

건설법연구 제6호 2021년 9월

Center for Construction & Urban Development Law, SNU

Construction & Urban Development Law Association

Construction and Urban Development Law Journal

Vol. 6, September 2021

집합건물인 주차전용건축물의 소유, 사용 및 관리 관계

- 주차장법과 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률에 의한 규율을 중심으로 -

윤 혜 원*

국문초록

민간이 노외주차장 용지를 구입하여 집합건물인 주차전용건축물을 건축한 다음 주차장과 부대시설을 각각 다른 소유자에게 분양함에 따라 분쟁이 발생하고 있다.

집합건물인 주차전용건축물의 공용부분이 주차장으로 사용되는 경우 그 소유, 관리 및 사용 관계는 공법인 주차장법과 사법인 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률의 규율을 동시에 받게 된다.

통상적인 경우, 주차전용건축물의 옥상에 설치되는 주차장은 부대시설의 소유자를 포함한 주차전용건축물 전체 구분소유자의 공용부분으로 볼 것이다. 다만, 건축주의 구분의사, 옥상 주차장, 옥내 주차장 및 부대시설의 위치와 구조적 형태 등을 고려하여 옥상 주차장이 전체 구분소유자의 공용부분이 될 수도 있고, 주차장 소유자들만의 공용부분이 될 수도 있다.

집합건물인 주차전용건축물의 주차장이 전체 공용부분으로서의 성격을 겸유하여 그 관리 및 사용 관계에 관하여 주차장의 소유자와 부대시설 소유자들 간의 분쟁이 발생할 경우, 집합건물법의 규정으로는 이를 해결할 수 없고, 주차전용건축물이 집합건물 중에서도 노외주차장의 용도로 사용되는 건물이라는 특수성을 고려할 때, 주차장법이 집합건물법에 대한 특별법으로 우선하여 적용된다고 해석함이 타당하다. 주차장법에 따라, 전체 공용부분에 해당하는 경우라도 주차장 소유자가 관리에 관한 사항을 결정할 수 있고, 노외주차장을 관리하는 주차장 소유자는 공용부분 주차장에 주차하는 부대시설 방문객들로부터 주차요금을 받을 수 있다고 볼 것이다.

다만, 해석을 통한 문제 해결은 계속해서 분쟁을 가져올 우려가 크다. 분쟁을 종국적으로 해결하기 위해, 주차장법에 주차전용건축물의 건축주가 주차장과 부대시설을 분리하여 분양

* 수원지방법원 판사

하고자 할 경우 분양에 앞서 공용부분인 주차장의 관리 및 사용 관계에 관한 규약을 만들어야 한다는 규정을 두는 등으로 입법적 해결방안을 모색할 필요가 있다.

주제어 : 노외주차장, 주차전용건축물, 주차장법, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률

목 차

- I. 서론
- II. 노외주차장에 대한 공법적 규율
- III. 노외주차장인 주차전용건축물의 주차면적비율과 부대시설
- IV. 집합건물인 주차전용건축물의 소유, 사용 및 관리 관계
- V. 결론

I. 서론

2020. 12. 기준 국내 자동차 등록 대수는 2,437만 대로, 국민 2.13명 당 자동차 1대를 보유하고 있는 것으로 계산된다¹⁾. 국내 자동차 등록 대수가 1980년 53만 대, 1990년 339만 대에 불과했던 것을 감안하면²⁾ 그 수가 비약적으로 증가하였고, 특히 자가용인 승용차 보유 대수의 증가가 현저하다. 이와 더불어 도시 내 주차난이 심해지고 있는데, 도시 내 주차문제의 해결을 위해 여러 형태의 주차장이 등장하였고, 노외주차장인 주차전용건축물이 그 중 하나이다.

민간에 의한 노외주차장 설치를 유도하기 위해 노외주차장의 부대시설과 주차전용건축물의 주차면적비율에 관한 규정이 도입되었고, 주차전용건축물의 상당한 면적에 부대시설을 설치할 수 있게 됨에 따라 사업성이 향상되어 민간에 의한 주차전용건축물의 설치가 활성화되었다. 한국토지주택공사(LH)가 2001년 이후 개발한 200만㎡ 이상 15개 택지개발사업지구³⁾에서 2018. 8.까지 공급된 노외주차장 용지 166개(30만 3,432㎡) 중 지방자치단체는 13개(2만

1) 국토교통부 2021. 1. 20.자 보도자료 참조

2) e-나라지표 국토교통부 자동차 등록 현황 참조

3) 평택고덕지구, 화성동탄 1,2지구, 위례지구, 아산탕정지구, 양주옥정지구, 양주회천지구, 파주운정3지구, 인천검단지구, 평택청북지구, 평택소사별지구, 성남판교지구, 오산세교2지구, 김포한강지구, 청주 동남지구

3,914㎡)만 매입하였고, 나머지 153개(27만 9,518㎡)는 민간에서 매수하여 주차전용건축물을 건축하였다⁴⁾. 한편, 민간이 주차전용건축물을 건축한 다음 주차장과 부대시설을 별도로 분양하면서 분쟁이 다수 발생하고 있다.

이 글에서는 노외주차장인 주차전용건축물에 관한 법률관계, 특히 집합건물인 주차전용건축물의 주차장과 부대시설이 각각 다른 소유자에게 분양된 경우 문제되고 있는 소유, 사용 및 관리 관계에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 노외주차장에 대한 공법적 규율

1. 주차장의 의의, 종류 및 법적 성격

[주차장의 의의 및 종류]

주차장이란 자동차의 주차를 위한 시설로서, 설치되는 위치에 따라 노상주차장, 노외주차장, 부설주차장으로 구분된다⁶⁾. 노상주차장(路上駐車場)이란 도로의 노면 또는 교통광장(교차점광장)의 일정한 구역에 설치된 주차장으로서 일반(一般)의 이용에 제공되는 것을 말하고, 노외주차장이란 도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장으로서 일반의 이용에 제공되는 것을 말하며, 부설주차장은 건축물, 골프연습장, 그 밖에 주차수요를 유발하는 시설에 부대(附帶)하여 설치된 주차장으로서 해당 건축물·시설의 이용자 또는 일반의 이용에 제공되는 것을 말한다(주차장법 제2조 제1호).

[기반시설인 노외주차장]

노외주차장은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라고 한다)에 의한 기반시설이다(국토계획법 제2조 제6호 가목)⁷⁾. 노외주차장은 도시계획시설로 도시계획

4) 택지개발사업의 경우 택지개발업무처리지침에 의하여 주차장용지는 조성원가 또는 경쟁 입찰로 공급하는데, 국가·지방자치단체에 매도할 경우 수의계약으로 조성원가로 공급하고, 기타 실수요자(민간)에게 매도할 경우 경쟁입찰에 의한 낙찰가격으로 공급한다(택지개발업무처리지침 [별표4] 참조).

5) 한겨레 인터넷 신문 기사(2019. 10. 4. 등록), 수도권 새도시 중심상가 주차난, “LH 수익 극대화 추구 탓”

6) 이외에도 주차장은 주차할 장소로 차량을 이동하는 방식(주차장의 형태)에 따라 자주식 주차장(운전자가 자동차를 직접 운전하여 주차장으로 들어가는 주차장을 말한다)과 기계식 주차장치가 설치된 기계식 주차장으로 구분하거나(주차장법 시행규칙 제2조 참조), 그 운영주체에 따라 공영과 민영으로 구분할 수 있다.

7) 국토계획법 제2조 제6호 (가)목은 ‘주차장 등 교통시설로서 대통령령으로 정하는 시설’을 기반시설로 정하고, 국토계획법 시행령 제2조 제1항 제1호는 위 기반시설에는 당해 시설 그 자체의 기능 발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함하도록 정하고 있다. 국토계획법 제43조 제2항의 위임에 따라 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제29조, 제30조 제2

시설결정을 받아 설치되거나⁸⁾ 지구단위계획상 노외주차장 용지에 설치된다. 국토계획법 제2조 제13호, 같은 법 시행령 제4조 제2호에서는 ‘행정청이 설치하는 주차장’만을 공공시설로 분류하고 있다.

2. 일반법으로서의 주차장법

[주차장법의 의의]

주차장법은 도시에서 자동차의 주차를 위한 주차장의 설치·정비 및 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 도시 내 자동차 교통의 원활을 기하여 공중의 편의를 도모하고 도시기능의 유지 및 증진에 기여하려는 목적으로 1979. 4. 17. 제정되었다. 주차장법의 제정으로 노상주차장과 노외주차장, 건축법에 의해 설치된 건축물부설주차장⁹⁾이 모두 주차장법에 의해 규율되고 있다¹⁰⁾.

