

논문 / ARTICLE

임대주택 분양전환에 관한 소급입법에 대한 소고

김진훈*

국문초록

우선 분양전환 제도는 임대주택의 무주택 임차인들이 일정한 요건을 갖춘 경우 해당 주택을 우선적으로 분양받아 내집마련을 용이하게 할 수 있도록 도입된 제도이다. 이후 우선 분양전환 자격을 갖춘 적격 임차인이 자격이 부족하여 분양전환을 받지 못하는 경우가 생기자 보다 저렴한 우선 분양전환 가격으로 분양전환을 받을 수 있도록 하는 제도가 시행되었다.

대법원은 부적격 임차인이 거주하던 임대주택을 제3자에게 매각할 경우 시세대로 매각할 수 있다고 판단하였으며, 선착순의 방식으로 입주한 임차인의 경우에도 입주 당시부터 세대 구성원 전원 무주택 요건을 구비하여야 한다고 판단하였다. 이는 구 임대주택법의 문언과 우선 분양전환 제도의 도입 취지에 비추어 볼 때 타당한 판단이다.

그런데 이러한 대법원 판례들은 종래 국토교통부의 유권해석에 반하는 내용이었다. 위 판례들의 선고 이후 국토교통부는 개정 공공주택 특별법의 소급입법을 주도하여 자신들의 종전 유권해석을 관철하여 부적격 임차인이 거주하던 임대주택을 제3자에게 매각하는 경우에도 우선 분양전환 가격 이하의 가격으로 매각하여야 하고, 선착순 방식으로 입주한 임차인은 입주 당시에는 세대 구성원 전원 무주택 요건을 충족하지 못했더라도, 분양전환 당시 무주택 요건을 구비한다면 우선 분양전환을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 소급입법은 기존 우선 분양전환 제도의 입법 취지에 어긋날 뿐만 아니라, 임대사업자의 재산권을 심각히 제한하는 것으로, 합헌적 해석을 통하여 그 적용범위가 축소될 필요성이 있다.

한편, 개정 공공주택 특별법의 시행 이후 민간 임대사업자가 건설한 공공임대주택에 부도 등, 파산 등의 사유가 발생하였을 경우 유주택 임차인 또한 우선분양 전환 대상자가 되는지 여부에 대해 하급심 법원의 판단이 엇갈리고 있다. 이에 관하여는 개정 공공주택 특별법의 문언, 민간임대주택에 관한 특별법 부칙의 개정 경과 등에 비추어 볼 때 더 이상 부도 등, 파산 등의 사유가 발생하더라도 유주택 임차인이 우선 분양전환 대상자가 될 수 없다고 봄이 옳다.

주제어: 임대주택, 분양전환, 우선 분양전환 가격, 소급입법, 부도임대주택

목차

I. 들어가며

II. 분양전환과 우선 분양전환

III. 분양전환에 관한 소급입법과 합헌적 해석

IV. 개정 공공주택 특별법의 소급입법과 부도임대주택의 우선 분양전환

V. 마치며

* 법무법인(유) 광장 변호사



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.2025.13.2>

Received: February 24, 2025

Revised: March 06, 2025

Accepted: March 12, 2025

Copyright © 2025 Construction & Urban Development Law Association.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 들어가며

정부는 과거로부터 무주택국민들의 주거안정을 위하여 정책적으로 임대주택 공급을 촉진해왔다. 나아가 임대주택의 임대료 등을 규제하고, 임대무기간 경과 시 분양전환에 관하여도 우선 분양전환에 관한 규제를 통하여 무주택 임차인들이 시세보다 낮은 가격으로 우선적으로 임대주택을 공급받도록 하였다.

그러나 과도한 규제는 결국 공급의 축소로 이어지고, 결국 수요자들의 손실로도 이어지기 쉽다. 임대주택에 관하여도 이러한 문제가 발생하고 있다. 정부 또한 이러한 문제점을 인식하여 구 임대주택법을 민간임대주택법으로 전부개정하면서 민간임대주택에 관하여는 분양전환에 관한 규제를 전면 폐지하는 등 임대주택의 공급촉진을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 그런데 한편, 임차인들의 민원을 이유로 종전의 대법원 판례로 형성된 우선 분양전환 자격과 우선 분양전환 대상 세대에 관한 법리를 정면으로 뒤집는 소급입법을 하였고 이로 인해 많은 임대사업자들이 부도 위기에 놓이고 있다. 본 글에서는 이러한 임대주택의 분양전환에 관한 소급입법의 문제점을 법리적 측면에서 접근하고, 이러한 문제점을 극복할 수 있는 해석방안을 제시하고자 한다.

II. 분양전환과 우선 분양전환

1. 분양전환의 의의

분양전환은 임대주택에 관하여 규율하는 법률의 개정에 따라 의미가 다소 변화해 왔지만, 기본적으로 “임대주택을 임대사업을 영위하는 자가 임대사업자가 아닌 자에게 매각하는 것”을 의미한다. 한편, 구 「임대주택법」(2015. 8. 28. 법률 제13499호 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전부개정되기 전의 것; 이하 ‘구 임대주택법’이라고 한다)은 제21조 등에서 ‘우선 분양전환’을 별도로 규정하고 있다.¹⁾ ‘우선 분양전환’은 임차인들 중 “입주 후 분양전환 당시까지 해당 임대주택에 무주택자인 상태를 유지한 임차인” 등 제21조 제1항 각 호 등의 요건을 충족한 자에 대해 구 임대주택법령이 정한 절차에 따라 우선적으로 분양전환이 이루어지는 것을 의미한다.

임대주택에 거주하던 임차인이 우선 분양전환을 받을 경우 무엇보다 임차인이 구 임대주택법령이 정하는 분양전환가격 산정기준에 따라 산정되는 분양전환가격 이하의 가격으로 종전에 거주하던 임대주택을 분양전환 받을 수 있다는 것이 중요한 의미를 가진다. 이에 따라 임차인이 우선 분양전환을 받을 수 있는지 여부, 그리고 분양전환가격이 적법하게 산정되었는지 여부에 관하여 많은 법적 분쟁이 발생해 왔다.

2. 우선 분양전환의 의의와 근거 법령의 개정 연혁

한편, 우선 분양전환은 임대사업자가 임대주택이 아닌 주택을 매입하여 임대한 경우에 해당하는 ‘매입임대주택’과 직접 건설하였거나 그렇게 조성된 임대주택을 매입하여 임대한 경우에 해당하는 ‘건설임대주택’ 중 건설임대주택, 그리고 그 중에서도 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설한 경우, 국민주택기금의 지원을 받아 건설한 경우, 공공사업으로 조성된 택지에 주택법상 사업계획승인을 받아 건설한 경우(구 임대주택법 제2조 제2의2호 각 목)에 해당하는 ‘공공건설임대주택’에 한하여 적용되었다. 즉, 공공이 직접 건설하거나 공공의 지원을 받아 건설된 임대주택의 임대사업자에 한하여 시세보다 낮게 분양전환하는 우선 분양전환 의무가 부여된 것이다.

