



# 부동산 분양대행제도 개선을 위한 쟁점과 과제

장 경 석

최근 발생한 전세사기 사건에서 일부 영세 분양대행업자에 대한 관리감독의 필요성이 제기되었다. 국내에는 「주택법」에 분양대행자에 관한 규정은 있으나, 부동산 분양대행업 자체에 관한 법적 정의는 없는 등의 이유로 부동산 분양대행업에 대한 기초자료도 집계되고 있지 못하다. 향후 부동산 분양시장의 소비자 보호와 부동산 시장의 건전한 발전을 위해 부동산 분양대행 제도가 마련될 필요가 있다.

## 1 들어가며

최근 빌라 등 다세대주택 분양과정에서 건축주, 분양대행사 등이 공모하여 전세세입자의 임대보증금을 가로채는 ‘전세사기’ 사건이 다수 발생하였다. 이는 일부 영세 분양대행업자들이 무자본 갭투자자와 공모하여 임대차 수요가 높은 중저가 신축 빌라의 임대보증금을 분양가와 같은 금액으로 정해 임차인을 모집한 후 임대보증금으로 건축주에게 분양대금을 지급하고 고가의 수수료를 챙기는 과정에서 발생한 사건이다.

이에 전세사기 방지를 위한 여러 가지 대책이 마련되고 있지만, 분양대행업과 관련한 관리감독이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.<sup>1)</sup> 또한 건축물의 최종소비자인 국민의 재산권보호 관점에서 제도 개선이 필요한 부분도 있다. 이 글에서는 건축물의 분양, 분양대행 관련 제도, 입법동향 및 개선과제를 중심으로 논의하고자 한다.

## 2 부동산의 분양과 분양대행업

### (1) 분양

건축물 등 부동산의 판매에 사용하는 ‘분양(分讓)’이란 ‘분할양도(分割讓渡)’의 줄임말로 부동산을 소유 단위별로 구분하여 판매하는 것을 의미한다.<sup>2)</sup> 부동산의 분양은 건축물 유형에 따라 각기 다른 법률을 적용받는다. 30세대 이상 주택은 「주택법」, 오피스텔, 생활숙박시설은 「건축물의 분양에 관한 법률」, 지식산업센터는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 관광숙박시설은 「관광진흥법」에 분양에 관한 사항이 각각 구분되어 규율되고 있다.

이로 인해 건축물의 분양에 관한 통계가 제대로 집계되고 있지 않아 정확한 통계는 없지만, 아파트, 도시형생활주택, 오피스텔, 생활숙박시설의 분양 및 입주 통계를 살펴보면 최근 5년간 연간 30~40만 호 이상의 건축물이 분양(입주)되는 것을 알 수 있다. 부동산은

1) 박정하의원·허종식의원·박영순의원·국회입법조사처·한국부동산분석학회·한국부동산분양서비스협회 공동주최 「전세사기 등 소비자 피해 예방을 위한 분양대행 제도개선 입법공청회」, 2023.1.11.

2) 「건축물의 분양에 관한 법률」에서는 분양을 “분양사업자가 건축하는 건축물의 전부 또는 일부를 2인 이상에게 판매하는 것”이라고 규정하고 있다.



고가의 재화이므로 신축 부동산의 분양은 이를 소비하는 국민들의 재산권과 긴밀하게 연계되어 있어 부동산 소비자 보호가 필요한 영역으로 인식된다.

[표 1] 주요 건축물의 분양 및 입주통계(최근 5년)

(단위: 호)

	2018	2019	2020	2021	2022
아파트	231,084	296,803	313,800	288,307	268,600
도시형 생활주택	25,147	23,735	16,398	14,568	7,883
오피스텔	93,723	111,588	97,080	79,875	62,075
생활숙박 시설	8,608	10,009	8,226	15,774	7,231
계	358,562	442,135	435,504	398,524	345,789

※ 주: 아파트는 분양통계, 그 외는 입주통계자료를 활용함

※ 자료: 직방(red.zigbang.com)

## (2) 분양대행업

건축물의 분양대행업은 건축시행사 또는 시공사와 분양대행업체 간 위·수탁계약을 통해 이루어지는 민법상 대리행위이다. 즉 분양대행은 “분양을 위임받은 대리인이 광고를 내거나 그 직원 또는 주변의 부동산 중개인을 동원하여 분양사실을 널리 알리고, 분양사무실(견본주택)을 찾아온 사람들에게 분양가격, 교통 등 입지조건, 용도, 관리방법 등 분양에 필요한 제반 사항을 설명하고 청약유인함으로써 분양계약을 성사시키는 것”이다.<sup>3)</sup> 실제 분양대행업은 건축물을 건축한 시행사 또는 시공사가 분양대행업체와 분양사무에 대한 위임계약을 체결하여 분양성과에 따른 수수료를 지급받는 형태로 영위되고 있다.

