

주택 임대료 규제의 법 정책적 검토

Legal and Policy Review of Residential Rent Regulation

이 춘 원*

Lee, Choonwoon

목 차

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| I. 서 | IV. 임대료 규제에 대한 효과 논의 |
| II. 주택 임대료 규제의 역사 | V. 결어 |
| III. 서민 주거 안정과 임대료 규제 | |

주택 임대료를 규제하는 법은 추상적인 법이념에서 비롯된 것이라기 보다는 전쟁, 천재지변 등 각종 재난이나 경제 공황으로 그 입법이 강요된 것이다. 임대료 규제를 지지하는 사람들은 임대료 규제로 인한 분배 효과가 경제적 효율성 비용보다 더 크다고 주장한다. 그러나 경제적 효율성과 분배 효과의 차이는 특정 지역 또는 특정 시기에 따라 다르므로 일률적으로 판단하기 어렵다. 임대료 규제가 임차인의 임대료 절감에 매우 효과적인 것으로 보이지만 이동성 저하 및 주택 건설의 위축과 같은 부정적인 결과도 발생시킨다. 이러한 부정적인 효과는 긍정적인 효과를 상쇄하여 임대료 규제의 정책적 역할을 감소시킨다. 따라서 임대료 규제정책이 사회 복지에 미치는 전반적인 영향은 명확하지 않다. 더욱이 이러한 정책이 독립적으로 실시되지 않으므로 그 실증적 효과는 명확하게 말하기 어렵다.

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2023..27.41>

투고일: 2023. 10. 31. / 심사완료일: 2023. 11. 17. / 게재확정일: 2023. 11. 22.

* 광운대학교 법학부 교수

Professor of Law, Kwangwoon University

다만 전쟁이나 천재지변으로 정상적인 상황이 아닌 경우에는 서민의 주거권 보장이 강조되어야 할 것이다. 그러나 임대료에 대한 규제는 전쟁이나 전염병 확산 등으로 정상적인 시장 질서가 왜곡될 때 시장 질서가 회복될 때까지 단기 처방이 될 수 있으나, 시장 질서가 정상적으로 작동될 때 장기적으로 행사하는 것은 오히려 시장 질서를 왜곡시켜 득보다 실이 큰 정책이 될 수도 있다.

임대료 규제의 목적은 궁극적으로 임차권을 보장하기 위한 것이다. 임차권 보장은 궁극적으로 원하지 않는 퇴거로부터 자유로울 권리, 즉 임차인의 주거권을 보장하기 위한 것이다. 임대료 인상이 제한되더라도 임대인이 정당한 이유 없이 퇴거권을 가지는 한, 임차인은 퇴거에 대한 두려움 때문에 이러한 주장을 할 수가 없다. 대부분 국가에서는 임차권의 존속이 기본적으로 보장되므로, 임대료 인상에 대한 규제만 논란이 된다. 대부분 국가와 달리 우리는 임차권의 존속 보장이 한정되어 있으므로 임대료 규제에 관한 규정이 있더라도 그 효력이 반감될 수밖에 없다.

임대료 규제와 동시에 퇴거로부터 임차인 보호, 주택 건설 등 다른 주택 정책도 함께 고려하여야 한다. 또한 은행, 기후 및 재정 정책도 임대료 규제에 영향을 미칠 수 있다. 정책 입안자들이 정부 정책을 설계할 때 이러한 다양한 효과와 상호 작용을 고려하여야 하여 임대료 규제의 시기와 지역을 결정하여 주도면밀하게 정책을 추진하여야 할 것이다.

[주제어] 주택 차임 규제, 서민주거안정, 주택정책, 임대 시장, 주택임대차보호법

I. 서

주택은 인간의 삶에 있어서 중요한 필수재 중 하나이며, 정부의 규제가 가장 심한 분야이기도 하다. 대부분의 도시 지역에서 비교적 저렴한 임대 주택은 만성적으로 부족한 상황이며, 이러한 상황은 전쟁과 자연재해로 인한 주택 파괴, 급격한 수요 증가, 전염병으로 인한 소득 감소 등으로 더욱 가중된다. 이에 대한 대책으로 정부는 임대료 인상을 억제하거나 극단적으로 임대료를 동결시키는 정책을 취하는 경우가 많다.

이러한 정책은 공급이 확대되어 주택 수요를 충족할 수 있을 때까지 적어도 단기적으로는 임대료 상승을 억제하는 기능을 하지만, 장기적으로는 부동산시장경제의 흐름을 왜곡시키는 역기능을 낳기도 한다. 주택 임대료에 대한 규제는 제1차, 제2차 세계 대전을 거치면서 대부분 국가에서 도시를 중심으로 시행되었으나, 2010년대 초에 접어들어 대다수 국가에서 지역적 개별적 제한이 아닌 국가적 차원의 임대료 제한 규정은 폐기되는 추세이었다. 그러나 최근 코로나19 팬데믹으로 인한 주택임대 시장의 불안정으로 많은 국가에서 임대료 규제 정책이 부활되고 있다. 캘리포니아에서는 2020년 1월에 주 전체에 대하여 임대료 인상에 대한 제한이 도입되었으며 2031년 1월까지 한시적 효력을 가지도록 하였다. 그리고 베를린에서는 2020년 2월부터 5년 동안 임대료를 동결시키도록 하였다.¹⁾ 이처럼 2020년 3월 무렵 대부분 국가에서 코로나19 팬데믹으로 인한 봉쇄 등 위생에 대한 제한을 부과한 후, 이로 인한 소득 손실로 인해 전 세계적으로 퇴거 금지 및 임대료 동결을 취하고 있다.²⁾ 일부 지역에서는 위기가 진정된 후에도 임대료에 대한 규제가 계속하여 유지되고 있다. 공급 왜곡 효과로 인해 경제학자들로부터 많은 비판을 받은 임대료 규제는 주로 소득 수준과 비교할 때 너무 과도한 인상으로부터 세입자를 보호하기 위한 것이다. 유럽 등 일부 국가에서는 위기가 아닌 정상적인 상황에서도 주택 임대료 인상을 제한하는 정책을 취하고 있으며, 우리나라 주택임대차보호법 제7조 제2항에서도 “제1항에 따른 증액 청구는 약정한 차임이나 보증금의 20분의 1의 금액을 초과하지 못한다. ... 조례로 달리 정할 수 있다.”고 규정하고 있어 임대료 인상을 제한하고

1) 다만 이 법률은 2021년 4월 독일 헌법재판소에 의하여 “임대료에 관한 연방법이 이미 시행 중이기 때문에 베를린 정부가 법을 도입하는 데 권한을 과도하게 사용했다”는 이유로 폐기되었다.

2) Konstantin A. Kholodilin, “Housing policy during COVID-19 crisis: Challenges and solutions”, 2021. 12. 10, <https://rstudio-pubs-static.s3.amazonaws.com/798360_d2f24ca724fd4960a140db834764e766.html>, last visit: 2023. 8. 25.

있으나 그 실효성에 대해서는 후술하는 바와 같이 의문이 제기된다.

주택 임대료 인상에 대한 규제의 필요성에 관한 정책적 논쟁은 종전부터 계속되고 있으며, 특히 인플레이션으로 임대료가 빠르게 인상될 때 심각해진다.³⁾ 다수의 경제학 문헌 등⁴⁾에서는 임대료 규제로 인해 발생하는 비효율성을 지적하며 규제 폐지의 이론적 근거를 제시하고 있다. 반면에 임대료 규제를 주장하는 사람들은 임대료 규제가 분배에 미치는 영향이 경제적 효율성보다 더 크다고 주장한다. 주택 비용의 급격한 상승, 코로나19 팬데믹, 우크라이나 전쟁으로 인해 임대료 규제가 다시 정치적 의제의 최우선 과제로 떠오르고 있다. 이하에서는 주택 임대료 규제의 역사를 개관하고 서민 주거 안정을 위한 임대료 규제의 필요성에 관한 정책적 검토를 하고자 한다.

II. 주택 임대료 규제의 역사

주택 임대료를 규제한 연원은 오랜 과거, 고대 로마에서도 그 기록을 찾아볼 수 있는데,⁵⁾ BC 49년 로마 근처의 작은 마을 오스티아에서 임대료 규제가 시행된 기록이 있다.⁶⁾

중세 시대의 임대료 규제는 기독교 지주가 로마 유대인을 착취하는

3) Joseph Gyourko/Peter Linneman, “Equity and Efficiency Aspects of Rent Control : An Empirical Study of New York City”, *Journal of Urban Economics* Vol. 26 Iss. 1, Elsevier, 1989, p. 54.

4) Walter Block/Edgar O. Olsen, *Rent Control: Myths and Realities*, Fraser Institute, 1981.

5) Bruce Woodward Frier, “The Rental Market in Early Imperial Rome”, *The Journal of Roman Studies* Vol. 67, Society for the Promotion of Roman Studies, 1977; Konstantin A. Kholodilin, “The Origins of Rent Control: From Ancient Rome to Paris Commune”, *German Institute for Economic Research* vol. 127 no. pbk183, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 2022.

6) Konstantin A. Kholodilin, *Ibid.*, p. 6.

것을 막으려는 교황의 시도와 관련이 있었다. 중세 시대에 유대인들은 안전한 피난처를 찾아 교회 국가로 몰려들었는데, 교황 바오로 4세(Paul IV)는 1555년 칙서 *Cum Nimis Absurdum*을 공포하여 유대인에게 넘마주이 이외의 어떠한 직업 및 상업 활동을 금지하였다. 유대인이 그리스도인과 함께 사는 것을 금지하였고 성벽으로 구획된 구역에 유대인을 가두도록 명령하였다. 이것이 게토의 유래로 게토의 건물의 소유자는 유대인이 갈 곳 없는 것을 악용하여 고액의 임대료를 부담시켰다. 교황 바오로 4세가 죽자, 유대인들은 다음 교황인 비오 4세(Pius IV)에게 구제를 요청하였고, 교황 비오 4세는 그들을 불쌍히 여겨 1562년 2월 27일에 간략한 *Dudum*을 발표했는데, 여기서 바오로 4세의 금지 사항 중 상당 부분을 폐지하고 유대인들에게 많은 권리를 부여하였다. 동시에 게토의 소유자에게 임대료의 제한 및 인상 금지를 하도록 하여 임대료를 안정시키도록 교황의 시종에게 명하였다.⁷⁾ 한편 임대료를 감소시킨 예도 있다. 중세 프랑스에서는 전쟁, 반란, 역병 등으로 상공업이 침체하여 임차인이 임대료를 지급할 수 없는 상황이 됨에 따라 임대료 규제가 문제 되었다. 1591년 12월 20일 프랑스 법원은 파리의 상인과 부르주아에게 임대료 지급에 대한 임시 유예를 승인했으며, 1592년 1월 8일 파리 의회는 요청에 따라 1589년 4월 15일 이전에 이루어진 임대차의 경우 다음과 같이 결정하였다. 임차인은 임대 계약에 명시된 임대료의 4분의 1 이상을 지급할 필요가 없으며, 1589년 4월 15일부터 1590년 8월 31일 사이의 임대차 경우는 금액의 절반, 포위 공격이 해제된 이후의 임대차는 3분의 2 이상 지급할 필요가 없도록 하였다.⁸⁾

프랑스에서 1870년 프로이센-프랑스 전쟁, 파리 포위전, 코뮌으로 인해 집주인과 소작인 문제에 국가의 개입이 다시 필요하게 되었으며,

7) John W. Willis, "Short History of Rent Control Laws", *Cornell L. Rev. Vol. 36 Iss. 1*, Cornell University, 1950, pp. 60-61.

