

논문 / ARTICLE

공공주택 특별법 개정 이후 부도임대주택등에 대한 우선 분양전환에 관한 소고*

장재윤**

국문초록

입법자는 2015. 8. 28. 전부개정된 법률 제13499호 민간임대주택법을 시행하면서, 그 이전에 이미 민간임대사업자가 공적 지원을 받아 건설한 임대주택은 계속하여 공공건설임대주택으로 간주하고 구법을 적용하도록 정하였다. 그런데 공공주택 특별법은 2020. 12. 22. 법률 제17734호로 개정되면서 종전의 경과규정에 따라 (간주)공공건설임대주택에 대하여도 개정된 분양전환 관련 규정이 적용되도록 하는 부칙을 두었으나, 구 임대주택법의 분양전환 관련 규정이 개정 공공주택 특별법의 분양전환 관련 규정으로 대체되는 것인지, 아니면 구 임대주택법의 분양전환 관련 규정도 신법에 저촉되지 아니하는 범위에서 계속 적용되는 것인지에 대하여 명확히 밝히지 아니하였다. 이에 그 해석에 대한 다툼이 첨예한 실정이다.

이와 관련하여, 헌법상 기본권인 재산권을 제한하기 위하여는 명확한 법률의 근거가 요구된다고 새겨야 하므로, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조가 구 임대주택법 제21조 제2항을 계속 적용시키는 것인지 여부가 명확하지 아니하다면, 재산권 제한을 수반하는 위 규정은 이제 적용되지 아니한다고 해석함이 타당할 것이다. 그리고 구 임대주택법 제21조와 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 그 표제나 내용이 대응 구조를 이루는 점에서 서로 대체적인 관계에 있는 규정으로 봄이 자연스럽고, 개정 공공주택 특별법 부칙의 내용상 이 분양전환과 관련하여 부도임대주택등에 대하여만 구법을 계속 적용시키려는 의도로 볼 수도 없다.

한편, 만약 부도임대주택등에 대한 분양전환 근거 규정이 계속 적용되어야 한다면 그 법규성 확보를 위해 함께 계속 적용되어야 할 관련 형사처벌 조항에 대하여 입법자는 개정법에서 그 계속 적용을 명한 바가 없다고 보이는 등을 종합할 때, 구 임대주택법 제21조 제2항은 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 (간주)공공건설임대주택에 대하여는 더 이상 적용될 수 없다고 해석하여야 할 것이다. 다만, 이와 같은 해석상의 분쟁에 대한 근본적인 원인은 명확하지 아니한 경과규정의 입법에 있다고 보이는 점에서, 향후 더 섬세하고 정밀한 입법이 이뤄지기를 희망한다.

주제어: 임대주택, 우선 분양전환, 부도임대주택, 공공주택 특별법, 임대주택법

목차

I. 서론

II. 임대사업자의 부도등 사유가 발생한 경우의 우선 분양전환

III. 개정 공공주택 특별법의 적용으로 배제되는 부도등 우선 분양전환

IV. 개정 공공주택 특별법 및 구 임대주택법에 대한 각급 법원의 대립

V. 결론

* 본 소고에서 주로 살펴볼 쟁점에 대하여, ‘분양전환이 완료되지 아니한’ 임대주택의 의미 등을 중심으로 2020. 12. 22. 개정된 공공주택 특별법의 소급적용 범위를 탐구한 논문으로서, 김진훈, “임대주택 분양전환에 관한 소급입법에 대한 소고”, 『건설법연구』 제13호(2025), 15-27면에서 간략히 언급된 바가 있음을 미리 밝히며, 본 소고에서는 위 논문에서 방론적으로 다뤄졌던 ‘개정 공공주택 특별법이 적용되는 경우의 임대사업자의 부도등 발생에 대한 우선 분양전환 가부’에 대하여 주로 살피고자 한다.

** 법무법인(유) 광장 변호사. 본 연구의 견해는 소속 법무법인의 입장과 무관한 개인의 견해를 밝힌다.



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.2025.14.3>

Received: August 24, 2025
Revised: September 04, 2025
Accepted: September 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. 서론

국민의 주거안정을 도모하는 것은 우리나라의 국가적 과제로 인식되어 주거공급을 위한 정책이 다수 입법되고 강력하게 추진되어 왔다.¹⁾ 그 중 하나로서 임대주택 제도는 주거불안을 해소하기 위한 목적의 제도로, 1984년 임대주택건설촉진법, 1994년 임대주택법 및 2008년 전부개정, 2015년 민간임대주택에 관한 특별법(2015. 8. 28. 전부개정, 법률 제13499호, 이하 ‘민간임대주택법’이라고 한다)과 공공주택 특별법 등을 거쳐 지금에 이르기까지²⁾ 여러 차례에 걸쳐 변화해왔다.

다만, 임대주택을 규율하는 법령으로서 제정된 임대주택건설촉진법은 민간부분의 참여를 활성화하지 못한 한계가 있었다. 이에 임대주택건설촉진법은 ‘민자에 의한 임대주택의 건설을 활성화하기 위한 기반 조성’ 및 ‘무주택임차가구의 보호 강화’를 전부개정의 주된 목적으로 하여 임대주택법으로 전부개정되었다.³⁾ 이처럼 임대주택 제도는 저소득층의 주거 안정을 도모함과 동시에, 임대주택 공급에 대한 민간의 참여를 독려하기 위하여 임대사업자의 재산권 내지 유인동기로서 경제적 이익을 함께 보장하는 방향으로 발전하였다.

한편 공공주택 특별법은 2020. 12. 22. 법률 제17734호로 일부 개정되었는데(이하 ‘개정 공공주택 특별법’이라고 한다), 이는 기존 제도를 크게 변동시키는 내용이었을 뿐만 아니라, 그 입법기술적인 측면에서도 다소 미비한 지점이 있어 상당한 혼란을 야기하였다.

예시적으로, 전부개정 민간임대주택법 부칙은 민간임대주택법 시행 당시 공공주택사업자가 아닌 자가⁴⁾ 건설하였거나 건설한 공공건설임대주택에 대하여는 종전의 임대주택법(이하 ‘구 임대주택법’이라고 한다) 제2조 제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로(이하 이와 같은 경우의 임대주택을 ‘간주공공건설임대주택’이라고 한다) 보아 종전의 규정(구 임대주택법)을 계속 적용하도록 하는 경과조치를 두고 있었다(전부개정 민간임대주택법 부칙 제6조).⁵⁾⁶⁾ 그런데 개정 공공주택 특별법 부칙은 개정 공공주택 특별법 제50조의3을⁷⁾⁸⁾ 분양전환이 완료되지 아니한 간주공공건설임대주택에 대하여까지 적용하도록 하는 일종의 소급입법에 해당하여서(개정 공공주

- 1) 임대주택 제도의 개관, 이와 관련한 정책적인 주택건설 및 임대주택 공급 촉진과 관련하여 김중보, “임대주택의 분양전환과 분양가격”, 『서울대학교 법학』 제54권 제3호(2013. 9.), 729-762면 참조.
- 2) 공공건설임대주택과 관련한 법령의 연혁과 관련하여 김중보, 위의 논문, 738-741면 및 이준근, “공공건설임대주택 관련법의 위헌성 및 개선방안 연구 - 구「임대주택법」의 ‘임차인 분양전환승인신청’ 제도를 중심으로 -”, 『경영법률』 제32권 제4호(한국경영법률학회, 2021. 7.), 523-526면 참조. 아울러 다수의 법령이 임대주택과 관련이 있기는 하나, 본 소고에서 다루고자 하는 우선 분양전환 제도와 관련하여서는 주로 임대주택법, 민간임대주택법 및 공공주택 특별법이 문제될 것이다.
- 3) 임대주택법(1993. 12. 27. 전부개정, 법률 제4629호) 개정이유 참조.
- 4) 이하 공공주택사업자가 아닌 임대사업자를 ‘민간임대사업자’라고 한다.
- 5) 전부개정 민간임대주택법 부칙(법률 제13474호, 2015. 8. 28.)
- 6) 제6조(공공건설임대주택에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업자에 해당하는 자가 건설하였거나 건설하고 있는 주택은 「공공주택 특별법」의 규정을 적용한다.
② 이 법 시행 당시 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업자가 아닌 자가 건설하였거나 건설하는 주택으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택에 대하여는 종전의 「임대주택법」 제2조제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로 보아 종전의 규정을 적용한다. 다만, 임대료 증액, 임대차계약 신고·변경신고 및 조정권고에 관해서는 그러하지 아니하다. <개정 2018. 1. 16., 2018. 8. 14., 2019. 4. 23.>
1. 이 법 시행 당시 국가·지방자치단체의 재정 또는 주택도시기금의 자금을 지원받아 공공건설임대주택으로 건설하였거나 건설하고 있는 주택
2. 이 법 시행 당시 공공사업으로 조성된 택지에 「주택법」 제16조에 따라 공공건설임대주택으로 사업계획승인을 받아 건설하였거나 건설하고 있는 주택
3. 이 법 시행 당시 공공사업으로 조성된 택지를 공공건설임대주택 용도로 공급받아 이 법 시행 후 건설하는 주택
- 7) 위 부칙은 일부 개정되기는 하였으나, 2015. 8. 11. 당시부터 “이 법 시행 당시 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업자가 아닌 자가 건설하였거나 건설하는 주택으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택에 대하여는 종전의 「임대주택법」 제2조제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로 보아 종전의 규정을 적용한다.”는 부분은 동일하게 유지되어 온 것으로 보인다.
- 8) 개정 공공주택 특별법(법률 제17734호, 2020. 12. 22. 일부개정)
제50조의3(공공임대주택의 우선 분양전환 등) ① 공공주택사업자는 임대 후 분양전환을 할 목적으로 건설한 공공건설임대주택을 임대의무기간이 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. <개정 2020. 12. 22.>
1. 분양전환 시점에 해당 임대주택에 거주하고 있는 임차인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
가. 입주한 후부터 분양전환할 때까지 해당 임대주택에 계속하여 거주한 무주택자인 경우
나. 공공건설임대주택에 입주한 후 상속이나 판결 또는 혼인으로 다른 주택을 소유하게 되었으나 입주한 후부터 분양전환할 때까지 해당 임대주택에 계속하여 거주하면서 분양전환 이전까지 다른 주택을 처분한 무주택자인 경우
다. 제49조의4 단서에 따라 임차권을 양도받은 자로서 양도일부터 분양전환할 때까지 해당 임대주택에 거주한 무주택자인 경우
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
마. 분양전환 당시에 거주하고 있는 해당 임대주택이 전용면적 85제곱미터를 초과하는 경우
2. 분양전환 시점에 해당 임대주택의 임차인인 국가기관이나 법인
- 8) 이는 법개정 이후 6개월이 경과한 때로부터 적용되어, 2021. 3. 23. 시행되었다.

