경실련 2023 도시대학

주택임대사업자 규제방안

한상훈

주택임대와 주택임대사업자

주택시장에서 단기 임대와 주택임대료의 불안정성에 따른 임대가구의 주거불안의 문제는 우리 사회가 해결해야할 과제의 하나이다.

국민의 주거생활과 주거의 안정은 국가가 당연히 추구해야 하는 헌법적 의무이다.

> 헌법 제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
>
> ②국가는 사회보장・사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
>
> 헌법 제35조 ③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

주택임대시장의 현황

최근까지 전세에서 월세로의 전환이 빨라지고 주택 임대료 또한 빠르게 상승함에 따라 임차가구의 주거 불안과 주거비 부담이 가중되고 있음에도 불구하고 기존의 법제도를 통한 임차인의 안정적인 주거권 보장에 한계가 있었다. 이러한 문제에 대한 해결을 위하여 정부는 2020년 7월 31일 개정된 주택임대차보호법에 근거하여 계약갱신요구권과 전월세상한제를 도입하였고, 2021년 6월 1일부터는 부동산 거래신고 등에 관한 법률에 근거한 전월세 신고제를 도입하였다.

임대차 3법의 개요

계약갱신요구권은 임차인이 희망하는 경우 1회 계약 갱신을 청구할 수 있는 권리로 임대차 보장기간을 현행 2년에서 4년으로 연장하고, 임대인은 임차인이 임대차 기간이 끝나기 6개월 전부터 1개월 전까지 계약갱신을 요구하는 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못함. 또한, 임대인이 실거주를 이유로 갱신을 거절했으면서도, 임차인이 요구한 갱신기간 동안 정당한 사유 없이 제3자에게 목적 주택을 임대한 경우 임대인은 갱신거절로 인하여 임차인이 입은 손해를 배상하도록 하였음 (주택임대차보호법 제6조의3 계약갱신 요구 등)

전월세상한제는 주택 임대차 계약갱신 시 차임대료 증액 상한을 5% 범위 내로 제한하여 임차인들의 임대료 급등으로 인한 부담을 줄이는 한편으로 주거안정의 역할을 하도록 하였음 (주택임대차보호법 제6조의3 계약갱신 요구 등, 제7조 차임 등의 증감청구권)

전월세신고제는 전월세 거래 등 주택임대차 계약 시 임대차 계약 당사자인 집주인과 세입자가 30일 이내에 주택소재지 관청에 임대차 보증금 등 임대차 계약 정보를 신고해야 하는 법안이며 만약 당사자 중 일방이 신고를 거부하면 단독으로 신고할 수 있으며 임대차 신고가 이뤄지면 확정일자를 부여한 것으로 간주함

주택임대차보호법 (법률 제17363호, 2020. 6. 9, 일부개정)

제1조(목적) 이 법은 주거용 건물의 임대차(賃貸借)에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 한다.

제2조(적용 범위) 이 법은 주거용 건물(이하 "주택"이라 한다)의 전부 또는 일부의 임대차에 관하여 적용한다. 그 임차주택(賃借住宅)의 일부가 주거 외의 목적으로 사용되는 경우에도 또한 같다.

제3조(대항력 등) ① 임대차는 그 등기(登記)가 없는 경우에도 임차인(賃借人)이 주택의 인도(引渡)와 주민등록을 마친 때에는 그 다음 날부터 제삼자에 대하여 효력이 생긴다. 이 경우 전입신고를 한 때에 주민등록이 된 것으로 본다. .....

제4조(임대차기간 등) ① 기간을 정하지 아니하거나 2년 미만으로 정한 임대차는 그 기간을 2년으로 본다. 다만, 임차인은 2년 미만으로 정한 기간이 유효함을 주장할 수 있다. ② 임대차기간이 끝난 경우에도 임차인이 보증금을 반환받을 때까지는 임대차관계가 존속되는 것으로 본다.

제6조(계약의 갱신) ① 임대인이 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 2개월 전까지의 기간에 임차인에게 갱신거절(更新拒絶)의 통지를 하지 아니하거나 계약조건을 변경하지 아니하면 갱신하지 아니한다는 뜻의 통지를 하지 아니한 경우에는 그 기간이 끝난 때에 전 임대차와 동일한 조건으로 다시 임대차한 것으로 본다. 임차인이 임대차기간이 끝나기 2개월 전까지 통지하지 아니한 경우에도 또한 같다. ② 제1항의 경우 임대차의 존속기간은 2년으로 본다. ③ 2기(期)의 차임액(借賃額)에 달하도록 연체하거나 그 밖에 임차인으로서의 의무를 현저히 위반한 임차인에 대하여는 제1항을 적용하지 아니한다.

주택임대차보호법 (법률 제17363호, 2020. 6. 9, 일부개정)

제6조의2(묵시적 갱신의 경우 계약의 해지) ① 제6조제1항에 따라 계약이 갱신된 경우 같은 조 제2항에도 불구하고 임차인은 언제든지 임대인에게 계약해지(契約解止)를 통지할 수 있다. ② 제1항에 따른 해지는 임대인이 그 통지를 받은 날부터 3개월이 지나면 그 효력이 발생한다.

