

수 신 : 각 언론사 경제부 · 정치부 · 사회부 · 시민사회담당

발 신 : 경실련 토지구택위원회(위원장 조정훈)

담 당 : 경실련 금융개혁위원회(위원장 양채열)

제 목 : [기자회견] 전세보증금 반환보증보험 실태분석 발표 기자회견 (총 20매)

보도일자 : 2024. 3. 27. (수) (오전 10시30분)

배포일자 : 2024. 3. 27. (수)

[전세제도 관련 실태분석 결과 발표 ②]

윤석열 대통령은

임대인 반환보증보험 가입을 의무화하라!

전세불안 커지자 반환보증보험 가입실적 10년만에 1000배 폭증

반환보증보험 임대인용 가입비중 0%, 임차인에게 보증금 미반환 책임 전가돼

임대인 보증 의무가입, 반환보증보험보다 대위변제 1/3수준으로 안정적

HUG는 보증기관으로서 책임지고 주택가격과 임대인에 대한 객관적 평가방식 마련하라!

전세보증금 반환보증보험 분석결과 발표

- 일시 : 2024년 3월 27일(수) 오전 10시30분
- 장소 : 경실련 강당
- 기자회견 순서

• 사회 : 정호철 경제정책팀 간사

◆ 취지 및 배경

김성달 경실련 사무총장

◆ 자 료 발 표

정택수 경실련 부동산국책사업팀 부장

◆ 경실련 입장

조정훈 경실련 토지구택위원장

◆ 질 의 답 변

<요약>

임차인의 전세보증금을 보호하기 위한 제도는 크게 전세보증금반환보증보험(이하 반환보증보험)과 임대보증금보증 크게 두 가지가 있다. 두 상품 모두 임대인(채무자)이 임대보증금을 임차인(채권자)에게 반환하지 않는 경우에 보증기관이 임차인에게 임대보증금을 반환한다.

두 상품은 조금씩 차이가 있지만 가장 큰 차이점은 보증신청인이다. 반환보증보험은 임차인의 선택에 따라 가입이 결정되는 반면, 임대보증금보증은 임대사업자에 해당하는 임대인이라면 의무적으로 가입해야 한다.

임대보증금보증의 구조는 채무자가 보증을 신청한다는 점에서 통상적인 보증보험¹⁾의 구조와 비슷하다. 임대인과 임차인이 전세계약을 체결하면 임대인은 HUG에 보증신청을 해야 한다. 이때 해당 주택의 담보권 설정금액은 주택가격의 60% 이내여야 하며, 담보권 설정금액과 임차보증금의 합이 주택가격의 100% 이내여야 한다. 가입이 완료되면 HUG는 임차인에게 보증이 발급되었음을 안내한다. 채무자의 채무불이행이 발생했을 시 채권자는 HUG로부터 보험금을 지급받으며, HUG는 임대인에게 구상권을 행사한다.

임대보증금보증의 보증료는 임대인의 신용에 따라 차등되며, 임대인이 75%, 임차인이 25%를 분담한다. 2.5억 전세보증금에 대한 보증을 가입할 경우 임대인은 13.6만원~298만원, 임차인은 4.5만원~99만원 정도를 연간 보증료로 부담해야 한다.

반환보증보험은 임대인이(주택사업자)가 가입하는 건설사용과 임차인(개인, 법인)등이 가입하는 일반 개인용 등 두 가지 상품으로 출시됐다. 건설사용은 임대보증금보증과 마찬가지로 임대인이 가입하는 상품으로 현재에는 가입자가 거의 없어 유명무실한 상태다.

일반 개인용은 반환보증보험 하면 떠오르는 바로 그 상품이다. 임차인이 반환보증보험에 가입하려면 전세보증금과 선순위채권을 더한 금액이 ‘주택가격 x 담보인정비율(90%)’ 이내여야 한다. 예를 들면 주택가격 1억에 전세보증금 4천만원인 경우, 선순위채권이 5천만원을 초과하면 가입이 안되지만 5천만원 이하부터 가입이 가능하다. 가입이 완료되면 HUG는 전세보증금 반환채권을 양도받는다. 채무불이행이 발생했을 시 HUG는 임차인에게 보험금을 지급하고 임대인에게는 구상권을 행사한다.

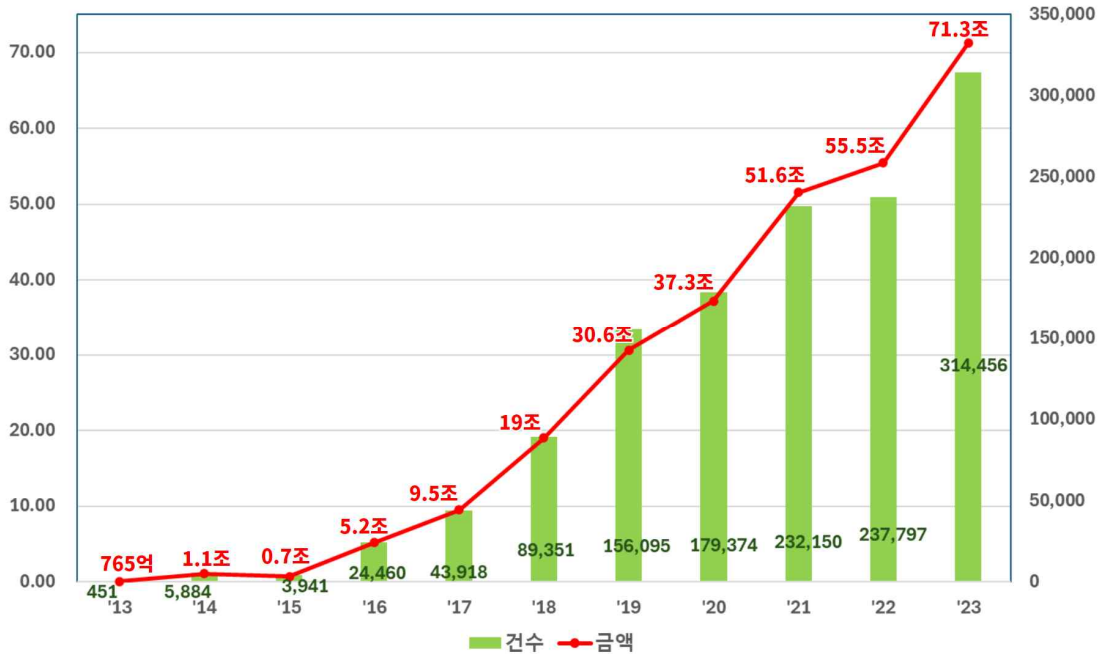
전세보증금 반환보증보험(이하 반환보증보험)의 보증료는 주택유형(아파트, 단독•다중•다가구, 기타 등)에 따라 차등되며, 임차인이 100% 부담한다. 전세보증금 2.5억에 대한 보증을 가입한다고 가정하면 임차인은 28.8만원~32만원 정도를 연간 보증료로 부담해야 한다. 임차인의 보증보험 보증료 부담은 임대료가 올라가는 효과로 이어진다.

1) 임대보증금 관련 보증 합리화 방안, KB금융지주경영연구소(2022), 관련 그림 첨부 <그림 5> 참조

전세계약을 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있는 주체는 임대인이며, 임대보증금 미반환 리스크도 임대인으로부터 발생한다. 임대보증금을 돌려받는 주체가 임차인이라는 이유만으로 보증보험 가입 책임을 임차인이 지는 것은 매우 불합리하다.

<그림 3> 전세보증금반환보증보험 가입실적(2013~2023.09)

(금액단위 : 조원)



2013~2023년 반환보증보험 가입실적 변동현황을 분석했다. 가입실적 금액은 반환보증보험에 가입한 보증금액을 기준으로 한다. 10년 동안 반환보증보험 총 가입실적은 약 282조이며, 가입건수는 129만건이다. 2016년부터 가입실적이 급증하기 시작했는데 2015년 가입대상을 미분양주택에서 민간임대로 확대한 것이 결정적 영향을 미친 것으로 보인다.

