

대법원 2024. 7. 11 선고 2024다214396 판결 [소유권이전등기말소등기청구의소]

[공2024하,1279]

판 시 사 항

[1] 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제1항에서 정한 '공공주택 특별법에 따른 공공주택사업자에 해당하는 자'의 의미

[2] 갑 지방공사가 공공사업으로 조성된 택지에 구 주택법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 임대주택을 건설한 후 임대무기간을 10년으로 하는 외국인 전용 임대주택으로 공급하였는데, 임대무기간 중에 갑 공사가 을 주식회사와 임대차에 관한 권리·의무의 포괄승계를 조건으로 하는 임대주택 매매계약을 체결한 사안에서, 갑 공사가 위 임대주택에 관하여 '공공주택사업의 시행자' 등으로 지정을 받은 적이 없으므로 위 임대주택에는 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제2항에 따라 구 임대주택법이 적용된다고 한 사례

[3] 구 임대주택법상 임대주택의 임대무기간 중 매도인의 임대사업자 지위를 승계하여 임대사업을 하기 위하여 임대주택을 매수한 경우, 매수인이 임대주택의 소유권을 적법하게 취득하기 위해서는 그 임대주택에 관하여 같은 법 제6조에 따른 임대사업자 등록을 마친 '임대사업자'이어야 하는지 여부(적극) 및 여기서 등록된 임대사업자인지는 해당 임대주택별로 각각 판단하여야 하는지 여부(적극) / 매수인이 임대주택에 관하여 임대사업자 등록을 할 의사를 가지지 아니하였거나 임대사업자 등록이 확정적으로 불가능하게 된 경우, 매매계약을 무효로 볼 수 있는지 여부(적극)

판 결 요 지

[1] (가) 민간임대주택에 관한 특별법(이하 '민간임대주택법'이라고 한다) 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제1항(이하 '부칙 조항 제1항'이라고 한다)은 2015. 8. 28. 법률 제13499호로 전부 개정된 민간임대주택법 시행일인 2015. 12. 29. 당시 공공주택 특별법(이하 '공공주택특별법'이라고 한다)에 따른 '공공주택사업자'에 해당하는 자가 건설하였거나 건설하고 있는 주택에 대해서는 공공주택특별법의 규정을 적용한다고 정한다. 반면 같은 부칙 제6조 제2항(이하 '부칙 조항 제2항'이라고 한다) 본문 제2호는 위 2015. 12. 29. 당시 공공주택특별법에 따른 '공공주택사업자가 아닌 자'가 공공사업으로 조성된 택지에 주택법 제16조에 따라 공공건설임대주택으로 사업계획승인을 받아 건설하였거나 건설하고 있는 주택에 대해서는 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조 제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로 보아 구 임대주택법의 규정을 적용한다고 정한다. 그런데 구 공공주택 특별법(2021. 7. 20. 법률 제18311호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 공공주택특별법'이라고 한다) 제4조 제1항은 “국토교통부장관은 다음 각호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.”라고 규정하면서 제1호 내지 제6호에서 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등을 열거하고 있으며, 같은 조 제2항은 “국토교통부장관은 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와 주택법 제4조에 따른 주택건설사업자를 공동 공공주택사업자로 지정할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이에 의하면, 구 공공주택특별법에 따른 '공공주택사업자'란 단순히 위 각 조항에 열거된 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 내지 주택법 제4조에 따른 주택건설사업자 등을 일컫는 것이 아니라, 이들 중에서 위 각 조항에 따라 국토교통부장관에 의하여 '공공주택사업자로 지정된 자'를 뜻한다고 봄이 문언적 해석상 타당하다.

국토교통부장관에 의한 '공공주택사업자' 지정은 공공주택특별법의 전신인 구 보금자리주택건설 등에 관한 특별법(2014. 1. 14. 법률 제12251호 공공주택건설 등에 관한 특별법으로 개정되기 전의

것, 이하 '구 보금자리주택건설법'이라고 한다) 제4조 및 구 공공주택건설 등에 관한 특별법(2015. 8. 28. 법률 제13498호 공공주택 특별법으로 개정되기 전의 것, 이하 '구 공공주택건설법'이라고 한다) 제4조에도 각각 '보금자리주택사업의 시행자' 지정, '공공주택사업의 시행자' 지정으로 규정되어 있던 것이다. 따라서 앞서 본 바와 같이 부칙 조항 제1항의 '공공주택사업자에 해당하는 자'를 국토교통부장관에 의하여 '공공주택사업자로 지정된 자'로 해석하더라도, 부칙 조항 제1항의 기준 시점인 2015. 12. 29. 당시 '공공주택사업자로 지정된 자'가 존재하지 않아 위 부칙 조항이 적용되는 경우를 상정할 수 없다는 등의 문제는 발생하지 않는다(위 법률 제12251호의 부칙 제2조 및 법률 제13498호의 부칙 제2조 등 참조).