제6조의3(계약갱신 요구 등) ① 제6조에도 불구하고 임대인은 임차인이 제6조제1항 전단의 기간 이내에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 임차인이 2기의 차임액에 해당하는 금액에 이르도록 차임을 연체한 사실이 있는 경우
2. 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임차한 경우
3. 서로 합의하여 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공한 경우
4. 임차인이 임대인의 동의 없이 목적 주택의 전부 또는 일부를 전대(轉貸)한 경우
5. 임차인이 임차한 주택의 전부 또는 일부를 고의나 중대한 과실로 파손한 경우
6. 임차한 주택의 전부 또는 일부가 멸실되어 임대차의 목적을 달성하지 못할 경우

주택임대차보호법 (법률 제17363호, 2020. 6. 9, 일부개정)

제6조의3(계약갱신 요구 등) ① 제6조에도 불구하고 임대인은 임차인이 제6조제1항 전단의 기간 이내에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

(계속)

7. 임대인이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 목적 주택의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위하여 목적 주택의 점유를 회복할 필요가 있는 경우 가. 임대차계약 체결 당시 공사시기 및 소요기간 등을 포함한 철거 또는 재건축 계획을 임차인에게 구체적으로 고지하고 그 계획에 따르는 경우

나. 건물이 노후・훼손 또는 일부 멸실되는 등 안전사고의 우려가 있는 경우

다. 다른 법령에 따라 철거 또는 재건축이 이루어지는 경우

8. 임대인(임대인의 직계존속・직계비속을 포함한다)이 목적 주택에 실제 거주하려는 경우

9. 그 밖에 임차인이 임차인으로서의 의무를 현저히 위반하거나 임대차를 계속하기 어려운 중대한 사유가 있는 경우

주택임대차보호법 (법률 제17363호, 2020. 6. 9, 일부개정)

제6조의3(계약갱신 요구 등)

(계속)

② 임차인은 제1항에 따른 계약갱신요구권을 1회에 한하여 행사할 수 있다. 이 경우 갱신되는 임대차의 존속기간은 2년으로 본다.

③ 갱신되는 임대차는 전 임대차와 동일한 조건으로 다시 계약된 것으로 본다. 다만, 차임과 보증금은 제7조의 범위에서 증감할 수 있다.

④ 제1항에 따라 갱신되는 임대차의 해지에 관하여는 제6조의2를 준용한다.

⑤ 임대인이 제1항제8호의 사유로 갱신을 거절하였음에도 불구하고 갱신요구가 거절되지 아니하였더라면 갱신되었을 기간이 만료되기 전에 정당한 사유 없이 제3자에게 목적 주택을 임대한 경우 임대인은 갱신거절로 인하여 임차인이 입은 손해를 배상하여야 한다.

⑥ 제5항에 따른 손해배상액은 거절 당시 당사자 간에 손해배상액의 예정에 관한 합의가 이루어지지 않는 한 다음 각 호의 금액 중 큰 금액으로 한다. 1. 갱신거절 당시 월차임(차임 외에 보증금이 있는 경우에는 그 보증금을 제7조의2 각 호 중 낮은 비율에 따라 월 단위의 차임으로 전환한 금액을 포함한다. 이하 "환산월차임"이라 한다)의 3개월분에 해당하는 금액

2. 임대인이 제3자에게 임대하여 얻은 환산월차임과 갱신거절 당시 환산월차임 간 차액의 2년분에 해당하는 금액

3. 제1항제8호의 사유로 인한 갱신거절로 인하여 임차인이 입은 손해액

임차인의 계약갱신요구권에 관한 주요 판례

최근 대법원은 그동안 논란이 되어왔던 쟁점, 즉 임대인으로부터 부동산을 매입한 매수인 역시 임차인의 계약갱신청구권 행사를 거절할 수 있느냐의 문제에 관한 판결을 내렸다.

판례의 요지 : 매수인 역시 실거주를 이유로 임차인의 계약갱신권청구를 거절 가능하다. [대법원 2022. 12. 1. 선고, 2021다266631 판결]

그동안의 하급심 법원의 판단을 살펴보면, ① 임차인은 개정 주택임대차보호법에 따라 임대인에게 갱신요구권을 행사하였는데, ② 이후 매수인은 임대인으로부터 해당 임대주택을 양수하여 임대인 지위를 승계한 뒤 자신의 실거주를 이유로 임차인의 갱신요구를 거절하고, ③ 매수인이 임차인을 상대로 인도를 구하는 소송에서, 1심은 원고 승소 판결했지만 2심은 원고패소 판결을 하였다.

쟁점은 임차인의 계약갱신 요구 이후에 임차주택을 양수해 임대인의 지위를 승계한 자가 주택임대차보호법 제6조의3 제1항 단서 제8호에 따라 임대인이 목적 주택에 실제 거주하려고 한다는 사유를 들어 임차인의 계약갱신 요구를 거절하는 것이 가능한 가이다.

임차인이 계약갱신 요구를 한 이후에 임차주택을 양수하여 임대인의 지위를 승계한 자가, 자신의 실거주를 이유로 임차인의 갱신요구를 거절하면서 그 주택의 인도를 구하는 사건 [대법원 2021다266631 판결]

1) 주택임대차법은 임차인의 계약갱신요구권을 신설하여 제6조의3 제1항 본문에서 “제6조에도 불구하고 임대인은 임차인이 제6조 제1항 전단의 기간 이내에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다.”라고 정하고, 단서에서 임대인이 목적 주택에 실제 거주하려는 경우(제8호)를 비롯하여 임대인이 갱신을 거절할 수 있는 사유를 제1호 내지 제9호로 정하고 있다. 이러한 주택임대차법의 취지는 임차인의 주거생활 안정을 위하여 임차인에게 계약갱신요구권을 보장하는 동시에 임대인의 재산권을 보호하고 재산권에 대한 과도한 제한을 방지하기 위하여 임대인에게 정당한 사유가 있는 경우 계약갱신을 거절할 수 있도록 함으로써 임차인과 임대인의 이익 사이에 적절한 조화를 도모하고자 함에 있다.