택 특별법 부칙 제6조9)), 그 타당성 여하 및 부칙규정에서 명시한 적용 대상으로서 ‘분양전환이 완료되지 아니한’ 간주공공건설임대주택의 의미에 대한 해석이 크게 문제된 바 있다.¹⁰⁾

위와 같은 개정 공공주택 특별법의 해석에 대한 혼란 및 그로 인한 법적 분쟁 중 일부로서, 임대사업자의 부도등 사유에 따른 우선 분양전환이 개정 공공주택 특별법 시행 이후로도 가능한 것인지 여부에 대한 혼란이 있다. 구 임대주택법은 임대사업자가 1년 6개월 이상 주택도시보증금 융자금에 대한 이자를 내지 못하거나(이하 법문언을 따라 ‘부도등’이라고 한다), 파산하는 등의 경우에 대한 우선분양 전환의 근거규정을 두고 있으나(구 임대주택법 제21조 제2항¹¹⁾), 개정 공공주택 특별법에는 그와 같은 규정을 두지 아니하고 있다. 이에 구 임대주택법 제21조 제2항이 지금도 적용 가능한 것인지, 아니면 개정 공공주택 특별법이 구 임대주택법의 관련 조항 일체를 대체함에 따라 적용될 수 없는 것인지 여부가 문제되고 있는 것이다.

이에 대한 소송이 여러 법원에 제기되어 있는바, 그 당사자인 임대사업자는 과거 일부 지방자치단체로부터 임대주택에 대한 입주자 모집승인신청을 부당하게 반려당한 적이 있는 자이다. 비록 법원은 그와 같은 입주자모집승인반려처분이 위법하다고 인정하고 이를 취소한 것이나,¹²⁾ 해당 임대사업자는 부당한 처분으로 인하여 그 임대주택과 관련한 재산권을 상당 기간에 걸쳐 제대로 행사하지 못하였던바, 결국 회생절차가 개시될 정도로 재정상황이 악화되었다. 그와 같은 상황에서 주택도시보증금 융자금의 기금수탁자들은 해당 임대사업자에 대하여 부도등 사유가 발생하였다고 판단한바, 관련된 임대주택 임차인들(임차인대표회의)의 신청에 따른 분양전환승인에 대한 구 임대주택법 제21조 제5항을 근거로 관할 행정청에 분양전환승인을 신청하여 승인받았다.

그러나 해당 임대사업자로서는 위법한 반려처분이 법원에 의하여 취소되기까지 자신의 재산권이 침해되는 사이에 발생한 사정을 들어 자신이 임대사업자의 부도등에 해당한다는 판단을 납득할 수 없을 뿐만 아니라, 부도등 사유에 따른 우선 분양전환이 더 이상 가능하지 아니하다면 해당 임대사업자는 그 의사와 무관하게 관련 임대주택을 강제적으로 처분하게 되는 결과에 이르지 아니하여 임대사업을 지속해나갈 수 있는 실익이 있다. 그리하여 ‘간주공공건설임대주택에 대하여 개정 공공주택 특별법이 적용된 이후로도 임대사업자의 부도등 사유가 발생한 경우에 대한 우선분양전환의 근거 규정으로서 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용될 수 있는지 여부’와 관련한 다수 소송이 진행 중에 있다. 이에 대하여는 하급심 법원들 사이에서 견해가 대립하는 상황으로, 현재 일부 사건이 상고심에 계속되어 해당 쟁점에 대한 대법원의 판단을 기다리고 있다.

이하 본 소고에서는 구 임대주택법 및 전부개정 민간임대주택법의 간주공공건설임대주택에 대한 규율 및 개정 공공주택 특별법 제50조의3에 따른 우선 분양전환에 대하여 개괄하고자 한다. 그리고 구 임대주택법 제21조 제2항이 개정 공공주택 특별법 시행 이후로도 간주공공건설임대주택에 대하여 계속해서 적용될 수 있는 것인지 여부에 대하여 대립하는 각 견해를 간략히 살핀 다음, 구 임대주택법 제21조 제2항은 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 간주공공건설주택에 대하여는 더 이상 적용될 수 없는 것으로 보아야 하는지 여부에 대하여 생각하고자 한다.

9) 개정 공공주택 특별법 부칙(법률 제17734호, 2020. 12. 22)

제6조(공공주택사업자가 아닌 자의 공공건설임대주택에 대한 우선 분양전환에 관한 적용례) ① 법률 제13499호 임대주택법 전부개정법을 부칙 제6조 제2항에도 불구하고 제50조의3, 제57조의3 및 제60조의 개정규정은 분양전환이 완료되지 아니한 법률 제13499호 임대주택법 전부개정법을 부칙 제6조 제2항에 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.

10) 개정 공공주택 특별법 제50조의3 및 그 부칙조항에 따른 소급입법으로 인하여 발생한 해석상의 혼란과 법적 분쟁 및 그에 대한 합리적 해석론 등에 대하여는 김진훈, “임대주택 분양전환에 관한 소급입법에 대한 소고”, 「건설법연구」 제13호(2025), 15-27면 참조.

11) 구 임대주택법(법률 제13328호, 2015. 5. 18. 일부개정)

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

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

② 제1항에도 불구하고 임대사업자의 부도등(제2조제7호나목의 경우에는 같은 목에 따른 대통령령으로 정하는 기간에 1년을 더한 기간을 초과하여 이자를 내지 아니한 경우에만 부도등으로 본다. 이하 이 조에서 같다), 파산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 분양전환 당시 해당 임대주택에 거주하는 임차인에게 우선 분양전환할 수 있다.

12) 광주지방법원 2020. 8. 13. 선고 2019구합14438 판결, 광주고등법원 2021. 9. 2. 선고 2020누11922판결, 대법원 2022. 2. 25.자 2021두56923 심리불속행 기각판결 참조.

II. 임대사업자의 부도등 사유가 발생한 경우의 우선 분양전환

1. 분양전환 임대주택과 우선 분양전환에 대한 규율

(1) 임대주택의 분양전환과 우선 분양전환

구 임대주택법은 임대주택에 대하여 일정한 임대무기간을 정하고 해당 기간이 지나기 전에는 (다른 임대사업자가 매입하는 경우 등의 예외를 제외하고는) 임대사업자에 의한 임대주택 처분을 금지하였다. 이처럼 구 임대주택법은 임대무기간 내에는 임대주택을 처분할 수 없도록 정함으로써 해당 임대주택이 계속하여 임대사업에 공해지도록 하였다. 한편, 그 임대무기간이 지나면 임대사업자는 더 이상 처분을 제한받지 아니하므로, 해당 임대주택을 분양전환할 수 있게 되는 것이다.

다만, 구 임대주택법은 주택도시기금의 자금 지원을 받아 건설된 등과 같이 공공성이 상대적으로 높은 공공건설임대주택의 경우에는 ‘일정한 요건을 충족한 임차인’(이하 ‘적격 임차인’이라고 한다)이 우선적으로 분양전환의 상대방(즉 매수인)이 되고, 이와 같이 적격임차인에게 분양전환될 때에는 그 임대주택의 분양전환가격은 법령상 기준에 따라 산정되는 분양전환가격(이하 ‘우선 분양전환가격’이라고 한다¹³⁾) 이하의 분양전환가격으로 하도록 정하였다(구 임대주택법 제21조). 즉, 구 임대주택법에 의하면 공공건설임대주택은 임대무기간이 지난 이후에도 적격 임차인에게 우선적으로 분양전환하여야 하고, 그 가격에 대하여 일정한 제한을 받게 되는데, 이것이 공공건설임대주택의 우선 분양전환 제도이다.

한편, 구 임대주택법은 임차인이 상당 기간 분양전환에 응하지 아니한 임대주택은 우선 분양전환가격의 제한을 받는 상태에서 제3자에게 매각하는 것을 허용하는 규정을 두고 있었다(구 임대주택법 제21조 제7항). 대법원은 해당 규정에서 말하는 ‘임차인’이란 우선 분양전환 대상인 임차인, 즉 적격 임차인을 의미하는 것으로, 우선 분양전환 자격을 갖추지 못한 임차인(이하 ‘부적격 임차인’이라고 한다)이 거주하던 임대주택의 경우에 우선 분양전환가격의 제한을 적용하는 규정은 아니라고 보았다(대법원 2018. 6. 28. 선고 2017 다221150 판결). 이에 따라 구 임대주택법에 따른 공공건설임대주택을 임대무기간 경과 후 분양전환하는 임대사업자들은 부적격 임차인이 거주하였던 임대주택을 제3자에게 매각함에 있어서는 우선 분양전환가격의 제한을 받지 아니하고 매각할 수 있었다.