최근에는 전세사기 문제가 불거지면서 가입실적이 폭발적으로 늘어났다. 2023년 가입실적은 전년보다 16조, 7.7만건이 늘어나 71조가 됐다. 71조는 역대 최고 수준이며, 2013년 765억의 932배나 된다. 반환보증보험 가입의 폭발적 증가는 전세제도에 대한 임차인들의 불안감을 여실히 보여준다.

<표 3> 전세보증금반환보증보험 사업자용·임차인용 상품별 가입실적 변동 현황

(금액단위 : 억원, 괄호 : 비중)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
액	사업자	614 (80%)	8,283 (78%)	1,439 (20%)	7,969 (15%)	821 (1%)	2,454 (1%)	1,099 (0%)	775 (0%)	13 (0%)	0 (0%)	2 (0%)
	임차인	150 (20%)	2,303 (22%)	5,783 (80%)	43,747 (85%)	94,110 (99%)	187,913 (99%)	305,344 (100%)	371,819 (100%)	515,495 (100%)	554,510 (100%)	712,674 (100%)
건수	사업자	355 (79%)	4,558 (77%)	937 (24%)	3,214 (13%)	317 (1%)	672 (1%)	585 (0%)	283 (0%)	3 (0%)	0 (0%)	15 (0%)
	임차인	96 (21%)	1,326 (23%)	3,004 (76%)	21,246 (87%)	43,601 (99%)	88,679 (99%)	155,510 (100%)	179,091 (100%)	232,147 (100%)	237,797 (100%)	314,441 (100%)

2013~2023년까지 HUG 반환보증보험 중 사업자용과 임차인용 상품별 가입실적을 비교 분석했다. 제도도입 초기인 2013~2014년에는 사업자용 가입실적의 비중이 80%를 차지했다. 2015년 사업자용 비중은 20% 이하로 떨어지더니 2017년부터 1%대, 2019년부터 0%대로 떨어졌다. 특히 2022년은 사업자용 가입실적이 전무하다.

10년간 사업자용 가입실적 금액은 2.3조인데 비해 임차인용은 119배인 279조이다. 가입실적 건수는 사업자용이 1만건인데 비해 임차인용은 117배인 128만건이다. 전세제도에 불안감을 느낀 임차인이 반환보증보험에 적극적으로 가입했고, 임차인의 가입이 당연하게 여겨지기 시작하자 사업자용은 가입 필요성이 없어져 버린 것으로 보인다. 이러한 현상은 보증금 미반환을 예방하는 책임이 온전히 임차인에게 전가되었음을 의미한다.

<표 4> 연도별 전세보증금반환보증-임대보증금보증 가입실적 및 대위변제 비교

		`20년	`21년	`22년	`23년 9월	4년 계
반환보증 보험금액	가입실적(A)	372,595	515,508	554,510	542,746	1,985,359
	대위변제(B)	4,415	5,041	9,241	23,603	42,300
	B/A	1.2%	1.0%	1.7%	4.3%	2.1%
임대보증금보 증금액	가입실적(C)	87,733	298,640	380,534	300,058	1,066,965
	대위변제(D)	558	463	651	5,589	7,261
	D/C	0.6%	0.2%	0.2%	1.9%	0.7%

반환보증보험과 임대보증금보증의 가입실적금액과 대위변제금액 현황을 분석했다. 대위변제란 채무자가 아닌 다른 사람(이 경우 HUG)이 채무자 대신 채무를 변제하고 구상권을 취득함으로써 채권자의 채권이 그 사람에게로 넘어가는 것을 의미한다. 최근 4년간 반환보증보험 가입실적 금액은 198.5조, 대위변제금액은 4.2조이다. 4년간 가입실적 대비 대위변제 비율은 2.1%이다.

이에 비해 임대보증금보증은 가입실적 금액은 106.7조, 대위변제금액은 7,261억이다. 4년간 가입실적 대비 대위변제 비율은 0.7%로 반환보증보험의 3분의 1밖에 되지 않는다. 2023년 임대보증금보증의 가입실적 대위변제율은 1.9%로 상승하는데, 집값 하락으로 인한 역전세와 깡통주택 발생 등이 큰 영향을 미친 것으로 보인다.

반환보증보험과 임대보증금보증은 똑같은 기관의 상품이며, 상품 가입 시 심사하는 내용도 주택가격•보증금액•근저당 등 거의 비슷하다. 그럼에도 임대보증금보증의 대위변제 발생이 적은 이유는 임대인에 대한 검증이 이루어지기 때문이다.

임대보증금보증은 임대사업자에게 의무가입 사항이다. 임대사업자로 등록하려면 자치단체에 등록신청서를 제출해야 하며, 5년 이내 임대사업 부도가 발생한 사실이 없어야 한다. 임대보증금보증을 가입하지 아니한 임대사업자에게는 임대보증금의 100분의 10 이하의 과태료가 부과된다. 이에 비해 반환보증보험은 임차인이 선택적으로 가입하기 때문에 임대인은 담보인정비율 등 요건만 갖추면 책임질 사항이 거의 없다.

반환보증보험의 가입을 모든 임대인에게 의무화한다면 자격이 없는 임대인이 임대시장에 진입하기 어렵게 된다. 전세제도가 지닌 태생적인 문제들을 모두 해결할 수는 없겠지만 전세 피해는 줄어들고, 임차인에 대한 보호범위는 대폭 확대될 것이다. 하지만 현행대로라면 가격 부풀리기를 통해 부적격 주택도 반환보증보험에 가입할 수 있으므로 보완조치가 서둘러 이루어져야 한다.

임차인의 반환보증보험 가입실적과 대위변제가 급격히 늘어나는 데엔 전세사기가 영향을 미쳤을 수 있다. 전세 사기꾼들은 반환보증보험을 임차인을 끌어들이는 미끼로 악용했다. 임차인은 주택환경이 좋고 반환보증보험까지 가입되어 있으면 리스크가 있더라도 임대차 계약을 맺는 경향이 있기 때문이다.

반환보증보험은 전세보증금과 선순위채권을 더한 금액이 주택가격의 90% 이내일 경우 가입할 수 있다. 기존 주택의 경우 KB시세, 공시가격, 해당 세대의 매매가격 등을 참고하여 주택가격을 산정한다. (※ 첨부 표5 HUG 주택가격 산정기준 참조) 거래내역이 없는 새 건물의 경우 감정평가로 가격을 산정한다. 전세 사기꾼들은 초과수수를 지급하고 집값을 시세보다 높게 감정평가를 받아 반환보증보험에 가입하고, 전세보증금도 부풀려서 받는다.

새 주택은 수요가 많아 부풀려진 집값은 잘 내려가지도 않는다. 매매가격도 허위거래로 얼마든지 조작할 수 있기 때문에 집값 부풀리기는 계속될 수 있다. 그 영향은 주변의 집값(매매가격)까지 끌어올리는 효과로 이어질 수 있다. 보증금 미반환으로 HUG가 보증금을 지급하는 상황이 계속되면 결국 국민 모두에게 피해가 전가되는 것이나 다름없다.

전세제도가 지속되는 이상 보증금 미반환이라는 치명적인 리스크를 완전히 차단하기는 불가능하다. 그러므로 전세제도의 위험이 최대한 임차인에게 전가되는 것을 공공이 차단
•흡수하여 관리 가능한 구조를 만들어야 한다. 경실련은 전세제도의 근본적인 개선을 위해 다음과 같은 방안을 제시하는 바이다.

첫째, 전월세 신고제, 주택임대사업자 등록 의무 시행하라!

둘째, 임대차 계약 시 임대인의 반환보증가입을 의무화해야 한다!

셋째, 전세자금대출에 DSR을 적용하고, 전세자금보증 기준을 강화해야 한다!

넷째, 장기공공주택 대거 공급하고, 전세사기 주택은 공공우선 매수권을 활용해 저렴하게 매입하라!