2) 주택임대차법 제6조의3 제1항의 문언, 계약갱신요구권과 갱신거절권의 관계, 계약갱신제도의 통일적 해석의 필요성 등에 비추어 볼 때, 주택임대차법 제6조의3 제1항 단서 각 호에 따른 정당한 사유가 있는 경우 임대인은 같은 법 제6조 제1항 전단에서 정한 기간에 임차인의 계약갱신 요구를 거절할 수 있다고 봄이 타당하고, 그렇다면 위 각 호의 사유가 임차인의 갱신요구권 행사 후에 발생한 때에도 임대인은 위 기간 내라면 갱신거절권을 행사할 수 있다.

3) 주택임대차법 제6조의3 제1항 단서 제8호가 정한 ‘임대인’을 임차인이 갱신을 요구할 당시의 임대인만으로 제한하여 해석하기 어렵고, 구 임대인이 갱신거절 기간 내에 실거주 여부를 자유롭게 결정할 수 있다면 그 기간 내에 실거주가 필요한 새로운 임대인에게 매각할 수도 있다고 보아야 할 것인 점 등을 고려하면, 위 기간 내에 주택임대차법 제3조 제4항에 의하여 임대인의 지위를 승계한 양수인이 목적 주택에 실제 거주하려는 경우에는 위 제8호 사유를 주장할 수 있다고 할 것이다.

주택임대차보호법 (법률 제17363호, 2020. 6. 9, 일부개정)

제7조(차임 등의 증감청구권)

① 당사자는 약정한 차임이나 보증금이 임차주택에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 경제사정의 변동으로 인하여 적절하지 아니하게 된 때에는 장래에 대하여 그 증감을 청구할 수 있다. 이 경우 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임이나 보증금의 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못한다.

② 제1항에 따른 증액청구는 약정한 차임이나 보증금의 20분의 1의 금액을 초과하지 못한다. 다만, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도는 관할 구역 내의 지역별 임대차 시장 여건 등을 고려하여 본문의 범위에서 증액청구의 상한을 조례로 달리 정할 수 있다.

임대차 3법의 정책효과

계약갱신요구권은 임차인의 주거기간 연장을 보장해 준다는 측면에서 임차인의 주거권보장에 긍정적 역할이 기대됨

전월세신고제는 민간 임대주택 시장을 양성화해 숨은 세원을 발굴해 세수를 확보하는 긍정적 정책효과가 기대됨

전월세상한제는 시장에서 형성되는 임대료에 대한 정부의 통제라는 점에서 긍정적인 정책효과가 기대되는 한편으로 그 부작용에 대한 우려가 적지 않음

예를 들어 계약갱신요구권을 사용하여 4년의 임대계약이 만료되는 경우에 임대인은 보다 높은 임대료를 받기 위해 기존 임차인과의 임대계약을 더이상 유지하지 않고 다른 사람과 임대차 계약을 할 가능성이 크다. 실제 이러한 상황이 일어나는 경우 현재 주택 임대차 문제는 해결된 것이 아니라 임대기간만 2년 늘려 4년의 임대기간만 보장되는 셈이 될 수도 있음

임대차 3법의 정책효과 (부작용)

전월세상한제는 시장에서 형성되는 임대료에 대한 정부의 통제라는 점에서 긍정적인 정책효과가 기대되는 한편으로 그 부작용에 대한 우려가 적지 않음

실제로 임대차 3법 개정 이후 시장에서의 전세난은 크게 개선되지 못하였고, 월세로 전환비율도 지속적으로 늘어나면서 월세 역시 계속 오르면서 서민들의 주거 안정성 크게 개선되지 못하고 여전히 불안정한 상태에 있었음.

당시 전세가격 상승이나 월세비율의 증가원인으로 지적되는 전세 주택의 감소는 저금리 및 폭넓은 전세금융으로 임차인의 재원조달능력이 향상된 상황에서 계약갱신요구권의 도입에 따라 공급이 급격하게 감소한 것이 주된 원인으로 지적되었음. 즉, 기존 세입자는 전세계약 갱신요구권을 통해 이전 보증금보다 5% 오른 가격에 전세를 살 수 있게 된 반면, 계약갱신요구권을 행사하지 못하는 새로운 입주자의 입장에서는 많게는 기존세입자의 두 배 가격을 내야만 전셋집을 구할 수 있는 상황이 초래되었던 것임.

이러한 현상은 한번 세입자를 들이면 4년 동안 5% 이상 인상이 불가능하다 보니 집주인들이 전세금을 한꺼번에 올리면서 대두된 문제였기에 전셋값 인상을 억누르면서 매물이 잠기고 가격이 왜곡되는 부작용을 초래하였음

임대차 3법의 정책효과 (부작용)

(실제사례) 서울 서초구 반포동 '반포자이' 85㎡ 6층 전세 매물이 2021년 1월 6일 18억원에 거래됐다. 그런데 바로 전날 같은 면적 4층 전셋집이 12억 750만원에 거래됐다. 인근 중개업소 관계자는 "바뀐 임대차법에 따라 기존 계약을 갱신하는 경우 임대료를 최대 5%밖에 못 올리기 때문에 신규 계약과 가격 차이가 큰 것"이라고 설명했다. 정순우, "아파트 위층 전셋값 18억, 아래층 12억, 임대차법이 이렇습니다", 조선일보 보도자료, 2021년 1월 19일.

