

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2017두48123 공사중지명령취소
원고, 피상고인 월드와이드컨설팅리미티드
소송대리인 법무법인(유한) 로고스 외 1인
피고, 상고인 서울특별시 강남구청장
소송대리인 법무법인(유한) 대륙아주(담당변호사 정성태 외 2인)
피고보조참가인, 상고인
피고보조참가인 1 외 13인
소송대리인 법무법인(유한) 율촌 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 5. 10. 선고 2016누61503 판결
판 결 선 고 2018. 6. 28.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인들이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 피고의 상고이유 제1, 2점 및 피고 보조참가인들의 상고이유 제1점에 관하여
가. 구 「도시교통정비 촉진법」(2015. 7. 24. 법률 제13433호로 개정되기 전의 것) 제15조 제1항 제11호, 제3항, 제16조 제1항 및 구 「도시교통정비 촉진법 시행령」(2016. 1. 22. 대통령령 제26928호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 시행령'이라고만 한다) 제13조의2 제1항, 제3항, [별표1] 제2호 (가)목, (나)목 및 위 별표의 비고 5. 가. 5), 5. 나.는 아래와 같이 규정하고 있다.

도시교통정비지역에서 연면적이 일정 규모 이상인 건축물을 건축하려는 자는 교통영향분석·개선대책을 수립하여 승인관청에 제출하여야 한다.

건축물의 용도별로 교통영향분석·개선대책의 수립 대상규모(이하 '대상규모'라고 한다. 예를 들면 음식점의 경우 3,000㎡이고, 제2종 근린생활시설의 경우 15,000㎡이다)가 정하여져 있는데, 단일용도 건축물의 경우 그 연면적이 대상규모 이상이면 교통영향분석·개선대책의 수립 대상이 되고, 복합용도 건축물의 경우 아래와 같은 방법으로 계산한 건축 연면적의 합계(Swa)가 1만㎡ 이상이면 교통영향분석·개선대책 수립 대상이 된다.

$$Swa = \sum_{i=1}^n \frac{Pia}{Mia} \times 10,000$$
 {여기서 Pia는 각 건축물의 용도별 건축 연면적 또는 부지연면적의 합계(㎡), Mia는 각 건축물의 최소 교통영향분석·개선대책의 수립 대상규모(㎡)를 말한다.}

기존에 교통영향분석·개선대책을 수립·검토한 후 준공된 건축물을 증축하는 경우,

그 증축으로 인하여 건축 연면적 또는 부지면적의 합계가 30%를 초과하여 증가하거나 확장규모가 대상규모 이상이면 교통영향분석·개선대책의 수립 대상이 된다.

한편, 기존에 준공된 건축물의 용도를 다른 용도로 변경하는 경우에는 용도변경 후의 용도별 건축 연면적에 따라 교통영향분석·개선대책의 수립 대상 여부를 결정한다.

나. 원심판결 이유 및 그 채택 증거에 의하면 아래와 같은 사실을 알 수 있다.

(1) 이 사건 건물은 1994년경 교통영향평가를 거쳐 신축된 주상복합건물로서, 그중 지하 1층에 위치한 상가에는 스포츠센터가 입점하고 있었다.

(2) 원고는 소유자로서 위 상가의 용도를 "제1종 근린생활시설, 운동시설, 골프연습장"에서 "문화 및 집회시설(예식장), 제2종 근린생활시설(일반음식점)"으로 변경(이하 '이 사건 용도변경'이라고 한다)하기 위하여 2015. 3. 16.경 피고로부터 허가를 받았다.

(3) 이 사건 용도변경 전후의 이 사건 건물 전체 또는 용도변경되는 부분의 연면적은 아래와 같다.

