

[사 건 명] 행심 2013-13

**학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설금지처분 취소 청구**

청구인 : ○○○

피청구인 : ○○교육지원청교육장

[주 문] 청구인의 청구를 기각한다.

[청구취지] 피청구인이 2013. 7. 23. 청구인 ○○○에게 한 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설에 대한 『금지』 처분을 취소한다.

[재결이유]

**I. 사건개요**

가. 청구인은 인천 ○○구 ○○동 ○○번지 소재 지상 4층 건물 중 지상 4층 전부 면적 243.26㎡(이하 ‘이 사건 신청장소’라 한다)에 당구장 시설을 하기 위하여, 동 건물이 △△초등학교(개교일자 1987. \*\*. \*\*. ) 출입문으로부터 165미터, 학교부지 경계선으로부터 124미터로써 상대정화구역내에 위치해 있고, △△고등학교(개교일자 1998. \*\*. \*\*. ) 출입문으로부터 220미터, 학교부지 경계선으로부터 134미터로써 2개 학교의 중복 상대정화구역내에 위치해 있어 피청구인에게 2013. 7. 17. 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설해제신청을 하였다.

나. 이 사건은 2013. 7. 23. 2013년도 제11차 △△교육지원청 학교환경위생정화위원회에서 “금지”로 심의·의결되었으며, 피청구인은 이를 근거로 2013. 7. 23. “금지”처분하였고, 청구인은 2013. 7. 26. 송달받았다. (이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)

다. 청구인은 이 사건 처분에 이의가 있어 상기 처분의 취소를 구하는 행정심판을 2013. 8. 6. 제기하였다.

## II. 청구인 주장

청구인은 다음과 같은 이유로 피청구인의 이 사건 처분이 취소되어야 한다고 주장한다.

- 가. 이 사건 신청장소는 △△초등학교 학생들이 대부분이 학교로부터 건물과 반대방향에 거주하여 학생 등·하교시 주통학로가 아니며, △△고등학교와의 거리도 상당히 떨어져 있고 등·하교시 학생들이 이용하는 대중교통수단의 정류장 등과 거리가 멀어 주통학로가 아니며, 위 학교들에서 이 사건 신청장소를 전혀 볼 수가 없습니다.
- 나. 당구장은 「체육시설의설치·이용에관한법률」에서 체육시설업으로 규정하고 있고, 1998년도 국제올림픽위원회(IOC)의 정식승인, 1998년 이후 아시안게임 정식종목으로 지정되는 등 당구가 운동의 범주에 속하는 것으로 인식변화가 되고 있어 타 유해업소에 비하여 그 유해성의 정도가 현저히 낮으며, 초등학생들의 당구장 출입은 현실적으로 전무할 정도입니다.
- 다. 이 사건 신청 장소와 이웃해 있고 △△초등학교보다 더 가까운 ○○노래연습장, ●●노래연습장의 유해성 정도가 오히려 당구장보다 높음에도 불구하고 해제를 받아 영업중이고, △△고등학교에서 가까운 위치에 ㉠㉠당구장도 정상영업하고 있으므로 이 사건 처분은 형평성에 어긋나는 위법, 부당한 처분입니다.
- 라. 청구인은 빚을 내어 보증금 5,000만원에 월세 250만원의 임대차계약을 체결하였고 당구장에 대한 시설비도 이미 투자한 상태로 경제적으로

막대한 재산적 피해를 보고 있습니다.

- 다. 과거의 행정소송결과 “기각”건에 대하여는 상당한 시간이 흘렀고 시간이 감에 따라 주변 학습 환경의 변화, 학교주변 여건 변화 등으로 법적 판단변화가 있을 수 있으므로 단지 과거에 판결이 있었다는 이유만으로 무조건 거부하는 것은 부당한 처분입니다.
- 바. 따라서 이 사건 신청장소에 대하여 피청구인이 청구인에게 한 이 사건 처분은 재량권을 일탈한 위법이 있어 부당하므로 이 사건 처분의 취소를 구한다고 주장합니다.

### Ⅲ. 피청구인 주장

이에 대하여 피청구인은 다음과 같이 주장한다.

