

## 전세사기, 어떻게 대처해야 하나

이 상 영 (명지대 부동산학과 교수)

### ■ 요약 ■

최근 '전세사기'는 우리나라에만 존재하는 전세제도의 문제점을 적나라하게 드러냈다. 전세는 임대인에게는 레버리지효과를, 임차인에게는 저리전세대출에 의한 낮은 임대료 부담의 효과를 준다. 저금리체계가 장기화되면서 주택가격이 급등하고, 월세중심으로 임대계약이 전환되면서 전세물건 부족과 전세가 상승이 지속되었다. 이로 인해 임차인들은 저렴한 비아파트 전세시장으로 몰려들었는데, 이 시장에서 임차인은 정보부족으로 인한 '전세사기'에 노출되었다. 그럼에도 정부는 저리전세대출, 전세반환보증 등 전세사기에 이용당하는 주거복지정책을 고집하면서 이 문제를 악화시켰다. 이를 해결하려면 주택가치의 투명한 공개, 임대인 정보공유, 저리전세대출과 전세반환보증제도 개선 등이 필요하다. 궁극적으로는 물권인 전세권을 채권으로서의 성격을 감안한 제도로 개선하고, 분양전세사기에 대처하기 위해 30세대 미만도 분양보증을 의무적으로 가입하도록 하며, 임대인의 전세금반환보증을 의무화하는 방안이 필요하다.

‘전세사기’ 문제가 일파만파로 커지면서 급기야는 전세제도 자체의 유지가 의심되는 상황에 이르렀다. 이 제도에 익숙하지 않고, 자산이 적은 젊은 세대에게 이제 전세임차는 매우 곤혹스럽고 힘든 일이 되고 있다.

전세는 우리나라에서만 오랜 기간 그 생명력을 유지하고 있다. 전세제도가 존속은 지속적인 집값 상승이 전제된다. 즉, 전세금을 레버리지로 활용해서 집을 구입하게 되면 임대소득이 없어도 소유주는 가격상승에 의해 상당한 자본차익을 누릴 수 있다.

반면 세입자는 월세에 비해 목돈인 전세금을 지급하기 때문에 상대적으로 저렴한 임대료 부담이 가능하다. 그렇기 때문에 정부는 주거복지차원에서 저리의 전세금 대출을 지속적으로 확대해주었고, 이로 인해 임차인은 전세금 마련이 수월하다. 결국 전세제도는 임대인과 임차인, 정부 모두를 만족시켜주는 제도로 오랜 세월 존속한 것이다.

그런데 최근 전세제도가 ‘전세사기’ 문제로 존속이 어려울 수 있다는 신호를 보내고 있다. 전세의 월세화 현상은 오래전부터 광범하게 일어나, 보증부월세를 중심으로 한 월세임차의 비중은 재고기준으로 임대계약의 60%를 넘고 있다. 주택유형으로 보면 비아파트 시장은 월세가 대세이고 아파트 시장에서도 부분 월세(반전세)가 증가하고 있다.

그럼에도 지난 몇 년간 저금리가 고착화되면서 저리전세자금 대출이 용이해졌고, 일시적으로 전세계약이 증가하면서 전세물건이 부족하게 되었다. 이에 따라 아파트만이 아니라 월세 중심이었던 연립다세대, 오피스텔과 같은 비아파트 임대시장까지 전세계약이 크게 늘어났다.

이 과정에서 아파트에 비해 상대적으로 주택가치 측정이 어려운 비아파트시장에서 주택가치를 넘는 전세계약이 급격히 증가하였다. ‘빌라왕’과 같은 약성임대인이나 분양업자, 중개업자, 감정평가사들이 이를 악용하여 전세금을 빼돌려서 편취하는 현상이 ‘전세사기’로

광범하게 확산되었다.

‘전세사기’에 대응하기 위해서는 이 문제가 전세제도 자체의 구조적 문제인지, 아니면 안전장치를 마련하면 피할 수 있는 잘못된 정책의 문제인지를 살펴볼 필요가 있다.

### 전세사기는 왜 확산 되었나?

전세제도는 전 세계에서 우리나라에서만 존재하는 임차제도이다. 유사한 형태의 임차제도가 볼리비아 등 남미에 있지만, 이는 임차인이 임대인에게 목돈을 빌려주고 그 이자로 임대료를 대신하는 채권적 성격을 가지고 있다.

