

주택도시보증법 일부개정법률안

(이연희의원 대표발의)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 주택도시보증공사가 상습 채무불이행자에 대해 전세보증금 반환 구상권을 행사하는 경우 집행권원이 부여된 임차주택에 한하여 국세 강제징수의 예에 따라 한국자산관리공사를 통해 공매절차 진행을 가능하도록 하려는 것임(안 제34조의6 신설).

II. 검토의견

- 상습 채무불이행자 임차주택의 공매(안 제34조의6 신설)

개정안은 주택도시보증공사가 임대보증금 보증채무를 이행한 대가로 상습 채무불이행자¹⁾에 대해 발생한 구상채권을 집행권원²⁾을 받아 행사할

1) 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 임대인을 말함(「주택도시보증법」 제34조의5제1항).

1. 주택임대차계약의 임대인이 임차인에게 임차보증금을 변제하지 아니하여 공사가 임대보증금보증 등 보증채무를 이행함으로써 구상채무가 발생하였을 것
 2. 주택임대차계약의 임대인이 제1호의 구상채무가 발생한 날 이전 3년 이내에 해당 구상채무의 발생 원인이 된 임차보증금반환채무와는 별개의 임차보증금반환채무를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 사실이 있을 것
 3. 해당 임대인에 대한 공사의 구상채권액을 합산한 금액이 2억원 이상일 것
 4. 공사가 구상채권에 기초하여 「민사집행법」에 따른 강제집행 또는 보전처분을 신청하고 그 효력이 발생하였을 것
- 2) 집행문이 있는 판결정본, 항고로만 불복할 수 있는 재판, 가집행의 선고가 내려진 재판, 확정된 지급명령, 채무자의 강제집행을 승낙한 취지가 적혀 있는공정증서, 소송상 화해, 청구의 인낙(認諾) 등 그 밖에

경우, 구상채무의 발생 원인이 된 임차보증금반환채무의 해당 임차주택에 한하여 국세 강제징수의 예에 따라 공매할 수 있도록 하려는 것임.

국세 강제징수³⁾는 납세자가 조세채무를 이행하지 않는 경우에 징세기관이 스스로 납세자의 재산을 압류하고 압류재산을 환가하여 조세채권 등에 충당 또는 배분하는 일련의 징수절차를 말하며, 법원에 집행권원과 강제집행을 구하지 않고 집행할 수 있는 ‘자력집행권’을 부여한 것임. 이는 대량적이고 정형화된 조세채권을 신속하고 능률적이며 확실하게 징수할 있도록 하기 위한 것이라고 설명됨.⁴⁾

행정청이 아닌 경우에도 행정청의 전문성·행정력 부족을 메꾸기 위해 공적 업무와 함께 사용료·보험료·분납금 등에 대한 징수권한을 공단·조합 등 특수법인에 부여하는 경우가 있음.⁵⁾ ‘국세징수의 예에 따라’ 징수할 경우 국민의 재산권을 법원의 판결없이 제한하게 되는 점에서, 개별 입법에서 ‘국세징수의 예에 의하여’ 징수할 권한을 부여할 것인가는 해당 청구권의 공공성·대량성·집단성 등의 특수사정과 간이신속한 징수라는 기술적·합목적성을 고려하여 자력집행권을 인정할지 여부가 결정되어야 함.⁶⁾

확정판결과 같은 효력을 가지는 것

3) 「국세징수법」

제24조(강제징수) 관할 세무서장(채납기간 및 채납금액을 고려하여 대통령령으로 정하는 채납자의 경우에는 지방국세청장을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)은 납세자가 제10조에 따른 독촉 또는 제9조제2항에 따른 납부기한 전 징수의 고지를 받고 지정된 기한까지 국세 또는 채납액을 완납하지 아니한 경우 재산의 압류(교부청구·참가압류를 포함한다), 압류재산의 매각·추심 및 청산의 절차에 따라 강제징수를 한다.

4) 헌법재판소 2009. 4. 30. 선고 2007헌가8 결정례

5) 법제기준과 실제, 2024 개정증보판, 국회사무처, 429쪽

6) 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2003헌가8 결정례

개정안에서 ‘국세징수의 예에 따라’ 공매하여 채권을 실현하려는 주택 도시보증공사의 구상채권은 임차보증금반환보증채무를 이행한 대가로 취득한 권리로서, 이와 같은 임차보증금반환보증은 「민법」 및 「주택 임대차보호법」 만으로는 임차보증금 보호가 불충분하기 때문에, 자본금의 2분의 1 이상을 정부가 출자한 주택도시보증공사가 시행하는 임차인의 임차보증금을 보호하는 사업임.⁷⁾

다만, i) 임차보증금반환보증은 주택도시보증공사 외에도, 한국주택 금융공사(HF) 및 서울보증(SGI)에서도 취급하는 상품이라는 점,⁸⁾ ii) 임차 보증금반환보증은 보증금액, 신용평가등급 및 부채비율 등을 고려하여 산정한 보증료를 수입으로 하여 하는 운영하는 제도라는 점, iii) 임차 보증금반환보증의 가입자가 임차인인 경우 임대인은 해당 보증관계에서 제3자에 불과하다는 점, iv) 상습 채무불이행자의 성명 등 공개⁹⁾로 임대인

7) 「주택도시보증법」

제19조(자본금 등) ① 공사의 자본금은 10조원으로 하고, 그 2분의 1 이상을 정부가 출자한다.

