

현행 임대차제도의 체계전환 방안

토지주택연구원
박 신 영

<목 차>

I. 문제의 제기	1
II. 우리나라 주택임대차 시장의 특성	2
1. 민간위주의 임대주택시장	2
2. 월세가구의 증가예상	3
3. 전세위주의 주택정책	6
4. 소결	7
III. 우리나라 주택임대차 관련제도의 특성	8
1. 주택임대차보호법의 제·개정 배경과 주요내용	8
2. 임차가구의 주거불안 조장	9
3. 소결	10
IV. 선진국의 주택임대차 관련제도의 특성	11
1. 영국	11
2. 독일	12
3. 일본	14
4. 미국	15
5. 소결	16
V. 임대차체계의 전환 방향	17
1. 민간 임대시장을 활성화시키기 위한 전제조건	17
2. 주택임대차 제도 개선 방안	18
3. 민간주택임대업의 육성 아이디어	19
4. 소결	21
VI. 결론	22
※ 참고문헌	23

I. 문제의 제기

- 전세가격이 2년 가깝게 상승하는 한편, 전세가 월세로 전환됨에 따라 세입자 보호대책을 강구해야 한다는 주장이 다양하게 제기되고 있음
- 정부의 경우 소형·임대주택의 공급, 민간부문의 임대산업활성화, 전세자금 대출확대, 정확한 전월세 정보제공이 포함된 1.13 대책 발표, 이어서 1.13대책을 보완하는 2.11 대책을 발표한 바 있음
- 야당은 정부가 발표하는 대책이 미진하다고 보아 전월세 상한제 및 계약갱신 청구권제도를 도입해야 한다는 주장하에서 관련법령 개정까지 서두르고 있는 실정
- 이 자료는 우리나라 주택임대차 시장과 주택임대차 제도가 어떠한 특성이 있는지를 살펴보고, 우리나라 주택임대차 시장의 변화방향을 제시하는 것에 목적이 있음
- 이 과정에서 우리나라 국민 다수가 생각하듯이 우리나라 주택임대차 시장이 충분한 보호를 받지 못하고 있는 것인지, 월세보다는 전세가 더 유지될 필요가 있는 것인지, 또한 우리나라 주택 임대차 시장에 대한 정부규제가 선진국에 비해 규제가 적은 것인지 등을 고찰하고자 함

II. 우리나라 주택임대차 시장의 특성

임차가구 비중 40% 상회, 주택을 보유하고도 임차가구인 수가 약 75만 가구

1. 민간위주의 임대주택시장

□ 임차가구의 비율이 40% 상회

- 1970년 71.7%를 나타냈던 자가율이 급속하게 하락, 1990년 49.9%를 바닥으로 다시 상승하고 있으나 2005년 현재도 55.6%에 불과, 40%를 상회하는 국민이 주택을 임차하여 거주하고 있어 주택임대 시장의 가격변동이나 점유형태의 변화에 정부는 물론 많은 사람들이 관심을 기울임

<표 1> 우리나라 가구의 점유형태 비중의 변화(1970~2005)

(단위: 천가구, %)								
구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
자가	3,996 (71.7)	4,260 (64.1)	4,672 (58.6)	5,127 (53.6)	5,667 (49.9)	6,910 (53.3)	7,753 (54.2)	8,836 (55.6)
전세	1,457 (26.1)	1,171 (17.6)	1,904 (23.9)	2,201 (23.0)	3,157 (27.8)	3,845 (29.7)	4,040 (28.2)	3,559 (22.4)
월세	n.a.	1,049 (15.8)	1,231 (15.4)	1,893 (19.8)	2,173 (19.1)	1,876 (14.5)	2,113 (14.8)	3,018 (19.0)
기타	123 (2.2)	167 (2.5)	162 (2.0)	350 (3.6)	358 (3.1)	328 (2.8)	406 (2.8)	477 (3.0)
전체	5,576 (100)	6,647 (100)	7,969 (100)	9,571 (100)	11,354 (100)	12,958 (100)	14,312 (100)	15,887 (100)

※ 월세로 표현된 가구에는 보증부 월세, 월세, 사글세가 포함됨
자료: 인구주택총조사 각년도 결과

□ 민간주도의 주택임대시장

- 선진국의 경우 자가점유율과 자가소유율에 거의 차이가 없지만 우리나라의 경우는 자가 점유율이 55.6%인 반면 자가소유율은 60.3%로 조사, 2005년 주택을 소유하면서도 남의 집에 세를 사는 가구가 약 75만 있는 것으로 나타남

<표 2> 우리나라와 선진국의 자가율 비교

구분	한국('05)	일본('08)	미국('09)	영국('08)	프랑스('04)	독일('04)
자가율(%)	55.6(거주) 60.3(소유)	61.1	67.4	68.2	57	45

자료: 한국은 2005년도 인구주택총조사, 일본 2008년 住宅土地統計調査, 영국은 영국자료는 <http://www.communities.gov.uk/corporate>, 미국통계는 http://en.wikipedia.org/wiki/Homeownership_in_the_United_States, 프랑스는 Whitehead and Scanlon(2007), Social Housing in Europe, LSE, 독일자료는 Dol and Haffner(2010), Housing Statistics in the European Union 2010

- 선진국의 경우 자가율이 낮아도 공공부문의 임대주택의 재고율이 높아 임차가구의 주거 안정이 도모되나, 우리나라는 10년 이상 장기 임대주택 재고는 692,215호로 전체주택재고에서 차지하는 비율은 4.8% 수준

<표 3> 우리나라의 10년이상 장기임대주택 재고

계	LH	지자체등	민 간
691,225호(100%)	493,715호(71.4%)	148,048호(21.4%)	49,462호(7.2%)

<표 4> 주요 선진국들의 장기임대주택 비율

한국	네덜란드	오스트리아	덴마크	스웨덴	영국
4.8%	32%	23%	19%	17%	17.1%
프랑스	아일랜드	일본	독일		
19%	8.5%	6.1%	5%		

