

손해배상(기)

[서울고법 2010. 6. 1. 2009나115535]



【판시사항】

- [1] 민원인이 산업용 세탁공장 영업을 하기 위하여 관할구청장에게 한 영업신고가 민원사무처리에 관한 법률 제19조 등에 정한 사전심사청구 대상에 해당된다 하더라도 그 영업신고서 등이 같은 법에 정한 사전심사청구의 형식과 절차에 따라 접수되지 않아 이를 사전심사청구로 보기 어렵고, 민원인이 교부받은 민원처리 심의서도 관할구청장 명의로 작성된 것이 아니어서 그 교부를 같은 법에 정한 사전심사 결과통보로 볼 수 없다고 한 사례
- [2] 산업용 세탁공장 영업을 하기 위해 관할구청장에게 영업신고를 한 민원인에게 구청 공무원 등이 해당 부지에 산업용 세탁공장의 입지를 제한하고 있는 관련 고시의 내용을 제대로 파악하지 못한 채 잘못된 내용의 민원처리 심의서를 작성·교부하여 줌으로써, 민원인이 그 기재 내용을 신뢰하여 자금을 지출하였다가 회수하지 못하는 손해를 입었으므로, 위 공무원 등이 속한 지방자치단체는 그 손해를 배상할 의무가 있다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 산업용 세탁공장 영업을 하기 위하여 관할구청장에게 영업신고를 한 민원인이 구청 공무원으로부터 '시설의 설치 전 폐수배출시설 설치허가를 받아야 한다'는 내용의 '민원 1회 방문 처리 실무종합심의서'(이하 '민원처리 심의서'라 한다)를 교부받고 토지 및 지상 건물을 임차하여 폐수배출시설에 필요한 보일러·배수관로 설치공사 등을 한 다음 폐수배출시설 설치허가신청을 하였으나 관할구청장으로부터 해당 부지에 산업용 세탁공장의 입지가 제한된다는 이유로 불허가 처분을 받게 되자, 구청 공무원이 직무를 수행하면서 고의 또는 과실로 민원사무처리에 관한 법률 제19조 제3항을 위반하여 사전심사 결과통보 당시에는 적시하지 않았던 이유를 들어 민원인의 신청을 거부하였다는 이유로 손해배상청구를 한 사안에서, 위 영업신고가 같은 법 제2조 제2호 및 제3호에 규정된 민원사무 및 복합민원으로서 같은 법 제19조 등에 정한 사전심사청구 대상에 해당된다고 하더라도, 그 영업신고서 등이 같은 법에 정한 사전심사청구의 형식과 절차에 따라 접수되지 않은 것이어서 이를 사전심사청구로 보기 어려울 뿐만 아니라, 민원처리 심의서 역시 관할구청장 명의로 작성된 것이 아닌 단지 실무담당자의 의견이 기재된 것에 불과하여 심의서의 교부를 같은 법이 규정한 사전심사 결과통보로 볼 수 없다고 한 사례.
- [2] 산업용 세탁공장 영업을 하기 위해 관할구청장에게 영업신고를 한 민원인에게 구청 공무원 등이 해당 부지에 산업용 세탁공장의 입지를 제한하고 있는 관련 고시의 내용을 제대로 파악하지 못한 채 잘못된 내용의 민원처리 심의서를 작성·교부하여 줌으로써 민원인이 그 기재 내용을 신뢰하여 산업용 세탁공장 설치에 필요한 토지 및 지상 건물의 임차, 폐수배출시설용 보일러·배수관로의 설치공사, 장비 및 집기의 구입 등에 자금을 지출하였다가 관할구청장의 폐수배출시설 설치불허가 처분으로 그 투입 비용을 회수하지 못하는 손해를 입었으므로, 위 공무원 등이 속한 지방자치단체는 그 손해를 배상할 의무가 있다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 국가배상법 제2조 제1항, 민원사무처리에 관한 법률 제2조 제2호, 제3호, 제9조, 제19조, 민사사무처리에 관한 법률 시행령 제8조 제1항, 제2항

[2] 국가배상법 제2조 제1항, 민원사무처리에 관한 법률 제1조, 제2조 제1호, 제2호, 제24조 제1항, 민사사무처리에 관한 법률 시행령 제36조 제1항

【전문】

【원고, 항소인】 주식회사 너와 (소송대리인 변호사 변종춘)

【피고, 피항소인】 용인시 (소송대리인 법무법인 정동국제 담당변호사 최선호)

【제1심판결】 수원지법 2009. 11. 10. 선고 2009가합15728 판결

【변론종결】 2010. 4. 27.

