

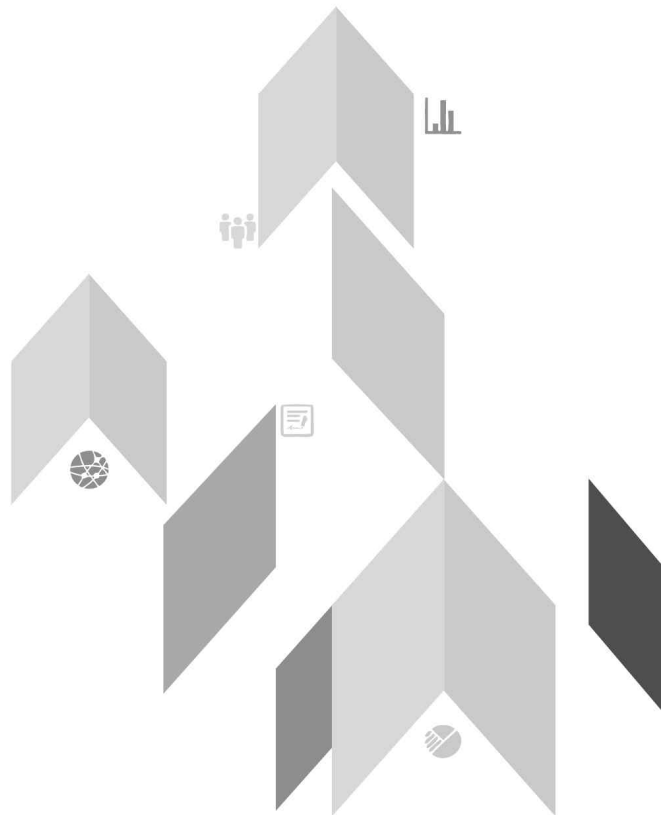
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략



A Study of Key Strategies for
Fair and Orderly Real Estate Market

한국형사·법무정책연구원 선임연구위원 강석구 외



이 보고서는 「경제인문사회연구회 협동연구사업」의 일환으로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 경제인문사회연구회의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서
“부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
21-44-01	부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략	한국형사법무정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	공동연구원	연구보조원
저자		강석구, 이태리, 방송희, 최지선, 조성현, 최혜선, 이성대, 이수욱, 박천규, 최진도, 김덕례, 임창섭, 고제현, 최영상, 이혁		
주관 연구기관	한국형사법무 정책연구원	강석구 선임연구위원 (총괄책임자)	최지선 부연구위원 조성현 전문연구위원 최혜선 조사연구위원 이주현 조사연구위원 이성대 교수 (한세대학교)	김보영 인턴연구위원
협력 연구기관	국토연구원	이태리 연구위원	이수욱 선임연구위원 박천규 연구위원 최진도 전문연구위원 김덕례 선임연구위원 (주택산업연구원) 임창섭 부장 (한국부동산원)	-
	한국주택금융공사 주택금융연구원	방송희 연구위원	고제현 연구위원 최영상 부연구위원 이혁 팀장	강영신 주임

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략”의
최종보고서로 제출합니다.

2021년 8월

한국형사·법무정책연구원
원장 하 태 훈

국문 요약

□ 연구의 배경

○ 정부 부동산 정책에 대한 국민 불신 심화

- 현 정부가 출범한 이래 20차례 넘게 부동산 종합대책을 지속적으로 발표·시행했음에도 주택 가격이 전국적으로 급등함에 따라 정부의 부동산정책에 대한 국민 불신 심화
- 부동산 공기업인 한국토지주택공사(LH)의 내부자 등이 미공개 정보를 이용하여 투기한 의혹이 시민단체에 의해 제보된 이후 공공주택 사업 등에 대한 국민 불신 심화

○ 부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 총체적·구조적 부정부패 가능성

- 1) 부동산 공기업 및 이와 공생하는 민간기업·펀드 등에 의한 시장교란 가능성
- 2) 연기금, 재벌, 외국자본(또는 외국기업) 등 거대자본에 의한 시장교란 가능성
- 3) 금융권에 의한 시장교란 가능성
- 4) 정부의 다주택자 중과세 정책의 혼선에 따른 시장교란 가능성
- 5) 공공임대주택사업 참여 민간사업자 등에 의한 시장교란 가능성
- 6) 부동산 실거래가 정보 등 공적 정보를 악용·남용한 시장교란 가능성
- 7) 부패정치인 또는 부패관료에 의한 시장교란 가능성
- 8) 부패 및 자금세탁 방지 시스템 미비에 따른 시장교란 방지 가능성

□ 연구의 목적

- 1) 주택정책·주거복지 등 사회정책과 유리된 부동산정책의 방향성 제고
- 2) 부동산 시장질서 확립 또는 부동산시장의 안정화 도모
- 3) 탈법과 편법으로 부동산 시장질서를 교란하는 부동산 투기세력 척결
- 4) 부동산 투기세력의 불로소득을 사회에 환원하기 위한 종합적 실천방안 제시

□ 주요 연구내용

- 주택정책 및 부동산 산업·조세정책 분야 [국토연구원 수행]
 - 1) 부동산(주택)정책의 변천
 - 2) 정책분야별 시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화
 - 3) 정책분야별 관련 법제도 분석
 - 4) 정책분야별 시사점 및 대응전략 제시

- 부동산 금융정책 분야 [주택금융연구원 수행]
 - 1) 주택시장 및 주택금융시장의 구조적 특징
 - 2) 한국 주택경기와 주택금융시장의 양상 분석
 - 3) 한국 주택금융(수요자·공급자) 및 공급 현황
 - 4) 주택금융분야 부동산시장 교란사례 및 금융 분야 중점 대응전략 제시

- 부동산 형사정책 분야 [한국형사법무정책연구원 수행]
 - 1) 부동산시장 구분의 합의 제시
 - 2) 부동산 시장질서 교란사례 분석
 - 3) 부동산 시장질서 교란 관련 벌칙규정 분석(법령별·유형별)
 - 4) 양벌규정에 의한 법인 처벌의 한계 분석 및 개선방안 제시
 - 5) 부동산 대응법제의 형사정책적 맹점 분석
 - 6) 형사정책 분야의 중점 대응전략 제시

키워드 : 부동산시장, 부동산정책, 주택정책, 부동산금융정책, 부동산형사정책

Abstract

□ Background of the Study

- Deepening public distrust in government real estate policies
 - Even though the current government has continuously announced and implemented comprehensive real estate policies more than 20 times since the inauguration of the current government, as housing prices soared nationwide, public distrust in the government's real estate policies has deepened.
 - Public distrust in public housing projects has deepened after a civic organization reported suspicions that insiders of the Korea Land and Housing Corporation (LH), a government real estate corporation, speculated using confidential information.

- Possibility of total and structural corruption in the public sector around real estate policies
 - 1) Possibility of market disruption by public real estate corporations and private corporations/funds that co-exist with them
 - 2) Possibility of market disruption by large capital such as pension funds, Chaebols, and foreign capital (or foreign companies)
 - 3) Possibility of market disruption by the financial sector
 - 4) Possibility of market disruption due to confusion of the government's heavy taxation policy for multi-residential households
 - 5) Possibility of market disruption by private business operators participating in public rental housing projects
 - 6) Possibility of market disruption due to misuse or abuse of public information such as real estate transaction price information
 - 7) Possibility of market disruption by corrupt politicians or corrupt bureaucrats

- 8) Possibility of neglecting market disruption due to lack of prevention system for corruption and money laundering

□ Purpose of the Study

- 1) Improving the direction of real estate policies that are separate from social policies such as housing policy and housing welfare
- 2) Establishing real estate market order or promoting real estate market stabilization
- 3) Eradication of real estate speculators who disturb the real estate market order through evasion and expediency
- 4) Propose a comprehensive action plan to return the unearned income of the real estate speculators to society

□ Main Research Contents

- Policies of Housing, Real Estate Industry and Tax [Research by Korea Research Institute for Human Settlements, KRIHS]
 - 1) Changes in real estate (housing) policies
 - 2) Discovering and categorizing cases of market order disruption by policy area
 - 3) Analysis of related laws and systems by policy field
 - 4) Presenting implications and response strategies for each policy field

- Real Estate Policies in Financial Sector [Research by Housing Finance Research Institute, HF]
 - 1) Structural characteristics of the housing market and housing finance market

- 2) Analysis of the aspects of the Korean housing market and housing finance market
- 3) Korea housing finance (consumer/supplier) and supply status
- 4) Presenting cases of disruption in the real estate market in the housing finance sector and key response strategies

○ Real Estate Policies in Criminal Justice Perspective [Research by Korean Institute of Criminology and Justice, KICJ]

- 1) Proposal of an implication of real estate market classification
- 2) Analysis of cases of disruption of real estate market order
- 3) Analysis of penalty regulations related to disruption of real estate market order (by law and type)
- 4) Analyze the limits of corporate punishment based on the joint penal provisions and suggest improvement measures
- 5) Analysis of blind spots in real estate countermeasures laws and systems in criminal justice perspective
- 6) Proposal of key response policy strategies in the criminal justice perspective

Keywords: real estate market, real estate policy, housing policy, real estate financial policy, real estate criminal justice policy

정책 제안

□ 주택정책 및 부동산 산업·조세정책 분야 [국토연구원 수행]

- 1) 부동산거래분석원(가칭)/부동산감독원(가칭)의 역할 제고
- 2) 부동산 산업의 업역 확장 및 업종의 법정 대상화
- 3) 단기 대응전략: 전담 기관을 통한 강력한 단속
- 4) 중기 대응전략: 시장질서 확립을 위한 시스템 활용
- 5) 장기 대응전략: 주택정책의 공감대 형성

□ 부동산 금융정책 분야 [주택금융연구원 수행]

- 1) 실수요자 중심의 LTV 규제 기준 마련
- 2) 거래관련 정보 공유의 확대
- 3) 공적보증기관의 심사기능 강화
- 4) 에스크로우제도와 권원보험의 점증적 확산
- 5) P2P, 온라인뱅크, 대부업 관련 감독규정 마련

□ 부동산 형사정책 분야 [한국형사법무정책연구원 수행]

- 1) 최우선 과제 : 펀드의 부동산 투자 관련 법제의 정상화
- 2) 민간투자법상 부대사업 목록 및 국민연금 등 기금증식사업에서 주택 관련 사업 전부 삭제
- 3) 상속·증여세제 개혁 및 특혜성 조세감면 제도 전면 폐지
- 4) 피고인 사망 또는 법인 해산합병 시 공소기간 예외조항 마련
- 5) 대물적 보안처분으로서의 몰수 또는 독립몰수 근거규정 마련
- 6) 영리 목적 부동산거래 관련 공적 정보 제공·재가공 또는 인터넷 게시 금지
- 7) 한국부동산원 업무범위에서 통계·지수 및 가격공시 관련 업무 전면 삭제

제1편 총론

제1장 총괄 서론	33
제1절 연구의 배경 및 목적	35
1. 연구의 추진 배경	35
2. 연구의 목적	42
제2절 연구 추진의 경과 및 방법	43
1. 연구의 추진경과	43
2. 연구의 추진방법	45
제2장 총괄 결론	49
제1절 연구의 종합	51
제2절 주택정책 및 부동산 산업·조세정책 분야의 연구성과 개관	53
제3절 부동산 금융정책 분야의 연구성과 개관	56
제4절 부동산 형사정책 분야의 연구성과 개관	59
참고문헌(제1편)	62

제2편 주택정책 및 부동산 산업·조세정책 분야

제3장 서론	65
제4장 부동산(주택)정책 변천	71
제1절 부동산(주택)정책의 개념과 목표	73
제2절 주택정책 수단 및 특성	77

CONTENTS

제3절 정부별 주택정책 특징	82
1. 노무현 정부(2003~2007)	82
2. 이명박 정부(2008~2012)	87
3. 박근혜 정부(2013~2016)	90
4. 문재인 정부(2017~현재)	93
제4절 시사점	107
제5장 주택정책과 시장질서 교란행위	109
제1절 주택정책과 시장질서 교란행위 분석 개요	111
1. 주택정책 개요	111
2. 주택정책 관련 법	115
제2절 시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화	117
1. 주택정책 분야 시장질서 교란행위 특성	117
2. 주택정책 분야 시장질서 교란행위 사례	119
제3절 관련 법제도 분석	128
1. 지연신고 및 허위신고	128
2. 불법전매	130
3. 부정청약	132
4. 대출의 용도 외 유용	133
5. 자전거래	135
6. 복등기	137
제4절 시사점 및 대응 전략	139
제6장 부동산산업정책과 시장질서 교란행위	141
제1절 부동산산업정책과 시장질서 교란행위 분석 개요	143
1. 부동산산업 개요	143
2. 부동산산업 관련 법	149
제2절 시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화	150
1. 부동산산업정책 분야 시장질서 교란행위 특성	150
2. 부동산산업정책 분야 시장질서 교란행위 사례	150

제3절 관련 법제도 분석	161
1. 온라인을 이용한 불법 부동산 매매	161
2. 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행	163
3. SNS를 이용한 불법 부동산 자문	165
4. 공동중개 거부	167
5. 집값담합 유도	168
6. 온라인을 이용한 부동산 투기 조장	169
7. 대토리츠	170
제4절 시사점 및 대응 전략	172
제7장 부동산조세정책과 시장질서 교란행위	175
제1절 부동산조세정책과 시장질서 교란행위 분석 개요	177
1. 부동산조세 개요	177
2. 부동산조세 관련 법	185
제2절 시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화	187
1. 부동산조세정책 분야 시장질서 교란행위 특성	187
2. 부동산조세정책 분야 시장질서 교란행위 사례	187
제3절 관련 법제도 분석	197
1. 거주요건 충족을 위한 위장전입	197
2. 업다운계약	199
3. 편법증여	204
제4절 시사점 및 대응 전략	208
제8장 부동산 시장질서 확립 대응전략	209
제1절 단기 대응전략: 전담 기관을 통한 강력한 단속	211
제2절 중기 대응전략: 시장질서 확립을 위한 시스템 활용	215
제3절 장기 대응전략: 주택정책의 공감대 형성	219
참고문헌(제2편)	223

제3편 부동산 금융정책 분야

제9장 서론	227
제1절 연구의 배경	229
제2절 연구의 내용과 방법	231
제10장 주택시장의 구조적 특징	233
제1절 주택시장 및 주택금융시장 개관	235
1. 주택시장의 특수성과 새로운 정책의 도입	235
2. 주택시장의 특수성이 주택금융시장 구조에 미친 영향	239
제2절 주택시장의 주요변화와 특수성의 형성	243
1. 수도권외의 급격한 인구집중	243
2. 전국적 도시화 및 그린벨트 지정	250
3. 아파트 중심 주택공급 확산	257
제3절 주요 주택정책의 도입배경 및 쟁점	269
1. 분양가 상한제	269
2. 청약제도	273
3. 택지개발촉진법	277
4. 선분양제	281
제11장 한국 주택경기와 주택금융시장 양상 분석	285
제1절 주택금융시장과 금융정책 개관	287
제2절 글로벌 주택경기와 주택금융시장	291
1. 주택경기 과열과 가계부채 양상	291
2. 주요국 주택시장 과열기 주택금융 규제 사례	308
제3절 한국 주택금융 수요와 주택경기	315
1. 한국 주택금융 수요와 주택경기	315
2. 한국 주택금융 규제	326

제12장 한국 주택금융 및 공급현황	331
제1절 주택금융 개관	333
1. 주택금융과 부동산금융	333
2. 제도권 VS 비제도권 주택금융	333
3. 1차 시장 VS 2차 시장	334
4. 공급자 금융 VS 수요자 금융	335
5. 부동산금융 익스포져	336
제2절 수요자 금융	338
1. 주택담보대출	338
2. 전세자금대출	347
제3절 공급자 금융	356
1. 사업자 대출	356
2. PFV(Project Financing Vehicle, 프로젝트금융투자회사)	363
3. 부동산투자회사(REIT's)	365
4. ABS(Asset Backed Securities, 자산담보부증권)	367
5. 부동산펀드	370
6. 부동산신탁	372
제4절 주택금융의 제도적 사각지대	375
1. 수요자 금융	375
2. 공급자 금융	379
제13장 부동산 시장 안정을 위한 금융 분야 중점 대응전략	385
제1절 부동산 시장질서 교란행위	387
1. 부동산 시장질서 교란행위의 정의	387
2. 불법행위	388
3. 편법행위	389
제2절 주택금융분야 부동산 시장 교란사례	390
1. 불법, 편법대출	390
2. 전세자금/전세대출의 활용	396

CONTENTS

3. 상호금융 및 대부업권을 통한 LTV규제 우회	400
4. P2P와 펀드를 통한 편법대출	402
5. 법인 및 사업자 대출 등 목적 외 대출의 활용	405
6. 담보가격 부풀리기	407
7. 공급주체의 편법대출	410
제3절 부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야 중점 대응전략	411
1. 금융 분야 부동산 시장교란 발생의 원인	411
2. 부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야 중점 대응전략	413
참고문헌(제3편)	419

제4편 부동산 형사정책 분야

제14장 서론	427
제1절 연구 설계의 방향과 연구의 방법	429
제2절 부동산시장 구분의 함의와 연구의 범위	434
1. 생산 단계	435
2. 공급 단계	436
3. 유통 단계	437
4. 소비(또는 투자) 단계	438
5. 연구의 범위와 한계	439
제15장 부동산 시장질서 교란사례 분석	441
제1절 조사 분석의 방향	443
1. 조사 내용	443
2. 조사 방법	444
제2절 부동산 생산 부문 시장 교란사례	447
1. 교란 요소 분류 및 사례	447
2. 주요사례 및 대안	452

제3절 부동산 공급 부문 시장 교란사례	455
1. 교란 요소 분류 및 사례	455
2. 주요사례 및 대안	462
제4절 부동산 유통 부문 시장 교란사례	467
1. 교란 요소 분류 및 사례	467
2. 주요사례 및 대안	474
제5절 부동산 소비 부문 시장 교란사례	482
1. 교란 요소 분류 및 사례	482
2. 주요사례 및 정책적 대안	488
제6절 소결	492
1. 종합 요약	492
2. 추가분석: 텍스트 분석	494
제16장 부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 분석	499
제1절 벌칙조항 분석의 방법	501
1. 분석의 범위	501
2. 분석의 방법	508
제2절 부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 법령별 분석	511
제3절 부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 법령별 분석	512
제4절 부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 유형별 분석	552
1. 시세조종 행위	552
2. 미공개정보를 이용한 거래 및 사용, 비밀 누설 행위	553
3. 내부거래 및 특별관계자(이해관계자)와의 거래	558
4. 자격제한 위반 및 자격 양도 및 대여	559
5. 전매·알선 금지 등 위반 행위	561
6. 표시·광고 위반 및 유사명칭 사용 행위	563
7. 거짓 또는 부정한 방법 등에 의한 부정행위	566
8. 법률상 목적 외 사용 행위	576

9. 허가, 등록, 승인, 신고제도에 대한 위반	577
10. 준수의무 및 행정의무 위반	586
제17장 양벌규정에 의한 법인 처벌의 한계	591
제1절 부동산 시장교란행위에 대한 벌칙규정과 양벌규정	593
1. 양벌규정의 의의, 성격 등	593
2. 부동산 시장교란행위에 대응한 양벌규정의 일반현황	594
3. 양벌규정의 획일화와 부동산 시장교란행위	597
제2절 부동산 시장교란행위에 대한 양벌규정의 구체적 형태와 문제점	598
1. 주택법상 양벌규정	598
2. 공인중개사법상 양벌규정	605
3. 양벌규정의 문제점과 부동산 시장교란행위	607
제3절 현행 양벌규정의 개선방안	621
1. 현행 양벌규정 개선의 출발점	621
2. 개인책임의 명확화와 형벌규정의 정비	621
3. 법인책임의 새로운 귀속방안과 실질화방안의 모색	622
제4절 부동산시장교란행위의 근절을 위한 양벌규정의 개선방안	624
제18장 부동산 대응법제의 형사정책적 맹점	627
제1절 부동산 정책환경을 둘러싼 의문점	629
1. 신도시는 누가 개발하는가?	630
2. 민간투자는 실제로 이뤄지는가?	633
3. 누가 실제 소유자인가?	639
4. 누가 주택가격을 결정하는가?	642
5. 누가 투기자본을 끌어들이는가?	645
6. 부동산정책이 우리에게 필요한가?	650
제2절 형사정책적 대응의 방향과 한계	655
1. 부동산시장 교란에 대비한 형사정책적 방어시스템 구축 필요성	655
2. 부동산시장 교란행위 처벌을 위한 실효적 벌칙규정 개발	657
3. 공직자 대상 반부패 대응법제의 전면 정비	660
4. 내국법인 및 외국법인에 대한 실효적 처벌방안의 모색	672

제3절 법무정책적 대응의 중요성	675
1. 주택의 수를 셀 수 있을까?	676
2. 아파트의 재개발·재건축은 왜 어려운가?	679
3. 국민은 1인당 얼마까지 가질 수 있나?	682
4. 주택임대차 관련 정책 수립이 왜 어려운가?	687
제19장 형사정책 분야의 중점 대응전략	693
제1절 부동산 시장질서 확립을 위한 최우선 과제	695
제2절 자본유형별 중점 대응전략	699
1. 공적 자금 대상 중점 대응전략	700
2. 기업자산 대상 중점 대응전략	702
3. 부패자산 및 불법재산 대상 중점 대응전략	703
4. 유동자금 대상 중점 대응전략	706
제20장 결론	709
참고문헌(제4편)	715

표 차례

〈표 1-1〉 편별 전담연구기관 및 장별 저자 일람 52

〈표 2-1〉 주거기본법에서 제시하고 있는 주거정책의 기본원칙 74

〈표 2-2〉 2차 장기주거종합계획(2013~2022)의 비전과 목표 74

〈표 2-3〉 '제2차 장기주거종합계획 수정계획'에서 제시한 5대 주거정책방향 75

〈표 2-4〉 주택정책 목표달성을 위한 주요 정책수단 78

〈표 2-5〉 노무현 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단 85

〈표 2-6〉 이명박 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단 88

〈표 2-7〉 박근혜 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단 91

〈표 2-8〉 국토교통부와 서울·인천·경기도의 합의문 주요 내용 100

〈표 2-9〉 문재인 정부의 주요 부동산정책과 정책수단 104

〈표 2-10〉 현행법상 주택의 종류 112

〈표 2-11〉 주택 관련 법률 116

〈표 2-12〉 부동산(주택) 생애주기별 주요참여자 및 시장질서 교란행위 117

〈표 2-13〉 연도별 지연신고 행위 적발건수 118

〈표 2-14〉 지연신고 사례 119

〈표 2-15〉 허위신고 사례 119

〈표 2-16〉 불법전매 사례 1 120

〈표 2-17〉 불법전매 사례 2 120

〈표 2-18〉 부정청약 사례 1 121

〈표 2-19〉 부정청약 사례 2 121

〈표 2-20〉 부정청약 사례 3 122

〈표 2-21〉 부정청약 사례 4 122

〈표 2-22〉 대출의 용도 외 유용 사례 1 123

〈표 2-23〉 대출의 용도 외 유용 사례 2 124

〈표 2-24〉 대출의 용도 외 유용 사례 3 124

〈표 2-25〉 대출의 용도 외 유용 사례 4 125

〈표 2-26〉 대출의 용도 외 유용 사례 5 125

〈표 2-27〉 자전거래 126

〈표 2-28〉 복등기 127

〈표 2-29〉 지연신고 및 허위신고 사례 해당 근거규정 128

〈표 2-30〉 지연신고 및 허위신고 사례 해당 제재규정 129

〈표 2-31〉 부동산거래신고 등에 관한 법률의 과태료 제재 130

〈표 2-32〉 불법전매 사례 해당 근거규정	131
〈표 2-33〉 불법전매 사례 해당 제재규정	131
〈표 2-34〉 부정청약 사례 해당 근거규정	132
〈표 2-35〉 부정청약 사례 해당 제재규정	132
〈표 2-36〉 대출의 용도 외 유용 사례 해당 근거규정	133
〈표 2-37〉 대출의 용도 외 유용 사례 해당 제재규정	134
〈표 2-38〉 자전거래 사례 해당 근거규정	135
〈표 3-39〉 자전거래 사례 해당 제재규정	136
〈표 2-40〉 복등기 사례 해당 근거규정	137
〈표 2-41〉 복등기 사례 해당 제재규정	138
〈표 2-42〉 한국은행 산업연관표의 부동산산업 분류	144
〈표 2-43〉 업종별 제도화 현황	147
〈표 2-44〉 시장질서 교란 측면의 제도적 문제점	148
〈표 2-45〉 부동산산업 관련 법	149
〈표 2-46〉 온라인을 이용한 불법 부동산 매매	151
〈표 2-47〉 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행 사례	151
〈표 2-48〉 SNS를 이용한 불법 부동산 자문 사례	152
〈표 2-49〉 공동중개 거부 사례1	153
〈표 2-50〉 공동중개 거부 사례2	153
〈표 2-51〉 공동중개 거부 사례3	153
〈표 2-52〉 집값담합 유도 사례(안내문·현수막) 1	154
〈표 2-53〉 집값담합 유도 사례(안내문·현수막) 2	155
〈표 2-54〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 1	155
〈표 2-55〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 2	155
〈표 2-56〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 3	156
〈표 2-57〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 4	156
〈표 2-58〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 5	156
〈표 2-59〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 6	157
〈표 2-60〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 1	157
〈표 2-61〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 2	158
〈표 2-62〉 리츠특례 등록 및 영업인가 가능여부에 대한 민원 사례	159
〈표 2-63〉 대토보상권 전매행위 사례	160
〈표 2-64〉 온라인을 이용한 불법 부동산 매매 사례 해당 근거규정	161
〈표 2-65〉 온라인을 이용한 불법 부동산 매매 사례 해당 제재규정	162
〈표 2-66〉 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행 사례 해당 근거규정	163
〈표 2-67〉 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행 사례 해당 제재규정	164

CONTENTS

〈표 2-68〉 SNS를 이용한 불법 부동산 자문 사례 해당 근거규정	165
〈표 2-69〉 SNS를 이용한 불법 부동산 자문 사례 해당 제재규정	166
〈표 2-70〉 공동중개 거부 사례 해당 근거규정	167
〈표 2-71〉 공동중개 거부 사례 해당 제재규정	167
〈표 2-72〉 집값담합 사례 해당 근거규정	168
〈표 2-73〉 집값담합 사례 해당 제재규정	169
〈표 2-74〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 해당 근거규정	169
〈표 2-75〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 해당 제재규정	170
〈표 2-76〉 대토리츠 사례 해당 근거규정	170
〈표 2-77〉 대토리츠 사례 해당 제재규정	171
〈표 2-78〉 신규 법정 대상화가 필요한 업종	173
〈표 2-79〉 부동산(주택) 관련 세제	178
〈표 2-80〉 취득세 과세표준 및 세율	179
〈표 2-81〉 주택부분 재산세율	180
〈표 2-82〉 주택부분 종합부동산세 세율	181
〈표 2-83〉 임대소득세 과세표준 및 세율	182
〈표 2-84〉 임대소득세 과세대상	182
〈표 2-85〉 주택 양도소득세 기본 세율	184
〈표 2-86〉 현행 장기보유 특별공제제도 현황	184
〈표 2-87〉 부동산조세 관련 법	185
〈표 2-88〉 거주요건 충족을 위한 위장전입 사례	188
〈표 2-89〉 연도별 업다운계약 적발건수	189
〈표 2-90〉 업계약 사례	189
〈표 2-91〉 다운계약 사례 1	189
〈표 2-92〉 다운계약 사례 2	190
〈표 2-93〉 다운계약 사례 3	190
〈표 2-94〉 편법증여 사례 1	191
〈표 2-95〉 편법증여 사례 2	192
〈표 2-96〉 편법증여 사례 3	192
〈표 2-97〉 편법증여 사례 4	193
〈표 2-98〉 편법증여 사례 5	193
〈표 2-99〉 편법증여 사례 6	194
〈표 2-100〉 편법증여 사례 7	194
〈표 2-101〉 편법증여 사례 8	195
〈표 2-102〉 편법증여 사례 9	195
〈표 2-103〉 거주요건 충족을 위한 위장전입 사례 해당 근거규정	197

〈표 2-104〉 거주요건 충족을 위한 위장전입 사례 해당 제재규정	198
〈표 2-105〉 업다운계약 사례 해당 근거규정	199
〈표 2-106〉 업다운거래 사례 해당 제재규정	201
〈표 2-107〉 편법증여 사례 해당 근거규정	204
〈표 2-108〉 편법증여 사례 해당 제재규정	205
〈표 2-109〉 전자계약의 이점	216
〈표 3-1〉 주택금융의 일반적인 구조	240
〈표 3-2〉 비제도권 금융이 포함된 한국 주택금융시장의 구조	241
〈표 3-3〉 권역별 인구변화	251
〈표 3-4〉 2018년 재고주택 유형별 현황	258
〈표 3-5〉 2010년 이후 수도권 주택유형별 증감	259
〈표 3-6〉 분양가 상한제 변천	271
〈표 3-7〉 청약제도 주요 변경 사항	275
〈표 3-8〉 선분양제의 장단점	283
〈표 3-9〉 유럽 신규 주택공급 전년 동기 대비 증가율	294
〈표 3-10〉 주요국 GDP대비 주택건설투자 비중	295
〈표 3-11〉 모기지 상품 유형별 취급 유럽 국가(2006년 기준)	298
〈표 3-12〉 미국 전체 모기지 발행액과 서브프라임 모기지 비중	299
〈표 3-13〉 유럽 주택 관련 세제(2007년 기준)	300
〈표 3-14〉 주요 국가들 시기별 주택가격 상승률	302
〈표 3-15〉 2007~2008년 모기지 규제 변화	310
〈표 3-16〉 거시건전성 강화를 위한 모기지 규제 시행 유럽 국가들(2019년 기준)	312
〈표 3-17〉 1990년대 주요 주택경기 부양 정책	315
〈표 3-18〉 주택건설 추이(단위: 천호, 괄호는 아파트 비중)	318
〈표 3-19〉 2003년~2005년 주요 주택가격 안정화 정책	320
〈표 3-20〉 주택담보대출 약정만기 비중 추이(잔액 및 신규취급액기준)	322
〈표 3-21〉 글로벌 금융위기 이후 주택경기 부양 주요 정책	323
〈표 3-22〉 주택가격 안정화를 위한 주요 주택금융 정책(2002~2007)	326
〈표 3-23〉 가계부채 구조개선 목표 주요 정책	328
〈표 3-24〉 글로벌 금융위기 이후 주택수요 억제 목표 주요 주택금융 정책	329
〈표 3-25〉 제도권 주택금융제도	334
〈표 3-26〉 주택담보대출의 종류	338
〈표 3-27〉 주택담보대출 잔액 추이	342
〈표 3-28〉 보금자리론 LTV, DTI 조정	343
〈표 3-29〉 주택담보대출에 대한 담보인정비율의 적용	345
〈표 3-30〉 주택담보대출에 대한 총부채상환비율의 적용	346

C O N T E N T S

〈표 3-31〉 적격대출 판매실적 및 평균 대출금리	346
〈표 3-32〉 전세자금대출의 종류	348
〈표 3-33〉 버팀목전세자금 대출한도	350
〈표 3-34〉 HF 연도별 버팀목 전세자금 보증 현황	351
〈표 3-35〉 일반전세자금 보증한도	353
〈표 3-36〉 HF 건설자금 상품비교	359
〈표 3-37〉 HUG 건설자금보증 상품 비교	361
〈표 3-38〉 목적 외 대출 등 대출규제 위반사례	407
〈표 4-1〉 총괄연구책임자 블로그 활용내역	433
〈표 4-2〉 토론회 개요	446
〈표 4-3〉 부동산 정책 관련 법률 일람	502
〈표 4-4〉 부동산 시장교란 관련 법률 약어	509
〈표 4-5〉 부동산 시장교란 관련 벌칙조항	512
〈표 4-6〉 시세조종 행위 관련 벌칙 규정	552
〈표 4-7〉 미공개정보를 이용한 거래 및 미공개 정보의 사용 관련 벌칙 규정	555
〈표 4-8〉 직무상(업무상) 취득한 정보의 사용·누설·제공한 행위 관련 벌칙 규정	557
〈표 4-9〉 내부거래 특별거래 관련 벌칙 규정	559
〈표 4-10〉 자격의 양도 및 대여 행위 관련 벌칙 규정	560
〈표 4-11〉 전매제한기간 동안 전매 및 전매알선 벌칙 규정	562
〈표 4-12〉 표시광고 위반 및 유사명칭 사용 행위 관련 벌칙 규정	564
〈표 4-13〉 부정행위 관련 벌칙 규정	567
〈표 4-14〉 허위등기 관련 벌칙 규정	571
〈표 4-15〉 거짓 보고 및 허위 자료제출 행위 관련 벌칙 규정	573
〈표 4-16〉 목적외 사용 관련 벌칙 규정	577
〈표 4-17〉 등록, 승인·허가, 신고제도 위반행위 관련 벌칙 규정	578
〈표 4-18〉 의무행위 미이행 관련 벌칙 규정	586
〈표 4-19〉 명령조치 미이행 관련 벌칙 규정	588
〈표 4-20〉 주택법 제105조(양벌규정)	598
〈표 4-21〉 공인중개사법 제50조(양벌규정)	606

그림 차례

[그림 2-1] 제2차 장기('13~'22년) 주거종합계획 수정계획 주택정책 목표 및 방향	114
[그림 2-2] 2019년 주거종합계획 주택정책 목표 및 방향	115
[그림 2-3] 토지은행 운영 프로세스 및 조직	140
[그림 2-4] 부동산서비스산업 범위 개념도	143
[그림 2-5] 사업체수 추이	145
[그림 2-6] 종사자수 추이	145
[그림 2-7] 부동산업의 부가가치 비중	146
[그림 2-8] 경제성장 기여도 변화	146
[그림 2-9] 부동산업 내 업종별 비중(2018년)	146
[그림 2-10] 부동산서비스산업의 밸류 체인	147
[그림 2-11] 신고센터 업무 절차도	212
[그림 2-12] 전자계약의 절차	215
[그림 2-13] 부동산전자계약시스템 흐름도	216
[그림 3-1] 연도별 부동산거래건수 추이	229
[그림 3-2] 아파트 중심 주택공급에 관한 정부와 민간기업 및 주택수요자 간 상관관계	236
[그림 3-3] 주택시장 특수성 및 정책흐름의 영향력	238
[그림 3-4] 주택시장의 특수성이 주택금융시장의 구조에 미친 영향	242
[그림 3-5] 면적과 인구 변화	244
[그림 3-6] 1980~2000 서울 행정면적과 수도권 인구 변화	246
[그림 3-7] 면적과 인구 변화	247
[그림 3-8] 시대별 수도권 인구 변화	249
[그림 3-9] 수도권 현황 국제비교	250
[그림 3-10] 도시화율 및 주택보급률(신,구) 추이	252
[그림 3-11] 그린벨트의 현황	253
[그림 3-12] 수도권 그린벨트의 해제 추이	254
[그림 3-13] 런던 대도시권 및 수도권 평야 및 산지 분포	255
[그림 3-14] 비지적 신도시 개발	256
[그림 3-15] 주택 및 아파트 총량 추이	259
[그림 3-16] 마포아파트와 중암아파트 기록사진	261
[그림 3-17] 근린주구론에 따른 당시 아파트 단지	266
[그림 3-18] 청약제도 가입 추이	274

CONTENTS

[그림 3-19] 선분양제 구조	282
[그림 3-20] 2000년대 이후 주요국 주택가격 추이	288
[그림 3-21] 아파트 매매가격지수 추이 (2000.01=100)	289
[그림 3-22] GDP대비 가계부채 비중(%) 및 차이	289
[그림 3-23] 글로벌 금융위기 이전 주요 국가들 주택가격 고점 수준	291
[그림 3-24] 주요국 PIR 및 PRR 추이	292
[그림 3-25] 주요 국가 2000-2008년 주택가격지수	293
[그림 3-26] 미국 단독주택 중위가격 연간 상승률	294
[그림 3-27] GDP, 가계 소비와 주거용 투자(2000=100)	295
[그림 3-28] 주요 국가 기준금리 추이(1990~2007)	296
[그림 3-29] 미국 유효연방기금금리(2000.07~2007.12)	297
[그림 3-30] 유럽 국가들 GDP대비 모기지 비중(%)과 차이(%p)(1995~2005)	298
[그림 3-31] 국가별 자가보유비율(2000년, 2005년)	300
[그림 3-32] 상승 유형별 주요 국가들 주택가격 추이(2000~2020)	301
[그림 3-33] 캐나다, 호주 주택가격 변화	302
[그림 3-34] 캐나다 권역별 주택연간변동률	303
[그림 3-35] 호주 권역별 주택가격지수 (2014년1월=100, 계절조정)	303
[그림 3-36] 유로지역 통화량 연간변동률(계절조정)	304
[그림 3-37] 유로 지역 M2 연간변동률(%)	304
[그림 3-38] 미국 총통화 M2 연간변동률(%)	305
[그림 3-39] 주요국 기준금리(08.03~20.02)	305
[그림 3-40] 캐나다 GDP 대비 가계부채 비중(%) 및 차이	305
[그림 3-41] 캐나다 가계부채 종류별 추이 (2020.02=100)	305
[그림 3-42] 호주 GDP 대비 가계부채 비중(%) 및 차이	306
[그림 3-43] 미국 GDP대비 가계부채 비중(%) 및 차이	306
[그림 3-44] 캐나다 신규 대출 중 LTI 450 초과 대출 비중	307
[그림 3-45] 호주 신규 대출 중 LVR 95%이상 대출 비중	307
[그림 3-46] 호주 신규 대출 중 만기 일시 상환 대출 비중	307
[그림 3-47] 미국 신용점수구간별 모기지 대출액	308
[그림 3-48] 미국 저신용 및 고신용 모기지 대출 비중	308
[그림 3-49] 유로지역 이자율 (2003년 1월-2008년 4월)	309
[그림 3-50] 미국 모기지 신용 가능성 지수(Mortgage Credit Availability Index, (2012년3월=100)	311
[그림 3-51] 유럽 주요국 LTV 상한	313
[그림 3-52] 대출 중 만기 일시 상환 대출 비중	314

[그림 3-53] 주택 유형별 재고 주택 구성비	317
[그림 3-54] 서울 주택 유형별 매매가격지수 추이	317
[그림 3-55] 2000년대 전국 및 서울 아파트 전년동월대비 변동률	317
[그림 3-56] 서울 및 수도권 아파트 매매가격지수 변동률(전년 동월 대비)	319
[그림 3-57] 대출금리(1996~2008)	321
[그림 3-58] 가계신용 공급 주체 구성비	321
[그림 3-59] 아파트 주택매매가격 지수(06년 1월=100)	323
[그림 3-60] 아파트 전년동월대비 증감률(%)	323
[그림 3-61] 대출금리(1996.01~2021.04)	324
[그림 3-62] 유동성 지표 전년 동월대비 변동률	324
[그림 3-63] 주택 유형별 자가점유비중	325
[그림 3-64] 주택 미분양 추이	325
[그림 3-65] GDP대비 가계신용 비중과 가계신용 연간 증가율	325
[그림 3-66] 1차 시장과 2차 시장 도해	335
[그림 3-67] 부동산금융 익스포저 규모 및 증가율	336
[그림 3-68] 부동산금융 익스포저 리스크별 증가 규모	337
[그림 3-69] 보금자리론·디딤돌 판매금액과 잔액	344
[그림 3-70] 전세자금대출 구조	347
[그림 3-71] 연도별 비은행기관 여신현황	349
[그림 3-72] 주택금융공사 전세자금보증 공급현황	354
[그림 3-73] 주택개발 프로젝트 파이낸싱(Project Financing) 대출구조	357
[그림 3-74] 부동산PF 대출잔액 추이 및 업권별 변화	358
[그림 3-75] HF 사업자보증 공급현황	360
[그림 3-76] 연도별 분양보증 금액	363
[그림 3-77] PFV 사업구조	364
[그림 3-78] REIT's의 사업구조	365
[그림 3-79] 리츠 수 및 자산규모 추이	366
[그림 3-80] ABS 구조	368
[그림 3-81] 연도별 부동산 PF 유동화증권 발행현황	368
[그림 3-82] ABCP PF구조	369
[그림 3-83] 연도별 부동산 PF ABCP 발행현황	370
[그림 3-84] 부동산펀드(대출형)의 사업구조	371
[그림 3-85] 부동산펀드 판매기관별 규모	372
[그림 3-86] 토지신탁의 기본구조	373

C O N T E N T S

[그림 3-87] 부동산신탁회사 신규수주 추이	373
[그림 3-88] 부동산신탁회사 수탁고 추이	374
[그림 3-89] 자기관리형 주택임대관리 구조	396
[그림 3-90] 중도금 사모펀드 운영구조	405
[그림 3-91] 주요국 주택담보비율(LTV) 규제 상한	414
[그림 4-1] 생산 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)	495
[그림 4-2] 공급 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)	495
[그림 4-3] 유통 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)	496
[그림 4-4] 소비 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)	496
[그림 4-5] 전체부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 13 tokens)	497

제1편

총론



제1장

총괄 서론



제1절

연구의 배경 및 목적



1. 연구의 추진 배경

2017년 5월 10일에 현 정부가 출범한 이후 8·2 대책, 12·16 대책, 9·13 대책, 2·4 대책 등 20차례가 넘는 부동산 종합대책을 지속적으로 발표·시행했지만, 친정부 매체라고 비난받아온 여론조사 전문기관인 리얼미터의 2019년 여론조사에서조차 응답자의 57.6%가 현 정부의 부동산정책을 신뢰하지 않는다는 결과가 나왔을 정도로¹⁾ 국민의 지지를 얻지 못했다. 특히, 연이은 대책 발표에도 불구하고 서울 소재 아파트 가격이, 국민들의 소득 수준으로는²⁾ 평생 동안 모아도 살 수 없을 정도의 수준으로 급등해버렸다. 이러한 주택가격 상승은 단지 신축 아파트에 한정된 현상이 아니어서 실수요자 및 세입자의 불안감은 가중될 수밖에 없었다.

또한, 현 정부는 국정농단 사태로 드러난, 무너진 국가사회 체계를 재정립해야 할 엄중한 시기에 인수위원회도 없이 출범했기 때문에 신속하게 국정 운영의 방향과 과제를 정립하고 개혁과제를 추진하기 위해서는 국민의 지지가 절실한 상황이었다. 만일, 현 정부 출범 이후 급속하게 진행된 주택가격 상승 움직임을 조기에 진압하지 못할 경우 정부가 추진해온 모든 정책에 대한 전반적인 불신에 직면할 수 있는 위기상황이라고도 할 수 있었다. 더욱이 현 정부는 보유주택의 수량에만 천착한 ‘다주택’이라는 관념을 일방적으로 부동산정책에 투입·고수하고, 충분한 정책검증 과정 없이 임대차 3법을 강행함으로써 스스로 소유자 적대적 또는 반자본주의적 이미지에 갇히게 된 측면도 적지 않다.

이러한 상황에서 현 정부가 주택가격에 대한 해법을 찾아내지 못한다면 정책불신을 넘어 정책협으로 이어질 수도 있는 상황이라고 할 수 있었다. 하지만 이러한 상황에서 공기업인 한국토지주택공사(LH)의 내부자가 개발정보를 사전 입수하고 농지를 사들여 투기했다는 투기의혹 사례가 민변과 참여연대에 의해 제기되었고,³⁾ 이른바 LH 사태는 부동산 세금폭탄으로 인한 조세저항 등

1) REALMETER, “오마이뉴스 현안조사 - 문재인 정부 부동산정책 신뢰도”, 2019. 12. 17, 4면, [http://www.realmeter.net/wp-content/uploads/2019/12\(최종_확인_2021_6_10.\)_참조](http://www.realmeter.net/wp-content/uploads/2019/12(최종_확인_2021_6_10.)_참조).

2) 2019년 현재 1인당 국민총소득은 33,720 US\$라고 한다. 국가통계포털, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017&conn_path=12\(최종확인_2021_7_22.\)_참조](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017&conn_path=12(최종확인_2021_7_22.)_참조).

3) 민변 민생경제위원회참여연대 민생희망본부 보도자료, “농지 이용한 투기세력, 철저히 수사감사하라!”, 2021년 3월 17일자.

과 맞물려 2021년 재보궐선거에서 여당이 참패하는 결정적 요인이 되기까지 하였다.⁴⁾ 정부가 국민에게 원인과 해법을 제시하지 못하는 동안, 부동산정책의 성패가 정권의 향배까지 결정할 수 있는 중요 변인이 된 것이다.

물론, 정책의 옳고 그름을 정치공학으로 설명할 수는 없고, 그래서도 안 될 것이다. 현 정부의 부동산정책을 지지하지 않거나 신뢰하지 않는 국민이 상대적으로 많아 보이지만, 지지하거나 신뢰하는 국민도 적지 않을 것으로 예상되고, 지지하지 않거나 신뢰하지 않는 경우에도 그 원인은 매우 복잡적일 것이다. 또한, 국민들에게 지지받는 개혁은 역사적으로 흔치 않았던 만큼, 선거나 여론조사의 부정적 결과만으로 현 정부 부동산정책의 개혁성이나 진정성을 선불리 판단할 수도 없을 것이다. 더욱이 동일한 결과를 두고도 관점 또는 개개인의 이해관계에 따라서는 정책평가가 상반될 수도 있다. 예컨대, 주택가격이 몇 배 상승한 것을 두고 혹자는 부동산가격의 이상폭등에 따른 시장불안 현상으로 판단할 수도 있고, 혹자는 그간 저평가되었던 부동산가격이 정상화된 것으로 판단할 수도 있다.

그래서 -이 연구를 기획·추진했던 2020년 상반기와 달리- 정권의 향배가 좌우될 정도로 부동산 관련 정책이 민감한 사안이 된 지금, 이 연구를 추진하게 된 배경을 설명하기 매우 조심스러울 수밖에 없다. 다만 이 연구를 최초로 추진한 2020년 2월부터 제안자(한국형사법무정책연구원 강석구 선임연구위원)는 여러 제안서에서 현 정부가 추진하는 부동산정책의 실패 가능성을 일련의 연구제안서를 통해 일관되게 경고했고, 정부의 정책혼신 및 실수요자·주거약자의 주거불안에 편승한 부동산 투기세력의 불로소득·축재만을 초래할 수 있음도 함께 경고해왔다. 이는, 부패 및 자금 세탁 방지법제를 다년 간 연구해온 제안자가 '부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 부정부패 가능성'에 주목했기 때문이다. 즉, 국정농단 사태로 드러난 권력의 사유화와 부정부패는 검찰 등 사정 권력에 한정된 사안이 아닐 수 있으며, 적폐 청산, 권력기관 개혁 및 반부패 개혁 등을 국정과제로 제시한⁵⁾ 현 정부라고 해서 달라지지 않았을 수 있다는 점에 착안하였기 때문이다.

특히 제안자는 (1) 한국토지공사와 대한주택공사라는 거대 공기업이 2009년에 한국토지주택공사(LH)로 합병되면서 공공주택의 생산, 공급, 유통, 관리, 신탁, 투자 등의 전 과정을 아우르는 독점적 기업으로 변질되었을 뿐만 아니라 독점적 공기업이면서도 생산원가나 공급원가를 투명하게 공개하지 못하는 점에 주목했다. 또한, 이와 관련해서는 서울주택도시공사(SH), 경기주택도시

4) 나무위키, "2021년 재보궐선거/정당별 결과/더불어민주당/패배의원인", <https://namu.wiki/w/2021%20재보궐선거/정당별%20결과/더불어민주당/패배의원인>(최종 확인 : 2021. 7. 21.) 참조.

5) 현 정부 출범인 2017년 7월, 국정기획자문위원회는 '적폐의 철저하고 완전한 청산'(제1번 국정과제), '국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁'(제13번 국정과제), '반부패 개혁으로 청렴한국 실현'(제2번 국정과제) 등을 법무부 등이 추진해야 할 국정과제로서 제시한 바 있다(국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7., 18면).

공사(GH), 인천도시공사(IH), 전북개발공사(JD) 등 지방공기업의 경우도 마찬가지로 주시했다. 뿐만 아니라 이들 부동산 공기업의 사업은 민간기업·펀드 등과의 민간투자사업으로 행해지는 경우가 적지 않은데, 부동산 공기업과 민간기업 간의 지분구조나 수익배분구조, 나아가 민간투자사업에 참여하는 민간기업·펀드 자체의 지분구조나 수익배분구조를 이들 공기업의 경영공시 자료에서 투명하게 확인할 수 없었던 점에도 주목했다.

(2) 우리나라 부동산시장의 최대 투자자는 공공 부문에서는 국민연금기금 등 거대 연기금일 수 있고, 민간 부문에서는 재벌과 거대 외국자본일 수 있다는 점에도 제안자는 주목했다. 실제로, 국민연금기금운용본부(NPS)는 부동산투자실 및 인프라투자실을 설치·운영하고 있고,⁶⁾ 국민연금공단은 민간투자사업 시행·관리와 관련한 여러 의혹을 받은 전례가 있어⁷⁾ 부동산시장에서도 영향력이 적지 않을 가능성이 있다. 또한, 여러 재벌그룹의 상속과정에서 확인한 바 있듯이 조 원 단위의 막대한 상속세를 부담해야 하는 재벌그룹이 이를 벌충하기 위해 건설사를 비롯한 부동산 관련 계열사를 동원하여 부동산시장에 개입했을 가능성을 완전히 배제할 수 없고, 탄핵소추로 인한 대통령 궐위 시인 2017년 1월 17일에 행해진 외국환거래법의 개정⁸⁾ 국내투자수익의 회수가 용이해진 외국자본 또는 외국기업이 국내 투자수익의 극대화를 위해 부동산시장에 개입했을 가능성도 배제할 수 없다. 외국환거래법의 개정시기와 맞물려 외국인 토지취득 신고·허가 등을 규율해온 ‘외국인토지법’을, 부동산 거래신고 등을 규율해온 ‘부동산 거래신고에 관한 법률’ 및 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’상의 토지거래 허가 관련 규정들과 통합한 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’이 2017년 1월 20일에 최초 시행된 점에도 제안자는 주목했다.⁹⁾

(3) 주택담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 등에 의한 주택담보대출 규제를, 이러한 규제가 행해지지 않는 전세자금대출 등을 통하여 우회하고 있는 금융현실에도 제안자는 주목했다. 정상적인 소득만으로는 감당하기 어려운 수준으로 주택 판매가격을 높게 책정할 수 있기 위해서는 그 구입비용을 구매자 이외의 누군가가 조달해주어야 가능한데, 금융회사 또는 금융 공기업

6) 국민연금기금운용본부 조직도, https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/ifm/ifm_03.jsp(최종 확인 : 2021/ 6. 2 2.) 참조.

7) 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016두45165 판결; 강석구·최원석, 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안, 한국형사정책연구원, 2016. 12., 115-116면 참조.

8) 불법재산의 해외 은닉·도피를 방지하기 위한 제도적 장치 중 하나였던 채권회수명령제도(국 외국환거래법 제7조)가 실효성 있는 보완장치 없이 이 시기에 폐지된 바 있다. 우리나라도 자본이동의 자유화 추세에 발맞춰 외환규제를 최소화할 수밖에 없지만, 국정농단 사태와 같은 비상적 상황에 시급하게 처리했어야 할 입법과제는 아니었다고 평가할 수 있다. 이와 관련한 보다 상세한 내용은 강석구·손진, 재산 국외도피 처벌 공백 관련 법령개정 연구, 대검찰청, 2019. 7. 참조.

9) 다만 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’의 제정은 시행일보다 1년 전인 2016년 1월 19일에 행해졌다.

등이 대출수익을 도모하기 위하여 세입자의 주거복지 등을 구실삼아 전세자금대출 등의 명목으로 주택 구매자에게 실질적으로 주택구매자금을 조달한다면, 이른바 ‘고가분양’ 및 ‘갭투자’가 가능한 금융환경을 조성할 수 있기 때문이다. 이 경우 금융회사 또는 금융 공기업 등은 대출부동산의 실질적 소유자로서 차임에 갈음하여 이자 등을 통하여 수익을 도모하고, 등기부상의 소유자는 시세차익을 도모할 수 있으면서도 전세입자는 상환능력 없이도 상대적 고가주택에 거주할 수 있어 서로 공생관계를 형성할 수 있다. 이런 상황에 제안자가 주목하는 이유는, 1990년대 일본의 버블 붕괴와 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태 역시 금융회사의 부실 대출이 초래한 인재(人災)였기 때문이다. 나아가, 금융권의 부실대출 우려는 소비자 금융뿐만 아니라 건설·개발 등과 관련한 생산자 금융까지 아우르는 문제일 수 있다.

(4) 현 정부 들어 갑자기 대두한 ‘다주택자’라는 관념에도 제안자는 주목했다. 어느 정도 또는 규모의 주택을 ‘지나치게 많이 가졌다’고 할 것인지에 대한 객관적 기준이나 사회적 합의 없이 등기부상 복수의 주택을 명목상 소유한 것만으로 현 정부는 이를 다주택자라고 규정하고, 종합부동산세 등 부동산세 증과(重課)의 핵심 표준으로 삼았기 때문이다(종합부동산세 제9조 참조). 또한, 이전 정부에서는 -2~3채 정도 수준이 아닌- 실제로 주택 등 부동산을 대량 보유한 부동산투자회사, 부동산집합투자기구, 부동산집합투자재산, 혼합자산집합투자기구, 20호 또는 20세대 이상의 임대사업자 등은 주택공급에 있어서 -시장·군수·구청장이 정한 별도의 기준에 따라- 우선공급의 특혜를 주었을 뿐만 아니라(‘주택공급에 관한 규칙’ 제32조)¹⁰⁾ 종합부동산세, 양도소득세, 법인세 등의 과세에 있어서도 조세특례제한법, 지방세특례제한법 등에 따라 다양한 감면 혜택을 부여하고 있을 수 있어 이들 특례 규정들을 현 정부에서 전향적으로 폐지하지 않는 한¹¹⁾ 현 정부의

10) ‘주택공급에 관한 규칙’ 제32조(임대사업자 등에 대한 우선공급) ① 시장·군수·구청장은 사업주체가 민영주택을 공급하는 경우로서 주택의 공급물량, 청약률, 임대수요 등 지역 여건을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임대사업자 또는 「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자(제1호, 제2호 및 제4호의 경우에는 임대사업을 하려는 자를 포함한다)에게 주택의 전부 또는 일부를 우선공급하게 할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 우선공급에 관한 기준을 별도로 정할 수 있다.

1. 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구
3. 입주자모집 승인 당시 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 민간임대주택 및 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택을 단독주택은 20호 이상, 공동주택은 20세대 이상 임대하는 자
4. 소속 근로자에게 임대하려는 고용자(법인으로 한정한다)

② 제1항에 따라 주택을 우선공급 받은 자[「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자(이하 “공공주택사업자”라 한다)는 제외한다]는 입주금의 잔금 납부 시까지 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 임대사업자로 등록(변경등록을 포함한다)하고 그 등록증 사본을 시장·군수·구청장 및 사업주체에게 제출하여야 한다. <개정 2018. 5. 4.>

③ 사업주체는 제1항에 따라 주택을 우선공급받은 자가 제2항에 따라 등록증 사본을 제출하지 아니하는 경우에는 공급계약을 취소하고 그 결과를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

11) 부동산투자회사를 제도화한 ‘부동산투자회사법’은 2001년 4월 7일에 제정되었고, 부동산을 이용한 자산운용행위를 제도화한 ‘간접투자자산운용업법’은 2003년 10월 4일에 제정되었으며(제27조 제3호), 부동산집합투자기구 등을

‘다주택자 증과세 정책의 진정성’에 대해 의심할 수밖에 없기 때문이다. 물론, 현 정부 조세정책의 진정성을 확인하기 위해서는 재벌, 부동산 공기업, 일부 공익법인 등 다양한 명목으로 부동산을 다량 보유한 법인·회사에 적용할 실제 세율(특히 법인세 추가과세, 종합부동산세·재산세, 양도소득세 등과 관련한 실제 세율)부터, 동일 또는 유사한 조건에서 개인에게 부과된 실제 세율과 비교해 조목조목 따져볼 필요가 있을 것이다.

(5) 공공임대주택의 수익구조에 대해서도 제안자는 주목했다. 왜냐하면 민관합동법인(‘사회기반시설에 대한 민간투자법’ 제2조 제13호)을 설립하여 민간투자사업으로서 공공임대주택사업을 추진했거나, 민간사업자에게 우선공급하여 운영·관리 등을 사실상 민간사업자에게 일임한 경우 민간사업자에게도 수익이 보장되어야 하기 때문이다. 또한, 민간사업자 역시 임대무기간의 도과 후 사업 청산과정에서 해당 주택을 매각하면서¹²⁾ 시세차익을 도모할 수밖에 없을 것으로 예상하는데, 공공임대주택의 특성상 매각 이전에 시장가격이 형성되어 있지 않았을 것인 만큼 임대무기간 도과 후 공공임대주택의 매각 시의 방법·절차, 가격결정 구조 및 관리·감독 여부에도 주목할 수밖에 없다.¹³⁾ 공공임대주택의 매각과정에서도 정밀한 원가계산을 통해 공공성을 유지하면서 매각이 행해지는 것이 아니라 주변시세에 따라 매각가액이 결정되는 것이라면 이들 사업자(또는 실제 소유자)가 시세차익의 극대화를 위해 주변 주택의 시세를 교란할 가능성도 적지 않기 때문이다.

(6) 부동산시장은 자본시장과 달리 거래소가 존재하지 않고 공인중개사에 의한 거래가 강제되지 않는다.¹⁴⁾ 또한, 자본시장처럼 시장감시기구가 설치·운영되는 것도 아니며,¹⁵⁾ KOSPI와 같은

제도화한 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’은 2007년 8월 3일에 제정되었고(제229조 제2호·제4호), 부동산투자회사 등에 대한 공공주택 등 우선공급 규정은 2011년 9월 29일의 ‘주택공급에 관한 규칙’ 개정 당시 도입된 바 있다(제13조 제7항).

- 12) ‘공공주택 특별법’ 제50조의2(공공임대주택의 매각제한) ① 공공주택사업자는 공공임대주택을 5년 이상의 범위에서 대통령령으로 정한 임대무기간이 지나지 아니하면 매각할 수 없다.
 ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임대무기간이 지나기 전에도 공공임대주택을 매각할 수 있다.
 1. 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 다른 공공주택사업자에게 매각하는 경우. 이 경우 해당 공공임대주택을 매입한 공공주택사업자는 기존 공공주택사업자의 지위를 포괄적으로 승계한다.
 2. 임대무기간의 2분의 1이 지나 공공주택사업자가 임차인과 합의한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 임차인 등에게 분양전환하는 경우
- 13) 참고로, ‘공공주택 특별법’은 임대 후 분양전환을 목적으로 건설한 공공건설임대주택의 우선 분양전환의 방법·절차 등에 대해서만 규정하고 있다(제50조의3).
- 14) 중개업을 영위하려고 할 경우 공인중개사 또는 -공인중개사가 대표자인- 법인만 중개사무소 개설등록을 신청할 수 있을 뿐이다(공인중개사법 제9조 제2항 및 시행령 제13조 제1항 제2호 다목).
- 15) ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’은 시장감시, 이상거래의 심리 및 회원의 감리, 증권시장과 파생상품시장 사이의 연계감시 등을 위해 거래소에 금융위원회, 금융투자협회 등이 위원회 구성에 관여한 ‘시장감시위원회’를 두도록 규

주가지수가 공식적·공개적으로 산출되지도 않는다. 그래서 언제부터인가 우리 사회에서 국토교통부 실거래가 공개시스템에 공개된¹⁶⁾ 실거래가 정보가 부동산 포털·앱 등을 통하여 주가지수처럼 활용되고 있는 현상에 제안자는 주목했다. 국토교통부의 이름을 내건 만큼 공신력 있는 공적 정보여야 할 것인데도 불구하고 이 시스템은 ① 실제와 부합하는 것으로 검증된 정보만을 공시하는 것이 아니라 신고의무자의 검증되지 않은 신고내용에 전적으로 의존할 수밖에 없는 구조이고, ② KOSPI처럼 기준시점을 정하여 시가총액을 비교하는 구조가 아니라 기준시점 자체가 존재하지 않을 뿐만 아니라 ③ 실제 거래시점과 신고시점 사이에도 상당한 시차(時差)가 존재하며, ④ 전체 또는 지역 내 시가총액이 아니라 단순히 단발성·회성 거래정보를 공시하는 것에 지나지 않고, ⑤ 거래당사자의 특성이나 거래시기 등 거래내역을 구체적으로 공시하지 않기 때문에 자전거래·위장거래·허위신고 등을 통한 인위적인 조작이나 눈속임이 용이한 구조이기 때문이다.

(7) 주택정책 및 주거복지정책에 진력해야 할 국토교통부가 리츠(REITs) 홍보에 나선 점도 제안자는 주목했다. 여기서 ‘리츠’란 부동산투자신탁(Real Estate Investment Trusts)을 말하는 데, 국토교통부 부동산산업과는 “부동산 투자도 리츠로 공동구매한다.”는 제목의 2019년 3월 12일자 보도자료를 통하여 이리츠코크랩, 신한알파리츠, 홈플러스리츠를 직접적으로 홍보했다. 특히 사모펀드인 MBK파트너스가 지배하는 홈플러스리츠에 대해 일본리츠, 싱가포르리츠와 비교하면서 “상장리츠의 안정적 성장으로 국민소득이 증가”할 것이라는 예측까지 내놓았지만,¹⁷⁾ 홈플러스리츠의 상장은 보도자료 발표 후 고작 며칠 뒤에 무산되었다.¹⁸⁾ 다주택자에 대한 부동산 증세로 여론이 좋지 않을 때 굳이 정부부처가 직접 나서 사모펀드의 부동산 사업을 홍보한 사실 자체가 이해하기 어려웠고, 그렇기 때문에 사실상의 부동산 투자신탁이라고 할 수 있지만¹⁹⁾ 분쟁과 갈등이 전국적으로 끊이지 않았던 지역주택조합사업에 대해서도 제안자는 주시할 수밖에 없었다.

(8) 제안자가 주목한 사안들의 공통점은 부정부패가 깃들 수 있는 이권(利權)과 직결되는 지점이며, 부패 및 사익 추구를 차단하기 위해 공공부문에서 운영, 관리·감독 또는 감시하는 영역에 속

정하고 있다(제402조).

16) 국토교통부는 2005년 7월 19일에 ‘공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률’을 제정하여 2006년 1월 30일부터 실거래가 공개시스템(<http://rt.molit.go.kr>)을 운영해오고 있다.

17) 국토교통부 보도자료, “부동산 투자도 리츠로 공동구매한다. ‘18년 상장한 대형리츠 안정적 임대료배당 실현…일반 국민 투자 확대”, 2019년 3월 12일자 참조.

18) 디지털타임스, “‘기대 컸는데’...홈플러스리츠 코스피 상장 물거품”, 2019년 3월 14일자; 한국금융신문, “홈플러스리츠 상장 무산에 신용등급 강등”, 2019년 3월 21일자; 이데일리, “5년만에 껌데기만 남았다...홈플러스 직원들, MBK에 아우성”, 2020년 2월 21일자; 매경이코노미, “위기의 홈플러스...온라인시대 부동산 집착 전략적 오판했나”, 2021년 1월 19일자.

19) 강석구·박성훈·유진, 지역주택조합 관련 형사처벌 사례 분석 및 제도 개선방안, 대검찰청, 2020. 11., 124면 참조.

하는 사안이라는 점이다. 그런데 감시자 역할을 해야 할 공공부문의 의사결정권자 또는 종사자들이 부패하여 부패권력 또는 거대자본과 결탁하거나, 투기에 가담하거나, 내부정보를 유출할 경우 이를 방어할 수 있는 자정(自淨) 시스템이 우리 사회에 구축되어 있을지 의문이다. 또한, 형사처벌 규정이 존재하지 않거나 미비할 경우 설혹 이들의 부패행위가 적발되더라도 소급할 수 없어 무죄로 방면할 수밖에 없고, 범죄수의 환수규정을 적용할 수 없거나 미비할 경우에도 부패로 이룬 그들의 사업권과 불법재산범죄수익은 고스란히 부패세력과 그들의 후손들에게 남겨질 수 있다. 만일 부동산정책과 관련한 공공부문의 구조적 부패가 실제로 만연하다면 부동산 가격이 전반적으로 급등한 이때가 부패재산을 매각하거나 해외 등으로 은닉·도피시킬 수 있는 최적의 시기라고 할 수 있다.

기우(杞憂)일 수도 있지만, 이러한 배경 아래 이 연구는 기획되었다.

언제부터인가 수도권 공급부족론이 득세하고 있지만, 어떤 구실을 대건 간에 현재의 국민소득 수준으로는 감당할 수 없는 수준으로 주택 등 부동산 가격이 치솟고 있는 것은 부동산시장이 이미 주택소비자, 즉 실수요자가 아니라 투자자 중심으로 변질되고 있음을 방증한다고 생각한다. 현장에 가보면, 주택가격이 상승되어 있는데도 일반인인 주택소유자는 그보다 낮은 가격으로 매물을 내놓아도 거래가 성사되지 않는, 이른바 ‘거래절벽’ 현상에 신음하고 있고, 실수요자는 이른바 ‘매물잠김’ 현상 등으로 인해 예산과 조건에 맞는 주택을 찾아내지 못해 밤마다 울고 있다고 할 정도이다. 무엇보다도, 실수요자들이 지치지탱해낼 수 없는 높은 가격수준은, 언젠가는 그 실체가 드러날 허상(虛像)이라고 할 수밖에 없고, 일본의 버블 붕괴 때처럼 높이 치솟은 부동산 가격 거품이 순식간에 사라져버린다면 그 피해는 자본력이 취약한 주거약자들뿐만 아니라 모든 국민들이 함께 감당할 수밖에 없기 때문에 이를 ‘총체적 경제위기 상황의 전조(前兆)’로서 엄중하게 인식할 필요가 있다고 생각한다.

다만 부동산과 관련하여 공공부문의 부정부패가 실제로 만연한지는 -실제로 조사·수사해보지 않고는- 알 수 없고, 공공부문의 부정부패가 지금 와서 갑자기 문제된 것은 아니기 때문에 부동산 가격급등의 유일한 원인이었다고 단언할 수도 없고, 부정부패와 연루된 일부 공직자를 제외하고 공직사회의 다수는 묵묵히 공직자로서의 본분과 가치를 지켰을 것이라고 믿고 싶다. 하지만 제안자가 주목한 지점마다 공공부문의 부정부패 또는 공직사회의 무사안일을 의심할 수밖에 없는 사안들이 다수 발견되는 만큼, 부동산정책과 관련한 공공성과 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 “이제부터라도” 부동산과 관련한 부패행위를 철저히 예방·감시하고, 부패행위자를 발본색원하여

엄단하는 한편, 부패재산의 대물림을 차단할 방도를 고민할 필요가 있다고 할 것이다. 특히, 부패 범죄 수사에 있어서는 표면적으로 드러난 명목상의 명의자만을 쫓지 않으며, 전주(錢主)와 같이 자금을 댄 자들을 ‘실제 소유자’ 또는 ‘배후세력’이라고 지칭하면서 그 적발과 처벌에 주력해왔다. 이른바 ‘바지’들만 처벌하고 ‘전주’를 방임 또는 비호한다면 그 자 역시 그들의 공범이자 부패 범죄의 정범이라는 사실을 미리 환기해둔다.

2. 연구의 목적

연구의 배경과 관련하여 제안자가 주목한 사안들은 학문적 접근으로는 실체를 파악할 수 없고, 행정조사 또는 수사가 필요한 사안이 적지 않다. 또한, 확인되지 못하거나 확인할 수 없는 가정, 추정 또는 예상 등에 근거하여 연구를 수행할 경우 그 결과 역시 신뢰할 수 없다. 그런 만큼 이런 연구는 단년에 수행할 수 없고, 구체적인 대안이나 대책을 제시하기보다는 정책적인 체크리스트를 제공하는 수준에 그치는 것이 전략적으로 유효할 수 있다. 연구의 목적을 설정함에 있어서도 이러한 한계상황을 충분히 고려하여 가능한 범위에서 최대한 성과를 제시하고자 하였다.

그래서 이 연구는, 주요 정책분야별로 관련 부동산정책의 제도적 허점과 정책 사각지대를 파악하는 한편, 유관 정책연구기관이 협력하여 실효적 대응전략을 모색함으로써 주택정책·주거복지 등 사회정책과 유리된 부동산정책의 방향성을 제고하고 부동산시장의 안정화를 도모하는 데 목적이 있다고 할 수 있다. 또한, 탈법과 편법으로 부동산 시장질서를 교란하는 부동산 투기세력을 척결하고 그 불로소득을 사회에 환원하기 위한 종합적 실천방안도 형사정책적 관점에서 함께 제시하고자 하였다.

제2절

연구 추진의 경과 및 방법



1. 연구의 추진경과

이 연구는 당초 “부동산 시장질서 교란의 구조와 대책”이라는 제목의 다년 연구로서 기획되었다. 과제명에서 알 수 있듯이 ‘부동산 시장질서 교란행위’를 중심으로 한 형사정책적 연구였고, 1/5년차 연구에서는 부동산 시장질서를 교란하는 주요 탈법사례를 도출함으로써 교란구조를 탐색하고, 2/5년차 연구부터는 부동산 시장질서 교란의 구조를 생산·공급, 유통·소비, 감시·감독의 단계로 구분하여 심층적으로 접근하는 한편, 5/5년차 연구에서 그간의 연구성과를 심화시켜 범정부적 대책을 수립·제시하고자 하였다. 다만 이 연구는 연구의 관점을 형사정책에 한정하지 않고, 자문회의·토론회 등을 통해 주택, 건설, 조세, 금융, 산업, 교통, 복지, 규제, 정보 등 다양한 분야의 시각을 함께 반영하고자 하였다.

또한, 당초 이 연구는 한국형사정책연구원의 고유사업으로 추진하고자 하였는데, 부동산정책에 대한 국민의 관심이 고조되면서 연구 기획단계인 2020년 2월에 “부동산 시장질서 교란행위 진압을 위한 중점 대응전략”이라는 제목으로 경제·인문사회연구회 기획 협동연구과제로서 제안·추진하는 것으로 변경하였다. 연구범위가 방대한 반면, 연구기간은 1년 이내로 짧아 당초 기획한 내용 중 1/5년차 연구에 한정하여 수행하기로 했고, 한정된 연구기간에 상응하여 연구성과의 수준도 구체적인 대응방안이 아니라 ‘중점 대응전략’ 수준으로 단순화시킨 것이다. 또한, 단년 연구인 점을 감안하여 다양한 국책연구기관과의 협동연구가 아니라 -형사제재와 마찬가지로 강행적 성격이 강한- 규제 및 조세 분야의 국책연구기관인 국토연구원과 한국조세재정연구원만을 협력 연구기관으로 설정하여 추진하기로 하였다. 부동산과 관련한 연구경험이 풍부한 국토연구원 측에 연구주관을 요청하였지만, 협의 끝에 제안자인 한국형사정책연구원이 주관하여 추진하기로 한 것이다.

다만 이 제안은 추진과정에서 우선순위에 밀려 채택되지 못했고, 당초 계획대로 “부동산 시장질서 교란의 구조와 대책”이라는 제목의 한국형사정책연구원 고유사업으로 2020년 4월에 다시 추진하게 되었다. 다만 자체 논의과정에서 5개년 연구가 아니라 3개년 연구로 압축하여 추진하기

로 하였고, 경제·인문사회연구회 기획 협동연구과제로서 추진했을 때와 마찬가지로 1/3년차 연구에 있어서 국토연구원과 한국조세재정연구원을 협력연구기관으로 설정하여 협동연구사업으로서 추진하기로 하였다. 내부적으로도 연구사업심의위원회 등 자체 심의과정을 거쳐 연구사업 추진이 2020년 5월에 확정되었다.

그런데 2020년 6월에 경제·인문사회연구회에서 이 연구를 기획 협동연구과제로서 다시 추진하기로 했다고 연락이 왔다. 청와대 전 비서실장의 ‘뜯뜯한 한 채’ 논란과 일부 수석의 버티기 논란이 불거지며 여론이 급속히 악화된 시기여서 현 정부 부동산정책에 대한 대략적인 방향성이라도 제시하는 것이 시급하다는 점에 모두 공감하는 상황이었기 때문에 한국형사정책연구원은 경제·인문사회연구회의 기획 협동연구과제로서도 병행 추진하기로 결정하였고, 이미 확정하여 추진하고 있던 고유사업과의 중복성 우려를 최소화하기 위해 경제·인문사회연구회 기획 협동연구과제의 제목을 “부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략”으로 변경하는 한편, 한국형사정책연구원 고유사업 1/3년차 연구의 범위에, 당초 기획안에 따라 2/5년차에 연구하기로 계획했던 생산 또는 공급 부문에 대한 구조 분석을 추가하는 방향으로 조정하기로 하였다.

우여곡절 끝에 경제·인문사회연구회 기획 협동연구과제인 이 연구, 즉 “부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략” 연구는 2020년 8월에 게시했지만, 고유사업인 “부동산 시장질서 교란의 구조와 대책” 연구는 상급기관의 심의·심사를 거치는 과정에서 “국토연구원이 아닌 한국형사정책연구원이 왜 부동산 연구를 하는가?”라는 비판과 견제에 직면했다. 특히 국회 소관 위원회에서 반대의 목소리가 거셌다. 이에 대해 한국형사정책연구원은 ‘집약된 자본과 정보를 악용한 시장교란 행위에 대해 대부분의 선진국에서는 중대범죄로 파악하고 있지만, 그 대응에 있어서는 처벌보다는 감시·감독을 강화하는 예방 조치에 주력하고 있으며, 시장교란행위에 대한 예방적·실효적인 대응은 현대 형사정책의 핵심 영역에 속한다’는 취지의 설명자료 등을 제출하여 대응하였지만, ‘현 정부 부동산실책의 책임을, 투기세력 등에게 전가할 우려가 있다’는 등의 이유로 결국 연구예산 심의과정에서 2020년 12월에 폐기되고 말았다.

시장교란이라는 범죄적 상황에 대응할 수 있는 예방·감시체제, 처벌·환수 규정이 거의 마련되지 않았음에도 불구하고 그 연구대상이 ‘부동산’이라는 이유만으로 한국형사정책연구원의 형사정책 분야 부동산 연구가 폐기된 상황은 형사정책 분야에 한정된 한국형사정책연구원의 사업범위를 법무정책 분야로 확대하여야 한다는 원내의 주장에 더욱 힘을 실어주게 되어 2021년 5월의 ‘정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’ 개정에 따라 한국형사정책연구원의 명칭을 한국형사법무정책연구원으로 개칭하였고, 한국형사정책연구원의 사업범위를 법무정책 분야로 확장한 정관 변경도 2021년 6월에 경제·인문사회연구회 이사회에서 확정되었다. 부동산정책과 관련한 형사정책과 법무정책은 그간 거의 연구되지 못한 정책블모지였지만, 이제 한국형사법무

정책연구원이 형사정책뿐만 아니라 법무정책 분야까지 아우를 수 있게 된 만큼 탐색적 연구 또는 시론(始論)의 성격이 강한 이 연구의 성과에 안주하지 않고, 당초 기획한 대로 다년 연구사업으로서 이 연구를 재추진함으로써 우리 사회에 만연한 고질적인 부동산부패의 사슬을 끊어내고, 부동산 관련 제도의 정상화를 도모할 필요가 있음을 환기하고자 한다.

2. 연구의 추진방법

부동산과 관련한 정책은 국토교통부나 기획재정부에서만 수립·시행하는 것이 아니라 사실상 모든 정부부처에서 수립·시행한다. 이런 연구에 있어서 대개는 중앙부처의 정책이나 법률·명령·규칙에만 초점을 맞추는데, 지방정부의 정책이나 조례·규칙에도 중요한 내용들이 적지 않다. 특히 건축이나 계획과 관련해서는 시·군·구와 같은 기초자치단체의 영향력도 작지 않고, 다양한 유형의 공기업·공공기관이나 다양한 단위의 위원회들이 실질적인 정책기관으로서 영향력을 행사하고 있다. 세부 분야도 주택, 건설, 조세, 금융, 산업, 교통, 복지, 규제, 정보 등 다종다양하다. 국토연구원이 아무리 만능이라고 할지라도 이 모든 분야의 전문가그룹일 수는 없고, 국토연구원, 한국조세재정연구원, 한국개발연구원, 산업연구원, 한국보건사회연구원, 한국교통연구원, 한국행정연구원, 정보통신정책연구원, 한국여성정책연구원, 한국형사·법무정책연구원 등 부동산정책과 관련한 모든 국책연구기관이 합심하여 연구하더라도 그 실체에 접근하기 쉽지 않을 정도로 부동산 정책의 범주는 광범위하다고 할 수 있다.

그래서 당초 이 연구는, 경제·인문사회연구회의 주관 아래 부동산정책과 관련된 모든 국책연구기관이 협력하여 분야별 정책을 점검하여 정책사각지대를 발굴하는 한편, 분야별로 대응전략을 수립하는 방향으로 추진했다. 이렇게 전 범위로 포괄하더라도 경제·인문사회연구회 소속이 아닌 금융위원회 산하 한국금융연구원이나 한국주택금융공사 산하 주택금융연구원이 제외될 수밖에 없어 부동산정책 중 핵심에 속하는 부동산 금융 분야 연구는 누락될 수 있다. 또한, 각 연구기관의 특성과 경험을 존중하여 각 연구기관의 연구방법은 각 연구기관이 주로 활용하는 학문적 방법을 채택하고자 하였다. 하지만 연구예산 등 현실적인 문제를 고려하여 국토연구원 및 한국조세재정연구원과 협력하여 연구하는 방향으로 연구계획을 수정했다. 다만 부동산 금융 분야 연구의 중요성을 고려하여 한국조세재정연구원의 연구범위에는 부동산 조세 분야뿐만 아니라 부동산 금융 분야까지 담당하도록 연구계획을 수립했다.

그런데 변수가 발생했다. 부동산 조세 연구인력 여력 부족 등의 이유로 한국조세재정연구원이 참여할 수 없게 된 것이다. 연구기획 단계부터 미리 협의과정을 거쳤던 국토연구원의 경우와 달리

연구개시 이후에 뒤늦게 협의한 만큼 한국조세재정연구원 측에 연구 참여를 강요할 수 없었고, 이미 연구를 개시한 이상 시급하게 대안을 찾을 수밖에 없었다. 그래서 부동산 조세 분야와 관련해서 한국지방세연구원, 부동산 금융 분야와 관련해서는 한국금융연구원과 주택금융연구원의 참여 문제를 검토했는데, 국토연구원 측에서 부동산 조세 분야까지 분담해주기로 함에 따라 주택금융 분야에 전문성을 가지는 동시에 생산자금융 문제에 대해 보다 제3자적 시각을 제공할 수 있는 주택금융연구원을 부동산 금융 분야 협력연구기관으로 2020년 11월에 최종 선정·계약하였다. 양 기관의 연구범위가 맞물려있다 보니 연구범위를 조율하는 과정에서 국토연구원과의 계약도 지체될 수밖에 없어 전반적인 연구수행과정이 순연되었다.

또한, 주된 연구방법으로서 정책분야별 전문가 토론회를 설정하고 있었기 때문에 Covid-19로 인한 예상치 못한 방역상황도 중요한 변수였다. 2020년 8월부터 5인 이상 집합금지 조치가 강행됨에 따라 -진행자와 청중 등을 제외한- 지정토론자만도 5~6인으로 계획하고 있던 전문가 토론회 개최 자체가 불투명해진 것이다. 토론회를 화상회의 등의 방법으로 개최할 수도 있었지만, 전문가 토론회를 주된 연구방법으로 채택한 배경에는 전문가들의 상황 진단과 그에 따른 대안을 청취하는 목적도 있었지만, 부동산 학계와 실무계에 고착된 정책프레임 또는 고정관념을 확인하는 측면도 있었고, 토론회를 통해 부동산정책과 관련한 사회적 관심을 촉발함으로써 정책사각지대나 부정부패 등과 관련한 내부고발 또는 제보를 최대한 수렴할 목적도 있었다. 그래서 방역상황이 나아져 오프라인 토론회를 개최할 수 있기를 최대한 기다렸지만, 해가 바뀌어도 상황이 나아지지 않아 결국 2021년 2월부터 zoom을 통한 화상회의로써 전문가 토론회를 개최할 수밖에 없었을 뿐만 아니라 내외부 연구진 자체의 인원수가 많다 보니 외부전문가 자문회의는 물론이고, 연구진 회의의 실시에도 고충이 적지 않았다. 오프라인 토론회를 대비한 회의 경비, 식비, 행사장 대관료, 토론자 여비, 자료집 인쇄비 등에 책정된 예산집행도 전혀 할 수 없었다.

2021년 3월에 촉발된 LH사태도 연구의 중요 변수였다. 한국토지주택공사(LH) 등 부동산 공기업의 부정부패 또는 투기개입 가능성은 이 연구를 기획한 핵심 동기(動機)라고 할 수 있었는데, 현 정부의 핵심 권력층도 깊숙이 관여하고 있었을 것으로 추정하고 있었던 만큼, 친정부적이라고 평가받는 시민단체들의 제보에 의해 그렇게 빨리 사회문제화될 것이라고는 전혀 예상하지 못했기 때문이다. 다만 LH 임직원 등에 대한 수사나 부동산정책 관련 공무원에 대한 조사수사가 이 연구에 유리한 것만은 아니었다. 국토교통부 등 소관부처 담당공무원 및 부동산 공기업 종사자에 대한 수사가 진행되는 상황에서 형사정책 분야 국책연구기관이 정책담당자나 실무자와의 자문회의나 간담회를 추진하기란 쉽지 않았고, 경찰·검찰 등 수사기관과의 자문회의도 수사개입 등의 오해를 부를 수 있어 연구윤리상 자제할 수밖에 없었기 때문이다.

이러한 변수들로 인해 이 연구의 추진상황은 전반적으로 평탄치 않았다. 하지만 그럴수록 연구

의 중립성과 독립성을 지켜내는 일이 연구책임자에게는 중요했다. 그래서 협력연구기관 간 의견은 조율하되 지침(guideline)은 최소화하려고 노력했고, 형식이나 내용, 성질 따위가 다른 글을 구별하여 나타낼 때 쓰는 말인²⁰⁾ ‘편’(篇)으로 준별(峻別)하여 각 연구기관의 집필내용을 수록함으로써 각 학문별 또는 연구분야별 방법론의 차이를 존중하는 한편, 연구의 독립성을 최대한 견지하고자 하였다. 또한, 연구결과에 대한 예단을 방지하고 협력연구기관의 경험과 노하우를 최대한 이끌어내기 위하여 주관연구기관의 불필요한 간섭 및 의도적 개입을 최소화함으로써 연구 자율성을 존중하기 위해 노력하였다. 즉, 연구목적과 대강(大綱)은 공유하되, 구체적인 연구 범위와 방법 결정은 각 연구기관의 자율에 맡겼다.

다만 협동연구 추진과정에서 -복지 측면의 ‘주택정책’이 투자 측면의 ‘부동산정책’으로 정부 정책기조가 전환된 배경과 시기를 파악하기 위해- 주택정책의 변천과정에 대해서도 정리해줄 수 있는지에 대해 국토연구원 측에 문의했고, -생산-공급 부문에 투입된 금융자산 또는 펀드자금의 운용을 파악하기 위해- 소비자금융뿐만 아니라 생산자금융 측면도 개략적으로 살펴줄 수 있는지에 대해 주택금융연구원 측에 미리 협의한 바는 있다. 또한, 부동산시장의 구조를 주택소비자 및 유통구조를 중심으로 살피는 종래의 관점에서 벗어나 생산, 공급, 유통-거래, 소비-투자, 감시-감독의 단계로 구분해서 살필 필요성에 대해서도 연구기관 간에 공유했고, 국토연구원은 종래의 관점에서, 주택금융연구원은 일부 반영하여 연구를 추진하기로 각각 결정했다. 전문가 의견 수렴 방법과 관련해서도 국토연구원은 좌장이 진행하는 방식의 전문가 토론회를 별도로 개최했지만, 주택금융연구원은 전문가 자문회의 방식을 주로 활용했다.

그래서 각 편별로 형식이 제각각이고, 연구 범위와 방법, 그리고 방향성까지 모두 다를 수 있다. 하지만 연구의 중립성과 독립성, 그리고 자율성이 존중된 결과가 서로 융합되었을 경우 정직한 시너지 효과를 기대할 수 있고, 이 연구 자체가 부동산정책을 둘러싸고 학계와 실무계에 고착화된 프레임을 깨는 데 있는 만큼 우리부터가 서로 다른 목소리를 낼 수 있어야 한다고 생각했다. 물론, 이러한 기조는 내부연구진 및 외부필진의 연구내용에 대해서도 최대한 견지했다. 다만 Covid-19 사태로 인해 대면 연구진회의가 어려웠던 만큼, 내·외부 공동연구진 간에 공유해야 할 내용이 있는 경우 총괄연구책임자의 블로그(<http://blog.naver.com/law39>)에 보고서 초안을 작성해 SNS로 공유하는 방법 등을 적극적으로 활용하였다. 또한, 출처 표시 등 연구윤리 준수와 관련해서는 내·외부 연구진을 불문하고 엄격하게 관리하고자 노력했다.

20) 표준국어대사전, <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/b2d51812e5af4683b9bb5efe5b497054>(최종 확인 : 2021. 6. 29.) 참조.

제2장

총괄 결론



제1절

연구의 종합



총괄 서론에서 밝힌 바와 같이 이 연구는, 부패 및 자금세탁 방지법제 분야의 전문연구자인 총괄연구책임자(제안자)가 최근에 발생한 주택가격 급등 등 부동산시장 질서교란 정황이 ‘부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 부정부패’ 때문에 발생했을 가능성에 주목했기 때문에 기획되었고, 부동산시장 질서가 교란되었을 가능성이 높은 지점으로 ① 부동산 공기업 및 이와 공생하는 민간기업·펀드 등에 의한 시장교란 가능성, ② 연기금, 재벌, 외국자본(또는 외국기업) 등 거대자본에 의한 시장교란 가능성, ③ 금융권에 의한 시장교란 가능성, ④ 정부의 다주택자 중과세 정책의 혼선에 따른 시장교란 가능성, ⑤ 공공임대주택사업 참여 민간사업자 등에 의한 시장교란 가능성, ⑥ 부동산 실거래가 정보 등 공적 정보를 악용·남용한 시장교란 가능성, ⑦ 부패정치인 또는 부패관료에 의한 시장교란 가능성, ⑧ 부패 및 자금세탁 방지 및 대응 시스템의 미비에 따른 시장교란 방지 가능성 등을 제시한 바 있다. 다만 이러한 전제는 총괄연구책임자만의 기우나 오해에서 기인한 것일 수 있기 때문에 협동연구기관 및 참여연구진이 불필요한 선입견 또는 예단(豫斷)을 가지지 않도록 이러한 내용을 사전에 구체적으로 공유하지 않았고, 각 연구기관 및 연구자의 전문분야 및 연구방법을 최대한 활용하도록 주문하였다. 그러면서도 필요한 경우 총괄연구책임자의 블로그(<http://blog.naver.com/law39>)에 보고서 초안을 미리 작성해 내외부 연구진 간에 공유함으로써 연구의 기획의도를 간접적으로 환기하고자 하였다.

하지만 참여연구진 전원이 이 연구의 배경과 목적을 공감하거나, 수용한 것은 아니었고, 각자의 관심사와 전문분야에 따라 각각 서로 다른 방향과 연구방법으로 연구를 진행할 수밖에 없었다. 정책분야가 판이하다 보니 각 연구기관의 결론 중 공통된 부분을 도출하기 어려웠고, 간단해 보이는 사안(예: 단속감시기구)조차 각 연구기관의 방향성이 달랐다. 더욱이 전문분야가 아닌 정책분야를 분담한 연구기관 또는 연구자의 경우는 연구수행에서 일정한 한계를 드러냄에 따라 그 결과를 서로 보증해주거나, 함부로 종합할 수 없었다. 이는 주관연구기관의 경우도 예외는 아니고, 형사정책 이외의 정책 분야에서는 주관연구기관조차 일정한 한계를 드러낼 수 있었다.

그래서 이 연구를 기획할 당시에는 협동연구기관 간에 공통된 정책목표 또는 대응전략을 도출하여 정책분야를 융합한 범정부적 대응전략까지 제시할 계획이었지만, 각 연구기관의 대표연구자 간의 협의에 따라 각 연구기관이 각자 수행한 연구내용을 각각 개관함으로써 이를 결론으로 갈

음하고자 한다. 대신에 각 연구기관 및 연구자의 책임성을 명확히 하고자 각 장별 저자를 일목요연하게 제시함으로써 독자의 이해를 제고하고자 하였다. 각각의 대응전략 및 대안의 신뢰성 및 실현가능성에 대한 판단은 독자에게 일임하고자 한다.

〈표 1-1〉 편별 전담연구기관 및 장별 저자 일람

편 제목	전담기관	장 제목	장별 저자
제1편 총론	공통	제1장 서론	강석구
		제2장 종합 결론	강석구, 이태리, 방송희
제2편 주택정책 및 부동산 산업·조세 정책 분야	국토연구원	제3장 서론	이태리
		제4장 부동산(주택)정책 변천	이태리, 김덕례
		제5장 주택정책과 시장질서 교란행위	이태리, 이수욱, 임창섭
		제6장 부동산산업정책과 시장질서 교란행위	최진도, 임창섭
		제7장 부동산조세정책과 시장질서 교란행위	이태리, 박천규, 임창섭
		제8장 부동산 시장질서 확립 대응전략	이태리, 김덕례
제3편 부동산 금융정책 분야	주택금융 연구원	제9장 서론	방송희
		제10장 주택시장의 구조적 특징	최영상
		제11장 한국 주택경기와 주택금융시장 양상 분석	고제헌
		제12장 한국 주택금융 및 공급현황	이혁
		제13장 부동산 시장 안정을 위한 금융 분야 중점 대응전략	방송희
제4편 부동산 형사정책 분야	한국형사· 법무정책 연구원	제14장 서론	강석구
		제15장 부동산 시장질서 교란사례 분석	최지선, 조성현
		제16장 부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 분석	최혜선
		제17장 양벌규정에 의한 법인 처벌의 한계	이성대
		제18장 부동산 대응법제의 형사정책적 맹점	강석구
		제19장 형사정책 분야의 중점 대응전략	강석구
		제20장 결론	강석구

제2절

주택정책 및 부동산 산업·조세정책 분야의
연구성과 개관

정부의 부동산 정책 혼선 또는 실패는 부동산 시장의 변화상을 간과한 채 종래의 규제·과세 중심 부동산관을 답습하였기 때문인 것으로 추정된다. 이에 주택정책, 부동산조세정책, 부동산산업정책과 같은 부동산 정책 전반을 점검하여 제도적 허점 또는 사각지대를 도출하고 건전한 부동산 시장이라는 측면에서 바람직한 정책방향 및 종합적 대응전략을 모색할 필요성이 높아지고 있다. 이 연구에서는 이러한 부동산 관련 정책 전반을 관통하는 종합적 대응전략을 모색하고자 하며, 이를 위해 주요 탈법사례를 중심으로 부동산 시장질서 교란의 탈법경로를 도출함으로써 분야별 부동산 정책의 제도적 허점과 정책 사각지대를 파악하고자 한다. 이어서 사례별로 실효적 대응전략을 검토함으로써 건전한 부동산시장의 시장질서 확립을 위한 부동산 정책의 방향성을 제고하고, 부동산시장의 안정화를 도모할 수 있는 종합적·실천적 방안을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다. 본 연구의 목적을 달성하는 과정에 있어 먼저 주택정책 흐름을 파악하기 위해 과거부터 현 정부까지 주택정책의 방향과 배경, 목적, 내용 등을 종합적으로 검토했다. 이어서 시장 내 거래를 대상으로 발생한 교란행위를 관련 주택정책과 연계하여 사례를 발굴하고 대응전략을 도출했다. 다음으로 부동산산업의 개념을 정리하고 분류하여 연구 범위를 정한 후 부동산산업 관련 시장불안 요인 사례를 발굴, 유형화하고 관련 법제도를 검토하여 이에 대한 대응전략을 도출했다. 마지막으로 부동산조세의 개념을 정리하고 거래세와 보유세 등 세부적으로 분류하여 연구 범위를 정한 후 부동산조세 관련 시장불안요인 사례를 발굴, 유형화하고 관련 법제도를 검토하여 이에 대한 대응전략을 도출했다. 이로부터 주택정책, 부동산산업정책, 부동산조세정책 관련 전반에 대한 단기, 중기, 장기대응방향을 논하였다.

제3장 서론에 이어 제4장에서는 부동산 정책의 제도적 허점과 정책 사각지대를 파악하기 위해 정권별 부동산 정책 및 제도적 흐름과 쟁점사항을 검토했다. 제2차 장기주거종합계획 수정계획에서는 앞으로 우리 정부가 추진할 주거정책 목표를 주거비 부담 완화와 주거권 보장, 실수요자 중심의 주택시장 조성, 안전하고 쾌적한 주거환경 구축 등 3가지로 설정하고 있지만, 역대 노무현 정부시기부터 이명박 정부, 박근혜 정부에 이어 문재인 정부에서 추진하고 있는 부동산 정책의 주요 목적과 정책수단을 살펴보았을 때, 주택정책 주요 목표는 주택시장 안정 및 투기억제, 서민주거안정과 주거복지라고 할 수 있다. 각각의 정책목표를 달성하기 위해 활용하는 정책수단은 규제

지역 지정, 수요, 공급(민간주택, 공공주택), 투기억제, 가격규제, 조세, 금융 등 크게 다르지 않다.

다만 각 정부에서 중점을 두는 정책 지향점에 따라 활용하는 정책수단 조합이 상이하고, 규제 강화기와 완화기가 반복되고 있다. 문재인정부도 주택시장(가격) 안정 및 투기억제를 위해 수요 억제, 가격규제, 공급확대, 다주택자 규제정책을 활용했으며, 서민 주거안정 및 주거복지를 위해 주거복지로드맵을 마련하여 공공임대주택 공급확대를 도모하고, 등록임대주택제도를 보완했다. 또한 임차가구의 주거안정을 위해 계약갱신청구권과 전월세상한제를 도입했다. 이처럼 역대 정부들은 경제성장을 통해 전반적인 국민의 삶의 질 향상을 꾀하는 한편 국민 개개인 혹은 가구의 안정적인 생활을 도모하기 위해 다양한 수단을 활용하여 주택정책을 수행해 왔으며, 이 과정에서 투기, 답합, 탈세 등 건전한 부동산시장 상태를 저해하는 시장질서 교란행위들이 발생하게 되었다.

제5장에서는 주택과 주택정책 및 건전한 주택시장을 정의한 후 이를 벗어나는 주택정책 관련 시장질서 교란행위를 주택 거래에서 나타나는 시장교란 행위로 검토 범위를 한정하고 사례를 검토한 후 건전한 주택시장을 위한 주택정책 방향에 대해 부가적으로 설명했다. 한국부동산원의 신고센터를 통해 접수된 시장질서 교란행위 신고사례, 국토교통부 부동산시장불법행위대응반의 부동산 시장 불법행위 및 교란행위 단속 결과 보도자료를 종합하여 주택정책 측면에서 시장질서를 교란하는 사례를 검토하였으며, 지연신고 및 허위신고, 불법전매, 부정청약, 대출의 용도 외 유용, 자전거래, 복등기로 유형화하였다. 유형화된 사례는 모두 주택 생애주기인 분양단계, 매물단계, 계약 및 신고단계, 등기단계에서 빈번하게 발생하는 불법행위이다. 주택정책 관련 부동산시장 시장질서를 확립하고 부동산 불법 및 탈법 거래를 지속적으로 단속하기 위해서는 정부가 설치 준비중인 부동산거래분석원(가칭) 또는 부동산감독원(가칭)의 제 역할이 필요할 것으로 보인다. 또한 부동산거래분석원(가칭) 또는 부동산감독원(가칭)이 효과적으로 기동하기 위해서는 중장기적으로 주택비축제도(Housing Banking)와 연계할 수 있도록 하는 방안과 부동산거래관리시스템(RTMS : Real estate Trade Management System)을 적극적으로 활용하여 제재하는 방안 또한 제고할 수 있다.

제6장에서는 부동산산업에 대해 개괄하고 부동산산업 관련 시장질서 교란행위 사례를 검토한 후 교란행위를 해소할 수 있는 부동산산업 정책 방향에 대해 설명했다. 부동산에 대한 기획, 개발, 임대, 관리, 중개, 평가, 자금조달, 자문, 정보제공 등의 서비스 제공을 통하여 경제적 또는 사회적 부가가치를 창출하는 부동산산업은 국민편익에 큰 영향을 주는 국가 핵심 산업으로, 부동산은 국민자산의 대부분을 차지하며 부동산서비스산업은 부가가치 유발효과가 높아 우리경제에 미치는 영향이 점차 증대되고 있다. 그러나 불투명·불공정한 시장 관행과 제도적으로 미흡한 소비자 보호 등 부동산 산업규모 성장세에도 불구하고 이를 규율하는 규제는 미비한 측면이 많으며, 제도적

미흡으로 인해 발생하는 시장교란 행위의 성행으로 시장왜곡 및 소비자 피해가 급증하고 있음에도 불공정행위 전반에 대한 처벌이 쉽지 않고 신종 교란행위에 대해서도 적극적인 대응에는 한계가 있는 실정이다. 이에 부동산산업정책 측면에서 시장질서를 교란하는 사례를 검토하여 온라인을 이용한 불법 부동산 매매, 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행, SNS를 이용한 불법 부동산 자문, 공동중개 거부, 집값담합 유도, 온라인을 이용한 부동산 투기 조장, 대토리츠로 유형화하였다. 부동산산업의 중요성에도 불구하고 유형화된 사례를 보면 모두 온라인, SNS상의 커뮤니티를 이용하여 투기를 조장하고 불법거래를 조장하는 행위들이 빈번하게 발생함을 알 수 있다. 이러한 불법행위를 근절하기 위해 부동산산업의 업역 확장이 필요하고 또한 업종을 법정 대상화하는 등 다방면에서 제도적인 개선이 필요하며 투기를 막기 위한 규제가 필요할 것으로 보인다.

제7장에서는 부동산조세에 대해 개괄하고 부동산조세 관련 시장질서 교란행위 사례를 검토한 후 교란행위를 해소할 수 있는 부동산조세 정책 방향에 대해 설명했다. 부동산을 세원으로 하여 부동산을 취득(취득세), 보유(재산세, 종합부동산세), 이용(임대소득세), 처분(양도소득세, 증여세 및 상속세)할 때 부과하는 조세를 부동산조세라 할 때, 우리나라의 부동산 조세법은 부동산투기 억제라는 목적을 달성하기 위한 정책 수단으로 많이 이용되고 있다. 지금까지 역대 정부에서 부동산관련 조세법은 투기적인 부동산의 취득, 보유 및 양도에 대해서는 증과를 하고, 바람직한 용도의 취득, 보유 및 양도에 대해서는 감면을 하고 있다. 부동산조세 관련 시장질서 교란행위는 주로 취득세 및 양도소득세를 회피하기 위한 불법행위가 대부분이다. 부동산조세 측면에서 시장질서를 교란하는 사례를 검토하여 거주요건 충족을 위한 위장전입, 업다운계약, 편법증여로 유형화하였다. 유형화된 사례 모두 취득세와 양도소득세를 탈루하기 위한 범법행위들이었으며, 이와 같은 범법행위는 모두 투기와 연관이 있다고 볼 수 있다. 이에 부동산조세가 갖는 취지가 견고해지기 위해서도 부동산 투기와 관련된 근본적인 원인에 대한 처방이 필요하다.

제8장에서는 부동산 정책 측면에서 부동산 시장질서 확립과 시장 교란행위 근절을 위해 단기, 중기, 장기 방안을 제시하였다. 단기적으로는 다양한 위반행위 사례를 수집, 검토하고 유형화하여 제도상의 근거를 기반으로 강력히 제재해야 하고, 중기적으로는 제재 근거를 명확히 하여 유사한 사례 유형은 재발하지 않도록 근절하여야 한다. 단기적으로 제재를 가하기 위해서는 엄정한 단속을 통해 발본색원할 수 있는 전담기관이 필요하며, 중기적 근절을 위해서는 명확하고 투명한 시스템을 활용하여 제도 안에서 거래 관리가 이루어질 필요가 있다. 장기적으로는 건전한 부동산(주택)시장 질서확립을 위해 과거의 시장질서 교란행위 사례를 거울삼아 모두의 공감대를 형성할 수 있는 주택정책 방향을 설정해야 한다.

제3절

부동산 금융정책 분야의 연구성과 개관



본 연구는 국민생활에 밀접한 관련이 있는 주택시장을 중심으로 한국 부동산 시장의 고유한 구조적 특성 및 주택금융 구조, 글로벌 주택경기와 주택금융시장 양상을 살펴보고, 최근 부동산 시장 과열에 영향을 미치는 시장교란행위 중 금융 분야 사례를 중점적으로 분석하여 부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야 중점 개선방안을 도출하고자 한 시도이다.

한국은 세계적으로 유례없이 빠르고 성공적인 산업화를 경험하며 수도권 및 대도시권 인구집중, 전국적 도시화 또한 급속히 진행되었다. 대도시권 인구집중과 도시화 그리고 강력한 그린벨트 정책 기조 하에 심각한 주택부족 현상이 발생하였다. 극심한 주택난 해결을 위해 비교적 단기 대량공급이 가능한 아파트 중심의 주택공급 모델이 수립되었다.

1970~1980년대 확립된 한국형 주택공급 시스템은 1) 신규주택을 시세보다 낮게 규제하는 분양가 상한제, 2) 신규주택 분양 시 수요자를 차등하여 추천하는 청약제도, 3) 저가 주택공급을 위해 대량의 토지를 공공이 수용하는 택지개발촉진법, 4) 민간기업의 주택산업 참여를 지원하기 위한 선분양제가 긴밀히 연계되어 형성되었다. 한국형 주택공급 시스템 하에서 광범위한 주택 수요층이 세대에 걸쳐 청약을 통해 시세보다 싸게 신규주택을 분양받고 주택가격 상승을 통해 자본이득을 얻는 경험을 공유했다. 이로 인해 아파트 중심 주택 공급체계는 더욱 견고해졌고, 아파트 투자 선호 경향은 더욱 강력해졌다.

한국 주택시장의 특수성은 주택금융시장의 구조에 영향을 미쳤다. 제도적 주택금융이 형성되기 전 급속한 주택 공급 및 수요 자금 조달을 위해 주택 수요자 금융시장에는 가계 간 직접금융인 전세제도가 자리 잡아 제도권 금융과 공존하고 있으며, 주택 공급자 금융시장은 선분양에 특화된 자금조달구조가 정착되었다. 또한 주택금융시장에서도 다른 주택유형에 비하여 아파트 구입과 건설시 자금조달이 용이해지며 아파트 친화적인 주택시장구조가 강화되었다.

한국만의 고유한 주택시장 및 주택금융시장 구조가 형성되었음에도 불구하고 한국 주택시장도 글로벌 대도시들과 동조성이 확인되고 있다. 저금리, 과잉 유동성이라는 글로벌 금융환경 하에서 2000년대 중반 다수의 국가들이 주택가격 급등과 가계부채 급증을 경험하였다. 글로벌 경기 침체 이후 경기가 회복되며 2차 글로벌 주택가격 및 가계부채 증가 양상이 확인되고 있는데 Covid-19 대응을 위한 유동성 공급이 급증하며 실물 경제와 주택자산가격의 괴리가 확대되고

있다. 글로벌 금융위기 이후 다수의 국가들은 LTV, DTI 등 주택 연계 거시건전성 규제를 강화하고 있다. 규제는 실수요층과 투자자를 구분하여 설정되는 경우가 많고 실수요층 주택 구입 기회 가능성을 제약하지 않는 규제 수준을 고민하고 있다. 한편 한국은 LTV, DTI 규제를 주택가격 안정화 수단으로 적극 활용하여 과도하게 규제 수준이 변화하고, 차입자가 중심이 아닌 투기 지역 중심으로 규제가 결정되어 자기자본이 부족한 실수요층의 주택 구입 기회를 과도하게 제약하는 측면이 있다.

한국 1차 주택금융시장은 주택수요자들을 대상으로 하는 주택담보대출 및 주택 임차수요자들을 위한 전세자금대출과 주택공급자들을 대상으로 하는 사업자대출로 구성된다. 특히 주택공급과 관련해서는 PF대출을 이용하기 위해 설립하는 PFV나 소액투자자들로부터 투자금을 모아 부동산에 투자하는 부동산펀드, REIT's, 부동산신탁 등 다양한 금융상품이 활용되고 있다.

수요자 금융의 경우 대출 실행 과정이 시스템화 되어 있고, 관련 규정 또한 정밀하게 정비되어 있어 제도적 탈법요소는 사실상 많지 않다. 그럼에도 불구하고 부동산 시장에서는 수요자 금융을 활용한 탈법·불법행위가 빈번하게 발생하는데 이는 제도 자체의 한계라기보다는 부동산거래에서 주택수요자의 부동산지식 부족과 공인중개사, 중개포털사이트 등에 대한 맹신으로 인해 시세보다 비싼 가격으로 매입하거나 임차하는 등 계약자체의 문제로 인한 경우가 많다. 한편 거의 모든 공급자 금융의 시발점이 되는 PF 대출은 그 구조가 복잡하고 이해관계자가 다수 개입되어 있다는 점에서 불법 또는 탈법의 여지가 있다. 그러나 사업단계상 불확실성이 크고 경기에 민감한 건설업 특성상 고위험에 따른 높은 요구수익률을 설정하여 진행하는 사업에 대한 대출을 부동산 시장의 교란행위라고 일괄적으로 매도할 수는 없다. 다만, 구조적으로 자기자본이 거의 투자되지 않고 이뤄지는 건설사업의 경우 브릿지론과 선분양을 통한 직접금융이 투기적 목적으로 활용될 경우 문제가 될 수 있다.

최근 부동산 시장에서 금융을 이용한 시장 교란행위를 분석한 결과, 등기의 공신력이 인정되지 않는 한국 등기제도의 한계와 행정 및 제도의 허점을 이용하여 행해지는 불법 사기대출 유형과, 정부의 강력한 대출규제를 우회하여 행해지는 편법 대출 유형으로 구분할 수 있다. 대출규제를 우회하여 행해지는 편법대출의 유형으로는 전세자금 또는 전세대출, 부동산담보부 기업 운영자금 대출 등 목적 외 대출, LTV규제를 피하기 위한 상호금융, 대부업, P2P 및 펀드의 활용, 담보가격을 부풀리기 위한 업계약과 평가가격 부풀리기 등이 있다.

부동산 시장을 교란하는 불법 사기대출, 편법대출 확대의 공통적 원인으로 정보의 비대칭성과 정보 접근의 시차를 꼽을 수 있다. 따라서 부동산 시장질서 확립을 위한 금융분야 중점 대응전략으로 부동산거래 관련 정보의 공유 확대, 보증기관의 심사기능 강화, 에스크로우 제도와 권원보험의 확산을 통한 부동산 거래위험 감소를 위한 안전장치를 우선적으로 고려해 볼 수 있으며, 더

불어 P2P, 온라인뱅크, 대부업 관련 감독 강화, 상호금융 대출의 규제감독 대상 확대를 검토할 필요가 있다. 다만, 최근 급증하고 있는 편법대출이 과도한 대출규제에서 기인하는 측면이 있고, 시장 상황에 따라 급변하는 LTV 상한은 오히려 시장안정을 저해할 수 있는 바, 실수요 목적의 부동산 수요자가 합리적인 수준에서 계획적으로 금융을 이용할 수 있도록 중장기적인 관점에서 대출 규제의 기준을 마련해야 한다.

제4절

부동산 형사정책 분야의 연구성과 개관



부동산 형사정책 분야의 연구내용 중 제14장에서는 편별 서론으로서 연구설계의 방향과 연구의 방법, 그리고 연구범위를 설정함에 있어 부동산시장 구분의 함의를 제시하였다.

또한, 부동산 전체 시장을 생산, 공급, 유통, 소비의 네 부문으로 나누어 부문별 각계각층의 전문가를 섭외하여 토론회를 실시하는 한편, 그 결과를 바탕으로 제15장에서는 부동산 시장 관련 각 분야 전문가가 인식하는 현 부동산 시장의 교란요소 등을 파악해보았다. 분석결과에 따르면 ① 생산 부문에서는 공사비와 토지 가격의 불합리성, 부동산 생산과정에 있어서의 절차적 해이, 정보의 불확실성이 주요 교란요소로 나타났으며, 이러한 생산 부문의 교란 해소를 위한 대안으로는 건축자재의 표준화, 신뢰도 있는 정보 제공, 허위정보 판별 시스템 구축과 정책의 일관성 유지가 제시되었다. ② 공급부문에서는 현재 부동산 시장에서 일원화되어 있는 공급의 주체와 과정의 불투명성, 공급 물량 문제가 대표적인 교란 요소로 논의되었고, 교란 해소 대안으로는 공급의 양과 질의 향상 및 다양화, 예측 가능한 장기적인 공급정책의 필요성이 강조되었다. ③ 유통부문에서의 교란요소로는 시장 내 이해관계자의 담합행위, 무등록 및 불법 증개행위, 거래과정에서의 불투명한 정보공개, 허위매물 및 무분별한 광고 게재 제도 미비 등이 주요 요소로 강조되었으며, 대안으로는 공인중개사 손해배상 책임제도의 강화, 간이과세자 및 위반건축물 명시 의무화, 전자계약에 스크로우 등 전자거래 활성화, 부동산거래관리시스템(RTMS)의 활성화 등 세밀하고 기술적인 제도의 변화부터 프롭테크 사업의 활성화 및 규제, 허위광고 규제, 시장 참여자의 윤리적 소양 강화 등 거시적인 수준에서의 문제해결을 위한 접근 또한 필요함을 강조했다. ④ 소비부문의 교란요소로는 무분별한 정보공유로 인한 매수심리 왜곡, 화폐 유동성 확대와 대체투자처의 부족 현상, 관련 정책 및 규제의 잦은 변동과 임대차 시장의 불안정성, 지역별 가격 차별화가 논의되었고, 교란 해소를 위해서는 투명한 정보의 공개와 상시 모니터링 체계가 구축될 필요성이 강조되었으며, 정부의 입장에서 정책의 신뢰도 회복과 사회적 합의점이 도출되어야 한다는 논의도 이루어졌다.

제16장에서는 현행 법률 중 부동산 정책 관련 법률로 115개의 법률을 대상으로 하여 부동산 시장질서 교란 행위에 대한 제재규정을 두고 있는 35개의 법률을 대상으로 법제분석을 하였다. 각각의 법률에서 법적 의무의 주체와 위반행위, 그리고 위반 시 제재규정에 있어서 벌칙과 행정제재 및 양벌규정의 현황을 분석함으로써 부동산 시장질서 교란 행위에 대한 법적 제재 규정의 현황

을 분석하고, 이를 통하여 부동산 시장질서 교란행위에 대한 법적 제재의 유무 및 법적 사각지대를 확인하기 위한 기초자료를 구축하고자 하였다. 또한, 이러한 법적 분석을 통해 현행법상 규율되어 있는 부동산 시장질서 교란에 해당하는 위반행위를 ① 시세조종 행위, ② 미공개정보를 이용한 거래 및 사용, 비밀 누설 행위, ③ 내부거래 및 특별관계자(이해관계자)와의 거래, ④ 자격제한 위반 및 자격의 양도·대여, ⑤ 전매·알선 금지 등 위반, ⑥ 표시·광고 위반 및 유사명칭 사용 행위, ⑦ 거짓 또는 부정한 방법 등에 의한 부정행위, ⑧ 법률상 목적 외 사용 행위, ⑨ 허가·등록·승인·신고제도에 대한 위반, ⑩ 준수·의무 및 행정의무 위반 등 10개 유형으로 범주화할 수 있었다.

제17장에서는 그간 ‘양벌규정’이라는 특이한 규정형식을 빌려 법인을 처벌할 필요성에 대응해 온 우리 법제를 ㉠ 부동산 시장교란행위에 대한 벌칙규정과 양벌규정의 일반현황, ㉡ 부동산 시장교란행위에 대한 양벌규정의 구체적 형태와 문제점, ㉢ 부동산시장교란행위의 근절을 위한 양벌규정의 개선방안 등의 관점에서 살펴보았는데, 현행의 양벌규정은 이를 통하여 책임을 부담하도록 법률상 예정된 영업주인 법인 또는 개인의 형사책임을 적절하게 규명 및 분배하는 역할을 하고 있다고 보기는 어렵고, 오히려 ‘발생한 결과에 대한 온전한 책임을 회피하는 수단’으로서 활용되어 영업주인 법인 또는 개인에 대하여 일종의 면죄부로 작용할 여지도 발견된다는 결론에 이르렀다. 이와 같은 양벌규정의 한계는 부동산시장교란행위와 관련한 법률상의 양벌규정의 경우에도 다르지 않다. 이에 양벌규정을 해체하고 개인인 관리자와 영업주의 책임을 엄격하게 분리하여 규정함과 동시에 별도로 법인 등 조직체의 책임을 근거지우는 방향으로 나아가는 것이 타당하지만, 현행의 양벌규정을 완전하게 해체하기 어려운 경우를 고려하여 ① 현행의 양벌규정을 폐지할 수 없다면, 무엇보다도 양벌규정의 내용과 법리를 명확하게 정비하는 것이 가장 우선적인 과제가 되어야 할 것이고, 궁극적으로는 현행 양벌규정을 해체하고 새로운 형태의 조직체책임을 고안해야 하며, ② 구체적으로는 구성원 각자의 형사책임을 원칙으로 하는 전제에서, 법인의 형사책임은 병렬적으로 인정하거나 부수적으로 받아들이는 방법(혼합모델)을 모색해 나아가야 하고, ③ 법인 등 조직체의 책임을 현실화하기 위한 전제로서 법인의 의사결정과정 등에 대한 정확한 추적이 가능하도록 시스템을 구축 및 정비해야 한다는 단계적 접근방법을 제시하였다.

제18장에서는 부동산 정책환경을 둘러싼 근본적 의문점으로서 “㉠ 신도시는 누가 개발하는가? ㉡ 민간투자는 실제로 이뤄지는가? ㉢ 누가 실제 소유자인가? ㉣ 누가 주택가격을 결정하는가? ㉤ 누가 투기자본을 끌어들이는가? ㉥ 부동산정책이 우리에게 필요한가?” 등의 다양한 화두를 던진 후, 신도시 개발의 민간주도 문제, 민간투자사업의 구조적 문제, 주택의 실소유자 문제, 생산·공급 원가 공개문제, 공적 정보에 기반한 시세 조작 문제, 주택정책으로의 환원 문제 등을 다루었다. 법무정책적 대응과 관련해서도 “㉦ 주택의 수를 셀 수 있을까? ㉧ 아파트의 재개발·재건축은 왜 어려운가? ㉨ 국민은 1인당 얼마까지 가질 수 있나? ㉩ 주택임대차 관련 정책 수립이 왜 어려운가?”

등의 화두를 중심으로 그 중요성을 환기하였다. 또한, 형사정책적 대응방향으로는 '부동산시장 교란에 대비한 형사정책적 방어시스템 구축'의 전략적 중요성을 강조하였고, ① 부동산시장 교란 행위 처벌을 위한 실효적 벌칙규정 개발, ② 공직자 대상 반부패 대응법제의 전면 정비, ③ 내국법인 및 외국법인에 대한 실효적 처벌 등의 필요성 등과 관련한 방향성을 제시하였다. 특히, 형사정책적 대응방향과 관련해서는 ㉠ 임대인 대상 전세자금대출 계약강요행위에 대한 형사처벌 방안 마련, ㉡ 입법과정에서 처벌 실효성 확보를 위한 보완법제 구축, ㉢ 부동산거래정보 감시 및 금융 정보분석기구의 수사기관 이관, ㉣ 부패방지 대상 공무원 및 공직자의 범위 확대 등도 세부 실천 과제로서 제안하였다.

형사정책 분야의 중점 대응전략을 제시하기 위한 제19장에서는 부동산 시장질서 확립을 위한 최우선 과제로서 “펀드의 부동산 투자 관련 법제의 정상화”를 제안하였고, 공적 자금, 기업자산, 부패자산·불법재산, 유동자금 등을 대상으로 한 자금유형별 중점 대응전략으로서 ① 민간투자법상 부대사업 목록 및 국민연금 등 기금증식사업에서 주택 관련 사업 전부 삭제, ② 상속·증여세제 개혁 및 특혜성 조세감면 제도 전면 폐지, ③ 피고인 사망 또는 법인 해산·합병 시 공소기각 예외 조항 마련, ④ 대물적 보안처분으로서의 몰수 또는 독립몰수 근거규정 마련, ⑤ 영리 목적 부동산 거래 관련 공적 정보 제공·재가공 또는 인터넷 게시 금지, ⑥ 한국부동산원 업무범위에서 통계·지수 및 가격공시 관련 업무 전면 삭제 등의 방안을 우선 실천과제로서 제시하였다.

다만 범정부적 차원에서의 종합대책 수립에 있어서 부동산 형사정책의 전략적 한계를 중심으로 제20장에서 결론을 기술하였다. 대응전략 및 실천과제와 관련한 내용은 ‘행간의 의미’도 매우 중요한 만큼, 이 글 제18장 이하의 내용과 관련해서는 본문을 직접 확인할 필요가 있다는 점을 미리 밝혀둔다.

참고문헌(제1편)



- 강석구·박성훈·유진, 지역주택조합 관련 형사처벌 사례 분석 및 제도 개선방안, 대검찰청, 2020. 11.
- 강석구·손진, 재산 국외도피 처벌 공백 관련 법령개정 연구, 대검찰청, 2019. 7.
- 강석구·최원석, 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안, 한국 형사정책연구원, 2016. 12.
- 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7.
- 국토교통부 보도자료, “부동산 투자도 리츠로 공동구매한다. ‘18년 상장한 대형리츠 안정적 임대료 배당 실현…일반국민 투자 확대”, 2019년 3월 12일자.
- 민변 민생경제위원회·참여연대 민생희망본부 보도자료, “농지 이용한 투기세력, 철저히 수사감사 하라!”, 2021년 3월 17일자.
- REALMETER, “오마이뉴스 현안조사 - 문재인 정부 부동산정책 신뢰도”, 2019. 12. 17, 4면, <http://www.realmeter.net/wp-content/uploads/2019/12>(최종 확인 : 2021. 6. 10.)

제2편

주택정책 및 부동산 산업·조세정책 분야



제3장

서론



서론



현 정부 출범 이후 정부는 가격 급등에 따른 부동산 시장 안정과 부동산 투기수요 억제를 위해 8·2 대책, 12·16 대책, 9·13 대책 등 총 25여회에 걸쳐 부동산 관련 종합대책을 지속적으로 발표·시행했다. 하지만, 대책 발표에도 불구하고 과열된 시장은 좀처럼 안정되지 않았으며, 대책 발표 이후에도 서울을 포함한 수도권권을 중심으로 혹은 세종시와 함께 지방대도시를 중심으로 지속적인 가격 상승세를 이어갔다. 이와 관련하여, 국토연구원의 부동산시장연구센터(2021)는 UBS 버블지수를 응용하여 우리나라 시도별 버블위험을 추정하였으며, 가격급등지역에서 버블위험이 존재한다는 사실을 확인했다.²¹⁾ 특히 2020년 3분기 말 기준 서울, 세종에 버블위험이 존재하고, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기, 전남은 고평가된 것으로 추정하였으며, 2018년부터 2020년 기간 동안 주택가격 상승에 따른 버블위험은 증가하고 있는 추세라고 설명했다.

주택가격이 상승한 원인은 저금리 기조와 유동성 증가, 정책 혼선, 주택 수요자의 소비심리 변화 등 다양하며, 그 중 한 원인인 투기수요의 증가와 부동산 시장질서 교란행위의 증가를 주목해 볼 필요가 있다. 이러한 부동산 시장질서 교란행위는 부동산 가격의 폭등을 촉발하였으며 부동산 시장의 혼란을 가중시키고 있기 때문이다.

이에 국토교통부는 2020년 2월 21일 부동산 시장질서 확립을 위한 개정법률(공인중개사법, 부동산거래신고 등에 관한 법률 등)을 시행하는 한편, 국토교통부 특별사법경찰과 금융위원회, 검찰청, 경찰청, 국세청, 금융감독원, 한국감정원 등으로 구성된 ‘부동산시장불법행위대응반’을 신설하여 실거래 조사와 부동산 범죄 수사를 진행했다(국토교통부, 2020). 또한 한국부동산원(전 한국감정원)에 부동산시장에서 발생하는 건전한 거래질서를 해치는 교란행위에 대한 사전 모니터링 체계를 구축하고 단속의 실효성 제고를 위해 2020년 2월 21일 ‘부동산거래질서교란행위 신고센터’를 설치하였다. 실거래 관계기관 합동조사 결과 편법증여, 대출 위반, 집값담합, 공인중개사 불법 중개행위, 부정청약, 위장전입, 다운계약, 탈세 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위를 적발했다. ‘부동산시장불법행위대응반’은 이후 2021년 4월 7일 투명한 부동산 거래질서 확립을 목

21) UBS 글로벌 부동산 버블지수는 UBS(Union Bank of Switzerland)에서 세계 주요 26개 도시를 대상으로 주택시장 위험도(버블)를 추정하여 발표하는 척도로 주택시장을 대표하는 5가지 변수(price-to-income, price-to-rent, change in mortgage-to-GDP ratio, change in construction-to-GDP ratio, relative price-city-to-country indicator)를 가중 평균하여 산출하며, 이 때 가중치는 OECD에서 권장하는 요인분석을 사용하여 결정함(이태리외, 2021)

표로 부동산 거래동향분석·조사 및 불법행위 단속을 전담하는 정규조직인 '부동산거래분석기획단'으로 출범하여 세무·금융 전문성을 활용한 실거래 정밀조사 및 기관 간 공조를 강화함으로써 부동산 거래 질서 쇄신과 건전한 부동산 시장 확립을 도모하고 있다. 정부 차원에서 '부동산거래분석기획단(전 부동산시장불법행위대응반)', '부동산거래질서교란행위 신고센터' 등의 관리 및 감독 기관을 설치 및 운영한다는 사실은 부동산 시장질서를 교란하는 행위가 만연하여 좌시하면 안될 수준이라는 것을 인지하고 있으며 이를 근절해야 한다는 의지를 갖고 있기 때문으로 해석해 볼 수 있다.

이처럼 정부가 부동산시장의 안정을 위한 부동산 정책을 다양한 정책수단을 활용하여 추진함에도 불구하고, 법규정을 위반하는 행위 혹은 사각지대를 교묘하게 이용한 교란행위를 통해 시장 질서를 왜곡하는 일부 투기세력 및 교란세력이 부동산시장 내에 존재한다. 이들에 의해 발생하는 부동산 정책의 저감 효과 혹은 실패 우려는 정부가 추진하는 주택정책, 부동산조세정책, 부동산시장정책, 부동산산업정책 등 관련된 전반적인 부동산 정책에 대한 불신으로 이어질 수 있다. 이에 종합적인 부동산 정책에 대한 국민의 신뢰 회복이 우선 될 필요가 있다.

이 연구에는 거시적인 시각에서 총론화하여 최근까지 역대정부의 부동산 정책과 시장질서 교란행위를 개괄하고, 미시적인 시각에서 각론화하여 주택정책, 부동산조세정책, 부동산산업정책으로 세분화된 부동산 정책의 기초와 해당 교란 사례 및 관련 규정을 검토하여, 이로부터 바람직한 부동산 정책 방향 및 단기, 중기, 장기 종합적 대응전략을 모색하고자 하는 것이 목적이다. 다만 부동산시장 참여자(개인, 법인, 정부 등) 중 탐색적 연구의 특성 및 단기연구의 한계를 감안하여 대책 마련이 시급한 개인의 거래 관련 문제 사례를 중심으로 한정하여 제도적 시장질서 교란행위 및 탈법경로를 검토함으로써 법인을 대상으로 한 사례는 개인 거래와 관련된 일정 부분만을 고려하였다.

부동산 시장질서 확립을 위해 주택정책, 부동산산업정책, 부동산조세정책 분야의 시장불안요인을 발굴하고 이에 대한 중점 대응전략을 도출하는 본 과제의 연구 목적을 달성하기 위해 전문가 및 실무자 자문과 함께 주택소비자와 면담을 병행하고 주택정책, 부동산산업정책, 부동산조세정책 각 분야별로 문헌연구 및 제도분석을 수행했다. 이와 더불어 부동산 시장질서 교란 사례를 발굴하기 위하여 각 분야별 전문가 토론회를 개최함으로써 탈법사례 발굴 및 대응정책을 수립하고자 했다.

이 연구의 틀은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어 먼저 주택정책 흐름을 파악하기 위해 제2장 부동산(주택) 정책 변천에서는 과거부터 현 정부까지 주택정책의 방향과 배경, 목적, 내용 등을 종합적으로 검토한다. 이어지는 제3장에서는 각각 주택매매거래, 임대차거래와 같은 시장 내 거래를 대상으로 발생한 시장질서 교란행위를 관련 주택정책과 연계하여 사례를 발굴하고 유형화하였으

며 이에 따른 대응전략을 도출하고자 한다. 다음으로 제4장에서는 부동산산업의 개념을 정리하고 분류하여 연구 범위를 정한 후 부동산산업정책 관련 시장불안요인 사례를 발굴 및 유형화하고 관련 법제도를 검토하여 이에 대한 대응전략을 도출하고자 한다. 제5장에서는 부동산조세의 개념 및 구조를 정리하고 거래세와 보유세 등 세부적으로 분류하여 연구 범위를 정한 후 부동산조세정책 관련 시장불안요인 사례를 발굴 및 유형화하고 관련 법제도를 검토하여 이에 대한 대응전략을 도출하고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 전장에서 검토했던 주택정책, 부동산산업정책, 부동산조세정책의 교란 사례와 제도를 기반으로 부동산시장 질서 확립을 위한 종합적인 대응전략을 단기, 중기, 장기로 구분하여 제안한다.

제4장

부동산(주택)정책 변천



제1절

부동산(주택)정책의 개념과 목표



이 장에서는 주요 탈법사례를 중심으로 부동산 시장질서 교란의 탈법경로를 도출함에 앞서, 부동산 정책의 제도적 허점과 정책 사각지대를 파악하기 위해 정권별 부동산 정책 및 제도적 흐름과 쟁점사항을 검토하고자 한다.

정책이란 목표달성을 위한 행위지침을 뜻한다. 목표는 현안문제를 해결하는 것일 수도 있고 바람직한 상태를 지향하는 것일 수도 있다. 행위지침이란 점에서 정책은 구체적인 실현수단의 존재를 전제로 한다. 실현수단은 대체로 법령, 지침, 계획의 형태를 취하게 된다.²²⁾ 이러한 관점에서 살펴보면 주택정책은 주택과 관련된 현안문제를 해결하거나 바람직한 상태를 지향하기 위해 다양한 법령, 지침, 계획 등을 활용하게 된다.

헌법 제35조 3항에서 “국가는 주택개발정책을 통해 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다.”고 규정하고 있다. 국가는 국민의 쾌적한 주거생활을 책임질 의무가 있는 것이다. 이러한 의무를 수행하기 위해 국가는 주택개발정책을 수립할 수 있는 다양한 관련 법령을 제정하고 주택관련 계획을 수립해서 추진하고 있다.

주택정책의 기본법은 2015년에 제정된 주거기본법이다. 주거기본법은 주택건설과 주택공급을 주요 내용으로 구성하고 있던 주택법이 ‘주택공급’에서 ‘주거복지’로 변화하고 있는 주택정책 패러다임 변화를 수용하기에 미흡하여 새로이 제정된 법이다. 주거기본법 제정이유에 따르면 “주거기본법은 주거정책 관련 법 체계의 최상위법 및 기본적인 지위”를 갖는다. 이 법의 제정으로 물리적인 주택공급 물량을 확대하는 것에 중점을 두었던 주택정책은 주거복지정책으로 개편되었다.

주거기본법 제2조에 따르면 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.” 이러한 국민의 주거권을 보장하기 위해 국가와 지방자치단체는 9가지의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행할 의무가 있다.

22) 하성규외 공저, 2000, 「주택·도시·공공성」, 박영사

〈표 2-1〉 주거기본법에서 제시하고 있는 주거정책의 기본원칙

- 주거기본법 제3조(주거정책의 기본원칙)
 1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
 2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
 3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
 4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
 5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
 6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
 7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
 8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
 9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것

자료: 주거기본법 재인용

헌법과 주거기본법에서 정하고 있는 내용을 토대로 정리해 보면 주택공급 중심의 주택정책은 주거복지를 지향하는 주거정책으로 전환되었으며, '주거정책'은 모든 국민의 주거권을 보장하고 인간다운 주거생활을 할 수 있도록 구성해야 한다. 이를 위해 정부는 '주거종합계획'을 수립하고 있다.

주거종합계획은 10년간 정책의 비전, 목표 및 정책방향을 계획한다. 제1차 장기주택종합계획(2003~2012년)을 2003년에 수립하고, 2013년 제2차 장기주택종합계획(2013~2022년)이 수립되었다. 그러나 2015년에 주거기본법이 제정되면서 2018년에 수정계획이 발표되었다. 당시 수정계획을 통해 계획명을 「장기주택종합계획」에서 「장기주거종합계획」으로 변경하고, 2022년을 목표로 추진하던 주택정책의 비전과 목표를 새로이 구성했다.

제2차 장기주거종합계획 수정계획을 통해 밝히고 있는 정부의 주거정책 비전은 “국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활”이다. 이 비전을 달성하기 위한 정책목표는 첫째, 주거비 부담 완화와 주거권 보장, 둘째, 실수요자 중심의 주택시장 조성, 셋째, 안전하고 쾌적한 주거환경 구축이다.

〈표 2-2〉 2차 장기주거종합계획(2013~2022)의 비전과 목표

구분	2차 장기주택종합계획	2차 장기주택종합계획 수정계획 (2018.6 발표)
비전	더 나은 주거환경, 행복한 주거생활	모든 국민이 집 걱정 없는 더 나은 주거생활
목표	주거복지향상 주택수준 및 주거환경개선 주택시장향상	주거비 부담완화와 주거권 보장 실수요자 중심의 주택시장 조성 안전하고 쾌적한 주거환경 구축

자료: 국토교통부(2013), 「2차 장기주거종합계획」, 국토교통부(2018), 「2차 장기주택종합계획 수정계획」 참조 재정리

정부의 주거정책 목표는 모든 국민이 집 걱정 없이 살 수 있도록 주거환경을 조성하고 미래사회에 대비해 필요한 제도적 환경을 만들어가는 것이다. 이를 위해 정부는 주택과 관련해 사람들이 원하는 것을 파악하여 필요한 지원을 해주는 맞춤형 정책을 추진하고 현재보다 더 나은 질적 주거생활을 할 수 있도록 주거사다리를 마련해주어야 한다. 정부의 다양한 주거복지정책에 국민 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 시스템을 정비하고 정부정책의 수혜를 받지 못하고 소외되는 사각지대가 발생하지 않도록 정책적 노력도 지속해야 한다. 또한 임차인의 주거권 보장과 주거안정을 위해 임대차시장의 투명성과 안정성을 강화하고 임대인과 임차인 모두 상생할 수 있는 제도적 기반을 구축해 나가야 한다. 이를 위해, 투기수요로 주택시장이 불안해지지 않도록 실수요자 중심으로 주택시장을 효과적으로 관리해야 하며, 미래사회에 대응할 수 있는 주거환경을 조성하고 주택을 안전하고 쾌적하게 관리할 수 있는 제도기반도 마련해야 한다.

〈표 2-3〉 '제2차 장기주거종합계획 수정계획'에서 제시한 5대 주거정책방향

정책방향	세부내용
(1) 수요자 맞춤형 지원으로 사회통합형 주거사다리 마련	생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원 무주택 서민·실수요자를 위한 공공주택 공급 임대주택 업그레이드를 통한 수요자 만족 제고
(2) 주거복지 접근성 강화와 사각지대 해소	지방분권형·민간협력형 거버넌스 구축 취약계층의 주거복지 접근성 강화 촘촘한 주거 안전망 구축
(3) 임대차시장의 투명성·안정성 강화와 상생문화 구축	임차인 권리 보호장치 강화 임대차시장 안정을 위한 인프라 구축
(4) 실수요자 중심의 주택시장 관리	안정적인 주택 공급 관리 주택 공급제도 개편 서민 중심의 주택금융 지원 강화 주택시장 안정을 위한 제도 기반 강화
(5) 미래에 대비하는 주거환경 조성 및 주택관리	주택품질·서비스 향상 및 미래형 주택 공급 정비사업·도시재생사업을 통한 주거여건 개선 공동주택 관리 투명성·효율성 강화 커뮤니티 중심의 사회통합형 주거문화 구축

자료: 국토교통부(2018), 「제2차 장기주거종합계획 수정계획」참고하여 재정리

제2차 장기주거종합계획 수정계획에서는 앞으로 우리 정부가 추진할 주거정책 목표를 3가지로 설정하고 있지만, 역대 주택정책은 크게 '주택시장(가격) 안정 및 투기억제'와 '서민의 주거안정 및 주거복지 증진'이라는 두 가지 목표를 축으로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 시기에 따라 주택시장 안정에 더 주안점을 두었던 시기도 있었고 서민의 주거안정과 주거복지 증진에 좀 더 초점

을 맞추었던 적도 있었던 것으로 보이지만, 주택정책의 목표는 두 가지 측면에서 구체화되고 있다고 할 수 있다.

제2절

주택정책 수단 및 특성



주택정책 목표에 따라 사용하는 정책수단에 차이가 있다. 주택시장(가격) 안정 및 투기억제를 위해 사용하고 있는 정책수단은 직접적인 가격통제, 수요억제(거래규제, 조세강화, 대출규제, 다주택자 규제), 공급확대(신규공급 확대, 기존주택 매물 확대) 등이며, 서민주거안정과 주거복지 증진을 위해서는 공공임대주택이나, 민간의 임대주택 공급 활성화, 저소득층에 대한 구입 및 전월세자금 융자지원, 임차인 거주권 강화 및 보호, 특별공급 확대 등과 같은 정책수단을 주로 사용해 왔다.

앞서 설명한 내용을 조금 더 세분화하여 설명하자면, 주택가격 안정을 위해서는 직접적인 가격통제 방법을 활용한다. 원가공개, 분양가상한제, 고분양가관리지역 제도를 통해 신규주택의 공급가격을 조정하며, 후분양제를 통해 소비자의 선택권을 확보하고 있다.

수요억제를 위한 세부 정책수단으로는 규제지역, 금융, 조세, 전매제한 등을 활용한다. 규제지역으로는 투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역, 토지거래허가구역, 고분양가관리지역 등이 있다. 이 중에서 조정대상지역과 고분양가관리지역은 문재인정부에서 새로 도입한 제도다. 기획재정부에서 소득세법에 따라 지정하던 투기지역은 2003년 도입 후 2012년 모두 지정 해제되었으며, 2017년 재지정 했으나 2020년 폐지가 논의된 후 아직까지 유지를 하고 있다. 투기과열지구 및 조정대상지역과 대상지역이 중첩될 뿐만 아니라 투기과열지구와 조정대상지역내 대출, 조세, 전매제한 등 규제사항이 강화되면서 투기지역과의 규제 차별성이 약화 되고 오히려 혼란만 가중되었기 때문이다. 현재 수요관리를 위한 규제지역은 조정대상지역과 투기과열지구로 운용되고 있다. 이들 지역으로 지정되면 금융, 세제(양도세, 종부세), 정비사업(재건축 조합원 지위양도, 재개발 조합원 분양권 전매제한, 분양 재당첨 제한), 전매제한, 자금조달계획서 신고 등 강력한 규제가 적용된다.

또한, 수요억제를 위해서는 금융규제를 강화한다. 주택담보대출 자체를 금지하기도 하고, 요건에 따라 주택담보대출비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI)를 차등 적용하고 있을 뿐만 아니라 문재인 정부에서는 2017년에 은행권에서 총부채원리금상환비율(DSR, Debt Service Ratio)을 관리지표로 도입하면서 은행대출이 어려워졌으며 2019년부터는 상호금융, 저축은행 등 2금융권까지 도입하면서 대출이 더 깎아지른 듯해졌다. 이 외에도 사업자의 집단대출을 강화하고 대출수요를 억제하

여 주택시장을 안정시키고자 했다. 또한 과도한 대출을 막기 위해 자금출처 조사를 강화하고 자금 조달계획서를 신고하도록 했다. 뿐만 아니라 취득세, 양도소득세, 종합부동산세, 재산세 등의 조세를 활용하여 수요를 억제하거나 다주택자 규제를 강화하고, 전매제한을 강화함으로써 투기수요를 차단하고 실수요자 중심의 주택시장으로 재편하여 주택시장 안정을 도모하고자 했다.

다음으로 주택공급 확대를 위해서는 택지 확보 및 공급, 신도시 건설, 단기 건축 가능한 주택의 공급촉진(도시형생활주택, 오피스텔, 다세대 등), 건축규제완화(인허가 단축, 주차장 완화 등), 인센티브 제공(용적률 상향, 용도 변경 등)을 통해 공공뿐만 아니라 민간의 주택공급을 유인할 수 있는 다양한 세부 정책수단을 활용하고 있다. 주택공급이 과잉되어 시장에 위험이 확대될 경우 정부는 시장에 적체된 미분양을 해소하기 위한 정책을 추진하거나 공급조절을 위해 공공분양 주택 물량을 축소하거나 인허가를 조절하기도 한다.

한편, 서민의 주거안정과 주거복지를 위한 정책수단으로는 다양한 공공임대주택 공급 확대정책을 추진하고 있다. 국민임대, 행복주택, 매입임대, 전세임대 등의 공공임대는 물론 신혼희망타운과 같은 공공분양 주택공급을 확대하고, 공공주택과 더불어 공공지원민간임대주택, 사회주택 등 시세보다 임대료가 낮아 주거비부담이 적은 임대주택 공급확대를 위한 제도기반을 마련한다. 또한 신혼부부, 생애최초주택 구입가구, 다자녀가구 등 정책적 배려를 해야 하는 가구를 대상으로 특별공급 물량을 확대하여 서민의 주거안정을 지원한다. 이외에도 임차인의 주거권을 보호하기 위해 문재인 정부에서는 계약갱신청구권과 전월세상한제, 전월세 신고제를 도입했다.

주택정책 목표를 달성하기 위해 활용하고 있는 정책수단은 크게 공급, 조세, 금융의 틀에서 마련된다고 볼 수 있다. 금융은 대출건수 및 대출규모를 대상으로 LTV, DTI, DSR을 활용하며, 조세는 종합부동산세와 양도소득세를 주요 수단으로 활용하고 있다. 그 외 분양가규제, 개발이익환수제, 원가공개 및 후분양제 및 공공주도 개발, 다주택자 규제를 주요 정책수단으로 활용한다.

〈표 2-4〉 주택정책 목표달성을 위한 주요 정책수단

정책목표	정책수단	세부 정책수단
주택시장(가격) 안정 및 투기억제	직접적인 가격통제	분양가상한제, 원가공개, 후분양제, 고분양가관리지역
	수요억제	
	(1) 규제지역(거래규제)	주택거래신고제, 토지거래허가구역 투기과열지구, 조정대상지역, 투기지역
	(2) 금융(가계대출, 사업자대출)	주택담보대출 금지, LTV, DTI, DSR 집단대출 규제 강화, 자금출처 조사, 자금조달계획서 신고, 기금융자 축소(중단), 보증강화

	(3) 조세	양도세 중과, 종합부동산세 강화, 보유세 강화(공시가격 현실화)
	(4) 전매제한	분양권 전매제한, 주택 전매제한
	(5) 개발이익환수	재건축초과이익부담금
	공급확대	
	(1) 신규주택 공급	신규분양 확대(신도시 등), 임대주택 공급 확대, 재건축 등 정비사업 규제 완화
	(2) 기존주택 매물 공급	다주택자 규제 강화, 양도세 인하, 취득세 인하
	(3) 규제완화 및 인센티브	건축규제 완화, 용적률 인상, 용도 변경 등
	다주택자 규제	양도세 중과, 분양권 주택수 포함, 종합부동산세 강화, 보유세 세부담 강화, 양도세 강화, 임대주택 양도세 중과 및 종합부동산세 합산과세
서민 주거안정 및 주거 복지	공공임대주택	행복주택, 국민임대, 신혼희망타운 등
	민간 임대주택 공급 확대	공공지원민간임대주택, 등록임대사업자 육성
	주택 구입 및 전월세 자금 지원	주택도시기금 융자지원
	특별공급 확대	신혼부부, 생애최초 등 공급대상 확대 등
	임차인 보호	계약갱신청구권, 전월세상한제, 전월세신고제 등

자료: 연구진 작성

다양한 정책수단의 활용목적은 궁극적으로 주택시장안정(투기억제)과 주거복지 증진이다. 그러나 때로는 정책수단의 활용결과가 의도하지 않은 결과를 가져오기도 한다. 그 이유는 개별 정책수단들이 정책 의도를 달성하는데 일정부분 기여하기도 하지만, 단점이나 부작용이 더욱 부각되면서 기대했던 효과가 나타나지 않는 경우도 발생하기 때문이다. 뿐만 아니라 여러 개의 정책수단을 동시에 활용하거나 시차를 두고 활용하면서 개별 정책수단이 가지고 있는 기대효과가 상쇄되거나 예기치 못한 부작용도 나타날 수 있기 때문이다.

최근 문재인 정부에서 도입한 계약갱신청구권과 전월세상한제는 임차인의 주거권과 주거안정을 보호하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 기존에 작동하고 있던 매매시장 규제정책들과 충돌하면서 오히려 전월세시장 불안을 더욱 증폭시키는 결과를 가져왔다. 즉 실거주 기반의 주택시장을 만들기 위해 정부는 재건축단지 실거주 요건을 강화했고, 이에 따라 실거주 요건을 갖춰야 하는 임대인들이 임차인을 내보내기 시작했으며, 그 결과 전월세시장에는 민간에서 공급하던 임대주택 매물이 줄어드는 현상으로 이어졌다. 이러한 상황에서 도입한 계약갱신청구권과 전월세상한제는 임대인과 임차인의 갈등과 분쟁을 증폭시키는 원인이 되고 있다.

이처럼 정책수단은 의도하지 않은 결과를 양산하는 경우도 있기 때문에, 기대효과와 부작용²³⁾이 상존하기도 한다. 정책수단으로 종합부동산세나 양도소득세를 활용하는 목적은 불로소득 환수, 주택수요 억제, 기존주택의 매물 출회 유도 등이다. 그러나 종합부동산세 부과 시 예상되는 부작용은 조세부담 전가로 가격 상승, 임대주택 감소, 기대수익(귀속임대료)이상 징수 가능성, 피해자(장기거주 고령가구, 저가주택 보유가구 등) 발생, 양도소득세 부과 시 이중과세 우려 등이다. 양도소득세는 매물 출회가 줄어들면서 공급 감소, 다주택자의 경우 매도를 포기하거나 주거선호 지역 주택을 남기고 처분하면서 오히려 특정지역 내 주택가격 상승 요인으로 작용할 수 있다.

대출규제는 주택구입 수요를 억제할 목적으로 활용하는 정책수단이다. 그러나 오히려 대출제한은 자산보유자보다 임금노동자(자영업자, 무주택자 등)에게 불리하여 역차별 요인이 될 수 있으며, 대출규제를 받지 않는 지역의 주택수요를 촉발(풍선효과)시키는 원인이 되기도 한다. 특히 자산이 부족한 무주택가구나 신혼부부, 청년가구 등 대출지원이 있어야 자거나 임차주택을 마련할 수 있는 가구들의 주거안정을 저해할 수 있으며, 오히려 대출을 받지 않아도 되는 고자산가구들이 용이하게 주택을 마련할 수 있는 시장을 형성하게 된다.

분양가 상승을 억제하여 주택가격을 안정시키기 위해 활용하는 원가공개, 분양가규제나 고분양가관리제도 등은 민간주택 건설을 위축시키거나 분양물량을 이연시키게 되면서 공급부족 문제를 야기할 수 있다. 또한 낮아진 가격에 맞춘 주택공급으로 주택품질이 저하될 수 있으며, 시세보다 낮은 수준으로 분양가격이 형성될 경우 분양프리미엄은 수분양자가 수취하게 되는 문제가 발생한다. 또한 인기지역(저분양가지역)에 수요가 집중되면서 청약과열 문제가 심각해질 가능성도 있다.

불로소득 환수를 목적으로 하는 정책수단인 개발이익환수제(재건축초과이익부담금)는 민간부문의 공급위축 원인이 된다. 재건축초과이익부담금으로 인해 재건축단지들의 사업지연이 초래되고 있는 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 부담금 또한 비용으로 인식하기 때문에 오히려 최종 주택가격 인상 요인이 될 수 있으며, 이는 결국 최종 수요자의 가격부담으로 작동된다.

이러한 측면에서 공공주도 공급(공영개발)은 민간의 과도한 이익을 억제하기 위한 정책수단이다. 그러나 공영개발은 주택공급의 대부분을 담당해온 민간의 주택공급을 위축시키는 요인이 될 수 있다. 민간의 공급위축은 결국 주택공급 감소로 이어질 수밖에 없어 수급불안정에 따른 가격상승 요인으로 작용할 수 있고, 시장여건을 고려한 탄력적인 공급이 이루어지기 어려울 수 있다. 또한 공공부문이 커지면서 경영상 비효율이 초래될 수 있으며, 사람들이 원하는 품질의 주택공급에 대처하기 어렵다.

23) 조경업(2006). 「참여정부의 부동산 정책 평가와 향후 전망」. 한국경제연구원. 정책연구, 이태교·이용만·백성준(2018). 「부동산정책론(제4판)」. 서울:법문사, 이종규 (2020). 한국의 주택정책. ifs POST(www.ifs.or.kr, 검색일 3. 2일) 토대로 재정리

임차인의 주거안정을 도모하기 위한 계약갱신청구권, 전월세상한제, 전월세신고제도는 임대인과 임차인의 갈등 원인이다. 기존에 유지되던 임차시장의 균형이 깨지면서 전월세가격이 폭등하고 전월세주택이 감소하는 현상이 나타날 수 있다. 또한 임대차 관계에서 임대인과 임차인의 분쟁이 늘어나면서 법적소송이 늘어나게 된다.

이처럼 정책수단은 기대효과 이외에 부작용을 동반할 수 있다. 그렇기 때문에 개별 정책수단이 가지고 있는 정책의도와 부작용을 충분히 이해하고 정책수단을 조합하여 정책을 마련해야 한다. 충분히 이해하는 과정을 거친 이후에야 정책수단간 충돌로 인해 예상되는 부작용을 최소화하고 기대한 정책목표를 달성할 수 있다.

제3절

정부별 주택정책 특징



1. 노무현 정부(2003~2007)

외환위기를 극복해야 했던 국민의 정부(김대중 정부)는 경기진작을 위해 규제를 완화하고 경제 활성화 정책을 적극적으로 추진했다. 그 결과 외환위기로 인한 경기침체는 ‘V’자 반등을 시현하면서 경제가 회복되어 갔으나, 주택가격은 국민의 정부 말기에 급등하기 시작했다. 2001년에 전국적으로 집값이 9.9% 상승했으며, 2002년에는 16.4%가 올랐다. 서울은 2001년에 12.9%(강남 17.5%), 2002년에 22.5%(강남 27.4%)가 올랐고, 수도권도 2001년에 13.9%, 2002년에 21.8%가 올랐다. 전셋값도 2001년에 16.4%(서울 18.7%), 2002년에 10.1%(서울 10.8%) 올랐다.²⁴⁾ 당시 정부는 주택공급이 부족한 상황에서 재건축 아파트에 대한 투자수의 기대로 수요가 촉발되면서 구조안전에 문제가 없음에도 자산가치 증식을 목적으로 재건축을 추진하고, 투자기회를 찾지 못한 부동산자금의 일부가 주택시장에 유입되는 등 주택시장에 투기수요까지 가세하면서 주택시장 과열이 발생했다고 진단했다.

대전·천안시의 투기과열지구(분양권 전매제한), 대전·강남 및 광명시의 투기지역(양도세 실거래가 과세)지정, 강남지역 재건축 아파트의 기준시가 34.3% 상향조정, 재건축 절차 강화 등의 조치를 통해 시장과열을 안정화시키고자 했다. 이러한 조치에도 불구하고 시장이 좀처럼 안정화되지 않자, 5.3 주택가격 안정대책을 발표했다. 투기세력 차단을 위해 세무행정을 강화하고 투기지역과 투기과열지구를 확대 지정했으며, 재건축 아파트 선분양 요건을 강화하고 주상복합아파트 및 조합아파트에 대한 분양권 전매도 금지했다. 집값 양등의 진앙지로 진단한 재건축단지의 안전 진단 기준도 강화했다. 더불어 보유세도 강화할 수 있는 기반을 만들었다. 이처럼 노무현 정부는 초기부터 부동산 투기조장 행위에 강력히 대응하면서 부동산 투기근절에 대한 강력한 의지를 표명했다.

서민주거안정을 위한 주거복지정책으로 5.28 「저소득층을 위한 주거복지 지원방안」을 발표했다. 당시 최저주거기준 미달가구가 330만 가구(전체의 23%)²⁵⁾에 이르는 등 주거환경이 열악하

24) 건설교통부(2007). 「2007년도 주택업무편람」. “주택가격 안정대책(‘03.5.23)”. p.239.

25) 연합뉴스(2003.1.13.), “새정부 주택정책 성공조건”〈세미나〉, 검색일:2021.6.21

고 집값 급등으로 저소득층의 주거비 부담이 가중되고 있을 뿐만 아니라 주택자산불평등 정도가 소득불평등보다 더욱 심각한 상태라고 진단했다. 이에 투기수요를 강력히 억제하고 주택공급을 확충해 나갈 수 있는 5.23대책과 더불어 시장에서 스스로 주거문제를 해결하기 어려운 계층의 주거복지 지원을 강화하기 위해 5.28대책을 발표했다.

5.28대책을 통해 소득계층별로 주거급여 지원, 국민임대주택 우선 공급, 주거환경 개선, 주택 자금 용자 등 차등화 된 지원체계 구축, 최저주거기준의 정책지표 제도화 및 기준 미달가구에 대한 체계적인 조사·관리 시스템을 구축하고자 했다. 특히 소득계층에 따라서 최저소득층 지원(소득1분위)을 위해 국민임대 소형 재정지원 확대, 주거급여 단계적 상향, 저소득층 지원(소득 2~4분위)을 위해서는 국민임대주택 2007년까지 50만호 건설(국민임대주택건설특별법 제정), 노후 불량주택 밀집지역에 대한 주거환경 개선(국고지원 등)정책을 추진했다. 또한 중산화 가능계층(소득 5~6분위)에게는 기금지원, 택지공급 및 소형주택 건설의무화, 청약기회 확대 등 정책수단을 활용해 내 집 마련을 지원하고자 했다. 특히 소셜믹스, 비영리사단법인의 저소득층 주거지원 활성화 등을 통해 공동체 형성을 지원하고자 했다.

서민의 주거안정을 위한 주거복지정책은 2003년 9.3대책으로 이어진다. 중산·서민층이 저렴한 비용으로 안정적으로 거주할 수 있는 장기공공임대주택을 10년 동안 150만호 공급했다. 최장 30년까지 임대되는 국민임대주택 100만호를 건설·공급하고, 10년 이상인 공공임대주택으로 민간이 50만호를 추가로 건설 공급했다. 이와 함께 국민임대주택 소형주택에는 재정지원을 확대하고, 민간의 장기 공공임대주택에 대해서는 민간의 건설비용 절감을 위해 택지공급 가격을 10%p 인하했으며, 주택기금 용자금리 인하, 상환기간 연장 등 자금지원을 강화했다. 또한 수도권에 필요한 소요택지를 차질 없이 공급하기 위해 3~4개의 신도시 개발을 추진했으며, 주택의 차질 없는 건설 공급을 위해 건설교통부 내 「국민임대주택 지원단」을 설치했다. 이러한 정책을 통해 정부는 장기임대주택 재고율을 선진국 수준으로 향상(3.4%→15.0%)시키고, 중형규모의 장기공공임대주택 건설 확대로 중산층이 중형 임대주택에 거주할 수 있도록 유도하여 임대주택에 대한 인식전환의 계기를 마련하는 동시에 새로운 임대 주거문화를 창출하고자 계획했다.

노무현 정부에서는 최저주거기준 법제화, 장기 주택종합계획 수립 등 주거복지 위주로 주택정책을 전환하기 위한 제도정비가 진행되었고, 2014년 6.8대책을 통해 서민 주거복지를 확대하고 저소득층의 다양한 주거수요에 부응할 수 있도록 최저주거기준 설정, 국민임대주택 대량공급 지속 추진, 다가구주택 등 매입 임대 등 「주거복지 지원체계」를 구축하고자 했다. 이후 11.12대책에서는 임대주택사업 활성화를 위한 정책을 마련했다. 사업자의 수익성을 제고하기 위해 취득세, 보유세 및 양도세 감면범위를 확대했으며, 중형(85~149㎡) 10년 임대주택 건설용지를 감정가격에 공급했다. 이에 정부는 주택수요에 대응한 공급확대가 필요하다고 판단했다.

특히 서울과 같은 기존시가지는 신규택지의 공급이 불가능하기 때문에 재건축을 통해 주택공급량을 늘려야 한다고 판단했으므로 국민주택규모(85㎡)이하 주택이 많이 공급될 수 있도록 소형 평형 의무비율을 강화했으며, 투기수요 차단을 위해 재건축 조합원 명의 변경도 금지시켰다. 이어 정부는 10.29 종합대책을 발표했다. 발표의 주요 내용은 주택공급확충을 위해 강북 뉴타운을 추가로 건설하고, 판교를 좋은 주거지로 조성하며, 신행정수도를 건설하는 것이었다.

자금흐름의 선순환 구조를 정착시키기 위해서 투기지역과 투기과열지구 신규대출 담보인정비율을 50%에서 40%로 조정하고, 시중의 자금이 주택시장으로 유입되지 않도록 주식투자를 활성화시키고자 했다. 이외에도 종합부동산세 조기 시행, 보유과세 과표현실화, 1세대 다주택자 양도세 증과 등 부동산관련 세제개편도 단행했으며, 2004년 2.3대책에서는 후분양 활성화 방안도 발표했다.

2004년 들어 주택가격이 다소 안정화되는 모습을 보였는데, 이는 2000년대 초에 주택공급이 활발해지면서 공급부족 문제가 어느 정도 해소된 결과에 기인한 것으로 보인다. 안정세를 보이던 주택가격은 2005년 2월부터 다시 상승세로 전환되었고, 이후 상승추세가 확산되었다. 당시 강남 3구와 분당, 과천, 용인에서 월간 1%이상 급등하던 아파트 가격 상승세가 용산, 영등포구, 안양, 양천, 의왕 등 서울과 수도권으로 확산되면서 집값상승 문제가 다시 대두되었다. 이에 2005년 8.31일에 부동산제도 개혁방안을 발표했다.

주택가격 상승원인을 수요·공급측면과 심리적 요인이 복합적으로 작용한 결과로 판단하고, 수요억제정책을 다시 총동원하였으며, 관련 조세, 대출 등 다양한 고강도 부동산 규제정책을 시행했다. 당시 8.31대책 자료에 따르면 대책추진을 위해 2006년에 개정을 해야 할 관계법령이 주택법, 국민임대특별조치법, 도시재정비촉진특별법, 국토계획법 등 11개 법령에 이르렀다. 특히 종합부동산세, 소득세법(양도세), 지방세법(재산세)을 개정해야만 적용할 수 있는 각종 조세정책은 2006년 말 이후에나 적용할 수 있었다.

8.31대책 직후에는 전반적으로 집값 안정세가 유지되었다. 그러나 8.31 정책효과가 본격화되지 않은 상황에서 강남 등 주거선호지를 중심으로 집값 상승폭이 확대되었다. 강남 재건축 단지를 중심으로 시작된 집값 상승세는 분당, 용인, 평촌 등으로 확산되었다. 이런 와중에 정부는 2006년 3.30 주택시장 합리화방안 발표를 통해 서민 주거복지 증진을 강화하기 위해 임대주택 비축을 확대하고자 했다. 재건축 사업과정에 대한 조사·감독을 강화하고 안전진단 절차도 강화했으며, 재건축 개발이익을 환수하기 위해 재건축초과이익환수에 관한 법률 제정을 추진했다. 또한, 실거래가 신고제 도입으로 기능이 약화된 주택거래신고제도를 보완하였다. 주택거래신고지역 내에서는 자금조달계획과 입주여부 등도 신고하도록 하였다.

그럼에도 여전히 주택시장 불안이 지속되자 11.15대책(부동산시장 안정화 방안)을 발표했다.

공공택지 공급물량을 조기공급하고 민간택지 내 주택공급물량을 확대하기 위해 다세대, 다가구, 주상복합, 오피스텔 건축규제를 개선했다. 또한 분양가 인하를 위해 택지조성비를 절감하고, 중소형 주택용지 공급가격을 인하했으며, 주택담보대출 관리를 더욱 강화해 수요관리를 유도했다.

2004년 주택거래신고제를 통해 투기과열지구 중 집값이 급등하는 지역의 경우 15일 이내에 주택매매 거래내용을 관할구청에 신고하게 했고, 2004년 11월 부동산 보유세제를 개편하여 2005년부터 부과하였으며, 다가구주택자의 양도소득세를 최대 60% 세율로 증가했다. 이와 함께 2005년 공동주택의 신규분양 가격 상승을 방지하기 위해 분양가 자율화를 폐지시키고 분양가상한제도를 도입했다. 또한, 강남 등 집값 상승지역에 대한 해결대안으로 정치권에서는 수도권에 집중된 행정지구를 지방으로 분산하여 행정수도(세종시) 이전 및 공기업을 지방 혁신도시로 이전하는 계획을 추진했으며 제2기 신도시인 김포, 파주, 화성, 판교 등에 대규모 주택공급계획도 발표했다.

이러한 노무현 정부의 강력한 부동산규제정책과 주택공급정책에도 불구하고 아파트가격 급등세는 지속되었다. 특히 강남3구의 아파트 가격은 사상최대치를 기록했다. 앞에서 설명한 노무현 정부에서 발표한 주요 부동산 대책과 이를 위해 활용한 주요 정책수단을 표로 정리하여 제시하였다.

〈표 2-5〉 노무현 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단

발표시기	대책	주요 정책수단
2003	5.23 주택가격 안정대책	-투기방지를 위한 대대적인 세무조사 실시 -투기과열지구 및 투기지역의 확대 지정, 재건축 아파트 선분양 요건 강화, 주상복합아파트 분양권 전매금지, 조합아파트 분양권 전매금지, 재건축 안전진단 기준 강화 -부동산 보유과세 강화 : 과세체계 이원화 -자금흐름 체계 개선 : 투기과열지구 내 3년 이하 신규 대출 60%→50%
	5.28 저소득층을 위한 주거복지 지원방안	-최저소득층 지원(소득 1분위) : 국민임대 소형 재정지원 확대 -저소득층 지원(소득 2~4분위) : 국민임대주택 '07년까지 50만호 건설 -중산화 가능계층 지원(소득 5~6분위) : 내 집 마련 기회 확대(기금지원, 택지공급 및 소형주택 건설의무화, 청약기회 확대 등), 신도시
	9.3 서민·중산층 주거안정 지원대책	-장기공공임대주택 10년 동안 150만호 확보 -민간에 대한 택지공급가격 인하 및 자금지원, 택지확보, 재원확보 -노후불량주택 밀집지역 주거환경 지속 개선 : 주거환경개선사업 상시사업으로 전환, 기금이자 인하
	9.5 재건축시장 안정대책	-소형주택 의무비율 확대시행 : 국민주택규모 60% -투기과열지구에서는 조합인가일로부터 조합원 지위 양도 금지
	10.29 주택시장안정 종합대책	-강북 뉴타운 개발, 판교개발, 신행정수도 건설(공공기관 이전) -투기지역 내 아파트 LTV 하향(50%→40%)조정, 2금융권 강화 -세무조사 강화, 아파트가격 급증지역 기준시가 수시 조정

			<ul style="list-style-type: none"> -종합부동산세 시행(05년), 보유세 증가, 주택거래신고제 도입 -1세대 다주택자 양도세 증가(3주택자 60%) -투기과열지구, 토지거래허가구역 확대, 재건축개발이익 환수 방안 마련 -「부동산시장 안정대책·점검반」구성·운영
2004	2.3	후분양 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -투기과열지구내 재건축사업 80% 공정 후 입주자 모집 -민간부문 : 후분양시 주택기금 우대지원, 택지지원 등
	6.8	서민 주거복지 확대 방안	<ul style="list-style-type: none"> -최저주거기준 새로 설정 -국민임대 대량 공급
	11.12	임대주택 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -임대주택 세제지원 강화 : 보유, 양도, 취득세 감면 -택지지원 : 중형 10년 임대용지 감정가격 공급 -금융지원 : 금리인하, 표준건축비 인상, 호당대출 규모 확대
2005	5.4	향후 부동산 정책 추진과제	<ul style="list-style-type: none"> -투기수요 억제 : 기반시설부담금제 전면 개편 -부재개발과 재건축의 공공성 강화, 부동산시장 투명성 제고 -주택공급 지속적 확대 : 민간택지 공급 활성화를위한 규제완화 -주택품질 개선 : 주택성능등급제 도입, 환기시설 설치 의무화 등
	6.7	부도 공공임대아파트 조치 방안	<ul style="list-style-type: none"> -경매위기 단지 : 경매중단 및 분양자금 지원 -임차인 경락지원 및 퇴거자에 대한 지원 -임대보증금 보충 가입 의무화
	8.31	부동산제도 개혁방안	<ul style="list-style-type: none"> -무주택서민 주거안정(자금지원확대, 실수요자 중심의 청약제도개편) -공공임대주택 건설 확대(국민임대주택, 다가구 매입임대 확대 등) -민간임대주택 활성화(10년 장기 민간임대주택 활성화 및 등록요건 등 지원요건 강화, 매입임대사업자 주택거래신고지역 내 아파트 취득 시 취득세 감면혜택 폐지 등) -부동산거래 투명화정책 : 실거래가 신고 -종합부동산세 과세 강화 및 양도세 강화(실거래가 기준, 9~36%→50%), 장기보유특별공제 적용 배제, 거래세 인하 -수도권에 연간 30만호, 공공택지 공급확대 -재개발, 공공시행 시 규제완화 및 용적률 상향, 재건축 규제완화 검토 -주택공영개발 확대(주택공영개발지구 지정) -공공택지는 원가연동제(민간택지는 분양가 자율) -개발부담금 재부과, 기반시설부담금제 도입
2006	3.30	주택시장 합리화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -8.31대책에 대한 보완 -주택거래신고지역에서 자금조달계획 신고 의무 -재건축사업에 대한 투기방지 및 개발이익 환수 -대출규제(LTV, DTI) 강화
	11.15	부동산시장 안정화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -추가 신도시 개발, 신도시 및 국민임대주택단지의 밀도 상향, 기간단축 -주택건설규제 합리화 및 추상복합·오피스텔 규제완화 -주택담보대출 LTV 규제강화(60%→40%), -수도권 주택공급 로드맵 : '06~'10년 총 164만호 공급(공공 86.7만호, 민간 77.3만호), 공공부문 역할 확대
2007	1.11	부동산시장 안정을 위한 제도개편 방안	<ul style="list-style-type: none"> -후분양제 1년 연기, 민간택지 분양가 상한제 시행('07.9.1일부터) -공공택지 분양원가 공개 확대(7개→61개), 민간택지는 수도권 및 투기과열지구에 적용하며 7개 항목 공개) -수도권 분양주택에 대한 전매제한 기간 확대 : 공공 7~10년, 민간 5~7년

		-청약제도 개편 : 2주택이상 보유자 1순위 자격 배제, 청약가점제 조기 도입, 감점제 도입 등 -다세대·다가구 주택의 이격거리 및 층수제한 완화, 소규모 오피스텔 바닥난방 허용, 주상복합 주택 연면적 비율 확대
1.31	주거복지를 위한 공공부문 역할강화 방안	-'07~'17년까지 총 260만호 장기임대주택 추가공급 -건설재원 조달을 위해 '임대주택펀드' 설립 -분양주택 공급확대를 위한 공공부문의 역할 강화 : 공공분양 공급확대, 민간택지(재개발, 재건축 등 정비사업)에 대한 공공부문 참여 확대, 민간·공공 공동개발 사업 추진, 국공유지 등을 활용한 주택건설

자료: 국토교통부(2007), 「2007년 주택업무편람」, pp.239~512를 참고하여 주요내용 재정리

2. 이명박 정부(2008~2012)

2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 미국의 금융위기와 2011년 유럽의 금융위기로 글로벌 경기침체가 지속되면서 이러한 위기는 국내 경제에도 지대한 영향을 미쳤다. 이에 이명박 정부는 무너진 증산층을 살리고 서민경제 살리기에 집중했다. 국내 경제 활성화 및 부동산 시장의 정상화를 위해 노무현 정부에서 강화했던 부동산 규제정책을 단계적으로 완화하기 시작했다. 또한 경제위기를 조기에 극복하기 위해 공공부문 투자가 국내 경기회복을 견인할 수 있도록 과감하게 규제완화를 도모했다. 이를 통해 건설시장 정상화 및 정부재정의 조기 집행으로 경기를 회복시키고자 하였다. 부동산 시장의 정상화를 위해 주택거래 활성화를 통한 수요촉진, 세제 및 규제완화를 지속적으로 시행했다.

그러나 지방은 기존의 과도한 주택공급으로 입주물량이 늘어나고 미분양이 급증하고 있었기에 이러한 지방미분양 문제를 해결하기 위한 정책을 먼저 추진했다. 2008년 6월 국내 경제위기 극복 종합대책으로 강남3구를 제외하고 투기지역 및 투기과열 지구를 전면 해제하고 지방의 미분양 공동주택에 한하여 LTV를 70%까지 완화했다. 또한 2009년 3월 미분양주택 해소 등을 위한 경제 활성화 세제지원으로 미분양 주택의 양도소득세 감면, 주택청약종합저축 신설, 무주택자 1가구 1주택 DTI 적용을 일시적 해제, 생애최초의 주택자금 신설 등 활성화 대책을 냈다. 이를 통해 지방의 미분양이 점진적으로 감소되었다.

2009년에는 개발이익 환수에 관한 법률을 개정하고 개발부담금의 50% 범위 내에서 시장·군·구청장이 개발부담금을 경감할 수 있도록 했으며, 재건축안전진단 기준을 완화하고 도심주택 및 도시형생활주택 공급을 늘려 부동산 시장을 정상화 시키고자 했다. 2011년 12월에는 마지막 남은 투기과열지구인 강남3구(강남·서초·송파)를 해제했고, 5.10 부동산 대책으로 수도권 전체 LTV 및 DTI가 40%에서 50%로 완화(상향)했으며, 지방미분양을 해소하기 위해 한시적으로 양도소득

세를 면제했다. 또한 고가주택 개념을 6억원에서 9억원으로 변경하고 종합부동산세도 세대별 합산과세를 폐지하여 개인별과세로 전환하는 등 단계적 탈규제를 추진했다.

2012년 6월 이명박 정부는 투기과열지구 해제 후 분양가상한제를 원칙적으로 폐지하고 재건축부담금 부과도 중지시켜 재건축시장 활성화를 위한 기초를 마련했다. 하반기 들어 전반적으로 주택가격이 안정된 가운데 거래가 크게 위축된 양상을 보였으며 동시에 전세가격이 서서히 상승하기 시작하였다. 가파르게 상승하기 시작하는 전세가격을 안정시키기 위해 2009년 8월에 전월세대책이 발표됐지만 2010년 들어 전세가격은 더 가파르게 오르는 가운데 전국에 미분양 주택이 16만호(2019년 기준)에 이르는 등 주택거래가 크게 위축되었다. 이에 기존주택을 매각하고 신규주택에 입주하고자 하는 사람들도 입주를 못하는 문제가 발생했다. 이에 따라 2010년대에 정부는 전세가격 상승에 대한 대책과 미분양 해소대책을 동시에 마련해야 하는 문제에 직면하게 되었다. 이에 정부는 전세문제를 해결하기 위해 도심 내 빠르게 주택을 공급할 수 있는 도시형생활주택 공급방안을 마련하고 미분양주택 구입자에게 세제혜택을 지원했다.

이러한 정부의 정책적 노력에도 불구하고 전세가격이 급등하고 주택거래 위축현상이 지속됨에 따라 2011년에는 전월세시장 안정화에 초점을 맞추고 전월세대책을 지속적으로 발표했다. 전월세자금대출을 확대하고 미분양주택을 임대주택으로 전환하는데 일정혜택을 주는 등 임대주택 확보와 전월세시장 안정에 집중하였다.

150만호 건설계획을 목표로 추진하던 보금자리주택은 주택가격이 하락하면서 민간공급시장을 구축한다는 비판과 더불어 주민들의 반대, 그린벨트 해제 등의 복합적인 문제가 야기되면서 대폭 축소되었고, 지정된 지역을 해제하였다. 결과적으로 보금자리주택은 주택구입수요 감소를 촉발시키면서 기존주택 가격하락원인으로 작동하였고, 민간공급을 위축시켰다는 비판에 직면하게 되었다. 다음 표를 통해 이명박 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단을 정리하였다.

〈표 2-6〉 이명박 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단

발표시기	대책	주요 정책수단
2008	6.11 지방 미분양 대응방안	-LTV 70%상향 -양도소득세 한시 면제, 취득세 50% 감면
	주택공급 기반강화 및 건설경기 보완방안	-재건축 규제 합리화 -수도권 전매제한 기간 완화 -부동산 세제 합리화: 양도세 종과배제 대상 확대 -미분양아파트 공공 매입
	도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안	-보금자리주택 150만호 건설 (수도권 100만호, 지방 50만호) -도심주택 공급 확대: 단지형 다세대 등

	10.21	가계 주거부담 완화 및 건설부문 유동성지원구조조정 방안	-전국적으로 일시적 1세대 2주택 허용기간 확대 -건설사 회사채 유동화 지원 -민간부동산펀드 조성 지원 -환매조건부 미분양주택
	11.3	경제난국 극복 종합대책	-재건축 규제완화 -투기지역 및 투기과열지구 대폭 해제 -지방미분양주택 양도세 증가 완화
2009	8.20	전월세 지원 방안	-전세자금지원 확대, 전월세 정보 제공 -도시형생활주택, 오피스텔 공급 확대 -국민임대, 매입임대, 전세임대 공급 확대
2010	4.16	도시 소형주택 공급 활성화 대책	-도시형생활주택 공급확대: 민간건설 규제완화 -준주택 공급 활성화
	4.23	주택 미분양 해소 및 거래활성화 방안	-환매조건부 미분양 매입 확대 -리츠 및 펀드 활성화 -주택거래 활성화 방안 지원
	8.29	실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안	-실수요자에 국민주택기금 지원 확대 -다주택자 양도세 증가 완화 2년 연장 -수도권 매입임대사업자 규제 완화 -취등록세 50%감면 1년 연장 -보금자리주택 공급계획 변경
2011	1.13	전월세 안정화 방안	-전세가격 대책, 전세자금대출 요건 완화 -도시형생활주택 국민주택기금 지원 확대
	2.11	전월세 안정화 방안	-전세가격 대책, 전세자금대출 요건 완화 -도시형생활주택 국민주택기금 지원 확대
	3.22	부동산 대책	-DTI 규제 재도입 -분양가상한제 일부 폐지 및 취득세 감면 확대
	5.1	건설경기 연착륙 및 주택공급 활성화 방안	-1가구1주택 거주요건 폐지 -리츠 및 펀드 미분양주택 매입 지원 -PF부실에 대한 정상화뱅크 설립
	8.18	전월세 안정화 대책	-민간임대주택사업자에 대한 세제지원 -LH 다세대매입 임대주택 2만호 -생애최초주택구입자금 지원확대
2012	5.10	주택거래 정상화 및 서민·중산층 주거안정 지원방안	-강남3구 투기지역 해제(ILTV, DTI 40%→50%) -분양권 전매제한 기간 완화 -보금자리론 지원대상 및 한도 확대 -단기보유 양도세 증가완화
	9.10	주택경기 활성화 방안	-미분양주택 구입시 5년간 양도세 감면 및 취득세 감면

자료: 국토교통부(2012), 「2012년 주택업무편람」, pp277~438을 참고하여 주요내용 재정리

3. 박근혜 정부(2013~2016)

박근혜 정부의 부동산 정책도 이명박 정부의 부동산 정책에 이어 규제완화 정책 기조를 지속적으로 이어나갔다. 탈규제 정책도 이명박 정부의 부동산 정상화를 위한 단계적 탈규제에 이어, 2013년부터 2015년까지 일관성 있게 추진되었으며, 조세, 금리, 청약, 거래 등 모든 부분에서 혜택을 주는 등 정부는 국내 부동산 경기 활성화에 총력을 기울였다.

2013년 8.28대책에서 취득세 영구인하와 4.1부동산 대책에서 LTV를 60%에서 70%까지 확대하고, DTI를 기존 50~60%까지 은행권 자율에 맡겼다. 또한 2013년까지 9억원 이하 신규 미분양 매입 시, 1주택자 9억 이하, 85m² 이하 기존주택 매입 시 양도소득세를 면제했다.

2015년에는 저금리 기조 하에서 전세가격 및 신규 분양가 상승으로 실수요자 중심으로 주택구매 심리가 빠르게 개선되었다. 추가적인 부동산 탈규제 정책으로 주택 3법, 40년에서 30년으로 재건축 연한단축, 기존 소유자의 2/3 찬성에서 1/2로 재건축 동의요건 완화 등 정부가 주택정비사업(재건축/재개발) 및 리모델링(수직증축) 활성화정책을 실시함에 따라 공동주택의 재건축사업은 더욱 확대되었다. 이러한 박근혜 정부의 부동산 탈규제정책과 주택수요의 증가가 맞물려 공동주택시장이 활성화되기 시작했다.

2015년 1.13부동산 대책과 함께 부동산관련 규제개혁, 세제 및 자금지원, 인프라구축 등 경기부양책과 주택 3법으로 공동주택의 재건축 활성화에 기인해 주택가격도 상승했다. 본격적인 4.1 부동산 대책에서 주택 3법(주택법, 재건축초과이익환수 관련 법률, 도시 및 주거환경정비법)을 시행하면서 재건축 정비사업을 활성화 시키게 된다. 주택 3법은 재건축초과이익환수제 3년 유예, 분양가상한제 탄력적 적용, 도시 및 주거환경정비법 개정(3주택 우선 공급 허용) 등을 골자로 했다. 이는 신규분양가를 높이고 조합원 부담금은 낮춤으로써 재건축 사업성을 높이는 효과를 발휘한다. 그 결과 주택시장이 활성화되고 특히 강남3구를 중심으로 재건축사업이 진행됨에 따라 공동주택 가격은 급등하기 시작했다.

그렇지만 박근혜 정부가 출범한 후 국내 부동산상황은 그리 낙관적이지 않았다. 하우스푸어와 렌트푸어라는 신조어가 생겨날 정도로 집을 가지고 있는 사람들은 집값의 하락과 대출증가로 소득이 줄어 어려운 상황이 발생하였고 임차인들은 급등하는 전세보증금을 감당하지 못하고 어려움을 겪었다.

글로벌 저성장 국면과 저금리 기조에 따라 국내 기준금리도 2016년 6월 1.25%라는 저금리 시대를 맞이했다. 이로 인해 2017년 1분기 말 가계부채는 2013년 대비 약 33.4%가 증가한 1,359조원에 육박했고, 이 중에서 주택담보대출은 약 551억원 규모로 전년인 2013년 대비 31.8%나 급증했다. 급증하는 가계부채에 대한 적절한 관리가 필요해짐에 따라 정부는 2015년 12월 ‘여신

심사 선진화 가이드라인'을 발표했다. 이어 2016년 11월에 '실수요자 중심의 시장형성을 통한 주택시장의 안정적 관리 방안'을 발표하면서 규제전매제한, 청약제도 개편 등에 대한 정책을 내놓으며 규제를 강화했다.

당시 수도권은 완만한 상승세를 보이고 있었으며, 서울은 다소 높은 상승세를 보이고 있었다. 특히 서울 강남, 서초, 송파, 강동, 과천, 부산 등을 중심으로 국지적 과열양상이 발생하고 있었다. 2016년 10월까지 누적 주택가격 상승률이 전국 0.49%, 서울은 1.69%였으나 강남 4.31%, 서초 2.64%로 높은 수준이었으며, 아파트 가격은 서울전체 평균 2.53%를 상회하는 수준을 보이고 있었다. 반면에 지방은 조선·해운 등 지역산업 침체와 공급과잉 우려 등으로 하락세를 보이는 등 전국적으로 혼조세를 이어가고 있었다. 이런 시장상황에서 청약 당첨 후 시세차익 등을 목적으로 하는 분양권 전매가 기승을 부리면서 서울, 경기 내 공공택지와 부산 등에 청약수요가 집중되고 청약과열 양상이 나타나고 있었다. 이에 정부는 실수요자 중심의 주택시장을 형성할 수 있도록 유도하고 주택시장을 안정적으로 관리하기 위해 2016년 11월 대책을 발표했다. 서울 전체지역과 과천, 성남, 하남, 고양, 남양주, 부산 해운대구 등 일부지역, 세종지역을 조정대상지역으로 지정하여 대출과 조세, 전매제한, 재당첨제한 규정을 강화하는 제도를 처음으로 도입하였다.

규제완화정책 효과가 나타나면서 주택시장은 침체국면에서 활황국면으로 전환되었으나, 저금리가 지속되면서 가계부채 문제가 크게 대두되었고, 주택가격하락과 전월세가격 폭등 현상이 복합적으로 나타나면서 하우스푸어와 렌트푸어 같은 신조어가 등장했다. 2016년 들어 서울 등 일부지역을 중심으로 주택가격 급등현상이 재현되면서 규제 강화 방향으로 기조가 바뀌었고, 11.3 대책을 발표하면서 서울 등 일부지역을 조정대상지역으로 지정해 단기 투기수요를 차단하고자 했다. 그러나 대통령 탄핵이슈가 발생하면서 부동산 정책에 대한 강력한 규제를 시행하지 못하였다. 다음 표에서 박근혜 정부에서 발표했던 주요 부동산 대책과 목적을 이루기 위해 활용했던 정책수단을 정리했다.

〈표 2-7〉 박근혜 정부의 주요 부동산 대책과 정책수단

발표시기	대책	주요 정책수단
2013	4.1 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책	-공공분양 물량 축소(연 7만호→연 2만호) -생애최초 주택구입시 취득세 면제 -신규분양주택 구입시 양도소득세 5년간 면제 -장기주택 모기지 공급 확대 -하우스푸어, 렌트푸어 지원방안
	8.28 전월세시장 안정을 위한 대응방안	-주택 취득세율 인하, 장기모기지 공급 확대 -전월세부담 완화(전세보증금 한도 70%까지) -준공후 미분양 주택 임대주택 활용

	12.3	4.1, 8.28대책 후속조치 계획	<ul style="list-style-type: none"> -주택구입자금 지원 확대 -공유형모기지 분사업 시행 -리츠 통한 하우스푸어주택 매입 (희망임대주택리츠) 확대 -행복주택 활성화
2014	2.26	주택임대차시장 선진화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -공공임대주택 공급 확대 : 공공임대리츠 -기업형 임대사업자 육성 -주택임대관리업 육성 및 임대사업자 지원 -노후주택 재개축을 통한 임대주택 공급 -매입임대사업자 규제 완화
	9.1	규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안	<ul style="list-style-type: none"> -재정비 규제 합리화 : 재건축 가능연한을 40년에서 30년으로 단축, 재건축 안전진단 시 주거환경비중 강화, 재건축시 85㎡이하 의무비율 완화 등 -청약제도 개선 : 민영주택 가점제 완화, 입주자선정 절차 간소화, 청약통장 유형 단순화, 수도권 청약 1~2순위 통합 및 기간 단축 등 -기부채납 관련 제도 개선 -공급방식 개선 : 대규모 택지공급 억제 등
	10.30	서민 주거비 부담 완화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -매입 및 전세임대 집중 공급 -도시규제 개선을 통한 장기민간임대 공급 -민간건설 10년 공공임대 자금 지원 강화 -준공공임대 활성화 및 세제지원(소득세, 법인세) 취약계층 대상 월세대출 실시
2015	1.13	기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안	<ul style="list-style-type: none"> -임대사업 관련 규제혁신(핵심규제 6개→2개) : 분양전환의무, 임차인자격, 초기임대로, 임대주택 담보권 설정제한 등 4개 규제 폐지 -임대사업자 기업형, 일반형으로 단순화 -기업형 임대사업자 육성 : 주거서비스, 택지지원, 자금지원, 세제지원, 종합금융보증 도입, -일반형 임대사업자 장기(8년이상 임대 유도)
	4.6	서민 주거비 부담 완화를 위한 보완방안	<ul style="list-style-type: none"> -임차보증금에 대한 반환보증 지원 -월세대출 지원요건 강화 -구입자금 지원 강화
	9.2	서민·중산층 주거안정 강화 방안	<ul style="list-style-type: none"> -리모델링 임대 도입 및 전세임대 공급확대 -가을 이사철 매입·전세임대 조기 공급 -공공실버주택 도입
2016	4.28	맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안	<ul style="list-style-type: none"> -행복주택 및 기업형민간임대주택 확대 -전세임대 및 특화임대(청년전세임대, 창업지원주택(신설), 신혼부부 매입임대리츠(신설), 공공실버주택 등 공급 -집주인 매입임대, 공공임대리츠, 근로자 임대주택 등 공급방식 다양화 -전세 및 구입자금 주거비 지원 -임대차시장 통계 및 인프라 개선
	8.25	가계부채관리방안 (주택·토지분야 포함)	<ul style="list-style-type: none"> -공공택지 공급 축소 -PF대출 심사 및 HUG 분양보증 강화

		-미분양관리지역 확대 : 분양보증 예비심사 -집단대출 심사 강화 -가계대출 분할상환 유도
11.3	실수요 중심의 시장형성을 통한 주택시장의 안정적 관리방안	-조정대상지역 지정:단기 투자수요 유입 차단 -실수요자 금융지원 : 정책모기지 지속 공급 -LH 공공분양주택 중도금 지원 -정비사업 제도개선 -청약시장 불법행위 근절

자료: 국토교통부(2016), 「2016년 주택업무편람」, pp347~520, 국토교통부(2017), 「2017년 주거업무편람」, pp349~423 을 참고하여 주요내용 재정리

4. 문재인 정부(2017~현재)

가. 시대적 상황과 주택정책 목표

문재인 정부 출범 당시 주택시장 여건은 매우 혼란스럽고 불확실성 요인이 많은 상황이었다. 첫째, 박근혜 정부에서 추진하던 부동산경기 활성화와 정책이 이어지면서 서울을 비롯한 일부지역의 주택가격이 급등하는 국지적 과열양상이 진행되고 있었다. 이미 지난 정부에서 국지적 가격상승 문제에 대응하기 위해 2016년 11.3대책에서 조정대상지역 제도를 신규로 도입했지만, 주택가격 상승세는 좀처럼 안정되지 않고 있었다. 둘째로 통화정책 결정을 위한 국제적 여건도 매우 불확실했다. 주요국의 보호무역주의 움직임이 강화되고, 미국 연방준비제도의 금리인상, 영국의 유로 탈퇴 등으로 어수선했다. 특히 미국 정책금리 인상 시 국내 기준금리와 역전되면서 금리가 인상될지도 모른다는 견해가 등장하면서 금융시장 불안이 가중되고 있었다. 셋째, 정치적으로도 매우 불안한 상황이었다. 전직 대통령이 탄핵되면서 출범한 정부였기에 분열을 통합하고 성난 민심을 가라앉혀야 하는 정치적 부담이 큰 상황이었다.

국내외적으로 불안정한 상황에서 출범한 문재인 정부는 100대 국정과제에서 포용적 복지국가 건설을 선포²⁶⁾했다. 「주거공공성 강화」를 부동산 정책의 핵심기조로 정하고 주택정책을 경기부양이나 경기조절 수단으로 보지 않고, 실수요자 보호, 투기수요 근절, 생애주기별·소득수준별 맞춤형 대책을 추진하고자 했다. 지금까지 추진한 주택정책은 크게 주택시장(가격) 안정 및 투기억제 정책, 주택공급정책, 주거복지정책, 등록임대주택정책으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

26) 대한민국 정책브리핑(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865571#L2-1>, 검색일 2021.3.10.)을 토대로 재정리

나. 주택시장(가격) 안정 및 투기억제 정책

지난 박근혜 정부에서 2016년 11.3대책으로 서울, 과천 등 일부지역을 조정대상지역으로 지정했으나, 주택가격 상승폭과 청약경쟁률이 여전히 높은 수준이었다. 특히 분양권 거래가 크게 증가하면서 분양권 불법 전매, 임시중개시설물 설치, 청약통장 불법거래, 부동산 거래가격 허위 신고 행위²⁷⁾로 실수요자 피해 발생이 우려되고 있었다. 이에 정부는 주택시장 안정을 위해 6.19 대책을 발표한다.

조정대상지역을 추가로 지정하고 전매제한 기간을 소유권이전 등기시기까지로 강화했다. 또한 LTV와 DTI를 10%p씩 강화하고, 잔금대출을 민간택지, 공공택지 구분 없이 DTI 50%를 신규로 적용했으며, 재건축 조합원 주택수를 최대 3주택에서 2주택으로 강화했다. 더불어 주택시장 질서를 확립하기 위해 관계기관 합동 불법 거래행위 현장점검, 실거래가 허위신고에 대한 신고제도 활성화, 시스템을 활용한 불법행위 모니터링 강화 등의 조치도 함께 취했다. 6.19대책에서는 규제 강화 시그널에도 불구하고 주택시장 과열이 지속·확산되면 투기과열지구 지정 등 추가조치를 강구하겠다고 밝혔다. 부동산 정책에 있어 포워드가이던스(선제적 지침)였던 것이다.

6.19대책에도 불구하고 주택시장 과열양상은 서울, 과천, 세종으로 확산되면서 주택시장 불안이 더 심화되자, 추가적으로 8.2대책을 발표했다. 과열 원인을 투기목적의 수요가 주택시장에 다수 유입된 결과로 진단하고 다주택자에 대한 규제와 정비사업에 대한 규제를 본격화하기 시작했다. 이에 따라 6.19대책에서 포워드가이던스에 그쳤던 투기과열지구를 재도입했다. 서울과 경기, 과천, 세종은 투기과열지구로 지정하고 서울11개 구와 세종은 투기지역으로 지정했다. 1983년에 신설되어 2011년 11월에 모두 지정해제되었던 투기과열지구 제도가 재도입된 것이다. 이로써 투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역의 3중 규제제도가 운영되기 시작했다.

투기수요 차단을 위해 재건축초과이익환수제 시행, 재개발 분양권 전매제한, 재개발 임대주택 의무비율 상향, 재건축 등 재당첨제한 강화 조치를 도입했으며, 투기수요 억제를 위해 양도소득세 강화, 다주택자 금융규제 강화 및 임대주택 등록 유도, 자금조달계획서 신고 의무화, 특별사법경찰제도를 도입했다.

8.2대책에서 주택공급에 대한 언급도 있었지만, 당시만 하더라도 주택공급 필요성에 대한 인식은 낮았다. 2019년까지 입주물량이 충분하다고 진단하고, 수도권에 공적임대주택을 연간 17만호(5년간 총 85만호) 확충하는 계획을 마련하면서 공공의 역할 강화에 무게를 두었다. 신혼부부에게는 분양형 공공주택(신혼희망타운) 총 5만호 공급계획을 담았다.

저금리가 지속되면서 주택 매입수요 및 수익형 부동산 투자 증가로 가계대출이 빠르게 증가하

27) 국토교통부(2017, 6.16), 「주택시장이 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안」

자 정부는 10.24대책을 발표했다. 규제지역(투기지역·투기과열지역·조정대상지역)은 新DTI와 DSR(총체적 상환능력 비율)을 도입해 차주의 대출상환능력 검증을 강화했다. 실수요 거주가 아닌 투자목적 주택담보대출(두번째 주택담보대출)에 대한 LTV와 DTI 규제비율을 10%p하향 조정했다. HUG 중도금대출 보증한도를 수도권, 광역시, 세종지역은 6억원에서 5억원으로 하향조정하고, 중도금대출 리스크 관리를 강화하기 위해 보증기관(HUG, 주금공)의 보증비율을 기존 90%에서 80%로 축소했다.

2018년 들어 정부는 재건축 안전진단 기준을 강화(2.20)했다. 현지조사에 공공기관 참여, 평가항목중 구조안전성 비중 상향, 민간 진단결과에 대한 공공기관의 적정성 검토 등을 통해 무분별한 재건축으로 인한 사회적 자원낭비를 방지하고자 했다. 이러한 조치로 구조안정성은 양호하지만 주거환경이 열악한 재건축사업의 추진이 기존에 비해 어렵게 되었다.

주택공급확대와 투기억제를 위한 각종 정책 및 규제지역 확대에도 불구하고 서울 아파트가격이 빠르게 상승하고 가격 상승세가 서울 인근지역으로 확산되는 현상이 지속됨에 따라 매물 부족과 갭투자 등 투기수요가 가세되면서 주택시장이 더 불안해졌다. 여기에 실수요자들의 내 집 마련 불안에 따른 추격매수 심리까지 가세되었다. 이에 정부는 9.13대책을 발표한다. '투기수요 근절, 맞춤형 대책, 실수요자 보호'라는 3대 원칙하에 서민주거와 주택시장 안정을 위한 방안으로 중부세 고가주택 세율인상 및 공정시장가액비율 추가 상향조정, 다주택자 규제 강화, 규제지역내 주택임대사업자 규제강화, 공시가격 현실화를 추진하기로 한다. 지방 미분양 증가에 대비해 미분양 관리지역 지정기준을 완화하고 특례보증과 분양물량 수급 조절 등을 통해 지방시장 수급관리 방안도 마련하기로 했다. 주택공급은 서민 주거안정을 위해 신규 공공택지(도심 내 유희부지, 보존가치 낮은 그린벨트 등), 도심 내 규제 완화(상업지역 주거비율 및 준주거지역 용적률 상향 등) 및 소규모 정비사업을 활성화하기로 했다.

9.13대책이후 전국은 안정세를 보였으나 서울을 중심으로 한 국지적 강세는 지속되고 있었다. 강남권 재건축발 상승세가 확산되고, 서울 주택거래량이 점차 회복되면서 갭투자나 이상거래를 의심할 수 있는 사례가 증가했다. 이러한 시장상황은 저금리 유동성, 고분양가 및 불확실성과 맞물리면서 시장기대 심리가 가중되고 있었다. 이에 보완대책으로 관계기관 합동조사를 2019년 연내에 추진하고 2020년 1월부터 국토교통부를 중심으로 '상시조사체계'를 운영했으며 또한 대출규제는 더욱 강화했다. 주택임대업자에게 적용하던 LTV 40% 규제를 주택매매업자에게도 확대 도입하고, 투기지역, 투기과열지구 내 법인은 LTV 40% 규제 도입, 규제지역 소재 주택 신탁 수익권증서 담보대출은 40~60%를 도입했다. 또한 고가주택의 전세대출에 대한 공적보증을 제한했다.

분양가상한제 적용지역을 지정(11.6)한 후에 서울 내 미지정 지역을 중심으로 가격 상승 기대감이 형성되면서 서울 동작, 양천, 경기 과천, 하남, 광명 등 지역에서 국지적인 과열이 나타났다.

이에 전세대출 등을 활용한 갭투자 등 투기수요 유입은 더욱 활발해졌고, 세제·대출 규제를 회피한 편법·불법 증여·대출규정 미준수 등 의심되는 이상거래가 상당하였다. 특히 공급부분에서 정부는 실수요자를 위한 입주물량 등 공급물량이 충분하지만 일각에서 분양가상한제 등에 따른 공급 부족론을 제기하며 시장 불안 심리를 자극하고 있다고 진단했다.

이에 따라 정부는 2019년 12.16대책을 발표했다. 이 대책은 투기수요 차단, 실수요자 중심 시장 유도, 실수요자 주택공급 확대가 주목적이었다. 12.16대책을 통해, 투기적 대출수요에 대한 규제를 강화했다. 투기지역·투기과열지구 내 시가 9억원 초과 LTV 20%, 초고가아파트(시가 15억원)에 대한 주택구입용 주택담보대출 금지, 시가 9억원 초과주택의 총부채원리금상환비율(DSR) 금융회사별 관리에서 차주단위로 적용, 주택담보대출시 고가주택 기준을 공시가격 9억원에서 시가 9억원으로 변경, 주택구입 목적 사업자대출 투기지역에서 투기과열지구까지 확대하여 금지, 주택임대업 이자상환비율(RTI) 1.25배에서 1.50배로 강화, 시가 9억원 초과 전세대출 공적·사적보증 제한, 전세자금대출 후 신규주택 매입을 제한했다.

주택 보유부담을 강화하고 양도소득세 제도를 보완했다. 종합부동산세 세율을 일반은 0.1%p~0.3%p(0.5%~2.7%→0.6~3.0%), 3주택자 이상 및 조정대상지역 내의 2주택자는 0.2%p~0.8%p (0.6%~3.2%→0.8%~4.0%) 인상, 조정대상지역 2주택자는 세부담 상한을 200%→300% 인상하고, 종합부동산세 1세대 1주택 보유 고령자는 세액공제율을 10%~30%→20~40%로 확대하며, 합산공제율도 70%→80%로 확대함으로써 2020년 납부분부터 적용했다. 이와 더불어 공시가격 현실화율을 제고했다. 2020년 공시는 시세변동률을 공시가격에 모두 반영하고, 고가주택 등을 중심으로 현실화율을 우선 제고했으며, 2020년에 현실화 로드맵을 발표했다.

양도소득세도 실수요자 중심으로 재편했다. 1세대 1주택자의 장기보유특별공제요건을 보유 연8%→보유 연 4%+거주 연 4%로 변경하여 거주요건을 추가했다. 2021년 1월 1일부터 1세대 1주택자라도 장기보유특별공제 혜택을 최대(80%)로 받으려면 10년 이상 거주해야 가능하다. 2020년 1월1일 부터는 2년 이상 거주한 경우만 장기보유특별공제 혜택을 받을 수 있게 되어, 2년 미만으로 거주했거나 거주하지 않았다면 장기보유특별공제 대상에서 배제된다. 조정대상지역 내 일시적 2주택자는 1년이내에 전입하고 1년 이내에 기존주택을 양도해야 비과세를 받을 수 있도록 강화됐다. 또한 9.13대책에 따라 주택수에 포함된 분양권을 2021년 1월1일 양도분부터는 양도소득세 중과를 위한 주택 수에 포함하게 되었다. 조정대상지역 내 다주택자가 주택을 매도할 수 있도록 10년 이상 보유한 주택을 2020년 6월말까지 양도하는 경우 한시적으로 양도소득세 중과 배제 및 장기보유특별공제를 적용하기로 했다.

투명하고 공정한 거래질서 확립을 위해 민간택지 분양가 상한제 적용지역을 확대하고, 실거래 조사를 강화했다. 이와 함께 자금조달계획서 제출대상도 확대하고 신고항목도 구체화했다. 또한

공정한 청약질서 확립을 위해 공급질서 교란행위 및 불법전매 적발 시에는 10년간 청약을 금지하고 재당첨 제한 기간도 강화했다. 최초 민간택지 분양가상한제는 서울 27개 동을 대상으로 지정(11.6대책)했으나, 12.16대책에서 집값 상승을 선도한 서울 13개 구와 정비사업 이슈가 있는 서울 일부지역 및 경기도 과천, 하남, 광명을 추가 지정했다.

임대주택 제도도 보완했다. 임대등록 시 취득세·재산세 혜택에 공시가격 6억원의 가액기준을 추가하고, 등록임대사업자의 의무 위반사례 점검 및 미성년자 등록을 제한하였으며, 등록 말소된 자는 2년 이내 등록을 제한하는 등 등록요건을 강화함으로써 사업자 의무를 강화했다.

또한, 실수요자를 위한 공급도 지속했다. 서울 도심부지를 패스트트랙으로 공급하고, 공공성을 갖춘 가로주택정비사업은 가로구역 및 사업시행 면적(1만㎡→2만㎡, 약 250세대→500세대) 확대, 분양가상한제 적용 제외, 용적률 및 층수제한을 완화했다. 이외에도 의사결정 간소화, 인동간격 완화, 광역교통개선부담금 등 조합원 부담완화를 지원했으며, 서울의 3.3%(1,998만㎡)에 해당하는 준공업지역을 활용했다. 또한 공공성요건(공기업 사업시행, 확정지분제, 저렴한 분양주택·공공임대 공급)을 갖추면 복합건축 면적 확대, 주거용 오피스텔 공급, 소규모정비사업을 지원했다.

그러나 12.16대책 이후, 서울은 비교적 안정세를 회복하고 있으나, 경기도를 중심으로 2019년 말부터 급격한 가격 상승세가 이어지면서 상승폭이 확대되었다. 이에 정부는, 2020년 2월 20일 정부는 수도권 지역의 국지적 과열에 대응한 투기수요 강경 대응 대책을 발표한다. 투기지역과 투기과열지구에 적용하고 있던 대출규정을 조정대상지역까지 확대하고 수원(영통, 권선, 장안), 안양 만안, 의왕을 조정대상지역으로 추가로 지정했으며, 투기지역 16곳, 투기과열지구 31곳, 조정대상지역 44곳으로 규제지역이 늘어났다. 조정대상지역 내 주택담보대출 LTV 60%→시가 9억원 기준 30~50% 차등 적용하도록 규제 강화, 조정대상지역 내 사업자 주택 구입목적 주택담보대출 취급 금지, 1주택세대는 기존주택 2년 내 처분 외에 신규주택에도 2년 내 전입을 조건으로 주택담보대출이 가능하다.

그럼에도 불구하고, 12.16대책, 2.20대책 이후 하향 안정세를 보이던 서울지역 집값이 재상승하기 시작했다. 경기도의 신규 조정대상지역(2.21지정)은 상승폭이 소폭 둔화되었으나, 인천, 군포, 안산, 오산 등 비규제지역을 중심으로 과열 양상이 지속되는 현상이 이어지고 있었으며, 규제지역의 강도 높은 대출·세제 제약으로 수요가 비규제지역으로 집중되면서 풍선효과가 이어지는 상황이었다. 수도권에서 비교적 저가 주택이 많았던 오산, 안산 등의 가격상승률이 최고수준을 보였다. 지방에서는 비규제지역인 대전, 청주 등을 중심으로 상승세가 심상치 않은 상황이었다. 여기에 부동산 매매업과 임대업 법인도 크게 증가하고 있으며, 주택거래량도 전년도보다 2배 정도 증가하고 있다. 과열요인을 차단하기 위해 정부는 6.17대책을 발표했다.

6.17대책을 통해, 비규제지역에 집중되는 투기수요 유입을 차단하기 위해 수도권, 대전, 청주 대부분 지역을 조정대상지역(69곳), 투기과열지구(48곳)로 지정하고, 서울국제교류협력지구 인근 지역을 토지거래허가구역으로 지정했다. 규제지역 주택담보대출 및 보금자리론 실거주 요건을 강화하고 전세자금대출보증 제한을 강화했기 때문에 규제지역 내 주택 구입을 위한 주택담보대출 받을 경우 6개월 내 전입의무 및 기존주택을 처분해야 했다. 보금자리론을 받으면 3개월 내 전입 및 1년 이상 실거주를 해야 한다. 투기지역, 투기과열지구에서 3억원 초과 아파트 신규 구입 시 전세대출 보증이 제한되며, 3억원 초과 아파트 구입 시 전세대출을 즉시 회수한다.

재건축 안전진단 절차를 강화하고 투기과열지구·조정대상지역에서 조합원 분양신청 시까지 2년 이상 거주요건을 추가하고, 재건축부담금을 본격적으로 징수했다. 한편 법인을 활용한 투기수요 근절을 위해 주택매매·임대사업자의 주택담보대출을 전면금지하고, 2021년 종합부동산세부터 법인이 보유하고 있는 주택에 대한 종부세율을 2주택 이하(조정대상지역 1주택 이하 포함) 3%, 3주택 이상(조정대상지역내 2주택 포함) 4%의 단일세율을 적용하고, 법인 보유 주택에 대한 종부세 공제(6억원)를 폐지했다. 또한 법인이 보유한 주택 양도 시 기본 법인세율(10~25%)에 추가세율을 기존 10%에서 20%로 인상하여 적용했으며, 2020년 6월 18일 이후부터는 조정대상지역에 8년 장기임대등록을 하는 주택은 종합부동산세를 과세하며, 법인거래 조사를 강화했다.

6.17대책 이후 규제지역 추가 지정으로 상승세는 둔화되었으나, 서울과 수도권지역의 거래량 및 주택시장 기대심리지수 등 매수세는 여전히 지속되고 있었다. 저금리 기조와 풍부한 유동성의 영향으로 인해 시장 불안정성 요인이 상존하고 있어 주기적인 주택가격 상승 반복이 우려되는 상황이었다. 이 상황에서 30대 등 젊은 세대의 추격매수 심리도 확산되고 있었으므로 지속적인 공급 시그널이 필요했다.

이에 정부는 주택시장 안정을 위한 보완대책으로 7.10대책을 발표하게 된다. 서민·실수요자 부담을 경감하기 위해 생애최초 특별공급을 확대하고, 취득세를 감면했다. 또한 신혼부부 특별공급 소득기준을 완화하고 증자가 주택 재산세율은 인하했다. 이와 함께 사전청약물량을 기존 9천호에서 약 3만호 이상으로 늘리고, 7.13일부터 규제지역에 따라 차등적용 되던 서민·실수요자의 소득기준을 완화하여 부부합산 연소득 8천만원 이하(생애최초구입자 9천만원 이하)로 완화했다. 한편 주택도시기금의 전월세 대출지원은 금리인하, 대출대상 및 지원한도 확대를 통해 강화했다.

실수요자를 위해 근본적인 주택공급 확대방안을 마련하기 위해 부총리 주재의「주택공급확대 TF」를 구성하고, 국토교통부 내에는 차관주재의「실무기획단」을 구성했으며, 주택공급을 위해 검토할 수 있는 대안으로 다섯 가지를 제시했다. 이는 도심고밀개발을 위한 도시계획 규제개선, 3기 신도시 용적률 상향, 도시주변 유휴부지·도시 내 국가시설 부지 등 신규택지 추가 발굴, 공공재개발·재건축방식 사업 시 도시규제 완화를 통해 청년·신혼부부용 공공임대·분양APT 공급, 도심 내

공실 상가·오피스 등 활용방식이다.

다주택자와 단기거래에 대해서는 세제를 더욱 강화했다. 12.16대책에서 다주택자에 대한 종부세와 양도세를 강화했으며, 이를 포함해 취득세, 재산세까지 모든 주택 관련 세제를 강화했다. 종부세 부과율은 12.16대책에서 2주택 이하 0.1%p~0.3%p, 3주택 이상(조정대상지역 2주택자) 0.2%p~0.8%p를 강화해 2020년 납부분부터 적용했다. 제도를 강화한지 7개월만에 다주택자(3주택 이상, 조정대상지역 2주택)에 대한 종부세 부과율을 더욱 강화하게 되었으며, 0.6%~3.2%였던 종과세율은 12.16대책에서 0.8%~4.0%로 강화됐고, 7.10대책에서 1.2%~6.0%로 재강화했다. 법인도 종과 최고세율을 6%로 강화했고, 양도소득세도 강화했다. 매물 유도를 위해 종부세 부과일(2021년 6월1일)까지 시행을 유예하지만, 그 이후부터는 2년 미만 단기 보유 주택에 대한 양도세율이 최고 70%까지 인상된다. 규제지역의 경우 종과세율이 2주택자 20%, 3주택자 30%로 인상되고, 다주택자와 법인에 대한 취득세율도 인상된다. 1주택자는 주택가액에 따라 1~3%의 취득세를 부담하지만, 2주택 이상은 8%, 3주택 이상과 법인은 12%의 취득세를 납부해야 한다. 또한 다주택자가 신탁 시 보유세 납세자를 원소유자(위탁자)로 변경한다.

등록임대사업자 제도도 보완했다. 4년 단기임대, 아파트 장기일반 매입임대(8년)는 폐지하고, 단기임대의 장기임대 전환은 할 수 없다. 그 외 장기임대는 유지할 수 있지만 임대기간을 8년에서 10년으로 연장하여 임대무기간 준수, 임대료 증액제한, 임대차계약 신고 등 공적의무를 강화하고 위반 시 과태료 부과, 등록임대사업자 등록 말소, 세제 환수 등의 행정처분을 강화했다.

한편, 분양가 상승 논란이 지속되자, 2019년 8월 들어 민간택지 분양가상한제 지정요건을 개선했다. 분양가상한제 지정요건이 매우 엄격해 규제제도로서 실효성 확보가 어려워지자, 주택가격과 분양가격 지정요건을 변경했다. 투기과열지구로 지정된 지역을 포함하고, 적용시점을 최초로 입주자모집 승인 신청한 단지로 통일하고 수도권 분양가상한제 주택 전매제한 기간을 5~10년으로 확대하며, 전매제한 기간 내 불가피하게 매도할 경우에 대해서는 한국토지주택공사(LH)가 우선 매입하게 했다.

다. 주택공급정책

수도권 공급부족에 대한 우려, 마땅한 투자처를 찾지 못한 자금의 지역 유입, 개발계획 발표 등이 복합적으로 작용하면서 서울 등 국지적 과열양상이 이어지자, 8.27대책을 발표했다. 당시 정부는 2022년까지 수도권 주택수급 상 공급이 수요 대비 부족하지 않다고 진단했지만, 30만호 이상의 주택공급을 위한 30여개 공공택지 추가확보 계획을 마련하게 된다. 시장의 국지적 불안이 확대되자 수도권은 투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역을 확대 지정하고 지방은 조정대상지역을 일부 해

제하였다. 이와 별도로 집중 모니터링 지역을 지정하여 주택가격, 거래동향, 청약상황 등을 상시 모니터링하고 과열 우려 시 투기지역·투기과열지구·조정대상지역으로 지정할 계획이라고 밝혔다.

2022년 이후에도 안정적인 주택공급 계획 제시가 필요해짐에 따라 9.13대책에서 언급한 수도권 주택공급은 9.21일 「수도권 주택공급 확대 방안」으로 이어진다. 1차 신규택지로 17곳(3.5만호)을 선정하고, 서울과 1기 신도시 사이에 대규모 택지 4~5개소(20만호)와 중소규모 택지 약 6.5만호를 공급한다고 발표했다. 공급시기를 앞당기고 전매제한을 최대 8년으로 강화하고 거주 의무기간(5년), 토지거래허가구역 등 투기방지를 위한 대책을 마련했다. 특히 도심 내 주택공급 확대를 위해 상업지역과 준주거지역 용적률 상향, 기부채납 제도 개선, 역세권 종상향 등 도심규제를 정비하고 소규모 정비사업 인센티브를 확대해 활성화 하겠다고 했다.

수도권 주택공급 계획은 12.19일 「2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망 개선방안」으로 구체화 됐다. 당시 특이한 점은 국토교통부와 서울시, 인천시, 경기도 등 광역자치단체가 수도권 주택 30만호 공급을 위해 상호 협력하는 합의문을 발표하고, 신규 택지가 지정되는 남양주시, 하남시, 과천시, 인천 계양구, 부천시, 성남시, 안양시가 공동으로 정책에 관한 보도자료를 발표했다. 이는 중앙정부와 지방정부 특히, 서울시간 정책 엇박자로 인한 주택시장 교란을 최소화하고 강력한 정부정책 추진을 위한 사전조치로 이해된다.

〈표 2-8〉 국토교통부와 서울·인천·경기도의 합의문 주요 내용

1. 수도권 주택 30만호 공급을 위해 국토교통부와 각 광역자치단체는 다음 사항을 상호 협력하여 적극 추진한다.
 - 1차(9.21), 2차(12.19) 공급대책으로 발표한 약 19만호 택지 조성
 - 서울시는 제도 개선을 통한 도심 내 주택공급 확대 조기 가시화
 - 인천시와 경기도 대규모 택지를 교통이 편리한 자족도시로 조성·지원
 - 서울시, 인천시, 경기도는 3차 공급대책이 차질 없이 진행되도록 후보지 제안, 사업시행자로 참여 등 적극 협조
2. '19년 3월 출범할 대도시권 광역교통위원회를 중심으로 '수도권 광역교통개선방안'을 차질 없이 이행한다.
 - 주민들이 신규 공공택지 입주 시 교통 불편이 없도록 적극 협력
3. 국토교통부와 수도권 광역자치단체는 실·국장급 협의체를 구성하여 합의문 이행을 속도감 있게 추진한다.

자료: 국토교통부(2018), "2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망 개선방안", P.3, 보도자료 재정리

신규주택공급을 위한 대규모택지로 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양테크노밸리, 과천 4곳에 12.2만호, 중·소규모 택지로 37곳에 3.3만호 공급계획을 확정하면서 15.5만호의 입지를 발표했다. 대규모 택지는 서울 도심까지 30분 내 출퇴근 가능 도시, 일자리를 만드는 도시, 아이 키우기 좋은 도시, 지역과 함께 만드는 도시를 지향하고 교통대책을 함께 수립하여 2기 신도시가 갖고 있는 접근성 문제를 개선하고자 했다. 중소규모 택지는 장기미집행 공원부지, 군 유휴부지, 도심 국

공유지, 공공시설 복합화 등 다양한 방법을 활용한다. 원활한 수도권 주택공급을 위해 교통도 선제적으로 다룬다. '선교통, 후개발' 원칙을 수립하고 급행-간선 중심의 중추망으로 GTX(수도권 광역급행철도), 신안산선 등 조기 구축, 외곽순환고속도로 순환망 확충 등 광역인프라를 구축하고, 대중교통 사각지대 해소를 추진하고자 했다. 광역교통 통합·조정 전담기구로 '대도시권광역교통위원회'(19.3월 출범)도 설치했다. 이후 3차 신규택지 28곳 11만호를 19.5.7일에 발표하고, 신규 공공택지 5곳(경기 고양 창릉, 부천 대장, 안산 장상, 안산 신길2, 수원 당수2)와 기존택지지역 1곳(경기 성남 금토)를 토지거래허가구역으로 지정했다.

수도권 주택공급 대상입지를 3차례에 걸쳐 발표했고, 계획에 따라 신도시 5곳, 중규모택지 20곳, 소규모택지 61곳에서 30만호를 공급하기 위해 추진 중이다. 이러한 수도권 주택공급계획을 더욱 공고히 하기 위해 2020.5.6 「수도권 주택공급 기반 강화 방안」을 발표했다. 이때 수도권 주택공급 기반 강화 방안의 3대 원칙으로 첫째, 공공주도로 수도권의 좋은 입지에 양질의 주택을 충분히 공급하고, 둘째, 소유자와 세입자 모두에게 이익이 되는 상생구조로 추진하며, 셋째, 실수요자 우선공급 및 투기방지를 마련하고자 했다.

공공재개발, 소규모정비(가로주택정비, 소규모재건축), 역세권 민간개발 등 공공성을 강화한 정비사업을 활성화하고자 했다. 특히 공공재개발 활성화를 위해, 공공참여, 조합원 및 세입자 지원 강화, 「주택공급활성화지구」신설 및 사업기간 단축, 금융지원을 강화 했다. 또한 「지분형주택」과 「수익공유형 전세」 개념을 도입하여 분담금이 부족한 집주인과 전세주택을 공급 지원하고 새로이 신설되는 「주택공급활성화지구」는 용도지역 상향, 용적률 완화, 기부채납 완화를 통해 사업성을 제고했다. 이 외에도 준공업지역을 활용하고, 공실 용도변경 및 다중주택 건축규제 완화를 통해 1인용 주거공급을 활성화하고자 했다.

당시 정부는 서울 아파트 공급이 안정적으로 이루어지고 있다고 진단했다. 이와 더불어 2023년 이후에도 주택공급이 안정적으로 이루어질 수 있도록 미리 대응방안을 마련할 필요가 있다고 판단하여 8.4대책 「서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안」을 발표했다. 8.4대책에는 정부가 2021~2028년 동안 서울권역에 추가적으로 공급할 주택물량 13.2만호+ α 의 공급방식을 담고 있다. 추가적으로 공급할 13.2만호는 신규택지 발굴(군부지, 이전기관 부지 등), 3기 신도시 용적률 상향 및 기존사업 고밀화, 정비사업 공공성 강화, 규제완화 등의 방식을 활용했다. 또한 공공참여형 고밀재건축을 도입하고 공공재개발을 활성화하여 정비사업의 공공성을 강화하며, 노후 공공임대 재정비, 공실 상가오피스 주거전환, 택지용도 전환, 준공업지역 순환정비 방식으로 주택을 공급할 수 있도록 관련 규제를 완화했다.

3기 신도시 등 공공택지 77만호, 서울 도심내 주택공급 7만호(5.6대책), 수도권 내 기 추진 중인 정비사업 30만호와 8.4대책 13.2만호를 모두 합하면 수도권에 공급되는 총 주택물량은 127

만호로 2020년부터 순차적으로 공급하게 된다. 이처럼 역대 최대수준의 주택공급에도 불구하고 유례없는 초저금리와 가구 수 급증 등으로 주택시장이 여전히 불안한 양상을 보이자²⁸⁾ 정부는 추가적인 주택공급대책(‘21.2.4, 「공공주도 3080+」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안)을 발표하게 된다. 공공주도하에 획기적으로 규제를 완화하고 절차를 대폭 간소화하며 이익을 함께 공유하는 방식으로 2025년까지 전국 대도시에 약 83.6만호(서울 약 32만호)의 신규 부지를 확보할 계획이다.

2.4대책에서는 83.6만호 중 57.3만호를 도심 내에 공급하기 위해 재개발·재건축, 도심공공주택복합사업, 소규모정비사업, 도시재생방식을 모두 활용하며, 신규사업방식으로 공공 직접시행 정비사업, 주거상업고밀지구, 주거산업융합지구, 주택공급활성화지구, 소규모 재개발, 소규모주택정비 관리지역, 주거재생혁신지구를 도입하고, 도시재생 인정제도를 확대한다는 계획을 밝혔다. 이를 위해 관련된 도시 및 주거환경정비법, 공공주택 특별법, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 개정을 추진하였다.

2.4 공급대책을 통해 평균 13년 걸리던 재개발·재건축을 5년 내에 완료할 수 있도록 모든 행정력을 동원할 예정이다. 역세권은 대중교통과 녹색기술을 접목한 주거·상업복합지구로, 기존 산업이 쇠락해 건축물의 노후화가 진행되고 있는 서울의 준공업지역은 4차 산업전진기지로 탈바꿈하며, 슬럼화가 가속화되고 있는 저층주거지는 보육, 헬스, 택배, 안전시설 등을 갖춘 양질의 주거지로 바뀐다. 이를 위해 용도지역 변경, 용적률 상향, 기부채납 부담 완화 등 도시·건축규제를 완화하고 재건축사업장의 수익구조를 크게 저해했던 재건축초과이익부담금도 공공이 시행하면 적용하지 않는다.

라. 주거복지정책

문재인 정권에서 주택시장 안정을 위한 정책적 노력과 더불어 무주택 서민·실수요자의 주거안정을 위한 「주거복지로드맵(11.29)」을 마련했다. 임차가구의 주거 안정성이 여전히 취약하고 장기임대주택(126만호) 재고율도 OECD(평균 8%)보다 낮은 수준으로 그간의 주거복지정책은 공급자위주 정책으로 수요자 맞춤형 지원 미흡, 주거정책의 공공성 약화, 민간임대차 시장에 대한 소극적 대응, 다양한 주체와의 협력 미흡에 따른 한계가 있다고 진단했다. 이에 주거복지정책을 수요자 맞춤형 지원 강화, 무주택 서민·실수요자를 위한 주택공급 확대, 임대차시장의 투명성·안정성 강화, 협력적 주거복지 거버넌스 구축 및 지원 역량 강화 정책으로 전환하면서 2022년까지 무주택 서민·실수요자를 위한 공적(공공임대, 공공지원, 공공분양) 주택 100만호 공급을 발표했다.

28) 국토교통부, 2021.2.4. 보도자료, 「공공주도 3080_대도시권 주택공급 획기적 확대방안」 재인용

주거복지로드맵에 담지 않았던 집주인과 세입자가 상생하는 「임대주택등록 활성화방안」은 12.13대책을 통해 발표됐다. 임대사업 등록을 활성화하기 위해 지방세·소득세·양도소득세 감면을 확대하고 양도세 증과를 배제하기로 했으며, 등록사업자는 건강보험료도 감면하기로 했다. 또한 임대차시장 정보인프라 구축기반을 마련하고, 소액보증금 최우선변제범위를 확대하고 전세금 반환보증 활성화를 유도해 임차인 보호를 강화하고자 했다.

「주거복지로드맵」을 구체화한 계획은 그 이듬해 2018년 7.5「신혼부부·청년 주거지원방안」, 2019년 10.24「아동 주거권 보장 등 주거지원」으로 이어졌다. 이후 2020년 3.20「주거복지로드맵 2.0」을 발표하면서 선진국 수준의 주거안전망을 구축할 수 있는 주거복지정책 발전방안을 제시했다. 2025년까지 장기 공공임대주택을 240만호 달성해 재고율을 10% 확보하도록 하고, 공공주택 유형통합, 청년 및 고령자 1인가구 주거지원 강화, 쪽방, 노후고시원, 반지하 등 비주택 주거취약계층 주거권 보장, 공공임대와 생활SOC 복합화를 통한 지역거점 커뮤니티 조성 등의 내용을 담았다. 이를 위해 생애주기별 주택지원, 금융지원, 돌봄지원, 주거서비스 지원 등을 차별화하고자 했다.

무주택 서민 주거안정을 위한 문재인 정부의 주거복지정책은 「주거복지로드맵 1.0(11.29)」에서 2020년 「주거복지로드맵 2.0(3.20)」을 보완되면서 공급물량도 공적주택 100만호(2022년까지)에서 장기 공공임대주택 240만호(2025년까지)로 크게 늘렸다. 주거복지로드맵에 포함되지는 않았지만 임차가구 주거안정을 위해 2020년 7월30일에 계약갱신청구권과 전월세상한제를 도입했다. 2021년 6월에는 전월세신고제도가 추가 시행되었다.

마. 등록임대주택 정책

2017년 12.13 임대주택 등록 활성화 방안이 마련되면서 개인보유 등록임대주택은 '17년 말 98만채에서 '18년 말 136.2만채로 크게 증가했다. 등록임대주택 정책은 2019년 1월 들어 무주택 임차가구의 주거 안정성 제고를 목적으로 재정비됐다. 등록임대주택 관리기반 구축, 임대사업자 거주주택 2년이상 시 1회만 비과세 허용, 양도세 비과세 주택보유 기간 요건 강화, 부기등기 의무화 등을 통해 임차인의 권리를 보호하고 임대사업자가 의무를 준수하지 않을 경우 현행 1천만원에서 최대 5천만원까지 부과할 수 있도록 과태료를 강화했다.

등록임대주택 제도는 과도한 혜택을 주고 있다는 비판이 형성되면서 주택임대사업자에게 적용하던 LTV제약을 주택매매업자에게도 확대 도입하고, 2019년 12.16대책에서는 주택구입 목적 사업자대출 투기지역에서 투기과열지구까지 확대하여 금지, 주택임대업 이자상환비율(RTI)을 1.25배에서 1.50배로 강화했다. 그럼에도 여전히 부동산 매매업과 임대업 법인이 증가하면서 시

장에 매물이 감소하는 현상이 나타나자 법인을 활용한 투기수요를 근절하기 위해 6.17대책을 발표했다. 이 대책에서는 주택 매매·임대사업자의 주택담보대출을 전면금지하고, 법인이 보유하고 있는 주택에 대한 종부세율을 3~4% 단일세율로 강화했으며, 종부세 공제제도도 폐지했다. 이후 7.10대책에서도 등록임대사업자 제도를 보완하면서 4년 단기임대와 아파트 장기일반 매입임대(8년)를 폐지했다. 등록임대주택 제도를 보완하는 6.17대책, 7.10대책이 연이어 발표되면서 민간임대주택시장은 크게 위축되었으며, 그동안 민간임대주택 공급을 위한 사업전략을 마련하던 사업자들은 보류하기 시작했다.

〈표 2-9〉 문재인 정부의 주요 부동산정책과 정책수단

발표시기	부동산정책 및 주요 정책수단	정책목표	
2017	6.19	-주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적·맞춤형 대응방안 -조정대상지역 추가 지정 및 전매제한 기간 강화 -대출규제(LTV,DTI) 10%p 강화, 잔금대출 DTI 50% 신규 적용 -재건축 조합원 주택 공급수(3주택→2주택) 제한	주택시장안정 (수요관리)
	8.2	-실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안 -다주택자 및 정비사업 규제 본격화 -투기지역·투기과열지구 지정으로 3중 규제제도 운영 개시 -특별사법경찰제도 도입, 양도세 강화, 중도금대출 강화	주택시장안정 (수요관리)
	10.24	-가계부채 종합대책 -신DTI, DSR 조기도입, 상업용 부동산 규제 완화 -HUG 중도금대출 보증한도 하향 조정	주택시장안정 (가계부채)
	11.29	-사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵 -2022년까지 무주택 서민·실수요자를 위한 공적(공공임대, 공공지원, 공공분양) 주택 100만호 공급	주거복지 서민주거안정
	12.13	-집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안 -양도세, 종부세 등 세제혜택 통한 임대주택 등록 활성화	주택시장안정 (등록임대)
2018	2.20	-재건축 안전진단 기준 강화 -평가항목중 구조안전성 비중 상향	주택시장안정 (주택공급)
	9.13	-주택시장 안정 방안 -조정대상지역 2주택자 이상 보유자 종부세율 최고 3.2%로 강화 -주택임대사업자 등록제도 보완 : 최고 임대임무기간 종료 시 자동말소 -다주택자 주택담보대출 강화	주택시장안정 (수요관리)
	9.21	-수도권 주택공급 확대 방안 -1차 신규택지 17곳(3.5만호), 대규모 택지(20만호), 소규모택지(6.5만호) 등 - 수도권 공공택지 30만호 공급계획, 전매제한 8년, 거주임무기간 5년 -도심 내 주택공급을 위해 용적률 상향, 기부채납 개선, 역세권 종상향 등	주택시장안정 (주택공급)
	12.19	-2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망 개선방안 -대규모 택지 4곳(남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 과천) 12.2만호, 중소규모 택지 37곳 3.3만호로 15.5만호 입지 확정	주택시장안정 (주택공급)

		-대규모 택지는 도읍 도심까지 30분내 출퇴근 가능한 거리 -중소규모 택지는 장기미집행 공원부지, 군유휴부지 등 다양한 부지 활용 -광역교통 통합·조정 전담기구 「대도시권광역교통위원회」 설치	
2019	5.7	-수도권 주택 30만호 공급방안에 따른 제3차 신규택지 추진계획 -3차 신규택지 28곳 11만호 발표, 신규 공공택지 5곳(고양창릉, 부천대장, 안산 장상, 안산 신길2, 수원 당수2)와 기존택지지역 1곳 토지거래허가구역 지정	주택시장안정 (주택공급)
	8.12	-민간택지 분양가상한제 적용기준 개선 추진 -5년 만에 민간 분양가상한제 부활, 지정요건 설정	주택시장안정 (수요관리)
	12.16	-주택시장 안정화 방안 -투기적 대출수요 규제 강화(시가 9억 LTV 20%, 15억 대출 금지) -중부세 세율 강화 및 2주택자 세 부담 300% 인상, 공시가격 현실화 -양도소득세 장기보유특별공제 거주요건 추가, 분양권 주택수 포함 -조정대상지역 10년 이상 보유주택 2020년 6월말까지 한시적 종과 배제 -민간택지 분양가 상한제 적용지역 확대, 자금조달계획서 구체화 -실수요자를 위한 도심주택공급 지속	(수요관리)
2020	2.20	-투기 수요 차단을 통한 주택시장 안정적 관리 기조 강화 -투기지역 16개, 투기과열지구 31개, 조정대상지역 44개로 규제지역 확대 -조정대상지역내 주담대 LTV 60%→시가 9억원 기준 30~50% 차등 적용 -조정대상지역내 사업자 주택구입목적 주담대 취득 금지	주택시장안정 (수요관리)
	3.20	-주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 -주거복지로드맵 2.0 -2025년까지 장기공공임대주택 240만호 달성	주거복지 서민주거안정
	5.6	-수도권 주택공급 기반 강화 방안 -공공재개발, 소규모정비 등 공공성 강화한 정비사업 활성화 -「주택공급활성화지구」 신설하여 사업기간 단축 및 금융지원 강화 -「지분형주택」, 「수익공유형 전세」 개념 도입	주택시장안정 (주택공급)
	6.17	-주택시장 안정을 위한 관리방안 -조정대상지역(69곳), 투기과열지구(48곳) 지정, 토지거래허가구역 지정 -규제지역 주담대 및 보금자리론 실거주 요건 강화, 전세대출보증 강화 -주택 매매·임대사업자의 주담대 전면 금지, 법인 과세체계 정비	주택시장안정 (수요관리)
	7.10	-주택시장 안정 보완대책 -서민·실수요자를 위한 생애최초공급 확대, 취득세 감면, 증자가 주택 재산세 율 인하 및 신혼부부 특별공급 소득기준 완화 -12.16대책에 이어 다주택자 종부세율 최대 6%, 양도소득세 최고 70%, 취득 세 최대 12%까지 상승, 신탁 시 보유세 납부\단기임대(4년) 및 아파트 장기일 반매입임대(8년) 폐지, 신규등록임대주택 최소 10년 임대 의무 등 -주택공급확대TF 및 국토부내 실무기획단 구성	주택시장안정 (수요관리)
	7.30	-계약갱신청구권, 전월세상한제 시행 -집주인 실거주 등 계약갱신청구권 거절 예외조항	주거복지 서민주거안정
	8.4	-서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안 -13.2만호 추가공급을 위한 신규택지 발굴(군부지, 이전기관 부지 등), -3기 신도시 용적률 상향, 정비사업 공공성 강화, 공공참여형 고밀재건축 도입, -노후 공공임대 재정비, 공시 상가·오피스 주거전환 등 -수도권 127만호 주택(아파트) 공급계획 완성	주택시장안정 (수요관리)

2021	2.4	<ul style="list-style-type: none"> - 「공공주도 3080+」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 - '25년까지 서울 32만호, 전국 83.6만호 주택 부지 추가 공급 - 재개발·재건축 공공직접시행 정비사업 및 도심공공주택복합사업 신설, - 소규모 정비절차 신설 및 정비 및 도시재생(주거재생혁신 지구 도입) 	주택시장안정 (주택공급)
	3.29	<ul style="list-style-type: none"> - 부동산 투기근절 및 재발방지대책 - 예방대책, 적발대책, 처벌대책, 환수대책 발표 - 공직자 이해충돌 방지 제도화, 부동산거래분석 전담조직 신설 - 부동산시장 4대 교란행위(내부정보 이용한 부당거래, 시세조작행위, 허위계약신고 등 불법중개 및 교란행위, 불법전매 및 부당 청약행위) 형사처벌 강화 및 부동산 시장에서 퇴출 	주택시장안정 (부동산투기)

자료: 국토교통부, 각 시기별 보도자료를 토대로 재정리

제4절

시사점



노무현 정부시기부터 이명박 정부, 박근혜 정부에 이어 문재인 정부에서 추진하고 있는 부동산 정책의 주요 목적과 정책수단을 살펴보았다. 주택정책 주요 목표는 주택시장 안정 및 투기억제, 서민주거안정과 주거복지라고 할 수 있다. 각각의 정책목표를 달성하기 위해 활용하는 정책수단은 규제지역 지정, 수요, 공급(민간주택, 공공주택), 투기억제, 가격규제, 조세, 금융 등 크게 다르지 않다. 다만 각 정부에서 중점을 두는 정책 지향점에 따라 활용하는 정책수단 조합이 상이하고, 규제 강화기와 완화기가 반복되고 있다. 이는 당시 경제상황 영향도 있지만, 정부에서 추구하는 정치적 이념에 따라 주택정책이 영향을 받고 있기 때문이다. 게다가 주택 관련 제도들이 복잡해지면서 사람들이 이해하기 어려운 구조가 되어 가고 있다. 또한 개별적인 정책수단들이 충돌되면서 시장에서 예기치 못한 부작용도 양산되고 있다.

문재인 정부도 주택시장(가격) 안정 및 투기억제를 위해 수요억제, 가격규제, 공급확대, 다주택자 규제정책을 활용했으며, 서민 주거안정 및 주거복지를 위해 주거복지로드맵을 마련하여 공공 임대주택 공급확대를 도모하고, 등록임대주택제도를 보완했다. 또한 임차가구의 주거안정을 위해 계약갱신청구권과 전월세상한제를 도입했다. 다만 다양한 정책수단을 활용하여 요동치는 주택시장을 안정화함에 있어 예기치 못하게 상충되는 정책 방향이 있으므로 정책목표에 대한 결을 같이할 수 있는 일관된 정책 운영은 필수적으로 고려되어야 할 것으로 판단된다.

제5장

주택정책과 시장질서 교란행위



제1절

주택정책과 시장질서 교란행위 분석 개요



이 장에서는 주택과 주택정책 및 건전한 주택시장을 정의한 후 이를 벗어나는 주택정책 관련 시장질서 교란행위를 주택시장 거래(매매, 임대차)에서 나타나는 시장교란 행위로 검토 범위를 한정하고 사례를 검토한 후 건전한 주택시장을 위한 주택정책 방향에 대해 부가적으로 설명하고자 한다.

1. 주택정책 개요

가. 주택의 정의

인류 최초의 주거 형태는 자연에서 가공하지 않고 은신이 가능한 동굴이었을 것이며, 이 후에 나무, 흙, 돌 등 자연으로부터 채취가 가능한 재료를 이용한 주거지를 구성하는 단계로 발전하였다. 자연적인 위협과 인위적인 위협으로부터 인간을 보호할 수 있는 은신처로의 기능을 수행했던 주거 형태는 현대에 와서는 콘크리트, 시멘트, 철골 등을 이용한 견고하고 실용적인 형태로 변모하였으며 은신처라는 전통적인 기능뿐만 아니라 전기, 가스, 물과 같은 생활서비스를 제공받았다. 이를 통해 주거는 개인 및 가족의 생활과 공동체 형성을 위한 공간이며 또한 자산, 즉 개인의 부(富)로서의 의미를 갖게 되었다. 더 나아가서 주택은 총체적으로는 비중이 큰 국가경제의 일부 분이며 주거 수준은 주요한 복지 수준을 평가하는 척도가 된다.

