

서민주거안정을 위한



무주택자 주거권 보장 토론회

2023년 6월 20일 (화) 오전 10시
국회의원회관 제7간담회실

세션 1 무주택자를 위한 임대차법 강화

발제 최은영 한국도시연구소장

토론 박정엽 늘봄장애인지원주택 센터장

안숙현 정의당 서울시당 민생센터장

권지웅 더불어민주당 전세사기 고충접수센터장

세션 2 무주택자를 위한 전세제도 개혁

발제 김태근 세입자114 운영위원장

토론 최경호 경기도 정책개발자문관

송기균 집값정상화시민행동 대표

최원철 한양대 부동산융합대학원 교수

주최 집걱정없는세상연대, 국회의원 심상정, 국회의원 조오섭

프로그램

시간		
10:00	■ 인사말 이명목(집걱정없는세상연대 집행위원장) 심상정(정의당 국회의원) 조오섭(더불어민주당 국회의원)	
10:15	■ 좌장 오건호(내가만드는복지국가 정책위원장)	
10:15	■ 발제1 무주택자를 위한 임대차 관련 법률 개정 방향 최은영 한국도시연구소 소장	
10:35	■ 토론1 박정엽 센터장 (늘봄장애인지원주택) 안숙현 민생센터장(정의당 서울시당) 권지웅 전세사기 고충접수센터장(더불어민주당)	
11:10	■ 발제2 세입자를 위한 전세제도 개혁 방안 김태근 운영위원장(주택세입자 법률지원센터 세입자114)	
11:30	■ 토론2 최경호 정책개발자문관(경기도) 송기균 대표(집값정상화시민행동) 최원철 교수(한양대학교 부동산융합대학원)	

목 차

●● 인사말

- 이명묵 집행위원장 / 집걱정없는세상연대 i
- 심상정 국회의원 / 정의당 iii
- 조오섭 국회의원 / 더불어민주당 v

●● 발제

- 발제1. 무주택자를 위한 임대차 관련 법률 개정 방향 1
최은영 한국도시연구소 소장
- 발제2. 세입자를 위한 전세제도 개혁 방안 21
김태근 운영위원장(주택세입자 법률지원센터 세입자114)

●● 발제

- 토론1 박정엽 센터장(늘봄장애인지원주택) 35
- 토론2 안숙현 민생센터장(정의장 서울시당) 41
- 토론3 권지웅 전세사기 고충접수센터장(더불어민주당) 47
- 토론4 최경호 정책개발자문관(경기도) 53
- 토론5 송기균 대표(집값정상화시민행동) 61
- 토론6 최원철 교수(한양대학교 부동산융합대학원) 67

인사말



집걱정없는세상연대
이명묵 집행위원장

안녕하십니까.

집걱정없는세상연대 집행위원장 이명묵입니다.

2023년 상반기 우리 사회는 인천에서 터져 전국으로 번진 전세사기 사건으로 아팠습니다. 그 와중에 세입자 5분의 죽음은 집이 단순히 잠자고 쉬는 곳이 아니라 생명권을 박탈할 수도 있는 인권 영역임의 증거입니다.

의식주(衣食住)는 생물적 존재로서의 인간 생존의 조건입니다. 사회적 존재로서의 인간의 기본권은 “교육권 · 건강권 · 주거권”입니다. 집이 생물적 존재와 사회적 존재 요건으로 함께 인식되는 것은 그 절대성 때문입니다. 따라서 국민 삶의 안정과 행복의 장치인 주거권에 대한 국가 정책의 수준이 국민 삶에 대한 국가 책무의 척도가 됩니다.

오늘 토론회는 우리 사회 구성원 절반인 세입자의 삶의 질을 좌우하는 주거권에 대한 국가의 책임을 물을 것입니다. 발제와 토론에서 밝혀질 임대차 구조의 원인과 향후 피해예방과 재발방지 대책, 나아가 주거권과 계속거주권 보장을 위한 법률, 제도, 연계 정책이 논의될 것입니다.

오늘 순서를 맡아주신 발제자와 토론자와 좌장 선생님께 감사드립니다. 무주택자의 주거권 보장을 위해 연대해 주신 두 의원실에도 감사드립니다. 집걱정없는세상연대는 현안 분석에 그치지 않고, 주거권이 보장되어 모든 국민이 집 걱정 굴레에서 벗어나 자신의 진정한 행복에 집중할 수 있는 세상이 오도록 주거권 운동을 이어가겠습니다.

감사합니다.

인사말



정의당, 국토교통위원회
심상정 국회의원

안녕하십니까.

정의당 국회의원 심상정입니다.

"무주택 세입자를 위한 나라는 없다." 슬프게도 제가 국토교통위원으로서 대한민국의 주거 정책을 논의하면서 느낀 바입니다.

집값 상승기에는 자산 불평등 확대와 함께 임대인이 보증금을 얼마나 올릴지 불안해하며 살아야 하고, 집값 하락기에는 깡통전세와 전세사기에 당해서 보증금을 빼앗기는 것이 대한민국 세입자의 현실입니다. 그마저도 부주의해서 사기를 당했다, 꼼꼼히 알아보지 그랬냐며 개인을 탓하는 말까지 들어야 합니다. 정부마저도 그런 논리로 전세사기 피해자의 손을 제대로 잡아주지 않았습니다. 전세사기의 확산과 관련 특별법 제정은 아쉬움을 많이 남겼지만, 그 과정에서 우리사회가 세입자들을 어떻게 방치했는지를 온 국민이 확인할 수 있었습니다.

지난 5월 특별법 논의를 종료하고, 6월에는 특별법은 물론이며 임대차와 주거 정책 전반에 대한 문제를 종합정리하기 위한 토론회를 계속 열고 있습니다.

앞서 열린 토론회에서는 주거이자 금융 제도임에도 사적계약이라는 이유로 안전망 없이 방치된 전세제도의 개혁방안, 불법건축물 자체는 불법이지만 이를 주거용으로 임대하는 것은 불법이 아니라는 한탄스러운 임대차 시장에 필요한 대책을 논했습니다.

결국은, 세입자가 안심할 수 있고, 임대차 시장을 좋은 방향으로 견인할 수 있는 공공임대주택이 늘어나야 하고, 민간임대사업자가 집값 상승을 통한 자산수익이 아니라 임차인과 상생하며 장기 임대 수익을 추구하도록 세제 등이 재편되어야 하며, 애초에 전세가율을 제한하고, 주택임대차보호법 개정을 통해 임대주택의 질을 관리하는 등 좋은 대책들이 논의되었습니다. 오늘 토론회는 이 모든 내용을 종합적으로 정리하는 자리가 될 것 같아 기대가 큼니다.

저는 지난 1월에 깡통전세 피해 예방 종합법안 6가지를(전세가율 70% 제한, 보증금 미반환시 임대인에게 지연이자 등 패널티 부과, 표준임대차계약서 의무화, 임대인 변경시 통보 의무화로 바지임대인 방지, 민간임대사업자 보증보험료 100% 부담, 소액보증금 전액변제) 발의했습니다. 여기에 더해 오늘 토론회에서 나오는 좋은 의견들을 모아 무주택 세입자를 위한 종합법안을 검토하겠습니다. 제가 국토교통위원으로 있는 한 최대한 "무주택 세입자를 위한 나라는 있도록" 노력하겠습니다.

몇 년 전 베를린에서 4만 명의 세입자가 거리에 몰려나와 임대료 폭등에 반대하는 시위를 하는 모습을 보며 너무 부러웠습니다. 우리도 이번 전세사기와 깡통전세가 사회적 문제가 된 상황을 계기로 하여, 무주택 세입자의 목소리를 더욱 크게 내야 합니다. 그 동안 살얼음판 위를 걷듯 불안했던 무주택 세입자의 현실과 불만을 표출하고, 대한민국 국민으로서 주거권을 보장해줄 것을 당당히 요구하는 목소리가 더 커져야 합니다.

오늘 토론회를 함께 준비해주신 집걱정없는세상연대와 조오섭 의원님께 감사드립니다. 발제자이신 한국도시연구소의 최은영 소장님과 세입자114의 김태근 변호사님, 토론자이신 늘봄장애인지원주택의 박정엽 센터장님, 정의당 서울시당 민생센터의 안숙현 센터장님, 더불어민주당 전세사기 고충접수센터의 권지웅 센터장님, 경기도의 최경호 정책개발자문관님, 집값정성화시민행동의 송기균 대표님, 한양대학교의 최원철 교수님께도 감사드립니다.

감사합니다.

인사말



더불어민주당, 국토교통위원회
조오섭 국회의원

안녕하십니까.

광주 북구갑 조오섭 국회의원입니다.

무주택 서민이 안정된 주거생활을 할 수 있도록 현행 제도를 보완해야 한다는 데 공감한 정의당 심상정 의원님, 집걱정없는세상연대와 ‘무주택자 주거권 보장 토론회’를 개최하게 되었습니다.

먼저 임대차법 강화와 전세제도 개혁에 대해서 각각 발제해 주실 최은영 한국도시연구소 소장님과 김태근 변호사님, 그리고 각 분야의 전문가로서 다양한 시각을 공유해 주실 토론자 여러분 모두 고맙습니다.

지난달 말, 수차례 논의 끝에 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법안」이 국회 본회의를 통과했습니다. 이번 특별법 통과는 전세사기, 깡통전세 피해자 구제를 위한 끝이 아닌 시작이라는 의미를 갖습니다. 막중한 책임감을 갖고 부족한 부분은 보완하고, 근본적인 문제는 개선해나가겠습니다.

윤석열 정부는 이번 피해가 임대차 3법 탓이라고 합니다. 문제는 임차인을 보호하기 위한 법이 아니라 이명박, 박근혜 정부에서 추진한 ‘빚내서 집 사라’, ‘빚내서 세 살라’ 정책입니다. 보증금을

되돌려줄 능력이 없는 임대인도 낮은 금리로 돈을 빌려 갹투기를 하도록 방치한 것입니다. 이러한 ‘사회적 재난’은 임대차시장에서 약자인 임차인의 지위를 강화하면서 해결해야 할 일입니다.

오히려 정부는 역전세난을 막는다며 소수의 투기 세력과 은행의 배를 불러줄 대출 규제완화책을 꺼냈습니다. 돈이 없는 집주인에게 대출금으로 보증금을 충당할 수 있도록 대출 한도를 늘려주겠다는 것입니다. 정부가 돈으로 임대인의 빚을 메워주는 것이 과연 바람직한지 묻지 않을 수 없습니다.

이번 토론회에서 정부가 진단한 원인과 방안이 왜 잘못되었는지, 그리고 전세사기, 깡통전세 피해의 원인으로 꼽히는 금융기관의 대출의 부작용, 임대인과 임차인 간의 정보 불균형, 민간임대사업자의 관리 부재 등을 어떻게 보완할 수 있을지 심도 깊게 논의되길 바랍니다.

저 역시 다시는 이런 사회적 재난이 발생하지 않도록 국회에서 법적, 정책적 개선 논의를 활발히 이어가겠습니다.

감사합니다.

무주택자 주거권 보장 토론회

발제 1

무주택자를 위한 임대차 관련 법률 개정 방향

최은영 한국도시연구소 소장

1. 들어가며

- 최근까지도 생명과 안전을 위협하는 집에서 화재와 수재로 인한 참사가 반복되고 있음. 지하 화재는 원인 미상인 경우가 많은데, 습기로 인한 누전이 화재 원인으로 추정됨
 - 2022년 3월 서울 동대문구 지하 화재로 60대 여성 사망
 - 2022년 4월 서울 영등포구 고시원 화재로 수급자 2명 사망
 - 2022년 5월 서울 성동구 지하 화재로 30대 여성 사망
 - 2022년 8월 폭우로 서울 관악구 지하에서 일가족 3명(40대 기초수급 여성장애인, 여성 노동자, 초등학교 여아) 사망, 서울 동작구 지하에서 1명(50대 여성 수급자) 사망, 경기도 화성시 불법가설건축물에서 1명(40대 남성 이주노동자) 사망
 - 2022년 10월 서울 마포구 지하 화재로 30대 남성 사망
 - 2022년 11월 경기도 부천시 지하 화재로 80대 여성 사망
 - 2023년 2월 서울 구로구 지하 화재로 60대 남성 사망
- 2022년 2월 이후 깡통전세, 전세사기로 세입자들이 스스로 목숨을 끊고 있음. 보증금 미반환, 지연 반환으로 인한 세입자들의 정신적, 신체적 고통이 끊이지 않고 있음

- ◆ 근저당권이 설정되어 있는 후순위 임차인으로 최우선변제금조차 받을 수 없게 된 상황에서 스스로 목숨을 끊은 미추홀구 전세사기 피해자
- ◆ 이사 당일 잔금을 치르고 이삿짐을 풀던 중 임대인이 신규 세입자에게서 받은 보증금을 기존 세입자에게 주지 않자 기존 세입자가 이삿짐을 다시 풀면서 집에 살아보지도 못하고(대항력을 갖추지 못함) 보증금을 떼인 전세사기 피해자

- 현행 법과 제도는 세입자의 주거권은 물론 최상위의 인권인 생명권도 보장하지 못하고 있음. 법과 제도의 허점으로 집 때문에 사람들이 목숨을 잃지 않도록 근본적인 제도 개선이 필요함
 - 세입자는 속수무책으로 당할 수밖에 없는 현행 제도하에서 세입자가 돌려받지 못한 보증금으로 빚잔치가 벌어지고 있음
 - 나쁜 임대인, 정부와 지자체, 은행 등 금융기관, 건축업자, 공인중개사, 부동산컨설팅 업체, 감정평가사, 경매꾼들, 투기꾼들, 사기꾼들, 은행으로부터 부실채권을 매입한 대부업체가 세입자의 보증금을 나누어 가지고 있음
- 현행 주택임대차보호법은 ‘민법에 대한 특례를 규정해 국민 주거생활의 안정을 보장함’을 목적으로 하지만, 다른 나라의 유사 법률과는 다르게 세입자와 임대인의 권리와 의무가 명확하게 규정되어 있지 않음. 생명권과 건강권을 위협하는 주거품질에 대한 내용도 없음

- 전세·반전세·보증부 월세까지도 누군가에게는 목숨과 바꿀 수도 있는 막대한 보증금을 요구하고 있지만 보증금을 보호할 수 있는 장치는 미흡함
- 민간임대시장에서 특히 많은 문제가 발생하고 있는데, 재발 방지를 위한 실효성 있는 제도 개선 방안을 만드는 과정에서 수 많은 질문과 토론이 이루어져야 함. 주요 질문의 예시는 다음과 같음
 - 열악한 집에서 수재로, 화재로 사람들이 생명을 잃는 것을 계속 방치할 것인지?
 - 불법쪼개기, 근생주택 등과 같은 불법주택조차 이대로 방치하고, 그로 인한 피해는 불법으로 이익을 얻은 사람들이 아닌 무고한 사람들이 져야 하는지?
 - 물건인 전세권과 달리 임차권은 물건과 채권의 성격을 동시에 갖고 있어, 세입자의 주거권과 재산권 보장에 한계가 있는 불완전한 권리인데, 계속 이렇게 허술한 상태로 둘 것인지? 개선 방안은 무엇인지?
 - 채권자인 세입자가 채무자인 임대인의 보증금 채권 반환 능력을 판단하는데 필요한 모든 정보를 어떻게 제공할 것인가?
 - 세입자가 임차 주택뿐 아니라 임대인 소유 모든 주택의 채무와 체납 세금에 대해 무한 책임을 지는 현행 제도를 어떻게 개선할 것인가? 임차 주택에 대해서만 유한 책임을 지는 방향으로 바꿀 것인가?
 - 바지사장 등 자격없는 임대인의 시장 퇴출은 어떻게 이루어져야 하는지?
 - 특히 문제 발생 시 보증금을 제대로 반환받기 어려운 후순위 세입자에 대한 보호 방안은 어떻게 강화할 것인지?
 - 1984년 시행된 후 지속적으로 수정된 현행 최우선변제금 제도는 사각지대를 양산하고 있는데 어떻게 개선할 것인지? 기준 시점별, 지역별 소액보증금 기준을 넘으면 최우선변제금 전액을 받을 수 없는 현행 제도를 유지할 것인지?
 - 공인중개사와 감정평가사의 추락한 신뢰 회복 방안은 무엇인지? 특히 사고 이력이 있는 나쁜 임대인 여부 등 세입자에게 꼭 필요한 정보를 제공하면 영업이 어려워지는 공인중개사의 이해충돌 문제를 제도로 어떻게 해결할 것인지? 감정평가사의 이해충돌 문제는?
- 현행 임대차 관련 법과 제도는 시민의 상식과 동떨어져 있는 경우가 많기 때문에, 깡통전세·전세사기 피해자가 되고 나서야 알게 되는 우리나라 세입자의 현실을 당사자들이 잘 받아들이지 못함
 - 깡통전세·전세사기 피해자들은 믿었던 국가와 제도에 대한 배신감과 불신을 토로하고 있음
 - ‘빌라왕’, ‘건축왕’이라 불리는 사람들이 수 천 채가 넘는 집에 대해 사기 치는 동안 ‘국가는 어디에서 무엇을 하고 있었는지?’를 묻고 있음
 - 임대인이 중간에 바뀌면서 보증금을 떼일 위기에 놓인 한 세입자가 방송에서 변호사와 법률 상담을 하면서 “정말 법에 임대인이 바뀌면 세입자에게 통보하라는 내용이 없나요?”라고 몇 번을 되묻고 있음

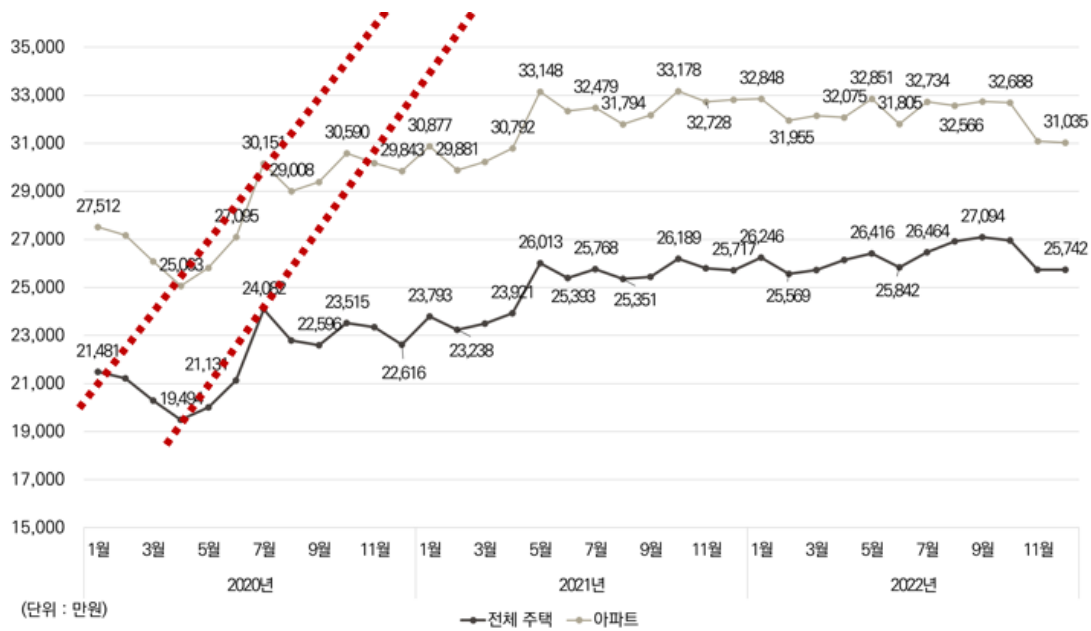
- 세입자의 주거권 향상에 걸림돌이 되고 있는 현행 법과 제도, 판례를 큰 틀에서 살펴보고, 해외사례 등을 토대로 민간임대시장에 대한 규제 강화를 위한 임대차 관련 법률 개정 방향을 제시하고자 함

