



제422회 국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

주택임대차보호법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈가정어린이집의 임대차에 대한 현행법 준용 규정 신설〉
■ 문진석의원 대표발의(의안번호 제4458호)

2025. 2.

법 제 사 법 위 원 회

전 문 위 원 이 화 실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 개정안에 대한 검토	3
3. 관계기관 의견	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 문진석의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2024. 9. 30.
3. 회 부 일 : 2024. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 주거용 건물의 임대차에 대하여 임차인의 계약갱신 요구권과 차임 또는 보증금의 증액 한도 등을 규정하고 있음.

그런데 가정어린이집의 경우 주거 목적이 아니므로 해당 법의 적용을 받지 못하는 바, 임대료가 지속적으로 상승하는 시장상황으로 인해 재계약 시점에 높은 임대료를 감당하지 못하고 폐원하게 되는 등 운영에 어려움을 겪고 있음. 실제로 보건복지부 통계에 따르면 전국 가정어린이집의 수는 2016년 2만598곳에서 2021년 1만5529곳으로 줄었으며, 특히 임대료가 가파르게 상승한 서울·경기의 가정어린이집 수는 각각 34.2%, 19.4% 줄어 다른 지역에 비해 높은 비율로 감소하였음.

이에 「영유아보육법」 제10조제5호에 해당하는 가정어린이집도 「주택임대차보호법」의 적용을 받을 수 있도록 특례규정을 신설함으로써 가정어린이집의 안정적 운영을 도모하려는 것임(안 제12조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 설치인가를 받지 아니한 경우 등을 제외하고 가정어린이집의 운영을 위한 임대차에 관하여 현행법을 준용하도록 함으로써, 계약갱신요구권 및 보증금·차임 증액상한제 등 임대차 특례를 가정어린이집에도 적용하려는 것임(안 제12조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제12조의2(가정어린이집 임대차에의 준용) ① 제2조에도 불구하고 「영유아보육법」 제10조제5호에 따른 가정어린이집의 운영을 위한 임대차에 관하여는 이 법을 준용한다. 다만, 다음 각 호의 경우(계약기간 중 그 사유가 발생한 경우를 포함한다)는 제외한다. 1. 「영유아보육법」 제13조제1항에 따른 설치인가를 받지 아니한 경우 2. 어린이집 운영을 중단하는 기간 또는 「영유아보육법」 제45조제1항에 따라 운영정지명령을 받은 기간이 대통령령으로 정하는 기간을 초과하여 정상적으로 운영을 할 수 없는 경우 3. 「영유아보육법」 제43조제1항에

	<u>따라 어린이집을 폐지하거나 「영유아보육법」 제45조제1항에 따라 폐쇄명령을 받은 경우</u> <u>② 제1항에 따른 임대차에 준용하는 제3조 및 제3조의4의 “주민등록”은 「영유아보육법」에 따른 “어린이집 인가”로 본다.</u>
--	--

2. 개정안에 대한 검토

현행법은 국민 주거생활의 안정을 보장하기 위하여 주거용 건물의 임대차에 관하여 계약갱신 요구권¹⁾, 차임 등의 증액상한제²⁾ 등 「민법」에 대한 여러 특례를 두고 있는데, 해당 특례는 실제 주거 용도로 사용되는 주거용 건물의 임대차에 한정하여 적용되고 있음.

- 1) 「주택임대차보호법」 제6조의3(계약갱신 요구 등) ① 제6조에도 불구하고 임대인은 임차인이 제6조제1항 전단의 기간 이내에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. (각 호 생략)
- ② 임차인은 제1항에 따른 계약갱신요구권을 1회에 한하여 행사할 수 있다. 이 경우 갱신되는 임대차의 존속기간은 2년으로 본다.
- ③ 갱신되는 임대차는 전 임대차와 동일한 조건으로 다시 계약된 것으로 본다. 다만, 차임과 보증금은 제7조의 범위에서 증감할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 갱신되는 임대차의 해지에 관하여는 제6조의2를 준용한다.
- ⑤ 임대인이 제1항제8호의 사유로 갱신을 거절하였음에도 불구하고 갱신요구가 거절되지 아니하였더라면 갱신되었을 기간이 만료되기 전에 정당한 사유 없이 제3자에게 목적 주택을 임대한 경우 임대인은 갱신 거절로 인하여 임차인이 입은 손해를 배상하여야 한다.
- ⑥ 제5항에 따른 손해배상액은 거절 당시 당사자 간에 손해배상액의 예정에 관한 합의가 이루어지지 않는 한 다음 각 호의 금액 중 큰 금액으로 한다. (각 호 생략)
- 2) 「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. 이 경우 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임이나 보증금의 증액이 있은 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 임대차 시장 여건 등을 고려하여 본문의 범위에서 증액청구의 상한을 조례로 달리 정할 수 있다.