8) John W. Willis, *Ibid.*, p. 64.

스페인인 1499-1842년 주택이 부족함에 따라 임대인의 권한 남용을 제한하는 조치를 하였다. 포르투갈은 1755년 리스본 대지진에 따른 주택 부족으로 임대료를 인상한 사람에게 엄격한 처벌을 가하는 왕실 명령을 내렸다.

제1차 세계대전이 시작된 후 가장 먼저 제정된 법률은 임대료를 유예하는 규정이었다. 프랑스에서 1914년 8월 14일 3개월의 유예를 규정하였다. 유예 기간은 1918년 3월 31일까지 분기별로 연장되었으며, 이후 보다 포괄적인 법률로 대체되었다. 전쟁에 동원된 임차인, 프랑스 북부 및 동부 전쟁 지역의 임차인, 프랑스 전역의 소형 주택의 임차인이 차임을 지급할 수 없는 경우에 유예가 허용되었으며, 임차인이 원하지 않는 퇴거를 금지하였다. 1915년 이탈리아는 더 제한적인 유예 조치가 채택되었고, 그리스도 1916년에 비슷한 조치를 하였다. 유럽 최초의 포괄적인 임대료 통제법은 1915년 12월 23일 제정된 영국법이었다. 러시아 제국 전체에 적용되는 임대료 제한법이 1916년 8월 27일에 공포되었으며 같은 해 덴마크, 루마니아, 헝가리, 크로아티아 등에서 임대료 제한법이 도입되었고, 다음 해에는 오스트리아에서 임대료 제한법이 채택되었다. 이탈리아, 네덜란드, 스위스, 스웨덴, 독일도 뒤를 따랐으며 전쟁이 끝난 후에도 다수의 국가가 동조하였다. 유럽 이외의 지역에 있는 다수의 영국 식민지에서도 임대료가 통제되었으며, 남아프리카 공화국, 뉴질랜드, 이집트, 레바논, 시리아, 팔레스타인, 아르헨티나, 브라질, 우루과이, 페루, 칠레, 코스타리카, 일본 등이 채택하였다.

미국에서 임대료 통제는 비교적 늦게 이루어졌다. 임대료 규제 법안이 1918년에 도입되었으나 아무런 후속 조치가 없었다. 일부 주 및 도시, 컬럼비아 특별구 법률을 제외하고는 주로 여론에 기초한 자발적인 규제 형태로 형성되었다. 뉴욕에서는 주택이 절대적으로 부족하지 않았고 특정 유형의 주택이 상대적으로 부족했을 뿐이었지만, 주택 임대료는 치솟고 폭리를 취한다는 불평이 늘어났으며 임차인 다수가 퇴거당하였다. 불만

하고 위험한 상황이 전개되었고 임차인의 파업이 발생하였다. 이에 따라 뉴욕시 긴급 임대법이 1920년 4월에 발효되었지만 충분하지 않았다. 폭동과 유혈 사태가 우려됨에 따라 Smith 주지사는 1921년에 임대법을 개정하였고 차후에 Albany, Troy, Schenectady 및 일부 지역으로 확대하였다. 세계대전 이후 발생한 주택 부족 현상은 단기간에 해결되지 않았으며, 다수의 국가에서 전쟁이 끝난 후 몇 년이 지난 후에 오히려 주택 부족은 최고조에 이르렀다. 인구의 정상적인 증가와 전쟁 중 주택 건설 중단은 많은 지역에서 주택 부족을 초래하였다. 전쟁으로 인구는 감소하였으나 가구 수는 인구 감소에 비례하여 줄지 않았기 때문에 주택수요는 줄어들지 않았다. 또한, 전쟁이 끝난 후 결혼이 급격히 증가하였고, 군인과 전쟁 포로의 귀환으로 집을 찾는 사람들의 수는 증가하였다. 한편 국경의 변경은 인구에 많은 변화를 가져왔다. 오스트리아와 헝가리의 해체로 수많은 과거 제국 시민이 비엔나와 부다페스트로 몰려들었고, 헝가리 수도에서는 그들 중 대다수가 철도 차량에서 생활하였다. 러시아 혁명은 서유럽에서 피난처를 찾는 사람들로 인하여 난민을 위한 주택이 필요하게 되었다. 취업을 위해 도시로 상경한 노동자들과 전쟁 중 동원된 수 사람들이 동원이 해제된 후에도 도시에 거주하게 되었다. 난민들도 황폐해진 과거의 거주지역으로 돌아가는 것을 꺼렸다. 주택난을 효과적으로 해결할 수 있는 방법은 주택을 신축하는 것이었으나 주택의 건축은 지연되고 있었다. 일부 국가에서는 상황이 거의 호전되지 않았으며 번영에 대한 염원도 이루어지기 전에, 제2차 세계대전이 발생하였다. 새로운 전쟁이 발발하자 지난 전쟁에 기인한 임대료 규제가 여전히 유효하였다. 그러나 전쟁은 임대료 규제의 필요성을 초래하는 혼란의 가장 주요한 원인이었지만 유일한 원인은 아니었다. 임대료 규제의 역사에는 또 다른 많은 불행이 있었다.

제2차 세계 대전 중에 서유럽과 북미 전역에 임대료가 동결되었다. 뉴욕시를 제외한 모든 북미 도시는 1950년경에 임대료 통제가 해제되었

으나 전쟁의 파괴로 인해 프랑스, 독일 등 대부분의 유럽 도시는 1세대 임대료 통제가 상당히 오랫동안 유지되었다.

영국의 임대료 통제는 1915년부터 1980년까지 모든 민간 임대 주택에 적용되었으나 1980년부터 임대료 규제를 해제하는 보수당의 정책에 따라, 민간의 모든 신규 임대차에 대한 규제는 1988년 주택법에 따라 폐지되었으며 임대인이 계약자유의 원칙에 따라 가격을 설정할 수 있도록 하였다.

1970년에 뉴욕시는 임대료 통제를 하는 북미 지역의 유일한 도시였으며, 유럽, 런던, 파리, 비엔나, 스톡홀름⁹⁾ 및 기타 여러 도시에서는 여전히 엄격한 임대료 통제 프로그램이 시행되었다. 제1차 세계대전을 전후하여 시행된 1세대 임대료 통제 정책은 임대료의 동결과 간헐적인 임대료 인상이 허용되었다.

1973년부터 2세대 임대료 규제 프로그램이 시작되었는데, 2세대 임대료 규제는 임대료 인상뿐만 아니라 전환, 유지 관리, 임대인과 임차인 관계를 관리하는 복잡한 선택적 조항이 수반되며, 인플레이션에 따라 임대료 인상을 허용하였다. 또한 특정 조건이 충족되면 더 높은 비율의 인상을 허용하는 조항이 포함되는 경우가 많았다. 엄격한 1세대 정책과 구별하기 위해 종종 ‘임대료 안정화’라고 불리는 이러한 2세대 임대료 규제법은 1973년 에너지 위기로 인해 촉발된 인플레이션과 명목 임대료의 급격한 증가로 인하여 캐나다, 미국의 북동부, 캘리포니아의 여러 대도시 및 성장하는 해안 도시, 특히 보스턴, 워싱턴 D.C.,¹⁰⁾ 샌프란시스코,¹¹⁾ 로스앤젤레스¹²⁾ 등에 도입되었다. 상대적으로 주택 재고가 어느

9) Bengt Turner, “Economic and political aspects of negotiated rents in the Swedish housing market”, *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 1, Springer Nature, 1988, pp. 257-276.

10) Margery Austin Turner, *Rent control and the availability of affordable housing in the District of Columbia: a delicate balance*, The Urban Institute, 1988.

11) William Dennis Keating, *Rent control in California: responding to the housing crisis*,

정도 있는 도시에서는 임대료 규제를 즉시 해결할 수 있을 해결 방안으로 여겼다. 정책 입안자들은 주택 공급의 양이나 질의 변동 없이도 임대료 규제법이 취약한 임차인에게 혜택을 줄 수 있기를 원했다. 이러한 이유로 2세대 법률은 임대인에게 합리적인 이익을 제공하려고 노력하면서 주택 유지 및 개조를 엄격하게 규제하였다.¹³⁾

현재 미국의 대부분 주에서는 임대료 인상 빈도를 규제하지 않지만 7개 주에서는 임대인이 임대료 인상한 후는 일정 기간(보통 6~12개월)이 지난 후에 인상할 수 있도록 하고 있다. 뉴욕과 뉴저지의 임대료 규제법은 일부 유형의 임대 주택에 대하여 임대료 인상 빈도를 제한하고 있다. 일부 주에는 임대료 인상의 횟수를 규제하는 주(州)법은 없지만, 지역 조례에 따라 제한이 있을 수 있다.¹⁴⁾

Ⅲ. 서민 주거 안정과 임대료 규제

1. 서민의 주거 안정을 위한 주택정책

넓은 의미의 주택정책은 주택 시장에 영향을 미치기 위해 정부가 행하는 모든 조치를 말한다. 이러한 주택정책의 주요 목적은 사람들에게 저렴하면서도 동시에 일정한 품질 기준을 충족하는 주택을 제공하는 것이며, 부차적으로 정치적 안정, 인플레이션 억제 등 경제적 안정,¹⁵⁾

Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1983.

12) C. Peter Rydell/C. Lance Barnett/Carol E. Hillestad/Michael Murray/Kevin Neels/Robert H. Sims, *The impact of rent control on the Los Angeles housing market(N-1747-LA)*, Rand Corporation, 1981.

13) John I. Gilderbloom/Lin Ye, “Thirty Years of Rent Control: A Survey of New Jersey Cities”, *Journal of Urban Affairs Vol. 29 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2007, pp. 207-220.

14) IPropertyManagement, Ashley Porter, “Rent Control Laws by State”, 2023. 5. 14, <<https://ipropertymanagement.com/laws/rent-control>>, last visit: 2023. 8. 30.