그 후 구 임대주택법이 2015년 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부개정되고, 구 임대주택법이 규율하던 임대주택 중 공공이 공급하는 임대주택에 관한 규율은 공공주택 특별법으로 이관되었는데, 이 과정에서 민간에 의한 임대주택 공급 활성화를 위해 민간 임대사업자에 관하여는 우선 분양전환에 관한 규제가 폐지되었다.²⁾ 즉, 구 임대주택법상 공공건설임대주택에 해당하던 ‘민간 임대사업자가 국민주택기금의 지원을 받아 건설한 경우 또는 공공사업으로 조성된 택지에 주택법상 사업계획승인을 받아 건설한 임대주택’에 관하여는 더 이상 우선 분양전환에 관한 규제가 적용되지 않게 되었다. 그러나 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28., 법률 제13499호) 제6조 제2항에 의해 위와 같은 규제 폐지 이후에도 종전에 민간 임대사업자가 건설하였거나 건설하는 공공건설임대주택의 경우 구 임대주택법 제2조 제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로 간주(이하 이와 같은 경우의 공공건설임대주택을 ‘간주공공건설임대주택’이라 함)된 임대주택에 관하여는 우선 분양전환에 관한 규제가 적용된다.

1) 현재는 구 임대주택법이 전부개정된 민간임대주택에 관한 특별법에서는 후술하는 바와 같이 관련 규정을 두고 있지 아니하고, 공공주택에 관한 규율을 하는 공공주택 특별법 제50조의3 등에서 우선 분양전환에 관한 규정을 두고 있다.

2) 2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법 전부개정이유 참조.

대주택'이라고 한다)되었고, 구 임대주택법상 우선 분양전환에 관한 규정 또한 계속 적용되었다.

3. 우선 분양전환에 관한 소급입법 이전의 대법원 판례의 검토

(1) 부적격 임차인 거주 세대에 관한 우선 분양전환 규제 적용 여부

1) 부적격 임차인 거주 세대의 제3자 매각에 관한 법적 분쟁의 발생

구 임대주택법 제21조 제7항은 “임대사업자가 제4항에 따른 분양전환승인을 받은 이후에도 임차인이 6개월 이상 분양전환에 응하지 아니하는 경우에는 임대사업자는 해당 임대주택을 분양전환가격으로 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 제3자에게 매각할 수 있다.”라고 정하고 있다. 여기서 구 임대주택법 제21조 제7항의 “임차인”이 구 임대주택법 제21조 제1항, 제2항이 정하는 우선 분양전환 대상자(이하 ‘적격 임차인’이라고 하고, 우선 분양전환 대상자로서의 요건을 갖추지 못한 자를 ‘부적격 임차인³⁾’이라고 한다)인지 여부가 쟁점이 되어 여러 소송이 제기되었다.

위 ‘임차인’이 ‘적격 임차인’만을 의미하는 경우, 임대사업자는 구 임대주택법 제21조 제1항, 제2항의 요건을 충족하지 못하는 부적격 임차인이 거주하던 세대를 구 임대주택법 제21조 제7항의 제한 없이 시가대로 제3자에게 매각할 수 있게 된다. 이와 달리, ‘임차인’이 부적격 임차인을 포함한 일반적 의미의 ‘임차인’을 의미하는 경우 임대사업자는 부적격 임차인이 거주하던 세대라도 구 임대주택법령이 정하는 우선 분양전환절차에 따라 우선 분양전환 가격 이하의 가격으로 제3자에게 매각해야 한다. 이와 관련하여 위 ‘임차인’은 그 문언상 부적격 임차인을 포함하므로, 부적격 임차인이 거주하던 세대를 제3자에 매각할 경우에도 구 임대주택법 제21조 제7항에 따라 우선 분양전환가격 이하의 가격으로 매각해야 한다는 이유로, 시가 상당의 매매대금과 우선 분양전환가격의 차액 상당의 부당이득금의 반환을 구하는 소송이 제기되었다.

2) 대법원 판례와 그 타당성

그러나 대법원은 구 임대주택법 제21조 제7항의 취지는 임차인이 우선 분양전환권을 안정적으로 행사하여 임대주택을 분양받을 수 있도록 하기 위한 것이므로, 해당 조항의 임차인은 ‘우선 분양전환 대상자’, 즉 적격 임차인만을 의미한다고 판시하였다(대법원 2018. 6. 28. 선고 2017다221150 판결). 이러한 대법원의 판시는 우선 분양전환권의 입법 연혁과 취지 등에 비추어 볼 때 타당하다.

임대주택에 관한 별도의 법률 중 최초로 제정된 것은 1985년 제정된 구 「임대주택건설촉진법」이다. 최초 제정된 구 임대주택건설촉진법은 임대주택을 분양하고자 할 경우 임대인은 우선적으로 임차인에게 분양해야 한다고 정하였을 뿐이었고, 임차인이 우선 분양전환 대상자가 되기 위해 추가로 요구되는 요건이나 우선 분양전환가격 산정에 관한 내용은 정하지 아니하였다. 이후 구 임대주택건설촉진법이 1993. 12. 27. 법률 제4629호 구 임대주택법으로 전부개정되면서 최초로 임대주택의 우선매각 대상이 ‘일정기간의 무주택세대주’로 한정되었다(제15조). 그리고 구 임대주택법시행령이 1998. 11. 13. 대통령령 제15928호로 개정되면서 제13조 제3항 등에 최초로 우선 분양전환 가격의 산정 기준 등에 관한 사항이 입법되어, 우선 분양전환 가격이 제한되기 시작했다.

요컨대, 최초에는 임대주택의 임차인 모두에게 우선 분양전환권이 주어졌으나, 분양전환을 받기 위한 다주택자 등의 제도 남용 등을 막기 위해 우선 분양전환권 부여 대상이 무주택자 등의 요건을 충족한 적격 임차인으로 제한되었다. 그 후 이러한 적격 임차인들이 자력이 부족하여 분양전환을 받지 못하는 경우를 줄이기 위해 우선 분양전환 가격 제한 규정이 입법된 것이다.

이처럼 우선 분양전환 제도는 적격 임차인에 한하여 저렴한 가격에 분양전환을 받을 수 있도록 한 것이라는 제도의 취지에 비추어 볼 때, 구 임대주택법 제21조 제7항 또한 적격 임차인에 한정되어 적용되는 것이고, 부적격 임차인 거주 세대에 적용되어 일반 제3자가 분양전환 대상 임대주택을 시세보다 현저히 낮은 우선 분양전환 가격 이하의 가격으로 공급받는다 고 해석될 수는 없다. 따라서 이와 같은 취지의 대법원 2018. 6. 28. 선고 2017다221150 판결의 판시는 타당한 것이다.

3) 구 임대주택법 시행규칙(2015. 12. 29. 국토교통부령 제270호 민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙으로 전부개정되기 전의 것, 이하 ‘구 임대주택법 시행규칙’이라고 한다) 제12조 제4항은 공공건설임대주택을 임대받을 자격이 없거나 우선 분양전환 받을 수 있는 자격이 없는 자를 ‘부적격자’라고 칭하고 있으며, 서울고등법원 2015. 10. 22. 선고 2014나2045230 판결 등 여러 판례들 또한 우선 분양전환 받을 수 있는 자격이 없는 임차인을 ‘부적격 임차인’이라고 칭하고 있는 점을 고려하여 정한 것임을 밝혀둔다.

(2) 선착순의 방법으로 선정된 임차인의 적격 임차인 요건

1) 선착순 방법으로 선정된 임차인의 적격 임차인 요건에 관한 유권해석

구 임대주택법 제21조 제1항 각 호는 아래와 같이 적격 임차인의 요건을 규정하고 있다. 이 중 제1호는 가장 원칙적인 요건이고, 제2호 내지 제5호는 예외적인 경우에 관한 요건에 해당한다.