【주문】

】

1. 제1심판결 중 아래에서 지급을 명하는 금원에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.

피고는 원고에게 50,000,000원 및 이에 대하여 2009. 1. 17.부터 2010. 6. 1.까지는 연 5%, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율에 의한 금원을 지급하라.

2. 원고의 나머지 항소를 기각한다.

3. 소송총비용은 이를 3분하여 그 2는 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.

4. 제1항의 금원지급 부분은 가집행할 수 있다.

【청구취지 및 항소취지】 제1심판결을 취소한다. 피고는 원고에게 165,378,865원 및 이에 대하여 이 사건 소장부분 송달 다음날부터 이 판결 선고일까지는 연 5%, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율에 의한 금원을 지급하라.

【이유】

】 1. 기초 사실

가) 원고 회사 직원인 소외 1은 2008. 9. 10. 용인시 처인구 유방동 454-2(이하 '이 사건 토지'라 한다)에서 면적을 791.75㎡로, 보유장비를 산업용 세탁기 5대(200kg 2대, 100kg 2대, 50kg 1대), 산업용 건조기(110kg) 6대, 보일러, 롤러 등으로, 용수사용량을 1일 30㎡로 하여 5종 범위 내 폐수처리시설을 갖추어 세탁업을 하겠다는 내용의 영업신고서를 피고 시 처인구청장에게 제출하였다.

나) 이에 대하여 피고 시 처인구청 소속 공무원 소외 2는 소외 1에게 '민원 1회 방문처리 실무종합심의서'(이하 '민원처리심의서'라 한다)를 교부하였는데, 위 심의서에는 국토이용계획관계법, 건축관계법, 하수도법상은 각 '저촉 없음'으로, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률상은 '시설의 설치 전 폐수배출시설 설치허가를 받아야 한다'는 내용으로 해당 관련부서 담당공무원들의 심의결과와 서명이 기재되어 있다.

다) 원고는 민원처리 심의서에 따라 산업용 세탁공장 영업을 하기 위하여 주식회사 라하트로부터 이 사건 토지 및 지상 건물을 임차한 뒤 폐수배출시설에 필요한 보일러·배수관로 설치 등의 공사를 하고 장비와 집기 등을 구입하였다.

라) 이어서 원고는 2008. 11. 19. 피고 시 처인구청장에게 폐수배출시설 설치허가신청을 하였는데, 처인구청장은 2008. 11. 28. '이 사건 토지는 용인시 고시 제2008-356호(2008. 10. 22.)에 의하여 용인시 도시관리계획(유방지구 제1종

지구단위계획)구역으로 해당 부지에 산업용 세탁공장은 입지가 제한된다'는 이유로 폐수배출시설 설치불허가 처분을 하였다.

[인정 근거] 갑 제1호증의 1, 2, 갑 제2 내지 4호증, 갑 제5호증의 1 내지 13, 갑 제6호증의 1 내지 57, 갑 제10, 11호증, 을 제2호증의 각 기재 또는 영상, 제1심 및 당심 증인 소외 2의 각 증언, 변론 전체의 취지

2. 손해배상책임의 발생

가. 원고의 주장

원고가 제출한 영업신고는 민원사무처리에 관한 법률(이하 '민원처리법'이라 한다) 제2조 제2호 및 제3호에 규정된 민원사무 및 복합민원으로서 같은 법 제19조 소정의 사전심사청구 대상에 해당하고, 이 사건 민원처리심의서에는 민원처리에 대한 의견이 기재되어 있었으며, 원고와 소외 2도 이를 사전심사청구에 대한 결과통보로 인식하였으므로, 피고 시 처인가청장은 원고에게 폐수배출시설 설치허가를 받을 것만을 조건으로 사전심사 결과를 통보한 것으로 보아야 한다.

