

수 신 : 각 언론사 경제부 · 정치부 · 사회부 · 시민사회담당

발 신 : 경실련 토지주택위원회(위원장 조정훈)

담 당 : 경실련 금융개혁위원회(위원장 양채열)

제 목 : 경실련 부동산국책사업감시팀(정택수 부장 02-3673-2146)

제 목 : [기자회견] 전세자금대출 실태 분석결과 발표 기자회견 (총 19매)

보도일자 : 2024. 3. 20. (수) (오전 10시30분)

배포일자 : 2024. 3. 20. (수)

[전세제도 관련 실태분석 결과 발표 ①]

윤석열 대통령은 무분별한 전세대출 확대 중단하라!

전세자금대출 잔액 15년간 161조 늘어, 문재인 정부 동안 126조 최다상승
최근 5년간 전세자금대출공급액 서울 120조, 아파트 179조, 20·30대 186조 집중
윤석열 정부 전세자금보증 공급액 연평균 47.4조, 건당 7천4백 역대 최대
전세자금대출에 DSR을 적용하고, 전세자금보증 기준 강화하라!

전세자금대출 실태 분석결과 발표 기자회견

- 일시 : 2024년 3월 20일(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

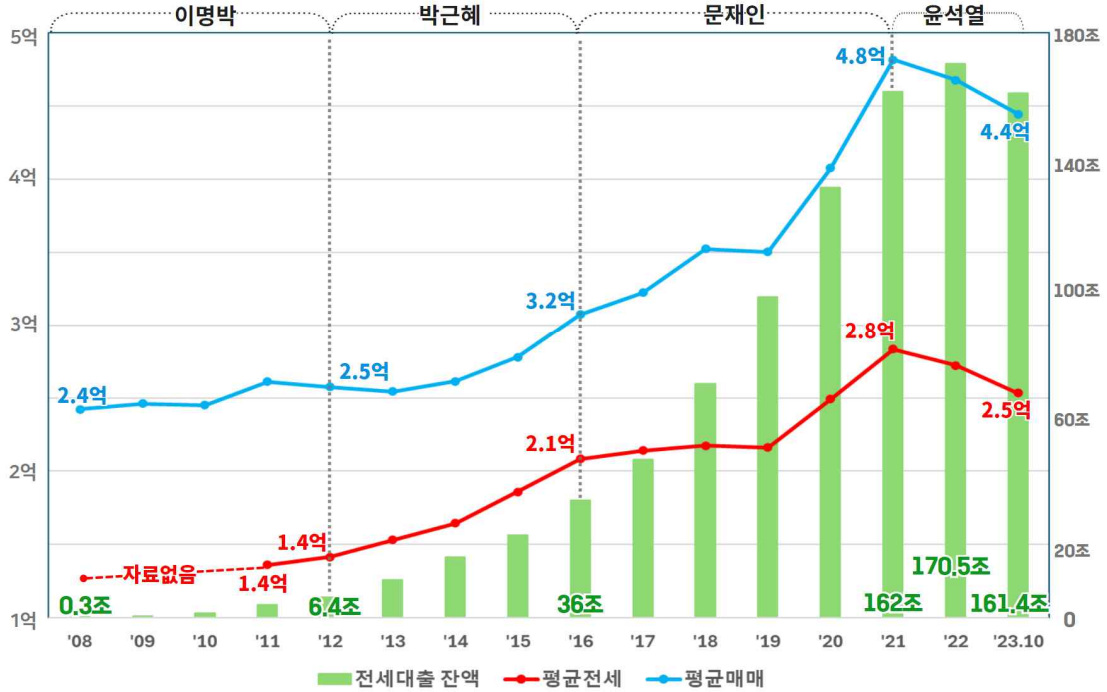
◆ 경실련 입장

조정훈 경실련 토지주택위원장

◆ 질 의 답 변

<요약>

[그림 1] 정권별 평균 주택 매매·전세가격, 전세대출 현황



※연도말 잔액 기준(국내은행 대상)

[표 1] 정권별 평균 주택 매매·전세가격, 전세대출 잔액 현황

	전세대출 잔액 (단위:조원)			평균 전세가격 (단위:억원)			평균 매매가격 (단위:억원)		
	임기초	임기말	상승액	임기초	임기말	상승액	임기초	임기말	상승액
윤석열 '21~'23.10	162	161.4	-0.6	2.8	2.5	-0.3	4.8	4.4	-0.4
문재인 '16~'21	36	162	126	2.1	2.8	0.7	3.1	4.8	1.7
박근혜 '12~'16	6.4	36	29.6	1.4	2.1	0.7	2.6	3.1	0.5
이명박 '08~'12	0.3	6.4	6.1	1.4	1.4	0	2.4	2.6	0.2

※전세자금대출은 연도말 잔액 기준(국내은행 대상)

※ 이명박 정부 임기초는 2007년으로 설정해야 하나 자료 미확보로 대출잔액과 매매가격은 2008년, 전세가격은 2011년 값으로 대체

2008~2023.10까지 정권별로 국내은행의 전세자금대출 잔액 현황을 분석했다. 이명박 정부 임기초에는 전세자금대출 잔액이 0.3조였는데, 임기말에는 6.1조가 늘어 6.4조가 됐다. 박근혜 정부 동안에는 29.6조가 늘어 36조가 됐으며, 문재인 정부 때 126조가 늘어 162조가 됐다. 윤석열 정부 출범 이후 2022년경 전세자금대출은 170.5조까지 늘어났는데 2023년 10월까지 줄어들어 161.4조가 됐다.

전세자금대출 잔액 상승액이 큰 정권을 순서대로 나열하면 문재인 정부 126조, 박근혜 정부 28.6조, 이명박 정부 6.1조, 윤석열 정부 -0.6조 순이다. 이는 평균매매가격 상승액이 큰 정권 순서와 동일한데, 전세자금대출이 전세가격은 물론 매매가격에도 큰 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

최근 5년간 총 전세자금대출 공급액은 286.6조이다. 그중 97%인 278.6조를 은행권에서 공급했으며, 4.5조(2%)를 카드사, 3.3조(1%)를 보험사에서 공급했다. 5년간 대출건수는 총 219만건이 넘었는데, 그 중 97%인 212만건을 은행권에서 공급했다.

