미국 연방대법원의 세입자 퇴거 유예 조치 중단에 관한 논의: Alabama Association of Realtors, et al. v. Department of Health and Human Services, et al. 판결

서현우

미국 조지워싱턴대 로스쿨 Juris Doctor

<뉴욕주의 한 세입자가 퇴거 유예 조치를 지지하는 시위를 벌이고 있다.>[1)]

1. 들어가는 말

2021년 8월 26일, 미국 연방대법원은 Alabama Association of Realtors, et al. v. Department of Health and Human Services, et al. 사건[2)]에서 조 바이든 행정부와 미 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention, 이하 'CDC')[3)]가 시행한 세입자 퇴거 유예 조치를 중단시키는 판결을 6-3으로 내렸다. 지난해 신종 코로나 바이러스가 미국 전역에서 급격하

1) 사진: USA Today, https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/08/27/supreme-court-blocks-president-bidens-covid-19-eviction-moratorium/8243599002/.

2) Alabama Association of Realtors, et al. v. Department of Health and Human Services, et al., 594 U.S. ___ (21A23) (2021).

3) CDC는 미 보건복지부(Health and Human Services Department) 하위 조직으로 구성되어 있으나 독립적인 기능을 수행하고 있다.

게 확산되었고, 미국 각 주정부는 셧다운 등 강력한 방역 및 봉쇄조치를 취했다. 이로 인해 직장을 잃거나 많은 빚으로 임대료를 못 내는 세입자들이 급증하자 CDC는 2020년 9월경 주택 임대료를 내지 못하는 세입자들을 강제로 내보낼 수 없도록 하는 내용의 세입자 퇴거 유예조치를 도입하였다. 이 조치는 세 번에 걸쳐 연장되었다. 3차 연장은 2021년 7월 말 만료예정이었으나 CDC가 4차 재연장을 발표하자 연방대법원은 재연장 불가를 결정했다.

본 보고서는 조 바이든 행정부의 세입자 보호 조치 배경을 살펴본 후, 미 공중보건서비스법(42 USC) 제264조 적용에 있어서 CDC의 전국적이고 광범위한 권리 행사는 의회의 승인이 없이는 정당하지 않다는 연방대법원의 Alabama Association of Realtors, et al. v. Department of Health and Human Services, et al. 판결의 주요 내용들을 살펴보고자 한다.

2. 배경

2020년 3월 미국 의회는 코로나 19의 급격한 확산 방지를 위해 '코로나바이러스감염증-19 긴급지원과 구제 및 경제안보를 위한 법(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, 이하 CARES법)'을 통과시켰다. 이 법을 통해 연방지원금을 받는 모든 임대주택에 120일 동안 세입자 퇴거 유예조치가 적용되었다. CARES법을 통한 120일 동안의 유예 기간이 끝나자 CDC는 기관명령(Agency order)인 Temporary Halt in Residential Evictions to Prevent the Further Spread of COVID-19를 통해 더 광범위한 세입자 퇴거 유예조치를 미국의 모든 주택에 적용하였다. 이 조치는 특정 다섯 가지의 기준[4]을 충족하는 세입자들이 집주인에게 서명된 진술서를 제출함으로써 강제

4) 미 보건복지부는 진술서 서명을 위해 세입자가 충족해야 할 5가지 조건을 제시하고 있다. 첫째, 독신 가정 기준으로 2020년 소득이 99,000달러 미만인 경우 (기혼가정이거나 부부소득 합산시 198,000달러) 혹은 2021년 소득이 99,000달러를 초과하지 않을 예정인 경우, 경제 부양 지급액을 받아 2020년에 미국 국세청에 소득 신고 의무가 면제되었어야 한다. 둘째, 소득 손실 혹은 이례적인 병원비용 지출로 인해 임대료를 전액 지불할 수 있는 능력이 없어야 한다. 셋째, 임대 혹은 주거와 관련된 모든 정부 지원 혜택을 받으려는 노력이 있었어야 한다. 넷째, 퇴거 조치가 이루어질 경우, 노숙자가 되거나 새로운 주택 연합공간 혹은 공동주택 내 가까운 숙소로 내몰릴 가능성이 있어야 한다. 다섯째, 다른 기타 필요 지출금액을 제외하고 개인별 상황에 따라 총 임대료에 근접한

