



연구노트

한국부동산원의 법적 기능과 향후 입법과제

Legal Function of the Korea Real Estate Board and Future Legislative Tasks

허강무*

Kang-Moo Heo

■ Abstract ■

With the enactment of the Korea Appraisal Board Act in 2016, the Korea Appraisal Board stopped appraisal work, which had been in competition with the appraisal industry, and focused on public affairs such as real estate price announcement, statistics, and surveys. However, as the industry continued to raise an issue with the Board's name, claiming that the term "appraisal" still caused confusion in the appraisal market, the need for revision increased. In response, the National Assembly passed the Korea Real Estate Board Act, which replaced the Korea Appraisal Board Act, in a plenary session on May 20, 2020. Accordingly, the launch of the Korea Real Estate Board (tentative name) is expected to mark a turning point for the policy of the real estate market and industry. Therefore, this paper examines the legislative history of the Korea Real Estate Board Act and the major legal functions of the Korea Real Estate Board, and suggests the legislative policy tasks to be reviewed ahead of the launch of the Korea Real Estate Board in 2021.

Keywords: Korea Appraisal Board, Korea Real Estate Board Act, Korea Real Estate Board, Act on the public announcement of real estate values, Real estate consumer

* 전북대학교 공공인재학부 교수 | Professor, College of Public Policy (Public Policy), Jeonbuk National University | hkm3387@jbnu.ac.kr |

I. 서론

2021년부터 한국감정원이 ‘한국부동산원’으로 기관 명칭을 변경하여 부동산질서 조사·관리 기능 등을 수행하는 공공기관으로 출범함에 따라 부동산정책과 시장의 상당한 변화가 예상된다.

2016년 한국감정원법이 제정되면서 한국감정원은 감정평가업계와 경쟁관계에 놓여 있던 감정평가 수주 업무를 중단하고, 이후에는 부동산 가격 공시와 통계, 조사 등 공적 사무에 집중하였다. 그러나 기관 명칭이 감정평가(Appraisal)의 약칭인 ‘감정(Appraisal)’이라는 용어가 포함되어 감정평가시장의 혼란을 초래한다는 감정평가업계의 지속적인 문제제기에 따라 개정의 필요성이 증폭되어 왔다.

이에 국회는 2020년 5월 20일 본회의를 개최하고, 한국감정원법을 한국부동산원법으로 개정하였고, 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행된다. 개정의 주요 내용은 부동산 조사·통계 전문기관으로서 기관의 성격을 분명히 드러낼 수 있도록 현행 사명인 ‘한국감정원’을 ‘한국부동산원’으로 변경하고(제명 및 제1조 등), 공적 기능을 추가하여 기관 목적에 부동산 시장의 조사·관리를 명시하고, 소비자 권익을 보호하고 부동산 산업발전에 이바지하는 것으로 목적을 명확화하였다(제1조). 또한 주택 등 건축물 청약 전산관리 및 지원업무, 부동산 관련 분쟁조정 등 소비자 보호업무가 한국부동산원의 법적 기능에 추가되었다(제12조).

한국부동산원의 출범은 부동산시장과 산업정책의 전환점이 될 것으로 예상된다. 그간 국토교통부는 부동산정책의 주요 정책대상을 ‘토지’를

중심으로 삼아 왔으나, 2000년대 이후 ‘부동산의 자본화’ 내지 ‘토지와 자본의 일체화’ 경향이 급속하게 진전되면서 부동산시장의 관리가 효과적으로 작동되지 못한 측면이 있다. 이에 정부는 한국부동산원을 전담기구로 삼아 부동산시장의 질서를 재정립하려는 정책변화를 모색하고 있는 것으로 보인다.

본 연구는 아직 한국부동산원법이 발효되지 않았고, 세부적인 사항이 시행령 등 하위법령에 위임되어 있는 상황에서 한국부동산원 관련 입법정책이 제도 도입의 취지에 실질적으로 부합될 수 있도록 입법정책 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다. 따라서 본 논문에서는 한국부동산원법의 입법경위 등과 한국부동산원의 주요 법적 기능을 살펴보고, 2021년 한국부동산원 출범을 앞두고, 향후 검토되어야 할 입법정책 과제를 제시하고자 한다.

II. 한국부동산원법의 입법경위와 평가

1. 한국부동산원법의 입법경위

한국감정원은 1960년대 정부가 경제개발을 추진하는 과정에서 재산권의 가치변동이 빈번해지고, 각종 재화의 다양화·대형화와 국토이용의 효율화 요청 등에 따라 1969년 4월에 재무부·한국산업은행·시중은행 등이 금융기관의 감정, 국·공유재산의 관리처분 등 다양한 목적의 감정 업무를 수행할 목적으로 주식회사 형태의 한국감정원을 출자하여 설립되었다(허강무, 2011).

