

서울대학교 건설법센터 / 건설법연구회
 건설법연구 제7호 2022년 3월
 Center for Construction & Urban Development Law, SNU
 Construction & Urban Development Law Association
 Construction and Urban Development Law Journal
 Vol. 7, March 2022

관광진흥법상 인허가 의제와 경미한 변경

김 장 효*

국문초록

관광진흥법상 관광숙박업 등을 경영하려는 자가 그 사업에 대한 사업계획승인(주된 인허가)을 받으면, 개별법령에서 정하고 있는 각종 인허가(관련 인허가)가 의제된다.

당초 승인된 사업계획 경미한 변경이 발생하는 경우, 당초 의제되었던 각종 인허가(관련 인허가)가 그대로 의제되는지 여부와 관련하여, 관련 판결은 인허가의제의 절차 간소화 취지에 주목하여 주된 인허가에 경미한 변경이 있는 경우라 하더라도 관련 인허가는 여전히 의제된다고 판단하였다(광주고등법원 2019. 1. 9. 선고 (제주)2018나10298 판결). 그런데 관광진흥법 소정의 인허가 의제에 있어 절차의 간소화(절차집중설)의 취지가 다른 공익(관련 인허가에 대한 사후 감독의 필요성)을 압도할 만큼 절대적인 것이라고 보기 어렵다는 점과, 관련 판결의 취지를 관철하면 관련 인허가에 관한 규제의 사각지대가 발생하여 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점, 이에 최근 시행된 행정기본법에서는 불충분하나마 주된 인허가의 변경이 관련 인허가에 미치는 영향을 고려한 규정을 두고 있다는 점, 특히 산단절차간소화법 제15조 제2항은 주된 인허가의 경미한 변경과 관련 인허가의 관계를 구체적으로 규정하고 있다는 점 등을 고려하면, 관련 판결이 일반화되기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 입법론적으로, 각 개별법령에서 인허가의 경미한 변경을 다루는 방식은 다양한 것으로 보이는바, 해당 개별법령 소정의 인허가 의제의 취지 및 절차 등을 고려하여, 주된 인허가의 변경 정도에 따른 관련 인허가에 대한 사후관리에 관하여 구체적으로 규정할 필요성이 있을 것이다.

* 변호사, 법무법인(유) 올촌

주제어 : 관광진흥법, 사업계획승인, 인허가 의제, 절차 간소화, 경미한 변경

목 차

I. 서론

II. 관광진흥법상 경미한 변경의 상대성

III. 주된 인허가의 경미한 변경 시 관련 인허가의 의제를 인정한 판결

IV. 주된 인허가의 경미한 변경 시에도 관련 인허가가 의제되는지 여부

V. 결론

I. 서론

관광진흥법에 따르면 관광숙박업 등을 경영하려는 자가 그 사업에 대한 사업계획승인을 받으면 농지법 등 9개의 개별법령에서 정하고 있는 각종 인허가가 의제된다.¹⁾ 사업계획승인을 받은 관광사업자가 그 사업계획 중 부지, 대지 면적, 건축 연면적의 일정 규모 이상의 변경 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경하기 위해 그 사업계획의 변경승인을 받는 경우에도 각종 인허가가 의제되는 것은 동일하다.²⁾ 특히 관광진흥법 제16조 제4항은 ‘관광사업자

1) 관광진흥법 제15조(사업계획의 승인)

① 관광숙박업을 경영하려는 자는 제4조 제1항에 따른 등록을 하기 전에 그 사업에 대한 사업계획을 작성하여 특별자치시장·시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사업계획 중 부지, 대지 면적, 건축 연면적의 일정 규모 이상의 변경 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

관광진흥법 제16조(사업계획 승인 시의 인·허가 의제 등)

① 제15조 제1항 및 제2항에 따라 사업계획의 승인을 받은 때에는 다음 각 호의 허가 또는 해제를 받거나 신고를 한 것으로 본다.

1. 농지법 제34조제1항에 따른 농지전용의 허가, 2. 산림관리법 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고(이하 생략), 3. 사방사업법 제20조에 따른 사방지의 지정의 해제, 4. 초지법 제23조에 따른 초지전용의 허가, 5. 하천법 제30조에 따른 하천공사 등의 허가 및 실시계획의 인가, 6. 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가(이하 생략), 7. 사도법 제4조에 따른 사도개설의 허가, 8. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조에 따른 개발행위의 허가, 9. 장사 등에 관한 법률 제8조 제3항에 따른 분묘의 개장신고(이하 생략)

2) 관광진흥법 제15조(사업계획의 승인)

① 관광숙박업을 경영하려는 자는 제4조 제1항에 따른 등록을 하기 전에 그 사업에 대한 사업계획을 작성하여 특별자치시장·시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사업계획 중

가 사업계획의 변경승인을 받은 경우에는 건축법에 따른 용도변경의 허가를 받거나 신고를 한 것으로 본다' 라고 규정하고 있다.

그렇다면 변경승인의 대상에 이르지 않는 정도의 경미한 사업계획의 변경(이하 '경미한 변경' 이라고 한다)의 경우에도 당초 사업계획의 승인에 따른 인허가 의제의 효과가 그대로 유지된다고 볼 수 있을까? 즉 관광진흥법상 사업계획의 경미한 변경으로 인하여 농지법 등 9개의 개별법령에서 인허가의 대상으로 규정하고 있는 사항에 일련의 변경이 초래될 수 있는데, 현행 관광진흥법령은 위와 같은 경미한 변경에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않기 때문에, 위와 같은 의문이 생겨나는 것이다.

법령 해석에 관한 물론해석 및 당연해석, 또는 대(大)는 소(小)를 포함한다는 논리에 기초하면 행정청이 사업계획을 승인한 이상 변경승인에 이르지 않는 경미한 변경의 경우 당초의 사업계획 승인의 효과로서 인허가 의제가 유지된다고 볼 여지가 있다. 반면에 관광진흥법령상 경미한 변경이라 하더라도 인허가가 의제되는 농지법 등 9개 개별 법령의 관점에서는 더 이상 경미한 변경에 그치지 않고 중대한 변경에 해당할 수도 있기 때문에, 명문의 규정이 없는 이상 함부로 인허가의제의 효력을 인정할 수 없다는 취지의 주장도 가능할 수 있다.

광주고등법원 2019. 1. 9. 선고 (제주)2018나10298 판결(이하 '관련 판결' 이라고 한다)은 관광진흥법상 승인 받은 사업계획의 경미한 변경의 경우에는 당초 승인에 따른 인허가 의제의 효과가 그대로 유지된다고 판단하였다.³⁾ 이 사건 판결은 관광진흥법령상 승인된 사업계획의 경미한 변경 시에 당초의 인허가의제의 효과가 그대로 유지되는지 여부에 관한 유일한 판결례인 것으로 보인다.

그런데 의제된 인허가도 독자적인 취소 대상이 된다고 판시한 일련의 대법원 판결례, 행정기본법 제26조(인허가의제의 사후관리 등) 및 같은 법 시행령 제5조(인허가의제 행정청 상

부지, 대지 면적, 건축 연면적의 일정 규모 이상의 변경 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

관광진흥법 제16조(사업계획 승인 시의 인·허가 의제 등)

① 제15조 제1항 및 제2항에 따라 사업계획의 승인을 받은 때에는 다음 각 호의 허가 또는 해제를 받거나 신고를 한 것으로 본다.