그런데 원고의 폐수배출시설 설치허가신청에 대하여 처인가청장은 해당 부지에 산업용 세탁공장은 입지가 제한되어 폐수배출시설 설치가 불가하다는 이유로 불허가처분을 하였는바, 이는 민원처리법 제19조 제3항을 위반하여 사전심사 결과통보 당시에는 적시하지 않았던 이유를 들어 원고의 신청을 거부한 것이다.

한편, 원고는 위 사전심사 결과통보에 따라 산업용 세탁공장과 폐수배출시설 설치에 필요한 건물공사, 장비류와 부품 및 집기 구입, 배관 제작 등의 부대비용 등으로 합계 182,639,372원의 비용을 지출하였다.

그렇다면 피고 시 소속 공무원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 위와 같이 법령을 위반하여 원고에게 손해를 입혔으므로, 피고는 원고에게 손해배상으로 위 지출비용 중 인정 가능한 평가액 상당인 165,378,865원을 지급할 의무가 있다.

또한 용인시 고시 제2008-356호 이전에 시행되고 있던 고시에 의하더라도 이 사건 토지에는 산업용 세탁공장을 설치하는 것이 불가능하였는바, 피고 시 소속 공무원은 이와 같은 고시 내용을 숙지하고 민원사무를 처리하였어야 함에도 과실로 이를 알지 못한 채, 원고가 폐수배출시설만 갖추면 산업용 세탁업을 영위할 수 있는 것처럼 민원처리심의서를 교부하였고, 원고는 이를 신뢰하여 폐수배출시설 설치준비행위를 함으로써 앞서 본 바와 같은 평가액 상당의 손해를 입었다.

따라서 피고는 원고에게 위 손해를 배상할 의무가 있다.

나. 관련 법령

민원사무처리에 관한 법률

제1조 (목적)

이 법은 민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. '민원인'이라 함은 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체를 말한다.

2. '민원사무'라 함은 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항(이하 '민원사항'이라 한다)에 관한 사무를 말한다.
3. '복합민원'이라 함은 하나의 민원목적을 실현하기 위하여 법령·훈령·예규·고시 등(이하 '관계 법령 등'이라 한다)에 의하여 다수의 관계기관(민원사항과 관련된 단체·협회 등을 포함한다.
이하 같다) 또는 관계부서의 허가·인가·승인·추천·협의 또는 확인 등을 거쳐 처리되는 민원사무를 말한다.

제9조 (민원의 접수)

- ① 행정기관의 장은 민원사항의 신청이 있는 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 접수된 민원서류를 부당하게 되돌려 보내서는 아니된다.

제19조 (사전심사의 청구)

- ① 민원인은 대규모의 경제적 비용이 수반되는 민원사항의 경우 행정기관의 장에게 정식으로 민원서류를 제출하기 전에 약식서류로 사전심사를 청구할 수 있다.
- ② 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 사전심사가 청구된 민원사항이 다른 행정기관의 장과의 협의를 거쳐야 하는 사항인 경우에는 미리 그 행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ③ 행정기관의 장은 사전심사 결과를 민원인에게 통보하여야 하며, 가능하다고 통보한 민원사항에 대하여는 민원인의 귀책사유 또는 불가항력 그 밖에 특별한 사유로 이를 이행할 수 없는 경우를 제외하고는 사전심사 결과 통보시 적시하지 아니한 다른 이유를 들어 거부하는 등의 방법으로 민원사항을 처리하여서는 아니된다.

제24조 (민원 1회방문 처리제의 시행)

- ① 행정기관의 장은 민원사무를 처리함에 있어서 그 행정기관의 내부에서 할 수 있는 자료의 확인, 관계기관·부서와의 협조 등에 따른 모든 절차는 담당 공무원이 직접 행하도록 하여 민원 1회방문 처리제를 확립함으로써 불필요한 사유로 민원인이 행정기관을 다시 방문하지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 민원 1회방문 처리에 관한 안내와 상담의 편의를 제공하기 위하여 민원 1회방문 상담창구를 설치하여야 한다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 민원 1회방문 처리제의 시행은 다음 각 호의 절차에 의한다.

