

건설산업동향

# 임대보증금보증의무제도의 문제점과 개선방안

두성규

2007. 2. 26

- 임대주택 임차인 보호정책의 추진배경과 검토사항 ..... 4
- 임대주택 공급현황 ..... 7
- 부도 임대주택의 임차인보호 필요성 ..... 9
- 임대보증금보증의무제도의 개요 ..... 13
- 임대보증금보증의무제도의 시행상 문제점 ..... 15
- 개선방안 ..... 24



## 요 약

- ▶ 영세한 임대주택사업자의 부도나 파산 등으로 인한 임차인을 보호하기 위하여 '05년 6월 '부도 공공임대아파트 조치방안'에서는 임대사업자의 임대보증금 보증가입을 의무화하고, 임대사업자가 보증수수료를 75%(당초 입법 예고안에서는 50%) 부담토록 정함.
  - '07년에도 이미 부도가 발생한 임대주택의 임차인 피해구제를 위하여 제정된 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」이 '07년 4월부터 시행 예정.
  
- ▶ 그러나 임대주택 임차인의 주거불안 해소를 위한 보호필요성을 공감하지만, 신규로 건설되는 임대주택 외에 이미 공급된 민간임대주택에 대해서까지 일괄적으로 임대보증금 확보를 위한 보증에 가입토록 의무화하고 과중한 보증수수료를 임대기간 동안 부담하게 하는 것은 과잉규제라고 하지 않을 수 없음.
  - i) 임대사업자에게 보증수수료의 부담이 지나치게 과중
  - ii) 임대사업자의 보증 미가입시 행정형벌의 도입
  - iii) 「임대주택법」 시행일 당시 임대 중인 기존의 임대주택 소유 임대사업자도 보증가입을 의무화한 것에 대한 소급입법금지 원칙 위반 가능성 등
  
- ▶ 이로 인해 임대사업자는 보증수수료 추가 부담에 따른 임대주택사업의 사업비용 급증으로 재정상태 압박에 따른 부도나 파산 등의 위험성이 더욱 커지고, 사업성 악화에 따른 임대주택공급의 위축마저 우려되고 있음.
  
- ▶ 현행 「임대주택법」의 합리적인 개선방안으로는 임대주택의 특성과 임차인 보호의 당위성을 충분히 반영하여 다음과 같이 제시하고자 함.
  - 첫째, 보증수수료의 주된 부담주체를 임대사업자로 할 경우 보증가입 여부에 대한 선택권을 보장하고, 관련 정보의 정확한 공개를 통해 임차인이 판단하도록 개선
  - 둘째, 기존 임대주택 사업자에게까지 보증가입을 의무화한 「임대주택법」 부칙조항의 위헌 가능성에 대한 논란의 여지가 충분히 있다는 점에서 기존 임대주택에 대해서는 보증가입 의무화 적용 배제

## ■ 임대주택 임차인 보호정책의 추진배경과 검토사항

- 국민에게 양질의 주택과 쾌적한 주거환경을 충분하게 공급하는 것은 주택정책의 최상위 목표라고 할 수 있으며, 이러한 목표의 실천적 이행을 위하여 정부는 투기수요의 억제를 통한 주택가격 안정, 신도시개발이나 택지개발 등 주택공급 확대를 주된 내용으로 하는 주택·부동산대책을 수차례 발표한 바 있음.
- 가구의 소득수준이나 기타 사정 등을 감안하여 주택의 구입이 어려운 서민계층에게 저렴한 비용으로 장기간 안정적인 주거공간을 확보할 수 있도록 임대주택의 공급을 늘리는 등의 임대주택정책도 소득계층간 사회통합을 위해서 주택시장의 안정대책과 그 중요성에 차이가 없다고 할 것임.
- 그러나 영세한 임대주택사업자의 부도나 파산 등으로 인하여 저소득·무주택 서민들의 주거안정을 위한 수단으로 공급된 임대주택의 경우 임차보증금마저 회수불능 상태가 되는 등 피해가 다수 발생함에 따라 임차인 보호를 위한 정책들이 마련된 바 있음.
  - 2005년 6월 7일 ‘부도 공공임대아파트 조치방안’을 비롯하여 2007년 1월 31일 ‘1·31 부동산 대책(공공부문 역할강화방안)’, 2007년 2월 7일 ‘부도임대주택 임차인 보호제도’ 시행 발표 등.
- 특히 ‘부도 공공임대아파트 조치방안’에서는 피해임차인 보호와 이후의 피해발생가능성 방지를 위한 방안들이 포함되어 있었음.
  - 피해를 입은 임차인 보호를 위하여 분양전환이 가능한 단지는 경매중단 및 분양자금 지원, 경락참여 임차인에 대한 지원, 경락을 희망하지 않거나 경락을 받을 수 없어 퇴거해야 하는 임차인에 대한 지원 등