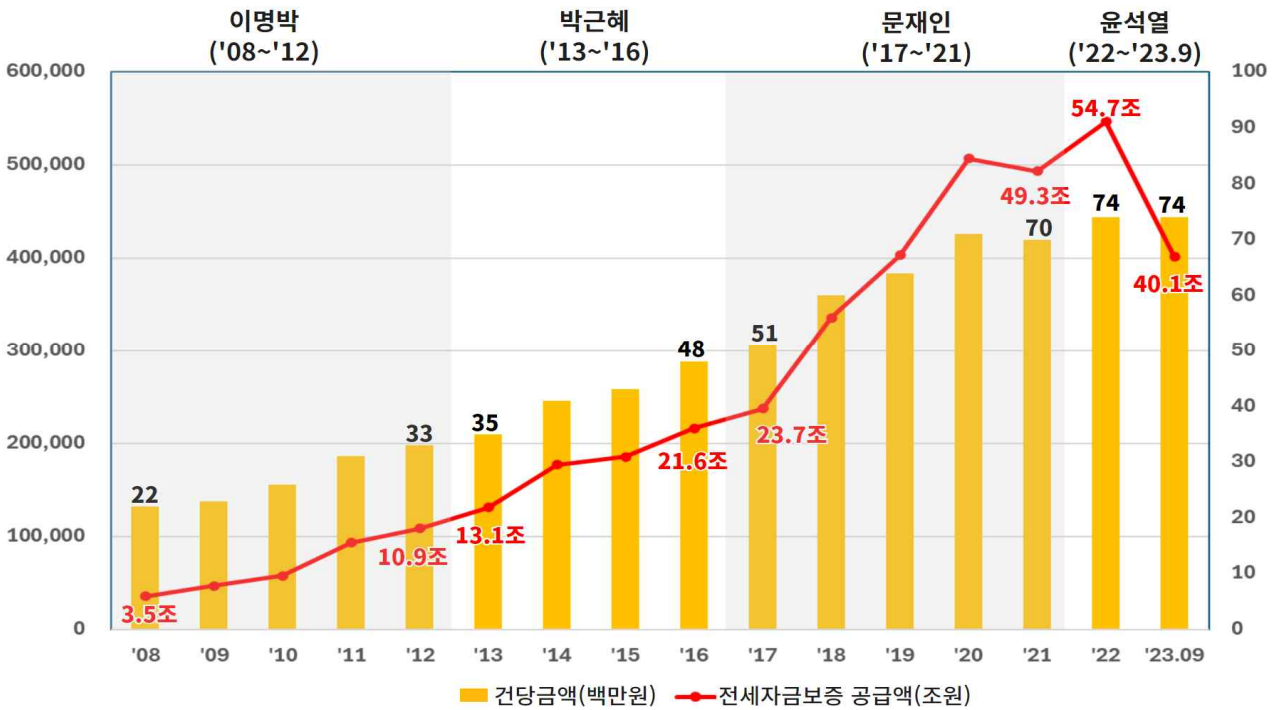
최근 5년간 지역별 전세자금대출 공급액 현황을 분석했다. 그 결과 전국에 풀린 전세대출 공급액 286.6조 중 서울 120.2조(42%), 경기 87.7조(31%), 인천 18.4조(6%) 순으로 지역별 공급액이 높게 나타났다. 수도권에만 전세대출 공급액 79%(226.3조)가 집중되었음을 확인할 수 있다.(첨부 p19. 지역별 전세자금대출 공급액 현황 참조)

최근 5년간 주택유형별 전세자금대출 공급액 현황을 분석했다. 주택유형별 전세자금대출액 총액은 286.6조보다 적은 286.4조인데 일부 은행이 주택유형별 현황을 관리하지 않아 계산에 포함되지 않았기 때문이다. 전세대출 공급액 286조 중 아파트 178.5조(62%), 다세대·다가구 52.2조(18%), 오피스텔 25.5조(9%), 연립·단독 11.2조(4%), 기타 19.1조(7%) 등으로 나타났다.

최근 5년간 연령대별 전세자금대출 공급액 현황을 분석했다. 전세대출 공급액 286.6조 중 60대 이상 9.6조(3%), 50대 27.3조(10%), 40대 63.8조(22%), 30대 129.7조(45%), 20대 이하 56.1조(20%) 등으로 나타났다.

전세자금대출이 확대되는 가장 중요한 통로는 한국주택금융공사(이하 주금공)의 전세자금보증의 기준을 완화하는 것이다. 전세자금보증이란 전세자금 대출 시 은행의 요청에 따라 주금공이 보증을 해주는 상품을 말한다. 공공이 보증해주기 때문에 개인은 훨씬 쉽게 대출을 받을 수 있다.

[그림 3] 정권별 한국주택금융공사 전세자금보증 공급액 및 건당 금액



[표 6] 정권별 한국주택금융공사 전세자금보증 공급액 현황

		이명박 '08~'12	박근혜 '13~'16	문재인 '17~'21	윤석열 '22~'23.9	계
금액 (단위 : 조원)	총액	34.2	71.0	197.7	94.8	397.6
	연평균	6.8	17.7	39.5	47.4	24.9
건수	총건수	1,213,338	1,690,818	3,086,123	1,282,008	7,272,287
	연평균	242,668	422,705	617,225	641,004	454,518
건당 금액 (단위 : 백만원)		28	42	64	74	55

※ <표1>은 정권별 임기초-임기말 잔액 비교인데 비해 <표6>은 임기동안 공급액의 합이므로 정권기간을 다르게 설정

2008~2023.09까지 주금공 전세자금보증 공급액 현황을 분석했다. 정권별 전세자금보증 공급액은 이명박 34.2조(121만건), 박근혜 71조(169만건), 문재인 197.7조(309만건), 윤석열 94.8조(128만건)등이다. 전세자금보증 공급액은 문재인-윤석열-박근혜-이명박 정부 순으로 많다. 그러나 연평균 공급액은 윤석열 정부가 47.4조(64만건)로 금액과 건수 모두 가장 크며, 건당 금액 또한 윤석열 정부가 7천4백만원으로 가장 크다.

윤석열 정부 들어 전세자금보증 임차보증금 요건은 7억, 보증한도는 4억으로 완화됐다. 또한 부부합산소득 1억원 초과 1주택자, 보유주택 가격 9억원 초과 1주택자에 대한 전세자금보증도 허용됐다. 그 결과, 2023년은 9월까지만 반영되었는데도 윤석열 정부의 연평균 금액 및 건당 금액이 가장 크게 나타나고 있다. 향후 윤석열 정부 전세자금보증 공급

액은 역대 정부 공급액을 크게 앞지를 가능성이 높다.

경실련 분석결과, 2008년 이후 전세자금 대출은 엄청난 폭으로 증가하여 전세가, 매매가에까지 큰 영향을 미친 것으로 의심된다. 최근 들어 집값 하락세가 계속되고 있지만 정부는 전세대출을 더욱 늘리고자 애쓰는 것처럼 보인다. 이런 방침이 계속된다면 전세제도가 가진 위험성은 조금도 줄어들지 않을 것이며, 언젠가 국민의 삶을 위협할 것이다. 경실련은 전세제도에 대한 대안으로 다음과 같이 주장하는 바이다.