(나) 한편 구 임대주택법이 2015. 8. 28. 법률 제13499호로 전부 개정되어 2015. 12. 29. 민간임대주택법으로 시행되고, 구 공공주택건설법이 2015. 8. 28. 법률 제13498호로 개정되어 2015. 12. 29. 공공주택특별법으로 시행되는 체계 변화의 과정에서, '공공건설임대주택'의 개념에도 변동이 있었다. 즉 구 임대주택법 제2조는 제2호 (가)목에서 '임대사업자(지방공사가 포함된다. 같은 조 제4호 참조)가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택'을 '건설임대주택'으로 규정하면서, 제2호의2에서 건설임대주택 중 '공공건설임대주택'을 '국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택'[(가)목, 이하 '㉠ 유형'이라고 한다], '주택도시기금의 자금을 지원받아 건설하는 임대주택'[(나)목, 이하 '㉡ 유형'이라고 한다], '공공사업으로 조성된 택지에 주택법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설하는 임대주택'[(다)목, 이하 '㉢ 유형'이라고 한다]으로 정의하였다. 그런데 위와 같은 체계 변화로 공공건설임대주택의 임대 등에 관한 구 임대주택법의 규율이 법률 제13498호로 개정·시행된 공공주택특별법으로 이관되었고, 공공주택특별법은 법률 제13498호의 개정·시행 전 구 보금자리주택건설법 내지 구 공공주택건설법 시행 당시부터 제2조 제1호에서 해당 법의 규율을 받는 '보금자리주택' 내지 '공공주택'을 '국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금(국민주택기금)을 지원받는' 것으로 한정하고 있었다. 이에 따라 공공주택특별법에서 '공공건설임대주택'은 공공주택사업자가 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 직접 건설하여 공급하는 주택으로서 '국가 또는 지방자치단체의 재정을 지원받는' 것(㉠ 유형) 및 '주택도시기금을 지원받는' 것(㉡ 유형)만을 의미하게 되었다[같은 법 제2조 제1호 (가)목 및 제1호의2 참조].

따라서 ㉔ 유형의 임대주택의 경우, 위와 같은 체계 변화 전에는 구 임대주택법상 '공공건설임대주택'으로서 그 임대 등에 관하여 일반 임대주택보다 강한 규율을 받아 왔으나, 변화된 체계하에서는 공공주택특별법상 '공공건설임대주택'이 아니어서 그 임대 등에 관하여 더는 '공공건설임대주택'으로서 규율을 받지 않는다. 그 결과 기존에 이미 건설되었거나 건설되고 있던 ㉔ 유형의 임대주택의 경우 규율의 변동으로 인한 혼란 내지 공백이 발생할 수 있을 뿐만 아니라, 이에 대해서는 오히려 구 임대주택법을 적용하여 '공공건설임대주택'으로서 규율을 받도록 함이 임차인의 보호 등 공익적 목적에 부합하기도 한다.

이러한 사정을 고려하면 부칙 조항 제1항, 제2항은, 위와 같은 체계 변화 전에도 구 보금자리주택건설법 내지 구 공공주택건설법에 따라 국토교통부장관의 지정을 받아 '보금자리주택사업의 시행자' 내지 '공공주택사업의 시행자'가 건설하는 것이 가능하였던 ㉔, ㉕ 유형과는 달리, 국토교통부장관의 지정 행위 없이 단지 주택법 제16조에 따른 사업계획승인의 방식으로 건설하였던 ㉔ 유형의 임대주택에 대해서는 공공주택특별법을 적용하지 않고, 대신 그로 인한 규율의 공백 등이 발생하지 않도록 구 임대주택법을 계속 적용하겠다는 취지라고 이해함이 타당하다.

(다) 결국 부칙 조항 제1항에서 말하는 “공공주택특별법에 따른 공공주택사업자에 해당하는 자”란 단순히 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등 구 공공주택특별법 제4조 제1항 각호 또는 같은 조 제2항에 열거된 자를 뜻하는 것이 아니라, 이들 중에서 구 보금자리주택건설법 제4조 내지 구 공공주택건설법 제4조 등에 따라 국토교통부장관에 의하여 '보금자리주택사업의 시행자' 내지 '공공주택사업의 시행자' 등으로 지정을 받아 ㉔, ㉕ 유형의 공공건설임대주택을 건설하였거나 건설하고 있는 자를 의미한다고 봄이 타당하다.

