



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2015-03

# 여연브리프

YDI BRIEF

발행일 2015년 3월 23일

## 전세시장, 국민혼란! 바로잡을 묘책은 없나?

### - 목 차 -

#### 요 약

I. 검토배경 .....	1
II. 비정상적 전세시장: 현황과 문제점 .....	2
III. 전세난국의 해법: 정책 전환의 필요성 .....	6
IV. 시사점 .....	13
부록: 우리나라 주택 전세제도 .....	14
참고문헌 .....	16

작성 : 이종인 연구위원  
(02) 2070-3325



## 《 요 약 》

- 최근의 전세시장 행보는 주택시장의 일반 공식을 벗어난 현상
  - 전세가격 상승폭이 사상 최고치에 이르고 있으며, 아파트 전세가율도 22개월 연속 상승하여 70.6%에 달함
    - 단독주택의 경우 2년 전 대비 25% 상승한 경우도 있음
    - 이는, 세입자의 고통 가중 등 우리 경제·사회의 주요 현안이 되고 있음
  - 문제의 근본 원인은 전세의 수급 불균형이며, 따라서 그 해법은 전세 공급을 늘리거나 수요를 줄이는 것임
    - 단기적 전세난의 진정 및 중장기적 전세난 해소를 위한 대책이 요구됨
- 시장정상화(활성화)에서 '주거안정'으로의 정책의 대전환이 필요한 시점
  - '보유'보다는 '거주'개념, '임차'와 '소형'을 선호하는 경향을 직시
  - 보편적주거복지(주거안정) 실현에 정책의 초점을 맞출 필요가 있음
  - 임대주택 정책의 패러다임을 규제에서 지원으로 개편이 필요함
    - 임대사업자 부담 완화를 위한 각종 토지·금융·세제규제 완화
    - 사회적임대인제도 등 새로운 형태의 주택임대사업을 활성화함
- 단기적 대책
  - 서민층의 주거불안 진정을 위해 급속한 월세전환 정책은 지양하되, 부분 전세(부분월세)로 유도
    - ※ 전세의 (보증부)월세화는 거스를 수 없는 시장의 흐름
  - 정부에서 표명한 금년 중 12만 호의 공공임대주택 공급계획을 차질 없이 추진하여 전세수요를 제때 흡수

## □ 중·장기적 대책

- 전세제도의 쇠락을 용인하되, 점진적으로 월세 전환을 유도하여 현재의 전세난을 월세로의 연착륙을 위한 계기로 활용
- 저소득·서민층을 위한 타게팅 정책으로써 공공임대주택의 지속적 공급, 주택바우처 제도 안착 등의 임대주택정책 지속
- 임대차시장 수요 충족을 위해 민간 주택임대사업(자)의 육성이 최우선 과제
  - 정부의 전폭적인 토지·금융·세제 규제완화 및 지원 필요
  - 정부가 추진을 약속한 '기업형 장기임대'와 더불어, 사회적임대인제도와 주택 임대관리회사의 육성도 함께 추진