일반적으로는 외국에서는 1~2개월 치의 보증금을 받아서 이를 별단계정으로 보관하다 임대기간이 만료되면 돌려준다. 따라서 보증금의 규모가 매우 작다. 보증금을 받는 이유도 임대료 성격이 아니며, 임대주택에서 발생하는 물리적 손상을 원상 복구하기 위한 비용으로 선불로 받아 두는 것이다.

반면 우리나라의 경우 전세금은 임대주택을 점유할 수 있는 권리인 전세권에 대한 대가로 임차인이 임대인에게 지급하는 것이다. 이 때 전세권은 채무자로부터 돌려받는 채권이 아니라 임대주택 사용에 대한 배타적권리를 가진 물권으로 이해되고 있다. 이에 따라 임차인은 전세금을 임대주택을 빌리는 대가로 지급하고, 임대기간이 만료되면 돌려받는 것이다. 이로 인해 임대인이 바뀌어도 전세계약은 해당 물건의 소유주에게 승계된다. 이러한 전세금의 성격으로 인해 물권의 대상인 임대물건의 가치가 전세금을 보호하고 돌려받는 데 결정적인 역할을 하게 된다.

그런데 전세금의 사용권한이 임대인에게 넘어가기 때문에 이미 전세금은 다른 용도로 사용된다. 전세금은 임차인에 의한 일종의 무이자 대출의 성격을 가지고 있다. 임대인은 전세금을 주택구입을 위한 레버리지수단이나 다른 개인적 용도로 사용한다. 이러한 상황이기 때문에 만기 시 전세금을 돌려줄 때는 다음

전세세입자가 있어야 한다. 다음 세입자의 전세금으로 연쇄적으로 지불이 이루어져야 전세금이 회수되는 것이다.

따라서 선순환의 전세계약이 이행되지 않으면 전세금 지불의 경색이 발생하게 된다. 특히 가격하락기에는 기존 전세금보다 신규전세금이 부족하게 되어 소위 '역전세난'이 발생하게 된다. 전세금을 보관하고 있지 않기 때문에 '역전세난'이 일어나면 전세금을 지불하지 못하거나, 이를 해결하기 위해 임대인은 대출이나 자산매각, 심지어 부족한 전세금을 보상하기 위해 계약을 연장하고, 임차인에게 전세금 미상환액을 이자를 역월세로 지불하는 경우도 생긴다.

전세제도는 주택에 대한 임차계약이지만, 동시에 임대인에게는 비제도권의 주택구매자금 또는 무이자대출의 성격이 있다. 이에 따라 우리나라 주택구입의 50%는 전세금 레버리지를 이용하며, 결과적으로 구입자금의 상당한 부분을 전세보증금으로 해결하고 있다.

특히 갭(gap)투자의 경우 주택구입자금의 대부분을 전세금으로 해결하고 자신이 부담하는 지분(equity)은 미미하거나 없는 경우도 있다. 소위 '무(無)갭투자'가 이루어지면 사실상 세입자의 자금으로 주택을 구입하는 것이 된다. 심지어 전세금이 구입자금보다 높아지게 되면 전세금의 일부를 중개업자와 임대인이 나누어 갖는다.

전세금을 레버리지로 한 갭투자가 일반화되면서 전세사기가 발생할 가능성이 커지게 된다. 주택의 분양단계에서 전세사기 기법이 분양사기로 악용되기도 한다. 과거에도 금융권의 주택대출사기가 빈발할 때 주택가격을 부풀려서 실제 가치 이상의 주택대출을 받는 경우가 많았다. 이 때 주택의 소유자는 노숙자를 동원하였는데, 마치 현재의 빌라왕을 내세우는 것과 유사하다. 이후 금융권의 대출심사가 엄격해지자 대출사기는 금융기관이 아닌 개인을 대상으로 하는 전세사기로 변형되고 있다.

개인들의 경우 주거복지정책으로 저리전세대출이 가능하고, 이에 따라 주택 가치와 무관하게 전세금의 상당부분을 대출을 통해 조달하게 된다. 정부의 정책기조는 저리의 전세대출을 중산층까지 확대하는 것이며, 이러한 전세대출의 성격으로 인해 주거복지정책의 대상인 아닌 경우조차 전세대출이 광범하게 이루어지고 있다. 이러한 점을 노린 악덕 임대업자나 분양업자들이 주택가격보다 훨씬 부풀려진 임대가나 분양가의 주택을 전세세입자를 속여 전세계약을 하는 것이다.