- 가. 청구인의 이 사건 신청장소는 2007. 10. 5. 인천광역시교육청 행정심판위원회, 2008. 5. 1, 2008. 11. 7. 각각 행정소송 1, 2심 판결 결과 원고 청구 기각된 곳으로 행정심판과 행정소송 판결 당시와 주변환경 및 여건, 학교 특성 등에 크게 여건 변화가 없으며, 기 확정판결은 다른 사람에 대하여도 효력을 미쳐 이는 반드시 기각되어야 한다.
- 나. △△교육지원청 학교환경위생정화위원회에서는 학교정화구역 관리, 운영의 투명성을 높이고자 학교환경위생정화위원회 위원들의 심의 신청지 현장방문과 민원인의 주장의견을 수렴하고 있고, 학교환경위생정화구역 심의기준에 있어서도 지역여건, 학교 특성, 학교장 의견, 심의 사례, 금지시설의 특성, 행정소송(심판)결과 등을 구체적으로 종합 판단하여 반영함으로써 공정한 심의가 이루어지고 있다. 따라서 과거 행정소송 결과 “원고 기각”판결만으로 거부하는 것은 부당하다라는 청구인의 주장은 이유 없다.

다. △△초등학교와 △△고등학교 학생들의 주통학로가 아니라는 주장에 대하여

- 1) 이 사건 신청장소는 △△초등학교와 △△고등학교의 중복 정화구역 135미터 내의 근거리에 위치하여 학교 건물을 비롯한 통학로에서도 직접 보일 수 있는 장소이고, 학교장 의견에서도 방과 후 학생 생활 지도에 어려움이 예상된다는 의견을 제시하고 있다.
- 2) 이 사건 신청장소 주변은 저층의 주택가가 위치하고 있어, 학교 건물 교실에서 이 사건 신청장소인 4층이 바로 보이는 가시권내에 있고 △△고등학교에서 신청지까지 도로를 따라 걷더라도 불과 3분 정도의 거리에 위치한 건물이 학생들의 통행과 전혀 무관하다는 것은 해당되지 않으며, 건물 앞도로를 운행하는 마을버스 이용 통학 학생들만 보더라도 통학로와 배제되어 있다는 주장은 설득력이 없다.
- 3) 또한 인문계고등학교에 비해 일찍 수업을 마치는 △△고등학교의 특성상 귀가하는 학생들의 출입이 잦아질 수 있어 방과 후의 생활에서도 쉽게 당구장을 접근할 수 있는 장소이다.

라. 당구장은 체육시설로써 유해성이 낮고 초등학생들의 이용이 전무하다는 주장에 대하여

- 1) 당구장이 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서는 체육시설로 규정하고 있고, 「학교보건법」에서는 유해업소로 지정되어 있으나, 「학교보건법」과 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」은 그 입법 목적, 규정사항, 적용범위 등을 달리하고 있어 학교보건법에 의한 별도 요건을 충족하지 아니하는 한 적법한 신고로 볼 수 없다.
- 2) 대법원 판결(1991. 7. 12. 90 누 8350)에서도 당구장이 체육시설이기는 하나 다른 체육시설과 비교해 볼 때 실제 이용자의 체력증진에는 큰 도움이 되지 않는 한편 오락적인 측면이 강한 점을 고려하여 정화구역내 설치 제한은 정당하다고 판시한 바 있다.
- 3) 헌법재판소 결정(1997. 3. 27. 94 헌마 196·225, 97 헌마 83(병합))에서

도 당구장의 유해환경으로부터 청소년 학생을 차단, 보호하여 학교교육의 능률화를 기하려는 학교보건법의 입법목적은 정당하다고 결정한 바 있다.

- 4) 당구에 대한 국민의 관심과 참여가 늘어나고 있는 사회적 시대적 변화에도 불구하고 당구장의 영업형태를 보면 24시간 영업과 1차 음주 후 2차 당구 게임을 즐기는 취객들의 당구 행위, 그 속에서 이루어지는 무분별한 흡연과 자욱한 연기 등 학생들을 위한 어떤 영업 준수 사항도 마련되어 있지 않은 상태에서 감수성이 예민한 학생들에게 유해업소의 영업은 학생들의 비행이나 탈선행위 등을 조장할 수 있는 장소로 직·간접적으로 나쁜 영향을 끼칠 우려가 있어 마땅히 규제되어야 한다.
- 5) 교육부에서 실시한 학생, 학부모, 교사 대상 「2010년 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설 유해인식도 조사」 연구결과에서도 전체 응답자의 64.5%가 학교주변에 당구장 생기는 것을 반대하였으며, 당구장 이용이 학습에 지장을 준다고 응답한 학생이 전체응답자의 59.5%로 과반수가 넘었다.

