

■ 최근 주요 수행사건 소개 ■

임대주택법 헌법소원 사건 개요와 쟁점정리

장품 변호사

1. 사실관계

- (1) 임대주택의 분양전환가격이나 분양전환절차는 임대주택법 시행령 및 시행규칙에서 일정한 산식과 구체적인 사항을 규정해두고 있습니다. 다만 민간임대사업자가 공급한 임대아파트의 경우에는 일정한 경우 가격조건을 자율적으로 정하도록 하여, 민간의 참여를 보장하고 있는데, 이 부분이 문제된 사건입니다.
- (2) 구 임대주택법 시행령(2002. 9. 11. 대통령령 제17727호로 개정되어 2003. 6. 25. 대통령령 제18020호로 개정되기 전의 것, 이하 '**2002년 개정 시행령**')은 임대주택의 분양전환가격 규제를 완화하여 임대주택건설의 활성화를 도모하기 위하여, "국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사가 아닌 임대사업자가 건설한 공공건설임대주택으로서 전용면적 60㎡를 초과하는 주택"에 대해서 건설교통부령으로 정하는 분양전환가격산정기준의 적용을 받지 않도록 개정하였습니다. 그리고 위 개정규정은 2002년 개정 시행령 시행 후 최초로 입주자를 모집하는 임대주택부터 적용하도록 하였습니다(부칙 제2항). 즉 전용면적 60㎡를 초과하는 임대주택은 임대의무기간이 경과한 후 계약자유의 원칙에 따라 임대인과 임차인이 자율적으로 협의하여 결정할 수 있었던 것입니다. 그에 따라 oo건설사(이하 '신청인')는 2003년 2월경 입주자모집공고를 실시하여 임대차계약을 체결하였습니다.
- (3) 2002년 개정 시행령은 2005년 12월 13일경 다시 개정되었습니다. 구 임대주택법 시행령(2005. 12. 13. 대통령령 제19178호로 개정된 것, 이하 '**2005년 개정 시행령**')은 분양전환가격의 산정기준의 적용을 받지 않는 공공건설임대주택의 범위를 전용면적 85㎡를 초과하는 주택으로 한정하였습니다(제9조제5항제1호). 위 개정규정 역시 2005년 개정 시행령 시행 후 최초로 입주자를 모집하는 임대주택부터 적용하도록 하였으므로(부칙 제2항), 신청인의 임대주택은 여전히 2002년 개정 시행령을 적용 받아 임대인과 협의하여 자율적으로 분양전환가격을 결정할 수 있었습니다.

- (4) 그러나 다시 임대주택법이 개정되어 구 임대주택법(2008. 3. 21. 법률 제8966호로 전부 개정되어 2009. 3. 25. 법률 제9541호로 개정되기 전의 것, 이하 '**2008년 개정 임대주택법**')에 따르면 분양전환의 방법, 절차 및 가격 사항은 대통령령으로 정하고, 2008년 개정 임대주택법 부칙 제3조에서 "종전의 규정에 따라 분양전환계획서를 제출하거나 분양전환의 허가를 신청한 임대사업자"에 대해서만 개정법을 적용하지 않는다고 하였습니다. 분양전환계획서의 제출 시점 등을 기준으로 분양전환가격의 산정방법이 달라진 것입니다. 또한 개정된 임대주택법 시행령(2008. 6. 20. 대통령 제20849호로 개정되어 2009. 7. 27. 대통령령 제21641호로 개정되기 전의 것, 이하 '**2008년 개정 시행령**')은 분양전환가격 산정기준의 적용을 받지 않는 공공건설임대주택의 범위를 종전과 같이 전용면적 85㎡를 초과하는 주택으로 규정하면서도(제13조제5항제1호), 부칙에서 별도의 경과조항을 두지 않았습니다.
- (5) 이후 신청인은 임대임대기간 5년이 경과하고 임차인과 협의한 분양전환가격에 따라 임대주택의 분양전환승인을 신청하였습니다. 2005년 개정 시행령 부칙의 경과규정이 아직 실효되지 않았으므로, 전용면적 85㎡를 넘지 않는 임대주택의 분양전환가격은 자율적으로 결정될 수 있다고 신뢰하였기 때문입니다. 그런데 관할 행정청은 신청인의 분양전환승인 신청을 반려하였습니다. 2008년 개정 임대주택법은 분양전환계획서의 제출시를 기준으로 분양전환의 방법, 절차 및 가격에 관한 개정 조항을 적용하도록 하고 있고, 별도의 경과규정을 두지 않았으므로, 전용면적 84.9868㎡인 신청인의 임대주택은 분양전환 당시의 2008년 개정 시행령을 적용하여야 한다고 본 것입니다.

2. 위헌법률심판제청신청 및 헌법소원의 제기

- (1) 신청인은 대법원에 상고를 제기하면서 2008년 개정 임대주택법 부칙조항에 관하여 위헌법률심판제청을 신청하였습니다. 소급입법으로서 법치국가원리에 위배되고 신청인의 재산권과 일반행동의 자유에서 파생되는 계약자유에 관한 권리를 침해하며, 아울러 평등원칙에 위배됨을 주장하였습니다.
- (2) 또한 위헌인 법률을 적용하여 판단한 대법원 판결과 재판에 대한 헌법소원을 금지한 헌법재판소법 제68조제1항에 대해서 헌법소원을 제기하였습니다. 대법원 판결과 헌법재판소법이 위헌적인 공권력의 행사로서, 신청인의 재산권과 계약자유에 관한 권리 및 평등권을 침해한다고 보았기 때문입니다.

