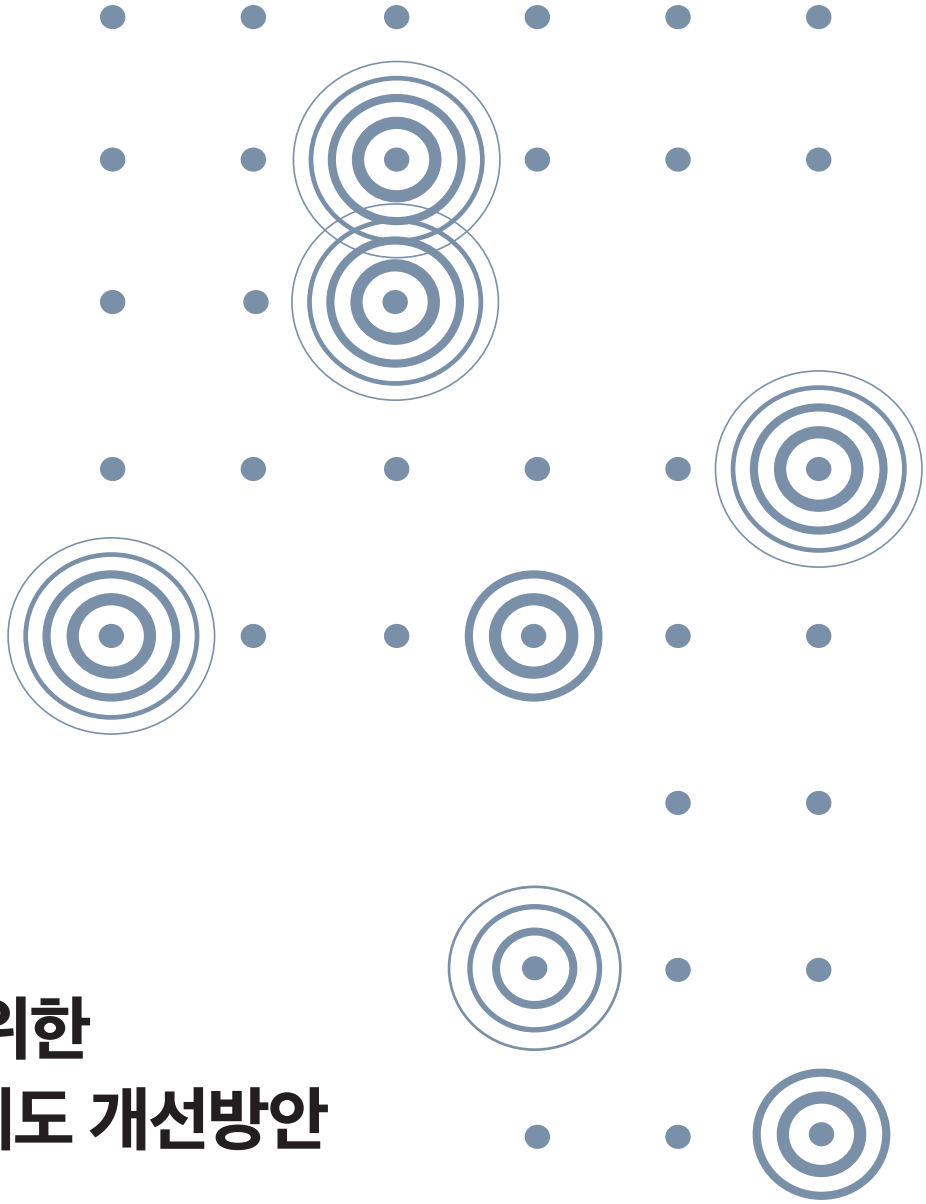
정책리포트
제276호 2019. 5. 27



주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선방안

박은철
연구위원

김수경
연구원

서울연구원
The Seoul Institute

ISSN 2586-484X

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제276호

주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선방안

발행인 서왕진
편집인 최 봉
발행처 서울연구원
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
02-2149-1234
www.si.re.kr
ISSN 2586-484X
발행일 2019년 5월 27일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선방안」을 바탕으로 작성되었습니다.
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2019. 5. 27
서울연구원 정책리포트
276

주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선방안

박은철 연구위원
02-2149-1258
parkagfe@si.re.kr

김수경 연구원
02-2149-1040
kimsk158@si.re.kr

요약 3
Ⅰ. 주택임대차 제도 및 시장의 특성 4
Ⅱ. 선진국의 주택임대차 법률 및 제도 8
Ⅲ. 주택임대차 제도와 관련한 주요 쟁점 12
Ⅳ. 주택임대차 제도의 개선방안 15

요약

주택임대차 관련 법률인 「민법」·「주택임대차보호법」은 임대인과 임차인 간의 권리에 대한 균형이 부족하고, 임차인의 주거권을 보장하기 위한 규정도 미흡하다. 또한 보증금반환/회수에 초점을 두어, 거주의 안정성과 주거비용의 적정성에 대한 고려가 부족하다. 그럼에도 불구하고 대항력, 보증금회수 등 임차인의 권리와 관련한 기본적인 문제도 제대로 개선되지 못하고 있다. 따라서 임차인의 주거권 보호를 확대하는 동시에 주택임대차 제도의 선진화를 이룩하는 데 목표를 두고서 제도를 개선하여야 한다.

선진국은 임차인을 보호하기 위한 특별법은 없지만, 임차인의 주거권을 보장

선진국은 점유형태에 따른 권리의 치우침이 없이 법률과 제도를 마련·시행하고 있다. 임대인과 임차인 간의 '권리의 균형'을 추구하면서 임차인의 주거안정을 확보하고 있다. 분쟁의 소지가 많은 사항은 매뉴얼과 안내서 등을 통해 분쟁예방에 노력하고 있다. 임대주택을 중심으로 한 데이터베이스를 구축하여 주택을 관리하고, 임대료 관련 분쟁을 해결하기 위한 근거자료로 사용하며, 임대시장을 안정시키기 위한 정책의 기초자료로 활용하고 있다. 임대인의 계약해지권 또는 계약갱신거절권을 제한하거나, 불법퇴거를 금지하는 법률 및 조항을 통해 임차인의 주거안정을 보장하고 있다.

