

손해배상(기)

[서울민사지법 1992. 4. 29. 91가합43911]



【판시사항】

가. 국세청 소속 공무원들이 '토지거래허가대상구역 내 토지매매를 증여로 위장하여 국토이용관리법을 위반하는 방법으로 부동산투기를 한 자'를 조사하여 언론기관에 보도자료로 제공한 명단중에 허가대상구역 지정 전에 매매계약을 한 자가 포함되어 일간신문에 보도됨으로써 명예훼손을 하였더라도, 그 보도자료를 제공한 목적이 공공의 이익을 위한 것이고, 그 내용을 진실로 인정함에 상당한 이유가 있으므로 불법행위책임을 지울 수 없다고 한 사례나. 공무원의 직무상 고발에 의한 범죄사실이 무죄로 확정된 경우, 위 고발행위의 위법성 유무

【판결요지】

형사소송법 제234조 제2항은 공무원이 직무를 행함에 있어 범죄가 있다고 사료되는 때에는 고발하여야 한다고 규정되어 있고, 이러한 경우 공무원의 고발은 수사의 단서에 불과하므로 결국 위 규정은 당해 공무원이 직무를 행함에 있어 범죄에 대한 주관적인 혐의가 있다고 판단되면 이를 고발하도록 의무화하는 취지의 규정이라고 할 것이므로, 위와 같은 고발행위는 법률의 규정에 의한 정당행위이고, 사후에 위 고발에 의한 범죄사실이 무죄로 확정되었다는 사유만으로 고발행위가 위법하다고 한다면, 이는 단지 수사의 단서를 제공하는 공무원에 대하여 사실관계 및 법률문제에 대한 최종적이고 확정적인 결론을 요구하는 것이 되므로, 이와 같은 해석은 위 법규정의 취지에 반한다.

【참조조문】

국가배상법 제2조, 민법 제750조, 형법 제310조, 형사소송법 제234조 제2항

【전문】

【원 고】 원고 1

【피 고】 대한민국 외 2인

【주문】

】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고의 부담으로 한다.

【청구취지】 피고들은 연대하여 원고에게 금 63,700,000원 및 이에 대하여 이 사건 소장 송달일부터 완제일까지는 연 5분의 율에 의한 금원을 지급하고, 동아일보, 중앙일보, 조선일보의 각 제1면에 2일 간 계속하여 종 12센티미터, 횡 8센티미터 크기의 지면에 제5호 활자로서 별지와 같은 사죄광고를 게재하라는 판결.

【이유】

】 1. 피고 1, 피고 2의 본안전항변에 대한 판단

위 피고들은 원고가 피고 대한민국(이하 피고 국가라 한다) 소속의 공무원인 위 피고들이 행한 위법한 처분행위로 인하여 손해를 입었다고 주장하면서 위 피고들에 대하여 손해배상 등을 구하고 있으나, 위 피고들이 공무원으로서 직무상 행한 처분행위로 인하여 그 손해를 입었다고 하더라도, 원고는 피고 국가를 상대로 하여 국가배상법에 따른 손해배상을 구하는 것은 별론으로 하고 위 피고들 개인에 대하여 손해배상을 청구할 수는 없다 할 것이므로 위 피고들에 대한 원고의 이 사건 소는 부적법한 것이라고 항변한다.

그러나 본건과 같은 이행의 소에 있어서는 원고에 의하여 이행의무자로 주장되는 자에게 피고 적격이 인정되는 것이고 위 피고들 주장의 위와 같은 사유의 당부는 본안에서 청구권의 유무로서 판단될 사유일 뿐 본안전에서 당사자 적격 유무로서 판단될 사항이 아니라 할 것이다.

또한 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 입었다고 주장하는 자가 국가 또는 공공단체를 상대로 하여 배상을 청구하는 경우, 국가 또는 공공단체에 대하여 그 불법행위를 이유로 손해배상을 구함은 국가배상법에 정하는 바에 따른다고 하더라도 이는 민사상의 손해배상책임을 특별법인 국가배상법이 정한 것에 불과하며, 헌법 제29조 제1항 단서의 규정에는 국가 또는 공공단체가 배상책임을 지는 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다고 규정하여 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민이 공무원 자신에 대하여도 직접 그의 불법행위를 이유로 손해배상을 청구할 수 있음을 명문화하고 있으므로(대법원 1972.10.10. 선고, 69다71 판결 참조), 결국 위 피고들의 위와 같은 본안 전항변은 이유 없다.