[주차장법의 연혁 - 개정의 주요 내용]

1990. 4. 건축물이 아닌 시설물이라도 골프연습장 등과 같이 주차 수요를 유발하는 시설물에 대하여 의무적으로 부설주차장을 설치하도록 하고, 부설주차장의 이용도를 높이기 위하여 일반인도 부설주차장을 이용할 수 있게 함과 동시에 이용자로부터 비용을 징수할 수 있게 하였으며, 부설주차장의 불법 용도변경에 대한 벌칙을 강화하였다. 종전에는 일정 규모(40대) 이상의 노외주차장은 허가를 받아 설치하도록 하였으나, 규모에 관계없이 모든 노외주차장을 신고만으로 설치할 수 있게 하여 민간의 주차장 설치를 촉진하는 내용으로 개정되었다.

1992. 7. 주차장정비지구 안에 건축하는 주차전용건축물의 높이 제한을 일반건축물과 달리 대통령령으로 따로 정할 수 있게 하고, 종전 시·도지사, 시장, 군수에 더하여 자치구의 구청장이 노상주차장 및 노외주차장을 설치·관리할 수 있게 하였으며, 노외주차장의 설치 신고필증을 교부받은 때에는 관리실 등 당해 주차장 부속시설의 설치허가도 받은 것으로 보는 등 행정절차를 간소화하였고, 도시철도를 건설하는 경우 일정 규모 이상의 노외주차장을 의무적으로 설치하도록 하였다.

항은 ‘주차장이라 함은 주차장법 제2조 제1호 (나)목의 규정에 의한 노외주차장을 말하고, 주차장의 결정·구조 및 설치에 관하여는 주차장법이 정하는 바에 의한다’고 규정하고 있다.

8) 비교하여 노상주차장은 구 도시계획법(1981. 3. 31. 법률 제3410호로 일부개정되기 전의 것) 제2조 제1항 제1호 나목, 제12조 제3항, 제16조 제2항, 도시계획시설기준에 관한 규칙(1979. 5. 21. 건설부령 제225호로 제정된 것) 제17조, 제18조에서는 도시계획시설에 포함되어 있었으나, 1998. 7. 4. 도시계획시설기준에 관한 규칙이 개정되면서 도시계획시설에서 제외되었다.

9) 주차장법 제정 이전에는 건축법 제22조의2와 건축법 시행령 제22조, 제22조의2에서 건축물부설주차장에 관하여 규율하고 있었는데, 주차장법 제정으로 위 조문들이 모두 삭제되고 주차장법으로 규율 내용이 옮겨왔다.

10) 한편, 공동주택인 아파트의 부대시설인 주차장의 설치기준(구조 및 설비의 기준 등)에 관하여는 주택건설기준 등에 관한 규정 등에서 따로 정하고 있는데, 아파트의 부대시설인 주차장에 관하여는 이 글에서 다루지 않는다.

2004. 7. 부설주차장을 다른 용도로 사용하거나 주차장으로서의 기능을 유지하지 아니하여 원상회복명령을 받고도 이를 이행하지 아니하는 경우 이행을 강제하기 위한 수단으로 이행강제금제도를 도입하였다.

2009. 1. 국토해양부령으로 일률적으로 정하도록 되어 있었던 주차장의 구조·설비기준 등을 해당 지자체의 조례로 달리 정할 수 있도록 하였고, 노외주차장 설치 대상이 되는 단지조성사업의 종류와 규모, 노외주차장의 규모와 관리방법을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다.

이처럼 주차장법은 그동안 민간에 의한 주차장 설치를 촉진하고, 주차장의 설치, 정비, 관리에 관하여 지방자치단체에 상당한 재량을 주는 방향으로 개정되어 왔다고 볼 수 있다.

민간에 의한 노외주차장 설치 촉진을 위한 주차장법의 규정으로 노외주차장에 설치할 수 있는 부대시설의 면적 규정(주차장법 시행규칙 제6조)과 주차전용건축물의 주차면적비율에 관한 규정(주차장법 시행령 제1조의2)을 들 수 있는데, 이에 관하여는 뒤에서 살펴본다.

3. 노외주차장에 대한 주차장법의 규율 내용

[노외주차장의 설치 및 관리]

노외주차장은 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장(이하 ‘시장 등’ 이라고 한다) 또는 민간이 모두 설치할 수 있다(주차장법 제12조 참조). 노외주차장은 설치한 자가 관리하고, 시장 등이 노외주차장을 설치한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례에서 정하는 바에 따라 민간에 관리를 위탁할 수 있다(주차장법 제13조 참조). 노외주차장을 관리하는 자는 노외주차장에 자동차를 주차하는 사람으로부터 주차요금을 받을 수 있고, 해당 지방자치단체의 조례에 정하는 바에 따른 노외주차장 관리 책임(시설 유지 의무, 차량 미끄러짐 방지 시설물 설치 의무 등)과 주차장 이용자의 편의를 위한 표지를 설치할 의무를 진다(주차장법 제14, 17, 18조 참조).

[단지조성사업과 노외주차장]

택지개발사업, 산업단지개발사업, 도시재개발사업, 도시철도건설사업, 그 밖에 단지 조성 등을 목적으로 하는 사업(이하 ‘단지조성사업’ 이라 한다)을 시행할 때에는 일정규모 이상의 노외주차장을 설치하여야 한다(주차장법 제12조의3 제1항). 신도시 개발 등 다량의 교통량 증가를 가져오는 단지조성사업의 경우, 토지이용의 효율화와 원활한 교통처리를 위해 사업부지의 일정규모 이상을 주차장 용지로 개발하도록 한 것이다. 단지조성사업의 종류와 규모, 노외주차장의 규모와 관리방법은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는데(주차장법 제12조의3 제2항), 예컨대 서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례에서는 노외주차장을 설치하여

야 하는 단지조성사업의 종류를 ‘택지개발사업, 도시개발사업, 산업단지개발사업, 도시철도 건설사업’으로 한정하고, 도시철도건설사업 외의 단지조성사업의 경우 당해 사업부지면적의 0.6% 이상 면적에 노외주차장을 설치하여야 하며, 도시철도건설사업의 경우 산식¹¹⁾에 의하여 산출한 주차 대수를 수용할 수 있는 면적을 노외주차장으로 설치해야 한다고 정하고 있다(서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례 제17조 참조). 도시철도건설사업 외의 단지조성사업의 경우, 파주시(1.2% 이상¹²⁾)를 제외한 전국의 모든 지방자치단체에서 사업부지 중 노외주차장 용지 0.6% 이상을 최소하한으로 정하고 있다¹³⁾.

Ⅲ. 노외주차장인 주차전용건축물의 주차면적비율과 부대시설

1. 주차전용건축물의 의의

[주차전용건축물의 의의]

주차전용건축물은 건축물의 연면적 중 대통령령으로 정하는 비율(95%) 이상이 주차장으로 사용되는 건축물을 말하는데, 노외주차장과 부설주차장 모두 주차전용건축물 형태로 건축할 수 있다(주차장법 제2조 제11호, 제12조의2, 주차장법 시행령 [별표1] 제3호 단서 참조)¹⁴⁾. 다만 이 글에서는 노외주차장인 주차전용건축물만을 논의의 대상으로 삼기로 한다(이하에서 특별히 달리 표현하지 않는 한 ‘주차전용건축물’이라 함은 모두 ‘노외주차장인 주차전용건축물’을 말한다).

주차전용건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도 및 높이 제한 등 건축 제한에 관하여는 주차장법에서 별도로 규율하고 있다¹⁵⁾.

11) 철도개설 5년후 1개역의 1일 평균승차인원/210 × 철도연장(km)/8

12) 파주시 주차장 설치 및 관리 조례 제14조의2 제2항 참조

13) 이윤상 외 4, “노외주차장 합리적 공급추진을 위한 법제도 개선방안 연구 - LH사업지구를 대상으로-”, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015. 19면.

14) 신세계 백화점 영등포관 B관 건축물의 부설주차장 일부를 판매시설로 용도변경하고 백화점 건물에 요구되는 주차대수 중 일부(109대)를 별도의 주차전용건축물로 설치한 사안에서, 행정청의 행정부작위(건축법에 따른 사용승인 취소 또는 시정명령, 이행강제금 부과, 주차장법에 따라 필요한 조치, 원상회복 등) 위법이 문제된 바 있다(대법원 2015. 9. 10. 선고 2013두16746 판결 참조).

