

국민주택입주권부여신청거부처분취소

[대법원 2007. 11. 29. 선고 2006두8495 판결]

【판시사항】

[1] 도시계획사업으로 인하여 철거되는 주택의 소유자에게 국민주택 등을 특별공급함에 있어 실질에 있어 다세대주택과 유사한 다가구주택 소유자들에게 국민주택 특별분양권을 부여하지 않은 처분은 재량권의 범위를 벗어난 것으로서 위법하다고 한 사례

[2] ‘서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙’의 법적 성격(=사무처리준칙)

【판결요지】

[1] ‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호 (다)목이 ‘도시계획사업으로 인하여 철거되는 주택의 소유자’에게 국민주택 등을 특별공급할 수 있다는 취지로 규정하면서 다가구주택을 일반적인 단독주택과 동일하게 취급하도록 규정하고 있지는 않은 점, 당해 다가구주택은 설계 및 건축 단계에서부터 6세대가 독립적으로 생활할 수 있도록 물리적으로 구획되어 있고 매매도 각 세대별로 이루어졌으며 제세공과금도 각 세대별로 부과되었다는 것이므로, 그 실질은 다세대주택과 유사한 공동주택으로 볼 여지가 많은 점, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에서 정한 이주대책은 이주자들에 대하여 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도이므로, 등기의 형식만을 근거로 다가구주택과 다세대주택의 소유자들 사이에 국민주택 등의 특별공급과 관련하여 차이를 두는 것은 합리적인 차별로 보기 어려운 점 등에 비추어 보면, 실질에 있어 다세대주택과 같은 다가구주택 소유자들 각자에게 국민주택 특별분양권의 부여 신청을 거부한 처분은 재량권의 범위를 벗어난 것으로서 위법하다고 본 사례.

[2] ‘서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙’은 ‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호 (다)목에서 규정하고 있는 ‘도시계획사업으로 철거되는 주택의 소유자’에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 서울특별시 내부의 사무처리준칙에 해당하는 것으로서 위 규정의 해석·적용과 관련하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 있는 것으로 볼 수 없다.

【참조조문】

[1]
주택공급에 관한 규칙 제19조 제1항 제3호 (다)목,
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조 제1항,
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령 제40조 제2항

[2]
주택공급에 관한 규칙 제19조 제1항 제3호 (다)목

【참조판례】

[2]
대법원 1997. 3. 14. 선고 96누19079 판결(공1997상, 1143)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

서울특별시 은평구청장 (소송대리인 변호사 서용은)

【피고 보조참가인】

서울특별시장

【원심판결】

서울고법 2006. 4. 28. 선고 2005누17685 판결

【주 문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고가 부담한다.

【이 유】

상고이유를 본다.

주택법의 위임을 받아 제정된 ‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호 (다)목은 ‘도시계획사업으로 철거되는 주택의 소유자’에게 국민주택 등을 특별공급할 수 있다는 취지로 규정하고 있다. 한편, ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령’ 제40조 제2항단서는 ‘사업시행자가 택지개발촉진법 또는 주택법 등 관계 법령에 의하여 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급한 경우(사업시행자의 알선에 의하여 공급한 경우를 포함한다)에는 이주대책을 수립·실시한 것으로 본다’고 규정하고 있으므로, 위와 같은 국민주택 등의 특별공급은 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’(이하 ‘공익사업법’이라고 한다) 제78조 제1항에서 정한 이주대책에 갈음하는 성질을 가진다.

이 사건에서 은평구 청사 별관을 신축하는 도시계획사업이 시행되어 그 사업구역 내에 위치한 이 사건 다가구주택이 철거되게 된 사실, 이에 이 사건 다가구주택의 소유자들인 원고들이 2005년 2월경 피고에게, 이 사건 다가구주택은 원고들 외 3인의 공동소유로 등기되어 있으나, 그 실질은 구분소유로 등기가 되어 있는 다세대주택과 다름이 없으므로 원고들 각자에게 국민주택 특별분양권을 부여해 달라는 취지의 신청을 한 사실, 이에 대하여 피고가 2005. 5. 25. 원고들은 다세대주택과는 달리 공동주택의 특정 호실을 각자 소유하는 것이 아니고 다가구용 단독주택을 공동소유하는 경우에 해당하므로 원고들 각자에게 국민주택 특별분양권을 부여할 수 없다는 이 사건 거부처분을 한 사실은 원심이 적법하게 확정한 바와 같은데, 피고의 이 사건 거부처분은 다음과 같은 이유에서 적법한 것으로 보기 어렵다.

즉, ‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호 (다)목이 ‘도시계획사업으로 인하여 철거되는 주택의 소유자’에게 국민주택 등을 특별공급할 수 있다는 취지로 규정하면서 다가구주택을 일반적인 단독주택과 동일하게 취급하도록 규정하고 있지는 않은 점, 원심의 인정사실에 의하면 이 사건 다가구주택은 설계 및 건축 단계에서부터 6세대가 독립적으로 생활할 수 있도록 물리적으로 구획되어 있고, 매매도 각 세대별로 이루어졌으며, 제세공과금도 각 세대별로 부과되었다는 것이므로 그 실질은 다세대주택과 유사한 공동주택으로 볼 여지가 많은 점, 공익사업법에서 정한 이주대책은 이주자들에 대하여 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 이른바 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도이므로, 등기의 형식만을 근거로 다가구주택과 다세대주택의 소유자들 사이에 국민주택 등의 특별

공급과 관련하여 차이를 두는 것은 합리적인 차별로 보기 어려운 점 등에 비추어 보면, 피고의 이 사건 거부처분은 피고가 가지는 재량권의 범위를 벗어난 것으로서 적법한 것으로 보기 어렵다.

피고는 이 사건 처분의 근거로 [‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호](#) 및 [제4호](#)의 규정에 근거하여 제정된 ‘서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙’(이하 ‘서울특별시 특별공급규칙’이라고 한다. 원심은 그 형식을 조례로 인정하고 있고, 피고도 이를 전제로 주장하고 있으나, 이는 조례가 아니고 규칙이다) 제5조 제2항 제2호, 제4항을 내세우고 있으나, 이는 앞서 본 ‘주택공급에 관한 규칙’ 제19조 제1항 제3호 (다)목에서 규정하고 있는 ‘도시계획사업으로 철거되는 주택의 소유자’에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 서울특별시 내부의 사무처리준칙에 해당하는 것으로서 위 규정의 해석·적용과 관련하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 있는 것으로 볼 수 없다.

상고이유에서 들고 있는 대법원판결은 이 사건과는 사안을 달리하는 것으로서 이 사건에 그대로 적용할 수 없는 것이다.

원심의 이유 설시에 일부 부적절한 부분이 있기는 하나, 피고는 이 사건 다가구주택 중 원심 판시 각 세대를 독립적으로 소유하고 있는 원고들에게도 개별적으로 국민주택을 특별공급하여야 하므로 이 사건 거부처분은 위법하다고 판단한 결론은 정당하다. 원심판결에는 상고이유로 주장하는 바와 같은 서울특별시 공급규칙의 효력에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자인 피고가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.