- 추후 임대사업사의 부도나 파산 등으로 인한 임차인의 피해발생을 예방하기 위한 대책으로는 단지별 SPC(또는 신탁계정) 설립을 통한 모기업과의 법적 절연을 유도하며, 국민주택기금 관리를 강화할 뿐만 아니라 임대보증금 보장을 위한 보증 가입을 임의사항에서 의무사항으로 강화
- 임대보증금 보증 가입 의무화는 「임대주택법」 및 시행령의 개정을 거쳐 보증료는 사업자와 임주자가 분담토록 하고, 대한주택보증이 임대보증금 보증을 담당하되 수수료는 업체의 규모, 신인도, 임대기간 등을 고려하여 차등화하며, 보증기간은 원칙적으로 전 임대기간으로 하는 내용들이 마련됨.
- 다만, 2005년 9월 16일자 입법예고안에서는 임대보증금 보증에 가입하는 경우 보증료를 사업자와 임차인이 50%씩 각각 분담하는 것으로 되어 있었던 것이 이후 입법과정에서 사업자의 분담율을 75%로 상향 조정하는 등 임대사업자에게 경제적 부담이 집중되는 내용으로 다소 수정됨.
- 2007년에 들어서도 이미 부도가 발생한 임대주택의 임차인 피해구제를 위한 요구가 빗발치면서 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」을 2007년 1월 19일 제정·공포하여 전국 6만여 호의 부도임대주택을 주공 등이 매입하고 임대보증금을 전액 보전하는 부도임대주택 임차인 보호방안을 2007년 4월부터 시행토록 할 예정임.
- 주공 등이 부도 임대주택을 경매의 방법으로 매입(법 제5조)
- 임차인의 임대보증금은 원칙적으로 전액 보전(법 제7조)
- 매입한 주택은 국민임대로 공급하고, 임차인이 계속 거주(법 제10조)
- 임대주택시장은 민간 혹은 공공부문 가릴 것 없이 시장메커니즘에만 맡겨놓을 수 없는, 무주택자 또는 저소득층의 주거안정을 위한 그 의미가 크며, 공익적 측면도 강한 부문이기에 앞서 살펴본 바와 같이 각종 정부의 임차인 보호대책은 불가피하다고 할 수 있음.

·주택시장에서 발생할 수 있는 시장의 실패를 완화하고 주택부문에 대한 적절한 자원배분을 달성하기 위한 것으로 시장에서 자력으로 주거 문제를 해결하기 어려운 저소득 계층에 대한 적절한 주거서비스를 제공하기 위함.

- 그러나 부도가 발생한 임대주택 임차인의 보호는 각종 대책에서와 같은 방안을 통해 주거불안을 해소하는 것이 바람직하지만, 신규로 건설되는 임대주택을 포함하여 기존에 공급된 민간임대주택에 대해서까지 일괄적으로 임대보증금 확보를 위한 보증에 가입토록 의무화하는 것은 과잉규제라는 비판도 적지 않음.
- 또한 임대보증금을 확보하기 위한 제도적 장치로서 보험이나 보증에 가입할 경우 그 가입주체는 임차인이 되어야 하고, 저소득·무주택 임차인의 부담증가가 우려된다면 가입에 따른 비용부담을 정부가 일부 분담하는 방식으로 정부가 본래의 역할을 다해야 하는 것이 바람직하지 않느냐는 문제제기도 등장하고 있음.
- 이처럼 임대주택의 임차인 보호 필요성은 충분히 공감하지만 보호를 위한 재원마련과 그 부담을 정부가 민간의 임대사업자에게 사실상 일방적으로 전가하는 부분은 납득하기 힘들며, 보증의무제도는 다른 합리적인 수단을 마련하기 힘든 경우 보충적 수단으로 적용되어야 할 것으로 보이기 때문에 현행 임대보증금보증의무제도의 적정성 여부 검토가 필요하다고 할 것임.

## ■ 임대주택 공급현황

- 임대주택은 영구임대, 공공임대(50년, 5년), 국민임대(30년), 민간임대 등으로 그 공급방식이 다양한데, 임대기간과 일정기간 임대 후 분양전환이 되는지 여부 그리고 국민주택기금의 지원을 받느냐 등에 따라 구분되고 있음.
- 임대주택의 공익적 측면이 크지만, 전체 임대주택 재고물량 가운데 국가나 지자체 또는 주택공사가 공급하는 물량보다 민간에서 국민주택기금 등의 지원을 받는 등의 방법으로 공급하는 물량이 훨씬 큰 비중을 차지하고 있으므로 임대주택정책에 있어서 민간의 역할은 대단히 큰 편임.

임대주택 종류별 임대재고 현황('05년말 기준)

구분	계	영구	공공임대 (50년)	국민임대 (30년)	공공임대(5년)		민간임대
					공공기관	민간	
전국	1,243,331	190,077	91,949	76,646	103,904	435,611	345,144

·공공임대(50년) : 재개발 및 주거환경사업 임대주택 포함/ 국민임대 : 매입임대주택 포함

·5년 공공임대 민간 : 민간건설업체 + 사원임대/ 민간임대 : 민간건설임대 + 건축허가 + 매입임대

·건교부 자료

- 공공임대주택 입주자와 민간임대주택 입주자간에 약간의 차이는 있겠지만, 임대주택의 임차인은 대부분 소득 2~4분위에 해당하는 계층으로 주로 월 100~200만원 정도의 수준이라고 할 수 있음.

소득분위별 가계수지

구 분	소득	가계지출	소비지출	주거비	주거비중
전체	3,056,542	2,497,943	2,063,573	77,027	2.5
1분위	474,611	965,798	871,112	47,693	10.0
2분위	1,138,616	1,303,481	1,172,870	72,999	6.4
3분위	1,633,867	1,620,750	1,402,794	66,152	4.0
4분위	2,054,699	1,878,769	1,638,182	75,816	3.7
5분위	2,452,112	2,188,953	1,843,305	70,153	2.9
6분위	2,886,730	2,430,731	2,063,845	67,741	2.3
7분위	3,374,400	2,718,734	2,275,467	80,496	2.4
8분위	3,984,257	2,994,490	2,474,317	76,250	1.9
9분위	4,868,095	3,734,057	2,931,082	75,484	1.6
10분위	7,695,408	5,142,235	3,961,698	137,453	1.8

자료 : 통계청 3/4분기 가계조사

계층별 주거 여건

구 분	내 용
소득 1분위(최저소득층)	- 자력으로 주거 불가능 (임대료 지불 어려움)
소득 2~4분위(저소득층)	- 자력으로 주택 구입 어려움
소득 5~6분위(중간계층)	- 주택구입에 정부지원 필요
소득 7~10 분위(중산층 이상)	- 자력으로 주택구입 가능