많은 문제들에도 불구하고 전세제도는 무주택 서민이 주거 사다리를 올라가는데 큰 역할을 하고 있다. 일각에서는 전세제도가 없어져야 된다는 주장을 제기하기도 하지만 막대한 자금이 풀려있는 전세시장 상황으로 볼 때 당장 실현되기 어려운 일로 보인다. 윤석열 대통령은 더 이상 집값 상승을 부채질하는 개발정책에 힘을 쏟지 말고, 관리 가능한 전세제도를 만드는데 모든 관심을 기울여야 한다. 경실련은 임차인들이 안심할 수 있는 전세제도가 만들어질 때까지 노력을 아끼지 않을 것이다.

전세보증금 반환보증보험제도 현황 분석결과

1. 분석 배경

- 전세제도는 임대차 제도이기 이전에 사적금융제도이다. 전세계약을 통해 임대인은 집을 담보로 전세금을 빌리는 대신 임차인은 월세부담을 면제받는다. 월세부담이 없는 전세제도는 임차인에게 유리한 제도처럼 보이지만 실제로는 그렇지 않은 않다. 임대인은 목돈(전세금)을 빌리고도 이자를 물지 않으며, 집값이 상승하면 투자액보다 수익을 얻을 수 있다. 반면 임차인은 전세금 마련을 위해 대출을 감행하기도 하는데, 임대인이 부담해야 할 이자부담을 임차인이 지는 셈이다.
- 무엇보다도 임차인은 보증금 미반환에 따른 위험을 감수해야 한다. 그간 임차인들은 신규 임차인의 전세금으로 원금을 돌려받을 수 있다는 믿음으로 이를 큰 문제로 여기지 않았다. 그러나 집값 또는 전세값이 하락하거나 임대인의 경제사정으로 전세보증금이 미반환되면 모든 피해는 임차인이 떠안게 된다. 최근 집값하락 등으로 인해 전세문제가 사회적 문제로 불거지자 전세보증금 반환보증보험이 많은 주목을 받고 있다. 반환보증보험으로 보증금을 지킬 수 있다는 인식이 자리를 잡으면서 가입이 폭증하고 있다.
- 반환보증보험에 대한 관심이 증대되는 만큼 보증의 중요성을 상기해 볼 필요가 있다. 세간에 보증을 잘못 서면 패가망신한다는 말이 있듯, 보증제도를 잘 활용하면 시장을 안정적으로 활성화할 수 있다. 하지만 잘못하면 모두가 피해자가 되는 상황이 벌어질 수 있다. 실제로 일부 전세 사기꾼들은 반환보증보험에 대한 임차인의 믿음을 미끼로 활용하여 피해규모를 더욱 키웠다. 보증금 미반환 사고가 누적되면서 반환보증보험 변제금도 눈덩이처럼 늘어나 이제 온 국민이 피해자가 되는 상황에 이르렀다.
- 그럼에도 반환보증보험이 임차인 보호를 위한 가장 효과적인 수단 중 하나임은 분명하다. 반환보증보험이 가지고 있는 허점들을 잘 개선한다면 전세제도의 안정성은 크게 높아질 것이라 기대된다. 무주택 서민들은 오랫동안 월세-전세-자가 단계를 밟아 올라가는 주거 사다리를 공식처럼 여겨져 왔다. 전세제도의 안정은 국민의 주거안정을 위해 반드시 필요하다. 전세제도가 사회적 문제로 더 이상 확대되기 전에 정부가 나서 전세시장에 대한 통제와 조정을 시작해야 한다. 경실련은 반환보증보험 제도의 실태를 드러냄으로써 전세제도 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 조사방법

- 조사자료 : HUG 보증 관련 사업 현황, 출처 :심상정 의원실
- 참고자료 : 임대보증금 관련 보증 합리화 방안, KB금융지주경영연구소(2022), 임차보증금반환 보증보험의 활용을 위한 정책과제, 국회입법조사처(2016)
- 조사방법 : HUG 전세자금보증 및 임대보증금보증 운영 현황 비교

3. 분석 결과

1) 임차인에게 보증가입 부담 전가하는 반환보증보험제도는 불합리. 임대인이 가입해야

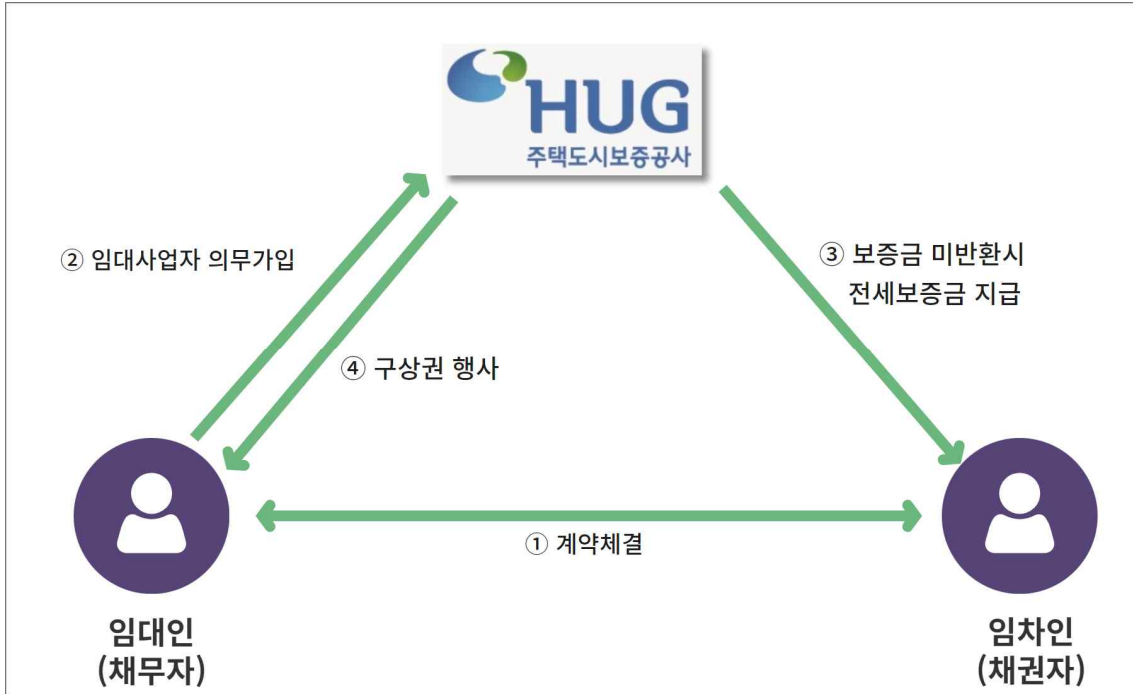
<표 1> 전세보증금반환보증, 임대보증금보증 비교

	전세보증금반환보증보험	임대보증금보증
도입시기	2013년	2005년
근거법	주택도시기금법	민간임대주택에 관한 특별법
상품개요	전세계약 종료 시 임대인이 임차인에게 반환해야 하는 전세보증금의 반환을 책임지는 보증상품	임대사업자가 임대보증금을 반환하지 않는 경우 임차인에게 임대보증금의 반환을 책임지는 보증상품
보증대상	단독.다가구,다중,연립.다세대주택, 노인복지주택, 주거용 오피스텔, 아파트	민간건설임대주택, 민간매입임대주택 등
보증채권자	임차인	임차인
보증채무자	임대인	임대인
보증신청인	임차인 가입선택	임대사업자 의무가입
보증료 납입	임차인 100%	임대인 75%, 임차인 25%
보증료율	아파트 : 0.115%~0.128% 아파트 외 : 0.139%~0.154%	법인 : 0.073%~1.590% 개인 : 0.099%~0.438%
평균 전세보증금 2.5억 연간 보증료	최소 287,500~최대 320,000원	임대인 : 136,875~2,981,250원 임차인 : 45,625~993,750원

임차인의 전세보증금을 보호하기 위한 제도는 크게 전세보증금반환보증보험(이하 반환보증보험)과 임대보증금보증 크게 두 가지가 있다. 두 상품 모두 임대인(채무자)이 임대보증금을 임차인(채권자)에게 반환하지 않는 경우에 보증기관이 임차인에게 임대보증금을 반환한다.

두 상품은 조금씩 차이가 있지만 가장 큰 차이점은 보증신청인이다. 반환보증보험은 임차인의 선택에 따라 가입이 결정되는 반면, 임대보증금보증은 임대사업자에 해당하는 임대인이라면 의무적으로 가입해야 한다.