임대료 규제의 한계 및 제도적 보완 필요성

사실상 최초임대료에도 임대료 인상률 상한 5%가 적용된다는 정부의 발표와 상반된 최근 법원의 판결이 나오면서 임대료 상한제와 관련한 민사소송이 늘어날 것으로 전망되는 등 임대료 상한제 도입의 정책적 효과를 얻기 위해서는 많은 부분에 있어서 보완이 시급하게 이루어질 필요가 있음

법무부와 국토교통부는 2020년 8월 '주택임대차보호법 해설집'을 통해 "민간임대주택에 관한 특별법 상 임차인이라고 하더라도 주택임대차보호법상의 계약갱신청구권이 배제되지 않고 있다"며 "임차인이 계약갱신청구권을 행사했다면 그 효과는 주임법에 따라 임대료 인상률 상한 5%가 적용된다고 보아야 할 것"이라고 명시하여 사실상 최초임대료에도 '임대료 인상률 상한 5%'룰이 적용되야 한다는 유권해석을 내린 바 있다. (자료 : 국토교통부, 주택임대차보호법 해설집, 2020년 8월.)

임대료 규제의 한계 및 제도적 보완 필요성

사실상 최초임대료에도 임대료 인상률 상한 5%가 적용된다는 정부의 발표와 상반된 최근 법원의 판결이 나오면서 임대료 상한제와 관련한 민사소송이 늘어날 것으로 전망되는 등 임대료 상한제 도입의 정책적 효과를 얻기 위해서는 많은 부분에 있어서 보완이 시급하게 이루어질 필요가 있음

법무부와 국토교통부는 2020년 8월 '주택임대차보호법 해설집'을 통해 "민간임대주택에 관한 특별법 상 임차인이라고 하더라도 주택임대차보호법상의 계약갱신청구권이 배제되지 않고 있다"며 "임차인이 계약갱신청구권을 행사했다면 그 효과는 주임법에 따라 임대료 인상률 상한 5%가 적용된다고 보아야 할 것"이라고 명시하여 사실상 최초임대료에도 '임대료 인상률 상한 5%'룰이 적용되야 한다는 유권해석을 내린 바 있다. (자료 : 국토교통부, 주택임대차보호법 해설집, 2020년 8월.)

“최근 서울남부지방법원은 기존 전세보증금 5억원보다 3억원 높은 8억원에 최초임대료를 정하겠다며 민사쟁송을 제기한 주택임대사업자 A씨의 손을 들어줬다. … 주택임대사업자가 최초임대료를 5% 이상 올릴 수 있다는 법원 판단이 나왔다.” (출처 : 서혜진, “'임대사업자 최초임대료 '5%룰' 적용 안 받는다'. 정부 해석 뒤집어”,파이낸셜뉴스 2021년 1월 20일 보도자료)

주택임대차에 있어서 임대료 규제의 한계

주택임대차 계약에서 임차인의 안정적 주거보장(국민의 주거권 보장)을 위한 계약갱신요구권과 전월세상한제 도입의 필요성과 다른 한편으로 임대인에 대한 주택임대차(특히, 임대료)에 대한 과도한 규제는 취지와 다르게 임대주택시장에 부작용을 초래할 우려가 있는 만큼 보완 대책 수립의 필요성이 공존함

주택임대차와 관련하여 임대료 규제를 반대하는 입장에서는

1) 임대료 규제는 사적 자치의 과도한 제한이며 재산권 침해라 주장하고 있으며,

2) 이 외에도 임대 주택 공급 부족 현상이 발생하고 임대료가 폭등할 것이라는 우려,

3) 제도의 실효성 및 증액 상한의 적정성 등의 문제점이 지적되고 있음

주택임대차보호법의 임대료 규제의 내용과 문제점

주택임대차에 관해서는 민법을 우선하여 주택임대차보호법이 적용된다. 주택임대차보호법은 서민들의 주거를 보호하는 것을 주된 목적으로 하는 법률로서 정부 주택정책의 법적 근거 역할을 하고 있다. 주택임대차는 당사자 간 합의에 의해 성립되는 계약임에도 불구하고, 주택임대차보호법의 규정들은 편면적 강행규정으로 임차인에게 불리한 것은 효력이 없다.

주택임대차보호법은 약정한 차임이나 보증금이 임대주택에 대한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증가나 경제사정의 변동으로 적절하지 않게 된 때에는 약정한 차임이나 보증금의 5% 범위 내에서 장래에 대하여 그 증액을 청구할 수 있도록 규정하면서, 이 경우 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임이나 보증금의 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못하도록 규정하고 있다. 이 규정을 통하여 주택 임대시장의 변화에 따른 임대료 증감액의 청구를 인정하는 한편으로 임대료 증액청구를 차임이나 보증금 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못하도록 함으로써 임차인의 주거안정과의 조화를 추구한 것으로 평가된다. 또한, 주택임대차보호법은 특별시・광역시・도 등의 경우에는 관할 구역 내의 지역별 임대차 시장 여건 등을 고려하여 증액청구의 상한을 조례로 달리 정할 수 있도록 규정하여 지역별 여건을 고려한 임대료 조정을 제시하고 있다.

