

수신 : 국무총리실

발신 : 김성준(monoland@naver.com/010-8880-4664)

제목 : 쿠팡물류센터 불법 증축에 따른 건축법 위반 신고

1.신고대상

- ‘중층’이 설치된 쿠팡물류시설 전체

2.신고내용요약

- 1)높은 층고를 활용해 여러 중간층(‘중층’)을 만들어 공간을 확장 사용
: 바닥면적에서 제외되는 물류설비(장치)인 ‘적층식 랙’이라 주장
→ 건축 인·허가 절차/소방법등 각종 규제 회피
→ 화재(재난)위험·환기·온열 질환 등 근로자 안전에 매우 취약
- 2)현장에서는 ‘적층식 랙’이 물류설비(장치)외에 작업공간(거실)로 사용
: ‘적층식 랙’의 불법사용(국토교통부, 지방자치단체의 설치기준 위반)
→ 바닥면적 증가가 따르는 ‘중층의 증축’ 행위
→ ‘중층의 증축’ 행위 전 건축 인·허가과정 누락
→ 건축법 위반으로 불법 건축물에 의한 시정조치 필요
- 3)국토교통부 및 지방자치단체의 부실한 관리 감독

3.쿠팡이 주장하는 ‘적층식 랙’

쿠팡은 물류센터의 높은 층고를 활용해 층내 여러 중간층(‘중층’) 만들어 실질적으로는 1.5~2배 가량의 면적을 사용하고 있습니다. 쿠팡은 아래의 국토교통부 해석례를 근거로 자신들의 시설이 바닥면적에 산입되지 않는 물류설비(장치)인 ‘적층식 랙’이라고 주장합니다.

‘적층식 랙(Stackable Rack 또는 Mezzanine Rack)’

창고나 공장의 높은 천장 공간을 활용해 여러 층의 바닥(플로어)을 설치하고 그 위에 선반을 겹쳐 쌓아 보관 용량을 2~3배 이상 늘리는 다층 구조의 물류 시스템



국토교통부의 적층식 랙에 회신

<첨부01_적층식 랙 바닥면적 산입 질의_국토부 회신 일부>

○ 기업의 생산활동을 위해 건축법령을 운영함에 있어 창고시설(공장 등에 부속되는 창고시설) 내 설치하는 적층식 랙(한국산업규격 종전 KS A 2163, 현행 KS T 2027에 정의된 ‘산업용 랙’의 일종)은 화물의 보관 및 유통가공(포장·해체·재포장 등) 등의 물류업무 수행에 필요한 물류설비(장치)이고, 필요에 따라 기존건축물에 구조적 영향 없이 설치·해체·이전 등이 가능하며, 적층식 랙 자체만으로 토지에 정착하거나 구조적으로 기존 건축물에 영속적으로 일체화 되는 구조물로 볼 수 없는 경우에는 건축물의 바닥면적으로 산정하지 않는 것으로 하고 있습니다.

4.지방자치단체/국토교통부의 ‘적층식 랙’ 설치기준

지방자치단체의 ‘기준에 따르면 ‘적층식 랙’은 화물의 보관 등을 위한 물류설비(장치)로서 사무실, 작업장 등 다른 용도가 아니어야 한다고 안내하고 있습니다.

지방자치단체의 ‘적층식 랙’ 설치기준

<첨부02_물류센터 온열질환 예방을 위한 국회 토론회 자료 p.71>

■ 각 지자체에서 제시하는 「건축법 시행령 제119조 제1항 제3호 바닥면적 제외 적용기준」

*아래의 내용은 하남시, 고양시, 시흥시의 사례를 바탕으로 정리한 내용임

- 바닥에 장착하거나 구조적으로 기존 건축물과 일체화되지 않아야 하며, 기둥과 벽에서 20cm 이상 이격 권고
- 기존 건축물에 구조적 영향 없이 설치, 해체, 이전 등이 가능한 조립식 구조여야 함.
- 화물의 보관 등을 위한 물류설비(장치)로서 사무실, 작업장 등 다른 용도가 아니어야 함.
- KS T 2027(한국산업표준 중 산업용 랙) 지침에 적합하도록 설치
- + 고양시: 랙의 내·외부를 밀실하게 구획하거나 내장 재료를 사용하지 않아야 함

경기도 하남시는 ‘적층식 랙’을 사무실·작업공간 등으로 사용이 불가하며 단순 물건의 적치용도로만 사용할 것을 적시하고 있습니다. 특히 책상·컴퓨터·소파 등이 있거나 거실용도로 사용하면 안된다는 기준이 포함되어 있습니다.