[2] 갑 지방공사가 공공사업으로 조성된 택지에 구 주택법(2007. 10. 17. 법률 제8657호로 개정되기 전의 것) 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 임대주택을 건설한 후 임대의무기간을 10년으로 하는 외국인 전용 임대주택으로 공급하였는데, 임대의무기간 중에 갑 공사가 을 주식회사와 임대차에 관한 권리·의무의 포괄승계를 조건으로 하는 임대주택 매매계약을 체결한 사안에서, 위 임대주택은 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부

개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조 제2호의2 (다)목에서 정한 공공건설임대주택이고, 갑 공사는 지방공사이기는 하나 위 임대주택에 관하여 국토교통부장관으로부터 '보금자리주택사업의 시행자' 내지 '공공주택사업의 시행자' 등으로 지정을 받은 적이 없으므로, 갑 공사는 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제1항에서 정한 '공공주택 특별법에 따른 공공주택사업자에 해당하는 자'라고 할 수 없으며, 오히려 갑 공사는 '공공주택 특별법에 따른 공공주택사업자가 아닌 자'이고, 위 임대주택은 같은 부칙 제6조 제2항 본문 제2호의 주택에 해당하므로 구 임대주택법 제2조 제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로서 종전의 규정이 계속 적용되는데도, 위 임대주택에 공공주택 특별법이 적용된다고 본 원심판단에 법리오해 등의 잘못이 있다고 한 사례.

[3] 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제16조는 제1항에서 '임대주택은 임대 의무기간이 지나지 아니하면 매각할 수 없다.'고 규정하며 제3항에서 '제1항에도 불구하고 임대 의무기간 이내에 임대사업자 간의 매매 등 매각이 가능한 경우와 매각 요건 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'고 규정한다. 이와 같은 위임에 따라 구 임대주택법 시행령(2015. 12. 28. 대통령령 제26763호 민간임대주택에 관한 특별법 시행령으로 전부 개정되기 전의 것) 제13조 제2항 제1호는 '국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고한 후 다른 임대사업자에게 매각하는 경우'에는 임대 의무기간 이내에도 매각할 수 있도록 규정한다.

그런데 임대주택의 임대 의무기간 중 매도인의 임대사업자 지위를 승계하여 임대사업을 하기 위하여 임대주택을 매수한 경우, 그 매매계약은 강행법규인 구 임대주택법 제16조에 반하지 않아 유효하지만, 매수인이 임대주택의 소유권을 적법하게 취득하기 위해서는 그 임대주택에 관하여 구 임대주택법 제6조에 따른 임대사업자 등록을 마친 '임대사업자'일 것이 요구된다고 보아야 하고, 여기에서 등록된 임대사업자인지는 해당 임대주택별로 각각 판단하여야 한다. 이 경우 임대주택을 매수한 사람이 소유권이전등기를 마쳤다고 하더라도 그 임대주택에 관하여 구 임대주택법 제6조에 따른 임대사업자 등록을 하지 않았다면 임대주택의 소유권을 취득할 수 없고, 소유권이전등기 후 임대사업자 등록을 마쳤다면 그때 비로소 임대주택의 소유권을 취득한다. 다만 매수인이 임대주택에 대한 매매계약 체결 당시부터 그 임대주택에 관하여 임대사업자 등록을 할 의사를 애초 가지지

아니하였거나 매매계약 체결 이후라도 관계 법령의 해석상 그 임대주택에 관한 매수인의 임대사업자 등록이 확정적으로 불가능하게 되었다면 위 매매계약은 무효로 될 여지가 있다.

참 조 조 문

[1] 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제1항, 제2항 제2호, 공공주택 특별법 제2조 제1호 (가)목, 제1호의2, 부칙(2014. 1. 14.) 제2조, 부칙(2015. 8. 28.) 제2조, 구 공공주택 특별법(2021. 7. 20. 법률 제18311호로 개정되기 전의 것) 제4조 제1항, 제2항, 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부 개정되기 전의 것) 제2조 제2호 (가)목[현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제1호 및 현행 공공주택 특별법 제2조 제1호 (가)목 참조], 제2호의2(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제2호 및 현행 공공주택 특별법 제2조 제1호의2 참조), 제2조 제4호(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제7호 및 현행 공공주택 특별법 제4조 제1항 참조), 구 보증자리주택건설 등에 관한 특별법(2014. 1. 14. 법률 제12251호 공공주택건설 등에 관한 특별법으로 개정되기 전의 것) 제2조 제1호(현행 공공주택 특별법 제2조 제1호 참조), 제4조(현행 공공주택 특별법 제4조 참조), 구 공공주택건설 등에 관한 특별법(2015. 8. 28. 법률 제13498호 공공주택 특별법으로 개정되기 전의 것) 제2조 제1호(현행 공공주택 특별법 제2조 제1호 참조), 제4조(현행 공공주택 특별법 제4조 참조) [2] 민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제1항, 제2항 제2호, 공공주택 특별법 제2조 제1호 (가)목, 제1호의2, 부칙(2014. 1. 14.) 제2조, 부칙(2015. 8. 28.) 제2조, 구 공공주택 특별법(2021. 7. 20. 법률 제18311호로 개정되기 전의 것) 제4조 제1항, 제2항,, 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부 개정되기 전의 것) 제2조 제2호 (가)목[현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제1호 및 현행 공공주택 특별법 제2조 제1호 (가)목 참조],