2010년부터 정부는 부동산가격공시제도의 선

기관인 한국부동산원의 기능과 역할을 명칭(법 제명)에 명확히 규정한 것은 바람직한 입법정책이라고 할 수 있다.

둘째, 그간 정부의 부동산정책이 시행착오를 반복한 주요 원인 중 하나인 “부동산 시장의 조사·관리” 기능 부재를 해소하고, 부동산시장 질서를 체계적으로 재정립할 수 있는 기관과 기능이 이번 입법조치를 통해 한국부동산원으로 일원화되었다는 점이다. 향후 「공인중개사법」, 「부동산 거래 신고 등에 관한 법률」에 따라 집값 담합, 자전거래 등 주요 부동산시장 교란행위에 대한 조사를 한국부동산원이 체계적으로 수행할 수 있고, 부동산시장의 공정성과 건전성이 제고될 수 있는 정책수단을 마련한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

셋째, 이번 개정으로 소비자 권익보호를 위해 부동산 시장에서의 분쟁조정 등 소비자 보호 업무 등이 한국부동산원의 업무범위에 추가되었다(제 12조). 주택 및 건물 등의 부동산은 다른 재화와 달리 고액의 금전을 지불하고 구매함에도 불구하고, 소비자 권익보호가 미미했다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다(이형찬 외, 2018). 따라서 한국부동산원 출범은 부동산 소비자 문제를 전문적으로 해결할 수 있는 ‘부동산소비자 권익보호 기관’의 탄생이라는 점에서 주목할 만하다.

넷째, 법과 제도는 각 나라마다 정치·경제 등의 상황에 따라 각기 다른 방식을 채택하고 있으며, 마찬가지로 감정평가제도의 경우에도 공인자격사 중심형(미국, 일본)과 정부기관 중심형(영국, 독일)으로 발전형태가 각기 다르게 형성되었다(허강무·홍성진, 2010). 그러나 우리나라는 공인자격사 중심형(감정평가사 자격제도)과 정부기관

중심형(한국감정원)이 병존하는 특이한 형태로 제도가 운영되어 첨예한 갈등을 초래하였다. 한국부동산원법은 이러한 문제를 근원적으로 해결했다는 점에서 입법적 평가를 받을 수 있다. 그간 한국감정원이라는 명칭이 국민과 소비자에게 ‘감정평가기관’의 상징처럼 인식되어온 점을 고려할 때, 한국부동산원이 ‘부동산정책 지원과 시장관리’로 확대된 공적기능 수행에 집중할 수 있는 계기가 마련되었다고 볼 수 있다.

III. 한국부동산원의 주요 법적 기능

전술한 바와 같이 2010년부터 정부가 추진한 ‘감정평가 선진화 방안’의 일환으로 아래와 같이 한국부동산원(한국감정원)의 법적 기능은 확대되고 있는 추세이다. 이를 기관명칭 변경 전·후로 구분하면 아래와 같다.

1. 기관명칭 변경 전의 법적 기능

2016년 한국감정원법 제정에 따라 한국감정원은 부동산 가격공시를 위한 조사·산정·검증, 부동산투자회사 업무검사 지원, 감정평가 타당성 조사 등 부동산 시장 적정성에 대한 조사·관리를 위한 업무 등을 수행하는 기관으로 전환되었다.

2017년 문재인정부 출범 이후에는 금융결제원에서 위탁 수행했던 청약업무 이관, 실거래상설조사팀운영 업무, 부동산교란행위신고센터 운영, 재건축·재개발 등에서의 공사비 검증업무를 포함, 리츠(REITs: 부동산투자회사) 신고·상당

센터 신설 등 부동산시장질서 교란 행위 단속 등의 기능이 추가되었다.

1) 부동산가격공시 업무 수행 및 지원 기능

한국부동산원은 주요 법적기능으로 부동산 가격공시 관련 정책 지원, 표준주택·공동주택 조사·평가 등을 수행하고 있다(〈표 2〉 참조). 부동산 공시가격은 기초연금, 기초생활보장 등의 복지분야, 각종 부담금 산정기준, 정부정책에 따른 행정목적, 손실보상액 산정기준, 재산세 등 과세표준, 감정평가 등 총 60여 개의 각종 행정목적에 따라 활용되고 있다(국토교통부, 2019a).

2) 부동산 통계조사 기능

한국부동산원은 지가변동률조사, 주택가격동

향조사, 상업용부동산임대동향조사, 상가권리금 조사, 미분양통계, 임대차통계시스템운영 등의 기능을 수행하고 있다(〈표 3〉 참조).

