

## 임대주택법의 문제점 및 개정방향

이상옥\*

### I. 서

인간의 생존과 생활의 기초가 되는 공간으로서 주거 문제는 단순히 생활의 윤택을 가늠하는 잣대로서의 의미만을 가지는 것이 아니다. 이제 주거 문제는 인간으로서 살아가는데 필수불가결한 과제로서 국민의 기본적 인권영역으로 확립할 필요가 있는 것이다. 이미 서구 사회에서는 1981년 5월 1일 관련 연구자 및 전문가들이 참가하여 개최한 국제주택 도시문제연구 런던회의에서 채택된 「주택인권선언」을 기초로 주거문제를 인권문제로 인식하고 있는 것이다.<sup>1)</sup> 또한 스위스 채무법은 1989년에 주택임차인을 보호하기 위한 대폭적인 개혁을 단행하였으며, 독일에서도 1960년과 1970년 사이에 독일 민법상 주택 임대차의 해지(Kündigung)를 제한하는 법개정을 단행하여 「사회적 임차권(soziales Mietrecht)」의 관념을 도입하고 있다.

그런데 우리나라의 경우를 살펴보면 이러한 세계적인 추세와 너무나 동떨어

---

\* 영남대학교 법학대학 교수

1) 영국을 비롯한 유럽 각국의 주택인권사상과 운동에 대한 자세한 소개는 早川和男編, 住宅と人權, 文永基譯, 주택과 인권, 법문사(1995), 33-124 참조.

지고 낙후된 주택정책의 현주소를 지적하지 않을 수 없다.

물론 자본주의사회에서는 주택도 다른 상품과 동일하게 기본적으로 시장을 매개로 공급되는 재화의 한 종류라고 할 수 있다. 그러나 주택의 공급을 완전히 시장에 맡기고 있는 국가는 이른바 선진자본주의 국가에서도 그 예를 찾아볼 수 없다. 주택이라는 상품에 대하여는 그 질에 관한 문제를 비롯하여 공급 방법에 관한 문제 및 다양한 규제에 관한 여러 가지 문제가 체계적으로 정리되어 있는 것이 일반적인 예라고 할 수 있다. 즉, 주택은 다음과 같은 점에서 다른 상품과의 차이점이 있으며 그 때문에 특별한 입법 조치를 요하게 되는 것이다.

그 첫번째 주택은 식품이나 의복과 같이 인간생활의 필요불가결한 재화라는 점이며 어느 누구라도 그 소유권이나 이용권을 확보하지 않고서는 사회생활을 영위할 수 없다는 점이다.

둘째, 인간생활에 필요불가결한 재화라는 점에서는 주택도 식품과 동일하지만, 그 가격이라는 측면에서는 식품과 비교할 수 없을 정도로 높다는 점이다. 이 때문에 주택 수요자의 대부분은 주택을 구입하는데 어려움이 따르며 통상적으로 임차라는 형식으로 주택이라는 재화의 사용을 확보하게 되는 것이다.

셋째, 임대차시장에서 주택상품이 공급된다는 사실을 공급의 주체라는 측면에서 본다면, 주택상품에 투자한 자본의 회수가 상당히 장기간에 걸치게 된다고 하는 점을 들 수 있다. 이 때문에 임대차 기간동안 경제변화에 따른 경기변동에 대한 불안감, 임차인의 차임 지불능력의 불확실함, 또는 임차인을 구하지 못하여 장기간 空家로 둘 경우에 우려되는 손실등을 감안하지 않을 수 없는 측면이 있다. 이러한 문제점 때문에 주택이라는 상품의 공급이 원활하게 확보되지 못하는 위험부담도 배제할 수 없는 것이다. 그렇지만 주택은 인간 생활의 필수적인 재화인 이상 이를 그대로 방치할 수 만은 없기 때문에 문제가 제기되는 것이다.

끝으로 주택은 필연적으로 토지와 더불어 공급되는 것이므로 적어도 다음과 같은 두가지 의미를 내포하고 있다. 먼저, 주택 가격에는 토지 가격이 당연히 포함되어있다. 다음 주택 상품은 항상 특정한 위치를 독점하여 공급된다는 점에서 주택 상품은 대체성이 없다는 것과 더불어 다른 한편, 특정한 주택의 질

이나 이용에 관한 본연의 모습은 불가피하게 인근의 주택 이용의 모습에도 영향을 미치게 된다는 것을 의미한다. 이러한 점은 토지정책이나 도시정책의 관점에서도 주택에 관한 공적 개입이 수반된다는 점을 시사하는 것이다.<sup>2)</sup>

이처럼 주택에 관한 입법과 정책은 현재 어느 국가에서건 사법적인 차원과 공법적인 차원 모두 현저한 전개를 수행하고 있는 법영역의 하나라고 할 수 있다. 이하에서는 위에서 지적한 내용과 같은 주택의 특수성을 감안하고 주거권을 기본적 인권으로서 파악하는 입장에서 현재 우리나라에서 시행중인 「임대주택법」을 분석하고 그 문제점을 지적하여 바람직한 개정방향을 모색해 보고자 한다.

1993년 12월 27일 종래의 「임대주택건설촉진법」을 「임대주택법」으로 개정하여(법률 제4629호) 1994년 4월 1일부터 시행되고 있는 임대주택법은 그 후 2차례(1995.12.29, 1996.12.30) 개정되어 오늘에 이르고 있다. 또한 이와 더불어 「임대주택법시행령」(1994.9.13.공포) 및 「임대주택시행규칙」(1994.11.2 전문개정)이 공포되어 시행되고 있으므로 그 관련된 내용도 함께 살펴 보기로 한다.