15) 주차장법 제12조의2(다른 법률과의 관계) 노외주차장인 주차전용건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도 및 높이 제한 등 건축 제한에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조부터 제78조까지, 「건축법」 제57조 및 제60조에도 불구하고 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. 건폐율: 100분의 90 이하

2. 용적률: 1천500퍼센트 이하

3. 대지면적의 최소한도: 45제곱미터 이상

4. 높이 제한: 다음 각 목의 배율 이하

가. 대지가 너비 12미터 미만의 도로에 접하는 경우: 건축물의 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 대지에 접한 도로(대지가 둘 이상의 도로에 접하는 경우에는 가장 넓은 도로를 말한다. 이하 이 호에서 같다)의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 3배

주차전용건축물은 일반건축물 형태로도 집합건축물 형태로도 건축될 수 있다. 건물 형태가 아닌 주차장과 비교하여 주차난 해소에 보다 효과적인 주차전용건축물에 대하여는 세제상 혜택이 부여되고 있다¹⁶⁾.

2. 주차전용건축물의 주차면적비율

[주차면적비율]

주차전용건축물은 건축물의 연면적 중 95% 이상이 주차장으로 사용되는 건축물을 말하나, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설, 운수시설, 운동시설, 업무시설, 창고시설 또는 자동차 관련 시설인 경우에는 주차장으로 사용되는 부분의 비율(이하 ‘주차면적비율’이라고 한다)이 70% 이상이면 되는 것으로 완화되어 있다(주차장법 제2조 제11호, 같은 법 시행령 제1조의2 참조).

[주차면적비율 규정 도입 이유 및 연혁]

주차전용건축물의 주차면적비율에 관한 규정은 주차장 외의 시설을 통해 수익성을 높일 수 있게 하여 민간에 의한 노외주차장 설치 및 운영을 장려하기 위한 목적으로 1992. 6. 30. 주차장법 시행령 제1조의2로 신설되었다¹⁷⁾. 1995년 설치할 수 있는 주차용도 외의 시설로 업무시설과 운동시설, 전시시설이 추가되었고, 1996. 6. 주차전용건축물이 도시계획시설인지 여부를 불문하고, 연면적에 관계없이 주차장 이외의 용도로 사용되는 부분이 근린생활시설, 자동차관련시설, 업무시설, 판매시설, 관람집회시설 등이면 연면적의 30%까지를 이들 용도로 사용가능한 것으로 개정되어 현재까지 위 30% 비율이 유지되고 있다.

3. 주차전용건축물의 부대시설

[도시계획시설의 부대시설과 편익시설]

나. 대지가 너비 12미터 이상의 도로에 접하는 경우: 건축물의 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 대지에 접한 도로의 반대쪽 경계선까지의 수평거리의 36/도로의 너비(미터를 단위로한다)배. 다만, 배율이 1.8배 미만인 경우에는 1.8배로 한다.

- 16) 재산세 과세표준이 되는 부동산 시가표준액 결정시 건물의 구조별·용도별 지수 등이 고려되는데, 용도별 지수 산정시 주차전용건축물의 주차장 부분에는 낮은 용도지수(65)가 적용되고, 집합건축물 형태의 주차전용건축물일 경우 가감산특례 적용시에도 10% 감산율이 적용된다(다만 지하층 제외). 행정안전부, 「2020년도 건축물 시가표준액 조정기준」 18 내지 23면, 28 내지 32면 참조.
- 17) 당시 규정에 의하면, 주차전용건축물 중 주차장으로 사용되는 부분이 95% 이상이어야 하나, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 근린생활시설·자동차관련시설, 근린공공시설인 경우에는 도시계획시설인 주차전용건축물의 경우 90%, 도시계획시설이 아닌 주차전용건축물의 경우 연면적에 따라 80%(연면적 1,000㎡이상) 또는 70%(연면적 1,000㎡ 미만) 이상이 주차장으로 사용되어야 하는 것으로 완화되었다.

도시계획시설의 부대시설은 ‘도시계획시설로 정해진 주된 시설의 기능발휘와 이용을 위해 필요한 시설로서 주된 시설에 종속되는 시설’을 말한다. 도시계획시설부지에는 원칙적으로 당해 도시계획시설 외의 시설물을 설치할 수 없으나, 예외적으로 주된 시설에 부대하여 그 효용을 보완해 줄 수 있는 시설물이 부대시설로 허용되는 것이므로, 부대시설의 개념은 주된 시설에 대한 기능적 보충성과 종속성을 전제로 한다. 부대시설의 기능은 주된 시설의 기능과 유기적으로 연결되는 것이어야 하고(필요성의 원칙), 주된 시설의 설치 및 운영목적에 한정해서 설치·운영되어야 하며(종속성의 원칙), 부대시설 또한 도시계획시설의 구성요소이므로 공공성을 갖추어야 한다(공공성의 원칙)¹⁸⁾.

도시계획시설에는 부대시설 외에 편익시설도 포함되어 설치될 수 있고, 편익시설은 도시계획시설을 이용하는 외부인을 위한 시설로 분류된다. 강학상 주된 시설에의 필요성을 기준으로 양자를 구별할 수 있으나, 실정법에서는 부대시설이라는 용어로 양자를 함께 규율하여 이를 명확하게 구분하고 있지 않다¹⁹⁾.

[노외주차장의 부대시설에 관한 규정의 연혁]

노외주차장의 부대시설과 관련하여, 제정 주차장법 시행규칙(1979. 8. 4. 건설부령 제233호로 제정된 것) 제4조 제7호에서 ‘노외주차장 부지에 급유소 기타 화재의 위험이 있는 부대시설을 설치하는 경우에는 부대시설과 주차장이 접하는 부분에 방화 구조의 벽 또는 방화문으로 이를 구획하여야 한다’는 취지의 규정을 두고 있었다.

주차장법 시행규칙이 1992. 9. 개정되면서 제6조 제3항에서 노외주차장에 설치할 수 있는 부대시설을 정하고, 부대시설의 총면적이 주차장 총 시설면적의 10%를 초과하여서는 안 된다는 면적 제한을 두었고²⁰⁾, 이후 1996. 6. 개정으로 노외주차장에 설치할 수 있는 부대시설의 설치비율을 총 시설면적의 20%로 확대하고, 부대시설의 종류에 ‘시·군·구의 조례로 정하는 이용자 편의시설’을 추가하였다.

2004. 7. 부대시설의 면적은 20%로 동일하게 정하면서도, 공공시설(도로, 광장, 공원, 초·중·고등학교, 공용의 청사·주차장, 운동장, 하천, 유수지만을 말한다)의 지하와 지상에 설치하는 노외주차장에 설치하는 부대시설에 관하여는 주차장 총 시설면적 중 부대시설이 차지하는 비율을 주차장 총 시설면적의 40% 범위 내에서 조례로 정할 수 있게 하였고, 노외주차장 내에 국토계획법상 기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설을 부대시설로 중복설치

18) 김종보, “도시계획시설의 부대시설”, 행정법연구 제34호, 2012. 12. 323, 327, 328면.

19) 각주 19 논문, 326면

20) 제6조 ③ 노외주차장에 설치할 수 있는 부대시설은 다음 각호와 같다. 다만, 그 설치하는 부대시설의 총면적은 주차장 총시설면적의 10퍼센트를 초과하여서는 아니된다.

1. 관리사무소·휴게소 및 공중변소
2. 간이매점 및 자동차의 장식품판매점
3. 기타 노외주차장의 관리, 운영상 필요한 편의시설

하는 경우에도 주차장의 총 시설면적의 40% 내에서 노외주차장 외의 용도로 사용할 수 있게 하였다(주차장법 제20조 제2항, 제3항, 같은 법 시행령 제13조 제2항, 제3항, 같은 법 시행규칙 제6조 제5, 6항 참조).

[도시계획시설인 주차전용건축물에 설치할 수 있는 부대시설]

현행 주차장법 시행규칙 제6조 제4항에 따라 노외주차장에 설치할 수 있는 부대시설은 관리사무소, 휴게소 및 공중화장실(제1호), 간이매점, 자동차 장식품 판매점 및 전기자동차 충전시설(제2호), 주유소(공영 노외주차장에만 한한다)(제3호), 노외주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설(제4호), 특별자치도·시·군 또는 자치구의 조례로 정하는 이용자 편의시설(제5호)로, 제1 내지 3호는 강학상 부대시설에, 제4, 5호는 강학상 편의시설에 해당한다고 볼 수 있다.

