

임차인 보호 위해 만든 임대차3법의 '역습', 시장논리 외면한 탁상공론 입법

- 2+2계약, 5% 인상 룰, 결국 계약갱신요구권 행사 뒤에는 '전세 급등' 폭탄으로 되돌아와
- 합리적 선택하는 임대인, 신규 물량 전세보증금 올리거나 차라리 월세 전환...공급물량 감소로 이어져
- "지옥으로 가는 길은 선의로 포장" 하이에크 지적이 현실로 나타난 사례

자유기업원은 매주 주요 경제 관련 법안을 선정하여 그 내용과 처리 과정, 관련된 주요 인물의 정보와 발언, 법안의 내용에 대한 시장경제 관점에서의 평가를 담은 분석 보고서를 발행하고 있습니다.

들어가며

문재인 정부 들어 주택 등 부동산 가격이 급등함과 동시에 전월세 가격 역시 치솟자, 임차인의 주거 안정성을 높이겠다는 의도 아래 더불어민주당과 문재인 정부는 주택 임대차 관련 법령을 개정한다. 전월세상한제, 임차인의 계약갱신청구권 강화, 전월세신고제 도입 등을 골자로 하는 주택임대차보호법 일부개정법률안과 부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정법률안이 통상 '임대차3법'으로 불린다.

임대차3법은 예외적 사유를 제외한 경우, 임차인이 기존 전월세 계약 2년에 추가로 2년 동안 임차를 할 권리를 보장하고 있으며, 임대인이 5% 이하 범위에서 임대료를 올릴 수 있도록 제한하고 있다. 또 임대차 계약 발생시 거래 사항을 30일 이내에 지자체 등에 신고하도록 의무화하고 있다.

이 법은 주택 임대차 시장에 급격한 혼란과 반발을 불러일으켰다. 부동산 거래라는 특수성을 감안하더라도, 임대인-임차인 간의 자유로운 선택에 따른 거래 행위를 획일적으로 통제해 결국 부작용만 양산했다는 비판을 받고 있다. 임차인의 주거 안정을 위해 마련된 법임에도 불구하고, 신규 전월세 계약 시 임대인이 2년 후 시장 상황까지 고려해 더 높은 금액의 전월세 임대료를 반영하여 오히려 임차인의 주거비용 부담을 가중시켰다는 지적도 나온다. 전월세 계약에 따른 임차인과의 갈등을 회피하고자 매물 자체를 거둬들여 전월세 공급 물량을 줄였다는 비판도 있다.

주요 내용

임대차3법은 총 3가지 주요 법개정 사항을 담고 있어 붙여진 명칭이며, 개정된 법은 주택임대차보호법과 부동산거래신고법이다. 항목별로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 전월세상한제 신규 도입 (주택임대차보호법 제7조)

전월세상한제는, 임대료 증액 상한을 기존 임대료의 5% 이내로 제한하는 제도를 의미한다. 예컨대, 기존 임대차 거래의 전세보증금이 3억 원이라고 가정할 경우, 2년 계약기간이 만료돼 계약을 갱신할 때 최대 3억 1,500만원까지 올릴 수 있다.

또한, 임대차 계약 또는 최종의 임대료 등의 증액이 있을 후 1년 이내에는 증액 청구를 하지 못하도록 막고 있다. 시도지사가 5% 범위 이내에서 별도의 임대료 증액 상한선을 설정할 수 있다. 지자체가 별도로 조례로 정하지 않으면 5% 룰이 통일 적용된다.

② 계약갱신청구권 개정 (주택임대차보호법 제6조의 3)

기존 전월세 임대차 계약의 경우, 임대인과 임차인 쌍방 모두에게 계약갱신청구권과 해지 권한이 동등하게 부여됐다. 즉, 계약기간이 만료 되면 임대인이 일방적으로 임차인과의 계약을 끊고 새 임차인과 계약을 할 수 있었던 것이다.

