

건축허가처분취소등

[대법원 2005. 9. 30. 2003두12738]



【판시사항】

- [1] 수익적 행정행위를 취소할 수 있는 경우
- [2] 구 '공업배치 및 공장설립에 관한 법률'에 의하여 자동차정비업이 금지되는 지방산업단지 내에 자동차 정비공장의 건축허가를 받아 공장건축물의 기초공사를 완료하고 자동차정비업에 필요한 기자재를 공급받기로 하는 계약을 체결하였다고 하더라도, 위 건축허가를 취소하여야 할 공익상의 필요가 그 취소로 인하여 건축주가 입게 될 불이익을 정당화할 만큼 강하다는 이유로 위 건축허가 취소가 위법하지 않다고 한 사례

【참조조문】

- [1] 행정소송법 제1조
- [행정처분일반]
- [2] 행정소송법 제1조
- [행정처분일반]

【참조판례】

- [1] 대법원 1991. 5. 14. 선고 90누9780 판결(공1991, 1656), 대법원 1991. 8. 23. 선고 90누7760 판결(공1991, 2442), 대법원 1992. 4. 14. 선고 91누9251 판결(공1992, 1620), 대법원 1993. 8. 24. 선고 92누17723 판결(공1993하, 2636), 대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결(공2004하, 1530), 대법원 2005. 4. 29. 선고 2004두11954 판결

【전문】

【원고,피상고인】 주식회사 한성자동차 (소송대리인 법무법인 호남종합법률사무소 담당변호사 김성길 외 4인)

【피고,상고인】 전주시 덕진구청장

【원심판결】 광주고법 2003. 10. 2. 선고 2003누789 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

【이유】

1. 건축허가의 취소와 같은 수익적 행정행위의 취소에 있어서는, 그 취소로 인하여 개인의 기득의 권리 또는 이익을 침해하게 되므로 그 처분을 취소하여야 할 공익상의 필요와 그 취소로 인하여 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰 및 법률생활안정의 침해 등의 불이익을 비교·교량한 후 공익상의 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에는 취소할 수 있다(대법원 1991. 8. 23. 선고 90누7760 판결 등 참조).
2. 원심판결 이유와 원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거를 종합하여, 원고는 2001. 8. 20. 피고에게 전주제1지방산업단지 내 산업시설구역에 위치한 전주시 덕진구 팔복동 2가 333-1 토지(이하 '이 사건 토지

'라 한다) 지상에 자동차관련시설(정비공장) 용도의 건축물 1,357.77㎡를 증축하려고 한다는 취지의 건축(증축)허가 신청과 자동차관리법 제53조의 규정에 의하여 이 사건 토지에서 위 건축물을 증축하여 자동차종합정비업을 영위하려고 한다는 취지의 자동차관리사업등록 신청을 하였는데, 피고는 이 사건 토지가 전주제1지방산업단지 내 산업시설구역에 위치하고 있음을 알지 못한 채 원고에게, 2001. 8. 25.(원심의 2001. 9. 25.은 오기이다) 자동차관리사업 등록을 위한 시설등확보통보를 하고, 2001. 9. 18. 위 건축허가를 한 사실(위 건축허가와 시설등확보통보를 합하여 '이 사건 선행처분'이라 한다), 그 후 피고는 2001. 10. 25. 원고에게, 구 '공업배치 및 공장설립에 관한 법률'(2002. 2. 4. 법률 제6654호로 개정되기 전의 것, 이하 '공업배치법'이라 한다) 제33조 제3항에 근거한 지방산업단지 관리기본계획(2001. 5. 4. 전라북도 고시 제158호, 이하 '이 사건 관리기본계획'이라 한다)상 전주제1지방산업단지는 산업시설구역, 지원시설구역, 공공시설구역 등의 용도로 나뉘어 관리되고 있고, 그 중 산업시설구역에는 한국표준산업분류상 제조업, 지식산업시설, 정보통신산업시설, 물류시설, 벤처기업집적시설 등의 업종만이 입주할 수 있으며, 자동차정비업은 산업시설구역에는 물론 지원시설구역에도 입주할 수 없다고 정하고 있는데, 원고가 자동차정비업을 하려고 하는 이 사건 토지는 그 입주대상업종이 제조업 등으로 제한되고 있는 전주제1지방산업단지 내 산업시설구역에 위치하고 있으므로, 원고는 이 사건 토지에서 자동차정비업을 영위할 수 없다는 이유로 이 사건 선행처분을 모두 취소(이하 '이 사건 처분'이라 한다)한 사실, 그 사이 원고는 선행처분에 기하여 공장건축물의 건축공사를 시작하여 2001. 10. 25.까지 토공사 및 터파기공사 등 기초공사를 완료하고, 또 자동차정비업을 영위하기 위한 시설을 확보하려고 그에 필요한 기자재를 공급받기로 하는 계약을 체결하고 일부 자재를 공급받기도 한 사실 등을 인정한 다음, 공업배치법이 공업의 합리적 배치를 유도하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 공업입지 및 산업단지의 체계적 관리를 실현함으로써 지속적인 공업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있고, 이에 따라 조성된 전주제1지방산업단지는 산업용지난 해소와 공업화 촉진으로 지역경제 활성화를 도모하고 있다는 공익적 측면을 고려한다고 하더라도 이 사건 처분을 유지함으로써 인하여 초래되는 원고의 경제적 손실이 막대하므로 이 사건 처분을 취소함으로써 원고의 신뢰를 보호함이 상당하다는 이유로, 이 사건 처분의 취소를 구하는 원고의 청구를 인용한 제1심판결을 유지하였다.