경기도 하남시 ‘적층식 랙’ 설치기준

<첨부03_하남시 관내 산업용 적층식 랙(Rack) 설치기준 일부>

1. KS T 2027(품질, 안전, 구조, 치수, 재료 기준에 적합) 기준에 적합하도록 설치.
※ 랙의 종류는 KS T 2027 기준에 적합한 ‘적층 랙’을 사용할 것. (☞ C형 권고)
2. 자립식 구조여야 하므로 랙이 벽이나 기둥에서 최소 20cm 이상 이격되어야 함.
3. 구조적으로 기존 건축물과 일체화 되지 않아야 함.
4. 기존 건축물에 구조적 영향 없이 설치, 해체, 이전 등이 가능한 조립식 구조여야 함.
5. 화물의 보관 등을 위한 물류설비(장치)로서, 사무실·작업장 등의 다른 용도가 아니어야 함.
※ 복층 부분은 사무실·작업 공간 등으로 사용 불가. [단순 물건 적치 용도로만 사용할 것]
(☞ 책상 · 컴퓨터 · 소파 등이 있거나 거실용도로 사용하여선 아니 됨)

또한 국토교통부는 민원인의 ‘적층식 랙’ 설치기준에 대한 질문에 아래와 같이 회신하였습니다.

국토교통부의 ‘적층식 랙’에 대한 추가 해석

<첨부04_적층식 랙 설치기준에 대한 재재질문_국토부 회신 일부>

○ 따라서, 적층식 랙의 경우 화물의 보관 및 유통가공(포장·해체·재포장 등) 등의 물류업무 수행에 필요한 물류설비(장치)로 사용되어야 할 것인 바, 그 외 타 용도 (사람이 상주하여 작업장으로 사용하는 경우 등)로 사용될 경우라면 적층식 랙으로 보기 어려울 것으로 판단되나,

민원인은 쿠팡물류센터에 설치·사용되고 있는 시설이 ‘적층식 랙’으로 사용되지 않는 것을 직접 확인한 후, 지방자치단체와 국토교통부의 ‘적층식 랙’에 대한 설치 지침을 근거로 ‘불법 건축물’이라 주장합니다.

5. 쿠팡물류센터 시설물의 불법 사용

쿠팡은 높은 층고를 이용해 효율적으로 공간을 활용하는 과정에서 ‘중층’의 설치를 고려했을 것입니다. 하지만 이 과정은 사전 건축 인·허가 과정과 소방법 등의 까다로운 조건이 필요해 많은 시간과 비용이 소요될 수 밖에 없습니다. 쿠팡은 이러한 복잡한 과정을 회피하기 위해 국토교통부의 ‘적층식 랙’ 설치 지침 중 자신들에게 유리한 부분만을 자의적으로 해석하여 건축 인·허가 과정을 생략했다고 의심됩니다.

쿠팡물류센터에 설치된 시설물 중 일부는 ‘적층식 랙’의 설치기준에 적합하게 화물의 보관 및 유통가공(포장·해체·재포장) 등의 물류업무 수행에 필요한 물류설비(장치)로 적절히 사용되고 있는 것으로 보입니다.

하지만 이 시설물 중 일부는 365일 24시간 근로자들이 상주하며,
고정된 자리에서 각 개인에게 지급된 컴퓨터(노트북)을 통해
고객의 주문에 맞추어 제품을 포장하는 작업장 등으로 사용됩니다.

