

의 결



국 민 권 의 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-3소위14-주01호

민원표시 2BA-2312-0394862 건축허가 반려 이의

신 청 인 A

피신청인 경기도 성남시장(분당구청장)

의 결 일 2024. 5. 13.

주 문

피신청인에게 2018. 9. 21. 경기 성남시 (이하 생략) 대 1,033㎡ 건축허가 반려처분을 취소할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

신청인은 경기 성남시 (이하 생략) 대지(면적 1,033㎡, 이하 ‘이 민원 대지’ 라 한다) 소유자로서, 이 민원 대지에 자동차관련시설(정비공장, 이하 ‘이 민원 건물’ 이라 한다) 건축허가 신청을 하였으나, 피신청인은 이 민원 대지에 접한 전면도로(이하 ‘이 민원 도로’ 라 한다) 중 일부 구간의 소요폭 미확보를 이유로 건축허가 반려 처분(이하 ‘이 민원 처분’ 이라 한다)을 하였다. 이 민원 대지는 기존에 건축물이 있던 대지이고, 이 민원 도로는 오랫동안 인접한 필지에 여러 건축물들이 건축되어 각 대지로의 진출입로로 사용해오던 도로임에도 소요폭 미확보를 이유로 한 이 민원

처분은 부당하니, 이를 취소해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 대지에 이르는 현황도로는 35미터 이상의 막다른 도로로서 「건축법 시행령」 제3조의3에 따라 6미터 이상의 도로폭을 확보하여야 이 민원 대지에 건축이 가능한데, 일부 구간은 폭이 6미터에 미달되어 이 민원 대지에 건축이 불가하다.

3. 사실관계

가. 이 민원 대지는 장방형의 부정형 토지로 이 민원 도로 남측과 약 19m 접하여 있고, 신청인은 2016. 5. 25. 이 민원 대지의 소유권을 취득(등기원인 매매)하였다. 이 민원 대지 현황은 다음과 같다.

< 이 민원 대지 현황 >

지 적 도	(그림 생략)	위치	경기 성남시 (이하 생략)
		지목	대
		면적	1,033m ²
		지역, 지구	도시지역, 자연녹지지역
		소유자	신청인 (2016. 5. 25. 매매)

나. 신청인은 이 민원 대지에 이 민원 건물을 건축하고자 2018. 7. 4. 피신청인에게 건축허가를 신청하였는데, 피신청인은 2018. 9. 21. 이 민원 도로구간 중 같은동 (이하 생략) 토지가 위치한 일부 구간(이하 ‘이 민원 구간’ 이라 한다)의 소요폭 미확보를 이유로 이 민원 처분을 하였다. 이 민원 건물 건축허가 신청내역은 다음과 같다.

< 이 민원 건물 건축허가 신청내역 >

위치	경기 성남시 (이하 생략)	대지면적	1,033m ²
건축면적	172.54m ² (건폐율 16.7%)	연면적	172.54m ² (용적률 16.7%)
구조	철근콘크리트구조, 평슬라브	용도	자동차관련시설(정비공장)
층수	지하 1층 / 지상 1층	건축주	A

다. 한편, 이 민원 도로는 왕복 4차선 도시계획도로와 연결되어 차량과 보행자의 통행로로 이용중인 도로로서, (지명 생략) 외 10필지가 이 민원 도로를 구성하고 있으며, 이 민원 도로의 현황은 아래와 같다.

< 이 민원 도로 현황 >

이 민원 도로	이 민원 구간
(그림 생략)	(그림 생략)

라. 이 민원 구간은 왕복 4차선 도로에서 이 민원 도로로 진입하는 초입 부분(에 위치하고 있고, 지적상 도로 폭은 4.7m이며, 인접한 사유지의 폭 0.9m 정도가 현황도로로 쓰이고 있어 사실상 5.6m의 도로폭이 확보되어 있다.

마. 이 민원 사유지는 같은동 □□□-□ 도로(피신청인 소유)와 같은동 ○○○-○ 도로(국유, 이하 ‘이 민원 보도’ 라 한다) 사이에 위치한 52㎡ 면적의 부정형 토지인데, 인근 식당(같은동 △△△, ○○반점)에서 이 민원 사유지와 이 민원 보도를 고객 차량 주차용으로 사용하고 있으며, 이 민원 보도는 보행자 통행로로 이용하려는 목적으로 바닥에 보도블록이 깔려 있다. 이 민원 사유지 현황은 다음과 같다.

