

## 요약

# 안정적 거주, 적정 주거비, 보증금 회수 보장이 주거권 강화 위한 주택임대차제도 개선의 초점

## 주택임대차 제도, 임대료인상 실질 제한 못해 임차인 주거권보호 미흡

서울의 주택보급률은 공식 96.3%, 실질(오피스텔 포함) 99.7%로 양적으로 주택이 부족하다. 공공임대주택(2015년 기준 24.6만 호)을 제외한, 민간임대주택 임차가구의 1/2 정도가 2년 미만, 3/4 정도가 5년 미만의 단기로 거주하고 있다. 전세의 월세전환이 지속적으로 증가하고 있어, 임차가구의 임대료부담이 늘어나고 있다. 전세가구의 가구소득 대비 임대료의 비율(RIR)은 17.4%이지만, (보증부) 월세 RIR은 30.3%로 높은 수준이다.

현행 「민법」은 (선진국과 같이) 임차인의 주거권을 보장하기 위한 규정이 미흡하다. 임대인의 계약해지권 또는 계약갱신 거절권을 제한하는 규정이 마련되어 있지 않다. 「주택임대차보호법」은 주민등록을 대항요건으로 규정하고 있다. 이에 따라 임차인이 주택 점유를 상실하거나, 주민등록을 옮긴 경우에는 대항력도 상실하게 되어 있다. 보증금이 큰 임대차계약임에도 부동산 등기부에 등재되지 않아, 임차인뿐만 아니라 임대인의 다른 채권자 및 담보권자의 피해도 발생하고 있다. 새로운 임대차계약을 체결하면, 임대료인상을 제한조항이 무력화된다.

중앙정부와 서울시는 전·월세 안정화대책 실시, 공적임대주택(공공임대주택 + 공공지원임대) 공급, 장기 주거종합계획 수립·시행 등의 정책을 집행하고 있다. 그러나 임차인의 주거권을 보호하거나, 시장가격 안정화 및 임대시장을 투명화하는 데에는 역부족인 상황이다. 2019년부터 임대소득세를 부과할 예정이나, 중앙정부는 아직까지도 등록 민간임대주택 확대에 집중하고 있다.

우리나라는 전세 및 보증부월세 중심의 임대차관행이 주를 이루고 있다. 최근 전세제도는 시세 차익을 목적으로 매매가격과 전세보증금 간에 차액이 적은 주택을 전세를 끼고 매입하는 투자 수단으로도 활용되고 있다. 그럼에도 임대주택 현황을 제대로 파악하고, 임대료인상을 실질적으로 제한하거나, (보증부) 월세 거주가구를 지원하는 제도가 미흡한 실정이다.

## 미국 등 선진국은 임대인·임차인 간 권리균형에 입각해 법제도 시행

선진국은 임차인의 주거안정성 및 적정성, 부담가능성을 실질적으로 확보하기 위한 법률 및 제도를 마련하여 시행하고 있다. 영국은 「주택법」, 「임대인·임차인법」, 「불법퇴거 금지법」, 「주택하자 처리법」, 「임대료법」 등을 이용해 임대인과 임차인 간 의무·권리의 균형을 실현하기 위해 노력하고 있었다. 독일, 미국 캘리포니아주 샌프란시스코시, 일본의 법률은 임차인의 주거권을 보장하기 위한 조항이 다수 포함되어 있다.

또한 주택의 수선유지, 원상회복과 같이 임대인과 임차인 간에 분쟁의 소지가 많은 사항은 법률뿐만 아니라 매뉴얼 및 안내서 등을 통해 명확화하고 있다. 특히 기본적으로 수선유지의무를 임대인에게 부과함으로써, 수선유지의 주체, 범위, 내용을 둘러싼 분쟁을 최소화하고 있다. 영국과 미국의 경우 임대인은 물리적으로 적정한 주택을 임차인에게 임대하여야 하고, 일정 수준 이상으로 유지하여야 하는 의무가 있다. 일본은 경미한 수선과 임차인의 고의·과실에 의한 파손을 제외한 모든 수선유지를 임대인의 의무로 규정하고 있다.

