

마천지구내 도시계획사업 철거민 특별분양대상자에 대한 계약조건 완화
및 전매허용에 관한 청원
심 사 보 고 서

2011. 02. 23
도시관리위원회

1. 경 과

- 청 원 자 : 성북구 동소문동 2가 167번지 최 보람외 250명
- 소개의원 : 최 조 응 (도시관리위원회)
- 접수일자 : 2010. 11. 10 (4번)
- 회부일자 : 2010. 11. 11
- 상정 및 의결일자 : 제229회 임시회 제2차 도시관리위원회 (2011.2.23, 상정·의결)

2. 청원요지

- 청원인들은 도시계획사업에 따른 철거민들로서, 마천지구내 특별분양아파트 입주자격을 부여받은 사람들임. 마천지구 특별분양대상자에게 분양대금 중 잔금을 3년 할부로 납부할 수 있도록 계약 조건을 완화하고, 전매를 허용하던 2010년 3월 15일 이전처럼 전매를 허용해 줄 것을 요구하고 있음.
- 최근 SH공사가 과다한 부채의 해결과 장기전세주택(시프트) 건설에 소요되는 재원을 충당하기 위해 가장 손쉬운 방법으로 도시계획사업 철거민들에게 부여되는 특별공급아파트의 가격을 높게 책정함으로써, 청원인들은 분양대금을 감당하기 어려운 실정이므로, 분양대금 중 잔금을 3년에 걸쳐 분양 납부할 수 있도록 계약조건을 완화해 줄 것을 요청하고 있음.
- 또한, SH공사가 2010. 3. 15일 이전까지는 도시계획 특별공급아파트의 전매를 허용하던 것을 분양권 전매규정을 개정하여, 철거민들의 권익과 관련된 전매를 제한하는 것은 「행정절차법」 제 4조에서 규정한 신의성실 및 신뢰보호의 원칙을 위반하는 것이므로, 국민권익위원회의 전매행위 허용 권고를 받아들여, 기존 도시계획 특별분양대상자에게 전매를 1회 한해 허용해 줄 것을 요구하고 있음.

3. 소개의원 청원 소개 요지(최조웅 의원)

○ 청원인들은 도시계획사업 철거민으로서 SH공사가 사업을 시행한 마천지구내 아파트의 특별분양 대상자들임. 청원인들은 높은 분양가격 때문에 입주가 어려운 실정이므로, 분양대금 중 잔금을 3년에 걸쳐 분양 납부할 수 있도록 계약조건을 완화해 줄 것과 전매를 허용하던 2010년 3월 15일 이전처럼 전매를 허용해 줄 것을 요청하고 있음.

○ 계약조건 완화와 관련하여, SH공사는 사업시행자로서 계약조건에 관한 재량권을 행사할 수 있는 위치에 있다고 판단되며,

2010년 3월 15일 이전에는 모든 철거민들에게 허용되던 전매를 갑자기 제한하는 것은 행정절차법 제4조에 위반되며 지나치게 가혹한 처사라는 국민권익위원회의 권고내용에 동의하는 바, 본 청원을 소개함.

4. 검토보고 요지(수석전문위원 김종식)

청원의 내용 및 배경

○ 본 청원은 주택공급에 관한 규칙 제19조 제1항 제3호 다목에 따라 도시계획철거민들에게 부여되는 「마천지구 국민임대주택단지조성사업」 지구(이하 “마천지구”)내 특별공급 분양아파트와 관련하여, 분양대금 중 잔금을 3년에 걸쳐 분할 납부할 수 있도록 계약조건을 완화해 줄 것과 전매를 1회에 한해 허용해 줄 것을 요청하는 사안임.

마천지구 개요

○ 마천지구는 “국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법”에 따라 2005.5.7일 개발계획이 승인되어 저소득층의 주거안정, 주택난 완화 및 국민주거생활의 안정과 복지향상을 목적으로 조성되었음.