(2) 간주공공건설임대주택에 대한 개정 공공주택 특별법의 적용

한편, 민간임대주택법은 구 임대주택법을 전부개정하면서 민간임대주택에 대하여는 분양전환의무를 폐지한 것이나,¹⁴⁾ 그 부칙은 공공주택사업자가 아닌 자가 이미 건설하였거나 건설 중인 공공건설임대주택에 대하여는 구 임대주택법(그리고 그에 포함된 우선 분양전환 제도)을 계속하여 적용하는 한편(전부개정 민간임대주택법 부칙 제6조 제2항), 공공주택사업자가 건설한 공공건설임대주택에 대하여는 공공주택 특별법을 적용하도록 정하였다(앞의 부칙 제6조 제1항).¹⁵⁾

이후 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조는 종전에는 구 임대주택법이 적용되던 간주공공건설임대주택 중에서 아직 분양전환이 마치지 아니한 주택에 대하여는 동법 제50조의3을 적용한다고 정하였다.¹⁶⁾ 이는 그 해석상 상당한 논란이 있는 부칙조항이기는 하나,¹⁷⁾ 관할 행정청의 분양전환승인처분, 매매계약 체결, 이전등기 등 분양전환의 절차를 구성하는 어떠한 행위가 없었던 간주공공건설임대주택이라면 일응 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조에 따라 신법이 적용된다고 볼 수 있을 것이다. 이하 본 글에서는 이처럼 ‘개정 공공주택 특별법 부칙 제6조에 따라 개정 공공주택 특별법이 적용되는 대상에 해당함이 명확한 간주공공건설임대주택’에 한하여 논하고자 한다.

13) 실제 개별 분양전환의 ‘분양전환가격(일종의 매매가격)’과 이와 같은 법령상 기준에 따른 ‘우선 분양전환의 분양전환가격 상한선’을 구별하기 위하여 편의상 이와 같이 서술하기로 한다.

14) 민간임대주택법의 경우, 제43조에서 임대무기간 및 양도 등에 대하여 정하면서, 임대사업자는 임대무기간이 지난 후에 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하고 민간임대주택을 양도할 수 있음을 원칙으로 정하고 있고, 그 밖에 우선 분양전환에 대하여 정하고 있지 아니하다.

15) 이처럼 임대주택 제도는 2015년 이후 그 주체에 따라 공공주택 특별법과 민간임대주택법이 나누어 규율하게 되었고, 두 법령은 주로 사업주체의 성격을 기준으로 영역을 구분하는 것이나, 그 이전의 임대주택 관계 법령은 그 사업주체가 아니라 공적 자금이 투입되었는지 여부를 기준으로 공공건설임대주택을 정하고 있던 것으로 보이는바, 이와 같은 법체계의 개편에 따라 간주공공건설임대주택의 개념과 그에 대한 구법의 계속 적용을 정하는 경과규정을 두게 된 것으로 이해된다.

16) 개정 공공주택 특별법의 구체적인 입법 과정에 대하여는 김진훈, 앞의 논문, 19-20면 참조.

17) 본 소고의 서두에서 밝힌 바와 같이, 이와 관련하여 자세히 다룬 선행 연구로서 김진훈, 앞의 논문, 15-27면 참조.

2. 부도등 우선 분양전환을 규정하지 아니한 개정 공공주택 특별법¹⁸⁾

(1) 구 임대주택법 제21조 제2항에 따른 부도등 우선 분양전환

법률 제7598호 임대주택법(2005. 7. 13. 일부개정)은 임대사업자의 부도 또는 파산으로 임대보증금의 반환이 곤란한 경우 등에는 ‘분양전환 당시 당해 임대주택에 거주하는 임차인’에게 우선 분양전환할 수 있다는 조항을 두었다(법률 제7598호 임대주택법 제15조 제2항 및 대통령령 제19051호 임대주택법 시행령 제13조 제2항). 이후 법률 제8966호 전부개정 임대주택법은 해당 규정을 제21조 제2항으로 옮겼다. 그리고 2009. 12. 29. 개정을 통해 1년 6개월 이상 주택도시기금 융자금의 이자를 내지 아니한 경우에만 부도등으로 보는 내용이 추가됨과 함께 임차인에 의한 직접분양전환승인신청의 근거 조항으로서 제21조 제5항이 신설되면서, 구 임대주택법의 임대사업자의 부도등 사유가 발생한 때에 대한 예외적인 우선 분양전환 제도가¹⁹⁾ 갖춰지게 되었다(법률 제9863호 임대주택법 제21조 제2항 및 제5항 참조).

이상과 같은 구 임대주택법 제21조 제2항에 근거한 부도임대주택의 우선 분양전환에 대하여도 구 임대주택법 제21조 제1항 각 호의 우선 분양전환 요건이 갖춰져야 우선 분양전환 대상에 해당하는 것인지 여부의 해석이 문제되었다. 대법원은 구 임대주택법 제21조 제2항의 문언이 “제1항에도 불구하고” 임대사업자의 부도등의 경우에는 “해당 임대주택에 거주하는 임차인”에게 우선 분양전환할 수 있다고 정하고 있을 뿐, 그 밖에 주택의 소유 여부 등을 요건으로 적고 있지 아니한 점 등을 들어²⁰⁾ 부도임대주택의 우선 분양전환에 있어서는 유주택자인 임차인이더라도 해당 임대주택에 거주한다는 요건만을 갖추면 우선 분양받을 권리가 인정된다고 해석하였다(대법원 2012. 11. 29. 선고 2011다84335 판결).

즉, 구 임대주택법 제21조 제2항의 효력이 미치는 부도임대주택은 시적 측면에서 임대무기간이 도과하지 아니한 경우에도 우선 분양전환이 가능할 뿐만 아니라, 인적 측면에서 임대무기간이 도과하여 분양전환이 이뤄지는 경우에 비하여 우선 분양전환권자의 범위가 확대되게 되는 점에서 일반적인 경우의 우선 분양전환과 차이가 있다.

(2) 부도등 우선 분양전환을 명시하지 아니한 개정 공공주택 특별법

개정 공공주택 특별법은 간주공공건설임대주택의 우선 분양전환에 대하여도 개정 공공주택 특별법 제50조의3 등을 적용하도록 하는 부칙 제6조를 두고, 부칙적 임차인이 거주하여 우선 분양전환권자가 없는 임대주택을 제3자에게 매각함에 있어서도 우선 분양전환 가격의 제한을 받는 규정을 추가하였다(개정 공공주택 특별법 제50조의3 제4항 등). 반면, 개정 공공주택 특별법은 구 임대주택법 제21조 제2항과 같은 “임대사업자의 부도등, 파산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우”에 대한 우선 분양전환의 근거 규정을 별도로 두지 아니하였다.

그런데 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조는 “공공주택사업자가 아닌 자의 공공건설임대주택에 대한 우선 분양전환에 관한 적용례”를 정하면서도, 기존의 경과규정에 따른 구 임대주택법의 규정 중 어떠한 규정이 적용 배제되는지에 대하여는 별도로 명시하지 아니하였다. 다만, 기존의 경과규정도 불구하고 “제50조의3, 제57조의3 및 제60조”의 개정 규정을 분양전환이 완료되지 아니한 간주공공건설임대주택에 대하여 적용하도록 적고 있을 뿐이어서, 구 임대주택법의 규율 중 개정 공공주택 특별법이 적용됨에 따라 대체되는 범위는 해석에 맡기고 있다.

개정 공공주택 특별법은 “공공건설임대주택의 우선 분양전환을 둘러싼 임대사업자와 임차인 간의 분쟁을 예방하기 위하여 우선 분양전환자격이 있는 임차인의 요건을 법률에 명시”한다는 개정이유를 들고 있다. 그럼에도 불구하고, 그 부칙규정의 미비로 인하여 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되어야 하는 간주공공건설임대주택의 경우에 구 임대주택법 규정 중 어떠한 것이 더 이상 적용되지 아니하게 된 것인지에 대한 분쟁 가능성을 남겨두게 되었다.

18) 구 임대주택법 제2조 제8호는 ‘부도임대주택등’을 규정하며 “부도임대주택등이란 부도등이 발생한 임대주택을 말한다”고 정하고 있다. 여기서 말하는 ‘부도등’이란 대통령령으로 정하는 기간(6개월, 구 임대주택법 시행령 제3조 제2항 참조)을 초과하여 주택도시기금 융자금 이자를 내지 못한 경우를 가리키는 것인 한편, 구 임대주택법 제21조 제2항에서 말하는 ‘임대사업자의 부도등’ 사유란 위 기간에 1년을 더한 기간(1년 6개월)을 초과하여 이자를 내지 아니한 경우를 말하므로 ‘구 임대주택법 제21조 제2항에 따라 임대사업자의 부도등 사유로 우선 분양전환의 대상이 되는 주택’과 ‘부도임대주택등’은 엄밀히는 다소 상이한 개념이기는 하나, 본 글에서는 엄밀한 구분이 필요하지 아니한 범위에서 편의상 ‘구 임대주택법 제21조 제2항에 따라 임대사업자의 부도등 사유로 우선 분양전환의 대상이 된 주택’을 단순히 ‘부도임대주택’으로 적기로 한다.

19) 구 임대주택법 제21조 제2항에 따른 우선 분양전환을 편의상 ‘부도등 우선 분양전환’이라고 적기로 한다.

20) 그 밖에도 대법원은 구 임대주택법 제22조 제1항에 따라 부도임대주택의 경매에 대하여 우선매수권을 행사할 수 있는 임차인의 범위에 있어서도 유주택자를 구별하지 아니하는 것으로 보이는 점, 당시의 주택임대차보호법에도 불구하고 주택도시기금의 지원을 받아 건설된 공공건설임대주택은 선순위 근저당권이 설정된 경우가 일반적이므로 임차인 보호가 어려운 점 등을 함께 설시하였다.

(3) 다수 법원에서 다투어지고 있는 관련 분쟁

대법원은 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용되는 부도임대주택의 경우에는 (같은 조 제1항에 의하면 부적격 임차인으로 분류되어 우선 분양전환을 받을 수 없는) 유주택 임차인에 대하여도 우선 분양전환권이 인정된다고 보므로, 어떠한 부도임대주택에 대하여 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용되는지 여부의 문제는 유주택 임차인의 우선 분양전환권 여부로 이어져 첨예한 대립을 낳고 있다.