- 용도변경 전의 이 사건 건물 전체의 Swa : 24,634.92m²

- 용도변경 후의 이 사건 건물 전체의 Swa : 34,491.2m²

- 용도변경으로 인한 이 사건 건물 전체의 Swa 증가분 : 9,856.28m²(= 34,491.2m² - 24,634.92m²)

- 용도변경되는 부분의 용도변경 후의 Swa : 18,678.04m²

(4) 피고는 이 사건 용도변경을 위한 공사가 진행 중이던 2015. 11. 2.경 원고가 교통영향분석·개선대책을 수립·제출하지 아니하였다는 등의 이유로 원고에게 공사중지명령(이하 '이 사건 공사중지처분'이라고 한다)을 하고, 2016. 2. 2.경 용도변경허가취소처분(이하 '이 사건 용도변경 허가 취소처분'이라고 한다)을 하였다(위 두 처분을 '이 사

건 각 처분'이라고 한다).

다. 원심은, '건축물의 증축, 용도변경에 관한 구 시행령 [별표1] 비고 5. 나.와 복합용도 건축물의 신축에 관한 구 시행령 [별표1] 제2호 (나)목 및 같은 취지의 「서울특별시 교통영향분석·개선대책 수립에 관한 조례」의 규정 등을 종합하여 볼 때, 복합용도 건축물의 용도를 변경하는 경우 용도변경 전후로 Swa가 1만㎡ 이상 증가하는 경우라야 교통영향분석·개선대책의 수립 대상'이라는 취지로 판단하였다. 이에 따라 원심은 이 사건의 경우 용도변경으로 인한 Swa 증가분이 9,856.28㎡으로서 1만㎡ 미만이므로 교통영향분석·개선대책의 수립 대상에 해당하지 아니하고, 따라서 교통영향분석·개선대책 미수립은 이 사건 각 처분을 할 사유가 될 수 없다고 판단하였다.

라. 그러나 위와 같은 원심의 판단은 그대로 수긍하기 어렵다.

구 시행령 [별표1] 비고 5. 나.는 '기존에 준공된 건축물의 용도를 다른 용도로 변경하는 경우에는 용도변경 후의 용도별 건축 연면적에 따라 교통영향분석·개선대책의 수립 대상 여부를 결정한다'고 하여 용도변경 후의 연면적(복합용도 건축물인 경우 Swa가 이에 해당할 것이다)을 기준으로 교통영향분석·개선대책의 수립 대상 여부를 결정하도록 규정하고 있다. 그러면서, 용도변경 전후의 연면적 또는 Swa의 증감에 관하여 별도로 언급하고 있지 아니하고, 증축의 경우처럼 종전에 교통영향분석·개선대책을 수립·검토한 후 준공된 건축물인지에 따라 교통영향분석·개선대책 수립 대상 여부를 결정 기준을 달리 보는 규정도 없다.

그런데 이 사건과 같이 기존에 교통영향분석·개선대책을 수립·검토한 후 준공된 복합용도 건축물 중 일부의 용도를 변경하는 경우에 용도변경 후의 건물 전체 Swa가 1만㎡ 이상이지만 하면 용도변경의 규모와 상관없이, 심지어 Swa가 감소한 경우에도

예외 없이 다시 교통영향분석·개선대책의 수립 대상이 된다고 보는 것은 부당하다. 이는 교통영향분석·개선대책의 수립이 실질적으로 전혀 필요하지 아니한 경우까지 이를 강요하는 결과가 될 수 있을 뿐만 아니라, 증축의 경우에는 기존에 교통영향분석·개선대책을 수립·검토한 후 준공된 건축물이라면 그 증축이 일정 규모 이상으로 이루어지는 경우에만 다시 교통영향분석·개선대책을 수립하도록 한 것과 균형이 맞지 않기 때문이다.

따라서 기존에 교통영향분석·개선대책을 수립·검토한 후 준공된 복합용도 건축물의 일부의 용도를 변경하는 경우에 관하여 구 시행령 [별표1] 비고 5. 나.를 적용할 때에는 증축에 관한 위 별표 비고 5. 가. 5)의 규정 내용에 준하여 용도변경으로 Swa가 30%를 초과하여 증가하거나 1만㎡(복합용도 건축물의 대상규모이다) 이상 증가하는 경우에만 다시 교통영향분석·개선대책의 수립 대상이 된다고 보는 것이 타당하다.

