

전세대란 긴급토론회

전세대란 진단과 대책마련을 위한 긴급토론회

일시 | 2009년 9월 4일(화) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 소회의실

주최 | 참여연대 민생희망본부
국회의원 이용섭 · 국회의원 이정희

프로그램

전세대란 긴급토론회

전세대란 진단과 대책마련을 위한 긴급토론회

- | | | |
|-------|--------------------|--|
| 10:00 | 식전사회
인사말씀
사회 | 안진걸 참여연대 사회경제국장
박영선 참여연대 기획위원장 |
| 10:10 | 발표1 | 2009년 전세대란의 현황과 원인, 그리고 대책
조명래 단국대학교 도시계획 · 부동산학부 교수 |
| 10:30 | 발표2 | 민간주택임대차의 문제점 및 개선방안
권정순 참여연대 민생희망본부 실행위원, 변호사 |
| 10:50 | 지정토론 | 성낙환 전월세 지원센터, 변호사
이용섭 민주당 국회의원
이정희 민주노동당 국회의원 |
| 11:20 | 종합토론 및 질의응답 | |
| 11:30 | 폐회 | |

목차

전세대란 긴급토론회

전세대란 진단과 대책마련을 위한 긴급토론회

발제1 2009년 전세대란의 현황과 원인, 그리고 대책 / 조명래	5
발제2 민간주택임대차의 문제점 및 개선방안 / 권정순	19

2009년 전세대란의 현황과 원인, 그리고 대책

조명래 / 단국대학교 도시계획 · 부동산학부 교수

I. 전세대란의 현황

○ 전세가, 사상 최고

서울 지역 아파트의 가구당 평균 전세값은 2008년 9월 2억7만원으로 최고점에 이르렀다가 글로벌 금융위기로 하락세로 돌아선 후 2009년 2월엔 1억9921만원까지 떨어졌음. 그러나 그 후 반전하여 24주간 연속 상승세를 이루다가 열달 만에 2억원 대로 다시 진입한 데 이어 지난 7월30일엔 2억41만원으로 사상 최고가를 기록 (부동산써브 조사).

○ 버블세븐(특히 강남)을 중심으로 시작

서울지역의 전세값은 올 초 대비 4.42% 올랐고, 경기도(1기 신도시 포함)는 2.24% 상승한 반면, 인천은 0.79% 떨어졌음. 지역별로 보면 경기도 과천, 서울 송파 등 버블세븐 지역에서의 급등이 두드러짐. 경기도 과천은 29.9%나 올라 최고 상승률을 기록했고, 송파구, 서초구, 강남구도 각각 18.28%, 7.07%, 5.78% 올랐음 (부동산 114 조사).

과천을 강남 대체지로 본다면, 전세값 급등은 사실상 서울 강남지역에서 시작되었다고 할 수 있음. 2009년 7월30일 현재 지역별 평균 전세가는 서초구 3억3086억원 (평균가의 약 1.7배), 강남구 3억2566만원(평균가의 약 1.6배), 송파구 2억5831만원(평균가의 1.3배) (부동산써브 조사).

○ 강남에서 강북, 강북에서 수도권으로 확산

전세가 상승은 강남권에 이어 강북권 그리고 수도권으로 확산되는 추세. 특히 (8월 세 번째 주 기준) 도봉, 성북, 강북, 서대문 등 강북지역 4개구가 서울시내 전세금 상승의 선봉에 나서고 있음 (부동산 114 조사결과). 또한 경기, 인천 등 수도권 전세값도 빠르게 상승하고 있는 데, 최근 들어(8월 세 번째 기준) 경기도의 평균 전세가는 2년10개월만에 최고 오름폭을 기록하고 있음. 경기도에서도 과천시, 의왕시, 하남시, 남양주시, 구리시 등의 폭등세가 큼. 이는 서울 시내에서 발생한 전세수요가 인근 도시로 확산되는 데 따른 결과.

○ 전세물량의 부족상태: 전세공급 충분지수

국민은행의 전세공급충분지수(중개업자들이 수요 대비 전세물량을 얼마나 확보하고 있는지를 나타내는 수치)에 의하면, 서울 강남권은 작년 61.2%에서 올해 9%로(100명 가운데 9명만 전세매물 충분하다고 응답), 강북권은 작년 작년 58.3%에서 올해 5.7%로 급감

○ 전세대란에서 집값대란으로:

‘강남 재건축발 수도권 매매·전세가 동반폭등’

전세값 폭등은 집값 폭등을 부채질하고 있음. 전세 수요자가 매매 수요자로 바뀌고, 전세가 자체가 매매가를 올려내는 등에 의한 것. 그러나 올 들어 서울의 집값 상승이 강남 재건축 아파트에 의해 주도되고, 또한 전세가 폭등이 강남지역을 중심으로 시작되었음을 감안하면, 재건축 아파트값 상승과 전세가 상승이 서로 맞물리면서 그 상승효과가 강북과 수도권으로 확산되고 있음.

실제 강남 재건축 아파트의 오름세는 이주 수요에 대한 기대감으로 인해 주변 중소형 아파트 단지의 전세가를 끌어올리고, 이는 다시 매매가 상승으로 이어짐. 강남에서 비롯된 전세가 상승의 확산은 집값 상승의 확산과 맞물려, 강북과 수도권으로 확산되고 있음.

* 참고: 올 상반기 동안 서울시의 일반 아파트 값은 1.28% 오른 데 반해, 재건축 아파트는 20.28% 올랐음. 경기도의 일반 아파트는 0.95% 하락한데 반해, 재건축 아파트는 8.90% 올랐음.

이런 상황은 2006년 집값 폭등 상황과 비슷하다는 점에서 전세대란은 집값 폭등으로 이어질 가능성이 농후함. 2009년 부동산 시장상황과 3년 전 부동산 시절과 비교한다면, (1) 유동성이 과잉화되어 있다는 점, (2) 폭등세가 강남 재건축 단지 등 투기적 수요가 몰리는 지역부터 시작했다는 점, (3) 전세가와 매매가가 동반 상승하고 있다는 점, (4) 수도권 버블세븐 지역을 거쳐 서울 강북권과 수도권 외곽으로 확산되고 있다는 점 등에서 비슷함. 그러나 차이는 재건축 규제 등 부동산 규제가 대폭 풀렸다는 점.