2. 문재인 정부의 임대차3법 개정과 개선 방향

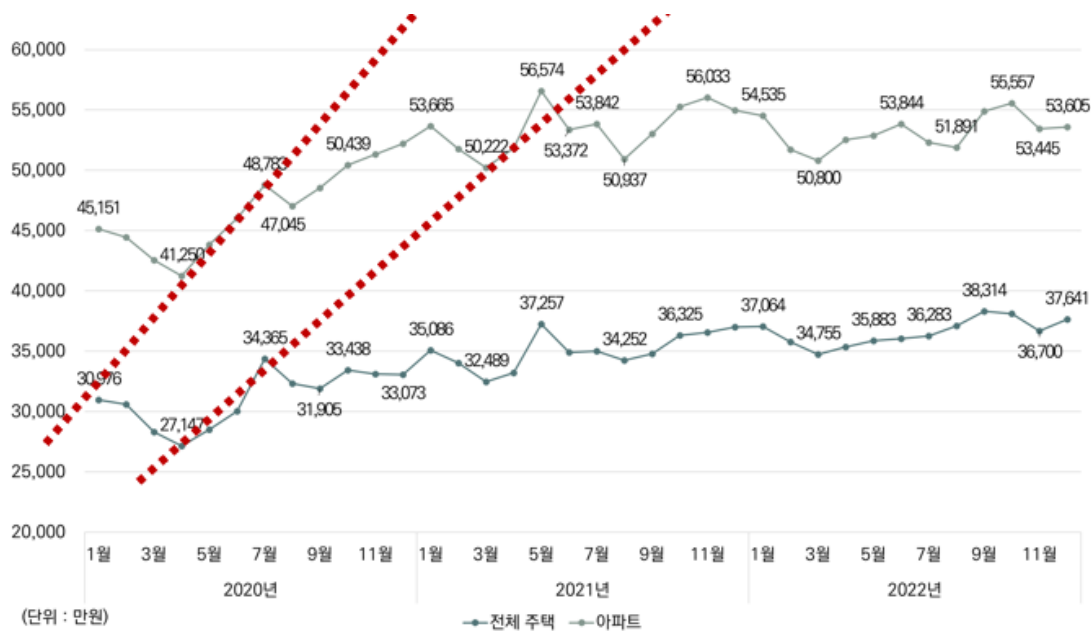
- 2020년 임대차3법 개정 전에 세입자의 주거가 불안정한 이유 중 하나는 ‘주택임대차보호법’에 임대차기간이 2년으로 정해져 있는 가운데, 세입자에게 계약을 갱신할 권리(계약갱신청구권)를 보장하지 않고 있었기 때문임¹⁾
- 저소득층 뿐 아니라 중산층 세입자까지도 2년인 임대차기간이 종료되면 임대인의 임대료 인상 요구를 받아들이거나 이사할 수밖에 없어, 주거비 과부담 문제와 주거 불안정 문제가 심각했음
- 문재인 정부는 2017년 12월 한계가 뚜렷한 ‘임대주택 등록 활성화 방안’을 발표함
 - 임대사업자에게 세제 혜택을 주면서 임대주택 등록을 유도하고, 등록된 주택은 임대기간과 임대료 인상을 규제하는 것이 주된 내용이었음
 - 미등록 주택에 대해서는 아무런 규제가 없었고, 주거안정성과 주거비 부담가능성이라는 세입자의 권리를 임대인의 임대주택 등록 여부에 따라 보장한다는 점에서 한계가 큰 정책이었음
 - 대규모 전세사기와 관련된 ‘빌라왕’, ‘건축왕’이 등록 주택임대사업자였다는 점은 이 정책의 한계를 뚜렷하게 보여줌
- 코로나 19로 인한 저금리와 유동성 증가가 주택 가격과 임대료를 폭등시키는 상황에서 2020년 7월 30일 주택임대차보호법 개정안이 국회 본회의를 통과함. 1989년 계약기간을 1년에서 2년으로 연장한 뒤 31년 동안 거의 변화가 없었던 법이 큰 전기를 맞게 되었음
 - 2020년 7월 ‘주택임대차보호법’을 개정해 계약갱신청구권과 전월세인상률상한제를 도입함. 계약갱신청구권 도입으로 계약 기간은 최소 4년 이상으로 늘어났고, 전월세인상률상한제 도입으로 임대료 인상은 5%를 넘지 않게 되었음
 - 2020년 8월 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률(부동산거래신고법)’을 개정해 임대차 신고제를 도입함
- 문재인 정부의 임대차3법 개정은 무권리 상태의 세입자에게 최소한의 권리를 부여한 입법이었고, 임대차3법이 전세가격의 급격한 상승 기울기를 바꾼 것은 명확함(그림 1)

1) 1981년 주택임대차보호법 제정 당시 계약기간에 관한 규정조차 없었고, 1989년 법이 개정되어 그 기간을 1년에서 2년으로 연장함.

- 2020~2022년 월별 전세가 추이를 살펴본 결과 2020년 4월부터 7월까지의 전세가 상승 추세가 지속되었다면 훨씬 더 높은 전세가 상승이 나타났을 것이라 추정됨
- 임대차3법은 전국과 서울의 전체 주택과 아파트 모두에서 2020년 4월부터 7월까지의 호당 전세가와 3.3㎡당 전세가의 급격한 상승 추세를 완화하는 역할을 함
- 하지만 신규 계약에 대한 규제 미비, 임대인의 실거주를 계약갱신거절 사유로 폭넓게 인정 한 점, 표준임대료 미도입 등 한계도 명백한 입법이었음
- 신규 계약에 대한 임대료 인상률 규제, 임대인의 실거주 계약갱신거절에 대한 제한, 표준임대료 도입 등을 위한 추가적인 법률 개정이 필요함
- 전세가율, 보증금(금액, 보증금 반환 채권 보장 방안 등)에 대한 규제와 함께 주택품질에 대한 규제 도입도 필요함



〈전국 전체 주택 및 아파트 호당 전세가 월별 변화(2020~2022년)〉



〈서울 전체 주택 및 아파트 호당 전세가 월별 변화(2020~2022년)〉

그림 1. 전국과 서울의 전체 주택 및 아파트 호당 전세가 월별 변화(2020~2022년)

3. 윤석열 정부 세입자 대책의 문제점과 개선 방향

1) 임대차3법 관련 정책

- 윤석열 정부는 전월세가를 낮추고, 매매가와 전세가에 대한 정확하고 투명한 정보를 제공해 깡통전세와 전세사기를 예방할 수 있는 임대차3법을 폐지 수준으로 개정하겠다고 공언하고 있음
 - ‘주택임대차보호법’에 의한 세입자의 갱신요구권과 임대료 인상률 제한은 전세가를 낮추는 역할을 함
 - ‘부동산거래신고법’에 의한 전월세 신고제는 전세가에 대한 정확하고 투명한 정보 제공의 기반이 됨
- 윤석열 정부는 무책임한 ‘전세 종말론’을 되풀이하고 하며, LTV 규제를 완화하고 특례보증 자리론을 도입하는 등 박근혜 정부의 ‘빚내서 집사라’와 ‘빚내서 세 살라’ 정책을 재추진 중임
 - 박근혜 전 대통령 : ‘전세가 하나의 추억이 될 것’(2016년 2월 23일, 국정과제 세미나)
 - 원희룡 국토교통부 장관 : ‘전세 제도가 수명을 다했다’(2023년 5월 16일, 취임 1주년 기자단 간담회)
- 임대차3법 개정 후 2년이 도래한 2022년 8월 이후 전세대란이 발생할 것이라는 주장이 가짜뉴스로 판명되었음에도 불구하고, 윤석열 정부는 임대차3법의 부작용에 대한 선제 대응을 명목으로 주택임대사업자에 대한 세제 혜택 강화 계획을 밝힘
- 윤석열 정부는 역대 정부의 무분별한 ‘빚내서 세 살라’ 정책으로 발생한 깡통전세·전세사기 문제 해결에 정책 역량을 집중해야 함
 - 금융권 대출시 주택 담보인정비율(LTV)은 70%로 규제하면서 세입자의 보증금을 임대인에게 빌려주는 전세 보증금에 대한 규제가 전혀 없는 현행 제도는 세입자의 주거안정을 위협하고 있음
- 임대차3법 중 하나인 부동산거래신고법의 과태료 유예가 계속되는 한 사기 목적의 신고를 제어할 수 있는 수단이 없음
 - 정부는 임대차 신고제의 도입 필요성은 인정하면서도, 과태료를 부과하지 않는 계도기간을 2023년 5월 31일까지 연장하고, 또다시 2024년 5월 31일로 연장함
 - 2022년 이후에도 평균 매매가가 2억원 전후인 아파트 단지(인천 부평구 소재, 1997년 건축, 200여 세대) 60㎡의 전세가가 3억, 4억원까지 실거래가로 등록되고 있는 등 사기 목적의 실거래가 정보가 유통되는 것을 방치하고 있음
- 부동산거래신고법 추가 개정을 통해 허위 가격 신고로 인한 깡통전세·전세사기 발생을 예방해야 함
 - 최대 100만원인 과태료 인상 등 처벌을 강화하고, 행정부에서 사실상 입법을 무력화시키는 것을 예방할 수 있는 법률 개정이 필요함

2) 갭통전세·전세사기 관련 대책

- 그동안 5차례에 걸쳐 발표된 정부 대책의 주요 내용을 살펴본 결과는 다음과 같음(표 1)
- 당사자 관점에서의 정책 평가가 필요함
 - 2023년 2월 28일 ‘정부 대책이 실망스럽다. 더는 버티기 힘들다. 저의 이런 결정으로 이 문제를 꼭 해결했으면 좋겠다’는 유서를 남기고 세상을 떠난 전세사기 피해자
 - 2023년 4월 17일 5%인상률을 적용받는 등록임대사업자의 의무를 지키지 않은 갭신계약으로 경매가 진행되면서 최우선변제금도 받지 못하게 된 상황에서 세상을 떠난 전세사기 피해자

표 1. 정부 대책의 주요 내용

구분	임차인 재산보호와 주거안정 지원을 위한 종합대책 마련	전세사기 및 소위 '깡통전세' 방지를 위한 임대차 제도개선	전세사기 예방 및 피해지원방안	전세사기 피해자 추가 지원방안	전세사기 피해자 지원 및 주거안정 방안
발표 시점	2022.8.31.	2022.11.21	2023.2.2	2023.3.10	2023.4.27
발표 주체	관계 부처 합동	법무부	관계 부처 합동	국토교통부	관계 부처 합동
정보 제공	· 자기진단 안심전세App구축 · 선순위권리관계 확인권한 부여	· 선순위 임차인 정보화 인권 신설 · 세금 체납정보확인권 신설	· 안심전세 App 기능 확대		
관리·강화	· 임대사업자 관리강화 · 공인중개사 등 시장 감시기능 확대 · 공정한 가격산정체계 마련 · 고전세가를 지역관리	· 등록임대사업자 의무 임대보증 관리 강화 · 공인중개사 전세사기 예방 책임 강화	· 감정평가사의 시세 부풀리기 차단		
임차인 법적 권리 강화	· 최우선변제금 상향 · 임차인 대항력 보강 : 대출 절차, 표준계약서 개정	· 소액임차인의 범위 및 최우선변제금 상향 · 표준계약서 개정			
피해자 지원				· 심리상담 프로그램 지원	· 임차주택 낙찰을 위한 특례 지원 · 계속 거주 희망 시, 공공 매입 후 임대주택으로 공급 · 생계 곤란 피해자에 긴급 자금복지원
	· One-stop 서비스를 위한 HUG 내 '전세피해 지원센터' 설치		· 원스톱 법률서비스 지원		
	· 긴급 거처 제공		· 긴급거처지원확대 · 저리대출 요건 완화 · 대환 대출 신설	· 긴급거처 지원 개선 · 대출의 생애최초 혜택 이연	
	· 보증금 마비환 피해 지원 : 저리 긴급 자금대출, 전세보증금 반환보증 가입 지원			· 금융지원 확대	
				· 전세피해 확인서 발급 편의성 제고	

○ 깡통전세·전세사기로 5명의 세입자가 사망한 현 시점에서도 정부 대책이 미비함(그림 2, 그림 3, 그림 4)

- 제3자에 대한 대항력을 사용 비율이 낮은 표준계약서의 특약을 통해 보강하겠다는 것은 실효성이 떨어짐. 특히 변제능력이 없는 바지임대인을 앞세운 전세사기에서는 실효성이 전혀 없음
- 상속인 확정 문제가 해결되지 않고 있는 상태에서, 임차권등기명령의 일부 절차 개선 효과는 제한적임

- 법률과 제도의 루프홀(loophole)로 인해 발생하는 문제에 대한 해결책이 될 수 없음. 세입자의 주거권 보장이라는 관점이 빠진 땀질식 정책으로 사각지대를 양산하고, 실효성이 부족함
- 부분적인 해결책으로 여전히 해결되지 못한 많은 문제들이 남아 있음
 - 해결에 시간이 많이 소요되는 어려운 문제를 쉽게 해결 될 수 있는 문제로 시민들이 착각하게 하고, 제도가 정비 되었을 것이라고 믿게 하는 과장 광고의 성격이 강함

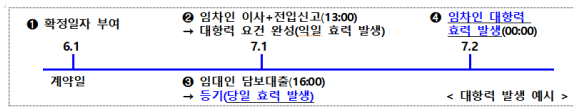
☑ 판례 ☑ 연혁 ☑ 위임행정규칙 ☑ 규제 ☑ 생활법령

주택임대차보호법 (약칭: 주택임대차법)

[시행 2023. 4. 18.] [법률 제19356호, 2023. 4. 18., 일부개정]

[헌법 개정 2000. 5. 21.]

☑ 판례 ☑ 제3조(대항력 등) ① 임대차는 그 통기(登記)가 없는 경우에도 임차인(賃借人)이 주택의 인도(引渡)와 주민등록을 마친 때에는 그 다음 날부터 제3자에 대하여 효력이 생긴다. 이 경우 전입신고를 한 때에 주민등록이 된 것으로 본다.



(2) 임차인 대항력 보장

- ☐ 임차인의 대항력이 전입신고 다음 날 발생하는 점을 악용하여, 집주인이 임차인의 대항력 발생 전에 주택을 매도하거나 근저당을 설정하는 등 임차인 보증금 보호가 취약해지는 사례가 많았다.

* 대항력은 현행법상 ①주택 인도(이사), ②전입신고를 모두 마친 다음날부터 발생

- 이에, 임차인의 대항력 효력이 발생할 때까지 임대인이 매매나 근저당권 설정 등을 하지 않는다는 특약을 계약서에 명시하도록 주택임대차 표준계약서를 개선한다.

- 아울러, 현재 집주인이 담보대출을 신청할 때 임대차 계약 사실을 알리지 않는 경우 은행이 확인하기 어렵고, 이에 따라 금융기관이 담보권을 대항력이 발생하기 전에 설정하는 경우 임차인은 보증금을 돌려받기 어려운 상황에 처하는 경우가 있었다.

- 앞으로, 은행이 담보대출을 실행할 때 해당 물건의 확정일자 부여 현황을 확인하고, 대항력이 발생하지 않은 임차인의 보증금까지 감안할 수 있도록 시중 주요은행과 협의할 계획이다.

〈임차인 재산보호와 주거안정 지원을 위한 종합대책 마련〉

법무부 보도자료 <small>정의당·법치</small>			
보도 일시	배포 즉시 보도	배포 일시	2022. 11. 21.(월)
담당 부서	법무부 법무심의관실	책임자	법무심의관 정재민 (02-2110-3164)
		담당자	서기관 임성택 (02-2110-3503)
담당 부서	국토교통부 주택임대차지원팀	책임자	팀장 박동주 (044-201-3321)
		담당자	사무관 채한규 (044-201-3314)

전세사기 및 소위 '강동전세' 방지를 위한 임대차 제도개선
- 선순위 임차인 정보 및 체납정보 확인권 신설, 소액임차인의 최우선변제금의 범위 확대 등 -

- 법무부와 국토교통부는 오늘 전세사기 피해방지 대책의 후속조치로 마련한 「주택임대차보호법」 일부개정법률안 및 동법 시행령 일부개정령안을 입법 예고(7.21. 11시부터 23.12.까지)하고, 주택임대차표준계약서를 개정하였습니다.

【주요 내용】

- ▶ 「주택임대차보호법」 일부개정법률안 입법예고
 - 선순위 임차인 정보 및 체납정보 확인권 신설
- ▶ 「주택임대차보호법」 시행령 일부개정령안 입법예고
 - 소액임차인 범위 확대 및 최우선변제금액 상향
- ▶ 주택임대차표준계약서 개정
 - 관리비 항목 신설, 계약체결 후 입주 전 임대인의 담보권 설정금지 특약 신설

[3] 주택임대차표준계약서 개정

가. 계약체결 후 입주 전 임대인의 담보권 설정금지 특약 신설

- (배경) 현행법상 임차인의 대항력이 주택의 인도와 주민등록(전입신고)을 마친 다음 날 발생합니다.

- 이를 악용하여, 일부 임대인이 계약 직후부터 전입신고 하는 날까지 사이에 다른 사람으로부터 돈을 빌리고 저당권을 설정해 줄 경우 임차인이 보증금을 회수하지 못할 수 있습니다.

- (개선) 주택임대차표준계약서를 개정하여, 임차인이 전입신고를 하기로 한 다음 날까지 임대인이 저당권 등 담보권을 설정할 수 없다는 조항과, 그 위반시 임차인에게 해제·해지권과 손해배상청구권이 인정된다는 점을 명시한 특약사항을 추가하였습니다.

【특약사항】

- 주택을 인도받은 임차인은년월일까지 주민등록(전입신고)과 주택임대차계약서상 확정 일자를 받기로 하고, 임대인은 위 약정일자의 다음날까지 임차주택에 저당권 등 담보권을 설정할 수 없다.
- 임대인이 위 특약에 위반하여 임차주택에 저당권 등 담보권을 설정한 경우에는 임차인은 임대차계약을 해제 또는 해지할 수 있다. 이 경우 임대인은 임차인에게 위 특약 위반으로 인한 손해를 배상하여야 한다.

