

임대료규제의 문제점과 개선 방향*

Resolving Problems with Regulation in Residential Lease Markets

노 현 숙**

Roh, Hyeon Sook

목 차

- | | |
|------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 임대료규제에 관한 제언 |
| II. 국내 임대료규제의 현황 | V. 결론 |
| III. 임대료규제의 문제점 | |

현행 임대료규제 제도로는 대표적으로 2020년 7월 주택임대차보호법 개정으로 도입된 전·월세상한제와 주택임대차보호법 및 동법 시행령에 따른 월 차임규제 등이 있다. 임대차계약은 임대인과 임차인의 상호 합의로써 체결되고 쌍방이 대등한 관계에 있으며 민법 제103조 및 제104조 규정에 따라 과도한 임대료 증액을 방지할 수 있으므로, 일방의 권리를 과도하게 보호하여 임대료 제한 규정을 두는 것은 지나친 사적 자치의 제한 및 임대인에 대한 재산권 침해가 될 수 있다. 2020년 주택임대차보호법에

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2023..27.3>

투고일: 2023. 10. 10. / 심사완료일: 2023. 11. 17. / 게재확정일: 2023. 11. 22.

* 논문을 심사해 주시고 귀중한 의견을 주신 심사위원들께 감사드립니다.

이 글은 2023년 9월 15일 ‘임대료 규제는 바람직한가’를 주제로 한 건국대학교 법학연구소 국내학술대회에서 발표된 “임대료 규제의 법적 문제점과 개선 방향”을 바탕으로 작성되었습니다.

** 건국대학교 글로벌캠퍼스 조교수

Assistant Professor, Konkuk University Glocal Campus

도입된 5% 이내의 전·월세 상한 기준은 신규 계약에는 적용되지 않고 계약갱신 시에만 적용된다는 점에서 갱신하는 임차인과 신규 계약을 체결하는 임차인 간의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 임대료규제는 임대주택 투자 및 건설 부문을 비롯하여 부동산 시장 및 국내 산업 전반에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

임차인을 보호하는 최선의 방안은 더 많은 임차인이 자가 주택에 거주할 수 있도록 하는 것이라고 본다. 또한, 1주택 소유자 및 2주택 이상 소유자, 비도시지역 및 도시지역 주택 소유자에게 같은 기준으로 보유세를 부과한다면, 조세의 형평성에 부합하고 임대인의 조세 부담이 줄어들어 임대료를 인상하지 않도록 간접적으로 영향을 줄 것이다. 임대료 상한 기준에 물가상승 등 객관적 기준을 반영하고 확실적인 상한선을 정하기보다 탄력적인 상한 범위를 허용한다면 임대료규제의 문제가 완화될 것이다. 임대료의 제한보다 임대목적물의 질적 관리 측면을 규제함으로써 임차인에게 양질의 주거환경을 제공하는 방향으로 임차인을 보호하는 것이 적절할 것이다.

[주제어] 임대료규제, 전월세상한제, 사적 자치 위반, 재산권 침해, 임대인에 대한 조세 정책

I. 서론

국토교통부 자료에 의하면 2021년 기준으로 국내 임대주택 거주비율은 39%, 자가 거주비율은 57.3%로서¹⁾ 한국의 임대주택 거주비율은 주요 국가²⁾ 중 독일(2017년 기준 48%) 다음으로 높다.³⁾ 높은 비중을 차지

1) 국토교통원, 2021년도 주거실태조사 통계보고서, 국토교통부, 2022, 17쪽; 국토교통부, 「2021년도 주거실태조사 결과」 발표 (보도자료), 국토교통부, 2022, 1-2쪽: <http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95087649>, 검색일: 2023. 11. 22. 국토교통부가 국토교통원에 의뢰하여 진행된 <2021년 주거실태조사>에 의한 통계보고서에 의하면 국내 자가 거주율은 2020년 57.9%에서 2021년 57.3%로 소폭 감소하고 임차 거주 형태의 가구는 38.2%에서 39%로 소폭 증가하였다.

2) 덴마크, 영국, 미국, 프랑스, 스웨덴, 네덜란드, 이태리, 포르투갈, 스페인 등의 임대비율은 40% 이하, 자가 점유율은 60% 이상 약 77%의 비율을 차지한다. 최영상/백

하는 임대주택 거주와 관련한 권리관계를 보호하기 위하여 1981년에 주택임대차보호법이 제정되었고, 이후 2023년 4월에 개정된 현행 주택임대차보호법 제3조의7에 의하면 임대차계약 시에 임대인은 임차인에게 해당 주택의 확정일자 부여일과 차임 및 보증금 등의 정보를 제공해야 하고, 임대인이 임차인에게 국세 및 지방세 납세증명서를 제시하거나 임대인의 미납국세 및 체납액을 임차인이 열람하는 것에 임대인이 동의해야 한다.⁴⁾ 임대차와 직접적인 관련이 없는 임대인의 납세 등의 정보를 임차인이 열람할 수 있도록 허용하는 배경에는 2022년 말부터의 일련의 전세 사기의 발생이 중요한 부분을 차지한다. 임대인의 국세 및 지방세 납부 상황을 통해 임차인이 임대인의 자산 상황을 간접적으로 파악할 수 있도록 함으로써 전세 사기 발생 가능성을 최소화하고자 하였다. 2022년 후반부터 발생한 전세 사기 사건들의 경우, 주택임대차보호법 2020년 주요 개정 내용인 전·월세상한제 및 계약갱신요구권과 부동산 거래신고 등에 관한 법률에 따른 전·월세신고제 등의 일명 ‘임대차 3법’과 관련이 있다. 개정법의 계약갱신요구권 및 전·월세상한제에 따라, 종전 2년 간격의 임대차계약갱신이 사실상 4년마다 가능하게 되었고 4년간 5% 이내로만 임대료를 인상해야 할 가능성에 대비하여 임대인은 큰 폭으로 임대료를 인상하여 임대차계약을 체결하는 현상이 나타나기도 하였다.

이 과정에서 상당수 임대주택의 임대료가 급격하게 인상되고, 아파트의 임대료 인상으로 비아파트 임차수요도 증가하였다. 2020년 개정 주택임대차보호법의 시행 직후 전국적으로 아파트와 주택 매매가가 약 36%

인길, “독일 주택시장 및 주택금융정책의 특징”, 주택금융리서치 제11호, 한국주택금융공사, 2020, 25쪽.

3) 최영상/백인걸, 위의 논문, 25쪽.

4) 임차보증금이 1,000만 원을 초과하는 임대차계약을 체결한 임차인의 경우 임대차기간이 시작하는 날까지는 임대인의 동의 없이 열람 신청을 할 수 있다. 국세징수법 제109조 제2항.

상승하고 전세가는 약 20% 이상 상승하였으며 전세 물건이 감소하고 결과적으로 월세도 대폭 상승하는 현상이 나타났다.⁵⁾ 특히 비아파트의 경우 임대료 시세가 정확하게 파악되지 않아 해당 주택의 매매가격과 임대 보증금액이 거의 같거나 매매가보다 높은 임대료에 임대차계약이 체결되기도 하는데 이러한 임대차시장 상황을 악용하여 고의적인 전세 사기도 등장하였다. 요컨대 임대차 3법에 따른 임대차시장의 규제는 전세 사기 등 부동산 시장의 이상(異狀) 현상의 발생 원인이 되었고, 외형적으로 임차인을 보호하기 위한 목적이었으나 결과적으로 임차인과 임대인 모두에게 극단적인 피해를 주는 주요한 원인이 되었다.

임대료규제는 표면적으로는 임대료의 인상을 억제하여 임차인을 보호하고 임대차시장의 안정을 도모하기 위한 것이지만 자유 시장 경제의 원리에 반하고 시장에서 가격의 왜곡과 수요 공급의 불균형 현상의 원인이 되기도 한다. 결과적으로 시장의 이상 현상이 발생하여 규제 이전보다 임대시장의 상황을 악화시키거나 규제로도 통제할 수 없는 상황에 이르게 하기도 한다. 최근에 발생한 일련의 임대차시장의 이상 현황에서 임대료규제는 핵심적인 원인으로 지적될 수 있고 여러 법적 문제점을 동반하며 전반적인 부동산 시장 문제의 중요한 한 원인이 된다는 점에서 임대료규제 상황과 그에 따른 문제점을 살펴볼 필요가 있다고 보인다. 이 글에서는 국내 임대료규제 제도의 현황과 임대료규제와 관련한 법적 문제점을 비롯한 법정제학적 문제점 및 개선 방향을 살펴보고자 한다.

5) 윤경식/임거배/김윤기, “우리나라 임대차 정책의 개선방안 연구”, 한국지적학회지 제38권 제3호, 한국지적학회, 2022, 92쪽.

II. 국내 임대료규제의 현황

1. 임대료규제의 개념

임대료는 동산이나 부동산을 사용·수익하도록 임대하고 임차인으로부터 임대인이 받는 대가이다. 임대료규제란 임대차계약에서 지급되는 사용·수익료를 규제하는 것으로서, 보증금액을 규제하는 방식(주택임대차보호법 제7조)과 보증금을 월 차임으로 환산할 때의 전환 비율을 규제하는 방식(주택임대차보호법 제7조의2)이 있다. 임차인의 주거 안정성 보장이 주택임대차보호법의 사회적 기능이었이⁶⁾ 차임규제의 궁극적인 목적 또한 임차인의 주거 안정성 보장이다. 임대료규제는 모든 임대차계약에서 임대료의 최고가격을 일률적으로 시장가격 이하로 제한하는 1세대 임대료규제(first generation rent control)와 물가상승 수준이나 일정 조건까지 임대료 인상을 허용하는 2세대 임대료규제(second generation rent control)가 있고⁷⁾ 기존 임차인에게는 임대료 인상을 허용하지 않고 신규 임차인에 대해서만 임대료 인상을 허용하는 3세대 임대료규제(third generation rent control)를 들 수 있다.⁸⁾ 2020년 주택임대차보호법에 도입된 전·월세상한제의 경우 2세대나 3세대 임대료규제에 가깝다.

임대료규제 규정이 있더라도 임차인이 계약갱신청구권을 행사할 수 없다면 임대인은 기존의 임차인과 제한된 임대료에 임대차계약을 체결

6) 권대우, “임차인의 주거권보장과 주택임대차보호법 개정방향”, 법학논총 제28권 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2011, 240쪽.

