

[청구인] ○○○

[피청구인] ○○구청장

[주문] 청구인의 청구를 「기각」한다.

[청구취지] 피청구인이 2015. 12. 21. 청구인에게 한 「건축법위반
이행강제금부과처분」은 무효임을 확인한다.

피청구인이 2016. 7. 7. 청구인에게 한 「건축법위반
이행강제금부과처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 인천광역시 ○○구 ○○동 ○○○-○○번지 지상 제2종근린생활시설 및 단독주택(이하 ‘이 사건 건물’이라 한다)의 소유주로 피청구인은 이 사건 건물의 무단증축 사실을 확인하여 청구인에게 2015. 6. 30. 및 2015. 8. 4. 시정명령을 2회 내렸으나 청구인이 위반을 시정하지 않자 2015. 8. 21. 이행강제금 부과예고를 한 뒤 2015. 12. 21. 이행강제금 4,054,000원을 부과하는 처분(이하 ‘이 사건 이행강제금 부과처분’이라 한다)을 하였다.

그런데 피청구인은 청구인이 이를 납부하지 아니하자 2016. 6. 7. 청구인에게 “세외수입(과태료등) 체납액 납부 안내문”을 발송하였고, 청구인은 2016. 6. 29. 피청구인에게 이의신청을 하였다. 이에 피청구인은 2016. 7. 4. 청구인에게 “과태료 체납액 처분에 대한 이의신청에 따른 검토결과 회신”을 보냈고, 2016. 7. 7. 청구인에게 체납(고지)서(이하 ‘이 사건 체납처분’이라 한다)를 발송하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인은 2014. 10. 이 사건 건물을 경매로 낙찰 받아 2014. 12. 9. 소유권이전등기를 하였는데, 전 건물주가 청구인이 경매로 낙찰을 받았는데도 불구

하고 차고리모컨과 시스템에어컨 명목으로 500만원을 요구하여 줄 수 없다고 하자 이에 앙심을 품고 청구인과는 전혀 상관없는 과거 건물을 건축하면서 설치한 창고와 계단실, 발코니, 온실이 불법건축물이라면서 피청구인에게 신고하여 피청구인은 청구인에게 건축법 이행강제금 부과처분을 하였음.

나. 불법건축물은 청구인이 건축한 것도 아니고, 청구인은 2004. 건물을 건축하면서 불법건축을 하였다는 것을 피청구인으로부터 건축법 이행강제금 부과처분을 받고 연유를 확인하다가 처음 인지하게 되었음.

다. 청구인은 그 당시(2004년) 살지도 않았고 증축이 되어 있었는지도 모르고 낙찰을 받았으며 더욱이 청구인이 직접 증축도 하지 않았는데, 이행강제금을 부과하는 것은 부당함.

라. 불법건축물 중 창고는 벽돌조라 철거가 어렵고 계단실이 없다면 윗층으로 올라가지도 못할 뿐만 아니라 계단이 없다면 위험에 노출이 됨. 또한 발코니(베란다)가 없다면 발코니는 거실과 통하도록 되어 있어 외부노출 및 동파와 우천시 거실로 비가 곧바로 들어오게 됨. 뿐만 아니라 옥상위에 설치된 온실은 철거를 하게 된다면 누수로 인해 건물의 제 기능을 발휘하기 어렵기 때문에 필요한 것이기에 전 건물주가 설치를 해놓고 피청구인에게 정상적으로 신고를 하지 않아 발생하게 된 것임.

마. 경매의 특성상 경매낙찰자가 직접 건물을 자세히 볼 수도 없고, 어떤 것이 불법건축물인 줄도 전혀 모르고 낙찰을 받은 것이며 또한 청구인이 매매로 정상적으로 매입을 했다면 확인을 할 수도 있지만 경매로 낙찰을 받다보니 건물주 주인을 만날 수도 없고 또한 만나려고 시도도 했지만 만나주지도 않았음.

바. 청구인은 한 가정을 책임진 한부모 가정의 가장으로서 가족의 생계유지를 위해 어려움이 많음. 이 사건 건물을 경매 받기위해 많은 부채가 있는 상태임. 뿐만 아니라 청구인의 부모님이 병중이라 청구인이 병원비와 생계 능력이 없는 부모님에 대한 생활비를 지원해드려야 하는 등 어려움이 많은데, 건축법 이행강제금 부과 처분이 되면 당장 해결할 방도가 없어 생계에 막대한 지장이 초래됨.

