



제423회 국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

주택임대차보호법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈보증금 반환보증 가입 의무화〉

■ 박용갑의원 대표발의(의안번호 제5162호)

2025. 3.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이화실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 개정안에 대한 검토	2
3. 관계기관 의견	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박용갑의원 등 13인
2. 발 의 일 : 2024. 11. 1.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 전세사기의 피해자 및 피해 금액의 규모가 “사회적 재난”이라고 지칭될 만큼 큰 사회적 관심사가 되었음.

그러나, 전세제도가 지속되는 이상 보증금 미반환이라는 치명적인 위험성을 완전히 차단하기는 힘들며, 이 위험성이 온전히 임차인에게 전가되는 것을 공공이 차단 및 흡수하여 관리 가능한 구조가 필요하다는 의견이 제시됨.

현재 전세사기 피해 예방에 대한 대책으로 전세보증금 반환보증 보험 가입이 가능한 매물이 권유되고 있으나, 여전히 반환보증보험 가입이 불가능한 매물을 통한 피해사례가 생겨나고 있음.

또한, 주택시장 하락기에 임대차계약이 종료되며 보증금 미반환 전세피해 사례가 증가하고 있는데, 주택 임대차계약시 임차인 전세보증금 반환보증보험 가입은 선택사항이기 때문에 임차인의 전세보증금 반환보증보험 미가입 시 보증금 보호가 어려움.

이에 주택 임대차계약 시 보증금 반환보증보험 가입 의무화를 통해 임차인의 보증금을 보호하려는 것임(안 제3조의8 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 주택에 대한 임대차계약 체결 시 임대인 또는 임차인의 보증금 반환보증 가입을 의무화하는 내용임(안 제3조의8 신설).

현행	개정안
<신설>	제3조의8(보증보험의 가입 등) 주택 임대차계약을 체결할 때 임대인 또는 임차인은 보증금 보호를 위한 보증금 반환보증보험에 가입하여야 한다.

2. 개정안에 대한 검토

기본적으로 채권들 사이에서는 채권 발생원인 등에 따른 우열이 없어 특정 채권을 우선하여 반환받을 것을 주장할 수 없지만 현행법 제3조의2제2항1)에 따르면 임차인의 보증금은 현행법 제3조2)에 따른 대항력과 임대차계약서상 확정일자를 갖추면 후순위권리자나 다른 채권들보다 우선하여 변제받을 수 있는 권리가 주어지고, 보증금의 액수에 따

1) 「주택임대차보호법」 제3조의2(보증금의 회수) ② 제3조제1항·제2항 또는 제3항의 대항요건(對抗要件)과 임대차계약증서(제3조제2항 및 제3항의 경우에는 법인과 임대인 사이의 임대차계약증서를 말한다)상의 확정일자(確定日字)를 갖춘 임차인은 「민사집행법」에 따른 경매 또는 「국세징수법」에 따른 공매(公賣)를 할 때에 임차주택(대지를 포함한다)의 환가대금(換價代金)에서 후순위권리자(後順位權利者)나 그 밖의 채권자보다 우선하여 보증금을 변제(辨濟)받을 권리가 있다.

2) 「주택임대차보호법」 제3조(대항력 등) ① 임대차는 그 등기(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.

라서는 현행법 제3조에 따른 대항력만 갖추면 다른 담보물권과의 순위에 상관없이 경매 또는 공매 시 보증금 중 일정액을 보호³⁾받을 수 있음.

또한, 임대차계약이 끝난 후 임차인이 보증금을 반환받지 못하는 경우 현행법 제3조의3⁴⁾에 따라 임차인 단독으로 법원에 임차권등기명령을 신청할 수 있으며, 임차권등기명령 집행에 따른 임차권등기를 마치면 대항력의 요건을 상실하더라도 이미 취득한 대항력과 우선변제권이 상실되지 아니하도록 하고 있음.

더불어, 현행법은 미등기 전세에 대하여도 이 법을 준용⁵⁾하도록 함으로써, 해당 규정들은 등기를 하지 아니한 전세계약에 대하여도 적용됨⁶⁾.

3) 현재 서울특별시의 경우에는 임차인이 1억6천500만원 이하의 보증금에 임대차계약을 체결하면 5천500만원까지 다른 담보물권과의 순위에 상관없이 최우선적으로 변제받을 수 있음(「주택임대차보호법 시행령」 제10조 및 제11조).

