

한국 주택임대차법제의 개선을 둘러싼 논의에 대한 고찰*

-전세사기와 깡통주택 문제를 계기로 하여-

A Study on the Reform of Korea's Residential Lease Law:

Focused on the Issues of Jeonse Fraud and
Insolvent Housing

김 제 완**

Kim, Jewan

손 유 은***

Son, YuEun

목 차

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 주택임대차법제의 개선방향 |
| II. 우리나라 전세제도의 형성과 과제 | IV. 결론 |

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2025..30.3>

투고일: 2025. 4. 1 / 심사완료일: 2025. 5. 13. / 게재확정일: 2025. 5. 19.

* 이 논문은 고려대학교 연구비에 의하여 수행되었음

** 제1저자: 고려대학교 법학전문대학원 교수

First Author: Professor, Korea University School of Law

*** 참여저자: (주)프리하라 대표 / 고려대학교 일반대학원 민법전공 박사과정

Participating Author: CEO of freehara Co., Ltd / Ph.D. Candidate, Graduate School,
Korea University

본 논문은 전세사기와 깡통주택 문제를 계기로 하여 우리나라 주택임대차법제의 구조적 한계를 분석하고, 임차인의 실질적 권리보호와 주거안정성 강화를 위한 제도 개선 방향을 모색한다. 우리나라 전세제도는 고액 보증금을 기반으로 한 단기 임대차 구조를 취하고 있어 본질적으로 금융거래적 성격을 지닌다. 임대인은 보증금을 자산 형성 수단으로 활용하며, 이 과정에서 보증금 반환 불능에 따른 전세사기나 역전세 등의 문제가 반복적으로 발생하고 있다. 그 결과, 임차인은 실질적인 보호장치 없이 주거불안정에 노출되고 있다. 이에 본 논문에서는 다음과 같은 제도적 개선책을 모색한다. 첫째, 임대인의 보증금 반환 지급보증 의무화와 임차인 신용평가제도 도입 등 금융기법을 활용한 사전적 보호체계의 구축이 필요하다. 둘째, 계약갱신요구권 제도의 확대를 통해 임차인의 거주 안정성을 확보해야 한다. 셋째, 장기적인 임대주택 공급 확대와 도시재생과의 연계를 통한 지속가능한 임대환경을 조성해야 한다. 마지막으로, 임대차 관련 행정지원체계를 정비하고, 민간임대사업자에 대한 합리적 유인 구조 설계를 통해 정책 효과의 지속성과 실질적 효과를 높일 수 있을 것이다. 본 연구는 전세제도의 금융거래적 특수성을 고려한 법제개혁의 방향을 제시함으로써, 우리 사회의 주거 불평등 해소와 포용적 주거환경 구축에 기여하고자 한다.

[주제어] 깡통전세, 전세사기, 전세 제도, 임대차 법제, 주택 정책, 주거 안정, 임대차 3법, 주택임대차보호법

I. 서론

1. 전세사기 문제와 피해자 보호 법제의 한계

전세사기와 깡통주택은 단순한 개인 피해를 넘어 주거 안정성과 국가 경제에 영향을 주는 심각한 사회문제다.¹⁾ 이에 따라 정부는 「전세사기

1) 거액의 보증금을 돌려받지 못하면 주거 불안정이 발생하고, 이는 경제활동 위축과 금융부담 증가로 이어져 사회 전체의 생산성과 성장가능성을 저해할 수 있다.

피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」(약칭 전세사기피해자법)을 제정하였으나, 다수 조항이 사후지원에 치우쳐 있어 실효성에 한계를 보이고 있다. 먼저 경매절차 유예나 우선매수권 부여 조항은 피해자의 정보 부족과 자금난으로 인해 실질적인 활용이 어렵고,²⁾ 공공임대 전환 역시 예산 부족과 지원 대상의 한계로 실적이 낮다.³⁾ 금융지원 방안은 피해자의 부채부담을 가중시킬 수 있으며,⁴⁾ 전세사기피해자등에 「긴급복지지원법」을 적용하여 생계비 및 주거비 지원을 받을 수 있도록 한 것은 대상 기준이 엄격하여 실질적인 효과를 기대하기 어렵다.⁵⁾ 또한, 전세사기피해자법은 2025년 5월 31일 종료 예정인 한시법으로, 여전히 피해회

-
- 2) 전세사기·강통전세 피해가구 358가구를 대상으로 진행한 실태조사에 따르면 피해 주택의 등기부등본 갑구에 강제경매, 임의경매, 공개공고를 포함한 경·공매 등기가 이루어진 가구는 62.3%지만, 경·공매 절차가 진행되고 있음을 인지한 가구의 19.0%만 경·공매 유예·중지를 신청한 것으로 나타나 상당수가 적극적인 대응을 하지 못하는 것으로 집계 됐다. 수원시, 수원시 주거복지종합계획 보고서, 2025, 105 쪽.
 - 3) 이 법이 제정된 지 1년간 피해주택 매입 실적이 26호에 불과한 것으로 알려져 있다. 이철빈, “전세사기 피해자가 평가한 특별법 개정안 및 향후 과제”, 전세사기특별법 개정과 남은 과제 긴급토론회, 전세사기·강통전세 피해자 전국대책위원회/전세사기·강통전세 문제 해결을 위한 시민사회대책위원회/더불어민주당 국회의원 박주민·문진석·염태영·이연희/조국혁신당 국회의원 황은하/진보당 국회의원 윤종오/더불어민주당 전세사기특별위원회, 2024, 20쪽; 피해자의 유형에 따른 구분과 대책에 관하여는, 조재진, “전세보증금 미반환 피해자 구분에 관한 연구 - 특별법상 피해자와 사실상의 피해자를 중심으로 -”, 법이론실무연구 제12권 제4호, 사단법인 한국법이론실무학회, 2024 참조.
 - 4) 한국도시연구소/주거네트워크/민주사회를 위한 변호사모임, 전세사기·강통전세 피해 가구 실태조사 및 피해 회복과 예방을 위한 제도 개선 방안, 2023, 10쪽.
 - 5) 긴급복지지원제도의 선정 기준은, 소득 기준 중위소득 75% 이하(1인 가구 기준 167만원), 재산의 경우 서울 대도시를 기준으로 24,100만 원 이하, 금융재산 600만 원 이하로 낮게 설정되어 있기 때문에, 대부분 사람이 보증금이나 약간의 저축이나 예금을 이유로 대상이 되지 못한다는 문제점이 지적된다. 참여연대, “[성명] 정부와 국회는 긴급복지지원제도 개선하고 2025년도 예산 대폭 확충하라!”, 2024. 11. 21, <<https://www.peoplepower21.org/welfare/1980917>>, 검색일: 2025. 3. 28.

복이 미진한 현실을 고려하면 기한 연장의 필요성도 제기된다.⁶⁾

‘보증금 반환을 통한 실질적 피해회복’이라는 관점에서 보면, 전세사기 관련 민사·형사소송도 현실적인 구제 수단으로 기능하지 못하고 있다. 민사소송은 승소하더라도 강제집행이 어렵고, 형사처벌 역시 피해회복과 직결되지 않기 때문이다. 결국, 현행 법제는 이미 발생한 전세사기피해에 대한 제한적 구제에 머무르고 있으며, 근본적인 문제를 예방하는 데에는 미흡한 상황이다.

전세사기나 깡통주택 문제는 일시적인 문제가 아니라 고액 보증금을 전제로 한 금융화된 전세제도, 단기 계약 중심의 불안정한 임대 구조, 임차인 보호 장치의 미비 등 우리 법제 전반의 구조적 한계를 드러내는 상징적인 사례로 볼 수 있다. 따라서 본 논문은 전세사기 문제를 단초로 하여, 우리나라 주택임대차제도가 지닌 근본적인 법적 구조 문제를 분석하고자 한다. 이를 통해 임차인의 주거 안정성을 실질적으로 보장할 수 있는 제도적 개선방향을 다각도로 고찰함으로써, 향후 입법과 정책 설계에 기여하고자 한다.

2. 우리나라 임대차 법제의 구조적 한계

우리나라의 전세사기와 깡통주택 문제는 해외에서는 드문 현상으로, 고액의 보증금과 단기 임대차를 특징으로 하는 우리나라만의 법제적 구조에서 비롯된다. 이러한 구조 하에서 전세보증금은 단순한 용익대금이 아니라 임대인의 자금조달 수단으로 활용되는 일종의 금융의 한 방법으로 기능하게 되어 부동산 시장과 금융시장을 긴밀하게 연결하는 구조를 형성하게 된다. 구체적으로 임대인은 종종 전세보증금을 활용해 추가

6) 대전일보, “전세사기 피해 여전... 특별법 기한 연장 목소리”, 2025. 3. 6, <<https://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=2188067>>, 검색일: 2025. 3. 28.

적인 주택을 매입하거나 금융대출을 상환하는데, 시장 상황이 변화하면서 임대인의 보증금 반환이 어려워지면 전세사기, 깡통전세 등의 문제가 발생하게 되는 것이다. 반면, 주요 선진국에서는 임대인이 임차인으로부터 거액의 보증금을 받는 것을 법적으로 금지하고, 통상 1~2개월의 차임에 해당하는 소액 보증금만을 허용하고 있다. 그래서 보증금 반환 문제가 사회적 문제로 비화되는 경우가 드물며, 임대인이 임차인의 보증금을 이용해 추가 부동산을 취득하는 구조가 존재할 수도 없다. 이는 임대차 관련 법제가 보증금 반환 보장이 아니라 계약의 지속성과 임차인의 주거 안정성을 중심으로 발전할 수 있게 하는 토대가 되었을 것이라 본다.

한편, 우리 임대차 계약은 「민법」과 「주택임대차보호법」에 따라 단기 확정기간 계약을 원칙으로 하는데, 계약 종료 시 임대인이 임차인을 자유롭게 퇴거시킬 수 있도록 되어 있다. 이러한 구조는 임대인이 2년마다 새로운 임차인을 받을 수 있는 기회를 가질 수 있게 하는데, 임대인은 이를 활용해 기존 임차인에게 반환해야 할 보증금을 신규 임차인에게 받아 충당하는 이른바 ‘보증금 돌려막기’ 방식으로 전세를 운영할 수 있어, 별도의 보증금 반환 계획 없이도 계약을 지속할 수 있게 한다.⁷⁾ 이 과정이 반복되다가 마지막에 신규 임차인이 없거나 주택가격이 하락하면 보증금 반환이 불가능해져 깡통전세 문제가 발생하게 되는 것이다. 2022년 「주택임대차보호법」 개정을 통해 임차인의 계약갱신권이 도입되어 임차인이 1회에 한하여 2년의 임대차 계약을 갱신할 수 있게 되었지만, 이는 한시적인 보호장치에 불과하다. 여전히 최대 4년이 지나면 임대인이 자유롭게 계약을 종료할 수 있으며, 이후 임차인은 계속 거주하고 싶어도 법적으로 보호받을 수 있는 방법이 없다는 한계를 안고 있기 때문이다. 반면, 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국에서는

7) 이러한 구조는 관행처럼 받아들여져, 기존 임차인은 보증금을 신규 임차인에게서 돌려받는 것에 의문을 갖지 않으며, 보증금 반환을 위해 직접 다음 임차인 모집에 협조하기도 한다.

임대차 계약 기간이 만료되더라도 임차인이 원할 경우 계약의 자동 갱신을 원칙으로 하고 있고, 임대인의 갱신 거절은 제한적으로만 허용되도록 하여⁸⁾ 임차인의 안정적 거주를 돕고, 주택을 자산이 아닌 생활 기반으로 인식하는 문화를 형성하는 데 기여하고 있다.

위와 같이 우리나라의 단기 확정기간 임대차 계약 구조는 임차인의 주거 안정성을 저해하는 주요 원인임에도 불구하고 오랫동안 당연한 관행처럼 받아들여져 왔다.⁹⁾ 그 결과 임차인의 잦은 이사가 일상화되었고, 이로 인한 비용부담, 교육·직장 생활의 연속성 저해, 생활 기반의 불안정성 등에 대한 부담은 임차인의 몫이 되었다. 문제는 이와 같은 낮은 주거 안정성은 임차인으로 하여금 자가 주택을 소유하려는 강한 욕구를 불러일으킨다는 점이다. 이로 인해 임차인은 과도한 경제적 부담을 감수하면서까지 주택을 구매하게 되고, 이는 다시 부동산 가격과 전세금 상승으로 이어져 주거비 부담을 가중시키는 악순환을 초래한다. 즉, 단기의 확정기간을 원칙으로 하는 현행 임대차 제도는 임차인의 장기적이고 안정적인 거주를 보장하는 용익제도로서의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있는 것이다.¹⁰⁾

-
- 8) 예를 들어, 뉴욕과 캘리포니아 등 미국 일부 주에서는 임대차 계약 만료 후에도 임대인의 갱신거절이 제한되며, 독일은 기간을 정하지 않은 임대차를 원칙으로 하고 해지 사유도 엄격히 제한하고 있다. 김제완/김남근/이강훈/김대진/이보드레, 주택임대차 계약갱신제도에 관한 입법사례 분석 및 제도 도입 필요성에 관한 연구, 법무부, 2018; 최정희, “주택임대차 법제에 대한 비교법적 고찰”, 법학논고 제87집, 경북대학교 법학연구원, 2024, 138-146쪽; 프랑스는 정당한 사유가 있을 때만 계약 해지가 가능하며, 고령·저소득 임차인에게는 대체 주거를 제공해야 한다. 일본도 판례에 따라 정당한 사유 없이는 갱신 거절이 제한된다. 최정희, “주택임대차 법제에 대한 비교법적 고찰”, 법학논고 제87집, 경북대학교 법학연구원, 2024, 138-146쪽.
- 9) 이는 마치 법적으로 정규직 없이 2년짜리 비정규직만 인정하면서도, 이를 당연한 자본주의 원칙으로 받아들여 온 것과 같다. 한겨레신문, 김제완, “주택임대차 제도의 선진화를 위한 길”, 2020. 11. 15, <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/969997.html>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- 10) 부동산과 사교육 문제는 한국 특유의 사회문제로, 상호 연관성을 가지며 반드시

Ⅱ. 우리나라의 전세제도의 형성과 과제

1. 전세제도의 역사적 기원과 정착 과정

그렇다면, 왜 우리 사회는 이와 같은 기형적인 전세제도를 스스로 당연한 것으로 받아들이며 보편적인 관행으로 유지해 왔을까? 그 해답은 우리 전세제도의 정착 과정을 살펴보면 찾을 수 있다. 우리나라의 전세제도는 단순한 주거계약을 넘어 역사적·경제적 맥락 속에서 형성되며 금융거래적 특성을 지닌 독특한 제도로 발전해 왔다. 임대인이 임차인의 보증금을 활용해 자산을 형성하는 구조가 정착되면서 전세는 주거방식이자 자금조달 방식으로 기능해 온 것이다.

