

[청구인] ○○○

[피청구인] ○○○구청장

[청구취지] 주문과 같다.

[주문] 피청구인이 20○○. ○○. ○○. 청구인에게 한 「건축물 용도 변경허가신청 반려처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 ○○지구단위계획구역 내 위치한 ○○동 ○○○-○번지(○○○로 ○○○번길 ○○)의 건축주 중 한 사람으로 20○○. ○○. ○○.경 피청구인에게 공동건축주(청구 외 ○○○)와 함께 위 필지에 위치한 건축물 ○층(○○.○○㎡) 및 ○층(○○.○○㎡)의 건축물 용도를 ‘주택’에서 ‘제1종 근린생활시설(휴게 음식점)’로 변경하는 것을 내용으로 한 용도변경허가신청을 하였다.

이에 피청구인은 20○○. ○○. ○○. 건축복합민원일괄협의회를 개최하였는 바, “지구단위계획에 부적합(○층 이상 근린생활시설 불가)”하다는 심의 의견에 따라 청구인에게 2차에 걸쳐 보완요청(내용 : 지구단위계획상 ○층 이상 근린생활시설 불가)을 하였으나, 최종 보완기간까지 보완이 되지 않아 20○○. ○○. ○○. 청구인의 신청을 반려(이하, ‘이 사건 처분’이라 한다)하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. ○○지구단위계획 상 건축물 용도제한 ○에 해당하는 지역(이하 ‘○지역’이라고 함)에서는 근린생활시설의 경우 ○층에만 허용하되, ○층 이상은 기 허가된 건축물의 용도변경만 허용된다고 고시[인천광역시 고시 20○○-○○○(2

000. 00. 00.)]되었으므로, ○지역에 위치하고 ○○지구단위계획 지정 전인 1900년 사용승인 된 청구인 소유의 건축물 ○, ○층은 근린생활시설로 용도변경을 허용해야 한다.

나. 청구인은 2000년 건축물 용도변경허가신청을 하였으나, 본 심판청구 건과 같은 이유로 보완내용이 있어 취하를 낸 이력이 있었는데, 당시 피청구인의 의견은 허가가 가능하다는 것이었다. 그런데 인천광역시 “○층 이상은 기 허가된 건축물의 용도변경만 허용” 이라는 문구에 대해 기존 건축물 중 ○층 이상에 근린생활시설을 유지하고 있는 건축물에 한하여 근린생활시설 상호간 용도변경이 가능하도록 변경된 것이라고 하는데, 이러한 인천광역시의 문구 해석은 용도변경을 건축법 제19조 제2항에 정한 용도변경허가·신고가 아닌 동조 제3항에 정한 기재사항변경만 허용한다는 해석으로, 지구단위계획 내용의 용도변경에 대한 자의적인 축소해석이다.

다. 청구인이 조사한 결과, 2000. 00. 00. 이후에도 지구단위계획 변경고시에 따라 용도변경을 허가한 사례도 확인할 수 있다.

라. 그러므로 이 사건 처분은 지구단위계획구역 결정에 대해 해석 오류이고, 가능 용도를 축소 해석한 것으로 위법·부당하므로 취소되어야 한다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 다세대 주택 위주로 개발이 되어 쾌적한 주거환경을 유도하고자 단독주택 용지(○)는 ○층에 한하여 근린생활시설을 허용하되, 지구단위계획 이전에 허가된 기존건축물 중 ○층 이상에 근린생활시설로 유지되고 있는 건축물에 한하여 근린생활시설 상호간 용도변경을 허용하고 있는바, 청구인의 건축물은 지구단위계획 최초 수립 시점에 ○, ○층의 용도가 주택이었으므로 지구단위계획 이전에

사용승인을 받았다는 이유만으로 용도변경을 허용할 수는 없다.

나. 지구단위계획 수립 당시부터 ○층 이상에 근린생활시설을 유지하고 있는 기존 건축물의 용도를 인정하고, 재산권 침해를 최소화하기 위해서 20○○년도에 지구단위계획을 변경한 것이므로, 청구인이 요구하는 내용대로 지구단위계획 수립 이후에도 ○층 외의 층에도 근린생활시설을 허용하거나 다른 용도군으로의 변경허가를 허용해야 한다면 지구단위계획의 수립목적이나 지구단위계획으로 도시를 관리해야 하는 공익성에 크게 반하는 결과를 초래할 것이다.