「주택임대차보호법」 제8조(보증금 중 일정액의 보호) ① 임차인은 보증금 중 일정액을 다른 담보물권자(擔保物權者)보다 우선하여 변제받을 권리가 있다. 이 경우 임차인은 주택에 대한 경매신청의 등기 전에 제3조제1항의 요건을 갖추어야 한다.

② 제1항의 경우에는 제3조의2제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.

③ 제1항에 따라 우선변제를 받을 임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준은 제8조의2에 따른 주택임대차위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정한다. 다만, 보증금 중 일정액의 범위와 기준은 주택가액(대지의 가액을 포함한다)의 2분의 1을 넘지 못한다.

4) 「주택임대차보호법」 제3조의3(임차권등기명령) ① 임대차가 끝난 후 보증금이 반환되지 아니한 경우 임차인은 임차주택의 소재지를 관할하는 지방법원·지방법원지원 또는 시·군 법원에 임차권등기명령을 신청할 수 있다.

⑤ 임차인은 임차권등기명령의 집행에 따른 임차권등기를 마치면 제3조제1항·제2항 또는 제3항에 따른 대항력과 제3조의2제2항에 따른 우선변제권을 취득한다. 다만, 임차인이 임차권등기 이전에 이미 대항력이나 우선변제권을 취득한 경우에는 그 대항력이나 우선변제권은 그대로 유지되며, 임차권등기 이후에는 제3조제1항·제2항 또는 제3항의 대항요건을 상실하더라도 이미 취득한 대항력이나 우선변제권을 상실하지 아니한다.

5) 「주택임대차보호법」 제12조(미등기 전세에의 준용) 주택의 등기를 하지 아니한 전세계약에 관하여는 이 법을 준용한다. 이 경우 “전세금”은 “임대차의 보증금”으로 본다.

6) 국토교통부가 월별로 발표하는 보도자료인 ‘주택 통계’에 따르면 '24년 1월부터 10월까지의 전세(월세 없이 보증금만으로 계약) 거래량은 총 962,152건이고, 법원의 등기정보광장(<https://data.iros.go.kr/>)에 따르면 '24년 1월부터 10월까지의 전세권설정등기 신청 건수는 총 47,070건으로 대다수의 전세계약은 등기를 하지 않는 미등기 전세임.

해당 제도들은 임차인을 보호하여 국민 주거생활의 안정을 보장하려는 현행법의 취지⁷⁾에 따라 임대차계약 종료 후 반환되어야 할 임차인의 보증금을 보호하려는 것임.

이러한, 현행법상의 제도에도 불구하고 사회적으로 전세사기가 문제가 되고 있으며⁸⁾, 대규모 전세사기가 일어나는 경우 다수의 임차인 또는 전세권자가 전 재산일 수도 있는 보증금을 한순간에 잃어버리는 사례가 발생하고 있어 보증금 회수의 안정성과 관련된 관심이 높아지고 있는 상황임.

이에 따라 개정안은 주택에 대한 임대차계약 체결 시 임대인 또는 임차인의 보증금 반환보증 가입을 의무화하여, 보증금 미반환 위험으로부터 임차인을 보호하려는 것으로 그 취지는 긍정적임.

보증금 반환보증⁹⁾은 임대인이 임차인에게 보증금을 반환하지 않을 경우 보증기관에서 대신하여 그 보증금을 임차인에게 갚아주는 제도로써, 보증기관은 계약에 따라 소정의 보증료를 받으며, 이후 보증금 미반환 문제가 발생하면 임대인 보증금 반환의무를 대신하여 이행하고, 발생한 채권을 임대인에게 구상하게 됨.

7) 「주택임대차보호법」 제1조(목적) 이 법은 주거용 건물의 임대차(賃貸借)에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 한다.

8) ““전세금 없다” 배째라 집주인 속출…세입자의 눈물“, 해럴드경제, 2024. 11. 13.

9) 보증기관에서는 임대차보증금과 전세보증금을 구분하지 아니하고 전세보증금반환보증으로 표현함.