모든 지방자치단체의 조례에서 제5호의 시설로 ‘제1종 및 제2종 근린생활시설’의 설치를 허용하고 있고, 이외에도 각 지방자치단체의 조례에서 업무시설, 운동시설 등을 주차전용건축물의 부대시설로 설치할 수 있게 하고 있다.

주차장법과 지방자치단체의 조례가 정한 주차면적비율(30% 이내), 부대시설의 종류(제1, 2종 근린생활시설 등)에 관한 형식적인 요건을 충족하는 것만으로 도시계획시설인 주차전용건축물의 부대시설로 설치될 수 있는 것은 아니다. 도시계획시설인 주차전용건축물의 주차면적비율 내에 설치할 수 있는 각종 주차장 외의 시설은 어디까지나 주된 용도인 주차장의 부대시설로서 기능하는 것이어야 한다. 대법원 또한 ① 주차장 용지에 공작물축조신고를 하고 주차전용건축물의 부대시설인 옥외 골프연습장을 위한 40m 높이에 이르는 철탑 17개와 망을 설치하자 행정청이 공사중지명령을 한 사안에서, ‘철탑 17개는 주차전용건축물의 구성부분에 해당하지도 않고 오로지 부수적인 용도인 운동시설의 용도로 사용하기 위하여 필요한 시설로서, 이 사건 토지를 주차장 용지로 지정한 상세계획에 부합하지 않고 위 용도계획기준에서 말하는 ‘부속시설’에 해당하지 않으므로 그 설치가 허용되지 않는다’는 취지로 판시하였고(대법원 2004. 10. 28. 선고 2003두9770 판결), ② 서울내곡 보금자리주택지구 내에 주차전용건축물인 아우디 강남센터의 건축허가 취소가 문제된 사안(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결)에서도, ‘도시계획시설로 설치되는 주차전용건축물은 주차장 외의 용도로 사용되는 부분의 용도 및 면적 등 주차장법 및 관련 조례가 정한 요건을 충족하여야 할 뿐만 아니라, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 국토계획법령이 정한 기반시설 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편의시설에도 해당하여야만 도시계획시설 실시계획인가 요건을 충족한다고 볼 수 있다’고 판시하였다(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결 참조)²¹⁾.

IV. 집합건물인 주차전용건축물의 소유, 사용 및 관리 관계

1. 문제의 소재

[문제 상황]

규모가 작은 주차전용건축물의 경우 일반건축물 형태로 건축되어 주차장 부분과 부대시설을 모두 건축주가 소유하기도 하나, 규모가 큰 대부분의 주차전용건축물은 건축주가 집합건물 형태로 건축하여 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 ‘집합건물법’이라고 한다)에 따라 구분등기하고 주차장 부분과 부대시설(근린생활시설 등)을 별도로 분양하는 것이 일반적이다. 주차장과 부대시설이 소유자를 달리하여 분양된 주차전용건축물의 경우, 부대시설 소유자들의 주차장 사용 및 주차료 관련 분쟁이 다수 발생하고 있다.

한편, 주차전용건축물의 옥상 부분에 주차장을 설치하는 경우가 왕왕 있는데, 옥상 부분에 설치된 주차장이 주차장 소유자의 전유부분 또는 주차장 소유자만의 일부 공용부분인지, 혹은 부대시설 소유자를 포함한 구분소유자들 전체의 공용부분인지 문제된다(이는 옥상 부분의 사용 관계 및 관리비에 직접적인 영향을 미친다).

이하에서는 소송이 진행된 사례를 통해 실제 사례에서 주차전용건축물의 주차장 소유, 사용 및 관리 관계가 어떻게 문제되고 있고, 이를 어떠한 방식으로 해결할 수 있는지에 관하여 고민해보고자 한다.

2. 주차전용건축물의 주차장과 부대시설을 분리하여 분양할 수 있는지

[선행연구에서의 견해]

주차전용건축물이 집합건물인 경우, 주차장법과 집합건물법을 모두 만족시키기 위하여, 개별 부대시설별로 주차장으로 사용되는 부분의 비율이 70%, 부대시설로 사용되는 부분의 비율이 30% 요건을 충족하여야 한다는 견해가 있다. 이 견해는 주차전용건축물이 집합건물로 준공되어 주차장과 부대시설이 각각 구분소유로 분리된다면 주차장이 없는 부대시설이 생길 수 있는데 이는 주차장법을 정면으로 부정하는 것이라고 하면서, 주차전용건축물의 부대시설만을 구분소유의 객체로 하고, 주차장 부분은 부대시설 수분양자들 사이의 공유부분으로 부대시설의 지분에 따라 분양되어야 하며, 주차장 부분이 전유부분으로 등기되어 별도로 분양되어서는 안 된다고 한다. 주차전용건축물인 집합건물은 그 허가 단계에서부터 부대

21) 위 판결에 대한 평석으로, 안기수, “주차장 부대시설의 법적 문제에 대한 시론적 고찰 - 대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결”, 서울법학 23(3), 2016. 2. 125-150면.

시설 수분양자에게 주차장 부분을 함께 분양한다는 조건부 허가가 이루어져야 하고, 주차전용건축물의 주차장 부분과 부대시설의 소유자를 달리하는 주차전용건축물의 경우, 부대시설의 수분양자들이 주차장 부분을 매수하여 소유자를 일치시키는 것이 바람직하다고 한다²²⁾.

[선행연구의 견해에 대한 검토]

선행연구에서는 주차장이 없는 부대시설이 발생할 경우 이는 주차장법에 정면으로 위반되는 것이라고 한다. 그러나 주차전용건축물의 총 시설면적의 70% 이상을 차지하는 주차장과 30% 이하를 차지하는 부대시설을 분양하는 관계에 관하여 주차장법을 비롯한 공법 규정에서는 특별히 정하고 있지 않다. 대장 및 등기 실무에서도 주차전용건축물의 주차장 부분은 층별로 구분등기되고 건축물대장 또한 주차장을 구분소유권의 목적으로 하여 작성되고 있는데, 이처럼 구분등기된 주차장과 부대시설을 각각 다른 소유자에게 분양하는 것이 금지된다고 볼 만한 근거를 찾기 어렵다. 무엇보다 노외주차장인 주차전용건축물은 어디까지나 주차장이 주이고 주시설의 기능에 부대하는 시설과 주차장의 수익성에 도움을 줄 수 있는 편익시설을 일정 면적 내에서 부대시설로 설치할 수 있게 한 것이므로, 부대시설을 위한 주차장이 반드시 별도로 필요하다고 볼 것이 아니다(즉, 부설주차장과는 다르다). 부대시설 소유자들만이 주차장을 소유할 수 있다는 선행연구의 견해에 그대로 찬성하기는 어렵다.

한편, 이하에서 살필 주차전용건축물의 소유, 사용, 관리 관계의 문제는 모두 주차전용건축물의 주차장 부분과 부대시설의 수분양자가 달라짐에 따라 발생하는 것이고, 주차장과 부대시설을 분리하여 분양할 수 없게 하는 것이 문제를 해결하는 근본적인 해결책이 될 수 있다. 문제해결의 측면에서 선행연구와 같이 주차장 부분과 부대시설을 소유자를 달리하여 분양할 수 없게 하는 것을 고려해볼 만하다. 그러나 최근 주차전용건축물의 규모가 대규모화하고 있고 건축주는 부대시설의 분양을 통해 용지비와 건축비의 상당 부분을 회수하는데, 주차장 부분과 부대시설의 분리 분양을 허용하지 않을 경우, 민간에 의한 주차전용건축물의 건축을 촉진한다는 주차장법의 개정 취지에 반하는 결과를 가져올 우려가 있다. 따라서 선행연구의 견해와 같이 주차장과 부대시설의 소유자 분리는 허용되지 않는다는 해석은 취하지 않기로 한다.

3. 사례의 개요

(1) 사례1

22) 박창률 외 1, “공공개발지구 내 주차장용지에 주차전용건축물이 집합건물일 경우 부대시설 수분양자의 주차장 지분배분에 관한 연구”, 국토계획 제55권 제7호(2020), 91, 92면.