1. 농지법 제34조제1항에 따른 농지전용의 허가, 2. 산림관리법 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고(이하 생략), 3. 사방사업법 제20조에 따른 사방지의 지정의 해제, 4. 초지법 제23조에 따른 초지전용의 허가, 5. 하천법 제30조에 따른 하천공사 등의 허가 및 실시계획의 인가, 6. 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가(이하 생략), 7. 사도법 제4조에 따른 사도개설의 허가, 8. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조에 따른 개발행위의 허가, 9. 장사 등에 관한 법률 제8조 제3항에 따른 분묘의 개장신고(이하 생략)

3) 이 판결은 대법원 2019. 6. 13. 선고 2019다214101 심리불속행 판결로 확정되었다.

호 간의 통지) 제3항이 도입된 취지, 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법(이하 산단절차간소화법이라고 한다) 제15조 제2항이 의제된 허가의 변경 절차에 관하여 규정하는 취지로 개정된 점 등을 고려할 때, 관련 판결이 관광진흥법령상 승인된 사업계획의 경미한 변경 시에도 인허가의제의 효과가 유지되는지 여부에 관한 선례로서 일반화될 수 있는지 여부에 관하여 의문이 있다.⁴⁾

II. 관광진흥법상 경미한 변경의 상대성

1. 관광진흥법상 경미한 변경의 의미

국립국어원이 발간한 표준국어대사전에 따르면 ‘경미(輕微)하다’라는 단어의 사전적 의미는 ‘가볍고 아주 적어서 대수롭지 아니하다’라는 것이다. ‘경미하다’의 반대말은 ‘중대(重大)하다’라는 것으로서 이는 ‘가볍게 여길 수 없을 만큼 매우 중대하고 크다’라는 뜻이다.

관광진흥법은 각종 인허가에 관하여 규정하면서, 해당 인허가에 관한 중요 사항의 변경과 경미한 사항의 변경을 구분하여 달리 규정하고 있다.⁵⁾ 특히 앞서 살핀 것과 같이 법 제15조 제1항 단서는 관광숙박업에 관한 사업계획의 승인과 관련하여, 대통령령(시행령 제9조)에서 정하는 사항이 변경되는 경우(중대한 변경)는 변경승인을 받도록 하는 반면에, 그 외의 사항이 변경되는 경우(경미한 변경)에 대해서는 변경승인 또는 신고 등 그 어떠한 절차를 거칠 필요도 없이 관광숙박업자가 자유롭게 변경할 수 있도록 하고 있다.

그런데 관광진흥법 시행령 제9조(사업계획 변경승인)에서 정하고 있는 ‘중대한 변경’은, ‘부지 및 대지 면적이 당초 대비 10% 이상 변경되는 경우’ 또는 ‘건축 연면적이 당초 대비 10% 이상 변경되는 경우’ 등으로 그 범위가 좁다. 즉 위와 같이 중대한 변경으로 열거된 사항에 해당하지 아니하는 나머지 변경은 모두 경미한 변경으로 처리되는 것이다.

문제는 위와 같은 중대한 변경 및 경미한 변경의 구별이 지극히 상대적이라는 점이다.

4) 대법원 2018. 7. 12. 선고 2017두48734 판결, 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016두38792 판결.

5) 관광진흥법 제5조(허가와 신고)

③ 제1항과 제2항에 따라 허가받은 사항 중 문화체육관광부령으로 정하는 **중요 사항을 변경**하려면 변경허가를 받아야 한다. 다만 **경미한 사항**을 변경하려면 변경신고를 하여야 한다.

관광진흥법 제54조(조성계획의 수립 등)

① 관광지등을 관할하는 시장·군수·구청장은 조성계획을 작성하여 시·도시자의 승인을 받아야 한다. 이를 변경(대통령령으로 정하는 **경미한 사항의 변경은 제외**한다)하려는 경우에도 또한 같다.

예를 들면, 당초 사업계획승인에 따른 부지 및 대지면적이 1,000㎡인 경우 그 면적의 10%인 100㎡를 변경하려면 중대한 변경으로서 사업계획의 변경승인이 필요하지만, 당초 사업계획승인에 따른 부지 및 대지면적이 1,0000㎡인 경우 그 면적의 10%인 1,000㎡에 미달하는 999㎡를 변경하는 경우에는 변경승인을 받지 않아도 된다. 즉 관광숙박업이라는 업종의 특성을 고려할 때 후자의 경우가 주변 환경에 대한 파급 효과의 측면에서 전자의 경우보다 압도적으로 중요할 수 있음에도 불구하고, 법령상 후자의 경우는 경미한 변경으로 취급되어 별도의 변경승인을 받지 않아도 된다.

2. 인허가 의제 국면에서 심화되는 경미한 변경의 상대성

위와 같은 경미한 변경의 상대성은 인허가 의제의 국면에서 보다 더 극적으로 관찰된다. 즉 관광진흥법 제16조에 따라 관광숙박업에 대한 사업계획승인(주된 인허가)을 받으면 농지법 등 9개의 개별법령에서 정한 각종 인허가(관련 인허가)가 의제된다.⁶⁾ 그런데 위와 같은 9개의 개별법령에서는 관련 인허가의 중대한 변경·경미한 변경에 관하여 각자 독립적으로 규율하고 있으므로, 관광진흥법령상 관광숙박업에 관한 사업계획의 경미한 변경에 불과한 사항이 위 9개의 개별법령상의 관련 인허가에서는 더 이상 경미하지 않고 중대한 변경에 해당할 가능성이 있는 것이다.

보다 구체적으로, 관광진흥법 제16조 제1항에서 관광숙박업에 관한 사업계획승인에 따라 의제되는 9개 개별법령 가운데 중대한 변경 및 경미한 변경에 관한 규정을 간략하게 정리하면 아래와 같다.⁷⁾ 즉 아래 [표1]과 같이 의제되는 인허가에 관한 개별 법령에서는 중대한 변경과 경미한 변경을 구분하고 중대한 변경의 경우에는 변경허가를 받도록 하는 반면에, 경미한 변경의 경우에는 별도의 절차를 거치지 않고도 가능한 것으로 정하고 있다.

6) 행정기본법 제24조 제1항은 ‘이 절에서 인허가 의제란 하나의 인허가(이하 ‘주된 인허가’라 한다)를 받으면 법률이 정하는 바에 따라 그와 관련된 여러 인허가(이하 ‘관련 인허가’라 한다)를 받은 것으로 보는 것을 말한다’라고 규정하고 있으므로, 이하에서는 행정기본법상의 용례를 따르기로 한다.

7) 법령의 취지를 왜곡하지 않는 선에서 문구를 적절히 축약하였다.

