

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2023두30994 입주계약 해지처분 무효 확인의소  
원고, 상고인 메탈탑 주식회사  
소송대리인 변호사 조선희 외 1인  
피고, 피상고인 함평군수  
원 심 판 결 광주고등법원 2022. 12. 8. 선고 2021누10889 판결  
판 결 선 고 2023. 6. 29.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 소외인은 2013. 8. 26. 함평 해보농공단지(이하 '이 사건 농공단지'라 한다)의 관

리기관인 피고와 이 사건 농공단지 내 전남 함평군 (주소 생략) 공장용지 4,901㎡(이하 '이 사건 토지'라 한다)에 관하여 입주계약을 체결하였다(이하 '당초 입주계약'이라 한다).

나. 소외인은 2017. 1. 5. 원고를 설립하였고, 원고는 2017. 2. 23. 피고와 법인설립에 따른 상호변경을 사유로 당초 입주계약의 계약당사자 명의 등을 변경하는 내용의 입주계약을 체결하였다(이하 '이 사건 입주계약'이라 한다).

다. 피고는 2019. 6. 14. 원고에게, 이 사건 입주계약 체결 이후 2년 이상 경과할 때까지 이 사건 토지에서 미착공상태가 지속되고 있음을 이유로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 '산업집적법'이라 하고, 같은 법 시행령을 '산업집적법 시행령'이라 한다) 제42조를 근거 규정으로 하여 2019. 8. 23.까지 미착공상태를 시정할 것을 명하면서, 위 기한 내 미착공 시 이 사건 입주계약이 해지됨을 통보하였다.

라. 원고는 2019. 7. 12. 피고에게 착공신고를 하였으나, 실제 이 사건 토지에서 공장 신축공사를 착공하지는 않았다.

마. 피고는 2020. 4. 9. '입주계약 체결 후 2년 이내 미착공'을 사유로 산업집적법 제 42조 제1항 제1호에 따라 이 사건 입주계약을 해지하였다(이하 '이 사건 해지처분'이라 한다).

## 2. 제1상고이유에 대하여

원심은, 원고가 피고에게 새로운 입주계약의 체결을 신청한 것이 아니라 당초 입주계약에 대하여 법인설립에 따른 상호변경을 사유로 한 입주계약의 변경을 신청하여 이 사건 입주계약이 체결된 것이고, 당초 입주계약과 이 사건 입주계약의 업종, 분양대상 용지, 그 밖의 계약 내용에 별다른 차이가 없으며, 분양가격도 실질적으로 동일한 것으

로 보인다는 등의 판시와 같은 이유로, 이 사건 입주계약의 해지와 관련하여 공장등의 건설 착수기한의 기산일이 되는 입주계약의 체결일은 당초 입주계약이 체결된 2013. 8. 26.이라고 봄이 타당하다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 상고 이유 주장과 같이 시정명령 요건 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

### 3. 제2상고이유에 대하여

#### 가. 관련 규정 및 법리

산업집적법 제42조 제1항은 "관리기관은 입주기업체 또는 지원기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기간 내에 그 시정을 명하고 이를 이행하지 아니하는 경우 그 입주계약을 해지할 수 있다."라고 규정하면서, 그 해지 사유 중의 하나로 제1호에서 '입주계약을 체결한 후 정당한 사유 없이 산업통상자원부령으로 정하는 기간 내에 그 공장등의 건설에 착수하지 아니한 경우'를 들고 있다. 산업집적법 시행령 제54조는 "법 제42조 제1항 각 호 외의 부분에서 대통령령으로 정하는 기간이란 6개월을 말한다."라고 규정하고 있다.

침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석해서는 아니 되나, 이는 단순히 행정실무상의 필요나 입법정책적 필요만을 이유로 문언의 가능한 범위를 벗어나 처분상대방에게 불리한 방향으로 확장해석하거나 유추해석해서는 아니 된다는 것이지, 처분상대방에게 불리한 내용의 법령해석이 일체 허용되지 않는다는 취지가 아니며, 문언의 가능한 범위 내라면 체계적 해석과 목적론적 해석이 허용됨은 당연

하다(대법원 2018. 11. 29. 선고 2018두48601 판결, 대법원 2020. 5. 14. 선고 2019두 63515 판결 등 참조).