<그림 1> HUG 임대보증금보증 구조



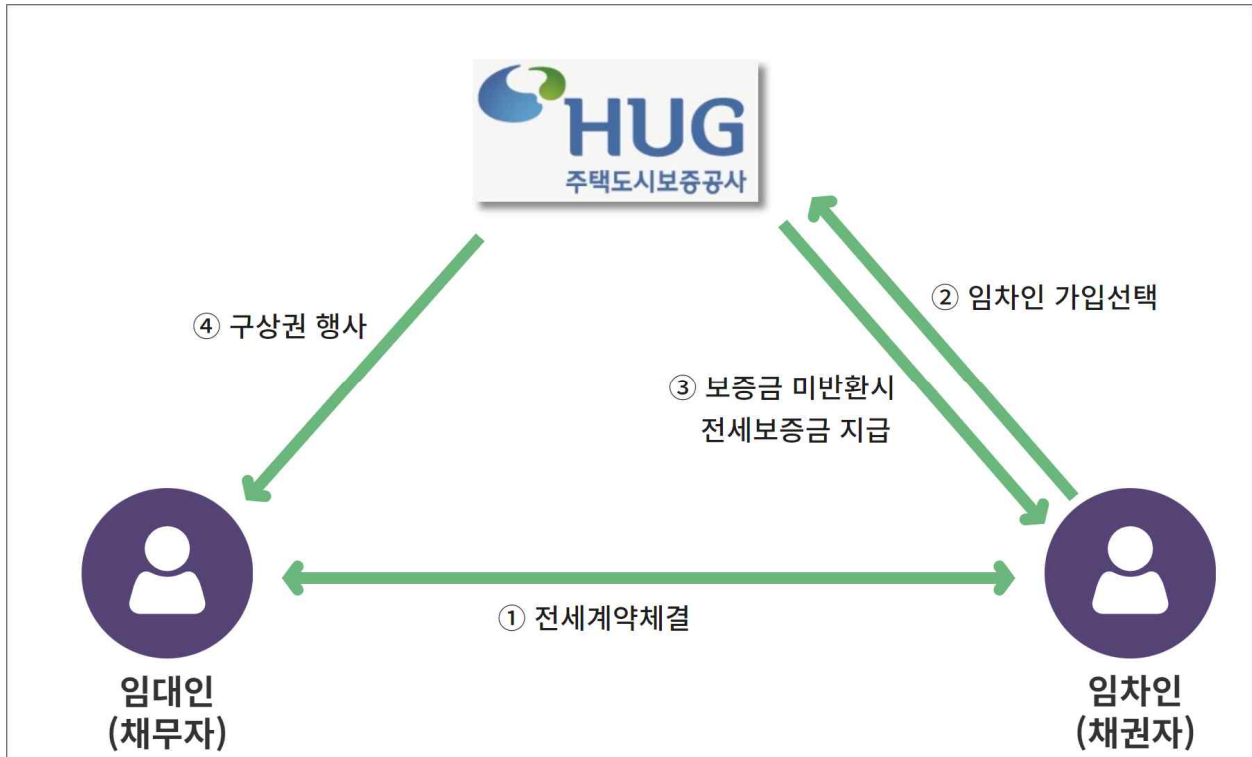
임대보증금보증제도는 2005년경 부도임대주택문제가 사회문제로 불거지면서 도입됐다. 건설임대주택 및 매입임대주택의 임대사업자는 보증금보증에 의무가입하도록 법으로 명시됐다. 2020년에는 개인 임대사업자까지 대상이 확대됐다.

임대보증금보증의 구조는 채무자가 보증을 신청한다는 점에서 통상적인 보증보험²⁾의 구조와 비슷하다. 임대인과 임차인이 전세계약을 체결하면 임대인은 HUG에 보증신청을 해야 한다. 이때 해당 주택의 담보권 설정금액은 주택가격의 60% 이내여야 하며, 담보권 설정금액과 임차보증금의 합이 주택가격의 100% 이내여야 한다. 가입이 완료되면 HUG는 임차인에게 보증이 발급되었음을 안내한다. 채무자의 채무불이행이 발생했을 시 채권자는 HUG로부터 보험금을 지급받으며, HUG는 임대인에게 구상권을 행사한다.

임대보증금보증의 보증료는 임대인의 신용에 따라 차등되며, 임대인이 75%, 임차인이 25%를 분담한다. 2.5억 전세보증금에 대한 보증을 가입할 경우 임대인은 13.6만원~298만원, 임차인은 4.5만원~99만원 정도를 연간 보증료로 부담해야 한다.

2) 임대보증금 관련 보증 합리화 방안, KB금융지주경영연구소(2022), 관련 그림 첨부 <그림 5> 참조

<그림 2> HUG 전세보증금반환보증보험(임차인용) 구조



반환보증보험은 2013년경 준공 미분양 아파트가 확산되자 이를 임대주택으로 활용할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 도입됐다.³⁾ 반환보증보험에 가입되면 임차인은 안심하고 임대계약을 맺을 수 있다. 신인도가 낮은 업체나 준공 후 미분양을 담보로 일부 대출을 받은 업체도 쉽게 임차인을 구할 수 있다. 2015년에는 국토부의 기업형 임대사업자 육성방안⁴⁾에 따라 분양사업장뿐만 아니라 민간 임대사업까지 반환보증보험 가입범위가 확대됐다.

반환보증보험은 임대인이(주택사업자)가 가입하는 건설사용과 임차인(개인, 법인)등이 가입하는 일반 개인용 등 두 가지 상품으로 출시됐다. 건설사용은 임대보증금보증과 마찬가지로 임대인이 가입하는 상품으로 현재에는 가입자가 거의 없어 유명무실한 상태다.

일반 개인용은 반환보증보험 하면 떠오르는 바로 그 상품이다. 임차인이 반환보증보험에 가입하려면 전세보증금과 선순위채권을 더한 금액이 ‘주택가격 x 담보인정비율(90%)’ 이내여야 한다. 예를 들면 주택가격 1억에 전세보증금 4천만원인 경우, 선순위채권이 5천만원을 초과하면 가입이 안되지만 5천만원 이하부터 가입이 가능하다. 가입이 완료되면 HUG는 전세보증금 반환채권을 양도받는다. 채무불이행이 발생했을 시 HUG는 임차인에게 보험금을 지급하고 임대인에게 구상권을 행사한다.

3) 국토부 보도자료 “준공 미분양 아파트 전세 공급 본격화 된다”(2013.09.09.)

4) 국토부 보도자료 “기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안”(2015.01.13.)

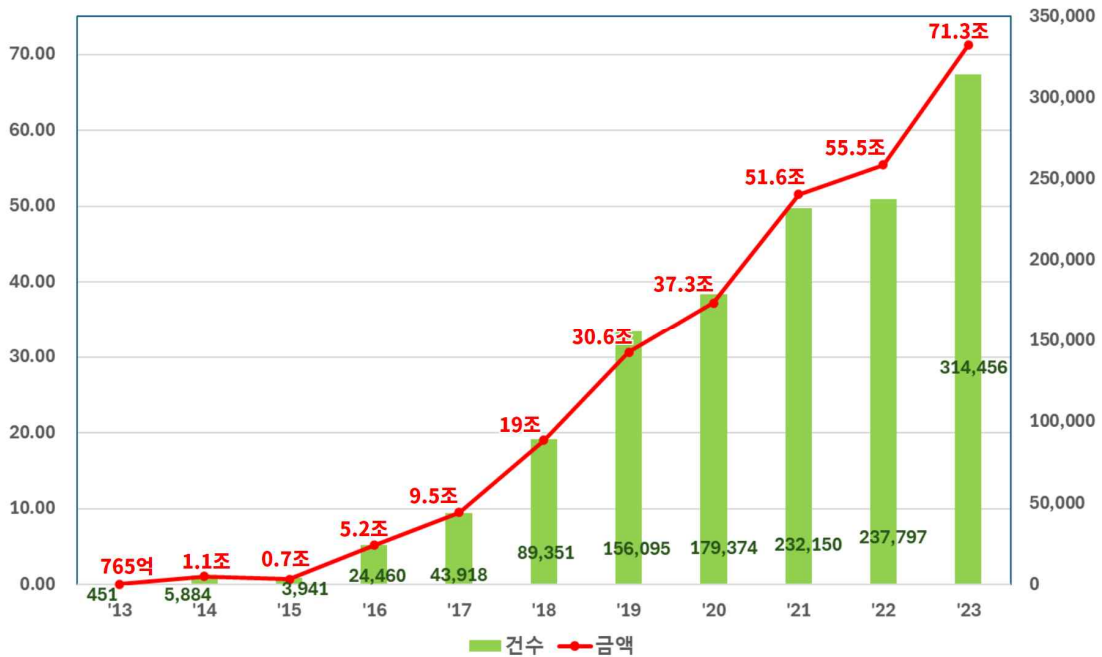
반환보증보험의 보증료는 주택유형(아파트, 단독•다중•다가구, 기타 등)에 따라 차등되며, 임차인이 100% 부담한다. 전세보증금 2.5억에 대한 보증을 가입한다고 가정하면 임차인은 28.8만원~32만원 정도를 연간 보증료로 부담해야 한다. 임차인의 보증보험 보증료 부담은 임대료가 올라가는 효과로 이어진다.