(편면적 강행규정 : 계약당사자 중 일방에 대해서만 강행규정의 효력을 가지는 것을 의미하는 것으로, 주택임대차의 경우 상대적 약자인 임차인을 보호하기 위해 주택임대차보호법에 편면적 강행규정을 두고 있음)

주택임대차보호법의 임대료 규제의 내용과 문제점

주택임대차보호법의 임대료 인상률 제한인 5%와 관련하여 우리나라 전세가격지수의 연평균 지수 상승률이 5% 미만이어서 적정한 기준이라는 주장이 있다. (자료: 이강훈, "인간의 얼굴을 한 주택 임대차제도- 계약갱신청구권과 임대료인상률 상한제를 중심으로", 2019년 11월 21일. 한국법학원 포럼 자료집, p. 30)

그런데 이 주장에서 제시한 전세가격지수는 전국 평균을 의미하는 것으로서 수도권과 지방 도시들, 그리고 서울과 지방 도시의 전세가격 지수를 각각을 비교하면 도시별로 상당한 차이가 있는 만큼 이 주장은 현실적이지 못한 주장이다. 같은 맥락에서 임대료 인상율 조정의 범위의 상한을 보증금의 20분의 1의 범위로 한정하면서, 이 상한이 어떻게 설정되었는 가에 관한 구체적인 설명의 제시도 없을 뿐만 아니라 지역별 특성에 관한 고려 없이 일률적으로 상한을 정한 이유에 대한 설명의 제시도 없어서 이 규정의 정책적 효과성 검증은 물론 이 규정 도입의 정당성에 관한 평가도 곤란하게 하고 있음

재산권 제한이 정당성을 가지기 위해서는 비례의 원칙에 의하여 목적의 정당성, 수단 또는 방법의 적합성, 침해의 최소성 및 법익의 균형성 요건을 모두 갖추어야 함 이런 시각에서 볼 때 임대료 인상률을 5% 이내로 제한한 주택임대차보호법의 전월세상한제는 비례의 원칙에서 요구되는 적절하고 효과적인 방법에 해당하는지 판단하기 곤란하며, 또한 최소한의 침해 요건을 충족하고 있다고 보기도 어려움

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

프랑스 프랑스의 임대차 존속기간은 3년이나, 정당한 사유 없이 계약해지가 불가능하여 '사실상 무제한'의 형태이며, 임차인의 주거비 부담 완화를 위한 임대료 규제 정책으로 '임대료 기준지수(IRL)' 및 '임대료 상·하한제' 등의 임차인 보호 제도를 운영 중임

1990년 이후 지속적인 주택 임대료 상승을 조정하기 위하여 프랑스 정부는 2000년 이후 사회주택 공급을 늘리기 위해 노력하였으나 주택가격과 주택 임대료가 대도시를 중심으로 급등하자 2012년 주택 임차료 규제 계획을 발표하였다. 이 계획은 1989년 제정된 임대인 및 임차인 관련 법률을 근거로 시행되었다. 이 법률은 파리, 리용, 마르세이유 등 38개 도시에 적용되고, 해당지역의 선정 기준은 임대료 기준 지수(l'indice de référence des loyers, IRL)를 기준으로 2002~2012년간 국가 평균 IRL의 두 배를 넘고 단위면적 당 주택 임차료가 11유로/㎡을 넘어가는 지역을 기준으로 설정했다.

이후 2014년 3월 24일 '주거에 대한 접근 및 도시재생계획을 위한 법률'(이른바 '알뤼르(Alur)법')의 제정으로 IRL에 근거한 임대료 산정방식이 도입되었다. 이 알뤼르법이 시행되면서 프랑스 파리에서는 2014년 8월 1일부터 주택 임대료 규제가 시작되었다. IRL 은 담배가격과 임대료를 제외한 소비지수(prix à la consommation)의 12개월간 평균으로 산정되고 분기별로 INSEE에 의해 발표된다. 주택임대료 규제에 적용을 받는 도시에서는 주택을 계약할 때 임대료 상승률은 IRL의 상승률을 넘어서는 안됨

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

독일 현재 독일 민법 임대차 관련 규정의 기본 틀은 임대차개혁법(Meitreechtsreformgesetz vom 19. 6. 2001)에서 완성되었음. 독일 민법 제550조에서는 1년 이상의 임대차계약이 서면으로 체결되지 않는 경우, 기한의 정함이 없는 임대차로 보고 이를 해지하기 위해서는 주거공간이 사용된 뒤 1년이 지난 이후 가능하다고 규정하고 있다.

독일 민법은 기간을 정하지 아니한 임대차를 원칙으로 정하고 '기한 있는 임대차 계약'을 할 경우에 그 이유를 서면으로 통지하도록 규정하고 있다. 임대인은 임대차관계 종료에 대하여 정당한 이익이 있는 경우에만 기간의 정함이 없는 임대차계약의 해지가 가능하도록 하고 있다. 다만, 예외적으로 임대인이 일정요건을 충족한 경우에는 기간의 정함이 있는 임대차계약 체결이 가능하다.

독일은 사적자치 원칙에 따라 최초 임대료는 당사자 간 합의로 자유롭게 결정하도록 하고 있는데, 독일 민법 제557조에서 "임대차 관계가 존속"하는 동안 당사자는 차임의 인상에 대한 합의를 할 수 있도록 규정하고 있다. 독일 민법 제558조에서는 임대인이 차임증가에 대한 임차인의 동의를 요구하고 있고, 이러한 경우에도 차임을 동일지역에서 보편적인 차임보다 더 높은 차임으로 하는 경우 독일 민법 제138조에 따른 규제가 가능하다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

독일 최근 베를린 주에서는 기존의 독일 민법에 따른 임대료 규제 규정과 별도로 베를린 내에서 5년간 일정한 범위 내에서 임대료 인상을 제한하는 내용을 담은 주법을 입법하였다.

해당 법률은 임대료 제한에 관한 새로운 법규 규제에 관한 법률(MietenWoG Bln)로 2020년 2월 23일부터 시행되었고, 그에 따라 베를린 주에 속해 있는 약 150만 개의 임대주택은 적용 기준일인 2019년 6월 18일 기준으로 합의된 차임을 5년간 초과하여 받을 수 없게 되었다.

