

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2017두42453 이행강제금부과처분취소  
원고, 상고인 원고  
소송대리인 법무법인 진운  
담당변호사 권경현 외 3인  
피고, 피상고인 인천광역시경제자유구역청장  
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 4. 4. 선고 2016누67440 판결  
판 결 선 고 2017. 8. 23.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

가. 건축법상 이행강제금 부과대상인 용도변경의 의미를 살펴본다.

(1) 건축법 제79조 제1항, 제80조 제1항 본문에 의하면, 허가권자는 대지나 건축물

이 "이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반"될 경우 그 건축물의 건축주 등에게 공사중지명령 등 필요한 조치를 명할 수 있고(이하 '시정명령'이라 한다), 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니하면 다시 일정한 절차를 거쳐 이행강제금을 부과하도록 규정하고 있다.

(2) 건축법 제19조 제2항, 제3항, 제4항 및 건축법 시행령 제14조 제4항의 규정에 의하면, 건축물은 그 용도별로 9가지 시설군(施設群)으로 분류되고(법 제19조 제4항, 이하 '시설군 분류조항'이라 한다), 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하려는 자는 그 변경하려는 내용에 따라 다음과 같은 절차를 거쳐야 한다.

첫째, 시설군 분류조항의 하위군에 속하는 건축물의 용도를 상위군에 해당하는 용도로 변경하는 경우에는 관할 행정청의 허가를 받아야 한다(법 제19조 제2항 제1호).

둘째, 시설군 분류조항의 상위군에 속하는 건축물의 용도를 하위군에 해당하는 용도로 변경하는 경우에는 관할 행정청에 신고하여야 한다(법 제19조 제2항 제2호).

셋째, 시설군 분류조항 중 같은 시설군 안에서 용도를 변경하려는 때에는 관할 행정청에 건축물대장 기재내용의 변경을 신청하여야 한다(법 제19조 제3항 본문).

넷째, 시설군 분류조항 중 같은 시설군이면서 동시에 건축법 시행령 별표 1의 같은 호에 속하는 건축물 상호 간에는 아무런 절차를 거치지 않고도 임의로 용도변경을 할 수 있다(법 제19조 제3항 단서, 시행령 제14조 제4항 제1호).

(3) 건축법 제19조 제7항에 의하면 '제2항에 따른 건축물의 용도변경'에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다) 제54조가 준용되고, 위 국토계획법 제54조 본문에 의하면 지구단위계획구역에서 건축물을 건축 또는 용도 변경하거나 공작물을 설치하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다.

(4) 위와 같은 관련 법령 규정의 내용과 체계 및 취지를 종합하면, 건축법 제19조 제7항에 따라 국토계획법 제54조가 준용되는 용도변경 즉, 건축법 제19조 제2항에 따라 관할 행정청의 허가를 받거나 신고하여야 하는 용도변경의 경우에는 국토계획법 제54조를 위반한 행위가 곧 건축법 제19조 제7항을 위반한 행위가 되므로, 이에 대하여 건축법 제79조, 제80조에 근거하여 시정명령과 그 불이행에 따른 이행강제금 부과처분을 할 수 있다(대법원 2015. 7. 23. 선고 2012두1327 판결 참조). 그러나 국토계획법 제54조가 준용되지 않는 용도변경 즉, 건축법 제19조 제3항에 따라 건축물대장 기재내용의 변경을 신청하여야 하는 경우나 임의로 용도변경을 할 수 있는 경우에는 국토계획법 제54조를 위반한 행위가 건축법 제19조 제7항을 위반한 행위가 된다고 볼 수는 없으므로 "국토계획법상 지구단위계획에 맞지 아니한 용도변경"이라는 이유만으로 건축법 제79조, 제80조에 근거한 시정명령과 그 불이행에 따른 이행강제금 부과처분을 할 수는 없다고 보아야 한다.

나. 원심이 일부 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

(1) 원고는 연면적 451.34㎡에 지상 3층인 이 사건 건물에 관하여 2011. 12. 30. 사용승인을 받은 다음 2012. 7.경 제2종 근린생활시설(일반음식점) 용도인 1층 부분을 자동차영업소를 운영하는 임차인에게 임대하여 자동차영업소로 사용하게 하였다.

(2) 피고는 '지구단위계획상 이 사건 건물은 단독주택용지에 속하여, 그 허용용도에 일반음식점은 포함되나 자동차영업소는 포함되어 있지 않다'는 이유로 원고의 용도변경에 대하여 시정명령을 거쳐 2015. 9. 4. 건축법 제79조, 제80조에 따라 이행강제금을 부과하는 이 사건 처분을 하였다.

(3) 한편 건축법 시행령 [별표 1]에 의하면, '일반음식점' 및 '자동차영업소로서 같

은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 것'은 모두 제 4호(제2종 근린생활시설)에 속해 있다.

다. 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 따라 살펴보면, 원고가 사용승인을 받은 이 사건 건물 중 1층 부분을 '일반음식점' 용도에서 '바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 자동차영업소' 용도로 변경하는 행위는 건축법상 시설군 분류조항의 같은 시설군(7. 근린생활시설군)이면서 동시에 건축법 시행령 [별표 1]의 같은 호(4. 제2종 근린생활시설)에 속하는 건축물 상호 간의 용도변경이므로, 관할 행정청의 허가나 신고 또는 건축물대장 기재내용의 변경 없이 임의로 할 수 있다. 따라서 비록 그 행위가 국토계획법에 따른 지구단위계획에 위반되어 국토계획법 제54조에 저촉된다고 하더라도, 그로써 곧 건축법 제19조 제7항을 위반한 행위가 된다고 볼 수는 없다.

따라서 원고의 이 사건 건물 제1층 부분의 용도변경은 건축법 제79조, 제80조에 근거한 시정명령과 그 불이행에 따른 이행강제금 부과처분의 대상에 해당하지 아니한다.

그럼에도 원심은 국토계획법상 지구단위계획에 위반되는 용도변경 행위가 곧 건축법 위반이 된다는 전제 하에 건축법상 이행강제금을 부과한 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 건축법상 이행강제금의 부과대상인 용도변경에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

2. 그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      조재연

              대법관      고영한

주 심      대법관      조희대

              대법관      권순일