제2호의2(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제2호 및 현행 공공주택 특별법 제2조 제1호의2 참조), 제2조 제4호(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제7호 및 현행 공공주택 특별법 제4조 제1항 참조), 구 보금자리주택건설 등에 관한 특별법(2014. 1. 14. 법률 제12251호 공공주택건설 등에 관한 특별법으로 개정되기 전의 것) 제2조 제1호(현행 공공주택 특별법 제2조 제1호 참조), 제4조(현행 공공주택 특별법 제4조 참조), 구 공공주택건설 등에 관한 특별법(2015. 8. 28. 법률 제13498호 공공주택 특별법으로 개정되기 전의 것) 제2조 제1호(현행 공공주택 특별법 제2조 제1호 참조), 제4조(현행 공공주택 특별법 제4조 참조), 구 주택법(2007. 10. 17. 법률 제8657호로 개정되기 전의 것) 제16조(현행 제15조 참조) [3] 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택에 관한 특별법으로 전부 개정되기 전의 것) 제2조 제4호(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제2조 제7호 및 현행 공공주택 특별법 제4조 제1항 참조), 제6조(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제5조 및 현행 공공주택 특별법 제4조 참조), 제16조 제1항(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제43조 제1항 및 현행 공공주택 특별법 제50조의2 제1항 참조), 제3항(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제43조 제2항 및 현행 공공주택 특별법 제50조의2 제2항 참조), 구 임대주택법 시행령(2015. 12. 28. 대통령령 제26763호 민간임대주택에 관한 특별법 시행령으로 전부 개정되기 전의 것) 제13조 제2항 제1호(현행 민간임대주택에 관한 특별법 제43조 제2항 및 현행 공공주택 특별법 제50조의2 제2항 제1호 참조)

재판경과

대법원 2025. 8. 14 선고 2024다326749 판결

서울고등법원(인천) 2024. 11. 29 선고 2024나13942 판결

서울고등법원(인천) 2024. 11. 29 선고 2024나13942 판결

대법원 2024. 7. 11 선고 2024다214396 판결

서울고등법원(인천) 2024. 1. 17 선고 2022나14637 판결

인천지방법원 2022. 8. 26 선고 2021가합64817 판결

참 조 판 례

[3] 대법원 2021. 9. 9. 선고 2017다48218 판결(공2021하, 1755)

전 문

【원고, 상고인】 인천도시공사

(소송대리인 법무법인(유한) 동인 담당변호사 김정태 외 3인)

【피고, 피상고인】 주식회사 ○○○ 외 1인

(소송대리인 법무법인(유한) 태평양 담당변호사 이인재 외 6인)

【원심판결】 서울고법 2024. 1. 17. 선고 (인천)2022나14637 판결

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유 및 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 지방공기업법에 따라 설립된 지방공사이고, 피고 주식회사 ○○○(이하 '피고 1 회사'라고 한다)는 부동산 임대업 등을 영위하는 회사이다.

나. 원고는 2007. 6. 26. 인천광역시경제자유구역청장으로부터 구 주택법(2007. 10. 17. 법률 제8657호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제16조에 따라 '공공건설임대주택'으로 사업계획승인을 받아 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 경제자유구역 내에 있는 공공사업으로 조성된 택지인 인천 연수구 (이하 생략)(△△△산업단지 □□블럭) 지상에 임대주택 총 515세대를 건설하였다. 원고는 2009. 9. 1. 위 임대주택 총 515세대에 관하여 임차인을 모집하는 입주자 모집공고를 하였다. 위 입주자 모집공고에는 ① 위 임대주택 총 515세대 중 120세대(이하 '이 사건 임대주택'이라고 한다)는 외국인 전용 임대주택으로 공급하고, ② 임대무기간은 10년이며 임대무기간 종료 후 분양전환이 된다는 내용이 담겨 있었다. 원고는 2010. 4. 22. 이 사건 임대주택에 관하여 각각 소유권보존등기를 마쳤다.

