

부산지방법원 2019. 7. 11 선고 2018가합50167 판결 [참가보증금 청구의 소]

전 문

원고A공사

소송대리인 법무법인 유석

담당변호사 우성만, 김경덕

피고1. B 주식회사

2. 주식회사 C

피고 1, 2의 소송대리인 법무법인(유한) 바른

담당변호사 천재민

3. 주식회사 D

소송대리인 법무법인(유한) 지평

담당변호사 김영수, 한철웅

4. E 주식회사

소송대리인 법무법인 다담

담당변호사 심규현

변론 종결2019. 6. 20.

판결 선고2019. 7. 11.

주 문

1. 원고의 피고들에 대한 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

N

청 구 취 지

피고들은 연대하여 원고에게 5억 원 및 이에 대하여 2017. 3. 22.부터 이 사건 소장부분 송달일까지 연 6%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지 연 15%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

가. 원고는 국내·외 도시철도의 건설 및 운영 등을 영위하는 공사이고, 피고 B 주식회사(이하 '피고 B'이라 한다)는 민자역사의 건설과 운영에 관한 사업 등을 영위하는 회사이며, 피고 주식회사 C(이하 '피고 C'이라 한다)은 전기통신 기계류 판매업 등을 영위하는 회사이고, 피고 주식회사 D(이하 '피고 D'라 한다)는 정보통신사업 등을 영위하는 회사이며, 피고 E 주식회사(이하 '피고 E'이라 한다)는 토목건축업 등을 영위하는 회사이다.

나. 원고는 2009. 5. 20. F 주식회사(2017. 9. 20. 피고 B으로 상호가 변경됨)로부터 G 개발사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)을 제안받고, 이 사건 사업의 사업주관자를 모집하기 위하여 2010. 9. 17. 제3자 제안 공고(이하 '이 사건 제안공고'라 한다)를 하였는데, 그 주요 내용은 아래와 같다

G 개발사업 제3자 제안 공고

1. 사업명: G 개발사업

2. 사업개요

가. 사업구분: "국가통합교통체계효율화법"에 따른 복합환승센터

나. 사업추진방식: 사업주관자 비용부담으로 복합환승센터 건립 후 공사에 기부하는 대가로 30년 이내 관리운영권을 부여함

6. 사업제안서 제출

가. 공고문에서 제시하는 사업제안서 작성지침에 의거하여 작성하여야 함

8. 참고사항

가. 사업제안자는 반드시 A공사 홈페이지(H) 공지사항에 게시된 "사업제안 공모지침서" 및 "사업제안서 작성지침"을 숙지하고 그 절차와 지정서식에 따라 제안하여야 합니다.

다. 한편 이 사건 제안공고 8항의 '사업제안 공모지침서(이하 '이 사건 사업제안 공모지침서'라 한다)'의 주요 내용은 다음과 같다.

사업제안 공모지침서

제1장 일반사항

1. 공모지침의 목적

본 공모지침의 목적은 A공사(이하 '공사'라 한다)가 추진하고자 하는 "G 개발사업"(이하 '본 사업'이라 함)에 대해 민간제안서가 접수됨에 따라 사업의 내용, 사업시행조건 및 사업주관자 선정방법 등 세부추진계획을 제시하고, 민간사업으로 추진하기 위하여 최초제안 내용을 공고함과 아울러 제3자가 사업제안서를 작성하거나 최초제안자가 제안서를 변경하는 데 필요한 제반사항을 제시하는 데 목적이 있다.

2. 용어의 정의

본 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- "사업주관자"라 함은 공사와 실시협약을 체결한 법인 또는 설립예정법인을 말한다.
- "실시협약"이라 함은 공사와 우선협상대상자간에 사업시행 조건 등에 관하여 체결하는 협약을 말한다.
- "우선협상대상자"라 함은 사업제안서 평가를 통하여 지정된 협상대상자 중 최우선 순위자로서, 사업주관자로 지정받기 전까지 공사와 협상할 수 있는 권한을 갖는 법인 또는 설립예정법인을 말한다.