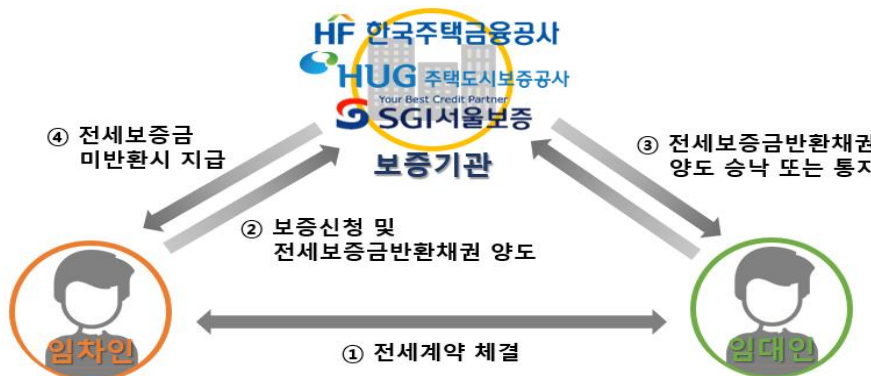
현재, 주택도시보증공사(HUG), 주택금융공사(HF), 서울보증보험(SGI) 3개 보증기관에서 관련 상품을 취급하고 있음.

< 임차인 전세보증금 반환보증 제도 개요¹⁰⁾ >

- 임대차계약이 종료되었음에도 임대인이 **정당한 사유없이** 임차인에게 **보증금을 반환하지 않는 경우, 보증회사가 임차인에게 보증금을 돌려주는 상품***

* 보증기관의 심사를 거쳐 가입해야 하며, 가입시 임차인이 보증료를 납부

< 전세보증금 반환보증 구조 >



현행 「민간임대주택에 관한 특별법」 제49조¹¹⁾에 따르면 임대사업자

10) “[금융꿀팁 200선] <136> 소중한 전세보증금, 안전하게 지키세요 -전세 계약시 유의사항 및 전세보증금 반환보증 활용법-”, 금융감독원 보도참고, 2022. 12. 5.

- 11) 동법 시행령 제40조는 보증수수료를 기본적으로 임대사업자 75%, 임차인이 25% 부담하도록 하고 있음.
- 「민간임대주택에 관한 특별법」 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① 임대사업자(제5조제1항에 따라 임대사업자로 등록하려는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 민간임대주택을 임대하는 경우 임대보증금에 대한 보증에 가입하여야 한다.
1. 민간건설임대주택
 2. 제18조제6항에 따라 분양주택 전부를 우선 공급받아 임대하는 민간매입임대주택
 3. 동일 주택단지에서 100호 이상으로서 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택을 임대하는 민간매입임대주택(제2호에 해당하는 민간매입임대주택은 제외한다)
 4. 제2호와 제3호 외의 민간매입임대주택
- ② 제1항에 따른 보증에 가입하는 경우 보증대상은 임대보증금 전액으로 한다. 다만, 임대사업자가 사용검사 전에 임차인을 모집하는 경우 임차인을 모집하는 날부터 사용검사를 받는 날까지의 보증대상액은 임대보증금 중 사용검사 이후 납부하는 임대보증금을 제외한 금액으로 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호에 모두 해당하는 경우에는 담보권이 설정된 금액과 임대보증금을 합한 금액에서 주택가격의 100분의 60에 해당하는 금액을 뺀 금액 이상으로 대통령령에서 정하는 금액을

가 민간임대주택을 임대하는 경우 원칙적으로 임대보증금 보증에 가입¹²⁾하여야 하는바, 개정안은 임대사업자뿐만 아니라 ‘모든 주택 임대인 또는 임차인’을 대상으로 보증금 반환보증 가입의무를 부여하려는 것임.

보증금 반환보증 제도는 경매 등의 절차 없이도 임차인이 보증기관으로부터 신속하게 보증금을 반환받을 수 있도록 하여, 임차인의 보증금을 사후적으로 보호할 수 있는 장치로써 기능하고 있으며, 사회적으로 전세 사기가 문제됨에 따라 해당 제도에 대한 관심은 더욱 커지고 있음¹³⁾.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

보증대상으로 할 수 있다. 이 경우 주택가격의 산정방법은 대통령령으로 정한다.

1. 근저당권이 세대별로 분리된 경우(근저당권이 주택단지에 설정된 경우에는 근저당권의 공동담보를 해제하고, 채권최고액을 감액하는 근저당권 변경등기의 방법으로 할 수 있다)
2. 임대사업자가 임대보증금보다 선순위인 제한물권(다만, 제1호에 따라 세대별로 분리된 근저당권은 제외한다), 압류·가압류·가처분 등을 해소한 경우
3. 전세권이 설정된 경우 또는 임차인이 「주택임대차보호법」 제3조의2제2항에 따른 대항요건과 확정일자를 갖춘 경우
4. 임차인이 이 항 각 호 외의 부분 전단에 따른 대통령령으로 정하는 금액을 보증대상으로 하는 데 동의한 경우
5. 그 밖에 제1호에서 제4호까지에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

④ ~ ⑥ (생략)

⑦ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 임대보증금에 대한 보증에 가입하지 아니할 수 있다.

1. 임대보증금이 「주택임대차보호법」 제8조제3항에 따른 금액 이하이고 임차인이 임대보증금에 대한 보증에 가입하지 아니하는 것에 동의한 경우
2. 임대사업자가 「공공주택 특별법」 제45조의2에 따라 기존주택을 임차하는 공공주택사업자와 임대차계약을 체결하는 경우로서 해당 공공주택사업자가 보증 가입 등 임대보증금 회수를 위하여 필요한 조치를 취한 경우
3. 임차인이 보증회사 및 이에 준하는 기관에서 운영하는 전세금 반환을 보장하는 보증에 가입하였고, 임대사업자가 해당 보증의 보증수수료를 임차인에게 전부 지급한 경우

⑧ 제1항에 따른 보증에 가입하는 경우 보증수수료의 납부방법, 소요 비용의 부담비율, 보증대상 임대보증금의 범위, 보증의 가입·유지·탈퇴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

12) 해당 법률에 따라 보증기관에서는 임대사업자가 가입할 수 있는 임대보증금 보증을 취급하고 있음. 예) 주택도시보증공사의 임대보증금보증

13) 2021년부터 2024년 10월까지 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 가입건수(2023년의 경우 전체 보증 가입건수 중 해당 기관의 보증 가입건수가 85%를 상회함)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년 10월
HUG 보증가입 건수	232,150	237,797	314,456	244,341

첫째, 현재에도 임차인은 임대인의 동의 없이 보증금 반환보증에 임의적으로 가입할 수 있는데, 개정안과 같이 가입을 강제하도록 하는 것은 과잉금지의 원칙에 위배될 여지가 있어 보이며, 사적 영역에서 국가가 일괄적으로 어떠한 조치를 취하도록 지정하는 것이 사적자치의 원칙을 침해하는 것은 아닌가 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, 개정안은 “임대인 또는 임차인”에게 임대차계약 체결 시 보증금 반환보증에 가입하도록 하고 있어 보증에 가입하여야 하는 의무자와 보증수수료를 부담하여야 하는 주체가 누구인지 명확하게 규정하고 있지 않은데, 금전적 부담을 의무화하는 만큼, 누가 가입하여야 하는지 또는 보증수수료를 분담한다면 분담비율은 어떻게 되는지를 법률 또는 대통령령에 위임하여 구체적으로 정하지 않으면 분쟁의 소지가 될 수 있음.

또한, 임대인 또는 임차인에게 보증금 반환보증 가입의무를 부여하더라도 사실상 임차인에게 보증수수료가 전가되어질 수 있음을 고려할 필요가 있어 보임. 임대차계약 과정에서 임대인이 특약을 통해 보증료를 임차인에게 명시적으로 전가하거나, 사실상 전가하기 위하여 보증금 또는 차임을 증액하는 방식을 택할 수도 있으므로 이에 따라 보증금 반환보증 가입을 원하지 않는 임차인의 주거비용이 가중될 여지가 있어 보임.

셋째, 개정안에 따르면 임대인의 채무불이행 위험이 극히 낮아 임차인이 보증금 반환보증에 가입을 원하지 않는 경우나, 현행법 제8조에 따라

보증금 전액을 최우선변제 받을 수 있는 경우에도 임대인 또는 임차인이 보증금 보증보험에 의무적으로 가입해야 하는데 이는 당사자에게 불필요한 비용을 부담시키는 것으로 보일 수 있음.

임대사업자에 대해 원칙적인 보증보험 가입의무를 부여¹⁴⁾하고 있는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제49조제7항은 ① 임대보증금이 「주택임대차보호법」 제8조제3항에 따른 금액 이하이고 임차인이 임대보증금에 대한 보증에 가입하지 아니하는 것에 동의한 경우, ② 임대사업자가 「공공주택 특별법」 제45조의2에 따라 기존주택을 임차하는 공공주택사업자와 임대차계약을 체결하는 경우로서 해당 공공주택사업자가 보증 가입 등 임대보증금 회수를 위하여 필요한 조치를 취한 경우, ③ 임차인이 보증회사 및 이에 준하는 기관에서 운용하는 전세금 반환을 보장하는 보증에 가입하였고, 임대사업자가 해당 보증의 보증수수료를 임차인에게 전부 지급한 경우에는 반환보증에 가입하지 아니할 수 있도록 규정하고 있음.

반면, 개정안은 보증에 가입하지 아니할 수 있도록 하는 예외조항이 없어 임차인이 임대인의 채무이행을 신뢰하여 반환보증 미가입에 대해 동의하는 경우 등에 있어서도 반환보증 가입의무가 부여됨.

14) 참고로, 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 임대보증금 보증에 가입할 의무가 있는 임대사업자는 국가로부터 취득세·재산세·종합부동산세 감면 등 세제상의 특례를 적용받고 있어, 보증 가입의무에 대한 임대인의 심리적 거부감이 일부 완화되는 측면이 있음. 그러나 임대사업자가 아닌 일반 임대인은 세제 지원 혜택이 없으므로 보증금 반환보증 가입의무에 대해 강한 규제로 인식할 수 있음.

넷째, 현재 보증금 반환보증은 담보권 설정금액 등이 주택가격의 일정 비율 이상일 경우 등 보증사고 위험이 있다고 판단되는 경우에는 가입이 제한¹⁵⁾되고 있는데, 모든 임대차계약에 대하여 보증금 반환보증 가입을 의무화하면 보증기관에서는 보증을 의무적으로 가입시켜야 하고, 이로 인한 부담이 급격히 증가할 것으로 보여짐¹⁶⁾.

3. 관계기관 의견

법무부는 보증보험가입을 일률적으로 의무화할 경우 사실상 임차인에게 비용 부담이 전가될 수 있으며, 보증기관 입장에서는 고위험 주택의 보험 가입으로 리스크 관리 부담이 증대될 우려가 있어, 이를 보전하기 위하여 보험료 인상, 세금 투입 등이 이어질 수 있으므로 임차인 및 보증기관의 부담이 증가할 수 있는 점 등을 고려하여 충분한 검토가 필요하다는 입장임.

법원행정처는 보험가입을 의무화하는 것은 과도한 규제가 될 수 있

15) 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 보증요건의 경우 전세보증금액이 수도권 7억원 이하, 그 외 지역 5억원 이하일 것, 전세보증금과 선순위채권을 더한 금액이 ‘주택가격×담보인정비율(90%)’ 이내일 것, 선순위채권이 주택가격의 60% 이내일 것, (단독·다가구·다중주택) 선순위채권과 다른 세입자들의 선순위 보증금액을 합한 금액이 주택가격의 80% 이내일 것 등임. 주택도시보증공사 홈페이지.

16) “매년 3조 적자 허덕이는 HUG … “전세사기, 세금으로 떠받칠 순 없어””, 매일경제, 2024. 12. 8.
주택도시보증공사 보증사고로 인한 대위변제금: '21년 5,041억원, '22년 9,241억원, '23년 3조 5,544억원, '24년 9월말까지 3조 220억원

고 불필요한 거래비용을 지나치게 발생시킬 수 있으며, 개정안은 보험 가입의 주체가 명확하지 않고 이를 이행하지 않을 경우의 제재 규정이 미비하여 실효적으로 작동되지 않을 수 있으므로 추가적인 검토가 필요하다는 입장임.

국토교통부는 개정안에 따라 보증금 반환보증을 의무화하면 월세로의 전환이 촉진되어 시장왜곡이 발생해 임차인의 주거선택권이 제한될 수 있고, 임차인은 정상적인 주택을 찾을 유인이 감소하고 임대인은 보증을 믿고 보증금 보호 의무를 소홀히 할 도덕적 해이가 발생할 수 있으며, 보증기관의 부담이 증가할 우려가 있어 개정안에 반대한다는 의견임.

주택도시보증공사는 개정안에 따라 보증금 반환보증을 의무화하면 사적자치 원칙에 위배될 소지가 있고, 보증료 부담을 임차인에게 전가할 우려가 있어 임차인의 주거비용이 증가할 수 있으며, 전세의 월세로의 전환이 가속화될 수 있고, 보증에만 의존한 임대인 및 임차인의 도덕적 해이로 전세가격 자율조정능력이 저하되는 등 시장왜곡 가능성이 있으며, 보증기관 손실이 급증할 것으로 예상되어 개정안에 반대한다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5061