이에 대한 하나의 입장은 ① 개정 공공주택 특별법 제50조의3과 구 임대주택법 제21조가 모두 ‘임대주택의 우선 분양전환(등)’에 대하여 정하고 있으므로 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 구 임대주택법 제21조 일체를 대체하는 것으로서, 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 간주공공건설임대주택에 대하여는 구 임대주택법 제21조 제2항은 적용이 배제된다고 보아야 한다는 입장이다. 그리고 다른 하나의 입장은 ② 개정 공공주택 특별법은 부도임대주택의 우선 분양전환에 대한 규정 등은 별도로 두고 있지 아니하므로 구 임대주택법 제21조 제2항을 비롯하여 구 임대주택법 제21조는 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 간주공공건설임대주택에 대하여도 명시적으로 상충되지 아니하는 범위에서는 계속하여 중첩적으로 적용된다는 입장이다.

III. 개정 공공주택 특별법의 적용으로 배제되는 부도등 우선 분양전환

1. 경과규정 및 부칙규정의 해석에 비춰본 부도등 우선 분양전환의 가부

(1) ‘우선 분양전환’에 대한 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조

개정 공공주택 특별법 부칙 제6조는 ‘공공주택사업자가 아닌 자의 공공건설임대주택에 대한 우선 분양전환에 관한 적용례’를 정하는 부칙이다. 한편, 임대주택법 전부개정법률(법률 제13499호 전부개정 민간임대주택법) 부칙 제6조 제2항은 간주공공건설임대주택에 대하여 전부개정 민간임대주택법의 시행 이후로도 구 임대주택법이 계속하여 적용될 수 있는 근거에 해당하는 경과규정이다.

앞서 살펴본 것처럼 구 임대주택법이 전부개정되면서 민간임대사업자의 임대주택에 대하여는 민간임대주택법이 적용되게 되었으나, 그 부칙조항에 따라 민간임대사업자가 건축한 공공건설임대주택은 계속하여 구 임대주택법이 적용되는 간주공공건설임대주택으로 남게 되었다. 본래 법령의 전부개정은 곧 기존의 법률을 폐지하고 새로운 법률을 제정하는 것과 마찬가지로, 그에 따라 종전의 본칙과 부칙 모두가 소멸한다고 할 것이다(대법원 2018. 11. 27. 선고 2006두19419 판결 및 2013. 3. 28. 선고 2012제두299 판결 등). 다만 별도의 경과규정이 있으면 그에 따라 과거의 법령이 적용될 수 있는 것이므로, 구 임대주택법이 간주공공건설임대주택에 대하여는 소멸하지 아니하고 적용될 수 있었던 이유는 오로지 전부개정 민간임대주택법 부칙 제6조의 효력에 기한 것이다.

그런데, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 “공공주택사업자가 아닌 자의 공공건설임대주택에 대한 우선 분양전환”에 대하여는 구 임대주택법의 계속 적용에 대한 근거인 전부개정 민간임대주택법 부칙 제6조 제2항에도 불구하고 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조에 따른 적용례를 따를 것을 정하고 있고, 그에 대하여 별다른 예외 조항을 두지 아니하고 있다고 보인다.

그리고 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조는 ‘임대의무기간이 도과한 때의 우선 분양전환에 관한 적용례’가 아니라 단순히 ‘우선 분양전환에 관한 적용례’를 정하는 일반규정의 성격을 보이고 있으므로, 그 적용례의 해석에 있어서 ‘우선 분양전환’의 일종인 ‘부도임대주택의 우선 분양전환’만을 예외로 보기 어렵다. 그러므로 해당 부칙을 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 임대의무기간이 도과한 경우의 간주공공건설임대주택에 대하여만 구 임대주택법을 배제하고 적용되도록 하는 적용례로 제한하여 해석하기 어렵다고 보인다.

따라서 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 임대의무기간의 도과 뿐만 아니라 부도등의 경우를 비롯하여 간주공공건설임대주택의 ‘우선 분양전환’ 제도 전반에 대하여 구 임대주택법(특히 제21조)을 배제하고 개정 공공주택 특별법 제50조의3 등을 적용하고자 하는 취지로 해석함이 타당하다.

(2) 관련 제재조항의 계속 적용 가부에 비춰본 구 임대주택법 제21조 제2항의 적용 배제 필요성

나아가, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조는 간주공공건설임대주택에 대하여 제50조의3에 따른 우선 분양전환 제도가 적용될 것임을 전제로, 그 강제력을 확보하기 위한 규정인 벌칙 규정 제57조의3 및 과태료 규정 제60조를 함께 적용하도록 정하고 있다. 반면, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조는 구 임대주택법의 벌칙 조항이 개정 공공주택 특별법 시행 이후로도 간주공공건설임대주택과 관련하여 적용될 수 있다는 등의 내용은 두고 있지 아니하다.

이와 관련하여, 대법원은 우선 분양전환권을 가진 적격 임차인이 거주하던 세대를 제3자에게 매각한 경우에 그 사법상의 효력 자체를 무효로 보지는 아니하는 입장이다(대법원 1997. 6. 13. 선고 97다3606 판결). 이러한 입장에 기하자면, 적격 임차인이 금전적 손해 배상을 받을 수 있음과 별개로 우선 분양전환 제도가 도모하는 적격 임차인의 주거권 내지 주거계속의 보호는 깨어진다. 이에 우선 분양전환제도와 관련하여서는 그 제도의 목적을 달성하기 위하여 금전 배상 이상의 법적 강제력이 동원될 필요가 있고, 이는 부도임대주택의 경우에 대한 우선 분양전환에 있어서도 다르지 아니할 것이다.

따라서, 만약 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조에 따라 같은 법 제50조의3이 적용되게 된 간주공공건설임대주택에 대하여 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용된다고 본다면, 부도임대주택에 대한 우선 분양전환을 강제하기 위한 불이익 규정으로서 구 임대주택법 제21조 제2항 위반에 대한 구 임대주택법 제41조 제4항 제6호, 양벌규정인 제43조 등도 함께 계속 적용될 필요가 있다고 보인다.

그런데, 구 임대주택법 제41조 등은 형벌 법규로서 죄형법정주의의 원칙이 적용된다. 만약 입법자가 그 계속 적용을 의도한 것이라면 죄형법정주의의 원칙과 명확성의 원칙 등을 고려하여 (개정 공공주택 특별법 제57조의3에 대하여는 부칙 규정을 통하여 그 적용 여부를 명확히 입법한 것과 마찬가지로) 개정 공공주택 특별법 부칙 등에 명확한 근거를 두었을 것으로 봄이 상당하다. 그러나 입법자는 구 임대주택법 제41조 등에 대하여는 그 계속 적용을 명시하지 아니하였다. 그렇다면 입법자가 구 임대주택법 제41조 제4항 제6호 등이 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조에서 말하는 간주공공건설임대주택에 대하여 계속 적용될 것을 의도하였다고는 해석하기 어렵고, 그 연장선에서 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용될 것을 의도하였다고도 보기 어렵다고 판단된다.

(3) 법 개정 취지에 비춰본 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조의 해석

개정 공공주택 특별법의 개정이유는 “임대사업자와 임차인 간의 불필요한 분쟁을 예방하고 임차인을 보호하기 위하여 우선 분양 전환 등 관련 제도를 보완”하기 위한 이유에서 “공공건설임대주택의 우선 분양전환을 둘러싼 임대사업자와 임차인 간의 분쟁을 예방하기 위하여 우선 분양전환자격이 있는 임차인의 요건을 법률에 명시”하였다. 또한 위 개정이유는 “임차인의 우선 분양전환 자격 유무와 관계없이 공공주택사업자가 해당 임대주택을 제3자에게 매각하는 경우에도 임차인에게 통보한 우선 분양전환 가격으로 매각하도록 하는 등 임차인 보호를 강화”하기 위하여 제50조의3, 제57조의3 및 제60조 제1항²¹⁾ 등을 개정한다고 적고 있다.

이상과 같이 개정 공공주택 특별법은 그 개정이유가 임차인 보호를 강화함과 동시에 우선 분양전환의 대상이 되는 임차인의 요건을 ‘법률에 명시’하고자 이뤄진 것임을 명확히 하고 있다.²²⁾ 따라서 개정 공공주택 특별법을 해석함에 있어서는 오로지 임차인 보호의 관점에서만 살펴서는 안 되고, 임차인의 요건을 법률로 명확히 정하여 분쟁을 차단하기 위한 목적이 함께 고려되어야 할 것이다.

또한, 개정 공공주택 특별법 개정이유는 ‘임차인 보호를 강화’하기 위한 조치로서 ‘제3자 매각에 대한 우선 분양전환 가격의 제한’을 들고 있다. 구체적으로, 개정 공공주택 특별법 제50조의3 제4항을 간주공공건설임대주택에 대하여 적용하는 경우, 임대사업자는 본래 제3자에게 매각할 경우에는 더 높은 가격에 매각할 수 있었던 주택을 더 이상 그와 같은 가격에 매각할 수 없게 된다. 이에 따라 임대사업자가 기존의 임차인이 아닌 다른 제3자에게 임대주택을 매각할 유인이 경감되므로, 임차인의 보호가 강화되는 결과로 이어진다.

