



---

수시 | 17-18

# 임차가구의 주거 안정을 위한 정책 추진방향과 전략

A Study on the Housing Stability of the Rent Household

---

김민철 외

수시 17-18

---

# 임차가구의 주거 안정을 위한 정책 추진방향과 전략

---

A Study on the Housing Stability of the Rent Household

김민철 외

## ■ 연구진

김민철 국토연구원 연구위원(연구책임)

이태리 국토연구원 책임연구원

이윤상 국토연구원 책임연구원

## ■ 외부연구진

김주영 상지대학교 교수

유승동 상명대학교 교수

## ■ 연구심의위원

강미나 국토연구원 연구위원

천현숙 국토연구원 선임연구위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

박천규 국토연구원 연구위원



## 1. 연구의 개요 및 목적

### 1 연구의 배경 및 필요성

- 자가보유율의 감소하고 임대가가구가 증가하고 있으나 임차인 보호를 위한 기본 인 프라가 미비한 상황
- 따라서 임대가가구 보호를 위한 기반을 살펴보고 정비방안을 모색할 필요
- 또한 이번 정부의 부동산 관련 주요 공약 중 하나로 임대차시장 선진화가 제시됨

### 2 연구의 목적

- 이 연구에서는 임차인 보호를 위한 제도, 관행, 정보화 등의 기반을 살펴보고 도입 가능한 기반 정비 방안을 제시하는 것임
- 또한 임대차시장 선진화 방안으로 제시되고 있는 임대사업 등록 인센티브제와 계약갱신청구권 및 전월세 상한제 단계적 도입 방안을 모색해 보는 것임

### 3 연구의 범위와 방법

- 주로 민간 임대차 시장 및 그와 관련된 제도를 대상으로 함
- 시기적으로는 전세가격 지수가 작성되기 시작한 1986년 이후를 대상으로 하되, 2010년 이후 임대차 시장을 중점적으로 살펴 봄
- 이미 시행되고 있는 제도 및 프로그램 등에 대한 실태 파악
- 그간 논의 되어 온 주요 제도에 대한 평가
- 전문가 의견수렴, 해외사례 등을 참고하여 기반 정비 방안 제시

## 2. 임차인 보호 관련 주요 제도 운용 실태

### 1 전월세전환율 제도

- 주택임대차보호법에 따라 월세 전환 때 상한선보다 높은 비율로 월세를 낼 경우 세입자는 초과한 부분을 돌려받을 수 있음
  - 그러나 문제는 이 상한선이 기존 계약에만 적용된다는 점임
  - 임대차 계약기간 중에 전세를 월세로 전환할 때만 적용되고 신규계약이나 재계약 때는 적용되지 않음
  - 2016년 11월 30일부터 기존 5%에서 4.75%로 낮아진 전월세전환율 법정 상한선이 적용되고 있으나 실제 시장의 전월세전환율은 이보다 높게 형성됨

### 2 전세보증금 반환 보증

- 집주인이 보증금 반환을 거부하거나 집값 하락, 집주인의 과도한 빚 등으로 세입자가 보증금을 돌려받기 어려울 때 HUG가 대위변제(집주인 대신 전세보증금을 돌려주는)하는 정책 상품
- 2017년 2월 1일부터 보증금 한도를 늘리고, 수수료율을 낮춤
- 2016년부터는 깡통전세에 대한 우려로 가입자 증가
- 그러나 누계 기준 가입자수가 약 1만3천 가구 정도에 그치는 등 전체 전세가구수에 비하면 매우 적은 수준임

### 3 전월세 등록제도

- 전월세 등록제도 임대주택의 위치, 규모, 형태, 임대료 등의 정보를 통계화해 관리하는 제도를 말함
- 전월세 등록제도는 주거급여나 전월세 상한제의 도입을 위한 전제 조건임
  - 만약 등록제가 없다면 전월세 상한제를 도입하더라도 큰 실효성을 얻기는 어려움
  - 신규로 전세 계약을 맺을 경우 임차인은 기존 전세값을 모르기 때문에 전월세 상한제를 적용할 수 없음
  - 전세계약 갱신의 경우만 제한적으로 적용 가능
  - 주거 급여나 전월세 상한제를 도입한 국가의 대부분은 전월세 등록제와 같은 기반을 미리 갖추

- 전월세 등록제와 관련된 기본 인프라로는 확정일자와 건강보험료 등이 대표적임
- 2016년부터는 깡통전세에 대한 우려로 가입자 증가
  - 확정일자를 받기위해 주민센터에 방문하는 세입자들은 전세값을 기록하고 있음
  - 또한 건강보험 지역가입자의 경우 자산에 이 전세보증금이 포함 계산되고 있음
- 전월세 상한제가 실효성 있게 작동되게 하기 위하여 의무화된 전월세 등록제를 시행하기에 앞서 기존의 확정일자 제도를 최대한 활용
- 보증금이 확정일자 등록을 하지 않는 임대차 계약에 대해서는 임대인에게 의무 등록토록 하면서 조세 등의 인센티브를 주는 방안과 함께 임차인으로 하여금 등록의 유인을 갖도록 하는 방식도 고려해 볼 수 있음

#### 4 표준임대료 공시제도

- 개별 주택에 대한 모든 자료를 등록 받기 이전이라도 전월세 상한제를 시행하기 위해서는 표준임대료에 대한 정보가 필요함
- 전월세 상한제를 염두에 두지 않더라도 공정거래를 위한 기반이라는 측면에서도 표준임대료 공시 제도가 구비될 필요가 있음
- 등록제가 완전히 구비되기 이전 단계라도 표준임대료를 기반으로 특정 지역의 주택 유형, 면적 등에 대한 표준임대료를 기반으로 신규 계약에 대한 임대료 상한선을 설정할 수 있을 것임
- 부동산 분야 통계는 재고 및 공급통계, 가격통계 등 다양하게 분류할 수 있으며 임대료 상한제와 관련해서 공공부문에서 조사하는 통계자료들로는 한국감정원, 주택도시보증공사와 국토연구원 등의 조사 자료가 있음
- 이 중에서 표준임대료 개념과 가장 유사한 통계로는 월세가격 동향조사임
  - 전세나 보증부 월세의 경우 전월세전환율을 이용하여 순수 월세로 전환한 후 제본스 지수 형태로 작성하고 있음
  - 수도권과 광역시도 단위로 발표 되고 있음
  - 지역별 임대차 시장의 동향을 파악하기 위해서는 적절하나 전월세 상한제 등과 연계하기에는 지역 구분이나 주택의 유형 및 면적 등에 대한 자료가 부족한 상태임

- 활용 가능한 통계로는 전세나 월세계약 관련 실거래가 자료로 2006년도부터 관련 자료들이 축적되어 있는 상황임
- 표준임대료와 유사한 형태로 참고할 수 있는 가장 대표적인 사례는 주거급여 지급 시 사용하고 있는 기준임대료 개념임

## 5 전월세 상한제

- 이론적으로 임대료 규제는 규제 방식과 대상에 따라 다음과 같은 세 가지 형태로 구분되고 있음<sup>1)</sup>
  - 1세대 임대료 규제: 실질임대료를 시장균형 임대료보다 낮은 수준에서 동결<sup>2)</sup>
  - 2세대 임대료 규제: 물가상승률, 임대주택 관리 및 개량비용 등을 감안하여 일정한 범위 내에서 임대료 인상 허용<sup>3)</sup>
  - 3세대 임대료 규제: 기존 임차인에게는 2세대 임대료 규제 형태를 적용하지만 신규 임차인에 대해서는 임대료 규제가 없음<sup>4)</sup>
- 3세대 임대료 규제 하에서는 신규 임차인이 임대차계약을 체결하면 거주기간 동안 2세대 임대료 규제의 형태로 시장임대료 (또는 규제되지 않은 임대주택의 임대료)보다 낮은 임대료를 지불하므로 임대인은 그 손실을 보상받기 위해 초기 계약임대료를 시장임대료보다 높게 책정할 것이라는 이론들이 존재함<sup>5)</sup>

## 6 기타 제도

- 다양한 제도들을 통해 제도권 임대차 시장으로의 흡수를 시도하고 있으나 유인책 부족으로 제도권 유입이 부족하고 이에 따라 관련 자료의 수집도 어려움
- 확정일자 경우 보증금이 작거나 없는 가구에 대한 유인책 부족
- 월세 세액공제와, 임대소득 과세 공제의 경우도 非근로자에 대한 유인책 부족

1) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.3

2) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.3

3) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.3

4) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.3

5) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.4

### 3. 임차인 보호 관련 주요 쟁점

#### 1 기간 연장에 대한 견해

- 첫째는 전세가격이 급등하였고, 전세시장 교란효과를 야기하였다는 견해임<sup>6)</sup>
- 둘째, 90년대 초반 이후 전세시장 가격안정화 효과가 있었다는 견해임<sup>7)</sup>

#### 2 기간 연장에 대한 이론 및 실증 검증

- 시장에서 임대인의 경쟁이 증가하는 경우 임차인은 단기 계약에 근거한 임대차 계약을 선호하며, 경쟁적이지 않은 경우 임차인은 장기계약을 선호<sup>8)</sup>
- 예서는 단절적 시계열 모형을 이용하여 계약기간 2년 연장으로 인하여 급격한 전세가격 상승이 있었음을 실증분석으로 분석<sup>9)</sup>
- 본 연구에서는 구조변화 검정과, 변동성 분석을 통해 1990년을 전후하여 전세시장에 구조적 변화가 있었고, 1990년 경에 전세가격 변동성이 일시적으로 증가하였음을 보임

#### 3 시사점

- 1990년의 실증적 경험으로 볼 때, 계약기간 연장으로 인하여 일시적 가격 급등이라는 부작용이 있었음
- 200만호 건설 이후 공급 물량의 증가로 임대인의 협상력이 낮아짐으로 인한 가격 안정화 효과에 대해서는 통계의 부재로 검증이 어려움
- 이론적으로는 계약기간 연장의 부작용을 최소화 시키려면 전세시장이 호황이고 상대적으로 임차인의 협상력이 우위에 있을 때가 적절함

6) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.71

7) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.72

8) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.80

9) 국토교통부(2016. 1.) 요약 p.90

## 4. 개선방안

### 1 단계적 제도 도입 및 운용 방안

- 현재 논의되고 있는 제도들에 대한 상반된 견해에 대한 큰 틀에서의 합의라는 측면보다는 각각의 제도가 의도하고 있는 바의 효과가 제대로 나타날 수 있도록 하는 측면에서 접근
- 부동산 경기 상 하락국면으로 분류될 수 있는 지역(cold spot)을 대상으로 계약갱신 청구권을 도입
  - 계약갱신 청구권 도입으로 인한 급격한 임대료 변동의 부작용을 최소화
  - 최초에는 시범 사업 형태로 운용
  - 확정일자 등록을 하지 않은 임차가구로 하여금 등록을 유인하기 위한 전제 조건으로서도 계약갱신 청구권은 유효한 인센티브가 될 수 있음
  - 중장기적으로는 임대료의 안정화 효과가 있었는지에 대한 사후 검증도 필요
- 계약갱신 청구권이 적용되는 지역을 대상으로 전월세 상한제를 실시
  - 신규 계약이 아닌 갱신되는 계약만을 대상으로 함
- 임대료 상승률 상한선을 정하기 위한 표준임대료 및 표준임대료 상승 압력(예상 상승률)에 대한 추정
  - 임대료 상승률의 상한이 지나치게 높을 경우 규제로서 의미를 갖기 어려움
  - 반대로 상승률 상한이 지나치게 낮을 경우 규제의 강도가 강하여 경제 주체들이 이를 이행하기 어려울 수 있음
  - 따라서 적정 임대료 상승률 상한선을 표준임대료를 이용하여 추정해야 함
- 임대료에 대한 정확한 추정과 전망을 위하여 표본조사 방식에 기반한 표준임대료 체계를 점진적으로 등록 자료에 기반 한 전수조사 방식으로 전환해 가야 할 것임

### 2 단계적 계약기간 연장

- 전세 가격을 중심으로 보면, 이미 충분히 전세가격이 상승하여 더 이상 전세가격 상승 압력이 높지 않은 상황이 바람직하다고 할 수 있음
- 이런 측면에서 최근의 전세/매매 비율은 향후 전세가격 상승압력이 크지 않음을 시사하고 있음

- 그런데 전월세 공급의 충분 정도와 전세가격 상승 압력이 지역에 따라서도 큰 차이를 보이고 있음
- 따라서 지역별로 시기를 달리하여 점진적으로 확대 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 계약기간이 연장될 경우 거래의 발생빈도가 줄어드는데 따른 경제적 영향에 대한 고려 필요
- 임대차 거래의 발생빈도가 감소함에 따라 부동산 중개인들의 수수료 수입 감소, 이 사업체들의 매출 감소, 인테리어업체들의 매출 감소 등이 나타남
- 계약기간 연장에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 부동산 시장 자체에 대한 활성화도 필요함

### ㉓ 임차인 보호기반 강화

- 임대차 계약 신고제도, 혹은 전월세 등록제도의 급격한 도입 이전에 임대차 거래상의 공정거래 관행을 정착하는 노력이 선행되어야 할 것으로 보임
- 특히 계약갱신 청구권과 함께 전월세 상한제가 논의되고 있는 상황이므로 이에 대비하여, 지역별로 표준임대료 공시를 먼저 시행하는 방안을 고려해 볼 수 있음
  - 지역별, 주택 유형별로 표준 임대료를 공시함으로써 임대인과 임차인간의 불필요한 분쟁을 사전에 예방하고 공정거래 관행을 정착할 수 있을 것으로 보임
  - 독일의 비교임대료 제도에서도 유사한 사례를 찾아 볼 수 있음
- 전월세 상한제의 경우 고정된 상한선을 제시하는 방안보다는 물가변동과 연동하는 방안을 고려해 볼 수 있음
  - 민간임대주택 특별법과 공공주택특별법에 따르면, 주거비 물가지수와 인근 지역 임대료 등을 고려해서 연간 5% 한도 안에서만 임대료를 인상할 수 있도록 되어 있음<sup>10)</sup>
- 주거비 보조와 연계한 전월세 상한제의 단계적 도입 방안
  - 오스트리아의 사례에서와 같이 주거비 보조를 받은 임차가구의 보조 혜택이 임대인에게 전가되는 것을 방지하는 차원에서 전월세 상한제를 적용하는 것부터 단계적으로 시행할 수 있음

10) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=028&aid=0002360393>(2017년 6월 10일 검색)

---

# 차례

## CONTENTS

---

요 약 ..... i

---

### 제1장 연구의 개요

1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 3  
2. 연구 범위 및 방법 ..... 4

---

### 제2장 주택임대차 시장 및 임차가구 보호 제도 운용 현황

1. 주택임대차 시장 현황 ..... 11  
2. 임차인 보호 관련 주요 제도 운용 실태 ..... 15

---

### 제3장 임차가구 보호 제도 및 쟁점

1. 계약갱신 청구권 ..... 23  
2. 전월세 등록제도 ..... 29  
3. 표준임대료 공시제도 ..... 33  
4. 전월세상한제 ..... 37

---

---

**제4장 임차가구 보호 기반 강화 방안**

- 1. 기본 방향 ..... 43
- 2. 제도적 기반 강화 방안 ..... 46

**참고문헌** ..... 55

**SUMMARY** ..... 57

**부 록** ..... 60





CHAPTER 1

# 연구의 개요

- 1. 연구의 필요성 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 4



# 연구의 개요

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구 배경 및 필요성

- 자가 보유율의 전반적인 하락과 함께 임차가구 비중이 점진적으로 증가하고 있음
  - 그러나 임차가구 보호를 위한 제도적 장치와 기본적인 인프라가 미비한 상황
- 특히 문재인 정부 들어서 부동산 관련 주요 공약 중 하나로 임대차시장 선진화가 제시됨
  - 임대사업 등록 인센티브제와 계약갱신청구권 및 전월세 상한제 단계적 도입, 임대차 거래 신고제도의 도입 등이 논의되고 있음
- 따라서 임차가구 보호를 위한 물리적 기반과 제도적 기반에 대한 실태 파악과 정비 방안을 모색할 필요가 있음