전세계약을 통해 더 많은 이익을 얻을 수 있는 주체는 임대인이며, 임대보증금 미반환 리스크도 임대인으로부터 발생한다. 임대보증금을 돌려받는 주체가 임차인이라는 이유만으로 보증보험 가입 책임을 임차인이 지는 것은 매우 불합리하다.

2) 전세 불안 커지자 반환보증보험 가입실적 10년만에 약 1000배 폭등

<그림 3> 전세보증금반환보증보험 가입실적(2013~2023.09)

(금액단위 : 조원)



<표 2> 전세보증금반환보증보험 가입실적 변동 현황

(금액단위 : 억원, 괄호 : 비중)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
금액	765	10,586	7,221	51,716	94,931	190,367	306,444	372,595	515,508	554,510	712,676
연간 상승	-	9,821	-3,365	44,495	43,215	95,436	116,077	66,151	142,913	39,002	158,166
누계	-	11,351	18,572	70,288	165,219	355,586	662,030	1,034,625	1,550,133	2,104,643	2,817,319
건수	451	5,884	3,941	24,460	43,918	89,351	156,095	179,374	232,150	237,797	314,456
연간 상승	-	5,433	-1,943	20,519	19,458	45,433	66,744	23,279	52,776	5,647	76,659
누계	-	6,335	10,276	34,736	78,654	168,005	324,100	503,474	735,624	973,421	1,287,877

2013~2023년 반환보증보험 가입실적 변동현황을 분석했다. 가입실적 금액은 반환보증보험에 가입한 보증금액을 기준으로 한다. 10년 동안 반환보증보험 총 가입실적은 약 282조이며, 가입건수는 129만건이다. 2016년부터 가입실적이 급증하기 시작했는데 2015년 가입대상을 미분양주택에서 민간임대로 확대한 것이 결정적 영향을 미친 것으로 보인다.

최근에는 전세사기 문제가 불거지면서 가입실적이 폭발적으로 늘어났다. 2023년 가입실적은 전년보다 16조, 7.7만건이 늘어나 71조가 됐다. 71조는 역대 최고 수준이며, 2013년 765억의 932배나 된다. 반환보증보험 가입의 폭발적 증가는 전세제도에 대한 임차인들의 불안감을 여실히 보여준다.

3) 사업자용 반환보증보험 가입비중 0%, 보증금 미반환 책임 임차인에게 떠넘겨져

<표 3> 전세보증금반환보증보험 사업자용·임차인용 상품별 가입실적 변동 현황

(금액단위 : 억원, 괄호 : 비중)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
금액	사업자	614 (80%)	8,283 (78%)	1,439 (20%)	7,969 (15%)	821 (1%)	2,454 (1%)	1,099 (0%)	775 (0%)	13 (0%)	0 (0%)	2 (0%)
	임차인	150 (20%)	2,303 (22%)	5,783 (80%)	43,747 (85%)	94,110 (99%)	187,913 (99%)	305,344 (100%)	371,819 (100%)	515,495 (100%)	554,510 (100%)	712,674 (100%)
건수	사업자	355 (79%)	4,558 (77%)	937 (24%)	3,214 (13%)	317 (1%)	672 (1%)	585 (0%)	283 (0%)	3 (0%)	0 (0%)	15 (0%)
	임차인	96 (21%)	1,326 (23%)	3,004 (76%)	21,246 (87%)	43,601 (99%)	88,679 (99%)	155,510 (100%)	179,091 (100%)	232,147 (100%)	237,797 (100%)	314,441 (100%)

2013~2023년까지 HUG 반환보증보험 중 사업자용과 임차인용 상품별 가입실적을 비교 분석했다. 제도도입 초기인 2013~2014년에는 사업자용 가입실적의 비중이 80%를 차지했다. 2015년 사업자용 비중은 20% 이하로 떨어지더니 2017년부터 1%대, 2019년부터 0%대로 떨어졌다. 특히 2022년은 사업자용 가입실적이 전무하다.

10년간 사업자용 가입실적 금액은 2.3조인데 비해 임차인용은 119배인 279조이다. 가입실적 건수는 사업자용이 1만건인데 비해 임차인용은 117배인 128만건이다. 전세제도에 불안감을 느낀 임차인이 반환보증보험에 적극적으로 가입했고, 임차인의 가입이 당연하게 여겨지기 시작하자 사업자용은 가입 필요성이 없어져 버린 것으로 보인다. 이러한 현상은 보증금 미반환을 예방하는 책임이 온전히 임차인에게 전가되었음을 의미한다.

4) 임대사업자가 의무가입하는 임대보증금보증 대위변제 발생률 반환보증보험의 1/3

<표 4> 연도별 전세보증금반환보증-임대보증금보증 가입실적 및 대위변제 비교

		'20년	'21년	'22년	'23년 9월	4년 계
반환보증 보험금액	가입실적(A)	372,595	515,508	554,510	542,746	1,985,359
	대위변제(B)	4,415	5,041	9,241	23,603	42,300
	B/A	1.2%	1.0%	1.7%	4.3%	2.1%
임대보증금보 증금액	가입실적(C)	87,733	298,640	380,534	300,058	1,066,965
	대위변제(D)	558	463	651	5,589	7,261
	D/C	0.6%	0.2%	0.2%	1.9%	0.7%

반환보증보험과 임대보증금보증의 가입실적금액과 대위변제금액 현황을 분석했다. 대위 변제란 채무자가 아닌 다른 사람(이 경우 HUG)이 채무자 대신 채무를 변제하고 구상권을 취득함으로써 채권자의 채권이 그 사람에게로 넘어가는 것을 의미한다. 최근 4년간 반환보증보험 가입실적 금액은 198.5조, 대위변제금액은 4.2조이다. 4년간 가입실적 대비 대위변제 비율은 2.1%이다.

이에 비해 임대보증금보증은 가입실적 금액은 106.7조, 대위변제금액은 7,261억이다. 4년간 가입실적 대비 대위변제 비율은 0.7%로 반환보증보험의 3분의 1밖에 되지 않는다. 2023년 임대보증금보증의 가입실적 대위변제율은 1.9%로 상승하는데, 집값 하락으로 인한 역전세와 깡통주택 발생 등이 큰 영향을 미친 것으로 보인다.

