

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 715

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## 비주거용 부동산 분양시장의 소비자 보호 방안

이형찬 연구위원, 조정희 연구원

### 요약

- 1 비주거용 부동산시장에서 분양형 호텔이나 생활형 숙박시설 등 새로운 유형의 건축물이 등장하면서 소비자 피해 유형도 다양화
- 2 부동산 소비자를 보호하기 위해 2004년 「건축물의 분양에 관한 법률」을 제정해 운용 중이나 일정 규모 이상의 건축물에만 적용돼 제도의 사각지대 발생
- 3 수익형 부동산을 중심으로 확정 수익률, 수익 보장 등 거짓·과장 분양광고로 소비자 피해가 발생하고 분양 이후 관리와 수익금 배분 관련 분쟁도 빈번
- 4 비주거용 부동산 분양에 대한 수요가 증가하고 있으나 분양신고, 분양광고, 사후적 소비자 피해 구제 장치에 한계가 있으며 관련 용어 정리나 정보시스템 등 기초 인프라 미흡
- 5 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이나 「소비자기본법」 등에서도 부동산 분양과 관련한 표시·광고를 규제하고 있으나 부동산 분양에 특화된 관리에는 한계가 있어 보완 마련이 필요

### 정책방안

- 1 「건축물의 분양에 관한 법률」과 「중요한 표시·광고 사항 고시」를 통해 이원적 체계를 유지하되 건축물 분양법 시행령에 「부동산 분양 광고」에 관련 조항을 개정하는 등 부동산 분양 관련 규정 강화
- 2 관리의 사각지대 해소를 위해 생활형 숙박시설 중 바닥면적의 합계가 3천㎡ 미만이라도 30실(室) 이상이면 분양신고를 하도록 명문화
- 3 분양광고 관련 처벌 규정을 강화하고 건축물 분양사업자가 거짓·과장 등으로 인해 처벌을 받은 경우라면 부동산 소비자가 해약할 수 있는 근거를 분양계약서에 명시
- 4 비주거용 부동산 분양 관련 용어를 명확하게 정의하고 부동산 소비자에게 시장의 정보를 제공하며 건축물 분양업체·분양대행사의 관리를 위해 건축물 분양정보시스템을 구축
- 5 장기적으로 건축물 분양 분쟁 조정위원회의 설립과 부동산 소비자 보호기구 내 건축물 분양 관련 기능 도입을 검토

# 1. 비주거용 부동산시장 소비자 보호의 필요성

부동산 소비자를 '부동산을 기반으로 생산한 물품 또는 용역(시설물 포함)을 소비생활을 위해 사용(이용을 포함)하는 자 또는 생산활동을 위해 사용하는 자'로 정의<sup>1)</sup>

- 경제학에서 소비자는 재화에 대한 수요와 생산요소의 공급에 관한 의사결정을 하는 경제주체로 정의(이형찬 외 2018, 7)
- 법률적 의미의 소비자에 대한 정의는 「소비자기본법」에 표기된 '사업자가 제공하는 물품이나 용역을 소비생활을 위해 사용하는 자 또는 생산활동을 위해 사용하는 자'가 대표적
- 부동산 소비자는 부동산 서비스를 기반으로 물품 또는 용역을 소비하는 동시에 생산활동에 사용하며 수요공급과 관련한 의사결정의 주체이므로 이상의 개념을 포괄해 정의

비주거용 부동산시장에 새로운 유형의 건축물이 다수 등장해 기존 제도로는 효과적으로 시장을 관리하는 데 한계

- 최근 비주거용 부동산시장에서 오피스텔 외에 분양형 호텔이나 생활형 숙박시설 등 새로운 유형의 건축물 거래가 활발하게 나타나고 있으나 기존 제도의 사각지대에 위치해 소비자 피해 증가
- 기존 부동산은 주로 자본이득(capital gain)을 목적으로 하는 투자였다면 최근 비주거용 부동산은 현금흐름(cash flow)에 따른 수익을 목적으로 투자가 이뤄지는 경향이 강해 새로운 유형의 소비자 피해 발생

선(先)분양-후(後)시공을 통해 공급되는 건축물 분양시장에서 분양자와 수분양자 간 정보 비대칭에 따른 문제가 발생

- 부동산의 지역성, 거래의 한정성으로 소비자들은 거래 내용에 대해 공급자만큼 정확하게 알기 어렵고 건축물 분양시장의 경우에는 분양자와 수분양자 간에 정보 비대칭이 발생
- 분양시장에서 분양 상품(대상 부동산)에 대한 정보를 주로 분양자가 제공하는 정보 또는 분양광고에 의존하고 있으므로 부동산 소비자가 불완전한 광고나 거짓·과장 광고에 대응하는 데 한계

