

주택임대부문 긴급조치에 관한 비상입법의 위헌성¹⁾

1. 사건개요

스페인 국민당(PP) 소속 의원 102명은 ‘주택임대부문 긴급조치에 관한 비상입법²⁾에 대한 추상적 규범통제를 스페인 헌법재판소에 청구하였다. 이 비상입법³⁾은 도시임대차법, 수평적 재산법, 민사소송법, 지방재정규제 개정에 관한 위임입법, 재산이전 및 공증된 법률행위에 대한 세금에 관한 위임입법의 일부 규정을 개정하는 내용을 담고 있다.

청구인들은 이 비상입법이 헌법 제86조 제1항⁴⁾에 따른 ‘특별하고 긴급히 필요한 경우’라는 요건을 갖추고 있지 않고, 또한 몇몇 규정이 정부가 사전에 소명하도록 되어 있는 긴급한 상황과 관련이 없으며, 그리고 헌법 제31조 제1항⁵⁾에 따른 공적 비용 유지의무에 영향을 미쳐서 헌법 제86조 제1항의 내용적 한계에 반한다고 주장하였다.

2. 결정요지

(1) 29/1982 결정⁶⁾ 이래 헌법재판소의 확립된 선례에 따르면, 헌법 제86조 제1항이 가능하기 위한 전제로 첫째, 정부가 문제되는 상황에 대해 ‘명시적이고 합리적인’ 결정을 내려야 하고, 둘째, 그러한 결정을 내리게 된 상황과 비상입법을 통해 채택한 수단 간에 ‘연관관계’가 있어야 한다.

1) STC 14/2020, de 28 de enero de 2020.

2) Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

3) 비상입법은 정부가 임시적으로 발하는 법률의 효력을 갖는 규범을 의미하며, 헌법 제86조 제1항에 따라 예외적이고 특별하고 긴급히 필요한 경우에만 공포할 수 있다. 다만 비상입법은 국가의 기본적인 제도 질서, 시민의 권리와 의무, 자치주의 제도, 선거법 일반에 관한 사항에 대해서는 정할 수 없다.

4) 헌법 제86조 ① 특별하고 긴급히 필요한 경우에, 정부는 비상입법의 형태로 임시적인 입법조치를 발할 수 있는데, 국가의 기본적인 제도 질서, 제1장에 규정된 시민의 권리, 의무 및 자유, 자치주의 제도 그리고 선거법 일반에 영향을 미치지 아니한다.

5) 헌법 제31조 ① 모든 국민은 평등 및 누진의 원칙에 의한 공정한 조세체계를 통해 경제능력에 따라 공적비용 유지를 분담하며, 어떠한 경우에도 몰수적 조세는 금지된다.

6) STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3.

헌법 제86조 제1항의 ‘특별하고 긴급히 필요한 경우’의 의미는 정부가 어떤 제한없이 자유롭게 정치적 재량을 행사할 수 있다는 묵시적 표현에 해당되지 않고 오히려 비상입법에 의해야 한다는 법적 한계를 지닌다.⁷⁾ 그리하여 헌법재판소는 특별하고 긴급히 필요한 경우에 해당하는지 여부를 평가하는데 있어, 국가정책 책임기관의 순수한 정치적 판단을 해하지 않으면서, 이것의 한계를 명확히 하고, 정치기관이 헌법에 따라 권한을 행사하도록 보장하는 기능을 한다. 권한이 남용되었거나 자의적으로 행사된 경우에 헌법재판소는 특정한 상황, 예컨대 특별하고 긴급히 필요한 경우에 해당한다고 본 정치기관의 판단을 배척할 수 있고, 그 결과 헌법에 의해 의회유보된 권한을 침해하여 헌법 제86조 제1항의 전제를 충족하지 않았다는 이유로 이를 위헌으로 선언할 수 있다.⁸⁾

물론 헌법재판소의 통제는 ‘외적 통제’(control externo)로써 정부에 속하는 정책적 판단을 대체할 수 없고, 엄밀히 말하면 법적 통제에 해당한다(헌법재판소조직법 제27조⁹⁾). 헌법재판소의 정부 결정에 대한 통제는 정부가 ‘특별하고 긴급히 필요한 경우’라는 법적 개념 즉, 규범에서 부여된 판단재량을 일탈했는지 여부를 가리는데 있다.

(2) 여러 자료를 토대로 정부가 다음의 상황에 주의를 기울이고 지원하려는 것을 알 수 있다. 이는 ① 소득의 약 40% 이상을 주택 임대료 지불에 쓰는 가구의 경제적 취약성, ② 관광 공유숙박¹⁰⁾으로 인해 특히 국토의 특정

7) SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4 a), y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3.

8) STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3.