【보충서면】

가. 청구인은 행정심판에 대한 고지를 전혀 받지 못하였고, 피청구인은 이행강제금을 내라고 하고 자진정비기간 연장 통보만 하였을 뿐만 아니라 행정심판을 할 수 있다는 고지에 대한 공문서도 없이 이행강제금 부과처분만 하였던 바 이는 「행정절차법」 등을 위반하여 재량권을 일탈·남용하였으므로 이 사건 처분은 위법·부당하여 취소되어야 함.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인이 위법사항을 직접 초래하거나 그에 관여하지는 않았다 하더라도 이 사건 건물의 불법건축물은 경매 당시 물건현황에 제시된 건물로 구체적으로 명시되어 있다는 점을 봤을 때 불법건축물에 대하여 전혀 몰랐다는 주장은 설득력이 없음.

나. 「건축법」 제79조제1항에 따르면 허가권자는 대지나 건축물이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 “건축주등”이라 한다)에게 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거 등 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다고 명시하고 있고, 이행강제금은 행정법에서 말하는 집행벌로서 현재의 의무불이행 상태를 극복하기 위하여 일정한 강제금을 부과하는 의무이행확보수단의 일종으로 실질적으로 위반사항을 시정할 수 있는 자에게 시정명령하고 이를 이행치 않을 시 부과하는 것임.

다. 불법건축물에 대한 시정명령 당시인 2015. 6. 30. 청구인은 이 사건 건물의 소유자로서 실질적으로 불법건축물을 시정할 수 있는 자이며 또한 「건축법」 제79조제1항에 따른 건축주 등에 해당됨. 따라서 청구인이 비록 위법사항을 직접 초래하거나 그에 관여한 바 없다하더라도 2014. 12. 29. 경매를 통해 소유권을 취득함과 동시에 이 사건 건물의 소유자로서 불법건축물에 대한 시정의무가 부여됐다고 할 것임.

라. 청구인은 이 사건 건물의 불법건축물이 2004. 증축되었음에도 2014. 10. 경매 받은 청구인에게 뒤늦게 세외수입 체납액을 2012.부터 2015.까지 부과하

였다고 주장하고 있으나, 2016. 7. 4. 청구인에게 과태료 체납액 처분에 대한 이의신청에 따른 검토결과 회신의 내용과 같이 청구인의 체납액은 2012.부터 책정 또는 산정한 것이 아니라 2015. 12. 21. 부과된 1건의 이행강제금임.

마. 「건축법」 제80조제1항제1호 및 제2호에서 이행강제금 부과기준을 구체적으로 명시하고 있을 뿐 이행강제금 부과에 있어 생계에 미치는 영향 등을 고려할 수 있는 그 어떠한 규정도 없음. 또한 이행강제금은 의무이행을 확보하기 위하여 의무를 부과하는 처분임에 따라 생계 등을 이유로 이행강제금을 취소하는 것은 불가한 사항임.

바. 피청구인은 「건축법」 제79조제1항 및 제80조제1항에 의거 이 사건 건물의 소유자인 청구인에게 상당한 기간을 정하여 시정명령을 하였고 청구인이 그 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니하여 다시 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기간을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행할 수 있는 충분한 기회를 준 후 이행강제금을 부과하였음에 따라 이행강제금 부과처분은 부과요건 충족 등 절차상 하자가 전혀 없음에 따라 청구인의 청구는 기각되어야 마땅할 것임.

【보충서면】

가. 이행강제금은 행정법에서 말하는 집행벌로서 현재의 의무불이행 상태를 극복하기 위하여 일정한 강제금을 부과하는 의무이행확보수단의 일종으로 실질적으로 위반사항을 시정할 수 있는 자에게 시정명령하고 이를 이행치 않을시 부과하는 것임.

불법건축물에 대한 시정명령 당시인 2015. 6. 30. 청구인은 이 사건 건물의 소유자로서 「건축법」 제79조제1항의 시정명령의 대상이 되는 건축주 등에 해당되며 청구인이 비록 위법사항을 직접 초래하거나 그에 관여한 바 없다하더라도 2014. 12. 29. 경매를 통해 소유권을 취득함과 동시에 이 사건 건물의 소유자로서 불법건축물에 대한 시정의무가 부여됐다고 할 것임.

나. 피청구인은 이행강제금 부과예고를 통해 처분의 사전통지와 의견제출 기회를 부여하였고, 2015. 12. 21. 이행강제금 부과 처분시 처분에 대한 이의신청

방법에 대하여 공문에 구체적으로 명기하여 이행강제금고지서와 함께 등기우편으로 발송하였고, 이를 2015. 12. 24. 청구인이 직접 수령하였음. 이와 같이 이 사건 처분에 있어 절차상 하자가 없음.