○ 마천지구 총주택건설세대는 1,701세대로 분양 539세대(32%), 장기전세주택을 포함한 임대주택은 1,162세대이며, 분양주택 중 특별분양은 마천지구 원주민 70세대, 도시계획철거민 356세대(59㎡ 70세대, 84㎡ 286세대)등 426세대임.

전용면적	건설세대 (A)	공 급 대 상			잔여세대 (A-B)
		계(B)	마천 원주민	도시계획 철거민	
계	539	426	70	356	113
59㎡	74	74	4	70	-
84㎡	336	336	50	286	-
114㎡	129	16	16	-	113

※ 전용114㎡ 잔여물량 113세대는 2011. 1월 중 일반공급 입주자모집공고 예정

※ 도시계획사업 철거민은 전용85㎡ 이하 주택을 공급함

- 마천지구내 분양아파트는 주택법 제38조의2(주택의 분양가격 제한 등)에 따라 투기과열지구내 공공택지에서 공급되는 분양가상한제 적용주택임. 분양가 상한제 적용주택은 택지비와 건축비로 구성되며 택지비는 택지의 공급가격에 국토해양부령으로 정하는 택지와 관련된 비용을 가산한 금액이며(주택법 제38조의2 2항 제1호), 건축비는 기본형건축비에 국토해양부령이 정하는 금액을 더한 금액임(주택법 제38조의2 제3항).
- 택지의 공급가격은 주택법 제38조의2 제2항 제1호 및 택지개발업무처리지침(2005.09.13)에 따라 전용면적 60㎡미만은 조성원가의 95%, 전용면적 60㎡초과는 감정가격을 적용하였으며, 건축비는 공동주택 분양가격의 산정등에 관한 규칙(2010.03.04) 및 국토해양부고시 제2010-607호(2010.09.01)에 따른 단지별 상한금액내에서 책정하게 되며, 이에 따라 산정된 마천지구 분양가격은 아래와 같음.

(단위 : 천원)

구 분	세대당	3.3㎡당
59㎡	230,128	9,639
84㎡	391,258	11,733
114㎡	559,830	12,456

- 마천지구 도시계획철거민 등 특별공급 대상자는 지난 2010. 9. 13일 동·호 추첨을 실시하여 분양계약을 체결하고 2011. 2. 20일부터 입주할 입주대기자로 2011. 2. 14일 현재 426세대 중 402세대 계약으로 94.4%의 계약률을 보임. 계약과 관련한 그 동안의 추진경위는 아래와 같음.

- 2010. 9. 2 동호추첨 안내문 발송
- 2010. 9. 6~9.12 견본주택 공개
- 2010. 9.13 동호 추첨
- 2010. 9.16 계약안내문 발송
- 2010. 9.30~10.29 계약 체결
- 2010.11.10 분양권 전매동의 관련 안내문 게재(SH공사 홈페이지)
- 2010.12.28 준공 예정
- 2011.02.20~04.20 입주 예정

□ 검토사항

① 계약조건 완화 검토 : 분양대금 잔금을 3년 분할 납입으로

- 청원인들은 분양대금 중 잔금을 지난 2010년 9월 8일 공고한 “은평뉴타운 1,2지구 분양주택 잔여세대 할부분양 입주자 모집”과 같이 분할 납부할 수 있도록 해 줄 것을 요구하고 있음.
- SH공사는 은평 뉴타운 대형 평형(134, 167평방미터) 미분양 세대에 대해 계약금 20%, 입주금 30%를 납부하고, 나머지 분양금의 50%는 3년 동안 매6개월 마다 분할납부하는 조건으로 입주자 모집을 한 바 있음.
- 참고로, 분양주택의 입주금 납입방법은 주택공급에 관한 규칙 제26조 제2항에 따라 청약금은 주택가격의 10퍼센트, 계약금은 청약금을 포함하여 주택가격의 20퍼센트, 중도금은 주택가격의 60퍼센트의 범위안에서 받을 수 있음.
- SH공사에서는 계약금과 중도금을 각각 10%씩, 잔금을 80%로 하여 2009년 2월 ~ 2010년 말까지 한시적으로 운영하고 있음.