첫째, 전월세 신고제, 주택임대사업자 등록 의무 시행하라!

둘째, 전세자금대출에 DSR을 적용하고, 전세자금보증 기준을 강화해야 한다!

셋째, 임대차 계약 시 임대인의 반환보증가입을 의무화해야 한다!

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

최근 전세제도가 사회적 문제로 대두되면서 일각에서는 전세제도가 없어져야 한다는 말까지 나오고 있다. 하지만 막대한 자금이 전세시장에 풀려있는 현 상황상 전세제도가 하루아침에 없어지리라 기대하기 어렵다. 전세제도가 지속되는 이상 보증금 미반환이라는 치명적인 리스크를 완전히 차단하기도 불가능하다. 결국 전세제도의 위험이 최대한 임차인에게 전가되는 것을 공공이 차단·흡수하여 관리 가능한 구조를 만들어야 한다. 경실련은 임차인들이 안심할 수 있는 전세제도가 만들어질 때까지 제도개선에 힘을 쏟을 예정이다.

전세자금대출제도 현황 분석결과

1. 분석 배경

- 전세제도는 세계적으로 거의 존재하지 않는 우리나라의 독특한 제도이다. 전세제도는 임대차 제도처럼 보이지만 사적 금융제도에 가깝다. 임대인은 집을 담보로 임차인에게 전세보증금을 무이자로 빌린다. 대신 세입자는 월세부담을 면제받으므로 상호 이해관계는 맞아떨어지게 된다. 전세제도는 나름 국민적 신뢰를 받으며 주요 주거형태로 자리를 잡았다. 월세-전세-자가 단계를 밟아 올라가는 주거 사다리는 당연한 공식처럼 여겨지고 있다.
- 그러나 전세제도는 치명적인 문제점을 내포하고 있다. 집값 상승기 동안 집주인은 투자 대비 높은 수익률을 거둘 수 있지만 임차인은 일시에 전세금이라는 목돈을 마련해야 할 뿐만 아니라 전세금 미반환에 따른 위험을 부담해야 한다. 그럼에도 세입자는 신규 세입자의 전세금으로 원금을 돌려받을 수 있어 큰 문제로 여기지 않았다. 그러나 집값 또는 전세값이 하락하거나 집주인의 경제사정으로 전세금이 미반환 될 경우 상황이 다르다. 모든 피해를 세입자가 떠안아야 하기 때문이다. 확정일자, 전세보증보험 등 세입자 보호장치가 만들어졌지만 모든 임차인을 보호하기에는 한계를 보였으며, 때론 더 많은 피해자를 양산하는 도구로 활용되기도 했다. 이제 온 국민이 전세공포증을 느끼고 있을 지경이다.
- 전세자금대출은 다른 대출에 비해 비교적 쉽게 나오기 때문에 대출이 필요한 사람에게는 큰 장점이었다. 하지만 전세사기 피해를 더욱 키우는 원인이 됐으며, 각종 범죄에 악용되기도 했다. 또한 전세자금대출은 깡투기에도 이용되어 불로소득을 키우는 역할을 했다. 그러나 정부의 2024 경제정책방향에 따르면 청년과 출산가구를 중심으로 전세대출 지원이 확대된다. 금융위원회는 전세자금대출에 대해서도 DSR을 적용하겠다고 밝혔으나 대통령실의 요청에 따라 철회하고 말았다. 전세문제가 확산되는 것을 최소화하려면 전세시장에 대한 통제와 조정을 해도 부족한데 정부는 오히려 전세시장을 키우는 방향을 선택한 것이다.
- 많은 문제들에도 불구하고 전세제도는 무주택 서민이 주거 사다리를 올라가는데 큰 역할을 하고 있다. 전세자금대출은 주거비를 낮추는 수단으로 전세자금 마련에 활용되거나 갑작스러운 전세가격 상승 시 서민들에게 널리 활용되어 왔다. 그러나 무분별한 전세자금대출 확대는 사실상 집값과 전세값을 끌어올리고, 서민들의 주거안정을 해치는 결과를 가져왔다. 정부의 현 방침이 계속된다면 전세의 문제점은 전혀 해결되지 못하는 것은 물론 더 많은 부작용이 일어나 온 국민을 괴롭힐 것이다. 경실련은 전세자금대출제도의 실태를 드러내고 전세제도의 문제점을 최소화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