#### 나. 판단

1) 위와 같은 관련 규정들의 내용과 산업집적법에 시정명령제도를 둔 취지 등을 종합하면, 입주기업체 등이 입주계약을 체결하였음에도 정당한 사유 없이 2년 내에 공장 등의 건설에 착수하지 아니한 경우에 산업집적법상의 관리기관이 입주기업체 등에게 그 시정을 명하면서 부여하는 시정기간은 '6개월이라는 고정된 기간'이 아니라 '6개월의 범위 내에서 입주기업체 등이 시정명령을 이행함에 필요한 상당한 기간'이라고 봄이 타당하다. 나아가 법원은 관리기관이 입주기업체 등으로 하여금 시정명령을 실질적으로 이행하지 못할 정도로 시정기간을 지나치게 짧게 정함으로써 재량권을 일탈·남용한 위법이 있는지를 가려 보아야 할 것이다.

그 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 산업집적법 시행령 제54조가 산업집적법 제42조 제1항의 위임에 따라 규정하고 있는 '6개월'은 그 문언 그대로 상위 법령인 산업집적법 제42조 제1항에서의 '대통령령으로 정하는 기간'을 의미하지, '대통령령으로 정하는 기간 내'를 의미하는 것이 아니다. 즉, 산업집적법 제42조 제1항은 대통령령으로 시정기간의 최장 한도를 정하도록 위임한 것이지 시정기간 자체를 정하도록 위임한 것이 아니다. 따라서 산업집적법 제42조 제1항 본문에서 시정을 명하는 기간을 '6개월 이내의 상당한 기간'으로 해석하는 것은 관계 법령의 문언에 부합하거나 그 문언의 통상적인 의미 내에 있다.

나) 산업집적법 제42조 제1항은 각 호에서 입주계약의 해지사유로 입주계약을 체결한 후 정당한 사유 없이 산업통상자원부령으로 정하는 기간 내에 그 공장등의 건설에

착수하지 아니한 경우(제1호), 공장등의 준공이 사실상 불가능하다고 인정될 경우(제2호), 공장등의 준공 후 1년 이내에 정당한 사유 없이 그 사업을 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 그 사업을 휴업한 경우(제3호), 법 제38조 제2항에 따른 변경계약을 체결하지 않고 산업통상자원부령으로 정하는 사항을 변경한 경우(제4호), 법 제38조 및 제38조의2에 따른 입주계약을 위반한 경우(제5호) 등을 정하고 있다. 위와 같이 산업집적법 제42조 제1항 각 호는 해지사유를 다양하게 규정하고 있고, 해지사유별로 또는 동일한 해지사유라도 개별 사안마다 그 내용과 경중 등이 다를 수 있다. 따라서 산업집적법 제42조 제1항, 산업집적법 시행령 제54조는 그 시정기간을 일률적으로 6개월로 확정하여 규정하지 않고 시정명령권한이 있는 관리기관에게 시정기간을 정할 재량을 부여하고 있다고 봄이 합리적이다.

다) 이는 산업용지의 환수에 관한 시정명령을 규정하고 있는 산업집적법 제41조 제2항, 산업집적법 시행령 제53조 제2항의 규정 내용과 대비하면 더욱 명확하다. 즉, 산업집적법 제41조 제1항은 "관리기관은 입주기업체 또는 지원기관이 분양받은 산업용지의 전부 또는 일부가 입주계약에 의한 용도로 사용되지 아니하고 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제39조 제5항 본문에 따른 가격을 지급하고 그 용지를 환수할 수 있다."라고 규정하고, 제2항은 "관리기관은 제1항에 따라 산업용지의 전부 또는 일부를 환수하기 전에 입주기업체 또는 지원기관에 입주계약에 의한 용도에 사용하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 시정명령을 하여야 한다."라고 규정하고 있으며, 산업집적법 시행령 제53조 제2항은 "법 제41조 제2항에 따른 시정명령기간은 6개월로 한다."라고 규정함으로써 시정기간을 6개월로 확정하여 관리기관에게 시정기간을 정할 수 있는 재량을 부여하지 않고 있다. 만일 입법자가 입주계약의 해지에 관한 시정명령의 경우

에도 산업용지 환수에 관한 시정명령의 경우와 마찬가지로 관리기관에게 시정기간을 임의로 정할 수 있는 재량을 부여하지 않을 요량이었다면 위와 같은 입법형식을 취하였을 것이다.

