

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2017두48734 사업계획승인취소처분취소 등
원고, 상고인 주식회사 리사이클링테크
소송대리인 법무법인(유한) 동현
담당변호사 신용석 외 1인
피고, 피상고인 피산군수
소송대리인 법무법인 청풍로펌
담당변호사 신승현
피고보조참가인 별지 피고보조참가인 명단 기재와 같다.
피고보조참가인들 소송대리인 법무법인 중추
담당변호사 장경아 외 1인
원 심 판 결 대전고등법원 2017. 5. 24. 선고 (청주)2016누10900 판결
판 결 선 고 2018. 7. 12.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대전고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서의 각 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 구 중소기업창업 지원법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되기 전의 것, 이하 '중소기업창업법'이라 한다) 제35조 제1항은 같은 법 제33조 제1항에 따라 사업계획을 승인할 때 다른 행정기관의 장과 협의를 한 인허가 사항에 대하여는 그 인허가를 받은 것으로 본다고 규정하고 있다.

한편, 중소기업창업법 제33조 제4항, 중소기업창업 지원법 시행령 제24조 제1항은 중소기업청장이 위와 같이 의제되는 인허가에 관한 업무처리기준을 포함하여 사업계획의 승인에 관한 업무를 처리할 때 필요한 지침을 작성하여 고시할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 중소기업청장이 고시한 「창업사업계획의 승인에 관한 통합업무처리지침」(이하, '업무처리지침'이라 한다)에 의하면, ① 의제되는 인허가 사항을 처리하는 경우에는 각 인허가 사항의 근거법령에서 규정하는 기준과 절차를 따라야 하고(제5조 제1항), ② 의제되는 인허가 사항의 근거법령에서 규정하고 있는 신청서류 및 첨부서류는, 위 지침에서 별도로 첨부하도록 정한 것 외에는 따로 제출하지 않아도 사업계획승인신청서 및 사업계획서에 의해 첨부한 것으로 보며(제8조 제5항), ③ 협의가 이루어지지 않은 관련 인허가 사항을 제외하고 사업계획승인 신청사항 중 일부만을 승인할 수도 있는데(제15조 제1항), 이 경우 승인에서 제외된 인허가가 불가한 경우 이미 이루어진 일부 승인도 취소될 수 있음을 신청인에게 알려야 하고(제15조 제2항), ④ 의제되는 인허가 사항의 근거법령에서 정한 기준과 절차에 따라 승인조건을 부과할 수 있으며(제16조), ⑤

사업계획승인으로 의제된 인허가 사항 중 그 근거법령에 의하여 변경 인허가를 받아야 하는 경우 이를 사업계획변경승인 절차로 처리할 수 있다(제18조).

2. 위 각 규정의 내용, 체계 및 취지 등에 비추어 보면 다음과 같은 이유로 중소기업창업법에 따른 사업계획승인의 경우 의제된 인허가만 취소 내지 철회함으로써 사업계획에 대한 승인의 효력은 유지하면서 해당 의제된 인허가의 효력만을 소멸시킬 수 있다고 봄이 타당하다.

가. 중소기업창업법 제35조 제1항의 인허가의제 조항은 창업자가 신속하게 공장을 설립하여 사업을 개시할 수 있도록 창구를 단일화하여 의제되는 인허가를 일괄 처리하는 데 그 입법취지가 있다. 위 규정에 의하면 사업계획승인권자가 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 한하여 승인 시에 그 인허가가 의제될 뿐이고, 해당 사업과 관련된 모든 인허가의제 사항에 관하여 일괄하여 사전 협의를 거쳐야 하는 것은 아니다(대법원 2012. 2. 9. 선고 2009두16305 판결 등 참조). 업무처리지침 제15조 제1항은 협의가 이루어지지 않은 인허가사항을 제외하고 일부만을 승인할 수 있다고 규정함으로써 이러한 취지를 명확히 하고 있다.

나. 그리고 사업계획을 승인할 때 의제되는 인허가 사항에 관한 제출서류, 절차 및 기준, 승인조건 부과에 관하여 해당 인허가 근거법령을 적용하도록 하고 있으므로(업무처리지침 제5조 제1항, 제8조 제5항, 제16조), 인허가의제의 취지가 의제된 인허가 사항에 관한 개별법령상의 절차나 요건 심사를 배제하는 데 있다고 볼 것은 아니다.

다. 사업계획승인으로 의제된 인허가는 통상적인 인허가와 동일한 효력을 가지므로, 그 효력을 제거하기 위한 법적 수단으로 의제된 인허가의 취소나 철회가 허용될 필요가 있다. 특히 업무처리지침 제18조에서는 사업계획승인으로 의제된 인허가 사항의 변경 절차

차를 두고 있는데, 사업계획승인 후 의제된 인허가 사항을 변경할 수 있다면 의제된 인허가 사항과 관련하여 취소 또는 철회 사유가 발생한 경우 해당 의제된 인허가의 효력만을 소멸시키는 취소 또는 철회도 할 수 있다고 보아야 한다.