제2장 최초제안자 주요 제안내용 및 우대점수

2. 사업추진방식

본 사업 시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 공사에 귀속되며, 사업주관자에게 일정기간 관리운영권을 인정하는 방식(BTO 방식, 30년간)

제4장 사업제안 자격 및 방법

1. 제안자격 및 제한사항

(1) 사업제안자는 본 사업을 수행할 능력이 있는 법인 또는 설립예정법인이어야 한다.

8) 사업제안자는 전체 출자지분 중 5% 이상의 출자지분을 가진 (예정)출자자(동일 기업집단 내 계열회사가 공동으로 출자하여 그 공동출자규모가 전체 출자지분의 5% 이상이 되는 경우 당해 공동출자에 참여한 5% 미만의 지분율을 가진 개별 기업 포함)가 그 출자지분을 변경하고자 하는 경우에는 공사의 사전 승인을 얻어야 한다.

제6장 보증금 및 협약해지

1. 참가보증금

(1) 사업제안자가 본 사업제안에 참가하여 우선협상대상자 선정 및 실시협약 체결 절차의 성실한 이행을 보증하기 위하여 사업제안 참가 신청시 사업제안서에 명시한 총사업비의 5/100 이상의 금액을 현금 또는 보증보험증권(금융기관의 지급보증서 포함) 등으로 공사에 납부하여야 한다.

(3) 우선협상대상자로 선정된 자의 참가보증금은 특별한 사유가 없는 한 실시협약 체결일로부터 7일 이내에 반환하며, 우선협상대상자 선정 과정에서 탈락한 자의 참가보증금은 우선협상대상자 선정절차 종료 후 7일 이내에 반환한다.

(5) 우선협상대상자가 다음 각 호를 위반할 경우 우선협상대상자 자격을 철회하고 참가보증금 전액을 공사에 귀속한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1) 우선협상대상자로 선정된 자가 14일 이내에 협상에 참여하지 않을 경우
- 2) 당초 제안한 사업제안 제반조건을 임의로 변경하거나 고의로 협상을 지연시킬 경우
- 3) 우선협상대상자가 특별한 사유없이 공사가 요구한 제안사업 관련 보완자료의 제출을 지연할 경우
- 4) 협상 완료 후 협상대상자가 14일 이내에 실시협약을 체결하지 않을 경우
- 5) 우선협상대상자의 귀책사유로 본 사업협상이 결렬된 경우
- 6) 기타 본 지침서 상의 중요한 요건을 미충족하거나 위반한 경우

라. 피고들과 주식회사 I, J 주식회사, 주식회사 K은 출자자로서 이 사건 사업을 추진하기 위하여 아래와 같이 출자지분율을 정한 '(가칭) L 주식회사'라는 컨소시엄(이하 '이 사건 컨소시엄'이라 한다)을 구성하였고, 이 사건 컨소시엄은 피고 B의 대표이사 M를 대표자로 선임하여 이 사건 사업의

사업제안 공모 및 사업운영에 관한 모든 권한을 위임하였다.

전략적 출자자	피고 B	35%
피고 C	20%	
피고 D	20%	
건설 출자자	피고 E	10%
주식회사 I	6%	
J 주식회사	4%	
전문 운영사	주식회사 K	5%
합계	100%	

마. 이 사건 컨소시엄은 이 사건 제안공고에 따라 2010. 10. 19. 원고에게 제1단계 사전적격 심사 서류를 제출하였고, 2010. 12. 13. 원고에게 참가보증금을 지급하는 대신에 참가보증금의 지급을 약속하는 문서를 제출할 것을 요청하였으며, 원고와의 협의 후 2010. 12. 17. 원고에게 아래와 같은 내용의 지급각서를 제출하였다.

지급각서

위 공고의 참가보증금을 면제함에 있어 사업제안 공모지침에 의하여 참가보증금을 공사에 귀속시킬 사유가 발생하였을 때에는 상기 보증금액을 즉시 현금으로 A공사에 납입할 것을 약속하며 이에 지급각서를 제출합니다.

업체명: (주)C

대표자: M

바. 원고는 2010. 12. 27. 이 사건 컨소시엄을 우선협상대상자로 지정하고, 이 사건 컨소시엄과 2011. 7. 27. 'G 개발사업을 위한 업무협약서'를 체결하였다.

