

## 우리나라 임대차 정책의 개선방안 연구

### A Study on the Improvement Plan of Lease Policy in Korea

윤 경 식\* · 임 거 배\*\* · 김 윤 기\*\*\*

Yoon, Kyeong Sik · Lim, Keo Bae · Kim, Yun Ki

#### 요 약

본 연구의 목적은 우리나라 부동산 임대차 정책의 문제점을 검토하여 개선방안을 제시하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 지나온 우리나라 임대차 정책의 현황을 검토한 후 그 부작용으로 인한 문제점을 도출하였으며, 개선방안 마련을 위해 일본, 독일, 미국의 임대차 관련 정책을 검토하였다. 또한, 현실적인 개선방안을 제시하기 위해 임대차 정책의 수요자인 국민과 중개업자를 대상으로 인식도 설문조사를 수행하였다. 국내외 현황분석을 통한 국내 임대차 정책의 문제점으로는 어떤 규정된 표준 임대료지수나 지역별, 단지별 전세금 상한 기준 등의 근본 대책이 없이 미봉적으로 개정된 임대차 보호법은 임대인과 임차인 모두에게 큰 고통과 부작용만을 초래하였다. 그리고 정부는 임대차 정책을 수립, 집행하는데 있어서 사전 검토 및 사후평가 체계 부재의 문제를 노출하였다. 한편, 인식도 설문조사를 통한 현행 개정 임대차보호법의 개선방안은 임대료 안정을 위해서 지역별 물가지수를 반영한 ‘표준임대료지수제’ 도입, 깡통전세 등 전세금 보호를 위한 ‘전세금상한제 도입’ 운영과 임대인의 ‘이전차임 정보 제공 의무’를 통한 임차인 보호 체계 마련, 정책 시행 전 사전공청회 실시와 사후 정책평가의 필요성에 대한 방안 등을 제시하였다. 임대차 정책은 다양한 이해관계자가 얽혀 있으며, 임대인과 임차인의 중립적인 위치를 유지하기가 매우 어려운 정책이다. 그러나 부동산 임대차 정책은 국민의 생활과 직결되는 것으로 높은 신뢰성과 시장을 고려하는 종합적인 판단력, 예측력이 매우 중요한 정책이라고 할 것이다.

주요어 : 개정임대차보호법, 사전공청회, 정책평가, 전세금상한제, 표준임대료 지수제, 이전차임 정보 제공

#### ABSTRACT

The primary purpose of this study is to review the problems of Korea's real estate lease policy and present improvement measures. In order to achieve this purpose, after the current status of the lease policy in Korea was reviewed, problems caused by side effects, and lease-related policies in Japan, Germany, and the United States were also reviewed to come up with improvement measures.

In addition, in order to present realistic improvement measures, a perception survey was conducted on the people and brokers who are consumers of Lease policies. As a problem with the domestic Lease policy through analysis of the current situation at home and abroad, the Revised Lease

\* 주저자, 정회원·청주대학교 도시부동산지적학과 박사과정(E-mail: yks4088@naver.com)

\*\* 교신저자, 정회원 한국국토정보공사 공간정보연구원 선임연구원(E-mail: limgb1224@lx.or.kr)

\*\*\* 정회원 청주대학교 지적학과 교수(E-mail: kim2875@cju.ac.kr)

Protection Act, which was temporarily revised without fundamental measures such as any prescribed Standard rent index, region, or complex, caused only great pain and side effects for both landlords and tenants. In addition, the government exposed the problem of the absence of a preliminary review and follow-up evaluation system in establishing and implementing Lease policies. Meanwhile, the plan to improve the current Revised Lease Protection Act through an awareness survey was to introduce a "Standard rent index system" that reflects the price index by region to stabilize rents, to introduce and operate an Upper limit system to protect lease deposits, such as a can lease, to prepare a tenant protection system through the landlord's obligation to provide information on previous rent, and to Conduct public hearings before implementing policies and evaluate follow-up policies. Lease policy is a policy in which various stakeholders are intertwined and it is very difficult to maintain a neutral position between landlords and tenants. However, the Real estate lease policy is directly related to the lives of the people, and it can be said that high reliability, comprehensive judgment ability, and predictive ability are very important policies.

**Keywords :** Revised Lease Protection Act, Pre-public Hearing, Policy Evaluation, Upper Limit on Rent, Standard Rent Index, Provision of Previous Rent Information

## 1. 서 론

우리나라는 다른 나라에 비해서 매년 부동산 임대차 관련 정책이 특히 많이 입안·집행되고 있는 실정이다. 과거 모든 정권마다 수십 차례 임대차 관련 정책을 입안하고 집행하였으나, 시장은 기대한 것과는 다르게 반대로 움직이는 경우가 많았다고 보인다. 이러한 반강제적이고 반시장적인 정책의 부작용이 발생하게 되면 이는 곧 국민의 고통으로 이어지는 문제를 가지게 된다. 특히 임대차 정책의 문제점과 부작용을 현장에서 직접 체감하게 되는 현장의 관련 담당자나 전문가들은 그간의 정부 부동산 임대차 정책에 대한 많은 개선점들을 다양하게 제시하고 있는 실정이다. 이러한 문제점들을 집약해 보면, 그간 임대차 정책의 부작용이 수십 년간 반복되는 문제와 정책을 입안하고 수립하는 과정에서 의견 수렴을 위한 다양한 공청회가 제대로 이루어지지 않고, 단기적 개선점을 담은 임대차 정책만이 제시되고 있는지? 중장기적인 관점에서 정책의 수립·시행은 어려운 것인지? 등의

