

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2012두20304 임대주택분양전환승인처분취소

원고, 상고인



원고, 피상고인



피고, 피상고인 겸 상고인



피고보조참가인, 피상고인 겸 상고인



피고보조참가인, 피상고인



피고보조참가인



원 심 판 결

광주고등법원 2012. 8. 9. 선고 2011누2025 판결

판 결 선 고

2015. 3. 26.

주 문

원심판결 중 원고 5, 원고 6, 원고 9, 원고 15, 원고 17, 원고 20, 원고 47, 원고 52, 원고 58, 원고 61, 원고 62, 원고 66, 원고 73, 원고 75에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 광주고등법원에 환송한다.

나머지 원고들의 상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 나머지 원고들의 상고로 인한 부분은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 같은 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간 경과 후에 제출한 원고들의 준비서면과 상고이유보충서, 피고보조참가인들의 준비서면과 각 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 피고의 상고이유에 관하여

가. 구 임대주택법(2011. 8. 4. 법률 제11021호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제21조에 의하면 임대사업자가 임대무기간이 지난 후 주택법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 주택 중 주택법 제60조에 따라 국민주택기금의 자금을 지원받아 건설하거나 공공사업으로 조성된 택지에 건설하는 임대주택을 분양전환하는 경우에는 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 임차인에게 우선 분양전환하여야 하고(제1항), 위 건설임대주택을 분양전환하고자 하는 임대사업자는 국토해양부령으로 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장(이하 '시장 등'이라 한다)에게 분양전환승인을 신청하

여야 하며(제3항), 시장 등은 그 신청을 받은 경우 30일 이내에 승인을 하되 대통령령으로 정하는 분양전환가격으로 승인하여야 하고(제4항), 임대사업자가 분양전환승인을 받은 이후에도 임차인이 6개월 이상 분양전환에 응하지 아니하는 경우에는 임대사업자는 해당 임대주택을 제3자에게 매각할 수 있다(제7항).

그리고 구 임대주택법 제21조 제3항의 위임에 따라 임대주택법 시행규칙(이하 '시행규칙'이라 한다) 제13조 제1항은 분양전환승인을 신청하려는 자는 별지 제13호 서식의 신청서에 '분양받기를 희망하지 아니하는 임차인 명단', '분양포기확인서 등 분양받기를 희망하지 아니한다는 사실을 증명하는 서류' 등을 첨부하여 시장 등에 제출하도록 규정하고 있고, 위 신청서 서식에는 공급대상을 우선 공급 세대수와 일반 공급 세대수로 나누어 기재하도록 하고 있다.

이와 같은 임대주택 분양전환승인 및 우선분양전환에 관한 규정의 형식과 내용에 더하여, ① 임대주택법은 시장 등이 임대주택의 분양전환을 승인할 때 임차인에게 우선분양전환하여야 할 임대주택과 제3자에게 매각할 수 있는 임대주택을 구분하여 승인하도록 규정하고 있지 아니하고, 분양전환승인 신청서 서식에도 우선 공급 세대수와 일반 공급 세대수만 기재하도록 하고 있을 뿐 분양전환 세대별로 임차인에 대한 우선공급 여부까지 기재하도록 하고 있지는 아니한 점, ② 시행규칙 제13조 제1항이 분양전환승인 신청서에 첨부하도록 규정한 서류들만으로는 분양전환승인 신청 세대의 우선분양전환권 존재 여부까지 심사할 자료로 충분하지 아니한 점, ③ 더욱이 임대주택법 제21조 제7항에 따르면 우선분양전환권을 보유한 임차인은 분양전환승인 이후 6개월까지 분양전환에 응할지 여부의 선택권을 가진다고 볼 수 있는데, 시행규칙이 분양전환승인 신청서의 첨부서류로서 '분양받기를 희망하지 아니하는 임차인 명단', '분양포기확

인서 등 분양받기를 희망하지 아니한다는 사실을 증명하는 서류' 등을 규정하였다고 하여, 임차인이 분양전환승인 신청 전에 미리 우선분양전환권을 포기할 수 있고 이에 따라 우선분양전환권의 보유 여부가 확정된다고 볼 수는 없는 점, ④ 따라서 분양전환 승인 신청서에 기재하는 우선 공급 세대수와 일반 공급 세대수는 잠정적인 것에 불과하고 시행규칙이 분양전환승인 신청서에 위 서류를 첨부하도록 규정한 것은 승인의 대상이 되는 분양전환사업의 전체적인 현황을 파악하려는 행정청의 업무편의를 위한 것으로 볼 수 있는 점 등을 종합적으로 고려하면, 임대주택법 제21조의 분양전환승인은 임대주택이 임대유기기간의 경과 등으로 분양전환의 요건을 충족하는지 여부 및 신청서에 기재된 분양전환가격이 법령의 규정에 따라 적법하게 산정된 것인지 여부를 심사하여 승인하는 것에 그칠 뿐이고, 해당 임대주택에 관하여 우선분양전환권 있는 임차인의 존재 여부 또는 임차인의 우선분양전환권 포기 여부를 심사하여 해당 임대주택을 임차인에게 우선 분양전환할 것인지 아니면 제3자에게 매각할 것인지까지 승인하는 것은 아니라고 할 것이다.

따라서 어느 임차인이 분양전환승인 신청서의 첨부서류인 '분양받기를 희망하지 아니하는 임차인 명단'에 포함되고 해당 임대주택이 일반 공급 세대수에 분류되어 분양전환승인이 이루어졌다 하더라도, 그 임차인이 임대주택법 제21조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 우선분양전환권을 보유한 자라면 분양전환승인 이후 6개월 이상 분양전환에 응하지 아니하여 임대주택법 제21조 제7항에 따라 우선분양전환권이 소멸하기 전까지는 여전히 우선분양전환권을 보유한다고 봄이 상당하다.