### 2) 연구의 목적

- 이 연구에서는 임차인 보호를 위한 제도, 관행, 정보화 등의 기반을 살펴보고 도입 가능한 기반 정비 방안을 제시하는 것임
- 또한 임대차시장 선진화 방안으로 제시되고 있는 임대사업 등록 인센티브제와 계약갱신청구권 및 전월세 상한제 단계적 도입 방안을 모색해 보는 것임

---

## 2. 연구 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

주로 민간 임대차 시장 및 그와 관련된 제도를 대상으로 함

- 다만 부분적으로 참고하거나 공공 임대차 시장에서 시범적으로 먼저 적용할만한 개선 방안 등이 있을 때 부분적으로 공공 임대차 시장도 고려함
- 부도임대주택 매입임대, 임대주택 사업자의 임대료 상한선을 물가지수에 연동하여 제한

시기적으로는 전세가격 지수가 작성되기 시작한 1986년 이후를 대상으로 하되, 2010년 이후 임대차 시장을 중점적으로 살펴 봄

### 2) 연구의 방법

문헌연구

- 이미 시행되고 있는 제도 및 프로그램 등에 대한 실태 파악
- 그간 논의 되어 온 주요 제도에 대한 평가
- 이미 제시된 장단점에 대하여 정리
- 임대인과 임차인간의 갈등의 시각에서 보기 보다는 기존 인프라를 고려하여 제도 도입의 비용이 적게 소요되고 도입 초기의 갈등과 부작용을 최소화할 수 있으며, 장기적으로 반드시 필요한지에 대한 기준 등을 중심으로 각각의 제도에 대하여 평가

실증연구

- 계약갱신 청구권의 경제적 효과에 대하여 옵션이론적으로 효과를 분석하고, 계량적으로 효과를 점검
- 표준임대료 작성 및 공시와 관련하여 통계 등의 정비 상황 등을 파악하고 지수작성 및 고시 방안을 제시

### □ 전문가 협동연구

- 관련전문가를 활용하여 전문가 특강, 원고의뢰를 추진하고 발표 자료를 보고서에 활용
- 전문가 자문회의를 추진하고 자문의견을 보고서 작성 과정에 반영
  - 기존에 논의되고 있는 임차인 보호 관련 제도의 장단점 등에 대하여 전문가 자문을 수행
  - 공인중개사 등 지역 전문가들에 대한 인터뷰를 수행하여 의견 수렴

## 3) 연구 주요 개념

### [임차인 보호 기반]

- 임차인 보호와 관련하여 그간 진행되어 온 역사적 경험과 그 결과 정착되어 있는 관행 및 문화 등 제도적(institutional) 기반
- 주택임대차 보호법 등 법제도 상의 구체적인 사항
- 임대차 시장에 대한 통계구비 사항과 조사체계 및 DB 화 등 물리적인 기반
- 본 연구에서는 이상의 사항을 모두 포괄하는 것으로 봄

## 4) 선행연구 현황 및 연구의 차별성

### □ 선행연구

- 주택 임대차 시장에 대한 구조적 분석을 수행하고 최근의 임대차 시장의 실태와 이에 대응하기 위한 정부의 정책 방안을 제시하는 연구로 조만 외(2012) 등이 있음
- 임대시장 규제와 관련하여 계약갱신 청구권 및 임대료 상한제와 관련하여 주요 쟁점 및 제도 도입에 따른 효과를 분석한 연구로는 국토교통부(2016. 1.), 김경환(2011) 등이 있음

- 
- 주택 임대차 시장의 세제와 관련하여 임대소득 과세의 효과 및 부작용을 정리하고 제도 개선 방안을 제시한 연구로는 임언선 (2014) 등이 있음

#### □ 연구의 차별성

- 기존의 선행연구들은 임대차 시장 전반을 대상으로 한 포괄적인 접근을 주로 하거나, 특정 제도의 도입과 관련된 쟁점 등을 다루고 있음
- 본 연구는 서민 임차가구 보호라는 측면에서 임대차 시장의 구조를 파악하고 기존에 운용되고 있는 제도의 실태와 문제점을 파악하되, 임차가구 보호를 위한 기반 정비라는 측면에서 접근함
- 전월세 상한제 등 논쟁이 되고 있는 제도에 대해서도 현재의 인프라 수준에서 수용 가능성 등을 점검하고 장기적인 로드맵을 제시하고자 하는 관점으로 접근하는데서 차별성이 있음

**표 1-1 | 선행연구와의 차별성**

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색: 임대주택 시장의 작동 기제 및 정책과제</li> <li>연구자(년도): 조만 외(2012)</li> <li>연구목적: 임대주택 시장의 민간과 공공의 역할 정립방안 마련 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>이론 모형 분석</li> <li>통계분석</li> <li>관련 전문가의 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대주택 유형과 무관한 중립적 세제 구축 방안</li> <li>전월세 전환율 결정요인 분석</li> <li>전세와 월세가 시장 구조 분석</li> <li>월세화 차단을 위한 제도 도입의 부작용</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 전월세 임대소득 과세제도의 개선방안</li> <li>연구자(년도): 임언선(2014)</li> <li>연구목적: 임대소득 과세 제도의 개선방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>기존 자료 분석</li> <li>외국 사례 분석</li> <li>관련 전문가의 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분리과세 등 임대시장 선진화 보완 조치에 대한 분석</li> <li>해외의 임대소득과세 제도 및 시사점</li> <li>임대소득 과세 제도에 대한 수정안 제시</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 민간임대주택시장에 대한 임대료 규제의 효과 등 연구 용역</li> <li>연구자(년도): 국토교통부(2016.1.)</li> <li>연구목적: 임대료 상한제와 계약갱신청구권 제도 도입에 따른 임대료 전가 효과에 대한 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>통계 및 설문조사</li> <li>개입 모형을 이용한 시뮬레이션</li> <li>관련 전문가 및 공무원 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계약갱신 청구권 도입은 계약기간 연장의 효과가 있음</li> <li>따라서 임대차보호법 도입 전후의 전세가격 변화를 분석</li> <li>임대료 상한제에 영향을 미치는 요인에 대한 수익률을 중심으로 시뮬레이션 분석</li> </ul>
	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 전월세 상한제 도입에 대한 정책제언</li> <li>연구자(년도): 김경환(2011)</li> <li>연구목적: 전월세 상한제 도입에 따른 경제적 효과 분석 및 정책 제언</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>이론 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대료 규제에 대한 법안 발의 현황</li> <li>해외의 임대료 규제 유형</li> <li>임대료 규제 유형별 효과</li> <li>정책 제언</li> </ul>
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>서민 임차 가구 보호를 위한 기반을 정비하기 위한 방안을 모색하는 연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 문헌 검토</li> <li>관련 이론 및 법제도 검토</li> <li>관련 전문가의 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대차 시장 분석</li> <li>임차인 보호를 위한 제도 및 조치의 실태 및 문제점</li> <li>임차인 보호 제도 관련 주요 쟁점 분석</li> <li>임차인 보호를 위한 기반 강화 방안</li> </ul>	





CHAPTER 2

주택임대차 시장 및  
임차가구 보호 제도  
운용 현황

1. 주택임대차 시장 현황 | 11

2. 임차인 보호 관련 주요 제도 운용 실태 | 15



# 주택임대차 시장 및 임차가구 보호 제도 운용 현황

## 1. 주택임대차 시장 현황

### 1) 점유형태

- 통계청의 2015년 인구주택총조사에 따르면, 2010년 대비 2015년 기준, 전세 거주비율은 감소(-6.2%)하였고 자가보유 가구(2.6%)와 월세가구(2.8%)는 증가하였으며 월세가구 비율(22.9%)이 전세가구 비율(15.5%)보다 높게 나타남
  - 2010년에는 자가보유(54.2%), 전세(21.7%), 월세(20.1%) 순이었으나 2015년에는 자가보유(56.8%), 월세(22.9%), 전세(15.5%) 비중으로 변화

표 2-1 | 점유형태별 가구수(1980~2015)

(단위 : 천가구, %)

점유형태	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
일반가구	7,969	9,571	11,355	12,958	14,312	15,887	17,339	19,112
자기집	4,672	5,127	5,667	6,910	7,753	8,828	9,390	10,850
전세	1,904	2,202	3,157	3,845	4,040	3,557	3,766	2,961
월세	1,231	1,893	2,173	1,536	1,803	2,728	3,490	4,368
사글세	0	0	0	339	310	284	230	161
무상	162	350	358	328	406	490	464	773
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
자기집	58.6	53.6	49.9	53.3	54.2	55.6	54.2	56.8
전세	23.9	23.0	27.8	29.7	28.2	22.4	21.7	15.5
월세	15.5	19.8	19.1	11.9	12.6	17.2	20.1	22.9
사글세	0.0	0.0	0.0	2.6	2.2	1.8	1.3	0.8
무상	2.0	3.7	3.1	2.5	2.8	3.1	2.7	4.0

• 수도권이 비수도권보다 자가보유 비율이 낮고 전세와 월세 비율이 높음

- 2015년 기준 수도권의 자가보유 비중은 48.9%로 비수도권의 64.1%에 비해 낮는데 비해, 전세가구는 수도권이 22%이고 비수도권이 9.5%로 수도권이 높음

- 2010년과 비교하면 전세가구의 감소가 수도권(7.6%)이 비수도권(5.2%)보다 크게 나타났으며, 월세가가구도 수도권(3.4%)이 비수도권(2.1%)에 비해 크게 증가

- 수도권과 비수도권 모두 전세가구의 비중은 감소하고 자가보유와 월세 가구의 비중이 증가하여 전세가격의 상승으로 인해 자가 구입과 함께 월세로의 전환이 증가한 것으로 판단됨

**표 2-2 | 점유형태별 가구수(1980~2015) - 수도권과 비수도권 비교**

(단위 : 천가구, %)

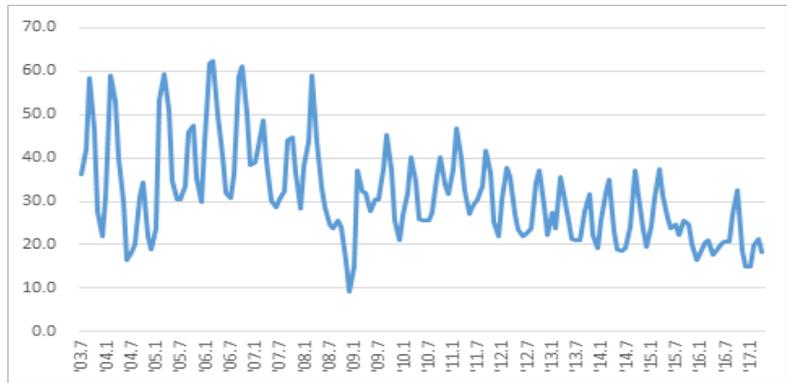
점유 형태	2010년			2015년		
	계	수도권	비수도권	계	수도권	비수도권
일반가구	17,339	8,254	9,085	19,112	9,215	9,897
자기집	9,390	3,832	5,558	10,850	4,504	6,346
전세	3,766	2,438	1,329	2,961	2,023	938
월세	3,490	1,787	1,703	4,368	2,308	2,059
사글세	230	45	185	161	34	127
무상	464	153	310	773	346	426
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
자기집	54.2	46.4	61.2	56.8	48.9	64.1
전세	21.7	29.5	14.6	15.5	22.0	9.5
월세	20.1	21.6	18.7	22.9	25.0	20.8
사글세	1.3	0.5	2.0	0.8	0.4	1.3
무상	2.7	1.9	3.4	4.0	3.8	4.3

## 2) 구조변화

### □ 전세 거래의 감소

- 2008년 금융위기 이후 우리나라 주택 임대차시장인 전월세시장 구조가 지속적으로 변화하고 있음
  - 수도권을 중심으로 주택매매가격 상승에 대한 기대가 과거보다 감소하여 주택 구입 수요보다는 주택임차에 대한 수요가 증가
  - 이로 인해 주택매매가격 상승에 기반을 둔 전세형태의 임대주택 공급이 감소하고 또한 저금리 추세 지속에 따라 전세보증금의 운용수익이 감소하면서 전세에서 (보증부)월세로의 임대차계약 변화가 뚜렷하게 나타남
  - 한편 임차인의 입장에서는 동일한 주택에 대한 전세의 주거비용이 (보증부)월세의 주거비용보다 상대적으로 낮기 때문에 (보증부)월세보다 전세에 대한 수요가 꾸준히 증가
  - 이로 인해 전세 거래는 점진적으로 감소하는 추세를 보임

그림 2-1 | 전세거래 지수



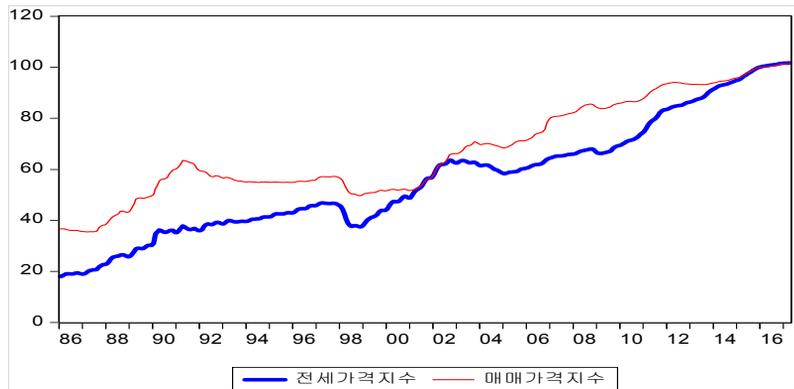
자료: 국민은행

### □ 전세가격의 상승 및 전세/매매 비율의 상승

- 경제주체의 행태 변화에 따라 전세수요 증가, 전세공급 감소가 나타나고 이에 따라 전세가격은 꾸준히 상승

- 한국감정원의 전국 전세가격동향조사 결과에 따르면 지난 5년간 (2010-2014년) 전세가격의 연간 상승률의 평균은 전국적으로 6.2%, 수도권에서는 6.1%, 지방광역시에서는 7.0%였음
- 특히 2010년과 2011년 전세가격 상승률이 매우 높았음(전국: 2010년 7.1%, 2011년 12.3%, 수도권: 2010년 6.3%, 2011년 11.0%, 지방광역시: 2010년 9.2%, 2011년 14.5%)

