

입주변경계약취소처분등취소

[수원지방법원 2014. 4. 30. 2013구합1424]



【전문】

【원 고】

【피 고】 사단법인 성남산업단지관리공단 외 1인 (소송대리인 법무법인 새길 담당변호사 이헌제)

【변론종결】2014. 3. 5.

【주문】

]

1. 이 사건 주위적 청구 중 피고 사단법인 성남산업단지관리공단이 2013. 1. 2. 원고들에 대하여 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소처분의 취소 청구 부분을 각하한다.
2. 피고 사단법인 성남산업단지관리공단이 2012. 7. 26. 원고들에 대하여 한 2012. 1. 10.자 입주변경계약 취소처분을 취소한다.
3. 피고 성남시장이 2012. 8. 8. 원고들에 대하여 한 건축허가 불허가 처분을 취소한다.
4. 이 사건 예비적 청구 중 피고 사단법인 성남산업단지관리공단이 2013. 1. 2.에 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소처분의 무효확인 청구 부분을 기각한다.
5. 소송비용 중 원고들과 피고 성남산업단지관리공단 사이에 생긴 부분 중 1/4은 원고들이, 나머지는 피고 성남산업단지관리공단이 각 부담하고, 원고들과 피고 성남시장 사이에 생긴 부분은 피고 성남시장이 부담한다.

【청구취지】 주위적 청구취지 : 주문 제2, 3항 및 피고 사단법인 성남산업단지관리공단(이하 '피고 관리공단'이라고 한다)이 2013. 1. 2. 원고들에 대하여 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소처분을 취소한다. 예비적 청구취지 : 피고 관리공단이 2012. 7. 26. 원고들에 대하여 한 2012. 1. 10.자 입주변경계약 취소처분 및 2013. 1. 2. 원고들에 대하여 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소처분은 각 무효임을 확인한다.

【청구취지】 주위적 청구취지 : 주문 제2, 3항 및 피고 사단법인 성남산업단지관리공단(이하 '피고 관리공단'이라고 한다)이 2013. 1. 2. 원고들에 대하여 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소처분을 취소한다. 예비적 청구취지 : 피고 관리공단이 2012. 7. 26. 원고들에 대하여 한 2012. 1. 10.자 입주변경계약 취소처분 및 2013. 1. 2. 원고들에 대하여 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소처분은 각 무효임을 확인한다.

【이유】

】1. 처분의 경위 등

가. 당사자들의 지위

피고 성남시장은 성남일반산업단지(이하 '이 사건 단지'라 한다)의 관리권자인 경기도지사로부터 위 산업단지 관리 업무 및 관리공단의 설립인가 사무 등을 위임받은 지방자치단체의 장이고, 피고 관리공단은 산업단지의 개발 및 관리와 기업체의 산업활동 지원을 위해 설립된 법인으로서 위 관리권자인 경기도지사로부터 위 산업단지의 관리업무를 위탁받아 위 단지를 관리하고 있다.

나. 입주계약의 체결 등

- 1) 원고들은 2010. 11. 25. 소외 궁실식품 주식회사(이하 '궁실식품'이라 한다)로부터 이 사건 단지 내에 위치한 성남시 중원구 (주소 생략) 소재 대지 및 지상 단층공장을 대금 27억 1,000만 원에 매수하고, 2011. 1. 11. 소유권이전등기를 경료하였다.
- 2) 원고들은 2011. 1. 19. 피고 관리공단과 사이에 성남시 중원구 (주소 생략) 부지면적 1,397㎡, 건축면적 1,834.90㎡, 제조시설 면적 1,282.20㎡ 규모의 공장(이하 '이 사건 공장'이라 한다)에서 '○○○○'라는 업체명으로 한과를 주생산물로 하여 '코코아제품 및 과자료 제조업'을 영위하는 내용의 입주계약(이하 '이 사건 입주계약'이라 한다)을 체결하였고, 2011. 1. 27. 공장설립완료 신고를 하였다.

다.