[사실관계]

건축주가 집합건축물인 주차전용건축물(이하 ‘제1건물’ 이라고 한다)에 관하여 1997. 1. 14. 건축허가를 받고 1998. 10.경 완공하여, 지하층, 1, 2층은 일반음식점 등과 주차장, 3, 4, 5층은 주차장, 옥상과 옥탑(6, 7층)은 골프연습장으로 각각 사용승인을 받고, 1998. 11. 구분소유로 보존등기하였다. 이후 건축주가 제1건물을 분양하였고, 원고들은 지하층, 1 내지 5층 각 주차장(이하 ‘이 사건 주차장’ 이라고 한다)의 구분소유자로 유료주차장 영업을 하고 있고, 피고는 옥상 및 옥탑(6, 7층)의 구분소유자로 골프연습장을 운영하고 있다.

[제1건물의 표시]			
지하층	일반음식점, 주차장, 계단실 등	783.42m(그 중 주차장 면적 245.74m)	
1층	일반음식점, 주차장, 계단실 등	2258.96m(그 중 주차장 면적 242.66m)	
2층	일반음식점, 주차장, 계단실 등	2379.66m(그 중 주차장 면적 1156.05m)	
3-5층	주차장, 계단실	각 2309.69m(그 중 주차장 면적 각 2258.30m)	
옥상(6층)	골프연습장, 계단실	141.48m(그 중 골프연습장 면적 90.09m)	
옥탑(7층)	골프연습장, 계단실	141.48m(그 중 골프연습장 면적 131.04m)	

제1건물의 옥상 부분에 철골구조물로 지지되는 사각의 그물이 쳐져 있고, 그물 아래에 위치하는 제1건물의 6층 바닥 부분에 31대의 주차장을 주차할 수 있는 주차장(이하 ‘옥상 주차장’ 이라 한다)이 설치되어 있으며, 피고는 옥상 주차장을 골프연습장 고객들의 주차장으로 사용하고 있다.

제1건물 집합건축물대장의 표제부에는 제1건물의 주차장으로 옥내자주식 199대로 표시되어 있는데 위 차량대수는 옥상 주차장의 31대가 포함된 대수이고, 주차면적에도 옥상 주차장의 면적이 더해져 있으며, 6층에 설치된 건물(미등기)이 주차장 관리실로 등재되어 있다.

옥상 주차장으로 가기 위해서는 제1건물 1층에서부터 6층 바닥까지 연결되어 있는 나선형의 차량이동통로(램프, 이하 ‘이 사건 차량이동통로’)를 이용하여 6층 바닥까지 이동해야 하고, 다른 이동 경로는 없다. 이 사건 차량이동통로는 이 사건 주차장의 전유부분 면적으로 등기되어 있다.

[원고들의 주장]

원고들은 옥상 주차장은 이 사건 주차장의 일부로 원고들의 전유부분이거나 혹은 제1건물 구분소유자 전원의 공용부분에 해당함을 들어 피고에게 옥상 주차장 사용이익의 반환을 구하고, 이 사건 차량이동통로가 이 사건 주차장의 부속시설로 원고들의 전유부분임을 들어 피고에게 사용료 지급청구를 하였다.

[1심²³⁾의 판단-청구 기각]

집합건물의 어느 부분이 전유부분인지 공용부분인지는 원칙적으로 건물 전체가 완성되어 건축물대장에 구분건물로 등록된 시점을 기준으로 판단하여야 하고, 집합건물에서 건물의 안전이나 외관을 유지하기 위하여 필요한 지붕, 외벽 등 건물 부분은 구조상 공용부분으로 구분소유권의 목적이 되지 않으며, 건물의 어느 부분이 전부 공용부분인지, 일부 공용부분 인지는 소유자들 사이의 합의가 없는 한 건물의 구조에 따른 객관적인 용도에 의해 결정되어야 한다.

옥상 주차장은 옥상 바닥 중 일부로 구조상 또는 성질상 공용부분에 해당하고, 제1건물이 주차전용건축물로 집합건축물대장 표제부에 기재된 주차대수와 주차면적에 옥상 주차장이 더해져 있거나 6층 미등기 건물이 집합건축물대장에 주차장 관리실로 기재되어 있다하여 달리 볼 것이 아니다.

제1건물 신축 당시 주차장법 제19조 제1항은 골프연습장을 건축 또는 설치하고자 하는 그 시설물의 내부 또는 그 부지 안에 1타석 당 1대 규모의 부설주차장을 반드시 설치하여야 하는 것으로 규정하고 있었고, 제1건물 신축 이래 현재까지 옥상 주차장은 골프연습장 주차장으로 사용되고 있는 등 옥상 주차장은 골프연습장 소유자의 일부공용부분이라고 볼 것이다.

집합건물의 구조상 공용부분은 등기능력이 없으므로 등기부상 그것이 전유부분으로 등기되어 있더라도 이는 무효의 등기이다. 이 사건 차량이동통로는 구조상 및 이용상 독립성을 갖추지 못한 공용부분이므로 전유부분으로 된 등기가 무효이고 원고들의 전유부분이 아니다.

[과기환송 전 원심²⁴⁾의 판단-1심 판결 취소]

이 사건 건물은 주차전용건축물로 건축된 것이고, 옥상 주차장의 면적을 제외하면 제1건물의 주차장 면적은 총 시설면적의 66.6%에 불과하여 옥상 주차장의 면적이 포함되어야 비로소 제1건물이 주차전용건축물의 요건을 갖추게 되는 점, 제1건물 건축주가 이 사건 차량이동통로를 주차장의 일부로 등기한 것은 옥상 주차장도 지하층에서 5층까지의 이 사건 주차장 시설의 일부인 주차장으로 등재한 것으로 볼 수 있는 점, 집합건축물대장의 등재 이후 사실상의 이용 상황은 옥상 주차장이 전유부분인지 공용부분인지에 영향을 미칠 수 없는 점 등에 비추어 옥상 주차장은 이 사건 주차장 소유자인 원고들의 전유부분이다.

제1건물은 주차전용건축물로서 그 주용도가 주차장이고, 주차장 이외의 부분은 주차전용건축물의 수익을 보장하기 위하여 일정 범위에서 타 용도로 사용할 수 있도록 법령이 배려한 것에 불과한데, 옥상 주차장은 제1건물이 주차전용건축물로서의 요건을 갖추기 위해 주차장으로 설치된 것이고, 피고는 원고들에게 옥상 주차장의 사용료를 지급하기도 한 점 등에 비

23) 대구지방법원 2009. 11. 5. 선고 2008가합928 판결

24) 대구고등법원 2010. 10. 27. 선고 2009나9875 판결

추어 보면 옥상 주차장이 골프연습장 구분소유자만의 일부공용부분이라고 볼 수도 없다.

이 사건 차량이동통로는 그 자체만을 따로 떼어내어 소유권의 객체로 삼아 등기한 것이 아니라 이 사건 주차장의 일부로 등기된 것이므로 구조상 및 이용상 독립성은 이 사건 주차장 전체를 기준으로 논할 것이지 이 사건 차량이동통로만을 떼어놓고 논할 문제가 아니며, 이 사건 주차장 전체가 구조상 및 이용상 독립성을 갖고 있는 이상 이 사건 차량이동통로는 원고들의 전유부분이라고 할 것이다.

[대법원²⁵⁾의 판단-파기환송]

옥상 주차장은 벽, 기둥, 지붕에 둘러싸여 있지 않은 개방형 구조로 되어 있어 제1건물 전체의 안전이나 외관을 유지하기 위한 지붕으로서의 성격을 잃지 않고 있고, 옥상 주차장 부분이 6, 7층 골프연습장 건물 부분과 구조상 구분되어 있지 않다. 옥상 주차장은 건축법령상 바닥면적에 산입될 수 없어 집합건축물대장에 그 면적이 등재되어 있지도 않다. 원심 판시 이유만으로 옥상 주차장이 원고들의 전유부분인 이 사건 주차장의 구성 부분이라고 단정할 수 없고, 옥상 주차장이 구조상 및 이용상 독립성이 있어야 구분소유의 목적이 될 수 있다.

이 사건 차량이동통로는 이 사건 주차장 부분만 연결하는 구조가 아니라 옥상 주차장까지 연결되는 구조이고, 연결 부위에 별도의 차단시설이 없으며, 옥상 주차장에 출입할 수 있는 다른 통로가 존재하지 않으므로, 이 같은 객관적 구조와 용도에 비추어 옥상 주차장이 이 사건 주차장의 구성부분으로 인정되어야 이 사건 차량이동통로도 이 사건 주차장의 일부로 원고들의 전유부분이라고 볼 수 있을 것인데, 옥상 주차장이 이 사건 주차장의 구성부분이라 보기 어렵다면 원심의 판단은 유지될 수 없다.