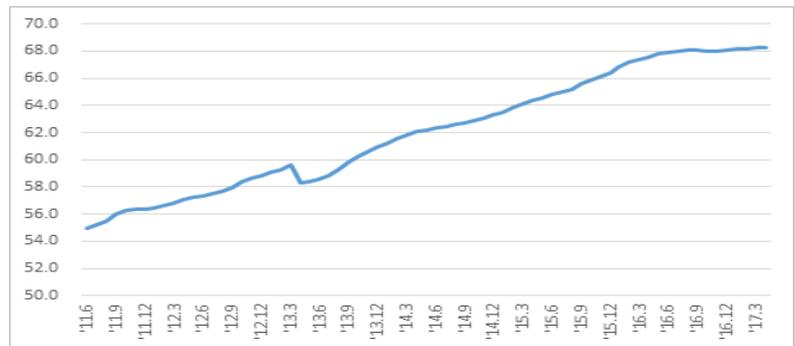
**그림 2-2 | 매매가격지수 및 전세가격지수 추이**



자료: 국민은행

- 2010년 이후에는 전세가격지수 상승률이 매매가격지수 상승률보다 높을 상태가 지속되어 전세가/매매가 비율이 지속적으로 상승

**그림 2-3 | 매매가 대비 전세가 비율**

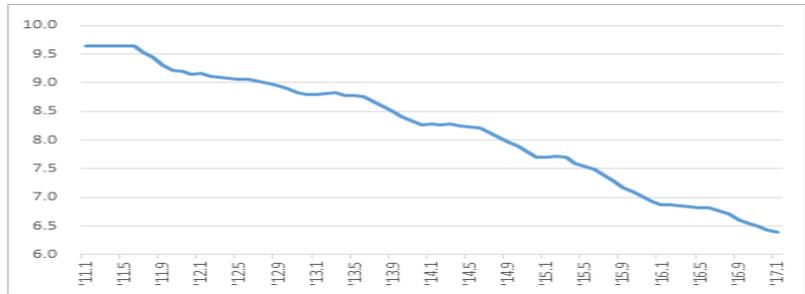


자료: 국민은행

## □ 월세지수 및 전월세 전환율의 하락

- 전세의 월세화가 지속되면서 (보증부)월세 공급이 증가함에 따라 월세지수는 2012년 이후 안정세 또는 감소세 지속
  - 월세가격 연간 변화율(수도권: 2012년 -0.5%, 2013년 -1.7%, 2014년 -2.3%, 서울: 2012년 -0.8%, 2013년 -2.3%, 2014년 -2.4%, 경기: 2012년 0.1%, 2013년 -0.8%, 2014년 -2.5%)
  - 일부 지방 대도시(대구, 광주)의 경우에도 월세가격 감소세가 유지
  - 전세보증금의 월세환산 이율인 전월세전환율도 지속적으로 하락
  - 전월세 전환율 추이(2011년-9.1%, 2012년-8.8%, 2013년-8.3%, 2014년 -7.7%, 2015년-6.9%)

그림 2-4 | 전월세 전환율



자료: 한국감정원

## 2. 임차인 보호 관련 주요 제도 운용 실태

### 1) 전월세전환율 제도

- 주택임대차보호법 시행령 개정안 시행에 따라 전월세전환율 상한선 산정방식을 기존 '한국은행 기준금리의 4배'에서 '기준금리 +3.5%포인트'로 변경됨<sup>1)</sup>
  - 월세로 전환하는 세입자의 주거비 부담이 커지는 것을 막기 위함

1) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=277&aid=0003883755> (2017년 5월 8일 검색)

- 기준금리(1.25%)를 적용하면 상한선이 5%에서 4.75%로 0.25%포인트 낮아짐
- 주택임대차보호법에 따라 월세 전환 때 상한선보다 높은 비율로 월세를 낼 경우 세입자는 초과한 부분을 돌려받을 수 있음<sup>2)</sup>
  - 그러나 문제는 이 상한선이 기존 계약에만 적용된다는 점임
  - 임대차 계약기간 중에 전세를 월세로 전환할 때만 적용되고 신규계약이나 재계약 때는 적용되지 않음<sup>3)</sup>
  - 집주인은 이전 세입자를 내보내고 새로운 세입자와 월세 계약을 맺으면 이 상한선 규정을 피할 수 있음
- 기존 세입자와 계약기간이 끝난 뒤 재계약을 맺거나 아예 새 세입자를 들이는 등 전월세전환율 상한선 규제를 피할 수 있는 방법이 있음
  - 따라서 상징적인 의미 이외에 실제 주거비를 낮추는 효과는 크지 않음
  - 다만, 기업형임대주택(뉴스테이)나 공공임대주택의 임대료 산정에 준용되는 등의 제한적 효과만 존재<sup>4)</sup>
- 2016년 11월 30일부터 기존 5%에서 4.75%로 낮아진 전월세전환율 법정 상한선이 적용됨
  - 그러나 실제 시장의 전월세전환율은 2016년 12월부터 이미 전국 17개 시·도 모두 이 비율을 크게 웃도는 것으로 나타남
  - 2017년 3월에는 6.4%를 기록함
  - 서민부담을 줄여줄 법적 기반은 마련됐지만 효력은 크지 않음

2) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=277&aid=0003883755> (2017년 5월 9일 검색)

3) <http://blog.naver.com/choiwoy/220875138251> (2017년 6월 13일 검색)

4) <http://v.media.daum.net/v/20161202112032172> (2017년 6월 20일 검색)

## 2) 전세보증금 반환 보증

- 전세보증금반환보증은 주택도시보증공사(HUG)가 지난 2013년 9월 서민 주거안정을 위한 정책으로 출시
  - 집주인이 보증금 반환을 거부하거나 집값 하락, 집주인의 과도한 빚 등으로 세입자가 보증금을 돌려받기 어려울 때 HUG가 대위변제(집주인 대신 전세보증금을 돌려주는)하는 정책 상품<sup>5)</sup>
  - 집주인의 동의 없이 전세기간이 1년 이상 남아 있으면 누구나 신청 가능<sup>6)</sup>
- 국토부와 HUG는 전세보증금반환보증 가입자를 늘리기 위해 2017년 2월 1일부터 보증금 한도를 수도권 5억 원, 지방 4억 원으로 1억 원씩 인상하였음<sup>7)</sup>
  - 보증한도는 주택가격 대비 90%에서 100%로 확대하였으며, 보증료율도 개인 0.150%에서 0.128%, 법인 0.227%에서 0.205%로 인하하였음
- 지난 2013년 출시된 전세보증금반환보증은 그동안 인기가 그리 높지 않았음
  - 출시 첫해인 2013년에는 약 400가구가 가입하는 데 그쳤으며, 이듬해인 지난 2014년에는 약 6000가구, 2015년에는 약 4000가구가 전세보증금반환보증을 가입하였음
  - 이후 2016년부터 강통전세에 대한 우려가 높아지면서 전세보증금반환보증 가입자가 증가하기 시작하였으며, 2016년 한 해 동안 총 2만 5000가구(보증금액 5조2000억원)가 가입하였음
- 전셋값은 오를대로 오른 반면 매맷값은 정체현상을 보이자 주택 전셋값이 매맷값의 LTV(담보인정비율)보다 올라가는 ‘강통전세’에 대한 우려가 커지고 있어, 전세보증금반환보증 가입자는 앞으로도 더 늘어날 것으로 전망됨<sup>8)</sup>

5) <http://blog.naver.com/eloankr/220988079090> (2017년 5월 15일 검색)

6) <http://blog.naver.com/eloankr/220988079090> (2017년 5월 20일 검색)

7) <http://blog.naver.com/eloankr/220988079090> (2017년 6월 1일 검색)

8) <http://blog.naver.com/eloankr/220988079090> (2017년 6월 3일 검색)

---

- 특히 2017년에는 대규모 입주물량이 예정돼 있어 꺾통전세가 발생할 가능성이 높은 것으로 예상되고 있음

- 전세보증금 반환 보증 가입자가 증가하고는 있으나 여전히 누계 기준으로 약 1만3천 가구 정도가 가입되어 있는 정도로 전체 전월세 가구수에 대비하면 여전히 적은 수준임

### 3) 부도임대주택 매입임대

- 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」이 제정되어 2007.04.20부터 시행됨에 따라 LH 등 주택 매입사업시행자가 민간임대주택 사업자의 부도 등으로 인하여 발생한 부도임대주택을 경매 등으로 매입하여 임차인의 손실 보증금을 보전하고 공공 주택으로 재임대 하는 것을 말함<sup>9)</sup>
- 매입방법: 원칙적으로 매입대상 주택으로 지정, 고시된 이후「민사집행법」에서 정한 경매의 방법에 의함<sup>10)</sup>
- 보증금 보전 방법: LH공사가 부도임대주택을 취득한 후 임차인의 임대 보증금에서 임차인이 배당받은 금액, 미납 임대료 및 미납 관리비, 임대 사업자로부터 이미 지급받은 임대 보증금 등을 공제한 금액을 임차인에게 지급하는 방식으로 보전함<sup>11)</sup>
- 임차인은 종전 계약대로 2년을 거주할 수 있으며, **주택매입사업 시행자 외의 자가 임대주택을 매입한 경우에는 임차인이 3년간 거주할 수 있음**  
⇒ 향후 단계적 계약기간 연장 제도 도입 시 참고가 될 수 있는 제도임

---

9) <http://www.korea.go.kr/lifeplus/jsp/housing/ready3.jsp?lifeplusCate=housing&menuNo=0623010300&menuNoDepth3=0623010000> (2017년 7월 10일 검색)

10) <http://blog.naver.com/rladydtn9828/220338277753> (2017년 5월 29일 검색)

11) <http://blog.naver.com/goadshin/110092769891> (2017년 5월 29일 검색)

---

#### 4) 기타 제도권 임대차 시장 관련 제도

- 임대차시장 정보 수집 한계
  - 임대사업자 등록기준 완화 및 세제지원에도 불구하고 제도권 임대차 시장 확대 한계로 관련 정보 수집 미흡
  - 임대차 분쟁 시 적절하게 대응할 수 있는 정보기반 부족
- 확정일자를 통해 전월세 통계가 수집되고 있으나, 보증금이 작거나 없는 월세 주택에 대한 신고 유인체계 미흡
- 월세세액 공제의 경우, 임대인과의 관계, 근로소득자가 아닌 경우 세액 공제 유인체계가 없어 대상가구의 약 13%만이 신청
  - 2014년 월세 지급분부터 월세에 대한 소득공제를 세액공제로 전환
  - 공제대상을 중산층까지 확대: 공제대상을 종전 총급여액 5천만 원 이하에서 7천만 원 이하까지로 확대
  - 종전 월세 지급액을 소득공제하는 방식에서 월세 지급액(연간 750만 원 한도)의 10%를 소득세에서 공제하는 방식으로 전환<sup>12)</sup>
- 임대사업자, 준공공임대주택 등의 경우, 세금감면이 실시되고 있으나, 전체 임대주택 중 90%는 미등록
- 임대사업자에 대한 사업등록을 양성화하기 위해 임대소득에 대한 공제를 시행하고 있으나 근로자가 아닌 임대사업자의 경우 등록에 대한 인센티브가 없어 임대사업자의 제도권 유인에 한계를 보이고 있음

---

12) <http://www.lifentalk.com/859> (2017년 7월 19일 검색)





CHAPTER 3

임차가구 보호 제도 및  
쟁점

- 1. 계약갱신 청구권 | 23
- 2. 전월세 등록제도 | 29
- 3. 표준임대료 공시제도 | 33
- 4. 전월세상한제 | 37



# 임차가구 보호 제도 및 쟁점

## 1. 계약갱신 청구권

### 1) 논의의 배경

□ 그간 임차인 보호와 관련하여 논의되어온 제도들은 표준임대차계약서, 임대차 분쟁조정위원회, 전월세전환율 규제, 계약갱신청구권, 임대료 상한제 등임

- 이 중에서 표준임대차계약서, 임대차 분쟁조정위원회, 전월세전환율 규제는 기 도입되어 시행 중임
- 아직 도입되지 않은 제도로 가장 핵심적인 제도는 계약갱신 청구권 제도와 임대료 상한제도임

□ 여기서는 계약갱신청구권 제도를 중심으로 논의

- 임차인의 주거생활에 안정을 도모하기 위하여 1989년 12월 30일 주택임대차보호법이 개정하여 임대차 계약기간을 2년으로 연장<sup>1)</sup>
  - 1990년부터 모든 주택임대차 계약은 2년으로 체결<sup>2)</sup>
  - 주택임대차보호법이 1981년 최초 제정되었고, 법의 최초 시행 당시 시장에 관행이었던 6개월의 임대차계약을 최소 1년으로 연장<sup>3)</sup>
- 최근 이와 관련된 논의가 활발하게 진행
  - 서채란 (2011)의 경우 89년 법개정 없었더라도 “2년 뒤 인상할 것 까지 한 번에 인상하여 전(월)세가 상승하는 부작용” 주장<sup>4)</sup>
  - 1991년에서 1998년까지 전세가가격 증가율이 하향 안정 되었다고 주장<sup>5)</sup>

1) 국토교통부(2016.1), p.71

2) 국토교통부(2016.1), p.71

3) 국토교통부(2016.1), p.71

4) 국토교통부(2016.1), p.72

5) 국토교통부(2016.1), p.72

---

## 2) 계약기간 연장의 실증적 효과

### □ 계약기간 연장의 효과를 보기 위하여 최초로 계약기간 연장이 도입된 1989년의 임대차보호법 개정과 1990년 시행 당시의 상황을 검토

- 90년 12월 전세가격은 전년말 대비 약 16.7%가 상승 그리고 주택 가격은 전년말 대비 약 21.0%가 상승<sup>6)</sup>
- 매매가격을 살펴보면 1990년 말 기준 전년 대비 20.9%가 상승<sup>7)</sup>
- 1990년 이후 (전세가격과 다르게) 주택매매 가격지수는 현저하게 상승률이 둔화되었음<sup>8)</sup>
- 80년대 말 추진된 주택 200만호 건설계획의 영향으로 1990년 초반 이후 아파트 입주물량이 대폭 증가<sup>9)</sup>
  - 1986년 주택건설실적은 약 29만호에 불과하였지만, 90년 주택건설실적은 약 75만호<sup>10)</sup>
  - 91년 주택건설실적은 약 61만호로 88년 약 31만호의 거의 2배<sup>11)</sup>

### □ 계약기간 연장의 효과를 보기 위하여 최초로 계약기간 연장이 도입된 1989년의 임대차보호법 개정과 1990년 시행으로 인한 전후 효과를 분석

- 89년 임대차보호법 개정에 대한 두 가지의 충돌되는 의견이 존재<sup>12)</sup>
- 첫 번째는 전세가격이 급등하였고, 전세시장 교란효과를 야기하였다는 견해<sup>13)</sup>

---

6) 국토교통부(2016.1.), p.67

7) 국토교통부(2016.1.), p.67

8) 국토교통부(2016.1.), p.69

9) 국토교통부(2016.1.), p.81

10) 국토교통부(2016.1.), p.81

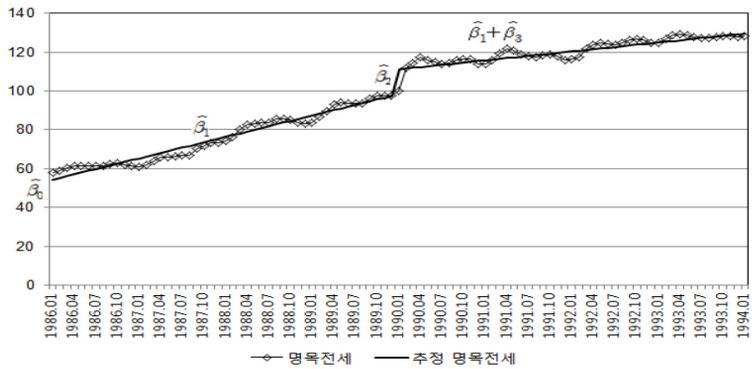
11) 국토교통부(2016.1.), p.82

12) 국토교통부(2016.1.), p.71

13) 국토교통부(2016.1.), p.71

- 두 번째는 법 개정에 따른 90년대 초반 이후 전세시장 가격안정화 효과가 있었다는 견해임<sup>14)</sup>
- 국토교통부(2016.1.)에서는 단절적 시계열 모형을 이용하여 계약기간 2년 연장으로 인한 급격한 전세가격 상승 여부를 실증분석
  - 분석결과 단절적 전세가격 상승이 존재하였음을 보임
  - 다음 그림에서  $\hat{\beta}_2$ 이 단절적 전세가격 상승을 의미함

**그림 3-1 | 단절적 시계열 모형의 개념**



출처: 국토교통부(2016.1.)