자료: Housing Statistics in the European Union 2010

일본은 2008년 住宅土地統計調査

2. 월세가구의 증가예상

□ 현재는 전세거주자구가 다수이지만 앞으로 월세가구 증가 예상

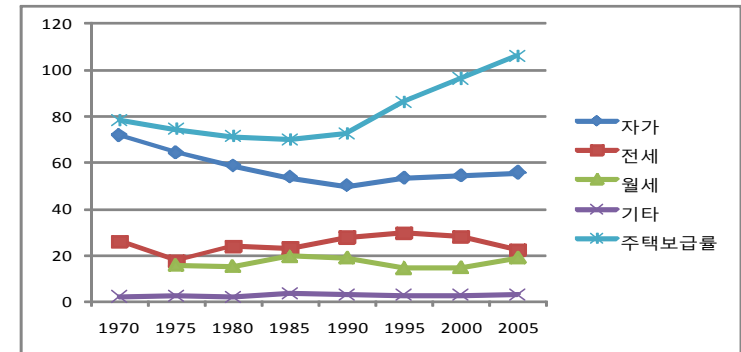
- 1970년부터 2005년까지 우리나라 가구의 거주형태(자가, 전세, 월세, 기타)의 변화를 보면 자가율은 1990년 49.9%를 바닥으로 조금씩 상승한 반면, 전세거주자구의 비율은 1995년을 고비로 감소, 월세거주자구의 비율은 1985년을 정점으로 감소, 2000년 이후 다시 증가세 나타내고 있음
- 특히, 2008년 이후 주택가격 상승률이 크게 둔화되면서 전세로 집을 세놓던 임대인들이 월세로 돌리고 있어 앞으로 전세보다는 월세가 늘어날 것이라는 전망이 나오고 있음¹⁾
- 1985년에도 월세 거주자구의 비율이 1980년에 비해 크게 늘어난 바 있음. 1985년에는 전세 및 주택가격 상승률이 조사되지 않았던 시기로 정확한 통계를 제시할 수는 없으나

1) 심종원(2011: 41~42)은 지난 2년간의 주택가격 상승률이 25년간의 평균 주택가격 상승률 4.1%보다 낮았던 것이 임대인이 전세로 임대하던 주택을 월세로 전환하게 하는 계기로 설명하고 있음. 또한 최정호(2011: 7)도 매매시장이 매우 안정적으로 움직이고 매매 상승을 통해 자본차익을 누리기가 어려운 상황이라면 임대인은 정기적인 월세를 추구할 것으로 설명

당시 주택시장 참여자들의 의견에 의하면 주택가격이 안정적이었다고 함

- 재미있는 것은 주택가격이 하락한다고 해서 월세가구가 늘어나는 것은 아니라는 것임. 1990년 19.1%였던 월세 거주자구의 비율이 1995년 14.5%로 감소했으나, 주택가격은 1991년 12월부터 1995년 12월까지 1995년 6월, 7월을 제외하고는 하락세를 나타낸 바가 있기 때문임.

<그림 1> 우리나라 가구의 점유형태와 주택보급률 변화 1970~2005



자료: 인구주택총조사 각년도 자료 참고

- 그러나 주택보급률이 크게 증가하는 등 전세보증금을 받은 임대인이 투자수익을 올릴 수 있는 투자처가 없어지고 있어, 앞으로는 전세보다는 월세 거주자구의 비율이 더 늘어날 것을 예상할 수 있음
- 월세중 사글세가 늘어나는 것은 아니고, 전세금의 일부를 월세로 전환하여 내거나, 1년 내지는 2년치 월세를 보증금으로 걸고 월세를 내는 보증부 월세와 월세가 늘어날 것으로 예상됨
- 보증부 월세, 월세, 사글세를 구분하여 살펴본 1990년 이후 2005년까지 통계청의 점유형태 변화(10% 표본조사결과)를 볼 때 보증부 월세와 월세는 증가했으나 사글세는 오히려 기간중 감소한 것을 알 수 있음

<표 5> 월세를 세분화한 점유형태별 가구수의 변화 1990-2005

		1990	1995	2000	2005
자가		5,667,280	6,909,953	7,756,274	8,897,364
전세		3,157,073	3,844,964	3,883,232	3,330,919
월세	보증부 월세	925,627	1,333,256	1,574,435	2,399,526
	월세	1,246,927	202,590	342,003	432,158
	사글세		339,180	281,717	224,671
기타(무상 등)		357,633	328,238	472,465	603,877
총가수수		11,354,540	12,958,181	14,310,126	15,888,515

자료: <http://kosis.kr>에서 관련 자료 발췌하여 작성

전세를 유리한 입차로 보는 국민정서와 정부정책

□ 보증부 월세 가구의 보증금 규모

- 보증부 월세가구의 보증금의 변화를 보건사회연구원의 패널 자료(2009년 6,034개)를 활용하여 살펴보면 보증금이 1천만원 이하인 가구가 2009년 57.2%로 과반수를 상회하며, 1억원 이상인 경우는 한 가구도 없는 것을 알 수 있음

<표 6> 보증부 월세 가구의 보증금 규모 변화 2006-2008

보증금규모별	2006	2007	2008	2009
1천만원미만	57.7	52.4	52.9	57.2
1천만~3천만원미만	30.8	32.1	31.5	30.7
3천만~5천만원미만	9.0	10.3	12.1	9.1
5천만~1억원미만	2.2	4.2	3.5	3.0
1억원이상	0.4	1.0	0.0	0.0
총계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 주택보증부 월세의 보증금 분포, <http://kosis.kr> 원출처는 한국보건사회연구원 기초보장연구실 보건복지정보통계실 자료

- 이러한 결과는 2005년 총조사 결과를 소개한 통계청의 보도자료(표본집 계결과:주거실태, 경제활동 부문)와 비슷함
- 2005년 입차가구의 평균 전세금 5,109만원, 평균 월세 21만원, 평균 사글세가 28만원이며, 보증금 있는 월세의 경우 평균 보증금이 1,157만원으로 조사

