

손해배상(기)

[부산고법 2014. 7. 23. (창원)2013나2514]



【판시사항】

甲 지방자치단체가 乙 주식회사 소유의 토지가 포함된 부지에 대하여 제2종 지구단위계획구역 지정을 추진하였고 乙 회사가 이를 신뢰하여 관련 절차를 진행하였으나 계획구역 지정이 철회되고 위 부지가 보전관리지역으로 지정되자 乙 회사가 甲 지방자치단체를 상대로 신뢰보호의 원칙 위반을 이유로 손해배상을 구한 사안에서, 甲 지방자치단체의 배상책임을 인정할 수 없다고 한 사례

【판결요지】

甲 지방자치단체가 乙 주식회사 소유의 토지가 포함된 부지에 대하여 제2종 지구단위계획구역 지정을 추진하였고 乙 회사가 이를 신뢰하여 관련 절차를 진행하였으나 계획구역 지정이 철회되고 위 부지가 보전관리지역으로 지정되자 乙 회사가 甲 지방자치단체를 상대로 신뢰보호의 원칙 위반을 이유로 손해배상을 구한 사안에서, 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 개인에게 귀책사유가 없어야 하는 등의 요건이 필요하고, 장기간에 걸쳐 진행되는 지방자치단체 개발에서 누가 얼마의 지식·정보를 가지고 있고, 공공개발의 필요성이 어떻게 변해가며, 누구의 제안·주도로 지방자치단체 개발이 진행되고, 법률상 권한이 어떻게 배분되어 있으며, 진행 과정에서 일방적인 지시·처분만이 존재하는지, 협상·협의·지식과 정보 교환이 존재하는지도 배상책임 존부를 판단할 때 하나의 자료가 될 수 있는데, 乙 회사로서도 계획구역 지정이 향후 건설교통부 산하 중앙도시계획위원회의 도시기본계획 승인과 甲 지방자치단체의 상급 행정청의 결정 등 여러 변수에 따라 얼마든지 좌절될 수 있다는 사정을 충분히 알 수 있었던 것으로 보여, 乙 회사가 계획구역 지정이 전적으로 甲 지방자치단체에 의해서 반드시 이루어진다고 신뢰한 데에 귀책사유가 없다고 할 수 없으므로 甲 지방자치단체의 배상책임을 인정할 수 없다고 한 사례.

【참조조문】

국가배상법 제2조, 민법 제750조, 행정절차법 제4조 제2항

【전문】

【원고, 항소인】 주식회사 마리나개발 (소송대리인 법무법인 청률 담당변호사 권재창)

【피고, 피항소인】 김해시 (소송대리인 법무법인 다울 담당변호사 김용문 외 1인)

【제1심판결】 창원지법 2013. 5. 30. 선고 2010가합5717 판결

【변론종결】2014. 5. 28.

【주문】

】

1. 원고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용은 원고가 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】 제1심판결을 취소한다. 피고는 원고에게 2,981,102,800원 및 이에 대하여 2009. 1. 1.부터 항소심판결 선고일까지는 연 5%, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라[원고는 제1심에서 피고의 불법행위를 청구원인으로 하여, 주위적으로는, 10,000,000,000원 및 이에 대하여 이 사건 소장 부분 송달일 다음 날부터 제1심판결 선고일까지는 연 5%, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율로 계산한 돈의 지급을 청구하고, 예비적으로는, 2,981,102,800원 및 이에 대하여 이 사건 소장 부분 송달일 다음 날부터 제1심판결 선고일까지는 연 5%, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율로 계산한 돈의 지급을 청구하였다가, 당심에 이르러 주위적·예비적 청구원인은 그대로 유지하면서 청구취지를 위 예비적 청구 상당의 금액만을 청구하는 것으로 감축하였다(다만 지연손해금의 기산점을 본래 예비적 청구취지의 '이 사건 소장 부분 송달일 다음 날(2010. 6. 17.)'에서 '2009. 1. 1.'로 변경하였다)].

【이유】

】 1. 제1심판결 인용

이 법원이 이 사건에 관하여 설시할 이유는, 원고가 당심에서 보충 또는 추가로 제기하거나 제출하는 주장 또는 증거 등과 관련하여 다음과 같은 판단을 추가하는 이외에는 제1심판결 이유 부분 기재와 같으므로, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 약어 포함 이를 그대로 인용한다.

2. 추가 판단사항

가. 원고 주장 요지

원고는 제1심에 이어 당심에서도 피고의 '불법행위'를 청구원인으로 하여, 피고가 다음과 같은 배신행위(背信行爲) 등을 통하여 원고에게 손해를 입었다고 주장한다.

