

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

주택임대차보호법 개정이 주택시장에 미친 영향

송경호 한국조세재정연구원 부연구위원 / kyungho@kipf.re.kr

- 01** 주택임대차보호법 개정 내용과 취지
- 02** 법 개정이 주택임대시장에 미친 영향
- 03** 실증분석 결과
- 04** 요약 및 시사점
참고문헌

2023. 12. 29.

No.165



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 지난 2020년 7월 31일 계약갱신청구권과 전월세상한제를 주요 내용으로 하는 「주택임대차보호법」(이하, 임대차보호법)이 개정되어 시행됨
 - 계약갱신청구권은 임차인에게 부여되는 권리로서 임대인으로 하여금 임차인이 계약갱신 요구 시 정당한 사유(예: 집주인이 해당 주택에 실거주하고자 하는 경우)가 존재하지 않는 한 해당 요구를 거절하지 못하도록 제한하는 내용
 - 전월세상한제는 계약 갱신 시 임대료 증액 상한을 5%로 제한
- 임대차보호법 개정의 주요 내용인 계약갱신청구권과 전월세상한제는 임대인-임차인 간 분쟁을 유발할 수 있는 소지가 다수 존재하는 내용을 포함
 - 계약갱신청구권을 거절할 수 있는 정당한 사유인 “집주인의 실거주 여부”와 관련하여 다수의 분쟁이 발생
 - 2년 단위 계약의 경직성으로 인해 임대인의 이사 및 주택 매매 등에 큰 제약사항을 부여하여 사유재산권을 과도하게 침해한다는 문제 제기
 - 계약갱신청구권, 전월세상한제를 도입하여 임차인에게 거주기간 및 계약가격을 안정적으로 유지하고 주거의 안정성을 확보하고자 하였으나 계약기간이 장기화됨에 따라 미래 예상되는 가격 상승분을 임대차보호법의 규제를 받지 않는 최초 계약가격에 선반영하여 임대가격이 급격하게 상승하는 문제가 발생하였음
 - 임대인에게 다수의 의무를 부과함으로써 임대료 인한 편익이 감소하여 임대주택공급이 감소하는 문제도 발생
 - 계약기간이 장기화됨에 따라 임대가격의 변동성이 확대될 수 있는 문제도 존재

※ 본 조세재정브리프는 '송경호, 『주택임대차보호법 개정이 주택시장에 미친 영향』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 주택임대차보호법 개정 내용과 취지

- 지난 2020년 7월 31일 계약갱신청구권과 전월세상한제를 주요 내용으로 하는 「주택임대차보호법」(이하, 임대차보호법)이 개정되어 시행됨
 - 계약갱신청구권은 임차인에게 부여되는 권리로서 임대인으로 하여금 임차인이 계약갱신 요구 시 정당한 사유(예: 집주인이 해당 주택에 실거주하고자 하는 경우)가 존재하지 않는 한 해당 요구를 거절하지 못하도록 제한하는 내용
 - 전월세상한제는 계약 갱신 시 임대료 증액 상한을 5%로 제한
 - 정부는 이와 같은 임대차보호법 개정의 취지와 목적에 관하여 경제적 약자(임차권자)의 권리를 보완하고 임대인-임차인 간의 관계를 보다 균형 잡힌 관계로 재정립하고자 하였다고 설명
 - 계약갱신청구권, 전월세상한제 도입으로 임차인이 주거 안정성을 개선(거주기간 및 임대가격)하고자 함

