

개발제한구역내행위허가신청불가처분취소

[서울고법 2011. 2. 24. 2010누27969]



【판시사항】

폐기물처리시설을 설치할 목적으로 토지를 매수하면서 행정청으로부터 토지거래계약허가를 받고 폐기물처리시설 설치신고가 수리되었는데 그 후 행정청으로부터 개발제한구역 내 행위불허가처분을 받은 사안에서, 위 행정청의 사전행위나 그 과정에서 소속공무원들의 행위가 공적 견해표명에 해당하므로, 위 불허가처분은 신뢰보호원칙에 위배된다고 한 사례

【판결요지】

폐기물처리시설을 설치할 목적으로 토지를 매수하면서 행정청으로부터 토지거래계약허가를 받고 폐기물처리시설 설치신고가 수리되었는데 그 후 행정청으로부터 개발제한구역 내 행위불허가처분을 받은 사안에서, 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고 수리과정에서 건축허가가 가능하다고 한 행정청의 견해표명은 그러한 이용목적이 관계 법령상 허용되는 것인지 개별적·구체적으로 검토하여 그것이 가능할 경우에만 토지거래계약을 허가해 주고 폐기물 처리시설 설치신고를 수리하는 행정청의 실무처리관행 또는 내부업무처리지침에 따라 이루어진 것으로 보이고, 본래 토지거래계약허가를 받은 내용대로 제3 토지를 사업용(폐기물처리시설)으로 이용하기 위하여 건축허가를 신청하였던 점 및 허가 및 신고수리 과정에서 그 담당공무원들이 작성한 토지거래계약허가 현지조사의견서, 검토조서, 실무종합심의회 심의결과 등의 내용까지 고려하면, 이는 행정청이 위 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고수리를 통하여서나 그 과정에서 그 소속 공무원들을 통하여 폐기물처리시설을 위한 건축허가가 가능하다는 신뢰보호원칙상 공적 견해표명을 한 것이므로, 위 불허가처분은 신뢰보호원칙에 위배된다고 한 사례.

【참조조문】

폐기물관리법 제2조 제8호, 제29조 제2항 제2호, 폐기물관리법 시행규칙 제38조 제4호, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것) 제12조 제1항 제1호, 제8호, 제7항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2009. 8. 5. 대통령령 제21670호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항 [별표 1], 제22조 [별표 2], 행정절차법 제4조

【전문】

【원고, 항소인】

【피고, 피항소인】 하남시장 (소송대리인 법무법인 하나로 담당변호사 김대현)

【제1심판결】 수원지법 2010. 7. 21. 선고 2009구합5931 판결

【변론종결】2011. 1. 27.

【주문】

】

1. 제1심판결을 취소한다.
2. 피고가 2008. 10. 1. 원고에 대하여 한 개발제한구역 내 개발행위(건축)불허가처분을 취소한다.
3. 소송총비용은 피고가 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】 주문 기재와 같은 판결.

【이유】

】 1. 처분의 경위

이 법원이 이 부분에 관하여 설시할 이유는 제1심판결의 해당 부분과 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 그대로 인용한다.

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

원고는, ① 피고는 이 사건 처분 이전에 원고에 대하여 토지거래계약허가를 하거나 폐기물처리시설 설치신고를 수리하면서 몇 가지 보완요구사항이 기준에 부합한다면 건축허가를 하겠다는 취지를 명시함으로써 공적인 견해표명을 하였고, 원고는 이를 신뢰하여 이 사건 제3 토지를 매수하고 건축설계·토목설계비 등으로 2억 원을 투자하고 피고의 요구사항을 보완하여 이 사건 신청을 하였는데, 피고가 이제 와서 건축허가를 불허가한 것은 신뢰보호의 원칙에 반하여 위법하고, ② 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것, 이하 '개특법'이라 한다)이 개발제한 구역 내에서 허가가 가능한 건축물의 하나로 폐기물처리시설을 규정하고 있는 점, 원고가 건축하려는 시설은 연간 18,000t 처리용량의 최소 규모의 폐기물처리시설이고, 파지의 수집·분류·압축 등 모든 공정이 시설 내에서 진행되기 때문에 그 주변지역에 소음·분진·진동 등의 환경오염을 유발하지 않는 점, 이 사건 신청지는 주변에 축사 등 시설물이 산재되어 있고 척박한 토지로서 주변 산림의 조성상태도 불량하여 보존가치가 높은 지역이 아닌 점, 기존 폐기물처리시설만으로는 하남시에서 발생하는 폐기류 처리를 감당할 수 없고, 원고가 이 사건 신청을 위하여 토지매입, 건축설계용역 등으로 상당한 비용을 지출한 점 등을 감안하면, 피고가 자연환경을 보전할 필요가 있다거나 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2009. 8. 5. 법률 제21670호로 개정되기 전의 것, 이하 '개특법 시행령'이라 한다) 소정의 행위허가 세부기준에 적합하지 않다는 이유로 건축허가를 불허가한 이 사건 처분에는 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 주장한다.