다. 원고는 2017. 6. 2. 이 사건 임대주택의 매각을 위한 입찰공고를 하였다. 그 입찰공고에는 ① 이 사건 임대주택은 임대무기간이 10년으로 그 임대무기간 종료 후 분양전환이 되는 주택이며, ② 이 사건 임대주택의 매각은 그에 대한 임대차에 관한 권리·의무의 포괄승계를 조건으로 한다는 내용이 담겨 있었다. 이에 따른 입찰 절차에서 피고 1 회사가 낙찰자로 선정되었고, 원고는 2017. 6. 30. 피고 1 회사와 '원고가 피고 1 회사에 이 사건 임대주택을 매도하는' 매매계약(이하 '이 사건 매매계약'이라고 한다)을 체결하였다. 이 사건 매매계약에도 매도인인 원고의 이 사건 임대주택에 관한 임대인의 권리·의무를 매수인인 피고 1 회사가 포괄하여 승계함을 조건으로 하는 내용이 담겨 있었다. 한편 피고 1 회사는 2017. 11. 30. 피고 ◇◇자산신탁 주식회사(이하 '피고 2 회사'라고 한다)와 이 사건 임대주택에 관하여 신탁계약을 체결하였다.

라. 이 사건 임대주택에 관하여, 2017. 12. 1. 이 사건 매매계약을 원인으로 한 피고 1 회사 명의의 각

소유권이전등기와 위 신탁계약을 원인으로 한 피고 2 회사 명의의 각 소유권이전등기가 순차
마쳐졌다. 이후로 2019. 6. 7. 자 및 2020. 2. 26. 자로 신탁재산의 귀속을 원인으로 한 피고 1 회사
명의로 각 소유권이전등기와 신탁을 원인으로 한 피고 2 회사 명의의 각 소유권이전등기가 순차
마쳐졌다(이하 피고들 명의의 위 각 소유권이전등기를 '이 사건 각 소유권이전등기'라고 한다).

2. 원심의 판단

이 사건 매매계약이 강행법규인 「공공주택 특별법」(이하 '공공주택특별법'이라고 한다) 제50조의2
제1항 등을 위반하여 무효임을 이유로 피고들을 상대로 이 사건 각 소유권이전등기의 말소를 구하는
원고의 청구에 대하여, 원심은 다음과 같이 판단하여 이를 배척하였다.

가. 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하 '민간임대주택법'이라고 한다) 부칙(2015. 8. 28.) 제1조,
제6조 제1항에 따르면, 2015. 8. 28. 법률 제13499호로 전부 개정된 민간임대주택법이 시행된
2015. 12. 29. 당시 공공주택특별법에 따른 '공공주택사업자'에 해당하는 자가 건설하였거나
건설하고 있는 주택은 공공주택특별법의 규정을 적용한다. 한편 공공주택특별법 제4조 제1항
제3호는 국토교통부장관으로 하여금 지방공사(원고가 포함된다)를 '공공주택사업자'로 지정할 수
있도록 규정하고 있다. 따라서 2015. 12. 29. 당시 '공공주택사업자'에 해당하는 원고가 건설한
주택인 이 사건 임대주택에는 위 부칙 조항에 따라 공공주택특별법이 적용된다.

나. 공공주택특별법 제50조의2 제1항은 '공공주택사업자는 공공임대주택을 임대 의무기간이 지나지
아니하면 매각할 수 없다.'고 규정하고 있고, 한편 같은 조 제2항 제1호 전단은 '같은 조 제1항에도
불구하고 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 다른 공공주택사업자에게 매각하는 경우에는
임대 의무기간이 지나기 전에도 공공임대주택을 매각할 수 있다.'고 규정하고 있다. 위 각 조항에
따르면, '공공주택사업자'인 원고는 이 사건 임대주택의 임대 의무기간인 10년이 지나기 전에도 이
사건 임대주택을 매각할 수 있으나, 그 매각의 상대방, 즉 매수인은 '공공주택사업자'여야 한다.
그런데 이 사건 매매계약의 매수인인 피고 1 회사는 구 공공주택특별법(2021. 7. 20. 법률

제18311호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제4조 제1항 제1호 내지 제6호에서 정한 '공공주택사업자'가 아니고, 같은 조 제2항에서 정한 '공동 공공주택사업자'도 아니다. 그렇다면 이 사건 매매계약은 강행법규인 공공주택특별법 제50조의2 제1항 등을 위반한 것으로서 무효이다.