퇴거로부터 보호를 받을 수 있게 하였고,[5] 일반적으로 집세를 내지 못한 세입자의 퇴거를 유예하면 집주인은 연방정부의 재정 지원을 받게 된다. 이후 CDC는 미 공중보건서비스법(42 USC) 제264조 (a)항[6]에 의하여 퇴거 유예 조치를 공표하고 연장하였다. CDC가 3번째 퇴거 유예조치를 발표하자 앨라배마주와 조지아주의 전미부동산중개인협회(National Association of Realtors)[7] 지부는 잠정중지[8] 소송을 D.C. 연방지방법원 및 연방고등법원에서 진행하였으나 패소하였고, 연방대법원은 2021년 6월 29일 5-4로 잠정중지 소송을 기각하였다. 해당 판결문에서 대법관들은 판결 이유를 밝히지 않았고, 브렛 캐버노 대법관만 별개의견을 통해 CDC가 위임권한을 유월하였지만 해당 조치가 7월 말이면 종료될 것이라는 점을 고려하여 7월 말까지 유예조치를 유지하도록 한다는 데 동의한다고 밝혔다.

2021년 8월 초 CDC가 4차로 세입자 퇴거 유예조치를 60일간 연장하는 방침을 발표하자 앨라배마주와 조지아주의 전미부동산중개인협회 지부는 다시 워싱턴 D.C. 연방지방법원에 세입자 퇴거 유예조치 연장을 취소해달라는 취지의 잠정중지 소송을 제기하였다.

3. 하급심 판단

워싱턴 D.C. 연방지방법원은 원고의 의견에 다음의 2가지 이유로 동의하였다. 첫째, 3차 연장시 4명의 대법관이 잠정중지에 반대했고 버넷 캐버노 대법관의 별개의견을 고려하였을 때, 정부 승소 가능성이 낮다. 둘째, 백신과

부분 비용을 연체 없이 지불할 수 있도록 최선의 노력을 다해야 한다.

5) *See* Agency Order at 12-13; *see* also 85 Feg. Reg. at 55293.

6) 미 보건복지부는 외국으로부터 주·준주, 또는 어느 주·준주로부터 다른 주·준주로 전염성 질병의 유입, 전파, 또는 확산을 방지하기 위해 필요한 규정을 장관의 승인을 받아 제정하고 시행할 권한을 가진다. 이러한 규정의 실행 및 시행 목적상, 보건복지부가 필요하다고 여기는 조사, 훈증소독, 소독, 위생 관리, 해충 퇴치, 감염 및 오염되어 사람에게 위험한 감염원이 된 동물이나 물품의 폐기를 비롯하여 그 밖의 조치에 대하여 보건복지부가 정할 수 있다.

7) 전미부동산중개인협회는 집주인들을 대표하는 단체로서 국제적으로 가장 큰 규모의 부동산중개를 담당하고 있다.

8) 잠정중지(Stay order)는 법원이 법적인 절차를 연기시키는 것으로 법적 절차를 진행시키는 것보다 일시 정지시키는 것이 사태의 악화를 막을 수 있을 때 보통 이뤄진다. 예시로 압류 금지 명령이 있다.

임대료 지원 자금 배분 상황이 잠정중지 이후 향상된 반면, 집주인들이 받는 피해가 커졌기 때문에 형평법의 추가 원고에게 기울었다. 그러나 지방법원은 3차 퇴거조치 유예 관련 D.C. 연방고등법원의 판결을 뒤집을 수 없다고 판단하였고, D.C. 연방고등법원도 원고의 손을 들어주지 않았다.

