

대 구 지 방 법 원

제 2 행 정 부

판 결

사	건	2015구합21164 사업계획승인신청반려처분취소
원	고	OOOO 주식회사
		영천시 완산동
		대표이사 000
		소송대리인 법무법인 대구
		담당변호사 배동천
피	고	영천시장
		소송대리인 변호사 김섭
		소송수행자 정병진, 이종국, 이현주
변 론 종 결		2015. 11. 17.
판 결 선 고		2015. 12. 15.

주 문

1. 피고가 2014. 12. 26. 원고에 대하여 한 사업계획승인신청에 대한 반려처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2014. 7. 23. 이 사건 신청지에 창업 공장부지(레미콘 제조시설)를 조성할 목적으로 사업계획승인신청(이하 '이 사건 신청'이라 한다)을 하였다.

나. 피고는 이 사건 신청과 관련한 실무종합심의회를 거친 후 2014. 9. 4. 원고에게 다음과 같은 내용의 보완요구(이하 '제1차 보완요구'라 한다)를 하였다.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) 도시계획위원회 심의서류 제출2) 진입차량이 제방도로 이용시 시설기준에 적합하지 않아 중차량 진입이 가능한 시설기준을 충족할 수 있는 제방도로 포장설계서 제출3) 사업계획서상에 골재 야적장이 없어 상세한 검토가 불가하니 레미콘 생산량 대비 골재 비축에 대한 야적장 도면 |
|--|

다. 원고는 2014. 10. 6. 피고에게 제1차 보완요구에 따라 도시계획위원회 심의자료를 제출하였는데, 심의자료 개발행위 내용의 기타란에 '고촌천 하천도로(4m)를 재포장하면서 대기차로 3개소 설치하여 진입도로로 사용'으로 기재되어 있고, 첨부된 공사계획 평면도에 골재야적장이 표시되어 있으며, 진입도로 공사계획 평면도도 첨부되어 있다.

라. 피고는 2014. 9. 25. 부산지방국토관리청 및 상주영천고속도로 주식회사에 이 사건 신청에 따른 진입로 부분이 상주-영천고속도로 민간투자사업에 의한 도로구역에 포함되는 지역에 대한 저촉 여부에 대하여 협의 공문을 보냈고, 이에 대하여 부산국토관

리청은 2014. 10. 7., 상주영천고속도로 주식회사는 같은 달 10. 피고에게 다음과 같이 회신하였다.

- 이 사건 신청 진입로 관련 협의 지역은 상주-영천고속도로 접도 구역에 저촉되지 않는 것으로 판단되나, 단포교 교대 기초의 작업완료시(2014년 말)까지는 대형차량의 진·출입이 불가능할 것으로 예상됨
- 기존 진입로와 상주-영천고속도로 단포교 교대(상주방향) 사이의 거리(L=4.2m) 및 교대 압성토 부분과의 거리(L=4.0m)가 가까워 대형차량 운행시 사고 위험이 예상되며, 대형(벌크)트레일러(L=12.5m)의 회전반경(R=12.0m)을 고려하였을 때 상주-영천고속도로의 접도구역(단포교 A2)에서는 회전반경 미흡으로 진·출입이 불가능한 것으로 판단됨

마. 피고는 2014. 11. 18. 원고에게 도시계획위원회 심의결과에 따라 2014. 12. 5.까지 다음과 같은 내용을 보완하라는 통지(이하 '제2차 보완요구'라 한다)를 하였다.

- 1) 영천상주간 고속도로 주식회사와 부산국토관리청에서 제시한 문제점 해결방안 수립하고 해당 기관과 협의 후 협의결과 제출
- 2) 군도에서 사업부지까지 차량교통이 전구간 가능하도록 계획 수립
- 3) 인근주민들에게 피해를 끼칠 수 있는 분진, 폐수 등의 환경적 영향에 대하여 전문기관의 평가보고서 제출 등

바. 피고는 원고가 2014. 12. 5.까지 제2차 보완요구에 따른 보완사항을 제출하지 않자, 보완기간을 2014. 12. 19.로 연장하였고, 원고는 2014. 12. 20. 피고에게 다음과 같은 내용으로 제2차 보완요구에 따른 조치계획을 제출하였는데(을 제8호증), 조치계획서에는 상주-영천 고속도로 민간투자사업 단포교 하천 점용허가 사전협의를 따른 검토보고(다만, 점용부지의 용지경계 저촉, 사고발생 우려로 인한 중복점용 불가 등의 검토 결과는 기재되어 있으나, 해결방안은 기재되어 있지 않다), 진입도로 포장 관련 하천 점용 설계내역서, 분진 및 폐수 등의 영향예측 및 저감방안이 첨부되어 있다.