3. 쟁점

(1) 재판의 전제성

위헌법률심판제청이 인정되기 위해서는 재판의 전제성이 인정되어야 합니다. 특정한 법률이 당해 재판의 전제가 되는 경우에 한하여, 그 법률에 대한 위헌을 판단하여 효력을 상실시킬 실익이 있기 때문입니다. 바꿔 말해, 특정한 법률이 위헌이라고 하더라도, 재판의 결론이나 중요한 쟁점에 특별한 영향을 미치지 못한다면, 재판의 전제성부터 인정되지 않습니다. 따라서 위헌법률심판을 할 수 없습니다. 법률의 위헌을 다룰 경우에 반드시 검토되어야 하는 부분입니다.

이 사건의 경우 2008년 개정 임대주택법의 부칙조항은 ① 변경된 분양전환가격 산정기준의 변경 시점을 스스로 규정하고 있는 조항임과 동시에, ② 분양전환가격의 구체적인 산정기준에 관한 2008년 개정 시행령의 적용시점을 해석하는 기준이고, 위 부칙조항의 위헌여부에 따라 분양전환가격 산정기준의 변경시점이 달라지며, 2008년 개정 시행령의 의미가 달라지기 때문에 재판의 전제성이 인정될 수 있습니다.

(2) 재판에 대한 헌법소원

헌법재판소법 제68조제1항은 재판에 대한 헌법소원을 금지하고 있습니다. 이에 대하여 헌법재판소는 위헌인 법률을 적용하여 기본권을 침해하는 판단을 한 판결에 대해서만 예외적으로 헌법소원을 인정해 왔습니다. 그러나 사법작용 역시 공권력의 행사로서 기본권을 침해한다면, 예외 없이 헌법소원의 대상이 될 수 있다는 비판이 학계에서 계속 제기되어 왔습니다. 따라서 재판에 대한 헌법소원을 금지하고 있는 헌법재판소법의 법령헌법소원과 함께 재판에 대한 헌법소원도 동시에 진행되어야 합니다.

(3) 소급입법에 의한 신뢰보호원칙의 위배

신청인이 입주자 모집공고를 할 당시 적용되었던 2002년 개정 시행령에 따르면, 전용면적이 60㎡를 초과하였던 임대주택은 임차인들과 분양전환가격을 협의하여 결정할 수 있습니다. 계약 자유의 원칙에 따라 매도인(원고)과 매수인(임차인)이 매매가격(분양전환가격)을 정하는 것입니다. 그러나 개정 임대주택법의 부칙조항에서 분양전환가격의 산정기준 변경

시점을 분양전환계획서 제출 시점 등으로 변경함으로써, 신청인의 임대주택은 2008년 개정 시행령에 따라 전용면적 85㎡ 이하의 주택으로서 국토해양부령에서 정한 엄격한 분양 전환가격 산정기준에 따라야 합니다. 즉 신청인의 신뢰에 반하는 소급입법에 해당합니다. 신청인은 처음 임대주택사업을 시작하면서 가격을 자율적으로 정할 수 있을 것이라는 신뢰를 갖고 있었습니다. 또한 법령이 개정되더라도 입주자 모집공고시점이 기준이 될 것이라는 신뢰가 있었습니다. 2008년 개정 임대주택법은 신청인의 이러한 신뢰를 보호하면서도 경과규정을 두어 얼마든지 공익과 사익을 조화시킬 수 있었음에도 이와 같이 규정하지 않았습니다. 소급입법으로 인한 신뢰보호원칙위반이 문제될 수 있는 사안입니다.

(4) 평등권의 침해

또한 분양전환계획서의 제출시기를 기준으로 삼아 가격에 대한 국가의 통제권여부를 달리 취급하는 것은 입법목적(차별목적)을 달성하기 위해 적정한 수단을 취한 것으로 볼 수 없습니다. 분양전환계획서 제출시기를 기준으로 차별하는 입법은, 행위 당시의 법을 신뢰한 임대사업자의 신뢰를 중대하게 침해하는 데에 반하여 그로 인해 얻을 수 있는 공익은 미미합니다. 차별목적의 비중과 차별의 정도에 적정한 균형관계를 상실한 것으로서 평등원칙에 위배될 가능성이 높습니다.

4. 결론

임대주택법은 2000년 이후 1~2년 단위로 개정을 반복해 왔으며, 세부적으로 분양전환가격이나 절차를 규율하는 시행령과 시행규칙도 잦은 변경을 반복해 왔습니다. 이 과정에서 임대주택사업을 수행하는 사업자는 당초 예상하였던 사업계획과 다른 형태로 분양전환절차를 진행하는 경우가 많았으며, 필연적으로 신뢰보호원칙 위반 문제가 제기될 수밖에 없습니다. 임대주택법은 서민의 주거생활안정이라는 공공성을 실현하기 위한 법이나, 한편으로 민간 임대사업자로 하여금 임대주택사업에 진출하도록 유도하면서 주택공급행정을 보완하는 성격도 가지고 있습니다. 따라서 공익과 사익의 세밀한 균형점을 찾는 판단이 요구됩니다. 특히 임대주택법의 체계가 간단하지 않고, 주택공급사업상 변동되는 수많은 현실을 반영함에 한계가 있어 법령 해석과 관련하여 다룰 여지가 많습니다.

5. 다운로드 : 「임대주택법」 전부개정(법률 8966호, 2008. 3. 21. 시행)
「헌법재판소법」 일부개정(법률 10546호, 2011. 4. 5. 시행)