〈전세사기 및 소위 '강동전세'방지를 위한 임대차 제도개선〉

그림 2. 임차인의 대항력을 표준계약서의 특약을 통해 보강하겠다는 정부 대책

법안명	주요내용	현황
❶ 주택임대차보호법	<ul style="list-style-type: none"> 임대인 세금체납·선순위 권리관계 제시 의무화 임차권 등기 간소화(송달 전 등기 가능) 	법제처 심사중 ('23.2월 국회제출)
❷ 주택도시기금법	<ul style="list-style-type: none"> 나쁜 임대인 명단 공개 	'21.9월 등 발의
②-1 기금법	<ul style="list-style-type: none"> 나쁜 임대인 명단 공개 및 심의위 설치 	'22.12월 발의
❸ 민간임대주택법	<ul style="list-style-type: none"> 나쁜 임대사업자 명단 공개 	'21.5월 발의
③-1 민임법	<ul style="list-style-type: none"> 先보증, 後등록, 보증미가입자 추가등록 제한 	'23.2월 발의 예정
③-2 민임법	<ul style="list-style-type: none"> 세금체납 시 임대주택 등록 거부 	'23.1월 발의
③-3 민임법	<ul style="list-style-type: none"> 전세사기 가담 시 등록말소, 추가등록 제한 	'22.12.12 발의
❹ 공인중개사법	<ul style="list-style-type: none"> 세금체납·권리관계 확인 권한 설명을 의무화 전세사기 가담 중개사 제재 강화 전세사기 신고 중개사 포상금 지급 확대 	'22.12.15 발의
④-1 중개사법	<ul style="list-style-type: none"> 중개사 요청 시 임대인 정보제공 의무화 	'22.12.12 발의
④-2 중개사법	<ul style="list-style-type: none"> 전세사기 가담 중개사 자격취소 요건 확대 	'23.2월 발의 예정
④-3 중개사법	<ul style="list-style-type: none"> 교란행위 신고센터 기능 확대(전세사기 등) 	'23.2월 발의 예정
④-4 중개사법	<ul style="list-style-type: none"> 중개보조원 채용 상한제 도입 	'21.3월 발의
❺ 감정평가사법	<ul style="list-style-type: none"> 전세사기 가담 감평사 제재 강화 	'22.12.15 발의
❻ 지방세징수법	<ul style="list-style-type: none"> 임대인 동의없이 미납세금 열람 허용 	'22.10월 발의

그림 3. 정부의 전세사기 방지 6대 법률 주요 내용

출처: 전세사기 예방 및 피해 지원방안.

이전 주택임대차보호법 [시행 2020. 7. 31] [법률 제17470호, 2020. 7. 31, 일부개정]	주택임대차보호법 [시행 2023. 10. 19] [법률 제19356호, 2023. 4. 18, 일부개정]
제3조의3(임차권등기명령) ① ② (생략)	제3조의3(임차권등기명령) ① ② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 사항 등에 관하여는 「민사집행법」 제280조제1항, 제281조, 제283조, 제285조, 제286조, 제288조제1항·제2항 본문, 제289조, 제290조제2항 중 제288조제1항에 대한 부분, 제291조 및 제293조를 준용한다. 이 경우 “가압류”는 “임차권등기”로, “채권자”는 “임차인”으로, “채무자”는 “임대인”으로 본다.	③ 다음 각 호의 사항 등에 관하여는 「민사집행법」 제280조제1항, 제281조, 제283조, 제285조, 제286조, 제288조제1항, 같은 조 제2항 본문, 제289조, 제290조제2항 중 제288조제1항에 대한 부분, 제291조, 제292조제3항 및 제293조를 준용한다. 이 경우 “가압류”는 “임차권등기”로, “채권자”는 “임차인”으로, “채무자”는 “임대인”으로 본다.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
④ ~ ⑤ (생략)	④ ~ ⑤ (현행과 같음)
<신설>	제3조의7(임대인의 정보 제시 의무) 임대차계약을 체결할 때 임대인은 다음 각 호의 사항을 임차인에게 제시하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 제3조의6제3항에 따른 해당 주택의 확정일자 부여일, 차임 및 보증금 등 정보. 다만, 임대인이 임대차계약을 체결하기 전에 제3조의6제4항에 따라 동의함으로써 이를 갈음할 수 있다. 「국세징수법」 제108조에 따른 납세증명서 및 「지방세징수법」 제6조제2항에 따른 납세증명서. 다만, 임대인이 임대차계약을 체결하기 전에 「국세징수법」 제109조제1항에 따른 미납국세와 체납액의 열람 및 「지방세징수법」 제6조제1항에 따른 미납지방세의 열람에 각각 동의함으로써 이를 갈음할 수 있다.

그림 4. 2023년 4월 개정된 주택임대차보호법의 신규법 조항 비교

4. 해외의 입법 사례

1) 미국의 캘리포니아주 사례²⁾

- 캘리포니아는 ‘2019년 세입자 보호법(Tenant Protection Act of 2019)’을 제정해 주 전체에서 임대료와 퇴거에 대한 규제를 시행하고 있음
- 법률로 세입자와 임대인의 권리를 규정하고 있음
- 법률로 보장되어 있는 세입자의 기본 권리는 다음과 같음(그림 5)
 - 보증금의 상한은 월세에 따라 달라지는데, 가구 등 시설이 없는 경우는 월세의 2개월 치, 시설이 있는 경우는 월세의 3개월 치가 상한임
 - 미국에서 보증금 상한은 주마다 다른데, 애리조나주의 경우는 월세의 1.5개월 치가 상한임³⁾
- 계속거주권이 인정되며, 정당한 사유가 있을 때에 한해 임대차 계약이 종료될 수 있음
- 계속거주권이 인정되지 않는 정당한 사유는 귀책이 있는 경우와 없는 경우로 구분되는데, 주요 세입자의 귀책 사유는 다음과 같음
 - 임대료 미납
 - 임대 계약의 중요 조건을 위반하는 행위로, 시정 요청을 서면으로 받은 후에도 시정되지 않는 경우 위반으로 인정됨
 - 임대차 계약을 위반하여 재산을 전대하거나 양도하는 행위
 - 임대인이 주택 출입에 대한 허가를 받았을 때 출입을 거부하는 행위
 - 관리 문제를 발생시키거나 쓰레기 등을 버리는 행위
 - 범죄 또는 불법적인 목적으로 주택을 사용하는 행위
- 주거품질 보장을 위한 일환으로 임대인이 임차인에게 고지할 의무가 있는 사항이 법률에 규정되어 있는데, 주요 내용은 다음과 같음
 - 납 페인트: 1978년 이전에 건축된 주택을 임대하는 경우 납 성분 페인트 사용에 관한 정보를 임차인에게 공개해야 한다.
 - 곰팡이: 곰팡이와 관련된 건강 문제로 인해 임대인은 곰팡이에 관한 정보를 공개해야 한다.
 - 공과금: 임차인에게 공과금이 어떻게 부과되는지 알려야 한다.
 - 홍수 위험: 임대 주택이 침수되기 쉬운 지역에 있다면 임대 계약에 서명하기 전에 관련 정보를 임차인과 공유해야 한다.
 - 군사 시설 관련: 실탄과 폭발물이 사용된 군사 시설 가까이에 있으면 임차인에게 알려야 한다.

2) California Department of Real Estate, 2022, California Tenants : A Guide to Residential Tenants' and Landlords' Rights and Responsibilities를 정리함.

3) Arizona Department of Housing, 2023, Arizona Residential Landlord and Tenant Act.

- 주택 내 사망: 세입자가 주택에서 사망한 적이 있으면 사망 원인을 공개해야 할 의무가 있다.
유일한 예외는 임차인이 AIDS로 사망한 경우이다.

- ◆ 세입자는 계약 상태와 관계없이 항상 기본적인 법적 권리를 가진다. 이러한 권리에는 다음이 모두 포함된다.
- ◆ 임대인이 요구할 수 있는 보증금 금액을 제한할 수 있는 권리를 갖는다.

The law limits the total amount that the landlord can require you to pay as a security deposit. The total amount allowed as security depends on whether the rental unit is unfurnished or furnished and whether you have a waterbed.

- **Unfurnished rental unit:** The total amount that the landlord requires as security cannot exceed *two months' rent*. If you have a waterbed or any other liquid-filled bedding, the total amount allowed as security can be up to two-and-a-half times the monthly rent.
- **Furnished rental unit:** The total amount that the landlord requires as security cannot exceed *three months' rent*. If you have a waterbed or any other liquid-filled bedding, the total amount allowed as security can be up to three-and-a-half times the monthly rent.

- ◆ 2020년 1월 1일부터 대부분의 임대주택은 세입자 보호법의 적용을 받는다. 연간 임대료 인상 상한선은 5% + 물가상승률, 10% 둘 중 더 낮은 상승률이며, 12개월 기간 내에 2회 이상의 임대료 인상은 금지된다. 임대료 안정화 프로그램이 있는 도시에 거주하는 세입자는 추가 보호를 받을 수 있다. 이에 대해서는 안내서의 부록 2 임대료 안정화 제도가 시행되고 있는 캘리포니아 시 및 카운티의 포괄적인 목록을 참조할 수 있다.
- ◆ 임대인이 임대주택에 들어오는 것을 제한하는 권리를 갖는다.
- ◆ 보증금의 일부를 임대인이 제하고 돌려주었을 때, 그 사유를 서면으로 설명받을 권리를 갖는다.
- ◆ 법률 또는 임대 계약 위반에 대해 임대인을 고소할 수 있는 권리를 갖는다.
- ◆ 합리적으로 인정되는 상황에서 임차인이 임대인에게 사전 통지했을 경우 임대주택의 심각한 결함을 수리하고 수리 비용을 임대료에서 공제할 수 있는 권리를 갖는다.
- ◆ 합리적으로 인정되는 상황에서 임대료를 내지 않을 수 있는 권리를 갖는다.
- ◆ 거주 적합성 보장에 따른 권리를 갖는다.
- ◆ 임대 계약에 내재되어 있는 임대인의 부당한 행위 없이 임대주택을 온전히 사용할 수 있는 '평온한 향유(quiet enjoyment)'의 권리
- ◆ 보복적 퇴거로부터 보호받을 권리를 갖는다.
- ◆ 대부분의 세입자는 정당한 사유 없이 퇴거당하지 않도록 보호된다. 퇴거에는 정당한 법적 이유가 있어야 한다.
- ◆ 합당한 편의를 요청할 권리를 갖는다.
- ◆ 공정한 주택에 대한 권리 및 불법적인 차별로부터 보호받을 권리를 갖는다.

그림 5. 법률로 보장되어 있는 세입자의 기본 권리

2) OECD 국가의 사례⁴⁾

○ OECD 국가에서 임대료 규제와 최초 임대료 규제는 일반화되어 있음(그림 6)

- OECD 국가 중 13개국에서 민간임대주택의 최초 임대료(신규 임대차 계약의 임대료)를 일부라도 규제함. 노르웨이와 터키에서는 규제되거나 협상된 임대료가 모든 임대주택에 적용됨. 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 멕시코, 네덜란드, 스웨덴, 미국에서는 일부 주택에만 최초 임대료 규제가 적용됨

	최초 임대료 수준 규제			정기적 임대료 인상
	없음	규제	일부만 규제	
호주			○	없음
오스트리아			○	있음
벨기에	○			있음
브라질	있음
불가리아	없음
캐나다			○	있음
칠레	○			있음
콜롬비아	○			있음
코스타리카	○	..		있음
키프로스	○	..		있음
체코	○			없음
덴마크			○	있음
에스토니아	○			없음
핀란드	○			있음
프랑스			○	있음
독일			○	없음
그리스	○			없음
헝가리	○			없음
아이슬란드	○			있음
아일랜드			○	있음
이스라엘	○			없음
이탈리아	○			있음
일본			○	없음
한국	○			없음
라트비아	○			없음
리투아니아	○			없음
룩셈부르크	○			없음
몰타	○			없음
멕시코	○			있음
네덜란드			○	있음
뉴질랜드	○			있음
노르웨이		○		없음
폴란드	○			있음
포르투갈	○			있음
루마니아	없음
러시아	○			없음
슬로바키아	○			없음
슬로베니아	○			없음
스페인	○			없음
스웨덴			○	있음
스위스	○			있음
터키		○		있음
영국	○			없음
미국			○	있음

출처: 2021년 OECD 부담가능한 주택과 사회주택에 대한 설문조사(QuASH: Questionnaire on Social and Affordable Housing).
(상정)으로 0

그림 6. OECD 국가의 민간임대시장에 대한 임대료 규제

○ OECD 국가에서 보증금 규모를 제한하는 규제는 일반화되어 있음(그림 7)⁵⁾

- 10개국에서 임대인은 3개월분의 임대료에 해당하는 보증금을 받을 수 있고, 4개국에서는 6개월분의 임대료에 해당하는 보증금을 받을 수 있음
- 그리스, 아일랜드, 라트비아, 네덜란드는 구체적인 최대 보증금 기준이 없고, 콜롬비아와 스웨덴에서는 보증금이 거의 존재하지 않음

○ OECD 국가에서는 주거품질 규제도 일반화되어 있음

- 조사에 응한 40개 국가 중 26개국은 임대주택의 최소한의 품질을 보장하기 위한 규제를 시행하고 있음

4) 한국도시연구소 역, 2022, OECD 국가의 민간임대주택에 대한 규제, OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs - Social Policy Division, 2021, OECD Affordable Housing Database, PH6.1 RENTAL REGULATION을 정리함

5) 최은영·홍정훈, 2023, 정부 광통전세 대책의 실효성과 개선 과제, 심상정 의원실 토론회.

- 19개국에서는 중앙 및 연방 정부가 주거품질을 규제하며, 4개국에서는 지방 정부 및 주가 규제하고, 5개국에서는 기초 지방 정부(시 정부)에서, 6개국에서는 여러 층위의 정부가 공동으로 규제함
- 21개국은 대부분 공통적으로 안전, 건강, 위생과 관련된 임대주택의 최소 쾌적도(level of comfort) 수준을 규정하고 있음
- 15개국에서는 임대주택의 최소 주거면적을 규정하지만, 오스트리아처럼 특정 도시에서만 적용되기도 하고, 스위스처럼 공공의 지원을 받아 건설한 주택에만 적용되기도 하며, 핀란드처럼 아파트와 각 방에 대해 별도로 면적을 규정하기도 함
- 주택의 여타 기능뿐 아니라 건물의 청결도에 관한 최소 기준이 있는 국가도 있음

표 PH 6.1.2. 민간임대부문 임대차계약의 특성

	임대차계약 기간이 협상 가능한가?	일반적인 최소 계약 기간	보증금액 (월 임대료 대비)	비고
호주	가능		주마다 다름	
오스트리아	가능	3년	최대 6배, 일반 적으로 3배	
벨기에	가능	9년, 또는 3년 미만	최대 3배	3년 미만 계약의 경우 계약 기간 설정이 자유롭다.
브라질	가능	..	3배	
불가리아	불가능		..	
캐나다	가능	매월 갱신	1배	대부분의 주에서 임대인과 임차인은 공식적인 임대차계약서를 작성할 필요가 없으며 대부분의 임대차계약이 월 단위로 갱신 된다.
칠레	가능	12개월	1배	
콜롬비아	가능	12개월	흔치 않음	임대인이 합법적으로 임차인에게 요구할 수 있는 보증금은 계약 수립 당시의 관리비뿐이다.
코스타리카	불가능	3년	1배	
체코	가능	12개월	최대 6배	
덴마크	불가능	무기	3배	최대 3개월분의 보증금과 3개월분의 임대료를 선납한다.
에스토니아	가능	..	최대 3배, 일반 적으로 1~2배	
핀란드	가능	12개월	1~3배	
프랑스	불가능	3년	가구가 비치되지 않은 경우 1배, 비치된 경우 2배	
독일	불가능	무기	3배	
그리스	가능	3년	제한 없음	
헝가리	가능	..	최대 3배	

그림 7. OECD 국가의 보증금 규제

출처: OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs - Social Policy Division, 2021, OECD Affordable Housing Database, PH6.1 RENTAL REGULATION

5. 법률 개정 방향

■ 개요

- 민간임대시장에 대한 규제는 유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해에 포함되어 있고, 유엔 주거권 특보의 대한민국 방문 보고서의 권고에도 포함되어 있음. 특보는 특히 전세에 대한 규제를 강조함

97. ...임대차방식인 전세 제도는 한국의 사회경제적 현실에 적절하게 대응하기 위해 더 규제되어야 한다.

99. 특보는 보고서 앞 부분에서 언급한 권고사항 외에 한국 정부에 다음을 권고한다...

d) 부담가능한 주택이 줄어드는 것을 해결하기 위해, 정부는 다음과 같은 조치를 취해야 한다...

iii. 거주용 자산의 소유자들이 전세 제도를 단계적으로 폐지하는 것을 장려하는 조치를 고려해야 한다. 그 실행을 위한 첫 번째 단계로 정부는 임대료 인상 상한제와 거주 기간을 증가시키는 민간임대주택특별법에 따른 다주택자의 임대사업자등록을 의무화해야 한다. 이러한 조치는 임대주택에 거주하는 임차인의 거주 안정성을 향상시킬 수 있을 것이다.

Farha, L., 2019, 한국 국가방문 보고서(Visit to the Republic of Korea)

- 세입자와 임대인의 권리와 의무를 명확하게 규정하고, 법적 구제 절차를 마련하기 위한 주택임대차보호법, 민간임대주택특별법의 전면 개정
- 세입자 보호 강화를 위한 민법, 공인중개사법, 감정평가사법 등 관련 법률 개정
- 법률이 있어도 집행(enforcement)되지 않는 문제를 막을 수 있도록 관련 조직 법제화
 - 민간임대주택특별법에 규정된 등록임대사업자의 의무 준수 여부가 정부와 지자체에 의해 거의 관리되고 있지 않음
 - ‘민간임대주택법에 관한 특별법’ 제49조 및 제67조에 의하면 일정 요건을 충족하는 임대사업자는 전세보증금 반환보증을 의무적으로 가입해야 하고 미가입 시 과태료가 부과되어야 하는데, 국토교통부가 2022년 국정감사에서 국회 국토교통위원회에 제출한 자료⁶⁾에 따르면 2022년 상반기까지 과태료를 부과받은 임대사업자는 총 9명에 불과함
 - ‘건축법’ 등을 위반한 불법주택의 세입자는 전세사기 특별법에 의한 구제가 제한적임. 정부와 지자체의 관리·감독 부실로 건축물대장에도 위반 사실이 기재되어 있지 않고, 사후적으로 근생빌라 등 불법주택이라는 것을 알게 되는 경우가 많음
- 시행령에 의해 법률 개정이 무력화되는 상황을 막을 수 있는 입법 필요
 - 임대차3법 중 하나인 부동산거래신고법은 과태료 부과가 계속 유예되면서 법률 개정 효과가 무력화되고 있음

■ 법률 개정 방향

- 임차인과 임대인의 권리와 의무 규정을 위한 주택임대차보호법 개정
 - 현행 주택임대차보호법에 임차권은 권리로써 규정되어 있지 않고, 권리를 잃었을 때 할 수 있는 불완전한 조치와 함께 규정되어 있음(그림 8). 임차인과 임대인의 권리와 의무를 규정하는 법률 개정이 필요함
 - 주거품질 규제, 신규 계약에 대한 임대료 규제, 계속거주권 등을 규정함

6) 국토교통부, 2022, ‘민간임대주택법 제49조 및 제67조에 따른 등록임대사업자의 보증금 보증 미가입 과태료 부과 실적자료(심상정 의원실 제출자료)’.