# I. 검토배경

□ 전세가격 급등과 전세물 품귀 등 임대차주택 문제가 경제·사회의 주요 현안이 되고 있음

○ 2015년 2월의 전국 아파트 전세가율(매매가 대비 전세금 비율)이 70.6%로 사상 최고치를 갱신

- 전세가율이 높으면 전세가격 상승이 멈추거나 매매가격이 오르는 주택시장의 일반 공식이 무너지고 있음

○ 이사철 전세수요 증가 예상으로 전세 공급물량 부족현상이 지속되고 있음

- 서울 강남권의 경우 대규모 재건축 이주수요로 전세가격 상승이 주변 지역 까지 확대되는 형국

□ 박근혜 정부 출범 이후 9차례의 주거안정 대책이 발표·추진됨

○ '1.13주거대책' 등 많은 부분이 서민·중산층의 주거안정을 위한 전(월)세 문제 해소에 초점을 맞춘 대책이었음

- 이러한 정부 대책은 주택시장 정상화와 활성화 측면에는 상당부분 효과를 나타내고 있다고 평가

- 하지만, 작금의 전세난 등 보편적 주거복지를 위한 '서민·중산층의 주거안정'에는 크게 기여하지 못하고 있다는 평가

□ 이에 따라, 전세급등의 해법과 더불어 전세제도가 효율적인 주택임대차제도 인지에 대한 진단 및 현실적으로 요구되는 대응책 마련이 시급함

○ 아울러, 전세시장 현황과 주택임대차제도 상의 전반적인 문제점 진단을 통해 적절한 해법을 모색함

- 현재의 단기적 전세난의 진정방안과 더불어, 중장기적인 임대주택 정책 방향을 제시함

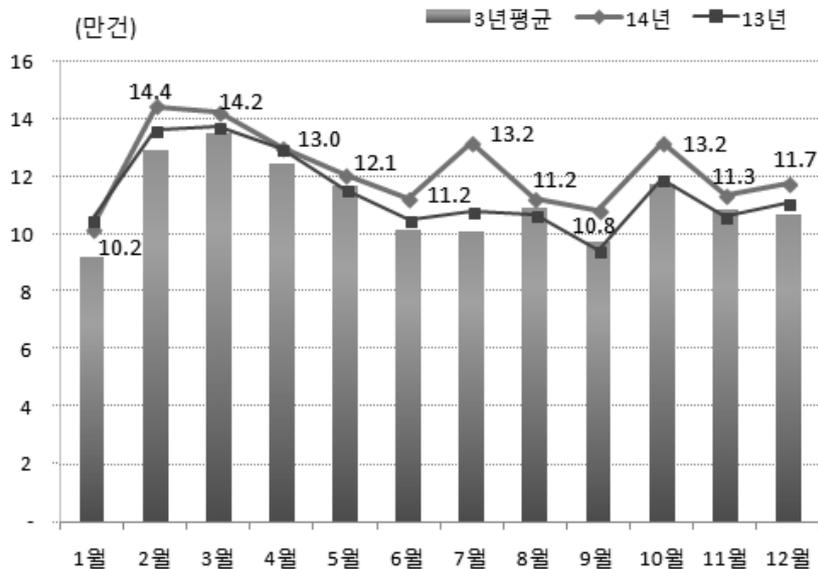
## Ⅱ. 비정상적 전세시장: 현황과 문제점

### 1. 현황: 일반상식에서 한참 벗어난 전세시장

□ 최근 주택시장 및 주택임대시장의 동향

- 수도권 및 중·소형 중심으로 매매가격과 거래량이 동시에 오르는 등 시장 회복세가 뚜렷해짐
  - 금년 들어 서울의 매매 상승폭이 확대되고 있음
  - 특히 서울 강남권 주택매매 가격 상승폭이 강북(0.04%)에 비해 크게 늘어남(0.13%)
- 전세가 상승폭이 사상 최고치를 보이고 있음
  - 2015년 2월의 전국 아파트 전세가율이 2013년 4월(63.3%) 이후 22개월 연속 상승하여 70.6%에 이룸
  - 강북보다 강남권의 전세가 강세를 보임. 서울 동남권의 경우 2015년 1월 전세가율이 전월대비 0.55% 상승 (강동구의 경우 무려 1.2% 상승함)
- 주택임대 거래량(월세 포함)이 [그림 1]에서 보듯이 증가하고 있으며, 전월세 거래량 중 월세비중이 증가되는 추세

[그림 1] 전국의 전월세 거래량 추이



자료: 김현아(2015), 주택임대시장 동향과 정책과제, 세미나자료집 p.9

□ 전세금 수준과 상승률<sup>1)</sup>

○ 전세금은 2015년 2월 기준 전국 평균 m<sup>2</sup>당 168만 4천 원 수준

- 국민주택규모(85m<sup>2</sup>)로 환산할 경우 1억 4천만 원이며, 수도권은 약 2억 원, 서울은 2억 6천만 원, 지방은 9천만 원 수준. 수도권이 지방의 2.5배<sup>2)</sup>

※ 주택 중 아파트만의 경우는 전국 평균 m<sup>2</sup>당 1억 9천만 원이며, 서울은 3억 2천만 원, 강남동남권은 4억 원 수준임

※ 단독주택의 경우, m<sup>2</sup>당 전국평균이 4천만 원(수도권 1억 원, 지방은 2천만 원)임. 이는 최근의 전세가 고공행진으로 인해 아파트에서 일반주택으로, 서울에서 수도권 외곽으로 밀려나면서 아파트보다는 비아파트의 높은 전세가상승률을 더욱 심각히 체감하게 됨을 의미함

○ 전세가 상승률은 정부 및 연구기관에서는 전월대비, 전년동월대비 등의 비율로 표현하고 있음

- 그러나, 주거생활자 입장에서는 전세계약 갱신 기간인 2년 전·후의 변동률에 더욱 민감한 실정

- 2년전 대비 전세가 상승률을 보면, 전국 평균 12.5% (수도권 14.0%, 지방 9.7%)를 보임(경기는 16.2%, 세종시는 26.4%로 보임)

※ 단독주택의 경우 전국적으로는 2.8% 상승했지만 경기 일부 지역은 25% 가까이 상승한 것으로 나타남

1) 김덕례(여의도연구원 정책세미나 발표자료 70쪽).

