



제418회국회(정기회)
제6차 법제사법위원회

상가건물 임대차보호법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공유재산 중 일반재산인 상가건물에 권리금 적용〉

■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제1540호)

2024. 9.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이화실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 개정안에 대한 검토	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 민병덕의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2024. 7. 9.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 영업시설·비품, 거래처, 영업상의 노하우, 상가건물의 위치에 따른 영업상의 이점 등 유·무형의 재산적 가치의 양도 또는 이용의 대가로서 권리금을 정의하고 이를 회수할 수 있는 기회를 보장하고 있으나 임대차 목적물이 대규모 혹은 준대규모점포거나 국·공유재산인 경우에는 그 적용을 제외하고 있음.

그러나 지방자치단체의 일반재산인 지하상가의 경우 관행적으로 상인들 간 전대차 등을 통해 권리금의 존재 및 그 회수 필요성이 인정되어 온 상황에서 이를 일률적으로 금지하는 것은 영세상인들의 현실을 도외시하고 있다는 측면에서 제도적으로 개선할 필요성이 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음.

이에 현행법상 권리금 적용 제외 조항 중에서 공유재산 중 일반재산은 적용을 받지 않도록 하려는 것임(안 제10조의5제2호).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 공유재산 중 일반재산에 해당하는 상가건물을 임차하고 있는 임차인이 그가 주선한 신규임차인이 되려는 자로부터 권리금을 지급받으려 하는 것을 임대인(지방자치단체)이 특별한 사정²⁾이 없는 이상 방해하지 못하도록 하는 내용임.

현행	개정안
제10조의5(권리금 적용 제외) 제10조의 4 ¹⁾ 는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 상가건물 임대차의 경우에는 적용하지 아니한다. 1. (생략) 2. 임대차 목적물인 상가건물이 「국유재산법」에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 <u>공유재산</u> 인 경우	제10조의5(권리금 적용 제외) ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- ----- ----- -- <u>공유재산(공유재산 중 일반재산은 제외한다)</u> -----

- 1) 임차인이 3기의 차임액에 해당하는 금액을 연체한 경우, 거짓이나 부당한 방법으로 임차한 경우, 임대인의 동의 없이 건물의 전부 또는 일부를 전대한 경우, 임차한 건물의 전부 또는 일부를 고의나 중대한 과실로 파손한 경우 등(「상가건물 임대차보호법」 제10조제1항 각 호).
- 2) 「상가건물 임대차보호법」 제10조의4(권리금 회수기회 보호 등) ① 임대인은 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 임대차 종료 시까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 함으로써 권리금 계약에 따라 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자로부터 권리금을 지급받는 것을 방해하여서는 아니 된다. 다만, 제10조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. ~ 4. (생략)
② ~ ⑤ (생략)

2. 개정안에 대한 검토

공유재산³⁾은 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따른 지방자치단체 소유의 재산으로 행정재산과 일반재산으로 구분됨. 행정재산은 지방자치단체의 사무용·사업용 및 지방자치단체가 경영하는 기업용 등의 목적으로 사용하는 재산으로 공공성이 강한 것이고, 지하철 지하상가 등 지방자치단체가 일반에 임대하고 있는 상가건물은 행정재산에 속하지 않는 일반재산임.

< 공유재산 유형별 정의 및 예시 >

구분 [※]	공유재산				
	행정재산				일반재산
	공용재산	공공용재산	기업용재산	보존용재산	
정의	지방자치단체가 직접 그 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산	지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산	지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산	법령·조례·규칙이나 그 밖의 필요에 따라 지방자치단체가 보존하는 재산	행정재산을 제외한 공유재산
예시	청사, 박물관, 도서관 등	도로, 제방, 하천 등	상하수도, 지하철, 공영개발사업 등	문화재, 보존림, 민속자료 등	지하상가, 공유임야, 일반 임대 건물 등

※ 「공유재산 및 물품 관리법」 제5조(공유재산의 구분과 종류)에 따르면 공유재산은 행정재산(공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산)과 일반재산으로 구분됨.

3) 「공유재산 및 물품 관리법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공유재산”이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호의 재산을 말한다.