2. 본안에 대한 판단

가. 기초사실

갑 제1호증(부동산매매계약서), 갑 제2호증의 1,2,3(각 영수증), 갑 제3호증(확인서), 갑 제4호증의 1,2(출석요구서), 갑 제5호증의 1 내지 4(각 신문), 갑 제6호증의 1,2,3(각 공판조서), 갑 제7호증의 1,2(각 판결), 갑 제10호증(행정심판재결서송달), 갑 제11호증의 1,(배상결정통지서), 2(배상결정서), 갑 제12호증(서신), 을 제1호증의 1,2(위장증여자료조사계획), 을 제2호증의 1(조사복명서),2(부동산매매계약서),3(확인서),4(주민등록등본),5(호적등본),6(임야대장등본),7(등기부등본),8(조사결과보고),9(확인서), 을 제3호증의 1(질의서),2(동 회신)의 각 기재, 증인 1의 증언, 원고 본인신문결과에 변론의 전취지를 종합하면, 원고는 1989.4.9. 소외 1의 중개로 소외 2로부터 강원 고성군 거진읍 (주소 생략) 3,074평방미터(이하 이 사건 임야라 한다) 및 같은 리 145 대 172평, 같은 리 146 전 62평 등 3필지의 부동산을 합계 금 26,000,000원에 매수하기로 하는 계약을 체결한 사실, 위 매매 당시 이 사건 임야는 망 소외 3의 명의로 소유권보존등기가 되어 있어 그로부터 소유권이전등기를 하는 것은 불가능한 관계로, 소외 2 앞으로의 이전등기절차가 지연되고 있었고 따라서 원고 앞으로의 이전등기절차 역시 지연되고 있던 중 1989.5.4.부터 이 사건 임야를 포함한 부근 토지들이 국토이용관리법상 토지거래허가대상구역으로 지정된 사실, 소외 2는 1989.11.4. 경 이 사건 임야에 대하여 수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법(법률 제3627호)에 따라 자기 앞으로 1975.12.6.자 매매를 원인으로 한 소유권이전등기를 마친 다음 그에 대한 토지거래허가를 받아 원고 앞으로 소유권이전등기를 하는 것이 여러 가지로 어렵게 되자, 그와 같은 제한을 피하는 방편으로 소외 1의 제의에 따라 1990.2.9.경 1990.2.7.자 증여를 원인으로 한 소유권이전등기를 원고 앞으로 경료하여 준 사실, 그런데 1990.3.초순경 피고 국가 소속 중부지방 국세청은 강원도 일대의 토지거래허가대상구역 내에서 토지매매의 경우에는 그 거래허가를 받아야 하나 증여의 경우에는 위와 같은 허가를 받지 않아도 된다는 점을 악용하여, 실제로는 매매계약을 하