국내에는 분양대행업 시장규모가 집계되고 있지 않지만, 변서경(2023)에 따르면, 전국의 분양대행업체수는 약 2,000~2,800개이고 종사자수는 약 4.6만~6.5만 명이며, 분양대행업체의 규모는 40명 미만 업체가 전체의 83%를 차지하여 영세한 것으로 추정되고 있다.<sup>4)</sup>

3) 대법원 1996. 1. 26. 선고 94다30690 판결 참조

4) 변서경, 「소비자 피해예방을 위한 부동산 분양대행 제도개선」, 박정하의원·허종식의원·박영순의원·국회입법조사처·한국부동산분석학회·한국부동산분양서비스협회 공동주최 「전세사기 등 소비자 피해 예방을 위한 분양대행 제도개선 입법공청회」, 2023.1.11.

## 3 분양대행업 관련 규정

현행법상 부동산 분양대행업 자체에 관한 법적 정의는 없으나, 「주택법」에 분양대행자에 관한 규정이 있다. 부동산가격이 급등하던 시기인 2019년 4월 23일 「주택법」 개정을 통해 주택건설사업주체는 주택 공급 업무의 일부를 분양대행자(주택건설사업자, 건설업자, 정비사업전문관리업자, 부동산개발업자, 법인 개업공인중개사)에게 대행할 수 있도록 하고 분양대행자에 대한 교육실시 등 관리 의무를 지도록 하였다(「주택법」 제54조의2 신설).<sup>5)</sup>

국토교통부는 2019년 11월 1일 「주택공급에 관한 규칙」을 개정하여 분양대행자의 업무, 분양대행자에 대한 교육을 규정하였다. 이 규칙에 따르면 분양대행자가 수행하는 업무는 주택공급 신청자가 제출한 서류의 확인 및 관리, 입주자 자격의 확인 및 부적격 당첨 여부 확인, 당첨자·부적격당첨자의 명단관리, 주택의 공급계약 체결에 관한 업무, 기타 이와 관련된 상담 및 안내이다. 또한 주택건설사업주체는 분양대행자가 「주택공급에 관한 규칙」에서 정한 절차와 기준에 따라 분양대행 업무를 수행하는지 감독하도록 하였다(「주택공급에 관한 규칙」 제50조의2제2항 및 제4항).

또한 2019년 12월 31일 국토교통부 고시로 「분양대행자 교육에 관한 규정」이 마련되어 시행되고 있다. 다만 동 교육은 입주자모집 1년 이내 1일 8시간만 시행하면 되도록 하여 분양대행자의 전문성 제고에는 부족함이 큰 것으로 보인다.

5) 국토교통부는 2018년 4월 26일 구 「주택공급에 관한 규칙」 제50조제4항에 따라 청약 관련 업무를 사업주체가 직접 수행하거나 건설산업기본법에 따른 건설업 등록을 한 자가 대행하도록 규정하고 있는 것을 근거로 ‘무등록 분양대행업체의 분양대행 업무 금지’ 공문을 통해 건설업면허가 없는 업체는 분양대행을 하지 못하도록 조치하였다(우고운, 「건설업 면허 없는 분양대행사 철폐…분양 차질에 업계 반발」, 『조선일보』, 2018.5.8.). 이에 분양대행업체들은 분양대행업무를 수행하기 위해 이와 별 관계가 없는 건설기술자를 고용해야 하는 혼란이 발생하였다. 2019년 「주택법」과 「주택공급에 관한 규칙」 개정을 통해 건설업자 이외의 자도 분양대행업을 할 수 있도록 하였으나, 여전히 분양대행업과 주택건설사업자, 건설업자, 정비사업전문관리업자, 부동산개발업자의 업무는 별 관련이 없다는 인식이 있다.