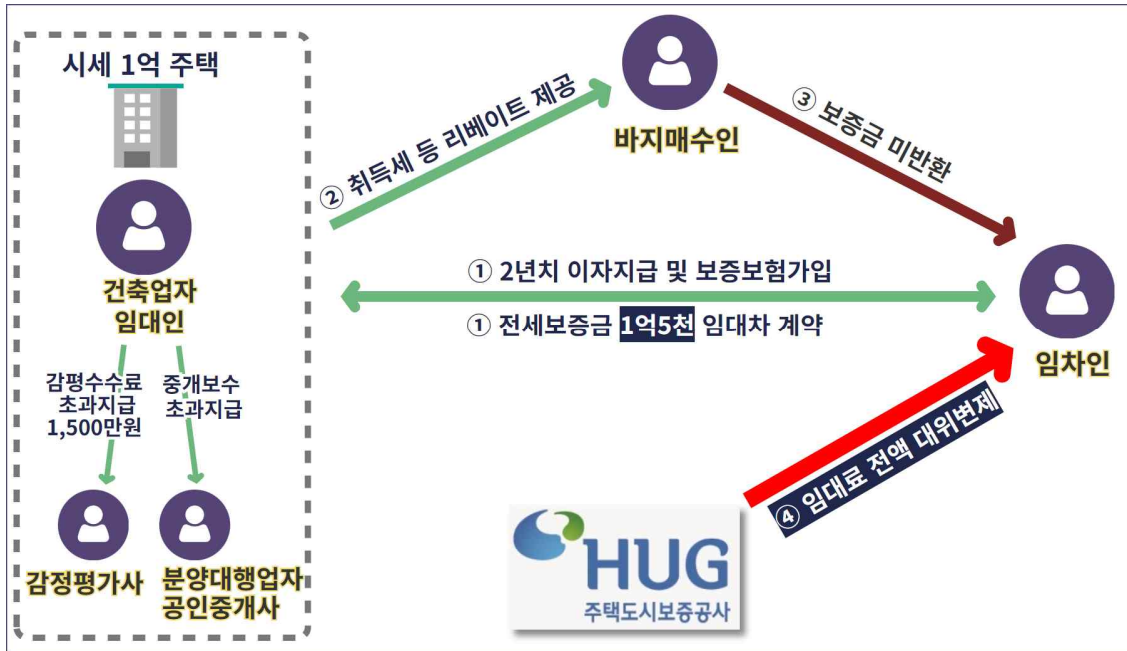
반환보증보험과 임대보증금보증은 똑같은 기관의 상품이며, 상품 가입 시 심사하는 내용도 주택가격•보증금액•근저당 등 거의 비슷하다. 그럼에도 임대보증금보증의 대위변제 발생이 적은 이유는 임대인에 대한 검증이 이루어지기 때문이다.

임대보증금보증은 임대사업자에게 의무가입 사항이다. 임대사업자로 등록하려면 자치단체에 등록신청서를 제출해야 하며, 5년 이내 임대사업 부도가 발생한 사실이 없어야 한다. 임대보증금보수에 가입하지 아니한 임대사업자에게는 임대보증금의 100분의 10 이하의 과태료가 부과된다. 이에 비해 반환보증보험은 임차인이 선택적으로 가입하기 때문에 임대인은 담보인정비율 등 요건만 갖추면 책임질 사항이 거의 없다.

반환보증보험의 가입을 모든 임대인에게 의무화한다면 자격이 없는 임대인이 임대시장에 진입하기 어렵게 된다. 전세제도가 지닌 태생적인 문제들을 모두 해결할 수는 없겠지만 전세 피해는 줄어들고, 임차인에 대한 보호범위는 대폭 확대될 것이다. 하지만 현행대로라면 가격 부풀리기를 통해 부적격 주택도 반환보증보험에 가입할 수 있으므로 보완조치가 서둘러 이루어져야 한다.

5) 반환보증보험 악용 막으려면 주택가격과 임대인에 대한 객관적 평가방식 마련해야

<그림 4> 반환보증보험을 이용한 전세사기 사례



임차인의 반환보증보험 가입실적과 대위변제가 급격히 늘어나는 데엔 전세사기가 영향을 미쳤을 수 있다. 전세 사기꾼들은 반환보증보험을 임차인을 끌어들이는 미끼로 악용했다. 임차인은 주택환경이 좋고 반환보증보험까지 가입되어 있으면 리스크가 있더라도 임대차 계약을 맺는 경향이 있기 때문이다.

반환보증보험은 전세보증금과 선순위채권을 더한 금액이 주택가격의 90% 이내일 경우 가입할 수 있다. 기존 주택의 경우 KB시세, 공시가격, 해당 세대의 매매가격 등을 참고하여 주택가격을 산정한다. (※ 첨부 표5 HUG 주택가격 산정기준 참조) 거래내역이 없는 새 건물의 경우 감정평가로 가격을 산정한다. 전세 사기꾼들은 초과수수료를 지급하고 집값을 시세보다 높게 감정평가를 받아 반환보증보험에 가입하고, 전세보증금도 부풀려서 받는다.

새 주택은 수요가 많아 부풀려진 집값은 잘 내려가지도 않는다. 매매가격도 허위거래로 얼마든지 조작할 수 있기 때문에 집값 부풀리기는 계속될 수 있다. 그 영향은 주변의 집값(매매가격)까지 끌어올리는 효과로 이어질 수 있다. 보증금 미반환으로 HUG가 보증금을 지급하는 상황이 계속되면 결국 국민 모두에게 피해가 전가되는 것이나 다름없다.

현재 반환보증보험의 보증기능은 매우 취약하나 보험기능은 지나치게 강조되어 있는 것처럼 보인다. HUG가 반환보증보험을 대폭 개선하지 않는다면 반환보증보험은 사기치기 좋은 보험 상품으로 전락할 위험이 크다. HUG는 보증기관으로서 책임 있는 자세로 주택가격과 임대인에 대한 객관적인 평가방식을 추진해야 한다.

4. 경실련 입장

현재에도 반환보증보험은 임차인 보호장치로서 기능을 하고 있다. 하지만 임차인이 선택적으로 가입을 신청하는 데다 가입기준도 허술하다 보니 임대사업 자격이 없는 임대인의 시장진입을 전혀 막을 수 없다. 누적된 전세 피해는 공공의 막대한 피해로 이어지고 있다. 이제 반환보증보험의 실제 목적은 임차인에게 임대차 계약을 유도하여 주택임대사업을 활성화하는 것은 아닌지 의심될 지경이다.

전세제도가 지속되는 이상 보증금 미반환이라는 치명적인 리스크를 완전히 차단하기는 불가능하다. 그러므로 전세제도의 위험이 최대한 임차인에게 전가되는 것을 공공이 차단•흡수하여 관리 가능한 구조를 만들어야 한다. 경실련은 전세제도의 근본적인 개선을 위해 다음과 같은 방안을 제시하는 바이다.

첫째, 전월세 신고제, 주택임대사업자 등록 의무 시행하라!

전월세 제도가 전세사기와 같은 피해사례를 만들지 않고 안정적으로 운영되려면 그 실태부터 명확하게 파악되어야 한다. 현재 주택 임대인은 등록이나 신고 의무 없이 얼마든지 임대를 놓을 수 있기 때문에 정부는 그 실태조차 제대로 파악하지 못하고 있다. 그나마 전월세 신고제가 2021년부터 시행되었는데, 정부가 과태료 부과를 계속 연장시켜 효과가 매우 떨어지고 있다.

정부는 전월세 신고제 의무화가 제대로 실행될 수 있도록 과태료 부과를 반드시 시행시켜야 한다. 신규계약 뿐만 아니라 기존 계약도 신고대상에 포함시켜야 하며, 관리비도 신고하도록 해야 한다. 보증금 6천만원, 월세 30만원이라는 예외조항도 폐지하여 실효성을 높여야 한다. 나아가 임대인이라면 당연히 임대사업자로 등록하도록 해야 하며, 임대사업자에게 과도하게 부여되고 있는 각종 세제혜택은 전면 재검토해야 한다.

주택임대사업자 등록제도는 다주택자 임대인에 대한 세제혜택을 목적으로 운영해서는 안 된다. 임차인 보호에 중점을 두고 임대사업을 할 수 있는 관리능력과 신용이 있는 임대인인지 정부가 관리•심사하는 제도로 만들어야 한다.

둘째, 임대차 계약 시 임대인의 반환보증가입을 의무화해야 한다!