개정된 주택임대차보호법은 계약갱신청구권과 관련해 임차인의 계약 연장 권리를 대폭 보장해주고 있다. 주요 조항을 살펴보면 다음과 같다.

조항	내용
1항	<ul style="list-style-type: none"> 임대인은 임차인이 계약 만료 6개월 전부터 1개월 전 사이에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 여기서 말하는 정당한 사유는 다음과 같다. <ul style="list-style-type: none"> ① 임차인이 2기의 차임액에 해당하는 금액에 이르도록 차임을 연체 ② 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임차 ③ 서로 합의하여 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공 ④ 임차인이 임대인의 동의 없이 목적 주택의 전부 또는 일부를 전대(轉貸) ⑤ 임차인이 임차한 주택의 전부 또는 일부를 고의나 중대한 과실로 파손 ⑥ 임차한 주택의 전부 또는 일부가 멸실 ⑦ 임대인이 주택의 전부 또는 대부분을 철거·재건축 ⑧ 임대인(임대인의 직계존속·직계비속을 포함한다)이 목적 주택에 실제 거주 ⑨ 임차인 의무를 현저히 위반하거나 임대차를 계속하기 어려운 중대한 사유 존재
2항	<ul style="list-style-type: none"> 임차인 계약갱신요구권은 1회에 한하여 행사할 수 있으며 갱신되는 임대차 존속기간은 2년으로 본다.
3항	<ul style="list-style-type: none"> 갱신되는 임대차는 전 임대차와 동일한 조건으로 다시 계약된 것으로 보지만 최대 5%의 범위 내에서 보증금과 차임을 조정할 수 있다.
5항	<ul style="list-style-type: none"> 임대인 또는 임대인의 직계존속이나 직계비속이 거주할 목적으로 임차인의 갱신요구를 거절한 후, 당초 계약이 갱신 돼 연장되는 임대차 계약 기간(통상 2년) 내에 제3자에게 해당 주택을 임대한 경우, 임대인은 갱신이 거절 당한 임차인이 입은 손해를 배상해야 한다.

1항은 임차인의 일방적인 계약갱신 요구권을 반영하고 있다. 임차인이 2년 더 거주하겠다고 통보하면, 임대인은 그에 따라야 한다. 단, 임대인이나 그 가족이 직접 주택에 거주하고자 하는 경우에는 임차인의 갱신 요구를 거절할 수 있도록 돼 있다. 5항은, 바로 1항 8호를 악용할 가능성을 차단하기 위해 마련된 조항이다. 임대인이 거짓으로 마치 해당 주택에 본인이나 가족이 거주할 것처럼 임차인을 속인 뒤 다른 임차인에게 임대를 하는 경우, 손해배상을 하도록 규정한 것이다.

③ 전월세신고제 (부동산거래신고법 제6조의 2, 제6조의 3)

임대차계약의 당사자는 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 규모의 주택 임대차 계약을 체결한 경우 그 보증금 또는 차임 등을 임대차 계약 체결일부터 30일 이내에 주택 소재지를 관할하는 신고관청에 신고하여야 한다.

신고 후 해당 주택 임대차 계약의 보증금, 차임 등 임대차 가격이 변경되거나 임대차 계약이 해제된 때에는 변경 또는 해제가 확정된 날부터 30일 이내에 해당 신고관청에 공동으로 신고하여야 한다.

임대인과 임차인 중 일방이 신고를 거부하더라도 나머지 일방은 단독으로 관할 관청에 신고할 수 있다.

법률안 개정 과정과 처리 현황

임대차 3법 처리 과정은 논란과 갈등의 연속이었다. 여당인 더불어민주당과 일부 진보 성향 야당 의원들은 임대차 3법 불가피성을 역설하며 최종 통과된 법률 개정안보다도 더 급진적인 내용의 법안을 주장했다. 한편, 야당이었던 미래통합당은 임대차 3법이 초래할 부동산 시장 왜곡과 자유로운 거래 제약을 이유로, 신중한 법률 개정을 주장하며 정부여당의 입법 드라이브를 반대했다.