제21조(건설임대주택의 우선 분양전환) ① 임대사업자가 임대무기간이 지난 후 「주택법」 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 공공건설임대주택을 분양전환하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임차인에게 우선 분양전환하여야 한다.
<개정 2009. 3. 25., 2014. 5. 28.>

1. 입주일 이후부터 분양전환 당시까지 해당 임대주택에 거주한 무주택자인 임차인
2. 건설임대주택에 입주한 후 상속·판결 또는 혼인으로 인하여 다른 주택을 소유하게 된 경우 분양전환 당시까지 거주한 자로서 그 주택을 처분하여 무주택자가 된 임차인
3. 제19조 단서에 따라 임차권을 양도받은 경우에는 양도일 이후부터 분양전환 당시까지 거주한 무주택자인 임차인
4. 선착순의 방법으로 입주자로 선정된 경우에는 분양전환 당시까지 거주한 무주택자인 임차인
5. 분양전환 당시 해당 임대주택의 임차인인 국가기관 또는 법인

위 각 호의 “무주택자인 임차인”의 의미에 대하여, 국토교통부는 제1호부터 제3호까지는 이를 “무주택세대구성원”으로 해석하면서도, 제4호는 “본인만 무주택자”로 유권해석하여 왔다.⁴⁾ 이와 같이 제4호의 경우에만 국토교통부가 다르게 해석한 이유는 공공건설 임대주택의 임차인 자격 및 선정 방법에 관하여 적용되는 구 주택공급에 관한 규칙(2015. 12. 29. 국토교통부령 제268호로 전부개정되기 전의 것)에 의하면, 임대주택의 공급은 원칙적으로 “무주택세대구성원”, 즉 “세대주 및 세대원 전원이 주택을 소유하고 있지 아니한 세대주 및 세대원”(구 주택공급에 관한 규칙 제4조 제1항, 제2조 제9호)에 한정되어 이루어지는 것이지만, 구 주택공급에 관한 규칙 제11조 내지 제13조의 규정에 의하여 입주자를 선정하고 남은 주택이 있어 선착순에 의한 공급이 이루어지는 경우 위와 같은 요건이 불필요하기 때문인 것으로 보인다(구 주택공급에 관한 규칙 제10조 제6항⁵⁾).

2) 국토교통부의 유권해석을 뒤집은 대법원 판례

그러나 대법원은 이와 같은 국토교통부의 유권해석과 달리, “구 임대주택법 및 관련 법령은 국민주택 등의 공급대상을 원칙적으로 ‘무주택세대주’로 엄격히 한정함과 동시에 입주자 본인뿐만 아니라 다른 세대원이 주택을 소유하게 되는 경우에도 해당 임대주택을 명도하도록 규정하고 있으므로, 구 임대주택법 제21조 제1항 제1호, 제4호에 정한 ‘무주택자인 임차인’은 ‘임차인이 속한 세대의 세대주를 포함한 세대원(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원을 포함한다) 전원이 주택을 소유하고 있지 아니한 임차인’을 의미한다고 해석함이 타당하다.”라고 판시하였다(대법원 2015. 10. 29. 선고 2014다75462 판결).

3) 우선 분양전환 제도의 입법취지와 대법원 판례의 타당성

생각건대 앞서 본 바와 같이 우선 분양전환 제도는 무주택 임차인들이 자력이 부족하여 임대주택을 분양전환받지 못하는 것을 막기 위해 마련한 제도이다. 세대구성원 중 한 명 이상이 주택을 소유하고 있는 임차인에게까지 시가보다 현저히 낮은 우선 분양전환가격으로 우선 분양전환받을 권리를 보장할 이유는 없다.

비록 선착순 방식으로 임대주택의 임차인을 모집할 때에는 무주택 요건 등이 필요하지 않지만, 이는 어디까지나 임대주택이 공실로 남아 사회적 낭비와 임대사업자의 재정 위기가 야기되는 것을 방지하기 위한 뿐이지, 이를 이유로 구 임대주택법 제21조 제1항 제1호 내지 제3호의 경우와 달리 같은 문언인 ‘무주택자인 임차인’을 ‘본인만 무주택자’로 해석하여 우선 분양전환을 폭넓게 보장해 줄 이유는 없다.⁶⁾ 따라서 위와 같은 대법원의 판시는 타당하고, 이와 다른 취지의 국토교통부 유권해석 등은 옳지 않다.

4) 국회 국토교통위원회, “공공주택 특별법 일부개정법률안(의안번호: 2102715, 2020. 8. 5. 서동용의원 등 11인) 심사보고서”, 2020.

5) 제10조(주택의 공급방법) ⑥사업주체는 제11조 내지 제13조의 규정에 의하여 입주자를 선정하고 남은 주택이 있는 경우에는 제4조의 규정에 불구하고 선착순의 방법에 의하여 입주자를 선정할 수 있다.

6) 같은 취지로 이병준, “공공임대주택에서 우선분양전환권과 임차인의 의미”, 『재산법연구』 제35권 제4호(2019. 2.), 109면.

III. 분양전환에 관한 소급입법과 합헌적 해석

1. 분양전환에 관한 소급입법의 개관

(1) 대법원 판례에도 불구하고 변경되지 아니한 국토교통부의 입장

국토교통부는 위와 같은 대법원 판결들에도 불구하고 계속하여 부적격 임차인이 거주하던 세대를 제3자에 매각할 때에도 우선 분양 전환 가격 이하의 가격으로 매도하여야 하며, 선착순의 방법으로 입주자로 선정된 임차인의 경우 분양전환 당시까지 거주한 ‘본인만 무주택자’이면 적격 임차인 요건을 갖춘다는 입장을 견지했다(2019. 5. 14., 주거복지정책과-2204). 실제로 광양시장 등 일부 지방자치단체장은 위 대법원 판결 선고 이후에도 부적격 임차인이 거주하던 임대주택을 시가대로 매각하겠다는 내용의 입주자모집 공고 승인 신청을 반려하였다.

이러한 반려처분에 대하여는 항고소송이 제기되어 해당 반려처분이 취소되기도 하였다.⁷⁾ 국토교통부는 2018. 5. “공공건설임대주택에 선착순의 방법으로 입주한 경우 임차인 본인만 무주택자이어도 우선 분양전환을 받을 수 있다”라는 내용의 공문을 전국 지방자치단체에 발송하기도 했다.⁸⁾

(2) 대법원 판례들을 뒤집기 위해 이루어진 소급입법

한편, 서동용 의원⁹⁾이 대표발의한 공공주택 특별법 일부개정법률안(의안번호 2102715)이 일부 수정을 거쳐 2020. 12. 22. 법률 제 17734호로 입법(이하 해당 법률을 ‘개정 공공주택 특별법’이라고 한다)되었는데, 개정 공공주택 특별법은 부적격 임차인이 거주하는 경우에도 공공주택 특별법령이 정하는 분양전환 가격 이하의 가격으로 제3자에 매각하여야 한다고 정하였다(제50조의3 제4항). 선착순의 방법으로 임대주택에 입주자로 선정된 자의 우선분양전환 대상 요건 또한 종전에는 입주 당시부터 ‘무주택 임차인’의 요건을 충족해야 하였지만, 개정 공공주택 특별법 제50조의3 제1항 제1호 라.목은 “분양전환하는 시점”에 “임대주택 입주 시 자격요건 중 주택소유기준”을 충족하면 되는 것으로 개정되었다. 이로써 임대주택 입주 당시에는 ‘세대 구성원 전원 무주택 요건’을 충족하지 못하여서 종전 대법원 판례에 의하면 부적격 임차인에 해당하였던 자도, 분양전환 시점에만 무주택 요건을 충족하면 적격 임차인이 될 수 있게 된 것이다.