02 법 개정이 주택임대시장에 미친 영향

1. 「주택임대차보호법」 개정으로 인한 문제점

- 임대차보호법 개정의 주요 내용인 계약갱신청구권과 전월세상한제는 법의 사각지대에서 임대인-임차인 간 분쟁을 유발할 수 있는 소지가 다수 존재함
 - 계약갱신청구권을 거절할 수 있는 정당한 사유인 “집주인의 실거주 여부”와 관련하여 다수의 분쟁이 발생하고 있음
 - 2년 단위 계약의 경직성으로 인해 임대인의 이사 및 주택 매매 등에 큰 제약사항을 부여하여 사유재산권을 과도하게 침해한다는 문제도 지적됨
- 계약갱신청구권, 전월세상한제를 도입하여 임차인에게 거주기간 및 계약가격을 안정적으로 유지하고 주거의 안정성을 확보하고자 하였으나 계약기간이 장기화됨에 따라 미래 예상되는 가격 상승분을 임대차보호법의 규제를 받지 않는 최초 계약가격에 선반영하여 신규계약 임대가격이 급격하게 상승하는 문제가 발생
- 임대인에게 다수의 의무를 부과함으로써 임대료 인한 편익이 감소하여 임대주택공급이 감소하는 문제도 발생
- 계약기간이 장기화됨에 따라 임대가격의 변동성이 확대될 수 있는 문제도 존재

2. 임대가격 및 매매가격에 미치는 영향

- 계약갱신청구권, 전월세상한제로 인해 임차인의 임대 거래에 대한 지불의사 가격, 수요가 증가하고 임

대인은 임대 비용, 불확실성이 증가하여 임대 공급이 감소할 것으로 예상

- 따라서 임대 수요는 증가하고 공급은 감소하여 임대차보호법 개정은 임대가격을 상승시키는 방향으로 시장 임대료 가격에 영향을 미치게 됨
- 또한 임대계약과 매매계약은 일종의 대체제로 하나의 가격이 변하는 경우 나머지 하나의 가격도 영향을 받아 변동하게 됨
 - 임대가격이 외부적인 요인에 의하여 인상되는 경우 임대계약에 대한 수요가 일부 매매계약으로 이동하면서 매매계약 가격이 인상되는 효과가 나타날 수 있음
 - 즉, 전월세 가격이 임대차보호법 개정으로 인상되는 경우 전월세의 대체제인 매매가격까지 인상되는 효과가 나타날 수 있음

3. 계약기간 장기화의 효과

- 계약갱신청구권으로 인해 임대계약이 기존 2년에서 2+2년(4년)으로 장기화됨에 따라 신규계약 임대가격의 수준과 변동성에 영향을 주게 됨
 - 향후 4년의 미래가치를 현재 계약가격에 반영하게 되고 이와 동시에 전월세상한제를 수반한 계약갱신청구권의 옵션가치가 현재 임대계약에 반영되어 기존의 2년 단위 계약과 비교하여 임대료가 상승하게 됨
 - 이때 임대료 상승 폭은 시장의 미래 임대가격에 대한 예측에 따라 달라지게 됨
 - 계약기간이 장기화됨에 따라 이자율에 영향을 받는 기간이 늘어남으로 인해 이자율 변동에 따른 임대가격 변동성이 증가하며 시장의 불확실한 미래 예측, 장기계약에 대한 리스크 프리미엄 등으로 임대가격의 변동성이 커지게 되는 문제가 발생함

03 실증분석 결과

1. 전세가격에 미친 영향

- 임대차보호법 개정이 전세가격에 미친 영향을 분석한 결과 임대차보호법 개정 이후 2020년 12월까지 신규계약 전세가격이 모형에 따라 평균 약 9~11% 정도 상승한 것을 추정
 - 계약갱신청구권을 사용하여 전월세상한제 적용을 받은 재계약 매물까지 모두 포함하는 경우 위 추정 결과는 약 4~6% 인상으로 추정 결과 수치가 하락
 - 전세가격이 가장 많이 상승한 2020년 12월의 경우 신규계약 전세가격이 13~18% 정도 상승한 것으로 추정되었으며 재계약 매물까지 모두 포함하면 동 수치는 약 9% 정도로 나타남

