

국민주택입주권부여신청거부처분취소

[서울행법 2005. 7. 6. 선고 2005구합7525 판결 : 항소]

【판시사항】

- [1] 사업시행자가 [공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조 제1항](#) 등에 근거한 국민주택 특별분양 신청을 거부한 행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 한 사례
- [2] [공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조 제1항](#)에 정한 이주대책의 대상이 되는 '주거용 건축물'의 판단 기준
- [3] 철거민에 대한 국민주택의 특별공급에 관한 규정인 서울특별시철거민등에대한국민주택특별공급규칙의 법적 성질

【판결요지】

- [1] 사업시행자가 도시계획사업시행을 위하여 주택 등을 제공한 자에 대한 [공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조 제1항](#)의 이주대책을 세우는 경우에 위 이주대책은 당해 도시계획사업에 협조한 자에게 국민주택 특별공급의 기회를 요구할 수 있는 법적인 이익을 부여하고 있는 것이라고 할 것이므로, 도시계획사업으로 인하여 철거되는 주택의 구분소유적 공유자들이 위 규정 등에 근거하여 국민주택의 특별분양을 신청함에 대하여 사업시행자가 이를 거부하는 행위는 비록 민원회신이라는 형식을 통하여 하였더라도 행정소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 한 사례.
- [2] [공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조 제1항](#)의 입법 취지는 공익사업의 시행으로 인하여 필요한 토지 등을 제공함으로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자에게 적어도 종전 주거환경에 상응하는 주거생활을 누릴 수 있도록 하는 이주대책을 실시하도록 함에 있는바, 이러한 입법 취지에 비추어 볼 때, 이주대책 관련 법규에 특별히 다른 규정이 없는 한 등기가 어떤 형식으로 되어 있는지 여부와 관계없이 사회적으로 독립한 소유권의 객체로 인정될 수 있고 물리적 구조 등이 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있도록 되어 있는 건물이 공익사업의 시행을 위하여 제공되었다면 제공자들에게 개별적으로 독립된 주거시설이 공급되는 이주대책 등이 세워져야만 한다.
- [3] 서울특별시철거민등에대한국민주택특별공급규칙은 국민주택 특별공급에 관한 서울특별시(자치구 포함)의 내부적인 기준과 절차를 규정한 행정지침으로 서울특별시 내부에 있어서의 사무처리준칙에 불과하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 것이 아니다.

【참조조문】

- [1][공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조 제1항](#),[주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제3호](#) (다)[목](#),[행정소송법 제2조](#)
- [2][공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제78조 제1항](#)
- [3][주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제3호](#),[서울특별시철거민등에대한국민주택특별공급규칙 제5조 제1항](#),[제4항](#)

【전문】

【원 고】

원고 1 외 3인 (소송대리인 변호사 조찬만 외 1인)

【피 고】

서울특별시 은평구청장 (소송대리인 변호사 서용은)

【피고 보조참가인】

서울특별시

【변론종결】

2005. 6. 29.

【주 문】

1. 피고가 2005. 2. 25. 원고들에 대하여 한 국민주택 특별공급신청 거부처분을 취소한다.
2. 소송비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인의, 그 나머지 부분은 피고의 각 부담으로 한다.

【청구취지】

주문과 같다.

【이 유】

1. 처분의 경위

가. 원고 1, 원고 3, 원고 4는 서울 은평구 (주소 생략) 지상 벽돌조 평슬래브지붕 2층 주택 1층 96.34㎡, 2층 96.34㎡, 지층 47.50㎡(이하 '이 사건 주택'이라 한다)에 관하여 각 240.18분의 48.17 지분을, 원고 2는 240.18분의 23.75지분을 각 소유하고 있다.

나. 피고는 2004. 8. 30. 은평구 고시 제2004-89호로 이 사건 주택이 포함된 서울 은평구 (주소 생략) 일대에 구청사 별관을 신축하는 도시계획사업(공공청사, 이하 '이 사건 도시계획사업'이라 한다)에 관한 도시계획사업실시계획인가를 고시하였다.

다. 피고는 2005. 2.경부터 2005. 3.경 사이에 이 사건 도시계획사업으로 인하여 철거되는 원고들을 제외한 주택의 소유자들에게 [공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률\(이하 '공익사업법'이라 한다\) 제78조 제1항](#)에 규정한 이주대책의 일환으로 [주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제3호](#), 서울특별시철거민등에대한국민주택특별공급규칙(이하 '서울특별시공급규칙'이라 한다)에 의거 국민주택 특별공급신청을 하도록 개별적으로 통보하였다.