II. 전세대란의 원인

2.1 지역별 요인들

- 관악구: 강남 등 업무지구로의 접근성이 우수해 상대적으로 저렴한 전세물량을 찾는 직장인 수요가 꾸준한 가운데 전세계약 선호로 물량이 부족해지며 상승
- 영등포구: 가을이사철과 결혼시즌이 다가오면서 소형을 중심으로 수요가 증가한 가운데 9호선 개통으로 인해 역세권을 중심으로 상승
- 강서구: 화곡3지구 재건축 이주로 물량부족현상, 지하철 9호선 개통으로 강남으로의 접근성이 향상되면서 직장인 수요 증가로 상승
- 강북(14개구)지역: 성동구를 제외한 나머지 13개구가 모두 상승했는데, 특히 도봉구의 경우, 전세물량이 부족해지면서 재계약 선호로 물량부족현상이 심화되고, 여기에 동북권 르네상스 프로젝트와 법조타운 조성 호재로 매매가격과 동반 상승
- 광진구: 인근 강남권에 비해 상대적으로 저렴한 전세물량에 대한 수요와 학군수요가 꾸준히 유입되면서 상승

- 성북구(0.7%): 전세물량 부족현상이 지속되고 있는 가운데 신혼부부 수요증가로 하월곡동과 석관동을 중심으로 매물부족현상에 따른 상승
- 경기 과천: 전세물량 품귀로 인한 세입자들의 재계약 선호, 가을철 이사수요 및 신혼부부 수요, 학군수요 등이 맞물리면서 상승
- 남양주: 신규물량 감소, 기존 세입자들의 이동 감소로 전세물량 부족이 심화됐다. 또 서울~춘천간 고속도로 개통으로 인한 교통환경 개선으로 인한 유입수요 증가와 가을이사 수요 및 신혼부부 수요 증가 등으로 상승
- 하남: 서울 강동지역과의 근접성으로 인한 서울 전세 수요 이동 및 가을 이사 수요 증가로 전세 물량 품귀현상으로 상승
- 인천 부평구: 교통과 편의 시설 및 교육시설 기반이 우수해 수요가 꾸준히 이어졌고, 부평5구역 재개발 이주수요 등이 증가하면서 상승
- 인천 연수구: 송도 산업단지내 근로 수요 증가 및 인천대학교 개교를 앞둔 학생과 임직원 수요 증가로 물량부족 현상에 따른 상승
- 인천 서구: 가을 이사수요 및 가정오거리 개발촉진지구의 이주수요 증가로 물량 부족에 따른 상승
- 대구 달서구: 미분양 물량적체가 해소되고 있는 가운데 신학기 이사수요 및 지하철역 인근 교통이 편리한 지역을 중심으로 한 수요증가로 상승
- 대전 서구: 중리롯데캐슬(2,000세대)입주 마무리로 물량품귀현상으로 상승(* 이상의 내용은 '아시아경제, 2009년8월30일자, '전세대책? 수도권으로 불붙는 전세값'에서 발췌).

2.2 수요측면

○ 경기회복 기대 등에 따른 이주수요

경기회복에 대한 기대에 힘 입어 사회적, 경제적 활동(교육(학군), 결혼, 취업, 창업 등)이 활발해지면서 이주증가와 함께 전세 수요가 증가하고 있음. 특히 강남 같은 곳에서는 학군 때문에 옮기려는 이주 대기자들이 경기회복과 함께 실제 이주하게 되면서 전세 수요의 증가가 두드러지고 있음. 증가하는 전세 수요자(대개 아파트 전세수요자)에 비해 입주 가능한 신규물량은 급감했고(올해 강남3구 입주예정 물량은 1500여가구), 여기에 전세값을 올리려는 집주인의 저울질이 작용하면서 물량공급도 딸리고 가격도 오르고 있음.

○ 재개발·재건축 등에 따른 이주수요

경제위기로 미뤄던 재개발·재건축이 **재추진되고, 새로운 지역**에서 사업시행인가를 받거나 관리처분을 받게 되면서 이주수요가 급증하고 있음. 2009년 7월3주차 기준으로서 볼 때, 서울 주택 재개발 구역 중 사업시행인가와 관리처분 단계를 진행 중인 곳은 총 38구역으로, 이중 사업시행인가인 곳은 총 37곳, 관리처분은 1곳. 재개발 사업시행단계는 사업시행인가 다음이 관리처분이며, 이후 이주, 철거, 착공, 준공 등이 순서로 진행된다. 지역으로 볼 때, 대개 이들 **사업구역은 대개 강북에 위치**해 있음. 세입자가 많은 지역의 특성상 재개발·재건축의 실시는 그만큼 저렴한 전세를 찾는 이주수요자를 많이 만들어냄.