② 공사에 대하여 국가가 출자한 주식의 주주권은 국토교통부장관이 행사한다.

③ 제1항에 따라 공사가 발행할 주식의 종류, 1주의 금액, 그 밖에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

④ (생략)

제26조(업무) ① 공사는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. (생략)

2. 분양보증, 임대보증금보증, 하자보수보증, 전세보증금반환보증, 그 밖에 대통령령으로 정하는 보증업무

3. ~ 9. (생략)

② ~ ⑥ (생략)

8) 장경석, 2023년 전세금반환보증제도 개편의 효과와 향후 임차인 보호방안, NARS 현안분석, 국회 입법 조사처, 4쪽

9) 「주택도시보증법」

제34조의5(상습 채무불이행자의 성명 등 공개) ① 국토교통부장관 또는 공사는 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우 해당 임대인(이하 "상습 채무불이행자"라 한다)에 대하여 그 성명(임대인이 법인 또는 단체인 경우에는 그 명칭 및 대표자의 성명을 말한다), 나이, 주소, 임차보증금반환채무에 관한 사항 및 공사가 보증채무를 이행함으로써 임대인이 부담하는 구상채무에 관한 사항을 국토교통부 또는 공사의 인터넷 홈페이지 등 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하여 공개할 수 있다. 다만, 임대인이 사망한 경우, 구상채무와 관련하여 민사 소송이 계류 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. ~ 4. (생략)

의 채무이행을 간접적으로 강제하는 수단이 이미 입법화되어 있는 점,
v) 임대차 목적물인 주택의 특성상 ‘국세징수의 예에 따라’ 공매할 경우 이해관계인의 권익에 미치는 영향 등을 고려하여, 행정청이 아닌 주택도시보증공사의 임차보증금반환보증제도에 대해 자력집행권을 부여할 수 있는 공공성·대량성·집단성 등의 특수사정과 간이신속한 징수라고 하는 기술적·합목적성을 인정할 수 있는지 논의할 필요가 있음.

아울러, 불가피하게 공매 규정을 두는 경우에도 미리 주무부장관의 승인을 받아 시행하도록¹⁰⁾ 할 필요가 있음.

법원행정처는, 주택도시보증공사가 상습 채무불이행자에 대하여 구상권을 행사하는 경우 공매절차에 따라 환수할 수 있도록 하여 서민의 주거안정에 기여하려는 입법취지에는 공감하나, ① 주택도시보증공사가 법원의 민사판결 등 집행권원을 얻은 후 집행권원 없이 진행되는 공매 절차로 채무자의 재산을 매각할 수 있도록 규정하는 것은 우리 법체계와 상충되는 면이 있어 이를 조율하기 위한 추가 입법이 필요하고, ② 공매절차에는 매각허가결정 등 개별처분에 대한 이의제도가 없어 처분 결과에 대하여 항고소송으로 다투어야 하므로 채무자에게 불리한 점이 있으며, ③ 주택도시보증공사의 채권은 보험사와 보험계약자 사이의 계약을 원인으로 발생하므로 국세징수의 예에 따라야 할 만큼 반복, 무차별적으로 발생한다고 보기 어렵고, 보험사고는 보험사의 준비·

② ~ ⑤ (생략)

10) “권력적 행정행위인 강제징수 절차를 규정하기 위해서는 ① 행정청이 아닌 특수법인에 강제징수 권한을 부여하되 주무부장관의 승인을 받아 체납처분의 예에 따르도록 하거나, ② 예외적으로 특수법인이 행정청에 사용료·보험료·분납금 등의 강제징수를 위탁할 수 있도록 하는 경우 권한 있는 행정청이 체납처분을 할 수 있도록 하는 예도 있다.”(법제기준과 실제, 2024개정증보판, 국회사무처, 429쪽)

심사·사전 관리를 통하여 사고 발생을 예방하거나 최소화할 수 있으므로, 상대방이 상습채무불이행자라는 이유만으로 공사에게 유리한 특별규정을 두는 것은 정당성을 인정받기 어려운 면이 있고, ④ 개정안에 따른 공매절차는 집행권원을 취득해야 하므로 실질적인 효과가 크지 않을 수 있으며, 경매절차에 대한 인적·물적 지원을 강화하는 방법으로 개정안의 입법취지를 달성할 수 있다는 의견임.