## ■ 부도 임대주택의 임차인보호 필요성

### 1. 서민의 주거안정을 위한 임대주택의 지속적 공급확대

- 임대주택은 저소득 서민에게 안정적인 주거공간을 확보해줄 수 있는 사회적 안전망의 성격을 갖고 있으며, 주택시장의 가격안정에도 상당한 기여를 하고 있음.
- 정부의 2007년도 건설교통 업무계획<sup>1)</sup>을 보더라도 공공임대주택의 지속적인 공급확대와 임대주택 체계의 전면적인 개편을 중심으로 저소득 서민의 주거안정을 위한 정책적 의지가 나타나고 있음.
- 공공임대주택의 지속적인 공급 확대는 이미 2007년의 ‘1.31 부동산대책’에서도 중점 사항으로 강조되고 있으며, 임대주택 체계 개편의 경우 임차인의 소득 등을 감안한 소득수준별 임대료 차등화 방안을 2007년 상반기 중으로 마련하고 하반기에는 시범사업 실시를 예정하고 있음.
- 장기임대 주택공급도 2012년까지 총 주택의 15%, 2017년까지는 20%에 달할 수 있도록 지속적으로 확대하고, 국민임대주택은 11만호를 건설하되 2013년 이후 2017년까지 연 10만호씩 총 50만호를 지속적으로 공급할 예정.
- 이러한 사업의 추진을 위하여 ‘임대주택펀드’를 설립하고, 비축용 장기 임대주택도 2007년에는 5천호를 비롯하여 2017년까지 연 5만호씩을 추가 공급할 계획.
- 이렇듯 향후 약 10년 동안 임대주택의 공급은 꾸준히 증가할 것으로 예상되지만, 당초 정부가 의도한 대로의 물량을 확보하려면 정부의 재정상태 등을 고려할 때 공공부문에서뿐만 아니라 민간에서도 임대사업자의 참여가 활발하게 이루어져야만 가능할 것이고, 나아가 서민들의 주거안정에도 실질적인 기여를 할 수 있을 것임.

1) 2007.2.5.

## 사업주체별 임대주택 비중 비교

구분	계	건설사업자	매입사업자	주택공사	지자체
'05	1,243,331(100%)	571,034(45.9%)	209,721(16.9%)	334,695(26.9%)	127,881(10.3%)
'04	1,150,054(100%)	581,764(50.6%)	125,450(10.9%)	315,923(27.5%)	126,917(11.0%)
'03	1,046,086(100%)	575,501(55.0%)	59,994(5.8%)	285,678(27.3%)	124,913(11.9%)
'02	1,021,477(100%)	550,174(53.8%)	88,701(8.7%)	265,239(26.0%)	117,363(11.5%)
'01	919,721(100%)	480,449(52.3%)	77,624(8.4%)	244,812(26.6%)	116,836(12.7%)
'00	753,512(100%)	354,614(47.1%)	65,730(8.7%)	220,545(29.3%)	112,623(14.9%)

자료 : 건교부

## 2. 부도 임대주택의 증가추세 및 임차인 보호대책

- 그러나 최근에는 국내 경기의 회복이 지연되고 있는데다 주택건설경기가 위축되고 영세한 임대주택사업자의 재무구조 악화에 따른 부도나 파산 증가로 임대주택 임차인의 피해가 잇따르고 있음.
- 임대주택 임차인들이 임대보증금을 환불받지 못하거나 새로운 주거공간 확보의 곤란 등으로 인하여 주거불안상태가 이어지고 있음.

## 임대주택의 지역별 임대료 연체 및 부도 현황

\* '06.12.31 기준, 국민은행 자료 참조

구분	연 체						부 도		합 계	
	6~12개월		12개월 이상		계					
	사업장	호수	사업장	호수	사업장	호수	사업장	호수	사업장	호수
강원	0	0	11	2,138	11	2,138	22	4,309	33	6,447
경기	0	0	2	262	2	262	20	4,030	22	4,292
경남	1	224	5	837	6	1,061	11	2,025	17	3,086
경북	4	308	16	2,924	20	3,232	32	7,050	52	10,282
광주	1	546	4	824	5	1,370	11	1,465	16	2,835
대구	0	0	1	68	1	68	1	963	2	1,031
대전	0	0	0	0	0	0	2	83	2	83
부산	1	130	0	0	1	130	0	0	1	130
울산	0	0	0	0	0	0	9	5,261	9	5,261
전남	0	0	11	1,769	11	1,769	15	3,019	26	4,788
전북	1	100	8	2,413	9	2,513	23	6,345	32	8,858
제주	0	0	3	132	3	132	6	495	9	627
충남	1	20	15	2,249	16	2,269	31	6,722	47	8,991
충북	0	0	12	1,866	12	1,866	36	6,981	48	8,847
합계	9	1,328	88	15,482	97	16,810	219	48,748	316	65,558

자료 : 건교부

- 이에 따라 임대사업자의 부도나 파산 등으로 임대주택이 경매에 넘어갈 경우 임차인 보호가 사실상 어려워진다는 점 등을 고려하여 정부는 각종 임차인 보호대책을 마련해놓고 있음.

·부도 임대주택의 임차인 보호를 위하여 이미 「임대주택법」을 개정하였으며, 임차인보호의 실효성을 강화하기 위하여 주공이 부도임대주택을 매입하여 국민임대 주택으로 운영하는 방안도 2007년도 중에 추진할 예정

·2007년 하반기부터는 「부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법(’07.1.19 제정, ’07.4.20 시행)」의 하위법령을 정비하여 부도 임대주택 매입에 착수할 것으로 예상되기 때문에 임차인의 피해를 최대한 구제할 수 있을 것으로 보임.