라) 산업집적법은 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하려는 목적으로 제정되었다(산업집적법 제1조 참조). 또한 산업집적법상 입주계약의 체결은 실수요자에게 상대적으로 저렴한 분양금액과 관련 법령에 따른 각종 혜택을 부여하여 공장의 원활한 설립을 지원하기 위한 것이다. 이러한 산업집적법의 입법목적 등에 비추어 보면, 산업집적법 제42조 제1항이 입주계약의 해지에 관하여 시정명령을 규정하고 있는 취지는 입주계약에 따른 공장등의 건설이 장기간 지연됨으로 인하여 해지사유가 발생한 입주기업체에게 그 시정을 촉구함으로써 산업단지에 공장등이 설립되지 아니한 채 산업용지가 장기간 방치되는 것을 방지하기 위한 것임을 알 수 있다. 따라서 산업집적법 제42조 제1항, 산업집적법 시행령 제54조가 규정하고 있는 '6개월 내에 그 시정을 명하고'의 의미를 관리기관이 입주기업체에게 6개월의 범위 내에서 시정명령의 이행에 필요한 상당한 기간을 정하여 그 시정을 명하는 것으로 새기는 것은 침익적 행정처분 근거규정에 관한 엄격 해석 원칙에 반하는 것이 아니다.

마) 물론 관리기관에게 입주계약의 해지에 관한 시정을 명하면서 시정기간을 6개월의 범위 내에서 정할 수 있는 권한이 부여되어 있다고 하더라도, 산업집적법상 위법상태의 해소를 목적으로 하는 시정명령제도의 본질에다가 관리기관에게 입주기업체 등이 시정명령을 실질적으로 이행할 수 있을 정도로 그 이행에 필요한 충분한 기간을 부여

할 의무가 있다는 점을 보태어 보면, 시정이 되어야 할 범위반사실의 내용, 그 위반의 정도 등에 비추어 관리기관이 시정명령을 하면서 입주기업체 등에게 시정명령의 이행에 필요한 상당한 기간이라고 보기 어려운 시정기간을 부여하는 것은 허용되지 않는다고 보아야 한다. 시정명령의 상대방이 시정명령을 이행할 수 없을 정도로 시정기간을 지나치게 짧게 정하는 것은 위법상태의 시정이라는 행정목적 달성을 위한 적절한 수단이 될 수 없고, 그 상대방에게 불가능한 일을 명령하는 결과밖에 되지 아니하기 때문이다.

2) 원심은, 산업집적법 제42조 제1항, 같은 법 시행령 제54조에서 규정하고 있는 '6개월 내에 그 시정을 명하고'의 의미가 관리기관이 시정명령의 시정기간을 반드시 6개월로 정하여야만 하는 것으로 해석되는 것은 아니고, 피고가 이 사건 시정명령을 하면서 시정기간으로 부여한 약 2개월이 원고가 이 사건 시정명령을 이행하지 못할 정도로 지나치게 짧은 것으로 보이지 않는 등 재량권을 일탈·남용한 것으로 보기 어렵다고 판단하였다.

위에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 산업집적법 제42조 제1항이 정한 시정명령의 시정기간 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

#### 4. 제3상고이유에 대하여

원심은 판시와 같은 이유로, 적어도 이 사건 토지에 사면보강공사가 완료된 2016. 9. 12. 이후로는 원고가 공장등의 건설에 착수하지 아니한 데에 산업집적법 제42조 제1항 제1호의 '정당한 사유'가 있다고 인정할 수 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 상고

이유 주장과 같이 산업집적법 제42조 제1항 제1호의 '정당한 사유'에 관한 법리를 오해하거나 채증법칙을 위반하는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

#### 5. 제4상고이유에 대하여

원심은 판시와 같은 이유로, 원고가 이 사건 시정명령이 이루어진 2019. 6. 14.부터 이 사건 해지처분이 있기 전까지 착공신고를 한 외에는 공장등을 건설하기 위한 실제 건축행위를 하지 않았고, 또한 도급계약, 설계계약 및 감리계약 등을 체결하는 것만으로는 공장등의 건설에 착수한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 산업집적법 제42조 제1항 제1호의 '공장등 건설에 착수하지 아니한 경우'에 관한 법리를 오해하거나 채증법칙을 위반하는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

#### 6. 결론

그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            안철상

                  대법관            노정희

주    심            대법관            이흥구



대법관 오석준