민원인이 ‘고양’ 및 ‘곤지암’ 쿠팡물류센터에서 직접 근무한 경험으로 볼 때 ‘적층식 랙’이 화물의 적치 용도로만 사용되지 않았습니다. 수 많은 작업자들이 쿠팡의 시설물 위에서 수 개의 열을 지어, 노트북이 설치된 개별 고정된 좁은 작업대에서 상품을 포장하는 작업장으로 사용되고 있었습니다. 또한 컴퓨터와 책상 등이 배치된 사무공간으로 사용되기도 합니다.

쿠팡물류센터의 내부는 촬영이 금지되어 있기에 자료를 제출하지 못하니 민원인이 경험한 최소 두 곳(고양센터, 곤지암1센터)의 현장을 직접 확인해 주십시오.

이렇게 작업장이나 사무공간으로 사용되는 경우에는 ‘물류설비(장치)’가 아닌 ‘작업장(공간/거실)’로 판단해야만 합니다. 또한 ‘적층식 랙’의 설치 기준에 위배되어 사용면적을 바닥면적에 포함시켜야만 합니다.

작업장으로 사용되는 시설물은 물류업무에 사용되어야 하는 ‘설비(장치)’가 아닌, 건축법 제2조 6항에 따라 건축물에서 작업에 사용되는 ‘거실’로 판단되며, 건축법 제2조 8항과 건축법 시행령 제2조 2항에 따라 쿠팡의 시설물 설치에 바닥면적/연면적의 증가를 가져오는 ‘증축’에 해당됩니다.

결국 해당 시설물(‘설비’가 아닌 ‘거실’)의 설치를 위해서는 건축법 제11조 1항에 따라 사전 ‘건축허가’를 반드시 득해야 했으나, 쿠팡은 이 과정을 생략하였습니다. 이는 불법적 ‘증축’행위에 해당하며, 건축법을 위반한 것입니다. 이러한 판단은 아래의 대법원 판례를 통해서도 확인할 수 있습니다.

관련법령

<건축법 제2조>

6.“거실”이란 건축물 안에서 거주, **집무**, 작업, 집회, 오락, 그 밖에 이와 유사한 목적을 위하여 사용되는 방을 말한다.

8.“건축”이란 건축물을 신축、**증축**、개축、재축(再築)하거나 건축물을 이전하는 것을 말한다.

<건축법 제11조 제1항>

건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 **허가**를 받아야 한다.

<건축법 시행령 제2조>

2.“증축”이란 기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것을 말한다.