문제 제기로 집약될 수 있다. 그리고 일선의 현장 업무 담당자들은 부동산 임대차 정책의 중요성과 폐해를 누구보다 절실히 인식하고 체감하고 있다 보니, 임대차 관련 정부 정책은 첫째로 국민들로부터 신뢰를 받아야 하고, 둘째로 국민들이 고통받지 않고 순리적으로 수긍하여 시장을 안정시킬 수 있게 집행되어야 한다는 것을 대명제로 제시하고 있다고 판단한다. 따라서 본 연구는 우리나라 부동산 임대차 정책의 문제점을 검토하여 개선 방안을 제시하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 첫째로 여론에 따라 문제가 발생할 때마다 급하게 대책을 내놓는 단발적인 정책을 집행할 것이 아니라 중장기적인 부동산 임대차 정책의 로드맵의 필요성을 검토한다. 둘째로는 정책 수립 시에 국민과 일선 현장 업무자 즉 일선 공무원이나 전국 11만 5천 명의 개업공인중개사들 그리고 유관 기관과의 의견 수렴 과정에 대한 문제도 검토한다. 그리고 정책 집행 후 평가나 효과분석의 과정에 대해서도 검토한다. 연구의 방법으로는 우선 그간의 시대별, 정권별 부동산 임대차 정책에

대한 구체적 항목과 사례분석을 통하여 얼마나 많은 정책이 입안·시행되었는지를 파악하는 정책 사례연구의 시차적 방법론을 선택하였다. 이를 위한 자료 수집 방법으로는 시대별, 정권별로 임대차 정책을 언론 보도자료, 국토교통부 자료, 인터넷 자료 등을 통해서 수집하였고, 정책이 집행된 후 게재된 언론의 평가를 조사하는 현상학적인 접근 방법을 분석 자료로 활용을 하였다. 또한 지난 8년간의 임대차 정책에 대해서 대책별, 일자별로 시차적 접근방법을 활용하였다.

## 2. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 2.1 부동산 임대차 정책

정권별로 부동산 임대차 대책에 대한 횟수의 차이는 있지만, 과거 노무현 참여정부(2003. 2.~2008. 2.) 때도 약 40여 차례의 규제 위주의 대책을 발표하였으나 전국의 땅값과 아파트 가격의 상승을 가져왔다.<sup>1)</sup> 박근혜 정부에서는 총 16회 이상의 부동산 정책을 발표하였고, 문재인 정부 들어서도 시장을 적극적으로 고려하지 않은 33회 이상의 부동산 대책을 발표하여 정부의 기대와는 정반대로 전국의 아파트와 토지가격을 상승시키는 부동산 정책의 역효과가 극명하게 노출이 되었다<표 1, 2 참조>.<sup>2)</sup> 또한 정부 부동산 정책이 단기적인 개선 위주로 접근하였다는 것은 <표 2>를 보면 알 수 있다. 즉, 임대주택 등록 활성화 방안을(2017. 12. 13.) 발표 추진하였으나 1년도 되지 않아 임대사업자 규제 대책을 발표(2018. 9. 13.)하여 정부를 신뢰하고 등록한 당시의 전국 31만 임대사업자들을 혼란에 빠지게 하는 정책이 실행되었다. 특히 부동산 대책을 발표하고서 2일 만에(2017. 11. 27. 대책

과 2017. 11. 29. 대책), 또는 14일 만에(2017. 11. 29. 대책과 2017. 12. 13. 대책) 추가 대책을 발표하는 등 단편적인 부동산 정책이 많이 발표·시행되었다고 판단된다.

<표 1> 박근혜정부 부동산 정책 실시현황

(임기: 2013.02.25.~2017.05.08.)

발표일	세부정책
2013.04.01.	• 서민주거안정(전월세) 주택시장 정상화 종합대책
2013.07.24.	• 수도권 주택공급 조절방안
2013.08.28.	• 서민, 중산층 전월세 대책
2013.12.03.	• “8.2 부동산” 추가 대책
2014.02.26.	• 임대차 시장 선진화 방안
2014.07.24.	• 정부 경제정책 방향
2014.09.01.	• 규제합리화로 주택시장 활력 회복
2014.10.30.	• 서민 주거비 부담 완화 정책
2015.01.13.	• 기업형 주택임대사업 육성
2015.04.06.	• 서민 주거비 부담 완화방안
2015.09.02.	• 주거안정(전월세) 강화 방안
2016.04.28.	• 맞춤형 주거지원 방안
2016.05.	• 주택담보대출 선진화 방안
2016.08.25.	• 가계부채 대책
2016.11.03.	• 부동산 종합대책(실수요중심)
2017.03.	• 주택담보대출 원리금 균등상환
계: 16회	

<표 2> 문재인정부 부동산 정책 실시현황

(임기: 2017.05.09.~2022.05.08.)

발표일	세부정책
2017.06.19.	• 부동산 추가대책(조정지역) • 전월세급등, 아파트가격급등
2017.08.02.	• 부동산 종합대책
2017.10.24.	• 가계부채 종합대책
2017.11.27.	• 신 DTI, DSR 도입

1) 국토교통부, 「부동산통계정보(R-ONE)-전국지가변동율조사」, 2003년 전국지가지수 64.219에서 2007년 76.978로 약 20% 상승, 전국 아파트 매매가격지수, 2006.7월 212.7에서 2006.10월 306.2로 약 44% 급상승.

2) 국토교통부, 「부동산통계정보(R-ONE)-전국지가변동율조사」, 2017년 전국지가지수 890.876에서 2021년 105.494로 약 18% 상승, 전국 아파트 매매가격지수, 2017.8월 368.5에서 2021년 7월 535.5로 약 46% 급상승.

2017.11.29.	• 주거복지로드맵 발표
2017.12.13.	• 임대주택 활성화
2018.01.01.	• 재건축초과이익환수제 시행
2018.02.	• 재건축안전진단 강화
2018.03.	• 도시재생뉴딜사업 발표
2018.04.	• 다주택자 양도세 강화
2018.06.28.	• 종부세 개편안 발표
2018.07.05	• 신혼부부, 청년주거지원방안
2018.08.27.	• 투기지역 추가지정 및 대책
2018.09.13.	• 추가대책(전세자금대출규제, 임대사업자규제, 중부세상향)
2018.09.21.	• 수도권 주택공급계획
2018.10.24.	• 가계부채 종합대책
2018.12.19.	• 3기신도시 1차분 발표
2019.01.09.	• 등록임대주택관리 대책
2019.04.23.	• 주거종합계획(재개발 임대 의무 30%)
2019.05.07.	• 3기신도시 2차분 발표
2019.08.12.	• 민간택지분양가 상한제, 전매제한 실시
2019.10.01.	• 분양가상한제 6개월 유예
2019.11.06.	• 민간분양가상한제 적용
2019.12.16.	• 15억 초과 주택담보대출 전면 금지, 9억 이상 주담보 30%로 인하
2020.02.20.	• 조정지역 추가지정
2020.05.06.	• 3기신도시 일부청약
2020.05.20.	• 2020 주거종합계획 발표
2020.06.17.	• 규제지역확대, 대출규제, 다주택자 양도세, 취득세 강화
2020.07.10.	• 각종 세금부과, 임대사업자 폐지
2020.08.04.	• 임대차 3법개정(전월세신고제, 전월세 상한제, 계약갱신청구권제)
2020.11.19.	• 서민 중산층 주거대책
2020.12.	• 신용대출 억제, 자금출처신고
2021.02.04.	• 공공주도3080('25년까지 서울 32만, 대도시권 주택공급 확대방안)
계: 33회	