## II. 임대주택의 의의와 종류

### 1. 임대주택의 의의

임대주택이란 임대목적에 제공되는 建設賃貸住宅 및 買入賃貸住宅을 일컫는 개념이다.

### 2. 임대주택의 종류

2) 吉田克己, 프랑스住宅法の形成, 東京大學出版會(1997), 1-3.

## (1) 건설임대주택

### (가) 건설임대주택의 의의

임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택과 주택건설촉진법 제6조3)에 따라 등록한 주택건설사업자가 건설교통부장관의 사업계획승인을 얻어 건설한 주택 중 사용검사시 까지 분양되지 아니한 주택으로서 임대사업자등록을 마치고 건설교통부령이 정하는 바에 따라 임대하는 주택을 건설임대주택이라고 한다.

### (나) 건설임대주택의 종류

#### ① 공공건설임대주택

국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하거나 국민주택 기금에 의한 자금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택을 의미한다(임대주택법시행령 제2조 1호).

#### ② 민간건설임대주택

제1호 외의 건설임대주택(동 시행령 제2조 2호)을 의미한다.

## (2) 매입임대주택

임대사업자가 매매 등에 의하여 소유권을 취득하여 임대하는 주택을 말한다.

3) 주택건설촉진법 제6조 : [주택건설사업자 등의 등록] ① 년간 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업 또는 연간 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 영위하고자 하는 자는 건설교통부장관에게 등록하여야 한다. 다만 국가·지방자치단체·대한주택공사·한국토지공사 및 지방공기업법 제49조의 규정에 의하여 주택사업을 목적으로 하여 설립된 지방공사와 제44조의 규정에 의한 주택조합 및 고용자인 사업주체는 그러하지 아니하다.

※주택건설촉진법 제44조 : ① 조합을 구성하여 그 구성원의 주택을 건설하고자 할 때에는 관할 시장 등의 인가를 받아야 한다. 인가 받은 내용을 변경하거나 주택조합을 해산하고자 할 때에도 또한 같다. ② 제1항의 주택조합 또는 근로자를 고용하는 자가 그 구성원 또는 근로자의 주택을 건설하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 등록업자와 공동으로 사업을 시행하여야 한다. 이 경우 주택조합 또는 고용자와 등록업자를 공동사업주체로 본다. ③ 국민주택을 공급받기 위하여 주택조합을 설립하고자 하는 자는 관할 시장등에게 신고하여야 한다. ④ 제4항의 주택조합에 대하여는 국민주택을 우선 공급할 수 있다.

### 3. 임대사업자

국가·지방자치단체·대한주택공사나, 주택임대사업을 목적으로 설립된 지방공사 또는 주택임대사업을 하기 위하여 등록한 자를 임대사업자라고 한다 (법 제2조 4호).<sup>4)</sup>

## III. 임대주택법의 입법취지

### 1. 임대주택건설촉진법의 개정이유

임대주택의 건설을 촉진하기 위하여 1984년 12월 31일 제정된 임대주택 건설촉진법은 그동안 공공부문의 임대주택건설을 촉진시켜 어느 정도의 목적을 달성하였으나, 아직도 민간에 의한 임대주택의 건설은 원활하지 못하므로 민자에 의한 임대주택의 건설을 활성화하기 위한 기반을 조성하는 한편, 무주택임차가구의 보호를 강화함으로써 현행 임대주택제도의 운용상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하려는 것이다.<sup>5)</sup>

### 2. 주요 골자

- 법의 명칭을 임대주택법으로 하여 임대주택의 건설촉진에 관한 사항 뿐만 아니라 임차가구의 보호를 위한 임대사업자 및 임대주택의 관리등에 관한 사항을 보완한다.
- 현재는 임대주택과 임대사업자의 개념이 명확히 정립되어 있지 아니하나,

4) 이하 [법]이란 [임대주택법]을 意味한다.

5) 법제처, 관보 제12602호, 1993.12.27., 73면.

앞으로는 임대주택을 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분하고, 임대사업자는 일정 호수 이상의 임대주택을 임대하는 자로서 건설부장관에게 등록한 자로 한다(법 제2조).

- 일정 규모 이상의 임대주택은 임대사업자가 자체관리하거나 공동주택관리업자에게 위탁하여 관리하도록 하되, 임대사업자가 임대주택을 자체관리하고자 하는 경우에는 기술인력 및 장비를 갖추도록 한다(법 제17조).
- 임대사업자와 임차인은 표준임대차 계약서에 의하여 임대차 계약을 체결하도록 하고, 표준임대차 계약서에는 임대보증금·임대료·임대차 기간 및 임대주택의 수선·보수 등에 관한 사항을 구체적으로 명시하도록 함으로써 임대사업자와 임차인의 권리·의무를 명확히 한다(법 제18조).

#### IV. 임대주택법의 내용 및 시행령과 시행규칙

##### 1. 임대주택법의 구성과 개정과정

전문 25조로 구성된 임대주택법은 1993년 12월 27일 주택건설촉진법을 전면 개정(법률 제4629호)한 것으로 1994년 4월 1일부터 시행되고 있으며, 그동안 2차례의 개정이 있었다(1차개정 : 1995.12.29, 2차개정 : 1996.12.30 -- 1997.3.1.부터 시행되고 있음.)

##### 2. 임대주택법의 주요 내용

임대주택법은 임대주택 건설관련 규정(7개조), 임대사업자와 임차인의 권리·의무에 관한 규정(8개조), 벌칙 기타등으로 구성되어 있다.