입주변경계약의 체결 등

- 1) 원고들은 2012. 1.경 위와 동일한 부지에 건축면적 6,909.32㎡, 제조시설 면적 3,763.52㎡, 부대시설 면적 3,145.80㎡ 규모의 지식산업센터(이하 '이 사건 지식산업센터'라 한다)를 설립하여 업체명을 '△△△△△'로 바꾸고, 업종을 '기타 부동산 개발 및 공급업'으로 변경하겠다는 내용의 입주계약변경신청을 하면서, 그 구체적인 내용이 담긴 사업계획서를 피고 관리공단에 제출하였다.
- 2) 피고 관리공단은 위 사업계획서 등을 검토한 후 2012. 1. 10. 원고들과 사이에 위 신청내용과 같은 입주변경계약(이하 '이 사건 입주변경계약'이라 한다) 및 지식산업센터 설립계약(대지면적 1,379㎡, 연면적 6,909.32㎡, 지하2층/지상 7층, 입주업체수: 공장 36개)을 체결하였고, 피고 관리공단은 같은 날 원고들에게 주 유치업종을 도금업(유치업체 36개)으로 하는 지식산업센터 설립을 승인하였다.

라. 입주변경계약의 취소 및 건축허가불허가처분

- 1) 피고 성남시장은 2012. 6. 25. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제14조 제3항을 근거로 피고 관리공단에게 이 사건 입주변경계약의 취소를 지시하였다.
- 2) 이에 피고 관리공단은 2012. 7. 26. 원고들에게 다음과 같은 이유로 이 사건 입주변경계약을 취소하였다.
「성남산업단지 관리기본계획에서는 “경쟁력이 약화된 경공업 중심의 단지를 첨단산업(연구개발, 지식정보통신 등의 벤처기업) 단지로 재배치될 수 있도록 유도”하고 “환경오염 및 공해업소 이전을 유도”하며 입주대상 업종 중 “다만, 인근업체 및 민원 발생이 우려되는 경우 입주제한”을 한다고 고시하였음. 원고들이 위 산업단지관리기본계획의 기본방향에 위배되고 다수의 민원을 유발시켜 성남시 공문을 통해 입주변경계약 취소를 명받은바, 이에 피고 관리공단과 체결한 이 사건 입주변경계약을 취소 처분함.」
- 3) 한편, 원고들은 2012. 6. 5. 피고 성남시장에게 이 사건 지식산업센터 건축허가 신청을 하였으나, 피고 성남시장은 피고 관리공단으로부터 이 사건 입주변경계약이 취소되었음을 통보받고 나서 2012. 8. 8. 위 지식산업센터에 대한 건축허가를 불허하였다(이하 '이 사건 건축불허가 처분'이라 한다).

마. 입주계약의 취소

한편, 피고 관리공단은 2013. 1. 2. "제조업을 영위할 자만이 (공장)취득이 가능함에도 불구하고 원고들은 제조업을 영위한다고 허위신고로 피고 관리공단을 기망하고 입주계약을 체결하였으며, 공장설립완료신고에 따른 현지실태조사 시에는 임차인의 시설·인력을 자신들의 시설인양 제조업 영위에 대한 허위 실태조사를 받았음"을 이유로 하여 이 사건 입주계약을 취소하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 5, 7, 8, 11, 13, 18호증, 을 제4호증(가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 주위적 청구 중 이 사건 입주계약 및 입주변경계약 취소의 취소청구 부분의 적법 여부에 관한 판단

가. 피고 관리공단의 본안전 항변에 관한 판단

1) 피고 관리공단의 주장

이 사건 입주계약 및 입주변경계약에 관한 피고 관리공단의 승인 및 취소 행위는 피고 관리공단이 사경제주체로서 체결한 계약에 부수된 행위에 해당하는 것으로 공권력을 가진 우월적 지위에서 행하는 행정처분이라 할 수 없어 행정소송의 대상이 될 수 없으므로, 원고들의 이 부분 주위적 청구는 부적법하다.

2) 판단

항고소송의 대상이 되는 행정처분은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말하는바(행정소송법 제2조 제1항 제1호), 행정청의 어떠한 행위가 고권적인 지위에서 행해졌는지 여부는 일률적으로 정하기는 어렵고, 그 행위의 근거법령, 목적, 방법, 내용, 분쟁해결에 관한 특별규정의 존재 여부 등을 종합적으로 검토하여 결정하여야 한다.

특히 그 행위가 일단 행하여지면 비록 그 행위에 하자가 있다 하더라도 권한 있는 기관(취소권 있는 행정기관 내지 수소법원)에 의해 취소되기 전까지는 일단 유효한 것으로 통용되고(공정력), 이에 따라 상대방이 행정법상 의무를 이행하지 아니할 경우에 행정청이 직접 실력(대집행, 이행강제금, 강제징수, 행정벌 등)을 행사하여 행정행위에 따른 의무의 이행을 실현하게 할 수 있는 힘(자력집행력)이 인정되는지 여부가 중요한 표지가 된다.