지난 몇 년간 저금리로 전세수요가 급증하면서 아파트와 같은 우량의 전세물건이 부족하게 되었다. 이에 따라 연립다세대나 오피스텔과 같은 비우량의 임대물건에서도 전세임대가 늘어나게 되었다. 오랜 기간 임대인들은 낮은 매매가 상승으로 인해 자본차익이 발생하지 않는 이들 임대주택에서 임대수익을 극대화하기 위해 전세보다 월세임대를 선호하였다. 그 결과 이 시장은 저소득층의 월세임대 시장이었으나, 저금리로 전세의 이자 부담이 크게 줄어들면서 전세수요가 이 시장까지 넘쳐 들어온 것이다.

그런데 비아파트시장의 수십 세대 이내의 임대물건은 주택 가치를 정확히 파악할 수 없다. 대규모 단지의 아파트시장이 주택 가치가 명확히 평가되고, 확인이 가능한 것에 비해 비아파트시장은 매우 불투명하고, 그 거래도 수시로 일어나지 않는다. 이 때문에 주택 가치를 정확히 측정하기 힘들고, 이 점이 전세사기에 유리한 정황이 되면서, 이를 악용할 소지가 커졌다.

### 정부는 무엇을 했나?

전세사기가 횡행하는 데는 전세제도의 구조적 문제점도 있지만, 장기간에 걸친 정부의 잘못된 주거복지정책이 촉매제가 되었다.

우선 전세금의 저리대출을 주거복지정책으로 간주하여 무차별적으로 저리대출을 실시하

였다. 저리대출의 대상이 저소득층이 아니라 신규시장에 진입하는 청년층이나 신혼부부의 경우는 대부분이 해당되게 되었다. 고가전세의 경우 일부 제한이 있지만, 대체로 주거정책 중 복지와 관련해서는 전세대출을 중요한 정책적 성과로 내세웠다.

그렇지만 이 정책은 전세가 상승의 촉매제가 되었다. 과도한 전세가 상승에도 불구하고 저리전세대출이 용이해지면서 비싼 전세물건도 시장에서 쉽게 임차인을 구할 수 있게 되었다. 임차인이 무리한 전세가 인상에 호응하도록 함으로써 시장의 전세가는 더욱 상승하였다.

그런데 최근 대출금리가 치솟게 되자 임대시장에서 전세가 월세보다도 비싸지는 결과를 초래하고 있다. 임대시장에서 전세를 월세로 전환할 때 사용하는 전월세전환율의 경우는 일반적으로 금융기관의 전세대출 금리의 2배 이상이다. 이로 인해 월세전환보다는 금융권 대출을 통해 전세금을 마련해서 임대계약하는 것이 임차인에게 훨씬 유리하다.

그렇지만 작년 하반기부터 빠르게 금리가 상승하여 기준금리가 3.5%에 이르면서 전세대출 금리도 전월세 전환율을 웃돌기 시작했다. 이에 따라 전세가 월세보다 더 비싼 임대가 되었다.

문재인 정부 시절에는 임대차계약 기간을 늘리기 위해 5% 임대료상한을 지키는 갱신계약을 기존 2년에 더하여 1회 2년을 의무적으로 연장하였다. 2020년에 도입된 주택임대차3법에 따라 계약갱신청구권을 이용한 임대계약이 임대안정을 위해 도입되었지만, 현재와 같은 임대료 하락기에 임차인에게는 무의미한 제도가 되었다.

정부정책 중 가장 잘못된 신호를 보낸 것은 전세금 반환보증정책이다. 전세금 반환보증은 금융공기업들이 도입한 보증상품으로 이 중 주택도시보증공사(HUG)는 저소득층이 주로 임대하는 비아파트 임대주택의 전세금 반환보증을 집중하였다.

비아파트인 다세대연립, 오피스텔 등은 수십 세대의 소규모 분산된 형태로 건설, 운영되는 임대주택이다. 이러한 임대주택은 아파트와 달리 주택 가치에 대한 가격정보를 제대로 찾을 수 없다. 따라서 주택 가치를 파악하지 못하는 상황에서 HUG가 반환보증을 하게 된다.