- 자가나 전세거주가구보다 월세 거주가구의 자산이나 소득이 낮은 점을 예상하면 월세거주가구중 취약계층을 지원하는 방안 강구 필요

3. 전세위주의 주택정책

□ 전세를 유리한 임대차로 보는 국민적 정서 존재

- 우리나라 국민은 우리나라만의 독특한 임대차 유형²⁾인 전세를 월세보다는 유리한 임대차로 보는 경향이 있음
 - 방송 등의 보도에 의하면 전세 매물은 곧바로 소진되는 반면, 월세(보증부월세 포함) 매물은 다수 존재
 - 공공임대주택의 경우 보증부 월세로 공급하고 있으나 입주자가 월세를 부담하지 않는 대신 이를 보증금으로 전환하고 있음
- 이렇게 전세를 월세보다 유리하게 보았던 것에는 임대인에게는 전세금이 새로운 부동산을 구입하는 자본이자 임차인의 신용을 보장하는 점에서 임대기간중에 운영관리에 신경을 쓸 필요가 없기 때문임
- 임차인의 입장에서 강제저축으로서 역할을 하며 주택구입시 중요한 자금으로서 몫돈 마련이 되는 점, 또한 자영업자가 많은 우리나라에서는 수입이 불안정하기 때문에 매월 임대료를 지급하는 상황을 기피하는 경향에 부합
- 그러나 상당한 돈을 집주인에게 맡기는 점에서 임차인의 전세선호는 실제로는 많은 위험을 부담하는 결과 초래

□ 공공임대공급을 제외한 입차가구 대책

- 전세금 보호를 위해 1981년 3월 주택임대차보호법 제정
- 1990년 6월 1990년 6월 저소득·영세민전세자금 융자, 2004년 8월 소년소녀 가장 전세자금 지원, 2005년 7월 기존주택 전세자금 융자제도 도입

2) 전세제도의 기원과 형성에 대해서는 박신영(2000) 참고

- 전세선호 경향에 더욱 적극적으로 대응한 제도가 2007년 5월부터 공급되기 시작한 서울시의 시프트 주택³⁾ 공급, 이를 이어받은 것이 보증자리 임대주택 80만호중 10만호를 차지하는 장기전세주택의 공급
- 2010년 월세의 소득세 감면제도⁴⁾가 도입되는 등 월세 거주가구에 대한 정책이 도입되기 시작하는 단계

4. 소결

- 국민의 40%가 임차로 거주하고 있으나 공공부문의 장기임대주택재고가 적어 민간 임대인이 주도하는 주택임차시장
- 전세보다는 월세로 주택을 임대하고자 하는 임대인이 늘어나면서 월세 거주가구의 증가가 예상
- 전세를 유리한 임대차로 보는 국민의 정서에 부합하여 전세금 보호와 전세자금 대출 위주의 주택정책

3) 시프트 주택은 SH공사가 건설한 주택 또는 서울시가 매입한 재건축 소형주택으로 공급가격은 주변 아파트 전세시세의 70~80%수준이며 20년 임대로 공급됨. 규모는 114㎡ 이하까지 공급됨.

4) 월세 소득공제는 부양가족이 있는 총급여 3000만원 이하 무주택 세대주 근로자가 국민주택규모 기준인 전용면적 85㎡(약 25.7평) 이하 주택에 거주하면서 월세를 내는 경우 연간 300만원 한도로 월세지급액의 40%를 면세하는 제도로 2010년부터 시행된다.

Ⅲ. 우리나라 주택임대차 관련제도의 특성

전세금(보증금 포함) 보호에 초점, 주거안정 조항은 미흡

1. 주택임대차보호법의 제·개정 배경과 주요내용

□ 전세금과 보증금 보호를 위한 법률 제·개정

- 지금까지 12번의 개정이 있는 주택임대차보호법의 제·개정 특징을 보면 상당한 내용이 전세금과 보증금의 보호에 있는 것을 알 수 있음

<표 7> 주택임대차보호법의 제개정 사유

	제·개정일시	주요 제·개정사유
제정	1981. 3. 5	- 무주택자의 주거안정, 임차권 보호, 채권적 전세의 보호
1차개정	1984. 1. 1	- 임대료증감 청구 - 소액보증금 우선변제 임대차가 종료한 경우에도 임차인이 보증금을 반환받을 때까지는 임대차관계는 존속
2차개정	1989.12.30	- 대항력을 갖춘 임차인의 보증금 회수 - 기간의 정함이 없는 임대기간을 2년으로 함
3차개정	1998. 1. 1	- 타법개정(민사소송법 및 경매법이 민사소송법으로 개정 반영)
4차개정	1999. 3. 1	- 임차권 등기 - 임대차 등기의 효력
5차개정	2001.12.29	- 월차임전환시 산정률의 제한
6차개정	2002. 1.26	- 타법개정(민사집행법 제정 반영)
7차개정	2005. 1.27	- 타법개정(민사집행법중 개정법률 반영)
8차개정	2007. 8. 3	- 전세임대주택을 공급한 공공법인의 대항력 보장
9차개정	2008. 3.21	- 주택임대차를 민법의 특례로 규정 - 법문장을 쉽게 이해할 수 있도록 함
10차개정	2009. 5. 8	- 주택임대차위원회 설치 - 묵시적 갱신시 주택임대차 기간은 2년으로 함
11차개정	2010. 5.17	- 타법개정(은행법 개정 반영)

