# 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안
# 심 사 보 고 서

2024. 12.

국토교통위원회

## 1. 심사경과

**가. 발의일자 및 발의자** : 2024년 10월 23일, 맹성규의원 등 17인

**나. 회부일자** : 2024년 10월 24일

**다. 상정 및 의결일자** :

제418회 국회(정기회) 제10차 국토교통위원회(2024.11.13.)

상정・제안설명・검토보고・대체토론・소위회부

제418회 국회(정기회) 제3차 국토법안심사소위원회(2024.11.20.)

상정・축조심사・의결(대안반영폐기)

제418회 국회(정기회) 제11차 국토교통위원회(2024.11.28.)

상정・소위심사보고・찬반토론・의결(대안반영폐기)

## 2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 국회의원 맹성규)

주택도시보증공사(이하 HUG)는 임대보증금 보증, 전세보증금 반환 보증 등 서민주거안정 보증을 취급하는 공공기관임.

그러나 최근 일부 임대사업자가 임대보증금 보증 가입을 위해 허위 서류를 제출함에 따라 HUG가 해당 보증을 취소했고, 이로 인해 선의의 임차인들이 보증금을 돌려받지 못하는 피해가 발생하였음.

이에 따라 임차인에게 귀책사유가 없음에도 불구하고, 임대인의 사기로 인해 기대하였던 보증금 반환을 받기 어려운 상황이 되었음. 또한 HUG의 보증취소 절차가 적법하다고 하더라도, 공공기관이 발급한 보증이 사후에 취소됨으로써 선의의 임차인이 예상하던 혜택을 상실하게 된 것은 국민 정서상 납득하기 어려운 문제임.

이에 임차인에게 귀책사유가 없는 경우, 허위서류로 발급된 보증에 대해 보증취소가 발생하지 않도록 관련 법령을 개정하고, 현재 피해를 입은 임차인들에게도 개정된 법률이 소급 적용될 수 있도록 부칙에 소급적용 조항을 명시하고자 함(안 제49조제9항).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 임차인에게 책임 없는 사유로 인한 보증취소의 특례

(맹성규의원안 제49조제9항 신설, 김희정의원안 제49조제8항 신설)

| 현 행 | 맹성규의원안 | 김희정의원안 |
|---|---|---|
| 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① ~ ⑦ (생 략)<br><신 설><br>⑧ (생 략) | 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① ~ ⑧ (현행과 같음)<br>⑨ 제1항에 따라 임대사업자가 보증에 가입한 경우 보증회사는 임대인의 허위서류 제출, 사기행위 등에 대해 임차인에게 책임있는 사유가 없는 경우 임차인에게 보증의 취소로써 대항할 수 없다. | 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① ~ ⑦ (현행과 같음)<br>⑧ 제1항에 따라 임대사업자가 보증에 가입한 경우 보증회사는 그 임대사업자의 사기, 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에도 이에 대하여 임차인에게 책임이 있는 사유가 없으면 임차인에게 보증계약의 해지 또는 취소로써 대항할 수 없다.<br>⑨ (현행 제8항과 같음) |

현행법 제49조제1항[1]은 임대사업자가 민간임대주택을 임대하는 경우

1) 「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)

임차인을 보호하기 위하여 의무적으로 임대보증금에 대한 보증에 가입하도록 하고 있으며, 이에 따라 취급되는 임대보증금 보증은 주택도시보증공사(HUG)의 임대보증금보증과 SGI서울보증의 임대주택보증보험이 있음.

보증회사(HUG, SGI서울보증)의 임대보증금 보증은 임대사업자가 제출한 서류를 바탕으로 부채비율[2] 한도 초과, 부도 등 가입거절 사유가 있는지를 심사한 뒤 가입이 이루어짐.

그런데 임대사업자가 제출한 서류가 허위에 해당하거나, 보증가입 과정에서 사기행위를 하는 경우, 고의 또는 중대한 과실로 주요 고지 의무를 위반한 경우 등에는 보증회사가 자체 내규 및 약관에 따라 보증발급을 취소 또는 해지할 수 있는데, 이 경우 보증회사와 제삼자인 임차인과의 법률관계에 적용되는 법리가 임대보증금보증(HUG)과 임대주택보증보험(SGI서울보증)에서 서로 다름.

먼저 '보증보험'에 해당하는 SGI서울보증의 임대주택보증보험의 경우, 「상법」[3]에 따라 보험계약자(임대사업자)의 사기, 고의 또는 중대

---

4. 제2호와 제3호 외의 민간매입임대주택

2) 부채비율 = (저당권설정금액 + 임대보증금) / 주택가격

3) 「상법」

제726조의6(적용 제외) ② 보증보험계약에 관하여는 보험계약자의 사기, 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에도 이에 대하여 피보험자에게 책임이 있는 사유가 없으면 제651조, 제652조, 제653조 및 제659조제1항을 적용하지 아니한다.

