

민생공정경제 연속세미나

제5회 주거분야

# 세계 대도시 임대차 안정화 정책 어떻게 도입할 수 있나?

| 일시 | 2020년 6월 30일(화) 07:30 ~

| 장소 | 국회의원회관 제1세미나실



## 제21대 국회 ‘민생공정경제 연속세미나’

### ☐ 목적/목표

- 더불어민주당 국회의원을 중심으로 21대 국회에서 추진해야 할 민생의제에 대해 토론하고 개혁과제를 제안하는 공부모임 추진
  - 20대 국회 세부 추진과제 평가, 코로나19 이후 한국사회 전망과 대책 토론
  - 21대 국회에서 추진해야 할 민생·공정경제 정책 및 입법과제 제안

### ☐ 포럼 개요

- 기간: 2020년 6월 2일~7월 7일, 매주1회(화요일, 총6회), 07:30~09:10
- 장소: 국회의원회관 제1세미나실
- 주제: 21대 국회에서 우선 추진해야 할 민생 개혁과제
- 주최: 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원
- 참석: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)

### ☐ 운영 방향

- 거시적 담론보다는 20대 국회 추진 과제 평가와 21대 국회 개혁 과제 중심 토론
- 유럽과 미국(뉴욕·캘리포니아주 등), 일본 등의 입법동향 비교
- 코로나19 경제위기 극복 관련 시민사회, 노조 등에서 제기하는 대책 점검
- 민변, 시민단체 등에서 제안하는 21대 국회 정책 및 입법과제 소개와 활용

### ☐ 운영 방식

- 패널: 매회 재선 이상 의원을 좌장·토론자로, 외부 전문가를 발제·토론자로 초빙
- 대상: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)
- 진행: 매회 발제와 토론 등 총100분(1시간 40분) 진행
  - 발제 20분(1인), 지정토론 15분(1인), 질의응답 및 종합토론(60분)
- 포럼 결과에 대해 <쟁점리포트> 발간 및 <종합토론회> 개최

## 민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램

- 기간 : 2020. 6월 ~ 2020. 7월(총6회)
- 주최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

분야	일시 및 장소	주요 내용
제1회 (금융)	2020.6.02.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가?</li> <li>• 내용: 과잉주택담보대출로 인한 부동산 버블과 가계부채, 라임 등 사모펀드로 인한 금융소비자 피해와 대책, 파산·워크아웃 등 한계채무자 경제회생 문제</li> <li>• 좌장: 박주민 국회의원</li> <li>• 발표: 김남근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장)</li> <li>• 보조발제/토론: 이상훈 변호사</li> </ul>
제2회 (공정 경제)	2020.6.09.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가?</li> <li>• 내용: 경제주체간 합리적 보상체계 정립, 불공정 거래 근절, 기업지배구조 개선, 동반성장 등 입법과제(공정거래법, 상법, 하도급법, 온라인거래(플랫폼) 공정화 법률 등)</li> <li>• 좌장: 우원식 국회의원</li> <li>• 발표: 김우찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장)</li> <li>• 보조발제/토론: 노종화 변호사</li> </ul>
제3회 (중소 기업)	2020.6.16.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 공공벤처펀드 육성과 상생교섭 활성화 어떻게 실현할 것인가?</li> <li>• 내용: 독일과 미국 등의 벤처 육성정책과 한국의 벤처와 중소기업 육성 정책 비교평가, 벤처 육성을 위한 규제완화 정책 평가, 공공벤처펀드 육성방안 등</li> <li>• 좌장: 박홍근 국회의원(을지로위원장)</li> <li>• 발표: 이병현 중소기업연구원 원장</li> <li>• 보조발제/토론: 김남주 변호사</li> </ul>
제4회 (자영업)	2020.6.23.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 플랫폼 경제 확산과 자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가?</li> <li>• 내용: 독일, 프랑스, 미국 등의 도시계획 차원의 대형유통점 진출규제 정책 분석, 중소기업상인 보호와 지원 특별법 제정, 자영업 구조조정과 사회안전망, 서구의 전통시장 개혁정책, 상권분석 시스템 등</li> <li>• 좌장: 이학영 국회의원</li> <li>• 발표: 위평량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터 센터장</li> <li>• 보조발제/토론: 서치원 변호사</li> </ul>
제5회 (주거)	2020.6.30.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 세계 대도시 임대차 안정화 정책 어떻게 도입할 수 있나?</li> <li>• 내용: 미국과 독일 등 해외 임대차 안정화 정책 추진 사례, 공시가격 평가 제도와 보유세 제도 개혁정책, 유럽의 사회주택(공공임대) 공급정책</li> <li>• 좌장: 윤관석 국회의원</li> <li>• 발표: 임재만 세종대 교수</li> <li>• 보조발제/토론: 이강훈 변호사</li> </ul>
제6회 (고용)	2020.7.07.(화) 07:30 ~  국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주제: 코로나 위기 실업안전망 어떻게 재구축할 것인가?</li> <li>• 내용: 코로나 위기 국면 고용유지 및 실업부조 대책의 평가와 과제, 한국의 실업(고용)안전망 재구축 방안(실업보험, 사회부조, 적극적 노동시장정책), 4차 산업혁명과 노동대책 등</li> <li>• 좌장: 남인순 국회의원(최고위원/민생연석회의 운영위원장)</li> <li>• 발표: 황선자 한국노총 중앙연구원 부원장</li> <li>• 보조발제/토론: 장지연 한국노동연구원 선임연구위원</li> </ul>