한편, 국내 임대차 정책 관련 주무부서로는 국토교통부의 부동산산업과가 전적으로 관장하고 있다. 이곳에서 부동산 임대차 정책에 대해 입안하고 수립하며, 이 과정을 걸쳐서 정책이 결정되면 언론을 통한 국민 브리핑을 실시하고, 전국 시·도의 토지관리과로 업무를 시달하여 국민에게 집행하고 있는 것이다.

또한, 국내 주택 임대차(매매)와 관련한 법적 중개 체계로는 공인중개사법에 따른 개업공인중개사가 그 업무를 담당하고 있다. 우리나라의 개업공인중개사는 중개 계약뿐만 아니라 거래신고 등의 의무도 부담하고 있으며, 소유권에 대한 제한 사항이나 공법적인 제한 사항 등에 대해서도 확인설명해야 할 의무와 민형사상의 책임을 부과하고 있다. 아울러 매매나 임대차 관련한 법적 규정은 민법<sup>3)</sup>을 기준으로 특별법인 주택임대차보호법<sup>4)</sup>과 공인중개사법 등에서 상세히 규정하고 있다.

## 2.2 주택임대차보호법과 개정임대차보호법

### 2.2.1 우리나라 주택임대차보호법

우리나라의 주택임대차보호법은 1981년 최초 제정된 이후에 2022년 현재까지 41년여간 많은 개정을 하였으며, 정권마다 주택 관련 정부 부동산 대책, 그중에서도 매매, 임대차 관련 정책을 수십 차례씩 발표하고 시행하였으나, 아직도 수많은 국민, 특히 임차인과 임대인 모두가 문제점이 많은 주택임대차 관련 정책으로 인해 큰 고통을 받고 있는 실정이다. 비근한 예로 2020년 7월 31일 개정, 시행된 주택임대차보호법은 엄청난 부작용을 몰고 와서 현재도 전 국민이 큰 고통을 받고 있으며, 향후로도 많은 어려움이 발생할 것이라 예측

- 3) 민법 제628조(차임증감청구권)에 따라 약정한 차임이 상당하지 아니하게 된 때에는 당사자는 장래에 대한 차임의 증감을 청구할 수 있다.
- 4) 주택임대차보호법 제7조(차임등의 증감청구권), 1년 이내 증액이 불가하며, 증액은 차임의 1/20을 초과할 수 없다. 또한, 같은 「법 시행령 제8조(차임등 증액청구의 기준)에 따라 1년 이내 증액이 불가하며, 증액은 차임의 1/20을 초과할 수 없다.

이 되고 있는 상황이다. 그리고 정부 정책의 문제점은 주택에 있어서 임대차와 매매는 서로 불가분의 관계로 연동 작용을 하고 있는데, 그러한 원리를 전혀 고려하지 않는 근시안적인 정부 정책으로 인해 폐해가 심각한 상황인 것도 주시해야 할 필요가 있다. 주택임대차보호법에 대한 개략적인 내용은 법인을 제외한 미등기, 무허가, 전대차, 건축물대장이 없는 주택에 대해서도 주거용으로 인정될만한 충분한 요건이 구비시 법이 적용이 된다. 적용받는 범위는 모든 보증금이 해당하며 주택의 인도와 임차인의 전입신고 및 확정일자 생성 시 익일 00시부터 대항력이 발생한다. 주택에 대한 최단 계약기간은 2년(임차인 1년 요구 가능)으로 갱신요구권을 2년 더 행사할 수 있도록 2020년 7월에 개정이 되었다. 갱신 요구권은 기존 거주기간과 관계없이 기존속중임 임대차도 적용받으며, 임차인이 기간만료 6개월~1개월 전 요구 시, 그리고 주택이 묵시적으로 갱신되었으면 임차인은 갱신계약 만료 전 기존 거주기간과 관계없이 갱신 청구권 행사가 가능하다.

또한, 갱신 후 2년을 거주하지 않고 임차인은 도중에 언제든지 통보 후에 나갈 수 있다. 계약갱신 시 차임(월세)의 증액한도는 1년에 1/20(5% 이내)로, 계약 후 1년이 지난 후에는 매년 증액 청구가 가능하다. 다만, 일부 보증금을 월세로 전환하려면 임차인의 동의가 필요하며, 임차인과 합의로 월세 전환 시에는 상한제를 적용하지 아니한다. 한편 2기 이상 임대료 연체시, 부정임차시, 쌍방 합의된 보상 제공시, 임대인 동의 없이 일부 또는 전부 전대시, 임차인이 건물 일부 또는 전부를 고의, 중과실로 파손시, 임차주택 멸실, 건물 전부 또는 일부를 재건축, 철거 시, 임대인 직접 거주 시, 임차인의 중대한 의무 위반시 등의 사유시에는 임대인은 임차인의 갱신요구를 거절할 수 있는 갱신거절 사유도 법률로 규정하였다.