2000년 이후 임대료상한제, 계약갱신청구권, 임대차등록제 도입이 사회쟁점화

임대료상한제, 계약갱신청구권, 임대차등록제는 하나의 패키지로 도입되어야 효과를 발휘할 수 있다. 따라서 이들 제도의 도입을 찬성 또는 반대하는 그룹 사이의 논쟁이 치열한 상황이다. 한 측은 임차인의 권리를, 다른 측은 임대인의 권리를 옹호하고 있는 것이다. 이론적 또는 실제적으로 볼 때, 양측의 논리는 모두 허점이 있다고 판단된다. 주택임대차 규제와 관련된 선진국의 사례를 살펴본 결과, 임대인의 임대료 인상률과 계약갱신거절권을 제한하는 경우가 많았다. 임대소득세를 부과하고 있는 선진국은 임대주택을 체계적으로 관리하고 있으며, 임대인에게 임대료 신고의무를 부과하고 있다.

주거권을 강화하기 위해 법률과 제도를 체계적으로 정비할 필요

임대인과 임차인 간의 권리가 균형에 도달하도록 제도 개선이 필요하며, 주택임대차 관련 법률은 임차인의 주거권을 강화하는 내용으로 전부 개정될 필요가 있다. 정책 및 제도의 선진화를 추구하기 위해서는 임대주택등록제와 임대료신고제는 반드시 도입되어야 한다. 임대차계약과 관련해서는 주택인도와 확정일자만으로 대항력을 인정하고, 임대기간도 연장할 필요가 있다. 임대차기간 동안과 관련한 제도에서는 수선유지의 주체와 범위를 명확화하고, 월세 연체가구에 대한 지원을 확대하여야 한다. 계약갱신 및 재계약과 관련해서는 계약갱신요구권을 도입하고, 합리적인 기준에 따라 임대료인상률을 제한할 필요가 있다. 계약해지/종료와 관련해서는 불법퇴거 또는 강제퇴거를 금지하고, 임차인의 보증금 회수를 보장하여야 한다.

Ⅰ. 주택임대차 제도 및 시장의 특성

전세 및 보증부월세 중심의 임대차관행

17세기 대동법의 실시, 19세기 개항과 함께 전세제도 발달

○ 일제 강점기에 금융기관을 이용하기 어려운 주택소유자가 전세를 놓아 마련한 목돈을 사업자금으로 활용하면서 성행

- 조선시대와는 달리 전세의 물권성이 부정되었고, 채권관계로 구성되기 시작
- 임차인의 경매신청 권한마저 불인정

1981년에「주택임대차보호법」제정

○ 1970년대 산업화·도시화과정에서의 주택임대차 관련 사회문제를 해결하기 위해 법률 제정

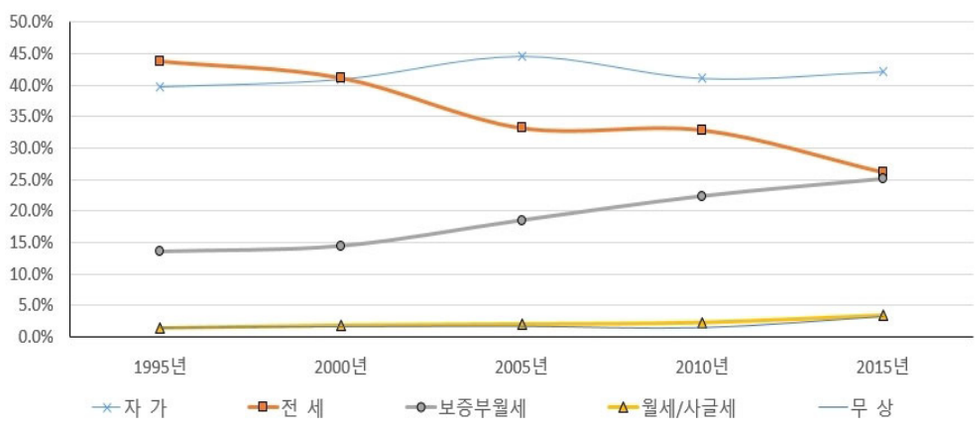
- 주택인도와 주민등록만으로 임차권의 제3자에 대한 대항력 인정
- 임대차기간을 1년 이상 보장하고, 임대차계약에 자동갱신을 적용
- 법률 조항을 위반하는 약정 중에 임차인에게 불리한 내용은 효력이 없다고 규정

○ 전세권·임차권의 등기 없이도 임차인의 보증금회수를 보장하는 데 역점을 두었지만, 여전히 미해결인 상황

저금리시대에 들어서면서 전세의 월세전환이 가속화

○ 가구의 점유형태 중에 (보증부) 월세의 비중이 크게 증가

- 1995년에는 전세 43.8%, 보증부월세 13.5%, 월세 / 사글세 1.4%이었는데, 2015년에는 전세 26.2%, 보증부월세 25.1%, 월세 / 사글세 3.4%로 (보증부) 월세 거주가구의 비중이 크게 증가



[그림 1] 주택 점유형태의 변화추이(서울)

자료 : KOSIS 국가통계포털(kosis.kr)

「민법」·「주택임대차보호법」은 임차인 주거권을 보호하는 데 미흡

임차인의 주거안정을 보장하기에는 부족한 주거권 보호수준

○ 국민의 '주거생활 안정'을 보장하기 위해 「민법」의 특별법으로 「주택임대차보호법」을 제정·시행하고 있으나, 주거권 보호에는 미흡한 수준

- 다음과 같은 임차인의 주거권을 보호하기 위한 내용이 부족한 상황[1)]
  - ① 안정적인 거주 : 임차인이 주택에서 안정적으로 거주하려면, 일단 보장된 계약기간이 길어야 하며, 계약기간이 만료되었더라도 임차인이 원하는 경우 지속거주가 실효성 있게 보장될 필요
  - ② 주거비용의 적정성 : 가구소득의 증가보다 임대료가 급속도로 상승하는 경우에는 경제적 이유로 계약갱신 또는 재계약이 불가능한 경우가 발생하기 때문
  - ③ 대항력과 보증금회수의 보장 : 임차기간 중에 임대주택이 양도되어 소유권 변경이 있더라도, 임차인의 양수인에 대한 임차권 주장을 보장할 필요. 그리고 기간만료 시 임대인으로부터 보증금을 적기에 회수할 수 있어야 하는데, 임차인에게 보증금은 새로운 주택을 임차할 자금이기 때문