3) 부동산시장조사·관리 기능

한국부동산원은 감정평가 타당성조사, 주택청약, 적정성조사, 리츠시장관리, 공동주택관리, 실거래상설조사팀 및 부동산거래질서교란행위 신고센터 운영 등의 기능을 수행하고 있다(〈표 4〉 참조).

4) 부동산정책 지원 기능

한국부동산원은 녹색건축물 조성 지원, 공익사업 보상수탁업무, 공익사업 재결정보체계의 구축·운영, 도시재생지원 등의 부동산정책 지원 기능을 수행하고 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 2〉부동산가격공시 업무 수행 및 지원 기능

법적 기능	근거법령
표준주택가격조사 부대업무	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제28조 및 동법 시행령 제76조
표준주택가격 조사산정	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제16조, 「한국감정원법」 제12조
개별주택가격검증	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제17조, 「한국감정원법」 제12조
공동주택가격조사	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제18조
표준지공시지가 조사부대업무	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제28조 및 동법 시행령 제76조
공시가격정보체계 구축 및 관리	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제27조, 제28조 및 동법 시행령 제76조 2항
감정평가정보체계운영	「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제9조 및 동법 시행령 제47조
상가오피스텔기준 시가조사	「소득세법」 제99조(기준시가의 산정) 제1항 제1호 다목, 「상속세 및 증여세법」 제61조(부동산 등의 평가) 제1항 제3호
과표양성화 특수물건조사	「지방세법」 제4조 및 동법 시행령 제4조

2. 기관명칭 변경 후 신설된 법적 기능

한국부동산원 출범을 계기로 법적 기능은 부동

〈표 3〉부동산 통계조사 기능

법적 기능	근거법령
지가변동률조사	「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제19조 및 동법 시행령 제17조
주택가격동향조사	「주택법」 제88조, 제89조 및 동법 시행령 제91조
상업용부동산임대 동향조사	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제15조 및 동법 시행령 제25조
상가권리금조사	「부동산 가격공시에 관한 법률」 제15조 및 동법 시행령 제25조
미분양통계	「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조, 「주택법」 제88조
임대차통계시스템 운영	「민간임대주택에 관한 특별법」 제60조

〈표 4〉 부동산시장조사·관리 기능

법적 기능	근거법령
감정평가 타당성조사	「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 제8조 (감정평가 타당성조사), 동법 시행령 제47조 (업무의 위탁), 동법 시행령 제49조
주택청약	「주택법」 제56조의2(주택청약업무수행기관), 제89조(권한의 위임·위탁), 국토교통부고시 제2020-31호('20.1.23)
적정성조사	「한국감정원법」 제12조, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제5조, 제25조 및 동법 시행령 제19조의4
리츠시장관리	「부동산투자회사법」 제9조, 동법 시행령 제47조의6, 제49조의7
공동주택관리	「공동주택관리법」 제23조, 제88조, 동법 시행령 제95조
전자계약시스템 (IRTS)운영관리	「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제25조, 동법 시행령 제19조
실거래상설조사팀 및 부동산거래질서 교란행위 신고센터 운영	부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제6조 제3항, 동법 시행령 제19조의4

〈표 5〉 부동산정책 지원 기능

법적 기능	근거법령
녹색건축물 조성 지원	「녹색건축물 조성 지원법」 제10조, 제14조, 제16조, 제17조, 동법 시행령 제7조 등
공익사업 보상수탁업무	「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제81조 및 동법 시행령 제43조, 「한국감정원법」 제12조
공익사업 재결정보체계의 구축·운영	「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제60조의2 제2항 및 동법 시행령 제24조의2
도시재생지원	「도시 및 주거환경정비법」 제9조, 제48조, 제69조, 제114조 등 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제50조 및 동법 시행령 제42조 등

산 관련 정보의 제공·자문과 도시, 건축, 부동산 등과 관련해 대통령령으로 정하는 정부 정책지원 업무, 주택 등 건축물의 청약에 대한 전산관리 및

지원업무, 부동산 관련 분쟁조정 등 부동산 시장 소비자보호를 위해 대통령령으로 정하는 업무 등의 업무 등으로 추가 확대되었다.

이외에 ‘부동산투자회사 업무검사 지원’은 ‘부동산투자회사에 대한 업무검사’로 변경되었고, ‘부동산 시장 적정성에 대한 조사·관리’는 ‘부동산 시장의 적정성 및 질서유지’로 역할이 확대되었다.

