

서 울 행 정 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2020구합78100 전세임대주택신청거부처분취소 청구의 소
원 고
피 고 서울특별시 관악구청장
변 론 종 결 2021. 11. 4.
판 결 선 고 2021. 11. 23.

주 문

1. 피고가 2020. 6. 18. 원고에 대하여 한 전세임대주택신청 거부처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 ○○○ 국적으로, 2018. 3. 21. 난민법에 따라 난민으로 인정받았고, 2018. 6. 6. 국민기초생활보장법에 따라 생계급여, 주거급여 및 의료급여 수급자가 되었다. 피고는 공공주택사업자인 한국토지주택공사가 2020. 6. 1. 한 기존주택 전세임대 (이하 '이 사건 임대사업'이라 한다) 입주자 모집공고에 따라 서울 관악구 관할 사업대상지역 입주자를 선정하는 관할관청이다.

나. 원고는 2020. 6. 18. 원고의 소송대리인 변호사 A와 함께 이 사건 임대사업 입주자 모집공고 상 신청장소로 기재되어 있는 B동 주민센터를 방문하여 이 사건 임대사업에 관하여 전세임대주택 신청을 하였는데, 피고는 원고가 외국인이어서 공공임대주택 신청을 할 수 없다는 이유로 원고의 신청서 접수를 반려하였다고 주장하며 이 사건 소를 제기하였다.

2. 본안 전 항변에 관한 판단

가. 피고의 본안 전 항변

1) 거부처분의 부존재

원고는 2020. 6. 18. B동 주민센터를 방문하여 이 사건 임대사업 신규공급절차와 대상자에 관하여 상담을 신청하였고, 담당 공무원이 외국인은 신청대상자가 아님을 안내하자 별다른 이의 없이 귀가하였을 뿐, 피고에게 법령이 정하는 바에 따라 작성한 전세임대주택 공급신청서를 제출한 적이 없으므로, 이 사건 소는 존재하지 않는 신청행위에 관한 거부처분의 취소를 구하는 것으로서 부적법하다.

2) 거부처분의 처분성 부인

가사 원고가 갑 제10호증과 같은 전세임대주택 공급신청서를 제출하였다고 하더라도 법령이 요구하는 첨부서류를 전혀 구비하지 않은 채 이루어진 원고의 신청은 형

식적 요건을 갖추지 못한 것으로서, 피고가 이를 거부한 것이 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 할 수 없다.

3) 소의 이익 부존재

이 사건 임대사업은 대상자 선정이 이미 완료되어 한국토지주택공사와 선정대상자들 사이의 입주계약이 체결 중인바, 가사 피고의 거부처분이 존재하고 그 위법성을 이유로 거부처분이 취소된다고 하더라도 이 사건 임대사업과 관련하여 원고가 회복할 수 있는 이익이 없으므로 이 사건 소는 소의 이익이 없어 부적법하다.

나. 판단

1) 거부처분의 존부에 관한 판단

갑 제9, 10, 13호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 보태어 보면, 원고가 2020. 6. 18. 전세임대주택 공급신청서를 작성한 사실, 원고와 함께 B동 주민센터에 방문했던 변호사 A는 2020. 6. 23. B동 주민센터장에 대하여 2020. 6. 18. 원고의 전세임대주택 공급신청을 거부한 근거와 사유를 명시한 서면을 제시하여 달라는 요청서를 발송한 사실, 서울 관악구 B동장은 2020. 7. 6. A에게 "전세임대주택 난민인정자에 대한 신청의 접수거부처분의 사유에 대하여 문의를 주셨습니다. 전세임대주택 신청은 외국인은 지원대상에서 제외되는 것이 원칙이며, 대한민국 국적을 보유한 재외국민 거주자에 한해 청약이 가능합니다."라고 회신하며 주거복지사업처가 배포한 '재외국민 등의 임대주택 입주 관련 처리기준'을 첨부한 사실을 인정할 수 있는바, 원고의 B동 주민센터 방문시점과 인접한 시점에 원고의 전세임대주택 공급신청을 거부한 사유를 밝혀 달라는 A의 요구에 대하여 서울 관악구 B동장이 거부처분의 사유를 기재한 문서를 회신한 점에 비추어 보면, 원고는 2020. 6. 18. B동 주민센터에 갑 제10호증과 같이 기재한 전세임

대주택 공급계약서를 제출함으로써 전세임대주택 신청(이하 '이 사건 신청'이라 한다)을 하였고, 피고가 이를 거부하였다고 봄이 상당하다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

따라서 원고의 신청행위 및 이에 대한 거부처분 자체가 존재하지 않는다는 피고의 이 부분 본안 전 항변은 이유 없다.

2) 거부처분의 처분성에 관한 판단

위 인정 사실에 의하면 이 사건 처분은 신청서류의 미비 등 형식적인 요건을 갖추지 못하였다는 사유로 행해진 것이 아니라 원고가 대한민국 국적이 없는 외국인이기 때문에 이루어진 것이므로, 형식적인 요건을 갖추지 못한 신청에 대한 반례행위로서 처분성이 없다는 취지의 피고의 본안 전 항변도 이유 없다.