##### (1) 임대주택건설에 관한 규정

(가) 임대주택의 우선건설(법 제5조)

- ① 건설교통부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 주택건설촉진법 제10조에 의한 국민주택기금 중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다.
- ② 임대주택의 건설에 사용되는 국민주택기금은 대통령령이 정하는 바에 따라 장기 저리로 융자하여야 한다.

(나) 임대사업자의 등록(법 제6조)

일정한 호수(단독주택은 5호, 공동주택은 5세대:시행령 제6조) 이상의 주택을 임대하고자 하는 자는 임대사업자로 건설교통부장관에게 등록을 신청할 수 있다. 최근 단독주택 3호 이상으로 개정하려는 움직임이 있다고 한다.

참고로 임대사업자로 등록할 수 있는 자(시행령 제6조 2항)를 소개하면 다음과 같다.

1. 주택건설촉진법 제6조에 따라 등록한 주택건설업자
2. 주택건설촉진법 제33조의 4 또는 동법 제44조 3항에 따라 임대를 목적으로 하는 주택을 건설하는 토지소유자 또는 고용자
3. 임대를 목적으로 하는 주택을 건설하기 위하여 건축법 제8조에 의한 허가를 받은 자
4. 임대를 목적으로 주택을 소유하고 있거나 이를 매입하기 위한 계약(분양계약을 포함)을 체결한 자

(다) 택지의 우선공급(법 제7조)

- ① 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 소유한 택지 또는 개발한 택지를 매각하는 경우에는 건설임대주택을 건설하고자 하는 임대사업자에게 우선적으로 매각할 수 있다.
- ② 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 한국토지공사는 개발한 택지 중 대통령령이 정하는 일정 비율 이상을 임대주택 건설용지로 사용하거나 건설 임대 사업자에게 공급하여야 한다
- ③ 위 규정에 의한 택지를 매수하거나 공급받은 자는 택지를 취득한 날

부터 2년 이내에 임대주택을 건설하여야 한다.

(라) 택지의 환매(법 제8조)

제7조 규정에 의하여 택지를 매수하거나 공급받은 자가 2년내에 임대주택을 건설하지 아니한 때에는 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관은 그 택지를 환매할 수 있다. 환매가격은 토지의 매각 또는 공급가액에 환매시 까지의 법정이자를 가산한 금액으로 한다.

(마) 분양되지 아니한 주택의 우선공급(법 제9조)

주택건설촉진법 제32조에 의하여 주택을 공급하는 사업주체는 분양(임대포함)되지 아니한 주택이 있는 경우에는 이를 임대사업자에게 우선공급할 수 있다.

(바) 토지수용법에 의한 특례(법 제10조의 2 : 1996. 12. 30. 신설)

- ① 임대사업자가 전용면적 85제곱미터이하의 임대주택을 일정한 호수 이상(단독주택 100호, 공동주택 100세대 : 시행령 8조의 2) 건설하기 위하여 사업대상 토지면적의 10분의 9 이상을 매입한 경우(토지소유자로부터 매입 동의를 얻은 경우 포함)로서 잔여 토지를 취득하지 않으면 그 사업시행이 현저히 곤란한 사유가 있는 때에는 건설교통부장관에게 토지수용법에 의한 지정을 요청할 수 있다.
- ② 지정을 받은 임대사업자가 주택건설촉진법 제33조에 따라 사업계획승인을 얻은 때에는 토지수용법에 의한 사업인정을 받은 것으로 본다.

(사) 임대사업자의 등록말소(법 제11조)

- ① 임대사업자가 아래사항에 해당되는 때에는 등록을 말소할 수 있다
  1. 詐僞, 기타 부정한 방법으로 등록한 때
  2. 제6조 2항의 등록기준에 미달한 때
  3. 제12조의 매각제한을 위반한 때
  4. 제14조의 임대조건을 위반한 때
  5. 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때
- ② 임대사업자의 등록이 말소된 경우에도 말소 당시 이미 체결된 임대차계약의 기간이 만료될 때 까지는 그 임대사업자 및 임차인에게는 이



법을 적용한다.

## (2) 임대사업자와 임차인의 권리 · 의무에 관한 규정

### (가) 임대주택의 매각제한(법 제12조)

- ① 임대사업자는 임대무기간이 경과하지 않으면 매각할 수 없다. 다만 예외적으로 임대사업자간의 매매 및 대통령령이 정하는 경우에는 예외로 한다<sup>6)</sup>.

참고로 임대무기간은 다음과 같다.

#### 【임대무기간(시행령 제9조)】

1. 공공건설 임대주택 중 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택 또는 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 영구적인 임대의 목적으로 건설한 임대주택은 그 임대주택의 임대개시일로부터 50년
2. 공공건설 임대주택중 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 주택이 없는 근로자를 위하여 건설하는 임대주택은 그 임대주택의 임대 개시일로부터 10년
3. 위의 경우 이외의 공공건설 임대주택과 민간건설 임대주택은 그 임대주택의 임대개시일부터 5년
4. 매입임대주택은 그 임대주택의 임대개시일부터 3년

### ② 매매계약서의 필요적 기재사항(시행령 제9조 3항:1997.4.1.신설)

임대주택을 매각하는 매매계약서에는 임대주택을 매입하는 자가 임대주택을 매각하는 자의 임대사업자로서의 지위를 승계한다는 뜻을 명시하여야 한다.

#### 6) 예외적으로 임대기간 전에도 임대주택을 매각할 수 있는 경우(제9조 2항)

1. 다른 임대사업자에게 매각하는 경우
2. 임대사업자가 파산하거나 기타 경제적인 사정으로 임대를 계속할 수 없어 일정한 허가(국가 · 지방자치단체 · 대한주택공사 또는 지방공사가 임대하는 임대주택 : 건군수 또는 구청장의 허가)를 받은 경우

③ 임차인의 우선권(시행령 제9조4항)

임대사업자가 임대주택을 매각하는 경우에는 시행령 제13조의 요건을 충족하는 임차인에게 우선적으로 매각하여야 한다.