구체적으로 현행법 제2조3)는 적용 범위를 주거용 건물(주택)의 전부 또는 일부의 임대차뿐만 아니라 임차주택의 일부가 주거 외의 목적으로 사용되는 경우에 적용하도록 규정하고 있는데, 판례4)에 따르면 제2조의 주거용 건물에 해당되는지 여부는 임대차목적물의 공부상의 표시만을 기준으로 할 것이 아니라 그 실지용도에 따라서 정하여야 한다고 판시한 바 있음.

따라서, 「영유아보육법」 제10조제5호5)에 따른 가정어린이집(이하 “가정어린이집”이라 함)이 「건축법 시행령」 6)에 따라 주택 용도에 속하는 건축물(단독주택·공동주택)에 설치·운영된다고 하더라도 가정어린이집으로 운영되는 임차주택의 실지용도가 주거 용도가 아닌 이상 해당

3) 「주택임대차보호법」 제2조(적용 범위) 이 법은 주거용 건물(이하 “주택”이라 한다)의 전부 또는 일부의 임대차에 관하여 적용한다. 그 임차주택(賃借住宅)의 일부가 주거 외의 목적으로 사용되는 경우에도 또한 같다.

4) 대법원 1988. 12. 27. 선고 87다카2024 판결

… 주택임대차보호법 제2조 소정의 주거용 건물에 해당하는지 여부는 임대차목적물의 공부상의 표시만을 기준으로 할 것이 아니라 그 실지용도에 따라서 정하여야 하고 또 이 사건의 경우와 같이 건물의 일부가 임대차의 목적이 되어 주거용과 비주거용으로 겸용되는 경우에는 구체적인 경우에 따라 그 임대차의 목적, 전체 건물과 임대차목적물의 구조와 형태 및 임차인의 임대차목적물의 이용관계 그리고 임차인이 그 곳에서 일상생활을 영위하는지 여부 등을 아울러 고려하여 합목적적으로 결정하여야 할 것이다 …

5) 「영유아보육법」 제10조(어린이집의 종류) 어린이집의 종류는 다음 각 호와 같다.

5. 가정어린이집 : 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집

6) 「건축법 시행령」 제3조의5(용도별 건축물의 종류) 법 제2조제2항 각 호의 용도에 속하는 건축물의 종류는 별표 1과 같다.

[별표 1] 용도별 건축물의 종류(제3조의5 관련)

1. 단독주택[단독주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터·공동육아나눔터(「아이돌봄 지원법」 제19조에 따른 공동육아나눔터를 말한다. 이하 같다)·작은도서관(「도서관법」 제4조제2항제1호가목에 따른 작은도서관을 말하며, 해당 주택의 1층에 설치한 경우만 해당한다. 이하 같다) 및 노인복지시설(노인복지주택은 제외한다)을 포함한다]

가. ~ 라. (생략)

2. 공동주택[공동주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터·공동육아나눔터·작은도서관·노인복지시설(노인복지주택은 제외한다) 및 「주택법 시행령」 제10조제1항제1호에 따른 소형 주택을 포함한다]. (단서 생략)

가. ~ 라. (생략)

가정어린이집은 현행법상 개약갱신 요구권, 차임 등의 증액상한제 등의 특례를 적용받을 수 없음.