[표1] 관광숙박업에 관한 사업계획승인에 따라 의제되는 관련 인허가

개별법령	의제되는 인허가(관련인허가)	비고
농지법	■ 법 제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 <u>대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경</u>하려는 경우에도 또한 같다. ■ 시행령 제32조(농지전용허가의 신청) ⑤ 법 제34조 제1항 후단에서 대통령령으로 정하는 <u>중요사항</u>이란 다음 각호와 같다. 1. 전용허가를 받은 농지의 면적 또는 경계	· 중대한 변경: 허가 필요 · 경미한 변경: 절차 불요
산지관리법	■ 법 제14조(산지전용허가) ① 산지전용을 하려는 자는 그 용도를 정하여 대통령령으로 정하는 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장등의 허가를 받아야 하며 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 같다. 다만 농림축산식품부령으로 정하는 <u>경미한 사항을 변경</u>하려는 경우에는 신고로 갈음할 수 있다. ■ 시행규칙 제10조(산지전용허가의 신청 등) ④ 법 제14조 1항 단서에서 농림축산식품부령으로 정하는 사항이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다. 2. 산지전용을 하려는 산지의 이용계획 및 토사처리계획 등 사업계획의 변경(산지전용허가를 받은 산지의 면적이 변경되지 아니하는 경우에 한정한다)	· 중대한 변경: 허가 필요 · 경미한 변경: 신고 필요
초지법	■ 법 제23조(초지의 전용) ② 제1항에 따른 초지전용을 하려는 자는 허가를 받아야 한다. 허가 받은 초지전용의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ■ 시행령 제16조(초지의 전용허가 등) ① 법 제23조 제2항 후단에서 대통령령으로 정하는 <u>중요한 사항</u>이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 4. 설치하려는 시설의 규모. 다만 각호 제외나, <u>변경하려는 부분의 건축 연면적이 전체 건축 연면적의 10분의 1 이하인 경우</u>	· 중대한 변경: 허가 필요 · 경미한 변경: 절차 불요
하천법	■ 법 제33조(하천의 점용허가 등) ① 하천구역 안에서 토지의 점용을 하려는 자는 허가를 받아야 한다. 허가 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>중요한 사항을 변경</u>하려는 경우도 또한 같다.	· 중대한 변경: 허가 필요 · 경미한 변경: 절차 불요

개별법령	의제되는 인허가(관련인허가)	비고
	■ 시행령 제34조(점용허가의 신청 등) ② 대통령령으로 정하는 중요한 사항이란 다음 각호의 사항을 말한다. 1. 점용의 목적 및 면적	
국토계획법	■ 법 제56조(개발행위의 허가) ② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 허가를 받아야 한다. 다만 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ■ 시행령 제52조(개발행위허가의 경미한 변경) 2.가.부지면적 또는 건축물 연면적을 5퍼센트 범위에서 축소(괄호안 생략)	· 중대한 변경: 허가 필요 · 경미한 변경: 절차 불요

특히 관광진흥법 제16조 제3항 및 제4항은 나머지 인허가 의제조항과 분리하여 독립적으로, ‘특별자치시장 등이 사업계획의 변경승인을 하려는 경우 건축물의 용도변경이 포함되어 있으면 미리 소관 행정기관의 장과 협의하여야 한다(제3항), 관광숙박업자가 사업계획의 변경승인을 받은 경우에는 건축법에 따른 용도변경이 허가를 받거나 신고를 한 것으로 본다(제4항)’ 라고 규정하고 있다.

이상과 같이 농지법·산지관리법·하천법·국토계획법 등에서는 사업계획의 변경에 따라 관련 인허가 대상의 면적이 변경되면, 그 규모를 불문하고 이를 중대한 변경으로 간주하여 변경 인허가를 받도록 규정하고 있다. 이는 앞서 살핀 관광진흥법 시행령 제9조(사업계획 변경승인)에서 ‘부지 및 대지 면적이 당초 대비 10% 이상 변경되는 경우’ 또는 ‘건축 연면적이 당초 대비 10% 이상 변경되는 경우’ 만을 중대한 변경으로 보아 변경승인을 거치도록 하는 것과 대조적이다.

관광진흥법령상 관광숙박업에 대한 사업계획승인(주된 인허가)을 받은 사업자는 신고 등의 최소한의 절차를 거치지 않고서도 10%의 범위에서 부지 및 대지 면적, 건축 연면적을 변경할 수 있는데, 그와 같은 변경은 의제되는 인허가(관련 인허가) 차원에서는 중대한 변경으로서 별도의 인허가가 필요한 사항에 해당할 수 있다는 것이다.

바로 여기에서 주된 인허가에 관한 법령에서 인허가 의제조항을 두고 있는 경우에 주된 인허가의 경미한 변경 시 관련 인허가에 대한 의제효과가 그대로 유지되는지 아니면, 관련 인허가의 근거 법령에 따른 변경절차를 별도로 거쳐야 하는지가 문제된다.

3. 주된 인허가의 경미한 변경과 관련 인허가의 관계에 관한 일관되지 않은 유권해석례

인허가의제와 관련하여 주된 인허가에서 발생한 경미한 변경과 관련 인허가의 관계에 관하여는 통일된 유권해석이 없었고, 각 사안마다 이 쟁점에 대한 유권해석이 구구하였다. 예를 들면, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 및 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」 소정의 인허가의 경우에는 주된 인허가의 경미한 변경이 관련 인허가의 중대한 변경에 해당하는 경우 관련 인허가에 관한 개별법령에 따라 변경 인허가 등을 받아야 한다고 해석되는 반면에, 「관광진흥법 시행령」 소정의 조성계획의 변경과 관련하여서는 별도의 인허가가 불필요하다고 해석되었다. 이해를 돕기 위해 각 행정청의 유권해석의 취지를 간략하게 정리하면 아래와 같다.

[표2] 경미한 변경과 관련 인허가에 관한 유권해석례

질의내용	유권해석
「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 변경승인을 받지 않아도 되는 경미한 사항의 변경이 의제된 인허가 등의 근거 법령에 따른 변경 인허가 등을 받아야 하는 경우 그 법령에 따른 변경 인허가 등을 받아야 하는지 여부(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제230조 등 관련)	■ 제주특별자치도(2011. 8. 19.) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제230조 제1항에 따르면 개발사업의 시행승인을 얻은 경우에는 같은 항 각 호의 인허가 등을 받은 것으로 의제되고, 같은 법 제229조 제9항 단서에 따르면 이미 승인 받은 개발사업의 내용을 변경하는 경우로서 도조례로 정하는 경미한 사항에 해당하면 변경승인을 받지 않아도 되는데, 이와 같은 경미한 사항의 변경에 해당하는 내용이 개발사업의 시행승인에 따라 의제된 인허가 등의 개별법령에 의할 때에는 변경 인허가등을 받아야 하는 내용에 해당한다면 그 개별법령에 따른 변경 인허가 등을 받아야 한다고 해석함.
산업단지계획의 경미한 사항을 변경하려는 경우 개별법에 따른 심의회·위원회의 변경 심의를 거쳐야 하는지 여부(「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」 제15조 제3항 등 관련)	■ 국토교통부(2015. 7. 30.) 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」 제15조 제3항에 따라 중앙산업단지계획심의위원회의 심의를 거치지 아니하는 산업단지계획의 경미한 변경사항이 법 제14조 제3항 각 호에서 규정하고 있는 개별법에 따른 심의회·위원회의 심의대상에 해당하는 경우 그 개별법에 따른 심의를 거쳐야 한다고 해석함.