주택공급에 관한 규칙		SH공사
계약금	청약금 포함 20%	10
중도금	60% (2회 이상 분할)	10
잔 금	20%	80

- 청원인들의 요구에 대해 SH공사에서는 주택공급에 관한 규칙에서 정하고 있는 규정을 이미 완화하여 계약기간 및 분양금 납부방법을 정하였으며, 이는 2009~2010년도에 분양한 강일5,7단지, 상계장암, 신내2, 장지1단지, 은평3, 상암2, 장지12,13단지, 세곡, 강일2지구의 원주민 및 서울시 도시계획사업 등 철거민에게도 동일하게 적용한 바, 마천지구만을 대상으로 분양금 납부방법을 추가로 완화할 경우 형평성에 문제가 있다는 이유로 청원을 받아들이기 곤란하다는 입장을 밝히고 있음. 또한 은평 뉴타운 지구의 대형 평형 분양금(50%)의 분할납부는 미분양 해소

를 위한 교육지책으로 분양주택 특별공급과는 다른 사안이라는 의견임.

- 요컨대 입주금 납부 조건을 3년 분할 납입방식으로 변경하는 사안은 주택공급 주체인 SH공사의 재량 범위에 해당하는 것으로 판단되나, 잔금 납부기준 변경은 주택수요, 시장여건, 타지구와의 형평성 그리고 기존 변경시 미치는 재무적 사업타당성 판단 등을 종합적으로 검토하여 판단해야 할 사안이라 여겨 짐.

② 전매행위 허용 검토

- 주택의 전매행위 제한과 관련하여, 주택법 제41조의2(주택의 전매행위 제한 등) 제1항 따르면 “투기과열지구에서 건설·공급되는 주택의 입주자로 선정된 지위”와 “분양가상한제 적용주택 및 그 주택의 입주자로 선정된 지위”는 주택법 시행령 제45조의2(전매행위 제한기간 및 전매가 불가피한 경우) 제1항 및 제2항에서 정하는 기간이 지나기 전에는 그 주택 또는 지위를 전매하거나 이의 전매를 알선할 수 없음.

이에 따라 마천지구는 투기과열지구내 공공택지에서 공급되는 분양가상한제 적용주택이므로, 전용면적 85평방미터 이하의 경우 주택공급계약 체결가능일로부터 5년 동안 전매가 제한되는 지역임.

- 다만, 주택법 제41조의2 제2항에 따라 전매가 불가피하다고 인정되는 경우로서, 주택법 시행령 제45조의2(전매행위 제한기간 및 전매가 불가피한 경우) 제4항 제5호에 규정된 바와 같이 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”(이하 “토지보상법”이라 함) 제78조 제1항에 따라 공익사업의 시행으로 주거용 건축물을 제공한 자가 사업시행자로부터 이주대책용 주택을 공급받은 경우(사업시행자의 알선으로 공급받은 경우 포함)로서 시장·군수 또는 구청장이 확인하는 경우에는 전매 행위가 가능함.

그러나 토지보상법 시행령 제40조 제3항 제2호에 따라 “당해 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있는 건축물의 소유자”가 아닌 자는 이주대책대상자에 포함되지 않으므로, 계속 거주 요건을 갖추지 아니하여 이주대책대상자에서 제외되는 자는 전매행위가 제한됨.