이상과 같이 임차인 보호를 위한 개정 공공주택 특별법의 개정은 제50조의3 제4항으로 도모된 것으로 보아야 하고, 입법자가 그 개정이유에서 ‘임차인 보호를 강화’하였다는 표현을 ‘제3자 매각에 대한 분양전환 가격의 제한 적용’에 대하여 언급하고 있는 점도 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

만약 구 임대주택법 제21조 제2항은 개정 공공주택 특별법의 적용 이후로도 계속하여 적용될 수 있다고 해석한다면, 구 임대주택법 제21조 제2항에 따라 우선 분양전환권을 가지는 자의 범위는 개정 공공주택 특별법에서 명시하고 있지 아니하므로, 결국 간주공공건설임대주택의 우선 분양전환 대상 범위는 개정 공공주택 특별법만으로는 명확히 알 수 없게 되는 결과에 이르게 된다. 이러한 점을 고려하면, 개정 공공주택 특별법 제50조의3 및 부칙 제6조와 관련한 입법자의 의사가 위와 같은 불확실성을 감수하면서까지 개정 공공주택 특별법이 아닌 별도의 법령(구 임대주택법)의 우선 분양전환에 대한 규정이 개정 공공주택 특별법 시행 이후로도 계속 적용될 것을 전제하였다고 보기 어렵다.

정리하면, 개정 공공주택 특별법 개정이유를 고려할 때, ‘개정 공공주택 특별법에서 우선 분양전환의 요건을 명확히 정함으로써 임대사업자와 임차인 사이의 분쟁을 차단’하고자 하는 입법 목적을 외면하고 ‘임차인 보호’라는 목적만을 우선시할 수는 없다고 보인다. 개정 공공주택 특별법은 그 자체에서 ‘우선 분양전환을 받을 수 있는 임차인의 범위’를 명확히 정하고자 한 것으로 보아야 하고, 그에

21) 해당 3개 조항은 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항에서 간주공공건설임대주택에 대하여도 적용됨을 명시한 규정이기도 하다.

22) 구 임대주택법 제21조 제2항의 계속 적용을 긍정하는 견해의 관점에서 이는 시행령으로 정하고 있던 요건을 법률에서 정하도록 개정된 것을 의미한다고 볼 여지도 있겠으나, 그와 같은 개정만으로 임대사업자와 임차인 사이의 분쟁 가능성이 경감된다고 보기 어려운 점에서, (간주)공공건설임대주택에 대하여는 향후 공공주택 특별법이 규율하도록 일원화하고자 한 것으로 봄이 더 타당할 것이다.

따라 구 임대주택법 제21조 제2항에 따른 우선 분양전환 대상의 확대는 배제된다고 봄이 타당할 것이다.

(4) 전부개정 민간임대주택법 부칙 제8조를 논거로 구 임대주택법 제21조 제2항의 계속 적용이 가능하다는 견해에 대하여

한편, 이하 IV항에서 살펴볼 것처럼, 하급심 법원은 “개정 공공주택 특별법이 전부개정 민간임대주택법 부칙 제8조를 배제한다는 규정을 두고 있지 아니하므로 부도임대주택에 대한 구 임대주택법의 규정은 계속 적용하여야 한다”고 보아야 한다고 판단한 경우가 있다.

민간임대주택법 부칙 제8조는 “이 법 시행 당시 종전의 임대주택법 제2조 제8호의 부도임대주택 등에 관해서는 종전 임대주택법 제21조의2, 제22조부터 제25조까지 및 제30조의 규정을 적용한다”는 경과규정이다. 해당 부칙규정은 제정 당시에는 단순히 부도임대주택에 대하여는 구 임대주택법의 규정을 적용한다는 내용이었으나, 2020. 6. 9. 개정되어 “종전의 「임대주택법」 제21조의2, 제22조부터 제25조까지 및 제30조의 규정을 적용”하는 것으로 개정되었다.

이처럼 입법자는 개정 공공주택 특별법의 개정 및 시행을 앞두고 종전의 경과규정으로서 민간임대주택법 부칙 제8조를 개정하였다. 해당 부칙은 2015년 전부개정과 함께 입법되어 계속되어 온 점, (새로운 경과규정을 정하거나 별도의 경과규정 없이 구법을 폐지하고 신법을 입법하는 등의 입법방식과 달리) 구 법령에 대한 경과규정을 개정하는 것은 흔히 사용되는 입법기술이라고는 생각되지 아니하는 점을 고려하면, 입법자는 개정 공공주택 특별법 및 그에 따른 간주공공건설임대주택에 대한 제도 변화를 염두에 두고 간주공공건설 임대주택에 대한 기존 경과규정을 명확히 다듬었다고 봄이 상당하다.

그렇다면, 입법자가 민간임대주택법상 경과규정의 명시적 적용 범위에서 구 임대주택법 제21조 제2항을 개정 공공주택 특별법의 시행을 앞두고 배제한 이상, 그와 달리 개정 공공주택 특별법 부칙의 취지가 구 임대주택법 제21조 제2항은 계속 적용하고자 함에 있다고 해석하기는 무리가 있다고 보인다.

나아가, 민간임대주택법이 계속 적용할 것을 정한 규정을 살펴더라도, 구 임대주택법 제21조의2 및 제22조부터 제25조까지의 규정은 부도임대주택이 경매되거나 매각된 경우에 대한 규정이고, 제30조는 부도임대주택의 임차인대표회의에 대한 규정으로 보인다. 이러한 조항들이 부도임대주택의 우선 분양전환과 직접적인 관련이 있다고 보기 어려운 점에서, 개정 공공주택 특별법 부칙이 전부개정 민간임대주택법 부칙 제8조를 배제하지 아니하였다고 하여 구 임대주택법의 부도임대주택에 대한 우선 분양전환 특칙은 배제하지 아니하는 것으로 해석하기는 어렵다.

별론으로, 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법(이하 ‘부도임대주택법’이라고 한다)은 “2005년 12월 13일 당시 임대 중인 공공건설임대주택”에 대한 임차인 보호를 위하여 2007. 1. 19. 제정되었다(제정 부도임대주택법 제2조 제1항). 그 적용의 시적 범위 기준인 2005. 12. 13.의 익일인 2005. 12. 14.에 대통령령 제19051호 임대주택법 시행령 제13조 제2항이 시행됨에 따라 구 임대주택법의 부도등 우선 분양전환 제도가 성립한 점에서, 부도임대주택법은 본래 부도등 우선 분양전환 제도 시행 이전에 성립한 공공건설 임대주택에 대한 임차인 보호를 목적으로 하는 법으로 이해된다.

이상과 같이 입법자는 2005. 12. 13. 당시 임대 중인 공공건설임대주택의 임차인 보호와 관련하여서는 우선 분양전환 제도를 두지 아니한 것으로 보이는바, 임대주택의 임차인 보호를 위하여 반드시 우선 분양전환 제도가 요구된다고는 단정할 수 없다. 특히, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조와 충돌하지 아니하도록 다듬어진 전부개정 민간임대주택법 제8조에 따라 계속 적용되는 규정들로 충분히 임차인에 대한 보호를 확보할 수 있다고 보이는 점도 구 임대주택법 제21조 제2항의 계속 적용 필요성을 살핌에 있어 참고될 수 있을 것이다.

2. 개정 공공주택 특별법 제50조의3에 비취본 부도등 우선 분양전환의 가부

(1) 법체계 및 대응 관계에 비취본 개정 공공주택 특별법 제50조의3 및 구 임대주택법 제21조의 관계

기존의 공공주택 특별법 제50조의3은 공공주택사업자의 우선 분양전환에 대한 제1항, 제3자 매각에 대한 제2항 및 분양전환가격 산정을 위한 감정평가에 대한 제3항으로 구성되어 있었다. 그러나, 개정 공공주택 특별법은 종전에는 시행령에서 정하고 있던 우선 분양전환을 받기 위한 요건을 법률로 격상시켰을 뿐만 아니라(개정 공공주택 특별법 제21조 제1항 각호), 분양전환의 세부 절차 등을 종전보다 더 상세히 규율하게 되었다.

이에 따라 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 구 임대주택법 제21조의 내용 중 상당 부분에 대응하는 내용을 규정하게 되었는데, (두 규정 사이에 다소간의 상이점은 있으나) 이를 간략히 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 구 임대주택법 제21조와 개정 공공주택 특별법 제50조의3 비교

구 임대주택법 제21조		개정 공공주택 특별법 제50조의3	
제1항	임대의무기간 도과시 우선 분양전환 및 그 요건	제1항	임대의무기간 도과시 우선 분양전환 및 그 요건
제2항	부도 등 분양전환의 요건	없음	
제3항	분양전환 절차	제2항	분양전환 절차
제4항		제3항	
제5항	임차인의 분양전환승인 신청권	없음	
제6항	제5항의 경우에 대한 임대사업자의 협조의무		
제7항	제3자 매각	제4항	제3자 매각
제8항	임차인의 매도청구		
제9항	분양전환가격 산정 및 재평가	제5항	분양전환가격 산정
		제6항	분양전환가격 재평가
제10항	시행령 위임조항	제1항에서 규정	

이상과 같이, 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 구 임대주택법 제21조의 내용 중 부도등 우선 분양전환에 대한 내용을 제외하고 있기는 하나, 그 외 간주공공건설임대주택에 대하여 적용되던 우선 분양전환의 규율에 대응하는 내용은 대부분 포함하고 있다.²³⁾ 뿐만 아니라, 두 조문은 그 표제 또한 건설임대주택의 우선 분양전환(구 임대주택법 제21조) 및 공공임대주택의 우선 분양전환 등(개정 공공주택 특별법 제50조의3)으로 서로가 대응되고 있다.

이처럼 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 공공건설임대주택에 대한 우선 분양전환을 규정하는 것으로, 곧 구 임대주택법 제21조에 대응하는 규정이다. 따라서 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조가 개정 공공주택 특별법 제50조의3을 그 ‘우선 분양전환에 대한 적용례’로 적용하라는 취지는 곧 구 임대주택법 제21조를 개정 공공주택 특별법 제50조의3으로 대체하고자 하는 의도로 해석함이 자연스럽다.

한편, 관련 법적 분쟁과 후술하는 바와 같은 하급심 법원의 상반된 판단을 살필 때, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 및 제50조의3의 적용은 적어도 임대의무기간 경과에 따른 우선 분양전환에 관한 구 임대주택법 제21조 제1항의 적용을 배제하는 것임은 양측 입장 모두에서 특별히 이견이 없는 것으로 보인다.