이러한 분양대행자 교육은 전적으로 주택건설사업주체가 실시하고 관리 감독하도록 하고 있어 공적인 책임은 없다. 그것도 「주택법」 적용을 받는 주택 분양대행에 한정되어 있어, 즉 주택 이외의 분양 가능한 일반상가, 지식산업센터, 오피스텔, 관광(콘도)호텔, 생활숙박시설 등에 대해서는 분양대행에 관한 별도의 규정이 마련되어 있지 않다. 따라서 분양대행자에 의한 전세사기 등 소비자 피해가 발생하여 사회적 문제가 될 가능성이 있는 상황이다.

**[그림 1] 분양대행 관련 제도적 미비 영역**



#### 4 관련 입법동향

제21대국회에는 분양대행업 관련 2건의 법률안이 제출되어 있다. 2021년 7월 15일 홍기원의원이 대표발의한 「부동산서비스산업 진흥법 일부개정법률안」은 부동산매매업, 부동산자문업 및 부동산대행업과 관련한 규정을 신설하는 것이다. 특히 분양대행업과 관련하여 이 법률안은 ‘분양대행업’<sup>6)</sup>, ‘분양대행업자’<sup>7)</sup>에 관한 사항을 규정하고, 부동산 분양대행업 등록제, 부동산 분양대행업자에 대한 교육, 금지

6) “부동산분양대행업”을 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제2조제3호의 부동산개발업자, 「주택법」 제2조제10호에 따른 사업주체, 「건축법」 제2조제1항제12호에 따른 건축주를 대신하여 부동산을 분양하기 위해 제출하는 서류의 확인 및 관리 업무, 부동산 공급계약 체결에 관한 업무, 부동산 분양에 관한 표시·광고, 위 업무와 관련된 상담 및 안내 등 공급업무의 일부를 대행하는 것을 영업으로 하는 부동산서비스사업으로 정의하고 있다.

7) “부동산분양대행업자”를 토지, 건축물 등 대통령령으로 정하는 부동산(「주택법」 제54조의2에 따라 주택의 공급업무의 일부를 대행하는 경우는 제외한다)의 분양대행업을 영위하는 자로 정의하고 있다.

사항 및 처벌규정을 신설하는 내용을 포함하고 있다. 특히 전세사기와 관련하여 분양대행업자가 부동산 등에 대한 임대차계약을 알선하는 행위를 금지하고 부동산 분양과 관련한 과장, 속임수, 거짓정보를 이용한 매수유인행위를 금지하는 내용을 담고 있다.

2022년 12월 28일 정동만의원이 대표발의한 「건축물의 분양에 관한 법률 일부개정법률안」은 건축물 분양업무 대행에 관한 규정을 마련하고, 건축물 표시·광고에 관한 규정을 신설하며, 건축물 광고 모니터링 조항을 신설하는 내용이다. 다만, 앞서 살펴보았듯이 이 법률안이 개정되더라도 지식산업센터, 관광(콘도)호텔 등 건축물 유형의 분양대행에는 적용되지 않게 되는 문제는 여전히 남게 될 것으로 보인다. 또한 분양대행업자의 자격조건을 주택건설사업자, 건설사업자, 정비사업전문관리업자, 부동산개발업 등록 사업자 등으로 한정함으로써 과거 2018년 사례(각주 5 참조)와 같이 분양대행업을 수행하기 위해 분양대행업과 직접적인 관련이 있다고 보기 어려운 주택건설사업자 등으로 계속해서 등록해야 하는 불합리한 상황이 지속될 수 있다.

#### 5 분양대행업 관리를 위한 개선방향

부동산의 분양은 부동산의 최종소비자인 국민의 재산권 보호와 관련한 매우 중요한 문제로 생각되므로 향후 다음과 같은 방향에서 부동산 분양대행 제도가 마련될 필요가 있어 보인다.

첫째, 분양대행업자에 대한 관리를 위해 분양대행업 및 대행업자의 현황을 파악할 수 있도록 이에 대한 법적 정의를 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 국회에 제출되어 있는 「부동산서비스산업 진흥법 일부개정법률안」 등과 같이 부동산대행업을 부동산 분양사업자를 대신하여 분양 서류의 확인 및 관리 업무, 부동산 공급계약 체결에 관한 업무, 부동산 분양에 관한 표시·광고 및 이와 관련된 상담 및

안내 등을 대행하는 것을 업으로 하고 이를 수행하는 자를 대행업자로 정의하는 방안을 고려할 수 있다. 이때 「주택법」, 「건축물의 분양에 관한 법률」, 「관광진흥법」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등에 따른 주택, 오피스텔, 휴양 관광호텔, 지식산업센터, 생활숙박시설, 상가 등의 분양과 분양대행 관련 사항이 포함될 수 있도록 할 필요가 있어 보인다.