질의내용	유권해석
경미한 조성계획 변경에 대한 변경 인허가 필요 여부(「관광진흥법」 제54조 관련)	■법제처(2018) 「관광진흥법 시행령」 제47조 제2항에서 조성계획의 승인을 받은 자가 「관광진흥법」 제54조 제1항 후단에 따른 경미한 사항을 변경하는 경우 관계 행정기관의 장에게 통보하도록 규정하고 있다면, 조성계획의 승인을 받은 자는 경미한 조성계획의 변경에 대하여 「관광진흥법」 제58조 제1항 각호에서 의제되는 개별법에 따라 별도의 변경 인·허가를 받아야 하는 것은 아니라고 해석함.

그런데 법원은 관련 판결인 광주고등법원 2019. 1. 9. 선고 (제주)2018나10298 판결에서 관광진흥법상 승인받은 사업계획의 경미한 변경의 경우에는 당초 승인에 따른 인허가 의제의 효과가 그대로 유지된다고 판단하였다. 판결 사안에 대해서는 항을 바꾸어 자세히 살펴보기로 한다.

III. 주된 인허가의 경미한 변경 시 관련 인허가의 의제를 인정한 판결

1. 사안의 개요

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘**국토계획법**’ 이라고 한다) 제36조 및 제76조 제1항은 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있고,⁸⁾ 같은 법 시행령 제71조 제1항 제8호 및 별표9는 일반상업지역 안에서 건축할 수 없는 건축물 중 하나로 건축법 시행령 별표1 제16호의 위락시설을 들고 있으며, 건축법 시행령 별표1 제16호의 위락시설에는 카지노영업소가

8) 국토계획법 제36조(용도지역의 지정)

① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

1. 도시지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

가. 주거지역: 주거의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역

나. **상업지역: 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역**

다. 공업지역: 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

라. 녹지지역: 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 제한 등)

① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

포함되어 있다. 위와 같은 규정들에 따르면 원칙적으로 일반상업지역 안에서는 카지노영업소를 설치할 수 없다.

그런데 관광진흥법 제16조 제5항은 ‘관광숙박업에 관한 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우 그 사업계획에 따른 관광숙박시설 및 그 시설 안의 위락시설로서 국토계획법상 상업지역의 시설에 대해서는 국토계획법 제76조 제1항을 적용하지 아니한다’라고 규정하고 있으므로, 관광진흥법에 따라 관광숙박업에 대한 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 자는 설령 해당 부지가 국토계획법령 소정의 일반상업지역에 속한다고 하더라도 관광숙박시설(예를 들면 호텔)을 건축하고 및 관광숙박시설 내부에 위락시설(예를 들면 카지노영업소)을 설치할 수 있다.

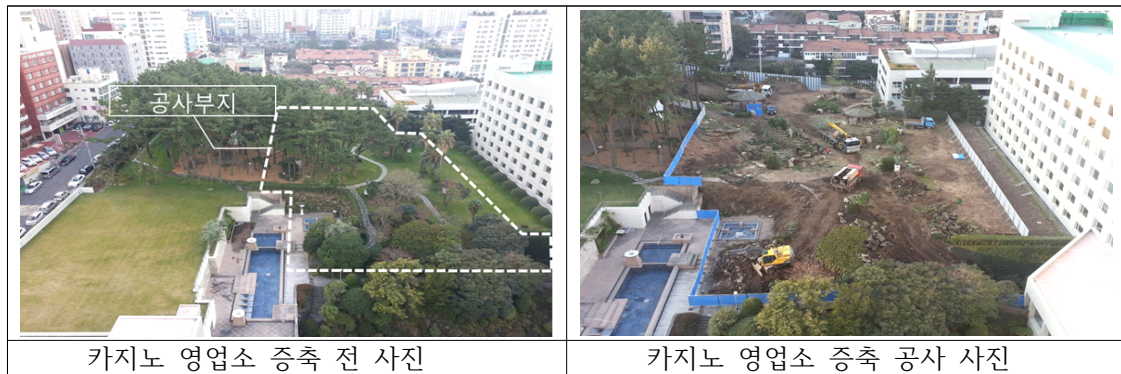
한편 건축법 제19조(용도변경) 및 같은 법 시행령 제14조에 따르면 영업시설군(群)에 속하는 숙박시설을 문화집회시설군(群)인 위락시설로 용도변경하기 위해서는 원칙적으로 용도변경신고로는 부족하고 용도변경허가를 받아야 한다.⁹⁾ 다만 관광진흥법 제16조 제4항은 ‘관광숙박업자가 사업계획의 변경승인을 받은 경우에는 건축법에 따른 용도변경의 허가를 받거나 신고를 한 것으로 본다’라고 규정하고 있으므로, 관광진흥법상 사업계획 승인을 받아 관광숙박시설(예를 들면 호텔)을 건축한 자가 사업계획의 변경승인을 받으면 건축법 소정의 용도변경 허가 및 신고가 의제된다.

A호텔은 관광진흥법상 사업계획승인을 받아 일반상업지역에 건축된 것으로서, A호텔 내부에는 임대차 방식을 통해 B카지노영업소가 설치되어 있었는데, 외국관광객이 급증하여 카지노업이 호황을 이루자, A호텔 및 B카지노영업소는 A호텔 부지(숙박객의 캠핑장으로 활용되는 동산)에 카지노영업소로 사용될 건물(이하 ‘이 사건 건축물’이라고 합니다)을 건축한 후 B카지노영업소가 해당 건물을 추가로 임차하여 기존의 카지노영업소와 연결하여 5년간 사용하기로 합의(차임 월 1억 6,500만원, 이하 ‘이 사건 합의’라고 한다)를 체결하였다. 그리고 이 사건 합의의 정지조건 중 하나는 ‘A호텔 측이 합의 체결 이후 1년 이내에 이 사건 건물에 대한 건축인허가를 득하여야 한다’라는 것이었다. 이 사건 합의에 따라 A호텔 측은 건축허가(증축허가)를 받고 약 100억원의 공사비를 들여 호텔의 숙박객들을 위한 캠핑장으로 활용되던 동산을 갈아엎고 그 지하에 이 사건 건축물(면적 2,756.76㎡, 833.92평)을 건축하였다. 당시의 공사 현황은 아래와 같은데, 카지노영업소 용도의 건물은 내부 기둥이 없이 탁 트인 하나의 공간으로 건축되어야 하는 특성이 있는 관계로, 이 사건 건축물도 하

9) 반대로 문화집회시설군(群)인 위락시설에서 영업시설군(群)에 속하는 숙박시설로 용도변경하기 위해서는 용도변경신고로도 충분하다.

나의 대공간으로 건축되었기 때문에 카지노영업소 이외의 다른 용도로 활용할 수 있는 가능성은 거의 없었다.

[사진1] 카지노영업소 용도의 이 사건 건축물 공사 현황



[사진2] 이 사건 건축물의 내부 현황¹⁰⁾



대한민국이 북핵 위협에 대응하기 위해 미국으로부터 종말단계고고도지역방어(Terminal High Altitude Area Defense, 이하 ‘사드’ 라고 한다)를 도입하는 방안을 모색 중이라는 사실이 알려지자, 중국 정부는 대한민국에 대한 보복 조치, 외환유출규제 등의 일환으로서 자국민들의 대한민국 관광을 제한하기 시작하였고 이는 중국관광객을 주된 고객으로 하는 관광호텔업 및 카지노업에 심대한 타격을 가져왔다.

