

2016. 02. 11



서울 행정 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2015구합74494 건축허가 거부처분 취소청구의 소

원 고 한국마사회

과천시 경마공원대로 107 (주암동)

대표자 회장 현명관

소송대리인 법무법인(유한) 태평양

담당변호사 오정민

피 고 서울특별시 용산구청장

소송대리인 법무법인 수로

담당변호사 김소영

소송수행자 김범상

변 론 종 결 2016. 1. 15.

판 결 선 고 2016. 1. 29.

주 문

1. 피고가 2015. 7. 29. 원고에 대하여 한 건축허가(대수선, 용도변경, 건축물대장 기재 사항 변경) 불허가 처분을 취소한다.





2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

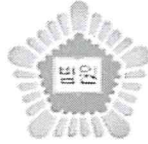
주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 경마의 공정한 시행과 말산업의 육성에 관한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한국마사회법에 따라 설립된 특수법인으로서, 2014. 2.경부터 용산구 청파로 52 지상 건물(이하 '이 사건 건물'이라 한다) 중 13, 14, 15층에서 장외발매소(이하 '이 사건 장외발매소'라고 한다. 이 사건 장외발매소는 용산역 앞 건물에 있다가 이전된 것이다)를 운영하고 있다

나. 원고는 이 사건 건물 중 지상 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7층에 '복합문화공간'을 설치하고자 2015. 6. 25. 피고에게 ① 건축법 제11조 제1항에 따른 건축허가[대수선. 구체적으로, 지상 1층부터 지상 7층까지의 바닥스라브 일부를 해체하고 경사로를 신설함에 따라 층별 방화구획을 변경하는 대수선과, 큰 보를 제외한 작은 보(큰 보와 큰 보 사이 연결)를 해체한 후 보강하기 위한 대수선]를 신청하였고, ② 건축법 제19조 제2항 제2호에 따른 용도변경[지상 4층의 40.17㎡를 문화 및 집회시설(마권장외발매소)에서 제1종근린생활시설(휴게음식점)로 용도변경]을 신청하였으며, ③ 건축법 제19조 제3항에 따른 건축물대장의 기재내용 변경[지상 1층부터 7층까지(위 지상 4층 40.17㎡ 제외)의 건축물대장 기재 중 그 용도를 문화 및 집회시설(마권장외발매소)에서 문화 및 집회시설(전시장, 문화관, 체



협장)로 변경]을 신청하였다.

다. 그러나 피고는 2015. 7. 29. 원고에게 청소년유해업소인 마권장외발매소를 주용도로 사용 중인 이 사건 건물에 청소년들도 출입이 가능한 "가족형 놀이 여가시설"을 설치하는 것은 부적합하다는 이유로, 원고의 각 신청을 불허(이하 '이 사건 처분'이라 한다)하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 건축허가는 관계법령에서 정하는 제한 사유나 중대한 공익상의 필요가 있는 경우 이외에는 거부할 수 없다. 이 사건 장외발매소가 있는 이 사건 건물 일부에 청소년들도 출입이 가능한 "가족형 놀이 여가시설"을 설치하는 것은 주거환경이나 교육환경에 부정적인 영향을 미치지 않아 중대한 공익상의 필요가 있다고 할 수 없음에도 피고가 이 사건 처분을 한 것은 위법하다.

2) 가사 중대한 공익상 필요가 인정된다고 하여도, 피고의 이 사건 처분은 비례의 원칙 중 최소침해의 원칙, 상당성의 원칙에 위반되며, 평등의 원칙 및 신의칙에 위반되며, 처분의 목적이 객관적인 합리성이나 타당성 없이 이루어진 것으로, 이 사건 처분은 재량권의 한계를 벗어난 위법한 처분이다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다. 인정 사실

1) 이 사건 장외발매소가 현재 위치로 이전하기 전에 위치하던 건물에는 예식장



이 운영 중이었으며, 이에 대해서 피고가 별다른 문제를 삼은 적은 없다.