제659조(보험자의 면책사유) ①보험사고가 보험계약자 또는 피보험자나 보험수익자의 고의 또는

한 과실이 있는 경우에도 이에 대하여 피보험자(임차인)에게 책임이 있는 사유가 없다면 SGI서울보증이 피보험자에게 보험금액(임대보증금)을 지급하여야 할 의무가 계속 존재함[4].

반면, 일반적인 '계약'에 해당하는 HUG의 임대보증금 보증은 상술한 「상법」 규정이 적용되지 않고, 「민법」 상 제삼자를 위한 계약과 이에 기한 항변권에 대한 규정이 적용되므로 임차인에게 책임이 없는 사유라 하더라도 일단 보증계약이 취소 또는 해지되었다면 채무자인 HUG가 채권자인 임차인에게 임대보증금을 지급할 의무가 없어짐[5].

실제로 HUG는 2023년 기발급한 임대보증금보증의 심사 당시 임대사업자가 위조서류를 제출하였다는 사실을 사후에 확인하고, HUG 내규와 보증 약관에 따라 총 99세대(임대보증금 총 126억원 상당)에 대한 보증을 취소하였음.

---

중대한 과실로 인하여 생긴 때에는 보험자는 보험금액을 지급할 책임이 없다.

4) 「SGI서울보증 임대주택보증보험 약관」

제18조(사기에 의한 계약) ① 계약자, 피보험자 또는 이들의 대리인의 사기에 의하여 계약이 성립되었음을 회사가 증명하는 경우에는 사기사실을 안 날부터 1개월 이내에, 계약체결일부터 5년 이내에 한하여 계약을 취소할 수 있습니다.

② 회사는 피보험자가 사기행위에 대한 책임 있는 사유가 없는 경우에는 제1항의 **취소로써 대항할 수 없습니다**.

5) 「개인임대사업자 임대보증금보증규정 시행세칙」(HUG 내규)

제32조(보증의 취소) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보증을 취소할 수 있다.

1. 보증서 발급 후 보증승인된 보증요건이 충족되지 아니하였음이 밝혀진 경우

「개인임대사업자 임대보증금 약관」(HUG 약관)

제14조(사기행위에 대한 특례) ① 공사는 주채무자, 보증채권자 또는 대리인이 사기 또는 허위로 임대차계약을 체결하였거나 이를 근거로 보증을 신청한 경우에는 보증을 취소할 수 있으며, 보증채무 이행을 신청한 경우에는 **보증채무 이행을 거절**합니다.

이러한 보증취소의 결과로 개별 임차인들은 HUG의 보증이행을 통한 임대보증금 반환이 불가한 상황에 처하게 되어 소송을 제기하였으나, 현재 1심 판결 선고 기준 2건은 HUG가 패소[6]하고, 2건은 HUG가 승소한 상황임.

[표 1] HUG 보증취소 관련 HUG 승소 판결문 주요 내용

| |
|---|
| **나. 이 사건 보증계약의 법적성질 및 효력**<br>위 인정사실에 의하면, 이 사건 보증계약은 피고와 임대인이 보증계약을 맺고 만약 임대인이 임대보증금을 반환하지 아니하는 경우 피고가 세대별 보증금액을 한도로 임차인에게 임대보증금을 지급하는 내용의 **민법상 '제3자를 위한 계약'**이다.<br>(중 략)<br>제3자를 위한 계약인 이 사건 보증계약이 소급하여 무효가 된 이상 피고가 수익자인 원고들에게 임대보증금을 지급할 의무는 존재하지 아니한다.<br><br>**다. 원고들의 주장에 대한 판단**<br>보증보험이란 피보험자와 어떠한 법률관계를 가진 보험계약자(주계약상의 채무자)의 채무불이행으로 인하여 피보험자(주계약상의 채권자)가 입게 될 손해의 전보를 보험자가 인수하는 것을 내용으로 하는 손해보험인바(대법원 2021. 2. 25. 선고 2020다248698 판결 등 참조), 앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정 (중 략) 이 사건 보증계약의 법적성질을 보증보험계약으로 보기는 어렵다.<br>(중 략)<br>약관 조항의 내용이 신의성실의 원칙을 위반하여 공정성을 잃었다거나 상당한 이유 없이 사업자의 손해배상 범위를 제한하는 조항이라고 해석하기는 어렵다. (중 략) 피고가 일단 보증계약을 체결한 민간임대주택에 대하여 거의 무조건적으로 임대보증금 지급책임을 부담하게 되는 결과도 바람직하지 않다. |

※자료: 2023가합103771 보증채무금 사건 1심 판결문(피고 HUG 제공)

6) **HUG가 패소한 판결**에서는 HUG의 임대보증금보증도 보험업법에 의한 보험사업은 아닐지라도 성질상 보증보험과 유사하다고 보면서 HUG가 보증계약의 취소로써 원고에게 대항할 수 없다고 판시함(2023가단128469, 2023가단131649).

