

시민고충처리위원회(지방옴부즈만) 고충민원 처리사례

□ 민원 제목 : 쓰레기 불법투기 과태료 이의 신청

□ 피신청인 등의 주장

- 모텔 운영 중 외국인 일용근로자가 청소에 익숙하지 못해 아직 청소가 끝나지 않은 상태로 비닐봉지에 담은 쓰레기 봉지를 주차장 출입구 앞에 내다 놓았으며
- 잠시 뒤 본인이 내다 놓은 쓰레기를 중간 정리하려고 나갔다 마침 손님이 와서 작업을 못하였고, 다시 정리하려고 나가던 때 단속에 걸려 너무 억울하니 선처해 주기 바람

□ 사실관계

□ 쓰레기 배출 및 단속 경위

- '▽▽.▽.▽. 18:28 외국인 일용근로자 쓰레기 배출
 - ☆☆☆인력 청소인력 배치 ['20.2.3. ~ 2.4.(2일)]
- '▽▽.▽.▽. 18:41 배출쓰레기 정리 차 나온 관리자가 단체손님 호출로 호텔로 바로 돌아감
 - ◇◇◇ 주관 '20년 시험업무 종사자 교육 참석을 위해 □□ 50명 숙박 ['▽▽.▽.▽.~▽.▽.(▽일)]
- '▽▽.▽.▽. 19:25 쓰레기 불법투기 단속차량 도착
- '▽▽.▽.▽. 19:26 쓰레기봉지를 회수하던 중 단속반원에게 빼앗김
- '▽▽.▽.▽. 19:26 이후 비닐봉지에서 해당 모텔 수건띠로 투기자 확인

□ 과태료 부과 및 이의신청

- '▽▽.▽.▽. 쓰레기 불법투기 과태료 부과(3. 10한)
- '▽▽.▽.▽. 쓰레기 불법투기 과태료 납부
- '▽▽.▽.▽. 쓰레기 불법투기 과태료 이의신청(대리신청인 → 옴부즈만)
- '▽▽.▽.▽. 환경부 질의회신

□ 판단 및 결론

- 『폐기물관리법』 제1조는 “폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다” 라고 규정하고 있으며
- 『폐기물관리법』 제2조는 생활폐기물은 사업장폐기물 외의 폐기물이고, 같은 법 시행령 제2조제7호는 1일 평균 300kg미만 배출사업장의 폐기물을 생활폐기물로 간주하고 있음
- 환경부 질의회신에서는 시행령 제38조의4 [별표 8] 2호 가목1)마)의 “사업활동과정에서 발생하는 생활폐기물을 버린 경우”란 호텔업, 편의점, 음식점 등의 생활폐기물을 포함한다 라고 하고 있으며,
- 시행령 제38조의4 [별표8] 1호 일반기준의 <다2), 3)>에는 위반행위자의 사소한 부주의나 오류 등 과실로 인한 경우와 위반행위자가 위반행위를 바로 정정하거나 시정하여 해소한 경우에는 과태료 금액의 2분의1의 범위에서 그 금액을 감경할 수 있도록 규정하고 있음
- 『질서행위위반규제법』 제14조는 행정청은 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과와 행위 이후의 당사자의 태도와 정황 그리고 행위자의 연령·재산상태·환경 등을 고려하여 과태료를 정하고,
- 제16조는 “당사자의 제출의견에 상당한 이유가 있는 경우에는 과태료를 부과하지 아니하거나 통지한 내용을 변경할 수 있다” 라고 규정하고 있음
- 『폐기물관리법』은 폐기물의 발생억제와 환경보전에 그 목적이 있고, 시행령 제38조의4 [별표8] 1호 일반기준은 위반행위에 대해 처벌보다는 계도 또는 예방에 단속의 중점을 두고 있다고 할 수 있으며
- 『질서행위위반규제법』 제14조는 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과와 행위 이후의 당사자의 태도와 정황 그리고 행위자의 연령·재산상태·환경 등을 고려하여 과태료를 정하도록 하고 있어 행정청의 종합적이고 신중한 부과를 요구하고 있음