④ 매각가격 등의 공고(시행규칙 제2조의 2)

시행령 제9조 1항 제3호의 임대기간이 5년인 공공건설 임대주택의 입주자 모집 공고를 할 때에는 다음 사항을 포함시켜야 한다.

1. 입주자모집공고 당시의 주택가격(주택건설촉진법 제33조 1항에 의한 임대주택으로 사업계획변경승인을 얻은 주택은 사업계획 변경승인전 최초 입주자모집공고 당시의 분양가격)
2. 임대유기기간 및 매각시기
3. 매각가격의 산정기준
4. 매각시의 그 임대주택에 대한 수선·보수의 범위
5. 주택임대차보호법 제3조의 2 제1항에 의한 보증금의 회수에 관한 사항

(나) 임대주택의 전대제한(법 제13조)

임대주택의 임차인은 임차권을 다른 사람에게 양도(매매·증여 기타 권리변동을 수반하는 일체의 행위를 포함하되, 상속은 제외)하거나 임대주택을 다른 사람에게 전대할 수 없다. (예외 : 대통령령이 정하는 경우로서 임대사업자의 동의를 얻은 경우는 가능함)

참고로 임차권의 양도가 허용되는 경우는 다음과 같다.

【임차권의 양도가 허용되는 경우(시행령 제10조)】

1. 근무·생업 또는 질병치료등을 이유로 거주하는 주택건설지역(특별시·광역시·시·군의 행정구역 또는 도시계획구역)과 다른 주택건설 지역으로 퇴거하고자 하는 경우
2. 상속에 의하여 취득한 주택으로 이전하고자 하는 경우
3. 해외로 이주하거나 1년 이상 해외에 체류하고자 하는 경우를 들 수 있

다.(임대인의 동의를 얻고자 하는 임차인은 위 사항에 해당하는 관련 증빙자료를 임대사업자에게 제출하여야 한다 : 시행령 동조 제3항)

(다) 건설임대주택의 임대조건등(법 제14조)

건설임대주택의 임차인의 자격·선정방법·임대보증금·임차료 등 임대조건에 관한 기준은 대통령령으로 정한다.

※ 【건설임대주택의 임차인의 자격과 선정방법(시행령 제11조)】

1. 주택건설촉진법 제33조에 의한 사업계획승인을 얻어 건설한 공공건설의 임차인의 자격 및 선정방법 : 주택건설촉진법 제32조 적용<sup>7)</sup>
2. 그 외의 건설임대주택(민간건설임대주택)의 임차인의 자격과 선정방법 : 임대사업자가 정한다.

※ 【미분양주택의 임차인 선정(시행규칙 제1조의 2:1997.4.25.신설)】

주택건설촉진법(제6조)의한 주택건설사업자가 임대사업자등록을 마치고 사업계획승인을 얻어 건설한 주택중 사용검사시 까지 분양되지 아니한 주택을 임대하고자 하는 경우 그 주택이 국민주택기금을 지원받아 건설된 주택으로서 그 수가 20호이상인 경우에는 주택공급에 관한 규칙이 정하는 바에 따라 임차인을 선정하며, 그 외의 경우에는 그 사업자가 정하는 바에 따라 임차인을 선정한다.

※ 【건설임대주택의 임대보증금 및 임대료(시행령 제12조)】

1. 공공건설 임대주택 중 주택촉진법 제33조에 의한 사업계획 승인을 얻어 건설한 임대주택의 임대보증금 및 임대료 : 건설교통부장관이 정하여 고시하는 표준임대보증금 및 표준임대료를 초과할 수 없다

---

7) 주택건설촉진법 제32조(주택의 공급) : 사업주체와 주택(부대시설 및 복리시설)을 공급받고자 하는 자는 건설교통부령이 정하는 주택의 공급조건·방법·절차등에 따라 주택을 공급하거나 주택을 공급받아야 한다.

2. 건설교통부장관의 표준임대보증금 및 표준임대료 산정 : 임대주택과 그 부대시설에 대한 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 국민주택기금융자금에 대한 지급이자 및 대손충당금을 고려하여야 한다.
3. 1항의 공공건설 임대주택에 대한 최초의 임대보증금에 대한 제한 : 최초의 임대보증금은 그 임대주택의 건설원가(건설교통부장관이 정하는 공급조건에 의하여 산출된 가격)에서 국민주택기금에 의한 융자금을 차감한 금액을 초과할 수 없다.

(라) 건설임대주택의 무주택세대주에게 우선매각(제15조)

임대의무기간이 경과한 후 대통령령이 정하는 건설임대주택을 임대사업자가 매각하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 일정기간의 무주택자에 우선하여 매각하여야 한다.

그런데 최근 대법원 판례는 「임대주택법 제15조 등 관계법령의 규정에 의하면, 임대사업자는 임대의무기간이 경과한 후 임대주택을 매각하는 경우에는 매각 당시 무주택자인 임차인에게 우선적으로 매각하여야 한다고 규정하고 있으나, 이러한 경우 위 법령에 위반하여 우선 매각 대상자가 아닌 제3자에게 이를 매각하였다는 사정만으로는 그 사법상의 효력이 무효로 되는 것은 아니다」라고 판시하여<sup>8)</sup> 임대주택법에 규정된 임대주택인 아파트는 임차인만이 이를 분양받을 수 있는 것이므로 임대주택법에 위반하여 마쳐진 등기 명의인의 소유권 이전등기는 무효라는 임차인의 주장을 배척하였으며, 나아가 「임대주택인 아파트에 대한 임대차 계약기간이 종료된 후에 분양계약의 체결을 거절하여(임대인측의 분양가격 등이 부당하게 책정되었다는 이유) 임대인으로부터 그 임대차계약의 해지통보를 받은 임차인은 등기 명의인인 제3자의 명도청구를 거절할 수 없다」고 판시하고 있다. 이러한 판례의 태도에 따르면 결국 임대주택법상의 무주택 세대주에 대한 우선매각 규정은 실효성이 없는 내용으로 전락하고 마는 결과가 되고 만다.