구 임대주택법 제21조 및 개정 공공주택법 제50조의3 주요 부분 비교

구 임대주택법 제21조(건설임대주택의 우선 분양전환) ① 임대사업자가 임대무기기간이 지난 후 「주택법」 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 공공건설임대주택을 분양전환하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임차인에게 우선 분양전환하여야 한다.

4. 선착순의 방법으로 입주자로 선정된 경우에는 분양전환 당시까지 거주한 무주택자인 임차인

⑦ 임대사업자가 제4항에 따른 분양전환승인을 받은 이후에도 임차인이 6개월 이상 분양전환에 응하지 아니하는 경우에는 임대사업자는 해당 임대주택을 분양전환가격으로 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 제3자에게 매각할 수 있다.

개정 공공주택 특별법 제50조의3(공공임대주택의 우선 분양전환 등) ① 공공주택사업자는 임대 후 분양전환을 할 목적으로 건설한 공공건설임대주택을 임대무기기간이 지난 후 분양전환하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 우선 분양전환(이하 “우선 분양전환”이라 한다)하여야 한다. 이 경우 우선 분양전환의 방법 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

라. 선착순의 방법으로 해당 임대주택의 입주자로 선정된 자로서 입주일부터 분양전환할 때까지 계속하여 거주하면서 분양전환하는 시점에 해당 임대주택 입주 시 자격요건 중 주택소유기준을 충족하고 있는 경우

④ 공공주택사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 임대주택을 제2항에 따라 통보한 분양전환 가격 이하의 가격으로 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 제3자에게 매각할 수 있다.

7) 광주지방법원 2020. 8. 13. 선고 2019구합14438 판결, 광주고등법원 2021. 9. 2. 선고 2020누11922 판결, 대법원 2022. 2. 24.자 2021두56923 판결.

8) 이동규, “국토부, 공공건설임대 선착순 입주자 본인만 무주택이면 분양전환 가능”, TBS뉴스, 2018. 5. 18., http://tbs.seoul.kr/news/newsView.do?idx_800=2301662&seq_800=10280777&typ_800=1 (2025. 3. 14. 확인).

1. 제1항에 따른 우선 분양전환 자격을 갖춘 자가 존재하지 아니하는 경우
2. 제2항에 따라 공공주택사업자가 임차인에게 우선 분양전환에 관한 사항을 통보한 날부터 6개월(임대의무기간이 10년인 공공건설임대주택의 경우에는 12개월을 말한다) 이내에 임차인이 우선 분양전환 계약을 하지 아니한 경우

나아가 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항¹⁰⁾에 의하면, 위와 같은 규정은 분양전환이 완료되지 아니한 구 임대주택법상 공공건설임대주택에도 그대로 적용된다. 즉, 위 법률은 부적격 임차인 거주 세대의 제3자 매각과 선착순 입주 세대의 분양전환 자격에 관한 종전 대법원 판례와 반대되는 입장의 국토교통부 유권해석 내용을 사실상 그대로 관철하는 내용의 법률인 것이다.

이는 분양전환이 완료되지 아니한 간주공공건설임대주택을 소유한 민간 임대사업자의 재산권을 소급적으로 제한하는 내용의 입법으로, 상당한 논란이 되었다. 나아가 해석상으로 ‘분양전환이 완료되지 아니한’의 의미가 구체적으로 어느 시점을 의미하는지가 문제가 되었다.

2. “분양전환이 완료되지 아니한”의 의미

(1) 여러 해석의 가능성

공공주택 특별법 제2조 제4호는 “‘분양전환’이란 공공임대주택을 제4조 제1항 각 호에 규정된 자가 아닌 자에게 매각하는 것”이라고 정의하고 있고, 구 임대주택법 제2조 제6호도 이와 유사하게 분양전환을 “임대주택을 임대사업자가 아닌 자에게 매각하는 것”을 말한다 고 규정하고 있다. 해당 정의규정을 “분양전환이 완료되지 아니한”에 그대로 대입하면 그 의미는 “임대사업자가 아닌 자에게 매각되지 아니한 임대주택”이 된다. 따라서 분양전환 승인이 이루어졌다고 하더라도 입주자모집 승인 등을 거쳐 제3자에게 매각되지 아니한 공공건설임대주택에 관하여는 위 공공주택 특별법 개정 법률이 적용되어 분양전환 가격 이하의 가격으로만 매각이 가능하게 되는 것이다.

다만, 위 입장에 따르면 “매각”의 의미가 단순히 “매매계약 체결”을 의미하는 것인지, “제3자에 대한 소유권이전등기 경료”를 의미하는 것인지는 분명하지 않다. 나아가 분양전환 가능 여부에 대한 행정청의 처분인 ‘분양전환 승인’을 통하여 분양전환의 가능 여부 및 우선 분양전환의 가격 등이 결정되는 등 ‘분양전환’의 핵심 사항들이 결정된다는 점에서 “분양전환이 완료되지 아니한”을 “분양전환 승인이 완료되지 아니한”이라고 해석할 여지도 있다.

(2) 법원의 판단

이에 관하여 대법원 2023. 8. 31. 선고 2021다279712 판결은 공동주택 특별법 부칙(2020. 12. 22. 법률 제17734호) 제6조 제1항의 시행에 따라 (부적격 임차인 거주 임대주택의 제3자 매각 시 우선 분양전환 가격 적용 여부가 아닌) ‘분양전환 자격’의 판단에 있어 적용되는 법률이 무엇인지 여부에 관하여 ‘분양전환이 완료되지 아니한’의 의미를 ‘(분양전환 승인 여부와 관계 없이) 아직 임대사업자의 소유로 남아있는 임대주택’이라는 취지로 판단하였다.

한편, 광주지방법원 순천지원 2023. 12. 11.자 2021과10452 결정은 「민간임대사업자가 개정 공공주택 특별법 부칙 시행 이전에 순천시 소재 공공건설임대주택인 아파트 529세대에 관해 우선 분양전환 승인 및 부적격 임차인이 거주하던 잔여세대에 대한 입주자모집 공고 승인을 받고, 이를 기초로 수분양자와 사이에 매매계약까지 체결한 후에 일부 세대는 위 부칙이 시행된 후 소유권이전등기를 경료한 사안」에 관하여 ① 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항에 의하면, ‘분양전환’은 ‘임대사업자 외의 자에게 매각하는 것’이고, ② 구 임대주택법 제2조 제6호도 이와 유사하게 정하고 있는 점, ‘분양전환 승인’은 임대사업자 등과 임차인 사이의 분양전환에 관한 법률행위의 효력을 확인해 주거나 이를 보충하는 이른바 강학상 인가라고 보기 어렵고 분양전환을 허가하는 성격의 행위라고 볼 수 있는 점 등을 고려할 때 개정 공공주택 특별법 부칙 적용 시 문제되는 ‘분양전환의 완료’는 “분양전환의 승인을 넘어 임대사업자 외의 자에 대한 매각이 완료됨을 의미”한다고 판시하였다. 위 결정에 대하여 위반자인 임대사업자는 항고하여 현재 항고심 계속 중이다.

9) 국회의원 당선 이전에 광양시 일대에서 다수의 우선 분양전환 관련 소송에서 임차인측 대리인을 맡았다.