- 현행 주택임대차보호법의 주요내용을 살펴봐도 많은 부분이 전세금 또는 보증부 월세의 보증금 보호에 있는 것을 알 수 있음

<표 8> 주택임대차보호법의 주요내용과 점유형태별 적용실태

	전세	월세		주요내용
		보증부 월세	월세 등	
대항력	○	○	○	- 주택의 인도와 주민등록이전으로 제3자에 대하여 효력을 가짐
보증금의 회수	○	○		- 확정일자 등 권리가 인정되는 임차인의 경우 경매나 공매시 후순위권리자나 채권자보다 우선하여 보증금을 변제받을 권리 인정
임차권 등기명령	○	○		- 임대차 끝난 뒤 이사를 가고도 받지 못한 보증금을 받기 위한 것
주택임대차의 등기효력	○	○		- 자격있는 임차인의 등기 가능
경매에 의한 임차권 소멸	○	○		- 대항력이 있는 임차인의 보증금이 모두 변제되지 않은 경우 권리소멸되지 않음
임대차기간	○ ○	○ ○	○	- 임대차 기간은 2년, 다만 임차인은 2년 미만을 주장할 수 있음 - 보증금이 반환되지 않은 경우 임대차관계지속되는 것으로 봄
계약의 갱신	○	○	○	- 임대인의 경우 6개월전부터 1개월전 갱신거절 의사 통지없으면 임대차 2년 기간이 시작된 것으로 봄 - 임차인의 경우 1개월전 통지
목시적 갱신의 경우 계약 해지	○	○	○	- 임차인의 경우는 계약해지 요구가능하며, 3개월 이후 효력 발생
차임의 증감청구권	○	○	○	- 약정한 차임의 5%를 상한선으로 1년 이내에는 허용치 않음
월차임 전환시 산정률의 제한	○	○	○	- 보증금을 월차임으로 전환하는 경우 전환율은 14%를 상한선
보증금중 일정액의 보호	○	○		- 다른 담보물권에 비해 우선하여 변제받을 수 있는 권리 인정
주택임대차위원회	○	○		- 우선변제받을 수 있는 임차인 및 보증금중 일정액의 범위와 기준심의
주택임차권 승계	○	○	○	- 임차인 사망시 상속자의 기준 및 권리보호
강행규정	○	○	○	- 이 법에 위반된 약정중 임차인에게 불리한 것은 효력이 없음

2. 임차가구의 주거불안 조장

□ 장기임대차 계약을 담지 않은 법조문

- 전세금과 보증금을 보호하기 위한 조항 외에 임차인의 임대차존속, 계약, 목시적 갱신의 경우 계약해지, 차임의 증감청구권, 월차임 전환시 산정률의 제한 등의 조항이 임차인의 주거안정과 관련된 것으로 볼 수 있음
 - 임대차 존속기간은 2년으로 선진국 기준으로는 단기임대차 보호로 볼 수 있음
 - 계약의 갱신과 관련해서는 임대인의 통지는 6개월전부터 1개월, 반면 임차인은 1개월전

통지로 되어 있어 임차인이 편리하게 되어 있으나 갱신요구권이 없어 임차인의 주거안정에 도움을 준다고 보기 어려움

- 목시적 갱신의 경우 계약해지시 임차인의 권리만 인정하고 있어 임차인에게 유리한 조항이나 이 조항이 임차인의 주거안정을 가져온다고 보기는 미흡
- 차임의 상한선을 제한한 조항은 2년이라는 임대차존속기간내에 적용되는 것이므로 보호효과가 유명무실
- 월차임 전환시 산정률을 제한하는 조항은 보증금을 월세로 전환시킬 때 과도하지 않도록 한다는 것이나 이 조항이 임차인의 주거안정에 도움을 준다고 보기는 어려움
- 선진국의 경우도 점차 단기임대차의 도입, 임대인과 임차인의 기한 및 임대료 약정을 인정하고 있음에도 장기임대차를 유지하고 있으며 임대료 인상을 제한하는 규정을 두고 있음. 이와 비교한다면 우리나라의 주택임대차보호법이 임차인 주거안정에 기여하는 법률로 보기에는 부족한 것을 알 수 있음

- 특히, 선진국의 경우 만료기간의 약정이 없는 임대차의 경우에는 임차인에게 퇴거를 요구할만한 정당한 사유(임차인의 계약 위반, 자녀의 결혼 등으로 인해 주택이 필요하게 되었다는 등의 이유)를 제시해야 만 임대차 계약을 해지할 수 있음.
- 임대인의 정당한 해지요구가 있는 경우조차 임차인이 해당주택을 떠날 수 없는 사유(질병이나 대체주택을 찾는 것이 어려운 상황)가 있으면 이의를 제기할 수 있음

3. 소결

- 임차인을 보호하기 위해 제정된 주택임대차보호법의 주된 내용이 전세금의 보호 위주로 되어 있음
- 전세금 보호도 임차가구의 주된 자산을 보호하는 점에서 중요하지만 전세금이나 월세 등의 임대료가 상승하지 않도록 하고, 주택을 임대해서 거주하더라도 지속적인 거주가능하도록 하는 것이 임차인 보호의 핵심
- 월세거주자가 증가하는 추세나 임차인 보호의 핵심이 무엇인지를 다시 검토한 법률체계가 필요

IV. 선진국의 주택임대차 관련제도의 특성

1. 영국

임대료 통제 제한적 시행, 임대규제 완화로 공급 활성화

□ 장·단기로 구분되는 임대기간과 임대료 규제 차등 적용

- 영국의 민간임대주택에 관련된 임대차 규정은 임대료보조가 실시되면서 완화되어 왔으며, 특히, 1979년 보수당 집권과 함께 민간임대주택 공급을 활성화하기 위해 임대차유형을 장·단기로 구분하여 임차권과 임대료규제를 차등화
- 장기임대차란 임차인이 해당 주택에 계속 머무를 수 있으나 시장임대료를 적용받고, 단기임대차는 공정임대료가 부과되는 대신 임대기간은 1년부터 5년간으로 제한
- 1988년부터는 보증단기임대차로 하여 임대기간을 6개월부터 5년까지로 조정하는 등 임대기간의 융통성이 부여됨에 따라 민간임대주택사업이 크게 활성화됨

□ 공정임대료(Fair rent)

- 1915년의 전시 임대료통제(rent control)를 시초로 여러 차례의 변화과정을 거쳤으나, 임대료통제가 임대주택의 공급감소 및 기존 임대주택의 질적 저하 등 여러 가지 문제점을 야기하자, 1965년 노동당은 임대주택의 임대인과 임차인을 동시에 보호하면서 임대료 폭등을 억제하는 방안으로 보다 완화된 규제조치로서 '공정임대료제도'를 도입하여 현재에 이름.
- 현재 공정임대료가 적용되는 민간임대아파트는 100만호 이내, 전체주택재고의 5% 불과
- 공정임대료란 통제가격이 아니라 임대료사정관(전문공무원)의 평가에 의해서 등록된 임대료를 의미하며, 이전의 통제임대료와 달리 임대인에게 적정이윤을 보장함.
- 임대인 혹은 임차인이 신청할 경우 임대료사정관은 양편의 의견을 조정하여 최종 공정

임대료를 결정하고, 이에 동의하지 않으면 일정기일(28일) 이내에 임대료심사위원회(Rent Assessment Committee)에 이의제기가 가능함. 위원회의 최종결정에 대해서도 법적인 이의제기가 가능하나 거의 드문 상황임.

