

[청구인] ○○○○

[피청구인] ○○○○○○○○장

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 피청구인이 ○○○○. ○○. ○○. 청구인에게 한 「건축법 위반 이행강제금 부과처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 ○○○○○○ ○○ ○○○ ○○○○○○○○에 소재한 지상 3층 건물(이하 ‘이 사건 건물’이라 함)의 소유자로서, 이 사건 건물 1층을 ‘○○○○○○’이라는 상호로 자동차영업소를 운영하는 임차인에게 임대하여 주고 있다. 피청구인은 자동차영업소는 이 사건 건물이 위치하는 지구단위계획구역에서 허용되는 건축물 용도가 아니어서 건축법 위반 건축물이라는 이유로 ○○○○. ○○. ○○. 이행강제금 ○,○○○,○○○원을 부과(이하 ‘이 사건 처분’이라 함)하였고, 청구인은 ○○○○. ○○. ○○. 이를 납부하였다.

피청구인은 ○○○○. ○○. ○○. 청구인에게 위반건축물 시정촉구 및 이행강제금 부과예고를 하고 ○○○○. ○○. ○○. 이행강제금 ○○,○○○,○○○원을 부과하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인은 이 사건 건물은 인천경제자유구역 ○○○○○○ 실시계획 승인 및 지형도면 고시에 따라 도면번호 D14, 도면표시 R1에 해당하는데 ○○○○○○ ○○○○ ○○○○○○ 개발사업 2-①단계 지구단위계획 결정조서(이하 ‘지구단

위계획 결정조서’라 함) 3. 다. 1)항에 따르면 D14, R1 토지의 건축물 허용용도는 제2종 근린생활시설 중 가목 내지 바목, 자목, 노유자시설로 되어 있고, 2014. 3. 24. 개정된 「건축법 시행령」 별표1 제4호 다목이 자동차영업소인바, 자동차영업소는 D14, R1 토지의 허용용도에 해당한다면서, 청구인이 이 사건 건물의 용도제한을 위반한 사실이 없다고 주장한다.

나. 그리고, 청구인은 다른 경제자유구역인 ○○ ○○지구, ○○ ○○지구, ○○ ○○지구, ○○ ○○지구에서는 안마시술소, 단란주점, 골프연습장, 장의사 등 이외의 모든 용도를 허용하고 있는 것과 비교하면 지나치게 엄격한 제한이어서 형평에 어긋나고, 같은 지역 내 신규 건축자의 경우 건축법 시행령 개정으로 자동차영업소가 건축물 용도제한에서 제외됨에 따라 자동차영업소로 사용할 수 있는 것과 비교해서도 형평에 반한다고 주장한다.

다. 또한, 청구인은 국토교통부 훈령 지구단위계획수립지침 3-8-8.(3)항에서는 불허용도 지정의 고려사항으로 ‘구역의 성격에 현저히 나쁜 영향을 미치는 것만 불허하고 주변 구역에서 불허용도에 대한 서비스를 받을 수 있는 가능성을 고려한다’고 규정하고 있는데, 다른 지구에서는 자동차영업소를 허용하고 있는 점에 비춰볼 때 자동차사업소가 구역의 성격에 현저히 나쁜 영향을 미친다고 볼 수 없고, 정부가 2013. 7. 11. 경기활성화 및 성장잠재력 제고를 위해 입지규제를 네거티브 방식으로 전환하기로 하였고, ○○ ○○지구, ○○ ○○지구 등은 네거티브 방식으로 제한하고 있는 것에 비추어 보면 여전히 포지티브 방식으로 규정되어 있는 이 사건 지구단위계획 결정은 국토교통부 지구단위계획 수립지침 및 정부정책에 위반하는 것으로 부당하다고 주장한다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

피청구인은 인천경제자유구역 ○○○○○○ 실시계획 변경승인 및 지형도면 고시 당시인 ○○○○. ○○. ○○.에는 자동차영업소는 제2종 근린생활시설 카

목으로 지정되어 있었으므로 불허용도였는데 이후 2014. 3. 24. 건축법 시행령이 개정되어 자동차영업소가 카목에서 다목으로 변경되었던 것일 뿐이며 자동차영업소가 다목으로 개정되었다고 하더라도 지구단위계획이 변경된 것이 아니기 때문에 자동차영업소는 여전히 지구단위계획상 불허용도이며 불허용도인 자동차영업소로 사용하는 것은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 건축법을 위반한 것이라고 주장한다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조, 제133조

「건축법」 제19조, 제35조, 제79조, 제80조

나. 사실관계

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

1) 청구인은 이 사건 토지상에 ○○○○. ○○. ○○. 건축허가를 받아 연면적 ○○○. ○○.㎡, 지상 3층 규모의 건물을 건축하고 ○○○○. ○○. ○○. 사용승인을 얻어 ○○○○. ○○. ○○. 이 사건 건물에 대하여 청구인 명의로 소유권보존등기를 하였다.