7) Blair Jenkins, “Rent Control: Do Economists Agree?”, *Econ Journal Watch Vol. 6 No. 1*, Fraser Institute, 2009, p. 74; 민인식, “전·월세 상한제가 전세시장 분리에 미치는 영향”, 조사연구 제22권 제4호, 한국조사연구학회, 2021, 82쪽.

8) 박인, “선진국의 임대료규제와 도입방안의 연구”, 대한부동산학회지 제33권 제2호, 대한부동산학회, 2015, 349쪽.

하는 대신 새로운 임차인과 제한받지 않는 임대료에 임대차계약을 체결할 수 있으므로 임대료 규정의 실질적인 효용을 위해서는 차임증액을 위한 계약갱신 거절을 방지하고 임차인의 주거권을 보장하는 방안이 필요하다.⁹⁾ 계약갱신청구권이 수반되지 않는 임대료규제의 실효성은 현저하게 낮아지므로¹⁰⁾ 차임 자체의 규제 못지않게 임대차기간의 보장이 필수적이고 차임규제와 임차인의 갱신청구권이 동반될 때 실효성이 있다.¹¹⁾ 예를 들어, 과거 차임제한 규정으로 인하여 임대인이 기존 임차인과의 재계약을 회피함으로써 임차인에게 오히려 불리하게 작용하기도 하였다.¹²⁾ 따라서, 2020년 주택임대차보호법 개정을 통해 임대료규제와 함께 계약갱신요구권의 행사가 가능하게 됨으로써 임대료규제의 실효성이 높아졌다.

2. 현행 임대료규제

임대료규제 제도는 보증금을 월 차임으로 전환할 때의 전환 비율을 규제하는 형태와 임대보증금액을 규제하는 형태가 있다. 현행 임대료규제 제도로는 2020년 7월 주택임대차보호법 개정으로 도입된 전·월세상한제와 주택임대차보호법 및 동법 시행령에 따른 월 차임규제 및 2021년 12월에 도입되어 2022년 6월에 적용 범위가 확대된 상생 임대인제도를 들 수 있다. 그 밖에 등록임대사업자제도에 의한 임대료규제를 들 수 있으나 등록임대사업자제도는 그에 따른 혜택이 보장되고 임대인의 선

9) 박수근, “임대차법의 개정논의에 대한 管見”, 한양법학 제27권 제3집, 한양법학회, 2016, 126쪽; 권대우, 앞의 논문, 240쪽.

10) 손연우, “주택임대차보호법상 차임 등의 증감청구권과 소액보증금 제도에 관한 소고”, 법학논총 제33집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2016, 189-190쪽.

11) 정은아, “미국 뉴욕의 주택 차임 규제 제도 연구”, 외법논집 제42권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2018, 332쪽; 박인, 앞의 논문, 366쪽.

12) 이도국, “독일 주택임대차관계에서의 차임에 관한 연구 -최근 독일 개정법을 중심으로-”, 법학논총 제36권 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2019, 196쪽.

택에 따라 적극적으로 임대사업자 등록을 한 경우로서 별도로 다루어질 필요가 있다고 보이므로 논의의 범위에 포함하지 않도록 한다.

2.1 전·월세상한제

2020년 7월 개정 주택임대차보호법에서는 임대차계약의 갱신 시에 임대료의 증액 상한률을 5% 이내로 제한하였다.¹³⁾ 따라서 임대차계약의 갱신 시에 임대료를 인상하려면 기존 임대료보다 최대한 5%로 증액하거나 그 이하의 범위에서 임대료를 증액할 수 있고 임대료가 변경되지 않을 수도 있다.¹⁴⁾ 또한, 임차인이 계약갱신청구권을 행사하는 경우 법에서 정한 정당한 거부 사유가 존재하거나 임차인의 사유로 임대차계약이 해지되는 경우가 아니라면 임대인은 임차인의 계약갱신요구를 수용해야 하므로 종전의 일반적인 2년의 임대차계약 기간에서 4년으로 늘어나게 되었다. 계약갱신요구권과 전·월세상한제의 결합으로 계약갱신요구권을 행사한 후에야 사실상 임대료 변경이 가능하게 됨으로써 임대차계약 체결 후 최소 4년간의 임대료 동결을 예상하여 미리 큰 폭으로 임대료를 인상하기도 하였다.¹⁵⁾

13) 주택임대차보호법 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. 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임이나 보증금의 증액이 있는 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 임대차시장 여건 등을 고려하여 본문의 범위에서 증액청구의 상한을 조례로 달리 정할 수 있다.

14) 계약갱신 시의 임대료 변경과 관련하여, 임대인과 임차인의 합의 시에만 임대료 변경이 가능하다.

15) 상황에 따라서는 2년간 2회의 임대료 상승보다 4년간 1회의 임대료 상승분이 더 클 수도 있다.

민간임대주택에 관한 특별법에 민간 주택임대사업자가 임대 기간에 임대료를 증액하는 경우 종전 임대료의 5% 이내로만 인상하도록 제한하고 있는데¹⁶⁾ 2020년에 전·월세상한제가 도입됨으로써 등록임대사업자제도에 따른 등록 임대주택과 비등록 임대주택 모두 계약갱신 시에 기존 임대료의 5% 이내로 임대료 변동 가능 폭이 통일되게 되었다.

2.2 월 차임 전환율 규제

보증금의 규제와 함께 주택임대차보호법 제7조의2는 보증금을 월 차임으로 전환 시 전환율을 규정하고 있는데, 2020년 7월 개정 주택임대차보호법이 전·월세 시장에서 실효성 있게 적용될 수 있도록 전·월세 전환율을 하향 조정하였다. 전·월세 전환율은 보증금을 월 차임으로 전환하는 경우, 전환 금액에 은행법에 따른 은행에서 적용하는 대출금리와 해당 지역의 경제 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 비율(연 1할)¹⁷⁾과 한국은행 공시 기준금리에 대통령령으로 정하는 이율(2020년 9월 시행령 개정으로 연 2%)¹⁸⁾을 더한 비율 중 더 낮은 비율을 곱한 금액으로 나오는 월 차임의 범위를 초과할 수 없도록 규정하고 있는데(주택임대차보호법 제7조의2), 임대보증금의 일부 또는 전부를 월세로 전환하는 상황에 대비하여¹⁹⁾ 대통령령으로 정하는 이율을 기존 3.5%에서 2%로 조정함으로써 월 차임 전환율을 인하하였다. 월 차임 전환율의 인하에 따라 2020년 7월 이전까지 ‘기준금리(2020년 당시 0.5%) + 3.5%’이던 법정 월 차임 전환율(4%)이 2020년 전·월세상한제 시행 이후

16) 민간임대주택에 관한 특별법 제44조 제2항.

17) 주택임대차보호법 시행령 제9조 제1항.

18) 주택임대차보호법 시행령 제9조 제2항.

19) 처음부터 보증금과 월세를 병행하여 지급하는 형태도 있지만, 보증금이 인상되는 경우 보증금액 인상분의 일부 또는 전부를 월세로 지급하는 약정을 하기도 하는데 이러한 경우를 대비하여 월 차임 전환율을 변경하였다.

2020년 9월 시행령 개정에 따라 ‘기준금리(0.5%) + 2%’로 조정되어 법정 월 차임 전환율 2.5%가 적용되게 되었다.²⁰⁾ 월 차임 전환율의 인하에 따라 보증금을 월 차임으로 전환 시 기존의 전환율을 적용할 때보다 낮은 월세가 산출되어 임차인에게 유리한 조건이 되지만, 반대로 월 차임을 보증금으로 전환 시 기존의 전환율에 따른 보증금액보다 더 높은 보증금액이 산출되어 역으로 임차인에게 불리한 조건이 된다. 이러한 점을 고려하여 월세를 전세로 전환하는 경우 주택임대차보호법 시행령의 월 차임 전환 시의 전환율을 적용하지 않도록 하고 있다.²¹⁾ 따라서 전·월세 전환에서 임차인에게 유리하고 임대인에게 불리한 전환율만 적용되어 전·월세 전환율을 통해서도 임차인에게 유리하고 임대인에게 불리한 방향으로 임대료를 규제하려는 방향성을 확인할 수 있다.²²⁾

2.3 상생 임대제도

전·월세신고제 등 임대차 3법을 주요 내용으로 하는 개정 주택임대차보호법 시행이 후 임대료의 급격한 인상과 이로 인한 임대차시장의 혼란이 우려됨에 따라 임대료의 급격한 인상을 방지하기 위한 대책으

20) 2020년 9월의 주택임대차보호법 시행령 개정에 따른 전환율이다.

21) 월세 전환율을 인하하면서 보증금을 월세로 전환할 때는 임차인에게 유리하지만, 월세를 보증금으로 전환할 때는 임차인에게 불리하고 임대인에게 유리한 전환이 되므로, 보증금을 월세로 전환 시에는 개정 전환율을 적용하지 못하도록 하였다.

22) 전·월세 전환율은 강행규정으로서 이를 위반하여 더 높은 전환율을 적용하는 경우 임차인이 임대인에게 추가 지급한 금액을 반환받을 수 있다. 시행령에 따른 전환율보다 높은 전환율로 임대인에게 지급한 경우 추가로 더 지급한 월세를 임차인이 반환받기 위해서는 분쟁조정위원회에 조정을 신청하거나 소송을 통해 반환을 요청해야 하는데 절차적인 번거로움과 임차인의 임대주택의 필요성을 고려할 때 조정이나 소송으로 진행되기는 쉽지 않을 수 있어 전월세 전환율의 실효성은 높지 않다고 할 수 있다. 또한, 2020년 9월 시행령 개정 이전에 임대인에게 더 유리했던 높은 전환율을 기준으로 하던 경우에도 대체로 시장 상황에 따른 전환율이 적용되었던 점을 고려하면 시행령 개정 후의 전환율이 반드시 지켜지지 않을 수도 있다.