주택은 다양한 특징과 속성을 가지고 있기 때문에 정치, 경제, 사회, 문화 등의 요인들이 혼합되어 다차원적으로 정의되어야 하고 또한 시대에 따라, 국가에 따라, 지역에 따라 의미가 달라지는 상대적 개념으로 이해해야 한다(임재현 외, 2012). 우리나라에서 보편적으로 이용되고 있는 주택에 대한 정의는 주택법과 「인구 및 주택 총조사보고서」에 규정되어 있다. 먼저 주택법 제2조 제1호에서 주택은 세대의 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속 토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분된다(국토교통부, 2020). 한편, 「인구 및 주택 총조사보고서」에 따르면 주택이란 한 가구가 살 수 있도록 지어진 집으로 일정한 요건을 갖춘 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 영입용(비주거용)건물 내 주

택을 말한다.²⁹⁾ 이러한 주택은 주택법, 건축법 시행령, 「인구 및 주택 총조사보고서」에 다음과 같이 구분을 하고 있다(임재현 외, 2012).

〈표 2-10〉 현행법상 주택의 종류

주택법 제2조제1호 (형태에 따른 분류)	· 단독주택	공동주택
	· 단독주택 · 다중주택 · 다가구주택	- 건축물의 벽, 복도, 계단 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 주택 · 아파트 · 연립주택 · 다세대주택
건축법 시행령 제3조의5, 별표1 (용도에 따른 분류)	단독주택	공동주택
	· 단독주택(가정어린이집, 공동생활가정, 지역아동센터 및 노인복지시설 포함) · 다중주택 · 다가구주택	- 공동주택형태를 갖춘 가정어린이집, 공동생활가정, 지역아동센터, 노인복지시설(노인복지주택 제외) 및 주택법 시행령 제10조제1항의 원룸형 주택 포함 · 아파트: 주택으로 쓰이는 층수가 5개 층 이상인 주택 · 연립주택: 주택으로 쓰이는 1개 동의 바닥면적(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 봄) 합계가 지 660㎡를 초과하고 층수가 4개 층 이하인 주택 · 다세대주택: 1개 동의 바닥면적 합계가 660㎡ 이하, 4개 층 이하 · 기숙사: 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 사용되는 것으로서 공동취사 등을 할 수 있는 구조이되, 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것
인구 및 주택 총조사 보고서	주택	주택 이외의 거처
	· 단독주택 · 아파트 · 연립주택 · 다세대주택 · 비주거용 건물 내 주택	- 주택의 요건을 갖추지 못하고 있는 거처로서 사람이 살고 있는 장소 · 오피스텔 · 호텔, 여관 등 숙박업소의 객실 · 기숙사, 수녀원, 양로원, 고아원, 보육원, 기도원, 대사찰 등과 같은 집단수용시설 · 기타(건설공사장의 임시막사, 움막, 토굴, 역사 등 공공시설물 내의 공간과 통로 등)
주택법 제2조제5호~제7호 (자금지원 여부에 따른 분류)	· 민영주택	국민주택
	· 국민주택을 제외한 주택	국민주택규모 이하인 · 국가, 지방자치단체, LH 또는 지방공사가 건설하는 주택 · 국가, 지방자치단체의 재정 또는 주택도시기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택

자료: 임재현 외(2012): 주택정책론, 국토교통부(2020): 2020년도 주택업무편람 재정리

29) 주택으로 분류되기 위한 주요 요건은 영구건물로서 1개 이상의 방과 부엌이 존재하여야 하고, 독립된 출입구가 있어야 하며, 관습상 소유 또는 매매의 한 단위가 되어야 함

나. 주택정책 목표와 건전한 주택시장

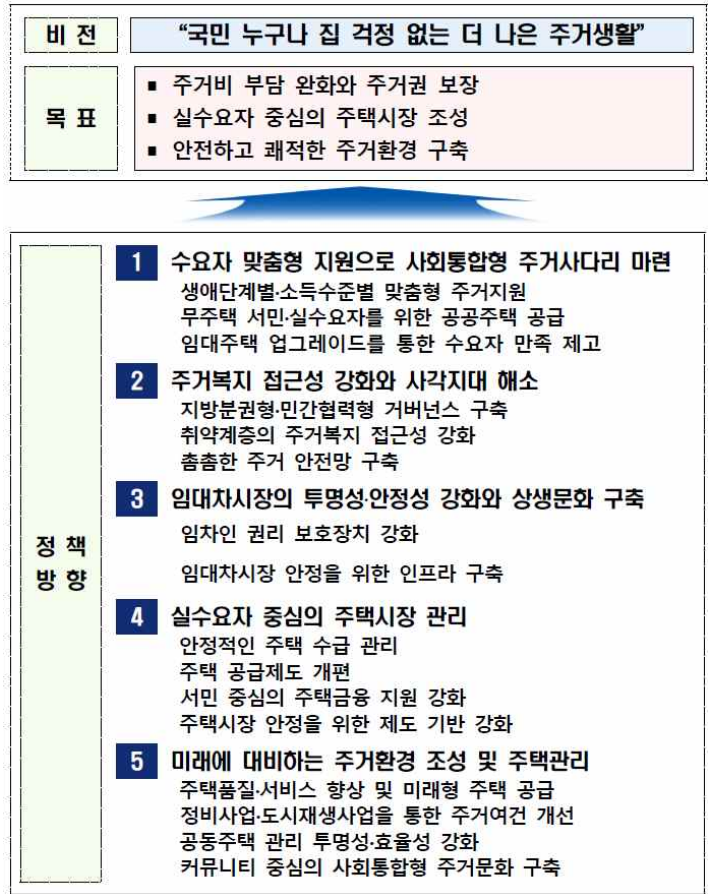
주택정책은 새로 건설되는 주택의 호수나 유형에 영향을 미치고, 기존 주택을 유지, 변형, 철거하는데도 영향을 미치며, 주택의 질이나 서비스비용에도 영향을 미치는 등 다양한 부분들과 연계되어 있기 때문에 한마디로 정의하기가 매우 모호한 개념이다(임재현 외, 2012). 공통적으로 통용되는 주택정책의 개념은 주택가격 급등, 임대주택시장 불안정, 주택 불균형, 주택 투기 등 주택 문제의 해결에 기여하기 위해 공적 기관이 행하는 다면적인 정책의 총칭이라고 할 수 있다.³⁰⁾ 이와 같은 주택정책을 통해 정부가 실현하고자 하는 바람직한 상태인 주택정책의 목표에 따라 정책 수단과 정책 내용이 결정된다. 우리나라의 경우에도 주택관련 법제에 주택정책의 목표가 나타나 있다.

주택관련 법률 중 기본법인 주택법에 규정된 정책 목표와 주택 담당부처인 국토교통부에서 추구하는 주택정책 목표가 우리나라의 주택정책 목표라고 할 수 있다. 주택법 제1조는 “이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하여 주택정책의 목표를 ‘국민의 주거안정’과 ‘주거수준 향상’에 두고 있다. 이러한 주택정책의 목표를 달성하기 위하여 주택법 제3조는 국가와 지방자치단체에게 주택정책을 수립·시행함에 있어서 일정한 의무를 부과하고 있는데 그 의무는 ①국민의 쾌적하고 살기 좋은 주거생활이 가능하도록 할 것, ②주택시장의 원활한 기능발휘와 주택산업의 건전한 발전을 기할 수 있도록 할 것, ③주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게는 국민주택규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것으로 규정되어 있다.

주택분야의 최상위 계획인 주택종합계획 중 가장 최근이라고 볼 수 있는 제2차 장기(‘13~’22년) 주거종합계획 수정계획(2018)에서 나타난 주택정책의 목표는 국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활이라는 비전하에 주거비 부담 완화와 주거권 보장, 실수요자 중심의 주택시장 조성, 안전하고 쾌적한 주거환경 구축이다. 이에 따른 정책방향은 수요자 맞춤형 지원으로 사회통합형 주거사다리 마련, 주거복지 접근성 강화와 사각지대 해소, 임대차시장의 투명성·안정성 강화와 상생문화 구축, 실수요자 중심의 주택시장 관리, 미래에 대비하는 주거환경 조성 및 주택관리가 설정되었다.

30) 대한건축학회 건축용어사전, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=6071423&cid=67350&categoryId=67350>, 2021년 3월 30일 14:43 접속

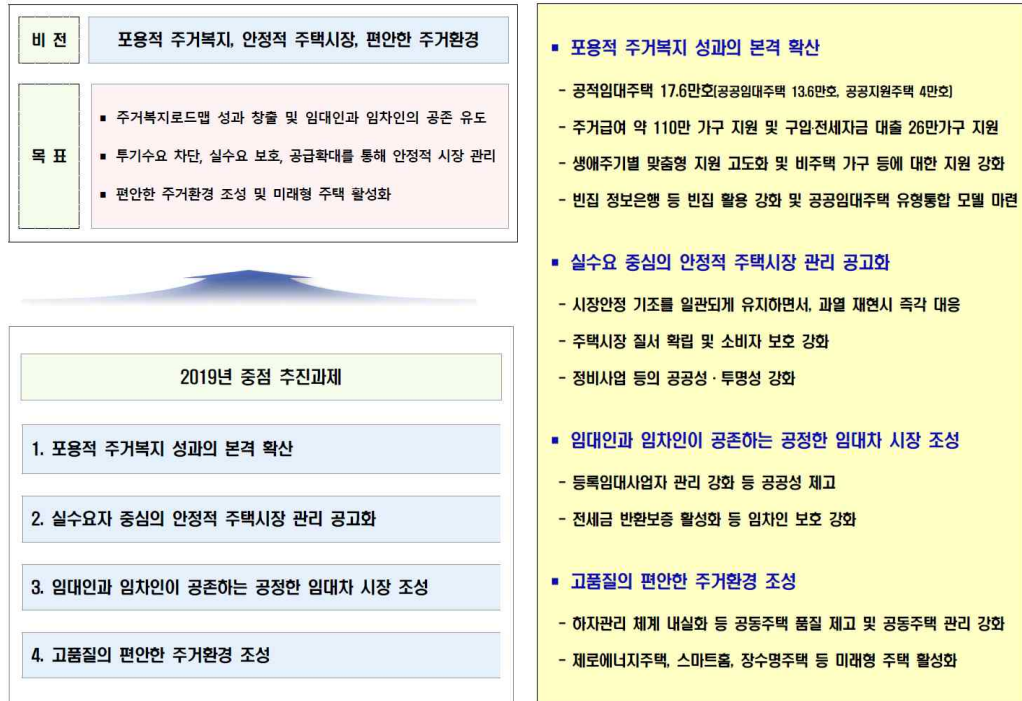
[그림 2-1] 제2차 장기('13~'22년) 주거종합계획 수정계획 주택정책 목표 및 방향



출처: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람

또한, 2019년 주거종합계획(2019)에서 나타난 주택정책의 목표는 포용적 주거복지, 안정적 주택시장, 편안한 주거환경이라는 비전 하에 주거복지로드맵 성과 창출 및 임대인과 임차인의 공존 유도, 투기수요 차단, 실수요 보호, 공급확대를 통한 안정적 시장 관리, 편안한 주거환경 조성 및 미래형 주택 활성화이다. 이에 따른 정책 방향은 포용적 주거복지 성과의 본격 확산, 실수요자 중심의 안정적 주택시장 관리 공고화, 임대인과 임차인이 공존하는 공정한 임대차 시장 조성, 고품질의 편안한 주거환경 조성을 제시했다.

[그림 2-2] 2019년 주거종합계획 주택정책 목표 및 방향



출처: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람

이 두 최근의 주거종합계획에서 나타난 종합적인 주택정책의 목표는 실수요자 중심의 안정적 주택시장, 공정한 임대차시장, 주거비 부담 완화, 편안한 주거환경 등이므로 이를 충족시키는 주택시장 상태를 건전한 주택시장이라고 정의할 수 있으며, 이에 반하는 시장질서 교란행위는 투기수요 등으로 인한 시장과열, 공정하지 못한 거래 행위, 투명하지 못한 공동주택 관리 등이라고 규정할 수 있다.

2. 주택정책 관련 법

주택관련 법률은 30여 가지가 존재하고 있지만 기본 모법은 주택법 이다(임재현 외, 2012). 2020년도 주택업무편람에서는 이 중 주택법을 포함한 주거기본법, 주택도시기금법, 주거급여법, 공동주택관리법, 공공주택 특별법 등 16개의 법률을 주택 관련 법률로 소개하고 있다.

〈표 2-11〉 주택 관련 법률

법률명	제정일 (시행일)	주요내용
주거기본법	2015.6.22 (2015.12.23)	· 주거정책 기본원칙 설정 · 주거종합계획 수립 · 주거복지전달체계 구축 및 주거복지 전문인력 양성
주택법 (구 주택건설촉진법)	1972.12.30 (1973.1.15)	· 주택의 건설 및 공급 · 분양가상한제 등 주택시장 관리
주택도시보증법	2015.1.6 (2015.7.1)	· 주택도시보증금 설치 및 운용 · 주택도시보증공사 설립운영
주거급여법	2014.1.24 (2015.1.1)	· 주거급여 수급권자의 범위, 지급 기준 등 주거급여 실시에 필요한 사항
민간임대주택에 관한 특별법 (구 임대주택법)	1984.12.31 (1985.1.31)	· 민간임대주택의 공급 및 관리 · 주택임대사업자 및 주택임대관리업에 등록
장애인·고령자 등 주거약자 지원 에 관한 법률	2012.2.22 (2012.8.23)	· 주거약자에 대한 주거지원 계획 수립 · 주거약자용 임대주택 공급
공동주택관리법	2015.8.11 (2016.8.12)	· 공동주택 관리지원, 체계, 분쟁조정 등 관리에 관한 사항
재건축초과이익 환수에 관한 법률	2006.5.24 (2006.9.25)	· 재건축부담금 산정, 납부 · 부담금 징수 및 배분
도시 및 주거환경 정비법	2002.12.30 (2003.7.1)	· 주택재개발·재건축사업 등 정비사업의 시행방법 및 절차
도시재정비 촉진을 위한 특별법	2005.12.30 (2006.7.1)	· 재정비촉진지구의 지정 및 계획 수립 · 기반시설 설치비용 지원
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법	2017.2.8. (2018.2.9)	· 방치된 빈집의 효율적인 정비 및 소규모주택 정비 활성화
공공주택 특별법 (구 국민임대특별법)	2003.12.31 (2004.7.1)	· 공공주택 공급·관리계획 수립 · 공공주택건설, 운영·관리
장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법	2009.3.15 (2010.1.1)	· 입주자의 삶의 질 향상을 위한 국가·지자체의 지원의무 · 노후 임대주택 및 복지서비스시설 리모델링·재건축
부도공공건설 임대주택 임차인 보 호를 위한 특별법	2007.1.19 (2007.4.20)	· 임차인 보호대책 수립 · 부도임대주택 매입사업 절차 · 재정 및 주택도시보증금 지원
택지개발촉진법	1980.12.30 (1981.1.1)	· 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리에 관한 특 례 규정
한국토지주택공사법	2009.5.22 (2009.10.1)	· LH 설립목적, 자본금, 사업범위 · LH 자금조달 및 손익금처리 · 토지매입 및 공급 등

출처: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.7

이 외에 부동산거래신고등에 관한 법률, 공인중개사법, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 등이 주택거래와 관련된 법률로 거론될 수 있다.

제2절

시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화



1. 주택정책 분야 시장질서 교란행위 특성

한국부동산원의 신고센터를 통해 들어온 시장질서 교란행위 신고사례, 국토교통부 부동산시장 불법행위대응반의 부동산 시장 불법행위 및 교란행위 단속 결과 보도자료³¹⁾를 종합하여 주택매매 거래 시에 나타나는 사례를 검토해 보았다. 부동산(주택) 거래단계별 불법 유형사례를 보기 위해 부동산거래를 생애주기별로 분류하면, 분양단계, 매물단계, 계약 및 신고단계, 등기단계로 구분할 수 있으며 각 단계별 매도자 및 매수자를 제외한 주요 참여자 및 대표적인 시장질서 교란행위는 아래의 표와 같다.

〈표 2-12〉 부동산(주택) 생애주기별 주요참여자와 시장질서 교란행위

구 분	분양단계	매물단계	계약 및 신고단계	등기단계
주요 참여자	분양대행사	공인중개사	공인중개사, 세무사	공인중개사, 법무사
불법행위	위장전입 부정청약 불법전매 표시·광고 위반	허위매물 가격담합 표시·광고 위반	업다운 계약 지연신고 및 허위신고 대출의 용도 외 유용 자전거래 편법 증여	미등기전매 (복등기)

자료: 연구진 작성

31) 국토교통부. '편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.'(2020.04.21.)

국토교통부. '26일부터 등록임대사업자 불법행위 전담 창구를 운영합니다.'(2020.06.26.)

국토교통부. '편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어 나가겠습니다.'(2020.08.26.)

국토교통부. '주요 집값 과열지역의 투기 거래에 대한 실거래 조사로 편법증여 등 불법행위를 엄단해 나가겠습니다.'(2020.12.16.)

국토교통부. '지방 주요 과열지역 실거래 기획조사로 다운계약·탈세 등 244건 확인' (2021.04.19.)

부동산(주택)을 분양하는 시점에서 주로 발생하는 주요 불법행위로는 부정청약(위장전입, 위장 이혼, 허위 임신진단서 제출 등), 가점이 높은 청약통장의 거래, 전매제한 물건의 거래행위(분양권 불법전매), 분양회사의 거짓·과장 광고 등이 있다. 이 중 위장전입 사례는 취득세 및 양도소득세와 같은 부동산 관련 세금을 탈루하고자 하는 의도가 포함되어 있으므로 다음 장인 부동산조세 정책 분야에서 다루고자 한다.

두 번째 매물단계를 검토했을 때, 한국부동산원의 신고센터의 신고건 중 가장 큰 비중을 차지하는 신고가 매물단계에서 발생하는 불법행위이다. 주요 사례로는 집값담합과 허위매물 등이 있으나 그중에서도 안내문 또는 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정가격 이하로 증개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 집값담합 행위가 대부분을 차지하고 있다. 허위매물이나 가격(집값)담합 등에 대한 사례는 공인증개사법 위반사례도 있으며 인터넷과 SNS 등 온라인 매체를 통해서 이루어지는 사례가 다수여서 다음 절인 부동산산업정책 관련 시장질서 교란사례로 다루고자 한다.

다음으로 계약 및 거래단계에서 가장 빈번하게 발생하는 불법행위는 탈세목적으로 거래금액을 거짓으로 신고하는 업·다운계약이 있다. 또한 실거래가 신고를 지연하거나 미신고 혹은 허위신고 하는 사례도 대표적인 불법행위이며, 개업공인증개사에게 거래신고를 거짓으로 하도록 요구하거나 신고의무자가 아닌 자가 신고를 하는 행위, 거래신고 하는 행위를 조장하거나 방조하는 행위도 금지행위이다. 이와 관련된 연도별 거래신고법 위반행위 중 지연신고에 대한 적발 상세건수는 아래 표와 같으며 지속적으로 증가하고 있다. 이 외에도 대출을 받은 용도 외에 주택구입을 목적으로 유용한 사례와 거래량을 부풀리기 위한 자전거래 행위가 계약 및 거래단계에서 시장질서를 교란하고 있다. 이 중 업다운 계약 사례와 편법증여 사례는 취득세 및 양도소득세와 같은 부동산 세제와 관련이 있으므로 다음 장인 부동산조세정책 분야에서 다루고자 한다.

〈표 2-13〉 연도별 지연신고 행위 적발건수

구 분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
지연·미신고 건	2,413	2,389	2,921	5,231	8,103

자료: 국토교통부 보도자료(2020), “지방 주요 과열지역 실거래 기획조사로 다운계약·탈세 등 244건 확인”, p.3

마지막으로 소유권이전의 최종단계인 등기단계에서는 부동산등기 특별조치법을 통해 건전한 부동산시장 조성을 위해 노력하고 있으나 복등기 또는 권리변동 원인을 허위로 기재하는 등 불법행위가 발생하고 있다.

2. 주택정책 분야 시장질서 교란행위 사례

가. 지연신고 및 허위신고

주택매매 후 지연신고로 인해 거래신고 의무를 위반한 사례는 아래와 같다.

〈표 2-14〉 지연신고 사례

아파트 84.98㎡				
월	계약일	거래금액	층	전산 공부
10	8	167,000	20	🔍
9	20	160,000	9	🔍
6	29	160,000	13	🔍
4	18	150,000	25	🔍
2	25	150,000	28	🔍

○ ○○아파트 84.98㎡ 계약일이 10월 8일인데 국토부 실거래가는 11월 10일에 등록됨

○ 30일 이내 신고위반 행위에 대해 진실조사와 관련자 과태료 처분을 요구

⇒ 부동산 거래신고 등에 관한 법률위반에 해당되는 사항으로 과태료 처분이 필요하여 신고

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

부동산(주택)의 계약 및 신고단계에서 실거래가 신고를 지연하거나 미신고하는 사례는 대표적인 불법행위 중 하나로 부동산 거래신고 등에 관한 법률 제3조 제1항에 위배 되는 행위이다. 부동산 거래신고는 계약일로부터 30일 이내에 개업공인중개사 또는 거래당사자가 실제가격을 시군구에 공동으로 신고하여야 하나 이를 행하지 않는 경우이다.

계약서를 새로 작성하여 계약일자를 허위신고 한 사례는 아래와 같다.

〈표 2-15〉 허위신고 사례



○ 법인 매수인 F는 매도인 G와 대구 수성구 소재 주택 매매를 위해,

○ '18.12월 매매계약을 체결하고 계약금을 입금하였으나,

○ '19.11월 계약서를 새로 작성하여 최초 계약일을 숨기고 허위 신고

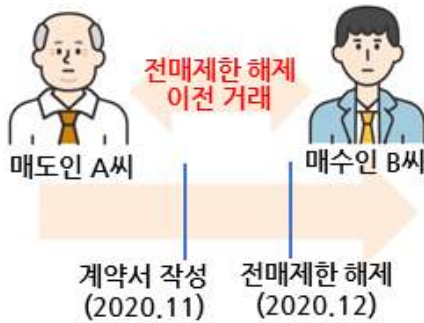
⇒ 계약일자 허위신고로 지자체 통보

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다.”, p.6

나. 불법전매

전매제한 해제 전에 미리 계약서를 작성하여 불법으로 전매한 사례는 아래와 같다.

〈표 2-16〉 불법전매 사례 1



- 해당 아파트의 이전기관 특별공급은 2020년 12월 말 전매제한이 해제
- 인지 첨부한 매매 계약서를 보면 현재 날짜는 2020년 11월초이나 분양권 전매제한을 피하기 위하여 계약 날짜가 2020년 12월 28일 날짜로 도장이 전부 찍혀 있음
- ⇒ 이전기관 특별공급 받은 아파트 분양권을 전매제한 해제기간에 맞추어 미리 계약서를 작성한 사례 신고

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

임시 중개물을 설치하여 불법전매 관련 중개업을 행하였으며, 인터넷 카페 등을 통해서 불법전매가 이루어진 사례는 아래와 같다.

〈표 2-17〉 불법전매 사례 2



- 오픈 카방이나 사이트 카페 및 현장 모델하우스에서 왕성하게 뽕디방과 부동산에서 전매가 이루어짐
- 매수·매도 사이에서 큰 금액들을 챙기며 프리미엄을 불리고 있고 그 모습에 당첨자들이 동요 발생
- ⇒ 임시 중개물 설치 후 중개업을 했으며, 인터넷 카페 등을 통해 불법전매가 이루어진 사례로 주택법 제64조 및 공인중개사법 제13조에 위배

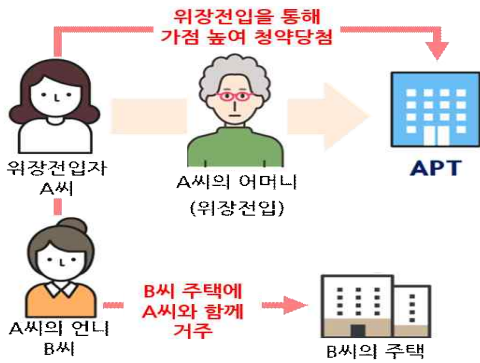
자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

부동산(주택)의 분양단계에서 분양에 당첨이 되어 주택의 입주자로 선정되었을 때 주택마다 정해진 전매제한 기간이 경과하기 전에는 그 주택을 전매할 수 없지만 불법전매한 사례로 주택법 제 64조 제1항 및 주택법 시행령 제73조 등에 위배 되는 행위이다.

다. 부정청약

위장전입을 통한 부정청약은 빈번하게 발생하고 있으며 관련 사례는 아래와 같다.

〈표 2-18〉 부정청약 사례 1



○당사자(A)는 2020년 0월 00일 당첨 발표된 ○○아파트 청약과정에서 함께 살지 않는 어머니를 거주자로 허위 신고하여 위장 전입한 어머니를 이용해 분양자가점을 높여 청약에 당첨됨

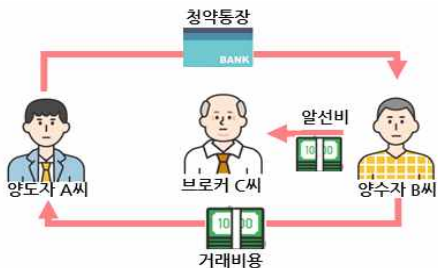
○A의 어머니는 30여년 전부터 A의 큰언니인 B의 집에서 현재도 살고 있으며, A는 독립하여 ○○동에 살 때 부터 한 번도 어머니와 같이 산 적이 없음

⇒ 위장전입으로 분양자가점을 높여 당첨됨으로 타인의 동등한 부동산 취득 기회를 박탈한 부정청약 사례로 주택법 제65조 제1항에 위배

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

불법 브로커를 통해 청약통장 거래를 한 부정청약 관련 사례는 아래와 같다.

〈표 2-19〉 부정청약 사례 2



○당사자(A)가 직접 올해 초에 청약통장을 팔아서 돈을 받았다고 하였음

○브로커(C)인 듯한 사람에게 돈을 더 빌리려하는 SNS 내용을 보냄

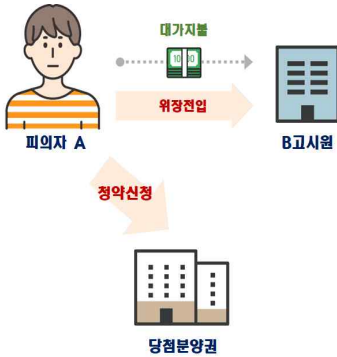
○□□부동산으로 되어있는 사람은 전혀 A를 모른다고 잡아 때는 문자내용도 보냈는데, 철저한 조사가 필요함

⇒ 브로커 등을 통해 청약통장의 부정한 거래를 목격한 사건에 대해 신고한 사례

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

고시원 위장전입을 통한 부정청약 관련 사례는 아래와 같다.

〈표 2-20〉 부정청약 사례 3

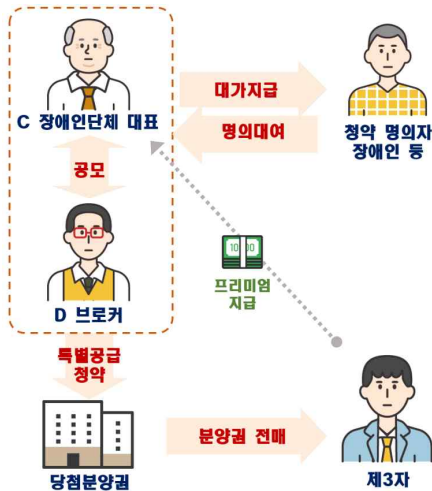


- 피의자 A를 포함한 5인은 실제 거주 의사가 없음에도 타 지역 고시원 업주 B에게 일정한 대가를 지불하고 고시원에 위장전입하여, 해당지역 아파트 청약에 부정당첨
- ⇒ 고시원 내 위장 전입한 다른 부정청약자(13명 내외)에 대한 추가 수사 진행 중

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나겠습니다.”, p.8

장애인 등 특별공급제도를 이용한 부정청약 관련 사례는 아래와 같다.

〈표 2-21〉 부정청약 사례 4



- 장애인단체 대표를 맡고 있는 C씨는 평소 알고 지내던 장애인과 국가유공자 등 총 13명에게 돈을 벌 수 있는 기회를 주겠다고 접근
- 브로커 D와 공모하여 이들 장애인·국가유공자의 명의를 빌려 아파트 특별공급에 청약하여 부정당첨 받은 후 전매차익 실현
- ⇒ 피의자 C, D 및 가담자 5명 입건 및 명의대여자(13명 내외) 등에 대한 수사 확대 중

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나겠습니다.”, p.8

부동산(주택)의 분양단계에서 분양에 당첨되기 위해 고시원 위장전입을 하여 부정청약 대상이 되거나, 장애인 등 특별공급제도를 악용한 부정청약 사례와 불법 브로커를 통해 청약통장을 거래하는 행위는 주택법 제65조 제1항에 위배되는 행위이다. 현재 주택법에서는 청약에 관한 구체적인 기준을 정하고 있으나, 불법전매 행위 및 부정청약자는 계속해서 나오고 있다. 이는 주택공급에 관한 규칙이 자주 개정되어 청약자 및 사업주체가 개정내용을 정확하게 파악하지 못하여 발생하는 경우도 있겠지만, 주택법상 부정당첨자 및 불법 전매자에 대한 지위를 무효로 할 수 있는 규정이 있음에도 강제사항이 아니므로 실질적인 제재가 이루어지지 않기 때문이다. 물론 실질적인 책임이 없는 사업주체나 부정청약의 분양권을 매입한 선의의 분양권자에게 피해가 발생하므로 취소하기 힘든 부분도 있다.

부정청약은 부정청약이 사실로 확인되면 청약당첨자는 계약이 취소되며, 주택법 제101조에 따라 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하며, 최장 10년간은 청약신청 자격이 박탈된다. 또한 불법전매를 한 경우에도 매도자 및 매수자는 주택법 제101조에 따라 처벌을 받으며, 공인중개사는 주택법 제101조 및 공인중개사법 제48조에 따라 벌칙 및 등록이 취소될 수도 있다.

정부는 공급질서 교란행위를 근절하기 위해 2021년 9월부터는 주택법 제65조 처분권을 임의사항이 아닌 강제사항으로 법을 개정하여 시행할 예정이다.

라. 대출의 용도 외 유용

개인사업자 대출을 받은 후 주택구입에 사용한 첫 번째 사례는 아래와 같다.

〈표 2-22〉 대출의 용도 외 유용 사례 1



○개인사업자 A씨는 상호금융조합에서 종업원 급여지급 등을 위한 운전자금 명목으로 12억원을 대출받음

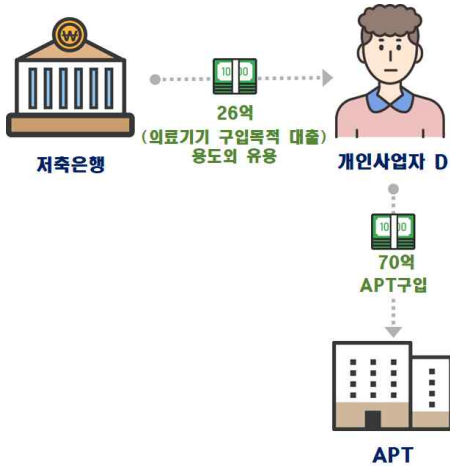
○그러나, 운전자금 12억원을 용산구 소재 약 46억원 상당의 주택구입에 이용

⇒ 개인사업자대출의 용도 외 유용 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.8

개인사업자 대출을 받은 후 주택구입에 사용한 두 번째 사례는 아래와 같다.

〈표 2-23〉 대출의 용도 외 유용 사례 2

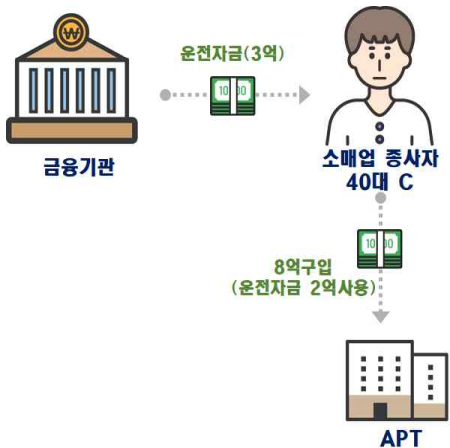


- 의료업을 영위하는 개인사업자 D는 강남구 소재 70억 원 상당 아파트를 매수하기 위해,
- 저축은행에서 의료기기 구입목적 등을 위한 용도로 개인사업자 대출 26억원을 대출받음
- ⇒ 개인사업자대출의 용도 외 유용 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다.”, p.5

개인사업자 대출을 받은 후 주택구입에 사용한 세 번째 사례는 아래와 같다.

〈표 2-24〉 대출의 용도 외 유용 사례 3

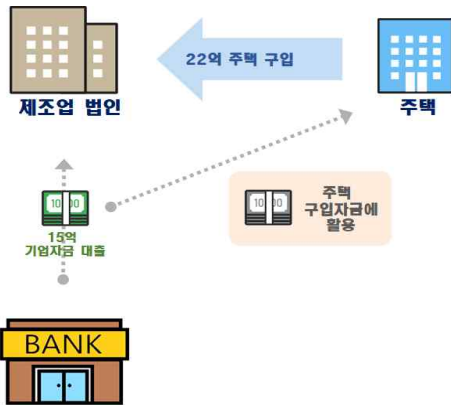


- 소매업 종사자 40대 C는 8억원 상당 아파트를 매수하면서,
- 은행에서 중소기업 운전자금 용도로 3억원을 대출받아 이 중 2억원을 매수대금에 사용
- ⇒ 사업자대출 용도의 유용 의심으로 금융위·금감원에 통보하여 대출규정 위반 확인·대출금 회수 등 조치

자료: 국토교통부 보도자료(2020.12.16.), “주요 집값 과열지역의 투기 거래에 대한 실거래 조사로 편법증여 등 불법행위를 엄단해나가겠습니다.”, p.5

법인사업자 대출을 받은 후 법인 명의의 주택 구입에 사용한 사례는 아래와 같다.

<표 2-25> 대출의 용도 외 유용 사례 4

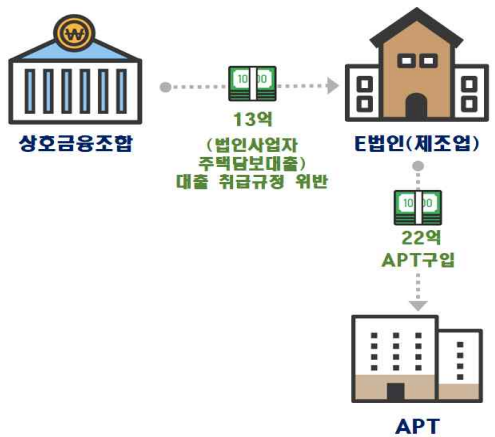


- 제조업을 영위하는 H법인은 사업부지구입 목적으로 기업자금 약 15억원을 대출 받았으나,
 - 동 대출금을 마포구 소재 약 22억원 상당의 H법인 명의의 주택구입에 활용
- ⇒ 법인대출 용도 외 유용 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.8

규제지역 내 주택구입목적 기업자금 대출금지를 위반한 사례는 아래와 같다.

<표 2-26> 대출의 용도 외 유용 사례 5



- 제조업을 영위하는 E법인은 대구 수성구 소재 22억원 상당의 아파트를 매수하기 위해,
 - 상호금융조합으로부터 법인사업자 대출(주택담보대출) 13억원을 받음
- ⇒ 규제지역 내에서의 주택구입목적 기업자금대출 취급 제한 규정 위반 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정정약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다.”, p.6

마. 자전거래

동일한 부동산(주택)에 대해 거래를 빈번하게 하여 거래량을 부풀리는 자전거래에 대한 사례는 아래와 같다.

〈표 2-27〉 자전거래

계약일	가격	타입	층
2020.02.14	12억	187타입	41층
2019.12.03	8억 6,000	187타입	16층
2019.11.26	9억 9,500	187타입	53층
2019.11.11	10억 2,000	187타입	44층
2019.11.09	9억 9,500	187타입	53층
2019.10.07	8억 1,000	187타입	11층
2019.09.10	9억 5,000	187타입	39층
2019.09.10	8억 8,500	187타입	39층
2019.09.09	8억 8,000	187타입	40층
2019.08.19	7억 9,000	187타입	9층
2019.07.29	8억 2,800	187타입	20층
2019.03.06	8억 6,200	187타입	25층
2018.09.14	7억 1,300	187타입	2층
2018.08.31	8억 8,500	187타입	26층
2018.08.25	8억	187타입	15층

○ 해당 부동산은 ○○지방법원 (임의)XX-XXXX 경매 물건임

○ 최초 감정가격 910,000,000원, 1차 입찰기일은 2020년 2월 18일 예정이었으며, 2020년 2월 17일 채권자의 요청에 의해 경매 기일이 연기

○ 2020년 2월 17일 국토교통부 실거래 사이트에 위 부동산이 12억에 거래되었다고 신고됨

○ 12억은 최초 감정가격의 132%에 해당하는 아주 높은 가격이며, 최근 실거래 가격의 평균인 8억~9억 5,000만원을 크게 상회하는 가격임

⇒ 해당 부동산의 채권총액은 총 1,428,346,416원 이므로 매매를 통하여 매도인이 얻을 수 있는 차액은 전무한 상태임에도 잦은 거래가 발생한 자전거래 사례임

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

자전거래는 주식시장에서 주로 통용 되는 용어로 증권회사가 같은 주식을 동일 가격으로 동일 수량의 매도 및 매수 주문을 내고 거래를 체결시키는 방식이다. 부동산시장에서도 주택가격이 이상폭등 거래가 나오면 실거래가 띄우기를 의심, 즉 자전거래를 의심하게 되는데, 매도자가 높은 실거래가로 허위 계약해서 시세를 올린 후 해지신고를 따로 하지 않으면 신고가격이 그대로인 점을 이용하여 취소하는 행위를 말한다. 이는 부동산 거래신고 등에 관한 법률 제4조에 위배되는 행위이며 이는 개업공인중개사가 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 시세에 부당한 영향을 주는 경우로 공인중개사법 제33조 제48조에 의거 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금에 처한다.

바. 복등기

투자자가 계약금만 지불하고 잔금은 복등기 하는 시장질서 교란행위 사례는 다음과 같다.

〈표 2-28〉 복등기

순위번호	등기 목적	접수	등기원인	권리자 및 기타사항
2	소유권이전	2014년2월7일	2012년1월12일 매매	공유자 지분 2분의 1 지분 2분의 1
3	공유권원지분전부이전	2020년4월24일	2020년1월20일 매매	소유자 거래가격 금319,000,000원
4	소유권이전	2020년4월24일	2020년4월4일 매매	소유자 거래가격 금329,000,000원

- 개인 법인 투자자가 계약금만 지불하고 잔금은 복등기 하면서 갭투자로 단기 차익이 3개월만에 크게 발생
- 이런 사람들이 많아 부동산 가격이 폭등의 원인이되므로 정부에서 세무조사가 필요하다고 사료됨
- ⇒ 부동산등기 및 특별조치법을 위반한 복등기 사례로 의심됨

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

복등기는 주택에 입주하기 전 매매 계약을 체결한 뒤 입주한 직후 분양계약자(매도자)의 명의로 소유권 이전 등기 후 매수자 앞으로 등기를 바꾸는 행위로 등기를 두 번 하기 때문에 복등기라고 한다. 보통 복등기는 매도자가 부담을 해야 할 취득세, 등록세와 함께 양도소득세를 매수자가 모두 떠안는 조건이다.

또한 매도자는 그 금액만큼을 거래 가격에서 빼주는데 일종의 전매제한을 회피하여 분양권을 넘기는 불법적인 방법이라고 할 수 있으며, 복등기를 위한 공증이나 이면계약은 불법이기 때문에 법적인 보호를 받지는 못한다. 현행 공인중개사법은 소유권 이전 등기가 되지 않은 부동산의 매매 중개 행위를 부동산 투기 조장 행위로 보고 중개를 한 해당 공인중개사에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3000만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다.

제3절

관련 법제도 분석



1. 지연신고 및 허위신고

주택 매매 거래 시 지정된 기간 내에 정확하게 계약 및 신고를 해야 함에도 불구하고 지연신고 및 허위신고가 발생한 경우 근거규정은 거래당사자의 경우 부동산거래신고 등에 관한 법률, 공인중개사의 경우 공인중개사법을 검토해 볼 수 있다.

〈표 2-29〉 지연신고 및 허위신고 사례 해당 근거규정

근거규정	
거래당사자	<ul style="list-style-type: none"> - 거래당사자는 부동산의 매매계약을 체결한 경우 그 실제 거래가격 등을 거래계약의 체결일로부터 30일 이내에 그 권리의 대상인 부동산등(권리에 관한 계약의 경우에는 그 권리의 대상인 부동산)의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 공동으로 신고하여야 함(부동산거래신고 등에 관한 법률 제3조제1항) - 거래당사자 중 일방이 신고를 거부하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 단독으로 신고할 수 있음(부동산거래신고법 제3조제2항)/개업공인중개사 중 일방이 신고를 거부한 경우에 동일함(제4항) - 개업공인중개사가 거래계약서를 작성·교부한 경우에는 해당 개업공인중개사가 신고(공동 신고)를 하여야 함(부동산거래신고법 제3조제3항). - 제4조(금지행위) 누구든지 개업공인중개사에게 신고를 하지 아니하도록 요구하는 행위를 하여서는 아니 됨(부동산거래신고법 제4조 제1호)
공인중개사	<ul style="list-style-type: none"> - 개업공인중개사는 거래계약서를 작성하는 때에는 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성하여서는 아니됨(공인중개사법 제26조 제3항)

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 부동산거래신고법, 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

부동산 매매계약 체결 시 계약 체결일로부터 30일 이내에 신고해야 하나 이를 위반할 경우 과태료를 부과하게 되며 제재규정은 다음과 같다.

〈표 2-30〉 지연신고 및 허위신고 사례 해당 제재규정

제재규정	
거래당사자	<ul style="list-style-type: none"> - 과태료: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제2항) 1. 제3조제1항부터 제4항까지의 규정을 위반하여 같은 항에 따른 신고를 하지 아니한 자(공동신고를 거부한 자를 포함) 2. 제4조제1호를 위반하여 개업공인중개사에게 제3조에 따른 신고를 하지 아니하게 하거나 거짓으로 신고하도록 요구한 자 <ul style="list-style-type: none"> - 과태료: 제3조제1항부터 제4항까지 또는 제4조제2호를 위반하여 그 신고를 거짓으로 한 자에게는 해당 부동산등의 취득가액의 100분의 5 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제3항) - 자진 신고자에 대한 감면 또는 면제: 신고관청은 제28조제2항제1호부터 제3호까지 및 제3항부터 제5항까지의 어느 하나에 따른 위반사실을 자진 신고한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 과태료를 감경 또는 면제할 수 있음(부동산거래신고법 제29조) - 벌칙규정 없음
공인중개사	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도지사는 공인중개사가 소속공인중개사로서 업무를 수행하는 기간 중에 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 그 자격을 정지할 수 있음(공인중개사법 제36조 제1항 제6호) - 등록관청은 개업공인중개사가 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 중개사무소의 개설등록을 취소할 수 있음(공인중개사법 제38조 제2항 제7호) - 벌칙규정 없음

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 부동산거래신고법, 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

주택매매 거래시 부동산거래신고 등에 관한 법률에 따라 실제 거래가격 등 대통령령으로 정하는 사항을 거래계약 체결일로부터 30일 이내에 해당 부동산 등의 소재지 관할 시장·군수 또는 구청장에게 거래당사자가 공동신고하여야 한다(제3조). 신고할 항목은 동법 시행령 별표1에 있는 사항이다. 이중 공통 사항은 거래당사자의 인적사항, 계약 체결일, 중도금 지급일 및 잔금 지급일, 거래대상 부동산등(부동산을 취득할 수 있는 권리에 관한 계약의 경우에는 그 권리의 대상인 부동산을 말함)의 소재지·지번·지목 및 면적, 거래대상 부동산등의 종류(부동산을 취득할 수 있는 권리에 관한 계약의 경우에는 그 권리의 종류를 말함), 실제 거래가격, 계약의 조건이나 기한이 있는 경우에는 그 조건 또는 기한이다.

개업공인중개사가 거래계약서를 작성·교부한 경우에는 개업공인중개사의 인적사항, 개업공인중개사가 공인중개사법 제9조에 따라 개설등록한 중개사무소의 상호·전화번호 및 소재지가 있다. 현행 법 기준으로 봤을 때 신고 위반 유형별로 부동산거래신고 등에 관한 법률의 과태료 제재를 살펴보면 다음과 같다..

〈표 2-31〉 부동산거래신고 등에 관한 법률의 과태료 제재

위반행위 유형		규정	제재
거짓 신고	제3조 제1항 각호의 계약 체결 없이 거짓으로 계약 체결 신고	제28조 제1항 제1호	3천만원 이하의 과태료
	부동산 거래 신고 후 거짓으로 부동산 거래 해제 등을 신고	제28조 제1항 제2호	
거래대금 지급 증명 자료를 불제출 또는 거짓 제출, 필요조치 불이행	제28조 제1항 제3호		
미신고	제3조 제1항부터 4항의 신고의무에 따른 신고를 하지 않거나 공동신고를 거부한 자	제28조 제2항 제1호	500만원 이하의 과태료
	공인중개사에게 거래신고를 하지 못하게 하거나 거짓 신고 요구	제28조 제2항 제2호	
거짓신고, 거짓 해제 신고 등을 조장 또는 방조		제28조 제2항 제3호	
거래대금 지급을 증명할 수 있는 자료 외의 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출		제28조 제2항 제4호	
거짓 신고	제3조 제1항부터 4항을 위반하여 거짓신고하거나 부동산거래 계약 체결후 신고의무자 아닌 자가 거짓으로 신고	제28조 제3항	부동산 등의 취득가액의 100분의 5 이하의 과태료

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

서울시의 한 구청의 경우 지연신고 및 허위신고는 분기당 20~30건 정도가 발생할 정도로 빈번하며 이에 대해 제재규정을 근거로 거래당사자와 공인중개사에게 과태료를 부과하였다면 추후에도 지속적인 관리 및 확인이 필요하다.

지연신고 및 허위신고의 경우 거래당사자에 대한 제재규정이 과태료에 그치기 때문에 실효성이 낮아 보이므로 벌칙규정을 신설할 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 공인중개사에 대해서도 제재규정이 자격정지 또는 등록취소와 같은 행정처분에 그치기 때문에 실효성이 약하므로 벌칙규정을 신설할 필요가 있다.

2. 불법전매

주택매매 거래 시 분양단계에서 불법전매가 이루어진 경우 해당이 되는 근거규정인 주택법을 검토해 볼 수 있다.

〈표 2-32〉 불법전매 사례 해당 근거규정

근거규정

- 사업주체가 건설·공급하는 주택[해당 주택의 입주자로 선정된 지위(입주자로 선정되어 그 주택에 입주할 수 있는 권리·자격·지위 등)를 포함]으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지나기 전에는 그 주택을 전매(매매·증여나 그 밖에 권리의 변동에 수반하는 모든 행위를 포함)하되, 상속의 경우는 제외하거나 이의 전매를 알선할 수 없음(주택법 제64조 제1항)

1. 투기과열지구에서 건설·공급되는 주택
2. 조정대상지역에서 건설·공급되는 주택(단서 생략)
3. 분양가상한제 적용주택(단서 생략)
4. 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 주택(단서 생략)

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 주택법) 참고하여 연구진 정리

불법전매가 발생하여 적발하면 입주자격을 제한하거나 벌칙을 부과하게 되며 제재규정은 아래와 같다.

〈표 2-33〉 불법전매 사례 해당 제재규정

제재규정

- 국토교통부장관은 전매제한금지규정(주택법 제64조제1항)을 위반한 자에 대하여 10년의 범위에서 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 주택의 입주자자격을 제한할 수 있음(주택법 제64조제7항)

- 신고포상금의 지급: 시·도지사는 제64조를 위반하여 분양권 등을 전매하거나 알선하는 자를 주무관청에 신고한 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있음(주택법 제92조)

- 벌칙: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함. 다만, 제2호 및 제3호에 해당하는 자로서 그 위반행위로 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 자는 3년 이하의 징역 또는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처함(주택법 제101조)

1. ~ 1의2. (생략)
2. 제64조제1항을 위반하여 주택을 전매하거나 이의 전매를 알선한 자

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

2019년 1심 사건(전체 주택법 위반 166건)중 유기징역 6건(집행유예 32건), 벌금 77건(집행유예 1건), 선고유예 5건, 무죄 2건, 기타 43건이 적발되었으며(2020, 사법연감 964-965면), 향후에도 벌금부과현황 등은 지속적으로 파악하고 관리할 필요가 있다. 향후에는 불법전매를 제재하기 위해 불법전매의 효력을 공급질서교란금지 규정(주택법 제65조 제2항)과 같이 무효로 하거나 취소할 수 있는 규정으로 전환할 필요가 있다.

또한 입주자자격제한 규정이 재량행위로 되어 있어 실효성이 없어 보이므로 기속행위규정을 '제한한다' 또는 '제한하여야한다'로 전환할 필요가 있다. 더불어 불법전매자의 상대방의 경우 그

러한 사실을 알았거나 알 수 있었을 경우 벌칙규정이 없으므로 이와 관련된 규정을 신설할 필요가 있다.

3. 부정청약

주택 청약 시 청약통장을 거래한다거나, 고시원 위장전입을 통한 부정청약, 장애인 등 특별공급 제도를 이용한 부정청약 등 시장질서 교란행위에 대해서 근거규정이 부족한 주택법을 검토해 볼 수 있다.

〈표 2-34〉 부정청약 사례 해당 근거규정

근거규정
- 누구든지 주택법에 따라 건설·공급되는 주택을 공급받거나 공급받게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 증서 또는 지위를 양도·양수(매매·증여나 그 밖에 권리 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·저당의 경우는 제외) 또는 이를 알선하거나 양도·양수 또는 이를 알선할 목적으로 하는 광고(각종 간행물·인쇄물·전화·인터넷, 그 밖의 매체를 통한 행위를 포함)를 하여서는 아니 되며, 누구든지 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따라 건설·공급되는 증서나 지위 또는 주택을 공급받거나 공급받게 하여서는 아니 됨(주택법 제65조 제1항)
1. 제11조에 따라 주택을 공급받을 수 있는 지위 2. 제56조에 따른 입주자처촉 증서 3. 제80조에 따른 주택상환사채 4. 그 밖에 주택을 공급받을 수 있는 증서 또는 지위로서 대통령령으로 정하는 것
자료: 관련법률(국가법령정보센터: 주택법) 참고하여 연구진 정리

부정청약이 발생하여 적발하면 해당 주택공급을 신청할 수 있는 지위를 무효로 하거나 이미 체결된 주택의 공급계약을 취소할 수 있고 벌칙을 부과하게 되며 제재규정은 아래와 같다.

〈표 2-35〉 부정청약 사례 해당 제재규정

제재규정
- 효력: 국토교통부장관 또는 사업주체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 그 주택 공급을 신청할 수 있는 지위를 무효로 하거나 이미 체결된 주택의 공급계약을 취소할 수 있음(주택법 제65조제2항)
1. 제1항을 위반하여 증서 또는 지위를 양도하거나 양수한 자 2. 제1항을 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 증서나 지위 또는 주택을 공급받은 자
- 국토교통부장관은 공급질서 교란금지규정(주택법 제65조제1항)을 위반한 자에 대하여 10년의 범위에서 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 주택의 입주자자격을 제한할 수 있음(주택법 제65조제5항)
- 벌칙: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함. 다만, 제2호 및 제3호에 해당하는 자로서 그 위반행위로 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 자는 3년 이하의 징역 또는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처함(주택법 제101조)
1. ~ 2. (생략) 3. 제65조제1항을 위반한 자

- 과태료: 정당한 사유 없이 세대주가 신고사유가 발생한 날부터 14일 이내에 신고하지 아니한 자에게는 5만원 이하의 과태료를 부과함(주민등록법 제40조 제4항)

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 주택법, 주민등록법) 참고하여 연구진 정리

부정청약 또한 다른 시장질서 교란행위들과 마찬가지로 벌칙(벌금)부과현황을 파악하고 관리해야 한다. 입주자자격제한 규정이 재량행위로 되어 있어 실효성이 낮으므로 향후에는 부정청약을 제재하기 위해 기속행위규정을 '제한한다' 또는 '제한하여야한다'로 전환할 필요가 있다. 또한 신고포상금의 지급규정(주택법 제92조)에 공급질서 교란금지규정 위반의 경우도 추가할 필요가 있다.

4. 대출의 용도 외 유용

개인사업자가 사업관련 대출을 받은 후 개인의 주택 구입에 이용을 하거나, 법인사업자가 대출을 받은 후 법인 명의 주택구입에 이용하는 사례 혹은 규제지역 내에 주택구입을 목적으로 기업자금을 대출 받는 등 대출을 받은 용도 외 주택 구입 목적으로 유용한 경우에 대해서 근거규정인 공정거래위원회의 `은행여신거래기본약관(기업용)`을 검토해 볼 수 있다. 또한 `부동산거래신고등에 관한 법률`에도 관련 조항이 존재한다.

〈표 2-36〉 대출의 용도 외 유용 사례 해당 근거규정

근거규정

- (자금의 용도 및 사용) 채무자는 여신신청시 자금의 용도를 명확하게 제시하고 은행과의 여신거래로 받은 자금을 그 거래 당초에 정해진 용도와 다른 용도로 사용하지 않습니다. 지급보증 기타 은행으로부터 받은 신용의 경우에도 또한 같습니다(은행여신거래기본약관(기업용) 제5조)
- 토지거래계약에 관한 허가구역에 있는 토지에 관한 소유권·지상권(소유권·지상권의 취득을 목적으로 하는 권리를 포함)을 이전하거나 설정(대가를 받고 이전하거나 설정하는 경우만 해당)하는 계약을 체결하려는 당사자는 공동으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 함(부동산거래신고 등에 관한 법률 제11조제1항)
- 허가를 받으려는 자는 그 허가신청서에 계약내용과 그 토지의 이용계획, 취득자금 조달계획 등을 적어 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 하고(부동산거래신고법 제11조제2항), 공동으로 다음 각 호의 사항을 기재한 신청서에 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 제출하여야 함(동법 시행령 제8조제1항)
- 6. 토지의 이용에 관한 계획
- 7. 토지를 취득(토지에 관한 소유권·지상권 또는 소유권·지상권의 취득을 목적으로 하는 권리를 이전하거나 설정하는 것을 말함)하는 데 필요한 자금조달계획

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 은행여신거래기본약관, 부동산거래신고법) 참고하여 연구진 정리

대출을 받아 목적 이외의 용도로 사용한 경우가 발생하여 적발하면 건전한 계속거래 유지가 어렵다고 인정하여 대출금을 갚아야 되며 관련 제재규정은 아래와 같다.

〈표 2-37〉 대출의 용도 외 유용 사례 해당 제재규정

제재규정

- (기한전의 채무변제의무)④ 채무자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하여 은행의 채권보전에 현저한 위험이 예상될 경우, 은행은 채무자에게 은행에 대한 모든 채무에 대하여 기한의 이익을 상실시킬 수 있습니다. 이 경우, 은행은 채무자에게 서면으로 다음 각 호의 사유 및 변제, 압류 등의 해소, 신용의 회복 등을 독촉하고, 그러하지 아니한 경우에는 위 독촉의 도달일로부터 10일 이상으로 은행이 정한 기간이 경과하면, 채무자는 은행에 대한 모든 채무의 기한의 이익을 상실한다는 사실을 함께 통지하여야 합니다. 객관적으로 적정한 조치 없이 위 기간이 도과하면 채무자는 기한의 이익을 상실하여, 이를 곧 갚아야 할 의무를 집니다.(은행여신거래기본약관(기업용) 제7조 제3항)
- 4. 제5조, 제19조에서 정한 약정을 위반하여 건전한 계속거래 유지가 어렵다고 인정된 때
- 선매: 시장·군수 또는 구청장은 토지거래계약에 관한 허가신청이 있는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지에 대하여 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 공공단체가 그 매수를 원하는 경우에는 이들 중에서 해당 토지를 매수할 자를 지정하여 그 토지를 협의 매수하게 할 수 있음(부동산거래신고법 제15조제1항)
- 불허가처분 토지에 관한 매수 청구: 허가신청에 대하여 불허가처분을 받은 자는 그 통지를 받은 날부터 1개월 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 해당 토지에 관한 권리의 매수를 청구할 수 있음(부동산거래신고법 제16조제1항)
- 토지 이용에 관한 의무: 토지거래계약을 허가받은 자는 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 외에는 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간에 그 토지를 허가받은 목적대로 이용하여야 함(부동산거래신고법 제17조제1항)
- 이행강제금: 시장·군수 또는 구청장은 토지의 이용 의무를 이행하지 아니한 자에 대하여는 상당한 기간을 정하여 토지의 이용 의무를 이행하도록 명할 수 있으며, 이행명령이 정하여진 기간에 이행되지 아니한 경우에는 토지 취득가액의 100분의 10의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액의 이행강제금을 부과함(부동산거래신고법 제18조제1항, 제2항). 시장·군수 또는 구청장은 최초의 이행명령이 있었던 날을 기준으로 1년에 한 번씩 그 이행명령이 이행될 때까지 반복하여 이행강제금을 부과·징수할 수 있음(부동산거래신고법 제18조제3항)
- 제재처분: 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 제11조에 따른 허가 취소 또는 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있음(부동산거래신고법 제18조제3항)
 1. 제11조에 따른 토지거래계약에 관한 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 토지거래계약 또는 그 변경계약을 체결한 자
 2. 제11조에 따른 토지거래계약에 관한 허가를 받은 자가 그 토지를 허가받은 목적대로 이용하지 아니한 자
 3. 부정한 방법으로 제11조에 따른 토지거래계약에 관한 허가를 받은 자
- 신고포상금의 지급: 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 관계 행정기관이나 수사기관에 신고하거나 고발한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있음(부동산거래신고법 제25조의2 제1항)
 1. ~ 1의3. (생략)
 2. 제11조제1항에 따른 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 토지거래계약을 체결한 자 또는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 토지거래계약허가를 받은 자
 3. 토지거래계약허가를 받아 취득한 토지에 대하여 제17조제1항을 위반하여 허가받은 목적대로 이용하지 아니한 자
- 벌칙: 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 토지거래계약을 체결하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 토지거래계약 허가를 받은 자는 2년 이하의 징역 또는 계약 체결 당시의 개별공시지가에 따른 해당 토지가격의 100분의 30에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처함(부동산거래신고법 제26조제2항)
- 벌칙: 제재처분(허가 취소, 처분, 조치명령)을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함(부동산거래신고법 제26조 제3항)

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

금융감독원은 금융기관을 대상으로 대출계약 위반인 개인사업자 대출의 용도 외 유용 사례를 검사하고 있다. 상호금융업권 개인사업자대출 자금용도의 유용 사후점검 기준을 마련하고 개인사업자의 운전자금 대출에 대한 자금용도 확인체계를 구축함으로써 건전한 대출문화 정착을 지원하고 가계대출 규제의 실효성을 제고하고자 하였다.³²⁾ 개인사업자가 대출을 받아 `은행여신거래기본약관` 제5조에 명시되어 있는 바와 같이 거래 당초에 정해진 용도와 다른 용도로 사용한 경우에는 기한이익 상실 사유가 되어 자금 회수와 신규대출 금지 등 벌칙이 적용된다. 부동산거래신고법상으로 검토했을 때, 선매, 불허가처분 토지에 관한 매수 청구, 제재처분 규정이 재량행위로 되어 있어 실효성이 없을 수 있으므로, 기속행위 규정(~한다. 또는 ~하여야 한다.)으로 전환할 필요성이 있다.

5. 자전거래

부동산거래에 대해 거짓으로 신고한 후 해당 거래계약이 해제, 무효 또는 취소되었음에도 해당 신고관청에 신고하지 않음으로써 실거래가를 높이는 행위인 자전거래에 대해, 거래당사자의 경우는 근거규정과 제재규정으로 부동산거래신고법을, 그리고 공인중개사는 공인중개사법을 검토해 볼 수 있다.

〈표 2-38〉 자전거래 사례 해당 근거규정

근거규정	
거래당사자	<ul style="list-style-type: none"> - 거래당사자는 부동산 거래신고한 후 해당 거래계약이 해제, 무효 또는 취소된 경우 해제등이 확정된 날부터 30일 이내에 해당 신고관청에 공동으로 신고하여야 함(부동산거래신고법 제3조의2 제1항) - 거래당사자 중 일방이 신고를 거부하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 단독으로 신고할 수 있음(부동산거래신고법 제3조의2 제2항)/개업공인중개사 중 일방이 신고를 거부한 경우에 동일함(제4항) - 개업공인중개사가 거래계약서를 작성·교부한 경우에는 해당 개업공인중개사가 신고(공동 신고)를 하여야 함(부동산거래신고법 제3조의2 제2항). - 제4조(금지행위) 누구든지 거래해제 및 취소신고에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 됨(부동산거래신고법 제4조 제1호) <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 2. (생략) 3. 거짓으로 신고를 하는 행위를 조장하거나 방조하는 행위 4. 제3조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결하지 아니하였음에도 불구하고 거짓으로 같은 조에 따른 신고를 하는 행위 5. 제3조에 따른 신고 후 해당 계약이 해제등이 되지 아니하였음에도 불구하고 거짓으로 제3조의2에 따른 신고를 하는 행위

32) 금융감독원 보도자료. 상호금융업권 개인사업자대출 자금용도의 유용 사후점검기준 10.1일 시행(2018. 9. 27)

공인중개사	- 개업공인중개사는 거래계약서를 작성하는 때에는 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성하여서는 아니됨(공인중개사법 제26조 제3항)
-------	---

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 부동산거래신고법, 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

자전거래를 통해 실거래가를 올리는 경우가 발생하여 적발되면, 거래당사자에게는 과태료가 부과되고 해당 공인중개사는 자격정지, 중개사무소 개설등록 취소를 하는 등 관련 제재규정은 아래와 같다.

<표 3-39> 자전거래 사례 해당 제재규정

제재규정	
거래당사자	<ul style="list-style-type: none"> - 신고포상금의 지급: 시장·군수 또는 구청장은 부동산 거래해제 및 취소에 관하여 거짓으로 신고한 자를 관계 행정기관이나 수사기관에 신고하거나 고발한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있음(부동산거래신고법 제25조의2 제1항 제3호) - 과태료: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제1항) <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조제4호를 위반하여 거짓으로 제3조에 따라 신고한 자 2. 제4조제5호를 위반하여 거짓으로 제3조의2에 따라 신고한 자 - 과태료: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제2항) <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 2. (생략) 3. 제4조제3호를 위반하여 거짓으로 제3조에 따른 신고를 하는 행위를 조장하거나 방조한 자 - 과태료: 제3조제1항부터 제4항까지 또는 제4조제2호를 위반하여 그 신고를 거짓으로 한 자에게는 해당 부동산등의 취득가액의 100분의 5 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제3항) - 자진 신고자에 대한 감면 또는 면제: 신고관청은 제28조제2항제1호부터 제3호까지 및 제3항부터 제5항까지의 어느 하나에 따른 위반사실을 자진 신고한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 과태료를 감경 또는 면제할 수 있음(부동산거래신고법 제29조) - 벌칙규정 없음
공인중개사	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도지사는 공인중개사가 소속공인중개사로서 업무를 수행하는 기간 중에 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 그 자격을 정지할 수 있음(공인중개사법 제36조 제1항 제6호) - 등록관청은 개업공인중개사가 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 중개사무소의 개설등록을 취소할 수 있음(공인중개사법 제38조 제2항 제7호)

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 부동산거래신고법, 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

자전거래를 적발하여 제재 시 거래당사자는 제재규정에 과태료만 명시되어 있고, 공인중개사는 자격정지 또는 등록취소와 같은 행정처분에도 불구하고 공공연하게 시장교란행위가 반복되고 있기 때문에 실질적인 효과에 대해 의문을 갖게 된다. 벌칙규정 강화 또는 신규 처분규정을 신설하여 제재를 강화할 필요가 있다. 또한 계약 시점의 실거래등록 기준과 잔금 시점의 실거래등록 기준 간 유효성을 비교·검토하여 효과가 큰 것을 선택하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

6. 복등기

분양전환 권리를 미리 매매한 후 전매기간이 끝나고 소유권을 이전등기하는 수법으로 전매제한을 피하기 위한 시장질서 교란행위인 복등기에 대해서 근거규정과 제재규정으로 `부동산등기 특별조치법`을 검토해 볼 수 있다.

〈표 2-40〉 복등기 사례 해당 근거규정

근거규정

- (소유권이전등기등 신청의무) ①부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자는 다음 각호의 1에 정하여진 날부터 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하여야 한다. 다만, 그 계약이 취소·해제되거나 무효인 경우에는 그러하지 아니하다.
 1. 계약의 당사자가 서로 대가적인 채무를 부담하는 경우에는 반대급부의 이행이 완료된 날
 2. 계약당사자의 일방만이 채무를 부담하는 경우에는 그 계약의 효력이 발생한 날
- ②제1항의 경우에 부동산의 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제1항 각호에 정하여진 날 이후 그 부동산에 대하여 다시 제3자와 소유권이전을 내용으로 하는 계약이나 제3자에게 계약당사자의 지위를 이전하는 계약을 체결하고자 할 때에는 그 제3자와 계약을 체결하기 전에 먼저 체결된 계약에 따라 소유권이전등기를 신청하여야 한다.
- ③제1항의 경우에 부동산의 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제1항 각호에 정하여진 날 전에 그 부동산에 대하여 다시 제3자와 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 때에는 먼저 체결된 계약의 반대급부의 이행이 완료되거나 계약의 효력이 발생한 날부터 60일 이내에 먼저 체결된 계약에 따라 소유권이전등기를 신청하여야 한다.(부동산등기 특별조치법 제2조 제1항~제3항)
- (등기원인 허위기재등의 금지)제2조의 규정에 의하여 소유권이전등기를 신청하여야 할 자는 그 등기를 신청함에 있어서 등기신청서에 등기원인을 허위로 기재하여 신청하거나 소유권이전등기외의 등기를 신청하여서는 아니된다. (부동산등기 특별조치법 제6조)

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

복등기를 통해 전매제한을 불법적으로 회피하는 경우가 발생하여 적발하면 벌칙(징역 혹은 벌금)이 부과되고 과태료를 부과하는 등 관련 제재규정은 아래와 같다.

〈표 2-41〉 복등기 사례 해당 제재규정

제재규정

- (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 조세부과를 면하려 하거나 다른 시점간의 가격변동에 따른 이득을 얻으려 하거나 소유권등 권리변동을 규제하는 법령의 제한을 회피할 목적으로 제2조 제2항 또는 제3항의 규정에 위반한 때
 2. 제6조의 규정에 위반한 때 (부동산등기 특별조치법 제8조)
- (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 제8조 제1호에 해당하지 아니한 자로서 제4조의 규정에 위반한 때 (부동산등기 특별조치법 제9조)
- (과태료) ①등기권리자가 상당한 사유 없이 제2조 각항의 규정에 의한 등기신청을 해태한 때에는 그 해태한 날 당시의 부동산에 대하여 지방세법 제10조의 과세표준에 같은 법 제11조 제1항의 표준세율(같은 법 제14조에 따라 조례로 세율을 달리 정하는 경우에는 그 세율을 말한다)에서 1천분의 20을 뺀 세율(같은 법 제11조 제1항 제8호의 경우에는 1천분의 20의 세율)을 적용하여 산출한 금액(같은 법 제13조 제2항·제3항·제6항 또는 제7항에 해당하는 경우에는 그 금액의 100분의 300)의 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료에 처한다. 다만, 부동산실권리자명의등기에 관한법률 제10조 제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과한 경우에는 그러하지 아니하다.
 - ②제1항의 규정에 의한 과태료의 금액을 정함에 있어서 해태기간, 해태사유, 목적부동산의 가액등을 참작하여야 한다. (부동산등기 특별조치법 제11조)

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

복등기를 적발하여 제재 시 3년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처하게 되며 등기신청을 해태한 때에는 과태료를 부과하게 된다.

제4절

시사점 및 대응 전략

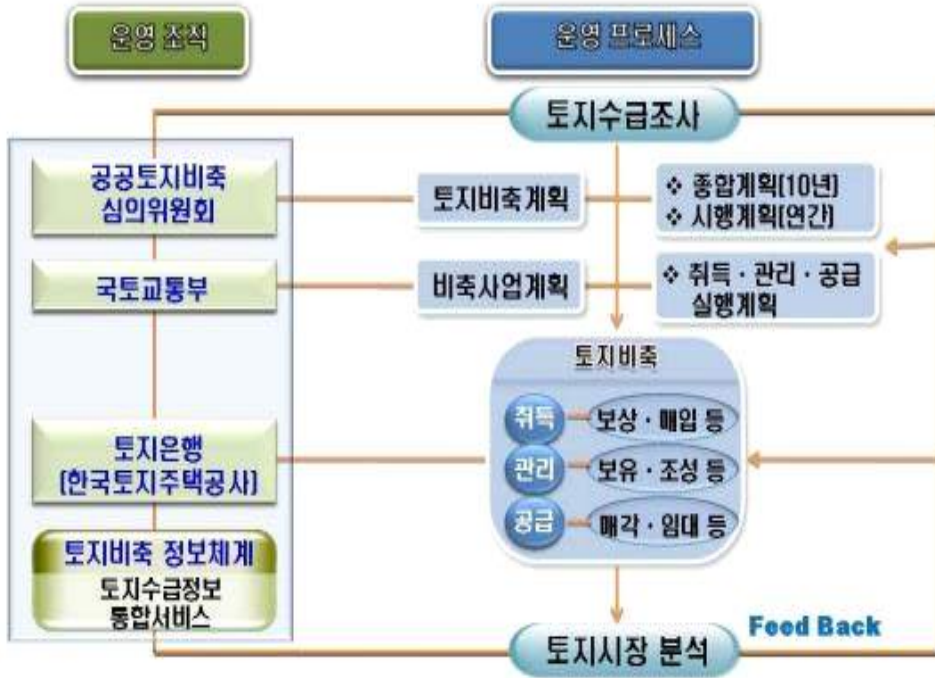


이 장에서는 주택정책 측면에서 시장질서를 교란하는 사례를 검토하여 지연신고 및 허위신고, 불법전매, 부정청약, 대출의 용도 외 유용, 자전거래, 복등기로 유형화하였다. 유형화된 사례는 모두 주택 생애주기인 분양단계, 매물단계, 계약 및 신고단계, 등기단계에서 빈번하게 발생하는 불법행위이다.

부동산 시장질서 확립을 위한 교란행위 근절을 위해서는 단기적 방안, 중기적 방안, 장기적 방안이 모두 필요하다. 부동산 시장질서 확립을 위해서는 시장의 교란행위에 대한 지속적인 단속이 필요하며, 명의신탁에 의한 차명거래, 토지거래허가 시 대출의 용도 외 유용 등을 지속적으로 단속하기 위해서는 지자체 주무부서 등에 의한 행정력이 뒷받침되어야 한다. 그러나 지자체별로 상이하긴 하지만 현실적으로는 2~3개 부서에 나뉘어져 관할하는 등 효율적이지 못한 실정이다. 그러므로 부동산시장 시장질서를 확립하고 부동산 불법 및 탈법 거래를 지속적으로 단속하기 위한 방법으로는 정부가 설치준비중인 부동산거래분석원(가칭) 또는 부동산감독원(가칭)의 제 역할이 필요하다. 원활한 단속을 위해서는 부동산거래분석원(가칭) 또는 부동산감독원(가칭)의 담당 공무원에게는 특별사법권 부여가 필요하다.

부동산거래분석원(가칭) 또는 부동산감독원(가칭)이 효과적으로 기동하기 위해서는 중장기적으로 주택비축제도(Housing Banking)와 연계할 수 있도록 하는 것도 하나의 방안이 될 것으로 판단된다. 이를 위해 단기적으로는 부동산거래신고 등에 관한 법률과 토지거래업무처리규정(개정 2017. 6. 1 국토교통부 훈령 제858호)을 개정하여 (주택)선매제의 실효성을 확보하는데, 선매 협의제도에서 형성권적 선매제도로 전환하고, 다운계약 대상주택, 불법전매 대상주택, 부정청약 대상주택, 불허가처분 토지(주택), 토지(주택)이용의무 위반 토지(주택), 제재처분 대상 토지(주택)를 선매제와 연계하는 방향을 고려할 수 있다. 중기적으로는 부동산거래분석원(가칭) 또는 부동산감독원(가칭)의 주요 업무에 주택선매제도 운용을 포함하고 장기적으로는 주택선매제와 공공주택의 공급, 관리, 비축을 위한 주택비축제도(Housing Banking)를 운영할 수 있을 것이다. 이를 통해 부동산 시장질서 확립과 국가차원의 주택수급관리시스템을 마련할 수 있다. 이와 유사한 목적으로 공공토지의 비축에 관한법률(2009.2.6. 제정)이 운용되고 있다.

[그림 2-3] 토지은행 운영 프로세스 및 조직



자료: 국토교통부, 2019년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, p.261

주택정책과 관련된 시장질서 교란행위 주요사례는 지연신고 및 허위신고, 거래해제 및 취소신고, 불법전매, 부정청약, 대출의 용도 외의 유용 등이 있다. 그리고 보다 넓게 부동산산업정책 분야의 사례인 엇다운 계약에 대한 규제는 국토교통부에서 2007년 10월 17일부터 운영하고 있는 부동산거래관리시스템(RTMS : Real estate Trade Management System)을 적극적으로 활용하여 제재하는 방안 또한 모색할 수 있다(부동산거래정보 운영규정(2017. 6. 1)).

제6장

부동산산업정책과 시장질서 교란행위



제1절

부동산산업정책과 시장질서 교란행위
분석 개요

이 장에서는 부동산산업의 현황 및 특징에 대해 개괄하고 부동산산업 관련 시장질서 교란행위 사례를 유형별로 검토한 후, 시장교란행위를 해소할 수 있는 부동산산업 정책 방향에 대해 살펴보고자 한다.

1. 부동산산업 개요

가. 부동산산업의 정의

부동산산업(부동산서비스 산업과 혼용해서 사용, 표준산업분류상 ‘부동산서비스산업’은 부동산 산업 이외의 업종을 포함하여, 국민 계정상 서비스업에 해당하나, ‘부동산산업’과 개념적으로 유사하기 때문에 본 절에서는 같은 개념으로 사용함)의 법률상 정의를 살펴보면, ‘부동산서비스산업진흥법’ 제2조에 부동산에 대한 기획, 개발, 임대, 관리, 중개, 평가, 자금조달, 자문, 정보제공 등의 서비스 제공을 통하여 경제적 또는 사회적 부가가치를 창출하는 산업이라고 정의하고 있다. 또한, ‘표준산업분류(KSCI)상’의 정의는 중개업, 개발업, 감정평가업, 임대업 등 전통적 산업만을 ‘부동산업’으로 정의하고 있다. 한편, ‘부동산서비스산업 진흥 기본계획’에서는 개념 정립 가능성, 계획 실효성 등을 감안하여, ‘부동산업’ 중심으로 부동산금융업, 정보제공업까지 범위로 설정하고 있으며, 향후 신규업종의 제도화, 서비스표준화 등을 통해 범위의 지속 확장까지 포함한다고 기술되어 있다(정희남·한만희 외, 2014).

[그림 2-4] 부동산서비스산업 범위 개념도



자료 : 국토교통부, 2020. 제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획, p.2

〈표 2-42〉 한국은행 산업연관표의 부동산산업 분류

통합대분류 (28부문)	통합중분류 (78부문)		통합소분류 (168부문)		기본부문 (350부문)	기타	
24 부동산 및 사 업서비스업	68	주거 서비스업	140	주거 서비스업		자가주택 서비스	주거서비스업
					294	주거용건물임대업	
	69	부동산 서비스업	141	부동산 임대 및 공급업	295	비주거용 및 기타부동산 임대업	부동산임대업
					296	부동산 개발 및 공급업	농지 개발공급업
							택지 개발공급업
							공단 개발공급업
			기타 개발공급업				
			142	부동산 관련 서비스업	297	부동산관련 서비스업	부동산 중개업
							부동산 평가업
							부동산 관리업
기타 서비스업							

자료 : 한국은행(2011), 2009년 산업연관표, p.30

나. 부동산산업의 중요성

부동산서비스 산업³³⁾은 국민편익에 큰 영향을 주는 국가 핵심 산업으로, 부동산은 국민자산의 대부분을 차지하며 부동산서비스산업은 부가가치 유발효과가 높아 우리경제에 미치는 영향이 점차 중대되고 있다(국토교통부, 2020). 부동산자산 규모는 약 1.2경원, 전체 비금융자산의 약 76.1%를 차지(한국은행, 2019)³⁴⁾하고 있으며, 부가가치 유발계수 또한, 부동산업(0.96), 건설업(0.81), 금융업(0.93), 제조업(0.64)순으로 점차 증가하고 있다(한국은행, 2018).³⁵⁾ 그 간, 부동산서비스산업은 공급, 중개, 평가, 관리 등 다양한 서비스 제공을 통해 외연을 확장하면서 국민편익에 기여하고 있으며(국토교통부, 2020), 연매출은 50조(13) → 130조원(18), 종사자는 41만명(13) → 52만명(18)으로 점차 증가하고 있다. 그러나 산업의 구조적·사회적 특성, 산업 여건 변화로 부동산서비스산업의 위기가 심화 되고 있는데, 특히, 최근 부동산서비스산업은 투기로 인식되는 등 부정적 이미지와 영세한 산업구조로 부가가치 및 생산성 감소 등 위기에 봉착해 있다(국토교통부, 2020).³⁶⁾

33) '부동산산업'은 부동산을 매개로 재하나 서비스를 창출하는 산업으로 일반적으로 '부동산서비스산업'이라고도 칭함

34) 국토교통부, 제1차('21~'25) 부동산서비스산업 진흥 기본계획, 2020년, 재인용

35) 국토교통부, 제1차('21~'25) 부동산서비스산업 진흥 기본계획, 2020년, 재인용

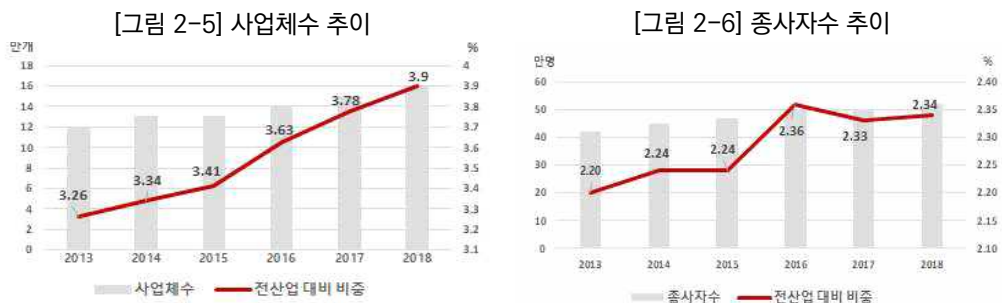
36) 부동산업 업체당 종사자수는 3.3명, 10인 미만 사업체수 비중은 94.2%임. 부동산업의 GDP 대비 부가가치 비중 변화: 7.9%('00)→ 8.0%('10) →7.4%('19)

불투명·불공정한 시장 관행과 제도적으로 미흡한 소비자 보호 등 부동산 산업규모 성장세에도 불구하고 이를 규율하는 규제는 미비한 측면이 많다. 그 결과, 이러한 제도적 미흡으로 인해 발생하는 시장교란 행위의 성행으로 시장왜곡 및 소비자 피해가 급증하고 있는 실정이다. 예를 들면, 반복적인 허위호가 매물등록 행위, 매도인·매수인이 공모하는 가장매매 등 시장에 부당한 영향을 주는 각종 시세조작 행위는 처벌규정 불비함과 동시에 정부의 대응이 곤란한 경우가 많다(국토교통부, 2020).³⁷⁾

이러한 배경아래, 주거복지와 국민의 편익 증진을 위해 부동산서비스산업의 지속성장 기반 마련이 필요하며, 이를 위해 먼저 부동산 거래질서를 교란하는 행위 등으로 인해 산업 성장을 저해하는 요인에 대한 분석이 필요하다. 이러한 측면에서 본 장에서는 기존 부동산서비스산업에서 나타나는 부동산 거래질서 교란행위를 살펴보고, 이를 유형화하여 해결과제를 도출하고자 하였다. 다음으로 이러한 해결과제를 바탕으로 부동산서비스산업 발전의 핵심이 되는 시장 투명성 강화와 소비자 보호를 위한 법·제도적 개선방안을 도출하고자 한다.

다. 부동산산업 시장 현황

부동산산업의 통계는 표준산업분류상 부동산 금융업, 부동산 정보제공업의 별도 통계자료 부재로 부동산업을 중심으로 서비스산업 현황이 작성되고 있다(국토교통부, 2020). 부동산서비스산업은 국가 경제에 미치는 영향이 크고 산업규모는 꾸준히 성장 중이나 부가가치 등 산업생산성은 감소하는 추세이다. 산업규모는 최근 지속적인 성장 추세로 매출액, 사업체, 종사자 수가 증가하고 전 산업에서 부동산업이 차지하는 비중도 증가하고 있으며, 매출액은 129.6조원('18)으로 '13~'18년 간 2배 이상 증가하여 전체 서비스산업에서 부동산업의 비중이 확대되고 있다. 업체·고용 규모는 사업체 수와 종사자 수 또한 매년 증가하고 있으며, 전 산업 대비 비중 역시 증가 추세에 있다(국토교통부, 2020).



자료: 통계청(2019), 국토교통부(2020), 제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획, 재인용, p.3

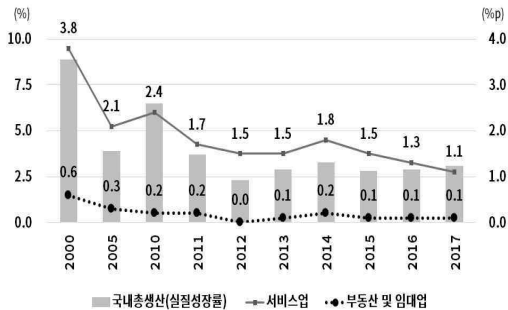
37) 부동산서비스 관련 민 형사 분쟁(건): 2.1만('01) → 2.4만('11) → 2.3만('19)

부동산 산업의 부가가치는 전 산업 대비 부가가치 비중이 7.44%(19)로 '00년 이후 다소 감소하여 유지되고 있으나, 경제성장 기여도는 감소하고 있다. 부동산업 부가가치 비중은 7.92%(00) → 7.44%(07) → 7.42%(14) → 7.28%(18) → 7.44%(19)로 늘어나고 있으며, 전체 서비스업의 경제성장 기여도도 3.8%p('00) → 1.1%p('17)로 감소했으나, 부동산업이 0.6%p('00) → 0.1%p('17)로 더 큰 비율로 감소하고 있다(국토교통부, 2020).

[그림 2-7] 부동산업의 부가가치 비중



[그림 2-8] 경제성장 기여도 변화



자료: 통계청(2019), 국토교통부(2020), 제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획, 재인용, p.4

국토교통부(2020) 자료에 따르면, 산업생산성은 국민경제에서 차지하는 비중은 비슷하게 유지되나, 경제성장기여도·노동생산성 등 산업생산성은 감소하는 추세이다. 업종별 현황을 살펴보면, 중개 및 대리업·관리업은 사업체와 종사자 수(전체 80% 이상)가 많으나 매출액 비중, 1인당 급여액이 낮아 영세한 구조를 보이고 있다. 부동산 개발업은 매출액이 높고(전체 60% 수준) 종사자와 사업체 수는 상대적으로 적으며, 기타 업종은 전체적으로 산업 규모가 작은 편이다.

[그림 2-9] 부동산업 내 업종별 비중(2018년)



자료: 통계청(2019), 국토교통부(2020), 제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획, 재인용, p.5

라. 부동산산업 제도 현황

부동산산업은 경제성장과 서비스산업의 성장과 함께 부동산 임대 및 중개업(1960년대), 감정평가업(1970년대), 부동산개발업(1980년대), 부동산관리업(1990년대), 부동산자문업(2000년대) 등으로 그 영역이 확대되고 있다(국토교통부, 2016).

〈표 2-43〉 업종별 제도화 현황

구 분	부동산업					그 외
관련법	민간임대 특별법	부동산 개발업법	공동주택 관리법	공인 중개사법	감정평가법	부동산투자 회사법
표준산업 분류	임대업	개발및공급업	관리업	중개업	감정평가업	금융업
업종현황	주택임대 관리업	부동산 개발업자	주택관리업	중개업	감정평가업	부동산투자 관리회사

자료: 국토교통부(2020), 제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획, p.5

현재 부동산서비스산업 중 제도화 업종은 ①중개, ②감정평가, ③개발, ④주택임대관리, ⑤주택관리, ⑥부동산금융(리츠) 등이다. 부동산산업은 부동산의 개발·이용·유통 등의 전 과정에서 수반되는 서비스와 관련된 산업으로 일상생활과 밀접하게 연관되며, 경제생활에서도 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히, 부동산에 대한 기획, 개발, 임대, 관리, 중개, 평가, 자금조달, 자문, 정보제공 등(부동산서비스산업 진흥법 제2조)에 관한 산업으로 국토교통부(2018)에 따르면, 매출액이 약 100조원에 다다를 만큼 규모가 커져가고 있다.

그러나, 우리나라 부동산서비스산업은 그간 개발·분양 중심으로 발전하여 임대·관리·유통 등 부동산 생애 주기의 후방 분야의 성장은 상대적으로 미흡했으며, 전체 산업 규모와 서비스 품질, 시장 투명성 등 측면에서도 주요 선진국에 미치지 못하는 상황이다(국토교통부, 2018). 국토교통부(2018)에 따르면, 부동산서비스산업이 전체산업대비 차지하는 매출액 비중은(개발업제외, %) 한국 0.8, 일본 2.4, 영국 1.8, 미국 1.0이라 파악되고 있으며, 부동산투명성지수(109개국, JLL)는, 영국(1위), 미국(4위), 일본(19), 말레이시아(28), 태국(38), 한국(40위)에 그치고 있다.

〔그림 2-10〕 부동산서비스산업의 밸류 체인



자료: 국토교통부(2016), “부동산산업을 부가가치 높은 서비스산업으로 육성”. 보도자료, p.2

반면 해외에서는 부동산과 금융이 결합한 리츠, 부동산산업과 정보통신기술이 접목된 혁신적 스타트업, 임대관리업 등이 빠르게 성장하고 있다. 국토교통부(2018)에 따르면, 상장 리츠 규모(조원)는 미국(1,200), 일본(110), 호주(120), 싱가포르(57), 한국(0.2)으로 해외시장에 비해 매우 저조한 편이다. 참고로, '17년 5월 포브스가 발표한 '가장 혁신적인 성장기업' 20개사 중 영미의 부동산 정보제공 기업은 (1위) 영국 Rightmove, (13위) 미국 Zillow, (15위) 미국 CoStar 이다.

마. 부동산산업 관련 문제점

부동산산업 관련 주요 문제점은 크게 3가지 정도로 구분해볼 수 있으며, 본 연구에서는 특히 부동산 시장질서 교란행위와 관련된 불투명·불공정한 시장 관행 측면에서 접근하고자 한다.

첫째, 취약한 부동산서비스 산업 혁신 기반이다. 전세계 프롭테크 수준에 비해 우리나라 투자는 낮은 편이며, 프롭테크산업 성장에 따른 산업간 갈등이 우려되고 있다. 또한, 개인정보 등으로 인한 데이터의 제한적 사용과 임대관리업 등 새로운 수요가 증가하고 있으나, 창업지원이 부족하고 시장개척이 아직까지 미흡한 상태이다. 둘째, 규제 중심의 정체된 기존 부동산서비스산업 환경이다. 부동산산업은 업역 간 경계로 인해, 신규산업 발굴 및 협업을 위한 규제가 심하며, 업역 간 규제의 연쇄효과로 단일서비스 중심의 영세한 산업구조가 형성되어 있다. 또한, 부동산 관련 자격제도 및 교육제도가 부족하고, 부동산매매, 자문, 분양대행, 정보제공 등 소비자 영향, 시장 교란 우려 등 중요성이 큰 일부 업태는 법정업종이 아니라 제도권 밖에서 자유업으로 영업함에 따라 시장을 교란하는 문제가 발생하고 있다. 마지막으로, 불투명·불공정한 시장 관행과 소비자 보호가 미흡한 점을 들 수 있다. 수요자가 부동산서비스의 수준을 판단할 수 있는 객관적 기준이 없어서 잦은 분쟁 발생의 원인이 되고 있다. 무엇보다도 반복적인 허위 호가 매물등록 행위, 가장매매 등 시장에 부당한 영향을 주는 각종 시세조작 행위에 대한 처벌규정이 없기 때문에 시장왜곡이 발생하고 소비자 피해가 점차 증가하고 있다.

〈표 2-44〉 시장질서 교란 측면의 제도적 문제점

구 분	문제점	영향
서비스표준부재	수요자가 부동산 서비스의 수준을 판단할 수 있는 객관적 기준이 부재	공급자와 수요자의 권리, 의무에 대한 명문화된 기준이 없어 잦은 분쟁발생의 원인이 됨
전자계약 활용 미흡	법적 근거가 미비하고 가입 중개사가 적음 (28.5%, '20)	시장에서 활용률이 매우 저조(1%)
교란행위	반복적인 허위호가 매물등록 행위, 가장매매 등 시장에 부당한 영향을 주는 각종 시세조작 행위에 대한 처벌규정 없음	시장왜곡 및 소비자 피해가 지속 발생
소비자 보호기반 미흡	부동산 서비스와 관련한 소비자 권익이 제대로 보장되지 못함	부동산서비스에 대한 소비자만족도 저조

자료: 국토교통부(2020), "제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획", 자료 활용 재구성

2. 부동산산업 관련 법

부동산산업과 관련된 법률로는 민간임대주택에 관한 특별법, 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률, 공동주택관리법, 공인중개사법, 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률, 부동산투자회사법, 주택법 등이 연관되어 있으며, 개별법마다 산업과 연관된 부분에 대해서는 차이가 있으나, 주로 영업행위 권한 및 제한, 거래행위 규제 등에 대한 사항을 담고 있다.

〈표 2-45〉 부동산산업 관련 법

구분	내용
민간임대주택에 관한 특별법 제5조	-1호 이상의 민간임대주택을 취득하여 임대하는 사업을 할 목적으로 등록한 자 등 (주택건설사업자, 부동산투자회사 등 포함)
민간임대주택에 관한 특별법 제2조, 제7조 등	-일반은 등록이 재량이나 다음 규모 이상은 등록 의무화 ·자기관리형 주택임대관리업: 100호 이상 ·위탁관리형 주택임대관리업: 300호 이상
부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 제 4조	-개발업을 수행하는 자이나 등록사업자를 별도 정의 ·연면적 2천㎡ 또는 연간 5천㎡ 이상 ·토지면적 3천㎡ 또는 연간 1만㎡ 이상
공동주택관리법 제52조	-의무관리대상 공동주택의 관리를 위탁받아 관리하는 업을 수행하기 위해 등록한 자 ·주택관리사 또는 사원의 1/30이상이 주택관리사인 상시법인 -주택관리사 자격 규정
공인중개사법 제9조 등	-중개업을 영위하기 위해서는 중개사무소의 개설등록 -공인중개사(개인, 법인) 자격 규정
감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 제 2조, 제21조, 제29조 등	-감정평가업자는 신고를 한 감정평가사와 인가를 받은 감정평가법인을 의미
부동산투자회사법 제2조, 제8조의 2	-설립등기일 이후 6개월 내 국토교통부장관 인가
부동산투자회사법 제23조	※부동산투자자문회사 등록 규정 -부동산투자회사의 위탁으로 그 자산의 투자운용에 관한 자문 및 평가 등을 수행하는 자는 국토부장관에게 등록(자본금 규정)
주택법 제4조의 2	-입주자자격, 공급순위 증명 서류 확인 등을 대행하게 하는 경우 분양대행자에게 대행하도록 규정(주택건설사업등록사업자, 건설업자, 정비사업 관리전문업자 등)

자료: 연구진 작성

제2절

시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화



1. 부동산산업정책 분야 시장질서 교란행위 특성

현재 부동산시장 교란행위 금지 규정들은 부동산시장 거래 전반을 규율하는 것이 아닌 공인중개사법과 같이 각 업종별 법률에서만 규율하고 있어, 허위 호가나 가장매매, 허위정보 유포, 허위·과장광고, 기획부동산, 깡통전세 등 불공정행위 전반에 대한 처벌이 쉽지 않은 상황이다.³⁸⁾

특히, 중개업, 감정평가업, 부동산개발업 등 핵심 부동산서비스업은 각 개별 법률에 따라 등록요건, 보고의무 등을 두어 법정업종으로 관리 중이나, 부동산매매업(기획부동산), 부동산정보제공업, 부동산자문업, 부동산분양대행업 등 소비자 피해 및 시장 교란 가능성이 큰 일부 서비스업태는 법·제도적 규율 테두리 밖에서 자유업으로 영업행위를 하고 있다. 이에 따라 최근 온라인 부동산 플랫폼 등을 중심으로 발생하는 허위 호가, 음성적인 자문 등 신종 교란행위에 대한 적극적인 대응에는 한계가 있는 실정이다.

2. 부동산산업정책 분야 시장질서 교란행위 사례

가. 온라인을 이용한 불법 부동산 매매

최근 블로그를 통해 중개업 무등록자가 기획부동산 매매업을 광고하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 공인중개사법 제 18조의 2항에 따르면 “중개업을 영위하려는 자는 등록관청에 개설등록 신청하지 않고 중개행위를 해서는 아니되고, 폐업사무실을 이용한 중개행위, 중개보조원의 중개행위, 집합건물, 마을대표 등을 빙자한 중개행위를 해서는 안된다.”라고 되어 있으나 이를 위반하는 사례이다.

온라인상의 블로그를 통해 공인중개사 무등록자가 기획부동산 매매 광고를 한 사례는 다음과 같다.

38) 뉴스워커(<http://www.newsworker.co.kr>, 검색일: 2021.3.24)

〈표 2-46〉 온라인을 이용한 불법 부동산 매매



○ 공인중개사 등록을 하지 아니한 자가 경매라고 쯤개기 분양을 블로그에 불법 기획부동산 매매 광고



⇒ 공인중개사가 아닌자가 맹지를 싸게 구입하거나 의뢰받아 지분을 쯤개어 시가보다 비싸게 파는 광고 사례

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

나. 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행

공인중개사와 임대인이 협잡하여 온라인상에 분양 관련 불법 광고를 올리는 사례는 다음과 같다.

〈표 2-47〉 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행 사례



○ 좌측의 자료를 보면, R13, R20 등은 수수료 1,300만원, 수수료 2천만원이라는 의미이며, 전세계약 시 임대인이 수수료 2천만원 지급은 비현실적임

○ 예를 들어 임대인에게 시세정도의 매매가액을 주겠다고 하고 이후 전세세입자를 이런 방식으로 구하는 것임. 안심전세보증과 같은 경우는 정부에서 정해진 공시지가에서 150% 미만인 전세보증금을 보증해 주는데, 공시지가 기준으로 보면 전세보증금이 어려워니, 연결된 외부감정을 통해서 전세금을 부풀리게 되고, 매매가액을 초과한 전세금은 서로 나눠 갖는 형태임

○ 위 예의 경우, 전세계약을 한 부동산 공인중개사에게 2천만원을 주고, 소유권만 가져가는 사람에게 대략 3백~5백만원을 나눠준 후, 나머지는 협잡을 유도한 자들이 가져가게 됨. 3~5백 받고 소유권만 가져가는 사람이 재산세를 내기도 어려운 빈민층이 많기 때문에 더욱더 문제가 되고 있음

⇒ 온라인상에 불법 부동산 분양 광고를 게재한 사례이며, 소유권자들은 대부분 사회적 약자에 속해 조세 징수에도 난항이 예상됨

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

다. SNS를 이용한 불법 부동산 자문

유튜브와 블로그, 지역 인터넷 카페 등 SNS 채널을 통해 무등록불법중개 및 자문행위가 확산되고 있다. 이와 같은 상황에서 정부 등 관계 기관 역시 무등록 중개행위나 불법 표시·광고 등 부동산 거래질서를 해치는 위법 행위에 대한 금지와 처벌을 제도적으로 강화하고 있다. 그럼에도 불구하고, 최근 LH직원의 유튜브를 이용한 투자강의 등 중개업 무등록자가 SNS를 통해 부동산 중개 및 유료 컨설팅을 함으로써 부동산 가격을 급등시키고 있는 사례가 늘어나고 있다. 중개사무소의 개설등록을 하지 않고 중개업을 하는 행위는 공인중개사법 제9조에 저촉되는 불법행위이다.

공인중개사와 임대인이 협잡하여 온라인상에 분양 관련 불법 광고를 올리는 사례는 아래와 같다.

〈표 2-48〉 SNS를 이용한 불법 부동산 자문 사례

○ 유튜브에서 부동산 관련 콘텐츠로 운영하는 유튜브 A는 투자할 만한 곳을 선정하여 빈번하게 방송하고 있음

○ 방송뿐만 아니라 개인들에게 이메일로 연락을 주고 받으면서 부동산중개 및 컨설팅을 유료로 진행하고 있음

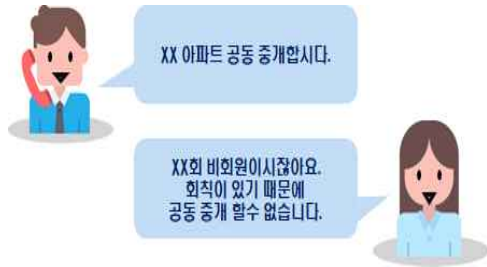
⇒ SNS를 이용하여 부동산 관련 자문을 하고 있으며 방송 및 자문을 하면 해당 부동산 가격이 급등하고 거래가 이루어지기 때문에 관련 자격증을 취득하여 유료로 진행하고 있는지와 합법적인 절차에 의해 운영을 하고 있는지에 대한 조사가 필요함

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

라. 공동중개 거부

공동중개는 주택을 중개함에 있어 2개 이상의 부동산 중개업소가 중개행위를 하고 중개계약을 맺는 것을 의미한다. 공동중개를 하는 근본적인 이유는 부동산 중개업소가 많기 때문이며, 이 때문에 중개업소가 매물을 공유함으로써 소비자 만족도와 중개수익 측면에서 효율성을 도모하기 위함이다. 중개업소가 동일 물건에 대해 중개행위 시 중개업소 간 매물 공유를 해야 하나 공동중개를 거부하여 질서를 교란하는 행위를 자행하고 있는 사례로써, 다음과 같은 유형이 있다.

〈표 2-49〉 공동중개 거부 사례1



○ 피의자 M씨는 ○○구 중개사 단체 “◇◇회” 소속으로 피해자 N씨가 공동중개를 제안하자, 회칙 상 “◇◇회” 소속 회원이 아니면 공동 중개를 할 수 없다고 거부

☞ 공인중개사법 위반(제48조제3호, 제33조제1항제9호) 혐의로 형사입건

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.12

〈표 2-50〉 공동중개 거부 사례2

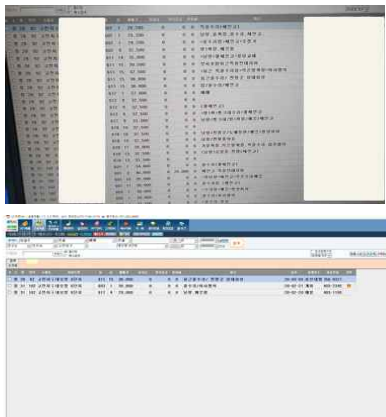


○ 중개사 E씨는 ○○구 중개사 친목단체 “◇◇회” 소속으로 중개사 F씨가 공동중개를 제안하자, “◇◇회” 소속 회원이 아님을 이유로 공동 중개를 할 수 없다고 거부하거나 회피하는 행위

☞ 공인중개사법 위반

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다.”, p.9

〈표 2-51〉 공동중개 거부 사례3



〈커뮤니티 회원인 경우 매물 보임〉

〈커뮤니티 회원이 아닌 경우 매물 안 보임〉

○ 2005년부터 사조직을 구성하여 “●●”이라는 사조직을 만들어 회원들만 물건을 인터넷 “○○”사이트에 공유하면서 회원 이외에게는 공동중개를 제한하는 등 15년여의 기간 동안을 독점적인 지위를 차지함

○ 20.02.21 공인중개사법 일부 개정·시행하였음에도 불구하고 “△△”업소에 공동중개를 의뢰하였으나 사조직 “●●”의 결정 사항이라고 공동중개를 거절

☞ 공인중개사법 위반

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

이러한 문제가 발생하는 원인은 지역사설단체에서 특정 공인중개사에 대한 불만을 가지고 따돌리거나, 주말영업 금지 등 회칙을 어겼다는 이유로 공동중개를 제한시키는 사례가 발생하면서 문제가 되고 있다. 공동중개를 거부하는 것은 현행법상 불법이다. 공인중개사법 제 33조 제1항에서는 개업공인중개사가 해서는 안 되는 행위를 열거하고 있는데, 동항 9호에서 “단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한하는 행위”라고 규정하고 있다. 즉, 지역 내 사설단체에서 해당 단체의 구성원이 아닌 자와 공동중개를 하는 것을 방해하고 이에 대한 회칙을 만드는 등의 행위는 불법이다.

마. 집값담합 유도

집값담합을 유도하는 안내문 혹은 현수막을 외부에 게시하거나 온라인상에서 인터넷 카페 등에 특정가격 이하로 중개를 의뢰하지 못하도록 담합을 유도하는 게시글을 게재하는 것은 공인중개사법을 위반한 행위이다.

집값담합을 유도하는 안내문·현수막을 게시하는 관련 사례는 다음과 같다.

〈표 2-52〉 집값담합 유도 사례(안내문·현수막) 1



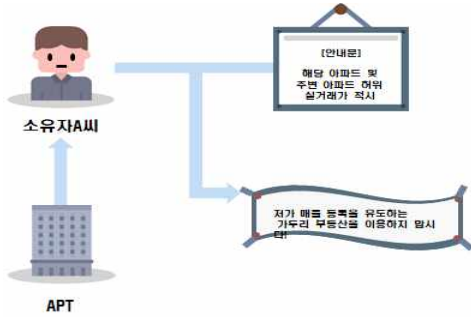
○ ○ 네이버 카페에서 ■■■ 아파트 입주자들이 아파트 매매가격을 제시하고 준수 가이드라인을 제공하고 있으며, 매매기준가 이하로 주변 부동산 중개사무소에 등록이 되면 제재를 함

○ ○아파트 소유주 연합이라는 이름으로 동네 네거리에 집값 담합을 꾀하는 플랜카드들을 여러 곳에 내걸고 있으며, 아파트 소유주 단톡방을 만들어 정보를 공유하여 부동산 거래 시 집주인 인증을 요구하는 등의 변칙적 불법적 담합행위를 하고 있음

☞ 공인중개사법 위반(공인중개사법 제33조 제2항 제3호)

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

〈표 2-53〉 집값담합 유도 사례(안내문·현수막) 2



○ □□구 아파트를 소유한 L씨는 실거래가라는 이름으로 허위가격을 적시하고 저가매물 등록을 요구하는 부동산을 이용하지 않도록 유도하는 안내문 및 현수막을 게시

☞ 공인중개사법 위반(제48조제4호, 제33조제2항제3호) 혐의로 형사입건

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.11

일정 가격 아래로 중개의뢰를 하지 말고 일정 가격 이상의 가격으로 내놓으라는 집값담합을 유도하는 인터넷 카페에 글을 게시하는 관련 사례는 다음과 같다.

〈표 2-54〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 1



○ 인터넷 포털사이트 카페 “○○○”에 △△△라는 닉네임으로 “XX부동산에 절대 물건 주지 않습니다...부동산에 5억이상 내놓으세요”라는 글을 게시하여 특정 공인중개사의 중개의뢰 제한 및 특정가격 이상으로 매물을 내놓도록 유도

☞ 공인중개사법 위반(제48조제4호, 제33조제2항제1호 및 3호) 혐의로 형사입건

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.11

〈표 2-55〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 2



○ 인터넷 포털사이트 카페 “☆☆☆”에 “▽▽▽”라는 닉네임으로 “부동산 매물을 내놓을 때 신고가 대비 저층은 +2천 이상, 고층은 +5천 이상으로 내놓아야 합니다.”라는 글을 게재하여 특정가격 이상으로 매물을 내놓도록 유도

☞ 공인중개사법 위반(제48조제4호, 제33조제2항제3호) 혐의로 형사입건

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.11

〈표 2-56〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 3



○ 인터넷 포털사이트 카페 “○○○”에 △△△라는 닉네임으로 “XX아파트 33평은 00억 이하로 내놓지 마세요” 등의 게시글을 작성하여 인근 공인중개사의 업무를 방해하는 행위

☞ 공인중개사법 위반

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나겠습니다.”, p.9

〈표 2-57〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 4



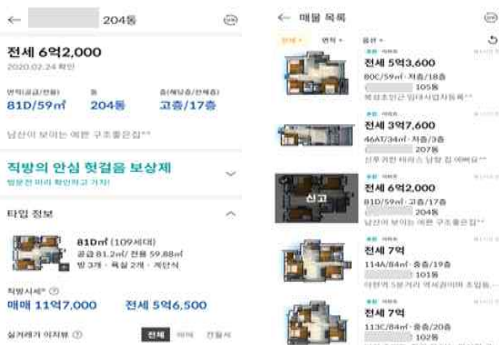
○ 매도인이 원하는 대로 호가를 높여서 광고 게시하도록 압력을 받았음

○ ○이○ 카페를 통해 3억대 정상 매물을 허위매물로 신고

☞ 특정가격 이하로 중개를 의뢰하지 못하도록 유도하는 집값담합 정황이 의심되는 사례로 공인중개사법 제 33조 제2항 제5호 위반

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

〈표 2-58〉 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 5



○ 소유주에게 온라인 부동산사이트에 올린다는 사전통지나 허락을 구하지 않고 무단으로 사이트에 등재

○ 해당 사이트에 가격을 의뢰가격이 아닌 중개소 작위적인 가격으로 하향 조정해 등재

○ 거래 완료 후에 다른 공인중개사의 매물을 노출중료시키지 않고 허위매물로 계속 등재

☞ 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위로 공인중개사법 제33조 제1항 제8호 위반

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

<표 2-59> 집값담합 유도 사례(인터넷 카페) 6



- 정당한 정보교류라는 명분으로 주변시세를 공유하고 근방 부동산을 배제하며 집값담합행위를 함
- 근방 특정 부동산을 이용하지 말고 단지 밖 부동산을 이용하라고 강요하기도 함
- ☞ 특정 공인중개사 등에 대한 중개제한 및 중개의뢰를 유도하고 집값담합을 유도하는 불법 행위로 공인중개사법 제33조 제2항 제1호와 제2호 등에 위배

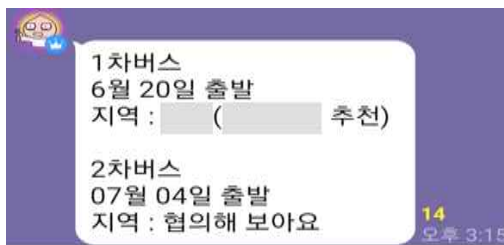
자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

바. 온라인을 이용한 부동산 투기 조장

유튜버 및 인플루언서가 온라인을 통해 특정지역을 추천하여 투기를 조장하는 사례를 보면, 온라인 커뮤니티에서 일정금액을 받고 투자자를 모집하여 특정지역 입장을 통해 부동산 투기를 조장하는 경우와 유튜브를 통해 특정단지를 광고하고 시세가 오를 것이라고 추측성 발언을 하여 부동산 투기를 조장하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

부동산을 콘텐츠로 운영하는 유튜버 및 인플루언서가 온라인을 통해 투자자를 모집하여 투기를 조장하는 관련 사례는 다음과 같다.

<표 2-60> 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 1

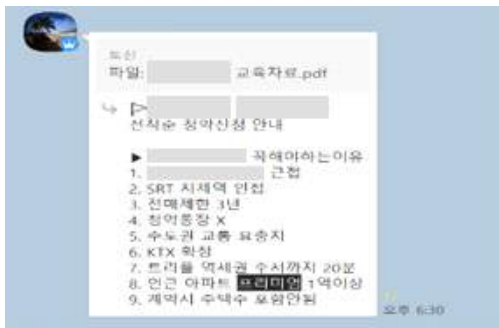


- ○ 네이버 카페에서 유튜버 및 인플루언서가 임장버스가 출발하는 내용에 대한 공고를 올림
- 언제, 어디서, 누가, 무엇을 할것인지에 대한 내용을 담고 있음
- ☞ 부동산 시장 교란 목적의 투기자를 온라인상에서 모집하여 특정 지역의 물건을 답사하기 위해 임장버스를 운행하는 시장질서 교란행위 사례임

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

부동산을 콘텐츠로 운영하는 유튜버 및 인플루언서가 온라인을 통해 해당 부동산의 가격이 오를 것이라고 특정하여 투기를 조장하는 관련 사례는 다음과 같다.

〈표 2-61〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 2



○ ○○○○ 단체 채팅방 중 특정 부동산의 가격이 오를 것이라고 예상하며 매입을 권하는 방이 있음

○ ○○이라는 운영자가 특정 부동산에 대한 정보를 알려주면 단체방에 있는 사람들이 단체로 몰려가서 매수를 하거나 돈을 입금하고 찍어 놓음

☞ 실질적으로 구매의사를 가지고 있는 구매 희망자는 p를 더 주고 살 수밖에 없게 되고, ○○은 일종의 수수료를 받기 때문에 부당이득을 취하는 등 건전한 시장질서를 교란하는 사례임

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

사. 대토리츠

대토보상은 신도시 개발과정에서 해당 기관(LH)이 원주민에게 땅을 수용할 때 현금 대신 토지 개발 이후 땅을 돌려주는 방식으로 즉, 토지 등을 수용받은 자가 보상금의 전부 또는 일부를 당해 공익사업의 시행으로 조성된 토지로 보상받는 행위를 말하며 가격 상승 방지, 개발이익 공유, 토지주 등 주민의 재정착을 위해 2007년에 도입되었다.

대토보상리츠는 다수의 대토보상자들이 대토보상권을 현물 출자하여 대토보상용지의 개발 사업을 통해 그 수익을 투자자인 대토보상자에게 돌려주는 부동산 간접투자기관이다. 그동안 신도시 건설 등으로 인한 토지보상금이 새로운 주택시장으로 유입되면서 토지보상금이 부동산 시장의 불안정성을 확대하는 원인으로 지적되어 왔으며, 일반 국민이 부동산에 투자할 수 있는 기회를 확대하고 부동산에 대한 건전한 투자를 활성화하여 국민경제 발전에 이바지하기 위해 부동산투자회사법이 만들어졌고 토지보상금이 대토리츠로 유입될 수 있도록 제도화하였으나, 현행법상으로는 대토보상 시점과 대토개발부동산투자회사의 영업인가 시점 간 차이가 커서 대토리츠가 활성화 되지 못하고 있다.

이에 따라 대토리츠가 일정한 요건을 갖추어 대토리츠 구성 및 현물출자를 대토보상 계약시점에 조기 허용함으로써 토지 보상금이 대토리츠로 원활하게 흡수될 수 있도록 제도를 보완하고, 이를 통해 주택시장의 안정을 도모하는 한편, 리츠주식의 거래를 토지보상 계약일로부터 3년간 제한하여 대토보상권이 우회적으로 현금화되지 않도록 하기 위해 올해 4월경에 부동산투자회사법이 개정되었다.

〈표 2-62〉 리츠특례 등록 및 영업인가 가능여부에 대한 민원 사례

- 하남교산지구에서 지00스와 미00엠이라는 대토업체가 “대토 보상계약체결후 1,2개월 이내에 대토보상금의 70% 확정지급” 한다고 하면서 대토보상자를 모집
- 실제로는 대토보상금의 90%를 대출받아 대토보상금의 70%는 대토보상자(현물출자자)에게 지급하고, 대토보상금의 20%는 3년간의 금융이자와 대토업체의 초기 영업비용으로 사용
- 금융구조는 부동산투자회사법 개정에 따른 주식담보설정이 불가하여 대형시공사(H0000링-지00스, H00-미00엠)가 시공권 예약과 3년후 주식거래(확정이익지급)에 의한 사업지분 확보 조건으로 이자지급보증 또는 신용공여를 한 후, 리츠에 대한 대토보상권 현물출자와 채무불이행시 리츠해산 의결권과 현금전환청구권행사 위임에 대한 제소 전 화해 신청 등의 선행조건으로 대출을 집행할 계획
- 개정된 부동산투자회사법에 따르면 영업인가전에 리츠에서 현물출자금액의 30% 이내로 하여 자금차입이 가능하도록 하고 있고, 위탁관리 리츠는 자기자본의 2배, 특별결의시는 자기자본의 10배까지로 자금차입 및 사채발행을 제한하고 있음. 그리고 영업인가시 재무건정성 등 확보하도록 되어 있음
- ☞ 주식담보대출이 아닌 방식으로 대토보상금의 70%(실제 대출은 대토보상금의 85%이상)으로 대출받을 경우, 개정된 부동산투자회사법에 따라 특례등록 및 영업인가가 가능한지 의문. 리츠의 영업인가전 30% 차입제한과 영업인가후 차입제한 규정으로 대출금이 과다할 경우 사업비조달이 불가할 것으로 판단

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

이번 ‘부동산투자회사법’ 개정으로 도입된 대토보상권을 현물출자 받는 부동산투자회사(이하 ‘대토리츠’)에 관한 특례등록 및 영업인가 제도는(제26조의3) 토지보상 계약시점부터 대토용지 공급계약시점까지 장기간 소요됨에 따른 불확실성을 해소하여 대토리츠를 활성화하기 위함이다. 아울러, 대토리츠는 ‘부동산투자회사법’ 제26조의3제6항에 따라 1) 동조 제5항에 따라 처분하는 주식의 취득, 2) ‘부동산투자회사법’ 제9조제1항 단서에 따른 부동산취득을 위한 조사 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 경우에 쓰일 용도로만 자기자본의 100분의 30을 초과하지 않는 범위 내에서 차입 및 사채발행이 가능하며, 이는 대출의 방식이 담보대출의 방식인지 여부와는 무관하다. 또한, 개정 ‘부동산투자회사법’은 이러한 대토리츠 특례등록 차입행위 제한 위반에 대해서는 동법 제50조제7호에 따라 “5년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.”고 규정하고 있다.

만약, 대토보상권자가 대토리츠에 대한 대토보상권의 현물출자 전에 주식담보대출이 아닌 방식으로 대출을 미리 받으면서, 향후 대토리츠 주식의 의결권을 위임하고 특정한 사유가 발생한 경우에, 그 의결권을 위임받은 제3자가 대토리츠를 해산하게 하여 대토리츠에 현물출자된 대토보상권을 현금보상권으로 강제 전환시킬 수 있도록 하는 내용을 골자로 하는 제소 전 화해조서를 작성하는 등의 행위는 ‘부동산투자회사법’ 제26조의3제4항에서 금지하고 있는 주식처분행위(권리의

변동을 발생시키는 모든 행위)로 비취질 수 있다. 이러한 대출방식의 거래는 대토리츠 특례등록 등에 중요한 장애가 될 수 있으며, ‘부동산투자회사법’ 제51조제8의2에 따라 ‘3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금’에 처해 질 가능성이 있다.

〈표 2-63〉 대토보상권 전매행위 사례

○ 대출계약불이행(채무불이행)으로 기한이익이 상실될 경우, 리츠해산 등의 의결권위임과 현금보상전환청구권 행사 등에 대하여 제소 전 화해를 신청하는 행위가 발생

☞ 대토보상권 전매행위에 해당하는 사례

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

제3절

관련 법제도 분석



1. 온라인을 이용한 불법 부동산 매매

허위표시·광고에 의한 시장교란행위를 방지하기 위한 법령으로는 ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’, ‘부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률’, ‘건축물의 분양에 관한 법률’, ‘공인중개사법’ 등에서 규제하고 있으며, 자율적으로 한국인터넷자율정책기구(KISO)의 부동산 매물클린 관리센터 등이 있다. 특히, 공인중개사법은 별도의 법률 개정(18조의2, 18조의3)을 통해 중개대상물의 표시·광고 및 인터넷 표시·광고 모니터링에 관한 규정을 신설하였으며, 한국인터넷광고재단에서 위탁·운영 중이다. 세부적인 내용을 살펴보면 중개대상물의 표시·광고 명시사항 세부기준, 부당한 중개대상물 표시·광고행위의 유형 및 기준, 인터넷을 이용한 중개대상물 표시·광고의 모니터링 세부기준 등이다.

또한 개업공인중개사는 탈세 등 관계 법령을 위반할 목적으로 소유권보존·등기를 하지 아니한 부동산이나 관계 법령에 의하여 전매 등 권리의 변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하는 등 부동산투기를 조장하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있으며, (공인중개사법 제33조제1항 제7호) 이를 위반 시, 벌금에 처하고 있다(공인중개사법 제48조제3호). 또한 부동산 공인중개사가 의뢰받은 중개대상물에 대하여 표시·광고를 할 경우 중개사무소의 명칭, 소재지, 연락처, 개업공인중개사의 성명을 명시하도록 되어 있으며, 개업공인중개사가 아닌 자는 중개대상물에 대한 표시·광고를 하여서는 아니 된다.

〈표 2-64〉 온라인을 이용한 불법 부동산 매매 사례 해당 근거규정

근거규정

- 공인중개사법 제18조의2(중개대상물의 표시·광고)
- ③ 개업공인중개사가 아닌 자는 중개대상물에 대한 표시·광고를 하여서는 아니 된다.
- ④ 개업공인중개사는 중개대상물에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부당한 표시·광고를 하여서는 아니 된다.
 1. 중개대상물이 존재하지 않아서 실제로 거래를 할 수 없는 중개대상물에 대한 표시·광고
 2. 중개대상물의 가격 등 내용을 사실과 다르게 거짓으로 표시·광고하거나 사실을 과장되게 하는 표시·광고
 3. 그 밖에 표시·광고의 내용이 부동산거래질서를 해치거나 중개의뢰인에게 피해를 줄 우려가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 내용의 표시·광고

⑤ 제4항에 따른 부당한 표시·광고의 세부적인 유형 및 기준 등에 관한 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

■ 공인중개사법 제18조의3(인터넷 표시·광고 모니터링)

③ 국토교통부장관은 제1항에 따른 모니터링 결과에 따라 정보통신서비스 제공자에게 이 법 위반이 의심되는 표시·광고에 대한 확인 또는 추가정보의 게재 등 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 필요한 조치를 요구받은 정보통신서비스 제공자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다

■ 공인중개사법 제33조의1(금지행위)

① 개업공인중개사 등은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

7. 탈세 등 관계 법령을 위반할 목적으로 소유권보존등기 또는 이전등기를 하지 아니한 부동산이나 관계 법령의 규정에 의하여 전대 등 권리의 변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하는 등 부동산투기를 조장하는 행위
8. 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위

■ 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제2조

1. “표시”란 사업자 또는 사업자단체(이하 “사업자등”이라 한다)가 상품 또는 용역(이하 “상품등”이라 한다)에 관한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항을 소비자에게 알리기 위하여 상품의 용기·포장(첨부물과 내용물을 포함한다), 사업장 등의 게시물 또는 상품권·회원권·분양권 등 상품등에 관한 권리를 나타내는 증서에 쓰거나 붙인 문자·도형과 상품의 특성을 나타내는 용기·포장을 말한다.

가. 자기 또는 다른 사업자등에 관한 사항

나. 자기 또는 다른 사업자등의 상품등의 내용, 거래 조건, 그 밖에 그 거래에 관한 사항

■ 주택법 제54조(주택의 공급)

⑧ 사업주체는 공급하려는 주택에 대하여 대통령령으로 정하는 내용이 포함된 표시 및 광고(‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’ 제2조에 따른 표시 또는 광고를 말한다. 이하 같다)를 한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 표시 또는 광고의 사본을 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 제출받은 표시 또는 광고의 사본을 제49조제1항에 따른 사용검사가 있는 날부터 2년 이상 보관하여야 하며, 입주자가 열람을 요구하는 경우 이를 공개하여야 한다.

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법, 주택법, 표시·광고의 공정화에 관한 법률) 참고하여 연구진 정리

부동산투기를 조장하는 행위를 하여서는 아니 된다는 조항을 위반 시, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(법 제48조제3호). 또한 공인중개사가 아닌 자는 중개대상물에 대하여 표시·광고를 금지하도록 되어 있으며, 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 대상이 된다.

〈표 2-65〉 온라인을 이용한 불법 부동산 매매 사례 해당 제재규정

제재규정

■ 공인중개사법 제33조의2(금지행위)

② 누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다.

1. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하는 행위

2. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업공인중개사 등에게만 중개의뢰를 하도록 유도함으로써 다른 개업공인중개사 등을 부당하게 차별하는 행위
3. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 행위
4. 정당한 사유 없이 개업공인중개사 등의 중개대상물에 대한 정당한 표시·광고 행위를 방해하는 행위
5. 개업공인중개사 등에게 중개대상물을 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 강요하거나 대가를 약속하고 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 유도하는 행위

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

2. 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행

공인중개사법 제33조 제1항 제3~8호, 제2항 제1~5호는 부동산중개업자가 중개업무에 관하여 중개의뢰인으로부터 동법 제32조에 규정된 한도를 초과하여 중개보수 및 실비 등 금품을 받는 행위를 금지하고, 이에 위반된 행위를 처벌하고 있다. 또한 최근에 성행하고 있는 온라인을 통해 중개대상물에 대하여 거래당사자 간의 매매·교환·임대차 기타 권리의 득실·변경에 관한 행위를 알선하고 부당이득을 챙기는 업무는 동법 제2조 제1호에 위배 된다고 볼 수 있다. 앞 절의 사례에서 살펴본 행위들은 중개와 구별되는 이른바 '분양대행'과 관련하여 불법적으로 이익을 취한 행위로써 동법 제32에 의하여 초과 수수료가 금지되는 규정에도 위배 된다.

〈표 2-66〉 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행 사례 해당 근거규정

근거규정

- 공인중개사법 제 33조(금지행위)
- 제33조(금지행위) ① 개업공인중개사 등은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
3. 사례·중여 그 밖의 어떠한 명목으로도 제32조에 따른 보수 또는 실비를 초과하여 금품을 받는 행위
 4. 해당 중개대상물의 거래상의 중요사항에 관하여 거짓된 언행 그 밖의 방법으로 중개의뢰인의 판단을 흐리게 하는 행위
 5. 관계 법령에서 양도·알선 등이 금지된 부동산의 분양·임대 등과 관련 있는 증서 등의 매매·교환 등을 중개하거나 그 매매를 업으로 하는 행위
 7. 탈세 등 관계 법령을 위반할 목적으로 소유권보존등기 또는 이전등기를 하지 아니한 부동산이나 관계 법령의 규정에 의하여 전매 등 권리의 변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하는 등 부동산투기를 조장하는 행위
 8. 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위
- ② 누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다.
1. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하는 행위
 2. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업공인중개사 등에게만 중개의뢰를 하도록 유도함으로써 다른 개업공인중개사 등을 부당하게 차별하는 행위

3. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 행위
 5. 개업공인중개사 등에게 중개대상물을 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 강요하거나 대가를 약속하고 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 유도하는 행위
- 부동산 거래신고 등에 관한 법률 제 4조(금지행위) 누구든지 제3조 또는 제3조의2에 따른 신고에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 개업공인중개사에게 제3조에 따른 신고를 하지 아니하게 하거나 거짓으로 신고하도록 요구하는 행위
 3. 거짓으로 제3조 또는 제3조의2에 따른 신고를 하는 행위를 조장하거나 방조하는 행위

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법, 부동산 거래신고 등에 관한 법률) 참고하여 연구진 정리

앞절의 예시된 사례는 전세사기의 경우로서 이에 관여한 공인중개사, 소유자가 된 임대인, 이를 추진한 부동산 분양업자 등은 형법상 사기죄(제347조)가 성립할 수 있고 10년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다. 한편 공인중개사의 경우 공인중개사법 위반, 즉 동법 제 33조 제1항 제2호 및 제3호 위반에 따른 법 제49조 제1항 제10호 위반죄) 등이 성립할 수 있고 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다. 또한 감정평가사가 고의로 과도한 감정평가를 하여 관여하였다면, ‘감정평가 및 감정평가사에 관한 법률’ 제49조 제5호 위반, 즉 법 제25조 제1항을 위반하여 고의로 잘못 평가를 한 감정평가사에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있고, 고의가 아니라 과실인 경우에도 법 제25조 위반에 따라 법 제39조 제1항에 의거한 징계를 청구할 수 있다.

<표 2-67> 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행 사례 해당 제재규정

근거규정

- 공인중개사법 제33조(금지행위) ① 개업공인중개사 등은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
 1. 제3조에 따른 중개대상물의 매매를 업으로 하는 행위
 2. 제9조에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 영위하는 자인 사실을 알면서 그를 통하여 중개를 의뢰받거나 그에게 자기의 명의를 이용하게 하는 행위
 3. 사례·중여 그 밖의 어떠한 명목으로도 제32조에 따른 보수 또는 실비를 초과하여 금품을 받는 행위
 4. 해당 중개대상물의 거래상의 중요사항에 관하여 거짓된 언행 그 밖의 방법으로 중개의뢰인의 판단을 그르치게 하는 행위
 5. 관계 법령에서 양도·알선 등이 금지된 부동산의 분양·임대 등과 관련 있는 증서 등의 매매·교환 등을 중개하거나 그 매매를 업으로 하는 행위
 6. 중개의뢰인과 직접 거래를 하거나 거래당사자 쌍방을 대리하는 행위
 7. 탈세 등 관계 법령을 위반할 목적으로 소유권보존등기 또는 이전등기를 하지 아니한 부동산이나 관계 법령의 규정에 의하여 전매 등 권리의 변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하는 등 부동산투기를 조장하는 행위
 8. 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위
 9. 단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한하는 행위
- ② 누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다.
 1. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하는 행위

2. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업공인중개사 등에게만 중개의뢰를 하도록 유도함으로써 다른 개업공인중개사등을 부당하게 차별하는 행위
 3. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 행위
 4. 정당한 사유 없이 개업공인중개사등의 중개대상물에 대한 정당한 표시·광고 행위를 방해하는 행위
 5. 개업공인중개사 등에게 중개대상물을 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 강요하거나 대가를 약속하고 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 유도하는 행위
- 공인중개사법 제48조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제9조에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 한 자
 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 중개사무소의 개설등록을 한 자
 3. 제33조제1항제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자
 4. 제33조제2항 각 호의 규정을 위반한 자
- 공인중개사법 제49조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
10. 제33조 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정을 위반한 자

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

3. SNS를 이용한 불법 부동산 자문

최근 정부는 유튜브나 인터넷 부동산 카페 등을 통해 집값 급등 지역의 개발 호재를 소개하면서 서 무등록으로 매물을 중개하거나 탈세 기법 등을 강의하는 행위 등을 집중단속 하고 있다. 언론에 따르면, 부동산 정보를 소개하는 것처럼 보이지만 이를 통해 유료 온·오프라인 강의로 연결하면서 영리활동을 하는 개인 유튜브버들이 늘어나고 있는데, 이 과정에서 탈세나 현행법 위반 소지가 충분히 있을 수 있다. 이러한 불법 부동산 자문을 하는 개인 중에는 공동투자를 알선하거나 부동산 중개업소와 매물을 연계해 수익으로 연결하는 사업을 벌이기도 한다.

이러한 행위들은 공인중개사법 제8조, 제9조, 제18조 3항, ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’ 제 3조 등을 위반하는 행위로 행위자가 공공기관 종사자 일 경우, 업무상 정보를 활용했을 가능성이 크므로 ‘이해충돌방지법’, ‘공공주택특별법’, 기타 관련공사법 또한 위반한 행위라고 볼 수 있다.

<표 2-68> SNS를 이용한 불법 부동산 자문 사례 해당 근거규정

근거규정	
공인중개사가 아닌 자가 부동산을 매개로 부당이득을 취하는 행위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공인중개사법 제8조(유사명칭의 사용금지) 공인중개사가 아닌 자는 공인중개사 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다. ■ 공인중개사법 제9조(중개사무소의 개설등록) ① 중개업을 영위하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 중개사무소(법인의 경우에는 주된 중개사무소를 말한다)를 두려는 지역을 관할하

	<p>는 시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장과 특별자치도 행정시의 시장을 말한다. 이하 같다)·군수 또는 구청장(이하 "등록관청"이라 한다)에게 중개사무소의 개설등록을 하여야 한다.</p> <p>② 공인중개사(소속공인중개사는 제외한다) 또는 법인이 아닌 자는 제1항에 따라 중개사무소의 개설등록을 신청할 수 없다.</p> <p>■ 공인중개사법 제18조의2(중개대상물의 표시·광고)</p> <p>③ 개업공인중개사가 아닌 자는 중개대상물에 대한 표시·광고를 하여서는 아니 된다.</p> <p>■ 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제3조</p> <p>3조(부당한 표시·광고 행위의 금지) ① 사업자들은 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고 행위로써 공정한 거래질서를 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 행위를 하거나 다른 사업자등으로 하여금 하게 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거짓·과장의 표시·광고 2. 기만적인 표시·광고 3. 부당하게 비교하는 표시·광고 4. 비방적인 표시·광고
--	---

<p>공공기관종사자가 부당이득을 취하는 행위</p>	<p>■ 공직자의 이해충돌방지법 제10조(직무 관련 외부활동의 제한)</p> <p>공직자는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 국가공무원법 등 다른 법령·기준에 따라 허용되는 경우는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위 2. 소속 공공기관의 소관 직무와 관련된 지식이나 정보를 타인에게 제공하고 대가를 받는 행위. 다만, '부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률' 제10조에 따른 외부강의 등의 대가로서 사례금 수수가 허용되는 경우와 소속기관장이 허가한 경우는 제외한다. 3. 공직자가 소속된 공공기관이 당사자이거나 직접적인 이해관계를 가지는 사안에서 자신이 소속된 공공기관의 상대방을 대리하거나 그 상대방에게 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위
------------------------------	---

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법, 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 공직자의 이해충돌방지법) 참고하여 연구진 정리

한편 중개사무소의 개설등록을 하지 않고 중개업을 하는 행위는 공인중개사법 제9조 위반에 해당하고 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 한 자는 법 제48조 제1호에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다. 현행법은 부동산 투자 자문을 하고 수수료료를 받는 행위 자체를 처벌하도록 하지는 않고 있으나 이중 일부는 중개사무소 개설 등록 없이 부동산 중개업을 하는 행위가 적지 아니하다고 판단된다.

<표 2-69> SNS를 이용한 불법 부동산 자문 사례 해당 제재규정

근거규정	
제재규정	<p>■ 공인중개사법 제48조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 제8조의 규정을 위반하여 공인중개사가 아닌 자로서 공인중개사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자

<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공주택특별법 제 57조(벌칙) ① 제9조제2항 또는 제4항을 위반하여 주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 5배에 해당하는 금액이 10억원 이하인 경우에는 벌금의 상한액을 10억원으로 한다. ④ 제1항의 죄를 범한 자 또는 그 정을 아는 제3자가 제1항의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다. ⑤ 제48조의5제5항을 위반하여 금융정보 등을 사용·제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법, 공공주택특별법) 참고하여 연구진 정리

4. 공동중개 거부

공동중개를 하는 근본적인 이유는 부동산 중개업소가 너무 많으며 밀집되어 있기 때문이다. 즉, 본인의 매물만으로 소비자가 원하는 매물을 충족시킬 수 없는 경우가 많기 때문에 공동중개를 통해 이익을 배분하는 특징을 가지고 있다. 공인중개사 입장에서는 이러한 공동중개를 거부할 이유는 없다. 그러나 지역부동산 사설모임 등에서 주로 지침에 내려와 특정 중개사와 공동중개를 하지 못하도록 강요하는 사례가 빈번히 나타나고 있다. 이러한 지역사설단체의 외력이 강해질수록 그 피해는 집주인과 소비자에게 전가될 수밖에 없다. 이러한 공동중개 거부행위는 현행법상 불법행위로 공인중개사법 제33조를 위반한 행위로서, 제48조에서와 같이 3년이하의 징역 및 3천만원 이하의 벌금을 부과할 수 있다.

〈표 2-70〉 공동중개 거부 사례 해당 근거규정

근거규정
<ul style="list-style-type: none"> ■ 공인중개사법 제 33조(금지행위) ① 개업공인중개사 등은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <ul style="list-style-type: none"> 9. 단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한하는 행위 ② 누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다. <ul style="list-style-type: none"> 1. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하는 행위

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

〈표 2-71〉 공동중개 거부 사례 해당 제재규정

제재규정
<ul style="list-style-type: none"> ■ 공인중개사법 제 48조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

- 3. 제33조제1항제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자
- 4. 제33조제2항 각 호의 규정을 위반한 자

■ 민법 제750조(불법행위의 내용)

고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법, 민법) 참고하여 연구진 정리

5. 집값담합 유도

기존에는 집값담합 행위는 관련 규제가 없어 처벌이 불가능하였으나 2020년 2월 21일 공인중개사법 개정을 통해 입주민 커뮤니티 등을 통한 부동산 가격 담합을 금지하는 조항이 신설되었으며, 제33조 제1항 제8,9호, 제2항에 집값담합 관련 금지조항을 규정하고 있다. 즉, 공인중개사법 제33조 제2항 제3호에 따르면 “누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 행위 등의 방법으로 개업공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다”라고 규정하고 있다.

〈표 2-72〉 집값담합 사례 해당 근거규정

근거규정

■ 공인중개사법 제 33조(금지행위)

- ① 개업공인중개사 등은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
 - 8. 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위
 - 9. 단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한하는 행위
- ② 누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다.
 - 1. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하는 행위
 - 2. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업공인중개사 등에게만 중개의뢰를 하도록 유도함으로써 다른 개업공인중개사 등을 부당하게 차별하는 행위
 - 3. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 행위
 - 4. 정당한 사유 없이 개업공인중개사 등의 중개대상물에 대한 정당한 표시·광고 행위를 방해하는 행위
 - 5. 개업공인중개사 등에게 중개대상물을 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 강요하거나 대가를 약속하고 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 유도하는 행위

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

특정가격 이하로 중개를 의뢰하지 못하도록 유도하는 행위, 시세보다 비싸게 중개하는 특정 중개사에게만 중개의뢰를 유도하는 행위, 중개사에게 시세보다 비싸게 매물을 올리도록 강요하는 행위, 특정 중개사에 대한 중개의뢰를 제한하거나 유도하는 행위, 중개사가 정당하게 올린 매물의

표시나 광고를 방해하는 행위 등 이에 해당하는 행위는 모두 형사처벌 대상이다. 공인중개사법 제33조 제2항 제3호를 위반한 자는 공인중개사법 제48조 제4호 위반죄에 해당하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다. 다만, 현행 규정은 개업공인중개사 등의 업무를 방해하지 못하도록 하는 형태인데, 보다 근본적인 대책은 시세 조작행위를 금지하는 명문의 금지 규정을 두고 처벌 규정을 마련하는 것일 것이다.

〈표 2-73〉 집값담합 사례 해당 제재규정

제재규정

■ 공인중개사법 제 48조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제9조에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 한 자
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 중개사무소의 개설등록을 한 자
3. 제33조 제1항 제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자
4. 제33조 제2항 각 호의 규정을 위반한 자

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

6. 온라인을 이용한 부동산 투기 조장

온라인 카페상에서 카페 제목에 ‘부동산’이 들어간 곳은 약 5만여개로 부동산 직거래, 재테크 정보 등을 공유함으로써 부동산 투자를 조장하는 등 부동산시장 교란행위가 이루어지고 있다. 이러한 확산세는 2017년 8.2대책이후에 급격하게 증가하였으며, 정부에서도 유명 인플루언서나 유튜브, 부동산 관련 공공기관 직원 등이 특정 지역이나 단지 등을 온라인을 통해 홍보 및 지명할 경우 시세 교란행위로 판단할 수 있다고 보고 있다.

법조계의 판단에 따르면, 해당 조항의 적용 대상에는 공인중개사뿐만 아니라 행위를 하는 일반 시민도 포함되며, 법조항에는 구체적인 기준이 나와 있지 않아 국토교통부 전담반이 재량으로 판단할 수밖에 없는데, 지역을 짚어주는 것도 적발대상이 될 수 있을 것으로 보고 있다.

〈표 2-74〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 해당 근거규정

근거규정

■ 공인중개사법 제 33조(금지행위)

② 누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업 공인중개사 등의 업무를 방해해서는 아니 된다.

1. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업 공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하는 행위

2. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업 공인중개사 등에게만 중개의뢰를 하도록 유도함으로써 다른 개업 공인중개사 등을 부당하게 차별하는 행위
3. 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도하는 행위

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

현행 규정 중 공인중개사법 제33조 제2항 각호의 사유나 공인중개사로 등록하지 아니하고 중개업을 하는 행위가 아닌 이상 온라인 강의나 커뮤니티 등을 통해 투자자를 모집해 투기를 조장하는 행위에 대한 마땅한 처벌규정이 없는 실정이다. 이에 대해 시세조작행위를 금지하는 명문의 금지 규정이 도입되어 처벌 규정이 신설되는 것이 필요하다.

〈표 2-75〉 온라인을 이용한 부동산 투기 조장 사례 해당 제재규정

제재규정

- 공인중개사법 제 48조(벌칙)
다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

 1. 제9조에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 한 자
 3. 제33조제1항 제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자
 4. 제33조제2항 각 호의 규정을 위반한 자

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

7. 대토리츠

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제63조 제3항은 "제1항 단서에 따라 토지로 보상받기로 결정된 권리(제4항에 따라 현금으로 보상받을 권리를 포함한다)는 그 보상계약의 체결일부터 소유권이전등기를 마칠 때까지 전매(매매, 증여, 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속 및 부동산투자회사법에 따른 개발전문 부동산투자회사에 현물출자를 하는 경우는 제외한다.)할 수 없으며, 이를 위반할 때 사업시행자는 토지로 보상하기로 한 보상금을 현금으로 보상할 수 있다. 이 경우 현금보상액에 대한 이자율은 제9항 제1호 가목에 따른 이자율의 2분의 1로 한다."고 규정하고 있다.

〈표 2-76〉 대토리츠 사례 해당 근거규정

근거규정

- 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제 63조(현금보상 등)
- ③ 제1항 단서에 따라 토지로 보상받기로 결정된 권리(제4항에 따라 현금으로 보상받을 권리를 포함한다)는 그 보상계약의 체결일부터 소유권이전등기를 마칠 때까지 전매(매매, 증여, 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포

함하되, 상속 및 '부동산투자회사법'에 따른 개발전문 부동산투자회사에 현물출자를 하는 경우는 제외한다)할 수 없으며, 이를 위반할 때에는 사업시행자는 토지로 보상하기로 한 보상금을 현금으로 보상할 수 있다. 이 경우 현금보상액에 대한 이자율은 제9항제1호가목에 따른 이자율의 2분의 1로 한다.

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한법률) 참고하여 연구진 정리

‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’ 제93조의2는 "제63조 제3항을 위반하여 토지로 보상받기로 결정된 권리(제63조 제4항에 따라 현금으로 보상받을 권리를 포함한다.)를 전매한 자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다."고 규정하고 있다. 토지보상법 제63조 제3항에 따르면 대토보상권을 부동산투자회사에 현물출자하는 외에 매매, 증여, 신탁, 담보제공 등 대토보상권의 변동을 수반하는 모든 행위를 전매로 보아야 할 것이므로 이 사례의 경우는 대토보상권의 변동을 초래하는 행위에 해당되어 같은 법 제93조의2에 따른 벌칙 및 같은 법 제63조 제3항 단서에 따른 현금전환보상 등 불이익에 처할 수 있다.

〈표 2-77〉 대토리츠 사례 해당 제재규정

제재규정

■ 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한법률 제 93조의 2(벌칙)
제93조의2(벌칙) 제63조제3항을 위반하여 토지로 보상받기로 결정된 권리(제63조제4항에 따라 현금으로 보상받을 권리를 포함한다)를 전매한 자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한법률) 참고하여 연구진 정리

제4절

시사점 및 대응 전략



이 장에서는 부동산산업 측면에서 시장질서를 교란하는 사례를 검토하여 온라인을 이용한 불법 부동산 매매, 온라인을 이용한 불법 부동산 분양대행, SNS를 이용한 불법 부동산 자문, 공동중개 거부, 집값담합 유도, 온라인을 이용한 부동산 투기 조장, 대토리츠로 유형화하였다. 부동산산업의 중요성에도 불구하고 유형화된 사례를 보면 모두 온라인, SNS상의 커뮤니티를 이용하여 투기를 조장하고 불법거래를 조장하는 행위들이 빈번하게 발생함을 알 수 있다. 이러한 불법행위를 근절하기 위해 부동산산업의 업역 확장이 필요하고 또한 업종을 법정 대상화하는 등 다방면에서 제도적인 개선이 필요하며 투기를 막기 위한 규제가 필요하다.

부동산산업 분야 시장질서 교란행위에 대한 규제는 최근 국토교통부와 협의를 거쳐 진성준 의원이 2020. 11.에 발의한 ‘부동산 거래 및 부동산 서비스 산업에 관한 법률’안이 입법화되면 기존 다른 현행 법률들과 더불어 상당 부분 규제가 강화될 수 있을 것으로 기대된다. 동 법률은 투기를 조장하는 정보를 유포하는 등의 불공정행위 전반에 대한 금지·처벌 조항을 마련하고 매매·분양대행, 자문·정보 제공 등의 업역을 제도화하며 부동산거래분석원을 국토교통부 내 소속기관으로 형태로 설치하는 내용을 담고 있다. 다만, 이에 대하여는 기존 부동산 관련 산업을 위축시킬 우려가 있다거나 시장에 대한 과도한 정부 개입 장치로 작동할 수 있다는 주장들이 있는 것으로 알려져 있다(국회회의록; 21대 384회 1차 국토교통위원회 (2021. 2. 3.)). 다만 보궐선거 이후 여당 내에서는 제정법에 대한 공청회 등의 절차를 거쳐야 하는 부담과 정부와 여당의 부동산 정책에 관한 악화된 여론을 의식하여 ‘부동산거래신고 등에 관한 일부개정법률안’을 개정하는 방향으로 논의를 선회해 조용천 의원이 2021년 4월 22일 부동산거래신고 등에 관한 일부개정 법률안을 발의한 상태이다. 주요 내용은 시세조작 행위, 허위정보 유포행위, 부당 표시·광고행위의 금지, 미공개 개발정보 이용행위 등을 금지하고 불공정행위에 대한 처벌 규정을 마련하며 부동산 거래분석원을 설치하고(수사권은 없음) 관계기관 등에 대한 정보제공을 하도록 하는 등의 내용이다. 이 경우 수사기능이 빠진 부동산 거래분석원을 통해서서는 종합적인 조사가 이루어지기 어렵다는 점에서 유관 부처인 국세청, 경찰청 등의 인력 파견 등을 통해 각 기관 간의 유기적이고 종합적인 조사 및 조치가 가능하도록 할 필요가 있을 것으로 보인다. 개정안은 부동산자문업·부동산정보제공업 신고제와 부동산 매매업 등록제 등은 제외하고 발의되었다.

현재까지 부동산거래와 관련한 서비스업 중 많은 부분이 자유업으로 되어 있는 실정에서 정부

와 지자체의 규제가 가능한 방식으로 전환하는 내용은 위 법률 발의안 중 후자의 부동산 거래신고 등에 관한 일부개정 법률안에서는 제외되었다. 부동산 매매업, 자문업, 정보제공업, 분양대행업 등은 현재 영업허가 등이 필요 없이 관할세무서 또는 홈텍스에서 사업자등록만 하면 바로 영업을 가능한 자유업종이지만 소비자에게 미치는 영향이 상당하고 부동산 거래질서를 교란하는 등 사회적인 문제를 야기하고 있다. 따라서 소비자 보호 필요성이 큰 업종을 신규 법정대상으로 하되, 영업 자율성 보장을 위해 최소한의 규정만 도입하여 하나의 산업으로 자리 잡을 수 있도록 법제화 추진을 통해 자유업종의 제도화가 필요하다. 아울러 일반적인 행위자 규제가 입법 상황상 당장은 어렵다고 판단한다면 불공정행위를 적절한 규제를 하기 위한 중앙정부-부동산거래분석원-국세청-경찰청-지방자치단체 등의 유기적 협력관계 구축이 상당히 중요해졌다고 판단된다. 실제 이는 최근 LH 사태 때 정부가 합동조사단을 구성하고 가동한데서도 알 수 있듯이 일정한 수준에서는 기관 간 협력체계 구축이 불가능하지 않을 것으로 보인다. 시장질서 교란행위에 대한 규제 시에도 각 관련 기관 및 지자체에 상시 대응조직을 신설하도록 조치하며, 이를 국토교통부 등을 중심으로 각 부처, 지자체, 유관기관 등이 유기적으로 조치가 이루어지도록 관리하고, 국무총리실이 부처 간, 정부 및 지자체 간 협력 이행을 감독하는 것이 타당할 것으로 보인다.

〈표 2-78〉 신규 법정 대상화가 필요한 업종

구 분	내 용	비 고
부동산매매업	정관상 부동산매매를 주 사업으로 영위하는 법인 등을 대상	등록
부동산자문업	대가를 받고 상담·조언·강의 등을 제공하는 경우를 대상	신고
부동산 정보제공업	분양, 시세, 매물 등 부동산정보에 대한 온라인 정보제공 서비스사업	신고
부동산 분양대행업	소규모 주택(주택법상 공급대행사 제외)의 공급 대행	등록

자료: 연구진 작성

부동산산업은 업종별 높은 규제로 인해 단일 서비스 중심의 영세한 산업구조가 형성되어 단순한 서비스 방식을 유지하고 있다. 업종별로 검토해 보자면, 중개업은 단순 중개업무가 중심이고, 하나의 물건 계약을 여러 중개소에 의뢰하는 일반중개 위주로 이루어지며 다양한 서비스 형태의 발전은 미흡한 편이다. 그러므로 전속중개 활성화가 필요해 보인다. 감정평가업의 경우 부동산평가 중심이며 대규모 개발사업 감소로 수익은 감소하고 있고, 동산, 특수부동산 등 타분야로의 업역 확장도 미흡한 편이다. 이에 따라 기업평가 등 특수평가 분야로 업역의 확장이 필요하다. 개발업 측면에서 보면 시설물 중심의 자체개발 사업을 위주로 운영되고 있으며, 공공성이 높은 대규모 도시개발 사업 참여는 희박하다. 개발업에서도 도시정비, 택지개발 등 업역의 확장이 필요

할 것으로 판단된다. 다음으로 주택임대관리업은 임차인과의 임대차계약 등 주로 거래중심으로 이루어지므로, 시설관리 등 주택 임대관리 전반에 대한 서비스 제공에는 한계가 있는 실정이다. 따라서 규제개선을 통한 합리적인 서비스 제공이 필요하며, 전반적으로 부동산산업 분야에서는 현존하는 산업 간 높은 업역 규제를 개선해야 할 것으로 판단된다.

제7장

부동산조세정책과 시장질서 교란행위



제1절

부동산조세정책과 시장질서 교란행위

분석 개요



이 장에서는 부동산조세의 종류와 특성에 대해 개괄하고 부동산조세 관련 시장질서 교란행위 사례를 검토한 후, 교란행위를 해소할 수 있는 부동산조세 정책 방향에 대해 부가적으로 설명하고자 한다.

1. 부동산조세 개요

가. 부동산조세 정의

부동산을 세원으로 하여 부동산을 취득, 소유, 이용(임대), 처분(양도)할 때 부과하는 조세를 부동산조세라 한다(이태리 외, 2018). 부동산조세라고 하여 법인세나 소득세와 같이 독립된 부동산세가 존재하는 것이 아니라, 법인세법, 소득세법, 부가가치세법, 지방세법 등의 조세법에서 규정하고 있는 내용 중 부동산과 관련되는 것을 편의상 지칭하는 것이라고 할 수 있다(민태욱, 2021).

조세법은 그 본래의 역할인 수입의 확보 외에 국가의 사회적, 경제적 목적을 추구하고 있으며 또한 구체적인 조항들은 제정할 당시의 정치적, 경제적 영향을 많이 받게 된다. 이러한 영향은 우리나라의 부동산조세법에서도 뚜렷하게 나타나는데, 우리나라의 조세법은 부동산투기 억제라는 목적을 달성하기 위한 정책 수단으로 많이 이용되고 있기 때문이다. 지금까지 역대 정부에서 부동산관련 조세법은 투기적인 부동산의 취득, 보유 및 양도에 대해서는 중과를 하고, 바람직한 용도의 취득, 보유 및 양도에 대해서는 감면을 하고 있다.

나. 부동산조세 분류

부동산관련 조세는 크게 취득, 보유(임대), 양도의 3가지 단계로 분류할 수 있으며, 취득 단계에서는 부동산 취득 시 이익 실현에 관계없이 취득세를 부과하고 있으며, 보유 단계에서는 재산세와 종합부동산세를 그리고 임대 관련 부분에서는 임대소득세를 납부하고 있고, 양도 단계에서는 양도 시 발생하는 양도차익에 대해서 양도소득세를 과세하고 있다.³⁹⁾

〈표 2-79〉 부동산(주택) 관련 세제

구분		국세	지방세
취득 단계	거래과세		취득세
보유(임대) 단계	보유과세	종합부동산세 임대소득세	재산세
양도 단계	거래과세	양도소득세	

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.96-100 참고하여 재정리

1) 취득세

취득세는 부동산 등의 취득에 대하여 과세하는 조세로서 재화의 이전이라는 사실 자체에 담세력을 인정하여 부과한다. 취득세에 관한 사항은 지방세법에서 규정하고 있으나 지방자치단체는 공익 등의 사유가 있을 경우에는 과세를 면제하거나 감면할 수 있으므로, 취득세에 관한 사항을 검토할 때에는 지방세법, 지방세특례제한법과 함께 지방자치단체의 조례도 참조할 필요가 있다. 관련법에 따르면, 취득세의 기본세율은 4%이나, 주택은 구입가격 및 주택 수에 따라 1~4%의 세율을 부과한다. 부동산(주택) 취득 시 납부해야 할 취득세는 주택 취득가액(실거래액)에 구간에 해당하는 취득세율을 적용하여 산출하게 되며, 2020년 1월부터 주택은 6억 이하 주택 1%, 6~9억 주택 2%, 9억 초과 주택 3%, 1세대 4주택 이상 취득 시 4%의 세율을 부과하고 있다. 또한 취득세 관련 부가세로 농어촌특별세(비과세~0.2%)와 지방교육세(0.1%~0.4%)를 부과하고 있다.

취득세는 해당 취득물건이 소재하는 특별시, 광역시, 도가 과세권을 가지며, 지방자치단체의 장은 지방세에 관한 권한의 일부를 그 관할 구역 내에 있는 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있는데(지방세기본법 제6조), 이에 근거하여 취득세의 징수는 시, 군, 구에 위임되어 있다. 시장, 군수는 해당 시, 군 내의 도세를 징수하여 도에 납입할 의무를 지며(지방세기본법 제67조 제1항), 위임받은 시, 군, 구는 취득세 징수업무를 수행하되 그 징수금의 3%를 처리비로 교부 받는다(지방세기본법 시행령 제55조 제2항). 그러므로 취득세의 납세자 입장에서 보면 취득세 관련 행정은 시, 군, 구에서 처리한다고 볼 수 있다.

39) 부동산 관련 조세는 이 외에도 취득 단계에서 등록면허세, 상속세 및 증여세가 존재하며, 보유 단계에서 지역자원시설세, 주민세 사업소분, 법인인 경우 보유 시의 법인세, 건물에 대한 부가가치세가 있고, 그리고 양도 단계에서 법인인 경우 양도 시의 법인세가 존재하나 이 연구에서는 국토교통부에서 주택업무편람을 통해 제시한 주택 관련 세제에 국한하여 논의해 보고자 함

〈표 2-80〉 취득세 과세표준 및 세율

구분		취득세	농어촌특별세	지방교육세	합계세율
6억원 이하 주택	85㎡ 이하	1%	비과세	0.1%	1.1%
	85㎡ 초과		0.2%	0.1%	1.3%
6억원 초과 9억원 이하 주택	85㎡ 이하	1~3% (변동세율)	비과세	0.2%	1.2~3.4%
	85㎡ 초과		0.2%	0.2%	
9억원 초과 주택	85㎡ 이하	3%	비과세	0.3%	3.3%
	85㎡ 초과		0.2%	0.3%	3.5%
4주택 이상 취득 시	85㎡ 이하	4%	비과세	0.4%	4.4%
	85㎡ 초과		0.2%		4.6%

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.96

2) 재산세

재산세는 부동산 등의 보유에 담세력을 인정하여 부과하는 조세이다. 과세대상인 자산으로는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기가 있다. 종래에는 토지에 대한 것은 종합토지세로 과세하고 건축물에 대한 것은 재산세로 과세하였으나 종합부동산세의 도입을 계기로 양자를 통합하여 재산세로 과세한다. 우리나라의 조세부담체계를 보면 부동산보유에 대한 조세부담이 낮아 타 세목의 납세자들과 형평성이 문제되었을 뿐 아니라 부동산투기를 유발하는 하나의 요인이 되었다. 이러한 문제에 대응하여 고액부동산보유자에 대한 과세를 강화하고자 도입한 것이 종합부동산세이다. 부동산의 보유에 대한 과세는 1차적으로 지방자치단체가 재산세를 부과하고, 고액의 부동산보유자에 대해서는 국가가 추가로 종합부동산세를 부과한다.

부동산에 대한 재산세는 크게 주택, 토지, 건축물로 구분된다. 주택은 토지, 건물 일체로 한 가격으로 과세표준을 삼고, 주택 이외의 것들은 토지와 건축물의 과세표준을 각각 산정하여 과세표준으로 삼는다. 재산세는 토지에 대한 것과 건축물에 대한 것이 있으며, 토지, 건물 일괄 과세하는 주택은 전체 세액의 50%를 토지분 재산세의 납부 시에 납부하고, 나머지 50%는 건축물 재산세의 납부 시에 납부한다. 또한 토지분 재산세는 과거의 종합토지세와 마찬가지로 토지에 대한 투기를 억제하고, 생산적이고 정상적인 용도로 사용하도록 세제를 통하여 유도하고 있다. 다시 말해 토지분 재산세는 분리과세 대상을 제외한 나머지 토지에 대해서 소유자가 동일한 시, 군, 구 안에서 소유하는 모든 토지를 합산하여 과세한다. 합산대상이 시, 군, 구에 제한됨으로써 합산을 통한 누진과세의 효과는 낮으나 토지의 과다한 소유를 억제하고자 한다. 또한 토지분 재산세의 세율은 단일세율이 아닌 복수세율을 채택하고 있다. 정상적인 용도로 사용하는 토지소유에 대해서는 낮은 단일세율 또는 완화된 누진세율을 적용하고, 사치성 재산, 과다 보유토지에 대해서는 높은 세

율을 적용한다.

종합적으로 재산세는 토지, 주택 등 재산을 소유하고 있는 자에게 부과하는 세금으로 물건별로 0.1~0.4%의 세율을 적용하게 되는데, 과세표준(시가표준액(공시가격))에 과표적용비율 60% 적용)에 재산세율(0.1~0.4%)을 적용하여 산출한다.

〈표 2-81〉 주택부분 재산세율

과세표준	세율
6천만원 이하	0.1%
6천만원 초과 1억5천만원 이하	60,000원 + 6천만원 초과금액의 0.15%
1억5천만원 초과 3억원 이하	195,000원 + 1억5천만원 초과금액의 0.25%
3억원 초과	570,000원 + 3억원 초과금액의 0.4%

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.97

3) 종합부동산세

우리나라의 부동산 관련 조세법의 특징 중 하나는 보유 관련 조세의 비중이 취득 관련 조세보다 낮다는 점이다. 보유 관련 조세의 비중이 낮은 까닭에 근로소득과 같은 다른 세목의 조세부담자와 부동산소유자 간의 형평성이 문제되었으며, 낮은 부담률로 인한 부동산투기의 동기제공, 지역 간 부동산가액의 차이로 인한 지방자치단체 간의 재정격차 등의 여러 문제를 야기하여 왔다. 이러한 문제에 대응하여 도입된 것이 종합부동산세이며, 종합부동산세는 부동산을 많이 소유한 자에 대해서 전국의 부동산을 합산하여 누진세율로 매년 재산세와 별도로 부과하는 조세이다. 부동산가액의 지역 간 편차로 인한 지방자치재정의 편차를 해소하고, 전국적인 부동산에 대한 행정을 원활하게 수행할 수 있도록 종합부동산세를 국세로 하고 있으며, 국세로 징수된 종합부동산세는 전액 매년 예산에 계상되어 지방자치단체에게 교부된다(지방교부세법 제4조 제3항). 교부금액은 지방자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되 재정여건, 지방세현황, 보유세규모 등을 감안하여 결정된다.

1997년 말 아시아경제위기 이후 지속된 국제통화기금(IMF) 구제금융 관리체계에서 하락했던 부동산 가격이 2000년대 초 수도권 아파트를 중심으로 급등하는 문제가 발생했다. 정부는 부동산 중 특히 주택가격 안정화를 위한 정책으로 부동산보유세제를 개편하기로 하고 2003년 9월 종합부동산세를 도입하는 방안을 발표했다. 당시 지방자치단체가 지방세인 재산세를 부과하는 체계를 유지하되, 중앙정부가 개인별 전국 단위로 부동산 가액을 합산하여 기준금액 이상의 부동산 소유자에 대해 국세인 종합부동산세를 부과하기로 결정했다. 이후 종합부동산세는 2005년 1월

에 조세부담의 형평성 제고, 부동산가격 안정 도모, 지방균형발전과 국민경제의 건전한 발전도모를 목적으로 도입되었다.

종합부동산세는 보유주택의 공시가격 합산 금액이 6억원을 초과하는 세대에게 부과하며 0.6~4.0%의 세율을 적용하고 있다.⁴⁰⁾ 다만 1세대 1주택자는 9억원을 초과하는 경우에 종합부동산세를 부과한다. 세액은 과세표준(시가표준액(공시가격에서 6억원 공제)에 과표적용 비율인 90%를 적용)에 세율(0.6%~4.0%)을 적용하여 산출하는데, 앞서 언급했다시피 1세대 1주택자는 3억원을 추가 공제하여 총 9억원이 공제금액이다.

〈표 2-82〉 주택부분 종합부동산세 세율

과세표준	세율			
	일반		3주택이상 & 조정대상지역 2주택	
	2019년도	2020년도부터	2019년도	2020년도부터
3억원 이하	0.5%	0.6%	0.6%	0.8%
3~6억원	0.7%	0.8%	0.9%	1.2%
6~12억원	1.0%	1.2%	1.3%	1.6%
12~50억원	1.4%	1.6%	1.8%	2.0%
50~94억원	2.0%	2.2%	2.5%	3.0%
94억원 초과	2.7%	3.0%	3.2%	4.0%

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.97

주: 토지분에 대한 종합부동산세는 보유토지 공시가격 합계가 5억원을 초과하는 세대에 대해 1~3%의 세율 적용

4) 임대소득세

부동산을 소유한 자가 부동산을 자신의 주거 등과 같이 개인적 용도로 직접 사용하면 조세문제가 발생하지 않으나, 부동산을 활용하여 영리를 목적으로 하는 수익활동을 하면 해당 수익활동과 관련하여 조세문제가 발생하게 되며, 부동산을 이용한 수익활동의 대표적인 것은 부동산임대이다. 부동산임대업을 영위할 경우 해당 부동산임대에서 발생하는 수입에 대해서는 우선 부가가치세 문제가 발생하며, 다음으로 획득한 소득에 대해서는 종합소득세 문제가 발생한다. 임대소득세의 경우 국내 거주자의 모든 소득에 대해 6~42%의 세율로 소득세를 부과하게 되는데, 기본적으로 사업소득, 근로소득 등 모든 소득을 합산하여 종합과세하여 계산하지만 연 2,000만원 이하 임대소득(월세)은 분리과세 한다. 이 때 필요경비는 사업을 하면서 발생한 비용(매입가액, 원재료

40) 토지분에 대한 종합부동산세는 보유토지 공시가격 합계가 5억원을 초과하는 세대에 대해 1~3% 세율을 적용함

비, 인건비 등)으로 원칙적으로는 장부나 기타 근거서류로 비용을 결정하며 등록임대사업자는 60%, 미등록 임대사업자는 50%를 필요경비를 인정한다. 소득공제 범위는 기본공제(본인, 배우자, 부양가족), 특별공제, 연금공제 등을 포함한 소득금액에서 공제하는 금액이며, 분리과세 주택 임대소득을 제외한 종합소득금액이 2천만원 이하인 경우, 등록임대사업자는 400만원, 미등록은 200만원을 기본공제 한다.

〈표 2-83〉 임대소득세 과세표준 및 세율

과표	세율
1,200만원 이하	6%
4,600만원 이하	72만원 + (1,200만원 초과금액의 15%)
8,800만원 이하	582만원 + (4,600만원 초과금액의 24%)
1.5억원 이하	1,590만원 + (8,800만원 초과금액의 35%)
3억원 이하	3,760만원 + (1.5억원 초과금액의 38%)
5억원 이하	9,460만원 + (3억원 초과금액의 40%)
5억원 초과	1억 7,460만원 + (5억원 초과금액의 42%)

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.98

주: 분리과세 하는 경우에는 일률적으로 14% 단일세율 적용

임대소득세 과세대상이 1주택, 2주택, 3주택 이상인 경우와 전세, 월세인 경우에 따라 차이가 있다.

〈표 2-84〉 임대소득세 과세대상

구분	2.26 대책		3.5 대책		최종안(현행)		
	전세	월세	전세	월세	전세	월세	
1주택	주택가격 9억원 초과	비과세	종합과세	비과세	종합과세	2천만원 초과	종합과세
						2천만원 이하	분리과세 or 종합과세 선택(18.12.31 까지 비과세)
	주택가격 9억원이하	비과세	비과세	비과세	비과세	비과세	
2주택	2천만원 초과	비과세	종합과세	종합과세('15까지 비과세)	종합과세	비과세	종합과세
							2천만원 이하

		과세	세('15 까지 비 과세)	('15까지 비 과세)	택('18.12.31까지 비과 세)
3주택 이상	2천만원 초과 2천만원 이하	종합과세	종합과세		종합과세 분리과세 or 종합과세 선택('18.12.31까지 비과세)

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.100

주: 현행 전세보증금에 대한 과세는 3주택 이상 보유자의 전세보증금 합계액 3억원 초과분의 60%에 대해 이자상당액(정기예금이자율= 2018년 연 1.8%)을 간주임대료로 계산하여 과세하며 단, 전용면적 40㎡ 이하이고 기준시가 2억 이하 소형주택은 주택 수에서 제외⁴¹⁾

5) 양도소득세

부동산의 양도차익에 대한 과세 또는 보유 중인 부동산의 가치상승액에 대한 과세 문제는 일반적으로 자본이득과세제도에서 다루어진다. 자본이득의 과세문제를 검토할 때 과세대상이 되는 소득이 무엇인지를 알 필요가 있다. 소득세법은 소득이 무엇인지 직접 정의하지는 않고, 사용편리를 위하여 소득의 구분만을 규정하고 있으며, 크게 종합소득, 퇴직소득, 양도소득으로 구분한다(소득세법 제4조 제1항). 이 중 양도소득은 자산의 양도로 인하여 발생하는 소득을 말한다.

양도소득세의 본질은 자산의 가치가 증가하여 발생한 이익에 대해서 과세하는데 있다. 자산의 가치는 계속적으로 증감하고 있으므로, 보유상태에서는 정확한 가치를 산정하기가 어려우나 양도를 한 시점에서는 자산의 금액이 확정되고 실현된다. 이 양도시점에서 확정·실현된 가치증가에 대해서 과세하는 것이 양도소득세이다.

소득세법에서 '양도'란 자산에 대한 등기 또는 등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물 출자 등을 통하여 그 자산을 유상으로 사실상 이전하는 것을 말한다(소득세법 제88조 제1호). 이처럼 소득세법상의 양도는 소유권 그밖의 권리의 사실상 이전을 포함하는 광범위한 개념이어서 유상으로 사실상 이전하는 것은 모두 양도이므로, 법적인 매매가 아니더라도 여러 형태의 거래가 양도로 간주된다. 형식에 불문하고 소유권 이전의 대가가 있으면 모두 양도에 해당되며 형식적으로는 양도된 것처럼 보이더라도 유상으로 사실상 이전하지 않으면 양도에 해당되지 않는다.

현행 부동산 관련 양도소득세는 자산(토지, 주택 등)의 이전으로 양도차익이 발생한 경우, 양도차익에 따라 6~38%의 세율로 양도소득세를 부과한다. 산출방식은 양도차익과 장기보유특별공제액과의 차액에 소득세법 제95조에 명시된 세율을 적용하게 되는데, 이 때 양도차익은 양도가액에서 취득가액과 취득세, 등록세, 중개수수료 등 필요경비를 차감한 금액이다. 또한 양도차익에

41) 전세보증금 분리과세 방식은 전세보증금을 간주임대료(월세)로 전환하여 과세함

: 간주임대료 = (보증금 합계 - 공제금액 3억) × 과표적용비율(60%) × 정기예금 이자율(2019년 2.1%)

: 납세액 산정 = (간주임대료 × 필요경비율 - 기본공제 등록 시 400만원, 미등록 시 200만원) × 세율

공제율을 적용한 장기보유특별공제액은 3년 이상 보유 시 적용하며 공제율은 보유기간에 따라 6~30%인데 1가구 1주택은 2년 이상 거주 시 24~80% 수준이다.

보유 주택 수로 구분했을 때는, 1주택자의 경우 9억 이하 주택을 2년 이상 보유 시 비과세 대상이며, 조정대상지역 내 주택은 9억 이하, 2년 이상 보유, 2년 이상 거주했을 경우 비과세 대상이다. 1가구 1주택을 2년 이상 보유하고 거주하였으나, 실거래가가 9억원을 초과하는 경우에는 9억원의 초과분에 대한 양도차익에 대해서만 과세한다. 일시적 2주택자인 경우 신규주택 취득 후 3년 이내에 종전주택 양도 시에 비과세이며, 조정대상지역에 종전주택이 있는 상태에서 조정대상지역에 신규주택을 취득한 2주택자는 1년 이내에 종전주택 양도 및 1년 이내 해당 주택 전입 시 비과세이다.

〈표 2-85〉 주택 양도소득세 기본 세율

과표	세율	누진공제
1,200만원 이하	6%	
4,600만원 이하	15%	108만원
8,800만원 이하	24%	522만원
1.5억원 이하	35%	1,490만원
3억원 이하	38%	1,940만원
5억원 이하	40%	2,540만원
5억원 초과	42%	3,540만원

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.98

주: 1세대 2주택 이상이며 조정대상지역 내의 주택의 경우, 기본세율 +10~20%p 증가

주택의 장기보유 특별공제는 3년 이상 보유 시 적용되며 공제율은 보유기간에 따라 6~30%인데, 1가구 1주택은 2년 이상 거주 시 24~80% 수준이다.

〈표 2-86〉 현행 장기보유 특별공제제도 현황

보유기간	3~4년	4~5년	5~6년	6~7년	7~8년	8~9년	9~10년	10년 이상
1주택자 (2년거주)	24%	32%	40%	48%	56%	64%	72%	80%
1주택자 (2년미거주)	6%	8%	10%	12%	14%	16%	18%	20~30% (변동율 적용)
다주택자								

자료: 국토교통부(2020), 2020년도 주택업무편람, p.98

주: 변동율은 10~11년 20%, 11~12년 22%, 12~13년 24%, 13~14년 26%, 14~15년 28%, 15년 이상 30%

2. 부동산조세 관련 법

부동산조세는 부동산 취득 관련 시의 취득세 및 등록세는 관계법령이 지방세법을 근간으로 하고 있으며, 부동산보유 및 운용 관련 조세로 보유세인 재산세는 지방세법을, 종합부동산세는 종합부동산세법을, 그리고 임대소득세는 소득세법과 법인세법을 근간으로 하고 있다. 부동산 양도 관련 조세인 양도소득세는 소득세법을 따르고 있으며 상속세 및 증여세는 상속세 및 증여세법을 근거법으로 바탕을 두고 있다. 이외에 도시개발법, 조세특례제한법, ‘민간임대주택에 관한 특별법’ 등은 근거법을 보조하여 관계법령을 구성하고 있다.

〈표 2-87〉 부동산조세 관련 법

부동산조세		
부동산 취득관련 조세	취득세	- 지방세기본법 - 지방세기본법 시행령 - 지방세법 - 지방세법시행령 - 지방세특례제한법 - 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 - 건축법 - 도시개발법 - 도시 및 주거환경정비법
	등록면허세	- 지방세법 - 지방세법시행령 - 지방세특례제한법
부동산 보유 및 운용관련 조세	재산세	- 지방세법 - 지방세법시행령
	종합부동산세	- 종합부동산세법 - 종합부동산세법 시행령 - 지방교부세법 - 조세특례제한법
	(임대)소득세. 법인세	- 소득세법. 법인세법 - 소득세법. 법인세법 시행령 - 민간임대주택에 관한 특별법 - 조세특례제한법
부동산 양도 관련 조세	(양도)소득세	- 소득세법 - 소득세법 시행령 - 조세특례제한법 - 부동산거래신고법
	법인세(일반, 토지 등 양도소득에 대한 추가과세)	- 법인세법 - 법인세법 시행령 - 조세특례제한법

	상속세 및 증여세	- 상속세 및 증여세법 - 상속세 및 증여세법 시행령 - 부동산실명법 - 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률
--	-----------	--

자료: 연구진 작성

제2절

시장질서 교란행위 사례 발굴 및 유형화



1. 부동산조세정책 분야 시장질서 교란행위 특성

부동산의 취득 및 소유에 따른 단계별 조세로는 크게 취득 시 발생하는 취득세, 보유에 따른 보유세 및 종합부동산세, 임대소득에 대한 임대소득세, 양도로 인해 발생하는 양도소득세, 무상이전에 따른 증여세 및 상속세가 대표적이다. 하지만 한국부동산원의 신고센터를 통해 신고 되는 불법행위와 국토교통부의 부동산거래분석기획단에서 발표하는 보도자료에는 주로 취득세 및 양도소득세를 회피하기 위한 불법행위가 대부분이다. 앞서 주택정책 분야 시장질서 교란행위 특성을 부동산 생애주기별로 검토했을 때 위장전입 등의 사례는 분양단계에서, 업다운계약, 편법증여 등의 사례는 계약 및 신고단계에 해당한다고 분류하였지만 대부분의 부동산조세 관련 시장질서 교란행위는 근거 법상으로는 취득세 및 양도소득세 탈루와 연결되어 있다고 할 수 있다.

2. 부동산조세정책 분야 시장질서 교란행위 사례

가. 거주요건 충족을 위한 위장전입

위장전입은 거주지에 실제 거주하지 않으면서 주민등록법상 주소만 옮기는 행위를 말하며, 현실에서는 위장전입이 다양한 이유로 빈번하게 일어나고 있으나 실제로 위장전입으로 처벌을 하는 경우는 많지 않다. 부동산시장에서의 위장전입은 과거에는 주로 특정 지역의 청약 아파트를 분양할 때 타지역 사람이 위장전입을 통해 해당 지역 주민들을 우선순위로 하는 지역우선 공급제 자격을 얻기 위해 일어났었다. 최근에는 집주인이 세입자에게 전입신고를 하지 말라고 하거나 만약 전입신고를 한다면 자신을 동거인으로 올려달라는 요구를 하는 사례가 발생하는데, 양도소득세 감면 조건으로 실거주 기간이 적용되면서 늘어난 경우이다. 이러한 위장전입 사례는 2021년 6월 전월세 신고제가 시행되면 어려워질 것으로 보인다.

집주인이 보유 및 거주기간을 채우기 위해 위장전입이라는 방법으로 관련 세금인 양도소득세

및 취득세를 탈루하려 하는 교란행위 사례는 다음과 같다.

〈표 2-88〉 거주요건 충족을 위한 위장전입 사례



○ 00억 인근의 재건축 단지들의 실태임. 분양 조건에 보유 및 거주요건이 있지만 해당 지역 신규 전세를 알아보면 세입자 전입 불가 조건을 걸고 있는 집들이 많음

○ 시세보다 조금 저렴하게 임대보증금을 책정하고, 집주인의 거주 요건을 채우기 위해 집주인이 전입신고를 한 뒤 세입자는 전입신고를 못 하게 함

○ 집주인이 거주 기간 충족 후 차익을 본 뒤 처분 한다는 것인데, 이렇게 되면 확정일자나 전세권설정을 통한 세입자의 보증금에 대한 권리 확보가 어렵게 됨. 이를 세입자 이름으로 개인 근저당 설정을 해서 확보해준다는 식으로 부동산들이 중개

⇒ 부동산 세금을 회피하기 위해 위장전입을 하는 사례로 실태 조사 필요

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

나. 업다운계약

탈세목적으로 거래 금액을 실제보다 높게 혹은 낮게 신고하는 업다운계약 사례는 불법이며, 업계약은 부동산 거래 시 실거래 가격보다 높은 가격으로 계약을 하는 행위인데, 주로 주택을 담보로 금융기관으로부터 대출을 더 많이 받기 위해서 혹은 부동산을 다시 매도할 때 양도차익을 줄임으로써 양도소득세를 적게 내기 위한 목적으로 행해진다.

이와 반대 방향으로 부동산 거래 시 실거래 가격보다 낮은 가격으로 계약을 함으로써 양도소득세를 적게 내려고 하는 다운계약이 있으며 매도자와 매수자 모두 과태료가 부과된다. 이는 취득세와 양도소득세를 위반하는 행위이자 ‘부동산거래 신고 등에 관한 법률’에도 위배된다. 그럼에도 불구하고 다운계약 적발건수는 꾸준히 증가하고 있다.

〈표 2-89〉 연도별 업다운계약 적발건수

구 분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
다운계약	321	266	339	772	606
업계약	364	181	214	391	219

자료: 국토교통부 보도자료(2019), “8년 부동산 거래신고 위반 적발건수 전년 대비 약 32% ↑”, p.2

이처럼 업계약을 통한 시장질서 교란행위 사례는 아래와 같다.

〈표 2-90〉 업계약 사례



○ ○○시 ○○구 ○○빌라 XXX호를 매매가 최저 8,000만원 ~ 최고 9,000만원 매매광고를 의뢰

○ 이후 직접 매매가 되었다고 통보가 왔으나 매매가를 확인하였더니 1억 3,400만원에 실거래가 등록이 되어 있음을 확인

⇒ 매매 부동산은 시세는 8,000만원 ~ 9,000만원 정도의 부동산으로 업계약서 작성이 의심

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

양도소득세 탈세를 위해 공인중개사가 다운거래 계약을 유도한 사례는 아래와 같다.

〈표 2-91〉 다운계약 사례 1

기본정보 **매물** **사실**

매매 6억 7,348
 아파트분양권 · 152.69/114.97㎡, 저/38층, 남동향
 귀한 대형평수 매물, 남동향, 커뮤니티 시설 편리한 이용
 부동산114 제공
 P O 2년이내 역세권 대단지 대형평수
 확인매물 20.04.28 네이버에서 보기 >

105동
매매 4억 7,452
 아파트분양권 · 114.09/84.92㎡, 중/25층, 남동향
 지하철최단거리, 선호도 높은 인기동, 판상형 남동향
 부동산114 제공
 P O 2년이내 역세권 대단지 방세개
 확인매물 20.04.28 네이버에서 보기 >

107동
매매 4억 7,452
 아파트분양권 · 114.09/84.92㎡, 저/27층, 남서향
 초등학교 앞 선호도 높은 동, 판상형,
 부동산114 제공

○ ○○시 ○○구 ○○아파트 전매제한이 4월 24일에 해제되었지만 전매제한일 이전에 □□공인중개사사무소는 공인중개사 이외에 분양이사(실장)를 두고 불법적으로 전매제한 기한 내에 다운거래로 시장교란 행위를 함

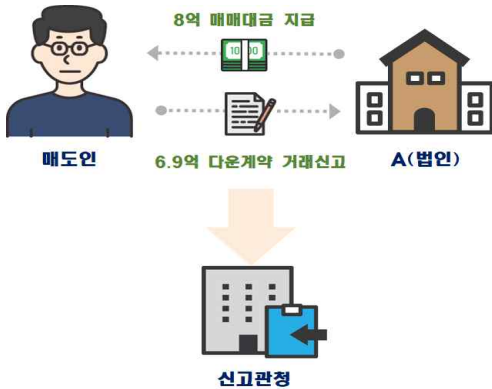
○ 이와 함께 해당 지역 일대 □□공인중개사, ■■공인중개사, △△부동산 공인중개사사무소, ▲▲부동산공인중개사 등 네이버에 허위매물을 P0원으로 올려놓고 있으며 실제 전화를 하면 다운거래를 종용하였고 실제 상당수 물건이 다운거래를 하였음

⇒ 공인중개사의 다운거래 계약 유도 및 다운계약서를 작성하여 양도소득세 탈세 의심 사례

자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

법인이 다운계약을 통해 아파트 10층을 집중 매입하여 가격 허위신고를 통해 취득세 및 양도세 탈세 의심 사례는 아래와 같다.

〈표 2-92〉 다운계약 사례 2



- 부동산 임대·개발업 법인 A는 '20.9월부터 2개월 동안 대구 달서구 소재 아파트 10채를 집중 매수
 - 실제 거래금액이 8억원임에도 6.9억원으로 다운계약서를 작성, 신고
 - 다주택 매입 과정에서 가격을 허위로 신고하여 세금 탈루가 의심되는 사례
- ⇒ 가격 허위신고 및 취득세(법인)·양도세(매도인) 탈세 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2021.4.19.), “지방 주요 과열지역 실거래 기획조사로 다운계약·탈세 등 244건 확인”, p.3

분양권 거래 시 다운계약서를 쓰고 분양권 소유권 이전 시 발생하는 양도소득세를 매수자가 부담하는 조건으로 거래를 하려는 위법 사례는 아래와 같다.

〈표 2-93〉 다운계약 사례 3

기본정보	매물	시설
	2004동	
매매 7억 2,700	아파트분양권 · 117.15/84.53㎡, 8/37층, 남향 남향, 단시류	
	부동산써브 제공	
P 1억 5,500	2년이내 방세개 화장실두개 저층	
	확인매물 20.05.27	
	2003동	
매매 7억 4,900	아파트분양권 · 117.15/84.53㎡, 고/35층, 서향 시원한 조망이 나오며 투자하기 좋은 매물입니다.	
	제공	
P 1억 6,500	2년이내 방세개 화장실두개 고층	
	확인매물 20.05.27	
	2003동	
매매 7억 3,200 ~7억 5,700	아파트분양권 · 114.73/84.83㎡, 중/35층, 남향	지도

- 분양권을 구입을 알아보던 중, 다운계약서를 쓰자는 요구를 함. 이와 함께 특정지역 분양권과 최근 분양한 곳들은 분양권 양도소득세를 매수자가 부담해야 거래가 이루어질 수 있다고 함
 - 1억 6,500만원 분양권 거래 시 5,000만원만 신고하고 1억 1,500만원은 다운계약서를 쓰고 5,000만원에 대한 양도세는 매수자가 부담
- ⇒ 다운계약서 작성 요구 및 양도소득세의 매수자 부담 전가 사례

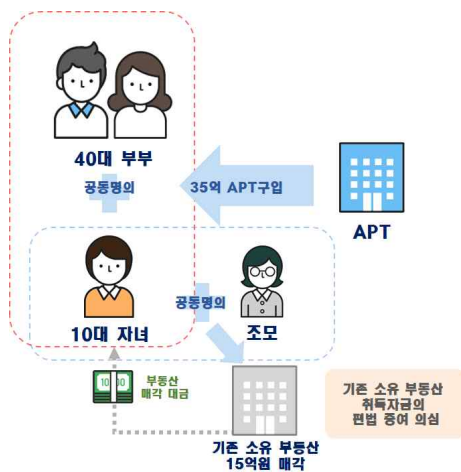
자료: 한국부동산원 신고센터 신고 내부자료(2021)를 참고하여 연구진 작성

최근 부동산 시장이 과열되면서 매도자 우위의 시장 형태가 이어지면서 양도소득세를 매수인에게 전가하는 거래 건수가 늘어나고 있다. 만약 매수인이 양도소득세를 부담하기로 약정하고 이를 실제로 매도인에게 지급했을 경우 그 금액이 양도 가액에 포함되는 것이라면 매도인과 매수인이 합의를 한 사항이고 양도소득세만큼을 매매가에 포함하여 그에 따른 세금만 내면 세법상의 의무를 적법하게 이행했다고 판명하기 때문에 현행 법령상의 문제점을 찾기는 어렵다고 할 수 있지만 시장 관행으로 형성되어서는 안 될 시장질서 교란행위라는 사실임에는 분명하다.

다. 편법증여

사실상 증여이기 때문에 증여세를 내야함에도 표면적으로는 탈세목적으로 증여와 다른 형식인 편법으로 이전을 하는 경우 편법증여가 발생한다. 이 중 소득 없는 미성년자에 대한 편법증여 사례는 아래와 같다.

〈표 2-94〉 편법증여 사례 1

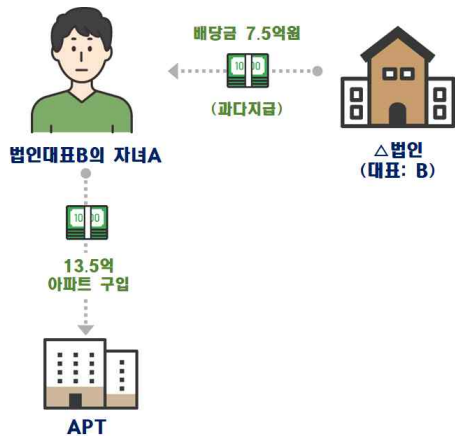


- 10대 A는 부모님과 공동명의로 강남구의 약 35억원 아파트를 구입
- 기존에 조모와 공동명의로 소유하던 약 15억원 주택을 매각하여 자금 조달
- ⇒ 친족 등이 소득 없는 미성년자에게 기존 소유한 동 부동산을 편법증여 한 것으로 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.6

법인 배당소득을 이용하여 자녀에게 편법증여 한 사례는 아래와 같다.

〈표 2-95〉 편법증여 사례 2

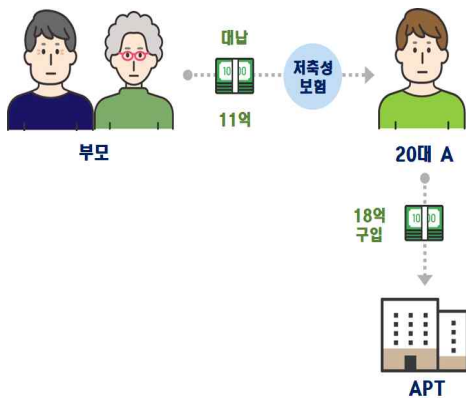


- △법인 대표B의 자녀이자 주주인 A(30세)는 송파구 소재 아파트(13.5억)를 매수
- △법인으로부터 받은 배당소득 (7.5억)을 활용한 것으로 소명하였으나
- 이는 A가 소유한 실제 보유지분(0.03%)을 크게 초과
- ⇒ △법인 대표B의 배당금을 자녀 A에게 편법증여한 것으로 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다.”, p.4

자녀의 보험금 대납을 통한 편법증여 사례는 아래와 같다.

〈표 2-96〉 편법증여 사례 3

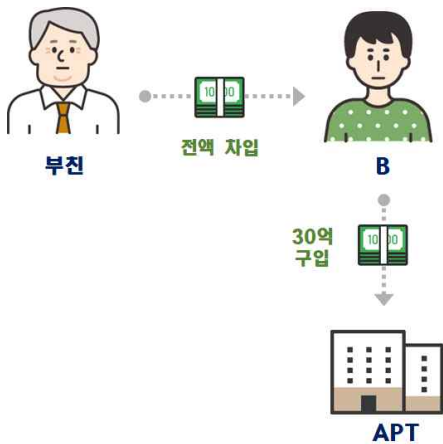


- 20대 A는 18억원 상당의 아파트를 매수하면서 약 9억원을 저축성 보험계약 해지금으로 조달하였다고 소명
- 해당 보험계약의 보험금 납부('10.12월 8억원, '12.12월 3억원 일시금 납부) 당시 미성년자로 추정
- ⇒ A 부모의 자녀 보험금 편법증여 의심으로 국세청에 통보하여 탈세혐의 등 확인

자료: 국토교통부 보도자료(2020.12.16.), “주요 집값 과열지역의 투기 거래에 대한 실거래 조사로 편법증여 등 불법행위를 엄단해나가겠습니다.”, p.4

부모로부터 아파트 매수를 위해 차입한 편법증여 사례는 아래와 같다.

〈표 2-97〉 편법증여 사례 4

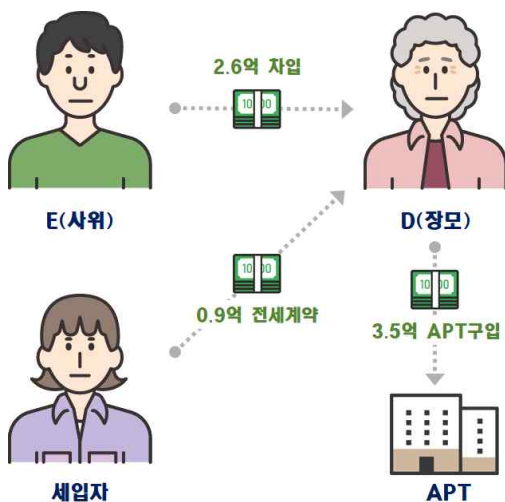


○ 30대 B는 30억원 상당의 아파트를 매수하면서 매수 대금 전액을 부친으로부터 차입하여 지급
 ⇒ 차입금에 대한 세법상 적정이자(4.6%) 지급 여부 등 모니터링

자료: 국토교통부 보도자료(2020.12.16.), “주요 집값 과열지역의 투기 거래에 대한 실거래 조사로 편법증여 등 불법 행위를 엄단해나가겠습니다.”, p.5

특수관계인 간(장모-사위)에 차입을 통한 아파트 매수를 한 편법증여 사례는 다음과 같다.

〈표 2-98〉 편법증여 사례 5



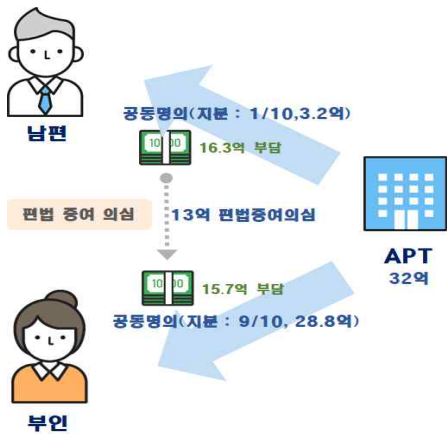
○ 60대 D는 울산 남구 소재 아파트를 매수하는 과정에서 거래금액 약 3.5억원 중 전세 승계 보증금 0.9억원을 제외한 약 2.6억원 전액을 사위 E로부터 차입하여 지급한 사례

⇒ 편법증여 여부를 확인하기 위해 세법상 적정이자(4.6%) 지급 등을 검사할 계획

자료: 국토교통부 보도자료(2021.4.19.), “지방 주요 과열지역 실거래 기획조사로 다운계약·탈세 등 244건 확인”, p.4

증여세 탈루 목적으로 가족(부부) 간 거래한 편법증여 사례는 아래와 같다.

〈표 2-99〉 편법증여 사례 6

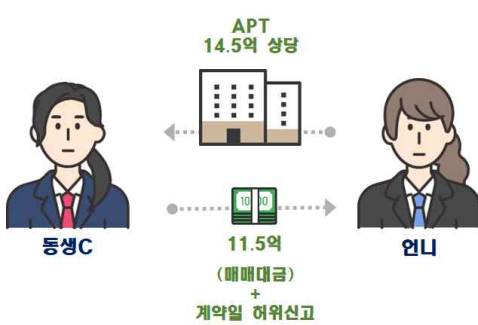


- 부부관계인 B와 C는 시세 약 32억원의 서초구 소재 아파트를 매수
- 공유지분을 남편 B가 1/10(약 3.2억), 부인 C가 9/10(약 28.8억) 보유하면서, 부담금액은 남편 B가 약 16.3억원을, 부인이 약 15.7억을 부담
- ⇒ 부인에게 13.1억원을 편법 증여한 혐의

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.6

가족 간(언니-동생) 저가거래를 통한 양도소득세 및 증여세 탈루가 의심되는 편법증여 사례는 다음과 같다.

〈표 2-100〉 편법증여 사례 7

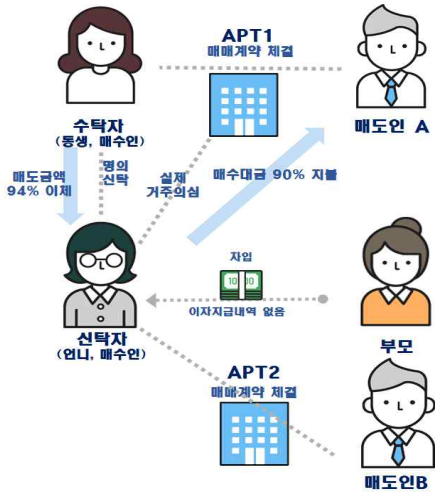


- C는 언니로부터 용산구 아파트를 11.5억원에 매수했으나, 해당 유사주택이 거래 전 6개월 내 14.8억원에 거래됨
- 가계약금을 7.28일에 지급했음에도 계약일을 12.11일로 거짓 신고
- ⇒ 특수관계인간 저가거래를 통한 양도세 및 증여세 탈루 혐의로 국세청 통보, 계약일 허위신고로 지자체 통보

자료: 국토교통부 보도자료(2020.8.26.), “편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다.”, p.5

가족 간(언니-동생) 명의신탁, 가족 간(모-녀)편법증여, 다주택자 양도세 탈루가 의심되는 교란 행위 사례는 아래와 같다.

〈표 2-101〉 편법증여 사례 8



○ '16년 동생 J씨 명의로 약 4억원 상당의 아파트를 구입하면서 구입자금의 90%를 언니 K가 지불하고, '19년 해당 아파트 매도 시 집값 상승분을 포함한 매도금액 5.8억원 중 약 5.5억원을 언니 K에게 이체

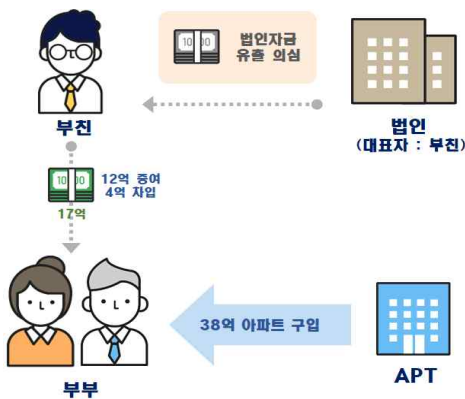
○ 이와는 별개로 K씨는 성남 분당소재 10억원 상당의 주택을 구입하면서, 부모에게 빌려준 돈을 상환 받았다고 소명하였으나, 이자 수취내역이 없어 편법증여가 의심되며, 위 명의신탁건을 검토할 경우 다주택자 양도세 탈루도 의심

⇒ 명의신탁과 탈세 의심 사례

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.9

법인 자금을 유용하여 가족 간(부-녀) 증여가 의심되는 교란행위 사례는 아래와 같다.

〈표 2-102〉 편법증여 사례 9



○ 부부관계인 D와 E는 시세 약 38억원의 강남구 소재 아파트를 매수

○ 자기자금 약 18억원(증여 12억 포함), 차입금 약 20억원(가족 차입금 4억원 포함)으로 주택을 구입하였다고 소명 하였으나, 이 중 약 17억원의 매수대금이 아내의 아버지가 대표인 법인계좌 등에서 지불된 계좌를 확인

⇒ 본인 소명과 계좌내역이 다르며, 법인자금을 사적으로 유용한 혐의가 의심

자료: 국토교통부 보도자료(2020.4.21.), “편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다.”, p.7

편법증여는 세금을 탈루할 목적으로 가장 빈번하게 이루어지는 사례이다. 특히 증여세가 과중하게 발생할 것을 우려하여 특수관계인에게 매매의 형식으로 소유권을 이전하고 다시 양도자의 자녀에게 소유권을 넘겨주는 편법증여도 자주 발생하고 있다.

제3절

관련 법제도 분석



1. 거주요건 충족을 위한 위장전입

양도소득금액은 양도가액에서 필요경비를 공제한 양도차익에 장기보유 특별공제액을 공제하게 되는데 이 때 일정 보유기간과 거주기간을 충족시켜 공제율을 높이고자 한다. 실제로 보유하고 거주한다면 문제가 발생하지 않겠지만 단지 거주요건을 충족시키기 위해서 위장전입을 한다면 양도소득세 탈루가 의심되므로 소득세법과 함께 주민등록법을 검토해 볼 수 있다.

〈표 2-103〉 거주요건 충족을 위한 위장전입 사례 해당 근거규정

근거규정

- (양도소득금액) ① 양도소득금액은 제94조에 따른 양도소득의 총수입금액(이하 “양도가액”이라 한다)에서 제97조에 따른 필요경비를 공제하고, 그 금액(이하 “양도차익”이라 한다)에서 장기보유 특별공제액을 공제한 금액으로 한다.
② 제1항에서 “장기보유 특별공제액”이란 제94조 제1항 제1호에 따른 자산(제104조 제3항에 따른 미등기양도자산과 같은 조 제7항 각 호에 따른 자산은 제외한다)으로서 보유기간이 3년 이상인 것 및 제94조 제1항 제2호 가목에 따른 자산 중 조합원입주권(조합원으로부터 취득한 것은 제외한다)에 대하여 그 자산의 양도차익(조합원입주권을 양도하는 경우에는 ‘도시 및 주거환경정비법’ 제74조에 따른 관리처분계획 인가 및 ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법’ 제29조에 따른 사업시행계획인가 전 토지분 또는 건물분의 양도차익으로 한정한다)에 다음 표 1에 따른 보유기간별 공제율을 곱하여 계산한 금액을 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 1세대 1주택(이에 딸린 토지를 포함한다)에 해당하는 자산의 경우에는 그 자산의 양도차익에 다음 표 2에 따른 보유기간별 공제율을 곱하여 계산한 금액과 거주기간별 공제율을 곱하여 계산한 금액을 합산한 것을 말한다.(소득세법 제95조)

〈1세대 1주택인 경우 보유기간별 공제율〉

보유기간	공제율	거주기간	공제율
3년 이상 4년 미만	0.12	2년 이상 3년 미만 (보유기간 3년 이상에 한정함)	0.08
		3년 이상 4년 미만	0.12
4년 이상 5년 미만	0.16	4년 이상 5년 미만	0.16
5년 이상 6년 미만	0.20	5년 이상 6년 미만	0.20
6년 이상 7년 미만	0.24	6년 이상 7년 미만	0.24
7년 이상 8년 미만	0.28	7년 이상 8년 미만	0.28
8년 이상 9년 미만	0.32	8년 이상 9년 미만	0.32
9년 이상 10년 미만	0.36	9년 이상 10년 미만	0.36
10년 이상	0.40	10년 이상	0.40

- (거주지의 이동) ①하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동하면 제11조나 제12조에 따른 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 신거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 전입신고(轉入申告)를 하여야 한다.(주민등록법 제16조)

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 소득세법, 주민등록법) 참고하여 연구진 정리

소득세법 상에는 거주요건 충족을 위해 위장전입을 한 사례에 대해 제재를 하는 규정을 찾기는 어렵다. 다만 양도소득세 감면(장기특별공제 등)을 위해 거주기간 요건을 충족하기 위해 실제 거주한 것처럼 허위로 양도소득세 신고를 하는 경우 국세기본법에 의한 가산세 부과 등 제재 외에도 주민등록법상 제재 규정 적용이 가능하다. 거주요건이 충족되지 않은 것으로 판단하고 그에 맞는 양도소득금액을 징수한다. 주민등록법에는 주민등록의 거짓 사실 신고에 대해서는 벌칙규정이 존재한다.

<표 2-104> 거주요건 충족을 위한 위장전입 사례 해당 제재규정

제재규정

- (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
3의2. 주민등록 또는 주민등록증에 관하여 거짓의 사실을 신고 또는 신청한 사람(주민등록법 제37조)

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

다주택자는 1세대 1주택 비과세제도 혜택을 받지 못하므로 거주요건과 보유요건을 충족해 최대한 장기보유특별공제를 받으려는 유인이 존재한다. 이 사례는 실제로 거주하지 않으면서 거주요건 충족을 위한 수단으로 위장전입을 시도하는 것이며, 이는 제도의 문제라기보다는 위법행위에 대한 문제로 판단된다. 이런 행위는 결국 실제 거주하는 세입자들에게 피해가 발생할 것이며, 이러한 불합리한 조건의 임대차계약이 실제로 이루어진다면 이는 초중고 자녀가 없거나 전세대출이 필요 없는 세입자의 경우에 발생할 수 있을 것이라고 추측된다. 또한 거주요건 충족을 위해 새로 들어오는 임차인의 전입신고 내지 확정일자 신고를 하지 못하도록 하려는 경우가 발생할 수 있으나 현실적으로는 임차보증금이 많을 때에는 상당히 위험한 거래가 될 수 있어 그런 조건을 내세우면 보증금 액수가 상당한 반전세나 전세 거래의 경우 임차인이 계약을 꺼리게 될 가능성이 있고, 만약 임차인이 이를 받아들인다면 별도의 보증금 보장책(예를 들어 저당권 설정)을 제공하는 편법이 동원될 것으로 예상된다.

이러한 경우 주민등록법에는 주민등록의 거짓 사실 신고에 대해서는 벌칙규정이 존재한다. 처음부터 거주지에 실제 거주하지 않으면서 주민등록법상 주소만 옮기는 행위(위장전입)를 하는 경우 주민등록에 관하여 거짓의 사실을 신고한 경우에 해당하므로 주민등록법 제37조 제3의2호 위반으로 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 다만 실제 거주를 하다가

거주 기간을 다 채우지 않고 이사를 가면서 주민등록을 새주소로 이전하지 않고 종전 거주지에 둔 경우에 대한 주민등록법상 형사처벌 규정은 없고 제40조 제4항에 따라 거주지의 이동에 따른 신고(14일 이내)를 하지 않은 데 대해 5만원 이하의 과태료를 부과하는 제재가 있을 뿐이다. 그러나 이 경우에는 양도소득세 감면 요건인 거주기간을 제대로 채우지 않고 양도소득세를 신고한 경우 과소 신고로 인한 가산세 부과 대상이다. 이와 관련해 2020. 8. 18. 개정된 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’(2021. 6. 1. 시행) 제6조의2에 따라 신고 대상인 대통령령이 정하는 임대차계약은 임대차계약 당사자가 신고하도록 하고 있고 이에 따른 신고를 하지 아니하거나 공동신고를 거부한 경우 또는 신고를 거짓으로 한 자에 대해서는 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다(동법 제28조 제5항 제3호). 따라서 향후 전월세 신고제가 본격 시행되면 양도소득세 감면 관련 거주요건 충족을 위한 위장전입 등의 위반행위는 전보다 더욱 어려워질 것으로 사료되며 상당 부분 개선될 것으로 보인다.

2. 업다운계약

취득세 및 양도소득세의 탈루를 위해 업다운계약을 하는 경우에 대해서는 지방세법, 소득세법, 부동산 거래신고 등에 관한 법률, 공인중개사법 등을 근거규정으로 검토할 수 있다. 취득세의 과세표준은 취득 당시의 가액으로 한다라고 규정하고 있으며 실제 거래된 가격으로 신고하지 않고 사실상의 취득가액이 아닌 업다운계약으로 인한 금액을 신고하게 된다면 지방세법에 위배 된다. 또한 부동산 거래신고 등에 관한 법률에서 규정하는 바와 같이 신고서를 제출하여 이루어진 취득이어야 함에도 거짓으로 신고하는 행위는 위배 된다. 소득세법에서도 양도 또는 취득 시 양도자와 양수자가 실제로 거래한 가액인 실지거래가액에 대해서 양도가액을 따르고 이로부터 양도소득세를 계산한다고 언급하고 있다.

〈표 2-105〉 업다운계약 사례 해당 근거규정

근거규정	
거래당사자	<ul style="list-style-type: none"> - (과세표준) ① 취득세의 과세표준은 취득 당시의 가액으로 한다. 다만, 연부(年賦)로 취득하는 경우에는 연부금액(매회 사실상 지급되는 금액을 말하며, 취득금액에 포함되는 계약보증금을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)으로 한다. ② 제1항에 따른 취득 당시의 가액은 취득자가 신고한 가액으로 한다. 다만, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 제4조에서 정하는 시가표준액보다 적을 때에는 그 시가표준액으로 한다. ⑤ 다음 각 호의 취득(증여·기부, 그 밖의 무상취득 및 소득세법 제101조 제1항 또는 법인세법 제52조 제1항에 따른 거래로 인한 취득은 제외한다)에 대하여는 제2항 단서 및 제3항 후단에도 불구하고 사실상의 취득가격 또는 연부금액을 과세표준으로 한다.

	<p>5. '부동산 거래신고 등에 관한 법률' 제3조에 따른 신고서를 제출하여 같은 법 제5조에 따라 검증이 이루어진 취득(지방세법 제2장 취득세 제2절 제10조)</p> <p>- (정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "양도"란 자산에 대한 등기 또는 등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등을 통하여 그 자산을 유상으로 사실상 이전하는 것을 말한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 부담부 증여시 수증자가 부담하는 채무액에 해당하는 부분은 양도로 보며, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 양도로 보지 아니한다.</p> <p>5. "실지거래가액"이란 자산의 양도 또는 취득 당시에 양도자와 양수자가 실제로 거래한 가액으로서 해당 자산의 양도 또는 취득과 대가관계에 있는 금전과 그 밖의 재산가액을 말한다.</p> <p>6. "1세대"란 거주자 및 그 배우자(법률상 이혼을 하였으나 생계를 같이 하는 등 사실상 이혼한 것으로 보기 어려운 관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)가 그들과 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이 하는 자(거주자 및 그 배우자의 직계존비속(그 배우자를 포함한다) 및 형제자매를 말하며, 취학, 질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편으로 본래의 주소 또는 거소에서 일시 퇴거한 사람을 포함한다)와 함께 구성하는 가족단위를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 배우자가 없어도 1세대로 본다.</p> <p>7. "주택"이란 허가 여부나 공부(公簿)상의 용도구분과 관계없이 사실상 주거용으로 사용하는 건물을 말한다. 이 경우 그 용도가 분명하지 아니하면 공부상의 용도에 따른다.(소득세법 제3장 제88조)</p> <p>- (양도가액) ① 제94조 제1항 각 호에 따른 자산의 양도가액은 그 자산의 양도 당시의 양도자와 양수자 간에 실지거래가액에 따른다.(소득세법 제3장 제96조)</p> <p>- 거래당사자는 부동산의 매매계약을 체결한 경우 그 실제 거래가격 등을 거래계약의 체결일부터 30일 이내에 그 권리의 대상인 부동산등(권리에 관한 계약의 경우에는 그 권리의 대상인 부동산)의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 공동으로 신고하여야 함(부동산거래신고 등에 관한 법률 제3조 제1항)</p> <p>- 제4조(금지행위) 누구든지 제3조 또는 제3조의2에 따른 신고에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 됨(부동산거래신고법 제4조)</p> <p>1. 개업공인중개사에게 거짓으로 신고하도록 요구하는 행위</p> <p>2. (생략)</p> <p>3. 거짓으로 제3조 또는 제3조의2에 따른 신고를 하는 행위를 조장하거나 방조하는 행위</p> <p>4. ~5. (생략)</p>
공인중개사	<p>- 개업공인중개사는 거래계약서를 작성하는 때에는 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성하여서는 아니 됨(공인중개사법 제26조 제3항)</p> <p>- 개업공인중개사는 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위를 하여서는 아니 됨(공인중개사법 제33조 제1항 제8호)</p>

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 지방세법, 소득세법, 부동산거래신고법, 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

소득세법상에서는 업다운거래 사례에 대해 특별히 제재를 하는 규정을 찾기 어려우며 지방세법의 취득세 관련 조항에서는 취득세 납세의무자가 신고 또는 납부의무를 다하지 아니한 경우 규정에 따라 산출한 세액 또는 그 부족세액에 대해 추징 및 가산세를 징수할 수 있다고 되어 있다. 한편 공인중개사법에서는 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 그 자격을 정지, 중개사무소의 개설등록을 취소할 수 있도록 규정되어 있다.

〈표 2-106〉 업다운거래 사례 해당 제재규정

제재규정	
거 래 당 사 자	<p>- (부족세액의 추징 및 가산세) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제10조부터 제15조까지의 규정에 따라 산출한 세액(이하 이 장에서 "산출세액"이라 한다) 또는 그 부족세액에 지방세기본법 제53조부터 제55조까지의 규정에 따라 산출한 가산세를 합한 금액을 세액으로 하여 보통징수의 방법으로 징수한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 취득세 납세의무자가 제20조에 따른 신고 또는 납부의무를 다하지 아니한 경우 2. 제10조 제5항부터 제7항까지의 규정에 따른 과세표준이 확인된 경우(지방세법 제2장 취득세 제21조) <p>- 신고포상금의 지급: 시장·군수 또는 구청장은 부동산등의 실제 거래가격을 거짓으로 신고한 자를 관계 행정기관이나 수사기관에 신고하거나 고발한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있음(부동산거래 신고법 제25조의2 제1항 제1호)</p> <p>- 과태료: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제2항)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제3조제1항부터 제4항까지의 규정을 위반하여 같은 항에 따른 신고를 하지 아니한 자(공동신고를 거부한 자를 포함) 1의2. 제3조의2제1항을 위반하여 같은 항에 따른 신고를 하지 아니한 자(공동신고를 거부한 자를 포함) 2. 제4조제1호를 위반하여 개업공인중개사에게 제3조에 따른 신고를 하지 아니하게 하거나 거짓으로 신고하도록 요구한 자 3. 제4조제3호를 위반하여 거짓으로 제3조에 따른 신고를 하는 행위를 조장하거나 방조한 자 <p>- 과태료: 제3조제1항부터 제4항까지 또는 제4조제2호를 위반하여 그 신고를 거짓으로 한 자에게는 해당 부동산등의 취득가액의 100분의 5 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과함(부동산거래신고법 제28조 제3항)</p> <p>- 자진 신고자에 대한 감면 또는 면제: 신고관청은 제28조제2항제1호부터 제3호까지 및 제3항부터 제5항까지의 어느 하나에 따른 위반사실을 자진 신고한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 과태료를 감경 또는 면제할 수 있음(부동산거래신고법 제29조)</p> <p>- 벌칙규정 없음</p>
공 인 개 사	<p>- 시·도지사는 공인중개사가 소속공인중개사로서 업무를 수행하는 기간 중에 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 그 자격을 정지할 수 있음(공인중개사법 제36조 제1항 제6호)</p> <p>- 등록관청은 개업공인중개사가 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우에는 중개사무소의 개설등록을 취소할 수 있음(공인중개사법 제38조 제2항 제7호)</p> <p>- 벌칙: 부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(공인중개사법 제48조 제3호)</p>

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 부동산거래신고법, 공인중개사법) 참고하여 연구진 정리

업다운계약은 실제 거래가격을 신고하지 않은 것이기 때문에 부동산거래 신고 등에 관한 법률 위반에 대한 과태료 제재를 검토해 볼 수 있다. 다운계약에서의 양도소득세 무신고 또는 과소신고에 대해서는 미납양도소득세 뿐만 아니라 해당 사안에 따라 미신고 가산세 또는 신고불성실 가산세와 납부지연가산세(국세기본법 제47조의2부터 제47조의4)가 부과된다(소득세법 제93조). 업

계약의 매수인이 향후 매도를 하면서 양도소득세를 납부할 때 과소 신고를 할 경우 역시 신고불성실 가산세와 납부지연 가산세가 문제가 될 것이다. 매매대금을 축소하여 과세당국에 매도인의 양도소득세를 줄이기 위한 다운계약의 경우 매수자의 취득세 과소 신고가 동반되기 때문에 이때에도 취득세를 과소신고한 매수자에게는 과소신고가산세 및 납부지연가산세 등의 가산세를 부과할 수 있다.

앞 절에서 제시한 사례 중 분양권 거래 시 다운계약서를 쓰고 분양권 소유권 이전 시 발생하는 양도소득세를 매수자가 부담하는 조건으로 거래를 하려 하는 위법 사례에 대해서는 부동산 매매계약의 내용으로서 그 양도로 인하여 매도인이 부담하여야 할 양도소득세를 매수인이 부담하기로 특약하여 그대로 이행되었다면 매수자가 부담하기로 한 세액 상당액은 부동산의 양도와 대가관계에 있다고 볼 것이어서 그 양도가액은 매매대금과 매수자의 부담세액 상당액을 합산한 금액으로 보는 것이 타당하다 할 것이다(대법원 1992.7.14. 선고 92누2967 판결, 소득세법 기본통칙 97-20 참조, 소득세법 제96조, 제100조). 이러한 경우 양도소득세 무신고 또는 과소신고에 대해서는 미납양도소득세 뿐만 아니라 해당 사안에 따라 미신고 가산세 또는 신고불성실 가산세와 납부지연가산세(국세기본법 제47조의2부터 제47조의4)가 부과된다(소득세법 제93조). 다만, 부동산 매매계약서상 매매대금에 매수인이 부담하기로 한 양도소득세까지 포함해 양도가액으로 해서 매도인이 양도소득세를 신고하고 그 세금을 매수인이 부담해준 경우라면 소득세법상 문제는 없다. 양도소득세를 매수자가 부담하기로 부동산 매매계약 당시 당사자들이 약정하더라도 매수인의 부담을 줄이기 위해 양도소득세를 과소신고함으로써 양도소득세를 탈루하려는 합의가 이루어질 수 있고, 이 경우 매수자의 취득세 과소신고는 동전의 양면과 같이 함께 따라 붙게 되어 있다. 취득세는 지방세법에 따라 부과되며 이 경우 통상 과소 신고를 하게 될 것이므로 지방세를 부과하는 지방자치단체는 과소신고가산세 및 납부지연가산세 등의 가산세를 부과할 수 있다(지방세법 제54조, 제55조). 이와 함께 부동산거래 신고 등에 관한 법률 제3조 및 동법 시행령 별표1의 부동산거래 신고사항(제3조 제1항 관련)은 부동산의 실제 거래가격을 신고하도록 규정하고 있으므로 부동산거래신고 등에 관한 법률 제3조의 실제 거래가격은 부동산의 이전과 대가관계 있는 금액 전부를 포함하는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 매수인이 양도소득세를 부담하기로 하는 등 매수인이 매매대금 외에 부동산매매와 대가관계 있는 다른 명목의 금전 또는 경제적 이익을 제공하는 경우 매매대금 외에도 양도와 대가관계 있는 금액 전부를 포함해 이를 실제 거래가격으로 하는 부동산거래의 신고가 되어야 할 것인바, 이를 위반하여 거짓으로 신고한 자에 대해서는 '부동산거래신고 등에 관한 법률' 제28조 제3항의 과태료 제재가 가능하며(동법 제3조제1항부터 제4항까지 또는 제4조 제2호를 위반하여 그 신고를 거짓으로 한 자에게는 해당 부동산 등의 취득가액의 100분의 5 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과할 수 있다. 구체적인 과태료 부과 기준은 동법

시행령 별표 3), 같은 취지에서 공인중개사로 하여금 거짓으로 신고하게 한 자에 대해서도 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(제28조 제2항 제2호).

조세범 처벌법 등에 따른 형사처벌에 대해서 보자면, 사기나 그 밖의 부정한 행위⁴²⁾로서 조세를 포탈하거나 조세의 환급, 공제를 받은 경우에는 2년 이하의 징역형이나 포탈세액의 2배 이상의 벌금형에 처할 수 있다. 포탈세액이 3억원 이상이고, 그 포탈세액 등이 신고·납부하여야 할 세액(부과·징수하는 조세는 결정·고지하여야 할 세액)의 100분의 30 이상인 경우 또는 포탈세액이 5억원 이상인 경우에는 3년 이하의 징역 또는 포탈세액 등의 3배 이하에 상당하는 벌금에 처하고 포탈세액이 연간 5억원 이상이 되면 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 위반으로 가중처벌 된다(조세범 처벌법 제3조 제1항). 한편, 조세범 처벌법 제3조 제1항 위반 등에 관해서는 특별법에 의한 가중처벌 규정이 있는데, 연간 5억~10억 원 미만은 3년 이상의 유기징역에 처하고 연간 10억 원 이상이면 무기 또는 5년 이상 처하며, 포탈세액의 2~5배에 상당하는 금액을 벌금으로 병과하고 있다(‘특정범죄가중처벌등에 관한 법률’ 제8조). 따라서 이러한 가중처벌 규정에 해당하는 조세범 처벌법 위반자에 대해서는 ‘특정범죄가중처벌등에 관한 법률’ 제8조 위반으로 처벌된다. 이와 같이 조세범 처벌법에 해당하는 탈세를 한 당사자에 대해서는 탈세 정도에 따라 벌금 사안에 대해서는 조세범 처벌절차법에 따른 통고처분 또는 징역형에 처할 것으로 판단되는 사안에 대해서는 고발 등의 처분을 거쳐 조세범 처벌법에 따른 형사처벌이 이루어질 수 있다(조세범 절차법 제13조, 제15조, 제17조, 조세범 처벌법 제3조 참조).

업다운계약에서 거래당사자의 경우는 제재규정이 과태료나 가산세 정도에 그치기 때문에 실효성이 없으므로 벌칙규정을 신설하여 적용할 필요가 있다. 또한 해당 공인중개사에게도 업계약 또는 다운계약서의 작성이 공인중개사법 제33조 제1항 제8호에 해당되지 않는 경우에는 제재규정이 자격정지 또는 등록취소와 같은 행정처분에 그치기 때문에 실효성이 없으므로 벌칙규정을 신설할 필요가 있다.

42) 조세범 처벌법 제3조 제6항에 사기나 그 밖의 부정한 행위의 정의가 나와 있음. 이중 탈세 목적의 업다운 계약은 거짓증빙 또는 거짓 문서의 작성 및 수취(제2호)에 해당할 수 있음

[조세범 처벌법] 제3조(조세 포탈 등) ⑥ 제1항에서 “사기나 그 밖의 부정한 행위”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 조세의 부과와 징수를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 하는 적극적 행위를 말한다.

1. 이중장부의 작성 등 장부의 거짓 기장
2. 거짓 증빙 또는 거짓 문서의 작성 및 수취
3. 장부와 기록의 파기
4. 재산의 은닉, 소득·수익·행위·거래의 조작 또는 은폐
5. 고의적으로 장부를 작성하지 아니하거나 비치하지 아니하는 행위 또는 계산서, 세금계산서 또는 계산서합계표, 세금계산서합계표의 조작
6. 조세특례제한법 제5조의2제1호에 따른 전자적 기업자원 관리설비의 조작 또는 전자세금계산서의 조작
7. 그 밖에 위계(偽計)에 의한 행위 또는 부정한 행위

3. 편법증여

편법증여는 다양하게 이루어지고 있다. 이러한 불법 행위는 상속세 및 증여세법, 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 등을 통해 검토해 볼 수 있다. 상속세 및 증여세법에서는 배우자 또는 직계존비속에게 양도한 재산은 증여로 규정하고 있기 때문에 증여세를 탈루하기 위해 부부 및 자녀, 특수관계인 자에게 재산을 양도한 경우에 대해 위법 사례로 간주한다. 또한 이와 함께 부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기하여서는 안된다는 '부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률'과 부동산에 관한 물권을 이전받는 경우에 대해 적시한 '부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률'에 위배 된다.

〈표 2-107〉 편법증여 사례 해당 근거규정

근거규정

- (증여세 과세대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 증여재산에 대해서는 이 법에 따라 증여세를 부과한다.
 1. 무상으로 이전받은 재산 또는 이익
 2. 현저히 낮은 대가를 주고 재산 또는 이익을 이전받음으로써 발생하는 이익이나 현저히 높은 대가를 받고 재산 또는 이익을 이전함으로써 발생하는 이익. 다만, 특수관계인이 아닌 자 간의 거래인 경우에는 거래의 관행상 정당한 사유가 없는 경우로 한정한다.
 5. 제44조 또는 제45조에 해당하는 경우의 그 재산 또는 이익 (상속세 및 증여세법 제1장 제4조)
- (증여세 납부의무) ① 수증자는 다음 각 호의 구분에 따른 증여재산에 대하여 증여세를 납부할 의무가 있다.
 - ② 제1항에도 불구하고 제45조의2에 따라 재산을 증여한 것으로 보는 경우(명의자가 영리법인인 경우를 포함한다)에는 실제소유자가 해당 재산에 대하여 증여세를 납부할 의무가 있다.(상속세 및 증여세법 제1장 제4조의 2)
- (배우자 등에게 양도한 재산의 증여 추정) ① 배우자 또는 직계존비속(이하 이 조에서 "배우자등"이라 한다)에게 양도한 재산은 양도자가 그 재산을 양도한 때에 그 재산의 가액을 배우자등이 증여받은 것으로 추정하여 이를 배우자등의 증여재산가액으로 한다.
 - ② 특수관계인에게 양도한 재산을 그 특수관계인(이하 이 항 및 제4항에서 "양수자"라 한다)이 양수일부터 3년 이내에 당초 양도자의 배우자등에게 다시 양도한 경우에는 양수자가 그 재산을 양도한 당시의 재산가액을 그 배우자등이 증여받은 것으로 추정하여 이를 배우자등의 증여재산가액으로 한다. 다만, 당초 양도자 및 양수자가 부담한 소득세법에 따른 결정세액을 합친 금액이 양수자가 그 재산을 양도한 당시의 재산가액을 당초 그 배우자등이 증여받은 것으로 추정할 경우의 증여세액보다 큰 경우에는 그러하지 아니하다.(상속세 및 증여세법 제2절 제44조)
- (재산 취득자금 등의 증여 추정) ① 재산 취득자의 직업, 연령, 소득 및 재산 상태 등으로 볼 때 재산을 자력으로 취득하였다고 인정하기 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그 재산을 취득한 때에 그 재산의 취득자금을 그 재산 취득자가 증여받은 것으로 추정하여 이를 그 재산 취득자의 증여재산가액으로 한다.
 - ② 채무자의 직업, 연령, 소득, 재산 상태 등으로 볼 때 채무를 자력으로 상환(일부 상환을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)하였다고 인정하기 어려운 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그 채무를 상환한 때에 그 상환자금을 그 채무자가 증여받은 것으로 추정하여 이를 그 채무자의 증여재산가액으로 한다.
 - ③ 취득자금 또는 상환자금이 직업, 연령, 소득, 재산 상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우와 취득자금 또는 상환자금의 출처에 관한 충분한 소명(疏明)이 있는 경우에는 제1항과 제2항을 적용하지 아니한다.
 - ④ '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률' 제3조에 따라 실명이 확인된 계좌 또는 외국의 관계 법령에 따라 이와 유사한 방법으로 실명이 확인된 계좌에 보유하고 있는 재산은 명의자가 그 재산을 취득한 것으로 추정하여 제1항

을 적용한다. (상속세 및 증여세법 제2절 제45조)

- (명의신탁재산의 증여 의제) ① 권리의 이전이나 그 행사에 등기등이 필요한 재산(토지와 건물은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 실제소유자와 명의자가 다른 경우에는 국세기본법 제14조에도 불구하고 그 명의자로 등기등을 한 날(그 재산이 명의개서를 하여야 하는 재산인 경우에는 소유권취득일이 속하는 해의 다음 해 말일의 다음 날을 말한다)에 그 재산의 가액(그 재산이 명의개서를 하여야 하는 재산인 경우에는 소유권취득일을 기준으로 평가한 가액을 말한다)을 실제소유자가 명의자에게 증여한 것으로 본다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 비거주자가 법정대리인 또는 재산관리인의 명의로 등기등을 한 경우
- ③ 타인의 명의로 재산의 등기등을 한 경우 및 실제소유자 명의로 명의개서를 하지 아니한 경우에는 조세 회피 목적이 있는 것으로 추정한다. 다만, 실제소유자 명의로 명의개서를 하지 아니한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조세 회피 목적이 있는 것으로 추정하지 아니한다.
 1. 매대로 소유권을 취득한 경우로서 종전 소유자가 소득세법 제105조 및 제110조에 따른 양도소득 과세표준신고 또는 증권거래세법 제10조에 따른 신고와 함께 소유권 변경 내용을 신고하는 경우
 2. 상속으로 소유권을 취득한 경우로서 상속인이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 신고와 함께 해당 재산을 상속세 과세가액에 포함하여 신고한 경우. 다만, 상속세 과세표준과 세액을 결정 또는 경정할 것을 미리 알고 수정신고하거나 기한 후 신고를 하는 경우는 제외한다. (상속세 및 증여세법 제2절 제45조2)

- (특정법인과 거래를 통한 이익의 증여 의제) ① 지배주주와 그 친족(이하 이 조에서 "지배주주등"이라 한다)이 직접 또는 간접으로 보유하는 주식보유비율이 100분의 30 이상인 법인(이하 이 조 및 제68조에서 "특정법인"이라 한다)이 지배주주의 특수관계인과 다음 각 호에 따른 거래를 하는 경우에는 거래한 날을 증여일로 하여 그 특정법인의 이익에 특정법인의 지배주주등의 주식보유비율을 곱하여 계산한 금액을 그 특정법인의 지배주주등이 증여받은 것으로 본다.

1. 재산 또는 용역을 무상으로 제공받는 것
2. 재산 또는 용역을 통상적인 거래 관행에 비추어 볼 때 현저히 낮은 대가로 양도·제공받는 것
3. 재산 또는 용역을 통상적인 거래 관행에 비추어 볼 때 현저히 높은 대가로 양도·제공하는 것(상속세 및 증여세법 제2절 제45조5)

- 누구든지 부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기하여서는 아니 됨(부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률 제3조제1항)

- 채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전받는 경우에는 채무자, 채권금액 및 채무변제를 위한 담보라는 뜻이 적힌 서면을 등기신청서와 함께 해당 기관에게 제출하여야 함(부동산실명법 제3조제2항)

자료: 관련법률(국가법령정보센터: 상속세 및 증여세법, 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률) 참고하여 연구진 정리

편법증여에 대해서 상속세 및 증여세법에서는 특별히 제재규정을 언급하지 않고 있다. 부동산 실명법에서 명의신탁약정 무효와 과징금과 벌칙에 대한 조항이 존재한다. 또한 증여세 미신고나 과소신고에 대해서는 미납 증여세 뿐만 아니라 해당 사안에 따라 미신고 가산세 또는 신고불성실 가산세와 납부지연가산세(국세기본법 제47조의2부터 제47조의4)가 부과된다.

〈표 2-108〉 편법증여 사례 해당 제재규정

제재규정

- 효력: 명의신탁약정은 무효로 함(부동산실명법 제4조제1항)
- 과징금: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 해당 부동산 가액(價額)의 100분의 30에 해당하는 금액의 범위에서 과징금을 부과함(부동산실명법 제5조제1항)

-
1. 제3조제1항을 위반한 명의신탁자
 2. 제3조제2항을 위반한 채권자 및 같은 항에 따른 서면에 채무자를 거짓으로 적어 제출하게 한 실채무자(實債務者)
- 이행강제금: 과징금을 부과 받은 자는 지체 없이 해당 부동산에 관한 물권을 자신의 명의로 등기하여야 함(단서생략) 이를 위반한 자에 대하여는 과징금 부과일부터 1년이 지난 때에 부동산평가액의 100분의 10에 해당하는 금액을, 다시 1년이 지난 때에 부동산평가액의 100분의 20에 해당하는 금액을 각각 이행강제금으로 부과함(부동산실명법 제6조제1항, 제2항)
- 벌칙: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처함(부동산실명법 제7조제1항)
1. 제3조제1항을 위반한 명의신탁자
 2. 제3조제2항을 위반한 채권자 및 같은 항에 따른 서면에 채무자를 거짓으로 적어 제출하게 한 실채무자
- 벌칙: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처함(부동산실명법 제7조제1항)
- 벌칙: 실권리자명의 등기의무규정(제3조제1항)을 위반한 명의수탁자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처함(부동산실명법 제7조제2항)
-
- 효력: 명의신탁약정은 무효로 함(부동산실명법 제4조제1항)
- 과징금: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 해당 부동산 가액(價額)의 100분의 30에 해당하는 금액의 범위에서 과징금을 부과함(부동산실명법 제5조제1항)
1. 제3조제1항을 위반한 명의신탁자
 2. 제3조제2항을 위반한 채권자 및 같은 항에 따른 서면에 채무자를 거짓으로 적어 제출하게 한 실채무자(實債務者)
- 이행강제금: 과징금을 부과 받은 자는 지체 없이 해당 부동산에 관한 물권을 자신의 명의로 등기하여야 함(단서생략) 이를 위반한 자에 대하여는 과징금 부과일부터 1년이 지난 때에 부동산평가액의 100분의 10에 해당하는 금액을, 다시 1년이 지난 때에 부동산평가액의 100분의 20에 해당하는 금액을 각각 이행강제금으로 부과함(부동산실명법 제6조제1항, 제2항)
- 벌칙: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처함(부동산실명법 제7조제1항)
1. 제3조제1항을 위반한 명의신탁자
 2. 제3조제2항을 위반한 채권자 및 같은 항에 따른 서면에 채무자를 거짓으로 적어 제출하게 한 실채무자
- 벌칙: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처함(부동산실명법 제7조제1항)
- 벌칙: 실권리자명의 등기의무규정(제3조제1항)을 위반한 명의수탁자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처함(부동산실명법 제7조제2항)
-

자료: 관련법률(국가법령정보센터) 참고하여 연구진 정리

우리나라는 편법증여를 사전적으로 막기 위해 포괄적인 증여개념을 도입하였다. 이는 실제 자산이전으로 인한 증여뿐만 아니라 가족 간 경제적 행위로 경제적 이익이 발생할 경우 이를 증여로 간주하는 것이다. 증여세 탈세의 경우 가산세를 적용할 수 있으며 앞 양도소득세 탈세 시 언급한 바와 같이 형사처벌에 대한 규정을 적용할 수 있는 것은 기본적으로 같다.

다주택자의 양도소득세 중과 부담을 면하기 위해 무주택자인 가족이나 친척 명의로 부동산 명의신탁을 하여 매수하였다가 시세차익을 보고 양도하는 사례들은 오랫동안 계속 되어온 전형적인 탈세 방법이다. 이 때 수탁자가 아니라 신탁자가 매수자금을 대는 경우임이 밝혀진 경우 명의신탁 관계가 입증되면 매수 자금과 관련한 증여세는 수탁자가 면하게 되지만 부동산을 타인 명의로 취득한 신탁자는 부동산 가액의 100분의 30에 해당하는 금액 범위에서 과징금을 부과받는다(‘부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률’ 제5조).

한편, 명의신탁 부동산에 대한 소득세 납세의무자는 실과세의 원칙에 따라 양도소득에 대한 소

득세의 납세의무자와 마찬가지로 사실상 그 소득을 얻은 명의신탁자이다. 이와 관련해 이미 1주택을 보유하고 있던 명의신탁자 A가 세대를 분리한 형제B 명의로 명의신탁을 통해 조정대상지역에서 주택을 매수한 후 2년 이상 수탁자 B로 하여금 실거주를 시킨 후 해당 주택을 다시 매각을 하면서 1세대 1주택 양도소득세 비과세 특례를 적용받는 것처럼 하여 별도로 양도소득세를 납부하지 않은 경우, 명의신탁을 통해 수탁자의 1세대 1주택 비과세 요건 적용을 받아 양도소득세를 부담하지 않은 것임이 드러난 경우에는 양도소득세 및 양도소득세 신고를 하지 않는데 따른 무신고 가산세, 납부지연 가산세 등을 부과하게 된다. 그리고 명의신탁은 아니나 부동산 매수자금이 친인척 간에 수수된 경우로서 정상적인 이자 지급 등의 관계가 없는 경우로서 증여세 신고가 없었던 경우 자금 수수자 사이에 정상적인 금전대여관계임을 입증하지 못한다면 과세관청으로서 증여가 있었던 것으로 보고 매수자에게 증여세 및 가산세를 부과하게 된다.

판례를 보면 법원에서는 증여세 완전포괄주의를 상당히 엄격하게 적용하고 있다. 이에 다양한 편법증여가 발생하는 것으로 보인다. 따라서 향후에도 증여세 포괄주의에 대한 개선방안 연구가 필요해 보인다. 편법증여 사례 또는 유사 경제행위에 대해 실제 판결에서도 편법증여로 인정을 받아 과세가 된다면 관련 사례의 발생 빈도를 줄이는 데 몫을 할 수 있을 것이다.

제4절

시사점 및 대응 전략



이 장에서는 부동산조세 측면에서 시장질서를 교란하는 사례를 검토하여 거주요건 충족을 위한 위장전입, 업다운계약, 편법증여로 유형화하였다. 유형화된 사례 모두 취득세와 양도소득세를 탈루하기 위한 범법행위들이었다. 이와 같은 범법행위는 모두 투기와 연관이 있다고 볼 수 있다. 이에 부동산조세가 갖는 취지가 견고해지기 위해서도 부동산 투기와 관련된 근본적인 원인에 대한 처방이 필요하다. 부동산 시장에서의 투기 및 교란행위에 대한 정부와 지방자치단체의 개입이 충분치 않은 상태에서 이미 부동산 시장에 상당한 투기가 존재하고 있고 이는 주택뿐만 아니라 토지 시장에서 마찬가지로 있다는 점이 LH 사태로 분명하게 드러났다. 이에 따라 일반 시민들의 정부에 대한 비판적 의견이 상당히 높은 상태이다.

우리나라의 조세 체계와 관련해서는 일단 탈세 사실이 드러난 이후에는 가산세 및 사기나 부정행위를 위한 탈세와 관련한 형사적 제재 규정 등은 잘 마련되어 있는 편이다. 하지만 우리나라의 조세 체계가 전반적으로 부동산 투기에 너그러운 편이라는 점이 문제인 것으로 보인다. 잦은 부동산 거래 시 손해가 발생할 수 있어야 부동산 시장이 안정화될 수 있는데, 한국은 부동산 거래비용이 유럽이나 미국에 비해 지나치게 낮은 상태이다. 아울러 양도세는 강화되어 있으나 정권마다 다양한 명목의 양도세 감면 혜택을 부여하고 있고, 재산세와 종부세 등 주택과 토지에 대한 전반적인 보유세의 실효세율이 다른 선진국에 비해 낮은 편인데도 조세저항을 우려해 실효세율 1% 수준까지 올려놓지 못하면서 여전히 투기 세력이 부동산시장에서 활개를 치고 있는 상황이다.