2. 전월세거래량에 미친 영향

- 전월세거래량 및 전세거래 비율에 미친 영향을 분석한 결과 임대차보호법 개정 이후 전월세거래량은 2020년 12월까지 평균 약 25% 정도 감소한 것으로 추정됨
 - 임대차보호법 개정안이 발표되고 실제 시행이 되기 전인 2020년 6월, 7월의 경우 법 개정이 시행되기 전에 서둘러 임대계약을 하려는 유인으로 인해 거래량이 통계적으로 유의하게 증가한 것으로 나타남
 - 따라서 임대차보호법 개정안 발의 시점을 기준으로 거래량에 미친 영향을 분석하면 발표 시점 이후 2020년 12월까지 거래량은 평균 약 11% 감소한 것으로 나타남
- 전체 임대거래에서 전세거래가 차지하는 비중은 2020년 상반기 67%였으나 법 개정 이후 이 비율은

표 1 임대차보호법 개정이 전세가격에 미친 영향

구분	종속변수: log(전세가격) $\beta \times 100$					
	non-Matching DID			Matching DID		
	(1) 신규전세 최소	(2) 신규전세 최대	(3) 전체 전세	(4) 신규전세 최소	(5) 신규전세 최대	(6) 전체 전세
(A) 임대차개정	9.360*** (.1080)	8.572*** (.1054)	6.193*** (.1011)	10.30*** (.3105)	7.802*** (.2996)	4.207*** (.2961)
(B) 임대차발표	6.698*** (.0977)	6.459*** (.0972)	5.188*** (.0959)	4.898*** (.2965)	4.633*** (.2978)	3.771*** (.2963)
(C) 12월	15.35*** (.2353)	13.76*** (.2279)	8.921*** (.2181)	17.42*** (.6453)	13.16*** (.6416)	9.154*** (.6384)

주: 1. 위 분석에서는 개별주택단위(ID)로 고정효과를 통제하였으며 시군구별-연도별 고정효과, 시도별-월별 고정효과, 시도단위 시계열 추세(3차식)를 통제하였으며 통제변수(주택담보대출금리, 신용대출금리, 지역별 주택공급, 개별주택단위에서 매칭된 매매가격, 규제지역 지정(조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역) 여부 월별-시군구별 자료) 등을 추가로 통제하였음. 매매가격과 시장금리는 내생성 문제를 통제하기 위해 선별변수를 활용한 추정치를 도구변수로 활용하였음

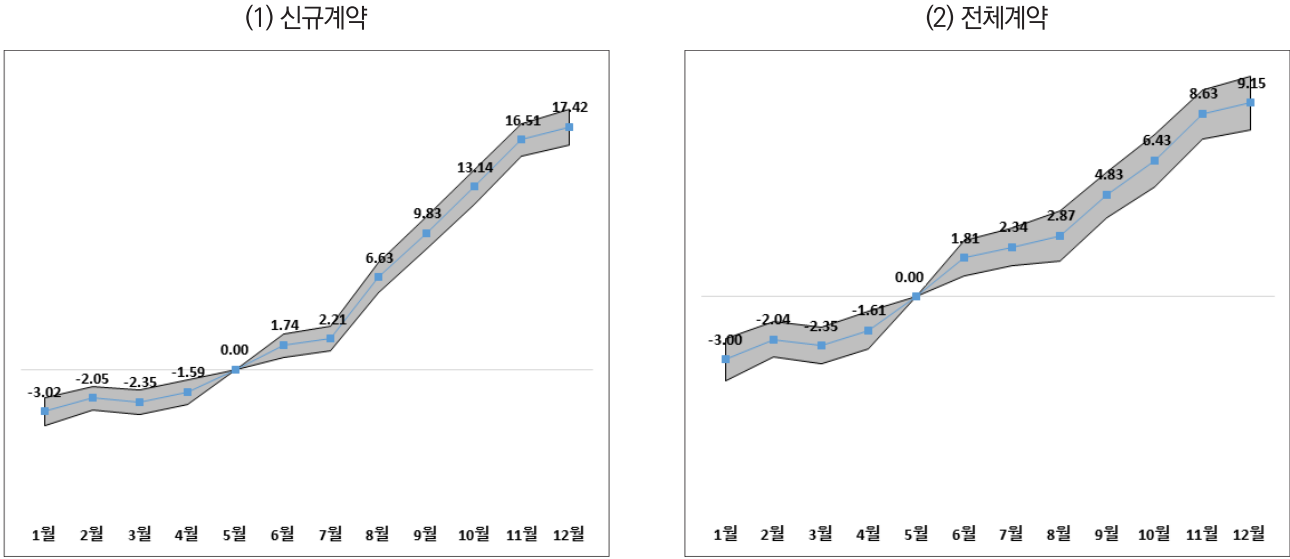
2. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

