

코로나19 손실보상 적용례 부칙 조항 (소상공인보호법 부칙 제2조) 위헌제청결정

지평 헌법 · 행정팀이 코로나19 손실보상 조항의 적용례를 정한 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 부칙 < 법률 제18292호, 2021. 7. 7. > 제2조(손실보상에 관한 적용례)(이하 ‘본건 부칙 조항’)의 위헌 여부에 관한 심판제청결정을 받았습니다.

소상공인보호법 제12조의2 제1항은 중소기업부 장관이 영업장소 사용 및 운영시간 제한 등의 조치로 인하여 소상공인에게 손실이 발생한 경우 이를 보상하도록 규정하고 있습니다. 그런데 본건 부칙 조항은 제12조의2를 개정법률이 공포된 날(2021. 7. 7.) 이후 발생한 손실부터 적용하도록 제한하고 있습니다.

소상공인인 원고들은 피고 중소기업부 장관이 2021. 7. 7 이전 발생한 손실에 관한 손실보상금 지급신청에 대하여 응답하지 않거나 거부처분을 하였음을 이유로 거부처분 등의 취소를 청구하는 한편, 본건 부칙 조항이 재산권을 침해하고 평등의 원칙을 위반하였다는 이유로 위헌법률심판제청신청을 하였습니다.

이에 대해 서울행정법원은 공포일을 전후하여 손실보상청구권 인정에 차등을 둔 조치는 자의적 조치라고 볼 수밖에 없고, 본건 부칙 조항이 소상공인들을 합리적 이유 없이 차별 취급하는 것으로서 평등원칙에 반한다고 강하게 의심할 상당한 이유가 있다고 판단하여 위헌법률심판제청결정을 하였습니다.

소상공인법상의 손실보상 제도는 헌법 제23조 제3항(공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에 대한 정당한 보상), 과잉금지원칙, 평등원칙에 위반되는지 논란이 되어왔습니다. 이번 위헌제청결정은 헌법재판소에서 소상공인법상 손실보상 제도의 위헌성을 다루고, 영업장소 사용 및 운영시간 제한 등의 조치의 법적 의미를 체계적으로 검토할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 큰 의의가 있습니다.

1. 코로나19의 예방 조치로 인하여 발생한 손실보상

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’) 제49조 제1항은 보건복지부장관, 시·도지사 또는

시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 감염병의 예방 조치를 하여야 한다고 규정하고 있고, 예방 조치 중 하나로 흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지하는 것을 규정하고 있습니다(제2호). 질병관리청장과 시·도지사 등 지방자치단체장 등은 코로나19가 유행하는 동안 유행의 정도 및 사회적 거리두기 단계에 따라 유흥주점, 콜라텍, 단란주점 등의 유흥시설 업종에 대해 영업장소 사용 및 영업시간 제한 조치를 시행하였습니다.

구 감염병예방법(2018. 3. 27. 법률 제15534호로 개정되기 전의 것) 제70조는 손실보상에 관하여 정하면서 감염병 예방 조치 중에서는 제49조 제1항 제13호에 따른 소득이나 그 밖의 조치로 인한 건물 소유자의 손해만을 손실보상의 대상으로 정하고 있었습니다. 코로나19의 유행 이후 손실보상의 대상을 제49조 제1항 제4호, 제6호부터 제10호까지, 제12호에 따른 조치로 인하여 발생한 손실로 확대하였지만, 감염병예방법 제49조 제1항 제2호에 따른 영업장소 사용 및 영업시간 제한 조치로 인하여 발생한 손실은 손실보상의 대상에 포함시키지 않았습니다.

2021년 7월 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(법률 제18292호, 2021. 7. 7. 일부 개정)(이하 ‘소상공인법’)에서 중소벤처기업부장관으로 하여금 감염병예방법 제49조 제1항 제2호에 따른 영업장소 사용 및 운영시간 제한 등으로 인하여 소상공인의 경영상 심각한 손실이 발생한 경우 해당 소상공인에게 손실을 보상하도록 정하는 규정이 마련되었습니다(제12조의2제1항). 그런데 소상공인법 부칙 제2조(이하 ‘본건 부칙 조항’)에서는 제12조의2의 개정규정은 이 법이 공포된 날 이후 발생한 손실부터 적용한다고 함으로써, 2021. 7. 7. 이전에 발생한 손실에 대해서는 원칙적으로 손실보상 규정을 적용하지 않도록 규정하였습니다.

