민간임대주택에 관한 특별법 제6조 제5항 등 위헌확인

[2020헌마1482, 2024. 2. 28., 전원재판부]

【판시사항】

장기일반민간임대주택 중 아파트 민간매입임대주택과 단기민간임대주택의 임대의무기간이 종료한 날 그 등록이 말소되도록 하는 구 '민간임대주택에 관한 특별법'(이하 '민간임대주택법'이라 한다) 제6조 제5항(이하 '등록말소조항'이라 한다)이 신뢰보호원칙에 반하여 임대사업자인 청구인들의 직업의 자유를 침해하는지 여부(소극)

【결정요지】

정부가 임대주택 등록을 적극 유도한 이후 부동산시장 과열 및 투기수요 가세로 시장불안이 가중되자 임대사업자에 대한 과도한 세제혜택을 조정하고 이들에 대한 대출을 규제하는 방식으로 정책 방향을 변경하였음에도 종전 임대주택 등록활성화 방안이 다주택자에게 특혜를 주는 제도로 악용되었던 점, 주택 임대차에서의 전월세 상한제와 계약갱신요구권 도입 논의에 따라 단기민간임대주택의 폐지 등과 같은 주택임대차 관련 제도의 정합성 확보를 위한 기존 제도의 개편 필요성이 제기되었던 점 등을 고려할 때, 정부가 단기민간임대주택 및 아파트 장기일반민간임대주택을 폐지하고 임대의무기간을 연장하는 등 종전 임대사업자 제도의 개편을 단행하고, 이와 관련한 후속 입법이 이루어질 수 있다는 점에 대하여 임대사업자를 포함한 일반 국민이 전혀 예측할 수 없었다고 보기 어렵다. 나아가 정부는 종전 임대사업자의 신뢰 손상의 정도를 완화하는 세제지원 보완조치를 마련하기도 하였다. 따라서 임대사업자의 신뢰가 침해받는 정도는 임대주택제도의 개편 필요성, 주택시장 안정화 및 임차인의 장기적이고 안정적인 주거 환경 보장과 같은 공익에 비하여 크다고 할 수 없으므로, 등록말소조항은 신뢰보호원칙에 반하여 청구인들의 직업의 자유를 침해하지 아니한다.

【심판대상조문】

구 민간임대주택에 관한 특별법(2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정되고, 2021. 3. 16. 법률 제17944호로 개정되기 전의 것) 제6조 제5항

구 종합부동산세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31085호로 개정되고, 2022. 2. 15. 대통령령 제32425호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 제8호 단서 나목 4)

소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정된 것) 제122조의2 제2항

구 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정되고, 2021. 2. 17. 대통령령 제31442호로 개정되기 전의 것) 제155조 제20항

구 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정되고, 2023. 2. 28. 대통령령 제33267호로 개정되기 전의 것) 제167조의3 제1항 제2호 마목 단서 3)

【참조조문】

민간임대주택에 관한 특별법(2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정된 것) 제2조 제5호, 제5조 제2항
민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2020. 8. 18. 법률 제17482호) 제1조

【참조판례】

헌재 2022. 12. 22. 2021헌마902, 공보 315, 137, 139
헌재 2021. 10. 28. 2019헌마106등, 공보 301, 1363, 1367

【전문】

【당 사 자】

청 구 인1. 이○○(변호사)
2. 이□□(변호사)
3. 이△△(변호사)
4. 이▽▽(변호사)

【주 문】

1. 구 민간임대주택에 관한 특별법(2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정되고, 2021. 3. 16. 법률 제17944호로 개정되기 전의 것) 제6조 제5항에 대한 심판청구를 기각한다.
2. 청구인들의 나머지 심판청구를 모두 각하한다.

【이 유】

1. 사건개요

가. 정부는 2020. 7. 10. 등록 임대사업자 제도의 보완 방안으로 단기민간임대주택과 아파트 장기일반민간임대주택을 폐지하고, 그 외의 장기일반민간임대주택은 임대의무기간을 종전 8년에서 10년으로 연장하면서, 위와 같이 폐지되는 유형의 기존 임대주택은 임대의무기간 경과 즉시 그 등록이 말소되도록 하는 내용 등을 담은 '주택시장 안정 보완대책'을 발표하였다. 이를 반영하여 2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정된 '민간임대주택에 관한 특별법'에서는 임대의무기간이 4년인 '단기민간임대주택'을 규정하였던 제2조 제6호를 삭제하고, 아파트를 임대하는 민간매입임대주택을 '장기일반민간임대주택'에서 제외하였으며, 그 외의 장기일반민간임대주택의 임대의무기간을 10년으로 연장하였다(제2조 제5호). 또한 종전 법률에 따른 장기일반민간임대주택 중 아파트 민간매입임대주택과 단기민간임대주택의 임대의무기간이 종료한 날 그 등록이 말소되도록 하였다(제6조 제5항).