## PROGRAM

### ☐ 개요

- 일 시 : 2020.06.30.(화) 07:30 ~
- 장 소 : 국회의원회관 제1세미나실
- 주 제 : 세계 대도시 임대차 안정화 정책 어떻게 도입할 수 있나?
- 주 최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

### ☐ 진행순서

구분	시간	주요 내용
좌장: 윤관석 국회의원		
사전등록	~ 07:30	
개회 및 인사말	07:30 ~ 07:35	• 윤관석 국회의원
주제발표	07:35 ~ 07:55	• 주제: 주택 임대차 안정화 정책 도입 방안 • 발표: 임재만 세종대 교수
보조발제/토론	07:55 ~ 08:10	• 주제: 선진국 주택 임대차와 주택임대차보호법 개정 방향 • 발표: 이강훈 변호사
종합토론	08:10 ~ 09:10	• 질의 응답 및 자유토론



## CONTENTS

---

- 민생공정경제 연속세미나 소개 ..... i
- 민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램 ..... ii
- 민생공정경제 연속세미나 제5회 프로그램 ..... iii

### 발제문

---

- 1 주택 임대차 안정화 정책 도입 방안 ..... 1  
임 재 만 세종대 교수

### 보조발제/토론

---

- 1 선진국 주택 임대차와 주택임대차보호법 개정 방향 ..... 21  
이 강 훈 변호사



**발제문**

**주택 임대차 안정화 정책  
도입 방안**

임재만 세종대 교수



제21대 국회 민생공정경제 연속세미나

## 주택 임대차 안정화 정책 도입 방안

2020.6.30.(화)

임재만(세종대학교 부동산학과 교수)

## 임차가구 현황

구 분	임차가구 거주 유형(천 가구)				전체
	민간임대	장기공공임대	분양전환	기타	
전세	2,780	160	20	21	2,982
보증부 월세	3,062	742	78	16	3,897
월세	645	4	0	6	656
소계	6,488 등록(157만호)	905	98	43	7,534

출처: 2018 주거실태조사(무상 제외)

## 2019 주거실태조사

- 2년 이내 주거이동: 자가(20.3%), 임차(60.9%)
- 이사 이유: 계약 만기(15.6%), 집세 부담(10.9%), 집주인의 요구(2.5%)
- 공공임대주택 만족 이유: 저렴한 임대료(49%), 자주 이사하지 않음(40%)

2

## 임대시장 동향

- 월세

- 2015.07 ~ 2020.05: 월 평균 -0.08%

- 전체 기간에 걸쳐 안정세

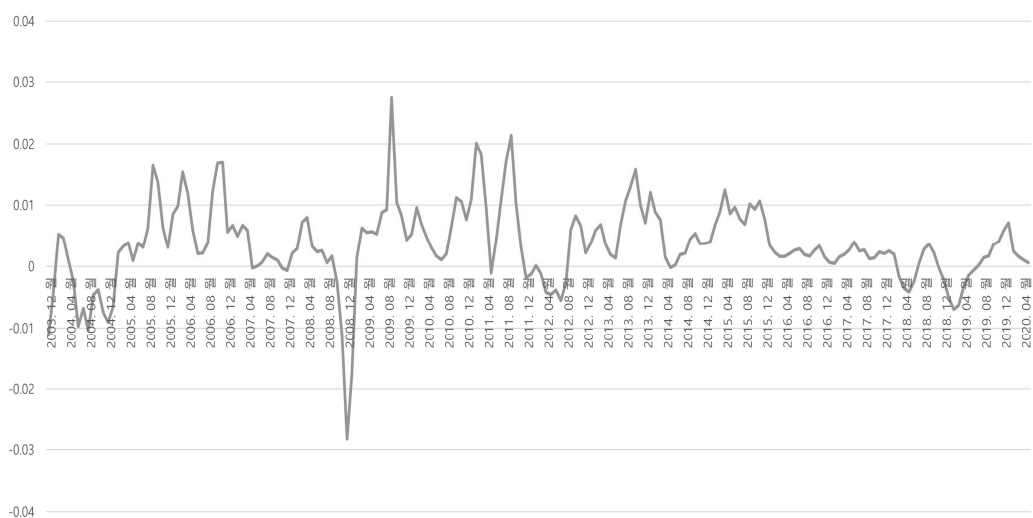
- 전세

- 2003.12 ~ 2020.05: 월 평균 0.35%, 최소 -2.83%, 최대 2.75%

- 글로벌 금융위기 직후 2008년 하반기 최소, 2009년 중반 최대, 이후 안정 추세

3

## 월간 전세가격지수 변동률



4



## 집(Home)이란?

- 적절하고, 기준이 부합하며, 안전하고 평온한 거처에서 생활하는 것만을 의미하지 않음
- 점유 안정성 확보가 중요
  - 가구가 주택(house)을 집으로 만들 수 있는 정도
  - 가구가 법적 의무사항을 준수하는 한 원한다면 합리적인 기간 동안 계속 머물 수 있는 정도