주택구입자금 마련을 위한 수단으로 활용되는 보증금

높아진 전세가격이 가수요와 갭투자를 유발하여 주택가격 상승을 견인

○ 최근 전세제도는 시세차익을 목적으로 매매가격과 전세보증금 간에 차액이 적은 주택을 전세를 끼고 매입하는 투자수단으로도 활용

- 2017년 이후 매매가격 대비 전세가격의 비율이 70%를 상회함에 따라 갭투자가 성행

○ 전세가격의 급등과 월세전환의 증가에 따라 자가소유 욕구가 증대

- 주거안정의 욕구, 역전세에 대한 두려움 등으로 중·고소득 임차가구 중에 주택구입을 서두르는 경우가 증가
- 사회보장제도가 비교적 약한 상황이어서, 자가보유는 가구의 사회·경제적 입지를 확보할 수 있는 '자구적 사회보험'으로 인식

1) 권대우, 2011, "임차인의 주거권보장과 주택임대차보호법 개정방향", 한양대학교 법학연구소, 「법학논총」, 제28집 제4호, pp.238-246을 참조.

▌임대주택에 대한 현황파악 미흡

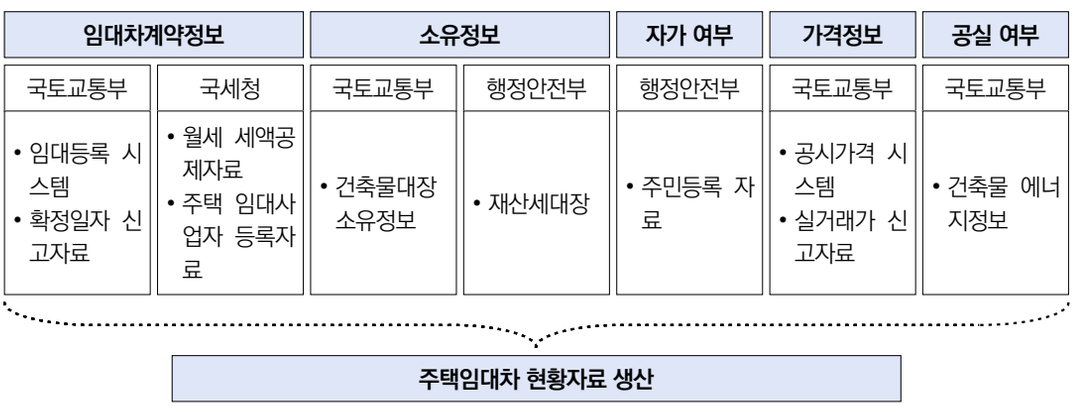
임대주택의 물리적·입지적 특징, 임대소득 등에 대한 파악이 미흡한 실정

○ 주택임대사업자 등록제, 확정일자제도를 이용하여 일부 파악이 가능

- 모든 임대주택에 대해 실시하는 제도가 아니고, 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용을 동시에 파악하는 데 미흡

○ 정부는 주택임대소득에 대한 분리과세를 위해 주택임대차정보시스템(RHMS)을 구축하였으나, 임대료 전체를 파악하기에는 한계

- 서울의 전세 또는 월세인 임대주택 127.9만 호 가운데 55.8%인 71.4만 호의 임대소득은 파악할 수 없는 상태[2)]



[그림 2] 주택임대차정보시스템(RHMS) 구축 개념도

▌임대료인상을 제한하는 실질적인 제도의 부재

현행 「주택임대차보호법」은 연간 5% 이상 임대료를 인상할 수 없도록 제한

○ 새롭게 임대차계약을 하거나, 새로운 임차인과 계약한 경우는 예외이어서 실효성 부족

- 임대인의 계약해지권 행사를 제한하지 않고 있기 때문에, 임대인은 신규계약의 형식으로 임대료를 마음대로 올려 받는 것이 현실
- 임대인이 임대료를 더 많이 받기 위해 기존 임차인과의 계약을 갱신하지 않음으로써, 임차인의 주거안정을 해치는 사례가 빈번하게 발생

2) 매일경제, 2018년 10월 4일자.

월세 거주가구에 대한 지원 미흡

월세 거주가구의 임대료부담이 크지만, 실효성 있는 지원책은 부족한 상황

○ 월세 거주가구의 소득 대비 임대료비율(RIR)이 평균 30.3%로 나타나, 임대료 과부담상태

- 「국민기초생활보장법」상의 주거급여, 서울형 주택바우처 외에는 지원이 미미한 실정
- 월세 연체가구 등 주거박탈 위기가구에 대한 지원은 부족한 실정

○ 중앙정부는 국민주택기금을 이용해 주거안정월세대출을 지원

- 월세에 대한 융자지원은 시장의 임대료 상승을 유발한다는 점에서, 다른 정책수단을 강구할 필요

Ⅱ. 선진국의 주택임대차 법률 및 제도

중립성에 입각하여 균형감을 가지고서 임차인의 권리 보호

임차인의 권리를 보호하는 법률이 발달

○ 임차인의 주거안정성 및 적정성, 임대료 부담가능성을 실질적으로 확보하기 위한 법률 및 제도를 마련하여 시행

- 영국은 「주택법」, 「임대인·임차인법」, 「불법퇴거 금지법」, 「주택하자 처리법」, 「임대료법」 등을 제정하여 임대인과 임차인 사이의 '의무·권리의 균형'을 실현
- 미국 캘리포니아주 샌프란시스코시는 '주거적정성의 암묵적 보장', 「엘리스법」, 「코스타-호킨스법」, 「임대료조례」 등을 통해 임차인의 주거권을 보장

○ 일반법은 임대인과 임차인 사이의 '권리의 균형'을 추구하면서 임차인의 주거안정을 확보

- 일본의 「차지차가법」은 임차인의 주거안정성과 부담가능성을 확보하기 위한 내용으로 구성
- 독일은 「민법」에서 무기계약(기한의 약정이 없는 계약)을 규정하여 주거안정성을 보장하고, 지역별 참고/표준임대료표 제도를 통해 부담가능성을 실질적으로 확보