산업화 촉진¹⁶⁾ 등 추가적인 목표를 추구할 수 있다. 정부는 주택 시장을 규제하기 위해 거래규제, 도시 계획, 환경 정책, 세금 정책,¹⁷⁾ 은행 규제 등 매우 다양한 정책을 행한다. 여기서는 무주택 서민의 주거 안정을 위한 주택정책에 한정하여 살펴보기로 한다. 이러한 주택정책 수단은 적극적 정책과 제한적 정책으로 나눌 수 있다. 적극적 주택정책은 다시 2가지 형태로 나눌 수 있는데, 주거용(사회적) 건설을 돕는 실물 지원과 주택수당을 통해 세입자를 지원하는 개인 지원이 있다. 주거용(사회적) 건설을 돕는 실물 지원은 저렴한 주택의 공급을 확대하는 것이다. 공급이 증가하면 주택 가격이 하락하며 추가적인 효과도 나타난다. 예를 들어, 냉전 당시 서독에서처럼 공산주의 선동에 저항하기 위하여 소유자 계층을 폭넓게 형성하는 예도 있다. 고령화 사회에서는 노년층을 위한 경우가 많으며, 가족 부양, 주거환경 개선, 건설 산업을 통한 경제 육성 등도 주택정책의 목표이다.¹⁸⁾ 주택 건설 촉진 정책에는 ① 건설 보조금 및 저금리 또는 무이자 대출 형태의 국가적 지원을 하는 경우 ② 국가 신용 보증을 제공하는 것 ③ 세금 및 수수료를 감면하거나 ④ 낮은 가격

15) 예컨대, 전쟁 기간 독일의 주택 임대료 통제는 근로자의 임금 인상 요청에 대한 완화와 결과적으로 국내 제품의 가격을 낮추기 위한 것이었다.

16) 1920년대 브라질 당국은 임대료 통제를 통하여 당시 수익성이 높았던 부동산 투자를 억제하여 제조업 투자를 늘리려고 하였다(Nabil Georges Bonduki, “Origens da habitação social no Brasil”, *Análise Social Vol. 127*, Instituto de Ciências Sociais, 1994, p. 717).

17) 대부분 국가에서 조세 정책은 주택 소유에 편향되어 있다. 예를 들어, 네덜란드와 미국에서는 과세 소득에서 이자를 공제하기 때문에 빌린 돈을 이용해 소유 주택을 구입하는 것이 매우 유리하다. 이는 부동산 시장에서 투기적 가격 저품의 출현으로 이어질 수 있다(Francesco Figari/Alari Paulus/Holly Sutherland/Panos Tsakloglou/Gerlinde Verbist/Francesca Zantomio, “Removing homeownership bias in taxation: The distributional effects of including net imputed rent in taxable income”, *Fiscal Studies Vol. 38 No. 4*, Wiley, 2017, pp. 525-557).

18) Haas, H., *Paradigms of home ownership promotion: The changing role of economists in the knowledge production for housing politics in Germany*, Georg-August-University Göttingen, 2018.

이나 장기 임대 형태로 건축용 토지를 제공하는 등의 수단이 포함된다. 이러한 수단을 동원하여 정부는 주거용 건물을 건설하여 저소득 가구에 저렴한 주택을 우선적으로 제공하는 것이다. 사회주택으로 불리는 이러한 주택은 임대 주택이거나 분양 주택일 수 있으며, 임대 후 분양 주택일 수도 있다. 사회주택의 임대료는 제한되며 일반적으로 건설 및 운영 비용에 임대인에게 공정한 이익을 제공하는 적당한 인상액을 더한 수준으로 결정된다. 사회주택을 임차하려면 소득이 충분히 낮다는 것을 증명하여야 한다. 하지만 한번 입주한 세입자의 소득은 거의 확인되지 않는다. 결과적으로, 소득이 증가한 가구는 더 이상 사회주택을 거주할 자격이 없음에도 불구하고 계속해서 사회주택을 점유하게 된다. 이러한 이유로 많은 저소득층은 사회주택에 접근할 수 없다. 문제는 사회주택에 거주하는 가구의 소득 수준을 확인하고 퇴거하는 데 비용이 너무 많이 든다는 점이다. 이는 효율성이 떨어지는 사회임대주택의 큰 단점 중 하나이다.¹⁹⁾ 주택정책의 두 번째 수단은 주택수당인데, 이는 저소득 가구에 지급되거나 때로는 집주인에게 직접 지급되는 보조금으로,²⁰⁾ 해당 가구의 주거비 일부를 지원하여 이들이 적절한 조건에서 생활할 수 있도록 하는 제도이다. 이 정책은 사회주택 정책의 대안 또는 보완으로 볼 수 있는데, 상시로 임차인의 자산을 조사하여 소득 변화에 따라 주택수당을 조정한다. 이 정책은 임차인이 살고 싶은 주거지를 자유롭게 선택할 수 있도록 해주기 때문에 보다 유연한 형태의 지원이기도 하다. 특히 그러한 수당이 현금의 형태로 제공되는 경우는 더욱 그러하다. 따라서 임차인은 해당 가격대의 거의 모든 주택을 선택할 수 있다. 이러한 정책의 가장 큰 단점은 인플레이션 효과이다. 특히 주택 시장의 경직된 단기 공급의 특성에 비해 수요 증가는 즉시 임대료와 가격 상승으로 이어진다.

19) Konstantin A. Kholodilin, “Long-Term, Multicountry Perspective on Rental Market Regulations”, *Housing Policy Debate* Vol. 30 Iss. 6, Taylor & Francis, 2020, pp. 996-997.

20) 미국에서는 이러한 지원을 주택 바우처라고 한다.

제한적 정책은 임대료 규제, 임차권의 존속 보장(임차인의 퇴거 방지), 주택 배급 등이 있다. 역사적으로 첫 번째 제한적 정책은 임차인을 원하지 않는 퇴거로부터 보호하는 것이었다. 제1차 세계대전 이전에는 당사자의 사적 자치에 맡겨져 있어 임대인과 임차인의 관계는 주로 임대차 계약으로 규율되었으며, 계약 기간이 확정되어 있거나 기한이 없는 때도 있었다. 계약 기간이 정해진 경우 계약 기간이 끝나면 임대인은 아무런 절차 없이 임차인을 퇴거시킬 수 있었다. 계약 기간 중에는 임차인의 차임 연체 등 계약서나 민법에 명시된 특정 조건을 위반한 경우에만 퇴거시킬 수 있다. 그 당시 계약에서 임대 기간은 일반적으로 최대 1년이었다. 평상시에는 이것이 크게 문제 되지 않았으나 전쟁, 혁명, 자연재해 등으로 심각한 주택 부족이 초래되는 상황에서는 퇴거로 인하여 임차인이 노숙자가 될 수 있었다. 따라서 이러한 상황에 직면했을 때 거의 모든 국가의 정책 입안자들은 임차인의 퇴거를 방지하기 위해 다음과 같은 제한을 도입하였다. 첫째, 기존 임대차 계약은 기한이 만료되면 자동으로 연장되며, 연장되는 경우 기한이 없거나 단기간으로 연장되었다. 그러나 이러한 단기 연장은 장기 연장으로 되는 경우가 많았는데, 그 이유는 해당 조항이 개정될 때마다 계속하여 연장되었기 때문이다. 둘째, 임차인 거주 주택으로 주택 소유자나 그 가족이 긴급하게 이사해야 하는 경우, 임차인이 차임을 연체하거나 주택 관리를 소홀히 하는 경우, 다른 세입자나 소유주에 대하여 임차인이 용납할 수 없는 행동을 하는 경우 등 다소 명확하게 확인된 일련의 사유를 제외하고 임대인은 임대차 계약을 파기할 수 없도록 하였다. 임차인을 원하지 않는 퇴거로부터 보호하는 주택정책은 오랜 기간 유지되었다. 도입 후 처음 수십 년 동안은 극한 상황에 따른 긴급 조치로 활용되었으나 나중에는 법률 및 시민의 의식에 깊이 뿌리를 내리게 되었다.²¹⁾ 이것은 임대료 규제

21) 특히 독일에서는 강력한 퇴거 보호 정책을 시행하였다(Kholodilin A. Kholodilin/Andreas Mense/Claus Michelsen, "The market value of energy efficiency in buildings and the

정책과 달리 시세를 직접적으로 조작할 필요가 없다는 장점이 있었으며, 이러한 장점은 임대차 관계를 지속적이고 안정되게 하였다. 그러나 이 정책의 단점으로 지적되는 것이 악의적인 세입자를 퇴거시키기 어렵고, 그에 따라 주택 분야에 대한 투자 매력의 감소한다는 것이다.

두 번째 제한적 정책 수단은 임대료를 규제하는 것으로, 이 정책의 주요 목적은 임대료 인상으로부터 세입자를 보호하는 것이다. 주택 공급이 부족하면 임대료가 오르기 시작하는데, 이는 주택 공급은 수년이 걸리므로 단기적으로 주택 공급을 빠르게 늘릴 수 없기 때문이다. 임대료는 가계 지출의 가장 중요한 구성 요소 중 하나이기 때문에 임대료 인상은 가계의 구매력에 큰 영향을 미친다. 임대료 규제는 고대 로마를 비롯한 오랜 과거에서도 볼 수 있지만, 당시 임대료 규제는 체계적이고 대중적인 성격을 갖지 못하였으며, 오늘날 주택정책의 다른 많은 수단과 마찬가지로 임대료 통제도 제1차 세계 대전 중에 일반화되었다. 전쟁이 시작될 당시 유럽과 북미 도시 인구의 대다수는 세입자였다. 대규모의 동원은 그들을 강력한 세력으로 만들었으며, 정부는 그들의 이익을 존중할 수밖에 없었다. 사회적 혼란을 피하기 위해 정부는 주택 임대료를 포함한 기본 소비재 및 서비스 가격을 동결하였다. 당시에 이러한 임대료 규제정책은 주택 시장이 정상으로 돌아오는 즉시 해제되는 임시 비상 조치로 마련되었으나,²²⁾ 이 정책은 시행된 후 여러 차례 연장되어 전쟁이 끝난 후에도 오랫동안 유지되었다.

세 번째 제한적 정책은 주택의 배급제이다. 주택난이 심각할 경우 정부는 주택을 강제 처분하는 등 주택의 가용 재고를 최대한 활용하는 조치를 할 수 있는데, 이러한 조치에는 다음이 포함된다. (a) 주택과 세입자를 모두 등록하여 잠재적 세입자에 대한 대기자 명단을 작성하거나

mode of tenure”, *Urban Studies Vol. 54 No. 14*, Sage Publications, 2017, pp. 3218-3238).

22) 대다수 국가에서는 임대료 통제가 제정 후 1-2년 또는 전쟁이 끝난 후 몇 달 후에 사라져야 한다고 법으로 규정하고 있었다.