A호텔 측은 준공검사까지 마치고 이 사건 건축물을 B카지노영업소 측에 제공하였으나,

10) 이 사진의 제1심 재판부의 현장검증 당시 촬영한 사진의 일부이다.

B카지노영업소 측은 사드 사태 등을 이유로 이 사건 건축물을 인수하지 않았다. 그 사이 이 사건 합의를 체결한 시점으로부터 1년이 경과하였고, B카지노영업소 측의 입장은 ‘이 사건 건축물은 영업시설군(群)에 속하는 숙박시설로 건축된 것이기 때문에 문화집회시설군(群)에 속하는 위락시설인 카지노영업소로 사용하기 위해서는 건축법상 용도변경허가를 받아야 하는데, A호텔 측이 합의 체결 후 1년 내에 이 사건 건축물에 대한 용도변경 절차를 이행하지 아니하였기 때문에 조건 불성취로 이 사건 합의는 실효되었다’라는 것이었다. 반면에 A호텔의 입장은 ‘관광진흥법 시행령 제9조(사업계획의 변경승인) 제1항 제2호에 따르면 건축연면적을 변경할 때에 그 변경하려는 연면적이 당초 승인받은 계획면적의 100분의 10 이상이 되는 경우를 사업계획의 변경승인대상으로 규정하고 있으나, 이 사건 건축물은 당초 건축면적의 10/100 미만의 면적으로서 경미한 변경에 불과하여 사업계획의 변경승인의 대상에 해당하지 아니하므로, 사업계획의 변경승인 시 건축법상의 용도변경 허가 및 신고를 의제하고 있는 관광진흥법 제16조 제4항의 취지상 건축법상의 용도변경절차(허가 또는 신고)를 거칠 필요가 없다’는 논리로 맞섰다.

2. 관련 판결의 내용 및 취지

법원은 인허가 절차를 간소화하려는 인허가 의제 규정의 취지에 비추어 경미한 변경으로서 변경승인 대상에서 제외되는 경우에는 인허가가 의제되고 개별법령에 따른 별도의 인허가를 받을 필요가 없다고 판단하여 A호텔 측의 손을 들어주었다(광주고등법원 2019. 1. 9. 선고 (제주)2018나10298 판결). 그 결과 B카지노영업소 측은 이 사건 합의에 대한 채무불이행에 따른 손해배상으로 A호텔 측에 약76억원의 손해배상금을 지급하게 되었다.

관련 판결은 인허가 절차를 간소화하려는 인허가 의제 규정의 취지 등을 근거로 하여, 경미한 사항으로 주된 인허가의 변경승인 대상에서 제외되는 경우에도 관련 인허가가 의제되고 개별법에 따른 별도의 인허가를 받을 필요가 없다고 판시한 최초의 판결로 보인다.

IV. 주된 인허가의 경미한 변경 시에도 관련 인허가가 의제되는지 여부

1. 관광진흥법상 인허가 의제의 취지

인허가 의제의 법적 성질에 대해서는 종래 독일의 계획확정절차에서의 집중효에 대한 논의와 함께 이루어지는 경향이 있다.¹¹⁾ 국내 학계에서는 ① 관할집중설, ② 비제한적 실제집

중설, ③ 절차집중설, ④ 제한적 실체집중설 등이 대립하고 있다.¹²⁾ 이에 대해 대법원은 일관되게 인허가 의제는 목적사업의 원활한 수행을 위해 창구를 단일화하여 절차를 간소화하는데 입법 취지가 있고, 목적사업이 관계 법령상 인허가의 실체적 요건을 충족하였는지에 대한 심사를 배제하려는 취지는 아니라고 하여 절차집중설의 입장을 견지하고 있다고 평가된다.¹³⁾

관련 판결은 위와 같은 인허가 의제의 취지인 절차 간소화에 특별히 주목한 것으로 보인다. 실제로 관련 판결은, ‘인허가 의제 규정의 취지는 절차를 간소화하는 것에 있는바, 경미한 변경에 대하여 개별법에 따른 별도의 인허가를 받아야 한다면, 중대한 변경은 변경승인을 통하여 인허가가 의제되는 반면, 경미한 변경은 개별법에 따라 인허가 절차를 밟아야 하는 것이므로, 경미한 사항의 변경이 중대한 사항의 변경보다 복잡한 인허가 절차를 거치게 되어 불합리하다’는 점을 판단의 주된 논거로 제시하고 있다.

그런데 인허가 의제의 절차 간소화의 취지 자체에는 공감하더라도, 그와 같은 절차 간소화의 작동 원리는 점검해 볼 필요가 있다. 현행 실정법상 인허가 의제 조항은 크게 절차간소화를 위한 것과 필수적 요소를 의제하는 것¹⁴⁾으로 분류될 수 있는데, 인허가 의제 조항의 대부분을 차지하는 절차간소화를 위한 인허가 의제의 경우 당사자가 주된 인허가 절차에 관련 인허가 관련 신청서를 제출하지 않는 한 의제 조항은 작동하지 않는 것이 원칙이다.¹⁵⁾ 이러한 관점에서 최근 법원도 ‘부분 인허가 의제’를 정면으로 인정하고 있다.¹⁶⁾

11) 계획확정행위(절차) 및 집중효에 관한 자세한 논의는 김종보, “계획확정행위와 행정행위의 구별”, 『행정법연구』 제7호(2001. 9.), 1면 이하 및 위 저자, “계획확정절차의 도입”, 『행정법학』 제5호(2013. 9.), 1면 이하를 전체적으로 참조하였음.

12) **관할집중설**은 관할이 일원화되는 것에 불과하므로 관련 인허가의 실체적 요건과 절차적 요건이 모두 심사되어야 한다는 견해이고, **비제한적 실체집중설**은 관련 인허가의 실체적 요건과 절차적 요건 모두 구비하지 않아도 된다는 견해이며, **절차집중설**은 관할 뿐만 아니라 절차도 일원화하는 것이므로 관련인허가의 실체적 요건은 구비되어야 하지만 절차적 요건을 갖추 필요는 없다는 견해이고, **제한적 실체집중설**은 관련 인허가의 실체적·절차적 요건에 엄밀히 구속되는 것은 아니고 다만 비교형량의 한 요소로 고려할 수 있다는 견해이다. 이상의 학설 개관은 정태용, 인허가 의제 제도의 고찰, 법제, 2002, 9면 이하 참조.

13) 대법원 2018. 10. 25. 선고 2018두43095 판결 등 참조.

14) 국토계획법에 따른 건축허가의 경우가 대표적이다. 건축행위가 실제로 적법하기 위해서는 건축법상의 건축허가요건과 국토계획법상의 건축허가요건을 모두 충족하여야 하는데, 행정청은 건축주가 건축법에 따른 건축허가신청서를 제출하면서 국토계획법상의 건축허가를 함께 신청하였는지 여부와 무관하게 항상 건축물의 안전성 및 해당 건축물의 입지와 형태와 용도가 도시계획에 적합한지 여부를 동시에 심사하여야 하고, 어느 하나의 요건이 충족되지 못하면 그 신청을 거부하여야 하며, 둘 중 어느 하나의 건축허가만 분리해서 별도로 발급할 수 없다. 자세한 내용은 김종보/박건우, “국토계획법상 토지형질변경허가와 건축허용성-대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결-”, 『행정법연구』 제64호(2021. 3.), 56면 이하 참조.