이러한 전세의 기원은 1910년 이전으로 거슬러 올라가며, 한일병합 직후 조선총독부가 발간한 「관습조사보고」에서도 전세와 월세에 대한 개념이 이미 존재했음을 확인할 수 있다.¹¹⁾ 조선고등법원의 판례에서도 “조선에 있어서의 전세계약은 전세권자로부터 상대방에 대하여 전세금을 교부하고 소정 기간 상대방 소유의 가옥을 점유·사용케 하여 그 차임 및 전세금의 이자는 상호 이를 상계하는 내용으로 하는 쌍무계약”이라고 판시함으로써 전세제도의 구조와 특징을 확인한 바 있다.¹²⁾ 다만, 당시 임대차 기간은 대부분 단기에 그쳤고, 대주는 예고 없이 임차인에게 퇴거를 요구할 수 있었던 점에서 오늘날과는 다른 법적 환경이었음을 알 수 있다.¹³⁾

해결해야 할 핵심 민생 과제이다.

- 11) 조선총독부, 관습조사보고서 정정보충판, 조선총독부 법무국, 1912, 243쪽.
- 12) 조선고등법원 1943. 6. 22, 朝高判錄 제30권, 1943.
- 13) 기록에 따르면 지방에서는 그 기간을 통상 1년으로 하는데 기간이 정하여져 있지 않은 경우도 있고, 서울(京城)에서는 기간에 관한 특약이 없는 경우에는 통상 100일을 그 기간으로 하는 관습이 있었다고 한다. 봉인식/장윤배/남원석, 존폐기로의 전세제도, 이슈&진단 제112호, 경기개발연구원, 2013; 기간이 경과되거나 기간이 없

이후, 「민법」 제정 과정에서 입법자는 전세를 독립적인 용익물권인 전세권으로 규정하였으나, 실질적으로는 임차인 보호보다는 임대인과 의 계약관계를 중심으로 제도를 구성하였다.¹⁴⁾ 그리고 일제 강점기 전 후로부터 해방과 한국전쟁, 고도성장기에 이르는 불안정한 사회경제적 상황 속에서 임대인은 안정적인 자금 확보 수단으로 전세를 선호하게 되었고, 임차인 역시 월세 부담을 회피하기 위한 현실적 대안으로 전세를 선택하는 구조가 자연스럽게 자리 잡게 된 것으로 보인다.¹⁵⁾ 특히, 한국전쟁 이후 산업화·도시화가 급속히 진행되면서 무주택 도시민들은 단기간 내 거처를 옮겨야 하는 상황에 자주 놓였을 것이고, 세를 얻은 주거지는 그야말로 ‘임시의 주거’로 인식되었을 가능성이 높다. 이러한 특수한 사회적 배경 속에서, ‘임차인에게 특별한 문제가 없으면 계속 거주’하는 것을 원칙으로 하는 주요 선진국의 법제를 우리 입법자들은 이해하지 못하였거나, 알고 있었다라도 당시 우리의 상황에는 맞지 않는 것으로 생각하였을 것으로 추측된다.

는 경우, 대주는 언제든지 차주의 퇴거를 요구할 수 있었는데 별도의 예고기간이 없는 경우에 경성에서는 기와집 15일, 초가집 10일의 유예기간을 인정하였다고 한다. 조선총독부, 앞의 보고서, 243쪽.

- 14) 국회사무처, 제26회 국회정기회의 속기록, 1957, 6-7쪽; 입법 당시 전세의 물건화에는 반대 의견도 있었는데, 등기 불가 관행, 전국적 보편성 부족, 특수한 임대차 성격, 채권 구성만으로도 보호 가능하다는 점 등이 그 이유였다. 주재황, 민법안의견서, 일호각, 1967, 184쪽; 참고로 이 당시 전세의 법적 성격에 대해 ‘물권적 임차권’의 요소를 적지 않게 포함하고 있으며, 담보물권적 요소는 적게 포함하고 있다고 평가하기도 한다. 권재문, “전세권의 법적 성질 - 구한국기 민사판결에 나타난 전세관습을 중심으로 -”, 법사학연구 제49호, 한국법사학회, 2014; 동복아 3국에서 부동산등기부와 근대의 저당권이 이용되기 전의 ‘부동산 담보’ 방법이 바로 우리나라의 전세권, 대만의 전권 및 일본의 부동산질권의 모태라는 견해도 있다. 김상용, “한국의 전세권, 중화민국(대만)의 典權과 일본의 부동산질권의 비교”, 토지법학 제30권 제1호, 한국토지법학회, 2014.
- 15) 소득이 불안정한 세입자에게는 보증금을 맡기고 차임을 면하는 방식이 최소한의 주거를 마련하는 현실적 선택이었을 것이다.

한편, 한국전쟁 직후부터 고도성장기에 이르기까지 우리나라의 도시 생활은 여전히 불안정한 상태였을 것이다. 산업화에 따른 직장이동과 소득 증가로 인한 이사 수요, 내집 마련 가능성 확대 등은 장기 임대차보다는 임시 주거 형태에 가까운 전세제도의 지속을 뒷받침하는 요인으로 작용하였다. 여기에는 장기간 지속된 부동산 호황과 상대적으로 낙후된 부동산 금융 환경의 영향도 있었던 것으로 보인다. 주요 선진국이 무주택자에게 장기 모기지 대출을 제공한 것과 달리, 우리나라는 단기 담보 대출 외에는 금융지원이 부족하였고, 그마저도 대부분 산업 분야에 집중되었다. 이로 인해 주택을 소유하려는 국민은 부족한 담보대출을 보완하기 위해 매입한 주택을 전세로 내놓는 방식을 선택하였으며, 추가 자금이 필요할 경우에도 금융기관의 대출보다는 살고 있던 집의 전부 또는 일부를 전세로 돌리는 방식을 택하게 되었던 것이다.¹⁶⁾

2. 전세제도의 주거사다리 기능과 한계

위와 같은 역사적·경제적 맥락 속에서 전세제도는 자산 운용과 자금 조달의 수단으로 기능하며 확대되었고, 오랫동안 우리 사회에서 ‘주거사다리’ 역할을 수행하는 긍정적인 제도로 인식되어 왔다.¹⁷⁾ 이는 전세를 통해 주거비 부담을 줄이면서 일정 기간 거주한 후, 자산을 축적하면 내 집 마련으로 이어지는 과정이 가능하다는 평가에서 비롯된 것이다. 그러나 이러한 긍정적 인식과 달리, 현행 전세제도는 실질적으로 임차인의 자산형성에 기여하기 어렵고, 오히려 주거 불안을 심화시킬 수 있다

16) 김세직/고제현, “한국의 전세금융과 가계부채 규모”, 경제논집 제57권 제1호, 서울대학교 경제연구소, 2018.

17) 주택은 입지와 수요에 따라 가격이 결정되며, 적절한 주거지를 확보하기 위한 비용은 큰 부담이 된다. 이를 해결하기 위한 ‘주거사다리’ 개념에서, 전세제도는 월세 → 전세 → 자가로 이어지는 단계적 자산 축적 수단으로 기능해왔다.

는 비판도 제기되고 있다.

이러한 비판의 배경에는 전세제도의 구조적 한계가 자리하고 있다. 첫째, 전세제도는 본질적으로 부동산 가격 상승을 전제로 정상적으로 작동하는 구조를 가지고 있다. 임대인은 단순한 임대수익이 아니라 자산 가치 상승을 통한 자본수익(이른바 *capital gain*)을 기대하고 전세를 공급 하는데,¹⁸⁾ 이는 갭(*gap*)투자를 촉진해 부동산 수요와 가격 상승을 견인 하는 요인으로 작용한다. 전세가격이 급등할 경우, 임차인은 전세대출에 의존하게 되고, 이자 부담은 전세의 경제적 이점을 약화시킨다. 반대로, 부동산 가격이 하락하는 경우, 임대인은 보증금 반환에 어려움을 겪게 되고, 이로 인해 역전세 및 깡통전세 문제가 발생할 가능성이 높아진다. 결국 이러한 구조는 전세제도가 임대차 시장의 불안정성을 심화시키는 방향으로 변질되고 있음을 보여준다.

둘째, 전세가 임차인의 자산형성에 기여한다는 인식은 과거의 고도성장기와 미성숙한 금융환경에 기초한 것으로, 현재의 시장구조에서는 유효하지 않다. 과거에는 전세를 통해 월세 부담을 줄이며 주거 안정을 도모하고, 이를 바탕으로 자산을 모을 수 있었다. 즉, 임대인은 전세금을 활용한 갭투자자로 이익을 취할 수 있었던 반면 임차인은 차임지급을 면함으로써 상당기간 차임 부담없는 주택용익을 통해 자산을 축적할 수 있었고, 이는 다시 스스로 갭투자를 통해 주택을 최초 구입하기 위한 종자돈이 될 수 있었다. 하지만, 부동산 하락기를 겪고 있는 현재의 시장환경에서는 전세제도가 제대로 작동하지 못할 뿐 아니라, 금리환경에 크게 영향을 받는 구조적 특징 때문에 임차인의 금융부담을 가중시키고, 주택시장의 불안정성을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 예컨대 저금리 상황에서는 임대인이 전세금 운용으로 얻을 수 있는 이익이 감소하므로

18) 임대인은 전세보증금 이자만큼의 이익을 얻지만, 이는 매매가액을 직접 활용하는 것보다 수익이 낮아 전세보다 매매가 유리하다.

전세가 보증부 월세(반전세)로 전환되어 전세난이 발생할 수 있고,¹⁹⁾ 고금리 상황에서는 임대인의 전세금 반환 부담이 증가하며, 이는 역전세 및 깡통전세 문제를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있어 궁극적으로 주택시장 안정성을 저해하는 요소로 작용하게 되는 것이다.

결국 오늘날의 전세제도는 단순한 주거 방식이 아니라 금융적 성격이 강화된 구조 속에서 주거불안과 금융위험을 동시에 증폭시키고 있다. 따라서 과거의 경험만을 근거로 전세를 ‘주거사다리’로 보편화하려는 인식은 수정될 필요가 있으며, 실질적인 주거 안정성을 보장할 수 있는 법적 개선이 시급하다.

3. 「주택임대차보호법」의 핵심과제와 전세제도의 금융거래적 구조

이와 관련하여 우리나라 전세제도는 고액의 보증금이 수수되는 특성상 임차보증금 반환 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며, 이에 따라 「주택임대차보호법」은 임차보증금의 반환보장을 핵심목표로 발전해왔다. 나아가 주요 선진국의 법제와 비교해보면 임대차 관계의 안정성을 보장하는 법리적·정책적 고민이 상대적으로 부족한 점도 확인할 수 있다. 특히, 차임 상승 제한이나 장기 임대차 보호와 같은 주거 안정성 확보를 위한 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 더욱이 최근에는 부동산 시세 하락으로 인해 역(逆)전세난, 깡통전세와 전세사기 등의 문제가 심화되면서, 보증금 반환 중심의 보호체계조차 제대로 작동하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 임차보증금을 노린 임대차사기

19) 국토교통부의 ‘주거실태조사’에 따르면, 2006년 기준 전세 거주자는 22.4%, 보증부 월세 거주자는 15.3%, 월세 거주자는 2.1%였지만 2019년 기준 전국 전세 거주자는 15.1%로 감소하고, 보증부 월세 거주자는 19.7%로, 월세 거주자는 3.3%로 증가하였다. 이를 통해 기존의 전세 계약이 반전세(보증부 월세) 계약으로 전환되고 있음을 추정할 수 있다. 국토교통부, 주거실태조사, 2006·2019.

방지책이 논의되고,²⁰⁾ ‘임차인이 임대인의 무자력을 걱정’하는 현행 법제는, 우리나라 전세제도가 단순한 주택 용익제도가 아니라 금융거래적 성격을 강하게 띠고 있음을 보여준다.

전세제도는 본질적으로 용익계약이지만, 고액의 보증금이 수수되는 구조 속에서 임대인과 임차인은 실질적으로 대주와 차주의 관계에 가까운 금융거래 관계를 형성하게 된다.²¹⁾ 이는 영미법에서의 “seller financing”과 유사한 구조를 가지는 일종의 tenant financing이라고 이해할 수 있다.²²⁾ 전세는 임대인에게 자금 조달 수단으로 작용하면서 레버리지 효과를 통해 투자 수단화되는데, 이 과정에서 매매 시장과 연계된 투기적 성격이 강화되기도 한다. 반면, 임차인은 전세보증금에 대한 이자를 차임 지급의 변형된 형태로 부담하게 되는데, 결과적으로 월세 부담을 줄이기 위해 전세를 선택하는 것이 아니라, 금융적 리스크를 감수하면서 전세를 유지해야 하는 구조 속에 놓이게 된다.²³⁾ 이처럼 주택이 거주 수단을 넘어 자산증식의 수단으로 기능하면서 주거불안정과 시장과열이라는 부작용을 야기하고 있다.²⁴⁾

20) 임대차사기범죄에 대한 방지책은 그 원인에 따라 주민등록증 위조를 통한 거래사기 피해방지 방안, 공인중개사로 인한 거래사기 피해방지방안 등 유형별로 연구되고 있다. 이동인, “주택임대차 거래사기 피해방지를 위한 방안”, 피해자학연구 제19권 제2호, 한국피해자학회, 2011.

21) 민법 제정 당시에도 전세는 등기 없는 채권·소비대차의 결합으로 인식되었으나, 현재는 금융거래적 성격이 더욱 뚜렷해지고 있다. 법제사법위원회 민법안심소위원회 1956. 1. 27. 회의; 명순규, 실록 대한민국 민법 2, 법문사, 2010, 313쪽.

22) 이는 금융기관 대출이 어려운 매수인에게 매도인이 자금을 대여하는 방식으로, 매력적이지만 법적 보호가 약하고 불공정 거래 위험이 크다. 미국 부동산 거래에서 seller financing의 위험과 그로 인한 법적 분쟁, 소비자보호 문제 등에 관하여는, Genevieve Hébert Fajardo, ““Owner Finance! No Banks Needed!” Consumer Protection Analysis of Seller-Financed Home Sales: A Texas Case Study”, *Geo. J. on Poverty L. & Pol’y* Vol. 20 No. 3, Georgetown University Law Center, 2013.

23) 이상영/서정렬, “전세 사기의 원인 분석과 대안 탐색”, 동향과 전망 제118권, 한국사회과학연구회, 2023.

대부분의 선진국들은 임차인의 주거 안정성을 보장하기 위해 장기 임대차 계약을 기본으로 설정하고 있으며, 차임 인상 제한 등의 제도를 통해 안정적인 거주 환경을 조성하고 있다. 그러나 우리나라에서는 앞서 지적한 바와 같이 임대차 계약이 금융거래적 성격을 강하게 띠고 있기 때문에, 존속보장에 대한 입법적 동력이 약한 상황이다. 또한, 주요 선진국과 달리 우리나라에는 대규모 전문 민간임대사업자가 부족하며, 대부분의 임대인이 개인이며 실거주 계획이 있거나, 단기적 양도차익을 추구하는 경향이 강해서 장기간 안정적 임대수입을 얻기보다, 단기적 자금 활용을 선호하는 구조를 가지게 된다. 또한 주거생활이 불안정한 임차인은 어떻게 든 집을 사야겠다는 ‘패닉 바잉’ 심리에 빠지기 쉽고, ‘갭투자’와 같은 위험을 감수하게 된다. 이러한 심리는 단기 임대차를 지지하는 방향으로 작용하면서²⁵⁾ 오히려 존속보장을 위한 임대차법 개정에 반대하는 동력이 되고, 결과적으로 부동산 버블을 유발하는 악순환을 형성하게 된다.

