보 도 자 료

주택법상 사업주체가 공급질서 교란행위를 이유로 주택공급계약을 취소한 경우 선의의 제3자 보호규정을 두고 있지 않는 구 주택법 조항에 관한 위헌제청 사건

[2019헌가26 구 주택법 제39조 제2항 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2022년 3월 31일 재판관 7:2의 의견으로, 주택법상 사업주체가 공급질서 교란행위를 이유로 주택공급계약을 취소한 경우 선의의 제3자 보호규정을 두고 있지 않는 구 주택법 제39조 제2항이 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. **[합헌]**

이에 대하여 위 조항이 입법형성권의 한계를 벗어나서 선의의 제3자의 재산권을 침해하므로 헌법에 위반된다는 재판관 이은애, 재판관 이미선의 반대의견이 있다.

2022. 3. 31.

헌법재판소 공보관실

사건개요

○ 서울주택도시공사는 박○○과 사이에 서울 서초구 소재 □□단지 △△동 ◆◆호(이하 '이 사건 아파트'라 한다)를 공급하기로 하는 내용의 주택분양계약(이하 '이 사건 분양계약'이라 한다)을 체결하였고, 이후 박○○에게 소유권이전등기를 마쳐주었다(이하 '제1소유권이전등기'라 한다). 제청신청인들은 박○○과 사이에 이 사건 아파트에 관하여 매매계약을 체결하고 이 사건 아파트의 각 1/2 지분에 관하여 매매를 원인으로 한 소유권이전등기(이하 '제2소유권이전등기'라 하고, 제1소유권이전등기와 합하여 '이 사건 각 소유권이전등기'라 한다)를 마쳤다.

○ 서울주택도시공사는 박○○이 이 사건 분양계약을 체결함에 있어 구 주택법 제39조 제1항 후단에서 금지하고 있는 공급질서 교란행위를 하였다는 이유로 박○○에게 이 사건 분양계약을 취소한다는 의사표시를 한 후 박○○과 제청신청인들을 상대로 이 사건 각 소유권이전등기의 말소를 구하는 소를 제기하였다

○ 제청신청인들은 자신들이 이 사건 분양계약에 대하여 선의의 제3자에 해당하므로 이 사건 분양계약이 취소되더라도 제청신청인들에게는 그 효력이 미치지 않는다고 항변하였으나, 제1심 법원은 위 항변이 이유 없다고 판단하여 서울주택도시공사의 청구를 인용하는 판결을 선고하였다. 이에 제청신청인들은 항소하여 그 항소심 계속 중 구 주택법 제39조 제2항이 선의의 제3자를 보호하는 규정을 두지 않는 것은 제청신청인들의 재산권을 침해하고 평등원칙에 위반된다고 주장하며 위헌법률심판제청신청을 하였다. 제청법원은 2019. 10. 1. 위 제청신청을 받아들여 이 사건 위헌법률심판을 제청하였다.

심판대상

○ 이 사건 심판대상은 선의의 제3자를 보호하는 규정을 두지 아니한 구 주택법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되고, 2016. 1. 19. 법률 제13805호로 전부개정되기 전의 것) 제39조 제2항이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 주택법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되고, 2016. 1. 19. 법률 제13805호로 전부개정되기 전의 것)

제39조(공급질서 교란 금지) ② 국토교통부장관 또는 사업주체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 그 주택 공급을 신청할 수 있는 지위를 무효로 하거나 이미 체결된 주택의 공급계약을 취소할 수 있다.

1. 제1항을 위반하여 증서 또는 지위를 양도하거나 양수한 자

2. 제1항을 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 증서나 지위 또는 주택을 공급받은 자

결정주문

구 주택법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되고, 2016. 1. 19. 법률 제13805호로 전부개정되기 전의 것) 제39조 제2항은 헌법에 위반되지 아니한다.

이유의 요지

○ 입법자는 헌법 제23조 제1항 제2문에 따라 소유권의 내용과 한계를 구체적으로 형성할 권한이 있고, 소유권을 취득할 수 있는 범위와 예외를 설정하는 것은 입법자의 구체적 입법형성권에 속하므로, 심판대상조항이 입법형성권의 한계를 일탈한 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

○ 심판대상조항의 입법취지는 주택이 최초로 공급되는 단계부터 투기적 행위 등 공급질서를 교란시키는 행위를 차단함으로써 투명하고 공정한 주택공급 절차를 확립하고, 이를 통해 실수요자 위주의 건전한 주택공급체계의 토대를 형성하는 것이다.