15) 김종보, 『건설법의 이해』(제6판), 도서출판 피데스, 2018, 125면 참조.

16) 대법원 2018. 10. 25. 선고 2018두43095 판결 등 참조.

즉 절차 간소화를 위한 인허가 의제의 경우 민원인(인허가 신청인)은 스스로의 선택에 따라, ① 주된 인허가와 관련 인허가를 포괄적으로 신청할 수도 있고, ② 아예 인허가 의제를 포기하고 주된 인허가만을 신청하고 나머지 관련 인허가를 별도로 진행할 수도 있으며, ③ 절충적으로 주된 인허가를 신청하면서 관련 인허가의 일부만을 신청한 후, 나머지 관련 인허가는 별도로 신청할 수도 있다.¹⁷⁾

관광진흥법 제16조 소정의 인허가 의제는 필수적 요소를 의제하는 것이 아닌 일반적인 절차 간소화를 위한 인허가 의제로서, 관광숙박업에 관한 사업계획에 중대한 변경이 발생한 경우 그 사업자는 사업계획의 변경승인 과정에서 인허가 의제 조항을 활용하여 관련 인허가 전부에 대한 변경 인허가를 의제 받을 수도 있고, 관련 인허가의 일부만을 의제 받을 수도 있는데, 이는 해당 사업자의 선택에 달려 있다(물론 해당 사업자가 주된 인허가뿐만 아니라 관련 인허가까지 모두 구비하여야만 적법하게 관광숙박업 영위가 가능하다).

관련 판결의 판시사항으로 돌아와 보면, ‘중대한 변경은 변경승인을 통하여 인허가가 의제되는 반면, 경미한 변경은 개별법에 따라 인허가 절차를 밟아야 하는 것이므로, 경미한 사항의 변경이 중대한 사항의 변경보다 복잡한 인허가 절차를 거치게 되어 불합리하다’라는 판시 사항은, 절차 간소화를 위한 인허가 의제와 필수적 요소를 의제하는 인허가 의제의 구분하지 않았을 뿐만 아니라, 부분 인허가 의제의 가능성을 충분히 고려하지 않은 판단으로도 볼 여지가 있다. 관광숙박업자가 중대한 사업계획의 변경 시에도 관련 인허가의 일부만을 의제 받고 나머지 관련 인허가는 별도로 받는 방식을 취하는 경우를 상정하면, 경미한 변경 시에 관광숙박업자로 하여금 별도로 관련 인허가를 거치도록 하는 것이, 중대한 변경과 비교할 때 해당 사업자의 관점에서 특별히 더 불합리하다고 볼 수 없기 때문이다.

애당초 인허가 의제의 취지 자체가 절차집중(행정의 효율화, 소위 원스톱 서비스)에 있고 각 관련 인허가의 실체적 요건까지 간소화되는 것이 아니라는 것을 인정하고, 특히 민원인(인허가 신청인)의 구체적인 사정(事情) 등에 따라 인허가 의제의 절차 간소화의 취지가 적절하게 포기되거나 제한될 수도 있다는 점을 고려하면, 인허가 의제에 관한 실체적 효과가 문제되는 사안에 관한 법리 판단에 있어 인허가의제의 절차 간소화의 취지를 주된 논거로 활용하는 것에는 신중할 필요가 있다.

2. 관련 인허가에 관한 규제의 형평성

17) 선정원, “인허가의제의 효력범위에 관한 고찰”, 『행정법연구』 제34호(2012. 12.), 57면 이하

앞서 목차 II.2.인허가 의제 국면에서 심화되는 경미한 변경의 상대성 항목에서 살핀 것과 같이, 주된 인허가의 관점에서는 경미한 변경에 불과하지만 관련 인허가의 관점에서는 중대한 변경에 해당하는 사항이 발생할 수도 있다. 만약 인허가 의제 국면이 아닌 개별법령의 적용만이 문제되는 상황이라면 민원인은 응당 관할 행정청으로부터 그와 같은 변경에 따른 변경 인허가를 거쳐야 할 것이다. 그런데 인허가 의제 국면에 이르면 주된 인허가의 중대한 변경 및 경미한 변경의 구분에 따라 후자의 경우(주된 인허가의 경미한 변경 시)에 관련 인허가 관점에서는 중대한 변경으로서 변경 인허가의 대상에 해당함에도 불구하고 관련 인허가 소정의 변경 인허가가 불필요하게 된다는 결론은 쉽게 납득하기 어렵다. 민원인의 관점에서는 사회적으로 영향력이 큰 사업에 관한 복합민원에서 오히려 행정규제의 강도가 낮아진다는 형평성 논란이 제기될 수도 있는 부분이다.

행정청의 관점에서 보면, 규제 사각지대(死角地帶)가 발생할 위험이 있을 것으로 보인다. 예를 들면 관광진흥법 제15조 및 제16조 소정의 관광숙박업에 관한 사업계획승인의 경미한 변경의 경우, 해당 사업자는 관할 행정청에 대한 최소한의 신고 절차 등을 거치지 않고도 자유롭게 변경을 추진할 수 있다. 그와 같은 경미한 변경은 관련 인허가를 관장하는 소관 행정기관에 통보되지도 않기 때문에, 소관 행정기관으로서 애당초 관련 인허가 사항에 어떠한 변경이 발생하였는지 여부조차 제대로 파악하지 못하고 있을 가능성이 있다. 설령 소관 행정기관이 사후적으로 관련 인허가에 관한 변경사항을 파악할 수 있다고 하더라도 시간적 간극에 따른 공익 등 법익 침해는 감수할 수밖에 없는 상황으로 보인다.

종래 위와 같은 관련 인허가 규제의 형평성, 규제의 사각지대 관련 쟁점은 인허가 의제의 사후감독(사후관리)의 일환으로 논의되어 왔다. 즉 인허가 의제 이후 관련 인허가에 수반되는 부담금 또는 사용료의 부과 여부 및 부과하는 경우 그 부과 주체가 누구인지 또는 인허가 의제 이후 관련 인허가에 취소사유가 발생한 경우 주된 인허가와 별도로 관련 인허가를 독립적으로 취소할 수 있는지 여부에 관한 논의가 있다.

특히 후자, 즉 관련 인허가를 독립적으로 취소할 수 있는지 여부에 대해서는 인허가 의제에서는 주된 인허가만 존재할 뿐 관련 인허가는 실체가 없는 것이므로 취소의 대상은 주된 인허가가 되어야 한다는 견해와,¹⁸⁾ 인허가 의제에도 불구하고 주된 인허가와 관련 인허가는 각기 다른 별개의 처분으로 존재하기 때문에 인허가 의제 단계가 종료되면 원칙적으로 각각의 개별법률에 따른 소관 인허가권자의 사후감독을 받으며 취소사유가 있는 경우 관련 인허가가 개별적으로 취소될 수도 있다는 견해가 대립되었다.¹⁹⁾

18) 정태용, 앞의 글, 16면 이하 참조.