<표 - 1> 서울주택 재개발 구역 현황 - 사업시행인가 & 관리처분 대상

광역구역	구역명	구시군	읍면동	주소상세	건립예정총가구수	사업단계
	도봉제2구역	도봉구	도봉동	95번지 일대	199	사업시행인가
	도봉제3구역	도봉구	도봉동	625번지 일대	312	사업시행인가
	쌍문제1구역	도봉구	쌍문동	414번지 일대	293	관리처분
	답십리제14구역	동대문구	답십리동	25번지 일대	608	사업시행인가
전통,답십리재정비촉진지구	답십리제18구역	동대문구	답십리동	98번지 일대	872	사업시행인가
	용두제4구역	동대문구	용두동	144번지 일대	282	사업시행인가
	제기제4구역	동대문구	제기동	288번지 일대	611	사업시행인가
	청량리제7구역	동대문구	청량리동	199번지 일대	591	사업시행인가
	상도제10구역	동작구	상도동	363번지 일대	426	사업시행인가
	대흥제3구역	마포구	대흥동	60번지 일대	555	사업시행인가
	상수제1구역	마포구	상수동	160번지 일대	391	사업시행인가
	상수제2구역	마포구	상수동	205번지 일대	568	사업시행인가
	신공덕제6구역	마포구	신공덕동	14번지 일대	195	사업시행인가
	용강제2구역	마포구	용강동	285번지 일대	507	사업시행인가
	용강제3구역	마포구	용강동	91-1번지 일대	494	사업시행인가
북아현재정비촉진지구	북아현1-1구역	서대문구	북아현동	1-954번지 일대	1,004	사업시행인가
북아현재정비촉진지구	북아현1-3구역	서대문구	북아현동	216-64번지 일대	1,514	사업시행인가
	홍은제12구역	서대문구	홍은동	450번지 일대	552	사업시행인가
	홍은제8구역	서대문구	홍은동	11-320번지 일대	179	사업시행인가
	금호제15구역	성동구	금호동1가	280번지 일대	1123	사업시행인가
	금호제13구역	성동구	금호동2가	200번지 일대	1137	사업시행인가
	금호제20구역(리버힐)	성동구	금호동4가	56-1번지 일대	578	사업시행인가
	옥수제13구역	성동구	옥수동	526번지 일대	1897	사업시행인가
	용답동주택재개발(용답계해구역)	성동구	용답동	108-1번지 일대	1251	사업시행인가
	하왕제1-5구역	성동구	하왕실리동	999번지 일대	570	사업시행인가
	돈암제5구역	성북구	돈암동	13-7번지 일대	490	사업시행인가
	보문제4구역	성북구	보문동3가	225번지 일대	446	사업시행인가
	보문제3구역	성북구	보문동6가	290번지 일대	932	사업시행인가
	석관제2구역	성북구	석관동	58-83번지 일대	899	사업시행인가
장위재정비촉진지구	장위1구역	성북구	장위동	144-24번지 일대	733	사업시행인가
	정릉제10구역	성북구	정릉동	539-1번지 일대	299	사업시행인가
신월신정재정비촉진지구	신정,신월뉴타운(1-3지구)	양천구	신월동	606-17번지 일대	165	사업시행인가
신월신정재정비촉진지구	신정,신월뉴타운(1-4지구)	양천구	신월동	612-13번지 일대	930	사업시행인가
	당산제4구역	영등포구	당산동4가	2-1번지 일대	195	사업시행인가
	도림제16구역	영등포구	도림동	162-94번지 일대	836	사업시행인가
	효창제4구역	용산구	효창동	117번지 일대	173	사업시행인가
	불광제4구역	은평구	불광동	550,551번지 일대	588	사업시행인가
	응암제3구역	은평구	응암동	171번지 일대	332	사업시행인가

주) 조사기준:7월 3주차, 자료: 부동산 114

○ 저렴한 전세 지역으로 이주 수요

전세가가 오르면서 저렴한 곳을 찾아 이주하려는 수요가 늘고 있음. 이는 서울 인근의 경기도 남양주, 구리 등 전세가 상승의 요인으로 작용하고 있음.

○ 매매 수요가 전세 수요로 전환

최근에 집값이 다시 오르고 대출 규제가 강화되면서 사는 것을 보류하고 전세를 다시 찾게 되면서 전세 수요가 증가함

○ 대출과 전세 끼고 집을 사려는 수요

여전히 상대적으로 저렴하고 집값이 본격적으로 오르지 않는 상태인 만큼, 집값 상승을 기대하면서 대출과 전세를 끼고 집을 사려는 수요가 곧 전세수요를 상승시키는 요인이 됨. 집값 상승을 기대한다는 점에서 전세를 끼고 집을 사는 것은 투기적 목적을 띠고 있어, '전세가 100% 실수요'라는 것은 이 점에서 틀린 주장임. 다주택 보유 가구 중 전세를 끼고 여러 채의 집을 보유한 경우가 많음.

2.3 공급 측면

○ 경기회복 등에 의한 전세가 상승

경기가 되살아나고 집값이 상승하면 2008년 후반까지 하락했던 전세가가 다시 오르는 경향이 두드러짐. 특히 2008년에 역전세란을 겪었던 잠실지역에서 전세가 상승은 과거 수준(특히 2006년)으로 회복하는 것으로 인식되고 있음. 한편 전철 9호선 개통으로 인한 역세권 지역의 전세가 상승은 지역여건 개선이나 개발호재 등에 의한 것.

○ 부동산 규제완화에 따른 집값 및 전세가의 동반 상승

이명박 정부는 그 동안 19차례 부동산규제 완화를 실시했음. 이에 따라 참여정부가 도입했던 핵심적 규제는 사실상 대부분 풀렸음. 강남 재건축 지역의 집값과 전세가의 동반 상승은 이명박 정부의 부동산 규제 완화 (예, 종부세 폐지), 특히 재건축 규제완화에 따라 추가적인 개발이익을 기대하면서 나타난 현상. 개발이익에 대한 높은 기대는 투기적인 부동산자금을 유인하여 재건축 아파트의 추가적 가격상승을 부추김. 억눌려 있던 가격상승은 또 다른 가격상승을 기대하는 가운데, 집주인들은 전세값을 올리고자 함. 또한 재건축 아파트 가격 상승은 인근 지역의 아파트 가격과 전세에도 영향(즉 풍선효과)을 줌. 이는 강북과 경기도 지역으로 확산되면서 전세대란을 불러오고 있음.

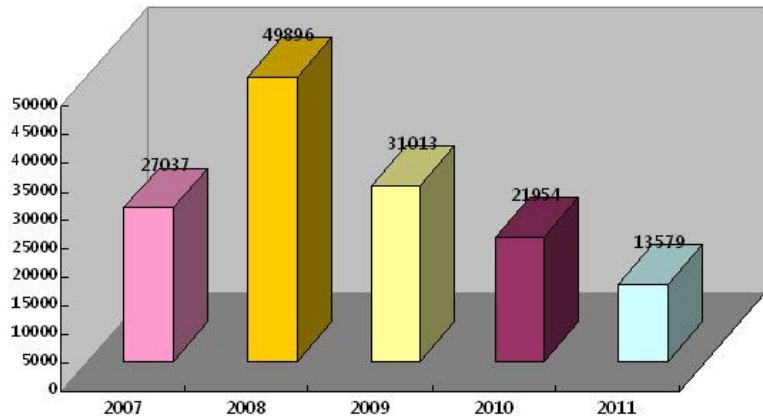
○ 재개발·재건축의 추진 자체에 의한 전세가 상승

재개발·재건축은 기존 주거지를 해체하는 사업이기 때문에 추진과정에서 많은 이주 수요를 발생시킴. 이는 곧 인근지역이나 대체지역의 전세가 상승을 자극하게 됨. 관리처분 이후에 이주가 본격 이루어지지만, 인근지역의 전세가는 그 이전부터 대부분 오름. 한편, 사업이 완료되면, 재개발·재건축 아파트 가격 자체가 높아지고, 아울러 전세값도 오르게 됨. 여기에 신규 물량 부족에 따른 전세값 상승분도 함께 결합됨.

