

세계지방자치동향



지방행정

- (한국) 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 방안
- (일본) 새로운 행정 서비스의 수요와 SDGs
 - 도쿄 에도가와구(江戸川区) SDGs추진 센터를 사례로 -
- (독일) 베를린 월세상한제의 폐지 과정과 시사점

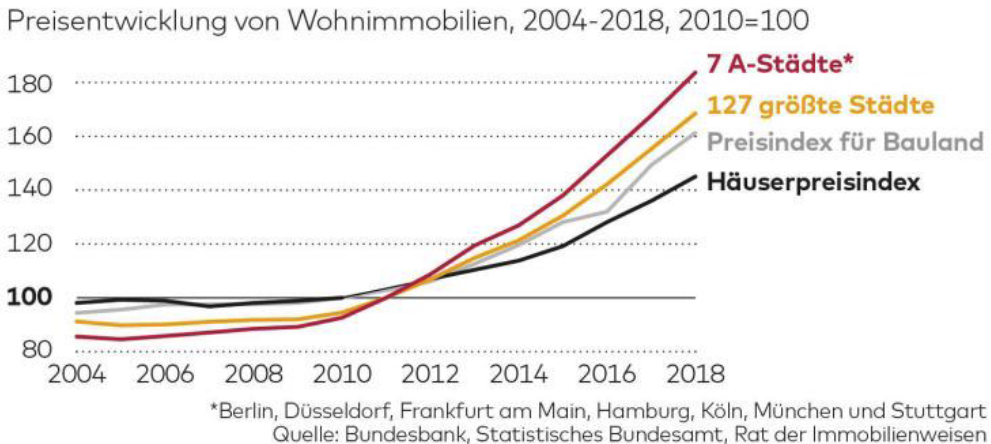
지역개발

- (미국) 로스앤젤레스 시(City of Los Angeles) “클린 스트리트 시스템(CleanStat)”
 - 스마트한 도시 위생 개선을 위한 공공데이터 수집 및 개방

베를린 월세상한제의 폐지 과정과 시사점

개요

- 부동산 가격 상승의 문제는 우리나라만의 문제는 아니며, 전 세계적으로 각 국가의 주요한 경제문제로 대두되고 있음
- 특히 유럽지역의 부동산 가격 상승을 부추기는 문제로 2008년 세계금융위기 이후 자본의 싹림현상 가속화와 함께 유럽중앙은행(ECB)의 마이너스 금리 시행, 해외자본의 유입 등이 원인으로 지적되고 있음



자료: 독일연방은행, 연방통계청, 독일 부동산협의회

| 그림 1 | 독일의 주거용 부동산 가격 추이(2004-2018), 2010년 기준지수 = 100

- 마찬가지로 독일에서도 부동산 가격 상승의 문제가 나타나고 있는데, 위 그림과 같이 독일의 부동산 관련 통계를 시각화하여 살펴보면 7개 대도시(7 A-Städte, 베를린, 뒤셀도르프, 프랑크푸르트, 함부르크, 쾰른, 뮌헨, 슈투트가르트)에서 그 상승률이 두드러지게 나타났으며, 127개 대도시(127 größte Städte)로 확대해도 독일 전역의 부동산 상승률보다 높은 것으로 나타나는 등 전 세계적인 부동산의 대도시 싹림현상이 독일에서도 동일하게 나타나고 있는 것으로 나타남

- 각 정부에서 표족한 대안을 내놓지 못하고 있는 가운데, 본 원고에서는 지방정부의 차원에서 베를린에서 시행되었던 주거용 월세상한법의 탄생과정과 폐지에 이르기까지의 과정을 살펴보고자 함