8) 大判 1997.6.13, 97다3606.

참고로 우선매각에 관한 임대주택법 시행령의 규정을 살펴보면 다음과 같다.

※ 【우선매각에 관한 대통령령(시행령 제13조)】

1. 대통령이 정하는 건설임대주택의 의미

주택건설촉진법 제33조9)에 의한 사업계획 승인을 얻어 건설한 공공  
건설임대주택

2. 임대유기기간 경과후 매각시 우선자

① 입주일 이후부터 매각 당시까지 그 임대주택에 거주한 무주택 임차인

② 공공건설 임대주택에 입주한 후 상속·관결 또는 혼인으로 다른 주택을 소유하게 된 경우 매각 당시 까지 그 주택을 처분하여 무주택자로 된 임차인

③ 임차권을 양도받은 경우는 양도일 이후부터 매각 당시까지 무주택자인 임차인

(마) 임대사업자의 임대조건 신고의무(법 제16조)

① 임대사업자가 임대주택을 임대하고자 하는 경우에는 임대차계약기간·임대보증금·임대료 등 대통령령이 정하는 임대조건에 관한 사항을 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 내용을 변경할 때에도 같다.

② 시장·군수 또는 구청장은 위 신고 내용이 인근의 유사한 임대주택에 비하여 현저히 부당하다고 인정되는 경우 등 대통령령이 정하는 경우

9) 주택건설촉진법 제33조(사업계획의 승인 및 건축허가 등)

① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택을 건설하거나 대통령령으로 정하는 면적 이상의 주택을 조성하고자 하는 자는 사업계획서를 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. ② 제1항의 사업계획은 건강하고 문화적인 주거생활을 영위하는데 적합하도록 작성되어야 하며 그 사업계획에는 부대시설 및 복리시설의 설치에 관한 계획이 포함되어야 한다. ③ 사업주체(국가·대한주택공사 및 한국토지공사를 제외)가 제1항의 규정에 의한 사업계획의 승인을 얻고자 할 때에는 주택이 건설될 지역을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장을 거쳐 이를 신고하여야 한다(이하 생략).

에는 그 내용의 조정을 권고할 수 있다.

참고로 임대 조건에 관한 시행령의 내용은 다음과 같다.

※ 【임대조건에 관한 대통령령(시행령 제14조)】

1. 임대사업자가 임대주택을 임대하는 경우 임대사업자가 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 하는 임대조건 :
    - ㉠ 임대차계약기간
    - ㉡ 임대보증금
    - ㉢ 임대료
    - ㉣ 임대주택을 매각하고자하는 경우에는 매각시기 및 가격의 산정기준
  2. 법 제16조 2항의 "대통령령이 정하는 경우"
    - ㉠ 신고내용이 인근의 유사한 임대주택에 비하여 현저히 부당하다고 인정되는 경우
    - ㉡ 신고내용이 관계법령에 부적합하다고 인정되는 경우
  3. 임대사업자는 임대개시 10일전(변경신고인 경우에는 변경일 10일전)까지 임대조건서에 법 제18조에 의한 표준임대차계약서를 첨부하여 그 임대주택을 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다 (1997.4.1.개정).
- (※ 개정내용 : 변경신고의 경우 및 표준임대차계약서 첨부 추가)

(바) 임대주택의 관리(법 제17조)

- ㉠ 임대사업자는 대통령령이 정하는 규모의 임대주택에 대해서는 주택관리업자(주택건설촉진법 제39조)에게 그 관리를 위탁하거나 자체관리하여야 한다. 다만 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사의 경우는 대통령령이 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다(1항).
- ㉡ 임대사업자가 임대주택을 자체관리하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 기술력 및 장비를 갖추고 관할 시장·군수 또는 구청장의 인가를 받아야 한다.

- ③ 2인 이상의 임대사업자가 동일한 시(특별시 및 광역시 포함)·군 지역에서 임대주택을 자체관리하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 공동으로 관리할 수 있다.
- ④ 임대사업자는 임차인으로부터 임대주택의 관리에 필요한 경비를 받을 수 있다.
- ⑤ 임대사업자가 자체관리하는 경우의 인가절차·관리비의 산정 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.
- ⑥ 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 동일한 건축물안에 있거나 동일한 주택단지를 구성할 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리방법에 따라야 한다.

※ 【임대주택의 관리에 관한 대통령령(시행령 제15조)】

- 1. 임대사업자가 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체관리하여야 하는 임대주택의 규모 :
  - ㉠ 300세대 이상의 공동주택
  - ㉡ 승강기가 설치된 공동주택
  - ㉢ 중앙집중식 난방방식의 공동주택
- 2. 2인 이상의 사업자가 임대주택을 공동으로 관리할 수 있는 경우 : 2인 이상의 임대주택단지가 서로 인접하여 공동으로 관리하는 것이 합리적이라고 시장·군수가 인정하는 경우에 한한다.