다. 이 사건 처분이 인근 시설해제 유해업소와의 형평성에 어긋난다는 주장에 대하여

- 1) 청구인은 인근 시설해제 유해 업소와의 형평성에 대하여 주장하고 있으나, ○○○ 노래연습장은 2005. 11. 15. 해제, ○○ 노래연습장은 2005. 3. 24. 해제 되었으며 이는 구체적으로 위 학교들과의 이격거리, 영업 형태 등 여건이 다르고 청구인의 당구장과는 업종도 달라 직접적 비교가 될 수 없다.
- 2) ⊕⊕당구장은 △△고등학교 개교(1998. 3. 1.일자)이전인 1990. 10. 19. 최초 등록한 기존 업소이며 △△고등학교 개교이후 동일 업종인 당구장은 한 곳도 해제해 준 바 없다.

바. 청구인의 경제적 손해로 재산적 피해가 있다는 주장에 대하여

- 1) 청구인은 당구장 시설을 영업하기 전 주변 학교 위치 여부 등 중개물대상확인 설명서를 참고하여 학교 정화구역 저촉여부를 확인하여야 하나 이를 무시하고 이미 시설투자를 한 후 경제적 손해를 보았다고 주장하고 있다.
- 2) 통상적으로 누구나 당구장을 개설하고자 하는 자는 임대건물을 확인하고 주변 학교환경을 알아보거나 교육청에 정화구역 저촉여부를 미리 확인하여 관할 소속 정화위원회에서 심의 해제를 득한 후 당구장 신고 절차를 거쳐 건물 임대계약 등을 함으로써 재산상의 피해가 없도록 행정절차를 진행하여야 함에도 불구하고 사전 시설비를 투자한 점 등을 보면 원고가 주장하는 개인의 재산권보호보다는 그 보다 더 큰 공익 목적을 달성하기 위한 의도에서 이루어진 이 사건 처분이 재량권을 남용, 일탈한 것이 아니라 할 것이다.

사. 결론

학교환경위생정화구역제도는 유해환경으로부터 학생들을 보호하여야 할 공익적인 제도로써 학생들에게 정온하고 쾌적한 학교 교육환경을 조성하여 조화로운 인격형성과 학교교육의 능률을 기하려는 것은 정당하며, 청구인의 청구는 기각되어야 할 것이다.

## IV. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

### 1. 관계법령

가. 「학교보건법」 제5조와 제6조

나. 「학교보건법시행령」 제3조와 제8조

다. 「학교보건법시행규칙」 제4조와 제5조

라. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조

## 2. 판 단

### 가. 인정되는 사실

청구인 및 피청구인이 제출한 행정심판청구서, 답변서 및 구술심리결과 등을 종합하여 보면 다음과 같은 사실을 각각 인정할 수 있다.

- 1) 청구인 ○○○은 이 사건 신청 장소에 당구장 허가를 얻을 목적으로 2013. 7. 17. 피청구인에게 학교환경위생정화구역 내 금지행위 및 시설해제신청을 하였다.
- 2) 이 사건 신청 장소는 △△초등학교(학교출입문으로부터 165미터, 학교부지 경계선으로부터 124미터), △△고등학교(학교출입문으로부터 220미터, 학교부지 경계선으로부터 134미터)의 상대정화구역에 중복되는 지역에 위치하고 있다.
- 3) 이 사건 신청 장소 주변은 저층의 주택가가 위치하고 있고, △△고등학교에서 이 사건 신청 장소인 4층이 바로 보이는 가시권내에 있으며, △△고등학교에서 이 사건 신청지까지 도보로 걸을 경우 불과 3분정도 소요된다.
- 4) 인문계고등학교에 비해 일찍 수업을 마치는 △△고등학교의 특성상 귀가하는 학생들의 이 사건 신청장소에 대한 출입이 잦아질 수 있어 방과 후의 생활에서도 이 사건 신청장소에 쉽게 접근할 수 있다.
- 5) △△고등학교 개교이후 △△초등학교와 △△고등학교의 상대정화구역이 중복되는 지역에서 당구장에 대하여 해제결정이 된 바 없다.
- 6) 청구인의 이 사건 신청에 대하여 2013. 7. 23. 2013년도 제11차 △△교육지원청 학교환경위생정화위원회에서 “금지”로 심의·의결되었으며, 피청구인은 이를 근거로 2013. 7. 23. 청구인에게 이 사건 처분을 하였고, 청구인은 2013. 7. 26. 이 사건 처분을 송달받았다.