로 정부는 상생 임대제도를 시행하였다. 상생 임대제도는 임대차계약의 체결, 갱신 시 직전 임대차계약의 임대료와 같거나 임대료를 인하하거나 직전 임대료의 5% 이내로만 임대료를 인상한 임대인에게, 주택양도 시 해당 주택에서 2년 이상 실거주한 것과 같은 세제 혜택을 제공하는 제도이다.²³⁾ 상생 임대인에 해당하기 위한 요건으로는 먼저 직전 임대차계약이 존재하고 직전 임대차계약이 1년 6개월 이상 진행되어야 하며 상생 임대차계약에 따라 2년 이상 임대가 계속되어야 한다.²⁴⁾ 상생 임대제도는 임대인이 제한된 범위 내에서만 임대료를 인상하도록 하는 규정을 두어 임차인의 임대료 부담을 완화하고, 임대인에게는 해당 주택의 양도 시에 실거주 요건을 충족한 경우와 같은 양도세 비과세 혜택을 제공함으로써 임대인과 임차인 모두에게 혜택이 제공되도록 함으로써 양측이 상생하도록 하기 위한 제도이다. 상생 임대제도는 임대인과 임차인 모두에게 긍정적인 혜택이 적용되도록 모색되었으나 1주택 소유자와 다주택 소유자 간 차별 적용으로 인하여 비과세 혜택을 받을 수 있는 임대인의 범위가 제한되고 실효성이 크지 않다고 보인다.²⁵⁾ 상생 임대제도는 모든 임대인에 대한 강행규정은 아니지만, 임대인에 대한 양도세 혜택 제공을 통해 임대료를 제한하는 형식이라는 점에서 임대료규제의 하나로 포함될 수 있다.

23) 소득세법 시행령 제155조의3 제1항 제1호. 소득세법 시행령에 의하면 상생 임대차계약은 직전 임대차계약 대비 임대보증금 또는 임대료의 증가율이 100분의 5를 초과하지 않는 임대차계약을 의미한다.

24) 소득세법 시행령 제155조의3 제1항 제2호, 제3호.

25) 노현숙, “상생 임대제도의 문제점과 개선 방안”, 감정평가학논집 제22권 제1호, 한국감정평가학회, 2023, 11쪽.

Ⅲ. 임대료규제의 문제점

1. 사적 자치 위반

1.1 사적 자치의 근거

사적 자치란 인간의 자기 결정과 자기 책임의 원칙에 유래한 기본원칙으로서, 법 인격자 자신의 의사나 행위로써 법률관계가 형성된다는 의미이다.²⁶⁾ 사적 자치는 기본적인 법질서 내에서 개인이 자신의 의사로써 법률관계를 형성할 수 있는 것을 의미하고²⁷⁾ 민법을 비롯하여 사법 전체를 관통하는 기본원리로서 법률문제의 검토 기준으로 작용할 수 있다.²⁸⁾ 사적 자치는 대한민국 경제의 기본적인 근간으로서 헌법 및 민법에서 근거를 찾을 수 있다.

헌법에는 사적 자치를 언급하는 직접적인 명문 규정은 존재하지 않지만, 헌법 전문에 자유민주적 기본질서를 확고히 한다고 밝히고, 헌법 제4조에서 대한민국은 자유민주적 기본질서에 입각한다고 명시하고, 헌법 제23조 제1항에 모든 국민의 재산권을 보장하는 조항과 제119조 제1항에 자유와 창의를 존중하는 경제활동을 보장하는 조항으로써 사적 자치를 확인하고 있다.²⁹⁾ 경제적 자유와 창의를 존중이란 경제주체가 재화나 서비스를 자유로이 생산, 사용, 배분, 처분할 수 있는 것을 의미한다.³⁰⁾ 그 밖에, 헌법 제10조의 인간의 존엄 및 행복추구권에 사적 자치가

26) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2016, 171쪽.

27) 송덕수, “사적 자치에 관하여”, 사회과학논집 제11권, 이화여자대학교 법정대학, 1991, 37쪽; 송덕수, “우리 민법과 사적 자치”, 민사법학 제88호, 한국민사법학회, 2019, 5쪽에서 재인용.

28) 송덕수, “우리 민법과 사적 자치”, 5쪽.

29) 대법원판결은 사적 자치의 근거를 헌법 제119조 제1항의 자본주의적 경제 질서에서 확인하고 있다. 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결.

30) 민태욱, “전월세 문제의 법적 대응 -최근 지자체의 다양한 사회주택을 중심으로-”,

내재되거나 행복추구권에서 파생되고 보증한다고 보기도 하는데³¹⁾ 즉, 사적 자치가 인격체로서의 개인의 자기 발현의 토대라는 것을 확인할 수 있다. 사적 자치는 원칙적으로 헌법적으로 보장되고 일반적인 자기결정원칙의 일부로서 법질서에 선재(先在)하면서 법질서를 통해 실현되어야 하는 가치로 모든 자유민주주의 국가의 헌법에서 사적 자치를 보장하고 있다.³²⁾

헌법은 사적 자치를 보장하는 기본 근거를 제공하지만, 구체적인 형식과 한계는 사법(私法)에서 정하고 있다.³³⁾ 사적 자치는 사유재산권 존중, 과실책임의 원칙과 함께 민법의 주요한 3가지 기본원칙으로서, 사적 자치는 다른 두 가지 원칙들의 전제가 되어 민법의 가장 중요한 기본원리라고 할 수 있다. 사적 자치는 민법의 특정 규정에서 근거를 찾기보다는 민법전 자체가 사적 자치에 관한 내용과 형식을 정한 법이라는 점에서 민법 전체에 내재하는 원리이다. 사적 자치라는 표현 자체가 민법을 사법의 일반법으로 지칭할 때의 ‘사법’이라는 말에 내재된 원리이다.³⁴⁾ 민법은 사적 자치를 근간으로 하지만, 사회 구성원으로서의 인간의 기본적인 도리를 벗어난 반사회적 사적 자치는 허용될 수 없음을 민법 제103조 반사회질서의 법률행위 및 제104조 불공정한 법률행위 규정에 명시하여 사적 자치의 한계를 확인하고 있다.

한편, 시장 경제의 왜곡을 방지하고 실질적인 평등과 인권의 실현을

토지공법연구 제93집, 한국토지공법학회, 2021, 53쪽.

31) 헌법재판소 2003. 5. 15. 선고 2001헌바98 결정; 헌법재판소 2009. 6. 25. 선고 2007헌바39 결정; 헌법재판소 2010. 5. 27. 선고 2008헌바61 결정; 대법원 2007. 7. 12. 선고 2006두4554 판결.

32) 송덕수, 앞의 논문, 38쪽.

33) 김경욱, “사적자치와 채무초과”, 영남법학 제6권 제1호, 영남대학교 법학연구소, 2000, 187쪽.

34) 김동훈, “사적 자치의 원칙의 헌법적·민사법적 의의 -헌재 결정례와 대법원 판례의 비교·분석을 중심으로-”, 법학논총 제30권 제3호, 국민대학교 법학연구소, 2018, 53쪽.

위하여 사적 자치가 제한되기도 하는데³⁵⁾ 우리나라는 자본주의적 시장 경제와 국가의 규제와 조정이 혼합된 수정된 시장 경제, 혼합경제 또는 ‘규제된’ 시장 경제 체제라고 할 수 있다.³⁶⁾ 이때의 규제란 시장 경제를 제한하기 위한 규제가 아니라 시장 경제의 유지를 위한 규제를 의미하고, 국민경제의 균형 있는 성장과 안정, 적정한 소득분배 등 시장의 기능으로 해결하기 어려운 사회 조화를 위한 실현 방안이다.³⁷⁾ 따라서 사적 자치에 있어서 규제는 사적 자치 자체의 제한이 아닌 효율적인 사적 자치 구현의 범위에서 정당성을 가진다.

1.2 임대차계약과 관련한 계약의 자유

사적 자치의 핵심은 계약의 자유이고³⁸⁾ 계약법의 영역에서 계약의 자유를 통하여 사적 자치가 구현된다.³⁹⁾ 사적 자치의 실현 수단으로서의 계약의 자유는 민법 제103조 및 제104조 등에 의하여 사회질서에 반하는 경우 내재적인 제한에 따라 제한될 수 있고, 현대의 수정된 시장 경제 체제에 의한 제한 요건에 따라 제한될 수 있다. 이러한 제한은 계약의 일종인 임대차계약에도 적용된다. 임대차계약은 임대인이 임차인에게 주택을 사용·수익하게 할 것을 약정하고 이에 대하여 임차인이 임대인에게 차임의 지급을 약정함으로써 성립되는 계약이다.⁴⁰⁾ 임대차

35) 권오상, “개정 주택임대차보호법의 문제점 검토 -계약갱신요구권과 전월세인상률 상한제의 한계를 중심으로-”, 법학연구 제31권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2021, 126쪽.

36) 권오승, “우리나라의 경제질서와 독점규제법”, 질서경제저널 제1권 제1호, 한국질서경제학회, 1997, 118쪽.

37) 권오승, 위의 논문, 120-121쪽.

38) 김동훈, 앞의 논문, 56쪽.

39) 권오승, “계약자유와 공정거래”, 경쟁법연구 제40권, 한국경쟁법학회, 2019, 117쪽; 박동진, 계약법강의, 법문사, 2016, 997쪽.

40) 민법 제618조.

계약은 유상계약이고, 쌍무계약이며, 당사자의 합의만으로 성립되는낙성계약이면서, 급부의 이행이 일정 기간 지속하는 계속적 계약이다. 매매계약에서 매수인과 매도인이 필요에 따라 가격을 기준으로 매매계약을 체결하는 것과 마찬가지로 임대인과 임차인의 상호 필요에 따라 가격에 대한 합의로써 임대차계약이 체결된다.