- 일용근로자가 쓰레기를 버리는 모습과 쓰레기봉지 정리 차 관리자가 나갔다 들어오는 모습, 단속반 도착과 쓰레기봉투를 회수하기 위해 나가는 모습, 단속반과의 작은 다툼으로 봉투가 찢어져 쓰레기가 바닥에 흩어진 모습 등의 CCTV 기록 자료와 '20. 1. 30. ~ 2. 4. 기간 중 CCTV 기록상에 나타난 쓰레기 관리 상태와 일용근로자 근무사실확인서, 단체손님 입실기록 등에 비추어 볼 때 민원인이 상습적이고 악의적 투기자라고 인정하기 어려우며,
- '▽▽. ▽월 이후 영업을 시작한 이래 쓰레기 불법투기행위로 적발된 사례가 없는 성실한 관리자라는 점, 본인 스스로 종업원의 잘못된 배출 쓰레기를 회수하기 위해 행동한 점, 코로나19로 인해 소상공인들을 비롯한 전국민의 어려움에 처한 현실 등에 비추어 볼 때
- 『폐기물관리법』 시행령 제38조의4 [별표8]와 『질서행위위반규제법』제14조의 규정을 고려하지 않고 법에 규정된 대로 과태료를 부과하는 행위는 행정청의 권한을 지나치게 행사한 경우라 아니할 수 없음
- 따라서 시행령 제38조의4 [별표8] 1호 일반기준에 규정된 “사소한 부주의나 오류 등 과실로 인한 경우”와 “위반행위를 바로 정정하거나 시정하여 해소한 경우” 등에 해당된다고 할 수 있으므로 과태료 금액의 2분의 1의 범위 내에서 감경해 줄 것을 권고함

□ 민원 제목 : 인근 부설주차장 설치 허가 요청

□ 피신청인 등의 주장

- ▽ ▽ ▽ 연습장 인근 부설주차장을 확보하기 위해 ☆☆동 ○○2-○(약 54평)를 매입하였으나, 지구단위 지역이라는 명분으로 몇 개월째 지연되고 있어 막대한 재산 피해를 보고 있으니 빠른 민원 처리 요망

□ 사실관계

- 건축물 표시 변경 신청 [○○ → ☆☆시] '▽ ▽. ▽. ▽.
- 건축물 표시 변경 신청에 따른 서류 보완요구 '▽ ▽. ▽. ▽.
- 부설주차장 설치계획서 등
- 건축물 표시 변경 신청에 따른 처리기간 연장 '▽ ▽. ▽. ▽.
- 부설주차장 용도변경 신청에 따른 복합민원 협의 (허가민원과 → 도시계획과) '▽ ▽. ▽. ▽.
- 지구단위계획상 단독주택용지로 계획 유지가 원칙임
- 불가피한 관련 계획의 변경은 주민의견 청취, 도시계획 공동위원회 심의 등 절차를 거쳐 결정
- 시민옴부즈만 고충민원 신청 '▽ ▽. ▽. ▽.

□ 판단 및 결론

- 『건축법』 제19조에 의하면 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하려는 자는 허가를 받거나 신고를 하도록 하되 같은 시설군(영업시설군) 안에서 용도를 변경하는 경우는 건축물대장 기재 내용의 변경을 신청하도록 함
- 같은법 제22조제3항은 사용승인서를 교부받기 전에 공사가 완료된 부분이 건폐율, 용적율 등 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합한 경우로서 기간을 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 임시 사용승인을 할 수 있도록 규정하고 있으나 국토교통부령으로 위임한 사항을 규정한 하위법령이 없는 상태임