9) 헌법재판소조직법 제27조 ① 이 장에 규정된 위헌선언절차를 통해, 헌법재판소는 헌법의 우위를 보장하고 제기된 법률, 규정 내지 행위가 헌법에 합치되는지 여부를 판단한다.

② 다음은 위헌선언의 대상이 된다.

a) 자치주 헌장(Estatutos de Autonomía)과 기타 조직법

b) 기타 법률, 법률적 효력을 갖는 국가의 규정과 행위. 위임입법(Decretos legislativos)의 경우 헌법 제82조 제6항의 규정을 해함이 없이 헌법재판소가 권한을 갖는 것으로 본다.

c) 국제조약

d) 양원, 의회 규칙

e) 자치주의 법률, 법률적 효력을 갖는 규정과 행위. 위임입법과 관련하여 b)의 사항과 동일

f) 자치주 의회 규칙

10) 자신의 주거지 일부를 타인에게 빌려주는 숙박 서비스업으로 에어비엔비가 대표적이다. 박문각 시사상식사전 참조. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5883284&cid=43667&categoryId=43667> (방문일자 2020년 6월 5일)

지역에서 민감하게 나타나는 임대료 상승, ③ 사회적 주택 재고의 부족, ④ 임대계약에서 세입자 퇴거의 증가, ⑤ 장애인과 노인이 겪는 주거 접근성의 부족이다.

비상입법 전체를 판단하는데 있어 정부가 제시한 이유를 개별적으로 각각 분리하여 특별하고 긴급히 필요한 경우라는 요건을 갖추지 않았다고 결론내릴 수 없다. 이때 종합적인 관점에서 정부가 제시하는 내용이 예외적인 입법 권한을 규정한 헌법 제86조 제1항의 범위 내에 속하는지 검토되어야 한다. 무주택자에 해당되는 가구의 경우 소득 대비 임대료 지분이 높은 비중을 차지하고 있고, 공공주택의 부족 및 관광 공유숙박에 의한 임대료 상승으로 인해 적절하거나 충분한 주택의 대안이 없는 상황에서 이들 가구가 퇴거 위협을 받으며 인구의 점진적인 고령화와 맞물려 주거 접근에 있어 상당한 어려움에 처해있다.

이러한 상황은 충분히 납득할 수 있는 것으로, 헌법 제86조 제1항에 따라 정부가 다수의 가구에서 발생하는 구체적이고 일정한 피해 및 의회에서의 해당 법률의 처리 지연에 직면하여 이를 긴급하게 - 의회에서 법률 형식으로 승인하는 것보다 신속하게 - 개선하거나 회복하도록 하는 것이 정당화된다.

비상입법은, 그 입법에 관한 헌법 조문과 원칙을 준수하는 한, 법률과 마찬가지로, 특수한 상황을 규율하고자 할 때 사용될 수 있는 수단이다. 헌법재판소는 이 사건 비상입법 이유에서 명시하고 있는 (임대주택시장의) ‘불균등하고 이질적인’ 현상을 일반 법률을 통해서 해결하는 것이 적절한지 또는 효과적인지 판단할 수 없지만, 헌법적으로 허용되는 범위에서 비상입법을 사용했는지 여부를 확인하는 기능을 담당한다. 기회 또는 정책적 관점과 달리, 명확히 법적인 관점에서, 청구인들이 주장하는 바와 같이 정부가 긴급한 상황을 ‘인위적’ 또는 ‘임시적’으로 만들어냈다고 볼 수 없다. 이를 헌법재판소 기존 실시대로 표현하면, 정부가 재량의 한계를 일탈하거나 헌법 제86조 제1항에 따른 권한을 자의적으로 사용했다고 할 수 없다.

(3) 한편, 청구인들이 몇몇 규정¹¹⁾이 정부가 사전에 소명하도록 되어 있는 긴급한 상황과 연관관계가 없다고 주장한 것에 대해 조문별로 나누어서 검토할 필요가 있다.

‘주택임대부분 긴급조치에 관한 비상입법’

추가규정 첫째. 임대주택 공급을 촉진하기 위한 조치

1. 공공건설부는 임대주택 공급을 촉진하기 위해 다음과 같은 조치를 시행한다.

a) 민관협력의 방식을 통해 저비용의 또는 사회적 임대주택의 증진을 위해 정부 및 소속기관에 속하는 공공토지의 사용

b) 특히 공공토지에 관한 권리의 이전을 통해 저비용의 사회적 임대의 수요를 충족하고자 민관협력을 장려하여 국가주택계획의 재정방식의 수정

c) 국가주택계획의 재조정. 이는 임대주택을 향유할 수 있도록 전적으로 지원되어야 한다.

d) 국가주택계획에서 위와 같은 유형의 계약을 체결한 자들에 대한 지원을 우선시하여 도시계획 허가를 신속하게 처리하기 위해 분야별 권한 있는 부처와의 협력

2. 2개월 이내에 공공건설부는 추가규정에 포함된 사항을 이행하는 방법과 그에 따라 예상되는 기간을 명시하는 보고서를 경제부문 정무위원회에 제출한다. 제출된 이후부터 매년 12월에 (공공건설부는) 임대주택시장에서 추가적인 주택과 관련해 얻은 진척사항의 보고서를 경제부문 정무위원회에 제출한다.