다. 이 사건 처분에 있어 절차상 하자가 없다는 점, 비록 청구인이 건축물의 위법상태를 직접 초래하거나 그에 관여한 바 없다하더라도 청구인은 이 사건 건물의 소유자로 「건축법」 제79조제1항의 시정명령의 대상이 되는 건축주 등에 해당된다는 점, 이러한 기준은 모든 국민에게 공정하게 적용되어야 하는 사항으로 피청구인의 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용한 것으로 볼 수 없다는 점 등을 종합적으로 봤을 때 청구인의 청구는 기각되어야 함.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「건축법」[시행 2015.10.7. 법률 제12968호, 2015.1.6., 일부개정] 제14조, 제79조, 제80조

「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제8조

나. 사실관계

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

1) 청구인은 인천광역시 ○○구 ○○동 ○○○-○○번지 지상 제2종근린생활시설 및 단독주택의 소유주이다.

2) 피청구인은 이 사건 건물의 창고, 계단실, 주택(발코니), 온실이 무단 증축되어 청구인이 사용하고 있는 사실을 확인하고 청구인에게 2015. 6. 30. 및 2015. 8. 4. 이에 대한 시정명령을 내렸다.

3) 그런데 청구인이 이를 이행하지 아니하자, 피청구인은 2015. 8. 21. 청구인에게 이행강제금 부과 예고를 하였고 청구인은 2015. 9. 10. 피청구인에게 2015. 10. 12.까지 철거할 예정이니 시정기간을 연장하여 달라는 의견을 제출하였다.

4) 피청구인은 2015. 9. 11. 청구인의 의견을 받아들여 자진정비 기간을 2015. 10. 12.까지로 연장하였다. 그리고 2015. 10. 15. 청구인의 시정기간 연장요청을 다시 받아들여 자진정비 기간을 2015. 11. 16.까지로 다시 연장하였고, 2015. 11. 24. 청구인의 요청을 재차 받아들여 자진정비 기간을 2015. 12. 18.까지로 다시 연장하였다.

5) 그런데 청구인이 시정명령을 이행하지 아니하자 피청구인은 2015. 12. 21. 이행강제금 4,054,000원을 부과하는 처분을 하였다.

6) 피청구인은 청구인이 이행강제금을 납부하지 아니하자 2016. 6. 7. 청구인에게 “세외수입(과태료등) 체납액 납부 안내문”을 발송하였고, 청구인은 2016. 6. 29. 피청구인에게 이의신청을 하였다.

7) 이에 피청구인은 2016. 7. 4. 청구인에게 “과태료 체납액 처분에 대한 이의신청에 따른 검토결과 회신”을 보냈고, 2016. 7. 7. 청구인에게 체납(고지)서를 발송하였다.

8) 피청구인의 이행강제금 산출근거는 아래와 같다.

○ 건축물 현황

| 구조 | 용도 | 지붕 | 건립년도 |
|----------------------------------|--|----|---------------|
| ① 연와조 ② 샹시조 ③ 샹시조 ④ 샹시조 | ① 창고(부대) ② 계단실(주택) ③ 발코니(주택) ④ 온실(주택) | - | 2004년 (추정) |

○ 산출내역

개별공시지가 871,000원

| 건물시가표준액 | 지방세법에 의한 가감면율 등 | 위반면적 (㎡) | 이행강제금 산정율 | 경감율 【시조례 적용】 | |
|--|---------------------|---|---------------------|-----------------|---|
| ① 418,000원 ② 164,000원 ③ 164,000원 ④ 164,000원 | × <div>85/100</div> | ① 13.0㎡ ② 15.8㎡ ③ 4.45㎡ ④ 4.9㎡ | × <div>50/100</div> | × <div>-</div> | = |

이행강제금

이행강제금 4,054,000원

- | |
|--------------|
| ① 2,307,000원 |
| ② 1,098,000원 |
| ③ 309,000원 |
| ④ 340,000원 |

다. 판 단

1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

「구(舊) 건축법」(2015. 7. 24. 법률 제13433호로 개정되기 전의 것) 제14조제1항에서는 제11조에 해당하는 허가 대상 건축물이라 하더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 신고를 하면 건축허가를 받은 것으로 본다고 규정하면서 제1호에서는 바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축. 다만, 3층 이상 건축물인 경우에는 증축·개축 또는 재축하려는 부분의 바닥면적의 합계가 건축물 연면적의 10분의 1 이내인 경우로 한정한다고 규정하고 있다.