- 특히 임차인 보호방안 가운데 임대사업자의 부도나 파산 등으로 인한 임차인의 임대보증금 보호를 위하여 도입된 ‘임대보증금 보증제도의 의무화’는 「임대주택법」의 개정을 통해 2006년 12월 말부터 시행에 들어가 있음.

**[ 부도 공공임대아파트 임대보증금의 완전보장대책 내용 ]**

- ’07년 4월부터 부도가 난 공공건설임대주택에 살고 있는 전국 약 66,000호의 임차인이 임대보증금 손실을 전액보전 받을 전망
  - 「부도공공임대주택 임차인 보호를 위한 특별법」 시행에 따라, 주택공사 등이 부도 임대주택을 매입하여 당해 임차인의 보증금을 전액 보전
  - 임차인이 원할 경우 당해 주택에 일정기간 동안 거주 보장

## ■ 임대보증금보증의무제도의 개요

### 1. 시행시기 및 적용대상

- 임대보증금보증의무제도는 「임대주택법」 제12조의2 규정을 근간으로 하고 있으며, 2005년 7월 13일에 최종 개정되어 2006년 12월 14일부터 시행되고 있음.
- 세부적인 내용은 「임대주택법」 시행령 제9조의2에서 구체적으로 명시하고 있으며, 임대주택의 건설·공급 및 관리에 관하여 「임대주택법」에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「주택법」 및 「주택임대차보호법」을 보충적으로 적용하기로 함.
- 적용대상 주택은 임대 목적에 제공되는 건설 임대주택 및 매입 임대주택임.

용어	개념
건설 임대주택	-임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택
	- 주택법 제9조의 규정에 의하여 등록된 주택건설사업자가 동법 제16조의 규정에 의한 사업계획승인을 얻어 건설한 주택 중 사용검사시까지 분양되지 아니한 주택으로서 제6조의 규정에 의한 임대사업자등록을 마치고 건설교통부령이 정하는 바에 따라 임대하는 주택
매입 임대주택	- 임대사업자가 매매등에 의하여 소유권을 취득하여 임대하는 주택

- 건설임대주택의 임대사업자는 임대보증금에 관한 보증에 의무적으로 가입하여야 함.
- 다만, 예외적으로 국가·지방자치단체·대한주택공사·지방공사가 건설한 경우와 대통령령이 정하는 바에 따라 임대주택 사업을 단지별로 독립적으로 시행하기 위하여 설립한 특수목적법인(SPC) 등으로서 해당 단지 내 임대주택의 임대보증금과 국민주택기금 대출금의 합이 대통령령에서 정하는 비율 이하인 경우는 제외

## 2. 임대보증금 보증의 비용부담 주체

- 보증 가입에 소요되는 비용은 임대사업자, 임차인 등이 분담하여 부담
  - 임대보증금 보증수수료는 임대사업자가 75%, 임차인이 25% 부담함.
  - 임대보증금에 대한 보증에의 가입 및 임대보증금의 보증수수료 납부는 임대사업자가 하고, 임대사업자는 임차인이 부담하는 보증수수료를 임대료에 포함하여 징수(임대료 납부고지서에 내역 명시)
  - 임대보증금에 대한 보증기간은 임대기간으로 함.
  - 보증 대상 임대보증금은 임대보증금 전액을 기준으로 하되, 매년 임대보증금 보증수수료는 재산정함.
  
- 보증기관은 대한주택보증(주)이 맡게 되며, 수수료는 업체의 규모, 신인도, 임대기간을 고려해 차등화함.
  - 건교부 발표에 따르면, 임대보증금 보증료는 평균 1만원 정도로 예상되며 입주자가 부담해야 할 금액은 가구당 월 2,500원(25% 부담) 수준에 불과하지만, 임대사업자는 월 7,500원(75%)×임대주택 수에 해당하는 부담을 임대기간 종료시까지 감당해야 함.
  
- 임대사업자는 임대주택법의 규정에 따라 법 제12조의2 조항 시행일로부터 1년 이내인 2006년 12월 13일까지 임대보증금에 관한 보증에 가입하거나 특수목적법인 등으로 전환하여야 함.
  - 만일 임대보증금의 보증에 가입하지 않는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처함(법 제23조).

## ■ 임대보증금보증의무제도의 시행상 문제점

- 임대보증금 보증의 가입의무화가 2006년말부터 이미 시행되고 있지만, 미가입에 따른 처벌이 중한 편임에도 불구하고 보증가입률은 매우 저조한 편으로 나타나고 있음.
- 이러한 결과가 초래되고 있는 것은 임대사업자의 무관심이나 도덕적 해이에 기인하는 것이 아니라 보증가입에 따른 경제적 부담이 영세한 임대사업자에게 과중한 것으로 받아들여지고 건설한 업체라 하더라도 임대주택의 공급이 늘어나는데 따른 부담이 눈덩이처럼 증가하는 문제점에 따른 것으로 보임.
- 따라서 이하에서는,
  - i) 임대사업자에게 보증수수료의 부담이 지나치게 과중한 측면
  - ii) 임대사업자의 보증 미가입시 행정형벌 부과라는 무거운 처벌
  - iii) 신규 임대주택 외에 이 법 시행일 당시 임대 중인 기존의 임대주택을 소유한 임대사업자의 경우에도 보증가입 의무 적용은 소급입법금지원칙 위반가능성 등을 중심으로 제도시행에 따른 문제점을 살펴봄.

### 1. 보증수수료 추가부담에 따른 임대주택사업의 사업비용 급증

- 의무가입이 명시된 임대보증금 보증에 가입하는 경우 소요되는 비용의 부담주체는 임대사업자와 임차인 등으로 구분되어 있지만, 이에 따른 다음과 같은 문제점이 예상됨.