3. 괄호 안의 값은 개별주택단위(ID) 군집화된 표준편차(clustered standard error)

자료: 저자 작성

그림 1 임대차보호법 개정이 월별 전세가격에 미친 효과(매매가격 매칭 DID)

(단위: %)



주: 음영은 95% 신뢰구간을 의미함
자료: 저자 작성

표 2 전월세거래량에 미친 영향

구분	종속변수: log(전월세거래량) $\beta \times 100$		
	(1)	(2)	(3)
임대차보호법 개정	-24.15***		
임대차보호법 발표		-10.61***	
		2020년 6월	9.03***
		7월	3.78
		8월	-12.48**
		9월	-15.02***
		10월	-27.05***
		11월	-20.41***
		12월	-30.45***
log(과거거래량)			
L25.	14.20***	14.79***	13.87**
L26.	5.59	4.98	5.36
L27.	5.58	4.32	6.26
log(주택공급)	5.54***	6.44***	4.74***
주택담보대출금리	-2.29	-4.84***	-2.68
신용대출금리	-1.35	-5.23**	-6.42***
Obs.		1,598	
Adj R-sq	0.842	0.831	0.855

주: 1. 위 분석에서는 개별지역단위(ID)로 고정효과를 통제하였으며 시도별-월별 고정효과, 시도단위 시계열 추세(3차식)를 통제하였음. 추가 통제변수로 과거 2년 전 시점 거래량, 지역별 과거 6개월간 누적 주택공급물량, 대출금리 등을 활용하였음

2. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

자료: 저자 작성

표 3 전세거래 비율에 미친 영향

가중치 적용	종속변수: 전세거래비율(%)		
	(1)	(2)	(3)
임대차보호법 개정	-7.14***		
임대차보호법 발표		-5.69***	
		2020년 6월	-2.26**
		7월	-1.13
		8월	-4.61***
		9월	-9.39***
		10월	-7.78***
		11월	-8.95***
		12월	-6.60***
		2021년 1월	-8.87***
Obs.		2,057	
Adj R-sq	0.840	0.848	0.854

주: 1. 위 분석에서는 개별지역단위(ID)로 고정효과를 통제하였으며 시도별-월별 고정효과, 시도단위 시계열 추세(3차식)를 통제하였음
 2: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

자료: 저자 작성

약 5.58%p 하락, 발표 시점을 기준으로 2.42%p 하락한 것으로 추정
 • 정리하자면, 임대차보호법 개정으로 전월세거래량이 크게 감소하였으며 이 중에서 전세거래가 차지하는 비중도 낮아진 것으로 나타남