나. 청구인들은 구 임대주택법에 따른 매입임대주택 또는 개정 전 '민간임대주택에 관한 특별법'에 따른 단기민간임대주택의 임대사업자로서 임대사업을 영위하던 중, 2020. 8. 10. 및 같은 해 8. 11. 위 임대주택을 장기일반민간임대주택으로 변경 신고한 자들이다. 청구인들은 아파트 장기일반민간임대주택과 단기민간임대주택의 임대의무기간이 종료한 날 그 등록이 말소되도록 하는 '민간임대주택에 관한 특별법' 제6조 제5항과 2020. 7. 11. 이후 장기일반민간임대주택으로 변경 신고한 주택을 세제혜택 등의 대상에서 제외하는 종합부동산세법 시행령 제3조 제1항 제8호 나목 4), 소득세법 시행령 제122조의2 제2항, 제155조 제20항, 제167조의3 제1항 제2호 마목 3)이 소급입법금지원칙에 반하고, 청구인들의 거주이전의 자유, 재산권 등을 침해한다고 주장하며, 2020. 11. 3. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 심판대상

이 사건 심판대상은 구 '민간임대주택에 관한 특별법'(2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정되고, 2021. 3. 16. 법률 제17944호로 개정되기 전의 것, 이하 '민간임대주택법'이라 한다) 제6조 제5항(이하 '등록말소조항'이라 한다), 구 종합부동산세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31085호로 개정되고, 2022. 2. 15. 대통령령 제32425호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 제8호 단서 나목 4), 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정된 것) 제122조의2 제2항, 구 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정되고, 2021. 2. 17. 대통령령 제31442호로 개정되기 전의 것) 제155조 제20항, 구 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정되고, 2023. 2. 28. 대통령령 제33267호로 개정되기 전의 것) 제167조의3 제1항 제2호 마목 단서 3)(이하 위 시행령 조항들을 '세제혜택 배제조항'이라 하고, '등록말소조항'과 합하여 '심판대상조항'이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

심판대상조항 및 관련조항은 다음과 같다.

[심판대상조항]

구 민간임대주택에 관한 특별법(2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정되고, 2021. 3. 16. 법률 제17944호로 개정되기 전의 것)

제6조(임대사업자 등록의 말소) ⑤ 종전의「민간임대주택에 관한 특별법」제2조 제5호에 따른 장기일반민간임대주택 중 아파트를 임대하는 민간매입임대주택 및 제2조 제6호에 따른 단기민간임대주택은 임대의무기간이 종료한 날 등록이 말소된다.

구 종합부동산세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31085호로 개정되고, 2022. 2. 15. 대통령령 제32425호로 개정되기 전의 것)

제3조(합산배제 임대주택) ① 법 제8조 제2항 제1호에서 "대통령령으로 정하는 주택"이란「공공주택 특별법」제4조에 따른 공공주택사업자(이하 "공공주택사업자"라 한다) 또는「민간임대주택에 관한 특별법」제2조 제7호에 따른 임대사업자(이하 "임대사업자"라 한다)로서 과세기준일 현재「소득세법」제168조 또는「법인세법」제111조에 따른 주택임대업 사업자등록(이하 이 조에서

"사업자등록"이라 한다)을 한 자가 과세기준일 현재 임대(제1호부터 제3호까지, 제5호부터 제8호까지의 주택을 임대한 경우를 말한다)하거나 소유(제4호 또는 제9호의 주택을 소유한 경우를 말한다)하고 있는 다음 각 호의 주택(이하 "합산배제 임대주택"이라 한다)을 말한다. 이 경우 과세기준일 현재 임대를 개시한 자가 법 제8조 제3항에 따른 주택의 보유현황 신고기간 종료일까지 임대사업자로서 사업자등록을 하는 경우에는 해당 연도 과세기준일 현재 임대사업자로서 사업자등록을 한 것으로 본다.

8. 매입임대주택 중 장기일반민간임대주택등으로서 가목1)부터 3)까지의 요건을 모두 갖춘 주택. 다만, 나목1)부터 4)까지에 해당하는 주택의 경우는 제외한다.