분쟁의 소지가 많은 사항은 매뉴얼과 안내서 등을 통해 명확화

임대인과 임차인 간의 분쟁발생 최소화를 위해 노력

○ 주택의 수선유지 및 원상회복, 임대료의 증감 등과 같이 임대인과 임차인 간에 분쟁의 소지가 많은 사항은 법률뿐만 아니라 매뉴얼 및 안내서 등을 통해 명확화

- 영국과 미국은 임차인 매뉴얼, 임대인 안내서 등을 통해 임차인과 임대인이 계약기간 동안에 준수하여야 하는 사항 등을 명시
- 일본도 「주택임대차 안내서(手引)」를 발행하여 임대차계약부터 종료 시까지 발생하는 사안에 대해 상세히 설명

○ 기본적으로 수선유지의무를 임대인에게 부과함으로써, 수선유지의 주체·범위·내용을 둘러싼 분쟁을 최소화

- 영국은 임대주택의 구조적 결함, 건물외관, 내부설비에 대한 모든 수선책임뿐만 아니라 가구교체도 임대인의 의무로 규정

- 미국은 물리적으로 적정한 주택을 임차인에게 임대하고, 일정 수준 이상으로 유지하여야 하는 의무를 임대인에게 부과
  - 미국 캘리포니아주는 관련 법률에 물리적 적정성뿐만 아니라 위생성(해충, 독성곰팡이 등의 제거)까지 임대인의 의무로 규정
- 일본은 경미한 수선과 임차인의 고의·과실에 의한 파손을 제외한 모든 수선유지를 임대인의 의무로 규정

임대주택을 중심으로 한 데이터베이스 구축 · 관리

임대주택등록제 등의 명칭을 사용하고 있지는 않지만, 실질적으로 임대주택을 관리

○ 임대주택을 데이터베이스화하여 관리·활용

- 미국 캘리포니아주 샌프란시스코시는 주택의 임대시장 진입 / 철수를 엄격하게 관리
  - 철수 후 5년 동안 공실통제(Vacancy Control)로 임대료를 통제하고, 10년 이내 재진입 시에는 퇴거임차인에게 계약갱신청구권을 부여
- 영국은 「임대료법」으로 임대인의 임대료신고를 의무화하고 있으며, 임대주택 데이터베이스와 함께 관리
- 독일은 임대료 데이터베이스(Mietdatenbank)를 작성하여 지역별 참고/표준임대료표 작성의 기초자료로 활용

합리적으로 임대료인상률 제한

임대료인상률 제한하여 임차인의 주거안정성과 부담가능성을 제고하기 위해 노력

○ 임대인의 과도한 임대료 인상으로 임차인의 주거안정을 해치는 행위를 사실상 금지

- 영국은 법률로 임대차계약 후 임대료를 신고하게 하는 등 지역별 임대료를 관리하고, 임대료인상률을 제한
  - 지방정부는 신고 임대료를 지역별 적정임대료를 산정하는 기초자료로 이용하고, 임대료 인상과 관련한 분쟁이 발생하였을 경우에 참고자료로도 활용

- 임대인이 임대료를 과도하게 인상할 경우, 임차인은 임대차평가재판소에 이의를 제기하여 임대료를 조정 가능

  • 미국 캘리포니아주 샌프란시스코시는 임대료의 허용인상률(소비자물가상승률의 60% 정도)을 공포하여 시행

  • 일본은 「차지차가법」에 따라 임대인과 임차인은 ① 토지·건물에 대한 세금, ② 기타 부담의 증감, ③ 토지·건물의 가격상승 또는 하락, ④ 기타 경제사정의 변동, ⑤ 인근의 동종 주택의 임대료와 비교하여 상당하지 않을 경우에만 임대료의 증감을 청구 가능

  • 독일은 「경제범죄법(Wirtschaftsstrafgesetz)」과 「형법(Strafgesetzbuch)」에 따라 지역별 참고/표준임대료표의 금액보다 20%를 상회하는 '불합리한 임대료'는 무효
  - 50%를 웃도는 '과도한 임대료'를 부과하는 임대인은 3년 이하의 징역형 또는 벌금형

○ **임대인이 주택의 품질 또는 성능을 향상시키는 조치를 취할 경우에는 적정수입을 보장하는 제도적 장치도 마련**

  • 독일은 임대인이 주택의 개량 및 에너지효율 개선 등의 현대화조치를 수행한 경우에는 공사비용의 11%까지 임대료를 인상 가능

  • 주택의 에너지효율을 개선하면 '임대료표(Mietspiegel)'에 의한 임대료인상 규제가 면제

▌임대인의 계약해지권 또는 계약갱신거절권을 제한

'정당한 사유'에 해당하는 경우에만 임차인의 계약갱신을 거절 가능

○ **일본은 임대인이 계약갱신을 거절하거나 계약해지를 통지할 때에는 반드시 '정당한 사유'가 있어야 한다고 규정하여, 임차인의 주거안정을 추구**

  • 「차지차가법」에 정해져 있는 정당한 사유는 ① 임대인과 임차인의 건물사용을 요구하는 사정(기본이 되는 기준), ② 임대차에 관한 종전의 경과, ③ 건물의 이용상황, ④ (노후화 등) 건물의 현황, ⑤ 임대인의 입퇴료 제공 등

  • ①~④의 정당한 사유가 없으면, 임대인이 입퇴료를 제공하였더라도 갱신거절 불가

○ **독일은 무기의 임대차계약이 일반임에도 불구하고, 임대인은 '정당한 사유' 또는 '합법적 이해'가 있어야 계약갱신 및 재계약을 거절**

  • ① 임차인이 계약상의 의무를 중대하게 위반한 경우, ② 주택을 자신이나 가구원이 사용하여야 하는 경우, ③ 계속 임대할 경우에 재산의 적절한 경제적 처분을 하지 못하여 임대인이 심각한 불이익을 받은 경우로 제한

  • 임대료를 인상하거나 주택을 매각하기 위해 계약을 해지하는 것은 정당한 사유로 불인정

불법퇴거의 금지

임대인이 임차인을 퇴거시킬 경우에는 법률에서 정한 절차를 준수

○ **영국은 「주택법」과 「불법퇴거 금지법」에서 임대인이 임차인을 자력으로 퇴거시키는 것을 금지**

- 임대인은 일정한 형태의 통지(Notice), 법원의 소유소환장(Possession Summon), 법원의 소유명령서(Possession Order)의 절차를 거쳐 임차인을 퇴거
- 퇴거 관련 법률을 위반할 경우 민사소송 또는 형사처벌의 대상