#### (1) 임대사업자의 추가적인 비용 부담의 급증

- 임대보증금보증제도는 임대사업자의 장래의 부도나 파산 등의 발생위험으로부터 임대주택 임차인을 보호하기 위한 제도라는 점에서 근본적

- 으로는 임대사업 자체의 위험성 분석을 통해 국민주택기금의 지원조건을 강화하거나 금융기관에서 사업비 대출조건을 엄격하게 하는 등의 방법으로 임차인 보호를 도모하는 것이 적절할 것임.
- 단순히 현재 임대사업을 하고 있는 임대사업자의 부도나 파산 등의 위험으로부터 방지한다는 이유로 보증가입을 의무화하고 보증수수료의 75%를 부담하게 하는 것은 기존의 사업비 외에 추가적인 비용부담요인이 되지 않을 수 없음.
    - 임대주택 가구당 월평균 1만원 정도로 예상되는 임대보증금 보증수수료 부담은 전국적 규모로 계산해보면 임대사업자가 매월 38억원 가까운 금액을 임대기간 내내 부담해야 된다는 점에서 지나칠 정도로 과중한 편이라고 하지 않을 수 없음.
    - 국내 최대 임대주택업체인 부영은 보증 가입 대상이 2007년 1월 기준 현재 진행 중인 사업장을 합쳐 약 15만 4천 가구에 이르고 있어 매년 약 170억 원 이상, 한국토지신탁과 리젠시빌도 연간 15억원 안팎을 부담해야 할 것으로 예상됨.
  - 임대료 인상 등으로 상쇄하기 힘든 현 상황을 감안하면 결과적으로 임대주택 건설당시 전혀 예상치 못했던 사업비용이 추가된 것으로, 임대사업자의 재정상태를 더욱 압박하여 부도나 파산 등의 위험으로 내모는 것과 다름없다고 할 수 있음.
  - 또한 당초 2005년 9월 16일자 입법예고안에서는 임대보증금 보증에 가입하는 경우 보증료를 사업자와 임차인이 각각 50%씩 부담하는 것으로 되어 있었으나, 이후 입법과정에서 임대사업자의 부담율이 75%로 대폭 상향 조정되어 임차인 보호를 위한 경제적 부담이 결과적으로 임대사업자에게 집중되고 있음.
    - 임차인의 보증수수료 부담율을 낮춘 것은 사실상의 임대료 상승효과가 있는 추가부담에 대한 임차인의 저항을 우려한 것으로 보임.



- 정부에서는 1년간의 시행유예를 통해 임대사업자가 임대보증금 보증가입 의무화에 대비할 수 있는 충분한 적응기간을 부여했다고 하겠지만, 건설 임대한 모든 임대주택을 대상으로 매월 임대기간 동안 보증수수료를 추가 부담해야 한다는 점과 그 비율이 상향조정된 것은 상당한 경제적 부담으로 작용하지 않을 수 없음.
- 가구별로 분산되는 임차인과 비교할 때 보증수수료 가운데 3/4를 차지하는 임대사업자의 부담이 각각의 임대가구를 모두 합산할 경우 천문학적 비용으로 늘어난다는 점을 정책당국이 충분히 고려하지 않은 것은 행정 편의적 사고의 결과라고 하지 않을 수 없음.
- 특히 임대보증금에 대한 보증기간을 임대기간으로 하고 있기 때문에 보증수수료의 부담은 1회성으로 그치는 것이 아니라 매월 그리고 임대기간이 종료될 때까지 지속적으로 보증수수료를 부담해야 하기 때문에 임대사업자의 경제적 부담은 계속해서 경영압박 요인으로 작용할 우려도 큼.
- 「임대주택법」 시행령에서는 매년 임대보증금 보증수수료를 재산정한다고 규정하고 있으므로, 국내 경기의 침체 등 임대주택시장 환경 악화에 따라 부도율이 증가할 경우 보증수수료 재산정에 따른 인상압박이 커질 것이므로 임대사업자의 보증수수료의 부담은 국내 경기가 악화될 경우 오히려 급상승하는 악순환을 초래할 우려도 적지 않음.
- 이러한 문제점 지적이 기우가 아니라는 점은 전국의 민간 공공임대주택 38만여 채에 대한 임대보증금 보증 가입이 의무화<sup>2)</sup>되어 있는 현재에도 대상자인 임대사업자의 가입률이 매조 저조한 상태를 벗어나지 못하는 데서도 잘 알 수 있음.

2) 만일 가입하지 않을 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있음.

임대보증금 보증 가입단지 현황

지역	아파트 명	가구 수	업체명
경기 남양주 목현리	영진	588	영진 씨엔아이
광주 광산구 도산동	보경 해피드림	115	보경건설
광주 서구 풍암동	남양파크	45	남양주택산업
광주 광산구 소촌동	성화 파인빌	201	파인빌
광주 광산구 운남동	남양	63	남양주택산업
대전 중구 유천동	대유 큰슬	195	대유주택건설
전남 목포시 석현동	한광 프라임빌	138	한광건설
전남 순천시 덕월동	청미래 미향2차	207	청미래주택
전북 전주시 우이동	엘드파크힐	121	(주)엘드
전북 군산 소룡동	제일	972	제일건설
강원 원주시 태장동	금강포란재	1,124	금광건업
강원 원주시 단구동	유승	639	유승종합건설
충남 홍성군 남장리	효자그린빌	72	효자건설
충남 천안시 직산동	동보	214	더원주택산업
경남 함안군 칠서면	에이스	975	한국자산신탁

·건설교통부와 대한주택보증에 따르면 의무가입의 유예기간 만료일인 2006년 12월 13일까지 보증에 가입한 단지는 15곳 5,669가구에 불과하며, 현재 보증 상담이 진행 중인 3만 3,112가구(186곳)가 모두 가입하더라도 총 가입률이 10.9%에 그칠 전망이어서 관련 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있을 정도임.<sup>3)</sup>

- 이처럼 가입실적이 저조한 것은 수억원 이상의 과중한 경제적 부담을 임대기간동안 떠안기보다는 차라리 1,000만 원 이하의 벌금 등의 제재를 선택하는 것이 경제적 부담을 줄이는 방법으로 판단한 때문이라 여겨짐.
- 또한 전국적으로 1,500여개를 넘는 것으로 추산되는 임대주택 건설업체들이 대부분 영세하다는 점과 낮은 임대주택사업의 수익성을 감안할 때 이른바 임대주택 건설 및 임대사업자 ‘빅3’로 꼽히는 부영(주), 한국토지신탁, 리젠시빌 등도 임대보증금 보증가입을 통한 추가적인 자금부담이 적지 않을 것이라고 본다면 가입실적의 저조현상은 이미 예견된 결과라고 할 수 있음.