1) 부동산 관련 정부 정책지원 기능 강화

한국부동산원은 부동산 관련 정보의 제공·자문과 도시, 건축, 부동산 등과 관련해 대통령령으로 정하는 정부 정책지원 업무를 수행하도록 하였다(법 제12조 제4호). 부동산 관련 정보의 제공·자문과 도시·건축·부동산 등에 관하여 대통령령으로 정하는 정부 정책지원 업무는 기존 기능인 녹색건축물의 인증·검토와 관련하여 부수적으로 규정되어 있는 내용을 별도로 규정한 것이다.

2) 주택 등 건축물의 청약에 대한 전산관리 및 지원 기능

주택 등 건축물의 청약에 대한 전산관리 및 지원업무(법 제12조 제5호) 신설은 2020년 1월 주택법 개정으로 주택의 청약에 대한 지원업무 수행과 청약시장의 체계적 관리를 위한 법적 근거를 마련한 것으로 보인다.

주택법에 따라 국토교통부장관은 입주자자격, 공급순위 등의 확인과 입주자저축의 관리 등 주택공급과 관련하여 국토교통부령으로 정하는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 주택청약업무수행기관을 지정·고시할 수 있다(법 제56조의2). 국토교통부는 청약 신청 전에 입주자자격, 재당

첨 제한 및 공급 순위 등 정보를 신청자에게 제공하여 신청 오류에 따른 당첨 취소 사례를 줄이도록 하고, 금융결제원에서 담당하고 있는 주택 청약 관련 업무를 한국부동산원에 이관하고, 이를 위해 청약업무 수행기관으로 2020년 1월 지정·고시하였다.²⁾

3) 부동산 관련 분쟁조정 등 부동산 시장의 소비자보호 기능

부동산 관련 분쟁조정 등 부동산 시장의 소비자보호를 위해 대통령령으로 정하는 업무(법 제 12조 제6호)는 부동산 시장에서의 불법행위에 따른 소비자의 피해를 방지하고, 건전한 시장질서 유지를 위해 신설된 기능이다.

IV. 한국부동산원 기능의 향후 입법 과제

2010년 이후 한국부동산원(한국감정원)의 법적 기능은 산발적으로 추진되어 왔다. 이러한 이유로 기관의 법적 성격과 역할이 부동산시장과 산업계에 충분하게 전달되지 못하고 있는 실정이고, 이러한 문제는 한국부동산원의 공적기능의 조기 정착과 부동산 산업계의 경쟁력 제고를 위해 반드시 극복해야 할 정책과제 중 하나이다.

그 밖에도 한국부동산원을 둘러싼 다양한 정책과제가 있으나, 지면상 한계 등으로 이하에서는 부동산시장의 질서·조사 전담기구 구축, 부동산 산업 육성 지원 기능의 제고, 부동산소비자의 실

질적 권익보호와 기구의 일원화 검토, 한국부동산원의 법적 지위 문제 등 한국부동산원의 법적 기능과 관련한 주요 입법정책과제 위주로 살펴보고자 한다.

1. 부동산시장의 질서·조사 전담기구 구축

한국부동산원법은 부동산 시장의 적정성에 대한 조사·관리 및 감독·지원 기능에 중점을 두어 부동산 시장의 안정과 질서유지를 위한 전문기관으로서 한국감정원의 기능을 개편하고, 이에 맞추어 현행 한국감정원 명칭을 ‘한국부동산원’으로 변경하였다.

최근 부동산시장에서 호가 담합, 부동산시장의 가격 왜곡, 청약통장 불법거래, 재개발 조합비리 등 시장불안을 야기할 수 있는 시장교란행위가 다양하게 발생하고 있는 실태가 정부합동조사를 통해 밝혀졌다(〈표 6〉 참조). 이와 같이 무질서한 부동산 시장의 거래 질서를 재정립할 전문성 있는 전담기관 신설이 매우 시급하게 요구되는 시점에서 한국부동산원이 출범하는 것이다. 이는 헌법상 주거안정 도모와 국가가 경제영역에서 실현하여야 할 목표의 하나인 “균형 있는 국민경제의 성장과 안정”이라는 측면에서 만시지탄이다.

따라서 한국부동산원 기능은 이러한 시대적 요구에 적절하게 대응할 수 있는 방향으로 입법정책을 추진하여야 하고, 이를 위해 시행령 및 시행규칙 개정을 통해 공정한 부동산시장 질서 구축 전담기능을 원활하게 수행할 수 있는 입법 보완 작

2) 국토교통부고시 제2020-31호('20. 1. 23).