- 임대차계약기간 연장으로 전세가격지수는 즉각적으로 약 12.48~13.29% (1990년 1월 = 100 기준)가 상승하였음<sup>15)</sup>
- 임대차계약기간 연장 이후 전세가격지수의 추세적 변화도 존재하며, 약 0.50~0.53% 포인트가 하락하였던 것으로 추정됨<sup>16)</sup>
- 92~94년 동안 아파트 입주물량이 연 평균 약 40만호에 육박하였으므로 임대인의 시장지배력이 약화되었을 것으로 추정<sup>17)</sup>

14) 국토교통부(2016.1.), p.72  
 15) 국토교통부(2016.1.), p.88  
 16) 국토교통부(2016.1.), p.89  
 17) 국토교통부(2016.1.), p.89

### 3) 계약기간 연장 효과에 대한 이론적 고찰

#### □ 계약기간 연장 효과에 대한 이론적 논의

- 시장에서 임대인의 경쟁이 증가하는 경우 임차인은 단기 계약에 근거한 임대차 계약을 선호하며, 경쟁적이지 않은 경우 임차인은 장기계약을 선호 (Grenadier, 2005: 1190)
  - 임대인의 독점력이 존재하는 경우 임차인은 장기계약을 선호할 것이고, 임차인은 장기 계약을 체결하는 경우 단기 계약보다 높은 임대료를 납부하는 것을 수용
  - 임대인의 독점력이 존재하지 않는 경우 임차인은 단기계약도 무방할 것으로 생각할 것이며, 이 경우 임차인은 장기계약일수록 낮은 임대료를 납부할 것을 요구

#### □ 옵션가치에 기반한 접근

- 현재 우리나라 시장에서 논의되고 있는 계약갱신 청구권은 기본적으로 전세계약이 2년으로 이루어지고 있어, 계약이 만료된 2년 이후 시장상황에 적합하게 계약을 수정 및 보완하는 경우를 상정
- 임대차 계약을 하는 경우 향후 2년 이후 계약을 갱신하게 되는 시점의 시장상황을 정확하게 판단하지 못하는 현실에서 임대인과 임차인은 미래에 불확실성을 직면하게 됨
  - 이것을 의사결정에 반영할 것이므로 현재 시장상황에 대한 정보를 보다 세밀하게 검토하여 반영하여야 하며 현재 임대차 시장이 핫 마켓인지 콜드 마켓인지의 여부는 임대차 계약자들이 신중하게 고려해야 할 것으로 판단됨
- 만일 시장이 임대인이 시장지배력을 가지고 있어 임대가격이 상승하는 핫 마켓에서 임차인을 보호하기 위하여 임대차 계약기간을 연장하는 경우 자칫 임대료 상승을 유발할 수 있음
  - 반대로, 임대인이 시장지배력이 약하여 임대가격이 하락하는 콜드 마켓에서 계약기간을 연장하는 경우 임대료 상승을 야기하지 않을 수도 있음

- 예를 들어, 주택시장에 부재지주 임대업자 4명이 집을 각각 1채 (즉 주택시장에서 전체 4채)를 보유하고 있고, 집을 보유하지 않지만 주택이 필요한 주택임대를 원하는 가구가 4호 있다고 가정
  - 이 경우 집의 숫자와 임대가구의 숫자가 동일한 균형상황을 유지하고 있으나 만일 어떠한 이유에서든 주택을 2채로 감소한다고 가정하면, 임대시장에 초과 수요가 발생함
  - 이와 같은 상황에서 임대기간을 연장하게 되면, 임대인은 높은 임대료를 요구할 유인이 생기고, 2가구가 집을 구하지 못하는 상황이 발생하여, 임차인들은 계약기간 연장으로 높은 임대료를 부담할 가능성이 높아짐
  - 임대기간 연장으로 임차인들은 과거보다 오랜 기간 주택을 임차할 수 있고, 반대로 임대인은 오랜 기간 새로운 임차인을 찾을 수 없게 되므로 2가구는 오랫동안 임차주택을 찾지 못하는 불이익을 받게 됨
- 임대가구가 2호로 감소하는 경우를 가정해 보면, 주택은 4채가 있고 임대가구는 2호가 되므로 시장에서는 초과 공급이 있으며 이로 인하여 임대인의 시장지배력은 급격히 하락하게 됨
  - 이 경우 2명의 임대인은 각각 임차인을 구하지 못하고 시장에서는 2채가 공가로 존재하게 되므로, 이를 인지하고 있는 임대인은 임차인을 확보하지 못할 경우 임대소득을 얻을 수 없기 때문에 임차인을 확보하기 위하여 노력하게 되어 이러한 경우 임대인의 시장지배력은 하락할 것임
  - 이와 같은 상황에서 임대기간이 연장되면 낮은 임대료를 받더라도 2명의 임차인을 확보하려고 노력하게 되며, 이를 인지하고 있는 임차인의 경우에도 자신의 시장지배력을 활용하여 최대한 낮은 임대료를 지불하려고 노력할 것임
  - 따라서 정책적으로 임대업자가 시장지배력이 높은 주택시장보다 임차인의 시장지배력이 높은 주택시장에 계약기간을 연장하는 정책은 임대료 상승의 부작용을 최소화 할 수 있을 것으로 기대됨

#### □ 주택임대차 시장에서 상승 지역과 하락 지역

- 계약갱신 청구권의 옵션 가치적 분석에서 살펴보았듯이 콜드 마켓에서 계약갱신 청구권을 도입할 경우 부작용을 최소화할 수 있음

---

- 따라서 여기서는 역사적으로 우리나라 전월세 시장에서 핫 스폿과 콜드 스폿이 존재하였는지를 점검해 봄

• 주택 임대차 계약과 핫 마켓과 콜드 마켓의 상호 연관관계 검토

- 주택시장에서 논의되고 있는 핫 마켓과 콜드 마켓에 대해 우리나라 주택시장에서도 핫 마켓과 콜드 마켓이 존재하고 있음을 확인

- 일반적으로 주택시장은 시장의 변화에 따라 주택가격이 오르는 시장인 핫 마켓(hot market)과 하락하는 시장인 콜드 마켓(cold market)이라는 두 가지 서로 국면이 다른 시장으로 분류할 수 있음<sup>18)</sup>

- 핫 마켓과 콜드 마켓은 시간에 따라 변화하고, 지역에 따라 다르며, 부동산 유형에 따라서도 변화하게 되어 핫 마켓과 콜드 마켓이 장기간 동안 모든 지역과 모든 유형의 주택에 동일하게 적용되지는 않음

• 일반적 학술연구에서는 자산의 실질가격을 기준으로 시장유형이 구분되고 논의되고 있지만, 정책적 시사점을 도출하기 위하여 명목 주택가격 지수와 전세가격 지수를 활용하여 우리나라 주택가격지수의 추이를 살펴 봄

- 주택가격의 추세와 전세가격의 추세는 유사한 움직임을 보이고 있지만 동일하지는 않음

- 전세가격 지수의 움직임은 주택가격 지수의 움직임과 시간의 경과에 따라 유사한 등락을 보이고 있음

- 1980년대 말은 핫 마켓 국면에 접어들었다고 볼 수 있으며, 외환위기로 인하여 1990년 후반기에는 콜드 마켓에 접어들었음

- 2000년 초반 전세가격은 급속한 상승추세를 보였고 콜드 마켓에서 벗어나는 모습을 보였으며, 2000년 중반 이후 다시 콜드 마켓으로 전환되는 모습을 보임

- 전세가격지수는 대체로 2000년 중반 이후 지속적으로 상승하는 추세임

- 2010년대 중반에는 전세가격이 급등하는 현상을 보임

• 명목 주택가격 지수와 전세가격 지수의 추세를 확인한 결과 우리나라 주택시장과 전세시장에서도 핫 마켓과 콜드 마켓의 변화를 경험하고 있음

---

18) Chernobai and Hossain, 2012 p.809

- 
- 또한 핫 마켓과 콜드 마켓은 시간에 따라, 지역에 따라 그리고 주택시장의 유형에 따라 변화할 수 있음을 확인

## 2. 전월세 등록제도

### 1) 주요 내용

#### □ 전월세 등록제도의 정의 및 의의

- 전월세 등록제도 임대주택의 위치, 규모, 형태, 임대료 등의 정보를 통계화해 관리하는 제도를 말함<sup>19)</sup>
- 전월세 등록제도는 주거급여나 전월세 상한제의 도입을 위한 전제 조건임
  - 만약 등록제가 없다면 전월세 상한제를 도입하더라도 큰 실효성을 얻기는 어려움<sup>20)</sup>
  - 신규로 전세 계약을 맺을 경우 임차인은 기존 전세값을 모르기 때문에 전월세 상한제를 적용할 수 없음<sup>21)</sup>
  - 전세계약 갱신의 경우만 제한적으로 적용 가능
  - 주거 급여나 전월세 상한제를 도입한 국가의 대부분은 전월세 등록제와 같은 기반을 미리 갖추
  - 그러나 우리나라는 전월세 등록제와 무관하게 주거급여를 시행하고 있음
- 전월세 등록제도 보다 더 강한 형태로는 이력관리 제도가 있음
  - 단순히 등록하고 세금 내는 정도가 아니라 임대 성능의 이력 관리까지 하는 형태를 의미함<sup>22)</sup>
  - 인테리어에 따라 같은 아파트도 전셋값이 다를 수 있음
  - 즉 주택의 임대 성능을 확인하여 가격 적정성까지 고려하는 방식임
  - 전월세 상한제의 부작용으로 나타날 수 있는 주택에 대한 관리 소홀 등도 고려해야 한다는 주장을 반영한 것임

---

19) <http://media.daum.net/v/20140314211302448> (2017년 5월 3일 검색)

20) <http://blog.naver.com/uvkang/90186056627> (2017년 5월 6일 검색)

21) <http://blog.naver.com/uvkang/90186056627> (2017년 5월 10일 검색)

22) <http://blog.naver.com/uvkang/90186056627> (2017년 5월 18일 검색)

---

□ 전월세 등록제와 관련된 기본 인프라로는 확정일자와 건강보험료 등이 대표적임

- 확정일자를 받기위해 주민센터에 방문하는 세입자들은 전세값을 기록하고 있음
- 또한 건강보험 지역가입자의 경우 자산에 이 전세보증금이 포함 계산되고 있음<sup>23)</sup>
- 전월세 등록제도와 유사한 개념으로 전월세 실거래가 공시 제도를 들 수 있음

□ 도입을 고려 중인 주요 내용

- 전월세 등록제 법안은 3주택 이상 보유자가 1주택 이상을 임대하면 임대사업자로 의무적으로 등록하도록 하고, 조세와 건강보험료를 감면해 줌
- 등록 의무 위반자에게는 500만 원 이하의 과태료를 부과
- 임대인이 임대소득에 대한 세금과 보험료 증가분을 세입자에게 전가해 전월세 가격을 상승시킬 수 있다는 우려에 따라 소득세와 법인세를 50~100% 감면<sup>24)</sup>
- 3주택 이하를 소유한 만 60살 이상으로 임대소득의 연간 합계액이 2000만 원 이하인 경우 건강보험 피부양자 자격을 유지할 수 있도록 허용

---

23) <http://blog.naver.com/uvkang/90186056627> (2017년 5월 17일 검색)

24) <http://blog.naver.com/realtors79/220219022089> (2017년 5월 23일 검색)

## 2) 주요 논의 사항

### □ 등록제도에 대한 관점

- 전월세 등록 제도를 바라보는 견해는 불로소득에 대한 공정한 과세나 지하경제의 양성화라는 측면에서 필요하다는 주장
- 소득의 노출을 꺼리는 임대인들이 임대 시장에서 빠져 나가면서 임대주택의 공급이 감소하고 임대차 시장이 불안정해 질 것이라는 견해 등이 공존하고 있음

### □ 임대차 시장의 기본 인프라라는 관점에서 접근

- 우리 연구에서는 조세 형평성이나 지하경제 등의 관점이 아닌 임대차 시장의 기본 인프라라는 차원에서 접근함
- 조세 정의 실현의 방안으로서 보다는 전월세 상한제 등과 같은 임대차 시장 질서와 관련된 제도의 기반으로서의 전월세 등록제도의 역할에 중점을 두기로 함

### □ 전월세 등록제도의 원활한 정착과 운용을 위한 고려 사항

- 매매 시장에서는 이미 실거래가 공시제도가 정착되어 있는 상황으로 이에 준하는 방식으로 전월세 실거래가 공시제도를 정착시키는 방향을 고려해 볼 수 있음
- 실거래가 공시제도와 함께 전월세 등록제와 같은 임대차 시장 인프라를 구비하기 위해 활용 가능한 제도로는 부동산 전자계약 방식을 들 수 있음
  - 정부에서는 부동산 전자거래의 활성화를 위해 노력하고 있음
  - 공인중개사들이 중개 수수료의 노출을 꺼리는 문제가 있었으나 중개사 협회로부터 협조를 끌어낸 바 있음
  - 부동산 전자계약을 매매거래뿐만 아니라 임대거래에 확대 적용해 간다면 전월세 등록제도와 같은 효과를 얻을 수 있을 것으로 보임

- 전월세 상한제가 실효성 있게 작동되게 하기 위하여 의무화된 전월세 등록제를 시행하기에 앞서 기존의 확정일자 제도를 최대한 활용
  - 전월세 상한제가 임대차 갱신뿐만 아니라 신규 임대차 계약에 대해서도 적용될 수 있도록 확정일자 제도를 개선
  - 확정일자 제도를 통해 파악된 내용을 개인정보보호에 위배되지 않는 한에서 연람이 가능한 상태이므로 신규 임대차 계약에 대해서도 확정일자가 신고된 주택에 대해서는 전월세 상한제를 적용해 볼 수는 있는 상태임
  - 현재의 공개 수준은 개인을 완전히 식별할 수 있는 정도까지는 정보를 공개하지 않고 있음
  - 따라서 정보공개 체계를 개선함으로써 전월세 상한제 도입에 대비
  - 이 때 매매 시장의 실거래가 공개 제도의 사례를 참고
- 임차인이이 확정일자 등록을 하지 않는 임대차 계약에 대해서는 임대인에게 의무 등록토록 하면서 조세 등의 인센티브를 주는 방안과 함께 임차인으로 하여금 등록의 유인을 갖도록 하는 방식을 고려해 볼 수 있음
  - 이를 위해서는 표준임대차 계약서의 사용을 적극 홍보, 교육하며, 지속적으로 표준임대차 계약서의 디폴트 항목들을 개선해 가는 방안이 있을 수 있음
  - 다음은 계약갱신 청구권을 가장 완화된 형태로라도 우선 도입하고 그와 관련된 혜택을 누리하고자 하는 임차인은 임대차 계약 사항을 등록하여야 한다는 전제 조건을 제시하는 방식이 있을 수 있음
  - 그리고 또 다른 방법으로는 최근에 적극적으로 확대하고자 하는 부동산 전자 계약을 임대차 계약에도 적극적으로 활용할 수 있도록 개선하는 방식임

---

### 3. 표준임대료 공시제도

#### 1) 도입의 의의

##### □ 임대차 시장의 기본인프라 역할

- 개별 주택에 대한 모든 자료를 등록 받기 이전이라도 전월세 상한제를 시행하기 위해서는 표준임대료에 대한 정보가 필요함
- 전월세 상한제를 염두에 두지 않더라도 공정거래를 위한 기반이라는 측면에서도 표준임대료 공시 제도가 구비될 필요가 있음

##### □ 등록제 이전의 사전 인프라 역할

- 등록제가 완전히 구비되기 이전 단계라도 표준임대료를 기반으로 특정 지역의 주택 유형, 면적 등에 대한 표준임대료를 기반으로 신규 계약에 대한 임대료 상한선을 설정할 수 있을 것임
- 전월세 등록제나 보다 강한 형태의 이력관리제가 전월세 상한제의 실효성을 높이는 데는 가장 적합할 수 있으나, 과도한 규제라는 인식으로 등록을 꺼리고 모든 임대주택에 대한 정보를 구축하기 위한 행정비용도 요구됨
- 따라서 표준임대료 공시제도는 전월세 등록제도가 완전히 구비되기 이전의 사전적 기본 인프라로 볼 수 있음