2) 이 사건 장외발매소의 서측 방면으로 약 140m 거리에는 지하 6층, 지상 26층의 주상복합아파트가 있고, 위 주상복합아파트 북측으로는 다수의 단독주택 및 아파트 등의 주거단지가 형성되어 있다.

3) 이 사건 장외발매소의 서북 방면으로 약 235m 거리에는 성심여자고등학교 및 성심여자중학교 등의 학교가 있다. 이 사건 장외발매소와 위 학교들 사이에는 넓은 도로가 있어 공간적으로 분리되어 있으나, 위 도로에는 횡단보도가 설치되어 있어 이 사건 장외발매소 앞 도로를 이용하여 통학하는 학생들이 있다.

4) 이 사건 장외발매소가 2014. 2.경 현재 위치로 이전하는 과정에서 일부 주민들의 반대가 있었다. 서울특별시 용산구의회는 2014. 2. 28. 이 사건 장외발매소를 용산구 밖으로 이전할 것을 촉구하는 결의문을 채택한 적 있고, 서울특별시의회 또한 2014. 7. 이 사건 장외발매소를 서울 외곽으로 이전할 것을 촉구하는 결의문을 채택하였다.

5) 사행산업통합감독위원회(이하 '사감위'라 한다)는 2014. 2. 24. 건전한 장외발매소 영업환경 조성을 위하여 '사행산업 건전발전 종합계획'을 수립하였고, 이에 따라 사행산업의 영업장을 복합문화·건전레저 공간으로 유도하기 위한 기준을 세우기로 하였다. 위 계획에 따라 정부의 관계부처(국무조정실, 사감위, 문화체육관광부, 농림축산식품부 등)는 2014. 11. 17. '사행산업(장외발매소) 건전화 방안'을 확정하였는데, 위 건전화 방안은 장외발매소를 지역주민친화형 복합문화공간으로 만들기 위한 기준을 제시하면서, 평일에는 이를 주민문화생활 공간으로 활용하고, 주말에는 경주관람과 문화생활 겸용 공간으로 활용하도록 하였다.

6) 사감위는 2015. 5. 19. '사행산업 시행기관 건전화 평가 편람'을 작성하여 원고





를 포함한 관계기관에 송부하였다. 위 평가편람에 따르면, 원고는 사행산업 시행기관 건전화 평가대상기관에 해당하고, 그 평가지표 및 평가내용 중에는 원고와 같은 평가대상기관이 사행산업을 수행하는 영업장을 복합문화공간으로 조성한 실적과 그 영업장 내에서 건전문화 프로그램을 운영한 실적을 평가하는 항목이 있다.

7) 원고는 이 사건 건물의 대수선 및 용도변경을 통해 이 사건 건물 중 지상 1층부터 7층을 복합문화공간으로 조성할 것을 계획하고 있다. 이와 관련하여, 원고는 장외발매소로 통하는 출입구 및 동선을 다른 복합문화공간 등으로 통하는 출입문과 동선으로부터 완전히 분리할 것을 계획하고 있다. 한편, 원고가 이 사건 건물에 설치하고자 하는 복합문화공간이 주로 청소년과 아동들을 대상으로 하는 '키즈카페'라는 점이 수차례 언론 보도를 통해 알려졌다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2, 3, 4,호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함), 을 제3, 4호증의 각 기재, 을 제1호증의 1, 2의 각 영상, 변론 전체의 취지

라. 판 단

1) 건축허가권자는 건축허가신청이 건축법 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조에서 정하는 건축허가를 하여야 하고, 중대한 공익상의 필요가 없는데도 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 거부할 수는 없다(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두8946 판결 등 참조).

2) 이 사건에서 피고는, 원고가 이 사건 건물에 청소년과 어린이들이 출입할 수 있는 시설을 설치하기 위해 대수선 및 용도변경 허가를 신청하였음을 전제로, 이를 허가할 경우 청소년과 어린이들이 사행시설에 무방비로 노출되는 등 공익에 반하는 결과가 발생하므로, 원고의 신청을 불허할 중대한 공익상 필요가 있다고 주장한다. 그러나 이와 같은



피고의 주장은 다음과 같은 이유에서 받아들일 수 없다.