3) 소의 이익 존부에 관한 판단

이 사건 처분이 취소되더라도 이미 이 사건 임대사업의 입주대상자가 모두 선정되어 사업이 종료된 이상 이 사건 임대사업과 관련하여 원고의 법률상 지위가 원상회복될 수 있는 것은 아니다. 그러나 원고가 장래에 전세임대주택을 신청하거나 다른 유형의 공공임대주택을 신청할 경우 이 사건 처분과 같은 사유로 거부처분을 받을 가능성이 높은 점, 공공주택 입주자 모집공고일로부터 입주대상자 선정이 완료될 때까지 소요되는 기간이 길지 않은 점(이 사건의 경우 약 13주) 등에 비추어 보면, 소송 계속 중에 입주자 선정 절차가 완료되었다는 사유만으로 그 거부처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다고 볼 경우, 장래 동일한 사유로 거부처분이 반복될 위험성이 있으므로, 행정처분의 위법성 확인 내지 불분명한 법률관계에 대한 해명이 필요한 경우에 해당한다고 판단된다.

따라서 원고는 이 사건 처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있고, 피고의 이 부

분 본안 전 항변도 이유 없다.

3. 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

공공주택 특별법에서 명시적으로 외국인을 입주대상자 선정에서 배제하고 있지 않고, 원고는 난민법 제30조, 제31조 및 우리나라가 1992년 가입한 난민의 지위에 관한 협약(이하 '난민협약'이라 한다)에 따라 국민과 같은 수준의 사회보장을 받도록 되어 있으므로, 난민인 원고에게도 공공주택 입주 신청을 할 수 있는 신청권이 있다고 보아야 한다.

나. 판단

1) 이 사건 처분의 위법성 판단 범위

행정청의 신청 수리거부처분이 단순히 형식적인 절차상의 것에 그치는 것이 아니고 실질적으로 행정행위의 대상자에 해당하지 아니하는 사실이 명백함에 기인한 것이라면, 수리거부처분의 적법 여부는 절차상의 위법만으로 판단할 것은 아니고 실질적인 내용에 들어가 판단함이 당사자의 의사나 소송경제적인 면에서 상당하다(대법원 1996. 7. 30. 선고 95누12897 판결 등 참조).

앞서 본 바와 같이 피고는 원고의 신청서를 형식적으로 검토한 뒤 원고가 제출 서류를 구비하지 아니하였다는 사유로 이 사건 신청의 접수 자체를 거부한 것이 아니라, 전세임대주택의 신청은 대한민국 국민 또는 대한민국 국적을 가지고 있는 재외국민인 외국인에 대하여만 허용되는 것으로서 외국인인 원고는 이를 신청할 수 없다는 실체적인 사유를 들어 이 사건 신청을 거부하였다. 따라서 이 사건에서는 실질적인 내용에 들어가 원고가 전세임대주택의 입주자격을 구비하였는지 여부에 관하여 본다.

2) 판단

가) 난민협약 및 난민의 지위에 관한 1967년 의정서 등에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 제정된 난민법 제30조에 의하면, 우리나라에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받고(제1항), 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖의 조치를 하여야 한다(제2항). 한편 우리나라는 현재 어떠한 유보도 없이 난민협약에 가입한 상태이므로 난민협약상 난민의 권리에 관한 각종 규정들은 국내법의 효력을 가진다. 그런데 난민협약 제24조 제1항에 의하면 체약국은 합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민에게 사회보장(산업재해, 직업병, 모성보호, 질병, 불구, 노령, 사망, 실업, 가족부양 기타 국내법령에 따라 사회보장제도의 대상이 되는 급부사유에 관한 법규)에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다고 규정하고 있다.

나) 난민법 제정 이유는 "대한민국은 1992. 12. 난민의 지위에 관한 협약 및 동 협약 의정서에 가입한 이래 출입국관리법에서 난민에 관한 인정절차를 규율하고 있으나, 다른 선진국에 비해 난민을 충분히 받아들이고 있지 아니하여 국제사회에서 그 책임을 다하고 있지 못하고, 난민인정 절차의 신속성, 투명성, 공정성에 대하여 국내외적으로 지속적인 문제제기가 있어 왔으며, 난민신청자가 최소한의 생계를 유지할 수 있는 수단이 봉쇄되어 있고, 난민인정을 받은 자의 경우에도 난민의 지위에 관한 협약이 보장하는 권리조차도 누리지 못하는 등 난민 등의 처우에 있어서도 많은 문제점이 노정되고 있는바, 난민인정절차 및 난민 등의 처우에 관하여 구체적으로 규정함으로써 난민의 지위에 관한 협약 등 국제법과 국내법의 조화를 꾀하고, 인권선진국으로 나아

가는 초석을 다지려는 것"이다.