라. 이와 같이 사업계획승인으로 의제된 인허가 중 일부를 취소 또는 철회하면, 취소 또는 철회된 인허가를 제외한 나머지 인허가만 의제된 상태가 된다. 이 경우 당초 사업계획승인을 하면서 사업 관련 인허가 사항 중 일부에 대하여만 인허가가 의제되었다가 의제되지 않은 사항에 대한 인허가가 불가한 경우 사업계획승인을 취소할 수 있는 것처럼(업무처리지침 제15조 제2항), 취소 또는 철회된 인허가 사항에 대한 재인허가가 불가한 경우 사업계획승인 자체를 취소할 수 있다.

3. 원심판결이 인용한 제1심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거들에 의하면 아래와 같은 사실을 알 수 있다.

가. 피고는 2014. 10. 2. 원고에게 중소기업창업법 제35조 제1항에 따라 산지전용허가 등이 의제되는 사업계획을 승인하였다(이하 '이 사건 사업계획승인'이라 한다). 피고는 위 사업계획을 승인하면서 '사업계획승인에 따른 조건(안내) 사항'을 첨부하였는데, 의제되는 산지전용허가와 관련하여 산지관리법 제37조에 따른 재해 방지 또는 복구를 위한 명령을 이행하지 아니한 경우에는 산지전용허가를 취소할 수 있다는 내용이 포함되어 있었다.

나. 피고는 2015. 9. 10. 원고가 산지관리법 제37조에 따른 재해 방지 조치를 이행하지 않았음을 이유로 산지전용허가 취소의 사전통지를 하였고, 2015. 9. 21. 청문절차를 거쳐 2016. 1. 8. 의제된 산지전용허가를 취소한다는 통보를 하였다(이하 '이 사건 산지전용허가 취소'라 한다). 그러면서 피고는 이 사건 산지전용허가 취소의 통보에 대하여 행정

심판 및 행정소송을 제기할 수 있다고 안내하였다.

다. 이어 피고는 2016. 3. 18. 원고에게 토지의 형질변경 허가 등이 취소되어(산지전용 허가 취소) 공장설립 등이 불가능하게 되었음을 처분사유로 하여 이 사건 사업계획승인을 취소하였다(이하 '이 사건 사업계획승인 취소'라 한다).

4. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 산지전용허가 취소는 피고가 의제된 산지전용허가의 효력을 소멸시킴으로써 원고의 구체적인 권리·의무에 직접적인 변동을 초래하는 행위로 보인다. 여기에 피고도 이를 처분으로 보고 행정절차법상 사전통지 및 청문절차를 거치고 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있다는 안내를 하였다는 점까지 종합하여 보면 이는 항고소송의 대상인 처분에 해당한다.

그리고 이 사건 산지전용허가 취소에 따라 이 사건 사업계획승인은 산지전용허가를 제외한 나머지 인허가 사항만 의제하는 것이 되므로, 이 사건 사업계획승인 취소는 산지전용허가를 제외한 나머지 인허가 사항만 의제된 사업계획승인을 취소하는 것이 된다. 이와 같이 이 사건 산지전용허가 취소와 이 사건 사업계획승인 취소가 그 대상과 범위를 달리하는 이상, 원고로서는 이 사건 사업계획승인 취소와 별도로 이 사건 산지전용허가 취소를 다룰 필요가 있다.

나아가 피고가 이 사건 산지전용허가 취소를 하고, 이를 근거로 이 사건 사업계획승인 취소를 하였으므로, 원심으로서도 우선 이 사건 산지전용허가 취소가 적법한지 여부를 심리하여 판단하고, 만약 적법하다고 판단되면 산지전용허가 재취득이 불가능한지를 심리하여 이 사건 사업계획승인 취소가 적법한지 여부를 판단하였어야 한다.

5. 그런데도 원심은, 이 사건 산지전용허가 취소가 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당하지 않고 이 사건 사업계획승인까지 취소된 이상 다룰 실익도 없다고 보아 이 사건

산지전용허가 취소의 취소청구를 각하하였다. 그리하여 이 사건 산지전용허가 취소가 적법한지 여부, 적법하다면 산지전용허가 재취득이 불가능한지 여부를 심리하여 판단하지 아니하고 판시 이유만으로 이 사건 사업계획승인 취소가 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 항고소송의 대상인 처분에 관한 법리를 오해하고 필요한 심리를 다하지 아니하거나 판단을 누락하여 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

6. 이에 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 권순일

주 심 대법관 고영한

 대법관 김소영

 대법관 조재연