○ **미국 캘리포니아주 샌프란시스코시에서 「임대료조례」의 적용을 받는 임대주택에 거주하는 임차인을 퇴거시키기 위해서는 '정당한 사유'가 필요**

- 15가지의 정당한 사유 중에 가장 흔한 사례는 다음의 8가지
- ① 임대료의 연체 또는 상습적인 지연납부, ② 임대차계약의 위반, ③ 임대인 또는 인척의 직접 거주, ④ 개량공사에 따라 일정 기간 동안 임대주택에 거주할 수 없는 상태인 경우, ⑤ 50년 이상 경과한 건축물의 리모델링 공사로서, 전체 공사비용이 유사한 건축물 신축 비용의 75% 이상인 경우, ⑥ 「엘리스법(Ellis Act)」[3]에 근거하여 임대주택을 시장에서 철수시키는 경우, ⑦ 건물 내에서 임대인 또는 다른 임차인에 대해 민폐, 소란 및 방해를 일으키는 경우, ⑧ 임대주택을 철거하거나, 다른 용도로 영구적으로 변경하는 경우
- 이러한 정당한 사유가 있더라도, 임대인이 이주보상비(2018년 기준으로 임차인 1인당 $6,627~$6,632)를 지급하도록 하여 임차인의 주거안정성을 보장

임차인의 보증금회수 확보

임대인의 보증금 반환기한을 법률에 명시

○ **보증금이 월세의 2개월~4개월 정도에 해당하는 소액임에도, 임차인의 보증금회수를 보장**

- 영국은 정부가 인증한 금융기관 등에서 보증금을 관리하고 있으며, 계약만료 후 10일 이내에 임차인에게 보증금을 반환하도록 규정
- 미국은 「민법」에 임차인 퇴거 후 21일 이내에 보증금을 반환하도록 규정
  - 캘리포니아주는 법률에 따라 임대인이 보증금을 반환하지 않으면 소액재판법원(Small Claims Court), 지방검찰청의 소비자피해조사과(Consumer Fraud Unit) 등을 통해 위약금까지 부과
  - 계약기간이 1년 이상인 경우, 임대인이 보증금에 대한 이자를 지급하도록 규정

3) 1986년부터 시행되고 있는 「엘리스법(Ellis Act)」은 월세수입을 늘리기 위해 임차인을 퇴거시키는 임대업자의 횡포를 막기 위한 법률

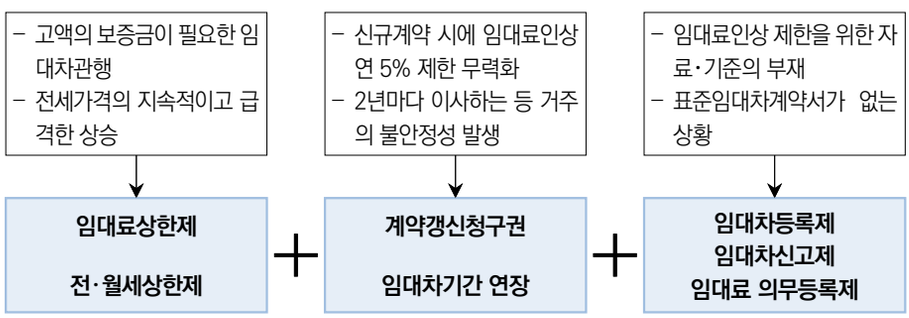
Ⅲ. 주택임대차 제도와 관련한 주요 쟁점

임대료상한제, 계약갱신청구권, 임대차등록제 도입이 사회쟁점화

2000년대 이후 주택임대차 관련 제도 도입에 대한 논의가 활발

○ 대통령선거, 국회의원선거 과정에서 임대료상한제, 계약갱신청구권, 임대차등록제의 도입이 지속적으로 공약화

- 전세가격이 급등할 때마다 진보 성향의 학자·정당·시민단체를 중심으로 꾸준히 제기
- 임대료상한제, 계약갱신청구권, 임대차등록제는 하나의 패키지로 도입되어야 효과를 발휘할 수 있는 것으로 이해



[그림 3] 2000년대 이후 주택임대차 관련 제도 도입과 관련한 주요 논의사항

임대료상한제(또는 전·월세상한제)

○ 임대료상한제는 임대인과 임차인 간의 재계약 과정에서 일정 비율 이상으로 보증금과 월세를 올리지 못하도록 제한하는 제도로 주장

- 용어 그대로 해석하면 임대료통제 성격이 강한 정책으로, 시장의 임대료를 법률에서 정한 금액 이상으로 받지 못하게 하는 제도
- 임대료상한제를 찬성하는 그룹은 '인상률제한'에 해당하는 주장을 펼치면서도, 그 용어는 '임대료통제'와 동일하게 사용
- 임대료상한제를 반대하는 그룹은 주로 ① 임대업자의 주택수선·개량 해태에 따른 지역의 슬럼화, ② 임차인의 '웃돈' 지불에 따른 경제적 부담 가중, ③ 임대주택 부족현상의 발생, ④ 임대주택 건설사업의 현저한 감소 등을 부작용으로 제시

○ 2011년~2013년 사이에 벌어진 소모적인 논쟁은 두 그룹 간에 제도를 둘러싼 이해부족에서 기인

- 임대료상한제를 찬성하는 그룹은 선진국의 사례를 인용하면서 현재는 시행하고 있지 않은 제도를 소개·주장

- 예를 들면 영국은 1965년부터 규제임대차제도를 시행하면서 임대료규제 성격의 공정임대료를 도입
- 민간임대주택 임대인도 임대료사정관 또는 임대료사정위원회가 결정한 공정임대료를 초과하는 임대료를 임차인에게 요구하는 것이 불가능
- 1988년 「주택법」의 개정으로 임대인은 자유롭게 원하는 만큼의 임대료를 부과[4)]
- 현재 임대료사정관은 「임대료법(Rent Act)」에 근거하여 적정임대료를 제시함으로써, 지역의 임대료수준에서 크게 벗어나지 않는 임대차계약을 할 수 있도록 지원