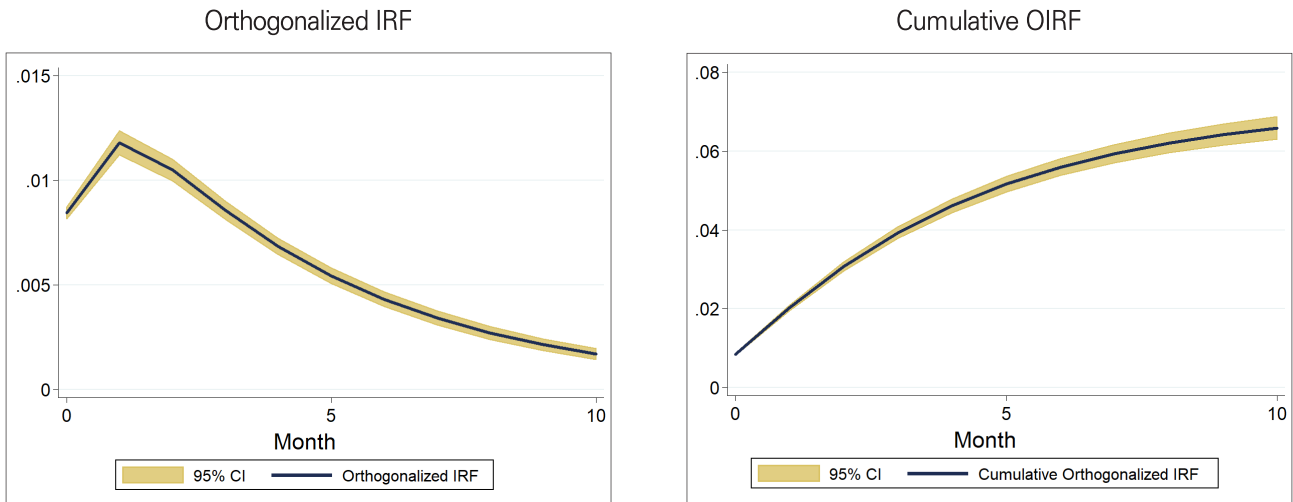
- 전세가격이 상승하여 매매가 대비 전세가가 상승하고 전세-매매 가격의 갭이 줄어드는 경우 이를 활용하여 해당 주택을 구입(투자)하고자 하는 수요가 증가하여 매매가격이 상승

3. 매매가격 변동에 미친 영향

- 전세가격이 법 개정으로 변동하는 경우 이는 연쇄적으로 해당 주택의 매매가격에도 영향을 줄 수 있음
 - 전세가격이 매매가격에 영향을 줄 수 있는 경로는 매매-임대 계약의 대체관계에서 찾을 수 있음
 - 전세가격이 증가하는 경우 대체제인 매매거래로 임대수요가 일부 이동할 수 있으며 이렇게 매매 수요로 수요가 이동하는 경우 매매가격이 상승하는 효과가 연쇄적으로 나타날 수 있음
 - 매매-임대 대체관계와 밀접한 관련이 있지만 전세-매매 가격이 연동될 수 있는 또 다른 경로로는 갭투자 경로가 존재

- 매매가격에 미친 영향을 Panel-SVAR 모형을 구축하여 전세가격 변동이 매매가격 변동에 미치는 영향에 대한 동학(dynamics)을 분석
 - 전세-매매 가격은 서로가 서로에게 영향을 주고받는 구조로 임대차보호법 개정이 전세가격에 영향을 우선적으로 미치고, 이로 인해 전세가격과 매매가격이 서로 영향을 주고받는 메커니즘을 모형화하여 분석을 진행(임대차보호법 → 전세가격 ↔ 매매가격)
- 분석 결과에 의하면 임대차보호법 개정과 같은 전세가격에 고유한 외생적 충격(orthogonal shock)이 발생하여 전세가격이 상승하는 경우 매매가격도 통계적으로 유의하게 영향을 받아 상승하는 것으로 추정
 - 전세가격이 로그단위로 1 증가하는 경우 매매가격은 약 6~7% 증가하는 것으로 추정되어 전세가격이 매매가격에 통계적으로 유의한 영향을 주지만 그 영향의 크기는 상대적으로 크지 않은 것으로 나타남

그림 2 Panel SVAR 전세가격이 매매가격에 미치는 영향



Impulse(log(전세가격)) : Response(log(매매가격))