이에 정부는 임차인 보호를 위해 ‘전세금 반환보증보험제도’²⁶⁾ ‘전세 대출 제도’를 운영하고 있으나, 실질적으로는 임대인에게 자금이 지원

24) 모승규, “주택임대차에서 존속보장과 차임규제 법제연구”, 고려대학교대학원 박사 학위논문, 2023, 14쪽; 통계학적 분석에 따르면 장기적으로 매매가격이 전세가격을 선도하며, 단기적으로는 매매가 하락 시 전세가에, 전세가 상승 시 매매가에 더 큰 영향을 주는 경향이 있다. 이는 갭투자나 깡통전세 회피를 위한 합리적 시장 행동으로 해석된다. 최종일/장병기, “주택 매매가격과 전세가격 간의 비대칭적 연관관계”, *Journal of The Korean Data Analysis Society* Vol. 24 No. 5, 한국자료분석학회, 2022.

25) 전세제도는 볼리비아와 같이 공식적인 주택금융이 발달되지 않은 개발도상국의 경우 세입자의 선택의 폭을 확대할 수 있는 유용한 제도로서의 의미는 가진다는 평가가 있다. 김진유, “전세의 역사와 한국과 볼리비아의 전세제도 비교분석”, 국토연구 제85호, 국토연구원, 2015.

26) 전세금대출의 이른바 ‘목돈 안 드는 전세’로서의 순기능과 법적 구조 등에 관하여는, 최성경, “개정주택임대차보호법과 전세안정화 정책”, 법학논총 제37권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2013; 최성경, “전세자금대출제도와 전세금보증보험제도에 대한 법정정책 제언”, 법과정책연구 제13권 제4호, 한국법정책학회, 2013 참조.

되는 결과를 낳고 있다. 특히 임대인이 전세보증금을 반환하지 못할 경우에 이용하게 되는 ‘전세금 반환대출’ 역시 임차인을 위한 제도로 보이지만 결과적으로는 임대인에 대한 이중적인 금융지원 구조를 형성하게 된다.²⁷⁾ 전세금의 반환을 위하여 국가가 법과 정책으로 다양한 노력을 행하는 것은 임차인 보호 차원에서 바람직한 일이다. 그러나 이러한 제도들이 결과적으로 부동산 금융을 완화하고, 주택임대차의 금융거래적 성격을 더욱 강화하는 방향으로 작용하고 있다는 점은 정책적 재검토가 필요한 부분이다.

이러한 금융거래적 성격을 고려할 때, 우리나라의 임대차 보호법은 단순한 보증금 반환 중심의 보호 체계에서 벗어나, 금융 리스크를 줄이는 방향으로 개혁될 필요가 있다.

Ⅲ. 주택임대차법제의 개선방향

1. 금융기법을 활용한 임대차 보호 방안

1.1 임대인의 보증금 반환 지급보증 의무화

우리나라 주택임대차 시장은 고액의 보증금이 수수되는 금융거래적 구조를 가지고 있는 만큼, 임차보증금 반환 불능 사태에 대비하기 위한

27) 고형석, “경제위기와 임차인의보증금보장방안에 관한 연구”, 한양법학 제24권 제1호, 한양법학회, 2013; 보증보험제도 도입 당시 논의는, 박영준, “임대차보증금 반환 보장보험제도의 도입에 관한 연구”, 경영법률 제18권 제1호, 한국경영법률학회, 2007; 임운수, “주택임대차보증금반환보장보험제도 도입에 관한 연구”, 부동산연구 제17권 제2호, 한국부동산연구원, 2007. 한편, 보증금 예약제 등이 제시되기도 한다. 김판기, “주택임차인의 임차보증금 보호를 위한 법적정책적 고찰”, 법과정책연구 제13권 제1호, 한국법정책학회, 2013.

법제 정비가 필수적이다. 이를 위해 물적 담보, 인적 담보, 지급보증(보증보험), 신용평가 등 다양한 금융기법을 활용할 수 있으며, 그중에서도 임대인의 지급보증 또는 보증보험 가입을 의무화 하는 방안이 가장 실효성 있을 것으로 보인다.

현재 주택도시보증공사(HUG)와 한국주택금융공사(HF) 등을 통해 임차보증금 반환을 보장하는 보증보험제도가 시행되고 있으나, 가입 주체가 ‘임차인’으로 되어 있다는 점에서 구조적 한계를 지니고 있다.²⁸⁾ 본질적으로 이 상품은 ‘임대인’의 임차보증금반환 불이행에 대비한 신용보험상품으로서,²⁹⁾ 금융거래 원칙상, 채무자인 임대인이 변제능력을 입증하고 보증을 제공해야 한다는 점을 고려하면 그 가입주체 역시 ‘임대인’이 되는 것이 타당하다.³⁰⁾ 이에 대한 개선 방안으로는 ① 지급보증 또는 보증보험의 가입 주체를 임대인으로 변경하고, ② 임대인의 지급보증 또는 보증보험 가입을 법적 의무화하며, ③ 보증보험 가입증서를 임차보증금 지급과 동시이행 관계로 설정하는 방식을 고려할 수 있다. 이러한 내용은 「주택임대차보호법」에 명확히 규정하되, 법인(法人) 임

-
- 28) 전세보증금보험의 개선이 필요하다는 주장에 대해서는 김선주, “전세보증금보험 개선방안 연구”, 부동산법학 제23권 제3호, 한국부동산법학회, 2019; 보증금반환보장을 위한 제도인 ‘목돈 안드는 전세 대출 II’, ‘전세금보장신용보험’에 대한 분석은 최성경, “전세자금대출제도와 전세금보장보험제도에 대한 법적정책적 제언”, 1864쪽.
- 29) 한편, 임대인의 기망행위나 보증보험 가입 거절로 인해 임차인이 보호받지 못하는 사각지대를 해소하기 위한 노력도 필요하다. 보증보험 가입이 가능하다고 믿고 계약했으나 실제로는 가입이 거절되거나 취소되는 사례가 발생하며, 이로 인해 전세계약이 무효화되거나 보증금 반환이 어려워지는 문제도 보고되고 있기 때문이다. 이에 대해서는 한국도시연구소/주거권네트워크/민중사회를 위한 변호사모임, 앞의 연구자료, 158쪽 참조.
- 30) 서진형, “전세보증금반환 보증상품에 대한 법·정책적 제언”, 부동산경영 제15권, 한국부동산경영학회, 2017; 또는 보증금 예치제도 도입을 생각해 볼 수도 있다. 황선훈, “전세사기 방지를 위한 공법적 대응”, 부동산법학 제28권 제4호, 한국부동산법학회, 2024 등 참조.

대인의 경우에도 적용이 가능하도록 제도를 정비해야 한다.

물론 보증보험 가입 의무화가 임대인에게 과도한 부담이 될 수 있다는 우려도 제기된다. 그러나 이 제도가 가계부채 문제를 완화하고 부동산 금융의 왜곡을 방지하는 정책적 수단으로 기능할 수 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있다. 특히, 「주택임대차보호법」에서 임대인에게 보증보험에 가입할 의무 및 임차인에게 보증보험증서를 교부할 의무를 부과하게 되면, 보증보험증서를 발급받는 과정에서 금융기관이 ‘임대인’의 변제자력을 사전에 심사하게 되므로, 보증금 반환 능력이 부족한 임대인의 무분별한 전세 공급을 억제하는 효과도 기대할 수 있다.³¹⁾

이미 「민간임대주택에 관한 특별법」 제49조에서는 등록임대주택에 대해 임대인의 보증보험 가입을 의무화하고 있으므로 이 제도의 성과와 한계를 분석하여 향후 「주택임대차보호법」에 동일한 취지의 제도를 도입할지 여부를 판단할 시점이라고 생각한다.³²⁾

31) 현행 법제는 다주택 임대인에게 보증금반환능력 입증 의무를 부과하지 않지만, 자본금이 적은 개인·법인이 수십 채의 전세보증금을 반환하는 것은 현실적으로 어렵다. 전세사기 예방을 위해 임대인의 자력 검증과 악성임대인 정보 공개, 임차인의 사전 확인 권한 확보가 필요하다. 한국도시연구소/주거권네트워크/민주사회를 위한 변호사모임, 앞의 연구자료, 2023, 193-196쪽.

32) 현행 보증제도는 임차인이 계약 전 보증 가입 가능 여부를 확인할 수 없어, 계약 후 보증이 불가능한 경우에도 해제가 어렵고 보증금 반환에 문제가 생길 수 있다. 양미숙/박신욱, “민간임대주택법에 따른 보증금 반환보증에 관한 연구”, 법과정책 제27권 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2021, 162쪽; 한편, 2023년 3월부터 신용인증충부 시스템이 도입됨에 따라, 임차인은 부동산 계약을 체결하기 전에 공인중개사 사무소에서 임대인의 동의를 받아 임대인의 국세·지방세 체납 여부, 채무 현황, 금융기관 장기 연체 여부를 확인할 수 있게 되었다. 뉴시스, “공인중개사협회, NICE평가정보와 임대인 국세체납 조회시스템 구축”, 2023. 2. 6, <https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230206_0002183013>, 검색일: 2025. 3. 28.

1.2 임차인에 대한 신용평가제 도입과 활용

한편, 전세에서 월세로의 전환이 본격화 될 경우, 소액 보증금만으로는 임대인의 손실을 담보하기 어려울 수 있으며, 이에 대한 대응책으로 임차인에 대한 신용평가제 도입을 고려할 필요가 있다.

주요 선진국에서는 임차인이 계약 전 재직증명서, 잔고증명서, 종전 임대인의 reference 등을 제출해 이른바 tenant credit check을 거친 후 임대차 계약을 체결하는 방식이 일반화되어 있다.³³⁾ 이러한 tenant screening report는 소액 보증금으로도 임대인에게 일정 수준의 신용을 담보할 수 있도록 해주며, 안정적인 계약 체결을 가능하게 하는 핵심 장치로 기능한다. 다만 이러한 제도의 도입과 운용에 있어 개인정보 보호와 차별 방지라는 측면에서 법적·윤리적 논의가 활발히 이루어지고 있다는 점도 함께 고려되어야 할 것이다.³⁴⁾

반면, 우리나라는 고액 보증금 중심의 임대차 관행으로 인해 임차인에 대한 사전 신용평가가 사실상 이루어지지 않고 있으며, 이는 담보 중심으로 대출을 운용하는 금융기관의 구조와 유사한 측면이 있다. 그러나, 향후 월세 전환이 본격화되고 보증금 규모가 축소될 경우, 임차인의

33) 추가적으로 주택임대차 중개실무상 ‘임차인신용점검보고(tenant screening report)’ 서비스도 활용된다. 캐나다의 경우 Equifax, SingleKey 등이 인터넷으로 서비스를 제공하고 있다.

34) Andrew M. Smith/Lucy C. Bartholomew, “Fair Credit Reporting Act Update-2023”, *Bus. Law. Vol. 79 Iss. 2*, American Bar Association, 2024; Yvette N. A. Pappoe, “The Scarlet Letter “E” How Tenancy Screening Policies Exacerbate Housing Inequity for Evicted Black Women”, *B.U. L. Rev. Vol. 103*, Boston University School of Law, 2023; Eric Dunn/Marina Grabchuk, “Background Checks and Social Effects: Contemporary Residential Tenant-Screening Problems in Washington State”, *Seattle J. for Soc. Just. Vol. 9 Iss. 1*, Seattle University School of Law, 2010; Rudy Kleysteuber, “Tenant Screening Thirty Years Later: A Statutory Proposal to Protect Public Records”, *Yale L.J. Vol. 116 No. 6*, The Yale Law Journal Company, Inc., 2007 등 참조.

신용도는 계약의 안정성을 좌우하는 필수 요소가 될 것이다.

이미 우리나라는 금융거래를 기반으로 한 개인 신용평가체제(credit bureau, CB)가 비교적 잘 정착되어 있으므로, 이를 임대차 계약에 연계해 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.³⁵⁾ 또한, 신용평가제도가 충분히 정착되기 전까지는 임차인이 보증보험증서나 보증서를 보증금 대신 제출하는 방식도 대안이 될 수 있다.³⁶⁾ 이러한 제도가 정착되면, 임대인이 전세보증금을 직접 수령하지 못하도록 하여 갭투자 및 전세사기 구조를 차단하고, 임대인의 손실 우려도 줄여 안정적인 시장 형성에 기여할 수 있을 것이다.³⁷⁾

2. 임대차 존속보장을 위한 갱신요구권 제도의 강화

2.1 갱신요구권 제도 강화의 필요성

나아가 주택임대차 시장의 구조적 안정성을 확보하기 위해서는 법제도적 정비 또한 병행되어야 한다. 우리나라의 주택임대차 법제는 단기 확정기간을 원칙으로 하여 임차인의 주거 안정성을 충분히 보장하지 못하는 한계를 지니고 있다. 이를 개선하기 위한 방안으로는 ① 법정 최단기간 장기화와 ② 갱신요구권 제도 강화가 논의 될 수 있다.

현행 「민법」은 전세권에 대해 10년의 ‘최장기간의 제한’을 두고 있는

35) CB와 개인신용정보 활용 관련 우리 법제에 관하여는, 고동원/권영준, “공공정보 이용의 활성화를 위한 법적 개선 방안”, 성균관법학 제23권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2011; 오길영, “신용정보의 집중과 법적 문제”, 일감법학 제28호, 건국대학교 법학연구소, 2014 등 참조.

36) 이는 임차인의 신용도에 따라 소액의 보증료로 해결될 수 있을 것이다.

37) 법원에서는 가압류 등 담보제공 시 현금 대신 ‘공탁보증보험증권’을 활용해 소액의 보증료로 담보기능을 대체하고 있다. 이는 비용 효율적이고 실용적인 제도로, 임대차 거래에서도 신용 문제 해결에 활용될 수 있다. 지급보증위탁계약체결문서의 제출에 의한 담보제공과 관련한 사무처리요령, 대법원 재판예규 제1144호 참조.

데(제312조), 이는 존속보장의 측면에서 주요 선진국과 비교해 볼 때 매우 이례적인 규정이다. 과거 임대차계약의 경우에도 「민법」 제651조에서 20년의 ‘최장기 제한’을 두었으며, 이 조항에 관해 우리 대법원은 강행규정으로 보았으나,³⁸⁾ 헌법재판소는 위헌 결정을 내려 해당 조항은 효력을 상실한 바 있다.³⁹⁾ 반면, 주요 선진국들은 장기 임대차를 원칙으로 채택하여, 임차인의 주거 안정성과 민간 임대사업의 지속 가능성을 높이는 핵심 요소로 본다. 단기 임대가 반복될 경우, 임차인은 높은 이사 비용과 주거 불안정성에 지속적으로 노출되고, 임대인은 잦은 계약갱신을 통한 임대료 인상 유인을 가지게 되어 임차인의 주거비 부담이 가중되기 때문이다. 반면 장기임대는 수익안정성과 시장의 예측 가능성을 높이고, 전월세 급등과 같은 시장 불안 요인을 완화하는 효과가 있다. 따라서 우리도 전세제도의 구조적 한계를 고려하여, 장기 임대차 중심의 법제 개선을 본격적으로 논의할 필요가 있다.