〈표 6〉 부동산실거래 정부합동조사 결과 주요 내용(국토교통부, 2020b)

1차 조사 (서울 25개구) 결과발표 (‘19.11.28)	<ul style="list-style-type: none"> • (총 991건 조사) ‘19.8~9월 서울 실거래 신고 중 이상거래 의심건 총 991건에 대해 실거래 조사 • (총 601건 조치) 탈세의심 532건 국세청 통보, 대출규정 미준수 의심 59건 금융위·행안부 통보, 실거래 위반 10건 과태료 부과
2차 조사 (서울 25개구) 결과발표 (‘20.2.4)	<ul style="list-style-type: none"> • (총 1,333건 조사) 서울지역 ‘19.8~9월 732건 (1차 잔여분 등), ‘19.10월 601건 등 이상거래 총 1,333건 실거래 조사 • (총 768건 조치) 탈세의심 670건 국세청 통보, 대출규정 미준수 의심 94건 금융위·행안부 통보, 실거래 위반 3건 과태료 부과, 명의신탁 의심 1건 경찰청 통보
3차 조사 (서울 25개구) 결과발표 (‘20.2.4)	<ul style="list-style-type: none"> • (총 1,608건 조사) 3차 조사에서는 ‘19.11월까지 신고된 공동주택(아파트 등, 분양권 포함) 거래 16,652건에서 추출된 이상거래 1,694건(전체 약 10%) 실거래 조사 • (총 835건 조치) 탈세의심 835건 국세청 통보, 대출규정 미준수 의심사례 75건은 금융위 등 현장 점검

업도 요청된다. 현재 정부가 주택가격동향조사 등 통계 개선, 부동산시장 불법행위 대응반 신설 및 전담 특별사법경찰 배치 등 불법행위·실거래 상시조사체계 구축(국토교통부, 2020a), 자금조달계획서 등 합동조사(국토교통부, 2019c), 부동산공시가격의 시세 반영률 현실화(국토교통부, 2019b) 등 부동산시장질서 확립 등의 정책을 추진하고 있는바, 한국부동산원은 이러한 정책이 조기에 안착할 수 있는 기반마련을 당면과제로 삼아야 할 것이다.

자유민주주의국가에서 시장경제원리를 중시하는 것은 그것이 개인의 자유와 창의를 보장하고, 재화를 효율적으로 배분하는데 가장 알맞은 원리이기 때문이다.³⁾ 그러나 부동산은 물리적인

고정성, 상품의 비표준성, 공급의 한정성, 가격에 대한 기대심리로 인해 일반적인 경제현상과 다른 수요증가현상이 나타나는 특성 등이 있어 부동산 거래에 일반 시장원리가 적용되기 어려운 대상이다.⁴⁾ 특히 부동산시장의 불법행위가 성행하는 경우에는 정상적인 시장기능이 교란되고 사회·경제적으로 여러 가지 폐단과 모순을 노정하게 되므로 이를 그대로 방치해 둘 수는 없으며, 적절한 형태의 부동산시장질서의 정립을 위한 법적 기능이 체계적으로 작동되어야 한다. 향후 한국부동산원은 공정한 부동산시장의 질서 정립을 담당하는 역할이 가장 주된 기능이 되어야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 방향으로 입법정책이 추진되어야 할 것이다.

2. 부동산산업 육성 지원 기능의 제고

부동산산업은 임대업, 공급업, 관리업, 중개업, 감정평가업, 부동산 융복합산업, 부동산 연관산업 등 매우 다양하여 이를 통해 일자리 창출 효과가 높은 산업이라는 점에서, 부동산산업을 선도·육성할 수 있는 기관 설립 필요성이 제기되었다(정희남 외, 2014).

부동산산업은 2016년 기준 110.6조 원 규모이며, 전체 부동산산업 부문에서 개발 및 공급업은 55.8%, 관리업은 19.6%, 중개 및 감정평가업은 13.2%, 임대업은 11.4% 순으로 매출액 규모가 파악되고 있다(이형찬 외, 2018). 현재 부동산

3) 헌법재판소(1989. 12. 22.) 88헌가13 결정.

4) 헌법재판소(2019. 11. 28.) 2016헌마188 결정.

평가과(감정평가업), 주택정책과(주택관리업), 그리고 부동산산업과(중개업, 개발업, 리츠업, 투자자문업) 등 부동산활동의 일부분만이 정책대상으로 관리되고 있다.

부동산산업을 육성하기 위한 기본적인 정부정책 중 하나는 공공재적 성격을 지닌 부동산산업 관련 정보인프라를 구축 및 제공하는 정책이다. 부동산 투자정보체계구축, 그리고 이를 통해 공신력 있는 투자지표지수를 개발하고, 관련 지표를 주기적으로 공급하는 지원정책이 부동산산업 육성을 위한 급선무 중 하나이다.