(b) 철거 또는 비거주용으로²³⁾ 사용 전환하는 것을 금지하여 주택을 보존하고 (c) 사용되지 않거나 활용도가 낮은 주택에 새 세입자를 배치하여 주택을 재분배하거나 (d) 주택 소비의 최대 기준을 설정하여²⁴⁾ 이를 초과하지 못하도록 하거나 (e) 이동성을 제한하거나²⁵⁾ (f) 개인 주택을 국가 재산으로 전환하여 국유화하는 등이다. 이러한 주택 배급제는 체코슬로바키아, 폴란드, 소련과 같은 중앙 계획 경제하에서 광범위하게 사용되었다. 또한 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 스페인, 스위스, 심지어 미국과 같은 시장 경제에서도 사용된 적이 있다. 이러한 조치는 폭격, 지진, 허리케인 등으로 주택이 파괴되었으나 신속하게 복구할 수 없는 특별한 상황에서 사용되며, 시장이 안정되면 이러한 조치는 일반적으로 폐지된다.²⁶⁾

일반적으로 주택정책은 개별적으로 적용되지 않고 다양한 조합으로 시행된다. 이들 정책이 결합하면 그 효과가 상쇄되기도 하고 상호보완되어 강화되기도 한다. 퇴거 통제와 임대료 규제를 동시에 시행하면 주택 공급을 늘리려는 인센티브가 크게 줄어들 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 정부는 주택 공급 감소를 어느 정도 상쇄하는 주택 배급제를 활용할 수 있다. 또한 주거용 건물을 활성화하는 조치를 적용하여 신축을 통해 주택 재고를 늘릴 수도 있다.

23) 예컨대 관광객을 위한 것이거나 휴가용 주택 등이다.

24) 예컨대 최대 바닥 면적 또는 1인당 방 수를 제한 하는 등이다.

25) 이는 특히 주택 부족이 심각한 지역으로의 이주를 금지하는 동시에 다른 지역으로의 이주를 촉진하는 것이다.

26) 평화로운 시기에도 주택 배급제가 활용되는 경우가 있는데, 그 예로 주택을 주거용이 아닌 목적이나 휴가용 주택으로 사용하는 것을 금지하는 것이다(Dayne Lee, "How Airbnb short-term rentals exacerbate Los Angeles's affordable housing crisis: Analysis and policy recommendations", *Harvard L. & P. Rev. Vol. 10*, Harvard Law School, 2016, pp. 229-253). 북미에서는 일반적으로 주거용 임대부동산을 철거하거나 콘도미니엄으로 전환하는 것을 금지하는 법이 규정되어 있다.

2. 각국의 임대료 규제

각국 정부는 주택정책의 목표를 달성하기 위해 다양한 당근과 채찍 정책을 조합하여 사용하는데, 임대료 규제정책은 채찍 정책 중의 하나이다. 주택 위기에 대한 국가의 대응은 다양하며, 임대료 제한 규정을 둔 경우에도 그 내용에 있어서는 차이가 있다. 주택 임대료 규제정책에는 일반적으로 다음의 세 가지가 포함된다. ① 새로 체결되는 임대차 계약에서 임대료를 규제하는 규정 ② 기존 임대차 계약 내에서 임대료 증액을 규제하는 규정 ③ 규제가 적용되지 않는 주택이나 더 엄격한 규제가 적용되는 주택 범위를 지정하는 예외가 그것이다.

임대료 규제정책은 여러 가지 유형으로 구별하기도 하지만,²⁷⁾ 대체로 1세대 임대료 통제와 2세대 임대료 규제로 구별한다.²⁸⁾ 1세대 임대료 통제는 임대료 동결을 의미하며 임대료는 기본 수준으로 고정된다. 기본 임대료를 결정하는 방법에는 (a) 특정 사건(전쟁 등 일반적으로 중요한 사건) 이전²⁹⁾ 또는 해당 법률의 제정일(예컨대 독일)에 그 주택 또는 유사한 주택에 대한 임대료 (b) 주택의 과세 기준의 일정 비율(예컨대 칠레 및 포르투갈) (c) 절대가격(예컨대 이탈리아 및 소련) (d) 주택의 구조적, 위치적 특성에 따라 지방 당국이 계산한 가격(예컨대 소련) 등이 있다.³⁰⁾ 이러한 경우에 정부만이 기본 임대료를 변경할 수 있는 권한을

27) Lind는 임대료 규제의 유형을 다섯 가지로 구별한다(Hans Lind, "Rent regulation: A conceptual and comparative analysis", *International Journal of Housing Policy* Vol. 1 No. 1, Taylor & Francis, 2001, pp. 41-57).

28) Richard Arnott, "Tenancy rent control", *Swedish Economic Policy Review* Vol. 10 No. 1, Economic Council of Sweden, 2003, pp. 89-134.

29) 1차 세계대전 이후 폴란드 및 스페인, 1차 세계대전 및 러시아 전쟁 당시 구 러시아 제국의 영토 등이 이에 해당한다. 1918년부터 1922년까지 구 러시아 제국의 임대료 규제법에 대한 분석은 Kholodilin A. Kholodilin, "Housing policy of non-Bolshevik governments during the Russian civil war", *Higher School of Economics Research Paper* No. WP BRP 151/HUM/2017, National Research University Higher School of Economics, 2017. Moscow: NRUEHSE을 참조.

가진다. 이는 집주인의 비용이 증가하는 경우 그 일부를 충당하기 위해서 한정적으로 인상될 수 있을 뿐만 아니라, 정치적 또는 경제적 위기에 따라 감소될 수도 있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 1925년 칠레에서는 세입자 파업에 대한 반발로 기본 임대료가 인하되기도 하였다.³¹⁾ 1927년과 1934년 이탈리아, 대공황의 결과로 1931년 독일, 1935년 폴란드에서 2세대 임대료 규제로 대체되기 시작하였다. 그러나 일부 국가, 특히 개발도상국에서는 임대료 동결이 되고 있으며, 아프리카 및 남미 일부 국가에서 현재까지도 여전히 1세대 통제를 하고 있다.

2세대 임대료 규제는 새로운 계약이 체결될 때 임대료를 자유롭게 설정할 수 있지만 기존 계약 내에서 임대료를 증액하는 경우 일정한 제한을 가하는 것이다. 임대료 증액을 제한하는 기준은 전년도 소비자물가 상승률,³²⁾ 모기지 이자율,³³⁾ 국채지수³⁴⁾ 등이다. 그러나 2세대 임대료 규제에서도 새로 체결되는 계약의 임대료가 제한되는 경우가 있다.³⁵⁾ 현재 독일³⁶⁾ 등 유럽에서는 1세대 통제를 2세대 규제로 전환한 상황이다. 2세대 임대료 규제정책을 시행하는 경우 주택 소유자가 주택

30) 이러한 방법의 장점과 단점에 대한 논의에 관하여는 John W. Willis, "Rent control: The maximum rent date method", *University of Penn. L. Rev.* Vol. 98 No. 5, The University of Pennsylvania Law Review, 1949, pp. 654-684.

31) Rodrigo Hidalgo, "Conflicto de alquileres y política de vivienda social en la década de 1920. El caso de Chile", *Estudios geográficos* Vol. 64 No. 252, Consejo Superior Investigacion Científicas, 2003, p. 396.

32) 예컨대 콜롬비아, 체코, 프랑스, 이탈리아, 폴란드, 스페인 등이다.

33) 예컨대 스위스 등이다.

34) 예컨대 브라질 등이다.

35) 예를 들어, 2015년부터 독일에서 심각한 주택 부족이 발생한 지역의 경우 새 임대료는 같은 지역의 유사한 주택에 대한 평균 시장 임대료를 10% 이상 초과할 수 없도록 하였다.

36) 독일은 2015년에 전국적으로 임대료 규제가 도입되었으며 현재 대부분의 연방 주에서 시행되고 있다. 베를린, 함부르크, 뮌헨, 프랑크푸르트와 같은 대도시에서 임대료가 지역 비교 임대료보다 10% 이상 높을 경우, 임차인이 감액을 청구할 수 있도록 하고 있다.

을 개량하여 주거의 질을 크게 개선하였을 때 임대료 증액을 요청할 수 있도록 하는 입법도 있다.³⁷⁾

최근의 경제 불안정에 따라 유럽의 대도시에서는 감당하기 어려운 임대료의 상승으로 인하여 임대료 규제에 대한 공감대 형성되는 상황이다. 과거의 유물이 아니라, 유럽의 대다수 국가는 한때 임대 규제를 탄생시켰던 ‘예외적 상황에서 적용되는 정책으로서’ 임대료 규제가 다시 활용되는 상황이다.

나머지 다수의 국가는 그동안 임대료 규제를 하지 않았으나 코로나 팬데믹으로 인하여 한시법적으로 도입하는 국가들이 있다.

3. 우리나라의 임대료 규제

우리나라는 주택임대차보호법 제7조 제1항에서 “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 있을 후 1년 이내에는 하지 못한다”고 하며, 제2항에서 “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.”고 규정하고 있다. 이 규정 중 “증액청구는 약정한 차임이나 보증금의 20분의 1의 금액을 초과하지 못한다”는 것을 다수 견해는 주택 임대료 인상을 제한하는 규정으로 보고 있다. 이 규정은 이른바 전월세상한제를 규정으로, 외국의 일반적인 임대료 제한 규정과 구조상으로 약간의

37) Lisa Sturtevant, *The Impacts of Rent Control: A Research Review and Synthesis*, National Multi Housing Council, 2018, p. 4.

차이가 있다. 이 규정은 임대인이 기존 임차인이 아닌 다른 임차인과 새로이 임대차계약을 체결하는 경우는 제한이 적용되지 않으므로, 1세대 임대료 제한 규정으로 볼 수는 없다. 또한 종전 임차인과 계약하더라도 계약을 1회 갱신하여 4년 경과한 후, 재계약할 때도 5% 상한제 적용을 받지 않는다. 따라서 이른바 다른 국가의 2세대 임대료 제한 규정과 차이가 있다.

임대료 규제가 의미 있으려면 임차권의 존속이 보장되어야 한다. 임차권의 존속이 보장되지 않는다면, 임대인은 임대차계약을 갱신하지 않고 다른 사람과 새로운 임대차계약을 체결할 수 있다. 이 경우에 임대료 증액 제한 규정이 적용되지 않으므로 임대료 제한은 아무런 의미가 없는 것이다. 따라서 서민의 주거 안정을 위한 제한적 주택정책 중 역사적으로 첫 번째 거론된 것이 임차인을 원하지 않는 퇴거로부터 보호하는 것이었다. 유럽을 비롯한 선진외국의 경우에 대부분 임차권의 존속은 보장되고 있다. 임차권의 존속 보장 이후에 임대료를 제한하는지에 있어서 각국은 차이가 있는 것이다. 그런데 우리의 주택임대차보호법은 임차권의 존속 보장이 4년으로 한정되어 있어, 존속 보장 자체가 불완전한 것이다. 여기에 임대료 증액의 제한 규정을 두고 있어 구조적으로 외국과 상당한 차이를 있는 것이다.

