



(재) 여의도연구소
www.ydi.or.kr

The Youido Institute

통권 19호 Vol. 2011-09

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행처 · 여의도연구소

발행인 · 정두언

발행일 · 2011년 9월 1일

전월세상한제 논쟁과 정책적 과제

연초부터 증폭된 전세 값 폭등 대책의 하나로 정치권에서 전월세상한제 도입이 추진되어 왔으며, 이에 대해 같은 정치권뿐 아니라 학계, 시장 현장에서 우려하는 목소리도 적지 않음.

제도 도입 시, 임대주택의 공급이 수요에 미치지 못하는 한 전세금의 대폭적 인상이 불가피하며, 민간부문의 임대주택 공급 감소, 전세와 월세의 특성 구분 없이 일괄 적용에 따른 문제점 발생 등의 부작용이 예상된다는 관점임.

각 당에서 전월세상한제의 취지가 (부분) 반영된 ‘주택임대차보호법’ 개정안을 기 제출한 상태에서 제도도입 자체를 반대할 명분이 약해 보임. 하지만, 기 제안된 법 개정안 틀 유지 방안을 포함하여 논의 자체를 재검토할 필요가 있음. 예컨대, 임대료상한(5%)과 장기 계약갱신청구권 규제 등의 문제점을 분명히 인식하고, 부정확한 정보와 주장을 바로잡으며, 제도 도입의 장단점을 객관적 시각에서 국민에게 홍보·설득할 필요가 있음.

이러한 배경 아래, 전월세상한제를 둘러싼 논란의 주요 쟁점과 제반 문제점을 살펴보고, 바람직한 정책 대안을 제시함.

Contents

- I. 서론 : 전월세상한제 논의 배경 및 논쟁의 초점
- II. 전월세 시장 동향 및 최근 전세난의 주요 원인
- III. 정부의 전월세 대책 및 문제점
- IV. 전월세상한제 도입 효과
- V. 결론 : 검토의견 및 정책대안



I. 서론 : 전월세상한제 논의 배경 및 논쟁의 초점

- 올 연초부터 증폭된 전셋값 폭등 대책의 하나로, 민주당과 민주노동당 등 주로 정치권을 중심으로 이른바 전월세상한제 도입을 위한 관련법 개정법안 발의 등 주택임대시장을 규제하기 위한 제도 도입 추진.
 - 동 제도는 현행 ‘주택임대차보호법’(제4조) 등의 개정을 통하여, 시장에서 전세 및 월세의 인상률을 일정 수준으로 제한하자는 것임.
 - 민주당은 당내 전월세대책특위에서 전월세인상률을 연간 5%로 제한하고, 임대차 계약기간 갱신을 1회에 한해 최대 4년간 보장하는 ‘주택임대차보호법’ 개정안 마련(2.9).
 - 민주노동당은 최대 6년까지 임대기간을 보장(임대계약갱신청구권 도입)하고, 임대료상한제(전월세 연간 5% 상한)를 도입하는 내용의 개정안 발의.

- 한나라당은 당초 자유시장경제 논리에 반한다는 취지로 유보했으나, 여론에 밀려 동 제도의 일부 내용을 수용하는 부분적 전월세상한제 법안 마련(3.16).
 - 전월세 가격상승이 극심하여 규제가 필요한 지역을 ‘주택임대차관리지역’으로 지정(국토부장관), 보증금·월세 최고수준 고시.
 - 지속적 상승지역 대상 ‘주택임대차신고지역’ 지정(자치단체장), 권장수준 고시.
 - 시장가격을 초과한 임대인의 증액요구 시 임차인의 신고에 따라 조정 절차를 취할 수 있도록 함.
 - ※ 한나라당 정책위 서민주거안정 TF에서 추진.

- 정치권의 전월세상한제 입법조치 등 주택임대시장 규제 움직임에 대해, 같은 정치권뿐 아니라 학계, 시장 현장에서의 우려도 적지 않음.
 - 반대하거나 부정적 시각
 - “전월세 인상률 상한선 설정은 포퓰리즘”(매경, 2.11), “매물 사라져 수요자 고통 더 커져”(조주현 건대 부동산학 교수, 7.10), “해외 전월세상한제 규제 거의 없어”(주택산업연구원, 3.30), “제도 시행하면 전셋값 폭등할 것”(자유기업원, 4.14).
 - 야당과 일부 시민단체, 일부 언론에서는 찬성하거나 긍정적 시각
 - “제도도입 적극 검토해야”(한겨레 7.22), “국민의 70%는 전월세상한제 찬성”(야5당 및 참여연대 설문자료, 3.17).