10) 제6조(공공주택사업자가 아닌 자의 공공건설임대주택에 대한 우선 분양전환에 관한 적용례) ① 법률 제13499호 임대주택법 전부개정법을 부칙 제6조제2항에도 불구하고 제50조의3, 제57조의3 및 제60조의 개정규정은 분양전환이 완료되지 아니한 법률 제13499호 임대주택법 전부개정법을 부칙 제6조제2항에 따라 공공건설임대주택으로 보는 주택에 대해서도 적용한다. 이 경우 “공공주택사업자”는 “임대사업자”로 보고, “분양전환”은 “임대사업자 외의 자에게 매각하는 것”으로 보며, 제50조의3제2항 전단 중 “임대의무기간이 지난 후”는 “종전의 규정에 따라 분양전환 승인을 받은 후”로 본다.

이와 달리, 광주지방법원 순천지원 2022. 12. 8. 선고 2019가합11877 판결은 “개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 ‘소급입법’에 해당하므로 합헌적 법률해석이 필요한 점, 임대사업자가 분양전환승인 이후 임차인의 우선 분양전환 자격 여부를 판단하여 해당 자격이 없다는 이유로 분양전환신청을 거부한 이후에도 제3자에 대한 소유권 이전이 완료되지 아니하였다는 이유로 개정 공공주택 특별법이 소급적용된다면, 추후에 임대주택을 분양받은 제3자로서는 과거 우선 분양전환을 거부당한 임차인¹¹⁾에 의해 소유권을 상실하게 되는 혼란이 발생하는 부당한 결과가 발생한다는 점 등을 고려하여 임대사업자가 임차인의 우선 분양전환 자격을 판단하여 임차인의 분양전환신청을 거절하여 우선 분양전환의 형식적 완료가 이루어졌다면, 해당 임대주택의 소유권이전이 이루어지지 아니한 경우에도 개정 공공주택 특별법은 적용될 수 없다”는 취지로 판단한 바 있다.

이처럼 본 쟁점에 관하여 하급심 판례는 결론이 일부 엇갈린 바 있으나, (‘우선 분양전환 자격’이 쟁점이 된 사안에 관한 판례이지만) 대법원의 입장은 “분양전환 승인이 이루어졌더라도 제3자에 대한 소유권 이전이 이루어지지 아니한 경우 분양전환이 완료되지 아니하여 개정 공공주택 특별법 부칙이 적용된다”라는 것이다. 그러나 이러한 해석에는 동의하기 어렵다.

(3) 부진정소급입법의 한계

소급입법은 새로운 입법으로 종료된 사실 또는 법률관계에 작용하게 하는 진정소급입법과 현재 진행 중인 사실 또는 법률관계에 작용하게 하는 부진정소급입법으로 나눌 수 있다. 부진정 소급입법은 원칙적으로 허용될 수 있는 것이다. 그러나 소급효를 통해 얻는 공익보다 이로 인해 침해되는 신뢰보호의 요청이 크면, 허용될 수 없는 것이다(헌법재판소 1998. 11. 26. 선고 97헌바56 결정 등).

개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 애당초 종전 구 임대주택법에 의하면 간주공공건설임대주택을 소유한 임대사업자는 부적격 세대를 제3자에게 시가대로 매각할 수 있었음에도 불구하고 이를 시가보다 현저히 낮은 우선 분양전환 가격 이하의 가격으로 매각하게 하는 부진정소급입법에 해당하는 조항으로 그 위헌성이 현저하다.

어떠한 법령에 관하여 합헌적 해석과 위헌적 해석이 모두 가능한 경우 법원은 헌법의 정신에 합치되도록 합헌적으로 해석하여야 하는 것이다(헌법재판소 1990. 4. 2.자 89헌가113 결정). 따라서 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항에 대하여도 합헌적 해석이 필요하다.

(4) 분양전환 승인을 통하여 형성된 분양전환 수입에 관한 임대사업자의 신뢰

한편, 구 임대주택법 제21조에 의한 분양전환 승인은 ‘해당 임대주택의 임대무기간 경과 여부 등 분양전환 요건을 충족하는지 여부’ 및 ‘분양전환가격이 임대주택법령의 규정 등에 따라 적법하게 산정되었는지 여부’를 심사하여 승인하는 행정처분에 해당한다(대법원 2015. 3. 26. 선고 2012두20304 판결 등). 특히, 분양전환 승인을 통해 확정되는 분양전환가격은 사실상 임차인과 임대사업자간에 체결되는 분양전환계약상의 분양대금으로 정해지므로, 분양전환 승인은 임대사업자와 임차인의 법률상 지위의 구체적이고 직접적인 영향을 미치는 특성을 가진다. 이러한 이유로 대법원 또한 분양전환 승인 처분은 강학상 인가가 아닌, 구체적이고 직접적인 구속력을 가진 행정처분이라고 판시한 것이다(대법원 2020. 7. 23. 선고 2015두48129 판결).

나아가 임대사업자는 적격 임차인이 거주하는 세대와 부적격 임차인이 거주하는 세대의 각 수를 기재하여 우선 분양전환 승인을 신청하고, 이를 기초로 우선 분양전환 승인이 이루어진다. 분양전환 승인서에도 일반적으로 적격 임차인 거주 세대와 부적격 임차인 거주 세대 수의 특정에 관한 내용이 포함된다. 이에 임대사업자는 우선 분양전환 승인이 이루어질 당시 우선 분양전환 승인 신청을 하며 파악한 부적격 세대와 적격 세대의 수, 확정된 분양전환 가격, 공동주택 시세를 기초로 분양전환 및 부적격 세대의 제3자 매각 시 어느 정도의 수익을 얻을지 여부에 관하여 상당한 신뢰를 형성하게 된다.

구 임대주택법상 분양전환 가격 산정에 관한 규정 또한 ‘분양전환 승인’으로서 ‘분양전환’이 완료됨을 전제로 입법되어 있다. 구체적으로, 분양전환가격은 구 임대주택법 시행규칙 별표 1의 ‘공공건설임대주택 분양전환가격의 산정기준’(이하 ‘분양전환가격 산정기준’이라고 한다)에 따라 산정되는데(구 임대주택법 제21조 제4항), 분양전환가격 산정기준은 “임대무기간이 5년인 경우의 분양전환가격은 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 가액으로 하되, 임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격에서 임대기간 중의 감가상각비를 뺀 금액을 초과할 수 없다”라고 정하고 있다.

그리고 분양전환가격은 분양전환승인 당시에 산정되어야 하는 것이다. 이러한 점을 감안하면, 분양전환가격 산정의 기준시점인 ‘분양전환 당시’는 우선분양전환에 관한 승인을 의미하는 ‘분양전환승인 시’가 되는 것인바, 구 임대주택법령 또한 분양전환의 완료 시점

11) 임대사업자가 우선 분양전환 대상자 외 제3자에게 분양전환을 하였다면 해당 분양전환은 무효이기 때문이다(대법원 2021. 9. 30. 선고 2016다252560 판결 등 참조).

을 ‘분양전환승인 시점’으로 전제하여 입법된 것이다.

(5) 소급입법에 따라 발생할 수 있는 임대사업자 등의 손해

분양전환가격 산정기준에 의해 산출되는 우선 분양전환가격은 표준건축비를 기준으로 산정되는데, 임대아파트의 표준건축비로 인정되는 금액은 2024년 5층 이하, 주거전용면적 50㎡ 초과 60㎡ 이하 기준으로 m²당 1,109,500원¹²⁾에 불과하다. 이는 같은 면적 기준 분양가상한제가 적용되는 공공주택의 건축비상한가격 2,099,000원¹³⁾의 52.86%에 불과한 것이다.