다. 그러나 이 사건 매매계약이 강행법규를 위반하여 무효라고 하여도, 원고가 피고 1 회사에 상당한 신의를 공여한 점, 이 사건 매매계약의 무효로 심대한 불균형이 초래되고 상당한 혼란이 야기되는 점, 원고의 임대인 지위를 그대로 승계한 피고 1 회사는 분양전환 의무를 부담하므로 공공주택특별법 제50조의2, 제50조의3 등의 입법 취지가 몰각된다고 보기 어려운 점 등에 비추어 살펴보면, 원고가 새삼스럽게 이 사건 매매계약의 무효를 주장하는 것은 신의칙에 반하여 허용될 수 없다.

3. 대법원의 판단

가. 이 사건 임대주택에 적용되는 법령에 관하여

민간임대주택법 부칙(2015. 8. 28.) 제6조 제1항(이하 '부칙 조항 제1항'이라고 한다)에 따라 이 사건 임대주택에 공공주택특별법이 적용된다는 원심의 판단은 수긍할 수 없다. 이 사건 임대주택에 관하여 원고는 '공공주택사업자가 아닌 자'이므로, 이 사건 임대주택에는 같은 부칙 제6조 제2항(이하 '부칙 조항 제2항'이라고 한다)에 따라 구 임대주택법(2015. 8. 28. 법률 제13499호 민간임대주택법으로 전부 개정되어 2015. 12. 29. 시행되기 전의 것, 이하 같다)이 적용된다고 보아야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

1)부칙 조항 제1항은 2015. 8. 28. 법률 제13499호로 전부 개정된 민간임대주택법 시행일인 2015. 12. 29. 당시 공공주택특별법에 따른 '공공주택사업자'에 해당하는 자가 건설하였거나 건설하고 있는 주택에 대해서는 공공주택특별법의 규정을 적용한다고 정한다. 반면 부칙 조항 제2항 본문 제2호는 위 2015. 12. 29. 당시 공공주택특별법에 따른 '공공주택사업자가 아닌 자'가 공공사업으로 조성된 택지에주택법 제16조에 따라 공공건설임대주택으로 사업계획승인을 받아 건설하였거나 건설하고

있는 주택에 대해서는 구 임대주택법 제2조 제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로 보아 구 임대주택법의 규정을 적용한다고 정한다. 그런데 구 공공주택특별법 제4조 제1항은 “국토교통부장관은 다음 각호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.”라고 규정하면서 제1호 내지 제6호에서 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등을 열거하고 있으며, 같은 조 제2항은 “국토교통부장관은 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와주택법 제4조에 따른 주택건설사업자를 공동 공공주택사업자로 지정할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이에 의하면, 구 공공주택특별법에 따른 '공공주택사업자'란 단순히 위 각 조항에 열거된 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 내지주택법 제4조에 따른 주택건설사업자 등을 일컫는 것이 아니라, 이들 중에서 위 각 조항에 따라 국토교통부장관에 의하여 '공공주택사업자로 지정된 자'를 뜻한다고 봄이 문언적 해석상 타당하다. 국토교통부장관에 의한 '공공주택사업자' 지정은 공공주택특별법의 전신인 구 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」(2014. 1. 14. 법률 제12251호 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정되기 전의 것, 이하 '구 보금자리주택건설법'이라고 한다) 제4조 및 구 「공공주택건설 등에 관한 특별법」(2015. 8. 28. 법률 제13498호 공공주택 특별법으로 개정되어 2015. 12. 29. 시행되기 전의 것, 이하 '구 공공주택건설법'이라고 한다) 제4조에도 각각 '보금자리주택사업의 시행자' 지정, '공공주택사업의 시행자' 지정으로 규정되어 있던 것이다. 따라서 앞서 본 바와 같이 부칙 조항 제1항의 '공공주택사업자에 해당하는 자'를 국토교통부장관에 의하여 '공공주택사업자로 지정된 자'로 해석하더라도, 부칙 조항 제1항의 기준 시점인 2015. 12. 29. 당시 '공공주택사업자로 지정된 자'가 존재하지 않아 위 부칙 조항이 적용되는 경우를 상정할 수 없다는 등의 문제는 발생하지 않는다(위 법률 제12251호의 부칙 제2조 및 법률 제13498호의 부칙 제2조 등 참조).