였으면서도 거래허가를 받지 아니하고 증여를 원인으로 하여 소유권이전등기를 경료하는 국토이용관리법위반 사례등이 있다는 정보에 따라 이러한 위장증여자 40여 명을 대상으로 그 사실 여부를 확인 조사한 사실, 원고 역시 위 위장증여자로서 확인조사대상이 되었고, 이를 담당한 중부지방국세청 조사관인 소외 4 등은 1990.3.9.경 매도인 소외 2와 중개인 소외 1을 소환, 조사하였고, 역시 같은 조사관인 피고 2는 1990.3.29. 원고를 소환, 조사한 다음 원고 및 소외 2로부터 이 사건 임야를 증여한 것이 아니라 매매한 것임을 확인하였으며, 원고 등이 제출한 부동산매매계약서(갑 제1호증)상에는 원고가 이 사건 임야를 포함한 그 부근 토지들이 국토이용관리법상 토지거래허가대상구역으로 지정된 1989.5.4. 이전의 날짜인 1989.4.9. 소외 2로부터 다른 2필지의 부동산과 함께 이 사건 임야를 총대금 26,000,000원에 매수하였다고 기재되어 있기는 하나, 위 매매계약서의 기재 중에 소외 2가 이 사건 임야의 소유자인 소외 3의 사위로 기재되어 있는 부분에 관하여 조사한 결과 소외 2의 처는 소외 5이어서 그와 같은 신분관계가 증명되지 아니할 뿐 아니라, 이 사건 임야에 대하여 원고 앞으로 된 소유권이전등기의 경위를 보면 먼저 소외 3으로부터 소외 2 앞으로의 등기는 위와 같이 토지거래허가대상구역으로 고시된 후인 1989.11.4. 자로, 다시 소외 2로부터 원고 앞으로의 등기는 1990.2.9.자로, 각 경료되고 있어서 원고와 소외 2 간의 이 사건 임야에 대한 매매계약이 국토이용관리법상 토지거래허가대상구역으로 지정된 1989.5.4. 이후에 체결된 것으로 판단하고, 원고 등이 국토이용관리법 제31조의2 제1항, 제21조의3 제1항을 위반하였다는 보고서를 작성하였으며, 이에 따라 중부지방국세청장인 피고 1은 원고를 검찰청에 고발을 하는 한편, 1990.4.10.경 "토지거래허가대상구역 내의 토지를 매매하면서 이를 증여한 것처럼 위장함으로써 국토이용관리법을 위반하는 방법으로 부동산투기를 한 자" 82명의 명단 중에 원고를 포함시켜 각 언론기관에 보도자료로 제공하였고, 이로 인하여 조선일보, 동아일보, 중앙일보 등 각 일간신문에 원고가 토지거래허가대상구역 내의 토지에 관하여 위장증여등 국토이용관리법위반죄를 구성하는 범법행위의 방법으로 부동산투기를 하였다는 취지의 기사가 게재된 사실을 인정할 수 있고 달리 이를 뒤집을 증거 없으며, 검사가 원고에 대하여 관할 관청으로부터 허가를 받지

아니하고 1990.2.7. 강원 거진읍 (주소 생략) 소재 소외 1 경영의 (상호 생략)부동산에서 소외 2로부터 토지거래허가대상구역 내에 있는 이 사건 임야를 금 21,000,000원에 매수하였다는 공소사실로 기소하였으나, 위 공소사실에 대하여 제1심인 춘천지방법원 속초지원에서는 원고가 위 인정 사실과 같이 이 사건 임야가 토지거래허가대상구역으로 지정되기 이전에 위 매매계약을 체결하였다는 이유로 원고에게 무죄를 선고하였고, 검사가 이에 불복 항소하였으나 1991.4.4. 춘천지방법원에서 같은 이유로 검사의 항소를 기각하는 판결을 한 후 동 판결이 확정된 사실에 대하여는 당사자 사이에 다툼이 없다.

위 인정사실에 의하면 피고 국가 소속 중부국세청 공무원인 피고 1, 피고 2의 위와 같은 원고 등에 대한 조사, 고발 및 언론기관에의 보도자료제공으로 인하여 나타난 위 일간신문사의 기사내용중에는 원고가 위장증여의 방법으로 국토이용관리법을 위반하여 부동산투기를 하였다는 내용이 들어 있고, 따라서 토지거래허가대상구역으로 지정되기 전에 매매계약을 한 원고에게는 일부 진실이 아닌 부분도 포함되어 있어서 그 점에 관한 한 원고의 명예 및 신용이 훼손된 바 있다 할 것이다.

나. 피고들의 면책주장에 대한 판단

피고들은 자신들이 원고에 대하여 국토이용관리법위반의 점에 대하여 조사하고, 검찰에 고발하는 한편 언론기관에 위와 같은 내용의 보도자료를 제공한 것은 사실이지만, 언론기관에 제공한 보도자료의 내용이 공공의 이해에 관련된 사실로서 그 목적 또한 오로지 공공의 이익을 위한 것이고 그 내용 역시 진실한 것이기 때문에 그 위법성이 없으며, 가사 그 내용이 진실한 것이 아니라고 할 지라도 피고들이 이를 공표할 당시에 그 내용이 진실이라고 믿었으며 그와 같이 믿는 것에 대하여 상당한 이유가 있었으므로 결국 피고들에게는 그 책임이 없고, 또한 피고들이 원고를 국토이용관리법위반 혐의로 검찰에 고발한 것은 형사소송법 제234조 제2항에 의거한 정당한 행위이므로 결국 피고들에게 불법행위로 인한 책임을 지울 수 없다고 주장하는바, 이에 대하여 차례로 살펴보기로 한다.