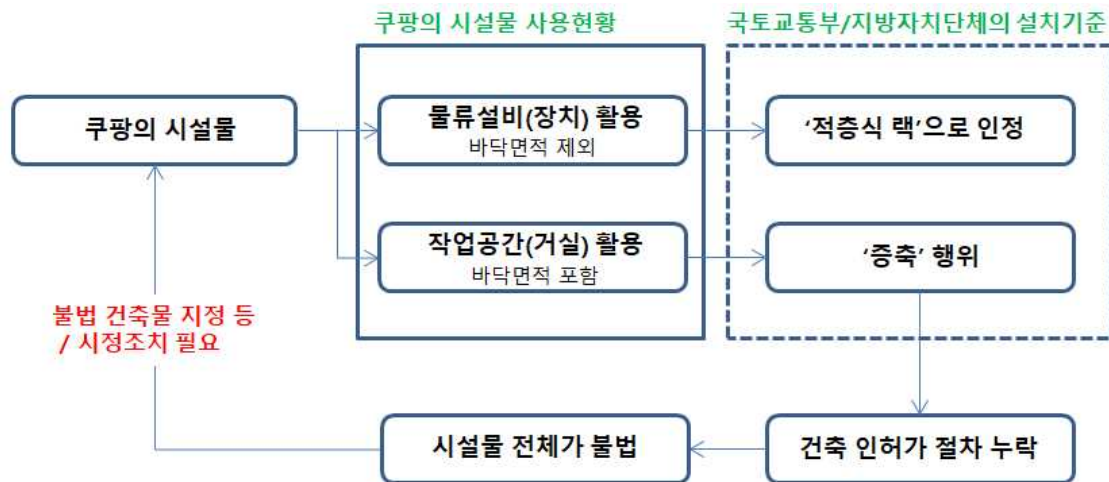
대법원 판례(대법원판례 96누10645) 요약

<첨부05_대법원판례 96누10645 일부>

건물 내의 중층은 건축법 제2조 제5호 소정의 건축물안에서 거주, 집무, **작업**, 집회, 오락, 기타 이와 유사한 목적을 위하여 사용되는 방 즉 **거실**에 해당하므로, 그 바닥면적은 건물의 **연면적에 산입**되는 것이고, 따라서 건물 내의 중층의 설치는 건축법상의 증축에 해당하여 만약 이를 설치함에 있어 시장·군수의 허가를 받지 아니하였다면 무허가 증축이라고 보아야 한다.

6.민원인의 주장 요약

쿠팡의 시설물이 ‘물류설비(장치)’로만 사용되는지 또는 ‘작업공간(거실)’로도 사용하는지만 확인되면 간단히 불법 여부를 판단할 수 있습니다.



7.관리감독기관의 부실 행정

국토교통부나 지방자치단체의 기준에 따라 쿠팡의 ‘적층식 랙’이 불법으로 판단되어 시정명령을 받더라도 막강한 쿠팡의 대관능력 때문인지 혹시 모를 유착관계 때문인지 ‘불법’이 ‘합법’으로 번복되는 경우가 확인됩니다.

1)경기도 광주시에서는 ‘쿠팡 곤지암1센터’에 대해 ‘불법 건축물’로 판단 후 시정명령을 예고하였습니다. 하지만 쿠팡의 의견을 받아 들인 후 이를 철회하였습니다. 이에 다시 감사요청을 요구했으나 쿠팡에 유리한 국토교통부의 해석레만을 근거로 ‘적층식 랙’이 합법이라는 기존결과를 번복하는 주장을 계속하고 있습니다. 하지만 근로자의 ‘상주 작업장’ 사용에 대해서는 언급을 회피하고 있습니다.

경기도 광주시의 신고에 따른 결과 요약

<첨부06_청림포털 공익침해 신고 조사결과 안내(2025-00005) 일부>

지하 1층 무단 증축 증축 사항 조치 요청 관련, 담당부서에서는 무단 증축 증축 사항을 확인하였으며, 「건축법」 제11조(건축허가), 제79조(위반 건축물에 대한 조치 등), 「행정절차법」 제21조(처분의 사전 통지)에 따라 2025. 4. 17.에 '건축법 위반에 따른 시정명령'을 위한 사전 통지를 완료하였으며, 관련 절차에 따라 시정명령 통지 등 행정절차를 진행 예정입니다.

경기도 광주시의 결과 번복

<첨부07_민원 처리결과 알림[건축물 적법 여부 재조사 요청] 일부>

이에, 관련 부서에서 「물류센터내 적층식 랙의 바닥면적 산정 적용 지침 시달」 등 관련 지침의 명확한 해석을 위하여 상급기관(경기도)에 해당 내용을 질의하였으나, '지침 등에 명백하게 규정이 정립되어 있는 사항' 으로 회신 받은 바, 우리시에서 해당 시설물 현황 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사안으로 보입니다.

담당부서는 현장 방문을 통해 해당 설비가 그 외 작업 용도가 아닌 화물의 유통 가공(포장, 해체, 재포장 등)을 위한 설비로 쓰이고 있음을 확인하였으며, 해당 설비의 일부가 기존 건축물과 이격되어 있지 않다고 하여 영속적으로 기존 건축물에 일체화되는 것도 아니므로, 해당 시설물은 적층식 랙에 해당되어 무단 증축 등 건축법 위반사항이 없다고 봄이 마땅하다고 판단됩니다.