• 임대료상한제를 반대하는 그룹은 대부분의 국가와 도시가 점차적으로 임대료규제를 완화 또는 폐지하고 있는 상황이라는 주장[5)]

○ **많은 선진국은 임차인의 주거안정과 부담가능성 확보를 위해 임대료인상을 제한**

• 소비자물가지수, 생계비지수, 건설비용지수 등과 연동하여 인상하도록 제한하는 경우가 다수

[표 1] 주택임대차 규제와 관련한 선진국의 사례

국 가	임대료 인상	임대차기간 및 계약갱신
덴마크	– 계약에 따라 임대료의 인상을 허용	– 최소기간은 없으나, 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절을 제한
핀란드	– 소비자물가지수와 연동	– 최소기간은 없으나, 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절조건이 엄격
스웨덴	– 과도하게 임대료를 인상할 경우 법원이 통제에 관여	– 최소기간은 없으나, 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절조건이 엄격
일 본	– 과도하게 임대료를 인상할 경우 법원이 관여	– 최소기간은 없으나(정기임대차), 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절조건을 제한
미 국	– 캘리포니아주 샌프란시스코시 : 소비자물가상승률의 60% 이하로 제한	– 최소기간과 임대인의 계약해지권 제한은 없으나, 퇴거에 대한 규제가 엄격
영 국	– 계약에 따라 임대료의 인상을 허용 ・극소수만이 공정임대료의 혜택	– 6개월(보증단기임대차)
벨기에	– '생계비' 지수와 연동	– 최소 3년
프랑스	– 건설비용지수와 연동	– 최소 3년
오스트리아	– 소비자물가지수와 연동	– 최소 3년
스페인	– 소비자물가지수와 연동	– 최소 5년
이탈리아	– 계약에 따라 임대료의 인상을 허용	– 최소 4년
포르투갈	– 소비자물가지수와 연동하거나 지역의 비교임대료를 적용	– 최소 5년
독 일	– 지역의 비교임대료를 적용 ・지역의 비교임대료보다 20% 이상 초과할 경우 집주인에게 벌금이 부과	– 무기계약이 관행이며, 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절을 제한

자료 : Mora – Sanguinetti, J. S., 2011, "The Regulation of Residential Tenancy Markets in Post – War Western Europe: An Economic Analysis", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 8, No. 1에서 발췌·수정하고, 사례연구로 보완함.

4) 현재 임대료사정관은 주거급여와 지역주택수당을 지급하는 데 필요한 공정임대료를 산정하고 있으며, 민간임대주택 임대인은 그 수준으로 임대료를 낮출 의무는 없음.

5) 김경환, 2011, 「전월세 상한제 도입에 대한 정책제언」, 한국개발연구원을 참조.

계약갱신청구권(또는 임대차기간 연장)

○ **계약갱신청구권을 찬성하는 그룹은 임차인의 권리행사를 1회~3회로 하여, 4년~8년의 거주기간을 보장하자고 주장**

- 형성권으로 구성하여 임차인의 일방적 의사표시에 의해 법률관계 또는 법률효과를 발생시키자고 주장
- 이미 「상가건물 임대차보호법」에서 계약갱신 거절의 정당한 사유와 함께 10년 동안 계약갱신요구권을 도입한 상태
- 영업권보다는 주거권을 더욱 보호할 필요가 있다는 점에서, 제도 도입이 용이할 전망

○ **계약갱신청구권을 반대하는 그룹은 임대인의 사유재산권 보장, 계약의 자유 등을 과도하게 제한할 가능성이 크다고 주장**

- 보증금 및 월세의 폭등, 신규임차인에 대한 진입장벽 등이 발생할 우려가 있어, 도입에 신중을 기할 필요가 있다고 주장

○ **선진국 중에 많은 국가는 최소 3년 또는 무기인 임대차기간을 법률로 인정하거나 관행으로 인정** ([표 1] 참조)

- 임대인이 계약갱신 또는 재계약을 거절할 경우에는 정당한 사유를 제시하도록 법제화

임대차등록제(또는 임대차신고제, 임대료 의무등록제)

○ **2007년 최초 제기된 임대차등록제는 부동산임대차를 실거래가격 신고시스템과 연계하여 실제 임대차가격 및 임대차사항을 기재하는 제도**

- 2014년 중앙정부가 '2·26 임대차시장 선진화방안'에서 임차인의 확정일자 및 소득공제 자료를 토대로 임대소득세를 부과한다고 발표하면서, 크게 주목받기 시작
- 이후 임대차등록제는 주택임대와 관련한 통계를 만들기 위해 임대주택을 기반으로 위치·규모·임대료 등의 정보를 통계화하여 관리하는 제도로 개념이 변화하기 시작

○ **2017년 12월부터 중앙정부는 주택소유자에 대한 세제혜택을 확대하여 임대사업자 등록을 촉진**

- 연간 5% 이내의 임대료 인상률 하에서 임차인이 4년~8년 동안 지속거주할 수 있도록 하는 등록 민간임대주택을 늘리는 것이 목표
- 주택임대사업자 등록제도는 임대차등록제 또는 임대주택등록제가 아님에도 불구하고, 매스컴 등을 통해 이미 시행되고 있는 것처럼 보도되고 있는 상황

○ **임대소득세를 부과하고 있는 선진국은 임대주택을 체계적으로 관리하고 있으며, 임대인에게 임대료 신고의무를 부과**

- 임대주택을 데이터베이스화하여 관리함으로써 임대료상승률을 제한하거나, 참고/표준 임대료를 작성·공시하는 등의 제도를 마련하여 시행

Ⅳ. 주택임대차 제도의 개선방안

주거권을 강화하는 내용으로 체계적 개선

임대인과 임차인 간의 '권리의 균형'에 입각하여 제도를 정비할 필요

○ 양질의 저렴한 임대주택 공급을 확대하는 것뿐만 아니라 임대료 급등을 예방하는 법률 및 제도의 마련이 필요

- 전세가격의 급등, 전세의 월세전환 등으로 임차가구의 주거비부담이 증가하고 있음에도, 주택임대차 관련 법률은 주거권 보장과 관련한 내용이 부족
- 생활안정 및 '자구적 사회보험' 차원에서 주택을 구입하고자 하는 수요의 증가에 따른 주택시장의 불안정 초래