○ 주택공급 전반의 위축

경기위축, 재건축규제, 분양가 상한제 등으로 건설사들이 집을 짓지 않는 데 따른 공급 부족이 올해부터 나타나고 있음. 지난 10년 동안 서울지역에서 공급된 아파트는 년 평균 5만 가구에 달하지만, 2009년 약 3만 천 가구, 2010년 2만2천, 2011년 1만3천 가구 등이 공급될 전망이다. 주택공급 전반의 위축은 전세 물량을 감소시키게 됨.

연도별 입주가구수



○ 주택멸실 대비 신규 입주물량의 (상대적) 감소

재개발·재건축에 의해 많은 수의 주택이 멸실하고 있지만, 이를 보충할 신규입주물량은 상대적으로 감소하고 있음. 그러나 최소한 올해까지는 그 부족분이 그렇게 현격하지 않음. 오히려 내년에 크게 확대되어 2만-6만 가구에 이를 것으로 전망되어, 본격적인 전세가·집값 대란을 불러 올 수 있음. 가령, 2003년-2007년 사이 평균 2만6천 가구 멸실에 연평균 5만 가구의 입주물량(아파트), 2008년엔 1만8천 가구 멸실에 4만9천 가구의 입주물량, 2009년 3만1천 가구 멸실에 3만1천 가구(수도권 전체로는 15만가구)의 입주물량이 각각 공급되어 왔지만, 2010년엔 4만8천 가구 멸실에 2만7천 가구의 입주물량이 공급될 전망.

<표 - 2> 재개발사업 등으로 인한 주택멸실수 및 입주물량

연도	멸실수 (연평균)	입주물량(아파트, 연평균)
2003-2007년	2만6천 가구	5만 가구
2008년	1만8천 가구	4만9천 가구
2009년	3만1천 가구	3만1천 가구
2010년	4만8천 가구	2만7천 가구

*2008년, 2009년, 2010년의 멸실수는 서울시주거환경개선전문위원회 자료에서 발췌

*2009년 입주물량은 국토부발표 자료에 발췌

*기타 년도의 멸실수와 입주물량은 여러 언론 보도자료에서 발췌

* 비교(이데일리, 2009년 9월1일, '내년 A급 전세대란 온다'): 2009년6월 말기준으로 작성한 주택재개발사업 추진실적을 보면 내년(2010년) 서울 시내에 이주 및 철거에 들어갈 개발사업장은 67곳으로 철거 규모가 3만천 가구에 달함. 이들 지역은 2007-2009년 사이 조합설립과 사업시행인가를 받았지만 이주단계인 관리처분까지 진행되지 않는 곳임. 여기에 뉴타운 사업장 중 사업시행인가와 관리처분인가를 받은 것으로 추정되는 가구수 4만9500가구를 합치면, 2010년에 서울에서만 8만 가구가 새집을 찾아 나서야 할 형편. 실제 서울시는 뉴타운, 재개발, 재건축 등으로 멸실될 주택수를 최대 9만8천가구로 추정하고 있음. 반면 내년 서울지역 입주물량은 모두 2만8천 가구(스피드뱅크)로 추산됨. 더욱 중소형 아파트(85평방미터이하) 공급이 반 정도 줄 것으로 예상되어, 저소득층용 대체주택은 절대 부족할 것임.

○ 소형/저렴/임대주택 공급의 지속적 감소

다세대, 빌라 등 도심형 저렴주택 공급의 지속적 감소, 재개발·재건축에 의한 소형평수 공급의 감소, 임대주택 공급의 감소 등으로 인해 저소득층용 전세물량이 지속적으로 줄어들고 있음. 참고로 국민임대주택의 건설실적을 보면, 2007년 14만6천가구, 2008년 13만 가구, 2009년 10만6천 가구로 계속 줄어들고 있음.

참고: 2008년 국정감사 자료에 의하면, 서울시의 계획이 확정된 28개 뉴타운 지구에 현재 살고 있는 원주민은 72만 명인 반면, 개발이 완료되면 58만 명의 주민이 거주하게 됨. 아울러 재개발전에는 전용면적 60평방미터 이하의 주택비율이 63%였지만, 재개발 후에는 30%로 줄었고, 재개발 전 전세가격 4천만 원 미만의 주택비율도 83%에서 재개발 후에는 0%로 줄어들었음.

○ 월세전환에 따른 전세 감소

전세는 부족하고 월세는 넘쳐난다고 할 정도로, 최근의 주택임대시장에서 전세에 비해 월세가 상대적으로 많아지고 있음. 대출을 통해 집을 매입한 경우, 이자로 월세를 내고자 함에 따라, 전세를 월세로 바꾸는 경우가 많아지고 있음.

III. 향후 대책

○ 일방적 공급확대의 경계

- 전세대란이 대개 공급부족, 즉 수급불안정에서 비롯되었다고 보면서 공급확대를 근본적인 처방으로 여기는 **공급확대론은 자칫 '공급만능주의'에 빠질 수 있음.**
- 우리나라의 주택공급은 분양주택, 즉 시장에서 소비자가 매입하는 주택공급을 중심으로 하기 때문에, **자가 공급의 확대가 전세란 임대주택 공급 확대로 자동적으로 이어지지 않음.**
- 공급을 확대한다면, **전세수요자를 위한 맞춤형 주택, 즉, 저렴/임대주택** 공급이 중심이 되어야 함.
- 그렇지 않고 일반적인 분양주택(고가/중대형의 선호)의 공급만 확대하면, 부동산시장의 투기적인 특성 때문에 집값 상승을 초래해, 주거약자인 전세세입자들이 살집이 부족해지고, 전세임대료 상승의 부담을 지게 됨.