5

## 임대차 안정화 정책의 스펙트럼

적용대상	점유 안정화 정책		임대료 안정화 정책		임대주택 활성화 정책	임대주택 등록	분쟁 조정 기구
	의무계약 기간	정당한 사유	계약 초기	기간 중/ 갱신 시			
- 전국 or 대도시 - 경과연 수 - 규모(세 대수 - 임차인 소득	- Fixed term - Periodic - Open- ended	- Prescribed ground (Just cause) - No ground (No fault eviction)	- 대체로 규제하 지 않음 - 독일: reference rent - 스웨덴: 단체협 상	- 대체로 인상률 상한 규 제 - 스웨덴: 단체협 상 - 일본: 협상, 분쟁 시 법원	- 소득세 감면(대출 이 자와 손실 을 비용 에 산입) - 양도소득 세 감 면(일정 기간 임대 조건)	- 임대료 규제와 별도 - 임대주 택의 상 태 등 등록 요 건 규제 - 등록해 야 임대 가능	- 법원 또는 간이 법원 - 분쟁조정 위원회(조정 불성립 시 법원)

6

## 최근의 해외 동향

- 미국
  - 뉴욕, 오레곤 2019년부터 주 전체 규제
  - 뉴욕주: 2017년 빈곤선의 200% 이하 임차인에게 임대차 관련 법률 서비스 무료 제공, 2019년 임대료 안정화 대상 주택의 분양주택 전환 금지(전환 후에도 기존 임차인은 계속 임차 거주 가능)
- 아일랜드
  - 2004년 임대주택 등록 의무화, 임대이력 제공
  - Rent Pressure Zone 설정, 임대료 인상률 상한(연 4%)
  - 분쟁조정 절차 간소화, 효율화
- 스코틀랜드
  - 2017년 기한 없는 임대차(no probationary period)
  - 시장임대료보다 높은 수준으로 인상은 제한

7

## 최근의 해외 동향

- 뉴질랜드
  - 인상률 상한, no-cause 종결 금지, 임대료 입찰 금지
  - 임대기간 중 임대료 규제 없음
- 스페인
  - 2018년 계약기간을 1년에서 5~7년으로 연장
  - 보증금을 월세 2개월 치로 제한
  - 임대료 규제는 없음

8

## 최근의 해외 동향

### • 프랑스

- 2015년 특별 조항 도입(Paris intra muros, Lille에서만 적용)
- 신규 임대료 수준은 직전 임대료 수준과 동일해야 함
- 임대료는 동일 지역 동일 유형 주택의 중위 임대료보다 20%이상 높지 않아야 함
- 2017년 10월 위헌 판결
- 2019년 4월 28개 자치도시에서 자치적으로 규칙 제정, 파리시는 신규 임차인에게만 인상률 상한 적용

9

## 최근의 해외 동향

### • 런던모델(안)

- 모든 임대인의 등록 의무화
- London Private Rent Commission 설립
- 임대료 인하, 더욱 부담 가능한 수준으로 유지: 기존 임대주택의 임대료를 부담 가능한 수준으로 유지할 수 있는 조치 강구, 초기 임대료 설정, 계약기간 중과 갱신 시 임대료 안정
- 기한 없는 임대차계약, 정당한 퇴거 사유
- 지속적인 투자를 위한 인센티브: 신축 임대주택 적용 면제, 신축과 개선에 대한 조세 감면 등
- 중도적인 조치: 계약 기간 중, 갱신 시 인상률 상한 조치

10

## 해외 사례의 시사점

- 임대료 규제 폐지라는 오랜 추세가 여러 나라/도시에서 반전되고 있음
  - 민간임대주택 부문의 급속한 성장
  - 주요 도시의 내부와 외곽에서 임대료의 급격한 상승
  - 민간임대주택 활성화의 필요성 증대
- Pressure zone 도입이 임대료 안정에 효율적이지 않음
- 신규 임차인에게는 공정 시장 임대료 적용, 임대료 안정화는 주로 계약기간 종과 갱신 시에만 적용
- 임대료 안정화 정책이 임대인의 행동에 미치는 영향에 대한 실증 연구 결과는 거의 없음(규제 변화의 영향과 광범위한 시장 요인, 특히 조세 변화의 영향을 분리하기 어렵기 때문)

