

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 636

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

해외의 부동산소비자 보호 제도와 정책적 시사점

송하승 국토연구원 책임연구원 외

요약

- 1** 부동산소비자의 피해와 분쟁으로 불필요한 사회적 비용이 증가함에 따라 부동산서비스의 상품적 특성, 생애 주기 등을 고려한 부동산소비자 보호 방안을 마련할 필요가 있음
- 2** 영국은 부동산 관련 전담기구(NTSEAT)를 설립하여 부동산서비스 공급자 간의 공정 경쟁과 소비자 보호의 전문성과 효율성을 제고함
 - TNS는 2013년부터 ① 금지 및 경고사항 공표와 문서화, ② 소비자 구제기구 승인과 감시, ③ 부동산업 관련 문제에 대한 포괄적 조연과 지침 등을 제공함
- 3** 미국은 캘리포니아주 부동산국(CalBRE)에서 부동산소비자 보호, 부동산산업 기준 등의 제도적 정비와 집행을 통해서 부동산소비자를 보호하고 있음
 - 공정 경쟁과 부동산서비스의 질적 향상을 위해 부동산 중개와 판매면허(4년), 모기지(mortgage) 중개면허(1년) 교육과정을 이수하여 갱신함

정책적 시사점

- 1** 외국의 사례를 검토하여 향후 부동산소비자 보호 전담기구 및 통합적 분쟁조정 기구의 설립을 검토할 필요가 있음
- 2** 부동산 관련 법·제도적, 사회적 여건 변화 등에 대응하고 서비스의 질적 향상을 위해서 윤리교육을 포함한 정기적인 교육의 제도화 방안을 검토할 필요가 있음
- 3** 광범위한 부동산서비스 수요에 대응하고 질적 수준을 제고하기 위해서 실무교육과 경력을 고려한 전문화된 자격증 제도의 도입을 검토할 필요가 있음

1. 부동산소비자 보호의 필요성

부동산소비자의 개념

‘소비자’란 사업자가 제공하는 물품이나 용역을 사용하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로 정의됨으로써, 소비자를 소비재에 대한 수요와 생산요소의 공급자로 보고 있음(「소비자기본법」)

‘부동산소비자’란 부동산을 기반으로 생산한 물품이나 용역을 소비생활을 위하여 사용(이용 포함)하는 자이거나 생산활동을 위하여 사용하는 자를 말함

- 즉, 부동산 생애주기(기획-개발-분양-중개와 거래-임대-관리)에서 생산되는 재화나 용역을 사용하는 자를 의미함

부동산시장의 정보 비대칭과 부동산 관련 소비자 보호 시스템의 미비로 부동산 사기 등 소비자의 피해와 분쟁이 증가

- 부동산 관련 민사 사건은 최근 5년 간 약 2만 2천 건/년 발생¹⁾
- 부동산 사기(형사)는 2,730건(2001년), 4,845건(2015년)으로 증가 추세
- 부동산 거래에서 소비자 분쟁이 2만 1,383건(2001년), 3만 464건(2005년), 2만 3,916건(2011년), 2만 5,716건(2015년) 발생
- 한국소비자원 상담 중 부동산 중개 관련 상담은 연평균 약 1,600건(2010~2015년 10월)이며, 한국공인중개사협회 공제금²⁾ 지급 신청은 220건임(2015년)

소비자의 거주 양식 다양화, 삶의 질 향상 등으로 부동산서비스에 대한 국민의 기대 수준이 높아짐에 따라 부동산소비자의 권리보호 필요성이 증가

- 부동산서비스는 일반 재화 및 서비스와 달리 부동산의 개발과 분양, 중개와 거래, 임대, 관리 등 부동산 가치사슬의 단계별로 다양한 소비자를 대상으로 하고 있음
- 이와 함께 부동산서비스산업은 국민의 재산권과 밀접히 관련되므로, 포괄적인 시각에서 부동산소비자 보호 방안이 필요

1) 1만 8,653건(2001년) → 2만 7,164건(2006년) → 2만 2,723건(2011년) → 2만 871건(2015년).