(사) 특별수선충당금의 적립(법 제17조의 2 : 1996.12.30. 신설)

- ① 제17조 1항에 의한 임대주택의 임대사업자는 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 특별수선충당금을 적립하여야 한다.
- ② 임대사업자는 임대무기간이 경과한 후 건설임대주택을 매각하는 경우에는 적립한 특별수선충당금을 주택건설촉진법 제38조에 의하여 최초로 구성되는 입주자 대표회의에 인계하여야 한다.
- ③ 특별수선충당금의 요율, 사용절차, 사후관리와 적립방법 등에 관하여

필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- ④ 임대주택의 주요시설의 범위, 교체 및 보수시기와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.

※ 【특별수선충당금의 요율·사용절차 등에 관한 대통령령(시행령 제15조의 2)】

1. 임대사업자는 그 임대주택의 공용부분과 부대시설 및 복리시설(분양된 시설 제외)에 대한 장기수선 계획을 수립하여 사용검사를 신청하는 때에는 이를 제출하여야 하며, 임대기간 중 그 주택 단지안에 있는 관리사무소에 이를 비치하여야 한다.
2. 위 장기수선계획은 건설교통부장관이 정하는 기준에 따라야 한다.
3. 특별수선충당금(임대주택법 제17조의 2 제3항)은 사용검사후 1년이 경과한 날로부터 매월 적립하되 적립요율은 다음과 같다
  - ㉠ 제8조 1항 1호의 임대주택은 건축비(최초의 사업계획승인 당시 건설교통부장관이 정하는 표준건축비)의 1만분의 4
  - ㉡ 제9조 제1항 2호 및 3호의 임대주택은 건축비의 1만분의 3
4. 특별수선충당금은 임대사업자 및 그 임대 주택의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장의 공동명의로 금융기관에 예치하여 별도로 관리하여야 한다.
5. 임대사업자가 특별수선충당금을 사용하고자 하는 때에는 미리 그 임대 주택의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다.

(가) 표준임대차계약서(법 제18조)

- ① 임대주택에 대한 임대차계약을 체결하고자 하는 자는 건설교통부장관이 정하는 표준임대차계약서를 사용하여야 한다.
- ② 표준임대차계약서에는 다음 사항이 포함되어야 한다.
  - ㉠ 임대보증금
  - ㉡ 임대료
  - ㉢ 임대차계약기간



- ㉔ 임대사업자 및 임차인의 권리 · 의무에 관한 사항
- ㉕ 임대주택의 수선 · 유지 및 보수에 관한 사항
- ㉖ 기타 건설교통부령이 정하는 사항
- ③ 임대사업자와 임차인은 표준임대차계약서를 사용하여 체결된 임대차계약을 준수하여야 한다.
- ④ 임대사업자는 임대차계약을 체결함에 임대차계약기간의 만료후 임대주택을 그 임차인에게 매각할 예정인 경우에는 주택임대차보호법 제4조의 제1항의 규정에 불구하고 임대차계약기간을 1년으로 할 수 있다.

### (3) 벌칙 기타 규정

#### (가) 다른 법률과의 관계(법 제4조)

임대주택의 건설 · 공급 및 관리에 대하여 이 법에서 정하지 않은 사항에 대하여는 주택건설촉진법 및 주택임대차보호법을 적용한다.

#### (나) 벌칙

- ① 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(법 제22조) :
  - ㉑ 詐僞, 기타 부정한 방법으로 임대주택을 임대받거나 받게 한 자
  - ㉒ 제12조(임대주택의 매각제한)에 위반하여 임대주택을 매각한 자
  - ㉓ 제13조(임대주택의 전대제한)에 위반하여 임대주택의 임차권을 양도하거나 임대주택을 전대한 자 및 이를 알선한 자
- ② 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(법 제23조)
  - ㉑ 제14조(건설임대주택의 임대조건)에 위반하여 주택을 임대한 자
  - ㉒ 제16조 1항(임대조건 신고)의 임대조건을 신고하지 않거나 허위로 신고한 자
  - ㉓ 제17조(임대주택의 관리)에 위반하여 임대주택을 관리한 자
- ③ 500만원 이하의 과태료(법 제25조)
  - ㉑ 제18조(표준임대차계약서)에 위반한 임대사업자
  - ㉒ 제19조(감독)에 의한 건설교통부장관과 시장 · 군수 또는 구청장의 조치를 위반한 자

㉟ 과태료는 대통령령에 따라 건설교통부장관이나 시장 또는 구청장이 부과·징수한다.

④ 양벌규정(법 제24조)

법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인이나 개인의 업무에 관하여 제22조 및 제23조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 처벌하는 것 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과한다.

### 3. 임대주택법시행령

#### (1) 제정 및 개정

본 시행령은 1994년 9월 13일 제정(대통령령 제14381호)되어 그 후 4차례의 개정(1994.12.23.영14438호, 1994.12.23.영14447호, 1996.2.15.영14915호, 1997.4.1.영15331호)을 거쳐 현재 전문 17조로 구성되어 있다. 그 주요 내용은 이미 앞에서 대부분 소개하였다.

#### (2) 최근 임대주택법시행령 개정(1997.4.1.) 이유 및 주요골자

##### (가) 개정이유

임대주택법이 개정(1996.12.30. 법률 제5228호)됨에 따라 민간건설 임대주택의 임차인을 임대사업자가 자율적으로 선정하도록 하고, 임대사업자가 적립하여야 하는 특별수선충당금의 요율 및 관리방법을 정하는 한편, 현행제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

##### (나) 주요골자

- ① 임대를 목적으로 주택을 건설하는 토지소유자, 소속근로자에게 임대할 목적으로 주택을 건설하는 고용자 및 임대를 목적으로 주택의 매입계약을 체결한 자도 임대사업자로 등록할 수 있도록 한다(시행령 제6조 2항).