사. 부산광역시장은 2012. 10. 10. 부산광역시 고시 N로 국가통합교통체계효율화법(이하 '통합교통체계법'이라 한다)에 따라 부산 G 지정내용과 지형도면을 고시한다는 내용의 G 지정 고시를 하였고, 2012. 12.경 부산광역시장, 원고, 이 사건 컨소시엄 사이에 'G 개발사업을 위한 개발협약서(안)'이 작성되었으며, 부산광역시장은 2013. 12. 25. 부산광역시 고시 O로 이 사건

사업의 세부계획의 변경을 알리는 변경지정 고시(이하 '이 사건 변경고시'라 한다)를 하였다.

아. 이 사건 컨소시엄은 이 사건 사업을 추진하던 중 이 사건 변경고시가 있는 날부터 3년 내에

복합환승센터개발실시계획의 승인을 신청하지 않았고, 이에 부산광역시장은 2016. 12. 28.

통합교통체계법 제48조 및 같은 법 시행령 제45조에 의하여 원고에게 이 사건 컨소시엄에 대한

지정이 해제되었음을 알리고, 2017. 1. 4. 지정해제고시를 하였다. 원고는 2017. 2. 20. 이 사건

컨소시엄에 우선협상대상자 자격 철회 예고 통지를 하고, 2017. 3. 21. 우선협상대상자 자격 철회

최종 통지를 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 5, 7, 9, 11 내지 13, 20호증(가지번호 있는 것은 각

가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고

이 사건 사업 제안 공모지침서에 의하면 이 사건 사업 참가자인 이 사건 컨소시엄은 원고에게

우선협상대상자 선정 및 실시협약 체결 절차의 성실한 이행을 보증하기 위하여 총 사업비의 5/100

이상의 금액을 현금 또는 보증보험증권 등으로 납부할 의무가 있고, 이 사건 컨소시엄은 2010. 12.

17. 원고에게 참가보증금의 지급을 면제받되 사업제안 공모지침에 의하여 참가보증금을 원고에게

귀속시킬 사유가 발생하였을 때에는 참가보증금을 즉시 현금으로 원고에게 지급할 것을 약속하는

내용의 참가보증금 지급각서를 제출하였다. 그런데 이 사건 컨소시엄이 부산광역시의

변경고시일로부터 3년 이내에 구체적인 개발실시계획의 승인을 신청하지 않는 등 이 사건 컨소시엄의

귀책사유로 인하여 이 사건 사업이 무산되었으므로 이 사건 컨소시엄을 구성하는 회사들인 피고들은

원고에게 참가보증금을 지급할 의무가 있다.

나. 피고들의 주장

1) 공통 주장 이 사건 사업은 사회기반시설에 대한 민간투자법(2009. 12. 29. 법률 제9824호로

개정되기 전의 것, 이하 '민간투자법'이라 한다) 제2조 제1호 (부)목 및 제9조 제1항에 따라 추진된

민간제안사업으로서 제3자 제안공고를 할 수 있는 주체는 주무관청이고 통합교통체계법은

지정권자를 부산광역시장으로 정하고 있으며 이 사건 사업의 지정권 및 제3자 제안공고에 관한

권한을 원고에게 위탁할 수 있는 근거도 없다. 원고는 이 사건 사업에 관한 지정권 및 제3자 공고 권한이 없음에도 불구하고 이 사건 제3자 제안공고를 하였으므로 이는 위 제안공고는 무효이다. 따라서 피고들은 원고에게 위 제안공고에 근거한 참가보증금을 지급할 의무가 없다.

2) 피고 B, C ① 설령 원고가 위 피고들에게 참가보증금을 요구할 수 있다 하더라도, 이 사건 사업의 실시협약 체결이 이루어지지 못한 데에 위 피고들의 귀책사유가 없으므로 위 피고들은 원고에게 참가보증금을 지급할 의무가 없다.

② 설령 원고가 위 피고들에게 참가보증금을 요구할 수 있다 하더라도, 이 사건 사업은 민간투자사업으로서 공법상 계약으로서의 성격을 가지므로 이 사건 사업제안 공모지침서의 참가보증금 규정은 이 사건 사업의 본질, 민간투자법의 취지에 반하여 무효이고, 이 사건 사업제안 공모지침서가 유효하다고 하더라도 2012. 12.경 이 사건 개발협약을 체결하면서 달리 계약보증금 등 손해배상액의 예정에 관한 규정을 두지 않음으로써 이 사건 사업제안 공모지침서의 참가보증금 규정은 실효되었다.