따라서 차제에 단순히 일부 부동산 교란행위의 단속 강화나 이를 위한 어떤 부동산 감독기구를 설립하는 등의 조치는 분명히 일정한 효과는 갖기 때문에 필요하며, 하지만 이 정도 문제로 접근해서는 부동산 시장에서의 투기에 대한 완벽한 차단은 어려운 상태이므로 더 큰 노력이 필요하다. 지난 수년간 세계적 저금리 상황에서 유동성 공급이 확대되면서 부동산 인플레이션이 심화된 상태에서 준동하는 투기를 차단하지 못하면 정부 정책에 대한 신뢰가 높아지기 어렵다는 분명한 인식하에 부동산 투기 과열과 위법·탈법적 행위를 야기하는 근본적인 문제들에 대한 처방(토지초과 이득세 부활 내지 부동산 조세 강화 및 관련 세제 간의 유기적 재조정, DSR 등 금융 대출 관련 규제의 강화 문제, 정부의 토지 비축은행 별도 설치와 평생주택 등 공공임대주택의 확대 강화 등)에 대한 처방으로 논의의 지평을 넓혀야 할 필요가 있다.

제8장

부동산 시장질서 확립 대응전략



제1절

단기 대응전략: 전담 기관을 통한 강력한 단속



역대 정부들은 경제성장을 통해 전반적인 국민의 삶의 질 향상을 꾀하는 한편 국민 개개인 혹은 가구의 안정적인 생활을 도모하기 위해 다양한 수단을 활용하여 주택정책을 수행해 왔다. 이 과정에서 투기, 담합, 탈세 등 건전한 부동산시장 상태를 저해하는 시장질서 교란행위들이 발생하게 되었으며, 부동산 시장질서 확립을 위해서 단기적으로는 이러한 다양한 위반행위 사례를 수집 검토하고 유형화하여 제도상의 근거를 기반으로 제재를 하여야 하고 중기적으로는 제재 근거를 명확히 하여 유사한 사례 유형은 재발하지 않도록 근절하여야 한다. 단기적으로 제재를 가하기 위해서는 엄정한 단속을 통해 발본색원할 수 있는 조직이 필요하다. 또한 중기적 근절을 위해서는 명확하고 투명한 시스템을 활용하여 제도 안에서 거래 관리가 이루어질 필요가 있다. 장기적으로는 건전한 부동산(주택) 시장질서 확립을 위해 과거의 시장질서 교란행위 사례를 거울삼아 모두의 공감대를 형성할 수 있는 주택정책 방향을 설정해야 한다.

부동산 시장질서 확립을 위해 단기적으로는 시장질서 교란행위에 대해 강력하게 단속하고 엄정한 조치를 취하는 방향으로 대응전략을 설정하기를 제안한다.

정부는 부동산 시장에서 발생하는 거래가격 담합 등 건전한 거래질서를 해치는 교란행위에 대한 사전 모니터링 체계 구축과 단속의 실효성을 제고하기 위해 공인중개사법 개정을 통해 2020년 2월 21일 부동산거래질서교란행위 신고센터를 설치했다.⁴³⁾ 신고센터는 무분별한 신고행위 방지를 위해 본인인증 및 증빙자료 제출을 요구하며, 신고의 편의성을 위해 온라인 신고센터(클린부동산, cleanbudongsan.go.kr)도 운영하고 있다. 또한 민원상담을 위해 전문 상담센터도 운영 중이다. 민원인의 신고가 접수되면 신고내용 및 입증자료를 검토하여 보완이 필요한 경우에는 보완과정을 거친 후 시·도 및 등록관청 등에 조사 및 조치요구를 하고 있으며, 필요시에 등록관청은 수사기관에 재의뢰를 하여 최종적인 결과를 신고센터에 회신하고 있다.

2020년 한 해 동안 신고센터를 통해 접수된 신고내용을 분석해 보면 부동산 거래단계별로 발생하는 모든 유형의 불법행위가 신고되었다. 세부적으로 살펴보면 신고센터 개소 초반에는 집값 담합 신고건이 수도권을 중심으로 급증하였으며, 하반기로 갈수록 지방 광역시를 중심으로 신고

43) 대표적인 부동산 시장 시장질서 교란행위 신고센터로는 부동산시장거래질서교란행위 신고센터와 함께 한국인터넷광고재단내 부동산광고시장감시센터가 있음

건이 증가하였다. 유형별로는 집값담합이 64%를 차지하였으며, 집값담합 외 공인중개사법, 거래 신고법(업다운계약), 주택법(불법전매, 부정청약) 위반 건이 36%정도 신고 되었다.

업무 절차를 보면, 센터는 신고내용을 확인 후 추가자료 등 보완이 필요한 경우 기간을 정하여 신고인에게 보완요청을 한다. 신고내용 확인결과 신고내용이 명백히 거짓인 경우 등은 국토교통부의 승인을 받아 접수된 신고사항의 처리를 종결하지만, 검토할 필요가 있을 시 제출받은 신고사항에 대해 시·도지사 및 등록관청 등에 조사 및 조치를 요구한다. 하지만 그 밖의 부동산 질서를 교란하는 행위일 경우 업무 수행을 위한 법적 근거가 없어 관계기관에 통지하고 종결처리한다.⁴⁴⁾

[그림 2-11] 신고센터 업무 절차도



자료: 한국부동산원 신고센터운영부 내부자료

신고센터를 통해 접수되는 신고내용을 보면 법률에서 근거한 업무(제33조 ①항 8,9호 및 ②항 각호, 이하 집값담합) 이외의 부동산 관련 불법행위 신고도 다양하게 접수되고 있는 실정이다. 하지만 신고센터는 집값담합에 대해서만 해당기관에 조사 및 조치요구를 할 수가 있어 신고센터의 활성화를 위한 개선방안이 필요할 것으로 보인다.

이에 효과적인 신고센터 운영을 위해 부동산거래시장 내 불법행위 전반에 대해 조치가 가능하도록 업무대상 확대가 필요하다. 공인중개사법 개정을 통해 집값담합 뿐만 아니라 공인중개사법 전반의 불법행위로 신고범위의 확대(불법중개, 무등록중개, 중개수수료 등)가 필요하며, 다수의 거래신고법 및 주택법 관련 불법행위도 접수되고 있는 상황을 고려하여 개별법 개정도 수반되어야 한다. 그리고 자유업종으로 분류된 매매업, 자문업, 정보제공업 등 꾸준히 불법행위를 통해 부동산시장을 교란하고 있는 서비스 관련 업종도 불공정행위를 규율할 수 있도록 법률적, 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한 부동산거래질서교란행위 신고센터의 설치 근거법도 공인중개

44) 그 밖의 부동산 교란행위 : 업·다운 계약서, 불법전매, 청약통장 불법거래 등

사법이 아닌 거래시장관리 역할을 하는 부동산 거래신고법으로의 변경도 필요하며, 인력 및 전문성이 부족한 지자체의 업무처리를 효과적으로 보완하고 민원발생을 사전에 방지하기 위하여 조사권한을 신고센터에 부여하는 방안도 검토가 필요한 시점이다.

부동산거래질서교란행위 신고센터와 함께 투명한 부동산 거래질서 확립을 목표로 부동산 거래동향분석·조사 및 불법행위 단속을 전담하는 정규조직인 부동산거래분석기획단이 2021년 4월 7일에 출범하여 본격 활동에 착수했다. 국토교통부는 2020년 2월 21일 부동산 시장 상설조사 기구인 부동산시장불법행위대응반을 임시조직 형태로 설치하여 실거래 신고내용 조사 및 범죄행위 수사를 수행해왔으나, 다양한 유형의 부동산 시장 교란행위에 대한 실효적 대응을 위해 최근 대응반을 기획단으로 정규 조직화하여 인력·전문성 및 시장분석기능을 강화하였다(국토교통부, 2021).

부동산거래분석기획단은 실거래 분석 및 조사업무를 수행하고 있으며 독자적으로는 부동산 시장질서 교란행위를 단속하고 질서확립을 위해 조치를 취하는데 한계가 있기 때문에 유관기관과 연계하여 단속 및 조치를 시행해야 한다. 이 때문에 국세청·금융위·경찰청 등 관계기관 파견 전문인력의 확대를 통해 세무·금융 전문성을 활용한 실거래 정밀조사 및 기관 간 공조를 강화하고 있다. 또한 실거래 조사를 통해 관련법령 위반 의심 거래로 확인된 사례에 대하여, 탈세 의심 건은 국세청에 통보하여 탈세혐의 분석 및 필요 시 세금 탈루 혐의자에 대한 세무조사 등 후속조치가 이루어지도록 하며, 대출규정 위반 의심 건은 금융위원회, 금융감독원에 통보하여 대출취급 금융회사 등 대상으로 규정위반 여부를 점검하고, 대출규정 위반이 최종 확인되는 경우 대출금 회수 등을 조치하도록 하고 있다. 한편, 대응반은 지역적 차원의 이상 동향을 파악하고 지역 내 부동산 시장 불법행위에 실효적으로 대응하기 위해 지방경찰청, 지자체 특별사법경찰 등과 협업도 강화하고 있다. ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’ 위반 의심 건은 지자체에 통보하여 과태료를 부과토록 하고, ‘등기원인 허위기재’ 등 의심 건은 경찰청에 통보하여 ‘부동산등기 특별조치법’ 위반 여부에 대한 수사를 의뢰하고 있다(국토교통부, 2020).

시장에서 문제가 되고 있는 부동산 시장질서 교란행위 자체를 시장에서 확인하고 단속하는 문제가 그동안 미흡했으며 투기적 장세에서는 정부와 지방자치단체는 한발 늦게 뒤따르는 상황이었다. 그동안 부동산감독원 등 감독기구에 대한 정부의 방향 제시가 있었고 더불어민주당 양경숙 의원이 부동산감독원법의 설치 등에 관한 법률안을 제안했으나 소관부처별 협력체계 구축 및 정보 공유 등을 통해 소기의 목적을 달성할 수 있어 불필요하다는 의견 등 국회 내에서 아직 입법정책적으로 충분히 공감을 얻고 있는 상태는 아닌 것으로 보인다. 다만, LH 사태 이후 지방자치단체의 투기 차단을 위한 적정한 역할과 수단에 대한 공감대는 넓혀질 것으로 사료되며 최근 LH 사태 이후 사태의 심각성을 자각한 지방자치단체의 적극적인 자정 노력이 시작되고 있는 점은 다행

이다. 아울러 정부에서 어떤 기구를 만들어 강력한 제재를 하겠다고 해도 부동산 시장에 투기적 흐름에 참여하는 사람들은 일반 국민들이고 숫자도 매우 많아 중앙정부의 특정 기구만으로는 감독에 충분하다고 보기 어렵다. 따라서 실질적인 감독 강화를 위해서는 중앙정부의 조직뿐만 아니라 각 지방자치단체에 적절한 수단과 권한을 부여하고 이를 가능하게 할 재정 및 인력이 투입되도록 조치할 것인지를 좀 더 깊이 고민할 필요가 있다고 판단된다.

제2절

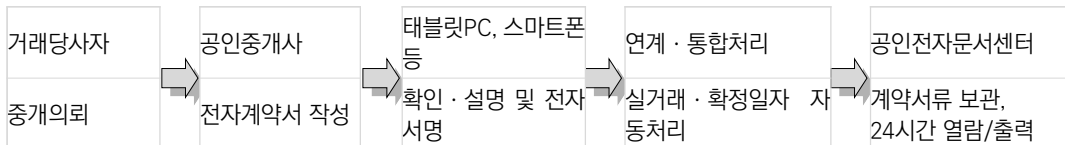
중기 대응전략: 시장질서 확립을 위한 시스템 활용



부동산 시장질서 확립을 위해 중기적으로는 시장질서 교란행위가 발생하지 않도록 미연에 예방할 수 있는 시스템을 보완하는 방향으로 대응전략을 설정하기를 제안한다.

부동산거래의 투명성 강화 및 비용절감, 편의성 제고를 위해 정부는 부동산 전자계약시스템을 2015년에 구축하여, 계약·실거래신고·등기 등 지금까지 개별적으로 진행되었던 부동산거래 전 과정을 전자적으로 일괄처리 할 수 있는 통합시스템을 구축하였다. 2016년 8월에 서초구에 최초로 시범 도입되었으며, 2017년 8월부터 전국으로 확대하여 자율적인 활용을 독려 중이다. 아울러 전자계약 확산을 위해 매수인에 대한 인센티브 제공 등 지속적인 홍보도 추진 중이며, 2021년부터는 공공부문 전자계약 의무화를 통해 공공임대 중 행복주택부터 신흥희망, 국민·영구임대 순으로 단계적으로 적용할 예정이나, 현재까지 이용률은 극히 부진한 상태이다.

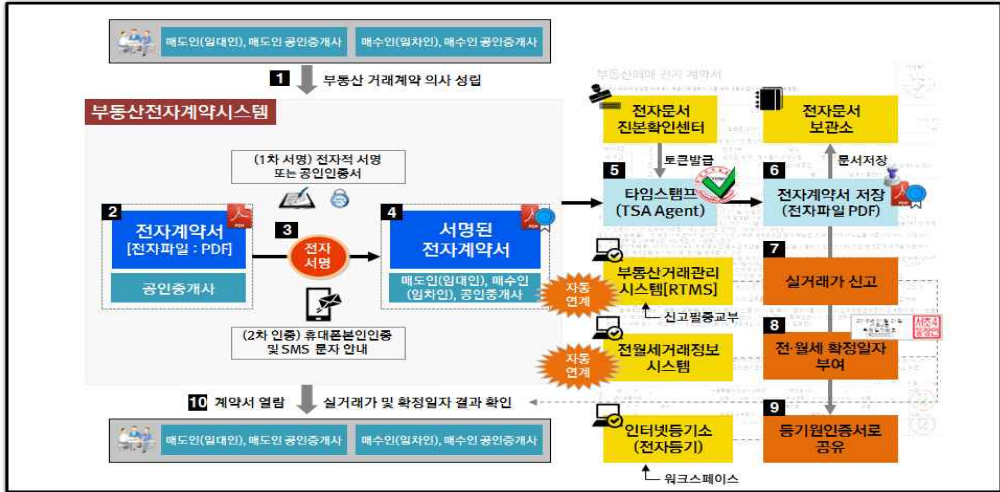
[그림 2-12] 전자계약의 절차



자료: 한국부동산원 전자계약관리단 내부자료

부동산전자계약은 시스템 안에서 먼저 ①매도인, 매수인, 공인중개사(매도인측, 매수인측)의 거래의사가 합치하면, ②공인중개사(매도인측)의 전자계약 정보 입력 및 매수인측 공인중개사 확인이 이루어지고, ③매도인, 매수인, 공인중개사(매도인측, 매수인측)의 전자서명 및 SMS 인증을 한다. 이후 ④전자계약서에 전자서명 정보 저장하고, ⑤진본확인센터를 이용한 타임스탬프 정보를 입력하면, ⑥전자문서보관소에서 전자계약서(전자서명, 타임스탬프)를 보관한다. 다음으로 ⑦실거래가를 신고하고, ⑧전월세 확정일자를 부여 받으면, ⑨전자(매매)계약서를 등기원인증서로 활용가능하다. 향후 시스템을 통해 ⑩전자계약서 열람(출력) 및 실거래가 신고, 확정일자 신청 결과 확인이 가능하다.

[그림 2-13] 부동산전자계약시스템 흐름도



자료: 한국부동산원 전자계약관리단 내부자료

전자계약은 종이 대신 전자문서로 계약서를 작성하고 거래당사자의 계약체결 의사는 인감이 아닌 전자서명을 통하여 표시하는 계약으로, 매도자, 매수자, 중개사 등 거래 관계자의 신분과 의사가 전자적인 방식으로 입증·관리되어 명의도용·사칭, 위변조 가능성이 낮다. 그리고 계약체결 시점에 실거래신고(매매계약), 확정일자(임대차계약) 등이 자동으로 처리되며, 전자등기와도 연계된다. 또한 실거래 신고의 정확성과 적시성(1개월 내→실시간)이 제고되며, 임대소득의 탈루를 막고 임차인의 보증금 피해도 예방할 수 있다.

<표 2-109> 전자계약의 이점

이점	내용
경제성	<ul style="list-style-type: none"> 대출 우대금리 적용(KB국민·우리·신한 등 9개 은행) <ul style="list-style-type: none"> - 주택·토지 등 매매, 전세자금 대출금리 0.2%p 인하 (1억7천만원 대출시 417만원 절약) - HUG 디딤돌, 버팀목 대출이자 0.1%p 추가할인('19년 한시) - 5천만원 이내 최대 30% 신용대출금리 할인 중개보수 2~6개월 무이자 카드 할부 및 캐시백 5~10만원 지급 ※ 금융기관과 업무협약에 따라 확대 예정 등기수수료(전세권설정등기, 소유권이전등기) 30% 절감 부동산 서류발급 불필요(건축물대장, 토지대장 등)
편리성	<ul style="list-style-type: none"> 공인중개사 신분확인 및 계약결과(과정) 안내 서비스 (임대차계약) 확정일자 무료 자동 부여 (매매계약) 부동산거래신고 자동처리 완료

	<ul style="list-style-type: none"> • 도장 없이 계약이 가능하며, 계약서 보관이 필요 없음
안전성	<ul style="list-style-type: none"> • 계약서 위변조 및 부실한 확인·설명 방지 • 거래당사자 신분확인 철저 • 무자격·무등록자의 불법 중개행위 차단 • 이중계약, 사기계약 방지기술 운영 • 개인정보 암호화로 안심거래 지원 • 부동산 중개사고 예방

자료: 한국부동산원 전자계약관리단 내부자료

민간에서도 전자계약 서비스를 시행하기 위해서 빠른 움직임을 보이고 있다. 직방·다방 등 부동산분야 업체 및 ‘모두싸인’과 같은 범용 계약 서비스 제공 업체 등이 전자계약 분야에 진출할 예정이다.⁴⁵⁾ 하지만 현재 정부에서 구축·운영 중인 전자계약시스템과는 여러 가지 부분에서 차이가 있다.

첫째, 서명방식의 차이이다. 국토교통부에서 운영 중인 전자계약시스템은 공인중개사법 제16조(인장의 등록)에 따라 개업공인중개사 및 소속 공인중개사는 중개행위를 할 인장을 등록관청에 등록 및 중개행위를 함에 있어 등록된 인장을 사용하여야 한다. 또한 동법 제25조(중개대상물의 확인·설명) 제4항에 따라 확인·설명서에 서명 및 날인이 필요하여, 특수목적용 공인인증서를 등록 후 사용하여야 한다. 하지만 ‘모두싸인’은 인장 이미지 및 수기서명을 통해서 서명이 가능하나 부동산 매매거래에 대한 전자등기가 불가능하다.

둘째, 계약서 보관방식의 차이이다. 공인중개사법 제25조(중개대상물의 확인·설명) 제3항에 따라 확인·설명사항을 서면으로 작성하여 보관하여야 하나, 공인전자문서센터에 보관된 경우에는 그러하지 아니한다. 또한 동법 제26조(거래계약서의 작성 등)제1항에 따라 개업공인중개사는 중개계약이 완성된 경우에는 계약서를 보존하여야 하나 공인전자문서센터에 보관된 경우에는 그러하지 아니하므로, 공인전자문서센터 보관에 따라 공인중개사의 계약서 보관의무 경감 및 해당계약서 진본 여부가 보장된다. 그리고 ‘전자문서 및 전자거래 기본법’ 제5조, 제31조의6, 제31조의7에 따라 공인전자문서센터에 보관된 문서는 진본으로 추정됨에 따라 계약 이후 발생 가능한 법적문제에 있어 계약서의 진본성은 공인전자문서센터에 보관되어 있는 동안 항상 유지된다. ‘모두싸인’도 클라우드 저장소 영구저장을 언급하고 있으나 원하는 기간만큼의 요금결제 이후 사용이 가능하며, 공인전자문서센터에 보관되지는 않지만 관련 기술을 활용한 감사추적인증서를 통해 법적 분쟁에서 활용이 가능하다.

셋째, 계약 이후 행정처리의 차이이다. 전자계약은 국토교통부에서 운영 중인 실거래신고시스템(RTMS)과의 시스템 연계를 통해 매매의 경우 실거래신고 자동신청, 임대인 경우 확정일자 자

45) 서울경제, 이영준 모두싸인 대표 “비대면 시대, 전자계약도 카톡으로 쉽게”, (2021.3.8.)

동신청이 가능하며 법원 등기소와 연계를 통해 계약서 전송서비스 제공으로 전자등기도 지원하지만 ‘모두싸인’은 관련 서비스가 제공되지 않고 있다.

넷째, 공인중개사 자격여부 확인이다. 전자계약은 KLIS를 통한 실시간 중개사 자격여부 확인이 가능하기 때문에 중개계약의 안정성을 위하여 계약체결 전 전자계약시스템에 가입된 회원 공인중개사의 자격사항을 실시간 조회함으로써 영업정지 등의 사유가 있을 경우 전자계약시스템을 통한 계약서 작성이 불가하나 ‘모두싸인’은 비대면 계약 시 공인중개사 신분증 첨부를 통한 확인만 있어 안전성에 취약한 상황이다.

전자계약시스템은 많은 부분에서 장점을 가지고 있음에도 현시점에서 전자계약에 대한 인식은 공공부문에서도 높지 않은 수준이며, 전자계약시스템이 연계된 공공기관도 LH, SH 등 6곳으로 지방공사 등 대부분의 공공기관의 활용도는 저조한 상황이다. 특히 ①현재까지 부동산계약을 서면으로 체결해 온 오랜 관행 및 전자계약에 대한 막연한 불안감과 생소함, ②매도인과 임대인은 전자계약 체결에 대한 인센티브가 없어 자발적인 참여를 기대하기가 곤란, ③부동산 거래정보 및 세원노출에 대한 우려로 전자계약을 기피, ④공인중개사는 직거래 확대우려, 중개보수 노출 등으로 전자계약에 소극적인 입장, ⑤현행 전자계약시스템은 증여, 대리인계약(위임)등 다양한 거래방식을 전자적으로 지원하기 어려움 등이 큰 원인이다.

따라서 부동산 시장질서 교란행위에 대응하는 중기적인 방안은 도입 후 미미한 성과를 얻은 전자계약 제도를 활성화해야 한다는 점이며, 이를 위해서는 공인중개사, 매도인, 임대인에 대한 인센티브 부여를 통해 중개사 및 거래당사자의 자발적인 이용을 독려할 필요가 있다. 그리고 조세특례제한법 개정을 통해 개업공인중개사의 소득세 또는 법인세 감면 및 거래당사자의 양도소득세, 취득세, 인지세 감면도 고려해 볼 수 있으며, 전자계약 체결 실적이 우수한 공인중개사에 대해서는 서류조사 및 검사 등 감독행위 완화, 영업정지 및 과태료 등 처벌 감경 등의 혜택도 필요할 것으로 판단된다.

제3절

장기 대응전략: 주택정책의 공감대 형성



건전하고 바람직한 부동산 시장질서 확립을 위해 장기적으로는 주택정책의 기본적인 논의를 일차시키고 공감대를 형성하는 방향으로 대응전략을 설정하기를 제안한다.

이를 위해 향후 주택정책이 견지해야 할 세부적인 방향을 살펴보자면, 첫째, 주택시장의 문제를 정확히 진단하고 주택정책의 합리적인 틀과 일관된 정책수단을 적용해야 한다. 주택정책의 목적은 모든 국민이 안전하고 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 하는 것이다. 이는 헌법에서 정하고 있다. 즉 사람들이 쾌적한 주거생활을 할 수 있는 토대를 구축하고 그에 맞추어 일관된 정책수단을 활용함으로써 사람들이 시장을 예측하고 거주계획을 수립할 수 있도록 지원해야 한다. 시기에 따라 당면하고 있는 주택문제는 상이하다. 과거에는 무주택자에게 주택을 공급하는 것이 중요한 정책이었다면, 지금은 무주택자에게 주택을 공급하는 것뿐만 아니라 유주택자의 주거환경을 개선하고 주택품질을 개선해주는 것도 중요하다. 이처럼 시대에 따라 달라지는 주택문제에 대한 근본적인 진단 없이 정책이념에 따라 조세, 대출정책의 틀이 바뀌고 공급정책에 있어서도 공공주도, 민간육성 등 일관적이지 않은 정책은 오히려 시장 불확실성만을 극대화하게 된다.

둘째, 주택시장의 다양성을 인정해야 한다. 주택은 거처로서 공공성 강화도 필요하지만, 개개인의 자산형성을 위한 재화일 뿐만 아니라 국가경제에 있어 중요한 경제활동의 한 축이기도 하다. 이에 균형 잡힌 시각에서 주택이라는 재화를 바라볼 수 있는 척도가 마련될 필요가 있을 뿐만 아니라 주택공급에 있어 공공이 담당해야 할 역할과 민간의 역할을 구분하고 협력할 수 있는 파트너십을 형성해야 한다. 특히 국내 주택공급은 민간에서 주로 공급해 왔으며, 공공은 주로 저소득층을 위한 공공임대주택을 공급해 왔기 때문에 공공주도 방식의 주택공급전략은 한계를 갖게 된다. 무엇보다 임대주택의 대부분을 민간(다주택자)이 공급하고 있기 때문에 다주택자에 대한 강도 높은 규제정책은 민간임대주택시장을 위축시켜 원활한 민간임대주택 공급을 저해할 수 있다. 민간임대주택이 원활히 공급될 수 있는 환경 조성이 필요한 만큼, 등록임대사업자에 대한 정책 제반에 대한 점검이 필요하다.

셋째, 주택정책의 목표를 재설정할 필요가 있다. 이론적으로 주택정책 목표는 주택시장 안정과 주거복지 증진이다. 주거복지 증진을 위해 정부는 임대주택 공급을 늘리고 저리의 자금을 지원하는 등의 정책수단을 활용한다. 반면에 주택시장 안정을 주택가격 안정으로 축소하여 운용하는 경

향들이 나타난다. 가격의 변동성 확대는 시장불안으로 이어져 관리할 필요가 있다. 그러나 주택 가격 안정자체를 목적으로 정책을 추진하게 되면 주택 구입, 처분, 보유, 거래 등의 단계에서 부작용을 초래할 수 있는 정책수단을 과도하게 활용할 수 있다. 구입, 처분, 보유, 거래가 안정적인 주택시장을 만들기 위한 주택정책 목표를 설정하고 이를 위한 정책수단의 조합을 고민할 필요가 있다.

넷째, 주택정책 수단의 적절한 운용과 효과를 사전에 예측할 수 있는 시스템을 마련해 정책의 부작용을 최소화할 필요가 있다. 개별 정책수단을 대책 발표할 때마다 활용하게 되면 정책수단 간 충돌이 발생할 수 있다. 매매시장 안정을 위해 도입한 실거주 요건이 전세물건을 줄이는 방향으로 작동되면서 전월세가격이 상승하는 원인으로 작용하게 됐는데, 여기에 계약갱신청구권이 도입되면서 전월세시장은 더욱 혼란이 가중되었다. 이러한 정책수단 간 충돌은 매우 빈번히 나타난다. 사전에 정책수단 간 충돌을 충분히 점검해야 할 것으로 보인다.

다섯째, 정책수단의 잦은 변경은 지양해야 한다. 대책이 발표되면서 시장상황에 따라 조세, 금융규제 등을 조금씩 강화하거나 완화하는 경향이 정부의 주택정책에서 흔히 나타난다. 특히 조세 관련 제도를 주택정책 수단으로 활용하면서 수시로 제도를 변경해 전문가들조차도 복잡해서 파악하기 어렵다. 결국 국민들의 피해가 양산될 수밖에 없다. 조세를 완화하면 주택수요가 폭발적으로 증가하면서 주택시장 균형이 깨지고, 조세를 강화하면 주택거래가 급감하면서 주택시장이 위축되는 부작용이 반복된다. 조세와 금융정책의 원칙을 수립하고 장기적 관점에서 운용해야 한다.

여섯째, 주택정책에 있어 실수요자, 서민, 투기 등의 용어에 대한 사회적 합의가 이루어진 개념을 설정한 후, 이에 근거한 주택정책을 수립하고 적절한 정책수단을 활용해야 한다. 다주택자에 대해 때로는 임대주택 공급자로서의 순기능을 강조하고 때로는 투기꾼의 역기능을 강조하면서 시장에 혼란을 야기했다. 뿐만 아니라 개인임대사업자와 법인임대사업자에 대한 구분도 지속가능한 제도를 갖추고 있지 않아 안정적인 민간임대시장 정착이 어려운 상황이다.

일곱째, 양질의 주택건설을 촉진하고, 체계적이고 효율적으로 주택이 공급될 수 있도록 하여야 하며, 적절한 수급을 통해 주택시장이 정상적으로 기능할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 민간의 주택공급 특성을 이해하고 과도한 개발이익은 환수하더라도 적정한 사업수익이 보장될 수 있도록 제도환경을 만들어야 한다. 민간과 함께하지 않고 공공이 주도하는 주택공급정책은 한계가 있다. 최근 5년(2015~2019년)간 공공의 공급능력(전체 인허가 물량 중 공공부문이 차지하는 인허가 물량)은 13.2%로 전체 공급물량 중 민간이 86.8%를 공급해 왔다.⁴⁶⁾ 특히 서울은 공공이 전체 물량의 5.1%를 공급했다. 이러한 상황이기 때문에 공공이 공급할 수 있는 물량은 제한적일

46) 김덕례(2021.03.03.), 차질 없는 공급계획 추진을 위한 과제, 아시아경제

수밖에 없다. 점차 공공이 공급하는 주택물량을 늘려간다고 할지라도 시장의 수급균형을 유지하려면 민간도 지속적으로 주택을 공급해야 한다. 민간의 주택공급 능력을 활용할 수 있는 공급전략 마련이 필요하다.

여덟째, 주택공급 안정화 정책과 건전한 주택산업을 육성해야 한다. 원활한 주택공급이 주택시장 안정의 핵심요소이다. 그러나 주택공급은 시간이 소요되기 때문에 경기와 상관없이 꾸준히 지속적으로 준비하고 추진해야 한다. 주택공급정책을 추진할 때 신축주택 공급과 기존주택의 거래 관점에서 살펴야 하며, 공공의 공급과 민간의 공급간 조화와 균형을 유지해야 한다. 사람들 중에는 민간이 공급하는 품질이 좋은 고급브랜드 아파트를 선호하는 사람들도 많다. 물론 공공이 공급해주는 저렴한 가격의 주택을 선호하는 사람들도 있다. 따라서 공공이 저렴한 공공주택을 공급하더라도 민간이 직접 시행하여 양질의 주택을 공급할 수 있도록 환경을 조성할 필요가 있다. 이를 위해서는 민간주도, 공공주도, 민관협력 등 주택을 공급하는 다양한 모델이 공존해야 한다. 민간이 공급하는 주택유형은 공공임대, 공공분양, 민간임대, 민간분양으로 다양하다.⁴⁷⁾ 이 중에서 민간이 주로 공급하는 방식은 민간분양으로 전체 공급물량의 95%수준에 이른다. 차질 없는 주택공급을 위해 민간참여를 유도하려면 민간분양시장 정상화가 필요하다. 그러므로 현재 민간분양시장을 규제하고 있는 민간택지 분양가상한제와 고분양가관리지역 제도를 점검하여 정상화할 필요가 있다. 또한 주변 시세 대비 낮은 분양가로 신규 분양시장에 집중되고 있는 주택수요를 재고주택시장으로 분산해야 한다.

마지막으로 주택시장의 건전한 주택수요 육성과 지원을 위한 여건을 조성해야 한다. 주택수요는 소득(저축)에 기반한 실(거주)수요와 차입에 의존하는 투자(투기)수요가 있다. 아직까지 명확하게 투자수요와 투기수요에 대한 경계가 모호한 상황에서 투기수요 억제를 위한 정책들로 인해 오히려 소득(저축)에 기반한 실(거주)수요마저 위축시키는 결과가 종종 발생하고 있다. 또한 정부가 개입해야 하는 공공 주택수요 이외에 시장의 주택수요까지 정부가 과도하게 개입하면서 시장균형을 왜곡하고 있다. 정부의 시장개입을 공공지원 대상가구로 한정하여 최소화하고 시장기제가 작동할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다.

47) 김덕례(2021.03.03.), 차질 없는 공급계획 추진을 위한 과제, 아시아경제

참고문헌(제2편)



- 민태욱, 부동산조세법, 부연사, 2021년
- 이태교·이용만·백성준, 부동산정책론(제4판), 서울:법문사, 2018년
- 이태리의, 종합부동산세 개선에 따른 부동산시장 영향 분석, 국토연구원, 2018년
- 이태리의, 글로벌 주택가격 상승기의 금리정책과 주택금융시장 체질개선 방향, 국토이슈리포트 제 34호, 국토연구원, 2021년
- 임재현외, 주택정책론, 부연사, 2012년
- 조경업, 참여정부의 부동산 정책 평가와 향후 전망, 한국경제연구원, 2006년
- 정희남·한만희 외, 부동산산업론, 국토연구원, 2014년
- 하성규외, 주택·도시·공공성, 박영사, 2000년
- 국토교통부, 주택업무편람, 각연도(2003~2020)
- 국토교통부, 2차 장기주거종합계획, 2013년
- 국토교통부, 부동산산업 발전 기본계획(안) 수립에 관한 연구, 국토연구원, 2016년
- 국토교통부, 주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안, 2017.6.16.
- 국토교통부, 2차 장기주거종합계획 수정계획, 2018년
- 국토교통부, 2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망 개선방안, 2018.12.19.
- 국토교통부, 2019년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 2019년
- 국토교통부, 제1차 부동산서비스산업 진흥 기본계획, 2020년
- 국토교통부, 공공주도 3080 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 2021.2.4.
- 국토교통부, 편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다, 2020.04.21.
- 국토교통부, 26일부터 등록임대사업자 불법행위 전담 창구를 운영합니다, 2020.06.26.
- 국토교통부, 편법증여·부정청약 등 부동산 시장 불법행위에 대한 엄정한 대응을 통해 투명한 부동산 거래질서를 만들어나가겠습니다, 2020.08.26.
- 국토교통부, 주요 집값 과열지역의 투기 거래에 대한 실거래 조사로 편법증여 등 불법행위를 엄단해 나가겠습니다, 2020.12.16.

- 국토교통부, 공공주도 3080_대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 2021.2.4.
- 국토교통부, 지방 주요 과열지역 실거래 기획조사로 다운계약·탈세 등 244건 확인, 2021.04.19.
- 국회회의록, 21대 384회 1차 국토교통위원회, 2021. 2. 3.
- 금융감독원, 상호금융업권 개인사업자대출 자금용도의 유용 사후점검기준 1.1일 시행, 2018.9.27
- 통계진흥원, 2019년 외국인토지현황 진단결과보고서, 2019년
- 한국은행, 2009년 산업연관표, 2011
- 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/>
- 김덕례, 차질 없는 공급계획 추진을 위한 과제, 아시아경제, 2021.3.3.,
(<https://www.asiae.co.kr/article/2021030307241400239>, 검색일: 2021.3.24.)
- 뉴스워커(<http://www.newsworker.co.kr>, 검색일: 2021.3.24.)
- 대한건축학회 건축용어사전,
(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=6071423&cid=67350&categoryId=67350>,
검색일: 2021년 3월 30일
- 대한민국 정책브리핑(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865571#L2-1>,
검색일 2021.3.10.)
- 연합뉴스(2003.1.13.), 새정부 주택정책 성공조건"〈세미나〉,
(<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0000304222>, 검색일:2021.6.21.)
- 이종규, 한국의 주택정책, 2020년, ifs POST(www.ifs.or.kr, 검색일 3.2일)
- 통계청 국각통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일: 2021.3.25.)
- 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>, 검색일: 2021.3.25.)

제3편

부동산 금융정책 분야



제9장

서론



제1절

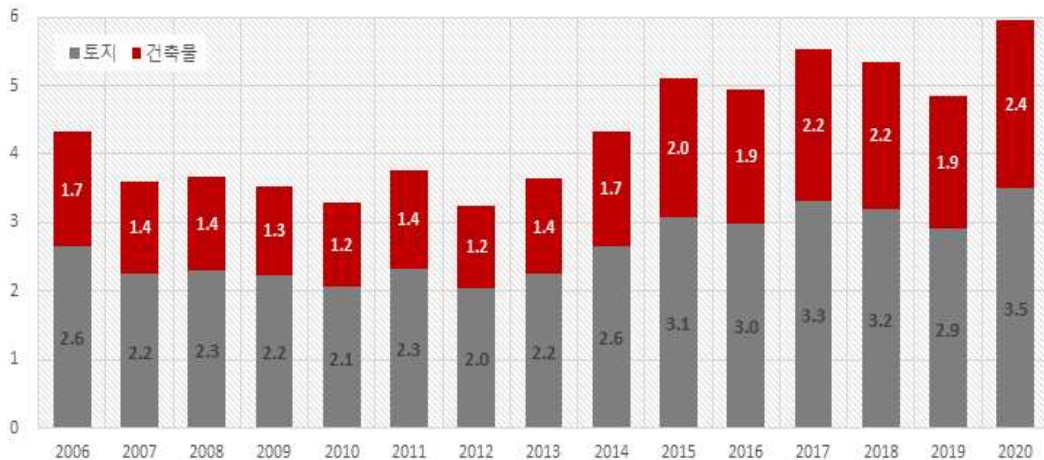
연구의 배경



2020년 한 해 동안 한국에서 거래된 부동산은 약 5.9백만 건으로 토지 약 3.5백만 필지와 건축물 2.4백만 호에 이른다. 전체 거래 중 주거지역의 토지 및 건축물 거래 비중은 각각 56.0%, 76.1%로 한국의 부동산 거래시장에서 주택이 차지하는 비중은 상당히 높다.

[그림 3-1] 연도별 부동산거래건수 추이

단위: 백만 필지, 백만 호



출처: 한국부동산원 부동산통계정보시스템(<http://www.r-one.co.kr>), 부동산 거래통계(최종검색일:2021.03.02.) 자료를 이용하여 저자 작성

2020년 12월 기준 한국의 평균 주택매매가격은 약 3.4억 원을 기록하였다. 가장 높은 수치를 기록한 서울의 평균 주택매매가격은 약 7.0억 원에 이르는 것으로 나타났다. 2020년 3인 가구 기준으로 도시근로자 가구당 월평균소득이 5,626,897원을 넘어 고려할 때, 이들 가구가 매년 벌어들인 소득을 전혀 소비하지 않고 저축한 돈으로 주택을 구입하기까지 소요되는 시간은 서울의 경우 약 10.4년이 걸린다. 그 만큼 주택은 고가의 자산이다. 또한 주택은 장기간 소비되는 재화로, 소득 증가에 비해 자산가치의 상승 속도가 빨라 주택 구입시 금융의 이용은 필수적이고 금융이용가능성이 주택소비 또는 부동산 소비에 지대한 영향을 미친다.

최근 저금리 기조 지속과 풍부한 유동성은 부동산 투자 확대라는 결과를 낳았고, 주택시장을 중심으로 지속되는 부동산 시장 과열과 이로 인한 부동산 가격의 상승이 사회적 문제로 확대되고 있다. 시장의 과열은 정상적인 수준을 벗어나 시장 교란행위에 따른 가격 왜곡이 또 다시 가격 상승으로 전가되는 악순환으로 이어져 주택시장의 불안을 가중시키고 있다.

정부가 수차례의 부동산 정책을 발표하면서 부동산 시장안정에 대한 강력한 의지를 발표했음에도 불구하고 여전히 주택시장 불안이 지속되자 2020년 2월 21일 국토교통부 부동산 시장 불법행위 대응반을 출범시켰고, 국토교통부를 주축으로 행정안전부, 금융위원회, 국세청, 서울특별시, 금융감독원 등이 참여한 관계기관 합동조사팀이 구성되었으며, 연내 3차례에 걸쳐 집값담합 관련 합동조사를 실시한 바 있다.

2019년 8월부터 11월까지 거래된 전체 실거래 신고 중 약 10%에 해당하는 이상거래 의심 건을 대상으로 거래당사자 등에게 매매계약서, 거래대금 지급 증빙자료, 자금 출처 및 조달 증빙자료, 금융거래확인서 등 소명자료와 의견을 제출받아 조사가 이루어졌다. 유형별로 살펴보면 실거래 신고 지연, 거래가격 거짓신고 등 부동산거래신고 등에 관한 법률 위반, 양도 및 증여세 탈루, 특수관계인 차입, 법인자금 유용 등의 탈세 의심사례, 불법전매 및 명의신탁 의심건 등이 적발되었다. 주택 및 부동산 거래에 있어 금융이용의 가능성이 지대한 영향을 미치는 바, 금융관련 이상거래 의심 사례에는 목적 외 대출금 유용 등 대출규정 미준수 관련 시장교란사례도 다소 적발되었다. 향후 정부는 비공개 및 내부정보를 부당하게 활용한 투기, 가장매매, 허위호가 등의 시세 조작행위, 신고가 계약 후 취소하는 불법증개 및 교란행위, 불법 전매 및 부당청약행위를 4대 부동산 시장교란행위로 정의하고 고의성, 중대성, 상습성이 인정되는 경우 가중처벌 한다는 방침을 공개했다.

이상거래는 전체거래의 10%로 높지 않은 것처럼 보이지만, 이들 거래가 주택시장 변동성 확대 시기에 가격의 왜곡을 일으켜 실거주 목적의 주택을 소비하는 대다수 주택거래자의 피해로 귀속되고, 시장의 불안을 증폭시키는 바 주택시장 전반에 대한 교란사례 발굴과 법·제도, 정책적 개선 방안을 도출하고자 하는 노력은 지속될 필요가 있다. 3차례에 걸친 정부의 합동조사는 일부 기간에 한정하여 실시되었고, 거래의 대상을 주택으로 한정하였으며, 처음 시도인 만큼 분석기법이 정교하지 않아 알려지지 않은 형태의 시장교란 가능성 측면에서 완성이라 볼 수 없다. 하지만 이번 조사는 주택거래에서의 시장교란 사례를 유형화하였다는 점과 합동조사 이후 유사한 형태의 시장교란 사례 예방을 위한 법제도적 장치마련이 진행되고 있다는 점에서 중요한 의의가 있다.

이러한 취지에 기초하여 본 연구는 국민생활에 밀접한 관련이 있는 주택시장을 중심으로 한국 부동산 시장의 독특한 구조와 금융의 발달과정, 주택시장과 주택금융시장의 관계 분석을 바탕으로 최근 부동산 시장 과열에 영향을 미치는 부동산 시장 교란행위 중 금융 분야 사례를 분석하고 이를 통하여 부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야 중점 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제2절

연구의 내용과 방법



연구의 범위는 국민생활에 밀접한 주거용 부동산에 중점을 두고 있으며, 리츠, 부동산펀드 등 간접투자 현황분석 파트에서는 상대적으로 간접투자시장이 활성화 된 상업용 부동산을 포괄하여 검토하였다.

연구목적을 달성하기 위해서 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

제1장에서는 연구의 배경과 주요내용, 연구방법 등을 제시하였다.

제2장에서는 한국의 부동산 시장, 특히 주요 거래대상이 되는 주택시장의 특수성과 이에 영향을 받은 주택금융 구조 간의 관계에 대해 살펴보았다. 한국 주택금융시장은 다른 국가들과 달리 제도권 금융과 비제도권 금융이 공존하는 이중적 구조를 가지고 있다. 고유한 한국 주택금융시장 구조를 이해하기 위해서는 한국 주택시장의 고유한 구조적 특성에 대한 파악이 전제되어야 한다. 급격한 산업화에 따른 수도권 주택 선분양제를 비롯한 아파트 중심의 대량 주택 공급체계와 전세라는 관습적 형태의 독특한 임차제도로 대변되는 한국 주택시장의 구조적 특성은 국민들의 주택에 대한 인식뿐만 아니라 주택금융의 구조에도 영향을 미쳤다.

주택시장 환경은 시대적 흐름에 따라 커다란 변화가 있어왔다. 1960년대 이후 수도권 및 대도시권 인구집중, 전국적 도시화 흐름, 경제성장, 정치적 급변상황 등 급격한 경제적 사회적 변화가 약 반세기에 걸쳐 빠르게 진행되었다. 대도시권 중심의 인구집중 및 도시화로 인한 심각한 주택부족 문제의 해결을 위해 신속한 대규모 주택공급의 필요성이 증대되었다.

이로 인해 수요와 공급 양면을 촉진하는 아파트 중심의 주택공급정책 기조가 수립되었으며, 정책 목표 달성을 위해 새로운 형태의 제도적 순환체계가 마련되었다. 새로운 주택공급정책 순환체계 아래 청약의 통해 시세보다 싸게 신규주택을 분양받고 이후 주택가격 상승을 통해 자본이득을 얻는 구조가 마련되었다. 이를 통해 광범위한 계층의 주택수요자들이 세대에 걸쳐 자본이득의 경험을 공유했다.

한편 제도권 주택금융시장이 성장하기 이전 급격한 산업화에 대응하여 대량 주택공급 및 주택 수요를 위한 비제도권 금융 시스템으로 가계 간 직접 금융이 주택임대차와 결합된 전세제도가 주된 임대방식으로 자리 잡았으며 선분양에 특화된 자금조달 방식이 발달하였다. 또한 정부와 민간 그리고 주택수요자들의 이해와 욕구가 결합된 아파트 중심의 주택공급은 주택의 금융화를 가속화하는 요인으로 작용하였으며, 주택금융시장에서도 다른 주택유형에 비하여 아파트 구입과 건설 자금조달이 용이해지며 아파트 친화적 주택시장 구조가 강화되었다.

제3장에서는 한국의 주택경기와 주택금융시장 양상을 분석하였다. 주택시장 교란행위에 따른 주택가격의 왜곡을 방지하고 이를 규제하기 위해서는 주택가격 형성 구조에 대한 깊은 이해가 전제되어야 한다. 주택시장과 가계부채의 상호 연계 구조는 글로벌 금융화와 더불어 대도시 중심으로 글로벌 동조성이 관찰되고 있다. 제1절에서는 글로벌 주택경기와 주택금융시장, 주택시장 과열기 주택금융규제 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 제2절에서는 글로벌 금융위기 전후 한국 주택경기 과열기 양상과 주택금융규제 정책적 대응의 특징과 한계를 살펴보았다.

제4장에서는 주택시장의 특수성으로 인해 정착된 한국의 주택금융시장 구조와 주택금융 자금 조달 및 운용현황 등을 포괄적으로 정리하였다. 주택금융시장의 구조는 주택 공급자금과 주택수요자금으로 구분할 수 있으며, 주택수요자금은 다시 주택담보대출로 대변되는 구입자금과 전월세대출, 즉 임차자금으로 세분하여 구조를 살펴보고 현황분석을 통한 시사점을 도출하였다.

주택금융상품을 비롯한 주택금융제도는 다양하고 복잡한 구조로 이뤄져 있어 보는 관점에 따라 분류 방식도 다양하다. 부동산금융에서 주택부분만을 분리한 것이 주택금융이며, 다시 주택금융을 증개기관이 증개기능을 수행하느냐에 따라 제도권 주택금융시장과 비제도권 주택금융시장으로 나눌 수 있다. 자산유동화시장의 발달로 주택금융시장은 다시 1차 저당대출시장과 2차 대출시장으로 구분되기도 하며, 수요자가 개인 또는 사업자인지 여부에 따라 공급자 금융과 수요자 금융으로 구분되기도 한다.

주택금융 자금조달 및 운용 현황에서는 은행 및 제2금융권을 구별하여 자금조달 방식 및 자금 운용현황 등을 기술하였으며, 주로 상업용 부동산 분야에서 이용되었으나 최근 주택시장 자금조달 수단으로 활용되고 있는 부동산펀드 및 리츠의 구조와 현황을 검토하였다.

부동산 금융제도는 주택은 물론 주택 이외의 건축물에 대한 금융을 포함하는 것으로 탈법행위는 부동산금융 상품이건 제도건, 1차시장이건 2차시장이건 가리지 않고 발생할 수 있으므로 중요한 부동산금융제도에 대해 연구를 병행하였다.

PF대출을 이용하기 위해 설립하는 PFV나 소액투자자들로부터 투자금을 모아 부동산에 투자하는 부동산펀드, REIT's는 물론 대출채권의 유동화를 통해 대출기관의 자산건전성을 확보하기 위한 ABS, 대지소유권의 신탁을 통해 주택사업의 안정성을 확보하는 부동산신탁에 이르기까지 탈법의 여지가 있을 수 있는 부동산 금융제도를 분석하였다.

마지막으로 제5장에서는 최근 발생하고 있는 금융측면의 부동산 시장 교란행위의 사례를 유형화하고 부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야 중점 대응전략을 제시하였다.

위와 같은 내용을 연구하기 위해서 본 연구에서는 문헌연구, 공식통계, 언론매체, 외국 사례 등 기초자료의 분석을 바탕으로 주택거래정보관리기관, 금융기관, 감정평가기관, 주택건설 및 금융투자기관 실무자 그룹과 주택 및 주택금융분야 전문가 자문 등 다양한 연구방법을 활용하였다.

제10장

주택시장의 구조적 특징



제1절

주택시장 및 주택금융시장 개관



1. 주택시장의 특수성과 새로운 정책의 도입

한국의 주택시장은 다른 산업국가에서는 보기 힘든 급격한 시대적 시장 환경 변화가 영향을 미쳐왔다. 한국의 주택시장을 둘러싼 다양한 사회·경제적 환경 변화로 인해 한국주택시장은 구조적인 특수성을 형성했다. 이러한 특수성은 새로운 형태의 주택 수급관련 정책 마련으로 이어졌다. 그리고 주택시장과 주택정책의 특성들은 주택금융시장의 구조에 영향을 미쳤다.

한국 주택금융시장은 제도권 금융과 비제도권 금융이 병행 운용되는 이중적인 특성을 가지고 있다. 이는 전세와 같은 관습적 형태의 제도와 시대를 거치면서 새롭게 형성된 주택시장 전반의 구조적 특수성에 기인한다. 따라서 특이한 한국 주택금융시장의 구조를 이해하기 위해서는 먼저 한국 주택시장의 특수성과 그 형성의 원인과 과정에 대해 파악할 필요가 있다.

한국 주택시장의 특수성은 대부분 1970~1980년대를 거치면서 형성되었다. 주택시장 특수성 형성에 영향을 미친 가장 근본적인 시장 환경의 변화는 인구이동과 동시에 시작된 급격한 도시화라고 볼 수 있다.

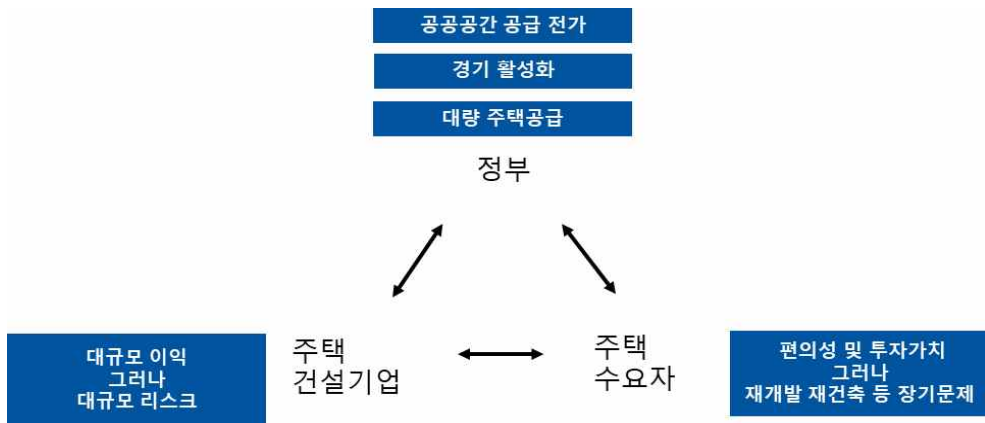
한국의 경우 1960~1970년대 서울 및 수도권을 중심으로 인구집중 현상이 유례없는 수준으로 급격하게 진행되었다. 수도권 과밀 문제 완화를 위해 수도이전 계획이 세워졌으나, 정치적 급변 사태를 비롯한 다양한 이유로 인해 무산되었다. 그리고 수도권의 비대화는 가속화 되었다. 그 결과 현재 한국은 전체 인구의 절반이상이 수도권에 살고 있다. 뿐만 아니라 비슷한 시기 지방의 산업도시 및 광역도시를 중심으로 급격한 도시화가 전국적으로 진행되었다. 1960년대 이후 20~30년에 걸쳐 수도권 및 지방 대도시권을 중심으로 거대한 규모의 인구이동이 진행되었다.

몇몇 대도시권을 중심으로 한 급격한 도시화와 산업화는 폭발적인 주택수요 증가를 야기했다. 심각한 주택부족문제를 해결하기 위해 정부는 대규모의 신속한 주택공급이 필요했다. 이를 위해 선택할 수 있는 주택의 유형은 많지 않았다. 다양한 시도 끝에 단지형 아파트 개발이 가장 주요한 모델로 설정되었다. 단지형 아파트를 주요 주택공급정책으로 설정하면서 이를 뒷받침할 대규모의 정책적 시스템 또한 필요했다.

1970~1980년대를 거치면서 정부 주도하에 여러 가지 정책을 결합한 공급시스템이 마련됐다.

정부가 주도한 대규모 주택공급 시스템은 최소의 비용으로 공공공간 확보 및 경기활성화, 대량 주택공급을 원하는 정부의 니즈와 주택산업 참여를 위한 대규모 이익과 이에 따르는 위험을 상쇄할 대규모 인센티브가 필요한 민간 기업의 니즈 그리고 양질의 주거환경을 원하는 막대한 주택수요 계층의 니즈를 만족시키는 효율적 순환체계를 완성했다. 가계와 기업, 정부로 이루어진 주택시장의 3축 모두의 요구가 결합된 새로운 대규모 주택공급 시스템은 곧 지방 대도시권 및 전국의 도시로 확산되었다.

[그림 3-2] 아파트 중심 주택공급에 관한 정부와 민간기업 및 주택수요자 간 상관관계



출처: 저자 작성

그러나 공공이 직접적이고 광범위하게 개입하는 주택공급 순환체계의 이면에는 많은 부작용이 잠재되어 있었다. 커다란 변화가 압축적으로 일어남에 따라 정부의 정책적 대응 또한 특수한 상황에 놓이게 되었으며 많은 문제가 발생했다. 그럼에도 불구하고 극심한 주택난 및 정치사회적 환경, 그리고 막대한 개발이익의 분배체계 안에서 이런 점들은 크게 고려되지 않았다.

위와 같이 한국 주택시장은 한국전쟁 이후 1960년대와 1990년대를 관통하면서 기존에 존재 하던 전세제도 등 관습적 특성에 더해 인구 구조적 측면, 지리 공간적 측면, 도시 주택 측면에 있어서의 거대한 환경 변화에 직면했다. 그리고 이는 [그림 2-2]와 같이 수도권 인구과밀, 전국적 도시화 및 그린벨트의 지정 그리고 심각한 주택난의 신속한 해결을 위한 단지형 아파트 대량 공급이라는 한국 주택시장 특유의 3가지 형태의 특수성을 형성했다.

시대의 흐름에 따라 나타난 주택시장의 특수성은 한국만의 새로운 제도 형성의 계기가 되었다. 수도권 뿐 아니라 전국이 대도시권의 인구이동 및 인구증가로 극심한 주택난을 겪는 가운데, 도시 주변부의 개발을 반강제적으로 억제하는 그린벨트가 지정되었고, 그린벨트로 인해 주택부지가

부족한 배경 아래 정부주도의 단지형 아파트 중심 대량 주택공급 모델이 나타났다.

이로 인해 한정된 토지 위에 대규모 신속공급이 가능한 거의 유일한 공동주택 유형인 아파트를 중심으로 한 주택공급 기조가 성립되었다. 여기에 더해 시세보다 저렴하게 주택을 공급한다는 정책의 방향성이 세워졌다.

정책의 방향성을 유지하면서 당시의 극심한 주택난을 해결하기 위해 매우 특수한 형태의 일련의 제도들이 실험적으로 입안되었다. 이러한 제도들이 다양한 방식으로 결합되면서 정부 주도하에 다음과 같은 주택정책의 순환체계가 마련되었다. 당시에 정립된 정책순환체계는 1) 대량 토지공급을 바탕으로 주택을 싸게 공급하는 분양가 상한제 2) 그리고 당시의 절대적 주택부족상황에서 시가대비 저렴한 주택에 필연적으로 몰리는 수요자를 줄 세워 주택을 추천하는 청약제도 3) 대량 토지공급을 위해 토지를 공공에서 수용하는 택지개발촉진법 4) 민간건설업체의 사업 참여 편의를 제공하기 위해 미래의 자금유입과 현재의 자금유출을 대치하는 선분양제 등으로 요약할 수 있다.

새롭게 수립된 주택정책 순환체계 아래 주택수요자들은 청약을 통해 시세보다 싸게 새 아파트를 분양받을 수 있는 기회를 얻게 되었다. 그러나 지금은 상상하기 힘들지만 당시만 하더라도 도시의 몇몇 계층을 제외하고는 아파트에 대한 선호가 그리 크지 않았다. 즉 정부와 기업이 막대한 수요를 해결하기 위해 민간영역과 공공영역이 협력하여 대규모로 아파트를 공급해도 새로운 주택유형에 대한 비선호 및 수급불균형에 따라 대규모 미분양 리스크가 발생할 가능성이 상존하고 있었다. 이의 해결을 위해 주택정책의 순환체계는 신규주택에 투자수요가 몰리도록 정책이 구조화됨과 동시에 변동적으로 운용되는 경향이 강해졌다.

정부가 수용한 거대한 택지를 바탕으로 아파트를 대규모로 공급하는 한국 특유의 주택공급 시스템은 분양가 규제 및 청약제도를 통해 공공적 목적을 충족하면서도 기본적으로 개발이익을 수분양자에게 환원하는 역할을 수행했다. 그리고 정책수행에 따르는 다양한 리스크 해결 및 추가적인 정책목표의 달성을 위해 점점 정교하게 발전하면서 정부주도의 공급 시스템이 완성됐다.

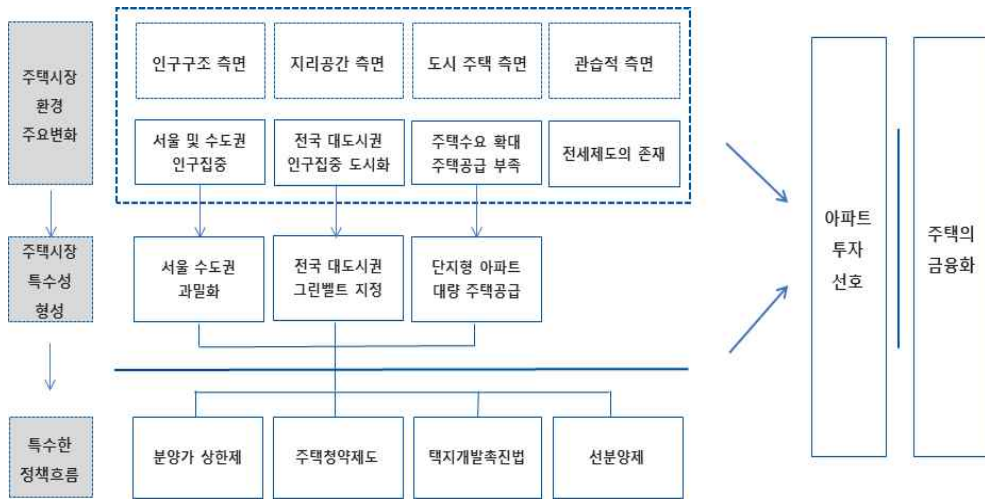
한국형 주택공급 시스템 하에서 광범위한 주택 수요계층이 시세보다 싸게 신규주택을 분양받고, 자본이득을 얻어 왔다. 이로 인해 아파트 중심 주택 공급체계는 더욱 견고해졌다. 이러한 주택정책의 특성은 아파트 투자 선호와 주택의 금융화라는 한국 주택시장의 큰 조류가 만들어지는데 영향을 미쳤다.

정책체계의 운용이 길어지고 확대되면서 정책체계로 인한 정책 수혜자와 이익집단이 점점 많아졌다. 그리고 정책 목적 달성을 위한 정책대상의 선별은 더욱 세분화되고 복잡해졌다. 정책체계 안에서 수많은 시장참여자와 이해관계자가 복잡하게 얽히면서 정책이 굴러가는 관성도 강력해졌다. 정책순환체계에 관련된 자금의 규모만큼이나 체계자체 또한 더욱 공고해졌다.

해당 정책들은 당시의 특수한 환경 하에 한시적 운용을 목적으로 도입된 것으로 추정되는데,

시장 환경 변화로 현재에는 대다수 정책의 폐지 등이 활발하게 논의되고 있다. 분양가 상한제와 청약제도는 정부의 성격이나 시장상황에 따라 세부기준이 강화와 완화를 반복해 왔다. 후분양제 도입 및 택지개발촉진법에 관한 논의 또한 건설업계와 공공영역 간의 이해가 충돌하고 있어 20년 가까이 실질적인 결론이 나지 않고 있다.

[그림 3-3] 주택시장 특수성 및 정책흐름의 영향력



출처: 저자 작성

주택 수급과 관련된 제도 및 정책은 관련 이해당사자가 광범위 하며 장기간에 형성됨에 따라 강력한 관성을 가지고 있다. 이러한 시장 환경 특수성과 관련된 각 제도의 강력한 관성은 현재 주택시장의 근본적인 문제를 야기하는 순환의 고리를 더욱 풀기 어렵게 만들고 있다. 이로 인해 근래에 이르러 정책체계의 근본적 조정이 매우 복잡하고 어려운 상황이라고 평가받고 있다.

한편, 최근 전 세계적인 주택시장 가격상승을 설명하는 핵심 키워드로 주택의 금융화 현상이 꼽히고 있다.⁴⁸⁾ 주택의 금융화 현상은 대량의 자금(wall of money)이 안정적 투자자산을 추구하는 과정에서 주택시장에 몰리면서 발생한다. 주택의 금융화는 대부분의 국가들이 경제성장을 견인하는 과정에서 동반된 완화적 통화정책으로 인해 발생한 유동성이 대거 부동산에 투자되는 경향에 기인하고 있다.

이 과정에서 일시적으로 경기가 활성화 된 것처럼 보이지만 사실상 주택자산에 투입된 모기지 잔액이 폭증하면서 주택은 저성장과 자본과잉의 모순을 표면적으로 처리하는 일종의 정치적 수

48) 김수현, 2021, “홍콩은 집값이 왜 비싼가?”, 서울도시연구 제21권 제4호, 서울연구원 p.109~125.

단으로 활용되고 있다는 견해가 대두되고 있다.⁴⁹⁾ 이러한 경향은 선진국 뿐 아니라 중진국을 포함해 전 세계적 양상을 보이고 있는 것이 특징이다.⁵⁰⁾ 이에 대해 전 세계적 양극화 심화로 인한 사회취약계층의 주거권 문제의 원인이 과도한 주택·부동산투자로 인한 주택의 금융화에서 야기된다는 견해가 광범위한 영역에서 힘을 받고 있다.⁵¹⁾

한국 또한 주택의 금융화가 가속화 되는 경향이 있는 것으로 보이는데 이는 앞에서 살펴본 한국주택시장 자체의 특수성과 정책체계의 특성에 기인하는 측면이 있다. 분양가 상한제, 청약제도, 택지개발촉진법, 선분양제, 그리고 정책 순환 고리를 통한 대량의 단지형 아파트 건설 및 공급으로 축약되는 한국 주택시장의 구조적 특수성은 높은 주택투자 수익률을 광범위한 계층에게 각인했다. 이는 주택투자 특히 아파트 투자의 비정상적으로 높은 선호와 자산집중현상을 야기했으며, 이는 주택의 금융화 현상이 가속화 되는데 영향을 미치고 있다.

뿐만 아니라 한국 아파트 고유의 특성, 예를 들어 가치평가가 매우 계량화 되어 있는 점, 거래의 빈번함, 그리고 단지별로 혹은 평형별로 주택이 규격화 된 특징으로 인해 아파트 자체가 일종의 금융상품화 되어 있는 경향이 있다. 한국 주택시장 금융화의 가속은 이러한 한국 아파트의 금융상품화 경향으로 인해 더욱 빠르고 강력하게 진행되고 있는 것으로 보인다.

2. 주택시장의 특수성이 주택금융시장 구조에 미친 영향

일반적으로 주택은 가계가 일생동안 구입하는 물건 중 가장 고가의 자산으로 여겨진다. 주택은 수요 및 공급과정에서 다른 재화 및 자산에 비해 상대적으로 현금흐름의 불일치가 생기는 경향이 클 뿐만 아니라 공급기간의 장기성 등으로 인한 수요와 공급의 불일치 또한 발생할 가능성이 크다. 따라서 대부분의 산업국가에서는 수요와 공급 불일치 조정에 있어 공공이 일정부분 개입하며 특히 주택 금융시장에 깊이 관여하고 있다. 주택은 모든 사람들에게 필수적인 자산이므로 심각한 수급불균형의 발생은 곧바로 커다란 사회 문제로 연결되기 때문이다. 이로 인해 주택과 관련한 주택금융은 다른 금융에 비해 공적영역이 깊게 관여하는 제도권 금융⁵²⁾ 중심으로 발전해왔다.

49) Fenandez, Rodrigo and Aalbers, Manuel B., 2016, "Financialization and housing : Between globalization and Varieties of Capitalism", *Competition & Change*, 20(2) :71~88.

50) Fenandez, Rodrigo and Aalbers, Manuel B., 2020, "Housing Financialition in the Global South : in Search of a Comparative Framework", *Housing Policy Debate*, 30(4) : 680~701.

51) 최근 UN 에서는 각국 주택가격의 상승이 주택의 금융화, 상품화, 시장화, 양극화 심화에서 기인한다고 지적했다. (Human Right Council, UN, 2017, "Report of the Special Rapporteur on adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", Thirty-fourth sessin 27 February-24 March 2017. Leijten, Ingrid and Bel, Kaisa de, 2020, "Facing financialization in the housing sector: A human right to adequate housing for all ", *Netherlands Quaterly of Human Rights*, 38(2): 94~114.)

52) 제도권 금융은 금융기관을 매개로 자금이 제공되고 순환하는 금융시장을 의미한다.

일반적으로 주택금융은 자금의 활용용도에 따라 수요자 금융과 공급자 금융으로 분류된다. 또한 주택금융시장은 자금조달의 성격에 따라 다시 공공영역과 민간영역으로 구분되기도 한다. 일반적인 주택금융시장의 분류는 다음의 표<2-1> 과 같다.

<표 3-1> 주택금융의 일반적인 구조

구분	자금의 성격	자금조달 수단
수요자 금융	공공자금	공공부문의 주택담보대출
	민간자금	민간 은행 주택담보대출
공급자 금융	공공자금	공공부문의 사업자 대출
	민간자금	기업대출, PF, ABS, 부동산펀드, REITs

출처 : 저자 작성

그러나 한국의 경우 관습적 형태의 전세제도와 1970년대 새롭게 도입된 선분양제로 인해 일반적인 형태와는 다른 방향으로 주택금융시장 구조가 발전했다. 전세제도와 선분양제는 비제도권 금융으로 분류되는데, 비제도권 금융은 금융기관을 매개로 하지 않고 기업과 기업 간, 가계와 가계, 기업과 가계간의 자금의 흐름이 순환되는 시장을 의미한다.

이 두 가지 제도는 각각 수요자 금융과 공급자 금융 측면에서 주택금융시장의 구조에 크게 영향을 미쳐 현재에 이르고 있다. 이로 인해 한국의 주택금융 시장은 공금융(公金融)적 성격이 깊게 개입된 제도권 금융시장과 사금융(私金融)적 성격이 강한 비제도권 금융시장이 공존하고 있는 복잡하고 차별적인 구조를 가지게 되었다.

한국의 경우 수요자 금융 및 공급자 금융 양측 모두 제도권 금융 내 공공자금은 한국주택금융공사, 주택도시보증공사 등이 주로 담당하고 있다. 또한 제도권 금융 내 민간 영역에서의 자금흐름은 시중은행, 저축은행, 증권사 등 다양한 기관들이 담당하고 있다. 공급자 금융의 민간영역은 기업대출, PF, ABS, 부동산펀드, 리츠 등 다양한 민간기관의 상품들을 중심으로 금융시장이 발전했다.

한편 비제도권 영역에 존재하는 전세제도와 선분양제를 지원하기 위해 제도권 금융 내에서는 전세자금대출 등의 상품이 존재하고 있으며, 한국주택금융공사와 주택도시보증공사는 공적 보증의 영역에서 전세대출금 보증, 전세대출 반환보증, 분양계약금 및 중도금 보증 등의 상품을 통해 비제도권 금융을 포괄적으로 지원하고 있다.

전세제도와 선분양제는 제도적 형성과정이 구조적으로 다르다. 전세제도는 관습적 형태로 이미 존재하고 있던 임차제도인데 반해, 선분양제는 1970년대의 극심한 주택난 해결과정에서 수립된 정책에 기반한 제도이다. 그럼에도 제도 형성 배경이 전혀 다른 두 제도가 한국 주택금융시장

의 구조적 차별 요소이다. 이는 한국의 주택시장 환경이 특수성으로 이어지고 그 특수성이 다시 시장에 영향을 미치는 한국 주택시장의 순환적 특징을 종합적으로 보여준다.⁵³⁾

〈표 3-2〉 비제도권 금융이 포함된 한국 주택금융시장의 구조

구분		자금조달 수단		관련 금융기관
수요자 금융	제도권금융	공공자금	한국주택금융공사 보금자리론 주택도시기금의 개인대출	한국주택금융공사 주택도시보증공사 기금 재위탁 은행
		민간자금	주택담보대출 전세자금대출	한국주택금융공사 시중은행, 저축은행
	비제도권 금융	전세제도	전세보증금	주택도시보증공사(보증) 한국주택금융공사(보증)
공급자 금융	제도권금융	공공자금	주택도시기금의 사업자 대출	주택도시보증공사 기금재위탁 은행
		민간자금	기업대출, PF, ABS, 부동산펀드, REITs	한국주택금융공사(보증) 주택도시보증공사(보증) 시중은행, 증권사, 저축은행, 연기금 및 보험-보증회사
	비제도권 금융	선분양제도	분양계약금, 분양중도금	주택도시보증공사(보증)

출처: 이용만·임재만, 부동산금융론, 다산출판사, 2017년, p.125

중요한 사회문제들 대부분이 그러하듯, 겉으로 드러나는 현상의 이면에는 시대의 사회경제적 흐름에 깊게 관여된 원인과 오래된 배경들이 있다. 한국 주택시장의 특수성 또한 과거부터 내려온 관습, 제도, 문화, 인식 등과 당대의 시대적 변화로 인해 부상한 문제점 및 그 해결과정에서 나타난 정책들이 마치 씨줄과 날줄처럼 유기적으로 복잡하게 엮기면서 형성되었다. 이로 인해 주택시장 환경변화의 주요 요소와 그로 인해 야기된 특수성에 대해 분류하여 분석할 필요가 있다.

따라서 본 장에서는 1970~1980년대 전반에 걸쳐 일어난 주요한 시장 환경 변화를 짚어보고 그로 인해 나타난 주택시장의 특수성 및 새로운 주택정책의 체계가 현재 어떻게 작용하고 있는지 살펴본다. 그리고 이러한 주택수급관련 정책들간의 유기적 연결이 어떤 과정을 통해 현재의 주택에 관한 선호와 인식으로 연결되었는지 이해하기 위해 다음과 같이 내용을 정리해보고자 한다.

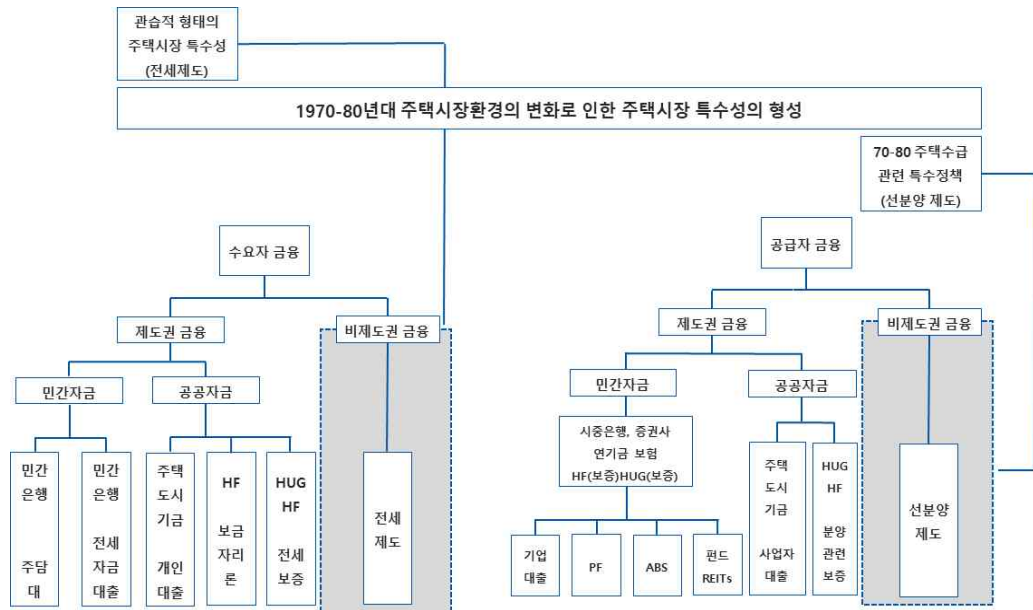
1절에서는 연구의 개요를 다루고, 2절에서는 현 주택시장의 특수성 형성에 영향을 미친 시대적 환경 변화의 주요요소를 약 3가지로 분류하여 정리하고, 이로 인해 파생된 현 주택시장의 구조적

53) 이용만·임재만, 부동산금융론, 다산출판사, 2017년, pp.118~132 참고하여 재정리

특징을 단계별로 짚어본다. 3절에서는 한국 주택시장의 특수성에서 파생된 한국만의 특수한 주택 수급 관련 정책의 도입배경과 특징, 쟁점에 대해 분석한다.

본 장은 이를 통해 지금까지의 시장 환경 변화로 인한 주택시장 특수성 및 주택정책이 국민들의 주택에 관한 인식과 최근 나타나고 있는 주택의 금융화에 어떠한 영향을 미쳤는지 추정할 수 있는 근거를 제공하고자 한다.

[그림 3-4] 주택시장의 특수성이 주택금융시장의 구조에 미친 영향



출처: 저자 작성

제2절

주택시장의 주요변화와 특수성의 형성



1. 수도권에 급격한 인구집중

가. 수도권 인구집중의 시대별 양상

1) 1950~1970년대 : 서울 인구집중

수도권 인구집중은 6·25 전쟁직후 본격화되었다.⁵⁴⁾ 전쟁이 끝난 이후 부산 등 일부지역을 제외한 전 국토는 황폐화 되었으며 전후 경제재건은 서울을 중심으로 진행되었다. 전국에서 유일하게 일자리가 대폭 증가하는 서울로 대규모의 인구가 이동이 나타나기 시작했다.

[그림2-4]에서 보듯이 서울의 행정 면적은 1949년 기존의 134km²에서 268.4km²로 2배로 확장되었으며 이 면적은 1962년까지 유지되었다. 인구집중 문제가 크게 부상한 1962년이 되어서야 서울의 면적은 현재와 비슷한 면적인 596.5km²로 확장되었다. 그리고 이 당시 확장된 서울의 행정 면적은 1960년 당시 약 245만 수준의 인구를 기준으로 계획된 것으로 이때 지정된 서울 행정면적은 이후 현재의 시흥 지역 편입 문제를 제외하고는 큰 변동 없이 지금까지도 유지되고 있다.

그러나 서울의 인구는 1955년과 1960년 사이 불과 5년 만에 154만에서 245만으로 약 90만 가까이 증가했다. 이는 연 평균 약 18만 이상의 인구가 증가한 것으로 당시부터 도시 인프라 및 주택난이 발생하고, 서울시의 행정능력이 한계에 달하면서 많은 문제점들이 본격적으로 부상하기 시작했다. 1962년 행정 면적이 다시 기존 면적의 두 배 이상 증가하였으나, 시가지 및 도로 상하수도 등 도시 인프라가 전혀 갖춰지지 않은 지역들이 대부분이어서 강북을 중심으로 한 인구집중은 인구가 증가할수록 점점 더 심각해졌다.

1960년대에 들어서면서 인구증가의 속도는 점점 빨라졌다. 1960년에서 1966년 서울의 인구는 245만에서 379만으로 6년간 약 134만이 증가했다. 1955년부터 보면, 1955~1966년까지 약 10년의 기간 동안 서울의 인구는 154만에서 379만으로 약 225만이 증가한 셈이다. 이미 당시에

54) 해방이전 일제 시대에도 경성부의 인구는 행정구역의 개편과 함께 큰 상승세를 보였다. 1936년 경성부의 인구는 약 39.4 만 명 수준이었다. 이후 1942년 대경성계획(大京城計劃)에 따른 행정면적 확대 및 인구가동으로 서울의 인구가 60만을 넘어서면서, 당시 만주와 대만을 포함한 일본제국 내 7대 도시로 부상했다.

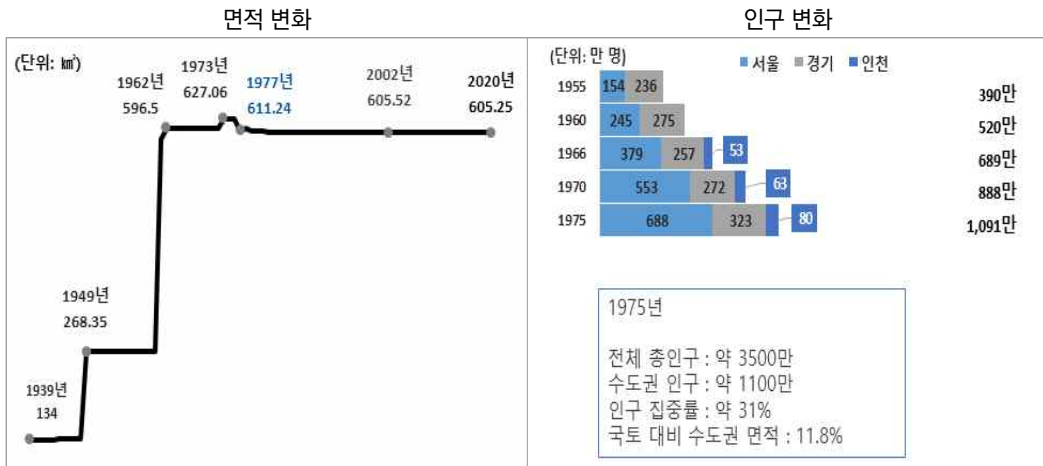
도 10년간 200만 이상의 도시 인구증가는 전 세계에서 유례를 찾기 힘든 수준이었다. 그러나 이후 10년간 서울 인구집중은 더욱 확대되는 양상을 보인다.

1966년 부터 1970년 까지 약 4년 동안 인구가 170만 가까이 증가하여 1970년 서울 인구는 550만을 넘어섰다. 5년 뒤인 1975년에는 688만으로 거의 700만에 근접했다. 약 20년간에 걸쳐 서울의 인구는 경이적인 속도로 늘어났다. 대략적으로 1955년에 약 150만에서 1965년에 약 380만, 1975년에는 약 680만 수준으로 10년마다 약 2배씩 인구가 증가한 셈이다.

1960년대와 1970년대 20년 간 서울은 연평균 약 30만씩 인구가 증가했다. 2020년 현재 종로구 인구가 약 15만 수준이며, 과거 분당신도시의 계획 수용인구가 39만 수준이었다. 매년 30만 수준의 인구이동은 현재로 치면 대규모 신도시 규모의 인구이동으로, 1960~1970년대의 서울은 매년 현재 종로구 인구의 두 배 가량이 서울 강북을 중심으로 증가했다. 특히 1966년~1970년의 4년간은 연평균 40만 이상이 증가했다. 당시 서울은 대략적으로 계산해 봐도 매년 종로구의 두 배 이상, 특정기간에는 분당 신도시 규모의 주택과 도시 인프라가 필요했던 셈이다.

1960~1970년대 서울 중심의 급격한 인구이동 및 인구증가는 필연적으로 많은 문제를 야기했다. 당시 서울중심의 인구집중이 초래한 문제는 크게 세 가지로 구분된다.

[그림 3-5] 면적과 인구 변화



출처: 최영상, 2020, “2020년 2분기 주택시장 현황 및 이슈분석”, 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원

첫 번째는 인구과밀로 인한 주택 및 도시 인프라의 절대적 부족문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이 주택 및 도시 인프라가 준비되지 못한 상태에서 매년 약 30만의 인구가 늘어난다는 것은 수많은 도시문제가 동시 다발적으로 발생함을 의미한다. 실제로 당시 서울은 판잣집의 대량 발생, 주택임차

시장의 극심한 불안정, 주택가격의 급등, 인구집중 지역의 심각한 교통난, 심각한 환경오염, 도로의 난개발, 상수도 급수난, 학교 2부제 등 교육난, 심각한 쓰레기 문제, 범죄율 급증 등 헤아리기 어려운 다양한 도시문제가 발생했다. 이후 서울시는 주택 및 도시 인프라의 확장을 진행하면서 복잡하고 다양한 문제들을 조정하고 해결하기 위해 노력했다. 이 과정에서 서울의 도시계획 및 도시행정은 수많은 시행착오를 거치면서 어려움을 겪었지만 상당한 성과도 거두었다. 그러나 절대적 주택부족은 근본적인 해결이 어려웠으며, 그 이후로도 오랜 기간 동안 구조적 문제로 지적되고 있다.

두 번째는 교육 및 산업 집중의 문제다. 산업시설 상당수가 수도권을 중심으로 배치됨에 따라 일자리 집중문제가 발생하였고, 주요 대학들이 해방 전후 약 20~30년간에 걸쳐 서울을 중심으로 연계되고 발달하면서 고등교육 전반이 서울에 집중되는 문제가 그 당시에 이미 심각한 사회문제로 인식되기 시작했다. 주요대학의 서울 집중으로 인해 당시 대학생의 75%가 서울에 거주하고 있었다. 더불어 대기업 금융기관 및 주요 중견기업의 대부분이 서울에 위치하고 있었으며, 기업의 서울 집중현상이 점점 가속화되는 양상이 나타났다. 산업, 기업 및 교육 인프라가 집중되면서 일자리와 교육이 상호보완적 체계 안에서 생산가능인구를 더욱 서울로 집중시키는 결과를 가져왔다. 산업 및 교육 인프라의 집중문제는 당대에 이미 시간이 흐를수록 문제의 심각성이 확대될 것으로 인식하고 있었다. 따라서 당시 박정희 정부는 행정수도 이전 등의 방법으로 이를 해결하려는 장기정책들을 준비하고 있었다. 그러나 이후의 정치적 급변사태로 수도 이전 정책은 적절한 시기를 놓치고 훨씬 뒤로 미뤄졌다.

세 번째는 안보 측면의 문제였다. 1970년대만 하더라도 전쟁이 끝난 지 약 20년 밖에 지나지 않은 시점으로, 휴전선에 근접한 서울의 인구급증은 심각한 안보문제의 하나로 인식되었다. 또한, 아시아권의 미군철수를 계기로 베트남이 공산화 되는 등 인도차이나 반도의 공산화 도미노 현상이 일어나고 있었다. 현재에 와서는 체감하기 힘들지만, 당시만 하더라도 대부분의 서울 시민은 6.25 피난에 대한 기억을 공유하고 있었다. 북한에 비해 수도서울이 휴전선에 근접해 있는 문제는 안보방면의 취약요소 중 하나로 크게 부각되었다. 많은 서울 시민들의 기억 속에 한강도강의 기억이 강력하게 남아있던 때일 뿐 아니라 군사정권이 전권을 장악한 1960~1970년대 안보에 대한 민감도는 지금과는 비교하기 힘들 정도로 강했다. 이후의 수도이전의 진행 및 한강 이남의 강남개발 진행, 그린벨트 정책 등은 안보상 고민과 무관하지 않다.

이렇듯 1960~1970년대의 수도권 인구집중의 심화는 서울의 강남개발 및 경기도의 신도시 개발에 대한 압력을 크게 증가시켰다. 이로 인해 서울의 전통적 중심부에서 주변부로의 확장이 빠르게 진행되기 시작했다. 서울, 수도권 인구집중 문제해결을 위해 독창적이고 실험적인 정책들이 중앙정부와 서울시 주도로 도입되기 시작한다.

1960~70년대 서울의 경이적인 인구증가 속도에 비해 상대적으로 느려 보이지만, 경기도의 인

구 또한 빠르게 증가하고 있었다. 경기도의 인구는 1955년~1960년의 기간 동안 약 230만에서 270만으로 대략 40만이 증가했다. 이후 인천이 경기도에서 별도의 행정구역으로 분리되면서 집계된 인구는 인천 약 53만, 경기 257만으로 1966년 경인지역의 총인구는 310만을 넘어섰다.

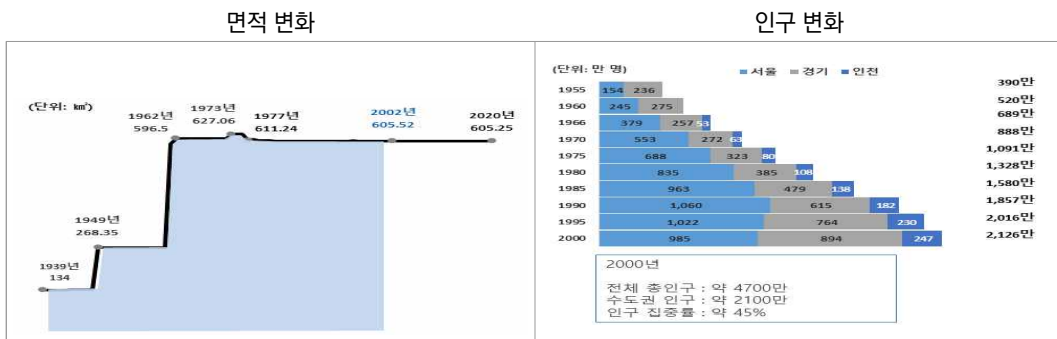
약 10년 뒤인 1975년에 이르자 서울인구가 700만에 근접하고 경기 및 인천 인구가 400만을 넘어서면서, 수도권 총인구는 1,100만에 근접했다. 이는 지방에서 수도권으로 인구유입 상황을 보여주는 것으로 당시 전체 인구의 30% 이상이 이미 수도권에 살고 있었음을 알 수 있다. 당시만 하더라도 경인지역의 인구증가보다는 서울의 인구집중이 훨씬 더 큰 문제로 다뤄졌다. 그러나 1980년대에 접어들면서 인구집중 문제가 수도권으로 확장됐다. 서울이 포화상태에 다다르면서 수도권의 인구가 급격히 팽창하기 시작했다.

2) 1980~2000년대 : 경기·인천 인구급증

1980~1990년대를 관통하면서 경기·인천의 인구가 빠르게 증가하기 시작했다. 1960~1970년대 서울의 인구는 포화상태에 이르렀고 주택가격도 급격히 상승했다. 그에 대한 반작용으로 경기·인천 인구증가가 가속화되기 시작했다. 2000년을 전후하여 서울을 포함한 수도권의 인구가 2,000만을 넘어섰다.

1990년 1,060만의 인구로 정점에 달한 서울의 인구는 주택가격의 상승과 신도시의 개발 등으로 인해 경기도 및 인천으로 인구가 이동하기 시작하면서 소폭 감소하기 시작했다. 1980~2000년대에는 서울 인구의 수도권 이전 및 수도권 인구집중 경향이 커짐에 따라 인천과 경기도의 인구가 빠르게 상승했다. 인천의 인구는 1980년 108만 수준에서 2000년 247만으로 크게 증가하였으며, 1981년 경기도에서 광역시로 행정적으로 분리되었다. 1980년대 수도권의 인구는 1,300만에서 2000년대 2,100만으로 약 800만 이상이 증가하였다.

[그림 3-6] 1980~2000 서울 행정면적과 수도권 인구 변화



출처: 최영상, 2020, "2020년 2분기 주택시장 현황 및 이슈분석", 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원

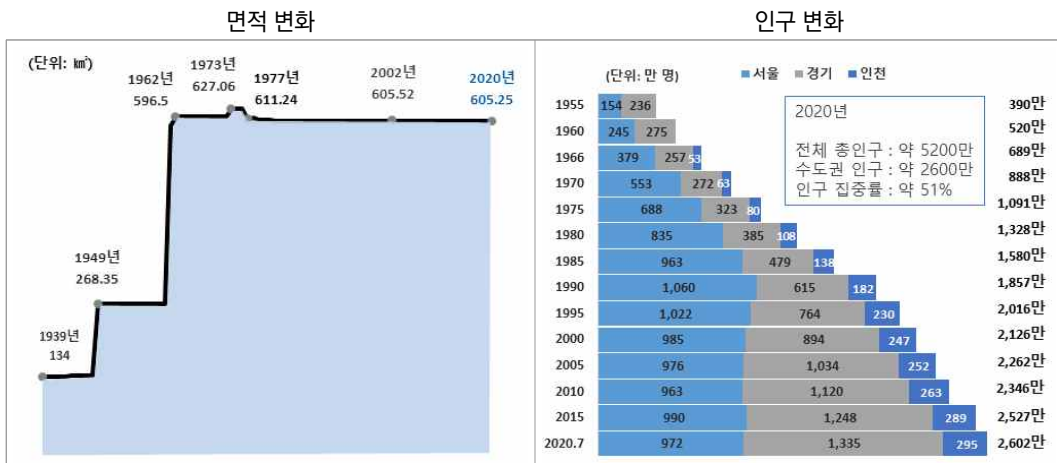
1980~2000년 당시 수도권 인구집중은 세종특별자치시가 지금에 이르게 된 큰 원인중 하나로 작용했다고 볼 수 있다. 2000년에 접어들면서 전체 총인구 4,700만 중 2,100만의 인구가 수도권에 집중됨에 따라 약 45%의 인구집중률이 나타났다. 이로 인해 1970년대에도 논의되었던 수도 이전의 이슈가 다시 부상했다. 2002년 노무현 정부가 들어서자 행정수도 이전이 본격적으로 진행되었다. 그러나 헌법재판소의 위헌 결정으로 실행정수도계획은 행정중심복합도시로 축소되었다. 이후 2008년 행정부가 바뀐 이후 국제 과학 비즈니스 벨트로 더욱 축소 전환하여 추진되던 중 정치권의 쟁점으로 떠올랐고 결국 원안대로 진행되어 2011년 수도 기능의 일부를 이전하는 행정중심복합도시인 세종 신도시의 공사가 시작되었다.

3) 2000~2020년대 : 수도권 과밀화 지속

2020년에 접어들었지만 수도권 과밀화는 여전히 진행 중이다. 2000년에 비해 2020년 경기도의 인구는 20년간 연평균 약 22.5만이 증가하여 총 450만이 증가했다. 서울의 인구는 소폭 감소한 반면 경기도의 인구는 행정수도 이전 및 지역혁신도시개발 등 여러 가지 정책에도 불구하고 더욱 증가했다.

1949년 수도권 총 인구는 약 419만이었으나 2020년 현재 약 2,600만으로 70년의 기간 동안 2,000만이 증가했음을 알 수 있다. 동기간 한국의 총인구는 약 3,200만이 증가하였는데, 이 중 약 3분의 2가 수도권으로 집중되었음을 알 수 있다.

[그림 3-7] 면적과 인구 변화



출처: 최영상, 2020, "2020년 2분기 주택시장 현황 및 이슈분석", 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원

서울의 인구는 1990년 1,060만을 정점으로 지속적으로 하락하여 2000년 1,000만 이하로 감소하였으며 2020년 현재 약 970만 수준으로 소폭 감소세를 유지하고 있다. 반면 경기도 인구는 1990년 약 615만에서 2020년 1,335만으로 30년간 약 2배 이상 증가하였으며, 동기간 인천은 182만에서 100만 이상이 증가하여 약 300만에 근접하고 있다.

2020년에 접어들어서 경기·인천의 인구는 1,300만을 넘어섰으며, 현재 경기 남부에만 약 1,000만의 인구가 살고 있다. 한국의 2020년 총인구는 5,200만으로 수도권 인구가 2,600만을 초과함에 따라 처음으로 인구집중률이 51%에 달해 총 인구의 절반이 수도권에 사는 것으로 나타났다. 향후 3기 신도시 등이 추가개발 될 경우 수도권의 인구는 더욱 증가할 것으로 예상되며, 인천은 인구증가의 속도를 볼 때 곧 부산의 350만 인구를 추월할 것으로 보인다.

나. 수도권 인구집중의 시대별 인식변화와 국제비교

1) 수도권 인구집중의 시대별 인식 변화

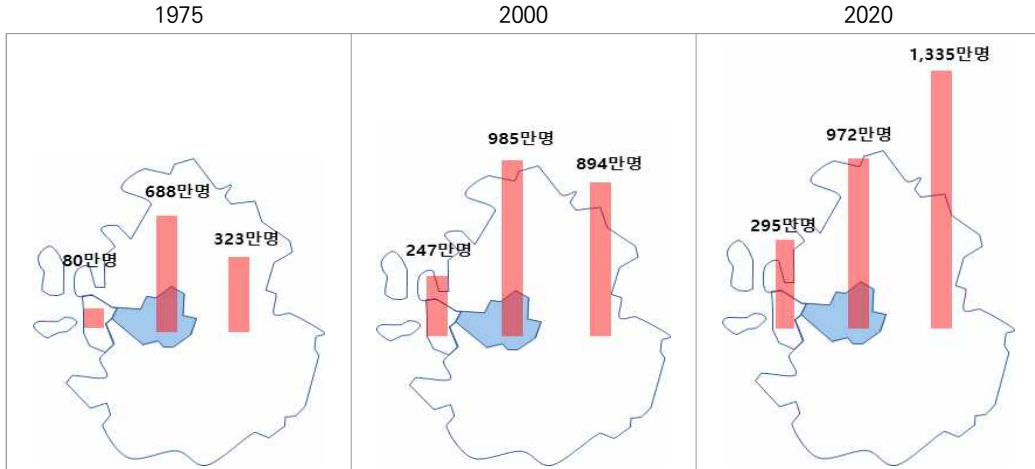
수도권 인구집중에 대한 문제인식은 시대의 흐름에 따라 변해왔다. 1970년대 수도권 인구집중의 문제는 서울중심 인구집중 문제임과 동시에 교육 및 산업 등 인프라의 과도한 집중 문제였고, 심각한 안보적 문제로 인식되었다.

그러나 2000년을 전후하여 서울이 포화상태에 이르고 경기도의 인구도 급격히 증가하면서 서울의 인구집중 문제는 수도권 전반의 문제로 확대되었다. 이에 따라 수도권 인구 과밀문제 및 미래의 지방침체가 예견됨에 따라 국토균형 발전이 중요한 해결과제로 떠올랐다. 행정수도이전 및 혁신도시 개발 등 다양한 정책들이 시도되었다. 안보는 더 이상 중요한 문제로 여겨지지 않았다.

2020년에 접어들면서 저출산 등으로 지방침체는 가속화되는 반면, 수도권은 주택가격이 지속적으로 상승하여 수도권과 비수도권의 양극화 양상이 심각해졌다. 또한 수도권 인구집중이 50%를 넘어섬에 따라 기존의 일자리, 교육 등 인프라 집중 문제 및 주택가격의 상승이 더욱 가속화되었다. 수도권의 인구 및 교육, 인프라 집중 문제가 커다란 사회문제로 떠오르기 시작했다. 더불어 지방침체 문제 또한 빠르게 부상하면서 수도권 인구집중 문제를 해결하기 위한 다양한 방안들이 강구되고 있다.

즉 수도권 인구집중 문제가 1970년대 안보적 관점에서 중요한 문제로 인식되었다면, 1980~2000년대 들어 수도권의 기능 분산 필요성에 초점이 맞추어지고 있다. 특히 저출산과 더불어 지방침체의 가속화로 인해 지방소멸에 대한 문제인식이 증대되며 수도권의 인구집중 현상 해결이 매우 시급한 문제로 부상하고 있다. 그러나 수도권의 인구증가 현상은 현재도 진행형이며 구조적으로 이를 해결하는 것은 쉽지 않아 보인다.

[그림 3-8] 시대별 수도권 인구 변화



출처: 최영상, 2020, “2020년 2분기 주택시장 현황 및 이슈분석”, 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원

2) 수도권 인구집중 문제의 국제비교

수도권 인구집중 문제는 많은 나라들이 겪는 문제이다. 한국과 비교할 만한 경제·인구·국토 규모를 가진 영국, 프랑스, 일본 등의 선진국도 전통적으로 인구 및 인프라의 수도권 집중문제를 심각한 사회문제로 다루어 왔다.

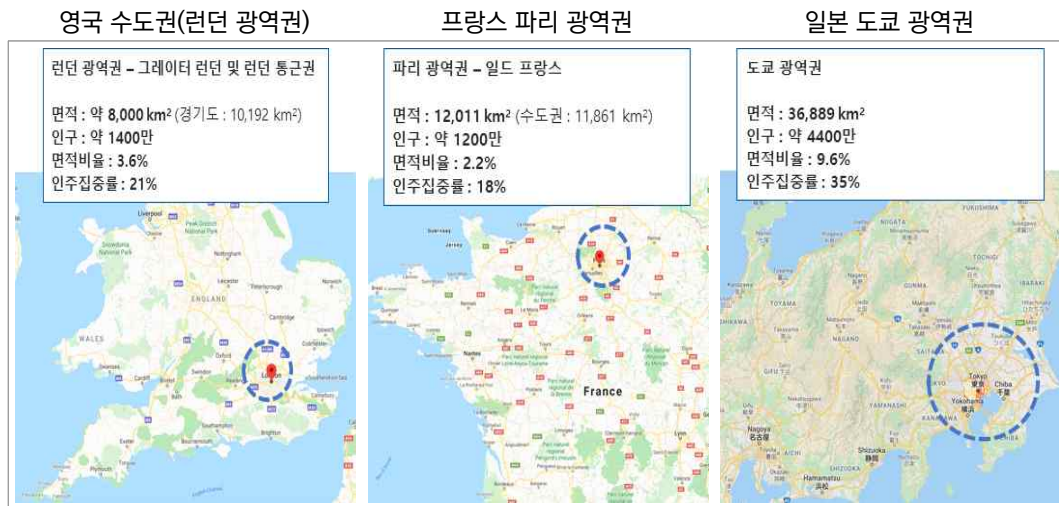
영국의 경우 경기도 면적보다 조금 작은 런던 광역권에 총인구의 약 21%인 약 1,400만이 집중되어 있다. 영국은 국토의 면적이 남한과 북한을 합한 한반도와 비슷한 크기로 수도권의 면적 비율은 약 3.6%이다. 영국은 지방자치의 역사가 상당히 길데도 불구하고 정부 인프라의 상당 부분이 런던에 집중되어 지방정부의 불만이 상당하며, 수도의 주택가격 상승 원인의 한 축으로 그린벨트가 존재하고 있는 것도 한국과 비슷한 상황이다. 영국의 수도권 인구집중은 한국의 절반 수준이라고 볼 수 있으나, 영국 정부는 런던 중심의 인구집중을 종합적이고 심각한 사회문제로 인식하고 있으며, 이를 완화하기 위해 19세기부터 다양한 노력을 기울이고 있다.

프랑스 또한 한국의 수도권 면적과 비슷한 파리 광역권에 인구의 18%인 1,200만이 집중되어 있다. 프랑스의 총인구는 약 6,500만명으로 우리나라보다 1,000만 이상 많고 전체 국토면적은 한반도의 2.5배로 한국에 비해서는 수도권 인구집중 문제가 약하다고 볼 수 있으나, 최근 프랑스 정부는 헌법 개정을 통해 수도권 집중문제의 완화를 천명할 정도로 이를 매우 심각한 사회문제로 받아들이고 있다. 프랑스는 오랫동안 파리를 중심으로 한 인구 및 인프라의 집중문제를 완화하기 위해 특히 대학교육 등을 비롯한 다양한 분야에서 노력을 기울이고 있다.

일본은 세계 최대 경제력을 가진 도쿄 광역권이 한국의 수도권과 비교된다. 도쿄 광역권은 한

국 수도권의 약 3배 면적을 가지고 있으며 4,400만의 인구를 가지고 있다. 그러나 도쿄 광역권의 경우에도 총인구 1억 2500만 대비 광역권 인구는 약 35% 수준으로 한국의 51% 보다 현저히 낮다. 최근 일본의 경우 코로나19로 인한 대봉쇄(Great Lockdown) 이후 수도권 행정기능 마비 우려 및 지방소멸, 지방 경기 침체 문제가 더욱 크게 부상하고 있다. 일본의 경제력과 행정기능이 도쿄 광역권에 과도하게 집중된 문제를 해결하기 위해 게이단렌 등을 중심으로 수도 기능의 일부 이전이 심도 있게 논의되고 있다.

[그림 3-9] 수도권 현황 국제비교



출처: 최영상, 2020, “2020년 2분기 주택시장 현황 및 이슈분석”, 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원

이렇듯 한국과 비교할만한 국가들을 살펴봐도 우리나라의 수도권 인구집중이 매우 이례적이고 심각한 문제임을 알 수 있다. 한국의 경우 한국전쟁 이후 불과 반세기 만에 전체 인구의 절반 이상이 수도권에 집중된 상황으로 전 세계적으로 매우 이례적인 수준의 비대칭적인 수도권 중심의 국토환경이 조성되었다. 후술할 전국적 대도시권의 인구집중을 비롯해 한국 주택시장의 특수성은 사실상 여기서 출발한다고 봐도 과언이 아니다.

2. 전국적 도시화 및 그린벨트 지정

인구집중은 수도권만의 문제는 아니었다. 전국적으로 지방 대도시권을 중심으로 급격하게 인구가 이동했다. 2020년을 기준으로 우리나라 인구지형은 매우 비대칭적인 구조를 형성했다. 인

구 5,200만 중 수도권에 전체 인구의 과반에 해당하는 인구 2,600만이 집중되어 있다. 지방 5개 광역시에 약 1,000만, 도 단위 지방지역에 약 1,600만이 거주하여 전체 인구의 약 70%인 3,600만이 대도시권역에 살고 있다. 특히 1960~1970년대 이루어진 이러한 수도권 및 전국 대도시권의 급격한 인구집중 및 도시화는 이를 완화하기 위한 대규모의 그린벨트 지정으로 이어졌다.

가. 대도시권역의 도시화와 그린벨트 지정

1960년대 이후 전국의 인구가 대도시권인 광역시를 중심으로 빠르게 이동했다. 1966년 이후 2019년까지 전국 인구는 2,900만에서 5,200만으로 약 2,300만이 증가했다. 2300만 인구 증가분 중 수도권이 750만에서 2,600만으로 1,850만이 증가했고, 5개 광역시는 300만에서 약 1,000만으로 700만이 증가했다. 같은 시기 도 단위 지역의 인구는 약 250만 정도가 감소했다. 이로 인해 한국의 경우 도시국가가 아님에도 수도권인 서울 및 경기, 인천과 지방 5개 광역시 등 약 7개 도시와 경기도에 전 인구의 70%인 3,600만이 살고 있다.

〈표 3-3〉 권역별 인구변화

단위: 만 명

	1966	1975	1985	1995	2005	2015	2019
전국	2,916	3,469	4,042	4,455	4,704	5,107	5,178
서울	379 (13.0%)	688 (19.8%)	963 (23.8%)	1,022 (22.9%)	976 (20.8%)	990 (19.4%)	964 (18.6%)
인천·경기	363 (12.4%)	483 (13.9%)	479 (15.3%)	764 (22.3%)	1,034 (27.3%)	1,537 (30.1%)	1,625 (31.4%)
5개 광역시	310 (10.6%)	512 (14.8%)	786 (19.5%)	975 (21.9%)	987 (21.0%)	1,012 (19.8%)	993 (19.2%)
수도권	742 (25.5%)	1,171 (33.8%)	1,580 (39.1%)	2,016 (45.2%)	2,262(48.1%)	2,527 (49.5%)	2,589 (50.0%)
비수도권	2,174 (74.5%)	2,297 (66.2%)	2,461 (60.9%)	2,439 (54.8%)	2,442(51.9%)	2,580 (50.5%)	2,589 (50.0%)

출처: 통계청 인구주택총조사, 지역별 조사 인구 (최종검색일: 2021.5.15)

주) ()안은 비중

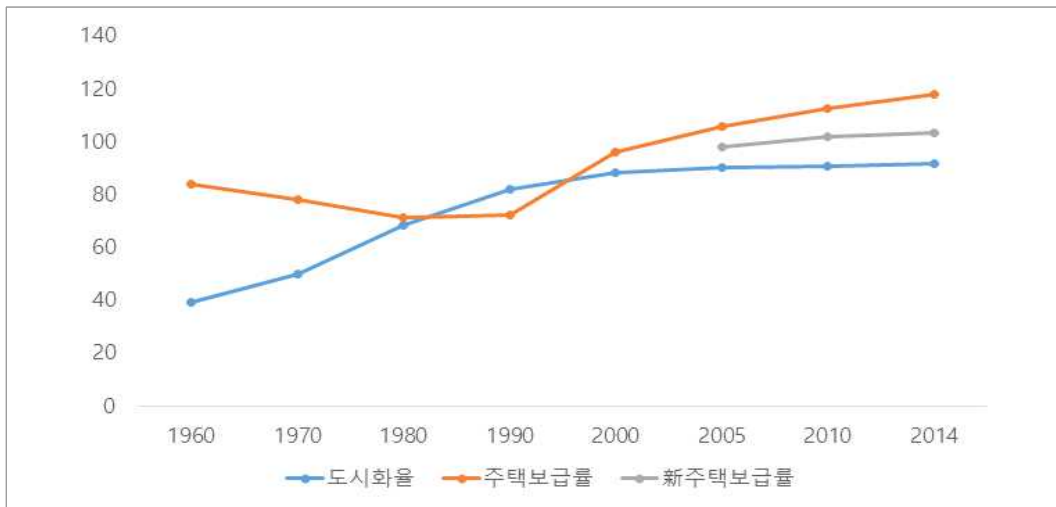
대도시권으로의 인구집중은 급격한 도시화로 이어졌다. 1950년에서 1980년에 이르는 약 30년 만에 도시화율이 40%에서 80%로 급증하였다. 도시화는 지속적으로 진행되어 현재 91%를 초과하는 도시화가 이루어졌다. 전 세계적으로 도시화율이 91%를 넘어선 나라는 도

시국가로 시작한 홍콩, 싱가포르를 제외하고 한국이 거의 유일하다. 이러한 수도권 및 전국 대도시권의 인구집중과 도시화 문제는 이를 완화하기 위한 대규모의 그린벨트 지정정책으로 이어졌다. 1960년대부터 시작된 약 반세기에 걸친 급격한 도시화로 인해 도시 이외의 지역은 소멸의 위험이 지적될 정도로 인구가 줄고 있고, 향후 이는 더 심각해질 것으로 보인다.

대도시권 중심의 급격한 인구증가와 도시화로 인해 1970년대 대도시권을 중심으로 주택 공급 부족이 심각했다. 이를 타개하기 위해 정부는 후술할 아파트 중심의 신속한 대량 주택공급을 추진하였다. 아파트 중심의 주택공급은 여러 가지 문제점에도 불구하고 수치적인 면에서 매우 성공적으로 진행되었다. 적극적인 공급중심 주택정책에 힘입어 2008년 주택보급률이 100%를 상회하였고, 이후 꾸준한 성장세를 보이며 최근 110%를 넘어섰다.

아파트 중심의 주택공급체계 구축에는 그린벨트 정책 또한 영향을 미쳤다. 수도권뿐 아니라 지방 대도시권역의 주변 지역을 대상으로 그린벨트의 도입이 결정되면서, 도시권역의 주택용지는 급격한 인구증가로 인해 기본적으로 부족한 가운데 광대한 영역의 그린벨트 지정으로 더욱 부족하게 된다. 그린벨트 지정과 주택대량공급의 압력은 다양한 공동주택을 기반으로 한 도시개발모형과 단독주택 중심의 도시개발모형을 고려하던 정부와 시장을 단지형 아파트 중심 도시개발로 선회하게 하는 한축으로 작용했다.

[그림 3-10] 도시화율 및 주택보급률(신,구) 추이



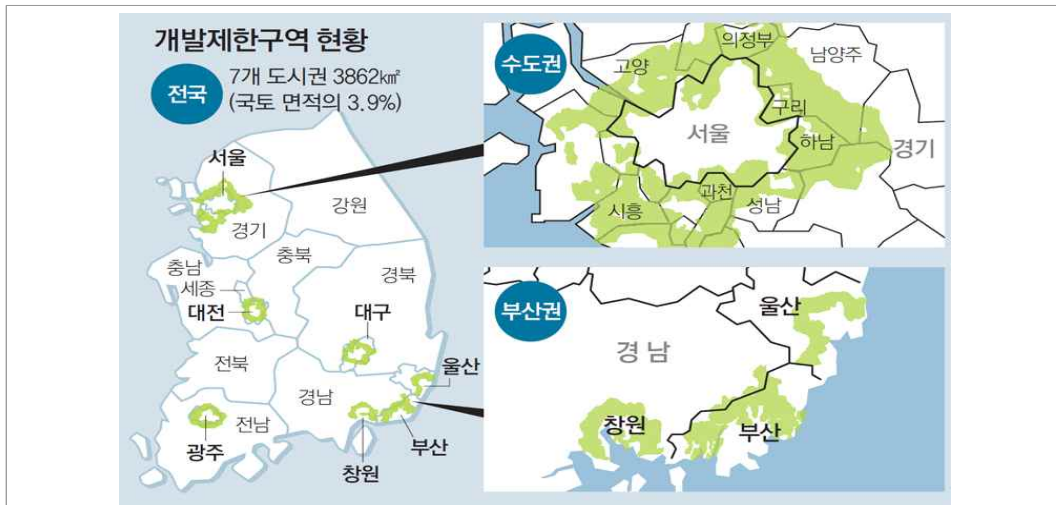
출처: 통계청, 주택보급률, 중전 주택보급률, 도시화율(최종검색일: 2021.5.15)

나. 그린벨트 정책의 도입배경과 지정현황

한국의 그린벨트 정책은 1970년대 초 시행되었다. 한국의 그린벨트는 1960년대 말 수도권 인구집중으로 인한 문제인 수도권의 연담화(Conurbation) 방지 및 녹지 공간 확보, 그리고 안보관점에서 북의 포화에 관한 인구분산 등과 같은 다양한 이유로 정책 도입이 논의되다가 1971년 전격적으로 서울 주변부의 광대한 영역에 정책실행이 결정되었다.⁵⁵⁾

그러나 당시 그린벨트 정책은 표면적으로 드러난 상기 이유 이외에도 강남개발 촉진이라는 정치적 배경이 영향을 미쳤다는 주장이 있다.⁵⁶⁾ 해당시기에 포화상태인 강북인구의 강남이전을 위해 영동지구 개발 사업이 진행 중이었다. 영동지구개발 사업과 경부고속도로 건설 등의 이슈로 인해 강남지역의 토지가격이 급격히 올랐으나 약 900만 평 이상 구획정리 사업의 본격시행으로 1960년대 말 감보율에 따라 발생한 대규모 체비지가 팔리지 않는 상황에 도달했다. 당시 정부의 경우 활용 가능한 재정규모가 작아서 민간투자를 끌어들이 필요성이 증대되었다. 따라서 체비지 매각 및 강북인구의 강남이주 유도를 위해 도시 인프라 및 주택건설이 필요했으므로 민간투자를 강남으로 유도할 정책적 환경이 필요한 상황이었다. 이 주장은 1970년 대 초 체비지 매각 부진에 관한 기사 및 강남 개발에 대한 대통령의 훈령 등 당시 기록들을 살펴 볼 때 합리적 근거를 가지고 있다고 볼 수 있다.

[그림 3-11] 그린벨트의 현황



출처: 동아일보, “30만㎡ 이하 그린벨트 시도지사가 풀게... 44년만의 대수술” 2015년 5월 7일자

55) 1971년 수도권 일대를 개발 제한 구역으로 지정하면서 시작된 한국의 그린벨트는 '서울시청을 중심으로 폭 2~10km의 서울·경기 땅 454.2km²가 그린벨트(개발제한구역)로 최초 지정되었다.

56) 임동근·김종배, 메트로폴리스 서울의 탄생, 반비, 2018년. pp.121~127 참고

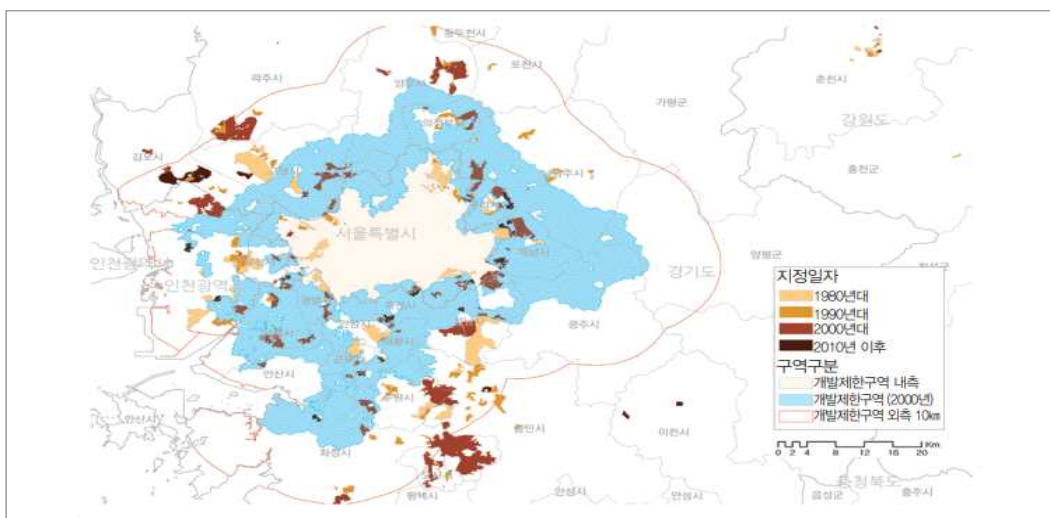
그린벨트 정책은 이후 지방 대도시권역으로 확산되었다. 1971년~1977년 수도권을 비롯한 14개 도시권에, 총 8차에 걸쳐 총 5,397km²의 개발제한구역이 지정되었다. 그린벨트 면적은 대규모로 지정되어 한때 최대면적이 수도권 면적의 29%, 국토면적의 5.4%에 달했다. 시대의 흐름에 따라 그린벨트 지정 구역이 점진적으로 해제되었음에도 불구하고 70년대 지정된 원형이 보존되고 있다고 볼 수 있으며, 70년대 수립된 개발제한에 관한 강력한 원칙은 현재까지 유지되고 있다고 볼 수 있다.

1980년대 이후 서울을 비롯한 수도권 지역의 인구과밀이 점점 심각해짐에 따라 주택가격이 급등했고, 추가적인 주택공급에 대한 요구가 확대되었다. 이로 인해 그린벨트 보전 원칙은 조금씩 후퇴하여 제한적 활용을 허용하는 쪽으로 정책의 경직성이 완화되었다.

2000년을 전후하여 수도권 내 그린벨트 해제 면적이 확대되었다. 외환위기 이후 수도권 내 인구문제 완화 및 건설경기 부양을 목적으로 신도시가 개발되었기 때문이다. 2010년대 또한 지속적으로 그린벨트가 해제되었다, 이는 새로운 형태의 주택공급 유형인 보금자리 주택을 위한 것으로 2010년을 전후하여 그린벨트를 통한 주택공급 기조가 크게 확대되었다.

2010년 후반 들어 3기 신도시를 통한 주택공급 정책이 진행됨에 따라 추가적으로 대규모의 그린벨트 해제가 검토 중이다. 서울 부근의 3기 신도시 관련해 3기 신도시의 직접적인 주택공급 부지 및 부속 택지지구 등의 지정을 위해 3기 신도시 개발예정지역 일대의 약 100km² 수준의 대규모 그린벨트 해제가 예상되고 있다.

[그림 3-12] 수도권 그린벨트의 해제 추이



출처: 김중은·이종민, 2018, “2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영 방향”, 국토정책 Brief 688, 국토연구원

다. 한국 그린벨트 정책의 특징과 지정의 영향

한국의 그린벨트 정책은 영국의 그린벨트 정책을 벤치마킹하여 도입되었다. 그러나 도입당시부터 한국의 그린벨트 정책은 여러 가지 지점에서 벤치마킹 대상과는 다른 면이 존재한다. 이로 인해 한국의 그린벨트는 영국과는 다른 방향으로 경직성을 유지한 상태로 정책이 진행되어 왔다.

한국 그린벨트 지정 정책의 특징과 영향을 살펴보면 다음과 같다. 한국의 그린벨트는 수도권의 지형적 특징이 고려되지 않고 도입된 것이 첫 번째 특징이다. 한국의 경우 기본적으로 산지가 많은 지형인데 반해 그린벨트 도입 당시 평지와 산지가 지형의 구분 없이 광범위한 면적이 별다른 검토 없이 그린벨트에 포함되었다. 한국과 영국의 경우 지형적으로 국토의 산지분포 구조가 다르다. 한국의 경우 산지 비율이 약 65.2%인데 반해 영국은 전 국토의 약 11.9%가 산지로 구성되어 있다. 특히, 런던 대도시권은 광대한 평야지역에 위치해 있으나 경기도의 경우 약 50.9%의 산지 비율을 가지고 있어 지형적인 면에서 매우 차별적인 면을 가지고 있다.

한국의 수도권 및 대도시권은 한반도 자체가 가진 지형의 영향에서 자유롭지 못하다. 세계적으로 수도와 그 수도를 포함하는 광역수도권은 대부분은 대규모 평야지대 및 구릉지에 위치해 있다. 그러나 한국의 대도시권은 국토자체의 특성으로 인해 상당한 비율의 산지지형을 끼고 발달했다.

따라서 한국의 수도권 및 대도시권의 그린벨트 정책은 영국 등 다른 나라의 그린벨트 정책과 지형적인 환경면에서 검토가 필요하다는 의견이 대두되고 있다. 그린벨트 정책의 근본적인 목적은 도시연담화 방지 및 도시별 정체성 유지 그리고 도시와 농촌간의 개별성을 유지하기 위한 완충 녹지지대의 유지보존인데, 평야지대에 위치한 외국의 대도시권과 달리 상당규모의 산지지형이 이미 존재하는 한국 대도시권은 해당정책을 동일하게 적용할 수 없는 지형적 특징이 있기 때문이다.

[그림 3-13] 런던 대도시권 및 수도권 평야 및 산지 분포



출처: 서울연구데이터 서비스(<http://data.si.re.kr>, 최종검색일: 2020.12.8)

한국 그린벨트 정책의 두 번째 특징은 중앙정부가 주도하는 유연성 부족과 지자체의 대응능력 부족을 들 수 있다. 과거 한국의 주택공급을 위한 토지 확보 및 대규모 택지개발을 중앙정부가 주도해왔다. 특히, 1970~1980년대경 대규모 택지개발이 강력한 그린벨트 정책과 함께 진행된 점이 특이한 지점이다.

이로 인해 지방정부는 그린벨트의 활용 능력 및 대응이 부족한 상태에 머물고 있다. 30만㎡ 이하 중소 규모의 그린벨트의 경우 지정 및 해제 권한이 2016년경 지자체에 이양 되었으나, 대단위 공영개발이 가능한 대규모 그린벨트 면적의 해제 권한은 아직까지 국토부 관할로 되어있다.

지방자치제 도입 및 실행의 역사가 짧은 한국의 특성상 그린벨트에 관한 지방정부의 능력과 경험이 짧은데 더해 권한을 부여 받은 지 얼마 되지 않아 현재 지방정부 대부분은 그린벨트 조정의 경험 및 이후 개발을 위한 재원 또한 부족한 실정이다. 오랫동안 경직적으로 정책이 운용되어 왔고 지방정부의 능력으로는 지난한 과정에 대한 조정이 어려울 것으로 예상된다.

세 번째 특징은 경직적 정책운용으로 인한 비지적 도시개발이 꼽힌다. 경직적이고 강력한 그린벨트 규제의 원칙은 과거에는 무분별하게 도시가 확산 될 때는 나름의 역할을 하였으나 최근에는 수도권 및 비도시권의 비지적(飛地的) 도시개발의 원인으로 작용하고 있다.

현 그린벨트의 광범위한 규모는 제1차 국토종합개발계획(1972~1981) 수립 시에 지정된 것으로 서울 및 지방 대도시권의 확대를 감안하여 지정된 개발제한구역이다. 그런데 약 50년이 지난 현재까지 그린벨트의 범위가 도시권의 빠른 성장과는 무관하게 강력한 기조를 유지하고 있어, 대도시권의 경우 수용 가능한 인구규모를 초과하여 개구리뱀(Leapfrog)식 혹은 비지적(飛地的) 개발이 일반화 되었다. 그린벨트로 인해 비지적 개발이 성행하면서 마치 포도송이와 같이 따로따로 격리된 형태의 신도시 및 주거지 개발이 전국적으로 당연한 주택공급 방식으로 여겨지고 있다. 이로 인해 한정된 주택부지로 인한 고밀의 고층 단지형 아파트 개발이 강제되는 경향이 발생한다. 그린벨트의 일부를 해제하고 이를 중심으로 띄엄띄엄 신시가지를 개발하는 해당 방식은 다양한 도시 문제의 원인이 된다.

[그림 3-14] 비지적 신도시 개발



출처: 장영호 김중은, 2016, “최근 영국의 그린벨트 정책 동향과 시사점”, 국토 417, 국토연구원, p.99~108.

한국의 경직적 그린벨트 정책 운용은 중요한 정책 목표인 녹지 및 환경보전과 괴리된 채로 지속되었다. 현재 그린벨트 내 상당수의 녹지가 면밀하게 관리되지 못한 건축 행위제한으로 인해 실질적인 개발이 단절된 채 황폐화된 상태로 방치되고 있다. 개발제한이라는 정책 목적 하에 엄격하게 규제되고 있다고 하지만, 실제로는 비닐하우스, 창고 등 그린벨트의 등급에 따라 허용되는 수많은 비개발적 성격의 시설물이 난립하고 있다. 이로 인해 약 25%의 그린벨트가 환경보호와는 무관하게 활용되고 있다는 비판이 있다.

종합해 보면 한국은 전국적 대도시권 인구집중 및 도시화로 인해 그린벨트 정책을 도입했지만 현재 정책목표와는 달리 제대로 작동하지 못하고 있음을 알 수 있다. 그린벨트 정책의 전반적인 구조는 이미 그린벨트 정책을 실행하고 있던 영국을 벤치마킹하여, 도입당시 이례적으로 매우 신속하게 그린벨트 지역이 지정되었다. 그러나 영국은 지방정부 주도하에 지역별로 주민친화적인 정책 조정을 진행함과 동시에 엄격한 기준아래 환경보전 녹지를 유지하고 있는데 반해, 한국의 그린벨트 정책은 특유의 경직적 운용으로 인해 환경적 측면에서도 목적에 부합하지 못하고 있다. 또한 한국의 그린벨트는 지형적인 특징이 고려되지 않은 채 오랫동안 정책기조가 유지됨에 따라 비지적 도시개발에 영향을 미치고 있다. 이러한 그린벨트 정책의 특징 및 문제점은 후술할 아파트 중심의 획일화된 주택공급 모델 수립에 주요 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

3. 아파트 중심 주택공급 확산

가. 아파트의 현황 및 증감

한국의 지배적인 주택유형은 단연 아파트라고 할 수 있다. 1970년대 이후 주택 유형 중 아파트 비중이 빠르게 증가했다. 2018년 기준으로 전국 재고주택은 약 1,763만호이며, 수도권과 비수도권에 각각 812만호, 951만호가 분포되어 있다. 지역별로는 서울에 약 289만호, 경기·인천에 약 516만호, 지방 5개 광역시에 약 339만호, 기타지방 약 605만호가 있는 것으로 파악되고 있다.

총재고 주택 1,763만호 중 아파트는 약 1082만호로 총 재고주택 중 아파트가 약 61%를 차지하고 있다. 다세대주택은 약 213만호이며, 연립주택은 51만호, 단독주택은 394만호 정도로 나타났다. 즉, 공동주택의 총량인 약 1345만호 중 아파트를 제외한 공동주택은 264만호 수준으로 공동주택 중에서도 아파트가 1,000만호 이상의 지배적인 주택유형인 것을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 2018년 재고주택 유형별 현황

(단위:호)

구분	전국	서울	경기·인천	지방광역시	기타지방
전체주택	17,633,327	2,894,078	5,167,059	3,395,052	6,058,179
아파트	10,826,044	1,679,639	3,484,581	2,400,900	3,161,412
다세대	2,139,885	749,971	651,613	353,735	215,870
연립	508,664	112,372	152,500	67,912	174,767
단독주택	3,948,984	322,453	605,646	593,713	2,411,073

출처: 통계청, 주택총조사, 주택의 유형별 주택 (최종검색일: 2020.12.6)

최근 수도권에서의 아파트 증가세는 더욱 두드러진다. 전술한 그린벨트 정책 및 기존 구도심의 존재로 인해 기본적으로 주택용지가 부족한 수도권은 1970~2000년대 막대한 규모의 아파트를 단지형 모델을 중심으로 공급했으며, 이후 주택보급률도 크게 올랐다. 그러나 2010년 이후에도 지속적으로 아파트는 많은 양이 공급되었다. 2010년부터 2018년까지 최근 8년간 서울의 아파트는 약 25만호가 증가했으며, 경기·인천의 아파트는 약 84만호가 증가했다.

이에 반해 단독주택은 서울의 경우 약 1만호가 증가하는데 그쳤고, 경기인천지역은 약 9만호 정도가 증가하는데 그쳤다. 여기에 더해 최근 2.4 대책 등 도심 재개발에 관한 정책이 발표됨에 따라 수도권의 아파트는 향후 더욱 증가할 것으로 예상된다.

1970년대부터 본격화된 단지형 아파트 중심의 신속한 대량 주택공급은 한국의 주거환경을 완전히 바꾸어 놓았다. 한국의 아파트는 단지형, 그 중에서도 대단지를 선호하는 형태로 발전해 왔다. 이는 해외의 공동주택에서는 찾아보기 어려운 유형이다. 단지형 아파트의 세대수는 점점 거대화 되면서 최근에 들어서는 거의 신도시에 가까운 규모의 아파트 단지가 공급되고 있다.

〈표 3-5〉 2010년 이후 수도권 주택유형별 증감

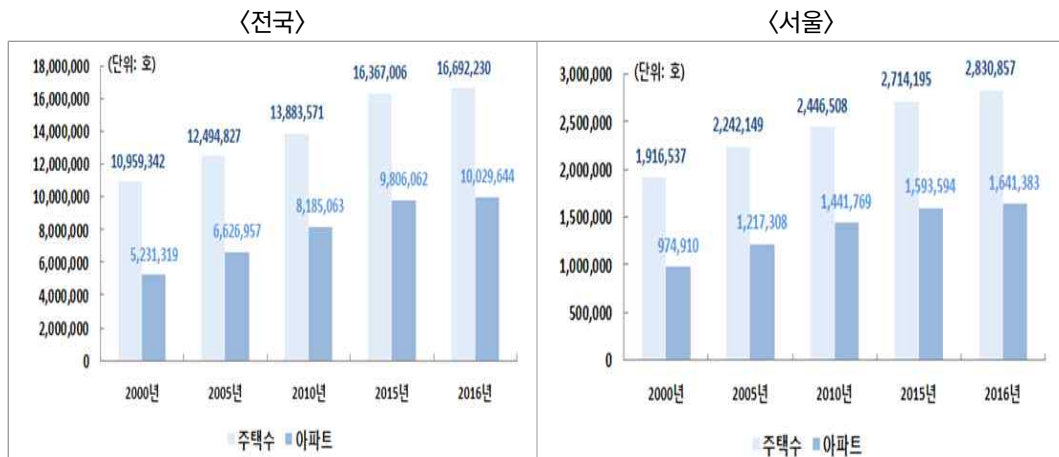
구분	2010년		2015년		2018년	
	서울	경기·인천	서울	경기·인천	서울	경기·인천
전체주택	234.9	390.2	270.1	456.5	289.4	516.7
아파트	143.6	264.2	160.9	306.2	168.0	348.5
다세대	47.1	58.8	63.7	76.2	75.0	88.2
연립	10.6	12.3	11.1	13.6	11.2	15.3
단독주택	31.0	51.4	31.6	56.6	32.2	60.6

(단위:만 호)

출처: 통계청, 주택총조사, 주택의 유형별 주택 (최종검색일: 2020.12.6)

1970년대만 하더라도 찾아보기 힘들었던 500세대 이상 대단지 아파트는 2018년 기준 350개를 넘어섰으며 지속적으로 증가하고 있다. 단지별 세대수 또한 점점 거대화 되어 최근 10,000세대가 넘는 아파트단지(둔촌주공아파트 재개발 완료시 12,032세대)도 출현하는 등 약 반세기에 걸쳐 한국의 주거환경은 단지형 아파트를 중심으로 완전히 재편되었다. 또한 고층 아파트 선호 경향도 강화되며, 1970년대 20층에 그치던 아파트의 최고층은 점점 높아져 2000년대 이후에는 80층을 넘어섰다.

[그림 3-15] 주택 및 아파트 총량 추이



출처: 최영상, 2017, “주택시장 2017년 4분기 분석 및 2018년 전망”, 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원

나. 단지형 아파트 중심의 주택공급의 배경과 흐름

1) 1960년대 : 최초의 단지형 아파트 공급

아파트가 지배적인 주택유형으로 자리잡은 이유를 설명할 수 있는 요소는 다양하다. 현재에 이르러 단지형 아파트는 수도권과 비수도권의 구분 없이 선호되고 있는데, 일정 수준 이상의 주차나 녹지공간이 확보됨에 따른 안락함과 편리함, 매각 시 투자가치, 주거자체가 부여하는 계층성 등 다양한 면에서 복합적인 원인들이 존재한다.

아파트라는 주거유형은 수십 년에 걸쳐 많은 변모를 거듭해왔다. 따라서 과거와 현재에 걸쳐 누적된 주거변화의 양상 및 선호요소들이 아파트의 강점인 동시에 한계로 존재한다. 따라서 현재 아파트 중심의 주택공급 체계 형성 요인을 단언하기는 어렵고, 시대적으로 특수한 배경 하에 진행된 당시 아파트 관련 정책 흐름과 함께 복합적 요소들을 고려하여 살펴 볼 필요가 있다.

현재 한국형 아파트 단지의 원형은 보통 1960년대 초 건설된 마포아파트를 시초로 본다. 1960년대 초 당시정부는 일본의 주택정책을 참고하여 주택 공급체계를 이원화하여 저소득층용 주택 공급은 지방정부가 담당하고 중산층을 위한 주택은 대한주택공사가 담당하는 것으로 주택정책 기조를 수립했다. 이는 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 일부로 진행되었다. 그러나 1960년대 초 어려운 경제상황 속에 정부는 경공업 주도 경제개발을 주도하는데 우선순위를 두고 있었고 정부재원 부족으로 주택정책은 방향만 수립되었을 뿐 실질적인 주택 공급물량은 미미한 수준에 그쳤다.

서울의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 1960년~1970년대의 경이적인 수준의 인구증가로 인해 주택수요도 폭발적이었다. 폭발적인 주택수요의 해결을 위해 여러 공동주택유형 중 신속하고 많은 물량의 주택공급이 가능한 아파트가 중요하게 고려되었다. 단독주택과 공동주택의 여러 유형 중 한정된 토지 위에 표준화된 건축기술로 주택을 대량생산하는데 있어 당시의 도시환경에서 아파트가 효과적인 주택유형임에는 큰 이견이 없었다. 그러나 아파트를 공급하려면 큰 면적의 단일한 주택부지가 우선적으로 필요하므로 기본적으로 이 부지확보에 많은 토지비가 소요된다. 재원이 부족한 당시 정부에서 이 비용을 감당하기 어려웠다.⁵⁷⁾

이로 인해 초기의 아파트는 대부분 국공유지를 중심으로 공급되었다. 해당 시기 마포아파트(1961), 서울 시민 아파트(1966~1969), 동부 이촌동 공무원 아파트(1966)등이 건설되었다. 주택역사에 있어서는 기념할만한 새로운 주택유형이자 고급 주거유형의 하나로 당시에 많은 주목을 받았다. 그러나 전체 주택시장에 미치는 효과는 미미했다. 기본적으로 물량이 적었기 때문이

57) 박인석, 아파트 한국사회, 현암사, 2013년, pp.27~32 참고하여 재정리

다. 당시만 하더라도 대부분의 국민들은 재래식 화장실이 딸린 집에 생활할 정도로 전근대적 주거 유형이 일반적이었다. 아파트는 매우 생소한 형태의 서구적 주택유형으로 관심을 끌기는 했지만, 대중적이고 일반적인 주거유형으로 인식되지는 못했다. 1960년대 공동주택으로서 아파트는 단지형 구조, 보일러시설, 공용공간 등 새로운 주거유형을 대중들에게 제시한 데는 의미가 있으나 현재의 지배적인 주택유형을 형성하게 될 것이라고는 당시 그 누구도 예상하지 못했다.⁵⁸⁾

[그림 3-16] 마포아파트와 종암아파트 기록사진

마포 아파트



출처: 국가기록원 마포아파트 항공사진 촬영

종암 아파트



출처: 중앙산업 홈페이지

2) 1970년대 : 아파트 지구의 지정

1970년대에 접어들면서 홍수 등으로 인해 범람의 피해가 잦은 한강변을 정리하는 대공사가 시작되었다. 당시 정부의 권위주의적 정책집행에 따라 한강변 정리 사업은 인력과 물자가 집중적으로 동원되어 마치 군사작전처럼 전격적으로 진행되었다. 한강변 정리사업의 일환으로 한강제방 기능과 간선순환도로의 기능을 동시에 수행하는 강변도로 등이 건설되면서 공유수면 매립사업⁵⁹⁾이 병행되었고, 이로 인해 대량의 국공유지가 만들어졌다.

한강변 도로건설로 수도 서울에 양호한 입지를 가진 수 만평의 택지가 조성되고 여기에 민간업자들이 아파트를 건설하고 공급물량이 빠르게 분양됨에 따라 극심한 주택부족에 시달리던 당시 서울에서 아파트 건설은 토지만 확보하면 높은 수익을 얻을 수 있는 이권 사업임이 증명되었다. 공공영역 뿐 아니라 민간회사들도 공유수면 매립 허가를 정부로부터 얻어 아파트 단지를 경쟁적으로 건설하기 시작했다. 동부 이촌동 한강맨션(1970), 여의도 시범아파트(1971), 구반포 주공아

58) 발레리 줄레조, 아파트 공화국, 후마니타스, 2007년, pp.87~107

59) 공유수면 매립사업은 정부가 지정하며 이에 따라 확보되는 토지는 1차적으로 국공유지로 귀속된다.

파트(1971), 압구정 현대아파트(1975) 등 지금도 사람들이 살고 있는 유명한 아파트들이 이때 확보된 대량의 국공유지 및 사유지를 기반으로 건설된다.

공유수면 매립으로 발생한 토지는 기존의 토지보상제도인 토지구획사업과는 달리 기존 토지소유자에게 환지해야 하는 번거로운 과정도 필요 없을 뿐만 아니라 택지를 대규모의 주택용지로 구획이 가능했다. 따라서 주택공급업체는 수익률을 극대화 할 수 있는 대단지형 아파트를 고밀도로 개발할 수 있었다. 이후 단지형 아파트 개발이 주요 주택건설 사업유형으로 안착되었으며, 건설업체들의 중요한 사업 분야로 빠르게 부상했다.

당시 정부는 주거지를 단지형 아파트로 공급할 경우 생기는 많은 이점을 경험했다. 중앙정부 및 지방정부(서울시)는 공공투자를 통해 마련해야 할 도로, 공원, 학교부지 등의 도시 기반 시설들 대부분을 토지 및 주택 조성단계에서 사업자에 위임하고, 간선도로 및 토목 기반 시설들만 책임짐으로써 거대한 도시환경 및 인프라 건설에 들어가는 막대한 비용을 대폭 줄일 수 있었다. 이점은 경제개발을 주도하느라 항상 재원이 부족한 정부에게 큰 매력으로 작용했다.

정부는 이러한 방식을 통해 양질의 환경을 가진 주거지에 대량의 주택을 공급한다는 정책목표도 비교적 쉽게 달성할 수 있었다. 즉, 당시의 단지형 아파트건설은 민간과 정부 그리고 주택수요자인 일반 국민이 모두 만족할만한 주택공급모델로 여겨졌다. 여기에 더불어 1970년대 초 아파트 단지들이 건설되면서 건설 분양 관리 및 운영 등에 따른 수많은 노하우와 함께 막대한 이윤이 창출되어 정부에게 전달됐다. 이는 염가에 가까운 토지조성비를 기반으로 아파트 부지의 구입비용만 낮게 책정된다면 충분한 이윤이 남는 것이 검증된 것으로, 해당모델이 정부와 민간 모두에게 이익이라는 것을 알게 되었다. 단지형 아파트 건설이 전국적으로 유행하고 확산되는 단초가 이때 마련되었다고 볼 수 있다.

한강변 공유수면 매립지는 빠르게 소모되었다. 매립지 아파트 건설로 이득을 본 주택건설사들도 사업용지 확보에 어려움을 겪기 시작했다. 그러나 여전히 수도권외의 주택은 절대적으로 부족했고, 국민들의 주택수요는 높았으며 주택난 또한 지속되었다. 이로 인해 주택용지의 확보가 어려운 기존 토지구획 정리사업의 단점과 주택공급확대라는 정부목표가 충돌하게 된다.

당시의 주택용지 개발은 주로 토지구획정리사업의 형태로 진행되었다. 토지구획정리사업은 복잡하게 나누어진 토지를 도시기반시설에 필요한 용지(도로, 공원, 공공시설)를 제외한 나머지 토지를 환지(換地) 방식으로 개발하는 것으로 토지비용이 들어가지 않는다는 장점을 가지고 있다. 도시기반시설의 건설비용 역시 구획정리 진행과정에서 발생하는 체비지를 통해 마련할 수 있다. 체비지란 구획정리 지구 내 지역주민의 개인 토지를 점유면적에 따라 감보율⁶⁰⁾을 적용하여 떼어

60) 토지 소유자별로 정부가 가져가는 일정부분 토지의 비율을 의미하며, 전답이나 임야 등 토지의 성격에 따라 다르게 적용된다. 감보율은 보통 사업시행자와 토지소유주간의 협의를 통해 사업 시행의 인가를 받을 때 결정된다.

내 확보한 토지를 말한다.

토지구획방식은 토지용도를 조정함에 따라 체비지 매각을 통해 정부의 재원 또한 마련할 수 있는 방식이었다. 정부는 토지개발 비용을 들이지 않고 토지를 개발할 수 있으며, 토지 소유자들은 용도의 변경을 통해 토지가격이 상승하므로 원주민의 저항도 적은 효과적인 개발 방식이었다. 이러한 토지구획정리 사업은 독일에서 처음 시작된 방식⁶¹⁾으로 정부가 별도의 재정투입 없이 공공용지를 획득할 수 있는 오래된 방식이었다. 수도권에서도 이미 일제시대부터 돈암동, 영등포 등 여러 지역이 토지구획정리사업을 통해 시가지 정비가 진행되었다.

그러나 토지구획정리방식은 다수의 토지 소유권자들이 존재하기 때문에 아파트 단지 건설에 들어가는 대규모 주택용지의 확보가 어렵다는 특징이 있다. 토지구획정리사업의 특성상 다수의 토지소유자들은 소유권을 유지한 채 토지소유면적의 비율에 비례하여 환지를 받기 때문에 소규모 필지로 분할된다. 따라서 아파트 용지확보를 위해서는 이를 소유주간의 권리관계에 따라 복잡하게 토지를 사들이고 정리해야하는 어려움이 존재한다.

이 과정에서 각 필지별로 소유자와 협상에 있어 시간이 많이 소요되고, 토지구입에 있어 많은 제반비용이 소모되므로 주택부지확보에 따른 초기비용이 크게 상승하는 문제점이 발생한다. 뿐만 아니라 이미 강남지역에 토지구획정리사업이 대규모로 진행되면서 토지가 빈번하게 거래됨에 따라 토지소유자간의 권리관계가 복잡해졌을 뿐만 아니라 소필지 별로 점점 더 토지 소유자가 많아지는 경향까지 겹쳐 아파트 건설을 위한 토지확보는 더욱 어려워진 상황이었다.

1960~1970년대 급속한 인구집중으로 인한 도시화가 전국 대도시권을 중심으로 진행되는 가운데 가장 문제가 심각한 지역은 역시 서울이었다. 1960년대부터 서울은 문제의 해결을 위해 실로 다양한 노력을 기울였다. 정부는 서울 인구집중 문제를 타파하기 위해 대규모 구획정리사업을 통해 영동지구 및 잠실지구의 택지를 확보하였다.⁶²⁾ 그러나 전례 없는 거대한 규모의 토지정리사업으로 인해 영동지구 개발이 지지부진한 상태였다.

1975년 당시 영동 구획정리 지구의 경우 난항을 겪고 있었다. 지금의 잠원동, 반포동 등을 포함하는 한강 이남의 땅은 구획정리 이후에도 저지대의 특성을 가지고 있어 간혹 침수되는 경우도 있어 인기가 적었고, 그 규모 또한 약 900만평으로 너무 거대했다. 잠실지구의 경우 대량의 체비

61) 토지구획정리 사업은 1904년 독일 프랑크푸르트에서 제정된 아디케스 법을 통해 도입되었으며, 아디케스 법을 도입한 프란츠 아디케스는 당시 프랑크푸르트의 시장으로 도시근대화 및 도시계획분야에 많은 업적을 남겼다. 그는 지방정부가 토지개발의 권한을 가지고 토지이용을 규제하고 개발지역과 개발억제지역을 구분하는 등 기초적 토지구획정리사업을 처음으로 실시하는 한편 개발이익을 공공의 차원에서 환수하는 등 근대적 도시정책개발을 도입하였다. 이는 독일의 오래된 지방자치 전통아래 지역특성에 맞춘 도시계획 과정에서 시도된 정책으로 이후 전 유럽 및 일본 등 전 세계적으로 토지개발방식의 지배적인 형태가 된다. 또한 그는 프랑크푸르트 대학을 설립하였으며, 문화 및 교육시설을 도시에 유치하는 등 근대적 도시의 원형이 만들어지는데 영향을 미쳤다.

62) 이 당시의 영동과 잠실에 진행된 토지구획정리 사업의 규모는 전례 없는 규모로 영동지역이 930만평 잠실지역 340만평에 달하는 광대한 농토와 토지에 구획정리사업이 진행되었다.

지를 많이 확보하여 이를 통해 잠실지구에 대규모 공공분양 아파트 단지가 계획되기 시작했지만 아직 계획이 본격화 되지는 않은 단계였다.

이런 배경 하에 전술한 바와 같이 매립지 아파트단지 건설로 이득을 본 민간 기업은 추가적인 주택용지확보에 어려움을 겪고 있었고, 정부는 서울의 인구집중이 오래된 도시기반이 존재하는 강북을 중심으로 진행되면서 강남으로의 인구 분산 필요성이 시급한 문제로 취급되었다.

시대적 특성을 반영하듯 당시 박정희 대통령은 1975년 3월 4일 연두 순시에서 첫 번째 사항으로 강북인구의 강남 분산을 지시한다.⁶³⁾ 대통령의 지시 아래 서울시는 다양한 아이디어와 정책 방안을 전격적으로 강구하기 시작했다. 당시 서울시장인 구자춘은 지지부진하던 영동구획지구를 중심으로 대규모 아파트 단지 공급방안 마련을 지시했다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 영동구획정리지구는 원래 농지가 대부분으로 환지처분 이후 수많은 토지투기자들이 매매를 반복함에 따라 100평, 200평 정도로 분할되어 군소지주들이 난립해 있는 형국이었다. 이를 기존의 방식으로 토지를 사 모아 아파트 부지를 확보하는 일은 시간도 오래 걸리고 비용도 많이 소모되는 일이었다. 이 방식은 전통적인 방식이긴 하였으나 빠르고 싸게 부지를 확보하고 싶은 민간의 건설사와 신속한 대량 주택공급을 목표로 한 정부 둘 다 윈치 않는 방식이었다. 사실상 당시에 이미 존재하고 있던 여러 방법론 중 대통령의 지시와 대규모 아파트 부지 부족 문제를 해결할 방법을 찾는 것은 불가능한 일로 여겨졌다.

결국 이 문제의 해결을 위해 「아파트 지구」라는 전례 없고 독창적인 정책이 제도화되기에 이른다. 아파트 지구란 해당지구 내에 아파트 및 그 부속건물만을 건설할 수 있게 규정한 정책이다. 이렇게 되면 지주들은 소유 토지를 아파트사업자에게 팔 수 밖에 없는 환경이 조성된다. 사실상 토지구획으로 환지된 지주들의 토지이용을 국가가 강제적으로 단일유형으로 개발되도록 종용하는 방식이다. 아파트 건설업 또한 정부가 사업권 면허를 지정해주는 것으로 토지소유자가 자기 소유의 작은 토지를 가지고 아파트 사업을 새로 일으키는 것도 불가능에 가까웠다.

구획정리사업 진행 중 아파트 지구가 아니었을 당시에도 이미 토지가 빈번하게 거래되고 있었는데, 아파트 지구가 지정된 이후 아파트와 부속건물 이외의 건물을 불허하는 강력한 방침이 결정됨에 따라 구획지구내의 토지는 아파트업자에게 팔 수 밖에 없게 되었다. 사실상 개인의 재산권이 정부에 의해 반강제로 침해당하는 결과로, 이는 권위주의 정부시절이었기에 가능한 정책으로 평가된다.

1975년 8월 서울시 도시계획국은 영동지구 반포 잠원 일대 262만㎡(79만 평), 잠실지구 67만 6천㎡(약 20만평)을 아파트 지구로 가(假)지정을 요청했다. 아파트 지구는 도시계획법 시행령을

63) 당시의 연설내용은 다음과 같다. “영동과 잠실을 막연히 개발하는 것은 서울시의 인구증가정책밖에 되지 않는다. 강북 인구를 강남으로 분산시키는 정책방안이 깊이 연구되어야 한다.”

개정하여 신설⁶⁴⁾되었다. 이후 아파트 지구는 점차 확대되어 나중에는 영동구획지구 937만평의 25%에 달할 정도로 확대된다.

아파트 지구를 중심으로 토지확보가 용이해짐에 따라 아파트 건설업자들이 경쟁적으로 아파트 부지를 확보하고 단지형으로 한꺼번에 아파트를 건설하기 시작했다. 이때 공급된 아파트들은 지금도 존재하는 미성 1차, 2차 아파트, 신사동 현대아파트, 반포 우성아파트, 한양아파트 등이다. 한신공영, 주택공사, 롯데건설, 현대, 한양, 삼익주택 등 건설사들이 경쟁적으로 아파트 건설에 참여함에 따라 대단지형 고층 아파트가 지금의 강남, 당시의 영동지구에 빠르게 건설되었다. 아파트 지구 지정 정책의 도입이 주택시장에 미치는 영향은 매우 컸다. 1977년 하반기부터 1978년 까지 주택경기가 당시 기준으로 최고조에 달했다.⁶⁵⁾

이렇게 공급된 아파트는 빠르게 팔려나갔다. 당시 공급된 신규 아파트 단지들이 큰 인기를 끈 원인은 서구적 형태의 주거유형이 본격적으로 도입된 것에 있다. 아파트 지구의 아파트들은 근린주구 이론을 가미한 단지형으로 본격적으로 공급되었다. 근린주구 이론은 간선도로⁶⁶⁾로 둘러싸인 블록 내에 생활시설을 종합적으로 망라하여 새롭고 도시적이며, 서구적인 라이프 스타일을 제시했다. 웬만한 공공시설 및 상업시설, 공원 녹지를 도별로 활용할 수 있는 당시의 아파트단지는 단독주택 중심의 무계획적 강북의 구도심 대비 희소하면서도 쾌적하고 편리한 주거문화를 제공했다. 또한 여기에 학교까지 기부 체납하는 방식이 더해지면서, 원래 한국에 없던 새로운 유형의 신도시에 가까운 대규모 단지형 아파트 공급 모델이 강남을 중심으로 확립되었다.

아파트 지구지정에서 시작된 영동구획지구의 대규모 단지형 아파트 중심의 종합적인 주택도시 개발은 우리나라 전체의 주요 주택공급 모형으로 자리잡는다.⁶⁷⁾

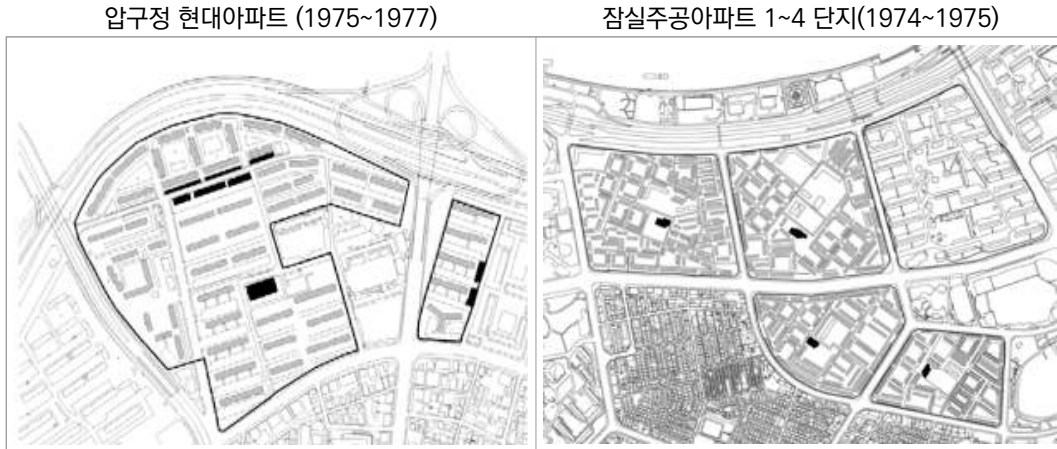
64) 도시계획법 시행령 제16조 신설, 1976년 1월 28일자 대통령령 제7963호

65) 주택은행, 주택은행 20년사, 1988년, p.30, “1977년 하반기부터 아파트를 중심으로 한 주택건설과 농촌주택 개량 사업이 활발히 이루어졌으며 때를 같이하여 중등건설 붐이 일어남으로써 건설자재가격과 노임이 앙등했고 뒤이어 투기성 유희자금까지 부동산 시장으로 유입되어 1978년 초에는 주택경기가 최고조에 이르게 되었다.”

66) 간선도로는 넓이 12m가 넘는 도로로 보통 통과도로로 구성되며 보통 약 500m의 간격으로 가로세로의 가로망을 형성한다.

67) 손정목, 서울도시계획이야기 3권, 한울, 2003년, pp.309~328 참고하여 재정리

[그림 3-17] 근린주구론에 따른 당시 아파트 단지



출처: 이상현, 2018, 1960년대 말 1980년대 초 서울의 아파트 단지 상가배치의 변화과정에 대한 연구

3) 1980년대 : 단지형 아파트 대량 공급모델의 완성

1980년대를 거치면서 단지형 아파트 개발 모형은 수도권 전체로 퍼져나갔으며, 이후 주택 500만호 건설 및 200만호 건설 정책이 추진됨에 따라 아파트 동간 간격 및 건폐율·용적률 등의 규제도 크게 완화되었다. 이로 인해 아파트 지구의 지정 정책으로 확립된 고층 대단지 아파트 주택공급 모형은 1970년대부터 1990년대까지 약 20년간 서울은 물론 전국 광역도시 및 도시권역으로 확산된다. 영동과 잠실지구의 아파트 단지 개발의 성공과 확산은 많은 것을 변화시켰다.

먼저 주택건설산업에 큰 영향을 미쳤다. 아파트중심의 주택공급은 실질적인 건축비용이 높은 편이나, 신속한 대량 공급이 가능해 규모의 경제가 가능한 장점이 있다. 이 과정에서 주택의 품질⁶⁸⁾보다는 신속 대량 공급에 모든 주택건설 공정을 최적화함에 따라 기업들의 수익률이 크게 상승했다. 주택건설 기업들이 대단지형 아파트 건설을 위해 노력을 경주하는 환경이 조성되며 전국적으로 아파트 건설 붐이 일어났다. 이에 따라 기업들은 더욱 아파트 부지 확보에 열을 올렸다. 이러한 상황은 수도권 뿐 아니라 전국적인 급격한 도시화로 전국단위의 주택보급률을 빠르게 증가시키길 원하는 정부의 목표와 맞물려 여러 가지 면에서 제도적 지원이 필요한 환경이 조성되었다. 기업과 정부, 주택수요자의 이해관계가 결합하는 시대적 상황은 주요 정책 형성의 배경이 된다.

단지형 아파트가 인기를 끌자 신규아파트의 분양가격은 빠르게 상승하게 된다. 이 과정에서 민

68) 주택 품질이라는 콘크리트 주택의 특성상 장기적 내구성 유지나 건물의 디자인 및 입면의 구성, 내부구조의 고민등과 같은 품질보다는 최대의 이윤을 낼 수 있도록 벽체형 건축 등 원가절감과 신속공급을 가능하도록 하는 다양한 방식의 개발로 인한 장기적 내구성의 하락을 의미한다.

간아파트를 비롯한 공공아파트 대부분은 사실 아파트 지구라는 토지 개발방식을 바탕으로 공영 개발이라는 이름하에 필연적으로 공적성격이 부여되어 있었다. 따라서 주택수요자를 위한 가격 정책이 필요해졌다. 공공영역과 민간영역의 결합으로 진행된 아파트 개발 주택시장의 변화는 분양가 상한제와 청약제도의 성립의 배경이 된다.

또한, 주택금융 측면의 선분양제 도입도 1970년대 후반의 아파트 개발과 깊게 관련되어 있다. 당시 경제개발 5개년 계획의 실행을 위해 건설 산업의 육성이 경제발전의 한축으로 지정되면서, 주택은행의 금융측면 지원이 정책적으로 결정되었다. 이를 바탕으로 아파트 분양계약서를 기반으로 한 담보대출이 실행된다. 대출의 담보는 해당사업의 토지로 아파트 개발이 확정되어 있으니 위험이 매우 적었고, 주택건설업자들 또한 토지를 매입하는 족족 이와 같은 대출방식을 기반으로 아파트의 건설이 가능했다.

공영 개발된 토지위에 민간자본의 투입이 유도되는 모형이 형성된 셈이다. 자본력이 취약한 건설 회사들을 위해 일종의 인센티브로 볼 수 있는 이러한 관행을 기초로 현재의 선분양제가 만들었다고 볼 수 있다.

그리고 기존의 토지개발 및 주택건설에 관한 제도도 개정된다. 영동과 잠실의 아파트 지구 지정으로 인한 성공을 경험한 정부는 아파트 단지 개발 방식을 제도정비를 통해 적극 지원한다. 1977년 '서울특별시 아파트 지구 건축조례'⁶⁹⁾를 통해 단지형 아파트는 3천㎡ 이하로 최소면적을 규정하고 건폐율 25%, 용적률 200% 이하로 하는 등 아파트 단지설계의 최초 원형이 정리되었다. 1977년 주택건설촉진법을 전면 개정함으로써 단지형 아파트 개발의 절차와 기준을 제도화 하였으며, 1980년에는 향후 신도시 개발에 필요한 단지형 아파트를 위한 부지확보를 용이하게 하는 택지개발촉진법을 제정했다.

그리고 과천 신도시를 시작으로 개포지구, 목동신시가지, 상계신시가지 등이 택지개발촉진법으로 토지를 개발하고 주택건설촉진법으로 단지형 아파트를 공급하게 된다. 전통적인 토지구획 정리사업을 통하면 장기간이 소요될 신도시 토지개발이 택지개발촉진법으로 인해 획기적으로 기간이 단축됨에 따라 우후죽순처럼 단지형 아파트 모형의 전국적 확산 양상이 더욱 가속화되기에 이른다. 이러한 일련의 과정을 통해 아파트 단지 중심의 주택공급은 신도시 규모에 가깝게 확대되었다. 이로 인해 정부의 목표였던 주택보급률도 매우 가파르게 상승했다.

이후 서울 도심지의 노후 주거지 재개발 방식도 전면철거 후 구역단위로 아파트를 공급하는 방식으로 진행되었다. 도심 노후 주거지의 전면재개발 방식이 정부와 민간 기업이 협력하는 민간합동재개발 방식으로 확립됨으로써, 기존의 도심 및 신도시 모두 새로 형성되는 주거지의 주택유형

69) 1977년 7월 1일자 조례 제1174호, 이후 아파트 지구 건축조례는 1980년 폐지되었으나 내용은 건축조례에 포함되게 된다.

은 아파트, 특히 단지형 아파트가 주를 이루게 된다. 이로써 전국 어디서나 단지형 아파트가 들어 서게 되는 환경이 완전한 형태로 자리 잡게 된다.

단지형 고층 아파트 중심 주택공급은 장점과 단점이 공존한다. 그 중 가장 중요한 단점이 대필 지 단위 주거지개발로 인해, 향후 발생하는 주택 노후에 따른 재개발·재건축의 어려움이다. 1970~1980년대를 지나며 확립된 대단지형 아파트 공급은 이후 당시의 예상보다 훨씬 더 가까운 미래에 재개발·재건축이라는 문제를 맞닥뜨리게 되었다. 현재도 진행 중인 이러한 단점의 양상은 향후 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

하지만 해당 모형이 도입될 당시에는 주택보급이 무엇보다 시급한 당면 과제였기 때문에 당시 에도 우려되던 단지형 아파트 공급모델의 문제점은 먼 미래의 일로 치부되었다. 주택의 물량이 수요에 비해 절대적으로 부족했고, 대부분의 도시들이 극심한 주택난에 시달리고 있었기에 모든 정책이 군사작전과 비슷하게 전격적으로 실행되던 시기였다. 먼 미래의 일을 깊게 고민할 시간적 여유는 부족했을 것으로 추정된다.

제3절

주요 주택정책의 도입배경 및 쟁점



1. 분양가 상한제

가. 분양가 상한제의 도입과 변천

분양가 상한제의 원형은 1963년까지 거슬러 올라간다. 1963년 제정된 공영주택법은 공공기관이 정부 지원으로 건설한 주택을 무주택서민에게 우선적으로 저렴하게 분양하거나 임대하도록 한 규정인데, 해당 법에 근거해 건설되는 공공주택의 경우 건설에 소요되는 비용을 대지조성비 및 건축비, 건설부대비용으로 분류하고 그 가격을 통제하도록 되어 있었다. 1970년 초중반까지만 하더라도 민간주택의 분양가격은 별다른 규제 없이 사업자에 의해 결정되고 있었다.

1970년대 중반 이후 공영개발 방식으로 공공이 개입한 택지를 기반으로 민간이 아파트를 건설하여 공급하는 방식이 본격화되고, 아파트 분양가격이 빠르게 상승함에 따라 이에 대한 통제가 필요하다는 주장이 대두되었다. 이러한 배경 하에 분양가 상한제의 도입이 논의되기 시작했고, 결국 1977년 8월 정부가 분양시장에 개입하여 직접 분양가를 통제하기 위한 목적으로 분양가 상한제가 도입되었다. 당시 도입된 분양가상한제의 구조는 주택을 분양할 때 택지비용 및 건축비용, 기업이윤을 통합해 분양가를 산정한 후 주변시세 보다 낮은 가격에 분양하는 것으로, 정부가 직접 개입하는 가격규제 정책이다.

그런데 도입이 얼마 지나지 않은 1981년 1분기에 접어들면서 오일쇼크로 인해 심각한 경기침체가 나타났다. 경제성장률 -1.7%를 기록했으며, 물가상승률은 29%에 달했다. 경기침체 문제의 해결을 위해 경기회복에 총력을 기울이는 경제목표가 설정되었다. 경기회복 목표 하에 민간자금의 투자 유도를 위해 시장 전반에 걸친 강력한 민간 자율화가 새로운 경제정책의 방향으로 세워졌다. 분양가 상한제도 전면 자율화로 정책기조가 전환되었다. 분양가 상한제는 국민주택규모를 초과하는 중대형 평형의 민간아파트에 대해 분양가격을 우선적으로 자율화하였으며 이후 단계적인 자율화로 정책의 가닥이 잡혔다.

하지만 예상보다 빠르게 경기가 회복되기 시작했다. 아파트 시장이 활성화 되자 선제적인 규제 완화에 힘입어 수도권 주요지역의 주택가격이 급상승했다. 시장 전반에 걸쳐 불황이 빠르게 호황

으로 전환되면서 주택시장의 가격이 가파르게 상승했다. 1983년 정부는 주택시장 안정화를 위해 '토지 및 주택문제종합대책'을 수립하면서 다시 분양가 상한제를 강화하게 된다.

1989~1990년 노태우 정부는 토지공개념의 적극 도입을 주장하는 한편 주택 200만호 공급계획을 본격화한다. 그리고 분양가의 일괄적 규제가 그간 기업의 수익률을 과도하게 억제하는 측면이 있다는 것을 인정하고 이를 완화한 정책이라 볼 수 있는 원가연동제를 도입하게 된다. 원가연동제는 기존의 분양가 상한제로 인해 신규주택 공급 감소와 주택품질 하락에 대한 우려에 대응하여 정부 나름의 보완적 대책으로 도입되었다. 원가연동제는 택지비용 및 건축비용의 상승분이 분양가격에 반영되므로 건설사들의 수익률 제고를 가져왔다.

1995년 이후 들어 주택시장이 안정적으로 유지됨에 따라 분양가 자율화가 본격적으로 논의되기 시작했다. 장기간 주택시장이 안정화된 양상을 보인 강원, 충북, 전북, 제주 지역 등을 중심으로 우선적으로 분양가를 자율화하기 시작했다. 분양가 자율화는 곧 전국으로 확산되었다. 1998년 외환위기 직후에는 민간기업 보유택지의 모든 아파트에 분양가를 자율화하는 것으로 규제를 완화했다. 1999년 1월에는 국민주택기금 지원 주택을 제외한 모든 아파트에 대한 분양가를 자율화하면서 1977년 이후 20년 이상 유지되던 정부의 분양가 규제가 전면적으로 자율화되었다.

그러나 외환위기 이후 하락세를 보이던 주택시장이 2000년 이후 활기를 띠면서 아파트 분양가격이 상승하기 시작했다. 여기에 더해 2002년 이후 새로 들어선 노무현 정부의 수도권전 등 지방개발 계획이 발표되자 지방시장의 부동산 가격도 급등하기 시작했다. 이로 인해 주택시장 안정을 위해 2005년 8.31대책이 발표된다. 강력한 부동산 규제정책이 다수 포함된 해당 대책에는 이전에 자율화되어 있던 분양가 상한제를 다시 도입하여, 공공택지 내 아파트 분양 시 규모에 상관없이 일제히 원가연동제를 적용하는 방안이 포함되었다. 주택가격 상승이 계속됨에 따라 2007년에는 민간택지 내 모든 유형의 아파트에까지 분양가 상한제가 확대 적용하는 것이 결정되었다. 당시 버블 세븐이라 불리는 수도권 내 주택시장 과열지역을 중심으로 공공택지와 민간택지의 분양가격 관련 공시항목 또한 확대되었다. 폐지 직전까지 갔던 분양가 상한제가 다시 부활한 셈이다. 이후 분양가 상한제의 강력한 시장 전반에 대한 규제는 2007~2015년 기간 동안 지속되었다.

박근혜 정부가 들어선 2015년부터는 정책기조가 탄력적으로 변경되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 주택시장은 장기적 침체기를 겪고 있었다. 2013년경 주택시장의 매매 거래량 축소 및 가격하락이 지속됨에 따라 분양가 상한제의 폐지가 다시 논의되었다. 당시 분양가 상한제 폐지 이슈는 국회에서 격렬한 정치적 쟁점으로 부상했다. 이로 인해 분양가 상한제를 탄력적으로 적용하는 쪽으로 정책규제의 수준이 완화되었다. 그러나 민간택지를 중심으로 한 분양가 상한제 탄력 적용은 실제로 일어나기 어려운 가격상승을 기준으로 삼고 있어, 사실상 분양가 상한제의 영향력이 크게 감소되는 효과를 가져왔다.

문재인 정부가 들어선 2017년 초반 들어 경기가 호조세를 보이면서 주택시장이 과열되기 시작했다. 이에 새로 들어선 문재인 정부는 2017년 11월 분양가 상한제의 요건을 변경했다. 그러나 상한제 변경이 시장에서 실질적으로 작동할 수 없는 기준으로 변경됨⁷⁰⁾에 따라 큰 영향을 미치지 못했다. 그러나 주택가격 상승이 지속되면서 2019년 8월 ‘주택법시행령 개정안’을 통해 민간택지 내 아파트에 분양가 상한제를 부분적으로 도입시켰다. 2019년 11월에는 투기과열지구 지정 등 시장전반에 걸친 규제강화와 더불어 서울지역 27개 동에 분양가 상한제를 적용함으로써 2015년 이후 완화된 분양가 상한제를 다시 강력한 형태로 부활시켰다.

〈표 3-6〉 분양가 상한제 변천

구분	규제내용
1977.08	민간아파트 분양가상한제 도입, 상한 일률규제
1981	전용85㎡초과 민간아파트 자율화
1983	분양가상한제 재도입
1989.11	원가연동제(택지비+표준건축비) 도입
1995	단계적 자율화, 1999.1월 전면자율화
2005.03	공공택지 내 전용85㎡이하 분양가상한제, 분양가공시(5항목)
2006.02	공공택지 내 모든 주택으로 규제확대, 공시항목 7개 확대공시
2007.09	민간택지 내 모든 공동주택 분양가 규제확대, 공시항목(공공택지 7개→61개, 민간택지 7개)
2012.03	공공택지 내 분양가 공시 축소(61개→12개)
2014.12	민간택지 내 분양가 상한제 탄력적용(2015.4.1.시행)
2017.11	민간택지 내 분양가 상한제 지정요건 개선
2019.03	공공택지 내 분양가 공시항목 확대(12개→62개)
2019.08	민간택지 분양가 상한제 지정요건 완화, 실효성 확보
2019.11	민간택지 분양가 상한제 적용지역 지정(서울 27개동)

출처: 윤정중, 박성용, 2013, “분양가상한제 시장평가와 향후과제”, 건설정책저널 통권 제36호, 대한건설정책연구원

나. 분양가 상한제를 둘러싼 쟁점

대규모 토지를 공공이 개발하고 이를 기반으로 민간이 아파트를 건설하여 분양하는 공영개발 방식은 공공성과 사업성이 공존해야 하는 특성을 가지고 있다. 따라서 공영개발 방식이 확대됨과

70) 최근 3개월간 주택가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과하는 지역 중 1년 평균 분양가 상승률이 물가상승률의 2배를 초과하거나 청약 경쟁률이 직전 2개월간 일반주택, 국민주택규모 이하는 각각 5:1 10:1로 초과, 3개월 주택거래량이 전년 동기 대비 20% 이상 상승한 지역으로 주택경기 급등 지역을 목표로 분양가 상한제 지정요건이 개선되었다.

동시에 분양가격이 급상승하는 양상이 나타났던 도입 당시의 특수한 상황을 고려해 볼 때, 정부는 공공성의 유지를 위해 가격규제정책의 도입이 필요했다고 볼 수 있다.

그러나 기업의 관점에서 분양가 규제는 일종의 최고가격제로 주택건설업체의 이익률을 일정수준으로 강제하는 측면이 존재한다. 즉 민간영역과 공공영역이 동시에 관여하는 공영개발의 이중적 특성에 기인한 분양가 상한제는 주택가격에 미치는 영향에 대한 상반된 쟁점을 처음부터 내포하고 있었다고 볼 수 있다.

1990년대에 분양가 규제의 강화와 완화가 반복되면서 이에 대한 여러 가지 연구가 진행되었다. 당시 연구들에 따르면 분양가 규제는 신규주택의 가격상한제로 인식되었으며, 대부분의 연구는 해당정책이 주택공급의 감소 및 분양 후 가격 상승으로 인한 투기수요의 증가, 토지가치의 비효율적 이용 측면에서 문제점을 지적했다.⁷¹⁾ 분양가상한제는 주택건설업계 전반에 영향력을 미쳐 신규주택의 공급을 위축시키고 주택가격의 상승에 영향을 미치는 원인으로 작용한다고 보았다.

분양가 상한제 관련 연구는 대부분 제도가 시장에 미치는 부정적인 영향력에 대한 지적이 많으며, 이는 경실련 같은 시민단체도 마찬가지였다. 당시의 경실련(1992) 정책위원회는 정부 주도의 공급정책이 일으키는 문제점을 완화하기 위한 조치 이후 신규공급 아파트의 분양가를 자율화 하여 가격 왜곡의 부작용을 방지해야 한다는 분양가 자율화의 당위성을 주장하였다. 또한 이를 위해 택지개발정책의 전반적인 보완 및 주택금융 및 주택조세 체계를 단계적으로 정비해 나가야 한다고 주장했다.

분양가 규제에 관한 실증분석들은 대부분 정도의 차이는 존재하나 규제완화가 기존 재고주택 시장의 가격 상승에 영향을 미친다고 분석하고 있다.⁷²⁾ 그러나 현재 1,700만호 이상의 재고 주택이 존재하고 있는데 반해 매년 약 40~50만호 공급되는 신규주택은 공급 시기에는 지역별로 단기적 가격안정에는 영향을 미치지만, 장기적으로는 전반적인 가격추이에 큰 영향을 미치지 못한다는 관점도 존재하고 있다.⁷³⁾

그러나 정부 측면에서 이를 보는 다른 관점도 존재한다. 정부 측면에서는 중산층 및 저소득층을 위한 가격정책으로써, 저소득층의 자가 촉진 및 시장 진입에 관한 긍정적인 효과가 있다고 보았다. 그리고 공영개발방식으로 인해 발생하는 개발이익의 전이 및 생산자와 소비자의 잉여가치

71) 손재영, 2009, “주택공급제도 개선방안”, KDI 정책포럼 제 213호, 한국개발연구원

72) 김경환, 1991, “주택시장관리정책”, 주택문제해소대책, 현대경제사회연구원

허재완, 1993, “분양가 자율화가 주택시장에 미칠 효과에 관한 실증분석”, 국토계획 제28권 제3호, 대한국토·도시계획학회, pp.85~102.

서승환, 1994, “분양가 자율화와 주택가격”, 주택연구 제2권 제2호, 한국주택학회, pp.5~26.

73) 이 주제에 관련한 연구들은 신규공급 아파트와 기존 주택시장간의 관계 설정에 관한 모형의 문제, 투자수요 및 실거주 수요간의 상관관계, 그리고 주택임대 시장과 토지거래시장을 모형에 반영하는 방법론적 문제들이 심층적으로 존재하고 있어 현실을 반영하는가에 대한 관점의 차이가 있다.

가 교환되는 효과 또한 있다고 보고 있다.

분양가 상한제로 인한 가격 규제는 단기적으로 신규 주택 구입자의 구입가격을 낮추어 소비자 효용을 증대시킬 수 있다. 하지만 인위적인 주택 가격 상한은 오히려 주택가격 매커니즘을 교란시켜 분양 이후 신규 주택 가격을 상승 시킬 뿐 아니라 재고 주택 가격 상승까지 촉발하는 부정적 효과를 야기할 수 있는 측면이 있다.

주택 품질 면에서도 쟁점이 존재한다. 1990년대 들어 주택건설기업들은 원가연동제 기반으로 분양가 규제가 진행되면서 이전에 비해 수익률을 증가시킬 수 있는 여지가 생긴 것으로 추정된다. 그러나 원가연동제를 통한 기업의 수익성 제고가 건설 아파트 품질 개선으로 귀결되지는 못한다는 한계가 존재하다. 신규 아파트에 대한 수요가 큰 상황에서 건설 기업들은 품질향상을 통한 경쟁력 제고보다는 수익률 제고를 위한 원가 절감 노력을 극대화 하며 아파트의 품질 및 설계, 외형 등이 균일화 되는데 영향을 미쳤다. 다시 말해 원가연동제 이후 공급물량은 유지하면서 품질은 균일화 되고 규모의 경제를 통해 기업이익은 확대되는 과정을 거치며 신규 아파트의 전반적인 품질이 저하되는 경향을 야기한 것도 분양가 상한제의 한계라는 견해도 존재한다.

주택에 대한 분양가 상한제는 세계적으로 매우 희귀한 제도로 사실상 주택시장에 정부가 강력하게 개입하는 대표적인 부동산 정책 수단이다. 주택경기에 따라 분양가 상한제는 강화와 완화를 반복해 왔으며, 폐지 및 축소에 대한 논의가 지속적으로 있어왔다. 그러나 분양가 상한제의 근본적인 제도적 효과와 한계에 대한 논의는 사실상 진행되지 못하고 있다. 분양가 상한제 폐지는 단순히 가격 규제 폐지에 그치는 것이 아니라 주택 공급 체계에 있어 공공성을 전면 재검토한다는 의미가 될 수 있기 때문이다.

최근 들어 수도권 내 택지공급이 극도로 부족한 상황에 주택개발사업의 중심축은 도심 내 재개발·재건축으로 이동하고 있다. 이로 인해 분양가 규제에 대한 쟁점이 더욱 부상하고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 실질적으로 분양가 상한제는 정부와 민간이 협력하여 고착화된 주택공급 시스템의 한 축이므로 실효적인 제도의 개정을 위해서는 공급시스템 전반을 같이 손봐야하는 복잡하고 어려운 과정을 거쳐야 한다. 근본적인 시장 환경의 변화를 위해 이에 관한 심도 깊은 논의가 필요하다.

2. 청약제도

가. 청약제도의 도입배경과 변천

주택청약제도는 기본적으로 분양가상한제와 연동되어 작동하는 것을 전제로 설계되었다. 1977년 공공주택을 중심으로 도입된 주택청약제도는 1978년 민간주택 또한 공공주택과 마찬가지로

지로 청약제도의 적용을 받게 되면서, 아파트는 모든 유형을 망라하여 청약제도를 통해 입주자를 모집하는 것이 일반화 되었다. 1977년 ‘국민주택우선공급에 관한 규칙’에 기반을 두어 ‘국민주택 청약부금’ 가입자에게 우선권을 주는 것으로 시작된 청약제도는 1978년 ‘주택공급에 관한 규칙’을 통해 국민주택청약부금, 주택청약예금, 재형저축 등의 3가지로 구분되는 입주자저축제도로 구조가 정리되었다. 해당제도를 통해 예금의 종류 및 예치금액 등에 따라 분양 가능한 주택규모가 제한되었으며 1983년에는 국민주택청약부금⁷⁴⁾ 가입자의 경우 민간주택분양을 배제하는 것으로 제도가 변경되면서 공공주택 및 민간주택의 청약저축제도가 분리되었다.

[그림 3-18] 청약제도 가입 추이



출처: 부동산 114, 청약제도 가입자 추이 (최종검색일:2021.5.20)

주) 해당 연도 1월말 기준, 주택청약종합저축, 청약저축, 청약부금, 청약예금의 합계

1989년부터 저소득자가 민간주택을 분양 받을 수 있는 청약부금제도가 도입되었다. 청약예금과 달리 청약부금은 전용면적 85㎡ 이하의 민간주택을 대상으로 매월 일정이상금액 납입 시 주택분양권리가 주어지는 제도로 이때를 기점으로 청약예금이 비약적으로 증가하기 시작했다. 특히 주택 200만호 건설이 본격화 된 1988년부터 급격하게 증가하기 시작한 입주자 저축제도는 1992년까지 증가세가 계속되었다. 그러나 1993년 이후 청약저축 가입자가 감소세를 보이자 정부는 주택수요 진작을 위해 청약저축 등의 가입기준을 완화했으며, 이로 인해 청약가입자는 다시 증가하기 시작했다. 청약계좌는 2003년 1,000만 계좌에 근접하였으며 2010년대를 지나면서 2,000만 계좌를 넘어섰고 최근에는 2,737만 계좌에 달하고 있다.

2007년 이후 무주택 실수요자 위주로 청약제도가 개편되는 기초가 나타났다. 2007년 9월 청약가점제가 도입되면서 무주택을 유지하는 기간, 부양가족의 규모, 청약통장 유지기간 등을 기준

74) 국민주택청약부금은 1981년에 선매청약저축으로 명칭이 변경되었으며, 1984년에는 청약저축으로 명칭이 변경되어 지금에 이르고 있다.

으로 점수를 부여해 우선 분양의 순위를 정하는 제도가 마련되었다. 여기에 더해 '주택공급에 관한 규칙'을 개정하여 노부모 부양자 및 장애인 등 배려가 필요한 주거취약계층을 중심으로 일반 공급과 청약경쟁 없이 분양이 가능한 특별공급제도를 마련했다. 2008년 이후에는 신혼부부를 위한 특별공급 또한 시장되었다.

〈표 3-7〉 청약제도 주요 변경 사항

구분	내용
1977	국민주택 우선공급에 관한 신설, 공공부문 청약제도 마련
1978	주택공급에 관한 규칙 신설, 민간 부분으로 청약제도 확대
1981	국민주택 전매제한, 국민주택 청약부금을 선매청약저축으로 활용
1984	선매청약저축을 청약저축으로 변경, 청약통장 전매제한, 재당첨 제한 강화
1989	주택청약부금을 청약제도와 연동, 아파트 당첨 경험 있을 시 1순위 제외
1990	민영아파트 당첨권 전매금지, 민영주택 1순위에 1세대 2주택소유자 제외
1992	민영아파트 전매제한, 1순위에 1가구1주택 중 대형주택 소유자 제외
1997	재당첨 제한 완화(수도권, 투기과열지구만 적용)
1998	민영1순위에 기당첨자, 1가구1주택자 포함(재당첨 완화)
2000	공공아파트 재당첨제한 폐지, 민영주택 청약자격 확대
2002	투기과열지구 재도입, 무주택 세대주 우선공급
2006	전매제한 강화(수도권 최고 10년까지 전매제한), 재당첨 제한 확대
2007	청약가점제 도입
2009	청약종합저축 신설(공공·민영주택 모두 청약가능 저축, 누구나 1인1계좌 가입)
2014	청약가점제 개편(1순위 자격요건 완화)
2016	맞춤형 청약제도 조정(일부지역 전매제한 강화, 재당첨 제한 등)
2017	청약가점제 개편(1순위 요건 강화, 투기가열지구내 85㎡이하 100% 가점제)
2018	추첨제 적용시 무주택자 당첨비중 확대, 청년우대형 주택청약저축 출시
2019	청약자격 사전검증 시스템 도입, 사전 청약제도 운영

출처: 손은경, 2020, "내집마련의 첫걸음", 주택청약, kb지식 비타민. kb경영연구소

주택청약제는 초기에는 공공주택과 민간주택에 있어 무주택자를 추첨하는 비교적 단순한 구조였으나, 시대에 따라 주택시장의 가계 구성 변화 및 수요 다양화 등에 대해 제도가 대응하면서 제도의 구조가 점점 복잡해지기 시작했다. 청약제도의 주요 변경사항은 〈표 2-7〉과 같다.

정부가 주택시장 경기에 따라 수요조절의 한 수단으로 청약제도를 사용하면서 수시로 세부내용

이 바뀌었으며, 청약통장 가입자의 절반이상이 1순위에 해당됨에 따라 청약자의 가점이 최대 중요 변수가 되었으나 너무 잦은 변경으로 인해 후술할 쟁점과 함께 현재 많은 불만이 존재하고 있다.

나. 청약제도에 관한 쟁점

주택청약제도에 대한 두 가지 쟁점이 충돌하고 있다. 첫 번째는 제도 운영에 관한 쟁점으로 너무 빈번한 정책 변화 및 정책 대상 다변화로 인한 정책실효성에 관한 쟁점이다. 즉 최초 정책도입 당시 정책대상이 무주택자였으나 세부적으로 정책대상을 조정하는 과정에서 정책이 너무 자주 수정된 것 또한 큰 단점으로 지적되고 있다. <표 2-7>의 정책변천과정에서 보듯이 주택청약제도는 중요한 제도 변경만 약 20회를 초과하고 있다. 주택청약제도는 1978~2019년 동안 약 140회 이상 개편되었다. 또한 가입자 수가 2,703만 명으로 너무 많아지면서 청약가점에 도달하는 기간이 점점 장기화 되고 있고, 조건 또한 복잡해지고 있어 많은 사람들이 혼란을 겪고 있다. 정책 변경으로 인해 예상과 기대에 따라 계획한 사람들이 탈락하는 비율이 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 잦은 제도 변경은 부적격자를 증가시키고 주택수요자의 불편을 초래할 뿐 아니라 정책에 대한 신뢰를 훼손시킬 수 있어 제도 운용에 관한 논의가 필요하다. 또한 도입취지와 달리 무주택 기간이 길 수록 청약 성공 확률이 높아 정책 수혜대상이 중장년층 무주택자에 집중되었다. 이로 인해 30대 이하 청년층이 정책 수혜 대상에서 배제됨에 따라 세대갈등이 유발되고 청년층이 청약시장 진입을 포기하고 매매시장에 진입하는 문제가 생기고 있다. 정책목표에서 정책이 유리됨에 따라 야기된 문제로 큰 쟁점으로 부상하고 있다.

이에 약 2,700만 청약 대기 수요층에게 예측가능성을 높이고 합리적으로 수용할 수 있는 수준의 제도 정비 요구가 증가하고 있다. 그러나 중장년층, 청년층 세대 간 갈등이 존재하고, 신혼부부 및 주거취약계층 등 가계의 특성별로 물량 배분 문제 등 첨예한 갈등이 존재하고 있어 조정이 쉽지 않은 것이 현실이다. 이렇듯 청약제도에 있어 첨예한 갈등은 청약을 통해 보장받는 과도한 자본차익이라는 근본적인 문제점에 기인한다.

청약제도에 관한 두 번째 쟁점은 제도자체가 가지고 있는 보다 근본적인 문제에 관한 쟁점이다. 전술한 것과 같이 '아파트 지구'를 중심으로 급속한 주택공급이 진행됨에 따라 양호한 입지에 당시로서는 선진적인 주택유형이 들어서자 이를 사기 위한 수요가 집중되면서 주택가격이 크게 상승했다. 택지개발촉진법 뿐만 아니라 토지구획사업 등으로 토지의 용도 변경을 정부가 주도함에 따라 토지개발 이익의 분배에 관한 문제도 제기되었다. 토지 개발이익의 분배를 위해 도입된 제도가 분양가 상한제와 청약제도이다.

따라서 근본적 문제 해결을 위해서는 분양가 규제와 함께 청약제도 자체를 본질적으로 검토해

야 한다는 주장이 있으나, 과거부터 지속된 청약자들과 시공사, 정책관련자 등 수많은 이해관계가 얽혀 있어 논의의 진전이 이루어지고 있지 않다.

또한, 청약제도가 주택실수요자를 위한 정책으로 분양가 상한제와 순환적으로 운용되는 특징을 고려할 때 현 제도는 청약 당첨시 확정적으로 시장 평균을 초과한 자본차익을 보장해왔다는 것이다. 이는 주택으로 가계의 투자여력이 집중되는 경향을 강화시키고 있다.

주택시장 환경 변화에 따른 채권 입찰제 등 새로운 방식도 현재 고려되고 있으나 청약제도는 무주택 가구 대다수가 가입되어 있는 보편적 제도로, 주택청약예금을 기반으로 형성되는 주택도시보증기금 재원이 공급자 금융과 수요자 금융 측면에서 큰 영향을 미치고 있다.

과거에는 장기무주택자, 45세 이상 가구주, 3명 이상 다자녀 가구가 혜택의 주 대상이었으나 최근 들어 무주택자를 기본으로 신혼부부와 30대 중산층 맞벌이 부부 등에게도 혜택의 범위를 확장하는 등 정책대상을 세분화 하고 있다. 주택청약제도는 기본적으로 토지개발의 이익을 수분양자의 이익으로 전환해주는 측면이 존재하기 때문에 정책대상자 중 우선순위의 설정은 정책의 핵심적 축이자 제도 자체에 갈등요소로 작용하고 있으며, 도입당시의 여건과 다른 현재의 상황에서 제도 유지 여부와 조정에 대해 다양한 이해관계가 충돌하고 있다.

3. 택지개발촉진법

가. 택지개발촉진법의 도입과 현황

택지개발촉진법의 도입은 시대적 상황과 정치적 급변상황이 복합적으로 영향을 미쳤다. 앞서 보았듯이 1960~1970년대 수도권 인구집중과 그로 인한 아파트 개발로 인해 주택건설산업이 크게 성장했다. 그러나 획기적인 주택공급에도 불구하고 도시주민의 주택보급률은 49% 수준으로 수요에 비해 주택공급은 여전히 부족한 상황이었다.

1980년 정치적 급변사태로 인한 계엄령 상황에서 전두환 정부가 새로 들어섰다. 전두환 정부는 언론기관통폐합, 내란음모사건 기소 등 어수선한 사회 분위기 속에 사회안정 등의 정치적 목적을 위해 전례 없는 규모의 주택공급 정책인 '주택 500만호 공급계획'을 발표했다. 10년간 약 3조 6천억을 들여 주택 500만호를 공급하겠다는 계획은 사실상 불가능한 정책이었다. 1979년 전국의 전체 주택호수가 약 500만호로 추산되는데, 계획상 10년 안에 전체 재고주택 만큼의 공급을 진행하기에는 당시의 경제상황 및 건설기술, 자재수급 등을 고려해볼 때 상당히 무리한 정책이었다.

대통령이 천명한 전례 없는 주택공급정책의 실행을 위해 대규모 토지의 개발을 가능케 하는 대담하고 강제적인 토지수용방식이 제안되었다. 그리고 1980년 택지개발촉진법의 도입이 발표된

다.75) 앞서 살펴본 아파트 지구 지정 정책보다 훨씬 큰 규모의 심각한 사유재산침해 문제가 발생할 가능성이 있어 박정희 정부에서도 논의된 적 없는 방식이었다. 그럼에도 불구하고 권위주의 정부의 중요 정책목표 달성을 위해 사유재산과 관련한 비판과 불만은 의도적으로 무시되었고 그대로 강행되었다. ‘국가보위 입법회의’에 ‘택지개발 촉진 등에 관한 특별법안’이 1980년 12월 11일 제출되었고 향후 발생할 가능성이 있는 부작용이나 문제점에 대한 면밀한 검토는 거의 없이 1980년 12월 31일에 시행이 발표 되었다.

택지개발촉진법은 정부가 정하는 바에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지인 택지를 지정권자인 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 「주택법」에서 정하는 바에 따라 필요한 지역을 택지개발지구로 지정 및 변경할 수 있는 것을 주요 골자로 한다. 이를 통해 토지 수용 시 일련의 과정76)을 거치면 이전의 토지구획정리 방식보다는 신속하고 용이하게 대량의 토지수용과 공동주택공급이 가능해지는 방식이다. 과정의 간소화로 인한 시간단축은 택지개발에 따른 지가상승 또한 최소화시키는 이점도 있었지만 필연적으로 많은 부작용을 야기하였다.

택지개발촉진법은 크게 사업목적별로 일반택지, 신도시, 보금자리, 임대로 나뉘는데, 일반택지는 주택공급을 위해 조성되는 일반적 택지지구를 의미한다. 신도시는 1기 신도시로 대표되는 평촌, 일산, 분당 등에 인구수용 및 이동을 목적으로 하는 대단지형 아파트 공급을 위해 조성되는 대규모 택지개발을 통해 조성되는 택지지구를 의미한다. 임대와 보금자리77)는 무주택자들의 주거안정을 위해 국민주택기금을 통해 조성하는 택지지구이다. 2009년에 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」이 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 변경됨에 따라 2008년 이후 임대지구로 지정된 택지지구 중 상당수가 보금자리로 전환되었다.

지역별로 우리나라의 택지개발의 흐름을 보면, 수도권 내 택지지구 구성에 집중해 왔음을 알 수 있다. 수도권의 인구집중과 높은 주택가격으로 만성 주택난이 발생한 수도권은 택지지구 지정횟수는 지방에 비해 상대적으로 적었지만 대규모 면적에 대해 택지지구 지정된 특징을 보인다. 이는 대규모 신도시 개발로 인한 것으로 경기도 내에는 340km² 이상의 택지지구가 개발되어 우리나라 전체 택지개발 규모의 50% 이상을 차지하였다.

또한 시대별로 택지개발지구 택지개발의 주요방식이 일반택지지구에서 대규모 신도시지구로, 임대

75) 1980년 10월 2일 김주남 건설부 장관은 기자회견에서 다음과 같이 발표했다. “주택5백만 호 건설을 위해 신규택지 3억 6,100만평을 조성하겠다. 대량택지의 조성을 위해 택지개발 촉진에 관한 특별법을 제정하겠다.”

76) 일반적으로 주민 공람을 거쳐 지구지정을 하고 개발계획과 실시계획을 승인한 이후 착공을 한다. 과거에는 지구지정과 개발계획 사이에 짧게는 1년 길게는 2~3년 넘게 간격이 있었으나, 최근에는 별도로 개발계획 단계를 거치기보다는 지구지정과 개발계획이 동시에 이루어진다. 개발계획이 승인된 이후 1~2년 후에 실시계획 승인이 나면 착공이 이루어진다.

77) ‘보금자리주택지구’란 주거·산업·교육·문화 시설 등이 복합적으로 어우러져 살기 좋은 정주환경을 갖추도록 하여 보금자리주택이 전체 주택 중 100분의 50 이상인 택지지구를 의미한다. 보금자리정책의 목적은 이전의 공급 위주에서 서임대기간, 주택크기 등 다양한 수요를 고려하고자 하는 데 있으며, 법률에 의하면 ‘보금자리주택’이란 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택법」 제60조에 따라 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 주택을 말한다.

지구에서 보금자리지구 중심으로 변화해왔다. 1980년대 후반기에는 신도시 택지지구가 대규모로 진행되었다. 1990년대 말 외환위기 이후에는 주택시장 침체로 택지개발사업이 축소되는 경향을 보이다가 주택경기가 회복되는 2000년대 이후 다시 확대되기 시작했다. 이 시기에는 2기 신도시 개발을 통한 주택공급 확대 정책으로 택지지구의 지정 면적이 1980년대 후반기보다 더욱 대규모로 진행되었다. 2008년 이후에는 국민임대택지지구가 보금자리로 전환되면서 보금자리 택지지구가 증가했다.

현 택지개발촉진법 하에서 면적이 330만㎡ 이상의 택지개발인 경우에는 국토해양부 장관의 승인을 받아야 하는 규정을 가지고 있다. 이는 사실상 중앙정부가 일정규모 택지개발을 관장하는 구조로 이러한 구조로 인해 폐지가 논의되기 시작한 2014년 이전까지 택지개발촉진법에 의해 개발된 택지는 약 713km²(약 2억 1,600만평) 수준으로 조성이 가능했다. 즉 신도시 개발 등을 통해 엄청난 규모의 택지가 택지개발촉진법을 근거로 조성되었음을 알 수 있다. 익히 알려진 신도시인 분당, 일산, 광교, 동탄, 위례 등이 모두 이 법을 근거로 조성된 신도시이다. 많은 문제점이 제기됨에도 불구하고 근래에 와서는 택지개발촉진법에 의한 토지수용이 당연하고 일반적인 토지 수용방식으로 인식되고 있다.

2014년에 박근혜 정부에 접어들면서 부동산 경기가 침체되고 주택보급률이 증가함에 따라 대규모 택지 개발의 필요성이 줄어들고, 이미 확보한 토지비축분도 충분하다는 이유로 택지개발촉진법을 폐지해야 한다는 주장이 대두되었다. 그러나 수도권 내 주택부지 부족 및 이로 인한 전월세 시장 불안정 야기, 그린벨트 해제 우선 등 다양한 근거를 바탕으로 야당의 반대로 택지개발촉진법의 폐지 논의는 연기된 채로 지금에 이르고 있다.

나. 택지개발촉진법의 특징과 평가

택지개발촉진법은 일정면적 이상의 개발은 중앙정부가 독점하는 구조로 다양한 특징을 가지고 있다. 사업의 진행과정에 따라 해당 특징을 살펴보면 1)공공기관이 독점적으로 사업시행 신청, 2)건설부 장관⁷⁸⁾의 승인, 3)특례법적 성격으로서 실질적으로 도시계획법 적용 배제, 4)반강제적 수용, 5)사업시행자가 선수금 선취와 토지주 채권지급, 6)사업시행지내 분묘 등에 대한 강제이전 권리 확보 등으로 구분해 볼 수 있다.

이를 조금 더 풀어쓰면, 먼저 국가, 지방자치단체, 한국토지개발공사, 대한주택공사로 한정되어 있는 사업시행자만이 택지개발사업의 시행자가 될 수 있으며, 이 사업시행자는 건설부 장관에 의해 사업승인을 받는다. 택지개발 예정지구 지정 시 해당 지구내 토지는 일괄 매수되어 택지로 개발되는데 이때 심의와 의견청취 등 형식적인 절차가 존재하지만 가장 중요한 것은 건설부 장관의 승인이다. 즉 대규모 토지수용 사업의 신청과 승인을 정부가 독점하는 구조인 것이다.

78) 현재의 국토교통부 장관에 해당하며, 당시에는 건설부 장관이 승인의 주체였으므로 건설부 장관으로 표기한다.

여기에 더해 택지개발사업 실시계획의 승인을 득한 후에는 사업시행자는 도시계획법 및 19개 법률이 규정하는 결정·인가·허가·협의·면허 등 총 32개에 달하는 처분의 적용이 배제된다. 다르게 말해 택지개발촉진법에 의하면 도시계획법에서 정하는 복잡다단한 절차가 택지개발사업 예정지 적용 시 실질적으로 특례법적 성격에 의해 절차가 간소화 되는 것이다. 토지개발 시 원래 적용 받아야 할 타 법률이 규정한 절차를 의제(擬制)하는 것이다. 이는 매우 특별한 역할을 하며 획기적으로 토지보상 및 수용에 들어가는 시간이 단축된다. 더불어 수많은 이해관계의 조정이나 조율이 생략되는 것에 가깝다.

이후 토지공사나 주택공사는 사업시행지구의 토지를 토지수용법상의 수용으로 취득한다. 사업계획 승인일이 사업인정일로 간주되어 중앙토지수용위원회가 토지의 수용을 결정한다. 토지수용 방식을 통해 사업시행자는 토지의 취득이 용이하고, 토지 취득 절차 등을 신속하게 처리할 수 있다는 장점이 있다. 이에 반해 공공의 이익을 위해 사적 재산권, 즉 토지주의 소유권 침해 문제가 도입당시부터 지금까지 여전히 논란이 되고 있다.

그 다음으로 사업시행자는 주로 아파트 건설업자인 택지 수요자로부터 토지대금의 전부 혹은 일부를 선취할 수 있는 권한도 주어졌다. 또한 사업시행자는 토지매수대금이나 보상비의 일부를 토지개발 채권으로 지급할 수 있는 길을 열어주었다. 이를 통해 토지공사 등의 사업시행자는 토지주에게 채권을 지불하고 조성예정 택지의 매각대금을 선수금으로 받음으로써 사실상 최소의 비용으로 대규모의 토지수용이 가능한 구조가 확립되었다. 또한 분묘 등에 대한 강제이전도 가능하여 사업진행을 더욱 신속하게 진행할 수 있었다.

도입 이후 택지개발촉진법은 엄청난 영향을 미쳤다. 서울권역과 근교에 엄청난 규모의 주택단지들이 빠르게 들어서기 시작했다. 서울권역내의 개포·고덕·목동·상계·중계동 등의 아파트 단지뿐 아니라 분당·일산·평촌·산본·중동 등에 대규모 아파트 단지가 들어섰다. 아파트 단지지구의 건설로 노하우가 획득된 주택건설업체들은 지방 대도시권역에도 눈을 돌렸다. 전술한 대로 전국적인 급격한 인구이동과 도시화로 주택수요는 넘쳐난 데다 택지개발촉진법으로 인해 대량의 토지가 공급됨에 따라 제5공화국 당시의 500만호, 제6공화국의 200만호 건설의 기치 아래 지방에도 대단위 아파트 단지들이 건설되었다.

김해 내외, 울산 화봉, 수원 매탄, 대전 둔산, 청주 용암, 대구 성서 지구 등에 대규모 아파트 단지가 들어섰다. 시행 불과 10년만인 1999년 경 지정된 택지개발예정지구가 모두 542개, 총면적은 3억 7500만㎡(약 1억 1,380만평)에 달했다. 이는 여의도의 100배가 넘는 면적으로 광범위한 대규모 토지공급으로 인한 주택공급에 수요가 부족할 가능성도 있었으나 오일쇼크 이후 시작된 3저 호황으로 주택수요가 충분히 뒷받침 되면서 제도의 혜택을 누린 사람들과 이해관계자가 복잡하게 얽히면서 거대한 관성을 가지게 되었다.

공영개발이라는 이름아래 택지개발촉진법 하에 광대한 규모의 자연녹지 및 생산녹지가 신도시나 택지로 변경되었다. 보통 토지개발은 사업의 진행 단계마다 존재하는 각 위원회의 심의 등을 통해 적정한 조정과 논의를 통해 어느 정도 제동이 걸리고 사업방향이 조정되기 마련인데 택지개발촉진법은 이 과정을 압축시켜 수많은 아파트 단지를 확산시킴으로써 사실상 사회와 도시전반에 거대한 영향력을 미쳤다.

택지개발촉진법의 시행에 대해 찬반 양측의 의견충돌이 항상 있어왔다. 주택공급이 절대적으로 부족한 상황에서 전 후 고질적으로 지속된 주택부족 문제를 빠르게 해결하기 위해 어쩔 수 없이 전개한 정책이라는 평가와, 대도시 내외에 그린벨트로 개발제한을 두고 또 다시 강력한 토지수용책으로 수많은 녹지를 파괴하면서 단지형 고밀개발을 유도했다는 점에서 비판과 옹호가 공존하고 있다.⁷⁹⁾

당시의 인구집중 및 전국적인 급격한 도시화로 인한 주택부족 상황을 감안할 때 나름의 효과를 가진 필요한 정책이었다고 볼 수 있지만, 너무나도 강력한 법적 효력으로 인해 남용될 우려가 크므로 한시적 운용 또는 폐지해야 한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다.

4. 선분양제

가. 선분양제 개요

선분양제는 1977년 아파트 분양가 상한제가 도입되면서 주택건설업체의 금융비용 부담감소를 위해 만들어진 제도이다. 당시 민간 주택건설업체 및 정부는 급속한 도시화, 폭발적인 수도권 인구유입 등으로 인한 주택공급부족을 단기간에 해소할 대량의 주택을 건설하기에는 자금력이 부족했고, 은행 시스템 또한 발달이 미진한 상태였다. 따라서 주택건설업체들의 자금부담 완화를 위해 도입된 제도가 선분양제이다.

주택 본연의 특징으로 인해 주택공급자는 주택의 건설기간동안 순수한 자금의 유출만 일어나게 되고 자금회수 이전까지 큰 자금불일치가 일어난다. 선분양제는 이를 보완하기 위해 미래의 분양대금을 미리 쓸 수 있도록 정부가 길을 열어준 제도로, 주택건설 사업자의 주택건설 촉진을 위해 만들어진 특수한 제도로 볼 수 있다.

선분양제도하에서는 주택건설 사업자는 주택건설 이전에 수분양자를 모집하고 자금 유입을 진행하게 된다. 다시 말해 주택건설업자는 건설로 인한 자금유출이전에 분양을 미리 받는 사람인 수분양자로부터 계약금 및 증도금을 통해 주택건설에 필요한 자금을 조달 받는다. 보통의 경우 수분

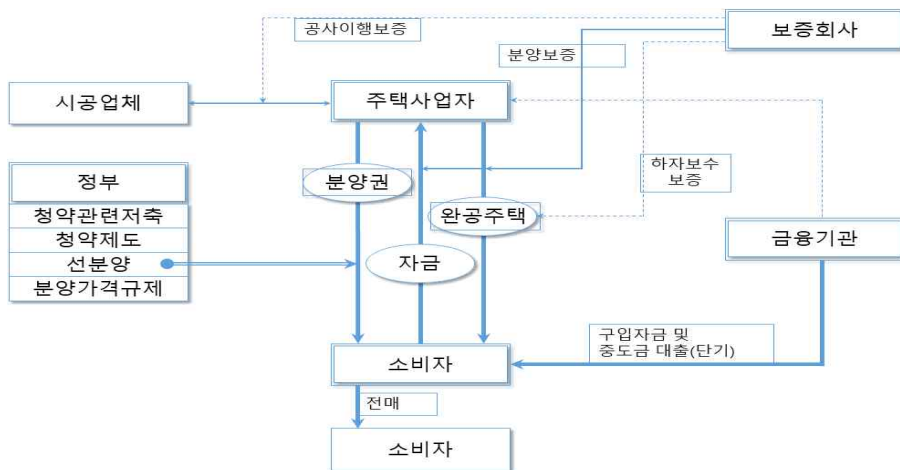
79) 손정목, 서울도시계획이야기 4권, 한울, 2003년, pp.279~289 참고하여 재정리

양자와 주택사업자간에 분양권을 거래하고 건설이 진행되는 기간 동안 계약금 10%, 중도금 60%(20%×3회), 잔금 30%의 형태로 자금의 이동이 일어난다.

선분양제의 원형은 1970년대 아파트 건설이 빠르게 진행될 당시에서 찾을 수 있다. 선분양제의 시초를 살펴보면 한국의 아파트 공급으로 나타난 특수성의 여러 단면을 볼 수 있다. 최초의 아파트 공급 당시 민간영역의 금융은 이를 뒷받침할 여력 및 체계가 부족했다. 이에 정부는 주택은행을 통해 대출을 제공하는 것으로 지원방향을 잡았다. 즉, 주택건설시 기초공사를 분양계약금으로 실행하고, 다음단계인 건축자금을 조달할 때 분양계약서를 담보로 돈을 빌릴 수 있도록 길을 열어준 것이다. 원래는 기초공사 및 토목건축을 자기자본 및 토지를 담보로 한 은행대출을 기반으로 진행하는 것이 보통의 방식이었다면, 미래의 현금유입이 예약된 분양계약서를 일종의 담보로 돈을 빌리는 것을 인정해 준 것이다.

이는 1977년 제4차 경제개발 5개년 계획에 주택문제 해결이 중요한 의제로 부상함에 따라, 정부가 5년간 약 2조 6,400억을 주택은행에 투자할 것을 결정하였다. 중앙정부는 주택은행의 자금여력을 활용하여 선분양 방식으로 주택건설촉진을 위한 금융지원을 확대할 수 있었다.

[그림 3-19] 선분양제 구조



출처: 김혜승, 2003, 주택후분양 제도의 조기정착 방안, 국토연구원

수요자를 지원하기 위한 분양가 규제와 제한된 지원 대상자를 선택하기 위한 청약제도, 공급자 금융 지원을 위한 선분양제, 정부가 주도하는 택지개발촉진법의 형태로 주택공급 공급체계가 완성되었다. 특히 선분양제는 주택금융 전반에 영향을 끼치게 된다.

선분양제는 다양한 순기능을 갖고 있는 동시에 여러 가지 문제점 또한 내포하고 있다. 주택경기가 활성화 되었을 경우 소액청약이 가능하므로 주택시장에 과도한 프리미엄이 발생하고, 이 때

문에 인허가 물량증가 및 과잉공급을 초래하며 가계부채의 증가를 야기할 수 있다. 호황 시에 인허가된 물량이 주택경기 침체에 소화되지 못하며 미분양이 대량으로 발생하면 시공사는 곧바로 자금난에 빠진다. 이로 인한 시공사 부도 및 분양 가격폭락, 주택 품질 저하는 기존 수분양자의 부담으로 작용한다. 또한 전반적으로 주택시장에 장기적 문제로 작용하는 과도한 가수요 발생, 아파트 투자우선 경향, 주택매매 시장 교란행위 발생, 주택사업 위협의 소비자전가 등의 문제가 발생할 수 있다.

선분양제는 원래의 목적상 주택보급이 신속하게 필요한 시대적 상황에 맞춰 민간기업의 참여 유도를 위해 상당부분의 인센티브를 정부가 부여한 제도이다. 그런데 선분양제는 앞서 살펴본 바와 같이 대량의 아파트 공급건설 도중 시공사에 문제가 생길 경우 그때까지 아파트 시공에 투입된 수분양자의 자금을 돌려받기 어려워지는 위험을 가지고 있다. 이러한 위험을 가지고 있기 때문에 선분양제 하에서 '주택분양보증' 시스템이 발전하게 된다. 선분양제도는 자금 불일치를 보완하는 금융방식으로 금융기관을 매개로 하지 않는 비제도권 금융의 한 형태이지만, 제도의 근본적인 문제점을 보완하는 주택분양보증은 공공금융기관이 참여하는 제도권 금융이다. 이는 특수한 정책에서 파생된 한국 주택금융시장의 구조적 특이성을 잘 보여준다.

〈표 3-8〉 선분양제의 장단점

구분	장점	단점
사업자	- 수요의 사전확보를 통한 사업 위험 감소 - 사업비용을 분양계약자의 자금을 통해 사전에 회수함에 따라 금융부담 및 비용경감	- 건설업체의 경쟁력 약화 - 건설산업의 과도한 양적팽창 - 모텔하우스 건축 등 불필요한 비용발생
계약자	- 분양대금의 분할 납부로 금융 및 비용부담 분산 - 가격상승기 분양가격과 시장가격간의 시세차익 실현	- 공급자의 도덕적 해이로 인한 부실시공 및 품질저하 - 주택건설업체 부도에 따른 위험 - 선비용 지불에 따른 투자기회박탈 또는 금융비용 부담 - 주거선택권 침해
사회 전반	- 주택공급의 확대를 통한 주택부족 문제 완화	- 투기수요 유발 - 분양시장 과열 - 분양-입주시기차이로 수급 불균형 - 주택시장 불안정

출처: 방송희, 2019, "공동주택 후분양제도 정착할 수 있을것인가?", 주택금융 Insight, 한국주택금융공사 주택금융연구원

나. 후분양제의 도입논의

한국의 경우 아파트 중심으로 주택산업이 형성되어 있어 주택시장 내에 수급불균형 위험이 상존하고 있다. 공동주택으로서 가지는 아파트 건설의 특성상 인허가와 입주사이의 약 3년 내외의

시차가 존재한다. 선분양제 시스템 하의 인허가-분양-착공-준공-입주에서 생기는 시차는 분양시장 전체의 수요와 공급간 불균형을 야기하는 경향이 있다. 그리고 이러한 불균형은 다시 주택시장의 변동성에 영향을 미친다.

또한, 분양권을 거래하는 시장이 형성됨에 따라, 수급불균형과 주택시장 변동성 확대는 아파트 분양가격 상승을 초래하고 이는 수분양가구의 주거비 부담에 연결됨과 동시에 가계부채 증가 등 다양한 영향을 사회에 미치는 파급효과를 가지고 있다.

선분양제 시스템은 도입시기부터 지금까지 여러 가지 면에서 시장교란행위를 야기한다는 비판이 있다. 위장전입 및 청약경쟁률의 과열, 청약통장 불법 탈법거래, 미분양 시장의 교란, 떼다방과 같은 임시증개행위, 청약실적 조작행위, 실거래가 허위신고 등과 같은 부동산 시장에 존재하는 많은 시장교란 형태의 거래행위가 선분양제 시스템에 영향을 받고 있다.

여기에 더해 선분양제 및 분양보증 시스템으로 인해 주택 건설업은 정부의 보증아래 보호되어 과도한 양적 성장을 거듭했다는 비판도 존재한다. 이는 주택공급자 주도의 시장을 형성했으며, 부실시공, 계약조건 미이행 및 준공 후 하자에 대한 사후관리 부족 등 공급자의 도덕적 해이 및 건설행위의 부실 등을 유발하였으며, 이러한 문제점들이 종합적으로 소비자 피해로 귀결된다는 비판이 지속적으로 제기되었다.

이에 따라 사회경제적 시장 환경변화와 함께 후분양제도 도입 필요성이 지속적으로 제기되었다. 2018년 6월 국토교통부는 제2차 장기주거종합계획 수정계획에서 공공은 후분양을 의무화하고, 민간은 후분양을 자율에 맡기는 투트랙 방식의 후분양제도 활성화 방안을 발표했다. 공공부분의 경우 신혼희망주택을 제외한 분양 주택의 약 70%에 대해 단계적으로 후분양 방식 공급을 의무화 하고 이를 기반으로 민간부분의 후분양 방식 확대를 유도하는 방침으로, 민간부분의 경우 후분양방식으로 사업진행 시 공공택지 우선공급 및 택지대금 납부 방식, 기금대출 등에 있어서 인센티브를 주는 방식으로 후분양 도입을 노력했다. 그러나 이후 구체적인 후분양제 도입논의는 건설업계와 정부의 정책적 쟁점이 충돌하고 정책순환 고리의 관성이 유지되고 있는 주택 공급시장의 특성으로 인해 쟁점화된 지 20년 가까이 실질적인 결론이 나지 않고 있다.

제11장



한국 주택경기과 주택금융시장 양상 분석



제1절

주택금융시장과 금융정책 개관



주택시장 교란행위에 따른 주택가격 왜곡을 방지하고 이를 규제하기 위해서는 주택가격형성 메커니즘에 대한 깊은 이해가 전제되어야 한다. 이는 이론적 논리와 더불어 경험적 사례 분석이 필요하다.

주택경기 과열은 가계부채 급증을 동반하는 경우가 많다. 자기 자본만으로 주택 구입을 할 수 있는 경우는 매우 제한적이기 때문에, 대다수 주택 구입은 가계대출이 필연적이다. 이에 주택경기 과열 양상을 판단함에 있어 GDP 대비 모기지 비중도 중요한 판단지표가 된다.⁸⁰⁾

가계대출과 주택구입의 상호 연계 메커니즘은 2000년대 이후 모기지 시장이 급성장하며 더욱 강화되고 있다. 주택시장과 가계대출시장의 상호 연계 메커니즘은 쌍방향 채널로 설명이 가능하다. 주택가격 상승에 대한 기대심리가 높게 형성되어 주택경기가 과열될 경우 주택 담보가치 상승으로 대출 공급이 증가하고, 상환능력이 떨어지는 사람들에게까지 대출이 과잉 공급되며 가계부채가 급증한다. 한편 저금리 기조 및 과잉 유동성으로 대출 부담이 완화되고 대출 접근성이 증가할 경우 가계 대출 증가에 기반을 둔 주택 구매력 증가로 주택수요가 증가하여 주택경기가 과열될 수 있다. 물론 상기 메커니즘은 선과 후를 구별하기 힘들고 동시에적으로 발현되기도 한다.

특히 저금리 기조 및 과잉 유동성으로 유발되는 주택시장 과열은 특정 국가에서만 지역적으로 발생하는 현상이 아니라 동시다발적으로 여러 국가에서 발생하는 경향이 있다. 이는 세계 경제가 글로벌화로 인해 동조성이 심화됨에 따라 통화정책의 기조가 유사해지는데서 기인한다. 이로 인해 대출금리, 금융기관의 대출 취급 태도, 포트폴리오 상 부동산 자산의 선호 등 주택가격 변동을 견인할 수 있는 경제 및 금융 시장 환경이 상황이 유사해지며 주요 국가들 대도시 중심으로 주택시장 동조화가 강화되는 경향이 발생한다.⁸¹⁾

일차적으로 2000년대 초중반 미국 및 유럽 다수의 국가는 저금리와 금융기관의 공격적 모기지 취급으로 모기지 대출 급증과 주택가격 상승을 경험하였다. 특히 미국의 과도한 가계부채 증가는

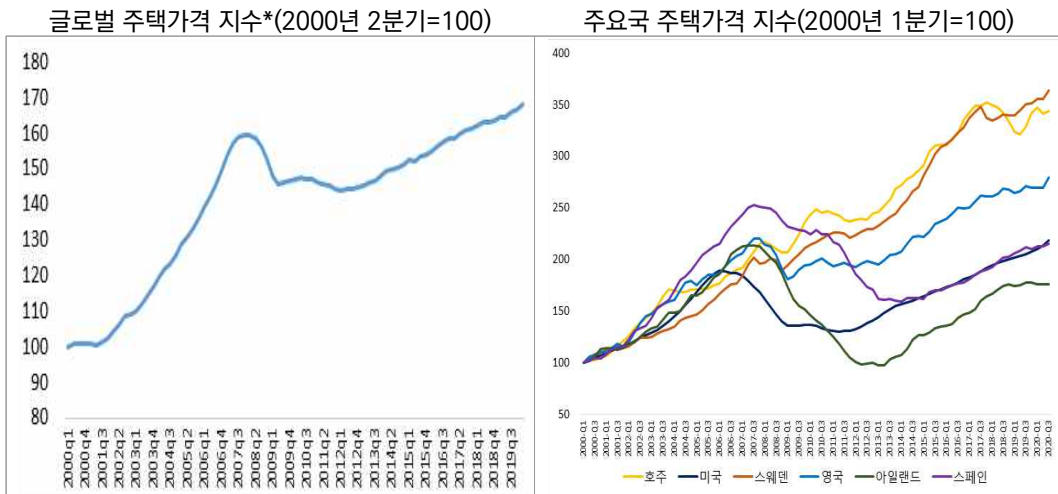
80) UBS 투자은행은 25개 도시에 대하여 주택가격 버블 지수를 발표하는데 지수는 PRR(임대료 대비 주택가격), PIR(소득대비 주택가격), GDP 대비 모기지 비중, GDP대비 건설투자 비중, 전체 국가대비 각 도시의 상대가격을 판단 지표로 하고 있음

81) IMF, Global Financial Stability Report, Ch3 House price synchronization: What role for financial factors?, April 2018

주택시장 붕괴와 대공황 이후 최대 경제 위기로 이어지며 수년간 글로벌 경기 침체를 유발했다. 이후 경기 침체를 극복하기 위해 주요국들의 양적 완화 통화 기조가 비교적 장기간 지속되며 경기 회복과 더불어 저금리, 주택 자산 선호 증가 등에 기인하여 2차 주택가격 급등을 경험하고 있다. 나아가 Covid-19 대응을 위한 각국 정부의 확장적 통화정책으로 유동성은 더욱 풍부해지고 외부 활동 제약에 따른 거주공간의 중요성이 강조되며 주택수요가 증가하여 경기 침체 속에서도 주택가격 급등을 경험하고 있는 국가들이 많아지고 있다.

57개 국가의 실질 주택가격을 평균하여 작성한 IMF 글로벌 주택가격 지수(global housing price index)를 보면 2002년 이후 2007년까지 상승세를 유지하다 2008년 하락세로 전환, 2012년까지 침체를 경험하였다. 2013년 이후 상승세로 전환하여 2017년 글로벌 금융위기 전 고점을 상회하여 상승하고 있다.

[그림 3-20] 2000년대 이후 주요국 주택가격 추이



출처: IMF Global Housing Watch Data, BIS Residential property prices(최종검색일: 2021.4.13.)

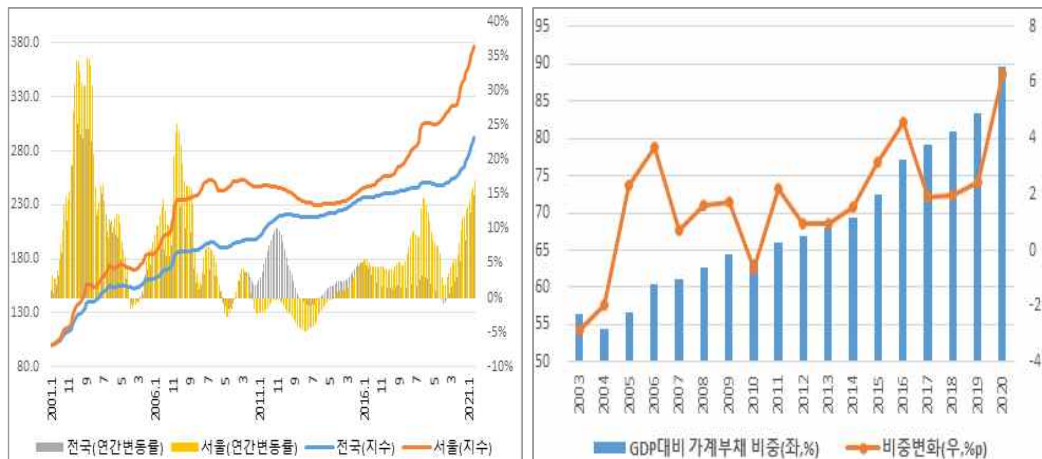
* 글로벌 주택가격 지수(Global House Price index)는 57개 국가의 실질 주택가격을 평균하여 산출

물론 주택수요를 결정하는 요인은 매우 다양하다. 자산으로서 주택의 기대 가격 상승률뿐 아니라, 해당 주택에 거주하며 향유할 수 있는 서비스 가치에 의해 결정된다. 주택 서비스 가치는 지역에 따라 차이가 크고, 외부환경 및 사회 문화 관습 등에 따라 이질적으로 결정된다. 따라서 해당 시기 주택가격 및 가계부채 급등을 동시에 경험한 국가 중 주요 국가를 선별하여 기타 주택 시장 여건을 보다 자세히 살펴보고 살펴보고자 한다. 또한 시기적으로 2000년대 1차 주택가격 급등시기와 2013년 이후 주택가격 급등시기를 구별하여 살펴보고자 한다. 두 시기 모두 저금리 기조 및

과잉 유동성 시장 하에 촉발된 주택가격 급등이라는 점에서는 유사성을 갖지만, 글로벌 금융위기 이후 모기지 시장에 대한 정부의 모니터링 및 주택금융 정책은 보다 선제적이고 엄격해졌다. 이는 가계부채 발 글로벌 금융위기를 경험하며 가계부채 증가로 인한 부실 위험 증가 시 거시 건전성이 크게 위협받을 수 있음에 대한 자각에 기인한다. 이에 2008년 글로벌 금융위기 이전 주택가격 급등을 경험한 국가들에서 시행되었던 주택금융규제와 글로벌 금융위기 이후 초저금리와 유동성 과잉 시장에서 다시 주택가격 급등을 경험하고 있는 국가들의 주택금융 측면의 정책적 대응을 살펴보고자 한다.

금융시장이 글로벌화되며 글로벌 주택시장과 주택금융시장의 동조성이 대도시를 중심으로 강화되고 있는 가운데 한국 주택시장도 예외는 아니다. 세계 유례없이 빠른 속도로 산업화를 경험하며 수도권에 인구 절반이 밀집해있고 대도시권 중심의 주택시장이 형성되어 있는 한국도 서울 중심으로 2000년대 초중반 1차 가격 급등을 경험하였고 2016년 이후 2차 가격 급등을 경험하고 있다. 가계부채도 2005~2007년, 2015~2016년 연간 10% 이상 상승하며 GDP 대비 가계대출 비중이 2003년 56%에서 2008년 63%까지 증가하였고, 2020년 동비중이 90%에 달한다.

[그림 3-21] 아파트 매매가격지수 추이 (2000.01=100) [그림 3-22] GDP대비 가계부채 비중(%) 및 차이



출처: KB 전국주택가격동향조사(최종검색일: 2021.5.4) 출처: 한국은행 경제통계시스템(최종검색일: 2021.5.4)

과도한 가계부채 증가는 주택가격 상승의 요인이 될 수 있지만, 가계부채 증가율 감소가 주택가격 안정화를 보장하지는 못한다. 특히 주택공급이 비탄력적인 도시일수록 주택수요 증가 시 주택가격이 급상승하게 된다. 서울은 공급 탄력성이 매우 비탄력적인 도시로 서울 및 수도권에 경제활동 및 인구집중이 심화된 환경에서는 수도권 투자 수요를 다른 지역과 대체하기 어렵다. 또한

한국인이 선호하는 대단지 아파트는 탄력적으로 신규 공급하기 어려운 구조이다.

주택공급이 제한적인 상황에서 주택수요 증가를 감소시키기 위해서 주택금융 규제를 강화할 경우 가계부채 증가세를 둔화시키고, 대출 부실화에 따른 위험을 감소시킬 수 있지만 주택수요 자체를 감소시키기 어렵다. 반면 엄격한 주택금융 규제는 자기 자본이 부족한 실수요층의 주택 구입 가능성을 크게 위축시키며 주택시장 양극화라는 부정적인 결과를 초래하는 부작용을 야기할 수 있다. 또한 한국의 임대시장은 가계 간 직접 금융 기능을 하는 전세라는 고유한 제도 중심의 임차 시장이 형성⁸²⁾ 되어 있기 때문에 주택금융 이용 제약을 우회하고자 하는 다양한 시도가 있을 수 있고, 규제 효과가 반감할 수 있다.

글로벌 1, 2차 주택 과열 급등시기 한국의 주택시장과 주택금융시장의 양상을 살펴보고, 이에 대응한 한국 정부의 주택금융 규제 정책들의 특징 및 한계 등에 대하여 논의하고자 한다.

82) Kim, Se-Jik and Hyun Song Shin (2013), "Financing Growth without Banks: Korean Housing Repo Contract", SNU and Princeton University.

제2절

글로벌 주택경기와 주택금융시장



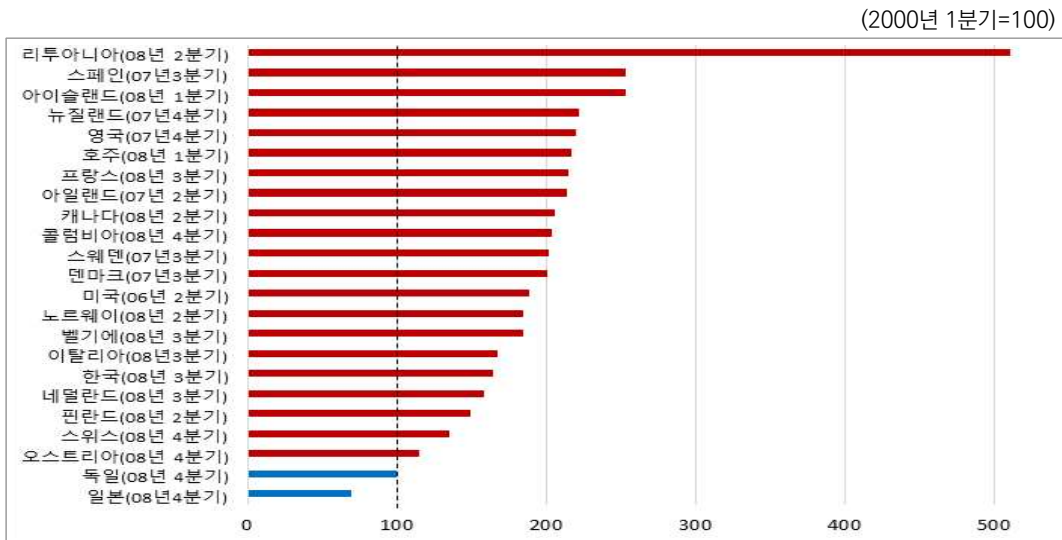
1. 주택경기 과열과 가계부채 양상

가. 글로벌 금융위기 이전 주요국 주택경기 과열 양상

1) 2000년대 글로벌 주택가격 급등

2000년대 초중반 글로벌 경기 호조 속 유럽, 미국 등 선진국 중심으로 주택가격 급등을 경험하였다. 특히 리투아니아, 스페인, 아이슬란드, 영국, 프랑스, 아일랜드, 스웨덴, 덴마크 등의 주택가격은 7~8년 사이에 2배 넘게 상승하였다. 글로벌 금융위기 시발점이 되었던 미국 또한 2000년에서 2006년 2분기까지 주택가격이 2배 가까이 상승하였다.

[그림 3-23] 글로벌 금융위기 이전 주요 국가들 주택가격 고점 수준

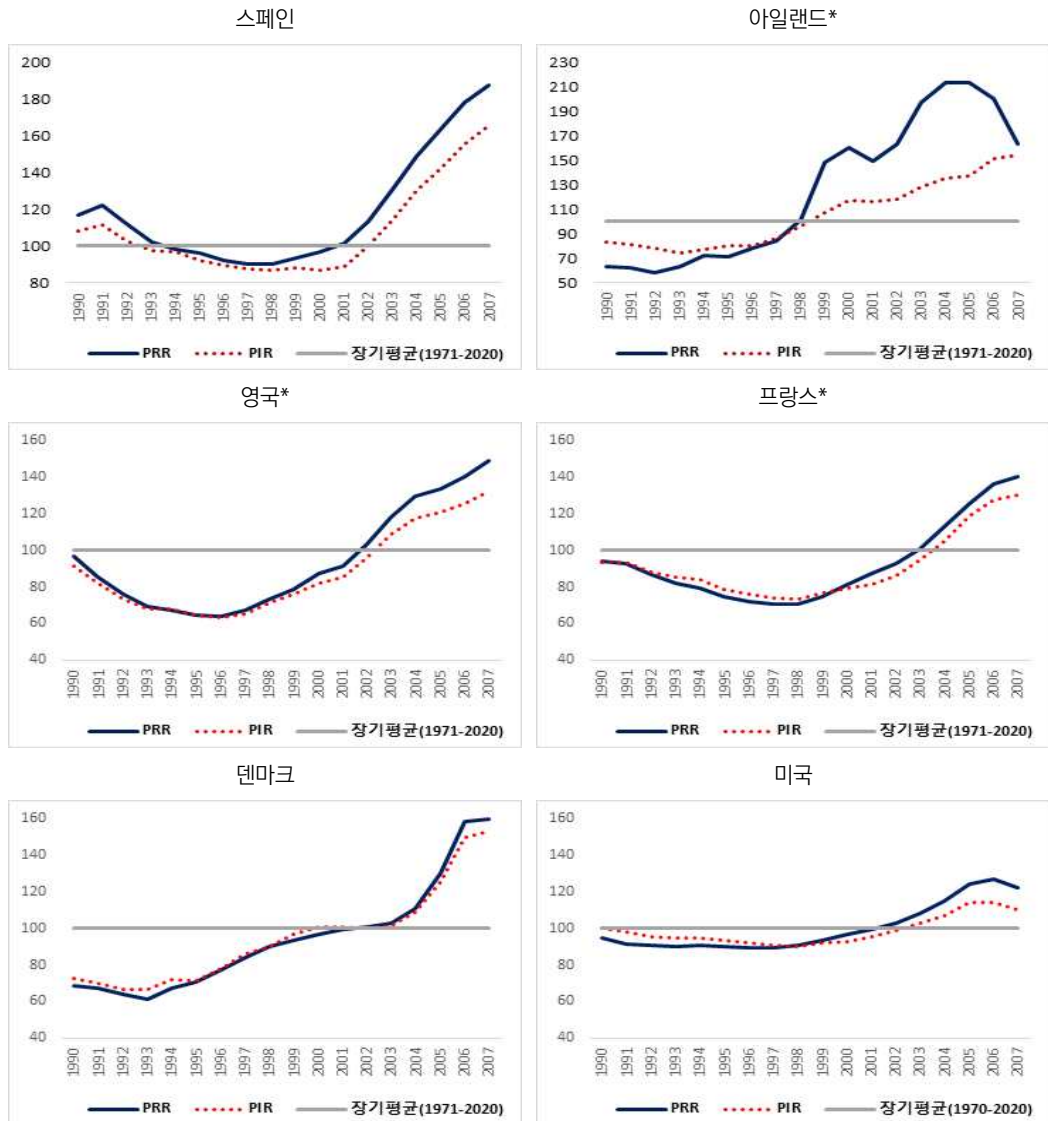


출처: BIS(Residential property prices) 기반 저자 작성(최종검색일: 2021.4.15.)

주택가격 상승률 이외 주택가격 과열 여부를 판단하는 지표는 주택가격이 적정 수준에서 얼마나 괴리되어 있는가를 판단하기 위하여 가처분소득대비 주택가격 비율(PIR; Price-to income ratio)

과 임대료 대비 주택가격 비율(PRR: Price to rent ratio)을 보조지표로 많이 활용한다. 동 지표들이 2000년대 장기평균(1971~2020)값에서 얼마나 괴리되어 있는가를 살펴보면, 2007년 스페인, 아일랜드, 영국, 프랑스, 덴마크, 미국의 PRR은 30~113%, PIR은 14~70%를 상회하는 수준이었다.

[그림 3-24] 주요국 PIR 및 PRR 추이

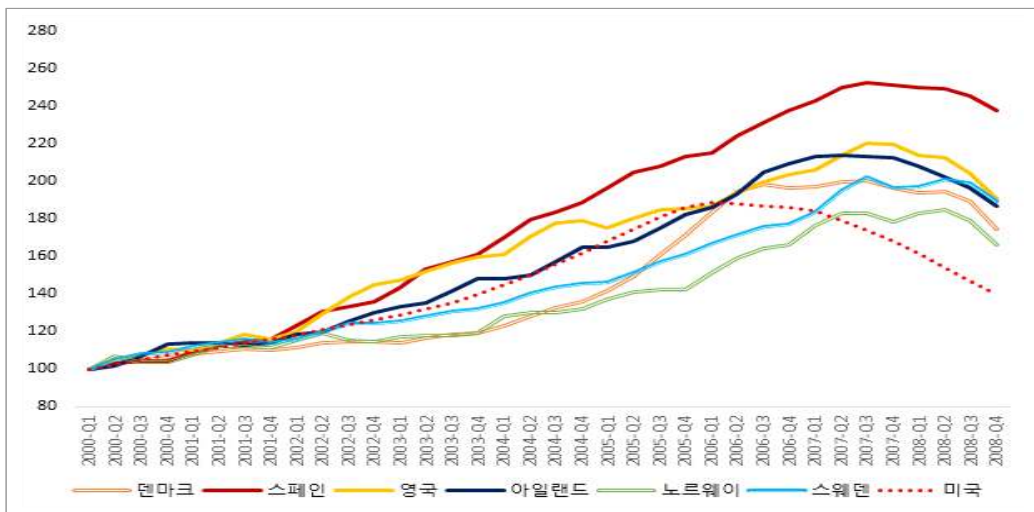


출처: OECD Data Housing prices(최종검색일:2021.5.21)

(주) PIR의 장기평균 산출기간은 아일랜드 1977~2020, 영국 1987~2020, 프랑스 1978~2020 임

다수의 국가가 2000년대 초중반 공통적으로 주택가격 급상승을 경험하였지만, 국가별로 상승 정도가 차이가 있고 고점의 시기도 다르다. 주택가격 상승과 모기지 급증⁸³⁾을 동시에 경험한 국가들 중심으로 살펴보면 미국의 경우 고점이던 2006년 2분기를 기점으로 주택가격이 하락하기 시작하였고, 주택가격이 급등했던 대부분의 국가들이 2007~2008년을 기점으로 주택가격이 하락하였다.