그 결과 주택도시보증공사의 반환보증 사고가 급격히 늘어나게 되었다. 2018년 792억 원이었던 보증사고금액은 2019년 3,442억 원, 2020년 4,682억 원, 2021년 5,790억 원에 이르렀다. 특히, 2022년에는 전체 보증사고는 5,443건에 사고금액은 1조 1,712억 원에 달했다. 주택도시보증공사가 보증상품을 발급하고 대위변제한 금액이 1조원을 넘어선 것이다. 임대인에 대한 구상으로 일부 회수되기 때문에 전부 손실이 되지는 않지만, 임대인으로부터 회수하는 비율이나 기간 등을 고려하면 막대한 공기업 재정이 허비되는 결과를 초래하고 있다.

특히, 주택 가치를 정확히 알기 위해 감정평가서를 이용하여 반환보증을 하는 경우에도 감정평가사가 임대업자 등과 짜고 허위의 감정평가서를 제공한 경우가 많았다. 2022년의 경우 반환보증 사고 가운데 감정평가서를 이용한 비율이 17.6%에 달했고, 사고금액 기준으로는 19.1%에 달했다. 이 때 주택유형은 다세대주택이 74.7%로 아파트나 오피스텔에 비해 훨씬 많았다. 이는 참조할 시세가 없는 신축빌라를 부풀리는 수법인 업(up)감정을 하였기 때문이다. 감정평가가격을 부풀리는 것은 주택도시보증공사의 보험 가입 심사 때 공시가격이나 실거래가보다 감정평가를 최우선으로 참조한다는 규정을 악용한 것이다.

뒤늦게 주택도시보증공사는 한국감정평가협회 추천하여 지정 감정평가법인만 감정평가를 할 수 있다고 했지만, 이미 지정한 업체 중에도 업감정에 연루된 경우가 있었다. 이에 따라 정부는 감정평가를 최우선으로 한다는 규정을 삭제하기에 이르렀다.

전세사기가 큰 사회적 문제가 되면서, 정부

는 2023년 2월에 연이어 전세사기 근절을 위한 각종 대책을 내놓았다.

우선 기존 전세사기 피해자에 대한 금융지원(저리전세대출)과 더불어 5월부터는 신규 전세보증금이 집값의 90% 이하인 주택만 전세금 반환 보증보험에 가입하도록 할 계획이다. 즉 무자본 갭투자를 막기 위해 10% 이상의 자기자본 부담을 하도록 했다.

과거 다세대연립의 보증보험이 2013년에는 70%에서 시작한 것이 2017년 2월부터 100%로 인상한 결과가 악용되었다는 것을 인정한 것이다. 그렇지만 이 경우도 신규만 해당이 되고, 기존 보증은 그대로 인정하고 있다.

보증료 할인 대상은 연소득 4천만원 이하에서 5천만원 이하로, 할인 폭은 50%에서 60%로 확대하였다. 보증보험 가입 심사 때 감정평가액 우선방식은 실거래가와 공시가격 우선방식으로 변화시킬 예정이다.

특히 신축빌라 등에 대한 공정한 가격산정 체계를 마련하여, 전세보증 시 현행 공시가격 대비 150%를 140% 수준으로 낮추도록 하고, 감정평가 시 감정평가사협회 추천제를 활용할 계획이다. 또한 고전세가를 지역 관리를 위해 지역별 전세가율 공개, 주의사항 홍보 등을 할 계획이다. 확정일자 확인 후 대출을 진행하고, 임대사업자, 공인중개사나 감정평가사가 연관되면 해당자에 대한 처벌을 강화하였다.

그 밖에 정부는 의심거래의 모니터링을 강화하고, 분양대행사의 불법 온라인 광고, 전세사기 의심매물에 대한 신고 등을 받을 계획이다.

마지막으로 임차인이 정보검색이 가능하게 '자가진단 안심전세앱'을 출시하였고, 임대인의 세금, 이자 체납 등 신용정보와 주택의 선순위 권리관계, 선순위 보증금 등을 열람할 수 있게 할 계획이다. 임차인의 최우선 변제금액을 상향하고, 임차인 대항력도 보강하였다. 최악의 경우 임차인이 불가피하게 전셋집을 낙찰 받는 경우 무주택요건을 유지할 수 있게

제도를 개선할 계획이다.

### 정부대책만으로 해결이 가능한가?

전세사기에 대한 대책이 나왔지만, 근본적으로 전세제도가 가지고 있는 본질적 성격을 고려할 때 현재의 정부대책만으로 전세사기문제가 해결이 될지는 의문이다. 전세금이 주택 가격상승을 전제로 하는 임대주택의 자금조달 성격을 가지고 있고, 전세임차인에게는 저렴한 임대라는 성격이 근본적으로 변화되기 어렵기 때문이다.