둘째, 향후 부동산 대행 제도를 통합적으로 규율하는 법률이 마련될 경우, 분양대행업자에 대한 관리·감독책임을 현행 「주택법」에 규정된 바와 같이 주택건설사업주체에게 부여하는 것 이외에 부동산개발사업의 인허가 주체인 지자체장과 국토교통부장관에게도 부과하여 주택소비자 보호를 강화할 필요가 있다. 현재 「주택법」 제50조의2제4항은 “사업주체는 분양대행자가 이 규칙에서 정한 절차와 기준에 따라 분양대행 업무를 수행하도록 감독해야 한다.”고 규정하고 있으므로, 주택 분양대행에 대한 감독권이 주택건설사업주체에게만 부여되어 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 분양대행이 위임계약 형태를 통한 법률상 대리행위라는 점에서 법률행위의 당사자인 주택건설사업주체가 대리인인 분양대행업자를 감독하는 것은 정당하다고 볼 수 있으나, 연간 수십만 명의 국민들이 막대한 자금을 지출하며 부동산의 소비자로서 분양시장에 참여하고 있다는 점을 고려할 때 국가 차원의 관리도 필요하다. 이에 국토교통부장관이 분양대행제도의 총괄적 감독자로서 분양대행업자의 등록, 갱신 및 부동산 소비자 보호를 위한 정책을 계획하고 집행할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 분양대행업에 대한 감독을 위해 분양대행업에 관한 통계체계를 마련할 필요성도 있어 보인다.<sup>8)</sup> 현행 한국표준산업분류에 따르면, 부동산 분양대행

업은 ‘부동산 중개 및 대리업(68221)’으로 분류되어 있으나, 중개 및 대리업과 분양대행업 간에는 차이가 있어 앞서 살펴본 바와 같이 분양대행업의 현황 파악이 안 되는 실정이므로, 통계청의 표준산업분류 개정 시 부동산 분양대행업 코드를 신설하는 방안을 고려할 필요가 있어 보인다.

넷째, 부동산 분양대행업의 전문성을 높이기 위한 교육체계를 마련할 필요가 있다. 현행 「주택공급에 관한 규칙」에 규정된 주택 분양대행업자에 대한 교육 시간이 1년에 8시간 정도에 불과하다. 분양대행업자가 충분한 직무교육을 받지 못해, 많은 수의 청약부적격자가 양산되고 부동산공급자와 수요자의 혼란이 가중되는 문제가 발생하고 있다.<sup>9)</sup> 향후 부동산 분양을 받으려는 국민들에게 올바른 정보를 제공할 수 있도록 부동산 분양대행업 종사자에 대한 전문교육 체계를 마련할 필요가 있다.

지금까지 부동산 분양대행업무는 실질적으로는 많은 국민들의 재산권과 직결되는 문제로 제도권에서 이를 관리할 필요가 있었음에도 불구하고 사업주체와 대행업체 간 사적 계약 영역으로 남아 있었다. 이로 인해 건전하지 못한 분양대행업체의 난립으로 전세사기와 같은 국민적 피해가 발생하고 주택시장이 혼란을 겪는 문제들이 발생하였다. 향후 부동산 분양대행업의 투명성과 전문성을 강화하여 궁극적으로 부동산 소비자의 권익을 높이기 위해서는 부동산 분양대행제도의 개선을 위한 지속적인 관심이 필요해 보인다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.  
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라  
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

8) 탁정호, 「소비자 피해예방을 위한 부동산 분양대행 제도개선 토론회」, 박정하의원, 허종식의원, 박영순의원, 국회입법조사처, 한국부동산분석학회, 한국부동산분양서비스협회 공동주최, 『전세사기 등 소비자 피해 예방을 위한 분양대행 제도개선 입법공청회 자료집』 2023.1.11.

9) 국토교통부에 따르면, 2017~2021년 동안 공공 분양주택 일반 청약의 연평균 부적격자 비율은 14.9%였고, 1차 공공분양주택 사전청약 부적격자 비율은 11.4%였는데, 세대구성원의 주택 소유 여부나 소득자산요건 등에 대한 확인을 제대로 하지 않아 발생하는 것으로 나타났다(국토교통부, 「(보도설명자료) 사전청약 당첨자 중 부적격자 비율은 일반 청약 대비 낮은 수준이며, 지속적인 제도 안내를 추진하겠습니다.」, 2022.1.20.)