[그림 3-25] 주요 국가 2000-2008년 주택가격지수



출처: BIS(Residential property prices, 최종검색일: 2021.4.20.)

스페인은 리투아니아를 제외하고 유럽 국가 중 가장 주택가격이 빠르게 상승하여 2000년에서 2007년 연평균 주택가격상승률이 13.5%에 달했다. 스페인의 주택가격 급등은 고용률이 크게 증가하면서 가계 주택 구매력이 개선되고, 이민자 급증에 따른 주택수요 증가에 기인한다. 1995년 46.9%에 머무르던 고용률이 2006년 64.8%로 증가하였는데 이는 유럽 전체 고용률 증가폭보다 약 10%p나 높은 수준이었다. 또한 외국인 거주자 수는 10년간(1990년대 중반 ~ 2005년 중반) 약 4배 가까이 증가하였다.

아일랜드도 스페인과 마찬가지로 경기호조세 지속 및 이민 유입 확대에 따른 주택수요 증가에 기반하여 연평균 주택가격 상승률이 11.4%로 빠르게 증가하였다. 특히 아일랜드의 경우 신규 주택공급이 빠르게 증가하며 신규주택 건축비 증가가 주택가격 상승을 유발하였다.

83) 주요 국가별 모기지 증가 양상은 다음절에서 구체적으로 살펴봄

<표 3-9> 유럽 신규 주택공급 전년 동기 대비 증가율

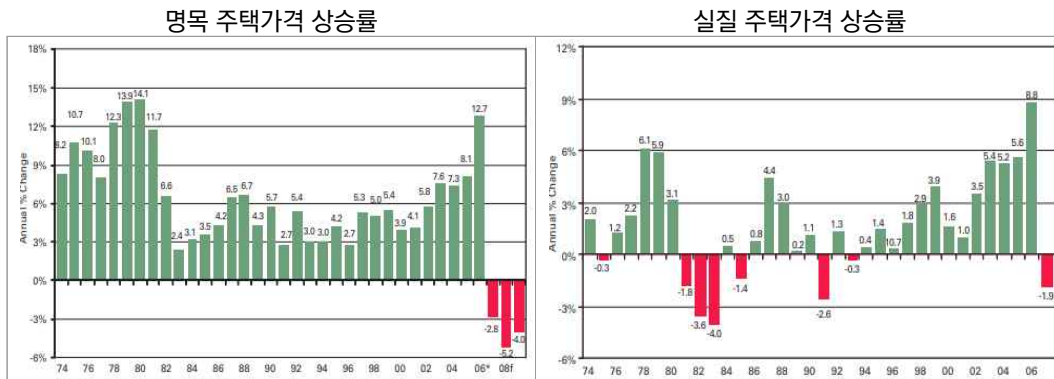
단위: %

	1996~2000년 평균	2001~2006년 평균	2003년	2004년	2005년	2006년
아일랜드	8.9	11.2	19.3	11.8	5.2	15.4
스페인	13.8	8.2	-2.6	11.3	4.8	11.4
프랑스	7.2	5.4	3.6	15.6	13.2	2.4
덴마크	4.5	7.1	28.9	11.4	2.8	-6.2
스웨덴	0.8	15.9	0.2	26.5	-8.8	29.3
영국	-2.6	2.6	4.1	6.5	2.5	1
네덜란드	-	0.7	-10.6	9.5	2.6	8
독일	-3.4	-4.1	-4.3	-4.4	-7.2	6.2

출처: 스페인·덴마크·스웨덴·네덜란드·영국통계청, EU 통계청; 박진호, 2007, “최근 유럽 주택시장의 동향과 전망”, 한은조사연구 2007-39, 한국은행. 재인용
주) 기간평균, 호수·완공기준

미국 또한 2000년대 초중반 주택가격의 급상승을 경험했는데, 이는 8~90년대 볼 수 없었던 주택가격의 급등이었고 인플레이션을 고려한 실질 주택가격 상승률을 볼 때 명확하게 나타난다.

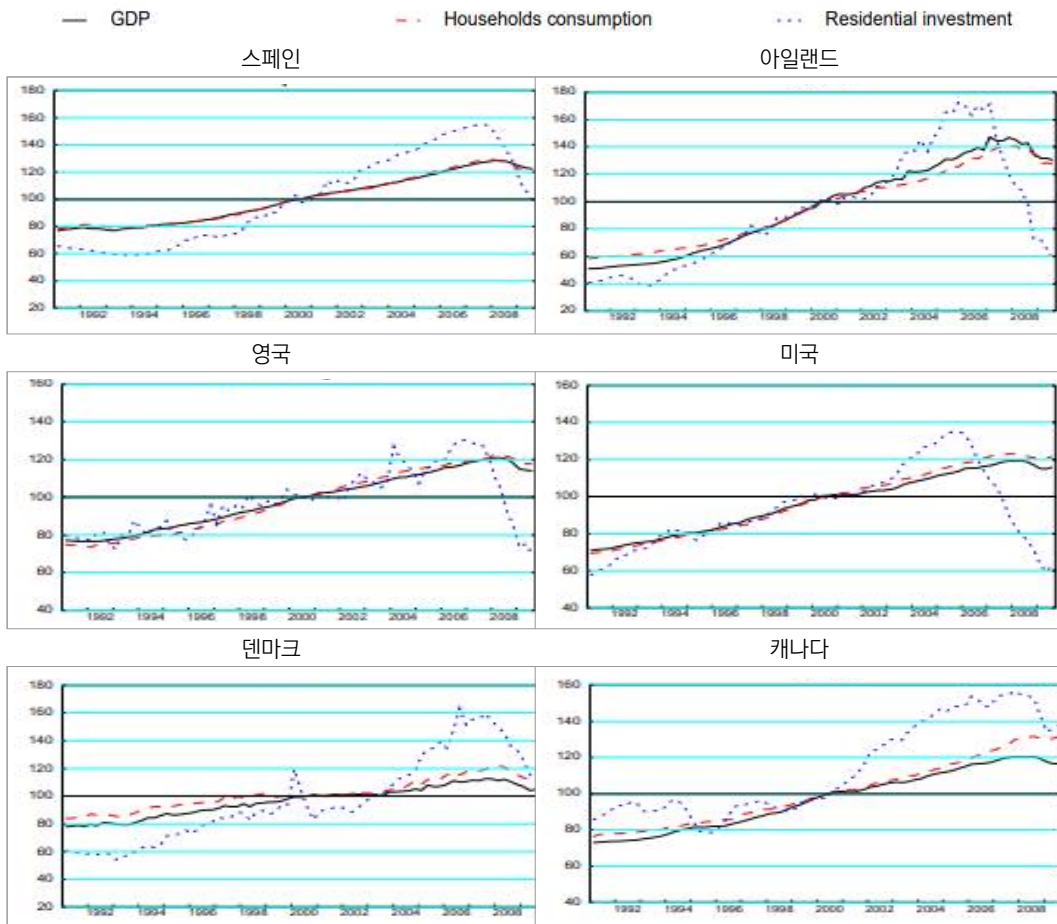
[그림 3-26] 미국 단독주택 중위가격 연간 상승률



출처: Kenneth T. Rosen, 2007, Anatomy of the Housing Market Boom and Correction, Zell/Lurie real estate center

주택가격 상승세는 신규주택 투자와 연계되어 주택가격이 급상승한 국가들은 주택투자의 변동성도 크게 나타났다. 스페인, 아일랜드, 미국의 경우 2000년대 중반 GDP 대비 주택투자가 빠르게 증가하다가 2008년 급격히 감소하였지만, 상대적으로 글로벌 금융위기 주택가격 하락폭이 크지 않은 캐나다는 주택투자 감소폭도 작았다.

[그림 3-27] GDP, 가계 소비와 주거용 투자(2000=100)



출처: Christophe Andre, 2010, "A Bird's Eye view of OECD Housing Markets," OECD Economics Department Working Papers No.746

특히 스페인과 아일랜드는 주택경기 과열이 과잉 주택 건설 투자를 야기, GDP 대비 주택 건설 투자 비중이 다른 유럽 국가들에 비하여 월등히 높았고 주택가격 급등에 부작용을 가장 극심하게 경험하였다.

〈표 3-10〉 주요국 GDP대비 주택건설투자 비중

단위: %(2006년 기준)

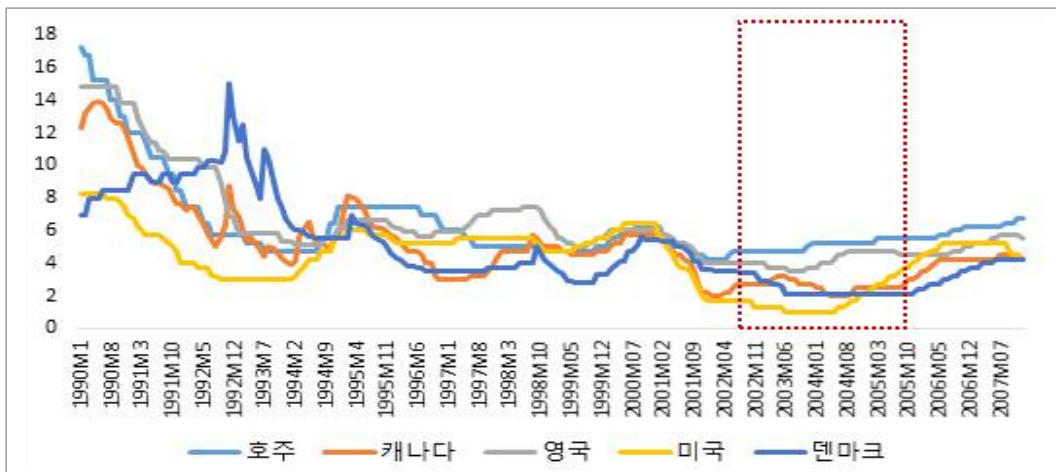
아일랜드	스페인	네덜란드	독일	프랑스	이탈리아	영국	스웨덴	미국
14.6	9.3	6.4	5.4	4.0	4.4	4.3	3.2	5.8

출처: EU 통계청, 박진호, 2007, "최근 유럽 주택시장의 동향과 전망", 한은조사연구 2007-39, 한국은행. 재인용

2) 1차 글로벌 주택경기 과열 요인

2000년대 초반 다수 국가의 주택경기 과열의 공통된 요인은 첫째 저금리이다. 1990년대 이후 금리가 하락세였고 특히 2000년대 중반 많은 국가가 역사적 저점 수준의 금리에 도달하였다. 호주의 경우 1990년 1월 기준금리는 17.25%에 달하였으나 2002년 1월 기준금리가 4.25%로 무려 13%p 하락하였다. 금리 하락폭과 저점에 도달한 시기에는 차이가 있지만 추세는 유사하다.

[그림 3-28] 주요 국가 기준금리 추이(1990~2007)



출처: BIS Central bank policy rates(최종검색일: 2021.4.26.)

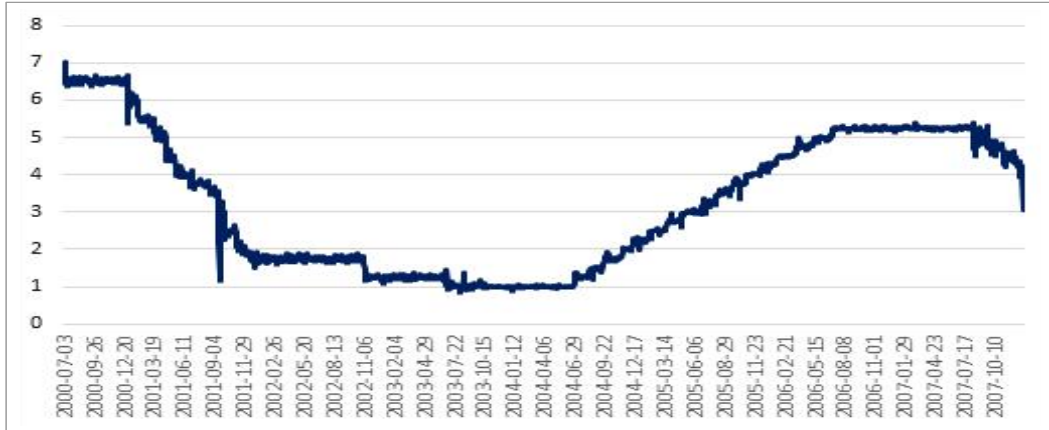
유럽의 경우 1999년 경제통화동맹(EMU)이 결성되며 참가국들이 단일금리를 채택하게 됨에 따라 상대적으로 높은 금리 수준이 형성되어 있던 국가들(스페인, 포르투갈, 아일랜드, 그리스, 이탈리아)의 금리가 급격히 하락하는 효과가 발생하였다.⁸⁴⁾

미국의 경우 2001년 IT 버블 붕괴 및 9.11테러로 인한 경기 침체를 극복하기 위하여 2006년까지 완화적 통화정책 기조를 유지하였다.⁸⁵⁾ 특히 미국은 단기간에 급격히 기준 금리를 인하하는 방식을 선택하여 2000년 7월 초 유효 연방 기준 금리가 7%에서 2001년 말 1.52%까지 1~2년 사이에 기준 금리가 5% 가까이 인하되었다.

84) 허윤경, 2006, “유럽 부동산 시장 동향”, 시장동향, 한국감정원

85) Ben S. Bernanke, January 3, 2010, Monetary Policy and the housing bubble, Annual Meeting of American Economic Association

[그림 3-29] 미국 유효연방기금금리(2000.07~2007.12)



자료 : FRED St.Louis Fed Effective federal funds rate(최종검색일:2021.5.10)

기준금리 수준이 낮아짐에 따라 모기지 금리가 낮아졌고 이는 주택 구매자들의 자본조달 비용을 낮추며 주택수요를 증가시켰다. 한편 저금리 상황에서 모기지 증가는 대출 수요 측면뿐 아니라 대출 공급 영업 형태에도 영향을 받았다. 저금리로 대출 마진이 작아짐에 따라 대출 공급 금융기관들은 대출 기준을 완화하며 공격적인 대출 영업 행태를 보였다.

모기지 기관의 공격적 대출 영업은 저금리와 더불어 글로벌 금융시장 개방, 금융시장 탈규제화와 맥을 같이한다.⁸⁶⁾ 1990년대 이후 유럽의 많은 국가가 금리 상한(interest rate ceilings)을 폐지하고 금리 자유화를 실시하면서 기준금리와 모기지 금리의 스프레드가 작아졌고, 국가 간 이자율 차이도 작아졌다.⁸⁷⁾ 또한 상업은행의 모기지 시장 진입을 허용하기 시작했다.⁸⁸⁾

모기지 시장의 경쟁 심화는 다양한 상품 개발을 야기했고, 이는 과거보다 위험도가 큰 상품들의 취급을 증가시켰다. 이에 고객 대상층을 확대하여 연체 경험이 있거나 파산 경험이 있는 고객들을 대상으로도 위험도를 반영한 금리를 설정하여 모기지를 공급하였다. 또한 대출심사방식의 유연성도 증가했는데 영국, 아일랜드 등의 국가는 소득증명이 어려운 고객의 금융 접근성 확대를 위하여 소득 증명 기준을 완화한 자체 소득증명(Self-Certified)을 허용하였다. 영국, 프랑스 등은 LTV 100%를 초과하는 모기지 상품을 취급하였다. 유럽국가 중 영국과 아일랜드는 특히 위험도가 높은 모기지 상품의 허용도가 높았고 유럽 평균보다 빠른 모기지 상승세를 야기했다.

86) ECB, Housing Finance in the euro area, Occasional Papers series No 101, March 2009.

87) Christophe Andre, 2010, "A Bird's Eye view of OECD Housing Markets," OECD Economics Department Working Papers No.746

88) 한국의 경우도 1997년 금리 자유화가 완결되었고 주택 은행이 민영화되며 주택은행이 아닌 일반은행도 주택금융 영업을 시작할 수 있었다.

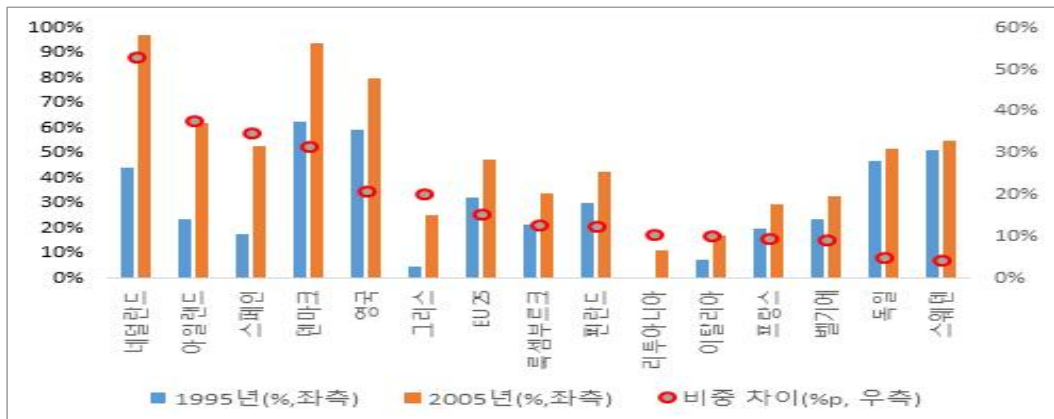
<표 3-11> 모기지 상품 유형별 취급 유럽 국가(2006년 기준)

상품유형	허용 국가	제한적 허용 국가
자기소득증명(Self-Certified)	스페인, 아일랜드, 스웨덴, 영국	벨기에, 독일
신용불량자(Credit-Impaired)	영국, 아일랜드	벨기에, 덴마크, 스페인, 스웨덴
만기 일시 상환 대출	벨기에, 독일, 덴마크, 이탈리아, 아일랜드, 포르투갈, 스웨덴, 영국	스페인, 그리스, 프랑스
LTV 100% 이상	벨기에, 프랑스, 이탈리아, 영국	독일, 스페인

출처: HYPOSTATA, 2005, A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, EMF

EU 25개국의 GDP 대비 모기지 비중은 1995년 대비 2005년 16%p 가까이 증가하였다. 가장 많이 증가한 네덜란드의 경우 50%p 이상 증가하였고, 아일랜드, 스페인, 덴마크 또한 30%p 이상 증가하였다. 유럽에서 모기지 시장이 가장 발달한 영국도 동기간 20%p 증가하였다.

[그림 3-30] 유럽 국가들 GDP대비 모기지 비중(%과 차이(%p))(1995~2005)



출처: European Mortgage Federation; HYPOSTATA, 2005, A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, EMF 재인용

모기지 급증에 따른 위험 증가는 증가 속도뿐 아니라 취급된 모기지 대출 유형에도 영향을 받았다. 대다수 유럽 국가에서 2000년대 들어 이자만 상환하다 만기에 원금을 상환하는 만기 일시 상환 대출(interest-only mortgage)과 금리 변동에 연동되는 변동금리 모기지 대출 공급이 빠르게 증가하기 시작하였다. 특히 변동금리 대출은 만기 일시 상환방식으로 주로 공급되었는데 만기 일시 상환 대출은 원금 상환이 만기까지 유예되기 때문에 매월 상환 부담이 경감되어 차입자들이 상환능력에 비하여 과도하게 대출을 이용하게 하는 경향이 있었고, 예상보다 금리 인상폭이 클 때 이자 부담이 증가하여 상환 가능성이 훼손될 수 있어 모기지 시장 건전성 측면에서 지양된다.

덴마크의 경우 1990년대 변동금리 대출이 취급되지 않았고 장기 고정금리 모기지 대출이 주를 이루었으나 2003년 만기 일시 상환 대출이 도입되었는데 2005년 신규 모기지 대출 중 만기 일시 상환 대출 비중이 31.5%까지 증가하였다. 호주 또한 신규대출 중 만기 일시 상환 대출이 차지하는 비중이 1995년 0%에서 30%로 증가하였다. 네덜란드, 영국의 경우도 만기 일시 상환 대출 비중이 빠르게 증가하였는데 네덜란드의 경우 신규 대출 중 동비중이 1995년 14%에서 44.3%까지 증가하였고, 영국도 10%에서 20%로 증가하였다. 아일랜드는 2001년 만기 일시 상환 대출 비중이 2.1%에서 2006년 12.6%까지 증가하였다.

미국 또한 만기 일시 상환 대출 증가 현상이 나타났다. 2001년에서 2003년 연간 신규 모기지 공급액이 30%이상 증가하였지만 2004년 전체 모기지 발행액은 급감하여 총량적인 측면에서 증가속도는 둔화되었다. 하지만 금융기관의 대출 취급방식이 상당히 공격적으로 변화하며 서브프라임⁸⁹⁾ 모기지와 후순위 채권인 Home equity⁹⁰⁾론의 비중이 빠르게 증가하였다.⁹¹⁾ 서브프라임(Subprime) 모기지는 신용이 좋지 않은 차입자들을 대상으로 소득 검증 절차 없이 프라임 모기치 보다 높은 금리로 취급되며 LTV 비율이 높고, 변동금리 비중이 높은 특징이 있었다.

〈표 3-12〉 미국 전체 모기지 발행액과 서브프라임 모기지 비중

단위: 십억달러, %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체(A)	2,215	2,885	3,985	2,920	3,120	2,980
서브프라임(B)	160	200	310	540	625	600
비중(=B/A)	(7.2%)	(6.9%)	(7.9%)	(18.5%)	(20.0%)	(20.1%)

출처: Inside Mortgage Finance(최종검색일: 2021.1.15.)

2000년대 초중반 주택가격의 상승은 1990년대부터 이어져 온 주요 국가들의 자가보유 촉진 주택 정책에 의해 더욱 탄력을 받았다. 미국의 경우 주택 정책은 주택가격 안정이 아닌 자가보유 촉진에 초점이 맞추어져 있었다.⁹²⁾ 이에 모기지 이자 세액 공제, 지방세인 재산세 납부액을 연방 소득세 과세대상에서 공제, 거주 주택에 대하여 실질적 양도세 면제 등의 세제 혜택을 제공했다.

89) 연방준비은행(FRB)은 연체압류·파산 경험이 있거나 개인신용점수(FICO Score) 620점 이하, 총부채상환비율(DTI)이 50%이상인 서브프라임 차입자로 정의함

90) 모기지론을 제외한 주택의 순가치를 담보로 다시 대출을 받아 가계 자금 용도 등으로 활용. 후순위 채권으로 주택 경매시 낙찰가격이 모기지 금액보다 적을 경우 회수 가능성이 낮아짐

91) Martin Neil Baily, Robert E.Litan, and Matthew S.Johnson, 2008, The Origins of the Financial Crisis, Fixing Finance series-PAPER 3, November 2008, BROOKINGS INSTITUTION

92) Susan M.Wachter, Richard B. Worley. 2004, Housing and Government Policy in the Global Economy: The Cases of Korea and the US, Working Paper

금융 지원 측면에서 GSEs(Government Sponsored Enterprises)의 공적 보증을 통해 MBS를 발행하여 장기 고정금리 모기지 공급을 지원했다.

유럽의 다수 국가가 주택 정책 목표로 자가보유 촉진을 설정했기 때문에 주택보유 친화적인 세제 정책을 폈다. 이에 다수의 유럽 국가들이 모기지 이자 세액 공제를 통해 금융비용을 경감시키고 10년 이상 거주 혹은 주택 매도 후 재매입의 경우 자본이득세를 면제해주고 있었다.

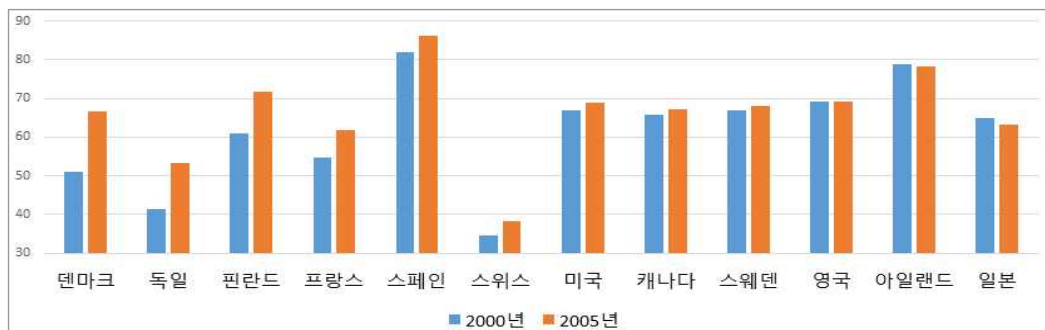
〈표 3-13〉 유럽 주택 관련 세제(2007년 기준)

	모기지이자 세액공제여부	자본이득세			재산세 부과	거래세 부과
		최고세율(%)	장기보유 면제여부	다른 자산과 차별성		
벨기에	○	16.5	10년이상 보유시 면제	×	×	○
독일	×	45	10년이상 보유시 면제	○	○	○
아일랜드	○	20	10년이상 보유시 면제	○	×	○
그리스	○	-	주택 재매입시 면제	×	○	○
스페인	○	18	주택 재매입시 면제	○	○	○
프랑스	○	16	10년이상 보유시 면제	○	○	○
네덜란드	○	-	10년이상 보유시 면제	×	○	○
오스트리아	○	50	10년이상 보유시 면제	×	○	○
포르투갈	○	42	주택 재매입시 면제	○	○	○
핀란드	○	28	10년이상 보유시 면제	×	○	○

출처: ECB, 2009.03, "Housing Finance in the euro area". Occasional Papers series No 101

하지만 자가보유비율은 시장의 구조를 판단할 수 있는 지표이지, 주택가격 변동 요인으로 직결되는 지표는 아니다. 2000~2005년 덴마크·독일·핀란드의 경우 주택 보유율이 10%p이상 상승하였지만, 주택가격 급등과 모기지 급증을 동시에 경험한 미국의 자가 보유비율은 동기간 2%p 증가에 그쳤고, 영국은 거의 변동이 없고 아일랜드의 보유비율은 오히려 감소하였다.

[그림 3-31] 국가별 자가보유비율(2000년, 2005년)



출처: Eurostat, U.S Census Bureau, 일본통계청, 캐나다 통계청(최종검색일: 2021.1.20.)

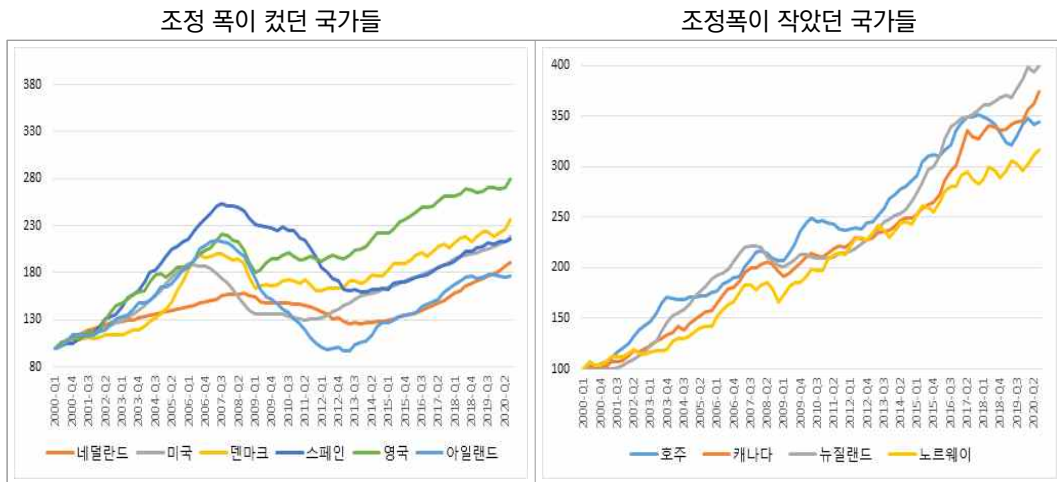
나. 글로벌 금융위기 이후 글로벌 주택경기 과열 양상

1) 글로벌 경기 회복과 주택경기 과열

2000년대 초중반 주택경기 과열을 경험한 다수의 국가가 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기로 인한 실물경기 침체와 더불어 주택가격의 급락을 경험했다.⁹³⁾ 이후 확장적 통화정책이 지속되는 가운데 글로벌 경기 회복과 더불어 2013년을 기점으로 상승국면으로 전환하여 다수의 국가들 주택가격 수준이 글로벌 금융위기 이전 고점 수준을 넘어섰으며 Covid-19로 인한 실물 경기 위축 속에서도 주택가격은 급등하고 있다.

한편 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 주택가격 양상은 차이가 있다. 이들 국가는 실물 경기 위축 국면에서도 주택가격 하락 폭이 크지 않았고 정체 기간도 짧았다. 또한 주택가격 급락을 경험한 국가들보다 주택가격이 가파르게 상승하고 있다.

[그림 3-32] 상승 유형별 주요 국가들 주택가격 추이(2000~2020)



출처: BIS(Residential property prices, 최종검색일: 2021.1.22.)

이들 국가에서도 2000년대 상승속도에 비하여 2013년 이후 상승속도가 가파르지지는 않다. 하지만 주택가격 조정 없이 상승세가 지속됨에 따라 주택가격 수준이 높아져 주택가격 구입 가능성이 위협받고 있다.

93) 이들 국가의 고점 대비 저점의 변동폭을 살펴보면 아일랜드는 2007년 2분기에서 2013년 1분기까지 약 55% 하락하였다. 미국은 2006년 1분기 대비 2011년 2분기 31%(06년 1분기~11년 2분기)하락하였고, 스페인도 약 37% (07년 3분기~14년 1분기)하락하였다. 영국(07년 3분기~ 09년 1분기 -18%)과 네덜란드(08년 3분기~13년 4분기)는 이들 국가에 비하여 하락폭은 작았지만 2013년까지 정체기에 머물렀다.

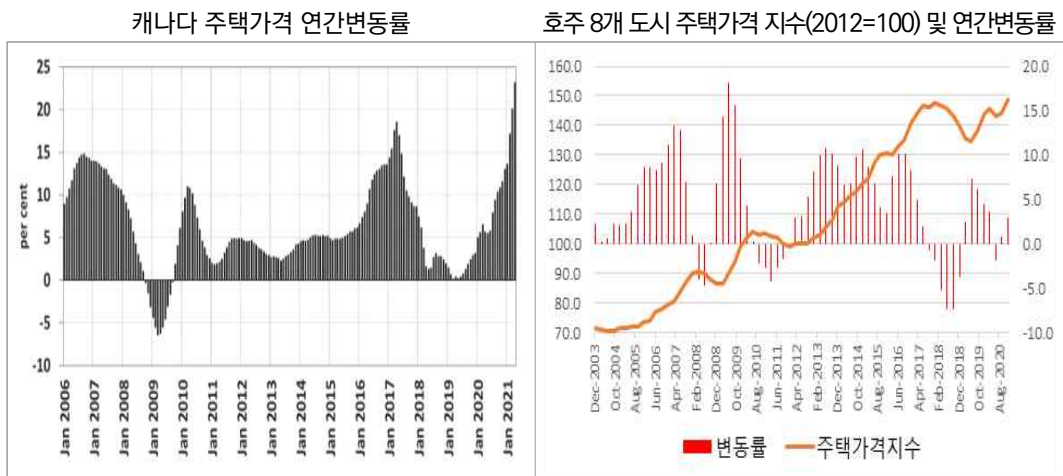
〈표 3-14〉 주요 국가들 시기별 주택가격 상승률

국가	2000년~2007년 연평균증가율	2007년 대비 2013년 변화폭	2013년~2020년 연평균증가율
스페인	13.5%	-33.3%	4.0%
아일랜드	11.4%	-54.3%	8.8%
미국	9.1%	-21.6%	5.5%
덴마크	10.2%	-16.2%	4.3%
네덜란드	6.0%	-14.9%	5.1%
영국	10.9%	-5.4%	4.7%
호주	9.8%	28.1%	6.4%
캐나다	9.4%	23.2%	6.6%
뉴질랜드	11.5%	8.7%	7.2%
노르웨이	8.4%	33.2%	5.7%

출처: BIS(Residential property prices) 기반 저자 작성(최종검색일: 2021.1.20.)

특히 호주, 캐나다 등은 2016, 2017년 주택가격이 급격히 상승하며 버블 가능성에 대한 우려가 커졌다. 이후 각국 정부의 모기지 시장 규제 강화 등에 기인하여 상승세가 둔화 되었으나 Covid-19 이후로 주택가격이 다시 급상승세로 돌아섰다.

[그림 3-33] 캐나다, 호주 주택가격 변화

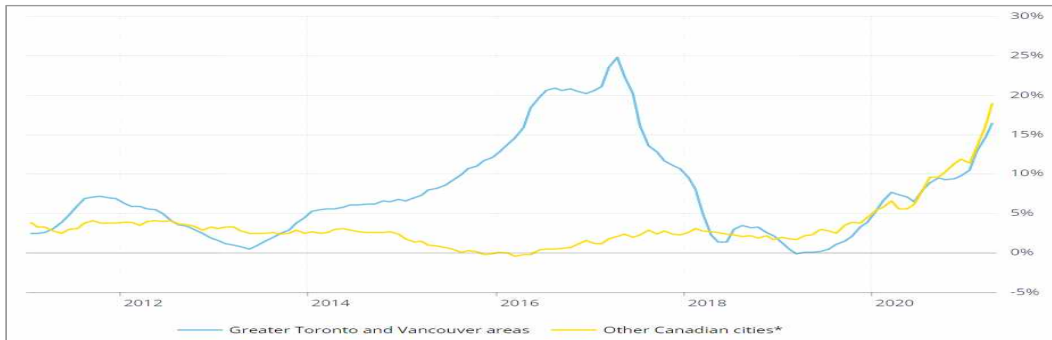


출처: CREA(The Canadian real estate association) 출처: 호주 통계청 (Residential Property Price indexes: Eight Capital Cities(최종검색일: 2021.1.20.)

캐나다는 2010년 이후 임대료 대비 주택가격비율의 상승률이 OECD국가 중 가장 높은 수준(2017년 기준)으로 버블 가능성에 대한 경고가 있었고 2020년 들어 상승세가 가팔라지고 있다.

2016~2017년 캐나다 주택가격 상승은 전국적으로 관찰되기보다는 토론토, 밴쿠버 등 대도시를 중심으로 주택가격이 급등하였다. 대도시 중심의 주택가격 상승은 글로벌하게 발생하는 현상이며 금융환경 등 글로벌 요인으로 주택선호 증가 시 주택공급이 비탄력적인 대도시의 상승폭이 크게 나타나는 경향이 있다. 단, Covid-19 확산 이후 인구밀집 지역에 대한 선호가 감소하며 대도시 중심의 주택, 교외지역에 대한 선호가 증가하여 토론토, 밴쿠버 등 대도시 이외 지역도 주택가격이 빠르게 상승하고 있다.

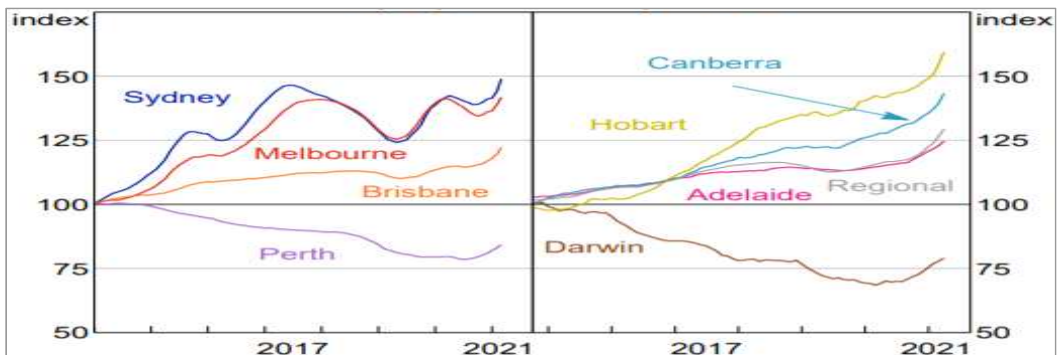
[그림 3-34] 캐나다 권역별 주택연간변동률



출처: CREA, Bank of Canada, Financial System Review, 2021. 재인용

호주도 2016, 2017년 시드니, 멜버른 중심으로 주택가격이 급상승세를 보였으나, 2020년 이후 호바트, 캔베라 지역 도시들의 주택가격이 빠르게 상승하였다.

[그림 3-35] 호주 권역별 주택가격지수 (2014년1월=100, 계절조정)



출처: Corelogic, RBA재인용

2) 글로벌 양적 완화 정책 지속

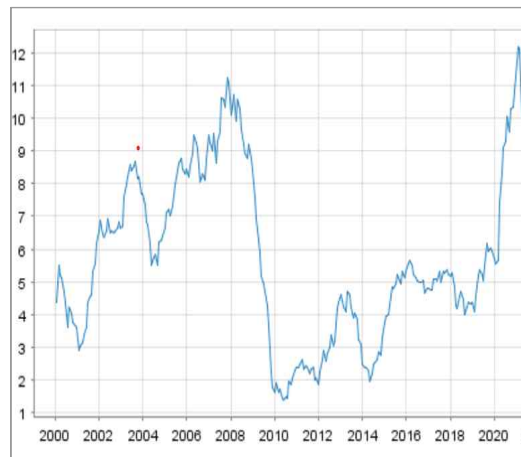
2차 글로벌 주택 과열기에도 저금리와 유동성 과잉이라는 공통적 요인이 있다. 단 1차 주택가격 급등기를 주택시장 과열기라고 규정할 수 있지만, 현재 글로벌 주택경기 상승세를 과열이라고 규정하기는 이르다. 첫째 주택가격 상승 속도가 1차 과열기보다는 더디다. 둘째, 1차 과열기는 모기지총량 증가 속도와 더불어 부실 가능성이 큰 모기지 급증이 문제 되었지만 글로벌 금융위기 이후는 다수의 국가가 모기지 시장 모니터링을 강화하고 규제하고 있다.

글로벌 금융위기 및 유럽 재정위기에 대응하기 위한 주요국들의 양적 완화정책 기조가 지속되고 있다. 유로지역을 살펴보면, 유로지역은 2000년대 초중반 총통화(M2) 증가율보다는 낮지만 지속해서 확장적 통화정책 기조가 지속되고 있다. 유로지역 통화(M1), 및 총유동성(M3) 연간 변동률을 보면 통화량(M1)은 2000년대 중반에 버금가는 상승률이 지속되고 있다. 반면 총통화(M2)와 총 유동성(M4)은 상승률이 글로벌 금융위기 이전보다 둔화되었으나 Covid-19에 대응하기 위한 경기 부양책으로 2020년 들어 유동성이 급증하고 있다.

[그림 3-36] 유로지역 통화량 연간변동률(계절조정)



[그림 3-37] 유로 지역 M2 연간변동률(%)



출처: ECB Monetary Statistics(최종검색일: 2021.2.14.)

미국 또한 총통화 증가율 패턴이 유럽과 유사하지만, 특히 Covid-19에 대응하며 총통화가 연간 25% 가까이 급증하였다. 기준금리의 경우 2008년 12월부터 2016년까지 0.5% 미만을 유지하였다. 이후 점차적으로 기준금리를 1.75%까지 인상하였으나 2020년 3월 이후 기준금리가 다시 0.125%로 유지되고 있다. 덴마크의 경우 2012년 이후 기준금리가 마이너스 수준이다.

[그림 3-38] 미국 총통화 M2 연간변동률(%)



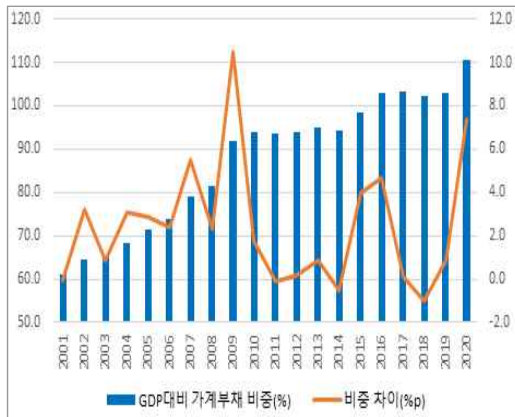
[그림 3-39] 주요국 기준금리(08.03~20.02)



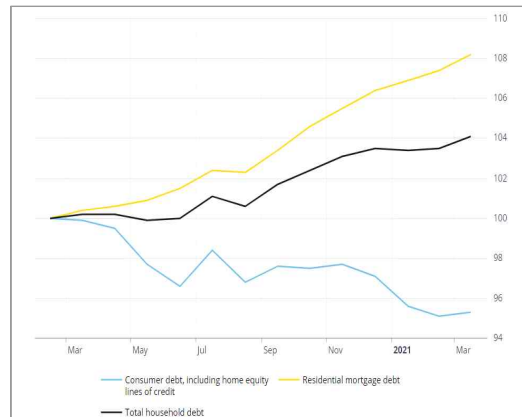
자료: FRED Economic Data(M2 Money Stock, 최종검색일: 2021.2.14.) 자료: BIS(Central bank policy rates, 최종검색일: 2021.2.14.)

저금리로 인한 이자비용부담 감소로 가계부채 또한 지속적으로 증가하고 있다. 캐나다의 경우 총량적 측면에서 2000년대 가계부채 증가 속도보다는 느리지만 이미 절대적 수준에서 가계부채가 높은 수준이다. GDP 대비 가계부채 비중을 살펴보면 2001년 61%에서 2009년까지 31%p가 가까이 증가하였고, 2015년까지 비슷한 수준을 유지하다 2015년 이후 다시 증가, 2020년 기준 약 110% 수준이다. Covid-19 이후 가계부채가 다시 빠르게 증가하고 있는데 모기지 증가가 이를 견인하고 있다.

[그림 3-40] 캐나다 GDP 대비 가계부채 비중(%) 및 차이



[그림 3-41] 캐나다 가계부채 종류별 추이 (2020.02=100)



자료: FRED Economic Data(Household Debt to GDP for Canada, 최종검색일: 2021.2.24.)

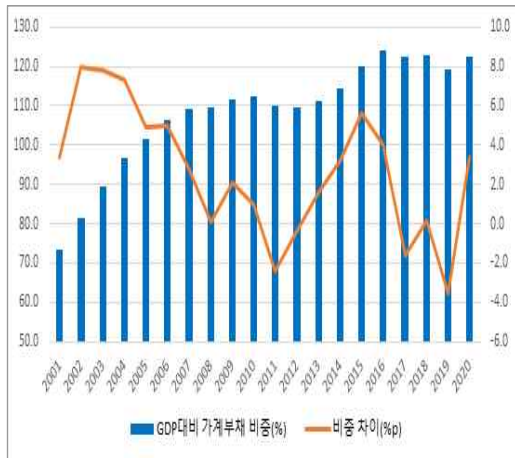
자료: Bank of Canada(2021), "Financial System Review"

(주) 매년 9월 기준

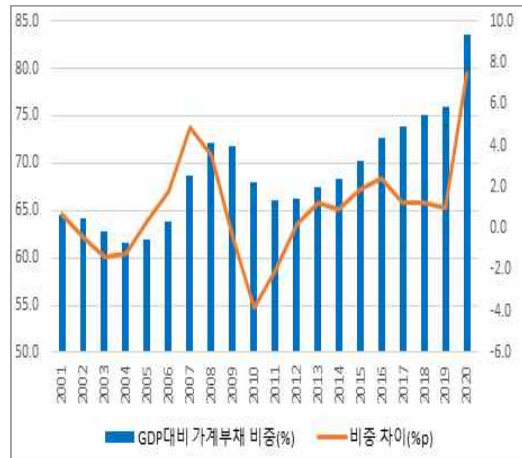
호주도 캐나다와 비슷한 양상을 보이는데 GDP대비 가계부채 비중이 2001년 73.5%에서 2009년까지 약 38%p 증가하여 111% 수준까지 증가하였고, 2015년, 2016년 빠르게 증가하며, 2020년 3분기 기준 GDP대비 가계부채 비중이 123%에 달한다.

글로벌 금융위기 이후 캐나다, 호주에 비하여 상대적으로 상승속도가 느린 미국의 경우 2012년까지 GDP 대비 가계부채 비중이 감소하다 서서히 증가하기 시작하여 2016년 이전 고점을 넘어 서 동비중이 증가하고 있다.

[그림 3-42] 호주 GDP 대비 가계부채 비중(%) 및 차이



[그림 3-43] 미국 GDP대비 가계부채 비중(%) 및 차이



출처: BIS statistics, credit to the non-financial sector(최종검색일: 2021.3.10.)
 (※) 매년 9월 기준

1차 과열기 주택금융 정책 대응이 사후적이었다면 글로벌 금융위기 이후 대출 기준이 강화되어 모기지 시장의 질적 구조가 과거보다는 개선되었다. 전반적으로 모기지 시장의 건전성에 대한 모니터링이 강화되었지만 주택금융정책은 사전적이기보다는 위기 징후 포착 시 사후적으로 진행되는 측면이 있다.

캐나다의 경우 가계부채 취약성 지표로 LTI(Loan to income) 비율 450%이상 모기지 비중을 모니터링 하는데 2014년 이후 2016년까지 동 비중이 22%까지 증가하였다. 가계부채 증가속도가 빨라지고 주택가격이 급등세를 보이자 캐나다 정부는 보다 강화된 대출 가이드라인을 발표했으며 Covid-19 팬데믹 발생이전까지 동비중은 급격히 감소했다.

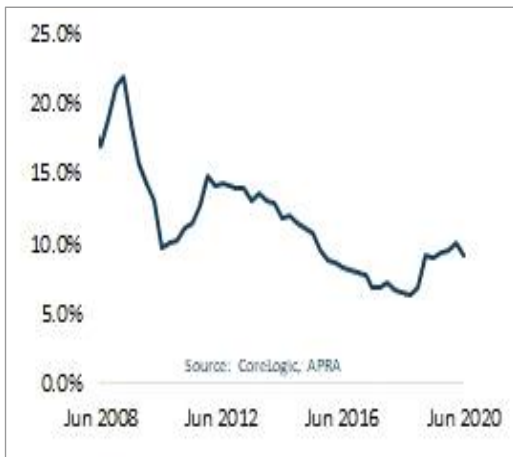
[그림 3-44] 캐나다 신규 대출 중 LTI 450 초과 대출 비중



출처: Bank of Canada, Financial System Review, 2021

호주의 경우 글로벌 금융위기 당시 신규대출 중 LVR(Loan to value ratio) 95% 이상 대출 비중이 20%에 달했으나 Covid-19 발생 전까지 지속적으로 하락 추세였다. 특히 2015년, 2016년 가계부채 증가가 가속화되었던 시기에도 동비중은 하락 추세였다. 만기 일시 상환 대출의 경우 글로벌 금융위기이후에도 높은 비중을 차지하였지만, 가계부채 증가와 더불어 주택가격이 급등하자 엄격히 규제하기 시작하여 2017년 이후 취급 비중이 급격히 감소하였다.

[그림 3-45] 호주 신규 대출 중 LVR 95%이상 대출 비중 [그림 3-46] 호주 신규 대출 중 만기 일시 상환 대출 비중



출처: Corelogic, Reserve Bank of Australia, 2020, Financial Stability Review, April 2020

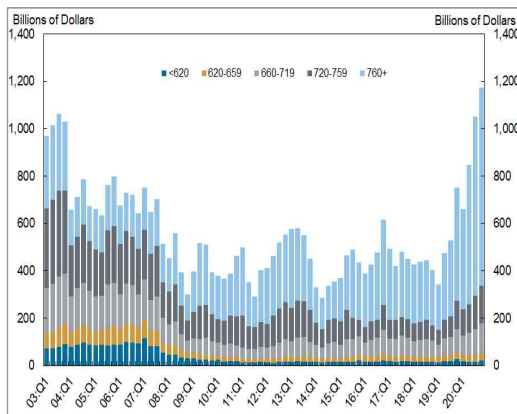


출처: Corelogic, Reserve Bank of Australia, 2020, Financial Stability Review, April 2020

미국 모기지 대출 중 신용점수 구간별 차입자 비중을 살펴보면, 글로벌 금융위기 이후 저신용자(신용점수 620점미만)의 비중은 감소세에 있다. 또한 최근 모기지가 빠르게 증가하고 있는 가운데 고신용(신용점수 760점 이상) 차입자의 비중이 증가하고 있다.

이는 미국 정부의 대출 강화 기조의 결과이다. 가계대출 시장이 회복하기 시작하자 미국 정부는 2014년 1월 이후 구입자의 채무상환능력 확인 절차 강화(Qualified Mortgage rule) 및 주택 압류 절차 강화를 실시하게 되었다. 채무 상환능력 확인 절차가 강화됨에 따라 소득 변동성이 큰 임시직 근로자, 자영업자의 모기지 대출 접근성이 떨어지게 되었다. 또한 차입자의 주택 권리 보호 강화를 위해 주택 압류기간을 3~6개월로 연장하였는데 이는 은행 및 모기지 관련 서비스 업체들의 세금 및 유지비용 상승을 야기해 더욱 엄격한 대출관행이 지속되는 결과를 야기했다.⁹⁴⁾

[그림 3-47] 미국 신용점수구간별 모기지 대출액



[그림 3-48] 미국 저신용 및 고신용 모기지 대출 비중



출처: Federal Reserve Bank of New York microeconomics data Consumer Credit Panel/Equifax(최종검색일: 2021.3.14.)
 주) 저신용그룹은 신용점수 620미만, 고신용그룹은 760점 이상. 신용점수는 Fair, Isaac and Co. 에 의해 개발된 개인 신용점수로 일반적으로 680점 이상이면 신용도가 양호한 것으로 평가(300~850점 분포)

2. 주요국 주택시장 과열기 주택금융 규제 사례

가. 1차 주택경기 과열 시장 대응

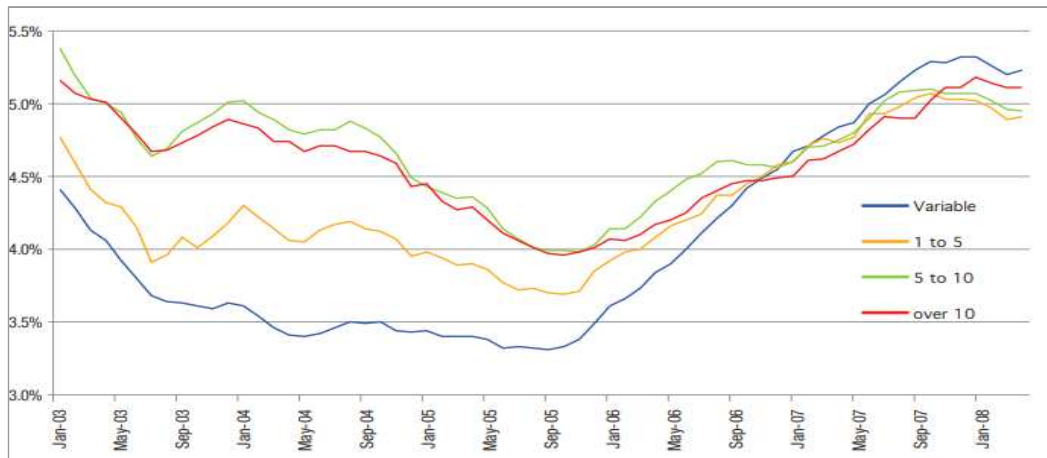
2005년 이후 유럽 및 미국의 통화정책은 긴축 정책으로 기조가 전환되며 기준 금리를 인상하기 시작하였는데, 단기간에 기준 금리 상승폭이 컸다. 미국의 경우 3년('04년 5월~'07년 7월)만에

94) Larry Cordell, Lauren Lambie-Hanson(2015), A Cost-Benefit analysis of judicial foreclosure delay and a preliminary look at new mortgage servicing rules, FRB of Philadelphia, Working papers No.15-14

기준금리를 425bp 인상하였고, 스웨덴 또한 3년('05년 12월~'08년 9월) 만에 325bp 인상하였다.

기준금리 인상에 따라 모기지 금리도 상승하였는데 고정금리보다 변동금리의 상승폭이 크게 나타났다. 저금리 기조 하에서 모기지 변동금리가 고정금리보다 낮아 차입자들의 변동금리 대출 선호가 급증하였는데, 단기간 금리가 상승하며 변동금리 인상폭이 커 변동금리와 고정금리의 스프레드가 작아졌고, 오히려 변동금리가 고정금리보다 높은 수준이 되었다. 변동금리의 상승은 모기지 상승세 둔화와 변동금리 대출 선택 감소로 이어졌다.

[그림 3-49] 유로지역 이자율 (2003년 1월-2008년 4월)



출처: HYPOSTATA, 2007, A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, EMF

(*) Variable: 모기지 변동금리

1to5: 만기 1년~5년 고정금리 모기지, 5to10: 만기 5년~10년 고정금리 모기지, over10: 만기 10년 이상 고정금리 모기지

기준 금리가 인상됨에 따라 자금조달 비용이 증가하여 대출이 감소하고 주택수요가 감소하여 부동산 가격이 안정되는 것을 기대할 수 있지만, 대출수요 감소가 주택수요 감소를 보장하지 않으며 금리 인상에 따른 경제적 비용과 파급 효과가 막대하기 때문에 부동산 가격 안정화를 목적으로 금리 수준을 결정할 수 없다. 1차 글로벌 주택시장 과열 시기에 선제적으로 금리가 인상되었고 주택가격 상승세가 둔화되었지만 이를 주택가격 안정화 정책 실행과 그 효과로 해석하는 데는 신중해야 한다. 글로벌 금융위기 발생 이전까지 통화정책은 자산가격 버블에 대하여 직접적으로 대응해서는 안 된다는 견해가 주를 이루었다.⁹⁵⁾

사실상 주택가격 급락 이전에 주택가격 안정화 정책을 실행한 사례는 찾기 어렵다. 일부 국가에서

95) 흔히 주창자에 따라 '그린스펀 독트린'으로 명명, 정책자가 경제주체들보다 민간시장에 대해 더 많은 정보를 가지고 있다고 보기 어려운 상황에서 버블을 식별하는 것은 불가능에 가깝고, 시장참가자들이 버블이 형성된 수익을 기대하는 상황에서 금리 인상은 효과적 수단이라는 견해(신관호, 2014)

는 주택경기가 과열되었다고 판단되자 자가 보유 촉진 및 주택공급 증대를 위한 지원적 성격의 정책을 중단하였다. 예를 들어, 스웨덴은 2007년 이후 주택 건설에 대한 이자 지원 및 투자 기금 지원을 중단하였다.⁹⁶⁾ 아일랜드는 신규 주택 과잉 공급에 대한 대응책의 하나로 생애최초주택 구입자에게 인지세(stamp duty tax) 면제를 2007년 6월 이후 재고 주택 구입에도 적용하기 시작하였다.

2007년 미국 주택가격이 하락하기 시작하며 금융 시장 안정성을 위협하는 시그널들이 나오자 유럽의 국가들도 모기지 시장 연체 및 위험 증가에 대응한 정책들, 모기지 대출 기준을 강화하기 시작하였다. 스페인, 아일랜드, 미국을 비롯하여 다수의 국가들이 LTV 상한과 DTI 상한을 하향 조정하였다. 또한 높은 LTV, 혹은 후순위 대출 등을 활용하여 자기 자본(downpayment) 없이도 주택 구입이 가능했던 영미권 국가들도 이에 대한 제한을 두기 시작했다. 스페인의 경우 최대 만기를 축소하였고, 만기 일시상환 대출이 급격히 증가한 아일랜드, 미국, 영국, 호주는 만기 일시상환 대출 비중을 축소하도록 금융기관을 규제하기 시작했다. 스웨덴은 만기 일시 상환 대출과 LTV적용 기준을 2005년 100% 가능에서 75%까지 하향 조정하였다.

〈표 3-15〉 2007~2008년 모기지 규제 변화

	LTV 상한 하향 조정	담보가치 초과 대출 제한	DTI 상한 하향조정	최대 만기 축소	만기 일시 상환 대출 축소
스페인	○		○	○	
아일랜드	○	○	○		○
미국	○	○	○		○
덴마크	○				
네덜란드		○	○		○
영국	○	○	○		○
호주	○	○	○		
노르웨이	○				

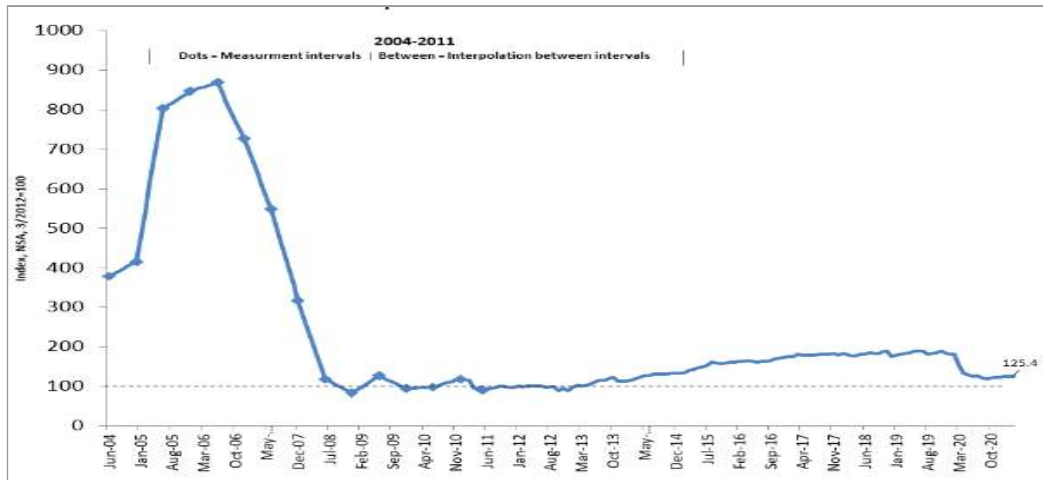
자료 : Kathleen Scanlon, Jens Lunde, Christine Whitehead, 2009, Mortgage products and government policies to help troubled mortgagors: responses to the credit crisis,

미국의 모기지 시장 규제는 2005년 만기 일시 상환 대출 및 변동금리 모기지 취급에 대한 규제를 시작으로 2007년 3월 서브프라임 모기지 대출 승인 강화 방침을 발표하며 본격적으로 실행되었다. 동 지침은 금융기관이 대출 시 담보가치뿐만 아니라 차입자의 대출 상환능력을 분석할 것을 강조하고 DTI 고려시 세금, 보험 등 필수 지출 비용 또한 고려하도록 권고하였다. 이외에도 은행

96) 한편 생애최초 주택 구입자들의 모기지 대출 이용시 보증을 위한 기금(State credit guarantees for first time-buyers)을 설립하였다.

건전성 회복을 위한 금융규제 및 소비자 보호 정책이 강화되었다. 미국 대출 승인 기준 강화의 결과는 가시적으로 나타났다. 미국 모기지 협회에서 차입자의 신용점수, 대출 종류, LTV 비율 등 차입자의 대출 가능성과 관련된 요인들을 정량적으로 지수화하여 발표하는 신용 가용성 지수(Mortgage credit availability Index)가 2007년 이후 급격히 하락하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-50] 미국 모기지 신용 가능성 지수(Mortgage Credit Availability Index, (2012년3월=100))



출처: MBA(Mortgage Bankers Association)

주) 2011년 이전은 6개월 단위로 통계가 공표되어 내삽법에 의해 추정된 수치임

나. 2차 주택경기 과열 시장 대응

모든 자산 버블의 붕괴는 실물 경제에 부정적 파급력이 있지만, 특히 부동산 자산은 가계 자산에서 차지하는 비중이 높고, 부동산 자산을 담보로 한 대출의 비중이 높기 때문에 자산 가격 붕괴 시 금융안정성 및 경제 전반에 부정적 파급효과가 막대하다. 글로벌 금융위기는 모기지 시장의 건전성 약화가 주택시장 과열에 기여하고, 주택가격 급락이 모기지 시장을 부실화하며 실물 경제 전반의 침체로 전이되는 악순환을 확인하는 과정이었다.

이후 각국의 금융 감독기관 및 정부 당국은 거시 건전성의 중요 요소로 주택시장 안정성에 대한 모니터링을 강화하게 되었다. 특히 유럽의 경우 유럽시스템 리스크 위원회(ESRB, European Systemic Risk Board)⁹⁷⁾를 통해 EU 국가들의 주택시장 관련 거시 건전성 정책을 매년 모니터

97) EU는 시스템리스크에 대응하기 위하여 공동 체계를 구축, 거시건전성 관리를 위해 정책기구 ESRB(European Systemic Risk Board)를 ECB 산하에 조직하고(2011년 1월) 매년 EU 회원국들의 거시 건전성 정책을 분석하고 있다. ECB 총재 및 부총재, 각국 중앙은행 총재 등으로 구성되어 1년에 적어도 4차례 이상 회의를 개최하여 시스템 리스크를 점검하고 필요시 조기경보를 실시하거나, 감독당국에 관련 조치를 권고한다.

링하고 있다. 주택시장과 연계된 거시건전성 강화 정책의 목표는 주택가격 안정화가 아니라 주택 가격 리스크가 금융시장으로 전이되는 것을 최소화하는 것이다.

〈표 3-16〉 거시건전성 강화를 위한 모기지 규제 시행 유럽 국가들(2019년 기준)

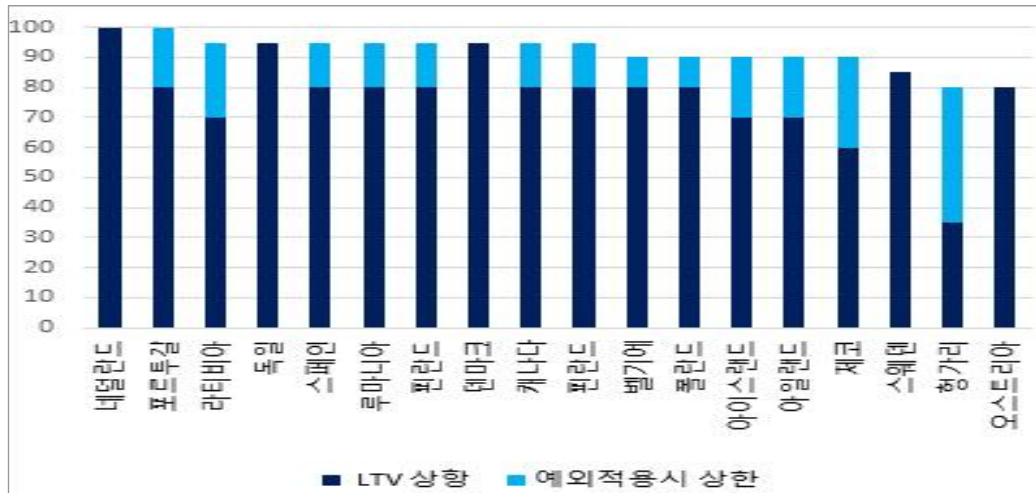
규제 유형	시행 국가들
LTV	네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라티비아, 루마니아, 리투아니아, 리히텐슈타인, 말타, 벨기에, 스웨덴, 슬로바키아, 슬로베니아, 시프러스, 오스트리아, 에스토니아, 아이스랜드, 아일랜드, 체코, 포르투갈, 폴란드
DSTI	네덜란드, 라티비아, 루마니아, 말타, 시프러스, 오스트리아, 에스토니아, 리투아니아, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 슬로베니아, 슬로베키아, 체코, 헝가리
DTI	노르웨이, 라티비아, 체코, 슬로베키아
LTI	덴마크, 아일랜드, 영국
만기	네덜란드, 라티비아, 리투아니아, 말타, 슬로베키아, 오스트리아, 에스토니아, 체코, 포르투갈, 폴란드, 프랑스
상환방식	노르웨이, 리히텐슈타인, 스웨덴, 슬로바키아

출처: ESRB, 2020, A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019, April 2020

유럽의 가장 많은 국가가 시행하고 있는 규제는 LTV(Loan to value) 상한 규제이다. LTV 규제를 하고 있는 유럽 국가들은 임대 목적 주택의 경우 다소 엄격한 LTV 상한을 적용하기도 하지만, 거주 목적 주택 구입 모기지 LTV 상한은 80%에서 100% 수준이다. LTV 상한이 100%로 가장 높은 네덜란드의 경우 2012년부터 LTV 상한을 규제하기 시작하였다. 2012년 LTV 상한을 106%로 다른 국가들에 비하여 높게 설정한 후, 매년 LTV 상한을 1%p 낮추기 시작하여 현재 수준에 도달했다. LTV 상한을 규제하지 않는 덴마크, 아일랜드, 영국 등은 LTI(Loan to income) 수준에 따라 차등을 두어 대출 기준 및 관리 기준을 제시하고 있다.

소득대비 상환 부담비율(DSTI; Debt service to income) 상한을 기준으로 규제하는 국가들도 많다. DSTI 규제 상한은 주로 60~40% 수준이다. DSTI 상한을 획일적으로 규제하기보다는 규제 기준으로 활용하는 경우가 많다.

[그림 3-51] 유럽 주요국 LTV 상한



출처: ESRB, 2020, A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019, April 2020

캐나다의 경우 글로벌 금융위기 이전 가계부채 증가속도는 빠른 편이 아니었지만, 오히려 2008~2009년 가계부채가 크게 증가하였다. 캐나다 정부는 2008년 이후 공적 모기지 보험⁹⁸⁾을 제공하는 모기지 대출 규제를 통해 시장에 개입하였다. 모기지 보험 가입 대출의 경우 최장 상환 기간을 2008년 40년에서 35년으로 단축하였고, 2012년 이를 25년까지 단축하였다.⁹⁹⁾ 이외에도 대환시 LTV 상한 하향조정, 신용점수 요건 강화 등 건전성 확보를 위한 조치들이 있었지만 본격적인 규제는 2017년 10월 모기지 가이드라인 B-20 발표 실행이었다. 2016~2017년 주택가격이 급등하며 가계부채도 빠른 속도로 증가함에 따라 캐나다 금융기관감독청(OSFI: Office of the Superintendent of Financial Institutions)은 LTV 강화, 2018년 1월 이후 개별 차입자들에 대한 스트레스 테스트를 대출심사 기준으로 적용할 것을 포함한 가이드라인을 발표했다.

차입자들에 대한 스트레스 테스트는 금리 인상에 대비하여 모기지대출금리+2%와 5년 기준금리 중 높은 금리를 적용하여 상환 가능성을 판단하고 이를 통과해야 대출이 가능해졌다.(표현정비) 상기 스트레스 테스트는 과도한 대출을 이용하는 차입자(예, LTI 450% 이상)들의 통과 가능성이 낮아 모기지 시장의 건전성이 개선될 것이라고 기대하였고 시행 후 LTI 450% 이상 차입자 비율 이하에 시행되었다. 단, 주택가격은 지속적으로 상승하는데 금리 인상 속도가 예상보다 늦

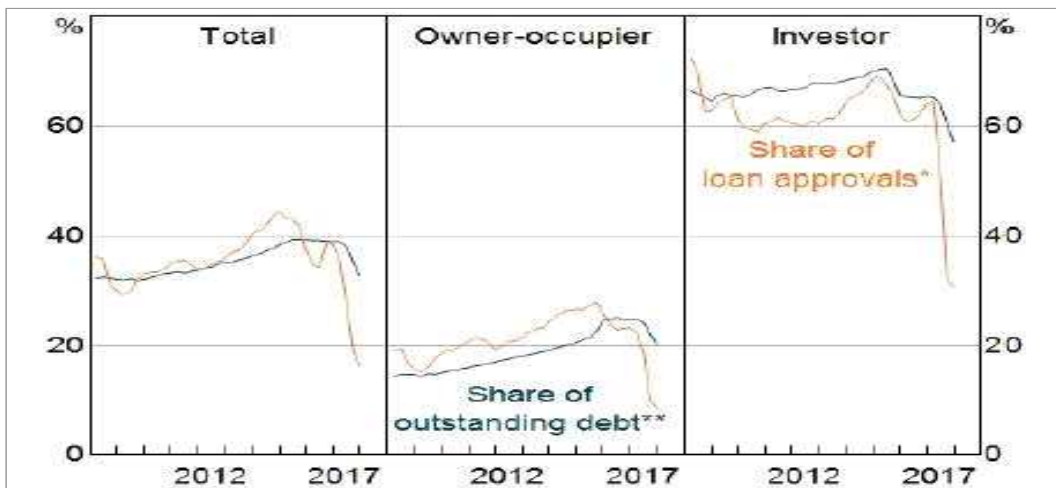
98) 캐나다 주택금융공사(CMHC; Canada Mortgage and Housing Corporation)는 모기지 대출에 대하여 LTV 95%까지 공적 모기지보험을 공급하고 있음. LTV 80%를 초과하는 대출은 필수적으로 모기지보험을 가입해야 함

99) 모기지 보험을 가입하지 않은 대출의 경우 대출 기관에 따라 35년~40년 만기 가능

어진 상황에서 상기 조치들이 실수요 주택 구입자의 주택 구입가능성을 제약했다는 비판에 직면하면서 금융규제를 완화하고자 하였으나 Covid-19 확산 이후 주택가격 상승세가 지속되자 모기지 스트레스 테스트 기준 강화를 검토하고 있다.

호주 또한 2012년 이후 주택가격이 회복하기 시작하며 주택가격 상승세가 지속되는 가운데 대출 중 만기 일시 상환 대출의 비중이 높고 거주 목적 모기지에 비하여 투자 목적 모기지 중 만기 일시상환 대출 비중이 높게 나타나자 이를 개선하고자 하였다.

[그림 3-52] 대출 중 만기 일시 상환 대출 비중



자료: Reserve Bank of Australia, 2017, Financial Stability Review, April 2017

호주 건전성 감독청(APRA; Australian Prudential Regulation Authority)은 2014년 12월 이후 신규 모기지 대출 중 만기 일시상환 비중을 30% 이하로 관리하도록 발표하였는데, 특히 LTV 80%인 모기지 대출의 경우 신규대출 중 동 비중 상한을 30%보다 낮출 것을 권고하였다.¹⁰⁰⁾ 투자 목적 대출의 경우 대출 증가율을 관리하고자 대출 연간 증가율이 10%를 초과할 경우 규제 자본비율을 강화하겠다고 발표하는 등 실거주 목적의 대출과 투자 목적 대출을 구분하여 투자 목적 대출 규제를 강화하고 있다.

100) 호주 당국의 규제 발표에 따라 호주 주요 은행들은 2017년 상반기 만기 일시 상환 모기지 금리를 평균 55bp인상함

제3절

한국 주택금융 수요와 주택경기



1. 한국 주택금융 수요와 주택경기

가. 1차 급등 시기: 구조적 전환기

2000년대 1차 주택가격 급등 시기는 주택시장이 아파트 중심으로 재편성되는 시기이자, 가계 주택금융 시장이 급성장하는 시기로 주택 임대 시장도 전세 비중 약화라는 구조적 변화가 이루어지는 시기였다.

1988년부터 1991년까지 4년간 주택 200만호가 건설됨에 따라 90년대 주택가격은 매우 안정적인 흐름을 보여 주었다. 1990년대 중반 이후 정부는 서서히 분양가 규제 완화 정책을 시행하다 IMF 위기 이후 주택 건설 경기가 크게 위축되자 정부는 1998년 대대적인 부동산 규제 완화 정책을 발표했다. 이는 수도권 분양가 자율화, 분양권 전매 한시 허용 및 분양권 재당첨 금지 기간 단축, 청약 자격 제한 완화 및 외국인 국내 부동산 투자를 허용하고 양도세 한시적 면제, 취·등록세 감면과 같이 부동산 세제 혜택을 통해 주택 구입 인센티브를 제공하는 포괄적인 내용이었다. 상기 주택경기 부양 정책들은 경기회복과 더불어 서울 및 수도권 아파트 중심 주택가격 급등의 토양이 되었다.

〈표 3-17〉 1990년대 주요 주택경기 부양 정책

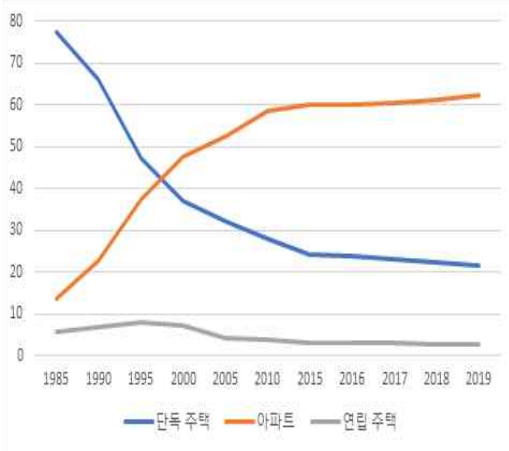
시기	주요 정책	주요내용
1995년~1999년	분양가 규제 완화 ¹⁰¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> - (1995년 11월) 일부지역 중대형 분양가 규제 폐지 - (1996년 12월) 수도권 및 대도시 지역을 제외한 지역 분양가 자율화 - (1997년 05월) 수도권 지역을 제외한 분양가 자율화 - (1998년 02월) 수도권 민간택지 건설 25.7평 이상 아파트 분양가 자율화 - (1998년 10월) 수도권 공공택지 내 전용면적 25.7평 초과 아파트 분양가 자율화 - (1999년 01월) 수도권 공공택지 내 전용면적 25.7평 이하 아파트 분양가 자율화
1998	주택시장안정대책(5.22)	<ul style="list-style-type: none"> - 신축주택구입시 양도소득세 한시 면제, 분양권 전매 한시 허용 - 취득세, 등록세 부담완화 - 토지거래허가 및 신고제 폐지 - 토지초과이득세 및 택지소유상한제 폐지

시기	주요 정책	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> - 주택구입자금 출처조사 일시면제 - 주택구입자금 이자상환 소득공제 - 주택재개발 및 재건축사업 규모별 공급의무비율 폐지
	주택경기 활성화 자금지원 방안(6.22)	<ul style="list-style-type: none"> - 신규주택 분양자 중도금 대출 지원 - 재개발 사업 기금 지원
	주택경기 활성화 방안(9.7)	<ul style="list-style-type: none"> - 신규분양주택 중도금 추가 지원 - 신규주택 분양가 자율화 확대
	건설산업활성화 방안(9.25)	<ul style="list-style-type: none"> - 중도금 추가 지원 - 민영주택 분양가 자율화
	건설 및 부동산 경기 활성화대책(12.12)	<ul style="list-style-type: none"> - 재건축·재개발 활성화 - 신규주택 분양자에 대한 중도금 대출 추가지원 - 민영주택 분양가 추가 자율화 - 양도세 한시 감면 범위 확대
1999년	주택경기활성화조치(3.22)	- 재건축 가구당 2000만원 자금 지원
	주택건설촉진대책(10.7)	- 민영 청약자격 완화, 재담침제한 폐지

출처: 대한민국정책브리핑, 2007.02.27., 분양가 합리화 왜 필요한가; 윤주현·김혜승, 2000, “외환·금융위기이후 주택 시장의 파급효과 분석연구”, 국토연 2000-9, 국토연구원; 방송희, 2016, “금융위기 전후 주택시장의 구조변화와 주택금융과의 관계”, 이슈리포트, 한국주택금융공사 주택금융연구원 제작성

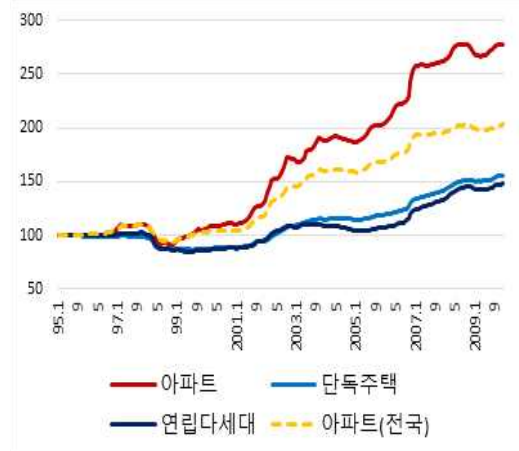
2000년대 한국 주택시장은 아파트 중심으로 더욱 강하게 집중되어갔다. 1990년대까지 단독주택이 가장 일반적인 주택 유형이었다면 2000년대 들어 아파트가 단독주택의 비중을 초과하기 시작하였고 2005년 이후 동 비중이 50%를 초과하였다. 아파트에 대한 선호 증대에 따라 주택 유형별 주택시장 차별성이 더욱 강화되었고 주택가격 급등은 아파트 시장을 중심으로 발생했다.

[그림 3-53] 주택 유형별 재고 주택 구성비



출처: 통계청 인구주택총조사(최종검색일: 2021.4.15.)

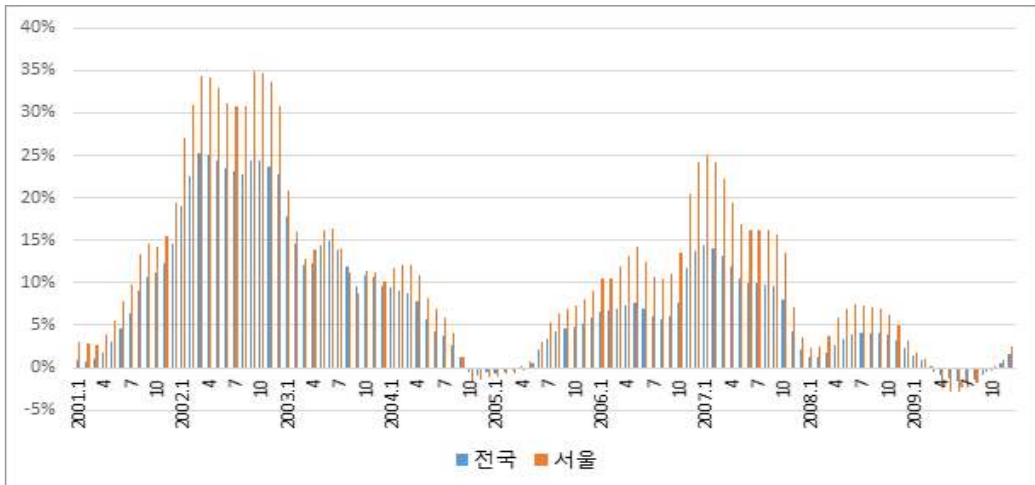
[그림 3-54] 서울 주택 유형별 매매가격지수 추이



출처: KB 전국주택가격동향조사(95년1월=100, 최종검색일: 2021.4.16)

2000년대 주택시장은 서울 및 수도권 아파트를 중심으로 주택가격 급등을 경험했는데 아파트 매매가격변동률을 살펴보면, 2002년에서 2003년 주택가격이 상승세가 빨라지고 이후 상승세가 둔화되다 2006년에서 2007년 다시 주택가격이 급등하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-55] 2000년대 전국 및 서울 아파트 전년동월대비 변동률



출처: 한국 부동산원 전국주택가격동향조사(최종검색일: 2021.4.20.)

2001년 하반기 이후 시작된 주택가격 급등은 강남 지역에서 서울의 다른 지역까지 확산되는

양상이다. 정부는 2002년 9.4주택시장 안정화 대책을 발표하며 주택가격 급등의 주요 요인으로 아파트 공급 부족, 저금리, 강남 교육 환경 선호, 세제 등에 주목하였다. 아파트 공급 부족에 대하여 살펴보면, 주택 건설 중 아파트 비중이 90년대 후반 동비중은 80% 이상을 차지하였으나 2001년, 2002년 50%로 감소하였고 서울은 30% 수준으로 감소하였다.

〈표 3-18〉 주택건설 추이(단위: 천호, 괄호는 아파트 비중)

구분		1997	1998	1999	2000	2001	2002
전국	전체	596	306	405	433	530	667
	아파트	485 (81%)	263 (86%)	345 (85%)	332 (77%)	267 (50%)	385 (50%)
수도권	전체	229	149	237	241	304	376
	아파트	179 (78%)	134 (90%)	218 (92%)	182 (76%)	120 (39%)	189 (50%)
서울	전체	70	29	61	97	117	160
	아파트	52(74%)	25(86%)	54(89%)	72(74%)	39(33%)	52(32%)

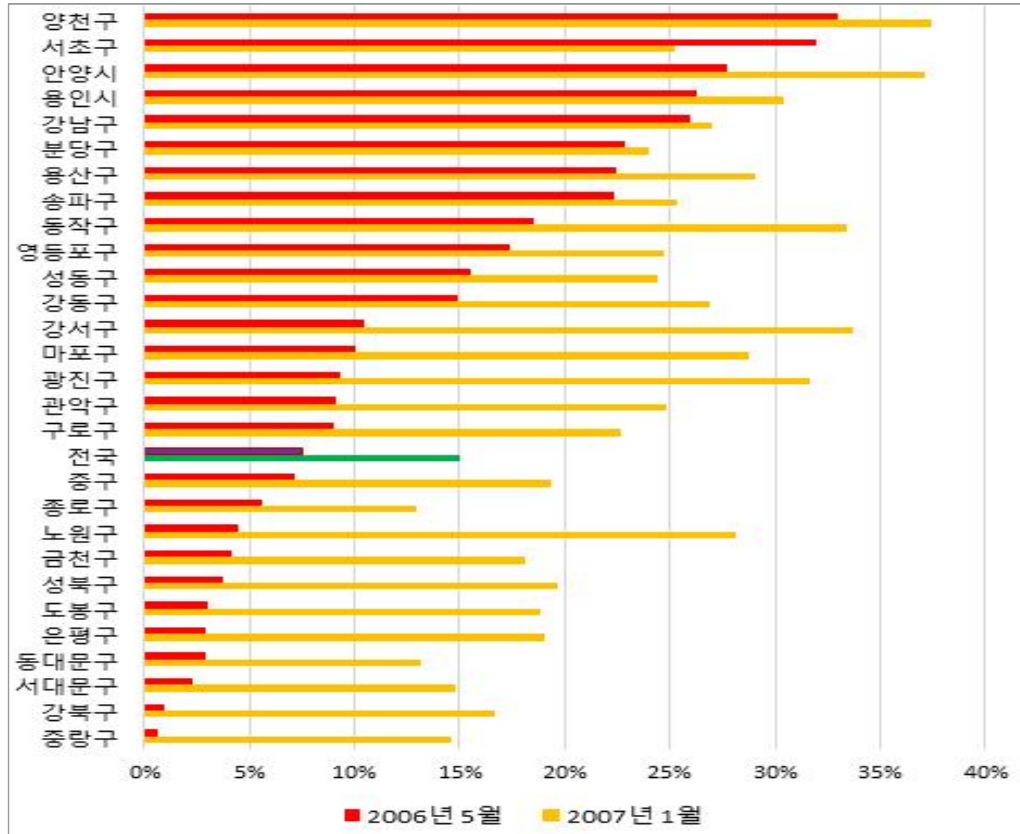
자료 : 국토교통부 주택건설실적통계(최종검색일: 2021.2.24.)

2003년 정부는 강북 뉴타운 추가 건설 등 주택공급 정책부터, 보유세 강화 등 강력한 주택시장 안정화 대책(10. 29)을 발표하였고 이후 주택가격 상승세는 둔화되었다. 그러나 2005년 주택가격이 다시 상승하기 시작하자 초기에는 재건축 및 판교개발로 인한 국지적 시장 불안으로 판단하고 대응책으로 2005년 2월 수도권 주택시장 안정화 대책을 발표한다. 2005년 하반기 들어 주택가격 상승이 가속화되자, 2005년 8월 주택 보유세 강화, 종합부동산 제도 개혁방안을 발표한다.

하지만 2006년 이후 재건축단지 중심 주택가격 상승에 대한 기대감 등으로 목동, 강남3구 중심 아파트 가격이 급등하기 시작하자, 정부는 5월 양천구(목동), 강남 3구(서초구, 강남구, 송파구), 평촌, 용인, 분당을 버블 세븐 지역으로 지목¹⁰²⁾하였다. 그러나 주택시장이 안정되기보다 오히려 강서구, 동작구, 광진구, 노원구 등 비 강남권까지 아파트 가격이 급등하며 주택시장이 과열되었다.

102) 한국감정원, 2006년 결산 및 2007년 전망, 부동산 Trend, 2007년 1월.

[그림 3-56] 서울 및 수도권 아파트 매매가격지수 변동률(전년 동월 대비)



출처: 한국 부동산원 주택가격동향조사최종검색일: 2021.4.20.)

〈표 3-19〉 2003년-2005년 주요 주택가격 안정화 정책

년도	주요 정책	주요내용
2003년 (10.29)	주택공급 지속적 확충과 수요분산	<ul style="list-style-type: none"> 강북뉴타운 추가건설(기존 3개 이외에 12~13개 단지 추가 선정) 광명, 아산 등 고속철도 역세권 주택단지 개발 등
	자금흐름 선순환 구조 정착	<ul style="list-style-type: none"> 투기지역 내 신규 대출시 주택담보인정비율 하향 조정(40%), 적용대상 확대 및 신용대출 증가 억제 주식투자 활성화 / 기업금융 활성화
	투기행위 근절 단속강화	<ul style="list-style-type: none"> 자금출처 세무조사 / 투기혐의자 금융재산 조회 분양가 과다책정 업체 조사 등 국세청, 금감원, 지자체 정부합동 단속반 구성
	부동산관련 세제 개선	<ul style="list-style-type: none"> 종합부동산세 조기 시행(2006년→2005년) 건물과표 조정방안 조기 확정(2004년 적용) 서울 강남, 경기 일부지역 우선적으로 과표 현실화 추진 1세대 다주택자 양도세 증가
	주택공급제도 보완	<ul style="list-style-type: none"> 투기과열지구 확대 / 토지거래허가구역 확대 무주택서민 내 집 마련 기회 확대 향후 : 분양권 전매금지 전국 확대, 재건축아파트에 대해 개발이익환수 방안 검토, 투기지역 일정 규모 이상 주택 한시적 주택거래허가제 도입 검토
2005년 (2.17)	수도권 주택시장 안정대책	<ul style="list-style-type: none"> 판교 택지 및 아파트 공급 관리대책 - 2만 호 일괄 분양, '채권·분양가 병행 입찰'을 통해 분양가 상승을 억제 재건축시장 안정대책 : 개발이익 환수 시행, 안전진단 절차 강화, 층고 제한 완화범위 축소, 초고층 재건축 불허 등 수요관리 및 근본적인 시장안정 추진 - 3개 택지지구(양주옥정, 남양주별내, 고양삼송) 판교 수준 신도시로 개발 - 주택거래 신고실태 일제 점검 등
2005년 (8.31)	종합부동산세 과세 강화	<ul style="list-style-type: none"> 과세방법, 기준금액, 세율 조정 - 인별 합산에서 세대별 합산 과세, 공시가격 6억 초과, 세 부담 상한 조정
	양도소득세 강화	<ul style="list-style-type: none"> 실거래가 기준 과세 : 1세대 2주택 양도세 과세 강화 장기보유 특별공제를 상향 조정
	거래세 인하	<ul style="list-style-type: none"> 취득세, 등록세 0.5%p씩 인하
	부동산 거래 투명화	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 거래 시 실제 거래가격 시군구 신고 의무화
	수도권 신규주택 및 택지 공급	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 공공택지에서 연 5만호 추가 건설 공공택지 공급 확대 연 3백만 평 공공택지내 중대형 아파트 건설 비중 확대
	재개발	<ul style="list-style-type: none"> 재개발 사업시행시 광역적 공공개발 체계 확립 공공 시행시 규제 완화 및 용적을 상향 조정 기반시설부담금제 도입을 통해 개발 이익 환수
	주택공영개발 확대	<ul style="list-style-type: none"> 공공택지내 공공기관이 주택을 건설 분양 임대하는 주택공영개발 방식 확대
	분양권 전매 제한 강화	<ul style="list-style-type: none"> 채권매입 의무 없는 주택 전매제한 강화 : 수도권 5년에서 10년, 지방은 3년에서 5년으로 강화
	판교개발	<ul style="list-style-type: none"> 중대형 평형 : 공영개발 추진 및 원가연동제와 주택채권입찰제 동시 적용 건설물량 확대 중대형으로 공급

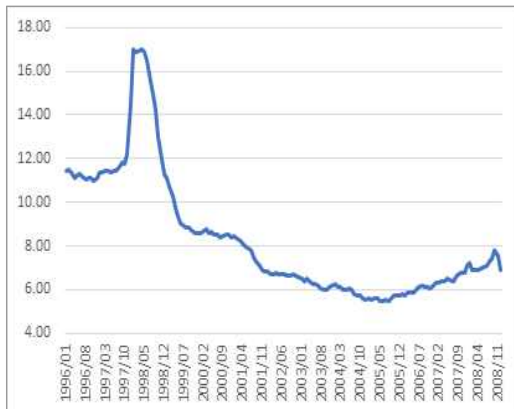
출처: 건설교통부, 2005.2.17., 수도권 주택시장 안정대책 재구성

나. 1차 급등 시기 금융 환경: 저금리와 주택금융 시장 급성장

2000년대 글로벌 저금리 기조와 모기지 시장의 급성장 패턴은 한국에서도 확인된다. 은행금리 단계별 자율화가 1997년 완료되며 1998년 17%까지 상승했던 대출금리는 2005년 5%대로 10%p 이상 떨어졌다. 정부는 저금리 기조 하에 풍부한 유동성이 과도하게 주택시장에 유입되는 것이 주택가격 급등 요인 중 하나라고 판단하여 정책적으로 주식시장 활성화를 정책 목표로 잡았다.

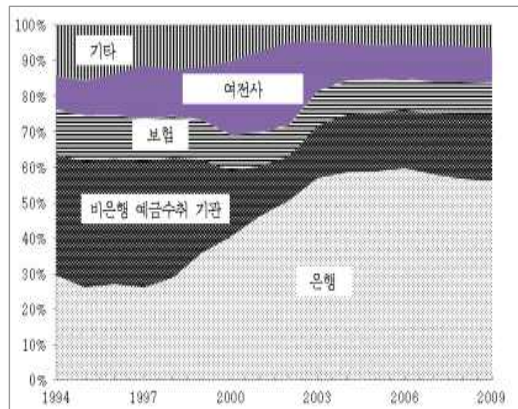
한국 주택담보대출 공급체계도 2000년대 초반 구조적인 변화를 경험하였다. 1997년 주택은행이 민영화되기 전까지 주택담보대출은 주택은행이 사실상 독점적으로 공급해왔고 은행들은 기업 투자 여신 위주로 영업하였다. IMF 경제위기 이후 은행들이 상대적으로 부실률이 낮은 주택담보대출을 경쟁적으로 취급하며 가계 대출 공급 채널이 변화하기 시작하였다. 1990년대 은행의 가계신용 공급 비중은 30% 미만이었으나 2000년대 들어 50%까지 확장되었다.

[그림 3-57] 대출금리(1996~2008)



출처: 한국은행 경제통계시스템(최종검색일: 2021.3.12.)
(※) 신규취급 기준

[그림 3-58] 가계신용 공급 주체 구성비



출처: 한국은행, 한국금융연구원, 가계부채 백서, 2013년 재인용

주택 임대시장의 구조변화도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 한국 주택 임대시장의 주된 형태인 전세가 보충부 월세로 빠르게 대체되었는데, 2000년에서 2005년까지 임차 가구 중 전세가구 비중이 약 12%p 감소하였다. 이는 가계금융시장이 미발달했던 시기 주택을 매개로 한 직접 금융으로 주요 가계 자금 공급 채널이었던 전세가¹⁰³⁾ 은행을 통한 주택 담보 대출 접근성이 증가하며 그 기능이 축소된 것이다.

103) Kim, Se-Jik and Hyun Song Shin, 2013, "Financing Growth without Banks: Korean Housing Repo Contract", SNU and Princeton University.

개인 차주에 대한 신용평가시스템이 구축되지 않은 상황¹⁰⁴⁾에서 급격한 주택담보대출 취급 증가는 차주의 상환능력에 대한 엄밀한 평가 없이 주택담보가치에만 의존해 주택담보대출이 공급되어 주택가격 급등시기에 가계에 과도하게 대출이 공급되었을 가능성을 시사한다.

2000년대 초반 공급된 주택담보대출 중 다수가 변동금리·만기 일시상환 대출로 특히 3년 이하 만기 주택담보대출의 비중이 급증하였다. 2004년 기준 신규대출 중 3년 이하 주택담보대출 비중이 36%에 달하였다. 정부 규제 하에 2005년 이후 만기 5년 이상 주택담보대출의 비중이 증가했지만, 이들 중에서도 3년~5년 거치기간을 설정함으로써 사실상 단기 만기 일시상환 대출이 지속적으로 공급되었다.¹⁰⁵⁾ 하지만 정부의 LTV, DTI 규제가 대출만기가 장기일수록 대출가능금액이 증가함에 따라 장기 대출이 증가하기 시작하였다. 이에 만기 10년 초과 주택담보대출 비중은 2004년 말 약 21%에서 2006년 말 51%로 약 2배 이상 증가하였고 신규 대출 중 10년 초과 대출 비중은 71.2%까지 증가한다.

〈표 3-20〉 주택담보대출 약정만기 비중 추이(잔액 및 신규취급액기준)

단위: %

	1년 이하	1년~3년	3년~5년	5~10년	10년 초과
2004	12.2 (7.0)	47.9 (29.0)	15.7 (11.3)	3.5 (2.0)	20.7 (50.7)
2005	15.4 (6.9)	28.5 (19.6)	16.7 (13.0)	5.1 (3.0)	34.4 (57.4)
2006	11.1 (3.9)	18.9 (11.4)	12.6 (9.2)	6.4 (4.3)	51.0 (71.2)

출처: 금융감독원, 2007.03.14., 은행권 주택담보대출 만기 동향 및 대응방향

(※) () 내는 신규취급액 비중

자기자본이 부족한 실수요층과 단기 레버리지를 활용한 투기 수요층에 차별적으로 주택금융을 공급하기 위해서는 매월 이자와 원금을 같이 상환하는 분할 상환 대출이 바람직하다. 다수의 국가들이 만기 일시 상환 대출 급증을 경계하는 이유도 만기 일시 상환 대출은 주택 구입 수요를 무분별하게 증가시킬 수 있고, 주택가격 하락에 취약한 구조이기 때문이다.

다. 2차 급등 시기: 주택시장 규제완화와 초저금리시대

글로벌 경기 침체 여파로 2009년 이후 주택경기가 악화되기 시작했고 특히 서울 및 수도권 시장이 침체 여파가 컸다. 2014년 상반기까지 서울 아파트 가격 하락세가 지속되었다.

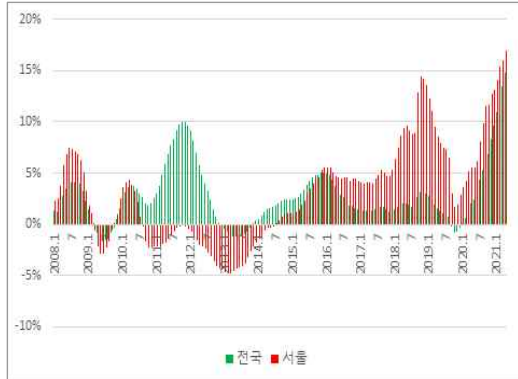
104) 한국에 개인신용정보를 전문적으로 관리하고 가공하여 금융기관에 서비스하는 개인신용평가회사(CB)가 설립된 것은 2005년이고, 본격적으로 신용평가서비스를 제공한 것은 2007년이다.(한국금융연구원, 가계금융백서, 2013년)

105) 한국금융연구원, 가계금융백서, 2013년

[그림 3-59] 아파트 주택매매가격 지수(06년 1월=100)



[그림 3-60] 아파트 전년동월대비 증감률(%)



출처: KB 전국주택가격동향조사(2021.5.20)

이에 대응하여 정부는 2008년 이후 양도세 한시 면제, 취득등록세 감면 및 LTV 비율 상향 조치를 통한 미분양 주택 구입 인센티브를 제공했다. 또한 분양시장 규제완화(청약 조건, 전매 제한기간, 분양가 상한제) 및 재건축 규제완화(재건축 가능 연한 단축, 재건축 조합원 분양주택수를 1주택에서 3주택까지 허용)정책을 발표했다. 상기 조치들은 글로벌 주택경기가 회복되며 투자심리가 살아나기 시작하자 본격적으로 분양 시장 참여 증가 및 강남권 재건축에 대한 기대감을 높여 주택가격 상승에 영향을 미쳤다.¹⁰⁶⁾

〈표 3-21〉 글로벌 금융위기 이후 주택경기 부양 주요 정책

년도	주요 정책	주요내용
2008년	지방 미분양 대책(6.11)	- LTV 비율 70% 상향 - 양도세 한시 면제, 취득등록세 50% 감면 - 토지거래 허가·신고제 폐지
	주택공급 기반 강화 및 건설경기 보완 방안(8.21)	- 재건축 규제 합리화 - 수도권 전매 제한 기간 완화 - 양도세 중과 배제 대상 확대
	경제위기 극복 종합대책(11.3)	- 강남 3구 제외 투기과열·투기지역 해제
2009년	건설 및 부동산 경기 활성화대책(12.12)	- 미분양 주택 양도세 한시 감면 - 주택청약종합저축 신설
	보금자리주택공급 확대(8.27)	- 수도권 그린벨트 해제 - 생애최초 주택청약제 신설

106) 방승희, 2016, “금융위기 전후 주택시장의 구조변화와 주택금융과의 관계”, 이슈리포트, 한국주택금융공사 주택금융연구원

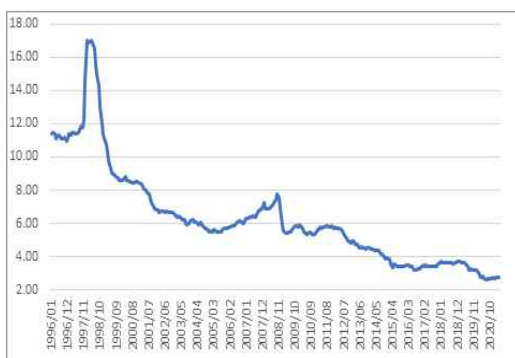
2012년	주택거래 정상화 및 서민 중산층 주거안정 지원 방안(5.10)	- 강남 3구 투기지역 해제(LTV, DTI 40%에서 50%로 상향) - 분양권 전매 제한 기간 완화 - 단기 보유 양도세 중 완화(1년 미만 50%→40%)
2012년	주택경기 활성화를 위한 부동산 대책(9.10)	- 미분양 주택 구입 시 5년간 양도소득세 감면 및 취득세 감면
2014년	새 경제팀의 경제정책 방향(7.24)	- 분양가 상한제 단력적용, 재건축 초과이익 환수제 폐지 - LTV 전금융권 70%적용, DTI 60%로 인하
	규제합리화를 통한 주택시장 활력 및 서민주거안정 강화 방안(9.1)	- 재건축 가능연한(40년→30년) 단축 - 수도권 청약 1~2순위 통합 및 기간 단축(2년 →1년)
	부동산 3법 입법	- 주택법: 분양가 상한제 완화 - 재건축초과이익 환수에 관한 법률: 재건축 부담금 부과 유예 - 도시 및 주거환경정비법 : 재건축 조합원 분양주택수(1주택→3주택 분양 허용)

출처: 정부 발표 보도자료 활용 재작성

정부의 강력한 주택경기 부양책과 글로벌 경기 회복에 힘입어 주택경기는 2014년 이후 서서히 회복하기 시작했으나 서울 중심으로 주택경기가 과열되기 시작하자 11.3(2016) 대책을 발표하고 서울, 경기·부산 일부 지역, 세종특별자치시를 청약 조정 지역으로 선정하며 대응하기 시작했다.

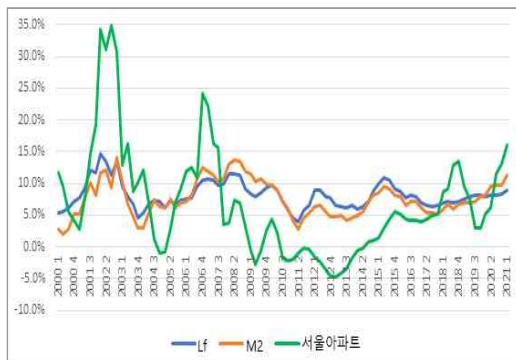
대출 금리는 1차 주택가격 급등기와 비슷한 추세를 보이며 2008년 8%까지 상승했으나 2014년 4%대로 하락하였고 2020년 이후 2%대에 머무르고 있다. 저금리가 주택가격 상승을 유발하는 직접 요인이라고 볼 수 없지만, 주택 구입 부담을 경감시키며 주택수요를 뒷받침하는 주요 요인 중 하나로 작동하고 있는 것은 부인할 수 없다.

[그림 3-61] 대출금리(1996.01~2021.04)



출처: 한국은행 경제통계시스템(최종검색일 2021.3.3.)
(주) 신규취급 기준

[그림 3-62] 유동성 지표 전년 동월대비 변동률

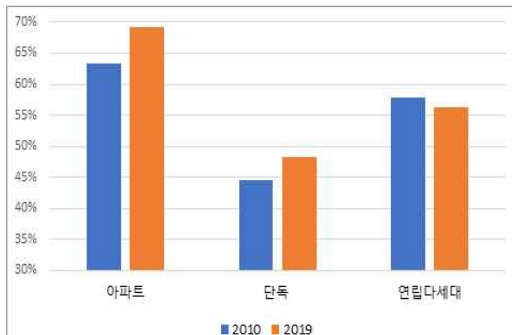


출처: 한국은행 경제통계시스템, KB 통계(최종검색일 2021.3.31.)
(주) M2: 총통화, Lf: 금융기관유동성

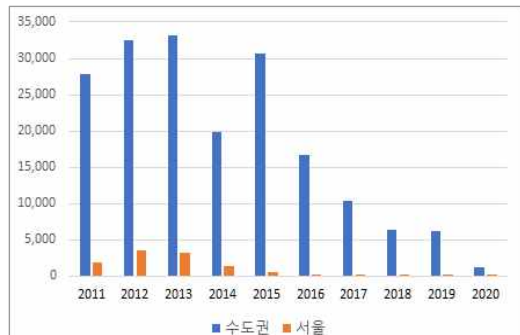
주택자산에 대한 선호는 주택가격 뿐 아니라 자가 점유 비중의 확대를 통해서도 간접 확인할 수 있다. 주택 거래의 특성을 보면 주택가격 하락 시기 주택 구입을 보류하고 주택가격 상승시기 주택

구입을 서둘러 결정하는 경향이 있다. 주택 유형별 자가 점유 비중을 살펴보면, 다른 주택 유형에 비하여 아파트의 자가 점유 비중이 높고 2010년에서 2019년 많이 증가한 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-63] 주택 유형별 자가점유비중



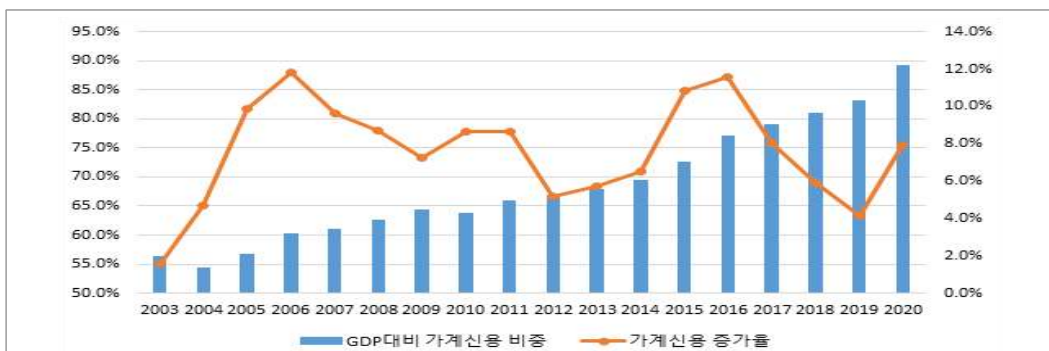
[그림 3-64] 주택 미분양 추이



출처: 통계청 인구주택총조사(2010), 주거실태조사(2019) 출처: 국토교통부 국토누리(최종검색일 2021.3.31.)

2000년대 들어 가계부채가 빠르게 증가하였는데 특히 주택가격이 급등한 2006년 연간 약 12%까지 상승하였다. GDP 대비 가계 신용 비중은 2003년 56%에서 2009년 64%까지 증가하였고, 2014년까지 70% 미만을 유지하다 2015년 가계부채 증가율이 급증하며 동비중이 70%를 초과하기 시작, 2020년 4분기 기준 89%에 달한다. 2003년 이후 2020년까지 GDP대비 가계부채 비중이 약 33%p 증가하였다. 단, GDP 대비 가계부채 비중은 2011년 이후 지속적으로 상승세에 있지만 가계부채 급증시기와 주택가격 급등 시기는 차이가 있어 2015, 2016년 가계부채 급증이 2017, 2018년 주택가격 급등을 선행하였다.

[그림 3-65] GDP대비 가계신용 비중과 가계신용 연간 증가율



출처: 한국은행 경제통계시스템(최종검색일 2021.3.25.)

2. 한국 주택금융 규제

가. 글로벌 금융위기 이전

글로벌 금융위기 이전까지 한국 주택금융 규제는 부동산 정책 연장선상에 기능이 강조되었다. 2000년대 들어 본격적으로 은행들의 주택담보대출 공급이 시작되었기 때문에 리스크 관리 측면에서 시스템적으로 미흡한 부분이 존재했다. 2003년 이후 정부는 차주의 상환능력을 판단하기 위한 개인신용 평가 결과를 주택담보대출 시 활용할 것을 권고했지만 특히 주택담보대출 심사 시 차주의 상환능력 평가 시스템이 필수적으로 요구된 것은 2007년이다.

한국은 LTV를 대출 건전성 관리 수단이 아닌 주택가격 안정화 수단으로 활용해오고 있다. 지역별·시기별로 주택경기 과열 정도에 따라 차별적으로 LTV 상한을 조정하고, 감독 대상을 은행권에서 상호저축은행, 비은행기관들로 규제의 정도를 조절하였다. 2002년 10월 투기지역·투기과열지구 내 LTV 상한을 70~80%에서 60%로 하향 조정 후 2003년 11월 이후 40%까지 조정하였다. 2005년 상호저축은행 LTV 규제를 60%로 시작함과 동시에 2006년 비은행권도 50%까지 규제하기에 이르렀다.

투기 지역 규제 강화에도 불구하고 주택가격 상승세가 지속되자 DTI 규제를 강화하기 시작하였다. 2005년 투기지역 중심으로 30세 미만 미혼 차입자, 6억 원 초과 아파트를 대상으로 좁은 범위에서 시행되었으나 주택가격 급등 현상이 심화되자 투기지역 모든 아파트로 대상범위를 확대하고 규제 정도를 아파트 가격 및 상환방식에 따라 DTI 상한에 차등을 두어 규제를 시행하였다.

2000년대 한국 정부의 주택금융 규제는 금융기관의 건전성보다 투기 수요 억제에 보다 방점이 찍혀 있었다. 이에 투기지역 LTV 상한을 40%까지 조정하는 등 LTV 규제가 엄격하였다. 2005년 8월 아파트 담보대출 취급제한 기준을 개인에서 세대로 전환하고, 미성년자 주택담보대출을 규제하는 등 직접적으로 투기 수요 억제를 위한 규제를 시행하였다.

〈표 3-22〉 주택가격 안정화를 위한 주요 주택금융 정책(2002-2007)

구분	시기	주요내용
LTV 규제	2002년	(은행) LTV 상한 70%에서 60%로 제한
	2003년 5월	(은행) 투기지역 만기 3년 이하 LTV 상한 50%
	2003년 10월	(은행,보험사) 투기지역 만기 10년 이하 LTV 상한 40%
	2005년 6월	(상호저축은행) LTV 60%
	2006년 11월	- 은행·보험사의 담보인정비율(LTV) 예외 적용 대상 폐지 - 비은행 금융기관 LTV 50% 이내

차주 상환능력 심사강화	2002년	주택담보대출 심사 시 차주 개인신용평가 실시 권고
	2007년	주택담보대출 심사 시 차주 신용 및 상환능력 평가 필수화
투기수요 대상	2005년 6월	투기지역 아파트담보 대출자 추가 대출 금지
	2005년 8월	- 아파트담보대출 취급제한 기준을 개인에서 세대로 전환 - 미성년자 주택담보대출 금지
DTI	2005년 8월	30세 미만 미혼 차입자 DTI 40% 상한 설정
	2006년 3월	투기지역 6억 원 초과 아파트 신규 구입 DTI 40% 상한 적용
	2006년 11월	수도권 투기지역 모든 아파트 담보대출 DTI 규제 적용
	2007년 3월	6억 미만 주택대출 DTI 규제 적용 및 분할상환 방식 채택시 기본 DTI 비율(40%)에 5% 가산
	2007년 8월	DTI 규제 비은행 금융기관으로 확대(40~70%)

출처: 금융감독원 보도자료 활용 재작성

나. 글로벌 금융위기 이후

글로벌 금융위기 당시 주택가격 상승세는 둔화되었지만 가계부채는 증가세가 지속됨에 따라 주택가격 안정화와 별개로 가계부채 건전성 측면에서 주택금융 규제 정책을 펼쳤다.

또한 LTV와 DTI 규제는 주택가격 급등시기 주요 정책 수단으로 활용하였고, 모기지 급등을 경험한 다수 국가가 주요 주택금융 정책 목표로 변동금리·만기 일시 상환 모기지 비중 감소를 설정했던 것처럼 한국정부도 주택담보대출이 변동금리·만기 일시 상환 상품에 집중되었다는 것을 구조적 문제로 인식하고 고정금리 분할 상환 대출 비중을 증가시키는 가계부채 질적 구조 개선을 주택금융 정책의 중요한 한 축으로 설정하여 진행하였다.

2000년대 중반에도 간헐적으로 LTV 규제 수준을 대출 만기 및 상환방식에 차등을 두는 등 가계부채 질적 구조를 고려하였지만 2011년 6.29 가계부채 연착륙 종합대책을 발표하며 본격적으로 가계대출 구조 개선을 정책적 목표로 설정한다. 2011년 최초로 고정금리·분할상환 대출 목표 비중을 2016년까지 30%로 설정하였고 목표를 조기 달성한 이후 분할상환 대출 비중 목표를 50%로 상향 조정하였다.

2016년 이후 주택경기가 과열되며 2016년 11월 서울 및 경기일부, 세종을 조정대상으로 지정하였고 2017년 6월 29일 조정지역을 추가 지정하며 조정 대상지역은 LTV를 10%p 강화하여 규제하고 DTI를 신규 적용하기 시작하였다. 약 1개월 이후 2017년 8월 2일 서울과 과천시, 세종시를 투기과열 지구로 지정하고 서울 강남 4개구 및 기타 7개구, 세종시를 투기지역으로 지정하였다¹⁰⁷⁾. 특히 투기 및 투기과열지구는 주택유형, 대출방식에 관계없이 LTV·DTI를 40%적용하기

107) 관계부처 합동, 2017.8.2., 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안

시작하였다. 엄격한 대출 규제를 하고 있음에도 불구하고 주택가격 상승세가 둔화되지 않자 투기적 주택수요를 식별하고 다주택자들에 대한 규제를 강화하는 정책들을 발표하고 있다.

〈표 3-23〉 가계부채 구조개선 목표 주요 정책

발표일	주요 정책	주요내용
2011.6.29	가계부채 적정증가를 위한 관리방안	- 은행 가계대출 적정증가 유도 • 고위험 대출 및 편중대출에 대한 관리 강화 • 채무자의 상환능력 확인 관행 정착
	가계대출 구조 개선방안	- 고정금리·비거치식 분할상환 대출 활성화 유도 • 고정금리·비거치식 분할상환 대출 소득공제 확대, 기타대출 축소 • 16년 말까지 고정금리·비거치식 분할상환 대출 비중이 전체 대출 30% 수준으로 상향 유도
2014.2.27	가계부채 목표 관리	- '소득대비부채비율'을 가계부채 핵심 관리지표로 설정
	주택담보대출 금리 상환구조 개선	- 장기 분할 상환식 대출상품 공급 확대
2015.7.22	고정금리·분할상환으로 대출구조 개선 가속화	- 분할상환 최종목표 상향 45% 상향
	상호금융권 등 제2 금융권 관리 강화	- 주택담보대출 관리 강화에 따라 상대적으로 규제가 느슨한 제2금융권 비주택대출이 과도하게 증가하지 않도록 관리
2016.2.24	가계부채 안정적 관리 노력 지속	- 분할상환 비중 50% 상향 조정
2016.5.26	가계부채 질적 구조개선 가속화	- 가계부채 구조개선 목표 상향 조정
	DSR 심사 내실화 단계적 추진	- 비주택 담보대출, 신용대출 등 기타대출의 원리금 상환액 전체 고려
2016.8.25	부채 관리방안	- 주택 담보대출 질적 구조개선 추진 - 집단대출 관리 강화

출처: 정부 발표 보도자료 활용 재작성

2018년 9월 13일 주택시장 안정대책은 규제 지역 내 2주택 이외 신규 구입을 위한 주택담보대출을 원칙적으로 금지하기 시작하였다. 또한 규제 지역 내 공시가격 9억 원 초과 주택에 대해서 실거주 목적 외 주택담보대출을 금지하는 등 엄격한 LTV 규제를 시행하고 있다. 한편 강력한 주택담보대출 규제 정책에 따른 반작용으로 신용대출 등 비주택담보대출이 급증하자 이에 대한 규제를 시행하고 있다. 또한 총량적 측면에서 가계부채 증가 속도가 GDP 증가 속도를 상회하는 상황이 지속됨에 따라 가계부채 증가율 적정관리를 목표로 설정하고 있다.

〈표 3-24〉 글로벌 금융위기 이후 주택수요 억제 목표 주요 주택금융 정책

발표일	주요 정책	주요내용
2016.8.25	부채 관리방안	- 주택 담보대출 질적 구조개선 추진 - 집단대출 관리 강화
2017.6.29	주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안	- 조정대상 지역 LTV, DTI규제 강화 - 서울 전역 전매제한기간 소유권이전 등기 시점으로 강화
2017.8.02	실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안	- 투기 과열지구 및 투기지역 지정 - 투기지역 내 주택담보대출 건수 제한 강화 - 투기과열지구 및 투기지역 LTV, DTI 40% 적용
2018.09.13	주택시장 안정대책	- 다주택자 대출규제 강화
2019.12.16	주택시장 안정화 방안	- 투기지역 투기과열지구 주택담보대출 관리 강화 - 전세대출을 이용한 갭투자 방지
2020.6.17	주택시장 안정을 위한 관리방안	- 주택담보대출 및 전세자금대출 규제 강화

출처: 정부 발표 보도자료 활용 재작성

정부의 강력한 대출규제 강화에 힘입어 2018~2019년 가계부채 증가율은 연간 4~6%수준으로 과거 주택가격 급등기에 비하여 상승세가 둔화되었다. 반면 서울 및 수도권 등 인구 절반 이상이 집중된 지역 대부분을 조정지역으로 설정하고 엄격한 LTV를 적용함에 따라 주택가격 급등에 실수요 계층 필요 주택 구입자금은 증가함에도 불구하고 LTV는 주택가격 급등기에 보다 엄격해짐에 따라 주택 구입 기회가 크게 제약되고 자산 가격 격차가 심화되고 있다.

LTV, DTI 등 주택담보대출 규제 수준을 정함에 있어서 정책 입안자는 너무 느슨한 기준으로 인하여 상환가능성이 낮은 차입자들이 과도하게 부담을 지고, 금융기관 부실 가능성이 증가하는 것을 경계해야 한다. 또한 주택시장이 너무 과열되었다고 판단되었을 때 가계대출 규제를 통해 주택수요를 감소시키고자 한다. 한국의 주택금융규제는 이에 초점을 맞추어 왔다. 주택담보대출 규제에 따라 발생할 수 있는 다른 측면의 부작용은 규제수준이 과도하게 엄격하여 자산은 부족하지만 소득 수준을 고려하여 상환 가능성이 충분함에도 불구하고 대출 접근성이 악화되고 주택 구입 기회를 상실하여 주거 여건이 악화될 수 있다. 이에 다수의 국가가 LTV 상한을 과도하게 낮지 않게 설정하려 하고 생애최초 주택 구입자에 대해서는 보다 관대한 LTV 상한을 적용한다.

주택수요에 대한 선호가 변화하지 않은 상황에서 과도한 대출규제는 우회 수단을 모색하게 하고 편법 사례가 발생하고 기회의 공정성이 훼손될 가능성이 있다. 현재 한국에서 발생하고 있는 주택금융 관련한 편법 사례의 근간에는 LTV 수준을 넘어서는 주택자금 융통 욕구가 있음을 간과해서는 안 된다.

제12장

한국 주택금융 및 공급현황



제1절

주택금융 개관



1. 주택금융과 부동산금융

일반적으로 금융은 자금조달과 관련한 일체의 활동을 의미한다. 부동산금융은 부동산을 개발하거나, 취득하고 나아가 관리 또는 처분에 이르기까지 자금을 조달하고 운영하는 광의의 개념이고, 주택금융은 부동산금융의 일부분으로 주택과 관련한 금융으로 한정되는 협의의 개념이다.

이런 측면에서 보면 PFV와 같이 PF대출을 위해 설립하는 SPC나 대출이후 대출채권의 유동화를 위해 발행하는 ABS 등의 경우 직접적인 주택자금 대출행위가 아니므로 주택금융의 개념으로 포섭시킬 수 있는지에 대해 의문이 있을 수 있다.

그러나, 본 연구는 부동산금융의 탈법적 운용에 관한 것으로서 금융상품 자체뿐만 아니라 그것을 이용하기 위한 각종 제도들도 밀접하게 연관되어 있으므로 주택금융이라는 범주로 묶어 연구하였다.

2. 제도권 VS 비제도권 주택금융

한국은행은 2001년 이후 IMF의 통화금융통계 편제지침에 따라 금융기관을 예금취급기관과 기타금융기관으로 분류하며, 예금취급기관은 다시 중앙은행과 기타 예금취급기관으로, 기타금융기관은 기타금융중개기관, 보험회사, 연기금, 금융보조기관으로 분류하였다.¹⁰⁸⁾

주택금융시장은 금융기관이 주택금융의 중개기능을 수행하느냐의 여부에 따라 제도권 주택금융시장과 비제도권 주택금융시장으로 나눌 수 있는데¹⁰⁹⁾, 제도권 주택금융시장은 은행 및 보험회사와 같은 제도권 금융기관의 자금중개를 통해 주택자금의 거래가 이뤄지는 것으로 주택금융에 관한 논의는 대부분 제도권 주택금융시장에 관한 것이다.

비제도권 주택금융시장은 자금중개과정을 거치지 않고 주택자금수요자와 공급자간에 직접적

108) 한국은행 www.bok.or.kr<금융안정>금융시스템>우리나라의 금융시스템, 2018년 2월말 기준.

109) 전광섭·문근식, 주택금융론, 부연사, 2020년. pp.83~84.

으로 주택자금의 거래가 이뤄지는 시장으로 전세금시장이 대표적이고, 선분양제도 하의 아파트 분양대금 납부방식인 계약금, 중도금도 이에 해당한다.

전세계약의 경우 계약당사자간에 발생하는 채무불이행과 사기죄의 성립에 관해서는 많은 연구가 선행되었고, 주택 선분양 관련 비제도권 주택금융시장은 선분양방식의 주택공급으로 인한 수분양자의 피해에 대한 대책으로 분양보증제도가 구비되어 있으며, 정부에서 후분양로드맵을 제시하고 있으므로 이하 논의에서는 생략하기로 하고 제도권 주택금융에 관해서만 살펴보기로 한다.

〈표 3-25〉 제도권 주택금융제도

부문	담당기관	대출(투자)	보증
공공	한국주택금융공사 (이하 "HF")	주택자금(구입)대출 및 MBS발행	주택금융신용보증 주택도시기금보증
	주택도시보증공사 (이하 "HUG")	주택도시기금대출	주택도시기금 ¹¹⁰⁾ 보증
	서울보증보험 (이하 "SGI")	-	개인주택자금보증
민간	은행, 비은행금융회사, 보험회사, 금융투자회사, 기타금융회사	주택자금대출, PF, 신탁, REIT'S, PFV, 브릿지론, 부동산펀드, ABS, ABCP, 메자닌투자	-

출처: 전광섭·문근식, 주택금융론, 부연사, 2020년. pp.96 표를 참고하여 재정리.

3. 1차 시장 VS 2차 시장

제도권 주택금융시장에서도 일반적으로 주택금융시장은 1차 저당대출시장과 2차 저당대출시장으로 구분할 수 있는데, 1차 저당대출시장은 대출금융기관과 차입자 사이에 주택자금의 대출과 차입이 이뤄져 주택저당채권¹¹¹⁾이 생성되는 시장으로서, 주택자금의 공급자와 수요자만 존재하며 경우에 따라서는 차입자의 채무이행을 보증해주는 신용보증기관이 개입한다. 우리나라의 경우 일반은행, 상호저축은행, 보험회사 등에 의해 1차 저당대출시장이 형성된다.

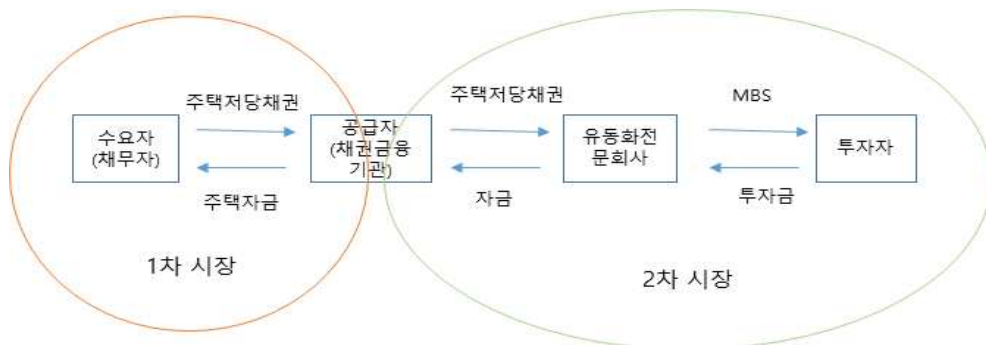
2차 저당대출시장의 대표적인 경우는 ABS, MBS 유통시장으로 대출금융기관이 차입자에게 주택자금을 대출해주고 취득한 주택저당채권을 대출 만기 시까지 보유하지 않고 투자자에게 매각하거나 보유 중인 주택저당채권을 담보로 주택저당증권을 발행함으로써 새로운 형태의 유가증권

110) 주택도시기금법 제1조는 주택도시보증공사에 대한 설립근거를 규정하고 있으며, 제3조는 국민의 주거복지증진과 도시재생활성화 지원을 위해 주택도시기금을 설치하도록 하였다.

111) 주택저당채권이란 주택대출채권과 저당권의 합성어로 금융기관이 주택구입자금을 주택구입자에게 대출한 뒤에 저당권을 설정하고 취득하는 채권을 말하며, 금융기관은 만기 전에 유동화전문회사에게 매각하여 현금화할 수 있다.

으로 유통되는 시장을 의미한다. 2차 시장에서는 최초의 대출금융기관인 주택자금의 공급자와 유동화전문회사, 투자자(기관투자자 및 일반투자자)들로 이뤄지게 된다.

[그림 3-66] 1차 시장과 2차 시장 도해



출처: 한국주택금융공사 주택저당채권 양수규정 내용에 기반하여 저자 작성

2차 시장은 1차 시장에서 이뤄진 대출채권을 금융기관이 유동화 하는 시장으로, 금융기관은 특수목적회사를 설립하여 채권을 양도하고 특수목적회사가 유동화증권을 발행하는 구조이다. 자산 보유자인 채권은행과 특수목적회사는 분리되어 1차 시장과 2차 시장은 서로 다른 영역에서 기능하게 되는 것이다. 즉 2차 시장은 대출을 받은 원래의 채무자와는 직접적인 관계가 없다.

2차 시장은 채권자인 금융기관이 유동성을 확보하고 자산매각을 통해 재무건전성을 확보하는 동시에 정책적으로는 주택자금조달수단의 다양화를 도모하는 것이 주목적이므로 부동산 투자를 위한 탈법적 주택금융의 이용과는 거리가 있다. 다만, PF ABS, PF ABCP는 주택건설자금조달과 관련이 있으므로 공급자 금융의 하나로 포함하여 기술하였다.

4. 공급자 금융 VS 수요자 금융

주택금융은 자금을 차입하는 주체의 측면에서 보면 크게 공급자 금융과 수요자 금융으로 나눌 수 있다. 공급자 금융은 주택을 건설하고 공급하는 주택건설사업자가 이용하는 금융이고, 수요자 금융은 주택 건축, 개량, 구입을 원하는 개인이 이용하는 금융이다.

공급자 금융은 대출 건당 소요되는 자금의 규모가 크고, 준공 전에는 대지에 대한 담보만 확보된 상태에서 대출이 실행되므로 시공사 연대보증과 같은 추가 담보가 요구된다는 점에서 완공 후의 주택을 담보로 하는 주택저당시장 개념과는 괴리가 있다. 공급자 금융 또한 준공 후에 완공 주

택에 대한 담보설정을 예정하고 있다는 점에서 1차 주택저당시장과 유사성이 있다.

다만, 전세자금 대출은 타인소유 주택에 입주코자 하는 세입자들을 위한 주택금융으로 주택을 담보로 하지 않으므로 주택저당시장에 속한다고 볼 수 없으나 전세금반환채권에 대한 질권 설정 등의 담보확보방안을 수반하는 경우도 있어 수요자 금융이라는 넓은 범주에 포함될 수 있고, 본 연구가 주택금융의 탈법적 운영에 관한 내용이므로 수요자 금융으로 함께 다루기로 한다.

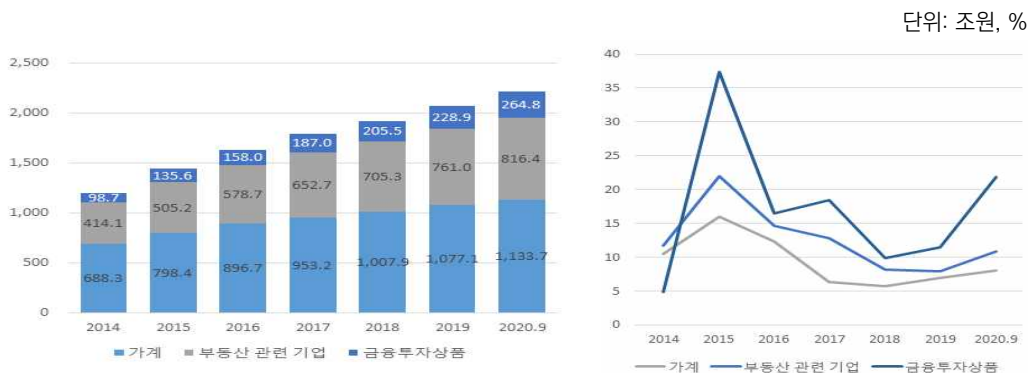
5. 부동산금융 익스포져

주택금융을 포함하여 부동산금융과 연관된 금액을 의미하는 부동산금융 익스포져는 위험에 노출되어 있는 금액을 말하는데, 금융기관과 보증기관의 가계여신과 부동산 관련 기업여신에 부동산 관련 금융투자상품을 합한 금액이다. 특히 부동산 PF는 프로젝트의 사업성에 따라 좌우되는 만큼 부동산 시장 상황에 의존도가 높기 때문에 위험관리가 적절하지 않을 경우 금융시스템을 위협할 수 있어 익스포져에 대한 점검과 건전성 강화가 중요한 문제이다.

2020년 9월말 기준 부동산금융 익스포져는 2,214.9조원으로, 형태별로는 가계여신이 전체 익스포져 대비 51.2%인 1,133.7조원이며, 부동산 관련 기업여신은 816.4조원으로 전체의 36.9%를 차지한다. 이는 주택가격 상승으로 인해 주택담보대출이나 전세자금대출 등의 주택관련 대출이 증가하고 부동산 시장의 과열로 부동산 건설, 임대, 중개 등 서비스업의 대출증가에 기인한 것으로 보인다.

금융투자상품은 2019년 4분기부터 MBS발행 증가로 증가폭이 가장 크게 나타나(전년동기비 21.8%) 264.8조원을 기록하였다.

[그림 3-67] 부동산금융 익스포져 규모 및 증가율



출처: 한국은행, “금융안정보고서”, 2020년 12월 .

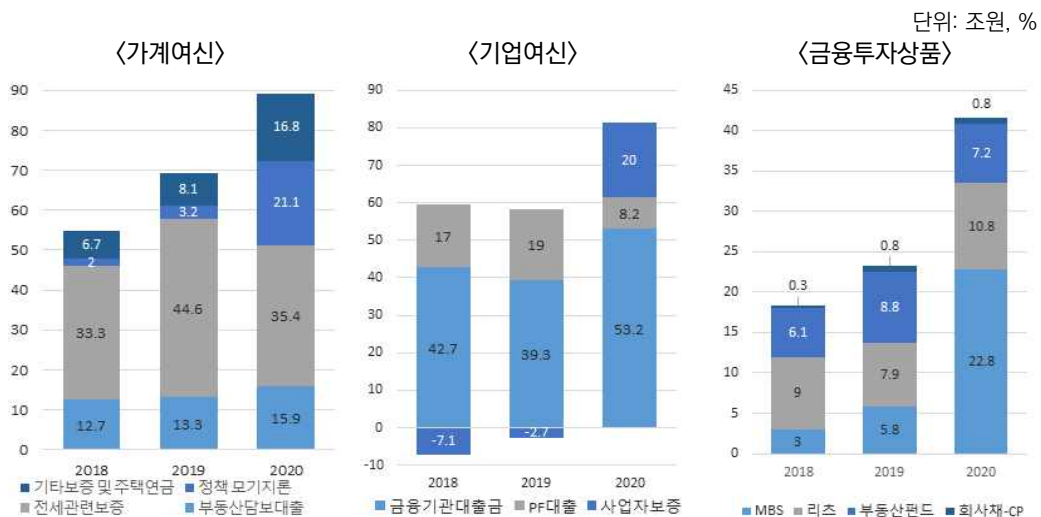
2020년 말 기준 리스크별 증가규모를 살펴보면 가계여신이 89.2조원, 기업여신이 81.4조원, 금융투자상품이 41.7조 원가량 증가한 것으로 나타났다.

가계여신의 경우 전세가격 상승, 거래 증가 등으로 전세자금대출보증이나 전세보증금반환수요가 증가함에 따라 전세관련 보증이 35.4조원 증가하여 가계여신 증가액의 39.7%를 차지하였으며, 정책모기지 또한 서민형 안심전환대출을 중심으로 21.1조원이 증가하였고, 금융기관 부동산 담보대출은 관련 대출규제 강화 등으로 인해 상대적으로 소폭 증가하여 은행은 10.3조원, 비은행은 5.6조원 증가하였다.

기업여신은 상가 임대가격 하락으로 인한 운영자금 증가, 부동산 규제강화 전 투자 증가 등으로 부동산업에 대한 금융기관 대출이 45.6조원 증가하면서 기업여신 증가액의 56.0%를 차지하였고, 특히 비은행의 부동산업 대출액이 24.9조원으로 20.6조원인 은행보다 높게 나타났다. 분양보증을 중심으로 한 사업자 보증의 경우 아파트 공급물량 확대로 인해 2019년 2.7억 감소에서 2020년 20억 증가로 전환되었다.

금융투자상품은 한국주택금융공사의 서민형 안심전환대출 유동화 등으로 인해 MBS 발행이 22.8조원 증가하면서 금융투자상품 증가액의 54.7%를 차지하였고, 리츠도 타 금융상품에 대비해서 높은 수익률과 부동산 규제 강화로 인한 대체투자 수요 유입 등으로 증가폭이 확대되어 10.8조원 증가하여 금융투자상품의 높은 증가세를 전인한 것으로 보인다.

[그림 3-68] 부동산금융 익스포저 리스크별 증가 규모



제2절

수요자 금융



1. 주택담보대출

주택담보대출은 주택을 담보로 실행되는 대출을 총칭한다. 주택담보대출 상품은 민간금융기관이 영리를 목적으로 취급하는 민간부문 담보대출과 국가가 정책적으로 서민들이나 주거취약계층의 주택마련을 위해 지원하는 정책금융인 공공부문 담보대출로 구분된다.

〈표 3-26〉 주택담보대출의 종류

구분	주요 내용	특징
금융권 일반 주택담보대출	주택담보 일반자금대출	<ul style="list-style-type: none"> •취급기관 : 은행, 저축은행 포함 비은행금융기관 등 •대출형태 : 변동·고정금리, 단기일시·장기 분할상환방식 등 •특징 : 주택도시기금대출, 보금자리론과 달리 별다른 제한이 없으며 담보대출 비율만 제한
주택도시 기금 디딤돌대출	연소득 6천만 원 이하 저소득층 주택취득 지원 (5억 원 이하의 주택)	<ul style="list-style-type: none"> •취급기관 : HF또는 은행에서 심사하며, 5대 기금수탁은행(국민, 우리, 농협, 기업, 신한)에서 대출실행 •대출형태 : 10~30년 장기·고정금리 분할상환 •특징 : 연 1.85~2.40%의 낮은 금리, 최대 LTV 70%
HF 보금자리론· 적격대출	연소득 7천만 원 이하 (보금자리론 6억 원 이하, 적격 대출 9억 원 이하주택)	<ul style="list-style-type: none"> •취급기관 : 대출취급 은행 및 저축은행 •대출형태 : 10~30년 장기·고정금리 분할상환 •대출한도 : 최대3억 원, 최대 LTV 70%
HF 중도금보증	9억 원 이하의 주택분양 계약자 주택취득지원	<ul style="list-style-type: none"> •취급기관 : HF 집단취급승인 사업장에 대해 업무위탁 계약 체결은행 •보증한도 : 3억 원 이내에서 분양가격의 60~70% 내외
HUG 구입자금보증	9억 원 이하의 주택분양 계약자 주택취득지원	<ul style="list-style-type: none"> •취급기관 : HUG 집단취급승인 사업장에 대해 업무 위탁 계약 체결은행 •보증한도 : 분양대금의 60% 이내, 인당 5억 원 이내(수도권)

출처: 시중은행, 주택도시기금, HF, HUG 홈페이지 상품설명자료 요약(최종검색일:2021.5.1)

주) HF중도금보증과 HUG구입자금보증은 건설사업장 집단취급승인 후 분양계약자별로 개별승인이 이뤄지는 형태로 미준공상태에서 사실상 건설사업자에 대한자금지원의 성격이 강하므로 본래적의미의 주택담보대출과는 차이가 있어 간략히 표로 설명

민간과 공공을 불문하고 주택담보대출은 이자율이나 대출가능금액 결정, 상환방식 등에서 조금씩 다르게 운용하고 있을 뿐 대출을 구성하는 구조와 기본요소는 대동소이하므로 자금용도, 채무자요건, LTV, DTI 등 주택담보대출의 공통적인 기본요소¹¹²⁾와 각각 상품의 특징 및 공급현황을 검토하였다.

주택담보대출을 크게 분류해 보면 은행이나 비은행금융기관이 취급하는 금융권 일반주택담보대출이 있고, 정책금융으로서 주택도시기금 디딤돌대출, HF 보금자리론·적격대출, HF 중도금보증과 HUG 구입자금보증으로 나눌 수 있다.

가. 주택담보대출 공통요소

1) 자금용도

통상적으로 주택담보대출은 담보주택을 구입하기 위한 용도와 기존 대출을 상환하기 위한 용도, 생활비 등에 사용하기 위한 용도 등으로 구분된다.

2) 채무자 요건

대한민국 국민으로서 성년이면 주택담보대출을 이용할 수 있는 자격이 되나 금융기관에서는 신용평가점수와 소득 등을 감안한 자체 개인신용평가시스템을 통해 대출가부를 결정하고 있어 소득이 없거나 신용평가점수가 낮은 경우에는 대출이 어려울 수 있다.

3) 담보주택 및 저당권설정

공부상 주택이면 대상이 되지만 공시가격, 분양가격이 존재하므로 평가가 용이하고, 환금성이 뛰어나 금융기관입장에서는 대출취급 및 채권회수에 유리하기 때문에 아파트 위주의 대출이 주를 이룬다. 시중은행의 경우 담보주택에 가압류, 가처분 등의 권리침해가 있을 경우 대출이 어렵고, 전입세대 열람을 통해 임대차 현황을 조사하여 1순위로 저당권설정이 가능한 경우에만 취급 된다.

4) LTV, DTI 및 DSR

부동산투기의 차단과 억제에 위해 정부가 대출한도를 규제하기도 하는데 이때 활용되는 것이 LTV, DTI, DSR규제이다.¹¹³⁾

LTV(Loan to Value Ratio)는 담보인정비율로서 주택을 담보로 대출받을 때 담보가치 대비

112) 한국주택금융공사의 보금자리론 업무처리기준, 내 집마련 디딤돌 대출업무처리기준, 금융기관 주택담보대출 양수에 관한 규정, 주택저당채권 양수세칙에서 규정하는 내용 중 공통적으로 적용될 수 있는 일반적 개념을 사용하였음

113) 손재영, 한국의 부동산금융, 건국대학교출판부, 2008년 pp.96~102. 선진국의 장기모기지 대출심사에 있어 소득 대비 상환액(PTI: payment to income ratio)을 중요시하며 LTV는 대출금액의 크기를 결정하는 수단으로 이용할 뿐 대출심사의 주요항목으로 보지 않고 오히려 이 비율의 확대를 주거복지차원에서 적극 활용하는 사례가 많다고 한다.

최대 얼마까지 대출을 받을 수 있는지를 결정하는 기준이다. 주택의 담보가치만을 기준으로 한다면 주택가격의 100% 까지 대출할 수 있겠으나, 2008년 서브프라임모기지 사태에서 볼 수 있듯이 100% 대출 이후 주택가격 하락 시 채권은행은 바로 손실을 보는 구조이므로 일정비율로 제한하고 있고, 투기과열지구나 조정지역의 경우 LTV제한¹¹⁴⁾이 더 엄격해진다.

DTI(Debt To Income)는 총부채 원리금상환비율로서 연소득에서 주택담보대출 원리금상환액과 기타부채 이자상환 추정액이 차지하는 비율을 말하며, 대출규제를 통한 가계부채관리방안으로 부동산투기의 강력한 억제책이 될 수 있다.

DSR(Debt Service Ratio)은 총부채원리금상환비율을 의미하며 연소득에서 전체 금융부채의 원리금상환액 비율을 의미한다. DTI는 주택담보대출만 원금상환액을 포함했지만 DSR은 기타부채의 원금상환액도 포함시켜 한층 더 대출받기 어려워지는 것이다.

5) 상환방식·만기·적용금리

상환방식은 원금 및 원리금 균등, 체증식, 만기일시상환으로 구분된다. 균등방식은 매월 동일한 금액의 상환액이 대출실행시점에 결정되므로 상환계획 수립에 용이한 장점이 있다. 반면, 체증식은 초기 상환부담이 적어 소득과 자산이 적은 젊은 세대들에게 적합하나 대출기관으로서는 대출금의 회수가 늦어지는 문제점이 있다. 만기상환방식의 경우 상환능력이 부족한 차입자들에게 적합하나 대출기관의 입장에서 대출회수에 있어 가장 불리한 방식이다. 대부분 대환을 목적으로 활용된다. 그 외에도 원금의 일부를 분할상환 후 잔금을 만기에 일시 상환하는 혼합 상환방식이 있다.

대출만기는 장기일수록 차입자의 상환부담은 줄어드나 채권자인 금융기관의 금리변동위험 및 채무불이행위험 노출은 커진다.

금리는 고정금리와 변동금리로 구분된다. 고정금리상품은 한국주택금융공사의 보금자리론과 적격대출이 대표적이다. 대출기간동안 금리 변동의 위험이 대출자에게 귀속되기 때문에 금리상승기에는 차입자에게 유리한 상품이다. 반면, 변동금리상품은 대출기간동안 지급이자율을 특정금리(ex. COFIX금리)에 연동시켜 3개월 마다 변경되는 이자율을 적용한다. 따라서 이자율 상승으로 인한 위험이 차입자에게 전가되기 때문에 고정금리 상품에 비해 금리가 낮게 결정된다.

114) 2021년 5월 현재 조정지역 최대 LTV 50%, 투기과열지구 40%

6) 소득산정 및 직업(사업영위)확인

소득은 객관적인 자료로 입증되는 모든 증빙소득이나 국민연금, 건강보험료 납부내역을 통해 추정된 인정소득을 연소득 산정 시 사용하는데, 소득발생기간이 최소 1개월 이상인 경우 연환산을 통한 소득증빙을 활용하는 경우도 있다.

나. 금융권 주택담보대출

금융권 주택담보대출은 공공이 아닌 은행권, 비은행권 등 민간금융회사가 제공하는 담보대출을 의미하는 것으로 시중은행은 물론 보험회사, 저축은행, 캐피탈 등에서 취급하고 있는 담보대출 상품을 포함한다. 동일한 담보대출이라도 통상 제1금융권에서 2금융권(보험, 농축협, 저축은행 등)으로 갈수록 금리가 높아지며, 대출한도 또한 높아지는 경향이 있다.

1) 금리, 만기, 상환방식

금융권 담보대출의 경우 채권자인 금융기관이 금리변동에 대한 리스크를 방어하기 위해 변동금리, 일시상환, 3~5년 만기의 중·단기 대출을 특징으로 하는 경우가 많으며, 금리상승기에 수요자들에게 불리하게 작용하므로 정부에서는 금융시장의 안정을 위해 변동금리 주택담보대출을 HF의 보금자리론이나 적격대출 등 고정금리 대출로 전환하기 위해 노력해왔다.

2) LTV, DTI 및 DSR

금융권 담보대출의 경우 은행권의 소비자금융상품으로서 담보대출 비율만 제한되는 것이 일반적이지만, 부동산투기방지 등을 위해 정책적으로 금융당국이 DTI(총부채상환비율), LTV(담보인정비율)를 제한할 경우 담보대출 한도가 축소되는 경우가 있다.

통상 제1금융권은 선순위담보를 조건으로 대출이 이뤄지며, 제2금융권의 주택담보대출은 선순위 은행의 대출 후 LTV최대 95%(LTV한도 70%, 신용대출 25%)까지 추가로 대출을 해주면서 후순위근저당권을 설정하는 형태로 이뤄지고 있다. 부동산투기 억제를 위한 정책적 규제가 없는 경우를 전제할 때, DSR의 경우 시중은행은 9억 이상 아파트기준 40%, 보험사 같은 제2 금융권은 60%정도로 설정하고 있다.

〈표 3-27〉 주택담보대출 잔액 추이

단위: 조원

	주택담보대출 합계	예금은행 1)	비은행 예금취급기관 1)	기타금융기관2)	주택금융공사, 주택도시기금 3)
2007	343.80	245.76	45.32	18.04	34.68
2008	369.16	254.74	54.14	20.96	39.32
2009	403.20	273.69	62.22	21.85	45.44
2010	429.27	289.62	70.20	21.64	47.80
2011	462.86	308.88	79.54	24.03	50.41
2012	487.10	318.23	79.59	26.39	62.90
2013	513.63	328.92	81.25	30.64	72.82
2014	560.13	365.58	86.45	33.49	74.60
2015	638.31	401.73	89.10	39.88	107.60
2016	715.72	442.56	103.28	46.95	122.93
2017	769.98	464.21	114.10	50.27	141.40
2018	807.98	494.27	110.22	51.99	151.50
2019	842.87	533.97	99.78	49.93	159.19
2020	910.63	583.90	95.74	52.77	178.22

출처: 한국은행(기말기준, 최종검색일 2021.5.3.)

- 주 1) 예금은행: 일반은행, 특수은행 및 외은지점, 비은행예금취급기관: 상호저축은행, 신용협동조합, 상호금융, 새마을금고
 2) 보험회사, 연금기금, 여신전문회사, 기타금융중개회사 등이며 주택금융공사 및 주택도시기금 취급 주택담보대출 제외
 3) 금융기관이 취급한 모기지론의 주택금융공사 앞 양도분(유동화분 포함) 및 주택도시기금에서 취급한 주택담보대출

3) 금융권 주택담보대출 공급현황

예금은행의 주택담보대출 비중이 70% 가까이 차지하고 있으며, 저축은행을 비롯한 제2금융권의 주택담보대출은 은행권 주택담보대출에 비해 20% 이하 수준에서 밀돌고 있는데, 이는 제2금융권의 경우 대출금리가 높아 보완적 수단으로 활용되고 있기 때문이다.

나. 정책모기지¹¹⁵⁾

1) 디딤돌 대출¹¹⁶⁾과 보금자리론

보금자리론과 디딤돌 대출은 한국주택금융공사(이하 HF)가 취급하고 있다. 서민주거안정의 취

115) 주택금융공사 통합 정책모기지 양수에 관한 규정에 따르면 '정책모기지'란 주택도시기금(이하 "기금"이라 한다)의 재원으로 직접 취급한 주택구입자금대출과 보금자리론 금리와의 차이를 기금이 이차보전하는 주택저당채권을 말하며, "보금자리론 업무처리기준"에는 정책모기지를 보금자리론, 적격대출, 내 집 디딤돌 대출 등 주택도시기금 대출로 열거하고 있다.

116) 주택금융공사는 보금자리론의 경우 "보금자리론 업무처리기준"에 따라 취급하고 "주택저당채권 양수규정"에 의거 양수하며, 디딤돌대출은 "내집마련 디딤돌 대출 업무처리기준"에 따라 취급하고 "통합 정책모기지 양수에 관한 규정"에 따라 양수하는 등 각각의 상품별로 대출취급 및 채권양수에 관한 규정을 따로 두고 있다.

지에 따라 보금자리론은 부부합산 연소득 7천만원 이하, 내집마련 디딤돌 대출의 경우 부부합산 연소득 6천만 원 이하 가구에 공급된다. 담보주택가격도 디딤돌대출은 주택가격 5억 원 이하, 보금자리론은 6억 원 이하로 제한된다. 또한 차입자가 주택구입 후 일정기간 전입의무를 위반할 경우 기한이익 상실처리 및 3년간 보금자리론 신규취급 제한하는 등 페널티를 주고 있다.

① 금리, 만기, 상환방식

디딤돌 대출의 상품별 만기는 10, 15, 20, 30년으로 구성되며, 2021년 6월 기준 우대금리를 감안하지 않을 경우 최저 1.85~2.40%이다. 소득이 낮고 만기가 짧을수록 금리가 인하된다. 고정금리 또는 5년 단위 변동금리로 운영되며, 상환방식은 원리금 균등, 원금 균등, 체증식 분할상환 중 한 가지를 선택할 수 있고, 거치기간을 최대 1년까지 설정할 수 있다.

보금자리론은 상품별 만기가 10, 15, 20, 30년으로 구성되며, 금리는 2021년 6월 기준으로 2.6~2.95% 수준이다. 만기가 길수록 금리가 인상되며, 상환방식은 디딤돌 대출과 같고 거치기간은 없다.

② LTV, DTI 및 DSR

보금자리론의 경우 최대 LTV는 70%로 우대조건이 없을 경우 최대 3억 원까지 가능하나 LTV는 지역, 주택유형, 신용점수, 소득추정 여부에 의해서도 영향을 받는다. 근로소득을 제외한 추정소득 사용자나 일정 신용점수 미만인 경우 주택유형에 상관없이 최대 LTV를 60%로 제한하게 되는데 현행 기준에 따르면 LTV가 60% 이내로 제한되는 신용점수 기준은 CB점수 445점 이상 또는 「MSS 운용기준」에서 별도로 정하는 점수이다. 다만 투기억제를 위해 지역별(투기지역, 투기과열지구, 조정지역)로 LTV를 달리 적용하고 있다.

디딤돌 대출의 경우 최대 LTV는 70%로, 우대조건이 없을 경우 최대 2억 원까지 가능하나 주택유형과 신용점수의 영향을 받지 않는다. 단, 소득추정에 의해 소득을 산정하는 경우에는 최대 LTV가 60%로 제한된다. DTI, 대출구조, 추정소득 등에 따라 달라질 수 있다.

〈표 3-28〉 보금자리론 LTV, DTI 조정

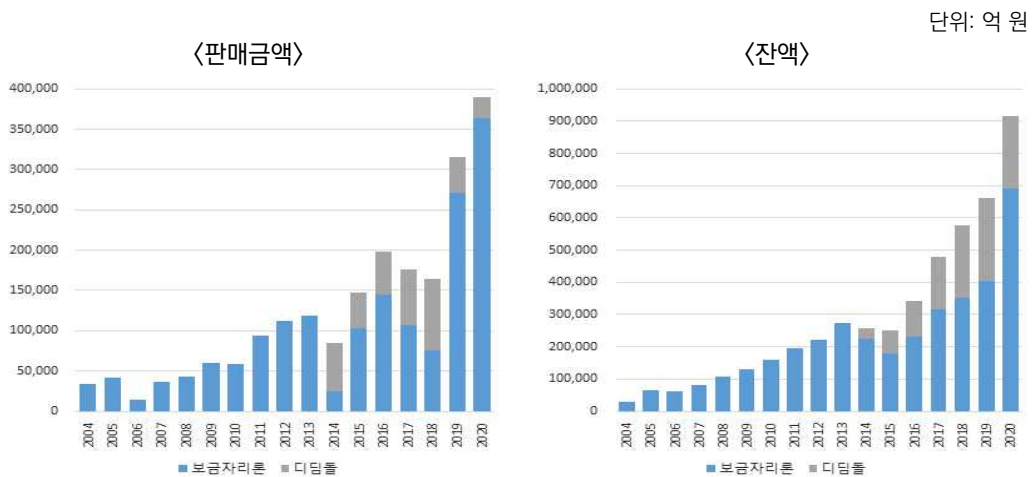
지역	실수요자(완화)		기본	
	LTV	DTI	LTV	DTI
조정대상지역(투기, 투기과열지역포함)	70%	60%	60%	50%
기타 일반지역	실수요자 불문 LTV 70%, DTI 60%			

출처: 한국주택금융공사 홈페이지 보금자리론 상품소개(최종검색일: 2021.5.27)

③ 공급현황

2014년 1월 출시한 디딤돌 대출과 2004년 6월 출시한 보금자리론의 판매금액 및 잔액은 지속적으로 증가하고 있는데, 특히 2019년에서 2020년 주택가격 상승기에는 판매금액이 2배에 이를 정도로 급증하였다.

[그림 3-69] 보금자리론·디딤돌 판매금액과 잔액



출처: 한국주택금융공사 주택금융통계시스템(최종검색일: 2021.5.27)

2) 적격대출¹¹⁷⁾

2008년 글로벌 금융위기 이후 국내 주택금융시장의 안정성을 제고하고 정부의 가계부채 구조 개선 대책을 적극 뒷받침하기 위해 유동화를 통해 만기까지 동일한 금리가 적용되는 고정금리대출인 적격대출을 기획하여 2012년 3월 최초로 출시하였다.

적격대출은 유동화에 적합한 규격화된 대출을 의미하는 것으로 보금자리론과 달리 금융기관이 자체적인 규정을 마련하여 대출을 심사·실행하는 구조로 금융기관의 자율성을 보장하고 있으며, 은행이 장기 대출을 취급하면서도 HF에 대출을 매각해 채권부실화 방지 및 채무구조 개선이 가능하다는 점에서 기존 장기 고정금리 상품보다 위험이 크게 낮은 상품이다.

HF가 적격대출을 양수하기 위해서는 양수요건이 필요한데, 담보주택, LTV, DTI 등의 요건을

117) 적격대출의 경우 주택금융공사 '금융기관 주택담보대출양수에 관한 세부 업무처리기준'에 의해 대출은행이 취급한 대출채권을 양수하고 있다.

충족해야 한다. 적격대출의 담보주택은 9억 원 이하 공부상 주택으로서 주거용으로 사용되는 아파트와 기타주택(연립주택·다세대주택·단독주택)을 말하며, 오피스텔, 근린생활시설 등은 공부상 주택이 아니므로 취급할 수 없고, 대출실행 금액의 110%이상(스왑형 적격대출은 120%이상)으로 1순위 한정근저당권을 설정하는 것이 원칙이다.

① 금리, 만기, 상환방식

적격대출의 최종 대출금리는 공사가 제시하는 기준금리 등을 감안하여 금융기관이 자율적으로 결정한다. 그러나 공사는 금리결정구조의 단순화·투명화를 위해 금융기관이 채무자의 거래실적이나 신용점수 등에 따라 금리를 차등 적용하는 것을 허용하지 않고 있으며, 만기와 거치기간의 유무에 따라서만 금리를 달리 적용하도록 정하고 있다. 이에 따라 현재 대다수의 금융기관은 은행권 주택담보대출 구조개선 실적 달성을 위해 거치식 대출에 대해 비거치식 대출보다 높은 금리를 적용하는 방식으로 금리를 운용하고 있다.

대출만기는 5년 이상 30년 이하로 취급 금융기관이 자율로 설정할 수 있으나 현재는 대다수의 금융기관에서 10년, 15년, 20년, 30년의 4가지 만기로 규격·표준화된 적격대출을 판매하고 있다.

상환방식은 원금 균등분할상환 및 원리금 균등분할상환 방식의 2가지가 있으며, 만기일부상환(대출금액 중 일정금액을 만기에 상환)은 만기가 5·7년인 중기 적격대출('18년 폐지)과 채무조정 적격대출, 그리고 안심전환대출('15년 한정공급)의 경우에 가능하다. 또한 내 집 마련을 위한 대출자의 등기비용, 가구교체비용, 이사비용 등의 부담을 경감하기 위해 기본형 및 중기 적격대출, 금리조정 적격대출에 대해서는 이자만 상환하는 거치기간을 1년간 설정할 수 있도록 허용하고 있다.

② LTV, DTI 및 DSR

〈표 4-5〉는 주택담보대출에 대한 담보인정비율을 나타낸 것으로 적격대출의 대출한도는 담보주택 당 5억 원 이하이며, LTV 비율은 기본적으로 지역별 40%~70%이다. 또한, 서민·실수요자 요건 및 타 주택 보유 세대에 대한 제한 등으로 인하여 10%씩 완화하거나 강화한다.

〈표 3-29〉 주택담보대출에 대한 담보인정비율의 적용

구분	투기지역	투기과열지구	조정대상지역	기타지역
담보인정비율(LTV)	40%이내	40%이내	50%이내	70%이내

출처: 국가법령정보센터, 주택관련 담보대출에 대한 리스크관리기준, 은행업 감독규정 별표 6, 2020.12.3.

LTV 산정 시 적격대출은 보금자리론과 달리 담보주택이 아파트라 하더라도 최우선변제 소액 임차보증금을 공제하여 주택담보대출 취급가능금액을 산정하여야 한다. 다만, 최우선변제 소액

임차보증금에 대하여 보증기관의 지급보증이 있거나, 보험 상품을 판매할 수 있는 보험회사의 보험(MCI)에 가입된 경우에는 최대 LTV를 85% 이내로 적용하여 대출받을 수 있다.

적격대출은 ‘금융위원회 또는 금융감독원이 정한 주택담보대출 취급에 관한 감독규정 등’이 정하는 DTI비율 이내에서 취급하여야 하고, 공사는 이 요건을 준수한 대출만을 양수하고 있다.

〈표 3-30〉 주택담보대출에 대한 총부채상환비율의 적용

구분	투기지역	투기과열지구	조정대상지역1)	수도권1)2)
총부채상환비율	40% 이내	40% 이내	50% 이내	60% 이내

출처: 국가법령정보센터, 주택관련 담보대출에 대한 리스크관리기준, 은행업 감독규정 별표 6, 2020.12.3.

주 1) 해당 지역 소재의 아파트(주상복합아파트 포함) 담보대출에 적용

2) 투기지역, 투기과열지구 및 조정대상지역을 제외한 수도권에 한함

③ 공급현황

적격대출 판매실적은 2017년 12.5조원에서 2020년 4.2조원으로 크게 줄었는데, 이는 HF가 적격대출규모를 매년 1조원씩 줄여왔으며, 은행 전체 대출한도에 적격대출이 포함되어 대출은행들이 판매에 소극적인 것도 주요 원인으로 지적되고 있다.

〈표 3-31〉 적격대출 판매실적 및 평균 대출금리

단위: 억 원, %

연도	판매금액 1)	잔액 2)	평균 대출금리
2012	171,164.75	150,478.60	4.38
2013	65,289.74	198,613.46	4.04
2014	104,627.99	202,365.72	3.50
2015	439,376.63	531,181.43	2.82
2016	176,151.00	584,291.00	2.88
2017	125,830.00	599,750.00	3.41
2018	68,888.00	584,842.00	3.63
2019	84,941.00	561,286.00	2.70
2020	42,799.00	486,929.00	2.74

출처: 한국주택금융공사 주택금융통계시스템(최종검색일 2021.4.23.)

주 1) 판매금액: 적격대출 판매기관에서 판매한 실적을 집계한 수치(안심전환 적격대출 포함)

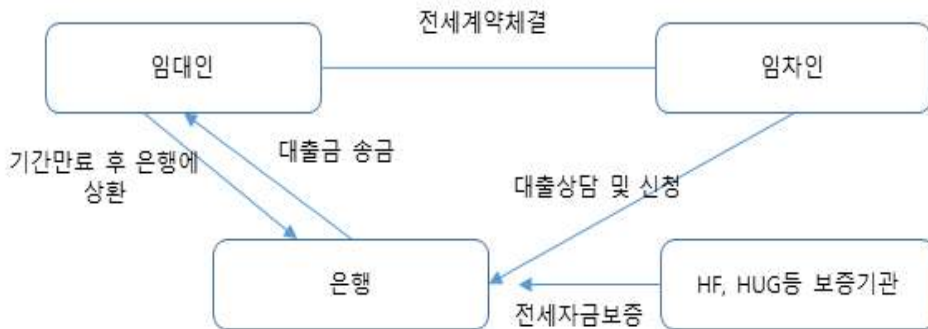
2) 잔액: MBS, MBB 발행 기초자산과 매입보유 자산의 잔액 합계(공사가 금융기관으로부터 양수한 자산 기준)

2. 전세자금대출

전세계약은 전세권설정이 뒤따르는 민법상 물권적 전세계약과 전입신고 및 확정일자로 보증금이 보호되는 주택임대차보호법상의 채권적 임대차계약이 있으며, 전세자금대출은 이러한 전세계약에 필요한 전세보증금¹¹⁸⁾을 금융기관이 대출해주는 것을 말한다. 임대차보증금반환청구권에 대해 질권설정 등의 제한적 보전조치만 가능한 금융기관의 임차보증금대출이 부동산 금융의 탈법적 이용과 관련한 연구대상이다.

주택을 임차하고자 하는 경우 예상보증금을 확인하고 본인의 상황에 맞는 전세자금 대출상품에 대해 조회한 후 해당 금융기관에 대출을 신청하게 된다. 이 때 임차인이 선택할 수 있는 전세자금 대출의 종류는 크게 두 가지로 구분하면 공적보증기관의 개입여부에 따라 은행권¹¹⁹⁾ 보증부 전세자금대출과 비은행금융기관의 무보증 전세자금대출로 구분될 수 있다.

[그림 3-70] 전세자금대출 구조



출처: HF 전세자금보증 업무처리기준 내용에 기반하여 저자작성

은행권 보증부전세자금대출은 HUG, HF, SGI 등의 보증서 담보 대출로서 저소득층, 신혼부부, 사회적 배려대상자 등을 위한 주택도시기금 전세자금대출(버팀목 전세자금대출)과 일반국민이 이용하는 은행재원 전세자금대출로 나뉜다.

118) 물권적 전세계약의 보증금을 전세보증금, 채권적 전세계약의 보증금을 임차보증금으로 구분할 수 있으나 일상생활에서는 통상 전세보증금과 임차보증금을 혼용해서 사용하고 있다.

119) '은행법'상의 은행으로 기금재원, 은행재원 전세자금대출을 모두 포함하는 개념으로 사용

<표 3-32> 전세자금대출의 종류

구분	명칭	주요내용	특징
은행재원 전세대출	HF전세자금대출 (한국주택금융공사)	- 만19세 이상 세대주 또는 세대원 - 임차보증금 5억 원이하 (지방3억 원)인 주택 임대차계약을 체결하고 임차보증금의 5%이 상을 지급한 임차인 - 공부상 주택 - 임차보증금의 80%범위(최대 2억2천2백만 원)	1주택자인경우도 주택가격이 시 가 9억 원이고 투기 또는 투기과 열지구내 취득시점 시가 3억 원을 초과하지 않는 경우 이용 가능
	HUG안심전세대출 (주택도시보증공사)	- 전세보증금의 5%이상을 지급한 만 19세 이상 임차인 - 주택 및 주거용 오피스텔도 이용가능 - 대출한도 최대 4.5억 - 1주택자는 최대 2억 원 이내	1주택자인경우도 주택가격이 시가 9억 원 이하이고 투기 또는 투기 과열지구내 취득시점 시가 3억 원 을 초과하지 않는 경우 이용 가능
	SGI보증전세대출 (서울보증보험)	- 만19세 이상 세대주 또는 세대원 - 주택 및 주거용 오피스텔도 이용가능 - 대출한도 최대 5억 원 - 1주택자 최대 3억 원 이내	1주택자인경우도 주택가격이 시가 9억 원 이하이고 투기 또는 투기 과열지구내 취득시점 시가 3억 원 을 초과하지 않는 경우 이용 가능 대출한도가 제일 높음
주택도시 기금 전세대출	버팀목 전세자금대출	- 혼인기간 7년 이내 또는 3개월 내 결혼예정 신혼부부 - 부부합산6천만 원 이하 - 자산2.92억 원 이하 - 전용면적 85m이하 - 임차보증금 3억 이하(수도권), 최대 2억 대출	주택도시기금

출처: HF, HUG, SGI, 주택도시기금 홈페이지 상품설명 참고(최종검색일:2021.5.4)

비은행금융기관을 이용하는 주택자금 수요자는 주로 9억 초과 주택소유자, 2주택 이상 다주택자, 1금융권 전세대출한도가 부족한 경우, 신용등급이 낮을 경우, 소득증빙이나 재직확인이 어려운 경우, 입주 후 추가자금이 필요한 경우, 빌라, 단독주택, 상가주택, 오피스텔 등 1금융권 대출이 어려운 경우이다. 통상 제1금융권의 경우 전세보증금의 금리는 2%중반에서 3%초반으로 낮지만 조건이 좀 더 까다롭고 신용등급 1~6등급까지만 가능한 경우가 많으나, 저축은행, 캐피탈 등 제2금융권은 7등급 이하도 이용할 수 있고 대출한도도 높지만 금리가 높은 편이다.

가. 금융권 전세자금대출(비은행금융기관 대출상품)

제1금융권(은행)에서 판매하는 전세자금대출은 대부분 보증기관의 보증서로 담보되고, 보증서 없이 은행 자체 재원으로 판매되는 상품은 찾아보기 힘들다. 따라서 보증부 전세자금 대출에 대해서는 각 보증기관별로 요건이 상이하므로 해당 부분에서 살펴보기로 하고, 금융권 전세자금대출과 관련해서는 비은행 금융기관의 무보증 전세자금대출에 대해 살펴보기로 한다.

1) 주요 내용¹²⁰⁾

신청자는 전세로 주택을 점유하는 자 또는 전세 계약 후 입주예정자로 임대차계약을 체결한 경우라면 시기와 상관없이 신청가능하며, 주택의 유형에 관계없이 가능하다.

신용평점(NICE)에 상관없이 신청할 수 있다고 홍보하고 있으나, 보증서가 담보되지 않아 리스크가 크므로 자체 기준에 의해 대체로 7등급이내까지만 대출이 가능한 것으로 알려져 있다.

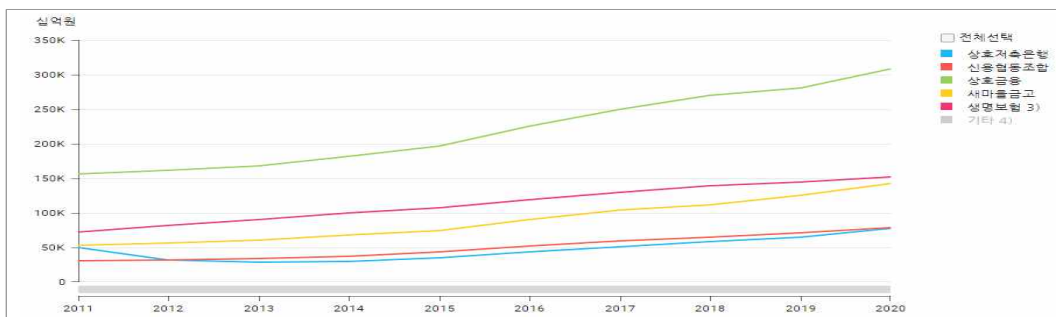
캐피탈사의 경우 대출한도는 임대보증금의 최대 85%이내에서 최대한도는 10억까지도 대출이 가능하며, 대출금리는 고객의 신용평점 및 담보물 LTV 등에 따라 차등 적용하여 연 5.7%~연 21.7%를 적용하는 것으로 안내하고 있고, 서울·경기·인천 소재 주택에 대해 최대 15억 원까지 전세자금을 대출해주는 카드사의 경우 최저 4.98%부터 신용등급에 따라 차등적용하고 있다.

최근 비은행금융기관의 전세자금 대출기간은 36개월 이내에서 만기 일시상환방식을 취하고 있으며, 전세권설정 또는 임대인동의를 통해 담보를 확보하고 있다.

2) 공급현황

저축은행을 비롯한 비은행금융기관의 전세대출현황은 구체적으로 확인하기 어려우나 [그림 4-6] 연도별 비은행기관 여신현황에서 보는 것처럼 과거 10년간 전체 여신현황을 살펴보면 비은행기관의 여신이 지속적으로 상승하고 있으며, 특히 농협의 단위조합 등 상호금융을 통해 취급된 대출이 급격히 증가하고 있어 정부의 부동산대책으로 인해 금융권의 주택담보대출, 전세자금대출을 받기 어려워지는 상황에서 비은행금융기관이 비주택 부동산담보대출, 신용대출과 전세자금대출을 위한 우회로가 되고 있음을 의심할 수 있다.

[그림 3-71] 연도별 비은행기관 여신현황



출처: 한국은행 경제통계시스템(최종검색일: 2021.5.12.)

120) 저축은행을 비롯한 제2금융권의 상품은 금융기관마다 취급상품이 각각 달라 통일된 기준을 찾기 어려워 인터넷, 뉴스 등을 통해 소개된 내용들 중 최대, 최소값을 기준으로 탈법적 이용여지가 많은 것을 위주로 기술함

나. 주택도시기금 전세자금대출(버팀목 전세자금대출)

버팀목 전세자금대출은 주택도시기금대출로 은행이 업무를 위탁받아 판매하고 있는 상품인데, HUG의 보증부 대출인 안심전세대출과는 보증신청인의 소득요건, 보증대상주택 임차면적제한, 전세보증금 요건, 보증한도에 차이가 있으며 나머지는 대동소이한 상품이다.

주택도시기금은 무주택서민, 저소득층, 도시영세민들의 전세자금을 지원하는 목적으로 조성된 기금으로 기금의 조성취지에 맞게 중소기업취업청년, 청년, 신혼부부, 서민 등을 위한 전세보증금대출상품이 다양하게 구비되어 있으나, 본 연구에서는 폭넓게 적용될 수 있는 서민 전세자금대출상품으로서 버팀목 전세자금대출에 대해서만 간략히 알아보기로 한다.

1) 주요내용¹²¹⁾

신청자격은 대출접수일 현재 민법상 성년인 세대주로서 임차보증금의 5%이상을 지불하고 임대차계약을 체결한 자이어야 하며, 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택자이면서 주택도시기금대출, 은행재원 주택담보대출 및 전세자금대출 미이용자로, 부부합산 총소득 5천만 원 이하(신혼, 혁신도시, 이전 공공기관 종사자, 다자녀가구 등의 경우 6천만 원 이하인자), 부부합산 순자산 가액이 최근년도 소득 3분위 전체가구 평균값 이하(2021년 기준 2.92억 원)의 요건을 요구하므로 자격요건이 엄격하다.

또한 신청 시기는 임대차계약서상 잔금지급일과 주민등록등본 상 전입일 중 빠른 날로부터 3개월 이내까지 신청해야하고, 계약갱신의 경우 계약갱신일로부터 3개월 이내에 신청해야 하므로 그 기간이 경과하여 거주 중인 경우에는 대출이 불가하다.

대상주택도 주거용 오피스텔 포함 전용면적 85㎡(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 100㎡)이하 주택으로 임대보증금이 일반가구와 신혼가구의 경우 수도권은 3억 원, 그 외는 2억 원 이하(2자녀 이상 가구는 각 1억 원씩 증가)일 것이 요구된다.

대출한도는 호당대출한도, 소요자금에 대한 대출비율, 담보별 대출한도를 산출하여 그 중 제일 적은 금액을 기준으로 하는데 구체적인 한도 산출방식은 <표 4-9>와 같다.

<표 3-33> 버팀목전세자금 대출한도

호당대출한도	일반가구: 수도권(서울, 인천, 경기)1.2억 원, 수도권 외 8천만 원 *2자녀이상가구는 각 1억 원씩 증가
소요자금에 대한 대출비율	신규계약은 일반가구의 경우 전세금액의 70%이내(신혼, 2자녀이상은 80%이내) 갱신계약은 증액금액이내에서 증액 후 총 보증금의 70%이내(신혼, 2자녀 이상은 80%이내)
담보별 대출한도	주택금융공사 전세대출보증, 주택도시보증공사 전세금안심대출보증은 각각 해당보증규정을 따르고 채권양도협약기관 반환채권양도의 경우 (연간인정소득 - 본인부채금액의 25% - 기 기금전세자금 대출잔액) 한도 내

출처: 주택도시기금 홈페이지 버팀목전세자금 상품설명(최종검색일: 2021.5.27)

121) 주택도시기금 홈페이지에 소개된 버팀목전세자금 상품에 대한 설명을 핵심적인 내용 위주로 재정리함

대출금리는 주택도시기금대출이므로 국토부 고시 금리적용으로 전 금융기관이 동일한 금리를 적용하며, 소득규모, 임대보증금규모에 따라 최저 1.8%에서 최고 2.4%까지 차등 적용한다.

대출기간은 2년 단위 연장하며 최장 10년 (HUG 보증서의 경우 최대 10년 5개월) 이용 후 미성년 1자녀 당 2년씩 추가하여 최대 20년까지 이용 가능하며, 상환방식은 일시상환 또는 혼합상환방식 중 선택할 수 있고, 임대인계좌에 입금함을 원칙으로 하며 임대인에게 이미 임차보증금을 지급하였을 경우에는 임차인계좌로 입금가능하다.

버팀목 전세자금 대출의 담보취득은 HF 전세대출보증, HUG 전세금안심대출보증, 채권양도 협약기관 반환채권양도 중 1개의 방식을 선택하며, 대출취급 후에 주택을 취득한 경우는 본 대출금을 상환해야하고, HUG 보증서를 담보로 취급 시에는 추가대출이나 대출기간 중간에 목적물 변경이 금지된다.

또한 업무취급은행도 한정되어 있는데 현재 취급하고 있는 은행은 우리, 국민, 기업, 농협, 신한은행 등 5개 은행이다.

2) 공급현황

버팀목 전세자금의 총공급 현황에 대한 공식적인 자료는 확인하기 어려우나, 전체적으로는 2015년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2018년도부터 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다.

〈표 3-34〉 HF 연도별 버팀목 전세자금 보증 현황

단위: 억 원

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.4월
공급금액	-	39,052	41,869	76,471	106,601	165,662	158,080	61,570

출처: 한국주택금융공사 주요 업무통계 중 일부발체(2021년 4월)

다. 보증부 전세자금대출

1) HUG 전세금안심대출보증

HUG의 사업 중 자체자금으로 재원을 마련하여 무주택서민들에 대한 전세자금보증을 지원하고 있는 여러 종류의 전세자금보증이 있으나 그 중에서도 전세금안심대출보증이 대표적이며, 임차인이 전세금을 돌려받을 수 있도록 보장하는 전세보증금반환보증과 금융기관에 전세자금대출의 원리금상환을 보장하는 전세자금대출특약보증이 혼합된 것으로 은행재원 대출상품에 대한 100% 보증상품이다.

① 주요내용¹²²⁾

전세계약을 체결하고 보증금의 5%이상을 지급한 만 19세 이상 임차인으로 주택을 소유한 임차인도 가능하며 소득요건의 제한이 없고, 소득이 없는 경우에도 신용점수 또는 추정소득요건 충족 시 이용이 가능하나, 다만, 2주택자(분양권, 입주권, 오피스텔은 주택 수에서 제외)는 대출이 제한되고, 1주택자의 경우 부부합산 소득 1억 원 이하이면서 1주택가격이 9억 이하인 경우만 가능하다. 특히 2020년 7월10일 이후로는 투기지역, 투기과열지구 내 3억 원을 초과하는 아파트 구매 시 신청할 수 없다.

대상주택은 단독(다중·다가구 포함), 다세대(연립), 아파트, 주거용 오피스텔로 임차면적 제한이 없으나 보증금의 제한(수도권은 5억 원 이하, 그 외 지역은 4억 원 이하)이 있다.

보증한도는 전세보증금의 80%이내에서 가능하며 신혼부부, 청년가구 등의 경우에는 90%까지도 가능하지만, 1주택자는 최대 2억을 초과할 수 없고, 2주택자는 신청할 수 없다.

대출취급은행은 2020년 7월 기준 국민, 우리, 기업, 수협, 농협, 신한, 하나, 부산, 광주 은행으로 신용등급에 따라 은행에서 대출한도를 결정하는데, 일례로 농협은행의 경우 대출한도 최고 4억 원 이내로 전세보증금반환보증금액의 80%와 전세보증금의 80%이내 중 적은금액을, 신한은행의 경우 대출한도 최고 4.5억 원 이내에서 대출하고 있다.

보증료는 전세보증금반환보증료 연 0.15%와 특약보증료 연 0.05%를 합하여 연 0.2% 이내이며, 대출금리는 2021.5월 기준 농협은 최저 연 2.13%, 신한은행은 2.56%로 취급하고 있다.

신규계약의 경우 잔금지급일과 주민등록전입일 중 빠른 날로부터 3개월 이내, 갱신계약의 경우 갱신계약체결일로부터 3개월 이내에 신청해야 하며, 임대인의 채권양도 승낙 또는 임대인에게 채권양도통지를 통해 전세보증금반환채권을 양도받음으로써 담보를 확보한다.

② 공급현황

전세금안심대출보증은 필요한 전세자금에 대한 대출뿐 아니라 전세자금을 돌려받을 수 있도록 이증으로 보증해주는 상품이라는 데 장점이 있어 2018년에는 11.5조원에서 2019년에는 16.8조 원, 2020년에는 19.4조원으로 보증공급액이 지속적으로 증가하고 있다.

2) HF 일반전세자금보증¹²³⁾

HF의 일반전세자금보증도 은행재원 전세자금대출에 대한 공사의 보증상품으로 보증재원은 공사가 주택금융기관으로부터 출연 받아 설립된 주택금융신용보증기금이다.

122) HUG 홈페이지 전세금안심보증 상품에 대한 설명을 핵심내용 위주로 재정리함.

123) HF 개인보증규정 및 전세자금보증업무처리기준에서 핵심 내용 위주로 재정리

① 주요내용

신청자격은 대한민국 국민으로 부부합산 주택보유수 1주택 이내(단, 1주택인 경우 부부합산 연소득 1억 원 이하, 보유주택가격이 9억 원을 초과하지 않아야 함)인 자로서 임차보증금 5억 원(지방 3억 원) 이하인 임대차 계약을 체결하고 임차보증금의 5%이상을 지급한 세대주이면 되며, 2020년 7월 10일 이후 본인과 배우자(결혼예정자 포함)가 투기지역·투기과열지구 소재 3억 원 초과 아파트를 취득하지 않아야 한다.

신청일은 신규임대차 계약서상 잔금지급일과 주민등록전입일 중 빠른 날로부터 3개월 이내, 계약갱신일로부터 3개월이 되는 날로 주민등록전입일로부터 3개월 이상 경과해야 한다.

대상주택은 전세 대상 건물이 공부상 주택(주상복합은 주거전용면적이 1/2 이상), 주거용 오피스텔, 노인복지주택으로서 실제 주거용으로 이용되고 있고 권리침해가 없어야 한다.

보증한도는 최대 2억 원으로 보증종류별 보증한도와 소요자금별 보증한도, 상환능력별 보증한도를 산출하여 그 중 가장 적은 금액으로 결정하는데 구체적 산출방식은 아래 <표 4-11>과 같다.

<표 3-35> 일반전세자금 보증한도

보증종류별	2억 원 - 동일인 기 전세자금 보증잔액
소요자금별	다음 ①, ② 중 가장 적은 금액 ① 임차보증금 × 80%이내 - 동일인 기 일반·협약전세자금 보증잔액 ② 신청인의 보증신청금액
상환능력별	연간인정소득 - 연간부채상환예상액 + 상환방식별 우대금액 - 동일인 기 전세자금 보증잔액

출처: 한국주택금융공사 홈페이지 일반전세자금 보증 상품설명(최종검색일: 2021.5.28)

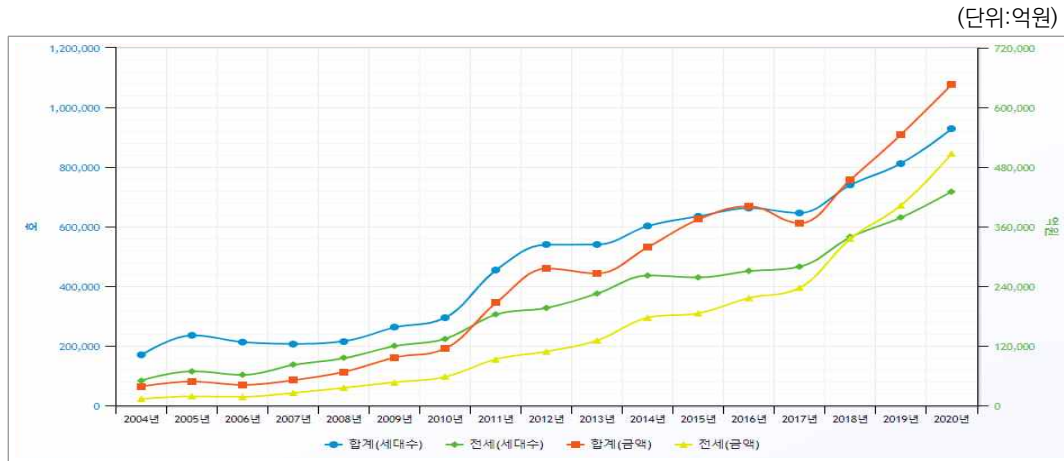
HF의 개인보증상품은 일반적으로 보증비율 90%인 부분보증상품이며, 보증료율은 우대·가산 보증료를 감안하지 않을 경우 2020년 9월 이후 0.05%~0.40%이다.

대출한도는 보증금의 80%범위 내에서 최대 2.22억 원까지 가능하나 은행에서 자체 심사 시 신용등급별로 차이가 날 수 있고, 대출금리는 2021년 5월 기준 2.02~2.73%이다.

② 공급현황

[그림 3-72]는 HF의 주택금융신용보증기금이 보증한 전세자금보증현황을 나타낸 것으로 전세 자금보증은 2017년 23조원에서 2020년 50조원으로 2배 가까이 크게 증가하였다.

[그림 3-72] 주택금융공사 전세자금보증 공급현황



출처: 한국주택금융공사 주택금융통계시스템(최종검색일:2021.4.30)

3) SGI 전세자금보증(개인주택자금보증보험)

SGI는 1969년 설립되어 서민과 기업의 경제생활 관련 보증서비스를 제공하고 있는 종합보증 회사로 전세금대출에 대한 보증도 취급하고 있으며, HF나 HUG와 달리 민간보증이긴 하나 예금 보험공사의 지분이 94%에 달해 공적보증에 준하는 것으로 간주된다.

① 주요내용¹²⁴⁾

보증신청인은 임차보증금의 5%이상을 지급한 만 19세 이상 세대주이며, 2주택 이상 보유자는 이용할 수 없고, 고가 1주택 소유자의 경우 시가 9억 원 초과 고가주택 보유자거나 부부합산소득 1억 원 이상 1주택소유자의 경우 이용이 제한된다.

대상주택은 아파트, 주거용 오피스텔, 연립·다세대(단독, 상가, 다가구 불가)로 임차보증금 한도에 제한 없는 것이 가장 큰 특징이다.

대출가능금액은 전세보증금의 80%이내에서 무주택 5억, 1주택 3억까지 가능하나 대출실무에서는 신용등급이 KCB/NICE 모두 6등급 이내, DTI 40%에 들어야 대출이 진행가능하다.

업무취급 금융기관은 SGI와 개인주택자금보증보험 운용에 관한 포괄협약이 체결된 금융기관으로 시중은행 두 곳(농협, 신한)과 보험사(ABL생명)이며, 각 금융기관 홈페이지에 공시된 대출금리는 농협은행 최저 2.03%, 신한은행 2.71%, ABL생명보험 최저 2.54%이다.

¹²⁴⁾ SGI 전세자금보증상품의 경우 신한, 농협, ABL 홈페이지에서 자세한 설명을 하고, SGI 자체 홈페이지에는 간략한 내용만 게시하고 있다.

보증료율은 아파트 연 0.192%, 기타 0.218% 이며, 보증비율 100%인 전액보증상품으로 대출 실행일로부터 최종 원리금 상환일까지 보증기간이 정해진다. 담보취득방법은 보증금반환채권에 대해 대출금액의 120% 질권설정으로 하고 있다.

② 공급현황

SGI의 연도별 전세자금보증현황은 파악하기 어려우나 홈페이지에 공시한 2019년 1년 동안의 전세자금 대출보증 실적을 보면 계약건수 124,434건에 210,455억 원의 실적을 공시한 것으로 보아 HUG와 유사한 수준으로 전체 전세자금보증시장의 20%정도 수준에서 전세자금대출에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

제3절

공급자 금융



1. 사업자 대출

가. 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)

공급자 금융은 주택을 공급하는 주체인 건설사, 건축주의 건설자금을 조달하는 활동으로 토지주의 주택건축자금 대출이나 건설사의 공동주택건설시 이용되는 프로젝트 파이낸싱 대출이 가장 기본적인 금융상품이다.

대규모 건설사업의 경우 프로젝트 파이낸싱에 있어 PFV, 부동산펀드, REIT's, 메자닌 금융을 통해 자금을 조달하기도 하고, ABS, ABCP발행을 통해 2차 시장에서 조달한 자금으로 금융기관이 유동성을 확보하여 주택대출의 자원으로 활용하기도 하므로 공급자 금융은 여러 금융제도 및 기법들과 유기적으로 관련되어 있다.

프로젝트 파이낸싱(이하 "PF")은 항만, 도로건설 등 대규모 투자 사업에 있어 사업주와는 분리된 특정 프로젝트의 사업성과 현금흐름을 담보로 필요자금을 조달하는 금융기법인데, 시행사가 토지 매매계약을 체결한 후 사업인허가를 진행함과 동시에 토지비의 중도금 및 잔금을 조달하기 위해 시공사의 신용공여를 통해 대출을 조달하게 된다.

ABS와 같은 유동화방식이나 REIT's, 부동산fund와 같은 간접투자방식, PFV 방식도 PF의 유형에 해당하나 여기서 말하는 PF는 시행사가 금융기관을 통해 조달하는 대출에 한정되는 개념이다.

PF는 원칙적으로 프로젝트의 실패로 인한 상환의무가 제한되는 비소구 또는 제한적 소구금융의 특징을 가지고 있고, 사업주인 시공사는 SPC를 통해 자금을 조달하므로 사업주의 부채로 기재되지 않는 부외금융의 장점이 있기 때문에 주택개발사업자가 선호하는 자금조달방안이다. 그러나 부동산 개발 관련 프로젝트들은 경기변동에 민감하고 정부정책에 좌우되는 경우가 많아 그 위험성이 크므로 선진국의 경우 PF를 다루지 않는 경우가 많다.

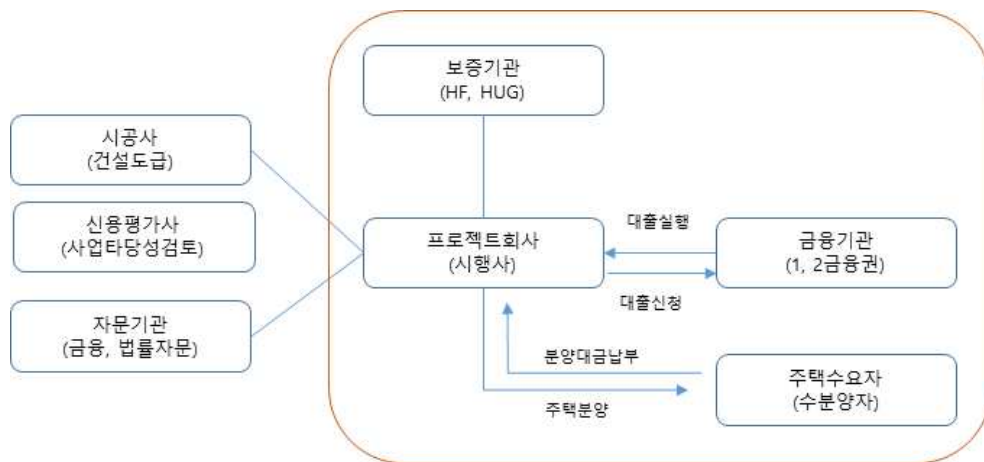
1) 프로젝트 파이낸싱의 주요내용

공동주택개발사업을 추진코자 하는 시행사는 입지분석이나 각종 인허가 분석 등 개발분석 단

계를 거쳐 사업수지분석과 분양률분석을 통해 사업계획 수립 및 사업타당성검토를 실시하고, 토지 매입 후 대출기관에 PF대출을 신청하며, 은행은 자체 자금으로 대출하거나 HF, HUG와 같은 공적보증기관의 보증을 조건으로 대출을 실행하게 된다.

[그림 4-8]은 PF 대출의 기본구조를 나타낸 것인데, 주택개발사업은 독자적인 디벨로퍼에 의한 시행사 설립의 경우도 있으나 이 경우 시행사의 규모가 영세하고 금융기관의 시공사 지급보증 요구로 인해 성공하기 어려운 상황이다. 따라서 시공사가 특정 주택개발사업을 위한 SPC형태의 시행사를 설립하고, SPC가 PF 대출을 받는 것이 일반적인 관례이다.¹²⁵⁾

[그림 3-73] 주택개발 프로젝트 파이낸싱(Project Financing) 대출구조



출처: 정용식, 부동산개발 계획과 실무, 부연사, 2019년, p.416. 그림 수정인용

2) 공급현황

부동산PF 대출잔액은 2013년 기준 39.3조원에서 2019년 6월말 기준 71.8조원으로 증가하였으며 연평균 11.6%의 증가율을 보였다. 비은행권의 부동산PF 대출규모가 은행권에 비하여 더 크게 증가함에 따라 비은행권 비중이 2013년 45%에서 2019년 6월 74%로 증가하였다.

비은행권 중 보험사가 2013년 5.6조원에서 2019년 6월 24.3조원으로 18.7조원 증가하여 증가폭이 가장 높았으며, 다음은 여전사로 동기간 2.6조원에서 9.2조원으로 6.6조원 증가하였다.

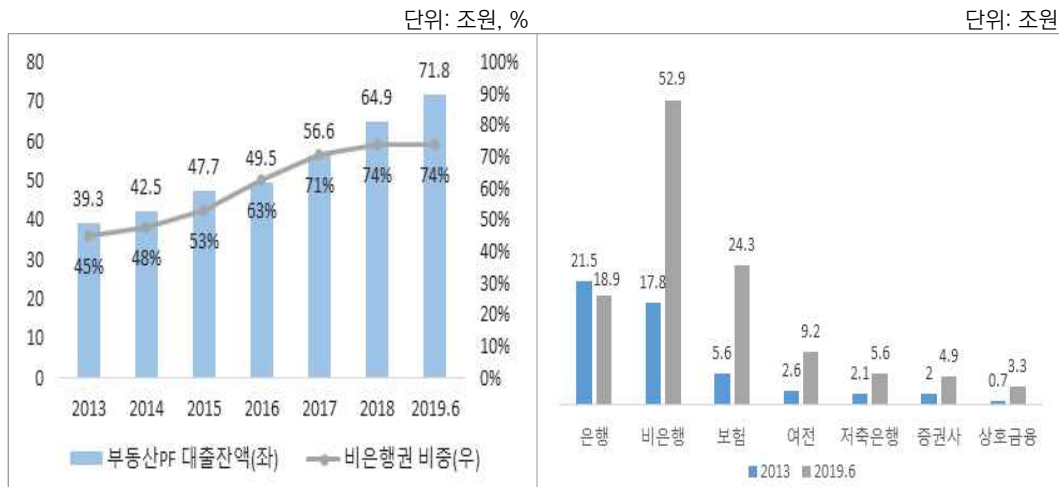
은행권의 경우 2013년 바젤Ⅲ 시행으로 부동산PF 대출의 위험가중치가 최대 150%로 상향조

125) 전광섭·문근식, 주택금융론, 부연사, 2020년, pp.337~347.

현재의 부동산 개발금융의 구조적 문제점은 개발자금의 대부분을 건설업체가 부담하고 있고, 차입금 의존도가 높아 물가상승기에는 상당한 투자수익을 누릴 수 있으나, 부동산 경기가 악화될 경우 심각한 자금난에 직면할 수 있다고 한다.

정된 것이 대출 규모에 영향을 끼쳤고, 비은행권은 저금리구조로 인한 신규 수익원 발굴과 부동산 시장 개선 기대 등으로 부동산PF 대출을 확대했을 것으로 분석되고 있다.¹²⁶⁾

[그림 3-74] 부동산PF 대출잔액 추이 및 업권별 변화



출처: 금융위원회·금융감독원, 2019.12.5., 제3차 거시건전성 분석협의외 개최 [별첨2]부동산PF 익스포져 건전성 관리 방안

나. 사업자보증

1) HF 건설자금보증¹²⁷⁾

HF의 건설자금보증은 대출재원에 따라 채권기관인 은행재원 대출에 대한 보증상품과 주택도시기금재원 대출에 대한 보증상품으로 구분된다.

① 건설자금보증(기금재원 및 은행재원)

먼저 신청요건을 보면 건설자금보증은 사업계획승인(건축허가를 포함)을 얻은 사업장에 대하여 당해대출 실행 전에 신청하여야 한다.

보증대상자금은 기금재원인 경우 사업계획 검토표상의 신청세대에 대한 소요자금에서 기타사업비, 상가건축비, 사업대지비를 차감한 금액으로 건축비를 지원하며, 은행재원인 경우 대지비까지 지원이 가능하다. 기금재원인 경우 시공사 자격제한이 없으나, 은행재원신청기업은 신용등급 BB+ 이상이거나 시공능력순위 200위 이내에 해당하는 등 요건을 충족하고 사업대지 전체(국공

126) 금융위원회, 2019.12.5., 부동산PF 익스포져 건전성 관리방안 분석의견 인용

127) HF의 건설자금보증은 사업자보증규정과 사업자보증시행세칙에서 관련 보증상품에 대한 취급기준을 전부 규정하고 있다.

유지 제외)에 대하여 매매계약을 체결 및 매매대금의 10% 이상을 납부하는 등 일정 요건을 충족해야 한다.

〈표 3-36〉 HF 건설자금 상품비교

구분	PF보증(은행재원)	건설자금보증(은행재원)	건설자금보증(기금재원)
보증대상	사업계획승인 사업	사업계획승인 / 건축허가사업	주택도시기금 지원대상주택
보증대상자금	대지비, 공사비 및 사업비	대지비, 공사비 및 사업비	건축비
대출한도	총사업비의 70%	대출기관이 산정한 금액	대출기관이 산정한 금액
보증한도	대출한도의 90%	동일사업장별, 자금용도별, 동일기업당 한도 제한	대출금액에서 담보부대출금액 차감한 금액의 90%
시공사 자격	신용평가사신용등급BBB-이상, 시공능력 200위 이내	신용평가사신용등급BB+이상, 시공능력 200위 이내	제한 없음
보증료	0.3~0.65%	0.2~0.95%	0.2~0.95%
보증해지	대출금 상환 시	대출기관 건물담보취득 또는 대출원금상환시	대출기관 건물담보취득 또는 대출원금상환시

출처: 한국주택금융공사 홈페이지 건설자금 상품 내용 정리 (최종검색일: 2021.5.25.)

기금재원의 경우 동일사업장당 보증한도는 대출가능금액에서 담보부대출을 차감한 금액을 한도로 하고 세대 당 보증한도는 2억 원을 초과할 수 없도록 되어 있으나, 은행계정의 경우 동일사업장당 보증한도 이외에도 자금용도별 보증한도를 따로 규정하고 세대 당 보증한도제한이 없다.

② PF보증(은행재원)

프로젝트금융보증을 신청하기 위해서는 사업대지 신탁등기, 사업자금의 금융기관 또는 신탁회사에 의한 관리집행, 사업시행권 양도계약, 시공권 포기각서 등으로 신청사업의 지속성 확보, 시공사의 책임준공의무부담, 자금집행 순위 상 보증부대출 원리금의 우선상환 등의 요건이 충족되어야 한다.

신청기업은 주택사업자로서 보증신청일 현재 신청 사업만을 수행하여야 하며, 시공사의 경우 주택건설사업자로서 시공능력순위 200위 이내, 신용등급 BBB-등급 이상일 것을 요구한다.

신청사업의 규모는 사업장 소재지에 따라 다른데 서울시는 200세대, 경기도 및 광역시는 300세대, 그 밖의 지역은 400세대 이상이어야 하며, 전용면적 85㎡ 이하의 세대수가 총 건설세대수의 30% 이상 이어야 한다.

보증신청은 대지 전체(국·공유지 제외)에 대하여 매매계약을 체결한 후 시공사의 시공능력순위에 따라 각각 100위 이내인 경우 매매대금의 5%, 100위 초과 200위 이내인 경우 10% 이상을 납부하고 사업계획승인을 얻은 사업장인 경우에만 할 수 있다.

보증대상자금은 사업대지비, 건축공사비(상가공사비 제외), 기타사업비로 하며, 보증한도는

“총사업비×대출비율×부분보증비율”을 한도로 한다.

현재의 PF대출 관행은 보다 더 보수적인 관점에서 시공사에게 책임준공과 연대입보, 자금보충 의무를 부여함으로써 사실상 프로젝트에 대한 심사의 성격보다는 기업대출의 성격이 강하다.

③ 공급현황

주택금융공사의 PF보증을 포함한 사업자보증 공급액은 2019년 3.6조원, 2020년 4.2조원을 달성한 경우를 제외하고는 2조 원대 아래로 공급되어왔으며, 주택금융공사의 2021년 기준 총 64.6조원에 달하는 전체 보증 공급액의 6.5%정도로 비중이 작다고 볼 수 있다.

[그림 3-75] HF 사업자보증 공급현황



출처: 한국주택금융공사 주택금융통계시스템(최종검색일:2021.5.6)

2) HUG PF보증

HUG는 선분양제 하에서 주택사업공제조합으로 설립되었으나 외환위기 당시 건설사의 도산으로 수분양자가 피해를 입게 되자 수분양자들의 피해를 보상하고자 분양보증 등 이행성 보증을 취급하는 기관으로 설립된 것이며, 설립 이후 정부의 주택정책방향에 맞춰 전세자금, 중도금 등 개인보증과 시공보증 등 건설보증, 건설자금 보증, 도시재생사업 등 금융성 보증을 포함해서 업무영역을 확장해 왔다.

① 주요내용

<표 4-13>은 HUG의 건설자금보증상품을 비교한 것으로 PF보증상품은 기업보증으로 분류되며 사업계획승인을 받은 분양보증 대상사업에 대해 총사업비의 50%이내에서 보증해주고 표준

PF 및 유동화보증으로 취급하고 있다. 또한 주택도시기금으로 사업비를 조달하고자 하는 주택사업자의 경우 총대출금액에서 보증채권자가 산정한 사업부지의 담보평가금액을 차감한 금액의 90%를 보증하는 기금건설자금대출보증도 취급하고 있다.

PF보증 상품이 대지비를 포함한 공사비와 사업비를 보증해주는데 반해 기금건설자금은 임대주택건설을 위한 주택도시기금대출에 대한 보증으로 건축비만을 지원해주는데 차이가 있다.

기금건설자금의 경우 임대주택공급확대를 위해 저리의 기금대출을 지원하는 것이므로 민간임대주택에 관한 특별법에서 정한 임대사업자로 임대를 목적으로 주택건설 사업계획 승인 또는 건축허가를 받아 주택을 건설하는 주택건설사업 등록업자라면 이용이 가능하며, 시공사 자격은 제한이 없으나 주택의 전용면적별로 호당 대출한도와 대출 금리에 차이가 있다.

〈표 3-37〉 HUG 건설자금보증 상품 비교

구분	PF보증 (표준PF및 유동화보증)	기금건설자금보증
보증대상	사업계획승인사업(분양보증대상)	주택도시기금 지원대상 주택
보증대상자금	대지비, 공사비 및 사업비	건축비
대출한도	총사업비의 50%이내	대출기관이 산정한 금액
보증한도	총사업비의 50%이내	대출금액에서 담보부대출금액 차감한 금액의 90%
시공사자격	자체평가신용등급 BB+이상, 시공능력 500위 이내	제한 없음
보증료	0.553~0.982%	0.2~0.9%
보증해지	대출금 상환 시	좌동

출처: HUG 홈페이지 건설자금보증 상품 내용 정리(최종검색일2021.5.25)

② 공급현황

HUG에서 공시한 건설자금보증 공급현황자료(주택정보포털 HOUSRA)에 따르면 PF대출과 주택도시기금건설자금대출(주택)을 포함한 건설자금보증 실적은 2018년 2.7조원, 2019년 2.8조원, 2020년 2.5조원으로 2020년 기준으로 HUG의 전체 보증 공급액 211.3조원 대비 1.1% 비중을 차지하고 있다.

3) HUG 분양보증

HUG가 사실상 독점¹²⁸⁾하는 분양보증은 크게 주택분양보증, 주택임대보증, 주상복합주택 분

128) 주택공급에 관한 규칙 제15조 제1항 제2호는 분양보증기관을 주택도시보증공사와 보험업법 제2조제5호에 따른 보험회사 중 국토부장관이 지정하는 보험회사가 취급할 수 있도록 하고 있으나 국토부는 그동안 보험회사를 별도로 지정하지 않아 HUG가 사실상 독점해온 것이다.

양보증, 오피스텔 분양보증으로 구분된다. 그중에서도 주택분양보증은 사업주체가 파산 등의 이유로 분양계약을 이행할 수 없게 될 경우 해당 주택 분양의 이행 또는 납부 계약·중도금의 환급을 책임지는 보증으로 1993년 출시되었다.

주택공급에 관한규칙 제15조(입주자모집 시기)는 전체 동의 골조공사가 완료된 때에 분양할 수 있다고 하여 원칙적으로 후분양을 전제하나, 대지소유권 확보 및 분양보증의 요건을 구비한 경우 선분양을 할 수 있도록 하였는데, 선분양시 사업자의 부도로 인해 수분양자가 납부한 계약금과 중도금을 돌려받지 못하는 피해를 방지하기 위하여 분양보증제도를 마련한 것이다.

따라서 주택분양보증은 선분양을 위해서는 반드시 가입해야 하는 ‘의무보증’이며, 준공 및 소유권이전이라는 ‘이행보증’과 계약금과 중도금의 환급책임에 대한 ‘지급보증’의 성격을 겸하고 있다.¹²⁹⁾

이러한 분양보증제도에 대해 분양보증의 독점이 소비자에게 높은 비용을 부과시키고, 산업의 발전을 저해하므로 민간 금융회사에 개방해야 하며, 선분양제도가 과거 주택부족사태를 타개하기 위한 비정상적 조치였으므로 정상적 상태인 후분양제도의 정착을 위해 분양보증제도도 변화해야한다는 주장이 제기되어 왔다.¹³⁰⁾

① 주요내용¹³¹⁾

분양보증의 보증대상은 주택법 제15조에 의해 사업계획승인을 얻어 건설하는 주택사업으로 일반에게 분양하는 주택이 30세대 이상인 경우로 한정하고 있으며, 주택조합의 조합원에게 분양하는 주택은 보증대상에서 제외하고 있다.

보증책임은 앞서 개요에서 본 것과 같이 주택의 분양이행 또는 납부한 계약금 및 중도금의 환급을 책임지며 보증채무자는 당해 주택사업의 사업주체가 된다.

보증금액은 당해 주택사업의 분양계약자로부터 받게 될 계약금과 중도금을 합한 금액이며 보증기간은 당해 주택사업의 입주자 모집공고 승인일로부터 건물소유권보존등기일(사용검사 포함)까지이다.

보증료는 신용평가등급별로 연보증료를 부과하는데 대지비는 신용등급 구분 없이 0.138%를 적용하고 건축비부분만 기업신용등급과 보증심사평점에 따라 최저 0.158%에서 최고 0.469%를 적용한다.

분양보증을 신청하기 위해서는 주택건설 사업부지에 대해 소유권을 확보하는 것을 원칙으로 하며 미확보부지의 경우 담보제공 시 보증이 가능하다. 또한 저당권 또는 예고등기 등 제한물권이 있는 경우 말소가 원칙이다.

분양보증과 유사한 역할을 하는 것으로 HUG는 임대보증 및 주상복합주택분양보증 상품을 취

129) 김병우·이동훈, 부동산금융론, 도서출판 두남, 2017년, pp.179~190.

130) 민태욱, 부동산금융론. 부연사, 2017년, pp.199~204.

131) HUG 홈페이지 주택분양보증 상품 설명(최종검색일:2021.5.7) 요약

급하고 있는데, 전자의 경우 임대주택 입주예정자가 납부하는 계약금 및 중도금의 환급을 책임지는 것이며, 후자의 경우 주상복합건물 및 주상복합건물중 주택이외의 시설에 대한 수분양자에 대한 분양이행 또는 납부한 계약금 및 중도금의 환급을 책임지는 보증이다.

② 공급현황

HUG의 연도별 분양보증실적은 주택 및 아파트 건설실적의 추세와 유사한 흐름을 보이고 있으며, 조사결과 2012년부터 2018년까지의 총 분양승인물량 중 94.2%가 분양보증을 받고 있어 대부분 선분양 방식에 의한 공동주택개발이 이뤄지고 있다고 볼 수 있다.

[그림 4-11]은 HUG의 연도별 분양보증금액을 나타낸 것으로 2015년 사상 최고액인 89조원을 기록하였으나 2016년부터는 감소하였는데, 주택 착공연면적의 감소가 분양보증금액의 감소와 같은 추세를 보이고 있다.

[그림 3-76] 연도별 분양보증 금액



출처: 국토교통부 통계누리(최종검색일: 2021.5.25)

2. PFV(Project Financing Vehicle, 프로젝트금융투자회사)

2004년 3월 법인세법의 개정으로 설립가능하게 된 PFV는 대규모 부동산 개발사업의 자금조달을 위해 설립한 특수목적회사로 금융기관과 투자기업들로부터 자금을 출자 받아 해당 프로젝트를 추진하기 위해 설립한 SPC의 한 종류이다.

PFV는 대규모 민간개발사업을 진행할 때 세제상의 혜택이 있어 폭넓게 이용되고 있는데, 주요 세제상 혜택으로는 배당가능이익의 90%를 배당하는 경우 법인세과세대상소득에서 제외시켜줌으로써 이중과세를 면할 수 있고, 취득하는 부동산에 대해서도 취득·등록세 50% 감면혜택이 주어진다.

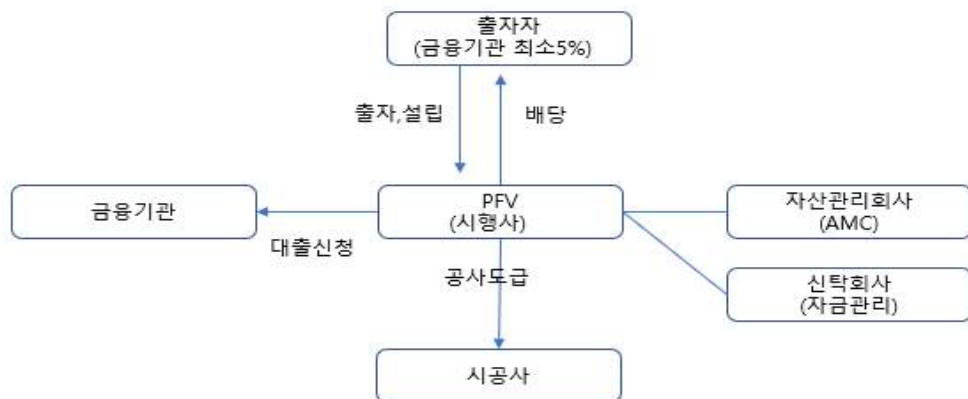
다만, PFV 설립요건으로 발기인 중 1인 이상이 금융기관(은행법의 인가를 받은 금융기관을 포함하여 국책은행, 시중은행, 증권사, 보험사 등)임을 요구하고 있으므로 금융기관의 참여 없이는 설립자체가 불가능하다는 문제가 있다.

가. PFV의 구조 및 특징

PFV의 사업 시행구조는 일반 민간개발 PFV와 민간공공 대형 공모형 PFV로 나눌 수 있는데, 본장에서는 민영주택의 건설자금 조달방안과 관련하여 일반민간개발 PFV에 대해서만 살펴보기로 한다.

아래 그림에서 보는 것처럼 금융기관이 최소 5%이상 지분출자한 PFV는 시행사로부터 사업권을 양도받고 자산관리회사(AMC)에 위탁을 통해 사업을 진행 하게 되는데 건설자금을 대주단으로부터 차입하고 자금관리업무는 신탁회사에 위탁하여 운영한다.

[그림 3-77] PFV 사업구조



출처: 정용식, 부동산개발 계획과 실무, 부연사, 2019년, p.421. 그림 수정인용

나. PFV 설립현황

PFV의 경우 독자적인 근거법이 없이 법인세법에 따라 외형적 요건을 갖추면 인정되며 실질적 요건과 사후관리제도가 제대로 마련되어 있지 않아 부실방치 및 설립과 자금운용 등 현황파악이 어렵다는 지적이 있어왔다.¹³²⁾

과거에는 PFV는 설립 등기 후 관할세무서 신고사항으로 대외적으로 공시방법이 없어 설립현

132) 민태욱, 부동산금융론. 부연사, 2017년, pp.272~282.

황을 파악하기 어려워 인터넷 등을 통해 현황을 수집하여 연구를 진행하였으나¹³³⁾, 최근에는 부동산개발업으로 등록된 PFV는 국토교통부 국가공간정보포털 부동산개발업조회 화면에서 개별 등록정보를 확인 할 수 있지만 전체 PFV 숫자와 사업규모 등 현황을 파악하기는 어렵다.

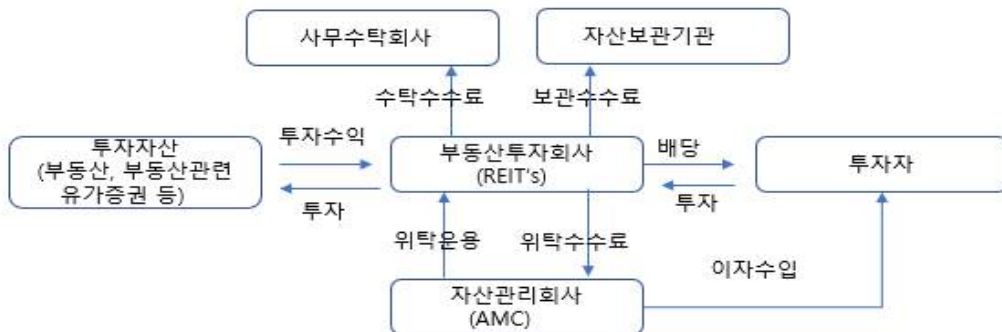
3. 부동산투자회사(REIT's)

REIT's(Real Estate Investment Trusts)는 주식을 발행하여 일반 투자자로부터 자금을 모집하고, 그 자금으로 부동산이나 부동산 관련 상품 등에 투자하여 발생하는 수익을 주주에게 배당하는 상법상 주식회사 형태의 부동산투자전문회사를 말하며, IMF 이후 국내 투자시장의 위축과 부동산신탁업계의 불황을 타개하기 위해 소액투자자들의 투자대안으로 도입된 제도이다.

리츠는 자산운용과 관련하여 사무신탁회사, 자산보관기관, 투자회사, 자산관리회사 등이 유기적으로 연결되어 있으며, 투자금 모집과 수익 배분 등 금융기관의 성격과 부동산의 매매와 임대, 개발, 관리와 같은 부동산 투자회사의 성격을 겸한 복합적인 형태라 볼 수 있다.¹³⁴⁾

가. 부동산투자회사의 구조 및 특징

[그림 3-78] REIT's의 사업구조



자료 : 김영근외 4, 한국리츠 구조의 이해와 경영, 한국리츠협회, 2012년, p.30. 그림 수정인용

리츠는 부동산펀드와 같은 자금의 집합체가 아니라 상법상 주식회사이기 때문에 주주총회, 이사회, 감사 등 조직을 갖추고 정관작성, 주식인수납입, 설립등기 등의 설립절차를 거쳐야 한다.

133) 손재중, 2008, “프로젝트금융투자회사 제도의 현행 문제점과 개선방안 연구”, 강남대학교 석사학위 논문

134) 전광섭·문근식, 주택금융론, 부연사, 2020년, pp.199~230.

리츠의 사업구조는 주식을 발행하여 투자금을 모으고 그 자금을 부동산, 예금, 부동산관련 유가증권 등에 투자한 후 투자수익을 90%이상 투자자에게 배당하는 구조로 되어 있다. 배당금은 세법상 비용으로 인정하여 법인세를 면제하는 이중과세 배제¹³⁵⁾의 혜택을 준다.

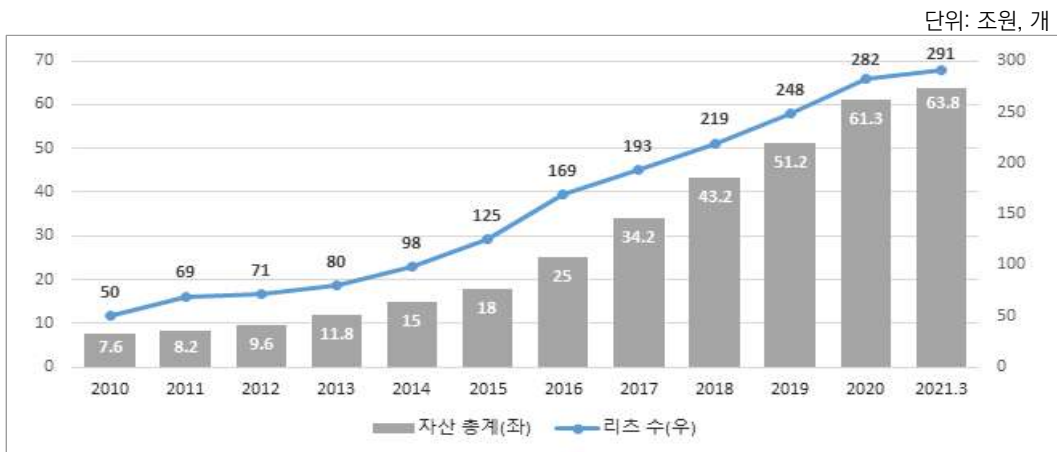
리츠의 종류는 자기관리리츠와 기업구조조정리츠(CR), 위탁관리리츠 3가지 종류가 있으며 그 중 자기관리리츠와 기업구조조정리츠는 회사형 리츠로 주식회사형태로 운영되고, 위탁관리리츠는 자산관리회사(AMC)에 위탁하여 자산운용업무를 수행하고 있다.

기업구조조정리츠는 구조조정대상 기업의 부동산이나 부동산 관련 증권에 투자함으로써 투자 대상이 제한적인데 반해 자기관리리츠는 부동산 및 부동산관련 상품에 모두 투자할 수 있어 투자 범위가 넓다.

회사형태로 운용되는 리츠의 특성상 거래소에 상장되어 주식을 매수하는 형태로 일반인들이 투자에 참여할 수 있어 정부는 그동안 리츠시장의 활성화를 위해 노력해왔는데, 자본금을 250억 원에서 100억 원으로 낮추는 등 설립요건을 완화하고 개발전문리츠를 도입하여 총자산의 전부를 부동산 개발사업에만 투자할 수 있게 했으며, 자기자본의 10배 범위에서 차입 및 사채발행을 허용하는 등 운용요건을 완화하여 왔다.

나. 부동산투자회사의 자산규모

[그림 3-79] 리츠 수 및 자산규모 추이



출처: 국토교통부 리츠정보시스템통계(최종검색일:2021.3.23)

135) 부동산 개발업을 개인이 하면 소득세·지방세를 부담하나, 법인 명의로 하면 법인세를 부담하고, 주주는 배당액에 대해 소득세·지방세를 부담하므로 이중으로 과세된다. 이러한 이중과세를 배제하기 위해 법인이 일정비율 이상의 이익을 출자자에게 배당하면 비용으로 인정해주는 방법을 취한다.

국내 리츠시장은 2010년 50개 자산규모 7.6조원에서 2021년 3월 기준 291개 자산규모 63.8조원으로 성장하였다. 리츠 유형별로 볼 경우에는 위탁관리리츠가 262개, 59.4조원으로 가장 비중이 높고, 그 다음으로는 CR리츠가 25개, 3.9조원, 자기관리리츠 4개 0.5조원 순이다. 그 외 상장리츠는 13개로 자산규모는 6.1조원이었으며 부동산투자회사법상 공모한 리츠가 3개, 공모예정인 리츠는 18개가 있다.

4. ABS(Asset Backed Securities, 자산담보부증권)

가. PF ABS

ABS는 자산담보부증권으로서 자산유동화증권으로 불리고 있으며, 금융기관이나 기업이 보유하고 있는 비유동성자산(부동산, 매출채권, 분양권)을 유동화전문회사(SPC)에 양도하고, SPC는 양수받은 자산을 담보로 유동화증권을 발행하여 자금을 조달하게 된다. 이것은 1997년 말 IMF 시기에 국내 부동산 시장의 침체로 기업과 금융기관이 유동성위기에 봉착하자 보유한 담보부채권 및 부동산을 유동화 할 수 있도록 1998년 9월에 ‘자산유동화에 관한 법률’ 제정으로 도입되었다.

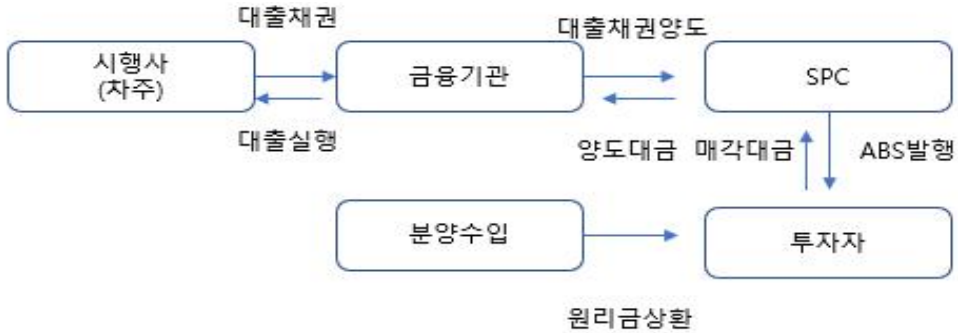
1) PF ABS의 구조 및 특징

자산유동화는 기본적으로 기초자산인 채권을 필요로 하며 부동산관련 채권으로는 건설사에 대한 PF 대출채권, 부동산 투자회사의 매각채권, 임대사업자의 임대료 채권 등이 있고, PF대출채권을 기초자산으로 하는 ABS 역시 PF의 일종으로 부외금융의 성격을 지니므로 건설사의 신용등급이 낮은 경우에도 자금을 조달할 수 있어 활용도가 높은 방식이다.

부동산 PF에서의 ABS구조는 시행사가 금융기관으로부터 받은 대출로 토지비와 공사비를 조달하고, 금융기관은 시행사에게 대출해준 대출채권을 SPC에 양도하고 이를 통해 ABS를 발행하여 자금을 조달받는 방식이다.

ABS의 원리금은 1차적으로는 분양대금을 통해 원리금을 상환하는 구조이나 미분양으로 상환이 이뤄지지 않을 경우 시공사의 채무인수나 연대보증을 통해 상환재원이 마련된다.

[그림 3-80] ABS 구조



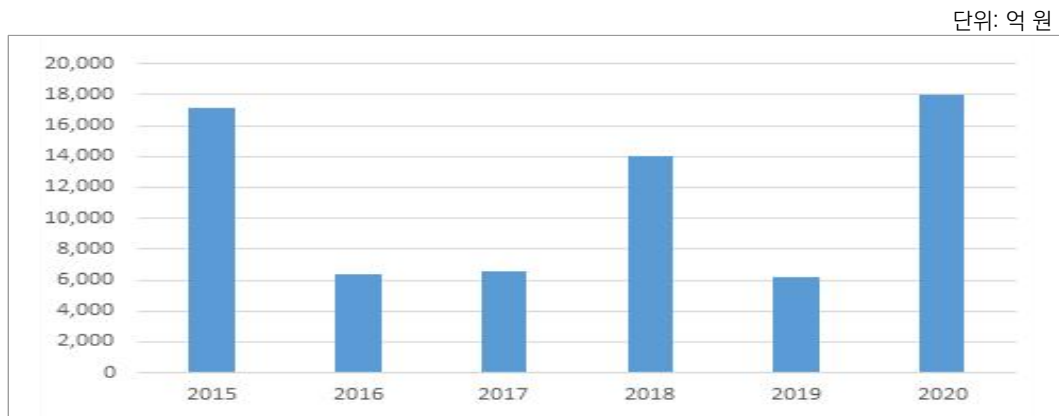
출처: 손재영, 한국의 부동산금융, 건국대학교출판부, 2008년, p.256. 그림 수정인용

2) PF ABS 발행현황

[그림 4-16]은 한국기업평가의 부동산 PF를 기초자산으로 하는 최근 6년간 ABS발행시장을 분석한 것으로 2015년, 2018년, 2020년에 1.4조원 이상 PF유동화증권이 발생되었으나 나머지 기간은 발행액이 감소하였다.

부동산 PF ABS의 발행은 채권자인 금융기관이 ABS발행을 통해 조기에 채권을 회수하는 것으로 부동산 시장이 활황일 경우 ABS 투자의 증가로 발행금액이 증가하게 되나, 반대로 부동산 시장이 불황일 경우 미분양이 증가하면서 대출채권의 부실가능성이 높아져 ABS발행액이 감소하게 된다. 2016년~2017년은 부동산 공급물량의 증가로 지방에서는 미분양이 급증했던 시기여서 상대적으로 PF ABS발행금액이 급감했던 것으로 보인다.

[그림 3-81] 연도별 부동산 PF 유동화증권 발행현황



출처: 김종각, 2021, "2020년 유동화증권 발행시장 분석", Issue Report, 한국기업평가

나. PF ABCP(Asset Backed Commercial Paper, 자산담보부기업어음)

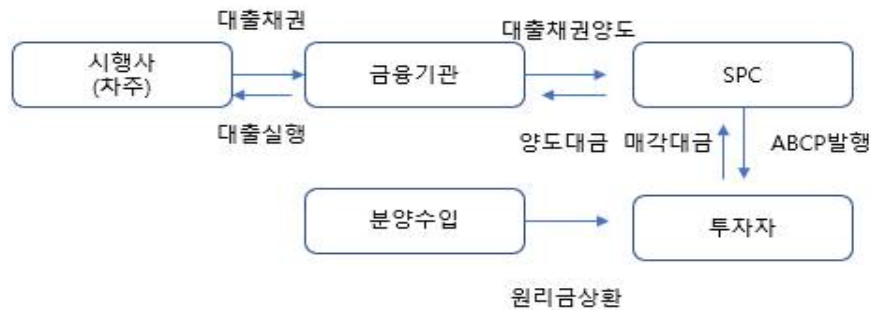
ABCP(자산담보부기업어음)은 ABS와 기업어음(Commercial Paper)을 결합한 방식인데, 유동화 전문회사(SPC)가 매출채권이나, 리스채권, 회사채 등 기업의 자산을 담보로 기업어음을 발행하여 자금을 조달하는 것으로, 부동산개발사업에 있어서는 금융회사의 시행사에 대한 PF대출채권을 SPC가 양수받아 기업어음을 발행하는 것이다.

2~3년의 장기자산을 단기(1~3개월)상품으로 전환하여 발행하는 것으로 주로 증권사가 장단기금리차이를 활용한 수익창출목적으로 발행하고 있다.

1) PF ABCP의 구조 및 특징

ABCP는 기업어음(CP)형태로 발행되는데, 증권사가 설립한 SPC가 발행주체가 되고, 증권사가 매입약정(상환금액보전약정)을 체결하여 자금을 조달하는 구조이다.

[그림 3-82] ABCP PF구조

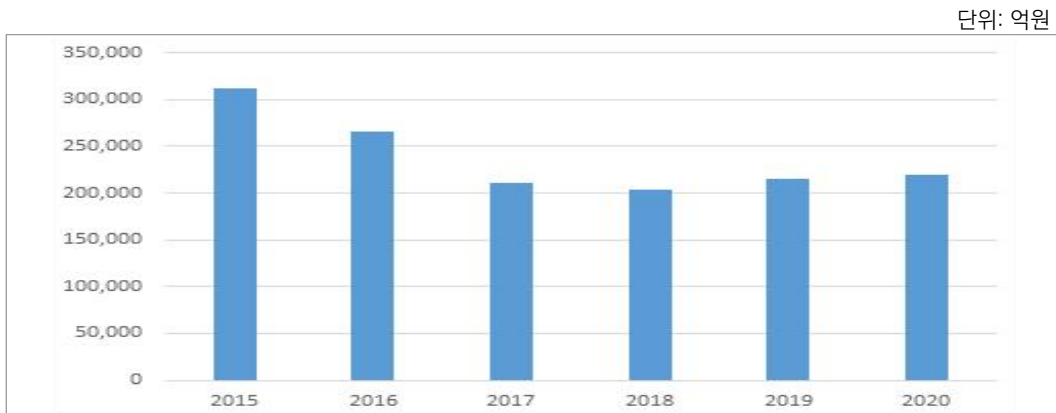


출처: 손재영, 한국의 부동산금융, 건국대학교출판부, 2008년, p.258. 수정인용

단기자금조달 수단인 ABCP는 만기가 2~3년인 부동산프로젝트에 활용되고 있는데, 부동산 개발사업(준공에 2~3년 소요)에 만기 3~6개월짜리 ABCP를 발행할 경우 건설경기 악화로 인한 미분양 등으로 프로젝트 만기까지 차환발행이 계속 되지 않는 상황이 발생하게 되면 건설사의 부도는 물론 발행 금융기관 유동성 위기가 대두될 수 있다.

2) PF ABCP 발행현황

[그림 3-83] 연도별 부동산 PF ABCP 발행현황



출처: 김종각, 2021, “2020년 유동화증권 발행시장 분석”, Issue Report, 한국기업평가

PF ABCP 발행현황을 보면 2015년을 제외하고는 발행금액이 대체로 비슷한데, ABCP 발행의 경우 기업의 신용등급이 반영되므로 업력이나 자금력이 약한 중소기업사들은 발행이 어려워 일정 규모 이상의 건설사들만 이용하기 때문인 것으로 보인다.

5. 부동산펀드

부동산펀드는 2004년 “간접투자자산운용법”¹³⁶⁾의 시행으로 활성화된 자금조달 방식으로, 간접투자자산운용업 중에서도 다수의 투자자로부터 자금을 모집하여 부동산에 투자한 후 그 수익을 투자자에게 배분하는 간접투자방식을 부동산펀드라고 한다. 부동산펀드는 부동산 및 부동산에 관한 지상권, 임차권 등의 권리, 주식, 채권, 장내외 파생상품 등에도 투자할 수 있다.

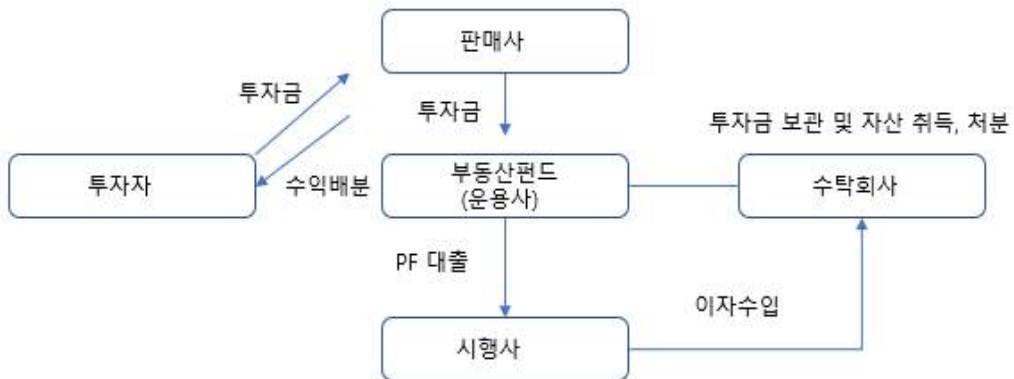
가. 부동산펀드의 구조 및 특징

부동산펀드는 자산운용회사가 투자신탁형으로 부동산펀드를 설립하고 자산운용회사나 판매회사를 통하여 투자자에게 판매되는데, 투자자들로부터 모집된 자금을 신탁회사에 보관하고, 자산

136) 이 법의 시행으로 부동산펀드의 투자가 가능 자산에 부동산을 포함되어 투자신탁사, 금융사(은행, 보험 등)가 부동산 자산운용회사로서 업무를 수행할 수 있게 되었다.

운용회사가 수탁회사에 자산의 취득 및 처분을 수행하도록 지시하는 구조를 가지고 있다.

[그림 3-84] 부동산펀드(대출형)의 사업구조



출처: 정용식, 부동산개발 계획과 실무, 부연사, 2019년, p.432. 그림 수정인용

자본시장법에 의한 부동산펀드는 대출형, 실물형이 있는데, 예를 들어 부동산개발 측면에서 보면 대출형은 펀드가 시행사에 PF대출을 해주는 방식이며, 실물형 펀드는 펀드가 시행사가 되어 주택개발사업을 진행하거나 부동산을 매입하여 수익을 얻어 배분하는 방식이다.

부동산펀드는 일반 국민들이 소액으로 우량부동산에 투자할 수 있는 기회를 가지며, 투자위험을 분산시킬 수 있는 장점이 있고, 펀dzi분 매매를 통해 실물거래 비용을 절약할 수 있어 2004년 도입 이후 2015년 말 기준 총 설정액이 413조원에 이르는 등 그 규모가 계속 확대되어 왔다.

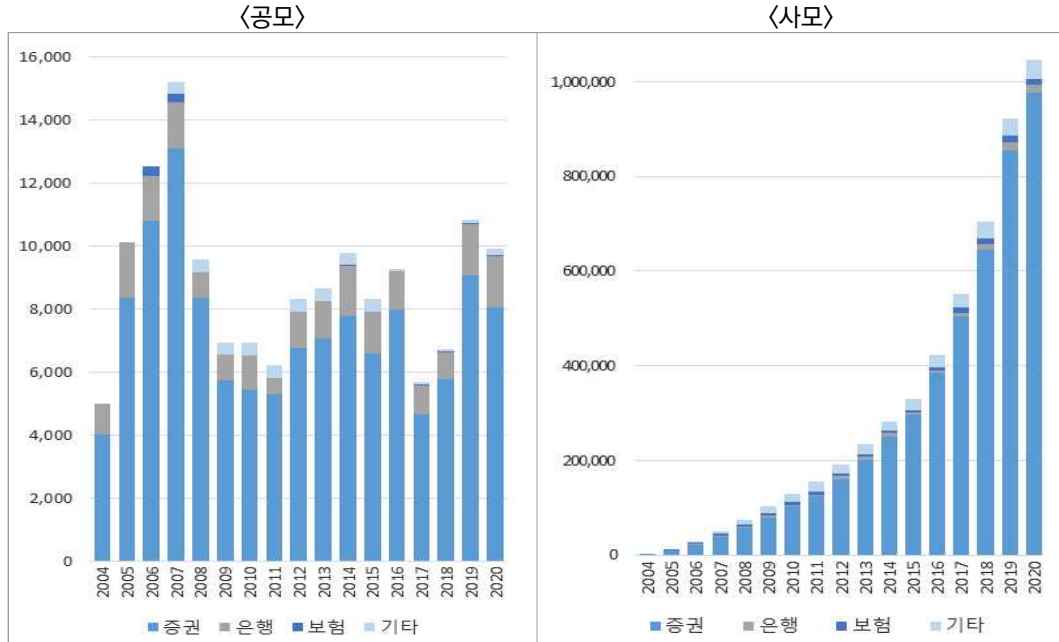
나. 부동산펀드의 판매현황

공모형 부동산펀드는 2007년 최고점을 기록한 후 급감하였으며 이후 연간 1조원 이내로 판매되다가 2019년 1조원을 넘겼으나 2020년 9,913억 원으로 소폭 감소하였다. 주 판매기관은 증권사로 2020년 기준 8,000억 원이 증권사 판매액이며 전체의 80%를 차지하고 있다.

사모형 부동산펀드는 2004년 2,379억 원에서 2020년 104조원으로 성장하였고, 판매기관은 2000년대 후반 은행과 보험사의 판매 비중이 소폭 증가하였으나 2010년대에 진입하면서 감소하였으며, 2020년 기준 증권사 판매액은 97.6조원으로 비중이 90%가 넘는다.

[그림 3-85] 부동산펀드 판매기관별 규모

단위: 억 원



출처: 금융투자협회 종합통계서비스(최종검색일:2021.4.1.)

6. 부동산신탁

부동산신탁은 신탁설정자가 수탁자와의 신탁계약에 의거 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 수탁자로 하여금 수익자의 이익을 위해 재산권을 관리·처분하게 하는 것을 말하며, 특히 부동산 개발 사업에서 자금력이 부족한 시행사가 사업대지를 신탁사에 신탁 후 부동산 개발을 진행함으로써 사업의 안정성이 보장된다는 점에서 많이 활용되고 있다.

가. 부동산신탁의 구조 및 특징

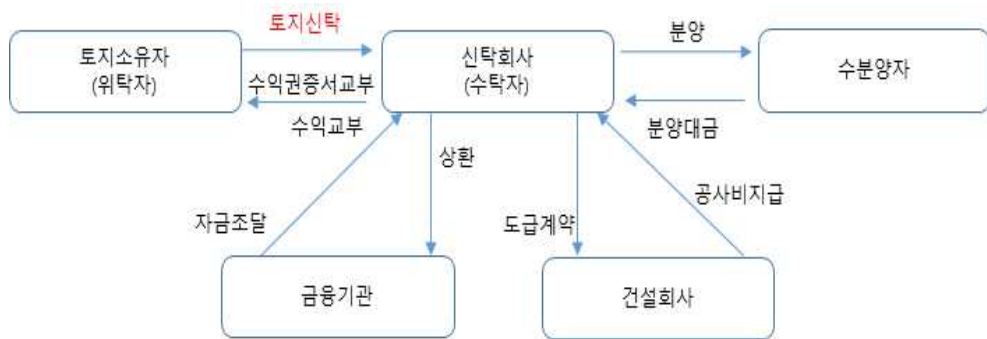
부동산신탁 회사는 통상적으로 부동산에 관한 전문 인력이 부동산을 개발, 관리 처분하므로 사업의 성공성이 높고, 신탁업법에 의해 설립되어 금융위원회의 업무감독을 받는 등 투명성이 보장되어 사업진행에 대한 신뢰도 담보된다.