가) 우선, 원고가 피고에게 한 신청 자체만을 놓고 보면, 이는 ① 경사로 설치 및 보 해체 등을 위한 대수선, ② 건축물의 용도를 '문화 및 집회시설(마권장외발매소)'에서 '제1종근린시설(휴게음식점)' 또는 '문화 및 집회시설(전시장, 문화관, 체험장)'로 변경하기 위한 신청이다. 위와 같은 신청만으로는 원고가 이 사건 장외발매소가 있는 이 사건 건물에 설치하고자 하는 시설이 청소년과 어린이를 주로 대상으로 하는 시설이라는 점을 알 수 없고, 오히려 위와 같은 대수선 및 용도변경으로는 상당히 다양한 종류의 시설들이 들어올 수 있다는 점을 알 수 있다. 즉, 원고는 위와 같은 대수선 및 용도변경을 거쳐 이를 청소년 및 어린이를 주 대상으로 하지 않는 용도로도 충분히 활용할 수 있으므로, 원고의 대수선 및 용도변경만으로는 청소년이나 어린이들의 사행산업에 대한 접근성이 강화되어 청소년 및 어린이들에게 악영향이 있을 것이라고 보기 부족하다.

나) 나아가, 설령 원고가 이 사건 건물에 설치하고자 하는 복합문화공간이 청소년과 어린이들을 주 대상으로 하는 시설이라 하더라도, 피고로서는 이 사건 건물에 들어서는 그와 같은 영업시설에 관하여 영업에 관한 허가 조건을 부과하거나, 이 사건 장외발매소가 설치된 구역을 청소년 통행금지·제한구역 등으로 지정하는 등의 처분을 통해 청소년과 어린이들에 대한 악영향을 방지할 수 있다. 또한, 앞서 본 바와 같이 원고는 장외발매소로 들어가는 출입구 및 동선과 복합문화공간으로 들어가는 출입구 및 동선을 분리하여 청소년과 어린이들의 장외발매소에 대한 접근성을 차단하기 위한 노력도 충분히 기울였다고 판단된다. 그리고 이미 이 사건 장외발매소는 주거단지와 학교로부터 상당히 가까운 거리에 있어 청소년과 어린이들의 접근이 자유로운 곳에 있는데, 그와 같은 건물에 복합문화공간이 설치된다고 하여 청소년과 어린이의 접근성이 더 높아진다고 보기도 어렵다. 이와 같



은 사정들을 종합하면, 이 사건 건물의 대수선과 용도변경 자체를 금지할 공익적 필요가 중대하다고 보기도 어렵다.

다) 또한, 사행산업의 규제 등에 관한 전문성을 지닌 사감위에서는 장외발매소가 설치된 건물에 복합문화공간을 설치하는 방법으로 장외발매소가 설치된 지역의 건전성을 달성하겠다는 지침과 방안을 발표한 적도 있어, 이 사건에서와 같이 장외발매소가 있는 건물에 복합문화공간을 설치하는 것이 반드시 공익에 반하는 결과만을 초래하는 것이라고 볼 근거가 부족하고, 오히려 공익에 기여하는 면도 있다고 볼 여지도 있다.

라) 한편, 피고는 이 사건 장외발매소로 인해 주거환경이나 교육환경에 악영향이 미친다는 점을 상세하게 주장하고 있으나, 위와 같은 주장은 이 사건 장외발매소의 설치·운영을 거부할 이유가 될 뿐이고 이 사건 건물에 복합문화공간을 설치하기 위한 건축(대수선) 허가나 용도변경을 거부할 사유가 될 수는 없다. 이 사건 건물에 복합문화공간이 설치된다고 하여 주변의 주거환경이나 교육환경에 악영향을 미칠 것이라고 볼 수 없기 때문이다.