2) 강남은 3억 원, 강남의 동남권은 3억 6천만 원임

## 2. 전세난의 원인과 문제의 심각성

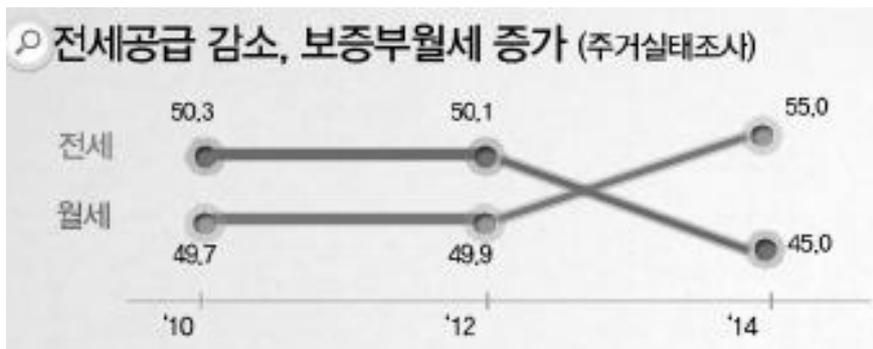
### 1) 가격급등과 품귀 현상의 원인

#### □ 전세가격 폭등의 주된 원인

##### ○ 전세공급은 감소하는 반면 임차수요는 상대적으로 증가

- 수도권 중심으로 주택가격 기대상승률 저하로 주택을 구입할 유인이 줄어든 반면 임차를 선호하는 가구가 크게 증가
- 임대차시장에서의 임대인과 임차인의 미스매치 현상. 임차인은 저금리기조와 용이한 전세대출 등의 이유로 '전세'를 선호하는 반면, 임대인은 은행이자 보다 높은 자산소득을 얻을 수 있는 '월세'를 선호
- 최근 들어 전세의 매매 및 월세 전환이 증가되는 추세
- 국토교통부의 주거실태조사 결과를 보면 2010년 이후 전·월세 비율이 50:50을 유지해왔으나, 지난해에는 45:55로 급변 ([그림 2] 참조)

[그림 2] 임대차주택 공급 추이



자료: 국토교통부(2015), 주거실태조사

- 주택 수요자들이 '보유' 에서 '거주'로 주택에 대한 개념이 전환되면서 양질의 임대주택을 더욱 선호하는 경향
- 낡은 재건축대상 주택이나 오래된 아파트 대신 준공 후 5~10년 이하의 신축 주택의 전세를 선호

## 2) 부각되는 문제점들

- 이러한 변화는 임대시장의 구조를 근본적으로 바꾸면서 전세주택의 공급부족과 전세가 폭등을 야기
  - 전세에서의 월세전환 가속은 전세임차인뿐 아니라 월세임차인의 주거비 부담까지 높이고 있는 실정
    - 월세 전환이 늘어나면서 임대차분쟁도 크게 증가되고 있음 (월세는 전세에 비해 일상적 임대관리의 문제 발생빈도가 높음)
- 전세주택 공급 축소에 따라 신축 주택을 제외하고는 주택의 품질이 저하되고 있음
- 임대주택임에도 보증금 마련을 위한 전세대출 증가 등으로 이자 등 금융 부담이 증가될 뿐 아니라 향후 금리변동에 취약해질 가능성이 높음
- 안정적 주거가 가능한 '등록임대주택'은 매우 부족한 실정
  - 공공임대주택 공급 증가는 예산 등의 문제로 한계에 봉착
  - 민간 등록임대주택은 공급물량도 미미하며 품질도 낮은 수준
    - 전국 800만 임차가구 중 20%인 161만 가구<sup>3)</sup>만 등록 임대주택에 거주 (2013년 기준)
- 주택임대사업 활성화가 필수임에도 제도권 주택임대시장은 미발달한 상태
  - 가장 큰 요인은 연 2~3%의 낮은 (예상)수익률임
    - 구체적 원인으로는, 과도한 규제, 대상택지 부족, 인센티브 미흡, 임대주택의 운영·관리상의 애로점 등을 들 수 있음

