

[청구인] ○○○

[피청구인] ○○구청장

[청구취지] 피청구인은 청구인에게 한 「건축법 위반 이행강제금부과처분」을 취소한다.

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 인천광역시 ○○구 ○○동 ○○○-○○○ 및 같은 동 ○○○-○○○에 있는 지상 2층 규모의 공장(이하 ‘이 사건 각 공장’이라 한다)의 소유자이고, 이 사건 각 공장은 20○○. ○○. ○○. 사용승인을 받았다. 청구인은 이 사건 각 공장의 신축 과정에서 이 사건 각 공장 2층에 적층식 랙(이하 ‘이 사건 적층식 랙’이라 한다)을 설치하였는데, 피청구인은 청구인이 설치한 이 사건 적층식 랙이 건축법 제11조를 위반하여 허가를 득하지 아니하고 무단으로 증축한 위반건축물에 해당한다고 보고, 20○○. ○○. ○○. 소유자인 청구인에게 시정명령을 하였고, 시정기한 내에 시정이 이루어지지 않자 20○○. ○○. ○○. 이행강제금 부과 처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 하였다.

2. 청구인 주장

가. 적법한 방식으로 설치된 적층식 랙은 해당 시설이 건물의 주요 구조에 접합되지 아니하고 언제든지 분리 및 해체가 가능해야 하는데, 청구인은 한국산업표준에 따라 적법한 방식으로 이 사건 적층식 랙을 설치하였다. 청구인이 설치한 적층식 랙은 이 사건 각 공장의 주요 구조부 및 벽면에서 이격되어 설치되었고 언제든지 해체가 가능하다.

나. 피청구인은 조사 과정에서 이 사건 적층식 랙이 불법건축물이라고 판단한 근거를 크게 불법 건축물이 화물용 리프트(이하 ‘이 사건 화물용 리프트’라 한다)가 적층식 랙과 연결된 점, 기존 계단이 이 사건 각 공장의 계단과 연결된다는 점을 지적하였다. 그러나 화물용 리프트가 적층식 랙에 연결되어 있다 하여 불법 건축물에 해당한다고 판단할 근거가 없으며, 이 사건 화물용 리프트의 경우 이 사건 각 공장에 부착되어 있지 아니하고 이 사건 적층식 랙과도 분리되어 설치되어 있으므로 건축물로 볼 수 없을 뿐만 아니라, 설령 현재 행정심판 진행 중으로서 심리가 계속 중인 화물용 리프트가 불법건축물로 판단된다고 하더라도 이행강제금의 부과 대상은 화물용 리프트의 면적에 국한되어야 하는 것이지 이 사건 각 적층식 랙 전체를 불법건축물로 판단 할 근거가 없다.

다. 이 사건 각 공장에는 1층에서 2층으로 이동하는 계단이 설치되어 있고 해당 계단은 철골 구조물에 콘크리트를 타설한 구조의 계단인데, 청구인은 이 사건 적층식 랙을 설치한 후 이 사건 각 공장 2층에서 적층식 랙의 상단으로 이동하기 위한 계단을 이 사건 각 공장에 설치된 계단의 연장선 상에 설치하였다. 이 사건 적층식 랙에 설치된 계단은 공장에 설치된 계단과 다르게 콘크리트가 타설된 계단이 아닌 철골 구조의 계단이고 언제든지 해체가 가능하도록 설치되었으므로 해체가 용이한 적층식 랙 계단을 이 사건 각 공장에 설치된 계단과 연결하여 설치했다는 사유만으로 적층식 랙 전체가 불법건축물이 되는 것은 아니다.

라. 적층식 랙이 합법이라는 것은 국토교통부의 일관된 법 해석이고 이를 숙지한 행정청은 적층식 랙에 대해서 이행강제금 부과처분을 하지 아니하였고, 청구인 역시 국토교통부의 일관된 법 해석에 대한 신뢰와 전문가의 검토 의견에 기초하여 이 사건 적층식 랙을 설치한 것이다. 피청구인 스스로 20○○. ○○. ○○. 공문을 통하여 적층식 랙에 대해서는 이행강제금 부과 대상이 아니라는 점에 대해서 공식적인 견해를 표명하기도 하였는바, 이 사건 적층식 랙이 적법한 건축물

이라는 청구인의 신뢰는 보호되어야 할 것이고, 국토교통부의 일관된 법 해석에도 반하는 피청구인의 처분은 신뢰보호원칙에 반하는 처분으로 취소되어야 한다.