4. 연방대법원 판결 요지

미 연방대법원은 CDC의 퇴거 유예조치가 정당성이 없다고 판단했다. 연방대법원에서 논의된 핵심 쟁점은 미 공중보건서비스법(42 USC) 제264조 (a)항이 가지는 의미와 CDC가 퇴거 유예조치를 선언할 수 있는지에 대한 여부였다. 연방대법원 다수의견은 세입자 퇴거 유예조치가 중단되어야 한다고 판시하며 다음과 같은 두 가지 근거를 제시하였다.

첫째, 미 공중보건서비스법(42 USC) 제264조 (a)항은 CDC가 퇴거 유예조치를 시행할 수 있는 권한을 부여하지 않는다. 정부는 제264조 (a)항의 첫 번째 문장을 언급하면서 CDC가 코로나 19의 전파를 통제하기 위해서 필요한 모든 광범위한 조치를 취할 수 있는 권한을 가지고 있다고 주장하였다. 그러나 제264조 (a)항의 후반부 내용에 의하면 CDC의 전염성 질병과 관련한 법적인 권한은 검역, 소독, 살균, 위생, 유해 동물 근절 및 감염 동물 처분 등으로 정해져 있다.[9] 이러한 조치는 전염성 질병의 주간(interstate) 전파를 '직접적'으로 통제하기 위한 수단이어야 한다. 이러한 조치는 전염성 질병의 주간(interstate) 전파를 '직접적'으로 통제하기 위한 수단이어야 하는데, CDC의 퇴거 유예조치는 감염병 예방을 위한 '간접적' 수단에 불과하다. 세입자가

9) CDC의 검역 및 격리(Isolation and quarantine)의 법적 권한은 미국 헌법의 통상조항에서 비롯되었다. 미 공중보건서비스 법 361조에 의하면 미국 보건복지부 장관이 전염성 질병의 유입 및 주(state)간 전파에 대한 예방을 위한 조치를 취할 수 있는 권한을 가진다. 실제 기능을 수행하기 위한 권한은 CDC에 위임한다. 또한 대규모의 격리가 필요한 경우에 연방격리 및 통제(Federal isolation or Quarantine)를 공표(issue)할 수 있으며, 연방, 주, 지역 및 부족 단위의 보건당국은 경찰 및 다른 법 집행관들의 지원을 요청할 수 있다. 지역 내에 발생한 전염성 질병에 대한 대처 권한은 각 주 정부에게 있으며, 주마다 다르다. 일부 주는 지역 보건당국이 주법을 실행하기도 한다. 다만 대부분의 주에서 격리 명령을 위반한 자는 형사 처벌을 받게 된다 (김남순 외 10명, 감염병 관리체계의 문제와 개선방안-메르스 감염 중심으로, 한국보건사회연구원, 2015, 40, 42면).

퇴거할 경우 전염병을 전파할 수도 있지만 이러한 전파는 직접적인 것이 아닌 간접 전파로 간주된다. 설령 제264조 (a)항의 법률적 해석에 모호한 측면이 있다고 하더라도, 의회가 경제적인 측면과 정치적인 중요도를 고려하여 관련 정부부처에 구체적이고 실질적인 권한을 부여하여야 유예조치를 시행할 수 있다.

특히 CDC의 퇴거 유예조치는 연방법과 관련한 사항이고, 건물주와 세입자 간의 관계는 주법과 연관되어있다.[10] 따라서 사유재산권과 관련된 법적 분쟁에서 연방법과 주법 사이 힘의 균형을 조정하기 위해 연방 의회가 명백하게 관련 법을 제정해야 한다고 판단했다.

둘째, CDC의 퇴거 유예조치는 수백만 명의 임대 건물주들에게 임대료 비용 회수와 관련하여 회복 불가능한 피해를 초래할 위험이 있다. CDC는 임대 건물주들이 코로나 19 여파로 인한 재정적 비용을 감내해야 한다고 주장하고 있다. 하지만 세입자 퇴거 유예조치는 재산 소유권자의 가장 기본적인 권리 중 하나인 배타적 소유권을 침해한다.[11] 코로나 19 델타 변이종의 전파를 막기 위한 공중 보건에 대한 관심이 증대되고 있지만, 현재의 공중보건 체계에서 행정기관이 무한한 권리를 행사하는 것은 불법이다. 이러한 원리는 Youngstown Sheet 판결[12]과 유사한 점이 있다. Youngstown Sheet 판결에서 재판부는 정부가 국가적인 위기를 극복하기 위해 필요한 모든 조치를 취하는 것은 의회의 승인이 없이는 이루어질 수 없다고 판단하였다. CDC가 아닌 의회가 공공의 이익에 부합하는 정책을 결정하는 권한을 가지고 있음은 이 사건에서도 강조될 필요가 있다.