도시계획위원회 보완내용	조치계획	비고
--------------	------	----

영천상주간 고속도로 주식회사와 부산국토관리처에서 제시한 문제점 해결방안을 수립하고, 해당 기관과 협의 후 협의결과 제출	영천상주간 고속도로 주식회사와 협의 내용 첨부	반영
군도에서 사업부지까지 차량교행이 전구간 가능하도록 계획수립	총 490m 구간 중 진입부(50m)와 농업진흥지역구간(58m)는 4m로 계획하고, 나머지 구간은 6m로 계획하였음	일부 반영
인근 주민들에게 피해를 끼칠 수 있는 분진, 폐수 등의 환경적 영향에 대해서 전문기관의 평가보고서 제출	분진, 폐수 등의 환경적 영향에 대한 전문기관의 검토서 첨부	반영

사. 피고는 2014. 12. 26. 원고가 이 사건 신청의 보완사항을 다음과 같이 완료하지 아니하였다는 이유로 민원사무 처리에 관한 법률(이하 '민원사무처리법'이라 한다) 제 13조, 같은 법 시행령 제15조에 따라 이 사건 신청을 반려(이하 '이 사건 처분'이라 한다)하였다.

- | |
|---|
| 1) 영천상주간 고속도로 주식회사와 부산국토관리청에서 제시한 문제점 해결방안을 수립하고 해당기관과 협의 후 협의결과 제출 → 해당기관 검토 결과 용지경계저촉 및 중복점용불가에 대한 해결방안 없음
2) 군도에서 사업부지까지 차량교행이 전구간 가능하도록 계획수립 → 일부 구간만 반영하므로 보완사항 미이행 |
|---|

【인정근거】 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3, 5, 23, 24호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제1 내지 8호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법여부

가. 원고의 주장

원고는 이 사건 제1차 보완요구를 모두 이행하였음에도 진입도로에 관하여 '군도에서 사업부지까지 차량교행 전구간 가능하도록 계획' 수립하라는 내용의 이 사건 제2차 보완요구는 법령의 규정이나 위임 없이 민원사무 처리의 절차 등을 강화한 것으로서

민원사무처리법 제5조 제3항에 위반되고, 부산국토관리청이 지적한 문제점은 이미 단포교 교대 공사가 마무리 되었으며, 진입도로의 경우 노폭이 6m가 아니더라도 군도에서 사업부지까지 레미콘 차량의 교행이 가능함에도 아무런 법적 근거 없이 인근 주민의 민원제기를 이유로 한 이 사건 처분은 위법하다.

나. 관제 법령

별지 기재와 같다.

다. 판단

1) 우선 민원사무처리법 제13조, 같은 법 시행령 제15조에 따른 이 사건 처분이 적법한지에 대하여 살펴본다.

민원사무처리법 제9조 제1항, 제13조, 같은 법 시행령 제14조 제1항, 제3항, 제15조 제1항에 의하면, 행정기관은 민원사항의 신청이 있는 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없고, 민원서류에 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체 없이 민원인에게 보완을 요구하고 그 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니할 때에는 10일의 기간 내에 다시 보완을 요구할 수 있으며, 위 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니한 때에 비로소 접수된 민원서류를 되돌려 보낼 수 있도록 규정되어 있는바, 위 규정 소정의 보완의 대상이 되는 흠은 보완이 가능한 경우이어야 함은 물론이고, 그 내용 또한 형식적·절차적인 요건이거나, 실질적인 요건에 관한 흠이 있는 경우라도 그것이 민원인의 단순한 착오나 일시적인 사정 등에 기한 경우 등이어야 한다(대법원 2004. 10. 15. 선고 2003두 6573 판결, 대법원 1991. 6. 11. 선고 90누8862 판결, 1996. 10. 25. 선고 95누14244 판결 등 참조).

이와 같은 민원사무처리법 상 보완요구 대상에 관한 요건과 민원사무처리법의 목적¹⁾을 아울러 고려하면, 민원인이 행정기관의 민원서류 보완 요구에 따라 민원서류를 보완하였다면, 그 보완의 내용이 행정기관의 보완요구와 전혀 무관한 내용이어서 실질적으로 보완을 이행하지 않은 정도와 같다고 볼 수 있는 경우에 해당하지 않는 이상 일응 행정기관의 보완요구에 따른 민원서류의 보완은 이루어졌다고 보아야 할 것이므로, 행정기관은 관련 법령의 규정에 따른 민원신청의 실질적인 요건이 갖추어지지 않았다는 이유로 그에 대한 거부처분을 할 수 있음은 별론으로 하고, 민원사무처리법 시행령 제15조 제1항에 규정된 '기간 내에 민원서류를 보완하지 아니하였을 때'에 해당한다고 보아 이를 반려할 수는 없는 것으로 해석함이 타당하다.