11

## 해외 사례의 시사점

- 임대료 규제가 임대인에게는 나쁘고 임차인에게는 좋은 것만은 아님
- 임대인과 임차인이 서로 win-win할 수 있는 명확한 틀을 제공할 필요가 있음
- 임대인에게는 더 일관된 임대료 인상, 자본조달 비용의 절감, 위험의 축소, 그리고 임차인에게는 점유 안정과 부담 가능성을 제공할 수 있음

12

## 임대차계약에서 정당 사유란?

- No ground eviction(no fault eviction)
  - 임대인이 아무런 사유 없이도 임차인을 퇴거시킬 수 있는 권리
  - 이 경우 임차인은 자신이 임차한 주택이 얼마나 오랜 동안 자신의 집이 될 수 있는지 확신할 수 없음
  - 호주, 뉴질랜드, UK(잉글랜드), 미국 일부
- Prescribed ground eviction
  - 임대인은 정당한 사유가 없는 한 임차인의 갱신 요구를 거절할 수 없음
  - 독일, 일본, 미국 뉴욕시, 스웨덴

13

## 임대료 안정화 정책

- 임차인의 점유 안정화 정책은 다양한 임대료 규제 정책을 수반
  - 효과적인 임대료 규제와 점유 안정성 사이에는 연계가 반드시 필요
  - 갱신요구권이 없어서 임대인의 의사대로 점유가 끝난다면 임대료를 효과적으로 규제할 수 없으며
  - 임대료 인상에 제한이 없으면 점유 안정성은 실효성이 없음

14

## 임대의무기간

- 점유 안정화 정책이 강할수록 임대차 계약기간을 고정기간으로 하지 않는 경향이 있음
  - 독일: 대부분 계약기간을 정하지 않고, 법률에서 임대인은 계약을 종결하려면 합리적인 종결 사유를 제시할 것을 요구
  - 캐나다: 단기 고정기간(6-12개월)이 일반적이거나, 합리적인 사유의 정당화 규정으로 점유 안정 보장

15

## 제도 도입 시 쟁점

- 전세제도의 특수성
  - 집값 안정 시 전세 수요 증가, 전세의 월세화 진행
  - 다주택자를 압박하여 이들이 매도하는 주택을 무주택자가 매수하는 것이 가장 바람직하나, 현실적으로 불가능
  - 다주택자의 미거주 주택이 전세주택으로 시장에 계속 남아있어야 한다는 점에서 모순적임
  - 결국 집값 안정화와 전세가격 안정화의 동시 추구, 전세의 월세화 방지 또는 규제 방안 강구해야 함

16

## 제도 도입 시 쟁점

- 제도 도입 초기 일시적으로 전세가격이 급등할 수 있음
  - 제도 시행 전 향후 시장의 전세가격 상승만큼 충분히 인상하지 못할 것을 우려하는 임대인이 계약 초기에 이러한 손실을 만회하기 위해 전세가격을 크게 올릴 가능성이 있다는 우려가 큼
  - 독일: 고의 또는 과도하게 높은 차임 요구 행위는 무효, 비교주택보다 20%이상 높은 차임은 부당이득으로 반환, 한시적 임대료 동결(베를린시)

17

## 제도 도입 시 쟁점

- 초기 전세가격에 미치는 영향(시뮬레이션)
  - 과거 전세가격 변동률의 역사적 분포에 기초한 전세가격 변동률 기댓값은 다음과 같음(가정의 타당성에 의존한 추정치 불과)

유형		위험 프리미엄		
		0.0%	0.5%	1.0%
2+2		2.35	3.29	4.30
3+3	갱신 시 인상	7.02	8.48	10.20
	기간 중 인상	2.01	4.03	6.24
2+2+2		4.64	7.78	11.40

18

## 제도 도입 시 쟁점

- 장기적으로 임대주택 공급이 위축될 수 있음
  - 임대료를 규제하면 임대인이 시장 수익률을 얻지 못할 가능성이 있고, 또한 신축 임대주택에 대해 임대료 규제를 면제해줘도 장기적으로 임대료 규제 대상이 될 수 있다는 우려로 인해 임대주택의 관리 소홀과 품질 저하, 결국 임대인의 임대료 규제 회피 행동으로 임대주택 공급의 위축, 재고 감소로 이어질 수 있음
  - 이에 대해 외국은 특정 시기 이후 신축주택, 고액 임대료 주택, 세대수가 적은 임대주택 등을 적용 예외로 하거나, 공가 후 재임대 시 규제를 하지 않거나 완화하며, 주택 개량 비용을 임대료에 반영하게 해주고 있음
  - 공공임대주택, 사회주택 등 공급 확대

19

## 제도 도입 시 쟁점

- 가격, 지역, 주택 경과연수 등에 따라 규제 주택과 비규제 주택으로 구분할 것인가?
  - 해외 사례는 대체로 분리하여 적용하나, 규제 주택의 품질 저하, 재고 감소 등의 문제가 나타남(젠트리피케이션 발생 가능성 증대)
  - 비규제 지역, 비규제 가격대의 임대료가 오를 가능성이 있음(풍선효과)