나. (1) 원심은 채택증거에 의하여 ① 원고 5, 원고 6, 원고 9, 원고 15, 원고 17, 원고 20, 원고 47, 원고 52, 원고 58, 원고 61, 원고 62, 원고 66, 원고 73, 원고 75(이하 '원

고 5 등 14명'이라 한다)는 이 사건 아파트의 임차인들인 사실, ② 이 사건 아파트의 임대사업자들은 이 사건 분양전환 승인신청을 하면서 분양포기세대 명부를 제출하였는데 위 원고들은 그 명부에 포함되었고, 분양신청 포기세대는 이 사건 분양전환 승인신청서의 일반 공급 세대수에 포함된 사실, ③ 그런데 이 사건 분양전환 승인신청서에는 위 원고들과 관련하여 임대사업자들이 일방적으로 작성하여 게시한 공고문이 첨부되었을 뿐 위 원고들의 분양포기의사를 확인할 수 있는 분양포기확인서 등의 서류는 첨부되어 있지 않은 사실을 각 인정하였다.

원심은 나아가 분양전환 승인신청 당시 분양포기세대로 분류된 임차인들은 우선분양 전환권을 가지지 아니함을 전제로, 원고 5 등 14명에 대한 분양전환 승인신청서에 분양포기확인서 등 분양받기를 희망하지 아니한다는 사실을 증명하는 서류가 첨부되어 있지 않은 하자가 있음에도 피고가 그 서류의 보완을 요구하지 않고 분양전환을 승인하는 이 사건 처분을 함으로써 원고 5 등 14명의 우선분양권이 침해되었다는 이유로 이 사건 처분 중 원고 5 등 14명의 해당 세대에 관한 부분은 위법하다고 판단하였다.

(2) 그러나 앞서 본 법리에 의하면 원고 5 등 14명이 분양포기세대 명부에 포함되었고 그들이 임차한 임대주택이 분양전환 승인신청서의 일반 공급 세대수에 포함되었다고 하여 그들의 우선분양전환권이 박탈되거나 제한되는 것은 아니므로, 피고가 이 사건 분양전환승인을 하면서 신청인에게 위 원고들의 분양포기확인서 등의 서류를 보완할 것을 요구하지 않고 그대로 승인하였다는 사유만으로 이 사건 처분 중 위 원고들의 해당 세대에 관한 부분이 위법하다고 볼 수는 없다. 그럼에도 원심이 이와 달리 보아 이 사건 처분 중 위 원고들의 해당 세대에 관한 부분을 취소한 조치는 임대주택의 분양전환승인의 내용에 관한 법리를 오해하여 판단을 그르친 것이다.

2. 원고 5 등 14명을 제외한 나머지 원고들의 상고이유에 관하여

가. 행정처분의 일부취소에 관한 법리오해 주장에 관하여

외형상 하나의 행정처분이라 하더라도 가분성이 있거나 그 처분대상의 일부가 특정될 수 있다면 일부만의 취소도 가능하고 그 일부의 취소는 당해 취소부분에 관하여 효력이 생긴다(대법원 1995. 11. 16. 선고 95누8850 전원합의체 판결 등 참조).

원심은 임대사업자가 여러 세대의 임대주택에 대해 분양전환 승인신청을 하여 외형상 하나의 행정처분으로 그 승인을 받았다고 하더라도 이는 승인된 개개 세대에 대한 처분으로 구성되고 각 세대별로 가분될 수 있으므로 이 사건 처분 중 일부만의 취소도 가능하다고 판단하였다.

원심의 이러한 판단은 앞서 본 법리에 따른 것으로서 정당하고, 거기에 행정처분의 일부취소에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

나. 임대사업자의 자격에 관한 법리오해 주장에 관하여

원심은, 임대사업자가 임대보증금에 관한 보증 가입의무 등을 비롯한 임대주택법이 정한 의무를 위반하였다고 하더라도 이로써 임대주택법이 정한 형사처벌이나 과징금 등의 제재를 받는 것 외에 임대사업자의 자격이 당연히 상실되는 것은 아니므로, 설령 이 사건 분양전환 승인신청을 한 임대사업자인 피고보조참가인들이 원고들이 주장하는 바와 같이 임대사업자로서의 의무를 위반하였다고 하더라도, 그와 같은 사정만으로는 이 사건 처분을 위법한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단은 정당하고, 거기에 임대주택법상 분양전환 승인신청을 할 수 있는 임대사업자의 자격에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

다. 분양전환 승인신청의 요건에 관한 법리오해 주장에 관하여

원심은 임대사업자가 임대주택 분양전환 승인신청을 함에 있어 임차인대표회의나 임차인과의 분양전환 조건에 관한 합의를 요건으로 규정하고 있지 아니하므로, 원고들 주장과 같이 이 사건 분양전환 승인신청을 한 피고보조참가인들과 분양전환에 관한 협의를 한 이 사건 아파트 임차인대표회의의 구성에 하자가 있다거나 분양전환에 관한 임차인들과의 협이가 제대로 이루어지지 않았다고 하더라도 그와 같은 사정만으로 이 사건 처분을 위법한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 분양전환 승인신청의 요건에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 결론

그러므로 피고와 피고보조참가인들의 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결 중 원고 5 등 14명에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단 하도록 원심법원에 환송하며, 나머지 원고들의 상고를 모두 기각하고, 상고비용 중 나머지 원고들의 상고로 인한 부분은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자들이 부담 하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김 신

주 심 대법관 민일영

대법관 박보영

대법관 권순일