IV. 임대료 규제에 대한 효과 논의

1. 임대료 규제의 효과

임대료 규제는 임차인 보호 시스템에서 가장 논란이 많은 부분이다. 역사적으로 Adam Smith 및 David Ricardo와 같은 경제학자들은 임대인은 가치를 생산하지 못하는 것으로 보아 임대인은 임차인의 임대료를

착취하는 것으로 파악하였다. 오늘날 임대료의 규제는 임대료의 인상을 제한함으로써 사적 소유인 주거용 부동산의 임차인을 과도한 임대료 인상으로부터 보호함과 동시에 정부 당국이 공정하다고 간주하는 투자 수익을 임대인에게 보장하기 위한 것이다.

다른 정책과 마찬가지로 임대료 규제정책도 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 발생한다. 주택 임대료를 규제하는 정책의 긍정적인 효과로는 임차인의 주택 거주비를 낮추어서 인플레이션을 방지하는 효과를 발휘한다. 이것은 경제적 약자를 보호하고 시장 질서의 불완전성을 보완하는 역할을 한다.

뉴욕, 보스턴, 로스앤젤레스, 샌프란시스코, 산타모니카, 워싱턴 DC 등의 임대료 규제 연구를 종합한 문헌에³⁸⁾ 따르면, 다음과 같은 부정적인 결과를 거론하고 있다. ① 임대료 통제법(1세대 임대료 규제) 및 임대료 안정화법(2세대 임대료 규제)은 지역사회에서 임대 주택의 공급을 감소시킨다. ② 임대료 규제 정책은 일반적으로 규제되지 않은 시장의 임대료를 인상시킨다. ③ 임대료 규제 정책은 그 목표를 제대로 달성하지 못한다. ④ 임대료를 규제하는 경우 임차인은 인센티브를 유지하기 위하여 거주이전을 하지 않으려는 경향이 있다. 임대료 통제 아파트의 거주 기간은 시장 가격 아파트의 거주 기간보다 3배 이상 더 긴 것으로 나타났다. 결국 임차인의 거주이전이 제한되어 너무 작거나 반대로 너무 큰 주택, 필요한 지역에 있지 않은 주택에서 계속 거주하게 될 수도 있다. 이러한 이전의 장애 요인은 주민들이 더 나은 고용을 위해 더 가까운 곳으로 이주하는 것을 방해할 수 있다. 이는 결국 지역 성장에 영향을 미친다. 제한된 주택 공급으로 새 이주자가 살 곳을 찾기가 어려워질 뿐만 아니라, 숙련된 인력을 유치할 수 없으므로 기업을 유치하는데 강력한 방해 요인이 되기도 한다. 소속 직원이 좋은 주택을 찾을 수 없는 경우 고용주는 다른 도시로 이전할 수도 있다. ⑤ 임대료 규제

38) Lisa Sturtevant, *Ibid.*

프로그램을 시행하는 데는 상당한 재정적 비용이 든다. ⑥ 임대료 규제 건물은 잠재적으로 노후화 또는 투자 부족으로 어려움을 겪을 수 있다. ⑦ 임대료 규제 정책은 규제 대상 주택의 임대료를 더 낮은 수준으로 유지할 수 있지만 모든 상황에서 그런 것은 아니다.

2. 주택 임대료 규제의 타당성에 관한 논의

주택 임대료 규제정책의 타당성에 대해서는 지속적으로 격렬한 논쟁의 대상이 되고 있으며,³⁹⁾ 법학 및 경제학에서 상당히 많은 관심의 대상이 되고 있다. 최저임금과 마찬가지로 임대료 규제도 물가 규제에 많은 영향을 미치기 때문이다. 수년간 주류적인 경제학 문헌에서는 임대료 규제는 잘못된 규제의 예로 제시되었다.⁴⁰⁾ 임대료 규제 정책과 관련하여 역사 전반에 걸쳐 지지자와 반대자가 있었다. 임대 규제에 반대하는 일반적인 주장은 경제학의 형태로 나타난다. 공급과 수요의 문제를 관리하기에는 불충분한 방법이라고 생각한다.

그러나 최근 비대칭적 정보혁명으로 인해 경제학자들은 임대료 규제에 대한 종래의 완고한 반대를 포함하여 정부의 적절한 역할을 재고하게 되었다.⁴¹⁾ 임대료 규제의 성격도 변화하여 광범위한 선택 조항으로 발

39) 2020년 9월, Generalitat (카탈로니아 지방 정부)는 모든 카탈로니아 지방자치단체에 임대료 규제를 도입했으며 이후 바르셀로나를 포함하여 해당 지역의 61개 지방자치단체에 적용되었다. 그러나 2022년 3월 스페인 헌법재판소에 의하여 카탈로니아 법률의 임대료 규제 조항은 기각되었다(Spanish Property Insight, “Catalonia’s experiment with rent controls a success or failure?”, <<https://www.spanishpropertyinsight.com/2022/09/23/catalonias-experiment-with-rent-controls-a-success-or-failure>>, last visit: 2023. 8. 30).

40) 다수의 신고전파 및 케인스주의 경제학자들은 주택 임대료를 규제하는 것은 시장에 대한 민간 투자를 억제함으로써 궁극적으로 주택의 부족을 야기시킨다고 주장한다.

41) Richard Arnott, *Rent Control*, Boston College Working Papers in Economics, 1997, p. 1.

전하였다. 오늘날 주택을 연구하는 경제학자 중 적어도 상당수는 임대료 규제 프로그램을 무조건 반대하기보다는 사례별로 평가되어야 한다고 주장하기도 한다. 주택 소유의 차이가 경제적 불평등의 중요한 매개체라는 점은 점점 더 분명해지고 있다.⁴²⁾ 최근 수십 년 동안 자본과 부, 특히 자산에서 창출된 부의 성장이 경제 전반, 특히 임금 증가를 크게 앞지르고 있어, 주택 소유의 차이는 고전적인 노동-자본 대립구조를 대체하고 있다.⁴³⁾ 임대료 규제로 파생되는 사회적 이익과 손실도 고려할 필요가 있다. 이는 또한 대중영합주의적인 선동에서 볼 수 있는 것처럼 정치적 도구로 활용될 수도 있는 상황도 고려하여야 한다.⁴⁴⁾

임대료 규제에 대한 두 가지 서로 다른 입장은 일반적으로 정치적 노선의 차이에 따른 것이기도 하다. 이는 이하에서는 임대료 규제에 관한 두 가지 입장을 살펴보기로 한다.

2.1 규제 반대 논거

임대료 규제를 반대하는 견해는 임대료를 통제하는 것은 주택임대 시장의 경제질서를 왜곡시켜 여러 가지 부작용을 초래하게 되는데, 다음과 같은 것을 거론한다.

첫째, 임대료를 규제하면 주택수요가 급증하였을 때 주택 시장에서 새로운 균형으로의 이동을 지연시킨다.⁴⁵⁾ 임대료를 규제하게 되면 주택 수요가 현재 주택의 품질과 양에서 일치하지 않더라도 균형점에 도달하

42) Lisa Adkins/Melinda Cooper/Martijn Konings, “Class in the 21st century: Asset inflation and the new logic of inequality”, *Environment and planning A: economy and space* Vol. 53 Iss. 3, SAGE Publications, 2021, p. 548.

43) Lisa Adkins/Melinda Cooper/Martijn Konings, *Ibid.*, p. 548.

44) David Adler/Ben Ansell, “Housing and Populism”, *West European Politics* Vol. 43 Iss. 2, Taylor & Francis, 2019, pp. 344-365.

45) Jan K. Brueckner, *Lectures on urban economics*, MIT Press, 2011, pp. 141-143.

지 못하므로 주택의 비효율적인 분배를 초래한다. 가격에 대한 통제가 없는 시장에서는 공급량보다 수요량이 많으면 새로운 공급을 창출하고 가격 인상에 따른 수요량을 줄여 부족분을 해소하기 위해 가격이 상승한다. 가격 규제를 하면 주택 건설이 줄어들며, 상업용 건설로 개발이 전환된다. 미국 임대료 규제는 대부분 신축 건물을 적용 대상에서 제외하기 때문에 개발자는 대부분 고급 시장을 위해 고급 주택을 생산하여 부유한 사람들에게 임대한다. 그런데 주택 소유자는 주택이 파손되면 새로 고급 주택을 지을 수 있으므로 주택이 파손되는 것이 유리하다. 따라서 소유자는 주택을 방치하고 보수를 하지 않게 되어 저소득층 및 중산층 사람들은 노후화된 주택에 거주할 수밖에 없다. 2세대 임대료 규제는 임대인이 새로운 임차인과 계약할 때는 시장 가격으로 임대료를 책정할 수 있으므로 임차인은 저렴한 주거비를 유지하기 위해서는 계속하여 거주하여야 하며 이러한 경우 장기간 인상 폭이 제한되어 새로운 임차인에 대한 공급이 더욱 제한된다.

이미 임차인이 거주하는 경우 임대료를 인상하는 것이 제한되므로 극단적으로 도시 중심에는 낮은 임대료를 내는 노인들이 거주하는 대형 주택이 있는 반면에 새로운 세대는 도시 외곽의 소규모 주택에 거주하면서 상대적으로 높은 임대료를 지급하게 된다. 이러한 비효율성은 법률이 임대 시장을 두 부문(규제 및 비규제)으로 분할하는 경우에만 발생하는 것이 아니라 임대료 규제가 임대 시장 전체로 확대되더라도 마찬가지이다.

둘째, 제한되지 않고 상승하는 다른 물건의 가격에 비해 주택 임대료를 제한하면 주택 소유자의 수익률이 감소함에 따라 주택 건설에 투자하려는 인센티브도 감소한다. 이는 주택에 대한 투자를 감소시켜 장기적으로는 임대 주택의 수와 주거의 질을 떨어뜨리게 된다. 즉, 임대료 인상에 대한 규제는 주택 소유자의 임대 수익률을 낮게 하여 주택에 대한 투자 유인을 떨어뜨리게 되어 주택 대신에 상업용 부동산이나 주식 등 다른

방향으로 투자하게 된다. 결국 주택 투자가 줄어들면 임대 주택의 질이 낮아지고 그 수가 줄어들게 된다. 1992년 미국 경제 협회(American Economic Association)의 여론 조사에 따르면 회원 중 93%가 “임대료 상한선이 주택의 질과 수량을 감소시킨다”고 한다.⁴⁶⁾

셋째, 임대료를 규제하면 임차인은 높은 임대료를 지급하는 대신 다른 주거지로 이사하려고 할 때 대기 시간이 길어져 이주하는 것이 어렵게 된다. 그 결과, 적절한 주택에 빨리 이주하려는 임차인은 집주인에게 별도 비용을 지급하기도 할 것이다. 이러한 경우 불법이지만 적발이 어렵게 되며, 특히 시장 참가자가 그러한 거래를 공개하는 것을 꺼리는 경우 더욱 그렇다.