이러한 규제는 프랑스와 마찬가지로 건물의 건축연도, 규모 등 유형별로 구분하여 임대료 규제를 제시하고 있으며, 임대료 규제에 대한 기간을 정하고 있다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

미국 뉴욕주는 '임대료 안정화에 관한 법률'에 따라 임차인은 기존의 계약과 동일한 기간 및 조건으로 계약갱신요구권을 행사할 수 있다. 또한, 뉴욕주는 2019년 6월 세입자 보호를 위해 아파트 임대료 규제를 강화하는 '2019 주택 안정 및 세입자 보호법'을 통과시켰고, 캘리포니아주와 조지아주, 오리건주 등에서도 임대료 인상 규제와 퇴거를 제한하는 법안을 통과시키는 등 임차인 보호제도를 강화하고 있다.

뉴욕시는 주택 건축시점 별로 임대료 통제(Rent Control)와 임대료 안정(Rent Stabilization)으로 이원화된 임대료 규제제도를 운영하고 있다. 임대료 통제(Rent Control) 프로그램의 통제를 받는 주택은 1947년 2월 이전에 지어진 아파트이다. 임대료 통제 주택으로 지정된 경우, 임대인은 일정 금액 이상을 임대료로 청구할 수 없도록 임대료 상한제를 실시하고 있다. 이때 임대료 상한의 기준이 되는 최대기준임대료(Maximum Base Rent : MBR)는 뉴욕시 임대료 위원회에 의해 2년 단위로 고시되는데, 연간 최대 인상률은 7.5%이다.

임대료 안정법(Rent Stabilization Law)의 적용을 받는 주택은 1947년 2월 1일부터 1974년 1월 1일의 기간 안에 건축된 주택 중 6호 이상의 공동주택이면서 월세가 2500달러 이하인 주택이다. 이 법에 의해 임대인이 해당주택의 재산세에 대한 세액공제를 받는 기간(통상 10~15년 정도) 동안, 임대료는 시장임대료 이하로 통제된다. 임대료안정법이 적용되는 지역의 임대인은 법에 따라 주택 및 지역 재생과(Division of Housing and Community Renewal)에 임대하는 주택을 등록해야 하고, 매년 임차인에게 등록사항을 통보해야 한다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

미국 임대료안정법의 적용을 받는 민간임대주택은 임대료안정위원회(Rent Guidelines Board)가 매년 정하는 최대 임대료상승분에 따라 차임을 인상할 수 있다.

임대료 통제와 임대료 안정의 임대료 규제를 적용을 받는 주택의 임대인이 임대료 인상 등에 관한 규정을 어길 경우, 뉴욕시 주택 및 지역 재생과는 해당 임대인에 대해 임대료를 내리도록 하거나 행정벌칙을 부과할 수 있다.

따라서 뉴욕시는 1974년 이후 건축된 주택은 세제지원으로 리모델링이 이루어진 건축물을 제외하고 임대료를 규제하고 있지 않다. 다만, 최근 규제의 허점을 이용하여 집주인들의 비정상적인 임대료 인상을 제한하고 세입자를 보호하기 위해 '2019 주택안정 및 세입자 보호법'을 개정하였다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

영국 영국은 최소 임대차 존속기간에 대한 규정을 두고 있지 않은데, 임대인의 해지통지나 그 외의 사유에 의하여 임차권이 소멸되어도 임차인에게 주거를 계속할 권리를 부여하고 있으며, 특별한 사유가 없는 한, 법원의 가옥명도 명령, 판결을 제한하여 임차인의 주거를 보호하고 있다.

영국에서의 임대료 규제는 1915년 임대료법(The Rent Act)에 의한 임대료 통제 때부터 시작되었는데, 1965년 임대료법 개정으로 모든 민간임대주택에 공정임대료(Fair Rent) 제도가 적용되었다.

공정임대료는 해당지역에서 비슷한 유형의 주택이 수요와 공급이 균형을 이루는 상태에서 공급될 때 임대인이 얻을 수 있는 적정임대료로 주택의 물리적이고 객관적인 사항만을 반영하여 신규계약 시 임대료의 폭등을 막고 기존 임대료동결정책에 따른 임대인의 상대적 피해를 최소화하기 위해 도입되었다.

공정임대료는 임대료사정관에 의해 결정되고, 임대인과 임차인에게 제시되는데 당사자가 동의하지 않는 경우 임대료조정위원회에 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 임대료조정위원회가 공정임대료를 결정하는데, 이에 불복하는 경우 최종적으로 법원에 재판을 신청할 수 있다. 1977년부터는 임대료법에 근거한 임대료 등록제와 최대공정임대료(Maximum Fair Rent)에 의해 임대료 규제가 시행되고 있다. 이때 규제되는 임대료는 기존 등록된 임대료에 소비자물가지수 변동률과 그 외 추가비율(최초 7.5%, 이후 5%)를 가산하여 결정하게 되는데 공정임대료는 최대공정임대료를 초과하지 않게 규제한다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

영국 1988년 주택법이 제정되면서 민간부문 임대주택의 보급증대와 그에 대한 투자를 확대하기 위하여 민간부문 주택임대차에서 새롭게 성립되는 주택임대차에 대해서는 임대료 규제가 폐지되었다.

이 주택법에 따라 1989년 1월 15일 이전에 존재하고 있는 임대차는 그 임대차가 종료될 때까지 여전히 임대료법에 의한 공정임대료제도의 적용을 받게 되고 이후에 신규로 계약하는 경우에는 시장 임대료가 적용되는 보증임대차(assured tenancy) 또는 보증단기 임대차(assured shortholds tenancy) 만이 성립되게 되었다.