한편, 「상가건물 임대차보호법」 역시 「민법」에 대한 여러 특례를 두고 있는데, 동법 제2조⁷⁾는 적용 범위를 사업자등록의 대상이 되는 상가건물로 규정하고 있고, 판례⁸⁾는 동법이 적용되는 상가건물 임대차를 ‘사업자등록 대상이 되는 건물’로서 임대차 목적물인 건물을 영리를 목적으로 하는 ‘영업용으로 사용하는 임대차’로 구체화하여 판시한 바 있음.

가정어린이집을 포함한 모든 어린이집은 비영리 사회복지서비스업을 영위하는 업종으로서 「소득세법」상의 사업소득⁹⁾이나 「법인세법」상의 과세소득¹⁰⁾ 대상에 해당하지 않고 부가가치세¹¹⁾가 면제되어 세법상

7) 「상가건물 임대차보호법」 제2조(적용범위) ① 이 법은 상가건물(제3조제1항에 따른 사업자등록의 대상이 되는 건물을 말한다)의 임대차(임대차 목적물의 주된 부분을 영업용으로 사용하는 경우를 포함한다)에 대하여 적용한다. 다만, 제14조의2에 따른 상가건물임대차위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 보증금액을 초과하는 임대차에 대하여는 그러하지 아니하다.

8) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2009다40967 판결

… 상가건물 임대차보호법의 목적과 위 규정에 비추어 보면, 상가건물 임대차보호법이 적용되는 상가건물의 임대차는 사업자등록의 대상이 되는 건물로서 임대차 목적물인 건물을 영리를 목적으로 하는 영업용으로 사용하는 임대차를 가리킨다고 볼 것이다. …

9) 「소득세법」 제19조(사업소득) ① 사업소득은 해당 과세기간에 발생한 다음 각 호의 소득으로 한다. 다만, 제21조제1항제8호의2에 따른 기타소득으로 원천징수하거나 과세표준확정신고를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

16. 보건업 및 사회복지서비스업(대통령령으로 정하는 사회복지사업은 제외한다)에서 발생하는 소득
「소득세법 시행령」 제36조(사회복지사업의 범위) 법 제19조제1항제16호에서 “대통령령으로 정하는 사회복지사업”이란 「사회복지사업법」 제2조제1호에 따른 사회복지사업 및 「노인장기요양보험법」 제2조제3호에 따른 장기요양사업을 말한다.

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

1. “사회복지사업”이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.

바. 「영유아보육법」

10) 「법인세법」 제4조(과세소득의 범위) ③ 제1항제1호를 적용할 때 비영리내국법인의 각 사업연도의 소

납세의무가 있는 사업자에 해당하지 않음. 그에 따라 과세에 필요한 사업자등록은 필요하지 않으며, 인건비 원천징수 등 과세자료의 효율적 처리를 위해 사업자등록이 아닌 고유번호¹²⁾를 부여받고 있는 상황임¹³⁾. 결론적으로, 모든 어린이집은 사업자등록 대상이 아니기에 「상가건물 임대차보호법」상 적용범위에도 포함되지 않아 동법상의 개약갱신 요구권, 차임 등의 증액상한제 등의 특례를 적용받을 수 없음.

그런데 주택가격의 급격한 상승과 함께 주택 전·월세 가격도 상승함에 따라 집주인이 재계약을 거부하거나 임대료를 높여받아 주택에 설치된 가정어린이집들이 폐원 위기에 처하고 있다는 지적이 있음¹⁴⁾.

특은 다음 각 호의 사업 또는 수입(이하 “수익사업”이라 한다)에서 생기는 소득으로 한정한다.