가장 크게 쟁점이 됐던 전월세상한제와 계약갱신청구권 개정 건이 포함된 주택임대차보호법 소관 상임위원회인 법제사법위원회에서는 여야 의원들 간의 설전이 한바탕 이뤄졌다. 찬반 측 의견을 각각 살펴보면 다음과 같다.

찬성

“우리나라의 약 40~55% 사이에 이르는 임차인들을 위해서 지금은 발목 잡기의 시간이 아니라 결단의 시간입니다. 이것만 진작 했었어도 우리나라에 그렇게 갑자기 부동산 값이 뛰거나 하는 이런 것들은 적어도 없었을 겁니다.”

- 열린민주당 김진애 의원 -

찬성

“지난 20대 국회 때 상가건물 임대차보호법이 존속기간 5년에서 10년으로 연장이 됐습니다. 그때도 마찬가지로 상가건물 임대차에 굉장히 큰 혼란이 올 것이다 그렇게 얘기가 됐었지만 ... 상가건물 임대차보호법이 5년에서 10년으로 변경된 이후에도 그 부분은 비교적 안정된 상태를 보여 주었습니다.”

- 더불어민주당 송기현 의원 -

반대

“부칙을 보면 소급입법을 하는 이런 내용들이 들어가 있기 때문에 ... 소위를 구성해서 좀 더 심도 있는 논의를 하자는 것입니다.”

‘입법 시행 당시 존속 중인 임대차에 대해서도 적용된다’ ... 이것이 만약에 오늘 통과가 된다고 하면 정말 여러 차례 많은 국민들에게 큰 혼란이 될 수밖에 없다는 점을 말씀드립니다.”

- 미래통합당 전주혜 의원 -

결국 주택임대차보호법은 야당 의원들이 전원 퇴장한 가운데 여당 및 일부 진보 성향 야당이 단독으로 처리하여 국회 본회의에 부의됐다. 법사위를 통과한지 2일이 2020년 7월 31일, 국회는 본회의에 주택임대차보호법 개정안을 처리했다. 187인 의원이 투표한 가운데 186인 의원이 찬성했다. 미래통합당은 퇴장한 상태였다. (부동산거래신고법은 2020년 8월 4일 본회의에서 재석 188인 중 찬성 186인, 기권 2인으로 통과됐다.)

이날 본회의에서는 임대차3법 반대 토론에 나선 미래통합당 윤희숙 의원의 5분 자유발언이 큰 화제를 모았다. 윤 의원의 주요 연설 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“임대시장은 매우 복잡해서 임대인과 임차인이 서로 상생하면서 유지될 수밖에 없습니다. 임차인을 편들려고 임대인을 불리하게 하면 임대인으로는 가격을 올리거나 시장을 나가거나입니다...제가 임대인이라도 세놓지 않고 아들딸한테 들어와서 살라고 할 것입니다. 조카한테 들어와서 살라고, 관리비만 내고 살라고 할 것입니다.”

저라면, 저라면 임대인에게 어떤 인센티브를 줘서 두려워하지 않게 할 것인가, 임대소득만으로 살아가는 고령 임대인에게는 어떻게 배려할 것인가 그리고 수십억짜리 전세 사는 부자 임차인도 같은 방식으로 보호할 것인가 이런 점들을 점검했을 것입니다.”

- 미래통합당 윤희숙 의원 -

법안 평가

임차인을 위해 만든 법, 오히려 임차인 주거안정 위협 부작용

◆ ‘2년 잠깐’ 숨돌리기 뒤에는? 같은 단지에서도 2배 차이는 보증금

임대차3법이 마련된 최초 취지는, 임차인의 주거 안정성을 높이고 과도한 전세가격 상승을 막기 위한 것이었다. 하지만 이 법은 단기적 효과에만 매달려 장기적으로 시장이 오히려 불안정해질 수 있다는 점을 간과한 것으로 평가된다.