HUG 보증취소의 형식적인 적법성을 떠나서 공공기관이 발급한 보증을 임차인의 책임 없는 사유로 사후에 취소함으로써 선량한 임차인들의 기대이익을 상실시켰다는 점에서 해당 사안은 신뢰 보호와 형평성 측면에서 바람직하지 않은 측면이 있음.

이러한 문제에 대하여 2024년도 국토교통위원회 국정감사에서도 국토교통부와 HUG에 선의의 피해자를 구제하기 위한 대책 마련을 주문한 바 있음.

각 개정안은 임대사업자의 허위서류 제출, 사기행위 등이 있는 경우에도 임차인에게 책임이 없다면 HUG 등 보증회사가 임차인에게 보증의 취소 등으로써 대항할 수 없도록 하여 선량한 임차인이 예기치 못한 임대보증금 미반환 피해를 보지 않게 하려는 것이며, 필요한 입법으로 생각됨.

국토교통부와 HUG는 개정안의 내용에 찬성하는 입장이며, 아울러 HUG는 향후 허위서류 등에 기초한 보증발급에 대한 보증취소로 인해 귀책 사유가 없는 임차인에게 피해가 발생하지 않도록 약관을 개정하겠다는 계획을 밝혔음.

한편, 맹성규의원안과 김희정의원안은 임대사업자의 귀책 사유와 임차인 보호방안에 있어 조문 내용의 차이가 있음.

[표 2] 각 개정안의 내용 비교

| 구 분 | 맹성규의원안 | 김희정의원안 |
|---|---|---|
| 임대사업자의 귀책 사유 | 허위서류 제출, 사기행위 등 | 사기, 고의 또는 중대한 과실 등 |
| 임차인 보호 요건 | 임차인에게 책임있는 사유 없음 | |
| 임차인 보호 방안 | 보증회사가 임차인에게 보증의 취소로써 대항 금지 | 보증회사가 임차인에게 보증의 취소 또는 해지로써 대항 금지 |

※자료: 각 개정안 조문 내용 요약

임대사업자의 귀책 사유는 SGI서울보증이 적용받는 「상법」의 입법례[7]를 참고하여 사기뿐만 아니라 고의와 중대한 과실까지 포함할 수 있도록 하되, 금번 HUG 보증취소 사건의 원인인 '허위서류 제출'이 명확하게 규정되도록 할 필요가 있으며, 임차인 보호 방안에 대해서는 '취소'(소급무효)뿐만 아니라 '해지'(장래실효)에 대해서까지 폭넓게 규정하여 입법 공백이 발생하지 않도록 할 필요가 있다고 생각됨.

7) 「상법」
제726조의6(적용 제외) ② 보증보험계약에 관하여는 보험계약자의 사기, 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에도 이에 대하여 피보험자에게 책임이 있는 사유가 없으면 제651조, 제652조, 제653조 및 제659조제1항을 적용하지 아니한다.

< 수 정 의 견 >

| 맹성규의원안 | 김희정의원안 | 수 정 의 견 |
|---|---|---|
| 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① ~ ⑧ (현행과 같음)<br>⑨ 제1항에 따라 임대사업자가 보증에 가입한 경우 보증회사는 임대인의 허위서류 제출, 사기행위 등에 대해 임차인에게 책임있는 사유가 없는 경우 임차인에게 보증의 취소로써 대항할 수 없다. | 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① ~ ⑦ (현행과 같음)<br>⑧ 제1항에 따라 임대사업자가 보증에 가입한 경우 보증회사는 그 임대사업자의 사기, 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에도 이에 대하여 임차인에게 책임이 있는 사유가 없으면 임차인에게 보증계약의 해지 또는 취소로써 대항할 수 없다.<br>⑨ (현행 제8항과 같음) | 제49조(임대보증금에 대한 보증) ① ~ ⑦ (현행과 같음)<br>⑧ 제1항에 따라 임대사업자가 보증에 가입한 경우 보증회사는 그 임대사업자의 허위서류 제출을 포함한 사기, 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에도 이에 대하여 임차인에게 책임이 있는 사유가 없으면 임차인에게 해당 임대보증금에 대한 보증의 해지 또는 취소로써 대항할 수 없다.<br>⑨ (현행 제8항과 같음) |