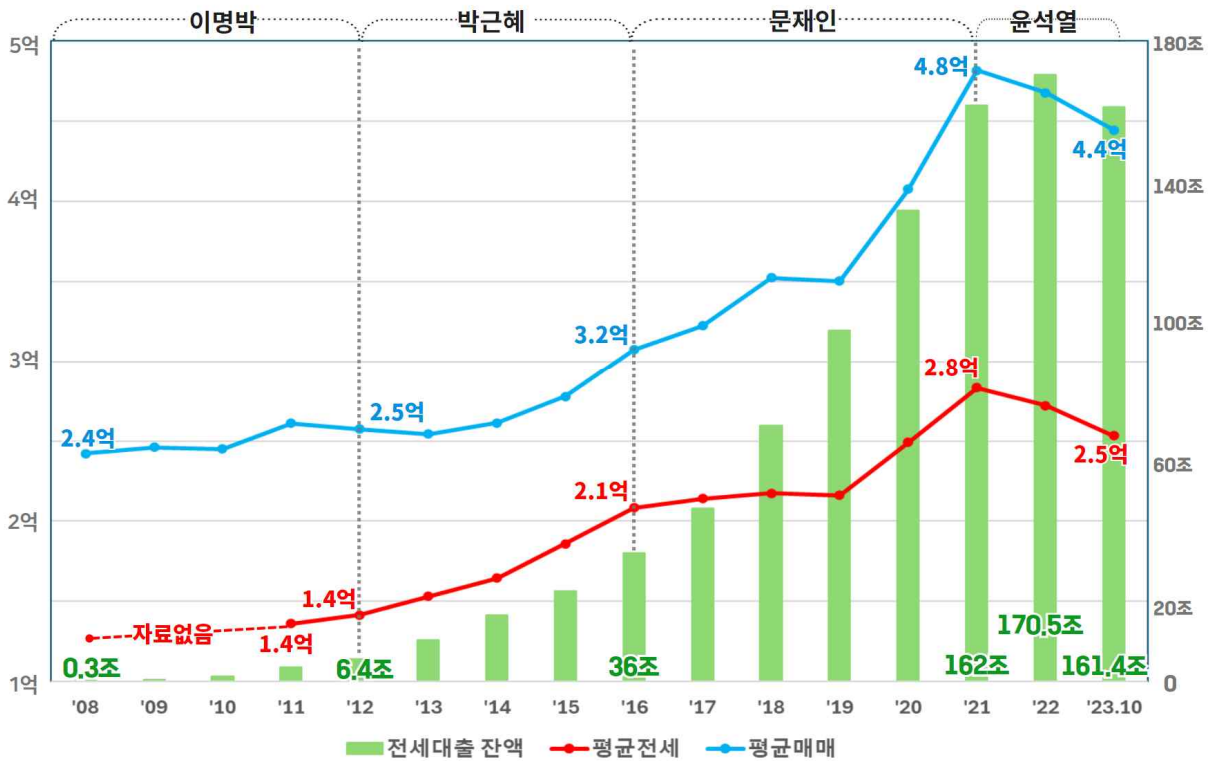
2. 조사방법

- 조사자료 : KB 평균매매가격·평균전세가격, 2008년 이후 전세자금대출 건수 및 총액(잔액기준), 2019년 이후 은행권·보험사·카드사별 전세자금대출 신규취급 현황(※ 자료 제공 심상정 의원실)
- 참고자료 : 전세자금대출증가에 따른 시장 변화 점검, KB금융지주 경영연구소(2022)
- 조사방법 : 주택매매가격·전세가격·전세대출 잔액 비교, 전세자금대출 총액 변화 실태 비교

3. 분석 결과

1) 전세대출 잔액 15년간 161조 상승, 문재인 정부 임기 동안 126조 상승

[그림 1] 정권별 평균 주택 매매·전세가격, 전세대출 현황



※연도말 잔액 기준(국내은행 대상)

[표 1] 정권별 평균 주택 매매·전세가격, 전세대출 잔액 현황

	전세대출 잔액 (단위:조원)			평균 전세가격 (단위:억원)			평균 매매가격 (단위:억원)		
	임기초	임기말	상승액	임기초	임기말	상승액	임기초	임기말	상승액
윤석열 '21~23.10	162	161.4	-0.6	2.8	2.5	-0.3	4.8	4.4	-0.4
문재인 '16~'21	36	162	126	2.1	2.8	0.7	3.1	4.8	1.7
박근혜 '12~'16	6.4	36	29.6	1.4	2.1	0.7	2.6	3.1	0.5
이명박 '08~'12	0.3	6.4	6.1	1.4	1.4	0	2.4	2.6	0.2

※전세자금대출은 연도말 잔액 기준(국내은행 대상)

※ 이명박 정부 임기초는 2007년으로 설정해야 하나 자료 미확보로
대출잔액과 매매가격은 2008년, 전세가격은 2011년 값으로 대체

2008~2023.10까지 정권별로 국내은행의 전세자금대출 잔액 현황을 분석했다. 이명박 정부 임기초에는 전세자금대출 잔액이 0.3조였는데, 임기말에는 6.1조가 늘어 6.4조가 됐다. 박근혜 정부 동안에는 29.6조가 늘어 36조가 됐으며, 문재인 정부 때 126조가 늘어 162조가 됐다. 윤석열 정부 출범 이후 2022년경 전세자금대출은 170.5조까지 늘어났는데 2023년 10월까지 줄어들어 161.4조가 됐다.

전세자금대출 잔액 상승액이 큰 정권을 순서대로 나열하면 문재인 정부 126조, 박근혜 정부 29.6조, 이명박 정부 6.1조, 윤석열 정부 -0.6조 순이다. 이는 평균매매가격 상승액이 큰 정권 순서와 동일한데, 전세자금대출이 전세가격은 물론 매매가격에도 큰 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

전세자금대출이 늘어난 건 대출기준이 지속적으로 완화됐기 때문이다. 전세자금대출은 주택담보대출에 비해 상대적으로 규제가 크지 않다. 대출부담완화는 임차인이 손쉽게 자금조달이 가능하게 하여 전세가격 상승 원인이 된다. 전세 수요 증가로 전세가율이 상승하고 갭투자에 유리한 환경이 조성되면 전세자금대출은 보다 적극적으로 집값을 끌어올리는 수단이 된다. 고가주택에 대한 전세대출은 주택담보대출 제한 효과를 상쇄시킬 수 있다.¹⁾

2) 전세대출 서울·수도권, 20·30대, 아파트에 집중 공급. 상당액 갭투기 악용 가능

경실련은 금융감독원에 전세자금대출 공급액 현황도 정보공개청구했다. 그러나 상시적으로 관리하는 자료가 아니어서 부존재한다는 통지를 받았다. 국민주거는 물론 경제 전반에 막대한 영향을 미치는 전세자금대출 정보가 이토록 부실하게 관리되는 실정이었다. 그래서 심상정 의원실을 통해서 최근 5년간 공급액 자료를 받을 수 있었다.

1) 전세자금대출증가에 따른 시장 변화 점검, KB금융지주 경영연구소(2022)

분석결과 최근 5년간 총 전세자금대출 공급액은 286.6조이다. 그중 97%인 278.6조를 은행권에서 공급했으며, 4.5조(2%)를 카드사, 3.3조(1%)를 보험사에서 공급했다. 5년간 대출 건수는 총 219만건이 넘었는데, 그 중 97%인 212만건을 은행권에서 공급했다.

[표 2] 지역별 전세자금대출 공급액 현황

(금액단위 : 조원, 괄호 : 비중)

	2019	2020	2021	2022	2023.9	계
서울	23.4 (45%)	30.3 (44%)	27.9 (41%)	21.6 (38%)	17.0 (42%)	120.2 (42%)
경기	15.1 (29%)	20.6 (30%)	21.4 (31%)	17.9 (31%)	12.8 (31%)	87.7 (31%)
인천	3.0 (6%)	4.1 (6%)	4.6 (7%)	4.2 (7%)	2.6 (6%)	18.4 (6%)
수도권 소계	41.5 (81%)	54.9 (80%)	53.9 (79%)	43.7 (76%)	32.3 (79%)	226.3 (79%)
전국 총계	51.4 (100%)	68.7 (100%)	68.5 (100%)	57.1 (100%)	40.9 (100%)	286.6 (100%)

최근 5년간 지역별 전세자금대출 공급액 현황을 분석했다. 그 결과 전국에 풀린 전세대출 공급액 286.6조 중 서울 120.2조(42%), 경기 87.7조(31%), 인천 18.4조(6%) 순으로 지역별 공급액이 높게 나타났다. 수도권에만 전세대출 공급액 79%(226.3조)가 집중되었음을 확인할 수 있다.(첨부 p19. 지역별 전세자금대출 공급액 현황 참조)