다. 본 청구는 청구인이 신청한 용도변경허가에 국한하여 판단하여야 하는 것이고, 청구인의 용도변경 허가신청이 지구단위계획에 저촉되는 검토 결과 하에서는 허가될 수 있는 것이 아니며, 다른 한 건의 용도변경허가 사례는 당시 피청구인이 용도변경허가를 위해 건축복합민원일괄협의회를 개최하였으나 지구단위계획구역 부합여부에 대한 심의(협의) 절차가 누락된 것이 확인된 것으로, 이 용도변경허가 된 사례의 위법성에 대한 판단은 본 청구와 별개로 따져볼 사안이고, 위 사례를 근거로 청구인의 용도변경허가 신청을 용인할 경우 지구단위계획에 반하거나 위법한 요구를 행정기관이 계속하여 승인해줘야 하는 상황이 되므로 법치주의를 저해하는 결과를 초래한다.

라. 따라서 청구인의 청구는 이유 없으므로 기각되어야 마땅하다.

4. 이 사건 처분의 위법·부당여부

가. 관계법령

건축법 제12조, 제19조

건축법 시행령 제14조

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제54조

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) ○○구역은 토지구획정리사업을 통해 단독 및 다세대 주택 위주로 개발을 하여 쾌적한 주거환경을 유도하고자 지구단위계획으로 결정(20○○. ○○. ○○. 최초 고시)되었는데, ○, ○ 지역 용도의 경우 ○층에 한하여 근린생활시설을 허용하였다.

2) 인천광역시는 토지구획정리사업 이후 지구단위계획이 수립된 점을 고려하여, 20○○. ○○. ○○.경 “○, ○지역의 경우 근린생활시설은 ○층에 설치하는 시설에 한하여 허용하며, ○층 이상은 기 허가된 건축물의 용도변경만 허용” 이라는 내용으로 지구단위계획을 변경 결정하였다.

3) 청구인은 인천 ○○○구 ○○동 ○○○-○번지 건축물의 건축주 중 한 사람이고, 청구인의 이 사건 건축물은 「○○지구단위계획구역」 내 단독주택용지(○지역)에 위치하며 19○○. ○○. ○○. 사용승인을 받았다.

4) 청구인은 공동건축주(청구 외 ○○○)와 함께 20○○. ○○. ○○.경 피청구인에게 위 건축물 ○층 및 ○층의 용도를 ‘주택’에서 ‘제1종근린생활시설(휴게음식점)’로 변경하는 내용의 용도변경허가신청을 하였다.

5) 피청구인은 20○○. ○○. ○○. 건축복합민원일괄협의회를 개최하였고, “지구단위계획에 부적합(○층 이상 근린생활시설 불가)”하다는 심의 의견에 따라 20○○. ○○. ○○. 청구인에게 용도변경 신청사항 보완요청{보완 내용 : 지구단위계획구역(○○)상 ○층 이상 근린생활시설은 불허용도에 해당함에 따라 건축행위 적합여부 재검토, 보완방안 : 상기 보완내용의 지구단위계획구역상 가능한 용도를 검토하시어 용도변경허가 신청을 접수하시기 바랍니다}을 하였고,

기한 내 보완이 되지 않아 20〇〇. 〇〇. 〇〇. 보완 촉구(보완기한 : 20〇〇. 〇〇. 〇〇.까지)를 하였다.

6) 피청구인은 기한 내 보완 제출이 되지 않아 민원처리에 관한 법률 시행령 제25조에 따라 20〇〇. 〇〇. 〇〇. 용도변경허가 신청을 반려하였고, 청구인은 20〇〇. 〇〇. 〇〇. 이 사건 행정심판 청구를 하였다.

다. 판 단

1) 관계법령을 살펴보면,

건축법 제19조 제2항은 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받거나 신고를 하도록 하면서, 제4항에 해당하는 시설군에 속하는 건축물의 용도를 상위군에 해당하는 용도로 변경하는 경우에는 허가대상으로, 건축물의 용도를 하위군에 해당하는 용도로 변경하는 경우에는 신고대상으로 규정하고 있다.

건축법 제12조 제1항은 허가권자는 허가를 하려면 해당 용도·규모 또는 형태의 건축물을 건축하려는 대지에 건축하는 것이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제54조 등 관계법령의 규정에 맞는지를 확인하도록 규정하고 있으며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제54조는 지구단위계획구역에서 건축물을 건축 또는 용도변경하거나 공작물을 설치하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다고 규정하고 있다.