1. 민원 1회방문 상담창구의 운영
2. 민원후견인의 지정·운영
3. 복합민원을 심의하기 위한 위원회의 운영
4. 민원사항의 심의·조정 등을 위하여 설치된 위원회의 재심의
5. 행정기관의 장의 최종결정

민원사무처리에 관한 법률 시행령

제8조 (민원사항의 접수)

- ① 민원사항은 민원실(전자민원창구를 포함한다).

이하 같다)에서 접수한다.

다만, 민원실이 설치되어 있지 아니한 경우에는 문서의 접수·발송을 주관하는 부서(이하 '문서담당부서'라 한다) 또는 민원사항을 처리하는 주무부서(이하 '처리주무부서'라 한다)에서 접수한다.

- ② 제1항에 따라 민원실·문서담당부서 또는 처리주무부서(이하 '민원실 등'이라 한다)가 민원사항을 접수한 때에는 그 순서에 따라 민원사무처리부에 기록하고 신청인에게 접수증을 교부하여야 한다.

다만, 「행정절차법 시행령」제9조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 접수증을 교부하지 아니할 수 있다.

제36조 (실무종합심의회의 설치·운영 등)

- ① 행정기관의 장은 법 제24조 제3항 제3호에 따라 복합민원을 심의하기 위하여 그 소속 하에 처리주무부서의 장을 위원장으로 하고 관계 기관 또는 부서의 실무책임자를 위원으로 하는 실무종합심의회를 설치·운영하여야 한다.

이 경우 실무종합심의회는 명칭은 기관의 실정에 따라 달리 정할 수 있다.

행정절차법 시행령

제9조 (접수증)

법 제17조 제4항 단서에서 '대통령령이 정하는 경우'라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 신청의 경우를 말한다.

1. 구술·우편 또는 정보통신망에 의한 신청
2. 처리기간이 '즉시'로 되어 있는 신청
3. 접수증에 갈음하는 문서를 주는 신청

용인시 민원사무 처리 규정(2006. 12. 29. 훈령 제244호)

제15조 (사전심사청구) 법 제19조 규정에 의한 사전심사청구는 민원사무심사관이 처리부서와 협의하여 다음과 같이 각 호를 대상 업무로 지정, 시행한다.

1. 청소년수련시설 설치·운영허가
2. 공장설립승인

용인시 고시 제2008-292호(2008. 8. 29.)

Ⅱ. 유방지구 제1종지구단위계획에 관한 도시관리계획 결정조서

2. 제1종 지구단위계획에 대한 도시관리계획 결정서

나. 획지 및 건축물 등에 관한 부분

- 1) 가구 및 획지의 규모와 조성에 관한 도시관리계획결정(변경)조서

○ 준주거용지

용인시 유방동 454-2 2,292㎡

- 3) 기타 사항에 관한 도시관리계획결정조서

○ 용도계획

불허용도 : 창고시설, 공장, 위험물저장 및 처리시설

용인시 고시 제2008-356호(2008. 10. 22.)

Ⅱ. 유방지구 제1종지구단위계획에 관한 도시관리계획 결정조서

2. 제1종 지구단위계획에 대한 도시관리계획 결정서

나. 획지 및 건축물 등에 관한 부분

1) 가구 및 획지의 규모와 구성에 관한 도시관리계획결정(변경)조서

○ 준주거용지

용인시 유방동 454-2 2,291㎡(기재 착오 면적 정정)

3) 기타 사항에 관한 도시관리계획결정조서

○ 용도계획

불허용도 : 공장, 창고시설, 위험물저장 및 처리시설 등

[인정 근거] 을 제1호증, 을 제6호증의 1·2의 각 기재

다.

판단

(1) 사전심사청구 및 결과통보에 따른 책임 주장에 대한 판단

민원처리법은 사전심사청구 및 그 결과통보와 관련하여, 대규모의 경제적 비용이 수반되는 민원사항의 경우 민원인이 행정기관의 장에게 정식으로 민원서류를 제출하기 전에 약식서류로 사전심사를 청구할 수 있고(제19조 제1항), 이에 행정기관의 장은 사전심사 결과를 민원인에게 통보하도록 규정하고 있으며(같은 조 제3항), 용인시 민원사무처리규정은 공장설립승인 등을 민원처리법 제19조의 규정에 의한 사전심사청구 대상 업무로 지정하고 있다(제15조 제2호).