선진국은 임대주택등록제, 임대주택관리제 등의 명칭을 사용하고 있지만, 임대시장의 진입·퇴장을 엄격하게 제한하는 등 사실상 임대주택을 데이터베이스화하여 관리하고 있다. 영국은 「임대료법」으로 임대인의 임대료신고를 의무화하고 있다. 독일은 임대료 데이터베이스(Mietdatenbank)를 작성하여 표준임대료표 작성의 기초자료로 활용하고 있다.

합리적으로 임대료인상률을 제한하여 임차인의 주거안정성과 부담가능성을 제고하기 위해서도 노력하고 있다. 대부분의 선진국은 임대인이 과도하게 임대료를 인상하기 위해 임차인의 주거안정을 해치는 행위를 사실상 금지하고 있다. 임대인이 주택의 품질 또는 성능을 향상시키는 조치를 취할 경우에는 적정수입을 보장하는 제도적 장치가 마련되어 있다. 독일은 법률로 3년 이내에 20% 이상 임대료를 인상하지 못하도록 하고 있다. 미국 캘리포니아주 샌프란시스코시는 조례로 소비자물가상승률의 60% 이하로만 임대료를 인상하도록 하고 있다.

아울러 임대인의 계약해지권 또는 계약갱신 거절권을 제한하여 임차인의 주거안정성을 보장하고 있다. 독일은 무기의 임대차계약이 일반적임에도 불구하고, 임대인이 정당한 사유 또는 합법적 이해가 있어야 계약갱신 및 재계약을 거절할 수 있다. 일본도 임대인이 임차인의 계약갱신을 거절하기 위해서는 「차지차가법(借地借家法)」에서 정하는 ‘정당한 사유’에 해당하여야 한다.

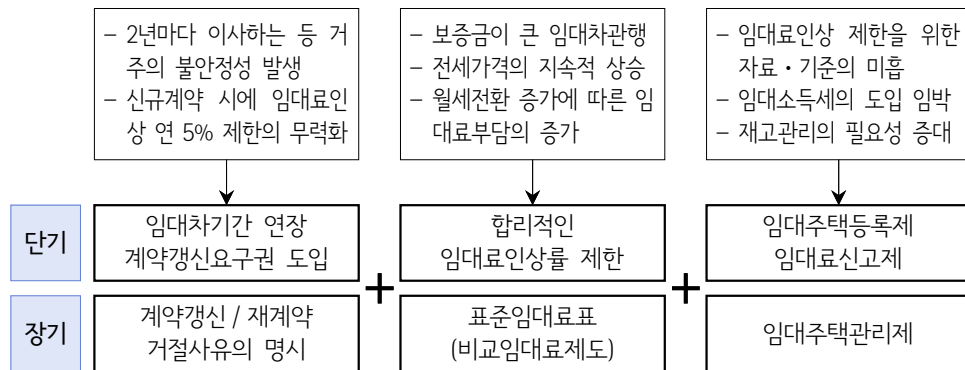
임차인의 퇴거는 반드시 법률에서 정한 절차를 따르도록 하고 있다. 영국은 「주택법」과 「불법 퇴거 금지법」에서 임대인이 임차인을 자력으로 퇴거시킬 수 없도록 하고 있다. 미국의 샌프란시스코시 역시 임대인 및 인척의 이주, 건물의 재건축 등 ‘정당한 사유’가 있어야 임차인을 퇴거시킬 수 있다. 일본은 연체 임대료에 대한 강제추심행위를 금지하는 법률을 마련 중에 있는 등 임대료 연체 시에도 임차인의 지속적인 거주를 보장하려고 노력하고 있다.

임대인의 보증금 반환기한을 명시하여 보증금 반환이 지연되지 않도록 법적 장치도 마련하고 있다. 영국은 계약만료 후 보증금을 10일 이내에 반환하도록 규정하고 있다. 미국은 보증금을 이자와 함께 21일 이내에 임차인에게 반환하여야 한다.

## 임대주택등록제 도입 등 주택임대차 제도 단계적으로 개선할 필요

「민법」의 특별법으로 「주택임대차보호법」을 제정·시행하는 이유는 주택임대차와 관련하여 국민의 ‘주거생활의 안정’을 보장하는 데 있다. 주거안정을 위한 임차인의 주거권은 ㉠안정적인 거주, ㉡적정한 주거비용, ㉢대항력과 보증금회수의 보장 등의 내용이 포함되어야 한다. ‘임차인의 주거권 강화 = 민간에 대한 규제’로 인식하는 것을 바꾸기 위한 정부 차원의 노력이 많이 필요한 상황이다. 「주택임대차보호법」을 전면 개정하여 임대인과 임차인 간의 권리 균형을 추구하는 (가칭) 「주택임대차법」으로 대체할 필요가 있다.