연방정부의 노력과 베를린시 별도의 월세상한제 시행

- 독일 연방정부는 급등하는 주거용 부동산 가격을 시장에만 맡길 수 없다고 판단하고 몇 가지 정책을 시행해왔음. 2013년 용도변경금지법(Zweckentfremdungsverbot)을 통해 Airbnb와 같은 플랫폼을 통해 90일 이상 임대하는 것을 금지했으며, 2015년 임대료제동책¹⁾(Mietpreisbremse)을 통해 주거용 부동산 가격의 안정을 도모했으나 효과가 크지 않았음
- 이에 베를린시의 사민당(SPD), 좌파당(Die Linke), 녹색당(Grüne)의 적적녹 연정은 '20년 2월 도시의 급격한 부동산 가격 상승을 제한하기 위해 연방정부의 임대료제동책에 더하여 월세상한제(MietenWoG)를 도입²⁾하여 시행하였음
- 여타 독일의 대도시나 유럽의 다른 주요 도시보다 베를린은 임대료가 저렴한 편에 속했으나 '08년 이후 부동산 가격이 매매는 3배 가까이, 임대료 또한 2배 이상 상승함에 따라 지방정부 차원의 별도의 제동책이 필요하다고 판단하여 위 법을 시행하였음
- 베를린의 월세상한제는 2014년 이전에 지어진 주택은 법안 초안 발표일('19년 6월)을 기준으로 5년간 주택 임대료를 인상할 수 없도록 명시하고, 2022년부터는 물가상승률 분 정도의 상승률만 허용하여 베를린 거주자 약 85%가 적용받는 법이었음
- 상한제 시행 이후 '20년 3월부터 베를린 지역의 월세가 하락하는 추세를 보이기 시작했으며, 독일 공영방송 ARD의 설문조사에 따르면 독일 국민의 71%가 베를린의 임대료 상한제를 긍정적으로 평가하기도 하는 등 정책의 효과와 국민적 동의를 동시에 얻은 바 있음

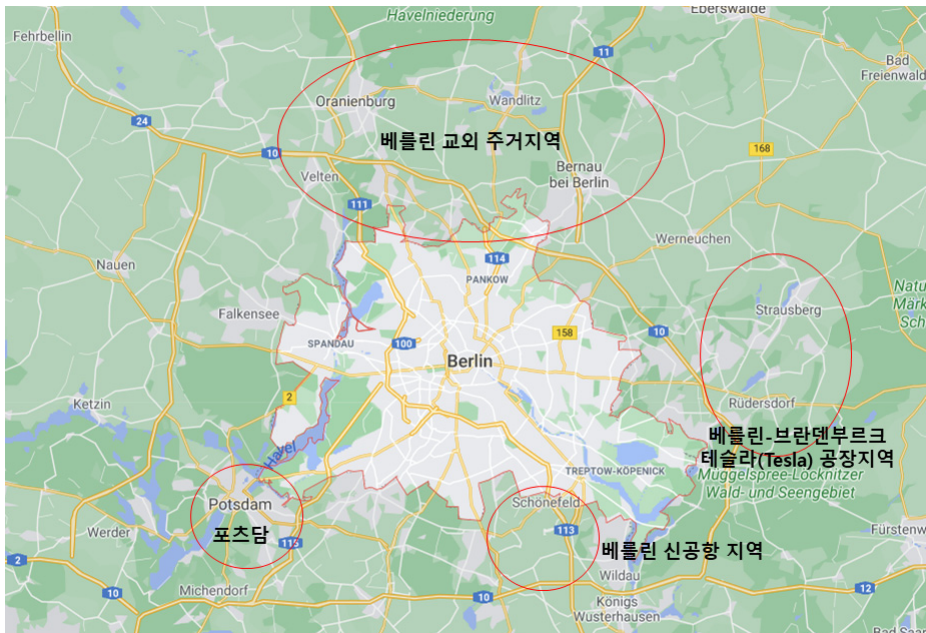
정책에 대한 비판과 연방하원의 월세상한제 폐지 결의

- 그러나 베를린의 부동산 시장은 시간이 지날수록 정책의 방향과는 반대로 움직이기 시작했는데, 월세상한제가 시행되자 주택임대료는 안정을 찾는 듯했으나, 주택공급이 감소하여 수요를 따라가지 못하자 베를린을 둘러싸고 있는 브란덴부르크 주(Brandenburg)로 풍선효과가 발생하기 시작했음

1) 주(州) 및 도시별로 최장 2025년 말까지 지역시세의 10%까지 임대료 상승을 제한하고 있음

2) 베를린 시는 지방선거에서 전통적으로 중도좌파 성향의 사회민주당(SPD)의 강세가 지속되어 온 지역으로 진보성향의 정당과 연정을 구성해 독일 내에서도 독자적으로 진보적인 정책을 추진하는 경우가 종종 있었음

- 브란덴부르크 주는 2015년 시행한 임대료제동책이 적용되지 않는 지역으로 베를린의 월세상한제가 브란덴부르크의 주도(州都)인 포츠담(Potsdam)과 베를린-브란덴부르크 신공항 인근지역, 테슬라(Tesla)사의 베를린 인근지역 신규공장 지역을 중심으로 풍선효과를 불러일으켜 이 지역들의 2020년 1년간 주택임대료가 20% 상승하는 등의 부작용이 나타났음