3) 피고 D ① 이 사건 컨소시엄은 공동사업을 위한 조합이고 조합의 채무, 즉 합유채무에 관한 소송은 고유필수적 공동소송이라 할 것인데, 원고는 이 사건 소의 피고로 이 사건 컨소시엄을 구성하는 회사들 중 4개 회사만을 피고로 하여 고유필수적 공동소송에 있어 당사자로 하여야 할 자를 일부 누락하였으므로 이 사건 소는 부적법하다.

② 설령 이 사건 제안공고가 유효하다고 하더라도, 원고는 참가보증금을 면제하였을 뿐 아니라 원고가 참가보증금을 면제하면서 제출받은 지급각서는 이 사건 컨소시엄의 주관사도 아닌 피고 C이 제출한 것이어서 피고 D에 대하여는 효력이 없으므로 위 피고는 원고에게 참가보증금을 지급할 의무가 없다.

③ 이 사건 사업제안 공모지침서에서 정한 참가보증금은 사업제안자가 이 사건 사업제안자가 이 사건 사업제안에 참가하여 우선협상대상자 선정 및 실시협약 체결절차의 성실한 이행을 보증하기 위한 것인데, 원고와 이 사건 컨소시엄 사이에 이 사건 업무협약서 및 이 사건 개발협약서를 작성함으로써 이 사건 컨소시엄이 사업주관자로서의 지위를 부여받았으므로 참가보증금의 귀속사유가 소멸하였다.

4) 피고 E ① 피고 E은 2012. 12. 20. 이 사건 컨소시엄을 탈퇴하였으므로 그 이후에 발생한 이 사건 컨소시엄의 채무불이행 및 그에 따른 책임을 부담하지 않는다.

② 예비적으로, 주무관청이 아닌 원고가 한 이 사건 제안공고는 권한 없는 자가 한 것이어서 무효이므로 참가보증금 관련 규정 역시 효력이 없다(위 공통 주장과 같다). 또한 참가보증금은 손해배상액의 예정이라 할 것인데, 이 사건 사업에 관한 실시협약이 체결되지 않음으로써 원고에게 발생한 손해가 없으므로 원고는 위 참가보증금의 지급을 청구할 수 없다.

3. 피고 D의 본안전 항변에 대한 판단

민법상 조합계약은 2인 이상이 상호 출자하여 공동으로 사업을 경영할 것을 약정하는 계약으로서 조합재산은 조합의 합유에 속하므로 조합재산에 속하는 채권에 관한 소송은 합유물에 관한 소송으로서 특별한 사정이 없는 한 조합원들이 공동으로 제기하여야 하는 고유필수적 공동소송에 해당한다고 할 것이다(대법원 2012. 11. 29. 선고 2012다44471 판결 등 참조). 한편 민법 제712조에 의하면 조합채권자는 그 채권발생 당시에 조합원의 손실부담의 비율을 알지 못한 때에는 각 조합원에게 균분하여 그 권리를 행사할 수 있는 것으로 규정하고 있으므로, 조합의 채권자가 조합원에 대하여 조합재산에 의한 공동책임을 묻는 것이 아니라 각 조합원의 개인적 책임에 기하여 당해 채권을 행사하는 경우에는 조합원 각자를 상대로 그 이행의 소를 제기할 수 있다(대법원 1991. 11. 22. 선고 91다30705 판결 참조).

위 법리에 비추어 살피건대, 우선 이 사건 컨소시엄이 원고에 의하여 이 사건 사업에 관한 우선협상대상자로 지정될 당시 피고들을 포함한 7개 회사로 구성된 사실은 앞서 본 바와 같으므로 이 사건 컨소시엄은 민법상 조합에 해당한다고 할 것인데, 원고가 구하는 이 사건 청구는 이 사건 컨소시엄의 재산에 속하는 채권에 관한 것이 아니라 그 구성원에 대한 개인적 책임을 묻는 것임은 기록상 명백하다.