따라서 기존임대차가 종료되고 새로운 임대차가 성립되게 되면 더이상 공정임대료 제도의 제한을 받지 않고 당사자들의 합의에 의해서 , 즉 시장 임대료에 의하여 임대료가 결정되고 예외적으로 임차인의 신청이 있는 경우에만 임대료산정위원회가 결정을 내릴 수 있도록 하였으며 그 임대료도 신청된 임대차와 유사한 다른 임대차의 시장 임대료를 고려하여 결정하도록 하였다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

일본 일본은 1939년 지대가임통제령의 제정으로 주택임대료상한제가 도입되었다. 그러나 임대인의 임대차계약의 갱신거절이나 해지통고를 두려워한 임차인들이 불법적인 임대료 인상을 수용하는 바람에 이 통제령은 별다른 효과를 내지 못하였다. 이 문제를 해결하기 위하여 1941년 차가법을 개정하여 임대인은 스스로 사용할 필요가 있는 경우나 기타 정당한 사유가 있는 경우가 아니면 임대차의 갱신을 거절하거나 해지통고를 할 수 없게 하는 정당사유제도를 도입하였다.

정당사유제도는 일단 임대차계약이 성립한 건물임대차를 임대인이 종료시키려면 정당사유가 존재하여야 비로소 가능하다는 임차권 존속보호제도이다. 이후 1991년 차지법과 차가법을 통합한 차지차가법을 입법하여 정당사유에 대한 상세한 판단기준을 규정하였다.

차임개정과 관련해서는 차지차가법 제32조에서 “건물의 차임이 토지 혹은 건물에 대한 조세 기타 부담의 증감에 의하여, 그리고 토지 혹은 건물가격의 상승이나 하락 기타 경제사정의 변동에 의하여, 또는 근처 동종의 건물차임에 비교하여 상당하지 아니하게 된 때에는 계약조건에도 불구하고 당사자는 장래를 향하여 건물 차임액의 증감을 청구할 수 있다. 다만 일정기간 건물 차임을 증액하지 아니한다는 뜻의 특약이 있는 경우에는 그에 따른다.”고 규정하여, 이 차임증감청구권규정으로 차임개정을 규율하고 있다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

일본 그래서 당사자 간 합의가 성립하지 않는 경우에는 민사조정전치주의에 따라 민사조정에 따르고 민사조정이 성립되지 않는 경우에는 법원의 결정에 따르도록 하고 있다.

일본은 주택 임대료의 보호를 목적으로 하는 어떠한 제도도 갖고 있지 않지만, 일단 임대차계약이 성립한 건물임대차를 임대인이 종료시키려면 정당사유가 존재하여야 비로소 가능하다는 정당사유제도는 임차권 존속보호제도이면서 동시에 임대인의 임대료 인상에 관한 통제의 기능을 담당하고 있다.

즉, 임대인은 정당한 사유가 없는한 건물임대차의 갱신거절이나 해지통고는 허용 되지 않으며, 임대인의 차임증감청구는 상당성 있는 범위 내에서만 인정되므로 임차인은 임차 건물로부터 퇴거를 두려워할 필요 없이 임대인의 부당한 차임증액요구를 바로 거절할 수 있기 때문이다.

1999년 양질의 임대주택의 공급 촉진에 관한 특별조치법이 제출되고 차지차가법이 개정되어 정기차가권이 성립되었다. 이에 따라서 차가제도는 정당사유부 보통차가와 정당사유가 인정되지 않는 정기차가로 존재하게 되었다.

외국의 주택 임대료 규제의 내용과 특징

일본 그래서 당사자 간 합의가 성립하지 않는 경우에는 민사조정전치주의에 따라 민사조정에 따르고 민사조정이 성립되지 않는 경우에는 법원의 결정에 따르도록 하고 있다.

일본은 주택 임대료의 보호를 목적으로 하는 어떠한 제도도 갖고 있지 않지만, 일단 임대차계약이 성립한 건물임대차를 임대인이 종료시키려면 정당사유가 존재하여야 비로소 가능하다는 정당사유제도는 임차권 존속보호제도이면서 동시에 임대인의 임대료 인상에 관한 통제의 기능을 담당하고 있다.

즉, 임대인은 정당한 사유가 없는한 건물임대차의 갱신거절이나 해지통고는 허용 되지 않으며, 임대인의 차임증감청구는 상당성 있는 범위 내에서만 인정되므로 임차인은 임차 건물로부터 퇴거를 두려워할 필요 없이 임대인의 부당한 차임증액요구를 바로 거절할 수 있기 때문이다.

1999년 양질의 임대주택의 공급 촉진에 관한 특별조치법이 제출되고 차지차가법이 개정되어 정기차가권이 성립되었다. 이에 따라서 차가제도는 정당사유부 보통차가와 정당사유가 인정되지 않는 정기차가로 존재하게 되었다.

외국의 주택 임대료 규제 특징 해석의 유의 사항

첫째, 모든 국가의 임대료 규제정책은 저소득층 임차인을 보호하고 공정한 임대료를 책정하고자 하는 데서 출발하고 있다. 임대주택에 거주할 수밖에 없는 저소득층이 존재하는 한 임대료의 과도한 인상을 규제할 수 있는 방안의 마련은 선택이 아니라 필수적인 것이다.