20



## 제도 도입 시 쟁점

- 전세시장에 대한 추가 규제 필요성
  - 전세를 주택 시세차익을 노린 투자의 레버리지로 활용하고 있으므로 전세가를 집값의 일정 비율로 규제(예: 주담대 LTV)
  - 전월세 인상률 상한제 도입 여부와 무관하게 전세보증금반환 보장 필요(임대인의 비용으로 보증보험 가입 의무화 등)
  - 특히 서민주택은 정부가 직접 보증을 해야 함

21

## 제도 도입 시 쟁점

- 주택임대시장에 대한 정확한 정보의 확보, 시장 투명화
  - 전월세신고제 도입: 별도 제도화(이 경우 주임법 실효성 확보를 위해 신고 정보 공개 또는 활용 방안 필요), 현행 RentHome 시스템 확대
  - 특히 불법 건축 또는 불법 개조 주택 조사하여 양성화 등 시정 조치 필요, 다가구주택 임대차 정보
  - 가능하면 상가 등의 전월세 신고도 포함

22

## 제도 도입 시 쟁점

- 의무계약기간 장기화, 고정화의 문제
  - 임대인과 임차인의 다양한 선택권 부여
  - 의무계약기간 중 임차인이 원하여 계약 해지를 할 경우 새로운 임차인을 기존 임차인이 구하고, 중개보수도 지급하는 시장 관행에 비추어볼 때, 의무계약기간을 고정기간으로 정하지 않는 것이 바람직함
  - 대신 퇴거 통지기간을 충분히 두어 새 임대주택을 탐색할 시간을 확보할 필요(60~90일)

23

## 제도 도입 시 쟁점

- 인상률 상한 제한 방안
  - 일정한 인상률(예: 5%): 시장상황에 따라 너무 높을 수도 있고 너무 낮을 수도 있음
  - 시장원리: 소비자물가지수나 해당 지역 주택가격지수의 평균 또는 중위 변동률에 연동(예: CPI+1%)
  - 일반적으로 시장원리를 기준으로 하되, 일정률 이내로 정함(예: 5% 이내에서 CPI+1%)
  - 인상률 상한에도 주거취약계층의 주거비 부담 수준이 부담 가능한 수준을 넘을 수 있으므로 주거급여 확대 필요

24

## 제도 도입 시 쟁점

- 임대인 혜택
  - 임차인 보호와 함께 임대인에 대한 재산세와 양도세, 건보료 등 혜택을 주고 있는 민간임대주택에 관한 특별법(임대인 혜택이 과도하다는 비판이 있음)과 현재 발의된 주임법 개정안의 균형을 이룰 필요가 있음
  - 자발적으로 등록한 임대주택사업자에게 임차인 편익에 대한 대가로 여러 혜택을 주고 있는 반면, 주임법 대상이 되는 비등록 임대사업자에게는 아무런 혜택을 주고 있지 않아서, 모두 임대사업자로 등록할 경우 주임법은 유명무실해질 가능성이 있음
  - 임대인과 임차인 사이의 적절한 균형이 필요(현행 등록임대주택사업자에 대한 혜택이 과도한지 여부 검토 필요)

25

## 제도 도입 시 쟁점

- 임대차 분쟁의 신속한 해결: 주택임대차분쟁위원회 역할 강화
  - 임차인 대표, 임대인 대표를 포함한 주택 전문가 포함
  - 전월세 신고 자료 활용
  - 표준임대료 조사
  - 임대료 안정화 정책이 임대주택 시장에 미치는 영향 모니터링
  - 분쟁조정

26

## 제도 도입 시 쟁점

- 임차인이 갱신요구권 행사로 장기 거주할 경우 임대인은 까다롭게 임차인을 선별하려 할 것임
  - 임대인의 임차인 면접 등 절차 까다로워짐(독일, 일본), 임차인이 임대인에게 사례금 지급(일본)
  - 주거취약계층(저소득, 반려동물, 젠더, 외국인, 어린이 동반 등)이 더 차별 받을 가능성
  - 차별금지 등의 명시 필요
  - 이에 대한 운영, 감시, 처벌 등 행정비용 증가

27

## 제도 도입 방안: 접근방안

		적용 범위	
		근본적	단계적
적용 대상	보편적	독일, 일본	런던모델
	잔여적	미국 뉴욕시	아일랜드

28

## 제도 도입 방안: 근본적인 접근

- 임차인 보호
  - 기한의 정함이 없는 임대차계약, 정당한 퇴거 사유
  - 초기 임대료 설정 시 과도한 부당이익 규제와 시장원리를 적용한 인상률 상한
- 임대인 보호
  - 공정한 투자수익률 보전
- 공공임대주택 공급 확대와 민간임대주택활성화