2)경기도 부천시 오정구청에서도 최근 쿠팡의 '적층식 랙'이 불법으로 설치되었다며 행정조치를 취하려 했으나 쿠팡의 대관 능력으로 인해 이를 취하였다는 기사를 접할 수 있었습니다.

<첨부08_쿠팡 물류센터 '마법의 공간'에 칼빠든 지자체...메자닌층 결국 '행정제재'>

<첨부09_쿠팡 대관력에 일시정지...부천 물류센터>

3)국토교통부도 문제가 있습니다.

민원인이 최초 ‘적층식 랙’에 대한 질문에 대해서는 쿠팡의 입장과 동일한 답변을 전달했습니다. 하지만 민원인의 질문이 계속된 후에야 사람이 상주하여 작업장으로 사용하는 경우에 불법임을 확인해 주었습니다.

①국토부의 1차 답변 일부(‘적층식 랙’에 대한 일반적 해석)

○ 기업의 생산활동을 위해 건축법령을 운영함에 있어 창고시설(공장 등에 부속되는 창고시설) 내 설치하는 적층식 랙(한국산업규격 종전 KS A 2163, 현행 KS T 2027에 정의된 ‘산업용 랙’의 일종)은 화물의 보관 및 유통가공(포장·해체·재포장 등) 등의 물류업무 수행에 필요한 물류설비(장치)이고, 필요에 따라 기존건축물에 구조적 영향 없이 설치·해체·이전 등이 가능하며, 적층식 랙 자체만으로 토지에 정착하거나 구조적으로 기존 건축물에 영속적으로 일체화 되는 구조물로 볼 수 없는 경우에는 건축물의 바닥면적으로 산정하지 않는 것으로 하고 있습니다.

②국토부의 2차 답변 일부(타용도의 불법성 거론)

○ 따라서, 적층식 랙의 경우 화물의 보관 및 유통가공(포장·해체·재포장 등) 등의 물류업무 수행에 필요한 물류설비(장치)로 사용되어야 할 것인 바, 그 외 타 용도로 사용될 경우라면 적층식 랙으로 보기 어려울 것으로 판단되나,

③국토부의 3차 답변 일부(상주 작업장 불법성 거론)

○ 따라서, 적층식 랙의 경우 화물의 보관 및 유통가공(포장·해체·재포장 등) 등의 물류업무 수행에 필요한 물류설비(장치)로 사용되어야 할 것인 바, 그 외 타 용도(사람이 상주하여 작업장으로 사용하는 경우 등)로 사용될 경우라면 적층식 랙으로 보기 어려울 것으로 판단되나,

또한 지방자치단체의 ‘적층식 랙’에 대한 설치기준이 국토교통부의 어떤 지침과 근거에 의해 작성되었는지에 대한 민원인의 질문에 대한 답변은 여전히 회피하고 있습니다. 지방자치단체에 너무 명확하게 금지 규정이 명기되어 있기에 국토교통부가 답변을 못하고 있다고 생각합니다.

이러한 과정속에서 국토교통부가 쿠팡에 불리한 기준을 감춘다고 생각할 수 밖에 없습니다.

상기 국토교통부와의 질의/회신 과정은 아래의 첨부 자료 순으로 확인할 수 있습니다.

<첨부10_국토교통부01_적층식 랙 바닥면적 산입 질의>

<첨부11_국토교통부02_적층식 랙 바닥면적 산입 질의_회신>

<첨부12_국토교통부03_적층식 랙 재질문>

<첨부13_국토교통부04_적층식 랙 재질문_회신>

<첨부14_국토교통부05_적층식 랙 설치기준에 대한 재재질문>

<첨부15_국토교통부06_적층식 랙 설치기준에 대한 재재질문_회신>

9.신고의 취지

쿠팡물류센터의 불법시설물은 국토교통부의 ‘적층식 랙’에 대한 해석례 중 자신에게 유리한 일부만을 선택하여 사용되고 있습니다. 이를 근거로 하여 쿠팡만의 막강한 대관조직을 이용해 관리감독 기관의 행정조치를 무력화시키고 있습니다. 쿠팡물류센터에 대한 신속한 전수조사와 객관적 판단 후 이에 합당한 행정처분을 내려 주시길 부탁드립니다.