현행 「주택임대차보호법」은 임차인에게 1회에 한해 2년간의 계약갱신요구권을 인정하고 있지만,⁴⁰⁾ 이는 현실적으로 주거안정성을 확보하

38) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009다40738, 40745 판결.

39) 헌법재판소 2013. 12. 26. 선고 2011헌바234 결정. 이를 계기로, 우리 임대차의 존속기간에 대한 연혁상 고찰과 법리상의 문제점 재고는 물론이고, 더 나아가 헌법이 사법관계에 어떻게 영향을 미칠 것인지의 문제가 제기되어 이어진 바 있다. 예컨대, 백경일, “헌법규정이 사적 법률관계에서 고려될 수 있는 한계”, 안암법학 제43호, 안암법학회, 2014; 송오식, “기본권과 사권의 관계 - 헌법과 민법의 관계 -”, 법학논총 제37권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2020; 김동훈, “민법 중 재산법 조문들에 대한 헌법재판소 결정의 민사법적 평가”, 경희법학 제53권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2018 등.

40) 법개정 과정에 존속보장의 필요성을 주장한 주요 견해와 논리는, 박수근, “임대차법의 개정논의에 대한 管見”, 한양법학 제27권 제3호, 한양법학회, 2016; 최성경, “주택임대차에 대한 소고 - 임차권의 존속보호와 차임 인상률 규제를 중심으로 -”, 법학논총 제43권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2019; 이은희, “전세의 월세화에 따른 주택임대차제도 개선방안”, 민주법학 제58호, 민주주의법학연구회, 2015; 신세덕, “주택임대차보호법상의 임차인 보호제도에 관한 법적 고찰”, 법이론실무연구

고 평온한 일상 속에서 자아실현과 가정의 유지를 도모하려는 임차인의 욕구를 충족시키기에는 부족하다. 따라서, 현재 1회 2년에 한하여 인정되는 갱신요구권을 적어도 2회 이상으로, 가능하면 「상가건물 임대차보호법」과 같이 총 10년까지로 강화하는 방안이 검토되어야 할 것이다.⁴¹⁾ 이와 같이 존속보장이 강화되더라도 임대인이 실거주할 경우에는 갱신을 거절할 수 있으므로, 소유권에 대한 과도한 침해라고 볼 수는 없다. 다만, 존속보장이 강화될 경우 갱신시 차임인상율의 한도에 관하여는 지역과 시장 상황 등을 고려하여 좀 더 유연하게 조율할 필요가 있다.

2.2 갱신요구권을 둘러싼 쟁점과 반론

2020년 「주택임대차보호법」 개정으로 계약갱신요구권 제도가 도입되었으나, 임대인의 재산권 침해, 계약의 자유 내지 사적 자치 침해,⁴²⁾

제3권 제1호, 한국법이론실무학회, 2015; 김남근, “반복되는 전월세대란의 원인과 극복방안”, 경실련 참여연대 공동주최 토론회 발제자료, 2013; 이창기/이정민, “주택임대차보호법 개정의 법적 당위성에 관한 연구 - 계약갱신요구권의 도입을 중심으로 -”, 가천법학 제6권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2013; 임운수/최완호, “주택임대차보호법상의 문제점 분석”, 가천법학 제5권 제2호, 가천대학교 법학연구소, 2012 등 참조.

41) 그밖에 갱신요구권의 세부 개선방안에 관하여는, 박해선/모승규/김제완, “주택임대차보호법상 갱신요구권 제도의 개선 방안 - 캐나다 온타리오주 법제의 시사점 -”, 법학연구 제65집, 전북대학교 법학연구소, 2021; 추선희/김제완, “개정 주택임대차보호법상 갱신요구권에 관한 몇 가지 쟁점”, 법학논집 제25권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2020 등 참조.

42) 재산권 침해 여부, 거주이전의 자유 및 주거환경권 침해 여부, 소급금지의 위반 여부, 행복추구권 침해 여부 등 위헌성과 신뢰보호원칙이나 비례성 위반 여부 등에 관한 논의로는, 노현숙, “개정 주택임대차보호법의 헌법적 쟁점 검토 - 계약갱신청구권제와 전월세상한제를 중심으로 -”, 일감부동산법학 제21호, 건국대학교 법학연구소, 2020; 권오상, “개정 주택임대차보호법의 문제점 검토 - 계약갱신요구권과 전월세인상률 상한제의 한계를 중심으로 -”, 법학연구 제31권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2021; 김세준, “개정 주택임대차보호법의 몇 가지 쟁점에 대한

입법절차의 문제⁴³⁾ 등을 둘러싼 논란이 발생하였다.⁴⁴⁾ 이에 관련 쟁점을 점검하고 제도개선의 방향을 모색할 필요가 있다.

2.2.1 신규임차인의 부담을 증가시킨다는 주장에 대하여

먼저 갱신요구권이 오히려 ‘임차인에게 불리하다’는 주장에 대해 살펴본다.⁴⁵⁾ 갱신요구권 도입 직후 청구된 헌법소원심판은 임대인이 아닌 임차인이 제기하였는데, 갱신요구권으로 인해 전세물량이 줄거나 가격이 급등해 이사를 할 수 없게 되어 계약의 자유가 침해되었다는 주장을 담고 있다.⁴⁶⁾ 이러한 주장은 현행 임차인이 아닌, 미래의 임차인에게 갱신요구권이 불리하다는 논리로 요약될 수 있다. 구체적으로는 첫째, 현재 임차인에게는 유리하지만 미래 임차인에게는 전세 매물이 줄어들리하다는 점, 둘째, 임대차 시장 전반의 공급이 감소하여 모든 임차인에게 불리하다는 점을 포함한다.

실제로 2020년 개정 직후, 전세가 상승이 관측되면서 ‘임대차 3법 이 서민을 더 어렵게 했다’는 주장도 제기되었지만,⁴⁷⁾ 이에 대해서는 보다

평가 - 계약갱신요구권과 주택임대차분쟁조정제도를 중심으로 -”, 법학논총 제28권, 조선대학교 법학연구원, 2021 등 참조.

- 43) 최용선, “법안심사소위원회 심사권한 규정의 법적 개선방안 - 임대차 3법 개정사례를 중심으로 -”, 입법과 정책 제13권 제2호, 국회입법조사처, 2021; 정연부, “임대차 3법에 관한 절차법적 검토: 입법절차 및 관련 규정의 성격과 그에 대한 하자를 중심으로”, 성균관법학 제32권 제4호, 성균관대학교 법학연구원, 2020.
- 44) 이와 같은 논란은 보증금반환 보장과 존속보장 강화 논의 과정에서도 반복될 수 있는데, 실제로 최근에는 갱신요구권 폐지를 주장하는 정책 제안도 등장하고 있다. 국토연구원, 주택임대차 제도개선 방안 연구, 2025 참조.
- 45) 대표적으로 윤희숙 국회의원이 갱신요구권 도입 등 주택임대차법 개정을 반대하며 국회 무제한토론에서 일갈한 ‘나는 임차인입니다’라는 제목이 이를 대변한다.
- 46) 이 헌법소원에서 청구인은 계약갱신요구권 도입으로 전세물량 감소와 가격 폭등으로 인한 주거 이전 불가능, 계약 자유 침해를 주장했으나, 헌법재판소는 기본권 침해가능성을 인정할 수 없다고 보아 부적법 각하하였다. 헌법재판소 2020. 8. 18. 선고 2020헌마1039 결정.

정밀한 분석이 필요하다. 갱신요구권은 형성권의 일종으로, 임대인이 최초 계약 체결 시 이미 갱신 가능성을 가격에 반영하는 경향이 있으므로 이후 신규 임차인에게 적용되는 임대료 상승이 과연 제도적 영향 때문인지, 혹은 당시 시장 흐름 때문인지는 명확하지 않다. 금융공학적 관점에서 보면 갱신요구권의 가치는 시장 상황에 따라 달라진다. 시장이 안정적인 경우 갱신요구권의 가치는 영(0)에 수렴하지만, 임대료 상승이 전망되는 상황에서는 해당 권리의 옵션가치가 상승하는 것이다.⁴⁸⁾ 즉, 갱신요구권이 무조건 임차인에게 불리하다고 보기는 어렵다.

특히 제도 도입 당시인 2020년은 부동산 가격이 전반적으로 급등하고 갭투자가 성행하던 시기였는데 갱신요구권이 도입되면서 임대차 시장에서 이중가격 현상이 발생했고, 신규 계약의 가격이 기존 계약보다 높은 수준에서 형성되는 현상이 발생했다.⁴⁹⁾ 즉, 갱신요구권 자체의 문제라기보다는 부동산 시장이 급등하는 시점에 제도가 도입됨으로써 시장 왜곡이 더욱 부각되었던 결과로 해석할 수 있다.⁵⁰⁾ 이러한 부작용을

47) 더 나아가 임대차3법이 임대인과 임차인 간의 갈등을 증폭했을 뿐 아니라 현재의 임차인과 미래의 임차인 간의 갈등까지 일으켜, 모든 국민들을 편가르고 갈라치기 했다는 원색적 비난이 난무하였다.

48) 형성권으로서의 갱신요구권은 행사하지 않아도 되므로, 그 가치가 마이너스(-)로 될 수는 없다.

49) 이와 같은 전세가 폭등과 이중 전세가격으로 인한 전세 시장의 혼란을 들어 임대차3법의 재개정이나 완화가 주장되기도 한다. 한상훈, “주거권과 주택임대료 규제에 관한 연구: 임대차 3법을 중심으로”, 토지공법연구 제93호, 한국토지공법학회, 2021; 임운수/김웅, “주택임대차3법의 쟁점분석 및 방안”, 부동산법학 제26권 제3호, 한국부동산법학회, 2022 등. 임대차3법 도입을 두고 ‘선의가 초래한 혼란’이라고 에둘러 비판하기도 한다. 이용식, “Restrictions on Property Rights: Benevolent Intent, Disruptive Outcome - The Conundrum of South Korea’s Chonse(전세) Reform”, 제도와 경제 제15권 제1호, 한국제도·경제학회, 2021.

50) 같은 맥락에서, 전월세인상률상한제가 시장가격을 왜곡하는 것이 아니고, 오히려 시장의 단기적인 왜곡을 완화하려는 것이라는 견해로는, 박상현, “주택임대차의 존속보호와 전월세인상률 상한제에 관한 연구”, 부동산학보 제71호, 한국부동산학회, 2017 참조.

방지하기 위해서는 부동산 시장이 비교적 안정된 시기에 임대차 제도를 정비하는 것이 바람직했으며,⁵¹⁾ 정부 역시 선제적으로 주거 안정 정책을 마련했어야 했다. 그러나 당시 정책 결정자들은 부동산 가격이 급등한 이후에야 갱신요구권 도입을 본격적으로 논의하였고, 이로 인해 제도의 안정적인 정착이 어려워진 측면이 있다. 따라서 갱신요구권이 임차인에게 불리하다는 주장은 제도의 본질적 문제가 아니라, 도입 시점의 시장 상황이 만들어낸 결과라는 점을 명확히 할 필요가 있다.

2.2.2 임대주택 공급을 위축시키고, 임대주택 시세를 상승시킨다는 주장에 대하여

일각에서는 갱신요구권 제도가 임대주택 공급을 위축시키고 시세를 상승시켜 결과적으로 임차인에게 불리하다고 주장한다. 그러나 이는 여러 측면에서 검토가 필요하다.

먼저, 제도 도입 초기에는 공급감소와 시세상승이 일시적으로 발생할 수 있으나, 시장의 수요·공급 원리에 따라 장기적으로는 신규 공급이 촉진되어 균형을 이룰 가능성이 높다. 실제로 갱신요구권 제도를 도입한 주요 국가들 가운데 해당 제도로 인해 임대주택 공급이 급감한 사례는 확인되지 않는다. 임대주택 공급의 증감은 부동산 경기, 세제 및 금융조건 등 다양한 요인에 따라 결정되므로, 갱신요구권 자체가 직접적 원인이라고 보기는 어렵다.

다만, 갱신요구권 도입으로 인해 임대기간이 4년으로 연장되고, 차임 인상률이 5%로 제한되면서 껌투자의 유인이 줄어들어 임대주택의 공급이 줄어들 수는 있다. 특히 단기 시세차익을 노리는 껌투자자는 갱신요구권으로 인해 임차인의 퇴거시점을 조절하기 어려워지므로 양도차익

51) 부동산 시세 급등 이전에 갱신요구권이 도입되었더라면 더 효과적이었겠지만, 이는 제도의 문제가 아니라 도입 시기의 문제다.

실현에 일정한 제약이 될 수 있다. 그러나 이 경우에도 실거주 예정이 있는 임대인에게는 적용되지 않기 때문에 실거주하지 않고 양도차익만을 추구하는 갭투자자인 경우에만 영향을 받는다. 따라서 이는 전세를 수단으로 활용한 투기적 갭투자를 억제하는 효과에 가깝고 전체 임대주택 공급에 미치는 영향은 제한적일 것으로 판단된다.

마지막으로 한국과 외국의 임대주택 공급구조 차이도 고려해야 한다. 주요 선진국에서는 임대전용 건물 중심의 신축형 공급이 주를 이루어 규제가 공급 감소로 이어질 수 있지만, 한국은 갭투자를 통한 매입형 공급이 중심이므로 갭투자 억제가 오히려 부동산 과열을 완화하고 임대시세 안정에 기여할 수 있다.⁵²⁾ 따라서, 갭신요구권의 도입은 갭투자의 동기를 부분적으로 억제하여 부동산시장을 안정시키고 임차주택의 시세를 안정화하는 효과를 가져올 수 있는 것이다.⁵³⁾

2.2.3 임대인의 재산권 및 계약의 자유를 침해한다는 주장에 대하여 주택임대차 제도의 존속보장과 차임상승률 제한에 대해, 일부는 「헌법」상 소유권이나 계약의 자유, 사적 자치를 침해한다고 주장한다. 그러나 이는 주택임대차 시장의 공공성과 계약의 불균형 구조를 고려할 때 다시 검토될 필요가 있다.

첫째, 갭신요구권이 임대인의 소유권을 과도하게 제한한다는 비판이 있지만,⁵⁴⁾ 임대차 계약은 기본적으로 계약관계이고, 물권으로서의 소유

52) 임대시세는 주로 임대주택 가격에 따라 결정되며, 실증분석에 따르면 공공임대 중 건설임대는 전세가격 안정에 효과가 크지만, 매입·전세임대는 유의미한 영향이 없었다. 이재영/박태원, “장기공공임대주택의 유형별 주택시장 안정효과 분석”, 부동산연구 제26권 제2호, 한국부동산연구원, 2016.

53) 갭신요구권 확대는 갭투자 감소와 시장 냉각 효과를 가져올 수 있으며, 긍정적 시각도 있으나 건설업 등 이해관계자들은 반대하는 입장이다.