[표 3] 주택유형별 전세대출 공급액 현황

(금액단위 : 조원, 괄호 : 비중)

	2019	2020	2021	2022	2023.9	계
아파트	32.0 (62%)	44.0 (64%)	42.3 (62%)	34.9 (61%)	25.3 (62%)	178.5 (62%)
다세대·다가구	9.4 (18%)	12.6 (18%)	13.5 (20%)	10.6 (19%)	60,781 (15%)	52.2 (18%)
오피스텔	3.7 (7%)	5.6 (8%)	6.9 (10%)	5.6 (10%)	3.7 (9%)	25.5 (9%)
연립·단독	2.2 (4%)	2.6 (4%)	2.8 (4%)	2.4 (4%)	1.2 (3%)	11.2 (4%)
기타 ¹⁾	4.1 (8%)	3.8 (6%)	3.0 (4%)	3.6 (6%)	4.7 (11%)	19.1 (7%)
합계 ²⁾	51.4 (100%)	68.6 (100%)	68.5 (100%)	57.1 (100%)	40.9 (100%)	286.4 (100%)

1) 기타에는 은행재원 버팀목전세자금대출, 주상복합주택, 노인복지주택 등이 포함

2) 주택유형별 현황을 관리하고 있지 않은 은행은 총액에서 제외됨

최근 5년간 주택유형별 전세자금대출 공급액 현황을 분석했다. 주택유형별 전세자금대출

액 총액은 286.6조보다 적은 286.4조인데 일부 은행이 주택유형별 현황을 관리하지 않아 계산에 포함되지 않았기 때문이다. 전세대출 공급액 286조 중 아파트 178.5조(62%), 다세대·다가구 52.2조(18%), 오피스텔 25.5조(9%), 연립·단독 11.2조(4%), 기타 19.1조(7%) 등으로 나타났다.

위 내용을 종합하면 전세자금대출은 서울·아파트를 중심으로 확대됐음을 알 수 있다. 가장 큰 이유는 서울 소재 아파트의 가격이 비싸고 거래도 활발하기 때문일 것이다. 그리고 전세를 끼고 집을 매입하는 갭투기도 영향을 미쳤을 수 있다. 갭투자 또는 갭투기라는 말은 2010년경부터 쓰이기 시작한 것으로 알려진다. 이 무렵 집값은 하락한 반면 전세대출에 대한 지원은 확대되어 전세가율이 높은 주택이 많았다. 이런 주택을 적은 자본으로 사들이는 갭투기는 점차로 활성화 되어 대표적인 투기행태로 자리 잡고 말았다. 서민들을 위해서 사용되어야 할 전세대출이 지금도 투기꾼들의 갭투기 수단으로 악용되고 있다면 정부는 이를 더 이상 좌시해서는 안 된다.

[표 4] 연령대별 전세대출 공급액 현황

(금액단위 : 조원, 괄호 : 비중)

	2019	2020	2021	2022	2023.9	계
60대 이상	1.6 (3%)	2.3 (3%)	2.3 (3%)	2.0 (3%)	1.4 (3%)	9.6 (3%)
50대	4.8 (9%)	6.8 (10%)	6.6 (10%)	5.4 (10%)	3.8 (9%)	27.3 (10%)
40대	11.4 (22%)	15.8 (23%)	15.0 (22%)	12.4 (22%)	9.1 (22%)	63.8 (22%)
30대	24.3 (47%)	31.6 (46%)	30.4 (44%)	25.0 (44%)	18.4 (45%)	129.7 (45%)
20대 이하	9.3 (18%)	12.1 (18%)	14.2 (21%)	12.3 (22%)	8.1 (20%)	56.1 (20%)
연령미상	0.08 (0%)	0.05 (0%)	0.02 (0%)	0.01 (0%)	0 (0%)	0.16 (0%)
20~30대	33.6 (65%)	43.7 (64%)	44.6 (65%)	37.3 (65%)	26.5 (65%)	185.7 (65%)
합계	51.4 (100%)	68.7 (100%)	68.5 (100%)	57.1 (100%)	40.9 (100%)	286.6 (100%)

최근 5년간 연령대별 전세자금대출 공급액 현황을 분석했다. 전세대출 공급액 286.6조 중 60대 이상 9.6조(3%), 50대 27.3조(10%), 40대 63.8조(22%), 30대 129.7조(45%), 20대 이하 56.1조(20%) 등으로 나타났다.

이 중 사회경험이 적고 부동산에 대한 정보나 지식이 부족한 20, 30대가 전체 대출의 과반이 넘는 65%(185.7조)를 차지했다. 이러한 현상은 전세사기 피해자 상당수가 20, 30대로 나타난 것과 무관하지 않아 보인다.

3) 윤석열 정부 전세자금보증 공급액 연평균 47조, 건당 7천4백 억대 정부 가장 많아

[표 5] 한국주택금융공사(HF) 전세자금보증제도 변화

일시	내용	변동사항
2004년	계약금 10% 이상 납부한 세대주가 주택을 임차하는 경우 임차보증금 70% 이내에서 최대 6천만원까지 신용보증	
05.11.07	보증한도 상향	6천만원 → 8천만원
06.11.16	보증한도 상향	8천만원 → 1억
09.02.10	계약금 납부조건 완화	10→5%이상
10.09.13	보증한도 상향	1억 → 1억5천만원
10.09.15	보증한도 상향	임차보증금의 70% → 80%
12.07.09	보증대상 목적물 요건 확대	오피스텔, 노인복지주택을 지원대상에 포함
13.08.19	보증한도 상향	1억5천만원 → 2억
14.02.19	임차보증금 요건 신설	6억 이하
14.05.01	임차보증금 요건 강화	6억 이하→4억(지방소재 가구는 2억) 이하
18.05.14	임차보증금 요건 완화	4억원(지방소재 가구는 2억원) 이하 →5억원(지방소재 가구는 3억원 이하)
18.10.15	주택보유 수 및 소득요건 신설	1주택 이내, 1주택자의 경우 부부합산소득 1억원 이내
19.11.11	보유주택 수 및 소득 요건	고가주택(9억원 초과) 보유자 전세자금보증 제한
20.07.10	규제대상아파트 취득차 전세자금보증 제한	투기지역 및 투기과열지구 3억원 초과 아파트
22.01.03	임차보증금 요건 완화	5억원(지방소재 가구는 3억원) 이하 →7억원(지방소재 가구는 5억원 이하)
22.09.29	보증한도 상향	2억 → 4억
23.03.02	보유주택 수 및 소득 요건	부부합산소득 1억원 초과 1주택자, 보유주택 가격 9억원 초과 1주택자에 대한 전세자금보증 허용