마. 설령 적법하게 설치된 적층식 랙에 불법적으로 이 사건 화물용 리프트가 설치되었다고 하더라도 적층식 랙 자체가 적법하다는 점은 변함이 없으며, 이 사건 화물용 리프트 설치의 적법성 여부에 대한 판단에 따라 이 사건 화물용 리프트에 대하여만 시정명령 및 이행강제금이 부과되어야 한다. 피청구인이 이 사건 적층식 랙에 대하여 한 이 사건 처분은 권한을 남용한 처분으로 취소되어야 한다.

3. 피청구인 주장

가. 청구인은 이 사건 적층식 랙이 이 사건 각 공장의 구조체에 접합이 되거나 벽면에 용접을 하는 등으로 고정시키지 않았다고 주장하나, 현장 조사 당시 구조물의 일부(계단)가 본 건축물의 주요 구조부인 기둥과 연결되어 있음을 확인하였다. 이 사건 적층식 랙은 이 사건 각 공장 2층에 설치되어 구조물로 인한 하중이 주요 구조부인 슬라브, 보, 기둥에 직접 전달되므로 구조적으로 완전히 자립한 구조라 볼 수 없다.

나. 청구인이 제출한 소갑 제9호증 적층식 설치 사진과는 다르게 이 사건 적층식 랙은 이 사건 각 공장에 걸쳐 연결되어 있어 구조물을 통해 공장 내부에서 이동이 가능한 형태인바, 물품을 보관하는 것 뿐만이 아닌 연결통로의 기둥으로도 활용되고 있는바, 해당 구조물을 국토교통부에서 정의한 물류센터(창고시설) 내에 설치하는 물품 보관만을 위한 물류 설비로 볼 수 없다.

다. 적층식 랙은 한국산업표준(KST2027)에서 ‘산업용랙’으로 분류되는 시설물로서, 산업용으로 제공되는 랙 중 지게차, 적층식의 계단, 유압식 리프트 등을 사용하여 파렛트에 적재된 물품을 보관하는 랙을 의미한다. 이에 반하여 화물용 리프트와 관련한 건축면적은 「건축법 시행령」 제119조에 따라 산정하며 건축

물 외벽의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평 투영면적으로 산정하고 있으므로, 건축물의 수직 동선과 관련되어 각 층에 정지하는 엘리베이터의 승강로 부분에 대하여는 각 층의 일부로 보아 건축면적 및 바닥면적에 산입하여야 한다.

라. 이 사건 각 공장에 설치된 이 사건 적층식 랙과 같이 화물용 엘리베이터를 이용하여 구조물에 물품을 보관할 수밖에 없다면 해당 구조물은 지게차, 적층식의 계단, 유압식 리프트 등을 통해 물품을 적재하는 물류 설비가 아닌 엘리베이터를 통해 물품을 적재하는 중이층 구조로 보아야 한다.

4. 관계법령

건축법 제2조, 11조, 79조, 80조

건축법 시행령 제2조, 119조

5. 인정사실

다툼이 없는 사실 및 청구인과 피청구인이 제출한 관련자료 등을 종합하여 보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 청구인은 이 사건 각 공장의 소유자이고, 이 사건 각 공장은 2000. 00. 00. 사용승인을 받았다.

나. 청구인은 이 사건 각 공장의 신축 과정에서 이 사건 각 공장 2층에 이 사건 적층식 랙을 설치하였다.

다. 이 사건 각 공장에 설치된 적층식 랙에는 이 사건 각 공장에 설치된 화물용 엘리베이터가 구조물에 정착하도록 설치되어 있고, 이 사건 적층식 랙에 연결된 계단이 이 사건 주요 구조부인 기둥과 직접 연결되어 있다.

라. 피청구인은 청구인이 설치한 이 사건 적층식 랙이 건축법 제11조를 위반하여 허가를 득하지 아니하고 무단으로 증축한 위반건축물에 해당한다고 보아 20○○. ○○. ○○. 소유자인 청구인에게 시정명령을 하였으며, 시정기한 내에 시정이 이루어지지 않자 20○○. ○○. ○○. 이행강제금 부과 처분을 하였다.

6. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령의 내용

1) 「건축법」 제2조 제1항 제2호에서는 건축물의 정의에 대하여 “토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가의 공작물에 설치하는 사무소, 공연장, 점포, 차고, 창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다.”고 규정하고 있고, 「건축법」 제11조 제1항 전문에서는 “건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.”고 규정하고 있다.

2) 또한 같은 법 제79조 제1항 전문에서는 “허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대하여 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주, 공사시공자, 현장 관리인, 소유자, 관리자 또는 점유자(이하 “건축주등”이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 해체, 개축, 증축, 수선, 용도변경, 사용금지, 사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.”고 규정하고 있고, 제80조 제1항에서는 “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.”고 규정하고 있다.