○ 우리나라에서 주택의 공급량은 수요에 비해 부족한 것이 현실이고, 주택법 등이 정한 절차에 따라 공급되는 주택의 가격은 보통 시장가보다 저렴하기 때문에 주택에 대한 투기수요가 상존하고 있다. 실수요자인 무주택 서민들에게 주택이 우선적으로 공급되는 것을 목적으로 하는 주택공급제도의 목표를 달성하기 위해서는, 주택 분양단계에서 그 절차 및 과정이 투명하고 공정하게 운영되는 것이 특히 중요하다. 사업주체가 공급질서 교란자와 체결한 주택공급계약을

취소할 수 있도록 하는 것은 이를 위해 필요하고 적절한 조치이다.

○ 공급질서 교란행위에도 불구하고 선의의 제3자를 보호한다면 거래의 안전성 증진에는 긍정적인 효과를 기대할 수 있지만, 분양단계에서 훼손된 투명성과 공정성을 회복하지 못한다는 점에서 심판대상조항의 입법취지에 부합하지 않는 면이 있다. 한편 심판대상조항은 '주택공급계약을 취소할 수 있다'고 규정하여 사업주체가 선의의 제3자 보호의 필요성 등을 고려하여 주택공급계약의 효력을 유지할 수 있는 가능성을 열어두고 있다.

○ 심판대상조항은 입법형성권의 한계를 벗어났다고 보이지 않으므로 재산권을 침해하지 않아 헌법에 위반되지 아니한다.

❑ 반대의견(재판관 이은애, 재판관 이미선)

○ 심판대상조항은 사업주체에게 공급질서 교란 금지조항을 위반한 주택공급계약에 대한 취소권 행사에 관한 재량을 부여하고 있으며, 법원은 공급질서 교란 금지조항을 단속규정이라고 판시하였다. 그렇다면 심판대상조항은 단순히 선의의 제3자를 보호하지 않는 것이 아니라, 선의의 제3자 보호 여부를 사업주체에게 일임하는 규정이라고 해석하는 것이 보다 정확하다.

○ 국가는 주택공급정책의 운영·집행에 직·간접적으로 관여할 뿐만 아니라 관련 정보를 사실상 독점적으로 관리하고 있기 때문에, 그 공급주택의 거래에 참여하는 자는 분양을 통해 형성된 외관을 신뢰할 수밖에 없다. 국가가 관여한 분양을 통한 최초 주택공급절차가 완료되어 일단 형성된 법률관계에 대하여 가지는 주택시장 참여자의 신뢰는 국가의 관여 없이 형성된 법률관계에 대한 것보다 보호의 필요성이 더 크다. 선의의 제3자 관점에서 자신의 주택이 공급질서 교란행위에 기초하여 공급된 주택이라는 점은 우연한 사실에 가까우며, 이로 인한 책임을 선의의 제3자에게 전가하는 것은 자의적이고 불합리하다고 보지 않을 수 없다.

○ 민간 사업주체는 주택건설 인허가 실적 중 대부분을 차지한다. 그런데 민간 사업주체가 취소권을 자의적으로 행사하여도 국가가 이를 통제할 법적, 제도적 장치가 없었다. 선의의 양수인이 민간 사업주체의 취소권 행사에 대항할 어떤 수단도 마련되지 않은 상태에서 민간 사업주체에게 통제받지 않는 재량권을 부여하는 것은 법의 이념에 반하는 것으로 도저히 합리성을 갖추었다고 보기 어

렵다. 이에 사업주체의 취소권 행사와 관련하여 선의의 제3자와의 관계에서 형평성의 문제 등이 제기되자, 입법자는 반성적 고려에서 선의의 제3자 보호규정을 신설하는 등 주택법령을 개정하였다.

○ 따라서 심판대상조항은 입법형성권의 한계를 벗어나서 선의의 제3자의 재산권을 침해하므로, 헌법에 위반된다.

❑ 결정의 의의

○ 이 사건은 사업주체가 공급질서 교란행위를 이유로 주택공급계약을 취소한 경우 선의의 제3자 보호규정을 두고 있지 않는 심판대상조항이 입법형성권의 한계를 벗어나지 않아 헌법에 위반되지 않는다고 한 결정이다.

○ 2021. 3. 9. 법률 제17921호로 개정된 주택법은 사업주체의 취소권 행사를 기속행위로 하고(제65조 제2항), 선의의 제3자 보호규정을 신설하였다(제65조 제6항). 그러나 위 개정규정은 2021. 9. 10. 이후 공급질서 교란행위를 한 자부터 적용되므로(부칙 제2조 제1항), 당해사건을 포함하여 2021. 9. 10. 이전의 공급질서 교란행위가 문제된 사안에는 적용되지 아니한다.