

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2020두42569 중소기업창업사업계획 승인불허가처분 취소
원고, 피상고인 주식회사 기린산업
소송대리인 법무법인 율
담당변호사 박창범 외 2인
피고, 상고인 인제군수
소송대리인 변호사 임미선
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 6. 15. 선고 (춘천)2019누1680 판결
판 결 선 고 2021. 3. 11.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 관련 규정과 법리

가. 「중소기업창업 지원법」(이하 '중소기업창업법'이라 한다) 제33조는 사업계획의 승인에 관하여 다음과 같이 정하고 있다. 제조업을 영위하고자 하는 창업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 작성하고, 이에 대한 시장·군수 또는 구청장(이하 '시장 등'이라 한다)의 승인을 받아 사업을 할 수 있다(제33조 제1항 제1문). 시장 등은 사업계획승인 신청을 받은 날부터 20일 이내에 승인 여부를 알려야 하고, 20일 이내에 승인 여부를 알리지 않은 때에는 20일이 지난 날의 다음날에 승인한 것으로 본다(제33조 제3항). 사업계획승인의 처리기간과 승인 의제에 관한 중소기업창업법 제33조 제3항은 창업사업계획 승인절차의 간소화와 신속한 처리를 강제하여 중소기업의 설립을 촉진하고 성장기반을 조성하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축을 도모한다는 데에 그 취지가 있다(대법원 2013. 3. 14. 선고 2012두23785 판결 참조).

「민원 처리에 관한 법률」(이하 '민원처리법'이라 한다) 제18조의 위임에 따른 같은 법 시행령 제21조 제1항 본문은 "행정기관의 장은 부득이한 사유로 처리기간 내에 민원을 처리하기 어렵다고 인정되는 경우에는 그 민원의 처리기간의 범위에서 그 처리기간을 한 차례 연장할 수 있다."라고 정하고 있으나, 민원처리법 제3조 제1항은 "민원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다."라고 정하고 있다.

나. 이러한 규정들의 내용과 체계, 입법취지를 종합하면, 사업계획 승인신청 민원의 처리기간과 승인 의제에 관한 중소기업창업법 제33조 제3항은 민원처리법 제3조 제1항에서 정한 '다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당한다고 보아야 한다. 따라서 사업계획승인 신청을 받은 시장 등은 민원처리법 시행령 제21조 제1항 본문에 따라

처리기간을 임의로 연장할 수 있는 재량이 없고, 사업계획승인 신청을 받은 날부터 20일 이내에 승인 여부를 알리지 않은 때에는 중소기업창업법 제33조 제3항에 따라 20일이 지난 날의 다음날에 해당 사업계획에 대한 승인처분이 이루어진 것으로 의제된다.

한편 중소기업창업법 제35조 제1항, 제4항에 따르면 시장 등이 사업계획을 승인할 때 제1항 각호에서 정한 관련 인·허가에 관하여 소관 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대해서는 그 관련 인·허가를 받은 것으로 본다 고 정하고 있다. 이러한 인·허가의 의제 제도는 목적사업의 원활한 수행을 위해 창구를 단일화하여 행정절차를 간소화하는 데 그 입법취지가 있고 목적사업이 관계법령상 인·허가의 실체적 요건을 충족하였는지에 관한 심사를 배제하려는 취지는 아니다. 따라서 시장 등이 사업계획을 승인하기 전에 관계 행정청과 미리 협의한 사항에 한하여 사업계획승인 처분을 할 때에 관련 인·허가가 의제되는 효과가 발생할 뿐이다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2018두43095 판결 등 참조).

관련 인·허가 사항에 관한 사전 협의가 이루어지지 않은 채 중소기업창업법 제33조 제3항에서 정한 20일의 처리기간이 지난 날의 다음날에 사업계획승인처분이 이루어진 것으로 의제된다고 하더라도, 창업자는 중소기업창업법에 따른 사업계획승인처분을 받은 지위를 가지게 될 뿐이고 관련 인·허가까지 받은 지위를 가지는 것은 아니다. 따라서 창업자는 공장을 설립하기 위해 필요한 관련 인·허가를 관계 행정청에 별도로 신청하는 절차를 거쳐야 한다. 만일 창업자가 공장을 설립하기 위해 필요한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위허가를 신청하였다가 거부처분이 이루어지고 그에 대하여 제소기간이 도과하는 등의 사유로 더 이상 다툴 수 없는 효력이 발생한다면, 시장 등은 공장설립이 객관적으로 불가능함을 이유로 중소기업창업법에 따른

사업계획승인처분을 직권으로 철회하는 것도 가능하다(대법원 2020. 7. 23. 선고 2019 두31839 판결 참조).

2. 이 사건에 관한 판단

가. 원심은 원고의 사업계획승인 신청일부터 20일의 처리기간이 지난 날의 다음날인 2018. 7. 14. 중소기업창업법 제33조 제3항에 따라 사업계획승인처분이 이루어진 효과가 발생하였고, 피고가 그 처리기간을 임의로 연장할 수 있음을 전제로 한 2018. 8. 3.자 이 사건 처분은 위법하다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심판결은 정당하고, 중소기업창업법 제33조 제3항에서 정한 사업계획승인의 처리기간과 승인 의제 제도 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

나. 피고는 2018. 8. 3.자 이 사건 처분이 2018. 7. 14. 의제 효과가 발생한 사업계획승인처분을 직권으로 취소·철회하는 처분으로서 정당하다고 주장한다. 그러나 2018. 8. 3.자 이 사건 처분의 처분서(갑 제1호증)의 명확한 문언에 따르면 이 사건 처분은 원고의 사업계획신청에 대한 '거부처분'이지, 이미 사업계획승인처분이 이루어졌음을 전제로 한 사업계획승인 '취소·철회처분'이 아님이 분명하므로, 피고의 주장은 받아들이지 않는다.

3. 결론

피고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 김재형

 대법관 민유숙

 대법관 노태악