제3조의3(임차권등기명령) ① 임대차가 끝난 후 보증금이 반환되지 아니한 경우 임차인은 임차주택의 소재지를 관할하는 지방법원·지방법원지원 또는 시·군 법원에 임차권등기명령을 신청할 수 있다. <개정 2013. 8. 13.>

② 임차권등기명령의 신청서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 하며, 신청의 이유와 임차권등기의 원인이 된 사실을 소명(疎明)하여야 한다. <개정 2013. 8. 13.>

1. 신청의 취지 및 이유
2. 임대차의 목적인 주택(임대차의 목적이 주택의 일부부인 경우에는 해당 부분의 도면을 첨부한다)
3. 임차권등기의 원인이 된 사실(임차인이 제3조제1항·제2항 또는 제3항에 따른 대항력을 취득하였거나 제3조의2제2항에 따른 우선변제권을 취득한 경우에는 그 사실)
4. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 사항

제3조의5(경매에 의한 임차권의 소멸) 임차권은 임차주택에 대하여 「민사집행법」에 따른 경매가 행하여진 경우에는 그 임차주택의 경락(競落)에 따라 소멸한다. 다만, 보증금이 모두 변제되지 아니한, 대항력이 있는 임차권은 그러하지 아니하다.

[전문개정 2008. 3. 21.]

그림 8. 권리로서 규정되어 있지 않은 주택임대차보호법의 임차권

- 보증금 반환 능력이 없는 바지임대인으로 임대인이 변경되는 것을 예방할 수 있도록 주택임대차보호법 제3조 4항에서 채무의 성격을 ‘중첩적 채무’로 명확하게 규정하는 입법을 하거나 임대인 변경시 임차인에 대한 통보 의무 조항 추가
 - 현행 제도와 법률로는 임대인이 보증금 반환 능력과 의사가 없는 ‘바지임대인’으로 바뀔 경우 세입자의 동의가 필요없고, 세입자가 통보조차 받을 수 없음
 - 이는 입법이 미비한 가운데 기존 대법원 판례가 임대차의 목적이 된 임차주택의 임대인이 변경될 때 기존 임대인의 의무가 면책되는 것으로 해석하고 있기 때문임
 - 주택임대차보호법 제3조 4항에서 임차주택의 양도인이 갖는 채무의 성격을 ‘중첩적 채무’인지, ‘면책적 채무’인지를 명확하게 하지 않은 입법 미비가 발생하고 있음⁷⁾
 - 현재 대법원 판례에서는 임대인의 임차보증금에 대한 채무를 ‘중첩적 채무’가 아닌 ‘면책적 채무’로 보고 있음⁸⁾
 - 입법 미비와 대법원 판례에 의해 임대차 계약에서는 채무자가 바뀔 때 채권자의 동의가 필요한 민법의 기본적인 원칙조차 지켜지지 않고 있는 문제를 해결할 수 있는 입법 및 판례 변경 필요
- 전세가율 등 보증금의 규모 제한을 위한 주택임대차보호법 개정
 - 임차 가구가 보증금을 돌려받지 못하는 갭통전세 피해를 예방하기 위해 보증금을 주택가격의 일정 비율 이하로만 받을 수 있도록 하는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있음
 - 주택가격 대비 70% 이하 또는 공시가격의 100% 이하 중 낮은 금액으로 보증금의 규모를 제한하는 입법이 필요함⁹⁾
 - 다른 나라처럼 월세의 몇 개월 치 이상을 받을 수 없게 하는 방식으로 보증금 규모를 제한하는 방식의 입법도 가능하다고 판단됨

7) 임차주택의 양수인(讓受人)(그 밖에 임대할 권리를 승계한 자를 포함한다)은 임대인(賃貸人)의 지위를 승계한 것으로 본다(주택임대차보호법 제3조 4항).

8) 임대차의 목적이 된 임차주택의 양수인은 양도인의 면책적으로 인수하고, 양도인은 임대차관계에서 탈퇴하여 임차인에 대한 임대차보증금 반환채무를 면하게 된다(대법원 2021. 11. 11. 선고 2021다251929 판결).

9) 심상정 의원이 대표발의한 ‘주택임대차보호법’ 개정안은 보증금이 주택가격의 70%를 초과하지 못하도록 하고 있음

- 후순위 임대차 계약을 전면 금지하거나 보증금을 추가로 제한하기 위한 주택임대차보호법 개정
 - 미추홀구 전세사기에서처럼 선순위 근저당권이 설정되어 있는 상태에서 경매가 이루어질 경우 세입자의 권리가 거의 보호되지 않기 때문에 후순위 임대차 계약의 보증금에 대한 규제는 추가로 강화해야 함
 - 근저당이 없는 상태에서 전입신고와 확정일자를 받고 주택을 점유한 선순위 임차인은 대항력 있는 임차인이므로 경매가 종료되어도 낙찰자에게 전세 계약의 잔여기간 동안 거주할 권리와 보증금 전액을 보상받을 권리를 주장할 수 있음
 - 근저당이 설정되어 있는 상태에서 전입신고와 확정일자를 받고 주택을 점유한 후순위 임차인은 경매 종료시 대항력이 없어져 낙찰자에게 보증금 변제를 주장할 수 없으며, 낙찰가에서 근저당을 설정한 금융기관의 채무를 변제하고 남은 금액만 회수할 수 있음
 - 임차인에게 근저당 말소 요청권을 부여하는 방식으로 후순위 임대차 계약을 전면 금지하거나 근저당권과 보증금의 합을 주택가격의 50% 이하로 규제함
- 세입자 보호를 위한 최후의 보루인 최우선변제금 조차 주택임대차보호법 시행령에 의해 근저당권 확보가 우선하도록 설계되어 있는데, 일정 금액의 최우선변제금은 근저당권 설정 시점과 상관없이 보장되도록 주택임대차보호법 개정이 필요함
 - 현행 제도에서 최우선변제금을 받을 수 있는 소액보증금 범위의 기준일은 계약시점이 아니라 근저당권 설정시점이 기준임
 - 소액보증금의 범위는 2~3년마다 상향되는데, 현재의 전세보증금이 근저당 설정 시점의 소액보증금 이하여야 최우선변제금을 받을 수 있음
 - 근저당권 설정 당시의 최우선변제금은 재계약으로 인한 보증금 증액과 상관없이 무조건 보장하거나 현재 시점의 최우선변제금은 근저당권 설정 시점과 상관없이 보장하는 방향으로의 입법이 필요함
- 현행법상 세입자는 권리를 등기로 공시할 수 없는 이상한 채권자인데, 임차권 등기, 전세권 설정이 채권자인 세입자의 권리가 될 수 있도록 민법 개정
 - 세입자가 제3자에 대해 임대차 계약상의 권리를 주장할 수 있는 대항력이 당일이 아닌 다음 날(익일)에 생기기 때문에 계약 직후부터 이사 당일 사이 근저당권이 설정되면 후순위 세입자가 되는데, 이는 세입자의 권리를 크게 제약하게 됨
 - 세입자의 대항력이 익일 발생하는 문제는 정부 대책처럼 은행 대출시 협조를 구하거나 표준계약서에 특약을 넣는 방식으로 해결 할 수 없음. 세입자의 권리가 바로 발생하는 방식으로 문제를 해결해야 함
 - 세입자는 자신의 권리를 제3자에게 알릴 수 있는 수단인 등기를 사실상 할 수 없음. 채권자인 임차인이 전세권 또는 임차권 등기를 하기 위해서는 임대인의 동의가 필요하기 때문에, 권리 행사가 거의 불가능하기 때문임

- 임차권 등기시 권리는 등기 시점에 효력이 발생하며, 전세권은 계약시부터 등기부등본에 등기되는 권리로, 소송 없이 경매를 청구할 수 있는 권리를 갖게 되는 등 임차권과 큰 차이가 있음
- 임차권 등기, 전세권 설정이 채권자인 세입자의 권리가 될 수 있도록 민법을 개정해야 함
- 국가와 지자체가 법률에 규정되어 있는 의무를 지키지 않아 발생하는 세입자의 피해에 대해 국가와 지자체의 책임을 명시하는 관련 법률(주택임대차보호법, 민간임대주택특별법, 건축법, 주택법 등) 개정
 - 등록 임대사업자에 대한 국가와 지자체의 관리 감독 소홀로 5% 인상률, 보증가입의무 등이 지켜지지 않아 발생하는 세입자의 피해 회복 필요
 - 불법주택에 대한 국가와 지자체의 관리 감독 소홀로 발생하는 세입자의 피해 회복 필요

발제 2 세입자를 위한 전세제도 개혁 방안

김태근 운영위원장(주택세입자 법률지원센터 세입자114)

1. 헌법상 토지 재산권의 토지의 특수성과 경제질서

가. 현행헌법 - 경제질서에 관한 조항과 기본권으로서 재산권 조항을 따로 규정

제2장 국민의 권리와 의무

제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제9장 경제

제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

나. 현행헌법상 경제조항 - 사회적 시장경제질서

- ① 제119조 제1항에서 자유시장경제의 원칙 선언
- ② 제119조 제2항에서 사회적·경제적 약자의 보호를 위한 사회적 정의의 요청에 따라 경제의 규제와 조정이 인정되는 사회적 시장경제질서를 구체화
- ③ 제122조에서는 특히 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위해 필요한 제한 규정

2. 토지재산권의 특수성

(헌재 1999. 4. 29. 94헌바37, 택지소유상한에관한법률 위헌 결정)

토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지 면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 함께 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 더 강하게 관철될 것이 요구된다고 할 것이다(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 357, 372; 1998. 12. 24. 89헌마214등,

판례집 10-2, 927, 945-946 참조). 따라서 헌법 제122조는 토지가 지닌 위와 같은 특성을 감안하여 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 규정함으로써, 토지재산권에 대한 광범위한 입법형성권을 부여하고 있는 것이다.

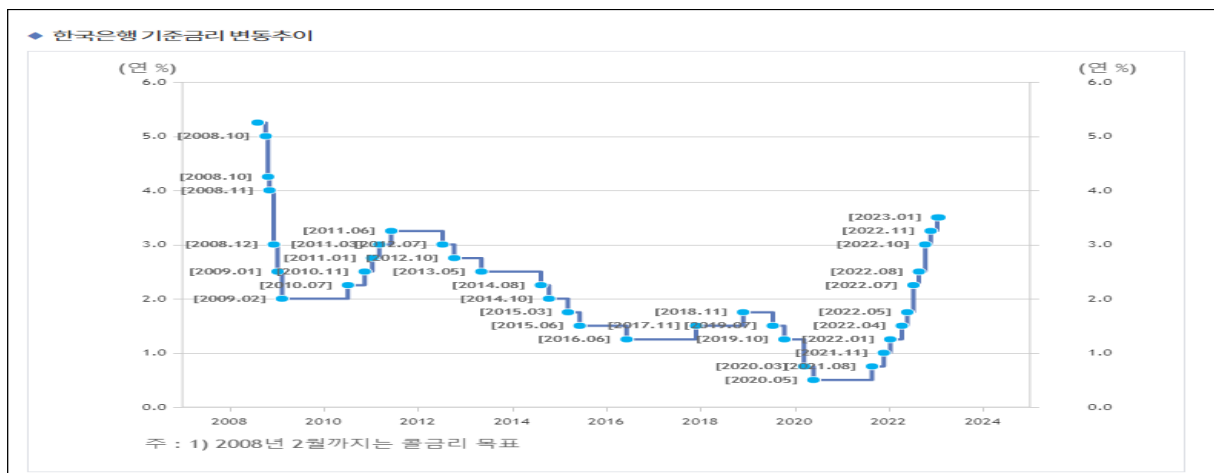
3. 지역과 자산 양극화로 인한 세입자의 주거불안 현실

가. 수도권 인구 비중의 50% 돌파

우리나라의 수도권 인구가 2019. 12.을 기점으로 비수도권 인구를 추월했다는 언론기사가 보도되었다. 2020. 1. 7. 행정안전부의 ‘주민등록인구현황’에 따르면, 2019. 12. 기준 수도권 인구(2,592만5,799명)는 비수도권 인구를 1,737명 차이로 앞섰다고 한다. 1970년 28.3% 수준이던 수도권 인구 비중은 △1980년 35.5% △1990년 42.8% △2000년 46.3% △2010년 49.2%로 가파르게 상승했다. 그러다 노무현 정부가 계획한 정부부처 세종시 이전과 혁신도시·공공기관 이전을 추진하면서 2011년부터 2015년까지는 0.22%포인트 상승에 그쳤다. 하지만 균형발전 정책의 효과가 생각보다 크지 않고 후속 대책이 나오지 않으면서 2016년부터 다시 상승 속도를 높여 마침내 지난해말 50%를 넘어섰으며¹⁰⁾, 공공기관 이전사업은 2019년 12월 현재 한국과학기술기획평가원(충북 음성군)을 마지막으로 153개 기관이 모두 이전을 완료하였다.

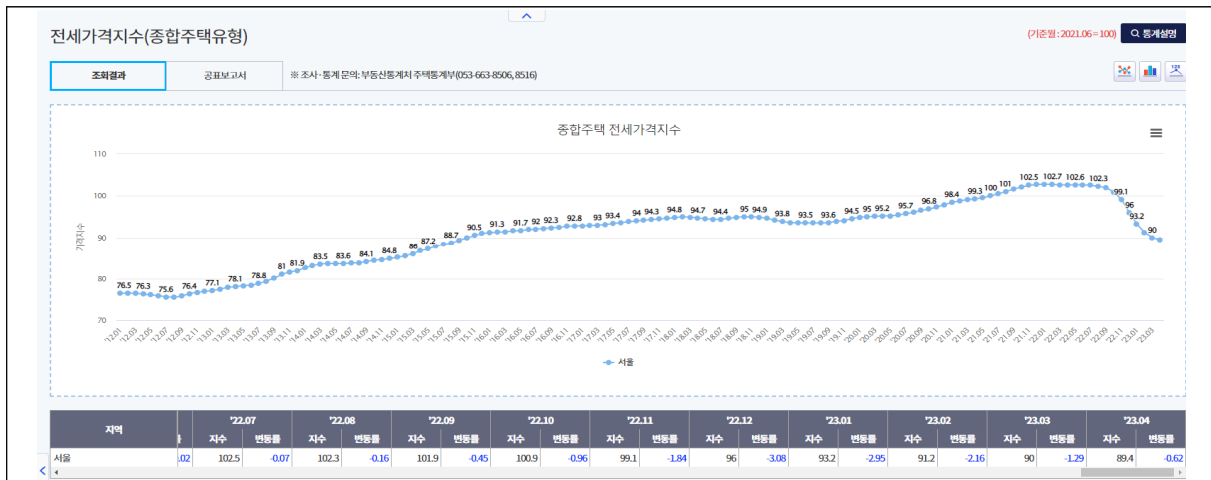
나. 금리 급락과 급등으로 인한 세입자의 주거 불안 현실

1) 한국은행 기준금리의 급락과 급등

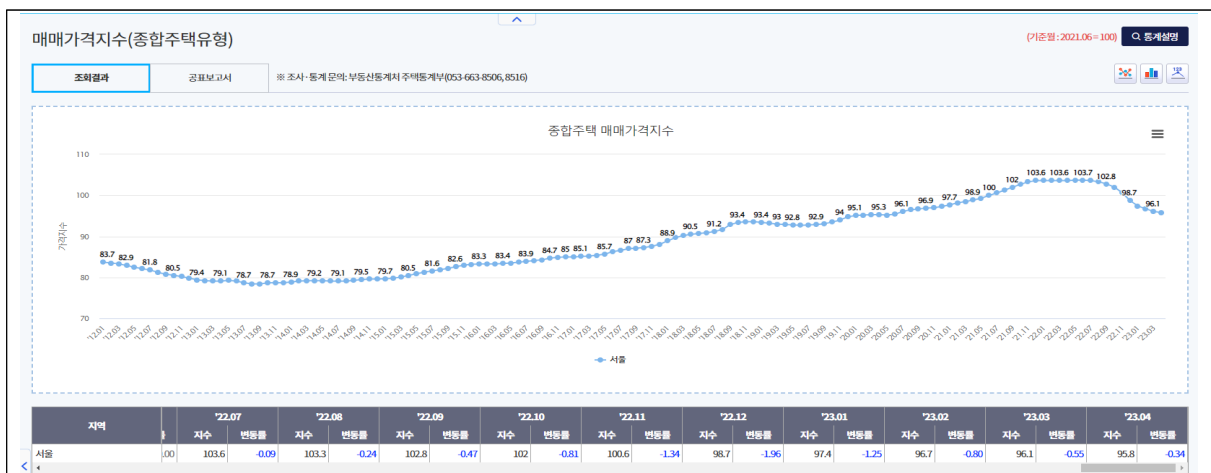


10) 한국일보 2020. 1. 8.자 “수도권인구 > 비수도권인구... 꺾여진 균형발전” 참조

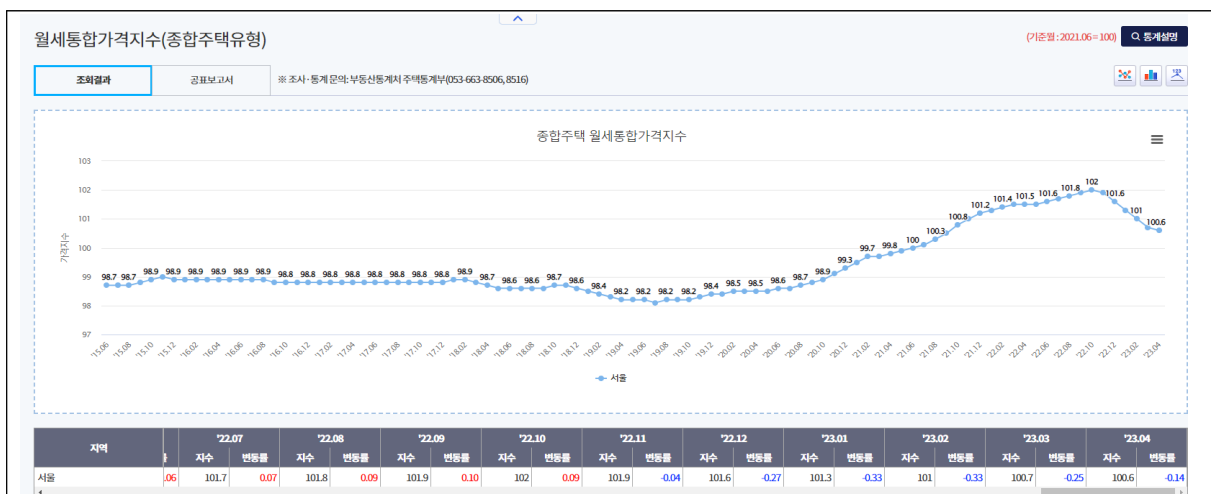
2) 서울 주택 전세가격 지수 추이(한국부동산원) - 2012년 1월부터 2023년 4월까지



3) 서울 주택 매매가격지수 추이(한국부동산원) - 2012년 1월부터 2023년 4월까지



4) 서울 주택 월세가격지수 추이(한국부동산원) - 2015년 6월부터 2023년 4월까지



5) 전세가격 급등으로 인한 세입자의 주거불안

(2021. 7. 30.자 국민청원, “부동산 정책 담당자의 징계와 처벌을 청원합니다)

마흔일곱 살, 초등학교 딸 하나 있는 가장입니다.