[파기환송 후 원심²⁶⁾의 판단]

옥상 주차장이 주된 용도가 주차장으로 골프연습장 고객들이 주로 이용하고 있기는 하나 제1건물의 지붕 또는 옥상으로서의 구조와 기능을 겸유하고 있고, 계단 등을 통해 누구나 접근할 수 있는 공간인 점 등에 비추어 보면, 옥상 주차장은 이 사건 건물의 전체 구분소유자들의 공용에 제공되는 전체공용부분이다.

이 사건 차량이동통로는 전체공용부분인 옥상 주차장 부분과 구조상 및 이용상 독립성을 갖추었다고 볼 수 없으므로, 제1건물 전체 구분소유자들의 공용부분에 해당한다고 볼 것이다.

25) 대법원 2011. 3. 24. 선고 2010다95949 판결

26) 대구고등법원 2011. 7. 13. 선고 2011나2570 판결, 파기환송심에 대한 상고 사건은 심리불속행 기각되었다(2011. 10. 27. 선고 2011다64355 판결)

(2) 사례2

[사실관계]

제2건물은 5층 규모의 집합건물로 1층과 2층은 제2종 근린생활시설인 상가로 분양되고(상가 15개 호실), 3, 4, 5층은 주차장이며, 이 사건 건물의 집합건축물대장 표제부에는 이 사건 건물 옥내에 차량 126대(각 층별 42대의 주차단위), 옥외(옥상)에 차량 42대를 주차할 수 있는 주차장이 설치되어 있는 것으로 등재되어 있다. 15개 호실 상가 전유부분의 총 면적은 제2건물 연면적의 약 27%이고, 제2건물은 주차전용건축물에 해당한다.

제2건물에 1층부터 옥상까지 차량이동통로인 램프가 설치되어 있다. 제2건물의 3층 주차장 중 일부 면적과 1, 2, 3층 램프의 면적, 1, 2, 3층 주계단 및 엘리베이터, 부계단 면적이 1, 2층 상가의 공용부분으로 배분되어 있으나, 4, 5층 램프와 4, 5층 주계단 및 엘리베이터, 부계단 면적은 1, 2층 상가의 공용면적으로 배부되어 있지 않다.

피고는 301호, 401호, 501호의 구분소유자로, 이 사건 건물 제3, 4, 5층과 옥상 부분 주차장에서 주차장 영업을 하면서 제2건물 1층 램프 구간으로 진입하는 입구 지점에서 출입차단기로 이 사건 건물에 출입하는 차량을 통제하고, 제2건물에 출입하는 차량을 대상으로 주차요금을 받고 있는데, 상가 구분소유자들인 원고들 또는 상가의 임차인들에 대하여는 3층 주차장 전체에 무료주차를 허용하나, 상가 방문객들로부터는 주차요금을 받고 있다.

[원고들의 주장]

3층 중 피고의 전유부분인 301호를 제외한 공용부분인 652.248㎡(이하 ‘3층 공용부분’이라고 한다)과 옥상 주차장은 제2건물의 공용부분으로 이 사건 건물의 구분소유자들인 원고들과 피고의 공유이므로, 원고들은 3층 공용부분에 설치된 주차장과 옥상 주차장을 그 지분비율로 사용할 수 있다. 따라서 피고는 원고들(원고들로부터 사전 동의 또는 사후 승낙을 받은 사람들인 상가 방문객들을 포함하여)이 3층 주차장과 옥상 주차장을 그 지분비율에 따라 사용하는 행위를 방해해서는 아니 되며, 원고들과 원고들로부터 사전 동의 또는 사후 승낙을 받은 사람이 3층 주차장과 옥상 주차장에 주차하는 차량에 대해 주차요금을 받아서도 아니 된다.

[1심²⁷⁾ 판시사항]

3층 전유부분(301호)이 3층 공용부분과 공간적으로 분리되어 있지 않아, 3층 중 특정 면적을 원고들이 배분받은 면적으로 분리해낼 수 없으므로, 3층의 42개 주차단위에는 301호 전유부분의 효력 및 이 사건 상가 구분소유자들이 배분받은 공용부분의 효력이 모두 미친다.

27) 수원지방법원 2020. 9. 9. 선고 2018가합27648(본소), 2019가합26062(반소) 판결, 2021. 8. 현재 항소심 계속 중(수원고등법원 2020나21684 사건)이다.

또한 주차장법 제14조 제1항, 제13조 제1항에서는 ‘노외주차장 설치자 및 관리자가 노외주차장을 관리할 의무를 지고, 노외주차장에 자동차를 주차하는 사람으로부터 주차요금을 받을 수 있다’고 정하고 있다. 따라서 건축주 이래 순차 301호, 401호, 501호의 소유권을 이전받아 노외주차장 설치자 및 관리자의 지위를 승계한 피고는 3층 주차장에 차량을 주차하는 사람으로부터 주차요금을 받을 수 있다. 원고들은 피고에게 3층 주차장에 주차한 차량으로부터 주차요금을 받지 말 것을 구할 수는 없고, 다만 받은 주차요금 중 원고들이 배분받은 주차장 면적 비율에 상응하는 사용이익의 반환을 구할 수 있을 뿐이다.

옥상 주차장은 노외주차장의 일부인 점, 상가의 집합건축물대장(전유부)에 의하면, 4, 5층 램프와 5층 램프의 바닥면적이 상가들의 공용부분으로 배분되어 있지 않은데, 이를 통해 건축주가 상가의 구분소유자들에 대하여는 3층 공용부분에 상가 전유부분 비율에 상응하는 주차공간을 할당하고, 4층 주차장부터 옥상 주차장까지는 상가 구분소유자들이 주차를 할 수 있는 이 사건 상가의 공용부분이 아니라는 구분의사를 표시하였음을 확인할 수 있는 점, 5층 램프를 통해서만 옥상 주차장으로 진입 가능한데, 4층 램프와 5층 램프 바닥면적이 상가 공용면적에 포함되어 있지 않은 점 등을 종합해 보면, 옥상 주차장은 제1, 2층 상가의 공용부분으로 볼 수 없다.

4. 사례1, 2를 통한 주차전용건축물의 공용부분인 주차장에 대한 소유, 관리 및 사용 관계 검토

[옥상 주차장 설치의 적법 여부]

집합건물에서 건물의 안전이나 외관을 유지하기 위하여 필요한 지붕, 외벽 등 건물 부분은 구조상 공용부분으로 구분소유권의 목적이 되지 않는다. 노대에 해당하는 옥상 광장과 승강기탑(옥상 출입용 승강장을 포함한다) 등은 건축물의 바닥면적에 산입되지 않는다(건축법 시행령 제119조 제1항 제3호 나목, 라목 참조).

구조상 공용부분인 옥상의 바닥을 주차장으로 사용하는 것은 가능하다. 다만, 주차전용건축물은 건축물의 연면적 중 70% 이상이 주차장이 되어야 하는데, 옥상 부분은 바닥면적에 포함되지 않으므로, 옥상을 제외한 건축물의 바닥면적 중 70%가 주차장이 되어야 한다. 주차전용건축물의 옥상 주차장 면적을 포함하여야 주차장의 면적비율이 연면적 70% 이상이 되는 경우라면 이는 주차장법 위반이고 불법건축물이라고 보는 것이 타당하다.

옥상 바닥을 주차장으로 사용하는 경우라도 이를 노외주차장의 주차면적 및 주차대수에 포함시키지 않고, 단순히 주차전용건축물의 공용부분으로만 사용하는 경우라면 그 사용 및 관리에 관한 법률관계는 집합건물법에 따르면 된다. 그러나 상당수의 주차전용건축물은 옥

상 주차장 면적을 노외주차장 면적에 포함시키고 옥상 주차장의 주차 대수를 노외주차장의 주차 대수에 포함시켜 건축허가를 받는다. 이 경우 옥상 주차장은 노외주차장의 성격을 동시에 갖는다고 볼 수 있고, 따라서 집합건물법 외에 주차장법의 적용을 받게 된다고 볼 것이다.