같은 법 제79조제1항에서는 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 점유자(이하 “건축주등”이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

또한 같은 법 제80조제1항에서는 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주 등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각 호의 이행강제금을 부과한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대 면적을 기준으로 한다)이 85제곱미터 이하인 주거용 건축물과

제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과한다고 규정하면서 제1호에서는 건축물이 제55조와 제56조에 따른 건폐율이나 용적률을 초과하여 건축된 경우 또는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축된 경우에는 「지방세법」에 따라 해당 건축물에 적용되는 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액이라고 규정하고 있다.

그리고 제3항에서는 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고(戒告)하여야 한다고 규정하고 있고, 제4항에서는 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다고 규정하고 있으며, 제7항에서는 허가권자는 제4항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다고 규정하고 있다.

「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제8조제1항에서는 납부의무자가 지방세외수입금을 납부기한까지 완납하지 아니한 경우에는 지방자치단체의 장은 납부기한이 지난 날부터 50일 이내에 독촉장을 발급하여야 한다고 규정하고 있고, 제2항에서는 제1항에 따라 독촉장을 발급할 때에는 납부기한을 발급일로부터 10일 이내로 한다고 규정하고 있다.

2) 다음으로 이 건 처분의 위법·부당여부를 살펴보면,

청구인은 이 사건 불법건축물에 대하여 전혀 인지하지 못한 채 2014. 10. 경매로 이 사건 건물을 낙찰받았고, 또한 자신이 직접 불법건축물을 축조하지도 않았음에도 불구하고 청구인에게 이행강제금을 부과하는 것을 부당하다고 주장하나,

이 사건 불법건축물은 경매 당시 물건현황에 제시 외 건물로 구체적으로 명시

되어 있었던 점에 비추어 청구인이 불법건축물이라는 사실을 몰랐다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 「건축법」 제79조제1항에 따르면 허가권자는 대지나 건축물이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자에게 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거 등 그 밖에 조치를 명할 수 있다고 명시하고 있는 바, 청구인은 2014. 12. 29. 경매를 통해 이 사건 건물의 소유권을 취득하여 이 사건 불법건축물에 대한 시정명령 당시인 2015. 6. 30. 이 사건 건물의 소유자로서 시정명령에 따른 시정조치를 이행할 수 있는 적법한 권한을 가지고 있고 실질적으로 불법건축물을 시정할 수 있어 비록 청구인이 위법사함을 직접 초래하거나 그에 관여한 바 없다하더라도 시정명령을 이행할 의무가 있으므로 청구인의 주장은 이유 없다.

청구인은 피청구인이 2015. 12. 21. 청구인에게 이 사건 이행강제금 부과처분을 하면서 이에 불복하는 절차를 고지하지 않았고 처분의 근거와 이유를 문서로서 제시하지 않았기에 절차가 위법·부당하여 이 사건 이행강제금 부과처분은 취소되어야 한다고 주장하나,

피청구인이 2015. 12. 21. 청구인에게 보낸 “이행강제금 부과” 공문을 살펴보면 피청구인은 이 사건 이행강제금부과처분시에 불복절차를 고지하였음이 분명하고, 위 공문은 2015. 12. 24. 청구인이 직접 송달받았음을 알 수 있으므로, 청구인의 주장은 이유 없고, 오히려 피청구인이 청구인에게 자진 철거할 시간을 충분히 주었음에도 청구인이 자진철거를 하지 않아 이 사건 이행강제금 부과처분을 하게 되었다 할 것이기에 청구인의 주장은 이유 없다.

또한 청구인은 피청구인이 2016. 7. 7. 청구인에게 보낸 체납(고지)서를 이행강제금 부과처분이라고 주장하면서 그 취소를 구하고 있으나,

피청구인이 2016. 7. 7. 청구인에게 한 이 사건 체납처분은 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금부과처분이 아니라, 청구인이 2015. 12. 21. 부과된 이행강제금을 납부하지 않아 이를 징수하기 위해 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법

를」에 따라 체납처분을 한 것으로서 같은 법 제8조에 규정된 독촉처분이라 할 것이므로, 이 사건 체납처분이 이행강제금 부과처분이라는 전제하에 이의 취소를 구하는 청구인의 청구는 이유 없다.

5. 결 론

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