이 법이 포커스로 삼았던 보호 대상은 전세 세입자, 특히 선호도가 높은 아파트에 거주하는 임차인이다. 신규로 전세 주택에 임차한 경우에는 2년 후 계약갱신요구권을 활용해 2년 동안, 최대 5%의 추가 전세보증금만 내고 거주할 수 있기 때문에 당연히 단기적인 주거 안정성은 확보할 수 있다. 그러나 4년 뒤, 1차례 계약 갱신요구권을 행사한 뒤에는, 신규 전세 물건을 찾아 계약을 맺어야 하거나 임대인이 요구하는 새 전세보증금을 100% 수용해야 되는 입장으로 바뀌게 된다.

여기서 중요한 점은, 임대인도 이러한 상황을 누구보다도 정확히 인지하고 있어, 계약을 맺을 때 최대한 높은 전세보증금을 받아 놔야만 2년 뒤 전셋값 상승 분을 만회할 수 있다고 판단할 가능성이 매우 높다는 사실이다. 이러한 임대인의 의사결정은 시장경제 질서에서는 ‘합리적 선택’에 해당된다. 임대인이라고 해서 손해를 감수해야 한다는 법은 없기 때문이다.

실제로, 같은 아파트 단지 내에서도 계약갱신요구권이 행사된 물건은 전세보증금이 소폭 오른 반면, 새롭게 세입자를 구하는 물건의 경우에는 크게는 2배 가까이 높은 전세보증금을 요구하는 경우가 다수 발견돼 동일 물건 내에서도 심각한 ‘양극화’ 현상을 보였다.

◆ 임대인도 바보가 아닌데… 월세 전환 가속 등 전세물량 감소 가능성

여기에 신규 전세물량 감소까지 더하게 되면, 신규 전세계약을 맺고자 하는 임대인의 우월적 지위는 훨씬 강화된다. 이 역시 그럴만한 충분한 이유가 있다. 한 번 전세 계약을 맺으면 최대 4년 간, 동일 세입자에 물건이 꿈쩍 없이 묶여야 있어야 하는 임대인 입장에서는, 차라리 본인이나 가족이 직접 해당 주택에 거주하거나 목돈을 마련해 월세 계약으로 전환하는 것을 선호할 유인이 더 커지기 때문이다.

실제 저금리 시대에는 전세보증금에서 얻는 이자소득 대비, 월세 전환으로 얻는 임대료 수입으로 대출 이자를 일부 갚는 편이 더 유리할 수 있다. 다만 고금리 시대로 접어들면서 ‘역전세’ 현상이 빚어지는 등 임대차3법의 부작용은 일부 완화되는 모습을 보였다. 하지만 또 다시 전세시장이 요동치면 어떻게 임대차3법의 역습이 현실화될 지 미지수다.

◆ “지옥으로 가는 길은 선의로 포장돼 있다”는 하이에크 지적 귀 기울여야

경제학자 프리드리히 하이에크가 “지옥으로 가는 길은 선의로 포장돼 있다”는 <노예의 길> 부제를 통해 지적하고 싶었던 현실이 바로 임대차3법 이후 전세시장 혼란을 정확히 반영한다. 임차인을 보호하고자 만든 임대차3법이 오히려 임차인의 주거 여건을 불안정하게 만드는 부작용을 초래한 것이다. 시장 경제 질서에 대한 이해 부족이 가져온 입법 실패 사례다.

시장 경제 주체는 누구나 합리적 선택을 할 권리와 자유가 있다. 임대인을 죄악시키고, 임차인을 피해자로 규정하는 이분법적 시각으로는 부동산 시장을 해결할 수 없다. 임대인이 기꺼이 자신이 보유한 주택을 공급할 매력이 있어야만 비로소 전월세 물량이 늘어나고 경쟁이 촉발된다. 그 결과 가격이 안정되면 그 혜택은 임차인에게 돌아간다. 이러한 시장 질서 논리를 보다 입체적으로 이해하는 입법 활동이 요구된다.