## 2.2.2 개정 주택임대차보호법

2020. 7. 31. 국무회의 의결, 공포, 시행된 개정 주택임대차보호법은 일명 임대차 3법이라고 불리는데, 전월세 신고제, 전월세 상한제, 계약갱신 청구권제에 대한 내용이 핵심으로 담겨져 있다. 먼저 전월세 신고제(2021. 6. 1.부터 시행)는 주택의 인도, 전입신고, 확정일자 생성에서 임대인과 임차인이 임대차 계약 후 30일 이내에 소관 지방자치단체에 의무적으로 신고하도록 변경하였다. 다음으로 전월세 상한제는 계약 갱신 시 상승 폭을 연 5%로 제한하였으며, 현재 전세를 월세로 전환 시 임차인의 동의 없이는 불가하도록 개정하였다. 마지막으로 계약 갱신청구권제는 최초 2년에 2년을 추가로 보장하며, 집주인이 변동 시에도 행사가 가능하지만 매수인이 직접 실거주 의사를 표현할 때 등과 같은 사유 시에는 불가하도록 개정이 되었다.

## 2.3 선행연구 검토

선행연구는 부동산 정책의 현황, 방향과 과제, 문제점 및 개선방안 등을 기술한 것을 위주로 검토하였다. 변창흠(2013)은 부동산의 시장변화와 부동산정책연구에 대한 과제라는 정책 발표 논문에서 현 우리나라의 주택보급률이 지표상 100%를 넘었는데도 불구하고 공급부족과 주택가격 급등이 발생하여 서민이 고통을 받는 주거 불안정이 심화되고 있다고 진단하였다. 그로 인해 주택보유자들은 주택담보 대출금의 원리금 상환 부담으로 인해서 하우스푸어(House poor)가 되고, 세입자들은 급격한 전세보증금 인상과 월세의 인상으로 렌트푸어(Rent poor)가 되어 고통을 받고 있다고 하였다.<sup>5)</sup> 전강수(2013)는 우리나라의 부동산정책의 현황을 파악하고 그에 대한 과제를 연구하였는바, 정권마다 부동산 정책을 제대로 펴지 못하였다.

5) 변창흠, “부동산시장변화와 부동산 정책연구의 과제”, 『정책연구동향』, 제33권, 한국정책학회, 2013, pp.48-49.

투기 열풍이 불면 투기 억제 대책을 마구잡이로 쏟아내고, 부동산이 침체되면 경기 부양책을 실시하는 등 단기시장조절 정책만을 시행해 왔다고 날선 비판을 하였다. 또한 단기시장조절 정책수단은 중장기적인 정책과 더불어 적절하게 활용해야 시장에 혼란이 적다고 주장하였다.<sup>6)</sup> 조주현(2008)은 양도세와 보유세를 동시 강화하는 정책은 매물을 동결시키며, 주택가격을 상승시켜 전월세가도 동반 상승시키고, 주거의 연쇄 이동을 억제시키며, 임대인 세 부담은 임차인에게 전가되고 궁극적으로 부동산 시장을 왜곡시킨다. 정부는 “시장친화적 정책을 펼쳐라,” 그리고 “민간공급자 기능을 적극 활용하라,” “소외계층에 대한 배려정책을 펴라,” “라이프사이클의 시작점인 신혼부부에 대한 정책도 배려하라,” “1인 단독가구주에 대한 배려정책도 추진하라”고 제안하였다.<sup>7)</sup> 송경호 등(2020)은 2017년 8월 2일 부동산 종합대책과 2018년 9월 13일 부동산 종합대책에 대한 효과와 부작용을 중점적으로 분석하였다. 규제지역(조정지역, 투기과열지구, 투기지구) 지정 정책과 종합부동산세 인상 정책은 단기적으로는 주택가격 인상 속도를 완화시켰으나 장기적으로는 모두 다 효과가 없었다고 분석하였다.<sup>8)</sup> 강석구 등(2021)은 정부의 부동산 정책에 대한 국민 불신이 심화되었다. 부동산 정책을 둘러싼 공적부분의 부패 가능성과 부동산 공기업과 민간기업, 펀드, 연기금, 외국자본, 재벌, 거대 금융 자본 등에 의한 시장교란 가능성을 우려하였다.<sup>9)</sup>

〈표 3〉 선행연구 검토

연구자	연구주제	주요 연구내용
변창흠 (2013)	부동산 시장변화와 부동산정책연구	• 한국형 임대차 부동산 정책모델 필요, 부동산 정책 담당 주체 다원화

전강수 (2013)	우리나라 부동산 정책의 현황과 과제	• 주거복지 연계정책 임대차 시장 비대칭 해소, 단지내 혼합형 공공임대주택 공급, 토지임대부주택 공급 필요성
조주현 (2003)	새 정부의 부동산정책방향	• 장기적 큰 그림을 갖되 시장반응을 살피는 세밀한 정책 수단 병행
송경호 외 1인 (2020)	정부의 부동산 정책이 주택시장에 미치는 영향분석	• 규제지역 지정 정책의 효과분석과 종합부동산세 인상의 효과분석 • 정부의 주택시장 안정화 대책에 대한 분석
강석구 외 14인 (2021)	부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략	• 정부정책에 대한 신뢰성 문제 분석 • 부정부패 및 시장교란 요소에 대한 분석 실시 • 단기, 중기, 장기 단계별 정부정책

### 3. 국내외 임대차 현황 및 문제점

#### 3.1 국내 임대차 현황

우리나라 임대차는 특이하게 월세와 전세제도가 있는바, 전세제도는 서민과 청장년의 주거 안정을 위해 집 구입 전 단계로 활용이 되고 있다. 그리고 2020. 7. 31. 개정된 임대차보호법은 전월세 신고제와 전월세 상한제, 계약갱신 청구권제를 골자로 하고 있다. 임대차보호법을 적용받는 대상 임차인은 2020년 6월 기준으로 국토교통부에서 김상훈 의원실에 제공한 통계에 따르면 우리나라의 임대사업자 수는 484,328명이며, 임대호수는 7,313, 204호수로 파악이 되었다.<sup>10)</sup> 하지만 직접 방문조사를 실시하여 파악하는 전국주거실태조사에서는 아래와 같이 파악되었다. 조사원이 직접 방

6) 전강수, “우리나라 부동산 정책의 현황과 과제”, 지역사회 현안과 담론, 제12권, 2013, pp.21-38.

7) 조주현, “새정부의 부동산 정책 방향”, 국토, 2월호(통권316호), 국토연구원, 2008, pp.39-46.