이 사건에 관하여 보건대, 갑 제1 내지 4호증, 을 제1 내지 5호증의 각 기재와 제1심 및 당심 증인 소외 2의 각 증언에 변론 전체의 취지를 종합하면, 원고 회사 직원인 소외 1이 2008. 9. 10.경 피고 시 처인가청 소속 공무원인 소외 2에게 제출한 영업신고서와 영업시설 및 설비개요에는 접수인이 날인되어 있지 않고, 민원처리법 및 같은 법 시행령이 정한 사전심사청구로서의 형식과 절차에 따라 접수되지도 않은 사실, 소외 1에게 교부된 민원처리심의서는 과장 이상의 결재를 거쳐 공문으로 등록된 문서가 아닌 단지 실무담당자의 법규별 심의내용이 기재된 문서인 사실을 인정할 수 있다.

그렇다면 원고가 제출한 영업신고가 가령 민원처리법 제2조 제2호 및 제3호에 규정된 민원사무 및 복합민원으로서 민원처리법 제19조, 용인시 민원사무처리규정 제15조 제2호 소정의 사전심사청구 대상에 해당된다고 하더라도, 위 영업신고서 등은 민원처리법 소정의 사전심사청구의 형식과 절차에 따라 접수되지 않은 것이어서 이를 사전심사청구로 보기 어려울 뿐 아니라, 민원처리심의서 역시 처인가청장의 명의로 작성된 것이 아닌 단지 실무담당자의 의견이 기재된 것에 불과하여 심의서의 교부를 민원처리법에 규정된 사전심사 결과통보로 볼 수도 없다(피고 시 소속 담당공무원이 원고의 민원을 사전심사 절차에 의하여 처리하지 않은 것이 잘못이라고 하더라도, 이러한 사유만으로 사전심사 절차를 거친 경우와 동일하게 평가할 수도 없다).

따라서 원고의 위 주장은 더 나아가 살펴 볼 것 없이 이유 없다.

(2) 민원업무처리에 따른 책임 주장에 대한 판단

민원처리법은 민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 국민의 권익을 보호할 목적으로 제정된 법률로서(제1조), 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 개인·법인 또는 단체를 민원인으로, 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무를 민원사무로, 하나의 민원 목적을 실현하기 위하여 법령 등에 의하여 다수의 관계기관 또는 관계부서의 허가·인가·승인·추천·협의 또는 확인 등을 거쳐 처리되는 민원사무를 복합민원으로 규정하고 있으며(제2조 제1호, 제2호, 제3호), 한편 행정기관의 장은 민원사무를 처리함에 있어서 행정기관의 내부에서 할 수 있는 자료의 확인, 관계기관·부서와의 협조 등에 따른 모든 절차는 담당 공무원이 직접 행하도록 하여 민원 1회방문 처리제를 확립함으로써 불필요한 사유로 민원인이 행정기관을 다시 방문하지 아니하도록 하여야 한다고 규정하고 있고(제24조 제1항), 같은 법 시행령은 복합민원과 관련하여 실무종합심의회를 설치·운영하여야 한다고 규정하고 있다(제36조 제1항).

위와 같은 관련 법령의 규정과 그 취지 및 앞서 인정한 사실관계 등에 비추어, 원고가 제출한 영업신고는 적어도 다수의 관계부서의 협의 또는 확인 등을 거쳐 처리되어야 하는 민원처리법 제2조에 규정된 민원사무 및 복합민원으로 볼 수 있고, 피고 시 처인가청 소속 공무원인 소외 2는 원고의 영업신고에 대하여 복합민원에 따른 담당공무원들의 실무종합심의절차를 거쳐 민원 1회방문 처리 형식에 의한 직무집행행위로서 민원처리심의서를 원고에게 교부한 것으로 판단된다.

나아가 앞서 본 관계 법령 및 사실관계에 의하면, 원고측에 민원처리 심의서가 교부된 2008. 9. 10. 무렵 시행되던 용인시 고시 제2008-292호(2008. 8. 29.)에 의하더라도, 이 사건 토지는 도시관리계획상 준주거지역으로서 공장 등의 설치가 불가능한 상태였는데, 피고 시 소속 담당공무원이 관련 고시 등을 제대로 확인하지 아니한 채 고시에 위배되는 내용의 심의의견을 기재하였고, 이에 따라 이 사건 토지에서 산업용 세탁공장의 설치가 가능함을 전제로 폐수배출시설 설치만을 조건으로 부과하는 내용의 민원처리심의서가 작성·교부되었다고 할 것이다.