현행법의 적용대상이 되는 상가건물⁴⁾ 중 대규모점포·준대규모점포⁵⁾ 및 국유재산·공유재산을 제외한 상가건물(전통시장 포함)에서는 임대차 계약 종료 6개월 전부터 종료 시까지 임차인이 본인이 주선한 자에게서 권리금을 지급받는 계약을 체결한 경우 임대인은 정당한 사유⁶⁾ 없이 임차인이 권리금을 지급받는 것을 방해할 수 없음.

4) 보증금액이 서울특별시의 경우 9억원 이하, 수도권 과밀억제권역과 부산광역시의 경우 6억9천만원 이하, 그 외의 광역시, 세종특별자치시, 파주시, 화성시, 안산시, 용인시, 김포시 및 광주시의 경우 5억4천만원 이하, 그 밖의 지역의 경우 3억7천만원 이하인 상가건물(「상가건물 임대차보호법」 제2조제1항 및 「상가건물 임대차보호법 시행령」 제2조)

5) 「유통산업발전법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “대규모점포”란 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 매장을 보유한 점포의 집단으로서 별표에 규정된 것을 말한다.

가. 하나 또는 대통령령으로 정하는 둘 이상의 연접되어 있는 건물 안에 하나 또는 여러 개로 나누어 설치되는 매장일 것

나. 상시 운영되는 매장일 것

다. 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상일 것

4. “준대규모점포”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 점포로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

가. 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열 회사를 말한다)가 직영하는 점포

나. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단의 계열회사가 직영하는 점포

다. 가목 및 나목의 회사 또는 계열회사가 제6호가목에 따른 직영점형 체인사업 및 같은 호 나목에 따른 프랜차이즈형 체인사업의 형태로 운영하는 점포

6) 「상가건물 임대차보호법」 제10조의4(권리금 회수기회 보호 등) ① 임대인은 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 임대차 종료 시까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 함으로써 권리금 계약에 따라 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자로부터 권리금을 지급받는 것을 방해하여서는 아니 된다. 다만, 제10조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제10조(계약갱신 요구 등) ① 임대인은 임차인이 임대차기간이 만료되기 6개월 전부터 1개월 전까지 사이에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 임차인이 3기의 차임액에 해당하는 금액에 이르도록 차임을 연체한 사실이 있는 경우

2. 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임차한 경우

3. 서로 합의하여 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공한 경우

4. 임차인이 임대인의 동의 없이 목적 건물의 전부 또는 일부를 전대(轉貸)한 경우

5. 임차인이 임차한 건물의 전부 또는 일부를 고의나 중대한 과실로 파손한 경우

6. 임차한 건물의 전부 또는 일부가 멸실되어 임대차의 목적을 달성하지 못할 경우

7. 임대인이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 목적 건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위하여 목적 건물의 점유를 회복할 필요가 있는 경우

가. 임대차계약 체결 당시 공사시기 및 소요기간 등을 포함한 철거 또는 재건축 계획을 임차인에게 구체적으로 고지하고 그 계획에 따르는 경우

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

다. 다른 법령에 따라 철거 또는 재건축이 이루어지는 경우

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

개정안은 임대인이 임차인의 권리금 수령을 방해할 수 없는 상가건물에 공유재산 중 일반재산에 해당하는 상가건물을 포함하여, 임차인이 해당 일반재산을 양수할 임차인을 주선하고, 합법적으로 권리금을 받을 수 있게 하려는 것임.

이러한 개정안은 법의 테두리 밖에서 일부 이루어지고 있던 일반재산인 상가건물의 차기 임차인 주선 및 권리금 지급 관행⁷⁾을 인정함으로써 일반재산에 대하여 권리금을 이미 지급하고 임차를 하고 있는 자에게 손해가 집중되는 것을 방지하고, 기 지급된 권리금에 대한 보호를 강화하고자 하는 취지인 것으로 보임.

다만, 개정안은 다음과 같은 사항에 대한 고려가 필요할 것으로 판단됨.

첫째, 개정안과 같이 공유재산 중 일반재산의 임차에 대한 권리금 지급 관행을 인정하는 경우 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분할 때 지방자치단체 전체의 이익에 부합하여야 하고, 공공가치와 활용가치를 고려하여야 하며, 투명하고 효율적인 절차에 따라야 한다고 규정하고 있는 「공유재산 및 물품 관리법」 제3조의2⁸⁾에 부합하지 않을 수 있음.