2. 결정의 요지

소상공인인 원고들은 2022. 4.부터 2022. 7.까지 중소벤처기업부장관을 상대로 2021. 7. 7 이전 발생한 손실에 관한 손실보상금 지급을 신청하였는데, 중소벤처기업부장관은 이에 대해 응답을 하지 않다가 2022. 8. 원고들에 대해 손실보상금 지급 신청 거부처분을 하였습니다. 원고들은 피고 중소벤처기업부장관을 상대로 부작위 위법 확인 및 거부처분 취소를 청구하고, 본건 부칙 조항이 재산권을 침해하고 평등의 원칙을 위반하였다는 이유로 위헌 법률심판제청신청을 하였습니다. 서울행정법원은 본건 부칙 조항은 그 위헌 여부가 거부처분 취소 사건 재판의 전제가 될 뿐 아니라 이를 위헌이라고 인정할 만한 강한 합리적 의심이 든다는 이유로 신청인들(원고들)의 위헌 법률심판제청신청을 인용하였습니다.

재판의 전제성과 관련하여, 신청인들은 자신들의 손실보상금 지급 신청에 대하여 중소벤처기업부장관이 이를 위법하게 거부하였다고 다투고 있는데, 본건 부칙 조항의 위헌 또는 헌법불합치 결정 여부와 그에 따른 법 개정 여부에 따라 법원이 당해 사건에서 다른 내용의 재판을 할 수 있게 되므로, 본건 부칙 조항의 위헌 여부가 당해 사건 재판의 전제가 된다고 판단하였습니다.

위헌 여부와 관련하여, 본건 부칙 조항에 따라 2021. 7. 7. 이후에 집합금지명령으로 인하여 손실이 발생한 소상공인은 소상공인법 제12조의2에 따라 손실보상을 청구할 수 있는데 반하여, 그 이전에 집합금지명령으로 인하여 손실이 발생한 소상공인은 손실보상을 청구할 수 없는 차이가 발생하는데, 감염병예방법 제49조 제1항 제2호에 따른 조치로 인하여 손실을 입어 보상받을 필요성이 있게 된다는 점은 조치가 내려진 시기가 2021. 7. 7. 전후인지에 따라 달라지지 않으며, 공포일(2021. 7. 7.)을 전후하여 손실보상청구권 인정에 차등을 둔 조치는 자의적 조치라고 볼 수밖에 없다고 판단하였습니다.

법원은 위와 같은 차이를 둔 이유로는 예산상의 이유나 과도한 행정 부담을 생각해볼 수 있는데, 전자의 경우 손실액이나 손실보상 대상을 입법적으로 조정하면 충분하다고 보았고, 후자의 경우에도 심사인력 내지 행정력을 추가로 충원해서 해결할 문제라고 보았습니다. 법원은 본건 부칙 조항 단서에서 정부가 공포된 날 전에 발생한 피해에 대해서 충분한 지원을 한다고 정한 것과 관련해서는, 이를 조정적 보상과 관련한 구체적 신청권 내지 청구권을 부여한 조항으로 새길 수 없고, 선언적으로 정부의 지원을 촉구하는 내용을 타협적으로 규정한 것에 불과하다고 판단하였습니다.

3. 결정의 의의

코로나19가 유행하는 기간 동안 감염병예방법 제49조 제1항 제2호에 근거한 영업장소 사용 및 운영시간 제한으로 인하여 다수의 소상공인들이 경영상 심각한 피해를 입었습니다. 손실보상 입법 과정에서 실질적인 피해 보상을 위한 손실보상의 대상, 범위, 정도에 관한 논의가 이루어졌음에도 불구하고, 소상공인법에서는 개정법률의 공포일을 기준으로 손실보상 조항의 적용범위를 제한함으로써 2021. 7. 7. 이전에 피해를 입은 소상공인들은 보상을 받지 못하게 되는 결과가 초래되었습니다. 이에 따라 소상공인보호법의 개정 이후에도 손실보상 제도의 정당성을 둘러싼 갈등이 계속되어 왔습니다.

이번 위헌제청결정은 헌법재판소에서 소상공인법상 손실보상 제도의 위헌성을 판단할 수 있는 계기를 마련하였

다는 점에서 의의가 있습니다. 헌법재판소의 위헌법률심판을 통해 그 동안 논란이 되었던 헌법 제23조 제3항(공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에 대한 정당한 보상), 과잉금지원칙, 평등원칙 위반 여부에 관한 판단을 받아볼 수 있을 것으로 예상됩니다. 아울러 이번 위헌제청결정은 감염병예방법 제49조 제1항 제2호에 근거한 영업장소 사용 및 운영시간 제한 조치의 법적 의미를 보다 체계적으로 검토할 수 있는 기회가 될 것입니다.

법무법인(유) 지평 헌법 · 행정팀



이공현 명예대표변호사

T. 02-6200-1770 E. leekh@jipyong.com



사봉관 변호사

T. 02-6200-1781 E. bksa@jipyong.com



박성철 변호사

T. 02-6200-1777 E. scpark@jipyong.com



유성욱 변호사

T. 02-6200-1818 E. swyoo@jipyong.com