8) 송경호 외 1인, 정부의 부동산 정책이 주택시장에 미치는 영향 분석, 한국조세재정연구원, 2020, pp.1-110.

9) 강석구 외 14인, 「부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략」, 경제인문사회연구회, 2021.

10) 국토교통부, 통계누리(<https://stat.molit.go.kr>), 2020년 임대주택통계, 김상훈의원실 제공.

문조사를 실시하는 2020년 전국 주거실태조사에서 전국 가구 수가 총 20,343,188 가구이었으며, 자가는 11,777,203으로 전세나 월세 등의 임차 가구는 8,565,986가구로 파악이 되었다.<sup>11)</sup> 물론 1인 가구도 많지만, 1가구당 1.5명만 거주를 한다 해도 약 1,284만 명의 국민이 임차인으로 거주하고 있는 실정이다.

〈표 4〉 2020년 각 시도별 점유형태 및 가구 현황

시도	자가주택
서울	1,642,355
부산	851,065
대구	574,042
인천	663,766
광주	369,171
대전	323,295
울산	283,951
세종	67,743
경기	2,632,542
강원	415,865
충북	437,679
충남	586,911
전북	517,131
전남	559,416
경북	793,634
경남	909,739
제주	148,898
전국	11,777,203

특히, 2020. 7. 13.~2020. 12. 23.까지 실시한 전국 주거실태조사에서 국민은 내 집 마련 전까지 평균 이사 횟수가 3.7회로 조사 되었다<sup>12)</sup> 이 조사 수치

는 전 국민 대부분이 잦은 이사를 경험한다는 사실도 알 수 있지만, 더불어 임대차 관련하여 수시로 법 관련 문제나 부동산 임대차 정책 문제에 많은 접촉과 영향을 받는다는 것을 예측할 수 있다.

〈표 5〉 내 집 마련 전까지 평균 이사횟수(%)

1회	2회	3회	4회	5회 이상	무응답	평균	없음
17.6	14.1	15.1	8.1	19.8	0.1	3.7	25.2

## 3.2 해외 주택임대차 관련 현황

### 3.2.1 일본

일본의 경우는 서민들의 공공임대주택단지에 대한 거부감과 배제 현상을 최소화하기 위해 아파트의 외관과 입지 등을 고려한 'HOPE(housing with proper environment) 계획제도, 소규모 혼합형 단지조성방식, 공공임대주택 공급방식, 연령계층 혼합을 위한 입주제도, 공공주택단지와 복지서비스의 연계정책 등의 제도를 운영한다.<sup>13)</sup> 그리고 임대차에 있어서는 당사자(임대인)가 물가상승, 주택가격상승 등의 여건 변동 시 계약에 상관없이 차임증감청구권을 행사할 수 있다.<sup>14)</sup> 또한 택건업 개시 전 손해배상 영업보증금을 공탁하도록 되어 있다.<sup>15)</sup> 한편 택지건물에 대한 할부판매도 가능하며,<sup>16)</sup> 임대차 갱신 시 임대인과 택건업자에게 갱신 수수료를 지불해야 한다. 임대인은 애초의 계약기간이 종료되면 임대료 상승이나 계약의 갱신 의무에서 자유롭다. 다만 임차인에게 월세 외에 추가부담금이 너무 많다는 단점이 존재한다.

11) 국토교통부, 통계누리(<https://stat.molit.go.kr>), 국토연구원 2020년 주거실태조사, 2021, p.54.

12) 국토교통부, 통계누리(<https://stat.molit.go.kr>), 국토연구원 2020년 주거실태조사, 2021, p.185.

13) 배순석 남원석, “공공임대 주택건설의 사회통합적 접근: 일본사례”, 국토연구원, 제241호, 2009, Brief p.1.

14) 日本 [借地借家法] §제3장 32조(차임증감청구권).

15) 日本 宅地建物取引業法 §제4장(營業保證金), §제5장 35조2항(供託所).

16) 日本 宅地建物取引業法 §제5장 35조 14항2호.

### 3.2.2 독일

독일의 경우 국내 전월세 상한제와 유사하게 임대료 인상에 대한 제한 규정이 존재하며,<sup>17)</sup> 국내 최초 2년에 갱신 2년을 보장하는 계약갱신 청구권제와 유사한 최대 4년간 임차인 해지권을 보장하는 제도가 있다. 임대차 계약 시 사전에 향후의 확정 임대료인 ‘스타플미테(staffelmiete)’를 정하는 방식으로 일명 계단식 차임이라고도 하는 방식과 연방통계청이 정한 독일 내 모든 민간가구의 생활 수준 물가지표에 따라 추후 상호합의 결정되는 임대료인 인덱스 임대료 방식이 특징이다.<sup>18)</sup> 한편 국내 공공임대주택과 유사한 정책으로 독일 부동산 시장의 안정에 결정적인 역할을 해온 사회주택인 ‘소치알모농(sozialwohnung)’ 제도와 사회적 약자를 위한 임대주택 입주권인 ‘몽베레시티공사인(WBS, wohnberechtigungsschein)’ 제도가 있다. 또한, 주요 도시에 주택임대료 브레이크 정책인 ‘밋프라이스 브렘스(mietpreisbremse)’ 제도를 도입하고, 2년마다 임대료 기준표를 만들어서 해당 지역의 표준화된 주택임대료의 10% 이상으로는 계약이 불가하도록 법제화되어 있다. 또한 독일은 임대인의 이전차임 의무고지 제도가 있다.<sup>19)</sup>

### 3.2.3 미국

미국의 경우 전속 중개 계약만 인정하고,<sup>20)</sup> 별도의 계약 기간은 명시되어 있지 않다. 계약해제 시에는 손해배상(liquidation damage) 책임이 발생한다. 이는 계약 성립 이후 권원보험(title insurance)

이 의뢰되고, 금융기관에 용자신청이 접수되고, 주택 구조의 안전과 해충 등의 외부전문기관 검사가 의뢰되고,<sup>21)</sup> 착수금이 지불되기 때문에 계약이 취소되어도 중개인에게 중개수수료를 지불해야하는 의무가 발생하기 때문이다. 한편, 계약금은 총 매매가(총 임차료)의 10%이며, 공탁회사나 신탁(trust)의 역할을 수행하는 관련 변호사의 신탁 계좌(escrow account)로 송금해야 한다. 따라서 매도인(임대인)은 모든 정산이 완료되기 전까지 계약금을 수령할 수 없다.