3) 「건축법 시행령」 제2조 제2호에서는 건축물 증축의 정의에 대하여 “기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리

는 것을 말한다”고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제119조 제3호에서는 “바닥면적 : 건축물의 각 층 또는 그 일부로서 벽, 기둥, 그 밖에 이와 비슷한 구획의 중 심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적으로 한다.”고 규정하고 있다.

나. 판 단

1) 청구인은 이 사건 적층식 랙이 법령의 기준에 부합하는 적법한 방식으로 설치되었다고 주장하므로 살피건대, 청구인 및 피청구인이 제출한 이 사건 적층식 랙 설치 현황에 관련한 자료에 비추어 보건대 이 사건 적층식 랙이 이 사건 각 공장의 주요 구조부인 기둥과 연결된 사실, 이 사건 적층식 랙이 이 사건 각 공장의 2층 전면에 설치되어 구조물로 인한 하중이 주요 구조부에 직접 전달되는 구조로서 구조상 자립이 불가능한 사실이 인정되므로, 청구인 주장과 달리 이 사건 적층식 랙이 법령의 기준에 부합하는 방식으로 설치되었다고 보기 어렵다.

2) 나아가 이 사건 적층식 랙은 이 사건 각 공장에 걸쳐서 연결이 되어 있으면서 각 필지의 공장으로 이동할 수 있는 구조를 갖추고 있는데, 이는 물품의 보관이라는 적층식 랙의 본래적 설치 목적에 부합한다고 보기 어렵다 할 것이므로, 이 사건 적층식 랙은 건물의 주요 구조에 접합되지 아니하고 언제든지 분리 및 해체가 가능한 물품 보관만을 위한 물류설비에 해당한다고 보기 어렵다.

3) 앞서 이 사건의 사실관계에서 살펴본 바와 같이, 이 사건 각 공장에 설치된 이 사건 화물용 리프트는 이 사건 각 공장의 구조물에 정착하도록 설치되어 있으며, 이 사건 적층식 랙에 연결된 계단은 이 사건 주요 구조부인 기둥과 직접 연결되어 있다. 이 사건 화물용 리프트를 이용하여 이 사건 적층식 랙에 물품을 보관해야 하는 구조적 특성을 고려할 때 이 사건 적층식 랙은 지게차, 적층식의 계단, 유압식 리프트 등을 통해 물품을 적재하는 물류설비로 보기 어려우며 엘리베이터를 통해 물품을 적재하는 중층 구조로 봄이 상당하다. 이 사건

적층식 랙과 같이 엘리베이터를 통해서 구조적으로 일체화된 적층식 랙은 그 자체로 바닥면적 산입에 포함되어야 하는 건축물에 해당한다고 보아야 할 것이며, 계단의 구조적인 연결 방식 또한 화물용 엘리베이터와 마찬가지로 건물과 구조적 일체를 이루고 있으므로 청구인 주장과 같이 화물용 엘리베이터 부분만을 불법 건축물로 한정할 수도 없다.

4) 청구인은 국토교통부의 해석례 및 피청구인의 20○○. ○○. ○○.자 공문에 근거하여 신뢰보호의 원칙 위반을 주장하나, 대법원 판례는 “일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족할 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한, 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이다(대법원 1999. 5. 25. 선고 99두1052 판결 참조).” 라고 판시하고 있는바, 국토교통부의 해석례 및 피청구인의 공문 내용은 일반적인 적층식 랙의 바닥면적 산정에 대한 적용 지침을 밝힌 것에 불과하여 이를 들어 청구인 개인에 대한 공적인 견해표명이라고 보기 어려워 이 사건 처분에 대한 신뢰보호원칙의 위반은 인정되지 아니한다.

5) 청구인은 적층식 랙 자체는 적법한 구조물이므로 이 사건 화물용 리프트에 한정하여 시정명령 및 이행강제금이 부과되어야 한다고 주장하나, 앞서 살펴본 바와 같이 이 사건 적층식 랙은 이 사건 화물용 리프트 및 계단의 설치를 통해서 건물과 구조적 일체를 이루면서 바닥면적에 산입되어야 할 건축물로서의 성격을 갖고 있으므로, 화물용 리프트에 한정하여 시정명령 및 이행강제금이 부

과되어야 한다는 청구인의 주장은 이유가 없다.

6) 결국 이 사건 처분이 위법, 부당하다고 보기 어려우므로, 이 사건 처분의 위법, 부당성을 지적하는 청구인의 주장은 이유없다.

7. 결 론

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