<첨부16_국가물류통합센터의 쿠팡물류센터 검색결과 : 일부 누락된 것으로 확인 >

이 불법여부에 대해 관리감독을 부실하게 또는 태만하게 방치해왔던 지방자치단체나 국토교통부가 이 문제를 제대로 처리하는 것은 힘들다고 생각합니다. 이에 상급기관에서 이 문제를 처리해 주시길 부탁드립니다.

10.추가신고

: ‘쿠팡 곤지암1센터’의 건축관련법 및 산업안전보건법 위반

경기도 광주시의 ‘쿠팡 곤지암1센터’는 재해 발생시 큰 인명피해가 발생할 수 있는 매우 위험한 환경을 가지고 있습니다. 민원인이 이를 신고했으나 관련기관(경기도, 경기도 광주시, 담당 공무원) 어디도 관심을 두고 있지 않습니다.

반드시 재해예방을 위한 쿠팡의 절대적인 노력이 필요하며 감독기관에서 적극적인 실태를 확인할 필요가 있습니다. 또한 이와 유사한 위험이 있는지 쿠팡의 다른 물류센터에 대해서도 전수조사가 필요하다는 의견입니다.

경기도 광주시에 위치한 상기 물류센터는 근로자의 안전 및 재해에 매우 취약한 근무환경을 제공하기에 아래의 내용을 추가 신고합니다.

1)복도 유효 폭(1m) : 건축법 위반

- 교차보행이 어려운 복도에 일시에 수 많은 사람이 통행하여 매우 혼잡한 ‘병목현상’ 발생
- 화재 등 재난 발생시 매우 큰 인명피해의 심각한 우려