○ 부동산 규제 완화

- 이명박 정부의 부동산 규제 완화에 따른 집값이 전세가 상승의 중요한 원인으로 본다 면, 가장 근본적인 대책은 한국의 비정상적인 **부동산 시장에 대한 수요부문의 규제가 전반적으로 강화**되어야 함.
- 이를 위해선 참여정부가 도입했고 이명박 정부가 정치적인 이유로 폐지했던, 그러면서 **선진국형 부동산세제인 종합부동산세, 양도소득세 등은 다시 복원**하거나 **정상화**시켜야 함.
- 높은 유동성이 부동산 부문으로 유입되는 것을 막기 위해선 **DII 등의 규제가 선별적으로 강화**되어야 함.
- **재건축에 대한 규제를 전반적으로 강화**하되, 이는 두 가지 축으로 이뤄져야 함. 첫째, 재건축의 **개발이익환수**를 보다 철저하게 해야 함. 특히 환수된 개발이익은 저소득층을 위한 소형/임대주택 공급을 위한 재정으로 활용해야 한다면, 이 부분에 대한 제도 개선이 있어야 함(예, 개발이익을 부담금 형식으로 납부, 해당 사업부지내에 소형/임대주택 공급으로 납부, 대체 부지에 소형/임대주택 공급으로 납부 등). 둘째는 재건축이 도

시계획과 연동되고, 추진과정의 투명성을 확보하기 위해 **'공공관리제'**를 도입할 것.

○ 전세임대에 관한 종합적 관리

- 지자체 **임대주택 정보센터** 운영: 민간 및 공공부문의 임대주택에 관한 종합적 정보(주택수, 위치, 임대료 등) 제공
- **전월세 신고의무제**: 전월세를 놓고자 하는 임대인은 지자체에 이의 신고를 의무화
- **전세보증금 총액제한**: 전세보증금의 최고액을 주택 공시가격의 **50% 미만**으로 제한
- 전월세 임대에 대한 **소득세** 부과
- 전세를 **시장금리 수준의 월세로 전환** 유도: 월세임대 보다 전세임대에 대해 과세율을 더 높게 책정하여 월세로의 전환유도
- **2가구 이상 주택보유자의 경우 전세를 월세로 전환**: 전세를 이용해 주택이 과다보유를 막기 위한 장치
- 전월세 소득공제
- 전세가 상한폭: **2년간 평균 물가상승률의 최고 1.5배 범위 내에서 전세임대료 인상폭 제한**
- 전세보증금 지원 확대: 주택매입에 적용되는 **LTV, DTI**를 전세임차인에게도 적용해 금융기관에서 대출받을 때 **전세가격의 40-50% 이상**을 대출받을 수 있도록 해야 함 (현재 서울 거주 직장인의 경우 평균 전세가 1억8천5백만원 중 대출이 6천380만원으로 전세가의 3분의1을 차지하고 있음). 저소득층의 경우는 국민주택기금으로부터 전세가의 **최대 80%까지** 이상이 지원되도록 해야 함.

○ 재개발·재건축에 의한 주택밀실의 최소화

- 재개발, 재건축, 뉴타운 사업 전반을 재검토하여 **사업규모를 줄이거나 추진일정을 재조정**하도록 해야 함.
- 관리처분단계 있는 지역보다 **사업시행인가단계에 있는 지역이 더 많기 때문에** 이주 대책을 위해 **시기조절이 가능함.**
- 시설이 상대적으로 **양호한 저렴주택지구**는 **현지개발 방식**으로 추진토록 함.

- 사업지구별로 시차를 두고 착수하되, 순환식으로 추진하는 계획을 해당지역의 지자체가 직접 수립토록 할 것.

○ 저렴·소형·임대주택 공급확대

- 저소득 세입자를 위한 맞춤형 주택인 저렴·소형·임대주택 공급확대를 위한 중장기적 종합계획이 나와야 함.

- 현재 이명박 정부의 보금자리주택정책은 무늬만 서민용 주택공급정책이지, 실체는 분양주택공급이 중심이 되어 있고 임대주택공급은 겉다리로 들어와 있는 모양임. 서민주거안정을 위해서 시장에서 거래되지 않는 주택, 즉 공공주택이 전체 주택의 최소 20-30%가 되도록 해야 함. 이를 위해서는 보금자리주택 중 분양주택분은 모두 임대주택분으로 돌리고, 이와 별도로 토지임대부주택이나 환매조건부주택 등 공공자가형 임대주택 공급을 늘려야 함.

- 재건축, 재개발, 뉴타운 사업에서 소형·임대주택을 대폭 늘려야 하며, 이를 위해 개발이익을 보다 철저히 환수하고 활용하는 장치와 방안을 강구해야 함

- 저소득 세입자를 위한 도시형 생활주택(다세대, 빌라, 원룸 등)의 공급 확대를 위한 지원책(예, 시설보수지원, 인프라 설치, 임대료 보조 등)이 대폭 강화되어야 함.

민간주택임대차의 문제점 및 개선방안

권정순/ 변호사, 참여연대 민생희망본부 실행위원

1. 현행 민간주택임대차¹⁾의 문제점

1. 급격한 가격변동

- 최근 들어, 민간 전월세 시장의 급격한 가격변동이 주요 사회 문제화 되고 있는데, 2009. 봄에는 서울 송파구 잠실 일대 및 서초구 반포 일대에서 재건축아파트가 대규모 공급되면서 전세계적인 금융위기와 맞물려 일부 지역에 국한된 현상이기는 하였지만 이른바, '역전세대란' 현상이 발생하였으며, 불과 6개월이 채 경과하지 않은 현재에는 급격한 전월세 가격의 상승이 문제되는 전세대란의 문제가 서울 및 수도권 전반으로 확산되는 추세임. 기본적으로, 전, 월세 시장은 투기수요의 개입이 미미하며 실수요자들에 의해 시장이 형성된다고 할 때, 위와 같은 급격한 가격변동은 '05년 현재 총가구의 41.4%에 이르는 657만 임차가구'의 주거생활의 불안정성으로 직결됨.
- 이러한 급격한 가격변동의 주요 원인은, 도심재개발 사업이 순차적인 계획아래 진행되지 않고, 각 정비사업조합이 개발이익을 극대화하는 방향으로 한꺼번에 진행하면서 '동시 멸실, 동시 입주'의 악순환이 되풀이 되기 때문으로 분석됨. 즉, 광역재개발이 이루어지지 않고, 현재와 같이 각 정비사업구역마다 별도의 일정에 따라 정비사업을 진행할 경우, 건설경기불황 등으로 개발이익을 기대하기 어려운 상황에서는 정비사업의 속도를 조절하다가 그렇지 아니한 경우에는 속도를 더하여 개발이익을 극대화하고자 할 것이므로, 현재와 같은 방식의 도심재개발 사업이 계속되는 동안에는 '전세

1) 민간주택임대차라 함은, 주거 목적의 임대차계약 중 공공임대주택의 방식에 의하지 않는, 즉 주택임대차보호법의 적용이 문제되는 영역을 의미한다.