비주거용 부동산 분양과 관련해 거짓·과장 광고와 왜곡된 정보 등으로 부동산 소비자의 피해가 우려

- 「건축물의 분양에 관한 법률」에서 거짓·과장 광고에 대한 규정은 '공고' 성격이므로 일반적으로 홍보를 위한 '광고'의 규정(「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 이하 표시광고법)을 적용하는 데는 한계
- 분양형 호텔이나 생활형 숙박시설 등의 분양 실태·광고의 문제점을 진단해 소비자 보호를 위한 정책적 대응이 시급

1) 구체적으로 부동산 소비자는 부동산 생산 단계별로 기획-개발-분양, 중개-거래, 임대-관리 과정에서 생산되는 재화나 용역을 이용하는 개인이나 가구를 의미함.

## 2. 건축물 분양 관련 제도

### 건축물 분양 제도의 주요 내용

「건축물 분양에 관한 법률」(이하 건축물 분양법)의 제정 배경

- 건축물의 건축사업이 불투명한 상태에서 사업자가 건축물을 분양, 허위·과장 광고, 분양대금을 유용하는 등 소비자 피해 다수 발생
- 2003년 6월 건축허가 전에 대지소유권을 확보하지 않은 상태에서 상가분양을 한 후 분양대금을 다른 용도로 사용해 3,200여 명이 약 3,735억 원의 피해를 본 ‘굿모닝시티 사건’이 대표적
- 따라서 일정 용도나 규모 이상의 건축물을 분양하는 경우 부동산 소비자를 보호할 수 있는 제도를 도입함

건축물의 분양 관리를 위해 분양광고와 시정명령, 분양에 대한 보고·감독, 분양신고와 공개모집, 전매 제한 등에 대한 벌칙과 과태료를 규정

- 건축물 분양법은 분양사업자에게 건축물 분양신고 의무를 부과하고 분양광고안을 제출하게 해 수분양자에게 분양 관련 정보를 제공할 수 있도록 사전 조치
- 분양광고에 포함해야 할 사항을 구체적으로 표시해 허위·과장 광고의 여지를 없애고 공정한 공개모집을 위해 일간신문 게재를 의무화하고 있으며 허위사실일 경우 시정명령이 가능

건축물 분양법은 주로 바닥면적 3천㎡ 이상인 건축물과 30실(室) 이상의 오피스텔이 적용 대상이며 건축물의 규모와 종류에 따라 적용 제외

표 1 건축물 분양법 적용 대상과 적용 제외 건축물

적용 대상 건축물	적용 제외 건축물
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분양하는 부분의 바닥면적의 합계가 3천㎡ 이상인 건축물</li> <li>• 일반 업무시설로 30실(室) 이상인 오피스텔</li> <li>• 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 짓는 건축물 중 주택 외의 용도로 쓰이는 바닥면적의 합계가 3천㎡ 이상인 건축물</li> <li>• 바닥면적의 합계가 3천㎡ 이상으로서 임대 후 분양전환을 조건으로 임대하는 건축물</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택 및 복리시설(「주택법」), 지식산업센터(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」), 관광숙박시설(「관광진흥법」), 노인복지 시설(「노인복지법」)</li> <li>• 공공기관이 매입하는 업무용 건축물(「공공기관의 운영에 관한 법률」), 지방공기업이 매입하는 업무용 건축물(「지방공기업법」) 등(건축물 분양법 제3조 제2항)</li> </ul>

출처: 건축물 분양법 제3조 제1항, 시행령 제2조.

### 부동산 분양과 관련한 표시·광고 제도

불특정 다수 부동산 소비자의 피해를 방지하기 위해 개별법인 건축물 분양법 외에 표시광고법, 「소비자기본법」 등의 일반법에서도 부동산 분양과 관련한 표시·광고를 규제

- 표시광고법은 공정한 거래질서를 해칠 우려가 있는 행위를 거짓·과장의 표시·광고, 기만적인 표시·광고, 부당하게 비교하는 표시·광고, 비방적인 표시·광고 등으로 규제

- 「소비자기본법」은 광고의 내용·방법에 관한 기준을 정부가 정하도록 하며 소비자가 오해할 우려가 있는 특정 용어·표현의 사용을 제한할 필요가 있는 경우 광고 내용이나 방법을 규정