나. 이 사건 처분의 위법·부당 여부에 대한 판단

- 1) 「학교보건법」 제6조 제1항에 따라 학교환경위생정화구역내에서의 금지행위 및 시설이 학습과 학교보건에 나쁜 영향을 주지 않는가에 대하여 판단·결정하여 그 금지행위 및 시설을 해제하거나 금지하는 조치는 교육감 또는 교육감이 위임한 자의 재량행위에 속하는 것으로 금지행위 및 시설의 종류나 규모, 학교에서의 거리나 위치, 학교 급별 종류와 학생 수, 학교 주변 학생 등을 종합적으로 고려하여 학습과 학교보건에 미치는 영향과 시설이 금지됨으로 인하여 청구인이 입게 될 재산권 침해 등 기타 사정들을 합리적으로 고려하여 신중하게 판단하여야 한다.
- 2) 이 사건 신청장소가 △△초등학교 학생들이 대부분이 학교로부터 건물과 반대방향에 거주하고, △△고등학교와의 거리도 상당히 떨어져 있으며 학생들이 이용하는 대중교통수단의 정류장 등과 거리가 멀어 주통학로가 아니라고 주장하므로 살펴보건대, 이 사건 신청장소는 △△초등학교와 △△고등학교의 상대정화구역이 중복되는 지역인 135미터내의 근거리에 위치하고 있고, △△고등학교 건물에서 이 사건 신청장소가 보이며, 도보로 걸을 경우 불과 3분 정도가 소요될 뿐이고, 이 사건 신청장소 앞도로를 운행하는 마을버스 이용 통학 학생들만 보더라도 통학로와 배제되어 있다는 주장은 설득력이 없으며, 인문계 고등학교에 비해 일찍 수업을 마치는 △△고등학교의 특성상 귀가하는 학생들이 이 사건 신청장소에 대한 출입이 잦아질 수 있다는 점 등을 종합적으로 검토해 볼 때 이 사건 처분이 위법·부당하다고 할 수 없다.
- 3) 청구인은 당구장이 법령상 엄연한 체육시설이고, 당구라는 업종이 국제적인 공인 스포츠로 지정되는 등 당구에 대한 인식이 변화되고 있어 타 유해업소에 비하여 그 유해성의 정도가 현저히 낮다고 주장하므로 살펴보건대, 당구장이 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」상 체육



시설이기는 하지만, 「학교보건법」에서는 유해업소로 규정하고 있고, 대법원에서는 당구장이 체육시설이기는 하나 다른 체육시설과 비교해 볼 때 실제 이용자의 체력증진에는 큰 도움이 되지 않는 한편 오락적인 측면이 강한 점을 고려하여 정화구역내 설치 제한이 가능하다고 판시(1991. 7. 2. 선고, 90 누 8350 판결 참조)하고 있으며, 헌법재판소에서 당구의 오락성으로 인하여 변별력과 의지력이 미약한 청소년 학생이 당구에 빠져 학습을 소홀히 하는 것을 막고 현실적으로 음주, 흡연, 도박경기 등의 불건전한 행위가 이루어지고 있는 당구장의 유해 환경으로부터 청소년 학생을 차단, 보호하여 학교교육의 능률화를 기하려는 학교보건법의 입법목적은 정당하다고 결정(1997. 3. 27. 선고 94 헌마 196·225, 97 헌마 83(병합) 결정 참조)하고 있는 점, 24시간 당구장영업과 1차 음주 후 2차 당구 게임을 즐기는 취객들의 당구 행위, 그 속에서 이루어지는 무분별한 흡연과 자욱한 연기 등 학생들을 위한 어떠한 영업 준수 사항도 마련되어 있지 않기 때문에 당구장이 학생들의 비행이나 탈선행위 등을 조장할 수 있는 장소로 이용될 수 있는 점 등을 종합적으로 검토해 볼 때 당구장이 타 유해업소에 비하여 그 유해성의 정도가 현저히 낮다고 볼 수 없으므로 이 사건 처분이 위법·부당하다고 할 수 없다.