2) 한국공인중개사협회는 「공인중개사법」 제30조 규정에 따라 공제사업을 시행함. 보상은 공제가입금액(개인사업자 1억 원 이상, 법인 2억 원 이상) 내에서 거래 당사자에게 재산상의 손해를 발생하게 한 금액 중 공제가입자의 과실 비율에 해당하는 금액으로 지급됨.

2. 영국의 부동산소비자 보호 제도: CMA, NTSEAT, TPO를 중심으로

CMA(Competition and Markets Authority, 경쟁시장국)

(주요 업무) ① 공정 경쟁과 거래를 위한 독과점 및 담합 조사, ② 소비자 보호, ③ 특수 시장모니터링³⁾ 등임

(독과점과 담합 조사) 압수수색, 과징금 조정, 수사결과 공개 등을 할 수 있음

- 조사결과를 수용하는 경우 투입 예산과 인력을 절약하기 때문에 과징금 조정 가능
- 개인·영업정보 등을 제외한 조사결과를 인터넷과 신문에 공개

표 1 담합 조사 사례

구분	내 용
개요	• Burnham-on-Sea 6개 부동산중개업체의 주택 관련 서비스 수수료 담합 조사를 2015.10부터 2017.5까지(2년 8개월) 실시
담합 인지	• 서류상 수수료(1.5%)가 동일하게 접수되어, 자체 내부조사 실시
위법사항	• Competition Act 1998을 위반하는 주택 관련 부동산서비스 수수료 담합
조치	• 6개 ¹⁾ 중 5개 업체에 총 £370,084(5.48억 원)의 과징금 부과
특이사항	• 최초로 담합을 인정한 1개 업체에 과징금을 부과하지 않았으며, 나머지 5개 업체는 조사결과에 합의함에 따라 감액 조치함

주: 1) Abbott and Frost Estate Agents Limited, Gary Berryman Estate Agents Ltd, Greenslade Taylor Hunt, Saxons PS Limited, West Coast Property Services (UK) Limited, Annagram Estates Limited.

(소비자 보호) 관련 조항은 대체적으로 EU 법령을 따르고 있으며, 집행은 지방정부로 많이 이양됨

- 사전적으로는 소비자 보호를 위해서 대국민 홍보⁴⁾, 부동산 분야 업무 제재 명단 공시⁵⁾ 등을 시행하지만, 부동산만을 대상으로 허위광고를 규제하는 별도의 법은 없음

NTSEAT(National Trading Standards Estate Agency Team, 부동산소비자 보호 전담팀)

NTSEAT는 2013년에 CMA 재편으로 부동산 부문이 독립되어 Powys County에 설립됨

- 「The Estate Agents Act」(1979)에 따라 운영되며, 인원은 20~30명, 예산은 20억 원/년 정도임
- (기능) CMA와 동일한 권한을 가지고 수사하며, ① 금지 및 경고사항 공표와 문서화, ② 소비자 구제기구 승인과 감시, ③ 부동산업 관련 문제에 대한 포괄적 조인과 지침 제공 등을 수행
- (소비자 구제 제도) 주거용 부동산 중개업체는 소비자 구제기구에 의무적으로 가입해야 함
- 3개의 소비자 구제기구로는 ① The Property Ombudsman, ② Ombudsman Services(Property), ③ Property Redress Scheme 등이 있음

3) 시장 거래와 가격이 형성되기 어려운 상품과 서비스 시장을 모니터링하며, 노인요양 주택시장이 대표적인 사례임.

4) The CMA's YouTube channel: <https://www.youtube.com/channel/UCja1TPKrUBUYqPXP8mRQEEQ>.

5) <http://www.powys.gov.uk/en/licensing-trading-standards/national-trading-standards-estate-agency-team/estate-agents-public-register/>.