---

3) 97만 호는 LH가 공급한 행복주택이며, 나머지 64만 호는 민간 공급 임대주택임

### Ⅲ. 전세난국의 해법: 정책 전환의 필요성

#### 1. 정부의 임대주택(전·월세) 정책 추이

- 극심한 주택시장 침체로 인한 이른바 하우스푸어, 렌트푸어 현상이 박근혜 정부 출범 1년까지 지속되어 옴
- 이는 가까이에는 이명박 정부에서의 잦은 정책발표와 정책방향의 혼선, 멀리는 수십 년간 역대 정부에서의 규제 및 부양 정책의 지속적 반복의 영향이 적지 않았음<sup>4)</sup>
- 현 정부 출범 이후 지금까지 9차례의 대책이 발표·추진되었는데, 초기 5차례는, 1기경제팀(현오석경제부총리)의 주택시장 정상화와 전월세 대책이 핵심이었음

<표 1> 현 정부 '1기경제팀'의 주택 정책

발표일시	대책 명	발표 명칭	주요 내용
2013.4.1	4.1대책	서민주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책	양도·취득세 면제 및 거래세 완화를 통한 전세 → 매매 유도
2013.7.24	7.24 후속대책	4.1대책 후속 세부실행 방안	공공분양물량 축소를 통해 공급 과잉 해소 및 준공 후 미분양 감소
2013.8.28	8.28 전월세대책	서민·중상층 주거안정을 위한 전월세 대책	공유형모기지, 취득세인하 등을 통해 전세수요 매매 전환 유도
2013.12.3	12.3 후속조치	4.1대책 및 8.28대책 후속조치 계획	목돈 안 드는 전세제도 폐지를 통해 렌트푸어 지원
2014.2.26	2.26대책	서민·중산층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화 방안	전월세 소득 과세를 통한 과세 투명화

- 반면, 최근의 4차례는 주택경기 활성화<sup>5)</sup>와 서민주거 안정에 초점<sup>6)</sup>

4) 역대정부의 주택정책에 관해서는 다음 자료를 참고할 수 있음. 이종인(2014), 정부의 주택정책 진단 및 향후 과제, 여의도연구원

5) 대표적인 주택수요 확대 대책으로는 LTV와 DTI의 상향 조정이었음. 특히 9.1대책은 주택에 대한 수요확대와 더불어, 역대 정부와는 달리 '공급 억제'를 통해 주택가격의 상향안정화를 유도하고 있음

6) 2014년 7월 취임한 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관이 주도하는 박근혜 정부의 '2기경제팀'의 부동산·주택정책임

- 특히 1.13주거대책은 작금의 전세난에 대응한 최소 8년 거주를 보장하는 장기임대주택(New Stay) 공급방안이었음

<표 2> 현 정부 '2기경제팀'의 주택 정책

발표일시	대책 명	발표 명칭	주요 내용
2014.7.24	7.24대책	새 경제팀의 경제정책방향 (주택시장 정상화)	- LTV·DTI 규제 완화 - 실수요자 범위 및 지원 확대 - 주택공급규제 개선
2014.7.30	7.30 후속조치	부동산 관련정책 및 국가 경제활성화 대책 후속조치안	- 디딤돌대출 지원대상 확대 - 청약제도 전면개편방안 마련 - 조속한 법령개정 추진 등
2014.9.1	9.1부동산 대책	규제 합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안	- 재건축규제의 합리화 - 청약제도 개편 - 주택공급방식 개편 - 임대주택공급 확대 - 무주택서민 주거비부담 완화
2015.1.13	1.13주거 대책	기업형주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신방안	- 기업형임대주택 집중육성 (뉴스테이 정책) - 중산층 주거선택권 확대 - 선진화된 임대차문화 정착

## 2. 임대차시장 정책 패러다임 전환의 필요성

- 역대 정부에서와 마찬가지로 현 정부에서도 주택정책의 방향이 불분명하거나 일관성이 다소 부족하였다는 평가도 있음
  - 집권 2년간 시장 여건과 시점 판단이 분명하지 않은 대책이나, 대책을 위한 대책 마련에 따른 정책실패 사례<sup>7)</sup>도 있었다는 지적
  - 정책의 목표가 거래정상화(활성화)인지 주거안정인지 불분명한 측면이 있다는 견해도 있음
- 주거안정으로서의 정책 패러다임 대전환이 필요한 시점임
  - 주택시장을 둘러싼 새로운 환경 변화와 여건이 조성되고 있는 시점
    - 국내·외 경기침체와 저성장기조 지속 등에 따른 주거소비자의 실질소득 감소로 주택구입을 포함한 주거비지출 여력이 현저히 위축