국토교통부는, ① 전세보증은 주택시장에 오랫동안 안착한 제도로 운영 및 손실 규모 등을 고려하면 일반 사보험영역에서 취급할 수 없는 공적보증으로서 보증사고로 인한 사회적 영향이 크고, ② 개정안은 법원의 판단을 거친 집행권원을 취득한 확정채권만 대상으로 하여 임의적 공매 남용을 방지하고, 재판청구권 침해 우려를 불식시킬 수 있으며, ③ 공매 전에 보증사고 통보, 대위변제 통지, 지급명령 송달, 상습채무불이행자 명단공개 소명 통지를 거쳐, 충분한 예측 가능성과 이의제기 기회를 제공하고 있고, ④ 보증사고 감소에도 주택도시보증공사의 경매 적체는 약 3만건에 달하는데, 전세보증 가입률 및 임대보증 의무화 고려시 보증과 보증사고 발생은 정형화되어 법원 경매 적체는 더욱 심화될 것으로 예상되는 상황에서, 개정안은 법원 업무 부담을 즉시 경감시키고, 주택도시보증공사가 취득한 주택은 공공임대주택으로 공급하는 선순환 구조를 창출할 수 있는바, 개정안은 주택도시보증공사의 재무강화를 위한 경매 적체 해소에 실효적 대안으로서, 법원 부담 경감, 회수기간 단축, 서민보호 강화 효과를 기대할 수 있으며, 법원의 확정판결(집행권원)을 통한 사법적 통제, 국토교통부장관의 사전 승인을

통한 행정적 통제, 한국자산관리공사(캠코)의 구매 대행을 통한 전문성
및 공정성을 확보하여 구매 남용을 차단할 수 있다는 의견임.

(수석전문위원 정 환 철)

※ 참고자료 1

<국세 강제징수의 예에 따르는 특수법인 사례>

특수법인	관련 법률	징수 대상	비고
건설근로자공제회	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 제16조제3항	부정수급 퇴직공제금	퇴직공제 의무가입, 국가 일부 지원
국민건강보험공단	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제21조의2, 제28조	부정수급 지원금, 체납 보험료 등	고용보험 및 산업재해보상보험 의무가입, 국고 일부 부담
지정단지관리자	골재채취법 제34조의3	체납 골재단지관리비	골재채취자에 대해 골재채취단지의 조사·환경보전 또는 행정절차 이행 등 단지관리업무 비용 징수
공무원연금공단	공무원연금법 제37조	부정수급 급여	공무원연금 의무가입, 비용 국가 일부 부담
공항시설·비행장시설관리·운영자	공항시설법 제32조제6항	공항·비행장·항행안전시설 사용료	국가에 귀속된 공항시설·비행장시설의 총사업비 범위에서 설정되는 관리권에 근거
국민건강보험공단	국민건강보험법 제81조제3항	체납 보험료 등	건강보험 의무가입, 국고 일부 부담
국민연금공단	국민연금법 제57조의2, 제95조	부정수급 급여, 체납 보험료	국민연금 의무가입, 국고 일부 부담
한국환경공단	물환경보전법 제49조의6	공공폐수처리시설 설치부담금·사용료	원인자 부담금 및 사용료 납부의무
한국방송공사	방송법 제66조	수신료	TV소지자 납부의무
별정우체국연금관리단	별정우체국법 제10조의3, 제30조	명예퇴직수당, 부정수급 급여	책임준비금 국가 적립, 국가부담금 및 국가 지원

양육비이행 관리원	양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 제21조의9, 제21조의10	부정 수급 양육비 선지급금, 양육비 선지급금 회수	경비 국가 출연
한국도로공 사	유료도로법 제21조	통행료	공공교통 편익의 공익적 목적으로 투입된 비용의 범위에서 설정되는 관리권에 근거
건강보험심 사평가원	응급의료에 관한 법률 제22조	진료비 미수금 대지급금	보건복지장관의 기금 업무 중 대지급 업무 위탁
국민건강보 험공단	재난적의료지 지원에 관한 법률 제17조	부정 수급 지원금액	국가·지자체 출연금·보조금 등

※ 참고자료 2

<강제경매 · 공매의 차이>

구분	강제경매	공매
집행기관	집행법원	한국자산관리공사
법적 근거	민사집행법[사법(私法)관계]	국세징수법(공법관계)
성격	채권자 신청에 따른 공권력 개입을 통한 사법상 청구권의 실현	자력집행권의 행사로서 공법상 행정처분
집행채권	사익에 관계되는 사법상 채권으로서 금전집행, 비금전집행	공익에 관계되는 공법상 채권으로서 금전집행에 한정
목적	사(私)채권자의 권리확보와 이해조정	효율적 조세채권 확보, 부수적인 사채권과의 조화
경매 근거	집행권원	집행권원 불요
절차 개시	경매신청 및 법원의 경매개시결정	공매공고
등기	경매개시결정 후 경매개시기입 등기	×, 압류
명도	인도명령	명도소송
불복방법	사법권의 행사에 대하여 항고소송	행정권의 행사에 대하여 행정심판 · 행정소송
배당 이의	배당이의의 소	행정심판 · 행정소송
채권 상계	가능	불가
부동산강제관리	인정	불인정
배당 원칙	평등주의	우선주의

* 자료: 광용진, 공매와 경매의 이동, 민사집행법연구 제11권, p.321
이천교, 채납처분의 실무와 문제, 민사집행법연구 제7권, p.243