정부의 법적 규제가 실제로는 그다지 효과가 없는 경우도 많다. 시장 참여자들은 그들을 규제하려는 법률을 다양한 허점을 이용하여 회피하는 경향이 있다. 법률의 허점을 찾으려는 사람들의 상상력은 이러한 허점을 막으려는 소수 입법자의 상상력보다 훨씬 더 다양하다. 법률을 그 본래의 목적을 달성하기 위해서는 법률 위반을 적발할 수 있는 메커니즘이 있어야 한다. 국가가 임대인이 임대료 제한을 위반하는지를 감시하는 것은 불가능하며 이를 문제 삼는 사람은 대부분 이해관계자인 임차인이다. 그런데 임차인이 비록 소송에서 이기더라도 그들은 여전히 관계가 긴장되는 집주인의 세입자로 남기 때문에 현실적으로 임대료를 문제 삼기는 매우 어렵다.

넷째, 주택 임대인은 임대료의 규제를 피하기 위한 여러 가지 수단을 동원할 수 있다. 예컨대 임대료가 아닌 관리비나 기타의 명목으로 비용을 징수하거나 주택에 설치된 가구를 터무니없는 가격으로 임차인에게 구매하도록 강요하기도 한다. 제2차 세계 대전 이전 포르투갈 등 일부

46) The New York Times, Paul Krugman, “Reckonings; A Rent Affair”, 2000. 6. 7, <<https://www.nytimes.com/2000/06/07/opinion/reckonings-a-rent-affair.html>>, last visit: 2023. 8. 25.

국가에서는 임대료를 외화로 부과하여 명목상으로는 임대료가 동결되었더라도 국내 통화의 평가 절하 속도에 따라 실질적으로 증가한 예도 있다.

다섯째, 임대료를 제한하였을 때 잠재적 임차인이 많으면, 임대인은 다른 기준으로 임차인을 선택할 수 있어 여러 가지 차별을 초래할 수 있다. 임대인은 임차신청자의 신용 기록과 소득을 보다 주의 깊게 조사할 수 있으며 젊은 신청자에 대한 편견을 초래할 수 있다. 임대인은 소수 인종에게 임대하지 않을 수도 있고 젊은 여성을 선호할 수도 있으며 가족이 있는 것을 싫어할 수도 있다. 나아가 임대료 통제는 집주인이 그 지역의 인구구조를 변화시킬 수 가능성이 있는 사람들에게 임대하지 않음으로써 차별 문제를 일으킬 수 있다. 그 외에 임대인은 관리비를 절감하여 임대수익을 거두려는 시도로 주택 수리 빈도를 줄일 수 있다. 또한 임대료를 제한하면 임대인의 수입이 감소할 뿐만 아니라 정부의 세수도 감소하게 된다. 부동산에 대한 전반적인 재산세 수입이 감소하고 부동산 시장이 불균형적으로 된다. 이는 결국 개발을 더욱 저해할 수 있다.

2.2 규제 찬성 논거

임대료 규제는 횡재 이익을 통한 불공정하고 시대 역행적인 소득 재분배를 방지할 수 있다. 임대료를 규제하지 않으면 임대인은 공급 부족과 과도한 수요로 인해 발생하는 부풀려진 임대료 수익으로 부동산의 사용 가치를 초과하는 횡재 이익을 얻게 된다.⁴⁷⁾ 즉 임대료를 규제하지 않으면 임대인은 주택에 대한 임차인의 사용에 대한 대가를 초과하는 이익을 얻을 수 있으며 이러한 초과분을 임차인이 부담하는 것은 불공평

47) Stanbury, W., *The Normative Bases for Rent Regulation*, Research Study No.5 prepared for the Ontario Commission of Inquiry into Residential Tenancies, Toronto, Ch. 2, 1985, p. 8.

하다는 것이다.

이에 대하여 자유 시장 옹호자들의 반박은 횡재 이익은 실제로 존재하지 않거나 매우 드물다는 것이다.⁴⁸⁾ Block은 더 나아가 수익률이 높거나 높았더라도 이를 규제하여 개입할 이유가 없다고 주장한다. 왜냐하면 “부동산의 높은 이익은 곧 사라질 것이다. 시장 경제에서 이익은 바다의 등대 역할을 한다. 즉, 어떤 분야의 성장은 기업 투자를 유인하게 되며, 이러한 투자는 주택 건설로 이어지게 된다. 이러한 변화는 부동산에서 과도한 이익을 감소시키는 역할을 할 것이다”고 한다.⁴⁹⁾

이에 대하여 주택 시장이 경쟁적이라는 주장에 이의를 제기하고 실제로 존재하는 주택 시장은 시장원리가 적용될 수 없다고 주장한다. 임대료는 단순히 제약 없는 주택 시장에서 작동하는 경제적 힘의 결과가 아니라 적어도 부분적으로는 사회적 결과로, 임대 주택 시장이 경쟁 모델의 기본 가정과 매우 다르며 임대료는 공급 변화에 직접적으로 반응하지 않는다. 임대인과 임차인 사이에는 임대료 결정에 있어서 전자가 후자를 지배할 수 있는 불평등한 권력관계가 존재한다. 연구 결과에 따르면 대다수 도시 지역에서 몇몇 임대인이나 관리 회사가 임대 주택 재고의 결정적인 부분을 규제하는 것으로 나타났다고 한다.⁵⁰⁾

횡재 이익을 방지하기 위해서는 임대료 규제가 필요하나, 임대료 규제는 횡재 이익이 있는 기간에만 정당화될 수 있으며 그렇지 않은 경우는 정당화될 수 없다. 그러나 합리적인 투자 수익을 허용하는 비율로 임대료 인상을 미리 제한함으로써 임대료 규제는 횡재 이익이 발생하지 않도록 미연에 방지하는 역할을 하여야 한다. 즉 임대료 규제는 현재

48) Walter Block, “Postscript: A Reply to the Critics”, *Rent control: myths & realities*, FRASER INSTITUTE, 1981, p. 290.

49) Walter Block, *Ibid.*, p. 292.

50) John I. Gilderbloom/Richard P. Appelbaum, “Toward a Sociology of Rent: Are Rental Housing Markets Competitive?”, *Social Problems Vol. 34 No. 3*, Oxford University Press, 1987, pp. 272-273.

상황에서 임대료 규제가 불가능하더라도 예방적 장치로 유지되어야 한다는 것이⁵¹⁾ 찬성론자의 주장이다.

3. 임대료 규제에 대한 실증적 결과

경제학 문헌에서 거론되는 임대료 규제에 대한 부정적인 시각은 사례 연구나 관찰된 효과보다는 모델에 더 의존하는 경향이 있다. 따라서 임대료 규제가 필요한 것인지를 실증적 분석 결과를 통하여 살펴볼 필요가 있다. 임대료 통제가 국가 차원에서 채택되는 유럽 국가와 달리, 미국에서는 임대료 통제가 지역적 차원에서 채택되어 상호간에 연관조사가 가능하므로 여기서는 미국에 한정하여 임대료 규제에 따른 실증 조사 결과를 살펴보기로 한다.

임대료를 규제하면 임대 주택의 분배가 비가격적으로 이루어지며 이러한 비가격적인 분배는 임차인과 주택 간의 불일치로 이어진다고 하여, 뉴욕시의 임대료 규제로 이러한 분배의 비효율성이 매우 크다는 연구 결과가 있다.⁵²⁾ 1995년 매사추세츠주 Cambridge에서 임대료 규제가 철폐되었는데, 분배 왜곡의 해소로 케임브리지의 주택 가격 평가가 크게 개선되었다고 한다.⁵³⁾ 실증분석 결과, 임대료를 규제한 부동산이 규제하지 않는 부동산에 비해 상당히 저평가되었다고 한다.⁵⁴⁾ 가격 규제로 인하여 임대료를 초과하는 이익이 임대인에게서 임차인에게로 넘어가

51) Ken Hanly, "The Ethics of Rent Control", *Journal of Business Ethics* Vol. 10 No. 3, Springer Nature, 1991, p. 193.

52) 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.

53) David H. Autor/Christopher J. Palmer/Parag A. Pathak, "Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts", *Journal of Political Economy* Vol. 122 No. 3, University of Chicago Press, 2014, pp. 702-703.

54) David H. Autor/Christopher J. Palmer/Parag A. Pathak, *Ibid.*, p. 703.

며, 투자의 감소에 따른 주택 공급 부족으로 품질과 수적인 면에서 부족분이 발생한다. 임대료의 규제는 양자를 상호 교환한 것인데, 케임브리지의 임대료 규제의 폐지로 Cambridge 주민들의 특성 변화와 케임브리지를 더욱 살기 좋은 곳으로 만드는 기타 지역화된 편의 시설의 생산으로 이어졌다고 한다.⁵⁵⁾ 이러한 결과는 Cambridge의 임대료 규제정책에 따른 효율성 일실 비용이 임차인에게 이전되는 규모에 비해 크다고 한다.⁵⁶⁾ 그러나 임대료 규제가 기존 주택을 유지하거나 새 주택을 건설하려는 인센티브를 감소시켜 주택 공급과 수요의 불일치를 가중시키고 전반적으로 주택 가격을 상승시킨다는 주장에 대하여 현대의 임대료 규제 정책은 이러한 부정적인 영향 중 일부를 완화하는 기능이 있으므로 이러한 일반적인 비판은 실제 사례에서 많이 나타나지 않으며, 이러한 효과를 조사한 실증적 연구에서 여러 가지 혼합된 결과가 발견되었으며 경제적 분석은 지역 안정성, 이주 방지, 포용성과 관련된 기타 사회적 혜택을 종종 무시한다는 주장이 있다.⁵⁷⁾

캘리포니아주 샌프란시스코,⁵⁸⁾ 뉴욕,⁵⁹⁾ 매사추세츠주 케임브리지⁶⁰⁾

55) David H. Autor/Christopher J. Palmer/Parag A. Pathak, *Ibid.*, pp. 703-704.

56) David H. Autor/Christopher J. Palmer/Parag A. Pathak, *Ibid.*, pp. 703-704.

57) Duncan Kennedy/Karl Case, "Reassessing Rent Control: Its Economic Impact in a Gentrifying Housing Market", *Harvard L. Rev. Vol. 101 No. 8*, The Harvard Law Review Association, 1988, pp. 1835-1855; Edward L. Glaeser, "Does Rent Control Reduce Segregation?", *Swedish Economic Policy Review Vol. 10 No. 1*, Economic Council of Sweden, 2003, pp. 179-202.

58) Rebecca Diamond/Tim McQuade/Franklin Qian, "The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco", *American Economic Review Vol. 109 No. 9*, American Economic Association, 2019.