- 임대료사정관은 다음의 검토사항과 비교기준을 검토하여 공정임대료를 산정, 1999년부터 도입된 공정임대료의 상한선은 등록된 공정임대료에 소비자 물가지수를 반영하되 인상률이 종전 임대료의 5%를 초과할 수 없도록 되어 있음
 - 검토사항 :
 - ① 해당 임대주택의 건축연도 : 주택의 노후도 판단
 - ② 주택의 구조적 특징과 유지관리상태 : 주거서비스의 수준 판단
 - ③ 가구(家具)의 유무와 가구가 있는 경우 종류, 질적 수준 등을 고려
 - 비교기준 :
 - ① 사정관의 개입없이 임대인과 임차인 사이에서 합의된 임대료와 해당지역내의 임대료 수준
 - ② 임대주택의 수급균형이 유지되고 있는 지역의 유사형태, 비슷한 수준의 주택임대료
 - ③ 수익률·비용·총가격 등을 고려하여 산정한 기존의 공정임대료
 - ④ 기타 해당주택과 비슷한 주거특성을 가지고 있는 인근주택의 임대료수준
- 공정임대료 제도의 추진배경
 - 임대료규제가 가능했고 부분적으로 정책목표를 달성했던 근간에는 공공임대주택재고가 전체주택재고의 1/3 이상을 차지하고 있었다는 사실임. 즉, 임대료 규제로 인해 민간임대주택사업이 위축되어도 그 공백을 공공부문에서 보완할 수 있었음.

2. 독일

□ 흩어져 있던 주택임대차 관련 규정을 2001년 민법전으로 통합

- 독일은 1970년대 이후 30년에 걸친 노력 끝에 2001년 여기저기 흩어져 있던 주택임대차 관련 규정을 민법전에 포함
- 개정된 내용은 임대차관계의 존속기간을 당사자간의 합의로 결정, 차임인상은 당사자간의 약정으로 정할 수 있으나 주택의 차임이 3년간 그와 유사한 주택의 4년 동안 형성된 차임의 20%를 초과하지 못하도록 규정, 최장 12개월의 해지기간을 고려자 인구증가를 감안하여 3개월로 단축

- ※ 임대료는 월임대의 3개월 정도의 보증금과 월세로 구성
- ※ 유사한 주택의 차임(월세):
주택을 임대차 거래한 지역에서 그 주택과 비슷한 종류, 크기, 시설, 형상 및 위치의 주택에 대하여 지난 4년 동안 형성된 일반적인 차임

□ 계약에 의한 임대료 인상: 계단식 차임, 지수식 차임

- 임대인과 임차인이 동의하는 경우 사전에 정한 기준에 따라 임대료 인상하는 제도
- 계단식 차임이란 미리 정해놓은 기간 동안 일정한 금액을 단계적으로 인상하는 차임(경사임대료 의미)
- 지수식 차임이란 연방통계청이 조사한 독일내의 가계물가지수에 따라 규제되는 임대료

□ 임대료 인상요구 조건

- 임대인은 다음의 경우 증빙자료를 통해 가격인상을 요구할 수 있음
 - ① 1년간에 걸쳐 임대료를 변경하지 않은 경우
 - ② 인근지역의 유사한 입지와 주거특성을 갖는 주택의 최근 3년 이내에 계약된 임대료(비교임대료)를 상회하지 않은 경우
 - ③ 3년간의 임대료가격인상률이 20% 이상이 되지 않은 경우
- 증빙자료로는 차임일람표, 차임정보은행의 자료, 전문가의 감정서 또는 최소 3개 유사 주택에 대한 차임
 - 차임일람표(Mietspiegel) : 임대인과 임차인의 대표자가 작성하거나 지자체가 작성하여 대표자들에게 승인받아야 하며, 작성방법은 당해지역 내 민간임대주택을 주택의 규모별, 설비별, 건축연도별, 입지별로 임대료를 조사하여 결정되며, 2년마다 수정
 - 차임정보은행(Mietdatenbank): 지자체 또는 임대인과 임차인의 대표가 설치할 수 있으며, 차임정보은행은 지속적으로 수정한 최신의 차임정보를 제공할 수 있는 점에서 일시적으로 조사하여 작성한 차임일람표보다 신뢰할 수 있는 것으로 평가
- 임대료 인상이 요구되는 또 다른 경우는 임대인이 개선공사를 했을 때, 연차임을 개량비용의 11% 만큼 인상할 수 있으며, 또한 임대주택건설차임금의 금리나 관련세금이 인상된 경우 인상분만큼 임대료인상이 허용됨.