부동산신탁은 토지신탁, 담보신탁, 관리신탁, 처분신탁 등으로 분류될 수 있는데, 그 중에서도 공급자 금융과 관련해서는 토지를 신탁회사에 이전하여 신탁회사가 자금조달, 건축, 분양 등을

수행하는 토지신탁이 주로 문제되며, 부동산 개발신탁이라고도 한다.

토지신탁은 개발형과 관리형으로 구분될 수 있는데, 개발형의 경우 신탁회사가 사업주체가 되어 사업비를 조달하는 것으로 차입형 토지신탁으로 불리며, 관리형 토지신탁은 토지소유주가 사업비조달의 책임을 지는 형태이다.

[그림 3-86] 토지신탁의 기본구조

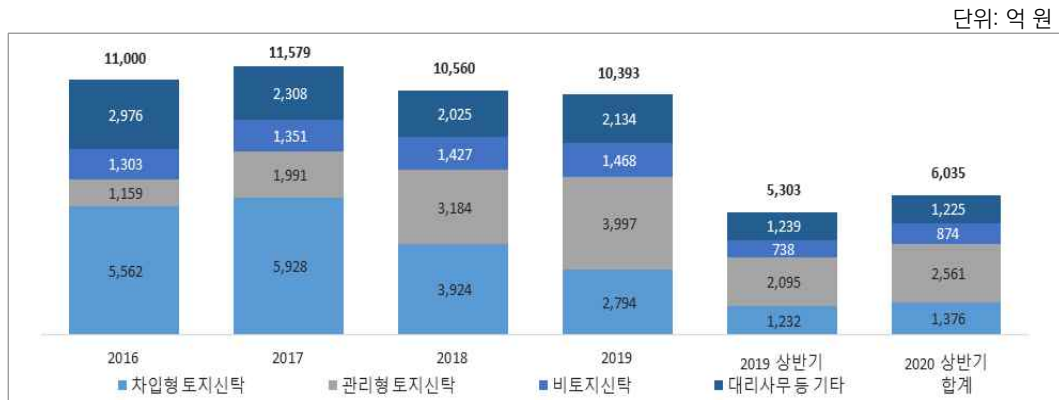


출처: 전광섭·문근식, 주택금융론, 부연사, 2020년 pp.315 그림 수정인용

나. 부동산신탁의 수주규모

차입형 토지신탁 수주가 2017년 5,928억 원에서 2018년 3,924억 원, 2019년 2,794억 원으로 감소하면서 전반적으로 부동산신탁 신규수주 규모가 감소하였으나, 관리형 토지신탁은 꾸준히 증가하여 2020년 상반기에는 전년 동비대비 466억 증가한 2,561억 원을 기록했다.

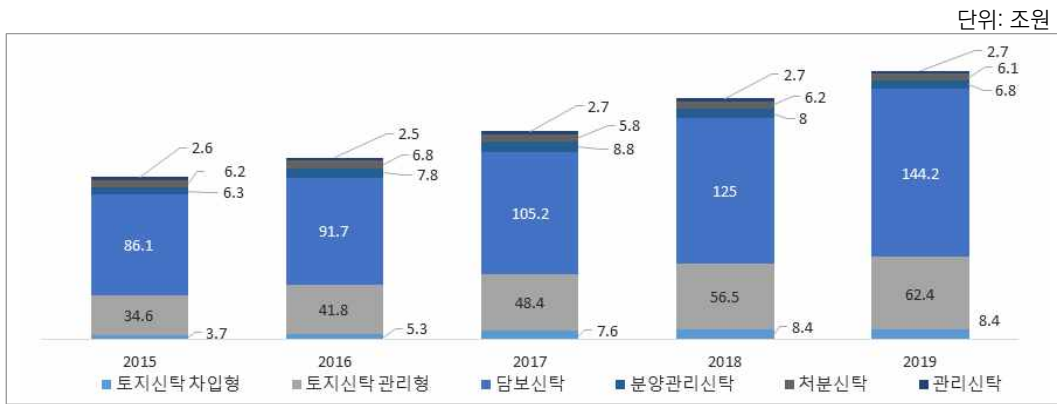
[그림 3-87] 부동산신탁회사 신규수주 추이



출처: 정효섭·김경무, 2021, 2021년 산업전망(부동산신탁), Industry credit Outlook, 한국기업평가

부동산신탁회사의 2019년 수탁고는 230.6조원으로 전년대비 23.8조원이 증가하여 11.5%의 증가율을 기록하였다. 토지신탁은 70.8조원으로 전년대비 5.9조원 증가하였는데 주로 관리형 토지신탁의 증가에 기인하며, 담보신탁은 144.2조원으로 전년대비 19.2조원 증가하였다.

[그림 3-88] 부동산신탁회사 수탁고 추이



출처: 금융감독원 보도자료, 2020. 3. 24., 2019년 부동산신탁회사 영업실적(잠정)

제4절

주택금융의 제도적 사각지대



1. 수요자 금융

가. 주택담보대출

주택담보대출의 불법 및 탈법적 이용행위는 다양한 형태와 다양한 행위주체에서 발생할 수 있는데, 금융기관 내부적으로 대출업무에 대한 통제장치가 정비되어 있지 않은 경우에는 내부 직원들의 도덕적 해이로 인해 가족에 대한 대출, LTV, DSR 규제 오적용, 주택처분조건부대출¹³⁷⁾ 등 약정관리 위반의 일탈행위들이 일어날 수 있다.

LTV 규제 상한이 변경된 경우 요건에 대한 확인을 생략하거나, DSR 한도의 적용에 있어 신용대출을 제대로 반영하지 않는 등 업무상 과실로 인한 부실대출이 발생할 수 있으며, 가족에 대한 셀프대출 시에 특히 문제가 될 수 있다.

처분조건부 아파트의 약정위반행위는 기존주택을 처분하기로 하고 대출이 실행되었는데 처분하지 않고 보유하는 행위로서 당초에는 자기 자본이 부족하여 대출을 받았으나 전세자금, 신용대출, 제2금융권을 통한 대출 등으로 자금을 마련하여 대출을 상환하는 행위이다. 이러한 처분조건위반의 경우에는 대출회수, 가산금리를 부과하는 등의 페널티를 부과하나 상환하는 경우에는 이러한 제재가 효과가 없게 되는 문제가 있다.

전통적으로 주택담보대출과 관련한 불법행위는 대출을 신청하는 단계에서 각종 필요서류를 허위로 위조하여 제출하는 방법이 많이 이용되어 왔는데, 주로 발생하는 사기대출의 행태는 대출을 많이 받기 위해 금융기관 직원 및 감정평가업체와 공모하여 담보평가를 과다하게 함으로써 LTV 한도를 높이거나, 방수공제를 줄이기 위해 용도변경을 조건으로 대출실행 후 약정 미이행, 주택가격에 전세가율이 100%에 가까운 깡통주택임에도 각종 공부상 서류를 위조하여 대출을 받아 세입자들의 피해를 양산해온 사례가 많다.

특히 깡통주택¹³⁸⁾을 이용한 대출사기는 전세매물의 부족으로 전세가격이 상승하거나 경기불

137) 부부합산 총 주택보유수가 일시적 2주택인 경우, 대출실행일로부터 대출거래약정서상 처분기한 이내에 기존 보유주택을 처분하는 조건으로 취급된 대출을 말하며, 투기지역, 투기과열지구와 기타지역에 따라 달리 정한다.

향으로 주택가격이 하락하는 시기에 제3자를 매수인으로 위장하고, 전입세대열람서와 매매계약서를 위조하여 임차인이 없는 것처럼 꾸며 대출을 받는 식으로 많이 행해진다.

특히 최근에는 보이스피싱, 스미싱에 의한 대출사기가 많은데, 대출신청인을 모집하여 개발가치 없는 토지를 이들의 명의로 이전 후 은행담보대출을 받아 편취하는 수법을 쓰고 있어 경제적으로 어려움으로 대출을 받고자 했던 서민들이 대출사기의 공범으로 전락하게 되는 것이다.

주택경기가 과열양상을 보이는 시기에는 정부가 부동산 시장 안정화를 위해 공급정책, 금융정책, 세금정책 등을 동원하게 되는데, 정부의 금융권 주택담보대출에 대한 규제의 핵심은 주로 LTV, DTI, DSR, 주택보유수 제한을 통한 대출 규제에 있다.

1차적으로 은행에 대한 주택담보대출을 통제하게 되는데, 그로 인해 대출받기 어려워진 사람들은 상대적으로 규제가 느슨한 제2금융권으로 옮겨가게 되고, 제2금융권에 대한 규제도 동일하게 실행될 경우 대부업체를 통해 우회적으로 정부의 규제를 피해가는 방법을 모색하게 된다.

제2금융권이라 불리는 비은행금융기관의 경우 은행권 담보대출에 추가적으로 LTV 한도를 부여하는 경우가 많은데, 신축주택, 연립·다세대 주택이나 상업용부동산, 토지 등 가격평가가 어려운 유형의 부동산에 대해 업계약이나 감정기관과 공모한 담보가격 조작으로 적정가 대비 과도한 금액의 대출이 이뤄지는 경우가 많았다.

또한 사업자 대출을 받아 주택에 투자하는 목적 외 사용대출이 제2금융권 위주로 많이 발생하는데, 개인사업자의 사업자금은 한도가 LTV 80%까지 높아지는 점을 활용하여 기업시설자금이나 운전자금명목으로 개인사업자가 주택담보대출을 받은 후 주택을 구입하는데, 대출금을 실제 용도로 사용하였는지를 금융사에서 확인하기가 어려운 점을 악용하는 것이다.

비은행권을 활용한 LTV규제의 우회사례가 많아지면 정부는 제2금융권에 대해서도 LTV 한도를 제한하게 되는데, 이때에도 한도초과 부분을 신용대출로 하면서도 이면담보계약을 통해 실질적으로는 주택자금으로 활용하고 있으며, 특히 토지담보대출의 경우 LTV, DSR 규제가 은행권보다 완화되어 있어 LTV 규제를 회피하기 위한 방법으로 활용될 여지가 많다.

한편 제2금융권에 대한 규제가 은행권과 동일하게 적용될 경우에는 마지막으로 대부업체를 통한 주택자금조달을 통해 정부정책을 우회하려는 시도가 있게 되는데, 대부업체는 이자율이 높지만 LTV규제를 받지 않으므로 부동산가격 상승기에는 비싼 이자를 부담하더라도 시세차익을 기대할 수 있기 때문이다.

제도권 금융을 이용하지 않고 정부의 규제를 피해 주택자금을 조달하는 방법으로는 전세금 증액의 방법이 있는데, 전세보증금은 집주인 입장에서는 세입자에게 상환해야할 부채임에도 불구하고

138) 선순위 대출금과 전세금의 합계액이 주택의 가격을 초과하는 경우로서 주택을 매각하여도 전세금을 돌려받지 못하는 상황이 되며, 주택소유자 또한 이익을 남기지 못하게 된 주택을 말한다.

하고 금융거래에 있어서 부채로 잡히지 않고, 주택가격 상승분이 반영되어 보증금이 책정되므로 주택가격상승에 따라 전세가격 상승이 동반상승하는 현상이 나타난다.

전세보증금 등 직접부채를 포함하지 않은 BIS의 가계부채는 한국의 가계부채를 과소평가할 위험이 있음을 지적하는 연구도 존재하며,¹³⁹⁾ 전세보증금을 부채라는 인식 없이 부동산투기에 활용할 경우 가계부채의 악화는 물론 부동산 시장 과열이라는 결과를 가져올 수 있다.

그 외에도 최근 자기관리형 주택임대관리업을 활용한 편법대출 방식이 있는데, 보유주택을 임대관리업체에 위탁하여 관리를 맡기고 소유자는 임대관리업체로부터 전세금 대출을 받아 잔금을 치르는 방식이다. 임대관리업체가 사업자대출로 금융기관에서 자금을 빌린 후 임차인에게 대여할 경우 금융기관과의 거래가 아니므로 규제 적용에서 벗어나게 되는 것이다.

국내 부동산 규제정책의 경우 내국인이 국내 금융기관에서 담보대출을 받는 경우에 적용되는 것으로 2010년 시행된 ‘부동산 투자이민 제도’를 활용하여 외국은행에서 자금을 조달하는 경우에는 LTV, DTI, DSR을 적용받지 않아 외국인의 부동산 투기규제에는 한계가 있다.

나. 전세자금대출

과거 전세대출의 경우 이중으로 보증금의 최대 80%까지 받을 수 있어 이를 이용한 갭투자 및 부동산투기가 가능했었고, 이에 대한 정부의 규제로 인해 현재 은행의 전세자금대출은 대출을 받은 뒤 규제지역에서 시가 3억 원 초과 아파트를 사면 대출금이 즉시 회수되도록 하였다.

무주택자가 신규로 주택을 매수하는 경우에는 전세교환방식으로 자금을 확보하는 방법도 사용되는데, 2인이 각자 매수할 집을 담보로 대출(규제지역 내 LTV 40%)을 받고, 교차로 전세계약을 맺어 전세보증금으로 중도금이나 잔금대출에 활용하는 것으로 1주택자에게는 전세규제가 상대적으로 느슨하기 때문에 가능한 것이었다.

한편, 전세대출금자체를 편취하기 위한 사기대출사례는 위법한 행위로서 전세자금대출의 경우 HF, HUG, SGI 보증부 전세자금대출이 아니면 세입자가 전출 시에도 다른 은행에서 전세대출이 있는지 확인할 수 있는 전 금융권 통합대출관리시스템이 없어 이를 악용한 사기사례들이 많다.

대표적인 방법으로는 매매계약을 체결한 주택에 허위의 임차인을 통해 전세대출금을 입금 받아 중도금과 잔금을 완납하고 즉시 임차인은 전출 신고를 한 후 타 은행에서 담보대출을 받는 식이다. 이 경우 하나의 주택에 전세금대출과 담보대출을 이중으로 받게 되는 데 주택가격이 상승 시 매도차익을, 하락 시 연체 후 경매로 유도하는 것이다. 결국 담보대출이 우선 배당 된 후 전세자금대출을 실행한 은행은 대출을 회수하지 못하게 된다.

139) 김세직·고제현, 2018, “한국의 전세금융과 가계부채 규모”, 경제논집 제57권제1호 p.39~63.

전세제도의 허점을 활용한 탈법적 행위는 특히 연립, 빌라를 비롯한 다세대주택에서 많이 볼 수 있는데, 다세대주택의 경우 아파트와 달리 객관적인 분양가격이 없으므로 정상가격보다 높은 금액으로 분양가를 정한 다음 임의로 전세가격을 정하여 전세금대출을 받는 것이다.

이 경우 높게 책정된 주택가격의 전세보증금은 실매매가의 130%~200%에 육박하고, 빌라가 경매에 넘어갈 때 낙찰가율은 매매가의 60~80%이므로 보증금의 절반이상을 손해 볼 수 있게 되는 것이다. 이것은 부동산 시장구조의 문제로 현재 부동산 광고플랫폼인 네이버, 직방, 다방 등에서 집을 구하는 사람들은 부동산에 지식이 없는 사람들이 많은데 온라인상에서는 위험고지 없이 매물에 대한 광고를 하고 있기 때문이다. 매물에 대한 감시기관이나 적절하게 감별하는 조직이 이러한 부동산 플랫폼을 감시해야 한다는 지적이 나오고 있는 것도 이러한 이유에서이다.

재직관련서류와 전세계약서만 제출하면 쉽게 전세대출을 받을 수 있다는 것을 이용하여 임대인의 신분증 위조, 전세계약서 위조나 페이퍼컴퍼니 설립을 통한 재직증명서와 급여증명서 발급과 같이 조직적이고 계획적인 사기범죄가 공적보증기관의 보증부 전세자금대출을 타겟으로 하고 있는데, 이는 보증기관의 직접심사가 아니어서 상대적으로 편취가 용이하다는 인식에 기초한 것으로 보인다.

1금융권의 전세자금대출에 대한 규제가 강화되자 2금융권에 대한 전세대출이 규제의 회피수단으로 이용되는데, 2금융권의 전세대출은 1금융권과 달리 보증부대출이 아니어서 보증기관간에 대출정보가 공유되지 않고, 주택담보대출과 달리 전세대출의 경우 전세금설정 외에 전세금반환청구권에 대한 질권설정, 채권양도 등의 방식으로 다양한 채권보전방식이 활용되고 있지만 이 경우 양도받은 것은 채권이므로 담보로서 완전하지 않아 하나의 주택에 여러 건의 전세금을 대출받는 대출사기가 많이 발생할 수 있는 구조이다.¹⁴⁰⁾

이상 살펴본 바와 같이 수요자 금융은 무주택 서민, 사회적 취약계층 등을 위해 다양한 조건과 금리로 상품이 출시되고 있으나 그 업무프로세스가 담보대출, 전세금대출별로 대동소이 하여 취급금융기관의 오랜 업무경험과 노하우로 상당부분 불법적 대출신청을 걸러내고 있으며, 관련 규정 역시 촘촘하게 정비되어 있어 탈법적 요소는 크지 않다. 그럼에도 불구하고 부동산 시장에서는 수요자 금융을 활용한 탈법·불법행위가 만연하는데 그것은 실제 부동산거래에서 주택수요자의 부동산지식 부족과 공인중개사, 중개포털사이트 등에 대한 맹신으로 인해 시세보다 비싼 가격으로 매입하거나 임차하는 등 계약자체의 문제로 인한 경우가 많다.

선순위 권리의 존재를 숨기는 등 사기의 의사가 명백한 경우 이외에는 형사상 처벌이 어려우므로 주택수요자들의 보호를 위해 부동산거래행위의 감시, 부동산광고행위의 감독 등을 통해 탈법적 부동산 거래행위를 방지하는 것이 중요하다고 하겠다.

140) 민태욱, 부동산금융론. 부연사, 2017년, p.69

2. 공급자 금융

가. 사업자 대출

앞서 살펴본 주택개발사업에서 활용되고 있는 공급자 금융의 경우 안정적인 건설자금의 공급을 통해 주택건설의 활성화를 도모하고 다양한 투자자들로 위협을 분산시키는 방향으로 다양하게 진화해왔다.

하지만 부동산 경기 과열 시 건설사들의 안정적 자금공급을 위한 이러한 제도들이 부동산 시장 교란요인으로 악용될 여지가 있다. 즉, 부동산 시장 안정화를 위해 실거주 목적의 주택구입 이외에는 주택의 취득을 막고자하는 정부의 정책적 목표 하에 투자목적의 주택구입은 리츠, 부동산펀드, 메자닌투자 등 형태를 불문하고 시장 교란 행위가 될 수 있다.

그러나 공급자 금융은 개발사업 단계에서 각각 기능을 하며, 투자수단의 성격을 갖는다는 점에서 공급자 금융 방식 자체를 부동산 시장 교란행위의 일환으로 이용된다고 단정할 수는 없다. 문제되는 것은 제도 자체가 아니라 용인할 수 있는 범위를 벗어난 과도한 투기적 수익추구행태이며, 이러한 것들이 부동산 시장질서를 교란시키는 일부 요인이 될 수 있는 것이다.

특히 거의 모든 공급자 금융의 시발점이 되는 PF 대출은 그 구조가 복잡하고 이해관계자가 다수 개입되어 있다는 점에서 불법 또는 탈법의 여지가 많다. 그러나 사업계획 및 사업수지 분석단계에서 시행사는 리스크를 반영하여 자금계획을 세우며, 경기에 민감한 건설업종의 성격상 상당히 많은 경우 요구수익률에 버퍼가 필요하다. 고위험에 따른 높은 요구수익률을 설정하여 진행하는 사업에 대한 대출을 부동산 시장의 교란행위라고 일괄적으로 매도할 수는 없다. 다만, 구조적으로 자기자금이 거의 투자되지 않고 이뤄지는 건설사업의 경우 브릿지론과 선분양을 통한 직접 금융이 투기적 목적으로 활용될 경우가 문제된다.

자금력이 없는 개발업자의 경우 부지확보에 있어 계약금에 해당하는 토지대금의 10%를 저축은행, 증권사 등으로부터 브릿지론(bridge loan)을 통해 조달하고, 나머지 잔금과 건축비용을 시공사의 지급보증 또는 공적보증기관의 보증을 받아 시중은행의 보증부대출로 해결하는 경우가 많고, 시행사가 시공사의 관계회사인 경우에도 사업의 실질적 주체인 시공사는 은행 대출로 인한 부채부담을 지급보증으로 해결할 수 있다. 이러한 자금조달 구조는 선분양을 통한 분양대금의 직접 조달을 통해 토지대금의 10%만으로 수천억 원에 달하는 총 사업비를 조달할 수 있게 된다.

선분양제를 가정할 경우 토지계약금과 초기 필수사업비 정도로 사업을 시작할 수 있는데, 총사업비의 4.5~9.0% 수준으로 레버리지 비율로 설명할 경우 주택사업은 23.9배의 높은 레버리지 효과를 가지며, 초기비용마저 시공사 대여금, 브릿지론 등을 활용하게 되면 레버리지배율은 추정

이 곤란할 정도로 높아진다고 한다.¹⁴¹⁾

아파트 개발사업의 부지확보단계에서 개발계획의 사전유출은 지가의 급등으로 사업의 수익성을 악화시키는 요인이 될 수 있고, 알박기로 인한 인허가 지연이나 불가능으로 이어져 사업자체를 무산시킬 수도 있지만, 개발자가 지인이나 투자자들에게 사전에 사업계획을 공유하여 토지를 매입하도록 하여 수익을 얻고 이를 분양가에 전가시키는 방법으로 활용될 수 있는 면이 있다.

또한 대지가 단독필지이거나 몇 개 안되는 경우 개발업자는 매도인과 공모하여 시세대비 과도하게 높은 계약으로 매매계약을 체결할 수 있고, 담보가치 대비 대출금액이 과다 책정될 경우 단지 토지담보가치 이상의 대출만을 노리는 사업이 될 수도 있다.

주택시장이 과열인 상황에서는 건설사들의 탈법행위가 공공연하게 자행되기도 하는데, 재개발·재건축 사업장에서 지원하는 이주비 대출의 경우 LTV 40% 이상 무이자로 대출을 지원하는 것은 위법의 소지가 있는데도 추가이주비 등을 경쟁적으로 지원함으로써 분양가에 포함되어 가격 상승요인이 된다는 지적이 있다.

특히 15억 원 주택에 대한 중도금 대출이 규제되자 건설사들은 고가아파트에 대한 미분양 우려로 인해 중도금 2~3회시까지 납부할 경우 이후 중도금 미납 시에도 해지 하지 않겠다는 특약을 하는데, 수분양자의 경우 미납기간동안 연체이자만 물다가 입주 시 전세금으로 잔여중도금 및 잔금을 해결할 수 있어 시세차익을 얻을 수 있기 때문에 고가주택에 대한 투기를 조장할 수도 있다.

나. PFV

PFV의 경우 설립구조상 금융기관이 반드시 참여하게 되므로 이를 이용한 탈법적 운용은 사실상 발생하기 어려운 구조이다. 다만, 금융기관이 최소 5%이상 지분출자하면 되므로 사실상 최대출자자인 건설사가 주택개발사업에 있어 탈법적으로 이 제도를 이용할 여지가 있다.

PFV를 이용한 탈법행위는 주로 공공택지 입찰과정에서 나타날 수 있는데, 공공택지의 경우 잔금납부 또는 계약금 납부 2년 경과 후에만 공급가격 이하로 전매하도록 하고, '별폐 입찰'¹⁴²⁾에 대한 대응책으로 300가구 이상의 시공 실적이 있는 경우에만 입찰자격을 주고 있다. 예외적으로 택지를 낙찰 받은 업체가 특수목적법인의 1대 주주를 유지한다면 잔금을 완납하지 않아도 해당 법인에 택지를 매도할 수 있도록 하고 있는데, 이를 이용하여 특수목적법인의 1대 주주 이외의 주주가 모두 동일 계열사인 타 건설사로 바꿈으로써 공공택지 전매규정을 회피할 수 있게 되는 것이

141) 김영곤·이현석·서후석·지규현·이명식, 한국리츠 구조의 이해와 경영. 한국리츠협회, 2012년, pp.91~93

142) LH 등이 분양하는 공공택지의 경우 3년간 주택건설실적 300가구라는 조건을 충족하면 되므로 일부 건설사가 계열사를 대거 동원하는 방식으로 공공택지에 입찰하는 방식을 취하는 것을 말한다. 공공택지의 경우 계획적 개발로 수요가 예측 가능하고 투자자가 별도의 인허가 등이 필요 없다는 점에서 건설사들에게 안정적인 투자대상으로 인식되어 왔다.

다. 또한 특수목적법인에 참여한 계열사들은 공동사업자 지위에서 지분만큼 시공 실적을 인정받으므로 300가구의 시공 실적이 인정되어 별떼 입찰이 가능하게 된다.

다. REIT's

리츠의 탈법적 운용은 현행 부동산투자회사법이 최소 주주 수에 대해 주주 및 특수관계자가 30%(위탁관리 부동산투자회사는 40%)이상 소유할 수 없다는 제한만 존재할 뿐 최소한으로 필요한 주주 수에 대해서는 규정하지 않고 있다는 점에 기인한다.¹⁴³⁾

소수 주주만으로 부동산투자회사를 운영할 수 있는데, 자기관리 부동산투자회사는 4인이, 위탁관리 부동산투자회사는 3인이면 설립·운영할 수 있고, 총자산을 주택임대사업에 투자하는 부동산투자회사의 경우 1인 주주만으로도 가능하도록 되어있어 소수의 부자들이 부동산투자회사를 소유함으로써 임대사업에 대한 이중과세배제의 혜택을 누릴 수 있었던 것이다. 참고로 리츠제도의 발원지인 미국에선 100인 이상의 출자자를 요구하고 있다.

리츠의 경우 일반국민에게 투자기회를 제공하기 위한 제도가 소수 자산가의 주택보유 및 임대를 통한 수익창출의 기반이 되었고, 주택시장에서의 편중된 주택보유로 인해 정부의 부동산정책이 실효성을 거둘 수 없게 된 요인 중 하나로 지적되고 있다.

라. ABS, ABCP

ABS는 1차 시장에서 수요자에 대한 직접 대출이 이뤄진 후 이 대출채권을 기초로 발행되는 증권이라는 점에서 2차 시장에 속하고, PF대출채권 등의 유동화를 통한 금융기관의 유동성 확보에 주로 활용되므로 ABS 발행과정에서의 대출사기는 개입의 여지가 적다.

그러나 2010년부터 여신규모 1천억 원 이상인 신용협동조합이나 새마을금고 등도 ABS를 발행할 수 있도록 함으로써 중소건설사들이 부실을 숨긴 채 새마을금고 등을 통한 대출을 일으켜 ABS를 발행하게 될 경우 새마을금고의 부실을 가져올 수 있는 문제점이 있게 된다.

사업성이 양호하다고 하더라도 기업의 신용능력을 중요시 하는 국내 PF대출의 관행상 상대적으로 신용이 낮은 중소 건설사들의 경우 제1금융권 대출을 통한 건설자금 조달이 어려우므로 신탁과 같은 제2금융권을 이용하게 되는데, PF대출에 대한 경험과 인력이 부족한 제2금융권의 경우 부동산 경기 하락기에는 부실의 우려가 커질 수밖에 없는 것이다.

특히 새마을금고는 다른 금융기관과 달리 행정안전자치부가 감사권한을 갖고 있어 금융당국의

143) 민태욱, 부동산금융론. 부연사, 2017년, pp.310~354.

규제를 받지 않아 부실 대출논란이 많았고, 그에 대한 방안으로 행정안전부가 2017년 새마을금고중앙회에 금고감독위원회를 만들었음에도 여신을 초과한 부실대출이 계속 발생하고 있다.

ABCP의 경우 그 자체를 탈법적인 부동산자금 대출의 경로로 활용하는 것은 사업성에 대한 부실검토와 시공사의 신용도에 대한 판단오류 등을 이용한 경우가 있고, 이것은 ABS와 마찬가지로 제도 자체의 문제라기보다는 시공사와 증권사, 금융기관 등 참여자들의 일탈행위에서 비롯되는 경우가 많다.

주택시장 침체, 대출시장규제 등으로 인해 미분양이 증가하는 시기에는 시행사로부터 공사대금을 받지 못해 자금회전이 어려운 건설사들의 경우 공사대금채권을 유동화해서 자금을 조기 회수하려는 시도가 많기 마련이다.

이 경우 기업신용등급이 낮은 중소 건설사들의 경우 ABCP의 발행이 어렵기 때문에 주거래 금융기관에서 공사대금채권을 담보로 현금을 조달하게 되는데 특히 저축은행이나 신협, 새마을금고 등을 통한 대출 시 분양현황 및 기업의 내부 현금흐름에 대한 정밀한 심사가 동반되지 않을 경우 부실로 이어지게 되는 것이다.

마. 부동산펀드

부동산펀드의 경우 부동산 시장의 활성화에 기여하는 면이 크에도 그 탈법적 행위는 부동산 대출제도의 편법적 이용과 관련하여 발행한다. 특히 금융기관이 관리하는 일반펀드는 금융감독기관의 감시를 받고 운용에 제한이 따르나, 사적계약형태인 사모펀드는 이러한 감시와 운용제한이 없어 탈법적 소지가 다분하다.

임대 후 분양주택건설을 통해 수익을 창출하고자 하는 경우 사모펀드를 통해 최소 자본금(토지대금의 10%)을 조달해서 초기 사업시행을 맡고 사업비 대출로 초기 자본금에 투자한 투자자들에게 투자금에 배당을 더하여 상환하려는 시도가 있을 수 있는데, 임대 후 분양주택 건설사업의 경우 임대기간이 10년 가까이 장기로 분양전환 시의 시세차익에 대한 기대가 불분명하기 때문에 초기에 치고 빠지는 전술을 구사하는 것이다.

사모펀드가 부동산개발사업명목으로 아파트 통매입 후 사업자금으로 PF 대출(토지담보)을 받을 경우 LTV규제를 적용받지 않게 되는데, 사모펀드의 경우 부동산 취득 후 5년 이내 처분금지 규정만 있을 뿐 별다른 규제가 없었기에 매입자체를 불법으로 보기는 어려운 사안이지만, 매입 후 펀드의 부동산 개발사업 진행여부에 따라 동 대출이 부동산규제를 통한 부동산 시장 안정화 정책에 반하는 탈법적인 행위가 될 수도 있고, 정상적인 개발사업을 위한 토지담보대출로 볼 수도 있다.

부동산펀드의 투자행위가 개인의 부동산투기를 지원하는 측면도 있는데, 저축은행이 대출한 중도금대출채권을 펀드가 매입하는 경우 결과적으로 수분양자들의 중도금대출을 펀드가 지원하는 형식이 되며, 사모펀드가 시행사에 대해 대출하고, 시행사는 수분양자에게 대출하는 구조로 갈 경우 은행으로부터 대출받은 것이 아니므로 수분양자들의 LTV에 산정되지 않게 되어 정부의 대출규제를 비껴가게 되는 것이다.

펀드와는 형태가 다르지만 투자자를 모아 대출을 실행한다는 측면에서는 사모펀드와 유사한 P2P업체도 주택담보대출에 대한 규제가 없어 LTV 최대 85%까지 대출을 실행하는 등 부동산규제정책을 회피하기 위한 수단으로 활용되고 있다.

또한 블라인드펀드¹⁴⁴⁾의 경우 증권사가 자기자본을 투입해서 부동산 PF채무보증이나 대출을 하게 될 경우 자본시장법상 전문투자형 사모펀드의 경우 금전대여업무를 금지하는 규정이 없어 이를 제재할 근거가 없게 된다.

바. 부동산신탁

부동산신탁의 경우 안정적인 부동산개발사업과 전문적인 부동산 관리를 위해 많이 활용되고 있는데, 토지신탁의 경우 토지소유주는 주택개발사업의 전문지식이 없이도 개발사업을 진행할 수 있고, 담보신탁의 경우 채권자들은 담보를 안전하게 확보할 수 있으며, 처분신탁이나 관리신탁의 경우 보다 전문적으로 자산을 처분·운용할 수 있게 된다.

그러나 담보신탁은 기존 금융권 대출보다 더 많은 대출을 승인받기 위해 사용되는 경우가 많은데, 건물에 저당권설정을 통한 담보대출의 경우는 방수공제가 적용되나 담보신탁의 경우 방수공제가 적용되지 않아 대출금액이 늘어 여유자금으로 투기에 활용할 수 있기 때문이다.

또한 부동산관리신탁의 경우 신탁된 부동산에 대해서는 지방세법상 소유자를 다르게 취급하므로 종합부동산세 합산과세 대상에서 제외되는 점을 악용하여 최근 다주택자들의 종합부동산세 회피수단으로 활용되고 있다.

144) 처음부터 투자대상을 정하지 않고 펀드를 조성하여 자금을 모집한 후에 투자대상을 찾기 때문에 블라인드펀드라 불리며, 운용사에서 펀드의 투자분야를 정하고 그에 적합한 벤처기업에 투자하는 펀드이다.

제13장

부동산 시장 안정을 위한 금융 분야 중점 대응전략



제1절

부동산 시장질서 교란행위



본 장에서는 부동산 시장 과열에 영향을 미치는 부동산 시장 교란행위 중 금융 분야 사례를 분석하였다. 먼저 부동산 시장질서 교란행위에 대해 정의하였으며, 이를 바탕으로 교란행위 발생 사례를 유형화하고, 유형별 시장질서 교란행위의 발생원인과 개선방안을 제안하고자 시도하였다.

금융 분야 시장질서 교란행위 사례 발굴과 개선방안 도출을 위하여 금융기관, 신탁회사, 부동산 투자회사, 감정평가기관, 건설회사, 권원보험회사, 한국부동산원 거래분석 업무 담당자와 심층면접(FGI: Focus Group Interview)을 진행하고, 최근 10년 이내 언론에 보도된 자료를 취합하여 사례를 정리하여 보완하였으며, 학계 전문가 그룹의 자문결과를 반영하여 개선방안을 제안하였다.

1. 부동산 시장질서 교란행위의 정의

2020년 2월 21일 국토교통부는 부동산 시장 불법행위 대응반을 출범시켰다. 관계기관협동조사팀에는 국토교통부와 행정안전부, 국세청, 금융위원회, 금융감독원, 서울시 등이 참여하였으며, 집값담합, 부동산 거래질서 교란행위와 관련한 합동조사가 실시되었다.

조사대상은 2019년 8월부터 11월까지 거래된 전체 실거래 신고 중 약 10%에 해당하는 이상거래 의심 건이고, 이상거래 의심 건에 대해서는 매매계약서, 거래대금 지급 증빙자료, 자금 출처 및 조달 증빙자료, 금융거래확인서 등과 같은 소명자료와 의견을 거래당사자로부터 제출받아 정밀조사를 실시하였다.

정밀조사결과 시장교란사례를 유형별로 살펴보면 ①실거래 신고 지연, 거래가격 거짓신고 등 부동산거래신고 등에 관한 법률 위반, ②양도 및 증여세 탈루, 특수 관계인을 통한 자금 차입, 법 인자금 유용 등의 탈세 의심사례, ③불법전매 및 명의신탁 의심건 등이 적발되었다. 금융 분야의 이상거래 의심사례로는 ④목적 외 대출금 유용 등의 대출규정 미준수 등이 적발되었다.

2021년 3월 7일, 홍남기 부총리는 국토부장관, 국무조정실장, 국세청장 등이 참석한 부동산 시장 관계부처장관회의 직후 발표한 ‘국민께 드리는 말’을 통해서 ①비공개 및 내부정보를 부당하게 활용한 투기, ②가장매매, 허위호가 등의 시세 조작행위, ③신고가 계약 후 취소하는 불법중개 및 교란행위, ④불법전매 및 부당청약행위를 4대 부동산 시장 교란행위로 정의¹⁴⁵⁾하고, 고의성,

중대성, 상습성이 인정되는 경우에는 가중처벌 한다는 방침을 밝혔다.

중앙정부의 노력과 제도가 이어지는 가운데, 지방정부 또한 부동산거래 교란행위 신고센터를 만들고, 신고 포상제를 운영하는 등 다양한 노력이 지속되고 있다. 중앙정부와 지방정부, 언론과 관련 공공기관이 나서 부동산 시장 교란행위 근절을 이야기하고 있으나 여전히 부동산 시장 교란행위는 수단과 방법을 변형하여 지속되고 있는 실정이다.

심지어 부동산 시장 질서 저해 행위를 관리 감독하는 기관마다 시장교란행위 또는 불법행위에 대하여 달리 정의 하는 등 아직 시장교란행위에 대한 사회적 합의와 관리·감독의 대상조차 명확하지 않다. 다만 지금껏 정부의 합동조사 과정과 지방정부의 시장교란행위 사례 유형, 언론 보도된 사례 등을 종합해 볼 때 사회적으로 합의된 부동산 시장질서 교란행위는 ‘시장의 미공개 중요 정보를 이용하여 시장거래가격에 영향을 줄 수 있는 거래 행태’로 정의 할 수 있고, 형사처벌의 대상이 되는 불법행위와 제도적 허점을 이용한 편법행위를 모두 포괄한다.

2. 불법행위

민법 제 750조에 따르면 불법행위(不法行爲)는 고의·과실에 따른 위법행위로 타인에게 손해를 끼치는 행위 전반을 말하며, 민법 제751조에 따르면 불법행위로 인해 발생한 손해는 가해자가 배상해야 한다.

불법행위의 성립요건으로는 다음의 5가지가 있다.

- ① 가해자의 고의(故意)·과실(過失) : 이것은 과실책임주의의 표현으로 최근에는 무과실책임주의가 증가하는 추세이다.
- ② 행위자(가해자)의 책임능력 : 책임능력 있는 행위자의 행위에 대하여 불법행위의 책임을 부담한다. 민법 제753조 및 754조에 따르면 책임 능력이 없는 미성년자와 심신상실자(心神喪失者)에게는 불법행위의 책임을 묻지 않는다.
- ③ 위법성 : 불법행위의 요건 중 가장 중요한 요건으로 위법성을 꼽는다. 위법성은 행위가 법률에 의해 허용되지 않는 성질을 말한다. 어떠한 행위가 권리침해(權利侵害) 여하를 떠나서 위법이고, 타인의 권익을 침해한 경우 불법행위가 성립한다. 위법성을 결정함에 있어 침해된 이익과 침해하는 행위의 형태와의 양면을 비교하여 판단해야 한다. 일반적으로 위법성이 있다 하더라도 정당방위, 자력구제, 긴급피난, 사무관리, 권리의 정당한 행사 등과 같은 사유가 있는 경우에는 위법성이 조각(阻却)된다.

145) 2021년 3월 7일, 국토부장관, 국무조정실장, 국세청장 등이 참석한 부동산 시장 관계부처장관회의 직후 발표한 ‘국민께 드리는 말’을 통해 상기와 같이 4가지 유형을 지목하고 향후 4대 교란행위에 대한 가중처벌을 강구하겠다고 밝혔다.

- ④ 손해의 발생 : 발생한 손해는 재산상 손해뿐만 아니라 정신적 손해 까지를 모두 포함한다.
- ⑤ 가해행위와 손해 발생과의 인과관계 : 민법 제755~760조에 따르면 특수한 불법행위에 대해서는 타인의 행위에 대한 책임을 인정하고, 고의·과실의 입증 책임을 전환하거나, 무과실 책임을 예외적으로 인정하기도 한다.

3. 편법행위

편법행위란 정상적인 절차에 따르지 않고, 간편하고 손쉬운 방법으로 행해지는 행위를 의미한다. 불법행위의 성립요건 중 일부 또는 전부가 성립되지 않는 행위 중 시장에 영향을 미치는 미공개 정보를 거래에 이용한 경우 또는 시장가격에 부당하게 영향을 미치는 행위 전반으로 조작적 정 의하여 검토하였다.

제2절

주택금융분야 부동산 시장 교란사례



1. 불법, 편법대출

책임능력 있는 행위자가 고의 또는 과실로 거래당사자에 손해를 발생시키는 대출거래를 하는 불법 사기대출은 금융시스템 정비와 제도 보완으로 발생건수는 크게 감소하고 있지만, 시스템이 정교해지는 만큼 범죄의 행태도 조직적으로 발전하고 있다. 최근 발생하는 불법·사기대출은 거래 당사자 및 이해관계인 전반을 조직하여 체계적으로 교육하는 방식의 지능적 범죄조직에 의해 행해지는 유형 또는 계약당사자 일방 또는 양자가 담합하여 행정 및 제도의 허점을 이용한 경우가 주를 이룬다. 이 경우 금융기관은 대출규정에 따라 제출된 서류에 근거하여 사실관계를 확인하고 대출이 실행되기 때문에 모방사례가 증가하고 있어 제도의 보완이 필요하다.

가. 행정 또는 제도의 허점을 악용한 사례

[사례 : 폐쇄등기부의 허점을 악용한 대출사기¹⁴⁶⁾]

서울 서부지검은 허위로 작성한 전세계약서를 이용하여 불법대출을 받은 혐의(사기 등)로 A씨(39)를 비롯한 13명을 구속기소했으며, 대출신청자 B씨(27)등 105명은 불구속 기소, 12명은 지명 수배했다. 이들은 허위로 전세계약서와 재직증명서 등을 금융기관에 제출하여 전세보증금을 담보로 120회에 걸쳐 60억 원 상당의 대출을 받았다.

A씨 등은 부동산 소유주가 사기일당과 유사한 연령대의 물건 중 등기부상 담보가 설정되어 있지 않은 부동산을 물색한 뒤 해당 물건의 폐쇄등기부등본을 열람하여 과거 소유주의 개인정보를 구득 한 뒤, 이 정보를 가지고 현재 소유자의 주민등록번호가 공개된 등기부등본을 발급받아 현재 소유주의 주민등록번호 등 개인정보를 입수했다.

이렇게 구득한 현재 소유주의 개인정보로 주민등록증을 위조한 뒤 이를 이용하여 임대인 행세를 하며 허위 전세계약서를 작성하고, 허위 전세계약서를 이용하여 전세대출을 받은 것으로 드러

146) 경향신문, “폐쇄등기부 허점 악용 60억 사기”, 2014년 9월 10일자

났다. 이들이 범행에 사용한 소유주의 개인정보 구득에 활용한 폐쇄등기부등본은 1990년대 후반 이전 공적장부가 전산화되기 전에 수기로 작성되었으며, 과거 소유주의 인적사항과 부동산 소재지만 알면 누구나 열람할 수 있다는 점을 악용했다.

[사례 : 전입세대열람내역 발급 허점을 이용한 대출사기¹⁴⁷⁾

A씨는 구미에 위치한 아파트를 임차인의 전세보증금을 승계하는 조건으로 매입하여 아파트 소유자가 되었다. 이후 의도적으로 사적 친분관계를 맺은 B씨에게 대출금 상환과 생활비를 지급하겠다고 속이고 허위로 아파트 매매계약서를 작성한 후 금융기관을 찾아가 B씨의 명의로 아파트 담보대출을 받았다. 금융기관은 주택담보대출 실행 이전에 전입세대열람내역을 요구하였으나, A씨는 물건 소재지가 아닌 행정기관에서 신주소를 기재하고 동호수를 중복기재하면 임차인이 있어도 전입세대열람내역서를 통해 확인되지 않는다는 점을 알고 이 같은 행정상의 허점을 이용하여 금융기관을 속이고 대출을 받은 것으로 드러났다.

나. 거래당사자, 이해관계인과의 담합을 통한 사기대출¹⁴⁸⁾

아파트 건설업체 대표 A씨는 금융기관 임직원과 담합하여 대출서류를 거짓으로 위조하여 금융기관 3곳으로부터 261억 원을 불법 대출로 받아 마련된 자금으로 건설회사를 설립하고 아파트를 건설했다.

A씨가 아파트 건립을 위해 사용한 비용은 모두 금융기관으로부터 받은 불법 대출이었고, 금융기관은 대출과정에서 신용이나 부채의 상환능력을 정상적으로 평가하지 않았다. 금융기관은 A씨가 내세운 명의상 차주에 대해 형식적으로 신용평가를 하였으며, 담보로 맡긴 부동산의 시세를 객관적 근거에 의해 정확하게 확인하지 않고 실제 가치보다 부풀려진 허위 감정평가서와 시세확인서를 대출의 근거로 삼았다.

금융기관의 임직원은 불법 대출의 대가로 A씨로부터 현금 수억 원을 받고, 보유한 부동산을 A씨에게 팔아 이득을 챙겼다. 불법 대출은 결국 부실로 이어졌고, 341억 원의 가장 많은 불법대출이 실행된 금융기관(광주 소재 신협)은 부실화로 다른 신협에 흡수·합병되었다. 이 신협의 당시 총 자산은 362억 원으로 A씨 등 4명에게 대출해준 341억 원 가운데 224억 원이 여전히 상환되지 않은 채 부실채권으로 남았으며, 부실채권은 합병된 신협으로 넘겨졌고 부실의 책임은 결국 일반 예금자의 부담이 되었다. 광주지검은 서류를 거짓으로 꾸며 불법 대출을 실행하는데 조력한 금

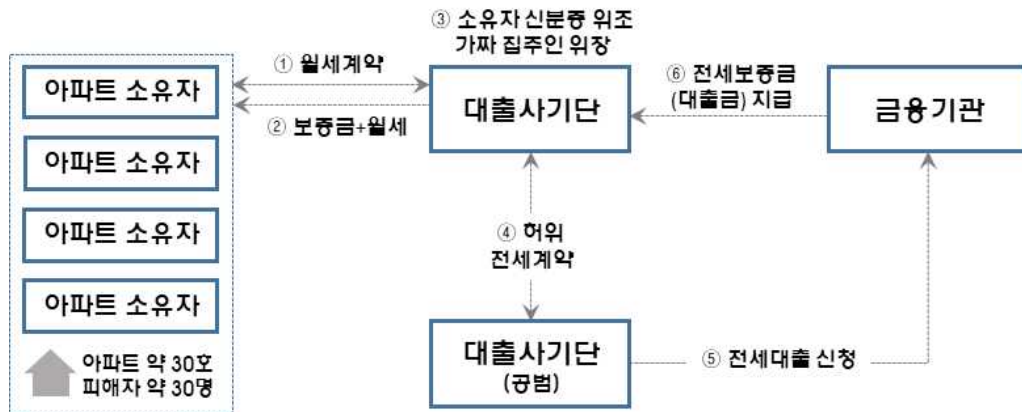
147) 매일신문, “구미 ‘깡통 주택’ 상승 대출 사기 50대 징역 10개월 ‘실행’”, 2019년 9월 22일자

148) SBS, “아파트 공사 중단·금융기관 취청... 서민 울린 불법대출”, 2015년 12월 7일자

용기관 직원과 건설업자 등 8명을 구속기소했다.

다. 위조된 문서를 이용한 사기대출

[사례 : 실수요자의 개인정보로 허위 전세계약서 등 사문서 위조한 전세대출 사기단]



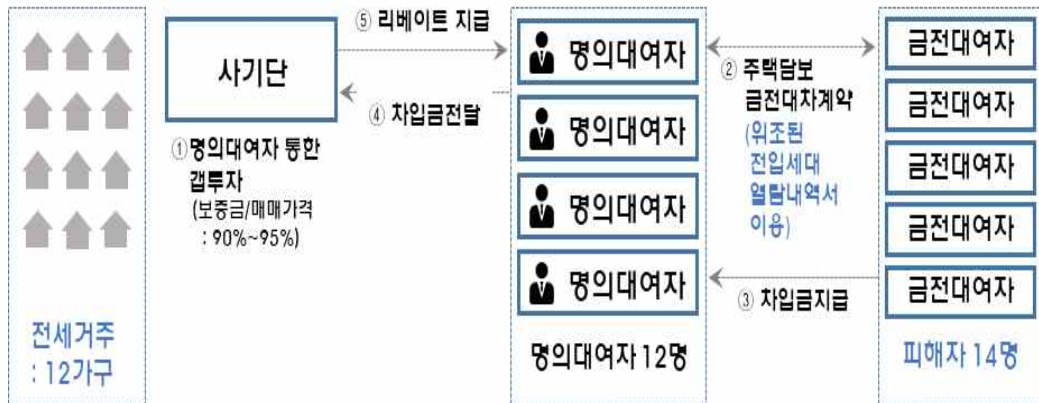
출처 : 한국경제, “월세 얻어 전세대출 사기 200억 ‘먹튀’”, 2013년 9월 4일자 기사 및 FGI 자문의견을 반영하여 재구성

▶ 사례개요¹⁴⁹⁾

- 보증금이 1000~2000만원 수준으로 낮은 수도권 월세 아파트 약 30채의 월세계약 체결
- 월세계약 당시 알아낸 아파트소유자(임대인)의 개인정보를 이용하여 주민등록증 위조
- 위조된 주민등록증과 개인정보를 이용하여 공범인 대출사기단 조직원과 허위 전세계약서 작성
- 허위 전세계약서에 근거하여 1차로 금융기관(지방은행, 신한 등)에 전세대출 신청, 이후 대출한도가 높은 보험사와 대부업체를 통해 추가대출 실행
- 대출심사과정이 허술한 금융기관을 범행대상으로 삼고, 훈련된 조직원들이 가족 등으로 위장하여 금융기관의 사실관계 확인을 위한 물건지 방문에 대응
- 허위 월세계약자로 범행에 참여한 사기단은 건당 200만원, 전세담보대출에 가담한 사기단은 대출금의 30%를 대가로 지급받기로 하고 범행에 가담

149) 한국경제, “월세 얻어 전세대출 사기 200억 ‘먹튀’”, 2013년 9월 4일자

[사례 : 가짜 명의자 내세운 문서위조로 강동부동산 사기대출]



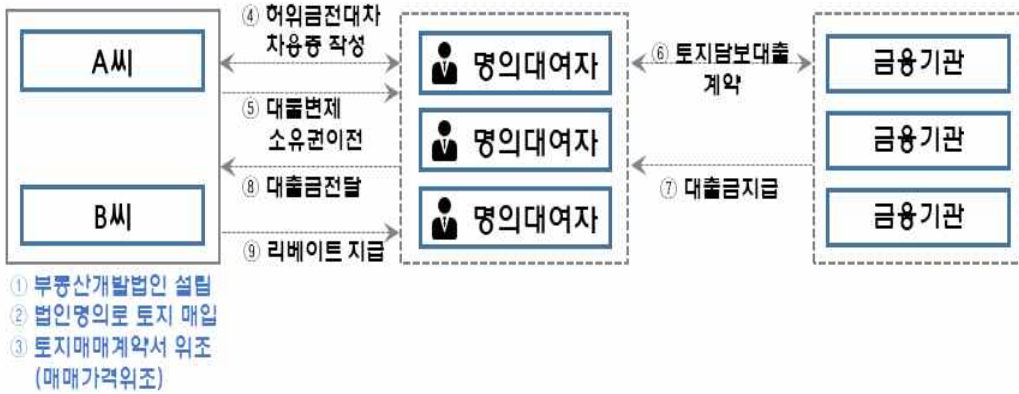
출처 : 한겨레, “‘강동 부동산’ 12채 헐값에 사 10억 사기대출”, 2015년 6월 17일자, FGI 자문의견을 바탕으로 재구성

▶ 사례개요¹⁵⁰⁾

- A씨 등은 서울, 경기도 소재의 세입자가 매매가격 대비 전세보증금 비율이 90%~95%에 이르는 주택 12채를 가짜 명의자를 내세워 보증금 채무를 넘겨받는 방식으로 매입
- 해당 물건에 세입자가 없는 것처럼 위조된 전입세대 열람내역서와 매매계약서를 이용하여 월 2.5~3% 이자를 주는 조건으로 14명에게 10억 원 가량의 금전 차입 후 도주
- 서울 서부경찰서는 사실상 담보가치가 없는 강동주택을 이용하여 약 10억 원의 사기대출을 일으킨 혐의(사기, 공문서 위조)로 A씨(54) 등 3명을 구속. 경찰은 이들이 집을 살 때 이름을 빌려준 B씨(46세) 등 13명도 불구속 입건

150) 한겨레, “‘강동 부동산’ 12채 헐값에 사 10억 사기대출”, 2015년 6월 17일자

[사례 : 부동산 매매계약서를 위조한 대출사기단]



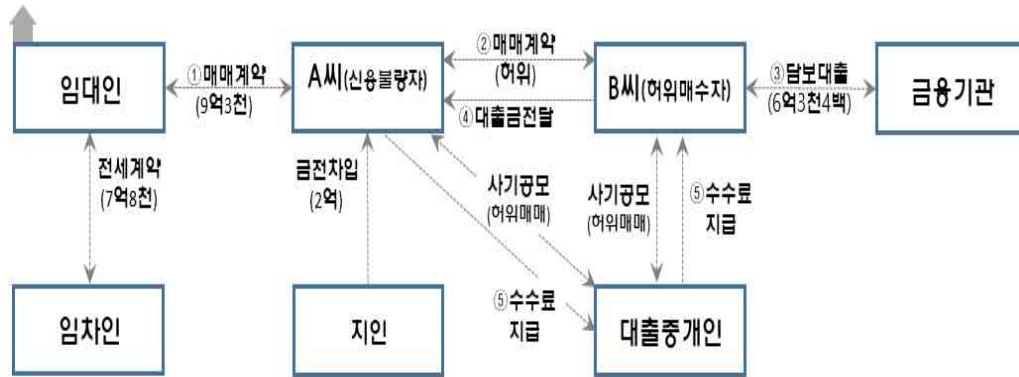
출처 : NEWSIS, “수협도 속았다’... 71억 원대 부동산 대출사기단 적발”, 2016년 10월 30일자 기사 및 FGI 자문의견을 바탕으로 재구성

▶ 사례개요¹⁵¹⁾

- A씨는 평소 안면이 있던 B씨 등을 끌어들여 부동산 개발법인을 차리고 법인 명의로 경기도, 충청도에 소재한 토지를 매입한 뒤 실제 거래가격을 확인 할 수 없도록 위조된 부동산 매매 계약서 작성
- 범행에 이용된 토지는 고압전선 아래에 있거나 개발이 제한돼 공시지가보다 거래가격이 낮은 개발가치가 없는 땅으로, 시세 형성이 되지 않고 감정평가 시 정상적인 가격 평가가 어려운 부동산
- 청년, 노인 등 자산 증식에 관심이 많지만 부동산 관련 지식이 부족한 이들을 모집하여 법인의 대표 또는 사업자로 등재하고 허위 차용증을 작성하는 수법으로 소유권을 이전시킨 뒤, 이 땅을 이용하여 토지담보 대출을 실행
- 서울 송파경찰서는 대출신청인을 모집한 뒤 허위서류를 통해 금융기관으로부터 불법대출을 받은 혐의로 A(46)씨와 전직 감정평가법인 직원 B(52)씨, 공인중개사무보조원 C(58)씨 등 3명을 구속하고 대출 명의를 빌려준 D(38)씨 등 8명을 특정경제범죄가중처벌 등에 관한 법률상 사기 등 혐의로 불구속 입건

151) NEWSIS, “수협도 속았다’... 71억 원대 부동산 대출사기단 적발”, 2016년 10월 30일자

[사례 : 허위 아파트 매매로 불법대출]



출처 : SBS, “‘허위 아파트매매’ 은행 속여 대출금 6억 챙긴 일당 적발”, 2018년 2월 6일자 기사 및 FGI 의견을 참고하여 재구성

▶ 사례개요¹⁵²⁾

- A씨는 고향 지인의 명의로 신용대출을 받은 뒤 그 돈으로 전세 세입자가 있는 아파트를 전세보증금과 지인으로부터 받은 대출금으로 매입
- A씨는 본인 소유의 아파트를 B씨에게 이전하는 허위 매매 계약서를 작성하고 시중은행에서 주택담보대출을 받도록 회유
- 신용불량자인 A씨는 추가로 은행 대출금을 받기 위해 대출 브로커 3명과 아파트 허위매매 공모
- 중개인 C씨는 평소 부동산 대출업무를 하며 안면이 있던 D씨 등으로부터 허위매수자 B씨를 소개받음.
- B씨는 아파트 매입 계약서를 은행에 제출해 6억 원 가량을 대출 받아 이를 집주인 A씨에게 건네줬고 수수료 명목으로 3천300만 원을 수령
- 은행 측은 대출 과정에서 등기부 등본에 전입자가 있는 것을 확인했지만 B씨는 친척이 무상으로 살고 있으며, 세입자가 아니라고 은행 측을 기망. 실제로 은행은 동사무소에서 해당 아파트에 세입자가 입주해 있다는 사실을 확인하지 않은 채 B씨의 말만 믿고 대출을 진행
- 서울 동작경찰서는 전세 세입자가 있어 담보 능력이 없는 아파트에 가짜매수자를 내세워 팔린 것처럼 꾸며 은행으로부터 주택담보대출을 받은 일당을 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반 혐의로 집주인 A(54)씨, 허위 매수인 B(53), 중개인 C(58)씨 등 3명을 검찰에 구속 송치하고 허위 매수인을 소개한 D(54)씨 등 8명을 불구속 송치

152) SBS, “‘허위 아파트매매’ 은행 속여 대출금 6억 챙긴 일당 적발”, 2018년 2월 6일자

라. 자기관리형 주택임대사업 방식의 변형을 통한 편법¹⁵³⁾

가락시영아파트(헬리오시티) 입주 시기 정부의 대출규제로 잔금대출이 막히자 입주민 사이에서 임대관리업체인 트러스트스테이를 통해 잔금을 해결하는 방법이 공유된 바 있다.

트러스트스테이는 부동산 거래 중개·법률자문 서비스 업체가 새로 선보인 주택임대관리 서비스다. 트러스트스테이는 임대인과 임차인을 대리하여 보증금과 월세 지급을 보장하고, 보증금과 월세의 비율 조건을 조정할 수 있다. 이러한 구조를 활용해 임대인이 기업형 임대관리를 통해 트러스트스테이에 임대관리를 위탁하고 집주인이 트러스트스테이로부터 임차하는 구조로 상품을 설계했다.

집주인이 임대관리업체와 임대관리계약을 맺어 전세보증금을 받아 입주 잔금을 치르고, 다시 업체에 월세계약을 체결해 연간 전세보증금의 약 6~9%의 이자를 월세 형태로 지급하는 형태이다. 임대관리회사는 이러한 상품구조가 민간임대주택에 관한 특별법에 근거한 자기관리형 주택 임대관리상품의 일종으로 회사와 집주인간에 임대관리계약과 전대차계약을 맺기 때문에 근본적으로 대출계약이 아니라 임대계약이라고 설명한다.

민간임대주택에 관한 특별법 제2조에서는 자기관리형 주택임대관리업을 주택 소유자로부터 주택을 임차해 자기책임으로 전대하는 형태의 업이라고 정의하고 있다. 이러한 사업방식은 집주인이 트러스트스테이로부터 잔금을 대출받아 이자를 납부하는 것과 사실상 같기 때문에 문제의 소지가 있다.

[그림 3-89] 자기관리형 주택임대관리 구조



출처: 하우징헤럴드, “꼭 막힌 주택대출 ‘편법 돈줄’... 집주인이 세입자 둔갑 입주 자금 조달”, 2018년 12월 11일자 기사 내용을 바탕으로 저자 작성

2. 전세자금/전세대출의 활용

한국은 이례적으로 전세라는 임차형태가 주된 주택 점유형태로 발달한 국가이다. 금리가 낮은 상황에서 전세는 주거비용 절감 차원에서 임차인에게 상당히 유리한 임차계약형태인 반면, 임대

153) 하우징헤럴드, “꼭 막힌 주택대출 ‘편법 돈줄’... 집주인이 세입자 둔갑 입주 자금 조달”, 2018년 12월 11일자

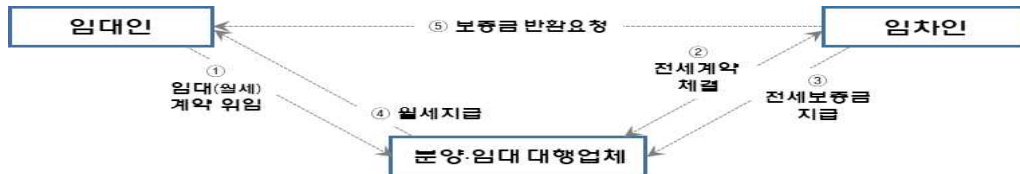
인에게는 운영수의 감소로 불리하게 작용한다. 하지만 주택담보대출이 과도하게 제한 받는 상황에서 임대인은 목돈 마련의 수단으로 전세금 증액을 활용할 수 있으며, 최근 수도권을 중심으로 주택담보대출 규제가 확대되면서 전세가격 상승이 확인되고 있다.

전통적으로 주택임차시장은 임대인주도의 시장으로 전세가격이 임대인의 희망가격에 가깝게 결정되어 왔고, 임대인의 전세가격 인상이 불법행위라고 볼 수 없으나, 저금리 상황에서 가격결정권이 있는 임대인에게 유리한 월세로 전환하기보다 전세로 유지하며 전세가격을 상승시키는 것은 대출규제로 인한 임대인의 대출여력 감소가 전세가격 증액으로 보전되는 상황으로 해석할 수 있으며, 전세가격의 상승은 부동산가격 결정 모형에 의해 매매가격에도 시차를 두고 정(+의 상관성을 보이는 바 매매가격 상승에 영향을 미치게 된다.

뿐만 아니라 주택담보 대출의 LTV비율이 제한적인 상황에서 상대적으로 대출 접근성이 높은 전세대출이 크게 증가하고 있으며, 특히 제2금융권을 중심으로 매매·임대사업자간 전세교환방식으로 대출금액을 증액하는 편법 사례 등이 증가하고 있어 전세가격의 왜곡을 확대하고 있다.

가. 분양대행업자 등이 개입한 전세계약 사기

[사례 : 분양·임대 대행업체의 전세대출 사기 유형]

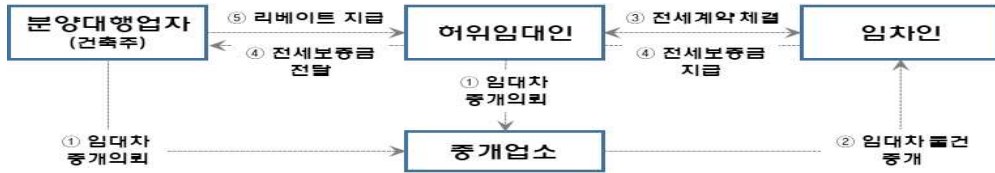


출처 : 리파인 내부자료 및 FGI 의견을 참고하여 재구성

▶ 사례개요

- 임대인은 분양대행업체에게 임대계약 위임
- 분양·임대 대행업체는 임대인에게 월세계약을 대행하는 것으로 속이고 실제로는 임차인과 전세계약 체결
- 분양·임대 대행업체는 임차인을 대신하여 계약기간동안 임대인에게 매월 월세 지급
- 전세계약 만기가 도래하여 임차인이 임대인에게 전세보증금 반환요청
- 임대인은 월세계약으로, 임차인은 전세계약으로 계약의 형태를 달리 인지하고 있는 상황에서, 계약을 대행하고 전세보증금을 편취한 분양·임대대행업체는 연락 두절

[사례 : 분양대행업자(건축주)의 허위임대인을 통한 전세계약 사기 유형]

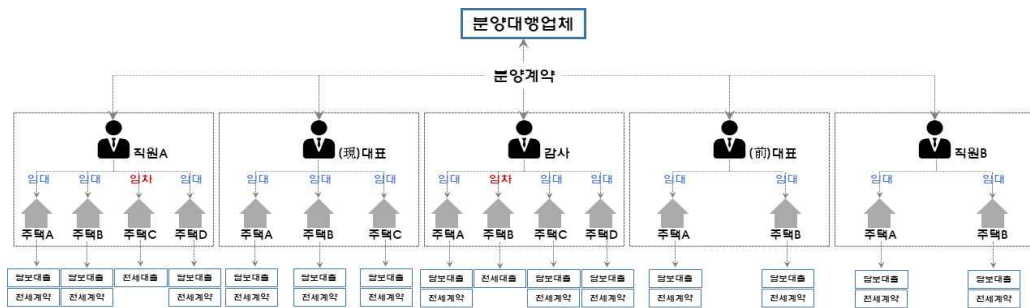


출처 : 리파인 내부자료 및 FGI 의견을 참고하여 재구성

▶ 사례개요

- 빌라 분양업자는 시세보다 높은 가격에 분양가격(허위임대인 리베이트 반영)을 책정, 허위 임대인을 내세워 분양가격과 동일한 가격으로 전세가격을 맞춤
- 허위임대인에게 동일한 방식으로 여러 채를 허위 분양, 개별 물건에 대해 리베이트 지급
- 자금력 없는 허위임대인은 보증금 반환 여력이 없어 연락두절 되거나 잠적
- 빌라, 연립, 다세대 주택 등은 적정시세 산정이 어렵기 때문에 금융기관에서 감정가격 또는 분양가격에 근거하여 약식감정으로 전세보증금의 적정성을 판단하기 때문에 전세 감정 가격의 80%수준까지 대출 실행
- 허위임대인은 리베이트 받고 잠적, 분양대행업자는 실질적 소유자이지만 전세보증금 반환 의무 없으므로 임차인은 보증금 회수 불가

[사례 : 분양대행업체의 집단사기대출: 전세+담보대출]



출처 : 리파인 내부자료 및 FGI 의견을 참고하여 재구성

▶ 사례개요

- 부산/김해지역, 분양대행업체가 분양물건지 내 특정단지 물건에 대하여 대행업체 임직원 등의 명의로 분양계약 체결
- 전세가율 70%~80%의 아파트인 대상물건을 매매와 전세의 잔금일을 동일한 날짜에 진행
- 전세대출 실행 후 최대한도로 근저당을 설정하는 방식으로 임직원이 보유한 물건의 임대인 및 임차인 역할을 교차(주로 임대인 역할)하여 전세대출금과 담보대출금 편취

나. 전세보증금 증액을 통한 투자자금 조달¹⁵⁴⁾

2주택 이상 다주택을 보유한 강남권 소재 재건축 아파트 소유자들이 최근 대출규제가 확대되자 실거주를 이유로 임차인의 계약갱신청구권을 거절하는 사례가 발생하고 있다. 강남권의 매물 부족으로 충분한 전세수요가 지속되는 상황에서 매매가격 상승과 함께 추세적으로 상승한 전세시세를 반영하여 기존에 살고 있던 주택을 전세로 내 놓고, 임대료 유지하던 재건축 아파트에 입주하여 유동자금을 확보하는 것이다. 소유자가 실거주를 꺼리는 재건축 예정단지는 노후화와 거주기간 보장이 안 되기 때문에 일반적으로 강남의 아파트 전세가격보다 저렴하다. 2015년 인구주택총조사에 따르면 강남구의 자가 거주비율은 34.1%로 다른 지역에 비해 상대적으로 낮다.

다. 전세교환방식으로 대출금 증액¹⁵⁵⁾

각자의 집을 담보로 주택담보대출을 받고, 서로의 집에 전세 계약을 체결하여 전세자금대출을 추가로 받아 대출금을 증액하는 이른바 전세스와핑이 증가하고 있다. 만약 하나 이상의 물건에 대하여 주택담보대출 실행이 불가한 경우에는 각자의 집에 전세 계약을 체결하고 전세자금대출만 받기도 한다. 현재 전세자금대출은 규제지역 내에 2주택 이상을 보유한 자는 대출이 금지된다. 하지만 무주택자와 서민 주거 안정 지원을 위해 1주택자에게 상대적으로 완화된 규제가 적용되는 점을 이용한 것이다.

LTV가 40%로 제한된 상황에서 다주택자는 규제지역 내에서 주택 구입을 위한 담보대출 실행이 불가하고, 1가구 2주택 보유가구 또한 처분조건부가 아니면 대출이 안 되기 때문에 편법을 통한 전세자금 대출이 증가하고 있는 것이다.

이는 법적으로 위법한 행위라 볼 수 없지만 서민들을 위한 주거지원 수단이 투자자금 조달의 목적으로 사용될 경우 사회 전반이 지불하는 비용의 증가, 전세대출의 전반적 증가 및 실제 목적과 다른 전세대출의 증가가 전세가격을 상승시키는 요인으로 작용하고 다시 매매가격에도 영향을 미치게 된다는 점에서 금융상품의 취지에 따라 이용되도록 대출 심사 단계에서 관리감독을 강화하는 등의 제도적 보완이 필요하다.

154) 한겨레, “집주인의 부동산 쇼핑... 자금줄은 전세보증금 증액이었다”, 2020년 11월 18일자

155) 디지털타임스, “전세 스와핑’을 아시나요... 대출 막히자 신종 대출 ‘기승’”, 2019년 7월 7일자

3. 상호금융 및 대부업권을 통한 LTV규제 우회

농협, 축협, 새마을금고 등 상호금융은 은행업 관리규정의 적용을 받지만 농협협동중앙법 등 특별법을 우선 적용 받고 관리감독 기관이 농림부, 행자부 등으로 분리되어 있어 대출관련 규제에 있어 일반 시중은행보다 다소 완화된 기준을 적용받아 왔다. 뿐만 아니라 비주택 부동산담보대출은 규제감독대상에 포함되어 있지 않아 최근 상호금융을 이용하여 부동산 투기자금을 조달하는 사례가 증가하고 있다.

상호금융 뿐만 아니라 고금리 대부업권을 이용한 자금조달 또한 증가하고 있으며, 대부업체는 현행 금융관련 법령으로 주택담보대출을 규제할 수 있는 방법이 없다. 따라서 주로 고가 아파트가 밀집해 있고 제도권 금융회사의 영업이 막힌 서울 강남권에서 공격적으로 대출영업을 하고 있다. 대부업체는 대출채권을 담보로 여신전문회사, 저축은행으로부터 자금을 조달하는 우회대출을 통해 높은 수익을 올리고 투기자금의 자금조달 방식으로 활용된다. 이는 법적으로 문제가 없더라도 자금 흐름 측면에서 부동산 대출 규제의 우회 수단으로 시장질서 교란행위로 볼 소지가 있다.

가. 대출규제 완화된 비주택 담보대출 증가¹⁵⁶⁾

금융 당국의 부동산 규제가 시중은행을 중심으로 수도권, 아파트에 집중된 사이 부동산투기 목적의 자금조달은 빈틈이 많은 상호금융과 땅에 집중되었다. 2020년 말 기준 상호금융의 비주택 부동산 담보대출 잔액은 257조 5천억 원으로 전년 대비 30조 7000억 원 늘었다. 증가율은 13.5%로 2017년 이후 가장 높았고, 2020년 전체기간 가계부채 증가율(7.9%)을 크게 웃도는 수치이다. 비주택 부동산담보대출은 주택을 제외한 모든 부동산 담보대출로 주로 토지, 상가 건물, 기계 등에 투자한다. 이 중 대부분은 토지에 투자하는 담보대출일 것으로 추정되는데, 그 이유는 상가의 경우 일반 시중은행에서도 담보인정비율을 70%까지 인정해주기 때문에 금리가 높은 2금융권을 이용하는 장점이 없기 때문이다.

반면 일반 시중은행에서 토지담보대출은 주로 도시 외 지역에 위치하여 물건이 은행 지점과 거리에 위치하여 물건의 특성을 금융기관이 파악하기 어렵고, 토지감정 평가의 전문성 또한 높지 않기 때문에 위험관리 측면에서 취급률이 떨어진다.

반면 상호금융은 비도시 지역에도 폭넓게 지점이 분포하는 등 영업망이 전국을 커버하고 있고 토지담보대출을 오랫동안 취급했기 때문에 감정평가의 전문성 측면에서도 일반 시중은행에 비해 우위에 있다. 따라서 상호금융에서 토지담보대출을 실행할 경우 감정평가액의 70% 상한까지 대

156) 서울경제, “‘땅 투기꾼’ 우회로 된 상호금융... 작년 ‘비주택 부동산대출’ 30조 폭등”, 2021년 3월 14일자

출을 실행할 수 있어 최대한의 레버리지를 일으킬 수 있다.

나. 대부업체를 통한 우회대출

규제지역이 늘고 대출규제가 강화되면서 대부업체를 이용해 편법으로 주택담보대출을 받는 사례가 늘고 있다. 투기과열지구나 조정대상지역 등 규제지역에선 담보인정비율이 최고 40~50%로 제한된다. 하지만 LTV규제를 받지 않는 대부업체는 최대 80%까지 대출해준다고 선전한다. 157) 이런 대부업체 주택담보대출에 자금을 대는 저축은행과 캐피탈 회사들이 많다. 대부업자의 주택 근저당권부 대부 채권을 담보로 설정해 대부업자에게 대출을 해주는 방식이다, 이런 방식으로 저축은행과 여신전문금융회사들이 실행한 대출의 약 80%가 LTV한도를 초과한 대출이었다.

부동산관련 대출 규제를 적용받지 않는 대부업체의 대출이 증가하고 있다. 특히, 대부업체들은 차주에게 대출을 실행하고 대출 채권을 담보로 여신전문회사, 저축은행에서 자금을 조달하여 대출을 확대하고 있다. 158)

현재 투기지역, 투기과열지구에서 주택담보대출비율은 주택가격 9억 이하까지는 40%, 9억 초과분은 20%가 적용되고 있다. 15억을 초과하는 아파트에 대해서는 주택담보대출이 불가하다. 이러한 부동산 규제는 일반 시중은행을 포함하여 여신전문회사, 저축은행 등 제도권 금융회사에 공통적으로 적용된다.

문제는 대부업체의 자금이 여신전문회사, 저축은행에서 흘러들어 오는 점이다. 대부업체가 차입자에게 대출을 실행하면 대출채권을 여신전문회사, 저축은행에 담보로 맡기고 이들로부터 대부업체가 재대출을 일으키는 방식으로 자금을 조달하고 있다. 담보채권이기 때문에 대부업체는 여신전문회사나 저축은행으로부터 낮은 금리로 자금을 조달하고, 대부업체에 투자한 여신전문회사와 저축은행은 LTV, DTI, DSR 등 부동산 대출규제를 적용받지 않고 간접적으로 주택담보대출시장에 참여해 낮은 위험으로 수익을 올릴 수 있다.

다. 보험사, 캐피탈 등 대출규제 우회수단 활용¹⁵⁹⁾

8.2대책으로 LTV규제가 강화돼 주택 실수요자라도 금융권에서 돈 빌리기 어려워졌지만 2금융권에서는 여전히 최대 LTV 65%까지 대출이 가능하다. 특히 규제지역에서의 투기 근절을 위한

157) SBS, “대부업체 통한 꼼수 대출... ‘규정 위반하면 회수’”, 2020년 8월 26일자

158) 매일경제, “규제 비웃듯... 부동산 ‘꼼수 대출’ 기승”, 2020년 8월 21일자

159) 매일경제, “보험·캐피탈·저축銀의 유혹...LTV 95% 대출”, 2017년 8월 11일자 기사 및 FGI 의견 참조

대출제한 강화 규제를 비켜가고 있다.

캐피털사 등은 여전히 투기과열지구에서 LTV 60% 대출이 가능하다고 안내하고 있다. 여신전문회사 등도 시중은행과 마찬가지로 정부의 규제를 적용받고 있고, 8.2 대책의 적용을 즉각적으로 시행 해 줄 것을 업권에 당부했지만 여신전문업 관련 규정이 개정되기 전까지는 여신전문회사가 LTV 규제 이전의 LTV 기준을 적용하더라도 규정을 위반한 것은 아니다.

업권별 감독규정 개정이 이루어지더라도 금융사 자체적으로 내놓은 LTV완화 상품을 영업하거나 개인사업자 등 대출자 유형에 따라 LTV 기준을 달리 적용할 수도 있다. 일부 보험사는 대책 시행 이후 적용된 40%의 LTV에 10%포인트의 추가한도를 모기지보험(MI: Mortgage Insurance) 상품을 활용해 적용하여 투기과열지구에서 주택을 구입할 때도 LTV 한도를 50%까지 적용 받는 상품을 선보였다. LTV비율 이상으로 집값이 떨어지면 보증보험에서 위험을 보전받도록 상품을 설계했다.

저축은행, 상호금융권은 개인사업자에게 최대 65%의 LTV를 적용하고 있다. 개인이 주택담보대출을 신청하면 LTV40%가 적용되지만 사업자등록을 갖고 있다면 25%포인트 한도를 가산해준다. 이 같은 영업을 가능한 이유는 개인사업자 담보대출이 8.2 대책의 직접적 적용대상이 아니기 때문이다.

사업자 대출은 사업을 영위할 목적으로 활용해야 한다. 하지만 금융사에서는 대출 신청시점에서 자금용처를 확인하기 쉽지 않다. 뿐만 아니라 대출 실행 이후 자금이 목적에 따라 사용되었는지 확인하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 사업자 대출이 주택담보대출의 대출한도를 높이는 수단으로 편법적으로 이용되고 있다.

4. P2P와 펀드를 통한 편법대출

시중은행의 대출규제 강화로 최근 P2P 금융을 포함한 펀드를 통하여 중도금 대출, 부동산 구입 자금 등 조달 사례가 증가하고 있다. P2P 금융이란 개인 간 금융의 한 유형으로 온라인을 통해 대출과 투자를 매칭하는 핀테크 서비스를 말한다. 온라인을 통해 거래가 이루어지므로 합리적인 조건으로 자금이 필요한 금융소비자에게 투자자를 연결해 주며, 신용등급에 비해 시중은행보다 더 좋은 조건으로 자금을 마련하게 해준다는 장점이 있다.

P2P서비스 중개업체는 자신들의 자본을 빌려준 후 투자자를 모으는 방식으로 운영되는 것이 일반적이다. 주택시장이 과열됨에 따라 최근 테라펀딩, 피플펀드 등 제2금융권과 대부업 연계회사 등 P2P업체가 규제의 회색지대를 이용해 LTV 최대 85%까지 주택담보대출 영업을 하는 사례가 나타나고 있으며, 주택을 구입하려는 수요자는 낮은 금리를 이용하기 위해 시중은행을 통해 먼저 주택담보대출을 한도까지 받고 부족분을 P2P업체를 통해 융통하는 방식으로 자금을 조달하는

사례가 확인되고 있다.

2020년 8월 26일부터 P2P 업계 또한 LTV를 70%로 제한하는 내용의 온라인 투자연계금융업 법이 시행되고 있다. 하지만 여전히 은행권보다 대출가능금액을 높게 실행할 수 있기 때문에 투기 목적의 자금조달 수단으로 P2P가 활용되고 있다.

가. P2P 편법대출¹⁶⁰⁾

은행권 담보인정비율 규제가 강화되자 상대적으로 규제가 약한 제2금융권과 대부업 연계 회사들이 주택 구매자들에게 대출 영업을 공격적으로 하고 있다. 제2금융권과 대부업 연계회사의 대출금리는 연 5%~10%로 은행권 금리의 2~3배에 이르지만 대출가능금액이 많다는 점을 마케팅 포인트로 삼는다.

P2P에 대한 주택담보대출 규제가 없기 때문에 테라펀딩과 피플펀드를 비롯한 P2P업체가 LTV 최대 85%까지 주택담보대출을 실행시키고 있다. 자금이 부족한 주택 구입 희망자는 은행권에서 1차적으로 최대한도까지 주택담보대출을 실행하고 부족분은 P2P업체를 통해 융통하여 자금을 조달할 수 있다. P2P 업체가 금융회사가 아니기 때문에 신용등급에 영향을 주지 않아 DTI규제도 피할 수 있다.

한국 P2P금융협회 등과 같은 단체는 2020년 12월 부동산 대책이 발표됨에 따라 주택 구매 목적의 대출 취급을 제한하는 자율 규제를 실시했지만, 현재 P2P 협회가 통합·운영되고 있지 않기 때문에 구속력이 떨어지고 규제 위반에 따른 조치를 취하는 것 또한 쉽지 않다.

160) 한국경제, “시세 95%까지 주담대’... P2P ‘편법영업’ 기승”, 2020년 8월 16일자를 참고하여 작성

나. 펀드의 활용

[사례 : 블라인드펀드¹⁶¹⁾]

투자대상을 정하지 않고 펀드로 자금을 조성한 뒤 이후에 투자대상을 찾는 블라인드펀드가 최근 부동산 투자자금 조달 수단으로 활용되고 있다. 증권사가 블라인드펀드에 자기자본을 투입해 부동산 PF 채무보증을 하면 금융 규제를 상당부분 피할 수 있다.

2019년 정부는 부동산 PF익스포저 건전성 관리 방안을 발표했다. 주요 내용으로 증권사의 PF 채무보증에 대한 자본규제가 대폭 강화되었다. 현재 증권사의 PF(Project Financing)채무보증은 PF대출보다 규제 자본의 요구 수준이 낮다. 때문에 채무보증의 취급을 확대하는 유인으로 작용하고 있다.

이러한 문제에 따라 금융당국은 2020년 2분기부터 증권사 규모와 무관하게 부동산PF 채무보증에 대한 신용위험액을 산정할 때 위험가중치를 12%에서 18%로 상향 조정하기로 했다. 또한 자기자본 대비 부동산 채무보증 한도를 100%로 설정하고 기준을 초과할 때에는 추가 부동산 채무보증을 제한했다.

반면, 증권사가 블라인드 펀드에 자기자본을 출자해서 부동산 사업장에 PF 채무보증이나 대출을 하는 것에 대한 규제는 시행되고 있지 않다. 구조를 살펴보면 먼저 자산운용사가 블라인드펀드를 조성하고 증권사가 펀드에 자기자본을 출자한다. 이후 특수목적법인(SPC)을 설립하고 블라인드펀드를 통해 조성된 자금을 SPC지분(에쿼티)에 투자하는 방식이다. 이는 블라인드펀드가 직접 부동산 PF 사업을 진행하는 것과 같고, 현행 규정상 이를 규제할 방법이 없다. 왜냐하면 개정된 자본시장법에서 전문투자형 사모펀드는 하나의 펀드에서 부동산, 증권 등 다양한 자산에 투자할 수 있도록 허용하고 있기 때문이다.

블라인드펀드를 통한 PF대출도 마찬가지다. 기존의 자본시장법에서는 부동산펀드의 집합투자업자가 집합투자재산을 운용할 때 금전대여를 금지했다. 하지만 개정된 자본시장법에서는 전문투자형 사모펀드의 금전대여를 금지하는 규정이 없다.

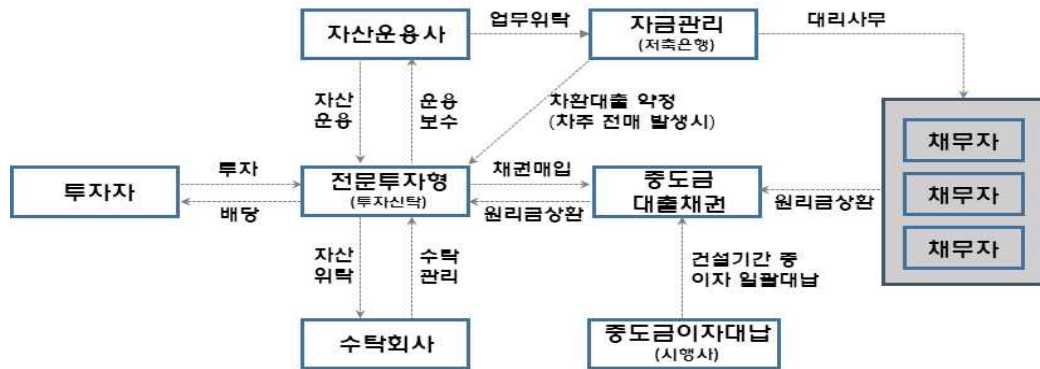
161) 이데일리, “부동산PF 감독 ‘구멍’... 블라인드 펀드로 우회 가능”, 2020년 1월 10일자

[사례 : 중도금대출 사모펀드¹⁶²⁾]

H자산운용은 하남 미사지구 랑데르3 상가 중도금 대출 채권에 투자하는 중도금대출 펀드를 설정했다. 투자기간은 14개월, 수익률은 내부수익률 기준 4%내외를 제시했다. 이 펀드는 수분양자들의 중도금 대출을 지원하는 펀드다. 수분양자들은 펀드로부터 중도금 대출을 받게 되는 것이다. 구조를 살펴보면 H저축은행이 상가 분양자에게 대출한 채권을 펀드가 사들이는 방식이다. 대출채권을 유동화한 것으로 볼 수 있지만 결과적으로 펀드 투자자가 수분양자의 중도금을 대여한 사모펀드의 형태이다.

이 같은 펀드는 상가 외 아파트 중도금 대출을 목적으로 확산되고 있다. 통상적으로 아파트 분양대금 납입절차는 초기계약금 10%, 5~6차례에 걸친 중도금 60%, 30%의 잔금으로 구성된다. 반면 강화된 대출규제가 적용될 경우 중도금 5회 차부터 LTV 50%를 초과하기 때문에 정상적인 중도금 납입에 문제가 생긴다. 사모펀드는 시행사에 대한 직접대출 방식, 시행사가 수분양자에게 대여하는 구조로 투자를 하는 것으로 나타났다.

[그림 3-90] 중도금 사모펀드 운영구조



출처: 더벨, “사모펀드가 중도금 대출... LTV 규제 회피”, 2017년 9월 12일자 참조하여 재구성

5. 법인 및 사업자 대출 등 목적 외 대출의 활용

가계대출에 대한 규제 강화 등에 따라 자금이 필요한 다주택자 등이 개인 및 법인 사업자대출 등을 유용하는 목적 외 대출 사례가 증가하고 있다. 특히 2019년 12.16 부동산 대책에서 주택임대업과 주택매매업을 영위하는 개인사업자와 법인에 대한 규제가 시행되면서 타 업종 사업자 및

162) 더벨, “사모펀드가 중도금 대출... LTV 규제 회피”, 2017년 9월 12일자

법인 운용자금 대출을 이용하는 사례가 증가하고 있다.

이러한 사례는 정부합동조사에서도 다수 발견되었는데 대출당시 적법한 절차에 의해 실행된 목적의 대출은 대출 실행이후 확인, 회수, 관리할 의무와 권한이 금융기관에 없고, 대출 실행시점 이후 대출금의 사용처를 추적할 수 없기 때문에 적발될 경우 대출금 회수 조치 등을 할 수 있으나 사전적 예방에 한계가 있다.

[사례 : 매매사업자 대출을 통한 대출금 증액¹⁶³⁾

2018년 9.13 대책 발표 이후 투기지역, 투기과열지구 등 규제지역 내에 소재한 주택의 담보대출은 40%이하로 제한된 반면, 사업자 대출은 80%까지 허용되는 점을 이용하여 사업자 대출을 이용한 부동산 투자가 증가하고 있다. 이들은 부동산 매매사업자로 등록하고 이를 이용해 대출을 받는 방식을 활용하고 있다. 대출금액을 최대한으로 활용하기 위하여 상대적으로 규제가 약한 단위 농협, 새마을금고 등 제2금융권을 이용하고 있으며 이들 금융기관 또한 공격적으로 대출영업을 하고 있다.

부동산 매매사업자로 등록할 경우 종합소득세 납부와 같은 세부담에도 불구하고 부동산 투자에 따른 시세차익 등으로 대출금 일부 상환을 통해 LTV 규제기준 이내로 대출금이 줄어들면 사업자 대출을 일반 대출로 전환하고, 대출금을 모두 상환하면 매매사업자 등록을 폐지하는 방식을 활용한다. 대출이자율은 3~4%대로 일반 금융기관의 주택담보대출보다 다소 높지만 저금리 상황이 지속되면서 그 격차가 1% 내외로 크지 않아 부동산 가격 상승기에 다양한 주택담보대출 규제 우회 수단으로 활용되고 있다.

[사례 : 사업자 대출로 주택구입¹⁶⁴⁾

2021년 금융감독원은 편법대출을 통한 주택시장 교란행위 차단을 위해 대출규제 준수실태를 점검한 결과 총 180건의 규제위반 의심거래 중 25건을 적발, 대출금 회수 조치를 진행하였으며, 문제를 일으킨 금융회사 직원 5명에게는 징계조치를 통보했다.

적발된 대출규제 위반사례로는 대표적으로 영위사업과 무관한 사업자대출을 통한 주택구입이 있다. 예를 들어 병원 운전자금 목적으로 대출을 실행해 주택을 구입하거나, 자동차부품 도소매업자가 대출을 받아 사업영위와 무관한 주택을 구입한 경우 등 약 20건의 위반사례를 발견하고 대출금을 회수했다. 뿐만 아니라 주택임대 및 매매업자가 주택구입후 다른 용도(본인 거주)로 사

163) 디지털타임스, “전세 스와핑’을 아시나요... 대출 막히자 신종 대출 ‘기승’”, 2019년 7월 7일자

164) 아주경제, “금융당국, 편법대출 일제 단속... 25건 대출금 회수”, 2021년 1월 18일자

용한 사례 또한 적발되었다.

〈표 3-38〉 목적 외 대출 등 대출규제 위반사례

구분	대출규제 주요 위반사례
사업자대출로 영위사업과 무관한 주택구입 (20건)	<ul style="list-style-type: none"> • 병원 운전자금 목적으로 대출을 받아 주택구입에 사용 • 자동차부품 도소매업자가 운전자금 목적으로 대출을 받아 주택구입에 사용 • 전자상거래업으로 개인사업자 등록을 하고 시설자금 목적(사업장 구입)으로 대출을 받아 주택을 구입하고 영업활동 없이 본인이 거주 • 자동차부품업 영위 법인이 중업원 숙소구입 목적으로 시설자금 대출을 받아 주택 구입 후 법인 대표의 배우자가 거주
주택임대·매매업자가 주택구입후 다른 용도로 사용 (5건)	<ul style="list-style-type: none"> • 주택임대사업자가 임대목적으로 대출을 받아 구입한 주택에 본인이 거주 • 주택매매사업자가 주택매매 목적으로 대출을 받아 구입한 주택에 본인이 거주

출처: 기획재정부 보도자료, 「그간 부동산정책 추진현황 및 향후계획 관련 관계기관 합동설명회」 개최, 2021.1.18」 p.13

6. 담보가격 부풀리기

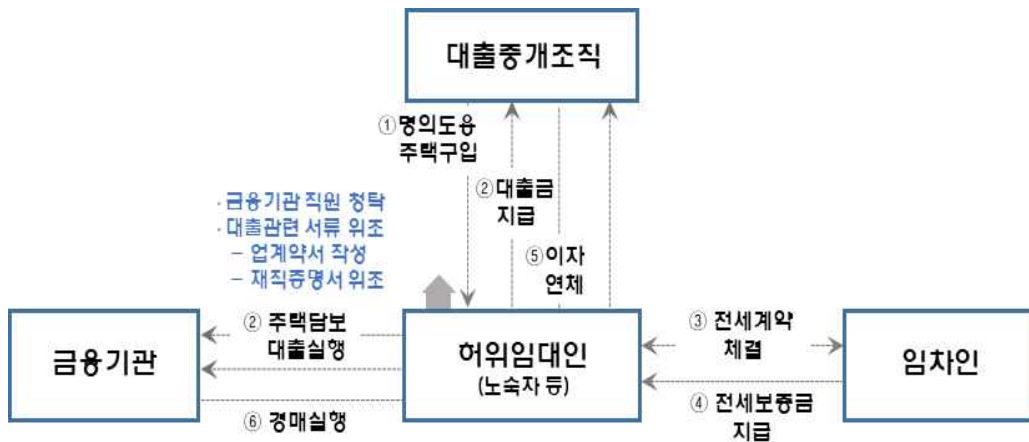
대출실행금액은 담보가격에 직접적으로 영향을 받는다. 따라서 주택경기 과열기 대출금액을 증액하기 위하여 업계약이나 담보평가 조작 등의 불법행위가 발생할 수 있다.

상대적으로 거래가 많아 평가가격의 비교사례가 많은 아파트의 경우 불법행위의 발생소지가 적지만 거래가 빈번하지 않은 신축 연립다세대 주택 등 비아파트 유형이나 상업용 부동산, 토지 유형에서는 시장가격 수준의 가격 평가가 어렵고 가격 검증이 쉽지 않아 감정가격 부풀리기나 업계약 등이 나타날 수 있다.

담보가격 부풀리기에 대하여 한국부동산원 또는 감정평가 협회의 제재 조항이 마련되어 있으나 실질적 가치평가가 어려운 유형의 경우 실질적인 관리감독이 어렵다는 한계가 존재한다.

가. 업계약

[사례 : 대출중개인의 업계약 사기]



출처: 국민일보, “인천 강동주택 이용 극빈층 울린 대출브로커 등 71명 적발”, 2015년 2월 5일자 기사와 자문의견을 반영하여 재구성

▶ 사례개요¹⁶⁵⁾

- 사기집단(대출중개조직)은 노숙인 등의 명의로 주택을 구입
- 대출 한도를 높게 받기 위해 금융기관 직원에 금품 등을 제공하고 청탁
- 매매금액을 부풀린 업계약서 작성, 재직증명서 위조 등 대출관련 서류 위조
- 주택담보대출을 실제 주택가격보다 높은 금액으로 실행한 후 전세 세입자와 전세계약 체결
- 고의로 주택담보대출의 이자를 연체
- 전세세입자는 선순위 근저당이 설정되어 있지만 전세 물량이 많지 않고, 시세보다 저렴한 전세금 조건, 소액보증금 우선변제권 대상이라는 임대인의 설명을 믿었으나 법적으로 보호받지 못함

165) 국민일보, “인천 강동주택 이용 극빈층 울린 대출브로커 등 71명 적발”, 2015년 2월 5일자

나. 감정평가서 위조

[사례 : 허위감정평가서를 이용한 대출사기]



출처 : KBS, “‘100억대 부동산 사기대출’ 지역농협 직원·감정기관 대표 등 31명 기소”, 2016년 5월 3일자 기사와 FGI 의견을 반영하여 재구성

▶ 사례개요¹⁶⁶⁾

- 대출사기단은 범행에 사용될 부동산과 명의 대여자를 모집
- 거래가격은 실제 가격보다 2배 이상 높게 기록하여 허위로 매매계약서 작성
- 사전에 매수한 금융기관 대출 담당직원을 통해 특정 감정평가법인에 감정을 의뢰토록 하고, 감정평가법인은 허위 감정평가서 발급
- 명의대여자는 담보대출을 신청, 대출금을 수령하고 대출사기단에 수수료를 받고 전달
- 금융기관 직원들은 서류미비와 불법을 묵인한 대가로 뇌물을 받고, 대출 실행시 담보가격의 적정성을 시세 또는 실거래가격 확인 없이 조작된 감정평가서에 근거하여 실행. 서류 미비와 불법 대출 묵인
- 수원지검 평택지청, 특경법 위반(사기)과 사문서위조 등 혐의로 A(57)씨 등 대출 사기단 3명과 부당 대출에 조력한 금융기관 직원 등 2명, 감정평가서를 허위로 발급해 준 감정평가법인 대표 C(48)씨 등을 구속 기소, 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률을 위반한 혐의로 소속 감정평가사 D(54)씨 등 16명을 불구속 기소

166) KBS, “‘100억대 부동산 사기대출’ 지역농협 직원·감정기관 대표 등 31명 기소”, 2016년 5월 3일자

7. 공급주체의 편법대출

최근 서울 대형 재개발·재건축 사업장에서 건설사들이 경쟁적으로 ‘추가 이주비’를 제안하고 있다. 현행 규제지역 내에서 이주비 지급한도가 LTV 60%에서 40%로 축소되면서 사업일정에 차질이 생기자 건설사가 직접 대여 또는 신용공여를 통하여 이주비를 보전하는 형태로 사업을 진행하는 경우가 나타나고 있다.

국토교통부 고시(2018-101호) ‘정비사업 계약업무 처리기준’에 따르면 추가 이주비는 은행 금리 수준으로 유이자 지원만 가능토록 하고 있다. 따라서 LTV 40%를 상회하는 이주비를 건설사가 무이자로 대출지원 하는 것은 관련법 위반소지가 있다. 더불어 건설사들이 지불한 추가이주비 대여금에 대한 이자 등은 주택 분양가격 상승 또는 추가 분담금 형태로 수요자에게 전가되어 분양 주택의 가격상승 요인이 된다.

[사례 : 이주비 과열경쟁, 건설사 마케팅¹⁶⁷⁾]

통상 정비사업장에서 이주비는 조합원의 재산을 담보로 기본이주비가 책정되고, 담보물건 감정가액의 40% 한도 내에서 결정된다. 2017년 8.2대책이 시행됨에 따라 주택담보인정비율이 60%에서 40%로 낮아졌다. 뿐만 아니라 9.13대책 시행 이후 그 동안 주택으로 인정되지 않았던 입주권과 분양권이 주택으로 간주되면서 1+1 분양 신청자는 이주비 대출을 받을 수 없다.

문제는 기본이주비로 재개발 사업장 등에 재정착이 불가능한 가구들의 추가이주비이다. 재개발 사업의 경우 거주하는 주민이 보유한 주택은 대부분 다가구, 다세대 주택이며 무허가 건물주 등 이주비 지원 없이 재정착이 불가능한 가구가 많다. 특히 최근 몇 년간 주택가격 및 전세가격 급등 상황에서 이들 가구가 기본이주비(LTV40%)로 이사 갈 수 있는 집을 찾는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 조합원들은 추가 이주비에 관심을 가질 수밖에 없다.

건설사들은 성공적인 수주와 사업추진 속도 제고를 위해 직접대여나 신용공여를 통한 추가 이주비를 제시하고 있다. GS건설은 한남3구역에서 이주비 대출로 LTV 90%를 제한한 바 있고, 대림산업은 LTV 100%를 보장하겠다고 제안했다.

반면, 국토교통부(2018-101호) ‘정비사업 계약업무 처리기준’에서 고시한 추가 이주비는 은행으로부터 조달하는 금리 수준으로 유이자 지원만 가능하다. LTV 40%이상의 이주비를 건설사가 무이자로 대출지원 하는 것은 관련법 위반 소지가 높다.

167) 파이낸셜 뉴스, “무이자 넘어 +α 제안... 규제에 시장 잃은 건설사 출혈경쟁 ‘이주비 과열경쟁 논란’”, 2019년 11월 3일자, 자문회의 결과를 바탕으로 정리

제3절

부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야
중점 대응전략

1. 금융 분야 부동산 시장교란 발생의 원인

가. 부동산거래위험

부동산 거래란 부동산에 관한 권리의 발생, 변경, 소멸을 일으키는 모든 법률행위를 말한다. 거래를 통하여 부동산의 매매, 임대, 신탁, 담보 신탁 등이 발생하고 계약에 의해 부동산의 물권 변동이 생긴다.

부동산 권리변동은 타인에게 재산권이 이전되기 때문에 경제적 가치가 크고 부동산 거래 당사자에게는 매우 중요한 문제이다. 반면 한국에서는 부동산 권리관계를 공시하는 공적장부인 등기부등본이 토지, 건물로 이원화되어 관리되고 있고, 토지대장 및 건축물대장과 등기부등본이 별도로 만들어져 있으며, 각각의 공적 장부는 별도의 기관에서 관리되고 있기 때문에 권리의 이전 과정에서 사고의 발생 가능성이 높다

국가경제가 급속도로 성장하면서 경제성장의 한 축을 차지하는 부동산 산업은 그 중요성과 국민적 관심이 크고, 부동산 산업의 전반에 중요한 역할을 하는 부동산 금융시장이 발달하면서 거래의 활성화와 더불어 부동산 거래위험 또한 급속도로 증가하고 있다.

부동산 시장 규모가 경제 전반에 미치는 영향이 크고 부동산 거래가 급증하면서 부동산거래관련 범죄도 증가하고 있고, 범죄수법도 지능화, 조직화, 대형화 되고 있다.

부동산거래사고가 발생하면 개인의 경제적 피해는 당연하고 국가, 사회·경제적으로 부정적 영향을 미친다. 민법에서 정의하는 부동산거래는 상품거래와 달리 매도인이 합의에 의해 정의된 재산권을 매수인에게 이전하고, 매수인은 그 대금의 지급을 약정함으로써 성립하는 계약을 의미한다. 부동산 거래활동은 경제활동 특히, 사회활동 또는 생산 활동 전반에 걸쳐 반드시 행해지는 활동의 하나이기 때문에 사회·경제적 중요성이 확대되고 관심의 대상이 된다.

첫 번째로 부동산거래 위험의 원인을 법·제도적 한계에서 찾을 수 있으며, 대표적으로 등기의 공신력을 인정하지 않는 것을 꼽을 수 있다. 현행 부동산등기법에서는 등기의 신청이 있을 때 등기관이 형식적으로 신청서를 심사하고 접수하여 등기부를 작성한다. 따라서 사실관계에 부합하

지 않은 허위사실을 원인으로 등기를 신청하거나, 등기원인 무효 또는 부존재 원인행위에 의한 신청이라도 등기를 수리하므로 등기의 공신력 부재는 부동산거래위험을 발생시키는 원인이 된다.

두 번째 거래위험요인으로 동시이행항변권을 들 수 있다. 민법 제 536조에 따르면 동시이행항변권은 법규상의 이론적 명시규정만 있을 뿐 현실적으로 부동산매매거래에서 적용될 수 없는 규정이다. 통상적으로 쌍무계약에서 매수인은 매매대금을 지급할 의무가 있고 매도인은 대상 부동산에 대한 권리 이전 의무가 있다. 그러나 통상 부동산매매대금은 계약금, 중도금, 잔금형식으로 분할하여 지급되는 형태로 현금흐름이 발생한다. 매수인의 잔금 지급 전에 매도인은 악의적으로 대상 부동산을 제3자에게 불법 양도하거나, 대상 부동산을 담보로 대출을 실행하여 가압류, 압류 등 처분 제한등기가 발생하는 등 사실상 거래가 완성되지 않을 수 있다. 뿐만 아니라 매수인이 계약 당시 계약금만 지급하기 때문에 부동산소유자와의 실제 여부를 확인하지 않고 등기부 상에 기재된 형식적 항목만을 확인하고 매매계약을 체결하기 때문에 부동산 사고가 발생할 가능성이 높아진다.

나. 정보의 비대칭

정보의 비대칭(Information Asymmetry)이란 거래 당사자들이 구득한 정보의 양과 질이 서로 다르거나 또는 거래 주체가 구득한 정보의 양과 질에 차이가 나는 것과 같이 불균등한 정보 구조를 의미한다. 정보의 비대칭성은 크게 ①감추어진 특성과 ②감추어진 행동으로 구분된다. 감추어진 특성은 거래 당사자의 특성 또는 거래되는 상품의 품질에 대한 정보를 일방만 알고 상대방은 잘 모르는 상황을 말한다. 감추어진 행동은 당사자 일방의 행동을 다른 한쪽이 관찰할 수 없을 때 나타난다.

이 같은 정보의 비대칭성은 역선택의 문제, 다시 말해 바람직하지 않은 상대방과 거래하게 될 가능성과 정보를 잘 알고 있는 일방이 최선을 다하지 않는 도덕적 해이 현상을 초래하기도 한다. 정보비대칭에 따른 도덕적 해이의 사례는 대표적으로 보험시장에서 찾아볼 수 있다. 자동차 보험을 예를 들면 보험회사는 보험 가입 후 사람들의 행동변화를 알지 못하고 보험가입자는 사고에 따른 손실을 보험회사가 부담하기 때문에 보험가입 전보다 부주의하게 운전하거나 과속운전을 하기도 한다. 예금보험 또한 마찬가지이다. 금융기관이 파산할 경우 예금보험공사에서 일정금액에 대한 예금자 보호를 보장하기 때문에 예금자들은 금융기관의 신용도를 검토하지 않고 이자를 많이 주는 금융기관에 예금을 예치하게 된다.

주택시장에도 이와 같은 보험의 기능을 하는 공적, 사적 보증이 존재한다. 주택금융 보증이 그것이다. 주택금융 보증은 신용공여를 통하여 주택공급자 및 수요자의 대출접근성을 높이고, 금융비용을 경감시키는데 크게 기여한다. 반면, 금융기관은 부실이 발생하더라도 보증기관에서 채권을 보전해 주기 때문에 채권관리 등에 소홀하거나 위험이 높은 대출을 실행할 소지가 있다.

다. 실질적 대출심사의 부재와 사후관리 미흡

전세자금대출의 보증의 경우 대출을 실행하는 금융기관이 보증심사까지 진행하게 된다. 대출을 실행하는 금융기관은 대출신청 당시 차주의 현황을 파악할 수 있다. 다만, 차주가 제출한 서류에 기반하여 심사가 이루어질 수 밖에 없고, 계약시점과 입주시점 간 중요한 정보의 변동이 발생하는 경우 변동사항이 대출심사에 반영되기 어렵다. 금융기관과 보증기관에서 교차하여 대출의 적정성을 검토할 수 있지만, 부동산 거래관련 정보의 공유 부재 등의 한계로 각각 기관의 규정에 따라 심사가 진행되므로 실질적 대출 심사에 제한이 발생한다.

뿐만 아니라 대출관련 심사는 대출시점의 차주 및 담보물의 요건을 충족시킨 경우 실행되고, 보증기관과 대출을 실행하는 금융기관의 채권관리기준에 의해 사후관리가 행해지고 있으나 각 기관마다 관리기준이 상이하고 실질적 사후관리에 부족한 측면이 있어, 향후 좀 더 엄격한 사후관리를 통한 대출 회수요건 등을 표준화하고 정비할 필요가 있다.

2. 부동산 시장질서 확립을 위한 금융 분야 중점 대응전략

가. 실수요자의 주거소비 보장과 투자목적 수요자 중심의 LTV규제 기준 정비

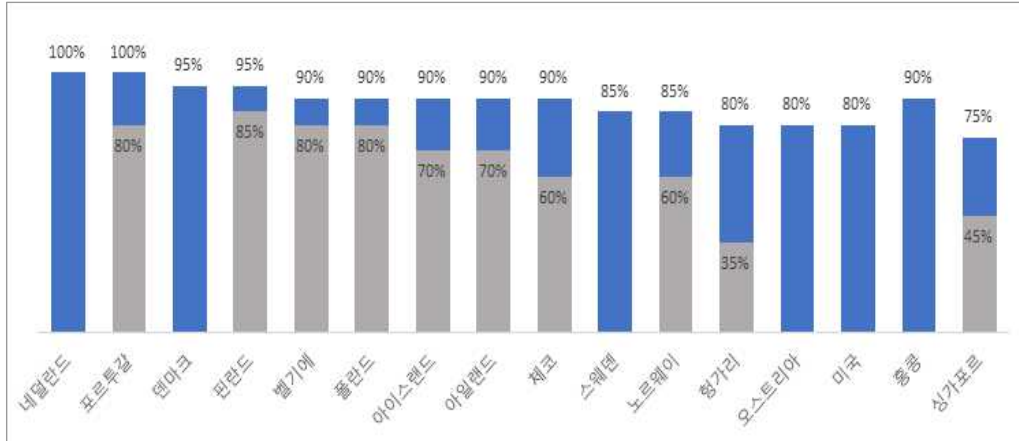
최근 급증하고 있는 편법대출의 원인으로 주택시장을 중심으로 한 과도한 대출규제와 시장상황 변화에 따른 금융규제 기준의 잦은 변동을 배제할 수 없다. 전세계적 유동성과잉 상황과 저금리 기조 하에서 자산가격의 상승으로 인해 부동산 투자가 확대되고 있지만 국민생활과 밀접한 주택에 대한 대출규제를 한국과 같이 엄격하게 시행하는 사례는 드물다. 부동산 시장의 과열에는 국민들의 주택소유에 대한 욕구가 근본적으로 자리한다. 실질적 공간수요가 뒷받침되지 않으면 투기수요도 형성되기 어렵기 때문이다.

LTV규제가 금융안정성 지표가 아닌 주택시장 안정 목적으로 시장상황에 따라 확대 축소될 경우 실수요자의 주거소비가 위축되고, 정상적인 주거 상향이동이 불가하며, 임차시장의 가격까지 불안하게 만드는 요인으로 작용하여 장기적으로 주택시장 전반의 변동성을 확대 할 수 있다.

금융위기 이후 자산시장의 위협을 경험한 국가들이 LTV 규제에 있어 실거주 목적의 수요자와 투자목적의 수요자를 차등하여 적용하는 이유에는 이러한 정책적 고려가 바탕에 있다.

적어도 실거주 목적의 1주택 소비자에게는 자금계획을 바탕으로 금융을 이용하여 주택소비가 가능한 수준으로 LTV 한도를 유지하고, 시장의 과열정도에 따라 정책적으로 투자목적 금융수요자의 대출한도를 제한하는 방식을 확대하는 등 중장기적 관점에서 주택관련 대출규제의 기준을 다시금 정비하는 과정이 선행되어야 한다.

[그림 3-91] 주요국 주택담보비율(LTV) 규제 상한



출처: IMF(2019), ESRB(2020)를 참고하여 재작성

나. 거래관련 정보공유의 확대

부동산 등기의 공신력 부재와 부동산 거래에서 계약시점과 대금지급시점, 소유권 이전시점의 차이가 발생하는 구조적 상황에서 다양한 불법, 편법 사례 발생의 소지가 있다. 특히 부동산의 실질적 소비는 공간 서비스 이용이라는 측면에서 공적장부에 나타나지 않는 임차권에 의해 권리의 침해가 발생하기도 하는 바 거래의 이해관계인 간 정보공유 확대 방안을 마련하는 것은 중요한 문제이다.

부동산 거래에서 자금조달이 미치는 영향을 고려할 때, 거래관련 정보와 더불어 금융이용, 조세 및 납세 관련 정보의 공유 확대는 향후 부동산 시장질서 교란사례 발굴과 개선방안의 단초를 제공할 수 있다.

3차에 걸친 정부합동조사는 주택시장에 한정하여 실시되었으나, 향후 비주택 부동산 등 조사 대상을 확대하고 적시에 모니터링 될 수 있도록 개인정보 보호를 전제로 한 정부 부처 및 관련 공공기관 간 정보 공유 환경이 조성되어야 한다.

다. 공적보증기관의 심사기능 강화

주택금융 분야에서 공적금융기관과 민간보증기관 시장은 빠르게 확대되고 있다. 주택금융 보증은 신용공여를 통하여 주택공급자 및 수요자의 대출접근성을 높이고, 금융비용을 경감시키는 데 크게 기여한다. 공적 기능 때문에 채무불이행에 따른 책임을 정부가 공유하는 위험이 존재하지만 공적장부의 공신력이 없고, 거래정보 등 보증 실행에 필요한 중요 정보가 공유되지 않는 상황

에서 보증관련 심사는 차주가 제출한 서류와 다양한 공적장부에 의존하여 시행되는 등 실질적 심사가 부족한 한계가 있다. 뿐만 아니라 장기로 이용하는 주택금융의 특성상 보증 이후 대출 건의 사후관리가 중요함에도 불구하고 대출 실행 이후 관리감독 기능은 현실적으로 부족한 실정이다.

미국 등 주요국의 공적 보증기관은 단순히 신용공여 등을 통한 금융소비 지원의 역할에 그치지 않고, 대출기관의 대출심사 기준을 수립하고, 확산시키는 주택금융 심사시스템의 컨트롤타워 역할을 수행하는 경우가 적지 않다.

향후 한국의 공적보증기관은 중장기적 관점에서 축적된 노하우와 데이터베이스 기반의 분석에 기초하여 주택관련 대출심사의 기준 마련, 대출사후관리 프로세스 수립, 정책금융의 대상 및 상품 설계 등을 수행하는 주택금융의 컨트롤타워로 기능을 확대할 필요가 있다. 다만, 공적보증기관의 심사기능 강화를 위해서는 실질적 심사를 위한 기관의 전문성 강화, 인력 확대, 정보공유 확대, 분석 및 연구기능 강화, 선진 주택금융 심사시스템 도입 등이 전제되어야 하는 바, 충분한 사회적 공감과 예산마련이 수반되어야 한다.

라. 에스크로우제도와 권원보험의 점증적 확산

부동산 물권 변동은 ‘공시의 원칙’에 따라 등기를 통해 권리변동 효력과 순위 확정력, 대항력과 추정력 등이 인정된다. 반면 한국은 ‘공신의 원칙’을 인정하지 않는다. 따라서 공시내용에 대한 신뢰를 바탕으로 거래한 자는 공시내용이 사실관계와 일치하지 않을 경우 공시된 대로의 권리를 보호받지 못한다. 따라서 공신의 원칙을 인정하지 않는 한국에서 부동산 매수인은 하자있는 법률행위에 따른 부동산 거래사고 위험에 노출되어 있다. 뿐만 아니라 한국은 통상적으로 등기원인 증서에 대한 공증을 하지 않고, 등기공무원에게 형식적 심사권만 있으며, 등기와 대장이 이원화 되어 있고, 공동등기 원칙에도 불구하고 사실상 소유주가 등기를 단독으로 신청할 수 있을 뿐만 아니라, 세금 탈세를 목적으로 한 미등기 등 다양한 이유로 부실등기 발생 가능성이 상대적으로 높다.

근본적으로 등기의 공신력이 인정되기 위해서는 민법이나 부동산등기법 등 부동산 거래와 관련된 법의 개정이 이루어져야 한다. 하지만 오랜 기간 동안 현재의 부동산 거래 관행이 지속되어 왔기 때문에 단기간에 이러한 문제가 개선되기에는 한계가 있다. 이런 상황에서 부동산 거래의 안전성 제고를 위해 보완적 방법의 도입과 확대를 검토할 필요가 있다.

권원보험과 에스크로우는 부동산물권법정주의가 인정되지 않는 미국에서 발달한 보완적 수단이다. 한국과 같이 부동산 사고의 발생 가능성이 높은 환경에서 권원보험과 에스크로우를 통하게 되면 거래과정에서 권원의 결함을 발견하기 용이하고, 결함이 발견되더라도 결함이 해소되지 않으면 매수인의 잔금이 매도인에게 인도되지 않기 때문에 매수인을 보호하고, 거래의 종결 이전에

권리 상 하자에 대한 실질적 심사가 이루어진다는 점에서 부동산 거래사고에 대한 사전적 예방효과를 기대할 수 있다.

1) 부동산 권원보험

부동산 권원보험(Title Insurance)이란 물권취득 과정에서 등기부와 실제 물권의 사실 관계가 일치하지 않을 경우, 또는 이중매매, 공문서 위조, 기타의 사유로 인하여 소유권 취득 불가로 인해 발생하는 손실을 보상해 주는 보험이다. 부동산 권원보험은 두 가지로 구분되며 저당권용 권원보험과 소유권용 권원보험이 그것이다.

소유권용 권원보험은 부동산 소유권을 보험의 목적으로 한다. 부동산 물권의 취득 시에 등기부와 실제 물권의 사실관계가 일치하지 않는 경우, 이중매매, 공문서 위조 등의 이유로 소유권을 취득하지 못하는 경우, 법인소유 부동산이 적절한 절차를 거치지 아니하고 거래되어 손해가 발생한 경우, 저당권을 확보하지 못하는 경우에 손실을 보상한다. 사기나 강박에 의해 소유권을 취득한 자가 부동산을 매도한 경우에 매수자가 법적 소송을 제기하기 전이라도 우선 보험금이 지급된다. 부동산 매수자가 소유권을 양도할 때까지 보험계약관계가 계속되어 보험계약자인 매수인을 보호한다. 즉 부동산을 매수할 때 등기가 소유권자로 되어 있더라도 나중에 권리를 행사할 수 없을 때 보험으로 보상을 받을 수 있다.

저당권용 권원보험은 부동산 담보의 금전 대여자(채권자)가 취득하는 저당권을 목적으로 한다. 또한 금융기관이 저당권을 설정한 부동산을 모아서 유동화채권(MBS)을 발행할 경우에는 권원보험이 채권의 신용도를 높여주는 효과가 있다. 따라서 투자자는 안심하고 부동산을 거래하게 되며 증권이나 금융상품으로서 투자제도와 결합하여 활용된다면 경제적 파급효과가 클 것으로 보인다.

권원보험은 손해보상이라는 보험 본래의 기능과 동시에 권리조사를 통한 손해를 사전에 예방할 수 있다는 점에서 권원보험 가입 의무화, 권원보증 상품 도입 등 제도의 활성화 방안을 고민할 필요가 있다.

2) 부동산 에스크로우

조건부 양도증서를 의미하는 에스크로우(Escrow)는 특정물을 제3자에게 기탁하고 일정한 요건이 충족되면 상대방에게 교부할 것을 약속하는 문서로 거래양방의 협의에 따라 자격을 갖춘 제3자가 대금을 회수, 보관, 결제함으로써 거래위험으로부터 소비자를 보호하는 기능을 한다. 1997년 미국에서 처음 도입되어, 부동산 거래 과정에서 권리이전과 대금지불과 같은 거래의 이행을 제3의 독립적인 에스크로우회사가 대행하는 방식으로 발달된 부동산 에스크로우제도는 거

래과정에서 발생할 수 있는 예상치 못한 피해를 예방하거나 보상 받기 위한 수단으로 현재까지 널리 이용되고 있다. 특히 고가성과 높은 거래위험 구조를 보이는 부동산 시장의 특성상 에스크로우 방식은 보조수단으로 거래위험 경감에 효과적이며, 비대면 방식의 원거리 거래가 발달하면서 더욱 주목받고 있다.

한국 정부에서는 전자상거래 피해 방지와 소비자 보호를 위해 에스크로우 제도를 의무화하기 위한 노력을 지속해 왔다. 그 결과 현재는 5만 원 이상의 결제금액에 대하여 전자상거래법에서는 의무적으로 에스크로우 시스템을 이용하도록 규정하고 있다. 반면 2018년 국토교통부는 에스크로우 활성화 방안을 발표하는 등 부동산 거래질서 개선을 위해 에스크로우 제도 이용을 활성화하고자 시도하였으나 오랜 기간 정착된 부동산 시장의 거래관행 상 이유와 매도인 중심의 시장구조, 활용빈도 저하 등의 이유로 현재까지 활성화되지 못한 실정이다.

에스크로우를 활용하면 거래당사자가 직접 계약을 이행하지 않고, 이해관계자가 없는 제3자인 에스크로우 회사의 책임 하에 계약이 이행되기 때문에 매수인은 권원상의 하자로부터 발생하는 위험을 예방할 수 있다. 또한 에스크로우는 권원 이전과정에 참여하는 모든 당사자 다시 말해 매도자, 매수자, 대출기관, 권원보험회사 등의 권익을 보호하는 역할을 할 수 있고, 부동산 거래의 투명성 제고로 취득세, 등록세, 양도소득세 등의 세율이 명확해지는 효과가 있다. 뿐만 아니라 상거래 질서 확립에도 기여할 수 있다.

마. P2P, 온라인뱅크, 대부업 관련 감독규정 마련

앞서 사례들을 보면 금융권에 비해 감독규정이 마련되지 않았거나 상대적으로 유연한 규제를 받는 제2금융권 및 대부업권의 주택관련 대출이 확산되는 경향이 확인된다. 이는 금융규제를 통한 강력한 시장안정 기조유지에도 불구하고 정책을 우회할 수 있는 사각지대가 존재함을 의미한다. 대부업체 등의 주택담보대출 규제에 대한 보완이 필요하다. 대부업의 경우 행정지도를 통해 LTV 규제를 제한 받고 있지만 강제할 수 없기 때문에 현행법상 감독규정으로 규제를 적용받는 여신전문회사, 저축은행 등이 대부업체를 통해 주택금융을 확대하고 있다. 장기적으로 P2P 금융, 온라인뱅크 대부업 관련 감독규정을 강화하고 미비한 규정을 보완하는 등의 제도 정비가 고민될 필요가 있다.

참고문헌(제3편)



1) 논문, 보고서

- 김경환, 1991, “주택시장관리정책”, 주택문제해소대책, 현대경제사회연구원
- 김세직·고제현, 2018, “한국의 전세금융과 가계부채 규모”, 경제논집 제57권제1호 pp.39~63.
- 김수현, 2021, “홍콩은 집값이 왜 비싼가?”, 서울시연구 제21권 제4호, 서울연구원 pp.109~125.
- 김종각, 2020, “2020년 유동화증권 발행시장 분석”, Issue Report, 한국기업평가
- 김중은·이중민, 2018, “2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영 방향”, 국토정책 Brief 688, 국토연구원
- 김혜승, 주택후분양 제도의 조기정착 방안, 국토연구원, 2003
- 박진호, 2007, “최근 유럽 주택시장의 동향과 전망”, 한은조사연구 2007-39, 한국은행
- 방송희, 2016, “금융위기 전후 주택시장의 구조변화와 주택금융과의 관계”, 이슈리포트, 한국주택금융공사 주택금융연구원
- 방송희, 2019, “공동주택 후분양제도 정착할 수 있을것인가?”, 주택금융 Insight, 한국주택금융공사 주택금융연구원
- 서승환, 1994, “분양가 자율화와 주택가격”, 주택연구 제2권 제2호, 한국주택학회, pp.5~26.
- 손은경, 2020, “내집마련의 첫걸음”, 주택청약, kb지식 비타민. kb경영연구소
- 손재영, 2009, “주택공급제도 개선방안”, KDI 정책포럼 제 213호, 한국개발연구원
- 손재중, 2008, “프로젝트금융투자회사 제도의 현행 문제점과 개선방안 연구”, 강남대학교 석사학위 논문
- 신관호, 2014, “거시건전성 정책의 쟁점과 한국경제에 대한 시사점”, 한국금융학회 공동 정책심포지엄, 한국금융학회
- 윤정중, 박성용, 2013, “분양가상한제 시장평가와 향후과제”, 건설정책저널 통권 제36호, 대한건설정책연구원
- 윤주현·김혜승, 2000, “외환·금융위기이후 주택시장의 파급효과 분석연구”, 국토연 2000-9, 국토연구원

- 국가법령정보센터, 주택관련 담보대출에 대한 리스크관리기준, 은행업 감독규정 별표 6, 2020.12.3.
- 이상현, 2018, “1960년대 말 1980년대 초 서울의 아파트 단지 상가배치의 변화과정에 대한 연구”, 한국주거학회논문집 제29권 제4호, 한국주거학회, pp.15~22.
- 장영호 김중은, 2016, “최근 영국의 그린벨트 정책 동향과 시사점”, 국토 417, 국토연구원, pp.99~108.
- 정효섭·김경무, 2021, 2021년 산업전망(부동산실태), Industry credit Outlook, 한국기업평가
- 최영상, 2017, “주택시장 2017년 4분기 분석 및 2018년 전망”, 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원
- 최영상, 2020, “2020년 2분기 주택시장 현황 및 이슈분석”, 정책보고서, 한국주택금융공사 주택금융연구원
- 한국감정원, “2006년 결산 및 2007년 전망”, 부동산 Trend, 2007년 1월.
- 한국은행, “금융안정보고서”, 2020년 12월 .
- 한국주택금융공사, 2020, “통합정책모기지 양수에 관한 규정”. 한국주택금융공사
- 한국주택금융공사, 2021, “금융기관 주택담보대출 양수에 관한 규정”. 한국주택금융공사
- 한국주택금융공사, 2021, “내집마련 디딤돌 대출 업무처리기준”. 한국주택금융공사
- 한국주택금융공사, 2021, “보증자리론 업무처리기준”. 한국주택금융공사
- 한국주택금융공사, 2021, “주택저당채권 양수규정”. 한국주택금융공사
- 허윤경, 2006, “유럽 부동산 시장 동향”, 시장동향, 한국감정원
- 허재완, 1993, “분양가 자율화가 주택시장에 미칠 효과에 관한 실증분석”, 국토계획 제28권 제3호, 대한국토·도시계획학회, pp.85~102.
- Alessandrp Calza, Tommaso Monacelli, and Livio Stracca. ECB, 2009.06, Housing Finance and monetary policy, Occasional Papers series No 101
- Bank of Canada, Financial System Review, 2021
- Bem S. Bernanke, January 3, 2010, Monetary Policy and the housing bubble, Annual Meeting og American Eeconomic Association
- Christophe Andre, 2010, “A Bird’s Eye view of OECD Housing Markets,” OECD Economics Department Working Papers No.746
- Christopher Crowe, Giovannie Dell’Ariccia, Deniz Igan, and Pau Rabanal, 2011 April, How to deal with rela estate booms : Lessons from country Experiences, IMF Working paper
- Dan Andrews, Aida Caldera Sanchez, Asa Johansson, 2011, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers No.836

- ECB, 2009.03, Housing Finance in the euro area, Occasional Papers series No 101
- ESRB, 2020, A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019, April 2020
- Federal Reserve Bank of New York, Quarterly report on Household Debt and credit, May 2021
- Fenandez, Rodrigo and Aalbers, Manuel B., 2016, "Financialization and housing : Between globalization and Varieties of Capitalism", *Competition & Change*, 20(2) :71~88.
- Fenandez, Rodrigo and Aalbers, Manuel B., 2020, "Housing Financialition in the Global South : in Search of a Comparative Framework", *Housing Policy Debate*, 3094 : 680~701.
- HYPOSTATA, 2004, A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, EMF
- HYPOSTATA, 2005, A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, EMF
- HYPOSTATA, 2007, A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets, EMF
- IMF, Global Financial Stability Report, Ch3 House price synchronization: What role for financial factors?, April 2018
- Kenneth T. Rosen, 2007, Anatomy of the Housing Market Boom and Correction, Zell/Lurie real estate center
- Kathleen Scanlon, Jens Lunde, Christine Whitehead, 2009, Mortgage products and government policies to help troubled mortgagors: responses to the credit crisis,
- Kim, Se-Jik and Hyun Song Shin, 2013, "Financing Growth without Banks: Korean Housing Repo Contract", SNU and Princeton University.
- Larry Cordell, Lauren Lambie-Hanson, 2015, A Cost-Benefit analysis of judicial foreclosure delay and a preliminary look at new mortgage servicing rules, FRB of Philadelphia, Working papers No.15-14
- Leijten, Ingrid and Bel, Kaisa de, 2020, "Facing financialization in the housing sector: A human right to adequate housing for all ", *Netherlands Quaterly of Human Rights*, 38(2): 94~114.
- Michael Lea, International Comparison of Mortgage product offerings, 2010.09, Special report, research institute for housing America
- Martin Neil Baily, Robert E.Litan, and Matthew S.Johnson, 2008, The Origins of the Financial Crisis , *Fixing Finance series-PAPER 3*, Nobember 2008, BROOKINGS INSTITUTION
- Reserve Bank of Australia, 2017, Financial Stability Review, April 2017
- Reserve Bank of Australia, 2020, Financial Stability Review, April 2020
- Susan M.Wachter, Richard B. Worley, 2004, Housing and Government Policy in the Global

Economy: The Cases of Korea and the US, Working Paper

2) 단행본

김병우·이동훈, 부동산금융론, 도서출판 두남, 2017년
김영곤·이현석·서후석·지규현·이명식, 한국리츠 구조의 이해와 경영, 한국리츠협회, 2012년
민태욱, 부동산금융론, 부연사, 2017년
박인석, 아파트 한국사회, 현암사, 2013년
발레리 줄레조, 아파트 공화국, 후마니타스, 2007년
손정목, 서울도시계획이야기 1-5, 한울, 2003년
손재영, 한국의 부동산금융, 건국대학교출판부, 2008년
이용만·임재만, 부동산금융론, 다산출판사, 2017년
임동근·김종배, 메트로폴리스 서울의 탄생, 반비, 2018년
전광섭·문근식, 주택금융론, 부연사, 2020년
정용식, 부동산개발 계획과 실무, 부연사, 2019년
주택은행, 주택은행 20년사, 1988년
한국금융연구원, 가계부채 백서, 2013년

3) 보도자료

건설교통부, 2005.2.17., 수도권 주택시장 안정대책
관계부처 합동, 2014.2.27., 가계부채 구조개선 촉진 방안
관계부처 합동, 2015.7.22., 가계부채 종합 관리방안
관계부처 합동, 2015.12., 가계부채 대응방향
관계부처 합동, 2016.2., 가계부채 평가 및 대응방향
관계부처 합동, 2017.6.19., 주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안
관계부처 합동, 2017.8.2., 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안
관계부처 합동, 2017.10.24., 가계부채 종합대책
관계부처 합동, 2018.9.13., 주택시장 안정대책

관계부처 합동, 2019.12.16., 주택시장 안정화 방안
 관계부처 합동, 2020.06.17., 주택시장 안정을 위한 관리방안
 금융감독원, 2007.03.14., 은행권 주택담보대출 만기 동향 및 대응방향
 금융감독원, 2020. 3. 24., 2019년 부동산신탁회사 영업실적(잠정)
 금융위원회, 2017.2.21., 가계부채 동향 및 대응방향
 금융위원회, 2019.12.5., 부동산PF 익스포져 건전성 관리방안
 금융위원회·금융감독원, 2011.6.29., 가계부채 연착륙 종합대책
 금융위원회·금융감독원, 2018.4.16., 18년 가계부채 위험요인 점검 및 향후 대응방안
 금융위원회·금융감독원, 2019.12.5., 제3차 거시건전성 분석협의외 개최 [별첨2]부동산PF 익스포져
 건전성 관리 방안
 기획재정부·금융위원회 외, 2016.8.25., 가계부채 관리방안
 기획재정부, 2021.1.18.,그간 부동산정책 추진현황 및 향후계획 관련 관계기관 합동설명회
 대한민국정책브리핑, 2007.02.27., 분양가 합리화 왜 필요한가
 재정경제부·건설교통부 외, 2002.9.4., 주택시장 안정대책
 재정경제부·건설교통부 외, 2003.10.29., 주택시장안정 종합대책
 재정경제부·건설교통부 외, 2005.8.31., 서민주거 안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안

4) 웹사이트

KB부동산(<https://kbland.kr>)
 SGI 서울보증(<http://www.sgi.co.kr>)
 국가기록원(<https://www.archives.go.kr>)
 국토교통부 리츠정보시스템(<http://reits.molit.go.kr>)
 국토교통부 통계누리(<http://stat.molit.go.kr>)
 금융투자협회 종합통계서비스(<http://freesis.kofia.or.kr>)
 네덜란드통계청(<http://cbs.nl>)
 덴마크통계청(<http://dst.dk>)
 부동산114(<https://www.r114.com>)
 서울연구데이터 서비스(<http://data.si.re.kr>)
 스웨덴통계청(<http://scb.se>)

스페인통계청(<https://ine.es>)
영국통계청(<http://ons.gov.uk>)
일본통계청(<https://stat.go.jp>)
주택도시기금(<http://nhuf.molit.go.kr>)
주택도시보증공사, HUG(<http://www.khug.or.kr>)
중앙산업(www.heights.co.kr)
캐나다통계청(<https://statcan.gc.ca>)
통계청 국가정보포털(<https://kosis.kr>)
한국부동산원 부동산통계정보 R-ONE(<http://www.r-one.co.kr>)
한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)
한국은행(www.bok.or.kr)
한국주택금융공사 주택금융통계시스템(<https://www.hf.go.kr/research/portal>)
한국주택금융공사(<https://www.hf.go.kr>)
호주통계청(<https://abs.gob.au>)
BIS Statistics(<https://bis.org>)
Canadian Real Estate Association:CREA(<https://crea.ca>)
ECB Statistics(<https://ecb.europa.eu/stats/>)
Eurostat(<https://ec.europa.eu>)
FRED Economic Data (<https://fred.stouisfed.org>)
Federal Reserve Bank of New York microeconomics data(newyorkfed.org/microeconomics)
IMF Global Housing Watch(<https://imf.org>)
Inside Mortgage Finance Data(<http://insidemortgagefinance.com/data/>)
Mortgage Bankers Association(<https://mba.org>)
U.S census Bureau(<https://census.gov>)

제4편

부동산 형사정책 분야



제14장

서론



제1절

연구 설계의 방향과 연구의 방법



총괄 서론에서 밝힌 바와 같이 이 연구는 부동산시장을 교란하는 투기세력 또는 작전세력에 대응하기 위한 목적의 탐색적 연구 또는 시론(始論)으로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 이는 협동연구기관인 국토연구원이나 주택금융연구원의 경우도 마찬가지이며, 이들이 그간 담당해왔던 정책연구 분야에서도 부동산시장 교란행위와 관련한 연구는 흔치 않았을 것이다. 다만 주택정책 또는 부동산 종합정책과 관련된 연구나 주택금융정책과 관련된 연구는 이들 협동연구기관에게는 주된 정책연구 분야였던 만큼, 부동산정책과 관련된 연구 자체를 탐색적 연구라고는 볼 수 없을 것이다.

반면, 한국형사법무정책연구원에서 수행한 부동산정책 관련 연구수행실적은 “주택재개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책”(2008, 한국형사정책연구원)과 “지역주택조합 관련 형사처벌 사례 분석 및 제도 개선방안”(2020, 대검찰청) 정도밖에 없다. 즉, 부동산시장 교란행위뿐만 아니라 부동산정책과 관련된 연구 자체가 거의 없고, 한국형사법무정책연구원뿐만 아니라 형사정책 분야 또는 형사법 분야에서도 “부동산 형사정책” 연구는 매우 생소한 분야이다. 그런 만큼, 부동산 시장질서 확립방안을 수립하기 위한 대응전략 수립 못지않게 이 연구를 수행하기 위한 전략 수립도 매우 중요할 수밖에 없다. 그래서 이 연구의 제안자(한국형사법무정책연구원 강석구 선임연구위원) 및 한국형사법무정책연구원 연구진이 이 연구를 추진하기 위해 세웠던 전략적 측면, 즉 연구 설계의 방향성부터 밝힐 필요가 있다.

(1) 명칭 개정 이전의 구 한국형사정책연구원은 형사정책 분야의 국책연구기관이지 주택정책이나 부동산정책 분야에 있어서는 전문성을 가졌다고 말하기 어렵다는 비판이 가능한데, 주택정책이나 부동산정책 분야의 국책연구기관이 형사정책 연구를 수행했을 경우에도 동일한 비판이 가능하다. 특히 부동산정책 분야의 경우 -시행령, 시행규칙, 고시, 조례 등을 제외한- 직접적으로 관련된 법률만도 100여 개에 이른다. 이를 종합적·체계적으로 통찰할 수 있는 연구자나 연구기관이 존재할 수 없는 것은 당연한 것이고, ‘전문성이 부족하다’는, 즉 ‘무식하다’는 비난을 각오하면서까지 관련 연구에 뛰어들 연구자를 찾기란 쉽지 않을 것이다.

그래서인지 부동산정책 분야의 전문가라는 사람들 중에 부동산시장 교란이나 부동산 형사정책

까지 아우를 수 있는 전문가는 사실상 찾기 어려웠다. 이러한 사정은 전문연구기관의 경우도 다르지 않았고, 전문가로 알려진 사람들도 실제 접해보니 '방송·언론이 조작한 전문가'인 경우도 허다했다. 부동산시장 교란에 대한 선행연구가 존재하지 않는 것은 어쩌면 당연한 결과일 수 있었고, 그럴수록 협동연구기관 선정부터 토론자나 자문위원 선정까지 매우 신중해질 수밖에 없었다.

그래서 협동연구기관 선정에 있어서는 전문연구기관을 제외하여 부동산정책 관련 전문성을 보강하고자 한 반면, 전문가 토론회의 지정토론자 선정에 있어서는 -섭외대상 전문가가 실제로는 전문가가 아닐지라도- 여론을 주도할 가능성이 높은 인사들을 중심으로 섭외함으로써 학계 또는 실무계에 형성 또는 고착된 '정책 프레임'을 확인하고자 했다. 즉, 부동산정책 관련 전문가그룹 전체에 대한 불신(不信)을 전제로 토론자그룹을 섭외한 것이다. 다만 특정 주제로 편중되는 것을 방지하기 위해 부동산시장을 ㉠ 생산, ㉡ 공급, ㉢ 유통, ㉣ 소비(투자)의 네 부문으로 나누고, 부문별로 토론자의 직군을 정부, 학계, 단체, 업계 등으로 다시 나눔으로써 인적 구성의 균형을 맞추고자 노력했다.

(2) 부동산정책 관련 한국형사법무정책연구원의 선행연구가 주로 법학연구였던 만큼, 법학연구진의 경우 관련 선행연구의 경험을 살려 ① 부동산정책 중 부동산시장 교란행위에 대한 처벌규정 또는 밀접한 관련성이 있는 처벌규정을 중심으로 법제분석을 하고, ② 법제분석의 결과를 바탕으로 부동산시장 교란행위를 유형별로 범주화하는 방법을 우선적으로 채택했다. 또한, ③ 부동산시장 교란의 구조를 파악하기 위해 부동산시장을 ㉠ 생산, ㉡ 공급, ㉢ 유통, ㉣ 소비(투자)의 네 단계로 나누어 각 단계별로 주택가격을 교란하는 원인과 구조를 분석하였다.

반면, 선행연구가 없었던 범죄학 분야의 경우 참조할 만한 연구방법론이 없었다. 설문조사, 인식조사 또는 실태조사를 수행하기에는 대상이 너무 막연했다. 그래서 연구진회의를 통하여 -당초 토론문을 정리하여 자료로서 보고서에 수록할 계획이었던- 토론회의의 토론내용을 녹취하여 정리한 후 토론자가 제시한 부문별 시장교란 사례 및 대응방안을 형사정책적 견지에서 정리하는 한편, 토론내용의 맥락을 분석하는 연구방법을 채택했다. 다만 이는, 이 연구와 같은 탐색적 연구에는 유의미한 연구방법이지만, 보다 심층적인 연구에 있어서는 실태 또는 현상을 과학적 또는 통계적으로 분석할 수 있는 다른 연구방법론 개발이 필요함도 미리 밝혀둔다.

(3) 정책사각지대를 발굴하기 위해서는 법제분석에 있어서도 전수(全數) 분석이 중요하다. 하지만 부동산정책과 관련된 모든 법률을 분석하기 위해서는 단 하나의 예외도 허용하지 않아야 하는데, 이러한 일은 사실상 불가능에 가깝다. 하지만 이 연구에서는 부동산정책과 관련된 법률의 전수를 밝히기 위해 노력했고, 혹시라도 빠뜨린 법률의 존재를 정책결정자 또는 후속연구자가 쉽

게 알아볼 수 있도록 분석 대상 법률목록을 있는 그대로 기록하여 공개했다. 이러한 법제분석 결과들이 후속연구의 기초자료로서 활용될 수 있기를 기대하며, 1년의 짧은 연구기간 동안 충분히 분석하지 못한 내용이 있다면, 후속연구를 통해 보다 심층적으로 분석할 수 있기를 기대한다.

그런데 이는 부동산 형사정책뿐만 아니라 다른 정책 분야에서도 중요한 전제라고 할 수 있다. 이런 시각에서 볼 때 건설·토목산업까지 포함된 부동산산업의 전체를 아우르기보다는 신종 산업이라고 할 수 있는 부동산서비스산업, 즉 유통 부문에 한정하여 부동산 산업정책을 분석한 측면이나, 개인과 법인, 내국인(내국법인)과 외국인(외국법인) 간의 과세 현실을 비교해서 제시하기보다는 개인 대상 과세정책에 편중하여 부동산 조세정책을 분석한 측면은 아쉬움이 있다. 하지만 단년 연구인 점을 감안할 때 현실적으로 선택과 집중이 불가피하고, 주택가격 급등이나 부동산시장 교란 문제가 최근 불거진 사안이라는 점을 감안할 때 최근의 시장변화를 중심으로 살펴볼 필요도 있었던 점에서 납득할 수 있는 측면도 있었다.

(4) 신종 범죄 연구에 있어서 가장 어려운 점 중 하나는 현행법상 범죄가 아닌 행위를 범죄로 규정해야 하는 점인데, 범죄가 아닌 행위를 범죄로 규정하기 위해서는 범행주체, 행위태양 또는 범행수법, 가해자 및 피해자 유형, 범행대상, 피해규모 등이 어느 정도 구체화되어야 하고, 처벌 또는 예방 필요성 등이 공론화되어야 할 것이다. 그런데 부패범죄는 대개 은밀하게 행해지기 때문에 그 실체를 알기 어렵고, 피해자를 특정할 수 없는 범죄이기 때문에 범행 또는 피해가 드러나지 않는 한 공론화하기 매우 어렵다. 부동산시장 교란의 경우도 그 가능성을 예측하거나 추론할 수는 있지만, 강제수사의 방법을 통하지 않는 한, 증거를 통해 입증하기 어렵다. 더욱이 부동산시장 교란범죄가 부패범죄와 결부되어 있다면 이를 과학적·객관적으로 입증하는 것은 불가능에 가깝고, 이들 범죄적 행태를 범죄화하는 일은 더욱 어려울 수밖에 없을 것이다.

한국형사법무정책연구원이 수사기관이나 행정조사기관이 아닌 이상, 예측이나 추론만으로 처벌 필요성을 주창할 수는 없을 것이다. 반면, 어떤 분야의 어떤 행위들이 장래에는 처벌되어야 할 시장 교란행위인지 정도는 미리 밝혀줄 수 있을 것이다. 그래서 법제분석을 통해 현행 법률상의 벌칙 규정 중 부동산시장 교란에 해당하거나, 부동산시장 교란과 관련된 벌칙 규정들을 유형별로 범주화함으로써 -부동산시장 교란 가능성이 있는데도 이러한 벌칙 규정을 마련하지 않은- 관련 법률을 개정할 때 그 입법지침으로서 제시하고자 하였다. 또한, 부동산시장 교란을 자초할 수 있는 다양한 정책 사각지대를 제시함으로써 심층적인 정책 개발 또는 예방시스템 개발이 필요한 지점을 환기하고자 하였다.

(5) 형법규정의 본질적 한계 중 하나는 전적으로 국가의 권력이 미치는 범위 내에서만 유효한 지역법에 지나지 않는다는 점이다. 그래서 속지주의 또는 속인주의에 따라 외국인 또는 외국법인에 대하여 무력한 경향을 보일 수 있다. 또한, 형법규정은 원칙적으로 개인 1인이 행한 1개의 범죄를 전제로 하여 설계하되 공범론이나 법인 및 법인 종사자에 대한 양벌규정 등으로 보완하는 형식을 취하고 있다. 그래서 다수인이 공동하여 범한 범죄나 법인·단체·기업 등이 행한 범죄에 대하여 무력한 경향을 보일 수 있다. 뿐만 아니라 형법규정은 범행의 기수(既遂)를 전제로 설계하되 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 미수나 예비·음모를 처벌하는 형식을 취하고 있다. 그래서 범행이 외부에 드러나거나, 범행을 통해 의도한 결과(예: 주택 매각을 통한 수익 창출)가 발생하지 않은 경우에는 무력할 수 있다. 나아가 형법규정은 고의범을 전제로 설계하되 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 과실범을 처벌하는 형식을 취하고 있다. 그래서 고의나 과실 입증에 어려운 법인 범죄의 경우에는 무력할 수 있다.

이러한 형법학의 한계에 대해서는 형법학자라면 누구나 알고 있을 것이다. 그런데 문제는, ① 부동산시장에 관여하여 주택가격 결정에 영향력을 행사할 만한 주체들도 외국인·외국법인(외국펀드 포함), 법인·기업 또는 단체·조합 등이거나, ② 교란된 상태가 장기간 지속되고 있다고 판단되지만 사업기간 지연 및 이에 따른 비용 증가 이외에는 구체적인 피해를 특정하기 어려워 구성요건을 실현했다거나 범행이 종료했다고 평가할 수 없는 경우가 적지 않기 때문에 그 한계가 더욱 극명하게 드러날 수밖에 없다는 점이다. 그래서 처벌규정을 마련한다고 한들 이른바 ‘잔챙이’나 ‘깃털’ 조차 유죄를 입증하여 처벌해낼 수 있을지 의문이며, ‘몸통’에 해당하는 실제 소유자나 실제 수익자의 경우 ‘우리 시대의 형법학’으로는 “결코” 처벌할 수 없을 것으로 예상된다. 이는, 부동산시장 교란범죄에 한정된 문제가 아니라 경제범죄나 부패범죄 전반에 해당하는 근본 문제라고 할 수 있으며, 이러한 예외들이 특례처럼 변질돼 일종의 “치외법권”처럼 기능하고 있다고 할 수 있다.¹⁶⁸⁾

다만 부동산정책을 둘러싼 법인범죄·외국인범죄·공무원범죄·부패범죄 등의 해법 도출에 형사법 학자들을 다수 참여시켜 학계의 관심을 환기하고 싶었지만, 부동산시장 교란 행위 또는 구조의 윤곽이라도 잡아줄 선행연구 자체가 존재하지 않을 뿐만 아니라 100여개의 ‘낮선’ 법률로 공고하게 구축된 부동산정책 관련 법제의 존재는 학문적 진입장벽이 되어 있었다. 그래서 -부동산정책과의 관련성 여부를 불문하고- 법인범죄에 대한 일률적인 대응수단이라고 할 수 있는 ‘양벌규정에 의한 법인처벌의 한계’ 문제에 대해서만 형법학자에게 집필을 의뢰할 수 있었다. 그런 만큼, 이러한 형법학적 한계 내지 맹점(盲點)과 관련해서는 이 연구의 성과들을 기초자료로 삼아 차후 학계 차원에서 이에 대응할 수 있는 학설 또는 이론을 공식적으로 개발할 필요가 있다고 생각한다. 형법

168) 법인에 대한 형법적용의 문제점과 관련해서는 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 한국형사정책연구원, 2018. 12., 246-249면 참조.

학계가 이를 방치하거나 방관할 경우 이들 범죄집단 또는 부패세력을 비호하는 것과 다르지 않기 때문이다.

(6) 총괄 서론에서 밝힌 바와 같이 Covid-19의 확산에 따라 방역조치가 강화됨에 따라 전문가 토론회나 자문회의 개최뿐만 아니라 내외부 연구진 간의 회의를 원활하게 진행할 수 없게 됨에 따라 총괄연구책임자의 블로그(<http://blog.naver.com/law39>)에 보고서 초안을 미리 작성해 내외부 연구진 간에 공유함으로써 연구의 기획의도를 간접적으로 환기하는 한편, 연구진의 의견을 환류(feedback)하여 보고서 초안을 수정·보완하는 비상적 방법을 부득이하게 활용할 수밖에 없었다. 그런데 보고서 초안을 수록한 블로그 포스트들이 보고서 출간 이전 시기에 일시적으로 인터넷에 공개됨에 따라 표절 또는 자기표절을 점검하는 카피킬러 시스템상 표절, 특히 전재(轉載)의 심사례로 검출될 수밖에 없지만 반영 부분마다 그 내용을 표기하기는 적절하지 않은 만큼, 불필요한 오해를 불식하기 위해 해당 블로그 활용내역을 다음과 같이 정리하여 밝힌다.

〈표 4-1〉 총괄연구책임자 블로그 활용내역

최초 작성일	대상 블로그 포스트 제목 및 주소	최종보고서 반영 부분
2021.01.11.	“가격형성 단계에 따른 부동산시장 구분의 함의” https://blog.naver.com/law39/222203629162	제14장 제2절 “부동산시장 구분의 함의와 연구의 범위”
2021.01.17.	“어쩌다 부동산 환상에 빠지게 된 나라” https://blog.naver.com/law39/222210044624	제20장 “결론”
2021.01.24.	“전세제도의 늪, 그리고 해법” https://blog.naver.com/law39/222218336389	제18장 제3절 4. “주택임대차 관련 정책 수립이 왜 어려운가?”
2021.01.28.	“보유주택의 수를 셀 수 있을까?” https://blog.naver.com/law39/222223083265	제18장 제3절 1. “주택의 수를 셀 수 있을까?”
2021.02.01.	“민간투자사업의 시발점, 그리고 그 문제점” https://blog.naver.com/law39/222227549924	제18장 제1절 2. “민간투자는 실제로 이뤄지는가?”
2021.02.07.	“아파트 등 공동주택의 미래” https://blog.naver.com/law39/222235488134	제18장 제1절 6. “부동산정책이 우리에게 필요한가?” 및 제3절 2. “아파트의 재개발·재건축은 왜 어려운가?”
2021.02.17.	“펀드를 통한 부동산 투자의 필요성과 위험성” https://blog.naver.com/law39/222246482178	제18장 제3절 본문 및 제19장 제1절 “부동산 시장질서 확립을 위한 최우선 과제”
2021.03.09.	“부동산공기업 임직원의 내부정보 이용행위 처벌규정” https://blog.naver.com/law39/222269663394	제18장 제2절 3. “공직자 대상 반부패 대응법제의 전면 정비”
2021.03.15.	“농협 임직원의 내부정보 이용 및 의심거래 신고 관련 규정의 문제점” https://blog.naver.com/law39/222276768344	제18장 제2절 3. “공직자 대상 반부패 대응법제의 전면 정비”

제2절

부동산시장 구분의 함의와 연구의 범위



주택시장을 중심으로 한 부동산시장을 대상으로 한 정책들은, 대체로 주택소비자 개인이 구입하는 주택의 최종적인 소비자가격에 매몰되어 있다. 그래서인지 대책 역시 자가, 전세, 월세와 같은 주거소비 형태를 기준으로 공급, 중개, 주택자금대출, 과세 등의 정책 수립에 집중되어 있다. 하지만 이는 부동산시장의 단면 또는 빙산의 일각에 지나지 않고, 눈에 보이는 가시적·표면적인 현상에 대한 직관적인 대응일 뿐이다. 시장 전체를 아우르는 근본적인 대책이라고 할 수 없다.

사실, 직거래가 아닌 한 어떠한 상품이 시장에서 거래되기까지는 수없이 많은 중간단계를 거칠 수밖에 없고, 하나하나의 단계마다 수익을 반영한 가격이 정해진다. 예컨대, 생산과정에서는 이른바 '공장도가격'이라고 불리는 생산가격이 정해지고, 중간상인이 개입하는 유통과정에서의 가격은 중간상인의 이윤이 개입하면서 최초의 생산가격이나 최종적인 소비자가격과는 다른 가격이 형성된다. 또한, 생산자가 생산한 상품이 소비자에게 전달되기까지 수많은 과정이 존재할 수 있고, 소비자가 구매한 상품이 다시 시장에서 거래될 수도 있기 때문에 시장의 구조는 상상 이상으로 복잡해진다. 그래서 눈에 보이는 부분은 빙산의 일각에 지나지 않는다.

그런데도 눈에 보이는 현상만을 쫓아서 단편적인 대책을 수립한다면 당장 대책을 수립하기는 용이하지만, 장기적으로 시장왜곡을 심화시킬 수밖에 없는 것이다. 그런 만큼, 시장분석에 있어서는 각 단계의 가격결정에 영향을 미치는 요인을 파악하고, 소비자가 최종적으로 지불하는 소비자가격에 가장 영향을 미치는 요인이 어느 단계의 어떤 요인인지를 파악하는 일이 매우 중요하다. 또한, 단면(斷面)만으로는 전체를 설명할 수 없기 때문에 이러한 요인 파악을 위해서는 상품이 생산되어 소비되기까지의 전 과정을 아우를 수 있는 안목도 필요하다.

그런데 주택시장은 부동산시장의 한 단면에 지나지 않고, 부동산시장 자체도 우리나라 경제를 구축한 전체 시장의 한 단면에 불과하며, 대한민국의 시장경제 역시 세계 시장질서의 매우 작은 부분에 지나지 않는다. 다만 시장의 작은 단면이라도 최대한 정확히 나누고, 그 단면들을 최대한 비교할 수 있다면 최소한 '정책이 과잉 투입된 지점'이나 정책적으로 방치된 '정책 사각지대'를 발굴해내는 일은 가능하다. 그래야만 어느 단면에서 정책이 지나치게 투입되었는지, 또는 어느 단면에서 정책이 투입되지 못했는지가 확연히 드러날 수 있고, 각각의 단면을 아우른, 보다 거시적인 관점에서의 종합대책 수립이 가능해지기 때문이다.

제안자는 이러한 점에 착안하였고, 이러한 전제에서 부동산시장을 가격형성 단계에 따라 다음과 같이 생산, 공급, 유통, 소비(또는 투자)의 4가지 단면으로 구분하여 연구에 반영하였다. 참고로, 이러한 시장구분법은 검증된 이론이 아니라 연구의 방향과 연구범위를 모색하기 위한 가설 또는 임시방편에 불과하다는 점을 미리 밝혀둔다.

1. 생산 단계

생산 단계는 생산원가가 확정되기까지의 단계라고 가정했다. 아파트를 예로 들자면, 사업계획을 수립하고, 토지를 물색·구매하며, 인허가 받아 건물을 건축하고, 감리하여 준공하는 일련의 과정을 말한다고 할 수 있다. 이 과정에 도로와 기반시설, 근린시설을 조성하는 과정 역시 생산 단계의 과정일 수 있고, 토목사업과 건축사업 자체가 자재산업, 기계산업, 인력사업 등 다양한 산업이 결합된 종합산업인 점을 감안할 때 훨씬 더 복잡하게 다시 나눌 수도 있을 것으로 예상된다. 반면, 단독주택이나 다세대주택의 경우와 같이 개인이 직접 건축주가 되는 경우도 적지 않을 것으로 예상되는 만큼, 이러한 과정 모두를 생산 단계로 묶는 것이 적절하지 않을 수도 있다. 다만 연구자들의 전문성 한계에 따라 생산원가가 확정되기까지의 모든 과정을 생산 단계에 수렴하여 볼 수밖에 없었다.

이와 관련하여 분양원가를 공개하여 생산원가를 파악하기 위한 다양한 시도들이 그간 있었지만, 모두 실패한 바 있다. 또한, 1980년대까지는 건설사가 직접 소비자에게 분양(공급)하는 형식이었지만, 오늘날은 시행사와 시공사를 나눈 후 시행사가 직접 분양하거나 다른 업자가 분양을 대행하는 형식으로 행해지기 때문에 생산과 공급이 별개의 과정으로 진행되고 있어 생산원가와 공급원가가 다르다. 심지어 충분히 생산원가를 통제할 수 있는 공공 분야의 사업(예: LH, SH 등이 주도하는 공공주택사업)에서조차도 생산원가는커녕 공급원가조차 투명하게 공개되지 못하고 있는 것이 현실이다.

하지만 생산원가는 최종적인 소비자가격을 결정하기 위한 가장 중요한 요소이다. 그래서 제안자도 생산주체, 생산원가의 형성과정, 공개 여부, 수익구조, 이윤배분구조 등에 주목하였던 것이다. 다만 생산원가를 쫓다 보니 계획 관련 내부정보의 유출과 이에 따른 토지가격 상승 등과 같은 구체적 탈법상황을 놓칠 수도 있기 때문에 하위단계의 다양한 탈법가능성에 대해서도 유의할 필요가 있다. 특히, 펀드나 자회사의 지분 등을 편법소유하거나 생산자금을 편법 조성하는 과정, 또는 대표자의 명의로만 다른 법인·회사 설립 등을 통해 계획-시공-시행-분양에 참여하는 모든 주체가 사실상 동일할 가능성에 대해서도 유의할 필요가 있다. 모든 주체가 사실상 동일하거나, 동일

한 세력에 의해 주도될 경우 실질적인 가격 결정력을 가지기 때문이다.

2. 공급 단계

공급 단계는 상품을 소비자에게 판매·제공하는 단계라고 가정했는데, -후술하는- 유통과정과 차별되는 점은 가격을 판매자와 구매자 간의 흥정으로 정하는 것이 아니라 공급자가 정한 가격으로 판매·제공한다는 점에 있다. 즉, 정찰제 공급이며, 대개는 법인 대 개인 간의 거래로 이뤄질 것으로 예상된다.

공급 단계에서 가장 중요한 것은 어떠한 자료를 근거로 어떠한 기준으로 누가 어떻게 공급가격을 결정하고, 그 수익은 누구에게 어떻게 배분되는가 하는 점이다. 또한, 생산원가를 알지 못하면서 생산자에게 얼마나 지불하고, 완판(完販)되지 못했을 경우의 리스크(risk)는 생산자·공급자·소비자 사이에 어떻게 분담하는가 하는 점도 중요하다. 이런 부분에서 특혜와 폭리가 발생하기 때문이다. 예컨대, 대개의 공급가격(분양가 또는 임대료)은 생산원가 자체를 알지 못한 상태에서 정하기 때문에 대체로 주변시세를 기준으로 정하게 되는데, 이렇게 정한 공급가격이 공정하거나 적정하기란 매우 어려운 것이다.

그런 만큼, 정부에서 충분히 통제할 수 있는 공기업(예: LH, SH, GH 등)이 주도하는 공공사업 또는 민간투자사업에서의 탈법이나 폭리 가능성에 대해서도 유의할 필요가 있다. 또한, 공공 분야의 주택공급과 관련해서는 주거복지의 관점도 매우 중요한데, 정부의 주택정책이 소비자정책 또는 주거복지정책의 일환으로 행해지는지, 아니면 생산자 또는 투자자 중심의 산업정책 또는 투자정책의 일환으로 행해지는지도 유심히 살펴볼 필요가 있다. 만일 서로 상충되는 정책이 하나의 부처에서 수립·시행되고 있다면, 해당 사무를 보다 적절한 부처와 분담할 필요도 있기 때문이다.

또한, 공급 단계에서는 공급계획의 실패, 즉 초과공급으로 미분양되었을 경우의 리스크를 어떻게 부담(또는 분담)하는지와 공급을 위한 자금을 어떻게 조성하는지도 유심히 살펴볼 필요가 있다. 특히, 공공임대주택이나 민간임대주택에서 공실(空室)이 발생할 경우 그 리스크를 최소화하기 위한 제도적 장치(예: 조세 감면 등)나 임대주택을 처분하는 과정에도 유의할 필요가 있다. 왜냐하면, 민간투자에 의한 공공임대주택사업 또는 민간임대주택사업에 리스크가 발생할 경우 의무임대기간이 10년 이내의 단기에 불과하면 임대주택사업자 역시 매각 또는 처분을 통한 시세차익을 노릴 수밖에 없고, 임대주택의 경우 시장에서의 판매가격(예: 호가) 자체를 알 수 없기 때문에 주변시세를 구실삼아 폭리를 취할 가능성이 매우 높기 때문이다.

3. 유통 단계

유통 단계는 -공급 단계와 소비 단계를 제외하고- 판매자와 구매자가 거래하는 모든 과정으로 가정했다. 기본적으로는 개인 대 개인의 관계지만, 개인 대 법인(펀드를 포함한다. 이하 같다.), 법인 대 개인, 법인 대 법인의 관계도 많다. 또한, 중간 유통업자로서 중개인이나 다종다양한 법인이 거래를 매개할 수도 있고, 중개인 없는 직거래도 적지 않을 것으로 예상된다. 계약 자유의 원칙에 따라 정책입안자가 예상할 수 있는 범위를 넘어선 방식의 거래도 적지 않을 것으로 예상되고, 소유권이나 사용권(전세권, 임차권, 지상권 등)의 거래뿐만 아니라 지분·권리의 거래, (다수의 주택을 보유한) 법인 경영권의 거래, (다수의 주택을 보유한 법인의) 주식 거래 등을 통하여 행해지는 다양한 거래와 같이 주택등기부나 토지대장 정도로는 파악할 수 없는 거래가 무수히 많을 것으로 예상된다. 심지어 법원이 중개자 역할을 수행하는 경매·공매나 증여, 상속도 결코 간과할 수 없는 거래유형이라고 할 수 있다.

또한, 유통단계의 가격은, 크게 보아 판매자가 받고 싶어 하는 가격, 즉 '호가'(呼價)와 실제 거래된 가격인 '실거래가'가 존재한다고는 하지만, 실제로는 그 사이에 셀 수도 없이 많은 변수가 존재한다. 그런 만큼 국토교통부가 관리하는 실거래가 정보나 한국부동산원과 같은 부동산 공기업이 관리하는 호가 정보 정도로는 유통 단계의 시장가격을 파악하기란 쉽지 않다. 지역이나 시기가 다 가격이 다르고, 같은 지역에서도 개별 주택마다 가격이 서로 다르다. 변수를 무엇으로 설정하건 간에 변수마다 가격이 다를 수 있다. 그런 만큼, 재산세나 보유세 과세를 위해 기초자료로서 정한 '공시가격'의 경우 -과세기준일 당일의 주식가치만을 기준으로 과세하는 것처럼- 가격변동(상승·하락 포함)이 급격하거나 가격등락이 심할 경우 매우 불공정한 결과를 초래할 수 있다.

그래서 유통 단계의 시장가격을 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 그런 만큼, 유통 단계에서는 시장가격을 파악하는 것보다는 시장가격에 영향을 미치는 변수와 요인을 파악하는 것이 중요할 수 있다. 예컨대, 거래세, 취득등록세, 보유세, 임대소득세 등 제 세금, 중개수수료, (공실 시) 관리비·난방비, 수선비 등 감가상각비, 대출이자·임대보증보험료 등 금융비용 등도 가격에 영향을 미치는 변수가 될 수 있고, 심지어 재산보유 규모 및 현황에 따라 변동되는 건강보험료도 변수가 될 수 있다.

또한, 판매자와 구매자를 매개하는 '중개인'에 대해서도 간과할 수 없다. 중개인이 제공하는 정보가 허위일 수도 있고, 다주택 보유자와 같이 중개수수료를 지속적으로 제공할 수 있는 일방에 유리한 불공정 중개를 할 가능성도 있으며, 무엇보다도 거래가액의 일정 비율로 고착된 중개수수료 부담은 유통 단계의 거래가격에 적지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 더욱이 일부 기획부

동산 사례와 같이 형식상 별개의 법인일 뿐, 판매자와 중개인이 사실상 동일인일 경우의 폭리가능성에 대해서도 유의할 필요가 있다.

나아가, 생산 단계와 공급 단계에서도 정보 부재 문제가 중요했지만, 유통 단계에서도 정보는 매우 중요하다. 이 정보에는 호가 및 실거래가와 관련한 정보뿐만 아니라 부동산 투자와 관련한 다양한 정보가 포함된다. 그래서 부동산 유튜브나 부동산카페, 시행사, 포털, 언론 등에서 창출되는 정보 중 투기성 투자정보나 허위정보의 존재 여부도 중요한 변수가 될 수 있다. 특히, 외형은 아파트와 유사하지만 아파트만큼 엄격한 기준이 적용되지 않는 도시형 생활주택, 오피스텔 등을 아파트에 준하여 취급하는 일부 포털의 행태는 소비자를 기망하는 사기행위라고 볼 수 있다. 외양만 치장한 고시원 수준의 청년주택 등 공공주택을 주거복지를 구실로 아파트에 준하여 공급하는 일부 부동산 공기업의 행태에 대해서도 마찬가지로 주의할 필요가 있다.

4. 소비(또는 투자) 단계

단계라고 표현하고는 있지만, 소비 단계는 철저히 구매자의 관점에서 바라본 시장을 말한다. 물론, 구매자에는 주택소비자뿐만 아니라 투자자도 포함된다. 그런 만큼 소비 단계에서의 가격으로서 추적할 수 있는 것은 '실제 거래가격'(실거래가)밖에 없는데, 실거래가는 상품과 거래당사자에 따라 천차만별이기 때문에 소비 단계보다 유통 단계의 변수로서 더 중요하다.

오히려 소비 단계에서는 자가, 전세, 월세 등으로 구분하거나, 아파트, 도시형 생활주택, 다세대·다가구주택, 단독주택 등으로 구분하거나, 원룸, 투룸, 쓰리룸, 원베쓰, 투베쓰 등으로 구분하는 주택 또는 주거의 소비형태가 더 중요하다. 투자의 경우는 거래대상에 따라 일부 방실, 각 호, 건물 전체, 단지 전체 등 제각각이고, 주거가 반드시 수반되지는 않는다. 경우에 따라서는 부동산 투자회사나 부동산투자펀드에 투자하거나 경영·운용에 참여함으로써 부동산에 간접투자할 수도 있다. 주택소비자나 부동산투자자에게 자금을 대여·제공하는 것 역시 간접투자라고 할 수 있다. 그런 만큼, 사람과 법인·펀드의 수만큼 다양한 소비·투자 형태가 존재하는 곳이 바로 소비(또는 투자) 단계의 부동산시장이라고 할 수 있다.

또한, 소비 주체의 측면도 중요한 변수가 된다. 1인 세대와 다인 세대, 내국인과 외국인(외국법인·펀드 포함), 연령, 결혼 여부 및 자녀 유무, 소비목적과 투자목적, 소득 및 재산 규모 등에 따라 구매대상과 구매력에 차이가 있게 되기 때문이다. 세태의 변화가 가장 극심하게 반영되는 부분도 바로 이 지점이기도 하다. 다만 1인 세대의 증가가 청약당첨을 노린 '주민등록상 세대 분리' 세태의 영향일 수도 있기 때문에 그 원인에 대한 냉정한 진단이 필요하다.

나아가, 소비 단계에서는 '기회비용'도 매우 중요한 변수가 된다. 소득·재산과 기준금리, 규제 강도 등에 따라 소비형태 및 소비시기에 따른 유불리가 다를 수 있고, 노후 설계나 리스크 관리 여하에 따라서는 주택뿐만 아니라 토지, 상가, 공장, 빌딩, 권리 등으로 분산 투자할 수도 있으며, 부동산뿐만 아니라 주식, 사채, 펀드, 선물, 통화 등으로 분산 투자할 수도 있기 때문이다. 심지어 공실과 투자가치도 기회비용을 판단하는 주요 변수가 된다.

그런데 이러한 관점들이 정책설계자들을 위한 유의사항은 될 수 있지만, 이 연구에서 모든 변수들을 일일이 고려하기는 무리가 있다. 그래서 효율적인 연구를 위해서는 주택에 한정하여 접근할 필요가 있다. 다만 주택 소비의 '결과 측면'에 해당하는 주택의 소유형태, 즉 지분구조에 대해서는 각별히 주목할 필요가 있다. 또한, 전세보증금이나 대출금 관련 제도의 변경이 부동산시장과 주택소비 형태에 미치는 영향에 대해서도 다각도로 분석할 필요가 있다. 특히, 부동산산업정책 또는 자본시장정책의 일환으로 리츠나 부동산펀드가 도입된 이래 부동산시장이 자본시장 또는 세계 부동산시장과 동조화할 가능성에 대해서도 유의할 필요가 있다.

5. 연구의 범위와 한계

시장을 넷으로 나눠서 접근하는 연구방법이, 그 방법론에 일부 오류는 있을 수 있지만, 그간의 정책을 분석하고 정책의 사각지대를 발굴하는 데 있어 유용할 것으로 기대한다. 특히, 각 단계별로 가격결정 요인 또는 주체를 파악하는 데 유용할 것으로 기대하며,¹⁶⁹⁾ 단계별로 가격결정자 역할을 하는 법인 또는 개인을 파악하는 과정에서 '모든 단계에서 가격을 결정할 수 있는 힘'을 가진 세력, 또는 부동산시장에서 독점적 지위를 가진 세력을 파악하는 데도 유용할 것으로 기대한다. 다만 앞서 밝힌 바와 같이 정책 사각지대를 발굴하기 위해서는 -가능한 한 예외를 최소화하여- 전체를 아우를 수 있어야 한다. 그런 만큼, 부동산시장을 다수의 시장으로 구분하여 접근한다고 할지라도 이 연구의 범위는 원칙적으로 부동산정책과 관련된 모든 범위라고 할 수 있다.

또한, 그 대책으로서 정책의 투입은 소관부처 및 성질에 따라 다시 나눌 필요가 있다. 그래서 이 연구에서는 주택정책, 부동산산업정책, 부동산조세정책 분야는 국토연구원 연구진이, 부동산 금융정책 분야는 주택금융연구원 연구진이, 부동산 형사정책 분야는 한국형사법무정책연구원 연구진이 분담하여 수행한 것이다.

169) 참고로, 부동산시장을 넷으로 나누어 생산가격부터 점검하려는 시도를 이른바 부동산 전문가들 중 상당수가 이해하지 못했지만, 연구가 진행되는 과정에서 생산 단계의 생산가격 중 가장 많은 비용이 투입되었던 토지수용 과정이 그간 내부자 거래(즉, 판매자가 구매자의 임직원이었던 경우)로서 행해졌기 때문에 높은 가격이 형성될 수밖에 없었던 사실을 실제로 확인할 수 있었다.

나아가, 이러한 광범위한 범위의 연구를 1년이라는 촉박한 기간으로 연구하면서 구체적 대안까지 내놓는 것은 -냉정하게 보아- 기대하기 어렵고, 설익은 연구결과로써 시장왜곡을 오히려 심화할 수도 있기 때문에 바람직하지 않다고도 말할 수 있다. 그래서 이 연구는 설익은 '대안'이나 '방안'보다는 정책리스크를 최소화할 수 있는 (대응)'전략'을 연구성과로서 제시하고자 한 것이다.

끝으로, 이 연구에 임한 연구진의 자세에 대해서도 밝힐 필요가 있다. 왜냐하면 국민적 관심이 지대한 주제인 만큼 국민들의 이해에 적당히 편습한 결론을 제시했을 수도 있기 때문이다. 그런데 부동산시장이 자본시장과 동조화된다면, 이는 부동산시장 역시 주식시장이나 선물시장처럼 폭등과 폭락을 반복할 수 있다는 말과 다르지 않다. 당장은 주택가격이 오르고 있지만, 시장가격 하락기에는 하한가를 치기까지는 팔고 싶어도 팔 수 없는 점도 부동산 역시 주식 등과 마찬가지로 운명에 놓일 것이다. 그런데 주식시장 등과 달리 가계대출과 임대수요가 맞물려있는 부동산시장에서 이러한 사태가 발생한다면, 주거약자나 자본약자는 거리로 나앉을 수밖에 없을 것이다. 최악의 경우 일본의 버블 붕괴나 미국의 서브프라임 모기지 사태가 우리 사회에서 재현될 수도 있다.

이 연구는 이런 엄중한 상황인식을 바탕으로 한다. 단순히 부동산 투기세력을 척결하거나, 정부정책을 옹호하거나 반대하기 위한 연구가 아니다.

제15장

부동산 시장질서 교란사례 분석



제1절

조사 분석의 방향



1. 조사 내용

본 연구에서는 현 부동산 시장 상황의 형사정책적 분석을 위하여 부동산 시장을 생산, 공급, 유통, 소비로 부문을 나누어 파악하고 분석하였다. 각 부문에서는 부동산 시장에서의 주체나 가격 결정 요인 등 단계적 구분 개념을 일부 포함하여 각 부문에 대한 부동산 시장 교란 관련 중점 사안을 조사하였다. 여기서 유의할 점은, 본 연구에서 시장을 생산·공급·유통·소비의 네 부문으로 구분하여 조사하고 분석하는 것은 광범위한 부동산 시장에 대한 분석의 용이성을 위한 것으로, 부동산 시장을 네 부문으로 정의하는 것은 아니라는 것이다. 실질적으로 모든 분야가 유기적으로 연결되어 있는 부동산 시장을 명확하게 구분하여 연구하는 것은 불가능에 가깝다. 일반적으로 부동산 시장은 경제학적인 관점인 수요와 공급의 분류로 나누어 분석하고 있는 경우가 다수이나 본 연구를 위해서는 비교적 구체적인 세부 구분을 활용할 필요성이 있었다. 이를 세분화하여 분석하고자 하는 본 연구의 경우 각 부문별 특성과 중심 역할을 하는 주체에 대한 심층적인 고려가 필요하다. 또한 본 연구에서는 모든 부문에서는 전문가마다 중점적으로 판단하는 요소가 다를 수 있음을 고려하여 예상 중점 사안을 포괄적으로 마련하여 다양한 요소를 수용할 수 있도록 하였다.

첫 번째 부문인 ‘생산’은 계획과 토지매입 단계부터 건축과 감리, 준공 등 일반적으로 최종적인 부동산 가격 결정 요인에 토목이나 건축 관련 비용에 관련된 부문으로 임의 구분하였다. 이에 관여하는 주체로는 시공사와 시행사를 대표로 고려할 수 있을 것으로 예상하였고 관련하여 예상 중점 사안으로는 생산의 주체가 누구인지, 생산 원가의 형성과정과 수익구조, 이윤분배의 구조는 어떠한지, 또한 이러한 일련의 과정과 구조 내에서 관련된 정보들이 얼마나 시장에 공개되고 공유되는지 등이다. 특히 정부의 주택공급 계획, 기획부동산 등 계획과 시공, 분양이 동일한 주체가 수행할 경우를 유념하여 검토하였다.

두 번째는 ‘공급’ 부문으로, 생산 부문에서 다룬 계획과 건설, 준공 등의 이후 과정으로서 부동산 시장에서의 상품, 즉 주택이나 아파트 등의 소유권 혹은 임대권을 소비자에게 제공 및 판매하는 단계를 임의 구분하였다. 일반적으로 이 단계에서는 정부와 개인 혹은 법인과 개인 간의 거래

를 포함하여 고려하였으며 주요 공급 행위 주체는 시행사와 분양사 및 임대사업을 추진하는 공기업 등이 대표적이다. 예상 중점 사항은 공급가격의 결정 요인 및 결정 주체, 공기업 및 민간주도 사업에서의 폭리·부정 가능성, 정부 정책의 방향성 등이다.

세 번째와 네 번째 부동산 시장 부문은 ‘유통’과 ‘소비’ 부문이다. 이는 일반적으로 부동산 시장을 분류하는 방식인 수요와 공급으로 구분하였을 때 수요 부분에 해당하나 본 연구에서의 ‘유통’ 부문에서는 공급자와 소비자 사이의 거래 과정에 집중한다면 ‘소비’ 부문에서는 소비자 관점에서의 부동산 거래에 집중한 부문으로, 한 단계 나아간 세부적인 구분이라 할 수 있다. ‘유통’단계에서는 실질적으로 어떠한 요인이 부동산 가격 형성에 주요한 역할을 하는지 파악하는 것은 어려우나 가격 형성 요인과 변수에 대한 이해가 중요하다고 할 수 있다. 특히, 개인과 개인, 개인과 법인 등의 거래에 있어 거래가격 형성 및 교란 요인에 대하여 유의하여 살펴보았다. 반대로 ‘소비’ 단계에서는 부동산 소비자인 주택구매자와 일부 투자자의 입장에서 시장에 대한 경험과 이들의 주택 소유형태 등 소비의 결과, 전세보증금이나 대출금 등 관련 제도 및 정책의 변화가 주택소비자와 투자자에게 미친 영향 등을 중심으로 시장 교란 상황을 분석하고자 하였다.

연구의 용이성을 위하여 부동산 시장을 임의로 구분하였으나, 이러한 세부 구분으로도 부동산 시장 전체를 포함하여 분석하였다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구에서는 기존의 부동산 시장을 세부적으로 분류한 후 각 분야에 해당하는 각계 전문가의 시장분석 의견을 수렴하여 부동산 시장 전체의 흐름과 주요 쟁점별 교란 상황에 대하여 이해하고자 하였다. 부동산 시장의 전문가는 크게 정부와 학계, 업계로 구분될 수 있을 것이다. 정부의 경우 국토교통부 관련 부처 및 LH, SH, GH와 같은 정부기관 종사자를 대상으로 하였으며, 연구를 수행하는 교수 등을 포함하는 학계와 업계의 경우 건설사와 시행사, 부동산 중개업자 등이 예시가 될 수 있다. 추가적으로 연구기관과 시민단체 등을 포함하였다. 이러한 전문가들은 각 전문 분야에 따라 변화하는 부동산 시장에 대한 시각이 다양하며 부동산 시장에서의 교란 요소 또한 다각도로 분석할 것으로 예상된다. 이러한 시장분석에 있어 형사정책적인 요소를 도출해내 교란 요소를 파악하고 전략을 도출하는 것은 본 연구가 가진 주요한 차별성일 것이다.

2. 조사 방법

현재 우리나라 부동산 시장의 상황은 다양한 각도에서 급변하고 있으며, 이에 대해 여러 해석과 논의가 진행되고 있다. 대부분의 경우 국민의 거주 불안과 관련한 부정적인 시각에서의 논의가 다루어지고 있는데, 특히 부동산 정책이 국가적으로 계획·실행되는 만큼 정부의 부동산 정책에

대한 비판과 사회적 혼란이 지속적으로 거세지는 것은 부정할 수 없는 사실일 것이다. 이러한 시점에서 부동산 시장질서 확립을 위한 대응전략을 제시하고자 하는 본 연구 또한 연구 범위와 대상의 선정과 더불어 조사연구 수행에 한계가 존재할 수밖에 없다. 또한 급격하게 변화하는 정부의 부동산 대책으로 인하여 특정 정책이나 제도 변화의 효과성을 검증하거나, 시시각각 산발적으로 발생하는 시장교란 상황을 종합적으로 검토하여 분석하는 등의 조사는 실질적으로 수행 가능성이 매우 낮을 것으로 예상된다. 그러므로 본 연구는 단기간에 횡단적으로 수행되는 연구인만큼 효율적인 연구방법을 모색할 필요성이 있다. 이를 위해 본 연구는 부동산 시장을 조사 내용에서 논의한 바와 같이 생산·공급·유통·소비로 부문을 구분하여 각 부문에 대한 시장교란 사례와 대응방안에 대한 관련 전문가의 심도 있는 시각을 조사하고 이를 형사정책적으로 분석하고자 하였다.

본 연구에서는 부동산 시장 각 분야의 전문가 분석과 의견 등을 수집할 수 있는 플랫폼으로 각계의 전문가로 구성된 토론회를 개최하여 활용하였다. 각 부문별 토론회의 토론자 섭외는 정부, 학계, 실무계, 단체 및 연구기관 등을 대상으로 이루어졌으며, 해당 부문 내에서 각계의 전문성을 갖춘 분석을 청취하기 위해 토론자 직군을 분산하였다. 각 부문 토론회당 다양한 직군에서 총 5인 구성을 계획하였으나 섭외 결과 생산 부문에서는 정부(1), 학계(2) 및 연구기관(1)에서 토론자를 섭외하였고, 공급 부문에서도 유사하게 정부(1)와 학계(2), 시민단체(1)의 토론자를 섭외할 수 있었다. 이어, 유통 부문에서는 정부기관(2), 학계(1)와 사업자단체인 협회(1)가 참석하였다. 소비 부문은 소비자 입장에서 전문시각을 고려하여 업계(3)에서 상당수와 학계(1)에서 토론자를 섭외하였다. 네 부문 모두 관련 기업 등 실무계 전문가 섭외를 진행하였으나 생산과 공급, 유통 부문에서의 실무가는 토론회의 참여를 고사하는 경우가 많았으며, 결과적으로 세 부문의 토론회에는 업계 전문가가 부재한 상태로 진행되었다. 또한, 토론회 참여 전문가 중 업계와 학계, 연구 분야를 동시 종사하는 경우도 다소 나타났다. 토론회는 코로나 19 팬데믹 상황에서 전체 화상으로 진행되었으며, 각 토론자는 부문별 주제에 대해 10분의 개별토론 이후 종합토론을 수행하도록 하여 이를 통해 분야별 전문가의 논의 내용을 청취할 수 있도록 하였다.

〈표 4-2〉 토론회 개요

구분	생산	공급	유통	소비
일시	2021.2.3.	2021.2.18.	2021.3.9.	2021.3.19.
토론자(인원)	정부(1) 학계(2) 연구기관(1)	정부(1) 학계(2) 단체(1)	정부(2) 학계(1) 단체(1)	학계(1) 업계(3)
주요 쟁점	공사비·토지가격 생산 절차 정보 제공	공급주체 및 과정 공급 물량 정책 합리성 관리·감독 정보 공개	담합·불법중개 정보 공개 부정 광고 제도 미비	매수심리 왜곡 규제 변동 시장 불안정성 지역별 격차

본 연구는 연구목적 달성을 위하여 다음 세 가지 사항을 전제하여 자료 분석 방식을 결정하고 수행하였다. 첫째, 각 부문의 구분은 절대적인 부동산 시장의 구분이 아니며 연구목적에 위한 임의분류이다. 둘째, 각 부문의 전문가는 부동산 시장의 연구를 위한 분류 부문과 직군에 대하여 대표성을 갖추어 준다. 셋째, 본 조사에서 분석하는 전문가 논의 내용은 상대적으로 부동산 시장 및 정책에 대한 객관적 보고보다 각 전문가가 부동산 시장을 해석하는 시각과 내용에서 형사정책적으로 분석할 수 있는 사례에 집중한다. 이와 같은 전제 사항을 고려하여 조사의 주요 부분에서는 토론회 내용을 정리 및 분석, 사례 유형별로 정리하였다. 특히, 해당 부분에서는 각 부문별 시장교란 사례를 형사정책적 관점에서 분류하고 정리하여 현 부동산 시장과 교란 상황에 대한 시사점을 제공하고자 하였으며, 추가적으로 토론회에서 논의된 전문가의 의견 분석과 함께 실제 논의 내용을 녹취록의 형태로 포함하여 정리하였다. 또한 각 부문의 토론회 내용을 활용하여 부문별 토론회 내에서 주요하게 논의된 사항에 대하여 살펴보고 분류 부문 간의 부동산 시장 교란 연관성 분석을 통해 부문에서 공통적으로 논의되는 교란 요소를 파악하고자 하였다. 이를 위하여 조사에서는 본 연구에서 진행된 모든 부문 토론회의 녹취록을 정리, 다양한 맥락분석이 가능한 프로그램인 ATLAS.ti(9th edition)을 활용하여 텍스트 분석을 추가로 실시하였다.

제2절

부동산 생산 부문 시장 교란사례



연구를 위한 분류 첫 번째 부문인 생산 부문은 조사 내용에서 논의한 바와 같이 주택과 같은 부동산이 공급 혹은 거래되기 전까지의 계획 및 추진 단계로, 대체로 시공사 및 시행사의 부동산 기획 수준의 계획, 토지매입, 건축, 감리, 준공 등의 단계를 포함한다. 본 절에서는 토론회에서 논의된 내용을 기반으로 이러한 생산 부문에서의 시장교란 사례 유형을 도출하고 주요사례를 살펴보았다. 분류와 사례는 1) 공사비 재량, 2) 토지가격의 불합리성, 3) 절차적 해이, 4) 정보 제공 한계로 구분하여 논의된 사례와 더불어 생산 분야 주요 교란 사례로 논의된 기획부동산에 대하여 내용을 정리하였다. 추가적으로 토론회에서 논의된 부동산 시장 생산 부문에서의 교란 상황에 대한 정책적 대안을 종합하여 정리하였다.

1. 교란 요소 분류 및 사례

가. 공사비 재량

건설과 관련한 업무 경험이 있는 전문가들은 주택을 건설할 때 공사비 결정에 대한 모호함이 있음을 부동산 생산 과정에서의 교란 요소로 판단하고 있었다. 특히 토론회에서는 부동산 중에서도 아파트 등 주택의 가격 결정에 있어 토지비와 공사비가 상당부분을 차지함에도 불구하고 두 항목 모두 명확한 원가 공개 등이 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에 대한 논의가 이루어졌다. 건설업 경험이 있는 학계 전문가의 경우 개발비용의 1/3에 해당하는 공사비¹⁷⁰⁾를 계산하는 방식이 모호하고 포함해야 하는 항목도 선택적으로 선정할 수 있어 공사원가를 제시하는 것이 매우 어려움을 설명하며 이를 ‘블랙박스’에 비유하기도 했다. 정산에 포함될 항목부터 각 항목별로 책정되는 금액에 대한 공사비가 표준체계 없이 임의로 책정될 수 있는 재량권이 실질적으로 시장 교란 요소가 될 수 있다는 것이다.

170) ‘공사비’는 건설회사가 시행자로부터 도급받은 금액에 해당하는 것(김지현, 2010)이며, 실질적인 부동산 개발비용의 1/3이 공사비에 해당한다는 내용은 전문가의 추정 혹은 통념일 것으로 판단된다.

생산 부문에 공사비와 토목건축 기계설비, 그밖에 공사비 이렇게 분류가 돼 있거든요. 이것보다 지금 한 고개 늘었어요. 예컨대 벽면에 들어가는 전기설비를 갖다가 기계설비에 넣을지 그밖에 공장에 넣을지 아니면 인텔리전트설비에 넣을지 엇가락 마음대로예요. 이것도 표준 분리체계가 안 되어있어요. 공사위가 표기 방식이 표준화 안 되어있다는 게 문제가(될 수 있죠).

이러한 공사비에 대한 재량 문제는 공사에 포함되는 자재의 종류와 수, 각 자재에 대한 비용 등을 규격화 및 표준화하여 교란 문제를 해소할 수 있을 것으로 예상할 수도 있겠으나, 공사비를 표준화하는 것에는 다양한 한계가 존재하는 것으로 보인다. 토론회에서는 주택을 구매하는 입장에서 이해하기 어려운 공사비 정보가 문제가 될 수 있다는 점을 지적했다. 예를 들어 동일 단지에 다른 종류의 전용 면적(예: 59㎡, 84㎡)에 택지공급가격이 다르게 소요되는 경우들이 있다는 것이다. 이러한 상식적으로 이해하기 어려운 토지비용은 공사비에서 상대적으로 부족한 비용을 토지비용으로 보완하거나 하는 재량이 존재하기 때문으로 보인다. 일반적으로 소비자는 전용 면적이 넓을수록 공사비용이 높아질 것으로 예상하지만 건축을 수행하는 입장에서는 면적을 제외한 각 면에 필요한 벽의 수나 복도와 같은 공용 공간 등을 동일한 수준으로 건설하는 것이기 때문에 실질적으로 전용 면적의 크기가 작을수록 면적당 공사비용이 높아질 수밖에 없다는 것이다. 그러나 일반적으로 소비자는 전용 면적이 작을수록 비용이 낮을 것이라는 예상을 하고 있기 때문에 이에 맞추어 가격이 책정되고, 부동산 시장에서 상품이라고 할 수 있는 주택을 생산하는데 있어 비용이 크게 건설비와 토지비로 나뉘는 상황에서 이윤을 남기거나 손실을 보완하기 위하여 건설사 측에서는 건축비를 조정하게 되는데, 이러한 과정에서 구체적으로 어떠한 수준까지 재량권이 있는지, 이에 관여하는 주체가 건설사 이외에 어디까지 포함하는지 등에 대해서는 구체적으로 확인하기 어려운 것으로 보인다. 또한, 자재, 규격의 표준화 등을 포함하는 표준품셈의 표준화가 현실적으로 이루어지지 않고 있다는 점도 토론회에서 부동산 시장의 교란 요소가 될 수 있는 항목으로 지적된 사항이다.

산정하기 어려운 공사비에 대한 다른 의견으로는 공사를 통한 수익을 내는데 있어 편법이 발생할 수밖에 없는 현 상황에 대해서 지적하기도 했다. 이에 대한 근거로는 실질적인 건설사가 필요한 비용을 적정 수준으로 표준화하기 어려운 상황에서 개발사업의 경우 일정 부분 위험요인(리스크)을 감당할 수 있을 수준의 이익이 확보되어야 하지만, 실질적으로 이익 확보를 위한 구조가 형성되어있지 않기 때문에 손실을 피하기 위한 다양한 편법이 발생한다는 것이다. 이는 공사비를 원가방식으로 비용을 표준화할 수 없는 현 상황을 역으로 활용해 부당 이득을 취할 수 있는 상황으로 이어질 수 있는 가능성이 있음을 나타내는 것으로 보인다.

나. 토지가격의 불합리성

다수의 전문가가 논의한 바와 같이 부동산 가격이 결정되는 주요 요인은 토지비와 공사비이다. 토론회에서는 이 중 2/3에 해당하는 약 7할 정도가 토지비용¹⁷¹⁾에 의한 것임을 고려하였을 때 불합리한 토지가격이 부동산 시장 교란의 근본적인 원인이 될 수 있다는 의견이 제기되었다. 토지가격을 결정하는 요인에는 다양한 변수들이 존재하는 동시에 이러한 변동이 부정기적으로 잦게 발생하고 있어 이러한 상황이 부동산을 생산하는 주체가 어떠한 목적을 가지고 어떻게 활용하느냐에 따라 시장 교란으로 이어질 수 있는 경우가 존재한다는 것이다.

토지비용에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 주요하게 활용되는 지표는 일반적으로 근접한 인근지역¹⁷²⁾의 토지가격이다. 이러한 토지가격 결정 주요 요인으로 인해 다소 불합리한 토지가격이 산정되기도 하는 것으로 보인다. 예를 들어 특정 지역에 신규 대단지 아파트가 들어서게 될 경우 주변 토지의 가격이 상승하거나, 신도시의 경우 개발제한구역이었던 지역이 도시화 되면서 주변 유사지구가 없어 토지가격이 자의적으로 책정되는 등의 문제가 존재한다. 또한, 토지가격이 인근 지역을 기준으로 책정 될 경우에 해당 ‘인근’에 해당하는 지역의 범위에 대한 기준이 모호한 상황으로 보이며, 이러한 ‘인근’의 개념을 가지고 연결되어 실행되는 제도도 교란을 야기할 수 있는 요소로 판단된다. 토론회에서는 특정 토지가 인근지역의 토지가격 대비 높게 책정될 경우와 낮게 책정될 경우에 따라서 수분양자의 거주 의무기간이 달라지는 경우¹⁷³⁾가 예시로 제시되었다. 해당 토지의 매매자는 수분양자가 거주 의무기간을 줄이고자 하는 특성을 이용해 토지를 쉽게 팔기 위해 인근 지역보다 가격을 높게 책정하기도 한다는 것이다. 이러한 현상과 더불어, 정부에서 신도시 공급을 준비할 시기에는 토지 감정가보다 높은 수용가격을 적용해 정책 추진 시기와 맞추려는 노력이 토지가격을 막연하게 좌우하게 되는 경우도 존재하는 것으로 보인다. 또한 전문가들은 수용 주체(예: 정부, 민간 등)에 따라서 취득원가가 달라지는 사례도 나타나고 있는 점을 지적하며, 토지가격이 합리적으로 이루어지고 있는지에 대한 의문을 보이기도 했다.

토지가격의 불합리성과 관련한 추가적인 교란 가능 요소로는 분양가 원가 공개 시 활용되는 토지가격은 착공시점 감정가격으로, 건축비에서 손해가 예상되는 경우 토지비용에서 우회적으로 이윤을 얻을 수 있도록 토지가격이 높은 시점을 착공시점으로 설정하는 사례를 들었다. 만약 감정

171) 부동산 개발비용을 근거로 토지비용이 가장 큰 비중을 차지하며 분양가에 영향을 미치지만, 기존 연구에서는 서울·수도권 분양가격에서의 토지비는 22~45%를 차지(김지현, 2010)하기도 하는 등 전문 의견별로 다소 편차가 존재하는 것으로 보인다.

172) 「수도권 분양가상한제 적용주택 등에 적용되는 인근지역 주택매매가격의 결정지침(국토교통부고시 제2019-601호, 2019. 10. 28., 일부개정)」제3조(인근지역의 결정) 참조 (국가법령정보센터, 2021)

173) 분양가격/인근지역 주택매매가격 ①80% 미만 : 5년 ② 80% 이상 100% 미만 : 3년 (국토교통부 보도자료, 「투기 수요 유입 차단, 실수요자 중심의 공공분양 제도 강화」, 2020-05-26)

시기에 토지비용이 낮을 것으로 예상된다면 시기를 조정하기도 하면서 이윤을 얻으려고 하는 상황이 발생하는 것이다.

이렇듯 자의적으로 보이는 토지가격의 잦은 변동이 부동산 시장의 교란 요인이 될 수 있다는 우려에 직접적으로 논하진 않았으나, 정부 관련 전문가는 공급자의 입장에서 변동하는 토지가격에 대해 변화에 적응하면서 대처하고 있는 상황인 것임을 설명하기도 했다. 토지가격이 주변 토지 시세 등의 요소가 포함된 조성원가를 기반¹⁷⁴⁾으로 하고 있으며, 상황에 맞추어 조성원가 이하 혹은 이상으로 공급하는 경우도 있다는 것이다. 또한, 이러한 기준은 택지공급 규칙에 따라서 이루어지고 있으며, 조성원가 이하로 책정되는 경우는 임대주택 등의 경우 가격을 낮게 책정하여 분양가를 낮추려는 노력의 일환이고 감정가가 너무 낮게 책정되어 지나치게 낮은 분양가로 이어지면서 청약이 과도하게 집중되는 사태를 방지하기 위해 입찰 제도를 활용하고 있음을 강조했다.

다. 절차적 해이

현재 분양주택의 경우 기본형 건축비¹⁷⁵⁾를 국토교통부에서 발표하고 있다. 토론회에서는 이러한 제도가 절차적 해이를 발생시켜 시장을 교란할 수 있다는 지적이 있었다. 기본형 건축비는 국토교통부에서 자의적으로 결정하며, 이렇게 결정된 금액이 매매가격이 되고 추가적인 가산비가 포함되면서 분양가가 상승할 수밖에 없는 상황을 초래한다는 것이다. 기본형 건축비는 권고사항이 아닌 규정화 되어있는 의무사항이기 때문에 가장 높은 수준에서 금액을 책정하며, 매년 물가상승률에 따라 기본형 건축비도 상승할 수 있다. 또한, 국토교통부에서 기본형 건축비에 대한 결정 권한을 가지고 있기 때문에 민간 회사에서 입찰시 기본형 건축비보다 낮게 제시할 경우를 채택하고 반대의 경우는 공사를 시행하지 않는 등의 사례에서 여러 이권이 엮이면서 발생하는 절차적인 문제점에 대해 특별한 조치를 취하지 않고 있는 등의 절차적 해이로 인하여 교란이 발생할 수 있다는 것이다.

이러한 교란 가능성이 있는 사례들은 일반적으로 부동산 시장에서의 생산 상품인 주택 등에 대해 이해관계가 있는 주체들 사이에서의 비리로 발전해왔다. 정부 차원에서의 관련 공공기관의 재량권이 축소되지 않는 상태에서 연쇄적으로 발생하는 비리가 하청비리 등 민간 업체로 이어지면서 규모나 빈도가 높아지고, 새로운 규제가 제시될 때마다 이를 우회하기 위한 새로운 비리의 형태가 발생한다는 것이다. 특히 건설업계 경험이 있는 전문가에 따르면 과거 건설비리가 현재도 발

174) 국토교통부 「택지조성원가 산정방법 및 기준 고시(07.9.28)」

175) 건설·건축 공사에 드는 총비용 가운데 택지비 및 각종 가산 비용을 제외한 자재·인건비 등이 포함된다. 보도자료 「분양가상한제 기본형건축비 3월 정기 고시...1일부터 적용(2021-03-01)」 참조

생하고 있으며, 대외적으로는 다양한 규제법 등만 추가되면서 제도만 복잡한 상황임을 지적하기도 했다. 토지취득이나 인허가 과정에서의 조합 비리는 물론, 수주과정에서의 담합문제 등과 더불어 소위 ‘떡값’으로 불리는 각종 비리에 수반되는 부정 청탁 비용이 현재도 이어지고 있다는 논의가 이어졌다. 현재의 여러 관행으로 인한 부정비용까지 부동산 원가에 포함되고 있는 상황을 절차적 해이를 벗어나 해소하는 것이 부동산 시장의 교란 수준을 낮추고 일반 국민들의 부담을 줄일 수 있는 방법이라는 것이다.

그러나 이러한 절차적 해이 문제를 해결할 수 있는지에 대한 부분에 있어서 전문가들은 부정적인 입장을 나타냈다. 근원적인 문제 해결을 위해서는 모듈러공법¹⁷⁶⁾ 등을 적용해 자재 및 관련 사항들의 표준화로 이어져 합리적인 분양원가를 도출하는 것이 이상적이라 할 수 있는데, 이러한 일련의 과정이 손쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니라는 것이다. 이를 위해서는 정부 혹은 이익단체의 합의 및 영향이 중요하데, 이를 위한 접점을 찾기 어려운데다 관련 노력이 적극적으로 이루어지지 않음으로 인해 자금과 관련한 비리들이 지속적으로 발생할 수밖에 없다는 토론회에서의 논의를 고려하였을 때 관련 문제로 인한 시장 교란을 해소하는 것은 매우 어려울 것으로 보인다.

라. 정보 제공 한계

부동산 시장의 생산자라 할 수 있는 건설사 및 공공기관 등이 국민에게 일반적인 수준에서 이해하기에는 어려운 정보, 혹은 부분적인 정보만을 선택적으로 제공하고 있는 것에 대한 지적도 이어졌다. 예를 들어 공공기관 등에서 개인의 토지를 수용할 때 토지의 소유주가 가지고 있는 부동산 관련 지식수준에 따라 대처할 수 있는 방식에 차이가 있을 수 있으며, 이러한 과정을 통해 얻을 수 있는 토지원가 등의 정보도 구성 항목에 대한 내용이 일반적인 토지소유자뿐만 아니라 전공자조차 이해하기 어려운 수준이라는 논의도 있었다. 또한, 논의한 바와 같이 토지가격이 임의로 책정되고 있는 상황에서, 높은 토지가격을 낮추기 위해 용적률을 상향해 분양 평당 토지원가를 줄이는 방식을 활용하고 있다. 그러나 용적률의 기준도 다양한 이해관계자로 인해 임의로 변화하고 있는 상황이며 이에 대한 정보도 제한적으로 공유되고 있어, 관련 정보 수준이 부족한 일반 국민의 경우 이에 대해 알 수 없어 이해할 수 없는 상황이 이어진다는 것이다. 과세와 관련한 부분에서 제도과 정책의 변동에 따라 실질적으로 변화하게 되는 부분에 대해 일반 국민, 소위 ‘보통 사람’이 이해하기 어려워 교란에 추가적인 요소가 될 수 있을 것으로 보인다.

부동산 생산의 주체가 제공하는 이해하기 어려운 부동산 관련 정보도 문제이지만, 제한적으로

176) 표준화된 실내 공간을 모듈 형태로 공장 제작하여 공사 현장에 설치·조립하는 건축 공법이며, 제조업에서의 대량 공장생산의 개념을 건설업에 도입한 탈현장(Off-site) 건축 공법 (출처: 국토교통과학기술진흥원)

제공되는 부동산 생산 관련 정보도 일반 국민의 부동산 시장 거래에 있어 교란을 야기할 수 있다는 것이다. 일반적으로 공공기관 등 부동산 생산자의 경우 토지가격 등 원가를 공개해야 하는 의무를 가지고 있지 않으며, 포함하거나 하지 않는 부분에 대한 정보도 명확하지 않다. 제한적인 정보로 소비자인 일반 국민은 해당 부동산이 적정하게 가격이 책정되었는지를 판단해야 하는 모호함이 있는 것이다.

평당 공사를 갖고 우리는 쉽게 따지는데, 이것도 보면 사람들이 이해하기 정말 힘들어요. 우리가 거래할 때 32평짜리 아파트 산다고 그러잖아요. 그것은 이제 그냥 보면 옛날에 쓰던 분양면적이예요. 여기에서 말하는 공사비가 전용면적공사비나, 계약면적당 공사비나, 분양면적 평당 공사비나, 지하주차장 포함 여부냐... 우리가 '평방미터당 공사비'로 나와 있기는 하지만, 이것만으로는 비싸다 싸다를 얘기할 수 없어요. 뭘 포함하고 뭘 포함하지 않고 어떤 거를 얘기하는지를 모르니까. 이런 것들에 대해 (일반) 사람들이 알 수 없다는 게 굉장히 많은 허점이다.

2. 주요사례 및 대안

가. 주요사례: 기획부동산

다수의 전문가가 지적한 생산 부문에서의 교란 사례라고 볼 수 있는 대표적 예시는 기획부동산에 대한 논의였다. 토론회에서는 기획부동산이 어떠한 맥락으로 시작되었는지에 대한 원인 측면에 대한 의견 중 하나로 불투명한 규제를 꼽았다. 일반적으로 지구단위 혹은 도시계획확인원을 발급받더라도 실질적으로 공유되어야 하는 정보(예: 건축이 가능한 지역인지, 어떤 종류의 업종이 가능한지 등)가 공개되지 않는 경우가 다수이며, 이에 대한 문의를 하더라도 명확한 답변을 받기 위해서는 정보 공개 청구 민원 등의 추가적인 절차가 필요하다는 것이다. 그러나 정보 공개 청구 등의 민원 과정을 거쳐 정보를 얻어내는 경우에는 지자체에 인허가를 받는 과정에서 불법의 영역은 아니나 불합리한 처우 등을 경험하며 사업을 할 수 없게 되는 경우가 발생하게 되는데, 이를 예방하기 위해 사업체에서는 수익의 안정성을 보장하기 위해 사업 수행 이전에 소위 '네트워크' 형성 등을 통해 민원제기 없이 사전 정보를 취득하는 우회적인 방식이 불가피하다는 의견도 있었다. 또한, 현재 관련 공무원의 행정 권한 수준에서는 재량권이 매우 큰 상태이며, 이러한 상황에서는 기획부동산에서의 교란을 해소하기 위한 규제가 생겨나더라도 근원적인 형태의 비리가 사라지지 않고 다른 형태로 진화할 것이라는 예측도 있었다.

기획부동산 교란 행위의 대표적인 사례로는 개발불능지에 토지나 지분거래를 유도하여 매매하

는 행위로, 실제적인 토지 취득과 관계없이 주체가 개인에게 토지를 판매하는 행위도 포함한다. 전문가들은 이러한 사례가 발생하는 근원적인 이유 중 하나로 역사적으로 개발불능지였던 구역의 토지가 개발가능지로 전환된 사례가 다수인 점을 지적했다. 이러한 현상은 국민들로 하여금 개발불능지는 언젠가 가능지로 변경될 수 있는 여지가 있는 것으로 인식하도록 했으며, 기획부동산 생산자는 이러한 상황을 이용해 개발불능지를 가능지인 것으로 속여 투자를 받게 되는 등의 구조적인 문제가 발생한다는 것이다. 이러한 행위는 현재 불법에 가까우나 실질적으로 모든 사례에 대해 형사법적 제재가 적용되지는 못하는 상황이며, 부동산 생산 부문과 관련한 행위 주체들은 이윤을 남기기 위한 지속적으로 다양한 편법을 활용해 법적 책임을 우회하는 것으로 보인다. 소비자 입장에서는 취득할 수 있는 부동산 관련 정보가 제한적인 반면 부동산 시장 관계자나 개발자의 경우 여러 경로를 통해 입수한 정보가 존재한다. 이러한 관련 정보를 활용해 소비자들에게 개발에 투자하면 큰 수익을 낼 수 있다는 기대감을 심어주고 투자금을 모집한 후 횡령하는 경우 등이 현재의 부동산 시장의 맹점을 악용하는 기획부동산 사례라 할 수 있는 것으로 보인다.

나. 정책적 대안

부동산 생산 부문에서의 교란 요소를 줄이기 위한 정책적 대안으로 전문가들은 크게 네 가지를 제시했다. 가장 우선적으로 제시된 대안은 건축 자재 등의 표준화를 통해 현재 행해지고 있는 건설사와 계열 자재회사 간의 독점 구조를 완화하는 것이다. 그러나 전문가들은 이러한 자재 표준화에 있어 현실적으로 사기업의 이권이 강한 상황으로 정부의 일방적인 정책 시행이 어려우며, 실질적인 합의점을 도출하는 것도 용이하지 않은 상황임을 파악하고 있었다. 공사비가 표준화되지 못하는 가장 주요 원인이 바로 자재에 대한 표준화가 이루어지지 못하고 있는 상황으로 판단하고 있었으며, 해당 부분에 대한 표준화가 이루어진다면 연쇄적으로 공사비, 토지비 등에 대한 합리적인 가격의 도출이 가능할 것이라는 예상이다.

두 번째 대안으로 제시된 방향은 일반 국민에게 정확한 정보를 제공해 기획부동산 사기와 같은 피해를 입지 않도록 유도하는 것이다. 현재의 과열되어있는 부동산 시장 상황에서 일반 국민들이 제한된 정보만을 가지고 검증과정 없이 투자를 하는 등의 투자자 과실에 해당하는 부분도 있기 때문에 이에 대한 홍보나 교육 강화를 통해 미연에 사태를 예방하는 방향으로 가야 한다는 주장도 있었다.

부동산 생산 부문의 교란을 방지하는 세 번째 대안은 기술적 지원으로, 두 번째 대안과 맥락을 같이 하고 있다. 부동산 관련 정보를 종합하여 제공해서 허위정보의 확산을 미연에 방지하는 정책과 부동산 실거래 시스템 및 SNS 모니터링 등을 활용한 교란 행위 사전 차단을 제시하였다. 전반

적으로 부동산 분야 전문가의 입장에서 시장의 침체로 이어질 수 있는 불법 대상 행위와 행위자의 범위를 확대시키는 것 보다는 사전에 교란 상황으로 발전하지 못하도록 하는 사전예방이 중요하다고 판단하는 것으로 보인다. 이를 위해 빅데이터, 인공지능 등을 활용한 인터넷상 허위 부동산 정보나 투자자 모집 등에 대한 선제적인 모니터링 및 차단 기술을 구축하는 것을 제시했다.

지금 시장 상황 자체가 부동산 개발이익에 과도한 기대들이 있으시기 때문에 실질적으로 현장 물건을 보지도 않고 기획부동산의 사기에 그냥 당하시는 경우도 상당히 있는데, 본인의 잘못도 분명히 있다고 생각을 합니다. 그렇게 보면 홍보나 교육 강화가 분명히 필요하다(고 생각합니다). 규제나 처벌보다는... 사람들이 벌 받고 감옥 가고 벌금 내고 이거는 최악의 수라고 저는 생각을 하고요.

학계 등의 전문가들이 정책이나 제도의 변화나 새로운 시도를 통해 현재의 부동산 시장 상황을 해소하고자 하는 방향이었다면, 정부 관계 전문가가 판단하는 정책적 대안은 현재의 상황을 유지하는 것이 장기적으로 시장의 안정성을 이끌어낼 수 있다는 입장을 나타냈다. 과거 IMF 이후 부동산 시장의 활성화를 위한 다양한 정책 추진 이후 부동산 시장이 다소 안정되었던 상황과 같이 현재의 변화한 정책을 유지하다 보면 새로운 형태의 안정화된 부동산 시장이 마련될 수도 있을 것이라는 예상이다.

그때 당시에 옛날에 있는 제도들이 참 좋았다는 생각이 듭니다. 우리가 분당 일산 하고 나서 토지 공개념 제도 같이 물론 엮어져서 효과가 낮긴 했지만, 그때 당시 부동산 시장이 안정화 됐던 것들이(...) 그때를 되새겨보면 우리가 그걸 비추어서 좀 참고하면 어떤 부동산 시장이 좀 되지 않을까 개인적으로 생각한 걸 말씀드립니다.

제3절

부동산 공급 부문 시장 교란사례



부동산 시장 분류의 두 번째인 공급 부문에서는 일반적으로 부동산 시장에서 논의되는 ‘공급’ 분야의 건설 및 계획에 해당하는 생산 부문을 제외한 것으로 전제하여 토론회를 진행, 내용을 분석하였다. 이전 절과 마찬가지로 본 절에서도 토론회를 통해 부동산 시장 공급 부문의 교란 사례에 대한 유형을 분석하고 주요사례를 살펴보았다. 분류된 사례 구분으로는 1) 공급주체 및 공급과정, 2) 공급 물량, 3) 관련 정책의 불합리성, 4) 관리·감독 기능 부족, 5) 정보 공개 한계를 도출하였으며, 이어 주요사례로 청약시장과 가로주택정비사업에 대한 논의를 검토하였다. 또한, 토론회 논의 내용 중 공급 부문에서의 정책적 대안이 제시된 부분에 대해서도 정리하였다.

1. 교란 요소 분류 및 사례

가. 공급주체 및 공급과정

부동산 시장의 공급 부문에서 가장 주요한 교란 요인으로 언급된 부분은 현재 부동산 시장의 공급 주체가 다양화되지 못하는 대부분의 부동산 공급 주체가 정부인 상황에 대한 문제점이다. 특히, 공급 주체의 다변화를 통한 공정 공급을 유도하고 이에 대한 관리·감독 및 제도적 피드백의 주체를 다원화시킬 필요성에 대한 논의가 이루어졌다. 신도시나 대규모 단지의 아파트 등의 경우 공급의 주체가 획일적으로 정부인 경우가 대부분이라는 것이다. 토론회에서는 신도시를 예시로 들어 개발 계획의 수립부터 택지를 개발하고 이를 민간 매각하는 등 대부분 관련 사업이 여러 주체가 함께 사업을 시행하는 것으로 보이지만 실질적으로 대부분 공기업이 주도하여 수행하고 있음을 지적했다. 그러나 이러한 비판이 정부가 주도하는 사업 자체에 대한 비판으로 이어지지 않았다. 전문가들은 정부가 주도하는 대규모 사업의 경우 택지개발 및 주택공급에 경험이 축적되어 있어, 안정적으로 주택을 공급할 수 있다는 장점을 인지하고 있었다.

계획단계에서의 공급 주체가 일원화된 반면, 실수요자인 국민이 부동산을 매매하기 전까지의 일련의 과정에서 다수 이해관계자들의 이권이 복잡하게 얽히면서 교란이 발생할 수 있다는 지적

도 있었다. 일반적으로 신도시 개발의 경우 공공사업 시행자가 토지 확보 이후 공공부분·인프라 투자 및 민간 대상 토지매각을 하게 되며, 이후 주택 사업자가 해당 사업을 이어받아 수행하게 된다. 대부분 중·대형 건설사로 이루어진 주택 사업자는 사기업인 만큼 사업성을 중심으로 개발을 추진하게 되는데, 공급 계획단계에서 일원화된 주체인 정부가 사업을 시작했던 반면 이를 통해 실제 주택을 국민에 분양하는 주체는 공공부터 민간까지 분화되어있는 상황으로, 다양한 분양주체 입장에서는 단기 수익성을 위해 높은 분양가로 공급을 추진한다는 것이다. 전문가들은 일련의 과정에서 탈법이나 불법의 요소가 발생할 수 있는 가능성을 높게 평가하고 있었다.

학계와 단체 부동산 전문가의 입장과는 다소 다르게 정부 관계 부동산 전문가의 경우 공급 주체나 과정에 대한 문제의식보다는 공급주체인 공공에 대한 인식의 변화가 주요한 쟁점이라 판단했다. 현재 정책이 이전 정책과 크게 변동이 없어 내부적으로는 발표되는 정책의 변화가 급격한 변화라기보다 행정적 변화라 판단하고 있는 부분에 대해 국민이 인식하는 '정부사업'에 대한 시각의 변화가 현재 주 공급주체인 공기업을 부정적으로 평가하는데 영향이 있을 것으로 예상했다. 현재 정부에서 공급주체의 다양성을 위해 노력하고 있는 대표적 예시로는 현 정권에서 추진 중인 「주거복지로드맵」을 통한 '사회 통합형 주거사다리의 형성'에 대한 논의가 진행되었다. 전문가에 따르면 「주거복지로드맵」은 궁극적으로 맞춤형 임대주택의 공급을 목표로, 공공주도의 대규모 임대주택단지 공급체계를 민간협력형 사회주택과 같은 민간임대주택으로의 전환에 대한 내용을 담고 있다. 이는 공급 주체의 다양성을 위한 목적으로도 해석 가능하나 소규모 공동체를 활성화시키고자 하는 목적도 달성하고자 시행되고 있는 것으로 보인다. 이는 '사회적 주택'이라는 유형으로 특히 서울시에서 적극적으로 민간임대주택 활성화를 추진하면서 다양한 유형의 사회협력형 임대주택 공급으로 이어지고 있다는 것이다. 반대로 이에 대한 비판으로는 민간임대주택사업을 통해 공급되는 물량의 비율 자체가 너무 낮다는 의견도 있었다.

나. 공급 물량

공급 부문의 전문가 토론회에서 가장 활발하게 논의된 주제는 부동산 공급 물량과 관련한 내용이었다. 다수의 전문가가 공급 물량 문제가 현 부동산 시장의 교란 상황의 주요 요인으로 꼽았으며, 공급의 양과 질에 대한 논의도 이어졌다. 먼저 전문가들은 급격히 상승한 부동산 시세와 이어지는 교란의 요소로 기본적인 공급물량의 문제를 지적했다. 1인 가구의 증가 등 가구가 분화되고 유동성이 높아지면서 부동산 수요가 증가하는 반면 수도권의 부동산 공급은 지속적으로 억제되어오면서 시장가격이 급격하게 상승했을 것이라는 주장도 있었다. 이와 관련해 각계의 전문가는 각자의 분석 자료와 근거 수치를 제시하였는데, 종합적인 의견은 현재 부동산 시장의 수요를 만족

시키지 못하는 공급 구조가 불안정한 부동산 시장을 초래하고 있어 공급 물량 해소가 가장 시급하다는 것이다.

숫자적으로 보면 서울주택 수가 대략 300만 채가 있다고 가정을 하면은 한 50년에 한 번씩 부순다고 하면 2%가 되죠. 2%라는 말은 그 경기가 안 좋을 때 50년마다 부수고 경기가 좋을 땐 30년마다 부순다고 보통 가정을 합니다. 그럼 300만 채 중에 2%면 6만 채가 자동적으로 계속 공급돼야지 정상상태를 유지해요. 근데 과연 그만큼 되느냐 그럼 경기가 좋으면 300만 채의 3%면 9만 채 한 이정도도 공급되어야지 지금 상태를 유지할 수 있지만 현재 상황으로는 부족하다. 또 하나 (의 문제)는 서울시 주택보급률이 97% 약간 안 되는 것으로 알고 있습니다. 주택보급률 숫자로 봐도 부족한 건 맞고요. 아주 교과서적으로 가격이 오르면 '수요가 많아졌다'도 있지만 '공급이 모자란다'는 신호입니다.

논의에서는 또한 국내에서만 활용되는 '주택보급률¹⁷⁷⁾'의 개념이 제한적임을 지적하며, '공실률' 개념을 활용하는 뉴욕의 예시가 거론되기도 했다. 세계대부분의 대도시에서 공급이 부족한 상황이고, 뉴욕의 경우 공실률이 5% 미만으로 집계되면 공급 위기 상황으로 규정하기도 한다는 것이다. 이러한 뉴욕의 기준을 적용했을 때 국내에서 공개되고 있는 소위 '비어있는 집'에 대한 통계에 따르면 약 10만 채가 비어있는 것으로 집계되는데 이에 대한 전문가의 의견도 분분했다. 최대 약 10만 채가 비어있다 하더라도 전체 약 300만 채에서 대략 3% 수준이기 때문에 현재 공급 위기상황으로 판단할 수 있다는 주장도 제기되었다. 정부에서 연차별로 주택공급을 예정하면서 충분한 공급임을 강조하고 있지만, 이는 물량 유입(flow)에 대한 예측일 뿐 실질적인 저장 물량(stock) 자체가 절대적으로 부족하다는 것이다. 또한, 최저거주기준에 미달하는 주택까지 포함했을 경우 현 상황은 더욱 심각하게 받아들여야 하는 수준일 수 있다는 것이 추가적인 의견이다.

이러한 공급 물량 절대 부족이 시장 교란을 초래했다는 주장에 대한 반론도 존재했다. 전문가 중 일부는 부동산 가격이 급등하면서 교란 상황이 된 현재와는 상반된 시기인 약 2010년에서 2015년 사이 주택가격이 급락했던 상황¹⁷⁸⁾을 예시로 제시하며 이러한 부동산 주택가격 폭등으로 인한 교란의 원인이 공급의 많고 적음이 아닌 투자가치의 문제임을 강조하기도 했다. 이를 뒷받침하는 전제로는 수도권 인구나 구성의 변화는 간과할 수 있는 수준으로 과거와 큰 차이가 없

177) 일반가구수에 대한 주택수의 백분율(주택수/일반가구수×100)로 정의 (일반가구수: 보통가구수에서 비혈연가구와 1인 가구를 포함한 가구 수, 주택수: 인구주택총조사결과를 기준으로 빈집을 포함·다가구주택 구분거처 반영하여 산정)

178) 어떠한 통계수치를 참조했는지에 따라서 현상에 대한 견해가 다르게 나타나는 것으로 보인다. 한국 부동산원의 '전국주택가격동향조사'에 따르면 2010년부터 2015년 사이 매매가격이 급락했다고 판단하기에 다소 어려움이 있다 (아래 표 참조).

는 상황이라 판단하고 있었으며, 과거 급락했던 동일 매물이 현재 급등하고 있는 현상이 나타나는 것에 집중해야 한다는 것이다. 또 다른 견해는 이러한 현상이 있다고 해서 공급물량의 문제가 아니라고 판단할 수는 없다는 입장이었다. 우리나라의 부동산 시장 특성은 매매와 전세, 월세가 혼합되어 있는 형태이며 특히 매매와 전세의 경우, 시기에 따라 매매가가 급락했던 시기에는 전세가가 급등하는 등의 상호적으로 수요가 몰리는 현상이 반복된다는 것이다.

이어서 공급 물량과 관련해 현재 단순 물량에 치중한 부동산 시장에 대한 논의의 흐름도 문제로 제기되었다. 현 부동산 시장 교란을 더욱 심화시킬 수 있는 요인들이 공급의 양(quantity)에 치중하여 공급의 질(quality)을 간과하는 현상과 무관하지 않다는 것이다. 특히 주택의 경우 주택 공급의 수뿐만 아니라 적절한 위치와 가격, 입주조건 등 질적 요소가 중요하고, 이러한 주택 매물이 원활하게 거래가 되는지의 여부도 주요하게 고려해야할 지점이라는 것이다. 현재 부동산 시장 교란 상황을 소위 '공급부족론'에 따라 시급히 해소하기 위한 방법으로 급격하게 공급 물량을 높이라는 노력이 있지만, 단순 수치의 확대로 이어지게 되면 추가적인 교란을 야기할 것이라는 의견이다.

반면, 토론회에서 현 부동산 교란의 주요 원인으로 대체로 공급 부족 자체에 대한 비판이 이어진 가운데, 공공부문 전문가는 임대주택 공급 확대의 경우 제한적일 수밖에 없는 상황에 대한 설명을 통해 사회적 합의가 중요한 요소임을 강조하기도 했다. 앞서 논의한 민간사회주택의 경우의 예를 들면, 소규모 지역사회의 활성화를 통한 민간공급이 더욱 활발하게 이루어지려면 관련 법령과 조례 등 법제적인 변화가 필요한 부분으로 현재로서는 제도적인 한계가 현존한다는 것이다.

(민간공공주택의) 제도적인 한계점이 있습니다. 사회주택 관련 조례가 있고 민간임대주택 특별법이 있는데 서울시에서 추진하는 사회주택이 법의 규정이 안 돼 있는 부분이 많다 보니 임대보증금의 보증을 쓸 수 없는 그런 형태도 있고. 그리고 최근에 종부세를 임대주택사업자를 제외했을 때 합산배제원칙이 되는 주택에 리모델링형 사회주택과 같은 것들이 배제가 되기도 하였습니다. 그리고 일단 사회주택이 공급되려면 (공급 주체에 대한) 소득, 자산 같은 조화를 해야 되는데 이를 위한 정보수집 과정 등이 어렵고, 적합한 임차인지를 검증할 수 없는 그런 상황이기도 합니다.

주택 매매가격 변동률

단위: %

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국	88.7	94.1	92.8	93.0	94.6	98.0
수도권	95.7	96.5	92.3	91.3	92.6	96.7
지방	81.5	91.9	93.1	94.7	96.5	99.1

*출처: 한국부동산원 전국주택가격동향조사 (기준: 2017년 11월)

또한 공공임대주택의 경우 실질적으로 현재 공공임대주택이 적정한 수준의 주거의 질(quality)을 만족시키면서, 「행복주택」·「장기전세주택」과 같은 경우 중산층이 입주하고 있는 상황임에도 불구하고, 지속적으로 ‘빈곤주택’ 혹은 ‘슬럼(slum)’과 같은 일종의 ‘불량 주택’으로 사회적 인식이 유지되고 있는 것을 한계점으로 지적하기도 했다.

다. 관련 정책의 불합리성

현 정부는 부동산 관련 정책에 대해 25회에 걸친 대책을 발표하며 시행해오고 있다. 이러한 단기간 내 부동산 정책의 지속적인 변화는 현재 시장질서에 교란을 야기하는 가장 주요한 요인 중 하나로 제기되고 있으며, 토론회에서도 이와 맥락이 일치하는 논의가 이어졌다. 이와 관련하여 시민단체 전문가의 경우 정부가 부동산 시장가격 결정에 있어 가장 중요한 요인이며, 정부가 제시하는 정책이 실질적으로 소비자를 보호하기 위한 주택공급을 할 때 시장 교란 수준을 낮출 수 있음을 강조했다. 그러나 정부 대책이 소비자 보호를 위한 방향이라 할지라도 정책 자체가 지속적으로 변화하는 행태는 시장에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다는 의견을 덧붙이기도 했다. 정책의 과도한 변화는 시장에 다각도로 교란의 요인이 되는 것으로 보인다. 학계 전문가의 경우 현재까지 발표된 대책 중 정확한 출처와 담당부서나 담당자가 모호한 경우도 발생했으며, 정부관계자 조차 구체적인 대책의 내용에 대해 인지하지 못하고 있었던 사례도 있었던 것을 예로 들며 과도한 횡수의 보완 정책에 대한 우려의 입장을 나타냈다. 특정 대책이 효용성 있는지에 대한 여부를 파악하기 위해서는 적절한 수준의 시행 시간이 필요하고, 이러한 과정에서 추가적으로 발생하는 문제점에 대한 대책을 보완해야 하나 최소 1개월에서 최대 약 3개월에 한 번 꼴로 발표되는 현 정권의 정책의 변화는 정책에 대한 효용성을 논하기 어려운 수준이라는 것이다. 급변하는 정책 사이에서 공급자와 수요자 스스로가 불법행위나 탈법행위의 범위를 인지할 수 없고, 이로 인한 교란이 심화되고 있는 상황에 대한 논의도 이어졌다.

이러한 다소 과도한 수준의 보완대책으로 인해 부동산 시장 공급 부문에 있어 교란을 강화하게 된 주요 예시로는 임대사업자에 대한 정책이 언급되었다. 2017년에는 임대사업을 장려하기 위해 임대사업 등록을 독려¹⁷⁹⁾했었던 반면, 현재 부동산 시장에서는 임대사업자를 소위 ‘투기꾼’으로 만들고 있다는 것이다.

작년 초에 국토부 자료를 보면 임대사업자들이 갖고 있는 주택 91%가 6억 미만짜리 주택입니다. 아파트는 1/3밖에 안 되고요. 그런 것들이 과연 우리 투기 주택가격폭등의 주범이었나 그런

179) “집주인과 세입자가 상생하는 「임대주택 등록 활성화방안」”(국토교통부, 2017)

생각도 한번 해볼 수 있고요.

추가적으로 ‘임대차 3법’으로 불리는 정부대책에 대한 논의도 이루어졌다. 정책의 목표가 소위 ‘웃돈’, ‘떡값’과 같은 부당한 거래를 방지하는 차원이라고는 하지만, 실질적으로 이러한 제도의 변화가 불법적인 현금거래 등의 추가적인 교란을 불러일으킬 수 있다는 입장도 있었다. 정책 변동의 횡수도 교란의 요인이 될 수 있는 상황에서 내용 또한 혼란을 가중시키고 있다는 것이다. 부동산 정책은 현 정부 내에서뿐만 아니라 여러 정부를 거쳐 오면서 지속적으로 정책적인 변동이 있었다. 정권의 의지에 따라 개발제한구역이 해제되기도 하고, 신도시 계획이 수립·추진되었으며, 분양가 상한제가 폐지되고, 재개발·재건축이 시행되었다. 토론회에서는 이러한 여러 정책적 결정의 목적은 지속적으로 부동산 공급의 안정화를 통한 시장 교란 완화였으나 실질적으로 공급과정에서 관계할 수 있는 주체, 건설사나 시행사 등이 특권을 누릴 수 있는 여지를 남기거나, 폭리 혹은 비리로 이어지는 결과로 이어진 경우도 있음을 지적하기도 했다.

공급 질서를 잡기 위해서 해야 할 일은 뭐냐 가장 큰 문제가 저는 아파트가 선물 형태라고 할 수 있는 땅밖에 없는데 그걸 아파트가 지어진 상품으로, 완성품처럼 짓기도 전에 분양가를 결정해서 확정가격으로 판매를 할 수 있게 하는 특권을 준 것부터 잘못됐다. 아파트를 다 짓고 팔게 하는 게 맞다(고 생각합니다).

또한, 우리나라 부동산 시장과 제도의 고유한 특성이 합리적인 수준인지에 대한 의문이 제기되었다. 이에 대한 예시로는 「공공주택법」이 논의되었는데, 세계적으로 부동산 주택 시장에 대해 공공주택법과 같은 법령이 존재하는 국가는 우리나라가 유일하다는 것이다. 공공주택법에서는 국가에서 신도시와 같은 정부 주도 개발의 경우 토지를 소유하고 있는 개인의 의사와 무관하게 계획이 수립되고 토지를 매각당하는 등, 관련 절차가 지나치게 자의적인 점, 주거권 등 개인의 권리를 침해하는 점 대한 우려에 대한 논의가 진행됐다.

전 세계적으로 이런 법은 없습니다. 제가 해외 신도시 자문을 좀 많이 나가봤는데 이런 법 만들자고 그러니깐 깜짝 놀랍니다. 그런 법을 어떻게 정부에서 만들 수 있냐 그 법을 따라 가지고 지금 쪽방촌 철거하고 이렇게 하고 있는데 저도 쪽방촌이 어떻게든지 정리는 되어야만은 이게 소유주도 모르게 선을 그어놓고 땅을 뺏어가지고 만든다. 이 발상은 나중에 어디까지 연결될지 모르겠습니다.

마지막으로 토론회에서는 부동산 시장 공급 부문에 있어 불합리한 정책으로 시장질서에 반하는 공급 제약 규제를 지적하기도 했다. 이에 대한 예시로 재건축초과이익의 환수, 개발이익분담금, 실거주 의무 등을 통한 과도한 환수문제를 제시했으며, 기준이 모호한 인허가 지연 사례 등 관련 공공기관의 재량 권한을 통한 시장 주도가 가능한 상황도 교란의 주요 요인이 될 수 있음에 대해 논하기도 했다.

라. 관리·감독 기능 부족

논의한 바와 같이 부동산 시장의 공급 부문에서는 공급 주체가 다소 획일화되어있는 반면, 과정에 있어서는 단계별로 역할과 이권이 고도로 분할되어있는 특성이 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 각 단계별로 세세하게 나뉘어있는 위치와 역할에 따라 이윤을 확보하기 위해 노력하게 되는데, 부당한 방식 등이 활용되지 않는지를 단계별로 점검하고 이를 종합적으로 이어줄 수 있는 주체가 부재한 것이 교란의 요인이 될 수 있다는 의견이 제기되었다.

주택에 거래되는 시장과 이들 주체를 모니터링하고 일관된 원칙에 따라서 감독·감시하는 기능이 부족한 거 아닌가. 이들 공급 사업시행자가 주택용지 조성 및 매각을 주택 사업자는 개발과 인허가를 분양 전문사는 분양만을 또 지자체는 나중에 개발이 된 다음에 이런 주거지 관리와 민원 대응을 하고 있다 보니깐 굉장히 좋게 보면 각 역할별로 분야가 잘 돼있다. 철저하게라고도 볼 수 있지만 사실은 그 과정 과정을 일관되게 관리 감독하는 주체가 없기 때문에 좀 문제가 될 수 있다.

현재 실질적으로 드러나 보이는 소위 ‘투기세력’에게 부동산 공급 시장의 교란 책임을 전가하기보다 종합적으로 부동산 공급에 관여하고 있는 모든 단계의 과정과 관계를 이해하고 교란을 방지할 수 있는 관리·감독의 기준을 마련하고 이를 시행하지 못하는 상황적인 문제일 수 있다는 것이다. 또한, 취득세·보유세·양도세 등 과세의 대상이 상이하며 실효세율의 기준이 모호한 상황에서, 소유권 이전이나 거래 등의 부동산 시장 공급 단계에서의 세밀한 단계에 대해 전반적인 관리가 부재한 것은 교란을 간과할 수 있는 여지가 지속적으로 존재한다는 것이다. 추가적으로 주택 신축시 인허가나 불법거래, 투기세력의 담합, 매매·전월세 계약과정 등에 대해 일관된 감독이 없어 제도적인 허점으로 작용해 시장 교란을 야기할 수 있다는 것이다. 그러나 토론회에서는 부동산 공급 부문에서의 일관성 있는 종합적인 관리·감독의 구축은 필요하나 처벌의 관점보다는 안정적인 시장을 구축하기 위한 방편으로 활용되어야 한다는 의견도 있었다.

마. 정보 공개 한계

부동산 정보에 대한 문제점으로는 크게 두 가지가 제시되었다. 생산 부문에서 논의한 바와 같이 일반 소비자가 이해하기 어렵고 가치를 판단하기 어려운 정보·잘못된 정보가 제공되거나 같은 대상에 대한 각기 다른 정보 및 해석으로 인해 소비자가 주택공급에 대한 신뢰성 있는 정보를 얻기가 어렵다는 것이다. 특히 공급 부문 토론회에서는 이러한 정보의 편차를 확인할 수 있었는데, 각계의 전문가들이 부동산 시장과 관련한 다양한 자료를 제시하며 의견에 대한 근거를 제시하였으나 동일 정보에 대한 각기 다른 수치화된 자료를 보유하거나 같은 자료에 대한 다소 상반되는 해석을 보여주기도 했다.

소비자 입장에서 부동산 공급 관련 신뢰도 있는 정보를 얻고자 하더라도 매우 제한적이며 구체적인 정보를 파악하고자 할 때 접근할 수 있는 경로와 정보의 다양성이 부족하다는 의견도 있었다. 일반적으로 정부나 지방자치단체에서는 공공정비사업 등에 대한 통합지원센터¹⁸⁰⁾의 운영 등을 통해 정보를 제공하고 있지만, 단순한 사업 형태에 대한 안내에 그치는 경우가 많아 이러한 폐쇄적인 정보의 공개 수준이 비공개 단계의 정보를 보유한 일부 공급 주체에게 상당한 권한으로 주어지며, 이러한 과정에서 잘못된 정보를 의도적으로 제공하여 투기를 유도하는 등의 교란 상황이 다수 발생할 수 있다는 것이다. 정보 제공의 한계로 인한 대표 예시로는 분양원가 공개가 의무화 되지 않는 현 상황에 대한 지적이 있었다.

2. 주요사례 및 대안

부동산 시장 공급 부문에서 대표적인 교란 사례로 언급된 예시는 청약시장과 「가로주택정비사업」에 대한 논의였다. 두 사례 모두 부동산 시장 전반에 걸쳐 모든 부문에 관여되어 있기 때문에 공급 부문에서 국소적으로 쟁점이 있다고 판단하기 어려우나, 본문에서는 공급 부문에 초점을 맞추어 논의를 정리하였다.

180) 2020년 신설. 한국 토지주택공사, 한국감정원, 서울주택도시공사가 공동으로 운영하며, LH 도시정비사업처장을 센터장으로 각 기관의 파견 직원 10명으로 구성되어있다. 변호사, 감정평가사, 정비업계 등으로 구성된 자문단(10명 규모)도 운영하여 법적 자문 등도 지원한다.