라. 원고들은 2005. 2.경 피고에게, 이 사건 주택은 원고들 외 3인의 공동소유로登記되어 있으나 실제 각자 특정 부분을 소유하는 구분소유적 공유관계에 있어 그 실질은 다세대 주택과 다름이 없으므로 원고들 각자에게 국민주택 특별분양권을 부여해 달라는 취지의 신청서를 제출하였다.

마. 이에 대하여 피고는 2005. 2. 25. 원고들에게, 이 사건 도시계획사업으로 철거되는 주택 소유자들에 대하여 서울특별시공급규칙에 의거 국민주택을 특별공급하고 있으나, [서울특별시공급규칙 제5조 제4항](#)에 의하면 다수가 단독주택을 공동소유한 경우에는 공동소유자가 지정한 대표자 1인 또는 공동명의로 국민주택을 특별공

급할 수 있도록 규정되어 있고, 원고들은 공동주택의 특정 호실을 각자 소유하는 것이 아니고 단독주택을 공동소유하는 경우에 해당하므로, 단독주택의 공동소유자인 원고들 각자에게 국민주택 특별분양권을 부여할 수 없다는 취지의 회신을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

[인정 근거] 갑 제1호증, 갑 제2호증, 갑 제6호증의 1, 을 제1호증, 을 제9호증의 1 내지 3의 각 기재, 변론 전체의 취지.

2. 본안전 항변

피고는, 이 사건 주택에 대한 수용재결이 이루어지면 수용개시일 이후에 관련 법규에 따라 국민주택 특별공급 대상 여부를 확인한 후 원고들에게 통보하게 될 것이므로, 이 사건 처분은 민원사항에 대하여 민원인에게 의견을 회신한 것일 뿐 항고소송의 대상인 행정처분이 아니라고 주장한다.

살피건대, [공익사업법 제78조 제1항](#), [공익사업법시행령 제40조 제2항](#), [주택법 제38조](#), [주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제3호 \(다\)목](#)의 각 규정에 의하면, 도시계획사업시행을 위하여 주택 등을 제공한 자에 대한 [공익사업법 제78조 제1항](#)의 이주대책을 세우는 경우 위 이주대책은 당해 도시계획사업에 협조한 자에게 특별공급의 기회를 요구할 수 있는 법적인 이익을 부여하고 있는 것이라고 할 것이므로 그들에게는 특별공급신청권이 인정된다 할 것인바([대법원 1999. 8. 20. 선고 98두17043 판결](#) 등 참조), 이 사건의 경우에 있어서, 원고들이 위 조항들을 근거로 특별분양을 신청함에 대하여 사업시행자인 피고가 이를 거부하는 행위는 비록 민원회신이라는 형식을 통하여 하였더라도 행정소송의 대상이 되는 공법상의 거부처분에 해당한다고 봄이 상당하다 할 것이다. 따라서 피고의 위 주장은 이유 없다.

3. 이 사건 처분의 위법 여부

가. 원고들의 주장 요지

이 사건 주택과 같이 등기부상 다가구 주택이라도 건물이 설계 및 건축 단계에서부터 2세대 이상이 살 수 있도록 물리적으로 구획되어 있고 각 세대 단위마다 독립하여 방실과 생활시설이 설치되어 있어 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있다면 그 실질에 있어 다세대 주택과 다르지 않다 할 것이므로, 그와 같은 경우 공익사업의 시행을 위하여 주거용 건축물을 제공한 자에 대한 주거생활을 보호하고자 하는 [공익사업법 제78조 제1항](#)의 입법 취지에 비추어 국민주택 특별분양권을 부여하여야 한다.

나. 관련 법령

별지 관련 법령 기재와 같다.

다. 인정 사실

(1) 이 사건 주택은 1989. 11. 4. 신축될 당시 지층 2세대, 지상 1층 2세대, 지상 2층 2세대 등 모두 6세대가 각 독립적으로 주거를 영위할 수 있도록 설계 및 건축되었고, 매매도 각 세대별로 이루어졌으나 등기부상은 지분매각 형식으로 등록되었으며, 제세공과금 또한 각 세대별로 부과되었다.