3) 한국경제 2006.12.17일자

## (2) 임대주택 공급에 비례한 보증수수료 부담증가는 공급위축 요인으로 작용 우려

- 임대사업자가 사업주체인 경우 임대주택 공급을 많이 하면 할수록 비용 부담은 가파르게 상승하게 되므로 임대사업의 사업성이 악화되는데 따른 기피현상이 확산될 가능성이 큼.
- 저소득층 무주택자의 주거안정을 위한 공공성을 가지고 있는 임대주택 공급이 충분히 이루어지려면 정부의 정책적 의지와 참여가 물론 중요하지만, 민간에서 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 환경의 조성도 필수적이라고 할 수 있음.
- 그러나 제도 변경으로 인하여 공급물량이 증가할수록 임대보증금 보증수수료 부담도 비례하여 증가하는 현행 구조로는 준공된 임대아파트의 관리를 위한 비용부담이 지속적으로 증가하여 기존 건립된 임대주택의 사업자에게 특히 재정적인 압박요인이 될 수밖에 없음.
- 신규 공급물량의 위축은 물론 기존 공급물량에 대한 보증수수료의 추가부담으로 임대사업에 민간의 참여는 상당부분 위축될 가능성이 큼.
- 임대보증금보증제도의 본격적 시행은 정부가 ‘세입자 보호’라는 원칙만 앞세운 나머지 현실성이 떨어지는 정책을 졸속으로 도입한 것이 아니냐는 비판도 속출하고 있는 실정임.
- 보증 수수료는 업체별 부채비율이나 신용등급, 보증금 규모 등에 따라 다르지만 가구당 월평균 1만원꼴로 추산되며, 이 가운데 입주자가 수수료의 25%(월평균 2500원 안팎)를 내야 하지만 임대주택 업체가 미리 낸 뒤 사후 정산하는 방식이어서 초기 부담은 사실상 임대사업자에게 귀속됨.

## 임대보증금 보증의 신용등급별 보증료율

(단위 : %)

구분	A+	A	B+	B	C+	C	D+	D	E
요율	0.26	0.26	0.28	0.28	0.30	0.30	0.32	0.32	0.34

- 이외에 임대주택의 경우 보증가입 첫 해에 임대주택 소유권을 보증회사로 이전(신탁등기)하는 데 따른 등기 수수료만 해도 가구당 7만원 안팎에 달하는 등 임대보증금 보증수수료 외에 부가적인 비용부담이 적지 않다는 점에서 기존 및 신축 임대주택을 포함한 보증수수료의 의무화는 임대사업자에게 상당한 경제적 부담으로 작용하고 있음.

## (3) 보증수수료 징수의 책임을 임대사업자에게 일방적 전가

- 현행 「임대주택법」 시행령에 따르면 임대보증금에 대한 보증에의 가입 및 임대보증금의 보증수수료 납부는 임대사업자가 일차적으로 하고, 임대사업자는 임차인이 부담하는 보증수수료를 임대료에 포함하여 징수(임대료 납부고지서에 내역 명시)토록 하고 있음.
- 그러나 임대보증금을 정기적으로 납부되지 않은 경우도 적지 않거나와 납부지연에 따른 징수 및 주민과의 갈등과 긴장관계 등의 모든 부담을 임대사업자가 임대기간 내내 떠안도록 한 것은 임대주택 임차인 보호를 명분으로 마련된 제도의 공공성을 감안하지 않은 것이라고 하지 않을 수 없음.
- 즉, 보증수수료 징수에 따른 관리 및 지출부담의 일차적 책임을 임대사업자에게 일방적으로 전가하고 있는 것은 행정편의적 발상이라고 하지 않을 수 없음.

## 2. 임대사업자의 보증가입 강제화와 소급적용의 위험성

- 영세 임차인의 보호필요성은 충분히 공감할 수 있지만 그 역할과 기능은 정부의 몫이라고 할 수 있는데도 불구하고 임차인의 임대보증금을 보장해주기 위하여 보증제도의 도입에 따른 경제적 비용부담을 사실상 민간의 임대사업자에게 전가하는 것은 바람직하다고 할 수 없음.
  - 주택건설과 관련된 보증 주택분양보증의 경우에도 선분양을 위한 요건으로 하고 있지만 건설업체로 하여금 가입여부를 선택하도록 하고 있으며, 강제화하고 있지는 않음.
  - 임대주택이 아닌 주거용건물의 임차인은 임대차계약증서상의 확정일자 받은 경우 우선변제를 받을 권리를, 그리고 소액의 보증금은 일정액을 우선 변제받을 권리도 제도적으로 보장해주고 있음.
  - 이러한 주택임대차보호법의 규정에 의한 보호가 아니더라도 임차인이 서울보증보험에서 취급하고 있는 ‘전세금보장신용보험(임대보증금 보험)’에 가입할 경우 보증금을 받지 못할 경우에 충분한 보상을 받을 수 있음.
- 또한 이 법 시행일 당시에 신규 임대주택 외에 임대 중인 기존의 임대주택을 소유한 임대사업자의 경우에도 보증가입의 의무는 마찬가지로 적용된다고 「임대주택법」 부칙조항에서 명시하고 있는데, 이러한 부칙조항에 대해서는 i)소급입법 여부와 ii)신뢰이익의 손상가능성 등에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.
- 우선 ‘소급입법금지 원칙’의 위반 여부와 관련해서 본다면, 헌법재판소의 경우 ‘개인의 신뢰보호보다 달성하여야 할 공익이나 정의가 현저하게 크다고 판단될 경우에는 예외적으로 그 적용을 배제할 수도 있다’고 밝히면서 소급입법에 대한 다음과 같은 입장을 정리하고 있음.