이날 이때까지 열심히 살았습니다. 정말 열심히 살았습니다.

열심히 일하고 받은 월급 한푼 두푼 모아서 돈이 모이면 집을 사려고 미뤘습니다.

돌이켜보면, 무리하게 대출을 받아서 아파트를 살 수 있었던 시점도 있었습니다.

하지만, 이 정부를 믿었습니다.

부동산 정책 자신있다. 지금 사면 후회할 것이다.

자신 만만한 정부의 이야기를 믿었습니다.

결혼하고 거의 20년 동안 큰 싸움 한번 없던 저희 부부가 요새 거의 매일 싸움입니다.

3억원짜리 전세가 내년에 5억 5천만원이 된다고 합니다.

아무리 노력을 하고 머리를 짜내서 공리를 해도 2억5천만원이 나올 구멍은 없습니다.

답도 없고, 해결책도 없고, 희망도 없는 문제를 두고 부부가 거의 매일 싸우고 있습니다.

싸우다 싸우다 지쳐서 이제는 왜 싸우는지조차 모르고 싸웁니다.

국민이 국가의 정책을 믿고, 정부 수반의 말을 믿은 댓가가이렇습니다.

지금 전세 사는 집에서, 딸이 다니던 학교 전학시키지않고 계속 다니게 하고, 월급 아껴서 한푼 두푼 모아가는 것,

그것이 그리도 크고 허황된 꿈인가요?

그렇게 제 가정과 가족의 행복을 지키기 위해서 1년 남짓 동안 제가 할 수 있는 일은 범죄밖에 없습니다.

도둑질을 하지 않고, 강도짓을하지 않고, 마약을 팔지 않고, 사기를 치지 않고, 합법적으로 1년 남짓 동안 2억5천만원을 벌 수 있는 일, 어떻게있을까요?

이런 상황에 내몰린 국민이 어디 저 혼자이겠습니까?

한 국가의 국민이자한 집안의 가장이 범죄행위를 하지 않으면 가정을 보호할 수 없는 이런 상황을 만든 책임은 누구에게 있으며, 그 책임자는 지금 어디에서 무엇을 하고 있습니까?

단순히 행정 정책상의 과실이 아닙니다.

국민의 삶을 도탄에 빠지게 하고, 국민으로 하여금 범죄 수익이라도 꿈꾸게 하여 국민을 잠재적 범법자로 만든 이 정부의 부동산 정책 실패 책임자를 찾아내어 반드시 징계와 처벌을 내렸으면 합니다.

그것이 내가 꿈꾸는 결과가 정의로운 사회일 것 같습니다.

6) 전세사기와 갭통전세로 인한 세입자의 고통과 절망(2023. 현재)

1차 희생자(2. 28.)- 84년생 남성, 2021년 10월 전세금 7,000만 원(전재산), 최우선변제금 없음
(2011년 4월 13일 선순위담보 등기, 소액보증금 6,500만 원, 최우선변제금 2,200만 원)

2차 희생자(4. 14.)- 97년생 남성, 2019년 8월 전세금 6,800만 원, 2021년 8월 전세금 9,000만 원 증액, 최우선변제금 3,400만 원, 2019. 5. 10. 민간등록임대주택

3차 희생자(4. 17.)- 92년생 여성, 2019년 7,200만 원, 2021년 9월 전세금 9,000만 원 증액, 최우선변제금 없음, 2018. 7. 12. 민간등록임대주택(2017년 7월 11일 선순위담보 등기, 소액보증금 8,000만 원 최우선변제금 2,700만 원)

4차 희생자(5. 8.)- 30대 여성, 2021년 5월 선순위 전세금 30,000만 원, 전세대출금 2억 4,000만 원, 2021. 5. 31. 민간등록임대주택(전세대출금을 갚기 위해 아침, 저녁으로 쓰리잡을 뛰면서 과로사한 것으로 알려짐)

5차 희생자(5. 24.) - 78년생 남성, 2020년 6월 전세금 6,500만 원, 최우선변제금 2,700만 원, 2017. 2. 20. 민간등록임대주택 (다중 부채 부담 상황에서 전세사기 피해)

4. 전세의 본질

가. 임차인의 임대인에 대한 무이자 대출(이른바 사금융)

나. 전세금은 임대기간 만료 후 반환되는 돈이기에, 임대인은 주택가격 상승에 따른 자본이익을 목표로 하며, 임차인은 주택 마련을 위한 종자돈 축적의 의도를 가지며, 주거 사다리 역할

다. 코로나 19 또는 IMF 구제 금융과 같은 경제위기시에는 금리 급등락으로 인해 금리에 반비례하여 전세가격 급등락 현상 발생

라. 또한 전세는 본질적으로 임대인에 대한 무이자 대출이기에, 주택 가격 상승시에는 임대인의 LTV(주택담보대출비율)/DSR(총부채원리금 상환비율)의 금융규제를 회피하는 역할을 하며, 주택 가격의 버블을 확대한다는 부작용에 대해 사회적 공감대 형성되고 있음

마. 특히 서민주거 안정을 위한다는 명목으로 보증기관이 보증한 전세대출을 전세금의 80% 이상까지 대출해주면서, 임차인의 종자돈 축적이라는 전세의 목적은 사라지고, 전세대출은 민간 임대사업자의 주택 투자 수단으로 활용되고 있음(2023년 4월 28일자 SBS 8 뉴스 “이자 챙겨 은행 배불린 전세대출...문턱 낮춘 정부 책임”)



5. 전세 제도 개혁방안 - 어떻게 할 것인가?

가. 전세 제도 규제와 개혁의 필요성

- 1) 전세 제도는 세입자의 주거 수단이면서, 임대인에게는 본질적으로 금융 수단이기때문에, 세입자의 저렴한 전세 수요와 임대인의 주택 가격 상승으로 인한 자본이익의 동기가 존재한다면, 민간 시장에서 거래되는 전세 계약을 차단하기는 현실적으로 어려움.
- 2) 또한 전세 제도를 직접적으로 제한할 경우, 도심 주택의 월세가 폭등하여 청년 세입자의 주거 비용 급등할 가능성이 높음.
- 3) 그럼에도 불구하고 ① 전세와 전세대출이 전세사기에 악용되고 있는 점 및 ② 전세가 주택 투기 수단으로 활용되고 있는 점을 감안하면, 전세 제도에 대한 개혁이 필요하다는 데 사회적 공감대 형성되고 있음.

나. 민간 임대주택의 전세금 가격을 공시가격을 한도로 제한하는 방안

- 1) 이른바 무자본 갭투기로 인한 전세사기를 방지하고, 임대인의 LTV, DSR 금융 규제 회피 동기를 차단하기 위해서는, 전세금을 주택의 공사가격만큼으로 제한하는 방식도 가능할 것으로 판단됨.
- 2) 주택의 공시가격이 현재 시세의 60% 내지 70% 선에서 정해지는 있는 점을 감안하여, 전세금을 주택의 공시가격 이상 거래할 수 없도록 제한하는 방식임. 이 경우 공시가격을 넘는 전세금은 사실상 반전세로 전환될 가능성이 높음

다. 공공 주택의 전세 확충 방안

- 1) 전세의 본질은 무이자 대출이기에, 임대인의 자산과 신용 확인이 매우 중요한데, 현실적으로 임대인을 직접 만나지 못하는 경우가 매우 많으며, 전세사기 사건의 경우 바지 임대인으로 확인되는 경우만 5,000 세대가 넘고 10,000 세대 가까이 발생하고 있는 상황임.
- 2) 한편 전세사기와 깡통 전세로 인한 두려움으로 인해 민간 전세는 꺼리는 상황이나, 월세에 대한 현실적인 주거비 부담으로 인해 전세에 대한 수요는 존재하는 상황
- 3) 이에 따라 민간임대사업자의 10년 전세를 제한하면서, 세입자들의 주거 안정을 도모하기 위해서는 10년 공공 전세 방안을 마련할 수 있을 것으로 판단됨. 현행법상으로는 장기전세주택 방식이 존재하는데, 이 제도를 더욱 확충하는 방식임.

라. 등록 민간임대주택에 대한 보증보험 사전 가입 의무 위반시, 형사 처벌 필요

- 1) 한편 민간 주택임대사업자의 투기 수단으로 활용되는 부작용을 차단하기 위해서는, 주택임대사업자의 전세금에 대한 사전 보증보험 가입 의무 부과하고(2023. 6. 1. 시행 민간임대주택특별법에 일부 반영됨), 이를 위반할 경우에는 형사 처벌함이 타당
- 2) 다수의 임대주택을 보유하고 있는 민간임대사업자가 전세금을 반환하지 못하는 경우, 다수의 세입자에게 치명적인 상황 발생 확인
- 3) 민간임대주택특별법상 민간임대사업자의 보증보험가입의무 위반시, 최초 형사 처벌(3년 이하 징역 또는 3,000만 원 이하 벌금)을 규정하고 있었으나(2015. 12. 29. 시행), 임대사업자의 시위를 계기로 3,000만 원 이하의 과태료 방식으로 변경됨(2021. 9. 14. 시행)

마. 비등록 민간임대주택의 전세에 대한 보증보험 가입 의무화 및 인상을 상한제 논의 필요

- 1) 전세금의 본질은 무이자 대출이기에, 금리 변동에 따라 전세금이 크게 변동되었던 사실은 지난 역사를 통해 확인되고 있음. 전세가 서민의 주거 수단이기에 전세금에 대해서도 인상을 상한제를 유지하는 것이 타당하다는 것이 진보적인 시민사회의 주된 입장.

MEETING PROBABILITIES													
MEETING DATE	250-275	275-300	300-325	325-350	350-375	375-400	400-425	425-450	450-475	475-500	500-525	525-550	550-575
2023-06-14						0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	76.0%	24.0%	0.0%
2023-07-26	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	36.4%	51.1%	12.5%
2023-09-20	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.6%	37.9%	47.2%	11.3%
2023-11-01	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.7%	19.7%	42.3%	30.4%	6.0%
2023-12-13	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	10.8%	31.1%	36.2%	18.0%	2.9%
2024-01-31	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	8.1%	25.5%	34.8%	23.0%	7.1%	0.8%
2024-03-20	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	6.7%	22.4%	33.1%	25.2%	10.0%	1.9%	0.1%
2024-05-01	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	1.3%	8.7%	23.8%	32.1%	23.2%	8.9%	1.7%	0.1%	0.0%
2024-06-19	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	6.2%	18.6%	29.2%	26.3%	13.9%	4.2%	0.7%	0.0%	0.0%
2024-07-31	0.0%	0.0%	0.8%	5.4%	16.8%	27.7%	26.7%	15.6%	5.6%	1.2%	0.1%	0.0%	0.0%
2024-09-25	0.0%	0.6%	4.3%	14.1%	25.1%	26.9%	18.3%	8.0%	2.2%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%
2024-11-06	0.4%	3.3%	11.5%	22.1%	26.4%	20.6%	10.8%	3.8%	0.9%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%

2023. .6. 7. CME(시카고 상품 거래소) 미국 기준금리 예상도(Fed Watch)

- 2) 금리 인하로 인한 전세 급등시, 다시 갭투기 용도로 악용될 가능성 높으며, 이미 금리 인하를 예상하고 갭투기 시작된 곳도 확인되고 있음. 이에 따른 전세 제도를 활용한 갭투기의 부작용을 어떻게 방지할지 대책 마련 필요.
- 3) 저출생과 고령화로 인해 한국의 부동산 투기는 끝났다고 보는 낙관적인 입장이 있으나, 여전히 한국사회의 수도권과 대도시를 중심으로 한 갭투기 수요는 존재하는 것으로 판단.
- 4) 전세를 이용하여 주택투기수단으로 활용되는 갭투기를 방지하기 위해서는 전세 제도에 대한 규제가 필요하나, 최근 확인되고 있는 전세사기 사건 이후로도 세입자의 전세에 대한 수요는 여전히 강력한 것으로 판단되며, 이로 인해 직접적인 규제가 사실상 어려운 것으로 판단됨. 이에 따라 서민 주거안정을 위한 5억 이하의 전세에 대해서는 사전 보증보험 가입을 의무화하도록 하는 방안 검토 필요. 이 경우 보증보험료를 누가 부담할 지에 대한 추가 논의 필요.
- 5) 한편 개인적인 입장임을 전제로, 이미 많이 알려진 주택투기수단으로 활용되는 전세의 부작용을 근거로 서민 주거로 보기 어려운 전세금 5억 원 초과 전세 계약에 대해서는 인상을 규제에서 제외하는 것이 타당한 것으로 판단함. 전세금이 5억 원을 초과할 경우에는 인상을 상한제에서 제외함으로써 임차인 보호의 대상이 아니라는 메시지를 전달하여, 임차인에게는 5억 초과 전세에 대해 거리를 두는 효과를 가져오고, 임대인이 전세를 주택 투기 수단으로 활용하

는 것도 간접적으로 규제할 수 있는 것으로 판단됨. 이로 인해 갱신 계약시 제한된 전세금으로 인해 신규 계약 전세금이 폭등하는 부작용도 방지할 수 있음.

- 6) 전세 세입자 보호 기준을 일응 5억 원으로 산정한 이유는 전세사기특별법 제정 과정에서 국토교통부에서 제시한 자료에 따르면, 2022년 기준 전국 연립·다세대 전세계약 중 5억 이하가 98.4%라는 데에서 착안한 것임. 다만 현재 주택도시보증공사에서는 수도권 7억원, 그외 지역 5억원 이하까지 전세금 보증 허용

○ **보증금 요건 추가 완화** : 최대 4.5억원 → 5억원*

* '전국 연립·다세대 전세계약 중 보증금 4.5억 이하 97.5%, 5억 이하 98.4%(22년)

바. 전세대출을 어떻게 할 것인가?

- 1) 전세사기 피해자 중 다수의 피해자에게 전세대출 채무 확인됨
- 2) 전세대출을 받은 상태에서 전세사기를 당한 경우, 주택 가격 하락의 위험이 전세입자에게 전가되는 상황
- 3) 2008년 미국의 서브프라임모기지 사태는 신용등급이 낮은 저소득층을 대상으로 주택자금을 빌려주는 주택담보대출에 대한 채무불이행이 대량 발생하면서, 그와 연관된 파생상품으로 인한 자산손실이 급증하면서 미국내 4대 금융기관이었던 리만브라더스 투자은행이 2008년 9월 15일 파산 신청한 사건
- 4) 현재 한국에서는 임대사업자에 대한 80% 사업자 대출 이외에 전세입자에 대한 80% 전세대출을 통한 임대주택 공급 사업 지속중
- 5) 금융기관의 대출금은 거의 99% 보증기관을 통해 보증되고 있으나, 나머지 세입자의 전세금에 대해서는 아무런 보증이 없는 상황 대량 발생
- 6) 이에 따라 전세대출에 대한 규제가 필요하다는 의견이 많으나, 정작 당사자인 세입자 입장에서는 저리 대출을 통해 더 나은 임대주택에 살 수 있어 만족도가 높은 상황으로 전세대출에 대한 규제가 쉽지 않은 상황임.

사. 전세 제도를 직접 제한하기 위해서는, 도심 내 소득 분위 70%까지 자유롭게 살 수 있는 공공임대주택 공급 필요

- 1) 지구촌에서 가장 살기 좋은 도시 1위로 선정되고 있는 비엔나의 경우에는 시민의 50%가 임대주택(시영주택 + 진흥기금지원주택)에 거주
- 2) 비엔나의 임대주택은 임대료 수준도 소득 분위 70%까지 시장 임대료를 부과하되, 각 소득 수준에 따라 주거급여를 지원하는 방식

- 3) 현재 한국은 소득 수준에 따라 차등적인 임대주택과 임대료를 결정함으로써 공공임대주택의 슬럼화로 인해 공공임대주택의 이미지만 악화되고 있음.
- 4) 현재 부동산 자산의 불평등은 도심내 토지의 개발이익을 개인이 사유화함으로써 인해 발생
- 5) 도심에 지하철이 개통해도, 학교와 병원이 개원해도, 공원이 새로 개발되어도, 그 모든 개발이익을 도심내 토지를 보유한 개인이 사유화하는 상황
- 6) **공공임대주택은 무주택자들이 공유할 수 있는 사회적 자산**으로서 역할
 - 도심 내 임대주택에는 시민의 문화시설 등을 복합 개발함으로써, 임대주택은 시민의 공유자산이라는 인식을 보편화할 필요
 - 지구촌의 도시 역사상 공공임대주택을 도심내 집중 공급해서 도시 집중화가 심화된 선례가 없기 때문에, **도심 내 임대주택을 공급하면 도심 집중 완화와 부동산 자산 불평등 해소라는 2가지 목표를 모두 달성할 수 있음**
 - 이를 위해서는, 용산정비창과 같은 도심내 공공 토지를 민간에게 매각하는 도시개발 행정은 중단해야 함

아. 궁극적으로 인구의 수도권 집중 현실과 지역균형발전을 통한 부동산 투기 공화국 극복 필요

- 1) 헌법재판소에서 2004. 10. 21.자로 신행정수도건설특별법에 대하여 위헌결정을 선고한 이후, 인구의 도시 집중 및 수도권 집중은 더욱 심화되었으며, 수도권 인구는 2019. 12.에 이르러 한국 인구의 50%를 돌파.
- 2) 이로 인해 서울에 거주하는 청년들은 본인이 고소득층이 아니고, 부모의 지원을 받지 않는 한, 비좁은 집에서 거주하는 1인 세입자들이 많으며, 서울을 벗어나 수도권에 거주하는 청년들은 매일 매일 출퇴근 시간에 미어터지는 지하철과 길게 늘어선 버스를 타고 출퇴근을 하는 세입자가 많음. 이로 인해 **수도권에 거주하는 청년 세입자의 마음에 기성세대에 대한 뽀족하고 분노어린 생각이 깊이 자리**를 잡고 있는 것으로 보임.
- 3) 영국과 프랑스는 진보정당인 노동당과 사회당의 집권 시기에, 지역균형발전 정책을 적극적으로 시행하여 지난 100여 년의 도시화 역사에도 불구하고 런던과 파리의 인구 집중도를 약 20%로 제한하고 있음.