- 주: 1. 왼쪽 그래프는 직교화된 충격반응함수(충격(전세가격):반응(매매가격)), 오른쪽 그래프는 왼쪽 그래프를 누적하여 그래프로 그린 누적된 직교화 충격반응함수 그래프임
- 2. 노란색 음영은 95% 신뢰구간을 의미함

자료: 저자 작성

표 4 임대차보호법 시행 이후 전세가격 변동성 효과

표본구성	추정계수, δ (A)	매매가격계수 (B)	(A / B) %	Adj. R-sq
(1) 전체 표본	4.335*** (.2868)	25.73*** (.7743)	16.84%	0.9610
	3.752*** (.2954)	지역별 차등		0.9614
(2) 2018~2020년 표본	4.181*** (.2830)	19.65*** (.7888)	21.27%	0.9568
	3.782*** (.2738)	지역별 차등		0.9572
(3) 2017~2020년 표본	3.883*** (.2719)	22.61*** (.7139)	17.17%	0.9581
	3.313*** (.2706)	지역별 차등		0.9588
(4) (2011~2019) VS (2021. 6.~2023. 6.) 서울지역	7.381*** (.0427)	42.78*** (1.437)	17.25%	0.9762
	6.831*** (.0494)	지역구별 차등		0.9725

자료: 저자 작성

4. 전세가격 변동성에 미친 영향

- 전세가격 변동성에 미친 영향을 분석하기 위해 임대차 보호법 개정 이후 매매가격이 한 단위 변화하였을 때

전세가격이 영향을 받는 정도가 변화하였는지를 추정

- 임대차보호법 시행 이후 매매가격 변동이 전세가격 변동에 미치는 영향의 차이를 추정하며 이 값이 커지는 경우 매매가격 → 전세가격 경로의 변동성이 커진 것으로 해석하고자 함

- 표본을 2개로 구성하여 우선 임대차보호법 시행 직후의 효과를 추정하고, 임대차보호법 도입 직후 제도 변화로 인한 혼란 등의 효과를 제거하기 위해 임대차보호법 시행 전후(2020년)의 표본을 제외시킨

표본을 구성하여 추가적인 분석을 진행
- 분석 결과 모든 모형에서 매매가격이 전세가격에 미치는 영향의 정도가 임대차보호법 개정 이후 약 17~21% 정도 커지는 것으로 추정됨

04 요약 및 시사점

- 「주택임대차보호법」(이하, 임대차보호법)은 경제적 약자인 임차인의 권리를 보호하기 위해 개정되었으며, 이를 위해 계약갱신청구권을 임차인의 권리로 보장하고 전월세상한제를 적용하여 최초 계약가격과 거의 동일한 가격(5% 인상 상한)에 보다 장기간 거주할 수 있도록 법 개정이 이뤄짐
- 본 연구는 임대차보호법 개정으로 인해 실제 주택시장에서 발생한 현상을 면밀히 살펴보고 이에 대한 이론적 검토와 실증분석을 진행하여 임대차보호법 개정이 법 개정 취지에 부합하게 임차인의 권리와 후생을 증진시켰는지에 대한 의문을 제기함
- 임대차보호법 개정 이후 임대가격의 변동성은 확대되었으며 제도 도입 초기 과도한 주택가격 상승기대로 인해 신규계약 시 과도하게 높아진 전세금을 세입자가 지불해야만 했으며 전월세매물, 이 중에서도 전세매물은 급감한 부작용이 나타남
- 또한 법의 사각지대에서 임대인-임차인 간의 분쟁이 끊이지 않고 있어 이에 대한 제도적인 보완이 시급한 상황
- 본 연구에서 제시하는 이론적 검토와 실증분석을 토대로 제도의 미비한 점에 대한 보완 또는 전면적인 제도에 대한 재검토가 이뤄지기를 희망

참고문헌

- 송경호, 『주택임대차보호법 개정이 주택시장에 미친 영향』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).