## 나. 부칙

| 맹성규의원안 | 김희정의원안 |
|---|---|
| **제1조(시행일)** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.<br>**제2조(적용례)** 제49조제9항의 개정규정은 이 법 시행 당시 가입·취소되어 있는 임대보증금에 대한 보증에 대하여도 적용한다. | **제1조(시행일)** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.<br>**제2조(적용례)** 제49조제8항의 개정규정은 이 법 시행 당시 가입되어 있거나 임대사업자의 사기, 고의 또는 중대한 과실의 사유로 보증회사가 계약을 해지한 임대보증금에 대한 보증에 대하여도 적용한다. |

각 개정안의 부칙은 시행일을 이 법이 공포된 날부터로 하고 있으며, 이 법 시행 당시 가입되어 있거나 취소된 임대보증금에 대해서도 적용하도록 적용례를 두고 있음.

신법 시행 전에 이미 완료된 사안에 대해서 신법을 소급 적용하도록 하는 것은 원칙적으로 금지되지만(진정소급입법의 원칙적 금지), 신법 시행 당시 계속 중인 사안에 대해서 국민의 신뢰보호와 공익을 비교 형량한 결과 신법의 적용이 필요한 경우라면 적용 관계를 명확히 하기 위해 신법을 적용하도록 규정하는 것은 가능함(부진정소급입법의 허용)[8].

각 개정안의 경우 이미 취소된 보증에 대해서도 신법을 적용하지만,

8) 「법제기준과 실제(2024 개정증보판)」(국회사무처, 2024. 5.) p. 852

신법의 내용은 보증회사가 이미 취소를 완료한 보증계약을 다시 유효한 보증으로 되살리도록 하는 것이 아니라, 임대사업자와 보증회사 간 보증계약 취소 이후에 보증회사가 계속하여 임차인에게 대항하여 임대보증금을 지급하지 않는 것을 금지하려는 것이므로 원칙적으로 허용되는 부진정소급입법에 해당함.

특히, HUG에 따르면 현행 HUG의 내규, 약관과 법원에서의 HUG 승소 판결에도 불구하고 HUG가 약관을 소급 개정하여 해당 보증취소를 철회하거나 보증취소에도 불구하고 임대보증금을 스스로 지급하는 것은 업무상 배임[9]에 해당할 수 있어 이미 발생한 피해자들에 대한 HUG 차원에서의 자체적인 피해구제 조치는 현재 어려운 상황임.

따라서 현재 임대보증금을 반환받지 못할 위험에 처해 있는 임차인 피해자들을 실질적으로 구제하기 위해서는 이미 취소된 보증에도 신법이 적용되도록 하는 각 개정안의 입법 조치가 필요할 것으로 보임.

아울러, 적용례의 내용을 더욱 명확히 하기 위하여 아래와 같이 부칙 조문을 수정하는 방안을 고려할 수 있겠음.

---

9) 「형법」

**제355조(횡령, 배임)** ①타인의 재물을 보관하는 자가 그 재물을 횡령하거나 그 반환을 거부한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

②타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 위배하는 행위로써 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 하여 본인에게 손해를 가한 때에도 전항의 형과 같다.

**제356조(업무상의 횡령과 배임)** 업무상의 임무에 위배하여 제355조의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

## < 부 칙 수 정 의 견 >

| 맹성규의원안 | 김희정의원안 | 수 정 의 견 |
|---|---|---|
| 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.<br>제2조(적용례) 제49조제9항의 개정규정은 이 법 시행 당시 가입·취소되어 있는 임대보증금에 대한 보증에 대하여도 적용한다. | 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.<br>제2조(적용례) 제49조제8항의 개정규정은 이 법 시행 당시 가입되어 있거나 임대사업자의 사기, 고의 또는 중대한 과실의 사유로 보증회사가 계약을 해지한 임대보증금에 대한 보증에 대하여도 적용한다. | 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.<br>제2조(적용례) 제49조제8항의 개정규정은 이 법 시행 당시 가입되어 있거나 임대사업자의 허위서류 제출을 포함한 사기, 고의 또는 중대한 과실의 사유로 보증회사가 계약을 해지 또는 취소한 임대보증금에 대한 보증에 대해서도 적용한다. |

## 4. 대체토론 요지

(생 략)

## 5. 소위원회 심사내용

**(국토법안심사소위원장 : 권영진)**

맹성규의원 및 김희정의원이 각각 대표발의한 두 건의 '민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안'을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안함.

## 6. 찬반토론 요지

(생 략)

## 7. 심사결과

대안반영폐기

※ 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안(대안)에 일부내용을 수정하여 반영함.