1. 제조업, 건설업, 도매 및 소매업 등 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류에 따른 사업으로서 대통령령으로 정하는 것
「법인세법 시행령」 제3조(수익사업의 범위) ① 법 제4조제3항제1호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외한 각 사업 중 수입이 발생하는 것을 말한다.
4. 보건업 및 사회복지 서비스업 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사회복지시설에서 제공하는 사회복지사업
 아. 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집
- 11) 「부가가치세법」 제26조(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세) ① 다음 각 호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다.
 6. 교육 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
「부가가치세법」 제36조(면세하는 교육 용역의 범위) ① 법 제26조제1항제6호에 따른 교육 용역은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설 등에서 학생, 수강생, 훈련생, 교습생 또는 청강생에게 지식, 기술 등을 가르치는 것으로 한다.
1. 주무관청의 허가 또는 인가를 받거나 주무관청에 등록되거나 신고된 학교, 어린이집(「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집을 말하며, 같은 법 제24조제2항 및 제3항에 따라 국공립어린이집이나 직장어린이집 운영을 위탁받은 자가 제공하는 경우를 포함한다), 학원, 강습소, 훈련원, 교습소 또는 그 밖의 비영리단체
- 12) 부가가치세의 납세의무가 없는 자에 대하여 세적관리(稅籍管理) 및 원천징수업무 또는 과세자료수집업무를 효율적으로 처리하기 위하여 부여하는 사업자등록번호에 준하는 납세번호임.
- 13) 「소득세법」 제168조(사업자등록 및 고유번호의 부여) ⑤ 사업장 소재지나 법인으로 보는 단체 외의 사단·재단 또는 그 밖의 단체의 소재지 관할 세무서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고유번호를 매길 수 있다.
1. 종합소득이 있는 자로서 사업자가 아닌 자
2. 「비영리민간단체 지원법」에 따라 등록된 단체 등 과세자료의 효율적 처리 및 소득공제 사후 검증 등을 위하여 필요하다고 인정되는 자

이에 개정안은 당초 주거용으로 건축된 단독주택·공동주택에 설치·운영되는 가정어린이집의 운영을 위한 임대차에 대하여 현행법을 준용하도록 함으로써 계약갱신 요구권 및 차임 등의 증액상한제 등의 특례를 가정어린이집에 적용하여 안정적인 가정어린이집 운영을 도모하려는 것으로 그 입법취지는 긍정적인 측면이 있다고 보임.

특히, 최근 가정어린이집의 수가 지속적으로 감소¹⁵⁾하고 있다는 점을 고려할 때, 개정안과 같이 현행법의 여러 특례를 가정어린이집에도 적용하도록 하여 가정어린이집 서비스의 연속적·장기적 제공을 도모할 필요성도 있다고 보여짐.

다만, 다음의 사항들을 개정안 심사 시 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안의 내용을 현행법에 규정하는 것이 적절한지에 대해 검토할 필요가 있음. 현행법은 「민법」상 임대차에 대한 특례를 규정하고 있는데, 그 내용으로는 임차권의 대항력(제3조), 우선변제권(제3조의2), 임차권등기명령(제3조의3), 계약갱신 요구권(제6조의3), 차임 등의 증액상한제(제7조 및 제6조의3제3항), 최우선변제권(제8조), 편면적 강행규정(제10조) 등이 있음. 이 중 최우선변제권은 저당권 등의 물권에 우선하여 보증금을 반환받을 수 있는 특례임¹⁶⁾.

14) 조선비즈, “높아진 임대료에 폐원하는 가정 어린이집…‘보육 공백’ 우려”, 2021. 11. 23.

15) 최근 5년간 가정어린이집 수(단위 : 개소)

2019	2020	2021	2022	2023
17,117	15,529	13,891	12,109	10,692

출처 : 국가통계포털

현행법에서 이러한 특례를 둔 입법취지는 ‘주택은 인간다운 생활을 유지하기 위하여 필연적으로 요구되는 것으로 주택문제는 국민생활의 가장 기본적인 것’으로 사회적·경제적 약자인 임차인을 사회보장적 관점에서 특별히 보호하자는 데 있고¹⁷⁾, 현행법 제1조¹⁸⁾의 목적규정은 ‘국민 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 한다’고 명시하고 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

따라서, 국민 주거생활의 안정을 위한 현행법상의 특례를 실제 주거용도가 아닌 ‘영유아 보육’이란 공적 기능을 수행하고 있는 가정어린이집에도 적용할 것인지에 대해서는 법의 제정취지, 목적 등을 감안하여 논의할 필요가 있을 것임.

