

[청구인] ○○○

[피청구인] ○○○청장

[청구취지] 피청구인이 20○○. ○○. ○○. 청구인에게 한 「건축물 용도변경신고 반려통보」를 취소한다.

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 20○○. ○○. ○○. 청구인 소유의 ‘인천광역시 ○○구 ○○동 ○○○○-○번지 ○○○○○○○ 건축물 내 생활숙박시설 ○○○호와 ○○○호’ (이하 ‘이 사건 시설물’이라 한다.)의 용도를 오피스텔로 변경을 신청하는 용도변경신고를 피청구인에게 접수하였다. 이에 피청구인은 20○○. ○○. ○○.경 인천광역시 ○○청 △△과와 협의하여 생활형숙박시설을 오피스텔로 용도변경하고자 하는 경우 법정 주차대수가 증가한다는 회신을 받고 20○○. ○○. ○○. 경 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제16조에 따른 용도변경신청에 따른 보완을 청구인에게 요구하였으나, 청구인이 이를 미제출하여 20○○. ○○. ○○. 경 건축물 용도변경신고서 반려 통보(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다.)를 하였다.

이에 청구인은 20○○. ○○. ○○. 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정심판 청구를 하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 정부 정책의 호응 및 주차장 문제 해소 노력 태만 등 직무유기

청구인이 수분양자로 취득한 ‘이 사건 시설물’은 장기투숙 수요에 대응하

여 서비스를 제공하는 수익형 생활숙박시설로 20○○년부터 도입되었지만, 코로나 19 등으로 인한 부동산 경기 침체로 시장 반응이 좋지 않았고 생활숙박시설을 적법한 용도변경 없이 주거용 건축물로 사용하는 경우가 다수 발생하고 있다는 20○○년 국정감사 지적에 따라 국토교통부는 20○○. ○○. ○○. 오피스텔 건축기준 일부개정 고시를 통해 20○○. ○○. ○○.까지 생활숙박시설 건축물 용도를 오피스텔 등 주거가 가능한 시설로 용도변경을 안내하고 ○년의 제도기간 동안 이행강제금 부과를 한시적으로 유예한다고 발표한 바, 생활숙박시설을 오피스텔로 용도변경 시 건축기준 한시적 완화 적용 정책은 신규시설 보다는 기존시설에 대한 숙박수요 감소, 불법 전용으로 인한 임차인 등 선의의 피해자 발생을 예방하고 정책의 투명성을 높이고자 추진한 만큼 지방자치단체도 이에 상응하는 협력과 문제점 해소에 적극적인 노력을 하는 것이 공무원의 본분이라 할 것이다. 더욱이 피청구인이 내세우는 주차장이 문제라면, 주차장법 시행령 제6조 제2항에서는, 주차수요의 특성 또는 증감에 효율적으로 대처하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 [별표]의 부설주차장 설치기준의 2분의 1의 범위에서 그 설치기준을 해당 지방자치단체의 조례로 강화하거나 완화할 수 있다고 규정하고 있음에도 피청구인이 주차문제 해결을 위한 관련부서 등과의 협의 등 최소한의 노력의 결과도 찾아 볼 수 없을 뿐만 아니라 단지 주차대수가 증가되는 부분만 문제 삼아 용도변경 신청을 거부하는 것은 공무원의 성실의무를 위반한 직무유기라 할 것이다.

나. 주차대수 산정 관련 법령 불부합 및 오류

피청구인은 청구인의 이 사건 시설물이 소재한 복합건축물내 생활숙박시설이 총 ○○○호실이므로 향후 오피스텔로 용도변경 시 ○호실 당 ○대 이상을 기준으로 추가 필요주차대수는 당초 시설면적 ○○○㎡당 1대 기준 주차대수를 뺀 ○○○대(○○○.○○대)를 추가 확보해야 한다고 하면서, 그 근거로 인천광역시 주차장 설치 및 관리 조례(이하 ‘인천시 조례’라 한다.)를 들고 있다. 이에 ‘인천시 조례’ [별표2]제5호에서 오피스텔의 설치기준은, [주택건설기준 등에 관