○ 주거권을 강화하는 방향으로 정책 및 제도를 선진화할 필요

- 거주의 안정성, 주거비용의 적정성, 대항력·보증금회수의 보장에 초점을 두고 제도 개선
- 정책 및 제도의 선진화를 추구하기 위해서는 임대주택등록제와 임대료신고제는 필수
- 임대차기간을 연장하고 계약갱신요구권을 도입함과 동시에, 합리적으로 임대료인상률을 제한하는 제도를 마련할 필요

○ 임대차계약부터 계약해지/종료에 이르는 모든 과정에 걸쳐 체계적인 제도 개선이 필요

- 단기과제와 장기과제로 구분하여 중앙정부와 지방정부의 협력 하에 제도 개선을 추진
- 법무부와 국토교통부가 공동 소관부서가 되어 사회적 합의를 위한 '토론의 장' 마련 필요

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
주택임대차 관련 제도의 체계화·선진화	– 주거권 강화에 초점을 두고 제도를 체계적으로 개선하여 선진화
임대차계약 관련 제도 개선	– 주택인도와 확정일자만으로 대항력 인정 – 임대차기간 연장
임대차기간 동안과 관련한 제도 개선	– 임대주택 수선유지 주체 및 범위의 명확화 – 월세 연체가구에 대한 지원 확대
계약갱신 및 재계약관련 제도 개선	– 계약갱신요구권의 도입 – 소비자물가지수 등과 연동하여 임대료인상률 제한
계약해지/종료 관련 제도 개선	– 불법퇴거 또는 강제퇴거의 금지 – 보증금회수의 보장

▌주택임대차 관련 제도의 체계화·선진화

주거권 강화에 초점을 두고 제도를 체계적으로 개선하여 선진화

○ 임대차기간 연장 및 계약갱신요구권 도입

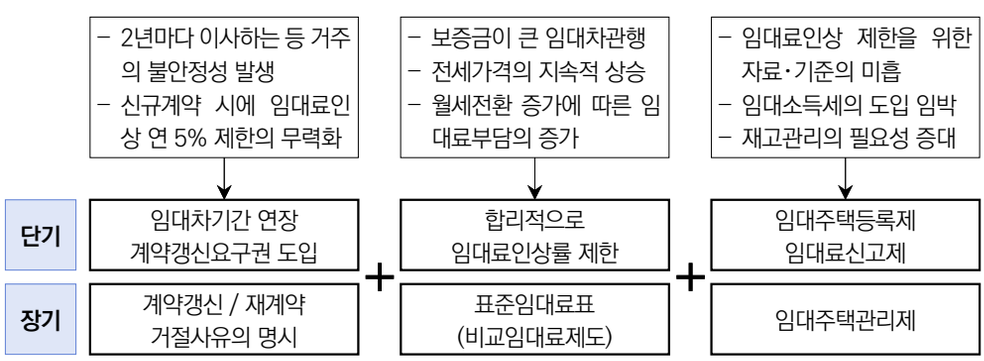
- 2년마다 이사하는 등 거주의 불안정성 발생, 신규계약 시에 임대료인상 연 5% 제한의 무력화 등의 문제를 해소
- 장기적으로는 주택임대차 관련 법률에 계약갱신 / 재계약 거절사유를 명시할 필요

○ 합리적으로 임대료인상률 제한

- 보증금이 큰 임대차관행 하에서 전세가격의 지속적 상승, 월세전환 증가에 따른 임대료부담의 증가 등의 문제가 발생
- 장기적으로는 독일에서 시행하고 있는 표준임대료표 제도의 도입을 신중히 검토할 필요

○ 임대주택등록제와 임대료신고제의 도입

- 주택임대차 정책 및 제도의 선진화를 추구하기 위해서는 임대주택등록제와 임대료신고제는 필수
- 임대소득세를 제대로 부과하고, 임대료인상을 제한하기 위한 자료·기준을 확보하기 위해서는 임대주택등록제와 임대료신고제의 동시 도입이 필요
- 장기적으로는 주택을 중심으로 한 데이터베이스에 기반한 임대주택관리제를 실현할 필요



[그림 4] 주거권 강화를 위한 핵심적 제도 개선방향

▌주택인도와 확정일자만으로 대항력을 인정하고, 임대차기간 연장

주택인도와 확정일자만으로 대항력 인정

○ 전세와 보증부월세 중심의 임대차관행을 고려할 때, 대항력은 보증금 반환과 연계하여 개선방안을 마련

- 2017년부터 국토교통부는 확정일자를 자동으로 신고·부여하는 온라인 '부동산거래 전자계약시스템'을 본격적으로 도입
  - 온라인으로 전자계약을 하면, 주민등록을 이전하면서 확정일자부에 기재하지 않고도 확인일자를 받는 것이 가능
  - 주민등록이 아니라도 주택인도와 확정일자만으로도 대항력을 인정할 수 있는 공신력 있는 수단이 마련된 것
- 부작용이 발생하고 있는 주민등록을 대항요건에서 제외하고, 확정일자와 주택인도만으로도 대항력과 우선변제권을 인정

임대차기간 연장

○ 주거안정성의 핵심요소인 지속거주를 보장하기 위해서는 단기적으로 임대차기간을 3년 정도로 연장

- 주거권과 학습권의 동시 보장을 위해 초등·중·고등학교의 학년제도를 고려하여 임대차기간을 3년으로 연장
- 임대차기간을 3년으로 연장할 경우 임대인이 보증금 및 임대료를 미리 올리는 등의 부작용이 발생할 수 있으므로, 3년 동안의 임대료인상률 상한을 설정하는 것이 필요

▌수선유지 주체·범위를 명확화하고, 월세 연체가구에 대한 지원 확대

임대주택 수선유지 주체 및 범위의 명확화

○ 임대인의 수선유지의무와 함께 수선유지의 범위와 내용도 관련 법률에 명시

- 수선유지의 범위와 내용을 포함한 표준임대차계약서 사용을 의무화
  - 현행 「민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙」의 [별지 제25호 서식]인 '표준임대차계약서(Ⅱ)'를 모든 임대주택에 부합되도록 조정한 후에, 이를 의무적으로 사용