표시광고법에서 광고와 관련한 중요·금지 사항을 구분해 명시하고 있으나 건축물 분양법에서는 분양광고와 관련한 금지사항은 따로 규정하고 있지 않아 부동산 분양에 특화된 광고 관리에 한계

### 3. 새로운 유형의 비주거용 부동산 분양 현황과 문제점

#### 새로운 유형의 비주거용 부동산의 종류와 분양 실태

비주거용 부동산의 분양과 관련해 생활형 숙박시설과 분양형 호텔 관련 소비자 피해 발생

- 보건복지부는 기존 숙박업과 별도로 취사시설을 갖춘 생활숙박업을 제도화<sup>2)</sup>하고 이외에도 환기시설, 창문, 객실별 욕실 또는 샤워실 설치를 의무화(2012년 「공중위생관리법」 시행령[대통령령 제23503호] 개정)
- 분양형 호텔은 개발사업자가 호텔 객실을 따로 분양해 운영사가 호텔로 영업한 후 수익을 호텔 분양 계약자에게 배분하는 수익형 부동산을 말함
- 편의상 ‘수익형 호텔’이라고도 하며 ‘호텔’로 불리지만 「관광진흥법」의 호텔 등급 제도에 적용받지 않고 「공중위생관리법」의 숙박업에 속함

표 2 호텔, 오피스텔, 분양형 호텔의 비교

구 분	호 텔	오피스텔(주거형)	분양형 호텔
주택 구분	X	○ (준주택)	X (단, 실거주 시 주택으로 간주)
청약통장	X	필요 없음	필요 없음
지역거주 제한	X	○ (거주자 20% 우선분양)	X
숙박 등록	가능	불가	가능
사업자 등록	숙박업사업자 등록	임대사업자 등록	숙박업사업자 등록
취득세	4.6%	4.6%	4.6%
부가세	적용	적용	적용
운영 방식	전문 운영사	직접 운영	직접 운영 또는 운영사 계약
취사 가능	불가	가능	가능
부대서비스	제공	없음	제공
「관광진흥법」	적용	미적용	미적용
「공중위생관리법」	적용	미적용	적용
개별 등기	불가	가능	가능
분양	불가	가능	가능
분양권 전매	해당 없음	일부 가능(법령 개정 중)	가능

2) 생활형 숙박시설은 일반 숙박시설과 달리 취사시설을 의무화해야 함.

제주도를 중심으로<sup>3)</sup> 생활형 숙박시설과 분양형 호텔업의 현황을 조사한 결과, 업소 수는 전체 숙박시설과 호텔업 대비 10% 내외 수준이나 객실 수는 전체 호텔업 대비 절반 수준

- 업소 수 기준으로 생활형 숙박시설은 284개소로 제주도 전체 숙박시설의 8.5% 수준이며 분양형 호텔업은 52개소로 전체 호텔업 대비 약 15.0% 수준으로 추정
- 객실 기준으로 제주도의 생활숙박시설은 1만 1,338실 수준이며 분양형 호텔은 전체 1만 705실로 제주도의 전체 호텔업의 객실 수 대비 47.2%

표 3 제주도의 숙박·생활숙박 시설 및 분양형 호텔 현황(2016년 기준)

구분	제주시		서귀포시		합계	
	업소 수	객실 수	업소 수	객실 수	업소 수	객실 수
전체 건물 <sup>1)</sup>	117,517	-	77,699	-	195,216	-
숙박시설 <sup>1)</sup>	1,739	-	1,601	-	3,340	-
생활숙박시설 <sup>2)</sup>	142	5,495	142	5,843	284	11,338
호텔업 합계 <sup>3)</sup>	-	-	-	-	347	22,736
관광호텔(업) <sup>3)</sup>	-	-	-	-	124	14,795
관광호텔업 외 <sup>3)</sup>	-	-	-	-	223	7,941
분양형 호텔(업) <sup>2)</sup>	27	5,934	25	4,771	52	10,705

주: 1) 관광호텔업은 관광진흥법상 분류, 2) 관광호텔업 외는 수상관광호텔업·전통호텔업·가족호텔업·호스텔업·소형호텔업·의료관광호텔업 등을 말함, 3) 휴양콘도미니엄업은 제외.

출처: 1) 건축데이터 민간개방 시스템, 2) 제주시청과 서귀포시청 내부 자료, 3) 문화체육관광부 2017 자료를 참조해 연구진 작성.