한 규정(이하 ‘대통령령’ 이라한다.) 제27조 제1항에서 정하는 바에 따라 산정된 주차대수(주차대수가 세대 당 1대에 미달하는 경우에는 세대 당 1대 이상)로 정하고 있는 바, 그 기준이 되는 대통령령 규정을 살펴 보건대, 제27조 제1항에서 주택 규모별 설치기준<표>을 달리 정하면서 주택의 전용면적의 합계를 기준으로 하여 표에서 정하는 면적당 대수의 비율로 산정한 주차대수 이상의 주차장을 설치하되, 세대당 주차대수가 1대 이상이 되도록 해야 한다고 규정하면서 괄호 안에 “세대당 전용면적이 60제곱미터 이하인 경우에는 0.7대 이상” 이 되도록 해야 한다고 병기하고 있다. 이와 관련하여 서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례(이하 ‘서울시 조례’ 라 한다.)는 주차대수가 세대 당 1대에 미달하는 경우에는 세대 당 1대 이상을 기준으로 하면서도 전용면적이 30제곱미터 이하인 경우에는 0.5대, 60제곱미터 이하인 경우에는 0.8대 이상으로 각각 분리 적용한 반면, ‘인천시 조례’는 이러한 구분 없이 획일적으로 세대 당 1대 이상으로만 규정하고 있다. 이는 ‘인천시 조례’가 설치기준으로 삼는 대통령령 규정의 내용과 도시 규모 및 교통여건에서 비교가 되지 않는 서울시 조례에 비추어 볼 때 상위법령에도 위배됨은 물론 대통령령과 서울시 보다 기준을 더 강화해야 할 합리성도 결여된 자치법규 미비로 밖에 볼 수 없고, 이러한 ‘인천시 조례’를 근거로 이 사건 처분에 이르는 피청구인의 판단은 명백한 하자로 위법 부당하다.

다. 피청구인 보완사항 요구의 부당성

피청구인은, 청구인의 용도변경 신청으로 법정주차대수가 증가하여 향후 다른 구분소유자가 법정주차대수 증가를 요하는 용도변경을 하려고 할 때 제한을 줄 수 있는 사항으로 집합건물 및 소유에 관한 법률 제16조에 따른 관리단집회결의서 보완을 요구하였다. 청구인은 건축법에 의한 용도변경을 신청한 것이고 이로 인해 건물내부에 추가로 주차장 공간을 확보 하는 등 공용부분의 직접적인 변경과는 무관한 일이며 현재 법정주차대수 대비 〇〇대가 여유가 있는 상태임에도, 피청구인은 앞으로 다른 구분 소유자가 신청할 것을 전제로 이를 연계하여 용도변경 신청을 거부하였다. 생활숙박시설 총 〇〇〇호실 중 〇〇〇호실이 숙박업

신고를 하고 영업 중에 있어, 피청구인의 주장이 정당화 되려면 앞으로 용도변경 신청을 몇 세대가 할 것이고 그로 인해 법정주차대수가 얼마만큼 늘어나 공용부분의 이익이 침해돼 구분소유자의 동의가 필요하다는 관련 자료를 피청구인이 먼저 제시하여야 할 것이다. 그러나 그런 검토도, 대안도 없이 현실적으로 이행이 어려운 보완요구는 부당한 처분으로 권한남용에 해당한다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

피청구인은 20〇〇. 〇〇. 〇〇. 청구인의 용도변경신고 신청 후 인천광역시 〇〇청 △△과와 부설주차장 적합여부에 대하여 협의를 진행하였고 생활형숙박시설을 오피스텔로 용도변경하고자 하는 경우 법정주차대수가 증가한다는 회신을 받은바, ‘인천시 조례’에 의하여 ‘이 사건 시설물’인 생활형숙박시설 시설면적 〇〇〇㎡당 1대에서 오피스텔로 용도변경 후 세대당 1대 이상으로 주차대수가 증가하게 되며 추가 부설주차장 설치 없이 용도변경이 가능하지만 향후 구분소유자들의 용도변경을 제한하게 된다. 즉, 〇〇동 〇〇〇〇-〇번지 생활형숙박시설 〇〇〇실을 오피스텔로 용도변경 할 경우 〇〇대 이상의 추가 주차장이 필요하며, 현재 계획주차장(〇〇〇대)이 법정주차장(〇〇〇대)보다 〇〇대가 많아 추가 부설주차장을 설치하지 아니할 경우 남은 〇〇대분의 일부 호실밖에 용도변경을 하지 못하게 된다. 만약 청구인의 용도변경신고가 수리 될 경우 일부 구분소유자들의 용도변경을 제한하게 되며 이러한 경우 선착순으로 용도변경을 할 수밖에 없어 향후 구분소유자들의 용도변경에 제한을 줄 수 있는 용도변경에 해당하므로 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제16조에 따른 집회결의 및 구분소유자의 동의를 요구하였으나, 청구인은 이러한 보완요청을 이행하지 아니하여 민법처리법 시행령 제25조에 따라 반려통보를 한 것이다.

4. 관계법령

건축법 제19조

집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제16조
민원처리에 관한 법률 제22조
민원처리에 관한 법률 시행령 제25조
인천광역시 주차장 설치 및 관리 조례 [별표2] 제5호

5. 인정사실

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 20〇〇. 〇〇. 〇〇.경 청구인은 ‘이 사건 시설물’ 건축물용도변경신청을 하였고 이에 피청구인은 인천광역시 〇〇청 △△과와 부설주차장 적합여부에 대하여 협의를 진행하였고 생활형숙박시설을 오피스텔로 용도변경 하고자 하는 경우 법정 주차대수가 증가한다는 회신을 받은 바 있다.(을 제3호 증)