임대차계약에서 임대인이 대체로 임대차계약 조건을 먼저 제시하고 임대인과 임차인이 합의함으로써 임대차계약이 체결된다. 계약자유의원칙상 임대인과 임차인은 주택임대차계약에 관하여 자유로운 합의를 할 수 있으며 주택 이용 대가의 지급방식에 따라 채권적 전세 방식과 월 차임 지급방식의 임대차계약으로 나누어지는데, 월 차임 방식이 민법상 기본유형이지만 국내에서는 전세 방식의 임대차계약이 많이 체결되고 있다.⁴¹⁾ 임대차계약의 체결은 임대인이 먼저 목적물과 임대차계약 조건을 제시하는 경우가 대부분이라는 점에서 임대인이 주도적인 위치에 있는 것으로 보일 수 있으나 임대차계약은 당사자 상호 필요와 합의에 따른 결과로서 일방의 우위 또는 열등한 지위가 전제되는 것은 아니다. 더욱이 임대차시장에 나온 임대목적물 중에서 임차인이 특정 목적물을 선택하여 임대차계약을 체결하는 경우가 대부분이므로 임차인이 열등한 지위에 있다고 보기는 어렵다. 임대인 전체를 강자로 보거나 임차인 전체를 약자로 인식하고 일률적으로 임차인을 보호해야 한다는 인식은 임대인과 임차인에 대한 피상적인 파악에서 비롯된 것으로 보인다.⁴²⁾

41) 권대우, 앞의 논문, 238쪽.

42) 권오상, 앞의 논문, 130쪽.

임대차계약의 조건을 이행하지 않는 임차인에 대하여 임대인이 이행을 촉구하는 등 전형적으로 임대인이 임차인에게 갑의 지위에서 행동하는 장면이 묘사되기도 하는데 이것은 임대차계약상의 조건에 따른 임차인의 의무 이행 촉구를 묘사하는 것일 뿐 임대인이 우위의 지위에서 일방적으로 모든 이행을 강요할 수는 없다. 오히려 임차인이 임대차계약상의 내용을 성실하게 이행하지 않는 경우 임대인에게 손해가 발생할 수 있고, 임차인의 불이행으로 인하여 이행을 촉구하는 상황에 놓이게 될 가능성이 임대차계약 관계에서 반드시 임대인이 우위의 위치가 아님을 확인

민법의 여러 특별법에 사적 자치를 제한하고 민법보다 우선하여 적용되는데, 주택 임대차에 관한 민법의 특별법인 주택임대차보호법에도 사적 자치를 제한하고 임차인의 권리를 우선 보호하는 규정들이 있다.⁴³⁾ 임차인을 보호하기 위한 전·월세상한제 등의 임대료규제가 사적 자치를 제한하는 대표적인 예의 하나이다.⁴⁴⁾ 주택임대차보호법은 국민의 주거안정을 도모하기 위한 규정으로서 주거용 건물의 임대차에 적용되는 민법의 특례 규정이므로 임차인을 보호하는 규정이 다수 포함되는 것을 예상할 수 있지만, 임차인의 보호로 인하여 임대인의 권리를 지나치게 제한하여 일방적으로 임차인을 보호하는 규정이 발견된다는 점에서 문제가 된다. 예를 들어, 주택임대차보호법 제6조의2 묵시적 갱신 또는 제6조의3 계약갱신으로 임대차계약 기간이 연장되는 경우에도, 임차인은 언제든지 임대차계약의 해지를 요구할 수 있어 임차인의 권리가 일방적으로 보호되고 있다.

요컨대 임대차계약은 임대인과 임차인의 상호 합의로써 체결되고 쌍방이 대등한 관계에 있으며, 민법 제103조 및 제104조 규정에 따라 과도한 임대료 증액을 방지할 수 있다. 따라서 일방의 권리를 과도하게 보호하고 별도로 임대료 제한 규정을 두는 것은 지나친 사적 자치의 제한이 될 수 있다.⁴⁵⁾

하게 한다.

43) 주택임대차보호법은 임차인의 보호가 필요한 현실을 고려하여 정치적 배려로 제정되었고 임차인의 권리를 더욱 강화하는 방향으로 개정되어 왔다. 임대된 주택 일부만 주택의 용도로 사용되는 경우에도 주택임대차보호법이 적용되고, 임대주택을 양도받은 양수인은 이전 임대인의 지위를 승계하며, 임차인이 임대보증금을 반환받기까지는 임대차 관계가 존속한다고 보고, 임대인의 차임증감청구권을 인정하지만, 차임의 증감 범위를 대통령령으로 제한하며, 소액보증금은 선순위 담보물권자보다도 우선하여 보증금을 변제받을 수 있도록 하고 있다.

44) 이성진, “주택임대차보호법상 계약갱신요구권과 전월세 상한제 -계약갱신요구권의 보호 대상과 그 행사를 중심으로-”, 민사법의 이론과 실무 제24권 제3호, 민사법의 이론과 실무학회, 2021, 353쪽.

45) 최윤석, “2019년 독일 임대차조절법에 따른 차임인상제도에 관한 연구”, 법학논총

2. 재산권 침해

2.1 재산권 제한의 근거

헌법은 제23조에서 모든 국민의 재산권이 보장되어야 함을 명시하고 재산권의 내용과 한계는 법률로 정해야 한다고 규정하여 재산권의 보장 및 재산권 보장의 한계도 있음을 명확히 하고 있다. 즉 국민의 재산권이 보장되지만, 법률로써 재산권이 제한될 수 있다. 재산권 제한에 관하여, 헌법 제37조 제2항은 개인의 기본권이 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리에 필요한 경우 법률로써 제한될 수 있고, 재산권을 비롯한 개인의 기본권을 보장하지만 ‘필요한 경우’에 법률로써 기본권이 제한될 수 있다고 규정한다. 따라서, 재산권 제한이 필요한 경우인지를 판단하기 위해서는 재산권 제한목적의 정당성, 방법의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 검토하여 과잉금지 여부를 검토할 필요가 있다.

2.2 임대료규제에 의한 재산권 제한

임대료규제는 계약의 자유를 제한할 뿐만 아니라 임대인의 재산권을 침해할 수 있다. 임대료규제를 통하여 임차인을 보호하는 방안은 주택임대차 시장이 불균형한 경우 예상하지 못하는 급격한 임대료 상승에 대한 유용한 방안이 될 수 있으나⁴⁶⁾ 임차인을 보호하는 과정에서 임대인의 재산권 행사가 제한된다는 점에서 문제가 된다.⁴⁷⁾

제42권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2022, 168쪽; 이도국, “최근 독일에서의 주택임대차 차임 규정과 시사점 - ‘Berliner Mietendeckel’을 중심으로-”, 법학논총 제37권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2020, 197쪽.

46) Richard Arnott, “Time for Revisionism on Rent Control?”, *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 9 No. 1, American Economic Association, 1995, p. 108.

47) 이도국, “최근 독일에서의 주택임대차 차임 규정과 시사점 - ‘Berliner Mietendeckel’을 중심으로-”, 198쪽.

헌법재판소는 재산권과 관련하여, 헌법이 보장하는 재산권은 경제적 가치가 있는 모든 공법상·사법상의 권리이고, 보호되는 재산권은 사적 유용성과 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산 가치가 있는 구체적 권리라고 판시하였다.⁴⁸⁾ 임대목적물은 사적 유용성 및 처분권 등 재산적 가치를 가지므로, 임대료의 제한은 임대인이 사적으로 유용할 수 있는 권리와 재산적 가치가 있는 구체적인 권리를 제한함으로써 임대인이 유용할 수 있는 권리로부터 온전한 가치를 창출하지 못하게 하는 요인이 될 수 있다. 임대료의 제한은 해당 주택의 재산적 가치에 영향을 줄 수 있고, 주택의 재산 가치의 변화는 주택 임대차시장에도 영향을 미칠 수 있다.⁴⁹⁾ 또한, 계약갱신 시 5% 이내의 차임증액 제한 기준이 물가상승률보다 낮은 경우에도 임대인의 재산권이 침해될 수 있고⁵⁰⁾ 모든 임대인이 다수의 임대주택을 소유하는 것이 아니므로 주택 한 채만 보유하거나 그에 대한 임대료로 생계를 유지하는 생계형 임대인의 경우 임대료가 제한됨으로써 생존에까지 위협을 받을 수 있다.⁵¹⁾

임대인의 재산권을 사익으로 보고 임차인의 주거권을 공익이라고 보아 공익이 우선한다고 보고 임대인의 재산권보다 임차인의 주거권을

48) 헌법재판소 1992. 6. 26. 선고 90헌바26 결정; 헌법재판소 1996. 8. 29. 선고 95헌바36 결정; 헌법재판소 2008. 12. 26. 선고 2005헌바34 결정.

49) 이도국, “헌행 주택임대차보호법상 임차권 보장에 관한 소고 -계약갱신요구권, 전월세상한제 및 조정제도를 중심으로-”, 법과정책연구 제22권 제3호, 한국법정책학회, 2022, 26-27쪽.

50) 김명엽, “전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구”, 부동산학보 제48권, 한국부동산학회, 2012, 185쪽. 기존 임대료와 비교하여서는 안되고, 임대인의 차임과 보증금은 주변 환경을 고려하여 보다 폭넓은 상황에서 형성되어야 할 것이다. 조규협/채현길, “상가건물 권리금 보호규정에 관한 소고”, 부동산법학 제24집 제2호, 한국부동산법학회, 2020, 105쪽.

51) 지원림, “저간의 부동산임대차 법제에 관하여: 능력의 한계 아니면 「의도된 오조준」?», 부동산법학 제24권 제3호, 한국부동산법학회, 2020, 4쪽; 김상현, “주택임대차보호법상 계약갱신에 관한 고찰”, 일감법학 제50호, 건국대학교 법학연구소, 2021, 93쪽; 민태욱, 앞의 논문, 55쪽.