#### 2) 도입을 위한 인프라 현황

##### □ 공공부문

- 부동산 분야 통계는 재고 및 공급통계, 가격통계 등 다양하게 분류할 수 있으며 임대료 상한제와 관련해서 공공부문에서 조사하는 통계자료들은 다음의 표< 부동산가격과 거래 통계현황 >와 같이 분류할 수 있음
  - 한국감정원, 주택도시보증공사와 국토연구원 등에서 정기적으로 부동산가격과 시장 조사 자료를 발표

**표 3-1 | 부동산가격과 거래 통계현황**

구 분	통계유형	조사기간	공표시기	작성기관 (지원기관)
전국주택가격 동향조사	조사통계	1986.1-	월간, 주간	국토교통부 (한국감정원)
월세가격 동향조사	조사통계	2011.1-	월간	국토교통부 (한국감정원)
아파트 실거래가격지수	가공통계	2006.1-	월간	국토교통부 (한국감정원)
전국지가 변동률조사	가공통계	2006.1-	월간	국토교통부 (한국감정원)
상업용부동산 임대동향조사	조사통계	2009- 2007-2008 2002-2006	분기 반기 연간	국토교통부 (한국감정원)
부동산거래현황	보고통계	2006-	매월	국토교통부 (한국감정원)
민간아파트 분양가격동향	보고통계	2010.1-	월간	주택도시 보증공사
부동산시장 소비자심리조사	조사통계	2011.7	매월	국토연구원

• 이 중에서 표준임대료 개념과 가장 유사한 통계로는 월세가격 동향조사임

- 전세나 보증부 월세의 경우 전월세전환율을 이용하여 순수 월세로 전환한 후 제본스 지수 형태로 작성하고 있음
- 수도권과 광역시도 단위로 발표 되고 있음
- 지역별 임대차 시장의 동향을 파악하기 위해서는 적절하나 전월세 상한제 등과 연계하기에는 지역 구분이나 주택의 유형 및 면적 등에 대한 자료가 부족한 상태임

**민간부문 통계**

• 부동산114, 부동산뱅크 등 부동산정보제공업체들이 아파트 등 공동주택을 중심으로 시세 정보와 매물정보 등을 제공

### □ 활용 가능한 통계

- 전세나 월세계약 관련 실거래가 자료로 2006년도부터 관련 자료들이 축적되어 있는 상황임

- 기준임대료는 임차급여 수급가구에게 정부가 보장해 주는 최대한도의 임대료 수준을 의미  
- 2004년 이후 정부는 최저주거기준을 고시하고 있음. 이에 주거급여제도에서 우선적으로 실현하고자 하는 기준임대료 수준은 최저주거기준을 충족하는 임대료 수준으로 설정  
- 임대료 수준은 지역 여건에 따라 상당한 변이를 지니므로, 기준임대료 설정을 위해서는 지역구분 방식이 중요  
- 지역구분의 통계적 유의성을 검증한 후 5개 급지로 구분

- 표준임대료와 유사한 형태로 참고할 수 있는 가장 대표적인 사례는 주거급여 지급 시 사용하고 있는 기준임대료 개념임

### 3) 표준임대료 산정을 위한 고려 사항

#### □ 임대료 자료가 미비한 단독주택 등의 임대료 산정방법

- 아파트 중심의 거래문화에 따른 단독주택이나 점포겸용주택 등의 가격 산정의 어려움
- 공동주택 특히 아파트에 대한 선호가 높은 현실을 반영하여 대부분의 통계들이 공동주택 중심으로 구축되어 있어 상대적으로 단독주택 관련 자료가 미비
  - 민간 부동산정보제공업체들의 경우 단독주택에 대한 자료들은 제공하고 있지 않음
  - 단독주택의 경우 과세 부과 차원에서 정부가 공시하는 공시가격 자료가 발표되고 있는 정도임

---

## □ 표준임대료 산정의 지역단위 설정

- 통계적 유의성과 행정비용을 동시에 고려하여 설정
  - 주거급여 지급을 위한 기준임대료 산정의 지역별 구분을 위해서 통계적 유의성을 검증한 결과 4~5개 지역으로 구분된 점을 고려하여 4개 급지로 설정
  - 표준임대료의 경우 주거급여의 기준임대료에 비하여 더 세분화된 지역구분이 필요할 것으로 보임
  - 그러나 지역 구분이 지나치게 세분화될 경우 표준임대료의 산정과 공표 방식에 있어 과도한 행정비용이 소요될 수 있음
  - 따라서 통계적 유의성과 행정비용을 동시에 고려하여 지역을 구분
- 지나치게 지역범위를 세분화할 경우 표준임대료 산정을 위한 행정비용이나 시간이 많이 들 우려가 있으며, 반대로 지역범위를 너무 크게 잡을 경우 현실적인 주택시장별 특성을 고려하지 못할 우려가 있음
- 개별 공시지가 산정 시 법정동을 기준으로 지역범위를 설정함
  - 표준지공시지가 자료를 토대로 토지가격비준표를 작성한 후 이를 토대로 개별공시지가를 산정하게 되는데 이 비준표 산정의 공간적 범위는 법정동이 기준이 됨
  - 행정비용과 현실적인 주택시장의 고려 등을 종합하여 표준임대료 산정을 위한 지역단위를 설정할 필요가 있음

---

## 4. 전월세상한제

### 1) 유형

#### □ 세 가지 유형으로 분류

- 이론적으로 임대료 규제는 규제 방식과 대상에 따라 다음과 같은 세 가지 형태로 구분되고 있음<sup>25)</sup>
  - 1세대 임대료 규제: 실질임대료를 시장균형 임대료보다 낮은 수준에서 동결<sup>26)</sup>
  - 2세대 임대료 규제: 물가상승률, 임대주택 관리 및 개량비용 등을 감안하여 일정한 범위 내에서 임대료 인상 허용<sup>27)</sup>
  - 3세대 임대료 규제: 기존 임차인에게는 2세대 임대료 규제 형태를 적용하지만 신규 임차인에 대해서는 임대료 규제가 없음<sup>28)</sup>

#### □ 3세대 임대료 규제가 보편적임

- 현재 논의되고 있는 전월세상한제 구조는 매우 다양하며, 2세대~3세대 임대료 규제 방식을 아우르고 있어, 특정한 이론적 모형을 설정하여 그 효과를 실증적으로 분석하기는 어려움이 있음<sup>29)</sup>
  - 따라서 국토교통부(2016.1.)에서는 임대료 규제 중 가장 유연한 형태인 3세대 임대료 규제 방식의 효과에 대하여 이론적 차원에서 접근한 결과를 정리함

---

25) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.3

26) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.3

27) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.3

28) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.3

29) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.3

## 2) 주요 합의

### □ 초기 임대료가 높아질 것이라는 이론

- 3세대 임대료 규제하에서는 신규 임차인이 임대차계약을 체결하면 거주기간 동안 2세대 임대료 규제의 형태로 시장임대료 (또는 규제되지 않은 임대주택의 임대료)보다 낮은 임대료를 지불하므로 임대인은 그 손실을 보상받기 위해 초기 계약임대료를 시장임대료보다 높게 책정할 것이라는 이론들이 존재함<sup>30)</sup>

### □ 초기 계약임대료의 상승은 임대료 인상에 대한 규제 비율과 연간 시장 임대료 예상 상승률의 차이, 할인율에 의해서 결정됨<sup>31)</sup>

- 임차인(효용극대화)과 임대인(이윤극대화)의 2기간 최적화모형을 통해 도출된 전월세상한제의 이론적 효과를 정리하면 다음과 같음<sup>32)</sup>
  - 전월세상한제가 도입되면 계약갱신을 통해 기존 거주주택에 계속 거주하기를 원하는 임차인의 초기 계약임대료는 전월세상한제가 존재하지 않은 경우의 2기간 임대료 흐름의 현재가치와 전월세상한제하에서의 2기간 임대료 흐름의 현재가치의 차이만큼 상승함<sup>33)</sup>
  - 초기 계약임대료의 상승은 임대료 인상에 대한 규제 비율과 연간 시장 임대료 예상 상승률의 차이 및 할인율의 크기에 의해서 결정되며 연간 시장임대료 예상 상승률과 임대료 인상에 대한 규제 비율의 차이가 클수록 시장임대료 대비 초기 계약임대료 상승률은 더 높아짐<sup>34)</sup>
  - 또한 전월세상한제로 임대료 변동성이 높아지거나, 임대인이 전월세상한제 시행을 임대주택시장에 대한 규제 강화의 시작으로 인식하거나, 임대인이 최적시점에서 주택을 매각할 수 없는 등 추가적인 투자 위험이 존재하면 임대인은 이에 따른 위험을 상쇄하기 위해 더 높은 수익률을 요구하게 되고 따라서 더 높은 초기 계약임대료를 요구할 의사가 높아짐<sup>35)</sup>

30) 국토교통부(2016.1.) p.11

31) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4

32) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4

33) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4

34) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4

35) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4

---

□ 위험프리미엄이 초기 임대료에 반영되기 어려울 경우 임대주택의 질적 수준 저하될 수 있음<sup>36)</sup>

- 만일 이러한 위험에 대한 보상인 위험프리미엄이 초기 계약임대료에 반영되지 않으면 임대주택 투자수익률이 낮아져 임대주택 투자(공급)가 감소될 수 있으며 또는 임대인은 임대주택의 질적 수준을 낮추어서 대응할 수 있음<sup>37)</sup>

---

36) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4

37) 국토교통부(2016.1.) 요약 p.4





# 4

CHAPTER

## 임차가구 보호 기반 강화 방안

1. 기본방향 | 43

2. 제도적 기반 강화방안 | 46



# 임차가구 보호 기반 강화 방안

## 1. 기본 방향

### 1) 정책적 정합성 유지

- 시스템 리스크에 대한 대비
  - 정부의 기본적인 역할은 개인들이 회피하기 어려운 시스템 리스크에 대한 대비에 있음
- 사적 거래의 공정성 제고를 위한 투명성 강화
- 사적 거래에 대한 불필요한 개입 최소화
  - 전월세 가격의 급등이나 급락이 나타날 경우, 해당 지역에 대한 긴급 조치 차원에서 제한 적으로 개입하는 등 불필요한 개입을 최소화하는 원칙을 유지
- 주거 복지적 접근과 시장적 접근의 조화
- 임대차 시장의 위축, 분쟁의 유발 등과 같은 부작용을 최소화 할 수 있도록 단계적 제도 도입
- 사회적 합의 도출에 큰 비용이 소요되지 않는 부분부터 시행
  - 임대차 시장에서 임대인과 임차인의 이해가 상충하지 않는 선에서 개선이 가능한 사항부터 먼저 개선해 가는 것이 바람직함
  - 대표적으로 확정일자를 통해 보장해 주고 있는 보증금 수준을 올리는 방안을 예로 들 수 있음
  - 전세금 반환보증 가입이 활발해 지고는 있으나 여전히 그 가입 가구수가 전체 전세가구에 비하면 턱없이 작은 편임
  - 확정일자에 따른 보증금 보증은 대부분 그 대상이 서민 임차가구이고 임대인과 임차인간의 마찰 없이 개선 가능한 부분임

## 2) 기존 인프라의 지속적 정비

- 임대차 계약 신고제도, 혹은 전월세 등록제도의 급격한 도입 이전에 임대차 거래 상의 공정거래 관행을 정착하는 노력이 선행되어야 할 것으로 보임
- 특히 계약갱신 청구권과 함께 전월세 상한제가 논의되고 있는 상황이므로 이에 대비하여, 지역별로 표준임대료 공시를 먼저 시행하는 방안을 고려해 볼 수 있음
  - 이미 주거급여 지급을 위한 임대료가 산출되고 공표 되고 있으므로, 주거급여 지급을 위한 임대료 산출 방식을 준용하여 이를 확대 시행하는 형태로 운용이 가능해 보임
  - 지역별, 주택 유형별로 표준 임대료를 공시함으로써 임대인과 임차인 간의 불필요한 분쟁을 사전에 예방하고 공정거래 관행을 정착할 수 있을 것으로 보임
  - 독일의 비교임대료 제도에서도 유사한 사례를 찾아 볼 수 있음
- 전월세 상한제의 경우 고정된 상한선을 제시하는 방안보다는 물가변동과 연동하는 방안을 고려해 볼 수 있음
  - 이와 같이 물가변동과 연동할 경우에도 지역별·유형별 표준임대료는 임대료 변동의 준거 금액으로 역할을 할 수 있을 것임
  - 민간임대주택 특별법과 공공주택특별법에 따르면, 주거비 물가지수와 인근 지역 임대료 등을 고려해서 연간 5% 한도 안에서만 임대료를 인상할 수 있도록 되어 있음<sup>1)</sup>
- 주거비 보조와 연계한 전월세 상한제의 단계적 도입 방안
  - 해외사례에서와 같이 주거비 보조를 받은 임차가구의 보조 혜택이 임대인에게 전가되는 것을 방지하는 차원에서 전월세 상한제를 적용하는 것부터 단계적으로 시행할 수 있음
- 이와 관련하여 지속적인 시장 모니터링도 필요함
  - 정부는 2017년 4월에 도급순위 100위 건설사 가운데 아파트 임대사업

1) 한겨레신문 2017년 4월 11일, 19면 “임대주택 임대료 인상 때 주거비 물가지수 고려해야”

---

을 하는 19곳을 대상으로 ‘주택임대차계약서’를 점검하여 불공정 약관에 대하여 시정 조치한 바 있음<sup>2)</sup>

- 건설사들은 입주민 사정으로 계약 해지 때 임대보증금의 10%를 위약금으로 부과하였는데, 2년 계약 기간 총 임대료(월세)와 임대차보증금 이자를 합친 금액의 10%만 부과하도록 시정<sup>3)</sup>
- 임대차보증금 담보 제공 때 계약해지 조항, 임대차등기 거부 조항, 부당한 비용청구 금지 조항은 모두 삭제하도록 함

- 이와 같은 모니터링은 주로 기업이 임대주택을 제공하는 경우에 한하여 이루어지고 있는데, 개인간의 임대차 계약에 대해서도 확대 적용한다면 임대차 계약 관행의 정착에 기여할 수 있을 것임

- 특히 최근에 유행하고 있는 어플리케이션을 통한 직거래의 경우 매물의 상태나 품질 등에 대한 신뢰도가 낮아, 분쟁의 소지가 많으므로, 임차인의 피해가 있을 수 있음
- 따라서 공정거래 질서 확립의 차원에서 직거래에 대한 모니터링이 필요함

- 또한 지속적인 홍보 강화도 필요해 보임

- 서울시와 청년시민단체는 ‘I·청년상담해·U’를 공동 진행하기로 함
- 노동·주거·금융 등의 분야를 상담함
- 주거 역시 청년들에게 취약한 분야로, 이 분야 상담은 청년주거 시민단체인 민달팽이유니온이 진행함
- 임대차 관련 분쟁, 임대인과의 갈등 해결 방법 등에 대한 상담은 물론 주거권, 임대차 계약서 쓰기 요령 등에 대한 교육도 예정돼 있음<sup>4)</sup>

---

2) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=028&aid=0002360393> (2017년 4월 26일 검색)

3) <http://blog.naver.com/schbeiger/220981321941> (2017년 4월 27일 검색)

4) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0002364970> (2017년 5월 19일 검색)