29

## 제도 도입 방안: 단계적인 접근

- 전월세신고제 전면 도입(확정일자 신고와 통합 운영)
- 임대사업자에 대한 엄정한 과세(전세와 월세 소득에 대한 차등 과세 문제 해결 필요)
- 민간임대주택 등록 유도(임대인 혜택과 임차인 혜택의 균형 전제)
- 공공임대주택과 등록 민간임대주택 수가 어느 수준을 넘어 설 경우 등록의무화로 전환
- 문제점: 전개 과정에서 임대인의 다양한 규제 회피 행동 제어

30

## 제도 도입 방안: 잔여적 접근

- 주거취약계층에 대한 임차인 보호 획기적 강화: 준공영제기한의 정함이 없는 임대차계약, 정당한 퇴거 사유, 초기 임대료 규제, 계약기간 중/갱신 시 인상률 규제, 보증금 회수 보장, 임차인 소득과 연계한 주거비 부담
- 사회주택, 공공지원주택 등 social landlord 육성
- 문제점: 정책대상 선정

31

## 부동산 가격 공시 제도 개선 방향

- 현 제도의 문제점
  - 공시가격 현실화 수준 낮음
  - 지역, 유형, 가격대 별 불형평성
  - 중앙집권적(광역은 권한이 없으며, 기초는 실행기관에 불과, 특히 공동주택은 국토부가 한국감정원에 의뢰하여 직접 산정)
  - 전문가 이원화(토지는 감정평가사, 주택은 한국감정원)

32

## 부동산 가격 공시 제도 개선 방향

- 문제의 원인
  - 정치적 부담
  - 제도 도입 초기부터 오류 누적
  - 공시가격 평가 또는 산정 기관 간 밥그릇 싸움
  - 국토부의 과도한 한국감정원 의존과 한국감정원의 전문성 부족

33

## 부동산 가격 공시 제도 개선 방향

- 개선방향
  - 공시가격은 시장가치라고 선언
  - 평가는 엄정하게, 적용은 유연하게
  - 중앙-광역-기초 정부 간 협력적 거버넌스 구축
  - 전문가 활용 방안 일원화(한국감정원은 부동산 시장 감독기구, 공시 업무 분리 후 전문성 강화)

34





보조발제/토론

선진국 주택 임대차와  
주택임대차보호법 개정 방향

이 강 훈 변호사



# 선진국 주택 임대차와 주택임대차보호법 개정 방향

2020.6.30.(화)  
이강훈 변호사  
(참여연대)

## 1. 해외 임차권 보호 법제

국가	임대료 인상	임대차기간 및 계약 갱신
덴마크	계약에 따라 임대료의 인상 허용	최소 기간 없음 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절 제한
핀란드	소비자물가지수와 연동	최소 기간 없음 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절조건이 엄격
스웨덴	과도하게 임대료를 인상할 경우 법원이 통제에 관여	최소 기간 없음 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절조건이 엄격
일본	과도하게 임대료를 인상할 경우 법원이 관여	최소 기간 없음(정기임대차) 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절 조건을 제한

출처: 주거권 강화를 위한 주택임대차 개선방안(박은철)

국가	임대료 인상	임대차기간 및 계약 갱신
미국	캘리포니아주 샌프란시스코시 소비자물가상승률의 60%이하로 제한	최소 기간과 임대인의 계약해지권 제한 없음 퇴거에 대한 규제가 엄격
영국	계약에 따라 임대료의 인상을 허용 '극소수만이 공정임대료의 혜택	6개월(보증단기 임대차)
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
독일	지역의 비교임대료를 적용 지역의 비교임대료보다 20%이상 초과 할 경우 집주인에게 벌금 부과	무기 계약이 관행이며, 임대인의 계약갱신 및 재계약 거절을 제한

출처: 주거권 강화를 위한 주택임대차 개선방안(박은철)

## 미국

- 2차대전 후 1951년부터 연방 차원이 아니라 주법, 시법으로 뉴욕 (뉴욕시, 뉴욕 인근 일부 카운티), 매사추세츠(보스턴시), 메릴랜드 (볼티모어시), 캘리포니아(LA, 샌프란시스코시) 4개 주와 워싱턴 DC(컬럼비아 자치구) 등에서 임대차 안정화 추진
- 뉴욕: 높은 주택가, 임대료로 강한 임대차 안정화 정책 시행. 1984년부터 임대차 등록제 시행. 정당한 거절 사유 없으면 계속 갱신 가능. 건축연도 등을 고려한 상이한 규율. 임대료 산정이 법정화된 Rent Control 주택 외에도 임대주택 공급확대 프로그램, 조세 면제 프로그램, 중산층 주택 공급 프로그램 시행과 함께 임대료가이드 라인 위원회에서 임대료 인상폭을 정하는 Rent Stabilization 시행
- LA, 샌프란시스코도 기한 없는 임대차 원칙. 퇴거 요구하려면 정당한 법정 사유 있어야. 1979. 6. 13. 이전 준공된 다가구 주택에 한해 임대료 규제 시행. Ellis Act, Costa-Hawkins법 등으로 세입자보호 제한 있음