우선하여 보호하는 것이 정당하다고 보는 견해가 있으나,⁵²⁾ 임대인의 재산권을 제한하는 것이 임차인의 주거권을 보호하는 유일한 수단일 수는 없다고 보인다. 임대료를 직접 제한하여 임차인의 주거권을 보호하는 방법이 아니라도 임대료의 급격한 상승을 방지할 다른 방안들이 있다. 예를 들어 주택의 공급을 통한 간접적인 임대료 조절⁵³⁾ 방안이 있으나, 그러한 방안 대신에 직접 임대료를 규제한다는 점에서 방법의 정당성이 인정되기 어렵고 침해의 최소성 및 법익의 균형성 면에서도 과잉금지의 원칙에 부합한다고 보기 어렵다.⁵⁴⁾

사유재산을 인정하더라도 타인을 배려하지 않는 것이 아니라 오히려 타인에게 유익한 방향으로 재산을 사용하는 강력한 동기를 갖는다.⁵⁵⁾ 따라서, 임대인이 임대료를 인상하는 경우라도 임차인을 배려하지 않는 일방적인 동기에서가 아니라 많은 경우 임대료 인상의 필요성이 있는 경우이다. 임대인이 임대료를 인상하는 이유를 살펴보면, 물가상승이나 임대차 매물의 매매 시세의 변화로 인하여 임대료가 인상되기도 하고 주택의 공급이 감소하는 경우에 임대목적물의 공급량 감소로 임대료가 인상될 수 있다. 임대료 인상의 원인이 어디에 있든지 임대인은 주변의 시세나 임대물의 수급 상황 등을 고려하여 임대료 인상이 가능한 경우에만 임대료를 인상할 수 있다. 임대인이 원하는 가격으로 임대료를 요구하더라도 주변에 유사한 공급이 충분하다면 임차인은 다른 임대목적물을 찾아 계약할 수 있으므로 반드시 임대인이 원하는 가격대로 임대료를 인상할 수 있는 것은 아니다. 따라서, 임대료 인상은 임대인에게 불가피

52) 김경세, “임대차3법의 주요쟁점과 개선방안에 관한 고찰”, 비교법연구 제21권 제2호, 비교법문화연구소, 2021, 57쪽.

53) 급격한 전세 인상 등의 임대료 인상은 주택공급량을 증가함으로써 상쇄될 수 있다고 본다. 민인식, 앞의 논문, 100쪽.

54) 노현숙, “개정 주택임대차보호법의 헌법적 쟁점 검토 -계약갱신청구권제와 전월세 상한제를 중심으로-”, 일감부동산법학 제21호, 건국대학교 법학연구소, 2020, 212-213쪽.

55) 민경국, “사유재산권, 왜 소중한가?” 철학연구 제72집, 철학연구회, 2006, 76쪽.

한 선택일 수 있고 임대료 인상을 제한하는 것은 임대인에게 손해를 강요하는 것이 될 수 있다. 물가상승이나 주택의 시세가 상승하는 경우, 임대공급이 감소하는 경우, 임대인에 대한 과세로 인한 경우 등 어떠한 이유로 인한 임대료 인상이든지 임대인은 타당하고 합리적으로 얻을 수 있는 이익을 따라 임대료를 인상하므로 임대료 제한은 임대인에 대한 과도한 재산권 침해가 될 수 있다.⁵⁶⁾

3. 형평성 위반 및 임대료 상한 근거의 불명확성

2020년 주택임대차보호법에 도입된 5% 이내의 전·월세 상한 기준은 신규 계약에는 적용되지 않고 계약갱신 시에만 적용된다는 점에서 임대차계약을 갱신하는 임차인과 신규 계약을 체결하는 임차인 간의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 전·월세상한제로 인하여 신규 임대차계약이 가능한 임대목적물의 공급량이 감소할 수 있고 이로 인하여 신규 임대차계약을 체결하는 임차인은 전·월세상한제의 임대료규제의 결과로 오히려 더 높은 임대료를 경험할 가능성이 있다.⁵⁷⁾ 높은 임대료에 신규 임대차계약을 체결한 후 계약갱신 시에는 5% 이내의 임대료 인상의 혜택을 받을 수 있지만, 계약갱신 당시의 임대차시장 상황에 따라서는 5% 이내의 임대료 인상이 반드시 임대인에게 혜택이 아닐 수 있고, 계약갱신 시점에 임대인이 실거주 등의 사유로 계약을 갱신할 수 없게 되어 새롭게 신규 임대차계약을 체결해야 할 수 있다.

또한, 5%라는 임대료 상한 기준은 물가나 금리 변화 등 주변의 관련

56) 노현숙, 앞의 논문, 216쪽.

57) 높은 임대료에 신규 계약을 체결한 임차인이라도 다음 계약갱신 시에 임대료 상한 혜택을 받을 수 있으나 임대차시장의 상황에 따라서는 신규 계약 시점에 임대차 시세가 급격하게 상승하였다가 계약갱신의 시점에 임대차 시세가 하락하기도 하지만 신규 계약 시점에 급격하게 상승한 임대차 가격으로 인하여 갱신 시에 큰 혜택을 적용받지 못할 수도 있다.

요인의 검토를 통해서 정해진 기준이 아니라 어떠한 경제적 평가도 없이 관행적으로 5% 이내로 적용되어왔다.⁵⁸⁾ 외국의 경우 소비자물가, 건설비, 지역의 비교차임 등을 고려하여 임대료 상한선을 정하는데, 이에 비하여 국내 주택임대차보호법상의 5%라는 상한률은 그에 대한 합리적 근거가 제시되지 못하고 있다.⁵⁹⁾

4. 임대시장에 미치는 부정적 영향

임대료의 규제는 임차인을 보호하는 동시에 주택시장에 부정적인 영향을 주지 않아야 한다.⁶⁰⁾ 임대료를 규제하여 임대차시장에 긍정적인 영향을 준다면 공익적인 목적을 위해 일정한 범위 내의 임대료 제한의 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 임대료 제한이 임대차시장에 반드시 긍정적인 영향을 준다고 하기 어렵고 나아가 주택시장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 임대료는 임대목적물의 수요와 공급, 시중 금리, 기타 경제적 요인과 시장 상황에 따라 민감하게 변동할 수 있으므로 법률로써 임대료나 임대료 증액률의 상한을 정하는 경우 사회, 경제적 타력성을 저해할 수 있고, 임대료규제의 목적인 임차인의 주거생활 보호에 기여 정도도 명확하지 않다.⁶¹⁾

임대료라는 가격의 제한과 관련하여, 시장 경제에서 가격의 통제는 시장 경제 질서를 왜곡할 수 있는 결정적인 요인이 될 수 있음을 과거의 사례를 통해 확인해 왔다. 마오쩌둥(毛泽东) 시기인 1958년에 진행된

58) 김경희/이상영, “주택 임대차 3법의 문제점과 대안 탐색”, 동향과 전망 제114호, 한국사회과학연구회, 2022, 17쪽.

59) 김상현, 앞의 논문, 99쪽.

60) 이성진, 앞의 논문, 355쪽.

61) 임대료규제는 단기간의 임대료 상승을 제한한다는 점에서 일부 임차인에게는 유리한 제도가 될 수 있지만, 임대물건의 감소나 장기적인 미래를 준비하지 않는 등 임차인을 더 열악한 상황에 이르게 할 수도 있다.

4해 제거 운동(除四害運動)을 통해 쥐, 빈대, 파리, 모기 등을 박멸하는 과정에서 참새도 박멸의 대상에 포함되어, 사람들은 나무나 장대, 돌, 새총, 징, 폭죽, 북, 공기총, 메가폰, 허수아비 등 가능한 모든 도구를 동원하여 2억 마리 이상의 참새를 섬멸한 결과 생태계의 먹이사슬이 파괴되어⁶²⁾ 1959년 봄, 상하이 등 대도시가 해충의 피해를 받았고 3년간 곡식 생산량이 감소하였다.⁶³⁾ 또한, 프랑스 혁명기의 로베스피에르(Maximilien François Marie Isidore de Robespierre) 집권 당시 프랑스 공회가 통과시킨 가격 상한 제한법에 따라 필수품 가격의 상한가가 설정되어 상한가를 위반한 상인에게 두 배의 벌금이 부과되었다.⁶⁴⁾ 가격 상한제로 농민과 상인들의 생산 의욕이 감소하자 생필품의 생산량이 급감하여 시민들에게 생필품의 공급이 부족하게 되고 높은 가격대의 암시장이 형성되어 빈곤층은 식량을 구매할 수 없게 되는 등 결과적으로 가격 상한제 이전보다 낮은 품질의 상품이 공급되거나, 암시장에서 이전보다 높은 가격에 상품이 거래되어 가격 상한제가 역으로 작용하였다.⁶⁵⁾

규제의 결과는 역사적인 사실들에서 확인할 수 있고 여러 경제학자가

62) 마오쩌둥은 사람들이 먹어야 할 곡식을 참새가 쪼아 먹자 ‘참새는 해로운 새다(麻雀是害鸟)’라고 말하였는데 마오쩌둥의 말의 파급효과로 참새를 섬멸하는 부서가 설치되고 중국 내 참새 소탕 작업이 진행되었다. 이후 곡식을 쪼아 먹는 참새는 사라졌으나 메뚜기의 천적인 참새가 사라지자 메뚜기를 비롯한 해충이 증가하여 곡식의 수확량이 오히려 급감하였다. 해충으로 농작물이 황폐해지자 마오쩌둥은 급하게 문제를 해결하기 위하여 당시 소련에 도움을 청하여 시베리아에서 참새 20만 마리를 잡아 중국 각지에 조달하여 다시 참새를 보충하려고 하였다. 당시 참새를 섬멸하였던 1958년부터 3년간 중국인 약 3000만 명이 아사하였다.

63) 인민일보, 제1면, 1958. 4. 20: 이동근/풍영인, “공산당 집권기 및 개혁·개방 정책 시행 이후 중국 언론의 보도경향 분석”, 정치·정보연구 제15권 제2호, 한국정치정보학회, 2012, 283-284쪽에서 재인용.

64) 벌금은 관청이 아닌 상인의 위반을 신고한 시민에게 지급되었는데, 임대차 3법의 시행 후 임차인이 임대인을 감시하거나 임대인을 대상으로 조정이나 소송을 제기하도록 유도하는 상황과 유사하다.

65) 이병철, “헌법상의 경제질서에 대한 법경제학적 접근 -신자유주의와 정부개입의 한계-”, 기업법연구 제20권 제2호, 한국기업법학회, 2006, 365쪽.