살피건대, 구 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '산집법'이라 한다) 제1조는 지속적인 산업발전 및 균형있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 삼고 있고, 산집법 제13조 제1항은 일정 규모 이상 공장의 신설·증설 또는 업종변경을 하고자 하는 자는 시장, 군수 또는 구청장의 승인을 받아야 하도록 규정하면서, 위 승인과정에서 건축관련 규제를 포함한 각종 공법상 인·허가절차를 간소화하고, 건축법상의 사용승인을 함에 있어서도 각종 공법상의 인·허가절차를 간소화하는 등 각종 공법상의 인·허가절차를 간소화하거나 인·허가 등을 받은 것으로 의제하고 있는데, 산집법 제13조 제2항 제2호는 같은 법 제38조 제1항 본문 및 제2항에 따른 입주계약 및 변경계약을 체결한 경우에는 같은 법 제13조 제1항에 의한 공장의 신설, 증설 또는 업종변경의 승인을 얻은 것으로 의제하고 있다.

산업단지에서 제조업이나 제조업 외의 사업을 영위하거나 산업단지 내 산업시설구역에서 산업용지 및 공장 등의 임대 사업을 하기 위해서는 관리기관과 입주계약을 체결하여야 하고(산집법 제38조 제1, 3항, 제38조의2), 이와 같이 관리기관이 입주계약을 체결하고자 하는 때에는 산집법, 산집법 시행령 기타 관련법령 및 당해 산업단지의 관리기본 계획에 적합하여야 하며(산집법 시행령 제48조의2 제4항), 입주기업체 등이 입주계약사항 중 지식경제부령이 정하는 사항을 변경하고자 할 때에는 새로이 변경계약을 체결하여야 하고(산집법 제38조 제2항), 입주기업체 또는 지원기관이 입주계약을 위반하는 등의 사유로 관리기관이 입주계약을 해지하고자 하는 경우에는 먼저 그 시정을 명하

여야 할 뿐만 아니라, 계약당사자의 의견을 들어야 하며(산집법 제42조 1항), 특히 입주계약을 체결하지 않고 제조업 또는 그 외의 사업을 영위하는 자 또는 계약해지 후에도 사업을 계속 영위하는 자에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 1천500만 원 이하의 벌금에(산집법 제52조 제2항 제5호 및 제6호), 입주계약사항이 일부 변경되었음에도 변경계약을 체결하지 아니하고 제조업 또는 그 외의 사업을 영위하는 자에 대하여는 1천500만 원 이하의 벌금에 각 처하도록 규정하고 있고(산집법 제53조 제4호), 계약해지 후 소정의 기간 내에 산업용지 또는 공장 등을 양도하지 아니한 자에 대하여는 500만 원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다.

위와 같은 법령의 규정에 의하여 인정되는 산집법의 공익적인 목적과 내용, 특히 피고 관리공단과 입주계약을 체결하면 공장설립승인을 얻은 것으로 봄에 따라 입주계약의 체결이 곧 공장설립승인과 다름없는 점, 입주계약의 내용이 관련법령 및 당해 산업단지의 관리기본계획에 적합하여야 하는 점, 입주계약이나 변경계약 없이 제조업이나 그 밖의 사업을 영위하거나 계약해지 후 사업을 계속하거나 소정의 기간 내에 공장 등을 양도하지 아니하는 경우에는 형사적인 처벌 또는 과태료를 받게 됨으로써 입주계약체결의무나 입주계약의 해지로 인한 즉시 사업중지, 공장 등의 양도의무가 강제되는 점, 이처럼 입주계약 해지로 인한 즉시 사업중지, 공장 등의 양도의무에 대해 비록 피고 관리공단이 대집행하거나 이행강제금을 부과하는 방식을 통하여 직접적으로 강제할 수는 없지만 행정벌이라는 의무위반행위에 대한 제재를 통해 간접적으로 강제할 수 있는 점 등에 비추어 볼 때, 피고 관리공단이 원고들과 사이에 체결한 이 사건 입주계약 및 입주변경계약은 대등한 당사자와 사이에서 체결하는 사법상의 계약 또는 공법상 계약이 아니라, 산집법의 위와 같은 공익목적 실현하기 위하여 경기도지사로부터 이 사건 단지의 관리업무를 위탁받은 피고 관리공단이 관리기관으로서의 관리권한에 기하여 행사하는 행정행위로서의 성질을 가진 것이라 할 것이다. 따라서 피고 관리공단이 이 사건 입주계약 및 입주변경계약을 각 취소한 행위 역시 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라 할 것이므로(이하 피고 관리공단의 2012. 7. 26.자 이 사건 입주변경계약 취소처분을 '이 사건 제1처분', 2013. 1. 2.자 이 사건 입주계약 취소처분을 '이 사건 제2처분'이라 한다), 피고 관리공단의 이 부분 본안전 항변은 이유 없다.