민간 주택임대차 또는 임대시장에 대한 과도한 규제는 임대주택 부족현상을 야기할 수 있다. 임대인에게 경제적 손해를 야기할 정도의 임대료 및 주거안정성(security of tenure) 규제는 집주인이 더 이상 주택을 임대시장에 내놓지 않는 결과를 초래하기 때문이다. 임대차기간, 계약갱신 및 재계약, 임대료 등과 관련한 새로운 제도를 도입할 경우, 선진국의 입법사례 등을 참조하여 장기적 안목을 가지고 검토할 필요가 있다. 하지만 임대료 및 주거안정성을 보호하지 않거나 불충분한 경우에는 정부실패로 간주하여 제도개선에 착수하는 것이 필요하다. 주거권을 강화하기 위해서는 장기·단기적으로 다음 [그림 1]과 같은 제도 개선이 필요하다.



[그림 1] 주거권 강화를 위한 주택임대차제도의 주요 개선방향

임대료인상을 제한하기 위한 자료·기준을 확보하고, 임대소득세를 제대로 부과하려면 임대주택등록제가 시행되어야 한다. 현재처럼 주택을 임대한 임대인을 관리·지원하기보다는 임대주택과 가구당 임대료를 관리하는 체계로 전환할 필요가 있다. 임대주택 등록 시에는 주택의 일반적 특성, 물리적 특성, 입지적 특성과 함께 임대료를 포함한 임대차계약의 내용 등을 포함시키되, 이를 서울시(지방정부)가 데이터베이스화하여야 한다. 이를 위해서는 (가칭) 전문주택임대사업자가 아닌 경우에는 임대소득세 감면기준 또는 공제기준을 상향조정할 필요가 있다. 또는 임대소득세 감면을 통해 공공성(최초임대료 및 임대료인상을 제한, 임대기간 연장 등)을 실현하는 세제우대주택으로 활용할 필요가 있다.

임대주택등록제와 함께 임대료신고제를 도입할 필요가 있다. 임대료의 신고는 원칙적으로 임대인의 의무사항이어야 한다. 하지만 모든 임대주택 소유자가 자발적으로 임대료를 신고하는 것은 불가능에 가깝기 때문에 보완책이 마련되어야 한다. 국토교통부가 운영하고 있는 주택임대차정보시스템(RHMS)을 정교화하고, ‘부동산거래 전자계약시스템’의 사용을 의무화하여 임대주택 및 임대료정보를 수집하는 것이 필요하다. 이와 함께 시·군·구에 영국의 임대료사정관과 같은 역할을 하는 부서를 신설하여, 임대주택의 임대료를 조사하고 추정임대소득을 산정하도록 하는 것도 하나의 방법이다.

## 임대차 계약기간 3년 정도 보장하고 보증금 관련 대항요건 완화 필요

주거안정성의 핵심요소인 지속거주를 보장하기 위해서는 단기적으로 임대차기간을 3년 정도로 보장할 필요가 있다. [표 1]에서 보듯이 벨기에·프랑스·오스트리아는 최소 3년이고, 이탈리아는 4년, 스페인·포르투갈은 5년을 보장하고 있다. 2년은 초등·중·고등학교의 학년제도와도 일치하지 않는 애매한 기간이어서, 2년마다 이사를 다닐 경우 주거권뿐만 아니라 학습권까지도 침해받을 수 있기 때문이다. 임대차기간을 연장하는 동시에, 독일과 같이 3년 동안의 임대료인상을 상한을 설정하는 것도 필요하다.

[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.

전세와 보증부월세 중심의 임대차관행을 고려할 때, 대항력은 보증금반환과 연계하여 개선방안이 마련되어야 한다. 2017년부터 국토교통부는 확정일자를 자동으로 신고·부여하는 온라인 ‘부동산거래 전자계약시스템’을 본격적으로 도입하였다. 주민등록이 아니라도 확정일자와 주택인도만으로 대항력을 인정할 수 있는 공신력 있는 수단이 생긴 것이다. 따라서 임차인의 주거권 보호를 위해서는 부작용이 있는 주민등록을 대항요건에서 제외하고, 확정일자와 주택인도만으로 대항력과 우선변제권을 가질 수 있도록 할 필요가 있다.