따라서 원고로서는 이 사건 컨소시엄의 구성원들을 상대로 개별적인 책임을 구할 수 있다고 할 것이므로 피고 D의 본안전 항변은 이유 없다.

4. 피고 E에 대한 청구에 관한 판단

민법상 조합에 있어서 조합원은 임의로 탈퇴할 수 있고(민법 제716조 제1항) 조합원은 특별한 사정이 없는 한 자신이 조합원으로 있을 때 발생한 채무에 대해서만 책임이 있다고 할 것이다.

살피건대, 위 인정사실에 의하면 원고가 구하는 이 사건 참가보증금반환채권은 이 사건 컨소시엄에

대하여 우선협상대상자 자격이 철회된 2017. 3. 21. 발생하였다고 할 것인데, 을다 제1호증의 기재에 의하면 이 사건 컨소시엄의 조합원이었던 피고 E은 2012. 12. 20. 이 사건 컨소시엄의 주간사인 피고 B에 이 사건 사업에 참여할 수 없다는 통지를 함으로써 탈퇴의사를 표시한 사실을 인정할 수 있으므로, 특별한 사정이 없는 한 원고는 위 피고에 대하여 책임을 물을 수 없다고 할 것이다. 비록 앞서 본 이 사건 사업제안 공모지침서에서 '사업제안자는 전체 출자지분 중 5% 이상의 출자지분을 가진(예정)출자자가 그 출자지분을 변경하고자 하는 경우에는 공사의 사전 승인을 얻어야 한다'고 규정하고 있으나, 위 규정은 그 문언적 의미상 출자지분의 변경에 관한 것이므로 조합원의 탈퇴에 관하여도 그대로 적용된다고 보기 어렵다는 점에서, 설사 위 피고가 탈퇴 당시 원고의 사전 승인을 얻지 않았다 하더라도 그와 같은 사정만으로는 달리 해석하기 어렵다.

따라서 원고의 위 피고에 대한 청구는 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

5. 피고 B, C, D에 대한 청구에 관한 판단

가. 관련 법령 등

이 사건 관련 법령 등은 별지 기재와 같다.

나. 이 사건 사업의 성격

살피건대, 갑 제4호증의 1의 기재에 의하면 원고가 이 사건 사업을 통합교통체계법에 따른 복합환승센터 사업임을 명시하고 있는 사실을 인정할 수 있다. 그러나 위 관련 법령 등과 갑 제4, 12호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 보태어 보면 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 사업은 피고 B이 제안한 사업으로 민간투자법 제2조 제1호(부)목의 사회기반시설에 관한 사업인 점, ② 민간투자법 제9조에 의하면 민간부문이 제안한 사업을 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 이를 제안자에게 통지하고 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 하는데, 원고는 이 사건 사업제안 공모지침서에서 '이 사건 사업에 대해 민간제안서가 접수됨에 따라 세부추진계획을 제시하고, 민간사업으로 추진하기 위하여 최초제안 내용을 공고함과 아울러 제3자가 사업제안서를 작성하거나 최초제안자가 제안서를 변경하는 데 필요한 제반사항을 제시하는 데 목적이 있다'라고 명시하고 있는 점, ③ 이 사건 제안공고 및 부산광역시장, 원고, 이 사건 컨소시엄 사이에 작성된 업무개발협약(안)에서도 이 사건 사업이

사업주관자 비용 부담으로 복합환승센터 건립 후 공사에 기부하는 대가로 30년 이내 관리운영권을 부여하는 사업주관자 민간투자사업방식으로 진행됨을 밝히고 있는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 사업은 민간투자사업으로써 민간투자법 제3조에 따라 통합교통체계법에서 규정하고 있지 않은 사업 시행 절차에 대하여는 민간투자법이 적용된다고 할 것이다.

다. 이 사건 제안공고의 효력

살피건대, 통합교통체계법 제45조 제1항 제2호는 광역복합환승센터는 시·도지사가 국토교통부장관의 승인을 받아 지정하여 개발하고 관리하여야 한다고 규정하고 있고, 민간투자법 제9조는 주무관청이 제3자 제안공고를 하여야 한다고 규정하고 있으므로, 이 사건 사업의 주무관청은 부산광역시시장이라고 할 것이어서 부산광역시장이 이 사건 제안공고를 할 권한이 있다.