## 4. 비주거용 부동산 분양 관련 소비자 피해 사례와 문제점

### 분양 관련 소비자 피해

생활형 숙박시설과 분양형 호텔의 분양을 위한 거짓·과장된 분양광고로 소비자 피해 유발

- 과장된 확정수익률을 보장하거나 장기간 확정수익 지급을 약속하는 광고, 금융기관에서 수익을 보장하는 증서를 발급한 것처럼 현혹하는 광고 등 객관적 근거 없는 과장광고로 소비자 피해 발생

분양 이후 관리가 제대로 이뤄지지 않거나 수익금 배분에 따른 법적 분쟁으로 정상적인 운영이 이뤄지지 않는 문제 발생

- 분양형 호텔은 객실의 운영수익을 투자자들에게 배분하는데, 투자자인 소유자와 운영자가 달라 수익금 지급을 두고 분쟁 발생
- 생활형 숙박시설에 대해 투기수요가 몰리면서 시행사 등 투자자들이 분양 또는 운영수익에만 집중해 ‘날림 공사’ 등의 피해가 관광객이나 수분양자에게 전가

3) 현재 분양형 호텔과 관련해 건축·분양 현황에 대한 정확한 통계가 구축돼 있지 않아 이러한 유형의 분양이 최근에 활발하게 이뤄진 제주도를 중심으로 사례 조사함.

표 4 건축물 분양의 부당한 표시·광고 행위 사례와 조치 내용

부당광고 표현과 내용	조치 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>900만 원대로 만나는 강남 마지막 오피스텔! 15일간의 특별한 혜택, 1월 15일부터 15일간 한정판매 실시</li> <li>재산세 감면(주택임대사업 시)</li> </ul>	시정명령 신문공표
<ul style="list-style-type: none"> <li>연 12% 이상 임대수익 예상, 12% 임대수익증서 발행</li> <li>일산 화정역세권 단 하나뿐인 호텔식 오피스텔</li> </ul>	시정명령 신문공표
<ul style="list-style-type: none"> <li>분양가 대비 최대 연 12.9% 확정 임대수익 보장, 공식걱정 無, 평생 임대료 無, 운영관리비 걱정 無</li> <li>객실 점유율 90% 이상! 수익형 레지던스 NO.1 브랜드 코업이라면 믿을 수 있습니다~</li> <li>건축물 용도를 업무시설로 허가받고 레지던스 호텔로 광고</li> </ul>	시정명령 신문공표
<ul style="list-style-type: none"> <li>광고 최초! 임대수익보장(연 720만 원), 1년 720만원 보장으로 10.5% 수익률(15평형 기준)</li> <li>12만여 명의 임대수요 확보</li> </ul>	시정명령
<ul style="list-style-type: none"> <li>7천만 원 투자 시 매월 93만 원, 매월 100만 원 월급처럼 따박따박</li> <li>매월 100만 원 매년 1,200만 원 호텔에서 월급 받는다!</li> <li>연 11% 확정수익률</li> <li>매월 100만 원씩 호텔에서 월급 받는다</li> <li>수익률 연 11%</li> </ul>	시정명령 공표명령

출처: 국토교통부 내부 자료.

## 비주거용 부동산 분양 관련 문제점

현행 건축물 분양법상 사용승인 후나 일정규모 미만의 건축물을 분양할 경우 신고 없이도 사업자가 임의로 분양 가능

- 특정 용도의 분양 가능 여부를 따로 규정하고 있지 않아 분양형 호텔이나 생활형 숙박시설의 경우 바닥면적의 합계가 3천㎡ 미만이면 분양신고 대상에서 제외돼 거짓·과장 광고 등에 대처할 수 없음
- 생활형 숙박시설은 구분등기가 가능하지만 상가나 오피스텔처럼 수익을 창출하기 위한 관리·운영은 불가능한 실정

분양광고의 절차·방법 이행을 강제할 수 있는 수단이 미흡하고 소비자 피해구제를 위한 사후적 안전장치 미흡

- 건축물 분양법은 표시광고법과 달리 과징금 관련 조항이 부재해 제재의 실효성이 상대적으로 낮음

비주거용 부동산 분양 관련 용어 정리나 정보시스템 구축 등 기초 인프라가 미흡

- 건축물 분양법상 모집광고는 모집 공고의 성격이나 관련 용어 구분이 명확하지 않아 필수 정보가 누락된 판촉 홍보광고 등과 혼란을 불러일으켜 소비자 피해 유발
- 비주거용 부동산 분양과 관련한 통합적인 정보시스템 구축이 이뤄지지 않아 정확한 현황 파악에도 한계가 존재하는 등 시장 투명성이 낮음