II. 전월세 시장 동향 및 최근 전세난의 주요 원인

□ 이른바 ‘전세대란’으로 불리는 주택임대료(전세, 보증부월세(반전세) 및 월세)의 지속적 상승세로 서민들의 주거 안정이 위협받고 있는 실정.

○ 전세 가격은 올해 들어 급등, 서민들이 저가의 매물 찾기가 매우 어려워짐.

- 올 7월초 기준으로 수도권 1억원 이하 전세가구수는 총 85만 내외에 불과하여, 전세가 상승이 유발된 2009년 1월보다 33만 가구가 감소(닥터아파트 자료).
- 지역에 따라 다소 차이가 있지만, 계절적 요인으로 지난 몇 주간 상승세가 다소 둔화되었으나, 최근엔 상승폭이 다시 확대되는 추세를 보임.

○ 전세의 월세 전환 추세 확대에 따른 전세입자 서민가계 부담 증가.

□ 전세난의 주요 원인을 몇 가지로 구분하여 정리하면,

○ 가장 큰 원인은, 주택가격의 지속적 하락 및 하락 예상에 따른 주택구입 수요 감소 및 전월세 선호 및 수요 증가임.

- 저금리 추세 지속에 따른 재산이익 감소에 따라 임대인의 임대수익 보전 욕구 증가 → 월세 선호 → 전세물량 감소.
- 주택 구입 기피 → 목돈소유 임차인들이 월세보다 전세를 선호.

○ 신규주택 및 전세 형태의 임대주택 공급 부족에 따른 세입자 불안심리 촉발 → 앞당겨 전세 들어가려는 심리에 따라 전세 수요 가중.

- 2007년 이후 공공임대주택 공급 감소 (분양형 보금자리주택 공급은 증가).
- LH공사의 과도한 부채 영향으로 공공주택 공급계획 차질 및 감소 예상

○ 올 1월부터 시행된 다주택자 전세보증금에 대한 과세도 월세 전환 움직임의 한 요인(선언적이며, 소형주택은 2~3년간 유예 예정).

III. 정부의 전월세 대책 및 문제점

□ 정부는 올해 들어 여섯 차례의 전월세 안정대책 발표.

○ 1.13 전월세 대책

- 전세가격 및 서민물가 안정대책의 일환으로
- 소형 위주 공급확대 정책(소형 1만7천호 공급, 도시형생활주택공급 증대, 다가구건설자금 저리 융자 등) 발표.

○ 2.11 전월세 시장안정 보완 대책

- 1.13 대책의 보완 형태로 전세자금 지원확대와 민간 임대주택 공급을 위한 세제혜택과 자금지원 추가. (연소득 3천만원이하 무주택자 대상 전세자금대출상한액을 기존 6천만원에서 8천만원으로 상향조정, 대출금리를 4.5%에서 4.0%로 하향조정, 주택임대업 요건을 기존 5채 이상에서 3채 이상으로 하향 조정 등).

○ 3.22 주택거래 활성화 대책

- 총부채상환률(DTI) 규제를 환원하는 대신 취득세 감면 및 분양가상한제 폐지.
- 일부 조건부 DTI비율을 확대 적용하여 대출 확대.

○ 5.1 건설경기 연착륙 및 주택공급 활성화 대책

- 양도세 비과세요건 완화 (서울, 과천, 5대 신도시 2년 거주요건 폐지).
- 미분양 투자 세제지원 및 조건 완화.

○ 6.30 하반기 경제정책방향 (주택종합대책 부분)

- 강남3구를 제외한 수도권 전매제한을 1~5년에서 1~3년으로 완화.
- 재건축 초과이익환수제 완화 방안 추진 중.
- ※ 기재부장관은 7.11 방송기자클럽 토론회에서 다주택자들에 대한 부정적 인식의 전환이 필요함을 강조.

○ 8.18 전·월세 시장 안정대책

- 민간 임대사업자 세제 지원 (수도권 주택 임대사업자 자격요건을 1가구이상 임대로 완화).
- 소형주택 전세보증금을 소득세 과세대상에서 한시적으로 배제.
- LH에서 다세대주택 2만 가구를 매입하여 임대주택으로 추가공급
- 기타, 주거용 오피스텔 공급확대, 소득공제대상 확대, 주택자금대출 금리 인하 등.

□ 이러한 계속된 전월세 정책에 대해 시장의 반응은 실효성 측면에서 부정적임. (“어설픈 정부개입 오히려 시장 더 망가뜨릴 수 있어”(한경, 3.28), “졸속대책 우려(뉴스핌, 2.11)). 하지만 향후 관련 법 개정·시행에 따라 정책효과가 어느 정도 나타날 것으로 예상.