### 3.3 개정 주택임대차보호법의 문제점

개정 주택임대차보호법 시행 이후로 아파트와 주택 매매가가 전국적으로 약 36% 상승하였으며 전세가도 전국적으로 약 20%가 넘게 상승하였고<sup>22)</sup> 전세 물건이 감소하였으며, 월세도 큰 폭으로 상승하는 등 임대차 정책의 부작용이 발생하였다. 그러나 정책의 부작용은 실제 시장에서는 위 통계보다 훨씬 크게 나타나 수많은 임차인이 큰 고통을 느끼게 되었다. 그리고 개정된 우리나라의 전월세 상한제 제도는 연 5% 인상 제한을 법적으로 강제하면서 임대주택시장을 위축시켰고, 이 법으로 인해 임대인은 기존 임차인을 회피하게 만들었고 새로운 임차인과 계약을 선호하게 되었으며, 이것은 전세 물건의 감소과 전세가의 상승을 초래하였으며 월세 가격도 큰 폭으로 상승하는 동반 현상을 초래하였다. 또한, 서울 아파트 평균 월세 가격도 2017년 5월에 비교하여 개정 임대차보호법 시행 후 38.1% 상승하였다고 보도가 된 바도

17) 「독일민법」 §557조: 임대료 인상 제한규정, 1년간은 인상 불가, 최대 4년간 임차인 해지권을 보장, 1년간 차임인상제한(sog. Jahressperrfrist, 소그 야리스페프리스트)과 3년동안 20%를 초과불가, 인상한계(Kappungsgrenze) 규정.

18) 독일민법 §557조b:(Indexmiete=인덱스임대료=물가 지수연동임대료): 연방통계청(물가지수임대료)이 정한 독일 내 모든 민간가구의 생활 수준 물가지표에 따라 상호합의 결정되는 임대료이다.

19) 독일민법 「BGB, Bürgerliches Gesetzbuch」, 제8장(Abschnitt 8) 제5절 임대차계약, 소작계약. §제556조g.

20) CAL. BUS & PROF., §§ 10147.510176(g)/캘리포니아 주 상법.

21) Visual Inspection Report(중개대상주택의 육안검사보고서), 제출 의무.

22) 국토교통부, 「부동산통계정보(R-ONE)」, 2020.6 전국아파트실거래가격지수 106.3에서 2021.10월 143.8로 약 36% 상승, 전국전월세가격지수, 2020.5월 107.9에서 2022.5월 129.1로 약 20% 상승.



있다.<sup>23)</sup> 정부의 부동산 정책은 국민의 생활과 직결되는 것으로 신뢰성과 수긍성을 유지하는 것이 중요하다. 즉, 잘못된 부동산 정책에 대한 후유증은 국민에게 끼치는 폐해가 엄청나다고 할 것이며, 개정 임대차보호법의 문제점에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전월세 연 5% 상한제 제도와 2+2년 계약 갱신청구권제를 임대인들이 편법으로 악용하고 있어 임차인들의 부담이 대폭 가중되었다. 즉 연 5% 밖에 못 올리도록 법제화하니까 임대인은 여러 사유를 들어 기존 세입자를 내보내고, 신규 임차인에게 앞으로 못 올리게 될 금액만큼 이상을 대폭 올리게 되는 부작용이 발생하게 되었다. 둘째, 보증금 6,000만 원 초과와 월세 30만 원 초과는 신고하도록 하는 전월세신고제는 세금 부담이 오로지 임차인에게 전가가 되어 전월세가격 폭등의 요인이 되었으며, 임대인은 6,000만 원 초과 전세는 회피하게 만들었고, 월세는 30만 원에 관리비를 20만~40만 원 받는 편법적 형태를 만들었다. 그리고 전월세 보증금 및 월세의 결정 권한이 어떤 표준이 있는 것이 아니라 오직 임대인들에게만 있는 바, 이로 인해 임차인들은 이사시기에 어려움이 증가하고 있다. 셋째, 부동산 정책, 특히 다양한 이해관계자가 얽혀 있는 임대차 정책을 입안, 수립할 때 사전에 충분히 검토할 수 있는 과정이 부족하며, 정책 결과에 대해 평가하는 시스템도 미흡하다는 문제점이 있다고 판단된다.

제점을 도출하고 개선방안을 마련하기 위해 설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상은 개정 임대차보호법 시행 이후 부작용 발생이 많은바 부동산과 밀접한 관련이 있는 자를 대상으로 조사를 하였다. 다만 임대인과 임차인 여부의 구분을 하지 못한 것과 전문가에 대한 인식도를 조사하지 못 한 한계성은 존재한다. 설문조사의 모집단은 국내 부동산 정책 변화에 민감한 국민과 공인중개사업자로 표본의 크기를 부동산 중개업 종사자 66명과 부동산 거래 경험이 있는 일반 국민 29명으로 총 95명을 대상으로 실시하였다. 측정도구는 첫째, 현재 개정된 임대차 정책이 시장에 미치는 효과성과 신뢰성에 대한 인식도, 둘째, 최근 주택담보 대출 금리 인상으로 인한 문제와 개정임대차보호법에 대한 문제점 인식도, 셋째, 서울, 수도권 등의 아파트 청약 과열 등에 대한 이유와 고금리로 인한 주택, 아파트 가격하락 문제 인식도, 넷째, 전반적인 부동산 정책의 개선방안과 특히 국내 임대차 정책 개선사항, 다섯째, 전월세 연 5% 상한제의 부작용에 대한 대책으로 ‘임대인의 이전차임 의무 고지제’에 대한 찬반 인식도 조사와 임대차 시장 불균형 해소를 위한 지역별 표준 임대료 지수 도입에 대한 인식도 조사, 임차인 화재보험 가입 의무화에 대한 인식도, 지역별, 단지별 전세금액 상한제 고시표 도입 필요성 등 총 10개 문항으로 설정하였다. 조사기간은 2022년 10월 1일부터 2022년 10월 28일까지 실시하였다.