[그림 2] 한국주택금융공사 전세자금보증 이용절차



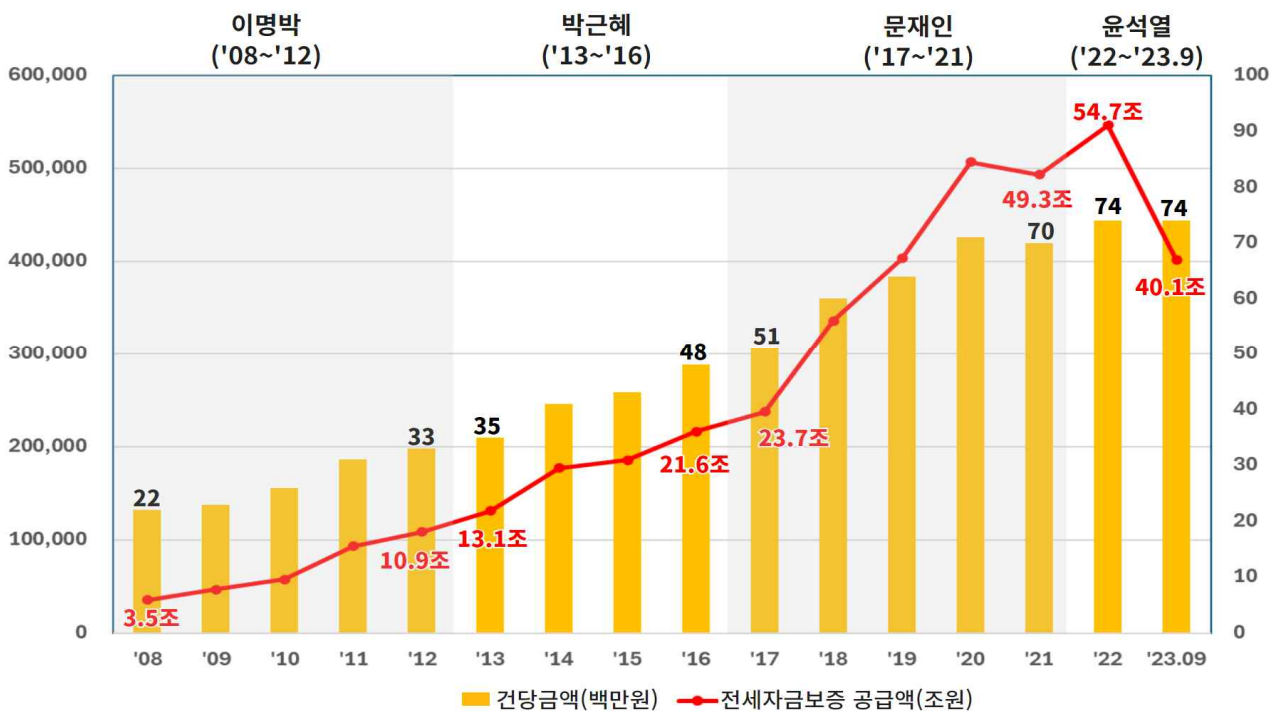
※ 출처 : 한국주택금융공사

전세자금대출이 확대되는 가장 중요한 통로는 한국주택금융공사(이하 주금공)의 전세자

금보증의 기준을 완화하는 것이다. 전세자금보증이란 전세자금 대출 시 은행의 요청에 따라 주금공이 보증을 해주는 상품을 말한다. 공공이 보증해주기 때문에 개인은 훨씬 쉽게 대출을 받을 수 있다.

2004년 주금공이 설립된 이래 보증한도와 보증금 요건, 소득요건 등은 꾸준히 완화되어 왔다. 보증요건이 강화되더라도 수년내에 완화조치가 시행됐다. 그 결과 현재 보증한도는 4억, 임차보증금의 80%까지 가능하며, 부부합산소득 1억 초과 1주택자, 보유주택 가격 9억 초과 1주택자에 대한 전세자금보증 허용되기에 이르렀다.

[그림 3] 정권별 한국주택금융공사 전세자금보증 공급액 및 건당 금액



[표 6] 정권별 한국주택금융공사 전세자금보증 공급액 현황

		이명박 '08~'12	박근혜 '13~'16	문재인 '17~'21	윤석열 '22~'23.9	계
금액 (단위 : 조원)	총액	34.2	71.0	197.7	94.8	397.6
	연평균	6.8	17.7	39.5	47.4	24.9
건수	총건수	1,213,338	1,690,818	3,086,123	1,282,008	7,272,287
	연평균	242,668	422,705	617,225	641,004	454,518
건당 금액 (단위 : 백만원)		28	42	64	74	55

※ <표1>은 정권별 임기초-임기말 잔액 비교인데 비해 <표6>은 임기동안 공급액의 합이므로 정권기간을 다르게 설정

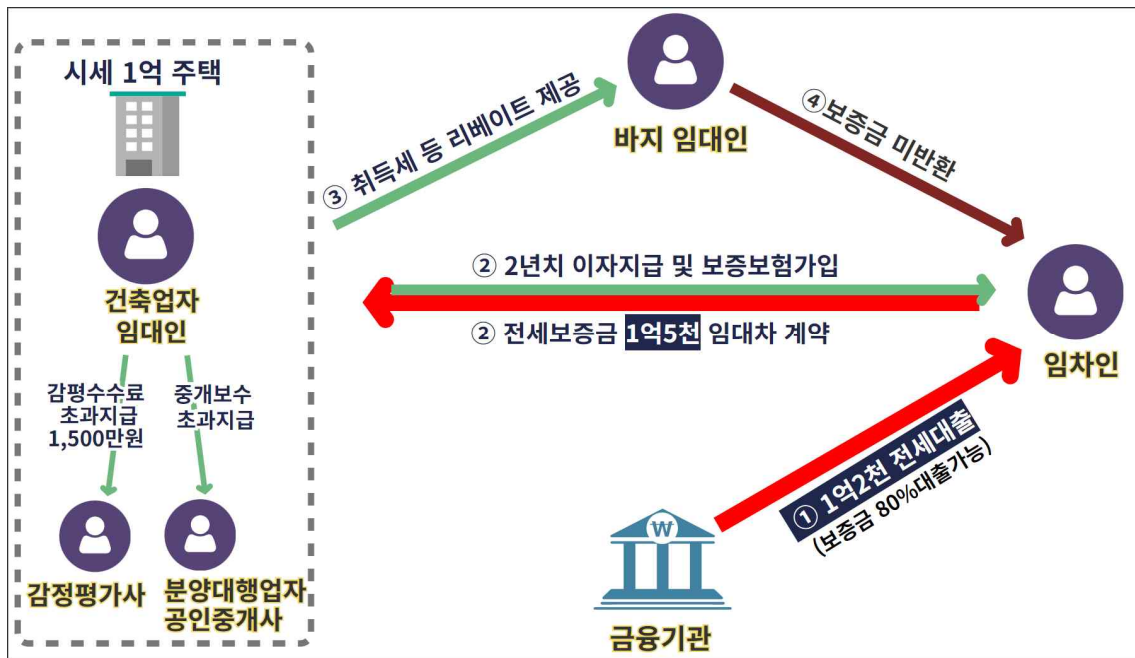
2008~2023.09까지 주금공 전세자금보증 공급액 현황을 분석했다. 정권별 전세자금보증