2) 청구외 ○○○은 ○○○○. ○○. ○○. 이 사건 건물 1층 전부, 2층 일부에 대하여 존속기간을 ○○○○. ○○. ○○.부터 ○○○○. ○○. ○○.까지로 하여 전세권설정등기를 하였다.

3) 이 사건 건물의 건축물대장에는 이 사건 건물 1층은 제2종 근린생활시설 중 일반음식점 용도로 기재되어 있으나, ○○○○년부터 현재까지 자동차영업소로 사용되고 있다.

4) 피청구인은 위와 같은 사실을 적발하고 ○○○○. ○○. ○○. 청구인에게

○,○○○,○○○원의 이행강제금을 부과하였고, 청구인은 ○○○○. ○○. ○○. 이를 전액 납부하였다.

5) 피청구인은 2015년 행정자치부 특정감사 결과 불법 건축물에 대한 이행강제금 미부과에 대한 시정조치 요구를 받고 ○○○○. ○○. ○○. 청구인에게 시정 촉구 및 이행강제금 부과예고를 하고, ○○○○. ○○. ○○. 이행강제금 ○○,○○○,○○○원을 부과하였다.

6) 피청구인은 청구인의 ○○○○. ○○. ○○.자 의견제출과 관련하여 2014. 3. 24. 「건축법 시행령」 별표1 개정으로 제2종 근린생활시설 각 목의 순서가 변경된 경우, 개정 전후의 어느 법령에 따라야 하는지에 관하여 국토교통부에 질의하였는데, 국토교통부는 ‘지구단위계획 결정시의 「건축법 시행령」 별표1의 내용에 따라 건축물 용도제한을 적용하는 것이 타당’ 하고, ‘법령 개정으로 지구단위계획내용과 맞지 않게 된 경우라면 지구단위계획의 조속한 변경을 통하여 혼란을 방지하여야 할 것’ 이라고 회신하였다.

7) 한편, ○○○○. ○○. ○○. 고시된 ‘인천경제자유구역 ○○○○○○ 실시계획 변경승인 및 지형도면 고시’에 따르면 이 사건 건물은 단독주택용지 중 일반형 주택지에 해당하는데, 단독주택용지는 아래와 같이 용도가 지정되어 있다.

위치	구분	계획내용
D4~D19, FD3,FD5	용도	<ul style="list-style-type: none"> · 건축물 용도는 <별표1>에 따라 건축하여야 하며, 지하층은 주거 또는 교육용도로 사용할 수 없다. · <별표1>에 따라 근린생활시설의 설치가 허용된 점포주택의 경우 1층과 지하층에 근린생활시설의 설치가 가능하며 지하층 층별 면적은 건축면적 이내로 한다. 또한 근린생활시설 용도로 사용되는 바닥면적의 합계가 총 연면적의 40%를 초과하여 설치할 수 없으며 지하2층 이하는 기계실 및 주차용도에 한한다. · 블록형 단독주택용지의 경우 블록당 전체 용적율의 100분의 5 범위 내에서 근린생활시설의 설치가 가능하며, 이때 근린생활시설은 도로변(보행자도로를 포함한다)에 면하여 1층부에만 설치하여야 한다.

〈별표1〉 단독주택용지 건축물 허용용도·건폐율·용적률·높이

도면표시	R1(일반형 주택지)
허용용도	· 제1종 일반주거지역내 건축할 수 있는 건축물 중 건축법 시행령 별표1호에 의한 다음의 용도 -단독주택(다중주택제외) -점포주택(제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설 중 가목 내지 바목, 자목, 노유자시설)
불허용도	· 허용용도 이외의 용도 · 학교환경위생정화구역내 금지시설

8) 용도별 건축물의 종류를 정하고 있는 「건축법 시행령」 별표1이 2014. 3. 24. 개정되어 자동차영업소는 제2종 근린생활시설 카목에서 다목으로 변경되었다.

2014. 3. 24. 개정전	2014. 3. 24. 개정후
4. 제2종 근린생활시설 카. 의약품 판매소, 의료기기 판매소 및 <u>자동차영업소</u> 로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 것	4. 제2종 근린생활시설 다. <u>자동차영업소</u> 로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 미만인 것

다. 판 단

1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조는 지구단위계획구역에서 건축물을 건축 또는 용도변경하거나 공작물을 설치하려면 그 지구단위계획에 하여야 하고 다만 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다고 하고 있고, 「건축법」 제19조제1항은 건축물의 용도변경은 변경하려는 용도의 건축기준에 맞게 하여야 한다고 하고 있으며, 같은 조 제7항은 제1항과 제2항에 따른 건축물의 용도변경에 관하여서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조를 준용한다고 하고 있다.

「건축법」 제79조제1항은 허가권자는 대지나 건축물이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다고 하고 있고 같은 법 제80조제1항은 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 각 호의 이행강제금을 부과한다고 하고 제2항은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고하여야 한다고 하며 제4항은 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다고 정하고 있다.