특히, 종전에 분양전환 승인을 받았음에도 개정 공공주택 특별법 시행 전까지 부적격 임차인이 거주하던 임대주택을 매각하지 못한 경우 중 관할 지방자치단체가 의도적으로 입주자 모집 승인을 반려하였거나¹⁴⁾, 해당 지역의 주택 경기 침체로 인하여 장기간 부적격 세대를 매각할 수 없었던 경우가 다수 존재한다. 이러한 경우 해당 임대사업자는 재정난에 빠졌을 경우가 상당수였을 것이다.

이런 상황에서 부적격 세대의 제3자 매각 시의 가격 또한 분양전환가격 이하로 소급적으로 제한하는 것은 임대사업자의 신뢰이익을 침해하는 것을 넘어서 임대사업자를 사실상 파산으로 이르게 하는, 재산권의 침해에도 해당하는 것이다. 특히 임대주택의 분양전환은 애당초 임대주택 공급자들의 수익을 일정 수준 보장하고 그로써 임대주택 공급을 촉진하기 위해 설계된 제도라는 점에 비추어 볼 때 더욱 그러하다.¹⁵⁾

나아가 앞서 광주지방법원 순천지원 2022. 12. 8. 선고 2019가합11877 판결의 판시와 같이, 분양전환 승인이 완료된 경우 임대사업자가 (구 임대주택법 기준) 부적격 임차인의 분양전환 신청을 거절하고 개정 공공주택 특별법 시행일 이후 제3자에게 해당 세대의 매각을 완료한 경우도 빈번하다. 그런데 개정 공공주택 특별법의 적용 기준시점을 ‘소유권 이전 이후’로 판단한다면 적격 임차인 요건에 대한 개정 공공주택 특별법의 소급입법에 따라 종전의 분양전환 신청 거절이 사후적으로 위법한 것이 된다. 그 결과 위와 같은 임대주택을 매입한 제3자가 소유권을 상실하게 되는 제3자의 중대한 손해 또한 발생할 수밖에 없다.

(6) 소급입법을 통해 달성될 수 있는 제한적인 공익

개정 공공주택 특별법의 개정이유를 통해 확인되는 해당 법률의 시행으로써 달성하고자 하는 공익적 목적은 ‘우선 분양전환 자격 준부를 둘러싼 법적 다툼의 저감’이다.¹⁶⁾ 임대사업자로서는 부적격 세대가 많아야 자신의 분양전환 수입이 증가하므로, 다툼의 여지가 있는 경우 일단 부적격 세대로 판단하여 우선 분양전환을 거부하는 경향이 있어, 이를 둘러싼 소송이 다수 제기되어 왔던 것은 사실이다.

그러나 이러한 법적 분쟁의 방지는 다른 방향으로도 충분히 달성될 수 있다. 예컨대, 입주자모집 승인 단계에서 행정청이 적격 임차인 세대가 포함되었는지 여부를 심사하도록 하고, 만일 적격 임차인 세대가 포함되었다면 해당 세대에 관한 입주자모집 승인은 반려할 수 있도록 하는 방안¹⁷⁾으로도 위와 같은 법적 분쟁을 상당 부분 저감시킬 수 있을 것이다. 따라서 위와 같은 법적 분쟁의 저감을 이유로 부적격 임차인 등에게 망외의 이득을 안겨주면서 부적격 임차인도 모두 시세가 아닌 우선 분양전환 가격 이하의 가격으로만 분양전환 받도록 하고, 임대사업자와 선의의 제3자의 피해를 도외시키는 것은 정당화 될 수 없다.

한편으로는, 부적격 세대를 제3자에게 매각하는 경우에도 우선 분양전환 가격에 매각하게 된다면 국민들이 저렴한 가격에 주택을 마련할 가능성이 높아진다는 점도 소급입법을 통한 공익 중 하나라고 볼 여지도 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 우선 분양전환가격 제도는 어디까지나 적격 임차인들이 임대차기간동안 무주택 상태 유지 등 우선 분양전환을 받기 위한 요건을 갖추었음에도 불구하고 자격이 부족하여 우선 분양전환을 받지 못하는 경우를 막기 위하여 마련된 것이지, 이러한 요건을 갖추지 못한 자들에게도 저렴한 가격에 주택을 마련할 수 있도록 마련된 제도가 아니다. 그러므로 위와 같은 사정을 이유로 개정 공공주택 특별법을 통한 소급입법이 정당화될 수도 없다.

12) 「공공건설임대주택 표준건축비」(국토교통부고시 제2023-64호).

13) 「분양가상한제 적용주택의 기본형건축비 및 가산비용」(국토교통부고시 제2024-118호).

14) 실제로 광양시에 소유하던 임대주택에 관하여 분양전환승인을 받은 후, 부적격 임차인 거주 세대를 시세대로 매각하는 내용의 입주자모집 승인 신청을 하였으나 반려된 후 이에 관하여 취소소송을 제기한 임대사업자가 있었다. 해당 사건에서 1심, 2심, 3심 모두 임대사업자가 승소(광주지방법원 2020. 8. 13. 선고 2019구합14438 판결, 광주고등법원 2021. 9. 2. 선고 2020누11922 판결, 대법원 2022. 2. 24.자 2021두56923 판결)하였으나, 2심 소송 계속 중 개정 공공주택 특별법이 입법 및 시행되었다.

15) 김중보, “임대아파트의 분양가와 강행법규이론 - 대법원 2011. 4. 21. 선고 2009다97079 판결(전원합의제) -”, 『행정판례연구』 제22권 제2호(2017. 12.), 481면.

16) 개정 공공주택 특별법 개정이유.

17) 이 경우 입주자모집 승인이 일부 또는 전부 반려된 임대사업자로서는 행정소송을 제기하여 이를 다룰 수 있을 것이다.

(7) 구 임대주택법에 관한 대법원의 축소해석 사례

대법원은 ‘분양전환’의 의미의 해석에 관하여 일관적인 입장을 가지고 있지 않다. 즉, 대법원은 앞서 본 바와 같이 개정 공공주택 특별법 부칙의 ‘분양전환이 완료되지 아니한’을 ‘임대주택의 소유권이 이전되지 아니한’으로 해석하면서도, 우선 분양전환 자격 여부의 판단 기준시점이 되는 ‘분양전환 당시’에 관하여는 이와 달리 해석하고 있다.

구체적으로, 앞서 본 대법원 2023. 8. 31. 선고 2021다279712 판결은 “구 임대주택법 제21조 제1항 제4호에서 (분양전환 대상자 요건 판단의 기준시에 관하여) 정한 ‘분양전환 당시’란 피고(임대사업자)가 우선 분양전환 신청서 및 분양전환 자격심사를 위한 관련서류 제출을 공고한 것에 대해서 원고(임차인)들이 피고들에게 우선 분양전환을 신청한 때”라고 판단한 바 있다. 이는 대법원이 같은 판례에서 ‘제3자에 대한 소유권 이전이 완료되는 것’으로 판단한 분양전환의 의미와는 다소 다른 해석이다. 나아가 앞서 본 바와 같이 대법원은 구 임대주택법 제21조 제7항의 “임차인” 또한 우선 분양전환 제도의 취지 등을 고려하여 “적격 임차인”으로 축소해석한 사례가 있다.