그런데 최근 법원은 ① 주택건설사업계획 승인 처분에 따라 의제된 인허가가 위법함을 다투고자 하는 이해관계인은 주된 인허가인 주택건설사업계획 승인처분의 취소를 구할 것이 아니라 의제된 인허가(지구단위계획)의 취소를 구해야 한다고 판시하거나,²⁰⁾ ② 중소기업창업지원 사업계획승인에 따라 산지전용허가가 의제되는 경우, 산지전용허가 및 그에 대한 직권취소는 항고소송이 대상인 처분에 해당한다고 판시함으로써,²¹⁾ 인허가 의제에도 불구하고 관련 인허가는 실재(實在)하며 개별법령에 따른 소관 인허가권자의 사후감독에 따른 직권취소 또는 이해관계인의 취소소송에 따른 쟁송취소가 가능하다는 입장을 확립하였다(다만 위대법원 판결들은 전원합의체 판결은 아니어서, 종래 의제된 인허가의 위법사유가 있는 경우 주된 인허가가 취소소송의 대상이라고 본 판결(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결 등)이 명시적으로 폐기된 것은 아닌 것으로 보인다).²²⁾

위와 같은 논의 및 판결례에 비추어 보면, 주된 인허가에서 경미한 변경이 발생하는 경우에도 인허가 의제의 효력이 관련 인허가에 그대로 미친다고 단정하기 보다는, 그와 같은 주된 인허가에서 발생한 변경이 관련 인허가에 미치는 영향 여하를 검토하여 각 사안에 따라 관련 인허가에 관한 변경 인허가가 필요한지 여부를 구체적으로 판단하는 것이 바람직하다.

3. 입법적 반영

(1) 행정기본법의 제정 및 시행

2021. 3. 23. 제정되어 2021. 9. 24. 일부 조항이 시행되기 시작한 행정기본법 제24조 내지 제26조는 인허가의제에 관하여 규정하고 있는데 그 중 법 제26조(인허가의제의 사후관리 등) 및 같은 법 시행령 제5조(인허가의제 행정청 상호 간의 통지)는 주된 인허가의 변경에 따른 관련 인허가의 사후관리에 관하여 규정하고 있다(다만 위 조항은 2023. 3. 24.부터 시행될 예정이다).²³⁾

19) 권수철, “인허가의제제도의 법적 성격과 사후감독에 관한 소고”, 『법제』(2002. 7.), 4면 이하 참조.

20) 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016두38792 판결 참조.

21) 대법원 2018. 7. 12. 선고 2017두48734 판결 참조.

22) 각 판결에 대한 자세한 분석은 박균성, “의제된 인허가의 취소”, 『행정판례연구』 제24권 제1호(2019. 6.), 3면 이하, 이수창, “의제된 인허가의 독자적 취소가능성 확대에 관한 연구-국토개발사업에 관한 법령을 중심으로-”, 『경북대학교 법학연구원 법학논고』 제74집(2021. 7.), 209면 이하 각 참조.

23) 행정기본법 소정의 관련 조항은 다음과 같다.

행정기본법

제26조(인허가의제의 사후관리 등)

특히 행정기본법 제26조 및 같은 법 시행령 제5조 제2항의 취지와 관련하여 법제처가 발간한 ‘행정기본법 조문별 해설집(2021)’ 제101면은 관련 인허가로서 주된 인허가를 통해 인허가 의제가 이루어진 사항과 관련하여 관련 인허가 소관 행정청은 소관 업무인 관련 인허가 관리·감독으로부터 자유로워지는 것은 아니라고 명시하고 있다. 특히 주된 인허가의 변경은 관련 인허가에도 영향을 미치게 된다. 따라서 주된 허가에 대해 변경이 이루어지는 경우 이를 통해 의제되는 관련 인허가에 대해서 변경 협의 등의 인허가의제 절차가 필요하다고 해석하고 있다.²⁴⁾

행정기본법 제26조 제2항 소정의 변경과 같은 법 시행령 제5조 제2항 소정의 변경이 주된 인허가의 변경승인 이외에 경미한 변경까지 포함하는 것인지 여부는 불분명하다. 다만 적어도 행정기본법은 주된 인허가에서 발생한 일련의 변경이 관련 인허가에 미치는 영향을 인식하면서, 관련 인허가의 소관 행정청이 그와 같은 변경에 따른 관련 인허가에 관한 사항

- ① 인허가의제의 경우 관련 인허가 행정청은 관련 인허가를 직접 한 것으로 보아 관계 법령에 따른 관리·감독 등 필요한 조치를 하여야 한다.
- ② 주된 인허가가 있는 후 이를 변경하려는 경우에는 제24조(인허가의제의 기준)·제25조(인허가의제의 효과) 및 이 조 제1항을 준용한다.
- ③ 이절에서 규정한 사항 외에 인허가의제의 방법, 그 밖에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

행정기본법 시행령

제5조(인허가의제 행정청 상호 간의 통지)

- ② 주된 인허가 행정청은 법 제24조 및 제25조에 따라 주된 인허가를 하거나 법 제26조 제2항에 따라 **주된 인허가가 있는 후 이를 변경했을 때에는 지체 없이 관련 인허가 행정청에 그 사실을 통지**해야 한다.
- ③ 주된 인허가 행정청 또는 관련 인허가 행정청은 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 주된 인허가 또는 관련 인허가의 관리·감독에 영향을 미치는 **중요 사항이 발생한 경우**에는 상호 간에 그 사실을 통지해야 한다.

24) 행정기본법 조문별 해설집(2021) 101면은 다음과 같이 적시하고 있다.

행정기본법 조문별 해설집(2021) 제101면

- ① 관련 인허가의 관리·감독 기관
인허가의제는 주된 인허가 행정청의 One-Stop 서비스를 통한 신속하고 빠른 인허가행정을 목적으로 한다. 따라서 **관련 인허가로서 주된 인허가를 통해 인허가 의제가 이루어진 사항과 관련하여 관련 인허가 소관 행정청은 소관 업무인 관련 인허가 관리·감독으로부터 자유로워지는 것은 아니다.** 주된 인허가 행정청과 실체적 심사 및 협의를 거쳐 의제된 관련 인허가는 관련 인허가를 관리·감독할 권한을 갖고 있는 행정청이 관리·감독한다(제26조제1항).
- ② 주된 인허가의 변경과 관련 인허가
주된 인허가의 변경은 관련 인허가에도 영향을 미치게 된다. 따라서 주된 허가에 대해 변경이 이루어지는 경우 이를 통해 의제되는 관련 인허가에 대해서 변경 협의 등의 인허가의제 절차가 필요하게 된다. 주된 인허가가 변경되는 경우 변경되는 주된 인허가를 중심으로 다시 인허가의제 변경 관련 절차가 진행되어야 한다(제26조제2항).

을 사후 관리·감독해야 한다는 취지를 밝히고 있는바, 이는 절차 간소화의 관점에서 경미한 변경의 경우 당초의 인허가 의제의 효과가 유지된다고 판시한 관련 판결과는 다소 결이 다른 것으로 보여진다.