규제의 문제점을 지적해왔다. 임대료규제와 관련하여 경제학자들은 몇 가지 문제점을 지적하였다. 먼저, 낮은 효율성이 지적된다. 임대료 제한으로 인하여 임대인은 장기 임대료를 인상할 수 없고, 제한된 낮은 임대료로 인하여 임차인의 취향이나 상황이 변화하더라도 임차인은 계속 같은 임대차 목적물에 거주함으로써, 결과적으로 주택이라는 자원의 비효율적인 배분 결과가 나타난다는 것이다.⁶⁶⁾ 또한, 임대료규제는 임대인이 임대차 목적물을 개선하려는 동기를 방해하는 방해요인으로 작용하여 임대목적물의 상태가 악화할 수 있다.⁶⁷⁾ 그 밖에, 임대료 제한에 따라 임대차 목적물 주택의 공급량이 감소하고⁶⁸⁾ 해당 지역의 임대인이 감소하면서 장기적으로 임대차임은 더 상승할 것으로 지적된다.⁶⁹⁾ 전·월세상한제 등의 임대료규제는 단기적으로는 효과를 보일 수 있지만, 장기적으로는 초과수요로 인하여 주택량의 부족 현상 등 부작용이 예상되고 주택의 질적 관리 상태에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서, 임대료규제와 관련한 문제는 현재 임대료 문제에 당면한 일부 임차인뿐만 아니라 임차인 전체의 이익에 부정적으로 작용할 수 있고, 결과적으로 임차인을 보호하기 위한 취지에서 도입된 제도가 임차인에게 불이익을 초래할 수 있다.⁷⁰⁾

66) Edward L. Glaeser/Erzo F. P. Luttmer, “The Misallocation of Housing Under Rent Control”, *American Economic Review* Vol. 93 No. 4, American Economic Association, 2003, p. 1031; Richard Arnott/Masahiro Igarashi, “Rent Control, Mismatch Costs and Search Efficiency”, *Regional Science and Urban Economics* Vol. 30 Iss. 3, Elsevier, 2000 참조.

67) Edward L. Glaeser, “Does Rent Control Reduce Segregation?”, *Harvard Institute of Economic Research* No. 1985, Harvard University Cambridge, 2002, p. 10.

68) 민태욱, 앞의 논문, 54쪽.

69) Blair Jenkins, Do Economist reach a conclusion?, *Econ Journal Watch*, 6(1), 2009, p.84

70) 이도국, “현행 주택임대차보호법상 임차권 보장에 관한 소고 -계약갱신요구권, 전월세상한제 및 조정제도를 중심으로-”, 17쪽; 한수현/신국미, “개정 주택임대차보호법상 계약 갱신청구권의 문제점과 개선방안”, 한국지적학회지 제38권 제2호, 한국지적학회, 2022, 48쪽.

한편, 임대료규제는 임대시장에서 임대료 인상의 원인이 되었을 뿐만 아니라 유사한 임대물에 대한 가격의 편차를 심화하여, 다중임대료 현상의 원인으로 작용하였다.⁷¹⁾ 임대시장에서도 수급의 균형이 시장의 왜곡 없이 시장의 문제를 해결할 수 있는 기본적인 해결방안이지만, 직접적인 임대료규제를 통한 수요의 감소와 가격 하락을 유도하려는 정책으로 인하여 임대시장의 왜곡이 나타날 수 있다.⁷²⁾ 임대료규제는 임대주택 투자 및 건설 부문을 위축시키고 주택공급량 확보에 부정적인 영향을 줄 수 있으며⁷³⁾ 결과적으로 부동산 시장 전반에 걸쳐 영향을 미칠 뿐만 아니라, 부동산 관련 산업이 국내 산업 구조에 상당한 부분을 차지한다는 점을 고려하면 국내 산업 전반에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

IV. 임대료규제에 관한 제언

1. 자가 주택 비율의 확대

임대료규제의 기본적인 목적은 임차인을 보호하기 위한 것이어야 하지만, 국내 임대료규제 도입에서 임차인의 보호는 표면적인 목적이고 임대인과 주택 소유자에 대한 규제가 실질적 목적으로 보인다. 전·월세 상한제 등의 임대료규제 도입 당시, 공공임대주택의 공급에 주력하려는 주택공급 정책, 임대인을 대상으로 한 강력한 조세제도 등 일련의 주택 및 임대 관련 정책과 부동산 분야 가운데 특히 주택에 집중된 규제 등에

71) 민인식, 앞의 논문, 92쪽; 노현숙, “계약갱신청구권과 전월세상한제: 문제점 및 근원적 해결 방안”, 감정평가학논집 제21권 제1호, 한국감정평가학회, 2022, 77-80쪽.

72) 광수환, “주택 임대차 규제가 이해관계자에 미치는 파급효과”, 경영건설팅연구 제20권 제3호, 한국경영건설팅학회, 2020, 292쪽.

73) 장민, “영국 주택임대차의 차임규제제도”, 법학논집 제19집 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2012, 240쪽.

서, 주택 소유를 억제하고 임대인이 임대를 포기하고 주택을 매도하도록 유도하는 방편의 하나로서 임대료규제가 도입되었다고 생각된다. 따라서, 임대료규제의 문제점을 해결하기 위해서는 국내 임대료규제의 배경을 검토하여 임대료규제라는 형식으로 주택의 소유를 억제하려고 한 정책에 대한 반성이 선행되어야 할 것이다.

다양한 이유로 공공임대나 민간임대 등 임대주택의 공급을 통한 임대차 문제의 해결이나 임대료규제에 관한 논의가 불가피하지만, 인간의 본성을 인정하여 자가 주택의 보급률을 높이는 방향의 근본적인 해결 방안이 필요하다고 본다. 임대주택의 공급은 자가 주택에 거주할 수 없는 상황에 대한 차선택일 뿐 임대주택 거주를 최선의 해결책으로 전제하는 것은, 적절한 문제 해결이 되기 어렵고 주택의 공급을 통한 자가 주택 비율의 확대가 근본적인 해결 방안이라고 생각된다. 혹자는 집은 사는 곳이고(to live) 사는 것이(to buy) 아니라는 말로써, 거주할 수 있으면 집을 소유하거나 매매할 필요는 없다고 강조한다.⁷⁴⁾ 물리적, 정신적, 심리적으로 타인에게 방해받지 않는 자유로운 주택의 사용은 인간의 본성에 부합하고 가장 자유로운 거주 형태라는 점에서 주택의 소유가 중요하다고 본다. 주택의 투자 가치 때문에 소유권을 중요하다고 볼 수 있지만, 투자와 별개로 자신이 소유하는 집에 거주하는 것은 자신의 물건을 사용하는 것이 자연스럽고 편안한 것처럼 대부분 거주자에게 가장 안정감을 주는 거주 형태이다. 임대나 렌탈(rental) 등 다양하고 편리한 사용 형태에도 불구하고, 소유의 형태는 인간의 기본적인 본성에 부합하는 가장 안정적인 방식으로 주거에서도 가장 이상적인 형태라고 할 수 있다. 따라서, 임대료규제 등을 통해 국가가 임차인에 대한 주거권을 보장하는 제도가 상황에 따라 필요할 수 있지만, 임차인에게

74) 소유(to have)보다는 존재(to be) 자체의 중요성에 주목한다면 사는 것(to live)의 의미가 사는 것(to buy)의 의미보다 중요하다고 볼 수도 있지만, 소유 자체를 부정하는 존재는 현실적으로 불가능하다.

심리적, 정서적으로 안정적인 주거를 제공하고 임차인을 보호하는 최선의 방안은 더 많은 임차인이 자가 주택에 거주할 수 있도록 하는 것이라고 본다.

2. 임대인에 대한 형평성 있는 과세

임대료규제는 임대인이 임대료를 인상할 가능성이 있는 환경에서 등장하는 제도이다. 따라서 임대료규제 전에 임대료의 인상 요인에 관한 검토를 통해 임대료 인상 요인이 제거된다면 규제를 통해 임대료를 제한하지 않더라도 임대료 인상이 크게 문제가 되지 않을 수 있다. 특히 임대료규제에 있어서, 임대료규제 및 임대인에 대한 정책이 궁극적으로 임차인에 전가되거나 영향을 미칠 수 있는 점이 고려되어야 할 것이다. 국내의 경우 개인 임대인이 대부분의 임대목적물을 공급하고 있으므로 임대료규제나 임대인에 대한 규제는 결과적으로 임차인과 임대차시장에 부정적 영향을 미칠 수 있다.⁷⁵⁾

임대인이 부담해야 하는 비용 가운데, 임대목적물의 소유자에게 조세 부담이 가중되는 경우 임대인은 조세 일부를 임대료 인상으로 충당하기도 하는 등 임대인에 대한 과세가 임대료 인상을 통해 임차인에게 전가될 수 있다. 그러므로 임대료를 통제할 필요가 있다면 임대료를 제한하는 직접적인 방법이 아닌 임대차 및 임대인과 관련한 세제 영역의 검토가 효과적이고 적절한 방안으로서, 조세의 감면 또는 폐지는 부작용이 적으면서 임대료 인상 억제에 효과적인 방안이라고 보인다. 예를 들어, 임대료를 인상하지 않거나 일정 범위 이내에서 인상하는 임대인에 대하여 과세혜택을 제공한다면 임대인은 임대료 인상과 조세감면 혜택을

75) 그럼에도 불구하고 임대인에 대한 부정적인 여론을 형성함으로써 임대인의 역할이나 필요성이 폄하되고 임대와 관련한 규제 정책이 임차인을 위한 정책으로 오인되는 것에 대한 시정이 필요하다.

비교하여 자발적으로 임대료 동결을 선택할 수 있다.⁷⁶⁾

현재 임대인에 부과되는 조세로 재산세와 종합부동산세, 부가가치세 등을 들 수 있다. 이 가운데 재산세는 모든 임대인에게 부과되는 조세로, 1주택을 소유한 임대인과 2주택 이상을 소유한 임대인에 대한 조세감면 혜택이 다르다. 종합부동산세는 주택 가액의 합이 일정 금액 이상인 모든 주택 보유자에게 부과된다. 재산세와 종합부동산세는 부동산의 보유에 대한 조세라는 점에서 통칭하여 ‘보유세’라고 불린다. 보유세는 1주택의 경우보다 2주택 및 3주택 이상 보유자에게는 더 높은 과세 비율이 적용된다. 현재 재산세와 종합부동산세는 부동산을 소유하고 일정 조건이 충족되는 모든 주택 소유자에게 부과되는데, 총 주택 가액이 같은 경우에도 1주택 소유인 경우와 2주택 이상 소유인 경우의 과세는 상당한 차이가 있다. 예를 들어, 일반 지역 공시가격 5억 원의 1주택 소유자에게 부과되는 보유세는 312,000원이고 도시지역 1주택 소유자에게는 620,000원이 부과된다. 2주택 이상 소유이면서 주택의 총 공시가액이 5억 원인 경우에는 일반 지역은 684,000원, 도시지역은 1,104,000원이 부과된다. 일반 지역 공시가격 10억 원인 1주택 소유자에게 부과되는 보유세는 1,404,000원이고 도시지역은 2,034,000원이 부과된다. 2주택 이상 소유이면서 주택의 총 공시가액이 10억 원인 경우 일반 지역은 2,311,200원, 도시지역은 3,151,200원이 부과된다. 과세액에 비하면 그 차이가 작지 않다.⁷⁷⁾ 주택 총 가액에 비하면 절대적인 과세액이 상대적으로 크지 않다고 볼 수도 있지만, 임대 수입을 통해 생활비를 조달하는

76) 임대인이 조세감면 혜택을 받는 대신 임대료 인상을 하더라도 자기 결정에 의한 선택일 뿐 전약의 프레임으로 해석될 사안은 아니다.