대란, 역전세대란'을 되풀이 할 수밖에 없을 것으로 예상됨.

- 또한, 우리 나라의 경우 공공임대주택이 전체 주택재고의 9.4%에 불과하며, 특히, 장기임대주택 재고의 비율이 2.71%에 불과하기 때문에 공공임대주택 재고가 임대주택 시장에서 안전판 역할을 하기에는 부족한 실정임.

<표 - 1> 전체주택대비 공공임대주택 및 장기공공임대주택재고 비율의 변화 (2001 ~ 2005)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
전체주택재고(A)	11,892,400	12,357,500	12,668,700	12,988,800	13,223,000
임대주택 재고(B)	919,721	1,021,477	1,046,086	1,150,054	1,243,331
(B/A)	(7.73%)	(8.27%)	(8.26%)	(8.85%)	(9.40%)
장기(영구/50년/국민)임대(C)	279,118	288,733	303,669	330,130	358,672
(C/A)	(2.35%)	(2.34%)	(2.40%)	(2.54%)	(2.71%)
사원/공공임대	562,979	644,043	682,423	694,474	674,938
매입 임대	77,624	88,701	59,994	125,450	209,721

2005년 기준으로 제도권 임대주택수가 124만 3천호임을 감안할 때, 제도권 외의 민간이 소유한 주택을 임차하여 거주하는 가구가 523만 4천가구(전체 세입자의 79.6%)이며, 매입임대주택을 공공임대주택에서 제외하면 전체 임차가구의 84.3%가 민간이 임대하는 주택에 거주하는 실정임. - 박신영. '임차인 보호 및 주택임대차 시장 선진화

2. 임대료 상승을 통제할 수 있는 법적, 제도적 장치 미비

- 외환위기 당시 전,월세 가격의 급락으로 임차인들이 임대인으로부터 임대차보증금결제 때 반환받지 못하는 문제가 발생하기도 하였으나, 이러한 경우보다 급격한 전월세 가격의 상승이 임차인들에게 고통이 된다는 점은 의문의 여지가 없지 않을 것임.
- 임대료 상승을 억제하는 법률 규정으로는 주택임대차보호법(이하, '주임법') 제7조(차임등의 증감청구권)²⁾, 같은 법 시행령 제2조(차임등 증액청구의 기준 등)³⁾ 등이 있음. 그러나, 위 규정은 계약의 갱신이 있는 경우에는 적용되지 않고, 또한 대법원은 임대

2) '당사자는 약정한 차임이나 보증금이 임차주택에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 경제사정의 변동으로 인하여 적절하지 아니하게 된 때에는 장래에 대하여 그 증감을 청구할 수 있다. 다만, 증액의 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따른 비율을 초과하지 못한다'

3) ① 법 제7조에 따른 차임이나 보증금(이하 "차임등"이라 한다)의 증액청구는 약정한 차임등의 20분의 1의 금액을 초과하지 못한다.

② 제1항에 따른 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임등의 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못한다

차계약이 종료된 후 재계약을 하는 경우에는 위 법 제7조가 적용되지 않는다는 점을 분명히 하고 있으므로), 재계약의 경우에는 임대료 상승을 통제할 수 있는 법률 규정이 존재하지 않음.

- 또한 임차인의 변경이 생기는 경우에는 종전 임차인이 체결한 계약의 내용을 알기도 어려웠던데, 임대인의 요구에 따라 임대차보증금을 지급해야 하므로, 이러한 경우에는 아무런 법적 규율이 존재하지 않는 실정임.

3. 계약 기간 만료 후 임대인의 일방적 계약 해지가 가능하여 임차인 보호에 미흡

- 주임법은 임대차기간을 최소 2년으로 보장하고 있으나, 계약기간 만료를 즈음하여 임대인이 갱신거절의 의사표시를 하면 계약 해지가 가능하므로, 학제(초등 6년, 중·고등 각 3년)나 주거패턴 등에 비추어 볼 때 임대차기간이 지나치게 단기간이라 임차인의 주거불안 해소에 미흡한 실정임.

- 이는, 갱신계약의 경우 임대료 증액과 관련한 상한규정이 적용되지 않는다는 점과 결합하여 임차인들의 주거 불안을 가중시키고 있음.

4. 임대인이 파산 등으로 지급불능 상태에 빠진 경우, 임대차보증금 회수가 어려움

- 현행 주임법에서는, '주택의 인도'와 '주민등록(전입신고)'을 갖춘 경우 제3자에 대한 대항력을 인정하고 있으며, 위와 같은 대항요건 이외에 확정일자를 갖추면 일정한 경우 후순위권리자 등에 우선하여 보증금의 우선변제를 받을 권리가 인정됨.

- 또한, 보증금 중 일정액에 대해서는 최우선변제권이 인정되나, 최우선변제가 인정되는 금액이 많지 않아, 위 규정만으로는 임차인의 전 재산이며 주거생활의 기본이라 할 수 있는 임대보증금 회수에 부족한 실정임.

5. 주민등록이라는 공시방법의 불완전성

- 주민등록을 주택 임대차의 공시방법으로 삼은 것은, 주임법 제정 당시(1981.) 서민들

4) '주택임대차보호법 제7조의 규정은 임대차계약의 존속중 당사자 일방이 약정한 차임 등의 증감을 청구한 때에 한하여 적용되고, 임대차계약이 종료된 후 재계약을 하거나 또는 임대차계약 종료 전이라도 당사자의 합의로 차임 등이 증액된 경우에는 적용되지 않는다. - 대법원 93다30532판결'

5) 과거에는, 최우선변제를 받기 위해서는 보증금의 상한도 정해져 있었으나(서울의 경우, 4천만원 이하 등) 시행령 개정으로 보증금의 상한은 규정하지 않은 채 최우선변제를 받을 수 있는 보증금의 액수(수도권 중 과밀억제권역 2천만원, 광역시 1,700만원 등)만을 규정함

의 주거안정을 위해 법률 제정을 서두르면서 불가피하게 수용한 측면이 있음. 주민등록 또는 확정일자만으로는 임대차계약의 내용(계약 당사자, 기간, 임대차 보증금 등)이 등록되는 효과는 전혀 발생하지 않음.