< 이 민원 사유지 현황 >

(그림 생략)	(그림 생략)
---------	---------

바. 이 민원 대지와 접한 이 민원 도로 부분은 전체 도로폭이 지적상 7.5m 정도로, 아

스팔트 포장 및 도로로 사용되고 있다.

사. 이 민원 대지 주변에는 이 민원 도로를 이용하여 건축허가를 받은 10여 필지상의 건물들이 있는데, 피신청인은 당시, 해당 건축물들이 「건축법」 제44조 제1항 제1호에 규정된 ‘해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우’ 로 보아 건축허가를 하였고, 그 중에는 이 민원 대지도 포함되어 있다. 이 민원 도로 주변 건축허가 현황은 다음과 같다.

< 이 민원 현황도로에 접한 대지의 건축물 현황 >

(그림, 표 생략)

아. 「건축법」은 대지와 도로와의 관계에서 접도의무를 규정하면서 해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우를 예외로 하고 있고, 소요 너비에 못 미치는 너비의 도로의 경우, 도로 중심선으로부터 그 소요 너비의 2분의 1의 수평거리만큼 물러난 선을 건축선으로 할 수 있도록 규정하고 있다.

자. 신청인은 같은동 ▽▽▽-▽ 위치에서 자동차 정비업소를 운영해오던 중, 사업장 확장이 필요하여 인접한 위치에 이미 건축허가를 받아 건물이 있던 이 민원 대지를 취득하고, 이 민원 대지에 다시 건축허가를 신청하였는데, 기존 건물은 출입에 지장이 없다고 인정하여 건축이 허가되었음에도 동일한 도로 조건에서 신청인의 건축허가 신청은 소요폭 미확보를 이유로 이 민원 처분을 하는 것은 부당하다면 서, 2023. 12. 11. 우리 위원회에 고충민원을 신청하였다.

4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

① 이 민원 도로는 피신청인 및 국가 소유의 토지로 이루어진 폭 4m 이상의 도로로서 차량 및 보행자가 인근 토지로의 진출입로로 오랫동안 이용해오고 있는 점, ② 「건축법」 제46조 제1항은 소요 너비에 못 미치는 너비의 도로의 경우, 도로 중심선으로부터 그 소요 너비의 2분의 1의 수평거리만큼 물러난 선을 건축선으로 할 수 있도록 규정하고 있는바, 이 민원 대지에 접한 이 민원 도로의 폭이 소요 너비에 못 미치는 경우에는 이 민원 도로 중심선으로부터 그 소요 너비의 2분의 1의 수평거리만큼 이 민원 대지쪽으로 물러난 선을 건축선으로 하여 건축할 수 있는 점, ③ 대지와 도로의 관계를 규정한 「건축법」 제44조는 건축물에서 도로까지의 구간에 피난상·방화상 등에 필요한 통로를 확보해 안전을 도모하되, 구체적인 개별 사정을 고려하여 해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우 등에는 건축물의 대지가 도로에 접하지 않더라도 건축행위를 허용하려는 취지인바, 이 민원 도로 및 이 민원 구간을 인근 토지들이 오랫동안 도로로 이용해오고 있어, 이 민원 대지 지상의 건축물 출입에 지장이 없다고 인정되는 점, ④ 피신청인은 이 민원 대지를 포함하여 이 민원 도로와 접한 대지에 10차례 이상 건축을 허가하는 등 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정하는 공적인 견해표명이 있었고, 신청인은 피신청인의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 신청인에게 귀책사유가 없었으며, 신청인이 그 견해표명을 신뢰하고 이 민원 대지의 소유권을 취득 후 건축하고자 하였으나, 피신청인이 그에 반하는 처분을 함으로써 신청인의 이익이 침해되는 결과가 초래된 점, ⑤ 이 민원 대지를 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정하여 건축허가를 하더라도, 이로 인하여 공익 또는 이 민원 사유지 소유자 등 제3자의 정당한 이익을 특별히 해한다고 보기도 어려운 점 등을 종합해 볼 때, 이 민원 대지 건축허가 반려처분을 취소하는 것이

타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 처분을 취소해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 관계법령 등

1. 「행정기본법」

제12조(신뢰보호의 원칙) ① 행정청은 공익 또는 제3자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 행정에 대한 국민의 정당하고 합리적인 신뢰를 보호하여야 한다.