7) “지하상가 ‘상권’ 누가 만들었나…권리금 딜레마”, 헤럴드경제, 김성훈, 2018. 8. 7.

8) 「공유재산 및 물품 관리법」 제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.

1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것
2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것
3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것
4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것

임차인이 원하는 자가 일반재산을 사용할 권한을 이어받을 수 있도록 한다면, 공유재산의 활용가치를 지방자치단체 전체가 아닌 특정 인물이 독점하는 문제가 발생할 수 있고, 권리금이 전후 임차인 간에 전달됨으로써 일반재산 위치에 따른 영업상의 이점을 환산한 재산적 가치가 지방자치단체 전체가 아닌 해당 일반재산을 임차하였던 자에게 귀속되는 결과를 초래할 수 있음.

둘째, 임차인이 주선한 자가 일반재산 임대차를 이어가고 그에 따라 권리금을 수수할 수 있도록 하는 조항은 일반재산을 대부할 때 특별한 사정이 없는 이상 일반입찰에 부치도록 하고, 일반재산의 대부를 받은 자가 그 일반재산을 다른 자로 하여금 사용하게 하지 못하도록 하는 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조⁹⁾에 반할 수 있음.

이와 관련하여 서울특별시장의 지하도상가의 임차권을 임차인 간 양도하는 것을 금지하기 위해 개정된 ‘서울특별시 지하도상가 관리 조례10)’에

- 9) 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조(계약의 방법) ① 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있으며, 증권의 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제9항에 따른 증권매출의 방법으로 하며, 이 법 제4조제1항제2호 및 제3호의 일반재산을 매각하는 경우에는 제76조제3항을 준용한다.
- ② 제1항 단서에 따라 증권을 매각하는 경우 가격산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따라 대부를 받은 자는 그 일반재산을 다른 자에게 사용하게 하여서는 아니 된다.

10) <「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 신규조문대비표. 2018. 7. 19. 시행>

개정 전	개정 후
제11조(임차권의 양도 등) ① 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 양도하고자 하는 자는 미리 관리인의 허가를 받아야 한다. 다만, 수탁자, 임차인, 그리고 양수인은 어떠한 경우에도 임대보증금 이외의 어떠한 보상이나 권리를 시장 또는 관리인에게 청구 또는 주장할 수 없다.	제11조(임차권의 양도 등) ① 임차인은 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 타인에게 양도하여서는 아니 된다.

대해 임차인들이 제기한 취소소송을 서울고등법원이 기각하고 대법원의 심리불속행 기각¹¹⁾으로 확정된 판결¹²⁾에서 해당 조례는 일반재산에 대한 임차권 양도 금지를 선언하고 확인하는 것으로 피해의 최소성 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 위배되지 않는다고 한 점을 참고할 필요가 있겠음.

문 의 처

02)6788-5064

11) 상고이유에 관한 주장이 「상고심절차에 관한 특례법」 제4조에서 정한 사유에 해당하지 않는 경우, 대법원이 해당 사건에 대한 심리를 하지 않고 판결로 상고를 기각하는 것을 말함.

12) 대법원 2020. 12. 24. 선고 2020두49423 판결, 서울고등법원 2020. 9. 9. 선고 2020누31066 (…… 이 사건 개정조항은 본래 공유재산법 등에 의하여 허용되지 않는 일반재산에 대한 임차권 양도 금지를 선언하고 확인하는 것일 뿐, 주민들의 권리를 새롭게 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 것이라고 볼 수 없으므로 이 사건 개정조항이 지방자치법 제22조에 반하는 것으로서 무효라고 할 수 없다. …… 나아가 임차권 양도는 공유재산법령 및 지방계약법령에 의하여 허용되지 않는 것이다. 이 사건 개정조항이 임차권의 양도를 전면적으로 금지하였다고 하더라도 피해의 최소성 원칙에 위배된다고 할 수 없고, 거기에 재량권을 행사할 여지도 없다.…… 이 사건 개정조항을 통하여 달성하고자 하는 공익적 목적으로도 정당화하기 어려울 만큼 원고 임차인들에게 극심한 손해가 발생하였다고 볼 만한 특별한 사정을 찾기 어려운 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 개정조항이 신뢰보호의 원칙에 위배되어 위법하다고 볼 수 없다.……)