자료: Google Maps

| 그림 2 | 베를린의 행정구역 경계 및 인근 주거지역

- 또한, 법이 시행되고 채 2개월이 되지 않은 2020년 5월 기민/기사당(CDU/CSU Union)-자민당(FDP) 연합 교섭단체에서 연방헌법재판소에 베를린의 독자적인 월세상한제에 대해 위헌 소송을 제기했음
- 소 제기 이후 자민당 교섭단체 대표 마르크 부쉬만(Marco Buschmann)은 “베를린의 월세상한제는 분명히 그 권한을 넘어서는 것이다. 임대차법은 연방입법부의 문제이다”라고 입장을 밝히며 임대료를 지방정부가 제한하는 것은 옳지 않다는 견해를 밝힘

연방헌법재판소의 월세상한제 폐지 결정

- 10개월간의 심리과정을 거치며 독일 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 2021년 3월 25일 베를린의 월세상한제법에 대해 위헌 판결을 내렸음

- 현재는 아래와 같이 4월 15일 간략한 보도자료를 통해 판결 사실을 알렸으며, 주요 내용은 아래와 같음

오늘 공표된 판결에 따라 연방헌법재판소 제2상원은 베를린 주거 임대료 제한에 관한 법(MietenWoG Bln)이 기본법과 합치하지 않으며 무효로 선언한다.

자유 주택시장에서 제공될 수 있는 거주공간에 대한 임대료 상승 규제는 경쟁적 입법 권한³⁾에 속한다. 주정부는 연방정부가 입법 권한을 최종적으로 행사하지 않는 때 입법 권한을 행사할 수 있다. **연방입법부가 민법 556조 내지 561조에 임대료 상한을 규정하고 있기 때문에, 연방법 배제효과에 따라 이에 대한 주정부 입법을 허용하지 않는다. 베를린 임대료 제한법 또한 민간 주거용 주택에 대한 임대료 상한을 규정하고 있으므로 전체적으로 무효이다.**

출처: 독일 연방헌법재판소 2021년 4월 15일 보도자료 배포 No. 28/2021

- 판결에서 현재는 연방의 우선적 입법권을 인정함으로써 “베를린만 독자적인 길을 갈 수 없다”라고 하였으며, 결국 베를린 월세상한제는 무효로 판결되었고, 임대인들이 임차인들에 인상하지 못한 임대료를 청구할 수 있는 권리가 생기면서 이에 따른 분쟁과 임차인의 반발이 이어질 것으로 예상됨

지방정부 단독의 실패한 정책인가?

- 연방헌법재판소의 위헌 판결과 베를린 인근 도시의 임대료 추가 상승으로 인해 베를린 시의 이 정책은 결론적으로 실패했다고 보아야 할 것임
- 그러나 월세상한제 자체가 위헌이라고 판단하지는 않았고, 2021년 9월 총선이 예정되어 있기 때문에 선거결과와 연정구성 결과에 따라 연방차원에서 추가적인 입법이 이루어질 가능성을 배제할 수는 없음
- 또한, 베를린 시에서는 월세상한제 이외에도 부동산 가격을 안정시키기 위한 여러 가지 수단을 강구하고 있음
- 베를린 시의원인 플로리안 슈미트(Florian Schmidt)는 선매권을 적용해 베를린의 사회보존지역의 고급 리모델링 주택이 매각되는 방지하였으며, 선매권이 적용된 주택은 독일 주택건설협회로 넘어가 투기가격으로 매각되는 것을 막았음
- 부동산 가격 급등으로 인한 조직된 시민 운동 또한 활발하게 진행되고 있음. 독일 주거 및 몰수(Deutsche Wohnen und Co. enteignen) 조직은 거대 부동산 그룹들이 소유한 24만여 주택

3) 일정한 사항에 대해 연방과 주가 서로 법률을 제정할 수 있는 경우를 의미하며, 사실상 연방의 우선적 입법권을 인정하고 있음. 이번 판결에서도 이러한 독일의 법 제도 성격이 그대로 나타남

- 의 사회화 및 부득이한 경우에는 유상 몰수를 통한 사회화를 주장하고 있으며, 이를 위해 시민 입법 발의를 추진하여 '19년 6월에 77,000여 명의 입법청원 서명을 주정부에 제출하였음
- 그 밖에도 다양한 조직들이 부동산 가격 급등을 저지하기 위해 활동 중이며, 이들은 서로 간의 네트워크가 잘 형성되어 있고 지역 정치와도 잘 연계되어 있어 주택 매각이나 임차인 퇴거를 저지할 만큼의 충분한 압력을 행사하는 경우가 적지 않음
 - 이러한 연방차원이 아닌 다양한 지방정부의 입법과정과 조직된 시민운동이 베를린의 부동산 가격 상승을 억제할 수 있는지 주목할 필요가 있음

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)

drong85@naver.com