이 사건에서 앞서 본 바와 같이 원고가 피고의 이 사건 제2차 보완요구에 따른 상당한 서류를 제출한 이상, 원고는 일응 피고의 보완요구에 따른 민원서류의 보완을 이행하였다고 봄이 상당하므로 '민원서류를 보완하지 아니하였을 때'에 해당한다고 보기 어렵고, 피고로서는 원고가 보완한 민원서류를 포함한 이 사건 신청서류 일체를 종합하여 이 사건 신청이 요건을 갖추었는지를 실질적으로 심사하여 그에 따라 적절한 처분을 하였어야 할 것임에도, 원고의 민원서류 보완에 일부 내용의 불비가 있다는 사정만으로 민원사무처리법 제13조, 같은 법 시행령 제15조 제1항에 따라 접수된 민원서류를 반려한 이 사건 처분은 위법하다.

2) 한편, 피고는 '단포교 교대 부근 도로의 중복점용과 진입도로의 차량교행'에 관하여, 상주-영천고속도로 주식회사의 단포교 교대 부근 공사가 종료되지 않았고, 최소 도로의 폭이 6m 이상은 되어야 레미콘차량의 교행이 가능함에도 원고는 이 사건 신청

1) **민원사무처리법 제1조(목적)** 이 법은 민원사무 처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

지에 이르는 진입도로 전구간에 걸쳐 폭 6m 이상의 진입도로를 확보하지 못하였으므로, 이 사건 신청서류를 반려한 이 사건 처분이 적법하다고 주장하므로 이를 처분사유의 추가로 선해하여 판단한다.

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에서, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서만 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있고, 여기서 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초인 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정되며, 이와 같이 기본적 사실관계와 동일성이 인정되지 않는 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장하는 것이 허용되지 않는다고 해석하는 이유는 행정처분의 상대방의 방어권을 보장함으로써 실질적 법치주의를 구현하고 행정처분의 상대방에 대한 신뢰를 보호하고자 함에 그 취지가 있는 것이므로(대법원 1999. 3. 9. 선고 98두18565 판결, 2003. 12. 11. 선고 2003두8395 판결 등 참조), 추가 또는 변경된 사유가 당초의 처분시 그 사유를 명기하지 않았을 뿐 처분시에 이미 존재하고 있었고 당사자도 그 사실을 알고 있었다 하여 당초의 처분사유와 동일성이 있는 것이라 할 수 없다(대법원 2006. 1. 13. 선고 2004두1262 판결, 대법원 2012. 4. 12. 선고 2010두24913 판결 등 참조).

앞서 인정한 사실에 의하면, 이 사건 처분사유는 원고가 민원사무처리법 제13조, 같은 법 시행령 제15조에 따른 '민원서류의 보완'을 이행하지 않았다는 것이고, 이는 피고의 민원서류 보완요구가 이행되었는지 여부만을 형식적으로 판단한 것인데, '원고가 단포교 교대 부근의 도로를 상주-영천 고속도로 주식회사와 중복하여 점용할 수 없다'거나, '이 사건 신청지에 이르는 진입도로를 전 구간에 걸쳐 폭 6m 이상으로 확보하

는 것이 불가능하다'는 취지의 피고 주장은 이 사건 신청의 실질적인 요건 충족 여부에 관련된 것이어서, 이 사건 처분사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 할 수 없으므로, 이를 처분사유로 추가하는 것은 허용되지 않고, 결국 이를 이유로 이 사건 신청의 반려가 적법하게 될 수 없다.

3. 결론

그렇다면, 원고의 청구는 원고의 주장에 대하여 따로 살펴볼 필요 없이 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	백정현
-----	----	-----

	판사	임성민
--	----	-----

	판사	이아영
--	----	-----

별지

관 계 법 령

■ 민원사무 처리에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 민원사무 처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다

제9조(민원의 접수) ① 행정기관의 장은 민원사항의 신청을 받았을 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 접수된 민원서류를 부당하게 되돌려 보내서는 아니 된다.

② 제1항에 따른 민원사항의 접수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(민원서류의 보완·취하 등) ① 행정기관의 장은 접수한 민원서류에 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체 없이 민원인에게 보완을 요구하여야 한다.

② 민원인은 해당 민원사무의 처리가 종결되기 전에는 그 신청의 내용을 보완하거나 변경 또는 취하할 수 있다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있거나 그 민원사무의 성질상 보완·변경 또는 취하할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 따른 민원서류의 보완 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(처리 결과의 통지) ① 행정기관의 장은 민원인이 신청한 민원사항의 처리 결과를 민원인에게 문서로 통지하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 구술 또는 정보통신망으로 통지할 수 있다. 이 경우 민원인이 요청할 때에는 지체 없이 처리 결과에 관한 문서를 내주어야 한다.

② 행정기관의 장은 제1항에 따라 처리 결과를 통지할 때에 민원인의 신청을 거부하는 경우에는 거부 이유와 구제절차를 함께 통지하여야 한다.