가. 주요사례(1): 청약시장

청약시장에 대한 논의로는 공급을 하는 주체인 정부가 제시하는 기준이 오히려 교란의 요소로 작용해 소비자들이 편법적인 혹은 불법적인 방식을 택하는 경우에 대한 논의가 이루어졌다. 이는 이전에 논의했던 공급 물량의 부족과 맞물리는 현상으로 현재 과수요 상황의 부동산 주택시장으로 인해 소위 ‘로또 청약’이라 불리는 청약 경쟁이 심화되고 있다는 것이다. 청약 경쟁률이 심화될수록 소비자는 당첨을 위한 우회적이고 편법적인 방법을 시도하고 동시에 과도한 경쟁률을 낮추기 위해 청약 관련 규제들은 고도화되고 복잡한 형태를 갖추는 것이 시장의 교란을 지속적으로 심화시키는 요인이라는 지적도 있었다. 또한, 이러한 현상이 소비자 개별적인 문제로써 단순히 과도한 청약 경쟁률만이 문제라 판단할 수도 있겠지만, 현 상황에 대한 과장된 해석이 이어지게 되면 오히려 과잉공급으로 문제가 급격하게 전환될 수 있다는 의견도 있었다. 전문가들은 궁극적으로 과잉 수준의 수요와 공급이 반복되면서 시장 교란과 불안정이 지속되는 최악의 상황까지 발생할 것을 우려하기도 하며 청약시장이 교란의 주요사례로 유지될 가능성에 대해서도 의견을 모았다.

나. 주요사례(2): 가로주택정비사업

토론회에서는 공급의 물량에 대한 논의와 더불어 질적 수준에 대해서도 논의된 바 있다. 특히, 공급의 양과 질의 균형 쟁점에 대한 대표적인 사례로 2012년 다가구·다세대 주택 정비모델로 도입된 제도인 가로주택정비사업이 구체적으로 논의되었다. 해당 사업의 의도에 대해 일부 전문가의 경우 일반적인 저층 주택의 고유 특징을 유지하면서 신규 물량을 소규모로 다수 건을 공급하려는 취지의 의미 있는 사업으로 평가한 반면, 실질적인 추진에 있어서 다수의 한계로 인해 실행도가 낮아 취지에 부합하지 못하고 있음에 아쉬움을 나타냈다. 가로주택정비사업이 시행된 지 약 10년여가 되지만 현재까지 사업이 추진되고 있는 구역은 124개소에 불과하며, 이중 심의가 완료된 곳은 31개소에 불과하다. 또한, 준공된 곳은 1곳이며, 착공이 시작된 곳은 12개소뿐이다¹⁸¹⁾. 이러한 실적은 현재 주된 부동산 시장 교란의 요인으로 강조되고 있는 물량 부족에 도움이 되지 못하는 수준일 뿐만 아니라, 질적으로도 합리적인 수준의 정비라고 할 수 있는지에 대한 의문이 제기되기도 했다. 실제 사업을 구체적으로 살펴보면 소규모 단지의 형태로의 정비가 필요한 구역이 아닌 이미 연립 등의 형태로 구조를 갖춘 곳을 대상 구역으로 선정한 사례가 대부분이라는 것이다. 저층 주택 밀집 지역을 정비해 공급량을 늘리는데 있어 사업의 취지에 부합하는 시행을 위

181) “다세대·다가구주택지 재생을 위한 슈퍼블록단위 통합·연계형 가로주택정비사업 추진방안”, 임희지·양은정, 서울연구원, 2020.

한 노력이 필요한 부분을 지적하기도 했다.

또한, 정비 사업이 추진되는 경우에도 기존 저층 주택 밀집지역이 가지고 있는 공원 등의 녹지 부족, 주차장 미비, 편의시설이나 인프라 등의 부족과 같은 다양한 시설적·사회구조적 한계가 있어, 해당 구역의 획기적인 전환을 통한 전반적 거주환경 향상을 이뤄내기가 쉽지 않다는 부정적인 의견도 있었다. 추가적으로 해당 사업의 추진이 어려운 이유 중 하나로 주민동의를 얻기 어려운 구조적인 조건에 대해 언급되기도 했다.

사업 진행이 가로주택정비사업 구역 안에서도 왜 어려운가 이런 것들을 생각해보면 사업 초기에는 조합장이 임명되지 않은 상태에서 주택소유자들에게 주민동의를 자율적으로 확보하라는 게 현실적으로 굉장히 큰 장벽 같아요. 사업이 진행되기가 그리고 그 입주민들 사이에서 주택담보 대출을 받고 있는 사람들은 이런 정비사업 시행 자체를 반기지 않고 하다 보니깐 굉장히 지금 우리나라에 특히 주택시장이 새로 조성된 아주 프리미엄 아파트 단지와 그렇지 않고 굉장히 노후 화되고 살기 불편한 저층 다세대·다가구 밀집 지역으로 이분화되는 이런 현상들이 우리나라에서 좀 문제가 되지 않나 저는 이렇게 생각을 하고요.

다. 정책적 대안

부동산 시장 공급 부문의 정책적 대안으로는 궁극적으로 주택공급의 양과 질을 향상시키고, 시장을 침체시키고 불필요한 교란을 유발하는 과도한 규제가 아닌 합리적인 정책을 통한 시장 활성화 및 안정화를 달성하고자 하는 세부적인 대안들을 제시했다. 가장 우선적으로는 토론회에서 지적된 공급 주체가 단일화되어있는 현재 시장 구조의 공급 주체를 다원화하고 민간협력을 강화하는 것이 공급 물량 확보와 시장 안정화에 기여할 수 있다는 의견이 논의되었다. 토론회 시기상 논의된 사례는 정부의 2.4대책으로, 해당 대책에 대해 일부 전문가는 주택의 전량을 민간개발 없이 정부 주도로 공급해 수요를 충족하는 것은 실질적인 시장 교란 상황을 해소하지 못할 것이라는 예측을 하기도 했다. 공공 공급 수준과 마찬가지로 민간 공급에서도 동일한 기준을 적용해 사업을 추진할 수 있도록 허가할 경우 자발적으로 민간 공급 물량이 증가하면서 현 상황을 비교적 수월하게 해소할 수 있다는 것이다. 지속적인 공공주도 정책 발표에서는 공공사업에 참여를 원하는 민간 사업자에 대해 다양한 제도적 한계를 적용하고 있으며, 실무 전문가의 경우 이에 공감하기도 했다. 현 상황에서 일부 민간협력형 정책이 추진되기도 하고 있지만, 실제로 이러한 정책이 시행된 이후 공급 확대로까지 이어지기 위해서는 이후에도 추가적이고 적극적인 노력이 필요할 것이라는 평도 있었다.

또한, 적정한 수준의 공급 물량의 수(quantity)뿐만 아니라 주택의 종류에서도 다양성이 필요하다는 의견도 제시되었다. 현재의 우리나라 주택 시장의 공급 상황을 살펴보면 특정 구역에 재건축·재개발 등을 통해 소위 고급 아파트 단지 등을 공급하면서 해당 지역 인근에 거주하던 주민이 개발된 새로운 주택으로 이동을 하게 되고, 남겨진 주택이 다른 소비자에게 제공되는 시장의 흐름이 이어지도록 하는 방향이 이어지고 있지만¹⁸²⁾, 이러한 고급 주택공급으로 인한 연쇄효과를 증폭시키기 위해서는 다양한 주택의 형태가 필요하다는 의견이다.

런던하고 샌프란시스코하고 이쪽에서 최근에 운동이 하나 있었는데 임비운동이라고 있었는데. Yes In My Back Yard는 뭐냐 우리 뒤뜰 그리고 뒤뜰에다가 쪽방에 하나 짓자 청년들한테 그려가지고 70만 원, 50만 원 임대료를 주자. 이런 정도까지 공급을 늘리고자 했거든요. 그런 개러지하우스(Garage house)도 법적으로 승인한데가 많고 그다음에 최근에 도시계획의 성지라고 하는 게 포틀랜드라고 있습니다. 그게 한 작년 11월 달쯤인가 통과시킨 게 단독주택 지구에 듀플렉스 한 6채까지 허용하는 이게 다양한 아이디어들이 나올 수 있습니다. 아파트도 지어야 되고 단독주택들도 효율화 시켜야 되고 쪽방도 이렇게 개선을 해야 되고 이런 것들을 다해야 되는 것이지. 압구정동 아파트 재건축만 한다고 다 해결된다. 그건 아니고요.

이는 소위 ‘주거사다리’를 구축함에 있어서도 주요한 요소라 판단되며, 생애 주기에 따라 적합한 주거형태로의 전환이 용이할 수 있게 하는 기반이 될 것으로 예상된다. 또한, 임대주택인 사회주택의 활성화도 부동산 시장 교란 해소에 주요한 역할을 할 수 있음을 지적하기도 했다. 이를 위해서는 임대주택에 대한 사회적으로 부정적인 시각의 변화와 더불어 소규모 지역 활성화를 고려한 소규모 매입임대주택이 추진될 필요성이 있어야 한다는 것이다.

현재 부동산 공급 부문에서 교란의 원인이 되고 있는 여러 이유 중 하나는 예측 불가능한 공급 계획과 정보의 불균형이 있을 수 있다. 특히 예측 가능성은 공급자와 소비자 모두에게 안정적인 계획을 수립할 수 있는 물적·심리적·경제적 안정성을 제공할 수 있고, 이는 궁극적인 시장의 안정으로 이어질 수 있다는 것이다. 현재 부동산 시장 공급 부문은 정부의 대책에 따라서 다소 자의적으로 변동되고 있는 경향이 있다. 이러한 잦은 대책 수립으로 인한 혼란의 수준을 낮추고 예측 가능한 공급지수체계를 마련해 시장에서 공급이 자연스럽게 발생할 수 있도록 기반을 마련해야 한다는 것이다. 이는 또한 공공에서의 안정적이고 꾸준히 예측 가능한 공급이 기반이 되어야 한다는 의견도 덧붙였다. 국가의 경제 수준에 따라서 경기가 좋을 시기 신도시를 다수 추진했다가 미분양이 되고 경기가 나쁜 시기에는 공급을 중단했다가 후에 부동산 가격 폭등으로 이어지는 주기적인

182) 이러한 현상을 주거이론에서는 ‘필터링효과’라 일컫는다 (Galster, 1996; Gray et al., 1979).

사태를 예방하기 위해서는 공공에서의 지속적인 주택공급이 필수적이라는 것이다. 국가에서 가격 안정을 위한 토지와 주택을 장기적으로 비축하고 있으면서 필요에 따라 공급을 조절하는 구조를 갖추게 되면 현재와 같은 부동산 시장 공급 부문에서의 극적인 교란 상황을 미리 예방할 수 있다는 것이다. 이는 재개발·재건축에 대한 논의에서도 같은 맥락의 의견으로 이어졌다.

재개발·재건축이 항시적으로 작동할 수 있게 만들어야 합니다. 어떤 정권 들어오면 오르락 유통을 해서 서울 전체를 재개발하겠다. 이런 얘기도 나오고 또 어떤 정권이 나오면 개발 하나도 못하게 만들고 이거는 이제 더 큰 문제가 되겠소. 항상 물론 재건축이라는 게 지정을 하면은 단기로 가격이 오릅니다. 근데 꾸준히 지정하면 지정에 따른 가격의 효과보다는 공급에 따른 안정의 효과가 훨씬 더 클 것이기 때문에 냉탕온탕 식으로 가지말자 이런 얘기입니다.

전문가들은 부동산 시장의 불안정한 상황이 지속되면서 부동산 관련 사업 자체에 대한 부정적인 시각으로 이어지고 있고, 이러한 현상이 공급 물량에도 영향이 있을 수 있음을 우려하면서 부동산 사업 자체에 대한 시각의 전환이 필요함을 강조하기도 했다. 현 정부의 정책대로라면 1가구 1주택으로 주거이동성을 허용하지 않는 형태의 주거환경이 이상적이라는 것인데, 이러한 형태는 매우 비상식적이라는 것이다. 해당 정책에 따르면 현재 다수의 임대사업자로 등록된 일반 국민의 경우 거주 주택 이외의 주택을 처분해야만 하는 상황에 놓여있지만 실제로는 이에 대한 수요가 없어 우회적인 방법으로 이를 소유할 수밖에 없는 교란을 야기할 가능성도 있다. 이에 대한 해결책으로는 임대사업자의 사업성을 보호하고 대신 그에 대한 세금 등 의무를 확실하게 부여하는 방식으로의 접근이 필요하다는 지적이다.

이러한 정책들은 정부가 부동산 시장을 안정화하려는 시도로 이어진 25회에 걸친 시도 중 하나이다. 다수의 전문가들은 정부가 현 상황을 단기에 돌파하려는 단발적인 정책이 아닌 장기적이고 세심한 정책의 수립이 필요하다는데 의견을 같이했다. 현재와 같은 다발적인 대책의 변화는 실질적으로 시기마다 규제를 피하기 위한 편법과 불법이 성행할 조건을 마련해 부동산 시장 공급 부문의 교란을 심화시킬 것이라는 것이다.

제4절

부동산 유통 부문 시장 교란사례



연구를 위한 분류의 세 번째 부문인 유통 부문에서는 주택 계약에서 거래를 완료하기 이전까지 중간 과정에서 나타나는 시장 교란 행위에 대하여 살펴본다. 중개업소를 통한 계약 과정상의 교란 사례, 부동산 상품이 시장에 유통되는 과정에서 발생하는 교란사례 등에 이에 해당한다. 본 절에서는 토론회에서 논의된 유통 부문 시장 교란사례를 유형화하여 정리하였다. 유통 부문의 교란 사례는 1) 이해관계자의 담합행위, 2) 무등록 불법 중개행위, 3) 공인중개사의 불법 중개행위, 4) 거래 과정의 불투명한 정보 공개, 5) 허위매물 및 무분별한 광고와 관련 제도의 미비로 구분하였다. 논의된 사례와 더불어 부동산 유통 분야 주요 교란 사례로 위반건축물 중개에 대한 논의내용을 정리하였다. 또한, 전문가들은 토론회에서 유통 부문의 교란사례 근절을 위한 정책적 대안을 모색하였다. 이를 바탕으로 본 절에서는 1) 공인중개사 손해배상 책임제도 강화 2) 간이과세자 및 위반건축물 명시 의무화, 3) 전자계약/에스크로우 등 전자거래 활성화, 4) 부동산거래관리시스템의 활성화, 5) 프롭테크 사업의 활성화 및 규제, 6) 허위 광고 규제, 7) 시장 참여자들의 윤리적 소양 강화 방안으로 분류하여 정책대안을 제시하였다.

1. 교란 요소 분류 및 사례

가. 이해관계자의 담합행위

많은 전문가들은 부동산거래 과정에서 시장질서를 교란하는 주요 요인으로 이해관계자의 담합행위를 지적했다. 부동산 시장에서 나타나는 담합행위는 크게 집주인과 인근 지역 입주민들이 집값을 의도적으로 올리기 위해 저가매물을 거둬들이는 행위와 중개인들이 매물을 독점으로 공유하고 가격 담합을 하는 행위로 구분할 수 있다.

먼저 소위 부녀회나 입주민 커뮤니티 등이 중심이 되어 급매를 내놓은 매도인이나 공인중개사에게 압력을 가하여 일정 시세 밑으로는 거래가 이루어지지 못하도록 하는 담합행위가 시장을 왜곡하는 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 전문가는 이러한 담합행위에 대해 공인중개사의 업무를 방해하는 행위로서 공인중개사법에서 규제하고 있으나 실제로 업무방해에 해당하지 않으면 제재를

받지 않는다고 언급했다. 저가매물을 근절하기 위해 공공연하게 현수막까지 붙이는 등 집값 담합 행위가 이루어지고 있지만 실제로 공인중개사의 업무방해 행위에는 이르지 않아 처벌되기가 어렵다는 것이다. 이러한 가격 담합행위는 매수자뿐만 아니라 매도자에게도 부담이다. 아파트 커뮤니티 일원으로 가격 담합행위에 참여하고 싶어도 사정상 급매처분을 해야 할 상황이 오게 되면 주민들로부터 압력을 받거나 아예 매물 등록이 되지 않는 등 담합행위로 인한 피해를 직격으로 받기도 한다. 저가매물을 받아주는 특정 공인중개사의 중개 의뢰를 제한하거나 반대로 친분이 있거나 고가 매물을 받아주는 공인중개사에게만 중개 의뢰를 유도하는 등 입주민 담합에 우호적인 공인중개사들에게만 계약을 몰아주기도 하는 담합행위도 빈번하게 발생한다.

중개사들끼리의 담합행위 역시 시장 교란을 불러오는 주요한 요인으로 논의되었다. 중개사들의 담합은 주로 거래정보망을 소수의 인원끼리만 공유하는 형태로 행해진다. 중개사는 기본적으로 중개사협회가 운영하는 거래정보망 외에도 지역별로 카톡방 등 다양한 SNS 채널을 통해 유지하고 있는데, 여기에 새롭게 개업한 중개사가 가입하고자 할 때 무리한 가입비를 요구하거나 매물 공유가 안 되도록 아예 배제해버리는 행위가 발생하기도 한다. 지역 내에서 강한 유대관계를 갖고 있는 중개사들을 중심으로만 매물이 공유되고 가격 담합이 형성되는 부동산거래 왜곡이 발생한다는 것이다.

정부는 이러한 담합행위를 근절하기 위해 부동산 거래신고법 및 공인중개사법 개정안¹⁸³⁾을 마련하고 한국감정원내 집값 담합 신고센터를 개설하는 등의 노력을 기울이고 있다. 그러나 최근 부동산 가격 변동이 빠르게 이루어지고 매물의 적정가치에 대한 판단기준이 모호하기 때문에 이러한 담합행위가 입증되기 매우 어려운 구조이다. 토론회에서는 이해관계자의 담합행위를 차단할 수 있는 방법으로 신고포상제도를 활용하는 안이 제시되었다. 결국 담합행위를 입증할 수 있는 주체는 내부 참여자들인데 이들에게 신고 포상을 유도하는 방법이 담합행위를 근절할 수 있는 방법이 될 수 있다고 설명했다.

나. 무등록 중개행위

부동산거래의 시작이 중개소에서 이루어지는 경우가 대다수이고 정상적인 부동산거래에서는 거래당사자 외에도 공인중개사의 역할이 매우 중요하다. 전문가는 시장질서를 해치는 상당수의 교란행위들이 무등록 불법 중개행위자에 의하여 주로 행하여지고 있다는 점을 지적했다. 그럼에도 불구하고 그러한 중개행위가 중개업으로 행하여지지 않고 1회적 행위에 그치는 경우 제재를 받지 않고 있는 제도적 허점에 대해 비판했다. 무등록자의 1회성 중개행위도 금지함으로써 부동

183) 공인중개사법(법률 제16489호, 2019. 8. 20. 일부개정)

산거래가 시작되는 중개단계에서부터 탈법적인 거래질서 교란행위가 발생하지 않도록 제도개선을 할 필요가 있다고 강조했다.

우리가 부동산거래질서 교란행위에 대표적인 게 주택공급에 관한 증서, 주택전매행위 이런 것들 인데요. 또 지방 같은 경우는 토지거래 이런 것들에서 보면 이런 게 대부분은 무등록 불법 중개행위 위주에 의해서 자행이 되고 있습니다. 그럼에도 불구하고 법에서 보면 중개행위가 중개업으로서 행해지지 않고 1회적 행위에 그친다. 이런 경우에는 전혀 제재를 안 받습니다.

중개의뢰인 입장에서도 무등록 중개업자와 거래 시 중개사고 등 많은 위험에 노출될 수 있다. 보증보험이나 공제에 가입하지 않거나 기간이 만료된 경우, 중개업자의 과실로 손해가 발생하더라도 보험금이나 공제금 청구가 불가능한 만큼 그 피해는 고스란히 중개의뢰인의 재산피해로 돌아오게 된다.

전문가는 무등록 중개행위를 근절하고 중개인에 의한 시장 교란행위가 근본적으로 해결되기 위해서는 조금 더 투명하게 부동산거래정보가 공개되고 안전한 거래가 행해지도록 하는 제도개선의 필요성을 강조하였다. 이를 위한 방안으로 전속중개계약제도 정착이나 전자계약체결 활용의 확대 방안 등을 제시하였다.

다. 공인중개사의 불법 중개행위

토론회에서는 부동산거래 과정에서 공인중개사들의 주도하에 발생하는 불법 중개행위에 대하여 논의되었다. 위반건축물 중개, 업·다운 계약, 분양권 불법전매, 이중매매, 부동산 중개수수료 초과요구 등이 대표적이다. 세금 목적으로 실제 거래가보다 싸거나 비싸게 거래된 것처럼 꾸미는 업·다운 계약알선, 중개사가 이중매매를 하거나 아니면 소유자를 대신해서 임대차계약을 체결하는 과정에서 임차인하고 전세계약을 체결하고 소유자한테는 월세계약을 체결한 것처럼 위장해서 차액을 탈취하는 행위, 임시 중개시설물(뺏다방)을 설치하여 청약통장 매매를 알선하는 불법행위 등이 정부규제에도 불구하고 지속적으로 이어지고 있다는 것이다.

대표적으로는 임대인과 임차인 합의 하에 이면계약, 또는 불법 계약이 체결되는 사례이다. 주택임대차보호법의 개정으로 전월세상한제가 도입된 이후 전·월세 인상 상한을 적용하면 인근 전세 시세 대비 임대료가 저렴해지게 된 경우가 속출했다. 이 경우 임대인이 서류상으로는 상한제 적용된 임대료로 계약을 하되 차액을 월세로 환산하여 현금으로 요구하는 경우가 생기는데 중개인이 이를 임차인에게 알려주고 양해를 구하는 과정을 거치게 됨으로써 이면계약 중개를 수행하

는 사례가 생기는 것이다.

이면계약 사례 외에도 최근 강화된 실거주 요건을 갖추기 위해 임차인이 주민등록 전입을 안 하는 조건으로 임대차계약을 맺기도 한다. 1가구 1주택이더라도 2년 실거주 요건이 강화되었기 때문에 실거주 요건을 갖추기 위해 임대인(소유자)이 주민등록을 해 두고 세입자에게 집을 임대 하되 주민등록을 이전하지 않는 조건을 다는 경우가 있다. 이런 경우 시세보다 저렴하게 임대료가 정해지게 되고 세입자 입장에서도 저렴하게 계약을 맺을 수 있어 조건이 맞으면 계약 성사로 이어 진다.

거래에서 불법적인 요소가 있음에도 불구하고 거래가 성사되는 이유가 본인들이 부담할 수 있는 임대료를 찾을 수 있는 주택이 한계가 있기 때문에 저렴한 주택을 찾다 보니까 약간의 불법적인 요소가 있음에도 불구하고 그 주택을 찾는 사람이 있다는 거죠. 공인중개사 역시도 불법적인 내용을 일부 인지를 하고서도 중개를 하는 경우가 있는데 이게 결국은 서울과 같은 대도시에서 임대차시장 여건에서 수요와 공급의 미스매치 때문에 이런 문제가 발생한다고 생각이 됩니다.

불법전매, 업·다운 계약, 이면계약 등 불법행위인지 알면서도 계약 성사를 위해 중개인이 중간 역할을 수행하는 경우도 물론 문제가 크지만, 전문가가 지적한 것은 중개인이 매수인 또는 임차인이 반드시 알아야 할 정보를 고지하지 않거나 잘못된 정보를 제공하여 직접적인 피해가 발생하는 경우다. 깡통전세 중개 문제나 위반건축물 고지 의무 불이행이 대표 사례라고 할 수 있다. 매매가 및 전세가가 급격하게 변동하는 경우 전세가가 매매가에 근접하거나 넘어버리는, 소위 깡통전세 발생이 가능하다. 임대차계약 체결 시점에 공인중개사가 적극적으로 계약을 유도한 것을 이유로 공인중개사 책임을 묻는 소송도 발생하는데 이 경우 임차인이 피해를 볼 수 있으므로 이에 대해서는 보증제도 강화가 대안이 될 수 있다고 전문가는 덧붙였다.

최근 급등한 주택 임차료로 대학가를 중심으로 원룸 쪼개기가 성행하고 있는 추세이고 중개인이 이러한 사항을 임차인에게 고지하지 않는 등의 문제가 발생하는 사례 역시 논의되었다. 원룸을 쪼개거나 불법 증축을 통한 위반건축물을 임대하는 경우 그 자체가 불법이지만 수요 대비 공급이 부족하다 보니 발생하는 문제라고 지적했다. 즉, 임대차시장에서 현실적으로 존재하는 수요에 어떻게 대처할 것인지에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 중개인이 중개대상물 확인·설명서에 불법으로 용도 변경된 점을 정확히 고지하지 않음으로써 실질적인 피해로 이어지는 사례가 빈번하게 발생하는 만큼, 중개인은 중개인이 불법 사항을 알면서도 매수인이나 임차인에게 고지하지 않고 중개를 한 경우 중개에 대한 책임을 물을 수 있도록 제도가 개선되어야 한다고 강조했다.

반면 이러한 불법 중개행위가 최근 들어 공인중개사법과 부동산거래신고법 개정 등에 의해 크

게 개선되고 있으며, 행위 자체가 위법이기 때문에 처벌로 이어질 수는 있지만 현재의 주택가격 상승과는 무관하다는 지적도 잇따라 나왔다. 하지만 소비자들의 피해가 이어지는 만큼 허위매물과 불법건축물 중개에 대한 지속적인 모니터링과 강력한 규제가 필요하다는 점에 대한 충분한 공감대를 형성하였다.

라. 거래과정의 불투명한 정보 공개

부동산 유통 분야 전문가들은 부동산거래 정보의 불투명성을 주요한 교란 요소로 판단하고 있었다. 특히 실거래가 공개가 투명하게 공개되는 것이 매우 중요하다고 강조하였다. 주택가격이 급격히 상승하는 경우에는 직전 거래가격이 시장가격 형성에 가장 큰 영향을 미치게 되는데, 일부 투기꾼들은 실거래가가 시세에 미치는 영향을 큰 점을 악용하여 부동산 허위계약 후 계약 당시의 실거래가를 신고하기도 한다. 최근에는 이 같은 이상 폭등 거래가 실제로 호가 상승으로 이어지게 되어 실제 가격 상승을 전인하기도 한다는 것이다. 신고가가 갱신되는 경우 주택가격이 상승한다는 시그널로 받아들여 매수심리가 강해지기 때문이라고 추측된다.

실제로 최근 신고가 갱신 거래 후 신고취소가 된 사례들이 속출¹⁸⁴⁾하고 있으나 이에 대한 대처가 미흡한 상황이다. 정부는 지난 2019년 이러한 자전거래 형태의 교란 행위를 차단하기 위해 부동산거래신고법 일부 개정안을 발표하고 부동산거래 계약이 취소된 경우에도 확정일로부터 30일 내에 계약해지를 신고하도록 하였다. 하지만 전문가들은 거래 취소에는 여러 가지 개인 사유가 있고, 특정 계약 해지 건이 시장가격을 올리기 위한 특수거래인지 여부는 현 시스템상으로 확인하기 어려운 만큼 추가적인 정보 공개가 필요하다고 보았다.

거래 과정의 투명한 정보 공개는 자전거래뿐만 아니라 중간거래자 정보를 상세하게 파악하기 위해서도 매우 중요하다고 전문가는 지적하였다. 대표적인 사례가 이주자 택지거래이다. 이주자 택지란 정부가 토지 수용을 위해 해당 지역의 원주민들에게 개발 후 택지를 조성원가보다 싸게 매입하도록 권리를 제공하는 것을 말한다. 이주자택지는 합법적으로 1회에 한해 전매가 가능하다. 문제는 이주자택지권리가 가격 메리트가 크다 보니 위법으로 두 명 이상에게 거래가 된다는 것이다. 수도권의 이슈가 되는 택지들을 중심으로 원주민 분양권 권리관계가 확정되기 전에 분양권에 웃돈을 더 얹어 파는 전전매 형태의 일명 딱지 거래가 빈번히 이뤄져 왔다. 이러한 위법적 다중거래형태는 분양가 상승을 부추기는 역할을 하고 있다. 문제는 이러한 딱지 거래가 위법이기 때문에

184) 해제신고 의무화(‘20.2.21. 「부동산거래신고법」 개정) 이후 지난 1년간 전국 아파트 매매건(79.8만건) 중 해제신고된 건은 거래건 대비 4.9%(약3.9만건) 수준으로 나타났고, 이 중 재신고 이력이 없는 순수 해제건 중 계약시점 신고가를 기록한 거래건은 순수 해제건 대비 16.9%(약 3.7천건) 정도로 나타났다. (국토교통부 보도자료, 「부동산 '실거래가 띄우기' 집중 조사한다」, 2021-02-25)

중간 전매자가 드러나지 않도록 하고 있다는 점이다. 이주자택지거래 시 최종적으로는 원주민과 최후 매수자 사이의 명의변경 정보만 신고되고 있기 때문에 중간 전매자들은 많은 차익을 남기고 탈세를 하는 사례들이 발생하고 있다. 전문가는 이러한 위법행위는 거래 과정의 정보가 누락되기 때문에 발생이 가능한 구조라고 설명했다. 이러한 위법적 다중거래형태가 분양가 상승을 부추기는 역할을 하고 있음을 고려하면 부동산 거래 과정에 있어 단계별 정보 수집과 투명한 정보 공개가 시장 안정화를 위해 반드시 필요하다고 강조하였다.

규제지역에서 모든 어떤 주택거래로 우리가 자금조달계획서를 이렇게 제출하는 것으로 확대가 됐듯이 이런 좀 부동산 투기가 행해지고 탈법 행해질 수 있는 사각지대에 대해서는 좀 광범위한 또 정확한 실태조사를 해가지고 뭔가 그런 탈법행위가 일어나지 않도록 하는 거 예를 든다고 한다면 원주민과 명의변경자 사이에서의 거래대금 지급명세서 같은 것을 제출하도록 한다면 좀 지 이래서 자금출처를 조사하면 중간거래자들도 사실 다 드러날 수 있거든요. 근데 이런 게 안 되가지고 이전택지, 딱지 같은 거 사가지고 몇억을 벌었다. 그리고 세금 한 푼도 안 냈다. 이런 것들이 주위에서 이런 소문이 돌고 있는 거죠.

마. 허위매물 및 무분별한 광고와 관련 제도의 미비

부동산의 거래 과정에서 탈·불법 또는 정책 사각지대를 초래하는 요인 중 하나로 부동산 상품에 대한 무분별한 광고와 이에 대한 관리적 제도 미비에 대한 부분이 거론되었다.

먼저 허위 표시 광고 문제는 과거부터 지속적으로 이어져 온 고질적인 문제로, 중개업자들이 없는 매물이거나 실거래가보다 훨씬 낮은 가격의 매물을 거래 플랫폼에 올리는 이른바 ‘낙시성 매물’을 올려놓고 매수자와 세입자를 유인하는 수법을 사용하고 있는 경우가 많다. 이와 같은 허위 매물은 네이버 부동산이나 다방 등 부동산 중개 플랫폼의 활성화로 인해 더 빠르고 광범위하게 확산되고 있다. 매물에 대한 정보를 더 손쉽게 간편하게 얻을 수 있는 만큼 허위매물들로 인해 발생하는 피해가 지속적으로 이어지고 있다.

아파트 매매를 알아보던 A는 영상으로 집 구조를 자세하게 알아보고 싶어서 유튜브, 온라인으로 매물 검색을 했어요. 마음에 드는 집을 발견해서 영상을 통해서 매물구조 그리고 상태는 볼 수 있었지만, 매물이 매매인지 전세인지 알 수 없었고 층, 방향, 주차대수, 관리비 등은 표시되지 않았죠. 그래서 이제 중개업소에 문의를 하니깐 방문해라 우선으로는 내용을 확인해줄 수 없다 해서 결국은 ‘낙시성 매물’이었다는 거죠.

이와 같은 허위매물에 대한 소비자의 피해가 잇따르자 정부는 허위매물 근절을 위해 여러 방안을 고심 중이다. 대표적으로 지난 2020년 8월에 온라인 중개매물 허위·과장 광고를 금지하는 공인중개사법 개정이 이루어졌고, 이를 토대로 한국인터넷광고재단이 국토교통부의 위임을 받아 부동산광고시장감시센터를 개설하였다. 하지만 센터에 자체 권한이 없기 때문에 실효성이 떨어진다는 의견이 제기되었다.

부동산광고시장감시센터는 허위·과장 온라인에 대한 모니터링을 실시하였고 그 결과 명시위반, 부당한 광고 금지 위반, 광고 주체 위반 등이 적발되었다. 센터는 이 부분에 대한 법률적 처리를 할 권능이 주어지지 않았기 때문에 국토부를 통해 총 681건에 대한 과태료 부과 검증을 요청했다¹⁸⁵. 공정위에서도 이와 비슷하게 허위매물 모니터링과 검증을 위해 온라인 부동산 광고 자율규약을 담당하는 법률에 의해 한국인터넷자율정책기구(KISO)를 운영하고 있다. KISO에서는 부동산 허위매물 광고 근절을 위해 사전·사후 검증을 통해 온라인상의 매물을 검증한다. 하지만 전문가는 부동산광고시장감시센터와 마찬가지로 한국인터넷자율정책기구에서도 처벌을 할 수 있는 자체권능이 없기 때문에 결국 지자체나 국토부를 통해 처벌 검증을 요청해야 하는 한계가 있음을 지적하였다.

허위매물로 인지된 매물들에 대해서 광고시장 감시센터에서 모니터링했는데 모니터링 결과 허위매물 판정이라고 그들이 했지만, 이 부분에 대해서 어떤 법률적인 처리를 할 권능이 이들에겐 없어요. 이 권능은 국토부가 갖고 있거든요.... 공정위에서 온라인 부동산 광고 자율규약을 담당하는 KISO에 의해서 사전검증과 사후검증을 하고 있는데 여기에서 뭔가 검증한 결과 역시 허위매물이다. 라고 판정이 돼서 이 부분들을 공정위에서 이에 대한 처벌을 할 수 있냐 하면 역시 여기도 이 권능이 없어요. 결국은 시·도한테 이 부분들을 고발하거나 국토부에 올려서 국토부에서 해결을 해야 되는 그런 한계가 있습니다.

부동산 상품에 대한 허위 광고 역시 전문가들이 지적하는 시장 교란 요인 중에 하나다. 특히 분양형 호텔, 오피스텔 등의 수익형 부동산은 조감도를 포함한 홍보물(하드카피, 인터넷 홍보 파일) 등에 대하여 별도의 심사 및 인증절차가 없고 관리상황도 느슨한 상황이라고 지적했다. 이로 인하여 해당 홍보물에서는 허위, 과장 광고로 인한 피해가 지속적으로 발생하고 있는데, 특히 최근의 강화된 주택 관련 세제와 관련해서도 불확실한 내용임에도 불구하고 중부세 합산배제, 주택 수 제

185) 모니터링은 명시위무 위반, 허위·과장 광고, 무자격자 광고 등을 사유로 신고·접수된 2,257건을 대상으로 실시되었다. 실제 위반이 의심되는 681건의 세부유형으로는 명시위무 위반이 411건, 부당한 표시·광고 금지 위반 248건, 광고주체 위반 22건 순으로 나타났다. (국토교통부 보도자료, 「허위·과장 온라인 부동산 광고 모니터링 결과 발표」, 2021-02-25)

외와 같은 현혹적인 광고는 더욱더 늘어나고 있는 추세이다. 전문가는 현행의 법 제도하에서도 과장 광고에 대한 사기죄 등 형사처벌이 일부 가능하긴 하겠으나 부동산 분야에서는 이것만으로는 탈·불법을 통제하지 못하고 있는 것으로 보인다고 제도의 미비점을 지적하였다. 실제로 이러한 분쟁들의 경우 피해 당사자의 민·형사상 제소절차를 통해 진행되는 것이 대부분이며, 특성상 다툼이 발생한 시점에서는 이미 다수의 피해자가 발생한 상태에서 상황을 회복하기는 어렵다는 문제점이 있다. 게다가 회복이 이루어지는 경우에도 각 당사자에 대한 개별적 구제일 수밖에 없다는 한계도 있다.

홍보물 외에 일부 언론 매체를 통한 이른바 광고성 기사도 지속적으로 문제 되고 있는데 이 역시 일부 법률에 의해 통제되고 보도준칙 등에 의해 자율적으로 통제는 되고 있으나 한계가 있다고 언급했다. 이 경우 기사와 관련해서는 대상의 특성상 매체의 자율성에 대한 침해가 될 수도 있어서 확실적인 규제도 어렵다고 볼 수 있다. 전통적인 매체뿐만 아니라 인터넷 검색 포털이나 SNS 홈페이지 등에 의한 새로운 매체에 대해서는 기존의 법제로서 통제하기도 어려운 상황이다.

2. 주요사례 및 대안

가. 주요사례: 위반건축물 증개

부동산 시장 안정화를 위해 임대차시장의 여건을 강조한 전문가는 위반건축물 증개 문제를 시장교란의 주요사례로 거론하였다.

다세대 주택가를 중심으로 근생시설로 건축허가를 받아 건축 사용승인이 난 다음에 주택으로 불법 개조해서 매매하거나 임대하는 경우가 자주 발생한다. 보통 1층에 상가, 2층 위에는 공동주택이 들어가는 경우가 많다. 토지소유자들이 근생을 주택처럼 만들고 사용승인 이후 취사 시설을 설치하여 매매나 임대를 놓는 경우가 많다. 문제는 이후 지자체 단속과정에서 불법 증축 등의 불법 용도변경이 적발되면 건축부가 아닌 집주인이 위반사항이 시정될 때까지 이행강제금을 모두 부담해야 하는 구조이다. 세입자의 경우에도 위반건축물로 적발되는 경우 전세자금대출과 전세 보증보험이 허용되지 않아 새로운 세입자를 구할 수 없어 이사를 갈 수 없는 등의 피해를 보기도 한다. 하지만 위반건축물을 건축법 규정대로 원상 복구하는 것은 배관 철거 문제 등 현실적으로 처리하기가 어려운 부분이 있어 집주인은 원상복구보다 이행강제금을 내는 방향을 선택하는 경우가 많다. 결국, 이러한 위법행위는 건축주가 했음에도 불구하고 현 소유주와 세입자가 고스란히 떠안게 되는 구조인 것이다.

토론회에 참석한 전문가에 의하면 조건을 충족시키는 다세대주택에 대한 양성화가 추진되었고, 2015.1.16.까지 신청받아 전국적으로 2만 6,924건이 양성화되었다.¹⁸⁶⁾ 전문가는 위반건축물의 퇴로를 열어주다 보니 이후에도 불법건축물이 계속 건축되고 있다고 비판했다. 불법건축물을 주기적으로 양성화하는 대책이 시민들의 준법정신을 약화시키는 측면이 있다는 것이다. 전문가는 이러한 불법건축물이 계속 성행하는 이유는 주거용이 아님에도 전입신고가 가능하기 때문에 발생하는 현상이라고 설명했다. 전입신고는 주거지로의 사용을 전제로 하는 것인데 주거 용도가 아닌 건축물에 전입신고가 가능하기 때문이라는 것이다.

위반건축물이 적발되었을 경우, 이행강제금 5년 관행이 있었으나 이는 2019년 건축법 개정으로 5년 시한은 없어졌다. 전문가는 그러나 이행강제금 액수가 임대 수익에 비해 적은 경우 같은 상황이 반복되고 많은 임대인이 이행강제금을 세금처럼 인식하고 있다고 전했다.

많은 임대인, 집주인들이 이행강제금 액수가 집을 임대하는 수익에 비해서 더 적으면 이런 것이 계속해서 반복할 수밖에 없는 거죠. 그래서 임대인들이 이행강제금을 일종의 세금처럼 이만큼의 세금을 내고 본인은 더 많은 임대수익을 벌 수 있으니깐 이렇게 인식하고 있고(요)

전문가는 위반건축물 매매와 임대차계약을 구조적으로 차단하기 어렵다면 계약 당시 공인중개사가 이러한 사실에 대한 중개 의무를 성실하게 지켰나 하는 점에 초점을 맞출 필요가 있다고 강조했다. 공인중개사는 원칙적으로 건축물대장을 통해 건축물 위반사항에 대하여 계약당사자에게 안내해야 하며, 중개대상물 확인·설명서에도 해당 내용을 기재해야 한다. 매매 계약이나 임대차 계약 당시에 위반건축물로 적발되지 않아 건축물대장에 기재되지 않은 경우에도 현황상 위반건축물이 있는 것으로 확인되면 계약당사자들에게 위반사항에 대해 정확히 고지할 의무가 있다.

전문가는 위반건축물에 대해 정확히 인지하지 못하고 피해를 입는 집주인과 세입자를 위해 중개사들의 책임 의무를 강화할 필요가 있다고 제안하였다. 위반건축물을 정확히 고지하지 않고 매매나 임대차를 중개한 중개사에 대한 처벌조항 강화가 필요하다는 것이다. 그뿐만 아니라 불법건축물을 매도한 경우 중개업자는 물론 최초 건축업자의 책임을 물을 수 있도록 하는 것도 필요하다고 덧붙이기도 했다.

186) 양성화 대상 건축물은 2012.12.31 이전 준공된 주거용 건축물 중 기준 면적으로 다세대주택(세대당 전용면적 85㎡ 이하) 및 다가구주택(연면적 330㎡ 이하)로, 건축허가(신고)를 받지 않거나, 허가(신고) 이후에 위법 시공 등으로 사용승인을 받지 못한 경우에 대해 한시적으로 양성화가 시행되었다. (국토교통부 보도자료, 「주거용 위반 건축물, “양성화 신고 서두르세요!”」 2014-11-23)

임대차를 중개한 중개사에 대한 처벌조항은 강화하는 것이 필요하지 않을까라는 생각이 듭니다. 왜냐하면 중개사는 전문 직업인이고 일반적인 거래자들은 전문지식이 없는 사람들이기 때문에 이것에 대한 부분은 중개사들이 책임의식을 갖고 임해주시는 것이 필요하지 않을까 하는 생각이 들어서 말씀드린 것이고요

나. 정책적 대안

1) 공인중개사 손해배상 책임제도 강화

중개업무 공제는 부동산중개업의 손해배상 책임보장사업으로 개업공인중개사는 이러한 공제 사업 가입이 의무화되어 있다. 공인중개사의 고의 또는 과실로 인해 공제기간 중 중개의뢰인이 손해를 볼 경우 연간 1억 한도에서 피해 금액을 보상하고 있다.

문제는 1억의 보증 금액이 계약 건별로 보증되는 것이 아니라, 해당 중개업체에서 공제기간 1년 동안 발생한 사고 전체를 보상하는 금액이라는 것이다. 즉, 공제기간 1년 동안 해당 중개업체에서 중개사고가 여러 건이 발생했다면, 피해를 입은 중개의뢰인들과 배분하여 보상받게 된다는 의미이다. 이러한 중개사고는 특히 빌라나 단독, 다세대, 연립주택 등에서 상대적으로 많이 발생하여 주거환경이 상대적으로 열악한 거래자들의 피해가 크다. 의도적으로 탈법·불법 중개행위를 하는 중개사 같은 경우는 큰 사건이 발생하기 전에 공제 한도를 다 소진 시켜버리는 상황도 발생한다. 전문가는 실질적으로 공제로 지출되는 평균액은 건당 4천만 원 정도라고 언급하면서¹⁸⁷⁾ 현행상 보험으로 예정하고 있는 1억 한도에서 건당 평균 4천만 원의 공제 액수는 매우 과도하다고 비판하였다. 전문가는 부동산 공제증서가 부동산거래 과정상의 최소한의 안전장치인 만큼 공제 한도 상향이 필요함을 강조했다.

2) 간이과세자 및 위반건축물 명시 의무화

현행상 중개업소의 매출액에 따라 간이과세자와 일반과세자로 분리되는데, 간이과세자일 경우 부가세가 없거나 거래금액의 3%, 일반과세자일 경우 10%의 부가세를 징수하여 납부한다. 문제는 개업 중개사가 중개의뢰인에게 일반과세자 징수액인 부가세 10%를 별도로 요구하는 경우가 빈번하게 발생한다는 점이다. 중개의뢰인의 입장에서는 거래하는 중개업소가 간이과세자인지 일

187) 공제로 지출되는 금액에 대한 공식자료는 나와 있지 않으나, 토론회에 참석한 전문가가 내부 정보 등을 활용하여 추정된 비공식 수치이다.

반과세자인지 확인하기 어렵고 중개업자가 요구한 대로 10% 부가세를 낸다고 해도 나중에 현금 영수증이나 부가세 환급을 받으려고 신고하면 환급이 안 되는 경우도 적지 않아 소비자들의 피해가 발생하고 있다.

우리가 중개 거래를 할 때 중개보수가 예를 들어서 500만 원이 발생했다고 하면 개업공인중개사가 500만 원+10% 부가세를 주세요.라고 요구를 합니다. 그러면 10% 부가세를 내고 나중에 부가세 환급받으려고 개인사업자든 법인사업자든 사업자인 경우에 부가세 환급받으려고 신고를 하면 부가세 환급이 안 되는 경우도 적지 않아요. 왜냐하면 부가세를 받은 개업공인중개사가 실질적으로 8000만 원이 넘어서 일반과세자가 아니라 단위 과세자가 돼서 실질적으로 3%로만 되거나 전혀 안내는 그니깐 부가세를 땡까먹는 이런 상황들이 벌어지는 거예요.

전문가는 공인중개사가 일반과세자인지 간이과세자인지 소비자들에게 정확하게 명시할 필요가 있다고 주장하였다. 공인중개사가 부가세를 받아서 현재 중개보수와 부가세까지 이익을 취해 버리는 구조를 바꿀 필요가 있다는 것이다.

공인중개사의 간이과세자 여부는 공인중개사무소 벽에 붙은 사업자 등록증과 홈택스에서 사업자등록번호 조회를 통해 확인할 수 있다. 하지만 부동산거래에 익숙하지 않은 소비자들은 간이과세자와 일반과세자의 부가세 차이를 사전에 정확히 인지하기 어렵다. 이러한 현실적인 문제를 감안하여 간이과세자 여부를 소비자에게 사전에 정확히 고지할 수 있는 제도개선이 필요하다는 것이다.

공인중개사의 중개물건 적법성에 대한 설명책임 역시 의무화되어야 한다는 주장이 제기되었다. 위반건축물임을 일반인은 인지하기 어렵더라도 전문가자격자인 공인중개사들은 대부분의 사실을 인지하고 있다. 그럼에도 불구하고 중개의뢰인에게 설명하지 않은 경우에 대한 책임을 강화해야 한다는 것이다. 전문가는 검인계약서에 건축물의 적법성에 대한 충분히 설명하였다는 내용을 추가하고 차후에 문제 발생 시 책임을 강화하는 방안을 제안하였다.

3) 전자계약/에스크로우 등 전자거래 활성화

전자계약은 주택, 상가 등 부동산 계약 시 전자기기를 통해 계약서를 작성하는 시스템으로 공인인증서와 전자서명을 활용하여 부동산 매매와 임대차 거래를 실행하는 방식이다. 지난 2016년 서울에서 시범 사업 출범 후 2017년 전국으로 확대되었다. 전자계약은 스마트폰이나 태블릿PC 등을 이용해 전자문서를 발급받은 후 전자계약을 체결한다. 따라서 전자서명을 이용해 인감도장

이 없이 거래 진행이 가능하고 확정일자 발급을 위해 주민센터를 방문해야 하는 등의 번거로움이 없다는 장점이 있다. 임대인과 임차인 양측에 비대면으로 전자계약서를 보내고 전자서명을 요청하기 때문에 공인중개사 입장에서도 편의성이 매우 높다. 가장 큰 장점은 역시 거래 과정에서의 탈·불법행위나 거래사고를 예방할 수 있다는 점이다. 전자계약하에 계약과정이 투명하게 공개되기 때문에 업·다운 계약이나 허위계약 등이 이루어지기 매우 어렵다.

전문가의 말에 따르면 이러한 장점에도 불구하고 전자계약은 2016-2019년 말까지 약 7만여 건이 실시되었는데 7만여 건의 거의 대부분은 LH, SH, 경기도시공사가 임대차계약에서 체결했던 전자계약이 거의 대부분이고¹⁸⁸⁾ 그 이후에는 거의 실행되지 않았다. 그 이유는 전자거래 과정이 일반인들에게 익숙하지 않고 여러 가지 번잡함이 동반되기 때문이라고 설명했다.

전자계약이다 보니깐 컴퓨터로 해야 돼서 노인들이나 또는 이런 부분들에 익숙하지 않은 사람들은 잘 안 하려고 하는 것도 있고요. 중개업 계신 분들한테 '이런 것들을 왜 안 합니까. 라고 물어보면 '소비자가 원치 않습니다.'라고 합니다.

전자계약의 첫 도입이 그다지 성공적이지는 않았음에도 불구하고 전문가들은 전자계약의 필요성을 다시 한번 강조하였다. 스마트 기기의 확산으로 소비자들이 전자문서에 익숙해졌다는 점을 고려하면 향후 전자계약이 활성화될 여지가 충분하다는 것이다. 전자계약의 사용빈도를 높이면 그로 인해 부동산 시장이 보다 투명하게 거래될 수 있을 것이라는 기대감을 보이기도 했다. 부동산거래관리시스템(RTMS)에 거래신고 할 때 매매뿐만 아니라 임대차 거래신고 역시 전자계약을 연계하는 방안을 고민해야 한다는 의견을 제시하기도 하였다. 전문가는 전자계약의 활성화를 통해 사용자의 편의성을 높이고 부동산 거래 정보를 축적하여 부동산 시장의 투명성을 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다고 주장했다.

4) 부동산거래관리시스템(RTMS)의 활성화

토론회에서는 부동산거래관리시스템(RTMS) 개선방안이 검토되었다. 부동산거래관리시스템(RTMS)이란 국토교통부에서 부동산 시장의 투명성 확보와 거래질서 확립을 위해 부동산거래신고와 신고가격의 적정성 여부 확인 및 행정기관 간의 정보공유를 목적으로 운영되는 통합적 관리

188) 실제 전자계약을 사용한 거래는 2017년 전자계약 도입 이후 4년 동안 7만여 건에 불과했으며 이는 같은 기간 전체 부동산 거래량의 0.8%에 불과한 것으로 나타난다. 특히 전자계약이 전국적으로 확대된 2019년에는 전자계약 3만 5000여 건 중 약 3만 건이 LH 공공임대 등에 활용한 민간거래로 나타났다. (이데일리 보도자료 「중개업자 의견에 '부동산전자계약시스템' 유명무실」 2019-10-14)

시스템이다. 부동산 시장을 실시간으로 모니터링하고 부동산 관련 업무가 유기적으로 연계될 수 있도록 1) 부동산거래신고, 2) 신고처리, 3) 적정성 진단, 4) 거래분석 등의 시스템으로 구성되어 있다.¹⁸⁹⁾ 전문가는 부동산 시장 안정화 방안으로 부동산거래관리시스템(RTMS)의 고도화의 필요성을 제시하였다. 현재 시스템상으로는 엄격한 개인정보 보호법으로 인해 거래 과정에 대한 정보가 부처별로 공유되기 어려운 구조이다 보니 부처별로 분절되어 정책이 실행되지 못하는 측면이 있다고 지적했다. 시장 안정화 목표를 위해 개인정보 규제를 다소 완화하더라도 영역별 대응이 유기적으로 연계되어 시장관리의 연속성과 통합성을 보장할 수 있도록 제도가 개편될 필요가 있다는 것이다.

개인정보 이런 것들이 대개 강하고 부동산 관련된 행정정보들이 각 부처에서 굉장히 좀 엄격하게 독점적으로 관리하는 성향이 좀 있어요. 근데 이제 거래시장에서의 주된 시스템이 부동산거래관리시스템이 이거 플랫폼 안에서 좀 입체적으로 관리하는 것이 어떨까 하는 생각인데요. 생애주기 관리라고 할까요? 토지의 생성 개발의 시작부터 건축의 인허가 그리고 분양, 거래, 멸실까지 일련의 어떤 부동산 생애주기를 부동산거래와 연결해서 토지대장, 건축물대장 또는 거래신고내역 그리고 거래신고 했던 사람의 인적정보를 좀 입체적으로 체계적으로 좀 관리를 하면 시장질서 확립 그니깐 불법행위를 좀 이렇게 관리하는데 도움이 되지 않을까 하는 생각을 갖고 있고요.

5) 프롭테크 사업의 활성화 및 규제

프롭테크(Proptech)란 부동산(Property)과 기술(Technology)의 합성어로, 부동산의 개발, 공급, 매매, 임대 등 전 과정에서 기술을 활용하여 부동산 서비스를 제공하는 신산업을 일컫는다. 국내에서는 네이버 부동산, 직방, 다방 등 다양한 프롭테크 업체들이 빅데이터 등을 활용하여 부동산 관련 정보를 제공하고 있다. IT 기술의 발달로 이러한 프롭테크 서비스에 대한 선호도가 매우 높아지는 추세이며 최근 코로나 19 확산으로 인하여 비대면 서비스에 대한 수요가 높아지면서 프롭테크 업체도 크게 성장하는 추세이다. 프롭테크의 활약상이 어느 수준까지 확장될지는 미지수이나 최근 기술의 발전 속도를 고려하면 정부의 역할 제고가 필요한 시점이다. 전문가들은 프롭테크 업체가 부동산의 정보 비대칭성을 해결할 가능성이 높고 시장 영향력이 커지는 만큼 산업의 육성책을 통해 정부 차원의 실효적 지원방안과 로드맵 마련이 필요하다고 주장하였다.

프롭테크 산업의 활성화 방안과 더불어 규제방안 마련을 강조하기도 했다. 프롭테크 업체의 시장 점유율이 빠르게 성장하면서 부동산 시장에 미치는 영향력이 매우 커지고 있지만, 프롭테크 업

189) 출처: 부동산거래관리시스템 홈페이지(<https://rtms.molit.go.kr/wc/moectSys.do>) (접속일: 2021.4.30.).

체를 통해 제공되는 정보에 대한 관리와 규제가 미비하다는 점을 지적했다. 대다수의 프롭테크 업체들이 자체 관리시스템을 통해 부정확한 정보에 대한 자체 검증을 실시하고 있지만, 프롭테크를 통해 제공되는 정보의 전파 속도가 빠르고 영향력이 크다는 점을 고려하면 부정확한 정보로 인한 시장 왜곡이 매우 커질 우려가 있다는 것이다.

아까 네이버 CP사들 얘기를 하셨는데, 프롭테크로 보여지는 그런 부동산 신산업 부동산 서비스 산업 활성화를 위한 정부의 지원방안 마련이 필요한데 다만 부동산 신산업에는 지원뿐만 아니고 규제할 수 있는 규제방안도 병행해서 좀 해야 되지 않을까 네이버 같은 경우는 이거는 부동산 판매업은 아니지만 제가 시장에서 느끼는 영향력은 기존의 중개협회에 뒤지지 않는다고 하거든요. 직방, 네이버의 발언권 어떤 시장동향의 거래를 움직일 수 있는 그런 능력까지도 붙여서 그런 자료들을 활용해서 부동산 통계의 영역까지도 어느 정도는 좀 영향을 미칠 수 있지 않을까 100여만 건 이상이 된다고 하더라고요. 등록되거나 유통되는 그런 매물 정보량이 하루에 100여만 건인가 40여만 건인가 엄청납니다. 규모의 거래정보가 200만 건에서 내외거든요. 연간 그런 대량의 정보들을 유통하는 신산업 이런 것들에 대해서 활성화를 위한 지원방안도 마련해야 되지만, 다수 간의 어떤 규율을 할 수 있는 규제방안도 필요하지 않을까(합니다).

6) 허위 광고 규제

부동산 유통 전문가에 따르면 부동산 홍보물, 홍보 방식에 대한 통제로서 가장 효율적인 것은 금융상품과 같은 투자상품과 유사한 형태로 심사와 규제 절차를 두는 것을 고려해볼 수 있다. 가령 금융투자상품의 경우 특정 상품에 대한 홍보물의 경우에는 별도로 권한을 두고 있는 외부기관(금융투자협회 등)을 통해 사전 심사를 하도록 하고 있다. 이러한 심의 절차를 통해 허위, 과장 광고에 대한 제어는 물론 이를 위반하였을 경우의 과태료, 수사기관 고발 등 기능을 돕으로써 투자에 있어서의 과열을 방지하고 소비자를 보호하는 절차가 마련되어 있다. 이와 비슷한 형태로 한국 부동산원과 같은 기관에 이에 대한 기능을 두고 홍보물 등에 대한 심의를 진행하는 방안을 고려해볼 수 있다고 주장했다. 이로 인해 일부 부동산 분양 상품 등의 경우 관련 시장이 위축될 가능성도 있으나 허위 광고로 인한 사회적 손실보다는 소비자 보호를 통해 얻어지는 이득과 손실의 방지 효과가 충분히 클 것으로 전문가가 추정하였다.

홍보물 외의 언론 매체를 통한 광고성의 기사는 이미 자체적으로 제어되는 부분도 있으므로 언론사나 언론 관련 협회를 통한 자정 기능에 맡기되, 보도준칙의 강화와 기자 윤리선언 등에 포함시키는 등 선언적 제도를 강화하는 것을 고려해야 한다고 주장도 제기되었다. 다만 주류 언론이

외의 매체에 대한 모니터링 기능은 더 강화할 필요가 있다고 덧붙였다.

7) 시장 참여자들의 윤리적 소양 강화

토론회에 참석한 전문가들은 부동산 거래질서의 확립 방안으로 시장 참여자의 윤리적 소양 강화를 강조하였다. 시장 전문가는 실제로 불법전매나 편법증여에 대한 국민들의 인식이 낮은 것을 지적하며 불법행위에 대한 참여자들의 인식 전환을 촉구하였다.

그분들을 면담하거나 조사대상자들을 면담해보면 이게 불법이라는 거에 대해서는 좀 인식이 약하시더라고요. 자녀분한테 내가 10억이든 20억이든 지원해줄 수 있지 않나라는 식으로 얘기하시는 분들도 있고 그래서 인식 전환이 필요하지 않을까 물론 그 인식 전환에는 언론이나 학계, 협회, 공공기관 또 정부의 여러 가지 계속된 일관된 정책이 필요할 것 같고요.

부동산 소비자를 비롯하여 공인중개사와 시공업자 등 모두 단기간 내 큰 이익을 바라고 시장에 참여하기 때문에 여러 가지 편법과 시장 교란이 발생한다는 것이다. 부동산이 거주가 아닌 투자 및 투기의 개념으로 변질되었고, 이 같은 현상은 시장가격의 급등뿐만 아니라 시장에 참여하지 못한 사람들의 박탈감으로 이어져 계층별 갈등이 심화되는 등 사회적 부작용을 야기하고 있다. 일반 국민뿐 아니라 주택정책의 최일선에 서 있는 공직자들의 한탕주의가 LH 공직자 투기사태를 통해 표면으로 드러나기도 했다.

전문가들은 공직자들을 비롯한 시장 참여자들의 윤리의식을 강화해야 한다는 것이 그 무엇보다 중요하다고 강조했다. 시장교란행위를 통제하는 제도적 틀도 물론 중요하지만, 정책의 실효성 확보를 위해서 부동산을 투기적 관점으로만 바라보고 편법행위에 관대한 개개인의 윤리의식 재정립이 선행되어야 한다는 것이다.

시장 참여자의 윤리적 소양이 정말 중요하다고 생각하는데요. 많은 사람들이 부동산 시장에 참여해서 사실 한탕하는 한탕주의 부동산이라는 데가 언제부터 이렇게 투기의 현상이 됐는지 모르겠는데..... 사실 이 시장 참여자들 LH 같은 경우 한국투기주택공사라고 말을 언론에서 할 정도로 이번 문제가 심각한 문제로 불거지고 있는데 정말 시장 참여자의 윤리적 소양은 아무리 강조해도 이 신뢰성에 대한 건 지나치지 않나 생각이 됩니다.

제5절

부동산 소비 부문 시장 교란사례



연구를 위한 분류 네 번째 부문인 소비 부문에서는 수요자가 주택을 구입하기까지의 의사결정에 영향을 주는 요인과 이로 인해 나타나는 시장교란 사례를 유형화하여 살펴본다. 본 절에서는 토론회에서 논의된 내용을 기반으로 소비 부문에서의 시장교란 사례 유형을 도출하고 주요사례를 살펴보았다. 소비 부문의 주요사례별 유형은 1) 무분별한 정보공유로 인한 매수심리의 왜곡, 2) 화폐 유동성 확대와 대체투자처의 부족, 3) 관련 정책 및 규제의 잦은 변동, 4) 임대차시장의 불안전성, 5) 지역별 가격 차별화로 구분하였다. 토론회에서는 소비 부문의 교란 사례에 대한 논의에 더하여 이를 해결할 수 있는 정책적 대안을 모색하였다. 토론회에서 논의된 내용을 바탕으로 1) 투명한 정보 공개, 2) 상시 모니터링 체계 구축, 3) 정책 신뢰도 회복과 사회적 합의점 도출 방안으로 분류하여 정책적 대안을 제시하였다.

1. 교란 요소 분류 및 사례

가. 무분별한 정보공유로 인한 매수심리의 왜곡

전문가들은 부동산 시장 소비 심리를 부동산 가격의 주요 결정요인으로 꼽았다. 주택수요자의 심리적 태도가 결국 부동산의 거래량과 가격을 결정한다는 것이다. 주택시장의 매수심리는 해당 지역의 공급이나 수요에 큰 변화가 없음에도 불구하고 가격을 변동시키는 주요 원인이다. 한국부동산원과 국토연구원에서는 이러한 소비자의 심리 동향을 기반으로 매매수급지수와 소비자 심리 지수를 주기적으로 산출하고 있다.

전문가들은 부동산 시장 교란의 주요 원인으로 소비 심리를 자극하거나 왜곡하는 시장 참여자들의 정보공유 행태를 지적하였다. SNS, 인터넷 카페나 블로그, 유튜브 등 온라인 매체를 통한 시장 참여자들 사이의 정보공유 활동은 과거부터 있었던 것이나 최근에는 전달 매체의 발달로 인해 시장 참여자들이 매우 적극적으로 참여하고 있으며 이로 인한 파급력이 점점 커지고 있다는 것이다.

다만 매수심리를 정부에서 통제의 대상으로 삼는 것이 올바른 것인가에 대한 문제는 다른 방식으로 접근해야 할 필요가 있다고 덧붙였다. 정보공유에 의한 매수심리 자극을 통제하면 일시적으로 수요를 감소시켜 가격 안정에 도움이 될 가능성은 있겠으나 그에 따라 파생되는 사회적 문제를 야기할 소지가 많아 정보에 대한 통제는 부적절하다는데 뜻을 모았다. 다양한 매체와 온라인상의 모임을 통해 부동산에 대한 소비, 투자 관련 정보가 다양하게 공유되고 있고 이것이 가격에 미치는 영향이 급격하게 커지고 있는 것은 사실이나 이는 어디까지나 사인 간의 정보공유에 대한 부분이다. 이를 정책적으로 통제한다는 것은 자유로운 의사표시와 정보 교류에 대한 침해의 소지가 크며, 예컨대 공인증개사와 같이 특정의 직역이나 자격사에 대한 관리나 규제와는 속성이 다를 수밖에 없다는 것이다.

이러한 사적인 정보의 교류 등에 있어서는 법제를 통한 강제가 바람직하지 않을 수 있습니다. 게다가 설사 아파트 매매시장에 있어서의 가격 담합과 같은 사안이라고 할지라도 특정할 수 없는 다수의 집단에 대한 제도적인 금지나 처벌은 쉽지 않습니다.

전문가는 역으로 정보에 대한 부족이 오히려 온라인 매체를 통해 매수심리를 자극하고 이로 인한 시장 왜곡현상을 더 심화시키는 경향이 있다고 설명했다. 단기간 급등락이 발생한 특정 지역들을 살펴보면 전문 투기꾼들이 먼저 거래량을 늘리며 가격을 급등시키고 정보가 충분하지 않은 나머지 시장 참여자들이 온라인 매체 등을 통해 정보를 얻고 이를 쫓아가면서 추격매수를 하는 과정들이 이루어져 시장 교란이 나타났다는 것이다. 결국 이러한 무분별한 추격매수는 결국 일반인들에게 공개되는 정보의 부족에 기인한 면이 크고, 결국 현재 공개되어있는 범위보다 더 많은 정보를 시장 참여자들에게 자세하게 공개하는 것만이 투기세력을 따라 추격매수하는 문제를 해결할 수 있을 것이라고 덧붙였다.

나. 화폐 유동성 확대와 대체투자처의 부족

시중 유동성 확대가 부동산 가격 급등의 주요 원인으로 거론되었다. 전 세계적으로 양적완화 확대가 실시되어 시중에 유동자금이 넘쳐나는 현상이 지속되고 있으며, 국내에서도 코로나 19로 인한 양적완화와 3기 신도시 토지보상 실시 등¹⁹⁰⁾ 시장에 부동산자금이 고일 상황이 지속되고 있다.

190) 국토부는 원활한 토지보상금 산정과 수행을 위해 정확한 토지보상금 규모는 공개하지 않는다. 아직 감정평가와 보상단계가 완료되지 않았기 때문에 보상금의 규모는 전문가별로 다소 편차가 존재하는 것으로 보인다. 관련 연구기관의 추정치 따르면, 신도시 등 공공사업으로 만들어지는 보상금 규모는 52조원에 달할 것으로 봤고, 이 중 22조

지금 최근의 일련의 가격 상승 주택가격의 상승 부분의 가장 핵심적인 이유는 돈 때문이죠. 우리가 이제 실제로 체감하는 것보다 훨씬 더 어려운 경기 상황 때문에 돈의 양이 압도적으로 저는 많이 늘어났다고 봅니다. 그니깐 사회 정책적으로 코로나라든지 이런 것들 때문에 어쩔 수 없이 돈을 풀 수밖에 없는 상황이었을 거구요. 이런 돈들이 바탕이 돼서 실제로는 물 밑에서 특정 지역 혹은 전반적인 주택가격의 상승을 야기한 측면이 있다고 보여지고요. 물론 이제 주택뿐만 아니라 토지까지 포함해서도 당연히 그렇습니다.

토론회에 참석한 전문가들은 시중 유동성이 역대 최고치를 달성하는 상황 속에서 금, 주식 등의 전통적 투자자산을 제외하면 부동산 자산을 대체할 대체투자처의 다양성이 떨어지는 상황이라 당분간 부동산 시장에 관심이 지속될 것으로 예상된다고 지적했다. 즉 다양성이 부족한 대체투자처가 수요자들을 부동산 시장으로 몰리게 한다는 것이다.

사실 부동산에 대한 자산 선호도, 집중도도 굉장히 높기도 하지만 대체투자를 하려고 하더라도 금, 주식, 달러, 채권 이런 부분들을 제외하면 사실 다양성이 떨어지는 상황이기 때문에 당분간 부동산 시장에 관심의 강도는 달라질 수 있겠지만 꾸준히 관심이 지속될 수밖에 없는 상황으로 보여집니다.

전문가들은 투자상품 투자처를 굳이 강남 아파트뿐만 아니라 일반인들이 접근하기 수월한 리츠나 부동산 펀드¹⁹¹⁾ 등 대체투자상품을 다양화하고 수익성이 높게 개발하고 관리하는 것이 수요 분산으로 인한 집값 안정 효과에 크게 기여할 것이라 예상했다. 실제로 집값이 오른 지역에 대해 조정대상지역 지정 등 강한 규제가 실시되자 주식 시장과 가상화폐 시장으로 수요가 분산되는 현상이 전국적으로 나타나기도 했다.

전문가는 시중 유동성 확대가 비정상적인 부동산 가격 상승의 원인이라고 한다면, 현시점에서 정책적으로 고려해야 하는 요소는 이 광범위하게 풀려있는 돈의 양을 어떤 방식으로 시장 충격 없이 적절한 수준으로 흡수를 할 것인지에 대한 정책적 고민을 해야 한다고 강조하였다.

원 정도의 자금이 부동산시장으로 재유입 될 것으로 추정하였다. (「2021 주택시장 전망」, 권주안, 대한건설정책연구원, 2020.)

191) 국내 리츠 시장의 상장 리츠 규모는 여타 다른 국가 대비 매우 작은 수준이다. 2020년 8월 기준 국내 상장 리츠는 11건이며 상장사의 자산규모 3.3조원으로 리츠가 발달한 국가 대비 상장 규모가 작다. 국내 리츠의 투자 유형 역시 주택, 오피스, 리테일 등 상업용 리츠에 집중되어 있다. 반면, 미국, 싱가포르, 호주는 retail, industrial, residential, office, healthcare, hospitality 등 전반적으로 투자유형이 다각화 되어 있다. (출처: 자본시장포커스 2020-19호 「팬데믹 국면 속 주요국 리츠 시장의 유형별 특징」, 이정은, 자본시장연구원, 2020.)

다. 관련 정책 및 규제의 잦은 변동

잦은 규제변동 역시 시장을 교란하는 요인 중 하나로 거론되었다. 최근 몇 년간 부동산 시장에 쏠린 유동성을 억제하기 위해 정부에서는 다양한 수요 억제책을 쏟아냈다. 전문가들은 정부가 시장의 단기 상황에 대응하여 투기수요를 억제하는데 집중하다보니 규제 및 관리지역이 너무 복잡하다고 비판했다. 조정대상지역, 고분양가관리지역, 토지거래허가구역 등 규제지역이 너무 많은 데다가 추가 규제지역이 더 생길 여지도 남아있어 이에 대한 우려를 표했다. 시장 일부에서는 규제지역이 돈이 될 만한 지역이니 오히려 그 지역에 투자해야 한다는 시그널로 해석하거나, 단기차익 목적의 투기수요들은 비규제지역으로 이동하며 자산매입과 처분을 반복하고 있는 현상이 나타나기도 했다. 잦은 규제변동이 시장 안정화로 이어지지 않고 주택수요자들의 내성만 키워줄 뿐이라는 것이다.

사실 정부가 그때 그때마다 시장 상황에 대비해서 수요를 억제하기 위해 투기수요를 막는데 급급하다 보니깐 규제와 관리지역이 상당히 다양하고 복잡합니다. 그래서 제가 생각해보니까 사실상 조정대상지역, 일괄지구, 투기지역, 고분양가관리지역, 민간분양가상한제 적용지역, 미분양관리지역, 토지거래허가구역 이렇게 7가지나 되거든요. 근데 이것만으로도 앞으로 더 생길 수 있다는 여지가 보여집니다. 그니깐 사실 시장 일부에서는 오히려 시그널을 규제지역이 돈 될 만한 지역이기 때문에 오히려 그 지역에 투자해야 된다. 이런 시그널로 해석하기도 하고요. 반대로 나는 짧게 치고 빠지겠다. 뭐 이런 생각이라고 한다면 이런 규제지역보다는 오히려 정부가 정하는 규제지역이 아닌 비규제지역으로 수요자들 투자수요자들이 이동하면서 자산매입이라든지 처분을 반복하는 것들도 좀 문제라고 할 수 있겠고요.

정책 방향의 일부를 수정하는 유연성이 필요하기는 하지만 몇몇 사안에 대해서는 정책 일관성이 떨어지면서 정책의 신뢰도가 훼손되는 부분들이 많다고 비판하기도 했다. 대표적인 사례가 주택매입임대사업자에 대한 대책이다. 지난 2017년 정부는 임대주택등록 활성화를 통해서 지방세, 소득세, 양도세, 건보료를 완화하는 임대사업자 우대정책을 펼쳤는데, 오히려 이런 부분이 다주택자들의 회로를 열어줬다는 비난이 커지고 집값이 안 잡히다 보니 2019년에 다시 등록 임대주택 관리 방안을 통해서 4년이나 8년 매입임대사업자제도를 아예 폐지시켰다. 정책 도입 전에 충분한 논의과정을 거치고 정책을 발표해야 하지만 그런 과정이 누락되어 오히려 정책이 사회에 정확한 시그널을 주지 못하고 신뢰를 해치면서 일관성 확보를 하지 못하는 상황이 발생하고 있다는 것이 전문가의 평이다.

임대사업자제도를 폐지해서 비난이 속출하다 보니 지난 3월에 민간임대시장에 관한 특별법을 개정했다. 임대주택공급을 촉진하기 위해 아파트 범위에 원룸형 주택은 제외하도록 했는데, 이로 인해 오히려 은퇴세대 노인층이 타격을 입는 등의 부작용이 나타나고 있다고 설명했다. 사실상 임대주택 관련한 규제를 지난번 다주택자를 규제하면서 강화했지만, 오히려 원룸형 주택에 민간임대주택을 다시 허용함으로써 같은 공동주택임에도 불구하고 아파트나 매입임대사업자가 안 되고 다세대인 원룸형이나 다세대 도시형생활주택 임대사업을 할 수 있는 혼선이 나타난다는 것이다. 전문가는 시장에서 이런 부분들이 상당히 혼선을 끼고 있고 이로 인해 정책 신뢰도가 크게 하락하고 있다고 평가했다.

현재 부동산 시장은 규제가 너무 많고 자주 변경되다 보니 시장 피로도도 높아지고 수요시장에 명확한 시그널을 주지 못하는 상황이다. 더군다나 대출 규제나 청약 등도 규제지역끼리 증첩되는 내용이 많다. 전문가들은 시장 안정화를 위해서는 더이상 추가 규제책 마련에 고심할 것이 아니라 일관되지 못한 정책을 최소화하는 것에 중점을 맞추고 단순화하여 시장에 조금 더 명확한 수요억제 시그널을 주는 것들이 무엇보다 중요하다고 강조하였다.

라. 임대차시장의 불안정성

주택공급 부족에 대한 비판이 이어지며 최근 정부도 정책 방향을 주택공급 확대로 선회했다. 하지만 최근 LH 투기 의혹이 불거지며 정부 정책의 신뢰도가 일정 부분 타격을 받으면서 주택공급에 대한 리스크가 높아지는 상황이다. 토론회에 참석한 전문가에 따르면 올해 아파트 입주 물량이 전년 대비 약 18% 감소할 것으로 예상되고 있다.¹⁹²⁾ 전문가는 공급 시그널이 주택시장에 충분히 주어지지 못한 상태에서 전·월세 시장의 불안정성이 주택 매매시장까지 자극하고 있는 것에 대한 강한 우려를 나타냈다.

정부는 전·월세상한제와 계약갱신청구권을 도입하는 주택임대차보호법 개정안을 지난 7월부터 시행했다. 전문가들은 이에 대해 일부 임대차 3법 이후에 재계약 갱신권자의 증액 부담은 줄어들었다 할 수 있겠지만 신규 임대차수요가 발생 되는 지역이나 입주 물량이 부족해서 상대적으로 매물 출회량이 부족한 지역들은 임대가 상승 부담을 크게 느끼고 있다고 평가했다. 실제로 개정된 주택임대차보호법 시행 직후 전·월세의 공급이 크게 위축되고 가격이 폭등하는 등 부작용이 속출하였다. 임대차 3법 개정 직후에 비해 최근에는 전세불안의 강도가 점차 낮아지고는 있지만, 여전

192) 어떤 통계수치를 참조했는지에 따라 입주물량 감소치는 전문가 의견별로 다소 편차가 존재하는 것으로 보인다. 국토교통부에서 발표하는 자료를 참고하면 연간 인허가 및 준공 물량이 2018년 이후 지속적으로 감소하고 있고, 이로 인해 2019년 이후부터 최근까지 아파트 입주 물량이 감소세를 이어나가는 것은 분명한 것으로 보인다.

히 전세가격상승의 변동률이 지난 동기에 비해서 상당히 높고 전국으로 확산되고 있다. 전문가들은 이러한 전세난 심화로 인해 지역들에 대한 자가 이전에 영향을 주는 것으로 보인다고 평가했다.

전문가에 따르면 우리나라의 경우 총 임대주택 중 공공임대 혹은 기업형 민간임대를 제외한 80% 내외를 공급하는 역할을 개인 다주택자들이 하고 있고, 국내 임대계약의 상당한 부분을 차지하면서 임차인의 주거비 부담을 완화시키는 긍정적인 기능을 해왔던 것도 사실이다. 국내 민간 임대주택이 대부분 전세금이나 높은 보증금을 안고 있는 갭투자 매물이라는 점을 고려하면 결국 갭투자자가 민간임대주택의 공급을 담당하는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 국내 민간임대주택의 특수성을 고려하지 않고 다주택자를 억압하는 정책을 실시하는 것은 전세제도를 통해 연결되어있는 임대시장과 매매시장 모두에 큰 악영향을 미친다는 것이다.

임대차 3법 도입 이후, 각종 규제로 실거주로 선회하는 집주인이 늘어나고, 주거 불안감을 느낀 임차인들이 주택 구입으로 돌아서는 일명 ‘패닉 바잉’ 심화 현상이 전국적으로 나타나기도 했다. 그뿐만 아니라 급등한 전세값과 품귀현상으로 갭투자 선호가 늘어나 전세값과 매매값의 동반 상승이 나타나기도 했다. 전문가들은 공급 시그널이 주택시장에 충분히 주어지지 못한 상태에서 전·월세 시장의 불안정성이 주택매매시장까지 자극하고 있다고 평가했다.

마. 지역별 가격 차별화

규제에 의한 시장의 효과가 하부시장별로 빠르게 나타나다 보니 하부시장 간의 상대적인 가격 수준의 편차나 가격변동의 차이가 시점별로 굉장히 차별화돼서 나타나기도 한다. 전문가는 이러한 지역별 가격 차별화 움직임이 규제의 역설과 연계되어 시장을 움직이고 있다고 평가했다.

일반적인 부동산 시장에서는 핵심지역과 그 외 지역 간의 동조화 현상이 나타난다. 즉, 핵심지역의 가격이 상승하면 비핵심지역의 가격은 그에 맞추어 상승하는 것이다. 하지만 최근 부동산 가격의 움직임을 보게 되면 수도권과 지방 등 하부시장 간의 움직임이 매우 차별화돼서 나타난다. 전문가의 분석에 따르면 노무현 정부 중후반부터 서울시 동남권과 동북권의 부동산 실거래가의 탈동조화가 심화되었다. 강남권 등 핵심지역에 비해 도·노·강(도봉·노원·강북구) 등 비핵심지역의 가격 급등세가 훨씬 가팔랐기 때문이다. 전문가는 이러한 서울시 동남권과 동북권의 탈동조화 현상을 종부세 및 규제에 의한 것으로 평가했다. 전문가에 따르면, 이러한 현상은 현 정권에 들어 다시 심화되고 있는 추세이다. 서울시 아파트의 누적 상승률은 현 정권 출범 이후 매우 가파르게 유지되었으나 경기도는 2019년 중반까지 안정세를 유지했다. 하지만 서울 대부분 지역이 규제지역으로 묶이면서 거래가 어려워지자 경기도의 가격 급등세가 매우 심각해지고 있다고 풀이했다. 가격이 오르기 전에 집을 사려는 수요자들이 사실상 고가 지역보다는 중저가 지역이 유입되면서

서울지역 같은 경우는 도·노·강 지역을 중심으로, 경기도 같은 지역들은 강남권과 가까이 위치해 있는 분당, 용인, 광명 최근에는 화성까지도 가격이 상승하고 있는 상황이라고 언급하기도 했다.

결국은 고가주택, 다주택자를 통제하면 결국은 차고가주택으로 넘어가는 거거든요. 사람들이 어디 살겠어요... 과거에 차고가주택에 해당하는 데는 도·노·강이 발생했듯이 지금도 동부권에 발생을 하는 거고 그래서 서민주택의 가격을 결과적으로 상승시키는 그런 결과를 낳는다는 부작용 중에 하나고 ...

고가주택에 대한 규제가 소유자나 수요자에 대한 통제 방향으로 실시되면 그 수요가 결국은 차고가주택으로 옮겨갈 수밖에 없는 구조적인 문제가 내부시장 간에 발생하고 있다는 것이다. 결과적으로는 시점별로 나타나는 하부시장 간의 상대적인 가격수준의 편차나 가격변동의 차이가 굉장히 차별화돼서 나타나기도 한다. 전문가는 현 정부의 부동산 정책의 최종적인 결과는 전국적인 부동산 가격 급등으로 나타났다고 강조하기도 했다. 주택가격과 보유주택 수에 따라 차등화된 보유세는 고가주택 수요를 차고가 주택으로 이전시키거나 저가 주택을 매도하고 푹푹한 한 채만을 소유하는 등의 풍선효과를 발생시켰다. 결국, 고가주택과 차고가 주택 모두가 급등하는 결과를 낳게 된 것이다. 전문가는 시장을 안정시키려는 정책 남용으로 인해 파생되는 시장 효과와 시장 왜곡 현상에 대한 강한 우려를 나타냈다.

2. 주요사례 및 정책적 대안

본 연구는 연구의 용이성을 위하여 부동산 시장을 임의로 분류하여 전문가 토론회를 진행하였고 연구 범위를 구체화하기 위하여 각 부문별 토론회에서 주요하게 논의된 사항에 한하여 쟁점을 도출하였다. 앞서 살펴본 생산, 공급, 유통 부문의 토론회에서는 현 부동산 시장 분석을 위해 부문별 주요사례가 언급되었으나 소비 부문의 토론회에서 주목할 만한 소비 관련 사례가 별도로 논의되지 않았다. 따라서 소비 부문에서는 주요사례를 제외한 정책적 대안 부문에 초점을 맞추어 논의 내용을 정리하였다.

가. 정책적 대안

1) 투명한 정보 공개

전문가들은 부동산 시장교란 행위를 막기 위한 방안으로 거래 과정에서의 정보 공개 확대와 검증을 촉구했다. 부동산 시장에서 정부가 확보한 다양한 정보들을 가능한 현재보다 더 많이 더 다양하게 공개함으로써 부동산시장정보의 시장을 완전경쟁 시장으로 개편하는 방식을 고려해야 한다는 주장도 제기됐다. 정보를 완전히 공개하면 오히려 일부의 사람들만 알고 다른 사람들이 모르는 정보를 이용하여 초과이익을 얻는 일이 더 어려워지기 때문이라는 설명이다.

이와 관련하여 전문가들이 주장하는 대표적인 사례가 실거래가 거래 해지 사유에 대한 정보 공개 부분이다. 실거래가 시스템의 개편 이전에는 계약해지가 이루어져도 계약해지 건에 대해서 시스템에 등록하는 것이 의무가 아니었기 때문에 신고가가 시스템에 그대로 남게 되거나 해지신고를 하더라도 대부분의 거래내역이 그냥 삭제 처리되었다. 이러한 교란 행위를 차단하기 위해 주택거래 해제신고 시에 기존 신고정보와 해제 이력을 실거래가 공개시스템을 통해 공시하는 방향으로 개편이 진행되었다. 실거래가 시스템의 개편 이후, 실거래가 붉은 거래박스로 거래취소사례를 공개하고 있다. 전문가는 계약당사자가 리스크를 감수하고 계약해지를 하는 사유를 좀 더 명확하게 구분을 하여 공시할 필요가 있다고 강조했다. 해제 사유를 신고할 때 계약 취소사례를 옵션화하여 계약해제 사유, 계약해제 발생일 등의 부분이 명확하게 보여진다면 자전거래가 확연히 감소할 것이라 예측했다. 또한, 예비 매수자 입장에서도 실거래가 시스템에 대한 공신력을 회복하여 시세 정보를 보다 정확하게 판단할 수 있을 것이라 예측했다.

근데 정부에서 그걸(실거래가) 공개하기 시작하면서 다양한 프롭테크 회사들이 그런 정보들을 가공해서 시장에다 공개하고 개봉을 하기 시작했고, 그것도 이제 무료의 비용으로요. 그러다 보니깐 그런 거래를 통해서 특정 지역이 가격이 어떻게 움직이는지를 오히려 정확히 경우에 따라서 단기적인 투기수요 때문에 일시적으로 급등한 지역이라는 것들을 포함해서 정상적인 거래가 아니라는 것들을 시장에서 오히려 알 수 있는 부분이 있다는 거죠. 그래서 모든 정보 어떤 정보든 정보가 가지고 있는 단 하나의 정보도 남기지 않고 다 공개하는 형식이면 저는 시장질서에는 오히려 바람직하게 작용을 할 것이라고 보고 있습니다.

토론회에 참석한 전문가들은 부동산 시장은 공개된 정보를 바탕으로 더 다양한 새로운 기술과 기능들이 다양한 온라인 부동산 플랫폼에 의해 재가공되고 다시 국민들에게 제공됨으로써 오히려 제도 밖에서 일어나는 각종의 편법과 정보의 비대칭성에서 오는 불법적인 행위들이 근절될 수

있는 기반이 만들어져야 한다고 주장했다.

2) 상시 모니터링 체계 구축

토론회에서는 중장기적 부동산 시장 안정화를 위한 상시 모니터링 체계 구축에 대한 중요성이 거론되었다. 특히 시세를 주도하는 지역들의 경우 시장 민감도가 크기 때문에 투기 소유자와 투자 소유자의 유입이 많다. 전문가는 이들 주요 지역들의 신고가 경신과 외지인의 유입이 많이 이루어지는 외지인 거래 비중 증가지역을 중점적으로 모니터링 할 필요가 있다고 주장했다. 주요지역에서 시세가 교란되는 행위가 발생하면 단시간 내 전국적으로 확대될 수 있기 때문이다.

또한, 최근 LH 사건으로 이슈화 된 3기 신도시를 포함한 신도시 개발지나 주요 정비사업지에 대한 상시 모니터링을 통해 이상거래내역을 실시간으로 확인하여 개입하는 것이 중요하다고 강조했다. 특히 2021년 하반기에 시작될 예정인 3기 신도시 분양에 앞서 위장전입, 부양가족 부풀리기, 청약자금 허위기재와 같은 부분들에 대한 현장 점검 모니터링시스템의 구축을 제시했다.

3) 정책 신뢰도 회복과 사회적 합의점 도출

부동산 소비시장에서 교란 요인으로 거론된 것은 일명 땀질식 부동산 정책이다. 현 정부 출범 이후 정부와 여당이 계속해서 부동산 대책을 내놓는 바람에 정책 신뢰도가 크게 떨어졌다는 지적이 이어졌다. 현재 시장에서 나타나는 부동산 교란행위의 대부분이 정책으로 인한 부작용에서 비롯된 것이라는 비판도 이어졌다. 근본적 해결 방안을 위해서는 잘못된 정책을 제고하고 정책 신뢰도를 회복하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이다.

(정책을) 너무 급하게 도입하는 것보다는 광범위하게 사실 법 개정이 들어가야 하는 부분도 있기 때문에 충분한 시장의 컨센서스를 모아서 사실 이번에 LH와 같은 유사사례 이런 부분들이 지방 공기업이라든지 지자체에도 다 적용이 되는 부분들도 있기 때문에 예방하는 것 그래서 만약 발생한 것에 대한 적발 그리고 그 이후에 이런 것들을 환수하고 처벌하는 과정 중 프로세스를 잘 만들어서 정책의 신뢰도를 회복하는 계기를 만들 필요가 있다고 보입니다.

전문가들은 부동산 교란 상황을 줄이기 위해서는 제도적인 틀에 대한 근본적인 고민을 해야 할 중요시점에 와있다고 지적했다. 부동산 정책이 일관되지 않고 잦은 규제변동으로 인한 국민들의 내성이 심화되어 정책의 실효성이 떨어진다는 것이다.

이번 정부에서 워낙 정부의 역할을 확대를 하고 정책적인 틀들을 강화를 했기 때문에 생긴 여러 가지 부작용들이 발생하고 있는 거고 사실 시장가격의 움직임이라는 것도 큰 틀에서 보게 되면 정부의 영향이 상당히 크죠.

정부는 2·4 대책을 통해 공급 확대안을 발표했으나 문제는 이러한 정부 발표를 실수요자들이 받아들여 현재의 패닉바잉 현상을 막을 수 있느냐 하는 점이다. 결국 정책에 대한 신뢰가 현재의 수요를 움직일 수 있다. 정부가 부동산 시장 안정화를 견인하려면 정책에 대한 국민 신뢰를 회복하는 것이 무엇보다 중요한 과제다. 이를 위해서는 3기 신도시 개발사업, 공시지가 조정 등 현안에 대한 사회적 합의점을 찾아가는 과정이 무엇보다 중요하다. 정부가 부동산 시장 안정화를 견인하려면 정책에 대한 국민 신뢰도를 반드시 회복할 필요가 있다. 정책 추진의 일관성과 연속성을 담보하여 부동산 시장질서 확립 실효성을 제고하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

제6절

소결



1. 종합 요약

본 장에서는 부동산 각 분야의 전문가의 의견을 취합 및 분석하여 현 부동산 시장의 교란 상황에 대해 파악하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 부동산 시장을 생산, 공급, 유통, 소비의 세부 부문으로 구분하여 해당 분야의 학계 및 실무 등 관련 전문가로 구성된 토론회를 진행하여 내용을 분석하였다.

첫 번째 부문인 생산 부문은 토지 매입부터 부동산 기획과 설계, 건축과 감리 등을 포함하는 과정으로 임의구분 하였으며, 일반적으로 해당 부문에서 주요 역할을 하는 주체로는 시공사, 시행사, 정부 등을 포함할 수 있다. 토론회에서는 부동산 생산 부문에 있어 교란 요소로는 가장 우선적으로 공사비와 토지가격이 다소 불합리하거나 부정확한 기준으로 책정되고 있다는 지적이 있었다. 또한, 기획 및 건축 과정에 있어서의 절차적 해이가 생산 부문에서 교란 요소로 논의되었으며, 일반인들이 이해하기 어려운 복잡하고 전문적인 부동산 생산 과정에서의 정보들이 교란을 가중시키는 요인으로 판단했다. 생산 부문에 있어서 주요사례로는 기획부동산이 제시되었으며, 부동산 생산 단계인 기획 단계부터 허위정보로 인한 토지 매입과 투자 등의 문제가 연속해서 발생하고 있지만 형사사법적 해결이 불가능한 상황임을 강조하기도 했다. 전문가들은 생산 부문의 정책적 대안으로 건축 자재 등의 표준화, 신뢰도 있는 정확한 정보의 제공, 허위정보 판별 등을 위한 기술적 지원, 현재 정책의 유지를 통한 제도 안정성 구축의 네 가지의 안을 제시했다.

두 번째 부문은 공급 부문에서는 생산된 부동산인 아파트와 같은 주택을 공급하는 과정과 해당 과정에서의 주요 역할을 하는 주체에 대한 논의가 이어졌으며, 공급 부문에서 시장 교란에 영향을 미칠 수 있는 요소와 사례를 제시하였다. 공급 부문에서 전문가들이 공통적인 교란 요소로 지적한 것은 공급의 주체와 과정에 대한 내용으로, 공급 주체가 다원화 되지 않은 점, 공급과정이 다소 불투명한 점을 대표적인 주체와 과정에 있어서의 교란 요소로 꼽았다. 또한, 다수의 전문가가 공급 물량의 부족을 교란의 주요 요인으로 지적했으나, 일부 전문가의 경우 반대 의견을 제시하기도 했다. 부동산 관련 정책이 지속적으로 대안만을 제시하고 개선되는 바가 없는 등의 정책이 불합리하

다는 의견도 제시되었으며, 부동산 교란 상황을 관리할 수 있는 관리·감독 구조가 부족한 점이 시장의 교란에 영향을 미칠 수 있다는 주장도 있었다. 또한, 국민들이 접할 수 있는 올바른 부동산 정보가 제공되지 않는 점도 주요 문제점 중 하나로 지적되었다. 주요 관련 사례로는 청약시장의 과열 현상과 공급 물량의 다원화 제도라 할 수 있는 '가로주택정비사업'이 제대로 시행되고 있지 못하는 사례가 제시되기도 했다. 공급 부문의 정책적 대안으로는 주택공급의 양과 질, 다양성을 동시에 향상시킬 수 있는 방향으로의 정책이 제시되었다. 현재 급격히 변화하는 정책이 부동산 시장 교란의 요소로 판단되는 만큼, 예측 가능한 장기적인 부동산 정책과 대책이 필요하다는 지적도 있었다.

세 번째 부문인 유통 부문에서는 부동산 거래 과정으로서 부동산 시장에서의 상품을 소비자에게 홍보 또는 담합하거나 중개하는 단계를 임의 구분하였다. 일반적으로 부동산 거래 과정에서 발생하는 교란 사례의 행위 주체는 매도인, 공인중개사 및 중개 플랫폼, 무분별한 광고 등을 일삼는 시행사 등이 대표적이다. 유통 단계에서 발생하는 교란 사례 및 요소를 파악하기 위해 토론회를 통해 전문가들의 의견을 취합하였다. 유통 부문의 토론회에서는 이해관계자의 담합행위, 무등록 불법 중개행위, 공인중개사의 불법 중개행위, 거래 과정의 불투명한 정보 공개, 허위매물 및 허위 광고 등이 시장 교란의 주요 요인으로 논의되었다. 부동산 시장의 유통 부문 확립 방안으로 다양한 정책적 대안들이 제시되었다. 거래 과정에서 공인중개사들의 책임 의무 강화, 허위광고 규제와 전자거래 활성화 방안 등에 대한 구체적인 정책적 대안이 제시되었다. 전문가들은 하지만 시장 참여자들의 불법행위에 대한 인식이 낮다면 제도적 측면이 강화된다고 하더라도 효과가 떨어질 수밖에 없다는 점을 지적하며 무엇보다도 시장 참여자들의 윤리의식 강화가 중요하다고 강조하기도 했다.

조사의 마지막 부문인 소비 부문에서는 소비자가 주택을 구입하기까지의 의사결정하는 단계를 임의 구분하였다. 현재 부동산 시장에서 나타나는 시장 교란 사례의 대부분은 소비 단계에서 발생한다. 토론회에서는 부동산 소비 단계의 주체인 실수요자나 투자자가 왜곡된 의사결정이나 탈·불법행위를 하는데 영향을 주는 요인이 무엇인가에 대해 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 전문가들의 논의에 따르면 부동산 소비 부분의 교란은 소비자의 무분별한 정보공유, 대체투자처의 부족, 관련 정책 및 규제의 잦은 변동, 임대차시장의 불안정성, 지역별 가격 차별화 등으로 인한 매수심리 자극이 소비 부문에서 부동산 시장 교란을 발생시키는 주요 요인으로 작용되는 것으로 파악되었다. 전문가들은 소비 부문에서의 교란 사례를 줄이기 위한 다양한 정책 대안을 제시하였다. 실거래가 거래 해지 사유를 비롯한 부동산 거래 단계의 정보 공개 강화, 상시 모니터링 체계 구축, 정부 정책의 신뢰도 회복과 사회적 합의점 도출 등에 대한 대안이 제시되었다.

2. 추가분석: 텍스트 분석

부동산 시장 교란 요소와 사례, 정책적 대안에 대한 논의를 본문에서 분석함에 이어 본 연구에서는 토론회 내용을 정리해 맥락분석 프로그램인 ATLAS.ti(9th edition)를 활용하여 텍스트 분석을 추가적으로 수행하였다. 이를 위해 각 토론회에서 발표한 각 전문가의 녹취를 취합한 후 분야별 녹취 내용을 종합하여 분석을 실시하였다. 모든 토론회의 녹취를 포함하는 종합 텍스트 분석 또한 수행해 각 부문별 및 종합적인 내용에 대한 직관적인 해석이 가능하도록 했다. 일반적으로 텍스트 분석이 트렌드 파악 등 구체적이고 신뢰도 높은 결과 값을 얻고자 할 경우 방대한 자료를 대상으로 하는 반면, 본 연구에서는 세부적인 주제에 대한 심층적인 논의 내용을 분석함으로써 주요하게 다루어지는 쟁점과 관계성에 대해 일부 고찰할 수 있을 것으로 예상된다. 각 부문의 논의 내용 텍스트 분석은 모두 같은 기준(Threshold: 7 tokens)으로 분석되었으며, 분석 시 연결어 및 어미(예: ‘또한’, ‘그리고’, ‘-습니다’, ‘-했고’ 등)와 같은 비관계성 단어는 제외하고 분석하였다.

본 연구에서 구분한 부동산 시장의 생산 부문 논의 텍스트 분석 결과에서는 기본적으로 ‘부동산’이 다수 사용되었고, 이어 시장의 교란과 관련된 주제를 다루는 만큼 ‘문제’ 단어와 함께 연계된 ‘비리’, ‘불법’, ‘뇌물’ 과 같은 단어가 연속적으로 나타나는 것을 확인할 수 있다. 또한 ‘거래가’와 ‘공사비’, ‘원가’, ‘수가’ 등과 같은 비용과 관련된 용어들도 다수 언급되었는데, 분석 대상 본문이 생산 부문의 교란을 주제로 한 토론회 내용이니 만큼, 생산 부문에서 이와 관련된 문제들의 연관성을 고려해볼 수도 있을 것으로 예상된다. 토론회 내용에서 토지와 공사비 등의 문제점이 지적된 것을 참조했을 때, 충분히 연관성이 있음을 재확인 할 수 있는 부분이다.

[그림 4-1] 생산 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)



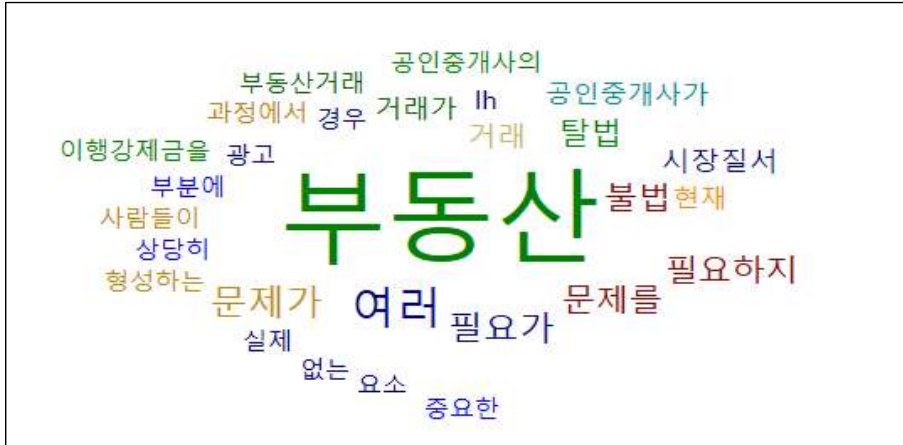
이어 공급 부문 토론회의 텍스트 분석 결과를 살펴보면 ‘공급’의 언급 수준이 높은 만큼 공급에 대한 문제점 지적을 예측할 수 있다. 또한, ‘공기업’과 ‘정부’에 대한 언급 수준이 높고 ‘분양’과 ‘아파트’ 및 ‘주택’ 등 실질적인 공급 주체와 대상이 다수 언급되어 교란 요소로의 연계성을 추론할 수 있을 것으로 보인다. 또한, 일부 ‘사회주택’과 관련된 부분과 그 ‘필요’에 대한 언급이 비교적 함께 이루어지고 있는 것으로 보여 필요성에 대한 의견이 있었음을 파악할 수 있다.

[그림 4-2] 공급 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)



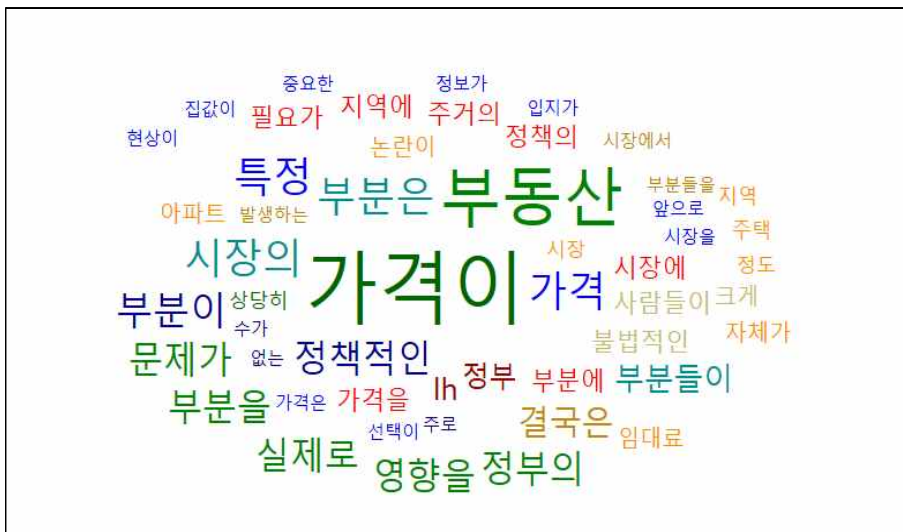
유통 부문에서는 뚜렷하게 ‘공인중개사’의 언급이 다수 이루어진 것을 확인할 수 있어 유통 부문에 있어서의 주요 역할자로 판단할 수 있는 지점이다. 이어 ‘거래’에 대한 언급과 함께 ‘이행강제금’에 대한 언급 수준도 비교적 높게 나타났다.

[그림 4-3] 유통 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)



지속적으로 다수 언급되고 있는 ‘부동산’과 다수 혹은 다량을 나타내는 표현을 논의하고 소비 부문 토론회 텍스트 분석을 살펴보면 다른 부문의 토론회에 비해 상대적으로 다양한 용어가 언급되었음을 확인할 수 있다. 소비 부문에서는 특히 ‘가격’에 대한 언급 수준이 매우 높게 나타났으며, ‘정부’와 ‘정책’에 대한 언급이 상대적으로 높게 나타나기도 했다. 또한, ‘정보’, ‘지역’ 등 소비 활동에 있어 민감할 수 있는 쟁점들이 텍스트 분석을 통해서도 일부 파악할 수 있었다.

[그림 4-4] 소비 부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 7 tokens)



최종적으로 전체 부문에 대하여 종합적으로 텍스트 분석을 실시한 결과, ‘공급’, ‘문제’, ‘아파트’, ‘주택’, ‘정부’, ‘제도’, ‘정책’ 등의 이전 본문에서의 분석과 같은 키워드를 공유하고 있음을 확인할 수 있다. 대표적으로는 ‘공급’에 대한 언급이 공급 부문 토론회에서 뿐만 아니라 일정한 수준으로 생산·유통·소비 부문에서도 논의되고 있던 사안이었음을 확인할 수 있다.

[그림 4-5] 전체부문 텍스트 분석 결과 (Threshold: 13 tokens)



분석에 활용된 자료의 양이 다소 제한적인 이유로 문장 내 부정-긍정 연관성 분석(예: ‘공급’과 ‘필요’가 한 문장에 배치) 등의 한계로 심층적인 분석은 이루어지지 못했다. 그러나 전문가 토론회의 논의 내용에 대한 텍스트 분석을 통해 시장 부문에서 분석한 시장 교란에 대한 쟁점들에 대한 주요 논의 쟁점을 직관적으로 파악하고 쟁점별 연계성을 일부 예상할 수 있었던 것이 본 연구의 텍스트 분석의 의의라 할 수 있다.

제16장

부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 분석



제1절

벌칙조항 분석의 방법



1. 분석의 범위

부동산 정책과 관련한 법령은 국토의 계획과 개발, 건축 정책, 도시의 조성 및 지역 개발, 주택에 관한 정책과 주거 정비, 주거의 복지, 부동산의 가격과 거래에 관한 정책, 부동산 등기·임대차 등 부동산에 관한 권리, 토지 및 하천에 관한 정책, 토지의 정보, 부동산 산업의 진흥, 건설산업 및 건설안전, 산림자원과 산림의 보전, 농지와 농촌지원 등 전 분야에 걸쳐 제정되어 있다.

광범위한 분야인 만큼 법령의 수뿐만 아니라 법령의 개정빈도에 있어서도 국토개발정책 내지 주택정책의 변화속도에 비례하여 급증한 것을 알 수 있다. 관련 법령을 살펴보면 주택법, 건축법과 같이 부동산 정책과 관련된 대표적인 법령뿐만 아니라 법령의 제목만으로는 부동산 시장질서와 관련이 있을 것으로 쉽게 이해하기 어려운 법령도 있을 수 있다.

이 보고서에서는 이렇게 법률의 내용상 부동산 정책과 관련이 있다고 판단되는 법령을 망라하여 분석의 대상으로 포함시켜 현행 법률 중에서 부동산 정책관련 내용이 규정되어 있다고 판단되는 법률의 전부를 분석대상으로 삼고자 하였다. 이렇게 분석대상으로 삼은 법률은 총 115개의 법률이 해당되며, 부동산 정책관련이라고 하는 그 대상의 범주는 향후 해당 법률에 대한 하위법령 등을 함께 살펴보는 경우 그 범주도 함께 늘어날 수 있다.

부동산 관련 실정법을 분류하는 체계 내지 기준으로는 흔히 부동산공법과 부동산사법으로 나누어 살펴보거나 부동산공법 내에서도 토지를 중심으로 한 분류 내지 건설법 즉, 건축행정법의 관점을 통한 분류 기준 등이 있다. 이 보고서는 그러한 기존의 부동산 관련 법을 바라보는 법학적 논의의 관점은 유보하고 법률의 주요 내용 및 각 법률에서 규제하는 행위와 그에 대한 벌칙 내용의 실재를 주요 판단기준으로 삼아 대상법률을 선별하였다.

그 중에서도 주택 정책 전반에 관한 사항을 규정하는 주택법을 우선 분석대상으로 삼았기에 아래 ‘부동산 정책 관련 법률 일람’에서 최상위에 배치하였고, 그 이하에서는 중요도와 관계없이 115개의 법률을 가나다순으로 해당 법률을 보여주고 있다.

〈표 4-3〉 부동산 정책 관련 법률 일람

연번	법률	소관부처(소관과)
1	주택법	국토교통부(주택정책과-주택조합제도) 국토교통부(주택기금과-주택공급질서) 국토교통부(주택기금과-국민주택채권) 국토교통부(주택건설공급과-사업계획승인) 국토교통부(주택건설공급과-주택감리제도) 국토교통부(주택정비과-공동주택 리모델링) 국토교통부(주택기금과)
2	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	농림축산식품부(간척지농업과)
3	감정평가 및 감정평가사에 관한 법률	국토교통부(부동산평가과-총괄) 국토교통부(부동산평가과-타당성조사, 징계)
4	개발이익 환수에 관한 법률	국토교통부(토지정책과)
5	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법	국토교통부(녹색도시과-행위허가) 국토교통부(녹색도시과-구역해제) 국토교통부(녹색도시과-관리계획) 국토교통부(녹색도시과-토지매수)
6	건설기술 진흥법	국토교통부(기술정책과-경력관리, 교육) 국토교통부(건설안전과-건설사고) 국토교통부(건설안전과-건설안전, 벌점, 점검) 국토교통부(기술정책과-건설신기술) 국토교통부(기술정책과-환경관리비) 국토교통부(건설안전과-품질관리) 국토교통부(기술기준과-설계제도) 국토교통부(건설안전과-건설사업관리, 안전관리수준평가) 국토교통부(기술정책과-기타)
7	건설산업 기본법	국토교통부(건설산업과-건설업등록관리) 국토교통부(건설정책과-보증, 실적신고) 국토교통부(건설산업과-하도급, 체재처분) 국토교통부(건설정책과-건설기술자배치, 건설업종, 기타)
8	건축기본법	국토교통부(건축정책과)
9	건축물의 분양에 관한 법률	국토교통부(부동산개발정책과)
10	건축법	국토교통부(건축정책과-건축제도 일반) 국토교통부(건축안전과-피난·마감재료 규정 운영) 국토교통부(건축안전과-건축구조 규정 운영) 국토교통부(건축정책과-위반건축물 규정 운영) 국토교통부(녹색건축과-건축설비·조경 규정 운영) 국토교통부(건축정책과-건축감리 규정 운영)
11	건축사법	국토교통부(건축문화경관과)
12	건축서비스산업 진흥법	국토교통부(건축문화경관과)
13	경관법	국토교통부(건축문화경관과)

14	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	산업통상자원부(경제자유구역기획단 정책기획팀)
15	골재채취법	국토교통부(건설산업과)
16	공간정보산업 진흥법	국토교통부(공간정보기획과)
17	공공주택특별법	국토교통부(공공주택총괄과-총칙, 공공주택의 공급 및 운영·관리) 국토교통부(공공주택추진단-공공주택지구의 지정·조성) 국토교통부(공공주택지원과-분양전환공공임대주택) 국토교통부(공공주택지원과-기존주택의 매입임대) 국토교통부(공공주택추진단-공공주택의 건설)
18	공공토지의 비축에 관한 법률	국토교통부(부동산개발정책과)
19	공동주택관리법	국토교통부(주택건설공급과-입주자대표회의) 국토교통부(주택건설공급과-장기수선계획, 행위허가) 국토교통부(주택건설공급과-하자보수) 국토교통부(주택건설공급과-관리비) 국토교통부(주택건설공급과-사업자선정)
20	공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법	국토교통부(건축정책과)
21	공유재산 및 물품관리법	행정안전부(회계제도과)
22	공유토지분할에 관한 특별법	국토교통부(공간정보제도과)
23	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	국토교통부(토지정책과)
24	공인중개사법	국토교통부(총괄-부동산산업과) 국토교통부(시험, 교육, 표시·광고-부동산산업과)
25	관광진흥법	문화체육관광부(관광정책과, 관광산업정책과-총괄) 문화체육관광부(관광기반과-여행업) 문화체육관광부(관광산업정책과-관광숙박업,유원시설업) 문화체육관광부(융합관광산업과-국제회의업,카지노업) 문화체육관광부(관광개발과-관광지·관광단지)
26	국가공간정보 기본법	국토교통부(국토정보정책과)
27	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	산림청(국유림경영과)
28	국토기본법	국토교통부(국토정책과)
29	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토교통부(도시정책과-개발행위) 국토교통부(도시정책과-도시군계획시설) 국토교통부(도시정책과-용도지역) 국토교통부(도시정책과-지구단위계획) 국토교통부(도시정책과-도시군기본계획) 국토교통부(도시정책과-토지적성평가) 국토교통부(도시활력지원과-공동구, 기반시설부담구역)
30	기업도시개발특별법	국토교통부(복합도시정책과)
31	녹색건축물 조성 지원법	국토교통부(녹색건축과)
32	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법	농림축산식품부(농촌정책과) 해양수산부(소득복지과)

33	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	해양수산부(어촌어항과) 농림축산식품부(지역개발과)
34	농어촌정비법	농림축산식품부(농촌정책과-총괄) 농림축산식품부(농업기반과-농업생산기반정비) 농림축산식품부(지역개발과-생활환경, 마을정비) 농림축산식품부(농촌산업과-농어촌산업육성) 농림축산식품부(농촌산업과-관광휴양자원개발) 해양수산부(어촌어항과)
35	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	농림축산식품부(농업기반과)
36	농업협동조합법	농림축산식품부(농업금융정책과)
37	농업협동조합의 구조개선에 관한 법률	농림축산식품부(농업금융정책과)
38	농지법	농림축산식품부(농지과-농지 정의, 소유, 취득, 임대차, 세분화) 농림축산식품부(농지과-농지전용허가, 농업진흥지역) 농림축산식품부(농지과-농지보전부담금) 농림축산식품부(농지과-농지원부)
39	농촌진흥법	농촌진흥청(혁신행정법무담당관실) 농촌진흥청(국제기술협력과) 농촌진흥청(연구정책과) 농촌진흥청(지도정책과)
40	댐 주변지역 친환경 보전 및 활용에 관한 특별법	환경부(수자원정책과)
41	도시 및 주거환경 정비법	국토교통부(주택정비과)
42	도시개발법	국토교통부(도시활력지원과)
43	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	국토교통부(녹색도시과-도시공원) 국토교통부(녹색도시과-녹지)
44	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	국토교통부(도시재생정책과)
45	도시재정비 촉진을 위한 특별법	국토교통부(주택정비과)
46	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	국토교통부(지역정책과)
47	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	국토교통부(기획총괄과)
48	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	산림청(산지정책과)
49	민간임대주택에 관한 특별법	국토교통부(민간임대정책과) 국토교통부(공공주택지원과-분양전환공공임대주택 관련)
50	민법	법무부(법무심의관실)
51	백두대간 보호에 관한 법률	산림청(백두대간보전팀) 환경부(자연생태정책과)
52	법인세법	기획재정부(법인세제과) 기획재정부(국제조세제도과-외국법인)
53	부가가치세법	기획재정부(부가가치세제과) 기획재정부(부가가치세제과-영세율, 면세분야)

54	부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	국토교통부(공공주택지원과)
55	부동산 가격공시에 관한 법률	국토교통부(부동산평가과-총괄) 국토교통부(부동산평가과-지가공시) 국토교통부(부동산평가과-주택가격공시)
56	부동산 거래신고 등에 관한 법률	국토교통부(토지정책과-부동산거래신고, 토지거래허가) 국토교통부(주택임대차지원팀-주택임대차신고)
57	부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률	법무부(법무심의관실)
58	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국토교통부(부동산개발정책과)
59	부동산등기 특별조치법	법무부(법무심의관실)
60	부동산등기법	법무부(법무심의관실)
61	부동산서비스산업 진흥법	국토교통부(토지정책과)
62	부동산투자회사법	국토교통부(부동산산업과)
63	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법	국토교통부(주택정비과-소규모재건축사업) 국토교통부(주거재생과-빈집정비사업, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업)
64	사방사업법	산림청(산사태방지과)
65	사회기반시설에 대한 민간투자법	기획재정부(민간투자정책과)
66	산림기본법	산림청(산림정책과)
67	산림문화·휴양에 관한 법률	산림청(산림휴양등산과)
68	산림보호법	산림청(산림환경보호과-산림보호) 산림청(산림병해충방제과-산림병해충) 산림청(산림병해충방제과-나무의사) 산림청(산불방지과-산불) 산림청(산림병해충방제과-소나무재선충) 산림청(산사태방지과-산사태) 산림청(산사태방지과-사방)
69	산림복지 진흥에 관한 법률	산림청(산림복지정책과)
70	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	산림청(산림자원과)
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	국토교통부(산업입지정책과) 국토교통부(산업단지개발지원센터-개발사업 협의)
72	산업입지 및 개발에 관한 법률	국토교통부(산업입지정책과) 국토교통부(산업입지정책과-조성원가) 국토교통부(산업입지정책과-개발사업 협의) 국토교통부(산업입지정책과-재생사업)
73	산지관리법	산림청(산지정책과)
74	상가건물 임대차보호법	법무부(법무심의관실) 국토교통부(부동산산업과)
75	상속세 및 증여세법	기획재정부(재산세제과)

76	세만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	국토교통부(복합도시정책과)
77	소득세법	기획재정부(소득세제과-사업소득, 기타소득) 기획재정부(소득세제과-근로소득) 기획재정부(재산세제과-양도소득세) 기획재정부(금융세제과-이자소득, 배당소득)
78	수도권정비계획법	국토교통부(수도권정책과)
79	수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률	산림청(산림환경보호과)
80	수자원의 조사·계획관리에 관한 특별법	환경부(수자원정책과)
81	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	국토교통부(도시경제과)
82	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	국토교통부(복합도시정책과)
83	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	국토교통부(철도정책과)
84	용산공원 조성 특별법	국토교통부(용산공원조성추진기획단)
85	자본시장과 금융투자업에 관한 법률	금융위원회(자본시장과-투자매매중개업, 증권발행, 상장회사특례, 유관기관) 금융위원회(자산운용과-집합투자, 신탁, 투자일임, 투자자문) 금융위원회(공정시장과-사업보고서, 불공정거래) 금융위원회(자본시장과-파생상품)
86	장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법	국토교통부(공공주택지원과)
87	장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	국토교통부(주거복지정책과)
88	재건축초과이익 환수에 관한 법률	국토교통부(주택정비과)
89	조경진흥법	국토교통부(녹색도시과)
90	조세범처벌법	기획재정부(조세법령운용과)
91	조세특례제한법	기획재정부(조세특례제도과-투자, 고용) 기획재정부(환경에너지세제과-개별소비세, 주세, 유류세) 기획재정부(법인세제과-법인세) 기획재정부(재산세제과-양도소득세(부동산 관련 제도)) 기획재정부(조세특례제도과-연구인력개발, 중소기업) 기획재정부(금융세제과-금융소득 관련) 행정안전부(지방세특례제도과-지방세(취득세 등)) 기획재정부(조세특례제도과-지방이전 지원, 최저한세, 직접국세(2장11절)) 기획재정부(관세제도과-관세) 기획재정부(국제조세제도과-외국인투자(외국법인) 등) 기획재정부(소득세제과-소득세(근로장려세제 포함)) 기획재정부(부가가치세제과-농림, 외국인, 제주도 관련분야) 기획재정부(부가가치세제과-농림, 외국인, 제주도 특례분야 제외)
92	종합부동산세법	기획재정부(재산세제과)
93	주거급여법	국토교통부(주거복지기획과)

94	주거기본법	국토교통부(주택정책과)
95	주택도시기금법	국토교통부(주택기금과) 국토교통부(주택기금과-수요자대출) 국토교통부(주택기금과-국민주택채권)
96	주택임대차보호법	법무부(법무심의관실) 국토교통부(주택정책과)
97	지방세기본법	행정안전부(지방세정책과)
98	지방세법	행정안전부(부동산세제과-총괄) 행정안전부(지방세정책과-주민세, 지역자원시설세, 지방교육세) 행정안전부(지방소득소비세제과-담배소비세) 행정안전부(지방소득소비세제과-지방소비세, 레저세) 행정안전부(지방소득소비세제과-지방소득세) 행정안전부(부동산세제과-시가표준) 행정안전부(부동산세제-취득세·등록세) 행정안전부(부동산세제과-재산세) 행정안전부(부동산세제과-자동차세)
99	지방세특례제한법	행정안전부(지방세특례제도과)
100	지방소득세 육성 지원법	행정안전부(지역균형발전과)
101	지역개발 및 지원에 관한 법률	국토교통부(지역정책과)
102	지적재조사에 관한 특별법	국토교통부(지적재조사기획단)
103	집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률	법무부(법무심의관실)
104	택지개발촉진법	국토교통부(부동산개발정책과)
105	토지이용 인허가 절차 간소화를 위한 특별법	국토교통부(도시정책과)
106	토지이용규제 기본법	국토교통부(도시활력지원과)
107	하천법	국토교통부(하천계획과) 국토교통부(하천계획과-하천점용) 환경부(수자원관리과-하천수사용)
108	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	국토교통부(하천계획과)
109	한국농어촌공사 및 농지관리기금법	농림축산식품부(농촌정책과)
110	한국부동산원법	국토교통부(부동산평가과)
111	한국토지주택공사법	국토교통부(토지정책과)
112	한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률	국토교통부(건축문화경관과)
113	해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률	해양수산부(해양레저관광과)
114	해외건설 촉진법	국토교통부(해외건설정책과)
115	혁신도시 조정 및 발전에 관한 특별법	국토교통부(혁신도시발전추진단-지방이전 계획 변경) 국토교통부(혁신도시발전추진단-중전부동산) 국토교통부(혁신도시발전추진단-혁신도시 클러스터) 국토교통부(혁신도시발전추진단-혁신도시 기업유치) 국토교통부(혁신도시발전추진단-이전공공기관 지역인재) 국토교통부(혁신도시발전추진단-혁신도시 정주여건)

상기 표와 같이 다양한 분야에 걸쳐 제정되어 있는 ‘부동산 정책 관련 법률’ 중에서도 부동산 시장질서에 영향을 미치는 내용의 규정을 두고 있는 법률을 ‘법제분석 대상 법률’로 선정하였다.¹⁹³⁾

각 법률의 주요 내용 중 제재 규정의 유무 및 그에 대한 벌칙 규정의 내용을 분석하여 벌칙규정의 경중 및 그 사각지대의 유무를 확인하고자 하였다.

한편, 법률 및 하위 법령의 내용뿐만 아니라 하위 법령의 위임에 따라 건축 및 주택에 관한 내용을 규정하고 있는 자치입법 중에도 부동산 시장질서와 관련된 내용의 규정들이 존재함을 감안하면 이 보고서에서 분석한 법률의 내용뿐만 아니라 하위법령의 분석 필요성이 없다고 할 수 없다. 더불어 부동산 시장질서와 관련하여서는 조세에 관한 법령의 중요성도 결코 간과할 수 없는 분석 대상이라고 할 수 있다. 다만, 부동산 관련 조세에 관한 법령은 부동산 관계 법령에 있어서 중요도가 높음에도 불구하고, 그 범위의 방대함과 조세법제 분석의 전문성 제고를 위해 이 보고서에서는 분석의 범위에 포함시키지 못하였다. 하위법령 및 자치입법에 대한 분석도 보다 상당한 기간이 소요됨을 감안하여 이 연구에서는 수행하지 못하였다.

2. 분석의 방법

최근 부동산 가격 불안정 및 공공기관 직원 등의 투기에 관한 일련의 사건들로 인해 관련 법령의 개정안의 발의건수가 급증하고 있고 이와 함께 개정법령의 수도 증가되어 분석대상의 선정에 있어 현행법을 대상으로 하고자 하였으며 특히 시행예정의 법률내용을 분석하는데에는 다른 법률과의 관계 등의 문제에 있어서도 한계가 있을 수 있으므로, 이 보고서에서는 2021년 2월 현재 현행법령을 분석대상으로 하였다.

현행법상 부동산 시장질서 교란행위에 대한 제재 사항을 규정하고 있거나 부동산 정책 즉, 주택정책 및 개발, 건축에 관한 사항을 규정하는 법률 중 특히, 부동산 시장질서에 영향을 미치는 규정을 포함하고 있는 것으로 판단하여 법제 분석의 대상으로 삼은 법률은 총 34개로 다음과 같다.¹⁹⁴⁾ 법제분석 대상 법률의 수가 많고 이를 표에 담아 확인하는데에 보다 간소함을 추구하기 위해 이 연구에서는 각 법률명의 약어를 정하였고, 이하의 법제분석 표에서는 법률 약어를 사용하였다.

193) ‘부동산 정책 관련 법률’ 중에서 부동산 시장질서 교란과 관련될 수 있는 조항이 있는 법률이 다수 있는 것으로 판단되나, 그 중에서도 보다 많은 관련 조항이 있는 법률을 ‘법제분석 대상 법률’로 한정하였다.

194) 각 법률의 주요내용은 각 법률 제1조의 목적 규정 참조.

〈표 4-4〉 부동산 시장교란 관련 법률 약어

연번	약어	대상법률
1	개발업법	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률
2	개특법	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
3	건분법	건축물의 분양에 관한 법
4	건산법	건설산업기본법
5	건축법	건축법
6	공도법	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법
7	공특법	공공주택특별법
8	국계법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
9	기개법	기업도시개발특별법
10	기금법	주택도시기금법
11	농지법	농지법
12	도개법	도시개발법
13	도정법	도시 및 주거환경정비법
14	등기법	부동산등기법
15	민투법	사회기반시설에 대한 민간투자법
16	민특법	민간임대주택에 관한 특별법
17	부도법	부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법
18	부동산원법	한국부동산원법
19	부투법	부동산투자회사법
20	빈집법	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법
21	수정법	수도권정비계획법
22	신고법	부동산 거래신고 등에 관한 법
23	실명법	부동산 실권리자명의 등기에 관한 법
24	역세권법	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률
25	조치법	부동산등기특별조치법
26	주거법	주거기본법
27	주임법	주택임대차보호법
28	주택법	주택법
29	중개법	공인중개사법
30	지개법	지역 개발 및 지원에 관한 법률
31	진흥법	부동산서비스산업 진흥법
32	집합법	집합건물의 소유 및 관리에 관한 법
33	택지법	택지개발촉진법
34	환수법	재건축초과이익 환수에 관한 법

법제분석 대상 법률의 내용 중 부동산 시장 교란과 관련한 위반행위에 대해 벌칙이 규정된 조항을 선별하여 법적 의무의 주체와 위반행위를 정리하였다. 위반행위에 대한 제재사항을 벌칙 및 행정제재로 나누어 정리하고, 벌금의 금액 산정에 있어 징벌적 산정방식을 정하고 있는 경우를 별도 표기하였다. 또한, 법적 의무를 위반한 행위자에 대한 처벌과 더불어 법인도 함께 처벌하는 규정을 정하고 있는 경우는 양벌규정을 정하고 있음을 별도 표기하였다.

특히, 법률별 법적 의무와 법적 제재사항을 분석함과 동시에 각 법률상 규정된 부동산 시장교란 행위에 대한 법적 의무와 법적 제재사항을 위반행위를 중심으로 유형화하여 분석하고 부동산 정책 관련 법률에 있어서 시장 교란 행위에 대한 법적 제재 현황을 분석함과 동시에 나아가 법제도의 사각지대가 있는지의 여부를 확인하고자 하였다.

관련 법령이 광범위하고도 관련 조항의 수도 다량인 점을 감안하여 분석표에서 명칭을 가능한 약어로 표기하고 각 법률의 조, 항, 목의 표기도 간략히 하여 표기상의 간이성을 도모하고자 하였다. 예를 들어, ‘주택법’과 같이 법명이 짧은 경우는 법명을 그대로 표기하였고, ‘부동산 거래 신고 등에 관한 법’과 같이 법명이 긴 경우는 ‘신고법’과 같이 짧은 약어를 사용하여 표기하였다.

또한, 조항의 표기에 있어서는 ‘주택법 제1조 제1항 제1호’는 ‘주택법 §1①-1’로 표기하고, ‘주택법 제2조의1 제1항 제1호’와 같이 법의 개정으로 조항번호가 추가된 경우는 ‘주택법 §2:1①-1’과 같이 표기하였다. ‘주택법 제3조의3 제1항 제1호 가목’과 같이 ‘항’의 하위에 ‘목’의 규정이 있는 경우는 ‘주택법 §3:3①-1-가’로 표기하였다.

위반 시 제재(벌칙조항)를 간략히 표기하기 위하여 다음과 같은 방식으로 표기하였다. 벌칙사항이 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’인 경우는 ‘3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금’으로 표기하였으며, 징역과 벌금의 병과 또는 징벌적 벌금 조항, 양벌규정이 있는 경우는 비교란에 이를 별도로 표기하였다.

징벌적 벌금 조항의 경우는 각 조항별 세부내용의 파악에 있어 주의를 필요로 하고 분석표만으로 그 상세내용을 파악하는 데에 한계가 있으므로 반드시 법률 본문에서 그 내용을 확인할 필요가 있다.

행정제재에 관한 규정이 있는 경우는 벌칙조항의 하단에 별도 표기를 하였으며, 벌칙조항 및 행정제재 조항 모두 해당 법조를 표기해두어 비교표 좌측의 위반행위 적용 법조와 비교표 우측의 위반행위 규정의 적용법조를 쉽게 찾아볼 수 있도록 표기하였다.

제2절

부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항
법령별 분석

이 연구에서 부동산 시장 교란 관련이 있는 것으로 판단하여 분석한 34개의 법률에 대해서 부동산 시장 교란과 관련이 있는 내용에 대해 법적 의무를 부과하고 그 의무를 위반한 경우 벌칙 및 행정제재의 제정 현황을 분석하여 법적 의무부과의 여부와 그에 따른 벌칙조항의 유무 및 내용 분석을 통해 부동산 시장질서 교란행위에 대한 법적 사각지대를 확인하여 보고자 하였다.

부동산 정책 관련 법률 중 주택정책과 관련하여 대표적 법률로 꼽을 수 있는 주택법을 우선하여 분석하고, 그 외의 법률은 가나다순으로 정리하되 분석표 내에서는 제재사항 및 벌칙규정을 중요성을 감안하여 확인이 가능하도록 배치하였다.

주택법의 경우는 주택건설사업자, 주택조합, 주택건설사업의 사업계획승인, 사업주체가 주택을 공급하는 기준, 분양가상한제, 투기과열지구의 지정 및 해제, 조정대상지역의 지정 및 해제 등 주택정책의 주요 내용을 규율하고 있어 주택정책 분야에 있어서는 대표성을 띠고 있다고 볼 수 있어 주택법을 우선 분석 대상으로 삼았다.

주택법 이외에 대표적인 분석대상 법률을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 주택정책과 관련하여서는 이미 언급한 주택법뿐만 아니라 공공주택특별법, ‘민간임대주택에 관한 특별법’ 등이 있다. 주거복지와 관련한 ‘부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법’과 부동산 가격 및 거래와 관련하여서 ‘부동산 가격공시에 관한 법률’과 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’이 있다. 부동산에 관한 권리와 관련하여서는 ‘부동산 등기법’, ‘부동산 등기 특별조치법’, ‘부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률’이 있다

보다 광범위한 부동산 정책의 관점에서 국토의 계획에 관한 법률로는 국토기본법과 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, 건축법 등이 있다. 또한, 건축에 관한 법으로 ‘건축물의 분양에 관한 법률’과 주거복지와 관련한 ‘민간임대주택특별법’, 부동산 산업의 진흥과 관련한 ‘공인중개사법’, ‘부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률’, ‘부동산서비스산업 진흥법’, ‘부동산투자회사법’이 있다. 주택정책과 관련하여서는 주택도시보증법, 부동산의 거래와 관련하여서는 한국부동산원법이 있다.

이하에서는 각각의 법률의 벌칙규정을 분석하여 형사제재 및 행정제재에 관한 규정 현황을 살펴보고자 한다.

제3절

부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 법령별 분석



〈표 4-5〉 부동산 시장교란 관련 벌칙조항

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고	
	주체	위반행위			
주택법 §4	주택건설사 업을 하려 는자 대지조성사 업을 시행 하려는 자	대통령령으로 정하는 규모 이상의 주택건설사업자와 대지조 성사업자로 등록하지 않은자 또는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-1)	양벌	
주택법 §8	등록사업자	§8에 따른 영업정지기간에 영업을 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-1) 등록말소 영업정지	양벌	
주택법 §11:2①	주택조합 조합발기인 업무대행자	주택조합의 업무를 등록사업자 등이 아닌 자에게 대행하게 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§101-1)	양벌	
주택법 §11:3①	모집주체	시·군·구청장에게 신고하지 아니하고 조합원을 모집한 경우 신고한 경우라도 조합원을 공개로 모집하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-2)	양벌	
주택법 §12①	조합발기인 또는 임원	실적보고서 작성하지 않거나, 의무 기재사항을 누락한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-1:3) 양벌(1천만원 ↓ 벌금)	양벌	
주택법 §12②	조합발기인 또는 임원	주택조합사업 시행에 관한 서류 및 관련 자료를 거짓 공개한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-3)	양벌	
		주택조합사업 시행에 관한 서류 및 관련 자료를 비공개한 경 우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-2)	양벌	
주택법 §14④	모집주체	시정요구 등의 시·군·구청장의 명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-4:2)	양벌	
주택법 §15① §15③ §15④	주택건설사 업을 하려 는자 또는 대지조성사 업을 시행 하려는 자	사업계획 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 사업을 시행 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 단, 위반행위로 얻은 이익의 50% 에 해당하는 금액이 2천만원을 초 과하는 자는 2년 ↓ 징역 또는 그 이익의 2배 해당하는 금액 ↓ 벌금 (§102-5) 양벌(위반행위로 얻은 이익의 2배 에 해당하는 금액 ↓ 벌금)	징벌 양벌	
주택법 §33	사업주체	고의	§33를 위반하여 설계·시공 함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§101-1:2)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
	시공자	업무상 과실	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-6:2)	양벌
주택법 §33 §43 §44 §46 §70	설계자	고의	5년 ↓ 징역이나 금고 또는 5천만 원 ↓ 벌금(§99①)	양벌
	시공자	업무상 과실 §33, §43, §44, §46, §70를 위반하여 설계·시 공 또는 감리를 함으로써 「공동주택관리법」 제36조제3항에 따른 담보책임기간에 공동주 택의 내력구조부에 중대한 하자를 발생시켜 일 반인을 위험에 처하게 한 경우	10년 ↓ 징역(§98①)	양벌
	감리자	고의	무기징역 또는 3년 ↑ 징역(§98②)	양벌
	건축구조기 술사 사업주체	업무상 과실 §33, §43, §44, §46, §70를 위반하여 설계·시 공 또는 감리를 함으로써 「공동주택관리법」 제36조제3항에 따른 담보책임기간에 공동주 택의 내력구조부에 중대한 하자를 발생시켜 사 람을 죽음에 이르게 하거나 다치게 한 경우	10년 ↓ 징역이나 금고 또는 1억원 ↓ 벌금(§99②)	양벌
주택법 §34① §34②	건설 사업자	무등록업자가 주택건설공사를 시행하거나 시행하게 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-7)	양벌
주택법 §54①	사업주체	시군구청장의 승인없이 입주자를 모집하거나, 모집 절차상 국토부령을 위반한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-13)	양벌
주택법 §54③		시군구청장의 승인을 받기 위한 관련 서류를 제출하지 아니 하고 주택을 건설·공급한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-14)	양벌
주택법 §54:2②		무자격자에게 주택 공급업무를 대행하게 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-14:2)	양벌
주택법 §55⑤	국토부 소 속 공무원 (전, 현) 사업주체 소 속 임직원 (전, 현)	주택을 공급받으려는 자에 관한 정보의 취급시 정보 또는 자 료를 사용·제공·누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§100)	-
주택법 §56⑩	입주자저축 업무종사자 (전, 현)	주택을 공급받으려는 자에 관한 정보의 취급시 정보 또는 자 료를 사용·제공·누설한 경우		
주택법 §57①	사업주체	분양가상한제 적용을 위반하여 주택을 공급한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-15)	양벌
주택법 §57⑤		분양가격공시 의무를 위반하여 주택을 공급한 경우		
주택법 §57:2①	분양가상한 주택 입주 자	거주의무기간을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-10)	양벌
주택법	자	전매제한기간 중 잔여기간 동안 전매 금지 및 거주의무기간		

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§57:2⑦		잔여기간 동안 계속 거주하지 아니한 경우		
주택법 §57:3④	국토부 소 속 공무원, 지자체 공 무원 (전, 현)	주택을 공급받으려는 자에 관한 정보의 취급시 취득한 정보 또는 자료를 사용·제공·누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§100)	
주택법 §60①		사업계획승인의 내용과 다른 마감자재 및 가구 시공·설치하여 견본주택을 건설한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-16)	양벌
주택법 §60③		국토부령의 기준에 맞지 않게 견본주택을 유지관리한 경우		
주택법 §61①	사업주체	입주예정자의 동의 없이 담보물권 설정 또는 부동산임차권 설정 및 매매 또는 증여 등의 방법으로 처분한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-17)	양벌
주 택 법 §64①		투기과열지구 및 조정대상지역의 주택, 분양가상한제 적용 주택 공공택지외 택지의 주택을 전매제한기간 동안 전매하거나 전매 알선한 경우		
주 택 법 §65①	누구든지	입주자로 선정된 지위 및 증서를 양도·양수 또는 이를 알선 하거나 양도·양수 또는 알선 목적 광고를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금	징벌 양벌
		거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따라 건설·공급 되는 증서나 지위 또는 주택을 공급받거나 공급받게한 경우		
주택법 §90	등록사업자	다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 이 법에서 정한 사업이나 업무를 수행 또는 시공하게 하거나 그 등록증을 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-12)	양벌
개발업법 §4①	부동산개발 을 업으로 영위하려는 자	등록을 하지 아니하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 부동산개발업을 영위한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-1)	양벌
개발업법 §4	부동산개발 을 업으로 영위하려는 자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 부동산개발업의 등록을 한 경우	등록취소 (§25①-1)	-
개발업법 §6	부동산개발 업자	부동산개발업 등록의 결격사유에 해당하게 된 경우	등록취소 §25①-2	-
개발업법 §7②	부동산개발 업등록증 을 교 부 받 은 자	부동산개발업등록증 기재사항의 변경신청을 하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§40③-1)	-
		부동산개발업등록증 기재사항의 변경신청을 하지 아니한 경우	시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §8①	등록사업자 가 아닌 부 동산개발업 자	등록사업자임을 표시·광고하거나 등록사업자로 오인될 우려가 있는 사항을 표시·광고한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-2)	양벌
개발업법 §8②	등록사업자	표시·광고 규정을 위반하여 §22①에 따른 시정조치명령을 받고 그 명령에 따르지 아니한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-3)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
개발업법 §8②	등록사업자	등록한 사실과 그 밖에 소비자보호를 위하여 필요한 사항을 그 표시나 광고에 명시하지 아니한 경우	3천만원 ↓ 과태료(§40①-1) 시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §8②	등록사업자	등록한 사실과 그 밖에 소비자보호를 위하여 필요한 사항을 그 표시나 광고에 명시하지 아니한 경우	영업정지 (§24①-1)	-
개발업법 §9①	부동산개발 업자	이중으로 부동산개발업의 등록을 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-1)	양벌
개발업법 §9①	등록사업자	이중으로 부동산개발업의 등록을 한 경우	등록취소 §25①-3	-
개발업법 §9②	등록사업자	다른 등록사업자의 부동산개발 전문인력이 된 경우	1천만원 ↓ 과태료(§40②-1)	-
개발업법 §10①	부동산개발 업자	타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 부동산개발을 하게 하거나 자기의 부동산개발업등록증을 양도·대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-2)	양벌
개발업법 §10①	등록사업자	타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 부동산개발을 하게 하거나 자기의 부동산개발업등록증을 양도 또는 대여하는 행위를 한 경우	등록취소 §25①-4	-
개발업법 §10②		타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 부동산개발을 하게 하거나 자기의 부동산개발업등록증을 양수·대여받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-3)	양벌
개발업법 §11①	등록사업자	부동산개발업의 양도·합병에 대한 신고를 하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료(§40③-2) 시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §12	부동산개발	부동산개발업을 양도하려는 경우	시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §13	업등록증을 교부 받은 자	부동산개발업에 관련된 부동산등, 인·허가, 건설업자와 체결한 건설공사계약, 소비자와 체결한 공급계약 등에 관한 권리·의무로서 대통령령으로 정하는 권리·의무를 모두 양도하지 않은 경우		
개발업법 §14	등록사업자	영업정지기간 중 또는 부동산개발업의 등록취소처분 후 행정심판법 또는 행정소송법에 따라 그 처분이 집행정지중에 있는 경우		
개발업법 §15①	등록사업자	폐업신고를 하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료(§40③-3) 시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §17	등록사업자	사업실적을 보고하면서 고의 또는 중과실로 중대한 사실을 거짓으로 보고한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-4) 1천만원 ↓	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
			과태료(§40②-2)	
개발업법 §17	등록사업자	사업실적, 자본금의 변경, 임원 및 부동산개발 전문인력의 변경을 보고하지 아니하거나 거짓의 내용을 보고한 경우	시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §17	등록사업자	사업실적, 자본금의 변경, 임원 및 부동산개발 전문인력의 변경을 보고하지 아니하거나 거짓의 내용을 보고한 경우	영업정지	-
개발업법 §18①	등록사업자	보고명령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부·기피·방해한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§40②-3)	-
개발업법 §18①	등록사업자	보고명령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부·기피·방해한 경우	영업정지	-
개발업법 §20①	부동산개발업자등	표사·광고 규정을 위반하여 §22①에 따른 시정조치명령을 받고 그 명령에 따르지 아니한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-3)	양벌
개발업법 §20①	부동산개발업자등	표사·광고 규정을 위반하여 §22①에 따른 시정조치명령을 받고 그 명령에 따르지 아니한 경우	영업정지	-
개발업법 §20①-1 §20①-2	등록사업자	영업정지처분을 받고 그 받은 날부터 5년 이내에 다시 제20조제1항 각 호의 어느 하나를 위반한 경우	등록취소 §25①-6	-
개발업법 §20①-1	부동산개발업자등	거짓 또는 과장된 사실을 알리거나 속임수를 써서 타인으로 하여금 부동산등을 공급받도록 유인한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-5) 시정조치 (§22①-1)	양벌
개발업법 §20①-2	부동산개발업자등	타인으로 하여금 그릇된 판단을 하게 하여 부동산등을 공급받도록 유인할 목적으로 부동산개발에 대한 거짓 정보를 불특정다수인에게 퍼뜨린 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-4) 시정조치 (§22①-1)	양벌
개발업법 §20①-3	부동산개발업자등	전화·모사전송·컴퓨터통신 등을 통하여 부동산등을 공급받을 것을 강요한 경우	3천만원 ↓ 과태료(§40①-2) 시정조치 (§22①-1)	-
개발업법 §21①	등록사업자 부동산개발업자등	조사·검사를 거부·방해·기피한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§40②-4)	-
개발업법 §21①		조사·검사를 거부·방해·기피한 경우	영업정지	-
개발업법 §21①-1		당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석요구 및 의견의 청취 조사·검사를 거부·방해·기피한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§40②-5)	-
개발업법 §21①-2	부동산개발업자	보고 또는 필요한 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓의 보고 또는 자료·물건을 제출한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§40②-6)	-
개발업법 §21②	부동산개발업자	부동산개발업등록증 기재사항의 변경신청을 하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료(§40③-1)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
	그 임직원			
개발업법 §21②	부동산개발 업자 그 임직원	보고 또는 필요한 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓의 보고 또는 자료·물건을 제출한 경우	영업정지	-
개발업법 §22	부동산개발 업자 그 임직원	시정조치에도 불구하고 위반행위가 반복되거나 시정조치에 따른 이행을 하지 아니한 한 경우	영업정지	-
개발업법 §24①	등록사업자	영업정지처분에 위반하여 영업을 한 경우	2년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§37)	양벌
개발업법 §25③	부동산개발 업의 등록 이 취소된 자	부동산개발업등록증을 반납하지 아니하거나 부동산개발업 등록증을 반납할 수 없는 이유를 기재한 사유서를 제출하지 아니한 경우 또는 거짓의 사유서를 제출한 경우	500만원↓ 과태료(§40③-4)	-
개발업법 §25④	부동산개 발업등록증 을 반납할 수 없는 자	부동산개발업등록증을 반납하지 아니하거나 부동산개발업 등록증을 반납할 수 없는 이유를 기재한 사유서를 제출하지 아니한 경우 또는 거짓의 사유서를 제출한 경우	500만원↓ 과태료(§40③-4)	-
개발업법 §25-6	등록사업자	영업정지기간 중에 부동산개발업을 영위한 경우	등록취소 §25①-5	-
개발업법 §25-7	등록사업자	최근 3년 이내에 이 법에 따라 2회의 영업정지처분(6개월 이상의 영업정지처분의 경우는 1회)을 받고 다시 영업정지처분에 해당하는 행위를 한 경우	등록취소 §25①-7	-
개특법 §12① §13	영리 목적 또는 상습 으로	허가를 받지 않거나 허가 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목 벌채, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우	3년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§31②-1)	양벌
개특법 §12③	시행자	상습으로	3년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§31②-2)	양벌
		-	이행강제금 (§30:2①) 1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§32-2)	양벌
		사군구청장에게 신고없이 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령으로 정하는 행위를 한 경우	500만원↓ 과태료(§34①)	-
개특법 §16:3⑤	업무종사자 (전,현) 관련 위임 자, 위탁받 은 자 (전,현)	업무수행 시 취득한 금융정보 등을 목적으로 사용하거나 타인 또는 기관에 제공하거나 누설한 경우	5년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§31①)	양벌
개특법	시행자	허가를 받지 않거나 허가 내용을 위반하여 건축물의 건축 또	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§30①		는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목 벌채, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우	(§32-1)	
개특법 §32-2	시행자	거짓으로 허가를 받은 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§31②-3)	양벌
건분법 §5①		분양신고를 하지 아니하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 분양신고를 하고 건축물을 분양한 경우	3년↓징역 또는 3억원↓벌금 (§10①)	양벌
건분법 §6①		분양신고 수리 사실을 통보받지 아니하고 분양 광고를 하거나 공개모집이 아닌 방법으로 분양받을 자를 모집하거나 인터넷을 활용하여 모집하여야 하는 용도 및 규모의 건축물을 인터넷을 활용하지 않고 분양받을 자를 공개모집한 경우	1년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§10②-1)	양벌
건분법 §6③		공개추첨의 방법에 따르지 아니하고 분양받을 자를 선정한 경우	1년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§10②-2)	양벌
건분법 §6④	분양사업자	§6③에 따라 공개추첨방법으로 분양받을 자로 선정되지 않은 자와의 분양계약 체결 및 §6④에 따른 분양계약서가 아닌 형식으로 분양계약을 체결한 경우	1년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§10②-3)	양벌
건분법 §6⑤		미분양 물건에 대한 분양 시 경우 §6④에 따른 분양계약서 형식을 갖추지 않고 분양계약을 체결한 경우		
건분법 §6:2①		투기과열지구 또는 조정대상지역에서 분양 시 분양분의 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 분양신고일 현재 거주자를 우선 선정하지 않거나 분양광고 시 이를 표시하는 않은 경우	1년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§10②-4)	양벌
건분법 §6:3①	건축물을 분양 받은 자, 소유자	투기과열지구 또는 조정대상지역에서 분양 받은 자 또는 소유자는 분양계약 체결한 날부터 사용승인 후 1년의 범위에서 분양받은 자의 지위 또는 건축물을 전매하거나 전매를 알선한 경우		
건분법 §6:3②		§6:3①에 해당하지 않는 건축물로서 분양사업자와 분양받은 자가 §6④에 따른 분양계약을 체결한 건축물을 사용승인 전에 2명 이상에게전매하거나 전매를 알선한 경우	1년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§10②-5)	양벌
건분법 §6:3③		§2-2단서에 따라 분양에 해당하지 않는 방법으로 매입한 건축물과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 매입하는 업무용 건축물과 지방공기업법」에 따른 지방공기업이 매입하는 업무용 건축물을 사용승인 전에 2명 이상에게 전매하거나 전매를 알선한 경우		
건분법 §7①	분양사업자	분양받은 자 전원의 동의없이 분양한 건축물에 대해 사용승인 전에 건축물의 면적 등 중대한 설계변경으로서 대통령령으로 정하는 설계변경을 한 경우	1년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§10②-6)	양벌
건분법 §7②		분양받은 자 전원에게 알리지 않고 §7① 외의 설계변경을 한 경우	3년↓징역 또는 3억원↓벌금 (§10②-6)	양벌
건분법 §8①		대통령령으로 정하는 계약금·중도금 및 잔금의 비율과 이를 받을 수 있는 시기를 위반하여 분양대금을 받은 경우	1억원↓과태료 §12①-1)	-
건분법 §9②		시정명령을 받은 분양사업자가 시정명령을 받은 날부터 10일 이내에 시정명령 내용과 정정할 사항을 대통령령이 정하는 방법으로 공표하지 않은 경우	1억원↓과태료 §12①-2)	-
건분법		시정명령을 받은 분양사업자가 시정명령 이행 전에 분양받		

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§9③		을 자를 선정 또는 분양계약을 체결했을 시 분양받을 자로 선정된 자 또는 분양받은 자에게 이를 공표하지 않은 경우		
건분법 §9:3①		국토부장관 또는 허가권자의 요구에 따른 자료의 제출보고를 하지 않거나 거짓으로 제출·보고하거나 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	500만원 ↓ 과태료 §12②)	-
건산법 §9①	건설업을 하려는 자	건설업 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하고 건설업을 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-1) 등록말소 (§83-1)	양벌
건산법 §9 §10	건설사업자	건설업의 등록을 한 후 1년이 지날 때까지 영업을 개시하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 「부가가치세법」 제8조제8항에 따라 관할 세무세장에게 휴업신고를 한 경우로서 제10조에 따른 건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우	등록말소 (§83-2:2)	-
건산법 §10	건설사업자	건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우(단, 일시적으로 등록기준에 미달하는 등 대통령령으로 정하는 경우는 예외로 함)	등록말소 (§83-3)	-
건산법 §10	건설사업자	건설업의 등록기준에 미달하여 영업정지처분을 받은 후 그 처분의 종료일까지 등록기준 미달사항을 보완하지 아니한 경우	등록말소 (§83-3:2)	-
건산법 §10	건설사업자	건설업의 등록기준에 미달하여 영업정지처분을 받은 후 3년 이내에 동일한 등록기준에 미달하게 된 경우	등록말소 (§83-3:3)	-
건산법 §11	건설사업자	건설업의 표시·광고의 제한을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-1)	양벌
건산법 §13①	건설사업자	§13① 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설업 등록의 결격사유에 해당하게 된 경우(단, 건설업으로 등록된 법인의 임원 중 건설업 등록의 결격사유에 해당되는 사람이 있는 경우로서 그 사실을 안 날부터 3개월 이내에 그 임원을 교체한 경우는 제외)	등록말소 (§83-4)	-
건산법 §14②	건설사업자 및 그 포괄승계인	영업정지처분 등을 받은 후 처분의 내용을 발주자 등에게 통지하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료(§99-1)	-
건산법 §16	건설사업자	건설공사의 시공자격을 위반하여 건설공사를 도급 또는 하도급받은 경우	1년 이내의 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금(§82②)	-
건산법 §17	건설사업자	건설업 양도의 신고를 하지 아니하거나 부정한 방법으로 신고하고 건설업을 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§96:-2)	양벌
건산법 §21①	건설사업자	다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 한 건설사업자와 그 상대방, 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려준 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-2) 양벌(5천만원 ↓ 벌금)	양벌
건산법 §21②	건설사업자	건설사업자로부터 그 성명이나 상호를 빌려 건설공사를 수급 또는 시공하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩을 빌린 경우	등록말소 (§83-5)	
건산법	건설사업자	다른 사람의 성명이나 상호를 사용한 건설공사 수급 또는 시	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§21③		공을 알선하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩 대어를 알선한 경우	(§95:2-3) 등록말소 (§83-5)	
건설법 §21④	건축주	건설사업자 또는 부정한 방법으로 건설공사를 수급한 자와 공모하여 건설공사를 도급 또는 시공하게 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-4) 등록말소 (§83-5)	양벌
건설법 §21:2	건설사업자	국가기술자격증 또는 건설기술경력증을 다른 자에게 빌려 건설업의 등록기준을 충족시키거나 국가기술자격증 또는 건설기술경력증을 다른 자에게 빌려주어 건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우	등록말소 (§83-6)	-
건설법 §21:2	건설사업자	국가기술자격증 또는 건설기술경력증을 다른 자에게 빌리거나 빌려 준 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓ 의 과징금 (§82①)	-
건설법 §22②	건설사업자	도급계약을 계약서로 체결하지 아니하거나 계약서를 교부하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§99-2)	-
건설법 §22⑥	건설사업자	건설공사대장의 기재사항을 해당 공사 완료일까지 발주자에게 통보하지 아니하거나 거짓으로 통보한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§99-3)	-
건설법 §22⑥	건설사업자	건설공사대장의 기재사항을 발주자에게 통보하지 아니한 경우	시정명령 (§81-3)	-
건설법 §22⑦ §34 §34:2② §36① §36:2① §37 §38① §68:3①	건설사업자	건설사업자로서의 의무를 위반한 경우	시정명령 (§81-4)	-
건설법 §23③	건설사업자	건설공사 실적, 기술자 보유현황, 재무상태를 거짓으로 제출한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-2) 6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓ 의 과징금 (§82①)	징벌 양벌
건설법 §23:2②	건설사업자	건설사업관리 실적, 인력 보유현황, 재무상태를 거짓으로 제출한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-3)	양벌
건설법 §25② §29①-⑤	수급인, 하수급인	수급인 자격 제한 (§25②) 및 하도급 자격 제한 (§29①-⑤)을 위반하여 하도급계약을 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§96-4) 영업정지를 명하거나 영업정지를	징벌 양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
			공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금(§82②)	
건산법 §25⑤	건설사업자	부당한 특약을 강요한 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금 (§82①)	-
건산법 §28	건설사업자	하자담보책임기간에 수급인이나 하수급인이 책임질 사유로 국토교통부령으로 정하는 규모 이상의 하자가 3회 이상 발생한 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금 (§82①)	-
건산법 §28	건설사업자	하자담보책임을 이행하지 아니한 경우	시정명령 (§81-5)	-
건산법 §28:2①	건설사업자	건설공사를 직접 시공하지 아니한 경우	1년 이내의 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금(§82②)	-
건산법 §29①-③	건설사업자	영업정지처분 또는 과징금 부과처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 5년 이내에 이를 다시 2회 이상 위반한 경우	등록말소 (§83-7)	-
건산법 §29⑥	건설사업자	발주자에게 하도급에 관한 통보를 거짓으로 한 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금 (§82①)	-
건산법 §29:2①	수급인	하수급인에 대한 관리의무를 이행하지 아니한 경우(하수급인이 §82②-30에 따른 영업정지 등의 처분을 받은 경우로서 그 위반행위를 지시·공모한 사실이 확인된 경우만 해당)	3년 ↓징역 또는 3천만원 ↓벌금 (§96-7) 2천만원 ↓과태료(§98:2-1) 1년 이내의 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금 (§82②)	징벌 양벌
건산법 §29:3⑤	건설사업자	수급인이 하도급 참여제한 중에 있는 건설사업자에게 하도급을 하거나, 건설사업자가 하도급 참여제한 기간 중에 하도급을 받은 경우	1년 이내의 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금(§82②)	-
건산법 §29:3⑥	건설사업자	하수급인의 변경요구를 이행하지 아니한 경우	시정명령 (§81-11)	-
건산법 §31③	건설사업자	하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우	시정명령 (§81-5:2)	-
건산법 §38②	건설사업자	건설공사에 관한 도급계약의 원칙, 하도급대금의 지급 등 건설사업자로서의 의무를 위반한 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
			과징금 (§82①)	
건산법 §38②	건설사업자	부당한 특약을 강요한 경우	시정명령 (§81-6)	-
건산법 §38:2	발주자, 수 급인, 하수 급인, 이해 관계인	건설공사의 계약에 있어 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산 상의 이익을 취득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재 산상의 이익을 제공한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-5)	양벌
건산법 §38:2	건설사업자 등	부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공한 경 우	1년 이내 영업정지를 명하거나 영 업정지를 갈음하여 10억원 ↓의 과징금 (§82:2①)	-
건산법 §40①	건설사업자	건설기술인의 현장 배치를 하지 아니한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-4) 시정명령 (§81-7)	양벌
건산법 §42① §42②	건설사업자	표지의 게시 또는 표지판의 설치를 하지 아니한 경우	시정명령 (§81-8)	-
건산법 §47②	건설사업자	공사금액의 하한에 미달하는 공사를 도급받은 경우	1년 이내의 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금 (§82②)	-
건산법 §49①	건설사업자	정당한 사유 없이 건설사업자의 실태조사에 따른 보고를 하 지 아니한 경우	시정명령 (§81-9)	-
건산법 §68:4③	건설사업자	타워크레인 대여업자 또는 대여계약내용의 변경요구를 이행 하지 아니한 경우	시정명령 (§81-12)	-
건산법 §81	건설사업자	정당한 사유 없이 §81에 따른 시정명령 또는 시정지시에 따 르지 아니한 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금 (§82①)	-
건산법 §81-1	건설사업자	정당한 사유 없이 도급받은 건설공사를 시공하지 아니한 경 우	시정명령 (§81-1)	-
건산법 §81-10	건설사업자	설계도서, 시방서 및 도급계약의 내용 등에 따르지 아니하는 등 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실시공의 우려가 있는 경우	시정명령 (§81-10)	-
건산법 §82 §82:2 §83	건설사업자 등	정당한 사유없이 영업정지처분을 위반한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§96-6) 등록말소 (§83-8)	양벌
건산법 § 8 2 ① -7	건설사업자	「산업안전보건법」에 따른 중대재해를 발생시킨 건설사업자 에 대하여 고용노동부장관이 영업정지를 요청한 경우와 그 밖에 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 기관이 영	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
		영업정지를 요구한 경우	(§82①)	
건산법 § 82 ② -5	건설사업자	고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공한 경우	1년 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금(§82②)	-
건산법 §82:2②	건설사업자 등	영업정지처분 또는 과징금 부과처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 3년 이내에 다시 동일한 위반행위를 한 경우	2년 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 20억원 ↓의 과징금(§82:2②)	-
건산법 §82:2③	건설사업자 등	영업정지처분 또는 과징금 부과처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 3년 이내에 2회 이상 동일한 위반행위를 한 경우	등록말소 (§82:2③)	-
건산법 §83-9	건설사업자	건설업 등록을 한 후 1년이 지날 때까지 영업을 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 휴업한 경우	등록말소 (§83-9)	-
건산법 §83-10	건설사업자	고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 일으켜 공중(公衆)의 위험을 발생하게 한 경우	등록말소 (§83-10)	-
건산법 §83-11	건설사업자	다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 기관이 영업정지 또는 등록말소를 요구한 경우	등록말소 (§83-11)	-
건산법 §83-12	건설사업자	건설사업자가 「부가가치세법」 제8조제8항에 따라 폐업신고를 하였거나, 관할 세무서장이 같은 조 제7항에 따라 사업자 등록을 말소한 경우	등록말소 (§83-12)	-
건산법 §83-13	건설사업자	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제22조에 따라 과징금 부과처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 9년 이내에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 다시 하여 같은 기간 내에 2회 이상 과징금 부과처분을 받은 경우	등록말소 (§83-13)	-
건산법 §95-1	입찰자	건설공사 입찰에서 부당한 이익을 취하거나 공정한 가격 결정을 방해할 목적으로 입찰자가 서로 공모하여 미리 조작한 가격으로 입찰한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§95-1)	양벌
건산법 §95-2		건설공사 입찰에서 다른 건설사업자의 견적을 제출한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§95-2)	양벌
건산법 §95-3		건설공사 입찰에서 위계 또는 위력, 그 밖의 방법으로 다른 건설사업자의 입찰행위를 방해한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§95-3)	양벌
건축법 §11①	건축주 공사시공자	건축물을 건축하거나 대수선하려는 자가 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시·군·구청장의 허가를 받지 않은 경우	3년 ↓ 징역이나 5억원 ↓ 벌금 (§108①-1)	병과
건축법 §11⑦		허가를 받은 날부터 2년 이내에 공사에 착수하지 아니한 경우 또는 2년의 기간 내에 공사에 착수했으나 공사 원료가 불가능한 경우	-	-
건축법 § 19 ① ②		도시지역에서 규정을 위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 경우	3년 ↓ 징역이나 5억원 ↓ 벌금 (§108①-1)	병과
건축법 § 19 ① ②		도시지역 밖에서 규정을 위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§110-1)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
건축법 §20①		도시·군계획시설 및 도시·군계획시설 예정지에서 가설건축물을 건축하려는 자가 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받지 않거나 신고를 하지 않은 경우	2년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§110-3)	-
건축법 §55		대지면적에 대한 건축면적의 비율(건폐율)의 최대한도는 국토계획법 제77조에 따른 건폐율의 기준에 따르지 않은 경우	3년↓징역이나 5억원↓벌금 (§108①-1)	병과
건축법 §56		대지면적에 대한 연면적의 비율(건폐율)의 최대한도는 국토계획법 제78조에 따른 건폐율의 기준에 따르지 않은 경우	5천만원↓벌금(§111-1)	-
건축법 §22①	건축주	허가를 받았거나 신고를 한 건축물의 건축공사 완료 후 사용승인 신청을 하지 않은 경우	2년↓징역이나 2억원↓벌금 (§109-1)	-
건축법 §27②	업무대행자	현장조사·검사 또는 확인결과를 거짓으로 보고한 경우	2년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§110-4-가)	-
건축법 §25①	건축주	공사감리자를 지정하지 아니하고 공사를 하게 한 경우	2년↓ 또는 1억원↓벌금 (§110-4-나)	-
		공사시공자 본인 및 계열회사를 공사감리자로 지정한 경우	2년↓ 또는 1억원↓벌금 (§110-5)	-
건축법 §25③	공사감리자	공사감리자로부터 시정 요청이나 재시공 요청을 받고 이에 따르지 아니하거나 공사 중지의 요청을 받고도 공사를 계속한 경우	2년↓ 또는 1억원↓벌금 (§110-5)	-
건축법 §25⑥		정당한 사유 없이 감리중간보고서나 감리완료보고서를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성하여 제출한 경우	2년↓ 또는 1억원↓벌금 (§110-5)	-
공토법 §9②	사업시행자	특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받지 아니하고 타인이 점유하는 토지에 출입하거나 출입하게 한 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§95:2-1)	양벌
공토법 §11	토지점유자	사업시행자 또는 감정평가법인 등의 행위를 방해한 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§95:2-2)	양벌
공토법 §58①-1	사업시행자, 토지소유자, 관계인 또는 참고인	토지수용위원회의 심리에 정당한 사유 없이 출석이나 진술을 하지 아니하거나 거짓으로 진술한 경우	2백만원↓과태료(§99①-1)	-
공토법 §58①-1	사업시행자, 토지소유자, 관계인 또는 참고인	의견서 또는 자료 제출을 요구받고 정당한 사유 없이 이를 제출하지 아니하거나 거짓 의견서 또는 자료를 제출한 경우	2백만원↓과태료(§99①-2)	-
		감정평가법인 등이나 그 밖의 감정인	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 감정평가를 한 경우	2년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§95)
공토법 §58①-2	감정평가법인 등이나 그 밖의 감정인	감정평가를 의뢰받거나 출석 또는 진술을 요구받고 정당한 사유 없이 이에 따르지 아니한 경우	2백만원↓과태료(§99①-3)	-
공토법	사업시행	실지조사를 거부, 방해 또는 기피한 경우	2백만원↓과태료(§99①-4)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§58①-3	자, 토지소유자, 관계인 또는 참고인			
공토법 §63③	토지보상권 전매자	토지로 보상받기로 결정된 권리(제63조제4항에 따라 현금으로 보상받을 권리를 포함한다)를 전매한 경우	3년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§93:2)	양벌
공토법 §89	사업시행자	처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우	대집행	-
공토법 §93	보상금을 지급 받은 자 보상금지급자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 받은 경우 또는 그 사실을 알면서 보상금을 지급한 경우(미수범 포함)	5년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§93①)	미수범 처벌 양벌
공특법 §6:3①	공공주택사업자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§58①-1)	양벌
공특법 §9②	기관 또는 업체중사자(전,현)	주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	5년↓징역 또는 위반행위로 얻은 재산상 이익 또는 회피한손실액의 3배↑5배↓에 상당 벌금§57① 이익 또는 회피한 손실액이 50억↑인 경우, 무기 또는 5년↑징역 (§57②-1) 이익 또는 회피한 손실액이 5억↑50억↓인 경우, 3년↑유기징역 (§57②-2)	징벌 병과 환수 양벌
공특법 §9④	미공개정보를 제공받은 자 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 자	주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개정보를 제공받은 자 또는 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 자가 그 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	5년↓징역 또는 위반행위로 얻은 재산상 이익 또는 회피한손실액의 3배↑5배↓에 상당 벌금§57① 이익 또는 회피한 손실액이 50억↑인 경우, 무기 또는 5년↑징역 (§57②-1) 이익 또는 회피한 손실액이 5억↑50억↓인 경우, 3년↑유기징역 (§57②-2)	징벌 병과 환수 양벌
공특법 §11①	공공주택사업자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§58-1)	양벌
공특법 §26①	공공주택사업자	정당한 사유 없이 토지에의 출입 등 공공주택사업자의 행위를 거부 또는 방해한 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-1)	-
공특법 §32:3①	공급 받은 자	토지 또는 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매한 경우	3년↓징역 또는 1억원↓벌금 (§57:2)	양벌
공특법 §32:3②	공급대상자	전매가 금지됨을 알면서 토지 또는 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매받은 경우		

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
공특법 §48:5⑤	금융정보등 취급자 (전,현)	업무상 취득한 금융정보등을 사용 ·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57⑤)	양벌
공특법 §48:6②	국토부 소 속 공무원 (전,현), 관계기관공 무원	공공주택 공급 신청자의 자격 확인 또는 공공주택거주자 실 태조사에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 경 우	3년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§57:4)	양벌
공특법 §49⑥	공공주택사 업자	임대차계약을 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-6)	-
공특법 §49:4	공공임대주 택의 임차 인	공공임대주택의 임차권을 양도하거나 공공임대주택을 전대 한 경우 및 이를 알선한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57:3-2)	양벌
공특법 §49:6①	공공주택사 업자	공공주택사업자에게 입주자로 선정된 지위 또는 주택의 매 입을 신청하지 않은 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-4)	-
공특법 §49:7①	입주자 및 임차인	서류 등의 제출을 거부하거나 해당 주택의 출입·조사 또는 질문을 방해하거나 기피한 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-5)	-
공특법 §50:3②	공공주택사 업자등	우선 분양전환에 관한 사항을 통보한 이후 같은 조 제1항의 자격을 충족하는 자에게 우선 분양전환하지 아니한 경우 단, §50:3①의 자격을 충족하는 자가 우선 분양전환계약에 응하지 않은 경우는 제외	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57:3-3)	양벌
공특법 §50:3③	공공주택사 업자	임차인의 거주 여부를 확인하지 아니한 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-7)	-
공특법 §50:3④	공공주택사 업자	임차인에게 통보한 우선 분양전환 가격을 초과한 가격으로 제3자에게 매각한 경우 단, 매각가격 재산성 시의 감정평가로 가격이 변경되는 경 우는 제외	이의 2배에 상당 과태료 (§60①)	-
공특법 §50:5①	공공주택사 업자	분양전환 공공건설임대주택 양도 신고를 하지 아니하고 분 양전환 공공건설임대주택을 양도한 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-8)	-
공특법 §54①	공공주택사 업자	국토교통부예의 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거 짓으로 한 경우	300만원 ↓ 과태료(§60②-2)	-
공특법 §55①	공공주택사 업자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 허가 또는 승 인을 받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§58-3)	양벌
공특법 §57:3- 1	누구든지	거짓이나 부정한 방법으로 임대주택을 임대받거나 임대받게 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57:3-1)	양벌
국계법 §43①	사업시행자	도시·군관리계획의 결정이 없이 기반시설을 설치한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§141-1)	양벌
국계법 §44③	사업시행자	공동구에 수용하여야 하는 시설을 공동구에 수용하지 아니 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§141-2)	양벌
국계법 §44:3②	누구든지	허가를 받지 아니하고 공동구를 점용하거나 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료(①-1)	-
국계법 §54	사업시행자	지구단위계획에 맞지 아니하게 건축물을 건축하거나 용도를 변경한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§141-3)	양벌
국계법	사업시행자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나, 속임수나 그 밖의 부	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§56① §56②		정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 개발행위를 한 경우	(§140-1)	
국계법 §76	사업시행자	용도지역 또는 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 위반하여 건축물이나 그 밖의 시설을 건축 또는 설치하거나 그 용도를 변경한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓ 벌금 (§141-4)	양벌
국계법 §81②	사업시행자	시가화조정구역에서 허가를 받지 아니하고 §81② 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§140-2) 양벌(3천만원↓ 벌금)	양벌
국계법 §130①	누구든지	정당한 사유 없이 도시·군계획시설사업을 위한 토지에의 출입 행위를 방해하거나 거부한 경우	1천만원↓ 과태료(①-2)	-
국계법 §130② §130③ §130④	누구든지	개발행위에 관한 업무 상황에 대한 검사를 거부·방해하거나 기피한 경우	1천만원↓ 과태료(①-4)	-
국계법 §133①	사업시행자	허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전 등의 처분 또는 조치명령을 위반한 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§142)	양벌
국계법 §137①	누구든지	허가 또는 동의를 받지 아니하고 토지에의 출입을 한 경우	1천만원↓ 과태료(①-3)	-
국계법 §140:2	사업시행자	기반시설설치비용을 면탈·경감할 목적 또는 면탈·경감하게 할 목적으로 거짓 계약을 체결하거나 거짓 자료를 제출한 경우	3년↓징역 또는 면탈·경감하였거나 면탈·경감하고자 한 기반시설 설치비용의 3배 ↓상당 벌금 (§140:2)	징벌 양벌
기개법 §8②	시행자	국토교통부장관의 처분이나 명령을 이행하지 아니한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§53-1) 양벌	-
기개법 §10① §10②	시행자	부정한 방법으로 시행자 지정을 받은 경우	7년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§52-1) 양벌	-
기개법 §11①	개발구역 지정을 제 안하는 자	부정한 방법으로 개발계획의 승인을 받은 경우	7년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§52-2) 양벌	-
기개법 §12①	시행자	부정한 방법으로 실시계획의 승인을 받은 경우	7년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§52-3) 양벌	-
기개법 §12①	시행자	실시계획의 승인을 받지 아니하고 개발사업을 시행한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§53-1:2) 양벌	-
기개법 §16③	시행자	이행명령을 위반한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§53-2) 양벌	-
기개법 §20①	시행자, 회계법인	부정한 방법으로 사업성 분석자료에 대비한 개발사업 시행 결과를 제출한 경우	7년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§52-5) 양벌	-
기개법 §21	시행자	위반하여 선수금을 받은 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§53-3)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
			양벌	
기개법 §22	원형지를 공급받아 개발하는 자	조성토지등 또는 원형지를 처분한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§53-4) 양벌	-
기개법 §23①	누구든지	개발구역의 지정, 개발사업의 시행 등을 위해 필요한 경우 타인의 토지에 출입 또는 일시사용하는 행위를 방해하거나 거부한 경우	1천만원↓ 과태료(§56②-1)	-
기개법 §23②	누구든지	허가 또는 동의를 받지 아니하고 §23①에 따른 행위를 한 경우	1천만원↓ 과태료(§56②-2)	-
기개법 §46①	시행자	보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 보고 또는 자료 제출을 한 경우	1억원↓ 과태료(§56①-1)	-
기개법 §46①	시행자	검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	1억원↓ 과태료(§56①-2)	-
기개법 §48④	시행자	토지 매도 명령을 이행하지 아니한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§53-5) 양벌	-
기금법 §21	주택도시보 증공사 가 아닌 자	공사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	1천만원↓ 과태료(§36①)	-
기금법 §25	주택도시보 증공사 임 직원 (전, 현)	직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓ 벌금 (§35②)	-
기금법 §33⑤	자료를 제 공받은 자	기금의 운용 및 관리를 위하여 필요한 정보요청에 따라 자료를 제공받은 자가 해당 자료를 목적으로 필요한 범위 외의 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 다른 기관에 제공하거나 누설한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§35①)	-
기금법 §34:2⑤	기금 대출 관련 업무 종사자 (전, 현)	업무를 수행하면서 취득한 금융정보등을 이 법에서 정한 목적 외의 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설한 경우		-
농지법 §6	누구든지	자기의 농업경영에 이용 또는 이용하지 않을 자가 농지를 소유할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 §8①에 따른 농지취득자격증명을 발급받은 경우		
농지법 §7	누구든지	상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니한 사람이 상속 농지 중 총 1만㎡ 이상 소유하거나, 대통령령으로 정하는 기간(8년)이상 농업경영을 한 후 이농한 사람이 이농 당시 소유 농지 중 총 1만㎡ 이상 소유하거나, 주말·체험농을 하려는 사람이 총 1천㎡ 이상의 농지를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 §8①에 따른 농지취득자격증명을 발급받은 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓ 벌금 (§58-1)	양벌
농지법 §8①	누구든지	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우		
농지법	농지소유자	농지소유자가 징집 또는 소집되거나, 3개월 이상 국외여행	1천만원↓ 벌금(§60-1)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§9		중이거나, 농업법인이 청산 중이거나, 질병, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 자경할 수 없거나, §17에 따른 농지이용용증진사업 시행계획에 따라 위탁경영하거나 농업인이 자기 노동력 부족으로 농작업 일부를 위탁하는 경우에 소유농지를 위탁경영하는 경우		
농지법 §23①	농지소유자	소유 농지를 임대하거나 무상사용하게 한 경우	1천만원 ↓ 벌금(§60-2)	양벌
농지법 §23②	임차인 또는 사용대차인	임대차 또는 사용대차의 종료 명령을 따르지 아니한 경우	1천만원 ↓ 벌금(§60-3)	양벌
농지법 §32①	누구든지	농업진흥구역에서 농업 생산 또는 농지 개량과 직접 관련된 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 외의 토지이용행위를 한 경우		
농지법 §32②	누구든지	농업 보호구역에서 토지이용행위 또는 농업인 소득 증대에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치 또는 농업인의 생활 여건을 개선하기 위하여 필요한 시설(§32①)로서 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치를 제외한 토지이용행위(영)를 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-2)	양벌
농지법 §34①	누구든지	농업진흥지역의 농지를 농지전용허가 없이 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 경우	5년 ↓ 징역 또는 개별공시지가에 따른 토지가액에 해당하는 금액 ↓ 벌금(§57①) 양벌(개별공시지가에 따른 토지가액에 해당하는 금액 ↓ 벌금)	징벌 병과 양벌
농지법 §34②	누구든지	농업진흥지역 밖의 농지를 농지전용허가 없이 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 개별공시지가에 따른 토지가액의 100분의 50에 해당하는 금액 ↓ 벌금(§57②) 양벌(개별공시지가에 따른 토지가액의 100분의 50에 해당하는 금액 ↓ 벌금)	징벌 병과 양벌
농지법 §35	누구든지	신고를 하지 아니하고 농지를 전용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§59-1)	양벌
농지법 §36①	누구든지	농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-3)	양벌
농지법 §36:2①	누구든지	농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§59-2)	양벌
농지법 §40①	누구든지	농지전용허가, 농지전용협의, 농지전용신고 절차를 거쳐 농지전용목적사업에 사용되고 있거나 사용된 토지를 대통령령으로 정하는 기간 내에 승인 없이 다른 목적으로 사용한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-4)	양벌
도개법 §6	시행자 또는 시행자가 되려는 자	도시개발구역 지정될 구역의 기초조사, 측량을 위한 행위를 거부하거나 방해한 경우	1천만원만원 ↓ 과태료(§85①-1)	-
도개법	시행자	허가 없이 도시개발구역 지정 예정 구역 및 도시개발구역에	3년 ↓ 징역이나 3천만원 ↓ 벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고	
	주체	위반행위			
§9⑤		서 건축물의 건축 등 대통령령으로 정하는 행위를 한 경우	(§80-1)		
도개법 §10:2②	기관	§10:2② 각 호에 해당하는 자가 미공개정보를 도시개발구역의 지정 또는 지정 요청·제안 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	3년↓징역 또는 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액 3배↑ 또는 5배↓ 벌금 (§79:2①)	이익 또는 회피한 손실액이 50억 원↑인 경우, 무기 또는 5년↑징역	징벌 병과 환수
	업체 종사자 (전, 현)				
도개법 §10:2③	기관	§10:2② 각 호에 해당하는 자로부터 미공개정보를 제공받은 자 또는 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 자가 그 미공개정보를 도시개발구역의 지정 또는 지정 요청·제안 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	회피한 손실액 3배↑ 또는 5배↓ 벌금 (§79:2①)	이익 또는 회피한 손실액이 50억 원↑인 경우, 3년↑유기징역	
	업체 종사자 (전, 현)				
도개법 §11①	시행자	부정한 방법으로 §11①에 따른 도시개발사업 시행자의 지정을 받은 경우	3년↓징역이나 (§80-2)	3천만원↓벌금	양벌
도개법 §17②	시행자	부정한 방법으로 §17②에 따른 도시개발사업 실시계획의 인가를 받은 경우	3년↓징역이나 (§80-3)	3천만원↓벌금	양벌
도개법 §17②	시행자	실시계획의 인가를 받지 아니하고 사업을 시행한 경우	2년↓징역이나 (§81-1)	2천만원↓벌금	양벌
도개법 §20②	감리자	고의 과실 감리업무를 게을리하여 위법한 도시개발사업의 공사를 시공함으로써 시행자 또는 조성토지등을 분양받은 자에게 손해를 입힌 경우	1년↓징역 또는 (§82-1)	1천만원↓벌금	양벌
도개법 §20④	시공자 시행자	시정통지를 받고도 계속하여 도시개발사업의 공사를 시공한 경우	1년↓징역 또는 (§82-2)	1천만원↓벌금	양벌
도개법 §25:2① §25:2②	시행자	원형지 공급계획 승인없이 원형지를 공급하거나 부정한 방법으로 공급 계획을 승인받은 경우	3년↓징역이나 또는 (§80-4)	3천만원↓벌금	양벌
도개법 §25:2⑥	원형지 개발자	원형지 개발자가 10년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 안에 원형지를 매각한 경우	3년↓징역이나 또는 (§80-5)	3천만원↓벌금	양벌
도개법 §26①	시행자(지정권자인 경우 제외)	조성토지등의 공급 계획을 제출하지 아니하고 조성토지등을 공급한 경우	2년↓징역이나 (§81-2)	2천만원↓벌금	양벌
도개법 §35	시행자	사업 시행의 지장여부 확인 등 대통령령으로 정하는 바에 따른 사용허가 없이 조성토지등을 사용한 경우	2년↓징역이나 (§81-3)	2천만원↓벌금 양벌(2천만원↓벌금)	양벌
도개법	시행자	시행자의 승낙없이 환지에정지 또는 환지 위치 표지를 이전	500만원만원↓과태료(§85②-2)		-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§39③		또는 훼손한 경우		
도개법 §40⑤	시행자	환지계획에서 정한 사항을 토지 소유자에게 통지하지 아니한 경우	500만원만원 ↓ 과태료(§85②-3)	-
도개법 §64②	시행자	특별자치도지사·시장·구청장의 허가 또는 출입일 전3일까지 토지 소유자·점유자 또는 관리인의 동의를 받지 아니하고 제64조제1항에 따른 행위를 한 경우	1천만원만원 ↓ 과태료(§85①-2)	-
도개법 §64③	시행자	소유자·점유자 또는 관리인의 동의 없이 타인의 토지를 임시 사용한 경우	1천만원만원 ↓ 과태료(§85①-2)	-
도개법 §64④	시행자	허가 또는 동의를 받지 아니하고 타인 토지에 출입한 경우	1천만원만원 ↓ 과태료(§85①-2)	-
도개법 §64⑥	시행자	일출 전이나 일몰 후에는 해당 토지의 점유자의 승낙 없이 택지 또는 담장과 울타리로 둘러싸인 타인의 토지에 출입한 경우	500만원만원 ↓ 과태료(§85②-4)	-
도개법 §75	시행자	시행자 지정 또는 실시계획의 인가 등의 취소, 공사의 중지, 건축물등이나 장애물등의 개축 또는 이전 등의 처분이나 조치명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§82-3)	양벌
도개법 §74①	시행자	지정권자나 특별자치도지사·시장(대도시 제외)·군수·구청장의 검사를 거부방해 또는 기피한 경우	1천만원만원 ↓ 과태료(§85①-3)	-
		지정권자나 특별자치도지사·시장(대도시 제외)·군수·구청장의 보고 명령에 응하지 아니하거나 거짓된 보고를 한 경우	500만원만원 ↓ 과태료(§85②-6)	-
도개법 §74①	시행자	지정권자나 특별자치도지사·시장(대도시 제외)·군수·구청장의 자료제출요청명령에 응하지 아니하거나 거짓된 자료를 제출한 경우	500만원만원 ↓ 과태료(§85②-7)	-
도개법 §72④	시행자	시행자가 도시개발사업을 끝내거나 폐지 시 관계 서류나 도면을 특별자치도지사·시장·구청장에게 넘기지 아니한 경우	500만원만원 ↓ 과태료(§85②-5)	-
도개법 § 8 5 ② -1	조합	조합이 도시개발사업이 아닌 다른 업무를 한 경우	500만원만원 ↓ 과태료(§85②-1)	-
도정법 §19①	사업시행자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 받아 건축물 건축, 공작물 설치, 토지 형질변경, 토석 채취, 토지분할, 물건을 쌓아 놓는 행위, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위를 한 경우	대집행 (§19④) 2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-2)	양벌
도정법 §19⑧	정비사업전 문관리업자	정비예정구역 또는 정비구역에서 주택법 §2-11-가에 따른 지역주택조합의 조합원을 모집한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§138①-1) 양벌	양벌
도정법 §29①	추진위원장	이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 계약(공사, 용역, 물품구매 및 제조 등)을 일반경쟁이 아닌 방법으로 체결한 경우(단, 대통령령으로 정하는 경우는 지명입찰 또는 수의계약 가능)	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-1)	양벌
도정법 §29④		시공자 선정 시 조합설립인가 후 조합총회에서 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하지 않은 경우(단, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 정비사업은 조합총회 정관으로 선정 가능)	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-2)	양벌
도정법 §29⑤		토지소유자가 20인 미만인 경우 사업시행자인 토지등소유자가 정한 자치규약에 따라 건설업자 또는 등록사업자를 시		

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
도정법 §29⑥		공자로 선정하지 않은 경우 시공자 선정 시 시장·군수가 직접 정비사업시행 또는 토지주택공사정비사업 시행하는 경우, 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하지 않은 경우		
도정법 §29⑦		§29⑥에 따른 시공자 선정 또는 관리처분계획 인가에 따른 주거환경개선사업의 시행자가 시공자 선정 시 주민대표회의, 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 시공자 추천하지 않은 경우		
도정법 §29⑧		§29⑦에 따라 주민대표회의 또는 토지등소유자 전체회의가 시공자를 추천한 경우 사업시행자는 추천받은 자를 시공자를 선정하지 않은 경우		
도정법 §31①	추진위원장, 전문조합관리인, 조합임원	시장·군수 등의 추진위원회 승인 없이 정비사업전문관리업자를 선정한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§136-2)	양벌
도정법 §31① §47③	누구든지	추진위원회 또는 주민대표회의 승인 없이 §32①각호의 업무를 수행하거나 주민대표회의를 구성·운영한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-3)	양벌
도정법 §31① §47③	토지등소유자등	승인받은 추진위원회 또는 주민대표회의가 구성되어 있음에도 불구하고 임의로 추진위원회 또는 주민대표회의를 구성하여 정비사업을 추진한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-4)	양벌
도정법 §35	시장·군수, 토지주택공사등 또는 지정개발자가 아닌 자	정비사업 시행 시 토지등소유자로 구성된 조합이 설립되었음에도 추진위원회를 계속 운영하는 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-5)	양벌
도정법 §36	토지등소유자	토지등 소유자의 서면동의서를 위조한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓벌금 (§135-1)	양벌
		토지등 소유자의 서면동의서를 매도하거나 매수한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§136-5)	양벌
도정법 §39②	조합원자격 취득자 토지소유자 조합 임직원	거짓 또는 부정한 방법으로 §39②를 위반하여 조합원 자격을 취득한 자와 조합원 자격을 취득하게 해준 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§136-6)	양벌
도정법 §39②	토지등소유자	분양주택을 이전 또는 공급받을 목적으로 건축물 또는 토지의 양도·양수 사실을 은폐한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§136-7)	양벌
도정법 §45	조합임원	총회의 의결없이 임의로 총회의결사함에 해당하는 사업을 임의로 추진한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-6)	양벌
도정법 §50	사업시행자	사업시행계획인가를 받지 않고 정비사업을 시행한 경우, 사업시행계획서를 위반하여 건축물은 건축한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-7)	양벌
도정법 §74	사업시행자	관리처분계획인가를 받지 않고 §86에 따른 이전을 한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-8)	양벌
도정법	토지등소유	60㎡ 이하로 공급받은 1주택은 §86②에 따른 이전고시일 다	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§76①-7-다	자	음 날부터 3년이 지나기 전에는 주택을 전매(매매·증여나 그 밖에 권리변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되 상속은 제외)하거나 전매를 알선한 경우	(§136-8)	
도정법 §78⑤	사업시행자	분양신청자에 대한 관리처분계획인가 내용 통지 및 토지등 소유자에게 공람계획 통지를 게을리한 경우	500만원 ↓ 과태료(§140②-2)	-
도정법 §83①	정비사업전문관리업자	준공인가 받지 않고 건축물 등을 사용한 경우, 시장·군수 등의 사용허가 받지 않고 건축물을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§138①-3)	양벌
도정법 §86①	사업시행자	이전고시 통지를 게을리한 경우	500만원 ↓ 과태료(§140②-2)	-
도정법 §102①	사업시행자	정비사업전문관리업 등록을 하지 않고 정비사업을 위탁받거나 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 정비사업전문관리업 등록을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-9)	양벌
도정법 §102①	정비사업 전문 관리업자	업무를 다른 용역업체 및 그 직원에게 수행하게 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§138①-5)	양벌
도정법 §106①		등록이 취소되었음에도 불구하고 영업을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-10)	양벌
도정법 §106①-1		거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 정비사업전문관리업 등록을 한 경우	등록취소처분(§106①)	-
도정법 §106①-4		정비사업전문관리업자가 §102① 각 호에 따른 업무를 직접 수행하지 않는 경우	등록취소처분(§106①)	-
도정법 §106①-8		최근 3년간 2회 이상의 업무정지처분을 받은 정비사업전문관리업자가 정지처분 기간이 총 12개월을 초과한 경우	등록취소처분(§106①)	-
도정법 §106①-2		§102①에 따른 정비사업전문관리업의 등록에 미달하게 된 경우	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §106①-3		추진위원회, 사업시행자 또는 시장·군수등의 위탁이나 자문에 관한 계약 없이 §102① 각 호에 따른 업무를 수행한 경우	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §106①-5		고의 또는 과실로 조합에게 계약금액(정비사업전문관리업자가 조합과 체결한 총계약금액)의 3분의 1 이상의 재산상 손실을 끼친 경우	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §106①-6		§107에 따른 보고·자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사·검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §106①-7		§111에 따른 보고·자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사를 거부·방해 또는 기피한 경우	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §106①-10		도정법을 위반하여 벌금형 이상의 선고를 받은 경우(법인의 경우 소속 임직원 포함)	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §106①		그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우	업무정지처분(§106①)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
-11				
도정법 §106① -9		다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 이 법에서 정한 업무를 수행하게 하거나 등록증을 대여한 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§138①-4) 등록취소처분(§106①)	양벌
도정법 §107①	정비사업등 록업자	국토교통부장관 또는 시·도지사에게 업무에 관한 사항의 보고 및 자료 제출을 게을리한 경우	500만원↓과태료(§140②-3)	-
도정법 §111②	추진위원회 사업시행자 정비사업전 문관리업자 설계자 및 시공자 등	국토교통부장관 또는 시·도지사에게 업무에 관한 사항의 보고 및 자료 제출을 게을리한 경우	500만원↓과태료(§140②-3)	-
도정법 §112	사업시행자	회계감사를 받지 않은 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§138①-6)	양벌
도정법 §113① -③	추진위원회 주민대표회 의 사업시행자 또는 정비 사업전문관 리업자	§113에 따른 처분의 취소변경 또는 정지, 그 공사의 중지 및 변경에 관한 명령에 따르지 않은 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-11)	양벌
도정법 §124①	추진위원장 또는 조합 임원(토지 등소유자가 시행하는 재개발 사 업의 경우 대표자)	§124①에 따른 서류 및 관련 자료를 거짓으로 공개한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-12)	양벌
도정법 §124④	시행하는 재개발 사 업의 경우 대표자)	§124④에 따른 열람·복사 요청에 하위의 사실에 포함된 자료를 열람·복사해준 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§137-13)	양벌
도정법 §124①	전문조합관 리인	정비사업시행과 관련한 서류 및 자료를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하지 아니하거나 §124④을 위반하여 조합원 또는 토지등소유자의 열람·복사 요청을 따르지 않은 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§138①-7)	양벌
도정법 §125①	조합임원	속기록 등을 만들지 아니하거나 관련 자료를 청산 시까지 보관하지 않은 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§138①-8)	양벌
도정법 §132	누구든지	추진위원, 조합임원 선임 또는 §29(계약의 방법 및 시공자 선정 등에 따른 계약 체결과 관련하여 금품, 향응 또는 그 밖의 재산상 이익을 제공하거나 제공의사를 표시하거나 제공을 약속하는 행위를 하거나 제공을 받거나 제공의사 표시를 승낙한 경우	5년↓징역 또는 5천만원↓벌금 (§135-2)	양벌
도정법 §132:2	건설업자	교육, 용역비 집행 점검, 용역업체 관리감독 등의 조치를 소홀히 하여 용역업체 임직원이 §132를 위반한 경우	5천만원↓벌금(§138②)	양벌
등기법	등기관 또	직무로 인하여 알게 된 등기필정보의 작성이나 관리에 관한	2년↓징역 또는 1천만원↓벌금	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§110②	는 부동산 등기사무에 종사하거나 그 직에 있 었던 자	비밀을 누설한 경우	(§111:1)	
등기법 §110③	누구든지	부실등기를 하도록 등기 신청이나 촉탁에 제공할 목적으로 등기필정보를 취득하거나 그 사정을 알면서 등기필정보를 제공한 경우	2년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§§111:1)	-
등기법 §111:3	등기필정보 를 §111:2 의 목적으 로 보관한 자	부정하게 취득한 등기필정보를 §111:2의 목적으로 보관한 경우	2년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§111:3)	-
민투법 §13	사업시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 민간투자사업의 사업시 행자 지정을 받은 경우	3년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§62-1)	양벌
민투법 §15① §21⑤	사업시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 실시계획의 승인·변경승 인 또는 부대사업 시행의 승인을 받은 경우	3년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§62-2)	양벌
민투법 §15①	사업시행자	민간투자사업의 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받지 아 니하고 민간투자사업을 시행한 경우	3년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§62-3)	양벌
민투법 §18	사업시행자	정당한 사유없이 사업시행자의 토지출입, 일시사용, 장애물 의 변경 또는 제거를 거부하거나 방해한 경우	1천만원↓ 과태료(§65①-1)	-
민투법 §22②	사업시행 자	준공검사확인증을 발급받지 아니하고 토지 및 사회기반시설 을 사용한 경우	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§63-1)	양벌
민투법 §41⑤	투융자집합 투자기구가 아닌 자	투융자집합투자기구, 투융자회사, 투융자신탁 또는 이와 유 사한 명칭을 사용한 경우	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§63-2)	양벌
민투법 §41:4①	투융자회사 의 발기인	투자설명서를 제공하지 아니하거나 투자설명서를 거짓으로 작성하여 제공한 경우	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§63-3)	양벌
민투법 §41:5	투융자집합 투자기구	목적 또는 한도를 위반하여 자금을 차입하거나 사채를 발행 한 경우	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§63-4)	양벌
민투법 §41:8②	투융자회 사 및 투융 자 신탁의 집합투자업 자	투융자회사 및 투융자신탁의 집합투자업자가 정당한 사유 없이 증권시장 상장절차진행 이행명령을 이행하지 아니한 경우	1천만원↓ 과태료(§65①-2)	-
민투법 §43	투융자집합 투자기구	자산운용의 범위를 위반하여 자산을 운용한 경우	3년↓ 징역 또는 3천만원↓ 벌금 (§62-4)	양벌
민투법 §45	사업시행자	주무관청의 감독·명령을 위반한 경우	1천만원↓ 과태료(§65①-3)	-
민투법 §46	사업시행자	법령 위반 등에 대한 처분을 위반한 경우	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§63-5)	양벌
민투법 §47①	사업시행자	공익을 위한 처분을 위반한 경우	1년↓ 징역 또는 1천만원↓ 벌금 (§63-6)	양벌
민투법	사업시행자	보고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	1천만원↓ 과태료(§65①-4)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§51①		검사 등을 거부·방해 또는 기피한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§65①-5)	-
민특법 §5⑦	임대사업자	등록신청 당시 임대차계약이 없는 경우 산정한 임대보증금의 상환을 추후 임대차계약을 준수하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-8)	-
민특법 §5:2	임대사업자	등록한 민간임대주택에 임대업무기간과 임대료 증액기준 준수 재산에 대한 부기등기를 하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-1)	-
민특법 §5:3①	조합이나 민간임대협 동 조합의 발기인	조합원 모집 시 해당 민간임대주택 건설대지의 관한 사·군·구 청장에게 신고없이 조합원을 모집하거나 조합원을 공개로 모집하지 않은 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-1)	양벌
민특법 §5:4	임대사업자	조합원 모집 시 설명의무를 위반하여 설명하지 않거나 설명한 사항을 확인하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-2)	-
민특법 §5:5①		조합가입비 등을 예치하게 하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②)	양벌
민특법 §5:5④	모집주체	조합가입신청자가 청약 철회시 청약 철회 의사가 도달한 날부터 7일 이내에 예치기관의 장에게 가입비등의 반환을 요청하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②)	양벌
민특법 §6①-1	임대사업자	주택임대사업자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우	등록말소	-
민특법 §6①-2 내지 § 6 ① -13	임대사업자	주택임대사업자가 §6①2호 내지 13호에 위반하는 행위를 하는 경우	등록의 전부 또는 일부 말소 가능	-
민특법 §7	주택임대관 리업을 하 려는 자	등록을 하지 아니하고 주택임대관리업을 한 경우 또는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-4)	양벌
민특법 §7	주택임대관 리업자	주택임대관리업의 등록사항 변경신고 또는 말소신고를 하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-3)	-
민특법 §10	주택임대관 리업자	주택임대관리업의 영업정지 기간 중에 주택임대관리업을 영위한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-5) 양벌(2천만원 ↓ 벌금)	양벌
민특법 § 10 ① -1	주택임대관 리업자	주택임대관리업자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우	영업정지 (§10①-1)	-
민특법 § 10 ① -2 내지 7	누구든지	주택임대관리업자가 §10①2호 내지 7호 에 위반하는 행위를 하는 경우	영업의 전부 또는 일부의 정지 가 능	-
민특법 §10②	누구든지	주택임대관리업자가 §10①제3호부터 제5호까지 및 제7호 중 어느 하나에 해당하는 경우	1천만원 ↓ 과징금(§10②)	-
민특법 §12	주택임대관 리업자	주택임대관리업의 현황신고를 하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-4)	-
민특법 § 13 ①	주택임대관 리업자	위·수탁계약서 작성·교부 및 보관의무를 게을리한 경우	100만원 ↓ 과태료(§67④-2)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
②				
민특법 §14	주택임대관리업자	자기관리형 주택임대관리업의 경우 보증상품에 가입하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-6)	양벌
민특법 §16①	주택임대관리업자	주택임대관리업자가 다른 자에게 자기의 명의 또는 상호를 사용하여 민특법에서 정한 사업이나 업무를 수행하게 하거나 그 등록증을 대여한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-7)	양벌
민특법 §16②	주택임대관리업자 아닌 자	주택임대관리업자가 아니면서 주택임대관리업 또는 유사명칭을 사용한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-8)	양벌
민특법 §23	사업시행자	거짓 또는 부정한 방법으로 공공지원 민간임대주택 개발사업의 시행자로 지정 또는 변경을 받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-1)	양벌
민특법 §26③	사업시행자	촉진 지구에서 사군구청장의 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-2)	양벌
민특법 §28	사업시행자	거짓 또는 부정한 방법으로 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구계획에 따른 지구계획승인을 받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-3)	양벌
민특법 §28①	사업시행자	공공지원 민간임대주택 공급촉진지구계획에 따른 지구계획의 승인 또는 변경승인을 위반하여 사업을 시행한 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-4)	양벌
민특법 §42②	공공지원 민간임대주택의 임차인	공공지원 민간임대주택의 임차인 자격요건을 갖추지 않고 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공지원 민간임대주택을 공급받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-5)	양벌
민특법 §43② §43③	누구든지	민간임대주택 양도신고를 하지 아니하고 민간임대주택을 양도한 경우	100만원 ↓ 과태료 (§67④-2:2)	-
민특법 §42④	임대사업자	신고를 하지 않고 동일주택단지에 30호 이상의 민간임대주택을 건설 또는 매입한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-1)	-
민특법 §42:7③	업무종사자(전, 현)	공공지원 민간임대주택의 중복입주 확인 (§42:2), 임차인의 자격 확인 (§42:3), 임차인의 자격확인 요청 등 (§42:4), 금융정보등의 제공 (§42:5), 자료요청 (§42:2)에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역이나 5천만원 ↓ 벌금 (§65①)	양벌
민특법 §43①	임대사업자	임대의무기간 중 민간임대주택을 임대하지 않은 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§67①-1)	-
민특법 §43④	임대사업자	임대의무기간 중 임대사업자가 아닌 자에게 민간임대주택을 양도한 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§67①-2)	-
민특법 §44①-1	임대사업자	공공지원 민간임대주택의 최초 임대료를 국토부령으로 정하는 기준에 따라 정하지 않은 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§67①-3)	-
민특법 §44②	임대사업자	임대료의 증액 비율을 초과하여 임대료 증액을 청구한 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§67①-4)	-
민특법 §45	임대사업자	임대의무기간 중 정당한 사유없이 임대차계약을 해제하거나, 재계약을 거절한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-4)	-
민특법 §46	임대사업자	임대차계약 신고를 계약일로부터 3개월 내 하지 않거나 거짓 신고한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-5)	-
민특법 §47	임대사업자	표준임대차계약서를 사용하지 않은 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-6)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
민특법 §48① ②	임대사업자	설명 및 확인의무 및 정보제공의무를 위반한 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-5)	-
민특법 §49	임대사업자	임대보증금에 대한 보증에 가입하여야 하는 임대사업자로서 보증에 가입하지 않은 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-9)	양벌
민특법 §50	임대사업자	민간임대주택으로 등록된 준주택을 주거용으로 사용하지 않은 경우	1천만원 ↓ 과태료(§67②-7)	-
민특법 §50②	임대사업자 임차인	보고, 자료제출 또는 검사를 거부 방해 또는 기피하거나 거짓으로 보고한 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-6)	-
민특법 §51	민간임대주택관리자	민간임대주택관리를 위반하여 민간임대주택을 관리한 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-6)	양벌
민특법 §52②	임대사업자	임차인대표회의를 구성할 수 있다는 사실 또는 구성하여야 한다는 사실을 임차인에게 통지하지 아니한 경우	100만원 ↓ 과태료(§67④-3)	-
민특법 §52④	임대사업자	임차인대표회의와 관리규약 제·개정 등을 협의하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-7)	-
민특법 §53① §53②	임대사업자	특별수선충당금을 적립하지 않거나 입주자대표회의에 넘겨주지 않은 경우	1천만원 ↓ 과태료(§67②-8)	-
민특법 §60	시장·군수·구청장 공공주택사업자	보고, 자료제출 또는 검사를 거부 방해 또는 기피하거나 거짓으로 보고한 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-6)	-
민특법 §59:2③	한국토지주택공사, 지방공사 및 부동산원 소속 임직원	임차인의 자격확인을 위해 필요한정보 또는 자료(§42:2 내지 §42:7)를 사용·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역이나 5천만원 ↓ 벌금 (§65①)	양벌
민특법 §60⑤	업무종사자(전·현)	임대주택정보체계(§60)에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역이나 또는 5천만원 ↓ 벌금(§65①)	양벌
민특법 §61	임대사업자 주택임대관리업자 그 밖에 이 법에 따른 인가·승인 또는 등록을 한 자	보고, 자료제출 또는 검사를 거부 방해 또는 기피하거나 거짓으로 보고한 경우	500만원 ↓ 과태료(§67③-6)	-
부도법 §6②	임차인대표회의등	임대사업자와 임차인이 체결한 임대차 계약서 등의 서류를 거짓으로 작성하여 제출한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§17)	-
부동산 원법 §8	부동산원 외의 자	한국감정원, 한국부동산원 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	500만원 ↓ 과태료(§21①)	-
부동산 원법	부동산원 임직원	직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§19)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§11	(전, 현)			
부투법 §3④	부동산투자 회사가 아 닌 자	유사명칭(부동산투자회사)을 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§54①)	-
부투법 §8:2① ②	자기관리부 동산투자회 사	설립보고서 또는 설립 이후 회사현황 보고서 제출하지 않거 나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법을 제출한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§51-1)	양벌
부투법 §8:2③		시정명령 등 조치에 따르지 않은 경우		
부투법 §9 §9:2 §21①	부동산투자 회사	영업인가 또는 등록없이 부동산투자회사의 명칭을 사용하여 주식을 모집 또는 매출한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-1)	양벌
부투법 §9 §9:2 §21②		속임수나 부정한 방법으로 영업인가, 등록, 변경인가 또는 변 경등록을 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-2)	양벌
부투법 §19①		영업인가를 받거나 등록을 하고 제10조에 따른 최저자본금 이상을 갖추기 전에 현물출자방식으로 신주를 발행한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-3)	양벌
부투법 §19④		현물출자하는 재산 가액이 감정평가법인등 둘 이상이 평가 한 금액 또는 공토법 제68조에 따라 산정하는 토지소유자가 사업시행자로부터 토지로 보상받기로 한 금액으로 평가를 받지 않고 현물출자를 하거나 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-4)	양벌
부투법 §21	부동산투자 회사	자산을 부동산, 부동산개발사업, 지상권·임차권 등 부동산 사용에 관한 권리, 신탁 종료 시 신탁재산 전부가 수익자에게 귀속하는 부동산 신탁 수익권, 증권·채권, 현금 외에 투자 운 용하는 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-4)	양벌
부투법 §22①	자기관리부 동산투자회 사	자산운용 전문인력을 상근으로 두지 않은 경우	1천만원 ↓ 과태료(§54①)	-
부투법 §22:2③	위탁관리 부동산투자 회사, 투자 운용업무를 위탁 받은 자산관리회 사 및 특별 관계자	서로 부동산이나 증권의 거래행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-8)	양벌
부투법 §22:3	자산관리회 사를 설립 하려는 자	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 자산관리회사의 예비인 가·설립인가 또는 변경인가를 받은 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-6) 양벌(1억원 ↓ 벌금)	양벌
부투법 §22:3③	자산관리회 사	위탁관리 부동산투자회사 및 기업구조조정 부동산투자회사 로부터 위탁받은 업무 외의 다른 업무를 겸영(兼營)한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§54①)	-
부투법 §23①	부동산투자 회사의 위	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 부동산 투자자문회사의 명칭을 등록한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-5)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
	탁으로 그 자산의 투자·운용에 관한 자문 및 평가 등의 업무를 하려는 자			
부투법 §23④	미등록부동산투자회사	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 부동산 투자자문의 명칭을 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§54①-8)	양벌
부투법 §24①	부동산투자회사	부동산 취득 후 부동산개발사업으로 조성 또는 설치한 토지·건축물 등을 분양하고자 그 밖에 투자자 보호를 위하여 대통령령으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고, 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간을 이내에 부동산을 처분한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 벌금 (§52-3)	양벌
부투법 §24②	부동산투자회사	건축물이나 그 밖의 공작물이 없는 토지를 부동산개발사업을 시행하기 전에 처분한 경우		
부투법 §25①	부동산투자회사	최저자본금준비기간이 끝난 후 매 분기 말 현재 총 자산의 100분의 80이상을 부동산, 부동산 관련 증권 및 현금으로 운용하지 못한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-6)	양벌
부투법 §26:3③ §29① §9	부동산투자회사	영업인가를 받지 않거나 등록을 하지 아니하고 부동산투자회사의 명칭을 사용하여 차입하거나 사채를 발행한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-7)	양벌
부투법 §27① §27③	부동산투자회사	각 호의 경우를 제외하고 다른 회사의 의결권 있는 발행주식의 100분의 10을 초과하여 취득한 경우 또는 동일인이 발행한 증권을 총자산의 100분의 5를 초과하는 취득한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-9)	양벌
부투법 §29	부동산투자회사	영업인가를 받거나 등록 이전에 자산을 운용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-10)	양벌
부투법 §30	부동산투자회사	해당 부동산투자회사의 임직원 및 그 특별관계자 또는 해당 부동산투자회사의 주식을 100분의 10 이상 소유하고 있는 주주(이하 "주요주주"라 한다) 및 그 특별관계자와 거래한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-11)	양벌
부투법 §31②	부동산투자회사	상근임원이 다른 회사의 상근 임직원(겸직)이 되거나 다른 사업(겸업)을 한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§54②-7)	-
부투법 §32	해당 부동산 투자회사의 임직원 또는 대리인 주요주주 해당 부동산 투자회사와 자산 투자운용 위탁 대리인 사용인	부동산투자회사의 미공개 자산운용정보를 이용하여 부동산 또는 증권을 매매하거나 타인에게 이를 이용하게 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-5)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
	계약결 한자	중 업 원		
부투법 §33	부동산투자 회사 임직 원	행위준칙을 위반한 경우	1년↓징역 또는 1천만원 벌금 (§52-5)	양벌
반집법 §8④	업무종사자 (전,현)	반집 등에 관한 실태조사업무에 종사하거나 종사하였던 자 가 업무를 수행하면서 취득한 자료 또는 정보를 사용·제공 또는 누설한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-1)	양벌
반집법 §11①	소유자	조치명령을 받은 후 정한 기간 내에 이행하지 않은 경우	이행강제금 (§65)	-
반집법 §20	시 공 자 를 선정한 자, 시 공 자 로 선정된 자	소규모주택정비사업을 시행 시 주민합의체 신고 후 주민합 의서 없이 또는 조합설립인가 후 조합총회 의결없이 시공자 를 선정한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-2)	양벌
반집법 §21-2	조 합 임 원 (전문조합 관리인)	계약방법(경쟁입찰 또는 수의계약)을 위반하여 정비사업전 문관리업자를 선정한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-2-2)	양벌
반집법 §23⑥	조합임원	조합총회의 의결을 거치지 아니하고 사업을 임의로 추진한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-1)	양벌
반집법 §24②	토지등소유 자, 조합 임직 원(전문조 합관리인)	거짓 또는 부정한 방법으로 투기과열지역에서 조합원 자격 을 취득하거나 조합원 자격을 취득하게 해준 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-3)	양벌
반집법 §25①	서면동의서 를 매도·매 수한 자	토지등소유자의 서면동의서를 매도하거나 매수한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-5)	양벌
반집법 §25②	토지등소유 자	주민대표회의의 승인을 받지 아니하고 주민대표회의를 구 성·운영한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-2)	양벌
반집법 §25②	토지등소유 자	승인받은 주민대표회의가 구성되어 있음에도 임의로 주민대 표회의를 구성하여 사업을 추진한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-3)	양벌
반집법 §28	사업시행자	분양주택을 이전 또는 공급받을 목적으로 건축물 또는 토지 의 양도·양수 사실을 은폐한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-4)	양벌
반집법 §29	사업시행자	사업시행계획인가를 받지 아니하고 사업을 시행한 자와 사 업시행계획서를 위반하여 건축물을 건축한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-4)	양벌
반집법 §29 §40	사업시행자	사업시행계획인가를 받지 아니하고 §40에 따라 소유권을 이 전한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-5)	양벌
반집법 §33③ -7-다	사업시행자	60㎡↓의 1주택을 전매제한기간에 전매하거나 이의 전매를 알선한 경우	3년↓징역 또는 3천만원↓벌금 (§60-6)	양벌
반집법	사업시행자	준공인가를 받지 아니하고 건축물 등을 사용한 자와 같은 조	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§39①		제5항에 따라 시장·군수등의 사용허가를 받지 아니하고 건축물을 사용한 경우	(§62-1)	
반집법 §40①	사업시행자	이전고시가 있는 경우 관리처분계획에서 정한 사항을 분양 받을 자에 대한 통지를 게을리한 경우	과태료 (§64②-1)	-
반집법 §54②	사업시행자	사업시행자·정비사업전문관리업자·철거업자·설계자 및 시공자 등이 정비사업의 감독에 대한 보고 또는 자료제출을 게을리한 경우	과태료 (§64②-2)	-
반집법 §54③	사업시행자	회계감사를 받지 아니한 경우	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§62-2)	양벌
반집법 §54④	사업시행자 주민대표회의 및 정비 사업전문관 리업자	처분의 취소·변경 또는 정지, 그 공사의 중지 및 변경에 관한 명령을 받고도 이에 따르지 아니한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-6)	양벌
반집법 §54⑤	조합임원 (토지등소 유자 시행 사업은 그 대표자)	서류 및 관련 자료를 거짓으로 공개한 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-7)	양벌
반집법 §54⑥	유자 시행 사업은 그 대표자)	서류 및 관련 자료의 열람·복사 요청에 허위의 사실이 포함된 자료를 열람·복사해 준 경우	2년↓징역 또는 2천만원↓벌금 (§61-8)	양벌
반집법 §54⑤	조 합 임 원 (조합의 청 산인 및 토 지등소유자 시 행 하 는 사업은 그 대 표 자 , §19에 따른 지정개발자 가 사업시 행자인 경 우 그 대표 자)	사업시행과 관련한 서류 및 자료를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하지 아니하거나 조합원 또는 토지등소유자의 열람·복사 요청에 따르지 아니하는 조합임원(조합의 청산인 및 토지등소유자가 시행하는 사업의 경우에는 그 대표자, 제19조에 따른 지정개발자가 사업시행자인 경우 그 대표자를 말한다)	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§62-3)	양벌
반집법 §54⑥	대 표 자 , §19에 따른 지정개발자 가 사업시 행자인 경 우 그 대표 자)	속기록 등을 만들지 아니하거나 관련 자료를 청산 시까지 보관하지 아니한 조합임원(조합의 청산인 및 토지등소유자가 시행하는 사업의 경우에는 그 대표자, 제19조에 따른 지정개발자가 사업시행자인 경우 그 대표자를 말한다)	1년↓징역 또는 1천만원↓벌금 (§62-4)	양벌
수정법 §3	중앙행정기 관의 장, 서 울 특 별 시 장·광역시 장·도지사 또는 시· 군·구청 장 등 관계 행정기관의 장	수도권정비계획에 맞지 않는 토지 이용 계획이나 개발 계획 등을 수립·시행한 경우	-	-
수정법 §8	관의 장, 서 울 특 별 시 장·광역시 장·도지사 또는 시· 군·구청 장 등 관계 행정기관의 장	대통령령으로 정하는 학교, 공공 청사, 연수 시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설·증설이나 그 허가등을 한 경우	-	-
수정법 §9-1	관의 장, 서 울 특 별 시 장·광역시 장·도지사 또는 시· 군·구청 장 등 관계 행정기관의 장	택지, 공원 용지, 관광지 등의 조성을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 개발사업에 대해 허가등을 한 경우	-	-
수정법 §9-2	관의 장, 서 울 특 별 시 장·광역시 장·도지사 또는 시· 군·구청 장 등 관계 행정기관의 장	대통령령으로 정하는 학교, 공공 청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수 시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설 또는 증설에 대해 허가등을 한 경우	-	-
수정법 §18④	관의 장, 서 울 특 별 시 장·광역시 장·도지사 또는 시· 군·구청 장 등 관계 행정기관의 장	인구집중유발시설의 신설 또는 증설에 대하여 제2항과 제3항에 따른 총량규제의 내용과 다르게 허가등을 한 경우	-	-
신고법	거래당사자	부동산 거래 신고를 하지 않은 경우(공동신고 거부자 포함)	과태료	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§3①-④			(28②-1)	
신고법 §3①	거래당사자	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-
신고법 §3②	거래당사자			
신고법 §3③	개업공인중개사			
신고법 §3④	개업공인중개사			
신고법 §3:2①	거래당사자	신고 후 해당 계약이 해제, 무효 또는 취소 시, 확정된 날로부터 30일 이내에 신고하지 않은 경우	과태료 (28②-1:2)	-
신고법 §4-1	거래당사자	개업공인중개사에게 부동산 거래를 신고하지 아니하게 하거나 거짓으로 신고하도록 요구하는 경우	과태료 (28②-2)	-
신고법 §4-2	신고 의무자가 아닌 자	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-
신고법 §4-3 §3	거래당사자	부동산 거래신고나 거래 해제등의 거짓신고를 조작하거나 방조한 경우	과태료 (28②-3)	-
신고법 §4-4	누구든지	계약을 체결하지 아니하였음에도 불구하고 거짓으로 같은 조에 따른 신고를 한 경우	과태료 (28①-1)	-
신고법 §4-5		신고 후 해당 계약이 해제등이 되지 아니하였음에도 불구하고 거짓으로 거래의 해제등을 신고한 경우	과태료 (28①-2)	-
신고법 §6	거래당사자	거래대금 지급을 증명할 수 있는 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우 또는 그 밖의 필요한 조치를 이행하지 아니한 경우	과태료 (28①-3)	-
신고법 §6	거래당사자	거래대금 지급을 증명할 수 있는 자료 외의 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우	과태료 (28②-4)	-
신고법 §8①	외국인등	외국인이 부동산 취득신고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	과태료 (28④)	-
신고법 §8②	외국인등	외국인등이 상속·경매, 그 밖에 대통령령으로 정하는 계약 외의 원인으로 부동산 취득 시 부동산 취득신고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	과태료 (28⑤-1)	-
신고법 §8③	부동산 소유자, 법인, 외국인등	부동산을 소유한 국민, 법인 또는 단체가 외국인등으로 변경 시, 토지의 계속보유 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우	과태료 (28⑤-2)	-
신고법 §9①	외국인 등	허가를 받지 아니하고 토지취득계약을 체결하거나 부정한 방법으로 허가를 받아 토지취득계약을 체결한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§26①)	양벌
신고법 §11①	토지거래계약당사자	허가구역내에 있는 토지에 대해 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 토지거래계약을 체결하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 토지거래계약 허가를 받은 경우	2년 ↓ 징역 또는 계약당시 공시지가에 따른 토지가격의 100/30 ↓ 상당벌금 (§26②)	징벌 양벌
신고법 §21	토지거래계약당사자	허가 취소, 처분 또는 조치명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§26③)	양벌
실명법	명의신탁	부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
§3①	자	명의로 등기한 경우	(§7①-1)	
실명법 §3②	실채무자	채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전받을 시, 채무자, 채권금액 및 채무변제를 위한 담보라는 뜻이 적힌 서면을 거짓으로 적어 제출하게 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§7①-2)	양벌
실명법 §3②	명의수탁자	부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§7②)	양벌
실명법 §3②	실채무자	채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전받을 시, 채무자, 채권금액 및 채무변제를 위한 담보라는 뜻이 적힌 서면을 거짓으로 적어 제출하게 한 경우	과징금 (§5①)	-
실명법 §6	과징금을 부과 받은 자	§3①을 위반하여 과징금을 부과 받은 자가 지체 없이 자신의 명의로 등기를 하지 아니한 경우(단, §4② 단서에 해당하는 경우는 제외, 자신의 명의로 등기할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 소멸된 후 지체 없이 자신의 명의로 등기하여야 함)	이행강제금 (§6)	-
실명법 §11	법률 제 4944호 부동산실권리자명의 등기에 관한 법률 시행 전에 명의신탁약정에 따른 등기를 한 사실이 없는 자	실명등기를 가장하여 등기한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§12③)	양벌
부동산 등기 특별조치법 § ①, §11 및 법률 제 4244호 부동산 등기특별조치법 부칙 §2를 적용 받는 자	장기미등기자	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§10⑤) 과징금 (§10①)	양벌
역세권법 §11①	누구든지	개발구역 안에서 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§35-1)	양벌
역세권법	사업시행	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사업시행자의 지정을 받	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
법 §12①	자	은 경우	(§35-2)	
역세권 법 §13①	사업시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 실시계획의 승인(변경승인을 포함한다)을 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§35-3)	양벌
역세권 법 §14①	사업시행자	실시계획의 승인을 받지 아니하고 사업을 시행한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§36-1)	양벌
역세권 법 §14②	누구든지	사업시행자의 토지에의 출입 또는 일시 사용을 가로막거나 방해한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§39-1)	-
역세권 법 §14③	누구든지	해 뜨기 전 또는 해 진 후, 토지의 소유자 또는 점유자의 승낙 없이 토지에 출입한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§39-2)	-
역세권 법 §14④	타인의 토지에 출입하려는 자	증표를 지니지 아니하고 토지에 출입한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§39-3)	-
역세권 법 §14⑤	토지에 대한 권리를 가진 자	사업시행자의 토지에의 출입 또는 일시 사용을 가로막거나 방해한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§39-4)	-
역세권 법 §21⑤	사업시행자	준공 전 사용의 허가 없이 토지나 시설을 사용한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§36-2)	양벌
역세권 법 §31①	사업시행자	공사의 중지·변경, 건축물 또는 장애물 등의 개축·변경 또는 이전, 그 밖의 처분이나 조치의 명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§37)	양벌
조치법 §2②③	부동산소유권이전계약 체결자	미등기 전매행위를 한 경우	3년 ↓ 징역이나 1억원 ↓ 벌금 (§8-1)	양벌
조치법 §4	부동산소유권이전계약 체결자	미등기전매에 해당하지 않는 제3자와의 소유권이전 계약 시 검인을 받지 아니한 경우	1년 ↓ 징역이나 3천만원 ↓ 벌금 (§9-1)	양벌
주거법 §23③	주거복지정책 업무 종사자 (전, 현)	직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§25)	-
주임법 §28	주택임대차 분쟁조정위원회 조정	직무상 알게된 정보를 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 사용한 경우(다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 제외)	벌칙적용에서 공무원 의제 (§31)	-
주임법 §28	위원, 사무국의 직원 (전, 현)	직무상 알게된 정보를 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 사용한 경우(다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 제외)	벌칙적용에서 공무원 의제 (§31)	-
중개법 §7①	공인중개사	다른 사람에게 자기의 성명을 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자기의 공인중개사 자격증을 양도 또는 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①) 양벌(1천만원 ↓ 벌금)	양벌
중개법 §7②	누구든지	공인중개사가 아닌 자가 공인중개사 자격증을 양수·대여받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
중개법 §8	공인중개사가 아닌 자	공인중개사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우		
중개법 §9①	중개업을 영위하려는 자	중개사무소를 두려는 지역을 관할하는 등록관청에 중개사무소의 개설등록을 하지 않은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-1)	양벌
		중개법인의 경우 주된 중개사무소를 두려는 지역을 관할하는 등록관청에 중개사무소의 개설등록을 하지 않은 경우 거짓이나 부정한 방법으로 중개사무소의 개설등록을 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-2)	-
중개법 §13①	개업공인중개사	등록관청의 관할구역 안에 둘 이상의 중개사무소를 둔 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §13②		임시 중개시설물을 설치한 경우		
중개법 §18②	개업공인중개사가 아닌 공인중개사	“공인중개사사무소”, “부동산중개” 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	-
중개법 §18:2②	정보통신서비스제공자	제18조의2(중개대상물의 표시·광고)에 따른 모니터링을 위하여 필요한 자료제출요구에 대해 정당한 사유없이 관련 자료를 제출하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②1:2)	-
중개법 §18:2③	정보통신서비스제공자	공인중개사법 위반이 의심되는 표시·광고에 대한 확인 또는 추가정보의 게재 등 필요한 조치에 정당한 사유 없이 따르지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②1:3)	-
중개법 §18:2③	개업공인중개사가 아닌 공인중개사	중개업을 하기 위하여 중개대상물에 대한 표시·광고를 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	-
중개법 §18:2④-1		중개대상물이 존재하지 않아서 실제로 거래를 할 수 없는 중개대상물에 대한 표시·광고	500만원 ↓ 과태료 (§51②-1)	-
중개법 §18:2④-2		중개대상물의 가격 등 내용을 사실과 다르게 거짓으로 표시·광고하거나 사실을 과장되게 하는 표시·광고		
중개법 §18:2④-3		그 밖에 표시·광고의 내용이 부동산거래질서를 해치거나 중개뢰인에게 피해를 줄 우려가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 내용의 표시·광고		
중개법 §19①	개업공인중개사	다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자기의 중개사무소등록증을 양도 또는 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §19②	누구든지	다른 사람의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 한 경우 다른 사람의 중개사무소등록증을 양수 또는 대여받아 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §24③	거래정보사업자	거래정보사업자가 운영규정의 승인 또는 변경승인을 얻지 아니하거나 운영규정의 내용을 위반하여 부동산거래정보망을 운영한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②1:4)	-
중개법 §24④		개업공인중개사로부터 공개를 의뢰받은 중개대상물이 아닌 정보를 부동산거래정보망에 공개한 경우 의뢰받은 내용과 다르게 정보를 공개하거나 어떠한 방법으로	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
		로든지 개업공인중개사에 따라 정보가 차별적으로 공개되도록 한 경우		
중개법 §25①	개업공인중개사	성실·정확하게 중개대상물의 확인·설명을 하지 아니하거나 설명의 근거자료를 제시하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료(§51②1:5)	-
중개법 §29②	개업공인중개사	업무상 알게된 비밀을 누설한 경우(그 업무를 떠난 후에도 동일) /반의사불벌	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §33①-1	개업공인중개사	토지, 건축물 그 밖의 토지의 정착물, 그 밖에 대통령령으로 정하는 재산권 및 물권의 매매를 업으로 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §33①-2		중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 영위하는 자인 사실을 알면서 그를 통하여 중개를 의뢰하거나 그에게 자기의 명의를 이용하게 한 경우		
중개법 §33①-3		사례·증여 그 밖의 어떠한 명목으로도 제32조에 따른 보수 또는 실비를 초과하여 금품을 받은 경우		
중개법 §33①-4		중개대상물의 거래상의 중요사항에 관하여 거짓된 언행 그 밖의 방법으로 중개의뢰인의 판단을 흐리게 한 경우		
중개법 §33①-5		관계 법령에서 양도·알선 등이 금지된 부동산의 분양·임대 등과 관련 있는 증서 등의 매매·교환 등을 중개하거나 그 매매를 업으로 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-3)	양벌
중개법 §33①-6		중개의뢰인과 직접 거래를 하거나 거래당사자 쌍방을 대리한 경우		
중개법 §33①-7		탈세 등 관계 법령을 위반할 목적으로 소유권보존등기 또는 이전등기를 하지 아니한 부동산이나 관계 법령의 규정에 의하여 전매 등 권리의 변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하는 등 부동산투기를 조장한 경우		
중개법 §33①-8		부당한 이익을 얻거나 제3자에게 부당한 이익을 얻게 할 목적으로 거짓으로 거래가 완료된 것처럼 꾸미는 등 중개대상물의 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 경우		
중개법 §33①-9		단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한한 경우		
중개법 §33②	누구든지	시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 안 내 문, 온 라인 커뮤니 티 등 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도한 경우 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업공인중개사 등에게만 중개의뢰를 하도록 유도하여 다른 개업공인중개사 등을 부당하게 차별한 경우 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-4)	양벌

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
		을 이 용하여 시세에 부당한 영향을 줄 목 적으로 정당한 사유 없이 개업공인중개사등의 중개대상물에 대한 정당한 표시·광고 행위를 방해한 경우 개업공인중개사등에게 중개대상물을 시세보다 현저 하게 높게 표시·광고하도록 강요하거나 대가를 약속 하고 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 유도 한 경우		
중개법 §37①	거래정보 사업자	국토부장관, 시·도지사, 등록관청의 감독상 명령에 따른 보 고, 자료의 제출, 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거 나 그 밖의 명령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고 또는 자료제출을 한 경우	500만원 ↓ 과태료(§51②1:6)	-
중개법 §49①	개업공인중 개사	이중으로 중개사무소의 개설등록을 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §49②		둘 이상의 중개사무소에 소속된 경우		
지개법 §17①	대통령령으 로 정하는 행위를 하 려는 자	지역개발사업구역에서 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 토석(土石) 의 채취, 토지 분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목(竹木)을 베 어내거나 심는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-1) 양벌	-
지개법 §19①	시행자	시행자 지정을 받지 아니하고 지역개발사업을 시행한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-2) 양벌	-
지개법 §20⑥	지정권자	토지 매도명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-3) 양벌	-
지개법 §31②	시행자	승인을 받지 아니하고 선수금을 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-5) 양벌	-
지개법 §32①	시행자	조성토지등의 사용 및 처분 계획서에 위반하여 조성토지등 을 사용 또는 임대·매각한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-6) 양벌	-
지개법 §33① §33②	시행자	원형지 공급 계약을 승인받지 아니하고 원형지를 공급하거 나 부정한 방법으로 공급 계약을 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-7) 양벌	-
지개법 §33⑥	원형지개발 자(국가 및 지자체 제 외)	원형지를 매각한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-8) 양벌	-
지개법 §34	누구든지	조사 또는 측량을 위한 행위를 거부·방해 또는 기피한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§83-1)	-
지개법 §38	시행자(지 정 권 자 인 시 행 자 는 제외)	준공검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§83-2)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
지개법 §41	시행자	준공검사 전 또는 공사 완료 공고 전에 조성토지등을 사용하거나 사용허가 없이 조성토지등을 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§83-3)	-
지개법 §76	시행자	보고 및 검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	1천만원 ↓ 과태료(§83-4)	-
지개법 §81-4	시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 §23에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받거나 같은 조에 따른 실시계획의 승인을 받지 아니하고 지역개발사업을 시행한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§81-4) 양벌	-
진흥법 §19③	부동산서비스사업자	거짓의 인증마크를 제작·사용하거나 그 밖의 방법으로 인증우수서비스사업자임을 사칭한 경우	3천만원 ↓ 벌금(§28①)	양벌
진흥법 §16①-5		다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 영업하게 하거나 인증서를 대여한 경우	1천만원 ↓ 벌금(§28②)	양벌
진흥법 §15④ §17⑥ §23		국토부장관의 점검요청 및 지도감독에 필요한 자료를 특별한 사유 없이 제출하지 아니하거나 거짓의 자료를 제출한 경우	과태료 (§30①-1)	-
진흥법 §16②		우수서비스사업자 인증이 취소된 후에도 인증마크를 계속 사용한 경우	과태료 (§30①-2)	-
집합법 §1:2①	소유자	구분점포를 정한 경계표지 또는 건물번호표지를 파손, 이동 또는 제거하거나 그 밖의 방법으로 경계를 알아볼 수 없게 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§65①)	-
집합법 §9:3③	분양자	예정된 매수인의 2분의 1 이상이 이전등기를 하였을 시, 규약 설정 및 관리인 선임을 위한 관리단집회를 소집할 것을 구분소유자에게 통지 하지 아니한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-1)	-
집합법 §9:3④	분양자	관리단집회를 소집하지 아니한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-2)	-
집합법 §24⑥	관리인으로 선임된 자	전유부분이 50개 이상인 건물의 관리인으로 선임된 자가 이를 소관청에 신고하지 아니한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-3)	-
집합법 §26①	관리인	구분소유자에게 그 사무에 관한 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-4)	-
집합법 §26:2① §26:2③	건물의 관리인	회계감사를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 받은 경우	500만원 ↓ 과태료(§66①-1)	-
집합법 §26:2⑥	건물의 관리인	회계감사를 방해하는 등 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우	500만원 ↓ 과태료(§66①-2)	-
집합법 §26:2④	건물의 관리인	회계감사 결과를 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우	300만원 ↓ 과태료(§66②-1)	-
집합법 §30① §39④ §41③	관리인 또는 구분소유자나 그 대리인으로	규약, 의사록 또는 서면(전자적 방법으로 기록된 정보를 포함한다)을 보관하지 아니한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-5)	-
집합법 §30③ §39④ §41③	서 건물을 사용하고 있는 자	정당한 사유 없이 규약, 의사록 또는 서면의 열람이나 등본의 발급청구를 거부한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-6)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
집합법 §39② §39③	관리단집회 의 의장	의사록을 작성하지 아니하거나 의사록에 적어야 할 사항을 적지 아니하거나 거짓으로 적은 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-7)	-
집합법 §56① §57① §58	건물을 신 축한 자	등록신청을 게을리 한 경우	200만원 ↓ 과태료(§66③-8)	-
집합법 §56②	건축사 또 는 측량기 술자	평면도에 측량성곽을 사실과 다르게 기재한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§65②)	-
집합법 §59①	소유자	건축물대장 등록 시 건물의 표시에 관한 조사를 거부·방해 또는 기피한 경우	300만원 ↓ 과태료(§66②-2)	-
집합법 §59③	소유자	소관청의 직권조사 시 질문 및 문서 제시 요구에 응하지 아니 하거나 거짓으로 응한 경우	300만원 ↓ 과태료(§66②-3)	-
택지법 §6①	시행자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 같은 항에 규정된 행위 를 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§32-1)	양벌
택지법 §6④	시행자	원상회복명령을 이행하지 않은 경우	대집행 (§6④)	-
택지법 §10① §10②	누구든지	택지개발지구의 지정, 개발계획 또는 실시계획의 작성 및 사 업 시행을 위한 토지에의 출입 등을 방해한 경우	과태료 (§35①-1)	-
택지법 §19:2① §19:2②	공 급 받 은 자	택지 또는 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전 매한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§31:2-1)	양벌
택지법 §19:2① §19:2②	공급대상자	전매가 금지됨을 알면서 택지 또는 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§31:2-2)	양벌
택지법 §23①	시행자	행정청이 행하는 처분 또는 명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§32-2)	양벌
택지법 §24① §24②	누구든지	지정권자에게 택지개발사업에 관한 자료 제출 또는 보고를 거짓으로 하거나 출입조사를 거부·기피 또는 방해한 경우	과태료 (§35①-2)	-
환수법 §20	납부의무자	국토교통부장관의 자료제출요구에 따른 개발비용 등의 산정 및 부담금액 공제에 필요한 내역서를 허위로 제출한 경우	3년 ↓ 징역 또는 면탈·감경하였거 나 면탈·감경하고자 한 재건축부 담금의 3배 이하에 상당하는 벌금 (§23①-2)	양벌
환수법 §20	납부의무자	자료를 제출하지 아니하거나 게을리한 기간(이하 이 항에서 “해태기간”이라 한다)이 기간 만료일부터 1개월 이상 2개월 미만인 경우	재건축부담금의 100분의 1에 상 당하는 금액 ↓ 과태료(§24①-1)	-
환수법 §20	납부의무자	해태기간이 2개월 이상 6개월 미만인 경우	재건축부담금의 100분의 2에 상 당하는 금액 ↓ 과태료(§24①-2)	-
환수법 §20	납부의무자	해태기간이 6개월 이상 12개월 미만인 경우	재건축부담금의 100분의 4에 상 당하는 금액 ↓ 과태료(§24①-3)	-

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
환수법 §20	납부의무자	해태기간이 12개월 이상인 경우	재건축부담금의 100분의 80에 상 당하는 금액 ↓과태료(§24①-4)	-
환수법 §23 ① -1	납부의무자	재건축부담금을 면탈·감경할 목적 또는 면탈·감경하게 할 목적으로 허위의 계약을 체결한 경우	3년 ↓ 징역 또는 면탈·감경하였거 나 면탈·감경하고자 한 재건축부 담금의 3배 이하에 상당하는 벌금 (§23①-1)	양벌

제4절

부동산 시장질서 교란 관련 벌칙조항 유형별 분석



1. 시세조종 행위

시세조종에 해당하는 행위에 대한 처벌규정을 두고 있는 법률은 ‘분석대상 법률’ 중 공인중개사법에서만 관련내용을 찾아볼 수 있었다. 거짓광고 또는 과장광고에 대한 규제와 시세에 영향을 줄 목적으로 중개대상물의 온라인 커뮤니티 등을 이용한 중개 의뢰를 특정 가격 이하로 하도록 유도하여 시세에 영향을 주는 행위 및 중개대상물에 대한 잘못된 정보의 게시 또는 의뢰받은 중개대상물과 다른 게시물의 게시, 실제와 다른 중개대상물의 표시·광고에 대하여 규제하는 등 부동산 거래질서를 교란에 해당하는 행위의 금지를 규정하고 이를 위반한 경우 처벌하는 규정을 두고있다. 특히, 시세에 부당한 영향을 줄 목적을 가진 행위에 대해서는 누구든지 공인중개사법 위반행위에 해당할 수 있고, 개업공인중개사와 중개대상물에 관한 정보를 취급하는 거래정보당사자, 개업공인중개사가 아닌 공인중개사에 대한 시세조종행위의 금지 및 이에 대한 처벌규정이 있음을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 시세조종 행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
중개법 §33②	누구든지	시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사 등에 대한 중개 의뢰를 제한하거나 제한을 유도한 경우 중개대상물에 대하여 시세보다 현저하게 높게 표시·광고 또는 중개하는 특정 개업공인중개사등에게만 중개 의뢰를 하도록 유도하여 다른 개업공인중개사등을 부당하게 차별한 경우 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-4)	양벌

	누구든지	시세에 부당한 영향을 줄 목적으로	정당한 사유 없이 개업공인중개사등의 중개대상물에 대한 정당한 표시·광고 행위를 방해한 경우 개업공인중개사등에게 중개대상물을 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 강요하거나 대가를 약속하고 시세보다 현저하게 높게 표시·광고하도록 유도한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-4)	양벌
중개법 §24④	거래정보 사업자		개업공인중개사로부터 공개를 의뢰받은 중개대상물이 아닌 정보를 부동산거래정보망에 공개한 경우 의뢰받은 내용과 다르게 정보를 공개하거나 어떠한 방법으로든지 개업공인중개사에 따라 정보가 차별적으로 공개되도록 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §18:2④-1	개업공인중개사가 아닌 공인중개사		중개대상물이 존재하지 않아서 실제로 거래를 할 수 없는 중개대상물에 대한 표시·광고를 한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②-1)	-
중개법 §18:2④-2	개업공인중개사가 아닌 공인중개사		중개대상물의 가격 등 내용을 사실과 다르게 거짓으로 표시·광고하거나 사실을 과장되게 하는 표시·광고를 한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②-1)	-
중개법 §18:2④-3	개업공인중개사가 아닌 공인중개사		그 밖에 표시·광고의 내용이 부동산거래질서를 해치거나 중개의뢰인에게 피해를 줄 우려가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 내용의 표시·광고를 한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②-1)	-

2. 미공개정보를 이용한 거래 및 사용, 비밀 누설 행위

부동산에 관한 투자 및 거래행위에 있어 미공개정보를 사용하거나 직무상 알게된 정보를 누설하는 등의 행위를 금지하고 이에 대한 처벌규정은 부동산투자회사법, 공공주택특별법, 도시개발법, 주택법, 공인중개사법, ‘민간임대주택에 관한 특별법’, ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법’, 주택임대차보호법, 주택도시기금법, 부동산등기법, ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’, 주거기본법, 한국부동산원법에서 찾아볼 수 있었다.