59) Allan D. Heskin/Ned Levine/Mark Garrett, "The Effects of Vacancy Control: A Spatial Analysis of Four Cities", *Journal of the American Planning Association Vol. 66 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2007, pp. 162-176; Dirk W. Early, "Rent Control, Rental Housing Supply, and the Distribution of Tenant Benefits", *Journal of Urban Economics Vol. 48 Iss. 2*, Elsevier, 2000, pp. 185-204.

60) David H. Autor/Christopher J. Palmer/Parag A. Pathak, *op. cit.*, pp. 661-717; David

는 임대료 규제 정책으로 규제 대상 주택의 임대료가 인하되었다는 사실이 확인되었다. 그러나 뉴저지 도시의 임대료 규제에 관한 연구에서는 임대료 규제가 없는 도시에 비해 임대료가 많이 감소하지 않은 것으로 나타났다.⁶¹⁾ 이러한 상반적 연구 결과는 지역적 특성 때문으로 생각된다.

여러 연구 결과에⁶²⁾ 의하면, 임대료 규제 대상 주택에 거주하는 임차인은 임대료가 규제되지 않는 주택에 거주하는 임차인보다 거주 이동성이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 임대료 규제정책은 임차인이 임대료 상승으로 인한 사실상의 퇴거를 당하는 것을 피하는 데 도움이 된다.⁶³⁾ 그러나 임대료 규제로 인한 주거 이동성의 감소는 직장과 거리 등으로 노동 시장에서 불일치를 발생시킬 수 있기도 하다.⁶⁴⁾

임대료 규제가 규제되지 않은 시장에서 비용을 증가시키고, 주택 품질에 부정적인 영향을 미치고, 임대 단위의 콘도미니엄으로의 전환을 촉진한다는 일부 증거가 있지만, 임대료 규제 정책이 있는 지방자치단체에 따른 차이는 지역적 맥락과 지역 규정이 중요하다는 것을 알 수 있다.⁶⁵⁾

P. Sims, "Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?", *Journal of Urban Economics* Vol. 61 Iss. 1, Elsevier, 2007, pp. 129-151.

61) Joshua Ambrosius/John Gilderbloom/William Steele/Wesley Meares/Dennis Keating, "Forty Years of Rent Control : Reexamining New Jersey's Moderate Local Policies after the Great Recession", *Cities* Vol. 49, Elsevier, 2015, pp. 121-133.

62) Joseph Gyourko/Peter Linneman, *op. cit.*, pp. 54-74; Allan D. Heskin/Ned Levine/Mark Garrett, *op. cit.*, pp. 162-176; Edward L. Glaeser/Erzo F. P. Luttmer, *op. cit.*, pp. 1027-1046; David P. Sims, *op. cit.*, pp. 129-151; Rebecca Diamond/Tim McQuade/Franklin Qian, *op. cit.*.

63) John I. Gilderbloom/Lin Ye, *op. cit.*, pp. 207-220; Manuel Pastor/Vanessa Carter/Maya Abood, *Rent Matters : What are the Impacts of Rent Stabilization Measures?*, USC Dornsife Program for Environmental and Regional Equity, 2018.

64) Konstantin A. Kholodilin/Sebastian Kohl, "Rent price control – yet another great equalizer of economic inequalities? Evidence from a century of historical data", *Journal of European Social Policy* Vol. 33 Iss. 2, SAGE Publications, 2021.

65) Prasanna Rajasekaran/Mark Treskon/Solomon Greene, *Rent Control : What Does the Research Tell Us about the Effectiveness of Local Action?*, Urban Institute, 2019, pp. 7-8.

V. 결어

플라톤의 대화편에 등장하는 내용 중 법은 “인간이 만든 것이 아니라 전쟁, 전염병, 기근, 계속되는 기후재앙 등 사고나 불운에 의해 만들어진 다.”라고 한다. 주택 임대료 규제법도 임대료 규제가 시장 경제에 따르는 것보다 더 나은 결과를 가져올 것이라는 추상적인 생각으로 제정된 것이 라기보다는 오히려 전쟁, 지진 등 각종 재난이나 경제 공황으로 그 입법이 강요되었다. 급격한 수요의 증가, 공급 부족으로 인해 주택 부족, 재난 등으로 임차인이 계약상 임대료를 지급하기 어려운 상황이 발생하거나 특히 많은 입법의 모체인 전쟁은 다른 어떤 원인보다 더 많은 임대료 규제를 초래하였다. 전쟁이 끝나고 평화 시대가 되더라도 모든 것이 정상적인 상태로 바로 돌아가는 것이 아니며 오히려 더 어려운 상황이 되기도 한다.

임대료 규제의 목적은 궁극적으로 임차권을 보장하기 위한 것이다. 임차권 보장은 궁극적으로 원하지 않는 퇴거로부터 자유로울 권리, 즉 임차인의 주거권을 보장하기 위한 것이다. 대도시를 중심으로 주택 가격 및 임대료가 인상되고 주택의 공실이 줄어들면서 임차인의 주거에 대한 권리는 임대인의 손에 좌우될 수밖에 없다. 그러나 임대료 인상이 제한되더라도 임대인이 정당한 이유 없이 퇴거권을 가지는 한, 임차인은 퇴거에 대한 두려움 때문에 이러한 주장을 할 수가 없다. 유럽의 대부분 국가에서는 임차권의 존속이 기본적으로 보장되므로, 임대료 인상에 대한 규제만 논란이 된다. “임차권의 존속 보장은 임대료 규제와 별개의 문제로서 개념적으로 전혀 다른 문제이다. ‘정당한 이유’가 있는 경우에만 퇴거를 허용하는 임차권의 존속 보장 법률이 있더라도 임대인이 임차인의 지급 능력 이상으로 임대료를 인상함으로써 임차인을 퇴거시킬 수 있다. 따라서 임대료 인상을 규제하지 않으면 임차권 보장은 임대인이 쉽게 우회할 수 있다”⁶⁶⁾는 것을 이유로 임대료 규제를 주로 논의하고

있다.

이것은 임차권의 보장을 위하여서는 존속 보장과 임대료 규제 등이 필요하고, 2세대 임대료 규제에서는 임차권 존속 보장이 전제되어야 그다음으로 임대료 규제를 논의할 수 있다. 그런데 유럽의 대부분 국가와 달리 우리는 임차권의 존속 보장이 한정되어 있으므로 임대료 규제에 관한 규정이 있더라도 그 효력이 반감될 수밖에 없다.

영미 국가를 중심으로 부동산 자산에 대한 소유의 축진이 20세기 중반 이후 자본주의의 핵심이었다는 것은 새로운 사실은 아니지만, 현대의 자본계급 구조 분석에 있어서 그 의미가 충분히 인식되지 못하고 있는 것 같다. 20세기에 들어서서 많은 사람이 자산 및 주택 소유에 참여하였다는 사실은 소수 사람에게 임대료 인한 부가 축적되는 모델이 있음을 의미한다.⁶⁷⁾ 대다수 국가에서 주택 가격의 상승은 같은 기간 인플레이션에 뒤쳐진 임금 증가율과 대조를 이룬다. 이에 따라 소득 대비 평균 주택 가격은 꾸준히 증가하고 가계 부채는 전례 없이 증가했으며, 많은 사람이 노년까지 주택담보로 인한 채무를 계속 부담하는 상황이 되고 있다.⁶⁸⁾ 부동산에 대한 투자의 증가는 단순히 부의 축적을 촉진하는 것에 그치지 않고 소득 규모 자체 내에서 편향된 분배를 가져온다.⁶⁹⁾ 주택이 경제적 불평등의 중요한 매개체라는 점은 점점 더 분명해지고 있으며, 주택 소유의 차이는 고전적인 노동-자본 대립을 대체하는 상황이다.

임대료 규제를 지지하는 사람들은 임대료 규제에 의한 분배 효과와 경제적 효율성 비용보다 더 크다고 주장한다. 주택 임대료의 상한선을

66) Ken Hanly, *op. cit.*, pp. 195-196.

67) Lisa Adkins/Melinda Cooper/Martijn Konings, *op. cit.*, p. 549.

68) ABC NEWS, “Australian property ‘severely unaffordable’, Sydney crowned ‘second least affordable market’”, <<https://www.abc.net.au/news/2018-01-22/australian-housing-unaffordability-experts-disagree-on-extent/9349796>>, last visit: 2023. 8. 25.

69) Lisa Adkins/Melinda Cooper/Martijn Konings, *op. cit.*, p. 558.

임대 비용에 적절한 수익을 가산하여 적정 임대료를 정하는 방법도 있으나 현실적으로 그러한 비율을 결정하기는 매우 어렵다.⁷⁰⁾ 따라서 법적으로 허용된 임대료는 정부가 정할 수밖에 없는데, 현실에 맞추기 어려우며 인위적으로 구성될 수밖에 없다.

한편 임대료에 대한 규제는 전쟁이나 전염병 확산 등으로 정상적인 시장 질서가 왜곡될 때 시장 질서가 회복될 때까지 단기 처방이 될 수 있으나, 시장 질서가 정상적으로 작동될 때 장기적으로 행사하는 것은 오히려 시장 질서를 왜곡시켜 득보다 실이 큰 정책이 될 수도 있다. 또한 시장 질서가 왜곡되었을 때 임대료 규제는 형평을 유지하는 역할을 할 수 있지만, 주택, 사회, 교육 및 경제 정책에 대한 체계적인 접근 방식으로 작동하여야 한다.

임대료 규제가 임대료 절감에 매우 효과적인 것으로 보이지만 이동성 저하 및 주택 건설의 위축과 같은 부정적인 결과도 발생시킨다. 이러한 부정적인 효과는 긍정적인 효과를 상쇄하여 임대료 규제의 정책적 역할을 감소시킨다. 따라서 임대료 규제정책이 사회 복지에 미치는 전반적인 영향은 명확하지 않다. 더욱이 이러한 정책이 독립적으로 실시되지 않으므로 그 실증적 효과는 명확하게 말하기 어렵다.⁷¹⁾

임대료 규제와 동시에 퇴거로부터 임차인 보호, 적절한 주택 배급, 주택수당, 주택 건설 활성화 등 기타 주택정책도 함께 고려하여야 한다. 또한 은행, 기후 및 재정 정책도 임대료 규제의 결과에 영향을 미칠 수 있다. 정책 입안자들이 정부 정책을 설계할 때 이러한 다양한 효과와 상호 작용을 고려하여야 하며 임대료 규제의 시기와 지역을 결정하여 주도면밀하게 정책을 추진하여야 할 것이다.

70) Robert M. Fogelson, *The Great Rent Wars: New York, 1917-1929*, Yale University Press, 2013.

71) Konstantin A. Kholodilin, "Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research: An almost Complete Review of the Literature", *Discussion Paper No. 2026*, DIW Berlin, 2022, p. 17.