채권-채무관계로 볼 때 임차인은 엄연한 채권자이며, 임대인은 채무자이다. 임대인은 주택임대를 통해 수익을 거두는 데다, 보증금 미반환 사고는 전적으로 임대인에 의해 발생하므로 임대인이 보증에 가입하는 것이 당연하다. 이제부터 임대인의 반환보증보험 가입을 의무화하며, 반환보증보험 미가입 시 임대차 계약이 성립될 수 없도록 해야 한다. 보

증료는 모두 임대인이 부담하도록 하는 것이 옳으며, 임대사업자 등록 의무화와 연계하여 임대인에 대한 검증을 강화하고, 임대보증금보증 제도와 일원화하는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

일부 전세 사기꾼들은 담보인정비율 등에 가로막혀 반환보증보험 가입요건을 충족하지 못하자 집값을 시세보다 높게 뺏튀기했다. 그 결과 임차인이 반환보증보험에 가입할 수 있게 했으며, 임대보증금도 더욱 높게 올려 받을 수 있었다. 반환보증보험을 악용한 전세사기를 막으려면 임대인에 대한 심사와 검증을 강화하고, 가입요건을 맞추기 위하여 주택가격을 부풀리는 행태를 원천적으로 차단해야 한다.

현재 HUG는 검증절차도 없이 거래가격을 그대로 인정하고 있어 전세 사기꾼들이 만들어내는 전세가격과 매매가격이 적정한 가격인 것처럼 통용되고 있다. 이로 인해 더 많은 피해자를 양산하고, 보증 공기업 부실을 야기하고, 땅값은 더욱 올라가게 된다. 감정평가는 임대인이 직접 의뢰하지 못하도록 해야 하며, 공시가격보다 전세금이 더 높은 경우 감정평가를 의무화해야 한다. 대상주택과 유사한 주택시장의 전체 시장분석, 가격수준을 모두 검토 분석하게 해야 한다. 매매 거래가액은 사기꾼들이 마음만 먹으면 얼마든지 부풀릴 수 있으므로 제대로 검증할 수 없다면 가격산정기준으로 인정해서는 안 된다.

셋째, 전세자금대출에 DSR을 적용하고, 전세자금보증 기준을 강화해야 한다!

올해 초 금융위원회는 가계부채 관리를 위해 전세대출을 DSR에 포함하고, 이를 연내에 시행하겠다는 계획을 밝혔다. 그러나 대통령실에서 전세대출이 줄어들면 서민주거 안정이 저해될 수 있다는 의견을 금융당국에 전달하면서 해당 계획은 중단됐다. 윤석열 정부는 1월 4일 발표한 2024년 경제정책방향을 통해 청년과 출산가구를 중심으로 전세대출 지원을 확대하겠다는 방침을 밝힌 바 있다. 임차인이 거주 중인 주택매입 시 1년간 취득세를 감면하고, 추후 청약 시 무주택자 지위까지 주겠다고도 밝혔는데, 이를 종합하면 전세대출을 깎투기에 적극 이용하라고 권장하는 것처럼 들린다.

전세문제 확산을 막으려면 전세시장에 대한 적극적인 통제와 조정이 필요하다. 그러나 정부는 오히려 전세시장을 키우는 방향으로 나아가고 있다. 혹시 정부가 깎투기 활성화로 집값을 끌어올려 강통전세를 예방하고자 하는 것은 아닌지 의심스러울 지경이다.

이제 무분별한 전세자금대출을 막기 위해 관련 기준을 대폭 강화해야 한다. 전세자금보증은 꼭 대출이 필요한 무주택 서민들에게 혜택이 집중되도록 유주택자와 고소득자에 대한 기준을 강화해야 한다. 전세자금대출 DSR 적용도 더 이상 미뤄서는 안 된다. 빠른 시일 내에 DSR적용을 시행하여 무분별한 대출 남발이 일어나지 않도록 해야 한다. 서민주거안정 목표를 공공주택 공급이 아니라 대출 확대에 달성하려고 하면 집값, 전세값 상승이 일어나 서민 주거 안정을 더욱 해치게 된다.

넷째, 장기공공주택 대거 공급하고, 전세사기 주택은 공공우선 매수권을 활용해 저렴하게 매입하라!

전세사기와 같이 무주택 서민들의 생존을 위협하는 사건들을 근본적으로 막는 가장 효과적인 방안은 정부가 영구·50년·국민·장기전세 등 장기공공주택을 대거 확보하는 것이다. 정부는 장기공공주택 제고율이 7~8%에 이르고 있다고 주장한다. 하지만 경실련이 2020년 조사해본 결과 저렴한 임대료로 20년 이상 안정되게 살 수 있는 진짜 장기공공주택은 4%에 불과했다. 정부는 3기 신도시 부지와 강제수용으로 확보한 공공택지의 매각을 전면 중단하고 장기공공주택을 대거 확보해야 한다.

또한 전세사기 주택은 공공 우선매수권을 활용하여 저렴하게 매입하여 피해자들이 안정적으로 살 수 있도록 해야 한다. 최근 보도에 따르면 LH가 매입한 전세사기 피해주택은 고작 1채에 불과하며 피해자들이 직접 매입한 건은 316건이나 되는 것으로 나타났다. 정부는 올해 초부터 매입임대를 대거 확대하려는 의지를 보인 바 있다. 그럼에도 전세사기 주택에 대한 공공우선 매수권은 전혀 활용하지 않는 것은 국민의 보호라는 국가의 책임을 방기하는 것이나 다름없다.

HUG의 보증금반환보증, LH의 공공우선매수권을 통한 공공매입은 유기적인 시스템을 만들어야 한다. 먼저 HUG는 보증보험가입단계부터 해당 주택이 공공주택으로 매수할만한지 확인해야 한다. 보증금 미반환으로 구상권을 행사할 때는 LH가 해당 주택에 직접 매수청구권을 행사하도록 하며, 임차인으로부터 해당 주택의 상태, 하자여부 등을 꼼꼼하게 확인한 후에 매입 여부를 결정해야 한다.

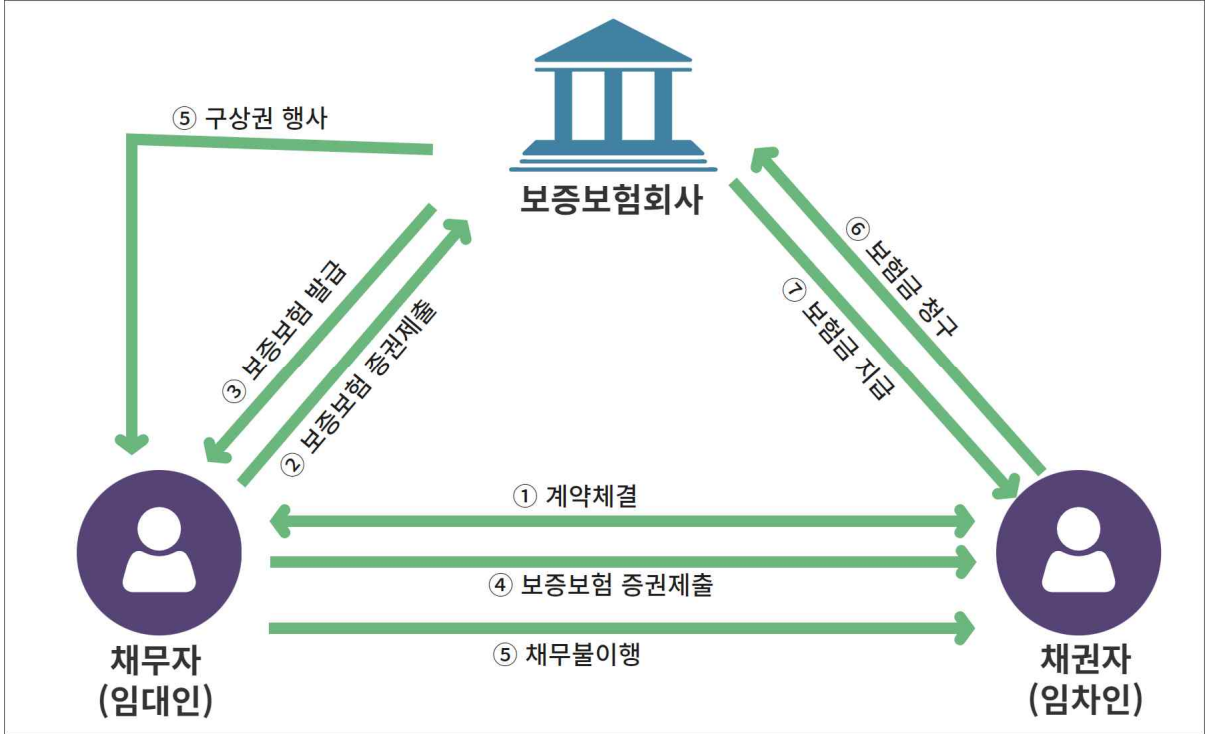
많은 문제들에도 불구하고 전세제도는 무주택 서민이 주거 사다리를 올라가는데 큰 역할을 하고 있다. 일각에서는 전세제도가 없어져야 된다는 주장을 제기하기도 하지만 막대한 자금이 풀려있는 전세시장 상황으로 볼 때 당장 실현되기 어려운 일로 보인다. 윤석열 대통령은 더 이상 집값 상승을 부채질하는 개발정책에 힘을 쏟지 말고, 관리 가능한 전세제도를 만드는데 모든 관심을 기울여야 한다. 경실련은 임차인들이 안심할 수 있는 전세제도가 만들어질 때까지 노력을 아끼지 않을 것이다.