이러한 규정들을 보다 상세히 유형화하여 보면 1) 미공개정보를 사용한 거래행위, 2) 미공개정보를 제공 또는 누설하는 행위, 3) 부정한 방법으로 미공개정보를 취득하는 경우, 4) 직무상 알게된 정보를 타인에게 누설하거나 목적외의 용도로 사용하는 경우를 금지하는 4가지 금지유형으로 나누어 볼 수 있다.

가. 미공개 정보를 사용한 거래·누설·제공 행위

미공개정보를 사용하여 부동산 등의 거래행위를 하였거나 미공개정보를 타인에게 제공하였거나 정보를 누설한 행위에 대하여 공공주택특별법과 도시개발법, 부동산투자회사법에서 동법내에서도 가장 무거운 벌칙 내용을 부과하고 있다.

부동산 정책과 관련한 미공개정보를 이용하여 이득을 취하는 행위를 금하기 위하여 관련 미공개정보를 이용한 부동산 거래행위 또는 직무상 알게된 정보를 누설한 행위 등을 처벌하는 규정을 두고 있다. 공공주택특별법에서는 기관 또는 관련업체에 종사하거나 종사했던 자가 주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우 또는 미공개정보를 제공받은 사람과 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 사람에 대해 5년 이하의 징역 또는 위반행위로 얻은 재산상 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처하도록 하여 징역형과 더불어 징벌적 벌금형을 과하고 있다(공공주택특별법 제57조 제1항). 주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우와 이에 관한 미공개정보를 제공받은 경우와 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 경우, 업무상 취득한 금융정보 등을 사용하거나 제공 또는 누설한 경우(공공주택특별법 제57조 제2항) 전항과 같이 징역형과 더불어 징벌적 벌금형을 과하고 있다.

도시개발에 있어서 도시개발구역의 지정에 관련된 기관(지정권자, 도시개발구역의 지정을 요청하거나 요청하려는 관계 중앙행정기관의 장 또는 시장(대도시 시장은 제외)·군수·구청장, 시행자 또는 시행자가 되려는 자 및 같은 조 제5항에 따라 도시개발구역의 지정을 제안하거나 제안하려는 자, 도시개발구역을 지정하거나 도시개발구역의 지정을 요청 또는 제안하기 위한 자료의 제출을 요구받은 자, 도시개발구역 지정 시 협의하는 관계 행정기관의 장 또는 자문·심의기관의 장) 또는 업체에 종사하였거나 종사하는 자로부터 미공개정보를 제공받은 자 또는 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 자가 해당 미공개정보를 도시개발구역의 지정 또는 지정 요청·제안 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우(도시개발법 제10조의 2 제2항)도 징역형과 더불어 징벌적 벌금형을 과하고 있다(도시개발법 제79조의2).

부동산투자회사의 미공개 자산운용정보를 이용하여 부동산 또는 증권을 매매하거나 타인에게 이용하게 한 부동산투자회사의 임직원 또는 대리인, 주요 주주, 부동산투자회사와 자산투자운용 업무에 관한 위탁계약을 체결한 자와 그 대리인, 종업원에 대하여 5년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 정하고 있다(부동산투자회사법 제50조).

〈표 4-7〉 미공개정보를 이용한 거래 및 미공개 정보의 사용 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
공특법 §9②	기관 또는 업체 종사자(전, 현)	주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개 정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 위반행위로 얻은 재산상 이익 또는 회피한 손실액의 3배 ↑ 5배 ↓ 에 상당 벌금 (§57①)	징벌 과 환수 양벌
공특법 §9④	미 공개 정보 를 제공받은 자 미 공개 정보 를 부정한 방 법으로 취득 한 자	주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개 정보를 제공받은 자 또는 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 경우가 그 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	이익 또는 회피한 손실액이 50억 ↑ 인 경우, 무기 또는 5년 ↑ 징역 (§57②-1) 이익 또는 회피한 손실액이 5억 ↑ 50억 ↓ 인 경우, 3년 ↑ 유기징역 (§57②-2)	
공특법 §48:5⑤	금융 정보 등 취급 자(전, 현)	업무상 취득한 금융정보등을 사용·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57⑤)	양벌
공특법 §48:6②	국토부 소속 공무원(전, 현), 관계기 관공무원	공공주택 공급 신청자의 자격 확인 또는 공공주택 거주자 실태조사에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 경우	3년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§57:4)	양벌
도개법 §10:2②	기관 업체 종사자 (전, 현)	§10:2② 각 호에 해당하는 자가 미공개정보를 도시개발구역의 지정 또는 지정 요청·제안 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	3년 ↓ 징역 또는 위반행위로 얻은 재산상 이익 또는 회피한 손실액이 5억 원 ↑ 인 경우, 무기 또는 5년 ↑ 징역	징벌 과 환수
도개법 §10:2③	기관 업체 종사자 (전, 현)	§10:2② 각 호에 해당하는 자료부터 미공개정보를 제공받은 자 또는 미공개정보를 부정한 방법으로 취득한 자가 그 미공개정보를 도시개발구역의 지정 또는 지정 요청·제안 목적 외로 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 경우	이익 또는 회피한 손실액이 50억 원 ↑ 인 경우, 무기 또는 5년 ↑ 징역 이익 또는 회피한 손실액이 5억 원 ↑ 50억 원 ↓ 인 경우, 3년 ↑ 유기징역	
부투법 §32	해당 부동산투 자회사의 임직 원 또는 대리인	부동산투자회사의 미공개 자산운용정보를 이용하여 부동산 또는 증권을 매매하거나 타인에게 이를 이용하게 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-5)	양벌
	주요주주 해당 부 동산투 자와 위탁계 약을 체결 한 자			

나. 직무상(업무상) 취득한 정보의 사용·누설·제공 행위

부동산 관련 정책에 관한 직무를 행하고 있는 기관의 전직 및 현직 공무원 및 임직원 등이 직무상(업무상) 취득한 정보를 사용하여 부동산의 거래행위를 하거나 정보를 타인에게 제공하거나 누설한 경우에 대하여도 처벌규정을 두고 있다. 우선, 국토교통부 소속의 공무원 및 소속 공무원이었던 자가 주택의 공급과 관련한 정보 또는 자료를 (목적 외로) 사용하거나 타인 또는 타 기관에 제공하거나 누설한 경우에 대하여 주택법에서는 징역형 또는 벌금형의 벌칙규정을 두고 있다(주택법 제100조). 공공주택 공급 신청자의 자격확인 등에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 국토교통부 소속 전·현직 공무원과 관계기관 공무원을 처벌하는 징역형 또는 벌금형의 벌칙규정을 두고 있다(공공주택특별법 제57조의4). 민간임대주택 중복입주 확인 및 입차인의 자격확인을 위해 필요한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 한국토지주택공사, 지방공사 및 한국부동산원 소속 직원에 대하여 처벌규정을 두고 있다(‘민간임대주택에 관한 특별법’ 제65조 제1항).

방치된 빈집의 정비와 소규모주택의 정비를 위한 실태조사를 위해 시장·군수 또는 지정받은 전문기관의 전·현직 업무종사자가 업무상 취득한 자료 또는 정보를 사용·제공 또는 누설한 경우에 대하여도 처벌규정을 두고 있다(‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법’ 제 65조 제1항).

주택임대차보호법상의 주택임대차분쟁조정위원회의 전·현직 조정위원 및 사무국의 전·현직 직원이 직무상 알게된 정보에 대하여 비밀유지의무(주택임대차보호법 제28조)를 부과하고 있는데, 비밀유지의무를 위반한 경우에 대한 처벌규정을 두고 있지 않음을 알 수 있다. 다만, 공무원이 아닌 주택임대차위원회의 위원 및 주택임대차분쟁조정위원회의 위원에 대한 벌칙 적용 시 공무원의제조항을 두고 있다.

그 외에 부동산 관련 법 중에서 직무상 알게 된 정보를 사용하거나 타인 또는 타 기관에 제공하거나 누설한 경우에 대하여는 주택도시보증법상 전·현직 기금 대출 관련업무 종사자 및 주택도시보증공사 임직원에 대한 처벌(제35조 제1항), 부동산등기법상 전·현직 등기관 또는 전·현직 등기사무 종사자에 대한 처벌(제111조의 1), 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에서는 전·현직 금융정보 취급 업무 종사자, 전·현직 금융정보취급의 권한을 위임한 자 및 위탁받은 자에 대한 처벌(제31조 제1항), 주거기본법상 전·현직 주거복지정책 업무 종사자에 대한 처벌(제25조), 전·현직 한국부동산원의 임직원에 대한 처벌(제19조) 규정을 찾아볼 수 있었다.

〈표 4-8〉 직무상(업무상) 취득한 정보의 사용·누설·제공한 행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
주택법 §55⑤	국토부 소속 공무원 (전, 현)	업무상 취득한 정보를 목적외로 사용하거나, 다른 사람 또는 다른 기관에 제공하거나, 누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (\$100)	-
주택법 §56⑩	사업주체 소 속 임직원 (전, 현)			
주택법 §57:3④	국토부 소속 공무원, 지자체 공무원 (전, 현)			
중개법 §29②	개업공인중 개사	업무상 알게된 비밀을 누설한 경우(그 업무를 떠난 후에도 동일) /반의사불벌	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (\$49①)	양벌
민특법 §42:7③	업무중사자 (전, 현)	공공지원민간임대주택의 중복입주 확인(§42:2), 임차인의 자격 확인(§42:3), 임차인의 자격확인 요청 등(§42:4), 금융정보등의 제공(§42:5), 자료 요청(§42:2)에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역이나 5천만원 ↓ 벌금 (\$65①)	양벌
민특법 §60⑤		임대주택정보체계(§60)에 관한 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 경우	5년 ↓ 징역이나 또는 5천만원 ↓ 벌금(\$65①)	양벌
민특법 §59:2③	한국토지주 택공사, 지방 공사 및 부동 산원 소속 임 직원	임차인의 자격확인을 위해 필요한정보 또는 자료 (§42:2 내지 §42:7)를 사용·제공 또는 누설한 경 우	5년 ↓ 징역이나 5천만원 ↓ 벌금 (\$65①)	양벌
반집법 §8④	업무중사자 (전, 현)	빈집 등에 관한 실태조사업무에 종사하거나 종사 하였던 자가 업무를 수행하면서 취득한 자료 또는 정보를 사용·제공 또는 누설한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (\$60-1)	양벌
주임법 §28	주택임대차분 쟁조정위원회의 조정위원, 사무국의 직 원(전, 현)	직무상 알게된 정보를 타인에게 누설하거나 직무 상 목적 외에 사용한 경우(다른 법률에 특별한 규 정이 있는 경우는 제외)	벌칙적용에서 공무원 의제 (\$31)	-

기금법 §33⑤	자료를 제공 받은 자	기금의 운용 및 관리를 위하여 필요한 정보요청에 따라 자료를 제공받은 자가 해당 자료를 목적에 필요한 범위 외의 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 다른 기관에 제공하거나 누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§35①)	-
기금법 §34:2⑤	기금 대출 관련업무 종사자(전, 현)	업무를 수행하면서 취득한 금융정보등을 이 법에서 정한 목적 외의 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설한 경우		
기금법 §25	주택도시보증공사 임직원(전, 현)	직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§35②)	-
등기법 §110②	등기관 또는 부동산등기사무에 종사자(전, 현)	직무로 인하여 알게 된 등기필정보의 작성이나 관리에 관한 비밀을 누설한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§111:1)	-
등기법 §110③	누구든지	부실등기를 하도록 등기 신청이나 촉탁에 제공할 목적으로 등기필정보를 취득하거나 그 사정을 알면서 등기필정보를 제공한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§§111:1)	-
개특법 §16:3⑤	업무 종사자(전, 현) 관련 위임자, 위탁받은 자(전, 현)	업무수행 시 취득한 금융정보 등을 목적외로 사용하거나 타인 또는 기관에 제공하거나 누설한 경우	5년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§31①)	양벌
주거법 §23③	주거복지정책 업무 종사자(전, 현)	직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§25)	-
부동산원 법 §11	부동산원의 임직원(전, 현)	직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§19)	-

3. 내부거래 및 특별관계자(이해관계자)와의 거래

부동산투자회사법에서는 위탁관리 부동산투자회사, 투자운용업무를 위탁받은 자산관리회사 및 특별관계자가 서로의 부동산이나 증권을 거래한 경우를 처벌하고(제51조 제8호), 부동산투자회사가 그 임직원 및 그 특별관계자 또는 해당 부동산투자회사의 주식을 100분의 10 이상 소유하고 있는 주주 및 그 특별관계자와 거래한 경우에 대해 처벌하는 규정(제51조 제11호)을 두고 있다.

〈표 4-9〉 내부거래 특별거래 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
도정법 §132	누구든지	추진위원, 조합임원 선임 또는 §29(계약의 방법 및 시공자 선정 등)에 따른 계약 체결과 관련하여 금품, 향응 또는 그 밖의 재산상 이익을 제공하거나 제공의사를 표시하거나 제공을 약속하는 행위를 하거나 제공을 받거나 제공의사 표시를 승낙한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§135-2)	양벌
투자법 §22:2③	위탁관리 부동산 투자회사, 투자운용 업무를 위탁 받은 자산관리회사 및 특별관계자	서로 부동산이나 증권의 거래행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-8)	양벌
투자법 §30	부동산 투자회사	해당 부동산투자회사의 임직원 및 그 특별관계자 또는 해당 부동산투자회사의 주식을 100분의 10 이상 소유하고 있는 주주(이하 "주요주주"라 한다) 및 그 특별관계자와 거래한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-11)	양벌

4. 자격제한 위반 및 자격 양도 및 대어

부동산 관련법에서는 건축물의 안전 및 부동산 시장의 안정된 질서유지를 위해 주택의 공급 및 거래의 중개행위에 있어서 자격을 가진 사업사 및 자격 소유자에게 그 행위를 허가하고 있으며, 이를 위반하여 자격증을 양도 또는 대어하거나 이러한 행위를 알선하는 경우에 대하여 처벌하는 규정을 두고 있다.

주택법에서는 등록사업자가 다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 이 법에서 정한 사업이나 업무를 수행 또는 시공하게 하거나 그 등록증을 대여한 경우(제104조 제12호)와 사업주체가 무자격자에게 주택 공급업무를 대행하게 한 경우(제102조 제14호의2)를 처벌하는 규정을 두고 있다. 공인중개사법에서는 공인중개사가 아닌자가 공인중개사 자격증을 양수·대여받거나, 다른 사람의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 하였거나, 다른 사람의 중개사무소등록증을 양수 또는 대여받아 사용한 경우에 처벌하고 있다(제49조 제1항). 또한, 다른 사람에게 자기의 성명을 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자기의 공인중개사자격증을 양도 또는 대어하였거

나 다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자기의 중개사무소 등록증을 양도 또는 대여한 경우도 처벌하고 있다(제49조 제1항). ‘민간임대주택에 관한 특별법’에서는 주택임대관리사업자가 다른 자에게 자기의 명의 또는 상호를 사용하여 민간임대법에서 정한 사업이나 업무를 수행하게 하거나 그 등록증을 대여한 경우에 처벌하고 있다(제65조 제2항 제7호).

그 외에도 ‘도시 및 주거환경정비법’, 부동산서비스산업 진흥법, 건설산업기본법, ‘부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률’에서 자격의 양도 및 대여 행위에 관한 금지의무를 위반한 경우에 대해 처벌규정을 두고 있다.

〈표 4-10〉 자격의 양도 및 대여 행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
주택법 §90	등록사업자	다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 이 법에서 정한 사업이나 업무를 수행 또는 시공하게 하거나 그 등록증을 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-12)	양벌
주택법 §54:2②	사업주체	무자격자에게 주택 공급업무를 대행하게 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-14:2)	양벌
개발업법 §10①	부동산개발업자	타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 부동산개발을 하게 하거나 자기의 부동산개발업등록증을 양도·대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-2)	양벌
개발업법 §10①	등록사업자	타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 부동산개발을 하게 하거나 자기의 부동산개발업등록증을 양도 또는 대여하는 행위를 한 경우	등록취소 §25①-4	-
개발업법 §10②	부동산개발업자	타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 부동산개발을 하게 하거나 자기의 부동산개발업등록증을 양수·대여받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-3)	양벌
건산법 §21	건설사업자	다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 하거나 이를 알선한 경우 또는 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려주거나 이를 알선한 경우	영업정지/등록말소 (§83-5)	-
건산법 §21①	건설사업자	다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 한 건설사업자와 그 상대방, 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려준 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-2) 양벌(5천만원 ↓ 벌금)	양벌
건산법 §21②	건설사업자	건설사업자로부터 그 성명이나 상호를 빌려 건설공사를 수급 또는 시공하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩을 빌린 경우	등록말소 (§83-5)	-

건설법 §21③	건설사업자	다른 사람의 성명이나 상호를 사용한 건설공사 수급 또는 시공을 알선하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩 대여를 알선한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-3)	양벌
건설법 §25② §29①-⑤	수급인, 하수급인	수급인 자격 제한(§25②) 및 하도급 자격 제한(§29①-⑤)을 위반하여 하도급계약을 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§96-4) 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금 (§82②)	징벌 양벌
건설법 §68:4③	건설사업자	타워크레인 대여업자 또는 대여계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우	시정명령 (§81-12)	-
도정법 §106①-9	정비사업 전문관리업자	다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 이 법에서 정한 업무를 수행하게 하거나 등록증을 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§138①-4) 등록취소처분(§106①)	-
민특법 §16①	주택임대관리업자	다른 자에게 자기의 명의 또는 상호를 사용하여 민특법에서 정한 사업이나 업무를 수행하게 하거나 그 등록증을 대여한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-7)	양벌
중개법 §7②	누구든지	공인중개사가 아닌 자가 공인중개사 자격증을 양수·대여받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §19②		다른 사람의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 한 경우 다른 사람의 중개사무소등록증을 양수 또는 대여받아 사용한 경우		
중개법 §7①	공인중개사	다른 사람에게 자기의 성명을 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자기의 공인중개사자격증을 양도 또는 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①) 양벌(1천만원 ↓ 벌금)	양벌
중개법 §19①	개업공인중개사	다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자기의 중개사무소등록증을 양도 또는 대여한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
진흥법 §16①-5	부동산서비스사업자	다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 영업하게 하거나 인증서를 대여한 경우	1천만원 ↓ 벌금(§28②)	양벌

5. 전매·알선 금지 등 위반 행위

주택법상 사업주체가 투기과열지구 및 조정대상지역에서 건설·공급되는 주택과 분양가상한제 적용주택, 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 주택을 10년 이내의 범위에서 대통령령으로

정한 전매제한기간 동안에 주택을 전매하거나 전매를 알선한 경우 이를 처벌하며 특히, 위반행위로 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 자는 3년 이하의 징역 또는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처하는 징벌적 벌금을 규정하고 있다(주택법 제101조 제2호). 특히, 부동산등기특별조치법에서 부동산 소유권이전계약을 체결한 자가 미등기 전매행위를 한 경우와 주택공급을 받은 자 또는 주택공급 대상자가 주택 또는 토지를 전매하거나 전매를 알선한 경우도 처벌하고 있다. 또한, 택지개발촉진법에서 택지를 공급받은 자가 택지 또는 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매한 경우와 택지공급대상자가 전매가 금지됨을 알면서 택지 또는 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매받은 경우 모두 처벌하고 있다(택지개발법 제31조의2 1호 내지 2호). 그 외에도 공공주택특별법과 ‘건축물의 분양에 관한 법률’, ‘도시 및 주거환경정비법’, ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법’, ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법’에서 미등기 전매행위 또는 전매행위, 전매 알선 행위를 처벌하고 있고 이는 모두 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인도 벌금에 처하는 양벌규정을 적용하고 있다.

〈표 4-11〉 전매제한기간 동안 전매 및 전매알선 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
건분법 §6:3①	건축물은 분양받은자, 소유자	투기과열지구 또는 조정대상지역에서 분양 받은 자 또는 소유자는 분양계약 체결한 날부터 사용승인 후 1년의 범위에서 분양받은 자의 지위 또는 건축물을 전매하거나 전매를 알선한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-5)	양벌
건분법 §6:3②		§6:3①에 해당하지 않는 건축물로서 분양사업자와 분양받은 자가 §6④에 따른 분양계약을 체결한 건축물을 사용승인 전에 2명 이상에게 전매하거나 전매를 알선한 경우		
건분법 §6:3③	분양사업자	분양에 해당하지 않는 방법으로 매입한 건축물과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 매입하는 업무용 건축물과 지방공기업법」에 따른 지방공기업이 매입하는 업무용 건축물을 사용승인 전에 2명 이상에게 전매하거나 전매를 알선한 경우		
공토법 §63③	토지보상권 전매자	토지로 보상받기로 결정된 권리(제63조제4항에 따라 현금으로 보상받을 권리를 포함한다)를 전매한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§93:2)	양벌

공특법 §32:3①	공급받은 자	토지 또는 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전제한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§57:2)	양벌
공특법 §32:3②	공급대상자	전매가 금지됨을 알면서 토지 또는 토지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매받은 경우		
공특법 §49:4	공공 임대 주택의 임차인	공공임대주택의 임차권을 양도하거나 공공임대주택을 전대한 경우 및 이를 알선한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57:3-2)	양벌
도정법 §76①-7-다	토지 등 소유자	60㎡ 이하로 공급받은 1주택은 §86②에 따른 이 전고시일 다음 날부터 3년이 지나기 전에는 주택을 전매(매매·중여나 그 밖에 권리변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되 상속은 제외)하거나 전매를 알선한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-8)	양벌
빈집법 §33③-7-다목	사업시행자	60㎡ ↓ 의 1주택을 전매제한기간에 전매하거나 이의 전매를 알선한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§60-6)	양벌
조치법 §2②③	부동산 소유권이전계약 체결자	미등기 전매행위를 한 경우	3년 ↓ 징역이나 1억원 ↓ 벌금 (§8-1)	양벌
주택법 §64①	사업주체	투기과열지구 및 조정대상지역의 주택, 분양가상한제 적용주택 공공택지외 택지의 주택을 전매제한기간 동안 전매하거나 전매 알선한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§101-2)	징벌 양벌
주택법 §57:2⑦	분양가상한 주택 입주자	전매제한기간 중 잔여기간 동안 전매 금지 및 거주 의무기간 잔여기간 동안 계속 거주하지 아니한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-10)	양벌
중개법 §33①-7	개업공인중개사	탈세 등 관계 법령을 위반할 목적으로 소유권보존 등기 또는 이전등기를 하지 아니한 부동산이나 관계 법령의 규정에 의하여 전매 등 권리의 변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하는 등 부동산투기를 조장한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-3)	양벌
택지법 §19:2① §19:2②	공급받은 자	택지 또는 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전제한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§31:2-1)	양벌
택지법 §19:2① §19:2②	공급대상자	전매가 금지됨을 알면서 택지 또는 택지를 공급받을 수 있는 권리·자격·지위 등을 전매받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§31:2-2)	양벌

6. 표시·광고 위반 및 유사명칭 사용 행위

부동산의 거래 및 개발, 부동산 투자에 있어서 표시·광고를 위반하거나 유사명칭을 사용하는 행위를 금지하여 부동산 시세 조작행위가 이어지는 것을 방지하는 한편 관련 소비자를 보호하기 위

하여 이러한 행위를 금지하고 이를 위반한 경우에 대하여 처벌하는 규정을 두고 있다.

공인중개사법상 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용하여 특정 개업공인중개사등에 대한 중개의뢰를 제한하거나 제한을 유도하거나 특정 가격 이하로 중개를 의뢰하지 아니하도록 유도한 경우에 대한 처벌(제48조 제4호), 개업공인중개사가 아닌 중개사가 중개업을 하기 위하여 중개대상물에 대한 표시·광고를 한 경우에 대한 처벌(제49조 제1항), 개업공인중개사가 아닌 중개사가 중개대상물의 가격 등 내용을 사실과 다르게 거짓으로 표시·광고하거나 사실을 과장되게 하는 표시·광고하는 행위에 대한 과태료 처분(제51조 제2항 제1호) 등의 벌칙규정을 두고 있다.

‘건축물의 분양에 관한 법률’에서는 잘못된 분양 광고에 대한 처벌과 투기과열지구 또는 조정대상지역에서 분양신고일 현재 거주자를 우선 선정하지 않거나 분양광고 시 이를 표시하는 않은 경우에 대하여 처벌하고 있고(제10조 제2항), ‘부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률’에서는 등록사업자가 아닌 부동산개발업자가 등록사업자로 오인될 우려가 있는 사항을 표시·광고하는 경우에 대해 처벌하고 있다(제36조 제2호).

부동산투자회사법에서는 부동산투자회사가 영업인가 또는 등록없이 부동산투자회사의 명칭을 사용하여 주식을 모집 또는 매출한 경우에 대한 처벌(제50조 제1호) 규정과 부동산투자회사가 아닌 자가 유사명칭을 사용한 경우를 처벌(제54조 제1항)하는 규정을 두고 있다.

그 외에 건설산업기본법상의 건설업 표시·광고 위반에 대한 처벌(제97조 제1호), ‘부동산서비스산업 진흥법’상 부동산서비스사업자에 대한 가짜 인증마크 사용행위 및 인증 우수서비스사업자 사칭행위에 대한 처벌(제28조 제1항) 규정을 두고 있다.

〈표 4-12〉 표시·광고 위반 및 유사명칭 사용 행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
개발업법 §81	등록사업자가 아닌 부동산개발업자	등록사업자임을 표시·광고하거나 등록사업자로 오인될 우려가 있는 사항을 표시·광고한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-2)	양벌
개발업법 §82	등록사업자	표시·광고 규정을 위반하여 §22①에 따른 시정조치명령을 받고 그 명령에 따르지 아니한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-3)	양벌
개발업법 §82	등록사업자	등록한 사실과 그 밖에 소비자 보호를 위하여 필요한 사항을 그 표시나 광고에 명시하지 아니한 경우	3천만원 ↓ 과태료(§40①-1) 시정조치 (§22①-1)	-

개발업법 §8②	등록사업자	등록한 사실과 그 밖에 소비자 보호를 위하여 필요한 사항을 그 표시나 광고에 명시하지 아니한 경우	영업정지	-
개발업법 §20①	부동산개발업자등	표시·광고 규정을 위반하여 §22①에 따른 시정조치명령을 받고 그 명령에 따르지 아니한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-3)	양벌
개발업법 §20①	부동산개발업자등	표시·광고 규정을 위반하여 §22①에 따른 시정조치명령을 받고 그 명령에 따르지 아니한 경우	영업정지	-
개발업법 §20①-3	부동산개발업자등	전화·모사전송·컴퓨터 통신 등을 통하여 부동산 등을 공급받을 것을 강요한 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§40①-2) 시정조치 (§22①-1)	-
건분법 §6①	분양사업자	분양신고수리 사실을 통보받지 아니하고 분양 광고를 하거나 공개모집이 아닌 방법으로 분양받을 자를 모집하거나 인터넷을 활용하여 모집하여야 하는 용도 및 규모의 건축물을 인터넷을 활용하지 않고 분양받을 자를 공개모집한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-1)	양벌
건분법 §6:2①	분양사업자	투기과열지구 또는 조정대상지역에서 분양 시 분양분의 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 분양신고일 현재 거주자를 우선 선정하지 않거나 분양광고 시 이를 표시하지 않은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-4)	양벌
건산법 §11	건설사업자	건설업의 표시·광고의 제한을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-1)	양벌
기금법 §21	주택도시보증공사가 아닌 자	공사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§36①)	-
민간법 §41⑤	투융자집합투자기구가 아닌 자	투융자집합투자기구, 투융자회사, 투융자신탁 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§63-2)	양벌
민특법 §16②	주택임대관리업자가 아닌 자	주택임대관리업자가 아니면서 주택임대관리업 또는 유사명칭을 사용한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-8)	양벌
부동산원법 §8	부동산원 외의 자	한국감정원, 한국부동산원 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§21①)	-
부투법 §3④	부동산투자회사가 아닌 자	유사명칭(부동산투자회사)을 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§54①-1)	-
부투법 §9 §9:2 §21①	부동산투자회사	영업인가 또는 등록없이 부동산투자회사의 명칭을 사용하여 주식을 모집 또는 매출한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-1)	양벌

부투법 §23④	미등록부동산투자회사	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 부동산 투자자문의 명칭을 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (\$54①-8)	양벌
진흥법 §19③	부동산서비스사업자	거짓의 인증마크를 제작·사용하거나 그 밖의 방법으로 인증 우수서비스사업자임을 사칭한 경우	3천만원 ↓ 벌금 (\$28①)	양벌
진흥법 §16②	서비스사업자	우수서비스사업자 인증이 취소된 후에도 인증마크를 계속 사용한 경우	과태료 (\$30①-2)	-
중개법 §8	공인중개사가 아닌 자	공인중개사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (\$49①)	양벌
중개법 §18②	개업공인중개사가 아닌 공인중개사	“공인중개사사무소”, “부동산중개” 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (\$49①)	-
중개법 §18:2②	정보통신서비스제공자	제18조의2(중개대상물의 표시·광고)에 따른 모니터링을 위하여 필요한 자료제출요구에 대해 정당한 사유 없이 관련 자료를 제출하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료 (\$51②1:2)	-
중개법 §18:2③	개업공인중개사가 아닌 공인중개사	중개업을 하기 위하여 중개대상물에 대한 표시·광고를 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (\$49①)	-
중개법 §18:2③	정보통신서비스제공자	공인중개사법 위반이 의심되는 표시·광고에 대한 확인 또는 추가정보의 게재 등 필요한 조치에 정당한 사유 없이 따르지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료 (\$51②1:3)	-

7. 거짓 또는 부정한 방법 등에 의한 부정행위

가. 부정행위 일반

거짓이나 속임수 또는 부정한 방법으로 주택을 공급받거나, 개발사업자로서 지정을 받는 등의 질서를 교란할 수 있는 부정행위에 대하여 처벌규정을 두고 있는 법률은 다음과 같다.

주택이 건설·공급에 있어 그 지위나 증서 및 공급하는 행위 및 공급받는 행위에 있어 부정행위가 있는 경우(주택법 제101조 제3호)와 거짓이나 부정한 방법으로 공공 임대주택을 임대받거나 임대받게 하는 경우에 대해 처벌규정을 두고 있다(공공주택특별법 제57조의3 제1호).

자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하도록 농지의 소유를 제한하고(농지법 제6조) 있는데, 이를 위반하여 자기의 농업경영을 이용하지 않거나 이용하지 않을 자가 농지소유의 목적으로 부정한 방법을 통해 농지를 소유하기 위한 농지취득자격증명의 발급을 받은 경우(농지법 제58조 제1호)에 대해 농지법에서 처벌규정을 두고 있다.

그 외에 부동산 관련 법 중에서 부정행위에 대하여는 ‘민간임대주택에 관한 특별법’상 공공지원 민간임대주택 개발사업에서 부정한 방법으로 시행자로 지정 또는 변경을 받은 경우에 대

한 처벌(제65조 제3항), 도시개발법상 부정한 방법으로 도시개발사업 시행자의 지정을 받은 경우에 대한 처벌(제80조 제2호), 도시 및 주거환경정비법상 거짓 또는 부정한 방법으로 조합원 자격을 취득한 경우 및 조합원 자격을 취득하게 해준 경우에 대한 처벌(제136조 제6호)규정을 두고 있다. 사회기반시설민간투자법상 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 민간투자사업의 사업시행자 지정을 받은 경우에 대한 처벌(제62조 제1호) 등 건설산업기본법, '집합건물의 소유 및 관리에 관한 법', '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률', 부동산등기법에서 부정한 행위를 금지하고 위반행위에 대하여 처벌하는 규정을 두고 있다.

〈표 4-13〉 부정행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
건분법 §6③	분양사업자	공개추첨의 방법에 따르지 아니하고 분양받을 자를 선정한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-2)	양벌
건분법 §6④	분양사업자	§6③에 따라 공개추첨방법으로 분양받을 자로 선정되지 않은 자와의 분양계약 체결 및 §6④에 따른 분양계약서가 아닌 형식으로 분양계약을 체결한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-3)	양벌
건분법 §6⑤	분양사업자	미분양 물건에 대한 분양 시 경우 §6④에 따른 분양계약서 형식을 갖추지 않고 분양계약을 체결한 경우		
건분법 §7②	분양사업자	분양받은 자 전원에게 알리지 않고 §7① 외의 설계변경을 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-6)	양벌
건분법 §8①	분양사업자	대통령령으로 정하는 계약금·중도금 및 잔금의 비율과 이를 받을 수 있는 시기를 위반하여 분양대금을 받은 경우	1억원 ↓ 과태료 §12①-1)	-
건분법 §9②	분양사업자	시정명령을 받은 분양사업자가 시정명령을 받은 날부터 10일 이내에 시정명령 내용과 정정할 사항을 대통령령이 정하는 방법으로 공표하지 않은 경우	1억원 ↓ 과태료 §12①-2)	-
건분법 §9③	분양사업자	시정명령을 받은 분양사업자가 시정명령 이행 전에 분양받을 자를 선정 또는 분양계약을 체결했을 시 분양받을 자로 선정된 자 또는 분양받은 자에게 이를 공표하지 않은 경우		
개발업법 §20①-1	부동산개발업자등	거짓 또는 과장된 사실을 알리거나 속임수를 써서 타인으로 하여금 부동산등을 공급받도록 유인한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-5) 시정조치 (§22①-1)	양벌

개발업법 §20①-2	부동산개발 업자등	타인으로 하여금 그릇된 판단을 하게 하여 부동산 등을 공급받도록 유인할 목적으로 부동산개발에 대한 거짓 정보를 불특정다수인에게 퍼뜨린 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-4) 시정조치 (§22①-1)	양벌
건설법 §21④	건축주	건설사업자 또는 부정한 방법으로 건설공사를 수 급한 자와 공모하여 건설공사를 도급 또는 시공하 게 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-4) 등록말소 (§83-5)	양벌
건설법 §38:2	발주자, 수급 인, 하수급인, 이해관계인	건설공사의 계약에 있어 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-5)	양벌
건설법 §38:2	건설사업자 등	부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취 득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상 의 이익을 제공한 경우	1년 이내 영업정지를 명하거나 영 업정지를 갈음하여 10억원 ↓ 의 과징금 (§82:2①)	
공토법 §93	보상금을 지 급받은 자 보상금지급 자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 받은 경우 또는 그 사실을 알면서 보상금을 지급한 경우 (미수범 포함)	5년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§93①)	미수범 처벌 양벌
공토법 §58①-2	감정평가법 인등이나 그 밖의 감정인	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 감정평가를 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§95)	양벌
공특법 §50:3④	공공주택사 업자	임차인에게 통보한 우선 분양전환 가격을 초과한 가격으로 제3자에게 매각한 경우 단, 매각가격 재산성 시의 감정평가로 가격이 변경 되는 경우는 제외	이익 2배에 상당 과태료 (§60①)	-
공특법 §50:3②	공공주택사 업자등	우선 분양전환에 관한 사항을 통보한 이후 같은 조 제1항의 자격을 충족하는 자에게 우선 분양전환 하지 아니한 경우 단, §50:3①의 자격을 충족하는 자가 우선 분양전 환계약에 응하지 않은 경우는 제외	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57:3-3)	양벌
공특법 §49:6①	공공주택사 업자	공공주택사업자에게 입주자로 선정된 지위 또는 주택의 매입을 신청하지 않은 경우	300만원 ↓ 과태료 (§60②-4)	-
공특법 §50:3③	공공주택사 업자	임차인의 거주 여부를 확인하지 아니한 경우	300만원 ↓ 과태료 (§60②-7)	-
공특법 §57:3-1	누구든지	거짓이나 부정한 방법으로 임대주택을 임대받거 나 임대받게 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§57:3-1)	양벌

농지법 §6	누구든지	자기의 농업경영에 이용 또는 이용하지 않을 자가 농지를 소유할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 §8①에 따른 농지취득자격증명을 발급 받은 경우		
농지법 §7	누구든지	상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니한 사람이 상속 농지 중 총 1만㎡ 이상 소유하거나, 대통령령으로 정하는 기간(8년)이상 농업경영을 한 후 이농한 사람이 이농 당시 소유 농지 중 총 1만㎡ 이상 소유하거나, 주말·체험영농을 하려는 사람이 총 1천㎡ 이상의 농지를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 §8①에 따른 농지취득자격증명을 발급받은 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-1)	양벌
도개법 §11①	시행자	부정한 방법으로 §11①에 따른 도시개발사업 시행자의 지정을 받은 경우	3년 ↓ 징역이나 3천만원 ↓ 벌금 (§80-2)	양벌
도정법 §39②	조합원 자격 취득자 토지소유자 조합 임직원	거짓 또는 부정한 방법으로 §39②를 위반하여 조합원 자격을 취득한 경우 및 조합원 자격을 취득할게 해준 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-6)	양벌
도정법 §36	토지등 소유자	토지등 소유자의 서면동의서를 위조한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§135-1)	양벌
		토지등 소유자의 서면동의서를 매도하거나 매수한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-5)	양벌
도정법 §19⑧	정비사업전문관리업자	정비예정구역 또는 정비구역에서 주택법 §2-11-가에 따른 지역주택조합의 조합원을 모집한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§138①-1) 양벌	양벌
도정법 §39②	토지등 소유자	분양주택을 이전 또는 공급받을 목적으로 건축물 또는 토지의 양도·양수 사실을 은폐한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-7)	양벌
등기법 §111:3	등기필정보를 §111:2의 목적으로 보관한 자	부정하게 취득한 등기필정보를 §111:2의 목적으로 보관한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§111:3)	-
민간법 §13	사업시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 민간투자사업의 사업시행자 지정을 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§62-1)	양벌
민특법 §5:5①	모집주체	조합가입비 등을 예치하게 하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②)	양벌
민특법 §5:5④	모집주체	조합가입신청자가 청약 철회시 청약 철회 의사가 도달한 날부터 7일 이내에 예치기관의 장에게 가입비등의 반환을 요청 하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②)	양벌
민특법 §14	주택임대관리업자	자기관리형 주택임대관리업의 경우 보증상품에 가입하지 아니한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-6)	양벌
민특법 §23	사업시행자	거짓 또는 부정한 방법으로 공공지원 민간임대주택 개발사업의 시행자로 지정 또는 변경을 받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-1)	양벌

민특법 §42②	공공 지원 민간 임대주택의 임차인	공공지원 민간임대주택의 임차인 자격요건을 갖추지 않고 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공 지원 민간임대주택을 공급받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-5)	양벌
부투법 §19①	부동산 투자 회사	영업인가를 받거나 등록을 하고 제10조에 따른 최저자본금 이상을 갖추기 전에 현물출자방식으로 신주를 발행한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-3)	양벌
부투법 §19④	업무대행자	토지소유자가 사업시행자로부터 토지로 보상받기로 한 금액으로 평가를 받지 않고 현물출자를 하거나 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-4)	양벌
부투법 §21		자산을 부동산, 부동산개발사업, 지상권·임차권 등 부동산 사용에 관한 권리, 신탁 종료 시 신탁재산 전부가 수익자에게 귀속하는 부동산 신탁 수익권, 증권·채권, 현금 외에 투자 운용하는 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-4)	양벌
부투법 §24①		부동산 취득 후 부동산개발사업으로 조성 또는 설치한 토지·건축물 등을 분양하거나 그 밖에 투자자 보호를 위하여 대통령령으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고, 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간을 이내에 부동산을 처분한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 벌금 (§52-3)	양벌
부투법 §24②	부동산 투자 회사	건축물이나 그 밖의 공작물이 없는 토지를 부동산 개발사업을 시행하기 전에 처분한 경우	-	-
부투법 §25①		최저자본금준비기간이 끝난 후 매 분기 말 현재 총 자산의 100분의 80이상을 부동산, 부동산 관련 증권 및 현금으로 운용하지 못한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-6)	양벌
부투법 §27① §27③		다른 회사의 의결권 있는 발행주식의 100분의 10을 초과하여 취득한 경우 또는 동일인이 발행한 증권을 총자산의 100분의 5를 초과하는 취득한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-9)	양벌
부투법 §31②		상근임원이 다른 회사의 상근 임직원(겸직)이 되거나 다른 사업(겸업)을 한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§54②-7)	-
빈집법 §24②	토지 등 소유자, 조합 임직원 (전문조합 관리인)	거짓 또는 부정한 방법으로 투기과열지역에서 조합원 자격을 취득하거나 조합원 자격을 취득하게 해준 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§60-3)	양벌
주택법 §65①	누구든지	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따라 건설·공급되는 증서나 지위 또는 주택을 공급받거나 공급받게 하는 행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§101-3)	징벌 양벌
집합법 §26:2① §26:2③	건물의 관리인	회계감사를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 받은 경우	500만원 ↓ 과태료 (§66①-1)	-

나. 허위등기

‘부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률’에서는 부동산등기제도를 악용한 투기·탈세·탈법행위 등을 방지하기 위하여 실권리자 명의로 등기하도록 정하고 있는데(제1조), 명의신탁자가 이를 위반하여 부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의신탁자의 명의로 등기한 경우(제7조 제1항 제1호)는 징역 또는 벌금과 함께 과징금을 부과할 수 있도록 정하고 있다(제7조 제2항). 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기한 경우(제7조 제2항)도 처벌규정을 두고 있다. 더불어 실명등기를 가장하여 등기한 경우도 처벌하고 있으며(제12조 제3항), 장기미등기자에 대한 처벌(제10조 제5항)과 과징금 부과(제10조 제1항) 규정을 두고 있다. 한편, 과징금을 부과받은 자가 지체 없이 자신의 명의로 등기를 하지 아니한 경우에 대해서는 이행강제금을 부과할 수 있도록 정하고 있다(제6조).

〈표 4-14〉 허위등기 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
실명법 §3①	명의신탁자	부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§7①-1) 과징금 (§5①)	양벌
실명법 §3②	명의수탁자	부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기한 경우	3년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§7②)	양벌
실명법 §6	과징금을 부과받은 자	§3①을 위반하여 과징금을 부과받은 자가 지체 없이 자신의 명의로 등기를 하지 아니한 경우(단, §4② 단서에 해당하는 경우는 제외, 자신의 명의로 등기할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그 사유가 소멸된 후 지체 없이 자신의 명의로 등기하여야 함)	이행강제금 (§6)	-
실명법 §11	법을 제4944호 부동산실권리자명의 등기에 관한 법률 시행전에 명의신탁약정에 따른 등기를 한 사실이 없는 자	실명등기를 가장하여 등기한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§12③)	양벌

조치법」 §10, §11 및 법률 제4244호 조처법 부칙 §2를 적용받는 자	장기미등기자	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§10⑤) 과징금 (§10①)	양벌
---	--------	---	--	----

다. 거짓보고 및 허위자료 제출

부동산 관련법에서는 주택 등 건축물의 감독상 이유로 허가권자 또는 등록관청이 관련 내용의 보고 및 관련 서류의 제출 요구, 조사 또는 검사를 실시할 수 있고, 이러한 규정을 위반하여 조사 또는 검사에 응하지 않거나 거짓 보고 또는 허위자료를 제출하는 경우에 대해 처벌하는 규정을 두고 있다.

주택법에서는 주택을 건설·공급하기 위한 사업주체로서의 승인을 받기 위해 필요한 서류를 제출하지 않고 주택을 건설·공급하는 경우에 대해 처벌하고 있고(제102조 제14호), 부동산투자회사법에서는 자기관리부동산투자회사가 설립보고서 또는 설립 이후 회사현황 보고서를 제출하지 않거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법을 제출한 경우에 대해 벌칙규정을 두고 있다(제51조 제1호). ‘도시 및 주거환경정비법’에서는 추진위원장 또는 조합임원(토지등소유자가 시행하는 재개발 사업의 경우 대표자)에게 정비사업의 시행에 관한 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원, 토지등 소유자 또는 세입자가 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하도록 하고 있고 이를 위반한 경우 벌칙규정을 두고 있다(제137조 제12호). ‘부동산 실권리자 명의의 등기에 관한 법률’에서는 채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전받을 시, 채무자, 채권금액 및 채무변제를 위한 담보라는 뜻이 적힌 서면을 거짓으로 적어 제출하게 한 경우에 대해 벌칙규정을 두고 있다(제7조 제1항 제2호). ‘재건축초과이익 환수에 관한 법’에서는 자료제출의무자가 국토교통부장관의 자료제출요구에 따른 개발비용 등의 산정 및 부담금액 공제에 필요한 내역서를 허위로 제출한 경우 징역형과 함께 징벌적 벌금을 부과할 수 있도록 정하고 있다(제23조 제1항 제2호). ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에서는 사업시행자가 기반시설설치비용을 면탈·경감할 목적 또는 면탈·경감하게 할 목적으로 거짓 계약을 체결하거나 거짓 자료를 제출한 경우에 역시 징역형과 함께 징벌적 벌금을 부과할 수 있도록 정하고 있다(제140조의 2). 건설산업기본법에서는 건설사업자가 건설사업관리 실적, 인력 보유현황, 재무상태를 거짓으로 제출한 경우에 처벌하고(제97조 제3호), ‘부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법’에서는 임차인대표회의 등이 임대사업자와 임차인이 체결한 임대차 계약서 등의 서류를 거짓으로 작성하여 제출한 경우를 처벌하고 있다(제17조).

공공주택특별법에서는 공공주택사업자가 국토교통부예의 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우, 공인중개사법에서는 거래정보사업자가 감독상 명령에 따른 보고, 자료의 제출, 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 그 밖의 명령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고 또는 자료제출을 한 경우에 대해 과태료 부과를 정하고 있다.

그 외에도 도시개발법, '민간임대주택에 관한 특별법', '빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법', '부동산 거래신고 등에 관한 법', '부동산서비스산업 진흥법', '부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률', '집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률'에서 의무에 대한 이행력을 담보하기 위하여 과태료 규정을 두고 있다.

〈표 4-15〉 거짓 보고 및 허위 자료제출 행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
주택법 §54③	사업주체	시·군·구청장의 승인을 받기 위한 관련 서류를 제출하지 아니하고 주택을 건설·공급한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-14)	양벌
개발업법 §17	등록사업자	사업실적, 자본금의 변경, 임원 및 부동산개발 전문인력의 변경을 보고하지 아니하거나 거짓의 내용을 보고한 경우	영업정지	-
개발업법 §17	등록사업자	보고명령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우 또는 조사·검사를 거부·기피·방해한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§40②-3)	-
개발업법 §21①-2	부동산개발업자	보고 또는 필요한 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓의 보고 또는 자료·물건을 제출한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§40②-6)	-
개발업법 §21②	부동산개발업자 그 임직원	보고 또는 필요한 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓의 보고 또는 자료·물건을 제출한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§40②-6)	-
개발업법 §21②	부동산개발업자 그 임직원	보고 또는 필요한 자료나 물건의 제출을 하지 아니하거나 거짓의 보고 또는 자료·물건을 제출한 경우	영업정지 (§000000)	-
개발업법 §25③	부동산개발업의 등록이 취소된 자	부동산개발업등록증을 반납하지 아니하거나 부동산개발업등록증을 반납할 수 없는 이유를 기재한 사유서를 제출하지 아니한 경우 또는 거짓의 사유서를 제출한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§40③-4)	-
개발업법 §25④	부동산개발업 등록증을 반납할 수 없는 자는	부동산개발업등록증을 반납하지 아니하거나 부동산개발업등록증을 반납할 수 없는 이유를 기재한 사유서를 제출하지 아니한 경우 또는 거짓의 사유서를 제출한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§40③-4)	-
건분법 §9:3①	분양사업자	국토부장관 또는 허가권자의 요구에 따른 자료의 제출보고를 하지 않거나 거짓으로 제출·보고하거나 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	500만원 ↓ 과태료 §12②)	-

건설법 §23:2②	건설사업자	건설사업관리 실적, 인력 보유현황, 재무상태를 거짓으로 제출한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-3)	-
건설법 §23③	건설사업자	건설공사 실적, 기술자 보유현황, 재무상태를 거짓으로 제출한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§97-2) 6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금 (§82①)	-
건설법 §95-2	입찰자	건설공사 입찰에서 다른 건설사업자의 견적을 제출한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§95-2)	-
건축법 §25⑥	공사감리자	정당한 사유 없이 감리중간보고서나 감리완료보고서를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성하여 제출한 경우	2년 ↓ 또는 1억원 ↓ 벌금 (§110-6)	-
건축법 §27②	업무대행자	현장조사·검사 또는 확인결과를 거짓으로 보고한 경우	2년 ↓ 징역이나 2억원 ↓ 벌금 (§109-1)	-
공토법 §58①-1	사업시행자, 토지소유자, 관계인 또는 참고인	의견서 또는 자료 제출을 요구받고 정당한 사유 없이 이를 제출하지 아니하거나 거짓 의견서 또는 자료를 제출한 경우	2백만원 ↓ 과태료 (§99①-2)	-
공특법 §49:7①	입주자 및 임차인	서류 등의 제출을 거부하거나 해당 주택의 출입·조사 또는 질문을 방해하거나 기피한 경우	300만원 ↓ 과태료 (§60②-5)	-
공특법 §54①	공공주택사업자	국토교통부에의 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	300만원 ↓ 과태료 (§60②-2)	-
국계법 §140:2	사업시행자	기반시설설치비용을 면탈·경감할 목적 또는 면탈·경감하게 할 목적으로 거짓 계약을 체결하거나 거짓 자료를 제출한 경우	3년 ↓ 징역 또는 면탈·경감하였거나 면탈·경감하고자 한 기반시설설치비용의 3배 ↓ 상당 벌금 (§140:2)	-
도개법 §74①	시행자	지정권자나 특별자치도지사·시장(대도시 제외)·군수·구청장의 자료제출요청명령에 응하지 아니하거나 거짓된 자료를 제출한 경우	500만원만원 ↓ 과태료 (§85②-7)	-
도정법 §106①-6	정비사업전문관리업자	§107에 따른 보고·자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사·검사를 거부·방해 또는 기피한 경우	업무정지처분 (§106①)	-
도정법 §106①-7	정비사업전문관리업자	§111에 따른 보고·자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사를 거부·방해 또는 기피한 경우	업무정지처분 (§106①)	-
도정법 §107①	정비사업등록업자			
도정법 §111②	추진위원회 사업시행자 정비사업전문관리업자 설계자 및 시공사 등	국토교통부장관 또는 시·도지사에게 업무에 관한 사항의 보고 및 자료 제출을 게을리한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§140②-3)	-

도정법 §124①	추진 위원장 또는 조합임원(토지등소유자가 시행하는 재개발사업의 경우 대표자)	§124①에 따른 서류 및 관련 자료를 거짓으로 공개한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-12)	-
민특법 §50②	임대사업자 임차인	보고, 자료제출 또는 검사를 거부 방해 또는 기피하거나 거짓으로 보고한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§67③-6)	-
민특법 §60	시장·군수·구청장 공공주택사업자			
민특법 §61	임대사업자 주택임대관리업자 그 밖에 이 법에 따른 인가·승인 또는 등록을 한 자			
민투법 §51①	사업시행자	보고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§65①-4)	-
부도법 §6②	임차인 대표 회의등	임대사업자와 임차인이 체결한 임대차 계약서 등의 서류를 거짓으로 작성하여 제출한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§17)	-
부투법 §8:2①②	자기 관리부 동산 투자 회 사	설립보고서 또는 설립 이후 회사현황 보고서 제출하지 않거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법을 제출한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§51-1)	양벌
반집법 §54②	사업시행자	사업시행자·정비사업전문관리업자·철거업자·설계자 및 시공자 등이 정비사업의 감독에 대한 보고 또는 자료제출을 게을리한 경우	과태료 (§64②-2)	-
신고법 §6	거래당사자	거래대금 지급을 증명할 수 있는 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우 또는 그 밖의 필요한 조치를 이행하지 아니한 경우	과태료 (28①-3)	-
		거래대금 지급을 증명할 수 있는 자료 외의 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우	과태료 (28②-4)	-
실명법 §3②	실채무자	채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전받을 시, 채무자, 채권금액 및 채무변제를 위한 담보라는 뜻이 적힌 서면을 거짓으로 적어 제출하게 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 2억원 ↓ 벌금 (§7①-2)	-
실명법 §3②	실채무자	채무의 변제를 담보하기 위하여 채권자가 부동산에 관한 물권을 이전받을 시, 채무자, 채권금액 및 채무변제를 위한 담보라는 뜻이 적힌 서면을 거짓으로 적어 제출하게 한 경우	과징금 (§5①)	-

중개법 §37①	거래정보 사업자	국토부장관, 시·도지사, 등록관청의 감독상 명령에 따른 보고, 자료의 제출, 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 그 밖의 명령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고 또는 자료제출을 한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②1:6)	-
진흥법 §15④ §17⑥ §23	부동산서비스사업자	국토부장관의 점검요청 및 지도감독에 필요한 자료를 특별한 사유 없이 제출하지 아니하거나 거짓의 자료를 제출한 경우	과태료 (§30①-1)	-
집합법 §26①	관리인	구분소유자에게 그 사무에 관한 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우	200만원 ↓ 과태료 (§66③-4)	-
집합법 §26:2④	건물의 관리인	회계감사 결과를 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우	300만원 ↓ 과태료 (§66②-1)	-
택지법 §24① §24②	누구든지	지정권자에게 택지개발사업에 관한 자료 제출 또는 보고를 거짓으로 하거나 출입조사를 거부·기피 또는 방해한 경우	과태료 (§35①-2)	-
환수법 §20	납부의무자	국토교통부장관의 자료제출요구에 따른 개발비용 등의 산정 및 부담금액 공제에 필요한 내역서를 허위로 제출한 경우	3년 ↓ 징역 또는 면탈·감경하였거나 면탈·감경하고자 한 재건축부담금의 3배 이하에 상당하는 벌금 (§23①-2)	-
환수법 §20	납부의무자	자료를 제출하지 아니하거나 게을리한 기간(이하 이 항에서 "해태기간"이라 한다)이 기간 만료일부터 1개월 이상 2개월 미만인 경우	재건축부담금의 100분의 1에 상당하는 금액 ↓ 과태료 (§24①-1)	-

8. 법률상 목적 외 사용 행위

토지의 개발 또는 취득 내지 이용과 관련하여서는 관련 법률에서 토지의 사용 목적에 따른 추이용에 대해 허가 내지 인가를 하도록 각 관련 법률에서 정하고 있다. 이와 같은 경우 허가 및 인가조건에 따른 사용 목적이 지켜지지 않는 경우 처벌하도록 하고 있는데, 이러한 규정의 입법목적은 토지의 사용목적에 제한함으로써 각 법률이 정하는 토지를 효율적으로 이용·보전하고자 하는 입법 목적을 포함하고 있다.

‘분석대상 법률’ 중 농지법과 관련하여서는 농지의 소유 및 이용에 관한 제한을 두고 있고, 농지법에서 예외적으로 정한 이용행위를 위반하여 목적 외의 이용을 한 경우에 대해 벌칙을 정하고 있다.

농업진흥구역에서 농업 생산 또는 농지 개량과 직접 관련된 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 외의 토지이용행위를 하였거나 농업 보호구역에서 토지이용행위 또는 농업인 소득 증대에 필

요한 시설의 설치를 제외한 토지이용행위를 한 경우 징역형과 벌금형을 규정하고 있으며(제58조 제2호), 농지소유자가 징집 또는 소집되거나, 3개월 이상 국외여행 중이거나, 농업법인이 청산 중이거나, 질병, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖의 사유 등으로 소유농지를 위탁경영하거나 소유 농지를 임대하거나 무상 사용하게 한 경우에 대해서도 벌금형을 정하고 있다(제60조 제1호 내지 제2호).

〈표 4-16〉 목적외 사용 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
농지법 §9	농지소유자	징집 또는 소집되거나, 3개월 이상 국외여행 중이거나, 농업법인이 청산 중이거나, 질병, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 자경할 수 없거나, §17에 따른 농지이용용 증진사업 시행계획에 따라 위탁경영하거나 농업인이 자기 노동력 부족으로 농작업 일부를 위탁하는 경우에 소유농지를 위탁경영하는 경우	1천만원 ↓ 벌금(§60-1)	양벌
농지법 §23①		소유 농지를 임대하거나 무상사용하게 한 경우	1천만원 ↓ 벌금(§60-2)	양벌
농지법 §32①	누구든지	농업진흥구역에서 농업 생산 또는 농지 개량과 직접 관련된 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 외의 토지이용행위를 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-2)	양벌
농지법 §32②		농업 보호구역에서 토지이용행위 또는 농업인 소득 증대에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치를 제외한 토지이용행위를 한 경우		

9. 허가, 등록, 승인, 신고제도에 대한 위반

국토계획법에서는 개발행위에 대한 허가제도 및 지정구역에서의 행위제한 등 허가제도에 대한 위반에 대하여 처벌규정을 두고 있다. 개발행위에 대한 허가를 받지 않고 하는 행위 또는 부정한 방법으로 개발행위에 대한 허가를 받은 경우에 대하여 처벌규정을 두고 있다.

주택법에서는 주택사업 및 대지조성사업에 대한 사업계획의 승인과 주택건설사업에 대해 등록제도를 규정하고 있고 이를 위반하는 경우에 대해 처벌규정을 두고 있다. 주택건설사업을 하려는 자 또는 대지조성사업을 시행하려는 자가 사업계획 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 사업을

시행하는 경우 징역형과 더불어 징벌적 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제102조 5호).

공공주택특별법에서는 공공주택의 건축행위에 대한 허가제도를 규정하고 이를 위반하는 경우에 대해 처벌규정을 두고 있다. 부동산개발업법에서는 등록을 하지 아니하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 부동산개발업을 영위한 경우는 벌칙과 함께 등록취소의 행정처분을 하도록 규정하고 있다. 도시개발법에서는 허가 없이 도시개발구역 지정 예정 구역 및 도시개발구역에서 건축물의 건축 등의 행위를 한 경우에 대하여 처벌규정을 두고 있다.

그 외에 부동산 관련 법 중에서 등록, 승인·허가, 신고제도의 위반에 대하여는 건설산업기본법의 건설업 등록 위반에 대한 처벌, ‘민간임대주택에 관한 특별법’상 주택관리업 위반에 대한 처벌 및 촉진 지구에서 시군구청장의 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우에 대한 처벌, 부동산투자회사법상 속임수나 부정한 방법으로 영업인가, 등록, 변경인가 또는 변경등록을 한 경우에 대한 처벌(제50조 제2호) 및 공인중개사법 등 여러 법률에서 등록, 승인·허가, 신고제도를 위반한 경우를 처벌하는 규정을 두고 있다.

<표 4-17> 등록, 승인·허가, 신고제도 위반행위 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
개발업법 §4①	부동산개발을 업으로 영위하려는 자	등록을 하지 아니하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 부동산개발업을 영위한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§36-1)	양벌
개발업법 §4	부동산개발을 업으로 영위하려는 자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 부동산개발업의 등록을 한 경우	등록취소 §25①-1	-
개발업법 §7②	부동산개발업등록증을 교부받은 자	부동산개발업등록증 기재사항의 변경신청을 하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§40③-1)	-
개발업법 §7②	부동산개발업등록증을 교부받은 자	부동산개발업등록증 기재사항의 변경신청을 하지 아니한 경우	-	-
개발업법 §9①	부동산개발업자	이중으로 부동산개발업의 등록을 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§38-1)	양벌
개발업법 §9②	등록사업자	다른 등록사업자의 부동산개발 전문인력이 된 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§40②-1)	-
개발업법 §15①	등록사업자	폐업신고를 하지 아니한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§40③-3) 시정조치 (§22①-1)	-

개특법 §12① §13	사업자	영리 목적 또는 상습으로	허가를 받지 않거나 허가 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 축목 벌채, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§31②-1)	양벌
		-		1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§32-1)	양벌
		거짓으로 허가를 받은 경우		3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§31②-3)	양벌
건분법 §7①	분양사업자	분양받은 자 전원의 동의없이 분양한 건축물에 대해 사용승인 전에 건축물의 면적 등 중대한 설계변경으로서 대통령령으로 정하는 설계변경을 한 경우		1년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§10②-6)	양벌
건산법 §9 §10	건설사업자	건설업의 등록을 한 후 1년이 지날 때까지 영업을 개시하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 「부가가치세법」 제8조제8항에 따라 관할 세무세장에게 휴업신고를 한 경우로서 제10조에 따른 건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우		등록말소 (§83-2:2)	-
건산법 §9①	건설업을 하려는 자	건설업 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하고 건설업을 한 경우		5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§95:2-1) 등록말소 (§83-1)	양벌
건산법 §10	건설사업자	건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우 (단, 일시적으로 등록기준에 미달하는 등 대통령령으로 정하는 경우는 예외로 함)		등록말소 (§83-3)	-
건산법 §10	건설사업자	건설업의 등록기준에 미달하여 영업정지처분을 받은 후 그 처분의 종료일까지 등록기준 미달사항을 보완하지 아니한 경우		등록말소 (§83-3:2)	-
건산법 §10	건설사업자	건설업의 등록기준에 미달하여 영업정지처분을 받은 후 3년 이내에 동일한 등록기준에 미달하게 된 경우		등록말소 (§83-3:3)	-
건산법 §17	건설사업자	건설업 양도의 신고를 하지 아니하거나 부정한 방법으로 신고하고 건설업을 한 경우		3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§96:-2)	양벌
건산법 §83-9	건설사업자	건설업 등록을 한 후 1년이 지날 때까지 영업을 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 휴업한 경우		등록말소 (§83-9)	-
건축법 §11①	건축주 공사시공자	건축물을 건축하거나 대수선하려는 자가 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받지 않은 경우		3년 ↓ 징역이나 5억원 ↓ 벌금 (§108①-1)	병과
건축법 §19①②	건축주 공사시공자	도시지역에서 건축물의 용도에 맞는 용도 변경 및 용도변경 국토부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가 또는 신고를 하지 않은 경우		3년 ↓ 징역이나 5억원 ↓ 벌금 (§108①-1)	병과

건축법 §19①②	건축주 공사시공자	도시지역 밖에서 건축물의 용도에 맞는 용도 변경 및 용도변경 국토부령으로 정하는 바에 따라 특별 자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가 또는 신고를 하지않고 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§110-1)	-
건축법 §20①	건축주 공사시공자	도시·군계획시설 및 도시·군계획시설 예정지에서 가설건축물을 건축하려는 자가 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받지 않거나 신고를 하지 않은 경우	2년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§110-3)	-
건축법 §22①	건축주	허가를 받았거나 신고를 한 건축물의 건축공사 완료 후 사용승인 신청을 하지 않은 경우	5천만원 ↓ 벌금 (§111-1)	-
공특법 §6:3①	공공 주택 사업자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§58①-1)	양벌
공특법 §11①	공공 주택 사업자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§58①-1)	양벌
공특법 §49⑥	공공 주택 사업자	임대차계약을 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우	300만원 ↓ 과태료 (§60②-6)	-
공특법 §50:5①	공공 주택 사업자	분양전환 공공건설임대주택 양도 신고를 하지 아니하고 분양전환 공공건설임대주택을 양도한 경우	300만원 ↓ 과태료 (§60②-8)	-
국계법 §44:3②	누구든지	허가를 받지 아니하고 공동구를 점용하거나 사용한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (①-1)	-
국계법 §56① §56②	사업시행자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 개발행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§140-1)	양벌
공특법 §55①	공공 주택 사업자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 허가 또는 승인을 받은 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§58-3)	양벌
농지법 §34①②	누구든지	농업진흥지역의 농지를 농지전용허가 없이 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 경우	5년 ↓ 징역 또는 개별공시지가에 따른 토지가액에 해당하는 금액 ↓ 벌금 (§57①) 양벌(개별공시지가에 따른 토지가액에 해당하는 금액 ↓ 벌금)	징벌 병과 양벌
	누구든지	농업진흥지역 밖의 농지를 농지전용허가 없이 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 개별공시지가에 따른 토지가액의 100분의 50에 해당하는 금액 ↓ 벌금 (§57②) 양벌(개별공시지가에 따른 토지가액의 100분의 50에 해당하는 금액 ↓ 벌금)	징벌 병과 양벌

농지법 §35 농지법 §40	누구든지	신고를 하지 아니하고 농지를 전용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§59-1)	양벌
농지법 §36①	누구든지	농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-3)	양벌
농지법 §36:2①	누구든지	농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§59-2)	양벌
농지법 §40①	누구든지	농지전용허가, 농지전용협의, 농지전용신고 절차를 거쳐 농지전용목적사업에 사용되고 있거나 사용된 토지를 대통령령으로 정하는 기간 내에 승인 없이 다른 목적으로 사용한 경우	5년 ↓ 징역 또는 5천만원 ↓ 벌금 (§58-4)	양벌
도개법 §9⑤	시행자	허가 없이 도시개발구역 지정 예정 구역 및 도시개발구역에서 건축물의 건축 등 대통령령으로 정하는 행위를 한 경우	3년 ↓ 징역이나 3천만원 ↓ 벌금 (§80-1)	양벌
도개법 §17②	시행자	부정한 방법으로 도시개발사업 실시계획의 인가를 받은 경우	3년 ↓ 징역이나 3천만원 ↓ 벌금 (§80-3)	양벌
도개법 §17②	시행자	실시계획의 인가를 받지 아니하고 사업을 시행한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§81-1)	양벌
도개법 §25:2① §25:2②	시행자	원형지 공급계획 승인없이 원형지를 공급하거나 부정한 방법으로 공급 계획을 승인받은 경우	3년 ↓ 징역이나 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§80-4)	양벌
도정법 §19①	사업시행자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 받아 건축물 건축, 공작물 설치, 토지 형질변경, 토석 채취, 토지분할, 물건을 쌓아 놓는 행위, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위를 한 경우	대집행 (§19④) 2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-2)	양벌
도정법 §31①	추진위원장, 전문 조합 관리인, 조합임원	시장·군수 등의 추진위원회 승인 없이 정비사업전문관리업자를 선정한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§136-2)	양벌
도정법 §31① §47③	누구든지	추진위원회 또는 주민대표회의 승인 없이 §32① 각호의 업무를 수행하거나 주민대표회의를 구성·운영한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-3)	양벌
도정법 §31① §47③	토지 등 소유자등	승인받은 추진위원회 또는 주민대표회의가 구성되어 있음에도 불구하고 임의로 추진위원회 또는 주민대표회의를 구성하여 정비사업을 추진한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-4)	양벌
도정법 §35	시장·군수, 토지주택공사등 또는 지정개발자가 아닌 자	정비사업 시행 시 토지등소유자로 구성된 조합이 설립되었음에도 추진위원회를 계속 운영하는 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-5)	양벌

도정법 §50	사업시행자	사업시행계획인가를 받지 않고 정비사업을 시행한 경우, 사업시행계획서를 위반하여 건축물은 건축한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-7)	양벌
도정법 §74	사업시행자	관리처분계획인가를 받지 않고 §86에 따른 이전을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-8)	양벌
도정법 §83①	정비사업 전문관리업자	준공인가 받지 않고 건축물 등을 사용한 경우, 시장·군수 등의 사용허가 받지 않고 건축물을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§138①-3)	양벌
도정법 §106①	정비사업 전문관리업자	등록이 취소되었음에도 불구하고 영업을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-10)	양벌
민간법 §15① §21⑤	사업시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 실시계획의 승인·변경승인 또는 부대사업 시행의 승인을 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§62-2)	양벌
민간법 §15①	사업시행자	민간투자사업의 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 민간투자사업을 시행한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§62-3)	양벌
민특법 §6①-1	임대사업자	주택임대사업자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우	등록말소	-
민특법 §7	주택임대관리업을 하려는 자	등록을 하지 아니하고 주택임대관리업을 한 경우 또는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-4)	양벌
민특법 §7	주택임대관리업자	주택임대관리업의 등록사항 변경신고 또는 말소 신고를 하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료 (§67③-3)	-
민특법 §10①-1	주택임대관리업자	주택임대관리업자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우	영업정지 (§10①-1)	-
민특법 §12	주택임대관리업자	주택임대관리업의 현황신고를 하지 않은 경우	500만원 ↓ 과태료 (§67③-4)	-
민특법 §26③	사업시행자	촉진 지구에서 사군·구정장의 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 하거나 거짓 또는 부정한 방법으로 허가를 받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-2)	양벌
민특법 §28	사업시행자	거짓 또는 부정한 방법으로 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구계획에 따른 지구계획승인을 받은 경우	1년 ↓ 징역이나 1천만원 ↓ 벌금 (§65③-3)	양벌
민특법 §42④	임대사업자	신고를 하지 않고 동일주택단지내 30호 이상의 민간임대주택을 건설 또는 매입한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-1)	-
민특법 §46	임대사업자	임대차계약 신고를 계약일로부터 3개월 내 하지 않거나 거짓 신고한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-5)	-
부투법 §9 §9:2 §21②	부동산투자회사	속임수나 부정한 방법으로 영업인가, 등록, 변경인가 또는 변경등록을 한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-2)	양벌

부투법 §22:3	자산관리회사를 설립하려는 자	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 자산관리회사의 예비인가·설립인가 또는 변경인가를 받은 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-6) 양벌(1억원 ↓ 벌금)	양벌
부투법 §23①	부동산투자회사의 위탁으로 그 자산의 투자·운용에 관한 자문 및 평가 등의 업무를 하려는 자	속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 부동산투자자문회사의 명칭을 등록한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-5)	양벌
부투법 §26:3③ §29① §9	부동산투자회사	영업인가를 받지 않거나 등록을 하지 아니하고 부동산투자회사의 명칭을 사용하여 차입하거나 사채를 발행한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-7)	양벌
부투법 §26:3③ §29① §9	부동산투자회사	영업인가를 받지 않거나 등록을 하지 아니하고 부동산투자회사의 명칭을 사용하여 차입하거나 사채를 발행한 경우	5년 ↓ 징역 또는 1억원 벌금 (§50-7)	양벌
부투법 §29	부동산투자회사	영업인가를 받거나 등록 이전에 자산을 운용한 경우	3년 ↓ 징역 또는 5천만원 벌금 (§51-10)	양벌
반집법 §20	시공자를 선정한 자, 시공자로 선정된 자	소규모주택정비사업을 시행 시 주민합의체 신고 후 주민합의서 없이 또는 조합설립인가 후 조합총회 의결없이 시공자를 선정한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§60-2)	양벌
반집법 §25②	토지등소유자	주민대표회의의 승인을 받지 아니하고 주민대표회의를 구성·운영한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§61-2)	양벌
반집법 §25②	토지등소유자	승인받은 주민대표회의가 구성되어 있음에도 임의로 주민대표회의를 구성하여 사업을 추진한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§61-3)	양벌
반집법 §29	사업시행자	사업시행계획인가를 받지 아니하고 사업을 시행한 경우와 사업시행계획서를 위반하여 건축물을 건축한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§61-4)	양벌
반집법 §29 §40	사업시행자	사업시행계획인가를 받지 아니하고 §40에 따라 소유권을 이전한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§61-5)	양벌
반집법 §39①	사업시행자	준공인가를 받지 아니하고 건축물 등을 사용한 경우와 같은 조 제5항에 따라 시장·군수등의 사용허가를 받지 아니하고 건축물을 사용한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§62-1)	양벌
신고법 §31-④	거래당사자	부동산 거래 신고를 하지 않은 경우(공동신고 거부자 포함)	과태료 (28②-1)	-
신고법 §31-④	거래당사자	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-

신고법 §3②	거래당사자	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-
신고법 §3③	개업공인중개사	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-
신고법 §3④	개업공인중개사	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-
신고법 §3:2①	거래당사자	신고 후 해당 계약이 해제, 무효 또는 취소 시, 확정된 날로부터 30일 이내에 신고하지 않은 경우	과태료 (28②-1:2)	-
신고법 §4-1	거래당사자	개업공인중개사에게 부동산 거래를 신고하지 아니하게 하거나 거짓으로 신고하도록 요구하는 경우	과태료 (28②-2)	-
신고법 §4-2	신고 의무자가 아닌 자	거래의 신고 또는 공동중개시 거래 해제등에 대한 공동신고를 거짓으로 한 경우	과태료 (28③)	-
신고법 §4-3 §3	거래당사자	부동산 거래신고나 거래 해제등의 거짓신고를 조장하거나 방조한 경우	과태료 (28②-3)	-
신고법 §4-4	누구든지	계약을 체결하지 아니하였음에도 불구하고 거짓으로 같은 조에 따른 신고를 한 경우	과태료 (28①-1)	-
신고법 §4-5		신고 후 해당 계약이 해제등이 되지 아니하였음에도 불구하고 거짓으로 거래의 해제등을 신고한 경우	과태료 (28①-2)	-
신고법 §8①	외국인등	외국인의 부동산 취득신고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	과태료 (28④)	-
신고법 §8②		외국인등이 상속·경매, 그 밖에 대통령령으로 정하는 계약 외의 원인으로 부동산 취득 시 부동산 취득신고를 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우	과태료 (28⑤-1)	-
신고법 §8③	부동산 소유자, 법인, 외국인등	부동산을 소유한 국민, 법인 또는 단체가 외국인등으로 변경 시, 토지의 계속보유 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우	과태료 (28⑤-2)	-
신고법 §9①	외국인 등	허가를 받지 아니하고 토지취득계약을 체결하거나 부정한 방법으로 허가를 받아 토지취득계약을 체결한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§26①)	양벌
신고법 §11①	토지거래계약당사자	허가구역내에 있는 토지에 대해 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 토지거래계약을 체결하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 토지거래계약 허가를 받은 경우	2년 ↓ 징역 또는 계약당시 공시지가에 따른 토지가격의 100/30 ↓ 상당벌금 (§26②)	징벌 양벌
주택법 §4	주택건설사업을 하려는 자 대지조성사업을 시행하려는 자	대통령령으로 정하는 규모 이상의 주택건설사업자와 대지조성사업자로 등록하지 않은 자 또는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-1)	양벌

주택법 §8	등록사업자	등록사업자가 거짓이나 부정한 방법으로 등록한 경우, 고의 또는 과실로 인한 시공 잘못으로 위해 또는 재산상 손해를 입힌 경우 등	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-1) 등록말소 영업정지	양벌
주택법 §11:2①	주택조합 조합발기인 업무대행자	주택조합의 업무를 등록사업자 등이 아닌 자에게 대행하게 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§101-1)	양벌
주택법 §15① §15③ §15④	주택 건설 사업 을 하려는 자 또는 대지 조 성 사업 을 시 행 하 려는 자	사업계획 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 사업을 시행하는 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 단, 위반행위로 얻은 이익의 50% 에 해당하는 금액이 2천만원을 초 과하는 자는 2년 ↓ 징역 또는 그 이익의 2배 해당하는 금액 ↓ 벌금 (§102-5) 양벌(위반행위로 얻은 이익의 2 배에 해당하는 금액 ↓ 벌금)	징벌 양벌
주택법 §34① §34②	건설사업자	무등록업자가 주택건설공사를 시행하거나 시행하게 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-7)	양벌
주택법 §54①	사업주체	시군구청장의 승인없이 입주자를 모집하거나, 모집 절차상 국토부령을 위반한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-13)	양벌
주택법 §60①	사업주체	사업계획승인의 내용과 다른 마감자재 및 가구 시공·설치하여 견본주택을 건설한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-16)	양벌
중개법 §9①	중개업을 영 위하려는 자	중개사무소를 두려는 지역을 관할하는 등록관청에 중개사무소의 개설등록을 하지 않은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-1)	-
		중개법인의 경우 주된 중개사무소를 두려는 지역을 관할하는 등록관청에 중개사무소의 개설등록을 하지 않은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§48-1)	양벌
중개법 §24③	거래정보 사업자	거래정보사업자가 운영규정의 승인 또는 변경승인을 얻지 아니하거나 운영규정의 내용을 위반하여 부동산거래정보망을 운영한 경우	500만원 ↓ 과태료 (§51②1:4)	-
중개법 §33①-2	개업공인중 개사	중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 영위하는 자인 사실을 알면서 그를 통하여 중개를 의뢰받거나 그에게 자기의 명의를 이용하게 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§49①)	양벌
중개법 §49①		이중으로 중개사무소의 개설등록을 한 경우		
집합법 §56① §57① §58	건물을 신축 한 자	등록신청을 게을리 한 경우	200만원 ↓ 과태료 (§66③-8)	-
택지법 §6①	시행자	허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 같은 항에 규정된 행위를 한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§32-1)	양벌

역세권법 §11①	누구든지	개발구역 안에서 허가를 받지 아니하고 건축물의 건축 등의 행위를 한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§35-1)	양벌
역세권법 §12①	사업시행자	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사업시행자의 지정을 받은 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§35-2)	양벌
역세권법 §13①	사업시행자	실시계획의 승인을 받지 아니하고 사업을 시행한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§36-1)	양벌
역세권법 §21⑤	사업시행자	준공 전 사용의 허가 없이 토지나 시설을 사용한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§36-2)	양벌

10. 준수 의무 및 행정 의무 위반

가. 준수 의무 위반

주택법상 사업주체가 분양가격공시 의무를 위반하여 주택을 공급한 경우에 벌칙을 정하고 있다(제102조 제15호).

건설산업기본법에서 공사 수급인이 하수급인에 대한 관리의무를 이행하지 않은 경우에 징역 또는 벌금(제96조 제7조)과 더불어 과태료 부과(제 98조의2 제1호), 영업정지 또는 과징금 부과 처분을 정하고 있다(제 82조 제2항). 건설사업자가 건설공사에 관한 도급계약의 원칙, 하도급대금의 지급 등의 의무를 위반한 경우에도 영업정지 또는 과징금 부과를 정하고 있고(제82조 제1항), 건설사업자로서의 의무를 위반한 경우 시정명령을 할 수 있도록 정하고 있다(제81조 제4호).

〈표 4-18〉 의무행위 미이행 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
주택법 §57⑤	사업주체	분양가격공시 의무를 위반하여 주택을 공급한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§102-15)	양벌
주택법 §57:2①	분양가 상한 주택 입주자	거주의무기간을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-10)	양벌
건설법 §22⑦ §34 §34:2② §36① §36:2① §37 §38① §68:3①	건설사업자	건설사업자로서의 의무를 위반한 경우	시정명령 (§81-4)	-

건산법 §38②	건설사업자	건설공사에 관한 도급계약의 원칙, 하도급대금의 지급 등 건설사업자로서의 의무를 위반한 경우	6개월 이내 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 ↓의 과징금 (§82①)	-
건산법 §29:2①	수급인	하수급인에 대한 관리의무를 이행하지 아니한 경우(하수급인이 §82②-3에 따른 영업정지 등의 처분을 받은 경우로서 그 위반행위를 지시·공모한 사실이 확인된 경우만 해당)	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§96-7) 2천만원 ↓ 과태료 (§98:2-1) 1년 이내의 영업정지를 명하거나 영업정지를 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액에 해당하는 과징금 (§82②)	징벌 양벌
건축법 §25①	건축주	공사감리자를 지정하지 아니하고 공사를 하게 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 1억원 ↓ 벌금 (§110-4-가)	-
건축법 §25③	공사감리자	공사감리자로부터 시정 요청이나 재시공 요청을 받고 이에 따르지 아니하거나 공사 중지의 요청을 받고도 공사를 계속한 경우	2년 ↓ 또는 1억원 ↓ 벌금 (§110-5)	-
건축법 §55	건축주	대지면적에 대한 건축면적의 비율(건폐율)의 최대 한도는 국토계획법 제77조에 따른 건폐율의 기준에 따르지 않은 경우	3년 ↓ 징역이나 5억원 ↓ 벌금 (§108①-1)	병과
건축법 §56	공사시공자	대지면적에 대한 연면적의 비율(건폐율)의 최대 한도는 국토계획법 제78조에 따른 건폐율의 기준에 따르지 않은 경우		
공토법 §89	사업시행자	처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우	대집행	-
도개법 §25:2⑥	원형지 개발자	원형지 개발자가 10년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 안에 원형지를 매각한 경우	3년 ↓ 징역이나 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§80-5)	양벌
도개법 §6	시행자 또는 시행자가 되려는 자	도시개발구역 지정될 구역의 기초조사, 측량을 위한 행위를 거부하거나 방해한 경우	1천만원만원 ↓ 과태료 (§85①-1)	-
민특법 §43①	임대사업자	임대의무기간 중 민간임대주택을 임대하지 않은 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§67①-1)	-
민특법 §43④		임대의무기간 중 임대사업자가 아닌 자에게 민간 임대주택을 양도한 경우	3천만원 ↓ 과태료 (§67①-2)	-
민특법 §45		임대의무기간 중 정당한 사유없이 임대차계약을 해제·해지하거나, 재계약을 거절한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§67②-4)	-
부투법 §33	부동산투자회사 임직원	행위준칙을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 벌금 (§52-5)	양벌

나. 명령조치 미이행

부동산 관련 법에서는 행정청의 처분 및 명령을 할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 이러한 명령이나 처분에 따르지 않거나 이행명령을 이행하지 않은 경우에 대해 처벌규정을 두어 행정청의 권한에 대한 실효성을 담보할 수 있도록 하고 있다.

주택법, 농지법, 도시개발법, 사회기반시설민간투자법, ‘도시 및 주거환경정비법’, ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법’, 택지개발촉진법, 도시계획법, ‘역세권의 개발 및 이용에 관한 법률’, ‘개발구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’에서 이러한 규정을 찾아볼 수 있다.

〈표 4-19〉 명령조치 미이행 관련 벌칙 규정

적용 법조	법적의무		위반시 제재	비고
	주체	위반행위		
주택법 §14④	모집주체	시정요구 등의 시·군·구청장의 명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§104-4:2)	양벌
개발업법 §24①	등록사업자	영업정지처분에 위반하여 영업을 한 경우	2년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§37)	양벌
개특법 §30①	사업자	상습으로 시정명령을 이행하지 아니한 경우	3년 ↓ 징역 또는 3천만원 ↓ 벌금 (§31②-2)	양벌
개특법 §32-2			-	
국계법 §133①	사업시행자	허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전 등의 처분 또는 조치명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§142)	양벌
농지법 §23②	임차인 또는 사용대차인	임대차 또는 사용대차의 종료 명령을 따르지 아니한 경우	1천만원 ↓ 벌금(§60-3)	양벌
도개법 §75	시행자	시행자 지정 또는 실시계획의 인가 등의 취소, 공사의 중지, 건축물등이나 장애물등의 개축 또는 이전 등의 처분이나 조치명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§82-3)	양벌
도정법 §106①-11	정비사업 전 문관리업자	그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우	업무정지처분(§106①)	-
도정법 §113①- ③	추진위원회 주민대표회의 사업시행자 또는 정비사 업전문관리 업자	§113에 따른 처분의 취소변경 또는 정지, 그 공사의 중지 및 변경에 관한 명령에 따르지 않은 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§137-11)	양벌

민간법 §41:8②	투융자회사 및 투융자신 탁의 집합투 자업자	투융자회사 및 투융자신탁의 집합투자업자가 정 당한 사유 없이 증권시장 상장절차진행 이행명령 을 이행하지 아니한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§65①-2)	-
민간법 §45	사업시행자	주무관청의 감독·명령을 위반한 경우	1천만원 ↓ 과태료 (§65①-3)	-
민특법 §10	주 택 임 대 관 리업자	주택임대관리업의 영업정지 기간 중에 주택임대 관리업을 영위한 경우	2년 ↓ 징역이나 2천만원 ↓ 벌금 (§65②-5) 양벌(2천만원 ↓ 벌금)	양벌
반집법 §11①	소유자	조치명령을 받은 후 정한 기간 내에 이행하지 않은 경우	이행강제금 (§65)	-
반집법 §54④	사업시행자 주 민 대 표 회 의 및 정비사 업 전문 관 리 업자	처분의 취소·변경 또는 정지, 그 공사의 중지 및 변 경에 관한 명령을 받고도 이에 따르지 아니한 경우	2년 ↓ 징역 또는 2천만원 ↓ 벌금 (§61-6)	양벌
신고법 §21	토 지 거 래 계 약당사자	허가 취소, 처분 또는 조치명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§26③)	양벌
역세권법 §31①	사업시행자	공사의 중지·변경, 건축물 또는 장애물 등의 개축· 변경 또는 이전, 그 밖의 처분이나 조치의 명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§37)	양벌
택지법 §6④	시행자	원상회복명령을 이행하지 않은 경우	대집행 (§6④)	-
택지법 §23①	시행자	행정청이 행하는 처분 또는 명령을 위반한 경우	1년 ↓ 징역 또는 1천만원 ↓ 벌금 (§32-2)	양벌

제17장

양벌규정에 의한 법인 처벌의 한계



제1절

부동산 시장교란행위에 대한 벌칙규정과 양벌규정



1. 양벌규정의 의의, 성격 등

법인에 대하여 범죄를 수행할 능력을 인정할 수 있는지의 여부와 관련하여 전통적으로 긍정설과 부정설이 대립해 오고 있지만, 우리 현행법제는 양벌규정이라는 특이한 규정형식을 빌려 법인을 처벌할 필요성에 대응해 왔다. 여기서 양벌규정은 개별·특별법규에서 광범위하게 발견되는 규정형식으로 당해 법률상의 의무규정을 위반한 자연인인 종업원을 처벌함과 동시에 그 종업원이 소속되어 있는 법인 및 사용자까지도 처벌하는 내용의 특수한 규정을 의미한다.¹⁹⁵⁾ 국내에서는 1949년 (구)관세법에 최초로 도입된 것으로 알려져 있으며,¹⁹⁶⁾ 주로 행정형법·경제형법·조세형법 등 단속목적의 개별·특별법에서 발견된다. 지금까지 양벌규정을 수용하고 있는 법률은 600여 개를 넘는다.¹⁹⁷⁾

과거에는 양벌규정의 구체적인 규정형식이 다양하여 형법의 대원칙인 책임주의와의 조화여부에 논의가 집중되어 있었는데,¹⁹⁸⁾ 2007년 헌법재판소가 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」상의 양벌규정을 위헌이라고 결정한 이후 다양한 형태의 규정형식이 하나의 규정형식으로 통일되는 과정을 거쳤다.¹⁹⁹⁾ 즉, 헌법재판소의 위헌결정을 계기로 “법인 또는 개인이 그 위반행위를 방

195) 정성근/박광민, 형법총론, SKKUP, 2020, 89면.

196) (구)관세법[법률 제67호, 1949. 11. 23., 제정, 1949. 11. 23. 시행] 제210조 법인의 사원 혹은 직원, 사용자 기타 종업원이 법인의 업무에 관하여 본법에 규정한 벌칙에 저촉하는 행위를 한 때에는 당해 행위자를 처벌하는 외에 법인도 처벌한다.

197) 법제처 홈페이지(<https://www.law.go.kr>)에서 현행 법률의 조문 제목으로 “양벌규정”이 있는 경우를 검색한 결과 총 852개의 법률이 검색되는데, 이 중에서 중복되는 입법예고법률 등을 제외하고 나면 대략 600개 이상의 법률에 양벌규정이 존재하고 있는 것을 확인할 수 있다(최종검색일: 2021.05.16.).

198) 과거 양벌규정의 형식은 크게 3가지로 분류할 수 있었는데, ① 종업원의 위반행위를 방지하기 위한 조치를 취하지 않은 것을 근거로 행위자와 법인을 함께 처벌하는 형식, ② 종업원의 위반행위를 인식하고도 필요한 조치를 하지 않거나 위반행위를 교사한 경우에 행위자와 법인을 함께 처벌하는 형식, ③ 자연인인 종업원의 위반행위에 대하여 행위자를 처벌함과 동시에 별다른 근거없이 법인 및 사용자도 함께 처벌하는 형식 등이 그것이다(이와 같은 3가지 형식으로서의 분류에 대하여는 한국형사법학회, 형사법강좌 I, 박영사, 1981, 132-133면; 김성돈, 형법총론, SKKUP, 2011, 151면 참조). 이들 세 가지 형식 중 특히 ③의 형식과 관련하여 형법상 책임원칙에 어떻게 조화시킬 것인가가 주요한 논의의 대상이었다고 할 수 있다(양벌규정이 개정되기 이전의 논의에 대하여는 손동권, “법인의 범죄능력과 양벌규정”, 안암법학 제3집, 1995, 325면 이하 참조).

지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다”라는 형식의 면책조항을 단서의 형태로 추가하게 된 것이다.²⁰⁰⁾ 2007년 헌법재판소의 위헌결정 이후 개정(2009.12.29.)된 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 제6조는 “다만, 법인 또는 개인이 그 위반 행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.”라는 내용의 단서조항을 추가하고 있다. 이와 같은 양벌규정형식의 획일화는 책임주의와의 조화라는 기존의 논의양상에서 상당한 변화를 초래했다고 할 수 있다. 양벌규정의 형식이 하나의 형태로 획일화되는 과정은 양벌규정을 둘러싼 다양하고 깊이 있는 논의의 진전에 하나의 계기로 작용했다는 것이다. 물론 종래와 같이 책임주의와의 조화문제나 양벌규정에 있어 기업책임의 성격 등에 대한 논의도 계속되고 있지만, 이외에도 양벌규정의 개별요건을 비롯하여 양벌규정의 법정형의 분리필요성과 같은 실효성 확보를 위한 개선방안 등 다양한 논점에 대한 연구가 이어지고 있다.

이상과 같은 양벌규정의 획일화는 부동산 시장교란행위에 대응한 관련 법령에서도 발견된다. 다른 양벌규정과 같이 획일화됨으로 인해서 일반적인 양벌규정이 보이는 문제점을 공유하고 있을 뿐만 아니라 부동산 시장교란행위에 특유한 문제점 또한 일부 발견된다. 이하에서는 먼저 부동산 시장교란행위에 대응한 양벌규정의 현황을 개략적으로 살펴보고자 한다.

2. 부동산 시장교란행위에 대응한 양벌규정의 일반현황

부동산 시장교란행위에 대응한다는 의미를 부여할 수 있는 규정은 다양한 법률에 산재해 있기 때문에 정확한 법률현황을 제시하는 것은 쉽지 않다. 단순히 법령명만으로도 부동산 시장교란 행위와의 관련성을 파악할 수 있는 경우도 있지만, 법령명 이외에 구체적인 규정내용까지 파악해야 그 관련성을 확정할 수 있는 경우도 적지 않기 때문이다. 특히 부동산이 전국민적인 화두로 떠오르면서 개정된 다양한 법령을 고려하면, 그 현황을 파악하기는 더욱 어려워졌다고 할 수 있다. 다만 여기서는 부동산 시장교란행위에 대응한 양벌규정의 문제점 등을 검토하는 것에 목적이 있으므로 부동산 시장교란행위와 관련한 의미와 함께 형벌규정과 양벌규정이 포함된 개별·특별법으로 한정하여 개략적인 법률현황을 언급하는 것은 가능하다. 부동산시장교란행위에 대응할 수 있는 가능성을 지닌 양벌규정을 포함하고 있는 대표적인 법률로 언급할 수 있는 것은 다음과 같다.

199) 헌법재판소, 2007. 11. 29., 2005헌가10 전원재판부 결정.

200) 이와 관련하여 법무부는 “양벌규정 392개 법률 개정, 행정형벌 151개 과태료 전환(- 전과자 연간 10만명 감소 예상 -)”이라는 제목의 보도자료(2008.7.24.)를 통하여 “종업원의 범죄행위를 방지하기 위해 관리·감독의무를 다한 경우에는 법인·개인 영업주의 형사책임 면제”를 통하여 형법상 책임주의를 관철하려는 정책방향을 제시하였으며(같은 자료 5면 참조), 이에 따라 현재와 같은 면책조항이 추가된 형태의 양벌규정으로 개정된 것이라 할 수 있다.

먼저, 건축법 제112조, 공공주택특별법 제59조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제98조, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제143조, 농지법 제61조, 도시개발법 제83조, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법 제63조, 택지개발촉진법 제34조 등의 부동산 관련 개별·특별법에서 양벌규정을 찾을 수 있다. 특히 건축법 제112조(양벌규정)는 동법 제106조 내지 제111조에 이르는 모든 벌칙규정을 아우르고 있어서 형벌의 부과가 예정된 대부분의 의무위반의 경우에 대표자, 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위반행위를 하면 그 법인 또는 개인에 대하여도 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 그 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 때에는 그러하지 아니하다(동법 제112조 제1항~제4항). 마찬가지로 공공주택특별법 제59조와 농지법 제61조의 양벌규정도 각 법률상 의무규정위반에 대하여 대부분의 경우 업무주인 법인 또는 개인을 처벌할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

다음으로, 건설산업기본법 제98조, 건축물의 분양에 관한 법률 제11조, 도시 및 주거환경정비법 제139조, 민간임대주택에 관한 특별법 제66조, 주택법 제105조, 공인중개사법 제50조, 부동산서비스산업 진흥법 제29조, 부동산투자회사법 제53조, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제33조, 사회기반시설에 대한 민간투자법 제64조, 공동주택관리법 제101조, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제128조, 부동산 거래신고 등에 관한 법률 제27조, 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 제12조의2, 부동산등기 특별조치법 제10조 등에서도 양벌규정을 찾을 수 있다. 이 중 건축물의 분양에 관한 법률 제11조는 동법이 금지하고 있는 분양신고의무위반과 부정신고(제10조 제1항), 불법분양과 설계변경(제2항) 등에 대하여 양벌규정을 적용하도록 규정하고 있다.

주의할 점은 법인세법, 종합부동산세법 등 과세와 관련한 개별·특별법에서는 양벌규정을 찾을 수 없다는 것이다. 이는 조세분야의 특성상 개별법률이 아니라 조세범처벌법에서 일괄하여 형사처벌을 규정하고 있기 때문이다. 따라서 조세분야의 양벌규정은 조세범처벌법(제18조)에 마련되어 있으며, 동법은 국세기본법 제13조에 따라 법인이 아닌 사단 및 재단, 법인 아닌 단체 등도 법인과 같이 일정한 요건 하에 양벌규정을 적용할 수 있도록 규정하고 있다는 점에 특색이 있다.²⁰¹⁾

201) 국세기본법 제13조(법인으로 보는 단체 등) ① 법인(「법인세법」 제2조제1호에 따른 내국법인 및 같은 조 제3호에 따른 외국법인을 말한다. 이하 같다)이 아닌 사단, 재단, 그 밖의 단체(이하 "법인 아닌 단체"라 한다) 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 수익을 구성원에게 분배하지 아니하는 것은 법인으로 보아 이 법과 세법을 적용한다.

1. 주무관청의 허가 또는 인가를 받아 설립되거나 법령에 따라 주무관청에 등록된 사단, 재단, 그 밖의 단체로서 등기되지 아니한 것
 2. 공익을 목적으로 출연(出捐)된 기본재산이 있는 재단으로서 등기되지 아니한 것
- ② 제1항에 따라 법인으로 보는 사단, 재단, 그 밖의 단체 외의 법인 아닌 단체 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 것으로서 대표자나 관리인이 관할 세무서장에게 신청하여 승인을 받은 것도 법인으로 보아 이 법과 세법을 적용한다. 이 경우 해당 사단, 재단, 그 밖의 단체의 계속성과 동질성이 유지되는 것으로 본다.

덧붙여서 부동산 시장교란행위의 유형에 따른 양벌규정의 현황도 언급할 필요가 있는데, 개별·특별법의 특성에 따라 양벌규정의 대상여부가 다양하게 규정되어 있다. 다만, 일부의 행위유형(대표적으로 전매제한기간 동안 전매 및 전매 알선)의 경우 대부분의 법령이 양벌규정의 대상으로 규정하고 있어서 특징적이라 할 수 있다. 그 외의 경우에는 개별·특별법의 태도가 다양하다. 특히 부동산 시장교란행위의 출발점 내지 전제가 될 수 있는 “미공개 정보 이용행위 및 비밀 누설의 행위유형”에 대하여 보면, 공공주택특별법, 민간임대주택에 관한 특별법, 공인중개사법, 부동산투자회사법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등에서 이러한 행위유형을 형사처벌함과 동시에 양벌규정을 통하여 법인 등 영업주도 함께 처벌할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이 중에서 공공주택특별법은 미공개 정보 등을 이용하거나 비밀을 누설하는 행위를 세분화하여 형사처벌할 수 있도록 제57조(벌칙)에서 자세하게 규정하고 있으며, 동법상의 양벌규정인 제59조는 제57조를 양벌규정의 대상으로 규정하고 있다.²⁰²⁾

1. 사단, 재단, 그 밖의 단체의 조직과 운영에 관한 규정(規程)을 가지고 대표자나 관리인을 선임하고 있을 것
 2. 사단, 재단, 그 밖의 단체 자신의 계산과 명의로 수익과 재산을 독립적으로 소유·관리할 것
 3. 사단, 재단, 그 밖의 단체의 수익을 구성원에게 분배하지 아니할 것
 - ③ 제2항에 따라 법인으로 보는 법인 아닌 단체는 그 신청에 대하여 관할 세무서장의 승인을 받은 날이 속하는 과세기간과 그 과세기간이 끝난 날부터 3년이 되는 날이 속하는 과세기간까지는 「소득세법」에 따른 거주자 또는 비거주자로 변경할 수 없다. 다만, 제2항 각 호의 요건을 갖추지 못하게 되어 승인취소를 받는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - ④ 제1항과 제2항에 따라 법인으로 보는 법인 아닌 단체(이하 "법인으로 보는 단체"라 한다)의 국세에 관한 의무는 그 대표자나 관리인이 이행하여야 한다.
 - ⑤ 법인으로 보는 단체는 국세에 관한 의무 이행을 위하여 대표자나 관리인을 선임하거나 변경한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 세무서장에게 신고하여야 한다.
 - ⑥ 법인으로 보는 단체가 제5항에 따른 신고를 하지 아니한 경우에는 관할 세무서장은 그 단체의 구성원 또는 관계인 중 1명을 국세에 관한 의무를 이행하는 사람으로 지정할 수 있다.
 - ⑦ 법인으로 보는 단체의 신청승인과 납세번호 등의 부여 및 승인취소에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - ⑧ 세법에서 규정하는 납세의무에도 불구하고 전환 국립대학 법인(「고등교육법」 제3조에 따른 국립대학 법인 중 같은 법 제3조, 제18조 및 제19조에 따른 국립학교 또는 공립학교로 운영되다가 법인별 설립근거가 되는 법률에 따라 국립대학 법인으로 전환된 법인을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에 대한 국세의 납세의무(국세를 징수하여 납부할 의무는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)를 적용할 때에는 전환 국립대학 법인을 별도의 법인으로 보지 아니하고 국립대학 법인으로 전환되기 전의 국립학교 또는 공립학교로 본다. 다만, 전환 국립대학 법인이 해당 법인의 설립근거가 되는 법률에 따른 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위 외의 수익사업을 하는 경우의 납세의무에 대해서는 그러하지 아니하다.
- 202) 공공주택특별법 제57조(벌칙) ① 제9조 제2항 또는 제4항을 위반하여 주택지구의 지정 또는 지정 제한과 관련한 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 5배에 해당하는 금액이 10억원 이하인 경우에는 벌금의 상한액을 10억원으로 한다. <개정 2021. 4. 1.>
- ② 제1항의 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우에는 제1항의 징역을 다음 각 호의 구분에 따라 가중한다. <신설 2021. 4. 1.>
 1. 이익 또는 회피한 손실액이 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역
 2. 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역
 - ③ 제1항 및 제2항에 따라 징역에 처하는 경우에는 제1항에 따른 벌금을 병과할 수 있다. <신설 2021. 4. 1.>

3. 양벌규정의 획일화와 부동산 시장교란행위

부동산 시장교란행위와 관련되는 법률상의 양벌규정도 2007년 헌법재판소의 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 제6조에 대한 위헌결정에 따른 양벌규정 획일화 작업에 영향을 받았음은 물론이다. 이에 일반적인 양벌규정과 마찬가지로 단서의 형태로 면책규정을 두고 법인 또는 개인인 사업주에 대하여 부과할 수 있는 형벌은 벌금형으로 제한되어 있다. 다만, 획일화된 현행의 양벌규정에서도 일부 특징적인 부분을 찾을 수 있는데, 직접행위자와 영업주의 법정형이 다르게 규정된 경우가 일부 나타나고 있다. 이는 획일화된 양벌규정의 속성에 따른 것으로 양벌규정의 적용에 있어 직접의 행위자와는 달리 양벌규정으로 책임을 부담하게 되는 영업주인 법인 또는 개인에 대하여는 벌금형만 가능하기 때문에 발생하는 현상이라 할 수 있다. 즉, 양벌책임자(“영업주인 법인 또는 개인”)에 대하여는 직접행위자에 예정된 벌금형과 동일한 벌금형을 법정형으로 규정하는 것이 일반적이지만, 직접행위자에 대하여 자유형과 벌금형을 규정한 경우(또는 직접행위자에 대하여 자유형만 규정한 경우)에 양벌책임자에 대하여는 벌금형만을 예정할 수밖에 없으므로 법정형을 달리하지 않을 수 없다.²⁰³⁾ 또한 양벌책임자에 대한 위하력 강화를 위하여 양벌책임자에 대해서만 벌금액수를 증액하여 규정하는 사례도 증가하고 있다.

부동산 시장교란행위와 관련한 양벌규정의 일반적 현황은 이미 개략적으로 언급하였으나, 그 개선을 위한 대책을 제시하기 위해서는 관련법률에 규정된 양벌규정의 구체적인 형식과 문제점을 검토할 필요가 있다. 이에 관련법률 중 주택법 제105조와 공인중개사법 제50조를 중심으로 양벌규정의 형식을 개관하고 그 문제점을 살펴보고자 한다.

④ 제1항의 죄를 범한 자 또는 그 정을 아는 제3자가 제1항의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다. <신설 2021. 4. 1.>

⑤ 제49조의5 제7항에 따라 준용되는 「주택법」 제57조의3 제4항을 위반하여 정보 또는 자료를 사용·제공 또는 누설한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. <신설 2021. 5. 18.>

⑥ 제48조의5 제5항을 위반하여 금융정보등을 사용·제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2015. 8. 28., 2019. 4. 30., 2021. 4. 1., 2021. 5. 18.>

[시행일 : 2021. 8. 19.]

203) 여기서 “양벌책임자”는 양벌규정에 의하여 형사책임을 부담하게 되는 영업주인 법인 또는 개인을 의미하며, 이하에서도 동일한 의미로 사용한다.

제2절

부동산 시장교란행위에 대한 양벌규정의 구체적 형태와 문제점



1. 주택법상 양벌규정

주택법은 제105조에서 양벌규정이라는 표제 하에 동법상 형벌이 예고된 대부분의 의무위반에 대하여 직접의 행위자를 벌하는 외에 사업주인 법인 또는 개인도 함께 처벌할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 주택법상 벌칙규정은 제98조부터 제104조까지 7개의 조문으로 구성되어 있는데, 제105조의 양벌규정은 이 중에서 제100조와 제103조를 적용대상에서 제외하고 있다. 여기서 제외된 제100조(벌칙)는 동법상 금지된 정보 또는 자료의 사용·제공 또는 누설을 한 자연인의 위반 행위를 대상으로 하고 있으며, 제103조(벌칙)도 고의로 잘못된 심사를 한 분양가심사위원회 심사위원이라는 자연인의 위반행위를 대상으로 하고 있다. 다음의 <표>에서 확인할 수 있듯이 주택법 제105조는 성질상 가능한 대부분의 형벌규정을 양벌규정의 적용대상으로 규정하고 있다.

<표 4-20> 주택법 제105조(양벌규정)

형벌규정		의무규정	수범자 / 양벌책임자	벌금형
제98조 제1항	제33조, 제43조, 제44조, 제46조 또는 제70조를 위반하여 설계·시공 또는 감리를 함으로써 「공동주택관리법」 제36조제3항에 따른 담보책임기간에 공동주택의 내력구조부에 중대한 하자를 발생시켜 일반인을 위험에 처하게 한 설계자·시공자·감리자·건축구조기술사 또는 사업주체는 10년 이하의 징역에 처한다.	제33조(주택의 설계 및 시공)	법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원 / 법인 또는 개인	벌금액 별도기재 (“10억원 이하의 벌금”)
		제43조(주택의 감리자 지정 등)		
		제44조(감리자의 업무 등)		
		제46조(건축구조기술사와의 협력)		
		제70조(수직층축형 리모델링의 구조기준)		
제98조 제2항	제1항의 죄를 범하여 사람을 죽음에 이르게 하거나 다치게 한 자는 무기징역 또는 3년 이상의 징역에 처한다.			벌금액 별도기재

				(“10억원 이하의 벌금”)
	제99조 제1항	업무상 과실로 제98조제1항의 죄를 범한 자는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.		
	제99조 제2항	업무상 과실로 제98조제2항의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역이나 금고 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.		
제 2 항	제101조	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제2호 및 제3호에 해당하는 자로서 그 위반행위로 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 자는 3년 이하의 징역 또는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다.	제11조의2(주택조합업무의 대행 등) 제1항을 위반하여 조합업무를 대행하게 한 주택조합, 주택조합의 발기인 및 조합업무를 대행한 자(제1호)	각 규정 상의 벌금 과
			고의로 제33조(주택의 설계 및 시공)를 위반하여 설계하거나 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제1의2호)	
제64조(주택의 전매행위 제한 등) 제1항을 위반하여 주택을 전매하거나 이의 전매를 알선한 자(제2호)				
제65조(공급질서 교란 금지) 제1항을 위반한 자(제3호)				
제66조(리모델링의 허가 등) 제3항을 위반하여 리모델링주택조합이 설립인가를 받기 전에 또는 입주자대표회의가 소유자 전원의 동의를 받기 전에 시공자를 선정한 자 및 시공자로 선정된 자(제4호)				
제66조(리모델링의 허가 등) 제4항을 위반하여 경쟁입찰의 방법에 의하지 아니하고 시공자를 선정한 자 및 시공자로 선정된 자(제5호)				
제 2 항	제102조	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제5호 또는 제18호에 해당하는 자로서 그 위반행위로 얻은 이익의 50퍼센트에 해당하는 금액이 2천만원을 초과하는 자는 2년 이하의 징역 또는 그 이익의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다.	제4조(주택건설사업 등의 등록)에 따른 등록을 하지 아니하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 같은 조의 사업을 한 자(제1호)	
			제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집) 제1항을 위반하여 신고하지 아니하고 조합원을 모집하거나 조합원을 공개로 모집하지 아니한 자(제2호)	
			제11조의5(조합원 모집 광고 등에 관한 준수사항)를 위반하여 조합원 가입을 권유하거나 조합원을 모집하는 광고를 한 자(제2의2호)	
			제11조의6(조합 가입 철회 및 가입비 등의 반환) 제1항을 위반하여 가입비등을 예치하도록 하지 아니한 자(제2의3호)	
			제11조의6(조합 가입 철회 및 가입비 등의	

		<p>반환) 제4항을 위반하여 가입비등의 반환을 요청하지 아니한 자(제2의4호)</p> <p>제12조(실적보고 및 관련 자료의 공개) 제2항에 따른 서류 및 관련 자료를 거짓으로 공개한 주택조합의 발기인 또는 임원(제3호)</p> <p>제12조(실적보고 및 관련 자료의 공개) 제3항에 따른 열람·복사 요청에 대하여 거짓의 사실이 포함된 자료를 열람·복사하여 준 주택조합의 발기인 또는 임원(제4호)</p> <p>제15조(사업계획의 승인) 제1항·제3항 또는 제4항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 사업을 시행하는 자(제5호)</p> <p>6. 삭제 <2018. 12. 18.></p> <p>과실로 제33조(주택의 설계 및 시공)를 위반하여 설계하거나 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제6의2호)</p> <p>제34조(주택건설공사의 시공 제한 등) 제1항 또는 제2항을 위반하여 주택건설공사를 시행하거나 시행하게 한 자(제7호)</p> <p>제35조(주택건설기준 등) 에 따른 주택건설기준등을 위반하여 사업을 시행한 자(제8호)</p> <p>제39조(공동주택성능등급의 표시)를 위반하여 공동주택성능에 대한 등급을 표시하지 아니하거나 거짓으로 표시한 자(제9호)</p> <p>제40조(환기시설의 설치 등)에 따른 환기시설을 설치하지 아니한 자(제10호)</p> <p>고의로 제44조(감리자의 업무 등) 제1항에 따른 감리업무를 게을리하여 위법한 주택건설공사를 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제11호)</p> <p>제49조(사용검사 등) 제4항을 위반하여 주택 또는 대지를 사용하게 하거나 사용한 자(제66조제7항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)(제12호)</p> <p>제54조(주택의 공급) 제1항을 위반하여 주택을 건설·공급한 자(제54조의2에 따라 주택의 공급업무를 대행한 자를 포함한다)(제13호)</p> <p>제54조(주택의 공급) 제3항을 위반하여 건축물을 건설·공급한 자(제14호)</p> <p>제54조의2(주택의 공급업무를 대행 등) 제2항을 위반하여 주택의 공급업무를 대행하게 한 자(제14의2호)</p>		
--	--	---	--	--

		제57조(주택의 분양가격 제한 등) 제1항 또는 제5항을 위반하여 주택을 공급한 자(제15호)	
		제60조(건본주택의 건축기준) 제1항 또는 제3항을 위반하여 건본주택을 건설하거나 유지관리한 자(제16호)	
		제61조(저당권설정 등의 제한) 제1항을 위반하여 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자(제17호)	
		제77조(부정행위 금지)를 위반하여 부정하게 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제공한 자(제18호)	
		제81조(발행책임과 조건 등) 제3항에 따른 조치를 위반한 자(제19호)	
제104조	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	제8조(주택건설사업의 등록말소 등)에 따른 영업정지기간에 영업을 한 자(제1호)	
		제11조의2(주택조합업무의 대행 등) 제4항을 위반하여 실적보고서를 제출하지 아니한 업무대행자(제1의2호)	
		제12조(실적보고 및 관련 자료의 공개) 제1항을 위반하여 실적보고서를 작성하지 아니하거나 제12조제1항 각 호의 사항을 포함하지 않고 작성한 주택조합의 발기인 또는 임원(제1의3호)	
		제12조(실적보고 및 관련 자료의 공개) 제2항을 위반하여 주택조합사업의 시행에 관련한 서류 및 자료를 공개하지 아니한 주택조합의 발기인 또는 임원(제2호)	
		제12조(실적보고 및 관련 자료의 공개) 제3항을 위반하여 조합원의 열람·복사 요청을 따르지 아니한 주택조합의 발기인 또는 임원(제3호)	
		4. 삭제 <2020. 1. 23.>	
		제14조(주택조합에 대한 감독 등) 제4항에 따른 시정요구 등의 명령을 위반한 자(제4의2호)	
		제14조의2(주택조합의 해산 등) 제3항을 위반하여 총회의 개최를 통지하지 아니한 자(제4의3호)	
		제14조의3(회계감사) 제1항에 따른 회계감사를 받지 아니한 자(제4의4호)	
		제14조의3(회계감사) 제2항을 위반하여 장부 및 증빙서류를 작성 또는 보관하지 아니하거나 거짓으로 작성한 자(제4의5호)	
		5. 삭제 <2018. 12. 18.>	

		과실로 제44조(감리자의 업무 등) 제1항에 따른 감리업무를 게을리하여 위법한 주택 건설공사를 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제6호)		
		제44조(감리자의 업무 등) 제4항을 위반하여 시정 통지를 받고도 계속하여 주택건설 공사를 시공한 시공자 및 사업주체(제7호)		
		제46조(건축구조기술사와의 협력) 제1항에 따른 건축구조기술사의 협력, 제68조(중축형 리모델링의 안전진단) 제5항에 따른 안전진단기준, 제69조(전문기관의 안전성 검토 등) 제3항에 따른 검토기준 또는 제70조(수직중축형 리모델링의 구조기준)에 따른 구조기준을 위반하여 사업주체, 입주자 또는 사용자에게 손해를 입힌 자(제8호)		
		제48조(감리자에 대한 실태점검 등) 제2항에 따른 시정명령에도 불구하고 필요한 조치를 하지 아니하고 감리를 한 자(제9호)		
		제57조의2(분양가상한제 적용주택의 입주자의 거주 의무 등) 제1항 및 제7항을 위반하여 거주 의무기간 중에 실제로 거주하지 아니하고 거주한 것으로 속인 자(제10호)		
		제66조(리모델링의 허가 등) 제1항 및 제2항을 위반한 자(제11호)		
		제90조(등록증의 대여 등 금지)를 위반하여 등록증의 대여 등을 한 자(제12호)		
		제93조(보고·검사 등) 제1항에 따른 검사 등을 거부·방해 또는 기피한 자(제13호)		
		제94조(사업주체 등에 대한 지도·감독)에 따른 공사 중지 등의 명령을 위반한 자(제14호)		

먼저, 제105조 제1항은 제98조(벌칙)를 위반한 행위에 대한 양벌규정으로 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제98조 제1항이 전제하는 의무규정인 제33조(주택의 설계 및 시공), 제43조(주택의 감리자 지정 등), 제44조(감리자의 업무 등), 제46조(건축구조기술사와의 협력) 또는 제70조(수직중축형 리모델링의 구조기준)를 위반하여 설계·시공 또는 감리를 함으로써 「공동주택관리법」 제36조 제3항에 따른 담보책임기간에 공동주택의 내력구조부에 중대한 하자를 발생시켜 일반인을 위험에 처하게 한 경우에 영업주인 법인 또는 개인에 대해서도 10억원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다.²⁰⁴⁾

204) 공동주택관리법 제36조(하자담보책임) 제3항에 따르면, “담보책임의 기간은 하자의 중대성, 시설물의 사용 가능했수 및 교체 가능성 등을 고려하여 공동주택의 내력구조부별 및 시설공사별로 10년의 범위에서 대통령령으로”

그리고 제105조 제1항은 제98조 제2항을 위반한 행위도 양벌대상으로 규정하고 있는데, 제98조 제2항은 “제98조 제1항을 위반하여 사람을 죽음에 이르게 하거나 다치게 한 자를 무기징역 또는 3년 이상의 징역”에 처하는 것을 내용으로 하고 있어서 제98조 제1항의 내용을 파악한다면 비교적 수월하게 그 의미를 파악할 수 있다.

문제는 제105조 제2항이다. 주택법상 대부분의 벌칙규정(제99조, 제101조, 제102조, 제104조)을 양벌규정의 적용대상으로 하고 있어서 이들 벌칙규정 중 어느 하나에 해당하는 위반행위가 있으면, 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과하도록 규정하고 있어서 기본적인 논리구조는 일반의 양벌규정과 동일하다. 하지만 각각의 벌칙규정이 포함하고 있는 의무규정의 양이 방대하여 그 내용을 파악하기가 쉽지 않다.

우선, 제99조의 벌칙규정은 “업무상 과실로 제98조 제1항의 죄를 범한 자”를 처벌(“5년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금”)하는 것(제1항)과 “업무상 과실로 제98조 제2항의 죄를 범한 자”를 처벌(“10년 이하의 징역이나 금고 또는 1억원 이하의 벌금”)하는 것(제2항)을 내용으로 하고 있어서 상대적으로 내용파악이 수월하다. 제99조 위반행위와 관련하여 사업주인 법인 또는 자연인에게 부과되는 양벌규정상의 벌금형은 결국 제1항 위반은 “5천만원 이하”, 제2항 위반은 “1억원 이하의 벌금”이 된다.

다음으로 제101조의 벌칙규정부터는 다소 복잡한 규정형식을 취하고 있다. 여기서 제101조의 의무규정은 6개로 나뉘어 규정된 각 호에서 찾을 수 있는데, 제11조의2 제1항을 위반하여 조합 업무를 대행하게 한 주택조합, 주택조합의 발기인 및 조합업무를 대행한 자(제1호), 고의로 제33조를 위반하여 설계하거나 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제1의2호), 제64조 제1항을 위반하여 주택을 전매하거나 이의 전매를 알선한 자(제2호), 제65조 제1항을 위반한 자(제3호), 제66조 제3항을 위반하여 리모델링주택조합이 설립인가를 받기 전에 또는 입주자대표회의가 소유자 전원의 동의를 받기 전에 시공자를 선정한 자 및 시공자로 선정된 자(제4호), 제66조 제4항을 위반하여 경쟁입찰의 방법에 의하지 아니하고 시공자를 선정한 자 및 시공자로 선정된 자(제5호) 등이 그것이다. 이와 같은 위반행위에 대하여 영업주인 법인 또는 개인을 해당위반행위에 예정된 벌금형을 과하되, 제64조 제1항을 위반하여 주택을 전매하거나 이의 전매를 알선한 경우(제2호)나 제65조 제1항을 위반한 경우(제3호)에 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 경우에는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있다(제101조 단서).

그리고 제102조의 벌칙규정은 23개의 의무규정을 포함하는 복잡한 구조를 취하고 있다. 제

정하도록 하고 있는데, 그 기산점은 전유부분은 “입주자에게 인도한 날(제1호)”, 공용부분은 “「주택법」 제49조에 따른 사용검사일 또는 「건축법」 제22조에 따른 공동주택의 사용승인일”이다.

102조의 의무규정을 나열하면, 제4조에 따른 등록을 하지 아니하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 같은 조의 사업을 한 자(제1호), 제11조의3 제1항을 위반하여 신고하지 아니하고 조합원을 모집하거나 조합원을 공개로 모집하지 아니한 자(제2호), 제11조의5를 위반하여 조합원 가입을 권유하거나 조합원을 모집하는 광고를 한 자(제2의2호), 제11조의6 제1항을 위반하여 가입비등을 예치하도록 하지 아니한 자(제2의3호), 제11조의6 제4항을 위반하여 가입비등의 반환을 요청하지 아니한 자(제2의4호), 제12조 제2항에 따른 서류 및 관련 자료를 거짓으로 공개한 주택조합의 발기인 또는 임원(제3호), 제12조 제3항에 따른 열람·복사 요청에 대하여 거짓의 사실이 포함된 자료를 열람·복사하여 준 주택조합의 발기인 또는 임원(제4호), 제15조 제1항·제3항 또는 제4항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 사업을 시행하는 자(제5호), 과실로 제33조를 위반하여 설계하거나 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제6의2호), 제34조 제1항 또는 제2항을 위반하여 주택건설공사를 시행하거나 시행하게 한 자(제7호), 제35조에 따른 주택건설기준등을 위반하여 사업을 시행한 자(제8호), 제39조를 위반하여 공동주택성능에 대한 등급을 표시하지 아니하거나 거짓으로 표시한 자(제9호), 제40조에 따른 환기시설을 설치하지 아니한 자(제10호), 고의로 제44조 제1항에 따른 감리업무를 게을리하여 위법한 주택건설공사를 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제11호), 제49조 제4항을 위반하여 주택 또는 대지를 사용하게 하거나 사용한 자(제66조 제7항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)(제12호), 제54조 제1항을 위반하여 주택을 건설·공급한 자(제54조의2에 따라 주택의 공급업무를 대행한 자를 포함한다)(제13호), 제54조 제3항을 위반하여 건축물을 건설·공급한 자(제14호), 제54조의2 제2항을 위반하여 주택의 공급업무를 대행하게 한 자(제14의2호), 제57조 제1항 또는 제5항을 위반하여 주택을 공급한 자(제15호), 제60조 제1항 또는 제3항을 위반하여 견본주택을 건설하거나 유지관리한 자(제16호), 제61조 제1항을 위반하여 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자(제17호), 제77조를 위반하여 부정하게 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제공한 자(제18호), 제81조 제3항에 따른 조치를 위반한 자(제19호) 등이다. 이 경우 벌금액은 2천만원 이하이지만, 제5호 또는 제18호에 해당하는 경우 그 위반행위로 얻은 이익의 50%에 해당하는 금액이 2천만원을 초과하는 경우 그 이익의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

마지막으로 104조의 별규정도 18개에 이르는 의무규정을 내포하고 있는데, 이들 의무규정을 나열하면 다음과 같다. 즉, 제8조에 따른 영업정지기간에 영업을 한 자(제1호), 제11조의2 제4항을 위반하여 실적보고서를 제출하지 아니한 업무대행자(제1의2호), 제12조 제1항을 위반하여 실적보고서를 작성하지 아니하거나 제12조 제1항 각 호의 사항을 포함하지 않고 작성한 주택조합의 발기인 또는 임원(제1의3호), 제12조 제2항을 위반하여 주택조합사업의 시행에 관련한 서

류 및 자료를 공개하지 아니한 주택조합의 발기인 또는 임원(제2호), 제12조 제3항을 위반하여 조합원의 열람·복사 요청을 따르지 아니한 주택조합의 발기인 또는 임원(제3호), 제14조 제4항에 따른 시정요구 등의 명령을 위반한 자(제4의2호), 제14조의2 제3항을 위반하여 총회의 개최를 통지하지 아니한 자(제4의3호), 제14조의3 제1항에 따른 회계감사를 받지 아니한 자(제4의4호), 제14조의3 제2항을 위반하여 장부 및 증빙서류를 작성 또는 보관하지 아니하거나 거짓으로 작성한 자(제4의5호), 과실로 제44조 제1항에 따른 감리업무를 게을리하여 위법한 주택건설공사를 시공함으로써 사업주체 또는 입주자에게 손해를 입힌 자(제6호), 제44조 제4항을 위반하여 시정 통지를 받고도 계속하여 주택건설공사를 시공한 시공자 및 사업주체(제7호), 제46조 제1항에 따른 건축구조기술사의 협력, 제68조 제5항에 따른 안전진단기준, 제69조 제3항에 따른 검토기준 또는 제70조에 따른 구조기준을 위반하여 사업주체, 입주자 또는 사용자에게 손해를 입힌 자(제8호), 제48조 제2항에 따른 시정명령에도 불구하고 필요한 조치를 하지 아니하고 감리를 한 자(제9호), 제57조의2 제1항 및 제7항을 위반하여 거주무기간 중에 실제로 거주하지 아니하고 거주한 것으로 속인 자(제10호), 제66조 제1항 및 제2항을 위반한 자(제11호), 제90조를 위반하여 등록증의 대여 등을 한 자(제12호), 제93조 제1항에 따른 검사 등을 거부·방해 또는 기피한 자(제13호), 제94조에 따른 공사 중지 등의 명령을 위반한 자(제14호) 등이다. 다만, 제104조에 예정된 벌금액은 1천만원 이하로 다른 벌칙규정에 비하여 단순하게 정하여져 있다는 점이 특징적이라 할 수 있으며, 영업주인 법인 또는 개인도 면책규정의 적용이 없는 한 동일한 벌금을 부과 받게 된다.

2. 공인중개사법상 양벌규정

공인중개사법 제50조(양벌규정)는 주택법상의 양벌규정과 달리 “소속공인중개사중개보조원 또는 개업공인중개사인 법인의 사원·임원이 중개업무에 관하여 제48조 또는 제49조의 규정에 해당하는 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 개업공인중개사에 대하여도 해당 조에 규정된 벌금형을 과한다. 다만, 그 개업공인중개사가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하여 수범자(“소속공인중개사중개보조원 또는 개업공인중개사인 법인의 사원·임원”)와 양벌대상자(“개업공인중개사”)를 다소 특징적으로 규정하고 있다. 다만, 이는 공인중개사법의 기본적인 특성에 따른 당연한 규정형식이라 할 수 있으며, 수범자의 위반행위에 대하여 양벌대상자의 면책사유가 없는 한 의무규정에 따른 벌금형을 부과하도록 하는 논리구조에는 차이가 없다고 할 수 있다. 또한 다음의 <표>에서 확인할 수 있듯이 공인중개사법 제50조(양벌규정)의 적용대상이 되는 벌칙규정은 제48조 및 제49조로 동법상의 벌칙규정 모두를 아우른다.

〈표 4-21〉 공인중개사법 제50조(양벌규정)

형벌규정	의무규정	수범자 / 양벌책임자	벌금형
제48조	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 제9조(중개사무소의 개설등록)에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 한 자(제1호) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 중개사무소의 개설등록을 한 자(제2호) 제33조(금지행위) 제1항 제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자(제3호) 제33조(금지행위) 제2항 각 호의 규정을 위반한 자(제4호)		
제49조 제1항	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 제7조(자격증 대여 등의 금지)의 규정을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명을 사용하여 중개업무를 하게 하거나 공인중개사자격증을 양도·대여한 자 또는 다른 사람의 공인중개사자격증을 양수·대여받은 자(제1호) 제8조(유사명칭의 사용금지)의 규정을 위반하여 공인중개사가 아닌 자로서 공인중개사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자(제2호) 제12조(이중등록의 금지 등)의 규정을 위반하여 이중으로 중개사무소의 개설등록을 하거나 둘 이상의 중개사무소에 소속된 자(제3호) 제13조(중개사무소의 설치기준) 제1항의 규정을 위반하여 둘 이상의 중개사무소를 둔 자(제4호) 제13조(중개사무소의 설치기준) 제2항의 규정을 위반하여 임시 중개시설물을 설치한 자(제5호) 제18조(명칭) 제2항의 규정을 위반하여 개업공인중개사가 아닌 자로서 “공인중개사사무소”, “부동산중개” 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자(제6호) 제18조의2(중개대상물의 표시·광고) 제3항을 위반하여 개업공인중개사가 아닌 자로서 중개업을 하기 위하여 중개대상물에 대한 표시·광고를 한 자(제6의2호) 제19조(중개사무소등록증 대여 등의 금지)의 규정을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 하게 하거나 중개사무소등록증을 다른 사람에게 양도·대여한 자 또는 다른 사람의 성명·상호를 사용하여 중개업무를 하거나 중개사무소등록증을 양수·대여받은 자(제7호) 제24조(부동산거래정보망의 지정 및 이용) 제4항의 규정을 위반하여 정보를 공개한 자(제8호) 제29조(개업공인중개사등의 기본윤리) 제2항의 규정을 위반하여 업무상 비밀을 누설한 자(제9호) 제33조(금지행위) 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정을 위반한 자(제10호)	소속공인중개사·중개보조원 또는 개업공인중개사인 법인의 사원·임원 / 개업공인중개사	각 규정상의 벌금형 부과
제49조 제2항	제29조(개업공인중개사등의 기본윤리) 제2항의 규정에 위반한 자는 피해자의 명시한 의사에 반하여 벌하지 아니한다.		

여기서는 공인중개사법 제50조의 양벌규정의 구체적인 내용을 동법 제48조(벌칙)를 위반한 경우와 제49조(벌칙)를 위반한 경우로 나누어 살펴보고자 한다.

먼저, 제48조가 금지하고 있는 행위의 내용은 4가지로 규정되어 있는데, 동법 제9조에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 하는 것, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 중개사무소의 개설등록을 하는 것, 제33조 제1항 제5호부터 제9호까지의 규정을 위반하는 것, 제33조 제2항 각 호의 규정을 위반하는 것 등이 그것이다.

다음으로 제49조의 벌칙규정은 다소 복잡한 규정형식을 취하고 있는데, 동조 제1항이 금지하는 행위는 11가지에 이른다. 즉, 제7조의 규정을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명을 사용하여 중개업무를 하게 하거나 공인중개사자격증을 양도·대여한 자 또는 다른 사람의 공인중개사자격증을 양수·대여받는 것(제1호), 제8조의 규정을 위반하여 공인중개사가 아닌 자로서 공인중개사 또는 이와 유사한 명칭을 사용하는 것(제2호), 제12조의 규정을 위반하여 이종으로 중개사무소의 개설등록을 하거나 둘 이상의 중개사무소에 소속되는 것(제3호), 제13조 제1항의 규정을 위반하여 둘 이상의 중개사무소를 두는 것(제4호), 제13조 제2항의 규정을 위반하여 임시 중개시설물을 설치하는 것(제5호), 제18조 제2항의 규정을 위반하여 개업공인중개사가 아닌 자로서 “공인중개사사무소”, “부동산중개” 또는 이와 유사한 명칭을 사용하는 것(제6호), 제18조의2 제3항을 위반하여 개업공인중개사가 아닌 자로서 중개업을 하기 위하여 중개대상물에 대한 표시·광고를 하는 것(제6의2호), 제19조의 규정을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 중개업무를 하게 하거나 중개사무소등록증을 다른 사람에게 양도·대여하는 것 또는 다른 사람의 성명·상호를 사용하여 중개업무를 하거나 중개사무소등록증을 양수·대여받은 것(제7호), 제24조 제4항의 규정을 위반하여 정보를 공개하는 것(제8호), 제29조 제2항의 규정을 위반하여 업무상 비밀을 누설하는 것(제9호), 제33조 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정을 위반하는 것(제10호) 등이 그것이다. 그리고 제49조 제2항은 동법 제29조 제2항위반의 경우 반의사불벌죄임을 명시하고 있으므로 제49조 제1항 제9호에서 처벌을 예정하고 있는 공인중개사법 제29조 제2항을 위반하여 업무상 비밀을 누설하는 행위는 피해자의 명시한 의사에 반하여 벌할 수 없다.

3. 양벌규정의 문제점과 부동산 시장교란행위

2007년 헌법재판소의 위헌결정을 계기로 개정 전 여러 가지의 유형(영업주의 과실책임형식, 고의책임 및 공범책임형식, 책임근거 결여형식)의 공존을 포기하고 개정된 양벌규정은 기존의 과실책임형식과 유사한 구조로 획일화되어 지금에 이르고 있다. 어떻게 보면 양벌규정에 근거하여 처벌되는 영업주인 법인 또는 개인의 형사책임을 명확하게 한 것으로 판단될 여지가 없지는 않지

만, 그 법적성질에 대한 논란은 여전히 진행 중에 있다.²⁰⁵⁾ 이는 이론적 측면에서 뿐만 아니라 양벌규정의 실효성과도 연결되는 문제이다. 여기서는 양벌규정의 일반적인 문제점과 더불어 부동산 시장교란행위와 관련한 양벌규정에서 발견되는 문제점을 함께 지적하고자 한다.

가. 면책규정 적용을 위한 입증책임과 면책요건의 불명확성

현행의 양벌규정의 적용에 있어서 핵심적인 부분은 보통 “다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.”라는 형식으로 규정된 면책규정의 적용여부라는 점에는 의심의 여지가 없다. 문제는 입증에 있다고 할 수 있는데, 여기서 상당한 주의와 감독을 게을리 했다는 점을 검사가 입증해야 할지 아니면 양벌책임자인 법인 또는 개인이 상당한 주의와 감독을 다하였음에도 그와 같은 결과가 발생했음을 입증해야 하는지가 문제된다. 물론, 형사소송의 원칙상 검사가 상당한 주의와 감독을 게을리 했다는 점을 입증해야 할 것이지만, 오늘날 기업을 비롯한 다양한 법인 및 조직의 복잡성으로 인하여 외부에서 상당한 주의와 감독이 있었는지의 여부를 확인하기가 어려운 구조라는 데에 문제가 있다. 이에 양벌규정의 면책규정은 주의의무를 다하였는지 여부를 양벌책임자(법인 또는 개인인 영업주)에게 입증책임을 전환한 규정으로 해석할 여지도 있다. 실제로 개정된 양벌규정에 의한 책임을 과실책임설에 근거하여 이해하면서 입증책임은 양벌책임자에게 전환된다고 이해하는 견해가 주장되고 있다.²⁰⁶⁾ 다시 말해서, 현행 양벌규정의 면책조항은 입증책임을 양벌책임자에게 전환하는 의미로 해석될 위험이 상당하다는 것이다.²⁰⁷⁾ 뿐만 아니라 양벌규정이 개정되기 이전의 대법원 판결 중에는 과실추정설의 전제에서 양벌규정상 책임의 이해하는 취지를 밝힌 경우가 적지 않았으며,²⁰⁸⁾ 개정된 양벌규정이 이와 같은 거증책임의 전환 내지는 과실추정의 문제로부터 자유로울 수 있는지에 대하여 의문이 제기되기도 한다.²⁰⁹⁾

이상과 같이 입증책임을 양벌책임자에게 전환하는 것은 헌법상의 무죄추정의 원칙에 반한다는

205) 획일화된 양벌규정에 따라 법인 또는 개인인 영업주가 부담하는 책임의 법적 성질에 대하여는 개정의 취지를 고려하여 과실책임설의 입장이 다소 우세한 것으로 보이기는 하지만, 이러한 입장에 대한 반론도 상당하다. 이에 대하여는 조병선, “개정양벌규정에서의 기업의 형사책임: 과실추정설에 대한 반론”, 형사정책 제21권 제1호, 2009, 351면 이하 참조.

206) 박창식, “법인의 양벌규정 위헌판결에 대한 고찰 -헌법재판소 2009.7.30. 선고 2008헌가24판결을 중심으로”, 순천향 사회과학연구 제16권 제1호, 2010, 167면; 이재방, “법인의 범죄능력 인정과 법인처벌 방안”, 홍익법학 제11권 제1호, 2010, 300면.

207) 이와 같은 거증책임 전가의 위험성에 대한 지적으로는 조명화/박광민, “양벌규정과 형사책임 -개정된 양벌규정의 문제점을 중심으로-”, 법학논총 제23집, 2010, 13면 이하.

208) 대표적으로 대법원, 1980. 3. 11. 선고 80도138 판결.

209) 장성원, “양벌규정에서 개인책임과 단체책임 -책임주의에 입각한 법인 형사책임의 구조-”, 형사정책 제28권 제3호, 2016, 332면.

점에서 받아들이기 어렵고 결과적으로 입증책임은 수사기관(즉, 검사)에 있다는 것이 일반적인 견해임은 분명하다. 다만, 과실추정의 위험을 제거하기 위하여는 법인의 책임을 지금과 같이 소극적인 형태가 아니라 적극적인 형태로 규정하여 요건을 명확히 할 필요가 있다는 지적에는 귀를 기울일 필요가 있다.²¹⁰⁾ 하지만 입법기술상 법인의 책임을 어떻게 적극적으로 규정할 것인가에 대하여는 명확한 대안을 찾아보기 어렵다.²¹¹⁾

나. 직접행위자 및 행위의 특징

주의의무위반을 입증할 수 있다고 하더라도 법인 등 양벌책임자의 책임을 인정하기 위해서는 직접의 행위자와 그 행위의 내용을 특정하는 과정이 선행되어야 한다. 법인 등의 양벌책임자의 처벌에 직접행위자와 같은 개인의 처벌이 전제될 필요가 없다는 입장에서는 행위자와 행위내용을 특정함이 없이 법인 등을 처벌할 수 있다고 볼 수도 있지만, 현행의 양벌규정이 “그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도” 벌금형을 부과한다는 형식의 규정으로 되어있는 이상 직접의 행위자의 처벌과 법인 등 양벌책임자의 연계성을 부정하기는 어렵기 때문이다.²¹²⁾

먼저, 법인 등 조직구조에서 발생한 법률위반의 결과가 누구의 행위로 인한 것인지를 특정하는 것은 비교적 수월한 경우도 있지만, 행위자가 속한 조직의 의사결정구조, 명령 및 지휘체계, 업무방식 등에 따라서는 구성원 중 누구의 행위로 인하여 결과가 발생했다고 특정하기가 어려운 경우도 얼마든지 존재한다. 특히 수인의 구성원이 조직내부의 지휘체계에서 업무를 함께 수행한 경우라면 책임소재를 규명하는 것은 상당히 까다로운 문제가 될 수밖에 없을 것이며, 특정한 개인을 책임자로 지목하더라도 발생한 결과 전체에 대한 책임을 인정할 수 없는 경우가 많을 것으로 예상된다. 이는 인과관계확정의 문제로도 나타날 수 있는데,²¹³⁾ 기업체를 비롯한 법인과 관련하여 양벌규정의 적용이 문제되는 경우 특정한 행위 혹은 원인에 의하여 구성요건적 결과가 발생했다는 관계(인과관계)를 확정하는 것은 상당한 난점을 내포하고 있다는 것이다. 특히 조직구조에서 발생하는 일정한 행위와 결과사이의 인과관계는 조직구성원 다수의 분업적 협력관계에 의해서 결과가 발생하는 것이 일반이기 때문에 특정한 누군가의 행위에서 원인을 찾기를 기대하기는 어렵다. 그리고 조직구조 자체에 그 원인이 존재한다고 볼 수 있는 경우도 존재한다. 뿐만 아니라 과실

210) 이에 대하여는 장성원, “양벌규정에서 법인처벌의 본질”, 경찰학논총 제6권 제2호, 2011, 356면 이하.

211) 입법기술상 법인의 불법을 적극적으로 규정하는 것이 가능할지에 대하여 의문이 제기되기도 한다. 이에 대하여는 김성돈, “양벌규정의 문제점과 한계, 그리고 개선입법의 방향성”, 형사법연구 제29권 제2호, 2017, 18면 주28).

212) 김용섭, “양벌규정의 문제점 및 개선방안”, 행정법연구 제17호, 2007, 215면 참조.

213) 이는 박광민, “기업에 대한 형사책임귀속의 바람직한 방안”, 성균관법학 제27권 제3호, 2015, 77면 이하를 참조하여 기술한 것이다.

법의 주의의무위반으로 발생한 결과가 행위자가 주의의무를 다한 경우에도 발생함이 확실하기 때문에 객관적 귀속이 부정되는 경우도 생각해 볼 수 있다. 또한 부작위의 인과관계와 관련해서는 조직을 구성하는 중층구조에 존재하는 다수의 구성원 사이에서 어느 선까지 책임을 확장할 수 있을지도 쉽지 않은 과제에 속한다.

다음으로, 행위자의 특정과 함께 그 행위의 내용을 특정하는 것도 중요한 문제라 할 수 있는데, 특히 그 행위가 어느 정도의 범죄성립요건을 구비하여야만 양벌책임자의 책임을 인정할 수 있을지도 양벌규정의 난제 중 하나이다.²¹⁴⁾ 여기서 개인인 직접행위자와 양벌책임자(그가 개인인 경우에도)는 일반적인 공범관계로 이해할 수 없을 뿐만 아니라 양벌규정 자체를 형법 제8조 단서의²¹⁵⁾ “특별한 규정”으로 보아 형법총칙규정의 적용이 배제되고 양벌규정이 법인처벌을 위한 총칙규정이라고 이해되기도 한다.²¹⁶⁾ 결과적으로 양벌책임자의 책임인정에 대하여는 독자적인 이론구성이 필요하다고 할 것이지만, 현행 양벌규정이 이에 대한 일정한 규범적 틀을 제공하고 있다고 보기는 어렵다.²¹⁷⁾ 그렇다면 직접행위자의 행위가 어느 정도의 범죄성립요건을 충족한 때에 양벌책임자의 책임을 인정할 수 있을지에 대하여는 현행의 양벌규정을 전제로 하는 해석에 의존할 수밖에 없다. 따라서 양벌규정을 바라보는 다양한 이해에 따라 양벌책임자(법인 또는 개인인 영업주)의 책임을 인정하기 위한 요건이나 정도 등은 명확하지 않게 되어 결과적으로 양벌책임자 처벌의 근거도 의심스러운 상태에 놓이게 된다. 이러한 양벌책임자 처벌요건의 불명확성은 다양한 해석론적 문제와 연결되는데, ① 벌칙조항이 신분법인 경우 양벌규정의 적용문제,²¹⁸⁾ ② 벌칙규정의 적용을 받는 다른 법인 소속의 직접행위자들에 대하여 형법 제30조의 공동정범을 인정할 수 있는 경우 그 다른 법인들 사이에도 공동정범을 인정할 수 있는지의 문제,²¹⁹⁾ ③ 형법 제52조 제1항(자수감경)의 적용을 받기 위해서는 누가 신고해야 하는지 또는 친고죄의 고소나 전속고발권의 고발과 관련하여 그 고소나 고발은 양벌규정의 대상자 각각에 필요한지의 문제²²⁰⁾ 등이 그 예이다.

214) 양벌규정을 통하여 법인이 책임을 부담케 하는 것을 ‘귀속’이라 하여 일반적인 형사책임의 문제와는 구분하여 사용하기도 하지만, 이와 같은 양벌규정의 귀속방식에 대하여는 형사책임영역에서는 인정하기 어렵다는 비판이 있다. 이러한 양벌규정의 귀속방식의 문제점에 대하여는 김성돈, “양벌규정의 문제점과 한계, 그리고 개선입법의 방향성”, 5면 이하 참조.

215) 형법 제8조(총칙의 적용) 본법 총칙은 타법령에 정한 죄에 적용한다. 단, 그 법령에 특별한 규정이 있는 때에는 예외로 한다.

216) 신동운, 형법총론, 법문사, 2014, 111면; 조국, “법인의 형사책임과 양벌규정의 법적 성격”, 서울대학교 법학 제48권 제3호, 2007, 67면.

217) 김성돈, “양벌규정의 문제점과 한계, 그리고 개선입법의 방향성”, 18면 주27은 「…최근 분야별로 그 구체적인 내용이 조금씩 다르게 규정되고 있는 양벌규정의 모습들을 보면, 기본적인 골격 내지 공식의 유사성만으로는 법인처벌을 위한 총칙규정적 성격을 근거지우기도 어렵다」고 한다.

218) 김혜경, “양벌규정상 처벌되는 행위와 행위자간의 불일치, 그리고 법인의 범죄능력 인정”, 형사정책연구 제29권 제1호, 2018, 223면 이하.

219) 김성돈, “양벌규정의 문제점과 한계, 그리고 개선입법의 방향성”, 18면 이하.

220) 박광민, “기업에 대한 형사책임귀속의 바람직한 방안”, 80면.

다. 양벌책임자 범위의 불명확성

양벌규정에 의하여 책임을 부담하는 자(즉, 양벌책임자)는 법인 또는 개인인 영업주가 일반이지만, 양벌규정의 획일화 이후 “단체”를 추가하는 양벌규정이 증가하고 있다.²²¹⁾ 문제는 양벌책임자인 법인, 단체, 개인은 본질이 다르기 때문에 규정내용에 대한 혼선의 여지가 상당하다는 점이다.²²²⁾ 먼저, 법인과 단체는 그 개념과 포섭하는 범위가 다른데, 법인이 법인격을 전제로 재산의 집합체인 재단과 사람의 집합체인 단체를 포괄하는 반면에 단순히 단체라고 하면 법인격이 있는 단체와 법인격이 없는 단체를 포괄하기 때문에 수범자의 범위가 명확하게 드러나지 않는다. 다음으로 단체가 수범자로 규정되지 않은 일반적인 경우로서 법인과 개인을 병렬적으로 규정하는 것 또한 문제이다. 대부분의 양벌규정은 법인과 자연인인 사람을 함께 양벌책임자로 규정하고 있지만, 자연인인 개인이 영업주로 처벌을 받는 경우 자연인인 직접의 행위자와의 공범관계도 문제될 수 있기 때문이다. 이 경우 개인이 영업주로 처벌받는 것은 이중처벌로 위헌의 소지마저도 존재한다.

앞서 지적한 직접행위자와 행위의 내용을 특정하는 문제와 결합해 보면, 양벌규정을 통하여 책임을 부담하는 영업주의 범위뿐만 아니라 누구의 행위에 대해서 어느 정도의 책임을 양벌책임자에게 부담시킬 것인지가 불투명하다는 것이다. 이는 양벌규정을 수용하고 있는 법률이 600여 개가 넘는 상황에서도 실제로 처벌까지 이어지는 사례가 극히 일부에 그치는 원인 중 하나라고 할 수 있다. 즉, 2007년 이후 진행된 양벌규정의 획일화는 종래에 양벌규정에 대하여 제기된 책임원칙과의 부조화문제를 해결하려는 시도였다고 할 수 있지만, 결과적으로 이와 같은 취지가 관철되었다고 평가하기에는 무리가 있다. 양벌규정의 획일적 정비에 따라 영업주로 처벌되는 법인 또는 개인의 책임은 여전히 불투명하기 때문이다.

라. 법인인 영업주 책임의 회피가능성

회사의 합병·분할이 있는 경우 회사가 기존에 부담하던 형사책임을 손쉽게 회피할 수 있다는 문제가 법인에 대한 형벌부과의 문제점으로 지적되어 왔다.²²³⁾ 현행법상 법인의 형사책임형식은 양벌규정이 유일하기 때문에 이는 결국 양벌규정에 근거하여 법인에 대한 형벌을 부과하는 것의

221) 부동산시장고관행위와 관련된 개별법상 양벌규정의 수범자로 단체를 추가한 형태의 법률의 예로는 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」 제12조의2를 예로 들 수 있다.

222) 이하의 내용은 김성돈, “양벌규정의 문제점과 한계, 그리고 개선입법의 방향성”, 21면 이하를 참조한 것이다.

223) 대표적으로 권보원, “회사를 처벌하는 양벌규정의 실효성에 대한 비판적 검토 -회사불법 억지를 위한 최적 법적 모색 시론-”, 법경제학연구 제15권 제2호, 2018, 212면 이하.

문제점이라 할 수 있으며, 관련된 판례의 법리에서도 확인되고 있다.

우리 판례는 종래부터 「회사합병이 있는 경우에는 피합병회사의 권리·의무는 사법상의 관계나 공법상의 관계를 불문하고 그의 성질상 이전을 허용하지 않는 것을 제외하고는 모두 합병으로 인하여 존속한 회사에게 승계되는 것으로 보아야(대법원 1994. 10. 25. 선고 93누21231 판결)」한다는 입장을 밝혀왔다.

반면에, 형사책임(양벌규정에 의한 법인의 처벌)과 관련하여 우리 판례는 「회사합병이 있는 경우 피합병회사의 권리·의무는 사법상의 관계나 공법상의 관계를 불문하고 모두 합병으로 인하여 존속하는 회사에 승계되는 것이 원칙이지만, 그 성질상 이전을 허용하지 않는 것은 승계의 대상에서 제외되어야 할 것인바(대법원 2004. 7. 8. 선고 2002두1946 판결), 양벌규정에 의한 법인의 처벌은 어디까지나 형벌의 일종으로서 행정적 제재처분이나 민사상 불법행위책임과는 성격을 달리하는 점, 형사소송법 제328조가 ‘피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때’를 공소기각결정의 사유로 규정하고 있는 것은 형사책임이 승계되지 않음을 전제로 한 것이라고 볼 수 있는 점 등에 비추어 보면, 합병으로 인하여 소멸한 법인이 그 종업원 등의 위법행위에 대해 양벌규정에 따라 부담하던 형사책임은 그 성질상 이전을 허용하지 않는 것으로서 합병으로 인하여 존속하는 법인에 승계되지 않는다고 봄이 상당하다(대법원 2007. 8. 23. 선고 2005도4471 판결)」고 하였는데, 형사책임의 경우에는 일반적인 공사법상의 권리·의무와는 달리 보아야 한다는 입장을 취하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 회사의 분할과 관련하여 「회사가 분할하는 경우 신설회사 또는 존속회사가 승계하는 것은 분할하는 회사의 권리와 의무라 할 것인바, 분할하는 회사의 분할 전 법 위반행위를 이유로 과징금이 부과되기 전까지는 단순한 사실행위만 존재할 뿐 그 과징금과 관련하여 분할하는 회사에게 승계의 대상이 되는 어떠한 의무가 있다고 할 수 없으므로, 특별한 규정이 없는 한 신설회사에 대하여 분할하는 회사의 분할 전 법 위반행위를 이유로 과징금을 부과하는 것은 허용되지 않는다(대법원 2009. 6. 25. 선고 2008두17035 판결)」고 하여 신설회사에 과징금이 승계되지 않는다는 취지로 판단한 사례도 찾을 수 있다. 물론 이 판결은 회사분할시의 형벌의 승계를 판단한 것은 아니지만, 앞의 일련의 판결들과 연관지어볼 때 법인의 분할 시에도 형벌의 승계를 부정하는 법리로 연결하여 이해하는 것이 자연스러워 보인다.

이상과 같은 우리 판례의 법리에 따르면, 회사 등 법인이 합병 혹은 분할하는 경우 기존의 회사 등 법인으로부터 물적·인적 자원을 이어받게 될 새로운 법인은 결과적으로 형사책임으로부터 자유로운 상태에서 법률관계를 형성할 수 있게 된다. 이러한 결론에 대하여 우리 판례는 「양벌규정에 의한 법인의 처벌은 어디까지나 형벌의 일종으로서 행정적 제재처분이나 민사상 불법행위책임과는 성격을 달리하는 점, 형사소송법 제328조가 ‘피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때’를 공소기각결정의 사유로 규정하고 있는 것은 형사책임이 승계되지 않음을 전제로 한 것이라

고 볼 수 있는 점 등에 비추어 보면, 법인이 형사처벌을 면탈하기 위한 방편으로 합병제도 등을 남용하는 경우 이를 처벌하거나 형사책임을 승계시킬 수 있는 근거규정을 특별히 두고 있지 않은 현행법하에서는 합병으로 인하여 소멸한 법인이 그 종업원 등의 위법행위에 대해 양벌규정에 따라 부담하던 형사책임은 그 성질상 이전을 허용하지 않는 것으로서 합병으로 인하여 존속하는 법인에 승계되지 않는다(대법원 2015. 12. 24. 선고 2015도13946 판결)고 하여 크게 두 가지의 근거를 제시하고 있다. 즉, ① “양벌규정에 의한 법인의 처벌은 어디까지나 형벌의 일종으로서 행정적 제재처분이나 민사상 불법행위책임과는 성격을 달리하는 점”과 ② “형사소송법 제328조가 ‘피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때’를 공소기각결정의 사유로 규정하고 있는 것”이 그것인데, 과연 새로운 법인에 형벌이 승계되지 않는다는 결정적인 논거라고 보아야 할지는 의문이다. 특히, “형사소송법 제328조가 ‘피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때’라고 규정하고 있는 부분과 관련해서는 합병의 경우 법인이 존속하는 것으로 해석할 수도 있기 때문이다.”²²⁴⁾

따라서 새로운 법인에 형사책임을 승계되지 않는다는 판례의 입장을 그대로 받아들이기는 어렵다고 본다. 특히 양벌규정은 이에 의하여 형사책임을 부담하게 되는 영업주로서 법인과 자연인 중 법인에 대한 형벌의 근거로서 그 의미가 크다고 할 수 있는데, 이상과 같은 판례의 입장은 그나마 일부 찾을 수 있는 양벌규정의 의미를 상실케 하는 결과와 다르지 않다고 할 것이다.

마. 종래의 특수한 책임형식 배제

획일화된 양벌규정에 대하여는 양벌규정이 존재하는 개별법령의 입법취지와 목적에 따르는 개별적인 특성을 반영하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.²²⁵⁾ 특히 양벌규정의 획일화 이전의 여러 유형 중 “종업원의 위법행위를 알면서 필요한 조치를 취하지 않거나 이를 교사한 경우 법인을 처벌하는 형식(고의책임 및 공범책임형식)”이 문제되고 있다.

여기서 문제되는 종래의 고의책임 및 공범책임형식은 일반적인 양벌규정과 달리 양벌책임자가 직접적 행위자의 법률위반을 알고도 방지하지 않거나 나아가 위법행위를 교사한 것을 처벌 대상으로 삼고 있는데, 획일화된 양벌규정은 이와 같은 특수한 형태의 사업주책임을 적절하게 반영하지 못하고 있다고 할 수 있다. 대표적으로 선원법 제148조(양벌규정)과 근로기준법 제115조

224) 이러한 판례의 논거에 대한 비판적 검토는 김성돈, “법인의 형사책임과 양벌규정의 해석과 적용”, 저스티스 통권 제168호, 2018, 317면 이하 참조.

225) 손동권, “양벌규정에 의한 법인처벌의 특수문제 -최근 ‘보건범죄단속에 관한 특별조치법 제6조’에 대한 헌법재판소 판시내용과 양벌규정에 대한 전면적 법 개정 작업을 중심으로-”, 한국형사법학의 오늘(정은 이영란교수 화갑기념 논문집), 2008, 216면; 조명화/박광민, “양벌규정과 형사책임 -개정된 양벌규정의 문제점을 중심으로-”, 15면.

(양벌규정)이 현재와 같이 획일화되기 이전에 각각 제2항에서 이와 같은 형태의 특수한 책임형식을 규정하고 있었다. 그런데 양벌규정의 획일화에 따라 개별법률이 개정된 이후에는 이와 같은 형태의 책임형식은 사라졌다고 할 수 있다.²²⁶⁾ 물론 개정된 양벌규정에 따른 경우에도 양벌책임자에게 고의 혹은 교사행위가 존재하는 경우 단서의 면책규정에서 정하고 있는 “상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우”에 해당하지 않는다고 보아 양벌책임을 인정하는 것도 가능하다.²²⁷⁾ 하지만 양벌책임자가 직접행위자의 법률위반에 대하여 “상당한 주의와 감독을 게을리 했기 때문에 처벌되는 것”과 “위반행위를 알면서도 필요한 조치를 하지 않거나 교사했기 때문에 처벌되는 것”은 그 불법과 책임을 달리 평가해야 한다. 그리고 그 법정형도 현행은 벌금형에 제한되어 있지만, 개정 전의 고의책임 및 공범책임형식의 양벌규정에서는 양벌책임자도 “행위자로 처벌한다”고 하여 벌금형에 제한하지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다.

물론 종래의 고의책임 및 공범책임형식은 주로 자연인인 사업주에 적용되는 규정으로 법인에 대하여는 의미가 반감된다고 볼 여지도 없지 않지만 법인 등 조직체와 관련하여 발생한 법률위반의 내용에 따른 특수성을 반영한다는 측면에서는 분명 아쉬운 부분이라 할 수 있다. 양벌규정 획일화 이전의 고의책임 및 공범책임형식은 현행 양벌규정의 책임근거에 대한 과실책임설이나 부작위·감독책임설로 온전하게 포섭하기에는 분명한 한계가 존재하기 때문이다.

226) 선원법을 예로 들어 보면, 종래 동법 제148조(양벌규정)에서 「① 선박소유자의 대표자·대리인·사용인 그 밖의 종업원이 선박소유자의 업무에 관하여 제137조의2, 제137조의3, 제137조의4, 제138조, 제138조의2, 제139조, 제140조, 제143조제1호·제2호 또는 제144조의 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 선박소유자에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과한다. 다만, 선박소유자(船舶所有者가 法人인 경우에는 그 代表者를, 船舶所有者가 營業에 관하여 成年者와 동일한 能力을 가지지 아니한 未成年者 限定治産者 또는 禁治産者인 경우에는 그 法定代理人를 말한다. 이하 이 條에서 같다)가 위반행위의 방지를 위하여 필요한 조치를 한 경우에는 그러하지 아니하다. ② 선박소유자가 제1항의 규정에 의한 위반행위의 계획을 알고 그 방지에 필요한 조치를 하지 아니한 때, 위반행위를 알고도 그 시정을 위하여 필요한 조치를 하지 아니한 때 또는 위반행위를 교사한 때에는 선박소유자도 행위자로서 처벌한다.」라고 규정하고 있었던 것을, 양벌규정 획일화취지에 따라 2009. 1. 2. 29. 동법의 일부개정을 통하여 제148조(양벌규정)를 「선박소유자의 대표자, 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 선박소유자의 업무에 관하여 제137조의2부터 제137조의4까지, 제138조, 제138조의2, 제139조, 제140조, 제143조제1호·제2호 또는 제144조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 선박소유자에 대하여도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 선박소유자(선박소유자가 법인인 경우에는 그 대표자를, 선박소유자가 영업에 관하여 성년자와 동일한 능력을 가지지 아니한 미성년자·한정치산자 또는 금지산자인 경우에는 그 법정대리인을 말한다)가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.」라는 형태로 개정하기에 이르렀다. 그리고 현행법[법률 제17032호, 2020. 2. 18., 일부개정, 2021. 2. 19. 시행]은 제178조(양벌규정)에서 「법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조부터 제170조까지, 제172조, 제173조, 제174조제1호·제2호, 제175조 또는 제177조의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.」라고 하여 현행의 양벌규정이 취하는 일반적인 형태를 따르고 있다.

227) 이에 대하여는 조명화/박광민, “양벌규정과 형사책임 -개정된 양벌규정의 문제점을 중심으로-”, 17면.

바. 부동산시장교란행위와 관련한 개별법상 양벌규정의 문제점

부동산시장교란행위에 관련되는 개별·특별법상의 양벌규정에서도 몇 가지 문제점이 발견된다. 여기서는 부동산시장교란행위와 가장 밀접한 관련이 있다고 판단되는 주택법과 공인중개사법 등의 양벌규정이 표출하는 개별적 문제점을 일부 지적하고자 한다.

1) 규정형식의 복잡성

개별·특별법상의 벌칙규정이 지나치게 복잡한 형태로 규정되어 있다는 것은 어제 오늘의 문제가 아니지만, 몇몇 개별법에서 발견되는 양벌규정은 그 내용을 파악하기가 지나치게 어렵다. 부동산시장교란행위와 관련된 법률 중에서는 주택법이 그 예에 해당한다.

이미 앞서 살펴보았듯이 주택법 제105조 제1항이 전제하고 있는 벌칙규정인 제98조 제1항에 포함되어 있는 의무규정(제33조, 제43조, 제44조, 제46조, 제70조)은 그 자체에 불명확한 개념이나 하위법령 및 고시 등에 위임된 내용을 포함하고 있어서 구체적인 구성요건을 파악하기가 상당히 어려운 구조이다. 특히 주택법 제98조 제1항은 “「공동주택관리법」 제36조 제3항에 따른 담보책임기간에” 하자를 발생시키는 것을 내용으로 규정하고 있는데, 결과적으로 타법률의 하위법령에 구체적인 구성요건을 위임하고 있음을 알 수 있다. 나아가 건축법 제98조 제1항의 수범자는 “설계자·시공자·감리자·건축구조기술사 또는 사업주체”인데, 여기서 사업주체는 동법 제2조 제10호에서 국가지방자치단체, 한국토지주택공사 또는 지방공사, 제4조에 따라 등록된 주택건설사업자 또는 대지조성사업자,²²⁸⁾ 그 밖에 이 법에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하는 자이다. 규정형식만 놓고 보면, 사업주체에 국가지방자치단체, 공사, 공익법인(동법 제4조 참조), 주택법인 등이 포함된다고 해석할 여지가 없지 않다. 물론 제98조 제1항이 10년 이하의 “징역형”만을 규정하고 있기 때문에 자연인이 아닌 법인은 동조의 수범자가 아님을 추론하는 것이 가능할

228) 주택법 제4조(주택건설사업 등의 등록) ① 연간 대통령령으로 정하는 호수(戶數) 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 연간 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 국토교통부장관에게 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 사업주체의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가지방자치단체
 2. 한국토지주택공사
 3. 지방공사
 4. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 주택건설사업을 목적으로 설립된 공익법인
 5. 제11조에 따라 설립된 주택조합(제5조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 하는 주택조합만 해당한다)
 6. 근로자를 고용하는 자(제5조제3항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 시행하는 고용자만 해당하며, 이하 “고용자”라 한다)
- ② 제1항에 따라 등록하여야 할 사업자의 자본금과 기술인력 및 사무실면적에 관한 등록의 기준·절차방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

수 있으나, 이것만으로 수범자의 범위를 명백하게 제한할 수 있을지는 의문이다.

결국, 주택법 제105조 제1항의 양벌규정은 그 복잡한 규정형식과 불명확한 개념 등으로 인하여 구체적인 내용을 파악하기가 어렵다는 점과 양벌책임자의 범위가 명확하지 않다는 점 등이 문제라고 할 수 있다. 다시 말해서, 법률의 존재에도 불구하고 처벌되는 행위와 처벌되는 자가 누구인지 알 수 없다는 치명적인 결함이 존재한다는 것으로 이는 수범자의 입장에서 뿐만 아니라 법률 집행자의 입장에서도 동일하게 문제될 수 있다.

2) 법인인 영업주에 대한 비현실적인 법정형

부동산시장교란행위가 발생하는 근본적인 원인 중 하나는 이를 통하여 얻을 수 있는 막대한 경제적 이익에 있다는 점은 부정하기 어려울 것이다. 그 만큼 부동산시장교란행위의 규제에 있어서도 경제적 이익의 박탈 내지 환수가 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있는데, 이와 관련하여 주택법 제105조 제2항의 양벌규정이 포함하고 있는 벌칙규정 중 제101조는 다소 복잡하면서도 독특한 규정형식을 취하고 있다. 즉, 제101조를 위반한 행위에 대하여 제105조 제2항은 영업주인 법인 또는 개인을 해당위반행위에 예정된 벌금형에 처하도록 규정하고 있는데, 제64조 제1항을 위반하여 주택을 전매하거나 이의 전매를 알선한 경우(제2호)나 제65조 제1항을 위반한 경우(제3호)에 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 경우에는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있다(주택법 제101조 단서). 양벌규정인 제105조가 포함하고 있는 벌칙규정인 제101조에 따른 일부의 의무규정위반의 경우에는 “얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 경우에는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금”을 부과하게 되는 것인데, 양벌규정인 제105조만 보아서는 구체적인 의미와 내용을 파악하기가 일단 쉽지 않다. 또한 주택법 제105조 제2항이 포함하고 있는 제102조의 벌칙규정은 특히 23개에 이르는 의무규정을 포함하는 복잡한 구조를 취하고 있다. 이 경우 벌금액은 2천만원 이하이지만, 제102조 제5호 또는 제18호에 해당하는 경우 그 위반행위로 얻은 이익의 50%에 해당하는 금액이 2천만원을 초과하는 경우 그 이익의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 최근 양벌규정에 의하여 부과되는 벌금형을 직접행위자와 법인 등 사업주에 대하여 개별화하여 다르게 규정하는 사례가 늘고 있음에도 이익의 3배 또는 2배라는 벌금을 초과하는 벌칙규정을 양벌대상으로 하면서 법인 등 영업주에 대한 가중을 고려하지 않고 있다는 점은 검토가 필요한 부분이다.

나아가 영업주인 자연인과 법인 사이에도 그 법정형을 분리할 필요가 없는지에 대해서 검토가 필요하다고 본다. 물론, 일반적인 양벌규정이 영업주에 대하여 형벌을 부과함에 있어서 직접행위

자에 대한 것과 동일한 수준의 벌금형을 법정형으로 규정하는 경우가 일반적이다. 그러나 처벌되는 영업주가 개인이라면 어느 정도 의미가 있을 수도 있겠지만, 양벌규정으로 인하여 처벌되는 영업주가 법인인 경우에는 실질적인 위하력을 발휘하기는 부족하기 때문이다. 이에 법인을 처벌하는 경우에는 자연인에 비하여 상향된 벌금형을 부과할 필요가 있다는 주장이 이어져 왔다.²²⁹⁾ 법인에 대하여 부과할 벌금형을 상향한다고 하더라도 그 실효적 집행가능성을 확보하지 못한다면 그 의미가 상당 부분 반감될 수 있겠지만,²³⁰⁾ 부동산시장교란행위를 통하여 얻을 수 있는 막대한 경제적 이익을 고려할 때 자연인에 대하여 예정하는 법정형과 이를 분리할 필요성이 있다는 점은 부정하기 어렵다고 할 것이다.

3) 절차적 요건의 불명확성

공인중개사법상 양벌규정인 제50조가 전제하는 벌칙규정인 제49조 제2항은 제1항에 포함되어 있는 의무규정인 제29조 제2항을 위반한 경우를 반의사불벌죄로 명시하고 있다. 따라서 동법 제49조 제1항 제9호에서 처벌을 예정하고 있는 제29조 제2항을 위반하여 업무상 비밀을 누설하는 행위는 피해자의 명시한 의사에 반하여 벌할 수 없다. 여기서 피해자의 처벌불원의 의사가 직접 행위자와 양벌책임자인 공인중개사 모두에 미친다고 할 것인지는 명확하지 않다. 이와 같은 양벌규정의 절차적 문제에 대하여는 종래부터 지적되어 온 부분이라 할 수 있는데,²³¹⁾ 양벌규정의 획일화 이후 부동산시장교란행위와 관련된 법률에서도 동일한 문제가 발견되고 있다는 것이다.

4) 비신분자인 직접행위자의 처벌 문제

양벌규정의 적용에 있어서 일정한 신분자에 대해서만 형벌부과를 예정하고 있는 신분범의 형태로 의무규정이 마련되어 있는 경우 이러한 신분이 없는 비신분자가 직접의 행위자라면, 영업주인 자연인 또는 법인 이외에 직접의 행위자인 비신분자도 처벌할 수 있는지가 문제될 수 있다. 대법원의 판결에서 비교적 오래전부터 다루어져 온 문제 중 하나라 할 수 있는데, 이러한 문제가 발생하는 대표적인 법률 중 하나가 건축법이다.²³²⁾

229) 김재봉, “양벌규정에서 법인과 행위자의 법정형 분리의 필요성”, 법과 정책연구 제12집 제3호, 2012, 1000면 이하. ① 법인과 행위자의 불법의 차이, ② 형벌 목적기능의 적정한 실현, ③ 법인과 자연인에 부과되는 형벌의 차이, ④ 법인에 대한 형사사법권 발동의 축진, ⑤ 법인처벌에 대한 연혁 등을 자연인과 법인의 법정형 분리의 근거로 제시하고 있다.

230) 법인에 대한 양벌규정상의 벌금액수의 상향에 따르는 문제점과 실효성 확보방안에 대하여는 이주희, “양벌규정의 실효성 확보에 관한 고찰”, 법학연구 제47집, 2012, 258면 이하.

231) 친고죄의 고소나 전속고발권자의 고발과 관련해서는 한석훈, 기업범죄의 쟁점연구, 법문사, 2013, 45면 이하 참조.

232) 이와 유사한 문제는 산업안전보건법에서도 발견되는데, 이에 대하여는 이순옥, “산업안전보건법상 형사처벌 규정

이 문제에 대한 대법원의 입장에 대하여 보면, 「양벌규정인 건축법 제57조는 실제의 위반행위자 이외에 그 이익귀속주체인 법인 또는 자연인이 별도로 있을 경우 그 법인 또는 자연인이 실제 위반행위를 분담하지 아니하였다 하더라도 그 법인 또는 자연인을 처벌할 수 있다는 규정일 뿐 행위자 처벌규정이라고 해석할 수 없는 것이므로 이를 근거로 실제의 위반행위자를 처벌할 수 없다(대법원 1990. 10. 12. 선고 90도1219 판결)」라고 하여 양벌규정에 의한 수범자 범위의 확대를 부정하는 입장에서 출발한 것으로 보인다. 그러나 대법원은 1997년의 전원합의체판결에서 「구 건축법(1991. 5. 31. 법률 제4381호로 전문 개정되기 전의 것) 제54조 내지 제56조의 벌칙규정에서 그 적용대상자를 건축주, 공사감리자, 공사시공자 등 일정한 업무주(업무주)로 한정하는 경우에 있어서, 같은 법 제57조의 양벌규정은 업무주가 아니면서 당해 업무를 실제로 집행하는 자가 있는 때에 위 벌칙규정의 실효성을 확보하기 위하여 그 적용대상자를 당해 업무를 실제로 집행하는 자에게까지 확장함으로써 그러한 자가 당해 업무집행과 관련하여 위 벌칙규정의 위반행위를 한 경우 위 양벌규정에 의하여 처벌할 수 있도록 한 행위자의 처벌규정과 동시에 그 위반행위의 이익귀속주체인 업무주에 대한 처벌규정이라고 할 것이다(대법원 1999. 7. 15. 선고 95도2870 전원합의체 판결의 다수의견)」라고 하여 수범자 범위의 확대를 긍정하는 입장으로 선회하였으며, 지금까지 이 입장을 유지하고 있다.

이러한 대법원의 입장에 대하여 학설은 긍정적 입장과 부정적 입장으로 나뉘어 있으나,²³³⁾ 문제는 앞서 지적했듯이 회사 등의 법인은 합병·분할을 통하여 형사책임을 용이하게 벗어날 수 있는 것과는 달리 자연인인 직접의 행위자는 법률상 제한된 신분자가 아님에도 양벌규정을 통하여 형사처벌을 추궁당하는 정반대의 상황에 놓이게 된다는 점에 있다. 이와 같은 대법원의 해석은 양벌규정이 지니는 법인 등 조직체에 대한 대응규정으로서의 의미를 반감시킬 수 있다는 점에서 지양되어야 할 것이다. 또한 해석론적 차원에서 이러한 대법원의 법리를 부정하는 것도 의미가 있겠지만, 궁극적으로는 확실한 입법적 조치를 통하여 법인 등 조직체의 독자적인 책임을 구성할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 본다.

바. 소 결: 양벌규정의 한계와 대안의 필요성

이상에서 지적한 것과 같이 양벌규정은 실체법적 측면뿐만 아니라 절차법적 측면에 이르기까지 다양한 문제점을 내포하고 있다. 이와 같은 양벌규정의 문제점은 한 마디로 “누가 어떤 요건 하에 어떠한 책임을 부담하는지 불투명하다”는 것으로 압축하여 표현할 수 있다. 이에 따라 현행

에 관한 소고”, 법학연구 제62권 제1호, 2021, 16면 이하 참조.

233) 이러한 양벌규정의 수범자 범위 확대 가능성에 대한 논의의 현황에 대하여는 김성돈, 형법총론, 155면 이하 참조.

법상의 양벌규정에 따른 형사책임은 책임주의에 부합하기 어렵다는 결론에 이르게 된다.

먼저, 책임주의는 양벌규정에 의하여 영업주로 처벌되는 법인과 개인 양자 모두에 대하여 문제 되는데, 다양한 형법이론적 난점을 차지하더라도 과연 양벌규정이 발생한 결과를 법인 또는 개인이라는 영업주에게 온전하게 부담시키고 있느냐는 물음에 대하여 자신 있게 그렇다고 대답하기 어렵다고 할 것이다. 개인인 영업주의 경우 총칙상의 공범규정에 따라 자신의 범행기여에 상응하는 책임을 부담하는 것이 양벌규정에 따른 도식적인 벌금형을 부담하는 것보다 책임주의에 부합한다는 점에는 의심의 여지가 없으며, 자연인인 직접의 행위자에 대한 처벌(자유형과 벌금형이 모두 가능)에 더하여 영업주인 법인을 단순히 자연인과 동일한 벌금형에 처하는 것만으로는 발생한 결과에 대하여 법인이 부담해야 할 책임을 충분하게 고려하고 있다고 보기에는 무리가 있기 때문이다.

다음으로 양벌규정의 모호하고 복잡한 규정형식 등으로 인한 내용의 불투명성은 특별히 강조할 필요가 없을 정도이다. 앞서 지적한 여러 가지의 문제점에서 드러나는 것과 같이 현행의 양벌규정은 누가 어떠한 요건 하에 어느 정도의 책임을 부담하는지도 분명하지 않은 경우가 많고, 나아가 절차적 요건마저도 불명확한 경우가 적지 않다. 그렇다면 양벌규정의 현실적 적용가능성뿐만 아니라 규범적 타당성도 확보하기 어렵다고 할 것이며, 결과적으로 현행 양벌규정의 실효성마저도 의심하지 않을 수 없다. 실제로 실무상 양벌규정이 공판절차에서 활용되는 사례는 극히 미미하다는 지적을 찾을 수 있다.²³⁴⁾

특히 양벌규정에 근거한 형사책임을 법인의 합병·분할 등을 통하여 너무나도 용이하게 회피할 수 있다는 점은 양벌규정이 법인 등 조직체의 형사책임을 구성하기 위한 시도로서의 의미를 지니고 있다는 주장에 대하여 부정적으로 작용하지 않을 수 없다. 게다가 양벌규정이 직접행위자가 비신분자로서 처벌대상이 아닌 경우에도 처벌범위를 확장하는 역할을 하는 것으로 판단하는 대법원의 입장까지 고려하면, 법인 등 조직체 처벌에 있어 양벌규정의 의미를 긍정적으로 바라보기는 어렵다고 할 것이다.

요컨대, 현행의 양벌규정은 이를 통하여 책임을 부담하도록 법률상 예정된 영업주인 법인 또는 개인의 형사책임을 적절하게 규명 및 분배하는 역할을 하고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 발생한 결과에 대한 온전한 책임을 회피하는 수단으로서 영업주인 법인 또는 개인에 대하여 일종의 면죄부로 작용할 여지도 발견된다. 이와 같은 양벌규정의 한계는 부동산시장교란행위와 관련한 법률상의 양벌규정의 경우에도 다르지 않다. 특히 부동산 시장교란행위에 관여하는 주요주체가 법인

234) 전체법률의 약 37%에 양벌규정이 존재함에도 실제로 법인이 이러한 양벌규정에 근거하여 피고인이 되는 비율은 전체 형사공판사건의 0.1%도 되지 않는다고 한다(권보원, “회사를 처벌하는 양벌규정의 실효성에 대한 비판적 검토 -회사불법 억지를 위한 최적 법제 모색 시론-”, 197면).

임에도 불구하고 그 책임은 기껏해야 양벌규정을 통한 벌금형에 불과하기 때문에 시장교란행위를 억제하기에는 명백한 한계점을 노출하고 있다. 뿐만 아니라 법인 등 영업주가 양벌규정에 의하여 형사책임을 부담하는 것은 모든 법률위반행위가 아니라 법률상 명시된 일부의 행위유형에 대한 벌금형이 전부라 할 수 있다. 그런데 벌금형을 부과받는 경우에도 회사 등 법인의 합병 및 분할 등을 통하여 손쉽게 벗어날 수 있기도 하다. 나아가 양벌규정으로 처벌되는 영업주는 그것이 법인 이든 개인이든 자유형으로부터 자유롭다고 할 수 있으며, 직접의 행위로 인한 책임이 아닌 일종의 대위책임으로 이해하는 한 범죄수익의 환수도 원칙적으로 불가하다는 결론에 이르게 된다. 따라서 현행의 양벌규정으로는 법인을 비롯한 자연인인 영업주에 대한 온전한 책임을 근거지울 수 없으므로 새로운 대책을 고민해야 할 필요가 있다는 점에 이론을 제기하기는 어렵다고 본다.

제3절

현행 양벌규정의 개선방안



1. 현행 양벌규정 개선의 출발점

이상에서 살펴 본 것과 같이 오늘날 법인 등 조직체와 관련하여 발생하고 있는 다양한 범죄에 대응하기 위한 법기술로 일반화된 양벌규정은 여기서 문제되는 조직뿐만 아니라 그 구성원인 개인에 대해서도 적절한 규범력을 확보하지 못하고 있다. 그렇지만 조직의 시대라고도 일컬어지는 현대 사회에서 법인을 비롯한 조직체를 규율하기 위한 노력은 앞으로도 계속되어야 할 것이다. 문제는 구체적인 방법이라 할 것인데, 법인 등 조직체와 관련한 형사책임의 바람직한 정비를 위한 출발점은 직접의 행위자, 영업주인 법인 또는 개인이라는 3주체를 특별한 근거 없이 묶어 두고 있는 양벌규정의 해체가 되어야 할 것이라 본다.

이에 조직체와 관련한 구성원으로서의 개인책임의 문제와 법인 등 조직체 자체의 책임문제로 나누어 나름의 방향을 제시하고자 한다.

2. 개인책임의 명확화와 형벌규정의 정비

현행 양벌규정은 직접의 행위자와 영업주인 개인을 하나의 운명 공동체처럼 연결시켜 두고 있다. 하지만 이와 같은 양자의 연결은 직접의 행위자와 영업주 사이에 존재하는 다른 구성원들을 특별한 근거없이 소거하는 것으로서 조직체와 관련하여 발생하는 법률위반의 구조를 지나치게 단순화한다. 그러나 이와 같이 조직구조에서 발생한 법률위반을 단순화할 수 있는 실질적 근거는 찾아보기 어렵다. 그렇다면 조직구조와 관련하여 발생한 법률위반에 대한 개인책임의 규명을 위해서는 총칙상의 공범규정에 따라 관여한 자들의 정확한 책임을 추적하는 것에 우선순위가 부여되어야 할 것이다. 조직구조와 관련하여 발생한 범죄라도 출발은 이에 관여하는 자연인인 사람이라는 점은 부인할 수 없을 뿐만 아니라 정책적 관점에서 바라보더라도 개인 책임을 적확하게 추급할 때에 법률위반에 관여하는 각자가 법률위반을 억제하는 것을 기대할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 조직구조에서 발생하는 범죄일지라도 개별구성요건의 내용을 정비하여 개별행위자의 구성요건과 그에 대한 법률효과를 명확하게 규정하는 작업이 우선되어야 할 것이다.

다만 조직구조의 정점에 위치한 개인이나 중간의 관리자는 조직구조에서 발생한 법률위반에 대하여 직접의 관여행위 이외에도 관리자로서 일정한 책임을 부담해야 할 필요가 있는 경우도 충분히 예상할 수 있다. 이와 같은 경우에는 별도의 관리자 책임을 개별법률에 규정하는 노력이 필요하다. 이 경우 그 전제로서 개인인 영업주와 법인인 영업주의 책임은 분리되어야 할 것이며, 그렇지 않을 경우 앞서 지적한 양벌규정의 문제점이 다시 반복될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

3. 법인책임의 새로운 귀속방안과 실질화방안의 모색

현행의 양벌규정으로는 조직구조에서 발생하는 법률위반과 관련한 적절한 형법적 평가에 이를 수 없으므로 우선적으로 개인인 직접의 행위자와 관리자로서의 자연인의 책임을 개별법률에 명백히 할 필요가 있음을 앞서 지적하였다. 이와 같이 자연인인 개인의 책임을 규명하는 것이 우선적 과제가 된다고 하여도 개인의 책임만으로는 법인 등 조직체와 관련하여 발생하는 법률위반과 법익침해를 모두 포섭하기에는 한계가 있다는 점도 이미 앞서 지적한 부분이다. 특히 조직구성원 다수에 의하여 축적되어 발생하는 결과 중 상당수는 관여자 각각의 책임을 개별화함에는 일정한 한계가 있을 수 있고, 각각의 책임을 특정할 수 있다고 하더라도 발생한 결과 전체에 대한 평가로는 만족스럽지 못한 경우도 충분히 존재할 수 있기 때문이다. 이와 같은 소위 ‘위험의 집단적 축적’이나 조직의 구조자체가 범죄발생의 방지에 취약한 경우에는 법인 등 조직체의 고유한 책임을 고민해야 할 것이다. 물론, 법인 등 조직체의 책임을 인정하는 문제와 관련해서는 전통적으로 조직체의 범죄능력을 인정할 수 있는지와 관련한 논란이 지금까지도 이어지고 있지만, 자연인을 대상으로 만들어진 기존의 형법이론과는 차별화된 법인의 책임을 인정하는 시도가 필요하다고 본다. 인공지능(Artificial Intelligence) 등 새로운 법인의 등장이 이미 예견된 시점에서 법인의 역할증대를 예견하기 힘들었던 과거의 논의에 발목이 잡혀서는 안될 것이다.

따라서 법인 등 조직체에 대하여는 기존의 책임주의를 벗어나 새로운 귀속방안을 고민할 필요가 있다고 할 것이며, 이러한 문제의식에서 비교적 오래전부터 법인 등 조직체의 직접 책임을 인정하기 위한 논의가 이어져 오고 있는 것이다. 구체적으로 동일시이론(종속모델/법인행위책임설)과 조직모델(독립모델/법인독립처벌설) 그리고 양자를 절충한 혼합모델 등으로 나누어 볼 수 있다.²³⁵⁾ 이 중에서 동일시이론은 대표자 등 법인 등 조직체의 의사결정과 판단을 주도하는 특정한 지위에 있는 구성원의 행위를 기준으로 법인의 책임을 도출하는 모델인 반면에, 조직모델은 직접

235) 이러한 조직체 책임을 인정하기 위한 입법모델의 연혁을 비롯한 구체적인 내용에 대하여는 김성룡·권창국, “기업·법인의 형사책임법제 도입가능성과 필요성”, 형사법의 신동향 제46호, 2015, 127면 이하 및 박광민, “기업에 대한 형사책임귀속의 바람직한 방안”, 81면 이하 등 참조.

의 행위자인 자연인을 특정할 수 없는 경우에 보충적으로 조직구조를 불완전하게 구성한 것을 근거로 법인 등 조직체에 책임을 인정하는 모델이라 할 수 있다.

결론적으로 법인의 책임귀속에 대한 대표적인 논의로서 동일시이론과 독립모델은 기존의 법인 책임이론의 변화를 추구한다는 점에서 서로 배척하는 관계는 아니라 할 것이며, 현실적으로 양자의 혼용이 가능하다고 본다. 다시 말해서, 조직구성원 개인의 행위로 환원할 수 없는 경우와 개인의 위법행위로 특정할 수 있는 경우로 나누어 각각 조직모델과 동일시이론으로 분배하는 혼합모델에 따라 법인 등 조직체의 책임을 구성할 수 있다는 것이다.²³⁶⁾ 이를 통하여 기존의 형법이론상 법인처벌의 한계점으로 작용해 온 책임주의를 벗어나 새로운 시대적 요구에 부합하는 법인책임을 모색할 수 있을 것이다. 나아가 자연인에 대한 기존의 이론적 틀을 벗어나 법인에 대한 독자적인 책임귀속의 근거를 찾을 수 있다면, 구체적인 책임부담의 방법(즉, 형벌)도 현재와 같은 벌금형 일변도가 아니라 법인에 특유한 새로운 형태를 고안하는 방안을 고민할 필요가 있다고 본다. 예를 들어, 법인 등 조직체의 해산이나 영업정지 등과 같은 형태로 자연인에 대한 사형이나 자유형을 대체하는 방법을 고민할 수 있을 것이다.²³⁷⁾

236) 박광민, “기업에 대한 형사책임귀속의 바람직한 방안”, 88면 이하.

237) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 한국형사정책연구원, 2018, 289면도 법인에 특유한 형벌 내지 자연인에 대한 기존의 형벌을 대체하는 방안을 고민하고 있다는 점에서 동일한 입장이라 할 수 있다.

제4절

부동산시장교란행위의 근절을 위한 양벌규정의 개선방안



이상에서 언급한 양벌규정의 개선방안은 부동산시장교란행위와 관련된 법률상의 양벌규정에 도 그대로 유효하다. 따라서 양벌규정을 해체하고 개인인 관리자와 영업주의 책임을 엄격하게 분리하여 규정함과 동시에 별도로 법인 등 조직체의 책임을 근거지우는 방향으로 나아가는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있다. 다만 현행의 양벌규정을 완전하게 해체하기 어려운 경우를 고려하여 단계적 접근방법에 대한 고민도 필요하다고 본다.

먼저, 현행의 양벌규정을 폐지할 수 없다면, 무엇보다도 양벌규정의 내용과 법리를 명확하게 정비하는 것이 가장 우선적인 과제가 되어야 한다. 이에 일반적인 양벌규정이 공통적으로 내포하고 있는 문제점으로서 양벌책임의 주체, 요건, 효과 등에서 발견되는 불명확한 내용을 명확하게 정비하는 과정을 거쳐야 한다. 특히 개별법상의 양벌규정에 의하여 책임을 지는 경우라도 자연인인 영업주는 공범으로서의 책임을 비롯한 자신의 행위책임을 벗어나지 못함을 명시할 필요가 있다. 양벌규정을 통하여 자연인인 영업주가 책임을 지는 것은 법인 등 조직체와 관련하여 발생하는 범익침해를 감시·감독할 의무가 있는 자로서의 형사책임을 인정하기 위한 것이지 이와는 별개인 범익침해에 의도를 가지고 직접적으로 영향을 미친 자신의 행위책임을 완화 내지 면제하기 위한 것은 아니기 때문이다. 더불어 주택법상의 양벌규정에서 발견되는 것과 같은 복잡한 규정형식의 개선과 영업주에 대한 벌금액의 현실화 방안 등도 검토되어야 한다고 본다.

다음으로, 궁극적으로는 현행 양벌규정을 해체하고 새로운 형태의 조직체책임을 고안해야 한다고 본다. 이러한 취지에서 양벌규정을 해체한다면, 우선적으로 법인 등 조직체의 형사책임과 조직구성원의 형사책임을 구분하는 전제에서 영업주인 법인의 책임과 영업주인 개인의 책임을 분리하여 각각을 별도로 규정해야 할 것이다. 즉, 앞서 언급한 것과 같이 구성원 각자의 형사책임을 원칙으로 하는 전제에서, 법인의 형사책임은 병렬적으로 인정하거나 부수적으로 받아들이는 방법(혼합모델)을 모색해 나아가야 한다. 그리고 법인 등 조직체의 책임과 구성원의 책임의 병존을 받아들인다면, 조직체의 책임과 자연인인 구성원 책임의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 고민도 계속되어야 한다. 즉, 어느 한 주체가 책임을 부담한다고 해서 다른 주체의 책임이 당연히 소멸 혹은 부수화 하는 것으로 이해하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이므로 형사책임이 문제되는 법률위반의 내용에 따라 ① 법인 등 조직체를 주로 하고 자연인인 구성원의 책임은 부수적으로 취급하는 형태, ② 자연인인 구성원의 책임을 주로하고 법인 등 조직체의 책임은 부수적으로 취급

하는 형태, ③ 양자를 각각 독립적으로 취급하는 형태 등으로 세분화하여 법률을 정비하여야 한다고 본다. 특히 부동산시장교란행위와 관련해서는 법인격을 남용하여 민사적·형사적 책임의 추급을 회피하는 사례가 많을 것으로 예상되므로 법인 등 조직체 책임의 구체화를 위한 노력이 절실하게 요구된다. 자연인과 달리 인위적으로 인격의 창설, 유지, 소멸이 이루어지는 법인의 경우 그 인격이 불법한 목적으로 남용되는 것을 막기위한 대책을 마련하지 못한다면 시장교란을 통하여 막대한 경제적 이득이 예측되는 한 법인격을 이용한 시장교란행위는 계속될 것이기 때문이다.

나아가 법인 등 조직체의 책임을 현실화하기 위한 전제로서 법인의 의사결정과정에 대한 정확한 추적이 가능하도록 시스템을 구축 및 정비해야 할 필요도 있다. 물론 준법감시제도 (compliance program)가 일부 도입되어 있기는 하지만, 여전히 그 목적에 충실하게 정착되었다고 볼 수 있을지에 대하여는 부정적인 시선이 일반적인 것으로 보인다. 향후 법인 등 조직체의 책임규명을 위한 체계구축을 위하여 이미 도입되어 있는 준법감시제도를 확장해 나아감과 동시에 법인 등 조직체의 건전한 내부통제제도의 확립을 위한 다양한 대책이 강구되어야 할 것이다.

제18장

부동산 대응법제의 형사정책적 맹점



제1절

부동산 정책환경을 둘러싼 의문점



특별한 전제 없이 부동산시장에서의 교란행위 문제에 대해 언급하면 부동산 전문가라는 사람들 대부분은 입을 맞춘 듯이 불법 중개나 부정 청약 문제부터 언급했고, 이른바 갭투자, SNS나 부녀회 등을 통한 담합, 기획부동산 등의 문제점을 제기했다. 하지만 부동산시장을 생산-공급-유통-소비의 네 단계로 구분하여 접근하니 전문가 토론회 내용을 바탕으로 한 교란사례 분석 결과에서 확인한 바와 같이 특별한 유사점 없이 단계마다 서로 다른 내용이 교란사례 또는 교란요소로서 제시된 것을 알 수 있었다. 부동산 정책 분야를, 주택정책을 중심으로 한 부동산종합정책과 부동산금융정책으로 구분하여 서로 다른 연구기관에게 연구를 위탁한 경우에도 마찬가지로의 양상을 보여 정책 분야별로 서로 다른 내용이 교란사례 또는 교란요소로서 제시된 것을 알 수 있었다.

이처럼 전문가그룹조차 장님이 코끼리 만지는 격으로 부동산시장의 단면(斷面) 이상을 펼쳐내기 어렵고, -신(神)이 아닌 한- 부동산시장 전체를 아우르는 통찰력을 가지기 어렵다. 그런 만큼, 다양한 관점에서 접근하여 전체의 윤곽을 잡아가는 일은 매우 중요하면서도 어려운 일일 수밖에 없다. 그런데도 언제부터인가 우리 사회에서는 부동산 전문가라는 사람들이 언론과 방송을 장악하면서 주택을 둘러싼 다양한 생각들을 일정한 프레임 속에 가두는 경향이 나타나고 있다. 특히 현 정부 들어 갑자기 주택가격이 폭등한 것은 부인할 수 없는 사실인데도 2021년 재보궐 선거에서 여당이 참패할 때까지 책임 있는 지위에 있는 사람 중 어느 누구도 정책 실패를 제대로 인정하지 않았다. 물론 대선 주자마다 부동산 정책 실패를 말하는 현재도, 제대로 된 해법을 제시하는 것으로 보이는 이는 없고, 정책실패를 자인한다면서 특별히 달라진 정책도 없다. 달라진 것은, Covid-19 방역 체제 하에 이동이 제한됨에 따라 부동산 시장이 일시적인 정체기에 빠져들었다는 점뿐이다.

주택가격 급등의 원인은 알 수 없다. 하지만 이 높은 가격대가 항구히 지속되지 못할 것이라는 점은 전문가가 아니더라도 어느 정도 예견할 수 있다. 주택소비자의 주축을 이루는 15-64세 인구는 이미 2018년부터 감소세로 전환되었고,²³⁸⁾ 국민들의 소득 수준으로는²³⁹⁾ 평생 동안 모아도

238) 우리나라의 15-64세 총 인구수는 2018년 37,645,085명을 정점으로 감소세로 전환되었고, 2024년부터는 그 비중도 총 인구수의 70% 미만으로 줄어든다고 한다. 반면, 2024년부터는 65세 이상 노령인구가 1,000만 명을 돌파하는 한편, 그 비중도 20%를 초과할 것으로 예견하고 있다. 국가통계포털, 주요인구지표(성비, 인구성장률,

살 수 없을 정도의 수준으로 서울 소재 아파트 가격이 상승함으로써 -특별한 대출확대 조치나 이자율 억제 조치 없이는- 주택소비자가 이 가격대를 지탱해낼 가능성이 현저히 낮아졌기 때문이다. 그런데도 공급부족론이 끊임없이 제기된다. 더욱이 시장을 교란하기 위해서는 시장을 흔들 수 있을 정도의 '자본'과 '정보', 또는 '권력'이 있어야 하는데, 거창한 금융이론을 내세우지 않더라도 일반국민들이 시장을 이 정도로 교란할 수 있다는 것은 동의하기 어렵다.²⁴⁰⁾

그래서 부동산시장이 갑자기 급등한 원인 중 하나로서 '부동산 시장을 교란하는 세력이 존재할 가능성'에 대해 충분히 검증할 필요가 있다. 특히 정책담당자라면, 부동산 정책환경과 관련해 다음과 같은 몇 가지 의문점부터 직시해볼 필요가 있다.²⁴¹⁾

1. 신도시는 누가 개발하는가?

1990년대까지 시행된 택지개발 또는 합동재개발의 구조는 매우 단순했다. '권력'과 유착한 '건설사'가 사업을 수주하고, '은행'이 자금을 대주는 구조였다. 사업을 수주한 건설사는 중소 업체에 하도급을 주고, 자금이 부족할 경우에는 대출뿐만 아니라 차관까지 끌어 썼다. 건설비리와 부동산투기, 철거민 문제가 불거졌고, 이를 보완하기 위해 2000년대 들어 개발이나 재개발·재건축사업은 민간(조합)이 주도하는 방식으로 변화됐다. 하지만 이들 사업은 사업지역 내 토지소유자, 즉 일반인들이 감당해낼 수 있는 규모와 수준이 아니었고, 이를 보완하는 명목으로 업무대행자 역할의 매개자, 즉 '시행사' 제도를 만들어 사업에 투입시켰다. 즉, 법상 사업주체는 주민이지만, 실제 사업주체는 시행사였던 것이다. 그리고 PF(Project Financing)라는 명목으로 금융권의 자금조달은 계속되었다. 하지만 시행사와 조합임원의 전횡과 추가분담금 등으로 인해 전국의 많은 사업장이 정체됐고, 결국 2010년대에는 사업부진 사업장들을 매몰시키고 도시재생사업이나 공공주도 사업으로 전환된 지역도 생겨나게 되었다.²⁴²⁾

이런 역사는 부동산정책에 조금이라도 관심 있다면 누구나 아는 내용이다. 하지만 주택재개발·재건축사업의 시행사가 '도시 및 주거환경정비법' 제102조에서 규정하는 '정비사업전문관리업

인구구조, 부양비 등)/전국, [https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group\(최종확인 : 2021. 7. 12.\)](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group(최종확인 : 2021. 7. 12.)) 참조.

239) 2019년 현재 1인당 국민총소득은 33,720 US\$라고 한다. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017&conn_path=I2\(최종확인 : 2021. 7. 22.\)](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2AS017&conn_path=I2(최종확인 : 2021. 7. 22.)) 참조.

240) 강석규, "누가 부동산시장을 흔드는가?", 형사정책연구소식 제156호, 한국형사정책연구원, 2020. 12., 12면.

241) 이 절의 내용은 주로 강석규, "누가 부동산시장을 흔드는가?", 12-17면의 내용을 중심으로 재구성하였다.

242) 강석규, "누가 부동산시장을 흔드는가?", 13면. 주택재개발·재건축사업의 난맥상과 관련한 상세한 내용은 조병인·강석규·송봉규, 주택재개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책, 한국형사정책연구원, 2008. 12. 참조.

자'라는 사실은 꽤 알려져 있지만, 신도시 개발도 민간주도로 전환했었는지 여부나 도시개발사업의 시행사가 누구인지에 대해서는 국민 대부분이 알지 못한다. 왜냐하면 사업구역 내 토지소유자, 건물소유자, 세입자 등의 이해관계가 복잡하게 얽혀 참여한 갈등 상황을 드러낸 주택재개발·재건축사업과 달리 신도시를 개발하기 위한 도시개발사업의 경우 토지소유자만으로 조합을 설립하도록 함으로써(2000. 1. 28. 제정 도시개발법 제11조 제1항 제5호) 권리의무관계나 이해관계가 상대적으로 단순해 갈등 소지가 적었기 때문이다. 더욱이 “민간 부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록” 한다는 명분을 도시개발법 제정이유에서 밝히고는 있지만, 조합뿐만 아니라 토지소유자 1인, 즉 1인의 개인이 시행자가 되는 것도 법상 가능했고,²⁴³⁾ 2002년 12월의 도시개발법 개정²⁴⁴⁾에 따라 공공기관의 출자비율 제한을 폐지하는 한편(제정 도시개발법 제11조 제1항 제4호 삭제), 공공기관 참여 없이도 시행자가 될 수 있는 자 2 이상이 공동으로 법인을 설립하여 도시개발사업에 참여할 수 있도록 허용하기까지 하였다(제11조 제1항 제7호).²⁴⁴⁾ 2007년 4월의 도시개발법 개정에서는 부동산투자회사법²⁴⁵⁾에 따라 설립된 자기관리부

243) 제정 도시개발법 제11조 (시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각호의 자중에서 지정권자가 이를 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지소유자 또는 조합을 시행자로 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 대통령령이 정하는 정부투자기관
3. 지방공기업법에 의하여 설립된 지방공사
4. 제1호 또는 제2호에 해당하는 자가 제7호에 해당하는 자와 도시개발사업의 시행을 위하여 공동으로 출자하여 설립한 법인(제1호 또는 제2호에 해당하는 자의 출자비율이 100분의 50을 초과하는 경우에 한한다)
5. 도시개발구역안의 토지소유자 또는 이들이 도시개발사업을 위하여 설립한 조합(이하 “조합”이라 한다)
6. 수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법인중 과밀억제권역안의 사업기간 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인
7. 건설산업기본법에 의한 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 적합하게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자

244) 2002. 12. 30. 개정 도시개발법 제11조 (시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 “施行者”라 한다)는 다음 각호의 자중에서 지정권자가 이를 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에는 제4호의 토지소유자 또는 조합을 시행자로 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 대통령령이 정하는 정부투자기관
3. 지방공기업법에 의하여 설립된 지방공사
4. 도시개발구역안의 토지소유자(제20조의 규정에 의한 수용 또는 사용방식의 경우에는 도시개발구역안의 국·공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말하며, 공유수면매립법 제9조의 규정에 의하여 면허를 받은 자를 당해 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다) 또는 이들이 도시개발을 위하여 설립한 조합(이하 “조합”이라 한다)
5. 수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법인중 과밀억제권역안의 사업기간 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인
6. 건설산업기본법에 의한 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 적합하게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자
7. 제1호 내지 제6호에 해당하는 자 2 이상이 도시개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인

245) 부동산투자회사법은 2001년 4월 7일에 제정되었다.

동산투자회사 또는 위탁관리부동산투자회사까지 신도시 개발을 위한 시행자 범주에 포섭되었다(제11조 제1항 제6조의2).²⁴⁶⁾ 즉, 공동법인이나 부동산투자회사가 '도시 및 주거환경정비법'상 정비사업전문관리업자와 같은 '시행사' 또는 업무대행자 역할을 수행했을 것으로 추정할 수 있다.

국민 대다수는 신도시 개발은 국가가 주도한다고 알고 있을 것이다. 지방자치단체나 LH 같은 부동산 공기업이 주도한다고만 해도 국민 대다수는 신뢰하지 않을 것이다. 하물며 1인의 개인이나 부동산투자회사 등의 민간이 주도할 것이라고는 국민 대다수는 상상조차 하지 못했을 것이다. 이러한 사실이 국민들에게 널리 알려지지 못한 배경에는, 주택재개발·재건축사업장의 갈등과 대립이 심화되면서 국민들의 이목이 그쪽으로 쏠린 점이 크겠지만, 2002년 12월의 도시개발법 개정에서 -주민 또는 관계전문가를 대상으로 한- 공청회를 공람으로 대체할 수 있게 개정하면서(제7조) 국민 대다수가 알지 못하게 된 것이라고 추정한다. 그리고 현재까지도 도시개발법의 이러한 민간주도 추진구조는 달라지지 않았다.

그런 만큼 정부는 이 부분에 대해 국민 앞에 소상히, 그리고 정직히 밝힐 필요가 있다고 생각한다. 여전히 극소수의 개인 또는 민간업자가 신도시 개발을 추진하는 것이 가능하다면, 도시개발 구역 및 시행자 지정 등의 사업추진과정에 비리와 탈법이 만연할 가능성이 매우 높기 때문이다. 그간 드러나지만 않았을 뿐이다. 참고로, 도시개발구역, 시행자 등 지정에 관여하는 지정권자와

246) 2007. 4. 11. 개정 도시개발법 제11조 (시행사 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 "施行者"라 한다)는 다음 각 호의 자중에서 지정권자가 이를 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에는 제4호의 토지소유자 또는 제4호의2의 조합을 시행자로 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 대통령령이 정하는 정부투자기관
- 2의2. 대통령령이 정하는 정부출연기관
3. 「지방공기업법」에 의하여 설립된 지방공사
4. 도시개발구역 안의 토지소유자(「공유수면매립법」 제9조의 규정에 따라 면허를 받은 자를 당해 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 보며, 제20조의 규정에 따른 수용 또는 사용방식의 경우에는 도시개발구역 안의 국·공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말한다)
- 4의2. 도시개발구역 안의 토지소유자(「공유수면매립법」 제9조의 규정에 따라 면허를 받은 자를 당해 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다)가 도시개발을 위하여 설립한 조합(도시개발사업의 전부를 환지방식으로 시행하는 경우에 한하며, 이하 "조합"이라 한다)
5. 「수도권정비계획법」에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법인중 과밀억제권역안의 사업기간 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인
- 5의2. 「주택법」 제9조의 규정에 따라 등록된 자 중 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자(「주택법」 제2조제4호의 규정에 따른 주택단지외 그에 수반되는 기반시설을 조성하는 경우에 한한다)
6. 「건설산업기본법」에 의한 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 적합하게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자
- 6의2. 「부동산투자회사법」에 따라 설립된 자기관리부동산투자회사 또는 위탁관리부동산투자회사로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자(제1호 내지 제4호 또는 제5호 내지 제6호에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 경우에 한한다)
7. 제1호 내지 제4호 또는 제5호 내지 제6호의2에 해당하는 자 2 이상이 도시개발사업을 시행할 목적으로 출자하여 설립한 법인

지정요청권자는 -대통령령으로 정하는 경우(예: 공공기관, 정부출연기관)까지 포함하여- 생각보다 다양하고 광범위하다.²⁴⁷⁾

2. 민간투자는 실제로 이뤄지는가?

도로, 항만, 철도, 발전소, 통신 시설 등 산업 기반 시설이나 학교, 병원, 상하수 처리 등 생활 기반 시설을 구축하는 일은 매우 중요하다. 이를 인프라(infrastructure)라고 하는데, 수익성을 기대할 수 없기 때문에 민간보다는 공공에 의해 구축된다. 그런데 국가재정이 충분치 않은 경우 인프라에 대한 투자가 더딜 수 있어 많은 국가에서는 인프라 구축에 공공재정만으로 충분치 않은 경우 민간자본으로부터 부족한 재원을 충당해왔고, 인프라 구축에 자금을 지원한 민간에게는 조세 감면 등 혜택을 부여했다.

우리나라도 그러했다. 특히, 1994년 8월에 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법’(이하 “민자유치법”)이 제정되면서 민간투자사업이 본격적으로 제도화되었다. ‘민자유치’라는 표현에서 알 수 있듯이 공공자금을 기본으로 삼되 부족한 재원을 민간부문에서 보충하는 방식으로 추정할 수 있다. 또한, 제정 민자유치법은 사회간접자본시설을 제1종 시설과 제2종 시설로 구분하면서(제정 민자유치법 제2조 제1호) 민자유치사업의 주체를 ‘사업시행자’로 설정하는 한편(제12

247) 도시개발법 제3조(도시개발구역의 지정 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에는 도시개발구역을 지정할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “사·도지사”)라 한다
2. 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장(이하 “대도시 시장”)이라 한다
- ② 도시개발사업이 필요하다고 인정되는 지역이 둘 이상의 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “사·도”)라 한다 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 이 조, 제8조 및 제10조의2에서 “대도시”라 한다)의 행정구역에 걸치는 경우에는 관계 사·도지사 또는 대도시 시장이 협의하여 도시개발구역을 지정할 자를 정한다.
- ③ 국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제1항과 제2항에도 불구하고 도시개발구역을 지정할 수 있다.
 1. 국가가 도시개발사업을 실시할 필요가 있는 경우
 2. 관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 경우
 3. 제11조제1항제2호에 따른 공공기관의 장 또는 같은 항 제3호에 따른 정부출연기관의 장이 대통령령으로 정하는 규모 이상으로서 국가계획과 밀접한 관련이 있는 도시개발구역의 지정을 제안하는 경우
 4. 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니하는 경우
 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우
- ④ 시장(대도시 시장은 제외한다)·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사·도지사에게 도시개발구역의 지정을 요청할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따라 도시개발구역을 지정하거나 그 지정을 요청하는 경우 도시개발구역의 지정대상 지역 및 규모, 요청 절차, 제출 서류 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

조), 제2종 시설에 대해서는 공공부문과 민간부문이 함께 출자한 이른바 '민관합동법인'이 시행할 수 있도록 정하고 있었다(제44조).

그런데 제2종 시설을 건설하는 민관합동법인의 경우 공공부문의 총 출자비율을 50% 미만으로 제한하고(제44조 제1항), 공공부문의 의결권 행사를 법적으로 금지시켰다(같은 조 제2항). 즉, 민간부문에 사업시행의 전권을 부여한 것이다. 공공부문에서 법인설립 시부터 50% 가까이 출자하고도 의결권을 행사하지 않는 기형적 구조지만, 상대적으로 중요도가 낮은 제2종 시설이고 민자유치를 위해서는 이 정도의 특혜는 줄 필요가 있다고 생각할 수도 있다. 그렇다면 상대적으로 중요도가 높은 제1종 시설의 경우²⁴⁸⁾ 반드시 공공부문이 주축이 되어 시행하도록 규정했어야 했을 것이다. 하지만 민자유치법은 민자유치사업 사업시행자를 “공공부문 이외의 법인”, 즉 ‘국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 공사공단이 아닌 법인’으로 한정하고 있다(제2조 제12호 및 제8호). 이 말은 민간법인이거나 민관합동법인이어야 한다는 말이다. 사업시행자가 민관합동법인일 경우 공공부문에서 50% 이상 출자할 수도 있고, 공공부문이 의결권을 행사할 수도 있겠지만(상법 제369조 제1항), 순수한 민간법인이 사업시행자로 지정되어도 무방하다는 말과 다르지 않다. 그렇다면 굳이 제2종 시설에 한정하여 공공부문의 총 출자 비율과 의결권을 제한한 제44조의 취지는 이해하기 어려운 것이 된다.

더욱이 민자유치사업의 사업시행자에게 주어진 혜택은 만만치 않았다.

1) 사업시행자에게는 투자비 보전을 위해 주택건설사업, 택지개발사업, 도시계획사업, 도심지 재개발사업, 공업단지개발사업, 관광숙박업·관광객이용시설업, 화물터미널사업, 항만운송사업, 대형점·대규모소매점·도매센터·배송단지사업 등의 부대사업 시행을 허용한 동시에(민자유치법 제20조 제1항 각 호), 관련 인허가를 면제해주었다(같은 조 제3항). 본 사업과의 관련성은 전혀 고려되지 않는 만큼, 투자비 보전을 명목으로 각종 이권을 제공한 것으로 볼 수 있다. 문제는, 이들 부대사업 역시 본 사업과 동일하게 '민자유치사업'으로서의 모든 특혜를 함께 받을 수 있었다는 점에 있다.

2) 사업시행자에게 사업자금이 부족할 경우 국가지방자치단체가 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있게 한 점(제45조)도 문제이다. 보유자산이 부족해도 민자유치사업 참여를 허용했다는 말과 다르지 않기 때문이다. 재정지원의 근거 역시 '법인해산을 방지하기 위해 불가피한 경우'나 '사용료를 적정수준으로 유지하기 위해 불가피한 경우'와 같이 매우 모호하다(제정 민자유치법 시행령 제33조). 이는 사업자금이 부족할 경우 국가재정에서 대주겠다는 말과 다르지 않기 때문이다. 심지어 국가가 보증한 차관 도입도 가능하게 하고 있다(민자유치법 제46조). 무엇보다도

248) 구분기준을 정확히 알 수 없지만, 도로, 철도, 항만, 공항, 다목적댐, 수도, 전기통신설비 등 산업기반시설이 주로 제1종 시설인 것으로 보아(같은 조 제2호) 제1종 시설이 제2종 시설보다 중요해 보인다.

문제는, 부대사업 역시 본 사업으로 다뤄지기 때문에²⁴⁹⁾ 이 규정을 근거로 부대사업에 대한 재정 지원까지 가능하다는 데 있다.

3) 사업시행자가 금융기관으로부터 대출·급부를 받아 사업자금을 조성할 경우 관리기관(한국산업은행·신용보증기금·기술신용보증기금)이 보증해주고(민자유치법 제33조 제1항 및 제29조 제2항), 사업시행자가 대출 등을 갚지 못한 경우 산업기반신용보증기금에서 연대하여 갚도록 하고 있다(제31조 제1호 및 제29조 제1항). 물론 관리기관이 사업시행자로부터 보증료를 징수하고(제35조 제1항), 구상권도 행사할 수 있지만(제39조), 사업시행자 지정을 받기만 하면 사업시행자에게 사업을 수행할 자본이 없더라도 국가가 보증하여 금융기관으로부터 사업자금을 융통할 수 있고, 이를 갚지 않더라도 국가가 갚아주겠다는 말과 다르지 않다. 즉, 지정권자만 잘 구슬리면 아무런 자본 없이도 대규모 국책사업을 맡을 수 있고, 본 사업뿐만 아니라 부대사업까지도 국가의 신용으로 자금을 융통할 수 있다는 말과 다르지 않다고 할 것이다.

4) 민관합동법인의 이익배당 시 공공부문에게 지급할 배당금의 전부를 민간부문의 주주에게 이전할 수 있다는 규정(민자유치법 제48조)도 이해하기 어렵다. 법인설립 시 공공부문의 예산을 투입했는데도 수익창출 시에는 수익금을 찾아오지 않겠다는, 즉 국민의 혈세를 아무런 대가 없이 민간사업자에게 주겠다는 말과 다르지 않기 때문이다.

5) 조세 감면의 부분은 더욱 이해하기 어렵다. 민자유치를 위해 사업시행자에게 주어지는 세제 혜택은 엉뚱하게도 "양도소득세"의 50% 감면이었기 때문이다(민자유치법 제50조 및 1994. 12. 22. 개정 조세감면규제법 제64조 제1항 제10호). 이 말은, 막대한 국가예산과 국가신용을 투입하여 민자유치사업으로 조성한 재산을 매각할 때는, 이러한 행위를 금지하거나 제한하는 것이 아니라 오히려 양도소득세를 감면해주겠다는 말과 다르지 않다. 사회간접자본시설의 매각은 원칙적으로 제한되므로(민자유치법 제42조) 이는 본 사업이 아니라 주로 부대사업으로 조성한 재산을 매각할 때 적용될 것으로 예상되지만, 그렇다고 할지라도 수긍해주기 어렵다.

249) 제정 민자유치법 제20조 (부대사업의 시행) ① 주무관청은 사업시행자가 제1종시설에 해당하는 민자유치사업을 시행함에 있어서 당해 사회간접자본시설의 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시설사업기본계획이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 부대사업을 당해 민자유치사업과 함께 시행하게 할 수 있다.

1. 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업
2. 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업
3. 도시계획법에 의한 도시계획사업
4. 도시재개발법에 의한 도심지재개발사업
5. 산업입지및개발에관한법률에 의한 공업단지개발사업
6. 관광진흥법에 의한 관광숙박업 및 관광객이용시설업
7. 화물유통촉진법에 의한 화물터미널사업
8. 항만운송사업법에 의한 항만운송사업
9. 도·소매업진흥법에 의한 대형점, 대규모소매점, 도매센터 또는 집배송단지사업

그런데 이렇게 막대한 특혜를 제공받는 사업시행자 지정은 주무관청이 하도록 하고 있다(제12조 제2항 전단). 더욱이 당해 사회간접자본시설사업에의 투자비가 5천억 원 이상인 사업 및 당해 부대사업에의 투자비가 3천억 원 이상인 사업의 경우 민자유치사업심의위원회의 심의를 받도록 하고 있지만(같은 조항 후단, 제6조 제4호 및 시행령 제10조), 여기서의 투자비는 사업계획상의 투자비에 불과하기 때문에 위원회 심의대상 금액보다 사업계획상의 투자비를 낮게 잡을 경우 위원회 심의 없이 주무관청 단독으로 사업시행자 지정이 가능하다. 설혹 민자유치사업심의위원회의 심의를 받게 되더라도 지정권자인 주무관청이 속한 중앙행정기관의 장이 당연직 위원이며, 당연직 위원인 경제기획원장관, 재무부장관 이외에는 모두 경제기획원장관이 위촉하는 민간위원일 뿐이기 때문에(민자유치법 제7조 제1항) 주무관청이 해당 중앙행정기관의 장인 경우에는 형식적인 심의에 그칠 수밖에 없을 것이다. 더욱이 경제기획원장관을 비롯한 심의위원들이 사업자지정 신청법인과 긴밀한 이해관계 내지는 공생관계가 있는 경우에는 어떤 통제도 가능하지 않았을 것이다.

더욱이 이런 중요한 일을 하는 민간위원의 수도, 의사정족수도, 의결정족수도 법률에 전혀 규정하지 않았다. 최소 5천억 원 이상의 거대자금의 운용을 결정하는 민간위원을 공무원으로 의제하지도 않았다. 민간위원의 지위를 유지하기 위해서는 거수기의 역할밖에 할 수 없고, 뇌물에 취약할 수밖에 없는 구조가 된다. 또한, 사업시행자 지정권을 가진 '주무관청'에는 민선 지방자치단체들이나 중앙행정기관의 외청까지도 모두 포함되어 있다. 민자유치사업을 둘러싼 부패구조가 상상 이상으로 광범위하고, 심각할 수 있다. 물론, 제정 민자유치법의 문제점은 이것뿐만이 아니다. 법제분석만으로 분석한 결과 중 중요한 내용만을 소개했을 뿐이고, 그 이전에도 이런 사업이 가능했는지는 알지 못한다. 민간투자법을 검토하다 보니 그 원류로서 제정 민자유치법 제정 당시 까지 거슬러왔을 뿐이다. 이 법은 정부안으로서 1994년 2월 16일에 국회에 제출되었고, 토지 수용·사용에 부대사업을 제외하는 등 일부 내용을 수정하여 같은 해 7월 14일에 국회 본회의에서 이의 없이 통과되었다.²⁵⁰⁾

이 법을 왜 제정하게 되었는지 그 사정까지는 알지 못하지만, 법제분석의 결과만으로 볼 때 -당시의 사업시행자 모두가 그런 것은 아니었겠지만- 당시의 '누군가'는 민관협력이라는 명분을 앞세워 민관합동법인을 설립하여 뇌물로써 시행사업자 지정을 받는 한편, 민관합동법인을 설립하기 위한 자본금 이외의 사업자금은 -자기 자본 없이- 국가예산과 공공재정, 은행대출 등을 통하여 마련하여 사업을 시행한 이후 사업에 투입된 공적 자금을 빼돌리거나 부대사업의 수익을 독식하고, 그 과실을 관료들도 나눴을 것이라고 추정할 수 있다. 이른바 중소기업으로 분류되는 기업들은 민관합동법인을 설립하여 사업에 참여하고, 대기업 또는 대형 건설사들은 직접 나섰을 것으로

250) 대한민국국회사무처, 제169회국회 국회본회의회의록 제15호, 1994. 7. 14., 18면 참조.

도 추정할 수 있다.

그런 만큼, 이 법은 “민간자본을 유치하기 위한 법”이 아니라 “국가예산 등 공적 자금을 민간으로 빼돌리기 위한 법”이라고 볼 수밖에 없고, 당시에 이 법의 제정과 사업시행자 지정을 둘러싸고 부패의 연결고리가 촘촘하게 엮여있었을 것이라고 예상한다. 아무리 뇌물을 받았더라도 타인에게 특혜를 주기 위한 목적만으로 이런 법을 제정했을 리는 없을 것이므로 당시의 핵심 권력층이 직접 이들 사업의 실제 수익자로 나섰을 가능성도 적지 않다. 물론, 이로 인해 우리가 알고 있는 수없이 많은 아파트와 대형상가, 건물이 세워졌겠지만, 이들이 빼돌린 공적 자금은 비용으로 부풀려져 이들 아파트 등의 매수인들에게 전가되어 있을 것이다.

그런데 당시의 민자유치법은, 국가적인 유동성 위기까지 겪었으면서도 1998년 12월 31일에 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’(이하 “민간투자법”)으로 전면 개정되어 현재까지 존속하고 있다. 민간투자사업의 총 한도액을 국회에서 의결하도록 하고(민간투자법 제7조의2), 사회기반시설의 소유권 귀속방식을 구체화하는(제4조) 등 절차적으로는 진일보했지만, 사업시행자의 범위에 “외국법인”까지 포함되고(제2조 제12호), 신·재생에너지 설비 설치·운영 사업 등 부대사업의 범위가 더욱 확대되었다는(제21조 제1항) 점에서 당시와 비교하여 나아졌을 것이라고 함부로 단정하여 말할 수 없다.

그런 만큼, 현재도 “누군가”는 여전히 공적 자금을 국내외로 빼돌리거나, 그 비용을 국민들에게 전가하고 있을 가능성이 없다고 할 수 없다. 30년 가까이 지난 현재도 이럴 가능성이 여전하다면, 부동산의 생산가격과 공급가격에 결정적 영향을 미칠 수 있는 이러한 상황들이 현재의 부동산 시장에 끼친 부정적 영향을 고려하지 않을 수 없다. 특히 2015년 국정감사에서 지적된 국내 민간 사회간접자본에 대한 국민연금기금의 초고금리 대출투자방식이²⁵¹⁾ 단순히 인프라 투자에만 한정된 문제가 아니라 부동산 투자에까지 미치고 있을 가능성이 있고, 기금 증식사업에 “사회기반 시설사업에 대한 투융자”뿐만 아니라 “부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투융자” 및 “집합투자기구에 대한 투융자”가 포함되어 있음을 감안할 때(국민연금법 시행령 제74조 제3항 제5호부터 제7호까지)²⁵²⁾ 국민연금기금이 ‘부동산시장의 큰손’ 내지는 ‘부동산투자사

251) 강석구·최원석, 사회보장성 기금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안, 한국형사정책연구원, 2016. 12., 115-116면 참조.

252) 국민연금법 시행령 제74조(기금의 운용사업 등) ③ 법 제102조제2항제7호에 따른 기금 증식사업은 다음 각 호와 같다.
1. 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제71조제1항에 따른 벤처투자자 벤처투자조합 또는 신기술사업투자조합에 대한 출자
2. 「산업발전법」(법률 제9584호 산업발전법 전부개정법률로 개정되기 전의 것을 말한다) 제15조에 따라 등록된 기업구조조정조합 또는 「산업발전법」 제20조에 따른 기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구에 대한 출자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제2항 및 제3항에 따른 장내파생상품과 장외파생상품의 거래
4. 「외국환거래법」 제3조제1항제19호에 따른 자본거래
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제18항에 따른 집합투자기구에 대한 투융자

업의 전주(錢主) 역할을 하고 있을 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 만일 국민연금기금운용본부에서 초고금리 대출투자방식으로 투용자를 결정한 연기금이 전국적인 부동산가격 상승의 재원(財源) 내지 기폭제 역할을 했다면 단순한 직무윤리 위반의 수준을 초월하여 심각한 기금농단에 해당할 수 있다.

국회 보건복지위원회 새누리당 간사인 이명수 의원은 5일 국회에서 열린 국민연금관리공단 국정 감사에서 국내 민자 SOC(사회간접자본) 투자에 대한 '초고금리 대출투자'에 대해 문제를 제기했습니다. 이 의원은 "공단에서 운용하는 자산 중 국내 인프라 규모는 8조946억 원으로 기금의 1.7%를 차지하며, 총 63개(50개 회사, 13개 펀드) 사업에 투자하고 있다"며, "공단은 투자방법에 있어서, SOC 특성상 초기단계의 수익 부진을 해결하고 단기간 고수익 창출을 위해 지분투자과 대출투자방식을 채택하고 있는데, 후순위 초고금리 대출투자방식이 문제다"라고 밝혔습니다.

현재 민자 SOC 고속도로, 터널에 대한 초고금리 대출방식의 대표적 사례는 서울외곽순환도로, 신대구부산고속도로, 일산대교, 미시령 터널 등으로 국민연금공단에서 이들 민자 기업에 받는 대출이율만 최소 20%에서 최고 65%에 이르고 있습니다.

이 의원은 "민자 SOC기업의 경우 경영상으로는 흑자지만, 재무구조상 고금리의 이자 부담으로 인하여 재정상으로는 적자를 거듭하고 있다"고 문제를 제기했습니다. 나아가 "정부-지자체는 손실보상 부담을, 국민은 높은 통행료 부담을 져야 하는 상황이 가중되고 있다"며 공단의 고금리 대출투자 형태에 대해 강하게 비판을 제기했습니다.²⁵³⁾

더욱이 민간투자사업이 이런 방식으로 추진되고 있는 것이라면, 사업시행자는 사업자본 없이 '빈손'으로도 사업에 참여할 수 있을 뿐만 아니라 고리의 이자를 비용으로 처리해 고스란히 이용자(부동산투자사업의 경우 매수인세입자 또는 청약당첨인)에게 전가할 수 있고, 고리의 이자로 인한 적자 경영을 빌미로 세금 부담을 회피할 수 있다. 있을 수 없는 일이고, 이런 일이 당연한 관행처럼 일상화되어 있다면 이것이 바로 부정부패라고 할 것이다. 그래서 정부는 민간투자사업에 대해 전면적으로 검증할 필요가 있고, 특히 국민연금기금 등 공공 부문의 거대 연기금이 부동산 관련 사업에 어떠한 절차를 거쳐 어느 정도 규모로 투입되었고 그 수익은 어떻게 회수할 것인지

6. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제2호에 따른 사회기반시설사업에 대한 투용자

7. 부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투용자

8. 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투용자

9. 항공기 및 선박의 취득, 기업의 인수 등을 목적으로 하는 회사 또는 사업에 대한 투용자

10. 외국의 관계 법령에 따라 적법하게 설치되거나 시행되고 있는 제1호부터 제9호까지의 규정에 해당하는 투용자

11. 법 제102조제3항 단서에 따른 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 운용위원회가 기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

253) 오마이뉴스, "현대판 봉이 김선달, 국민연금공단", 2015년 10월 8일자.

등에 대해 소상하게, 그리고 정직하게 밝힐 필요가 있다고 생각한다. 개혁은 이러한 부분에 필요하다.

3. 누가 실제 소유자인가?

예전 생활기록부에는 자가, 전세, 월세로 구분된 주거형태를 기재하도록 되어 있었다. 주거형태를 자가-전세-월세로 구분하는 관점은 주택정책 등 부동산정책에서도 마찬가지다. 그런데 이를 소비의 측면에서 바라보면 전혀 다르다. 주택을 ‘주거용도’로 소비할 수도 있고, 임대·차익 등 ‘투자용도’나 숙소·관광 등 ‘사업용도’, 공공임대·보호시설 등 ‘복지용도’로도 소비할 수도 있기 때문이다. 이를 자가-전세-월세의 3단계로 고착시킨 기준으로만 접근하게 되면 현실과 점점 멀어질 수 있다.

또한, 주택을 소비하는 소비자 유형도 달라졌다. 비혼·만혼 세대와 이혼 가정, 고령자 등의 증가로 1인 세대가 급증했고, 자연인이 아닌 법인(기업 포함)이나 재단 아닌 금융자본, 즉 펀드가 소비하는 비중도 급증했다. 고용불안과 고령화로 인해 노년층뿐만 아니라 청년층과 장년층에서도 이른바 ‘하우스 푸어’를 포함한 무소득 세대가 급증하고 있다. 외국인의 유입도 간과할 수 없다. 주택의 소비자 유형이 이처럼 다변화하고 있는데도 주택 관련 법제와 정책은 여전히 자연인과 다인(多人) 세대, 그리고 내국인을 전제한 종래의 패러다임에 고착되어 있다.

더욱이 소비형태의 디테일로 접근하면 주택의 소비형태가 매우 다양화된 사실을 알 수 있다. 예컨대, 자가의 경우도 자신이 100% 지배하는 ‘완전소유’와 금융담보부 소유, 전세담보부 소유 등 타인과 권리를 나누고 있는 ‘불완전소유’로 나눌 수 있고, 전세의 경우도 자신이 100% 투자한 ‘완전전세’와 은행대출이 낀 ‘불완전전세’로 나눌 수 있으며, 월세의 경우도 ‘민간임대’와 ‘공공임대’로 나눌 수 있다. 이마저도 현실에서는 전세대출담보부 소유나 반전세, 사글세 등 서로 결합된 형태로 나타난다. 특히 외국에서는 찾아볼 수 없는 전세는 임대차와 소비대차가 결합한 편법적 형태인데, 소비대차의 견지에서는 전세입자가 ‘채권자’이기 때문에 전세제도가 존재하지 않는 외국의 제도를 바탕으로 전세와 월세를 동일하게 보호하는 세입자 보호제도를 마련할 경우 무리가 발생할 수밖에 없다. 특히 투자를 목적으로 하는 소비자 중에 최근 자신은 전세로 살면서 무주택자 지위를 향유하며, 동시에 자기 소유 부동산을 모두 (자신이 지배하는) 법인이나 펀드 소유로 전환한 사례가 급증하고 있는 현실도 결코 간과할 수 없다.²⁵⁴⁾

조직범죄나 경제범죄의 수사에 있어서는 실제 소유자를 찾아내는 일이 매우 중요하다. 그가 바로 범죄집단의 수괴(首魁)이자 배후세력이기 때문이다. 범죄수익의 경우도 반드시 자금세탁의 과

254) 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 13-14면

정을 거칠 수밖에 없기 때문에 은닉·가장된 불법재산의 실제 소유자를 찾아내는 일은 매우 중요하다.

하지만 이들이 자기 명의로 재산을 일부 소유하는 경우도 있지만, 수사기관의 추적과 세금 회피를 위해 보유재산 대부분을 타인의 명의로 소유하는 경우가 많기 때문에 등기부상의 명의자만으로 실제 소유자를 확인할 수도 없다. 또한, 동산이나 부동산의 형태로 소유할 수도 있지만, 권리나 증권, 가상화폐 등의 형태로도 재산을 소유할 수 있고, 나아가 법인이나 펀드의 재산인 것처럼 자신의 재산을 은닉한 다음 경영권이나 운영권을 장악함으로써 소유할 수도 있다. 이처럼 실제 소유자를 찾아내는 일은 간단치 않다. 그런데 어차피 범죄자의 관점에서 자신의 재산은 ‘범죄로 얻은 남의 재산’이기 때문에 그 중의 일부만이라도 합법적으로 ‘자기 재산’으로 전환할 수 있으면 소기의 목적은 달성한 것이고, 실지명의를 누구에게 있건 간에 자신이 사용하거나 수익할 수 있다면 그것이 ‘자기 재산’인 것이다. 그래서 ‘실제 소유자’를 찾아내는 일은 ‘실제 수익자’를 찾아내는 일과 다르지 않고, 그렇기 때문에 재산의 지분구조와 수익구조를 파악하는 일이 형사정책적으로 중요한 것이다.

그런데 우리가 흔히 접하는 주택의 소유구조 역시 이런 양상을 보인다.

명의신탁, 차명소유 등 예외도 있지만, 완전 소유의 경우 주택의 실제 주인이 누군지 대체로 명확하다. 하지만 전세담보부 소유의 경우는 다르다. 주택가액을 100으로 보았을 때 투자지분은 소유주 20~30 : 전세입자 70~80의 구조이다. 즉, 소유주는 제 세금을 부담하는 대신 시세차익과 전세보증금의 과실(이자)을 취하고, 전세입자는 이자를 포기하는 대신 주택을 점용하고 월세와 제 세금을 취하는 구조이다. 금융담보부 소유도 마찬가지다. 소유주 30~60 : 은행 40~70의 지분구조이다. 즉, 소유주는 소유권을 취하고, 은행은 이자를 취하는 구조이다. 어느 경우건 누가 실 소유자인지 함부로 단언할 수 없는 구조이며, 일종의 공유경제 구조라고도 할 수 있다. 참고로, 대출이 있으면 전세를 내기 어렵기 때문에 전세담보부 소유와 금융담보부 소유는 현실적으로 양립하기 쉽지 않았다.

그런데 부동산투기 근절을 위해 정부가 LTV를 규제하자 소유주의 입장에서는 금융담보를 전세담보로 전환하고자 하였지만, (그럴 자본이 있는) 전세수요는 부족했다. 이때 금융권은 서민 주거지원을 명목으로 종래 고리의 신용대출제도였던 ‘전세자금대출’을 저리의 소유주 보증부 대출로 전환하게 된다. 그러면서 ‘전세대출담보부 소유’라는 새로운 소유형태가 등장하게 되었고, LTV뿐만 아니라 소유주에 대한 DTI 규제까지 우회할 수 있었다. 투자지분으로 보면 소유주 20~30 : 전세입자 10~30 : 은행 40~70으로 분점하는 지분구조가 되었고, 이후 전세자금대출이 확대되면서 소유주 20 : 전세입자 0 : 은행 80이라는 지분구조까지 가능하게 되었다. 정부의 금융규제가 모두 무력화되었을 뿐만 아니라 소액으로 갭투자가 가능한 환경이 조성될 수밖에 없었다.

이러한 왜곡된 소유구조는 역대 정부가 의욕적으로 추진한 공공임대에서도 나타난다. 공공임대를 위해서는 대상주택을 국가 또는 지방자치단체가 소유해야 하는데, 재정이 충분치 않으면 산하 공

기업이 민간자본을 끌어와 공유하거나, 자본력이 충분한 민간자본에 우선분양하게 된다. 그러한 민간자본의 대표적인 것이 부동산투자회사, 부동산펀드(부동산집합투자기구·재산, 혼합자산집합투자기구 등), 20호(또는 20세대) 이상 대규모 임대사업자이다. 이러한 회사나 펀드는 공기업과 공동으로 설립하기도 하는데, 이들에게 우선공급하는 물량만큼 일반공급분이 부족하게 돼 -재개발·재건축 규제와 맞물려- 분양시장에서 청약경쟁률을 높이는 원인이 되기도 하였다. 더 큰 문제는, 임차료(월세)는 세입자의 월 소득과 비례하기 때문에 높게 받을 수 없어 임대사업은 -공공임대, 민간임대를 불문하고- 수익성을 기대하기 어렵고, 공공임대사업자도 결국 시세차익을 기대할 수밖에 없는데, 이들이 보유주택을 청산(매각)할 수 있는 시기가 점점 가까워지고 있다는 점이다.²⁵⁵⁾

윗글에서 특히 주목해야 할 대목이 바로 '전세자금대출'이다. 금융회사가 '세입자 지원'을 구실로 실시하고 있지만, 세입자는 명목상의 채무자일 뿐이고 실제 채무자는 주택소유자이다. 주택담보대출이 아니라 -대상 주택을 포함한 주택소유자의 일반재산에 대한 구상권을 전제로 한- 사실상의 신용대출이라는 점이 다른 것뿐이다. 그렇기 때문에 소형 평형 주택의 경우 임대보증금의 100%까지 대출해주는 일이 비일비재해졌고, 전세보증금액도 주택매매 가격에 근접하여 형성되게 되었다. 더욱이 전세자금대출이 가능한 이상, 자본이 부족한 세입자조차 전세자금대출에 편승해 전세매물을 찾게 되면서 전세수요도 늘어날 수밖에 없고, 전세시장도 자연스럽게 높은 가격대를 형성할 수밖에 없었을 것이라고 생각한다. 또한, 주택매매가격과 전세보증금액이 크게 차이나지 않는 수준에서 형성되면서 이른바 '갭투자'도 가능해진 것이고, 약간의 종자돈만 있으면 특별한 자본 없이도 수십~수백 채의 주택을 소유하는 일이 현실적으로 가능하게 된 것이다.

