

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2016두54084 공장설립불승인처분취소
원고, 상고인 원고
소송대리인 변호사 강재현
피고, 피상고인 산청군수
소송대리인 법무법인 금강
담당변호사 고규정 외 5인
원 심 판 결 부산고등법원 2016. 9. 21. 선고 (창원)2016누10582 판결
판 결 선 고 2017. 3. 16.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 '답변서' 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

가. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 '산업집적법'이라 한다) 제7조의2는 공장의 건축허가 신청 등의 대행을 포함한 공장설립에 관한 지원업무를 수행하기 위하여 한국산업단지공단에 공장설립지원센터(이하 '지원센터'라고만 한다)를 두고(제1항), 공장설립에 관한 업무의 대행을 의뢰받은 지원센터의 장은 시장·군수 또는 구청장(이하 '시장 등'이라 한다) 및 관계 행정기관의 장에게 그 서류를 이송하여 처리하도록 하여야 한다(제3항)고 규정하고 있고, 제13조는 공장건축면적이 500제곱미터 이상인 공장의 신설·증설 또는 업종변경(이하 '공장설립 등'이라 한다)을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장 등의 승인을 받아야 하고(제1항), 시장 등은 제7조의2 제3항에 따라 지원센터의 장으로부터 공장설립 등에 관한 서류를 송부받은 때에는 서류를 송부받은 날부터 20일(관계 법령에 인·허가 및 승인 사항이 따로 정하여진 경우에는 그 기간) 이내에 승인 여부 또는 승인 처리 지연 사유를 지원센터의 장에게 통보하여야 하며, 이 경우 그 기한 내에 승인 여부 또는 승인 처리 지연 사유를 통보하지 아니한 경우에는 그 기한이 지난 날의 다음날에 승인한 것으로 보고(제4항), 시장 등이 제4항에 따라 승인 처리 지연 사유를 통보하는 경우에는 제4항의 승인 처리 기간을 10일 이내에서 연장할 수 있다(제5항)고 규정하고 있다.

이러한 산업집적법의 문언·체제·취지와 아울러, 산업집적법 제13조 제4항(이하 '이 사건 승인간주 조항'이라 한다)이 지원센터가 대행하는 공장설립 등의 승인신청에 대해서 처리 기한 내에 승인 여부에 대한 결정이 없으면 승인된 것으로 간주한다고 규정한 취지는, 지원센터가 대행한 승인신청은 이미 지원센터의 적절한 검토와 보완 등을 거쳤음을 고려하여 시장 등에게 이를 다른 신청 건보다 신속하게 처리할 것을 강제함으

로써 공장의 원활한 설립을 실효적으로 뒷받침하기 위한 것인 점, 지원센터가 공장설립 등의 승인신청 업무를 대행하고 그 신청서류를 시장 등에게 송부한 경우에 한하여 이 사건 승인간주 조항이 적용되므로, 시장 등이 해당 신청이 지원센터로부터 송부된 것임을 알 수 있어야 이를 이 사건 승인간주 조항이 정한 처리 기한을 고려하여 처리할 수 있는 점, 신청서류의 접수일은 승인간주 효력 발생일을 결정하는 처리 기간의 기산일이 되기 때문에 지원센터가 송부하는 서류인지가 분명하게 표시되었는지는 원칙적으로 신청시점을 기준으로 엄격하게 판단해야 하는 점 등을 고려하면, 이 사건 승인간주 조항이 적용되기 위해서는 지원센터가 공장설립 등의 승인신청을 대행했다는 것만으로는 부족하고, 지원센터가 신청업무를 대행하여 신청서류를 시장 등에게 직접 송부하는 것임이 신청서류 자체나 그 제출 과정 등에서 시장 등에게 분명하게 표시되어야 한다고 보아야 한다.

나. 원심판결 이유 및 원심이 일부 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원고의 공장설립 업무를 대행한 창원지원센터의 장은 원고의 공장설립승인신청서와 사업계획서를 피고의 민원접수 창구에 접수함에 있어 당시 담당공무원이 자리에 없자 위 서류를 놓고만 돌아 온 사실, 공장설립승인신청서와 사업계획서는 원고 명의로 작성되었고 창원지원센터가 공장설립 업무를 대행하였다는 취지가 전혀 표시되지 않았던 사실, 며칠 뒤 창원센터의 장이 피고의 담당공무원에게 전화하여 창원지원센터의 직원임을 밝히면서 신청서 등이 잘 접수되었는지 확인한 사실, 피고는 이 사건 승인간주 조항이 정한 처리 기한을 도과하여 이 사건 신청을 승인하지 아니하는 이 사건 처분을 한 사실을 알 수 있다.

이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 창원지원센터의 장이 대행의

취지가 전혀 드러나지 않는 신청서류를 부재중인 담당공무원 자리에 놓고 간 후 며칠 뒤 담당공무원에게 위와 같은 내용으로 통화하였다는 사실만으로는 지원센터가 원고의 신청업무를 대행하며 신청서류를 송부한 것임이 이 사건 신청에 분명하게 표시되었다고 볼 수 없으므로, 이 사건 신청에 대해서는 이 사건 승인간주 조항이 적용되지 않는다고 보아야 한다.

같은 취지의 원심판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 이 사건 승인간주 조항의 적용대상에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 제6조 제3항에 의하면, 시장 등은 공장설립 등의 신청을 받은 날부터 20일(공장설립 등의 승인신청 내용의 전부가 시장 등의 권한에 속하는 경우에는 14일, 다른 법률에 따른 인·허가 등의 의제처리가 필요하지 아니한 경우에는 7일) 이내에 승인 여부를 결정하도록 되어 있지만, 위 규정은 가능한 한 조속히 그 승인사무를 처리하도록 정한 훈시규정에 불과할 뿐 강행규정이나 효력규정이라고 할 수는 없다. 따라서 시장 등이 위 기한을 경과하여 공장설립 등의 승인신청을 거부하는 처분을 하였다고 해서 그 거부처분이 위법하다고 할 수는 없고, 나아가 위 기한을 경과함으로써 승인이 있는 것으로 간주되는 것도 아니다.

원심판결 이유를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 원심이 위 조항이 정한 처리 기간이 훈시규정이라고 판단한 것은 정당하고, 거기에 공장설립 등의 승인신청에 대한 처리 기한에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일

치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 조희대

주 심 대법관 김창석

 대법관 박상옥