■ 민원사무 처리에 관한 법률 시행령

제14조(서류의 보완 등) ① 법 제13조제1항에 따라 민원인에게 민원서류의 보완을 요구하는 경우에는 문서·구술·전화·팩스 또는 인터넷 등으로 하되, 민원인이 특별히 요청한 경우에는 문서로 하여야 한다.

② 민원실등의 장은 제1항에 따라 보완요구를 받은 민원인이 보완요구를 받은 기간 내에 보완을 할 수 없음을 이유로 보완에 필요한 기간을 분명하게 밝혀 기간연장을 요청하는 경우에는 이를 고려하여 다시 보완기간을 정하여야 한다. 이 경우 민원인의 기간연장 요청은 2회로 한정한다.

③ 민원실등의 장은 민원인이 제2항의 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니하였을 때에는 다시 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 보완에 필요한 기간은 10일로 한다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 민원서류의 보완에 필요한 기간의 계산방법에 관하여는 「민법」 제156조, 제

157조 및 제159조부터 제161조까지의 규정을 준용한다.

제15조(민원서류의 반려 등) ① 민원실등의 장은 민원인이 제14조에 따른 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니하였을 때에는 반려의 이유를 분명히 밝혀 접수된 민원서류를 되돌려 보낼 수 있다.

② 민원실등의 장은 민원인의 소재지가 분명하지 아니하여 보완요구가 2회에 걸쳐 반송되었을 때에는 민원을 취하(取下)한 것으로 보아 이를 종결처리할 수 있다.

③ 민원인이 민원을 취하여 민원서류의 반환을 요청한 경우에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 민원인에게 돌려주어야 한다.

④ 민원인 또는 그 위임을 받은 자가 제5조에 따라 접수·처리된 증명서나 그 밖에 이와 유사한 문서(전자문서는 제외한다)를 정당한 사유 없이 15일이 지날 때까지 수령하지 아니한 경우에는 이를 종결처리할 수 있다.

■ 중소기업창업지원법

제33조(사업계획의 승인)

① 창업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 작성하고, 이에 대한 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장만을 말한다. 이하 같다)의 승인을 받아 사업을 할 수 있다. 사업자 또는 공장용지의 면적 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2013.8.6>

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 사업계획의 승인을 할 때에는 그 공장의 건축면적이 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제8조에 따른 기준공장면적률에 적합하도록 하여야 한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 사업계획의 승인 신청을 받은 날부터 20일 이내에 승인 여부를 알려야 한다. 이 경우 20일 이내에 승인 여부를 알리지 아니한 때에는 20일이 지난 날의 다음 날에 승인한 것으로 본다.

④ 중소기업청장은 창업에 따른 절차를 간소화하기 위하여 제1항에 따른 사업계획 승인에 관한 업무를 처리할 때 필요한 지침을 작성하여 고시할 수 있다.

(출처 : 중소기업창업 지원법 일부개정 2015.02.03 [법률 제13158호, 시행 2015.02.03] 중소기업청 > 종합법률정보 법령)

제35조(다른 법률과의 관계)

① 제33조제1항에 따라 사업계획을 승인할 때 다음 각 호의 허가, 인가, 면허, 승인, 지정, 결정, 신고, 해제 또는 용도폐지(이하 이 조에서 "허가등"이라 한다)에 관하여 시장·군수 또는 구청장이 제4항에 따라 다른 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대하여는 그 허가등을 받은 것으로 본다. <개정 2007.12.27, 2008.3.21, 2009.1.30, 2009.6.9, 2010.4.15, 2010.5.31, 2010.6.8, 2011.4.14, 2011.7.21, 2014.1.14>

8. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른

도시·군계획시설사업의 시행자 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 작성·인가 및 같은 법 제118조에 따른 토지거래계약의 허가

■ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제9조(다른 법률에 따른 도시·군관리계획의 변경 제한)

중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에서 이 법에 따른 도시·군관리계획의 결정을 의제(의제)하는 내용이 포함되어 있는 계획을 허가·인가·승인 또는 결정하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회 또는 제113조에 따른 지방도시계획위원회(이하 "지방도시계획위원회"라 한다)의 심의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
<개정 2011.4.14, 2013.3.23, 2013.7.16>

1. 제8조제2항 또는 제3항에 따라 국토교통부장관과 협의하거나 국토교통부장관 또는 시·도지사의 승인을 받은 경우
2. 다른 법률에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 받은 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

[전문개정 2009.2.6]

[제목개정 2011.4.14]

제56조(개발행위의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업에 의한 행위는 그러하지 아니하다. <개정 2011.4.14.>

(출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 타법개정 2015.07.24 [법률 제13433호, 시행 2016.01.25] 국토교통부 > 종합법률정보 법령)