7) 연합뉴스(2014.10.22일자) 및 국제신문(2014.10.22일자) 참조

- 재산축적수단으로서의 주택소유 개념이 약해진 반면 안락한 주거생활 수단이 강조되고 있음. 그에 따라 ‘소유’보다는 ‘임차’와 ‘소형’ 주택을 선호하는 경향
- 임대차가격 안정, 직간접적 주택임대 지원 강화 등 보편적 주거복지향상 (주거안정) 실현에 정책의 초점을 맞출 필요
- 공공·장기 임대주택의 공급 확대<sup>8)</sup>와 같은 직·간접적 공급증가 대책뿐 아니라, 지난해 10월부터 시행중인 주거급여(주택바우처)제도와 같은 주거소비자의 구매력을 높일 수 있는 수단을 적극적으로 추진할 필요
- 임대주택 정책의 패러다임을 규제에서 지원으로 전면 개편할 필요
- 1.13주거대책에 포함된 기업형임대주택사업 육성을 위한 제반 토지구제완화와 더불어, 임대사업자부담완화를 위한 각종 세제규제 완화
- 사회적임대인제도 등 새로운 형태의 주택임대사업을 활성화하는 방안도 긍정적으로 검토할 필요

### 3. 전세난 해소방안

- 전세가 급등 등의 현안 문제에 대응하는 단기적 방안과, 주거생활자의 주거 안정을 위한 중·장기적 정책방안을 구분하여 검토할 필요
- 단기적으로는, 현행 전세제도를 유지하는 차원에서 서민·중산층 주거안정 방안 강구
- 중·장기적으로는, 시장적 요인과 더불어 정부의 월세전환 지원정책에 따른 전세의 월세화 추진이 불가피하다는 전제아래 대책 강구

8) 국토교통부에서는 2015년도에 총 12만 호의 공공임대주택을 공급한다고 발표함. 이는 2014년도에 비해 36% 증가된 역대 최대치임

## 1) 단기적 해법

- 적어도 단기적으로는 전세제도가 현행 수준 내외에서 유지되는 것을 용인할 필요
  - 주된 이유는, 전세주택의 공급자와 수요자의 동시 만족이 가능하다는 지극히 시장적 요인임
    - 공급자(소유주)는 낮은 자금비율로 주택구입과 유지가 여전히 가능
    - 수요자(임차인)는 상대적 주거비용 경감 등 안정적 거주 공간 확보에 유리
      - ※ 국내·외적 초저금리 여건이 상당기간 지속되겠지만 어느 시점에 고금리로 전환될 가능성 → 공급자의 전세선호도가 높아질 가능성
- 부분전세(부분월세)<sup>9)</sup>를 활성화하는 정책이 소유주와 임차인 모두에게 부담이 낮아 단기적으로는 바람직
  - 임차인의 전세선호<sup>10)</sup>가 지속되는 한 단기간에 전세의 월세 전환이 용이하지 않을 것임
  - 시장에서의 전세급등 여건 속에 월세의 보편화는 특히 서민층의 주거불안정을 가속시키는 효과
    - 정부의 전세탈피·월세지원 정책의 속도를 조절할 필요
      - ※ 외국의 경우도 순수 월세보다는 보증부월세가 보편화되어 있음. 대개 보증금 규모는 월세의 2~5배 정도가 일반적임
- 공공임대주택의 공급 확대를 통해 팽창된 전세 수요를 제때 흡수
  - 정부에서는 올해 중 공공임대주택 12만 호 공급방안<sup>11)</sup>을 내놓은 상태며, 향후 계획대로 추진될 수 있도록 점진해나가야 할 것임

9) 보증부월세, 반전세 등이 이에 해당함. 보증부월세는 수개월분의 보증금에 더해 매월 약정액의 월세를 지급하는 경우와, 약정기간에 해당하는 금액을 예치하고 매월 공제해 나가는 경우 등이 있음. 반전세는 전세가격 상승분을 월세로 지급하는 경우를 말함. 또한 사글세라는 말은 보증금 없이 매월 약정 금액을 지급하는 형태를 일컫음

10) 저소득층일수록 월세보다는 전세를 선호한다는 조사결과가 있음

11) 국토교통부에서는 2015.3.16.일자 보도자료를 통해 올해 전국적으로 공공건설임대 7만 호, 매입·전세임대 5만 호 등 총 12만 호의 공공임대주택에 대해 입주자를 모집한다고 밝힘. 대부분의 임대주택이 영구임대, 국민임대, 공공임대, 장기전세와 같이 서민들을 대상으로 한 장기 전세 형태임