나. 관련 법령

별지 관련 법령의 기재와 같다.

다.

판단

(1) 신뢰보호의 원칙의 판단기준

일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 기초하여 어떠한

행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하는바, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족하는 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이고(대법원 2008. 1. 17. 선고 2006두10931 판결 참조), 또한 위 요건의 하나인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 한다(대법원 1997. 9. 12. 선고 96누18380 판결 참조).

(2) 이 사건에 대한 판단

앞서 든 각 증거와 갑 제17 내지 20호증의 각 기재와 당심 증인 소외 1의 증언에 변론전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 원고는 그 토지이용계획을 "이 사건 제3토지를 매입하여 폐기물처리시설(파지압축)을 설치하여 사업용으로 사용하고자 함"이라고 명시하여 이 사건 토지거래계약허가를 신청하였고, 이에 따라 현지조사를 실시한 피고 담당공무원이 "개발제한구역 내 지목이 '전'이나 폐기물처리시설로 이용가능하므로 허가해도 무방하다.

"라는 의견을 제시하자 피고는 원고에 대하여 위 토지거래계약을 허가하면서 만약 해당 토지를 허가받은 목적(사업용)대로 이용하지 아니한 때에는 이용의무기간 중 이행강제금을 부과할 수 있다고 고지하기까지 한 점, ② 건축사사무소 행정사인 소외 1은 원고로부터 이 사건 폐기물처리시설의 건축허가가 가능한지 여부를 문의받아 하남시 건축과의 담당공무원과 협의하게 되었는데, 위 담당공무원은 우선 폐기물처리시설 설치신고를 한 후 신고필증을 첨부하여 건축허가 신청을 하면 가능하다고 답변해 준 점, ③ 한편 이 사건 폐기물처리시설 설치신고에 대하여 하남시 관련 부서의 실무종합심의회 결과 대부분의 심의내용이 관련 법규에 비추어 적합하다는 판정을 받았고, 다만 건축과의 경우 개특법과 관련하여 "신청사항이 폐기물관리법 제2조 제7호의 시설에 해당되는지 검토하고, 해당될 경우 '개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치'하도록 규정되어 있으므로 행위허가 신청시 사업계획에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

"라는 내용으로 조건부 적합 판정을 한 점, ④ 나아가 피고는 원고의 건축허가 신청에 대하여 "개특법 소정의 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치하여야 하므로 폐기물처리시설의 세부 사업계획서, 인근 농지·임야 등의 환경오염 및 소음·분진, 교통대책에 대한 구체적인 조치계획서 제출" 등의 보완을 요구하였고, 이에 대하여 원고는 피고의 요구사항을 모두 보완한 서류들을 제출한 점, ⑤ 그 후 하남시 도시건설국 건축과에서 작성한 '개발제한구역 내 폐기물처리시설 행위(건축)허가 처리 검토보고'에 의하면, 담당공무원들은 이 사건 건축허가 시 예상되는 문제점으로 종전 개발제한구역 내에서 건축허가를 받은 축사·콩나물재배사 등이 공장·창고 등으로 불법 용도변경하여 사용되고 있고, 이 사건 폐기물처리시설의 건축허가를 해주는 경우 향후 유사한 시설의 건축허가 신청을 거부할 명분이 없어지며 인근 주민들의 집단민원이 예상된다는 등의 이유로 개특법상의 개발제한구역의 지정목적 및 관리에 부적하므로 불허가해야 한다는 의견을 제시하였고, 이에 따라 피고가 이 사건 처분을 하기에 이른 점 등에 비추어 보면, 위 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고 수리과정에서 이 사건 건축허가가 가능하다는 피고 측의 견해표명은 원고의 요청에 의하여 우연히 피고 소속 담당공무원이 은혜적으로 행정청의 단순한 정보제공 내지는 일반적인 법률상담 차원에서 이루어진 것이라기보다는, 이 사건 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설의 설치신고와 같이 그 이용목적이 건축물을 건축하는 것인 경우 그러한 이용목적이 관계 법령상 허용되는

것인지를 개별적·구체적으로 검토하여 그것이 가능할 경우에만 토지거래계약을 허가해 주고 폐기물처리시설의 설치신고를 수리하는 것이 당시 피고 시청의 실무처리관행이거나 내부업무처리지침이어서 그에 따라 이루어진 것으로 보이고, 나아가 원고가 본래 토지거래계약허가를 받은 내용대로 이 사건 제3토지를 사업용(폐기물처리시설)으로 이용하기 위하여 건축허가를 신청하게 된 점과 위와 같은 허가 및 신고수리 과정에서 그 담당공무원들이 작성한 토지거래계약허가 현지조사의견서, 검토조서, 실무종합심의회 심의결과 등의 내용까지 고려하면 원고로서는 피고 측의 위와 같은 견해표명에 대하여 보다 고도의 신뢰를 갖게 되었다고 할 것이므로, 이는 피고가 위 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고수리를 통하여서나 그 과정에서 그 소속 공무원들을 통하여 원고에 대하여 폐기물처리시설을 위한 건축허가가 가능하다는 공적 견해표명을 한 것이라고 봄이 상당하다.