3) 이처럼 원고의 건축(대수선) 허가 신청 및 용도변경 신청을 거부할 중대한 공익상 필요가 있다고 보기 부족한데도 이를 이유로 원고의 신청을 거부한 이 사건 처분은 위법하다.



3. 결 론

원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장

판사

이승택



판사

하정훈

하정훈



판사

황지원

황지원





관계 법령

건축법

제11조(건축허가)

- ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

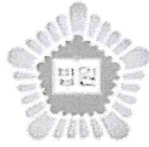
제19조(용도변경)

- ① 건축물의 용도변경은 변경하려는 용도의 건축기준에 맞게 하여야 한다.
- ② 제22조에 따라 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하려는 자는 다음 각 호의 구분에 따라 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받거나 신고를 하여야 한다.
 1. 허가 대상: 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설군(施設群)에 속하는 건축물의 용도를 상위군(제4항 각 호의 번호가 용도변경하려는 건축물이 속하는 시설군보다 작은 시설군을 말한다)에 해당하는 용도로 변경하는 경우
 2. 신고 대상: 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설군에 속하는 건축물의 용도를 하위군(제4항 각 호의 번호가 용도변경하려는 건축물이 속하는 시설군보다 큰 시설군을 말한다)에 해당하는 용도로 변경하는 경우
- ③ 제4항에 따른 시설군 중 같은 시설군 안에서 용도를 변경하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 건축물대장 기재내용의 변경을 신청하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 시설군은 다음 각 호와 같고 각 시설군에 속하는 건축물의 세부 용도는 대통령령으로 정한다.
 1. 자동차 관련 시설군
 2. 산업 등의 시설군
 3. 전기통신시설군
 4. 문화 및 집회시설군
 5. 영업시설군
 6. 교육 및 복지시설군
 7. 근린생활시설군
 8. 주거업무시설군
 9. 그 밖의 시설군



- ⑤ 제2항에 따른 허가나 신고 대상인 경우로서 용도변경하려는 부분의 바닥면적의 합계가 100제곱미터 이상인 경우의 사용승인에 관하여는 제22조를 준용한다.
- ⑥ 제2항에 따른 허가 대상인 경우로서 용도변경하려는 부분의 바닥면적의 합계가 500제곱미터 이상인 용도변경(대통령령으로 정하는 경우는 제외한다)의 설계에 관하여는 제23조를 준용한다.
- ⑦ 제1항과 제2항에 따른 건축물의 용도변경에 관하여는 제3조, 제5조, 제6조, 제7조, 제11조제2항부터 제9항까지, 제12조, 제14조부터 제16조까지, 제18조, 제20조, 제27조, 제29조, 제35조, 제38조, 제42조부터 제44조까지, 제48조부터 제50조까지, 제50조의2, 제51조부터 제56조까지, 제58조, 제60조부터 제64조까지, 제67조, 제68조, 제78조부터 제87조까지의 규정과 「녹색건축물 조성 지원법」 제15조 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조를 준용한다. 끝.



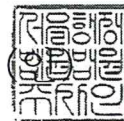


정본입니다.

2016. 2. 1.

서울행정법원

법원주사 임철우



판결에 불복이 있을 때에는 이 정본을 송달받은 날(발송송달의 경우에는 발송한 날)부터 2주 이내에 상소장을 민사소송법 등 관계 법령에 따라 원심법원인 이 법원(서울행정법원)에 제출하여야 합니다(민사소송법 제71조의 보조참가인의 경우에는 피참가인을 기준으로 상소기간을 계산함에 유의).

※ 각 법원 민원실에 설치된 사건검색 컴퓨터의 발급번호조회 메뉴를 이용하거나, 담당 재판부에 대한 문의를 통하여 이 문서 하단에 표시된 발급번호를 조회하시면, 문서의 위,변조 여부를 확인하실 수 있습니다.