

■ 최신 판례 ■

대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결 [건축허가처분취소]**1. 사건의 배경**

하나의 행위를 하기 위해 여러 행정기관이나 법령에 의한 인허가를 받아야 하는 경우가 있습니다. 이러한 경우를 '복합민원'이라고 하는데, 민원인에게는 여러 법령의 인허가를 받거나 다수의 행정기관을 방문해야 하는 불편을 주는 문제점이 있어 주된 인허가를 받으면 부수적인 인허가를 받은 것으로 의제하는 인허가 의제제도가 도입되어 왔습니다.

예를 들어, 「건축법」 제11조 제1항에 따른 건축허가를 받으면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법') 제56조에 따른 개발행위 허가 및 같은 법 제88조 제2항에 따른 실시계획의 인가를 받은 것으로 의제됩니다(건축법 제11조 제5항 제3호, 제4호 후문).

그런데 건축허가를 받은 경우 개발행위 허가나 실시계획의 인가를 받은 것으로 의제된다면, 행정기관은 건축허가의 요건만 심사하면 되고 국토계획법상의 개발행위 허가 요건이나 실시계획 인가 요건에 대해서는 따로 심사하지 않아도 되는 것인지 의문이 들 수 있습니다.

대상 판결의 경우 주차장 및 부대시설로 건축허가를 받았지만 국토계획법상 개발행위 허가의 요건이나 실시계획 인가의 요건이 갖추어지지 않았다면 건축허가가 재량권을 일탈·남용한 것인지가 문제되었습니다.

2. 사실 관계

국토해양부 장관은 2009년 12월 3일 서울 서초구 내곡동 등 일대 769,000m²를 서울 내곡 보금자리주택지구로 지정하면서 서울특별시 에스에이치공사(이하 '에스에이치공사')를 그 시행자로 정하였

고, 2010년 4월경 위 주택지구의 지구계획을 승인·고시하였습니다.

이후 국토해양부 장관은 2012년 12월 28일 위 지구계획상 원래 종교시설용지였던 대지 3,618㎡(이하 '이 사건 주차장용지')를 주차장용지로 변경하고 그곳에 도시계획시설인 '주차장법에 의한 노외 주차장 및 부대시설'을 설치하는 내용의 지구계획 변경을 승인·고시하였습니다. 위와 같이 변경된 지구계획(이하 '이 사건 지구계획')에 의하면 이 사건 주차장용지에 설치될 노외주차장의 총 시설면적 중 부대시설이 차지하는 비율은 30% 이내로 해야 합니다.

주식회사 엘에스디(이하 '엘에스디')는 에스에이치공사로부터 이 사건 주차장용지를 분양받은 후 2013년 8월 7일 서초구청에게 이 사건 주차장용지에 총 주차대수를 425대로 하는 지하 4층, 지상 3층 규모의 주차전용건축물인 아우디 정비공장을 설치하겠다는 건축허가 신청을 하였고, 서초구청은 2013년 9월 27일 위 건축허가 신청을 허가하였습니다(이하 '이 사건 건축허가').

이후 2013년 10월 15일 건축주가 엘에스디에서 주식회사 위본(아우디 공식 딜러사)으로 변경되었고, 이 무렵부터 아우디 정비공장의 건축이 시작되었습니다. 주식회사 위본은 아우디 정비공장을 국내 최대규모의 아우디 정비센터와 아우디의 신차 및 중고차 전시장을 원스톱 서비스 개념으로 배치한 '아우디센터 강남'으로 사용할 예정이라고 밝혔습니다.

그런데 이 사건 건축허가에 반발한 내곡동 보금자리주택 거주자인 방모 씨와 입주예정자 3명 등 4명은 아우디 주차장의 건축허가를 취소하라면서 서초구청장을 상대로 소송을 제기하였습니다¹.

3. 원심 판단

원심은 다음과 같이 이 사건 건축허가가 (1) 이 사건 지구계획에 저촉되며, (2) 국토계획법상 개발

¹ 입주예정자 3명의 청구는 법률상 이익이 없다는 이유로 각하되었습니다

행위허가기준을 충족하지 못한다는 위법하다고 판단하였습니다.