54) 지원림, “저간의 부동산임대차 법제에 관하여: 능력의 한계 아니면 「의도된 오조준」?”, 부동산법학 제24권 제3호, 한국부동산법학회, 2020; 그러나 아시아태평양 지역의

자와 점유자의 관계가 아니라는 점을 생각해 보아야 한다. ‘계약’으로서 임대차가 존속하는 한 당사자간에 ‘소유권’이 주장될 여지는 없는 것이다. 그럼에도 임대인이 소유권을 내세우며 임차인보다 우월한 지위를 주장하는 것은, 마치 개인택시 기사가 차량에 대한 소유권을 주장하며 차별적 승차거부를 하여도 무방하다고 보는 것과 같다.⁵⁵⁾ 임대차보호법제를 비판하기 위하여 ‘소유권’을 앞세우는 것은 반칙이요, 계약에 대한 부정이다.⁵⁶⁾ 나아가 ‘임대인의 기본권 침해’라는 의견도 공감하기 어렵다. 임대차는 주거권이라는 공익적 요소를 포함하고 있으므로, 임대인의 재산권을 절대적인 권리로 볼 수는 없기 때문이다.⁵⁷⁾

둘째, 계약자유 원칙은 근대민법의 대원칙이지만, 주택과 토지는 완전한 자유시장 형성이 어려운 영역이다.⁵⁸⁾ 많은 국가가 임차인의 열위한 교섭력⁵⁹⁾을 보완하기 위해 임대차 계약에 대해 공공규제를 시행하

- 주택시장의 안정성과 주거비용 문제에 관한 최근 IMF의 보고에 의하면, 정작 ‘비틀어진(misaligned)’ 것은 주택의 내재가격과 실제 가격, 그리고 소득에 따른 주거조달 능력 간의 간극이라는 것이다. Pragyam Deb/Harald Finger/Kenichiro Kashiwase/Yosuke Kido/Siddharth Kothari/Evan Papageorgiou/Henry Hoyle/Anne Oeking, *Housing Market Stability and Affordability in Asia-Pacific*, International Monetary Fund, 2022, pp. 8-10.
- 55) 임대차보호법제가 소유자에게 불편함을 줄 수 있으나, 임대는 의무가 아니므로 임대를 원치 않으면 시장에 내놓지 않으면 된다. 임대하는 순간부터는 시장의 규칙을 따라야 한다.
 - 56) 계약관계인 임대차에서 소유권을 내세우는 것도 전근대적 전세문화의 영향이라고 볼 수 있다.
 - 57) 고정희/김광병, “인권과 주거권 보장 담론 - 임대차3법 시행을 중심으로 -”, 법과인권교육연구 제13권 제3호, 법과인권교육학회, 2020.
 - 58) 주택은 입지의 고정성과 내구성 때문에 공급의 탄력성과 신축성이 떨어지고, 자원 배분의 효율성, 분배의 공정성을 잃을 수 있어, 국가의 주택시장 개입이 필요하다. 김명엽, “전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구”, 부동산학보 제48권, 한국부동산학회, 2012, 178-179쪽.
 - 59) 김제원, “주택임대차에서 임차권의 존속보호와 차임규제(차임 등의 증액비율 제한)의 관계”, 한국법학원 포럼 자료집, 2019; 김성욱, “주택임대차 제도의 개선방향에 관한 연구”, 법학연구 제52권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2011, 427쪽 이하.

고 있는데,⁶⁰⁾ 이는 단순한 약자 보호를 넘어 계약의 공정성을 실현하는 기능을 발휘하고 있다.

셋째, 임대차 보호법제가 모든 임차인을 보호하는 것이 부당하다는 주장도 있지만,⁶¹⁾ 주택임대차 보호법제의 목적은 사회적 약자 보호 뿐 아니라, 임대차관계의 공정성(公正性) 확보와 시장 안정성 유지에 있다는 점을 고려하면 동의하기 어렵다. 우리 「주택임대차보호법」상 소액임차인의 특별보호가 사회적 약자 보호를 위한 것이라면, 일반 임차인의 우선변제권 등은 계약상 권리를 보장하는 공정성 원칙의 구현이라고 볼 수 있다. 이런 의미에서 임대차 보호법제는 계약자유의 원칙을 훼손하는 것이 아니라 오히려 공정성을 보완하는 역할을 한다.⁶²⁾ 나아가 우리나라에서는 임차인이 동시에 임대인이기도 한 경우가 많아, 주택임대차 보호법제의 필요성을 더욱 정밀하게 검토해야 할 필요가 있다.⁶³⁾ 특히 전세제도가 부동산금융의 대체 수단으로 활용되는 특수한 상황에서는 임대차 보호법제가 부동산 시장의 안정성을 위한 필수적 장치로 기능할 수 있다. 따라서, 단순히 ‘사회적 약자 보호’라는 관점에서 논의를 국한시키는 것은 주택임대차 보호법제의 본질적 의미를 왜곡할 우려가 있다.⁶⁴⁾ 여기에 필자가 첨언하고자 하는 것은, 이와 같은 부동산금융

60) 의식주와 같이 인간의 삶의 기본을 이루는 주거에 대하여 오로지 시장에서의 수요 공급에 맡겨두는 국가는 존재하지 않는다. 김제완/김남근/이강훈/김대진/이보드레, 앞의 연구보고서, 2018, 5쪽.

61) 예컨대, 임차인은 더 이상 사회·경제적인 약자가 아니라는 논지로는, 임정호, “한국과 미국임대차 제도 비교연구”, 주택연구 제18권 제4호, 한국주택학회, 2010.

62) 예컨대, 미국주택임대차법도 계약자유의 원칙에 따른 시장경제주의 사상에 입각하여 ‘양당사자의 권리를 공평하게 보호’하는 방식으로 주거의 질을 개선·유지한다는 평가로는, 전장현, “미국부동산에서 주택임대차의 성립요건과 의무에 대한 고찰 - 미국주택임대차법을 중심으로 -”, 법학연구 제19권 제2호, 한국법학회, 2019.

63) 거액의 보증금을 납부한 임차인도 잦은 이사에 따른 불이익으로 교섭력이 약해질 수 있으며, 경우에 따라 소액임차인보다 불균형이 클 수도 있다.

64) 사회적 약자의 주거권 보호를 위한 법제는 별도로 존재한다. 예컨대, 이홍렬, “사회

의 낙후와 우리 임대차법제의 낙후 중 어느 것이 먼저인지는 알 수 없으나, 양자가 서로 상승작용을 하면서 우리나라의 부동산 거품 문제를 야기하고 임차인의 주거안정성을 악화하는 한 원인이 되어 왔다는 점이다. 경제학적 분석에 의하면, 전세가 비율이 높을수록 담보대출은 주택 시장을 불안정적으로 만든다.⁶⁵⁾ 우리 「민법」에서 전세권과 임대차 부분을 개정한다면, 이와 같은 우리 법제의 낙후성도 문제의식의 출발점 중의 하나가 되어야 한다고 생각한다.

주요 선진국의 주택임대차 보호법제는 매우 정밀하고 치밀하게 규율되며, 시장 상황에 따라 규제를 유연하게 조절하고 있다. 우리나라에서는 주택임대차를 사적 계약의 영역으로 간주해 계약자유의 원칙을 중시하지만, 선진국에서도 계약자유의 원칙을 무제한적으로 인정하지 않고, 시장 안정과 공정성을 위해 적극 개입하고 있다. 주거는 생존권과 직결된 문제로, 임대차 보호법제는 사회적 약자 보호를 넘어 주거 안정과 시장 질서 유지를 위한 핵심 법제적 장치로 기능해야 한다. 나아가 배분의 정의와 효율성 측면에서도 적절한 규제가 필요하며,⁶⁶⁾ 주거의 탈상품화와 공공성 확대가 사회복지적 과제로 제기되고 있다.⁶⁷⁾

경제적 약자 보호를 위한 주거복지법제 방안 검토”, 부동산법학 제23권 제3호, 한국부동산법학회, 2019; 박현민, “비수급 빈곤 노인의 공공임대주택공급 개선방안”, 건설법무 제7권 제1호, 한국건설법무학회, 2021.

65) 김희호, “전세제도 하에서 은행대출이 주택 가격에 미치는 효과에 관한 연구”, 금융안정연구 제16권 제1호, 예금보험공사, 2015.

66) 김서기, “Regulating a Housing Lease Contract in Korea from the Perspectives of Distributive Justice and Economic Efficiency”, 법학연구 제18권 제1호, 경상국립대학교 법학연구소, 2010.

67) 김영화/공정원, “권리로서의 주거와 사회복지적 의의”, 복지행정논총 제12권 제2호, 한국복지행정학회, 2002.

2.2.4 임대주택의 유지·보수 문제 발생 가능성이 높다는 주장에 대하여 갱신요구권 등 임대차 규제 도입이 임대료 인상을 억제하여 임대인이 유지·보수를 하지 못하고, 도시가 슬럼화된다는 주장도 반복적으로 제기되어왔다. 대표적으로 “임대료 규제는 폭격을 제외했을 때 도시를 파괴하는 가장 효과적인 수단”이라는 주장이 있다.⁶⁸⁾ 그러나 이는 전후 물가 통제를 위한 임대료 자체에 대한 직접규제(이른바 *rent control*)의 문제점을 오늘날의 규제와 혼동한 것으로, 현대의 임대차 규제는 인상을 제한, 통계기반 가이드라인, 시장에 따른 유연 조정 등 안정화(*stabilization*) 중심으로 변화해 왔다는 점을 고려하면 타당하지 않다.⁶⁹⁾

이 주장에 대한 반례로는 강력한 임대차 규제를 운용하면서도 도시가

-
- 68) 이 명제는 스웨덴 경제학자 아사르 린드벡(Assar Lindbeck)이라는 사람이 했다는 말이다. Assar Lindbeck, *The Political Economy of the New Left*, Harper and Row, 1972; Sven Rydenfelt, “The Rise, Fall and Revival of Swedish Rent Control”, in Walter Block/Edgar O. Olsen/Milton Friedman/Friedrich A. Von Hayek/Basil Kalymon, *Rent Control: Myths and Realities*, Fraser Institute, 1981, p. 213, 230; 실제로 1992년 전미경제학회 조사에서는 경제학자 93%가 ‘임대료 상한제는 임대 주택 양과 질을 떨어트린다’는 데 의견을 같이했으며, 한국에서도 90% 가까운 학자들이 이에 동의한다고 보도되기도 하였다. 머니투데이, 이용만, “[MT시평] 임대료 통제의 암울한 미래”, 2011. 3. 3, <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011030310151692197>>, 검색일: 2025. 3. 28.; 하우징헤럴드, 심교언, “[시론] 주택임대차 2법과 해외 학자들의 고민”, 2020. 10. 23, <<https://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=39830>>, 검색일: 2025. 3. 28.; 주간조선, 김원중, ““임대료 규제는 도시를 파괴한다” 전월세 상한제의 함정”, 2020. 8. 12, <<https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=16080>>, 검색일: 2025. 3. 28.; 아주경제, ““임대료 통제, 도시 파괴하는 가장 확실한 방법”...착한 정책의 배신”, 2020. 8. 9, <<https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=16080>>, 검색일: 2025. 3. 28.; 매일경제, “[世智園] 전·월세 상한제”, 2013. 8. 5, <<https://www.mk.co.kr/news/columnists/5659531>>, 검색일: 2025. 3. 28. 등.
- 69) 더구나 임대료 자체에 대한 금액적 통제의 문제점을 지적하였던 위 명제를 두고, 임대차에 대한 일체의 규제 또는 부동산가격 상승에 대한 정책의 문제점까지 지적한 것처럼 슬그머니 그 의미를 확대하기도 하는데, 이 또한 확대해석이다. 매일경제, 설진훈, “[설진훈칼럼] 폭격 못잡은 도시파괴?”, 2019. 11. 11, <<https://www.mk.co.kr/economy/view/2019/929075>>, 검색일: 2025. 3. 28.

쇠퇴하지 않은 뉴욕, 로스앤젤레스, 파리, 도쿄, 독일 대도시 등의 사례를 들 수 있다. 이들 도시는 규제를 유연하게 운영하면서도, 도시 경쟁력을 유지하고 있다.

우리나라의 임대차 구조와 서구 국가들 간 차이점도 고려해야 할 것이다. 첫째, 뉴욕과 같은 서구의 대도시들은 대규모 법인 소유 임대사업 전용 건물(이른바 apartment, 우리나라에서 말하는 ‘임대주택’)의 비중이 높아, 임대료 규제가 신규 건설 기피나 관리비 축소로 이어져 슬럼화 위험이 있다.⁷⁰⁾ 반면, 우리나라의 경우, 대부분이 개인이 개별적으로 임대하는 condominium 임대(= 매입형 임대)이므로, 임대료 규제가 임대주택의 공급을 줄이거나 주거환경을 악화시키는 데 직접 영향을 미치지 않는다. 물론 임대를 목적으로 한 매수(우리식으로 말하자면 갭투자)가 줄어들 수 있지만, 이것은 건물 가격에 영향을 미쳐 부동산 시장에서 투자 내지 투기 수요가 다소 감소하는 간접적인 영향을 미칠 뿐이다.

둘째, 뉴욕을 비롯한 대부분의 서구 사회에서는 임대사업자가 관리비를 수령하므로 규제 시 관리비 소홀 우려가 있지만,⁷¹⁾ 우리나라에서는 임차인이 관리비와 장기수선충당금을 직접 납부하는 구조이므로 차임 규제가 건물 유지·보수에 미치는 영향은 제한적이다.⁷²⁾

70) 개인이 개별적으로 한 두 개 구분소유하고 있는 집합건물(이른바 condominium, 우리나라에서 말하는 ‘아파트’)의 전유부분인 각 호실을 임대하는 유형은 상대적으로 적다. 우리가 말하는 ‘아파트’는 미국에서는 통상적으로 condominium으로 칭하며, apartment는 우리가 말하는 ‘임대아파트’에 해당한다. 한편, 우리가 말하는 ‘휴양용 콘도’는 time share라고 칭한다. 황유경, “파리 사회주택의 현황과 주거에 대한 권리”, 전남대학교 대학원 석사학위논문, 2023.

71) 임대료 인상을 규제하는 나라들도 건물 수리나 개보수 비용이 필요한 경우에는 예외적으로 추가 인상을 허용해, 관리비 부족으로 슬럼화를 초래하지 않도록 하고 있다.

72) 물론 임대차관계가 종료될 때 임차인이 대납한 장기수선충당금은 정산된다. 서울특별시, “서울특별시 공동주택관리규약 준칙”, 2020. 6. 10, <https://openapt.seoul.go.kr/open/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000001389370&fileSn=6>, 검색일: 2025. 3. 28. 제61조 4항 참조.

셋째, 우리나라 주택임대차는 주요 서구 사회와 달리 본래적 의미의 임대차인 ‘월세’보다 ‘전세’가 차지하는 비율이 매우 큰데, 전세의 경우 전세금의 인상에 대한 규제는 건물의 관리에 영향을 미치지 않는다. 전세의 경우, 앞서 살핀 바와 같이 유지관리 의무를 세입자가 부담하고 있고, 임대차의 경우에도 같은 법리로 접근하는 동향을 보이고 있다.