비상입법의 시행방법은 긴급한 상황에 직면하여 개별 비상입법에서 채택한

11) 구체적으로 이 비상입법 제2조, 제3조, 추가규정 첫째, 추가규정 둘째 그리고 추가규정 셋째에 해당되는데, 이 글에서는 위헌 및 무효로 선고된 추가규정 첫째와 추가규정 셋째에 대한 판단내용을 요약해서 소개하고자 한다.

조치의 특성 및 복잡성에 따라 결정된다. 사안의 특성상 조치가 지연될 수 있더라도(예컨대, 산업 재전환 계획에 대한 향후 승인이라든지¹²⁾ 또는 실행 보류중인 새로운 수력발전인프라에 대한 규제라든지¹³⁾ 등), 반드시 이러한 조치의 내용이 법률의 효력을 갖는 규범에 의해야 하는지 또한, 이것이 효과적이지 여부를 따져야 한다. 위 심판대상조문은 상기 예들과 무관하며, 조치를 시행하기 위해 네 가지 영역을 제시하고 있을 뿐이다. 정부는 이러한 조치를 채택하고자 비상입법에 의해야 하는 필요성을 정당화하지 못하고 있다. 즉, 위 규정의 내용이 법률의 효력을 갖는 규범으로 되어야 하는지, (의회의 입법을 기다리지 않고) 정부에 의한 입법이 필요한 것인지에 대한 근거가 제시되지 않았다.

현행 1978년 헌법에는 행정입법을 유보하고 있지 않기 때문에, 예전에 규칙을 통해 규율하던 것을 법률로써 규율하는 것이 금지되지 아니한다. 하지만 규칙이 아닌 비상입법을 통해 규율하는 것이 적합한지는 해당 분야의 규정을 체계적으로 확인해야 한다. 헌법재판소가 헌법 제86조 제1항에 반하여 위헌이라고 선고한 예는 기한을 명시하지 않고 합법성 없이 위임하고 있는 경우¹⁴⁾이고, 조직변화와 관련되거나¹⁵⁾ 당시 법 규정의 미비로 구체적인 사안에 적용할 수 있는 법률의 효력을 갖는 규범이 없는 경우에¹⁶⁾ 정부가 공포한 비상입법에 대해서는 합헌이라고 판시하였다.

이러한 법리에 기초하여, 정부가 해결해야 하는 상황에 대해 행정입법을 통해 긴급하게 답을 찾을 수 없는 경우에만 비상입법의 사용이 헌법적으로 정당화된다고 결론내릴 수 있다. 달리 말하면, 예전에 행정입법에 의하던 어떤 사안을 비상입법으로 규율하려는 경우, 정부는 비상입법을 승인할 당시 ‘왜 보다 상위의 규범에 의해야 하는지’를 정당화할 필요가 있다. 위 규정에 대해 정부의 정당한 설명이 없었고, 이에 따라 헌법 제86조 제1항의 요건을

12) STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 c).

13) STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6.

14) SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c).

15) STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6.

16) SSTC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5 y 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2.

갖추지 않았는바, 이 비상입법 추가규정 첫째를 위헌 및 무효로 선언하는 것이 타당하다.

‘주택임대부문 긴급조치에 관한 비상입법’

추가규정 셋째. 인프라 분야의 협약

공공부문의 법체계에 관한 법¹⁷⁾ 제49조 h)의 효력에 따라, 토지, 항공 및 해상 운송 인프라의 실행을 목적으로 하는 협약은 이것의 실행 또는 재정 계획에 해당하는 기간을 갖는다. 이는 협약의 부속서에 포함되어야 하고, 최초 기간이 10년을 초과할 수 없다. 당사자들은 최종 기간이 도래하기 전에 최대 7년까지 연장에 합의할 수 있다.

규제영향분석 보고서에 따르면 이 규정이 ‘도시를 연결하여 접근성을 개선하고자 협약에 포함되는 행위의 적절한 개발을 장려’하기 위한 목적을 지닌다고 설명되어 있으나 근거가 미약하다. 위 규정에서 이러한 목적이 직접적으로 인식될 수 없을 뿐더러 즉각적이라고 볼 수 없고, 정부가 사전에 소명하도록 되어 있는 특별하고 긴급히 필요한 경우와 연관관계가 없으므로 의회의 입법권한(헌법 제66조 제2항¹⁸⁾)의 변형이 정당화되지 않는다. 따라서 이 비상입법 추가규정 셋째를 위헌 및 무효로 선언하는 것이 타당하다.