- : 재난예방에 무관심한 쿠팡
- 경감심을 갖지 않는 공무원들
- 관련 건축법(규칙) 개정 필요

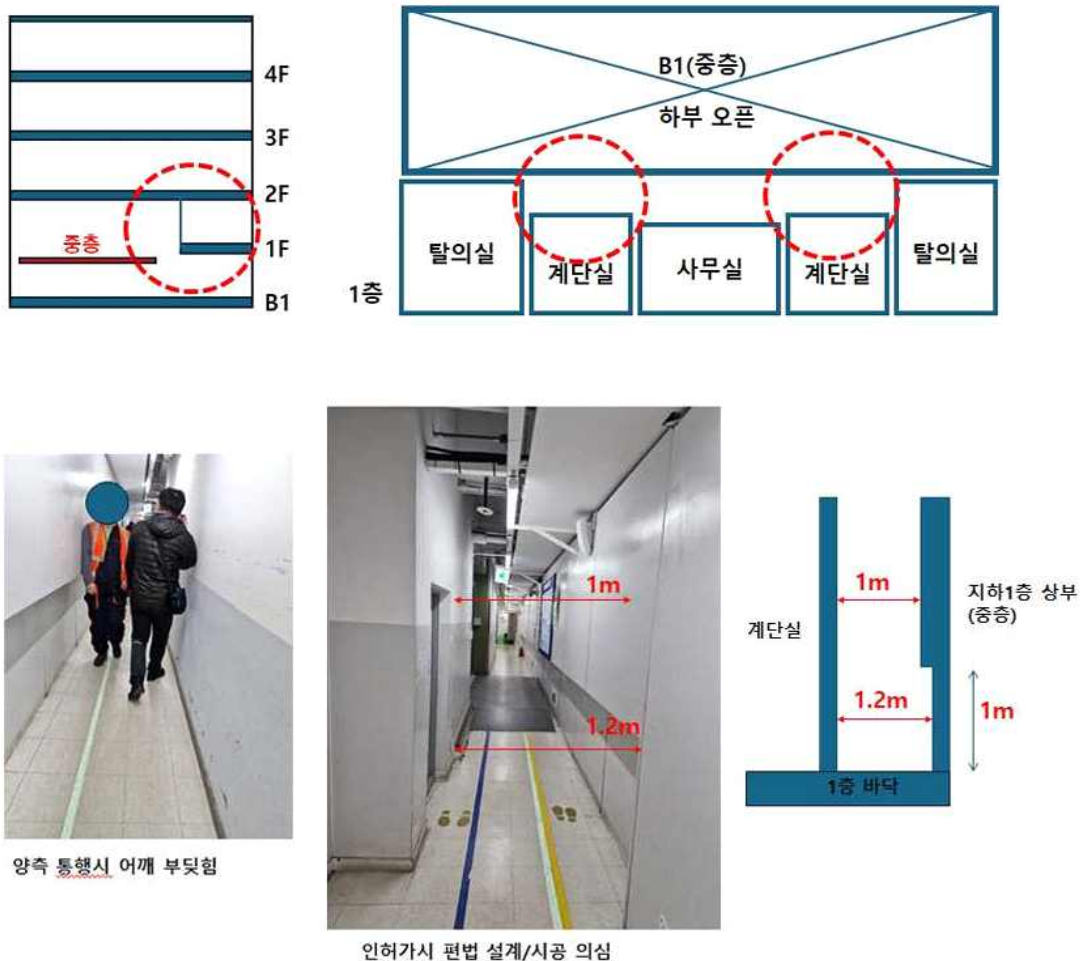
<2021년 쿠팡 물류센터
화재사고>



상기 센터의 탈의실 연결 복도의 폭은 1m에 불과합니다. 건축법상 최소 1.2m를 확보했어야 했고, 인허가과정에서도 충분히 의심스러운 부분이 있어 건축법 등 위반이 의심되어 신고했으나 광주시는 문제가 없다고 종결했습니다.

하지만 현장은 화재 등의 재해 발생시 수 많은 인명 피해가 예상되는 매우 위험한 환경입니다. ①법 위반에 대한 재검토와 ②법 위반이 아니더라도 쿠팡의 자발적인 개선의 노력이 필요하고 ③물류창고의 복도 폭 문제에 대해서는 정부가 반드시 직접 점검해야 한다는 의견입니다.

해당 물류센터의 복도 상황



2)보행자 안전 미확보 : 산업안전보건법 위반

- 매우 좁은 폭의 보행통로
- 배수로와 주차장 일부를 보행통로로 사용
: 동절기에 미끄럼 등의 낙상사고 위험
- 보행통로 확보를 위해 세운 주차장 울타리
: 바닥에 고정되어 있지 않아 넘어질 경우 인명사고 발생 가능
: 실제 강풍과 차량에 의해 울타리 전복사고 발생
- 민원인의 신고로 ‘**쿠팡 본사가 인지**’하고 있으면서도 시정조치 지연
: 퇴사로 이후 상황 확인 불가

해당 센터는 주차장 일부와 배수로를 보행통로로 사용하고 있습니다.

- ①보행통로는 식사시간에 근로자가 일시에 많이 몰려 매우 혼잡하고
통로폭이 좁아 교차 보행에 어려움이 있습니다. 근로자의 안전에
무관심한 비인간적인 고용자의 태도를 확인할 수 있었습니다.
- ②겨울철에 눈이 쌓이고 배수구 부분이 얼어 보행자가 미끄러지는 낙상
사고의 위험이 있으며, 실제 이를 목격하기도 했습니다.
- ③보행통로와 주차장을 사이의 울타리는 바닥에 고정되어 있지 않아
강한 바람 등에 쓰러지게 되면 큰 인명피해가 발생할 수 있습니다.

3)지방자치단체 대응방식의 문제점

- 위험한 근로환경으로 큰 재해가 발생할 수 있음을 경고했음에도
경기도, 경기도 광주시, 담당 공무원들이 이러한 문제 해결에
적극적이지 않음

해당 센터 보행통로 현황



강풍에 쓰러진 울타리와 바닥에 고정되지 않은 기초
(보행 통로 방향으로 넘어짐)