6. 결론

- 가. 세입자를 위한 전세 제도 개혁방안은 토지에 바탕을 둔 주거의 문제이면서 금융의 문제임.
- 나. 한국의 수도권 집중으로 인한 주택 투기 수요는 여전히며, 금리 인하시 전세 급등으로 인한 주택 가격 급등 부작용 발생 우려 높음.
- 다. 그럼에도 불구하고 세입자는 여전히 저렴한 전세에 대한 수요가 많은 것으로 판단됨.
- 라. 반면에 세입자가 안정적으로 거주할 수 있는 장기임대주택은 여전히 부족한 상황.
- 마. 한편 정부는 전세대출을 통해 임대주택 공급을 장려하고 있고, 세입자 또한 저리 전세대출을 통해 월세보다 만족도가 높은 상황.
- 바. 위와 같은 현실 속에서, 현행 전세 제도의 개혁방안으로는 아래와 같은 방안이 순차적으로 가능할 것으로 판단됨.

- 1) 민간 임대주택의 전세금 가격을 공시가격을 한도로 제한하는 방안
- 2) 공공 주택의 전세 확충 방안
- 3) 등록 민간임대주택에 대한 보증보험 사전 가입 의무 위반시, 형사 처벌 필요
- 4) 비등록 민간임대주택의 전세에 대한 보증보험 가입 의무화 및 인상율 상한제 논의 필요
- 5) 전세 제도를 직접 제한하기 위해서는, 도심 내 소득 분위 70%까지 자유롭게 살 수 있는 공공임대주택 공급 필요

무주택자 주거권 보장 토론회

토론 1

박정엽 센터장(늘봄장애인지원주택)

1. 들어가며

전세사기, 깡통전세, 역전세라는 말이 대한민국에서 자주 회자되고 있다. 모든 국민이 안정적으로 살아야 할 집에서 범죄집단이 사용하는 사기, 사회적 타살 등의 용어가 국민들을 매우 불안하게 하고 있다. 특히 무주택자인 국민들은 주택가격이 상대적으로 내린 지금도 내 집 마련과 세입자로서의 삶을 어렵게 선택해야 하는 고난의 하루하루를 살아가고 있다. 지난 몇 년간 우리 국민들은 집 때문에 많은 고통을 겪고 있다. 21년까지 약 7년간 상승한 집값으로 인해 전월세 가격도 상승하였고 비싼 집을 구하지 못해 무리하게 전세대출을 받고, 비싼 월세는 세입자를 힘들게 하였다. 반면 22년 급락한 주택가격으로 영끌한 임대인의 투자는 곧 잘못된 투기로 변질되어 고통은 집을 구매한 사람뿐만 아니라 그 집에 사는 임차인에게도 내 돈을 안전하게 되돌려 받을 수 있는지 걱정으로 잠을 못 자게 만들기도 하였다. 정부의 대책이란 것이 시장에 맡겨 해결한다는데 무주택 서민들은 과연 괜찮을까?

2. 정부의 변명

지난 해 원희룡 국토교통부 장관은 문재인 정부의 주택임대차보호법 3법이 주택시장을 자극하여 전월세 가격을 올렸고, 그 피해가 매우 심각하여 이 법을 개정하겠다고 발언하였다.

주택임대차보호법은 발제자의 원고에도 나왔듯이 80년대에 제정되었고, 89년 세입자의 권리 보호를 위해 법개정으로 1년 계약을 2년 계약으로 연장하게 된다. 세입자의 주거안정성과 주거비 부담을 줄이기 위한 방안으로 20년 7월 이 법은 크게 세 가지 방향으로 개정이 된다. 논란이 많았던 계약갱신청구권과 전월세인상 5%상한제가 바로 정치권의 뜨거운 감자가 된 것이다. 또 하나는 전월세임대차신고제로 현재 시행은 되고 있지만 내년 5월 말까지 계도기관을 둔다고 한다. 여기서 정부는 왜 임대차3법을 전세사기의 원인으로 지목했을까? 임대차3법은 세입자의 주거안정성과 주거비 부담경감을 위해 만든 법인데도 말이다. 국민들이 법에 대해 무지하다고 해도 정치논리로 반대논리를 만든다고 해도 쉽게 이해되지 않는다. 정부의 주거정책 중 주택가격과 관련해서 나오는 정책은 주택가격의 급등락을 막기 위해 여러 정책들을 펼쳤다. 하지만 국민들의 반발과 주거정책 철학의 부재로 인해 주거문제는 항상 논란의 중심에 있었다.

그 이유는 국민들이 우리 헌법에 나온 자유민주주의 국가에서 국민의 재산권인 부동산 가격을 인위적으로 제한하는 것을 꺼리기 때문이다. 우리 사회의 병폐인 부동산 투기는 바로 이런 시장의 기능을 제한하지 않고 개인이나 법인이 남발하도록 허용했기 때문에 발생했다. 토지공개념을 도입하자고 많은 사람들이 주장하고 있으나 여전히 논쟁이 되고 있고, 토지와 주택은 여전히 삶의 안식처가 아니라 자산형성에 주요한 요소가 되고 있다.

정부는 국민들의 이러한 인식 때문에 잘 사는 사람이나 못 사는 사람들도 부동산으로 부자가

될 수 있다는 환상을 심어주고 있다. 정부의 잘못된 주거정책과 국민들의 안이한 집에 대한 마인드가 서로 맞물려 이런 폐해가 발생된다고 본다. 임대차3법이 왜 전월세급등과 전세사기의 원흉이 되었는지 다시 한번 생각해 봐야 한다.

3. 소외된 주거취약계층

우리나라에는 약 100만명의 주거취약계층이 있다. 최저주거기준을 준수하지 못한 가구가 매우 많은 것이다. 최저주거기준은 면적이 좁거나 취사, 욕실을 갖추지 못한 주택을 말한다. 최저주거기준은 공공임대주택을 건설하거나 주거복지 대상자의 기본이 되어 주거취약계층을 지원하는데 큰 역할을 한다. 주거취약계층은 흔히 대도시에서 비주택(쪽방, 고시원, 최저주거기준 미달주택 등) 또는 공공임대주택에 주로 거주한다. 공공임대주택에 거주하는 주민들은 정해진 계약에 의해 살고 재계약시 임대료 상승 제한이 있어 과도한 주거비 걱정은 하지 않는다. 하지만 민간임대주택에 거주하는 주거취약계층은 계약 만료와 동시에 주거지 이전을 해야 하는 번거로움과 주택물색이 쉽지 않아 항상 주거불안과 두려움에 떨고 있다.

현재 주택임대차보호법은 이번 전세사기 문제에서 드러났듯이 임차인을 보호하지 못하고 있다. 계약갱신청구권은 2년 늘어 좋아졌지만 임대인의 꿈수로 신규계약을 통해 비싼 주거비가 형성되었고, 전월세 상한제는 비현실적인 제도가 되고 있다. 발제자가 제안한 주택임대차보호법의 개정 방향은 전적으로 동의한다. 임대인 변경 시 임차인에 대한 통보 의무 조항과 전세가율 등 보증금의 규모 제한, 후순위 임대차 계약 전면 금지 및 보증금 추가제한은 꼭 개정되어야 한다. 특히 정보의 비대칭으로 임대인의 정보를 알 수 없는 임차인이 부동산 계약 시 동등한 조건에서 계약이 되지 않기 때문에 주택임대차보호법을 강하게 만들어야 상대적 약자인 임차인의 권리를 보호할 수 있다. 주거취약계층의 경우 돈이 부족해 좋은 집을 못 구하는데 임대인의 사회적 낙인까지 감당해야 하는 현실은 그들을 사회에서 점점 소외시키고 고립화한다.

4. 약자가 보호받는 세상을 원한다.

우리는 무리하게 부동산에 투자하고 투기를 하면서 임차인을 힘들게 만드는 사람들을 많이 본다. 주택임대차보호법이나 상가임대차보호법은 우리 국민들이 안전하게 안정적으로 주거지에서 살도록 만들어졌는데 현실은 이 법을 악용하거나 무시하여 고통받는 사람들을 많이 양산하고 있다. 지난 몇 년간 주거정책의 혼란스러운 현장에서 정책과 현실을 보면 과연 법은 누구 위해 만들어졌고, 누가 그 법 위에서 군림하는지 알 수 있다. 사회적 강자인 임대인은 주택 가격이 급등하면 임차인의 입장은 고려하지 않고 본인의 자산 증가를 위해 보증금 및 월세를 급격히 올리고 반대의 경우 내 책임이 아니라 임차인과 공동의 책임? 임차인에게 투자 실패의 책임을 전가하는 적반하장식 태도를

보면 화가 치밀어 오른다. 인천 미추홀구 전세사기 주범인 남모씨의 행태나 각종 빌라왕들의 범죄 행위는 특정인들만의 문제가 아니라, 부동산에 대한 시각을 내 돈 안 들이고 큰 돈 벌 수 있다는 잘못된 인식이 만든 우리의 자화상인지 모른다. 지금부터라도 우리는 주거문제로 고통 받는 많은 사람들의 현실을 개선할 수 있게 주택임대차보호법을 국민을 위한 법이 될 수 있도록 국회는 개정하고, 정부는 피해자들에게 신속하게 지원함으로써 우리 사회가 편안하게 본인의 집에서 살 수 있는 환경을 만들도록 노력해야 한다.

무주택자 주거권 보장 토론회

토론 2

안숙현 민생센터장(정의당 서울시당)

최은영 소장님의 발제문 잘 읽어봤습니다. 전적으로 동의합니다.

저는 정의당 서울시당 6411민생센터장으로 2020~2022년 2년간 활동했습니다. 제가 활동을 시작한 시기는 임대차3법이 통과된 직후라 임대차 3법을 둘러싼 임대인과 임차인 분쟁이 주된 상담 내용이었습니니다. 발제자가 제안한 모든 개정방향은 수백건의 상담을 하면서 현행 임대차법의 한계를 느끼고 있던 터라 공감이 되었습니다.

6기 정의당 서울시당 민생센터장에 이어서 7기에서도 민생센터장 및 사무처장으로 활동하고 있는데 올해 민생센터의 주된 활동이 전세사기 및 강통전세 피해를 상담하고 해결책을 찾아가는 것입니다. 시민대책위와 함께 활동하면서 특별법 제정을 위한 활동을 했습니다.

안타까웠던 것은 임대차 3법의 사각지대를 해소하고 계속 유예되고 있는 부동산 신고제가 빨리 시행되었더라면 많은 전세사기 피해자가 피해를 예방할 수 있지 않았을까 하는 것입니다.

1. 임대차 3법은 모든 부동산 문제의 원인?

전세가가 올라가도 떨어져도, 집값이 상승해도 하락해도, 전세사기 피해가 발생해도 모든 문제의 원인 임대차 3법이라고 하는데 정말일까?

어떻게 차원이 다른 문제의 원인이 모두 임대차 3법으로 귀결될 수 있는 것인가?

이런 의문이 들었습니다.

임대차 3법을 그냥 싫어하는게 아닐까? 어떻게든 무력화시키고 싶은 것이 아닐까 하는 합리적 의심마저 듭니다.

그런데 임대차 3법의 폐지를 주장하는 정치인과 사람들은 모두 임대인의 편에 서있다는 것을 알 수 있습니다. 임대차 3법이 어떻게 이런 문제를 발생시켰는지 논거가 없습니다. 어떤 분들은 임대차 3법이 무엇인지 알거나 하는지, 법조문 한번은 보셨는지 의심이 되는 수준이기도 하더라고요.

그래서 확신했습니다. 이 법이 임차인들에게는 그나마 좋은 법이구나.

이번 전세사기 특별법이 통과되는 과정에서 원희룡 국토부 장관은 예외없이 임대차 3법 손질하겠다고 했고 임대인 연합회는 임대차3법 때문에 집을 마음대로 못팔아서 전세보증금을 못돌려준다면 폐지 집회를 열었습니다. 거짓말이죠.

집값이 떨어졌고 집으로 돈벌이가 안되니 당분간은 매수를 하려는 사람이 없는거죠, 심지어 같은 가격으로 매매하려니 안되는거죠. 자기 자본 거의 없이 임차인의 전세 보증금으로 갭투자하다 집값 떨어지니 보증금도 못돌려주는거죠. 임차인의 전세보증금은 엄연히 임차인의 것이고 임대인에게는 채무입니다. 언제든 계약이 완료되면 보증금을 돌려줄 수 있을 만큼 자금을 유지해야 하는데 그렇지 않아도 집을 가지고 임대인이 될 수 있는 이 구조를 바꿔야 합니다. 상담하다 본인

이 아파트 사느라 돈을 다 써서 보증금을 못돌려준다고 큰소리 치고, 그냥 살라고 억지 쓰는 임대인도 있었습니다.

임대차 시장을 혼란에 빠트렸다고 하지만 악성 임대인을 양산한은 지금의 구조가 시장을 혼란에 빠트린 것입니다. 대한민국에서 임대인은 갑중의 갑입니다.

1. 고압적인 자세: 나가려면 나가라. 돈 못준다
2. 갱신시기 자기 마음대로
3. 실거주 빙치고 전세가격 올려서 세입자 구하
4. 제집 드나들 듯 세입자 집에 들어가기

임대인이라는 이유로 임차인에게 갑질을 할 수 있는 구조와 문화를 바꾸지 않으면 임차인의 보증금을 마치 자기 돈처럼 쓰고도 양심의 가책조차 안받고, 다시 사기칠 궁리, 임차인 돈으로 다른 곳에 투자할 궁리하는 지금의 문제를 해결할 수 없을 것이고 전세사기, 깡통전세는 언제고 또 터지는 고질적인 문제가 될 것입니다.

그나마 임대차3법이 생기면서 임차인들은 권리를 주장할 수 있게 되었고 안정적으로 4년을 살 수 있게 되었습니다. 전세가 줄어든 것은 임대차 3법 때문에 전세를 주지 않아서가 아니라

갱신이 가능해지면서 안정적으로 살게 된 임차인이 늘었기 때문입니다. 이를 역지로 임대차3법과 연결시켜서 무력화 시키려는 것은 전세 보증금 상한에 발목잡힌 임대인들이 보증금을 마구 인상하며 임차인의 권리를 무시하던 임대인들과 그들의 편에 선 정치인들의 술수라고 볼 수밖에 없습니다.

2. 임대차 3법의 개정방향

발제자의 개정방향에 동의합니다. 저는 상담 과정에서 느낀 개정방향을 중심으로 이야기해보겠습니다.

1. 모든 임대인은 등록 의무화 : 지자체와 국가의 감시 받아야 함. 개인대 개인이 아니게 해야 함. 그리고 임대인들이 법을 어기면 과태료 수준이 아니라 임대시장에서 퇴출시키는 등의 강력한 제재를 가해야 함. 착한 임대인은 현실에서 존재 불가능
2. 표준 계약서는 권고가 아니라 의무: 권고는 지키지 않아도 됨. 편면적 강행규정임에도 임대차 3법을 위반하는 계약서를 버젓이 작성하는 임대인이 많음. 표준계약서를 권고 수준이 아니라 의무로 규정해서
3. 임대차 시장의 룰을 정하는 이해 당사자들의 위원회 구성: 현재 위원회는 형식적임. 샌프란시

스코의 경우 주택임대료 위원회 등에 임대인과 임차인 대표, 중립대표, 행정, 법률가들로 구성, 독일의 경우 당사자와의 대화라는 주택임대차와 관련된 다양한 논쟁거리를 함께 토론할 수 있는 공식적인 장이 있음. 임대인과 임차인의 갈등, 분쟁과 관련한 구체적인 사례 및 판례를 바탕으로 전문적인 중재가 가능한 체계로서 주택임대차 위원회(가칭) 등의 구성을 법률 등으로 명시 필요

4. 신고 의무화. 전세사기의 경우 시세에 대한 정확한 이해가 있었다면 들어가지 않았을 것: 현재 계속 유예중인데 이를 빨리 진행해야 함.
5. 임대차 계약의 변화에 대한 사전 고지, 임차인 동의 필요(특히 임대인의 변경 등 중요 사유): 임차인이 신시기가 돼서야 임대인이 바뀔걸로 알게 되는 경우가 있음. 전세사기 많은 범죄자 신용불량자, 노숙자 등 보증금을 돌려줄 수 없는 이들의 명의를 빌리는 등 가짜 임대인을 내세운 경우인데, 임대인이 바뀌는 등의 중요한 변화는 사전 고지하고 임차인의 동의를 받을 수 있도록 해야 함
6. 대항력 발생일을 계약후 즉시로: 계약과 대항력 발생 시간 사이에 근저당 설정, 후순위 채권자가 되어버리는 일을 막아야 한다.
7. 최우선 변제금 기준은 높고 받을 수 있는 액수가 너무 소액,도대체 이 돈으로 어딜 가란 말인가? 최우선 변제금의 기준은 낮추고 변제금액은 높일 필요가 있다.
8. 상한률의 근거 마련, 신규 임대차 계약에서 적용되지 않는 상한률로 인한 이중가격 형성
9. 실거주로 인한 갱신 거절 사유에 대한 변화 필요: 실거주를 이후 확인하고 소송을 가는 것이 임차인에게 가능한 것인가?

지금의 임대차 관계는 기울어진 운동장으로 강력한 갑을 관계, 재산권 보호의 편향성이 존재합니다. 임대인의 재산권이 중요하다면 임차인의 재산권도 중요합니다. 임대차 3법이 그나마 단 한번도 자신의 권리를 주장하지 못하던 임차인이 권리 주장을 할 수 있는 시작을 열어주었다고 생각합니다. 임대차 3법은 폐지가 아니라 강화되고 개정되어 임차인의 권리를 보호하고 피해를 예방하며 임대차 시장의 룰을 만드는 계기가 되어야 할 것입니다.

기업은 고객이 렌트비용을 내면 감사해 함. 그런데 임차인의 보증금은 집을 렌트하고 정당히 지불하는 가격이며 이후 돌려받아야 하는 채권인데도 임대인의 갑질에 숨죽여야 하고 이제는 전세사기까지 걱정해야 하는가라는 질문을 던지며 마치도록 하겠습니다.

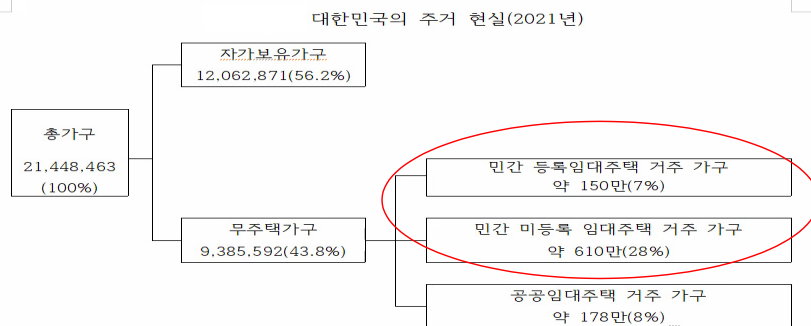
토론 3

권지웅 전세사기 고충접수센터장(더불어민주당)

임차인의 정치력 구축을 위한 선순환 고리를 어떻게 만들 것인가

■ 들어가며 : 해법의 부재가 아니라 정치력의 부재

- 한국의 주거불안은 중산층에 역시 불안을 느낄 만큼 보편적이고 세대 간 격차와 청년 세대 내 격차 모두 커지고 있음.
- 계층과 점유형태에 따라 다양한 해법이 제시되어 왔으나 계층별, 점유형태별로 정치적 영향력이 현저하게 달라서 주거 정책이 균형 있게 발전되어 오지 못함. 민간임대시장 임차 거주자를 위한 부동산·주거 정책은 제대로 수립되고 집행되기 어려웠음.
- 지난 제도개선 성과와 한계를 돌아볼 때 필요한 해법을 모색하고 구체화하는 것도 중요하나 그 제도를 만들어 낼 정치력을 어떻게 조직할 것인가가 문제 해결 논의에서 빠져선 안 됨.
- 2023년 현재는 주택가격 하락으로 자가 중심의 주거 담론이 약화된 시기이고 전세사기 참사로 인해 임차인의 불안이 개인의 문제가 아니라 사회구조적이라는 공감대가 확산된 상황
=> 해법의 부재가 아니라 정치력의 부재. 임차인의 요구로부터 시작되어 제도가 개선되는 경험을 통해 제도개선 성과가 정치력 강화로 이어지고 강화된 정치력이 제도개선을 추동하는 선순환 고리 구축이 절실.