---

## 2. 제도적 기반 강화 방안

### 1) 단계적 제도 도입 방안

- 현재 논의되고 있는 제도들에 대한 상반된 견해에 대한 큰 틀에서의 합의라는 측면보다는 각각의 제도가 의도하고 있는 바의 효과가 제대로 나타날 수 있도록 하는 측면에서 접근
- 부동산 경기 상 콜드 스폿으로 분류될 수 있는 지역을 대상으로 계약갱신 청구권을 도입
  - 계약갱신 청구권 도입으로 인한 급격한 임대료 변동의 부작용을 최소화
  - 최초에는 시범 사업 형태로 운용
  - 확정일자 등록을 하지 않은 임차가구로 하여금 등록을 유인하기 위한 전제 조건으로서도 계약갱신 청구권은 유효한 인센티브가 될 수 있음
  - 중장기적으로는 임대료의 안정화 효과가 있었는지에 대한 사후 검증도 필요
- 계약갱신 청구권이 적용되는 지역을 대상으로 전월세 상한제를 실시
  - 신규 계약이 아닌 갱신되는 계약만을 대상으로 함
- 임대료 상승률 상한선을 정하기 위한 표준임대료 및 표준임대료 상승 압력(예상 상승률)에 대한 추정
  - 임대료 상승률의 상한이 지나치게 높을 경우 규제로서 의미를 갖기 어려움
  - 반대로 상승률 상한이 지나치게 낮을 경우 규제의 강도가 강하여 경제 주체들이 이를 이행하기 어려울 수 있음
  - 따라서 적정 임대료 상승률 상한선을 표준임대료를 이용하여 추정해야 함
- 임대료에 대한 정확한 추정과 전망을 위하여 표본조사 방식에 기반한 표준임대료 체계를 점진적으로 등록 자료에 기반한 전수조사 방식으로 전환해 가야 할 것임

---

## 2) 단계적 계약기간 연장

- 계약갱신 청구권을 통한 계약기간 연장의 단계적 도입 방향
- 1990년에 계약기간을 1년에서 2년으로 높임으로써 단절적인 임대료 상승이 있었음을 살펴보았음
- 또한 이와 같은 단절적 임대료 인상을 최소화하기 위해서는 전월세 수요보다 공급이 많은 시점에서 시행하는 것이 바람직함을 알 수 있음
- 전세 가격을 중심으로 보면, 이미 충분히 전세가격이 상승하여 더 이상 전세가격 상승 압력이 높지 않은 상황이 바람직하다고 할 수 있음
  - 이런 측면에서 최근의 전세/매매 비율은 향후 전세가격 상승압력이 크지 않음을 시사하고 있음
- 그런데 전월세 공급의 충분 정도와 전세가격 상승 압력이 지역에 따라서도 큰 차이를 보이고 있음
- 따라서 지역별로 시기를 달리하여 점진적으로 확대 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 또한 계약갱신 연장과 함께 계약기간이 길어짐으로 인해 임차인이 오히려 피해를 볼 수 있는 상황 등에 대해서도 면밀히 검토가 필요함
  - 예를 들어, 직장의 이동으로 계약기간 이전에 이사를 해야 하는데, 기존 거주 주택에 새 임차인이 입주하지 않아 기존 주택과 신규 입주 주택에 이중으로 임대료를 부과해야 하는 등의 상황이 발생할 수 있음
  - 독일과 같이 최대 9개월 최소 3개월 이전에만 임차인이 계약 종료를 통보하면 되는 식의 방안을 도입하거나, 조기 계약 종료에 따른 수수료를 명시적으로 제시하는 등의 방안이 있을 수 있음
- 계약기간이 연장될 경우 거래의 발생빈도가 줄어드는데 따른 경제적 영향에 대한 고려 필요

- 임대차 거래의 발생빈도가 감소함에 따라 부동산 중개인들의 수수료 수입 감소, 이사 업체들의 매출 감소, 인테리어업체들의 매출 감소 등이 나타남
- 계약기간 연장에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 부동산 시장 자체에 대한 활성화도 필요함
  - 임차인이 협상에서 우위에 있는 상황에서 계약기간 연장으로 인한 단절적 임대료 상승이 최소화된다는 점을 고려하면 상대적으로 임대인의 수가 많아야 됨
  - 이는 곧 주택임대료 인한 수익률이 보장되어야 함을 의미하므로 전체적인 부동산 경기의 활성화를 위한 정책적 기초가 유지되어야 할 것임
  - 또한 임대인의 숫자가 증가하려면 다주택 보유자에 대한 중과세를 점진적으로 완화해 갈 필요도 있어 보임
  - 아울러 민간의 임대시장 참여를 활성화하기 위해, 임대리츠 지원을 강화하고, 준공공임대 등 임대사업자 육성 등의 공급자 육성도 지속적으로 추진되어야 할 것임

### 3) 표준임대료 산정 및 공표

#### □ 산정 및 공표

- 특성가격함수의 원리를 이용하여 지역별 전세주택의 표준가격 산정
  - 건축년도, 전용면적, 방수 등 전세주택의 특성별 계수를 추정하여 전세가격 결정모형 작성
  - 해당 전세 주택의 특성을 계수값에 적용하여 해당 전세주택의 표준임대료 산정
  - 표준임대료를 전세가격 혹은 임대료로 통일할 경우 전월세 전환율 적용하여 산정
- 전월세 등록제도와와의 연계
  - 전월세 등록제도는 기존 전세제도를 제도권으로 흡수하는 제도임
  - 정부가 임대인에게 세금 등 다양한 인센티브 부여를 통해 기존 임대주택을 등록제로 시행하겠으나 상당한 시일이 소요될 전망

- 
- 임대료 상한제 시행 초기에는 전월세 등록제도를 통한 임대료 시세를 일정부분 활용하고 전월세 등록제도가 정착된 시점에서는 표준임대료 산정 시 전월세 등록제도를 통해 등록된 임대료 자료를 활용

#### □ 지역별 · 주택유형별 표준임대료 산정

##### • 한국감정원의 자료

- 한국감정원에서 발표하는 전국주택가격 동향조사 자료는 전세와 월세의 임대료를 평균임대료와 중위임대료로 구분해서 작성하고 있으며 이들 임대료를 이용한 전세 및 월세가격 지수를 공표하고 있음
- 주택가격 동향조사의 경우 기초자치단체까지 가격 자료를 제공하고 있으며, 이들 기초자치단체를 다시 권역별로 묶어서 산정한 자료를 제공하는 등 표준임대료 산정을 기초자료로서 적합도가 높은 편임
- 한국감정원에서 발표하고 있는 월세지수는 반전세, 반월세, 순수월세로 나누어 작성되고 있고, 이것을 통합한 월세통합지수가 있으며, 지수 작성방식은 제본스 지수 산식을 사용하고 있음

##### • 국토교통부의 실거래가 자료

- 국토교통부의 실거래가 자료는 2006년도부터 구축되어 주택의 전세 및 월세의 실거래가격을 제시하고 있음

##### • 공동주택 및 단독주택 공시가격 자료

- 공동주택의 경우 표준주택의 개념 없이 전체 주택의 공시가격을 매년 발표하고 있으며, 단독주택의 경우 해당 시·군·구내 표준주택을 토대로 가격을 산정한후 표준주택 가격과 주택특성간의 산정된 계수값을 활용하여 나머지 주택의 가격을 산정하는 방식임

- 단독주택가격 산정은 표준지공시지가와 개별 공시지가 산정 방식과 매우 유사한 방식임

□ 지역별 · 주택유형별 표준임대료 산정 방법

- 지역별·주택유형별 주택가격 결정요인에 대한 모형을 토대로 가격 주요 결정인자 추출
  - 단독주택 전세가격= f(방수, 사용면적, 건물구조, 건축년도, 근교지역, 중심상업지역과의 거리, 철도소유)
  - 입지적인 특성은 분석대상 지역내에서 동일하다고 가정하고 주택의 물리적 특성을 결정짓는 주요 변수들 즉 건축년도, 방수나 사용면적, 건물구조 변수들을 활용하여 이들 변수들이 전세가격에 미치는 영향력을 검증
  - 추정된 계수값을 활용하여 분석대상 권역(지역) 내 다음과 같은 표준임대료를 산정하여 게시함
- 주택유형별 표준임대료는 단독주택, 아파트, 그리고 연립 및 다세대주택에 대해 따로 작성

표 4-1 | 주택유형별 표준임대료 산정양식

		건축년도				
		5년 이내	5~10년	10~15년	20~30년	30년이상
60㎡이하	1개					
	2개					
	3개					
60㎡~85㎡이하	1개					
	2~3개					
	4개이상					
85㎡ 초과	1개					
	2~3개					
	4개이상					

- 표준임대료를 전세가격 혹은 임대료로 통일할 경우 전월세 전환율 적용하여 산정

---

## □ 표준임대료 인상을 산정 방안

- 표준임대료를 산정하는 목적은 산정된 표준임대료를 기준으로 재계약을 할 경우 임대료를 급격하게 인상하지 못하도록 함으로써 임차인의 주거비 부담을 줄이는데 주요한 목적이 있음
  - 일반적으로 공공임대주택의 경우에도 임대료 인상은 5% 수준을 넘지 않도록 하는 경향이 있음
- 지역별로 전세가격이나 월세가격의 상승률을 측정하는 방법은 전세가격지수나 월세가격지수의 상승률을 고려할 수 있을 것임
  - 이때 표준임대료 인상을 시장가격의 상승률에 연동하는 것은 적절치 않으므로 시장가격의 인상율의 일정비율 이내로 정하는 방법이 있음
  - 표준임대료의 상승률을 도매물가상승율이나 소비자물가상승율에 연동하는 방안도 고려할 수 있을 것임
  - 어떤 경우에도 표준임대료 산정의 목적에 부합되게 인상율의 산정 근거를 제시해야 할 것임

## □ 공표 시 분쟁조정

- 지역별·주택유형별 표준임대료를 산정해서 공지할 경우 임대인이나 임차인이 이를 받아들이지 않을 경우 이런 분쟁을 조정해주는 제도가 필요
- 표준임대료 산정과 관련된 분쟁은 크게 산정된 표준임대료나 표준임대료 인상율이 적절한가에 대한 분쟁이 될 것임
  - 영국의 사례에서도 보는 것처럼 표준임대료와 관련된 분쟁이 적지 않음을 알 수 있고 이를 조정해주는 조정제도가 있음
- 표준임대료 분쟁조정위원회의 설치 필요
  - 지역내 부동산 전문가와 관련 공무원 등으로 구성된 분쟁조정위원회를 설치해서 분쟁에 따른 이의 절차와 분쟁 조정 방법에 대한 절차를 규정해야 할 것임

- 표준임대료 산정의 예외 인정

- 임대인이 표준임대료보다 높은 임대료를 받아야하는 근거를 제시하는 경우 분쟁 조정과정에서 이를 인정할 수 있을 것임
- 반대로 해당 주택이 지역내 표준적인 주택에 비해 하자가 있는 경우에는 표준임대료를 더 낮게 적용하는 경우도 발생할 수 있음

#### 4) 전월세 등록제도 표준임대료 제도의 연계

##### □ 전월세 등록 유인을 위한 인센티브

- 정부가 임대인에게 세금 등 다양한 인센티브 부여를 통해 기존 임대주택을 등록제로 시행하겠으나 상당한 시일이 소요될 전망
- 임대료 상한제 시행 초기에는 전월세 등록제도를 통한 임대료 시세를 일정부분 활용하고 전월세 등록제도가 정착된 시점에서는 표준임대료 산정시 전월세등록제도를 통해 등록된 임대료 자료를 활용
- 원주시의 사례를 참조함<sup>5)</sup>
- 분석대상<sup>6)</sup>
  - 강원도 원주시에 1호 또는 1세대 이상의 미등록 임대주택을 소유하고 있는 다주택자(미등록 임대사업자)
  - 조사방법: 직접 면담을 통한 자기 기입과 전화면담
  - 표본크기: 451부(유효표본)
- 임대주택 사업자로 등록하지 않는 이유<sup>7)</sup>
  - 필요성을 느끼지 못해서가 28.8%로 가장 많았으며, 등록에 따른 제재의 증가를 이유로 응답한 경우는 19.2%였으며, 세금감면 혜택이 적어서라고 응답한 경우는 전체의 18%를 차지함

5) 정현옥, 김종서, 장희순(2016.6)

6) 정현옥, 김종서, 장희순(2016.6)

7) 정현옥, 김종서, 장희순(2016.6)

**표 4-2 | 등록사업자로의 전환에 대한 의견**

	거주지역					
	서울, 수도권		지방		전체	
	명	%	명	%	명	%
보다 많은 세제감면 혜택	50	21.1	187	78.9	237	100
임대사업자 등록절차 간소화	25	35.2	44	63.8	69	100
임대소득 면세기준에 대한 완화	17	23.0	57	77.0	74	100
주택임대사업에 대한 대형화	1	11.1	8	88.9	9	100
미등록사업장 대한 규제강화	2	33.3	4	66.7	6	100
생계형 임대주택사업자에 대한 비과세	7	12.7	48	87.3	55	100
전 체	102	22.7	246	77.3	450	100

자료: 정현옥 외 (2016.6)

**□ 전월세 등록제도의 전면적 시행**

- 확정일자 자료의 정보공개 요건 개선, 확정일자 미등록 가구에 대한 계약갱신 청구권과 전월세 상한제의 도입 등 등록 유인 부여 등을 통한 전월세 등록가구의 점진적 확대
- 등록가구 전수를 대상으로 한 표준임대료의 산정을 통한, 지역별/주택유형별/면적별 세분화된 형태의 전월세 상한제 시행



---

## 참고문헌

REFERENCE



- 국토교통부(2016. 1), 『민간임대주택시장에 대한 임대료 규제의 효과 등 연구 용역』
- 김경환 (2011), “전월세 상한제 도입에 대한 정책제언”, 『부동산시장 동향분석 2011년 2/4분기』(제1권 제2호 2011. 8 발간)에 게재된 부동산 시장 동향
- 김진유. "전세의 역사와 한국과 볼리비아의 전세제도 비교분석." 국토연구 (2015): 41-53.
- 배광일 (2012), “옵션가치평가 방법을 이용한 전세가격”, 『부동산학연구』 18(2), 한국부동산 분석학회, 5-21.
- 서채란 (2011), “주택임대차보호법상 계약갱신청구권 및 보증금·차임 인상율 상한제도 도입에 대한 검토”, 민주사회를 위한 변호사 모임.
- 이창무·정의철·이현석 (2002), “보증부월세시장의 구조적 해석”, 『국토계획』37(6), 대한국토·도시계획학회
- 임언선(2014), “전월세 임대소득 과세제도의 개선방안”, 이슈와 논점, 제835호, 국회입법조사처
- 장경석·박인숙 (2014), 『국내외 민간임대주택시장제도의 현황과 시사점』, 정책보고서 33, 국회입법조사처.
- 정현욱, 김종서, 장희순 (2016. 6) “미등록 임대주택사업자의 등록전환 유인 - 원주시 소재 임대주택을 중심으로”, 한국주거환경학회 주거환경 Volume 14 Issue 2 2016. 6 Pages 81-92
- 조만 외(2012), “글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색: 임대주택 시장의 작동 기제 및 정책과제”, 한국개발연구원
- 통계청, 2015년 인구주택총조사  
주택임대차보호법  
한국감정원의 전국 전세가격동향조사

---

KB 부동산 통계정보

- Chernobai, Ekaterina, and Tarique Hossain. "House search duration in hot and cold residential markets." *Real Estate Economics* 40.4 (2012)
- Gyourko, Joseph, and Jaehye Kim Han. "Housing wealth, housing finance, and tenure in Korea." *Regional Science and Urban Economics* 19.2 (1989)
- Grenadier, Steven R. "Valuing lease contracts a real-options approach." *Journal of Financial Economics* 38.3 (1995)
- Grenadier, S.1 2005, An Equilibrium Analysis of Real Estate Lease, *Journal of Business*, 78(4)
- Smith, Clifford. "Applications of option pricing analysis." *Handbook of financial economics* 1979 (1979)

---

## SUMMARY



### **A Study on the Housing Stability of the Rent Household**

Kim Minchul, ITaly, Lee Yunsang, Kim Juyoung, You Seungdong

**Keywords:** Housing Stability, Registering system, Right to Over-rolling the Rent Contract, Maximum Rent Rate, Standard Rent Rate

We are witnessing the destabilization of housing for renting households, such as a sharply increasing ratio of monthly rent households and the emerging difficulty involved in finding tenants. Notably, a considerable portion of the renting households are low-income people or people with vulnerable housing. The problem is that their current status has yet to be identified. Therefore, this report surveys the current status of renting households, examines the currently available institutional basis for protecting renting households, and present response plans.