이 사건 용도변경의 경우, 그로 인한 Swa 증가분은 9,856.28㎡로서 이 사건 건물 전체의 용도변경 전 Swa의 30%에 해당하는 7,390.48㎡를 초과하므로 교통영향분석·개선대책의 수립 대상에 해당한다.

그럼에도 이 사건 용도변경으로 인한 Swa 증가분이 1만㎡ 미만이어서 교통영향분석·개선대책의 수립 대상에 해당하지 아니한다는 원심의 판단에는 교통영향분석·개선대책의 수립 대상인 용도변경의 범위에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 취지의 위 각 상고이유 주장은 이유 있다.

그러나 다음에서 보는 바와 같이, 원심이 이 사건 각 처분에 절차상의 하자가 인정된다는 이유로 이 사건 각 처분이 위법하다고 본 결론은 정당하므로, 결국 원심의 위와 같은 잘못이 판결 결과에 영향을 미치지 않았다.

2. 피고 보조참가인들의 상고이유 제2점에 관하여

원심은 채택 증거에 의하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 후, 이 사건 용도변경에 수반되는 장애인 등 편의시설 설치공사가 관리단집회의 결의를 요하는 공용부분의 변경에 해당한다고 볼 수 없고, 따라서 이 사건 용도변경 허가 취소처분의 처분사유 중 '공용부분 변경에 대한 동의서 미제출'은 인정되지 아니한다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 보면 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유 주장과 같이 공용부분 변경에 따른 동의서 제출의무에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 아니하고 판결에 영향을 미칠 사항에 대한 판단을 누락한 잘못이 없다.

3. 피고의 상고이유 제3점 및 피고 보조참가인들의 상고이유 제3점에 관하여

가. 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 '처분의 내용 및 법적 근거, 의견제출기한' 등을 당사자 등에게 통지하여야 하고, 위 의견제출기한은 의견제출에 필요한 상당한 기간을 고려하여 정하여야 한다(행정절차법 제21조 제1항, 제3항)

한편, 허가권자가 건축법 제79조에 따라 허가나 승인을 취소하려면 청문을 실시하여야 한다(건축법 제86조).

나. 원심은 피고가 이 사건 용도변경 허가 이후 2015. 10. 23. 최초로 공사중지처분을 할 예정임을 구두로 알린 사실, 2015. 10. 30.(금) 19:00경 사전통지서를 송달하면서 2015. 11. 2.(월) 15:00까지 의견을 제출하도록 한 사실을 각 인정한 후, 위 사전통지 당시 의견제출에 상당한 기한을 부여하였다고 볼 수 없어 적법한 사전통지가 있었다고 볼 수 없으므로 이 사건 공사중지처분은 행정절차법에 정해진 사전통지의무를 위반한

것으로서 위법하다고 판단하였다.

또한 원심은 피고가 2015. 12. 31. 원고에게 이 사건 용도변경 허가 취소처분에 관한 사전통지를 하면서 2016. 1. 29.까지를 의견제출기한으로 부여한 사실, 원고가 2016. 1. 29. 의견서를 제출하였고 피고는 위 의견서를 제출받은 후 별도의 청문절차를 거치지 아니하고 2016. 2. 2. 이 사건 용도변경 허가 취소처분을 한 사실을 각 인정한 후, 이 사건 용도변경 허가 취소처분은 건축법에 정해진 청문을 실시하지 아니한 채 이루어졌고, 달리 행정절차법 제22조 제4항, 제21조 제4항 제1, 3호에 따라 청문을 하지 아니할 수 있는 경우에도 해당하지 아니하므로 위법하다고 판단하였다.

다. 관련 법리와 기록에 비추어 보면, 원심의 이와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고 이유 주장과 같이 처분의 절차적 위법에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인들이, 나머지는 피고가 각 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김 신

 대법관 박상욱

주 심 대법관 이기택

 대법관 박정화