- 저소득 서민의 빛 늘리는 정책이라는 비난 가능성.
- 건설임대주택사업 대상인 미분양주택에 대한 세제혜택은 수도권외곽·지방 소재가 대부분임. 따라서 수도권 위주의 실제 임대수요에 미치지 못함. 또한 임대업자 이익 대변 등에 따른 공정성 시비 가능성.
- 가장 큰 문제는 대책의 단기적 효과가 눈에 띄지 않는다는 점임.

□ **현행 제도에는 전월세상한제가 도입되어 있지 않으며, 동 제도 도입에 대한 정부의 공식 입장은 없음.**

- 우리나라 주택임대차보호법은 상대적 약자인 임차인의 전세금 내지 보증금 보호에 중점을 두고 있음.
- 2년 계약기간 내 임차료 상한선을 제한하는 조항은 있음.
 - 전세나 보증금의 증감은 계약 1년 후면 당사자 모두 청구할 수 있음. 다만 증액 청구는 약정한 차임 등의 1/2의 금액이 한도.
 - 단, 전세금이나 보증금을 월차임으로 전환 시 산정률을 제한함으로써 과도한 월세 상승을 제한하고 있음. (법 제8조).
 - 따라서 2년 이상 계약시 차임이 상한선은 임대인에게 유리한 구조임.

IV. 전월세상한제 도입 효과

□ **전월세상한제 도입의 효과는 경제학에서의 ‘가격통제(price control)’ 이론으로 설명 가능.**

- 임차인 보호를 목적으로 가격상한을 법정하게 될 경우,
 - 임대주택의 초과수요 발생, 임대주택 품질 저하, 할당 방식에 따른 비효율, 빈곤층 임차인 부담 증가 등의 부작용.
- 영세상인을 위한 ‘상가건물임대차보호법’ 시행 사례를 통해 전월세상한제 도입의 효과를 유추해 볼 수 있음.
 - 동 법은 법정 임대보증금 한도 내만 적용하며, 임대보증금 인상 상한을 5~10%로 제한하고, 계약 존속기간을 5년까지 연장 가능토록 했음.
 - 법 시행 후 임대료가 시행 전 임대료 상한선 이상으로 일시에 인상되었고, 결과적으로 전국 연간 평균임대료가 85% 이상 상승하는 부작용.
 - 법의 집행력이 미약한 상태에서 유명무실해진 측면이 없지 않음.

□ 전월세상한제 도입 시 다음의 효과가 예상된다.

- 상가임대차보호제도 시행 사례와 같이 임대주택의 공급이 수요에 미치지 못하는 한 전세금의 대폭적 인상 불가피.
 - 연 5% 상한 규제시 예상되는 부작용으로는, 첫째, 임대인의 규제회피 대응으로 전세금의 일시적 폭등. 둘째, 4년(민주당) 내지 6년(민노당)으로 존속기간 연장 시 계약만료 시에는 최대 20~30% 상한이 적용되어 법정한도까지 일시 인상될 우려.
- 전월세상한제 규제는 민간부문의 임대주택 공급 감소 초래 가능.
 - 사유재산제도의 근간인 자유 계약의 제약으로 민간주택시장 위축 가능.
 - ※ 전월세상한제 등 임대료상승 제한은 싱가포르와 같은 공공(임대)주택 체계 아래서는 실효성이 큼. 하지만 우리나라와 같은 민간위주 주택시장에서는 실질적인 효과를 기대하기 어려움.
- 전세와 월세의 특성을 구분하지 않고 일괄 적용하는 전월세상한제는 제도 시행상 무리가 따를 수 있음.
 - 소멸성 월세와 보증부월세와는 달리, 전세금은 계약이 만료되면 그대로 돌려받으므로 진정한 의미의 임대료로 보기 어려움.

V. 결론 : 검토의견 및 정책 대안

- 전월세상한제의 취지가 (부분) 반영된 '주택임대차보호법' 개정안이 제출된 상태에서 정치권에서 제도도입 자체를 반대할 명분이 약함. 하지만, 제도 도입의 부작용이 실익보다 클 경우 논의 자체를 재검토할 필요.
 - 특히 민주당·민주노동당의 연간 5% 보편적 임대료상한 및 장기간(4~6년)의 임대계약 갱신청구권 규제의 제반 문제점에 대해서 분명히 인식할 필요.
 - 한나라당에서 기 제안된 법 개정안은 이러한 문제점이 다소 완화된 상태임. 하지만, 상술한 제도도입시의 부작용 및 실효성 미약 등의 문제점을 보완하는 방안을 함께 검토해야 할 것임.
- 해외 많은 나라·도시들이 시행하고 있다는 등 부정확하거나 맞지않는 정보로 국민을 오도하는 주장을 바로잡고, 제도 도입의 장단점을 객관적 시각에서 국민에게 홍보·설득할 필요.
 - 공공임대주택이 아닌 민간공급 주택에 전월세상한제 적용시, 임대매물 회수나 임차인 선별 등의 행위에 따른 피해는 대부분 빈곤층에 돌아가게 됨.
 - 미국과 같은 선진국들도 임대료상한규제를 대부분 폐지했거나 극히 제한적으로만 시행 중임.