According to Housing Lease Protection Act, the deposit-based lease to monthly rent conversion rate enables a tenant, who gets to pay a monthly rent higher than the upper limit in converting to monthly rent, to be reimbursed for the excess. However, the problem is that the upper limit is applicable only to existing contracts.

Guaranteed return of the deposit for a deposit-based lease is a policy-supported product that ensures HUG's payment by subrogation (returning the deposit on behalf of the landlord), in case the landlord refuses to return the deposit or it is difficult for the tenant to have back the deposit due to falling housing price or too much debt held by the landlord. However, so far about 13,000 households have signed up, accounting for a very tiny portion of the entire number of renting households.

The deposit-based lease and monthly rent registration refers to the system that

---

manages data such as rental housing location, size, type, and rent by creating statistics out of them. Tenants who visit Community Service Center to get finalization date enter deposit-based lease value. Additionally, for district subscribers to national health insurance, their deposit-based lease deposit is included in the calculation of their premiums.

Even if all the data on individual homes is registered, data on standard rent is required to implement upper limits for deposit-based lease and monthly rent. Even before the registration system is fully in place, we can establish the rent upper limit for new leases based on the standard rent according to housing type and size in certain regions based on standard rent. For usable statistical data, related data including actual transaction prices for deposit-based lease and monthly rent has been accumulated since 2006.

Instead of focusing on a broader consensus over disagreements on the currently discussed systems, we should give the best chance to the intended benefits of the different systems.

It is desirable to introduce lease renewal request right in those regions that are classified as downward bound (cold spots). Also, if upper limits for deposit-based lease and monthly rent is implemented progressively in those regions where lease renewal request right is enforced, it could diminish the side effects of the upper limits for deposit-based lease and monthly rent. At the same time, we need to estimate the standard rates and the upside risk (predicated increase rate) for standard rent to set the upper limits for rent increase rate.

For renewing a lease, it is fit to follow step-by-step procedures. If one focuses on the deposit-based lease price, a desirable situation is when there is no more upside risk to the price because the price has increased enough. In this light, the recent deposit-based lease to monthly rent conversion rate suggests not much upside risk to the deposit-based lease price down the road. However, different regions show big differences in the sufficiency of supplied deposit-based lease and monthly rent homes

---

and the upside risk to deposit-based lease price. Accordingly, we may consider gradually expanding the program in different time periods for different regions.

We should make efforts both for phasing in the different systems and strengthening the basis for protecting tenants. We should make efforts to establish fair home lease transactions etc. before we try to abruptly introduce home lease filing or deposit-based lease and monthly rent registration. Especially, as lease renewal request right and upper limits for deposit-based lease and monthly rent are being discussed, we may consider going ahead with the public announcement of standard rents for different regions with a view to them.



## □ 우리나라 주택시장의 동향: 핫 마켓과 콜드 마켓을 중심으로

본 장에서는 주택 및 전세 가격지수의 추이를 활용하여 국내 주택시장에서 핫 마켓과 콜드 마켓의 변화를 진단한다. 시간, 장소, 그리고 상품 및 주택시장의 유형 등에 따라 시장상황은 고정되어 있지 않으며, 부동산 시장 상황은 변화한다. 따라서 주택시장에서 핫 마켓과 콜드 마켓이 일정하게 항상 고정되었다고 단정할 수 없다. 주택은 투자재화와 소비재화의 성격을 모두 반영하는 경향이 있지만, 전세는 소비재화의 성격만을 반영하고 있다. 전세를 임차인 입장에서 투자재화로 보기는 어려울 것이다. 주택과 전세를 구성하고 있는 요소가 서로 밀접한 관계를 가지고 있지만 반드시 동일하다고 할 수 없으므로, 주택가격과 전세가격의 움직임이 동일한 방향으로 움직인다고 단정할 수는 없다. 이에 따라 주택시장과 전세시장의 정책방향에 있어서도 보다 세밀한 접근이 필요하다.

주택의 명목가격 지수를 통하여 핫 마켓과 콜드 마켓을 간접적으로 확인할 수 있다. <부도1>은 1986년에서 2016년 초반까지의 국민은행 명목 주택가격지수이다. 그리고 점선은 동 지수의 선형추정치를 나타낸다. 1980년대 말 주택시장은 핫 마켓을 경험하고 있었다. 주택시장은 주택물량 부족을 경험하고 있었으며, 이로 인하여 1980년대 초반 주택 200만호 건설이 이루어 졌다. 주택시장의 공급 충격은 1990년 초반 주택시장을 콜드 마켓으로 급격하게 전환시켰다. 과거와 다른 획기적인 공급정책을 발표한 배경에 당시 주택시장의 상승과 밀접한 관련이 있다.<sup>1)</sup>

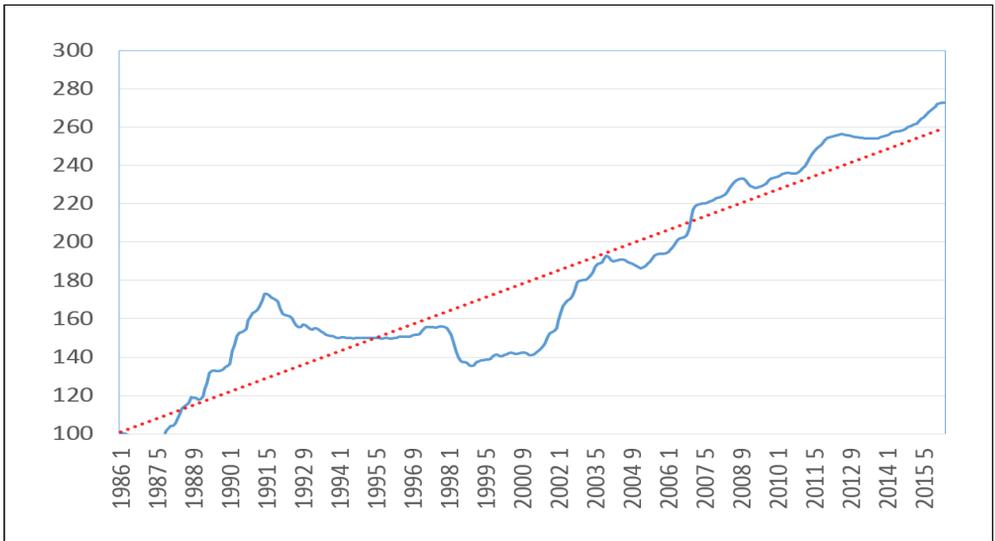
1990년대 말 발생한 외환위기시절에는 주택시장이 콜드 마켓으로 전환하였다는 것은 직관적으로 확인할 수 있다. 당시 외환시장에서 발생한 충격으로 부동산 시장은 급격하게 냉각되었고, 주택시장에서는 다양한 부정적 충격을 경험하였다. 하지만 2000년대 초반 우리나라 주택시장은 부정적 충격에서 벗어났다. 흥미로운 사실은 2000년대 후반 세계 경제위기가 발생하였던 상황에서 우리나라 주택시장에 부정적 충격이 가격지수로는 현저하게 목격되지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 전반적 가격추세에서 다소 미달하는 성과를 보이고 있으므로 주택시장은 현저하지는 않지만 나름대로 급격한 하락은 존재하지 않았다. 2010년대 들어 주택시장의 추세는 핫마켓 국면을 지속한다고 볼 수 있다. 전반적 상승 추세를 이어가고 있었고, 그 상승 추세는 시장의 평균 성과를 초과하고 있었다.

1) 본 연구에서 시간의 추세에 따라 우리나라 주택시장이 핫 마켓과 콜드 마켓으로 구분하는 것은 다소 임의적인 판단일 수도 있다. 따라서 향후 주택시장이 핫 마켓과 콜드 마켓 가운데 분류하는 기준을 판단하는 추가적 후속 연구가 진행될 수 있을 것으로 기대된다.

<부도 1>은 1986년에서 2016년 초반까지의 국민은행 명목 전세가격 지수이다. 앞의 그림과 동일하게 1986년 1월을 기준시점으로 기준시점에 가격지수를 100으로 설정하였다. 흥미로운 사실은 우선 앞의 그림에서 명목가격 지수는 1986년에 100으로 시작하여 30년이 경과한 2016년 300을 넘지 않았다. 그러나 전세가격지수의 경우에도 1986년 100으로 시작하였지만 2016년 현재 500을 넘어서고 있다는 것이다. 따라서 30년의 기간 동안 평균적으로 주택가격의 상승추이보다는 전세가격의 상승추이가 훨씬 높았다는 것을 보여준다.

**부도 1 | 전국 명목 주택가격지수**

(1986.1=100)



자료: KB 국민은행

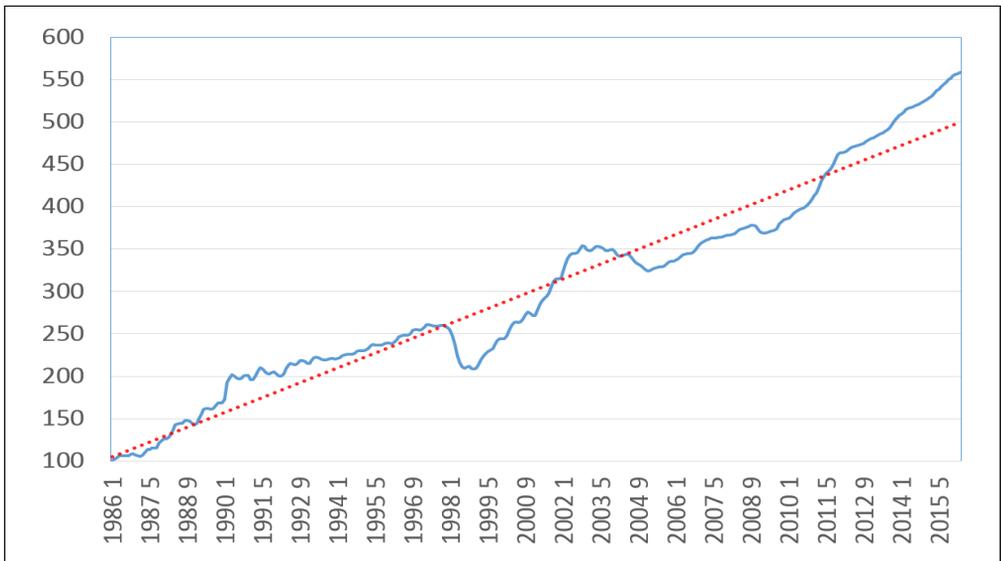
그림으로만 확인하는 경우 전세가격의 변동추이보다는 주택가격의 변동추이가 다소 높지 않은 것으로 보인다. 1990년도 초반 전세시장은 핫 마켓의 국면을 경험하고 있었다. 그러나 주택시장과 마찬가지로 전세시장도 외환위기의 충격에서 벗어날 수는 없었다. 외환위기 이후 전세시장을 주택시장과 마찬가지로 빠른 속도로 상승하여 잠시 핫 마켓 국면에 접어들었지만, 전반적 추세보다는 다소 낮은 상승 추세를 유지하고 있었다. 그러나 2010년대 초반 갑자기 급격하게 상승하는 추세를 확인할 수 있으며, 2010년대 중반에는 주택시장이 핫 마켓 국면으로 접어들었음을 확인할 수 있다. 주택은 투자재화와 소비재화의 성격을 가지고 있으며 전세는 소비재화의 성격에 보다 근접하다. 따라서 주택가격의 변화와 전세가격의 변화는 동일하다고 평가할 수 없으며, <부도1>, <부도2>와 같이 주택가격의 추세와 전세가격의 추세는 유사한 움직임을 보이고 있지만 동일하지는 않다.

전세가격 지수추이에서 우선 목격할 수 있는 현상은 앞의 명목 주택가격은 1986년 1월을 100으로 30년이 경과한 2016년 1월 282를 기록하였다. 즉 약 30년 동안 전세가격지수는 182%가 상승하였다는 것이다. 반면 명목 전세가격은 1986년 1월을 100으로 동일한 30년이 경과한 2016년 1월 560으로 460%가 상승하였다. 다시 말해 주택가격 지수의 상승률과 비교하여 전세가격 지수의 상승률은 매우 높았다고 말할 수 있다. 만일 주택가격이 투자와 소비의 유인이 결합되어 있고 전세가격이 소비의 유인으로 구성되어 있다고 생각한다면, 소비재화로서의 주택시장의 변화가 두드러졌다는 것을 의미할 수도 있다.

전세가격 지수의 움직임은 주택가격 지수의 움직임과 시간의 경과에 따라 유사한 등락을 보이고 있다. 즉 1980년대 말은 핫 마켓 국면에 접어들었다고 볼 수 있으며, 외환위기로 인하여 1990년 후반 기에는 콜드 마켓에 접어들었다. 2000년 초반 전세가격은 급속한 상승추세를 보였고 콜드 마켓에서 벗어나는 모습을 보였지만, 2000년 중반 이후 다시 콜드 마켓으로 전환되는 모습을 보였지만 바로 콜드 마켓이라고 단정하기는 어려운 것으로 보인다. 주택가격 지수와 다르게 전반적인 추세보다 2000년대 후반 낮은 성장추세를 기록하였다. 이에 대한 영향일수는 있지만 2010년대 중반 급격하게 전반적인 추세보다 전세가격이 급격하게 상승하였다. 그러나 전세가격지수는 대체로 2000년 중반 이후 지속적으로 상승하는 추세를 확인할 수 있다.

## 부도 2 | 전국 명목 전세가격지수

(1986.1=100)

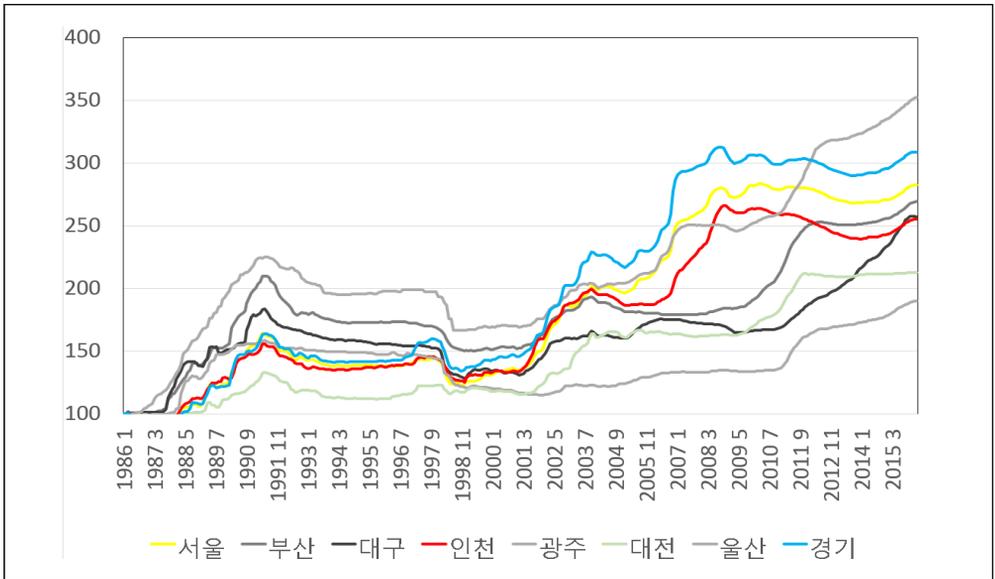


자료: KB 국민은행

지역별로 살펴보면 주택가격은 국지적인 모습을 보여주고 있다. <부도3>은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대구, 울산, 그리고 경기도의 주택가격지수의 모습을 보여준다. 1990년대에 진폭은 다르지만 주택가격 지수는 서로 유사한 움직임을 보여주고 있었다. 그러나 2000년 들어 주택시장의 움직임은 지역별로 차별적으로 변화하는 것을 확인할 수 있다.