## 프랑스

- 프랑스는 사실상 갱신거절 제한해 3년(법인 소유 주택은 6년)이 끝나도 정당한 거절 사유 없으면 계속적 거주 가능
- 메르마즈법(1989~): 임대료 증액은 과거 12개월 동안 소비자물가 반영한 비교기준 임대료지수를 초과할 수 없게 함
- 알뤼르법(2015-2017): 과밀거주지역에서는 최초임대료도 규제(기준임대료 20% 초과 못해)하고 갱신시 기존 임대료가 기준임대료 20% 초과시 감액청구 가능. 비과밀주거지역은 최초임대료 규제 없고, 갱신시 임대료가 명백히 적은 경우에만 비교가능 주택 3개 이상 참고해 임대료 조정
- 파리: 2017년 알뤼르법 폐지 후 2018년 월세 상한제 조례로 다시 도입- 구마다 기준임대료 산정. 기준임대료+20% 내에서 갱신 계약하도록 함

## 독일

- 독일은 민간임대시장에 대해 강한 규제정책 실시: 기간 없는 임대차, 정당한 사유로만 해지 가능. 표준임대료(주요 도시들이 4년마다 지역 상례적 비교차임 산정 발표- 이해당사자 의견도 반영), 임대료 인상을 제한(3년 동안 20% 상한. 베를린, 바이에른, 헤센, 노르트-베스트팔렌주 등 일부 과밀 지역은 3년간 15% 상한)
- 임대차 기간 중 약정으로 단계식 또는 지수식(생계비용에 관한 가계물가지수 이용)으로 임대료 인상
- 최근의 베를린 등 주요도시 주택가격 상승, 임대료 상승 추세는 유럽 전역 이주민 급증에도 불구하고 사회주택 등 주택공급이 부족했기 때문
- 2019년 6월 베를린시 법률로 임대료 5년 한시 동결(최초 임대료도 규제)

## 일본

- 차지차가법이 주택임대차를 규율
- 주택 임대차에서는 기간의 정함이 없는 임대차가 일반적. 정기임대차 있으나 적음
- 임대인의 해약 신청 시 6개월 경과하고 정당한 사유 존재하면 임대차가 종료
- 따라서 계약갱신제도는 임대인 갱신거절에 대한 정당성 판단 기준의 법리가 주요
- 주요 정당성 판단기준
  - 기본적 판단기준: 임대인 측의 거주·영업의 필요성, 건물 재건축, 부지의 활용
  - 차지차가법에서는 명시적으로 퇴거료를 규정. 다수의 판례에서 퇴거료 지급을 조건 또는 상환으로 하여 갱신거절 시 정당성을 보충
- 임대료 협의 및 차임증감청구제도를 살펴보면, 당사자간 합의를 우선하며 상당하지 않은 임대료에 대하여는 당사자의 차임증감청구권을 인정. 법정 상한 없으나 법원이 차임증가 청구의 상당성 판단으로 규율

## 영국

- 임대시장 정책에 대한 반면 교사로 삼아야 할 사례
- 전후 임대료 규제: 1965년 임대료법-공정임대료 도입, 1977년 임대료법-규제임대차 도입(공정임대료 제도 전제)
- 1988년 주택법: 보장임대차(차임은 시장 가격, 퇴거는 법으로 정한 공정한 사유 있어야), 단기보장임대차(6개월만 보장)
- 1996년 주택법 제정으로 단기보장임대차(최초 6월만 보장, 계약기간은 6월 또는 12월 주기가 보통, 시장 임대료를 원칙으로 하고 계약 만료 전 2개월 전 사전 통지만 있으면 퇴거 요구 가능해짐)

## 영국(2)

- 보수당 정부 하에서 사회주택 대량 매각, 시장 자유화 조치로 민간 주택 공급 증가시키려다 단기보장임대차로 주거불안
- 도시지역 주택가격과 임대료 폭등 발생. 저소득층 위기는 임대료 보조 확대로 대처하다 재정 문제 심각. 사회적 비난 심해
- 2019년 4월 보수당 정부는 잉글랜드의 No-fault Eviction (귀책사유 없는 퇴거) 가능하게 한 제21조 통지 제도(2개월 사전 통지만 하면 임차인 귀책사유 없어도 퇴거 청구 가능)를 없애겠다고 발표
- ➔ 법 개정시 정당 사유가 있어야 퇴거 가능한 과거 체제로 회귀 선언. '19년 하반기부터 의견 수렴 등 정부 주도 법개정 절차 진행 중
- 스코틀랜드는 이미 2017년 법개정으로 법정 정당 사유 없이는 퇴거 청구 불가능하게 변경