주택법 시행령

제45조의2(전매행위 제한기간 및 전매가 불가피한 경우) 제4항

1. 세대원(세대주가 포함된 세대의 구성원을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 근무 또는 생업상의 사정이나 질병치료·취학·결혼으로 인하여 세대원 전원이 다른 광역시, 시 또는 군(광역시의 관할구역에 있는 군을 제외한다)으로 이전하는 경우. 다만, 수도권으로 이전하는 경우를 제외한다.
2. 상속에 의하여 취득한 주택으로 세대원 전원이 이전하는 경우
3. 세대원 전원이 해외로 이주하거나 2년 이상의 기간 해외에 체류하고자 하는 경우
4. 이혼으로 인하여 입주자로 선정된 지위 또는 주택을 그 배우자에게 이전하는 경우
5. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조제1항에 따라 공익사업의 시행으로 주거용 건축물을 제공한 자가 사업시행자로부터 이주대책용 주택을 공급받은 경우(사업시행자의 알선으로 공급받은 경우를 포함한다)로서 시장·군수 또는 구청장이 확인하는 경우
6. 법 제41조의2제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 주택의 소유자가 국가·지방자치단체 및 금융기관(제44조제2항제1호 각 목의 금융기관을 말한다)에 대한 채무를 이행하지 못하여 경매 또는 공매가 시행되는 경우
7. 입주자로 선정된 지위 또는 주택의 일부를 그 배우자에게 증여하는 경우

- 사실이 이리함에도 불구하고 SH공사는 2010. 3. 15일 이전까지 도시계획사업 철거민 특별공급 분양아파트의 입주자로 선정된 자에게도 토지보상법에 따른 이주대책대상자에게 주어지는 특별분양 아파트와 동일하게 전매를 허용해 왔음.
- 이에 따라 SH공사가 2010년 감사원의 감사결과를 수용한 결과라고는 하나, 청원인들은 2010.3.15일 전매관련 규정을 개정하여 도시계획철거민 특별공급대상자에게 허용하던 분양권 전매행위를 제한하는 것은 행정절차법 제4조의 신의성실과 신뢰보호의 원칙을 위반하는 것으로 부당하다는 주장임.

※ **이주대책대상자와 특별공급대상자의 구분**

○ **이주대책대상자**

- 토지보상법 제78조 제1항 및 동법시행령 제40조 제1항에 의거 “당해 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있는 건축물의 소유자

* ‘당해 건축물에 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자’는 이주대책대상자에서 제외함

○ **특별공급대상자**

- 주택공급에 관한 규칙 제19조(주택의 특별공급) 제1항 제3호 및 제3항에 해당하는 자

* 도시계획사업으로 철거되는 주택의 소유자(제1항 제3호)

* 토지보상법 시행령 제40조 제3항 제2호에 따라 ‘당해 건축물에 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자(비거주 건축물 소유자)’는 이주대책대상자가 아니라 특별공급대상자임.

- 이에 대해 SH공사에서는 기존의 관행이 있었다고 하더라도 현행법상 전매동의가 허용되지 않는 것임을 알게 된 시점부터는 전매동의를 할 수 없다는 것으로, 이는 행정관행이 위법한 경우에는 행정청은 이에 구속되지 않으며 행정의 신뢰성보다는 합법성이 우선되어야 하므로 특별공급대상자 중 이주대책대상자가 아닌 도시계획철거민 입주자는 ‘주택법 시행령’ 제45조의2 제4항 제5호에 해당되지 않아 현행 법령상 전매동의를 해 줄 수 없다는 입장임.

▶ **감사원 감사결과 처분요구(2010.7)**

지적사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택법 시행령 제45조의2 제4항 제5호의 규정에 따르면 토지보상법 제78조 제1항에 따라 공익사업시행으로 주거용 건축물을 제공한 자가 이주대책용 주택을 공급받은 경우에 전매제한기간 중 분양권 전매를 허용하고 있음에도 ○ 단순히 토지만을 협의양도한 자 또는 주거용 건축물의 소유자에 해당하나 건축물에 계속 거주하지 않은 자 등은 이주대책대상자에 제외되어 분양권 전매를 허용해서는 아니됨. ○ 그런데도 이주대책기준에 특별공급대상자를 이주대책대상자에 포함하여 전매제한기간중 분양권 전매가 허용되는 불합리한 결과를 가져왔음
조치할 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이주대책대상자에서 특별공급대상자를 제외하도록 이주대책기준을 합리적으로 개정하고 ○ 앞으로 특별공급대상자에게 전매제한기간중 분양권전매를 허용하는 일이 없도록 조치하기 바람.
처분내용	주의(부서)