■ 전세사기 예방을 위해 해야 할 조치

1. 우선변제권 발생 시점 현실화




저당권 등의 등기는 즉시 효력이 발생하는 한편, 임차인의 대항력은 전입신고 마친 다음 날 발생. 임차인이 미리 임대차계약서를 가지고 확정일자를 부여받을 경우, 확정일자를 통해 금융기관이 보증금을 확인하고 이를 고려하여 대출하겠다는 일부 은행과 한국부동산원 업무 협약(23년 1월)이 있었으나 구조적인 개선책은 아님.

주택임대차보호법을 개정하여 전입신고 즉시 대항력이 발생하도록 제도개선 (최인호·민홍철·김진애 등 의원 발의) 필요. 대출 및 임대차계약 정보를 모두 알고 있는 임대인의 책임을 강화하여 은행 대출의 등기 효력과 주민등록을 통한 대항력 발생의 충돌을 막을 수 있도록 조치 역시 필요.

2. 보증보험 가입 시점 및 기간 조정

임대사업자의 경우 보증보험 가입이 의무이지만 보증보험에 가입하지 않고 소유권을 이전시키거나, 임대인의 결격사유로 보증보험이 가입되지 않은 사례가 다수 확인됨. 임차인은 보증보험 가입 여부를 계약 개시 이후에나 알 수 있어서 보증보험 가입이 거절되더라도 대응할 방법이 제한됨. 따라서 계약 개시(잔금 입금 시기) 이전 혹은 동시에 보증보험 가입을 확인할 수 있도록 제도 개선이 필요. 제도가 개선되지 않는다면 보증보험을 미끼로 한 전세사기 사례는 계속 이어질 수 있음.

임대보증금보증 소개

 보증금액	 보증기간	 상품분류
1. 사용검사전 임대보증금보증 : 주택분양보증 준용 2. 사용검사후 임대보증금보증 : 임차인으로부터 받거나 받을 임대보증금	1. 사용검사전 임대보증금보증 : 주택분양보증 준용 2. 사용검사후 임대보증금보증 : 보증서발급일로부터 1년 * 개인임대사업자의 경우 보증서발급일로부터 1년, 2년, 임대차계약종료일 선택가능(단, 2년 선택 시 보증서발급 1년 후 보증료 재산정 불가)	기업보증 / 사용검사(사용승인)

〈출처 : 임대보증금보증 소개, 주택도시보증공사 홈페이지(23.6.18)〉

임대인이 의무로 가입하는 임대보증 상품(HUG)의 경우, 보증서 발급일로부터 1년이며 개인임대사업자의 경우 보증서발급일로부터 1년, 2년, 임대차계약 종료일 중 선택이 가능함. 임대인이 보증금 보증보험에 가입한다고 하더라도 보증기간을 연장하지 않으면 임차인은 보증금 보증보험을 통한 보증금 보호를 받지 못하게 됨.

3. 우선변제권, 임대인 세금 체납 확인 시기 (계약금 에스크로(결제대금예치제) 제도 도입)

계약금 납입 이전에 보증금 보호를 위한 필수 정보를 확인할 수 있도록 제도 개선이 필요. 임대인의 개인정보보호와 임차인의 알권리가 충돌하는 것을 우려하여 계약 후 임차인 알권리 보장 제도를 유지해야 한다면, 계약금을 임대인이 아닌 제삼자에게 맡기고 선순위 보증금 및 세금 체납 정보를 확인한 다음에 임대인에게 계약금이 전달될 수 있는 제도가 마련되어야 함.

■ 임대차 3법 보완

1. 임대차 계약 갱신의 거절 남용 방지 방안 마련

법원은 임대인이 거주할 의사가 없었음에도 거짓으로 실거주를 주장하여 갱신을 거절할 경우

‘사후 임대인이 거주할 의사가 없었음이 밝혀진다면 법이 정하는 손해배상문제로 해결할 수밖에 없다’고 말함. 하지만 부당한 갱신 거절에 대한 손해배상액은 변호사 수임료에도 못 미치는 경우가 많음. 현실적으로 손해배상 청구 자체가 이뤄지기 힘든 상황이며 이 같은 현실을 임대인들도 알기에 법 취지와 달리 계약갱신권이 사용되기 어려운 현실임.

『주택임대차보호법』 제6조의3(계약갱신 요구 등)

- ⑥ 제5항에 따른 손해배상액은 거절 당시 당사자 간에 손해배상액의 예정에 관한 합의가 이루어지지 않는 한 다음 각 호의 금액 중 큰 금액으로 한다.
1. 갱신거절 당시 월차임(차임 외에 보증금이 있는 경우에는 그 보증금을 제7조의2 각 호 중 낮은 비율에 따라 월 단위의 차임으로 전환한 금액을 포함한다. 이하 “환산월차임”이라 한다)의 3개월분에 해당하는 금액
 2. 임대인이 제3자에게 임대하여 얻은 환산월차임과 갱신거절 당시 환산월차임 간 차액의 2년분에 해당하는 금액
 3. 제1항제8호의 사유로 인한 갱신거절로 인하여 임차인이 입은 손해액

거짓으로 갱신을 거절할 시 손해배상 금액을 상향하는 등의 처벌을 강화하고 계약 갱신을 거절할 수 있는 예외 사항의 입증 책임을 세입자가 아니라 임대인이 하도록 법 개정이 필요.

2. 임대차 신고제 안착을 위한 조치 등

법 시행 2년 차가 된 만큼 지방자치단체의 임대차 신고 현황 관리가 제대로 되고 있는지 국토부 차원의 점검이 필요. 월세 30만 원 이하 임대차 계약은 신고 대상에서 제외되는 점을 악용하여 월세는 30만 원 이하로 하고 관리비를 비정상적으로 책정하는 사례를 어떻게 막을 것인지 적절한 조치 필요.

■ 등록임대주택의 현실적 한계

1. 등록임대주택 관리 미비로 임차인 권리 보장 미흡

지방자치단체는 등록임대주택의 등록 업무 외에도 임대인의 의무 사항이 잘 지켜지고 있는지 주기적이고 상시로 관리 감독해야 할 의무가 있음. 하지만 일선 현장에서는 등록임대주택의 의무가 지켜지는지 확인할 인력이 없거나, 지방자치단체장에게 정치적 부담이 된다는 이유로 법에 따른 감독이 제대로 이루어지지 못하는 경우가 있음. 이 같은 문제를 개선하기 위해 정부 차원의 조치가 필요.

■ **마치며 : 제도개선과 동시에 제도개선에 따른 시민적 효능감을 높이기 위한 정부 및 정당의 노력이 필요.**

임차인의 고충을 모아내는 간담회, 제도를 설명하는 설명회 등을 행정부가 적극적으로 역할 할 필요가 있음. 정당은 제도개선 간담회 및 설명회 등을 개최하여 임차인들에게 주거 제도와 관련한 정보를 제때 제공하고 임차인 간에 만날 수 있는 공간을 마련하기 위해 노력하여야 함. 주거 정책에 있어 임차인들의 처지가 소극적으로 반영되어 온 현실을 인정하고 이를 보완하기 위해 적극적으로 노력할 필요가 있음.

또한 정부와 정당은 시민 단체 등과 함께 현장에서 확인되는 사각지대를 메우고 그 과정을 공개하여 임차인들의 의견 개진과 효능감을 높이는 조치에 협력할 필요가 있음.

무주택자 주거권 보장 토론회

토론 4

최경호 정책개발자문관(경기도)

“전세, 제도와 선호 사이”

1. 제도와 선호의 관계

“우리가 식사를 할 수 있는 것은 푸줏간, 술도가, 빵집 주인의 자비심이 아니라 자기 자신의 이익에 대한 그들의 관심 덕분이다. 우리는 그들의 인류애가 아니라 자기애에 호소하며, 우리의 필요가 아니라 그들이 얻을 이익을 말해 줄 뿐이다.” - 아담 스미스

“좋은 담장이 좋은 이웃을 만든다” - 로버트 프로스트

“사람이 책을 만들고, 책이 사람을 만든다” - 제도와 선호도 마찬가지

2. 전세 선호 이유

○ 보증금 미반환 리스크는 과거부터 상존 - 그럼에도 임차인이 전세를 선택하는 이유?

- 1) 주택의 품질이 더 양호함. 신축, 좋은 집일수록 전세인 (과거의) 경향
 - 초기 공급비용을 전세로 충당(공급자: 조기 엑싯, ‘전세끼고 사는 사람’이 구매)
- 2) 선택의 여지가 없음. 전세 말고는 매물이 없었음(동탄 사례 등).
- 3) 대출해주고 보증해줌. (보증 이행거절 사례 → 보증은 때로 작동 안하지만..)

○ 임대인 입장에서의 전세 선호 요인

- 1) 운용수익은 월세가 더 크지만, 매각차익 기대하는 ‘레버리지 투자’를 위해 전세금 동원하여 주택 보유 (동탄사례: 세금 체납으로 인한 디폴트, 폰지사기에 가까움)
- 2) 초기 비용 충당 방법으로 애초에 다른 마땅한 방법이 없음

○ 시사점: “전세는 집값이 올라야만 내 보증금을 무사히 돌려받는다?”

- 2023년 현재 목도중. “주택가격 안정”과 “전세 안정”은 양립불가능한가?
- 강제저축, 주거사다리의 신화에 균열 초래

이해관계자별 임대 부문 점유형태의 장단점 비교

입장	장점	단점	시사점
전세	임대인 ○ 무이자 대출로 목돈 확보: - 적은 자본으로 주택 구입 - 또는 추가 투자 자금 확보	○ 예금시 월세보다 불리 (금리<월세전환율시)	다주택자의 추가 매집에 유리, 매각차익 기대로 작동 → 주택가격 안정(하락)시 작동 어려워짐
	임차인 ○ 월세보다 우월한 것으로 인식 (주택 품질 양호, 강제저축의 주거사다리 등)	○ 목돈 필요 ○ 보증금 미반환 리스크	기초자산 격차 해소방안 필요 전 → 월세전환율이 금리보다 높아야 (= 월→전세전환배수가 금리의 역수보다 낮아야)
월세	임대인 ○ 운용수익의 현금흐름 (목돈 투자처 마땅치 않을 경우)	○ 월세 미납 리스크 ○ 건축비용 상환 장기화	장기저리 공급자 금융 필요
	임차인 ○ 목돈 불필요 (독립을 위한 기초자산 부담 적음)	○ 전세 대출이자 보다 불리 - 지출 때문에 자산축적 어려움	주거보조비 등을 통해 월 주거비 지출이 전세대출이 자보다 낮아진다면?

출처: 이선화, 민보경, 이상영, 최경호(2022) p.73 일부 수정

3. 향후 개선 방향

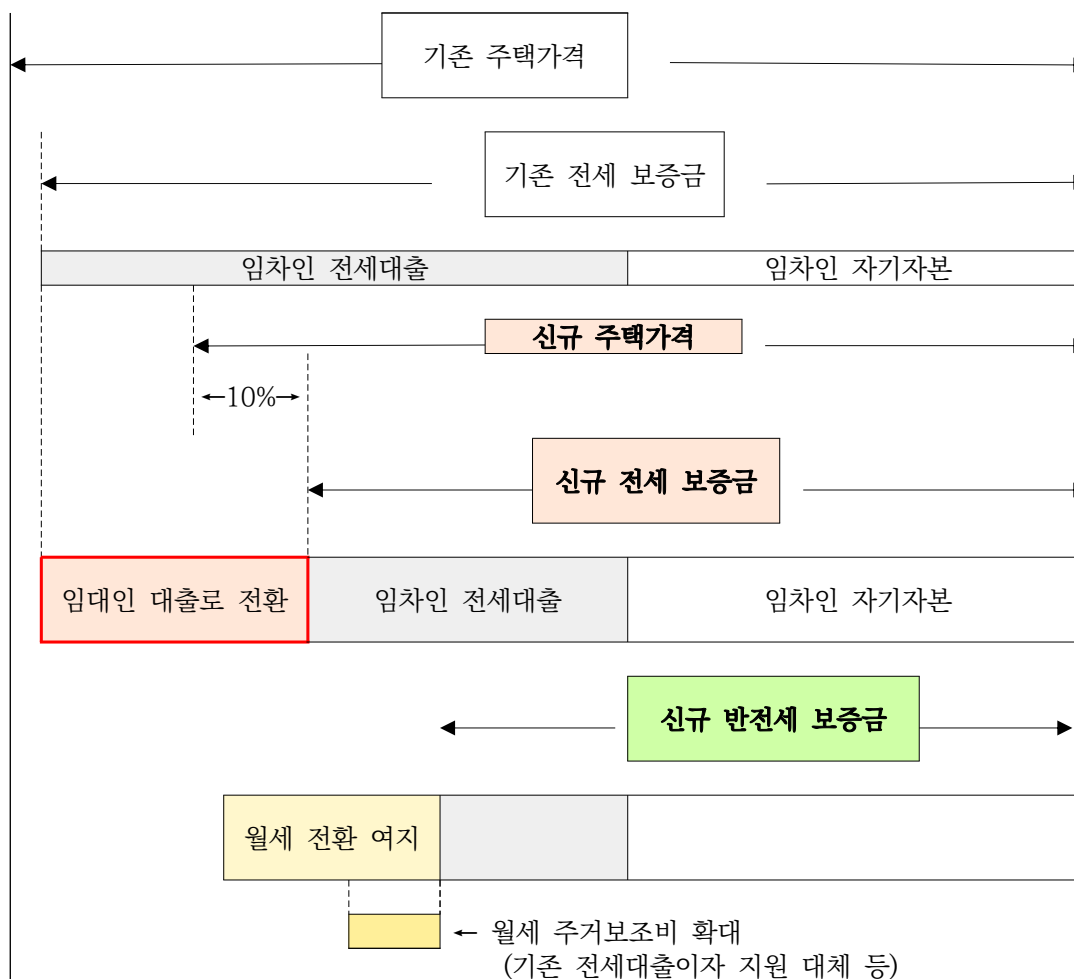
■ 표준임대료 제도의 제도화

- 이미 아파트 단지에서는 표준임대료 제도가 실질적으로 작동 중.
 - 아파트단지에서 전세사기가 적은 이유? 빈번한 거래로 시세 파악 용이(규모의 경제?)
- 최근에는 보증보험제도 덕분에 표준임대료가 도입된 셈. → 확대 발전 필요
 - 공시가140% - 전세가율 90% 이하여야 보증보험 가입 가능

■ 세금 강화보다는 [보증금 반환대출 + 표준임대료&인센티브 + 월세보조] ?

- 보증금 감액을 위한 임대인 대출 : 세입자 통장으로 지급.
 - 150%-100%에서 140%-90%로 강화된 기준이 하반기를 맞이하면, '전세금 반환/감액 위한 임대인의 자금수요 급증할 것으로 예상됨.
 - 현재 시행중인 제도가 있으나(Hf 등), 강화된 보증보험 가입요건 충족 위해 일부 정비 필요
- 임대료 및 주택품질 차원의 세입자 혜택에 연동한 임대인 인센티브 적용
 - 예시: 표준임대료/인상률 준수시 재산세(종부세) 감면, 추가 인하시 추가 감면, 계약갱신청구권 보장시마다 25% 추가 감액 (10년+ 거주 보장시 공공주택에 준하는 것으로 인정)
- 반전세화가 진행될 향후에는 주거보조비 더욱 활성화 필요
 - 전세자금 대출 및 이차지원 예산(의 일부)을 '월세 지원 예산'으로 이동 필요

- 보증보험제도는 '보증 그 자체의 효과' 보다는 **표준임대로 효과와 보증금 비중 하향조정**을 위해 활용 가능 (사실 이미 안전한 집만 보증보험에 가입 가능해진 상태)



- 임대인 디폴트 사태의 제도적 원인을 찾자면, 임대차3법이 아니라, 차라리 종부세 때문? (+ 무분별한 대출제도 확대로 인한 모럴해저드 조장 등)
 - 시세 1억, 전세가 9천만원에서 전월세 전환율 5% 가정시
 - 보증금 1000만원일때 월세 수입은 연간 400만원, 보증금 0원(풀월세)도 450만원
 - 종부세 5%면 연 세금이 500만원. 전액 월세로 운영해도 감당 안됨.
 - 처음부터 일부 월세로 운영했어야 하고, '세금도 내지 못하는 현금흐름의 임대사업'은 하지 말았어야. 그런데 왜? → 시세차익을 노리고 했음.
 - 전액 전세로 운영하면서 주택 매수를 계속하는 것은 일종의 '폰지 사기'
 - 하지만 전액 월세로 운영해도 작동 불가능한 세제는 곤란: 세금이 임대료에 전가되거나, 임대인이 파산하거나 - '매물로 내놓으면 된다'는 입장은 '1가구 1주택주의'

■ 정책 기조로서 “1가구 1주택주의” 폐기, ‘주거중립성’과 ‘주거선택권’ 추구

- 어떤 인구집단은, 또 생애주기상 어떤 시점에서는 ‘안정적 임대’에서 사는 것도 ‘내집 마련’만큼이나 중요한 가치이며 공공정책의 목표가 되어야 함
 - 단순히 ‘무소유’를 칭송하는 것이 아니라, **계속거주권**과 함께 **적시이주권** 역시 주거권을 구성하는 중요한 요소라는 인식이 필요
 - 다주택자들이 매물로 내놓게 하면 된다는 입장은 일면 타당하나, 현 세입자 거주불안정성을 조장하며, 억지 소유는 주거선택권을 제약하게 됨(현재의 전세 사태).
 - ‘공익적 임대인’과 ‘공익적 임대주택’이 (법적으로 공급주체가 공공기업인가 아닌가를 넘어) 확대될 필요.
- 국민개택(皆宅)주의(= ownership society)는 나름의 장점이 있으나, <임대부문의 주거안정, 계속거주권&적시이주권 추구>와 충돌한다는 점을 분명히 인식할 필요
 - 교통중립성 관점에서는 버스, 지하철에 골고루 투자하여 교통선택권을 보장
- 주거중립성 관점 전면화 필요
 - [다주택자 > 1주택자 > 전세 > 월세] 순으로 불리해지는 지형 및 정책효과를 [1주택자=전세=월세←다주택자(임대인)]의 방향으로 전환해야
 - 다양한 점유형태에 대한 ‘주거중립성’을 추구하고, ‘주거선택권’을 보장하며, 이를 위한 임대차 관계의 이해관계와 보상체계를 재구축하는 것이 전반적인 주거권의 신장 및 전세제도의 심층의 문제 해결 방법
- 징벌적 규제나 사후적 대응을 넘어 장기저리 공급자 금융 정비 필요
 - 그래야 신축, 좋은 집 = 전세 = 주거사다리라는 공식 탈피가 가능해짐.
 - 장기저리 공급자 금융이 미비하고, 소비자금융은 ‘불안정한 노동’에게는 작동이 어려운 상태라면, ‘1가구 1주택주의를 명분으로 한 분양주택의 공급’은 결국 ‘구매력이 있는 집단’에게 의존할 수 밖에 없음
 - 이것이 냉-온탕을 오가는 대증요법적인 정책과 ‘전세 문제’의 근원 (최경호, 2023)