(2) 원고 3은 1990. 1. 24. 이 사건 주택 중 지상 1층 102호를, 원고 1은 1994. 11. 1. 지상 2층 201호를, 원고 2는 1996. 7. 6. 지층 202호를, 원고 4는 지상 2층 202호를 각 매입하여 지분등기를 경료하고 이 사건 도시계획사업실시계획인가 당시까지 독립적으로 거주하여 왔다.

[인정 근거] 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑 제6호증의 1, 2, 갑 제7호증, 갑 제9호증, 갑 제10호증의 1 내지 34, 갑 제11호증의 1 내지 3, 갑 제12호증의 1 내지 6, 갑 제14호증의 1 내지 4, 갑 제15호증의 1, 2의 각 기재 또는 영상, 변론 전체의 취지.

라. 판 단

살피건대, [공익사업법 제78조 제1항](#)의 입법 취지는 공익사업의 시행으로 인하여 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자에게 적어도 종전 주거환경에 상응하는 주거생활을 누릴 수 있도록 하는 이주대책을 실시하도록 함에 있는바, 이러한 입법 취지에 비추어 볼 때, 이주대책 관련 법규에 특별히 다른 규정이 없는 한 등기가 어떤 형식으로 되어 있는지 여부와 관계없이 사회적으로 독립한 소유권의 객체로 인정될 수 있고 물리적 구조 등이 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있도록 되어 있는 건물이 공익사업의 시행을 위하여 제공되었다면 제공자들에게 개별적으로 독립된 주거시설이 공급되는 이주대책 등이 세워져야만 할 것이고, 만약 [주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제3호 \(다\)목](#)에 의하여 국민주택이 특별공급되는 경우라면 역시 주택 제공자에게 개별적으로 국민주택 특별공급신청권이 부여되어야만 할 것이다.

이 사건의 경우, 앞에서 본 바와 같이, 이 사건 주택은 하나의 건물로서 등기가 마쳐져 있으나 실제 현황에 있어서는 6개의 독립된 주택으로 구분되어 있고, 구조상으로는 이용상으로는 독립성을 갖추고 있어 각 소유권의 객체가 될 수 있으며, 원고들이 각 소유 부분에 관한 실질적인 처분권을 갖고 있으므로, 원고들이 개별적으로 이 사건 이주대책에 따른 국민주택 특별공급신청을 할 수 있다 할 것이다.

이에 대하여 피고는, [주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제3호 및 제4호](#)의 규정에 근거하여 서울특별시가 조례로 규정한 [서울특별시공급규칙 제5조 제4항](#)에 "사업 또는 재해로 인하여 철거되는 하나의 건물을 수인이 공동소유한 경우에는 공동소유자가 지정한 대표자 1인 또는 공동명의로 국민주택 등을 특별공급할 수 있다."라고 규정되어 있고, [같은 조 제2항 제2호](#)에 '도시계획사업 등의 시행을 위한 공람공고일 이후에 비주거용 건축물을 주거용으로 변경한 자 또는 다가구 주택을 다세대 주택으로 변경한 이후 신규로 건축물의 소유권을 취득한 자'는 공급대상자에서 제외하도록 규정되어 있으며, 주택법에서 다가구 주택과 다세대 주택을 준별하고 있는 것에 비추어, 이 사건 주택과 같이 부동산등기부상 수인이 공동소유로 등록되어 있는 다가구 주택의 경우에는 대표자 1인 또는 공동명의로 국민주택을 특별공급할 수밖에 없고, 그렇지 않을 경우 다른 다가구 주택 소유자들과 형평에 맞지 않는다고 주장한다.

살피건대, 위 공급지침은 국민주택 특별공급에 관한 서울특별시(자치구 포함)의 내부적인 기준과 절차를 규정한 행정지침으로 서울특별시 내부에 있어서의 사무처리준칙에 불과하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 것은 아닐 뿐만 아니라, 가사 그렇지 않다 하더라도 위 공급지침이 규정하고 있는 '수인이 공동소유'하고 있는 건물에 이 사건 주택과 같이 독립한 소유권의 객체가 될 수 있고 물리적 구조 등이 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있도록 되어 있는 건물까지 포함되는 것으로 해석하는 한 이는 그 위임규정인 주택공급에관한규칙에 반하여 무효라고 할 것인바, 원고들이 주택공급에관한규칙 소정의 특별공급대상자에 해당하는 이상 다가구 주택 소유자라는 이유만으로 국민주택 특별공급대상에서 제외할 수는 없다 할 것이다. 따라서 피고의 위 주장은 이유 없다.

4. 결 론

그렇다면 원고들의 이 사건 청구는 이유 있어 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.