공급액은 이명박 34.2조(121만건), 박근혜 71조(169만건), 문재인 197.7조(309만건), 윤석열 94.8조(128만건)등이다. 전세자금보증 공급액은 문재인-윤석열-박근혜-이명박 정부 순으로 많다. 그러나 연평균 공급액은 윤석열 정부가 47.4조(64만건)로 금액과 건수 모두 가장 크며, 건당 금액 또한 윤석열 정부가 7천4백만원으로 가장 크다.

윤석열 정부 들어 전세자금보증 임차보증금 요건은 7억, 보증한도는 4억으로 완화됐다. 또한 부부합산소득 1억원 초과 1주택자, 보유주택 가격 9억원 초과 1주택자에 대한 전세자금보증도 허용됐다. 그 결과, 2023년은 9월까지만 반영되었는데도 윤석열 정부의 연평균 금액 및 건당 금액이 가장 크게 나타나고 있다. 향후 윤석열 정부 전세자금보증 공급액은 역대 정부 공급액을 크게 앞지를 가능성이 높다.

4) 전세대출 악용, 역전세 강동주택 언제든 피해 발생 가능, 근본 대책 시급히 마련해야

[그림 4] 전세대출을 이용한 전세사기 사례



무분별하게 늘어나는 전세대출은 전세사기 자금줄로 악용되기도 했다. 건축업자인 임대인은 감정평가사와 분양업자·공인중개사 등과 공모하여 시세 1억인 주택을 1억5천에 전세시장에 내놓는다. 신축건물은 이전 거래정보가 없으므로 임차인은 임대인의 말만 믿고 보증금의 80%까지 대출을 받아 임대차 계약을 맺는다. 이때 임대인은 임차인을 끌어들이기 위해 보증보험가입 등을 내세우거나 이자를 지급하기도 한다.

그러나 계약이 끝난 직후 임대인은 취득세 등 리베이트를 제공하며 바지 임대인에게 주택의 명의를 떠넘긴다. 바지 임대인은 자금력이 부족하므로 집값 하락 시 보증금을 반환할 능력이 없다. 결국 임차인은 보증보험금이 나오기만을 기다릴 수밖에 없다. 이마저도

가입되지 않은 임차인은 본래 집값보다도 비싼 1억5천 보증금을 떼이고 거리로 내몰릴 수밖에 없다.

[그림 5] 현재 거래 중인 강통전세 사례

동작구	금천구
<p>입주인 D오피스텔 매매 2억 4,000 오피스텔 · 54A/24㎡, 4/18층, 남동향 전입가능합니다 실수요자가능</p> <p>확인 24.02.21.</p>	<p>입주인 M오피스텔 매매 2억 1,000 오피스텔 · 28/20㎡, 3/12층, 남서향 2년이내 화장실한개 소형평수</p> <p>확인 24.02.08. 중개사 2곳 ▾</p>
<p>입주인 D오피스텔 전세 2억 4,000 오피스텔 · 54A/24㎡, 16/18층, 북향 고층 한강뷰, 버팀목대출, 보증보험가능, 전입가능</p> <p>확인 24.03.06.</p>	<p>입주인 M오피스텔 전세 2억 1,300 오피스텔 · 28/20㎡, 3/12층, 남서향 HUG용자없는안심매물, 1.5룸원탑,버팀목</p> <p>확인 24.03.05.</p>
영등포구	인천
<p>입주인 Y오피스텔 매매 2억 오피스텔 · 50/21㎡, 7/12층, 동향 최저가급매 신속급 돌음선 원름 세안고 여의도출퇴근편리 인...</p> <p>확인 24.03.06.</p>	<p>입주인 G오피스텔 매매 9,700 오피스텔 · 57A2/24㎡, 17/18층, 남향 1.5룸 고층 남향 최저가 급매 ...</p> <p>확인 24.03.04.</p>
<p>Y오피스텔 전세 2억 1,000 오피스텔 · 50/21㎡, 10/12층, 동향</p> <p>확인 24.02.20.</p>	<p>입주인 G오피스텔 전세 1억 1,000 오피스텔 · 57A2/24㎡, 11/18층, 남향 모든대출O 빠른입주 O 옷장 넓은 1.5룸 이사 협의?</p> <p>확인 24.02.24.</p>

※ 2024.03.06. 네이버부동산 기준

<그림 4>처럼 임대인이 의도적으로 임차인을 속이는 사기만 문제가 아니다. 임대료가 매매가 보다 올라가는 역전세가 발생하면 강통전세의 우려가 커질 수밖에 없다. 임대인이 대출을 받아 집을 구매했다면 집값 하락과 은행이자는 이중부담으로 느껴지게 된다. 임대인이 결국 대출금을 갚지 못한다면 집은 경매로 넘어가 세입자의 피해로 이어질 수 있다.

3월 6일 네이버 부동산을 검색해본 결과 전세가격과 매매가격이 같거나 전세가격이 더 높게 나타나 강통전세가 우려되는 주택을 어렵지 않게 찾아볼 수 있었다. 매매가격이 낮은 이유는 높은 전세가율의 영향도 있지만 급매물로 시장에 나온 경우도 많다. 역전세 주택일지라도 신축주택은 수요가 적지 않다. 평수가 작으면 주택도시기금 전세대출을 받

는 데에도 유리하며, HUG 전세보증금 반환보증보험까지 가입된다면 임차인을 찾는 게 그리 어렵지만은 않다고 한다.

깡통전세나 전세사기로 인한 피해를 막지 못한다면 개인과 공공에 막대한 피해가 누적될 수밖에 없다. 이 같은 현상이 버젓이 벌어지고 있는데도 정부가 아무런 조치도 취하지 않는다면 정부의 자격을 묻지 않을 수 없다.