■ 임대‘주택’등록제 전면화 바람직

- 통계집계 편의(전월세 신고제), 사업자 관리 편의(임대사업자 등록제), 수요자를 위한 정보비대칭성 극복(임대주택 등록제) 등의 목적에서 큰 차이
- ※ 임차인 주거보조비 및 임대인 인센티브는 임대차 조건 및 주택의 품질관리와 철저히 연동하여 지급 필요 → 임대주택등록 요건으로 명시 및 ‘주거감독관’ 혹은 ‘주거사정관’ 제도를 도입하여 연계할지 검토 바람직

4. 나가며 - 역사적 제도주의적 관점에서의 ‘제도와 선호’의 관계

“아파트지구 제도는 아파트에 대한 선호 이전인 1976년에 도입되었다. 토지, 금융, 계획, 경영 등 여러분야에서 아파트 확산을 위한 제도가 뒤따랐다. 주택 선호도 조사에서 아파트가 1위가 된 것은 거의 30년이 흐른 뒤인 2004년 이후다.” - 최경호

“전세에 대한 기존의 선호에 간헐 필요는 없다. 그렇다고 선호를 무시하거나 의식개혁 캠페인을 한다고 해결될 일도 아니다. 새로운 선호의 기반이 될 제도를 잘 만들어야 한다. 공직자나 정치인의 개인 윤리도 중요하겠지만(정책에 대한 신뢰도), 임차인의 주거안정이 임대인에게도 이익이 되는 시스템을 만드는 것이 더 중요할 것이다.” - 최경호

무주택자 주거권 보장 토론회

토론 5

송기균 대표(집값정상화시민행동)

갭투기와 전세사기를 악화시킨 전세대출 및 전세보증반환보증보험을 대폭 축소해야 한다

1. 전세제도 폐지는 현실적으로 가능한가?

전세제도는 임차인과 임대인 양쪽의 필요를 충족시키는 순기능과 거기서 발생하는 부작용이라는 역기능을 동시에 가지고 있음. 그러므로 전세제도 폐지는 현실적으로 불가능하며, 단계적인 축소도 상당한 혼란을 초래할 것임.

=> 전세제도를 유지하면서 그 역기능을 개선하는 것이 현실적인 방법임.

2. “갭 투기”와 전세사기·깡통전세를 악화시킨 주범은 전세대출과 전세보증금반환보증 보험이다

전세제도는 “갭 투기”의 수단으로 이용됨으로써 집값 폭등의 불쏘시개가 되었고, 전세사기와 깡통전세를 발생시켜 수많은 세입자들에게 엄청난 피해를 입히고 사회적 혼란을 야기함.

=> “갭투기”와 전세사기·깡통전세를 악화시킨 가장 큰 요인이 전세대출임

전세제도를 통해 임대인은 임차인으로부터 주택투자자금을 융통하므로 이는 일종의 사금융 혹은 그림 자금용임. 제도권 금융기관을 통한 대출의 경우 DTI와 LTV 같은 규제를 받으나, 전세보증금은 이런 규제를 피할 수 있음. 또한 전세보증금은 임대인의 실질적인 차입금인데도 총부채원리금상환비율(DSR) 규제의 대상이 되지 않으며 가계부채 통계에도 포함되지 않음. 따라서 주택가격 하락과 경기 침체가 동시에 발생할 경우 금융시스템의 위기를 초래할 수 있는 위험요소임. 본 토론에서는 전세제도의 이러한 역기능에 대해서는 논의를 생략함.

3. 전세대출이 전세시장의 가수요를 만들어 전세가격을 상승시켰다

전세시장에서 임차인의 전세수요와 임대인의 전세공급이 균형을 이루는 지점에서 전세가격이 형성됨. 임차인의 전세수요란 지불능력이 있는 유효수요임. 즉 임대인이 전세가를 올리고 싶어도 임차인의 지불능력이 부족하면(유효수요가 부족하면) 전세가는 상승하지 않음.

그런데 정부가 전세대출을 확대하면 전세시장에 가수요가 형성되어 전세가 상승을 유발함. 마치 주택담보대출 확대가 주택매매시장에 가수요를 조성하여 주택가격을 상승시키는 것과 같은 효과임.

전세가 상승으로 매매가격과 전세가격의 차이가 줄어 “갭 투기”가 더 용이해지고, 전세가 상승으로 생긴 추가자금으로 또 “갭 투기”를 하는 등 전세대출 확대가 “갭 투기”를 조장한 원인으로 작용함.

정부의 전세대출 확대는 “대출 받아서 전세가를 올려줘라”는 것과 같음

〈전세대출 증가 추이〉

	2012년	2017년	2022년
전세자금대출액	23조원	66조원	188조원
5년간 증가액		43조원	122조원

4. 실거래가 4,950만원인 빌라를 6,940만원에 전세계약을 체결한 까닭은?

MBC 보도에 의하면, 인천 미추홀에서 실거래가가 4,950만원인 빌라의 전세가가 6,940만원이 었음. 전세사기의 경우 대부분 실거래가보다 높은 가격에 전세계약을 체결함.

이런 경우 전세계약 만료 시점에 임대인이 임차인에게 전세금을 돌려주지 않을 가능성이 높으며, 임차인은 경매 등의 방법으로 빌라를 매각하여 보증금을 회수해야 함.

빌라의 실거래가가 전세계약 체결 시점과 같을 경우 임차인은 약 2,000만원의 손실을 입게 됨.

과연 임차인이 전세가보다 실거래가 과도하게 낮다는 사실을 몰랐을까?

전세사기가 대대적으로 발생할 수 있었던 중요한 원인은 세입자들이 전세가격이 적정한지 과도한 금액인지 묻지도 따지지도 않고 전세계약을 했던 것임.

실거래가보다 높은 가격에 전세계약을 체결한 이유는 주택도시보증공사(HUG)의 전세보증금반환보험이 있기 때문임.

임차인은 “임대인이 보증금을 돌려주지 않더라도 국가에서 100% 지급해준다”는 중개사의 말을 듣고 전세계약을 체결함.

전세사기의 핵심을 한마디로 표현하면, “전세금이 집값보다 높다”는 것인데, 이런 비정상적인 현실이 가능한 이유는 HUG의 100% 전세보증임.

=> 위 사례 전세사기의 손익계산은 임대인이 약 2,000만원의 이익을 챙기고, 그 금액만큼 보증기관인 HUG가 손실을 보는 것임. HUG가 전세보증보험을 잘못 집행한 결과 국민의 세금이 전세사기꾼의 주머니로 흘러가게 된 것임.

소위 “빌라왕”이라 불리는 전세사기꾼들은 자기자본이 거의 없이 수백채의 빌라를 “깡 투기” 함. 문재인정부는 다주택자들에 대한 종합부동산세를 대폭 강화했는데, 2020년 ‘7.10대책’에서 3주택자 이상에 대한 종부세율을 최고 6%까지 인상함. 만약 수백채 주택을 소유한 “빌라왕”들에게 6%의 종부세를 부과했다면, 이들은 종부세 부담 때문에 “깡 투기”를 중단했을 것임.

그러나 문재인정부는 2017년 12월 ‘임대주택등록 활성화방안’을 발표하여 다주택자들이 주택임대사업자로 등록하면 종부세를 전액 감면했으며, 2020년 ‘7.10대책’에서 아파트의 신규 임대주택 등록을 중단시키면서도 빌라 등에 대해서는 임대주택 등록을 유지하여 전세사기꾼들의 빌라에 대한 ‘무자본 깡투기’를 허용했음.

=>주택임대사업자에 대한 세금특혜 정책이 대규모 전세사기가 가능한 토양을 제공

5. 전세대출과 전세보증금반환보험 제도의 개혁 방안

전세대출 확대와 전세보증보험 완화는 겉으로는 세입자를 위한 정책으로 포장하고 있으나, 실제로는 집값을 폭등시켜 세입자의 주거부담을 가중시키고 “내집 마련” 기회를 빼앗음.

또한 전세보증보험의 확대는 실제보다 과도하게 높은 가격에 전세계약을 체결하게 함으로써 전세사기를 조장한 최악의 정책임.

1) 전세대출 단계적 축소

전세보증금을 저리로 대출해주는 대상을 대폭 축소하고 전세대출을 DSR 산정에 포함함으로써 전세시장의 가수요를 억제함.

2) 전세보증금반환보증보험의 대폭 축소

전세보증을 공시가 이내로 대폭 축소함으로써 전세사기가 발생할 여건을 제거함.

3) 전세가 상승을 억제하는 방안

전세제도의 역기능인 “깡 투기”와 전세사기를 방지하고 나아가 무주택 서민들의 주거안정을 위해서는 전세가 급등을 막고 전세가를 안정적으로 유지하는 정책이 필요함.

2020년 7월 시행한 임대차3법 개정은 전세가의 상승을 억제하는 바람직한 방안이므로 이의 미비점을 보완하는 정책(신규계약을 포함한 모든 전월세계약에 5% 상한제 적용 등)의 시행이 바람직함.

4) 무책임하게 전세보증금보증보험을 집행한 책임자들에게 책임을 물어야

전세사기의 근본원인은 실거래가보다 더 높은 전세보증금에 대해 100% 지급을 보증한 것임. 만약 전세보증기관인 HUG가 주변 빌라의 시세를 확인했다면 전세가가 과도하게 높아서 임대인이 만기에 전세보증금을 반환할 수 없다는 사실을 확인할 수 있었음. 이런 당연한 과정을 수행하지 않고 과도하게 높은 전세보증금에 대해 반환보험을 제공함으로써 향후 수십조원의 손실을 발생시키게 될 HUG에 책임을 물어야 함.

=> HUG 경영진과 실무책임자를 대상으로 민사상 책임을 묻는 시민소송을 제안함

무주택자 주거권 보장 토론회

토론 6

최원철 교수(한양대학교 부동산융합대학원)

전세제도 폐지 연착륙 방안

1. 전세제도 폐지는 시간이 걸리더라도 반드시 해야만 한다.

- 청년세대 : SNS, 언론 등을 통해 무자본갭투자로 쉽게 돈버는 방법 터득 인공지능, 로봇, 바이오 등 첨단산업보다 부동산에 더 관심.
- 중년세대 : 다주택자도 추가로 더 주택구입이 쉬워지고 있음.

2. 전세제도의 좋은 점? 나쁜 점?

- 좋은 점 : 조선시대 한양에서 밀려난 양반들이 돌아올 때까지 집을 맡겨 놓고 다녔던 시대.
즉, 집값 상승과 상관없이 사금융으로 운영가능한 시대.
그 때부터 주거사다리?
- 나쁜 점 : 금리가 상승하면 전세대출금리 올라 전세수요 급감.
전세가격 폭락으로 역전세난 발생. 정부가 지원할 수 있는 수준을 넘어섬.
금리가 하락하면 전세대출금리가 낮아져 전세, 매매 동시 폭등.
코로나초기에 서민들 전세걱정에 내집마련 더 멀어짐.
IMF이후 모든 주택정책이 전세제도 때문에 생겼음. 다주택자,
종부세, 양도세, 임대차3법 등.

3. 전세제도 폐지의 당연성

- 전세제도가 좋다면 미국, 유럽, 일본, 싱가포르 등 선진국에서 왜 아무도 채택하지 않고 있나?
바보라서? 금융전문가라면 쉽게 알 수 있는 말도안되는 정책이기 때문.
- 전세제도가 없어진다면 주거사다리가 없어진다? 전세가 오르면 매매가격이 동시에 올라 무주택자,
청년, 신혼부부들은 내집마련 기회가 점차 줄어듦. 반면 전세가격 오르면 서민 주거안정성만
나빠짐. 각종 지원제도는 극히일부 계층에만 해당됨. 거의 로또수준임.
- 최근 전세사기 근절을 위해 각종 대책이 나오지만, 전세형태의 다양성과 주택 투기의 천재성
으로 점차 지능화되고 있음. 전세가 있는한 지속적 피해가 발생할 가능성 높고, 모든 정부는
계속 대책만 내놓아야 함.
- 대책 나올 때마다 지원해 주는 비용을 처음부터 무주택자 지원정책으로 바꿔 지원해 주는 것이
더 빠름.

4. 전세제도 폐진 연착륙 방안

- 최근 정부에서도 공공임대를 공공분양 50만호로 전환하였음. 그리고 뉴:홈이라는 제도는 나눔형, 선택형, 일반형으로 모두 선진형 주거 공급방식임. 즉, 선택형, 나눔형은 초저리 장기 전용 모기지를 적용, 무주택자, 청년, 신혼부부들이 아주 저렴하게 내집마련. 일반형도 주택기 금대출 활용하여 청년층 우대정책
- 올초 첫 뉴:홈 사전청약 경쟁률이 11대 1을 기록하고, 미혼 청년 공급 경쟁률은 50대 1을 넘어섰음. 민간분양이 계속 미분양 나올 때
- 공공택지를 민간 주택공급업체에 매각할 때 조건을 선택형, 나눔형 형태로 지원하는 업체에게 우선 공급해 주고, 단, 사업성 향상을 위해 용적률을 일부 완화해 주도록 하면, 잔금대출을 위해 전세를 주는 지금의 형태는 사라지면서 동시에 당첨자가 이주할 경우, 같은 조건으로만 거래할 수 있도록 해주면 됨. 일단 공공택지에서의 전세는 사라질 것임.
- 임대주택 활성화도 '부평 이지스레지던지 리츠'처럼 공공지원 민간임대 방식을 확대하면 됨. 10년간 고급 브랜드 대단지 아파트 (5,500세대, 포스코건설 시공)에 주변 시세보다 15% 이상 저렴하게 사는 조건이고 민간사업자에게는 용적률 확대로 보상. 10년 후 분양할 경우엔 역시 공공분양 방식으로 하던지, 계속 리츠를 활용, 지속적으로 월세 위주로 하면 됨. 시행조건이 월세 5% 이상 못 올리는 조건이 포함되어 있음. 그리고 공공임대도 전세임대는 만기시까지만 운영하고 전부 월세임대로 전환시키면 최대 10년후면 전세가 공공임대에서는 사라짐.
- 9월 이후 발생할 역전세난을 대비해서 DSR을 집주인에게 일시적으로 완화해주는 조건이외에 아래와 같은 방식 도입도 필요.
- 현재 세입자가 그 집을 매입할 경우, 취득세 경감. 9억이하 0% 등. 그리고 집주인에게도 양도세를 완화. 2주택자는 양도세 0% 등 단, 세입자가 그 주택을 취득할 때 모자란 자금은 30년 장기 모기지 지원. --> 이 방식으로 하면 기존 전세 세입자를 확 줄일 수 있음.
- 현재 세입자가 그 집을 월세로 전환할 경우, 집주인에게 DSR 완화시켜 전세보증금 전부 돌려주고, 월세로 전환. 단, 1년 이상 계약시 선진국처럼 2개월치 월세를 보증금으로 집주인에게 납부. --> 이렇게 하면 전세사기에 대한 피해 경감. 전세포비아로부터 탈출 가능.
- 위와 같은 단기 대책도 필요하지만, 내년 5월 다주택자 양도세 증과는 다시 확실하게 한다고 발표하여 다주택자 주택 매각 유도.
- 전세대출 규모를 2년후 50%, 4년후 25%, 6년후 0%로 줄여나가 세입자가 전세를 대출받아 들어가는 방식은 최소화시켜나감. 대신 공공임대 및 공공지원 민간임대 확충을 통해 전세수요

는 최대한 월세로 전환시킴. 또한 주택리츠를 활용한 민간임대를 활성화 시킴.

- 임대형 기숙사, 즉 공유주거 방식을 하반기에 빠르게 입법화해서 청년, 신혼부부, 1인가구 등이 저렴한 비용으로 다양한 생활을 누릴 수 있는 선진형 코리빙 주택확충. 기존 빌라도 LH, SH가 매입, 공유주거로 운영하는 방안 도입. 민간도 빌라를 공유형 주거로 리모델링하여 월세 운영할 경우 리모델링비 지원 및 세제혜택을 주면 됨. 이미 국내에 공유주거 붐이 일어나 청년, 신혼부부, 1인가구 등에서 호응을 받고 있음.
- 노년층 급증을 위해 공공노인주택 (국토부 사업)을 서울 등 대도시로 확대하고, 고급형 민간실버주택 사업도 리츠 등을 통해 활성화 할 수 있도록 최대한 지원. 또한 역세권 청년주택 대신 역세권 노인주택 신설하여 노인의 이동성과 생활성을 최대한 지원.
- 지방에 대규모 은퇴자마을 조성사업을 30만평 이상 조성하여 대도시 은퇴자들이 귀농귀촌을 포함, 지방소멸 대책의 일환으로 이주할 수 있도록 지원. 그러면 서울 등 수도권 인구 분산이 가능해 짐. 단, 은퇴자마을 조성은 미국 sun city나 URBC와 같은 형태나 일본 CCRC 형태로 조성을 하되 국내 특수여건을 감안, 은퇴자마을 내 공급하는 주택은 9억원이하로 하고, 매입과 동시에 주택연금 종신형에 가입, 부부가 모두 사망할 때까지 거주하면서 생활비를 지원받을 수 있는 형태로 만들어야 함. 또한 관광지처럼 유럽형 마을로 조성, 에어비앤비 등을 통해 부수입을 올릴 수 있도록 하고, 스마트팜 등을 조성, 첨단 기술로 농가수입을 올릴 수 있도록 조성해야 함.
- 전세제도가 폐지되어야 무주택자, 청년, 신혼부부의 내집마련이 더 빨라지고, 국가의 미래가 더 발전할 수 있는 가능성이 높아집니다.

2023 무주택자 주거권 보장 토론회

발 행 일 2023년 6월 20일
발 행 처 집걱정없는세상연대
담 당 강지현 간사
번 호 TEL : 02-6351-0229
mywelfare2012@gmail.com
인 쇄 처 경성문화사

본 자료의 무단 복제를 금함

서민 주거 안정을 위한



무주택자 주거권 보장 토론회