3. 일본

- 일본의 경우 1939년 지대가임통제령(제1차)을 공포하면서 민간임대주택에 대한 임대료 규제가 실시되었으며, 1940년 제2차 통제령, 1946년 제3차 통제령이 발효되었는데 종전법에서는 임대인은 정치통제액(1946년9월30일 이전 지대가임) 및 인가통제액(이후 새롭게 발생하는 지대가임에 관하여 물가청장관이 정하는 인가기준에 따라 지방장관이 인가하는 지대가임)을 초과하여 지대가임액을 계약 또는 수령할 수 없었음.
- 당시법의 핵심사항은 임대차의 존속(최소 1년 최장 20년으로 보호)과 임대료 상한 규제였음
- 이러한 제도가 임대인의 권리를 크게 침해한다고 보고 이를 완화하기 위해 1991년 차지가방법이 제정되었음
- 주요내용으로는 임대차계약은 당사자간의 계약으로 기간을 결정하되, 기간이 정해지지 않은 임대차관계에서는 정당사유가 없이는 강제퇴거를 할 수 없음. 또한 계약기간중 인상된 임대료에 대해 합의가 이루어지지 않으면 임대인이나 임차인 모두 借賃増減額請求權을 행사할 수 있음.
- 차지가방법도 민간임대주택의 공급위축을 초래한다고 보아 주택의 임차와 관련해서는 2000년 3월 1일부터 임차인의 재계약요구권이 배제된 定期借家제도를 도입⁵⁾. 정기차가 제도란 종전 법률이 임차인을 사회적 약자로 보아 보호해야 한다는 시각에서 탈피하여 임대인과 임차인이 대등한 관계에서 계약을 맺는 것으로 봄. 따라서 계약기간, 임대료 등이 당사자간의 합의에 의해 이루어지며 원칙으로 재계약이 없다는 것에서 출발함.
- 정기차가제도가 도입된 것은 양질의 민간임대주택 공급을 늘리기 위해 1999년 12월 제정된 양질의 임대주택의 공급촉진을 위한 특별조치법이 제대로 기능하게 하려는 것이었음.
- 임대주택의 공급을 늘리기 위해서는 임대인의 세입자선택권리를 보호하는 방향으로 변화가 추구하고 있음.

5) 吉田邦彦(2009:482)은 일본의 정기차가권 도입을 시장주의적 백터시라고 심하게 비판함. 이유는 차지가방법에 의한 계약은 임차인이 재계약을 요구하는 경우 정당사유가 없으면 계약을 해지할 수 없었으나 정기차가권은 계약기간이 종료하면 임차인의 재계약요구가 허용되지 않기 때문임. 정기차가권의 도입에 대해 일본내 많은 민법학자들이 반대하였으며, 이 때문에 입법도 의원입법으로 추진되었음.

4. 미국

- 미국에서는 1차 및 2차 세계대전 중 한시적으로 임대료를 통제하였으나 이후 폐지되었음. 그리고 1971년 닉슨 정부 하에서 잠시 임대료를 조정하였으나, 실효성이 없고 암시장 형성이 되는 등 많은 문제점이 야기됨에 따라 1973년 연방차원에서 임대료 통제는 폐지되고, 일부 대도시에서만 시행되고 있음.
- 1998년 현재 임대료규제가 있는 곳은 캘리포니아주, 코네티컷주, 뉴저지주, 뉴욕주(뉴욕시), 워싱턴 D.C임. 뉴욕시의 경우 임대료통제가 가장 오랫동안 실시된 지역중 하나로서 2차세계대전 중인 1943년에 전술품가통제의 일환으로 시작되었음. 이 때 모든 임대주택의 임대료는 1943년3월1일 수준으로 고정시켰고, 세입자에게는 원하는 기간동안 계속 임대할 수 있는 우선권이 부여되었음. 그후 뉴욕의 임대료 통제는 통제완화와 강화의 주기적 시행을 되풀이 하였으며, 특기할 사항은 공가율이 5%를 넘게 되면 임대료 통제를 해제한다고 되어 있으나 아직까지 이 수준을 넘은 적이 없음.
- 그러나 뉴욕시의 경우 2년단위의 상한선이 설정된 임대료규제가 적용되는 주택은 7만호이며, 100만호의 주택은 임대료안정위원회(Rent Guidelines Board)가 정한 상한선 내의 임대료로 1년 내지 2년마다 계약하는 주택임. 또한 1974년 이후 신축된 주택은 임대료나 퇴거사유 등의 규제에서 완전히 자유로운 임대주택이 90만호임.
- 미국에서는 임대료 규제를 ① 민간임대주택에 대한 투자의 억제 또는 저지효과, ② 임차인 각집단간의 불공평, ③ 과대한 행정경비의 발생이라는 문제를 초래한 것으로 비판되고 있음. 특히, 민간임대주택에 대한 투자억제의 효과로 인해 임대주택의 양과 질이 떨어지는 결과가 초래됨에 따라 임대료통제의 필요성이 의문시되고 있음
- 또한 임대료가 규제되는 주택의 재건축이 필요함에도 재건축을 하는 경우 한 가구만이 라도 남아 있으면 퇴거가 이루어지지 않아 재건축이 되지 않는 등의 문제가 지적되고 있음.

5. 소결

- 선진국의 경우 戰後나 도시화가 진행되던 시절 임차인의 지속적인 거주권을 보호하고, 임대료 인상을 억제하는 등 임차인보호대책을 추진했음
- 이러한 정책의 필요성이 시간이 경과하면서 약화되었으며, 이 과정에서 민간임대주택의 공급위축이라는 비판도 제기됨에 따라 단기임대차 제도의 도입, 임대료 통제가 적용되지 않는 민간임대주택 건설을 유도
- 영국의 경우 저소득 임차인이 주로 입주하는 주택에 대해서는 공정임대료제도가 실시되고 있고, 독일의 경우는 모든 임대주택에 대해서 임대료 상한선이 적용되고 있음

V. 임대차체계의 전환 방향

1. 민간 임대시장을 활성화시키기 위한 전제조건

임대시장에 대한 인식전환, 사업자 인센티브 개발

□ 전세를 임대차의 기본으로 보는 관행에서 탈피

- 전세를 안정적인 주택임대차 유형으로 보는 시각에서 전세가가 급등할 때, 전세자금 대출을 늘리는 대책을 가장 중요한 대책으로 삼고 있으나, 이러한 방안이 오히려 전세수요자의 수요력을 늘림으로써 전세가격 상승하게 하는 부작용 초래(장경석, 2011:4)
- 현재의 기준으로는 전세가격이 상승하면 월세의 기준이 전세가를 기준으로 하고 있어 주택가격이 상승하지 않음에도 월세가 상승하는 결과 유도