따라서 원고가 한 이 사건 제안공고는 권한 없는 자가 한 것에 해당하여 절차상 하자가 있다고 할 것이다.

이에 대하여 원고는 피고 B의 최초 제안을 받고 부산광역시와 협의를 거쳐 편의상 대외적으로 원고의 이름으로 진행한 것이지 독자적으로 한 것이 아니라며 명시적 내지 묵시적 위임을 받았다는 취지로 주장하나 이를 인정할 증거가 없고, 오히려 갑 제14호증의 1의 기재에 변론 전체의 취지를 보태어 보면 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 부산광역시장은 2014. 10. 1. 원고의 사장에게 이 사건 사업의 우선협상대상자 지정권자를 원고라고 칭하는 공문을 보냈는데, 부산광역시장이 자신의 지정권을 원고에게 위임하였다면 지정권자를 원고라고 표현하지는 않았을 것으로 보이는 점에서, 원고가 부산광역시장으로부터 명시적으로나 묵시적으로 위임을 받아 이 사건 제안공고를 하였다고 보기는 어렵다.

그러나 한편 앞서 본 관련 법령 등과 갑 제3, 11, 12호증, 14호증의 1의 각 기재에 변론 전체의 취지를 보태어 보면 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 피고 B이 원고에게 이 사건 사업과 관련하여 최초로 사업 제안을 한 2009. 5. 20. 당시에는 통합교통체계법이 시행되기 전이었던 점, ② 통합교통체계법 제45조에 의하면 시·도지사는 광역복합환승센터를 지정하려면 국토교통부장관의 복합환승센터개발계획의 수립지침에 따라 복합환승센터개발계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는데, 그에 따라 부산광역시장은 이 사건 사업 시행을 위하여 개발계획을 수립하고

국토해양부장관의 승인을 받아 G 지정내용과 지형도면을 고시한 점, ③ 시·도지사가 개발계획을 수립함에 있어 도시철도역을 소유·운영하고 있는 지방공사와도 사전에 협의가 수반되는 점, ④ 이 사건 사업의 최초 제안자인 피고 B은 부산광역시장인 아닌 원고를 상대로 사업 제안을 하였던 점, ⑤ 부산광역시장인 고시한 이후 부산광역시장, 원고, 이 사건 컨소시엄 사이에 이 사건 사업의 개발협약서(안)이 작성된 점, ⑥ 부산광역시장은 2014. 10. 1. 원고의 사장을 수신자로 하여 '이 사건 사업의 우선협상대상자 지정권자인 원고는 이 사건 컨소시엄에게 사업준비를 마무리하여 사업추진에 임해줄 것을 독려하는 등 이 사건 사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 노력해 달라'는 내용의 공문을 발송한 점, ⑥ 위 피고들이 포함된 이 사건 컨소시엄 역시 이 사건 제안공고의 효력에 대한 문제제기 없이 이 사건 사업을 진행해 온 점, ⑦ 이 사건 사업에 적용되는 민간투자법은 행정청이 주체가 되어 광범위한 민간부문의 참여를 유도함으로써 국가재정에 의존하지 않고 국민경제발전 및 국민생활의 편익증진을 도모할 수 있는 사회기반시설을 건설·운영하는 것으로서 그 근본목적은 최종적 수혜자인 국민들의 편익을 증진하여 국민경제발전을 이루는 데에 있고, 민간부문의 참여를 유인하기 위한 제도적 장치는 그 자체가 목적이거나보다 수단적 의미가 큰 것인 점 등을 종합해 보면, 비록 권한 없는 원고가 이 사건 제안공고를 한 것으로 이 사건 제안공고에 절차상 하자가 있다고 하더라도 그와 같은 절차상 하자가 이 사건 사업에 관한 제안절차의 공공성과 공정성을 현저히 침해할 정도로 중대하다거나, 위 절차상 하자로 인하여 이 사건 제안공고를 무효로 하지 않으면 그 절차에 관하여 규정한 통합교통체계법의 취지 및 민간투자법상의 취지를 물각하는 결과가 된다고 보기 어려우므로, 위와 같은 절차상 하자가 있다는 이유로 이 사건 제안공고를 무효로 보기는 어렵다고 할 것이다.