그런데 구 임대주택법 제21조 제2항은 그 문언상 우선 분양전환을 받기 위하여는 일정한 요건을 요구하는 “제1항에도 불구하고” 부도임대주택에 대한 우선 분양전환의 범위를 확대하는 기능을 한다. 즉, 구 임대주택법 제21조 제2항은 해당 (부도)임대주택이 원칙적으로는 같은 조 제1항에 따라 임대의무기간 경과시에 우선 분양전환의 대상이 되는 주택일 것을 전제로, 다만 임대사업자의 부도등이 발생한 경우에는 그 우선 분양전환의 시점과 대상을 완화하는 규정으로 이해된다.

이처럼 구 임대주택법 제21조 제2항은 제1항에 따른 원칙적인 우선 분양전환 범위를 전제로 예외적인 우선 분양전환 범위의 확대에 대한 규정인 점에서, 구 임대주택법 제21조 제1항이 적용 배제되었음에도 불구하고 같은 조 제2항만이 독자적으로 계속 적용된다는 해석은 법률의 체계정합성에 어긋날 소지가 상당하다.

(2) 임대사업자의 재산권을 존중하는 합헌적 법률해석의 필요성

임차인의 주거권, 특히 저소득계층에 대한 주거대책의 관점에서만 살펴보면, 영구임대아파트와 같이 분양전환(매각)되지 아니하는 유형이 가장 유용하나, 이는 과도한 재정 부담을 야기한다. 한편, 민간에 의한 임대아파트의 공급은 그에 대한 적절한 수익이 보장되지 않는 한 기대하기 어렵다. 이와 같이 상반되는 필요 속에서 분양전환부 임대아파트는 공적 재정 부담을 줄이고 민간사업자의 참여 동기를 제공하는 제도로 자리잡았다.²⁴⁾

23) 개정 공공주택 특별법은 임차인의 직접 분양전환승인 신청권도 포함하지 아니하기는 하나, 부도등 우선 분양전환 제도가 사라진다면 그에 대한 임차인의 신청권도 함께 삭제되어야 할 것인 한편, 임대의무기간 경과에 대하여는 해당 제도의 존속 필요성이 적어졌다고 보이나, 이에 대하여는 별도 목차에서 살펴본다.

24) 분양전환부 단기임대아파트의 의의에 대하여 김종보, “임대아파트의 분양가와 강행법규이론 - 대법원 2011. 4. 21. 선고 2009다97079 판결(전원합의제) -”, 『행정판례연구』 제22권 제2호(한국행정판례연구회, 2017. 12.), 478-480면 참조.

이러한 맥락에서, 분양전환 제도는 임대사업자로 하여금 일정한 임대무기간 동안 임차인의 주거보장을 위한 공익적 목적으로 그 건축한 임대주택을 제공하도록 함과 동시에, 그 임대무기간이 지나면 분양(전환)을 통하여 재산권을 회복시키는 제도로 보아야 한다. 즉, 분양전환 제도는 일정한 자격요건을 갖춘 임차인에 한해서 해당 임대주택에 대한 우선 분양전환권을 통해 주거를 보장받도록 정하여,²⁵⁾ 임대사업자의 재산권과 임차인의 주거권 사이의 균형을 도모한 것이다.

임대주택법은 주택도시기금의 융자금 지원 등 공공재원이 투입된 공공건설임대주택에 대하여 분양전환가격의 제한을 둔바, 이는 곧 해당 임대주택에 투입된 공공재원이 있었음을 근거로 그 가격을 통제하는 것이다.²⁶⁾ 그와 같은 가격통제는 그 공공적 성격에 비추어 적절한 범위에서 이뤄짐이 타당하다. 특히, 민간의 참여 확대를 도모한 법령 개정 연혁을 고려할 때에도, 민간임대사업자의 간주공공건설임대주택과 관련한 법령 해석에 있어 그 공공적 성격만을 살펴 민간임대사업자의 재산권에 대한 제한을 당연히 할 수는 없다. 그러므로, 그 재산권 제한은 헌법의 요청에 따라 '법적으로 보호할 가치가 있는 저소득층의 주거 보장'라는 공공복리에 대한 목적에 부합하는 필요 최소한의 범위에 한하도록 해석될 필요가 있다.

이처럼 민간임대사업자의 (간주)공공건설임대주택에 대한 관계 법령의 취지는 임차인에 대한 편면적 보호를 제공하고자 하는 것은 아니고, 이에 구 임대주택법도 원칙적으로 (모든 임차인이 아니라) 일정한 요건을 갖추어 법적 보호 필요성이 인정되는 적격 임차인만을 우선 분양전환 대상으로 정한 것으로 이해된다. 뿐만 아니라, 전부개정 민간임대주택법은 (우선) 분양전환 제도는 민간임대사업자에게는 적용하기에는 과도한 규제라고 보아 삭제한 점에서도, 민간임대사업자에 대하여 적용되는 법령을 해석함에 있어서는 특별한 이유나 명문의 근거 없이 임대사업자의 재산권이 제한되도록 해석하는 것은 지양할 필요가 있다.

관련하여, 헌법 제37조 제2항은 기본권의 제한은 법률로써 하도록 정하였고, 헌법 제22조는 재산권 보장과 함께 그 내용과 한계 모두를 법률로 정하도록 명시하고 있다. 따라서 임대사업자의 소유물인 임대주택의 처분 제한, 즉 재산권의 제한은 반드시 명시적인 법률로써 이뤄질 필요가 있고, 그 법률은 명확할 것이 요구된다.

그런데, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조의 해석과 그에 따른 개정 공공주택 특별법 제50조의3 및 구 임대주택법 제21조 각 항의 관계, 구 임대주택법 제21조 제2항의 계속 적용 여부에 대하여 다수 법원들 사이에서 판단이 엇갈리고 있다. 또한, 개정 공공주택 특별법은 그 자체에서 임대사업자의 부도등 경우에 대한 재산권 제한을 명확히 밝힌 바가 없다. 한편, 구 임대주택법 제21조 제2항은 계속 적용된다고 보는 견해는 이러한 불명확성을 극복하기 위해 복잡하고도 다양한 해석 논거를 동원하고 있다. 이와 같은 상황에서 설령 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용된다고 해석할 수 있다 가정하더라도, 그 수범자의 입장에서 그와 같은 법률상 재산권 제한의 존재가 명확하다고 볼 수 있는지에 대하여는 의문이 있다.

어떠한 법률이 기본권 제한의 근거가 되는 법률인 이상, 법문언에 비춰볼 때 상대적으로 더 간명한 해석일 뿐만 아니라 기본권 제한의 정도가 더 경미하여 필요한 범위에서 그치는 방향의 법해석을 도모하는 것이 합헌적 법률해석의 요청이다. 이상을 종합할 때, 설령 임대사업자의 재산권을 제한하는 규정인 구 임대주택법 제21조 제2항이 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조에도 불구하고 계속 적용된다고 해석될 여지가 있다하더라도, 그러한 법적 제한이 수범자의 입장에서 명확하다고 보기 어려운 이상, 구 임대주택법 제21조 제2항의 적용을 배제하는 방향의 해석이 헌법의 요청에 더 부합한다고 보인다.

(3) 구 임대주택법 제21조 제5항을 논거로 구 임대주택법 제21조 제2항의 계속 적용이 가능하다는 견해에 대하여

구 임대주택법 제21조 제5항은 임대사업자가 분양전환승인을 신청하지 아니하는 때에 임차인이 직접 신청할 수 있는 조항을 두고 있다. 그런데 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 그와 같은 규정을 두고 있지 아니한 점을 논거로 들어, '만약 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 구 임대주택법 제21조 일체를 대체하는 것으로 본다면 임대무기간이 경과한 이후에 임차인의 직접 분양전환 신청권이 사라지는 결과에 이르므로, 임차인의 보호를 위하여 구 임대주택법 제21조 중 제1항 외의 조항은 계속하여 적용되어야 한다'는 견해가 제기될 수 있다.

위와 같은 임차인의 직접 신청권은 크게 임대무기간이 도과한 경우와 부도등의 경우로 나누어 볼 수 있다. 만약 입법자의 의도가 구 임대주택법 제21조 제2항과 같은 부도등 우선 분양전환 제도는 삭제하고자 하는 취지였다고 본다면, 부도임대주택에 대한 임차인의 직접 분양전환 신청권도 함께 삭제되는 것이 어색하지 아니하다. 그러므로, 위 견해의 타당성 여부는 (개정 공공주택 특별법 제50조의3에 의하여 명시적으로 존치되는) 임대무기간 경과시의 분양전환과 관련하여 임차인의 직접 분양전환 신청권이 삭제되는 것이 부당한지를 중심으로 살펴야 할 것이다.

25) 관련하여 이병준, “공공임대주택에서 우선분양전환권과 임차인의 의미”, 『재산법연구』 제35권 제4호(한국재산법학회, 2019. 1.), 84-87면 참조.

26) 관련하여 김종보, 앞의 논문(주24), 483면 참조.