□ 월세거주자구의 증가를 임대주택산업이 발전할 수 있는 기회로 인식

- 임대주택업체가 성장하기 위해서는 임대기간중의 현금흐름이 필요
- 월세가 늘어나는 것을 우려할만한 사태로 보기보다는 임대주택을 대규모로 또한 전문적으로 공급하는 업체가 성장할 수 있는 배경으로 보는 시각 필요
 - 선진국의 경우 임대주택만을 전문적으로 공급하는 기업체 다수 존재, 그 중 일본계 기업인 Leopalace21⁶⁾의 경우 한국에서도 월세가 증가하는 분위기 덕분에 사업화 방안 추진중

□ 다주택 소유자의 긍정적 역할에 대한 평가 필요

- 주택가격이 안정되는 추세를 감안한다면 여러채의 주택을 보유한 채, 주택을 임대하는 임대자의 경우 임대기간은 물론 주택을 매매하고도 투자수익을 올릴 수 없는 사태에 직면할 것을 예상할 수 있음

- 전세가격은 주택가격의 50%에 미치지 못하며, 월세는 전세가격을 기준으로 책정되고 있어 기회비용, 각종 세금, 수선유지비 감산시 손실 예상
- 결과적으로 다주택자는 민간임대주택 제공이라는 측면에서 긍정적인 역할 수행하는 것으로 볼 수 있음

□ 민간임대주택 시장 활성화는 사업자에 대한 인센티브와 관련

- 일반적으로는 임대료 통제가 있으면 민간부문이 위축되는 것으로 알려져 있으나, 60년대, 70년대의 프랑스에서는 임대료통제가 있어도 임대주택건설 붐이 일어난 바 있음. 또한 일본이나 독일에서도 임대료가 통제되는 상황에서도 많은 민간임대주택이 공급되었음. 프랑스, 일본, 독일 등에서는 민간임대사업자에 대한 자금유자, 독일의 경우는 택지제공 등의 혜택이 있었음. 이를 토대로 알 수 있는 것은 임대인에 대한 지원이 많으면 임대주택은 공급된다는 것임.

2. 주택임대차 제도 개선 방안

전·월세 가격정보 제공, 임대료의 적정 기준 제시 필요

□ 임대차 존속보호 조항 도입은 현재로는 부적절

- 1981년 주택임대차보호법 제정 초기에 임대차 계약기간은 1년으로, 기간내 임대료를 충실하게 내는 등 임차인의 의무를 준수한 임차인의 계약갱신권을 보장하고, 차임의 상한 제한이 적용되었어야 함.
- 하지만 지금은 향후 주택가격 상승의 가능성이 크지 않아 임대인의 임차인을 선택할 수 있는 권리를 위축시키는 제도는 민간임대주택시장의 위축과 주택시장의 질적 수준을 하락시킬 가능성이 다분

□ 임대료의 과도한 인상을 제한하는 기준의 도입 필요

- 영국의 공정임대료나 독일의 유사 임대료와 같은 참고할 수 있는 주택의 임대료를 제시하고, 이 동종주택의 임대료보다 일정 수준 이상 인상할 수 없다는 기준 설정

6) 1973년 설립, 현재 아파트 건축, 임대사업, 실버사업, IP TV와 같은 브로즈 밴드 사업, 리조트 사업, 호텔 사업을 하는 회사로 일본 전국 57만설의 임대주거용 물건 확보(동경 15만설 관리)

- 현재 우리나라의 전세나 월세는 계약기간에 따라 동종주택이라도 금액에서 차이가 있어 이들 주택을 평균으로 하면 임대료가 내려갈 수 있음에도 가격인상시에는 신규로 계약되는 가격만 반영되면서 결국은 모든 주택을 인상시키는 결과 초래
- 지역별로 주택의 유형, 규모와 계약시점 등이 반영된 전월세 가격을 제공하는 공정임대료 기준 설정 필요

□ 취약계층 월세거주자를 위한 임대료 보조 도입

- 공공임대주택에 입주하지 못한 수급자나 차상위층중 월세에 거주하는 가구를 대상으로 주거비 부담을 경감할 수 있는 임대료보조 도입, 이는 같은 소득범주에 속함에도 공공임대주택 거주가구의 경우 저렴한 주거비를 부담하고 있어 계층간의 형평성 문제 해소를 위해서도 꼭 필요

3. 민간주택임대업의 육성 아이디어

다양한 민간임대사업 활성화 시도 필요

□ 임대사업자 육성을 위한 사업기획 필요

- 일본의 경우도 2009년 현재 약 1,343만호의 임대주택이 있음. 일본에서 주택임대가 발전한 배경에는 토지를 가진 지주에게 자금조달부터 사업기획을 담당하는 건설회사(디벨로퍼) 결합되어 임대주택을 짓도록 하고, 이후 건설업자 관리하에 임차인 모집, 관리, 건물의 유지관리를 담당함으로써 임대인의 위험을 분담시켜준 것이 민간임대 공급활성화의 기여
 - 금융기관으로부터의 차입금이 상속세에서 공제되는 점도 개인의 임대주택 참여 원인
- 우리나라의 경우 부동산기획사의 공신력이 떨어지며, 부동산신탁회사도 부도가 나는 등 지주가 믿고 신뢰할 수 있는 회사가 없는 것이 주택임대업 발전의 장애요인
- 일본의 경우 구 주택도시정비공단이 지주를 위한 임대사업을 기획하는 등 민간주택임대 활성화에 간접적으로 관여

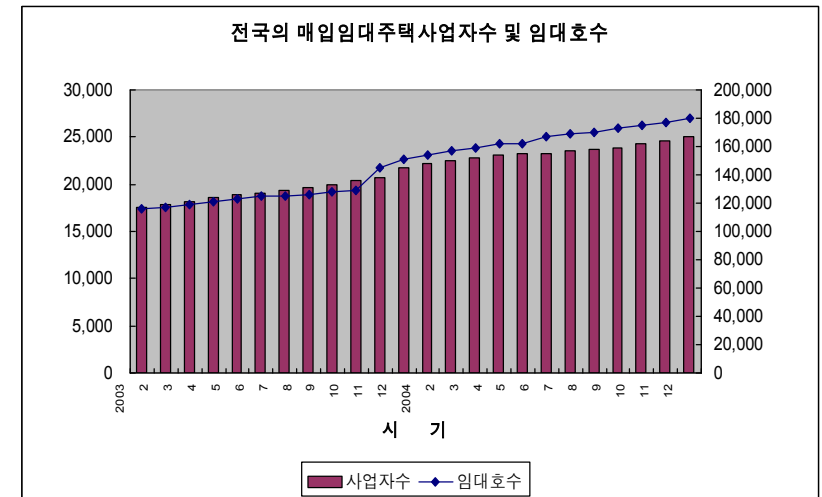
□ 계단식 차임제도의 도입으로 민간임대주택 공급활성화에 기여

- 임대주택사업이 비즈니스로 정착되기 위해서는 현금흐름의 예측이 필요, 이 때 참고할 수 있는 임대료 제도가 독일의 계단식 차임으로 생각됨. 앞에서 언급했듯이 계단식 차임이란 미리 정해놓은 기간 동안 일정한 금액을 단계적으로 인상하는 차임이므로 사업운영에 도움이 됨