[주차전용건축물의 공용부분인 주차장 소유 관계]

건축물의 바닥면적에 포함되지 않는다고 하더라도 구조상 및 이용상 건축물의 전유부분에 해당하는 부분이 있을 수 있고(아파트의 개별 호실 외벽에서 바깥쪽으로 설치된 베란다가 여기에 포함될 수 있다) 이러한 부분은 전용면적으로 공급면적에 포함되어 분양되거나 매매의 대상이 될 수 있다는 해석이 가능하다²⁸⁾. 즉, 건축물의 바닥면적에 포함되는지 여부가 건축물 부분의 성격을 결정짓는 요소라고 보기는 어렵다. 그러나 주차전용건축물의 옥상 주차장은 그 부분이 주차장의 일부로 사용되고 있다 하더라도 여전히 지붕으로서의 구조와 기능을 겸유하면서 주차전용건축물 전체의 안전이나 외관을 유지하는 기능을 하기 때문에, 이를 특정 구분소유자만의 전유부분으로 삼을 수 있다고 봄은 적절하지 않다. 베란다와는 달리 주차전용건축물의 옥상 부분은 구분소유권의 객체로 할 수 있는 전유부분이 될 수 없다고 봄이 타당하다. 사례1의 제1건물의 경우, 옥상(6층) 주차장 부분이 제1건물의 공용부분이라고 본 대법원의 판결은 타당하다고 본다.

통상적인 경우, 옥상 주차장은 주차전용건축물의 지붕 부분으로서 방수, 건물의 하중 등 건물 전체의 안전과 관련되어 있는 부분이기 때문에 주차전용건축물의 구분소유자 전체의 공용부분에 해당한다. 그런데 사례2의 경우, 옥상 주차장을 주차전용건축물의 부대시설 구분소유자를 포함한 구분소유자 전체의 공용부분으로 볼 것인지, 주차장 소유자만의 일부 공용부분으로 볼 것인지 문제되었다. 제2건물의 옥상 주차장은 노외주차장 주차 면적과 주차 대수에 포함되어 있고, 제2건물의 건축주는 1, 2층에 위치한 부대시설인 상가의 공용면적으로 3층 주차장만을 배분하고 4층 이상 주차장 부분의 램프, 부계단 등 공용면적은 상가 구분소유자들에게 배분하지 않은 점에서 4층 주차장부터 옥상 주차장까지는 부대시설인 상가들과는 분리하여 오롯이 주차장으로 사용되는 부분이라는 구분의사를 분명하게 드러내었으며, 제2건물의 옥상 주차장은 제1건물의 옥상 주차장과 달리 부대시설인 상가들과 연결하여 있지 않고 4, 5층 주차장으로 인해 상하로 분리되어 있기 때문에 구조상 독립되어 있다고 볼 여지가 있어 보인다. 여기에다가 주차전용건축물의 주시설인 주차장과 부대시설의 관계를 더하여 보면, 제2건물의 옥상 주차장 부분은 주차장 소유자(만약 제2건물의 주차장 부분인 301호, 401호, 501호의 소유자가 다른 경우라면 주차장 소유자들)만의 일부 공용부분이라는 해석이 가능할 여지가 있다고 본다.

28) 김종보, “노대의 구조변경과 증축의 개념”, 행정법연구 제9호, 2003. 5. 253-255면.

[주차전용건축물의 공용부분인 주차장 관리 관계]

집합건물법에 따라 1동의 건물의 구분소유자 전원을 구성원으로 하여 관리단이 당연설립되고, 관리단은 관리단의 사무를 집행할 관리인을 선임하며, 관리단의 사무는 관리인에게 위임한 사항 외에는 관리단집회의 결의로 이루어진다. 관리단집회의 의사는 규약에서 특별히 정하지 않는 한 구분소유자의 과반수 및 의결권의 과반수로 정하고, 구분소유자의 의결권은 규약에 특별한 정함이 없으면 전유부분의 면적 비율에 따른다(집합건물법 제12조, 제23조 제1항, 제24조, 제31조, 제37, 제38조). 집합건물의 공용부분 관리에 관한 사항은 공용부분의 변경에 관한 사항을 제외하고는 통상의 집회결의로 결정한다(집합건물법 제16조, 제15조, 제15조의 2). 공유물의 구체적인 사용·수익 방법을 정하는 것은 공유물의 관리에 관한 사항에 해당한다²⁹⁾.

집합건물인 주차전용건축물의 공용부분에 해당하는 주차장(제1건물의 옥상 주차장 또는 제2건물의 3층 주차장 일부와 옥상 주차장 등, 이하 ‘옥상 주차장 등’ 이라고 한다)의 관리에 관한 사항은 주차전용건축물의 구분소유자 전원으로 구성된 관리단의 통상의 집회결의로 결정되는데, 이때 부대시설의 구분소유자들로 구분소유자의 과반수가 성립되나, 의결권의 과반수는 70% 이상의 면적을 차지하는 주차장 소유자가 보유하게 된다. 따라서 공용부분인 주차장의 구체적인 사용·수익 방법 등을 비롯한 관리와 관련하여 부대시설 소유자들의 이해관계와 주차장 소유자의 이해관계가 대립하는 경우, 관리단의 집회결의로 의사를 결정하는 것은 사실상 매우 어려운 일이다(주차장 소유자가 반대하는 한 관리단의 의결은 불가능하다). 결국 이해가 대립되는 경우의 공용부분인 주차장 관리는 집합건물법의 규정으로는 해결할 수 없는 문제이다.

옥상 주차장 등이 주차전용건축물의 구분소유자 전체의 공용부분인 경우에도 주차장법에 따라 노외주차장인 옥상 주차장 등에 관한 관리 책임을 지는 자는 주차장 관리자이다(주차장법 제13조 내지 제15조 참조). 그렇다면 옥상 주차장 등은 주차장 소유자가 직접 관리하거나 관리인을 두어 관리하면서, 부대시설 소유자들로부터 전용면적의 비율로 배분한 관리비를 지급받는 형태로 관리함이 상당하다(집합건물법 제17조³⁰⁾ 참조). 부대시설 소유자들은 공용부분 주차장의 사용·수익 방법을 비롯한 주차장 소유자의 옥상 주차장 등의 관리 내용에 불만이 있다 하더라도 따를 수 밖에 없을 것인데, 주차장 시설이 주이고 부대하여 부대시설의 설치가 허용되는 주차전용건축물의 개념과 본질을 고려하고, 부대시설 소유자들 또한 주차전용건축물의 부대시설임을 알면서 이를 분양받은 이상(설령 몰랐다 하더라도 건축물대장 등을 통해 충분히 알 수 있다), 옥상 주차장 등 관리 관계가 사실상 주차장 소유자

29) 대법원 2002. 5. 14. 선고 2002다9738 판결, 대법원 1992. 6. 13.자 92마290 결정 등 참조

30) 집합건물법 제17조(공용부분의 부담·수익) 각 공유자는 규약에 달리 정한 바가 없으면 그 지분의 비율에 따라 공용부분의 관리비용과 그 밖의 의무를 부담하고 공용부분에서 생기는 이익을 취득한다.

의 결정에 따라 이루어지는 이 같은 해석이 부당하다거나 불합리하다고 볼 것은 아니다.

[주차전용건축물의 공용부분인 주차장 사용 관계]

공유자는 공유물 전부를 지분의 비율로 사용·수익할 수 있다(민법 제263조 후단). 각 공유자는 집합건물의 공용부분을 그 용도에 따라 사용할 수 있다(집합건물법 제11조). 소수지분권자이더라도 다른 공유자의 사용·수익권을 침해하지 않는 방법, 즉 비독점적인 형태로 공유물 전부를 다른 공유자와 함께 점유·사용할 수 있다. 특정 구분소유자 또는 제3자가 집합건물의 공용부분을 배타적으로 점유·사용할 경우 다른 구분소유자는 공동사용 방해 상태의 제거나 공동점유 방해 행위의 금지를 구하거나³¹⁾ 사용료 상당의 부당이득 반환을 구할 수 있다³²⁾.