TPO(The Property Ombudsman, 부동산 옴부즈만)

TPO는 NTSEAT에서 의무 가입을 규정하는 제3자 소비자 구제기구 중 하나이며, 가장 규모가 큼

- (조정 제외 대상) ① 법원과 규제 기관에서 다루는 분쟁, ② 법적 결정과 제재가 수반되는 분쟁 등
- (구제 규모) 최대 구제 금액은 2만 5천 파운드(3,713만 원)이며, 임대인 경우에 평균 524파운드(78만 원), 매매는 374파운드(56만 원) 수준으로 구제받음(2014)
- (운영 행태) 중개업체들은 느슨하게 운영되는 제3자 소비자 구제기구 가입을 선호하며, 소비자 구제기구의 조정은 임차인에게 유리하게 결정되는 경향이 있음

3. 미국의 부동산소비자 보호 제도: CalBRE를 중심으로

CalBRE(California Bureau of Real Estate, 캘리포니아주 부동산국)

CalBRE는 소비자 보호, 부동산산업의 기준 등에 관한 제도적 정비와 집행을 통해서 부동산과 그 서비스 거래에서 공익을 보호하는 데에 목적이 있음

- 공익 보호를 위해 소비자의 합리적 선택과 소비를 지원하기 위한 부동산서비스에 대한 인식을 높이고, 부동산 업계가 일정한 기준과 전문직 윤리와 책임을 준수하도록 모니터링하고 공론화함
- 소비자 보호와 관련해서 부동산 관련 면허 관리⁶⁾, 소비자 구제 등 관련 지원과 제도 정비⁷⁾ 등을 시행함

캘리포니아주 의회는 1917년에 미국 최초로 「Real Estate Licensing Law」을 제정하였으며, CalBRE가 운영하는 부동산 면허와 규제는 미국의 표준이 되어 다른 주도 유사한 제도와 법률을 시행함

- CalBRE는 「Real Estate Law」과 「Subdivided Lands Law」에 따르며, 부동산 면허 등 허가 수수료로 운영 비용을 충당
- Sacramento, Fresno, LA, Oakland, San Diego 등 5개 도시에 사무소가 있음
- 부동산 관련 사기, 소비자 보호 등에 관한 정보 공유와 협조를 위해서 14개 지자체의 부동산 관련 TF, 협의체 등과 협력함

면허 관리

부동산 관련 면허는 부동산 중개, 부동산 판매, 모기지 중개 등이 있음

- (중개면허와 판매면허) 부동산 시험을 통과하고 특정 부동산 교육 요건을 충족해야 취득할 수 있으며, 특히 중개면허는 시험 신청 전에 2년의 부동산 관련 업무 경험이 있어야 함

6) 토지공급, 부동산 중개와 판매면허, 모기지 중개면허.

7) 모기지 관련 사기에 대한 조사와 법집행, 홍보활동 강화.

- 면허 유효기간은 4년이며, CalBRE에서 승인한 교육과정⁸⁾을 45시간 수료해야 갱신됨
- (모기지 중개면허) 「SAFE Act」⁹⁾에 따라, 서술시험 통과¹⁰⁾, 면허교부 전 교육 과정 이수, 정기 교육(매년) 이수 등을 통해서 면허를 취득하고 유지할 수 있음

표 2 면허 현황(2016)

구분	지원	발급	갱신	총 면허
부동산 중개	2,812	744	28,594	134,947
부동산 판매	26,273	21,693	48,095	273,410
모기지 중개	-	-	24,453	24,453

소비자 보호

「Real Estate Law」, 「Subdivided Lands Law」, 「SAFE Act」¹¹⁾ 등에 관한 위반사항에 대해 서면 조사 가능

- (소비자 불만 처리) 2016년에 소비자 불만 5,341건을 접수, 2,193건을 조사하였으며, 소비자 불만처리와 조사에 소요되는 기간은 평균 236일임
- 43만 7,509달러(744건)의 벌금을 부과하였으며, 이 중 35만 6,634달러를 징수함

표 3 소비자 불만 처리 현황(2016)

소비자 불만		접수		수사의뢰 없이 종결		수사의뢰		진행 중	
		5,341		2,495		2,814		2,495	

감사		집행 의뢰		조사		
실시		212		진행 중		
590				1,152		

소비자 불만 처리와 조사 기간							
~90일 이하	90~180일	180일~1년	1년	1~2년	2~3년	3년 이상	평균
758	612	995	23	605	7	27	236일

- (법적, 행정적 조치) 부동산 중개와 판매업자, 모기지 중개업자, 토지개발업자(land subdivider)의 위반 사항이 확인되면, CalBRE는 공식적인 징계 조치를 취할 수 있음