나. 이 사건 제2처분 취소청구의 적법 여부

직권으로 이 사건 주위적 청구 중 이 사건 제2처분 취소청구 부분의 적법 여부에 관하여 본다.

산집법 제13조 제2항 제2호, 제38조 제2항, 같은 법 시행규칙 제35조에 의하면, 입주기업체가 입주계약사항 중 회사명 또는 대표자 성명, 업종 또는 사업내용, 부지면적, 건축면적을 변경하려는 경우에는 새로 변경계약을 체결하여야 하고, 새로운 변경계약을 체결하면 그 변경된 내용에 따른 공장설립 등의 승인을 받은 것으로 의제되는데, 이러한 산집법 관련 규정의 내용을 비롯하여 입주계약과 입주변경계약의 형식 및 취지 등에 비추어 보면, 당초 입주계약의 경미한 사항을 변경하는 경우와 달리 입주계약의 주요 부분을 실질적으로 변경하는 내용으로 별개의 입주변경계약을 체결하는 경우에는, 당초 입주계약은 달리 특별한 사정이 없는 한 효력을 상실한다고 봄이 상당하다.

이 사건에 관하여 보건대, 앞서 본 바와 같이 이 사건 입주변경계약은 계약의 주요 부분인 업체명, 업종, 건축면적, 제조시설 면적 등이 입주계약과 실질적으로 다른 별개의 새로운 계약이라 할 것인바, 원고들과 피고 관리공단 사이에 이 사건 입주계약을 대체하는 이 사건 입주변경계약이 체결됨으로써 당초의 이 사건 입주계약은 그 효력을 상실하였

다 할 것이고, 아래에서 보는 바와 이 사건 제1처분이 위법하여 이를 취소하는 이상 이 사건 입주변경계약이 유효하게 유지되어 이 사건 입주계약의 효력 상실 상태에도 아무런 변화가 없다고 할 것이다.

따라서 이미 효력을 상실한 이 사건 입주계약을 취소한 피고 관리공단의 이 사건 제2처분의 취소를 구하는 이 부분 청구는 소의 이익이 없어 부적법하다.

3. 관계 법령

별지 기재와 같다.

4. 이 사건 제1처분의 적법 여부

가. 원고들의 주장

원고들은 이 사건 제1처분에는 아래와 같이 처분사유가 없거나 재량권 일탈 남용의 위법이 있다고 주장하며, 주위적으로 그 취소를 구하고, 예비적으로 위 처분의 처분성이 부인되는 경우 당사자소송으로서의 무효확인을 구한다.

① 원고들이 입주변경계약을 체결하고 공장설립승인을 받은 업종은 부동산개발 및 공급업이고, 주 유치업종이 도금업이기는 하나 이 또한 '환경오염 및 공해업소'에 해당하지 아니하므로 이 사건 단지 관리기본계획상의 추진방향에 반한다고 할 수 없다.

② 이 사건 단지 관리기본계획상의 입주대상 업종과 관련하여 '인근 업체 및 민원 발생의 우려로 입주를 제한할 수 있는 경우'는 폐기물 처리시설의 경우에만 해당하므로, 원고들의 주 유치업종인 도금업은 위 제한대상 업종이 아니고, 실체가 불분명한 민원 유발의 사정만으로 이미 승인된 이 사건 입주변경계약을 취소할 수는 없다.

③ 피고 관리공단이 2012. 1. 4. 원고로부터 제출받은 지식산업센터설립승인신청서를 2012. 1. 31.경 피고 성남시장에게 송부한 후 피고 성남시장으로부터 20일이 경과하도록 아무런 통보가 없어 산집법 제7조의2 및 제13조에 따라 피고 성남시장의 승인을 받은 것으로 간주되었으므로, 이 사건 제1처분은 위 법률 규정을 위반한 것이다.