□ 공급자에 대한 재산세 및 양도세 인센티브 제공 필요

- 민간임대사업자의 증감에는 정부정책이 지대한 영향을 미침. 2003년 다주택자에 대한 중과세가 도입된 이후, 이를 일시적으로 회피하는 방안으로 매입임대사업자가 갑자기 늘어난 바 있음
- 정부에서 임대사업자에 대한 재산세 감면, 취득등록세 감면, 소득세에 대해 감면조치를 취하거나 임대사업자에 대한 용자제도까지 운영한다면 임대사업은 현재보다 발전할 것으로 기대

<그림 2> 전국 매입임대사업자수와 주택호수의 추이 (2003.1~2004.12)



- 정부정책에 민감한 개인 임대사업자의 변화를 본다면 정부정책의 중요성을 알 수 있어 임대사업자에 대해 취득등록세감면, 보유세 감면, 양도소득세에 대한 감면 등의 세제지원을 한다면 임대사업자는 늘어날 것으로 기대

□ 주택관리업자의 전문화 추구

- 임대주택사업이 전문화되기 위해서는 전문적인 주택관리업의 발전 필요, 즉, 임차인의 수선요구에 바로 대응할 수 있는 전문수선팀, 주택의 장기적인 노후화에 대응하여 수선 계획을 수립하고 이를 지속적으로 관리할 수 있는 전문가, 임대인과 임차인간의 분쟁발생시 조정할 수 있는 협상전문가를 갖춘 전문관리업자가 필요

4. 소결

- 민간임대주택시장이 발전하기 위해서는 월세가 전세를 대신하는 주택임대차 형태로써 유지되는 것이 필요
- 주택을 임대하는 개인 또는 임대사업자를 부정적인 시각으로 보는 관행에서 벗어나 임대업을 지속적으로 전문적으로 할 수 있도록 하는 사회적 기반 형성이 필요
- 이러한 시점에서 임대인의 권리를 지나치게 훼손하는 임차인의 계속거주권을 보장하기 보다는 임대료 결정이 합리적으로 이루어질 수 있도록 하는 제도(공정임대료 정보제공) 마련에 정부의 노력이 집중될 필요

VI. 결론

- 도시화가 급격하게 추진되고 주택가격도 급등하던 시기에 주택임대차보호법이 임차인 보호하는 입법으로 자리 매김을 했다면 우리나라의 민간주택시장의 양상은 크게 달라졌을 것으로 예상됨
- 물론 당시 임차인을 사회적 약자로 보호하고, 임대인의 권리를 훼손하는 제도를 만들기는 쉽지 않았을 것임. 하지만 사회가 발전하기 시작할 때 좋은 제도를 만들어야 제도정착이 어려워도 기본이 설 수 있는 것으로 생각함
- 지금이라도 민간임대주택시장을 선도할 수 있는 가이드 라인으로서 공정임대료 제도와 임대료의 급격한 상승을 다소간 조정할 수 있는 정보로서 공정임대료 제도를 도입할 필요는 있다고 판단
- 민간임대사업자에 대해 규제를 한다면 규제에 상응하는 과감한 인센티브 도입이 필요하며, 임대사업자가 사업하기 좋은 기반으로서 전문 관리업자의 육성 등도 검토 필요
- 또한 임대차제도의 개선과는 다소 무관하지만 사회적 취약계층의 주거복지를 위해서는 임대료보조의 도입도 서두를 필요

※ 참고문헌

- 박신영, 2000 “주택전세제도의 기원과 전세시장 전망” 주택지 74호, 2000년 봄호. 36-46
- 윤기택, 김종현, 2002. “독일의 개정 임대차법에 관한 연구” 충북대학교 법학연구 논총 제 14권, 37-67
- 심종원, 2011 “주택임대차 시장의 구조적 변화와 전망 및 정책방향” 「부동산월세 시장현황과 전망」 건국대학교 부동산·도시연구원·미래 에셋 부동산 연구소 공동정책 토론회
- 장경석, 2011. “최근 전·월세 주택가격 상승의 원인과 정책적 시사점” 「이슈와 논점」 184호, 2011.1.19
- 주택학회, 2005 「민간임대주택의 평가와 개선방안」 건설교통부
- 최성호, 2011 “우리나라 월세 시장 현황과 지수개발 및 활용” 「부동산월세 시장 현황과 전망」 건국대학교 부동산·도시연구원·미래 에셋 부동산 연구소 공동정책 토론회
- 阿部泰隆, 野村好弘, 福井秀夫, 2001 「定期借家権」東京, 信山社
- 日本住宅総合センター、1998 「イギリスの民間賃貸住宅」
- Boelhouwer, et al.(eds), *Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting out*, DUP Science, 2005,
- Whitehead and Scanlon(2007), *Social Housing in Europe*, LSE
- Dol and Haffner(2010), *Housing Statistics in the European Union 2010*
- 1970년, 1975년, 1980년, 1985년, 1990년, 1995년, 2000년 2005년도 인구주택총조사, 일본 2008年 住宅土地統計調査,
- <http://www.communities.gov.uk/corporate>,
- http://en.wikipedia.org/wiki/Homeownership_in_the_United_States,
- <http://kosis.kr/>