나아가 원고는 그러한 피고의 공적 견해표명을 신뢰한 나머지 이 사건 폐기물처리시설 건축이 당연히 가능하리라고 믿고서 이 사건 제3토지대금과 건축설계·토목설계비 등으로 2억 원 가량을 지급하는 등 그 건축준비에 상당한 자금과 노력을 투자하였음에도 피고의 위 공적 견해표명에 반하는 이 사건 처분으로 말미암아 폐기물처리시설을 건립할 수 없게 되는 불이익을 입게 되었고, 피고가 이 사건 토지거래계약허가 당시 개별법에 따른 인허가는 별도로 관련 부서의 허가를 받아야 한다는 점과 이 사건 폐기물처리시설 설치신고 수리 당시 폐기물관리법에 따라 의제되지 않는 개별법에 대한 인허가는 별도로 관련 부서의 허가를 받아야 한다는 점을 각 명시하였다는 이유만으로 원고가 피고의 공적 견해표명을 신뢰한 데에 대하여 귀책사유가 있다고 보기 어렵고 달리 원고의 귀책사유를 인정할 자료가 없으므로, 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다고 할 것이다.

한편 앞서 든 각 증거와 갑 제22, 23호증, 을 제9, 10호증의 각 기재와 제1심 증인 소외 2의 증언 및 제1심법원의 현장 검증 결과에 변론전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 신청지가 개발제한구역 내의 토지로서 공부상 지목이 '전'이고 현재는 휴경 상태의 농지이며, 인접한 토지에서는 배추, 들깨 등 농작물을 경작하고 있거나 소나무 등 많은 수목이 자생하고 있는 점, ② 하남시에 위치한 기존의 폐기물중간처리업체인 이레자원은 이 사건 건축허가 신청 당시에는 허가된 처리시설 규격이 10HP(시간당 5,000kg)로 그 연간 처리예상량이 18,000t이었으나 그 후 2008. 12.에 이르러 압축시설의 규격을 75HP로 늘려 연간 처리예상량이 22,500t으로 증가된 점, ③ 원고가 폐기물처리시설 설치신고를 할 당시 그 압축시설의 처리능력은 10HP(시간당 5,000kg)에 연간 폐지류 처리예상량이 18,000t이었고 이 사건 건축허가신청서에도 동일하게 표시하였으나 보완된 사업계획서에는 시간당 처리예상량을 500kg으로 수정한 점, ④ 원고는 '동양기업사'라는 제조업체를 운영하면서 그 물품제조과정에서 자체적으로 발생하는 다량의 종이, 박스, 비닐 등의 폐기물을 처리하기 위해서도 이 사건 폐기물처리시설이 필요한 점, ⑤ 환경부 및 한국환경자원공사에서 2009년도에 발간한 '2008 전국 폐기물 발생 및 처리현황'에 의하면, 실제로는 난립하고 있는 미등록 고물상, 사업장폐기물의 배출현황, 주민들의 신문구독 및 상품구입으로 인한 폐지, 포장재 등의 배출 등으로 보다 다량의 처리대상 폐지가 발생할 개연성이 높은 점, ⑥ 앞서 본 공적 통계에 의하더라도 폐기물 발생량이 2005년 이래 꾸준히 증가하고 있는 점 등을 감안할 때, 이 사건 처분으로써 피고가 달성하려는 공익, 즉 이 사건 건축허가를 불허하고 해당 토지를 우량농지로 보전하려는 공익이 앞서 본 바와 같이 위 건축허가가 가능하리라고 믿은 원고가 입게 될 불이익과 비교·교량하여 더 크다고 보이지는 않으므로, 결국 이 사건 처분은 비례의 원칙에 위반되는 것으로 재량권을 일탈, 남용하여 위법하다고 봄이 상당하다.

(3) 소결

따라서 이 사건 처분은 피고의 공적인 견해표명에 대한 원고의 신뢰에 반하여 신뢰보호의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 재량권의 일탈, 남용한 위법이 있으므로 이를 취소하여야 할 것이다.

3. 결론

그렇다면 이와 결론을 달리한 제1심판결은 부당하므로 이를 취소하고 원고의 이 사건 청구를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[[별 지] 관련 법령 : 생략]

판사 곽종훈(재판장) 이재석 이완희