### 부도 3 | 지역별 명목 주택가격지수

(1986.1=100)



자료: KB 국민은행

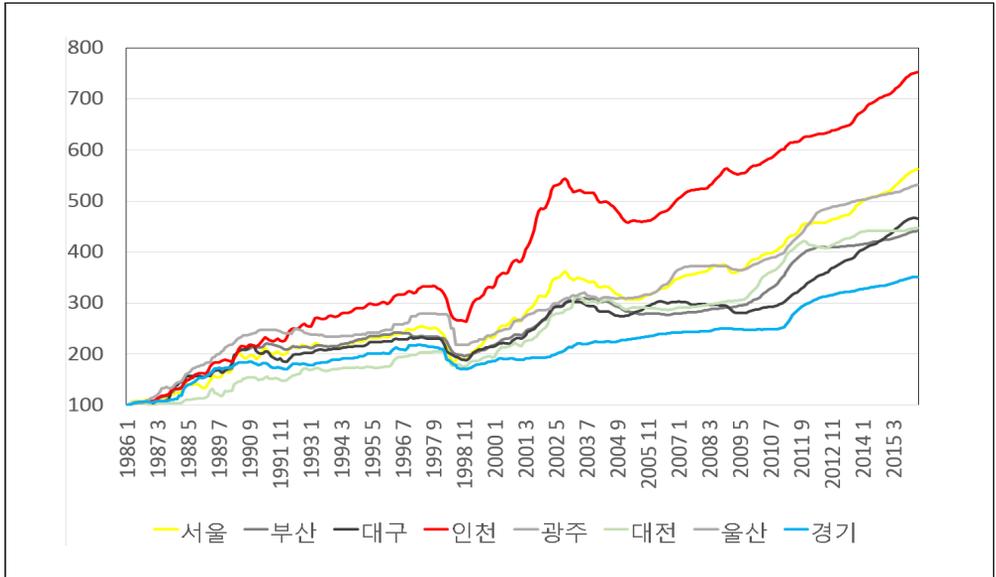
서울, 인천, 경기 즉 수도권은 2000년 중반이후 급격한 상승추세를 보이고 있지만, 다른 지역의 경우 상승폭이 수도권의 상승폭과 비교하여 높지 않은 것이 확인된다. 따라서 2000년대 후반 수도권의 주택시장은 핫마켓의 국면에 접어들었다고 볼 수 있지만, 수도권 이외의 지역은 핫마켓이었다고 단언하기 어려운 상황이다. 2010년대 들어 수도권 주택시장은 다소 침체된 모습을 보였지만, 비수도권의 경우 핫마켓 즉 주택가격이 급격하게 상승하여 많은 지역시장이 핫마켓에 속했다고 할 수 있다. 그러나 모든 지역이 핫마켓에 속했다고 단언할 수는 없다.

지역별 전세가격 지수의 움직임의 경우 주택가격 지수의 움직임과 차등적이다. 두드러지게 목격할 수 있는 경우는 인천이다. 인천은 1990년대 말과 2000년대 초반을 제외하고 전세가격이 지속적으로 상승하는 추세를 보여주고 있다. 물론 다른 지역도 인천의 추세와 유사한 움직임을 보여주고 있지만, 인천의 경우는 두 기간을 제외하고 핫마켓을 경험하고 있었다. 물론 이와 같은 주택 혹은 전세시

장을 구분하는데 있어서 가격지수가 정확하게 시장을 반영하는가에 대한 논의는 배제하기로 한다. 이는 1986년 이후의 시장상황을 투영할 수 있는 지수는 KB 국민은행이 작성한 지수이외에 대안이 존재하지 않기 때문이다.

**부도 4 | 지역별 명목 전세가격지수**

(1986.1=100)

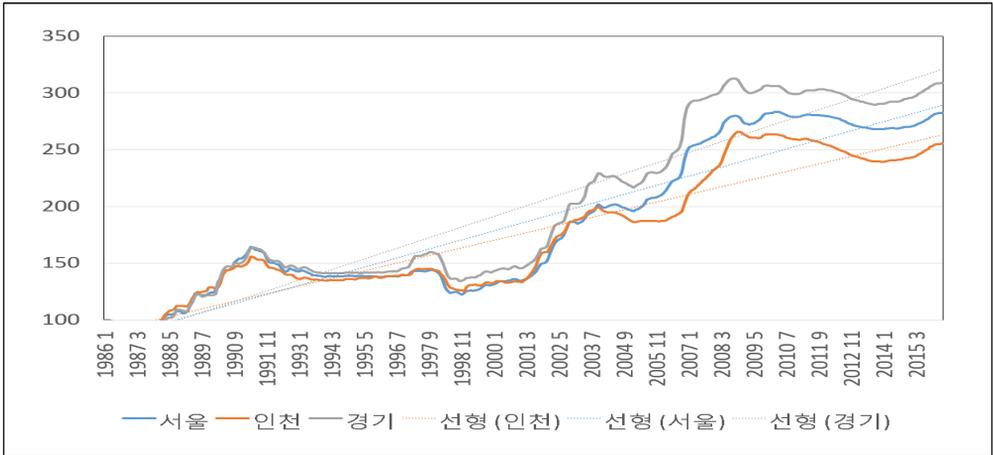


자료: KB 국민은행

수도권의 주택가격지수의 움직임과 전세가격지수의 움직임을 보다 자세하게 보여주는 것이 각각 <부도 5>과 <부도 6>이다. 각각의 그림에서 핫마켓과 콜드마켓을 육안으로 구분하기 위하여 점선의 경우 추세선을 나타낸다. 주택가격의 경우 경기도가 추세선과 비교하여 가장 진폭이 큰 것을 확인할 수 있다. 다음으로 서울이며 인천이 전반적인 추세선과 멀어지는 거리가 가장 작은 것으로 확인된다. 따라서 핫마켓과 콜드마켓 사이의 상호 전환이 경기도에서는 두드러지게 나타날 수 있다는 것이다. 인천은 핫마켓과 콜드마켓 사이의 상호 전환이 다른 수도권 지역과 비교하여 현저함이 다소 낮은 것으로 보인다.

**부도 5 | 수도권 명목 주택가격지수**

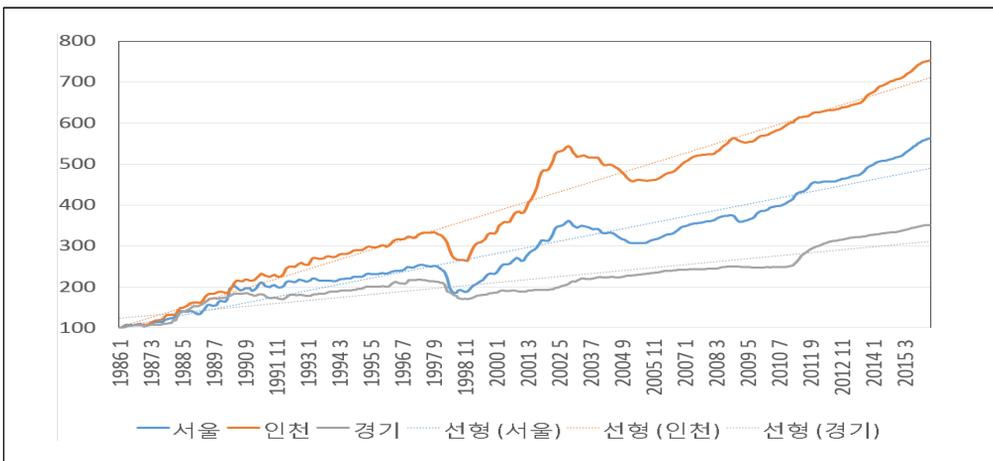
(1986.1=100)



주택가격지수와 다르게 전세가격 지수는 인천의 경우 핫마켓과 콜드 마켓으로 전환이 매우 현저한 것을 확인할 수 있다. 특히 2000년 초반 인천지역은 빠르게 전세가격지수가 상승하여 핫 마켓에 접어들었지만, 1990년도 말 충격에서 가장 현저한 전세가격의 하락을 경험하였기 때문으로 보인다. 반면 경기도의 경우 전반적으로 핫 마켓과 콜드 마켓으로 상호 전환이 다른 지역에 비하여 구분하는데 다소 어려움이 있을 수 있다.

**부도 6 | 수도권 명목 전세가격지수**

(1986.1=100)



자료: KB 국민은행

---

주택가격지수와 전세가격지수 추세에 대한 분석결과 우리나라 주택시장과 전세시장은 핫 마켓과 콜드 마켓을 경험하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 주택시장을 핫 마켓과 콜드 마켓으로 정의하는 것은 시간, 공간 그리고 상품에 따라 변화한다는 것을 확인할 수 있다. 즉 한 지역이 핫 마켓이 지속되는 것이 아니라 시간의 경과에 따라 콜드 마켓으로 변화할 수 있다. 동시에 한 지역이 핫 마켓이라고 다른 지역도 핫 마켓이라고 단언할 수는 없다는 것이다. 이와 더불어 주택시장과 전세시장이 한 지역과 공간에서 동시에 핫 마켓이라고 정의할 수 없는 것이다. 본 연구에서 핫 마켓과 콜드 마켓으로 구분하여 시장을 설명하는 이유는 계약갱신 청구권의 도입과 관련된 전략을 수립하기 위함이다. 우리나라 주택시장에서 계약갱신 청구권이 도입된 사례는 존재하지 않는다.

계약갱신 청구권과는 다르지만 1990년도 임대차 계약이 1년에서 2년으로 연장된 사례가 존재한다. 따라서 그 당시 시장상황에 대하여 간단하게 살펴보기로 한다. 전세가격은 1987년부터 1990년까지 급격하게 상승하는 핫 마켓이었다. 그러나 1991년 들어 갑자기 전세가격의 상승폭은 급격하게 줄어들었다. 1986년 이후 과거 13.8%이상 급격하게 상승하던 전세가격은 1991년 2.0%로 상승폭이 둔화되었다. 주택가격의 움직임은 더욱 흥미롭다. 1990년 초반에 주택가격은 급격하게 하락하는 국면으로 접어든다. 아파트 주택가격의 1990년 상승률이 32.2%에 육박하였지만, 1991년 -1.8%로 갑자기 음의 성장을 보이는 모습은 흥미로운 사실이다.

1989년 12월 주택임대차 보호법의 개정으로 주택의 임대차계약이 과거 1년에서 2년으로 연장되어, 1990년 1월부터 모든 임대차 계약이 2년으로 연장되었다. 물론 주택임대차 보호법 도입되던 시기 기존 임대차 계약을 1년으로 연장하는 조치가 진행되었지만 당시 시장의 상황을 파악할 수 있는 통계정보는 부재한 상황이다. 이와 더불어 계약갱신 청구권을 적용한 국내 사례는 없으므로 임대차 계약기간이 2년으로 연장된 1990년 사례를 보여준다. 본 사례에서 쟁점은 과연 임대차 계약기간의 연장으로 전세시장이 핫 마켓에서 콜드 마켓으로 전환되었냐에 대한 이슈이다. 다른 반론으로는 핫 마켓에서 콜드 마켓으로 전환되는 시점에 계약기간이 연장되었는가 이다. 만일 1987년에서 1990년까지 다른 상황의 변화가 없었다고 한다면 전자의 논리에 대한 합리성이 강화될 수 있다. 그러나 1980년대 말 주택 200만호 건설계획과 수도권 신도시 건설은 주택시장에서 공급충격을 야기하였다. 그리고 이와 같은 공급충격은 임대차 계약기간 연장에 선행하여 발생하였다. 따라서 전자 즉 임대차 계약기간의 연장으로 전세시장이 핫 마켓에서 콜드 마켓으로 전환되었다는 논리에 기반이 강건하지 않다고 볼 수 있다. 물론 핫 마켓에서 콜드 마켓으로 전환되는 시점에 계약기간이 연장되었는가 이다.

일반적으로 시장에서는 균형가격(과 균형량)은 수요와 공급에 직접적인 영향을 받는다. 그리고 그 외 수요와 공급을 결정하는 요소들에 의해 간접적으로 결정된다. 따라서 다른 요소가 동일한 상황에서 간접적 요소인 임대차 계약기간 연장으로 인하여 주택가격이 변화한다는 결론에 도달하기 위해서는 다른 모든 요소가 변화하지 않는다는 일명 *ceteris paribus*가 성립되어야 한다. 그러나 시장은 지속적으로 변화하므로 다른 요소가 일정하다는 조건을 가정하는 것은 어려운 것이다. 실제로 기존연

---

구들에서도 임대차 계약기간의 연장에 따른 효과를 도출하기 위하여 시간추세를 통제한다. 그럼에도 불구하고 시장에서 활용할 수 있는 통계데이터의 부족으로 *ceteris paribus*에 부합하는 공급효과를 통제하는 결과를 도출하지 못하는 애석한 상황이다.

임대차 계약기간의 연장과 다르게 임대차 계약갱신 청구권은 임대인이 임차인에게 계약기간을 연장하는 권리가 존재하여 연장옵션(revolving option)을 부여하고 있다. 따라서 계약기간을 상대적으로 장기로 획일적인 연장하는 것과 중간에 임차인이 다시 연장할 수 있는 옵션이 존재하는 것은 서로 상이한 영향을 미칠 수 있다. 임차인은 계약기간 동안 계약을 종료할 수 있는 권리를 가지고 있다. 임대차 계약기간 연장은 앞의 계약기간을 연장하는 것이고, 계약갱신 청구권이란 계약기간을 그대로 고정한 상황에서 이를 다시 임차인이 연장할 수 있는 권리를 보유하게 되는 것이다. 따라서 계약을 갱신하면서 임대인과 임차인은 기존 계약을 시장상황에 적합하게 보완할 수 있는 협상이 가능하다.

현재 우리나라 시장에서 논의되고 있는 계약갱신 청구권은 기본적으로 전세계약이 2년으로 이루어지고 있어, 계약이 만료된 2년 이후 시장상황에 적합하게 계약을 수정 및 보완하는 경우를 상정한다. 그러나 현재 임대차 계약을 하는 경우 향후 2년 이후 계약을 갱신하게 되는 시점의 시장상황을 정확하게 판단하지 못하는 현실에서 임대인과 임차인은 미래에 불확실성을 직면하게 되며, 이것을 의사결정에 반영할 것이다. 근본적으로 미래 시장상황을 판단하기 어려운 상황에서 결국 불확실성은 현재 시장상황의 상황에 대한 정보를 보다 세밀하게 검토하여 반영하게 된다. 따라서 현재 임대차 시장이 핫마켓인지 콜드마켓인지의 여부는 임대차 계약자들이 신중하게 고려할 것으로 기대된다.



수시 17-18

## 임차가구의 주거 안정을 위한 정책 추진방향과 전략

지 은 이 김민철, 이태리, 이윤상, 김주영, 유승동

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2017년 9월 13일

발 행 2017년 9월 16일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

---

ISBN 979-11-5898-260-7

한국연구재단 연구분야 분류코드 B030907

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

---

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

# 임차가구의 주거 안정을 위한 정책 추진방향과 전략

A Study on the Housing Stability of the  
Rent Household



**제1장** 연구의 개요

**제2장** 주택임대차 시장 및 임차가구 보호 제도 운용 현황

**제3장** 임차가구 보호 제도 및 쟁점

**제4장** 임차가구 보호 기반 강화 방안



**KRIHS** 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)  
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