둘째, 가정어린이집에 현행법상 특례를 부여한다면 다른 업과의 형평에 대한 검토도 필요할 것으로 보임. 현재 가정어린이집이 주택에서 운영가능한 것은 현행 「영유아보육법」에서 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에서 어린이집(가정어린이집)을 설치·운영할 수 있도록 규정¹⁹⁾하고 있고, 「건축법 시행령」에서 가정어린이집을 단독주택 또는 공동주택의 용도로 특별히 인정²⁰⁾하고 있기 때문인데, 이는 가정어린이집의 확충 필

16) 「민법 주해 15 (채권8)」, 곽윤직, 박영사, p.201

17) 「민법 주해 15 (채권8)」, 곽윤직, 박영사, p.200 ~ 201

18) 「주택임대차보호법」 제1조(목적) 이 법은 주거용 건물의 임대차(賃貸借)에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 한다.

19) 각주 5) 참조

20) 각주 6) 참조

요성과 영유아 보육의 공적기능을 감안하여 건축물 용도상 특례가 부여된 것임.

현행 「건축법 시행령」에는 가정어린이집 외에 공동생활가정·지역 아동센터·공동육아나눔터·작은도서관·노인복지시설(노인복지주택은 제외)도 주택 용도에 포함되어 있으나, 해당 시설들도 현행법 및 「상가건물 임대차보호법」의 적용을 받지 못하고 있으며, 가정어린이집뿐만 아니라 다른 민간어린이집도 「민법」상 임대차 관련 규정(제618조부터 제654조까지)이 적용될 뿐 현행법과 「상가건물 임대차보호법」의 적용은 안 되고 있으므로, 가정어린이집 외에 이들 시설에 대해서도 특례를 부여할 필요가 없는지 함께 검토되어야 할 것임.

3. 관계기관 의견

법무부는 개정안의 취지에 공감하며 다음과 같은 점들을 고려하여 충분한 검토가 필요하다는 입장임.

① (현행법의 목적 및 적용대상) 현행법은 제정된 이래 현재까지 ‘주거용 건물’의 임대차에 한하여 적용되어 왔고, ② (가정어린이집의 성격) 가정어린이집은 ‘영유아의 보육’을 위하여 개인이 가정이나 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 기관으로 ‘주거’ 목적과는 무관하며, ③ (유사 기관과의 형평 및 규정 형식) 가정어린이집 외에도 주택을 주거 외 용도로 사용

하는 다양한 비영리 활동들이 존재하고, 사업자등록 대상이 아닌 민간어린이집도 「상가건물 임대차보호법」을 적용받지 못하는 등 유사한 사례들이 있는데, 가정어린이집에 한하여 현행법을 준용하는 규정을 둘 경우 유사 기관과의 형평에 반할 우려가 있으며 일반적인 준용규정 형식에 부합하지 않아 법률 체계에 반하는 측면이 있는 점을 고려할 필요가 있음.

법원행정처는 개정안의 취지에 공감하며 아래와 같은 이유로 추가적인 검토가 필요하다는 입장임.

① 현행법은 주거안정을 도모하기 위하여 특별히 임차인을 보호하고자 하는 취지로 제정된 것으로 그 취지와 목적에 맞는 범위로 한정하여 적용하는 것이 바람직해 보이며, 민간어린이집과 달리 가정어린이집의 경우만 현행법을 적용하여 특별히 보호하여야 할 근거가 충분한지와 가정어린이집의 안정적 운영의 도모라는 개정안의 취지가 「상가건물 임대차보호법」에 보다 부합하는 것은 아닌지 추가적인 검토가 필요하고, ② 대항력과 우선변제권 발생 시기는 부동산 법률관계의 안정을 위하여 명확하게 규정될 필요가 있으므로, 안 제12조의2제2항에 따라 대항력을 취득하게 되는 시기가 ‘어린이집 인가를 받은 때’인지 ‘어린이집 인가를 신청한 때’인지 명확하게 규정할 필요가 있으며, ‘어린이집 인가’가 주민등록과 같이 임차권의 존재를 알 수 있는 공시방법으로 기능할 수 있는지에 대하여 추가적인 검토가 필요함.

문 의 처
02)6788-5064