- 국토교통부에서 발행한 건축법 해설(258~259쪽)에 의하면 임시사용승인을 해서는 안되는 경우로 건폐율, 용적율 등 24가지의 기준을 적시하고, 기간을 2년 이내로 제한하고 있음
- 『주차장법』 제19조에 따르면 지구단위계획구역 및 지방자치단체의 조례로 정하는 관리지역에서 ▽ ▽ 연습장을 설치하려는 자는 부설주차장을 설치하여야 하고, 같은법 제19조의4는 부설주차장의 용도변경을 금지하고 있으며 이를 위반할 경우 원상회복을 대집행하거나 위반건축물로 관리하도록 규정하고 있음
- 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제54조는 지구단위계획 구역에서 건축물을 건축 또는 용도변경 등을 하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 하고, 「여수시 도시계획조례」 제5조와 제44조의2는 지구단위계획구역의 지정·변경 등에 관한 도시관리계획의 결정을 위해 주민의견 청취와 ☆☆시 도시계획 공동위원회의 심의 또는 자문을 받도록 규정하고 있음
- 또한 택지개발업무처리지침 제36조는 준공된 택지개발사업지구는 도시의 기능을 극대화하고 도시의 건전한 발전을 도모할 수 있도록 준공일로부터 5년간은 준공당시 수립된 지구단위계획을 유지하도록 규정하고 있으며,
- ☆☆·◎◎지구단위계획 시행지침 제9조는 단독주택용지의 경우 지정용도 이외는 사용할 수 없도록 규정하고 있음
- 민원인이 시설한 ▽ ▽ 연습장은 코로나19 등 어려운 여건 속에서 ▽ 억원 이상의 막대한 자금이 투자되었고, 개장이 5개월 이상 지연되고 있으며, 언제 개장하게 될지 모르는 불투명한 상황으로서 하루 빨리 개장을 못할 경우 막대한 금전적 손실과 함께 경제적 파산이 우려되고
- 민원인의 경우는 건축법 제19조 제3항에 의한 같은 시설군(영업시설군 : 판매시설→운동시설) 안에서 용도를 변경하는 경우로서 사실상 용도변경 허가나 신고에 준하여 적용해야 할 것으로 인정됨
- 『건축법』 제22조제2항은 용도변경된 건축물을 사용하기 위해서는 사용승인을 받아야 가능하고 제3항은 예외적으로 임시사용승인을 규정하면서 그 기준을 국토교통부령으로 정하도록 하였으나 국토교통부령으로 위임한

하위법령은 없으며, 국토교통부에서 발행한 건축법 해설에 임시사용승인을 해서는 안되는 24가지의 기준을 적시하였으나 주차장과 관련된 규정은 없음

- 따라서 『건축법』 제22조제3항을 준용하여 임시사용승인을 통해 민원인의 경제활동이 가능하도록 하되 임시사용기간 내에 부설주차장을 확보하도록 하고, 불이행시에는 『주차장법』 제19조의4 규정에 따라 위반건축물 등으로 관리·조치하는 것이 타당할 것으로 인정되므로 우선 임시사용승인을 해줄 것을 권고하고,
- 민원인이 인근 부설주차장으로 사용하고자 하는 토지는 ☆☆·◎◎지구단위계획구역에 속하는 단독주택용지로 지정용도 외 다른 용도로의 사용이 엄격히 제한된 토지이며, 상업시설용지에만 주차장 입지가 가능함
- 다만 ☆☆·◎◎지구는 일방통행과 공영주차장 증설, 1개 차선 노상주차장 활용 등을 통해서도 주차전쟁이라고 할 정도로 교통·주차난이 심각한 상태인 점,
- 택지개발업무지침 제36조가 준공일로부터 5년간은 준공 당시 수립된 지구단위계획을 유지해야 한다는 규정이 도시 기능의 무분별한 난립을 방지하면서도 한편으로는 도시 기능이 변화에 능동적으로 대응하도록 한 규정이라고 볼 수 있는 점,
- ☆☆·◎◎지구단위계획구역 또한 25년 전에 지정·준공된 구역이고 현재는 도시의 변화 속도를 따라잡지 못하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 ‘지정용도 외 변경 불허’를 현실에 맞게 탄력적 조정이 요구되고 있으므로 도시기능의 변화속도에 상응하는 지구단위계획의 변경 등을 통해 행정의 융통성을 발휘해 줄 것을 의견제시함.