난민법 제31조에 의하면, 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 사회보장기본법 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다고 규정하고 있는데, 사회보장기본법 제8조는 국내에 거주하는 외국인에게 사회보장제도를 적용할 때에는 상호주의의 원칙에 따르되, 관계 법령에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 이는 사회보장제도와 관련된 관계 법령이 다양하여 그 개별적 문구, 내용에 따라 난민에 대한 적용 여부가 달라지거나 난민에 대한 적용 배제의 근거로 원용될 것을 대비하여 위와 같은 입법 형식을 취한 것으로 보이므로, 사회보장 관계 법령에서 외국인에 대한 사회보장 제한 또는 사회보장 특례를 규정하고 있다고 하더라도 난민의 경우에는 그러한 규정에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다는 의미로 보아야 한다. 한편 위 규정의 취지상 난민에 대한 사회보장 제한 또는 사회보장 특례가 필요하다면 관계 법령에서 이에 대한 명시적인 규정을 두어 난민에 대해서도 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 제한하거나 배제하여야 할 것이다.

다) 공공주택 특별법은 공공주택의 공급을 통하여 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 하는 법으로서, 사회보장 제도 중 하나를 규율하고 있다. 공공주택 특별법 제45조의2, 같은 법 시행령 제40조 제1항에서는 공공주택사업자가 기존주택을 임차하여 공급하는 공공임대주택의 입주자 요건에 관하여 별다른 규정을 두고 있지 않고, 구 공공주택 특별법 시행규칙(2021. 2. 2. 국토교통부령 제818호로 개정되기 전의 것) 제21조 제1항에서 기존주택전세임대주택의 입주자로 선정되기 위한 요건으로 무주택세대구성원 중 해당 세대의 월평균소득이 일정 금액 이하인 사람 등을 규정하고 있으며, 제2항에 의하여 입주자 선

정의 구체적인 기준 및 절차 등에 관해 위임을 받은 국토교통부 훈령인 「기존주택 전세임대 업무처리지침」은 전세임대주택의 입주자로 선정되기 위한 요건으로 무주택세대구성원일 것을 요구하고 있다. 이때 무주택세대구성원이란 세대원 전원이 주택을 소유하고 있지 않은 세대의 구성원을 말하고, 세대란 주택공급신청자와 배우자, 직계존비속 등으로 구성되는데 주택공급신청자가 세대별 주민등록표에 등재되어 있지 않은 경우는 제외한다. 주민등록표는 시장·군수 구청장이 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하기 위해 주민등록 사항을 기록하기 위하여 작성하는 것이고(주민등록법 제1조, 제7조 제1항), 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하고자 하는 외국인은 관할 지방출입국·외국인관서의 장에게 본국의 주소와 국내 체류지를 포함한 인적사항에 관하여 외국인등록을 하여야 하며, 지방출입국·외국인관서의 장은 등록외국인기록표 및 외국인등록표를 작성한다(출입국관리법 제31조, 제32조, 제34조).

위 관계 법령의 입법 취지 및 규정형식 등에 비추어 보면, 전세임대주택의 입주자 선정 요건으로 무주택세대구성원일 것을 요구하고 주민등록표에 등재된 세대별로 이를 판단하도록 규정한 것은 주민등록을 할 수 없는 외국인인 난민을 입주자 선정에서 배제하기 위한 것이 아니라, 주택공급신청자의 거주관계를 확인하고 그와 함께 세대를 이루고 있는 사람을 특정하여 무주택 여부를 판단하기 위한 기준을 제시한 것이라고 보아야 한다. 주거복지사업처가 작성한 '재외국민 등의 임대주택 입주 관련 처리기준'에서는 공공임대주택 재원의 성격 및 외국인의 경우 무주택세대구성원이라는 신청자격을 충족할 수 없는 점 등에 비추어 대한민국 국적이 없는 외국인은 전세임대주택 공급신청을 할 수 없다고 규정하고 있으나, 법령이 아닌 위 처리기준에 의하여 난

민에 대한 사회보장이 제한되거나 배제된다고 볼 수 없다. 따라서 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는 난민의 경우 위 규정에 따라 국민과 동일하게 전세임대주택 입주자격을 갖출 수 있다고 할 것이고, 이 경우 외국인인 난민이 무주택세대구성원인지 여부는 주민등록표 대신 외국인등록표 등 다른 객관적인 자료를 통하여 판단할 수 있다.

라) 그렇다면 난민인 원고에게는 공공주택 특별법 제45조의2, 같은 법 시행령 제40조, 난민법 제31조, 제30조 제1항, 난민협약 제24조에 의하여 일반 국민과 동일하게 전세임대주택의 입주자로 선정될 수 있는 권리가 인정된다. 따라서 이와 다른 전제에 선 이 사건 처분은 위법하고, 원고의 주장은 이유 있다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.