- 징계 수위는 면허정지, 면허취소, 제한된 면허발급 또는 탈퇴, 정지명령 등이며, 민사와 형사 기소, 벌금이 부과될 수 있음

- (보상) 면허소지자의 사기, 허위진술, 기만 등으로 인한 손실의 경우, 소비자는 보상 요청 가능

표 4 법적, 행정적 조치 현황(2016)

법적 조치		행정적 조치			
신문 조서	235	면허 지원 불허	117	제한	167
기소	482	면허 취소	411	공개	13
제한/정지	0	면허 해지	114	정지명령	57
조서 철회	31	정지 후 감시	-		
기소 철회	43	면허정지	120		

- 보상 계정은 'The Consumer Recovery Account'로 별도 운영되며, 재원은 면허 수수료의 12%를 적립하여 충당하고 있음

8) eLicensing online system 제공.

9) The Secure and Fair Enforcement for Mortgage License Act of 2008.

10) ① 윤리, ② 모기지와 관련된 연방정부와 주정부 법률, ③ 사기, 소비자 보호, 공정 대출 등과 관련된 연방정부와 주정부 법률; 75점 이상 시 합격.

11) 모기지 중개업자는 CalBRE의 요청에 의해 사업활동이 법적 기준을 충족하는지에 대한 보고서를 제출할 의무가 있음.

4. 정책적 시사점

부동산소비자 보호 전담기구 및 통합적 분쟁조정 기구의 설립 검토 필요

부동산서비스는 일반 재화나 서비스와 차이가 있고, 국민의 재산권과 밀접하게 관련되기 때문에, 부동산서비스 공급자 간의 공정 경쟁과 소비자 보호의 제도 정비, 집행을 전담하는 기구 설립 검토 필요

- 부동산서비스산업 전반에서 발생할 수 있는 소비자 분쟁의 유형화, 소비자의 서비스 개선 요구와 권익 보호사항 등을 체계적으로 파악할 필요
- 전담기구를 통해서 부동산서비스 시장의 공정성, 안정성, 투명성, 신뢰성 등을 제고함으로써, 부동산서비스의 질적 제고, 대국민 인식 변화 유도, 분쟁과 소송에 따른 사회적 비용 저감에 기여
- CMA로부터 부동산 분야 전담조직으로 분리된 NTSEAT(영국) 사례는 부동산소비자 보호, 담합 조사 등에서 노하우를 축적함으로써 운영의 전문성, 효율성을 제고할 수 있음을 시사

부동산서비스 공급자의 의무교육과 전문화된 자격증 제도 도입 검토 필요

부동산서비스의 질적 수준을 담보하고 다양하고 차별화된 수요에 대응할 수 있도록 부동산서비스 공급자에 대한 의무교육과 전문화된 자격증 제도의 도입을 검토할 필요

- 부동산서비스는 부동산 상품의 종류, 생애주기 등에 따라 다양하므로, 이에 맞는 양질의 서비스 제공과 소비자의 서비스 선택의 폭 확대를 위해서 지속적인 공급자의 질적 관리 필요

미국의 경우, 부동산 관련 법·제도적, 사회적 여건 변화 등에 대응하고 서비스의 질적 개선을 위해서 부동산 중개와 판매면허는 4년, 모기지 중개면허는 1년의 갱신 기간을 두고 부동산서비스 공급자의 질적 개선을 도모하고 있음

- 우리도 윤리교육을 포함시켜 부동산서비스산업의 인식을 개선하고, 부동산소비자 보호를 통해 부동산 서비스산업의 신뢰성 제고 필요

광범위한 부동산서비스 수요에 대응하고 질적 수준을 제고하기 위해서 실무교육과 경력을 고려한 공신력 있는 전문화된 자격증 제도의 도입 필요

상가 전문 공인중개사, 주택 전문 공인중개사, 오피스 전문 공인중개사 등과 같이 전문자격증의 제도화를 통해 공인중개사의 전문성 향상 필요

송하승 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(hssong@krihs.re.kr, 044-960-0323)

이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(hchanlee@krihs.re.kr, 044-960-0378)