이러한 사정하에서라면 원고로서는 피고 시 소속 담당 공무원들이 서명한 실무종합심의서의 내용에 따라 이 사건 토지에 폐수배출시설만 설치하면 산업용 세탁공장의 설치 및 운영이 가능한 것으로 믿을 수밖에 없었을 것이고, 이와 같은 원고의 신뢰가 형성되기에 이른 데에는 피고 시 소속 담당 공무원들이 관련 고시의 내용을 제대로 파악하지 못한 채 잘못된 내용의 실무종합심의서를 작성·교부하여 준 직무집행상의 과실이 그 원인이 되었다고 할 것이다. 그렇다면 피고 시는 소속 공무원들의 직무상 불법행위로 인하여 원고가 입은 손해, 즉 원고가 민원처리심의서의 기재내용을 신뢰하여 산업용 세탁공장 설치에 필요한 이 사건 토지 및 지상 건물의 임차, 폐수배출시설용 보일러·배수관로의 설치공사, 장비 및 집기의 구입 등에 자금을 지출하였다가 처인가청장의 폐수배출시설 설치불허가처분으로 인하여 그 투입 비용을 회수하지 못하게 된 손해를 배상할 의무가 있다.

(3) 피고의 주장에 대한 판단

(가) 제출서류 및 민원처리심의서의 성격에 관한 주장

피고는 원고가 제출한 영업신고서는 접수증도 없는 등 정식으로 접수된 문서가 아니고, 피고 시 소속 실무담당자는 민원인인 원고에게 편의를 제공한다는 차원에서 상담에 응한 것일 뿐이라거나 이 사건 민원처리심의서는 메모에 불과하다고 주장한다.

살피건대, 원고의 영업신고를 민원사무 및 복합민원으로 볼 수 있음은 앞서 본 바와 같고, 한편 민원처리법은 민원사항의 신청이 있는 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 접수된 민원서류를 부당하게 되돌려 보내서는 아니 된다고 규정하고 있고(제9조 제1항), 같은 법 시행령은 민원사항은 민원실에서 접수하여 민원사무처리부에 기록하고, 구술·우편 등에 의한 신청, 처리기간이 즉시로 되어 있는 신청 또는 접수증에 갈음하는 문서를 주는 신청이 아닌 한 신청인에게 접수증을 교부하도록 하고 있다(제8조 제1항, 제2항, 행정절차법 시행령 제9조 제1호 내지 제3호). 그렇다면 민원처리 담당공무원이 특별한 사정 없이 관련 법령에 위배되게 접수사무를 처리하여 민원사무처리부 기록이나 접수증 부여 등의 절차를 누락하였다고 하더라도, 그러한 사정을 들어 민원인의 민원이 없었던 것이라고 볼 수는 없을 뿐 아니라, 이 사건 민원처리심의서의 작성 주체·내용·교부 경위 등에 비추어 이는 단순한 편의 제공 차원의 상담이라거나 메모에 불과하다고 할 수는 없으므로, 피고의 위 주장은 이유 없다.

(나) '산업용' 세탁업 관련 주장

피고는 원고가 영업신고서에 단순히 세탁업이라고만 기재하였을 뿐 '산업용' 세탁업이라고 기재하지 않았으므로 민원처리심의서에 아무런 잘못이 없다고 주장한다.

그러나 앞서 인정한 사실관계에 의하면, 원고는 영업신고서에 이 사건 토지에서 면적을 791.75㎡, 용수사용량을 1일 30㎡로 하여 산업용 세탁기 5대와 산업용 건조기 6대 등의 장비 및 5종 범위 내 설비 예정인 폐수배출시설을 갖추어 세탁업을 영위하겠다고 명시하였는바, 이와 같은 세탁업의 규모, 장비 현황, 시설 등에 비추어 피고 시 소속 담당 공무원으로서는 통상의 주의를 기울였더라면 원고가 이 사건 토지에서 영위하고자 하는 영업이 산업용 세탁업임을 충분히 알 수 있었다고 할 것이므로, 피고의 위 주장도 이유 없다.