(1) (가) 우선 피고들이 언론에 대하여 원고에 관한 보도자료를 제공한 것은 그 행위가 공공의 이해에 관련된 사실로서 그 목적 또한 오로지 공공의 이익을 위한 것이었다는 주장에 관하여 살펴보면, 건설부장관이 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 성행할 우려가 있고, 지가가 급격히 상승하거나 상승할 우려가 있는 지역을 규제구역으로 지정하고, 그 구역 내의 토지에 관하여는 거래허가를 받지 아니하면 매매계약 등을 할 수 없도록 규제할 수 있도록 하고 있는 것은(국토이용관리법 제21조의2, 제21조의3 참조) 국토가 모든 국민의 복리증진을 위한 유일한 자원이며 공통기반임에 비추어 국토이용에 있어서 공공복리를 우선시킴과 토지가 합리적으로 이용되고 또한 적정하게 거래되도록 하기 위한 것으로 판단되는바(같은 법 제1조의2 참조), 따라서 위와 같은 토지거래허가구역 내에서 국토이용관리법을 위반하는 범법행위의 방법으로 부동산투기를 하였다는 사실은 공공의 이해에 관련된 사실임이 명백하고, 또한 위와 같은 사실의 공표의 목적은 일반 국민에 대하여 위와 같은 범법행위를 통한 부동산투기를 하지 말도록 경고하여 그 범죄 및 투기행위를 예방할 뿐 아니라, 국토이용관리법상의 토지거래허가제도에 관하여 일반 국민의 이해와 협력을 구한다는 측면에서도 공공의 이익을 위한 사항이라고 할 것이므로, 피고들이 원고를 모해하기 위하여 위와 같은 보도자료를 제공하였다는 등의 특단의 사정이 없는 한, 위와 같은 사실의 공표는 오로지 공공의 이익을 도모할 목적에서 비롯하였다고 볼 것이다.

(나) 피고들은 언론기관에 제공한 보도자료의 내용은 원고가 국토이용관리법을 위반한 범법행위를 하였다는 취지가 아니라, 오로지 원고가 이 사건 임야를 매매계약으로 인하여 취득하였음에도 불구하고 이에 대한 소유권이전등기의 등기원인을 증여로 하였다는 점을 적시한 것일 뿐이므로 결국 그 내용은 진실한 것이고, 가사 피고들은 언론기관에 제공한 보도자료의 내용은 진실한 것이 아니라고 할 지라도 피고들이 이를 공표할 당시에 그 내용이 진실이라고 믿었으며 그와 같이 믿는 것에 대하여 상당한 이유가 있었으므로 결국 피고들에게는 그 책임이 없다는 취지의 주장을 하므로 이에 대하여 살펴본다.

위 인정사실에서 본 바와 같이 원고가 이 사건 임야에 관하여 실제로는 1989.4.9. 이를 소외 2로부터 매수하였으면서도 형식적으로는 1990.2.7.자로 증여받은 것처럼 가장하여 1990.2.9. 자로 그 소유권이전등기가 경료된 사실을 인정할 수 있고, 다만 위에서 본바와 같이 이 사건 임야가 토지거래허가구역으로 지정된 시점은 1989.5.4.이므로 원고의 위와 같은 행위는 국토이용관리법을 위반하는 것이 아니라고 할 것인바, 위 보도자료 및 신문기사의 내용 중 원고가 국토이용관리법을 위반하였다는 부분은 원고에 대한 사회적인 비난을 강하게 하는 원인이 되는 만큼 이를 단순히 부수적인 내용이라고 할 수는 없는 것이므로, 결국 피고들의 주장과 같이 위 보도자료 등이 전적으로 진실에 합치된다고 할 수는 없다.