## 4. 임대차보호법 인식도 조사 및 개선방안

### 4.1 조사개요

설문조사의 목적은 현 부동산 정책에 대한 특히 개정 임대차보호법에 대한 인식도를 조사하여 문

### 4.2 부동산정책에 대한 인식도 조사 결과

최근 부동산 임대차 정책의 적절성과 신뢰성 그리고 정책이 시장에 제대로 효과를 보이고 있는지에 대해 조사한 결과 전체 응답자의 약 82%(국민 약 76%, 중개업자 약 85%)가 부적절하다고 응답하였다.

23) 진중언 정순우 기자, <조선일보>, 2021.11.26.

〈표 6〉 정책적절성 및 시장효과성 인식도 조사 결과(%)

구분	국민	중개업자	전체
적절	6.9	9.1	8.4
보통	17.2	6.1	9.5
부적절	75.9	84.8	82.1
계	100.0	100.0	100.0

또한, 앞서 부동산 임대차 정책이 부적절하다고 응답한 자 중에서 정책의 문제점이 무엇인지 조사한 결과 대출 고금리와 규제가 응답자의 약 29%로 가장 큰 문제로 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 이어서 개정된 임대차보호법(약 24%), 획일적인 부동산 정책(약 21%) 순으로 인지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 대출 금리에 직접적으로 관련이 있는 국민은 전체 응답자의 약 31%로 다른 원인들보다 크게 나타나고 있는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 7〉 부동산 정책 문제 인식도 조사 결과 (%)

구분	국민	중개업자	전체
획일적인 정책	16.0	22.3	20.6
개정임대차보호법	23.5	24.2	24.0
대출금리 및 규제	30.9	27.9	28.7
세금	12.3	9.3	10.1
재건축 규제강화	6.2	6.5	6.4
분양가상한제	6.2	6.0	6.1
청약가점제	3.7	3.3	3.4
모름	1.2	0.5	0.7
계	100.0	100.0	100.0

특히, 응답자들은 주택담보 대출 금리의 급격한 인상으로 내 집 마련이 힘들어지고, 거래 절벽이 발생하여 주택 및 아파트의 가격 하락이 심각한 상황(전체 응답자의 약 92%)이라고 인식하였다.

〈표 8〉 주택가격 하락에 대한 인식도 조사 결과 (%)

구분	국민	중개업자	전체
심각함	93.1	90.9	91.6
아직 괜찮음	3.4	4.5	4.2
괜찮음	0.0	1.5	1.1
모름	3.4	3.0	3.2
계	100.0	100.0	100.0

한편 앞서 조사한 정부의 임대차 정책에 대한 문제점 중에서 전월세 보증금 및 월세 결정 권한이 임대인 일방에 있어 문제가 되느냐, 독일과 같이 ‘지역별 표준 임대료 지수’를 도입하는 것에 대해서는 응답자의 절반 이상(약 57%)이 반대 의견을 나타냈는데, 새로운 제도에 대한 거부감이 주요인이라고 판단이 된다. 다음으로 일본의 경우처럼 임대차 계약 시 임차인의 ‘화재보험 가입의무제’ 시행과 관련해서는 반대의 의견이 약 43%로 우세하였으나, 찬성하는 의견도 약 37%로 적지 않게 나타났다. 마지막으로 최근 대두된 강통전세 예방을 위해 지역별, 단지별, 주택별 ‘전세금 상한제 고시표’를 도입해야 한다는 의견에 대해서는 전체 응답자의 약 50%가 찬성하였으며, 반대의 의견도 약 42%로 나타났다. 기타 정부 임대차 정책의 개선방안에 대한 별도 의견으로는 다주택 보유 법적 금지와 서울 및 수도권 중심의 정책 방향을 지방을 고려한 정책 추구 등이 필요하다는 의견, 부동산 임대차 정책을 집행 후 점검하고 평가하는 제도가 전혀 없으며, 문제 발생에 대한 책임소재도 분명하지 않다는 의견 등이 제시되었다.

#### 4.3 개정 주택임대차보호법 개선방안

부동산 정책의 수요자인 국민과 중개업자들의 인식도 분석결과 현 정책의 문제는 금리 및 대출 등 규제에 대한 문제와 개정된 임대차보호법 에 문제가 있는 것으로 나타났다. 대출 고금리 및 규제에 대해서는 국민의 경제활동과 경제 부담에 가

〈표 9〉 임대차 정책 개선사항 인식도 조사 결과

(건, %)

구 분		찬성	반대	보통	모름	전체
임대인의 이전차임고지의무제 시행	국민	7(24.1)	17(58.6)	3(10.3)	2(6.9)	29(100.0)
	중개업자	20(30.3)	35(53.0)	6(9.1)	5(7.6)	66(100.0)
	계	27(28.4)	52(54.7)	9(9.5)	7(7.4)	95(100.0)
임대인의 일방적 월세 인상 방지를 위한 지역별 표준임대료 지수 도입	국민	9(31.0)	17(58.6)	2(6.9)	1(3.4)	29(100.0)
	중개업자	24(36.4)	37(56.1)	3(4.5)	2(3.0)	66(100.0)
	계	33(34.7)	54(56.8)	5(5.3)	3(3.2)	95(100.0)
임차인의 화재보험 가입의무제 도입	국민	10(34.5)	12(41.4)	4(13.8)	3(10.3)	29(100.0)
	중개업자	25(37.9)	29(43.9)	7(10.6)	5(7.6)	66(100.0)
	계	35(36.8)	41(43.2)	11(11.6)	8(8.4)	95(100.0)
깡통전세 방지 등 전세금 보호를 위한 지역별, 단지별 전세금 상한제 고시표 도입	국민	14(48.3)	12(41.4)	1(3.4)	2(6.9)	29(100.0)
	중개업자	33(50.0)	28(42.4)	2(3.0)	3(4.5)	66(100.0)
	계	47(49.5)	40(42.1)	3(3.2)	5(5.3)	95(100.0)