- 소급입법은 신법이 이미 종료된 사실관계에 작용하는지(과거에 완성된 사실 또는 법률관계를 규율대상으로 하는지), 아니면 과거에 시작되었으나 아직 완성되지 아니하고 현재 진행 중에 있는 사실관계에 작용하는지에 따라 ‘진정소급입법’과 ‘부진정 소급입법’으로 구분함.
  - 진정소급입법은 헌법적으로 허용되지 않는 것이 원칙인 반면, 부진정 소급입법은 원칙적으로 허용되지만 소급효를 요구하는 공익상의 사유와 신뢰보호의 요청 사이의 교량과정에서 신뢰보호의 관점이 입법자의 형성권에 제한을 가하게 됨.<sup>4)</sup>
  - ‘개발부담금’의 경우를 예로 든다면, 법 시행 당시 개발이 진행 중인 사업에 대하여 장차 개발이 완료되면 개발부담금을 부과하려는 것이므로 이는 아직 완성되지 아니하여 진행과정에 있는 사실관계 또는 법률관계를 규율대상으로 하는 이른바 부진정 소급입법에 해당하는 것이어서 원칙적으로 헌법상 허용된다는 현재의 판단을 보더라도 최소한 임대주택의 임대차관계를 어떻게 해석할 것인지에 따라 위헌가능성이 상존한다고 할 것임.
- 이와 관련된 판례를 살펴보더라도, ‘개발부담금의 부과에 있어서 특별한 사정이 없는 한 소급입법금지의 원칙상 개발사업의 종료라는 부과요건 사실이 완성될 당시의 법률을 적용하여야 하고, 그 후 법률이 개정되었다 하더라도 개정된 법률을 적용할 것은 아니다’라는 입장임<sup>5)</sup>.
  - 이런 점에서 본다면 부칙조항이 명시하는 임대보증금 보증가입의 강제나 보증수수료의 부담 자체는 임차인 보호라는 공익을 위한 것이라 하더라도 임대보증금 보증을 임의화하고 있던 임대주택 건설당시의 임대주택법령을 신뢰한 임대사업자에게 예측치 못한 부담을 안겨주는 것과 다름이 없다고 할 것임.

4) 현재 1995. 10. 26. 94헌마12, 판례집 7-2, 447, 457~459; 현재 2001. 4. 26. 99헌바55, 판례집 13-1, 869, 884 참조. 현재 2003. 4. 24. 2002헌바9, 판례집 제15권 1집, 406~418, 415~415.

5) 대법원 2003. 3. 14. 선고 2001두4627 판결【개발부담금부과처분취소】[공2003. 5. 1.(177), 1008], 대법원 2001. 4. 24. 선고 99두 10834 판결, 2002. 7. 23. 선고 2000두 9946 판결 등 참조.

- 신축주택은 입주자 모집 즉시 적용토록 하였지만, 기존 임대주택은 1년간 유예기간을 거쳐 적용토록 명시하는 시장 충격의 완화규정을 포함하고 있기는 함.
- 따라서 이미 준공 후 임대 중인 건설임대주택의 임대사업자로서는 다음과 같은 점으로 인해 임대건설 당시에 예측할 수 없었던 불이익을 받는 것과 다름없어 ‘소급입법금지 원칙’을 위반하였을 개연성이 크다고 할 것임.
- 첫째, 이러한 의무화 및 경제적 부담의 정도가 당시 임대사업자의 예상범위를 넘어서고 있다는 점
- 둘째, 보증가입 의무를 위반하는 임대사업자에게 돌아갈 불이익이 단순한 경제적 부담의 증가에 그치지 아니하고 징역이나 벌금 등 행정형벌을 통한 강제력을 명시하고 있기 때문인 점
- 다음으로 신뢰이익의 손상여부와 관련해서 살펴본다면, 헌법재판소가 ‘헌법상의 신뢰보호원칙은 법치국가의 원칙으로부터 도출되는 것으로서 이 원칙에 의하면, 새로운 입법으로 말미암아 기존의 법질서에 대한 당사자의 합리적이고도 정당한 신뢰가 무너져 당사자가 큰 손해를 입는 경우에 새로운 입법이 목적으로 하는 공익이 당사자가 입는 손해를 정당화할 수 없다면 그러한 새 입법은 허용될 수 없는 것이지만, 과연 새로운 입법이 신뢰보호의 원칙을 위배한 것인지 여부를 판단하기 위하여 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 정도, 신뢰의 손상 정도, 신뢰침해의 방법 등을 새 입법이 목적으로 하는 공익과 종합적으로 비교·형량하여야 한다<sup>6)</sup>는 판단을 보더라도 임대주택법의 부칙조항의 위헌가능성은 충분히 검토할 만하다고 사료됨.