2024년 3월 27일

경제정의실천시민연합

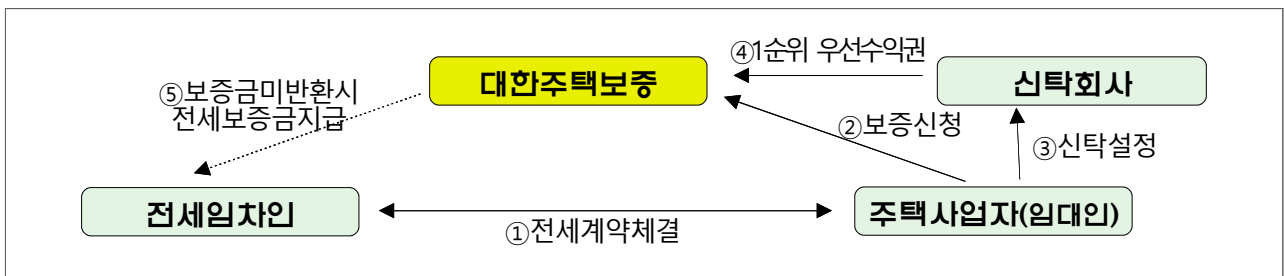
■ 첨부

<그림 5> 통상적인 보증보험의 구조



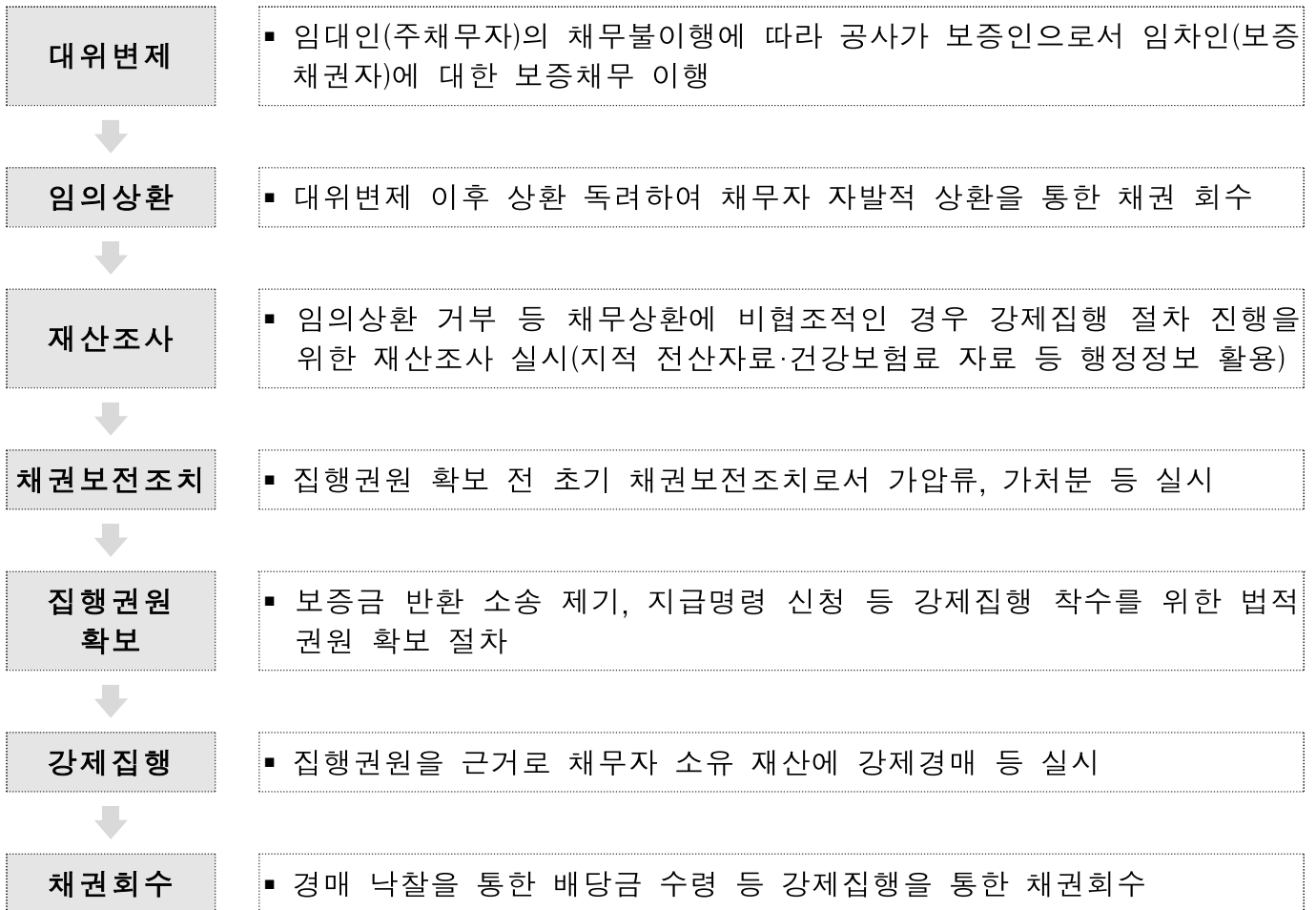
※ 임대보증금 관련 보증 합리화 방안, KB금융지주경영연구소(2022)

<그림 6> 임대인용 전세보증금 반환보증보험 개요



※ 준공 미분양 아파트 전세 공급 본격화 된다, 국토부(2013.09.09.)

<그림 7> 전세보증금반환보증 및 임대보증금보증 채권회수 절차



<표 5> 전세보증금반환보증보험 가입 시 주택가격산정기준(연립·다세대 기준)

적용순위	가격정보 (상기 산정기준 순서대로 적용)
①	국토교통부장관이 공시하는 공동주택가격의 140%에 해당하는 금액 공시가격 확인 : 부동산공시가격 알리미 (www.realtyprice.kr) 에서 공동주택가격 - 해당 시·군·구청 홈페이지 열람 * '22.12.31 이전 신청건의 경우 150% 적용
②	안심전세 앱 시세의 하한가
③	해당세대의 등기부등본상 1년 이내의 최근 매매 거래가액
④	토지 공시지가와 건물 시가표준액을 합산하여 전체 연면적 대비 해당세대 연면적 비율로 산출한 금액의 140%에 해당하는 금액 또는 감정평가금액의 90%에 해당하는 금액 공시가격 확인 : 부동산공시가격 알리미 (www.realtyprice.kr) → 개별공시지가 → 개별공시지가× 등기부상 토지면적 건물 시가표준액 확인 : 유선으로 관할지자체(구청 등) 해당과(세무과 등)에 확인 또는 임대인으로부터 취득세납부확인서 징구