4. 경실련 입장

경실련 분석결과, 2008년 이후 전세자금 대출은 엄청난 폭으로 증가하여 전세가, 매매가 에까지 큰 영향을 미친 것으로 의심된다. 최근 들어 집값 하락세가 계속되고 있지만 정부는 전세대출을 더욱 늘리고자 애쓰는 것처럼 보인다. 이런 방침이 계속된다면 전세제도가 가진 위험성은 조금도 줄어들지 않을 것이며, 언젠가 국민의 삶을 위협할 것이다. 경실련은 전세제도에 대한 대안으로 다음과 같이 주장하는 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 더 이상 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 운영될 것이 아니라, 임차인 보호를 중심에 두어야 한다. 임차인보증금반환을 포함하여 임대사업을 할 수 있는 관리능력과 신용이 있는 사업자인지 여부를 정부가 관리하고 심사하는 제도가 되어야 한다.

둘째, 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 갭투기에 적극 이용하라고 권장하는 것처럼 들린다.

전세문제 확산을 막으려면 전세시장에 대한 적극적인 통제와 조정이 필요하다. 그러나 정부는 오히려 전세시장을 키우는 방향으로 나아가고 있다. 혹시 정부가 갭투기 활성화로 집값을 끌어올려 강동전세를 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.

셋째, 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. 보증료는 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 뺏기 시작했다. 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. 감정평가

는 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.

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.(※첨부 p.18 표8 참조) 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.

최근 전세제도가 사회적 문제로 대두되면서 일각에서는 전세제도가 없어져야 한다는 말까지 나오고 있다. 하지만 막대한 자금이 전세시장에 풀려있는 현 상황상 전세제도가 하루아침에 없어지리라 기대하기 어렵다. 전세제도가 지속되는 이상 보증금 미반환이라는 치명적인 리스크를 완전히 차단하기도 불가능하다. 결국 전세제도의 위험이 최대한 임차인에게 전가되는 것을 공공이 차단·흡수하여 관리 가능한 구조를 만들어야 한다. 경실련은 임차인들이 안심할 수 있는 전세제도가 만들어질 때까지 제도개선에 힘을 예정이다.

2024년 3월 20일

경제정의실천시민연합

■ 첨부

[표 7] 은행권·카드사·보험사 전세자금대출 공급액 현황

(금액단위 : 조원, 괄호 : 비중)

		2019	2020	2021	2022	2023.9	계
금액	은행권	49.3 (96%)	66.6 (97%)	66.8 (98%)	55.8 (98%)	40.1 (98%)	278.6 (97%)
	카드사	1 (2%)	1 (1%)	1.1 (2%)	0.8 (1%)	0.6 (1%)	4.5 (2%)
	보험사	1.1 (2%)	1.1 (2%)	0.6 (1%)	0.4 (1%)	0.1 (1%)	3.3 (1%)
	계	51.4 (100%)	68.7 (100%)	68.5 (100%)	57.1 (100%)	40.9 (100%)	286.6 (100%)
건수	은행권	417,607 (95%)	505,864 (96%)	474,519 (97%)	421,257 (98%)	300,380 (98%)	2,119,627 (97%)
	카드사	11,058 (3%)	10,576 (2%)	10,794 (2%)	7,314 (2%)	5,661 (2%)	45,403 (2%)
	보험사	9,211 (2%)	8,607 (2%)	4,465 (1%)	2,744 (1%)	1,287 (0%)	26,314 (1%)
	계	437,876 (100%)	525,047 (100%)	489,778 (100%)	431,315 (100%)	307,328 (100%)	2,191,344 (100%)

[표 8] 2020년 장기공공주택 재고 현황

(단위 : 천 호)

진짜 장기공공주택					정부 주장 장기공공주택						장기공공주택 재고율 (총 주택 2,167만호)	
영구 임대	50년 임대	국민 임대	장기 전세	소계 (A)	10년 임대	매입 임대	전세 임대	행복 주택	소계 (B)	총계 (A+B)	정부	경실련
213 (13%)	112 (7%)	564 (35%)	36 (2%)	925 (58%)	117 (7%)	178 (11%)	283 (18%)	89 (6%)	667 (42%)	1,592 (100%)	7%	4%

주 : 1) 민간이 공급한 10년 주택은 분석에서 제외함

2) 장기공공주택 재고율 : 장기공공주택수 / 총 주택 2,167만호

3) 괄호 안은 총 장기공공주택 수 대비 비중

[표 9] 지역별 전세자금대출 공급액 현황

(금액 단위 : 억원)

	'19년중		'20년중		'21년중		'22년중		'23년1월~9월중	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
서울	164,927	233,887	195,288	302,829	175,104	279,118	144,326	215,942	109,160	169,772
부산	24,655	25,782	29,637	34,412	30,115	35,943	26,838	31,777	17,366	19,957
대구	10,852	11,918	12,129	15,689	11,668	15,590	11,206	13,754	7,540	8,228
인천	28,249	30,420	31,865	40,511	32,901	46,082	29,886	41,641	19,938	25,786
광주	7,018	6,886	9,220	9,336	7,661	8,842	7,044	7,811	5,685	6,536
대전	11,303	9,634	13,548	13,050	12,865	13,587	14,169	13,582	7,529	7,171
울산	4,889	4,424	4,628	4,756	5,135	5,793	4,165	4,753	2,739	2,903
세종	3,065	2,764	4,264	5,058	4,294	5,982	4,005	4,683	2,753	3,181
경기	134,498	150,744	161,610	205,903	147,911	213,650	129,051	179,121	94,722	127,862
강원	3,988	2,967	5,223	4,003	5,930	5,310	6,981	6,707	3,958	3,823
충북	6,037	4,437	9,174	8,127	8,120	7,537	8,132	7,107	7,043	5,643
충남	8,612	6,488	11,360	9,788	11,315	11,426	11,659	11,358	6,650	6,200
전북	4,788	3,645	6,208	5,357	5,512	4,972	6,259	5,635	4,719	4,628
전남	3,747	2,898	6,270	5,854	4,842	4,419	5,981	5,853	3,898	3,779
경북	6,065	4,711	7,059	5,958	8,456	8,548	6,971	6,066	4,393	3,887
경남	12,476	10,339	15,011	13,570	15,750	15,957	13,051	13,341	7,992	8,083
제주	1,610	1,601	1,960	1,915	1,737	2,094	1,522	1,701	1,206	1,360
기타	1,097	798	593	519	462	346	69	61	38	30
합계	437,876	514,341	525,047	686,634	489,778	685,197	431,315	570,895	307,328	408,828