참고문헌

1. 단행본

- C. Peter Rydell/C. Lance Barnett/Carol E. Hillestad/Michael Murray/Kevin Neels/Robert H. Sims, *The impact of rent control on the Los Angeles housing market(N-1747-LA)*, Rand Corporation, 1981.
- Haas, H., *Paradigms of home ownership promotion: The changing role of economists in the knowledge production for housing politics in Germany*, Georg-August-University Göttingen, 2018.
- Jan K. Brueckner, *Lectures on urban economics*, MIT Press, 2011.
- Manuel Pastor/Vanessa Carter/Maya Abood, *Rent Matters : What are the Impacts of Rent Stabilization Measures?*, USC Dornsife Program for Environmental and Regional Equity, 2018.
- Robert M. Fogelson, *The Great Rent Wars: New York, 1917-1929*, Yale University Press, 2013.
- Walter Block/Edgar O. Olsen, *Rent Control: Myths and Realities*, Fraser Institute, 1981.
- William Dennis Keating, “Rent control in California: responding to the housing crisis”, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1983.

2. 학술지

- Allan D. Heskin/Ned Levine/Mark Garrett, “The Effects of Vacancy Control: A Spatial Analysis of Four Cities”, *Journal of the American Planning Association Vol. 66 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2007, pp. 162-176.
- Bengt Turner, “Economic and political aspects of negotiated rents in the

- Swedish housing market”, *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 1, Springer Nature, 1988, pp. 257-276.
- Bruce Woodward Frier, “The Rental Market in Early Imperial Rome”, *The Journal of Roman Studies* Vol. 67, Society for the Promotion of Roman Studies, 1977, pp. 27-37.
- David Adler/Ben Ansell, “Housing and Populism”, *West European Politics* Vol. 43 Iss. 2, Taylor & Francis, 2019, pp. 344-365.
- David H. Autor/Christopher J. Palmer/Parag A. Pathak, “Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts”, *Journal of Political Economy* Vol. 122 No. 3, University of Chicago Press, 2014, pp. 661-717.
- David P. Sims, “Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?”, *Journal of Urban Economics* Vol. 61 Iss. 1, Elsevier, 2007, pp. 129-151.
- Dayne Lee, “How Airbnb short-term rentals exacerbate Los Angeles’s affordable housing crisis: Analysis and policy recommendations”, *Harvard L. & P. Rev.* Vol. 10, Harvard Law School, 2016, pp. 229-254.
- Dirk W. Early, “Rent Control, Rental Housing Supply, and the Distribution of Tenant Benefits”, *Journal of Urban Economics* Vol. 48 Iss. 2, Elsevier, 2000, pp. 185-204.
- Duncan Kennedy/Karl Case, “Reassessing Rent Control: Its Economic Impact in a Gentrifying Housing Market”, *Harvard L. Rev.* Vol. 101 No. 8, The Harvard Law Review Association, 1988, pp. 1835-1855.
- Edward L. Glaeser, “Does Rent Control Reduce Segregation?”, *Swedish Economic Policy Review* Vol. 10 No. 1, Economic Council of Sweden, 2003, pp. 179-202.

- 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.
- Francesco Figari/Alari Paulus/Holly Sutherland/Panos Tsakoglou/Gerlinde Verbist/Francesca Zantomio, “Removing homeownership bias in taxation: The distributional effects of including net imputed rent in taxable income”, *Fiscal Studies Vol. 38 No. 4*, Wiley, 2017, pp. 525-557.
- Hans Lind, “Rent regulation: A conceptual and comparative analysis”, *International Journal of Housing Policy Vol. 1 No. 1*, Taylor & Francis, 2001, pp. 41-57.
- John I. Gilderbloom/Lin Ye, “Thirty Years of Rent Control: A Survey of New Jersey Cities”, *Journal of Urban Affairs Vol. 29 Iss. 2*, Taylor & Francis, 2007, pp. 207-220.
- John I. Gilderbloom/Richard P. Appelbaum, “Toward a Sociology of Rent: Are Rental Housing Markets Competitive?”, *Social Problems Vol. 34 No. 3*, Oxford University Press, 1987, pp. 261-276.
- John W. Willis, “Rent control: The maximum rent date method”, *University of Penn. L. Rev. Vol. 98 No. 5*, The University of Pennsylvania Law Review, 1949, pp. 654-684.
- _____, “Short History of Rent Control Laws”, *Cornell L. Rev. Vol. 36 Iss. 1*, Cornell University, 1950, pp. 54-94.
- Joseph Gyourko/Peter Linneman, “Equity and Efficiency Aspects of Rent Control : An Empirical Study of New York City”, *Journal of Urban Economics Vol. 26 Iss. 1*, Elsevier, 1989, pp. 54-74.
- Joshua Ambrosius/John Gilderbloom/William Steele/Wesley Meares/Dennis Keating, “Forty Years of Rent Control : Reexamining New Jersey’s

- Moderate Local Policies after the Great Recession”, *Cities Vol. 49*, Elsevier, 2015, pp. 121-133.
- Ken Hanly, “The Ethics of Rent Control”, *Journal of Business Ethics Vol. 10 No. 3*, Springer Nature, 1991, pp. 189-200.
- Kholodilin A. Kholodilin, “Housing policy of non-Bolshevik governments during the Russian civil war”, *Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP 151/HUM/2017*, National Research University Higher School of Economics, 2017, pp. 1-35.
- Konstantin A. Kholodilin, “Long-Term, Multicountry Perspective on Rental Market Regulations”, *Housing Policy Debate Vol. 30 Iss. 6*, Taylor & Francis, 2020, pp. 994-1015.
- _____, “Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research: An almost Complete Review of the Literature”, *Discussion Paper No. 2026*, DIW Berlin, 2022, pp. 1-37.
- _____, “The Origins of Rent Control: From Ancient Rome to Paris Commune”, *German Institute for Economic Research Vol. 127 no. pbk183*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 2022, pp. 1-19.
- Kholodilin A. Kholodilin/Andreas Mense/Claus Michelsen, “The market value of energy efficiency in buildings and the mode of tenure”, *Urban Studies Vol. 54 No. 14*, Sage Publications, 2017, pp. 3218-3238.
- Konstantin A. Kholodilin/Sebastian Kohl, “Rent price control - yet another great equalizer of economic inequalities? Evidence from a century of historical data”, *Journal of European Social Policy Vol. 33 Iss. 2*, SAGE Publications, 2021, pp. 151-263.
- Lisa Adkins/Melinda Cooper/Martijn Konings, “Class in the 21st century:

Asset inflation and the new logic of inequality”, *Environment and planning A: economy and space* Vol. 53 Iss. 3, SAGE Publications, 2021, pp. 548-572.

Nabil Georges Bonduki, “Origens da habitação social no Brasil”, *Análise Social* Vol. 127, Instituto de Ciências Sociais, 1994, pp. 711-732.

Rebecca Diamond/Tim McQuade/Franklin Qian, “The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco”, *American Economic Review* Vol. 109 No. 9, American Economic Association, 2019, pp. 3365-3394.

Richard Arnott, “Tenancy rent control”, *Swedish Economic Policy Review* Vol. 10 No. 1, Economic Council of Sweden, 2003, pp. 89-121.

Rodrigo Hidalgo, “Conflicto de alquileres y política de vivienda social en la década de 1920. El caso de Chile”, *Estudios geográficos* Vol. 64 No. 252, Consejo Superior Investigación Científicas, 2003, pp. 387-406.

Walter Block, “Postscript: A Reply to the Critics”, *Rent control: myths & realities*, FRASER INSTITUTE, 1981, pp. 283-319.

3. 신문기사

The New York Times, Paul Krugman, “Reckonings; A Rent Affair”, 2000.

6. 7, <<https://www.nytimes.com/2000/06/07/opinion/reckonings-a-rent-affair.html>>, last visit: 2023. 8. 25.

4. 웹사이트

IPropertyManagement, Ashley Porter, “Rent Control Laws by State”, 2023.

5. 14, <<https://ipropertymanagement.com/laws/rent-control>>, last visit: 2023. 8. 30.

Konstantin A. Kholodilin, “Housing policy during COVID-19 crisis: Challenges and solutions”, 2021. 12. 10, <https://studio-pubs-static.s3.amazonaws.com/798360_d2f24ca724fd4960a140db834764e766.html>, last visit: 2023. 8. 25.

5. 보고서

Lisa Sturtevant, *The Impacts of Rent Control: A Research Review and Synthesis*, National Multi Housing Council, 2018.

Margery Austin Turner, *Rent control and the availability of affordable housing in the District of Columbia: a delicate balance*, The Urban Institute, 1988.

Prasanna Rajasekaran/Mark Treskon/Solomon Greene, *Rent Control : What Does the Research Tell Us about the Effectiveness of Local Action?*, Urban Institute, 2019.

Richard Arnott, *Rent Control*, Boston College Working Papers in Economics, 1997.

Stanbury, W., *The Normative Bases for Rent Regulation*, Research Study No.5 prepared for the Ontario Commission of Inquiry into Residential Tenancies, Toronto, Ch. 2, 1985.

[Abstract]

Legal and Policy Review of Residential Rent Regulation

Lee, Choonwoon*

Rather than originating from an abstract legal ideology, the law regulating housing rents was forced by various disasters such as war, natural disaster, or economic depression. Supporters of rent control argue that the distributional effects of rent control outweigh the economic efficiency costs.

However, differences in economic efficiency and distribution effects vary depending on specific regions or specific periods, so it is difficult to judge them uniformly. Although rent control appears to be very effective in reducing rents for tenants, it also produces negative consequences such as reduced mobility and a decline in housing construction.

These negative effects offset the positive effects, reducing the policy role of rent control. Therefore, the overall impact of rent control policies on social welfare is not clear. Moreover, because these policies are not implemented independently, their empirical effects are difficult to say with certainty.

However, in non-normal situations such as war or natural disaster, the guarantee of housing rights for the common people should be emphasized. However, rent regulations can be a short-term measure until the market order is restored when the normal market order is distorted due to war or the spread of infectious diseases, but exercising it long-term when the market order is operating normally will actually distort the market order. This could end up being a policy that causes more harm than good.

The purpose of rent control is ultimately to guarantee rental rights.

* Professor of Law, Kwangwoon University

Guaranteeing the right to rent is ultimately intended to guarantee the tenant's right to freedom from unwanted eviction, that is, the tenant's right to housing. Even if rent increases are limited, as long as the landlord has the right to evict without just cause, the tenant cannot make this claim out of fear of eviction. In most countries, the continuation of the right to lease is basically guaranteed, so only regulations on rent increases are controversial. Unlike most countries, our guarantee of the continuation of rental rights is limited, so even if there are regulations on rent control, their effectiveness is bound to be halved.

At the same time as rent regulation, other housing policies such as protection of tenants from eviction and housing construction must also be considered. Banking, climate and fiscal policies can also affect rent control. When policymakers design government policies, they must consider these various effects and interactions, determine the timing and region of rent regulation, and carefully pursue policies.

[Key Words] Housing rent regulation, residential stability for low-income people, housing policy, rental market, Housing lease protection act