한국부동산원은 부동산산업 관련정보를 수집하고, 이들 정보를 객관적으로 처리하여 필요정보를 부동산시장에 제공하는 업무를 담당하는 인프라 관리기구의 기능을 통해 부동산산업의 활동에 대한 모니터링을 수행하고, 부동산시장의 불투명성을 개선하는 한편, 부동산 관련 통계수집 방법 등을 개선하여 부동산 데이터를 활용한 민간 스타트업 육성, 신산업 창출 등 부동산서비스산업의 육성 지원기능을 강화하는 방향으로 발전방안을 모색해야 할 것이다. 이를 원활히 수행할 수 있는 부동산서비스산업진흥법 등 관련 법령의 입법 정비가 요청된다.

3. 부동산소비자의 실질적 권익보호와 기구의 일원화 검토

소비자주권의 원리를 근간으로 삼는 시장경제에서는 부동산소비자가 부동산의 구입·사용에 있어서 시장기능을 통하여 생산의 종류·수량과 방향을 결정하고, 이러한 일련의 행위가 공정한

시장에서 이루어질 수 있도록 보호되어야 한다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 주택 및 건물 등 부동산은 다른 재화와 달리 고액의 금전을 지불하고 구매함에도 불구하고, 소비자 권익보호가 미미했다.

이러한 성찰의 일환으로 2018년 제정된 부동산서비스산업 진흥법은 “부동산서비스산업의 기반 조성 및 지원·육성에 필요한 사항을 정함으로써 부동산서비스산업의 발전을 촉진하고 국민편의 증진과 양질의 일자리 창출 및 국민경제의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적”으로 하고 있어 부동산소비자의 실질적 권익보호의 법적 성격보다는 부동산서비스산업 육성법의 성격에 가깝다.

또한 부동산소비자 관련 기능이 각기 다른 부처와 법령에 분산되어 부동산소비자의 실질적 권익보호가 용이하지 않은 실정이다(〈표 7〉 참조).

향후 부동산소비자의 실질적 권익보호를 위해 분산된 기구를 일원화하여 전문성을 확보하는 문제는 부동산을 둘러싼 소비자 분쟁이 날로 증가하고 있는 추세를 감안할 때 중장기적 입법정책과제라 할 수 있다.

이번 개정으로 소비자 권익보호를 위해 부동산 시장에서의 분쟁조정 등 소비자 보호 업무와 주택 등 건축물의 청약에 대한 전산관리 및 지원업무 등을 한국부동산원의 법적기능에 추가한 것도 이러한 환경변화를 반영한 것으로 보인다. 향후 한국부동산원이 부동산 시장에서의 불법·위법 행위에 대한 신고 접수와 소비자 보호를 통합적으로 수행하는 부동산시장 불법행위 등 신고센터설치, 정확하고 종합적인 부동산 통계를 생산·활용하기 위한 부동산정보통계센터 운영 등을 통해 부동

〈표 7〉 부동산 소비자 관련 주요 법령 현황

구분	법률	소관부처	소관부서
1	공인중개사법	국토교통부	부동산산업과
2	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국토교통부	부동산산업과
3	건축물의 분양에 관한 법률	국토교통부	부동산개발정책과
4	부동산 가격공시에 관한 법률	국토교통부	부동산평가과
5	감정평가 및 감정평가사에 관한 법률	국토교통부	부동산평가과
6	부동산 거래신고 등에 관한 법률	국토교통부	토지정책과
7	공동주택관리법	국토교통부	주택건설공급과
8	공공주택건설 등에 관한 특별법	국토교통부	공공주택총괄과
9	민간임대주택에 관한 특별법	국토교통부	주거복지기획과
10	주택임대차보호법	법무부	법무심의관실
11	상가건물 임대차보호법	법무부	법무심의관실
12	집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률	법무부	법무심의관실
13	소비자기본법	공정거래위원회	소비자정책과
14	표시·광고의 공정화에 관한 법률	공정거래위원회	소비자안전정보과

산소비자의 공정한 시장참여를 보호하는 역할을 수행할 필요가 있다. 아울러 한국부동산원이 부동산소비자 권익을 위한 사전예방활동으로, 소비

자기본법 제35조 제1항 제4호 ‘소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업’ 등과 같은 비규제적 제도활동도 병행되어야 할 것이다.⁵⁾

한편, 부동산 소비자 분쟁이 주택 및 상가건물 임대차분쟁, 층간소음 분쟁, 공동주택관리분쟁, 건설분쟁, 하자심사분쟁 등 다양하게 발생하고 있으나, 분쟁해결기구는 분산되어 있는 실정이다(〈표 8〉 참조). 향후 부동산소비자분쟁 유관기관 간의 합의를 전제로 분쟁조정창구를 일원화하는 것도 중장기적으로 검토되어야 할 것이다.