둘째, 나라마다 주택시장의 여건이 다르기 때문에 임대료 규제와 관련하여 각각의 나라들마다 그 나라 주택시장의 상황에 맞는 고유한 형식의 제도와 기준을 보유하고 있다. 이런 현상은 전체 주택시장에 있어서 자가주택의 비중, 공공임대주택의 공급규모 등 주택시장 구조가 다르기 때문에 나타나는 현상이다. 따라서 임대료 규제를 위한 외국제도의 도입을 고려함에 있어서 반드시 그 나라의 주택시장의 특성과 제도적 특성의 관계를 정확하게 분석하여, 그 나라의 임대료 규제제도를 국내에 적용함에 앞서서 우리나라 주택 임대시장의 특성에 맞게 해당 임대료 규제제도를 수정 혹은 조정함이 필수적으로 요구된다.

셋째, 외국의 경우 임대료 규제제도를 지키지 않을 경우 형벌 내지 행정벌칙 등 강력한 제재를 부과하는 제도적 장치를 마련하고 있으나, 대부분의 경우 임대료 규제내용을 잘 준수하고 있다.

외국의 주택 임대료 규제 특징 해석의 유의 사항

우리나라의 경우 주택 임대료를 포함하여 부동산 임대료 규제에 관한 정부의 다양한 노력에도 불구하고 임대료 부담은 대부분 임차인에게로 전가되어온 것이 사실이다.

주택 임대료에 관한 규제가서민들의 주거안정에 긍정적으로 기여하기 위해서는 임대료 인상에 대한 제한과 병행하여 임대인의 정당한 임대수입을 보장하는 방안을 동시에 마련하여 주택 임대시장의 활성화를 유도하는 임대주택 정책의 보완이 이루어져야 한다.

특히 이러한 보완 정책을 수립함에 있어서 지역별 부동산시장의 특성을 반영할 수 있는 임대주택 정책 수립이 요구된다. 왜냐하면 금번 전월세상한제 도입 이후 확인된 바와 같이 획일적 임대료 규제는 자칫 민간임대주택의 공급을 감소시키는 부작용을 낳을 수 있기 때문이다.

표준임대료 산정에 관한 논의와 그 재정

윤호중의원 등 12인은 2020년 7월 14일 주거정책의 기본원칙에 표준임대료를 정하여 안정적인 주거생활을 보장하는 규정을 포함하는 내용의 주거기본법 일부개정법률안을 발의한 바 있다.

이 개정안은 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하여야 하는 기본원칙에 '표준임대료를 정하여 안정적인 주거생활을 보장할 것'을 추가하여 규정하고 시.도지사가 시·군·구를 기준으로 용도·면적·구조·사용승인일 등을 고려하여 표준주택을 지정하고, 그 표준주택에 대한 표준임대료를 산정하여 매년 공고하여야 한다고 하면서, 이 경우 표준임대료는 주택의 공시가격, 해당 지역 및 인근 지역의 임대료, 주거비물가지수, 은행의 대출금리 등을 고려하여 산정하도록 규정하고 있다(안 제3조 제10호 및 안 제17조의2). 또한, 표준임대료에 이의가 있는 자가 이의를 신청하여 표준임대료를 조정.재공고 할 수 있는 절차 등을 마련하고 있다. 개정안의 이상 내용은 임대차시장의 투명성을 제고하는 데에 분명한 역할을 할 것으로 기대되는 만큼 정당한 개정사유로 판단된다.

그러나 금번 개정안이 제시하고 있는 표준임대료가 합리적으로 산정되기 위해서는 임대차신고제를 통하여 임대료 관련 데이터베이스를 구축하고, 주택의 특성 및 품질을 확인하기 위한 주택 상태조사를 실시하며, 지리 정보체계(GIS)를 활용한 생활환경.입지 데이터를 구축하는 등의 제도적 기반 마련이 선행되어야 표준임대료표가 신뢰성 있게 작성될 수 있을 것으로 기대된다. 특히 2021년 6월부터 임대차신고제가 시행되고 있는 만큼, 이를 통한 데이터베이스가 구축된 이후에 표준임대료에 대한 보다 합리적인 논의가 가능할 것으로 기대된다.

결론에 대신하여 : 주택임대사업자 규제방안 - 임대료 통제의 관점에서

임대료 인상의 제한을 위한 전월세상한제와 임차인의 주거안정 보장을 위한 계약갱신요구권의 도입은 임차인의 주거권 보장의 시각에서 볼 때 긍정적 역할이 기대됨에도 불구하고 주택 소유자들에게 있어서는 불리한 규제로 작용하여 임대주택을 시장에 내놓지 않으려는 부작용을 초래할 수 있다.

현행 주택임대차보호법은 임대료 인상율 조정의 범위의 상한을 보증금의 20분의 1의 범위로 한정하면서, 이 상한이 어떻게 설정되었는 가에 관한 구체적인 설명의 제시도 없을 뿐만 아니라 지역별 특성에 관한 고려 없이 일률적으로 상한을 정한 이유에 대한 설명의 제시도 없어서 이 규정의 정책적 효과성 검증은 물론 이 규정 도입의 정당성에 관한 부정적 시각을 갖게 하고 있다.

외국 사례연구 결과 주택임대차의 임대료 규제 관련 제도는 대체로 임대료 인상률을 제한하는 방식으로 변화하였으며, 인상률 제한 기준의 경우 소비자물가지수와 연동하거나 지역의 비교임대료를 적용하는 방식 등을 주로 채택하고 있음을 알 수 있었다. 특히 외국의 경우 객관적인 조사결과에 근거한 자료를 바탕으로 임대료 규제의 기준을 설정하고 있음은 물론, 임대료 상한제가 적용대상과 적용기간 등에 있어서도 상세한 규정을 두고 있어서 임대료 규제의 정당성을 일반인들의 눈높이에서 확인 가능하게 하고 있음을 확인하였다.

감사합니다.