결론적으로 다수의견은 공중보건서비스법(42 USC) 제264조 (a)항의 의미를 엄격하게 적용하면서 CDC가 퇴거 유예조치를 선언하는 것은 행정부가 가진 권한을 넘어서는 행위로 간주하였다. 따라서 연방대법원은 만약 연방

10) Lindsey v. Normet, 405 U.S. 56, 68-69 (1972).
11) Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corporation, 458 U.S. 419, 435 (1982).
12) Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 582, 585-586 (1952).

차원의 퇴거 유예조치가 계속되려면 의회가 이를 구체적으로 승인해야 한다고 판단했다.

이와는 달리 진보 성향으로 분류되는 세 명의 대법관[13]은 이번 판결에서 반대입장을 표명했다. 특히 스티븐 브라이어 대법관은 델타 변종 바이러스로 인한 코로나 19 감염이 증가하고 있다며 세입자 퇴거 유예조치를 허용해야 한다고 밝혔다. 그는 미 공중보건서비스법(42 USC) 제264조에 따르면 필요한 경우 CDC가 개인의 사유재산권에 대해 개입할 수 있고, 그 권한의 범위가 유연하게 늘어날 수 있음[14]을 강조하였다. 또한 코로나 19 감염률이 높은 지역(County)에서는 CDC의 명령을 존중하는 것이 공공의 이익에 부합한다고 명시하였다.[15] 그는 CDC 통계를 인용하면서 퇴거 조치된 일부 세입자들로 인해 세입자들의 코로나 19 감염 위험이 약 30% 정도 증가할 수 있다고 언급하였다.[16] 또한 전국적으로 433,000명의 코로나 19 감염자 중에서 10,000명의 사망자가 각 주의 세입자 퇴거 조치에서 비롯되었다는 점을 제시했다.

5. 나가는 말

세입자 강제퇴거를 막기 위한 연방정부의 재정 지원은 현재 지지부진한 상황이다. 미 재무부는 세입자와 집주인에게 지급되는 465억달러(약 54조 4,000억원) 상당의 예산 가운데 11% 정도만 지급 완료되었다고 밝혔다. 미 연방정부는 주정부가 세입자들에 대한 임대지원금 지급에 적극적인 조치를 취할 것을 요구하였고, 집주인과 세입자들이 자금을 구할 때까지 자체적인 퇴거 유예조치를 마련할 것을 촉구했다. 뉴욕주의 경우 임대료 지원을 신청하고 승인을 기다리고 있는 세입자들을 보호하기 위해 퇴거 조치를 유예하겠다고 밝혔다. 또한 캘리포니아주와 뉴저지주에서도 여전히 세입자 퇴거 보호 조치

13) 스티븐 브라이어, 소니아 소토마요르, 엘레나 케이건 미 연방대법관은 다수의견에 대한 반대의견을 밝혔다.
14) FTC v. American Tobacco Corporation, 264 U.S. 298, 305-306 (1924).
15) CDC, COVD-19 Integrated County View, https://covid.cdc.gov/covid-datatracker/#county-view.
16) 86 Fed. Reg. 43247, 43248.

가 시행되고 있다.