4. 한국부동산원의 법적 지위 문제

한국부동산원의 출범은 부동산 시장의 적정성에 대한 조사·관리 및 감독·지원 기능에 중점을 두어 부동산 시장의 안정과 질서유지를 위한 전문 공공기관으로 법적 성격을 사실상 전환한 것으로 볼 수 있다. 부동산시장질서 확립 및 부동산소비자 보호 등과 같은 법적 기능을 부여하는 입법 조치는 대체로 타당하나, 향후 이와 같은 법적 기능을 전담할 한국부동산원의 법적 지위를 어떻게 설정할 것인지는 중차대한 문제이다.

한국부동산원에 부여될 부동산시장 불법행위

5) 소비자기본법 제35조(업무) ① 한국소비자원의 업무는 다음 각 호와 같다

1. 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책의 연구 및 건의
2. 소비자의 권익증진을 위하여 필요한 경우 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 대한 조사·분석
3. 소비자의 권익증진·안전 및 소비생활의 향상을 위한 정보의 수집·제공 및 국제협력
4. 소비자의 권익증진·안전 및 능력개발과 관련된 교육·홍보 및 방송사업
5. 소비자의 불만처리 및 피해구제
6. 소비자의 권익증진 및 소비생활의 합리화를 위한 종합적인 조사·연구
7. 국가 또는 지방자치단체가 소비자의 권익증진과 관련하여 의뢰한 조사 등의 업무
8. 그 밖에 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무

〈표 8〉 주요 부동산분쟁 기구 현황

구분	근거법률 (소관 부처)	기능
건설분쟁조정 위원회	건설산업기본법 제69조 (국토교통부)	발주자, 수급인, 시공사, 하수급인, 보증인 등 건설공사관계자 사이의 분쟁
건축분쟁전문 위원회	건축법 제88조 (국토교통부)	건축 관계자, 관계전문기술자, 인근주민 등 사이의 분쟁조정
하자심사 분쟁조정위원회	공동주택관리법 제39조 (국토교통부)	하자판정, 사업주체와 입주자대표회의 사이 등의 분쟁조정
중앙공동주택관리 분쟁조정위원회	공동주택관리법 제71조 (국토교통부)	입주자대표회의 구성, 공동주택유지·보수, 리모델링공사, 충간소음, 관리비 등 징수 등 분쟁조정
주택임대차 분쟁조정위원회	주택임대차보호법 제14조 (법무부)	주택임대차와 관련된 분쟁 심의·조정

대응반 신설 및 불법행위·실거래 상시조사체계 구축 등 부동산 시장의 불법 및 위법행위에 대한 조사·관리 기능 등 국토교통부의 지원 기능을 보다 전문적·실질적으로 수행하기 위해서는 관계 행정기관 또는 그 밖의 관계인에게 자료를 요청하는 수준의 현행 법령(법 제17조)으로는 한계가 있다.⁶⁾ 따라서 한국부동산원법 제17조에 따른 ‘자

료의 요청’ 등을 보완하여 부동산시장질서 유지 업무 수행을 위해 필요한 경우 관계자 출석 요구, 현장조사 및 사무소 출입을 통한 서류 조사 등이 가능하도록 입법정책을 추진할 필요가 있다.

다만 한국부동산원이 관계 행정기관 또는 그 밖의 관계인에게 ‘자료의 요청’ 등을 요구할 경우, 이와 같은 공적업무를 국가가 아닌 공공기관이 수행하는 것이 법적으로 적정한지에 대한 문제가 발생할 수 있다. 따라서 한국부동산원의 강화된 기능에 부합하는 법적 지위 내지 기관의 법적 성격은 향후 면밀한 검토가 요망된다. 현재 이와 유사한 공적업무를 국가가 아닌 공공기관이 수행하는 입법례는 금융감독원 정도로 제한하고 있다는 점을 고려할 때, 한국부동산원을 금융감독원과 같이 ‘상법상 주식회사 준용’⁷⁾에서 ‘무자본특수법인’⁸⁾으로 법인격 전환 문제가 제기될 개연성이 높다는 점에서 이에 대해 신중하게 검토되어야 한다.

V. 결론

전술한 바와 같이 한국부동산원의 출범은 부동산정책의 패러다임 전환이다. 그간 부동산정책이 압축성장시대의 정책 소산인 ‘토지공개념’ 범주에서 머물러 있다 보니 2000년대 이후 중요하게 정

6) 한국감정원법 제17조(자료의 요청) ① 감정원은 제12조에 따른 업무에 필요하다고 인정되는 자료를 관계 행정기관 또는 그 밖의 관계인에게 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 자료를 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

7) 한국감정원법 제18조(다른 법률과의 관계) 감정원에 관하여 이 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정된 것을 제외하고는 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 준용한다. 다만, 「상법」 제292조는 준용하지 아니한다.

8) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제24조(금융감독원의 설립) ① 금융위원회나 증권선물위원회의 지도·감독을 받아 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등을 수행하기 위하여 금융감독원을 설립한다.

② 금융감독원은 무자본(無資本) 특수법인으로 한다.

책대상으로 부각된 ‘부동산시장질서’에 대한 실질적·기능적 정책대응이 미비하였다.

그 결과로 공동주택 및 상업용건물이 지속적으로 공급되었음에도 불구하고, 주거안정과 부동산 시장을 제대로 관리하지 못했다. 현재도 정부의 부동산 시장 안정화를 위한 지속적인 대책발표에도 불구하고, 부동산시장 질서구축 미비로 부동산 시장질서를 교란하는 불법행위가 성행하고 있다. 이로 인해 서울을 비롯한 수도권에서는 주택 가격 상승으로 주거안정이 위협받는 수준까지 이르렀다.

따라서 한국부동산원 출범이 부동산 시장의 건전성과 공정성을 제고하는 정책 전환점이 되어야 하고, 이를 통해 부동산소비자 권익을 보호하고 부동산 산업 발전을 견인하는데 한국부동산원의 동력을 집중해야 할 것이다. 또한 한국부동산원은 법적 기능의 확대가 ‘업무의 이관’이 아닌 ‘책임의 이관’임을 무겁게 인식하고, 이에 맞게 기관의 근본적 변화를 모색해야 할 것이다.

향후 학계 및 정책실무에서도 공정한 부동산시장질서를 구축하여 부동산소비자의 권익이 보호되고, 부동산산업의 국가경쟁력이 제고될 수 있도록 관련된 후속 연구가 활발하게 진행되기를 기대한다.

참고문헌

1. 국토교통부, 2019a, 「2019년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서」, 세종:국토교통부.
2. 국토교통부, 2019b, 2020년 부동산 가격공시 및 공시 가격 신뢰성 제고방안 발표, 12월 17일, 보도자료.
3. 국토교통부, 2019c, 자금조달계획서 등 실거래 고강도 집중조사를 통해 불법행위 없는 건전한 부동산 시장을 만들겠습니다, 10월 7일, 보도자료.
4. 국토교통부, 2020a, 실거래 고강도 조사 확대와 불법행위 집중단속으로 건전한 부동산 시장을 만들겠습니다, 2월 20일, 보도자료.
5. 국토교통부, 2020b, 편법증여·대출 위반·집값담합 등 부동산 시장을 교란하는 불법행위에 대하여 단호하게 대응해 나가겠습니다, 4월 21일, 보도자료.
6. 국회 국토교통위원회, 2015, 한국감정원법안, 「이노근 의원 대표발의」, 검토보고.
7. 이형찬·김승중·최명식·송하승·문새하·조정희, 2018, 「부동산 소비자 보호방안 연구」, 세종:국토연구원.
8. 정희남·김승중·남기찬·이상영·장희순·조병도, 2014, 「부동산산업의 경제적 파급효과 및 육성방안 연구」, 세종:국토연구원.
9. 허강무, 2011, 「한국의 공시지가 및 감정평가사제도의 과제」, 『토지공법연구』, 52: 115-140.
10. 허강무·홍성진, 2010, 「감정평가사제도의 선진화에 관한 연구」, 서울:한국부동산연구원.

ORCID ID

허강무 <https://orcid.org/0000-0001-7264-5471>

논문접수일: 2020년 6월 9일

심사(수정)일: 2020년 7월 1일

게재확정일: 2020년 7월 17일

국문초록

2016년 한국감정원법이 제정되면서 한국감정원은 감정평가업계와 경쟁관계에 놓여 있던 감정평가 수수 업무를 중단하였으며, 이후에는 부동산 가격 공시와 통계, 조사 등 공적 사무에 집중하였다. 그러나 기관 명칭이 감정평가의 약칭인 '감정'이라는 용어가 포함되어 감정평가시장의 혼란을 초래한다는 감정평가업계의 지속적인 문제제기에 따라 개정의 필요성이 증폭되어 왔다. 이에 국회는 2020년 5월 20일 본회의를 개최하고, 한국감정원법을 한국부동산원법으로 개정하였다. 향후 한국부동산원의 출범은 부동산시장과 산업정책의 전환점이 될 것으로 예상된다. 따라서 본 논문에서는 한국부동산원법의 입법경위 등과 한국부동산원의 주요 법적 기능을 살펴보고, 2021년 한국부동산원 출범을 앞두고 향후 검토되어야 할 입법정책 과제를 제시하였다.

주제어 : 한국감정원, 한국부동산원법, 한국부동산원, 부동산 가격공시에 관한 법률, 부동산소비자