넷째, 서구 사회는 임대건물 철거에 규제가 많아 슬럼화된 건물이 장기간 존속되나, 우리나라는 철거와 재건축이 빈번하며, 규제로 인한 건물 후폐화 가능성이 낮다. 이 때문에 오히려 재건축을 선호하는 업계 입장에서는 규제로 슬럼화가 촉진된다면 찬성해야 한다는 역설적 해석도 가능하다.⁷³⁾

3. 지속가능한 임대주택공급과 도시재생을 위한 정책적 접근

주택임대차 보호법제의 실효성을 확보하기 위해서는 법률 개정 뿐 아니라 지속가능한 임대주택 공급이 전제되어야 하며, 이를 위해 정부에 의해 지원되는 양질의 공공임대주택 확충과 함께,⁷⁴⁾ 신축형 장기 민간 임대 공급을 촉진하는 정책이 필요하다.⁷⁵⁾ 나아가 갭투기 중심의 매입

73) 우리나라에서는 집이 노후화되어 재건축 가능성이 생기면 이를 환영하는 분위기가 형성되는데, 이는 주거 개선보다는 부동산 가치 상승 기대 때문으로, 외국에서는 이례적으로 보일 수 있다.

74) 이는 법제의 문제라기보다는 예산 확보의 문제이다. 우리나라 공공임대주택에 관련 법제에 관하여는, 강남호/김경표, “우리나라의 임대주택시장과 법적 규제에 관한 연구 - 임대주택시장 관련 법률을 중심으로 -”, 원광법학 제27권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2011; 주거문제 해결을 위해 공공임대주택을 꾸준히 공급해주어야 하며, 지자체의 공공임대주택 공급기능을 확대하여야 한다는 주장으로 최현일, “공공임대주택 공급현황과 발전방안에 관한 연구”, 집합건물법학 제15호, 한국집합건물법학회, 2015.

75) 우리나라에 2015년 도입된 기업형 민간임대주택 정책은 2017년 공공지원형으로 전환되며 사실상 중단되었고, 보유세 인상과 제도 변화로 공급된 주택도 LH 매각이 나 분양 전환 상황에 놓였다. 김경수/지규현/최성호/최창규, “기업형 민간임대주택

형 단기임대 비중은 줄이고, 정부는 금융·세제 등 다각도의 정책지원을 병행해야 한다.⁷⁶⁾ 예컨대, 미국과 같이 세액공제(저소득층용 임대주택 세액 공제(Low-Income housing Credit, LIHTC))나 감가상각제도(가속 감가상각(accelerated depreciation)) 등을 통해 민간임대사업을 유도할 필요가 있다.⁷⁷⁾ 구체적으로 임대소득 중심의 세제 유인은 확대하되, 양도차익 중심의 세제 특혜는 축소되어야 할 것이다.

한편, 공급된 임대주택이 일정 기간 후 분양으로 전환되는 분양전환 방식은 임대주택의 총량을 감소시켜 장기적으로 신규 임차인의 부담을 가중시킨다.⁷⁸⁾ 우리나라와 달리 미국 등에서는 ‘conversion rule’을 통해 임대주택을 일반 집합건물로 전환하여 구분소유자들에게 분양하는 행위(이른바 conversion of rental housing to condominiums)를 엄격하게 규제하고 있다. 또한 임대사업자가 임대주택을 건설하려는 경우 정부에서는 인허가와 세제 등 여러 가지 측면에서 혜택을 주어 민간임대주택의 신규

의 운영 안정성에 미치는 요인 분석”, 주택연구 제30권 제2호, 한국주택학회, 2022, 142쪽.

76) 공공임대주택사업자에 대한 보유세 과세를 폐지하자는 주장에 대해서는 김원용/유호림/윤성만, “공공임대주택에 대한 보유세 과세체계의 문제점과 개선방안”, 지방세논집 제11권 제3호, 한국지방세학회, 2024.

77) 민간임대주택 활성화를 위한 주요 선진국의 금융 및 세제상의 지원 정책에 관하여는, 김제완/김남근/이승진, 민간 임대 활성화에 관한 미국의 법제 연구, 국회의원실 자문연구, 2022; 김제완/박해선/이강훈/김대진/박현정/최진술, 민간 임대 활성화에 관한 유럽 및 일본의 법제 연구, 국회의원실 자문연구, 2022 참조.

78) 공공임대사업자는 분양전환을 금지하여 소득분위 1-3분위 계층인 저소득층의 주거 복지에 영구적으로 활용할 수 있도록 하고, 민간임대사업자는 분양전환을 허용하여 소득분위 4-6분위 계층의 주거안정을 도모하도록 하자는 주장에 대해서는 조홍연/이춘원, “공공임대주택의 분양전환과 공공성 확보방안 연구”, 부동산법학 제26권 제4호, 한국부동산법학회, 2022; 분양 전환은 기존 임차인에게는 혜택이지만, 신규 임차인에게는 임대료 상승 부담을 초래하며, 임대주택의 공공성 취지를 약화시킨다. 우리나라에서도 분양전환 시 임차인 보호 필요성이 논의되고 있다. 이준형, “임대주택의 분양전환과 기존 임차인의 권리보호”, 법학논총 제37권 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2020.

공급을 촉진하는 한편, 그와 같은 혜택을 받아 공급된 민간임대주택에 대하여는 일반 주택으로의 전환 및 분양을 원칙적으로 금지하거나 임차인들의 동의를 받도록 하는 등 적절히 규제한다.⁷⁹⁾ 이와 같은 conversion 규제는 민간임대사업자가 주택의 양도로 인한 일회성의 차익을 통한 소득보다는 장기임대로 인한 임대사업 소득을 추구하도록 하는 것으로, 산업으로서의 임대사업의 건전성과 지속성을 유도하는 정책수단의 일환으로도 이해될 수 있다.⁸⁰⁾ 공공임대주택이 일정 기간 후 분양되는 경우, 임대주택의 총량이 감소하게 되어 발생하는 문제도 심각하지만 낮은 가격으로 분양받은 주택에 대해 시세차익을 누리게 되면서 이에 관한 투기적 수요를 발생시킬 수 있다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 또한, 비교적 저가에 주택을 구매할 수 있는 ‘혜택’은 특정 계층에게 집중되므로 불공정한 재산 형성 기회로 작용하고, 형평성 문제가 불거지기도 한다. 이는 사실상 공적 자원(정부 지원을 받아 공급된 주택)을 활용한 개인의 자산 증식 기회를 제공하는 것과 다름없어 제도의 취지(주거 안

79) 예컨대, 미국에서 conversion의 규제 동향에 관하여는, Leighton J. Hyde, “Rethinking Roth: Why the Florida Legislature Should Empower Local Governments to Regulate Condominium Conversions”, *Stetson L. Rev. Vol. 42*, Stetson University College of Law, 2013; Douglas E. Chabot, “Casting New Light on A Continuing Problem: Re-Considering the Scope and Protections Offered by Massachusetts’s Condominium Conversion Regulations”, *Suffolk U. L. Rev. Vol. 42 Iss. 1*, Suffolk University Law School, 2008; Bernard V. Keenan, “Condominium Conversion of Residential Rental Units: A Proposal for State Regulation and A Model Act”, *U. Mich. J.L. Reform Vol. 20 Iss. 3*, University of Michigan Law School, 1987.

80) 이와 같은 규제에 대해 과거 위헌성 논란이 제기되기도 하였지만, 정당한 목적을 가지고 적절한 범위 내에 있는 규제로서는 합헌이라고 이해되고 있다. 위헌성 여부에 관한 미국에서의 논의는, Fritz Gerald Jean, “Constitutionality of the Rental Housing Conversion and Sale Act”, *How. L.J. Vol. 33*, Howard University School of Law, 1991; Jonathan Feldman, “Regulating Condominium Conversions: The Constitutionality of Tenant Approval Provisions”, *Urb. Law. Vol. 21 No. 1*, American Bar Association, 1989 등 참조.

정)를 퇴색시킬 우려가 있다.

지속가능한 주거정책과 긴밀히 연계된 도시재생 정책을 시행하는 것도 중요하다. 현재와 같은 재개발·재건축 중심의 도시개발이 주택 소유자와 건설업계에는 유리하지만, 저렴한 주택 공급의 축소로 인해 사회경제적 약자, 특히 임차인들에게는 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.⁸¹⁾ 그런 의미에서 공공 임대주택의 공급은 저소득층을 위해 국가가 적극적으로 개입할 수 있는 공급정책이라는 관점에서 보아야 한다.⁸²⁾ 이에 따라 전면철거 방식의 일률적 개발 대신 ‘정비·관리·보전’ 중심의 유연한 도시재생 접근 정책을 수립할 필요가 있으며,⁸³⁾ 공공지원과 기반시설 정비를 통해 주거환경을 개선해야 할 것이다.⁸⁴⁾ 또한 이때, ‘도시재생’은 지역공동체 복원과 자생적 회복을 목표로 하는 것이 바람직하다. 우리나라에서도 구도심과 비롯한 도시 내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련하기 위해 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(약칭 : 도시재생 특별법)이 제정되어 시행되고 있지만, 여러 가지 보완할 점이 적지 않다.⁸⁵⁾

마지막으로 우리나라에서 도시 쇠퇴 문제는 수도권과 지방에서 서로

81) 영국의 경험으로는, The Economist, “Scourge of slums A dynamic mayor’s plans for his borough may be good for Newham, less so for London”, Jul 14th 2012, <<https://www.economist.com/britain/2012/07/14/scourge-of-slums>>, 검색일: 2025. 3. 28.

82) 공공임대주택 공급법제의 정비에 대해서는 김지석/정규, “공공임대주택 공급법제 정비방향”, 한양법학 제32권 제1호, 한양법학회, 2021.

83) 뉴욕의 경험으로는, 배웅규/김지엽/김소라, “뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구 - 뉴욕시 퀸즈보로(Queens Borough)의 13개 주거지를 대상으로 -”, 서울도시연구 제11권 제4호, 서울연구원, 2010.

84) 맹다미/백세나, “도시계획사업이 추진된 저층주거지 특성에 관한 연구 - 서울시 주거환경개선구역을 중심으로 -”, 서울도시연구 제20권 제2호, 서울연구원, 2019.

85) 조성제, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 개선방안 - 체계 정당성 및 지원방안을 중심으로 -”, 법학연구 제43권, 전북대학교 법학연구소, 2014.

다른 양상으로 나타난다는 점도 고려해야 한다. 이에 따라 수도권은 주택수요와 인구집중, 지방은 구도심 쇠퇴가 주요 문제로, 도시재생은 지역별 특성에 따라 차별화된 정책이 필요하다.⁸⁶⁾ 각 도시가 가지고 있는 특성과 제반 상황을 고려하여 구시가지 정비와 도시재생정책의 실효성을 제고하자는 각 제안들이 있는 바,⁸⁷⁾ 이들도 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

4. 주택임대차 관련 행정 지원 마련

임대차 시장의 안정성과 임차인 권리 보호를 위해서는 공공행정의 적극적인 역할이 필요하다. 우선, 차임상승률 제한 등 정책 효과를 높이기 위해 임대차 계약 등록 시스템 운영, 지역별 임대료 지표 구축, 임대차 정보 공개 등의 통계기반 시스템이 마련되어야 하며, 이를 통해 지역별 맞춤형 규제 완화도 가능해질 것이다.

또한 임대차 분쟁의 신속한 해결을 위해 지방정부 차원의 조정·중재 기구를 도입하고, 법률 상담과 행정 지원을 병행해야 한다. 현재 미국과

86) 미국의 경우에도 인구 감소와 슬럼화 및 도심의 낙후화, 투자 저하와 만성적인 저개발 등의 악순환을 겪고 있는 상황에서 도시재생이 중요한 과제가 되고 있다. 미국 클리브랜드의 사례로는, 이원동/최명식, “지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스 : Greater University Circle Initiative(GUCI) 사례분석을 중심으로”, 국토연구 제93호, 국토연구원, 2017.

87) 각 도시의 재생방안에 관한 제안으로는, 정삼석/신동훈/정상철, “도시 구시가지 쇠퇴현상에 따른 도시재생방안에 관한 연구 - 구 마산 도심지를 중심으로 -”, 부동산학보 제64권, 한국부동산학회, 2016; 차호철/박철민, “구도심 쇠퇴상권의 활성화 방안에 관한 연구 - 제주도 일도1동 “신흥로와 칠성로 인근 블록”을 중심으로”, 도시설계 제11권 제1호, 한국도시설계학회, 2010; 김성우/정건섭, “저출산, 고령화, 다문화 사회를 대비한 부산광역시 도시정책 대안에 관한 연구”, 한국공공관리학보 제25권 제3호, 한국공공관리학회, 2011; 김선미/엄수원, “주거환경개선사업의 정비기반 시설 개선 방안에 관한 연구: 군산시 현지개발방식 주거환경개선지구를 대상으로”, 한국지역경제연구 제13권 제3호, 한국지역경제학회, 2015 등.

독일 등 주요국에서는 임대차 분쟁 조정기구가 활발히 운영되고 있으므로, 이를 참고하여 실효적인 분쟁해결 모델을 구축할 필요가 있다.

공공임대주택 공급의 한계를 고려하면 민간 임대사업 활성화도 병행되어야 한다. 현재 우리나라의 등록임대사업자 제도는 저렴한 신축 임대주택 공급이나 노후한 임대주택 개량과 연계된 정책 목표가 미흡하다. 이를 개선하기 위해 전문 임대사업자에게 금융지원 및 세제 혜택 제공, 건축규제 완화 및 신축 인센티브 부여, 임대사업자에 대한 공공지원 강화(지속 가능한 민간 임대시장 조성) 등 재정적·세제적 인센티브를 제공할 필요가 있다.⁸⁸⁾ 관련하여 미국의 LIHTC(Low-Income Housing Tax Credit) 프로그램은 세제 혜택을 통해 저소득층을 위한 임대주택 공급을 촉진하는 대표적인 사례로 참고할 수 있을 것이다. 또한, 민간 임대사업자가 지원 당시 약속한 조건을 준수하도록 지속적인 모니터링을 실시해야 한다. 이 경우, 임대사업자가 차후 임차인들에게 임대를 함에 있어서 지원 당시 약속하였던 조건을 준수하여 임차인들을 보호하고 있는지를 확인하는 한편, 이를 위반하였을 때 적절한 제재를 가하는 것이 중요하다.⁸⁹⁾ 이러한 행정지원을 체계적으로 운영하면 주택 공급이 안정적으로 증가하여 임차인의 선택권을 확대할 수 있을 뿐 아니라 임대료 인상 압력도 완화시킬 수 있을 것이다.

88) 민간 임대사업자에 대한 지원은 임대 전용 주택 신축을 유도해 공급을 확대하고, 임차인의 선택권과 임대료 안정에 기여할 수 있다. 이는 공공임대주택 부족 문제 완화에도 도움이 된다.

89) 민간임대 활성화를 위한 주요 선진국의 행정 및 재정적 지원에 관하여는, 김제완/김남근/이승진, 앞의 보고서; 김제완/박해선/이강훈/김대진/박현정/최진술, 앞의 보고서 참조.

IV. 결론

이상의 검토를 바탕으로 우리나라의 주택정책과 주택임대차보호법의 개정 방향에 관한 필자의 소견을 정리해 보고자 한다.