② 행정청은 권한 행사의 기회가 있음에도 불구하고 장기간 권한을 행사하지 아니하여 국민이 그 권한이 행사되지 아니할 것으로 믿을 만한 정당한 사유가 있는 경우에는 그 권한을 행사해서는 아니 된다. 다만, 공익 또는 제3자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우는 예외로 한다.

2. 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정도로를 말한다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「사도법」, 그 밖의 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로

나. 건축허가 또는 신고 시에 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 위치를 지정하여 공고한 도로

제44조(대지와 도로의 관계) ① 건축물의 대지는 2미터 이상이 도로(자동차만의 통행에 사용되는 도로는 제외한다)에 접하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다.

1. 해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우

2. 건축물의 주변에 대통령령으로 정하는 공지가 있는 경우

3. 「농지법」 제2조 제1호 나목에 따른 농막을 건축하는 경우

② 건축물의 대지가 접하는 도로의 너비, 대지가 도로에 접하는 부분의 길이, 그 밖에 대지와 도로의 관계에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

제45조(도로의 지정·폐지 또는 변경) ① 허가권자는 제2조 제1항 제11호 나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하려면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다.

1. 허가권자가 이해관계인이 해외에 거주하는 등의 사유로 이해관계인의 동의를 받기가 곤란하다고 인정하는 경우

2. 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것인 경우

② 허가권자는 제1항에 따라 지정한 도로를 폐지하거나 변경하려면 그 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받아야 한다. 그 도로에 편입된 토지의 소유자, 건축주 등이 허가권자에게 제1항에 따라 지정된 도로의 폐지나 변경을 신청하는 경우에도 또한 같다.

③ 허가권자는 제1항과 제2항에 따라 도로를 지정하거나 변경하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도로관리대장에 이를 적어서 관리하여야 한다.

제46조(건축선의 지정) ① 도로와 접한 부분에 건축물을 건축할 수 있는 선[이하 “건축선(建築線)”이라 한다]은 대지와 도로의 경계선으로 한다. 다만, 제2조제1항제11호에 따른 소요 너비에 못 미치는 너비의 도로인 경우에는 그 중심선으로부터 그 소요 너비의 2분의 1의 수평거리만큼 물러난 선을 건축선으로 하되, 그 도로의 반대쪽에 경사지, 하천, 철도, 선로부지, 그 밖에 이와 유사한 것이 있는 경우에는 그

경사지 등이 있는 쪽의 도로경계선에서 소요 너비에 해당하는 수평거리의 선을 건축선으로 하며, 도로의 모퉁이에서는 대통령령으로 정하는 선을 건축선으로 한다.

② ~ ③ (생략)

3. 「건축법 시행령」

제3조의3(지형적 조건 등에 따른 도로의 구조와 너비) 법 제2조 제1항 제11호 각 목 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 도로를 말한다.

1. 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지형적 조건으로 인하여 차량 통행을 위한 도로의 설치가 곤란하다고 인정하여 그 위치를 지정·공고하는 구간의 너비 3미터 이상(길이가 10미터 미만인 막다른 도로인 경우에는 너비 2미터 이상)인 도로
2. 제1호에 해당하지 아니하는 막다른 도로로서 그 도로의 너비가 그 길이에 따라 각각 다음 표에 정하는 기준 이상인 도로

막다른 도로의 길이	도로의 너비
10미터 미만	2미터
10미터 이상 35미터 미만	3미터
35미터 이상	6미터(도시지역이 아닌 읍·면 지역은 4미터)

제28조(대지와 도로의 관계) ① 법 제44조 제1항 제2호에서 “대통령령으로 정하는 공지”란 광장, 공원, 유원지, 그 밖에 관계 법령에 따라 건축이 금지되고 공중의 통행에 지장이 없는 공지로서 허가권자가 인정하는 것을 말한다.