나. 피청구인은 20〇〇. 〇〇. 〇〇.경 청구인에게 용도변경신고에 따른 보완사항을 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제16조에 따른 관리단집회결의 및 구분소유자의 동의를 요청하였다.(갑 제3호 증)

다. 청구인은 피청구인의 보완요청을 이행하지 아니하여 20〇〇. 〇〇. 〇〇.경 ‘이 사건 시설물’ 에 대한 건축물 용도변경신고서 반려 통보를 받은 바 있다.(갑 제1호 증)

6. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령 등의 내용

1) 인천광역시 주차장 설치 및 관리 조례 [별표2] 제3호와 제5호에 의하면, 부설 주차장의 설치대상시설물종류 및 설치기준과 관련하여 생활형숙박시설은 134㎡당 주차대수가 1대(2017. 9. 25. 개정전)이고 오피스텔은 세대 당 1대로 규정하고 있다.

2) 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제16조 제1항에 따르면, 현재는 주차장의 여유분이 있어서 별도로 주차장을 확보할 필요는 없지만 향후 다른 구분소유자가 법정주차대수 증가를 요하는 용도변경하려고 할 경우 제한을 줄 수 있는 경우에 해당하여 위 규정에 의하여 구분소유자 및 의결권의 각 과반수의 집회결의가 있어야 한다.

3) 민원처리법 시행령 제25조 제1항에 따르면, 행정기관의 장은 민원인이 제24조에 따른 기간 내에 민원문서를 보완하지 아니한 경우에는 그 이유를 분명히 밝혀 접수된 민원문서를 되돌려 보낼 수 있다.

나. 판단

1) 청구인은 대통령령인 [주택건설 등에 관한 규정]에서 세대당 주차대수가 1대 이상이 되도록 해야 한다고 규정하면서 괄호 안에 “세대당 전용면적이 60제곱미터 이하인 경우에는 0.7대 이상” 이 되도록 해야 한다고 병기하고 있으므로 ‘인천시 조례’ 는 이러한 구분 없이 획일적으로 세대당 1대 이상으로만 규정하고 있는 것은 상위법령에 위배됨은 물론 대통령령이나 서울시 기준보다 더 강화해야 할 합리성이 결여된 자치법규 미비로 위법부당하다고 주장하고 있으나 위 대통령령 제27조 제1항 제2호에 따르면 ‘소형 주택은 제1호에도 불구하고 세대당 주차대수가 0.6대(세대당 전용면적이 30제곱미터 미만인 경우에는 0.5대) 이상이 되도록 주차장을 설치해야 한다. 다만, 지역별 차량보유율 등을 고려하여 다음 각 목의 구분에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시·군 또는 자치구의 조례로 강화하거나 완화하여 정할 수 있다.’ 고 규정하여 그 요건을 강화한 ‘인천시 조례’ 는 위 규정에 의하여 적법한 조례라고 할 것이므로 청구인의 주장은 이유 없다.

2) 집합건물의 전유부분은 구분소유권의 대상으로 구분소유권자가 배타적으로 사용·수익할 수 있으므로 원칙적으로 그 용도를 변경하는 경우에 다른 구분소유자의 동의를 필요로 하지 아니한다. 그러나 전유부분의 용도변경으로 인하

여 법정주차대수가 증가하게 될 경우, 추가로 주차장 공간을 확보할 필요가 있는 경우가 있는가 하면, 현재는 여유분이 있어서 별도로 주차장을 확보할 필요는 없지만 향후 다른 구분소유자가 법정주차대수 증가를 요하는 용도변경을 하려고 할 때 제한을 줄 수 있는 경우도 있다. 이 사건의 사안과 같은 경우로서 ○○동 ○○○○-○번지 생활형숙박시설 ○○○실을 오피스텔로 용도변경 할 경우 ○○대 이상의 추가 주차장이 필요하며, 현재 계획주차장(○○○대)이 법정주차장(○○○대)보다 ○○대가 많아 현재 청구인이 ‘이 사건 시설물’ 인 두 개의 실에 대한 용도변경시에는 추가 부설주차장 설치를 요하지는 아니하지만, 나머지 생활형숙박시설 구분소유자들이 향후 오피스텔로 용도변경 신청하고자 할 경우 ○○대의 여유공간만으로는 용도변경신청을 할 수 없어 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제16조 제1항의 공용부분의 관리에 관한 사항을 결정하기 위한 사항에 해당하여 의결정족수에 대해서 규약에 정함이 없는 경우에는 구분소유자 및 의결권의 각 과반수의 집회결의가 있어야 할 것이다. 피청구인은 위 규정에 따라 20○○. ○○. ○○. 경 용도변경신고 신청에 따른 보완을 요구하였는바, 청구인은 이에 응하지 아니하였으므로 민원처리법 시행령 제25조에 따라 청구인의 신청을 반려 통보한 피청구인의 처분은 정당한 이유 있는 처분이라 할 것이다.

7. 결론

이상과 같이 청구인의 주장은 이유 없어 이 사건 청구를 기각하기로 하여 주문과 같이 재결한다.