나. 제외되는 주택

4) 종전의 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제6호에 따른 단기민간임대주택으로서 2020년 7월 11일 이후 같은 법 제5조 제3항에 따라 같은 법 제2조 제4호에 따른 공공지원민간임대주택 또는 같은 조 제5호에 따른 장기일반민간임대주택으로 변경신고한 주택

소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정된 것)

제122조의2(분리과세 주택임대소득에 대한 사업소득금액 등 계산의 특례) ② 제1항을 적용할 때 종전의 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 등록한 같은 법 제2조 제6호에 따른 단기민간임대주택을 같은 법 제5조 제3항에 따라 2020년 7월 11일 이후 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제4호 또는 제5호에 따른 공공지원민간임대주택 또는 장기일반민간임대주택(이하 "장기일반민간임대주택등"이라 한다)으로 변경 신고한 주택은 등록임대주택에서 제외한다.

구 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정되고, 2021. 2. 17. 대통령령 제31442호로 개정되기 전의 것)

제155조(1세대1주택의 특례) <20> 제167조의3 제1항 제2호에 따른 주택[같은 호 가목 및 다목에 해당하는 주택의 경우에는 해당 목의 단서에서 정하는 기한의 제한은 적용하지 않되, 2020년 7월 10일 이전에 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따른 임대사업자등록 신청(임대할 주택을 추가하기 위해 등록사항의 변경 신고를 한 경우를 포함한다)을 한 주택으로 한정한다. 이하 이 조에서 "장기임대주택"이라 한다] 또는 제167조의3 제1항 제8호의2에 해당하는 주택(이하 "장기가정어린이집"이라 한다)과 그 밖의 1주택을 국내에 소유하고 있는 1세대가 각각 제1호와 제2호 또는 제1호와 제3호의 요건을 충족하고 해당 1주택(이하 이 조에서 "거주주택"이라 한다)을 양도하는 경우(장기임대주택을 보유하고 있는 경우에는 생애 한 차례만 거주주택을 최초로 양도하는 경우에 한정한다)에는 국내에 1개의 주택을 소유하고 있는 것으로 보아 제154조 제1항을 적용한다. 이 경우 해당 거주주택을 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 민간임대주택으로 등록하였거나 「영유아보육법」 제13조 제1항에 따른 인가를 받아 가정어린이집으로 사용한 사실이 있고 그 보유기간 중에 양도한 다른 거주주택(양도한 다른 거주주택이 둘 이상인 경우에는 가장 나중에 양도한 거주주택을 말한다. 이하 "직전거주주택"이라 한다)이 있는 거주주택(민간임대주택으로 등

록한 사실이 있는 주택인 경우에는 1주택 외의 주택을 모두 양도한 후 1주택을 보유하게 된 경우로 한정한다. 이하 이 항에서 "직전거주주택보유주택"이라 한다)인 경우에는 직전거주주택의 양도일 후의 기간분에 대해서만 국내에 1개의 주택을 소유하고 있는 것으로 보아 제154조 제1항을 적용한다.

구 소득세법 시행령(2020. 10. 7. 대통령령 제31083호로 개정되고, 2023. 2. 28. 대통령령 제33267호로 개정되기 전의 것)

제167조의3(1세대 3주택 이상에 해당하는 주택의 범위) ① 법 제104조 제7항 제3호에서 "대통령령으로 정하는 1세대 3주택 이상에 해당하는 주택"이란 국내에 주택을 3개 이상(제1호에 해당하는 주택은 주택의 수를 계산할 때 산입하지 않는다) 소유하고 있는 1세대가 소유하는 주택으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 주택을 말한다.

2. 법 제168조에 따른 사업자등록과 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따른 임대사업자 등록[이하 이 조에서 "사업자등록등"이라 하고, 2003년 10월 29일(이하 이 조에서 "기존사업자기준일"이라 한다) 현재 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따른 임대사업자등록을 했으나 법 제168조에 따른 사업자등록을 하지 않은 거주자가 2004년 6월 30일까지 같은 조에 따른 사업자등록을 한 때에는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따른 임대사업자등록일에 법 제168조에 따른 사업자등록을 한 것으로 본다]을 한 거주자가 민간임대주택으로 등록하여 임대하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택(이하 이 조에서 "장기임대주택"이라 한다). 다만, 이 조, 제167조의4, 제167조의10 및 제167조의11을 적용할 때 가목 및 다목부터 마목까지의 규정에 해당하는 장기임대주택(법률 제17482호 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률 부칙 제5조 제1항이 적용되는 주택으로 한정한다)으로서 「민간임대주택에 관한 특별법」 제6조 제5항에 따라 임대의무기간이 종료한 날 등록이 말소되는 경우에는 임대의무기간이 종료한 날 해당 목에서 정한 임대기간 요건을 갖춘 것으로 본다.

마. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제3호에 따른 민간매입임대주택 중 장기일반민간임대주택등으로 10년 이상 임대하는 주택으로서 해당 주택 및 이에 부수되는 토지의 기준시가의 합계액이 해당 주택의 임대개시일 당시 6억원(수도권 밖의 지역인 경우에는 3억원)을 초과하지 않고 임대료등의 증가율이 100분의 5를 초과하지 않는 주택(임대료등의 증액 청구는 임대차계약의 체결 또는 약정한 임대료등의 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못하고, 임대사업자가 임대료등의 증액을 청구하면서 임대보증금과 월임대료를 상호 간에 전환하는 경우에는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제44조 제4항의 전환 규정을 준용한다). 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 주택은 제외한다.

3) 종전의 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 등록을 한 같은 법 제2조 제6호에 따른 단기민간임대주택을 같은 법 제5조 제3항에 따라 2020년 7월 11일 이후 장기일반민간임대주택등으로 변경 신고한 주택

[관련조항]
민간임대주택에 관한 특별법(2020. 8. 18. 법률 제17482호로 개정된 것)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
5. "장기일반민간임대주택"이란 임대사업자가 공공지원민간임대주택이 아닌 주택을 10년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택(아파트를 임대하는 민간매입임대주택은 제외한다)을 말한다.
6. 삭제 <2020. 8. 18.>
제5조(임대사업자의 등록) ② 제1항에 따라 등록하는 경우 다음 각 호에 따라 구분하여야 한다.
3. 공공지원민간임대주택, 장기일반민간임대주택
민간임대주택에 관한 특별법 부칙(2020. 8. 18. 법률 제17482호)
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제6조 제1항 제12호, 제48조 제2항 및 법률 제17452호 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률 제5조, 제5조의6, 제5조의7, 제6조, 제43조, 제67조의 개정규정은 2020년 12월 10일부터 시행한다.
3. 청구인들의 주장
가. 세제혜택 배제조항 부분
세제혜택 배제조항은 청구인들과 같이 2020. 7. 11. 이후 장기일반민간임대주택으로 변경 신고한 자들이 더 이상 세제혜택을 받을 수 없도록 하므로 소급입법금지원칙에 위배된다. 또한 2020. 7. 11. 이후 단기민간임대주택을 장기일반민간임대주택으로 변경 신고한 경우와 그 전에 변경 신고한 경우 등을 합리적인 이유 없이 달리 취급하여 청구인들의 평등권을 침해하고, 청구인들에게 과도한 세제부담을 주므로 과잉금지원칙에 반하여 청구인들의 재산권도 침해한다.
나. 등록말소조항 부분
등록말소조항은 청구인들로 하여금 당장 임대등록한 주택으로 이사하거나 다른 주택을 억지로 팔아야 하는 상황에 놓이도록 하여 거주이전의 자유를 침해하고, 청구인들로부터 집값 폭등에 따른 이득금을 모두 환수하면서 공적 의무는 그대로 준수하도록 하므로 과잉금지원칙에 반하여 청구인들의 재산권을 침해한다.
4. 세제혜택 배제조항에 대한 판단
법령 자체가 헌법소원의 대상이 될 수 있으려면 집행행위에 의하지 아니하고 법령 그 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생겨야 한다. 그런데 과세관청의 부과처분에 의하여 조세채무가 확정되는 부과과세방식이나 납세의무자 스스로 조세채무 성립요건의 충족을 확인하여 세액을 신고함으로써 조세채무가 확정되는 신고납세방식의 조세에 있어서 조세법령으로 인한 기본권 침해는 과세처분 또는 경정거부처분 등의 구체적인 집행행위를 통하여 비로소 기본권의 침해가 현실화된다. 이러한 법리는 해당 조세법령이 조세의 면제 등 조세혜택을 배제하는 내용을 담고 있는 경우에도 마찬가지로 적용된다(헌재 2020. 9. 24. 2017헌마498 참조).

세제혜택 배제조항은 종합부동산세 및 소득세의 과세표준, 세율 및 세액 등과 관련된 것으로, 이로 인한 청구인들에 대한 기본권 침해는 구체적인 과세처분 또는 경정거부처분 등의 집행행위를 통해 비로소 현실화된다. 따라서 이 부분 심판청구는 기본권 침해의 직접성 요건을 갖추었다고 볼 수 없으므로 부적법하다.