관련하여, 분양전환형 공공건설임대주택 제도는 무주택 서민이 일정 기간 자격요건을 유지하면서 임대주택에 임대로 거주하면, 시세보다 저렴한 분양전환 가격으로 이를 매수하여 주거를 소유할 수 있도록 하는 정책적 목적이 있었다.²⁷⁾ 그런데, 구 임대주택법 제21조 제1항은 임대무기간이 경과한 후의 분양전환을 가능하게 해주는 조항일 뿐이고, 분양전환을 강제하는 조항이 아니었다. 이에 임대사업자의 의사에 따라서는 분양전환을 하지 아니할 가능성이 있고, 이 경우 임차인의 우선 분양전환을 통한 안정적인 주거 확보라는 정책적 목적이 달성되지 아니할 우려가 있었다. 구 임대주택법이 임차인으로 하여금 분양전환승인을 직접 신청할 수 있도록 한 주된 이유는 이러한 상황을 고려한 것으로 이해된다.²⁸⁾

그런데, 구 임대주택법 제21조 제1항은 그 우선 분양전환을 받을 수 있는 적격 임차인의 판단 시점을 “분양전환 당시”로 정하고 있다. 그러므로, 임대사업자가 특별한 이유 없이 임대무기간이 도과하였음에도 불구하고 분양전환을 진행하지 아니하는 경우, 임차인의 입장에서는 그 우선 분양전환을 위한 요건을 계속 유지하여야 하는 부담을 안게 된다. 한편, 임대사업자의 입장에서는 그와 같이 분양전환이 지연되는 사이에 부적격 임차인이 된 임차인 거주세대가 증가할수록 이익을 얻게 되므로,²⁹⁾ 그 분양전환을 지연할 유인동기가 있을 수 있었다.

그러나, 구 임대주택법 제21조 제7항에 대한 법원의 해석과 달리, 개정 공공주택 특별법이 적용되는 간주공공건설임대주택의 임대사업자는 부적격 임차인이 거주하던 세대라고 하더라도 이를 제3자에게 매각함에 있어 우선 분양전환가격의 제한을 받게 된다. 그러므로 개정 공공주택 특별법이 적용되는 간주공공건설임대주택의 경우, 임대사업자의 입장에서 임대무기간 도과 당시에는 적격 요건을 갖추었던 임차인이 분양전환이 지연됨에 따라 사후적으로 요건을 상실하더라도 달리 이익이 증대되기 어려운 점에서, 임대무기간이 도과한 이후로 불필요하게 분양전환 절차를 지연할 유인동기를 찾기 어렵다. 이에 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 이상 분양전환 승인에 대한 임차인의 직접 신청권을 둘 실익은 적어졌다고 보인다.

이상과 같은 점에서 개정 공공주택 특별법이 구 임대주택법 제21조 제5항이 정하던 임차인의 직접 분양전환승인 신청에 대한 내용을 포함하지 아니한 점만으로 (개정 공공주택 특별법 제50조의3이 구 임대주택법 제21조를 대체하지 아니하고) 구 임대주택법의 내용 중 직접적으로 양립불가한 범위를 제외한 나머지가 계속 적용될 수 있다고 해석하기는 어렵다고 보인다.

IV. 개정 공공주택 특별법 및 구 임대주택법에 대한 각급 법원의 대립

1. 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용된다는 견해

개정 공공주택 특별법 제50조의3과 구 임대주택법 제21조의 관계 해석이 다수 소송에서 문제되고 있고, 이상 살피본 바와 같이 개정 공공주택 특별법이 적용되는 간주공공건설임대주택에 대하여는 더 이상 구 임대주택법 제21조 제2항 등이 적용될 수 없다고 봄이 타당하다. 다만 이에 대한 각급 법원의 견해는 서로 일치하지 아니하고 있는 상황으로, 그 대립된 견해를 간략히 살펴본 아래와 같다.

우선 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용된다는 입장으로서, 광주고등법원은 “개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 구 임대주택법 제21조 제2항의 적용을 배제하고 있는 것으로 볼 수 없다”고 판단하였다(광주고등법원 2024. 12. 19. 선고 2024누10460 판결 및 2024. 12. 19. 선고 2024누10507 판결³⁰⁾).

구체적으로 광주고등법원은 “개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항에 따라 간주공공건설임대주택에 대하여 적용되던 구 임대주택법 규정 중 공공주택 특별법 제50조의3에서 규정하고 있는 ‘임대무기간 도과 후 우선 분양전환’에 관한 조항들의 적용이 배제되는 것은 명백”함을 인정하였다. 그러나, 해당 부칙 조항이 명시적으로 구 임대주택법 제21조 제2항의 적용을 배제한다고 적지 아니한 점, 부도임대주택에 대한 구 임대주택법 규정의 계속 적용을 정한 경과규정인 민간임대주택법 부칙 제8조를³¹⁾ 배제하지 아니한 점을 논거

27) 다만, 2008년 임대주택법에 임차인의 직접 신청권이 입법되기 전에 임대무기간이 만료된 단지를 중심으로 조사된 내용을 다룬 선행 연구에 의하면, 이와 같은 정책적 목표와 별개로 당시 대다수 임차인들은 분양전환을 받기보다 장기임대를 유지하는 것이 더 경제적으로 이익이라고 보아 임차 상태를 유지하기를 희망하였던 것으로 보인다. 관련하여 이병준, 앞의 논문, 541-542면, 546면, 552-553면 등 참조.

28) 관련하여 이병준, 앞의 논문, 538-539면 참조.

29) 앞서 살피본 바와 같이, 대법원은 구 임대주택법이 적용되는 부적격 임차인 거주세대를 제3자에게 매각함에 있어서는 우선 분양전환가격의 제한이 적용되지 아니한다고 보았으므로, 임대사업자는 이를 희망하는 매매가격(분양전환가격)에 처분할 수 있으므로, 우선 분양전환하는 경우에 비하여 경제적으로 이익을 얻게 된다.

30) 각 항소심 사건의 원심인 광주지방법원 2024. 1. 12. 선고 2022구합14704 판결 및 2024. 1. 26. 선고 2023구합10808 판결도 결론에 있어 동일하다.

31) 전부개정 민간임대주택법 부칙(법률 제13474호, 2015. 8. 28.).

로 들어 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용될 수 있다고 보았다.

이에 더하여 광주고등법원은 공공주택 특별법의 목적, 개정 공공주택 특별법의 개정 이유와 주요 내용을 고려하면 해당 법개정은 “임대사업자와 임차인 간의 불필요한 분쟁을 예방하고 임차인을 보호하기 위한” 목적에서 이뤄진 개정임을 언급하였다. 이 중 임차인을 보호하기 위한 목적을 특히 강조하여, 개정 공공주택 특별법이 대체, 배제하고자 하는 구 임대주택법의 범위는 임차인의 주거안정 및 피해방지, 즉 임차인 보호를 중심으로 판단되어야 한다고 보았다.

나아가 광주고등법원은 구 임대주택법의 부도등 우선 분양전환은 임대무기간이 도과한 경우의 우선 분양전환보다 더 완화된 요건을 정하고 있으므로, 입법자는 임대사업자의 부도, 파산 등의 경우에는 주거의 불안정성 해소를 위하여 같은 조 제1항의 우선 분양전환과는 구별되는 별도의 제도를 둔 것으로 보아야 한다고 해석하였다. 그리고 임대사업자가 부도에 이른 때에 그 보증금의 회수가 곤란하게 된 임차인의 보호 필요성을 고려할 때, 개정 공공주택 특별법의 시행 이후로도 간주공공건설임대주택에 대하여 구 임대주택법 제21조 제2항의 효력이 유지될 필요성이 있다고 보았다.

또한 광주고등법원은 ‘개정 공공주택 특별법이 별도로 임대사업자의 부도등 발생시에 대한 우선 분양전환을 규정하지 아니한 것은 공공주택사업자의 부도등을 상정하기 어려우므로 그 규정의 필요성이 없었기 때문일 뿐이고, (민간)임대사업자의 간주공공건설임대주택에 대하여까지 부도 등의 발생에 따른 우선 분양전환 제도를 배제하고자 하는 취지로 볼 수 없다’고 판단하였다.

한편, 대전지방법원도 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용된다는 입장으로, 개정 공공주택 특별법 제50조의3은 구 임대주택법 제21조 중 임대무기간이 경과한 이후에 적격 임차인에 대한 우선 분양전환에 대한 규정, 즉 같은 조 제1항에 대하여만 대응하는 규정이라고 보고, 그와 별개의 우선분양전환권을 규율하는 같은 조 제2항을 대체, 배제하는 개정은 아니라고 판단하였다(대전지방법원 2025. 2. 13. 선고 2023구합201842 판결).

관련하여 대전지방법원은 개정 공공주택 특별법 제50조의3에는 관할관청의 우선분양전환승인에 대한 규정이 없는 점을 들어, 구 임대주택법의 부도임대주택에 대한 우선 분양전환이 개정 공공주택 특별법에 포함되지 아니한 주된 원인은 공공주택 특별법이 본래 민간사업자가 아니라 공공사업자를 전제하는 법령이기 때문이라고 전제하였다. 이에 위 사건에서 대전지방법원은 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 그 문언상 (구 임대주택법을 적용하지 않는다가 아니라) 개정 공공주택 특별법을 적용한다는 형태인 점과 함께 (광주고등법원이 언급한 논거와 유사한 논거로서) 민간임대주택법 부칙 제8조 및 임차인 보호에 대한 공공주택 특별법의 입법취지를 중심으로 판단한 것으로 이해된다.

2. 구 임대주택법 제21조 제2항은 적용이 배제된다는 견해

반면 개정 공공주택 특별법이 적용되는 이상 구 임대주택법 제21조 제2항은 적용배제되어야 한다는 입장으로, 춘천지방법원은 “개정 공공주택 특별법이 시행된 2021. 6. 23. 이후에는 분양전환이 완료되지 아니한 간주공공건설임대주택에 대하여 구 임대주택법 제21조의 규정이 적용될 수 없고, 개정 공공주택 특별법 제50조의3에 따른 규정만이 적용된다고 봄이 타당”하고, 구 임대주택법 제21조 제2항 및 부도임대주택에 대한 임차인대표회의의 분양전환신청에 관한 제5항 등이 더 이상 적용될 수 없다고 보았다(춘천지방법원 2024. 1. 30. 선고 2023구합30787 판결).