㊸승강기유지비

㊸ 난방비

㊸급탕비

㊸ 수선유지비

② 임대사업자는 위 각호의 관리비외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없다.

③ 임대사업자는 징수한 관리비와 사용료의 징수 및 그 사용내역에 관한 장부를 별도로 작성하여 그 증빙자료와 함께 보관하여, 임차인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④ 관리비와 사용료의 징수 및 그 사용내역에 대하여 임대사업자(국가·지방자치단체·대한주택공사 및 지방공사는 제외)와 임차인간의 다툼이 있을 때에는 임차인은 과반수의 결의로서 임대사업자로 하여금 공인회계사법에 따라 등록된 공인회계사 또는 회계법인으로부터 회계감사를 받고, 그 감사결과와 감사보고서를 비치하여 열람할 수 있도록 요구할 수 있다.

(바) 임대주택의 주요시설의 범위(제7조의 2)

임대주택의 주요시설의 범위, 교체 및 보수시기와 방법은 영 제15조의 2 제2항의 규정에 따라 수립된 장기수선계획에서 정하는 내용에 따른다.

(사) 표준임대차계약서 서식(제8조)

(아) 청문의 절차(제9조)

## V. 임대주택법의 문제점

위에서 살펴 본 현행 임대주택법의 문제점으로서에는 아래와 같은 점을 들 수 있다.

우선 무엇보다도 현행 임대주택법은 「국민주거생활의 안정을 도모」 함을 목적으로 한다는 임대주택법의 목적(법 제1조)에 부합한다고 볼 수 없다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

둘째, 주택임대차 관련 법규의 2중성을 들 수 있다. 주택임대차보호법과 임대주택법을 1원화하여 체계적으로 정비할 것이 요망된다.

세째, 「영구(장기)임대 아파트」라는 명칭의 비인격성을 거론할 수 있다. 자신이 거주하는 공간이 영구(장기) 임대 주택임을 강제적으로 밝혀야 할 의무는 없는 것이다. 이웃 주민 및 어린이 상호간의 위화감을 조성할 우려가 있다는 점을 감안한다면 굳이 영구(장기)임대아파트라는 용어를 사용하는 것이 적절할지 의문이다. 특히 헌법상의 기본권 침해의 여지도 있다는 점을 감안하여야 할 것이다.

네째, 입법기술상의 문제로서 임대주택법에 규정된 내용의 모호함 및 방만함을 지적할 수 있다. 예컨대 임대주택법에 곧바로 구체적인 규정을 두고 있지 않고 타법령(예컨대, 주택건설촉진법, 토지수용법, 지방공기업법, 정부투자기관관리기본법 등)의 규정을 원용함으로써 일목요연하게 법령 내용을 알아볼 수 없는 어려움이 있다는 것이다. 관련 법령을 찾는 일이 마치 보물찾기나 숨바꼭질하는 기분이 드는 감을 고백하지 않을 수 없다.

다섯째, 임대주택법의 기본적인 입법취지에 부합되지 않는다는 점이다. 현행 임대주택법의 입법당시의 목적은 무주택임차가구의 보호를 강화한다고 하는 것이었으나, 그 내용을 살펴보면 결코 임차인을 보호하기 위한 법령이라고는 볼 수 없다. 오히려 임대사업자의 건설관련 규제중심의 건설행정법령으로 이해되는 것이 현실이다. 특히 법전상의 편제도 건설편에 수록되어 있다는 점은 이 점을 더욱 명확하게 해주는 구체적인 예라고 하겠다.

여섯째, 임대사업자 또는 임대인 이익 위주의 법령이라는 점이다. 앞에서 지적하였듯이 그 내용이 주로 임대사업자 또는 임대인의 이익을 보장하기 위한 규정이 대부분이라는 사실이다. 그 구체적인 예로서는 ① 임대주택의 건설재원에 대한 장기저리 융자(법제5조), ② 택지의 우선공급(법 제7조), ③ 분양되지 아니한 주택의 우선공급(법 제9조), ④ 토지수용의 특혜(법 제10조의 2), ⑤ 임차인의 임대주택의 양도·전매제한(법 제13조), ⑥ 임대인에게 미분양주택의 임차인 선정권 인정(시행규칙 제1조의 2), ⑦ 임대사업자의 임대주택관리에 필요한 경비 징수(법 제17조), ⑧ 임대사업자의 등록말소처분시 임대사업자의 청

문기회 제공(법 20조), ⑨ 과대료처분에 불복시 이의를 제기할 기회를 제공하고 그에 따른 법적 조치 보장(법 25조), ⑩ 건설임대주택의 임차인자격과 선정 방법을 임대사업자에게 위임(시행령 제11조), ⑪ 건설임대주택의 임대조건에 대한 규제로서 임대인의 처벌조항(법 23조) 등만 규정되어 있을 뿐, 사법상의 효력에 관한 규정이 전혀 없다는 것이다.

끝으로 임차인의 권익을 보호하는 규정이 미비하다는 점을 지적하고자 한다. 그 구체적인 내용을 언급하면 다음과 같다.