## 2) 중 · 장기적 정책

### 가. 전세의 점진적인 월세 전환 유도

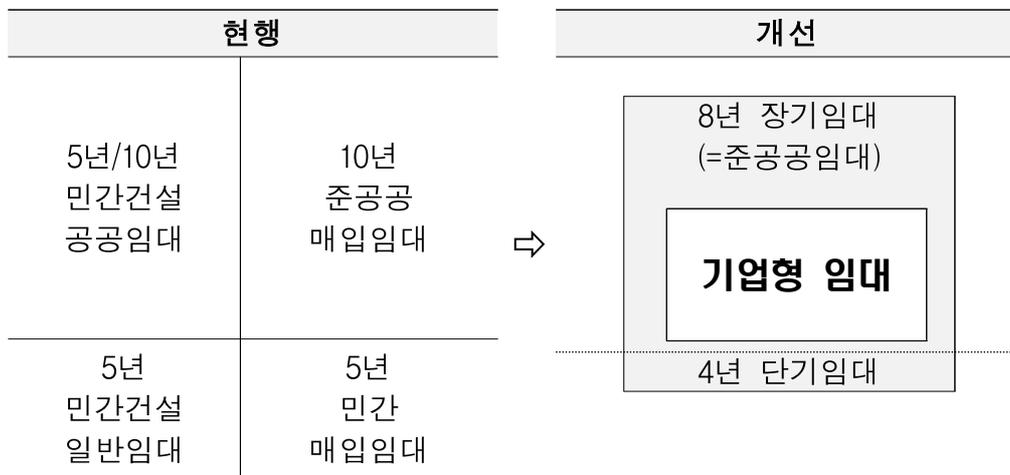
- 전통적 전세제도의 쇠락은 주거여건과 사회적 환경 변화 및 시대적 흐름
  - 앞서 [그림 2]에서 보듯이 지난해에 전세비중이 45%로 감소했으며, 전세의 보증부월세화가 가속되고 있음
  - 현재의 전세시장의 공급·수요 불균형에 따른 전세난을 월세로의 연착륙을 위한 계기로 활용할 필요
    - ※ 향후 과거와 같은 주택가격의 지속적 상승이 전제되지 않는 한 현재의 전세는 대부분 (보증부)월세화될 것임
- 저소득·서민층을 위해서는 별도의 임대주택정책 유지
  - 공공임대주택의 지속적인 공급 유지·확대
  - 기 시행된 개편 주거급여(주택바우처)제도의 안착을 위한 정부 차원의 지원과 관리 필요
    - ※ 전세자금 대출은 저소득층 등 제한된 경우를 제외하고는 억제할 필요. ‘목돈 안 드는 전세’ 용자제도의 도입 등 전세자금의 대폭적 지원이 전세폭등의 한 원인

### 나. 민간 주택임대사업의 육성이 무엇보다 중요한 정책 방향

- 공공임대주택의 공급확대는 예산제약 등의 제약이 있으므로, 민간임대주택의 공급 확대가 비정상적 전세문제에 대응하는 보다 현실적인 정책 방향임
- 우리나라 민간 주택임대사업의 유형은 크게 건설임대사업과 매입임대사업으로 구분
  - 건설임대사업은 민간건설 공공임대사업과 민간건설 일반임대사업으로, 매입 임대사업은 민간매입임대사업과 준공공임대사업으로 구분 가능함
  - 민간 건설임대사업은 사실상 일정기간 후 분양 전환하는 수익사업

- 이에 따라 지속이 어려우며, 지속적 임대업이 가능한 사업자는 매입임대 사업자임
- 2013년 12월 도입된 준공공임대사업제도는 장기임대 혜택에도 불구하고 실적이 미미함<sup>12)</sup>
- 현재 민간임대시장의 경우 96%이상이 개인인 실정
- 정부가 1.13주거대책을 통해 표명한 기업형 주택임대사업(New Stay)정책은 이러한 민간임대주택 공급 정책의 새로운 전환점으로 보여짐 ([그림 3] 참조)<sup>13)</sup>
- 건설위탁형, 매입위탁형, 리츠형 등 3가지 유형이 제시됨

[그림 3] 새로운 임대사업자 유형



자료 : 국토교통부(2015), 기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안, p.10.