(2) 산단절차간소화법 제15조 제2항의 입법례

앞서 II.3.관련유권해석 항목에서 살핀 것과 같이, 종래 국토교통부(2015. 7. 30.)는 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제15조 제3항에 따라 중앙산업단지계획심의위원회의 심의를 거치지 아니하는 산업단지계획의 경미한 변경사항이 법 제14조 제3항 각 호에서 규정하고 있는 개별법에 따른 심의회·위원회의 심의대상에 해당하는 경우 그 개별법에 따른 심의를 거쳐야 한다는 유권해석을 한 바 있다.

그 이후 「산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제15조의2(산업단지계획의 변경)가 2018. 6. 12. 신설되었는데, 신설된 규정에 따르면 ‘수립·승인된(주된 인허가) 사업단지계획을 경미하게 변경하고자 하는 경우 그 경미한 변경 사항이 관련 인허가 소정의 심의대상에 해당하면, 주된 인허가에 따른 심의위원회의 심의를 거칠 수 있다’ 라고 규정되어 있다.²⁵⁾

25) 관련 조항은 다음과 같다.

산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법
제15조의2(산업단지계획의 변경)
① 제15조에 따라 수립·승인된 산업단지계획을 변경하는 경우에는 제8조부터 제15조까지, 제16조, 제17조, 제20조부터 제27조까지 및 제27조의2를 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 <u>경미한 사항을 변경하려는 경우에는 제9조에 따른 주민 등의 의견청취를 생략할 수 있고, 제14조에 따른 심의위원회의 심의를 거치지 아니한다.</u>
② 제1항 단서에 따른 <u>경미한 사항이 제14조제3항 각 호의 심의회 및 위원회의 심의대상인 경우</u> 에는 제1항 단서에도 불구하고 제14조에 따른 <u>심의위원회의 심의를 거칠 수 있다.</u>
제14조 제3항(심의위원회의 심의)
③ 심의위원회의 심의를 거친 경우에는 다음 각 호에서 정한 심의회 및 위원회의 심의를 받거나 거친 것으로 본다.
1. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업입지정책심의회
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획위원회
3. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가심의위원회
3의2. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가심의위원회
4. 「에너지이용 합리화법」에 따른 에너지사용계획에 대하여 심의권한을 가진 위원회
5. 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 국가교통위원회
6. 「산지관리법」에 따른 산지관리위원회
7. 「경관법」에 따른 경관위원회

즉 산단절차간소화법 개정 이유문을 보면 ‘산업단지계획 변경 시, 산업단지계획심의위원회를 거치지 않는 경미한 변경이 개별법에서는 개별법에 따른 위원회의 심의를 거쳐야 하는 중요한 변경인 경우 개별법에 따른 위원회 대신 산업단지계획심의위원회 심의를 거칠 수 있도록 하여 절차간소화법의 입법취지에 부합하게 심의절차를 간소화’ 하는 취지임이 명시되어 있다. 나아가 주된 인허가의 행정청이 산업단지계획심의위원회 심의를 필수적으로 거쳐야 하는 것이 아니라 사안에 따라 이를 거칠 수 있다라고 규정함으로써 인허가의제의 절차간소화의 취지가 몰각되지 않도록 입법하기 위해 고민한 흔적이 엿보인다.

위와 같이 산단절차간소화법 제15조의 2는 주된 인허가의 경미한 변경이 관련 인허가에 미치는 영향을 정확하게 인식하고 있으며, 다만 절차의 간소화의 취지를 살리기 위하여 관련 인허가에 대한 사후관리·감독의 관할을 주된 인허가의 행정청에 부여하되, 이를 임의적인 절차로 규정한 절충적인 입법으로 보인다.

V. 결론

관련 판결은 관광진흥법상 인허가의제와 관련하여, 주된 인허가에 경미한 변경이 있는 경우에는 관련 인허가가 의제된다고 판단하였으나, 위 판결은 기본적으로 민사소송으로 진행된 사건에서 채무불이행 여부를 판단하기 위해 인허가 의제 관련 쟁점을 다룬 것이라는 점에서, 그 판결 취지를 일반화하기에는 한계가 있다.

오히려, 관광진흥법 소정의 인허가 의제에 있어 절차의 간소화(절차집중설)의 취지가 다른 공익(관련 인허가에 대한 사후 감독의 필요성)을 압도할 만큼 절대적인 것이라고 보기 어렵다는 점과, 관련 판결의 취지를 관철하면 관련 인허가에 관한 규제의 사각지대가 발생하여 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점, 이에 최근 시행된 행정기본법에서는 불충분하나마 주된 인허가의 변경이 관련 인허가에 미치는 영향을 고려한 규정을 두고 있다는 점, 특히 산단절차간소화법 제15조 제2항은 주된 인허가의 경미한 변경과 관련 인허가의 관계를 구체적으로 규정하고 있다는 점 등을 고려하면, 향후 관련 판결 사안과 쟁점이 유사한 사건이 발생하는 경우 다른 결론이 도출될 가능성도 충분히 보인다.

한 가지 더 지적해 두고 싶은 것은, 인허가 의제 관련 개별 법령에 대한 입법적 정비의 필요성이다. 앞서 살핀 것과 같이 비록 행정기본법에 주된 인허가의 변경에 관한 조항들이 일부 도입되었으나, 개별 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 해당 개별 법령이 행정기본

법에 우선하여 적용된다(행정기본법 제5조). 각 개별 법령에서 인허가의 경미한 변경을 규정하는 방식은 다양하므로,²⁶⁾ 해당 법령 소정의 인허가 의제의 취지 및 절차 등을 고려하여, 주된 인허가의 변경 정도에 따른 관련 인허가의 규제 및 사후관리에 관하여 구체적으로 규정할 필요가 있을 것이다.

(투고일: 2022. 2. 4. 심사완료일: 2022. 3. 19. 게재확정일: 2022. 3. 21.)

26) 개별 법령의 경우, 경미한 변경에 대해 아무런 규정을 두지 않거나 또는 최소한 신고는 하도록 하는 경우, 협의를 거치도록 하는 경우 등 입법례가 다양하다.

참 고 문 헌

[단행본]

김종보, 『건설법의 이해』(제6판), 도서출판 피데스, 2018.

[논문]

김종보, “계획확정행위와 행정행위의 구별”, 『행정법연구』 제7호(2001. 9.)

——, “계획확정절차의 도입”, 『행정법학』 제5호(2013. 9.)

권수철, “인허가의제제도의 법적 성격과 사후감독에 관한 소고”, 『법제논단』
(2002. 7.)

박균성, “의제된 인허가의 취소”, 『행정판례연구』 제24권 제1호(2019)

선정원, “인허가의제의 효력범위에 관한 고찰”, 『행정법연구』 제34호(2012. 12.)

이수창, “의제된 인허가의 독자적 취소가능성 확대에 관한 연구-국토개발사업에
관한 법령을 중심으로-”, 『경북대학교 법학연구원 법학논고』 제74집
(2021. 7.)

정태용, “인허가 의제 제도의 고찰”, 『법제』(2002)

[자료]

법제처, 행정기본법 조문별 해설집(2021)