2) 다음으로 이 건 처분의 위법·부당여부를 살펴보면,

○○○○. ○○. ○○. 고시된 지구단위계획 결정조서에 따르면 단독주택용지 중 일반형 주택지의 경우 「건축법 시행령」 별표1에 의해 규정된 제1종 근린생활시설과 제2종 근린생활시설 중 가목 내지 바목, 자목, 노유자시설은 허용용도에 포함되고 허용용도 이외의 용도는 불허용도로 되어 있는데, 자동차영업소는 당시 시행된 「건축법 시행령」 별표1의 제2종 근린생활시설 중 카목에 해당하여 허용용도에 포함되지 아니하였다. 이 사건 건물은 단독주택용지 중 일반형 주택지에 해당하여 허용용도가 아닌 자동차영업소의 용도로는 사용할 수가 없는데, 청구인이 ○○○○. ○○. ○○. 이 사건 건물에 대한 건축허가를 받을 당시 1층의 용도는 제2종 근린생활시설 중 일반음식점으로 되어 있었으나, ○○○○년 청구인과 이 사건 건물 1층 전부에 대하여 임대차계약을 맺은 임차인은 이를 자동차영업소로 사용하였

는바, 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조 및 「건축법」 제35조를 준용하는 「건축법」 제19조를 위반한 행위로서, 허가권자인 피청구인은 「건축법」 제79조제1항에 따라 청구인에게 위반 건축물의 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있고, 시정명령을 이행하지 아니한 청구인에 대하여 제80조제1항에 따라 이행강제금을 부과할 수 있는 것이다. 따라서 이 사건 처분은 관련 법령에 근거하여 적법하게 이루어진 것으로 여기에 위법·부당함이 있다고 볼 수 없다.

청구인은 2014. 3. 24. 「건축법 시행령」 별표1의 개정으로 자동차영업소가 제2종 근린생활시설 중 카목에서 다목으로 변경됨으로써 결국 지구단위계획 결정조서에서 허용용도로 정한 가목 내지 바목에 포함되었으므로 자동차영업소는 허용되는 용도라고 주장한다. 그러나 지구단위계획구역 내 건축물의 허용용도 변경은 지구단위계획 자체의 변경에 의하여야 할 것인데, 지구단위계획의 변경은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 관련 법령이 정한 바에 따라 이루어지는 것이지, 용도별 건축물의 종류를 정한 「건축법 시행령」 별표1상의 지시 목이 변경됨에 따라 이루어지는 것이라고 보기 어렵다. 따라서 「건축법 시행령」 별표1의 개정에도 불구하고 지구단위계획 결정조서에서 정하고 있는 허용용도 또는 불허용도는 개정 전 별표1을 적용하여 판단해야하므로 자동차영업소는 여전히 불허용도라고 해야 할 것이다.

또한 청구인은 다른 경제자유구역 및 도시개발사업지구에서는 자동차영업소를 허용용도로 하고 있는 점에 비추어 자동차영업소를 불허용도로 하고 있는 이 사건 지구단위계획은 지나치게 엄격한 제한을 가한 것으로 형평에 어긋나고, ‘구역의 성격에 현저히 나쁜 영향을 미치는 것만 불허하고 주변 구역에서 불허용도에 대한 서비스를 받을 수 있는 가능성을 고려한다’ 고 한 국토교통부령 지구단위계획수립 지침 및 특정사항을 열거하여 제한적으로 금지시키는 네거티브 규제방식으로 입지규제를 전환하기로 한 정부정책에도 반하는 것이라고 주장한다. 그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 지구단위계획은 도시계획 수립대상 지역안의 일부

에 대하여 토지이용을 합리화하고 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획으로서 법 제49조제1항이 결정권자가 도시의 정비·관리·보전·개발 등 지구단위계획구역의 지정 목적, 주거·산업·유통·관광휴양·복합 등 지구단위계획구역의 중심기능, 해당 용도지역의 특성, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여 수립하도록 정하고 있는 외에 지구단위계획에서의 건축물 용도제한의 기준에 관하여는 별도로 규정하지 아니하는 점에 비추어 보면 관련 법령이 지구단위계획을 입안·결정하는 시·도지사 등에게 비교적 광범위한 형성의 자유를 부여하고 있다(대법원 2011. 9. 8. 선고 2009도12330 판결 참조)고 할 것인바, 다른 도시개발사업의 지구단위계획이 자동차영업소를 허용용도에 포함하고 있다는 사실만으로는 단독주택용지에 자동차영업소를 불허하고 있는 이 사건 지구단위계획이 결정권자의 계획재량의 범위를 벗어나 있다고 보기 어렵고 그 밖에 달리 이 사건 지구단위계획이 위법한 사유를 발견할 수 없다. 따라서 청구인의 위 주장도 이유 없다고 할 것이다.

5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.