- 정부의 ‘기업형 임대사업’ 정책에는 몇 가지 한계가 예견됨
- 건설위탁형은 건설기업의 조기 자금 회수 제약으로 공급이 원활하지 못할 가능성
- 건설위탁형보다는 매입위탁형이나 임대리츠 형태로 장기임대인을 육성하는 것이 바람직
- ※ 외국의 장기임대사업자의 유형을 보면 임대리츠나 사회적임대인, 주택임대관리 회사인 경우가 많음

12) 2014년말 현재 총 503호에 불과함

13) 자세한 내용은 국토교통부 보도자료 참조(2015.1.13.)

- 사회적임대인 제도를 육성하는 방안도 적극적으로 검토할 필요
  - 협동조합, 종교단체, 사회단체 등이 운영의 주체가 되는 사회적임대인 제도는 공익적 목적에 부합되는 임대사업자이기 때문에 장기임차가 임대사업의 주요목적 중 하나임
- 주택임대관리회사의 활성화 필요
  - 주택임대관리회사는 건설위탁, 매입위탁, 리츠형의 임대사업자와 함께 전문 주택임대관리기능을 제공할 수 있음
  - 개인임대인들로부터 위탁 또는 서브리스형태로 임대관리업무를 대행하면서 새로운 임대사업자로 성장할 수 있음

#### 다. 정책의 예측가능성, 일관·지속적 추진과 시장기능을 중시해야 함

- 잦은 정책전환 또는 돌발적 대책 등은 단기적 효과를 얻을 수는 있겠지만 예측가능성 부재로 더 큰 부작용을 초래할 수 있음
  - 정책의 이해관계자뿐 아니라 국민들의 정책에 대한 예측가능성을 우선시 해야 함
  - 정책의 예측가능성을 높이기 위해서는 현실적으로 국회 계류 중인 관련 법안들이 조속히 통과되어야 함
    - 임대주택의 공급확대 및 리츠 선진화를 위한 ‘부동산투자회사법’ 개정안의 국회 통과가 여전히 불투명한 실정. 법적 뒷받침이 없다면 1.13주거대책의 핵심인 기업형임대주택정책의 추진에 차질이 불가피할 것임
- 주거안정을 위해 정부가 추진 중이거나 추진을 약속한 기존 대책들을 일관성 있게 추진하고 모니터링 할 필요
  - 또한, 추진 중인 정책들은 특별한 사유가 없는 한 지속성이 유지되어야 함
- 정책의 일관성과 지속성을 통해 주택시장에 대한 기대와 신뢰가 담보될 수 있으며, 이는 곧 시장기능의 작동을 의미함

## IV. 시사점

- 최근의 가격폭등과 품귀현상 등의 전세시장의 행보는 주택시장에서의 일반적 공식이 들어맞지 않는 비정상적 현상
  - 임차인의 주거비 부담 증가와, 월세전환에 따른 임대차분쟁 증가 등 주거생활자의 고통이 가중되고 있음
- 문제의 근본 원인은 임대차시장에서의 전세상품에 대한 수요·공급의 불균형임
  - 따라서 그 해법도 분명해 보임. 전세공급의 축소를 억제하되 전세수요는 줄여나가는 것임
    - 본고에서는 이러한 전세 수급불균형 문제 해소를 위해, 임대차시장 정책 패러다임 전환의 필요성을 강조하고, 단기·중장기적 대응방안을 제시해 보았음
- 정책적 시사점
  - 주거안정 중시의 정책 패러다임의 전환이 불가피한 시점이라는 전제 아래,
  - 단기적으로는 특히 서민층의 주거 불안을 진정시키기 위하여 급속한 월세 전환은 피하되, 부분전세(부분월세)로 유도해나가는 것이 바람직하다는 점
    - 정부에서 표명한 금년 중 12만 호의 공공임대주택 공급계획을 차질 없이 추진하는 것이 그러한 정책 의지에 대한 신뢰를 보여주는 것임
  - 중·장기적으로는 전세제도의 장점보다는 문제점이 더 많다는 전제 아래, 이미 시장에서 형성되고 있는 전세의 쇠락을 용인할 필요가 있음
    - 점진적으로 시장중심의 월세형태로의 전환을 유도해 가야 할 것임
    - 수요 충족을 위해 민간 주택임대사업을 육성·지원하는 것이 급선무임
    - 정부가 추진을 약속한 임대수익에 기초한 '기업형 장기임대'와 더불어, 사회적 임대인제도와 주택임대관리회사의 육성을 함께 추진해야 할 것임