5. 등록말소조항에 대한 판단

가. 쟁점의 정리

(1) 우리 헌법이 보장하고 있는 재산권은 경제적 가치가 있는 모든 공법상・사법상의 권리를 뜻한다. 이러한 재산권의 범위에는 동산・부동산에 대한 모든 종류의 물권은 물론, 재산가치가 있는 모든 사법상의 채권과 특별법상의 권리 및 재산가치 있는 공법상의 권리 등이 포함되나, 단순한 기대이익・반사적 이익 또는 경제적인 기회 등은 재산권에 속하지 아니한다(헌재 2022. 12. 22. 2021헌마902 참조).

청구인들은 장기간 임대사업을 유지하며 세금과 수리비 등을 부담하였으나 등록말소조항에 의하여 집값 상승에 따른 이득금이 모두 환수되어 재산권을 침해받았다고 주장한다. 그러나 임대사업자가 종전 규정에 의한 세제혜택 또는 집값 상승으로 인한 이익 취득이라는 기대를 가졌다 하더라도 이는 당시의 법 제도에 대한 단순한 기대이익에 불과하다. 또한 등록말소조항은 단기민간임대주택과 아파트 장기일반민간임대주택의 임대의무기간이 종료한 날 그 등록이 말소되도록 할 뿐, 여기에 더하여 종전 임대사업자가 이미 받은 세제혜택 등을 박탈하는 내용을 담고 있지 아니하다. 따라서 등록말소조항으로 인해 청구인들의 재산권이 제한된다고 볼 수 없다.

청구인들은 등록말소조항의 시행으로 당장 임대등록한 주택으로 이사하거나 다른 집을 억지로 팔아야 하는 상황에 놓이게 되어 거주이전의 자유를 침해받는다는 주장도 한다. 그러나 등록말소조항은 임대의무기간 종료 후 종전과 같은 유형의 임대사업자의 지위를 더 이상 유지할 수 없도록 할 뿐, 임대사업자가 거주지를 자유롭게 설정하고 변경하는 행위를 금지하고 있지는 않으므로 청구인들의 거주이전의 자유를 제한한다고 볼 수 없다.

(2) 다만, 개정 전 민간임대주택법에 따라 임대주택의 임대사업자로 등록한 청구인들의 경우, 등록말소조항에 의해 임대의무기간이 종료되면 그 등록이 말소되고 종전과 같은 유형의 임대주택에 대하여 더 이상 임대사업자의 지위를 유지할 수 없게 되므로 임대사업자의 직업의 자유가 제한된다. 이 같은 직업의 자유 보장은 입법자로 하여금 이미 형성된 직종을 한없이 유지하거나 직업종사의 요건을 계속하여 동일하게 유지할 것까지를 요구하는 것은 아니므로, 공익상의 필요에 의하여 직업행사의 요건을 달리 정하거나 강화하는 등 직업제도를 개혁함에 있어 기존 종사자들의 신뢰보호가 충분히 이루어졌는지 여부를 중심으로 검토하여야 할 것이다.

나. 판단

(1) 임대사업자 제도와 같은 부동산, 주택에 관련된 정책의 내용은 임차인에 대한 사회적 보호의 필요성, 임대차 시장의 여건, 사회경제적 사정 등을 종합적으로 고려하여 입법자가 입법정책적으

로 결정하여야 할 사항으로 원칙적으로 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다. 따라서 특단의 사정이 없는 한 구법상의 기대이익을 존중하여야 할 입법자의 의무가 있다고 보기는 어려우나, 이 경우에도 신뢰보호원칙에 위배되는지 여부는 여전히 문제된다. 신뢰보호원칙의 위반 여부는 침해받은 신뢰이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰침해의 방법 등과 새 입법을 통하여 실현하고자 하는 공익목적을 종합적으로 비교형량하여 판단하여야 한다(헌재 2021. 10. 28. 2019헌마106등 참조).