(다) 원고의 위법행위 주장

피고는 원고가 입은 손해는 폐수배출시설 설치허가를 받기 전에 폐수배출시설을 설치하는 등 위법행위로 인한 것이므로 이를 배상할 의무가 없다고 주장한다.

그러나 영업허가는 그 성질상 일반적 금지에 대한 해제에 불과하여 허가권자는 허가신청이 법에서 정한 요건을 구비한 때에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 하는 것일 뿐 아니라, 앞서 인정한 사실관계에 의하면, 원고는 이 사건 토지에서 산업용 세탁공장 영업을 하기 위하여 폐수배출시설 설치 등을 위한 사전 준비행위를 한 것으로 보이고, 나아가 원고가 무단으로 폐수배출시설을 설치완료하였다거나 폐수 배출 또는 세탁공장 영업을 하는 등의 행위를 하였다는 점을 인정할 자료가 없으므로, 피고의 위 주장도 받아들일 수 없다.

3. 손해배상책임의 범위

가. 손해액

공무원의 직무집행에 관한 귀책사유로 인하여 피해자가 입은 손해에 대하여는 상당인과관계가 인정되는 범위 내에서 국가나 지방자치단체가 손해배상책임을 지는 것이고, 상당인과관계의 유무를 판단함에 있어서는 일반적인 결과발생의 개연성은 물론 그 수행하는 직무의 목적 내지 기능으로부터 예견 가능한 행위 후의 사정 및 피해의 정도 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

갑 제6호증의 1 내지 57의 각 기재에 의하면, 원고가 민원처리심의서의 내용과 같은 조건부 허가 통보를 받고 이 사건 토지에 소재한 공장을 임차하여 건물공사비용 등으로 31,170,909원, 장비 구입비로 70,312,000원, 집기비품 구입비

로 10,124,543원, 부대비용으로 71,031,920원 등 합계 182,639,372원을 지출하였고, 그 중 잔존가치를 공제한 평가 손해액은 165,378,865원인 사실을 인정할 수 있고, 위 각 지출비용은 그 내역이나 지출시기 등에 비추어 피고 시 소속 공무원들의 불법행위와 상당인과관계가 인정되는 범위 내의 것으로 보이므로, 피고는 원고에게 위 손해액을 배상할 의무가 있다.

나. 책임의 제한

다만, 원고의 신뢰를 형성하게 된 결정적 근거인 이 사건 민원처리심의서가 민원처리법상의 사전심사청구에 대한 결과 통보 또는 처인가청장 명의로 작성된 공식문서가 아니라는 점, 민원처리심의서상 원고가 이 사건 토지에서 산업용 세탁공장 영업을 하기 위해서는 사전에 폐수배출시설 설치허가를 받을 것을 조건으로 하였으므로 원고도 그 허가를 받기 전에는 필요 최소한도의 준비행위에 그쳐야 할 것임에도, 선불리 공장 영업을 위하여 본격적으로 설치공사를 진행하거나 장비·집기를 구입하는 데 상당한 비용을 지출하였다는 점 등 원고에게도 손해의 발생 내지 확대에 과실이 적지 않다고 할 것인바, 피고가 배상책임을 부담하여야 할 범위는 위와 같은 원고의 과실을 고려하여 전체 손해액의 30% 정도로 봄이 상당하다.

다.

소결론

따라서 피고는 원고에게 손해배상금 50,000,000원(=165,378,865원×30%) 및 이에 대하여 원고가 구하는 바에 따라 이 사건 소장부분 송달 다음날인 2009. 1. 17.부터 이 판결 선고일인 2010. 6. 1.까지는 민법에 정한 연 5%, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특례법에 정한 연 20%의 각 비율에 의한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

4. 결론

그렇다면 원고의 청구는 위 인정 범위 내에서 이유 있어 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 기각할 것인바, 제1심판결은 이와 결론을 일부 달리하여 부당하므로, 원고의 항소를 일부 받아들여 제1심판결 중 당심에서 인용한 금원에 해당하는 원고 패소 부분을 취소하고, 피고에 대하여 위 금원의 지급을 명하며, 원고의 나머지 항소는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 장성원(재판장) 박태안 홍성욱