그리고 이러한 시장왜곡 현상의 배후에는 은행 등 '금융회사'나 '금융공기업'이 있다. 이들 금융회사 또는 금융 공기업 등은 대출부동산의 실질적 소유자로서 차임에 갈음하여 이자 등을 통하여 수익을 도모하고, 등기부상의 소유자는 시세차익을 도모할 수 있으면서도 전세입자는 상환능력 없이도 상대적 고가주택에 거주할 수 있어 서로 공생관계를 형성할 수 있었던 것이다. 금융회사 등이 투기에 활용되지 못하도록 역대 정부는 주택담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 등에 의한 주택담보대출 규제를 실시하여 금융대출자금의 부동산시장 유입을 억제해왔는데, -금융공기업까지 나선- 금융회사들은 이러한 규제를 우회하여 부동산시장에 대한 자금 지원을 더욱 확대해왔던 것이다. 최근에는 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률', '특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률', '특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률' 등의 금융규제를 우회한 무등록 여신업자까지 활용해 정부의 대출규제를 우회하고 있다고 한다.²⁵⁶⁾

255) 강석구, "누가 부동산시장을 흔드는가?", 14-15면

256) 범행수법까지는 알 수 없지만, 무등록 여신업자의 자본은 제2금융권 등 제도권 금융회사에서 퇴직자 등을 활용해 은밀히 제공하고 있을 것으로 추정한다. 참고로, '특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률' 제8조는 "현직" 금융회

부동산시장의 현실이 이런데도 정부는 여전히 ‘소유’와 ‘임대’라는 부동산시장의 단면에만 집착한 정책을 고집하고 있다. 이런 시각으로는 당연히 주택소유자나 깎투자자가 문제일 수밖에 없다. 하지만 금융회사와 금융공기업 등이 다수 주택의 실제 소유자 또는 실제 수익자라면, 대책 역시 주택소유자나 세입자와 같은 개인이 아니라 “금융회사”와 “금융공기업”에 대하여 수립해야 하는 것이다. 특히 금융권은 국민은행(구 주택은행)이 공시하는 ‘국민은행부동산시세’를 운영하고 있는데, 이들이 공시하는 정보는 현장의 정확한 시세정보가 아니라 금융대출의 전제가 되는 대출 정보이기 때문에 이들이 공시하는 부동산시세는 실제 시세라기보다는 ‘금융권이 선호하는 지역과 주택의 종별’을 정확하게 나타내주는 것이라고 할 수 있다. 즉, 금융권이 대출을 통해 투자해야 할 지역과 주택의 종별을 금융회사 간에 공유하는 것이며, 금융회사가 실질적인 가격결정력을 가진 것이라고 보아야 할 것이다.

그래서 “금융의 산업지배를 막기 위해 20세기 금산분리제도를 고안했듯이 이제 금융의 부동산 지배를 막기 위해 21세기 ‘금부분리 정책’을 제안한” 현직 법무부장관의 주장²⁵⁷⁾을 결코 흘려들을 수 없는 것이다. 만일 금융자본이 투기자본으로 변질되는 것을 차단해야 한다면 실제 수익자에 주목하여 “금융회사 등에 대한 직접적인 부동산 대출규제 대책”을 수립해야 할 것이고, 금융회사 등의 부당대출 통제를 위해서는 금융위원회뿐만 아니라 ‘특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률’과 ‘특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률’의 주무부처인 법무부가 공동 주관하여 대책을 수립함으로써 금융위원회의 조직적 비호와 관련한 불필요한 오해와 역측을 사전에 차단할 수 있을 것이다.

4. 누가 주택가격을 결정하는가?

집은 ‘흙’과 ‘땀’으로 ‘땅’에 짓는다. 즉, ‘흙’(자재비), ‘땀’(인건비), ‘땅’(토지구입비)이 주택가격의 원가를 결정하는 3대 요소라고 할 수 있다. 그런데 건설사는 분양원가를 공개하지 않고, 주변 시세에 맞춰 분양가격을 결정한다. 여기서 이미 폭리가 건설사에 주어질 수 있다. 그런데 분양원가는 표준(전산)회계시스템을 채택하지 않은 건설사를 관급공사나 공공사업에 참여할 수 없게 하고, 후분양제를 실시하면 저절로 알 수 있게 된다. 그걸 건설사만의 탓으로 돌리고 그간 역대 정부에서 도입하지 않은 것뿐이다. 민간사업의 경우도 표준회계시스템을 채택하지 않은 건설사를 입찰에 참여할 수 없게 하는 조치만으로 원가를 절감할 수 있다. 하지만 공공이 시행자인 공공임대사업조차 주변시

사등 임직원의 사금융 알선만을 처벌하고 있다.

257) 연합뉴스, “추미애, 부동산 정책에 혼수... ‘금융과 분리해야’”, 2020년 7월 18일자.

세를 기준으로 임대료를 결정할 정도로 건설사의 생산가격 측면이 방치되고 있는 실정이다.²⁵⁸⁾

윗글에 대해 부동산 전문가들은 연구책임자가 왜 생산가격에 관심을 갖는지에 대해 의문을 가졌다. 하지만 공기법인 한국토지주택공사(LH)의 내부자가 개발정보를 사전 입수하고 농지를 사들여 투기했다는 투기의혹 사례가 민변과 참여연대에 의해 제기된²⁵⁹⁾ 이후 토지구입비가 부당·부실하게 책정되는 과정들이 국민들에게 알려지면서 이러한 의문은 사라졌다. 하지만 토지구입비가 신도시 개발과 같은 개발사업에서 가장 중요한 원가요소라는 사실을 여전히 알지 못한다. 내부자거래를 통해 토지소유자와 토지매수자가 사실상 동일인이기 때문에 토지구입비(또는 토지수용비)가 높게 책정될 수밖에 없었고, 토지수용 또는 토지매수를 위해 투입된 공적 자금이 고스란히 토지를 소유한 내부자에게 흘러들어갈 수밖에 없었기 때문에 단순한 내부정보 이용행위가 아니라 조직적 횡령·배임이라고 할 수 있다. 또한, 내부자거래를 통해 토지소유자와 토지매수자가 사실상 동일인이기 때문에 이들이 최초의 가격결정권을 갖고, 이들이 정한 가격이 비용이 되어 그대로 주택수분양자 또는 주택매수인에게 전가된 것이다.

이러한 조직적 부패행위를 해당 공기업에서 전혀 알지 못했을 가능성은 낮기 때문에 수익의 일정 부분 또는 핵심 개발정보 등이 각 영역의 결정권자 또는 감사·감독권자에게 분배되었을 가능성도 적지 않고, 농지대출 과정에서 농협은행의 관계자가 알지 못했을 가능성 역시 매우 낮기 때문에 이들에게도 수익의 일부나 정보 등이 분배되었을 가능성이 적지 않다. 이처럼 조직적 부패가 만연했기 때문에 부동산 공기업조차 그간 생산원가를 공개하지 못하고, ‘주변시세’를 활용하는 편법을 통해 공급가격을 결정했을 것으로 추정한다. 그런 만큼, 부동산 공기업이 정상화되기 위해서는 토지구입(또는 토지수용) 과정에서 생성된 각종 정보 중 개인정보와 무관한 정보 및 원가 자료를 낱알이 공개하고, 사업의 전 과정에서 국가조달시스템이나 표준회계시스템 등을 적극적으로 반영함으로써 원가와 비용 측면이 투명하게 공개될 수 있어야 할 것이다. 또한, 관련 서류와 기록자료들은 상당 기간 보존할 필요가 있고, 토지수용비 관련 정보는 영구 보존해야 할 것이다.

하지만 이는 부동산 공기업이 추진하는 신도시 개발사업에 한정된 예외적인 사례일 뿐이다. 민간 또는 민관합동법인이 추진하는 신도시 개발사업의 경우 지금 와서 원가공개를 강제하기는 어려울 것이다. 하지만 -수용하지 않는 사업자는 개발사업 등의 계약 또는 사업자 지정에서 배제하면 될 것이므로- 계약과정 또는 사업자 지정과정에서 원가공개를 의무화하는 것은 충분히 가능한 것이라고 생각한다. 근거규정 유무와 상관없이 언제라도 가능한 일이었는데, 입법 미비를 구실로

258) 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 16면

259) 민변 민생경제위원회참여연대 민생희망본부 보도자료, “농지 이용한 투기세력, 철저히 수사감사하라!”, 2021년 3월 17일자.

이제까지 하지 않은 것뿐이다. 원가공개에 참여하지 않는 민관합동법인 등이 있다면, 공공 부문에서 참여하지 않음으로써 해산시키는 것이 맞다. 또한, 매도청구 등 예외적인 경우를 제외하고는 토지구입비가 소요되지 않는 주택재개발·재건축사업의 경우 사업기간을 지체하여 인건비를 부풀리거나, 설계 변경이나 고급 외장재·집기·가구 납용 등을 통하여 자재비를 부풀리는 경우에 유의할 필요가 있다. 그래서 원가계산이 생각보다 어려워 보일 수 있고, 원가계산이 간단하지 않은 만큼 이에 대한 감시·감독 체제를 구축하는 일이 매우 어려워 보일 수 있다.

그런데 최근 LH 사태에서 목격한 바와 같이 내부자거래를 통해 토지소유자와 토지매수자가 사실상 동일인인 경우를 확인할 수 있었는데, 부동산시장을 생산-공급-유통-소비(또는 투자)로 구분해 보더라도 마찬가지로 양상을 확인할 수 있었다. 즉, 부동산 공기업의 경우 생산, 공급, 유통, 소비의 각 단계별로 모두 관여하고 있었고, 이를 건설-개발-분양-관리-투자-금융-교육 등으로 세분화해도 -이른바 ‘문어발식 경영’이라고 말해도 무방할 정도로- 크게 다르지 않았다. 본사에서 직접 관여할 수도 있지만, 자회사 또는 계열사를 통해 관여하는 경우도 적지 않았고, 부동산 공기업이 참여하는 회사나 펀드, 민관합동법인이 생각보다 많았다. 더욱이 부동산 공기업의 경영 또는 소유지분에 참여하는 민간기업이나 민간자본 역시 생각보다 많았고, 적지 않은 부동산 공기업이 경영공시 정보시스템에 참여 기업이나 자본의 내역을 아예 공개하지 않고 있었다. 추측컨대, 일부 부동산 공기업의 경우 부동산시장의 모든 단계에 관여하면서 실질적인 영향력을 행사하고 있기 때문에 부동산 시장가격에까지 영향력을 행사할 수 있을 것이라고 예상된다.

물론, 이는 부동산 공기업에 한정된 추정이 아니고, 대기업 또는 일부 부동산 사모펀드에도 유효하게 적용할 수 있는 추정이라고 생각한다. 예외가 있을 수도 있지만, 이들 역시 부동산시장의 모든 단계에 직접 관여하거나, 자회사 또는 계열사를 통해 관여하거나, 사업 참여를 통해 관여하고 있기 때문이다. 더욱이 이들의 배후에 거대 외국자본이 있을 경우에는 우리나라 국민의 주거복지 따위에는 전혀 관심이 없을 것이고, 자본시장과 마찬가지로 투자수익 회수에만 관심이 있을 것으로 예상된다. 그래서 부동산시장의 가격결정권자, 특히 내부자거래가 가능한 행위주체에 대해 관심을 가질 수밖에 없는 것이고, 부동산시장의 자본시장화를 유발할 수 있는 각종 가격 공시제도에 주목할 수밖에 없는 것이다.

5. 누가 투기자본을 끌어들이는가?

그런데 분양가격은 시장에 최초 투입되는 주택의 가격일 뿐이다. 실제 주택가격은 호가(呼價)와 실거래가로 재형성된다. 호가는 공인중개사나 중개법인, 네이버부동산·부동산114 등 부동산포털이 형성하고, 이들의 정보를 국민은행(구 주택은행)이 ‘국민은행부동산시세’를 통하여 공시하는 구조인 만큼, 호가의 형성에도 은행이 관여한다. 실거래가는 ‘국토교통부 실거래가 시스템’을 통해서 공시 되는데, 공시정보 자체에 대해서는 신뢰도가 높지만, 거래일과 공시일 간의 시차로 인해 실수요자는 공인중개사 등이나 은행이 제공하는 사실 정보에 의지할 수밖에 없는 형편이다. 그래서 호가 형성에의 은행 관여나 허위매물 규제 등의 제도개선책이 필요할 수 있다.

문제는, 실거래가가 공시되기까지의 ‘시차’(時差)에서 전혀 다른 문제가 발생할 수 있다는 점이다. 시장에서 거래되는 실거래가보다 현저히 높거나, 낮은 가격으로 자전거래 또는 위장거래를 하여 조 기 신고할 경우 주택가격을 인위적으로 조종할 수 있다는 점 때문이다. 이는 미술품의 자금세탁 수 법과 유사한데, 특정 화백의 작품을 수십 점 구매한 다음 그 화백의 작품 1~2점을 경매시장에서 공 개적으로 고가로 구매한 경우 이미 구매한 나머지 작품들까지 그 가격으로 형성되는 원리와 같다. 실제로, 수도권 일부 지역에서는 1억 원 이상 차이 나는 거래가, 시차가 반영되기까지 수개월 동안 교차해서 공시되기도 했다. 이처럼 포털이나 은행의 호가정보, 국토교통부의 실거래가 정보가 주식 시장의 지수처럼 악용될 수 있기 때문에 이럴 가능성에 대한 정책당국의 고민도 필요하다고 생각한다.²⁶⁰⁾

주택의 가격은 같은 건물 안에서도 입지, 방향, 층수, 구조, 상태, 옵션 등에 따라 제각각이다. 상가의 경우에는 그 차이가 더욱 심하다. 그래서 주택의 가격은 함부로 말하기 어렵고, 주택을 사고파는 일은 생각보다 만만치 않다. 취득등록세, 양도소득세, 중개수수료, 금융비용 등 사고파는 과정에서 소요되는 부대비용이 의외로 적지 않고, 어떤 주택을 구입했는지에 따라 재산세(종합부동산세 포함), 지역 건강보험료, 아파트 관리비 및 난방비, 대출이자, 수선비, 차량유지비 등이 천차 만별로 책정될 뿐만 아니라 주택을 임대 용도로 사용할 경우 임대소득세와 공실비용까지 꼼꼼하게 따져봐야 한다. 일반국민들이 기업 수준으로 원가 계산이 가능하지 않을 것이므로 대개는 당장 수중에 들어오는 현금에 눈이 멀어 손해를 보면서 세를 놓고도 그 사실을 알지 못한다. 물론, 일시적인 시세차익을 통해 그간의 손해를 벌충할 수도 있겠지만, 주택이 노후화될수록 감가상각에 따라 -명목가격은 유지되더라도- 실질가격은 하락하는 한편, 공실이 늘어나는 것은 정상적인 현상이다. 노후화된 주택이 밀집하거나 공동주택이 노후화할 경우 슬럼화하는 것이 불가피한 만큼,

260) 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 16면.

재개발 또는 재건축이 필요한 것이다.

그런 만큼 시장에서의 주택 가격은 ‘부르는 값’, 즉 호가(呼價)이고, 당사자끼리 직접, 또는 증개인을 통해 흥정하는 과정을 거치게 된다. 주택마다 가격이 다르기 때문에 발품을 팔지 않는 한, 적정한 시장가격을 알기 어렵다. 그런데 최근에는 지역별, 단지별, 또는 평형별로 주택가격이 “마치 정찰제를 시행하는 것처럼” 천편일률적으로 정해지는 경향이 뚜렷하고, 품질이 검증되지 않은 신축 아파트나 신축 빌라의 가격이 오히려 높게 책정되는 경향까지 나타나고 있다. 2010년대 초반만 하더라도 환경 호르몬이나 하자 등이 사회문제화되면서 신축 아파트 등의 미분양 사태가 속출할 정도였는데, 그때부터 10년도 지나지 않은 상황에서 아직 상권조차 조성되지 않은 신축 단지가 생활기반이 탄탄한 기존 단지보다 입주 이전부터 가격이 높게 형성된다던가, 신축 단지가 들어설 때마다 -전세가를 포함하여- 주변 지역 주택 전체의 가격이 동반 상승하는 이상 현상을, 해당 지역에서 오래 거주해온 실거주자들은 납득하기 어려울 수밖에 없다. 아파트를 브랜드화하여 고급 외장재로 치장하거나, 지하주차장 공간을 넓게 확보하거나, 광통신망을 바탕으로 한 홈오도메이션을 구현하는 등 다양한 판촉 활동을 통하여 신축 아파트 등의 경쟁력을 제고한 측면은 인정할 수 있지만, 외장재나 통신시설, 지하공간의 확보에 많은 비용이 소요되는 것이 아닌 만큼 이것만으로 신축 아파트 가격을 높게 책정할 이유는 되지 못하고, 신축 단지가 들어선다는 것은 단지 내 주택 수만큼 해당 지역의 주택 공급이 늘어난 것이므로 해당 지역의 주택가격이 전반적으로 하향 안정세를 보여야 정상적일 것이기 때문이다.

더욱이 최근에는 부동산 포털과 부동산 앱 이용이 보편화되면서 주택소비자들이 이들이 제공하는 정보에 의존하는 경향도 강해졌는데, 이들 부동산 포털·앱이 제공하는 핵심 콘텐츠는 ① 기본 정보, ② 매물 정보, ③ 시세·실거래가 정보, ④ 공시가격 정보라고 할 수 있고, 실거래가 정보를 바탕으로 연(年) 단위의 시세정보를 단지내 평형별로 제공하고 있다. 매물 정보를 제외한 기본 정보, 실거래가 정보, 공시가격 정보가 모두 공적 정보를 기반으로 하고 있고, 실거래가 정보는 국토교통부의 ‘실거래가 공개시스템’(http://rt.molit.go.kr)에서, 공시가격 정보는 한국부동산원의 ‘부동산 공시가격 알리미’(http://www.realtyprice.kr/notice/main/mainBody.htm)에서 제공하는 정보를 기반으로 하고 있다. 정부(국토교통부)와 부동산 공기업(한국부동산원)에서 제공하는 정보를 바탕으로 하고 있다 보니 실제 매물이 많지 않거나, 심지어 매물이 전혀 없더라도 이들 부동산 포털·앱들은 이들 정보를 기반으로 주택소비자들이 신뢰할 만한 적정가격 또는 적정시세를 제공할 수 있는 것이다.

그런데 문제는, 이들 실거래가 정보와 공시가격 정보가 신뢰할 만한 정보가 전혀 아니라는 점이다.

예컨대, 양질의 주택이라면 매물 자체가 많지 않은 것이 정상이고, 품질이 불량한 주택의 경우 매물로 나온 물건이 많더라도 실제 거래가 성사되는 경우는 많지 않을 수 있다. 그런데 한국부동

산원에서 공시하는 부동산 공시가격 결정의 표준(標準)이 되는 표준주택가격의 산정을 위해서는 “인근지역 및 동일수급권 안의 유사지역에 있는” 거래사례 및 평가선례 등 가격자료를 수집·정리 하도록 하고 있다(‘표준주택가격 조사·산정 기준’ 제17조 제1항). 표준주택가격을 표준하는 부동산 가격공시는 단독주택의 경우일 뿐이고(‘부동산 가격공시에 관한 법률’ 제17조), 공동주택의 경우는 공시기준일 현재 해당 공동주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 적정가격을 조사·산정하여 공시하는 것이라고 한다.²⁶¹⁾ ‘호가 위주의 가격이나 특수사정에 의한 이상거래가격은 활용되지 않는다’는 취지의 단서를 붙이고는 있지만,²⁶²⁾ 적정가격 산정의 기초자료인 ‘평가선례’와 ‘세평가격’에 이미 호가 등이 반영되어 있기 때문에 특별한 의미를 갖지 못한다고 생각한다.

또한, 부동산 공시가격의 핵심 기초 자료인 ‘거래사례’는 실거래가 공개시스템상의 실거래가 정보를 기반으로 할 수밖에 없는데, 최근까지 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’(이하 “부동산거래신고법”)은 ① 개업공인중개사에 대한 신고방해, ② 신고의무자 아닌 자의 허위 신고, ③ 허위신고의 방조만을 금지했을 뿐이고(2019. 8. 20. 개정 이전의 구 부동산거래신고법 제4조),²⁶³⁾ 신고의무자가 허위로 신고하는 경우는 배제되어 있었을 뿐만 아니라 -현재까지도- 금지행위를 위반하더라도 이를 형사처벌하지 않고 3천만원 이하의 과태료만 부과하기 때문에(현행 부동산거래신고법 제28조 제1항 제1호·제2호) 허위신고에 매우 취약할 수밖에 없는, 신뢰하기 어려운 정보라고 할 수 있다. 허위신고를 통하여 수십~수백억 원의 시세차익을 기대할 수 있다면 3천만원 정도의 과태료는 사업비용에 지나지 않을 것이고, 과태료 정도 부과된다고 해서 부당이득 또는 범죄수익이 환수되는 것도 아니기 때문이다.

특히 시차(時差)를 활용하여 조기 신고할 경우에는 시장가격이 갑자기 폭등하는 것처럼 주택소비자들에게 착시(錯視)를 일으켜 시장을 단기간에 왜곡할 수 있다. 더욱이 수개의 법인 또는 수인의 개인을 연계하여 높은 가격의 자전거래 또는 다각거래를 시도할 경우 주택가격이 상승하고 있는데도 거래가 활발하게 이뤄지고 있는 것 같은 착시를 주택소비자들에게 주어 단기간에 시장을 왜곡할 수 있다. 예컨대, 부동산투자회사가 주택을 사고팔 경우 점점 더 높은 가격으로 사더라도 그만큼 비용으로 처리되기 때문에 세금이 증과되거나 특별히 손해날 일이 없고, 이러한 시도가 성

261) 한국부동산원 홈페이지, 주요업무/부동산가격 공시/공동주택가격조사, http://www.reb.or.kr/kab/home/business/apart_guide.jsp(최종 확인 : 2021. 7. 14.) 참조.

262) 앞의 한국부동산원 홈페이지.

263) 구 부동산거래신고법 제4조(금지행위) 누구든지 제3조에 따른 신고에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 개업공인중개사에게 제3조에 따른 신고를 하지 아니하게 하거나 거짓으로 신고하도록 요구하는 행위
2. 제3조에 따른 신고 의무자가 아닌 자가 거짓으로 같은 조에 따른 신고를 하는 행위
3. 거짓으로 제3조에 따른 신고를 하는 행위를 조장하거나 방조하는 행위

공할 경우 더 높은 가격으로 판매할 수 있기 때문에 법인의 관점에서는 주저할 필요가 없다. 그런 만큼, 부동산시장을 교란하기 위한 범행도구로서 ‘실거래가 공개시스템’이 적극적으로 활용될 가능성이 매우 높은 것이다.

공공자가주택의 분양가격이나 공공임대주택의 매각가격을 정할 때 언제부터인가 ‘주변시세’를 반영하기 때문에 공공주택사업에 참여하는 민간사업자의 입장에서도 주변시세를 올려두는 게 이득이 된다. 대상 주택이 수백~수천 호(또는 채)일 경우 1억만 상승시켜도 기대할 수 있는 차익(差益)이 수백~수천 억원으로 증가하기 때문에 오히려 이런 상황에서 이들이 시장을 교란하지 않는 것이 이상할 수 있다. 그러다 보니 민간사업자가 직접, 또는 이들 민간사업자와 경제적 이해관계가 맞물린 개인이나 법인 등을 연계해 대상주택 주변 지역의 시세를 교란할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 이를 주무관청 공무원이나 부동산 공기업들이 감시·적발해야 할 텐데도 주변시세가 오른 만큼 부동산 공사가격도 상승해 종합부동산세·재산세·양도소득세·취등록세 등 세수(稅收)도 동반 상승하는 만큼, 국가와 지방자치단체의 입장에서도 알면서도 방치했거나, 오히려 이를 조장했을 가능성이 적지 않고, 부동산 공기업의 입장에서도 공공기관 경영평가에서 높은 평가결과로 이어져²⁶⁴⁾ 임직원의 성과급까지 고액으로 배정받을 수 있는 만큼²⁶⁵⁾ 알면서도 방치했거나, 오히려 이를 조장했을 가능성이 적지 않다고 생각한다. 단지 국토교통부나 LH에 한정된 문제만이 아니다.

그런데 실거래가 정보나 공사가격 정보와 관련해서 주목할 대목이 또 있다.

탄핵소추로 인한 대통령 궐위 시인 2017년 1월 17일에 행해진 외국환거래법의 개정에 따라 국내투자수익의 회수가 용이해진 외국자본 또는 외국기업이 국내 투자수익의 극대화를 위해 부동산시장에 개입했을 가능성을 배제할 수 없고, 외국인 토지취득 신고·허가 등을 규율해온 ‘외국인토지법’을, 부동산 거래신고 등을 규율해온 ‘부동산 거래신고에 관한 법률’ 및 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’상의 토지거래 허가 관련 규정들과 통합하여 2016년 1월 19일에 제정한 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’의 최초 시행일 역시 외국환거래법의 개정과 맞물린 2017년 1월 20일이었던 사실, 총괄 서론에서 이미 밝힌 바 있다. 부동산거래가격 검증체계 구축운영 및 부동산정보체계의 구축운영 업무를 ‘공공기관’에 위탁할 수 있도록 법적 근거를 마련한 부동산거래신고법 개정일 역시 대통령 궐위 직전인 2016년 12월 2일의 일이었다는 사실이다. 그리고 해당 공공기관이 부동산 공기업인 ‘한국감정원’(현 한국부동산원)이었고, 한국감정원법 역시 2016년

264) 실제로, 한국토지주택공사(LH)에 대한 공공기관 평가에서도 부가가치(수익성)에 따라 노동생산성과 자본생산성을 평가하는 ‘업무효율’ 지표에 대한 배점이 5점(100점 만점)이나 되었다(기획재정부, 2020년도 공공기관 경영평가 편람(수정), 2020. 9., 22면, 194면 및 196-197면 참조).

265) 참고로, LH의 경우 2019년 경영평가에서 A등급을 받아 811억 원의 성과급을 배정받았고, 자체 성과급 657억 원을 더해 임직원들에게 모두 1,468억 원(1인당 1,578만원)의 성과급을 지급했다고 한다(일요시사, “‘철면피’ 공기업 성과급 잔치 막전막후, 2021년 6월 21일자 참조).

1월 19일에 제정되었고, 한국감정원법이 2020년 6월 9일에 한국부동산원법으로 전면 개정되면서 한국부동산원의 업무범위에 “부동산시장의 질서유지”와 “부동산투자회사에 대한 업무검사”가 포함되게 되었다(한국부동산원법 제12조 제3호)는 사실도 주목할 만하다.

우연의 연속이었을지 모르지만, 이러한 일련의 과정을 돌아볼 때 -한국부동산원법에는 전혀 나타나 있지 않지만- 한국부동산원의 주 임무는 ‘국내 부동산 투자 또는 투자 유치에 대한 지원 기능’일 가능성이 매우 높다고 생각한다. 특히, 외국인 또는 외국자본의 국내 부동산시장 투자를 유치하기 위해서는 KOSPI와 같은 주가지수가 공식적·공개적으로 산출될 필요가 있는데, 이미 국토교통부의 실거래가 정보가 그 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 한국부동산원은 ‘부동산 통계정보 R-ONE’(http://www.r-one.co.kr) 시스템을 운영하며 공동주택 실거래 가격지수, 전국 지가 변동률, 전국 주택가격동향, 오피스텔 가격동향 등을 공시하고 있고, 리츠정보시스템(http://reits.molit.go.kr)을 통하여 리츠 투자를 적극적으로 홍보하고 있다. 나아가 ‘부동산테크’(http://www.rtech.or.kr) 사이트를 통해 아파트 시세, 분양매물 정보 및 지역별 아파트분석까지 제시하고 있다. 심지어 지역별로 평당 단가가 비싸거나, 가격이 많이 상승한 아파트의 순위를 매겨 ‘단지 TOP 10’ 순위표까지 공개하고 있다.²⁶⁶⁾

굳이 평당 단가로서 순위를 매기고자 했다면, 높은 주택가격에 신음하는 국민의 입장에서는 품질이 양호하면서도 가성비가 높은 단지의 순위가 알고 싶을 것인데, 한국부동산원의 선택은 정반대였다. 이 부동산 공기업의 관심이 ‘투자 유치’에만 있다고 보지 않는 한, 설명하기 어려운 대목이라고 할 것이고, 이들이 생산하는 투자정보가 오히려 부동산시장을 교란하고 있다고 생각한다. 그런 만큼, 이런 공기업에 대해 현 정부가 부동산시장의 질서유지 임무를 부여했다는 것은 중대한 정책오류이거나, 정부여당 내에 부동산시장 교란세력의 수괴 또는 공범이 숨어있을 가능성이 매우 높다는 것을 의미한다. 종래 감정평가원의 주 업무였던 감정평가업은 민간에 이양된 것으로 추정되는 만큼,²⁶⁷⁾ 부동산시장의 조속한 정상화를 위해서는 이 공기업 및 소관 업무의 전면 폐지 논의부터 시급히 진행할 필요가 있다고 생각한다.

266) 한국부동산원 부동산테크 사이트, <http://www.rtech.or.kr/rtech/MarketPrice/MarketPriceAreaAnalysisView.do>(최종 확인 : 2021. 7. 14.)

267) 한국부동산원으로부터 감정평가 업무를 이양 받은 민간사업자의 전체 내역에 대해서도 정부는 정직하게 밝힐 필요가 있다고 생각한다.

6. 부동산정책이 우리에게 필요한가?

‘탈법’이란 법과 규제를 지키지 않고 그 통제 밖으로 교묘히 빠져나가는 것을 말한다. 이러한 탈법에 대한 연구는 법질서와 범죄의 양면을 함께 볼 수 있는 한국형사법무정책연구원이 가장 적합할 수 있다. 다만 탈법을 파헤치기 위해서는 법과 규제의 목적이나 정책의 목표를 파악하는 일이 매우 중요하다. 목적과 지향점이 분명해야 원칙과 한계를 정할 수 있고, 이를 벗어난 탈법을 비난할 수 있기 때문이다. 만일 정부가 서로 다른 방향의 법과 정책을 지속적으로 내놓게 되었다면 그 간극만큼 법과 규제의 사각지대가 발생할 수밖에 없고, 그 사각지대를 활용한 탈법은 합법일 수밖에 없어 당장 처벌할 수는 없지만 이를 감시하고 장래를 향하여 개선할 수는 있기 때문에 탈법 연구는 매우 중요하다.

더욱이 범정부적 정책은 서로 다른 부처·기관과 서로 다른 국실·과에서 수많은 사람들이 끊임없이 수립·시행할 수밖에 없어 속성상 일관될 수 없고, 사각지대의 발생은 필연적이다. 그런 만큼 현 정부가 부동산정책을 통하여 무엇을 하고자 했는지를 철저히 복기하고, 앞으로 무엇을 해야 하는지를 명확히 하여 정책방향과 괴리된 정책부터 신속하게 시정함으로써 정책 사각지대를 최소화할 필요가 있다. 특히, —등잔 밑이 어둡듯이— 정부의 부동산 종합대책마다 전가의 보도처럼 활용해온 공공임대주택정책부터, 탈법가능성을 놓친 부분이 없는지 면밀히 검증할 필요가 있다. 이처럼, 이 글의 화두들을 비롯하여 모든 가능성을 염두에 두고 부동산정책 관련 전 부처가 협력하여 법과 제도의 허점과 사각지대를 최소화할 수 있다면, 적어도 투기세력이나 작전세력과 같은 탈법세력이 설 자리는 없을 것이라고 기대한다.²⁶⁸⁾

위정자마다 속내는 다르겠지만, 부동산정책의 핵심이 ‘주택정책’에 있다는 말을 부인하기는 어려울 것이다. 이 말은 부동산정책에서 가장 중요한 법률은 ‘주택법’이고, 가장 중요하면서도 해석·적용의 기준이 되는 용어도 ‘주택’이라는 말과도 다르지 않다. 최근 ‘아파트’에 집중된 정책이 지속적으로 발표·시행되면서 ‘아파트’라는 용어도 주택만큼 중요한 용어가 되어가고 있다.

주택법상 ‘주택’은 1세대가 하나의 건축물 안에서 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 ‘단독주택’과 건축물의 벽·복도·계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 ‘공동주택’으로 구분된다(주택법 제2조 제1호부터 제3호까지). 또한, 단독주택에는 다중주택, 다가구주택이 포함되며(주택법 시행령 제2조), 공동주택은 다시 아파트, 연립주택, 다세대주택으로 구분된다(주택법 시행령 제3조). 주택법에는 법적으로 주택은 아니지만 주거시설로 이용가능한 시설을 주택과 구별

268) 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 17면.

하여 '준주택'으로서 따로 구별하고 있는데(주택법 제2조 제4호), 준주택에는 기숙사, 다중생활시설, 노인복지주택, 오피스텔이 있다고 한다(주택법 시행령 제4조). 그런 만큼 다수의 세대가 주거하는 점은 비슷해도 아파트와 다세대주택은 공동주택이지만, 다가구주택은 단독주택이고, 오피스텔은 주택법상 주택에서 제외된다.

그런데 주택법상 이런 구분은 엉뚱하게도 건축법 시행령 제3조의5에 따른 용도별 건축물 종류 기준에 근거하고 있다(건축법 제2조 제1항 제3호 및 건축법 시행령 제3조의5). 이는 주택법상 '주택'이 건축법상의 '건축물' 중 한 유형에 불과하기 때문인데(건축법 제2조 제1항 제2호), 그러다 보니 단독주택과 공동주택을 구분하는 기준이 주택법과 건축법이 전혀 다르다. 예컨대, 단독주택에는 다중주택, 다가구주택 이외에 공관도 포함되며, 공동주택에는 아파트, 연립주택, 다세대주택 이외에 기숙사도 포함된다. 뿐만 아니라 오피스텔은 일반 업무시설 중 하나일 뿐이다(건축법 시행령 별표 1). 건축법에서는 용도별 건축물의 종류를 유사한 구조, 이용목적 및 형태별로 묶어 분류한 것이라고 규정하고 있지만(건축법 제2조 제1항 제3호), 건축법에서 분류한 29개 유형 중 단독주택과 공동주택은 각각 1개 유형에 지나지 않는다.

이처럼 국토교통부의 핵심 소관 법률이라고 할 수 있는 건축법과 주택법이 주택, 또는 단독주택과 공동주택을 이미 다르게 취급하고 있다. 그런 만큼 건축법계 국토교통부 소관 법령과 주택법계 국토교통부 소관 법령이 같은 내용을 서로 다르게 법령에 반영했을 수 있고, 정책현장에서도 혼선이 없을 수 없다. 더욱이 모든 기준의 출발점이 되는 '(협의의) 단독주택'을 정의한 규정은 주택법과 건축법 어디에도 없고, '아파트'의 정의 역시 건축법 시행령 별표에서 "주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택"이라고만 규정하고 있을 뿐이다. 그런 만큼, 담당공무원이나 법률가조차도 알기 어려운 주택 관련 법령을 일반국민들이 알아보기란 매우 어려울 수밖에 없다. 예컨대, 일반국민들이 아파트라고 생각한 건물이 실제 등기부를 떼어보면 아파트가 아닌 것들이 많을 수밖에 없고, 이러한 법의 맹점에 편승해 아파트도 아닌 아파트들이 부동산 포털 등에 아파트 매물로서 나오고 있는 것이라고 생각한다.

기준이 명확하지 않은데, 명확할 수 있는 규정은 없다. 더욱이 주택법의 핵심 개념들의 범위가 주택법이 아니라 건축법으로 정해지며, 그것도 국회가 정한 법률(주택법 또는 건축법)이 아니라 정부가 정한 시행령(건축법 시행령)으로 정해지게 된다면, 정부가 새로 들어설 때마다 용어의 내용과 범위가 수시로 변경될 수 있다는 말과 다르지 않다. 역대 정부의 정책을 함부로 비교할 수 없는 것도 당시의 법체계와 현재의 법체계가 다를 수 있고, 심지어 당시의 용어와 현재의 용어까지 전혀 다를 수 있기 때문이다. 전혀 다른 체계와 용어를 같은 기준으로 비교할 경우 착시(錯視)와 오해가 생길 수밖에 없다.

부동산정책 관련 법률만도 100개가 넘는다. 이 말은 명령, 규칙, 조례, 훈령, 고시, 지침들을 합

친 수천 개의 법령을 바탕으로 정책을 수립·시행한다는 말과 다르지 않다. 그런데 출발선부터 다르고, 부동산정책의 핵심이 주택법에 있는지조차 명확하지 않다. 뿐만 아니라 100여개의 부동산 정책 관련 법률 간에 특별한 체계성을 찾기 어렵고, 서로 다른 목적으로 서로 다른 필요에 따라 제각각 입법된 것이라고 볼 수밖에 없다. 법제부터가 체계 없는 혼돈(chaos) 속에 빠져있는데, 이를 “부동산”이라는 임의의 범주(category)로 묶은 정책이 체계적으로 추진될 것을 기대할 수 없는 것은 당연하다고 할 수 있다.

참고로, 부동산이라는 용어 자체도 민법 제99조 제1항의 규정에서 유래한 용어인데, “토지 및 그 정착물”이란 의미에 지나지 않는다. 여기의 정착물에는 건축물뿐만 아니라 온갖 것들이 포함된다. 그런 만큼, ‘부동산정책’ 또는 ‘부동산종합정책’이라는 용어 자체가 적합한 용어라고 말하기 어렵고, 주택정책이란 용어에서는 ‘주거복지 구현’이라던가, ‘주거환경의 질 제고’나 ‘주택 보급’과 같은 소비자지향적 정책목표가 자연스럽게 도출될 수 있지만, 부동산정책이란 용어에서는 ‘부동산 투자 활성화’나 ‘부동산시장 안정’과 같은 투자지향적 정책목표가 주로 도출되기 쉽다. 실제로, 이 편 제15장에서 시도한 텍스트 분석에서도 공급 부문을 제외하고는 ‘주택’이란 단어의 비중이 높지 않았고, ‘주거’나 ‘복지’ 등의 단어는 거의 언급되지 않았다. 심지어 ‘소비 부문’이라는 타이틀까지 내걸고 토론회를 개최했는데도 ‘소비자’라는 용어를 찾기 어려웠다.

그래서 ‘주택정책’이 아니라 ‘부동산정책’이란 용어가 현 정부 정책을 대표하게 된 배경에 대해 의문을 가질 수밖에 없는 것이다. 더욱이 현 정부의 부동산 종합대책 발표나 부동산시장 점검회의 개최 때마다 이를 주도해온 기획재정부 부동산정책팀의 실체와 역할에 대해서도 의문을 가지게 된다.

하지만 ‘부동산정책’이란 용어는 정책현장에서 전혀 낯선 용어가 아니다. 이미 대통령 주재 하에 개최한 2004년 8월 11일의 국민경제자문회의에서 각 부처에 걸쳐있는 부동산정책을 일관성 있게 체계적으로 총괄·조정하기 위하여 국민경제자문회의의 분야별 회의에 부동산정책회의를 두도록 하였고, 부동산대책 중 많은 부분이 조세 및 금융제도와 관련이 있다는 것을 명분으로 재정경제부에 ‘부동산정책실무회의’(주관 : 차관)와 ‘부동산실무기획단’(단장 : 세제실장)을 설치하여 부동산정책회의를 실무적으로 뒷받침하도록 하였기 때문이다.²⁶⁹⁾ 이때도 이미 부동산정책이란 용어가 사용되고 있었고, 이후로도 부동산정책과 주택정책이란 용어는 혼용되어 사용되었다. 기획재정부의 전신(前身)인 재무부, 재정경제원 또는 재정경제부도 박정희 정부 당시인 1970년부터 ‘부동산투기억제에 관한 특별조치세법규의 입안 및 해석’(1970. 4. 7. 개정 재무부직제 제12조 제4항 제7호) 또는 ‘부동산투기방지 및 가격안정에 관한 시책의 협의’(1994. 12. 23. 제정 ‘재정경제원과 그 소속기관 직제’ 제18조 제6항 제6호, 1998. 2. 28. 제정 ‘재정경제부와 그 소속기관

269) 재정경제부 보도참고자료, “부동산정책실무회의·실무기획단 설치운영”, 2004년 8월 19일자.

직제' 제2항 제15호 등)를 명분으로 세제국 또는 국민생활국에서 부동산정책에 관여해왔고, 이와는 별개로 '부동산 관련 정책의 협의·조정' 역할을, 김대중 정부 당시인 1999년부터 경제정책국에서 담당하였던 것이다(1999. 5. 24. 개정 '재정경제부와 그 소속기관 직제' 제11조 제1항 제22호).

다만 이명박 정부 당시인 2008년에 재정경제부와 기획예산처의 기능을 통합하여 기획재정부를 신설하면서 세제실의 업무는 '부동산 관련 조세정책의 기획·입안 및 총괄·조정'과 '부동산투기 지역 지정제도의 운영'(2008. 2. 29. 제정 '기획재정부와 그 소속기관 직제' 제15조 제3항 제31호·제32호)으로 정함으로써 사실상 유지하고 있지만, 경제정책국의 기능에서 '부동산 관련 정책의 협의·조정'을 삭제함에 따라 기획재정부는 더 이상 부동산 관련 정책의 총괄 기능을 수행할 수 없었던 것이다. 그러던 것이 박근혜 정부 당시인 2014년 말에 경제정책국의 기능으로서 '부동산 관련 정책의 협의·조정'이 다시 포함되면서(2014. 12. 30. 개정 '기획재정부와 그 소속기관 직제' 제16조 제3항 제4조의2) 기획재정부도 다시 총괄 기능을 수행할 수 있게 된 것이고, 현재에 이르고 있다.

그래서 외견상으로 볼 때는 김대중·노무현 정부의 재정경제부 주도 부동산정책 추진체계를 박근혜·문재인 정부에서 계승한 것으로 생각할 수도 있다. 하지만 2008년 2월에 금융위원회를 신설하면서 금융과 관련한 기획재정부의 역할은 '국제금융'에 한정되었고(2008. 2. 29. 개정 정부조직법 제23조 제1항),²⁷⁰⁾ 부동산 금융정책은 금융위원회가 전담하게 되면서 박근혜·문재인 정부의 기획재정부는 부동산 관련 정책 중 부동산 조세정책에 한정된 역할만 수행할 수밖에 없기 때문에 김대중·노무현 정부 당시의 재정경제부처럼 총괄 기능을 수행하기에는 한계를 드러낼 수밖에 없다고 생각한다. 부동산 조세정책 전담 부처가 -장관이 부총리이기 때문인지도 모르지만- 총괄 역할을 수행하니 부동산 조세정책부터 전면에 내세울 수밖에 없고, 소관 법률인 종합부동산세 과세의 정당성을 "균이" 강조하다 보니 1주택 이외의 모든 주택소유자를 '부동산 종합대책 전반에 걸쳐 규제해야 할 다주택자'로 취급하는 상식 밖의 접근을 할 수밖에 없었던 것이라고 추정할 수밖에 없다.

우연의 일치일 수도 있지만, 재경직 공무원들이 부동산정책 수립의 전면에 나선 시기마다 부동산가격이 폭등했다. 이 정도로 불운한 상황이라면 총괄 역할이 아니라 아예 부동산정책 일선에서 배제해도 할 말이 없을 상황이라고 할 수 있다. 실제로, 100여 개의 부동산정책 관련 법률 중 조세 관련 법률을 제외하면, 기획재정부 소관 법률은 '사회기반시설에 대한 민간투자법' 정도밖에 없기 때문에 기획재정부가 부동산정책 일선에서 배제된다고 해서 특별히 문제될 것이 없다. 냉정히 말해, 기획재정부의 주관 업무인 부동산 조세를 강화하게 되면 임대인의 주택 유지비용이 증가하면서 증액된 세 부담이 임차인에게 전가될 가능성이 높고, 민간투자사업을 확대하게 되면 사업

270) '금융위원회와 그 소속기관 직제'도 같은 날 제정되었다.

대상 지역의 지가(地價)가 상승하여 주변 시세에 영향을 미칠 가능성이 높은 만큼, 국민들에게 불필요한 오해와 불신만 유발할 가능성이 있다. 더욱이 부동산과 관련한 조세 부분은 부동산정책의 일환으로서 추진할 것이 아니라 -개인 및 내국인과 대비하여- 법인 및 외국인에 대한 공정과세 정책의 일환으로 추진하면 될 일이다. 냉정히 말해, 공정과세를 도모하기 위해서라면 종합부동산세를 안착시키는 것 못지않게 ‘친정부 인사·기업·법인 등에게 특혜를 주기 위해 제정한’ 조세특례제한법과 지방세특례제한법을 폐지하는 일이 중요할 것이다.²⁷¹⁾

기획재정부 소속 재경직 공무원과 산하 공공기관·공기업 소속 공직자들이 부동산정책의 변화에 따라 사적 이해관계가 특별히 달라질 것이 없다면, -국민들에게 질책과 오해만 받을 수 있는- 총괄 역할에 집착할 이유는 전혀 없다고 생각한다. 부동산정책을 주도하기보다는 부동산시장에 투입되는 국가재정과 공적 자금이 올바르게 집행되고 있는지 감시·점검하는 ‘부동산 정책기관에 대한 감시자로서의 역할’을 강화할 필요가 있다고 생각한다. 나아가, 기획재정부에 총괄 역할을 부여할 것이 아니라면 주택정책 이외의 부동산정책이 국가종합대책으로서 우리 국민들에게 필요한지에 대해 재고해볼 필요도 있다고 생각한다. 정부가 ‘부동산정책’을 강조할수록 부동산시장이 요동치고 부동산가격이 폭등하는 상황이라면 “본연의 주택정책”으로 회귀할 필요도 있다고 생각한다.

271) 조세특례제한법은 박정희 정부 당시인 1965년 12월 20일에 ‘조세감면규제법’이란 제명으로 최초 제정되었고, 지방세특례제한법은 이명박 정부 당시인 2010년 3월 31일에 제정되었다. 조세특례제한법 등의 폐지방안과 관련한 상세한 내용은 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 216-218면, 274-275면 및 306면 참조.

제2절

형사정책적 대응의 방향과 한계



1. 부동산시장 교란에 대비한 형사정책적 방어시스템 구축 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 1990년대까지 시행된 택지개발 또는 합동재개발의 구조는 ‘권력’과 유착한 ‘건설사’가 사업을 수주하고, ‘은행’이 자금을 대주는 단순한 구조였다고 볼 수 있다.²⁷²⁾ 이를 ‘주택공급 삼각구조’라고 말할 수도 있지만, ‘건설비리 삼각구조’라고도 말할 수 있다. 현재도 사업자-금융권-공직자로 이어지는 삼각구조의 골격은 달라지지 않았다고 생각되지만, 그로부터 고작 20여 년밖에 지나지 않았는데도 구체적인 양상은 현저히 달라졌다.

예컨대, 종래는 건설사의 비리만 주시하면 되었지만, 현재는 부동산 관련 사업 자체가 매우 분화되었을 뿐만 아니라 전 분야에서 법인화가 빠르게 진행되고 있다. 심지어 주택중개업자조차 법인화되고 있으며, 자본시장의 사업자들도 빠른 속도로 부동산시장을 잠식해 들어오고 있다. 일종의 산업 간 크로스오버(crossover) 또는 융합(fusion) 현상이 급진전되고 있다고도 볼 수 있다.

이는 금융시장도 마찬가지이다. 1997년 유동성 위기 당시 타격을 받았던 은행부터 빠른 속도로 변화하였고, 금융업이 빠르게 분화되면서 신종 금융업자들이 등장하였다. 심지어 통화도 내국환, 외국환 이외에 가상화폐(또는 암호화폐)가 거래되기 시작했고, 신종화폐의 거래소가 양성화되면서 새로운 금융상품들도 속출하고 있다. 국민연금기금이 거대 연기금으로 성장했고, 사모펀드까지 국내 금융시장에 강력한 영향력을 행사하고 있다. 종래 우리나라에 영향력이 컸던 미국계·유럽계·일본계 자본뿐만 아니라 중국계 자본의 영향력도 커져간다.

정도의 차이는 있지만, 공직 사회 역시 다르지 않다. 우리나라의 공직 역시 국가공무원, 지방공무원, 직역별 공무원으로 세분화되고 있고, 공공기관·공기업, 각종 위원회 등이 폭증하면서 공무원 아닌 공직자도 급증하고 있으며, 공무원이나 공직자 아닌 공적 부문 종사자도 급증하고 있다. 공무원이 아닌 공공부문 종사자들이 다양한 지점에서 의사결정권을 행사하고 있고, 심지어 수사권(특별사법경찰권)이나 감시·단속권을 가지기까지 하고 있다. 이는 부동산정책 관련 분야에서도

272) 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 12면.

다르지 않다.

더욱이 전 세계의 시장이 빠른 속도로 합쳐져 가고, 전 세계의 시장을 아우르는 거대자본이 -선진국과 개발도상국, 후진국을 불문하고- 지역 국가의 빚장을 열어 제치고 있다. 국적과 국경을 초월한 이들 거대자본들은 필요할 경우에는 지역국가의 법질서에 복종하지만, 경우에 따라서는 원칙국가(강대국)나 국제기구단체를 앞세워 지역국가를 압박하기도 한다. 글로벌 부동산시장 역시 빠른 속도로 합쳐져 가고 있고, 빠른 속도로 자본시장화하고 있다.

그래서 총괄 서론에서 밝힌 바와 같이 ‘부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 부정부패 가능성’만으로 현재의 부동산시장 이상과열 현상을 설명할 수는 없을 것이다. 거대자본의 결집으로 인한 부동산시장의 자본시장화 문제는 이미 전 세계가 직면하고 있거나, 조만간 마주하게 될 상황일 수 있다. 더욱이 거대자본은 단순히 거대 다국적 기업, 거대 연기금, 거대 사모펀드만을 말하는 것이 아니라 거대 범죄조직자산, 거대 부패자산, 거대 은닉자산 등 불법적인 자본이 혼재하고 있어 이들 자본의 출처는 매우 은밀하면서도 복잡할 수밖에 없다. 무엇보다도, 일개 지역국가에서 자국 법률만으로 막아내기에는 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 이유에서 몇몇 선진국을 중심으로 OECD와 같은 국제기구에서는 이들 거대자본 또는 다국적 기업이 사업추진 과정에서 지역국가의 공무원을 매수할 수 없도록 ‘국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물제공행위 방지를 위한 협약’(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions; 이른바 “뇌물방지협약”)을 1997년 11월 21일에 출범시켰지만, 이들 협약에 가입한 40여개 국가만으로는 거대자본을 상대하기에는 한계가 있고, 우리나라를 포함한 상당수 가입국들이 협약을 충실히 이행하지 않고 있어²⁷³⁾ 국제적 반부패전선의 결집력은 거대자본에 비해 매우 미약할 것으로 예상된다.

그래서 이 연구에서는 국내적으로는 ‘부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 부정부패 가능성’에, 국제적으로는 ‘국제적 거대자본에 의한 글로벌 부동산시장 교란 가능성’에 주목한다. 다만 국제적 거대자본에 대해서는 지역국가의 지역법 수준에 불과한 형사법 또는 형사정책으로는 방어하기 어려운 만큼 ‘국제적 거대자본에 매수되어 국내 부동산시장의 빚장을 열어주는 역할을 수행해 온 일부 매판적 공직자 및 기업·법인의 존재 가능성’ 및 ‘국정농단 사태로 인한 국가적 위기상황에 편승해 국내 부동산시장을 교란함으로써 차익 실현의 극대화를 도모해 온 일부 관변 기업·법인·단체 및 이들의 배후세력으로서의 부패 공직자의 존재 가능성’을 전제로 하여 형사정책적 방어시스템을 선제적으로 구축해둘 것이 필요하다. 즉, 내부결속을 통하여 외침(外侵)을 방어하는 전략이라고 할 것이다.

273) OECD 뇌물방지협약의 국내 이행 실태와 관련한 상세한 내용은 강석구·박준희, OECD 뇌물방지협약 4단계 평가와 한국의 대응방안, 법무부, 2017. 12., 97-98면 참조.

이 연구에서 제안하는 형사정책적 방어시스템 구축전략은 다음과 같다.

2. 부동산시장 교란행위 처벌을 위한 실효적 벌칙규정 개발

이 편 제16장에서 살펴본 바와 같이 부동산시장 관련 법률에도 부동산시장 교란행위 처벌을 위한 벌칙규정은 -개별 법률에 산재되어 있지만- 매우 다양하게 마련되어 있다. 하지만 최근 문제가 된 이른바 LH 사태에서도 확인했던 것처럼 현실에서 벌칙규정을 구체적으로 적용할 때에는 처벌 사각지대를 마주할 수 있다.

예컨대, 시장질서 교란행위의 가장 대표적 유형은 ‘내부정보 이용행위’, 즉 “내부자 거래”라고 할 수 있는데, 자본시장의 경우도 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’(이하 “자본시장법”) 제 172조부터 제175조까지 내부자 거래에 관한 규정을 마련하는 한편, 시장질서 교란의 대표유형으로서 ‘내부정보 이용행위’ 유형을 구체화하여 금지하고 있다(자본시장법 제178조의2 제1항). 또한, 거래소는 내부정보를 이용한 것으로 의심되는 회원을 감리할 수 있고(자본시장법 제404조 제1항 제3호), 금융위원회 또는 금융감독원은 이러한 자를 조사할 수 있으며(자본시장법 제426조), 위반혐의가 있는 자에 대하여 증권선물위원회는 조사공무원에게 심문하거나 압수·수색하게 할 수 있다(자본시장법 제427조 제1항).

나아가 시장질서를 교란한 자에 대해서는 5억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있고, 그 위반행위와 관련한 거래로 얻은 이익(미실현 이익 포함) 또는 이로 인해 회피한 손실액에 1.5배에 해당하는 금액이 5억 원을 초과하는 경우에는 그 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다(자본시장법 제429조의2). 뿐만 아니라 내부정보를 이용한 경우는 사안에 따라 1년 이상의 유기징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다(자본시장법 제443조 제1항). 금융위원회나 증권선물위원회의 요구를 불응한 경우에도 3년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처한다(자본시장법 제445조 제48호). 물론, 신고자는 보호되고(자본시장법 제435조), 이들 내부정보 이용행위는 ‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’(이하 “범죄수익은닉규제법”)상의 중대범죄로서 그 범죄수익 등은 몰수·추징된다(범죄수익은닉규제법 별표 제10호).

그런데 LH 사태가 불거질 당시 부동산시장의 경우 내부정보를 이용한 경우를 처벌하는 규정은 공공주택특별법 제57조 제1항 등 일부 법률에만 마련되어 있었고, 공공주택특별법 제57조 제1항 위반죄에 대한 형량도 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 지나지 않았다. 업무처리 중 알게 된 정보도 “주택지구 지정 또는 지정 제안과 관련한 정보”에 한정된다(공공주택특별법 제

9조). 과징금도 없고, 몰수·추징도 할 수 없으며, 신고자를 보호해주지도 않는다. 더욱이 이런 중대 부패행위에 대한 법정형이 고작 ‘5년 이하의 징역’이라는 것은, 초범일 경우 대개 집행유예로 풀려날 수 있다는 것을 의미한다. 그런 만큼, 부당이득만도 최소 수십억 원에 이를 것으로 예상되는 내부정보 이용행위에 대해서는 사실상 무력할 것으로 예상된다.²⁷⁴⁾

다만 최근 문제가 된 한국토지주택공사(LH)는 공기업으로서, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하 “부패방지권익위법”)의 적용을 받는 ‘공공기관’(또는 공직유관단체)이며(공직자윤리법 제3조의2 제1항 제2호 및 부패방지권익위법 제2조 제1호 라목), LH의 임직원은 부패방지권익위법상의 공직자이기 때문에(부패방지권익위법 제2조 제3호 나목) 부패방지권익위법상 ‘공직자의 업무상 비밀이용 금지’ 규정(제7조의2)의 적용을 받게 된다. 즉, 부패방지권익위법은 공직자가 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나, 제3자로 하여금 취득하게 하는 행위를 금지하면서(부패방지권익위법 제7조의2) 이를 위반한 경우 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금에 처하는 한편(부패방지권익위법 제86조 제1항), 취득한 재물 또는 재산상의 이익을 몰수·추징하도록 정하고 있다(부패방지권익위법제86조 제3항).

몰수·추징의 경우 ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법’(이하 “부패재산몰수법”)에 의해서도 가능하며(부패재산몰수법 별표 제9호), 그 신고자는 부패행위 또는 부패범죄의 신고자로서 보호한다(부패방지권익위법 제55조부터 제71조까지 및 부패재산몰수법 제19조). 뿐만 아니라 직무상의 부패행위로 면직되거나 벌금 300만 원 이상의 형 선고를 받은 비위면직자의 경우 퇴직일 등으로부터 5년 동안 공공기관 등 취업제한기관에 취업할 수 없고(부패방지권익위법 제82조 제1항·제2항), 이를 위반한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있

274) 이후 2021년 4월 21일에 미공개정보 이용행위에 대한 법정형을 강화하고, 범죄행위로 취득한 재물 또는 재산상 이익을 몰수·추징할 수 있도록 공공주택특별법을 개정하였지만, 소급효 금지 원칙에 따라 LH 사태에는 적용할 수 없을 것으로 예상된다.

공공주택특별법 제57조(벌칙) ① 제9조제2항 또는 제4항을 위반하여 주택지구의 지정 또는 지정 제안과 관련한 미공개정보를 부동산 등의 매매, 그 밖의 거래에 사용하거나 타인에게 제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우 또는 그 위반행위로 얻은 재산상의 이익 또는 회피한 손실액의 5배에 해당하는 금액이 10억원 이하인 경우에는 벌금의 상한액을 10억원으로 한다.

② 제1항의 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우에는 제1항의 징역을 다음 각 호의 구분에 따라 가중한다.

1. 이익 또는 회피한 손실액이 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역

2. 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역

③ 제1항 및 제2항에 따라 징역에 처하는 경우에는 제1항에 따른 벌금을 병과할 수 있다.

④ 제1항의 죄를 범한 자 또는 그 정을 아는 제3자가 제1항의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.

⑤ 제48조의5제5항을 위반하여 금융정보등을 사용·제공 또는 누설한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

다(부패방지권익위법 제89조).

그러다 보니 다행히도 공공주택특별법의 미비사항을, 부패방지권익위법이 보완해주는 형국이 되었다. 다만 부패방지권익위법상의 업무상 비밀이용죄의 행위주체는 공직자에 한정되기 때문에(부패방지권익위법 제86조 제1항) 공직자였던 자가 퇴직 이후 행한 비밀이용은 처벌되지 않는다. 반면, 공공주택특별법상의 업무상 비밀이용죄의 행위주체는 국토교통부, 공공주택사업자, 관계 기관, 용역업체에 '종사하는 자'뿐만 아니라 '종사하였던 자'에게도 적용된다(공공주택특별법 제 9조 제2항). 다만 부패방지권익위법에 비해 형량이 낮고, 취업제한이나 몰수추징을 할 수 없다. 그러다 보니 아쉬운 대로 이 두 법조문을 적절히 구분하여 수사기관에서 활용했을 것이지만, 죄형 법정주의(특히 소급효 금지 원칙) 및 자기책임 원칙에 따라 실효적인 처벌과 부당이익(부패재산 포함) 환수에 이르는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

이처럼 처벌규정이 마련되어 있더라도 -상징성을 넘어선- 실효성까지 갖기는 쉽지 않고, 인간이 신(神)이 아닌 한 입법자가 놓친 부분도 적지 않을 수밖에 없다. 그래서 필요한 처벌규정을 적재적소에 구체적으로 마련하는 일은 매우 중요하다. 다만 1년이라는 연구기간은 부동산정책의 형사정책적 맹점을 파악하기에도 부족한 시간일 뿐만 아니라 형사정책적 관점만으로는 부동산시장 전반을 아우르는 통찰이 쉽지 않은 만큼, 향후 형사정책 전문가와 부동산정책 전문가가 부동산 관련 법률상의 형사정책적 입법사항과 정책사각지대를 빠른 속도로 파악할 수 있도록 기초자료를 도표로 정리·분석해두는 작업을 병행했다.

또한, 이러한 이유로 인해 이 연구의 결과로서 부동산시장 교란이 문제되는 사안이나 사례를 구체적으로 제시하거나, 문제사안마다 구체적인 벌칙규정안을 제시하지는 못했지만, 이 연구에서 제시한 자료를 바탕으로 해서 추후 보다 진전된 논의가 이어질 수 있기를 기대한다. 다만 이와 관련하여 다음 2가지 사항에 대해서만은 입법자 또는 정책담당자의 주의를 환기하고자 한다.

가. 임대인 대상 전세자금대출 체약강요행위에 대한 형사처벌 방안 마련 필요

금융회사 등이 세입자에게 전세자금대출 또는 월세자금대출을 실행하는 과정에서 공인중개사·법무사·세입자 등을 매개로 하여 임대인(집주인)에게 상환 약속 또는 대출 동의를 강요하거나, 금융회사 등에 보증금을 반환하지 않고 세입자에게 반환할 경우 임대인에게 책임을 묻는 등의 방법으로 상환리스크를 임대인에게 전가하는 등의 행태는,²⁷⁵⁾ 주택담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 등에 의한 주택담보대출 규제를 우회한 편법적 대출행위로서 중대한 시장교란 행위라고 생각한다. 그런 만큼, 금융회사 등에 의한 이러한 편법적 대출행위부터 관련 법률에서 범죄(시

275) 명칭과 방법을 불문하고 임대인을 대출계약의 당사자 또는 이해관계인으로 설정하는 모든 행위를 말한다.

장질서 교란행위)로 규정하는 한편, 주거복지 또는 주거안정성 확보라는 정책목표 달성을 위해 ‘오로지 세입자의 신용만으로도’ 전세자금 대출이나 월세자금 대출이 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다고 생각한다. 이 점에 대해서는 후속연구자 또는 정책담당자가 꼼꼼하게 살펴주기를 바란다.

나. 입법과정에서 처벌 실효성 확보를 위한 보완법제 구축 필요

별칙규정을 구체적으로 마련하는 것 못지않게 그 실효성을 확보하기 위한 보완장치를 마련하는 일(예: 과징금 부과나 등록취소·영업정지 등 행정벌칙 마련, 인허가 취소 규정의 마련, 몰수·추징 규정의 마련, 공소시효의 연장, 취업제한규정의 마련, 범죄신고자 등 보호규정의 마련 등)도 매우 중요하다. 그래서 별칙규정의 입법 여부를 모색할 때는 실효적 보완법제 부분까지 꼼꼼하게 살펴볼 필요가 있다. 특히 이미 마련된 별칙규정을 삭제하거나, 다른 법률로 통합하거나, 이전할 경우에는 보완법제와의 관련 하에 매우 신중할 필요가 있다.

예컨대, LH 사태에 대한 유효한 대응법조였던 부패방지권의위법상 ‘공직자의 업무상 비밀이용 금지’ 규정(제7조의2 및 제86조)의 경우 ‘공직자의 이해충돌 방지법’(이하 “이해충돌방지법”)을 2021년 5월 18일에 제정하면서 2022년 5월 19일에 ‘공직자의 업무상 비밀이용 금지’ 규정을 부패방지권의위법에서 삭제하게 되었는데, ‘공직자의 업무상 비밀이용 금지’ 규정이 부패방지권의 위법에서 삭제되면서 부패재산몰수법상 부패범죄 목록에서도 ‘공직자의 업무상 비밀이용 금지’ 행위가 누락되게 되었다. 물론, 이해충돌방지법에도 몰수·추징 규정은 마련되어 있지만(제27조 제6항), 부패재산몰수법상의 다양한 특례들을 활용할 수 없는 불리함이 생길 수 있어 아쉬움이 있다. 이밖에도 입법자가 의도하지는 않았지만 예상하지 못한 의외의 정책사각지대들이 새로이 생성될 수 있으므로 입법자 및 정책담당자의 주의를 요한다고 할 것이다.

3. 공직자 대상 반부패 대응법제의 전면 정비

공직자 대상 반부패 대응법제의 중요성은 최근 LH 사태에서 온 국민이 실감한 바 있다. 이 연구의 기획의도 역시 ‘부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 부정부패 가능성’에 실효적으로 대응할 수 있는 국가 반부패 대응법제의 구축이었고, 그 핵심은 그간 정치권의 비협조로 인해 성사되지 못했던 ‘이해충돌방지법의 제정’에 있었다. 그런데 이해충돌방지법이 2021년 5월 18일에 제정되면서 목표했던 성과를 이미 달성한 형국이 되어버렸다. 하지만 진즉에 제정되었어야 할 이해충돌방지법이 이제야 제정된 것에 지나지 않을 뿐만 아니라 국제투명성기구(TI)의 OECD 뇌물방지 협약 이행보고서에서 우리나라가 ‘협약 이행이 거의 없거나 전혀 없는 최하위 등급’ 국가로 분류

되었던²⁷⁶⁾ 2014년 당시와 비교할 때 -현 정부의 제2번 국정과제가 ‘반부패 개혁으로 청렴한국 실현’²⁷⁷⁾임에도 불구하고- 특별히 나아진 점을 찾을 수 없는 현실을 감안하면 이해충돌방지법의 제정 정도에 만족할 수만은 없다고 할 것이다. 그런 만큼, ‘부동산정책을 둘러싼 공적 부문의 부정 부패 가능성’을 원천적으로 차단하기 위한 목적에서라도 공직자 대상 반부패 대응법제를 전면적으로 정비하는 것이 필요하다.

그런데 공직자 대상 반부패 대응법제를 전면적으로 정비하기 위해서는 중장기 로드맵이 필요 한데, 2018년에 OECD가 4단계 상호 이행평가를 위해 각국의 실질적 조치에 보다 초점을 맞춰 ① 해외뇌물범죄의 탐지(Detection of the foreign bribery offence), ② 해외뇌물범죄의 집행(Enforcement of the foreign bribery offence) ③ 법인의 책임(Responsibility of legal persons) 등으로 제시한 편제²⁷⁸⁾에 따라 2017년 법무부 용역연구보고서(연구책임자 : 강석구)에서 제안한 대응방안이 반부패 대응법제 전면 정비를 위한 방향성을 설정하는 데 유용할 것이라고 생각한다.

1) 뇌물범죄의 탐지가능 활성화 필요 : OECD 뇌물방지협약 이행 여부를 불문하고, 뇌물범죄를 탐지할 방안 마련이 절실한 것은 사실이다. 이를 위해서는 ① 공직사회의 부패방지 체계를 공고히 하고, ② 뇌물이 오갈 수 있는 각종 인·허가, 발급공사, 공공계약, 채용·인사 등의 관리·감독체계를 공고히 하며, ③ 뇌물범죄 및 이와 맞물린 경제범죄·탈세범죄에 대한 수사조사권한을 강화하고, ④ 공공기관 등의 외부 감사와 감찰을 강화하며, ⑤ 공공기관 등의 운영·경영에 대한 시민 감시를 확대하고, ⑥ 부패범죄 제보를 활성화하며, ⑦ 부패범죄 신고자를 실질적으로 보호할 수 있어야 할 것이다. 또한, 이를 위해서는 ⑧ 고위공직자의 재산변동과 금융거래, 부동산거래 등에 대한 감시·감독을 강화하고, ⑨ 행정정보의 수사 목적 공유를 활성화하며, ⑩ 민간 부문 경제·사회활동 정보의 수사 목적 공유를 허용하며, ⑪ 부패감시 민간기구를 확대·진흥하는 등의 방안이 함께 논의되어야 할 것이다. 이처럼 기본적인 법제들이 유기적으로 갖춰져야 부패범죄의 발생 가능성도 최소화될 수 있다. 다만 이러한 사항은 공직윤리·공직문화와 관련한 공직사회 전반의 인식 변화와 맞물려있어 단기에 실현될 수 있는 사안은 아닌 만큼 중장기적인 로드맵을 마련하여 충실하게 접근할 필요가 있다.

2) 뇌물범죄수익 환수의 집행기능 강화 필요 : 부패는 공사(公私)를 분별함이 없이 권력을 사유화하거나, 이욕(利慾)에 눈멀어 권력을 매수하려는 이들로 인해 비롯하는 만큼 이들에 대한 대응은 이들을 응징하고, 뇌물범죄를 단념할 정도로 강력한 금전적 제재를 가하여야 할 것이다. 결국 이는 ① 뇌물공여자에 대한 처벌을 현실화(강화)하고, ② 뇌물범죄의 공소시효를 확대하며, ③ 압수수색권한을

276) 연합뉴스, “국제투명성기구 ‘한국, 뇌물방지협약 이행 최하위’”, 2014년 10월 23일자.

277) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7., 25면.

278) 강석구·박준희, OECD 뇌물방지협약 4단계 평가와 한국의 대응방안, 72면.

강화하고, ④ 뇌물 및 뇌물수익 등의 박탈·환수기능을 강화하며, ⑤ 뇌물범죄와 관련한 국제공조를 강화함으로써 구현할 수 있는데, 우리나라의 경우 범죄수익 환수의 기본법이라고 할 수 있는 범죄수익은닉규제법 자체가 강력하지 않은 만큼, 금전적 제재에 있어서는 일정한 한계를 드러내고 있다. 만일 뇌물범죄의 집행기능을 강화하고자 한다면 부패재산몰수법만 개선해서는 곤란하고, 범죄수익 환수제도 자체가 제 기능을 할 수 있도록 범죄수익은닉규제법을 근본적으로 개혁하는 한편, 몰수자산환수기금과 같은 독립적 범죄수익 환수주체를 마련하는 방안을 모색할 필요도 있을 것이다.

3) 법인의 책임 강화 필요 : OECD 뇌물방지협약 이행 여부를 불문하고, 현대사회에서 법인의 역할이 증대된 만큼 그 책임을 강화해야 한다는 사회적 요구가 팽배함은 물론이다. 그런데 법인은 사람 또는 자본으로 구성되어 있기 마련인데, 수없이 많은 사람과 다종다양한 자본이 관계되는 만큼 사람과 자본의 연결점, 즉 실소유주 또는 실제 운영자를 파악하기가 매우 어렵고, 그런 만큼 법인의 부적절한 행위를 제지하거나 제재하기가 쉽지 않다. 그런 만큼 법인의 경우는 ① 법인의 소유관계 또는 지배관계를 파악할 수 있는 제도적 장치를 확대하고, ② 이에 접근할 수 있는 정부의 권한을 강화하며, ③ 법인 자체가 그 소유주에 대한 실효적인 형사적 제재방안(예: 사법감시, 징벌배상형 등)을 모색하고, ④ 형사적 제재 외에 민사적, 행정적 제재(예: 공계약 배제, 범위반사실의 게시·공고 등)를 다양하게 강구할 필요가 있다. 또한, 이는 기업의 민간부패와 관련되어 있는 만큼 ④ 부패방지를 위한 기업 내 자율준수 프로그램이나 준법 프로그램, 민관 협의체를 활성화할 필요도 있다. 이를 활성화할 경우 경쟁기업 간의 상호 감시체계를 구축하는 효과를 거둘 수 있다.²⁷⁹⁾

윗글을 그대로 소개할 수밖에 없는 것은, 전반적인 개선사항을 이 글보다 더 간단하게 설명할 수 없기 때문이기도 하지만, 교과서처럼 당연해 보이는 이 내용들이 우리나라에서는 아직도 제대로 구현되지 못했기 때문이기도 하다. 특히 OECD에서 뇌물범죄 방지대책으로 강조한 ‘법인책임의 강화’ 부분은, 제17장에서 확인한 바와 같이 우리나라는 -법인처벌 규정이 사실상 존재하지 않는다고 말해도 무방한 양벌규정 수준에 머물러 있어 보다 근본적인 고민이 필요하다고 생각한다. 그래서 이 글에서는 우선 ‘부정부패 탐지’와 ‘집행력 확보’ 부분을 중심으로 부동산 부패를 척결하기 위한 핵심적인 개정사항만을 강조해서 환기하고자 한다.

279) 강석구·박준희, OECD 뇌물방지협약 4단계 평가와 한국의 대응방안, 98-99면.

가. 부동산거래정보 감시 및 금융정보분석기구의 수사기관 이관 필요

뇌물은 ‘꼬리를 밟히면 안 되므로’ 그대로 보관하여 은닉하지 않는 한, 반드시 자금세탁되는 속성을 가진다. 이를 다른 말로 환언하자면, 반드시 어딘가에는 투자해야 한다는 말과 같다. 또한, 뇌물은 100% 불법재산이고 애당초 타인의 재산이었던 만큼 투자금의 50%를 손해 보더라도 자신이 합법적으로 소유할 수 있다는 전제에서 50%만이라도 합법재산으로 회수할 수 있다면 자금세탁은 성공한 것이 된다. 고수익은 차후의 문제가 된다. 뇌물범죄와 이에 수반한 자금세탁범죄의 이런 특성을 일반인은 이해하기 어렵기 때문에 뇌물방지 법제나 자금세탁방지 법제의 입법을 설득하기가 쉽지 않은 것이다.

더욱이 일반국민들은, 뇌물범죄를 -이른바 ‘차떼기 사건’처럼- 현금을 은밀하게 주고받는 정도로 상상하기 쉬운데, 2000년대 이후 정치권과 정부에서 공직윤리를 강조하면서 뇌물범죄의 경향은 현저하게 달라졌다. 기업과 법인을 중심으로 조직적으로 공직자를 공략하는 증뢰전략이 횡행하면서 현금을 직접 쥐어주는 것뿐만 아니라 상품권, 공연티켓, 골프장회원권, 리스차량 등도 뇌물로 활용되고, 주식이나 소유지분을 배당하는 방식도 활용된다. 기업이나 법인의 경우 계열사회사의 임원으로서 공직자를 재취업시키거나, 아예 독립회사를 설립해 임원직책은 물론이고 설립자본까지 뇌물로 제공하는 방식도 활용된다. 퇴직예정 공직자뿐만 아니라 현직 공직자에게도 임원 직책의 약속은 강력한 유인(誘因)이 될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 단순히 장래의 재취업뿐만 아니라 현재에도 기업 대상 고액 강연, 각종 외부 위원 등으로 공직자를 관리하면서, 동시에 비협조적이나 핵심 권한을 가진 공직자에 대해서는 작은 허물을 들춰 음해하거나, 협조적인 상급자를 통원하여 인사상 불이익을 주거나, 한직으로 돌리게 하는 등 투 트랙(2-track) 전략을 구사하기 때문에 어지간한 직업윤리로는 이들의 뇌물공세를 방어하기 어려운 측면도 있다.

더욱이 부동산 관련 회사법인·자본의 경우는 특혜분양, 사전분양, 로얄층분양 등 분양권 자체 또는 양질의 분양권을 뇌물로 활용할 수 있고, 공직자가 이미 보유한 주택을 고가로 구매해주거나, 공직자가 이미 보유하고 있는 주택이 소재한 지역을 대상으로 개발·재건축·재개발사업이나 지역주택조합사업 등을 추진하여 실질적 공생관계를 형성할 수 있기 때문에 뇌물 선택의 폭이 더 넓다. 심지어 대출조건에 부합되지 않는 각종 대출 역시 뇌물이 될 수 있다. 하지만 이렇게 전개되는 과정을 수뢰자와 증뢰자, 즉 공범 간에는 서로 알고 있지만, 외부에서 볼 때는 부정부패가 개입한 사실을 알기 어렵기 때문에 이를 어떻게 탐지해낼 수 있을지에 대해 고민이 필요한 것이다.

특히, 누구든지 재산을 가지고서 사용하지 않을 수 없기 때문에 뇌물을 현금화하거나, 자금세탁하는 과정에서 금융회사의 창구를 거치지 않을 수 없는 만큼, ‘불법금융거래 추적의 7대 원

칙'280)에 따라 뇌물범죄 탐지제도를 재설계할 필요가 있다고 할 것이다. '불법금융거래 추적의 7대 원칙' 중 부동산정책과 밀접한 관련이 있는 제4원칙, 즉 "자금통제의 외연을 넓혀라"의 내용을 구체적으로 소개하면 다음과 같다.

1) 실제 자금세탁은 매우 복잡하고 치밀한 과정을 반복적으로 거칠 뿐만 아니라 그 수법은 전문가조차 상상하지 못할 정도로 매우 창의적이고 도전적으로 발전하고 있다. 이는 현금화의 과정에서도 마찬가지이고, 범죄자가 현금을 건네받는 장소는 반드시 금융회사의 창구에 국한되지않은 않는다. 제도권 금융회사의 창구뿐만 아니라 카지노, 경마장, 게임장, 여신전문업체, 신용카드업체, 대부업체, 전당포, 환전소, 금은방, 경매장, 대형마트, 시장, 편의점, 자동차 대리점, 통신사 대리점, 리스업체, 택배회사, 복덕방, 병원, 학교, 기획사 등 무언가의 대가로서 합법적으로 현금을 주고받을 수 있는 모든 장소가 자금세탁의 창구 역할을 수행한다. 심지어 국민연금기금, 국민건강보험기금, 사학연금기금 같은 연기금을 관리하는 공단이나, 변호사, 변리사, 법무사, 사법서사, 행정서사, 공인회계사, 세무사, 공인중개사의 사무소나 이들이 설립한 법인까지도 자금세탁의 창구 역할을 수행할 수 있다. 택배를 통해 현금을 전달할 수도 있다. 이처럼 고정관념의 틀 속에 우리가 굳이 간힐 이유가 없다.

2) FATF도 카지노, 부동산중개업자, 귀금속상 및 보석상, 직업전문가, Trust & Company Service Provider 등에게까지 고객실사의무와 의심거래보고의무를 부과할 것을 권고하고 있고(제12권고 및 제16권고), 그 대상을 자금세탁 또는 테러자금 제공 우려가 있는 직업이나 전문가에게까지 확대하도록 검토할 것을 권고하고 있다(제20권고). 더욱이 FATF는 —고객실사의무나 의심거래보고의무와는 별도로— 특정 비금융업자 및 직업전문가에 대한 규제감독 강화(제24권고) 및 지침개발(제25권고)까지 권고하고 있다. 그만큼 금융회사 외의 비금융업자 및 직업전문가에 대해서도 FATF는 주목하고 있는 것이다. 하지만 특정금융정보법상의 '금융회사 등'의 범주는 카지노사업자를 제외하고는 다음과 같이 대부분 금융업자뿐이고(제2조 제1호 및 시행령 제2조), 유일한 비금융업자인 카지노사업자에 대한 강행규정은 마련되지 못했다. 이처럼 특정금융정보법이 금융업자만을 틀어쥐고 있는 것은 특정금융정보법의 수행주체인 금융정보분석원(Ko-FIU)이 금융위원회 소관인 것과 무관하지 않다고 생각한다. 하지만 금융업자 중에서도 대부업자나 전당포 등이 누락되어 있고,

280) '불법금융거래 추적의 7대 원칙'은 다음과 같다.

제1원칙. 금융회사의 창구를 지켜라

제2원칙. 공범 간의 신뢰와 결속을 무너뜨려라

제3원칙. 갈아타는 순간을 포착하라

제4원칙. 자금통제의 외연을 넓혀라

제5원칙. 예외를 최소화하라

제6원칙. 수집·분석한 정보는 국내외 수사기관과 최대한 공유하라

제7원칙. 관련 금융거래는 무조건 기록하여 최대한 보존하라

'불법금융거래 추적의 7대 원칙'와 관련한 상세한 내용은 강석구·이상수·손진·강지현·민수현, 주요 해외국 법집행기관의 금융거래추적 운영 실태에 대한 연구, 한국형사정책연구원, 2017. 12., 259-292면 참조.

FATF가 강조한 ‘자금세탁 위험이 높은 직업군’의 대부분이 누락되어 있다. 우리나라의 상황과 특성을 반영한 위험 직업군들도 개발되어 있지 못하다. 이런 정도로 그물을 놓아서는 빠져나갈 만한 빈틈이 너무 많다. 그래서 이제는 자금세탁 통제의 주체인 금융정보분석기구(FIU)를 금융위원회 소관에서 대검찰청이나 경찰청 등 수사기관 소관으로 이관하는 것을 결단해야 할 때라고 생각한다.²⁸¹⁾

여기서 FATF란 OECD 산하기구인 ‘자금세탁방지 금융대책기구’(Financial Action Task Force on Money Laundering)를 말하는데, 예전부터 ‘복마전’(伏魔殿)이라고 불렀던 토목·건설 산업비리의 외연이 부동산시장으로 확대되고 있다면, FATF의 권고처럼 공인중개사 등 부동산 관련 직업전문가나 부동산정책 관련 기업·법인의 종사자들도 ‘자금세탁 위험이 높은 직업군’에 포함시켜 감시·관리할 필요가 있다고 할 것이다. 다만 감시·관리주체가 문제인데, 금융정보분석기구(FIU)를 금융위원회 소관에 두는 것에 의문을 가지는 것처럼 가칭 부동산감독원이나 가칭 부동산거래분석원을 국토교통부 소관에 두는 경우도 마찬가지로 평가할 수 있을 것이다. 더욱이 부동산 시장 교란의 주범 내지 공범으로 의심될 수 있는 부동산 공기업인 한국부동산원에 ‘부동산 시장의 적정성 및 질서유지’ 임무를 맡기는 것(한국부동산원법 제12조 제3호)은, 부동산 공기업 수준으로는 부동산시장 교란에 대한 감시자 역할을 감당할 역량이 되지 않을 뿐만 아니라 불필요한 오해와 억측만을 확대·재생산할 수 있으므로 매우 적절치 않다고 할 수 있다.

부동산시장에 대한 감시자 역할을 종래는 경제정책의 일환으로 보아 기획재정부가 일관되게 맡아왔다면, 이제는 부패방지 대책의 일환으로 보아 법무부나 수사기관에서 직접 나서야 할 것으로 생각한다. 국민권익위원회나 고위공직자범죄수사처에서 감시자 역할을 주관하는 방안도 생각할 수 있지만, 조직의 규모나 권한 등을 감안할 때 아직은 시기상조라고 생각한다. 다만 어느 기관이 주관하게 되더라도²⁸²⁾ 법무부, 행정안전부, 기획재정부, 검찰, 국가경찰·해양경찰·자치경찰, 고위공직자범죄수사처, 국세청, 관세청, 중앙선거관리위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 사행산업통합감독위원회, 감사원, 인사혁신처, 국가정보원 등 유관부처·기관 간 실시간 정보공유는 필수인데, 유관기관 간 금융거래정보 공유를 규정한 ‘특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률’상 유관기관 목록에 법무부, 기획재정부, 자치경찰, 국민권익위원회, 사행산업통합감독위원회, 감사원, 인사혁신처 등의 부처·기관이 배제된 점은 아쉬움이 있다. 특히 공직자윤리법 및 고위공직자 재산등록·공개 제도를 주관하는 인사혁신처의 역할을 조정할 필요가 크다고 할 것이다.²⁸³⁾

281) 강석구·이상수·손진·강지현·민수현, 주요 해외국 법집행기관의 금융거래추적 운영 실태에 대한 연구, 269-272면.

282) 미국처럼 법무부(수사기관)와 재무부가 공동주관하는 경우도 생각해볼 수 있다.

283) 참고로, 공직자윤리법은 각급 공직자윤리위원회가 고위공직자 등록재산의 심사와 공개 등을 담당하도록 하고 있다(제9조).

나. 부패방지 대상 공무원 및 공직자의 범위 확대 필요

공무원을 뇌물죄의 주체로 규정했다고 해서 공무원 전체를 잠재적 범죄자로 여기는 것이 아니고, 공직사회 전체를 부패집단으로 매도하는 것도 아니다. 예방이 목적이고, 실제 범죄가 발생할 때를 대비한 처벌법일 뿐이다.²⁸⁴⁾ 그런 만큼 공무원이 재직기간 동안 부정부패의 유혹에서 스스로를 지켜낼 수 있도록 뇌물범죄의 공소시효를 공직에서 퇴직한 날로부터 기산하더라도 특별히 문제될 것은 없다고 생각한다. 마찬가지로, 공직자윤리법상 ‘퇴직공직자의 취업제한 제도’(제17조 이하)나 부패방지권익위법상의 ‘비위면직자 등 취업제한 제도’(제82조 이하)를 현행보다 강화한다고 해서 특별히 문제될 것은 없다고 생각한다. 공직사회에 발을 들여놓는 순간부터 이런 정도의 행동 제약은 자발적으로 감수했다고 보아야 할 것이다.

그런데 문제는 ‘부패방지 대상 공무원 또는 공직자의 범위’이다.

우리나라는 ‘공무원 의제 규정’이라는 입법형식을 통하여 공무원에 버금가는 정도의 청렴성과 업무의 불가매수성이 요구되는 공직을 수행하는 민간인에 대해서도 형법상의 뇌물범죄(제129조부터 제132조까지)를 적용하고 있는데, 공무원 의제 규정에 대하여 대법원은 “형법규정의 명확성의 원칙에 반한다거나 과잉금지원칙 또는 평등원칙을 침해하는 것이라고 볼 수 없다.”고 판시하고 있다.²⁸⁵⁾ 그런 만큼, 매수가능성이 높은 공직을 수행하는 민간인의 경우 형법상 뇌물범죄 적용에 있어 공무원으로 의제할 필요가 있는데, 부동산정책과 관련해서는 시세차익을 기대할 수 있는 개발정도 등을 사전에 인지할 수 있는 각종 ‘위원회’의 위원이 여기에 해당한다고 할 것이다.

그런데 ① 해당 지역의 부동산 가격 상승률이 전국 소비자물가 상승률보다 높은 지역으로서 전국 부동산 가격 상승률 등을 고려할 때 그 지역의 부동산 가격이 급등하였거나 급등할 우려가 있는 ‘지정지역’의 지정·해제 등을 심의하기 위하여 기획재정부에 두는 “부동산 가격안정 심의위원회”(소득세법 제104조의2 제3항²⁸⁶⁾)의 민간위원,²⁸⁷⁾ ② 택지개발지구의 지정·변경·해제, 분양가

284) 경향신문, “[하태훈의 법과 사회]공직윤리 강화가 범죄자 취급인가”, 2021년 4월 6일자.

285) 대법원 2013. 11. 28. 선고 2013도9003 판결.

286) 소득세법 제104조의2(지정지역의 운영) ① 기획재정부장관은 해당 지역의 부동산 가격 상승률이 전국 소비자물가 상승률보다 높은 지역으로서 전국 부동산 가격 상승률 등을 고려할 때 그 지역의 부동산 가격이 급등하였거나 급등할 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준 및 방법에 따라 그 지역을 지정지역으로 지정할 수 있다.

② 제104조제4항제3호에서 “지정지역에 있는 부동산”이란 제1항에 따른 지정지역에 있는 부동산 중 대통령령으로 정하는 부동산을 말한다.

③ 제1항에 따른 지정지역의 지정과 해제, 그 밖에 필요한 사항을 심의하기 위하여 기획재정부에 부동산 가격안정 심의위원회를 둔다.

④ 제1항에 따른 지정지역 해제의 기준 및 방법과 부동산 가격안정 심의위원회의 구성 및 운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

287) 심지어 이런 중요한 위원회의 구성 및 자격요건 등과 관련한 사항을 법률에 규정하지 않고, 대통령령에 위임하고 있다.

상한제 적용 지역의 지정·해제, 투기과열지구의 지정·해제, 주거종합계획의 수립·변경 등을 심의하기 위하여 국토교통부에 두는 “주거정책심의위원회”(주거기본법 제8조 제1항²⁸⁸) 및 “시·도 주거정책심의위원회”(주거기본법 제9조 제1항²⁸⁹)의 민간위원, ③ 광역교통시행계획, 광역교통 개선 대책 등을 심의하기 위해 국토교통부에 두는 “대도시권광역교통위원회”[‘대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법’(이하 “광역교통법”) 제8조 제1항 및 제9조]의 민간위원²⁹⁰과 실무위원,²⁹¹ ④ 국

〈참고〉 소득세법 시행령 제168조의4(부동산가격안정심의위원회의 구성 및 운영) ① 법 제104조의2제3항의 규정에 따른 부동산가격안정심의위원회(이하 이 조에서 “심의위원회”라 한다)는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 12인 이내의 위원으로 구성한다.

② 심의위원회의 위원장은 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관, 부위원장은 국토교통부장관이 지명하는 국토교통부차관이 되고, 위원은 관계부처 차관급 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원과 경제 및 부동산에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획재정부장관이 임명 또는 위촉하는 자로 한다.

③ 심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 기획재정부장관은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임 또는 해촉할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

288) 주거기본법 제8조(주거정책심의위원회) ① 주거정책에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 주거정책심의위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제17조에 따른 최저주거기준 및 제19조에 따른 유도주거기준의 설정 및 변경
2. 주거종합계획의 수립 및 변경
3. 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구의 지정·변경 또는 해제(지정권자가 국토교통부장관인 경우에 한정하되, 같은 법 제3조제2항에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는 경우를 포함한다)
4. 「주택법」 제58조에 따른 분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제
5. 「주택법」 제63조에 따른 투기과열지구의 지정 및 해제
6. 다른 법령에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
7. 그 밖에 주거복지 등 주거정책 및 주택의 건설·공급·거래에 관한 중요한 정책으로서 국토교통부장관이 심의에 부치는 사항

② 제1항에 따른 위원회는 위원장 1명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 국토교통부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 해당 택지개발지구를 관할하는 시·도지사(제1항제3호의 사항을 심의하는 경우에 한정한다)
3. 한국토지주택공사의 사장

4. 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증공사의 사장

5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 국토교통부장관이 위촉하는 사람

- 가. 주거복지 등 주거정책의 대상계층을 대표하는 사람
- 나. 주거복지 등 주거정책에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 제3항제5호에 해당하는 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

⑤ 그 밖에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

289) 주거기본법 제9조(시·도 주거정책심의위원회) ① 시·도 주거종합계획 및 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구의 지정·변경 또는 해제(지정권자가 시·도지사인 경우에 한정하되, 같은 법 제3조제2항에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는 경우는 제외한다) 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도에 시·도 주거정책심의위원회를 둔다.

② 시·도 주거정책심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도의 조례로 정한다.

290) 광역교통법 제9조(광역교통위원회의 구성) ① 광역교통위원회는 위원장 1명과 상임위원 1명 및 다음 각 호의 위원을 포함하여 30명 이내로 구성한다.

1. 대도시권 광역교통 관련 업무를 담당하는 중앙행정기관 소속 고위공무원 중 대통령령으로 정하는 사람

토종합계획·도종합계획·지역계획 등을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 두는 “국토정책위원회”(국토기본법 제26조부터 제28조까지)²⁹²⁾의 민간위원, ⑤ 재정비촉진지구의 지정·변경, 재정비촉진계획의 결정·변경 등을 심의 또는 자문하기 위하여 시·도지사 또는 대도시 시장 소속으로 두는 “도시재정비위원회”(‘도시재정비 촉진에 관한 특별법’ 제34조²⁹³⁾)의 민간위원의 경우 소관

2. 대도시권에 포함되는 광역지방자치단체의 부단체장 중 대통령령으로 정하는 사람
 3. 그 밖에 광역교통 관련 전문지식과 경험이 풍부한 사람
 - ② 광역교통위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 국토교통부장관의 제청으로 대통령이 임명하고, 위원은 위원장의 추천에 따라 국토교통부장관이 임명 또는 위촉한다.
 - ③ 위원장은 정무직으로 보하고, 상임위원은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.
 - ④ 광역교통위원회에 부칠 안건의 사전검토·조정 등을 하기 위하여 광역교통위원회에 실무위원회를 둘 수 있다.
 - ⑤ 실무위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 291) 광역교통법 시행령 제11조의2(실무위원회의 구성 및 운영) ① 법 제9조제4항에 따른 실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 광역교통위원회 또는 법 제9조의5제1항에 따른 권역별 위원회(이하 “권역별 위원회”라 한다)에 부칠 안건의 사전검토 또는 조정에 관한 사항
 2. 그 밖에 실무위원회의 위원장(이하 이 조에서 “위원장”이라 한다)이 심의가 필요하다고 인정하는 사항
 - ② 실무위원회는 위원장 1명을 포함해 100명 이내의 위원으로 구성한다.
 - ③ 위원장은 광역교통위원회의 상임위원이 된다.
 - ④ 실무위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
 1. 기획재정부·행정안전부·국토교통부 및 행정중심복합도시건설청 소속 공무원 중 소속 기관의 장이 지명하는 사람
 2. 대도시권에 포함되는 시·도 또는 시·군·구(자치구를 말한다) 소속 공무원 중 소속 기관의 장이 광역교통위원회와 협의해 지명하는 사람
 3. 교통·도시계획·재정·행정·환경 등 광역교통에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 광역교통위원회의 위원장이 성별을 고려해 위촉하는 50명 이내의 사람
 - ⑤ 제4항제3호의 위원(이하 이 조에서 “민간위원”이라 한다)의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.
 - ⑥ 실무위원회의 회의는 위원장과 위원장이 회의 시마다 지정하는 위원을 포함해 5명 이상 30명 이하로 구성한다. 이 경우 민간위원의 수는 위원장을 포함한 위원 수의 2분의 1 이상이어야 한다.
- 292) 국토기본법 제27조(구성 등) ① 국토정책위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함해 42명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다. 다만, 지역계획에 관한 사항을 심의하는 경우에는 해당 시·도지사는 위원 정수에도 불구하고 해당 사항에 한정하여 위원이 된다.
- ② 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 국토교통부장관과 위촉위원 중에서 호선으로 선정된 위원으로 한다.
 - ③ 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.
 1. 당연직위원: 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장과 국무조정실장, 「국가균형발전 특별법」에 따른 국가균형발전위원회 위원장
 2. 위촉위원: 국토계획 및 정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 국무총리가 위촉한 사람
 - ④ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.
 - ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 국토정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 293) ‘도시재정비 촉진에 관한 특별법’ 제34조(도시재정비위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하거나 시·도지사 또는 대도시 시장의 자문에 응하기 위하여 시·도지사 또는 대도시 시장 소속으로 도시재정비위원회를 둘 수 있다.
1. 재정비촉진지구의 지정 및 변경에 대한 심의 또는 자문
 2. 재정비촉진계획의 수립에 대한 자문
 3. 재정비촉진계획의 결정 및 변경에 대한 심의 또는 자문
 4. 재정비촉진사업의 시행에 대한 자문
 5. 그 밖에 도시재정비 촉진을 위하여 필요한 사항에 대한 자문
 - ② 제1항에 따른 도시재정비위원회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치

법률에서 이들을 공무원으로 의제하지 않고 있어 뇌물에 의한 매수가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 특히, 이 중 대도시권광역교통위원회의 민간위원과 실무위원은 주택법 제18조 제3항에 따라 사업계획승인과 관련된 사항을 통합 검토·심의하는 “통합심의 공동위원회”²⁹⁴⁾의 위원으로 참여할 수 있기 때문에 이들에 대한 공무원 의제는 매우 중요한데도 주택법과 광역교통법 모두 공무원 의제규정을 마련하고 있지 않다.

공무원으로 의제되지 않은 민간위원뿐만 아니라 공무원으로 의제되는 민간위원의 경우도 미공개 정보를 사적으로 이용하거나, 유출시킬 가능성이 매우 높다. 하지만 이들 위원회의 민간위원들은 그간 형법상 뇌물범죄의 적용을 받지 않았을 뿐만 아니라 -설혹 공무원으로 의제되었다고 할지라도- 부패방지 대상 공직자의 범위에서 ‘법률에 따라 뇌물범죄의 적용에 있어 공무원으로 의제된 사람’이 포함되지 않음에 따라(부패방지권익위법 제2조 제3호) 업무상 비밀이용 금지대상도 아니었다고 볼 수 있다(부패방지권익위법 제7조의2). 따라서 -이해충돌방지법이 시행되기 전까지- 이들 민간위원이 미공개 정보를 사적으로 이용하거나, 유출시켰더라도 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한, 이들 민간위원의 부패행위, 즉 미공개 정보 이용행위를 처벌할 수 없고, 이를 통한 범죄수익 등을 환수할 수 없다고 할 수 있다.

다행히 공무원으로 의제되지 못한 민간위원의 경우에도 형법상 배임수재죄(형법 제357조)는 적용되고, 형법상 배임수재죄는 부패재산몰수법상의 환수대상이므로(부패재산몰수법 별표 제1호 라목) 이들의 뇌물범죄에 대한 최소한의 대응은 가능하다. 또한, 이해충돌방지법은 “‘행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률’ 또는 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원”을 ‘공무수행사인’으로 규정하는 한편, 제14조(직무상 비밀 등 이용 금지)의 규정을 준용하도록 함으로써(이해충돌방지법 제16조 제1항 제1호) 공무원으로 의제되지 않은 민간위원의 미공개 정보 이용행위까지 대비하고 있다. 다만 이해충돌방지법의 시행일이 현직 대통령의 임기가 종료한 이후인 2022년 5월 18일인 점을 감안하면, 현재도 이들 민간위원의 막바지 부패행위가 계속되고 있을 수 있고, 시행일 이전까지 이들이 범한 부패행위에 상응한 책임을 다음 정

단체의 조례로 정한다.

294) 주택법 제18조(사업계획의 통합심의 등) ③ 사업계획승인권자가 통합심의를 하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위원회에 속하고 해당 위원회의 위원장의 추천을 받은 위원들과 사업계획승인권자가 속한 지방자치단체 소속 공무원으로 소집된 공동위원회를 구성하여 통합심의를 하여야 한다. 이 경우 공동위원회의 구성, 통합심의를 방법 및 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 「건축법」에 따른 중앙건축위원회 및 지방건축위원회
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 주택단지가 속한 시도에 설치된 지방도시계획위원회
3. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따라 광역교통 개선대책에 대하여 심의권한을 가진 국가교통위원회
4. 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가심의위원회
5. 「경관법」에 따른 경관위원회
6. 제1항제6호에 대하여 심의권한을 가진 관련 위원회

부에서 물리지 못하는 점도 크게 다르지 않다.

이는 공공기관의 경우에도 마찬가지이다. 이해충돌방지법은 공직자윤리법 제3조의2에 따른 ‘공직유관단체’²⁹⁵와 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’(이하 “공공기관운영법”) 제4조에 따른 ‘공공기관’²⁹⁶을 이해충돌방지법이 적용되는 공공기관의 범주에 포섭하고 있는데, 공직자윤리법이나 공공기관운영법에서 규정하는 ‘정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체’, ‘정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관’, ‘정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관’, ‘정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하

295) 공직자윤리법 제3조의2(공직유관단체) ① 제9조제2항제8호에 따른 정부 공직자윤리위원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다.

1. 한국은행
 2. 공기업
 3. 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체
 4. 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체
 5. 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체
- ② 제1항에 따른 공직유관단체의 지정기준 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

296) 공공기관운영법 제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁하거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항에도 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호보조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

③ 제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 같은 항 제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관' 등의 법문을 보면 공기업이건, 민관합동법인이건 간에 불문하고 모두 이해충돌방지법이 적용되는 공공기관의 범위에 포섭될 것만 같다.

하지만 이들 규정에는 2개의 함정이 있다. 첫째, 이들 법률이 적용되는 공직유관단체나 공공기관은, 정부 공직자윤리위원회나 기획재정부 장관이 지정한 기관에 한정된다는 점이다. 그래서 정부 공직자윤리위원회가 공공기관으로 고시한 농업협동조합중앙회는 공직자윤리법상 공직유관단체이지만, 중앙회 이외의 농협 지역본부나 계열사인 농협은행(주)은 공직유관단체에 포섭되지 않는다. 그런 만큼 대출심사과정에서 입수한 미공개 정보를 이용하여 농협은행 임직원이 부동산에 투자하더라도 이해충돌방지법이 적용되지 않는다고 할 수 있다. 공기업도 이렇지언정 민관합동법인이나 정부투자 기업·단체 등에 이해충돌방지법이 적용될 가능성은 매우 적다고 할 것이다. 둘째, '지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관'의 경우는 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정할 수 없고(공공기관운영법 제4조 제2항 제2호), 설혹 지방자치단체에서 공공기관으로 지정하더라도 이해충돌방지법이 적용되지 않는다는 점이다. 아무래도 이런 지방기관은 전국에 허다할 것으로 예상된다. 다만 -공직자의 경우와 마찬가지로- 이들 기관·단체 중 '법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 개인이나 법인 또는 단체'에 한해서는 공무수행사인으로 규정함으로써(이해충돌방지법 제16조 제1항 제2호) 이들 기관·단체의 미공개 정보 이용행위에 대한 최소한의 대응방안은 마련하고 있다.

그런 만큼 이해충돌방지법에 너무 큰 기대를 걸기에는 아직 시기상조라고 할 수 있고, 미공개 정보를 이용한 투기행위를 현 정부에서 차단해내기 쉽지 않을 것으로 예상된다. 더욱이 -부패방지권익위법과 달리- 이해충돌방지법이 부패재산몰수법 별표상의 '부패범죄'에서 누락됨에 따라 이해충돌방지법 시행 이후의 미공개 정보 이용행위는 그 수익을 환수할 수 없다. 물론, 이를 해결하는 방법은 매우 간단하다. 법률상의 요건에 해당하는 기관·단체는 원칙적으로 공공기관 또는 공직유관단체로 확정하되, 공공기관 또는 공직유관단체에 해당하는지 여부가 명확하지 않은 기관에 한하여 예외적으로 지정(또는 적용배제) 고시하는 입법 방식을 채택하는 한편, 부패재산몰수법 별표상의 '부패행위' 목록에 이해충돌방지법을 포섭하는 것만으로 간단히 해결할 수 있는 문제라고 생각한다.

4. 내국법인 및 외국법인에 대한 실효적 처벌방안의 모색

부동산정책 분야에서 접할 수 있는 행위주체들은 의외로 법인이 많고, 그 수도 날로 증가하고 있다. 더욱이 국내 기업에 대한 외국인 투자 및 외국기업과의 M&A가 늘면서 사실상 외국법인뿐 아니라 사실상 외국계로 볼 수 있는 국내법인도 증가하고 있다. 무국적자가 존재하는 것처럼 다국적 법인을 넘어선 무국적 법인도 현실적으로 존재할 수 있다.

또한, 종래는 사업용·비사업용과 같이 보유 부동산의 용도에 따라 부과되는 세율이 달랐다고 하는데(법인세법 제55조의2 참조), ① 부동산 관련 기업의 경우 부동산을 사업용으로 인정하지 않을 특별한 이유가 없을 뿐만 아니라 ② 이를 양도한 경우라도 다른 주택을 동시에 매입한 경우에는 법인세법 제14조 제1항의 규정에 따라 손금 처리될 가능성이 높고, ③ 설혹 이에 대해 건별로 개별 과세한다고 해도 특례가 많아 개인에 대한 과세와 비교해 현저히 유리할 뿐만 아니라 ④ 내 외국 법인을 불문하고 양도소득세로 증과되는 것이 아니라 법인세법 제55조의2 규정에 따른 정을 추가세액 정도만 납부할 가능성이 높아 개인납세자와 비교해 현저히 유리한 상황일 것으로 추정된다. 더욱이 부동산리츠나 부동산투자회사의 주식에 투자한 외국법인의 국내소득에 대한 과세가 어떻게 행해지는지에 대해서는 비전문가로서 알기 어렵다.²⁹⁷⁾ 하지만 개인납세자를 대상으로 한 징벌적 과세정책이 법인, 특히 외국법인에 대해서는 행해지지 않는 사실 정도는 짐작할 수 있다.

그런데 형사정책 분야에서는 그 상황이 보다 심각해진다. 법인에 대한 형사정책적 대응과 관련해서는 2018년에 수행한 공익재단과 관련한 연구에서 그 가능성을 타진해본 적이 있는데, 그 결과는 다음과 같이 참담한 수준이었다.

인류는 권력과 자본을 근간으로 공법과 사법의 기틀을 확립했다. 그런데 국가가 지불을 보증하는 통화가 아닌 ‘가상화폐’를 법인 등이 거래상 지급수단이나 유통수단으로 인정하게 될 경우 인간의 부(富)와 자본은 이들 법인 등에게 집약될 수 있다. 현실적으로 이미 상당수의 부와 자본이 법인 등에게 집중되어 있는 만큼 자본주의의 상징인 사유재산제 역시 법인 등에 의해 ‘인간이 배제된’ 새로운 소유형태의 공유재산제로 변질될 수 있다. 블록체인 등 신(新) 기술을 활용하여 완전한 직접민주주의 사회로 진입할 수 있을지도 모르지만, 법인 등의 자본에 종속된 인간들은 국민들이 민주주의 원칙에 따라 정한 법률이 아니라 법인 등이 정한 규율에 복종하게 될지도 모른다. 이런 현상은 먼 미

297) 이 연구에서 부동산조세정책 분야 연구를 분담한 국토연구원도 조세정책 전문연구기관이 아니어서 법인세와 관련한 세부적인 사항까지는 확인할 수 없었다.

래의 일이 아니며, 법인 등이 국가의 공간을 자본으로써 조차(租借)하여 독립적인 입법·행정·사법권을 장악한 곳이 이미 지구 어딘가에 있을지도 모른다.

그래서 1개 지역국가의 지역법인 형법으로써 1개 지역국 법원의 1개 판사가 자본으로 무장한 외국계 또는 무국적 법인 등에게 대적할 수 있을지는 의문이다. 그리고 그 법인 등은 1개 국가에만 속한 것이 아니라 많게는 전 세계의 모든 국가에 속했을 수도 있고, 국가마다 목적을 달리 하여 활동하고 있을 수도 있다. 그런 법인 등에 대해 우리나라에만 정해진 목적범위를 기준으로 하여 주관적 구성요건해당성을 판단하는 것이 의미가 있을지도 의문이다.

더욱이 법인 등의 의사결정 과정에 자연인뿐만 아니라 법인도 대표자로서 개입했을 수도 있고, 자연인도, 법인도 아닌 기계적 연산장치에 의해 결정되었을 수도 있다. 시간도, 공간도 모두 법인 등에게 유리하다. 수많은 인간을 보유한 여러 법인이 공동으로 여러 범행에 가담할 경우 인간을 대상으로 구축해놓은 형사사법시스템과 형법학의 공범이론은 한계상황에 직면할 수도 있다. 더욱이 현실에서는 양벌규정과 같이 법률에 법인을 명기한 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 처벌하는 것이 불문율처럼 되고 있고, 법인이 자살(自殺)한 때, 즉 스스로 해산한 때에 형사소송법은 아예 공소기각 결정을 하게 함으로써(형사소송법 제328조 제1항 제2호 참조) 법인범죄 처벌을 더욱 어렵게 하고 있다.²⁹⁸⁾

설혹 법인에 대하여 범죄능력과 책임능력을 인정할 수 있다고 해도 합병과 해산만으로도 형법의 규범력에서 해방될 수 있고, 집행 실효성이 담보되지 않는 한 -사실상 유일하게 유효한 제재수단인- 재산형조차 무력할 수밖에 없는 것이 현실이다.²⁹⁹⁾ 심지어 강제수사 방법인 압수·수색·조차·법인책임과 개인책임을 준별하는 우리 법체계에서는 결코 간단한 문제가 아니고,³⁰⁰⁾ 설혹 이 모든 것이 가능하다고 할지라도 법인책임 또는 법인종사자의 개인책임을 입증하기까지 지난한 과정을 거칠 수밖에 없다. 더욱이 이것이 외국법인이거나, 법인 종사자나 기업 임직원의 상당수가 서로 다른 국적의 외국인일 경우 수사나 처벌은 불가능에 가깝다고 볼 수 있다. 더욱이 통신이 급속도로 발전한 오늘날, 외국법인 또는 국내법인의 외국분사 임직원의 경우 구체적인 실행행위를 외국에서 했거나, 손해가 외국에서 발생했을 경우도 적지 않을 것인데, 행위지의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 않거나 소추 또는 형의 집행을 면제할 경우 처벌할 수 없다(형법 제6조 단서).

이런 결론이 혼자만의 아집 내지 착각일 수도 있어서 -법인의 범죄능력을 학문적으로 인정하지 않고도 법인을 처벌할 수 있는 대안적 제도인- 양벌규정에 대한 분석을 다른 형법학자에게 의뢰해봤지만,³⁰¹⁾ 양벌규정마저도 법인 및 법인종사자의 처벌을 위해서는 유효하지 않은 대응수단이

298) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 248-249면.

299) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 252-253면 참조.

300) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 255-256면 참조.

301) 이 글, 제17장 참조.

라는 인식만을 서로 공유확인할 수 있었다. 1994년 3월 1일에 개정된 프랑스 신형법전은 법인의 형사책임 규정을 명문으로 마련하고 있지만(제121-2조),³⁰²⁾ 프랑스에서조차 이 규정으로써 법인범죄에 유효하게 대응하고 있는지 여부까지는 알지 못한다. 하지만 부동산시장 교란행위를 법인이 했을 경우에 처벌하는 규정조차 마땅하지 않은 상황에서 범죄능력뿐만 아니라 처벌의 실효성마저 장담할 수 없다면 이들 법인, 특히 기업이나 펀드들이 대한민국 부동산시장에, 또는 대한민국 국민들에게 아량을 베풀어주기만을 바랄 수밖에 없을 것이다.

근본적인 해결책은 개인책임 및 자기책임의 원칙이라는 형법학의 대원칙을 수정할 수밖에 없을 것인데, 그 길은 난망하다. 또한, 형법의 과잉은 자유민주주의의 견지에서도 경계의 대상일 수밖에 없다. 그런 만큼, 외국법인을 포함한 법인범죄에 대한 대응방안을 입법자와 정책담당자는 물론이고, 형법학을 포함한 법학계에서도 깊이 고민해줄 것을 제안한다.

아래 글 역시 연구책임자의 이러한 고민을 대변한다. 공익재단에 한정한 문제만은 아니다.

형벌은 본질적으로 극약(劇藥)의 성질을 가진다. 단기적으로는 가시적 효과가 있을지 모르지만, 장기적으로는 독(毒)이 되어 그 사회를 병들게 하고, 심지어 죽일 수 있다. 중요한 것은 사회 내에서 스스로 해결할 수 있는 역량을 키우는 것이지만, 우리 사회는 처벌만능주의라고 말할 수 있을 정도로 형벌에 의존하고 있다. 단면만을 보면 세상은 나쁘고 이해할 수 없는 일로 가득하지만 전체를 아울러 보면 납득할 수 있는 측면이 많은데도 우리는 사소한 일탈의 해결조차 국가만을 바라보며 손을 놓고 있다. 이처럼 형법이 과잉인 세상인데도 공익재단 또는 법인과 관련한 우리 법제만은 최후의 수단이라는 형법을커녕 기본 법제조차 허술하게 구축해놓았다. 어쩌면 공익재단 제도의 장점을 놓치고 단점에만 매몰되어 있을 수도 있고, 형사정책의 실효성만 무리하게 쫓아가는 우리 사회의 건강한 공익재단들을 모두 잃을 수도 있겠지만, 분명한 것은 이런 제도로는 부패한 권력(權力)과 금력(金力)에게 모두 면죄부(免罪符)를 줄 수밖에 없다는 점이다. 물론 이러한 사안이 형사정책적 해법만으로 해소할 수 있는 사안도 아니라고 판단되지만, 공익재단에 대한 형사정책적 대응방안부터 모색할 수밖에 없는 고충을 미리 밝혀둔다.³⁰³⁾

302) 이에 대한 상세한 내용은 강석규·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 245면 참조.

303) 이에 대한 상세한 내용은 강석규·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 264면.

제3절

법무정책적 대응의 중요성



법무(法務)란 “법률에 관한 사무”를 말하는 만큼,³⁰⁴⁾ 법무정책 역시 법률의 ‘실질’(實質)과 관련한 정책을 의미한다. 즉, 단순히 법무부의 정책만을 의미하지 않는다. 그런데 부동산 전문가들 중에서 법률전문가는 흔치 않았고, 이 연구를 함께 수행한 협동연구기관에도 법률전문가는 드물었다. 그래서인지 부동산정책 관련 법률들을 분석하면서 정책현실이나 상식과 동떨어진 법규정이거나 해석·적용 사례를 종종 접하게 된다. 또한, 지극히 상법적인 ‘부동산투자회사법’을 상법의 소관부처인 법무부의 전문적인 조력 없이 국토교통부 단독으로 감당해낼 수 있을지 의문이고, 지극히 상법적인 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’(이하 “자본시장법”)을 상법의 소관부처인 법무부의 전문적인 조력 없이 금융위원회 단독으로 감당해낼 수 있을지도 의문이다.

마찬가지로, 법무영역의 직업전문가인 공인중개사를 국토교통부에서 감당해낼 수 있을지도 의문이다. 이미 공인중개사 자격증 대여를 금지하면서도(공인중개사법 제7조) 대표자만 공인중개사 자격이 있으면 중개법인의 전 직원이 사실상의 중개업무를 수행할 수 있는(공인중개사법 제9조 제2항 및 같은 법 시행령 제13조 제1항 제2호 다목) 이율배반이 공인중개사법에 나타나고 있다. 대표자만 변호사면 법무법인의 전 직원이 변론이나 소송대리 업무를 사실상 수행할 수 있다는 말과 다르지 않다. 중개법인 소속 중개보조원에 의한 폐해는 이미 입법에서부터 예정되어 있었던 것이다.

이러한 모순적 구조는 공인중개사의 문제만이 아니다. 예컨대, 펀드를 통한 부동산 투자의 중개는 공인중개사법에 의한 공인중개사가 하는 것이 아니라 자본시장법에 의한 투자중개업자들이 주로 한다(자본시장법 제6조 제3항). 그런데 투자중개업은 투자매매업, 집합투자업, 투자자문업, 투자일임업, 신탁업과 함께 금융투자업의 하나이기 때문에(자본시장법 제6조 제1항 제2호) 업종 구별 없이 이들 모두가 ‘한국금융투자협회’의 회원이 되는 구조로 제도가 설계되어 있다(자본시장법 제283조 및 제285조 제1항). 이를 부동산시장에 대비해보면 생산, 공급, 유통, 소비 단계에서 각각 활동하는 업자들이 단일 협회의 회원이 되는 이상한 구조로 보일 수 있고, 애초에 가격 담합이 예정된 구조라고 볼 수 있다. 금융법제 역시 매우 전문적이면서도 정치(精緻)하기 때문에 법

304) 표준국어대사전, <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/f40267c52fe94e788a0bf4245c33eae3>(최종 확인 : 2021. 7. 22.) 참조.

무정책적 영역이라고 할 수 있고, 협회와 같은 단체나 사단법인 관련 사항은 민사정책의 영역에 속하기 때문에 금융위원회의 역량만으로는 이런 정책 사각지대를 알아보지 못했을 것이다.

정책담당자가 소관법률을 읽어내지 못하면 상황에 따른 다양하고도 적절한 해석·적용 및 입법을 할 수 없다는 말과 다르지 않다. 그런데 부동산정책과 관련한 핵심 사안들 중 순(純) 법무정책적인 사항들이 적지 않다. 그 중 가장 대표적이라고 할 수 있는 2가지 의문점에 대해서는 정부·국회와 관련 학계에서 함께 고민할 필요가 있다고 생각한다.

1. 주택의 수를 셀 수 있을까?

연구를 진행하면서 가장 어려웠던 사항 중 하나는 해당 부동산의 실제 소유명의인을 정확히 확정하기 어렵다는 점이다. 그런데 등기부등본만 떼보면 누가 소유자인지 쉽게 알 수 있을 텐데, 이게 왜 어려울까?

예컨대, 주택의 경우만 살펴보자.

1인 명의로 등기된 주택도 있겠지만, 적지 않은 경우가 수인의 명의로 등기되어 있다. 즉, 복수의 사람들이 공유하는 형태로 등기되어 있다. 부부가 공유하는 경우에는 대체로 2분의 1씩 공유하고 있겠지만, 10인 이상 다수의 사람들이 누구는 3분의 1, 누구는 8분의 1, 누구는 24분의 1 하는 식으로 매우 복잡하게 등기되어 있다. 더욱이 공유자 각자의 몫은 등기부에 정확히 기재되어 있지만, 명의신탁, 상속등기, 경락 등 등기원인이 복잡하게 얽혀있을 수 있어서 실제로는 추정치에 지나지 않는다. 각각 2분의 1씩 공유하고 있었을 것으로 추정되는 부부의 경우도 이혼할 때 분할하는 각자의 몫이 다르다.

만일 A라는 사람이 B라는 주택은 2분의 1, C라는 주택은 4분의 1, D라는 주택은 16분의 1을 가지고 있다면, A는 다주택자일까, 아닐까? A의 지분을 모두 합치면 16분의 13이기 때문에 지분만으로는 주택 1채를 온전히 소유하고 있지 않은 것인데도 다주택자로 보아야 할까, 아니면 1주택자로 보아야 할까? 냉정히 말하자면, 16분의 13, 즉 0.8채 정도만 소유하고 있는 것이기 때문에 어쩌면 무주택자라고도 말할 수 있을 것이다.

더욱이 여기에 가격이 더해지면 더욱 난감해진다. 예컨대, B 주택이 50억 원이고, C 주택의 10억 원, D 주택이 2억 원이라면 A는 모두 27억 6,250만 원짜리 주택을 소유하고 있는 것이 된다. 그런데 만일 E라는 사람이 B 주택의 16분의 1, C 주택의 4분의 1, D 주택의 8분의 1을 가지고 있다면, 등기부상에 나타난 지분율은 A나 E나 동일한 16분의 13채를 가지고 있다고 볼 수 있지만, 실제로 E는 6억 6,250만원짜리 주택을 소유하는 것이 된다. 즉, 같아 보이지만 같지 않다.

이처럼 현실은 등기부만으로 매우 복잡한 소유구조로 형성되어 있다. 여기에 전세권, 임차권, 저당권, 근저당권 등 소유권을 제약하는 권리의무 관계가 등기부상으로 매우 복잡하게 얽혀 있고, 등기하지 않은 채권채무 관계도 매우 많다. 이는, 등기부만으로 알 수 있는 것은 주택별 소유자 및 추정 소유지분 현황 정보일 뿐이고, 등기부를 통해 소유주별 보유주택 수나 소유주별 자산 현황을 파악하는 것은 불가능에 가깝다는 것을 의미한다. 더욱이 주택의 등기업무는 사법부인 법원에서 관리하고 있기 때문에 주민등록, 공시가격, 실거래가, 사업자등록 등 행정부가 관리하는 정보와 연동되기 어렵다. 그런 만큼, 다주택자 통계는 현실적으로 존재할 수 없고, 특정 정보를 바탕으로 구축한 다주택자 통계가 설혹 마련되었다고 할지라도 전혀 신뢰할 수 없을 것이다. 이러한 의심이 합리적이다.

그런데 주택의 소유자는 개인, 즉 자연인만 있는 것이 아니다. 법인도 주택을 소유할 수 있고, 회사기업도 주택을 소유할 수 있다. 심지어 법인 아닌 단체도 -총유(總有)나 다른 소유형태로서- 주택을 소유할 수 있다. 법인이 소유하더라도 법인등기부가 아니라 주택등기부에 소유자를 등기해야 하는데, 법인명으로 등기되어 있을 수도 있고, 대표자명이나 이사의 공동명으로 등기되어 있을 수 있을 뿐만 아니라 개인과 마찬가지로 다른 개인 또는 법인들과 복잡한 지분구조가 형성되어 있을 수도 있다. 경우에 따라서는 법인과 그 법인의 임직원이 공유하는 경우도 있을 수 있고, 법인과 그 자법인·모법인이 공유하는 경우도 있을 수 있다. 심지어 등기부상으로는 서로 다른 수 개~수십수백 개의 법인이 복잡하게 지분구조를 형성하고 있는 것으로 보이지만, 그 모든 법인의 대표자가 동일인 또는 친족관계일 수도 있다.

뿐만 아니라 사단법인의 협회장이나 재단법인의 재단이사장은 등기사항이 아니기 때문에 많은 법인의 경우 법인등기부에 기재된 등기이사 또는 대표자가 협회장 또는 재단이사장이 아닐 수도 있다. 즉, 주택등기부와 법인등기부만으로는 법인 소유 주택의 소유관계나 지분구조를 파악하기가 현실적으로 매우 어렵다. 이는 법인 소유 주택의 처분권자, 즉 실제 소유주가 누구인지 파악하기 어렵다는 말과 같다.

이는 법인의 문제만은 아니다. 민법 또는 공익법인법의 적용을 받는 법인도 있지만, 상법이나 각종 특별법의 적용을 받는 '회사'도 있기 때문이다. 회사의 경우 소유구조나 지분구조의 파악도 어렵지만, 수익배분구조의 파악은 매우 어렵다. 예컨대, 주식회사가 소유하는 주택의 소유자가 누구인지에 대해 등기부 정도만 보고나서 자신 있게 말할 수 있는 사람은 법률전문가 중에서도 없을 것이라고 생각한다. 특히, 상당수의 영리 회사는 회사 자체가 지주회사를 중심으로 매우 복잡하게 세분화되어 있다. 자회사나 손자회사 정도의 수준이 아니다. 그런 만큼, -개인 소유의 경우와 달리- 계열사자회사가 존재하는 회사 소유 부동산 중에서 특정 회사가 단독소유하는 경우는 흔치 않고, 계열사마다 주주 또는 투자자들의 지분율이 다르기 때문에 매우 복잡한 소유관계 및

지분구조를 형성하고 있다. 더욱이 수익배분 구조의 경우 보유주식의 수 등에 의한 것만이 아니라 -외부에 드러나지 않는- 계약 또는 이면계약에 의해 결정되는 경우도 많다. 기업을 지배하는 개인들 간에 회사를 서로 맞잡고 있는 경우도 흔하다.

그래서 외견상 수많은 개인과 법인들이 소유하고 있는 것처럼 보이지만, 실제로는 몇 명의 개인들이 개인, 법인, 회사 등의 다양한 형태로서 수없이 많은 주택을 분산 소유하고 있을 수도 있다. 더욱이 부동산이 주택에 한정되는 것이 아니고, 토지, 상가, 공장, 건물 등 매우 다양한 형태로 존재하기 때문에 이들의 소유구조를 파악하는 일은 매우 어려울 수 있다.

그런데 최근에는 국내외 자본이 '펀드'라는 명목으로 사실상 법인격을 부여받아 법인과 회사를 실질적으로 지배하는 경향까지 나타나고 있다. 이는 민간기업뿐만 아니라 공기업도 크게 다르지 않다. 공공부문에서는 '민간투자'라는 명목으로 사실상 수많은 회사와 법인들이 컨소시엄(consortium) 형태로 설립-운영하는 공기업까지 출현하고 있다. 공공과 민간, 법인과 펀드, 개인과 법인, 단독소유와 공동소유를 분간하기 어려운 이상, 다주택자를 판별해내 대응할 수 있다는 주장 역시 허구일 수밖에 없을 것이다.

문제는, 부동산과 관련하여 이러한 복잡하게 얽혀있는 소유관계, 지분구조, 수익배분구조를 통한 수익이, -표면적으로는 전혀 드러나 있지 않지만- 사실상 특정 개인들에게 향해 있을 수 있다는 점에 있다. 어쩌면 생산-공급-유통-소비의 전 과정을 특정 개인이 좌우하는 경우도 있을 수 있다. 만일 법인, 회사, 펀드 등을 악용한 "실질소유의 집중"이 부동산시장에서 가능하다면, 집중된 누군가가 사실상 시장을 지배할 수 있는 힘을 가질 수 있기 때문에 부동산시장의 연결고리에 대해서도 유심히 살펴볼 필요가 있을 것이다.

이처럼 부동산의 소유관계나 수량을 파악하는 것은 지극히 민법학적인 사안이기 때문에 형법학자인 연구자의 관점에서 바라볼 때도 결코 간단치 않은 문제이다. 같은 사람의 재산인지, 아니면 다른 사람의 재산인지 등기부 정도로는 알아낼 수 없고, 빅데이터를 구축하기에는 개인정보보호법을 중심으로 한 제도적 제약이 간단치 않다. 그런 만큼, 법령에 의해 권한이 제약된 정책담당자가 이를 제대로 파악해내는 것은 매우 어려울 것이라고 예상한다. 그런데도 막연하고 정확하지 않은 정보와 통계를 바탕으로 정책을 수립하여 무리하게 강행한다면, 그 정책이 성공하기란 매우 어려울 수밖에 없다. 그래서 부동산 소유 실태 및 부동산 계수(計數) 산식을 법무정책적인 견지에서 검증해볼 필요가 있는 것이다.

다주택자 대응 정책도 마찬가지다. 투명하지도 않고, 공정할 수도 없는 조건에 우리가 처해있다는 사실을, 정책담당자부터 스스로 받아들일 필요가 있다. 특히, 보유주택의 수에 따라 차등과세하면서 과세대상 주택에서 법인·기업 소유 주택을 사실상 제외하는 종합부동산세법(보유주택의 수에 따른 차등과세는 종합부동산세법 제9조 및 시행령 제4조의2, 법인·기업 소유 주택의 합산배

제는 시행령 제3조 및 제4조)의 경우 스스로 과세의 공정성을 침해하는 동시에, 부동산시장의 왜곡까지 가져올 수 있다는 점에 유념하여야 할 것이다.

2. 아파트의 재개발·재건축은 왜 어려운가?

주택의 소유관계를 파악하기도 매우 어렵지만, 공동주택인 아파트는 그 자체로 이미 매우 복잡한 권리의무 관계가 예정되어 있다. 예컨대, ‘집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률’에 의할 때 아파트는, 자신의 주거공간에 대한 완전한 소유권을 가지는 것이 아니라 전유부분에 대한 구분소유권, 공용부분에 대한 사용권과 대지에 대한 대지사용권을 가질 뿐이다. 즉, 변칙적 단독소유와 공유가 혼재된 소유권인 셈이고, 단독소유와 달리 소유권의 행사에 상당한 제약을 받을 수밖에 없다.

특히, 아파트는 소유자의 수만도 매우 많다. 1개 층이 8개 호로 편성된 15층 아파트의 경우 1동당 최소 120명의 소유자가, 30층 아파트의 경우 1동당 최소 240명의 소유자가 있을 수 있고, 현실에서는 부부공유 등 공유하는 경우도 적지 않기 때문에 1단지가 10개 동으로 편성된 아파트의 경우 소유자의 수가 5,000명이 넘는 경우도 흔하다. 그런데 아파트의 경우 소유자가 직접 거주하지 않고 전세 또는 월세를 놓는 경우도 많고, 세는 방실마다 놓을 수도 있기 때문에 1단지가 10개 동으로 편성된 아파트의 경우 소유자와 세입자를 합한 수가 10,000명이 넘는 경우도 흔하다. 그래서 공동주택관리법은 소유자를 중심으로 한 ‘입주자’와 임차인을 중심으로 한 ‘사용자’를 모두 입주자대표회의에 참여시키고 있다(공동주택관리법 제2조 제1항 제7호·제8호). 더욱이 아파트와 관련한 권리의무 관계에는 소유자와 세입자만 존재하는 것이 아니다. 각종 저당과 근저당 등 담보관계도 복잡하게 얽혀있고, 가족관계 또는 동거관계도 복잡하게 얽혀있을 수 있기 때문에 아파트와 관련한 정책을 고민할 때는 “1개 단지당 최소 20,000명 이상의 권리의무자의 존재”를 예정한 전제에서 접근할 필요가 있다.

또한, 모든 건축물은 햇빛, 눈비, 바람 등에 노출될 수밖에 없어 시간이 흘러감에 따라 낡아질 수밖에 없는데, 건물 1채, 즉 1동당 상주하는 주민의 수를 10,000명 내외로 추산할 수밖에 없는, 아파트와 같은 대규모 집단거주시설은 건물 노후에 따른 안전위험이 배가될 수밖에 없어 그 수명이 짧아질 수밖에 없다. 더욱이 1980년대 지어진 부실시공 아파트나 바다모래를 사용한 것으로 의심되는 수도권 일부 아파트의 경우 철근콘크리트 구조임에도 불구하고 내구연한 100년을 장담하기 어려운 실정이고, 집을 아껴 쓸 가능성이 낮은 임대아파트의 경우 그 수명은 더 단축될 수밖에 없다. 그래서 우리나라의 경우 아파트의 재건축 주기가 짧을 수밖에 없고, 그만큼 회전도 빠를 수밖에 없다.

그런데 아파트를 재건축한다는 것은 대지 위의 건축물을 모두 철거해야 한다는 의미이다. 따라서 아파트를 철거하게 되면 경계나 표지를 통해 구분해놓은 부분들도 모두 사라질 뿐만 아니라 대지 위의 모든 권리의무 관계도 사실상 사라지게 된다. 대지에 대한 권리도 1개 단지당 최소 20,000명 이상이 관련된 권리의무가 뒤섞인 지분 형태로만 남아있게 되는데, 그것조차 경계가 애매해 사실상 사라지는 것과 다르지 않다. 그래서 아파트를 재건축하기 위해서는 단순히 건물을 철거했다 다시 짓는 것만으로는 부족하고, 철거 이전에 존속했던 모든 권리의무 관계를 법적으로 청산하는 과정과, 건물 준공 이후에 보존등기를 통하여 소유권을 새로이 확정하는 과정을 거칠 수밖에 없다.

그런 만큼, -재건축 재원이 마련되었다는 전제에서- 소유자가 1인 또는 수인법인 임대아파트의 경우 계약기간이 만료한 세입자가 전부 이주하기만을 기다리면 되기 때문에 재건축 과정이 상대적으로 수월하고 그 기간도 짧지만, 구분소유자가 5,000명이 넘는 자가아파트의 경우 소유자 간의 다양한 이해관계를 조정하는 데만도 오랜 시간이 걸리기 때문에 재건축 사업추진이 매우 어려울 수밖에 없다.

특히, 재건축 재원 조성은 매우 중요한 문제인데, 아파트의 경우 -건물을 포함한 대지 위의 모든 공간이 허상(虛像)이기 때문에 철거 시 재산적 잔존가치는 토지를 제외하면 0에 지나지 않고, 소유자나 조합원들은 대지지분(토지)을 제외한 자기 재산이 무(無)에 지나지 않는다는 점을 인정하려 들지 않기 때문에 조정 과정은 더욱 어려울 수밖에 없다. 즉, 한강을 조망할 수 있는 70평 아파트에 살아왔다고 수십 년 간 믿어왔는데, 실제로 자신이 가진 것은 수도권 외곽 강변의 5~10평 땅뿐이라는 사실이 아파트 소유자의 입장에서는 믿기 어려울 것이다.

이처럼 아파트 소유자의 대부분은, 강남이라고 해도 집 한 채 짓기 어려운 면적의 좁은 땅만을 가지고선 눈에 보이는 공간만을 좇아 환상에 빠져있던 것이다. 더욱이 주택조합의 조합원은 법적으로 사업자이며, 모든 리스크를 스스로 감수해야 하는데, 건축과 법률에 문외한인 일반인들이 전문업자들의 농간을 당해낼 방도는 없다. 재건축 로또아파트를 장만했다는 기쁨도 잠시이고, 밀 빠진 독에 물 붓듯 10년, 20년 기약 없이 부여야 하는 조합비와 분담금에 재산만 탈탈 털릴 뿐이다. 그래서 외국의 경우 아파트는 대개 임대주택의 형태로 보급되고, 일부 자가주택으로 보급된 경우는 장기적으로는 낡고 공실이 늘어 슬럼화될 수밖에 없었던 것이다. 또한, 임대주택의 경우도 공공임대주택의 형태로 보급될 수밖에 없었던 것이다. 실제로, 재건축 등 도시재생의 모범으로 꼽히는 홍콩의 경우 건물 1동의 소유자가 1~2명이거나, 단지 전체 소유자가 1명인 경우가 많고, 대지가 국가소유이기 때문에 보상과정에 특별한 어려움이 없고, 주민들이 원하는 방향으로 사업이 빠르게 추진되어 왔다고 한다.³⁰⁵⁾

305) 조병인·강석구·송봉규, 주택재개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책, 160-161면 참조

그런데 아파트가 보급되기 시작한 1970년대의 우리나라는 정부조차 법률과 건축기술에 대한 인식이 높지 않았고, 철근과 콘크리트(주로 석회)로 지은 단단한 아파트가 이렇게나 빨리 재건축해야 하는지 몰랐을 것이다. 베이비붐으로 과밀해진 수도권에 아파트를 서둘러 공급하기에 바빴고, 그것이 당시에는 최선이었다. 하지만 30년이 지난 2000년대부터 재건축 문제에 직면했고, 건설비리에 대한 반성으로 이를 민간(조합) 주도 방식으로 극복하고자 했지만 재건축에 대한 전문성 및 아파트에 대한 이해 부족, 그리고 재원조성의 한계로 인해 실패할 수밖에 없었던 것으로 추정한다. 그러면서도 50년이 지난 현재까지도 아파트의 순환구조를 이해하지 못해 공급 부족을 빌미로 아직도 자가주택으로 아파트를 공급하는 대책을 끊임없이 내놓는 정책을 답습하고 있는 것이다.

아파트는 대량수용 공동주거시설일 뿐이다. 하자보수뿐만 아니라 -다수인이 공동으로 밀착하여 생활하기 때문에- 층간소음, 누수, 스토킹, 관음증 등 입주민 간 분쟁과 관련한 법률문제가 끊임없이 발생할 수밖에 없고, 공동관리비뿐만 아니라 -배관, 벽체 등은 공동으로 수선하지 않을 수 없기 때문에- 장기수선충당금과 관련한 잡음이 끊이지 않을 수밖에 없다. 최근에는 IT기술의 발달에 따른 홈오토메이션, CCTV, 광케이블, 공동육아시설, 지하주차장 등이 완비된 신축아파트가 선호되지만, 공동생활시설인 만큼 인접 상권의 조성도 중요한 문제가 된다. 주거복지의 측면에서 생활 관련 시설이 집약되어 있는 아파트 문화를 찬양하는 시각도 적지 않지만, 규모의 경제에 따른 비용 절감 측면일 뿐이다.

지금은 1960년대 베이비붐 시대가 아니다. 저출산으로 신음하는 이 시대에 '아파트'를 중심으로 한 주택공급은 우리의 미래사회에 맞지 않을 수 있다는 점을 이제는 인정해야 한다. 인구가 급감하는 전환기에 굳이 신도시 개발을 명분으로 논, 밭, 공원, 녹지를 갈아엎고, 또는 재개발을 명분으로 구도심을 갈아엎고 -틀에 박힌 형태의- 아파트를 지속적으로 공급해야 할 이유가 없다. 당장은 그 안의 공간을 누군가 채우겠지만, 10년, 20년 뒤 인구감소의 여파로 텅텅 빈 낡은 아파트와 텅 빈 인접상가들로 인해 유명신도시 내지 도시슬럼이 될 가능성이 적지 않다. 그런데도 당장을 모면하기 위해 아파트 공급 위주의 개발 또는 재개발을 추진해서는 곤란하다.

다만, 아파트를 지은 땅은 이미 황무지가 될 수밖에 없기 때문에 재건축의 경우는 개발 또는 재개발과 다르다. 즉, 아파트가 들어선 땅은 아파트 이외에 다른 용도로 활용하기 어렵고, 아파트를 다시 짓는 것 이외에는 특별한 대안이 없다. 그렇다면 고층 아파트는 가급적 재건축을 통해 공급하도록 하고, 개발이나 재개발이 필요한 경우는 아파트 이외의 형태로서 공급할 필요가 있을 것이다. 이렇게 접근할 경우 재건축 아파트 입지 중 강남처럼 부가가치가 높거나, 강의 남쪽에 위치해 일조권을 침해할 우려가 적은 북변(北邊) 지역일 경우 층고를 높여 보다 집약적으로 재건축해도 될 것이라고 생각한다. 또한, 재건축할 경우는 구분소유자 간 대지지분이 더욱 줄어 재재건축 또

는 2차 재건축하기는 더욱 어려워질 수 있으므로 가급적 공공이 대지지분을 전량 매입하여 사업을 추진함으로써 공공임대주택으로 공급할 필요도 있다.³⁰⁶⁾

다만 공공부문이 주도하기 위해서는 공공부문 역시 투명해야 하고, 공공이 주도하는 만큼 가격 형성 구조도 정당해야 한다. 특히 주택임대는 단기적으로는 손해지만 장기적으로는 이득을 취할 수밖에 없는 속성을 가지는 만큼, 임대료의 산정방식도 합리적이어야 한다. 이를 위해선 LH, SH, GH 등 공공부문 부동산 공기업의 개혁이 수반되어야 하며, 사기업 못지않게 원가관리와 품질관리 체계를 개선해야 한다. 또한, 재건축 사업을 공공부문에서 주도하면서, 동시에 임대주택을 중심으로 추진하는 경우 그간의 통념에 반하는 이런 정책에 국민들이 선뜻 동의하기 어려울 것이다. 당장은 비난을 받더라도 TV, SNS, 유튜브를 통한 홍보를 소홀히 해서는 안 되고, 돌을 맞더라도 주민 앞에 직접 나서서 지속적으로 사업을 설명해야 할 것이다.

아파트는 보기보다 견고하지 않고, 공동생활을 전제로 하는 만큼 유지·관리에 많은 비용이 소요된다. 아파트 공급의 선순환 구조를 만들기 위해서는 공공 주도로의 사업추진과 임대주택으로서의 공급이 불가피하다. 현실을 바로 보지 못한다면 아파트가 주민들의 무덤이 될 수도 있다. 그렇기 때문에 이러한 현실을 이제는 정부당국자뿐만 아니라 일반국민들까지도 인정할 수밖에 없을 것이고, 아파트 공급구조를 개혁하기 위해서는 복잡한 소유구조와 권리의무관계를 단순한 구조로 변화시킬 수 있는 법무정책적 접근을 병행할 필요가 있다. 또한, 아파트뿐만 아니라 공동주택 형태의 빌라나 오피스텔, 도시형 생활주택의 공급구조에 대해서도 아파트와 마찬가지로 접근이 필요할 것이라고 생각한다.

3. 국민은 1인당 얼마까지 가질 수 있나?

정부, 특히 기획재정부는 종합부동산세 과세의 정당성과 필요성을 국민들에게 납득시키고자 애쓰고 있지만, 국민을 납득시키기에 앞서 입법자와 정책담당자부터 우리나라 조세정책에 대해 원점에서 고민해볼 필요가 있다고 생각한다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 상속세 과세정책은 정권의 성향에 따라 편차가 크고, 권위주의 정부일수록 강력한 상속세 과세정책을 추진해온 것을 알 수 있다. 다만 그 집행실적까지는 살펴볼 수

306) 다만 임대아파트의 경우 감가상각율이 상대적으로 높아 순환기간이 30년 정도에 불과할 수 있으므로 재건축에 필요한 법적 장애요소를 줄이고 주거의 질 제고를 위해서는 임대임대기간이 지난 후 분양전환하는 ‘분양전환형 공공 임대아파트’의 공급은 가급적 자제할 필요가 있다.

없었지만, 강력한 상속세 과세정책을 추진했던 시절에 오히려 권력자와 재벌의 결탁이나 정경유착 사례가 적지 않았다고 생각한다. 즉, 강력한 상속세 과세정책이 실질적으로 국고를 증대시켜 이른바 ‘부자증세—서민감세’에 기여했는지는 알 수 없고, 적어도 권력자 개인에게는 유용했다는 점은 짐작할 수 있다.

이는 앞서 살펴본 최고 상속세율의 변화 추이뿐만 아니라 상속세 기초공제액의 변화 추이를 통해서도 확인할 수 있다. 1994년 당시 1억 원이었던(1993년 12월 31일 개정 상속세법 제5조) 상속세 기초공제액이 1997년부터 2억 원으로 인상되었지만(1996년 12월 30일 개정 상속증여세법 제18조 제1항), 1997년의 외환위기와 2008년의 금융위기를 겪으면서 물가가 급등한 현재까지도 2억 원의 기초공제액은 그대로 유지되고 있기 때문이다. 상속세 기초공제액이란 ‘선량한 국민이 생애주기 동안 노력한 대가로서 온전히 자신의 몫으로 가질 수 있는 기준금액’이라고 생각하는데, 그 기준금액이 20년이 지난 지금까지도 명목가치 그대로 고정되어 있다는 것은 상식적으로 이해하기 어렵다고 할 것이고, 일반국민도 공감하기 어려운 상속세제라면 재벌의 경우도 억울한 부분이 적지 않을 것이라고 생각한다.

그런 만큼 근본적으로 개혁해야 할 대상은 공익재단만은 아니라고 생각한다. 상속세를 비롯한 과세정책도 원점에서부터 다시 고민할 필요가 있다고 생각한다. 무엇보다도, 재벌이 우리 경제의 한 축을 담당하고 있다는 것은 부인할 수 없는 현실인 만큼 재벌이 경영권 승계나 정관계 로비에 한눈 팔지 않고 본연의 기업 경영에 주력할 수 있는 제도적 환경을 조성해주는 것이 이들의 탈법·불법행위를 단속·처벌하는 것 못지않게 중요하다고 생각한다. 재벌 역시 무리하여 자손들에게 기업을 대물림하는 것보다는 보다 유능한 전문경영인을 발굴하여 기업을 유지·성장시키고, 이를 통한 배당금 수익의 유지·증대를 도모하는 방향으로의 인식 전환이 필요하다고 생각한다.³⁰⁷⁾

권력자는 자신과 그 일족의 치부(致富)를 위해, 또는 정치자금 마련을 위해 자본이 필요하고, 자본가 또는 재벌의 뇌물 또는 재정적 지원을 받기 위해 당근과 채찍을 가지고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 조세정책과 관련해서 ‘당근’ 역할을 하는 것이 조세특례제한법과 지방세특례제한법에 규정된 특혜성 조세감면 제도라면, ‘채찍’ 역할을 하는 것은 상속세·증여세와 같은 징벌적 조세증과(重課) 제도이다. 유신 시절인 1971년 12월 28일에 박정희 정부는 상속세법을 개정하면서 상속세와 증여세의 최고세율을 70%까지 인상했고(1971. 12. 28. 개정 상속세법 제14조 및 제31조의2),³⁰⁸⁾ 1974년 12월 19일에 조세감면제한법을 개정하여 특정 기업 대상 조세감면 특례를 마련하는 동시에,³⁰⁹⁾ 학자금·장학금·연구비 등의 지원을 내용으로 하는 ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법

307) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 307면.

308) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 211면.

309) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 274면.

를’을 1975년 12월 31일에 제정한 것도 이러한 맥락인 것으로 추정한다.³¹⁰⁾ “부패구조의 법제화”라고도 말할 수 있다.

그런데 이처럼 법제화된 부패구조가 제1번 국정과제로서 ‘적폐의 철저하고 완전한 청산’을, 제2번 국정과제로서 ‘반부패 개혁으로 청렴한국 실현’을 강조한 현 정부에서도 -조세정책의 측면에서만 보면- 별반 달라진 것이 없다. 부동산정책과 관련해서는 양도소득세도, 취득등록세도, 재산세도 증가되고 있고, 거기에 종합부동산세까지 더해지는 형국이다. 납세자의 입장에서는, 퇴로 없는 미로에 갇혀 세금이 아니라 ‘벌금’(罰金)을 내고 있다고 인식하는 것이 무리도 아니다. 국가와 정치권은 부패한 그대로인데, 그 비용과 책임을 국민에게 고스란히 전가하는 것과 다르지 않다고 볼 수도 있는 상황이다. 종합부동산세의 정당성이나 필요성과는 별개의 문제이다.

더욱이 종합부동산세는 시장에 내놓은 적 없는 재화(주택)의 가격을 주변시세를 구실로 정부에서 일방적으로 추정해 추정가격에 맞춰 세금을 매기는 구조라고 할 수 있다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 주택 자체가 매우 고가의 재화이다 보니 시장에서 실제 거래가 이뤄지는 주택의 수는 시장 전체 주택의 수에 비해 지극히 일부분에 지나지 않을 뿐만 아니라 주택의 가격은 같은 건물 안에서도 입지, 방향, 층수, 구조, 상태, 옵션 등에 따라 다른 만큼, 이러한 과소한 표본을 바탕으로 추정가격을 임의로 산정하는 것은 매우 위험할 수 있다. 또한, 일률적으로 정해지기 어려운 주택의 가격을 일방적으로 추정해 추정가격에 맞춰 세금을 장기간 납입했는데, 경기 변동으로 인해 주택가격이 폭락해 납입한 세금만큼의 가격이 되었다면 정부는 그 차액을 어떻게 변상 또는 보상할 것인지 의문이다. 나아가, 양도소득세는 취득가액을 기준으로 해 에누리 없이 증가하면서 보유기간 동안 주변시세 변동을 반영한 추정가격으로 종합부동산세를 납부하도록 하는 것은 2중 과세일 수 있다. 뿐만 아니라 보유주택의 수를 계수하는 기준조차 모호하고, 종합부동산세를 부과하는 9억 원 또는 12억 원의 산출근거 역시 -부동산투자 유치에 치중해온 것으로 의심되는 부동산 공기업인- 한국부동산원의 자료를 근거로 한 것이라면 신뢰하기 어렵다.³¹¹⁾

하지만 종합부동산세를 징세해야 하는 국제청의 입장에서는 과세표준을 정하지 않을 수 없고, 가장 합리적인 과세표준으로서 추정가격인 ‘공시가격’을 산정해 제시한 것인 만큼, 그 고충과 필요성에 대해서는 공감할 수 있는 측면이 있다. 다만 공시지가는 과세표준을 정하기 위한 목적으로만 산정하는 것이 아니라 원칙적으로 ① 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상, ② 국유지·공유지의 취득 또는 처분, ③ 토지의 관리·매입·매각·경매 또는 재평가 등을 위한 목적으로 산정하는 것이기 때문에(‘부동산 가격공시에 관한 법률’ 제8조 제2호 및 제10조 제1항) 종합부동산

310) 강석규·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 272면.

311) 참고로, 통계청에서도 한국부동산원의 통계와 관련하여 표본 수가 부족하고, 주 단위의 통계주기가 시장에 혼란을 초래할 수도 있다는 사실을 지적한 바 있다(연합뉴스, “통계청 ‘한국부동산원 부동산 통계 표본 수 부족...개선해야’, 2020년 12월 13일자).

세의 시행에 앞서 주택의 공시가격을 현실화한다면 -부동산투자 유치에 치중해온 것으로 의심되는 부동산 공기업인- 한국부동산원에 그 임무를 부여해놓으니 잡음이 생길 수밖에 없었던 것으로 생각한다.

그런데 부동산 가격공시 제도와 관련해서는 그 도입 배경을 되돌아볼 필요가 있다. 왜냐하면 개발대상지인 토지는 대개 내대지 내지 황무지일 수밖에 없고 정부 수립 이후에도 매매거래 자체가 없는 경우가 흔해 그 가치를 알 수 없기 때문에 토지보상 등을 하기 위해서는 토지의 경제적 가치를 평가하는 과정을 거치지 않을 수 없는데, 관련 기관마다 제각각 평가함으로써 다원화되어 있던 토지평가 제도를 일원화하기 위해 노태우 정부 당시인 1989년 4월 1일에 '지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률'을 제정하여 공시지가 제도를 시행하게 된 것이기 때문이다. 제정 당시에는 토지의 가격, 즉 지가(地價)만을 평가했던 것을, 노무현 정부 당시인 2005년 1월 14일에 '부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률'로 전부개정하면서 주택, 즉 단독주택과 공동주택의 가격까지 평가하여 공시하게 된 것이었다.

노무현 정부 당시에 공시지가 제도를 이렇게 개정된 것은, 주택에 대한 토지·건물 통합 과세를 내용으로 하는 부동산 보유세제 개편에 따라 현행 공시지가제도 외에 토지와 건물의 적정가격을 통합평가하기 위한 것이었던 만큼³¹²⁾ 그 배경에도 종합부동산세가 있었다. 다만 거래가 활발하지 않은 단독주택의 경우는 그 가치를 추산해야 할 필요성이 있을 수 있지만,³¹³⁾ 아파트 등 공동주택의 취득가격은 공급가격 자체가 이미 알려져 있기 때문에 굳이 가격을 추산할 필요 없이 원취득가격을 기준으로 과세해도 충분한 일이었다. 토지보상비 등과 달리 공시가격을 재개발이나 재건축 시의 보상비 기준으로 원용할 수 없기 때문에 어렵게 산출한 주택의 공시가격을, 과세 목적 이외에 활용하기도 어려웠을 것이다. 그래서 노무현 정부 당시에도 유효적절한 정책적 선택이 아니었다고 생각한다.

그런데 현재는 그때와 사정이 많이 달라졌다. 공공임대주택의 매각가격이나 차임을 사실상 주변시세로 정하게 되면서, 공공임대주택 가격의 기준으로 주택의 공시가격을 활용할 수 있게 된 것이다. 또한, 노무현 정부 당시는 감정평가 업무를 주로 했던 민간업체였던 감정평가원이, 부동산 투자유치에 치중하는 것으로 의심되는 부동산 공기업인 한국부동산원으로 변질되어 있을 수 있다. 같아 보이지만 같지 않은 상황에서 동일한 방향으로 정책을 추진하게 되니 잡음과 혼선이 심해질 수밖에 없는 것이다. 더욱이 2주택을 기준으로 부과세율에 차등을 주는 무리수를 두면서도 (종합부동산세 제1항) 보유주택의 계수산식이나 법인세액의 공평성 확보를 등한시하여 납세자의

312) '부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률' 개정이유 참조.

313) 가격추산의 필요성은 있을 수 있지만, 거래 자체가 활발하지 않을 경우 표본 자체가 매우 적어 추정가격을 신뢰할 수 없게 된다는 점에도 유의해야 한다.

반발과 저항을 스스로 초래할 수밖에 없었고, 종합부동산세에 대한 과중한 부담이 임대소득자의 비용 부담으로 이어지면서 전세 및 월세 시장에까지 영향을 미치게 된 것이라고 생각한다.

앞서 살펴본 바와 같이 20호 이상의 단독주택 또는 20세대 이상의 공동주택을 임대하려는 임대사업자에 대해서는 주택을 우선공급하는 특혜를 부여하면서(‘주택공급에 관한 규칙’ 제32조 제1항 제3호)³¹⁴⁾ 기준과 산출근거도 불명한 2주택을 기준으로 중과(重課)하는 것은, 대규모 다주택자에게는 그 자체가 특혜일 수 있고, 2주택자의 관점에서는 징벌(懲罰)로 받아들일 수밖에 없을 것이다. 주택의 수량과 관련된 사항은 법무정책적 견지에서 다시 검정할 필요가 있을 것이다. 또한, 상속세증여세와 관련해서도 ‘선량한 국민이 생애주기 동안 노력한 대가로서 온전히 자신의 몫으로 가질 수 있는 기준금액’에 대한 근본적인 의문을 제기한 바 있지만,³¹⁵⁾ ‘선량한 국민이 생애주기 동안 노력한 대가로서 온전히 자신의 몫으로 가질 수 있는 주택의 가액’에 대해서는 근본적인 의문을 제기할 수밖에 없다. 과세정책의 신뢰를 이끌어내기 위해서는 이러한 기준을 국민들이 납득할 수 있는 수준에서 마련할 필요가 있다고 할 수 있다. 무엇보다도, 정부가 과세의 공정성을 주장하며 종합부동산세를 안착시키기 위해서는 ① 개인과 법인 간의 과세 공정성 확보, ② 내국인과 외국인 간의 과세 공정성 확보, ③ 조세특례제한법 등 특혜성 조세제도 폐지³¹⁶⁾와 같은 세정(稅政) 개혁부터 도모해야 할 것이다. 물론, 법인과세 및 외국인과세와 관련한 사항 역시 법무정책적 견지에서 정책지원이 필요하다고 생각한다.

314) ‘주택공급에 관한 규칙’ 제32조(임대사업자 등에 대한 우선공급) ① 시장·군수·구청장은 사업주체가 민영주택을 공급하는 경우로서 주택의 공급물량, 청약률, 임대수요 등 지역 여건을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임대사업자 또는 「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자(제1호, 제2호 및 제4호의 경우에는 임대사업을 하려는 자를 포함한다)에게 주택의 전부 또는 일부를 우선공급하게 할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 우선공급에 관한 기준을 별도로 정할 수 있다.

1. 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사
 2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구
 3. 입주자모집 승인 당시 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 민간임대주택 및 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택을 단독주택은 20호 이상, 공동주택은 20세대 이상 임대하는 자
 4. 소속 근로자에게 임대하려는 고용자(법인으로 한정한다)
- ② 제1항에 따라 주택을 우선공급 받은 자[「공공주택 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자(이하 “공공주택사업자”라 한다)는 제외한다]는 입주금의 잔금 납부 시까지 「민간임대주택에 관한 특별법」 제5조에 따라 임대사업자로 등록(변경등록을 포함한다)하고 그 등록증 사본을 시장·군수·구청장 및 사업주체에게 제출하여야 한다.
- ③ 사업주체는 제1항에 따라 주택을 우선공급받은 자가 제2항에 따라 등록증 사본을 제출하지 아니하는 경우에는 공급계약을 취소하고 그 결과를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

315) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 307면.

316) 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 306면.

4. 주택임대차 관련 정책 수립이 왜 어려운가?

우리나라는 ‘전세’(專賃)라는 매우 독특한 제도를 가지고 있다. 근거는 알 수 없지만 일설에 의하자면 고려 때 ‘전당’(典當) 제도에서 유래한 제도라고 하니³¹⁷⁾ 어쩌면 천년을 이어져온 관습일 수도 있다. 그런데 전세 관습은 소유권과 임차권으로 구분된 서구식 임대제도로는 대응할 수 없다. 왜냐하면 전세는 금전을 빌려주는 ‘소비대차’와 집을 빌리는 ‘임대차’가 공존하는 제도이기 때문이다. 그래서 우리는 전세권을 등기하여 권리를 행사하도록 1960년부터 민법에 규정을 마련해 두었지만, 주택을 소유하고도 소유주가 오히려 전세권자에게 저당 잡힌 채무자 신세가 되기 때문에 소유자들이 전세권 등기를 기피하면서 활용되지 못하고 사실상 사문화되었다. 그러다 보니 다액의 금전을 주택소유자에게 빌려주고도 전세권자는 채권자라도, 세입자라도, 어느 쪽으로도 보호받지 못했다. 이에 전두환 정부 출범 직후인 1981년 3월 5일에 월세입자 보호를 위한 주택임대차보호법을 제정하면서 미등기 전세도 함께 보호하기 시작한 것이다. 즉, 민법상 등기전세의 ‘전세권자’ 및 ‘전세금’ 관념과는 별도로, 주택임대차보호법상 미등기전세의 ‘전세입자’와 ‘전세보증금’이라는 관념이 새로이 형성되기 시작한 것이다.

그런데 미등기 전세에 임차권보호 규정을 적용한 것은 전세등기를 유도하기 위한 편법이자 미봉책이었지만, 이러한 조치에도 전세권은 등기하지 않는다는 주택시장의 불문율은 전혀 바뀌지 않았다. 그러다 보니 이러한 현상을 타개하기 위해 확정일자 제도를 비롯하여 임차권등기명령제도, 계약갱신제도 등 전세입자의 대항력과 주거안정성을 보호하기 위한 제도들이 도입·강화되었고, 그러면서 사실상 전세권을 등기한 정도의 효력이 미등기전세에도 생기게 되었는데, 이에 따라 이제 주택소유자들이 불리한 지위에 놓이게 되었다. 특히, 전세보증금이 매매가에 근접하거나 초월할 정도로 규모가 커진 오늘날에는, 자본력이 약한 주택소유자들은 종래의 방식으로 전세입자를 대하다가는 경매는 물론이고, 파산까지 내몰릴 수 있다.

실제로, 주택소유자가 전세보증금을 반환하지 않았을 경우 전세입자는 법원에 임차권등기명령과 전세보증금 지급명령을 동시에 신청하고, 유효한 전세계약서와 대항요건이 존재하는 이상 민사소송으로 나아가더라도 전세입자가 대부분 승소한다. 주택소유자는 전세입자의 퇴거일자 또는 임차인등기확정일자부터 연 5%의 법정이자를 물어야 할 뿐만 아니라 지급명령 확정일자부터 연 12%의 법정이자를 물어야 한다(‘소송촉진 등에 관한 특례법’ 제3조 제1항 및 ‘소송촉진 등에 관한 특례법’ 제3조제1항 본문의 법정이율에 관한 규정). 예컨대, 4억 원의 전세보증금일 경우 연 4,800만원의 이자까지 갚아야 하고, 전세보증금과 이자를 갚지 않을 경우 목적부동산이 경매로

317) 뉴데일리경제, “[임대차3법 후폭풍③]전세제도 이대로 사라지나”, 2020년 8월 3일자 참조.

넘어갈 뿐만 아니라 목적부동산만으로 채권의 목적이 달성되지 못할 경우 주택소유자가 가진 모든 재산에 대해 경매가 들어올 수 있고, 이 기간 중에도 연 12%의 법정이자(주택임대차보호법 제3조의5 단서). 자금여력은 부족해도 집주인이라고 기고만장했던 주택소유자가 임차권등기와 지급명령이라는 2연타를 맞게 되면, 전세입자에게 무릎 꿇고 빌어서라도 합의하지 않을 수 없는 것이다.

더욱이 2020년 7월 31일의 주택임대차보호법 개정으로 계약갱신요구권까지 법제화되면서(제6조의3) 집주인으로서의 장점(merit)은 사실상 사라졌다. 전세입자가 거주하고 있는 이상, 주택담보대출이 사실상 불가능하기 때문에 대출을 받아 집을 사고 싶은 실거주 목적 주택소비자들은 전세입자가 거주하는 매물을 기피할 수밖에 없게 되었다. 사용권뿐만 아니라 수익·처분권까지 주택소유자들은 제약받게 된 것이다. 심지어 집이 팔리지 않는데도 이에 대한 고액의 종합부동산세까지 부담하게 될 경우 전세입자의 주거안정을 위해 전세보증금의 과실(果實) 또는 시세차익보다 무거운 조세부담을, 전세권자가 퇴거하여 매도할 수 있을 때까지 소유자가 떠안게 되는 상황에 마주할 수 있고, 동일한 자본으로 사용·수익권을 충분히 향유하면서도 전세입자는 세금부담의 측면에서 사실상 무임승차하게 되는 것이다. 주택소유자의 입장에서 억울하지 않을 수 없을 것이다.

그런데 이러한 변화들이 전세입자에게 유리한 것만도 아니다. 임차권등기는 다른 주택으로 이사하게 된 경우나 퇴거조건으로 가능한 것인데, 주택임대차보호법상의 대항력요건을 유지하기 위해서는 이사를 하더라도 임차권등기가 확정될 때까지는 현 주민등록지에서 전출해서는 안 된다. 그래서 새로운 주택으로 이사 가더라도 예전 주택에 주민등록을 남겨둘 수밖에 없는데, 이럴 경우 새로운 주택에는 주택임대차보호법상의 대항력요건이 충족되지 못한다. 결국, 세대주는 예전 주민등록지에 남고, 세대원 중 일부만 새로운 주민등록지에 전입하는 편법으로 확정일자를 받을 수밖에 없다. 즉, 법적으로 불안정한 상태가 지속될 수밖에 없고, 양쪽의 전세보증금을 2중으로 부담해야 하기 때문에 자본력이나 신용이 불충분한 전세입자는 임차권등기제도를 이용할 수 없다. 새로운 주민등록지로 전입시킬 세대원이 없는 1인 세대의 경우도 마찬가지다. 더욱이 현 주민등록지에서 전출하지 않는 때는 전출할 때까지의 임대료는 법정이자와 상계되기 때문에 전세보증금을 2중으로 부담할 여력이 없거나, 전출시킬 수 있는 세대원이 없는 전세입자의 경우 임차권등기제도나 지급명령제도는 무력하다. 특히 여력이 되어 세대를 일시 분리할 경우에는 나중에 아파트 등에 청약할 경우 청약점수 산정에서 불이익을 볼 수도 있다. 세입자의 경우 여러모로 불안한 상태가 될 수밖에 없다.

이는 계약갱신요구권의 경우도 마찬가지다. 주택소유자의 다른 선택지가 제약될수록 전세입자의 선택지도 좁아질 수밖에 없다. 새로 이사할 집을 간신히 구해도 이는 주택소유자와의 계약이기 때문에 그 주택의 세입자가 계약갱신을 요구할 경우 새로운 집으로 옮길 수 없고 현재 살고 있는

낡은 집에 계속 살 수밖에 없다. 새로운 집과 계약할 경우에도 집주인은 전세입자가 향후 요구할 계약갱신 리스크를 고려하여 그 기간 동안의 조세 부담, 시세차익, 이자부담, 소송비용 등을 비용(기회비용)으로 고려하지 않을 수 없고, 이러한 비용 측면을 고려할 때 파산 리스크가 현저히 낮은 월세로 전환하는 것이 주택소유자의 입장에서는 유리할 수 있다. 즉, 전세매물은 점점 더 줄 수밖에 없고, 전세보증금은 점점 더 오를 수밖에 없는 구조로 시장이 변화하게 된 것이다.

그래서 전세입자를 위한 각종 제도가 오히려 기존의 전세입자를 점점 더 궁지로 몰고 있는 것이다. 더욱이 기존의 낮은 전세보증금만으로는 -소득이 현저히 높지 않은 이상- 주택을 구입하기 어렵게 되었고, 현재의 전세보증금으로 전세를 유지하기 위해서는 더 작고 더 낡으며 더 불편한 집으로 밀려날 수밖에 없을 것이다. 당장은 4년의 말미를 얻는 것 같은 착시에 빠질 수 있지만 그 기간 동안 집은 낡고 노후해지고, 이를 전세입자가 자신의 비용으로 수선하여 감당하지 않을 것이면 다른 집을 구할 수밖에 없는데, 전세시세의 상승으로 다른 집을 구하지 못한다면 더 열악한 주거환경을 감수해야 할 뿐만 아니라 이런 열악한 주거환경조차 보장되지 못할 수 있으니 전세입자로서도 막막할 수밖에 없는 것이다. 축적된 자본(전세보증금)을 바탕으로 '성공한 세입자'로 치부하던 전세입자가 "주거난민"으로 전락하는 상황으로 역전된 것이다.

사실, 민법상 등기전세의 핵심은 부동산 사용·수익권에 대한 장기계약에 있다. 민법에 의하면 10년의 범위 이내에서 전세권의 존속기간을 설정할 수 있는데(민법 제312조), 존속기간을 설정하지 않더라도 전세권 소멸 통고 이후 전세권 소멸까지 6월의 기간이 보장된다(민법 제313조). 뿐만 아니라 전세권을 타인에게 양도할 수도 있고, 목적물을 타인에게 전전세하거나 임대할 수도 있다(민법 제306조). 농지가 아닌 이상 주택뿐만 아니라 토지 등 어떤 부동산에 대해서도 전세를 설정할 수 있고(민법 제303조 제2항), 전세금의 반환 지체 시 전세등기를 근거로 즉시 경매를 청구할 수도 있다(민법 제318조). 전세권자의 거주요건도 필요 없다.

이처럼 민법상 등기전세의 효력은 주택임대차보호법상의 대항력보다 강력했다. 그것은 전세권을 용익물권의 일종으로 분류를 하면서도 담보물권부 사용대차와 유사하게 제도 설계를 했기 때문이고, 실제로도 질권이나 저당권의 구조와 유사하다. 전세권을 이렇게 파악하는 게 '전당' 제도에서 유래했다는 전세제도의 연혁과도 맞아떨어질 뿐만 아니라 전세권자는 사용·수익권을, 주택소유자(전세권설정자)는 처분권을 가짐으로써 권리의 조화를 이룰 수도 있었다. 전세계약 자체가 본질적으로 '자본가 vs 세입자 구도'의 제도가 아니라 "자본가 vs 자본가 구도"의 제도이기 때문이다.

그래서 미등기전세가 문제라면 전세권을 등기하지 않았을 경우의 보완책을 민법에 마련하는 방향으로 정책을 마련했어야만 했지만, 역대 정부들은 근본적인 해결책을 모색하기보다는 국민의 눈만 잠시 속이는 미봉책과 편법에 의존했다.

(1) 주거형태로서 아파트가 대량 공급되기 시작한 1970년대 말의 시장상황을 반영하여 전두환 정부가 1981년에 주택임대차보호법을 제정하면서, 임대차와 전혀 다른 성격의 미등기전세를, 임대차와 법적으로 동일하게 평가하여 전세에 대해서도 주택임대차보호법을 적용한 것은 미봉책이자 편법이었다. 종래의 ‘임차인’ 관념 대신 ‘세입자’라는 관념이 고착된 것도 이때부터였고, 임차인을 보호하기 위한 제도가 전세권자를 보호하기 위한 제도로서 변질된 것도 이때부터였다.

(2) 전세등기를 유도하거나 전세 미등기에 대한 규제를 가하는 대신 -어느 나라에도 존재하지 않는- 사후적인 임차권등기제도를, 2013년 8월 13일의 주택임대차보호법 개정으로 도입한 것도, 박근혜 정부의 미봉책이자 편법이었다. 보증금액이 크지 않은 임차권이나 자본력이 충분한 전세입자에게는 유효한 제도일 수 있지만, 자본력이 부족한 전세입자, 즉 서민에게는 무의미한 정책에 지나지 않았기 때문이다. 명칭 그대로 “임차권” 등기제도일 뿐이었고, 서민을 위한 제도라기보다는 자본가를 위한 제도였다.

(3) 2020년 7월 31일의 주택임대차보호법 개정으로 도입된 계약갱신요구권 제도 역시 마찬가지였다. 월차임은 세입자의 월소득에 비례하는 속성을 가지고 있기 때문에 임차인들의 평균소득이 비약적으로 증가하지 않는 한 월차임에는 큰 변동이 생길 수 없어 계약갱신요구권 유무에 따라 월차임이 크게 달라지지 않지만, 금리와 기회비용의 영향을 받을 수밖에 없는 전세보증금은 큰 폭으로 오를 수밖에 없는 것이다. 전세가 가진 이러한 양면적 속성을 정책결정자들이 이해하지 못하는 한, 개선책을 내놓을수록 상황은 더욱 악화될 수밖에 없는 것이다. 애초에 임차권에 적합한 제도를, 미등기전세까지 무리하게 적용하고자 한 문제인 정부의 미봉책이자 편법이었을 뿐이다.

이를 해결하는 방법은 간단하면서도 매우 어렵다.

전세에 대해서는 담보물권부 소비대차라는 특성을 인정하여 전세에 대한 대책은 임대차에 대한 대책과 “준별”(峻別)하면 된다. 즉, 임대차의 특수한 형태인 주택임대차에 대한 대책은 주택임대차보호법 개정을 통하여 대응하고, -애초에 부동산에 대한 권리인- 전세에 대한 대책은 민법 개정 또는 특별법 제정을 통하여 대응하는 한편, 전세등기에 필요한 서류 등 등기요건을 간소화하고 미등기에 대한 민·형사상의 책임소재를 명확히 마련할 필요가 있다. 다만 이를 위해서는 민법학계에서 -그동안 등한시했던- 전세제도에 대해 전폭적인 관심을 가져주어야 하고, 이해당사자인 양측(소유자 및 전세권자)의 의견을 충분히 수렴할 필요가 있다. 즉, 전세와 관련한 모든 문제는, 소유자와 전세권자가 모두 기피해온 “전세등기” 제도를 통하여 풀어나가야 한다.

1970년대 당시에는 내용증명, 지급명령 등의 민사구제 제도가 보편화되지 못했지만, 고작 40년밖에 지나지 않은 오늘날은 미국과 같은 소송만능주의 사회로 우리 사회가 질적으로 변화되었다. 전세등기 정도는 절차적으로 어렵지 않고, 인터넷 등기소를 통해 전자등기해도 된다. 과거에는 전세권자가 부담해야 할 등기비용이 어마어마하다고 생각했지만, 전세금의 0.2%(1억 원당 20

만 원)에 불과한 수준이니 중개수수료에도 못 미치고, 보증보험을 이용하는 것보다는 현저히 안전하다. 집주인의 입장에서조차 어차피 전세담보대출 동의를 통하여 사실상 주택을 저당 잡히느니 전세등기에 동의하는 편이 상호 간에 명확하다. 오늘날은 ‘좋은 게 좋았던 시대’가 아니다. 이는 전세제도의 경우도 다르지 않다. 편법과 미봉책을 고착화하는 방향의 대책보다는 근본적인 제도 개혁이 필요한 때이다. 특히, 전세를 둘러싼 시장상황과 이해당사자들의 인식을 확인하는 기본적인 과정조차 거치지 않고 입법을 추진한 -민법과 주택임대차보호법의 소관부처인- 법무부의 각성과 노력이 필요하다고 생각한다.

제19장

형사정책 분야의 중점 대응전략



제1절

부동산 시장질서 확립을 위한 최우선 과제



흔히들 주택은 1채씩 거래된다고 생각한다. 하지만 이는 소시민적인 관점일 수 있다. 주택 역시 상품의 하나라면 수십, 수백, 수천 채씩의 대량거래도 가능하고, 아직 지어지지 않은 주택을 대량으로 입도선매(立稻先賣)하는 것이나, 그간 임대용으로 활용된 낡은 주택이나 팔리지 않는 신축 주택을 이른바 ‘땡 처리’하듯 대량으로 구입하는 것도 충분히 가능하다고 생각한다. 1980년대의 부동산 투기에는 이른바 ‘큰 손’이라고 불린 개인투자자들이 암약했지만, 요즘에는 사모펀드와 같은 외국계 거대자본이 자본시장의 강자로 등장한 만큼, 이러한 추정이 현실화될 가능성이 적지 않다. 심지어 국민연금기금과 같은 기관투자자도 부동산시장의 ‘큰 손’이 될 수 있다고 생각한다.

그리고 최근 이를 반증할 만한 사례들이 실제로 나타나고 있다. 한 자산운용사가 사모펀드를 통해 강남구 삼성동의 아파트 1개 동(46가구)을 420억 원에 통째로 구입한 사건이 2020년 7월에 발생했고, 그 최종수익자가 미국의 부동산펀드라는 의혹까지 제기된 것이다.³¹⁸⁾ 그런데 투자 내역을 공개하지 않아도 되는 사모펀드 제도의 맹점을 악용한 펀드의 부동산투자가 이 회사에 한정된 일일까? 이와 관련하여 동아일보는 지난 달, 매우 흥미로운 기사 하나를 게재했다. 동아일보가 미래에셋 박현주 회장의 경영철학을 조명하면서 “미래에셋은 오피스 빌딩은 샀지만 아파트를 사서 이를 기반으로 펀드를 만들어 팔지는 않았다.”는 박현주 회장의 유튜브 내역을 강조했고, 미래에셋이 아파트에 간접투자하지 않는 이유로 ‘금융회사가 너무 탐욕스럽다는 비판을 의식했기 때문’이라는 인터뷰 내용을 소개했다.³¹⁹⁾ 어쩌면 미래에셋의 차별성을 강조한 기사일지도 모른다. 하지만 이 말은, 미래에셋 이외의 다른 자산운용사나 금융투자회사는 아파트를 사서 이를 기반으로 펀드를 만들어 팔고 있다는 말과 다르지 않다고 할 것이다.

그런데 여기서 ‘펀드’(fund)라는 말은, 법률적으로는 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’(이하 “자본시장법”)상의 ‘집합투자’ 방법을 말할 수도 있고(자본시장법 제6조 제5항), ‘집합투자기구’를 말할 수도 있다(자본시장법 제9조 제18항). 또한, 사모펀드라고 하면 전문투자자와 기금운용법인 등을 제외한 (일반)투자자의 수가 49인 이하인 경우를 말한다고 볼 수 있고(자본시장법 제6조 제5항 제1호, 같은 법 시행령 제6조 제2항·제3항, 금융투자업규정 제1-4조 및 법인세법 시

318) 헤럴드경제, “[단독] 강남아파트 매입했던 이시스 펀드, 최종 수익자는 미국계 ‘큰 손’”, 2020년 7월 28일자.

319) dongA.com, “박현주 회장이 강남 아파트를 사지 않는 이유[최영해의 풀리코노미]”, 2021년 2월 12일자.

행규칙 제56조의2), 사모펀드와 대비한 공모펀드는 투자자의 수가 50인 이상인 경우라고 할 수 있다. 쉽게 말해, '여러 사람이 십시일반(十匙一飯)으로 자금을 모아서 함께 투자하는 것'을 말하는데, 법률적으로는 결코 간단하지 않은 용어이다. 아마도 법률가나 법학자 대다수는 펀드와 리츠(REITs), 사모펀드와 공모펀드, 사모집합투자기구와 사모부동산투자회사를 구별해내지 못할 것이라고 예상할 정도이다. 그만큼 복잡하고 어려운 내용이고, 이 연구의 연구진 역시 예외는 아니다. 그래서 펀드에 대해서 함부로 말할 수는 없다고 생각한다.

하지만 법학자도 제대로 파악해내기 어려운 펀드를 이용해 부동산(특히 주택)에 간접적으로 투자할 경우 그 가운데 법적 맹점이 있더라도 이를 간파해낼 수 있는 법률가나 법학자가 많지 않을 것이다. 특히 펀드가 대규모 자본을 바탕으로 주택의 대량 거래를 시도할 경우에는 그 자체로 부동산시장을 움직일 수 있는 힘까지 가질 수 있는 만큼, 만일 앞서 환기한 바와 같이 펀드가 강남 아파트 등 대규모 투자를 도모하고 있다면 개인을 전제로 마련된 부동산 종합정책은 사실상 무력화될 수밖에 없을 것이다. 그렇기 때문에 이제라도 법률가와 법학자들이 부동산펀드에 관심을 가질 필요가 있다고 생각한다.

물론, 펀드의 부동산(특히 주택) 투자를 나쁘게만 볼 것은 아니다. 건설과 토목에는 막대한 자금이 조달될 것이 필요한데, 그간 '선(先) 분양'이라는 명목으로 입주자들에게 선매(先賣)하거나, 조합시행이라는 명목으로 토지소유자들을 조합원으로 묶어 자금을 조달해왔고, 건설에 대한 전문성이 없는 입주자들과 조합원들은 추가분담금 부담과 하자 문제 등에 신음해왔다. 하지만 이러한 초기자금을 펀드를 통해 조성할 수 있다면 후분양제도 실현될 수 있고, 공공임대주택의 조성사업도 펀드를 통해 자금을 조달할 수 있다면 사업추진에 유리할 수 있다.

또한, 펀드를 통해 조성한 공공임대주택이나 대규모 임대주택의 경우도 주택의 노후화가 진행됨에 따라 언젠가는 처분하지 않을 수 없는데, 안전성에 문제가 없어 재건축할 수 없다면 해당 주택을 처분해야 수익을 실현할 수 있다. 이 경우 거래의 기준이 될 수 있는 시세(이른바 호가 또는 실거래가)가 임대주택에는 존재하지 않기 때문에 해당 펀드가 개별 임대주택 각각을 개인에게 판매·매각한다고 하면 유사한 인근주택을 기준으로 판매가격을 결정하려고 할 것이고, 그 과정에서 더 높은 가격을 받기 위해서 업(up) 거래, 자전거래 등의 방법으로 인근 주택의 가격을 인위적으로 단기간에 상승시킬 위험성이 크다. 그런데 부실채권(NPL)을 할인하듯이 다른 펀드가 해당 노후주택들을 대단위로 구매해줄 수 있다면 이런 인위적인 시세조종행위를 미연에 방지할 수 있는 실익도 있다.

나아가, 앞서 소개한 미래에셋그룹은 건설사를 계열사로 두고 있지 않지만, 건설사와 금융투자사·자산운용사가 특수관계인 경우 자기계약이 될 수 있다. 특히 부동산은 생산-공급-유통-소비(또는 투자)의 전 과정에 각각 독립적인 실질적 자회사 또는 자펀드를 배치함으로써 특정 기업(특히

건설사(주회사)이 전 과정을 지배할 가능성이 적지 않은데, 이렇게 될 경우 각 과정의 정보를 독점하여 스스로 모든 가격을 결정할 수 있게 될 위험성이 매우 크다. 하지만 '자기계약 금지'를 규정한 자본시장법 제67조는 이러한 상황에 대한 대비를 전혀 하고 있지 못하다. 오히려 자본시장법은 펀드가 주택을 취득한 경우 취득 후 1년만 경과하면 매각할 수 있도록 하고, 미분양주택을 취득한 경우는 집합투자규약에 따라 이보다 단축할 수 있도록 정하고 있다(자본시장법 제81조 제1항 제2호 가목 및 시행령 제80조 제7항 제1호).

그래서 펀드의 부동산투자를 나쁘게만 볼 것은 아니지만, 그 위험성에 대해서도 경각심을 가질 필요가 있는 것이다. 특히 자본시장과 관련하여 전문가조차도 오해하고 있는 부분이 있다. 그것은 투자설명서 등의 공시의무가 있는 공모펀드의 자본규모가 사모펀드의 자본규모보다 크다는 주장인데, 우리나라는 전문투자자 등을 제외한 일반투자자의 수(數)만 세어 공모펀드와 사모펀드를 구별하고 있기 때문에 반드시 그렇지는 않다는 점을 흔히들 오해한다. 예컨대, 세계 3대 연기금 중의 하나인 국민연금기금이 투자한 사모펀드의 자본규모가 일반투자자만을 대상으로 공모한 공모펀드의 자본규모보다 크다고 단정할 수는 없을 것이고, 실제로 전 세계의 자본시장을 지배하는 자본가는 대부분 사모펀드이다. 그런데도 사모펀드가 부동산을 자유롭게 거래할 수 있도록 방임한다면, 이들이 부동산시장을 좌지우지할 수 있다는 것은 명백하다. 하지만 펀드의 시장질서 교란행위를 금지한 자본시장법 제178조의2 규정에는 펀드의 부동산투자와 관련한 특별한 내용이 없다. 더욱이 펀드는 회사 또는 재단법인의 속성을 가지고 있으면서도 회사 형태의 집합투자자가 아닌 한 법률상 법인으로 다루어지지 않고, 그러면서도 사실상의 법인격을 부여받고 있다. 이는 형사책임으로부터 자유로울 수 있다는 말이 되므로 이 부분도 주목할 필요가 있다.

그래서 펀드의 국내 부동산(특히 주택) 투자를 원칙적으로 금지하고, 예외적으로만 허용할 필요가 있다. 예컨대, 생산(건설) 단계에서 펀드를 통한 자금조달을 허용하되 이 경우는 반드시 준공 후 분양하도록 정할 필요가 있다. 해당 주택이 임대용으로 조성되고 이에 따른 세제혜택까지 받은 주택일 경우 최소 10년 이상의 보유의무를 부과할 필요가 있고, 기간의 도과 후 이를 처분할 경우 주변시세에 따라 처분하는 것이 아니라 물가 등을 반영하여 원가를 계산한 객관적인 자료를 근거로 가격을 결정하도록 하여야 한다. 미분양주택을 펀드가 구매할 경우도 임대용도에 한하여 구매를 허용할 필요가 있다. 나아가 사모펀드라도 부동산(특히 주택)에 투자한 경우는 반드시 그 투자 내역을 일반인에게 공개할 수 있도록 공시의무를 강제할 필요가 있고, 이러한 예외규정을 위반한 경우는 등록을 취소하는 한편, 투자금(또는 해당 주택)과 그 수익을 환수할 수 있도록 강력한 조치를 마련할 필요가 있다고 생각한다. 현재의 형법학으로는 법인의 범죄능력을 인정하기 어렵더라도 장래를 위하여 형사처벌 규정을 마련해둘 필요도 있다.

또한, 부동산과 무관한 기업이나 사업 자체에 대해서도 펀드 투자가 이뤄지도록 하기 위해서라

도 부동산 투자에 대해서는 일정한 제약을 가할 필요가 있다. 더욱이 외국자본이 대한민국의 토지나 토지부(附) 주택을 구매하는 것은 영토의 판매, 즉 매국(賣國)이 될 수 있다. 현실적으로도, 수익을 노리는 투자뿐만 아니라 장래의 가치나 영토의 확보를 도모하는 투자도 있을 수 있기 때문에 다국적기업 또는 다국적 사모펀드, 심지어 무국적 기업·펀드들이 자본력이 약한 국가에 식민도시를 건설할 가능성이 점점 높아지고 있다. 우리나라 국적의 연기금과 펀드들도 외국 부동산에 투자할 수 있기 때문에 상호주의에 따라 현실적으로는 외국자본의 국내 부동산 잠식을 막아내기란 쉽지 않겠지만, 국민 모두가 이에 대한 경각심을 가지고 있을 필요가 있다. 조선이 외침(外侵)만으로 멸망한 것이 아니라는 점도 잊어서는 안 된다.

정치권 또는 관계·재계에 외국자본의 ‘숨은 앞잡이’들이 있을 수는 있다. 이는 여야를 불문하고, 보수와 진보를 불문한다. 하지만 설혹 이러한 세력이 존재하더라도 이들에게 대한민국에 대한 애정이 조금이라도 있다면 펀드의 부동산 투자에 대해 근본적인 인식전환을 해주기를 바란다. 국민들에게 홍보해온 것처럼 ‘펀드를 통한 부동산 투자’가 누이 좋고 매부 좋은 식의 ‘부동산에 대한 간접투자’이기만 한 것이 아니라, 펀드의 부동산 투자에 대한 특별한 통제 없는 현 제도 아래에서는 경우에 따라 ‘국토침탈 또는 매국의 공범’이 될 수도 있다는 점도 인식할 필요가 있다. 자본주의 사회에서 부동산(특히 주택)을 통해 돈 버는 것을 나쁘다고만 말할 수는 없고, 대한민국의 발전과 성장을 위해서는 -국내외를 불문하고- 거대자본의 자금 지원이 절실한 분야가 적지 않겠지만, 펀드의 부동산 투자 관련 법제부터 제대로 정비하지 않고서는 부동산 시장질서의 확립이나 부동산시장의 안정은 전혀 기대할 수 없다는 점만은 분명히 말해줄 수 있다. 이 연구의 연구진이 펀드와 관련한 전문성이 부족하여 구체적인 대안까지는 제시하지는 못했지만, 거대자본에 의한 시장교란 및 펀드 남용의 우려를 근거로 하여 “펀드의 부동산 투자 관련 법제의 정상화”를, 부동산 시장질서의 확립을 위한 최우선 과제로서 제안하고자 한다.

제2절

자본유형별 중점 대응전략



이 연구는 시장교란의 3요소로서 ‘자본’, ‘정보’ 그리고 ‘권력’을 전제하고서 시작했다.³²⁰⁾ 또한, 부동산시장을 교란할 수 있을 정도의 힘을 가진 거대자본을 ① 공적 자금, ② 기업자산, ③ 부패자산, ④ 불법재산(또는 범죄수익), ⑤ 외국자본, ⑥ 유동자금으로 상정했고, 이들 거대자본 간의 우열(優劣)을 알 수 없어 가나다 순으로 기재했다. 이들 거대자본에 대한 핵심 대응수단은 “펀드의 부동산 투자 관련 법제의 정상화”를 최우선 과제로 제안했고, 이 연구에 참여한 연구자들의 전문성으로는 도출하지 못한 구체적 대안과 관련해서는 유관기관·유관학계를 적극적으로 활용하여 해법을 찾아낼 필요가 있다고 생각한다.

다만 형사정책적 관점에서 ① 펀드의 부동산 투자는 매우 예외적인 조건(예: 준공 후 분양, 장기 임대 등)을 충족한 경우에만 허용해야 하고, ② 펀드 투자에 참여한 기업·펀드 또는 펀드가 투자한 기업·펀드·사업 등이 투명하게公示·공개되어야 하며, ③ 지분 및 수익배분과 관련한 서류자료 등을 기록하여 보존하여야 하고, ④ 펀드 수익의 1인 또는 수인 독식(獨食)이 제도적으로 가능하지 않아야 하며, ⑤ 부동산 투자조건 위반 시 등록취소 및 수익환수(예: 과징금, 범죄수익 몰수추징) 등의 후속 조치가 가능하여야 하므로 이러한 사항들을 빠짐없이 고려하여 제도를 재설계할 필요가 있다는 점을 환기하고자 한다.

거대자본과 관련한 공통사항을 이 정도에서 제시하는 한편, 이 절에서는 거대자본의 유형을 중심으로 ‘정보’ 및 ‘권력’과의 관련 하에 중점 대응전략을 제안하고자 한다. 다만 외국자본의 경우 ㉠ 다른 5개의 자본유형의 특성을 모두 가지면서 매우 복잡하고 다양한 양상을 가질 뿐만 아니라 국제적 연대 없이 지역국가 단독으로 대응하기에는 어렵고, ㉡ 외환자유화의 흐름 속에서 우리나라 단독으로 이에 역행하는 조치를 취하는 것이 국익에 도움이 될지 알 수 없으며, ㉢ 외국자본에 대하여 지나치게 공격적으로 접근하여 이들이 국내 부동산 또는 리츠 등에 대한 투자를 전면 철회할 경우 부동산가격이 급락하는 위기상황에 조기 직면할 수 있는 우려도 있고, ㉣ 펀드의 부동산 투자 관련 법제를 정상화하는 것만으로도 외국자본에 대한 최소한의 방어전선이 구축될 수 있기 때문에 이 연구에서는 외국자본에 의한 시장질서 교란과 관련한 중점 대응전략을 별도로 제

320) 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 12면 참조.

안하지 않고자 한다.

1. 공적 자금 대상 중점 대응전략

이 연구만으로는 공적 자금에는 어떠한 것이 있으며, 공적 자금이 어느 정도의 규모로 어디에 투입되고 있는지 알 수 없다. 윤곽조차 알 수 없다. 하지만 그 명칭이 국가재정이건, 국고건, 연기금이건, 출연금·출자금·보조금이건, 기부금이건 간에 불문하고 정부가 주관하는 공적 자금의 관리·감독은 직접적이건, 간접적이건 간에 “국회”와 “기획재정부”가 관여하고 있을 것으로 추정한다. 특히 ① 연기금이 부동산 또는 부동산 관련 사업에 투입되는 자금 전반, ② 부동산 공기업, 금융 공기업 등에 투입되는 공적 자금 중 부동산 또는 부동산 관련 사업으로 재투입되는 자금 전반, ③ 부동산 공기업, 금융 공기업 등이 자체수입 중 부동산 또는 부동산 관련 사업으로 투입되는 자금 전반을 “국회”와 “기획재정부”가 철저히 추적·감시할 필요가 있다.

참고로, 대표적 부동산 공기업인 한국토지주택공사(LH)의 경우만도 경영공시된 2021년 사업 수입이 22조 원, 정부가 지원하는 출자금·보조금 수입이 4조 원이 넘으며, 사업비로 투입되는 경비만도 32조 원이 넘는다.³²¹⁾ 한국토지주택공사 및 LH의 사업에 대한 추적·감시만도 만만찮아 보이지만, 부동산과 밀접한 관련이 있는 공기업은 LH 이외에도 한국자산관리공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 한국주택금융공사, 주택도시보증공사, 한국부동산원 등이 있을 뿐만 아니라 연기금을 관리·운영하는 국민연금진흥공단, 근로복지공단, 한국산업안전보건공단 역시 부동산에 대한 투자를 지속하는 이상, 부동산 공기업으로 보지 않을 이유가 없다. 물론, 이들 공기업 이외에도 정부가 출연·출자·보조하거나, 지분을 가지고 있는 기관·단체는 셀 수 없이 많다. 그래서 감시자 역할을 해야 할 국회와 기획재정부 등의 기관·부처가 이들 기관·단체의 내역이라도 온전히 파악하고 있을지 의문이 아닐 수 없다.³²²⁾ 더욱이 17개 지방자치단체가 출연·출자·보조하거나, 지분을 가지고 있는 기관·단체는 국회와 기획재정부 등의 감시망에서 벗어나 있을 가능성이 매우 높다.

그래서 공적 자금 추적·감시의 대상을 확정하고, 실효적 추적·감시 방법을 개발하고, 위반자에 대한 규제·제재 방법을 법제화하는 일은 매우 중요하고, 필요하다. 하지만 단기간에 가능한 일이 아니다. 이에 공적 자금을 의한 부동산 시장질서 교란행위 차단방안과 관련한 ‘우선 실천과제’로

321) 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO), <http://www.alio.go.kr/popReportTerm.do?apbalD=C0396&reportFormRootNo=31401>(최종 확인 : 2021. 7. 22.) 참조.

322) 2018년 공익재단 연구 당시 공익재단의 주무부처인 법무부조차 공익재단의 전수를 파악하지 못하고 있었다.

서 단 2가지 방안만을 제안한다.

가. 투자비 보전 차원에서 민간투자 사업시행자에게 제공되어 왔던 '사회기반시설에 대한 민간 투자법'상 부대사업(제21조 제1항 각 호³²³⁾) 목록에서 주택 관련 사업을 전부 삭제할 것.

나. 국민연금법 및 같은 법 시행령에서 규정하는 기금증식사업의 범위(제102조 제2항 각호³²⁴⁾ 및 시행령 제74조 제3항 각 호³²⁵⁾)에서 주택 또는 주택 관련 사업(증권 등(리츠 포함)에 국민

323) '사회기반시설에 대한 민간투자법' 제21조(부대사업의 시행) ① 주무관청은 사업시행자가 민간투자사업을 시행할 때 해당 사회기반시설의 투자비 보전(補填) 또는 원활한 운영, 사용료 인하 등 이용자의 편의 증진, 주무관청의 재정부담 완화 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부대사업을 해당 민간 투자사업과 연계하여 시행하게 할 수 있다.

1. 「주택법」에 따른 주택건설사업
2. 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시군계획시설사업
4. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업
5. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재개발사업
6. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업
7. 「관광진흥법」에 따른 관광숙박업, 관광객 이용시설업 및 관광지관광단지 개발사업
8. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류터미널사업
9. 「항만운송사업법」에 따른 항만운송사업
10. 「유통산업발전법」에 따른 대규모점포(시장에 관한 것은 제외한다), 도매배송서비스 또는 공동집배송센터사업
11. 「주차장법」에 따른 노외주차장 설치운영 사업
12. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
13. 「문화예술진흥법」에 따른 문화시설 설치·운영 사업
14. 「산림문화휴양에 관한 법률」에 따른 자연휴양림 조성사업
15. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 따른 옥외광고물 및 게시시설의 설치·운영 사업
16. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 산·재생에너지 설비의 설치·운영 사업
17. 「건축법」 제2조제1항제2호의 건축물의 설치·운영 사업
18. 그 밖에 사용료 인하 또는 재정부담 완화를 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

324) 제102조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운용한다.

② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 국채를 매입한다.

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여
4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래
5. 제46조에 따른 복지사업 및 대여사업
6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

325) 국민연금법 시행령 제74조(기금의 운용사업 등) ③ 법 제102조제2항제7호에 따른 기금 증식사업은 다음 각 호와 같다.

1. 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제71조제1항에 따른 벤처투자자와 벤처투자조합 또는 신기술사업투자조합에 대한 출자
2. 「산업발전법」(법률 제9584호 산업발전법 전부개정법률로 개정되기 전의 것을 말한다) 제15조에 따라 등록된 기업구조조정조합 또는 「산업발전법」 제20조에 따른 기업구조개선 경영참여형 사모집합투자기구에 대한 출자

연기금을 투입할 수 있도록 허용한 규정을 전부 삭제할 것. 이는 공용보험기금 등 모든 연기금에 해당하며, 해당 규정의 삭제가 어렵다면 주택 및 주택 관련 사업·증권 등을 수단으로 한 기금증식을 금지하는 규정을 마련할 필요가 있다.

국민의 피눈물을 짜서 민간사업자의 수익을 보전해주거나, 연기금을 증식하는 것은 국민이 주인인 국가, 국민을 받드는 정부라면 해서는 안 되는 일이라고 생각한다. 주택 이외에도 투자할 부동산은 많고, 투자비 보전을 위해 민간사업자들에게 안겨줄 정도로 수익이 나는 사업이 주택 관련 사업이라면 정부와 연기금이 관여하지 않더라도 차질 없이 추진될 것이라고 예상하는 만큼, 이 2개의 우선과제부터 실천할 필요가 있다.

2. 기업자산 대상 중점 대응전략

이 연구만으로는 기업 소유 부동산이나 사내유보이윤 등 기업자산으로 어떻게 시장을 교란할 수 있는지 알 수 없다. 또한, 주택과 관련한 공적 자금의 흐름은 ‘동전의 양면’처럼 기업자산과 맞물려있을 수 있어 민간투자사업 등 공적 자금을 통한 대책이 기업자산에 의한 시장질서 교란에 대한 대책이 될 수도 있다. 더욱이 기업 설립·운영의 목적 자체가 수익 창출이고, 주택의 공급이 원활해지기 위해서는 관련 기업의 투자가 필요한 것도 분명하다. 그래서 국내기업의 부동산시장 관여와 관련해서는 직접적인 대책을 가급적 제안하지 않고자 한다.

다만 여러 재벌그룹의 상속과정에서 확인한 바 있듯이 조 원 단위의 막대한 상속세를 부담해야 하는 재벌그룹이 이를 벌충하기 위해 건설사를 비롯한 부동산 관련 계열사를 동원하여 부동산시장에 개입했을 가능성을 완전히 배제할 수 없고, 이러한 개입 가능성이 조금이라도 있다면 이러한 부동산시장 개입이 수없이 많은 기업들에 의하여 반복재현될 가능성 역시 배제할 수 없다. 이에 기업자산에 의한 부동산 시장질서 교란행위 차단방안과 관련한 ‘우선 실천과제’로서 단 2가지 방

3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제2항 및 제3항에 따른 장내파생상품과 장외파생상품의 거래
4. 「외국환거래법」 제3조제1항제19호에 따른 자본거래
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제18항에 따른 집합투자기구에 대한 투융자
6. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제2호에 따른 사회기반시설사업에 대한 투융자
7. 부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투융자
8. 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투융자
9. 항공기 및 선박의 취득, 기업의 인수 등을 목적으로 하는 회사 또는 사업에 대한 투융자
10. 외국의 관계 법령에 따라 적법하게 설치되거나 시행되고 있는 제1호부터 제9호까지의 규정에 해당하는 투융자
11. 법 제102조제3항 단서에 따른 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 운용위원회가 기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

안만을 제안한다.

가. ‘상속세 및 증여세법’상 상속세 기초공제액을 현실에 맞게 대폭 인상하고(제18조 제1항), 평균 매출금액에 따른 가업상속 제한규정을 삭제하는 한편(제18조 제2항 제1호),³²⁶⁾ 각종 편법과 반칙의 단초(緘綯)가 되었던 최고상속세율 및 최고증여세율(제26조 및 제56조)을 혁명적인 수준으로 인하할 것.

나. 특혜성 조세감면 제도인 조세제한특례법 및 지방세제한특례법을 전면 폐지하고, 존치가 필요한 일부 사항은 관련 세법에 수렴할 것. 이와 관련하여 부동산과 관련한 각종 세금 역시 개인과 법인·외국인 간의 과세 불균형도 시정할 것.

범죄수익이나 부당이득의 대물림이 아닌 한 자본주의 사회에서 ‘부의 대물림’을 억압할 이유가 없고, 부패권력의 채찍과 당근으로 활용되어 온 두 제도를 오늘날에도 존치하여야 할 특별한 이유가 없다. 권력이 부패할 수 있는 유인(誘因)을 최대한 차단할수록 기업도 권력에 의지하지 않게 될 것이고, 부동산시장 질서교란을 차단하기 위한 목적의 단편적 전략보다는 기업 운영을 투명하게 유지하고, 기업의 투자와 정당한 수익 회수를 활성화하여 기업의 사회 공헌과 고용 창출을 확대시키는 방향의 통합적 전략이 보다 중요하다고 생각한다.

3. 부패자산 및 불법재산 대상 중점 대응전략

이 글 제18장 ‘부동산 대응법제의 형사정책적 맹점’에 기술한 대부분의 내용이 부패자산 및 불법재산을 초점으로 하고 있고, 이와 관련한 연구와 정책대안들은 차고 넘칠 정도로 많다.

326) ‘상속세 및 증여세법’ 제18조(기초공제) ① 거주자나 비거주자의 사망으로 상속이 개시되는 경우에는 상속세 과세 가액에서 2억원을 공제(이하 “기초공제”라 한다)한다.

② 거주자의 사망으로 상속이 개시되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 상속세 과세가액에서 공제한다. 다만, 동일한 상속재산에 대해서는 제1호와 제2호에 따른 공제를 동시에 적용하지 아니한다.

1. 가업[대통령령으로 정하는 중소기업 또는 대통령령으로 정하는 중견기업(상속이 개시되는 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 직전 3개 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 매출액의 평균금액이 3천억원 이상인 기업은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)]으로서 피상속인이 10년 이상 계속하여 경영한 기업을 말한다. 이하 같다]의 상속(이하 “가업상속”이라 한다): 다음 각 목의 구분에 따른 금액을 한도로 하는 가업상속 재산가액에 상당하는 금액

가. 피상속인이 10년 이상 20년 미만 계속하여 경영한 경우: 200억원

나. 피상속인이 20년 이상 30년 미만 계속하여 경영한 경우: 300억원

다. 피상속인이 30년 이상 계속하여 경영한 경우: 500억원

2. 영농[양축(養畜), 영어(營漁) 및 영림(營林)]을 포함한다. 이하 이 조에서 같다]상속: 영농상속 재산가액(그 가액이 15억원을 초과하는 경우에는 15억원을 한도로 한다)

전략의 방향도 매우 명확하다. 불법재산 또는 범죄수익에 대한 ‘자금세탁 방지제도’를 공고히 한 바탕에서³²⁷⁾ 그보다 더 강력하면서도 광범위한 ‘부패방지 제도’를 구축하면 된다. 자금세탁 방지제도를 공고히 하기 위해서는 “추적 → 동결 → 박탈 → 환수(집행) → 환원배분”으로 이어지는 범죄수익 환수체계의 흐름을 숙지하여³²⁸⁾ 환수절차기본법 및 환수집행기관부터 마련할 것이 필요하고, 부패방지 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 감시 대상 공직의 범위를 실질화하고, 이해충돌행위에 대한 제재를 강화하며, 우리 사회에서 부패행위자를 단호하게 퇴출시킬 것이 필요하다. 이 글 제18장에서도 이에 대해 충분히 논의하고 있으며, 양 제도 모두 ‘법인의 형사책임’ 문제가 관건(關鍵)이라고 할 수 있다.

다만 부패자산 및 불법재산과 가장 밀접한 이해당사자가 바로 불법과 반칙으로 축재한 ‘범죄조직’과 ‘불량악덕기업’, 그리고 이들을 비호·엄호해주거나, 이들의 실질적 수괴 역할을 수행해온 ‘부패권력’과 ‘부패관료’들이라고 할 수 있고, 이들이 국회와 정부 등의 요직(要職)을 차지하여 지능적·우회적으로 입법과 대책을 지연·방해하고 있기 때문에 연구성과들이 제대로 반영되지 못한 것이다. 이 연구를 심화시킨 다년 연구 역시 국회의 예산심의 과정에서 ‘형사정책 연구기관에서 부동산 시장질서 교란을 왜 연구하느냐?’라는 납득하기 어려운 이유로 탈락되었을 정도이다. 그래서 이 연구를 국민께 보고해야 하는 현 시점에도 이 연구의 성과가 정책에 반영될 것을 기대하지 않는다. 다만 부패자산 또는 불법재산에 의한 부동산 시장질서 교란행위 차단방안과 관련한 ‘우선 실천과제’로서 단 2가지 방안만은 환기하고자 한다.

가. ‘피고인이 사망하거나 피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때’ 공소기각을 결정할 수 있도록 한 형사소송법 제328조 제1항 제2호³²⁹⁾의 규정에 “다만 ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법’ 제2조 제1호에서 규정한 부패범죄가 될 만한 사실이 포함되어 있을 때는 그러하지 아니하다.”³³⁰⁾라는 단서 조항을 신설할 것.

327) 자금세탁 방지제도 또는 범죄수익 환수제도와 관련해서는 강석구·이상수·손진·강지현·민수현, 주요 해외국 법집행기관의 금융거래추적 운영 실태에 대한 연구, 한국형사정책연구원, 2017. 12., 257-297면; 강석구, 범죄피해재산에 대한 몰수추징 법제 연구, 법무부, 2016. 12., 76-86면 참조.

328) 강석구, 5단계 범죄수익 환수시스템의 제도적 구현방안, KIC Issue Paper, 한국형사정책연구원, 2017년 제7호; 강석구, 범죄피해재산에 대한 몰수추징 법제 연구, 67-75면 참조.

329) 형사소송법 제328조(공소기각의 결정) ① 다음 경우에는 결정으로 공소를 기각하여야 한다.

1. 공소가 취소 되었을 때
 2. 피고인이 사망하거나 피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때
 3. 제12조 또는 제13조의 규정에 의하여 재판할 수 없는 때
 4. 공소장에 기재된 사실이 진실하다 하더라도 범죄가 될 만한 사실이 포함되지 아니하는 때
- ② 전항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.

330) ‘부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법’ 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “부패범죄”란 불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄로서 별표에 규정된 죄를 말한다.

나. 형법 제41조에서 규정하는 ‘형의 종류’³³¹⁾에서 몰수를 삭제할 것.³³²⁾ 다만 이러한 개정이 곤란할 경우 피고인에 대한 재판과는 별개로 몰수를 선고할 수 있도록 형법 또는 ‘범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’을 보완할 것.³³³⁾

부패범죄나 조직범죄 등 중대범죄의 입증은 매우 어렵다. 하지만 겨우 범행의 단서나 증인을 확보하여 수사를 추진하고자 하면 부패행위자나 회계담당자 등 핵심 용의자가 자살하거나 피살되고 만다. 법인의 경우 해산하거나, 다른 법인과 합병함으로써 더 이상 존속하지 않게 된다. 공범들 간의 네트워크의 중심에 있는 핵심 용의자·피고인의 죽음 또는 말소에 의해 형사사법적 긴장관계를 해소함으로써 공범, 특히 수괴의 유죄를 입증할 수 있는 공적 기회를 탈취하는 한편, 관련 범죄수익과 이로부터 유래한 모든 과실을 온전히 사망자의 유족 및 사망자의 공범과 그 가족들에게 잔존시킬 수 있게 된다. 유죄 확정 시에 사실상 사망 시까지 사회로부터 격리될 것이 예견될 경우에는 이럴 가능성이 매우 높아진다.

‘형벌의 일신전속성’이 곧 ‘범죄의 일신전속성’이나 ‘범죄수익의 일신전속성’을 의미하는 것은 아니라고 생각한다. 부패범죄와 같은 반사회적 범죄의 경우 그 쫓값은 죽어서도 치러야 하는 것이고, 함부로 용서하거나 방면시킬 것이 아니라고 생각한다. 친일재산이 그 대대손손 유전(遺傳)되는 것이나, 부패자산이나 불법재산이 그 대대손손 유전되는 것이 질적으로 다르지 않다고 생각하며, 죽음이 안타깝다고 해서 ‘죽음에 의한 사법방해 행위’를 우리 사회에서 용인해서는 그 어떤 대

331) 형법 제41조(형의 종류) 형의 종류는 다음과 같다.

1. 사형
2. 징역
3. 금고
4. 자격상실
5. 자격정지
6. 벌금
7. 구류
8. 과료
9. 몰수

332) 2011년 3월 25일에 이명박 정부가 제안했던 ‘형법 일부개정법률안(정부)’(의안번호 1811304)에서 형의 종류에서 몰수를 삭제한 선례가 있고(제40조), 형의 종류에서 몰수를 삭제하는 문제와 관련해서는 특별한 이의가 없었지만(법제사법위원회, 형법 일부개정법률안(정부 제출) 검토보고, 2011. 10., 23-29면) 임기만료로 인해 2012년 5월 29일에 폐기되었다.

〈참고〉 2011. 3. 25. 형법개정안 제40조(형의 종류) 형의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 사형
2. 징역
3. 벌금
4. 구류

333) 독립몰수의 근거규정 마련과 관련한 상세한 내용은 강석구, 범죄피해재산에 대한 몰수·추징 법제 연구, 82-84면 참조.

책도 무력해질 수밖에 없다고 생각한다. 적어도 -종사자들은 멀쩡히 생존해 있는데- 법인의 해산합병을 원인으로 하여 형사사법절차가 종료되는 일은 없어야 할 것이라고 생각한다. 참고로, 형의 종류에서 몰수를 삭제하는 것은, 몰수를 일신전속적인 형벌이 아니라 대물적 보안처분으로 전환하자는 취지이다.

4. 유동자금 대상 중점 대응전략

냉정히 말해, 주택임대사업은 규모의 경제가 확보되는 대단위 사업이 아닌 한, 고수익이 보장되는 사업이 아니라 큰 손실을 보지 않고 지속적인 현금 수입을 기대할 수 있을 정도에 지나지 않는다. 그래서 시세차익을 기대할 수 없다면 전문투자자의 관점에서는 매력적인 투자처가 아닐 수 있다. 그런데도 시중의 유동자금이 부동산시장에 몰린다면 ㉠ 부동산 이외의 마땅한 투자처가 없거나, ㉡ 시세차익에 대한 확실한 기대가 있기 때문일 것으로 추정한다. 특히, 신뢰할 만한 투자정보가 주어지거나, 투자성공 사례를 직접 목격했을 경우 시세차익에 대한 기대감은 현저하게 높아질 수밖에 없을 것이다.

그런데 부동산과 관련하여 주택소비자투자자를 현혹하는 각종 홍보물과 정보·자료에 최근 국토교통부가 제공하는 실거래가 정보가 빠지지 않고, 거래당사자나 중개인이 직접 신고한 내용을 바탕으로 국토교통부가 검증·공개하는 정보인 만큼 실거래가 정보에 대한 신뢰도는 매우 높다. 하지만 실거래가 정보에 대한 허술한 법제와 허술한 관리로 인해 허위신고·지연신고·조기신고 등 다양한 방법으로 조작할 가능성이 매우 높은 정보일 뿐만 아니라 해당 지역 전체 주택 중 극히 일부 매물의 실제 거래가격에 불과한 단편적 정보를, 현재시점에 있어 해당 지역 전역의 동일 또는 유사 매물의 시세인 것처럼 오인하게 할 소지가 매우 크다. 더욱이 부동산 포털·앱이나 일부 부동산 유티버·강사들의 영업을 위해 실거래가 정보가 남용될 경우 각종 투자 정보와 맞물려 주택소비자 투자자를 현혹할 가능성이 매우 높다. 이런 상황인데도 -이를 진정시켜야 할 임무를 부여받은- 한국부동산원은 누구를 위한 정보인지 알 수 없는 주 단위 또는 월 단위의 주택 가격동향을 정기적으로 발표하여 주택소비자투자자들의 투자심리를 더욱 자극하고 있다.

하지만 그렇다고 해서 실거래가 정보와 같은 공격 정보를 공개하지 않는다면, 주택소비자투자자의 눈만 가리게 될 뿐이다. 그래서 진퇴양난(進退兩難)의 상황이라고 할 수 있다. 이에 시중의 유동자금을 의한 부동산 시장질서 교란행위 차단방안과 관련한 '우선 실천과제'로서 단 2가지 방안을 제안한다.

- 가. 영리를 목적으로 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’에서 규정하는 부동산거래 관련 정보를 제3자에게 제공하거나, 재가공하는 행위 또는 업으로 이러한 정보를 제공하거나, 인터넷 등에 게시하는 행위를 모두 금지하는 한편, 위반자의 부당이득을 환수하는 방안을 마련할 것.
- 나. 한국부동산원법상 한국부동산원의 업무에서 ‘부동산의 거래·가격·임대 등 시장동향과 관련 통계의 조사·관리 업무’(제12조 제2호), ‘부동산투자회사에 대한 업무검사, 감정평가 타당성 조사 등 부동산 시장의 적정성 및 질서유지를 위하여 대통령령으로 정하는 업무’(같은 조 제3호) 및 ‘부동산 관련 정보의 제공·자문과 도시, 건축, 부동산 등과 관련하여 대통령령으로 정하는 정부 정책지원 업무’(같은 조 제4호)³³⁴⁾를 삭제할 것.

누군가를 기망하는 일은 매우 쉽다. 신뢰할 수 있는 정보 가운데 거짓을 섞어두면 허무맹랑한 거짓조차 진실로 믿게 할 수 있다. 그런데 공적 정보로서 신뢰할 수 없는 수준의 정보를 생산하면서 이것이 시장가격을 반영한 것이 아니라는 어떤 단서도 없이, 오히려 시장의 실상을 그대로 반영한 듯이 홍보하면서 공개하는 것은 스스로 부동산 시장질서를 교란하는 결과에 지나지 않으며, 공적 기관으로서 매우 무책임한 처사라고 생각한다. 더욱이 이러한 신뢰하지 못할 공적 정보들을 바탕으로 정책을 수립하고 있다면 그 정책은 현실과 매우 동떨어질 수밖에 없을 것이다.

참고로, 부동산 거래정보의 공개는 법률상의 의무도 아니고³³⁵⁾ 시행령(대통령령)상의 의무도 아니다. 시행령에서 정한 제한된 조건 하에서 수요자에게 제공할 수 있을 뿐이다.³³⁶⁾ 부동산 공기

- 334) 한국부동산원 제12조(업무) 부동산원은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 가격공시를 위한 조사·산정·검증 등 같은 법에 따라 부동산원이 수행하는 업무
 2. 부동산의 거래·가격·임대 등 시장동향과 관련 통계의 조사·관리 업무
 3. 부동산투자회사에 대한 업무검사, 감정평가 타당성조사 등 부동산 시장의 적정성 및 질서유지를 위하여 대통령령으로 정하는 업무
 4. 부동산 관련 정보의 제공·자문과 도시, 건축, 부동산 등과 관련하여 대통령령으로 정하는 정부 정책지원 업무
 5. 주택 등 건축물의 청약에 대한 전산관리 및 지원 업무
 6. 부동산 관련 분쟁조정 등 부동산 시장 소비자보호를 위하여 대통령령으로 정하는 업무
 7. 「녹색건축물 조성 지원법」에 따른 녹색건축물의 인증·검토 등에 관한 업무
 8. 그 밖에 다른 법령에 따라 부동산원이 수행할 수 있거나 위탁받은 업무
 9. 제1호부터 제8호까지의 업무와 관련된 연구개발·교육·연수·홍보 업무
 10. 그 밖에 제1호부터 제9호까지의 업무와 관련하여 부수되는 업무로서 대통령령으로 정하는 업무
- 335) 부동산거래신고법 제25조(부동산정보체계의 구축·운영) 국토교통부장관은 효율적인 정보의 관리 및 국민편의 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 부동산거래 및 주택 임대차의 계약·신고·허가·관리 등의 업무와 관련된 정보체계를 구축·운영할 수 있다.
- 336) 부동산거래신고법 제19조(부동산정보체계의 구축·운영) ① 국토교통부장관은 법 제25조에 따라 효율적인 정보의 관리 및 국민편의 증진을 위하여 다음 각 호의 정보를 관리할 수 있는 정보체계를 구축·운영할 수 있다.
1. 법 제3조에 따른 부동산거래 신고 정보
 2. 검증체계 관련 정보
 - 2의2. 법 제6조의2에 따른 주택 임대차 계약 신고 정보
 - 2의3. 법 제6조의3에 따른 주택 임대차 계약의 변경 및 해제 신고 정보

업의 생산원가나 토지수용 내역조차 제대로 공개하지 않으면서 주택소비자와 투자자를 현혹할 수 있는 정보를 공개·홍보하는 일에는 매우 적극적이었던 것이다. 이제라도 부동산 실거래가 정보 등 부동산 거래정보를 공개할 필요성이 있는지 여부에 대해 깊이 재고할 필요가 있고, 만일 정보 공개의 필요성이 현저하다면 제대로 된 정보를 제공할 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

3. 법 제8조에 따른 외국인등의 부동산 취득·보유 신고 자료 및 관련 정보

4. 토지거래계약의 허가 관련 정보

5. 「부동산등기 특별조치법」 제3조에 따른 검인 관련 정보

6. 부동산 거래계약 등 부동산거래 관련 정보

② 국토교통부장관은 정보체계에 구축되어 있는 정보를 수요자에게 제공할 수 있다. 이 경우 정보체계 운영을 위하여 불가피한 사유가 있거나 개인정보의 보호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 제공하는 정보의 종류와 내용을 제한할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 정보체계의 구축·운영 및 이용에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정한다.

제20장

결론



결론



주택을 포함한 부동산이 중요한 것은 맞다. 우리나라에서는 기업과 법인 자산의 상당수는 부동산으로 이뤄져있고, 국민연금을 비롯한 연기금들과 금융회사들도 부동산에 기반하고 있다. 심지어 일반국민들조차 자산의 대부분은 부동산으로 형성되어 있고, 자산뿐만 아니라 투자조차도 부동산에 매몰되어 있다. 그래서 부동산 가격이 급등하는 것은 자산가치의 급상승, 나아가 국부(國富)의 급성장으로 평가할 수도 있을 것이고, 걱정해야 할 일이 아니라 온 국민이 함께 기뻐해야 할 일일지도 모른다.

하지만 자산에 대한 평가는 -손에 쥐어지는- 실물에 대해서 행해지는 것이 아니라 명목에 대해 행해지기 때문에 현재 시점의 추정치에 지나지 않는다. 즉, 현금화하여 최종적으로 손에 쥔 금액 또는 가치를 평가하는 것이 아니기 때문에 현금화 이전 시기의 가치는 냉정히 말해 숫자놀음에 지나지 않는다. 현금화의 시기도 각각의 사정과 특성에 따라 제각각인데, 평가의 시기는 '정부의 시간'에 맞춰 -현금화 여부나 실물가치와 상관없이- 일률적·일괄적으로 행해진다.

그런데 문제는 -기업과 법인, 연기금과 개인의 자산기반인- 부동산의 가격이 급등했다는 데 있다. 자산은 그대로인데, 자산의 평가가치만 갑절 이상으로 뛰어버린 것이다. 그것도 부동산 거래가 활발해지면서 실물가치가 상승한 결과가 아니라 정부의 정책오류 또는 의도적 정책실패로 인해 거래는 실종된 채 명목가치만 올라버린 결과인 것이다.

물론, 이로 인해 행복해진 사람들도 있을 것이다. 팔리건, 팔리지 않건 잠시나마 부자가 된 환상 속에 빠져있을 수도 있다. 부동산 명목가치의 상승에 따라 경제도 성장한 것 같은 착시(錯視)가 생기고, 실수 또는 부정부패를 감추고 싶은 정치인과 공직자들로서는 잠시라도 생색낼 수 있어 좋다. 기업의 경우도 특별히 한 일 없이도 부채가 상대적으로 줄어든 효과를 기대할 수 있다.

하지만 우리 모두가 안다. 이 현상이 거품이고, 환상일 수 있다는 사실을 말이다.

시장이 비정상적으로 경직된 현재 시점에서는 가격 급등 기초가 여전히 유지되고 있지만, 원가에 비해 터무니없는 가격이고, 실질소득의 한계와 시간의 경과로 인해 이 가격이 오래 유지되지 못할 것임도 알 만한 사람은 안다. 환율과 금리, 둘 중 어느 하나만 정상화되거나, 실물경기가 침

체된다면 부동산 가격 급등으로 인한 찰나의 환상이 신기루처럼 사라질 것임도 안다. 다만 부동산 가격이 정상화되면서 겪게 될 비극적 결말을 애써 부정하며 다들 현재에 매달리고 싶을 뿐이다. 말이 '정상화'이고 원래 상태로 되돌아가는 것이지만, -현재 시점에서 볼 때는- 주택소유자들의 명목가치도 반토막 날 뿐만 아니라 기업자산도 반토막 나고, 국민의 미래를 담보할 국민연금 등 연기금도 반토막 나게 되면 이른바 '동학개미' 운운하며 널뛰고 있는 주식시장도 반토막 나게 될 것이다. 쓰나미처럼 이어지는 경기 하락 국면을 맞게 되면 결국 국가신용도 반토막 날 수밖에 없다. 이렇게 하지 않았더라도 어느 정도의 부(富)는 유지될 수 있었는데, 이런 상황을 방치했기 때문에 무너지는 것이다. 그리고 그 시작은 '부동산 신화(神話)의 몰락'에서 비롯한다.

사실, 주식은 발행할 때 기업에 대한 투자로 이어진다. 하지만 그 이후의 수익은 개인의 몫으로 돌아가고, 특히 해당 기업의 주식을 다량 보유한 기업주들과 대주주들의 이익으로 돌아갈 뿐이다. 주가의 상승에 따라 해당 기업의 신용도 제고될 수 있지만 그것은 반사적 이익일 뿐이고, 실제로 발생한 이익을, 대부분의 기업주와 대주주들은 기업으로 환원하지 않는다. 물론, 기업의 파산 또는 주식가치의 하락으로 인해 손해가 발생해도 투자자 개인이 감당하면 된다.

하지만 부동산 중 주택과 상가는 다르다. 수많은 권리관계가 얽혀있고, 수많은 세입자가 엮여 있다. 많은 사람들의 생활과 생존이 모두 주택과 상가에 매여 있다. 그런 만큼, 부동산 가격이 폭락하게 되면 단지 개인파산이 문제가 되는 것이 아니라 삶의 터전이 사라지게 되는 것이다. 당장 누군가는 거리로 내얹게 되고, 누군가의 가족들은 추위에 떨고 굶주리게 된다. 치안도 무너지고, 혼란과 내전 속에 빠질 수도 있다.

이런 현실적인 문제가 이 연구를 하면서 가장 고민할 수밖에 없는 지점이었다.

이 연구에서처럼 부동산시장을 생산, 공급, 유통, 소비(투자)로 나눈 것만으로도, 전문가의 눈에는 정책의 허점이 그대로 드러날 수 있다. 여기에 다시 개인과 법인·단체, 공공 부문과 민간 부문, 개인 투자와 펀드 투자라는 다양한 관점을 더하게 되면 수없이 많은 제도적 허점들이 그대로 드러날 수밖에 없다. 제도적 허점들을 보고서에 조목조목 담아내지는 못했지만, 부동산 문제를 오래 고민해본 사람들이라면 이렇게 나눈 것만으로도 현실을 직시할 수 있을 것이다. 우리가 믿어왔고 성원했던 -현 정부를 포함하여- 역대 정부들이 어떤 어리석은, 또는 탐욕스런 정책을 펼쳐왔는지도 그대로 알 수 있을 것이다.

다만 이 연구와 상관없이 부동산 명목가치의 등락이나 부동산시장의 자본시장화 경향은 피할 수 없는 현실이다. 어차피 1년이라는 짧은 연구기간으로는 구체적 대안까지는 내놓을 수는 없고, 허점 정도만을 드러낸 큰 그림이라도 그려낼 수 있다면 다행일 것이다. 하지만 이 연구의 결과로

인해 비극적 상황이 조금 더 앞당겨질 수는 있다. 그래서 비극의 책임이, 이 연구가 드러낸 허점을 방지하거나 조장한 ‘책임 있는 사람들’이 아니라 이 연구의 연구자들에게 전가될까봐 우려할 수밖에 없는 것이다. 특히, 이 연구로 인해 -부동산 가격 폭등으로 인해- ‘이제야 제값받기 시작한 집값이 이 연구 때문에 다시 떨어졌다’는 원색적인 비난에 직면할까 두렵다.

또한, 모든 일에는 순서가 중요하다. 만일 역대 정부들이 부동산과 관련한 정책을 설계할 때 정부에서 장악하고 있는 공공 부문부터 제대로 설계했다면 공공 부문이 선도하여 부동산시장 안정에 어느 정도 기여할 수 있었을 것이다. 하지만 경영평가가 보편화된 이래 공공 부문 역시 수치화 계량화된 실적과 성과에 매몰되면서 차익과 폭리를 노리는 악덕 투자자와 다르지 않게 되었고, 정치가와 공직자들 역시 자신의 실적과 성과를 위해 이런 상황을 알면서도 이를 조장하거나 방치했다고 생각한다. 그러면서 오히려 실정(失政)의 책임을 일반국민의 탓으로 전가하고, 부동산을 통한 개인의 불로소득부터 바로잡겠다고 국민들을 향해 징벌적 과세(課稅) 수준의 애먼 칼을 빼든 것이다. 순서가 이미 잘못되었고, 퇴로 없는 정책은 저항만 낳을 뿐이다.

하지만 이제 시간이 많지 않다.

지금이라도 -여야를 불문하고- 정치가와 공직자들부터 각성할 필요가 있다. 특히 국회의원, 정치회의의원들과 기획재정부, 국토교통부, 보건복지부, 금융위원회, 법무부, 지방자치단체 등 정부 담당공무원들의 책임이 매우 무겁다. 또한, 국민들도 냉정히 선택해야 한다. 부풀대로 부풀려진 이 비정상적인 부동산 가격을 유지하여 환상을 조금이라도 더 지속시킬 것인지, 아니면 지금이라도 바로잡아 2015년 수준의 가격이라도 지켜낼 것인지를 결정해야 한다. Covid-19로 인해 모든 상황이 미뤄지고 있지만, 여전히 엄중한 상황에 놓여있다는 점을 모두가 인정해야 한다. 반칙을 했다면 실격되어야 하고, 출발점에 다시 서게라도 해준다면 다행인 점을 받아들여야 한다.

이 연구도 마찬가지다. 두려움에 쫓겨 적당히 마무리할 것인지, 아니면 멸사봉공(滅私奉公)하여 국민과 역사 앞에 이실직고(以實直告)할 것인지를 냉정히 선택해야 했다.

이 연구에서 제시한 모든 예측과 가정들이 제안자 또는 연구진만의 오해와 착각이기를 바라지만, 현장을 다니고 연구의 폭과 깊이를 더하면서 방향은 점점 명확해졌다. 국정농단 사태가 발생하여 우리나라가 국가위기 상황에 처한 것이 아니라 국가위기급의 공공부패 상황이 우리나라를 국정농단 사태와 부동산 가격급등 사태로 이끈 것이라고 말할 수밖에 없다. 공익재단, 국민연금 기금, 자금세탁, 범죄수익 환수, 뇌물범죄, 조직범죄 등과 관련하여 한국형사정책연구원에서 추진했던 많은 선행연구들도 우리나라 공공 부문의 부패 내지는 공적 기능의 붕괴 가능성을 이미 경고했었다. 만일 이것이 현실이라면 누구를 탓할지에 몰두하기에 앞서 이 국가위기를 벗어날 길

을, 아니 그 길로 향하기 위한 작은 실마리라도 찾아낼 수 있다면 다행일 것이다.

이 연구는 이런 엄중한 현실인식에서 출발했다.

이처럼 엄중한 현실인식에서 출발한 연구이기 때문에 1년이라는 단기간 동안 부동산시장의 작은 단면 몇 지점만을 간추린 이 연구의 결과를 정책에 반영하라고 감히 말할 수 없다. 또한, 그렇기 때문에 이 글 제18장 제2절에서 제안한 형사정책적 실천과제들을 제19장의 형사정책 분야의 중점 대응전략에 별도로 제시하지 않았다. 오히려 자본유형별 중점 대응전략을 우선 실천과제로서 강조했고, 형사정책과 거리가 있는 ‘편드의 부동산 투자 관련 법제의 정상화’를 최우선 과제로서 제안했다.

왜냐하면 시장에 대한 대응의 핵심은 시장에 활기를 불어넣는 데 있어야 하는 것이지, 시장을 억누르는 데 있는 것이 아니기 때문이다. 즉, 시장이 시장 본연의 역할과 기능을 수행할 수 있도록 만드는 것이 보다 본질적인 사안이며, 시장질서를 확립하기 위한 형사정책은 보조적인 수단에 지나지 않기 때문이다. 그렇기 때문에 부동산 가격을 통제하는 것이 주된 정책목표가 되어서는 안 되고, 이른바 거래절벽이나 매물잠김과 같은 현상이 나타나지 않도록 유통 및 소비와 관련한 규제와 조세를 최소화할 필요가 있다고 생각한다. 즉, 부동산 거래가 활성화될 수 있도록 정부의 불요불급한 시장개입을 최소화하는 것이 주된 정책목표가 되어야 할 것이라고 생각한다.

다만 제16장에서 확인할 수 있었던이 전형적 시장교란행위라고 할 수 있는 시세조종행위 등과 관련한 벌칙 규정이 부동산정책 관련 법률에 거의 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 부동산서비스와 관련한 신종 산업에 대응한 벌칙도 거의 마련되어 있지 않아 이들의 탈법과 반칙에 전혀 대응할 수 없었을 것이라고 예상된다. 이러한 정책 사각지대를 최소화할 필요가 있고, 이를 위해서는 ‘부동산 시장교란의 구조와 대책’과 관련한 후속 연구를 지속할 필요가 있다. 또한, 공적 부문에 있어서만은 정부가 적극적으로 개입할 필요가 있다고 생각하며, 공적 자금이 조금이라도 투입되거나 행정적·재정적 지원·혜택이 주어진 경우에는 그 공적 소임을 다할 수 있도록 철저히 관리·감독하여야 할 것이다. 나아가, 형사정책 이외에 그간 정책적으로 소외되었던 법무정책적 영역의 사안들, 특히 법인, 회사, 전세, 신탁 등과 관련한 제도들에 대해서도 정책적·학술적인 투자를 확대할 필요가 있다고 생각한다.

앞서 밝힌 대로 부동산 가격이 급등하는 것이 마치 자산가치의 급상승, 나아가 국부(國富)의 급성장인 것처럼 자화자찬(自畫自讚)할 수 있을지도 모른다. 하지만 무주택자·세입자 등 주거약자나 -주택가격이 고착된- 노후·불량주택 거주자들이 언제까지 이런 상황을 견딜 수 있을지 의문이다. 더욱이 늘어난 것처럼 보이는 국부가 실제로는 해외로 유출되거나, 누군가의 사금고로 은닉되어

있을 수 있기 때문에 국민들의 뭉이 남아있을지도 의문이다. 심지어 누군가는 현재도 부패자산을 처분하여 차익을 남기기 위해 혈안이 되어있을 수도 있다. 무엇보다도, 이 가격이 언제까지 상승 기조를 유지할 수 있을지도 의문이다.

이 나라를 움직이는 책임 있는 정치인과 공직자들도 이 연구의 상황인식에 조금이라도 공감하는 바가 있다면, 대책 마련에 앞서 -정치적인 유불리를 떠나- 현 상황을 정직하게 이실직고하여 국민들에게 소상하게 알릴 필요가 있다고 생각한다. 냉정히 말해, 이것이 가장 중요하다.

참고문헌(제4편)



- 강석구, “누가 부동산시장을 흔드는가?”, 형사정책연구소식 제156호, 한국형사정책연구원, 2020. 12.
- _____, 5단계 범죄수익 환수시스템의 제도적 구현방안, KIC Issue Paper, 한국형사정책연구원, 2017년 제7호.
- _____, 범죄피해재산에 대한 몰수·추징 법제 연구, 법무부, 2016. 12.
- 강석구·송봉규·이성대·신민, 공익재단을 이용한 탈법·불법 유형 및 형사정책적 대응방안, 한국형사정책연구원, 2018. 12.
- 강석구·박준희, OECD 뇌물방지협약 4단계 평가와 한국의 대응방안, 법무부, 2017. 12.
- 강석구·이상수·손진·강지현·민수현, 주요 해외국 법집행기관의 금융거래추적 운영 실태에 대한 연구, 한국형사정책연구원, 2017. 12.
- 강석구·최원석, 사회보장성 자금 불법운용에 따른 재정손실 방지를 위한 형사정책적 대응방안, 한국형사정책연구원, 2016. 12.
- 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7.
- 권보원, “회사를 처벌하는 양벌규정의 실효성에 대한 비판적 검토 -회사불법 억지를 위한 최적 법적 모색 시론-”, 법경제학연구 제15권 제2호, 2018.
- 기획재정부, 2020년도 공공기관 경영평가편람(수정), 2020. 9.
- 김성돈, “법인의 형사책임과 양벌규정의 해석과 적용”, 저스티스 통권 제168호, 2018.
- _____, “양벌 규정과 책임주의 원칙의 재조명”, 형사법연구 제27권 제3호, 2015.
- _____, “양벌규정의 문제점과 한계, 그리고 개선입법의 방향성”, 형사법연구 제29권 제2호, 2017.
- _____, 형법총론, SKKUP, 2011.
- 김성룡/권창국, “기업·법인의 형사책임법제 도입가능성과 필요성”, 형사법의 신동향 제46호, 2015.
- 김용섭, “양벌 규정의 문제점 및 개선 방안”, 행정법연구 제17호, 2007.
- 김재봉, “양벌 규정에서 법인과 행위자의 법정형 분리의 필요성”, 법과 정책 연구 제12집 제3호, 2012.
- 김혜경, “양벌규정상 처벌되는 행위와 행위자간의 불일치, 그리고 법인의 범죄능력 인정”, 형사정책

- 연구 제29권 제1호, 2018.
- 대한민국국회사무처, 제169회국회 국회본회의회의록 제15호, 1994. 7. 14.
- 박광민, “기업에 대한 형사 책임 귀속의 바람직한 방안”, 성균관법학 제27권 제3호, 2015.
- 박창식, “법인의 양벌규정 위헌판결에 대한 고찰 -헌법재판소 2009.7.30. 선고 2008헌가24판결을 중심으로”, 순천향 사회과학연구 제16권 제1호, 2010.
- 법제사법위원회, 형법 일부개정법률안(정부 제출) 검토보고, 2011. 10.
- 손동권, “법인의 범죄능력과 양벌규정”, 안암법학 제3집, 1995.
- _____, “양벌규정에 의한 법인처벌의 특수문제 -최근 ‘보건범죄단속에 관한 특별조치법 제6조’에 대한 헌법재판소 판시내용과 양벌규정에 대한 전면적 법 개정 작업을 중심으로-”, 한국형사법학의 오늘(정은 이영란교수 화갑기념논문집), 2008.
- 신동운, 형법총론, 법문사, 2014.
- 이순욱, “산업안전보건법상 형사처벌 규정에 관한 소고”, 법학연구 제62권 제1호, 2021.
- 이재방, “법인의 범죄능력 인정과 법인처벌 방안”, 홍익법학 제11권 제1호, 2010.
- 이주희, “양벌 규정의 실효성 확보에 관한 연구 -법인에 대한 벌과금 증가를 중심으로-”, 법학연구 제47집, 2012.
- 장성원, “양벌 규정에서 개인 책임과 단체 책임”, 형사정책 제28권 제3호, 2016.
- _____, “양벌 규정에서의 법인 처벌의 본질”, 경찰학 논총 제6권 제2호, 2011.
- 재정경제부 보도참고자료, “부동산정책실무회의·실무기획단 설치·운영”, 2004. 8. 19.
- 정성근/박광민, 형법총론, SKKUP, 2020.
- 조 국, “법인의 형사 책임과 양벌 규정의 법적 성격”, 법학 제48권 제4호, 2007.
- 조명화/박광민, “양벌규정과 형사책임 -개정된 양벌규정의 문제점을 중심으로-”, 법학논총 제23집, 2010.
- 조병선, “개정 양벌 규정에서의 기업의 형사 책임: 과실 추정설에 대한 반론”, 형사정책 제21권 제1호, 2009.
- 조병인·강석구·송봉규, 주택재개발·재건축사업의 탈법운영 실태 및 대책, 한국형사정책연구원, 2008. 12.
- 한국형사법학회, 형사법강좌 I, 박영사, 1981.
- 한석훈, 기업범죄의 쟁점연구, 법문사, 2013.

협동연구총서 21-44-01

부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략

발 행 2021년 8월
발 행 처 경제·인문사회연구회
주 소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동 909호
전 화 044) 211-1000
홈 페이지 www.nrc.re.kr
I S B N 979-11-5567-494-9

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.