(4) 마지막으로 이 비상입법이 헌법 제31조 제1항에 따른 공적 비용 유지 의무에 영향을 미쳐서 헌법 제86조 제1항의 내용적 한계에 반하는지 살펴보고자 한다. 이 부분의 청구는 이 비상입법 제4조 제1항, 제4조 제3항, 제5조에 해당되는 내용이다.

‘주택임대부문 긴급조치에 관한 비상입법’

17) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

18) 헌법 제66조 ② 의회는 국가의 입법권을 행사하고, 예산을 승인하며 정부의 활동을 감독하고 헌법이 부여하는 기타 권한을 가진다.

제4조 ‘지방재정규제 개정에 관한 위임입법’의 개정

1. ‘지방재정규제 개정에 관한 위임입법’ 제63조 제2항을 다음과 같이 규정한다.

(부동산세¹⁹) 납세의무자에 해당되지 않지만 반대급부로 재산이나 자산을 제공받는 (임대소득이 제한되는 주택²⁰)의 임차인) 자에 해당하여 일정한 비용을 부담해야 하는 경우, 전항의 공공기관과 단체 및 조직은 그에게 해당하는 세금(부동산세) 부분을 제외하여 적용한다. 이 목적에 따른 부담비용은 사용된 면적에 해당하는 토지대장 가액 부분 및 임차인 또는 양수인의 사용권에 직접적으로 연결된 부속물에 따라 결정된다.

(…)

3. ‘지방재정규제 개정에 관한 위임입법’ 제74조에 제6항을 새로 추가한다.

세금 조례를 통해 시(市)는 법적 기준에 따라 임대소득이 제한되는 주거용 부동산의 임대주택에 대한 전체 세금의 최대 95%까지 공제를 정할 수 있다.

제5조 ‘재산이전 및 공증된 법률행위에 대한 세금에 관한 위임입법’의 개정
‘재산이전 및 공증된 법률행위에 대한 세금에 관한 위임입법’ 제45조 제1항 B)에 제26호를 새로 추가한다.

제45조 제1항 B) 다음은 세금이 면제된다.

26. 도시임대차법 제2조에서 규정하는 안정적이고 영구적인 사용을 위한 주택의 임대

헌법재판소 법리에 따르면, 비상입법으로 조세규정에 영향을 미치는 어떠한 개정도 할 수 없는 것이 아니라, 조세체계상 질적으로 또는 양적으로 경제능력에 따른 부담의무를 크게 바꾸는 내용을 비상입법을 통해 규정하는 것이 금지된다. 그리하여 각 사안에서 비상입법이 구체적으로 어떤 조세에

19) 통상적으로 임대인이 부동산세(IFI)를 내야 하지만, 도시임대차법 제20조 제1항에 따라 임대인과 임차인은 서면 계약을 통해 연간 부동산세(+부대비용)의 일부를 임차인이 내도록 정할 수 있다.

20) 임대소득이 제한되는 주택(vivienda de renta limitada)은 스페인 법으로 보호되는 주택으로 행정청으로부터 보조금을 받는 대신 주택 가격 및 해당 주택매수자의 임대소득에 일정한 제한이 가해지게 된다.

영향을 미치고, 또 어떤 요소가 변화되는지, 이것의 특성과 범위가 무엇인지 염두에 두어야 한다.²¹⁾

설령 부동산세와 재산이전 및 공증된 법률행위에 관한 세금이 개인소득세와 같이 조세체계의 주축이 된다고 이해하더라도, 상기 조문내용에 따른 개정이 일반적인 범주에 이르지 않고, 조세체계에서 납세자의 지위를 실질적으로 변화시킨다고 볼 수 없다. 비상입법으로 보호하고자 하는 임대주택과 관련해서, 심판대상조문은 세금으로 영향을 받는 자들에 대하여 개별적인 세금을 부과(감면)함으로써 부분적인 수정을 도입하려는데 국한된다.

따라서 위의 경우 헌법재판소가 세금의 ‘실질적인’ 수정이 있었다고 판단한 선례{즉, 개인소득세율 인상²²⁾이나 과세기준의 상향²³⁾ 또는 자연인 및 법인의 소득세에 관한 (추징금이 없는) 특별규정²⁴⁾}에 해당한다고 볼 수 없다.

3. 주문

첫째, 위헌법률심판의 청구를 부분적으로 인용하고, ‘주택임대부문 긴급조치에 관한 비상입법’ 추가규정 첫째와 추가규정 셋째를 위헌 및 무효로 확인한다.

둘째, 그 외 청구를 기각한다.

21) STC 73/2017, de 8 de junio, FJ 2.

22) STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 9.

23) STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 8.

24) STC 73/2017, de 8 de junio, FFJJ 3 y 4.