- 한편, 국민권익위원회에서는 “특별분양권 전매허용에 대한 심의(2010.6. 16) 및 재심의(2010. 9.13)”에서, SH공사가 이주대책을 공고하면서, 토지보상법에 따라 동일한 기준으로 이주대책대상자와 특별공급대상자에게 주택을 분양하는 것으로 하고 특별공급대상자에 대하여 전매행위가 제한됨을 별도로 고지하지 아니하였으며, 아울러 주택분양계약서상 별도로 분양권 전매에 대하여 제한을 하지 아니하였다면, 특별공급대상자들이 전매행위가 허용되는 것으로 신뢰하고 해당 주택을 분양받았다고 할 것이며, 이와 같은 특별공급대상자들의 신뢰는 보호할 가치가 있는 것으로 볼 여지가 있다는 의견임.
- 또한 전매행위를 허용하는 것이 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우에 해당하지 아니함에도 불구하고 피신청인이 직무를 수행함에 있어 신청인의 이익을 소급하여 불리하게 처리하는 것은 「행정절차법」 제4조에 따른 신의성실 및 신뢰보호에 어긋난다고 할 수 있으며, SH공사가 2010.3.15일 분양권 전매규정을 변경 공지한 사실만으로 도시계획철거민의 분양권 전매행위를 제한하는 것은 지나치게 가혹한 처사라고 의결하여, SH공사에 전매 허용을 하도록 의견 표명*1)한 바 있음.
- 국민권익위원회에서는 SH공사의 마천지구 이주대책 공고문(2006.6.20)과 계약 체결시 그 동안 허용하던 전매를 제한한다는 내용으로 별도로 고지하지 않았다면 행정관청의 신뢰보호의 원칙을 위반한 것이라 하나, 마천지구 이주대책공고문은 마천지구내 국민임대주택단지조성사업에 따라 생활의 근거지를 상실하는 자에 대한 이주대책 공고문으로서, 도시계획철거민과는 무관하다고 하겠음.
- 그러나 SH공사는 금년 3월 15일 감사원 감사에서 “특별공급대상자에게 전매제한 기간 중 분양권 전매를 허용하는 일이 없도록 조치”할 것을 지적받았음에도, 11월 10일에서야 비로서 홈페이지에 관련 법령에 따라 특별공급대상자에게는 전매행위 동의를 해 줄 수 없다는 내용을 게재한 것은 안이한 대처라 하지 않을 수 없음.
- 요컨대, 청원인들이 주장하는 전매허용 여부는 도시계획철거민이라 하더라도 토지보상법상 이주대책대상자가 아닌 경우에는 전매동의를 할 수 없도록 규정한 주택법시행령 제45조의2의 규정과 감사원 감사 결과의 지적 내용, 특별공급대상자로서 3월 15일 이후 다른 지구에 분양신청한 자들과의 형평성, 전매관련 규정이 변경되기 전인 3월 15일 이전에 분양계약하여 전매행위가 허용

*1) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제46조(시정의 권고 및 의견의 표명)
 ① 권익위원회는 고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관등의 장에게 적절한 시정을 권고할 수 있다.
 ② 권익위원회는 고충민원에 대한 조사결과 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 사안에 대하여는 관계 행정기관등의 장에게 의견을 표명할 수 있다.

된 철거민과의 형평성, 국민권익위원회의 의견표명, 행정절차법 제4조 위반 여부 등을 고려하여 신중한 심사가 필요하다고 판단됨.