- ② 법 제44조 제2항에 따라 연면적의 합계가 2천 제곱미터(공장인 경우에는 3천 제곱미터) 이상인 건축물(축사, 작물재배사, 그 밖에 이와 비슷한 건축물로서 건축조례로 정하는 규모의 건축물은 제외한다)의 대지는 너비 6미터 이상의 도로에 4미터 이상 접하여야 한다.

4. 「성남시 건축 조례」

제22조(도로의 지정) 법 제45조제1항에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 복개된 하천, 구거부지
2. 제방도로
3. 공원내 도로
4. 주민이 장기간 사용하고 있고 건축물이 접해 있는 사실상 통로(같은 통로를 이용하여 건축허가 또는 신고한 사실이 있는 도로 포함)

5. 대법원 2021. 12. 30. 선고 2021두45671

일반적으로 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호원칙이 적용되기 위해서는, 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, 행정청이 그 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 그 견해표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 한다(대법원 2020. 7. 23. 선고 2020두33824 판결). 신뢰보호원칙의 적용 요건인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지를 판단할 때 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니지만, 공적 견해표명이 있다고 인정하기 위해서는 적어도 담당자의 조직상 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 등에 비추어 그 언동의 내용을 신뢰할 수 있는 경우이어야 한다(대법원 2016. 6. 28. 선고 2014두2638 판결 등 참조).

6. 대법원 1999. 6. 25 선고 98두18299 판결

건축법에서 위와 같은 건축물 대지의 접도의무를 규정한 취지는 건축물의 이용자로 하여금 교통상·피난상·방화상·위생상 안전한 상태를 유지·보존케 하기 위하여 건축물의 대지와 도로와의 관계를 특별히 규제하여 도로에 접하지 아니하는 토지에는 건축물을 건축하는 행위를 허용하지 않으려는 데에 있다 할 것이므로(대법원 1992. 9. 14. 선고 91누8319 판결 참조), 건축법 제33조 제1항 단서 소정의 '기타 통행에 지장이 없는 경우'에 해당하는지를 판단함에 있어서는 위와 같은 건축물 대지의 접도의무를 규정하고 있는 취지를 고려하여 건축허가 대상 건축물의 종류와 규모, 대지가 접하고 있는 시설물의 종류 등 구체적인 사정을 고려하여 개별적으로 판단하여야 할 것이다.

7. 법제처 18-0087, 2018. 6. 12.

「건축법」 제44조제1항 단서에서는 해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우나 건축물의 주변에 대통령령으로 정하는 공지가 있는 경우 등에는 같은 항 본문에 따른 접도의무의 예외를 인정하고 있는데, 이는 건축물에서 도로까지의 구간에 피난상·방화상 등에 필요한 통로를 확보해 안전을 도모하기 위한 「건축법」 제44조제1항 본문의 취지를 고려해 해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우 등에는 건축물의 대지가 도로에 접하지 않거나(각주: 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두6382 판결례 및 대법원 1999. 6. 25. 선고 98두18299 판결례 참조) 접하는 부분이 2미터 미만이라도 건축행위를 허용하려는 것입니다. 그런데 그러한 예외사항에 해당하는지 여부는 건축물의 종류와 규모, 건축물에서 도로까지의 구간 중에 통행을 방해하는 장애물이 있는지 여부, 인접 대지의 통행 가능 여부 등 제반 사정을 고려해 판단해야 하는데,(각주: 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두6382 판결례 및 대법원 1999. 6. 25. 선고 98두18299 판결례 참조) 만약 예외사항에 해당한다면 건축물의 대지와 도로가 접하는 부분이 반드시 2미터 이상이어야 할 필요는 없는 것이므로 이 사안의 경우와 같이 비록 건축물에서 도로까지의 구간 중에 너비가 2미터 미만인 부

분이 있더라도 해당 구간을 통해 건축물의 출입에 지장이 없다면 「건축법」 제44조 제1항을 위반한 것은 아니라고 보아야 합니다.

이에 주문과 같이 의결한다.

2024년 5월 13일