(2) 민간임대주택법은 민간임대주택의 건설, 공급 및 관리와 민간 주택임대사업자 육성 등에 관한 사항을 정함으로써 민간임대주택의 공급을 촉진하고 임차인의 주거생활을 안정시킬 목적으로 제정된 것으로(제1조), 이 법에 따라 형성되는 임대사업자 제도는 민간임대주택의 공급을 촉진하고 임차인의 주거안정을 보장하기 위한 공익적 성격이 강하다. 따라서 임대사업자 제도를 어떻게 형성하고 운용할 것인지는 민간임대주택법의 입법목적 달성에 적합하도록 사회적·경제적 상황을 고려하여 입법자가 정책적으로 결정하여야 할 사항에 해당하고, 이에 국가는 주택 임대차 시장의 상황 및 국민의 주거 안정 개선의 필요성뿐만 아니라 민간임대주택의 임대사업자 제도가 주택시장 전반에 미치는 영향을 고려하여 새로운 법적 규율을 가할 수 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 기존의 법적 규율 상태가 앞으로도 존속할 것이라는 기대 또는 신뢰는 변동가능성이 있는 것으로 그 보호가치가 그리 크다고 볼 수 없다.

(3) 정부가 2017. 12. 13. 발표한 '임대주택 등록 활성화 방안'을 통해 임대주택 등록을 적극 유도하였고 그로 인해 등록 임대사업자 수가 증가한 것은 사실이다. 그러나 이후 부동산시장 과열 및 투기수요 가세로 시장불안이 가중되자 정부는 2018. 9. 13. '주택시장 안정대책'을 발표하여 1주택 이상자가 조정대상지역에 새로 취득한 주택에 대하여 임대등록을 한 경우에도 양도소득세를 중과하고 종합부동산세 합산과세를 하도록 하는 등 임대사업자에 대한 과도한 세제혜택을 조정하고 이들에 대한 대출을 규제하는 방식으로 정책 방향을 변경하였다. 그럼에도 임대사업자에 세제 혜택을 부여한 종전 임대주택 등록활성화 방안이 세입자 주거불안을 해소하고자 했던 당초의 취지와는 달리 다주택자에게 특혜를 주는 제도로 악용되고, 임대의무기간 동안 임대사업자 보유 아파트가 부동산 시장에 매물로 나오지 않아 매물부족에 따른 집값 상승의 부작용에 대한 지적이 이어졌다. 나아가 제21대 국회에 이르러 주택 임대차에서의 전월세 상한제와 계약갱신요구권 도입 논의에 따라 민간임대주택법상 민간임대주택과 주택임대차보호법상 일반 임대주택 간의 차별성이 희박해지자, 단기민간임대주택의 폐지 등과 같은 주택임대차 관련 제도의 정합성 확보를 위한 기존 제도의 개편 필요성 또한 제기되었다. 이러한 당시 상황을 고려할 때, 정부가 2020. 7. 10. 발표한 '주택시장 안정 보완대책'에서 단기민간임대주택 및 아파트 장기일반민간임대주택을 폐지하고 임대의무기간을 연장하는 등 종전 임대사업자 제도의 개편을 단행하는 한편, 이와 관련한 후속 입법이 이루어질 수 있다는 점에 대하여 청구인들과 같은 임대사업자를 포함한 일반 국민이 전혀 예측할 수 없었다고 보기 어렵다.

나아가 정부는 기존 임대사업자가 등록말소시점까지 안정적으로 임대사업을 유지할 수 있도록 '주택시장 안정 보완대책' 발표 후에 등록하거나 단기민간임대주택을 장기일반민간임대주택으로 전환한 경우 등을 제외하고는 원칙적으로 소득세, 법인세, 종합부동산세 등의 세제혜택을 유지하도록 하는 등 종전 임대사업자의 신뢰 손상의 정도를 완화하는 세제지원 보완조치를 마련하기도 하였다.

(4) 결국 청구인들의 신뢰이익의 보호가치와 신뢰손상의 정도를 종합적으로 고려하였을 때, 청구인들의 신뢰가 침해받는 정도는 민간임대주택법상 임대주택과 주택임대차보호법상 임대주택의 차별성이 줄어들게 됨에 따른 임대주택제도의 개편 필요성, 주택시장 안정화 및 임대주택에 거주하는 임차인의 장기적이고 안정적인 주거 환경 보장과 같이 등록말소조항이 달성하고자 하는 공익에 비하여 크다고 할 수 없다. 따라서 등록말소조항은 신뢰보호원칙에 반하여 청구인들의 직업의 자유를 침해하지 아니한다.

6. 결론

그렇다면 청구인들의 등록말소조항에 대한 심판청구는 이유 없으므로 이를 기각하고, 나머지 심판청구는 부적법하므로 이를 모두 각하하기로 하여, 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판관 이종석 이은애 이영진 김기영 문형배 이미선 김형두 정정미 정형식