아우디 정비공장과 자동차 영업소는 총 주차대수 425대의 노외주차장의 기능을 보충, 보완하거나 노외주차장의 이용을 촉진, 편리하게 하는 기능을 수행한다기보다는 이를 훨씬 넘어서서 오히려 아우디 정비공장과 자동차 영업소가 건물의 주된 기능을 담당하면서 상당한 규모의 신규 주차 수요를 유발할 것이고, 이에 따라 당초 계획되었던 총 주차대수 425대의 노외주차장은 아우디 정비공장과 자동차영업소 이용자의 이용에 주로 제공되는 사실상의 부설주차장으로 전락할 것이 분명하다. 그렇다고 아우디 정비공장과 자동차영업소를 독자적인 도시계획시설로 인정할 공공성이 인정되는 것도 아니다. 따라서 아우디 정비공장과 자동차영업소는 이 사건 지구계획이 주차장용지에 설치할 수 있도록 허용한 '노외주차장의 부대시설'이라고 할 수 없으므로 이 사건 건축허가는 이 사건 지구계획에 저촉되어 위법하다.

또한 이 사건 주차장용지는 서울 내곡 보금자리주택지구의 한 가운데에 위치하고, 이를 둘러싼 주변지역은 주거지역과 녹지지역이 절대 다수를 차지하고 있으며, 주차장용지 가까이에는 서울 내곡 보금자리주택 3단지뿐만 아니라 초등학교, 유치원, 어린이공원 등이 위치하고 있다. 그런데 정비공장은 파금 및 도장작업실을 포함한 64개 작업실을 갖춘 대규모 시설로서 분진, 소음의 발생과 휘발성 유기화합물의 배출이 불가피하며, 1일 발생교통량이 1526대에 달할 것으로 예상되므로, 아우디 정비공장의 건축행위는 국토계획법상 개발행위 허가 기준을 충족하지 못한다. 따라서 이를 건축허가 하는 것은 재량권의 일탈·남용에 해당한다.

4. 대법원의 판단

대법원은 다음과 같은 이유로 원심판결에 대한 피고 서초구청 및 피고 보조참가인 주식회사 위본의 상고를 기각하였습니다.

건축법에서 인·허가 의제제도를 둔 취지는, 인·허가 의제사항과 관련하여 건축허가의 관할 행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의

권익을 보호하려는 것이지, 인·허가 의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인·허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것으로 보기는 어려우므로, 도시계획시설인 주차장에 대한 건축허가 신청을 받은 행정청으로서의 건축법상 허가 요건뿐 아니라 국토계획법령이 정한 도시계획시설사업에 관한 실시계획 인가 요건도 충족하는 경우에 한하여 이를 허가해야 한다.

또한 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가 처분이 특정 도시계획시설사업을 구체화하여 현실적으로 실현하기 위한 것이므로, 도시계획시설로 설치되는 주차전용건축물은 주차장 외의 용도로 사용되는 부분의 용도 및 면적 등 주차장법 및 관련 조례가 정한 요건을 충족하여야 할 뿐만 아니라, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 국토계획법령이 정한 '기반시설 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설'에도 해당하여야만 도시계획시설 실시계획 인가 요건을 충족한다고 볼 수 있다.

따라서 이 사건 정비공장 등의 건축행위가 도시계획시설사업의 일환이 아니라 독자적인 개발행위라 하더라도 국토계획법령이 정한 개발행위 허가 요건을 충족하지 못하므로 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하다.

5. 대상판결의 의미

위 대법원 판결로 인해 2013년 10월에 건축이 시작된 아우디 정비공장은 건축이 70% 수준까지 진척된 상황에서 공사를 완전히 중단하게 되었습니다.

대상판결은 건축법에서 인·허가 의제제도를 이유에 관한 대법원 전원합의체 판결(대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결 참조)의 취지를 다시금 확인하고, 건축신고를 수리하거나 건축허가를 하는 행정청으로서의 건축법상의 요건뿐만 아니라 인·허가 의제사항 관련 법률에 규정된 요건에 관하여도 심사를 해야 한다는 점을 분명히 하였습니다.

6. 다운로드 : [대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결](#)