2) 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가) 이 사건 건축물이 있는 〇〇구역은 20〇〇. 〇〇. 〇〇. 지구단위계획으로 결정되었고, 당시 이 사건 건축물이 있는 〇지역의 경우 ‘근린생활시설은 〇층에 설치하는 시설에 한하여 허용’ 하였으나, 인천광역시 20〇〇. 〇〇. 〇. 위 내용을 ‘근린생활시설은 〇층에 설치하는 시설에 한하여 허용하며, 〇층

이상은 기 허가된 건축물의 용도변경만 허용' 한다고 변경 고시하였는바,

청구인은 '기 허가된 건축물'이란 지구단위계획 이전에 사용승인을 받은 건축물을 의미하므로, 19〇〇년에 사용승인 된 청구인 소유의 이 사건 건축물 〇, 〇층에 대해 근린생활시설로의 용도변경이 허가되어야 한다고 주장하고 있고, 이에 대해 피청구인은 '기 허가된 건축물'이란 지구단위계획의 결정취지에 비추어 볼 때 지구단위계획 결정 이전에 〇층 이상에 근린생활시설로 허가된 기존 건축물 중 근린생활시설을 유지하고 있는 건축물을 의미하는바, 청구인의 건축물 〇, 〇층은 지구단위계획 최초수립시점의 용도가 주택이었으므로 용도변경이 허용되어서는 안된다고 주장하고 있다.

그러므로 본 사안에서는 '기 허가된 건축물'의 의미를 어떻게 볼 것인가가 문제되고 있다.

나) 살피건대, 기 허가된 건축물의 의미를 이 사건 지구단위계획 결정 이전에 〇층 이상에 근린생활시설로 허가된 기존 건축물로 한정하는 것은 '기 허가된'의 의미에 또 다시 시간적 제약을 가하는 것이어서 문언적 의미에 반하고 명확성의 원칙에도 반할 뿐만 아니라 청구인에 대한 권리의무를 새롭게 침해하는 것이라고 보여지는 점, 본 건에 대한 구술심리에서 피청구인이 이 사건 〇지역의 경우 청구인처럼 주택을 근린생활시설로 변경하는 청구는 청구인의 경우 외에는 보지 못했다고 진술하고 있는 점에 비추어 보면 이 사건 청구를 인용하더라도 피청구인이 우려하는 바와 같이 지구단위계획에 반하거나 위법한 요구를 행정기관이 계속하여 승인해줘야 하는 상황이 초래될 위험은 없어 보인다는 점, 청구인의 이 사건 건축물은 사용승인시에는 근린생활시설이었고 그 후 주택으로 용도를 변경하였는데 이 사건 지구단위계획이 고시되었다는 이유로 주택에서 다시 근린생활시설로 용도를 변경할 때는 허용되지 않는다고 하는 것은 형평의 원칙에 반하고 기존 건축물의 용도를 인정하고 재산권에 대한 침해를 최소화하기

위한 지구단위계획의 변경 고시 목적에도 반한다는 점, 청구인처럼 사용승인시 근린생활시설이었던 건축물을 용도변경하여 사용한 경우와 사용승인 이후에도 계속하여 근린생활시설로 건축물을 사용하고 있는 사람들을 차별하여야 할 합리적 이유가 없다는 점, ○지역 내에는 이미 용도변경이 허용된 사례가 있다는 점¹⁾ 등을 종합적으로 고려할 때 청구인의 주장은 이유있다.

제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하거나 남용하였는지 여부는 처분사유인 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익 목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 하는바(대법원 2007. 9. 20. 선고 2007두6946 판결), 이 사건 처분은 위에서 자세히 살핀바와 같이 공익침해의 정도 보다는 그 처분으로 인하여 청구인이 입게 될 불이익이 더 크다고 할 것이다. 따라서 피청구인이 청구인에게 한 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용한 처분에 해당하여 위법하기에 취소를 면할 수 없다.

5. 결론

그렇다면, 청구인의 주장을 인정할 수 있으므로 청구인의 청구를 받아들이기로 하여 주문과 같이 결정한다.

1) 비록 건축복합민원일괄협의회에서의 심의절차가 누락되었다는 이유로 용도변경이 허가된 예이지만 용도변경이 허용되었다는 점에서는 이 사건 청구와 차이가 없다.