그러나, 위 인정사실에서 본 바와 같이 피고들의 원고에 대한 조사과정에서 나타난 이 사건 임야가 토지거래허가대상구역으로 지정된 1989.5.4. 이후인 1989.11.4.에 이르러서야 이 사건 임야의 매도인인 소외 2 명의의 소유권이전등기가 경료되었고, 이에 기하여 1990.2.9.자로 1990.2.7.자 증여를 원인으로 하는 원고 명의의 소유권이전등기가 경료된 사실, 이 사건 임야에 관한 부동산매매계약서에 매도인인 소외 2가 등기소유권자인 소외 3의 사위로 기재되어 있으나, 소외 2에 대한 주민등록등본 및 호적등본에는 동인의 처가 소외 5로 등재되어 그와 같은 신분관계가 증명되지 아니한 사실, 그리고 만일 토지거래허가대상구역 지정일인 1989.5.4. 이전에 원고와 소외 2 사이에서 이 사건 임야에 관한 매매계약을 체결하였다면 그 이후에도 관할 속초군청에 가서 소지한 매매계약서에 확인원을 받아 바로 매매를 원인으로 한 등기를 할 수 있는데도 불구하고, 원고가 굳이 이 사건 임야에 관하여 증여를 원인으로 하여 소유권이전등기를 경료한 사실 등, 피고들은 위와 같은 여러 자료에 근거하여 그 토지거래허가대상구역으로 지정되기 이전인 1989.4.9.에 이 사건 임야를 매수하였다는 원고 등의 주장을 믿지 아니하고 이 사건 임야에 관한 매매계약이 1989.5.4. 이후에 체결되었다고 인정한 것이므로, 피고들이 위와 같은 보도자료 등의 내용을 진실이라고 믿은 데 관하여는 그 상당한 이유가 있다고 할 것이다.

(다) 그렇다면 이 사건과 같이 피고들의 보도자료 제공에 의하여 게재된 신문기사의 내용이 원고의 명예를 훼손하는 경우에 있어서도, 위에서 본 바와 같이 그 보도자료 및 기사의 내용이 공공의 이해에 관한 것으로서 오로지 공익을 위한 것이고, 비록 그 내용이 진실한 것은 아니지만 피고들이 이를 진실로 인정한 것에 관하여 상당한 이유가 있는 경우에는 피고들에게는 귀책사유로서의 고의 또는 과실이 흠결된다 할 것이므로, 결국 피고들에 대하여 이로 인한 불법행위책임을 지울 수는 없다 할 것이다.

(2) 다음으로 피고들이 원고를 국토이용관리법위반 혐의로 검찰에 고발한 것이 정당한 행위인지 여부에 대하여 살펴보면, 형사소송법 제234조 제2항은 공무원이 직무를 행함에 있어 범죄가 있다고 사료되는 때에는 고발하여야 한다고 규정되어 있고, 이러한 경우 공무원의 고발은 수사의 단서에 불과하므로 결국 위 규정은 당해 공무원이 직무를 행함에 있어 범죄에 대한 주관적인 혐의가 있다고 판단되면 이를 고발하도록 의무화하는 취지의 규정이라고 할 것인바, 위에서 본 바와 같이 피고들이 원고 등에 대하여 조사하는 과정에서 나타난 여러 자료를 근거로 하여 원고가 국토이용관리법을 위반하였다고 판단하여 원고를 검찰청에 고발한 사실을 인정할 수 있으므로 피고들의 이 사건 고발행위는 법률의 규정에 의한 정당행위라 할 것이고, 사후에 법원에서 원고에 대한 국토이용관리법위반의 공소사실이 무죄로 확정되었다고 하더라도 위와 같은 결론에는 소장이 없다 할 것이므로(만일 사후에 무죄판결이 확정되었다는 사유만으로 피고들의 고발행위가 위법하다고 한다면, 이는 단지 수사의 단서를 제공하는 공무원에 대하여 사실관계 및 법률문제에 대한 최종적이고 확정적인 결론을 요구하는 것이 되므로, 이와 같은 해석은 위 법규정의 취지에 반한다고 할 것이다), 결국 이로 인하여 피고들에게 불법행위책임을 지울 수는 없다 할 것이다.

3. 결 론

그렇다면 피고들이 원고에 대하여 불법행위책임을 지는 것을 전제로 한 원고의 이 사건 청구는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 오세립(재판장) 권오창 김시철