- 4) 청구인은 이 사건 신청장소 주변에 있는 ○○○ 노래연습장, ○○ 노래연습장이 해제를 받아 영업중이고, ㉠㉠당구장도 정상영업하고 있다고 주장하므로 살펴보건대, ○○○ 노래연습장이 2005. 11. 15. 해제되었고, ○○ 노래연습장이 2005. 3. 24. 해제되었으며, 이는 구체적으로 △△초등학교, △△고등학교와의 이격거리, 영업 형태 등 여건이 모두 다르고, 청구인의 당구장과는 그 업종도 다르므로 직접적인 비교가 될 수 없고, ㉠㉠당구장 역시 △△고등학교 개교일인 1998.\*\*. 이전인 1990. 10. 19. 최초 등록한 기존 업소이며, △△고등학교 개교 이후 동일 업종인 당구장에 대하여 해제결정이 된 적이 없는 점 등을 종합적으로 검토해 볼 때 이 사건 처분이 위법·부당하

다고 할 수 없다.

- 5) 청구인이 빗을 내어 보증금 5,000만원에 월세 250만원의 임대차계약을 체결하였고 당구장에 대한 시설비도 이미 투자한 상태라고 주장하므로 살펴보건대, 청구인은 당구장 시설을 영업하기 전 주변 학교 위치 여부 등 중개물대상 확인 설명서를 참고하여 학교 정화구역 저촉여부를 확인하여야 하나 이를 무시하고 이미 시설투자를 한 후 경제적 손해를 보았다고 주장하고 있고, 통상적으로 누구나 당구장을 개설하고자 하는 자는 임대건물을 확인하고 주변 학교환경을 알아보거나 교육청에 정화구역 저촉여부를 미리 확인하여 관할 소속 정화위원회에서 심의 해제를 득한 후 당구장 신고 절차를 진행하여야 함에도 불구하고 사전에 시설비를 투자하고 불법영업을 해 오고 있는 점 등을 종합적으로 검토해 볼 때 이 사건 처분이 위법·부당하다고 할 수 없다.
- 6) 청구인은 과거의 행정소송결과 “기각”건에 대하여는 상당한 시간이 흘렀고, 그동안 환경의 변화, 학교주변 여건 변화 등으로 법적판단변화가 있을 수 있다고 주장하므로 살펴보건대, 피청구인이 2007. 7. 6. 이 사건 신청장소와 관련하여 ∇∇∇의 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설 해제신청에 대하여 금지결정을 하였고, 이에 대하여 ∇∇∇이 2007. 8. 10. 피청구인을 상대로 학교환경위생정화구역내 금지행위 및 시설(당구장) 해제신청 거부처분 취소청구를 구하는 행정심판을 제기하였으나, 인천광역시 교육감이 2007. 10. 5. 이를 기각하였으며, 이에 ∇∇∇이 인천지방법원에 피청구인을 상대로 학교환경 위생정화구역내 금지행위 및 시설해제 신청거부 처분취소 청구소송을 제기하였고, 인천지방법원이 2008. 5. 1. 원고 ∇∇∇, 피고 피청구인간의 2007 구합 5312호 학교환경위생정화구역내금지행위및시설해제신청거부처분취소청구소송에서 원고의 청구를 기각하였으며, 이에 대하여 ∇∇∇이 서울고등법원에 항소하였고, 서울고등법원이 2008. 11. 7. 원고 ∇∇∇, 피고 피청구인간의 서울고등법원 2008 누

15239호 학교환경위생정화구역내금지행위및시설해제청구사건에 관하여 원고의 항소를 기각하는 판결을 선고하였으며, 그 이후 위 행정심판 재결당시 및 행정소송 판결 당시와 주변환경 및 여건, 학교 특성 등에서 크게 변화가 없었던 점 등을 종합적으로 검토해 볼 때 이 사건 처분이 재량권을 이탈하였거나 남용하였다고 볼 수 없다 할 것이다.

## V. 결론

그렇다면 청구인의 청구는 이유가 없다고 인정되므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 재결한다.