④ 현재 이 사건 단지 내에는 다른 도금업체, 석유화학 업체 등이 입주하여 가동 중이므로 이 사건 제1처분은 형평의 원칙에 반한다.

⑤ 수익적 행정행위인 이 사건 입주변경계약을 관리기본계획상의 단순한 추진사항에 불과한 사정 등을 이유로 사후적으로 취소하는 것은 신뢰보호원칙에 위배된다.

나. 이 사건 제1처분의 적법 여부에 관한 판단

1) 처분사유의 존재 여부 (①, ② 주장에 관한 판단)

가) ① 주장 부분

지식산업센터란 동일 건축물에 제조업, 지식산업 및 정보통신산업을 영위하는 자와 지원시설이 복합적으로 입주할 수 있는 다층형 집합건축물을 말하는데, 원고들의 이 사건 입주변경계약 체결의 목적은 지상 7층, 지하 2층, 건축면적 6,909.32㎡ 규모의 지식산업센터를 설립하여 도금업체를 유치하고자 하는 것이므로, 이 사건 입주변경계약이 이 사건 단지 관리기본계획에 위배되지는 여부를 검토함에 있어서 원고들의 입주업종은 기타 부동산 개발 및 공급업이 아니라 도금업으로 봄이 타당하다.

갑 제4호증의 1의 기재에 의하면, 이 사건 단지 관리기본계획은 '환경오염 및 공해업소 이전 유도'를 그 추진방향으로 삼고 있는 사실이 인정되는바, 일반적으로 도금 공정에서 발생하는 것으로 알려진 크롬, 니켈, 시안화수소 등은 대기환경보전법상 특정유해물질로 같은 법 시행규칙에서 금속표면처리시설로서의 도금시설을 대기오염배출시설로 분류하고 있고(대기환경보전법 시행규칙 제4조 별표 2, 제5조 별표3), 도금 공정 중에 발생하는 폐수에는 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률상 특정수질유해물질인 시안, 수질오염물질인 질소, 아연, 니켈, 크롬 등이 들어 있어 같은 법 시행규칙은 도금시설을 폐수배출시설로 분류하고 있는 점(수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙 제4조 별표 3, 제6조 별표 4) 등을 고려하면, 원고들이 설립하고자 하는 이 사건 지식산업센터의 주 유치업종인 도금업은 이 사건 단지 관리기본계획의 추진방향에서 이전을 유도하고자 하는 '환경오염 및 공해업소'에 해당한다고 봄이 상당하므로, 위 지식산업센터 설립을 위한 이 사건 입주변경계약은 위 관리기본계획이 정한 추진방향에 맞지 않는 것으로 보인다.

따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

나) ② 주장 부분

을 제3호증의 1 내지 3, 을 제18호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 단지의 개정 전 관리기본계획(경기도 고시 제2000-265호)은 입주업종을 한국표준산업분류상 제조업으로 한정하면서도 민원발생이 우려되는 경우에 입주를 제한할 수 있다고 규정하고 있었던 점, 이 사건 단지 관리기본계획의 연혁상 민원발생을 우려한 입주제한의 단서 규정이 마련된 이후에 폐기물 처리시설업이 입주업종에 뒤늦게 추가된 점 등이 인정되는바, 이러한 사정을 포함한 위 단서의 연혁과 문언의 형식 등에 비추어 보면, 위 단서는 현재 이 사건 단지 관리기본계획의 입주업종인 한국표준산업분류상 전 제조업, 창고보관업 등 물류관련업, 폐기물 처리시설업 모두에 적용되는 것으로 해석함이 타당하다.

그러나 앞서 본 바와 같이 관리기관이 산업단지 안에 입주하려는 사업자와 체결하는 입주계약은 관리기관으로서의 권한에 의하여 행사하는 행정행위로서의 성질을 가지는 것이어서 그 기본적인 지침이 되는 산업단지 관리기본계획은 법령에 준하여 명확하게 규정되어야 하는데, 이 사건 단지 관리기본계획 중 위 '인근업체 및 민원 발생이 우려되는 경우 입주제한'이라는 부분은 그 개념이 포괄적이고 그 구체적 내용이나 규모 등 판단기준이 명확하지 아니하여 법적안정성과 예측가능성을 확보할 수 없고 관리기관 등의 자의적 해석에 따른 집행이 가능하여 명확성의 원칙에 반하는 것으로서 무효라 할 것이다.