(8) 소결론 - 합한적 해석 내지 위헌 선언의 필요성

이처럼 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항의 소급입법은 임대사업자로 하여금 종전 구 임대주택법에 의한 경우와 달리 입주 당시 ‘세대 구성원 전원 무주택 요건’을 충족하지 못한 선착순 방식으로 입주한 임차인을 포함한 부적격 임차인이 거주하던 세대 또한 우선 분양전환가격 이하로 매각할 수밖에 없게 하였다. 그리고 우선 분양전환 가격이 적격 임차인 보호를 위해 상당히 낮게 책정된 상황에서 이러한 소급입법은 임대사업자의 신뢰이익을 침해하는 것일 뿐만 아니라 임대사업자의 부도를 야기할 정도로 임대사업자의 재산권을 심각하게 제한한다.

이에 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항의 위헌성이 현저한바, 해당 조항의 ‘분양전환이 완료되지 아니한’은 ‘분양전환 승인이 완료되지 아니한’으로 합한적으로 해석함이 타당하다. 이는 앞서 본 바와 같이 ‘분양전환’의 의미가 달리 해석된 사례와 구 임대주택법상 “임차인”의 의미가 축소해석된 사례에 비추어 보아도 더욱 그러하다. 다만, 현재의 대법원 판례가 변경되지 않고, 위와 같이 해석되는 것이 문언상 불가능하다면, 개정 공공주택 특별법 부칙은 현재 계속 중인 헌법소원 사건(2021헌마728)에서 소급입법 금지 원칙 등을 위반하여 위헌인 것으로 선언되어야 할 것이다.¹⁸⁾

IV. 개정 공공주택 특별법의 소급입법과 부도임대주택의 우선 분양전환

1. 부도임대주택의 우선 분양전환에 관한 사항이 삭제된 개정 공공주택 특별법

개정 공공주택 특별법의 소급입법은 또 다른 파장을 낳았다. 종전에 구 임대주택법 제21조 제2항은 임대사업자의 부도등, 파산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 분양전환 당시 해당 임대주택에 거주하는 임차인에게 우선분양할 수 있다고 정하였고, 대법원은 위 조항의 요건에 부합하는 임차인은 구 임대주택법 제21조 제1항 각 호의 요건, 즉 주택소유 여부 등과 관계없이 우선분양전환 대상자가 된다고 판단한 바 있다(대법원 2012. 11. 29. 선고 2011다84335 판결).

그런데, 공공주택 특별법 제50조의3은 구 임대주택법 제21조 제2항이 정한 것과 같은 임대사업자에게 부도 등의 사유가 발생한 경우의 우선 분양전환 사유에 관하여 별도로 정하지 않았다. 이에 개정 공공주택 특별법이 시행되면서 부도 등의 사유가 발생한 임대주택에 거주하는 임차인에 관하여 여전히 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용될 수 있는지가 문제되었다.

2. 엇갈리고 있는 법원의 판단

이에 관하여 아직 대법원 판례는 없는 것으로 보인다. 하급심 판례는 두 가지 입장으로 나뉘어 있다.

먼저, 광주고등법원 2025. 1. 12. 선고 2024누10460 판결, 광주고등법원 2024. 12. 19. 선고 2024누10507 판결¹⁹⁾은 개정 공공주택

18) 이와 유사한 취지로 이종근, “공공임대주택 관련법의 위헌성 및 개선방안에 관한 헌법적 연구”, 고려대학교 대학원 법학박사학위논문, 2024, 167-174면; 장영수, “공공주택특별법상의 ‘우선 분양전환’ 제도에 대한 헌법적 고찰”, 『고려법학』 제102호(2021. 9.), 34-39면.

19) 모두 상고심 계속 중이다.

특별법의 시행에도 여전히 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용될 수 있다는 입장이다. 그 근거로는 ① 공공주택 특별법의 경우 임대사업자를 공공주택 사업자로 한정하고 있는데, 이들은 부도 등 위험이 현저히 낮아 부도 등 사유 발생 시 우선 분양전환 요건을 별도로 두지 않은 것이었을 뿐으로 보이는 점, ② 분양전환이 완료되지 않은 간주공공건설임대주택의 우선 분양전환에 개정 공공주택 특별법이 적용되도록 한 것은 임차인을 보다 두텁게 보호하려는데 그 취지가 있었다고 보이는 점을 고려하면 구 임대주택법 제21조 제2항은 여전히 적용됨이 타당하다는 점을 제시하였다.

이와 달리 춘천지방법원 2024. 1. 30. 선고 2023구합30787 판결, 춘천지방법원 강릉지원 2024. 1. 18. 선고 2023구합30414 판결²⁰⁾은 개정 공공주택 특별법이 시행된 이상 더 이상 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용될 수 없다는 입장이다. 그 이유로는 ① 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항에 의하면 우선 분양전환 요건에 관하여는 더 이상 구 임대주택법 제21조가 아닌 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되며, ② 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28., 제13499호) 제8조 또한 부도 등 사유가 발생한 임대주택에 관한 경과조치로 구 임대주택법 제21조의2(부도임대주택등에 대한 경매제한), 제22조부터 제25조까지 및 제30조의 규정(경매특례, 부도 발생의 신고, 부도 임대주택의 조사 등)을 적용한다고 정하고 있으나, 구 임대주택법 제21조의 규정은 제외하고 있는 점을 제시하고 있다.

3. 더 이상 적용될 수 없는 구 임대주택법 제21조 제2항

생각건대, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항에 의하여 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 간주 공공건설임대주택에 대하여 적용되는 이상, 구 임대주택법 제21조 제2항은 더 이상 적용될 수 없다. 무엇보다, 춘천지방법원 본원 및 강릉지원의 판단과 같이, 개정 공공주택 특별법 부칙은 간주 공공건설임대주택에 구 임대주택법 제21조에 상응하는 공공주택 특별법 제50조의3 등이 적용된다고 정하면서, 구 임대주택법 제21조 제2항은 계속하여 적용한다는 등의 예외규정을 두고 있지 않다. 이에 구 임대주택법 제21조는 그 전체가 공공주택 특별법 제50조의3으로 대체되었다고 봄이 타당하다.

이러한 점은 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28., 법률 제13499호)의 개정경과에 비추어 보아도 분명하다. 즉, 위 부칙 제8조(부도등에 관한 경과조치)는 최초 제정 당시 “이 법 시행 당시 종전의 「임대주택법」 제2조제8호의 부도임대주택등에 관해서는 종전의 규정에 따른다. 종전의 「임대주택법」 제2조제2호의2의 공공건설임대주택 중 공공주택사업자가 아닌 자가 건설한 주택에 대하여 이 법 시행 후 같은 조 제7호의 부도등이 발생한 경우에도 같다.”라고 정하고 있었다.

그런데, 개정 공공주택 특별법 부칙의 개정 및 시행(2020. 12. 22.) 직전인 2020. 6. 9. 위 민간임대주택에 관한 특별법 부칙 제8조가 개정되어 2020. 12. 10.부터 시행되었는데, 앞서 본 바와 같이 개정된 위 부칙 제8조는 종전과 달리 부도임대주택등에 관해 적용되는 종전의 규정을 구 임대주택법 제21조의2, 제22조부터 제25조까지 및 제30조로 한정하였고, 이에는 구 임대주택법 제21조 제2항이 포함하지 않았다. 이러한 민간임대주택에 관한 특별법 부칙의 개정 경과에 의하면 개정 공공주택 특별법의 시행에 따라 구 임대주택법 제21조 제2항을 적용하지 않으려 했던 입법자의 의사가 확인되는 것이다.