최근 상황은 가격상승기에 급격히 증가한 전세사기의 규모가 가격하락기에 역전세난과 더불어 드러나는 국면이다. 마치 거대한 빙산의 일각만 보이던 것이 물이 빠지면서 잠긴 전체가 드러나듯이 우리 사회에 만연한 전세사기가 가격하락기에 그 실체를 드러내고 있다.

부동산가격 폭락에 따른 자산디플레이션이 발생하면서 비로소 주택 가치를 넘는 전세대출 사기의 전체 모습이 드러나는 것이다. 이 과정에서 정보가 부족한 전세세입자들은 정부의 방임 내지는 잘못된 정책실패 하에 임대사 기꾼들의 농간에 극단적으로 노출되었다는 점이 확인되고 있다.

제도적으로 당연히 임대계약 이전에 주택 가치에 대한 정확한 수준과 이에 대한 정보가 임차인에게 제공되어야 했다. 그나마 최근 정부대책 안이 이를 일부 포함하고 있는 것은 다행지만 주택 가치에 대한 검증 책임은 여전히 임차인 몫이다.

그렇지만 임차인은 개인으로 이를 검증할 능력이 없다. 따라서 이 보다는 임대주택 가치, 임대계약 적합성에 대한 공공기관의 책임이 더 강조되어야 한다. 이와 관련해서 임대인, 공인중개사, 감정평가사뿐만 아니라 전세대출 금융기관, 보증기관, 정부의 책임도 강화되어야 한다.

금융기관은 전세대출의 확정일자 확인 수준이 아니라 주택 가치와 관련해서 전세대출시

담보로서의 임대주택 가치를 검증할 책임이 있다. 이러한 주택 가치에 대한 확인은 보증기관인 주택도시보증공사도 동일하다. 물적, 인적으로 자원이 충분한 이들 금융기관이 주택 가치에 대한 검증역할 없이 이 문제를 해결하기는 쉽지 않다.

전세사기의 또 다른 형태인 분양전세사기 역시 근본적인 대책이 필요하다. 우리나라는 공동주택의 경우 30세대 이상만 분양보증의 무가 있다. 이에 따라 30세대 미만의 경우는 분양보증의 사각지대에 놓인다. 오피스텔의 경우는 분양보증이 아니라 후분양 대상으로 공정이 80%이상 되어야 분양하는 준공후 분양규제만 있다. 현재와 같이 30세대 미만의 비아파트시장에서 벌어지는 분양전세사기가 악화되는 상황에서 이들 분양주택 모두 분양보증의무를 부과하고 국가가 관리하는 것이 바람직하다.

근본적으로는 전세보증금을 임대인이 마음대로 사용하는 문제를 개선할 필요가 있다. 대출기관이나 보증기관이 전세금을 확보할 수 있는 방안을 가지고 대출이나 보증을 하는 것이 필요하다. 예컨대 전세반환보증을 임대인들이 의무적으로 가입하도록 함으로써 임차인에게 전세계약 만료 시 전세금을 확실하게 돌려주어야 한다. 현재처럼 확정일자를 통해 선순위를 보장하는 것만으로는 전세금을 보호하는 데 큰 한계가 있다.

정부는 당연히 이 시장에서 발생하는 문제를 직접 모니터링 해야만 할뿐 아니라 법적, 제도적 안전장치를 마련해야 한다. 이를 위해서는 주택임대차보호법의 임차인 보호조항을 개선할 필요가 있다. 무엇보다도 물권으로 이해되는 현재의 전세임대차계약은 월세계약과 달리 채권적 성격을 가지고 있기 때문에 이에 준하는 보호 장치가 필요하다. 예컨대 현재 정부대책 안처럼 소유주 변경 시 의무적으로 임차인에게 통보하는 수준이 아니라 적어도 전세계약의 경우는 임대차계약의 승계 시 임차인이 동의여부를 확인할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. **SIES**

**| 약 력 |** 명지대 부동산학과 교수.  
서울대 경제학과에서 학사 및 석사를 마치고, 동대학원에서 경제학 박사학위를 받았다. 한국개발연구원(KDI) 연구원, 한국건설산업연구원 부연구위원을 지냈고, 부동산114를 창업하여 대표이사 사장을 지냈다. 학계에서는 한국주택학회, 한국부동산분석학회 회장을 역임하였다.