① 이 사건 부지는 처음부터 개별입지방식에 의한 공장설립 승인이 가능하였으므로 원고가 애당초 이주희망업체들에게 개별 필지로 나누어 매도함으로써 적지 않은 수익을 거둘 수 있는 여건이 되었음에도, 피고는 관할 행정청으로서 제2종 지구단위계획의 입안권자인 지위를 앞세워, 위 부지는 그와 같은 개별방식에 의한 공장설립 승인이 불가능한 것처럼 원고를 속여서 개별적인 매도 기회를 박탈하는 한편, 위 부지를 장차 제2종 지구단위계획구역(이하 '이 사건 계획구역'이라 한다)으로 지정해 줄 것처럼 언동하여 원고를 그 제안자로 유인한 뒤 원고에게 과도한 부담을 종용하였다(피고는 그 과정에서 원고를 법률상·사실상 위 부지 개발사업의 시행자로 선정하기까지 하였다).

② 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 의하면, 피고 시장은 도시관리계획의 입안권자에 불구하고 그 결정권자는 경상남도지사임에도, 피고는 마치 피고 시장이 그러한 결정권을 가지고 있는 것처럼 행동하면서, 원고에게 이 사건 부지가 이 사건 계획구역으로 당연히 지정될 것처럼 신뢰를 주었다.

③ 피고는 당시 현안이었던, 율하지구 택지개발사업으로 인한 철거 공장 이주희망업체들의 민원과 구(舊) 채석장 부지 내 적지복구 문제 등을 이 사건 부지의 소유자인 원고를 끌어들여 해결하고자 하였다가, 위 현안이 어느 정도 해결의 실마리를 찾자 앞서 원고에게 약속하였던 이 사건 계획구역 지정 추진을 일방적으로 철회해 버렸다.

④ 건설교통부 산하 중앙도시계획위원회가 이 사건 부지를 이 사건 계획구역으로 배정하지 못하도록 제한한 '도시기본계획' 조건부 승인은, 피고의 의지에 따라서 이를 얼마든지 저지할 수 있었음에도, 피고는 적극적으로 나서서 이를 막지 않았다.

⑤ 또 이 사건 부지는 '미개발지'가 아니기 때문에 위와 같이 중앙도시계획위원회로부터 조건부 승인을 받은 도시기본계획에 의하더라도 이를 반드시 '보전관리지역'으로 지정해야 할 필요성과 당위성이 없었음에도, 피고는 아무런 원칙이나 기준 없이 자의적으로 이 사건 부지의 대부분을 보전관리지역으로 지정해 버렸다.

⑥ 이 사건 부지에 대한 이 사건 계획구역 지정이 좌절되고 이를 보전관리지역으로 지정할 상황에서도, 피고는 원고의 본사 사무실로 그러한 내용을 담은 단 1회의 형식적인 통지서를 발송하였을 뿐이고 그마저도 수취인불명으로 원고에게 송달되지 않았음에도, 그 외에 적법한 절차에 따른 통지를 전혀 하지 않았다.

나. 당심 판단

1) 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하는 등의 요건이 필요한데, 위 요건에서 말하는 귀책사유라 함은 행정청의 견해표명에 하자가 있음을 알았거나 중대한 과실로 알지 못한 경우 등을 의미한다고 해석함이 상당하고, 귀책사유의 유무는 상대방과 그로부터 신청행위를 위임받은 수임인 등 관계자 모두를 기준으로 판단하여야 한다(대법원 2002. 11. 8. 선고 2001두1512 판결 등 참조).

그리고 원고 주장 요건사실의 일반 근거 법률은 국가배상법 제2조, 민법 제750조이므로, 행정처분의 취소가 아니라 지방자치단체의 배상책임을 인정할 수 있는 요건사실을 증명하여야 한다.

또한, 장기간에 걸쳐 진행되는 지방자치단체 개발에서 누가 얼마의 지식·정보를 가지고 있고, 공공개발의 필요성이 어떻게 변해가며, 누구의 제안·주도로 지방자치단체 개발이 진행되고, 법률상 권한이 어떻게 배분되어 있으며, 진행 과정에서 일방적인 지시·처분만이 존재하는지, 협상·협의·지식과 정보 교환이 존재하는지도 배상책임 존부를 판단할 때 하나의 자료가 될 수 있다.