③ 종합의견

- 본 청원은 도시계획철거민들 특별공급 아파트와 관련하여, 분양대금 중 잔금을 분할 납부할 수 있도록 요구하는 것이며, 또한 특별공급 받은 아파트를 전매할 수 있도록 요구하는 청원임.
- 먼저, 잔금을 분할 납부할 수 있도록 요구하는 것은 SH공사의 재량범위, 주택수요, 시장여건, 타지구와의 형평성 그리고 계약조건 기준 변경에 따라 SH공사에 미칠 수 있는 재무적 영향 등을 종합적으로 검토하여 판단해야 할 사안임.
- 둘째, 전매를 허용해 달라는 요구사항은 관련법규의 적법성 여부, 감사원 감사 결과의 지적 내용, 타지구와의 형평성, 국민권익위원회의 의견표명 내용, 행정절차법 제4조에 따른 행정청의 신의성실 및 신뢰보호의 원칙에 대한 위반 여부 등을 고려하여 신중하게 검토해야 할 사안이라 사료됨.

5. 질의 및 답변 요지 : 생략

6. 토론 요지 : 생략

7. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음.

8. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함. (출석위원 전원 찬성)

9. 소수의견의 요지 : 없음

10. 의견서 : 별첨

의 건 서

□ 청 원 명

- 마천지구내 도시계획사업 철거민 특별분양대상자에 대한 계약조건 완화 및 전매허용에 관한 청원

□ 채택의견

- 본 청원은 SH공사가 사업을 시행한 마천지구내 아파트의 특별분양대상자들인 도시계획사업 철거민들이 분양대금 중 잔금을 3년에 걸쳐 분양 납부할 수 있도록 계약조건을 완화해 줄 것과 전매행위를 허용하던 2010년 3월 15일 이전처럼 전매를 허용해 줄 것을 요청하는 청원임.
- 본 청원에 대해 주택수요, 시장여건, 타지구와의 형평성, SH공사에 미칠 수 있는 재무적 영향, 관련법규의 적법성 여부, 감사원 감사 결과의 지적 내용, 국민권익위원회의 의견포명 내용, 행정절차법 제4조에 따른 행정청의 신의성실 및 신뢰보호의 원칙 위반 여부 등을 종합적으로 검토한 결과,
 - 잔금분할 납입 가부 결정은 주택공급에 관한 규칙이 정한 범위 내에서 사업시행자인 SH공사가 재량행위로 결정할 수 있는 바, 분양가격이 당초 기대했던 금액보다 높게 책정된 측면이 있음을 감안할 때 재량범위 내에서 전향적으로 검토할 필요가 있으며, 1회에 한해 전매행위를 허용해 줄 것을 요청하는 사항은 당초 전매행위가 가능하였고, 그에 따라 특별공급 주택을 기대한 측면이 있어 2010년 3월 15일 이전과 같이 전매행위를 허용할 수 있는 방법을 검토할 필요가 있다고 보아 본 청원을 채택하였음.

청 원 요 지 서

접수번호	4	접수년월일	2010. 11. 9
청 원 인	최보람 외 250명		
소개의원	최조웅 의원(민주당, 송파구 제6선거구)		
건 명	마천지구 도시계획사업 철거민 특별분양대상자에 대한 계약조건 완화 및 전매허용에 관한 청원		
소 관 위 원 회	도시관리위원회		

〈요 지〉

- 청원인들은 도시계획사업으로 인한 철거민으로서 마천지구 내 특별분양아파트 입주예정자로 SH공사에서 특별분양 아파트의 분양가격을 높게 책정하여 입주가 어려운 실정 이므로 철거민들의 소득수준 등을 고려하여, 분양대금 중 잔금을 3년 할부로 납부할 수 있도록 계약조건 완화 및 1회에 한하여 전매를 허용해 줄 것을 요청 함.