라. 참가보증금 귀속사유의 발생 여부

원고는, 이 사건 컨소시엄이 부산광역시의 변경고시일로부터 3년 이내에 구체적인 개발실시계획의 승인을 신청하지 않아 이 사건 컨소시엄의 귀책사유로 인하여 이 사건 사업이 무산되었으므로, 이는 이 사건 사업제안 공모지침서 제6장 제1항 (5)호 5)목이 정한 '우선협상대상자의 귀책사유로 본 사업 협상이 결렬된 경우'에 해당하여 참가보증금 귀속사유가 발생하였다고 주장한다.

살피건대, 우선 이 사건 컨소시엄이 이 사건 변경고시가 있는 날부터 3년 내에

복합환승센터개발실시계획의 승인을 신청하지 않은 사실은 앞서 본 바와 같고, 갑 제15호증의 1의

기재에 의하면, 원고의 사업 추진 촉구에 대하여 이 사건 컨소시엄이 출자예정자 변경 및 재원조달 지연 등 내부사정으로 인하여 사업추진이 늦어지고 있다고 답변한 사실을 인정할 수 있다. 그러나 위 관련 법령 등과 갑 제 8, 10, 11, 13, 14 내지 19호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 보태어 보면 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 원고가 이 사건 컨소시엄을 우선협상대상자로 지정하고 이 사건 컨소시엄과 'G 개발사업을 위한 업무협약서'를 체결한 이후 부산 P구청장은 2011. 9. 2. 원고에 G 내에 P구청사 입주를 신청하였고, 이 사건 컨소시엄은 원고로부터 P구청사의 입주신청 검토요청을 받고 세부적인 입주요건에 대하여 관계기관과 협의하여 사업계획에 반영할 예정이라고 회신한 점, ② 당초 이 사건 컨소시엄이 사업제안서를 제출할 당시 시설배치계획에 대하여 공공시설의 시설면적 3,068.85㎡, 주차장 면적 2,587.98㎡, 전체공용면적 1,174.42㎡ 합계 6,831.24㎡였는데, P구청장은 청사 15,080㎡, 도서관 1,653㎡, 주차장 3,752㎡ 합계 20,485㎡ 규모의 입주를 신청하였고, 이 사건 지정고시 및 변경고시에서는 P구청사의 입주를 전제로 하여 공공업무시설이 포함된 유치업종 배치계획을 고시하였던 점, ③ P구청장은 2015. 12. 30. 이 사건 컨소시엄에 P구청사 입주에 관하여 원점에서 재검토 결정할 것이라는 통보를 하였고, 결국 2016. 9.경 P구청사 입주의사를 철회한 점, ④ 교통체계화법 제50조 제2항에 의하면 사업시행자가 복합환승센터개발실시계획을 수립할 때에는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 환승센터의 설계 및 배치 기준에 따라야 하는데, 이 사건 컨소시엄은 P구청사 입주계획 취소 통보 이후 2016.

11.경까지도 부산광역시장에 P구청사의 입주를 전제로 한 공공업무시설의 지정내용을 변경하여 고시하여 줄 것을 요청하였던 점 등에 비추어 보면, P구청사의 입주를 전제로 한 이 사건 변경고시의 업종 배치계획에 따라 복합환승센터개발실시계획을 수립하여야 하는 이 사건 컨소시엄으로서는, P구청사의 입주계획이 취소됨으로써 부산광역시장 및 원고와 협의하여 복합환승센터개발실시계획을 수립하였어야 하는데, 그러한 협의 중에 이 사건 변경고시일부터 3년의 기간이 경과한 점 등을 종합해 보면, P구청장의 구청사 입주의사의 철회도 이 사건 사업협상의 결렬에 상당한 영향을 미쳤다고 봄이 상당하다는 점에서, 앞서 본 인정사실만으로 이 사건 사업협상이 이 사건 컨소시엄의 귀책사유로 결렬되었음을 인정하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

따라서 이와 다른 전제에 선 원고의 위 피고들에 대한 청구는 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

6. 결론

그렇다면 원고의 피고들에 대한 청구를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장판사김윤영

판사김경수

판사김지영

별지