## 임대인에 임대주택 수선유지 의무 부과하고 월세 연체가구 지원 중요

임대인의 주택 수선유지의무는 「민법」 제623조에서 규정하고 있지만, 수선범위와 내용이 명확하게 언급되지 않아 혼란을 초래하고 있다. 대부분의 선진국은 법률로 임대인의 수선유지의무를 명확하게 규정하고 있다. 일본은 경미한 수선, 임차인의 부적절한 관리·사용법 위반 등에 따른 시설 및 설비의 훼손을 제외한 대부분의 수선유지비용을 임대인이 지불하도록 정하고 있다. 영국도 「임대인·임차인법」에 따라 임대인은 임차인에게 거주가능한 주택을 제공할 의무가 있고, 임차인 거주 중에 발생하는 구조결함, 내부설비, 가구를 포함한 대부분 시설의 수선책임이 있다고 규정하고 있다.

임대인의 수선유지의무와 함께 수선유지의 범위와 내용도 관련 법률에 명시할 필요가 있다. 수선유지의 범위와 내용을 포함한 표준임대차계약서 사용을 의무화하여야 한다. 현행 「민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙」의 [별지 제25호 서식]인 ‘표준임대차계약서(Ⅱ)’를 모든 임대주택에 부합되도록 조정한 후에, 이를 의무적으로 사용하도록 할 필요가 있다. 임대료 증감, 임대차기간, 보증금 반환 등과 다르게 수선유지와 관련한 분쟁은 현장확인이 필요한 경우가 발생한다. 분쟁 해결의 접근성·대응성·현장성을 제고하기 위해서는 시·군·구까지 분쟁조정위원회를 설치할 필요가 있다.

월세 연체가구 등 빈곤층에 대한 주거정책은 주거급여의 보장율과 급여수준을 제고하거나, 공공임대 및 사회주택의 확대공급과 단기입주 등의 근본적 해결책 중심으로 마련되어야 한다. 이와 함께 공공자원이 부족한 상황에서 긴급하게 대응하는 연체임대료 보조제도를 확대할 필요도 있다. 「긴급복지지원법」에 따른 주거지원의 용이성을 제고하기 위해 제2조에 월세 연체로 인해 퇴거위험에 처한 가구를 포함시킬 필요가 있다. 제도적으로는 관련 법률에서 정하고 있는 임대료의 연체를 사유로 계약을 해지할 수 있는 조건을 2개월에서 3개월로 조정할 필요가 있

다. 장기적으로는 임차인의 주거안정을 보장하기 위해 법률에 불법퇴거 금지를 명시할 필요도 있다.

## 계약갱신요구권 도입, 임대료인상률 제한, 표준임대료표 마련도 필수

주택임차인의 주거권은 상가임차인의 영업권보다 기본적인 권리이므로 더 잘 보호되어야 한다. 「상가건물 임대차보호법」과 같이 주택임대차도 임차인의 계약갱신요구권을 인정하는 것이 필요하다. 현행 「주택임대차보호법」의 임대차기간을 개정하지 않을 경우에는 임차인의 계약갱신요구권을 2회 인정하고, 3년으로 늘릴 경우에는 1회 인정하여 최장 6년의 임차기간을 보장할 필요가 있다.

월세전환이 지속해서 증가하고 있다는 점에서, 장기적으로는 임대인의 계약갱신 거절권을 제한할 필요가 있다. 임대인이 계약종료를 원하거나, 임차인이 계약갱신을 원할 경우에는 법률에 ‘정당한 사유’를 규정하여 임대인에 의한 임대차계약의 일방적인 종료를 제한하여야 한다. 이때 정당한 사유는 ㉠ 임차인의 의무 위반, ㉡ 주택의 멸실 및 철거, 용도변경, ㉢ 주택의 개량 및 리모델링 공사로 임차인이 일정 기간 동안 거주할 수 없는 상태, ㉣ 주택을 임대인 본인이나 가구원이 1년 이상 사용하여야 하는 상황, ㉤ 합의하에 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공한 경우 등으로 구성할 필요가 있다.