- (1) 임대차계약기간 만료시 보증금확보 방안과 임대료의 책정 및 임대료 인상의 제한에 관한 규정이 미비하다.
- (2) 임대기간이나 임대료 등 임차인의 권리와 밀접한 관계가 있는 내용을 법률로 확정하여 보호하지 않고 대통령령으로 위임함으로써 임차인의 법적 지위가 확고하게 보호되지 못할 위험성이 있으며, 이는 결국 임차인 보호에 만전을 기할 수 없는 결과를 초래하게 된다.
- (3) 임차인을 보호하기 위한 임대조건에 대한 규제가 미비하다. 즉, 임대인에게 임대조건에 관한 사항의 신고의무만 규정하고 있는 것이다(법 제16조 1항).
- (4) 임대조건의 부당성 여부의 판단 기준이 애매하다. 즉, 인근의 유사한 임대주택에 비하여 현저히 부당하다고 인정되는 경우라고 규정하고 있을 뿐이다(법 제16조 2항).
- (5) 임대조건이 부당하다고 판단될 경우의 구제방안 조치가 미흡하다. 즉, 시장·군수 또는 구청장은 그 내용의 조정을 권고할 수 있을 뿐이다(법 제16조 2항).
- (6) 임차인의 양도와 전대를 엄격히 제한하고 있다는 점이다(법 제13조).
- (7) 임대주택 분양시의 분양가격에 대한 규제가 미비한 탓으로 많은 경우 분양가격의 부당한 책정과 관련된 문제로서 임대인과의 분쟁이 발생할 소지가 높다는 것이다.(1990.10.13. 건설부장관이 통보한 "민간임대주택의 분양전환가격증재기준" 참조). 특히 대법원 판례는 이 문제에 관하여 임대인이 임대주택을 임차인에게 분양할 경우 분양가격은 임대인

이 임의로 정할 수 있다는 입장을 취하고 있다. 즉, 「임대인이 임대주택을 분양당시의 임차인들에게 분양하는 경우 분양가격은 임대인이 임의로 정할 수 있다고 보아야 할 것이고, 다만 그 분양가격이 지나치게 높아서 임차인의 우선분양권을 사실상 박탈하는 것과 같은 정도에 이르는 것은 허용될 수 없다」고 판시하고 있다.<sup>10)</sup>

- (8) 임대주택 매각시 무주택임차인의 우선매입권이 유명무실화되는 현상은 이미 앞에서도 지적하였다. 특히 대법원 판례는 「① 임대인이 임대계약을 해지못하거나 임차인의 임대계약의 갱신을 거절할 수 없는 것은 임대주택의 분양제한 기간이 만료되었음에도 임대주택을 분양하지 아니하고 계속하여 임대하는 것을 희망하는 경우에 한하고, 임대인의 임대주택의 분양을 희망하는 경우에 있어서는 그 분양제한 기간이 만료되고 임차인의 우선분양권만 보장한다면 임차인의 임대주택에 대한 분양계약의 체결을 거절하는 경우에는 임대인은 그 임대주택(아파트)을 다른 사람에게 분양하기 위하여 그 임대차계약을 해지할 수 있다. ② 임대주택을 분양함에 있어 분양당시의 임차인인 피고에게 그 임대주택에 관하여 분양계약을 체결하도록 촉구하였음에도 불구하고, 임차인이 분양가격이 부당하게 책정되었다는 이유로 분양계약의 체결을 거절하고 새로운 임대차계약도 체결하지 않은 상황에서 임대인이 그 임대주택을 다른 사람에게 분양하기 위하여 그 임대차계약을 해지할 수 있다」고 판시하고 있는 것이다.<sup>11)</sup>

## VI. 개선방향

이처럼 무주택 임차 가구를 보호하고자 제정된 임대주택법의 실상을 분석하

10) 大判 1996.8.23. 95다38110.

11) 大判 1994.1.11. 93다27161.

여 그 문제점을 정리하여 보았는 바, 본 법은 실질적으로 임차가구를 보호하기에는 너무나 많은 문제가 산적해 있음을 다시 한번 강조하지 않을 수 없다. 이에 그 개선 방향을 다음과 같이 요약하여 제시하고자 한다.

첫째, 「박애주의」 정신에 입각하여 무주택 임차인을 실질적으로 보호할 수 있는 내용의 정책적 입법이 요망된다.

둘째, 현행 임대주택법을 폐지하고 임대주택 건설업과 관련된 가칭 「임대주택사업법」을 별도로 제정하여 임대주택 사업을 활성화 할 수 있는 방안을 강구하는 조치를 취할 것이며, 이와 별도로 주택임대차제도를 일원화하여 현행 주택임대차보호법을 보완하는 방향으로 새로운 입법이 있어야 할 것이다.

셋째, 주택건설관련 법령과 분리된 민사법상의 주택임대차관련 보호입법의 체계적인 정비가 요망된다. 현재 주택건설촉진법, 주택공급규칙, 공동주택관리령 등 주택건설관련법규와 임대주택법, 주택임대차보호법 등이 방만하고 산만하여 임차인 보호에 만전을 기할 수 없으므로 이 어려움을 극복할 수 있는 방안으로서 건설업자와 관련된 건설행정 또는 주택건설관련 법제와 분리된 임차인의 보호를 위한 민사법상의 주택임대차에 관한 법제의 정비가 요망된다.

끝으로 구체적인 임차인 보호방안을 적시하면 다음과 같다.

- (1) 임대차 존속기간의 보장
- (2) 임대보증금의 법적 의미 확정과 회수 방안의 강구
- (3) 임대주택 분양시 임차인 위주의 분양가격 결정에 대한 권한과 기준 명시
- (4) 임차권의 양도성 인정
- (5) 임차권의 대항력 인정
- (6) 임대주택 매각시 임차인의 우선매입권 실질적 보장
- (7) 임대조건의 불공정성 판단에 대한 명확한 기준 확립
- (8) 임차인에게 불리한 불공정한 임대조건 조항에 대한 무효규정의 강행 법규화
- (9) 임대료 인상 규제에 대한 제도적 보장