## [부록] 우리나라 주택 전세제도

- 전세는 현재 우리나라에만 존재하는 독특한 주거 형태로 알려져 있으나 외국의 사례도 없지 않음
- 과거 중국에 전권(典權)이라는 전세와 매우 유사한 제도가 존재하였으나, 사회주의 체제 변화에 따라 폐지
  - 볼리비아의 민법에도 우리 전세와 비슷한 ‘Antichresis Leases’ 제도가 있음
- 우리나라의 경우, 고려후기와 조선시대에도 여러 형태의 물적 담보제도가 있었음
- 그러나, 1876년 병자수호조약에 따른 3개 항구 개항과 일본인 거류지 조성, 농촌 인구의 이동 등으로 서울 인구가 늘어나면서 지금의 전세제도가 시작<sup>14)</sup> 되었다고 보는 것이 타당
  - 공식 기록으로는 1899년 4월 발행한 황성신문에 ‘집을 전세했다’는 기사가 있음
- 그 후 전세권은 민법제정 이전까지는 관습법 형태로 유지되었으나, 1960년 민법 제정 이후에는 하나의 ‘전세권’으로 명시됨
- 현행 민법상의 전세제도는 물권법상 전세권과 채권법상 임차권에 모두 해당
  - 일반적으로 관습상 전세인 임차권을 의미함
- 1970년대 이후 관치금융 여파로 급격히 확산돼 왔음. 1975년의 경우 서울 가구 중 38%가 전세인 반면 월세는 14% 수준임
  - 정부가 수출기업에 자금을 인위적으로 할당하였고, 자금부족에 시달리던 개인(집주인)은 임차인으로부터 전세 형태의 자금을 조달, 보증금은 사실상 무이자 은행대출의 역할을 담당

14) 국정홍보처(2007), “실록 부동산정책 40년”

- 세입자 입장에서 전세제도가 장점으로 작용
  - 전세 주거비용이 저렴한 데다 보증금은 내집 마련을 위한 저축대역 역할을 해왔기 때문
  - 일종의 강제저축 효과를 가져옴
- 그동안 전세제도로 인한 여러 사회적 문제를 야기하기도 함
  - 1989년 주택임대차보호법 개정으로 전세기간이 2년으로 연장됨에 따라 전세금이 폭등하는 전세난을 겪음
  - IMF외환위기와 노무현정부 시기에도 급격한 전세가격 상승 등 전세난으로 사회적 어려움이 야기됨
  - 전세제도가 역대 정부의 전세자금 대출지원 등 정책수단으로 활용되면서 금융시장을 왜곡했다는 비판도 있음
  - 또한, 임대인이 거래위험을 임차인에게 전가하거나 임차인의 부도 위험 등도 상존

## 참고문헌

- 국토교통부 (2015). “기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안”. 국토교통부 보도자료(2015.1.13.).
- 김덕례 (2015). “전세난 진단과 해법”. 『여의도연구원 정책세미나 자료집』(pp. 69-72). 3월 10일. 서울: 여의도연구원.
- 김현아 (2015). “주택임대시장 동향과 정책과제”. 『여의도연구원 정책세미나 자료집』(pp.7-21). 3월 10일. 서울: 여의도연구원.
- 손재영 (2014). “부동산 정책의 새로운 패러다임 모색”. 『국회의원 안종범 주최 정책토론회 자료집: 부동산정책의 평가와 바람직한 세제 방안』(pp.19-48). 6월 11일. 서울: 국회의원회관.
- 이상영 (2015). “전세난의 대안으로서 임대사업 육성 방안”. 『여의도연구원 정책세미나 자료집』(pp. 25-37). 3월 10일. 서울: 여의도연구원.
- 이종인 (2014). “정부의 주택정책 진단 및 향후 과제: 역대정부의 주택정책 진단 및 정책에 대한 주거 소비자 인식을 중심으로”. 여의도연구원.
- 이창무 (2013). “새정부의 바람직한 주택시장 정상화 정책 대안”. 『국회의원 강석호 주최 정책토론회 자료집: 새정부 주택시장정책의 기초와 과제』(pp.35-79). 3월 28일. 서울: 국회도서관.
- 장경석 (2015). “국내외 민간임대주택시장제도의 현황과 시사점”. 『여의도연구원 정책세미나 자료집』(pp.42-65). 3월 10일. 서울: 여의도연구원.



여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연브리프」를 발간하고 있습니다.

「여연브리프」의 전문은 [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



**여의도연구원**

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층  
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)