- 따라서, 임차인이 변경되는 경우, 새로운 임차인은 종전 임차인이 체결한 임대차계약의 내용을 전혀 확인할 수 없어서(이른바, '정보의 비대칭성') 임대인의 무리한 임대료 증액 요구에 그대로 응할 수밖에 없게 됨.

II. 주요국의 임대차 보호제도⁶⁾

1. 전반적 동향

- 유럽국가의 경우, 공공임대주택 재고비율이 높아서(총 주택의 20% 내외⁷⁾) 민간 임대주택 시장의 안정을 선도함. 공공임대는 장기거주가 가능하고, 임대료를 비용을 보전하는 수준으로 제한하는 등 임차인 보호기능이 강함.

- 민간임대는 일반적으로 계약 자유의 원칙이 적용되나, 임대료는 인근 유사주택 수준으로 규제하는 경향(영국, 독일, 프랑스 등)

- 임대료 등 임대차 관련 분쟁이 있을 경우, 지역 단위에서 분쟁조정기구를 두어 조정하는 제도를 운용

2. 주요 국가의 제도 현황

가. 영국

- 민간 임대는 장·단기로 구분하여 임차권과 임대료 차등 규제.

장기임대 : 임대료 규제는 없으며(시장에서 결정), 임차인 원할 경우 계속 거주할 수 있는 권리 보장

단기임대 : 임대료는 공정임대료가 부과되며, 임대기간은 6개월에서 5년까지로 제한

- 공정임대료는 지자체의 임대료 사정관이 유사주택의 임대료 등을 고려하여 결정하여 지방임대료 등기소에 등록함. 임대인 또는 임차인 중 어느 한 쪽이 임대료 사정관이

6) 전·월세 현황 및 임차인 보호방안 (2007. 국민경제자문회의) 참조

7) 공공임대주택 비율(00년) : 영국 22%, 독일 20%, 프랑스 17%, 미국 4. 2%)

정한 임대료에 불복하는 경우 임대료사정위원회⁸⁾에서 공정임대료를 결정함.

나. 독일

- 민간임대는 임대·차인간에 자유롭게 계약체결 가능(임대료도 자율). 다만 임대료를 인상할 경우에는 인근유사주택의 임대료 수준을 감안한 비교임대료 수준으로 제한. 임대인은 임차인에게 당해주택과 비교 가능한 3채 이상의 주택을 제시하거나 전문가 의견을 첨부하는 등 임대료 산정의 근거를 제시해야 함.
- 공공임대는 경상적 비용⁹⁾을 보전하는 수준의 비용임대료로 제한.

다. 프랑스

- 민간임대는 임대료를 인근시세에 따라 결정하도록 제한(동일세입자에 대하여 인상시에는 정부에서 고시하는 건축비 상승지수이상 임대료 인상제한). 임대인이 이를 준수하지 않을 경우 임차인은 2개월이내 조정위원회¹⁰⁾에 이의제기 가능. 임대인이 주택에 추가시설 투자를 한 경우 외에는 임대료 제한을 받지 않음
- 공공임대는 경상적 비용을 보전하는 수준으로 임대료 규제

라. 스웨덴

- 민간임대의 임대료는 공공임대의 임대료에 일정수준의 이윤을 보장하는 수준으로 제한함. 공공임대 임대료는 비용을 보전하는 수준에서 임대인과 세입자 대표간 협상에 의해 결정됨.

마. 미국

- 민간임대는 연방정부 차원에서의 직접적인 임대료 규제는 없음. 민간주택중 정부로부터 주택보조¹¹⁾를 받은 주택은 임대료를 공정 시장임대료 수준으로 제한. 공정시

8) 임대료사정위원회는 민간임대 관련사건을 담당하는 독립적이며 準사법적인 기구로서 변호사, 감정평가사, 일반시민 등으로 구성(현재 잉글랜드지역에 8개(위원 400여명) 운영중)

9) 임대주택 건설에 투입된 자본비용(자기자금 및 차입자금에 대한 이자 등 관리비용(감가상각비, 관리, 운영비 등)으로 구성

10) 조정위원회는 시·도에 동수의 임대인대표와 세입자대표로 구성

장임대료는 미연방정부가 매년 10.1일 발표(공정시장임대료 대상은 92만호로 전체 임대주택의 2.7%)

- 주택바우처(Rental Voucher) 제도를 통해 중위소득의 50%이하인 저소득 임차가구에 임대료 보조제도 운용중. 보조금액은 정부가 지역별로 정한 표준임대료에서 해당가구가 지불가능한 금액을 공제한 수준임.

III. 개선방안

1. 광역, 공영개발을 통한 순차적 도심재개발

- 도심재개발로 인한 이주수요 및 주택멸실의 분산을 도모하기 위해 광역단위로 재개발을 시행하여, 순차적인 도심 재개발이 가능하도록 함. 이러한 광역단위 재개발을 위해서는 공영개발이 불가피하므로, 도시및주거환경정비법을 개정하여 공영개발과 관련한 규정을 정비하고, 공영개발을 선택할 경우 용적율인센티브를 부여하는 등의 방안을 도입하여, 주민들 스스로 광역, 공영개발을 선택하도록 함.