더구나, 임대사업자에게 부도 등의 사유가 발생하였을 경우, 해당 임대주택에 거주하는 임차인에게 주택 소유 여부 등을 불문하고 우선 분양전환권을 인정해 주어 시세보다 현저히 낮은 가격으로 주택을 취득할 수 있게 하는 것은 지나친 특혜에 해당한다. 실제 구 임대주택법이나 개정 공공주택 특별법은 임대사업자에게 부도 등의 사유가 발생하였을 경우, 해당 임대주택의 경매제한(구 임대주택법 제21조의2), 해당 임대주택 매입자에 대한 기존 임차인에 대한 임대 의무 부과(구 임대주택법 제25조) 등의 방법으로 두텁게 임차인을 보호하고 있다.

그런데, 임차인이 거주하는 임대주택의 우선 분양전환을 받기 위해서는 특별한 사정이 없는 한 입주일 이후부터 분양전환 당시까지 무주택 상태를 유지해야 했다. 그럼에도 불구하고 임대사업자에게 부도 등의 사유가 발생하였다는 우연적인 사정만으로 해당 임차인에게 시세보다 현저히 낮은 우선 분양전환가격으로 분양전환 받을 수 있는 특혜를 제공하고, 부도 등의 사정이 발생한 임대사업자에게 추가적인 손해를 야기하는 것은 타당하지 않다.

이러한 점에 비추어 보더라도, 부도 등 사유가 발생한 임대주택에 관한 우선 분양전환 요건을 달리 정하지 않은 개정 공공주택 특별법 시행 이후에도 여전히 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용될 수 있다고 무리하게 해석할 여지가 없다. 따라서 개정 공공주택 특별법이 시행된 이상 구 임대주택법 제21조 제2항은 적용되지 않는다고 봄이 옳다.

20) 모두 항소심 계속 중이다.

V. 마치며

임대주택은 분명 무주택 서민의 주거 안정을 위해 공급되는 것이고, 이에 임대주택 관련 법령도 무주택 서민의 주거 안정을 위해 설계되고, 해석되어야 함은 부정할 수 없다. 그러나 그러한 임대주택의 충분한 공급을 위해서는 임대사업자에 대한 최소한의 수입과 법적 안정성의 제공 또한 중요한 과제를 잊어서는 안 된다.

특히, 무주택 임차인 등 배려가 필요한 임차인이 아니라 애초에 우선 분양전환 대상자가 되지 못하는 유주택 임차인까지 우선 분양전환 받을 수 있도록 하는 것은 임대주택 관련 제도의 취지에 맞지 않는 것이다. 오히려 이는 임대사업자를 부도로 내몰아 무주택 임차인의 주거 안정을 해하는, 임대주택 제도의 입법취지에 정면으로 반하는 일이다.

본 글에서 살펴본 임대주택의 분양전환에 관한 공공주택 특별법 부칙을 통한 소급입법은 이처럼 임대주택 제도의 입법취지에 정면으로 반하여 무주택 임차인이 아닌 자에게까지 무리하게 우선 분양전환 제도 등의 혜택을 제공하고, 이로써 임대사업자들을 부도에 빠뜨리는 매우 잘못된 입법이다. 이러한 잘못된 소급입법에 대하여는 본래 임대주택 우선 분양전환 제도의 취지에 맞게 제한적으로 적용되는 것으로 합헌적 해석이 이루어져야 하는 것이고, 나아가 합헌적 해석마저 불가능한 경우 위헌으로 선언되어야 하는 것이다.

앞으로도 법률의 입법취지에 맞지 않는 특정 집단의 인기에 영합하는 소급입법이 이루어지는 것은 지양되어야 할 것이다. 이를 위해 서라도 법원 및 헌법재판소의 올바른 판단이 필요하다.

투고일 2025. 2. 24. 심사완료일 2025. 3. 6. 게재확정일 2025. 3. 12.

참고문헌

학위 논문

이중근, “공공임대주택 관련법의 위헌성 및 개선방안에 관한 헌법적 연구”, 고려대학교 대학원 법학박사학위논문, 2024.

일반 논문

김종보, “임대아파트의 분양가와 강행법규이론 - 대법원 2011. 4. 21. 선고 2009다97079 판결(전원합의체) -”, 『행정판례연구』 제22권 제2호(2017. 12.).

이병준, “공공임대주택에서 우선분양전환권과 임차인의 의미”, 『재산법연구』 제35권 제4호(2019. 2.).

장영수, “공공주택특별법상의 ‘우선 분양전환’ 제도에 대한 헌법적 고찰”, 『고려법학』 제102호(2021. 9.).

기타 자료

국회 국토교통위원회, “공공주택 특별법 일부개정법률안(의안번호: 2102715, 2020. 8. 5. 서동용의원 등 11인) 심사보고서”, 2020.

이동규, “국토부, 공공건설임대 선착순 입주자 본인만 무주택이면 분양전환 가능”, TBS뉴스, 2018. 5. 18., http://tbs.seoul.kr/news/newsvView.do?idx_800=2301662&seq_800=10280777&typ_800=1 (2025. 3. 14. 확인).

ABSTRACT

Retroactive legislation on the conversion of rental house to sales

Kim, Jinhun*

The preferential sale conversion system was introduced to help rental housing tenants who did not own a home acquire the house they were living in, provided they met certain conditions. This system aimed to facilitate homeownership by prioritizing eligible tenants in the purchase of rental homes. However, as some qualified tenants were unable to afford the conversion price, a new policy was implemented allowing them to purchase housing at a lower preferential sale conversion price.

The Supreme Court ruled that when a rental house occupied by an ineligible tenant was sold to a third party, it could be sold at the market price. Additionally, the Court determined that even tenants who moved in through a first-come, first-served system must have satisfied the requirement of being completely houseless at the time of move-in. This decision aligns with the wording of the former Rental Housing Act and the legislative intent of the preferential sale conversion system.

However, these Supreme Court rulings contradicted previous interpretations by the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport. Following these rulings, the Ministry enacted retroactive legislation through the revised Special Act on Public Housing to reinforce its original interpretation. Consequently, even when an ineligible tenant's rental home is sold to a third party, it must now be sold at or below the preferential conversion price. Furthermore, this legislation allows tenants who moved in through the first-come, first-serve method to qualify for preferential sale conversion if they met the houseless requirement at the time of conversion, even if they did not meet this requirement at the time of moving in. This retroactive legislation contradicts the original legislative intent of the preferential sale conversion system and significantly restricts the property rights of rental business operators. Therefore, a constitutional interpretation is required to narrow the scope of its application.

Meanwhile, following the implementation of the revised Special Act on Public Housing, lower courts have issued conflicting rulings regarding whether tenants who already own homes qualify for preferential sale conversion when a public rental housing unit constructed by a private rental business face bankruptcy or insolvency. Considering the wording of the revised Special Act on Public Housing and the legislative history of amendments to the supplementary provisions of the Special Act on Private Rental Housing, it is reasonable to conclude that, even in cases of bankruptcy or insolvency, tenants who own homes should no longer be eligible for preferential sale conversion.

Keywords: rental housing, conversion for sale, price of preferential conversion for sale, retroactive legislation, insolvent rental housing

* Partner(Attorney at Law), Lee & Ko LLC