

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두35762 설계변경불허가처분취소
원고, 피상고인 원고
피고, 상고인 서울특별시 강남구청장
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 박시준 외 3인
원 심 판 결 서울고등법원 2016. 2. 24. 선고 2015누58869 판결
판 결 선 고 2016. 8. 24.

주 문

상고를 기각한다.

소송비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 건축허가권자는 건축허가신청이 건축법 등 관계 법령에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 같은 법령에서 정하는 건축허가를 하여야 하고, 중대한 공익상의

필요가 없음에도 불구하고 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계 법령에서 정하는 제한 사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다(대법원 1992. 12. 11. 선고 92누3038 판결, 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두8946 판결 등 참조).

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라고 한다) 제56조 제1항 및 그 시행령(이하 '국토계획법 시행령'이라고 한다) 제51조 제1항 제1호에 의하면, 건축법 제2조 제1항 제2호에 따른 건축물('토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물' 등)의 건축에 해당하는 행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 하는데, 건축법에 의한 건축허가를 받으면 위 국토계획법에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 간주된다(건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호).

이에 따라 건축법 제12조 제1항은 건축허가의 허가권자는 해당 용도·규모 또는 형태의 건축물을 건축하려는 대지에 건축하는 것이 국토계획법 제56조부터 제62조까지의 규정 등에 맞는지를 확인하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 국토계획법 제57조 제1항은 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하되, 건축법의 적용을 받는 건축물의 건축을 하려는 자는 건축법에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 또한, 국토계획법 제58조 제1항 제4호는 개발행위허가의 신청 내용이 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이루는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하도록 규정하고 있다. 나아가 국토계획법 시행령 제56조 제1항 [별표 1의2] 제1호 (라)목, 제2호 (가)목은 개발행위허가기준으로, 개발행위로 건

축 또는 설치하는 건축물이 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 않고 그 높이·형태 및 색채가 주변건축물과 조화를 이루어야 할 것과 개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 없을 것을 규정하고 있다.

위와 같은 건축법과 국토계획법령의 규정 체제 및 내용 등을 종합해 보면, 건축물의 건축이 국토계획법상 개발행위에 해당할 경우 그에 대한 건축허가를 하는 허가권자는 건축허가에 배치·저촉되는 관계 법령상 제한 사유의 하나로 국토계획법령의 개발행위허가기준을 확인하여야 하므로, 국토계획법상 건축물의 건축에 관한 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 국토계획법령이 정한 개발행위허가기준에 부합하지 아니하면 허가권자로서는 이를 거부할 수 있다고 보아야 하고, 이는 건축법 제16조 제3항에 의하여 개발행위허가의 변경이 의제되는 건축허가사항의 변경허가에서도 마찬가지라고 할 것이다.

3. 원심은 그 채택증거를 종합하여, 원고는 2014. 4. 25. 피고로부터 도시지역 내 자연녹지지역에 위치한 서울 강남구 (주소 생략) 잡종지 494㎡ 위에 제2종 근린생활시설(자동차수리점)을 신축하는 내용의 건축허가를 받은 다음 2014. 6. 25. 위 자동차수리점을 건축면적 93.06㎡, 연면적 416.51㎡의 지하 1층, 지상 3층의 자동차관련시설(정비공장)로 변경하는 내용의 건축허가사항 변경허가신청(이하 '이 사건 변경신청'이라고 한다)을 한 사실, 피고는 2014. 8. 22. 원고에게 '종합발전 정비방안 등이 결정되지 않은 상태에서 개별 정비공장 허가는 계획적 관리 및 개발 추진 종합발전계획 실현에 어려움이 예상되므로, 서울시의 종합발전계획수립(수서-세곡동지역 일대 생활권 계획 등) 시까지 정비공장 건축허가는 처리 불가함'을 이유로 이 사건 변경신청을 거부(이하 '이

사건 처분'이라고 한다)한 사실 등을 인정하였다. 그리고 나아가 위 자동차관련시설(정비공장) 건축에 개발행위를 요한다고 볼 자료가 없고 이 사건 변경신청과 관련하여 건축법과 관계 법령상 제한사유가 없으며 달리 이 사건 변경신청을 거부할 만한 중대한 공익상 필요도 인정되지 아니한다고 하여 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다.

4. 그러나 앞서 본 법리 및 법령에 비추어 보면, 위 자동차관련시설(정비공장)의 건축은 그 자체가 국토계획법이 정한 개발행위에 해당하고, 이 사건 변경신청은 국토계획법상 개발행위허가의 변경이 의제되는 건축허가사항의 변경허가를 구하는 것이므로, 건축허가권자는 관계법령에서 정한 제한 사유로서 국토계획법령이 정한 개발행위허가 기준에 부합하는지를 확인하여 이에 부합하지 아니하는 경우에는 변경허가를 거부할 수 있다고 보아야 한다.

그러므로 원심이 위 자동차관련시설(정비공장)의 건축에 관하여 관계 법령상 제한 사유가 없다고 단정한 것은 잘못이다. 다만, 피고는 이 사건 처분의 사유로 향후 종합발전계획의 수립 및 실현에 어려움이 예상된다는 등의 사정만을 제시하였는데, 이러한 사유는 국토계획법령이 규정한 개발행위허가기준과 배치되는 사유에 해당한다고 볼 수 없다. 피고는 상고이유로 유해물질의 배출 등으로 주거환경이 저해될 수 있다는 등의 사유를 주장하고 있지만, 이는 위 당초 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 인정되지 아니하므로 이 사건 처분의 적법 여부를 판단하는 사유로 고려할 수 없다.

그러므로, 피고가 이 사건 변경신청이 국토계획법령상 개발행위허가기준에 부합하지 아니함을 들어 새로운 거부처분을 할 여지가 있음은 별론으로 하고, 이 사건 처분이 위법하다고 본 원심의 판단은 결과적으로 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 건축허가사항 변경허가의 요건 등에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의

법칙에 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어남으로써 판결 결과에 영향을 미친 잘못은 없다.

5. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김 신

주 심 대법관 박병대

 대법관 박보영

 대법관 권순일