첫째, 전세사기와 깡통주택의 문제는 단순한 법제 미비가 아니라, 우리나라 주택임대차가 단기적이고 금융거래 중심으로 운영되어 온 구조적 문제에서 비롯된 것이다. 전세제도는 ‘주거 사다리’로 인식되며 자산형성의 수단이 되었고, 이로 인해 임대차법제가 중요한 사회법제로 자리잡지 못하고 정비도 미흡했다. 전세권 제도의 존폐여부와 무관하게, 주택임대차 법제는 특정 계층을 위한 임시적 법제가 아니라 우리 사회의 존속과 함께 지속되어야 할 핵심적 법제라는 인식이 필요하다.⁹⁰⁾

둘째, 주택정책은 자가소유 지원과 임차가구 보호를 균형있게 추진해야 하며, 점유형태에 따른 차별 없는 정책이 필요하다. 이를 통해 자산 불평등과 사회적 양극화 해소에 기여할 수 있으며, 전세의 금융거래적 성격이 그러한 격차를 확대하지 않도록 포용적 정책 노력이 뒷받침되어야 한다.⁹¹⁾

90) 물권으로서 등기된 전세권 제도 자체의 소멸가능성은 논의되는 사항이지만, 봉인식/장윤배/남원석, 앞의 보고서. 사건으로는, 등기된 전세권은 말하자면 ‘용의적 성격을 겸비한 부동산담보부 금융거래’의 일종으로, 부동산금융 시장에서 금융소비자가 선택할 수 있는 하나의 선택지로서의 의미를 가질 수 있을 것이다.

91) 실수요자의 자가소유 접근성은 확대하되, 무주택 중산층과 서민도 안정적 주거를 누릴 수 있도록 임차가구에 대한 지원이 병행되어야 한다. 주택 금융화는 주택시장 불안정성과 자산 불평등을 심화시킬 수 있다. 국회미래연구원, OECD 국가의 주택자산 불평등과 정책 시사점, 국가미래전략 Insight 96호, 2024; 이는 단순한 주거안정 문제가 아니라 자산 불평등 해소와 사회경제적 양극화 문제와도 직결된다. 아시아태평양 지역의 주택시장의 안정성과 주거비용 문제에 관한 최근 IMF의 보고에 의하면, ‘주택조달에 대한 부담은 그 사회의 주거의 불평등문제와 직결되며, 주거 불평등은 그 사회의 경제사회적 불평등을 영속화하는 현저한 요소’라는 것이다. Pragnan Deb/Harald Finger/Kenichiro Kashiwase/Yosuke Kido/Siddharth Kothari/Evan Papageorgiou/Henry Hoyle/Anne Oeking, *op. cit.*, p. 23; 전세제도의 금융적 성격은

셋째, 주택임대차의 존속보장과 임차보증금의 반환보장을 강화해야 한다. 존속보장을 위해 갱신요구권 제도를 확대하고, 민법 개정시에도 ‘주택임대차는 별다른 문제가 없으면 갱신되는 것이 원칙’이라는 인식이 반영되어야 한다. 또한 고액의 보증금이 수수된다는 점을 고려하여 보증금 반환 보장을 위한 제도도 정비할 필요가 있다. 이를 위해 임대인이 보증보험 또는 지급보증에 가입하도록 하고, 이를 임차인에게 교부하는 것을 법적으로 의무화해야 할 것이다.

마지막으로, 주거복지 수준을 높이기 위해 주요선진국과 같이 임차주택이 갖추어야 할 최소한의 주거적합성 내지 주거적정성(habitability) 기준을 강화하고, 열악한 주거환경을 개선하려는 노력이 필요하다.⁹²⁾ 우리나라의 경우에는 비닐하우스 주거, 고시원 등 열악한 주거환경이 개선이 필요한 문제가 될 것이다.⁹³⁾ 이러한 주거적합성 확보를 위한 노력은 계약적합성의 원칙의 반영일 뿐 사적 자치에 대한 침해라고 할 수 없으며,⁹⁴⁾ 근본적으로 주거권 보호는 국제인권규약의 준수 문제이기

불평등을 심화시킬 수 있어, 포용적 정책 확대가 중요하다. 유엔 해비타트 회의의 ‘해비타트 III 새로운 도시 의제’에서 제기된 주요 개선요소 중에서 우리나라의 경우 저소득층과 취약계층에 대한 저렴한 주택의 공급확대 등이 해결해야 할 과제로 지적된 바 있다. 박미선, “유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기초에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제”, 공간과 사회 제26권 제4호, 한국공간환경학회, 2016.

92) 장민, “미국 주택임대차에 있어서 주거적정성의 묵시적 보장”, 법학논총 제26집, 숭실대학교 법학연구소, 2011.

93) 주거적합성은 각국과 지역마다 양상이 다르다. 예컨대, 캐나다 온타리오주의 경우에는 1개의 주택을 4가구 이상에게 임대하면서 주방과 욕실 등을 공유하는 형태를 multi-tenant houses라고 하여 이에 대해 허가제 등으로 특별한 관리감독을 하고 있다. City of Toronto, “TORONTO MUNICIPAL CODE CHAPTER 575, MULTI-TENANT HOUSES”, <<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2023/cc/bgrd/backgroundfile-230437.pdf>>, 검색일: 2025. 3. 28. 참조.

94) 김영희, “주택임대차에서 사적자치와 거래비용과 사법적극주의”, 법학연구 제30권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2020; 김영희, “주택임대차에서 목적물의 품질과 주거적합성과 최저주거기준”, 민사법학 제88호, 한국민사법학회, 2019; 김영희, “미국법상 임대차주택의 주거적합성에 관한 연구”, 법사학연구 제57호, 한국법사학회, 2018.

도 하다.⁹⁵⁾ 우리나라 주택임대차 보호법제는 공공성이 미흡하다는 지적을 받는 만큼,⁹⁶⁾ 이를 보완해 실질적인 주거권 보장이 이뤄질 수 있도록 지속적인 법제 개선이 요구된다.

95) 김수갑/여경수, “주택권 관련 국제법규의 분석과 국내법적 수용과제”, 헌법학연구 제11권 제2호, 한국헌법학회, 2005.

96) 고영남, “주택임대차보호법의 한계와 공공성의 포기”, 민주법학 제23권, 민주주의 법학연구회, 2003; 허강무, “부동산 민사특별3법과 공공복리”, 토지공법연구 제84집, 한국토지공법학회, 2018.

참고문헌

1. 단행본

- 명순구, 실록 대한민국 민법 2, 법문사, 2010.
- 조선총독부, 관습조사보고서 정정보충판, 조선총독부 법무국, 1912.
- 주재황, 민법안의견서, 일호각, 1967.
- Assar Lindbeck, *The Political Economy of the New Left*, Harper and Row, 1972.
- Pragyan Deb/Harald Finger/Kenichiro Kashiwase/Yosuke Kido/Siddharth Kothari/Evan Papageorgiou/Henry Hoyle/Anne Oeking, *Housing Market Stability and Affordability in Asia-Pacific*, International Monetary Fund, 2022.
- Sven Rydenfelt, “The Rise, Fall and Revival of Swedish Rent Control”, in Walter Block/Edgar O. Olsen/Milton Friedman/Friedrich A. Von Hayek/Basil Kalymon, *Rent Control: Myths and Realities*, Fraser Institute, 1981.

2. 학술지

- 강남호/김경표, “우리나라의 임대주택시장과 법적 규제에 관한 연구 - 임대주택시장 관련 법률을 중심으로 -”, 원광법학 제27권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2011, 117-146쪽.
- 고동원/권영준, “공공정보 이용의 활성화를 위한 법적 개선 방안”, 성균관 법학 제23권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2011, 263-287쪽.
- 고영남, “주택임대차보호법의 한계와 공공성의 포기”, 민주법학 제23권, 민주주의법학연구회, 2003, 139-171쪽.
- 고정희/김광병, “인권과 주거권 보장 담론 - 임대차3법 시행을 중심으로 -”,

- 법과인권교육연구 제13권 제3호, 법과인권교육학회, 2020, 285-304쪽.
- 고형석, “경제위기와 임차인의보증금보장방안에 관한 연구”, 한양법학 제24권 제1호, 한양법학회, 2013, 247-271쪽.
- 권오상, “개정 주택임대차보호법의 문제점 검토 - 계약갱신요구권과 전월세인상률 상한제의 한계를 중심으로 -”, 법학연구 제31권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2021, 121-148쪽.
- 권재문, “전세권의 법적 성질 - 구한국기 민사판결에 나타난 전세관습을 중심으로 -”, 법사학연구 제49호, 한국법사학회, 2014, 45-84쪽.
- 김경수/지규현/최성호/최창규, “기업형 민간임대주택의 운영 안정성에 미치는 요인 분석”, 주택연구 제30권 제2호, 한국주택학회, 2022, 141-159쪽.
- 김동훈, “민법 중 재산법 조문들에 대한 헌법재판소 결정의 민사법적 평가”, 경희법학 제53권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2018, 39-70쪽.
- 김명엽, “전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구”, 부동산학보 제48권, 한국부동산학회, 2012, 177-194쪽.
- 김상용, “한국의 전세권, 중화민국(대만)의 典權과 일본의 부동산질권의 비교”, 토지법학 제30권 제1호, 한국토지법학회, 2014, 285-319쪽.
- 김서기, “Regulating a Housing Lease Contract in Korea from the Perspectives of Distributive Justice and Economic Efficiency”, 법학연구 제18권 제1호, 경상국립대학교 법학연구소, 2010, 179-201쪽.
- 김선미/염수원, “주거환경개선사업의 정비기반시설 개선 방안에 관한 연구: 군산시 현지개량방식 주거환경개선지구를 대상으로”, 한국지역경제연구 제13권 제3호, 한국지역경제학회, 2015, 151-172쪽.

- 김선주, “전세보증금보험 개선방안 연구”, 부동산법학 제23권 제3호, 한국부동산법학회, 2019, 159-174쪽.
- 김성우/정건섭, “저출산, 고령화, 다문화 사회를 대비한 부산광역시의 도시정책 대안에 관한 연구”, 한국공공관리학보 제25권 제3호, 한국공공관리학회, 2011, 77-95쪽.
- 김성욱, “주택임대차 제도의 개선방향에 관한 연구”, 법학연구 제52권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2011, 427-449쪽.
- 김세준, “개정 주택임대차보호법의 몇 가지 쟁점에 대한 평가 - 계약갱신요구권과 주택임대차분쟁조정제도를 중심으로 -”, 법학논총 제28권, 조선대학교 법학연구원, 2021, 149-181쪽.
- 김세직/고제현, “한국의 전세금융과 가계부채 규모”, 경제논집 제57권 제1호, 서울대학교 경제연구소, 2018, 39-66쪽.
- 김수갑/여경수, “주택권 관련 국제법규의 분석과 국내법적 수용과제”, 헌법학연구 제11권 제2호, 한국헌법학회, 2005, 337-367쪽.
- 김영화/공정원, “권리로서의 주거와 사회복지적 의의”, 복지행정논총 제12권 제2호, 한국복지행정학회, 2002, 1-19쪽.
- 김영희, “미국법상 임대차주택의 주거적합성에 관한 연구”, 법사학연구 제57호, 한국법사학회, 2018, 339-386쪽.
- _____, “주택임대차에서 사적자치와 거래비용과 사법적극주의”, 법학연구 제30권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2020, 103-146쪽.
- _____, “주택임대차에서 목적물의 품질과 주거적합성과 최저주거기준”, 민사법학 제88호, 한국민사법학회, 2019, 125-205쪽.
- 김완용/유호림/윤성만, “공공임대주택에 대한 보유세 과세체계의 문제점과 개선방안”, 지방세논집 제11권 제3호, 한국지방세학회, 2024, 147-174쪽.
- 김지석/정 규, “공공임대주택 공급법제 정비방향”, 한양법학 제32권

- 제1호, 한양법학회, 2021, 179-200쪽.
- 김진유, “전세의 역사와 한국과 볼리비아의 전세제도 비교분석”, 국토연구 제85호, 국토연구원, 2015, 41-53쪽.
- 김판기, “주택임차인의 임차보증금 보호를 위한 법정채적 고찰”, 법과정책연구 제13권 제1호, 한국법정책학회, 2013, 265-286쪽.
- 김희호, “전세제도 하에서 은행대출이 주택 가격에 미치는 효과에 관한 연구”, 금융안정연구 제16권 제1호, 예금보험공사, 2015, 37-67쪽.
- 노현숙, “개정 주택임대차보호법의 헌법적 쟁점 검토 - 계약갱신청구권 제와 전월세상한제를 중심으로 -”, 일감부동산법학 제21호, 건국대학교 법학연구소, 2020, 201-229쪽.
- 맹다미/백세나, “도시계획사업이 추진된 저층주거지 특성에 관한 연구 - 서울시 주거환경개선구역을 중심으로 -”, 서울시연구 제20권 제2호, 서울연구원, 2019, 37-55쪽.
- 박미선, “유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기초에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제”, 공간과 사회 제26권 제4호, 한국공간환경학회, 2016, 40-76쪽.
- 박상현, “주택임대차의 존속보호와 전월세인상률 상한제에 관한 연구”, 부동산학보 제71호, 한국부동산학회, 2017, 244-258쪽.
- 박수곤, “임대차법의 개정논의에 대한 管見”, 한양법학 제27권 제3호, 한양법학회, 2016, 101-130쪽.
- 박영준, “임대차보증금 반환보장보험제도의 도입에 관한 연구”, 경영법률 제18권 제1호, 한국경영법률학회, 2007, 341-364쪽.
- 박해선/모승규/김제완, “주택임대차보호법상 갱신요구권 제도의 개선 방안 - 캐나다 온타리오주 법제의 시사점 -”, 법학연구 제65집, 전북대학교 법학연구소, 2021, 193-229쪽.
- 박현민, “비수급 빈곤 노인의 공공임대주택공급 개선방안”, 건설법무

- 제7권 제1호, 한국건설법무학회, 2021, 75-108쪽.
- 배웅규/김지엽/김소라, “뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구 - 뉴욕시 퀸즈보로(Queens Borough)의 13개 주거지를 대상으로 -”, 서울도시연구 제11권 제4호, 서울연구원, 2010, 67-90쪽.
- 백경일, “헌법규정이 사적 법률관계에서 고려될 수 있는 한계”, 안암법학 제43호, 안암법학회, 2014, 137-196쪽.
- 서진형, “전세보증금반환 보증상품에 대한 법·정책적 제언”, 부동산경영 제15권, 한국부동산경영학회, 2017, 211-224쪽.
- 송오식, “기본권과 사권의 관계 - 헌법과 민법의 관계 -”, 법학논총 제37권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2020, 301-338쪽.
- 신세덕, “주택임대차보호법상의 임차인 보호제도에 관한 법적 고찰”, 법이론실무연구 제3권 제1호, 한국법이론실무학회, 2015, 95-112쪽.
- 양미숙/박신욱, “민간임대주택법에 따른 보증금 반환보증에 관한 연구”, 법과정책 제27권 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2021, 143-173쪽.
- 오길영, “신용정보의 집중과 법적 문제”, 일감법학 제28호, 건국대학교 법학연구소, 2014, 251-274쪽.
- 이동입, “주택임대차 거래사기 피해방지를 위한 방안”, 피해자학연구 제19권 제2호, 한국피해자학회, 2011, 119-140쪽.
- 이상영/서정렬, “전세 사기의 원인 분석과 대안 탐색”, 동향과 전망 제118권, 한국사회과학연구회, 2023, 242-272쪽.
- 이원동/최명식, “지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스 : Greater University Circle Initiative(GUCI) 사례분석을 중심으로”, 국토연구 제93호, 국토연구원, 2017, 127-147쪽.