따라서 이 사건 단지 관리기본계획 중 위 단서 규정을 적용하여 이 사건 입주변경계약을 취소할 수는 없다 할 것이므로, 이를 지적하는 원고들의 이 부분 주장은 이유 있다.

2) 산집법 제7조의2 및 제13조 위반 여부 (③ 주장에 관한 판단)

산집법 제7조의2 및 제13조, 산집법 시행령 제11조의2에 의하면, 공장설립에 관한 업무의 처리 및 대행, 각종 공장설립 지원업무의 수행을 위하여 공단 내에 공단 소속 임직원 중 공장정보관리, 운영, 공장설립 등에 관하여 상당한 지식과 경험이 있는 사람으로 구성된 공장설립지원센터를 설치하고, 공장을 설립하려는 자로부터 그 업무의 대행을 의뢰받은 지원센터의 장은 시장 등에게 그 서류를 이송하여 처리하며, 시장 등이 위 지원센터의 장으로부터 공장설립 등에 관한 서류를 송부받은 때로부터 20일 이내에 승인 여부 또는 지연 사유 등을 위 지원센터의 장에게 통보하지 아니하면 위 기한의 다음날에 승인한 것으로 간주하는바, 원고들은 피고 관리공단에 공장설립관련 서류를 직접 제출하였을 뿐 공장설립지원센터에 그 업무 대행을 의뢰한 것이 아니므로, 위와 같은 업무 대행 의뢰를 전제로 한 원고들의 이 부분 주장은 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

3) 형평의 원칙 위반 여부 (④ 주장에 관한 판단)

앞서 든 증거들에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 단지 내의 포스테크노 지식산업센터에 2003년경부터 약 19개의 도금업체가 입주 중이고, 다수의 석유화학업체와 세탁 관련 업체들이 입주하여 가동 중인 사실은 인정되나, 위 도금업체들은 그 입주시기, 규모 등에서 원고들이 설립하고자 하는 공장과 상당한 차이가 있는 것으로 보이고, 석유화학업체와 세탁 관련 업체들의 경우 원고들과 그 업종 자체에 차이가 있으므로, 위와 같은 사례와 단순 비교하여 원고들에 대한 이 사건 제1처분이 위법하다고 단정할 수는 없다.

따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

4) 신뢰보호원칙 위반 여부 (⑤ 주장에 관한 판단)

가) 일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, ① 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, ② 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, ③ 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, ④ 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, ⑤ 위 견해표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 한다(대법원 2001. 9. 28. 선고 2000두8684 판결 등 참조).

나) 앞서 인정한 사실 및 위에서 든 증거들과 갑 제6, 28호증, 을 제8, 14, 15호증(가지번호 포함)의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 원고들은 도금업을 주 유치업종으로 하는 지식산업센터를 신축하여 도금업체에게 분양 및 임대하기 위한 것임을 내용으로 하는 입주계약변경 신청을 하였고, 피고 관리공단은 이를 받아들여 2012. 1. 10. 이 사건 입주변경계약을 체결한 사실, 피고 성남시장은 2012. 4. 4. 도금업종 설립승인 관련 진정민원을 제기한 165인에게 '도금업종은 이 사건 단지 기본관리계획에 따른 입주제한업종이 아니고, 지식산업센터 설립 승인에 하자가 없으며, 도금업은 금속, 전자표면처리 등과 관련한 필수공정으로서 고부가가치 창출 업종으로 재평가되고 있으며, 기 운영중인 업체 또한 환경오염방지시설의 첨단화로 관리되고 있다'는 등의 내용으로 민원회신을 하였고, 같은 날 피