○ **수선유지와 관련한 분쟁은 현장확인이 필요한 경우가 대부분이므로, 주택임대차분쟁조정위원회의 역할을 강화**

- 분쟁 해결의 접근성·대응성·현장성을 제고하기 위해서는 시·군·구까지 분쟁조정위원회를 설치할 필요

월세 연체가구에 대한 지원 확대

○ **월세 연체가구 등 빈곤층에 대한 주거지원정책은 근본적인 해결책 중심으로 마련**

- 주거급여의 보장률과 급여수준을 높이거나, 공공임대 및 사회주택을 확대 공급하고 긴급 입주를 허용하는 등의 정책 개선이 필요
- 공공자원이 부족한 상황에서 긴급하게 대응하는 연체임대료 보조제도를 확대
  - 「긴급복지지원법」에 따른 주거지원의 용이성을 제고하기 위해 제2조에 월세 연체로 인해 퇴거위험에 처한 가구를 포함
- 제도적으로는 「주택임대차보호법」에서 정하고 있는 임대료의 연체를 사유로 계약을 해지할 수 있는 조건을 2개월에서 3개월로 조정

❙ 계약갱신요구권을 도입하고, 합리적으로 임대료인상률 제한

계약갱신요구권의 도입

○ **주택임차인의 주거권은 상가임차인의 영업권보다 기본적인 권리이므로, 「상가건물 임대차보호법」과 같이 임차인의 계약갱신요구권을 인정**

- 현행 「주택임대차보호법」의 임대차기간을 개정하지 않을 경우에는 계약갱신요구권을 2회 인정하고, 3년으로 늘리는 경우에는 1회 인정하여 6년의 임차기간을 보장

○ **월세전환이 증가하고 있다는 점에서, 장기적으로는 임대인의 계약갱신거절권을 제한할 필요**

- 임대인의 계약갱신 거절요건을 법률에 명시하여, '정당한 사유'에 해당하지 않으면 임차인의 지속거주를 보장
- 정당한 사유는 다음과 같은 내용으로 구성
  ① 임차인의 의무 위반 : 고의·과실에 의한 시설 및 설비의 파손·훼손, 3개월 이상의 임대료 연체, 주택의 불법적 사용, 임대인의 동의 없는 전대, 소음·소란행위에 따른 이웃과의 분쟁 등
  ② 주택의 멸실 및 철거, 용도변경
  ③ 주택의 개량 및 리모델링 공사로 임차인이 일정 기간 동안 거주할 수 없는 상태
  ④ 주택을 임대인 본인이나 가구원이 1년 이상 사용하여야 하는 상황
  ⑤ 합의하에 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공한 경우

소비자물가지수 등과 연동하여 임대료인상률 제한

○ 소비자물가지수, 생계비지수, 건설비용지수 등의 기준에 따라 임대료 증액을 제한

- 임대료 상승/갱신기에 임차인의 주거안정을 위해서는 인상률 '5%' 조항을 폐지하는 것이 바람직

○ 장기적으로는 지역별 비교임대료 제도를 도입하는 것을 신중히 검토

- 지역별 참고/표준임대료표의 작성·공표를 통해 임대인과 임차인에게 임대료정보를 제공하여, 공정하고 투명한 임대차시장을 조성하는 것도 필요
- 임대료표를 작성·공표하기 위해서는 임대료관련 행정기초자료의 정비 및 보완, 주택특성 및 품질 확인을 위한 주택상태조사 실시, GIS를 활용한 생활환경·입지 데이터의 구축 등이 필요
  - 중앙정부에서 추진 중인 (가칭) 주택관리대장 작성과 함께 새롭게 임대주택등록제+임대료 신고제를 도입하면, 임대주택·임대료 데이터베이스 구축이 현재보다 용이해질 것



[그림 5] 참고/표준임대료표 작성·공표를 위한 추진과제

불법퇴거 또는 강제퇴거를 금지하고, 보증금회수 보장

불법퇴거 또는 강제퇴거의 금지

○ 법률에 임대인의 자력구제행위가 불법이라는 것을 명확하게 규정

- 단기적으로는 「주택임대차보호법」을 개정하여 임대인의 불법퇴거 또는 강제퇴거를 금지하는 조항을 추가
  - 계약만료 6개월에서 1개월 전에 계약의 해지 또는 계약갱신의 거절을 통지하여 정상적으로 임대차계약이 종료된 경우라도, 명도소송·강제집행 등의 법적 절차를 준수하여야 한다는 것을 모르는 임대인이 다수
  - 임대인이 자력구제행위를 시도하지 않도록 법률의 내용과 절차를 일반인이 이해하기 쉽게 구성
- 장기적으로는 「불법퇴거 금지법」을 제정하여 임차인, 철거민 등의 주거권을 보장
  - 시·도에 불법퇴거 신고센터를 운영하도록 하여 실효성을 높일 필요

보증금회수의 보장

○ **계약해지의사를 통지한 후에 기간이 만료된 경우, 일정 기간 내에 임대인에게 보증금 반환의무를 부과하는 법률 조항을 마련**

- 임차인의 임대주택 반환의무와 임대인의 보증금 반환의무는 동시이행관계
- 보증금은 임차가구가 보유한 재산의 대부분을 차지하고 있다는 점에서, 계약종료 후 1개월 이내에 보증금을 반환하도록 「주택임대차보호법」에 명시
- 기간만료 1개월 이후에는 임차인의 단독신청으로 임차권등기가 가능하도록 할 필요

○ **임대인의 보증금반환을 지원하기 위한 (가칭) 집주인보증금반환대출 제도도 마련·시행하는 것을 고려**

- 임대료 하락기에 '역전세현상', '깡통전세'도 발생하므로, 임대인이 융자지원을 받아 보증금을 반환할 수 있도록 지원

○ **장기적으로는 '거래의 안전'을 확보하여 선의의 제3자 피해가 발생하지 않도록, 임차인의 단독신청으로 임차권등기가 가능하도록 할 필요**

- 보증금이 큼에도 불구하고 대부분의 임대차계약은 '채권적 전세'이기 때문에 부동산등기부에 미등재
- 제3자는 등기부등본을 통해서는 우선변제권을 확인할 수 없기 때문에, 다른 채권자 및 담보권자의 피해가 발생하고 있기 때문

06756
서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr