



제424회 국회(임시회)
제3차 법제사법위원회

주택임대차보호법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈최우선변제권 대상 임차인의 범위 확대〉

■ 윤건영의원 대표발의(의안번호 제5714호)

2025. 4.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이화실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 개정안에 대한 검토	4
3. 관계기관 의견	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤건영의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2024. 11. 20.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

현행법은 임차인에게 보증금 중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받을 권리를 부여하고, 이러한 권리를 행사할 수 있는 임차인 및 보증금의 범위와 기준은 주택임대차위원회 심의를 거쳐 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.

그러나 최근 임차보증금을 제때 돌려받지 못하는 사례가 증가하고 전세사기 피해가 급증하여 사회적으로 이목을 끌고 있는 가운데, 현행 최우선변제 제도에 따라 보호받을 수 있는 임차인의 범위가 지나치게 협소하다는 지적이 제기되어 왔음. 특히 서울 등 수도권에서는 대다수 임차인이 보호범위에서 배제되어 임차인 보호의 실효성이 크게 떨어진다는 의견이 지속적으로 나오고 있음.

2. 주요내용

이에 보증금 중 일정액을 우선 변제받을 임차인의 범위에 관한 부

분을 삭제, 모든 임차인이 보증금 액수에 관계없이 보증금 중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받도록 개정함으로써 임차인의 지위를 보다 실효성 있게 보호하고자 함(안 제8조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 대통령령으로 정하도록 하고 있는, 보증금 중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받는 “임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준” 중 “임차인의 범위”에 관한 부분을 삭제함으로써, 모든 임차인이 보증금 중 일정액을 우선하여 변제받을 수 있도록 하는 내용임(안 제8조제3항).

현행	개정안
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登記전에 제3조제1항의 요건을 갖추어야 한다.	제8조(보증금 중 일정액의 보호) ①-- ----- ----- ----- ----- ----- ---
② (생략)	② (현행과 같음)
③ 제1항에 따라 우선변제를 받을 <u>임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준은</u> 제8조의2에 따른 주택임대차위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정한다. 다만, 보증금 중 일정액의 <u>범위와 기준은</u> 주택가액(대지의 가액을 포함한다)의 2분의 1을 넘지 못한다.	③ ----- <u>보증금</u> ----- <u>기준은</u> ----- ----- ----- ----- ----- -- <u>기준은</u> ----- ----- ---

2. 개정안에 대한 검토

기본적으로 채권들 사이에서는 채권 발생원인 등에 따른 우열이 없어 특정 채권을 우선하여 반환받을 것을 주장할 수 없지만 현행법 제3조의2 제2항1)에 따르면 임차인의 보증금은 현행법 제3조2)에 따른 대항력과 임대차계약서상 확정일자를 갖추면 물권인 전세권³⁾과 같이 후순위권리자나 다른 채권들보다 우선하여 변제받을 수 있는 권리(이하 “우선변제권”이라 함)가 주어짐.

이와 더불어, 현행법 제8조4)는 제3조에 따른 대항력만 갖추면 다른 담보물권자와의 순위에 상관없이 경매 또는 공매 시 보증금 중 일정액을 보호(이하 “최우선변제권”이라 함)받을 수 있는 임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.

- 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 임대주택(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 제삼자에 대하여 효력이 생긴다. 이 경우 전입신고를 한 때에 주민등록이 된 것으로 본다.
- 3) 「민법」 제303조(전세권의 내용) ① 전세권자는 전세금을 지급하고 타인의 부동산을 점유하여 그 부동산의 용도에 좇아 사용·수익하며, 그 부동산 전부에 대하여 후순위권리자 기타 채권자보다 전세금의 우선변제를 받을 권리가 있다.
② 농경지는 전세권의 목적으로 하지 못한다.
- 4) 「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.

이러한 최우선변제권은 선순위의 담보물권자보다도 임차인의 보증금을 우선하여 변제받을 수 있다는 점에서 현행법 제3조의2에 따른 우선변제권과 구별되는데, 현행법 시행령은 최우선변제를 받을 임차인을 지역별로 보증금 일정액 이하의 소액임차인으로 규정하고, 변제 보증금 중 일정액도 지역별로 구분하여 기준을 정하고 있음⁵⁾).

< 최우선변제권 대상 임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준⁶⁾ >

지역 구분	대상 임차인(보증금)	변제 보증금 중 일정액의 범위*
서울특별시	1억6천500만원 이하	5천500만원 이하
과밀억제권역 + 세종, 용인, 화성, 김포	1억4천500만원 이하	4천800만원 이하
광역시 + 안산, 광주, 파주, 이천, 평택	8천500만원 이하	2천800만원 이하
그 밖의 지역	7천500만원 이하	2천500만원 이하

※ 최우선변제 보증금 중 일정액이 주택가액의 1/2을 초과하는 경우 주택가액의 1/2에 해당하는 금액으로 한정

5) 법무부는 최우선변제의 대상이 되는 임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준은 지역별 보증금 중위 수준, 기존 설정 금액 및 지역별 특수성 등을 고려하여 책정된다고 설명하고 있음.

“주택임차인 보증금 보호를 강화하겠습니다!”, 법무부 보도자료, 2018. 6. 28.

… 주택임대차 시장의 전월세 통계를 분석하여 지역별 보증금 중위 수준(50%)의 임차인과, 해당 임차보증금의 1/3 상당을 최우선변제 대상의 설정 기준으로 삼되, 기존 설정 금액 및 지역별 특수성 등 고려 …

6) 「주택임대차보호법 시행령」 제10조(보증금 중 일정액의 범위 등) ① 법 제8조에 따라 우선변제를 받을 보증금 중 일정액의 범위는 다음 각 호의 구분에 의한 금액 이하로 한다.

1. 서울특별시: 5천500만원

2. 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역(서울특별시는 제외한다), 세종특별자치시, 용인시, 화성시 및 김포시: 4천800만원

3. 광역시(「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에 포함된 지역과 군지역은 제외한다), 안산시, 광주시, 파주시, 이천시 및 평택시: 2천800만원

4. 그 밖의 지역: 2천500만원

② 임차인의 보증금 중 일정액이 주택가액의 2분의 1을 초과하는 경우에는 주택가액의 2분의 1에 해당하는 금액까지만 우선변제권이 있다.

③ 하나의 주택에 임차인이 2명 이상이고, 그 각 보증금 중 일정액을 모두 합한 금액이 주택가액의 2분의 1을 초과하는 경우에는 그 각 보증금 중 일정액을 모두 합한 금액에 대한 각 임차인의 보증금 중 일정액의 비율로 그 주택가액의 2분의 1에 해당하는 금액을 분할한 금액을 각 임차인의 보증금 중 일정액으로 본다.

④ 하나의 주택에 임차인이 2명 이상이고 이들이 그 주택에서 가정공동생활을 하는 경우에는 이들을 1명의 임차인으로 보아 이들의 각 보증금을 합산한다.

제11조(우선변제를 받을 임차인의 범위) 법 제8조에 따라 우선변제를 받을 임차인은 보증금이 다음 각

이와 같이 소액임차인의 보증금 중 일정액만 최우선변제권을 인정하는 것은 소액임차인의 보증금 중 일정액에 대한 보호를 강화하면서도 주택소유자와 다른 담보물권자 등으로 하여금 그 나머지 부분에 대한 권리(담보제공 및 환가대금으로부터 변제)를 확보하도록 함으로써 소액임차인의 보호와 담보물권자 등의 권리 사이에 균형을 도모하려 한 것으로 보임.

그런데, 현행법 시행령에 규정된 최우선변제권의 대상이 되는 소액임차인의 범위가 협소하여 임차인 보호의 실효성이 떨어진다는 지적이 있음.

이에 개정안은 우선변제 받을 수 있는 보증금의 범위와 기준만 대통령령으로 정하도록 규정하여, 모든 임차인이 보증금 중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받을 수 있도록 하려는 것으로 보임.

주택의 보증금이 비자가가구에 있어 재산의 큰 부분을 차지하고 있고, 서울 등 수도권과 같은 지역의 경우 높은 보증금으로 인하여 많은 임차인들이 최우선변제권 대상에서 배제되어 있는 점을 고려해 볼 때 모든 임차인에게 보증금의 일정액을 우선변제받을 수 있도록 하는 개정안은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

호의 구분에 의한 금액 이하인 임차인으로 한다.

1. 서울특별시: 1억6천500만원

2. 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역(서울특별시는 제외한다), 세종특별자치시, 용인시, 화성시 및 김포시: 1억4천500만원

3. 광역시(「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에 포함된 지역과 군지역은 제외한다), 안산시, 광주시, 파주시, 이천시 및 평택시: 8천500만원

4. 그 밖의 지역: 7천500만원

< 전세계약 보증금 금액대별 비율 >

(단위: %)

지역	5천만원 미만	5천만원 이상 ~1억원 미만	1억원 이상 ~2억원 미만	2억원 이상 ~3억원 미만	3억원 이상
서울	4.1	3.4	21.4	30.7	40.4
경기	2.4	8.5	33.8	30.5	24.8
광역시	4.5	34.4	34.5	14.1	12.5
기타 지역	12.6	30.8	27.7	21.2	7.7

자료: 2023년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사, 한국주택금융공사, 표본 1,175

< 보증금 있는 월세계약 보증금 금액대별 비율 >

(단위: %)

지역	1천만원 미만	1천만원 이상 ~3천만원 미만	3천만원 이상 ~5천만원 미만	5천만원 이상 ~1억원 미만	1억원 이상
서울	3.6	11.0	0.0	42.5	42.8
경기	4.4	27.1	20.4	22.7	25.4
광역시	4.2	38.0	25.3	25.0	7.5
기타 지역	7.8	73.5	7.3	7.0	4.4

자료: 2023년도 주택금융 및 보금자리론 실태조사, 한국주택금융공사, 표본 622

또한, 사회적으로 전세사기가 큰 문제가 되고 있는데⁷⁾⁸⁾, 대규모 전세사기가 일어나면 다수의 임차인 또는 전세권자는 오랫동안 모았을 수도 있는 보증금을 한순간에 잃어버리는 경우가 발생하는바, 이러한 점을 방지하기 위하여 임차인의 보증금을 보호하기 위한 제도적 개선책이 필요하며, 비슷한 가치의 임차주택에 대한 계약이어도 전세계약으로 하면 최

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

8) “전세사기피해자등 910건 추가 결정”, 국토교통부 보도자료, 2024. 12. 20.

전세사기피해지원위원회 처리현황 (단위 : 건)

구분	위원회 처리건수	가결 (이의신청 인용 포함)	부결 (요건 미충족)	적용 제외	이의신청 기각
전세사기피해자등 결정	35,166	25,578 (72.7%)	4,982 (14.2%)	3,080 (8.8%)	1,526 (4.3%)
긴급한 경·공매 유예	979	927	52	-	-

우선변제권의 보호대상이 되지 못하고 보증금 일부는 월세로 납부하는 형태의 계약은 보호대상이 될 수도 있는 형평성 문제도 해소될 필요가 있을 것으로 보임.

다만, 현행법이 보증금 중 일정액에 대하여 선순위 담보권자보다도 우선변제받을 수 있도록 한 취지는, 그로 인하여 다른 담보물권자 등의 이익을 해하더라도 그들과 임차인의 이익균형을 꾀하면서 사회경제적 약자인 소액임차인을 보호하기 위한 “특례” 조치라는 점을 고려할 필요가 있다는 의견이 있음⁹⁾.

즉, 개정안과 같이 규정할 경우 주택의 담보가치를 활용하는 소유권자와 저당권자 등 담보물권자의 이익이 제한될 수 있고, 주택의 담보가치가 하락하여 주택소유자의 주택담보대출에 제한이 발생하는 등 주택소유자와 선순위 담보물권자의 재산권과 평등권을 침해할 우려가 있다는 것임.

더불어, 최우선변제권은 우선변제권과 달리 확정일자 부여가 필요 없으며, 미리 대항요건(주택의 인도+주민등록)을 갖추지 않더라도 경매신청 등기 전에만 대항요건을 갖추면 인정되는 권리¹⁰⁾인바 주택의 소유자

9) 대한변호사협회는 최우선변제권은 평균적인 임차인들보다 보증금이 소액인 비교적 열악한 주거환경에 거주하는 사람들에게 변제에 있어 우선권을 주는 제도이며 압류금지채권으로도 규정되어 있어 기본적인 생활을 보장하려는 취지라는 의견임.

10) 「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.

가 경매개시 직전에 허위의 임차인을 내세워 보증금을 확보하는 도덕적 해이가 발생할 소지가 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

3. 관계기관 의견

법무부는 최우선변제권 제도 도입의 취지, 선순위 담보권자 등의 신뢰 침해 가능성 등을 종합적으로 고려하여 충분한 논의와 사회적 공감대 형성을 바탕으로 검토할 필요가 있다는 입장임.

대한변호사협회는 최우선변제권은 주택에 대한 등기 전까지만 주택의 인도와 주민등록을 마치면 권리를 행사할 수 있고, 국세 및 지방세 미납분보다도 우선하는 권리¹¹⁾이므로 이를 모든 임차인에게 보장하게 되면 국가와 다른 담보물권자에게 예상하지 못한 손해를 끼칠 수 있으며, 최우선변제 제도에 따라 보호받을 수 있는 임차인의 범위가 지나치게 협소하면 현행법 시행령을 통하여 그 범위를 조정할 수 있으므로 최우선변제권은 그 제도의 성격에 맞추어 보증금이 소액인 임차인에게 주거의 안

11) 「국세기본법」 제35조(국세의 우선) ① 국세 및 강제징수비는 다른 공과금이나 그 밖의 채권에 우선하여 징수한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공과금이나 그 밖의 채권에 대해서는 그러하지 아니하다.

4. 「주택임대차보호법」 제8조 또는 「상가건물 임대차보호법」 제14조가 적용되는 임대차관계에 있는 주택 또는 건물을 매각할 때 그 매각금액 중에서 국세를 징수하는 경우 임대차에 관한 보증금 중 일정 금액으로서 「주택임대차보호법」 제8조 또는 「상가건물 임대차보호법」 제14조에 따라 임차인이 우선하여 변제받을 수 있는 금액에 관한 채권

「지방세기본법」 제71조(지방세의 우선 징수) ① 지방자치단체의 징수금은 다른 공과금과 그 밖의 채권에 우선하여 징수한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공과금과 그 밖의 채권에 대해서는 우선 징수하지 아니한다.

4. 「주택임대차보호법」 제8조 또는 「상가건물 임대차보호법」 제14조가 적용되는 임대차관계에 있는 주택 또는 건물을 매각하여 그 매각금액에서 지방세를 징수하는 경우에는 임대차에 관한 보증금 중 일정액으로서 각 규정에 따라 임차인이 우선하여 변제받을 수 있는 금액에 관한 채권

정을 최소한 보장한다는 방향에서 운영하는 것이 바람직하다는 이유 등으로 개정안에 대하여 반대한다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5064