- 이은희, “전세의 월세화에 따른 주택임대차제도 개선방안”, 민주법학 제58호, 민주주의법학연구회, 2015, 61-109쪽.
- 이재영/박태원, “장기공공임대주택의 유형별 주택시장 안정효과 분석”, 부동산연구 제26권 제2호, 한국부동산연구원, 2016, 111-121쪽.
- 이준형, “임대주택의 분양전환과 기존 임차인의 권리보호”, 법학논총 제37권 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2020, 245-276쪽.
- 이창기/이정민, “주택임대차보호법 개정의 법적 당위성에 관한 연구 - 계약갱신요구권의 도입을 중심으로 -”, 가천법학 제6권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2013, 417-440쪽.
- 이홍렬, “사회경제적 약자 보호를 위한 주거복지법제 방안 검토”, 부동산법학 제23권 제3호, 한국부동산법학회, 2019, 107-141쪽.
- 임윤수, “주택임대차보증금반환보증보험제도 도입에 관한 연구”, 부동산연구 제17권 제2호, 한국부동산연구원, 2007, 131-148쪽.
- 임윤수/김 옹, “주택임대차3법의 쟁점분석 및 방안”, 부동산법학 제26권 제3호, 한국부동산법학회, 2022, 181-199쪽.
- 임윤수/최완호, “주택임대차보호법상의 문제점 분석”, 가천법학 제5권 제2호, 가천대학교 법학연구소, 2012, 431-457쪽.
- 임정호, “한국과 미국임대차 제도 비교연구”, 주택연구 제18권 제4호, 한국주택학회, 2010, 135-158쪽.
- 장 민, “미국 주택임대차에 있어서 주거적정성의 묵시적 보장”, 법학논총 제26집, 숭실대학교 법학연구소, 2011, 155-182쪽.
- 전장현, “미국부동산에서 주택임대차의 성립요건과 의무에 대한 고찰 - 미국주택임대차법을 중심으로 -”, 법학연구 제19권 제2호, 한국법학회, 2019, 331-356쪽.
- 정삼석/신동훈/정상철, “도시 구시가지 쇠퇴현상에 따른 도시재생방안에 관한 연구 - 구 마산 도심지를 중심으로 -”, 부동산학보 제64

- 권, 한국부동산학회, 2016, 82-96쪽.
- 정연부, “임대차3법에 관한 절차법적 검토: 입법절차 및 관련 규정의 성격과 그에 대한 하자를 중심으로”, 성균관법학 제32권 제4호, 성균관대학교 법학연구원, 2020, 97-133쪽.
- 조성제, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 개선방안 - 체계 정당성 및 지원방안을 중심으로 -”, 법학연구 제43권, 전북대학교 법학연구소, 2014, 267-297쪽.
- 조재진, “전세보증금 미반환 피해자 구분에 관한 연구 - 특별법상 피해자와 사실상의 피해자를 중심으로 -”, 법이론실무연구 제12권 제4호, 사단법인 한국법이론실무학회, 2024, 243-276쪽.
- 조홍연/이춘원, “공공임대주택의 분양전환과 공공성 확보방안 연구”, 부동산법학 제26권 제4호, 한국부동산법학회, 2022, 175-193쪽.
- 지원림, “저간의 부동산임대차 법제에 관하여: 능력의 한계 아니면 「의도된 오조준」?”, 부동산법학 제24권 제3호, 한국부동산법학회, 2020, 3-17쪽.
- 차호철/박철민, “구도심 쇠퇴상권의 활성화 방안에 관한 연구 - 제주시 일도1동 “신흥로와 칠성로 인근 블록”을 중심으로”, 도시설계 제11권 제1호, 한국도시설계학회, 2010, 59-72쪽.
- 최성경, “개정주택임대차보호법과 전세안정화 정책”, 법학논총 제37권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 145-174쪽.
- _____, “전세자금대출제도와 전세금보장보험제도에 대한 법정정책적 제언”, 법과정책연구 제13권 제4호, 한국법정책학회, 2013, 1845-1874쪽.
- _____, “주택임대차에 대한 소고 - 임차권의 존속보호와 차임 인상률 규제를 중심으로 -”, 법학논총 제43권 제4호, 단국대학교 법학연구소, 2019, 3-30쪽.

- 최웅선, “법안심사소위원회 심사권한 규정의 법적 개선방안 - 임대차 3법 개정사례를 중심으로 -”, 입법과 정책 제13권 제2호, 국회입법조사처, 2021, 149-180쪽.
- 최정희, “주택임대차 법제에 대한 비교법적 고찰”, 법학논고 제87집, 경북대학교 법학연구원, 2024, 129-155쪽.
- 최종일/장병기, “주택 매매가격과 전세가격 간의 비대칭적 연관관계”, *Journal of The Korean Data Analysis Society Vol. 24 No. 5*, 한국자료분석학회, 2022, 1811-1822쪽.
- 최현일, “공공임대주택 공급현황과 발전방안에 관한 연구”, 집합건물법학 제15호, 한국집합건물법학회, 2015, 103-130쪽.
- 추선희/김제완, “개정 주택임대차보호법상 갱신요구권에 관한 몇 가지 쟁점”, 법학논집 제25권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2020, 111-157쪽.
- 한상훈, “주거권과 주택임대료 규제에 관한 연구: 임대차 3법을 중심으로”, 토지공법연구 제93호, 한국토지공법학회, 2021, 141-166쪽.
- 허강무, “부동산 민사특별3법과 공공복리”, 토지공법연구 제84집, 한국토지공법학회, 2018, 1-19쪽.
- 황선훈, “전세사기 방지를 위한 공법적 대응”, 부동산법학 제28권 제4호, 한국부동산법학회, 2024, 1-38쪽.
- Andrew M. Smith/Lucy C. Bartholomew, “Fair Credit Reporting Act Update-2023”, *Bus. Law. Vol. 79 Iss. 2*, American Bar Association, 2024, pp. 527-538.
- Bernard V. Keenan, “Condominium Conversion of Residential Rental Units: A Proposal for State Regulation and A Model Act”, *U. Mich. J. L. Reform Vol. 20 Iss. 3*, University of Michigan Law School, 1987, pp. 639-725.

- Douglas E. Chabot, “Casting New Light in A Continuing Problem: Re-Considering the Scope and Protections Offered by Massachusetts’s Condominium Conversion Regulations”, *Suffolk U. L. Rev. Vol. 42 Iss. 1*, Suffolk University Law School, 2008, pp. 101-128.
- Eric Dunn/Marina Grabchuk, “Background Checks and Social Effects: Contemporary Residential Tenant-Screening Problems in Washington State”, *Seattle J. for Soc. Just. Vol. 9 Iss. 1*, Seattle University School of Law, 2010, pp. 319-399.
- Fritz Gerald Jean, “Constitutionality of the Rental Housing Conversion and Sale Act”, *How. L.J. Vol. 33*, Howard University School of Law, 1991, pp. 401-410.
- Genevieve Hébert Fajardo, ““Owner Finance! No Banks Needed!” Consumer Protection Analysis of Seller-Financed Home Sales: A Texas Case Study”, *Geo. J. on Poverty L. & Pol’y Vol. 20 No. 3*, Georgetown University Law Center, 2013, pp. 429-448.
- Jonathan Feldman, “Regulating Condominium Conversions: The Constitutionality of Tenant Approval Provisions”, *Urb. Law. Vol. 21 No. 1*, American Bar Association, 1989, pp. 85-111.
- Leighton J. Hyde, “Rethinking Roth: Why the Florida Legislature Should Empower Local Governments to Regulate Condominium Conversions”, *Stetson L. Rev. Vol. 42*, Stetson University College of Law, 2013, pp. 751-784.
- Rudy Kleysteuber, “Tenant Screening Thirty Years Later: A Statutory Proposal to Protect Public Records”, *Yale L.J. Vol. 116 No. 6*, The Yale Law Journal Company, Inc., 2007, pp. 1344-1388.
- Yvette N. A. Pappoe, “The Scarlet Letter “E” How Tenancy Screening

Policies Exacerbate Housing Inequity for Evicted Black Women”,
B.U. L. Rev. Vol. 103, Boston University School of Law, 2023,
pp. 269-310.

3. 학위논문

모승규, “주택임대차에서 존속보장과 차임규제 법제연구”, 고려대학교
대학원 박사학위논문, 2023.

4. 자료집

김남근, “반복되는 전월세대란의 원인과 극복방안”, 경실련 참여연대
공동주최 토론회 발제자료, 2013.

김제완, “주택임대차에서 임차권의 존속보호와 차임규제(차임 등의 증
액비율 제한)의 관계”, 한국법학원 포럼 자료집, 2019.

이철빈, “전세사기 피해자가 평가한 특별법 개정안 및 향후 과제”, 전세
사기특별법 개정과 남은 과제 긴급토론회, 전세사기·깡통전세
피해자 전국대책위원회/전세사기·깡통전세 문제 해결을 위한
시민사회대책위원회/더불어민주당 국회의원 박주민·문진석·
염태영·이연희/조국혁신당 국회의원 황운하/진보당 국회의원
윤종오/더불어민주당 전세사기특별위원회, 2024, 16-26쪽.

5. 신문기사

뉴스시스, “공인중개사협회, NICE평가정보와 임대인 국세체납 조회시스템 구
축”, 2023. 2. 6, <https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230206_0002183013>, 검색일: 2025. 3. 28.

매일경제, “[世智園] 전·월세 상한제”, 2013. 8. 5, <<https://www.mk.co.kr/news/columnists/5659531>>, 검색일: 2025. 3. 28.

- _____, 설진훈, “[설진훈칼럼] 폭격 못잖은 도시파괴?”, 2019. 11. 11, <<https://www.mk.co.kr/economy/view/2019/929075>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- 머니투데이, 이용만, “[MT시평] 임대료 통제의 암울한 미래”, 2011. 3. 3, <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011030310151692197>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- 아주경제, ““임대료 통제, 도시 파괴하는 가장 확실한 방법”...착한 정책의 배신”, 2020. 8. 9, <<https://www.ajunews.com/view/20200806160444696>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- 주간조선, 김원중, ““임대료 규제는 도시를 파괴한다” 전월세 상한제의 함정”, 2020. 8. 12, <<https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=16080>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- 하우징헤럴드, 심교언, “[시론] 주택임대차 2법과 해외 학자들의 고민”, 2020. 10. 23, <<https://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=39830>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- 한겨레신문, 김제완, “주택임대차 제도의 선진화를 위한 길”, 2020. 11. 15, <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/969997.html>>, 검색일: 2025. 3. 28.
- The Economist, “Scourge of slums A dynamic mayor’s plans for his borough may be good for Newham, less so for London”, Jul 14th 2012, <<https://www.economist.com/britain/2012/07/14/scourge-of-slums>>, 검색일: 2025. 3. 28.

6. 웹자료

- 서울특별시, “서울특별시 공동주택관리규약 준칙”, 2020. 6. 10, <https://openapt.seoul.go.kr/open/FileDown.do?atchFileId=FILE_00000001389370&fileSn=6>, 검색일: 2025. 3. 28.

참여연대, “[성명] 정부와 국회는 긴급복지지원제도 개선하고 2025년도 예산 대폭 확충하라!”, 2024. 11. 21, <<https://www.peoplepower21.org/welfare/1980917>>, 검색일: 2025. 3. 28.

City of Toronto, “TORONTO MUNICIPAL CODE CHAPTER 575, MULTI-TENANT HOUSES”, <<https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2023/cc/bgrd/backgroundfile-230437.pdf>>, 검색일: 2025. 3. 28.

7. 연구보고서 및 기타

국토교통부, 주거실태조사, 2006·2019.

국토연구원, 주택임대차 제도개선 방안 연구, 2025.

국회미래연구원, OECD 국가의 주택자산 불평등과 정책 시사점, 국가미래전략 Insight 96호, 2024.

국회사무처, 제26회 국회정기회의 속기록, 1957.

김제완/김남근/이강훈/김대진/이보드레, 주택임대차 계약갱신제도에 관한 입법사례 분석 및 제도 도입 필요성에 관한 연구, 법무부, 2018.

김제완/김남근/이승진, 민간 임대 활성화에 관한 미국의 법제 연구, 국회의원실 자문연구, 2022.

김제완/박해선/이강훈/김대진/박현정/최진술, 민간 임대 활성화에 관한 유럽 및 일본의 법제 연구, 국회의원실 자문연구, 2022.

봉인식/장윤배/남원석, 존폐기로의 전세제도, 이슈&진단 제112호, 경기개발연구원, 2013, 1-24쪽.

수원시, 수원시 주거복지종합계획 보고서, 2025.

한국도시연구소/주거권네트워크/민주사회를 위한 변호사모임, 전세사기·강동전세 피해 가구 실태조사 및 피해 회복과 예방을 위한 제도 개선 방안, 2023.

8. 판례·예규 등

대법원 2009. 12. 24. 선고 2009다40738, 40745 판결.

조선고등법원 1943. 6. 22, 朝高判錄 제30권, 1943.

지급보증위탁계약체결문서의 제출에 의한 담보제공과 관련한 사무처리
요령, 대법원 재판예규 제1144호.

헌법재판소 2013. 12. 26. 선고 2011헌바234 결정.

헌법재판소 2020. 8. 18. 선고 2020헌마1039 결정.

[Abstract]

A Study on the Reform of Korea's Residential Lease Law:

**Focused on the Issues of Jeonse Fraud and
Insolvent Housing***

Kim, Jewan**

Son, YuEun***

This study examines the structural limitations of Korea's residential lease law in light of growing concerns over jeonse fraud and insolvent (so-called "kkangtong") housing, and proposes institutional reforms to strengthen tenant protection and enhance housing stability. Korea's unique jeonse system—characterized by large-sum deposits and short-term lease structures—inherently functions as a financial transaction. Landlords utilize tenant deposits as a means of asset accumulation, and in this process, recurring issues such as jeonse fraud, reverse jeonse, and deposit return defaults have emerged. As a result, tenants are increasingly exposed to housing insecurity without sufficient legal or institutional safeguards.

To address these challenges, this paper presents four key reform proposals.

* This work was supported by a Korea University Grant.

** First Author: Professor, Korea University School of Law

*** Participating Author: CEO of freehara Co., Ltd / Ph.D. Candidate, Graduate School, Korea University

First, it calls for the establishment of a preemptive protection system through financial instruments, including mandatory lease deposit return guarantees for landlords and the introduction of a tenant credit evaluation system. Second, it advocates for the expansion of the right to request lease renewal to ensure residential continuity. Third, it emphasizes the need to foster a sustainable rental housing environment by expanding long-term rental supply and linking it with urban regeneration efforts. Lastly, the paper underscores the importance of improving administrative support systems and creating rational incentive structures for private rental housing providers to enhance policy effectiveness and sustainability.

By reflecting the financialized nature of the jeonse system, this study contributes to the discourse on addressing housing inequality and promoting an inclusive and stable residential environment in Korea.

[Key Words] Insolvent Jeonse Lease, Jeonse Fraud in Residential Leasing, Jeonse Lease System under Korean Civil Law, Legal Framework for Residential Leases, Legal and Institutional Policies on Housing, Legal Guarantee of Residential Stability