## 해외 사례 결론

- 주택임대차는 갱신 청구가 아니라 퇴거 사유의 제한으로 규율. 계약기간이 종료되어도 곧장 퇴거 청구 가능한 것이 아니라 법정 정당사유가 있어야 퇴거 청구가 가능. 우리의 경우 갱신 가능 기간은 늘리고 갱신 거절 사유를 현실 반영해 구체화 검토해야
- 임대료 인상률 제한은 국가마다 지역마다 방식 다름. 인상률 규제 요구는 주요 대도시의 경우가 많음
- 주택임대차 제도 하나로 주택임차인 문제 해결될 수 없어: 공공임대주택(서구의 사회주택), 임대료 보조제 등 주거복지, 주택 시장 안정화 정책과 함께 해결해야

## 2. 주임법 개정 처리

- 주택임대차보호법 개정은 20대, 21대 국회 의원 총선거에서 민주당이 내놓은 공약사항
- 21대 국회는 여당 절대 다수로 변화. 반대 야당 이유로 주임법 개정 미룰 문제 아님.
- 보수언론에서는 주임법 개정이 현실화된다고 보고 본격적인 반대 여론 조성 시작
- '서민주거특별위원회' 같은 기구 논의 후 법사위
  - <여+야+정부+전문가+시민사회그룹> 등을 포함해 본격 논의할 것을 요청
  - 논의 정리되면 법사위로 가져와 곧바로 통과시키도록 해야. 법사위에다 논의 맡기면 20대 국회 같이 쟁점 법안이라고 계속 소위로 가서 논의 안되는 사태 발생할 뿐더러 법사위 의원들이 이런 논의에 익숙지 않음

## 3. 언론 및 여론 조성 강화

**민주당과 시민사회단체에서 보수 언론 왜곡은 팩트 체크해서 해명하고 여론 조성 필요**

(예) 무제한 갱신 / 재산권 과도하게 제한하는 사회주의적 제도 / 전세시장 중심인 우리나라 실정에 안 맞다 / 미리 임대료 올려 전세값 급등 우려 / 계약갱신, 임대료 규제하는 베를린, 파리가 오히려 임대료 급등해서 아우성 / 임대료 통제제도 / 임대인 옥죄는 수단 등



## 4. 주임법 개정안 스펙트럼

### (1) 20대 국회 주임법 개정안 분포

대표 의원	소속 정당	의무 기간 (년)	갱신 횟수	차임 인상률 (%)
박영선	민주당	2	1	5
윤후덕	민주당	2	1	5
정성호	민주당	2	1	5
송기석	의원직 상실	2	1	5
윤호중	민주당	2	1	5
박홍근	민주당	2	1	5
김상희	민주당	3	1	①직전 2개연도 소비자물가상승률 평균 또는 ②통계청 발표 직전 2개연도 전년도 가구당(2인 이상) 월평균 소득 상승률 평균 중 초과 불가
윤영일	민평당	2	2	5
박주민	민주당	2	제한없음	5
노회찬	정의당	3	1	① 5 또는 ②통계청 발표 월별 물가상승률 평균비율 2배 중 초과 불가
백혜련	민주당	2	1	5
정동영	민평당	2	1	① 5

(자료: 국회 의안정보 시스템)

### (2) 21대 국회 발의안(현재까지)

대표 의원	소속 정당	의무 기간 (년)	갱신 횟수	차임 인상률 (%)
박주민	더불어 민주당	2	제한없음	5% (1년)
백혜련	더불어 민주당	2	1+ 복시적 갱신	5% (2년)
윤후덕	더불어 민주당	2	2	5% (2년)

출처: 국회 의안정보시스템(2020. 6. 27. 현재)

## 5. 개정의 주요 쟁점

### 1) 갱신요구권과 갱신거절권의 조화

- 2년+2년(1회)가 기존 안 대부분이지만 3+3, 2+2+2, 갱신히트수 무제한 등 다양
- 갱신요구권 있어야 임대료 협상도 가능하므로 임대료 안정화 정책의 핵심은 갱신요구권 전제되어야
- 임대인에게 정당한 사유 있을 때 갱신 거절권 부여
- 임차인 거주권 보장과 재산권 보장 균형 맞추어야

### 2) 임대료 인상률 상한

- 대부분의 안은 1회 5% 상한 (계약 또는 인상 후 1년 또는 2년 이내 다시 인상 불가하도록 함)
- 1년인 경우와 2년인 경우 주기에 따라 인상률 달리 제시하는 방안 검토 가능
- 임대료 인상률로 임대료를 규제하는 것이 핵심 아니고 당사자간 협상 촉진, 자율 해결이 더 중요  
→ 조정 강화의 필요성
- 갱신 및 임대료 협상 절차 명확화: 당사자간 임대료 합의 안되어도 갱신은 되고 새 임대료 정해질 때까지 기존 임대료 적용, 새 임대료 정해지면 소급 적용하는 것을 분명히 해주는게 바람직

memo

memo

A series of horizontal dotted lines for writing.

제5회 주거분야

세계 대도시 임대차 안정화 정책  
어떻게 도입할 수 있나?