코로나 19 여파로 피해를 입은 건물주는 대부분 임대 주택 1~2채를 보유한 개인 임대업자들이다. 전국 임대주택 협회(The National Rental Home Council, 이하 'NRHC')에 의하면 코로나 19사태 이후로 단독 주택 임대업자 중 약 50%는 적어도 한차례 이상 임대료를 받지 못한 것으로 나타났다. 세입자의 임대료 연체가 발생하면 임대주택 보유자는 주택담보대출(Mortgage Payment) 연체가 발생하기 때문에 자칫 주택 압류로 이어질 수 있다. 따라서 임대료를 받지 못한 건물주 중 일부는 주택 압류가 발생하기 전에 주택 처분을 하게 되는데 임대주택 보유자가 내놓은 주택 중 대부분이 다른 임대주택 사업자에게 팔리지 않고 실거주 목적의 구매자에 팔리는 경우가 많아 임대주택 재고 감소의 원인이 되기도 한다. 실거주 목적의 구매자의 증가는 저렴한 임대 공동주택을 선호하는 세입자들에게 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

최근 민주당은 코로나 19사태로 지난해 9월부터 시행해 온 세입자 퇴거 유예 시한을 연장하는 법안 처리를 시도했으나, 퇴거 유예조치가 장기화되면서 임대 건물주들의 경제적인 부담이 커지고 있다고 주장하는 공화당의 반대로 실패했다. 결국 퇴거 유예조치 연장이 불발된 상태로 의회는 휴회에 들어갔다. 세입자 퇴거 유예를 찬성하는 쪽에서는 현재 세입자들이 보호를 제대로 받지 못하고 있고, 세입자들의 주거 비용이 높다는 사실을 지적했다. 특히 코로나 19사태로 경제 위기가 지속되고 있어 세입자들의 부담이 증대되고 있다고 주장하고 있다. 반면 임대인(집주인) 단체들은 임대소득이 없는 상황에서 주택담보대출, 세금, 보험료 납부를 해야 하는 경제적 부담을 우려하며 연장 조치 반대를 주장하고 있다.

뉴욕주, 워싱턴 DC, 일리노이주, 캘리포니아주, 뉴저지주 등은 이번 연방대법원 판결과 무관하게 세입자 퇴거 금지 조치를 2022년 1월까지 연장하기로 하였다. 특히 뉴욕주의 주의회는 연방대법원의 판결을 바탕으로 연장안을 수

정 및 보완하였다. 이번 연장안에 따르면 세입자는 신종 코로나 19 여파로 수입이 감소했다는 서류 등을 제출하면 2022년 1월 15일까지 강제퇴거를 면할 수 있다. 한편 뉴욕시 최대 임대 건물주 단체인 임대안정연합(The Rent Stabilization Association)은 이번 연장 조치에 소송을 제기하겠다는 입장을 취하고 있어 세입자 강제퇴거 유예조치에 대한 논란은 앞으로도 계속 이어질 것으로 전망된다.

이번 연방대법원 판결은 미 공중보건서비스법(42 USC) 제264조 적용에 있어서 정부의 권한 범위가 어디까지인지 밝히고, 입법을 통한 의회의 구체적이고 분명한 승인이 이루어지지 않는 이상 정부의 권리 행사가 제한될 수 있음을 밝혔다는 점에서, 의회주의 입법의 중요성을 시사하고 있다.

다만, 연방대법원 판결로 인한 건물주의 세입자 퇴거 압력은 심각한 퇴거 난민 문제를 양산할 가능성이 있다. 특히 미국은 강제퇴거가 이루어지는 경우 보안관이 출동해 세입자를 강제로 내보내기 때문에 공권력과 세입자의 갈등이 불거질 수 있다. 일단 건물주들의 퇴거 소송이 시작되면 대부분의 임대 건물주들은 변호사를 통한 법적 절차에 나설 수 있는 반면에 변호사를 고용하는 세입자는 극히 드문 실정이다. 퇴거 소송에서 패한 세입자들은 퇴거 기록이 남기 때문에 향후 거주지 마련에 어려움을 겪을 수 있는 2차 피해가 발생 될 수 있다. 이와 더불어 연방정부의 임대료 지원 자금 집행이 매우 느리게 진행되고 있어 강제퇴거 유예조치에 관한 의회의 법률 제정 부재는 심각한 사회적 갈등을 야기할 위험이 있다.