구체적으로 춘천지방법원은 구 임대주택법으로부터 민간임대주택법을 거쳐 공공주택 특별법의 적용까지에 이르는 간주공공건설임대주택에 대한 법령개정의 연혁 등을 고려할 때, 개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항은 분양전환이 완료되지 아니한 간주공공건설임대주택에 관하여는 개정 공공주택 특별법 제50조의3만이 적용되도록 하는 규정으로 보았다. 또한, 춘천지방법원은 민간임대주택법 부칙 제8조는 부도임대주택에 대한 구 임대주택법 규정 다수에 대한 경과조치를 두면서도, 구 임대주택법 제21조의 관련 규정만은 제외하고 있는 점을 함께 논거로 들고 있다.

또한, 춘천지방법원 강릉지원도 개정 공공주택 특별법 시행 이후로는 분양전환이 완료되지 아니한 간주공공건설임대주택의 분양전환에 관하여는 공공주택 특별법 제50조의3만이 적용될 뿐, 더 이상 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용될 수 없다고 보았다(춘천지방법원 강릉지원 2024. 1. 18. 선고 2023구합30414 판결). 춘천지방법원 강릉지원은 그 주된 논거로서 개정 공공주택 특별법 부칙이 “임

제8조(부도등에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「임대주택법」 제2조제8호의 부도임대주택등에 관해서는 종전의 「임대주택법」 제21조의 2, 제22조부터 제25조까지 및 제30조의 규정을 적용한다. 종전의 「임대주택법」 제2조제2호의2의 공공건설임대주택 중 공공주택사업자가 아닌 자가 건설한 주택에 대하여 이 법 시행 후 같은 조 제7호의 부도등이 발생한 경우에도 같다. <개정 2020. 6. 9.>
{2020. 6. 9. 개정 전 : 제8조(부도등에 관한 경과조치) 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.}

대주택법 전부개정법을 부칙 제6조제2항에도 불구하고”라는 문언을 통해 구 임대주택법 부칙규정(전부개정 민간임대주택법 부칙 제6조 제2항)을 적용하지 아니한다고 정한 점, 공공주택 특별법 제50조의3은 구 임대주택법 제21조에 대응하는 조문인 점을 주로 지적하여, 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 이상 그와 대응 관계에 있는 구 임대주택법 제21조는 대체된 것으로 보았다.

한편, 민사사건에 대한 판단이기는 하나, 대전고등법원은 ‘개정 공공주택 특별법 부칙 제6조 제1항 및 제50조의3의 문언, 취지, 특히 개정 공공주택 특별법은 부도임대주택에 대하여 구 임대주택법 제21조 제2항과 같은 규정을 두고 있지 아니한 점 및 관련 법령의 개정 경위 등을 종합할 때, 개정 공공주택 특별법 제50조의3이 적용되는 간주공공건설임대주택에 대하여는 구 임대주택법 제21조 제2항이 적용되지 아니한다’고 판단하였다(대전고등법원 2023. 9. 20. 선고 2023나10991 판결³²⁾).

V. 결론

개정 공공주택 특별법이 적용되는 간주공공건설임대주택의 경우, 그에 대한 법적 규율을 해석함에 있어서는 우선 분양전환 대상을 간명히 하고자 한 개정 공공주택 특별법의 취지, 그 부칙조항의 해석, 개정 공공주택 특별법 제50조의3과 구 임대주택법 제21조의 관계를 충분히 고려할 필요가 있다. 또한 간주공공건설임대주택에 대한 제반 규율의 변화에 그에 따른 기존 제도의 존속 필요성이 계속하여 인정되는지 여부를 함께 살펴야 할 것이다.

나아가, 임대주택 제도는 임대사업자의 재산권과 임차인의 주거권 사이 균형을 도모하는 제도로, 헌법상 기본권에 해당하는 임대사업자의 재산권에 대한 제한은 명문의 법률로서 근거를 갖춰야만 한다. 특히, 기본권 제한의 존재는 수범자의 입장에서 명확히 인식되도록 입법되어야 하나, 설령 구 임대주택법 제21조 제2항이 계속 적용된다고 해석될 수 있다고 가정하더라도, 그러한 기본권 제한이 해석상 명확성을 갖췄다고 보기 어렵다. 이를 종합하면, 개정 공공주택 특별법의 시행 이후로 개정 공공주택 특별법 제50조의3 등이 적용되는 간주공공건설임대주택에 대하여는 구 임대주택법 제21조 제2항은 더 이상 적용되지 아니한다고 해석함이 타당하다.

다만 이와 같은 해석의 대립과 그에 따른 법적 분쟁의 본질적인 원인은 관계 법령의 제반 규정을 세심히 살피지 아니한 입법의 불비에 가장 큰 원인이 있다고 생각된다. 입법자가 개정 공공주택 특별법 제50조의3 제4항과 같은 강력한 규제를 과거 건설된 간주공공건설임대주택에 대하여도 소급하여 적용하고자 하는 정책적 목표에만 집중한 나머지, 간주공공건설임대주택에 대한 규율에 있어서 개정 공공주택 특별법과 구 임대주택법의 관계를 스스로 명확히 하지 아니한 결과인 것이다.

살피건대, 임대주택 관련 제도의 개정에 있어서 이와 같은 문제점이 다수 발생하는 까닭은 (법치주의 및 이를 구성하는 법치행정의 요청이라고도 할) 정합적인 법체계의 유지 및 법적 안정성의 요청보다, 정치적 내지 정책적 필요에 따른 영향을 더 크게 받아왔기 때문으로 보인다.³³⁾ 그러나 임대주택 제도와 관련하여 정책적 목표의 달성만을 우선적으로 고려한 입법이 이뤄질 때마다 수범자들의 혼란과 법적 분쟁이 야기되어 왔고, 그에 따라 임대사업자의 재산권뿐만 아니라 임차인의 주거권 모두에 큰 피해가 발생하여 왔음을 부정하기 어렵다.

물론 임차인의 주거안정과 임대사업자의 재산권, 관련 제도의 연혁과 경과규정 등에 따른 구법과 신법의 복잡다단한 적용이 얽혀있는 임대주택 관계 법령을 섬세하게 고려하는 것은 쉽지 않다. 그러한 어려움에도 불구하고, 임대주택 제도와 그 관계 법령의 개정예 영향을 받을 다수 국민들, 특히 주거 안정이 절실한 저소득층과 그 동반자라고도 볼 수 있을 임대사업자들에게 입법 과정에서 미처 고려되지 못한 미비점으로 인하여 발생할 피해와 혼란이 예방될 필요가 매우 높다. 부디 향후 관련 제도 일반에 있어서 더 사려 깊고 명료한 입법이 이뤄지기를 기원한다.

투고일 2025. 8. 24. 심사완료일 2025. 9. 4. 게재확정일 2025. 9. 12.

32) 해당 사건에 대하여도 상고심이 계속 중인 것으로 보인다.

33) 임대주택 관계 법령에 대한 정치적 관심과 그에 따른 잦은 법개정과 관련하여 장영수, “공공주택특별법상의 ‘우선 분양전환’ 제도에 대한 헌법적 고찰”, 『고려법학』 제102호(2021. 9.), 1-44면 참조.

참고문헌

단행본

김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.

일반 논문

김종보, “임대주택의 분양전환과 분양가격”, 『서울대학교 법학』 제54권 제3호(2013. 9.).

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

김진훈, “임대주택 분양전환에 관한 소급입법에 대한 소고”, 『건설법연구』 제13호(사단법인 건설법학회, 2025. 3.).

이병준, “공공임대주택에서 우선분양전환권과 임차인의 의미”, 『재산법연구』 제35권 제4호(한국재산법학회, 2019. 1.).

이중근, “공공건설임대주택 관련법의 위헌성 및 개선방안 연구 - 구「임대주택법」의 ‘임차인 분양전환승인신청’ 제도를 중심으로 -”, 『경영법률』 제32권 제4호(한국경영법률학회, 2021. 7.).

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

ABSTRACT

A study on the preferential conversion for the sale of insolvent rental housing following the amendment of the Special Act on Public Housing

Chang, Jae Yeon*

Pursuant to the enforcement of the wholly amended Special Act on Private Rental Housing (Act No. 13499) on August 28, 2015, the legislature stipulated that rental housing constructed by private rental business operators with public support prior to this date would continue to be (deemed) public rental housing subject to the former law. The amendment of the Special Act on Public Housing (Act No. 17734), on December 22, 2020, introduced a supplementary provision that applied the amended regulations on Conversion for Sale to (deemed) public rental housing pursuant to the previous transitional provisions. This did not clearly specify whether the Conversion for Sale regulations of the former Act on Rental Housing would be replaced by the Conversion for Sale regulations of the amended Special Act on Public Housing or if they would continue to be applied insofar as they do not conflict with the new law. However, a significant dispute over the interpretation of this issue exists.

In this regard, given that a clear legal basis is required to restrict property rights under the Constitution, it is reasonable to interpret that if Article 6 of the supplementary provisions of the amended Special Act on Public Housing is not clear about Article 21, Paragraph 2 of the former Act on Rental Housing, then the said provision, which entails a restriction of property rights, no longer applies. Article 21 of the former Act on Rental Housing and Article 50-3 of the amended Special Act on Public Housing have corresponding structures, and viewing them as in a substitutive relationship is natural. The supplementary provision also does not suggest an intent to maintain the application of the former law solely to insolvent rental housing in relation to conversion for sale.

Furthermore, if the Conversion for Sale of Insolvent Rental Housing remains applicable, related penal provisions pursuant to the principle of legality in criminal law should be stipulated. The legislature did not explicitly stipulate the continued application in the amended law. Based on these points, it should be interpreted that Article 21, Paragraph 2 of the former Act on Rental Housing is no longer applicable to the (deemed) public rental housing now governed by Article 50-3 of the amended Special Act on Public Housing. The fundamental cause of these issues is in the ambiguous nature of the transitional provisions, suggesting a need for more precise legislation in the future.

Keywords: Rental Housing, Preferential Conversion for Sale, Insolvent Rental Housing, Special Act on Public Housing, Act on Rental Housing

* Attorney at Law, Lee & Ko LLC