77) 공시가격이 높은 경우 과세액의 차이는 더욱 크다. 일반 지역의 공시가격 20억 원인 1주택 소유자에게는 보유세가 5,830,200원, 도시지역의 1주택 소유자에게는 7,099,200원, 2주택 이상 소유자에게는 일반 지역에서 8,143,200원, 도시지역에서 9,823,200원의 보유세가 부과되며, 도시지역의 법인 소유자에게는 41,112,000원이 부과된다.

임대인이 조세 명목으로 별도로 부담하는 액수로는 적지 않은 부담이고 기본적으로 이 금액을 조달하면서 임대 수익을 올리려면 부과되는 조세보다 더 높은 임대료 상승이 불가피하다. 임대인에 대한 과세는 표면적으로는 임대인에 대한 과세이지만 임대료 인상의 원인으로 직결되어 이면적으로는 임차인의 부담 증가가 될 수 있으므로 임대인에 대한 과세를 검토할 필요가 있다.

보유세 차등에서 주목할 점은 1주택 소유자보다 2주택 이상 소유자에 대한 과세 액이 커진다는 점이다. 1주택을 소유한 임대인도 있지만, 자신의 거주 주택을 고려한다면 2주택 이상을 소유한 임대인이 많은 비중을 차지한다. 그러나 현재 2주택 소유자에 대한 더 높은 과세는 다주택 소유를 억제하여 사유재산제도에 반하고 형평성에 위반될 뿐만 아니라, 임대료의 인상에도 영향을 줄 수 있어 결과적으로 임대주택 보급을 억제함으로써 임대주택의 공급 축소로 임차인이 임대목적물을 구하기 어려운 상황으로 귀결될 수 있다. 따라서, 2주택 이상 소유자에 대한 보유세 차등이 시정될 필요가 있다고 보인다.

또한, 주택 보유 수와 가액이 같은 경우라도 도시지역의 주택 소유자에게는 과세 부담이 커진다.⁷⁸⁾ 도시지역의 주택 가액이 비도시지역의 주택 가액보다 일반적으로 높다는 점을 고려하면 도시지역이라는 이유만으로 도시 주택 소유자에게 더 높은 조세를 부과하는 것은 문제가 있다고 보인다. 예를 들어 임차인에 대해 보장되는 최우선변제금액의 기준과 관련하여, 2023년 현재 기준으로 서울은 1.65억 원, 세종, 용인, 화성, 김포 및 과밀억제지역은 1.45억 원, 광역시는 8,500만 원, 그 밖의 지역은 7,500만 원으로 지역마다 차이가 있다. 또 다른 예로, 65세 이상 국민의 70%가 수급대상이 되도록 매년 그 기준을 조정하는 기초연금

78) 도시라는 환경을 누리기 때문에 비도시보다 더 높은 조세를 부과할 수도 있고, 도시의 주택에 더 높은 조세를 부과하여 비 도시지역의 주택시장을 활성화하려는 목적일 수도 있지만, 도시 주택을 소유한다는 이유만으로 더 높은 조세를 부과하는 것은 검토가 되어야 할 것으로 본다.

산정 기준에서, 지역에 따른 재산의 기본공제액은 2023년 기준으로 대도시의 경우 1.35억 원, 중소도시 8,500만 원, 농어촌 7,250만 원으로 대도시의 기본공제가 높다. 대도시의 경우 기본적인 생활비가 높은 점이 고려된 것이다. 임차인의 최우선변제권 기준과 기초연금 산정 기준 등에서 도시지역의 높은 생활비 및 지역의 평균적인 주택 가격을 인정하여 그에 상응하는 재산권을 보장한다. 이러한 기준에 의하면 도시지역의 주택 소유자에게는 더 높은 조세를 부과하기보다 조세를 인하하는 것이 타당하지만 주택 소유자를 대상으로 한 과세에서만 도시지역의 경우에 생활비 또는 주택비용 등을 고려하지 않고 역으로 더 높은 과세를 하고 있다. 최소한 도시지역 소유자에게 조세 인하를 적용하지는 않더라도 더 높은 조세를 부과하는 것은 불합리하다고 보인다. 조세 정책이 임대료의 인상에 직결되는 점을 고려한다면 주택 수와 지역에 따른 차등 과세 산정에서 세밀한 검토를 통해 임대인이 임대료를 인상하지 않을 수 있는 환경 조성이 필요하다고 본다. 대표적으로 1주택 소유자와 및 2주택 이상 소유자, 일반 지역 및 도시지역 주택 소유자에게 동등한 보유세를 적용한다면 조세의 형평성에 부합하고 동시에 임대인의 조세 부담이 줄어들어 임대료를 인상하지 않도록 간접적으로 영향을 줄 것으로 보인다.

〈표 IV-1〉 주택 공시가에 따른 연간 보유세

소유 주택 총 공시가	일반 지역 1주택 소유자 보유세	일반 지역 2주택 이상 소유자 보유세	도시지역 1주택 소유자 보유세	도시지역 2주택 이상 소유자 보유세	일반 지역 법인 보유세	도시지역 법인 보유세
5억 원	312,000원	620,000원	684,000원	1,104,000원	9,540,000원	9,960,000원
10억 원	1,404,000원	2,311,200원	2,034,000원	3,151,200원	19,548,000원	20,178,000원
15억 원	3,175,200원	4,831,200원	4,120,200원	6,091,200원	29,700,000원	30,645,000원
20억 원	5,830,200원	8,143,200원	7,099,200원	9,823,200원	39,852,000원	41,112,000원

3. 타당한 임대료 상한 기준의 적용

국내 임대료규제의 기준이 되는 직전 임대료의 5%라는 임대료 상한 기준에 대한 합리적인 검토가 필요하고 최소한 물가상승률이 반영된 임대료 상한 기준이 적용되어야 할 것이다. 예를 들어, 직전 연도의 물가상승률을 반영하여 매년 임대료 상한선을 정하거나 10년간의 물가상승률의 평균을 반영하여 임대료 상한 기준을 정하는 등 객관적인 기준에 의한 임대료 상한 기준을 제시할 필요가 있다. 또한, 임대료 상한 기준을 5% 등 고정된 기준으로 획일화하기보다 예를 들어, 직전 임대료의 5-10% 또는 10-20% 등으로 탄력적인 상한 범위를 허용한다면 현재의 임대료 상한 규제의 문제가 상당 부분 완화될 것이다. 요컨대 임대료 상한 기준에 물가상승률 등을 반영하고 고정된 기준이 아닌 일정 범위의 기준을 제시함으로써 사적 자치 위반이나 재산권 침해 등의 문제가 상당 부분 완화될 수 있을 것이다.

4. 임대주택의 질적 관리 규제

임대인의 재산권을 제한하지 않으면서 임차인의 주거환경권을 보장할 수 있다면, 임대인과 임차인을 모두 보호하면서 양측에 긍정적인 결과를 도출할 수 있을 것이다. 가격통제는 사적 자치나 경제 원칙에 반할 뿐만 아니라, 임대주택의 품질 저하와 임대주택 공급의 감소 등 관련 영역의 부작용으로 나타날 수 있다. 임대료규제를 중점적으로 하는 경우, 임대인은 규제된 임대료의 범위에서 임대목적물을 관리하려고 하는 경향이 강하므로 비용을 들이지 않고 임대목적물을 관리하려고 할 것이고 질적인 관리에 주의를 기울이지 않을 수 있다. 임대목적물의 질적인 관리 소홀은 임차인의 주거환경에 영향을 미치고 임차인의 주거만족도가 떨어짐으로써 인간다운 생활을 할 권리가 침해될 수 있다.

따라서, 임대료의 제한보다는 임대목적물의 질적 관리 측면을 규제함으로써 임차인에게 양질의 주거환경을 제공하는 방향으로 임차인을 보호하는 것이 적절하다고 본다. 임대인이 임대목적물 관리를 강화하도록 독려하는 방향으로 규제함으로써 임차인이 목적물을 임차하는 동안에 정상적이고 편리한 상태의 목적물을 사용·수익할 수 있도록 하는 측면에 주목한다면 임대인의 권리를 침해하지 않으면서 임차인의 만족도도 높아질 것이다.