3. 그러나 원심의 위와 같은 판단은 수긍하기 어렵다.

원고는 원심 판시와 같이 이 사건 선행처분에 기하여 공장건축물의 건축에 착수하여 기초공사를 완료하고, 자동차정비업에 필요한 기자재를 공급받기로 하는 계약을 체결하는 등으로 자동차정비업을 하기 위하여 적지 않은 비용과 노력을 투자하였다가 이 사건 처분으로 인하여 상당한 불이익을 입게 된다고 할 것이지만, 공업배치법은 공업의 합리적 배치를 유도하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 공업입지 및 산업단지의 체계적 관리를 실현함으로써 지속적인 공업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있고, 전주제1지방산업단지는 공업배치법에 따라 산업용지난 해소와 공업화 촉진으로 지역경제 활성화를 도모하기 위하여 조성된 점, 원고가 전주제1지방산업단지 내 산업시설구역에 위치한 이 사건 토지에 자동차관련시설(정비공장) 용도의 건축물을 건축하여 자동차정비업을 영위하기 위하여는, 건축법에 의한 건축허가와 자동차관리법에 의한 자동차관리사업등록은 물론 공업배치법에 의하여 위 산업단지의 관리기관인 전주시와 입주계약을 체결하여야 하는데, 공업배치법 제33조 제1항에 의하여 관리권자인 전라북도 도지사가 수립하여 고시한 이 사건 관리기본계획이 산업시설구역, 지원시설구역, 공공시설구역으로 나뉘어 관리되고 있는 전주제1지방산업단지의 산업시설구역에는 한국표준

산업분류상 제조업, 지식산업시설, 정보통신산업시설, 물류시설, 벤처기업집적시설 등의 업종만이 입주할 수 있고, 개인서비스업종인 자동차정비업은 산업시설구역에는 물론 지원시설구역에도 입주할 수 없다고 규정하고 있는 이상, 이 사건 토지에서 자동차정비업을 영위하기 위한 입주계약을 체결하는 것은 불가능한 점, 위와 같이 이 사건 토지에서 궁극적으로 자동차정비업을 영위할 수 없다면, 자동차정비업을 영위하기 위하여 요구되는 여러 가지 요건 중 하나에 불과한 이 사건 선행처분에 대하여 신뢰보호의 원칙을 적용하더라도 이는 무의미할 뿐만 아니라, 오히려 원고의 손해를 가중시킬 수 있는 점 등에 비추어 보면, 위와 같이 지방산업단지의 입주대상업종 및 입주기업체의 자격을 제한하여 산업단지를 체계적으로 관리하는 등의 공익상의 필요는 원고가 선행처분을 적법한 것으로 믿은 데 따른 신뢰이익이나 이 사건 처분으로 인하여 원고가 입게 될 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 해당한다고 보아야 할 것이고, 따라서 피고의 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙에 반하여 위법하다고는 볼 수 없다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 원심은 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙에 반한 것으로서 위법하다고 판단하고 말았으니, 이러한 원심의 판단에는 신뢰보호의 원칙에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

이 점을 지적하는 상고는 이유 있다.

4. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 배기원(재판장) 유지담 이강국 김용담(주심)