2. 공공임대주택의 지속적 확충

- 선진 각국의 사례에서 알 수 있듯이 일정비율의 공공임대주택을 확보하여 민간전월세 시장에서의 가격조절 기능을 수행하도록 하여함. 노태우 정부 때부터 시작된 공공임대주택정책은 부침을 거듭하였는데, 부동산가격 상승기에는 어김없이 임대주택 공급확대가 대책으로 제시되었는데, 김대중 정부시절에는 10만호, 20만호, 끝내 50만호 건설계획까지 나오게 되었고, 노무현 대통령은 선거공약으로 자신이 임기중 50만호 건설, 2016년까지의 100만호 건설공약을 내세움. 노무현 정부 말기에는 50만호 장기전세주택(서울시 시프트와 같은 것) 50만호, 10년 장기임대 50만호를 합하여 총200만호의 정부 보유 공공임대주택 건설계획이 발표되었으나, 이명박 정부에 들어와서는 보금자리주택으로 브랜드를 바꾸고 임대주택보다는 분양주택에 초점이 맞추어 사업이 추진되면서 국민임대주택 건설실적은 계속 하락하여 노무현 정부말인 2007년 14만 6천가구가 건설되었으나 2008년에는 20.54%나 되는 1만 6천가구가 줄어들었고, 2009년 올해는 임대주택 공급 목표량도 10만 6천가구로, 지난 해 건설실

11) 주택보조제도는 공공임대주택 입주자격을 가진자에게 임대료를 보조하여 민간주택에 거주하게 하는 제도

적에 비해 8.62%나 더 줄어든 것으로 예상되는데, 이러한 정책은 지난 10여년간 추진되어 온 주거복지정책을 후퇴시키는 것으로 반드시 시정이 필요함.

3. 도심재개발 과정에서 소형주택 의무건설을 명문화

- 도심에서 공공임대주택이나 전세용의 소형주택 확보가 중요한데, 이를 위해서는 재개발·재건축 과정에서 소형주택, 임대주택이 많이 건설되도록 소형주택, 임대주택 의무건설비를 정책이 강화되어야 함. 도시의 재정비지구는 영세한 가옥주,세입자가 밀집하여 주거하는 지역이기 때문에 도시및주거환경정비법은 재개발사업의 경우에는 중대형주택이 전체주택의 20%를 넘지 못하도록 하여 소형주택 건설을 강화하고 임대주택의 경우에도 전체주택의 17%, 세입자의 30% 이상의 임대주택을 건설하도록 의무화하고 있으나, 뉴타운사업의 경우에는 이명박 전 서울시장의 강북을 강남을 대체하는 고급도시로 개발한다는 명분으로 소형주택 의무비율을 완화하여 중대형주택을 40%까지 건설할 수 있도록 한 결과 뉴타운 사업지구에서는 소형주택과 임대주택이 줄어들게 되고 심지어 전체주택수가 개발후 오히려 줄어드는 현상 발생¹²⁾. 이러한 뉴타운 사업에 따른 소형주택, 임대주택이 줄어드는 폐단을 시정하여 도심에서 소형주택, 임대주택을 늘리도록 관련 법규정 정비.

4. 주임법 개정 - 임대차등록, 공정임대료 제도 도입 및 임차인에게 계약 갱신 청구권 인정

- 불투명한 공시제도를 개선하고 전세수요자에게 전세가격 등의 정보를 전달하여 지역적 전세값 불균형 문제를 해결하기 위하여서는 부동산 등기부에 의하여 주택매매거래를 공시하듯이 임대차에 대하여도 임대차등록제를 도입할 필요. 표준임대차계약서에 따라 임대차계약이 체결되도록 하고, 이를 전입신고를 하면서 전산화 하도록 한다면 많은 비용을 들이지 않고도 임대차등록이 가능할 것임.

- 위와 같은 임대차등록제를 통하여 확보되는 각 지역별 임대료가격의 정보를 바탕으로 현재의 부동산 공시가격과 유사한 지역별 공정임대료를 책정하여 주택임대차가 이러한 공정임대료, 공정보증금가격의 수준에서 체결되도록 유도하여 전세값, 임대료 안정을 도모할 수 있도록 함. 임대인이 공정임대료 수준에서 임대차계약을 체결하는 경우에는

임대소득세 감면혜택을 주는(정부도 새롭게 3주택 이상 주택보유자의 주택전세에 대하여도 임대소득세 부과제도를 도입하려 하고 있다.) 인센티브 정책도 필요하며, 주택분쟁조정위원회를 설치하여 공정임대료를 둘러싼 분쟁을 신속히 해결하도록 하는 등 작금의 전세대란과 같이 주기적 또는 일시적으로 나타나는 전세대란의 시기에 전세값 급등현상에 대비하는 분쟁조정제도의 도입도 검토되어야 함.

- 2년의 주택임대차기간이 종료하고 동일한 임대인과 임차인 사이에 특별한 사정이 없는 한 임대차계약이 갱신되는 비율이 더 높으나 작금과 같이 전세값이 급등하는 시기에 임대인이 그 주택을 다시 임대용으로 사용할 것이면서도 전세 값을 올려 받을 목적으로 임대차계약을 갱신하지 않는 경우가 많이 발생함. 경제적 약자인 주택임차인에게 주택임대차계약을 한 번 더 갱신할 수 있는 기회를 주는 것은 주택임대차시장의 안정화를 위해서도 바람직하므로, 2년의 주택임대차기간이 종료한 후에도 주택임차인이 2년의 기간 범위에서(총기간은 4년) 임대인에게 주택임대차계약의 갱신을 요구할 수 있는 권리를 부여하고 임대차가 갱신되는 경우에는 전세보증금이나 임대료의 상승을 5%의 범위내에서 제한하도록 하는 주임법이 개정되어야 함. 다만, 임대인에게도 정당한 사유가 있는 경우에는 임차인의 이러한 갱신요구에 대항할 수 있어야 하므로, 주택의 개축·재건축, 임대료 연체, 임대인이 직접 사용할 필요성 등의 정당한 사유가 있는 경우에는 임대인이 갱신을 거절할 수 있도록 함.

12) 정위뉴타운 경우 개발이 끝나면 개발전 28,284가구에서 23,846가구로 오히려 4,538가구가 줄어들고, 북아현뉴타운 2,318가구, 신림뉴타운 1,593가구가 각각 줄어들고 상계뉴타운과 돈의문 뉴타운의 경우에는 불과 10가구, 90가구만 늘어날 뿐이다. 이렇다 보니 시범사업과 2차 뉴타운 사업 시행결과 개발전 162,429세대에서 개발 후 167,852세대로 공급확대 가구수는 5,423세대에 불과함.

토론 1

토 론

성낙환 / 변호사, 전월세지원센터

토론 2

토 론

이용섭 / 국회의원, 민주당

토론 3

토 론

이정희 / 국회의원, 민주노동당



정부지원금 0%, 참여연대는 회원의 회비로 운영됩니다
시민의 시민단체 참여연대 회원이 되어주세요
회원가입 02-723-4251 www.peoplepower21.org
민생희망본부 02-723-5053 blog.peoplepower21.org/Stablelife