6) (헌재 1995. 10. 26. 94헌바12, 판례집 7-2, 447, 460~461; 1998. 11. 26. 97헌바58, 판례집 10-2, 673, 680~683; 1999. 7. 22. 97헌바76 등, 판례집 11-2, 175, 195 참조)

## ■ 개선방안

1. 보증수수료의 주된 부담주체를 임대사업자로 할 경우 보증가입 여부에 대한 선택권을 보장하고, 관련 정보의 정확한 공개를 통해 임차인이 판단하도록 개선
  - 위에서의 문제점 지적에 대해 「임대주택법」에서 단지별로 특별목적회사(SPC)를 만들면 보증제도에 가입하지 않아도 되는 예외를 인정하고 있지 않느냐는 반론도 있을 수 있겠지만, 국민주택기금과 보증금의 합계가 주택가격의 80%를 넘어야 하는 조건을 충족하는 곳이 드문데다 법인 설립에 들어가는 자본금도 만만치 않아 실효성이 희박한 실정임.
  - 임대주택 건설업체의 부도나 파산 등으로 인한 영세임차인의 피해를 방지하기위하여 도입한 임대보증금보증제도가 임대 건설업체의 경제적 부담을 가중시켜 오히려 임대사업 추진에 장애요소가 되고 있으며, 나아가 임대주택 건설업체들을 도리어 부도나 파산으로 내모는 결과를 초래할 우려가 상존하고 있는 실정임.
  - 특히 보증금 보증가입 대상 임대주택이 대부분 집값 상승 가능성이 별로 없는 지방 중소도시에 산재해 있는 데다 지방 주택경기 침체까지 겹쳐 임대임대기간(5년)이 지나도 세입자들이 분양 전환반기를 꺼리고 새로운 세입자 확보도 쉽지 않아 상당수 업체들이 자금난에 봉착해있는 실정임.
  - 영세임차인 보호를 위한 제도라고 하더라도 보호를 위한 방안이 임대주택건설사업자에게 지나친 경제적 부담을 주어 사업추진상의 장애요인으로 작용할 정도라면 이는 정부의 역할을 임대사업자인 임대주택 건설사업자에게 전가한 것에 불과하다고 할 것이므로 보증수수료 부담의 경감을 위한 정책당국의 대책 마련이 시급함.
  - 따라서, 현행 법령과 같이 보증수수료의 주된 부담주체를 임대사업자로 할 경우에는 보증가입 여부를 임의적으로 선택할 수 있도록 해야 함.



- 다만 그 내용을 임대주택에 입주하고자 하는 임차인에게 명시적으로 충분히 알리도록 하여 임차인도 보증가입 임대주택(임대료+보증수수료 일부)과 보증 미가입 임대주택(임대료+보증금에 대한 일부 위험)간에 선택할 수 있도록 해야 함.
- 임대보증금 보증의 의무가입을 현재와 같이 유지할 경우에는 보증제도의 속성상 보증가입 및 수수료 부담은 이익을 받는 주체가 원칙적으로 해야 한다는 점에서 임차인이 부담해야 할 것으로 판단됨.
- 다만, 임대보증금보증제도가 공공정책으로서의 성격을 지니고 있으며, 저소득층 지원을 위한 복지정책 차원에서 정부의 관여가 불가피하다고 판단된다면 공공정책이 가진 효과성과 능률성, 그리고 형평성 등의 기본적인 속성을 감안할 때 임대사업자와의 충분한 사회적 합의 등을 거쳐 새롭게 부담액을 결정하는 것이 타당할 것임.
- 이런 점을 바탕으로 정부가 실질적인 선택권 행사의 여지가 없는 임차인 보호를 강화할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 임대사업자의 신용등급 등에 따라 보증가입의무를 부여하되, 임차인 25%와 임대사업자 50%, 그리고 정부부담 25%로 하여 의무화될 경우의 보증수수료 부담을 완화시켜 주는 방안을 제시함.

## 2. 소급입법 우려가 있는 부칙을 개정하여 기존 임대사업자는 적용 제외하도록 개선

- 임대주택법의 부칙조항이 소급입법에 해당하는지 여부는 기존 임대주택의 경우 임대보증금 보증의 가입의무 및 보증수수료로 인한 경제적 부담의 정도가 건설 임대사업자에게 예상할 수 있는 정도를 넘어서고 있고, 보증 미가입에 대한 처벌도 과태료 처분 등의 행정질서벌이 아닌 행정형벌로 규정하여 불이익이 과중할 수 있다는 점 등을 근거로 판단할 때 가능성이 적지 않은 것으로 보임.

- 비록 임대사업자의 앞서 언급한 사업당시의 신뢰보호보다 달성하여야 할 공익이나 정의가 현저하게 크다고 판단될 것이냐 여부는 소급입법을 예외적으로 허용할 것인지 여부와 직접적인 연관을 가지나 궁극적으로는 사법부나 헌법재판소의 판단을 기다릴 수밖에 없음.
- 다만, 임대보증금 보증을 임의화하고 있던 임대주택 건설당시의 임대주택법령을 신뢰한 임대사업자에게 예측치 못한 부담을 안겨주게 되는 것을 부칙조항에서 기존 임대주택에 대해 1년간 유예기간을 준 것만으로 충분한 것인지도 여전히 의문이 남는다고 할 것임.
- 따라서 '새로운 입법으로 말미암아 기존의 법질서에 대한 당사자의 합리적이고도 정당한 신뢰가 무너져 당사자가 큰 손해를 입는 경우에 새로운 입법이 의도한 공익이 당사자가 입는 손해를 정당화할 수 없다면 새 입법은 허용될 수 없다'는 헌법재판소의 입장을 임대보증금보증의무제도의 시행과 관련하여 적정성 여부를 판단하는 기준으로 삼을 만함.
- 비록 추상적인 기준 제시이기는 하지만, 기존 임대주택 사업자에게까지 보증가입을 의무화한 임대주택법 부칙조항의 위헌가능성에 대한 논란의 여지가 충분히 있다는 점에서 정부는 기존 임대주택에 대한 보증가입 의무화 적용을 배제하도록 해야 할 것임.

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)