주차전용건축물의 옥상 주차장 등이 구분소유자들의 전체 공용부분인 경우, 부대시설 구분소유자들은 전용면적 비율에 비례하여 옥상 주차장 등 면적 전체를 사용할 수 있다. 부대시설 구분소유자들이 옥상 주차장 등 면적을 독점적·배타적으로 사용하지 않는 이상, 주차장 소유자로서는 옥상 주차장 등을 사용하는 부대시설 구분소유자들에게 사용료 상당의 부당이득 반환을 구할 수도 없다. 부대시설인 상가 구분소유자의 공용부분에 관한 공유지분에 더 잡아 상가 방문객이 주차전용건축물의 공용부분인 옥상 주차장 등에 주차할 수도 있다. 불특정 상가 방문객들이 상가에 방문한 시간 동안 공용부분 주차장에 잠시 주차를 하는 것이라면 그 같은 사용이 주차장의 배타적·독점적 사용이라고 보기 어렵고³³⁾, 상가 구분소유자들이 상가 방문객들의 주차장 사용과 관련하여 주차장 소유자에 대하여 사용료 상당의 부당이득 반환 의무를 진다고 보기 어렵다. 반면, 상가 방문객들이 공용부분 주차장을 사용하는 행태가 단기임대차로 볼 수 있을 정도로 공용부분을 장기간 사용하는 경우라면, 소수지분권자가 다른 공유자와 협의 없이 공용부분의 일부를 독점적으로 점유·사용하는 경우에 해당하여, 주차장 소유자가 부대시설 소유자에게 방해 제거 및 공동 점유 방해 행위의 금지를 청구할 수 있다.

한편, 노외주차장을 관리하는 자는 해당 지방자치단체의 조례에서 정하는 바에 따른 노외

31) 대법원 2020. 5. 21. 선고 2018다287522 전원합의체 판결 참조.

32) 구분소유자 중 일부가 정당한 권원 없이 집합건물의 복도, 계단 등과 같은 공용부분을 배타적으로 점유·사용함으로써 이익을 얻고, 그로 인하여 다른 구분소유자들이 해당 공용부분을 사용할 수 없게 되었다면, 공용부분을 무단점유한 구분소유자는 특별한 사정이 없는 한 해당 공용부분을 점유·사용함으로써 얻은 이익을 부당이득으로 반환할 의무가 있다. 해당 공용부분이 구조상 이를 별개 용도로 사용하거나 다른 목적으로 임대할 수 있는 대상이 아니더라도, 무단점유로 인하여 다른 구분소유자들이 해당 공용부분을 사용·수익할 권리가 침해되었고 이는 그 자체로 민법 제741조에서 정한 손해로 볼 수 있다(대법원 2020. 5. 21. 선고 2017다220744 전원합의체 판결 참조).

33) 부대시설을 방문한 상가 방문객들의 주차장 사용행태는 통상 상가 운영시간 동안 주차장을 사용하면서 불특정 다수의 차량이 특정 시간대에 한꺼번에 주차장을 사용하게 된다(예컨대 음식점의 경우 점심시간대와 저녁시간대). 이 경우 부대시설인 상가를 방문한 차량들이 공용부분 주차장을 특정 시간대에 한하여 독점적·배타적으로 이용하게 되나, 특정 시간대 외의 하루 전체시간을 고려하면 상가 방문객들이 공용부분 주차장을 독점적·배타적으로 사용하고 있다고 보기는 어렵다.

주차장 관리 책임과 주차장 이용자의 편의를 위한 표지를 설치할 의무를 지고, 주차요금을 받을 수 있다. 주차요금은 주차장 사용에 대한 대가로서의 성격 외에도 주차장 관리자의 관리행위에 대한 대가로서의 성격도 갖고 있다. 공용부분이 노외주차장의 주차 대수로 포함된 노외주차장의 일부인 이상, 주차장법 제14조 제1항에 따라 주차장 관리자는 공용부분에 주차하는 상가 방문객들로부터 주차요금을 받을 수 있다. 상가 구분소유자들이 공용부분에 관하여 부담하는 관리비에 주차장 관리자가 공용부분에 주차하는 불특정 다수의 상가 방문객들이 주차한 차량을 관리하여야 하는 관리행위의 대가까지 포함되어 있는 것이라고 볼 수는 없다.

결국 노외주차장인 주차전용건축물의 주차장 관리자인 주차장 소유자와 부대시설 소유자들 사이의 옥상 주차장 등 사용 관계는 집합건물법과 주차장법의 규율이 정면으로 배치되고 있는 국면으로 볼 수 있다.

사례 2와 같이 주차전용건축물의 공용부분에 주차하는 불특정 다수의 부대시설 방문객들에 대한 주차료와 관련하여 법적 분쟁이 발생하여 소송이 제기되고 있는데, 이를 주차장법과 집합건물법의 해석을 통해 해결하는 것은 위와 같이 규율 내용이 배치되는 어려움이 있어 소송에서는 가능한 한 조정으로 해결하고자 한다. 주차장 소유자와 부대시설인 상가의 소유자들이 합의하여, 상가 소유자들의 부담 하에 상가 방문객들이 상가로부터 주차도장을 받아오면 주차장 소유자가 상가 방문객들에게 일정 시간 무료주차 또는 주차할인의 혜택을 주는 경우가 있는데, 이러한 사용 형태는 주차전용건축물의 부대시설 소유자들과 주차장 소유자가 합의 하에 주차장을 사용하는 합리적인 형태라고 볼 수 있다. 조정을 통한 해결이 어려울 경우라면, 결국 배치되는 양 법률 중 어느 하나의 규율에 의한 해결을 할 수 밖에 없을 것인데, 주차전용건축물은 집합건물 중에서도 노외주차장의 용도로 사용되는 건물이라는 특수성을 고려할 때, 주차장법이 집합건물법에 대한 특별법으로 우선하여 적용된다고 해석함이 타당하다. 앞서 본 것과 같이 공용부분인 주차장의 구체적인 사용·수익 방법 등을 정하는 것은 관리행위로서 주차장 소유자가 정할 수 있다고 볼 것이고, 노외주차장을 관리하는 주차장 소유자는 주차장법 제14조 제1항에 따라 부대시설의 방문객들에 대하여 주차요금을 받을 수 있다고 볼 것이다.

V. 결론

집합건물인 주차전용건축물은 공법인 주차장법과 사법인 집합건물법의 규율을 모두 받게 된다.

통상적인 경우, 주차전용건축물의 옥상에 설치되는 주차장은 부대시설 소유자를 포함한 주차전용건축물 전체 소유자의 공용부분으로 볼 것이다. 다만, 건축주의 구분의사, 옥상 주차장, 옥내 주차장 및 부대시설의 위치와 구조적 형태 등을 고려하여 옥상 주차장이 주차전용건축물 전체 구분소유자의 공용부분이 될 수도 있고, 주차장 소유자들만의 공용부분이 될 수도 있다.

집합건물인 주차전용건축물의 주차장이 전체 공용부분으로서의 성격을 겸유하여 그 관리 및 사용 관계에 관하여 주차장의 소유자와 부대시설 소유자들 간의 분쟁이 발생할 경우, 집합건물법의 규정으로는 이를 해결할 수 없고, 주차전용건축물이 집합건물 중에서도 노외주차장의 용도로 사용되는 건물이라는 특수성을 고려할 때, 주차장법이 집합건물법에 대한 특별법으로 우선하여 적용된다고 해석함이 타당하다. 주차장법에 따라, 전체 공용부분에 해당하는 경우라도 주차장 소유자가 관리에 관한 사항을 결정할 수 있고, 노외주차장을 관리하는 주차장 소유자는 공용부분 주차장에 주차하는 부대시설 방문객들로부터 주차요금을 받을 수 있다고 볼 것이다.

다만, 해석을 통한 문제 해결은 계속해서 분쟁을 가져올 우려가 크다. 분쟁을 종국적으로 해결하기 위해, 주차장법에 주차전용건축물의 건축주가 주차장과 부대시설을 분리하여 분양하고자 할 경우 분양에 앞서 공용부분인 주차장의 관리 및 사용 관계에 관한 규약을 만들어야 한다는 규정을 두는 등으로 입법적 해결방안을 모색할 필요가 있다.

참 고 문 헌

[논문]

김종보, “노대의 구조변경과 증축의 개념”, 행정법연구 제9호, 2003. 5.

_____, “도시계획시설의 부대시설”, 행정법연구 제34호, 2012. 12.

박창률 외 1, “공공개발지구 내 주차장용지에 주차전용건축물이 집합건물일 경우 부대시설 수분양자의 주차장 지분배분에 관한 연구”, 국토계획 제55권 제7호(2020).

안기수, “주차장 부대시설의 법적 문제에 대한 시론적 고찰 - 대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결”, 서울법학 23(3), 2016. 2.

이윤상 외 4, “노외주차장 합리적 공급추진을 위한 법제도 개선방안 연구 - LH사업지구를 대상으로-”, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015.