V. 결론

현행 대표적인 임대료규제인 전·월세상한제와 월 차임 전환율 규제는 표면적으로는 임차인을 보호하기 위하여 도입되었지만, 임대료규제를 비롯한 관련 규제의 이면에는 임차인의 보호보다는 임대인 및 임대 자체에 대한 규제에 집중되어 결과적으로 임차인과 임대인 모두에게 부정적인 영향을 줄 수 있다. 임대료규제가 일부 불가피한 상황에서 필요할 수 있지만, 임대료규제로 인하여 사적 자치 위반, 재산권 침해, 형평성의 위반 등 여러 법적 문제점을 내포하고, 임대시장 및 부동산 시장을 비롯하여 산업 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 임대인을 위한 실효성 있는 방안이 되기 위해서는 임대료 및 임대인의 규제 자체에 집중하기보다는 임차인과 임대인 모두에게 침해를 최소화하면서 유익을 주는 방안이 검토되어야 할 것이다. 임차인의 보호를 위해서는 일차적으로 자가 주거 비율을 확대하는 방향으로 임대차 문제에 접근할 필요가 있다. 다만, 임대차 주택이 불가피하게 필요한 상황도 있으므로 임대료 인상 요인을 최소화하는 접근이 필요하다고 본다. 임대인에 대해 부과되는 조세가 임차인에게 전가될 수 있는 점을 고려하여 임대인에 대해 형평성 있는 조세를 부과하고 임대인에 대한 과도한 과세나 징벌적

과세 정책을 수정할 필요가 있다. 또한, 임대료의 규제보다는 임대목적물의 질적 관리에 주목하여 임차인이 쾌적한 주거환경을 누릴 수 있도록 하는 측면의 규제가 유용할 것으로 보이고, 임대료 인상 상한선을 고정하기보다 물가상승 및 관련 경제 상황을 고려하여 일정 범위의 임대료 인상을 허용하는 것이 필요하다고 보인다. 이와 함께 자가 주택 및 임대주택 등 전반적인 주택공급량의 증가를 통한 임대시장에 대한 간접적인 접근이 필요하다고 보인다. 임대료를 직접 규제하지 않더라도 자가 거주주택 및 임대주택 공급량이 충분하다면 실질적인 임대료 완화 효과를 얻을 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 학술지

- 곽수환, “주택 임대차 규제가 이해관계자에 미치는 파급효과”, 경영건설
 텅연구 제20권 제3호, 한국경영건설학회, 2020, 285-295쪽.
- 권대우, “임차인의 주거권보장과 주택임대차보호법 개정방향”, 법학논
 총 제28권 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2011, 235-258쪽.
- 권오상, “개정 주택임대차보호법의 문제점 검토 -계약갱신요구권과 전
 월세인상률 상한제의 한계를 중심으로-”, 법학연구 제31권 제2
 호, 연세대학교 법학연구원, 2021, 121-148쪽.
- 권오승, “계약자유와 공정거래”, 경쟁법연구 제40권, 한국경쟁법학회,
 2019, 117-141쪽.
- _____, “우리나라의 경제질서와 독점규제법”, 질서경제저널 제1권 제1
 호, 한국질서경제학회, 1997, 117-157쪽.
- 김경세, “임대차3법의 주요쟁점과 개선방안에 관한 고찰”, 비교법연구
 제21권 제2호, 비교법문화연구소, 2021, 37-80쪽.
- 김경욱, “사적자치와 채무초과”, 영남법학 제6권 제1호, 영남대학교 법
 학연구소, 2000, 185-201쪽.
- 김경희/이상영, “주택 임대차 3법의 문제점과 대안 탐색”, 동향과 전망
 제114호, 한국사회과학연구회, 2022, 9-42쪽.
- 김동훈, “사적 자치의 원칙의 헌법적·민사법적 의의 -헌재 결정례와
 대법원 판례의 비교·분석을 중심으로-”, 법학논총 제30권 제3
 호, 국민대학교 법학연구소, 2018, 41-85쪽.
- 김명엽, “전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구”, 부동산학보 제48
 권, 한국부동산학회, 2012, 177-194쪽.
- 김상현, “주택임대차보호법상 계약갱신에 관한 고찰”, 일감법학 제50호,
 건국대학교 법학연구소, 2021, 83-103쪽.

- 노현숙, “개정 주택임대차보호법의 헌법적 쟁점 검토 -계약갱신청구권 제와 전월세상한제를 중심으로-”, *일감부동산법학* 제21호, 건국대학교 법학연구소, 2020, 201-229쪽.
- _____, “계약갱신청구권과 전월세상한제: 문제점 및 근원적 해결 방안”, *감정평가학논집* 제21권 제1호, 한국감정평가학회, 2022, 65-90쪽.
- _____, “상생 임대제도의 문제점과 개선방안”, *감정평가학논집* 제22권 제1호, 한국감정평가학회, 2023, 3-23쪽.
- 민경국, “사유재산권, 왜 소중한가?” *철학연구* 제72집, 철학연구회, 2006, 61-91쪽.
- 민인식, “전·월세 상한제가 전세시장 분리에 미치는 영향”, *조사연구* 제22권 제4호, 한국조사연구학회, 2021, 79-103쪽.
- 민태욱, “전월세 문제의 법적 대응 -최근 지자체의 다양한 사회주택을 중심으로-”, *토지공법연구* 제93집, 한국토지공법학회, 2021, 49-64쪽.
- 박수곤, “임대차법의 개정논의에 대한 管見”, *한양법학* 제27권 제3집, 한양법학회, 2016, 101-130쪽.
- 박 인, “선진국의 임대료규제와 도입방안의 연구”, *대한부동산학회지* 제33권 제2호, 대한부동산학회, 2015, 347-374쪽.
- 손연우, “주택임대차보호법상 차임 등의 증감청구권과 소액보증금 제도에 관한 소고”, *법학논총* 제33집 제4호, 한양대학교 법학연구소, 2016, 175-205쪽.
- 송덕수, “우리 민법과 사적 자치”, *민사법학* 제88호, 한국민사법학회, 2019, 3-31쪽.
- 윤경식/임거배/김윤기, “우리나라 임대차 정책의 개선방안 연구”, *한국지적학회지* 제38권 제3호, 한국지적학회, 2022, 85-96쪽.
- 이도국, “현행 주택임대차보호법상 임차권 보장에 관한 소고 -계약갱신

- 요구권, 전월세상한제 및 조정제도를 중심으로-”, 법과정책연구 제22권 제3호, 한국법정책학회, 2022, 3-33쪽.
- _____, “최근 독일에서의 주택임대차 차임 규정과 시사점 - ‘Berliner Mietendeckel’을 중심으로-”, 법학논총 제37권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2020, 185-209쪽.
- _____, “독일 주택임대차관계에서의 차임에 관한 연구 -최근 독일 개정 법을 중심으로-”, 법학논총 제36권 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2019, 181-202쪽.
- 이동근/풍영인, “공산당 집권기 및 개혁·개방 정책 시행 이후 중국 언론의 보도경향 분석”, 정치·정보연구 제15권 제2호, 한국정치정보학회, 2012, 269-294쪽.
- 이병철, “헌법상의 경제질서에 대한 법경제학적 접근 -신자유주의와 정부개입의 한계-”, 기업법연구 제20권 제2호, 한국기업법학회, 2006, 355-382쪽.
- 이성진, “주택임대차보호법상 계약갱신요구권과 전월세 상한제 -계약갱신요구권의 보호 대상과 그 행사를 중심으로-”, 민사법의 이론과 실무 제24권 제3호, 민사법의 이론과 실무학회, 2021, 331-362쪽.
- 장 민, “영국 주택임대차의 차임규제제도”, 법학논총 제19집 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2012, 233-256쪽.
- 정은아, “미국 뉴욕의 주택 차임 규제 제도 연구”, 외법논집 제42권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2018, 313-336쪽.
- 조규협/채현길, “상가건물 권리금 보호규정에 관한 소고”, 부동산법학 제24집 제2호, 한국부동산법학회, 2020, 91-119쪽.
- 지원림, “저간의 부동산임대차 법제에 관하여: 능력의 한계 아니면 「의도된 오조준」?”, 부동산법학 제24권 제3호, 한국부동산법학회, 2020, 3-17쪽.

- 최영상/백인걸, “독일 주택시장 및 주택금융정책의 특징”, 주택금융리서치 제11호, 한국주택금융공사, 2020, 20-30쪽.
- 최윤석, “2019년 독일 임대차조절법에 따른 차임인상제동에 관한 연구”, 법학논총 제42권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2022, 147-176쪽.
- 한수현/신국미, “개정 주택임대차보호법상 계약 갱신청구권의 문제점과 개선방안”, 한국지적학회지 제38권 제2호, 한국지적학회, 2022, 39-52쪽.
- Blair Jenkins, “Rent Control: Do Economists Agree?”, *Econ Journal Watch Vol. 6 No. 1*, Fraser Institute, 2009, pp. 73-112.
- Edward L. Glaeser/Erzo F. P. Luttmer, “The Misallocation of Housing Under Rent Control”, *American Economic Review Vol. 93 No. 4*, American Economic Association, 2003, pp.1027-1046.
- Richard Arnott, “Time for Revisionism on Rent Control?”, *The Journal of Economic Perspectives Vol. 9 No. 1*, American Economic Association, 1995, pp. 99-120.
- Richard Arnott/Masahiro Igarashi, “Rent Control, Mismatch Costs and Search Efficiency”, *Regional Science and Urban Economics Vol. 30 Iss. 3*, Elsevier, 2000, pp. 249-288.

[Abstract]

Resolving Problems with Regulation in Residential Lease Markets

Roh, Hyeon Sook*

The current representative rent regulation system includes the deposit and monthly rent cap system introduced by the revision of the Housing Lease Protection Act in July 2020 and the monthly rent regulation pursuant to the Housing Lease Protection Act and its enforcement ordinance. A lease contract is a mutual agreement between the lessor and the lessee, the two parties are in an equal relationship, and excessive rent increases can be prevented in accordance with the provisions of Articles 103 and 104 of the Civil Act. Therefore, rent restrictions excessively protecting the rights of one party would be an excessive restriction on private autonomy and an infringement on the property rights of the lessor. As the rent and monthly rent ceiling standard of 5% or less introduced in the Housing Lease Protection Act of 2020 does not apply to new contracts and only applies to contract renewals, issues of equity between renewing tenants and new tenants entering into new contracts might be raised. Rent regulations would have a negative impact on the real estate market and overall domestic industry including rental housing investment and construction sectors, and besides it seems unclear whether they would contribute to protecting tenants' residential lives.

It is thought that the best way to protect renters is to allow more renters to live in their own houses. In addition, if ownership tax is imposed on the same basis for owners of one house, owners of two or more houses, and homeowners in non-urban areas and urban areas, it will comply with tax fairness and reduce the tax burden on landlords, indirectly influencing

* Assistant Professor, Konkuk University Glocal Campus

on rent prices. If objective standards such as inflation are reflected in the rent ceiling standard and a flexible ceiling range is allowed rather than a fixed ceiling, the problems of rent regulation would be alleviated. It seems appropriate to protect tenants in a way that provides them with the high-quality residential environment by regulating the quality management aspect of the rental object rather than limiting the rent prices.

[Key Words] rent regulation, deposit and monthly rent limit system, violation of private autonomy, infringement of property rights, tax policy for landlords