- 미국은 뉴욕시와 샌프란시스코를 제외한 대부분의 도시에서 임대료 상한규제가 폐지됨. 뉴욕시의 경우도 규제받는 임대주택이 전체 주택의 1.3% 수준이며, 그 대상도 노후화된 주택에 한정.
- 영국과 프랑스, 독일 등 유럽의 선진국들 역시, 우리나라의 전월세상한제 발의 법안들과 같은 포괄적인 '연간 인상폭 5% 이내'와 같은 구체적인 상한을 두고 있지 않음. 대신 규제대상 주택과 계층이 명확히 규정되어 있고, 규제대상 주택도 여건에 따라 다분히 신축적인 임대료 인상 규모가 정해지는 제도가 시행되는 실정.

□ 현시점에서 전월세 급등 문제를 잠재울 확실한 정책대안이 마땅치 않음. (장기적으로는 시장에 맡기는 것이 보다 현명한 정책). 다만, 서민의 주거복지 차원에서 다음의 대안들을 긍정적으로 검토할 수 있음

○ 소형주택의 지속적 공급

- 최근의 연이은 중앙정부 및 서울시 등 지자체의 공급확대 계획 발표 자체가 중·장기적 관점에서 서민 임대주택의 수급불균형 해소의 시그널 효과
- LH공사를 통한 자체건설 및 민간주택 매입을 통해 소형 공공임대주택의 재고를 지속적으로 늘려감.
- ※ 국민임대주택 및 장기임대주택 등 임대주택공급 정책은 서민층 주거안정에 도움이 되지만 문제점도 뒤따름 (슬럼화, 입주 기피 등).

○ 공정임대수익률 형성을 위한 제도적 기반 마련

- 시장에서 전세의 월세 전환에 따른 임대수익 증가 효과가 크지 않도록 유도할 필요. 예컨대, 월세수익률이 시장금리의 일정비율을 넘지 않도록 하는 정책적 아이디어 발굴.

○ 매매수요 확대를 통해 단기적 전월세수요 억제 효과

- 종합적 주택정책 차원에서 접근.

○ 중장기적으로, 전세에서 보증부월세 또는 월세로의 전환비율이 높아질 것을 예상한 대책 필요.

- 전세제도는 무주택자의 주택소유의 밀착으로, 집주인의 집 규모 확대의 수단으로 활용되어 왔으나, 주택가격의 안정세가 지속된다면 점차 (보증부)월세화되어 갈 것으로 예상.
- 이 경우 현실적이고 유효한 정책방향은, 저소득 서민층의 지불능력을 높여주는 것임. 즉 문제의 핵심이 서민층의 '낮은 소득'에 기인한 지불능력 부족에 있다는 시각 필요.
- 따라서 주택임대료보조(housing choice voucher program)제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요. 예컨대, 빈곤층을 대상으로 가계소득의 일정비율(ex: 40%)을 초과하는 임차료(월세)를 정부에서 임차보조금으로 지원.
- ※ 전세제도에는 적용 곤란, 소득투명성 및 정부예산 확보 전제.
- 민간 임대시장 활성화를 지원하는 정책 필요. 예컨대 주택임대사업의 수익형 비즈니스화와 전문화를 위한 정책적 지원. 다주택업자에 대한 부정적 사회인식 전환 유도.
- ※ 단, 미분양 신규아파트의 건설임대주택 사업의 세제혜택 확대는 임대수요지역-공급지역 불일치 등으로 효과가 미미할 것임.
- ※ 중·대형주택의 구조변경요건 완화를 통한 소형임대공급 확대는 제반 행정비용에 비해 실익이 적을 것으로 판단.

〈Issue Brief〉는 한나라당의 싱크탱크인 여의도연구소가 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화의 구현에 기여하기 위하여 발간하는 것입니다.

〈Issue Brief〉에 개진된 내용은 한나라당 및 여의도연구소의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.



(재) 여의도연구소
www.ydi.or.kr

서울시 영등포구 여의도동 13-6 기계회관 신관 3층
TEL · 02-2070-3303 FAX · 02-2070-3331