## 5. 비주거용 부동산 분양제도 개선방안

### 기본방향

현행 부동산(건축물) 분양과 관련해 건축물 분양법과 ‘중요한 표시·광고 사항 고시’에 따라 이원적 체계를 유지하되 비주거용 부동산 거짓·과장 광고에 대한 규제 강화

- 건축물 분양법 시행령에 ‘부동산 분양광고’에 관련 조항을 개정하는 방안 검토

부동산 상품의 광고와 긴밀하게 연계된 중요한 표시·광고 사항 고시, 부동산의 표시·광고에 관한 심사지침 등을 통합 운영하거나 부동산 관련 규정을 별도로 마련

### 제도 개선 방안

생활형 숙박시설 중 바닥면적의 합계가 3천㎡ 미만이라도 30실 이상이면 분양신고를 의무화

- 건축물 분양법에서 특정 용도의 시설 분양을 금지하는 규정은 체계상 곤란하므로 시행령 개정을 통해 관련 기준을 마련하는 방안을 모색
- 오피스텔의 사례를 참고해 분양형 호텔이나 생활형 숙박시설을 30실 이상 분양할 경우 분양신고 대상으로 규정하는 방안 검토

분양광고 관련 처벌 규정을 강화하고 건축물 분양사업자가 거짓·과장 광고 등으로 처벌을 받은 경우라면 부동산 소비자가 해약할 수 있는 근거를 분양계약서에 명시

- 표시광고법의 규정을 준용해 ‘과징금’을 부과하는 방안 모색, 분양신청 접수일 5일 이전의 분양광고 위반에 대한 과태료 규정 신설과 지구단위 계획상 입주 가능시설 고지의무 조항 추가
- 건축물 분양과 관련해 분양사업자가 형사 처분을 받은 경우 해약할 수 있는 규정을 마련하는 등 소비자의 사후 구제 장치 신설

비주거용 부동산 분양 관련 용어를 명확하게 정의하고 건축물 분양정보시스템 구축

- 표시광고법에서 포괄적으로 담고 있는 광고의 의미에서 모집 공고를 분리해 의미를 명확히 구분하고 그 외 모집광고는 표시광고법에 따르도록 하는 방안 마련
- 건축물 분양업체와 분양대행사를 관리하고 부동산 소비자에게 시장의 정보를 제공하기 위해 건축물 분양 정보시스템을 구축

## 건축물 분양 분쟁 조정위원회의 설립과 부동산 소비자 보호기구 내 건축물 분양 관련 기능을 도입

- 건축물 분양에 따른 법적 다툼을 완화, 금전적·시간적 비용을 줄이고 사회적 후생을 증가시키기 위해 사후적으로 분쟁을 해결할 수 있는 위원회 설치 운영
- 현재 논의 중에 있는 부동산 소비자 보호기구 내 건축물 분양과 관련해 소비자 권익을 보호할 수 있는 기능을 추가적으로 반영하는 방안 검토

## 비주거용 부동산 분양의 장기적 제도 개선 방안 논의

- 생활형 숙박시설은 소유 측면에서 직접투자이고, 운영 측면에서 간접투자의 성격이므로 부동산투자신탁(Real Estate Investment Trusts; REITs) 등 부동산 금융상품을 통해 투자를 유도할 수 있는 방안 논의
- 해외의 콘도미니엄(Condominium, 분양맨션 등 구분소유 방식을 도입한 주거 또는 숙박시설)이나 레지던스 호텔 등에서 운영수입을 배분하는 사례를 참고해 확정 임대료가 아닌 운영 실적에 따라 이익을 배당할 수 있는 투자형태로 유도하는 방안 논의

### 참고문헌

건축데이터 민간개방 시스템. <http://open.eais.go.kr> (2019년 5월 27일 검색).

국토교통부, 내부 자료.

문화체육관광부, 2017. 전국 관광숙박업 등록현황. 세종: 문화체육관광부.

이형찬 외, 2018. 부동산 소비자 보호 방안 연구. 세종: 국토교통부.

제주·서귀포 시청, 내부 자료.

※ 이 자료는 '이형찬·조정희, 2018. 소비자보호를 위한 비주거용 부동산 분양제도 개선방안. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

**이형찬** 주택토지연구본부 연구위원(hchanlee@krihs.re.kr 044-960-0378)

**조정희** 주택토지연구본부 연구원(jhcho@krihs.re.kr 044-960-0569)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114

홈페이지 [www.krihs.re.kr](http://www.krihs.re.kr)  
팩스 044-211-4760