고 관리공단에게 위와 같은 민원회신의 내용을 알리면서, 이 사건 지식산업센터 설립을 제한할 이유가 없으나 민원 발생에 대해서는 향후 진정한, 원고들, 환경 관련 외부 전문가 등이 공동 참여하는 청문회를 개최하여 의견을 좁히도록 하라는 내용의 협조 공문을 발송한 사실, 이후 피고 성남시장은 2012. 4. 25. 공청회를 개최하였으나 민원인들의 불참 등으로 회의를 개최하지 못한 사실, 피고들의 위와 같은 견해표명을 신뢰한 원고들은 당초 투입한 이 사건 공장 부지 및 건물 매입비용 약 27억 원의 금융비용 등을 계속 부담하면서 추가적인 건축설계용역비 등을 들여 이 사건 지식산업센터 설립을 위한 설계를 완료하고, 2012. 6. 5. 피고 성남시장에게 △△△△△ 지식산업센터 건축허가를 신청한 사실, 그런데 피고 성남시장은 민원 등이 계속되자 기존 입장을 번복하여 2012. 6. 25. 피고 관리공단에 이 사건 입주변경계약의 취소 및 사전 의견제출을 지시한 사실, 피고 관리공단은 피고 성남시장의 위와 같은 취소 지시에 대하여 2012. 7. 4. 도금업이 환경오염 및 공해업종이라는 규정이 없고, 이미 이 사건 단지 내에 도금업이 입주해 있으며, 민원발생을 이유로 입주를 제한할 수 있는 경우에 해당되지 아니하고, 달리 이 사건 입주변경계약이 관리기본계획에 위배되지 아니하므로 사무처리가 위법·부당하지 않다는 취지의 의견을 제출한 사실, 그러나 피고 성남시장이 취소 입장을 고수하자 피고 관리공단은 2012. 7. 26. 태도를 바꿔 이 사건 입주변경계약을 취소하는 이 사건 제1처분을 한 사실이 인정된다.

위 인정사실에 의하면, 이 사건 제1처분과 관련하여 신뢰보호 원칙이 적용되기 위한 위 요건들 중 ②, ⑤ 요건을 제외한 나머지 요건들은 충족된 것으로 보이므로, 아래에서는 ②, ⑤ 요건에 대하여 각 살펴본다.

다) 원고들의 신뢰에 대한 보호 필요성

② 요건과 관련하여 피고들은, 원고들이 제조업을 영위할 생각이 없으면서 허위로 제조업을 영위한다고 속여 피고 관리공단과 입주계약을 체결하고 공실식품의 제조시설을 자신들의 제조시설인양 피고 관리공단을 기망하여 공장설립완료신고를 하고 공장등록을 받았던 것이어서, 당초 원고들의 이 사건 입주계약이 해지의 대상임에도 원고들이 이를 숨긴 채 이 사건 입주변경계약을 체결하였으므로, 원고들의 신뢰는 보호할 가치가 없다고 주장한다.

살피건대, 갑 제18, 25호증, 을 제4 내지 7호증(가지번호 포함)의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 원고들이 2010. 11. 25. 공실식품으로부터 이 사건 공장을 매수하고, 같은 날 다시 공실식품과 사이에 위 공장에 대한 임대차계약을 체결한 사실, 2011. 1. 6. 원고들이 '○○○○'로 사업자등록을 하였으나 위 공장에서는 공실식품이 계속 한과제조업을 하고 있었던 사실, 원고들은 2011. 1. 19. 피고 공단과 입주계약을 체결하였고, 2011. 1. 27. 위 공장에서 '코코아 제품 및 과자류 제조업'을 하는 것으로 공장설립완료신고를 한 사실, 그런데 2011. 1. 31. 원고들에 대한 피고 관리공단의 실태 조사 당시 위 공장에서 실제 영업 중이었던 것은 공실식품이었던 사실, 원고들은 2011. 1. 27. ○○○○의 업종을 부동산 임대업으로 사업자등록 변경 신고를 한 사실은 인정된다.

그러나 한편, 갑 제19, 25, 27호증의 각 기재에 의하면, 이 사건 공장 매매 당시 공실식품이 자금난 등으로 이전할 공장을 구하지 못해 이 사건 공장에 대한 임대차계약을 요청하였고, 이에 원고들은 당초 공실식품과 4개월의 단기간 임대차계약을 체결하였던 사실, 원고들이 2011. 1. 6. 공실식품과 대리점계약을 체결한 사실 또한 인정되는바, 앞서 본 사실만으로 당초 원고들이 제조업을 할 의사는 없이 임대사업을 할 목적으로 공실식품의 공장을 매입하였음에도 피고 관리공단을 기망하여 이 사건 입주계약을 체결하였다고 단정하기에 부족하고, 설령 이 사건 입주계약의 체결

및 이행에 원고들의 일부 기망행위가 있었다고 하더라도 피고 관리공단이 이후 별개의 이 사건 지식산업센터 사업 계획서 및 입주변경계약 신청을 받아 검토한 뒤 이 사건 입주계약을 대체하는 새로운 이 사건 입주변경계약을 체결한 이상 이 사건 입주변경계약에 대한 원고들의 신뢰에 보호가치가 없다고 볼 수는 없다.