2) 한편 구 임대주택법이 2015. 8. 28. 법률 제13499호로 전부 개정되어 2015. 12. 29. 민간임대주택법으로 시행되고, 구 공공주택건설법이 2015. 8. 28. 법률 제13498호로 개정되어 2015. 12. 29. 공공주택특별법으로 시행되는 체계 변화의 과정에서, '공공건설임대주택'의 개념에도 변동이 있었다. 즉 구 임대주택법 제2조는 제2호 (가)목에서 '임대사업자(지방공사가 포함된다. 같은 조 제4호 참조)가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택'을 '건설임대주택'으로 규정하면서,

제2호의2에서 건설임대주택 중 '공공건설임대주택'을 '국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택'[(가)목, 이하 '㉠ 유형'이라고 한다], '주택도시기금의 자금을 지원받아 건설하는 임대주택'[(나)목, 이하 '㉡ 유형'이라고 한다], '공공사업으로 조성된 택지에주택법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설하는 임대주택'[(다)목, 이하 '㉢ 유형'이라고 한다]으로 정의하였다. 그런데 위와 같은 체계 변화로 공공건설임대주택의 임대 등에 관한 구 임대주택법의 규율이 법률 제13498호로 개정·시행된 공공주택특별법으로 이관되었고, 공공주택특별법은 법률 제13498호의 개정·시행 전 구 보금자리주택건설법 내지 구 공공주택건설법 시행 당시부터제2조 제1호에서 해당 법의 규율을 받는 '보금자리주택' 내지 '공공주택'을 '국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금(국민주택기금)을 지원받는' 것으로 한정하고 있었다. 이에 따라 공공주택특별법에서 '공공건설임대주택'은 공공주택사업자가 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 직접 건설하여 공급하는 주택으로서 '국가 또는 지방자치단체의 재정을 지원받는' 것(㉠ 유형) 및 '주택도시기금을 지원받는' 것(㉡ 유형)만을 의미하게 되었다[같은 법 제2조 제1호 (가)목 및 제1호의2 참조]. 따라서 ㉢ 유형의 임대주택의 경우, 위와 같은 체계 변화 전에는 구 임대주택법상 '공공건설임대주택'으로서 그 임대 등에 관하여 일반 임대주택보다 강한 규율을 받아 왔으나, 변화된 체계하에서는 공공주택특별법상 '공공건설임대주택'이 아니어서 그 임대 등에 관하여 더는 '공공건설임대주택'으로서 규율을 받지 않는다. 그 결과 기존에 이미 건설되었거나 건설되고 있던 ㉢ 유형의 임대주택의 경우 규율의 변동으로 인한 혼란 내지 공백이 발생할 수 있을 뿐만 아니라, 이에 대해서는 오히려 구 임대주택법을 적용하여 '공공건설임대주택'으로서 규율을 받도록 함이 임차인의 보호 등 공익적 목적에 부합하기도 한다. 이러한 사정을 고려하면 부칙 조항 제1항, 제2항은, 위와 같은 체계 변화 전에도 구 보금자리주택건설법 내지 구 공공주택건설법에 따라 국토교통부장관의 지정을 받아 '보금자리주택사업의 시행자' 내지 '공공주택사업의 시행자'가 건설하는 것이 가능하였던 ㉠, ㉡ 유형과는 달리, 국토교통부장관의 지정 행위 없이 단지주택법 제16조에 따른 사업계획승인의 방식으로 건설하였던 ㉢ 유형의 임대주택에 대해서는 공공주택특별법을 적용하지 않고, 대신 그로 인한 규율의 공백 등이 발생하지 않도록 구 임대주택법을 계속 적용하겠다는 취지라고 이해함이 타당하다.

3) 결국 부칙 조항 제1항에서 말하는 “공공주택특별법에 따른 공공주택사업자에 해당하는 자”란 단순히 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등 구 공공주택특별법 제4조 제1항 각호 또는 같은 조 제2항에 열거된 자를 뜻하는 것이 아니라, 이들 중에서 구 보금자리주택건설법 제4조 내지 구 공공주택건설법 제4조 등에 따라 국토교통부장관에 의하여 '보금자리주택사업의 시행자' 내지 '공공주택사업의 시행자' 등으로 지정을 받아 ㉓, ㉔ 유형의 공공건설임대주택을 건설하였거나 건설하고 있는 자를 의미한다고 봄이 타당하다.

그런데 앞서 본 사실관계나 원심판결 이유 및 기록에 의하면, 이 사건 임대주택은 '공공사업으로 조성된 택지에 구 주택법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 임대주택'으로서 ㉔ 유형에 해당하고, 원고는 지방공사이기는 하나 이 사건 임대주택에 관하여 국토교통부장관으로부터 위와 같은 지정을 받은 적이 없음을 알 수 있다. 그렇다면 원고는 부칙 조항 제1항에서 말하는 “공공주택특별법에 따른 공공주택사업자에 해당하는 자”라고 할 수 없다. 오히려 원고는 “공공주택특별법에 따른 공공주택사업자가 아닌 자”이고, 이 사건 임대주택은 부칙 조항 제2항 본문 제2호의 주택에 해당하므로 구 임대주택법 제2조 제2호의2에 따른 공공건설임대주택으로서 종전의 규정이 계속 적용된다고 보아야 한다.