2) 제1심이 든 각 증거와 당심에서 새로 조사한 각 증거를 종합하여 알 수 있는 다음 사정들, 즉 ① 원고는 부동산개발 관련법 체계와 그에 따른 행정청의 실무 분야에 상당한 전문성과 식견을 갖춘 업체로 보이는 점[원고는 스스로를 도시계획 및 개발 분야의 문외한이라고 주장하나, 원고가 이 사건 계획구역 지정의 최초 추진 단계에서부터 제안자로서의 역할을 능동적으로 수행하였을 뿐만 아니라, 이주희망업체들이 피고를 상대로 제기하였던 민원 사태 해결에도 직·간접적으로 개입한 정황(원심 증인 소외인의 증언) 등에 비추어 볼 때, 그와 같이 보기 어렵다], ② 이 사건 부지가 이 사건 계획구역으로 지정될 경우 위 부지를 소유한 원고로서는 개별입지방식에 의한 공장설립을 전제로 하여 각 필지를 개별적으로 매도할 때보다 더 많은 수익을 거둘 수 있으므로, 원고가 이 사건 계획구역 지정의 성공에 가장 큰 경제적 이해관계를 가진 당사자로서 그 추진 과정에도 적극적으로 관여하였던 것으로 보이는 점, ③ 이 사건 계획구역 지정은 이른바 '계획행정'의 특성상 그 확정까지 장시간이 소요되고 그 결과도 매우 유동적인데, 그에 따라 원고도 피고에게 '이 사건 계획구역 지정을 위한 도시계획심의 과정 중 수정 사항이 발생할 때에는 심의 결정 사항에 준하여 변경하겠다'라는 취지로 약속하였던 점(갑 제85호증의 4), ④ 한편 피고가 이주희망업체들의 민원을 더 이상 견디지 못하고 2006. 4. 27. 이 사건 부지 일부에 개별입지방식에 의한 공장설립을 승인하자, 부산지역 환경단체와 부산광역시가 즉각 위 공장설립승인처분에 대한 취소소송을 제기함으로써 사회적으로 큰 파장을 불러오는 등, 이 사건 부지를 공장용지 등으로 개발하는 내용의 이 사건 계획구역 지정이 순탄치 않을 것임은 이미 오래 전부터 예견되었던 점 등을 위 법리에 비추어 보면, 원고로서도 이 사건 계획구역 지정이 향후 건설교통부 산하 중앙도시계획위원회의 도시기본계획 승인과 피고의 상급 행정청인 경상남도지사의 결정 등 여러 변수에 따라 얼마든지 좌절될 수 있다는 사정을 충분히 알 수 있었던 것으로 보여, 원고가 이 사건 계획구역 지정이 전적으로 피고에 의해

서 반드시 이루어진다고 신뢰한 데에 귀책사유가 없다고 할 수 없으므로, 피고의 신뢰보호의 원칙 위반을 전제로 한 원고의 위 주장은 이러한 점에 있어서도 이유 없다.

- 3) 원고가 당심에서 제출한 갑 제156호증의 1 내지 166호증의 각 기재와 제1심 증거만으로는 피고가 처음부터 이 사건 부지에 대한 이 사건 계획구역 지정을 불법적으로 추진하였다거나, 그 도중에 원고에게 어떠한 손해를 입힐 의도로 그 추진을 포기하고 위 부지를 보전관리지역으로 지정하였다고 보기에 부족하다.

설령, 피고가 위 계획구역 지정에 뒤따르게 될 여론 및 환경단체 등의 비난을 피하기 위하여 위 계획구역 지정을 포기하고 이를 보전관리지역으로 지정한 측면이 있다고 하더라도, 그러한 사정만으로 행정행위에 재량권을 가진 피고의 위와 같은 처분이 재량을 일탈·남용하였다거나 곧바로 원고에 대한 불법행위가 된다고 단정할 수도 없으므로, 이와 다른 전제에 선 원고의 위 주장도 받아들이기 어렵다.

- 4) 나아가, 갑 제81호증의 1, 갑 제82, 161호증, 을 제5호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고가 원고에게 이 사건 계획구역 지정을 포기하고 보전관리지역으로 지정할 당시의 전후 상황을 적극적으로 통지하지 아니한 사실은 인정되나, 원고로서도 위 계획구역 지정 여부에 가장 큰 이해관계를 가진 당사자로서 그 추진 과정을 지속적이고 능동적으로 조회·파악해야 할 사회통념상의 주의의무를 다하지 아니한 정도의 잘못은 인정되고, 원고 주장 자체에 의하더라도 피고의 위와 같은 잘못이 이 사건 손해의 발생이나 확대에 어떠한 기여를 하였다고 볼만한 근거가 부족하므로, 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

- 5) 원고는, 원고가 피고의 언동을 믿은 결과로, 이 사건 부지가 보전관리지역으로 지정되어 시세가 하락하기 전에 위 부지를 보전관리지역 지정 이전의 가격으로 팔 수 있는 기회를 놓쳐서 손해를 입게 되었고, 위 부지가 이 사건 계획구역으로 지정되도록 하기 위하여 필요한 개발비용 등을 헛되이 지출하였으니 피고는 원고에게 그에 따른 시세차액 상당과 위 지출액 상당의 손해를 배상하여야 한다는 취지로도 주장하나, 이 사건 부지를 매도하지 않은 것은 향후 개발이익을 염두에 둔 원고 자신의 합리적·타산적 선택에 따른 결과일 뿐 그와 달리 불법행위를 구성할 정도로 피고가 원고의 매도행위를 금지하거나 방해한 정황을 찾을 수 없고, 앞서 본 바와 같이 이 사건 계획구역 지정 좌절에 대한 법적 책임을 피고에게 귀속시킬 수는 없으므로 원고의 위 주장은 더 나아가 손해배상액 등에 관하여 살필 필요 없이 이유 없다.

- 6) 따라서 원고가 당심에 이르러 정리하거나 추가 제기하는 주장 역시 받아들이기 어렵다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없어 이를 기각하여야 하는데 제1심판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로, 원고 항소는 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 윤종구(재판장) 최희영 서근찬