따라서 피고들의 위 주장은 이유 없다.

라) 공익의 현저한 침해 유무

앞서 본 ⑤ 요건에 관하여 살피건대, 앞서 든 증거들 및 을 제9호증의 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 2003년경부터 이 사건 단지 내에서 기운영중인 도금업체 등은 환경오염방지시설의 첨단화로 관리되고 있고, 위 입주업체와 관련하여 특별히 환경오염이나 공해 관련 민원 등이 제기되거나 해당 업체의 이전 시도 등도 없었던 것으로 보이는 점, 원고들은 이 사건 입주변경계약을 위한 사업계획서에서 20여억 원을 들여 폐수처리시설 및 정화조, 배출대기처리시설 및 공해방지 시설계획을 구체적으로 제시한 점, 원고들이 제시한 시설을 비롯한 첨단공해방지시설 등의 설치 및 철저한 사전, 사후 관리, 이 사건 지식산업센터에 입주하려는 개별 도금업체와의 입주계약 등을 통한 통제 등을 통해 피고들이 우려하는 환경오염 및 공해발생 등의 문제는 상당 부분 예방 또는 해결될 수 있을 것으로 보이는 점 등이 인정되는바, 이러한 사정에 비추어 보면, 산집법이 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있고, 단지 내 기존 환경오염 및 공해업소를 이전함과 더불어 환경오염의 원인이 될 수 있는 업체의 입주를 막아야 한다는 공익적 측면을 고려한다고 하더라도, 이 사건 입주변경계약과 이 사건 지식산업센터의 설립으로 공익 또는 인근 주민 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 보기 어려우므로, 이 사건 제1처분은 신뢰보호원칙을 위반하여 위법하다 할 것이다.

다.

소결론

따라서 이 사건 제1처분은 '민원 유발'을 정당한 처분사유로 인정하기 어렵고, 일부 처분사유가 인정된다 하더라도 신뢰 보호 원칙에 위반되어 위법하므로 이를 취소함이 마땅하다.

이와 같이 이 사건 제1처분의 처분성을 인정하면서 이를 위법하다는 이유로 취소하는 이상, 이 사건 예비적 청구 중 이와 전제를 달리하여 이 사건 제1처분의 무효 확인을 구하는 부분은 더 나아가 살피지 아니한다.

5. 피고 성남시장의 건축불허가처분의 적법 여부

앞서 인정한 사실 및 갑 제2호증의 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고 성남시장은 피고 관리공단으로부터 원고들에 대하여 이 사건 제1처분이 있었다는 내용을 통보받고 난 후 2012. 8. 8. 이 사건 입주변경계약의 취소로 인해 건축허가가 불가하다며 원고들에게 이 사건 건축불허가 처분을 한 사실이 인정된다.

앞서 본 바와 같이 이 사건 제1처분이 위법하여 취소를 면할 수 없는 이상, 이에 기초한 이 사건 건축불허가 처분 또한 위법하므로 취소되어야 할 것이다.

따라서 원고들의 이 부분 주장도 이유 있다.

6. 이 사건 예비적 청구 중 이 사건 제2처분의 무효확인 청구에 관한 판단

원고들은 이 사건 제2처분이 행정처분이 아니라고 하더라도 이 사건 입주계약에 의한 권리관계는 공법상의 법률관계에 해당한다고 주장하며, 예비적으로 피고 관리공단이 2013. 1. 2. 원고들에 대하여 한 2011. 1. 21.자 입주계약 취소의 무효확인을 구한다.

그러나 앞서 인정한 바와 같이 이 사건 제2처분은 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하므로, 이와 다른 전제에
선 이 부분 예비적 청구는 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

7. 결 론

그렇다면, 원고들의 이 사건 주위적 청구 중 이 사건 제2처분의 취소 청구는 부적법하여 이를 각하하고, 나머지 주위적
청구는 모두 이유 있으므로 이를 각 인용하며, 피고 관리공단에 대한 이 사건 예비적 청구 중 이 사건 제2처분의 무
효확인 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 김정운(재판장) 김희동 장은영