나. 이 사건 매매계약의 효력 등에 관하여

이 사건 임대주택에 대해서는 구 임대주택법이 적용되고, 구 임대주택법 제16조는 제1항에서 '임대주택은 임대의무기간이 지나지 아니하면 매각할 수 없다.'고 규정하며 제3항에서 '제1항에도 불구하고 임대의무기간 이내에 임대사업자 간의 매매 등 매각이 가능한 경우와 매각 요건 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'고 규정한다. 이와 같은 위임에 따라 구 임대주택법 시행령(2015. 12. 28. 대통령령 제26763호 「민간임대주택에 관한 특별법 시행령」으로 전부 개정되어 2015. 12. 29. 시행되기 전의 것) 제13조 제2항 제1호는 '국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 신고한 후 다른 임대사업자에게 매각하는 경우'에는 임대의무기간 이내에도 매각할 수 있도록 규정한다. 그런데 임대주택의 임대의무기간 중 매도인의 임대사업자 지위를 승계하여

임대사업을 하기 위하여 임대주택을 매수한 경우, 그 매매계약은 강행법규인구 임대주택법 제16조에 반하지 않아 유효하지만, 매수인이 임대주택의 소유권을 적법하게 취득하기 위해서는 그 임대주택에 관하여구 임대주택법 제6조에 따른 임대사업자 등록을 마친 '임대사업자'일 것이 요구된다고 보아야 하고, 여기에서 등록된 임대사업자인지 여부는 해당 임대주택별로 각각 판단하여야 한다. 이 경우 임대주택을 매수한 사람이 소유권이전등기를 마쳤다고 하더라도 그 임대주택에 관하여구 임대주택법 제6조에 따른 임대사업자 등록을 하지 않았다면 임대주택의 소유권을 취득할 수 없고, 소유권이전등기 후 임대사업자 등록을 마쳤다면 그때 비로소 임대주택의 소유권을 취득한다(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017다48218 판결 참조). 다만 매수인이 임대주택에 대한 매매계약 체결 당시부터 그 임대주택에 관하여 임대사업자 등록을 할 의사를 애초 가지지 아니하였거나 매매계약 체결 이후라도 관계 법령의 해석상 그 임대주택에 관한 매수인의 임대사업자 등록이 확정적으로 불가능하게 되었다면 위 매매계약은 무효로 될 여지가 있다. 앞서 본 사실관계나 원심판결 이유 및 기록에 의하면, 피고 1 회사는 매도인인 원고의 임대사업자 지위를 승계하여 임대사업을 하기 위하여 이 사건 임대주택을 매수하였으나, 그 임대주택에 관하여 구 임대주택법 제6조 등에 따른 임대사업자 등록을 마치지 않는 것을 알 수 있다. 위 법리를 바탕으로 이를 살피면, 이 사건 임대주택에 관한 피고 1 회사의 임대사업자 등록 의사 유무, 임대사업자 등록을 하지 아니한 이유 내지 원인, 향후 임대사업자 등록의 가능성 등을 종합하여 이 사건 임대주택에 관한 피고 1 회사의 임대사업자 등록이 확정적으로 불가능하게 되었는지에 따라 이 사건 매매계약의 효력 유무가 달라질 여지가 있다. 한편 이 사건 매매계약을 무효라고 보는 경우 원고가 그 무효를 주장하는 것이 신의칙에 반하는지와 관련하여서도, 이 사건 매매계약에 관한 사정들이 아니라 위에서 본 바와 같은 이 사건 임대주택에 관한 피고 1 회사의 임대사업자 등록을 둘러싼 여러 사정들, 특히 그 임대사업자 등록을 마치지 못한 데에 대한 귀책사유가 누구에게 있는지 등을 고려하여 그 신의칙 위반 여부를 판단함이 타당하다. 그런데도 원심은 이 사건 임대주택에 공공주택특별법이 적용된다는 잘못된 전제에서 피고 1 회사의 임대사업자 등록과 관련한 사정들에 대하여 충분히 심리하지 않은 채, 이 사건 매매계약이 공공주택특별법 제50조의2 제1항 등을 위반하여 무효라고 판단하는 한편, 이 사건 매매계약에 관한 사정들 내지 공공주택특별법의 적용을 전제로 한 사정들만을 고려하여 원고의 이 사건 매매계약 무효

주장이 신의칙에 반하여 허용될 수 없다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 부칙 조항 제1항, 제2항의 해석 및 신의칙에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김선수(재판장) 노태악 오경미(주심) 서경환