임대료인상률을 제한하는 조항은 임차인의 계약갱신요구권을 인정하거나, 임대인의 계약해지권(계약갱신 거절권)을 제한할 때 법률적 효력이 발생하는 것이다. 그리고 임차인의 주거권을 보호하기 위해서는 선진국과 같이 소비자물가지수, 생계비지수, 건설비용지수 등의 기준에 따라 임대료 증액을 제한하는 것이 합리적이다. 단, 이러한 기준에 따라 임대료를 인상하는 경우에는 임대소득세를 감면할 필요가 있다.

장기적으로는 독일과 같이 임대차계약보다는 임대주택을 기준으로 임대료를 증액/감액하거나, 지역별 비교임대료 제도를 도입하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다. 표준임대료표를 작성·공표하기 위해서는 임대료관련 행정기초자료의 정비 및 보완, 주택특성 및 품질 확인을 위한 주택상태조사 실시, GIS를 활용한 생활환경·입지 데이터의 구축 등이 필요한 상황이다. 중앙정부에서 추진 중인 (가칭) 주택관리대장 작성과 함께 새롭게 임대주택등록제+임대료신고제를 도입하면, 임대주택·임대료 데이터베이스 구축이 쉬워질 것이라고 판단된다.

## 임대차계약 종료 시 불법퇴거 금지하고 보증금반환 보장도 바람직

우리나라에서 임대인이 자력구제행위를 하는 것은 법률의 내용과 법률에서 정한 절차가 일반인이 이해하기 어렵게 구성되어 있기 때문이다. 영국은 1977년부터 「불법퇴거 금지법」을 제정하여 임대차계약이 종료되더라도 임대인의 자력에 의한 강제퇴거, 그 과정에서 벌어지는 위협, 협박, 희롱 등의 행위까지도 불법으로 규정하고 있다. 그리고 임차인 퇴거를 위한 자력구제행위와 위협·협박·희롱 등의 행위를 한 임대인을 엄하게 처벌하고 있다.

도시개발사업 또는 주거정비사업의 철거민을 보호하기 위해 강제퇴거를 금지하자는 주장이 공감대를 얻고 있다. 이에 비해 주택 및 상가건물 임차인의 주거권을 보호하기 위해 불법퇴거 또는 강제퇴거를 금지하자는 주장은 적은 실정이다. 단기적으로는 「주택임대차보호법」을 개정하여 임대인의 불법퇴거 또는 강제퇴거를 금지하는 조항을 추가할 필요가 있다. 장기적으로는 「불법퇴거 금지법」을 제정하여 임차인, 철거민 등의 주거권이 보장되어야 할 것이다. 이 경우 시·도에 불법퇴거 신고센터를 운영하도록 하여 실효성을 높일 필요가 있다.

임대차기간 만료 시에 임차인의 임대차목적물 반환의무와 임대인의 보증금 반환의무는 동시이행관계에 있다. 계약해지의사를 통지한 후에 기간이 만료된 경우, 일정 기간 내에 임대인에게 보증금반환의무를 부과하는 법률 조항을 마련할 필요가 있다. 영국은 보증금이 소액(월세의 2개월~4개월에 해당하는 금액)임에도 불구하고, 임대인은 계약종료 후 10일 이내에 임차인에게 보증금을 반환하도록 법률에서 규정하고 있다. 미국도 임차인이 퇴거한 이후 21일 내에 보증금을 반환하도록 「민법」에서 규정하고 있다.

계약종료 후 1개월 이내에 반드시 보증금을 반환하도록 관련 법률에 명시할 필요가 있다. 기간 만료 1개월 이후에는 임차인의 단독신청으로 임차권등기가 가능하도록 하면 될 것이다. 장기적으로는 ‘거래의 안전’을 통해 선의인 제3자의 피해가 발생하지 않도록, 임차인의 단독신청으로 임차권등기가 가능하도록 하는 것도 검토할 필요가 있다. ‘거래의 안전’을 유지하기 위해서는 물권의 ‘공시’가 필요하므로, 임차인의 단독신청으로 임차권등기가 가능하도록 하여야 할 것이다.