장 밀접한 관련이 있는바, 조속하게 대책이 세워지지 않으면 부동산 경기뿐만이 아니라 전반적인 경제 문제까지 파생될 것으로 우려가 있다고 사료된다. 본 연구에서는 국내 임대차법 개선방안에 대해 해외사례를 비교 검토하고, 설문조사 결과를 토대로 분석한 문제점에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 획일적인 연 5% 전월세 상한제도로 인해 전세 물건이 급감하였고, 전세가가 폭등하였다. 우리나라도 차임 상한을 연 5%를 초과하지 못하도록 일률적으로 법에서 규정할 것이 아니라, 상한만을 10% 이내로 법에서 규정하고, 독일처럼 지방자치단체 조례로 물가지수를 감안하여<sup>24)</sup> 수도권과 과밀지역 등 지역적 특성에 맞도록 탄력성있게 지정할 수 있도록 하는 것이 더욱 효과적일 것이라고 판단된다. 또한, 독일처럼 한국도 지역별, 단지별, 주택별로 표준임대료 지수표를 만들어서 제도화하는 방법도 고려해야 한다.

둘째, 독일처럼 이전차임에 대한 정보제공을 의

무화하여 기존 임차인을 내보내고 신규 임차인에게 전월세를 대폭 인상하는 폐해를 방지하여야 한다.

셋째, 부동산 정책을 입안, 수립 시에는 충분한 의견 수렴을 위해서 사전공청회 제도를 도입하여야 할 것이며, 유관기관과 민·관이 합동으로 정책 수립 시 많은 논의의 과정을 거칠수 있도록 하여야 한다. 또한, 정책 집행 후에는 매뉴얼화 된 사후 정책 평가 지침서 작성도 의무화를 고려하여야 할 것으로 사료된다.

## 5. 결 론

우리가 시장경제를 거론할 때 널리 활용되는 경제학 저서인 ‘맨큐의 경제학(Principles of Economics by N. Gregory Mankiw)’에 보면 경제학의 10대 기본원리 중에 ‘자유거래는 모든 사람을 이롭게 한다’라는 주장이 있다.<sup>25)</sup> 많은 경제학자도 공급대책이 없는 주택임대료의 규제는 임대주택

24) 독일민법 제557조b(Indexmiete=인덱스임대료=물가지수연동임대료).

25) N. Gregory Mankiw, Principles of Economics Second Edition, 2001; 역자 김경환 김종석, 『맨큐의 경제학(2판)』 (서울: (주)교보문고, 2001), p.10.

공급 부족을 가져오며, 주택의 품질 저하로 이어지기 때문에, 제재와 억압보다는 공급과 수요를 시장에 맡기는 것이 현명하다고 주장을 하고 있다. 하지만 맨큐의 경제학 10대 기본원리 중에도 “경우에 따라서는 정부가 시장 성과를 개선할 수 있다.”라고 저술하고 있다.<sup>26)</sup> 주택임대차 시장은 가급적이면 시장에 맡기되, 제도적인 규제장치를 적절히 활용한다면 성공적인 임대차 시장관리가 될 수 있을 것이라고 판단된다. 그리고 정부는 각종 부동산 대책, 특히 다양한 이해관계자가 연관되어 있는 임대차 정책의 수립 이전에 충분히 사전 조사를 진행하여 정책의 부작용을 최소화해야 할 것이다. 나아가 본 연구를 통한 향후 정부 임대차 정책에 대한 발전 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 사회적으로 큰 문제가 되고 있는 역전세(강통전세) 사고 등을 예방하기 위하여, 기존에 운용 중인 주택, 아파트 공시가격 제도를 활용하여(통상 실거래가의 40~60% 선임) 공시가격 이상으로는 전세금 계약을 금지하도록 법제화하고, 장기적으로는 특, 광, 특별, 특자, 대도시에 우선적으로 지역별, 단지별, 전세금 상한 기준표를 만들어 시행할 것을 제안하고자 한다. 둘째, 개정 임대차보호법에 대해 ‘임대인의 이전차임 의무고지제’를 시급히 법제화한다면 개정 임대차보호법이 효과를 거둘 수 있을 것이라고 판단된다. 마지막으로는 향후 월세 시장의 차임이 지속적으로 급등할 것이 예상되는바, 독일처럼 ‘지역별 표준임대료 지수제’를 시급히 도입하여 임대차 기간 종료 후 겪게 되는 임차인들의 부담을 줄여주고, 안정적인 임대차 시장의 기틀을 구축할 것을 제안하고자 한다.

## 〈참고문헌〉

1. 강석구외 14인, 「부동산 시장질서 확립을 위한 중점대응전략」, 경제인문사회연구회, 2021.
2. 배순석·남원석, “공공임대 주택건설의 사회통합적 접근 : 일본사례”, 「국토연구원」, 제241호, 2009.
3. 변창흠, “부동산시장변화와 부동산 정책연구의 과제”, 「정책연구동향」, 제33권, 한국정책학회, 2013.
4. 송경호, 「정부의 부동산 정책이 주택시장에 미치는 영향 분석」, 한국조세재정연구원, 2020.
5. 조주현, “새정부의 부동산 정책 방향”, 「국토」, 2월호(통권316호), 국토연구원, 2008.
6. 전강수, “우리나라 부동산 정책의 현황과 과제”, 「지역사회 현안과 담론」, 제12권, 2013.
7. 국토교통부 통계누리(//stat.molit.go.kr), 「2020년 임대주택통계」, 2021.
8. 국토교통부 통계누리(//stat.molit.go.kr), 「국토연구원 2020년 주거실태조사」, 2021.
9. 국토교통부, 「부동산통계정보(R-ONE)-전국지가변동율조사」, 「전국 아파트 매매가격지수조사」.
10. N. Gregory Mankiw, “Principles of Economics Second Edition”, 2001, 역자 : 김경환·김종석, 『맨큐의 경제학(2판)』, 서울 : (주)교보문고, 2001.
11. 「Visual Inspection Report」(중개대상주택의 육안검사보고서)
12. <조선일보>, 정순우 기자, 2020. 8. 12.
13. <조선일보>, 진중언, 정순우 기자, 2021. 11. 26.

(접수일 2022.11.10., 심사일 2022.11.18., 심사완료일 2022.11.29.)

26) 상계서, p.13.