

주택도시보증공사의 주택건설 분양보증업무 독점에 관한 법적문제점과 개선방안

Legal Problems and Improvement Measures Concerning the Monopoly of Housing Construction Sales Guarantee Business by Housing and Urban Guarantee Corporation

조이운

한양대학교 법학전문대학원

I-Un Jo(choiw5@daum.net)

요약

주택도시보증공사의 주택분양보증의 독점에 대한 쟁점들이 야기 되고 있다. 국토교통부는 추가보증기관을 지정할 경우 과도한 경쟁으로 수분양자간의 재산보호가 미흡하고 도시재생 재원의 약화를 우려한다. 독점 사업을 통해 주택시장의 안정화를 위한 주택공급정책이 원활하게 수행할 수 있다고 주장한다. 이는 공정거래법상 시장 지배적 지위 남용이라 판단되며 분양보증요건의 과도한 제한으로 사업지연 및 조합원의 재산권 침해를 발생시키므로 본고는 그 개선 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 공정위 시장지배적 사업자의 지정제도 신설을 통해 민간 보증기관의 신규 진입이 가능하도록 한다. 둘째, 「공정거래법」 제63조(경쟁 제한적인 법령제정의 협의 등)의 규제개선이 필요하다. 셋째, 「주택공급에관한 규칙」 제15조제2항이하 신설을 통해 국토부장관이 보증기관을 추가 지정할 수 있도록 하여 사업주체의 분양보증 선택권을 보장할 수 있다. 또한 다수의 보증보험회사 중 1개 이상을 지정하여 사회이익 배분의 효율성을 제고하여 주택가격 변동성을 낮출 수 있을 것으로 기대하고, 주택분양보증 경쟁 도입 찬반 논란에 따른 법적쟁점에서 6가지 법률적 근거를 들어 제언해 본다.

■ 중심어 : | 주택도시보증공사 | 주택분양보증 | 시장지배적 지위남용 | 배분의 효율성 | 주택가격 변동성 |

Abstract

Issues have arisen over the monopoly of housing sales guarantees by the Housing and Urban Guarantee Corporation. If the Ministry of Land, Infrastructure and Transport appoints an additional guarantee institution, there is concern that the property protection between the two parties is insufficient due to excessive competition and the weakening of urban regeneration resources. It argues that housing supply policies for stabilization of the housing market can be smoothly implemented through monopoly projects. This is judged to be an abuse of market dominant position under the Fair Trade Act, and excessive restrictions on pre-sale guarantee requirements may cause delays in business and infringement of property rights of members. First, the establishment of a designation system for market dominant operators of the Fair Trade Commission enables new entry of private guarantee institutions. Second, it is necessary to improve regulations under Article 63 of the Fair Trade Act (consultation on the establishment of laws restricting competition, etc.). Third, through the establishment of the 「Rules on Housing Supply」 under Article 15 (2), the Minister of Land, Infrastructure and Transport can additionally designate a guarantee institution, thereby guaranteeing the right to select a pre-sale guarantee for the business entity. In addition, it is expected that at least one of a number of guarantee insurance companies can be designated to improve the efficiency of the distribution of social benefits, thereby lowering the volatility of housing prices. Listen and suggest.

■ keyword : | Housing and Urban Guarantee Corporation | Housing Sales Guarantee | Abuse of Market Dominant Position | Efficiency of Distribution | Variability in Housing Prices |

I. 서론

주택사업자인 건설사 및 시행사업자는 주택도시보증공사로부터 주택분양보증을 받아 주택공급 및 주택조합사업을 추진하고 있다. 그런데 최근 주택사업자가 주택도시보증공사의 분양보증 독점 권한에 대하여 분양시장을 개방해 달라는 요구를 시작했다.

주택법 시행령 「주택공급에 관한 규칙」에서는 선 분양을 하려면 주택도시보증공사 또는 국토교통부장관이 지정하는 보증보험회사부터 분양보증을 받도록 하고 있다. 하지만 국토교통부는 분양보증기관을 지정하지 않고 있다. 민간아파트 고분양가 등을 통제하기 위하여 분양보증을 거절하거나 보증서 발급을 중단하는 등 주택분양 시장에 과도하게 개입하여 수도권의 주택공급에 차질을 빚고 있다.

정부의 주택시장 정책은 지속적인 규제 의지를 반영하여 전반적인 투자심리는 위축되었다. 부동산 가격이 일시적으로 하향 추세를 보이고 있으나 재건축·재개발 조합의 조합사업비 조달 및 분양가의 자율책정에는 한계가 있다. 현행 주택도시보증공사의 분양보증제도를 보완하기 위한 분양신고제나 사전 분양시 요구되는 분양보증 등과 같은 필수 법적 요건의 신설이 필요하다.

또한 수분양자 보호를 위해 진행되는 엄격한 분양보증의 요건 및 분양대금 관리는 과도한 제한으로 사업시원활한 수행을 어렵게 하고 있다. 분양사업자의 자금유용도 이전보다 사용목적 및 용도의 규제가 강화된 것도 사실이다. 이와 같은 규제는 공익적 원리보다 행정규제의 직접적 규제의 성격을 띠는 자연 독점적 산업에서 드러나는 한계의 예이다. 이를 통해 규제자인 공무원과 정치가 그리고 피 규제자인 소수 기업인에게만 유리한 경제 규제의 이익을 뒷받침해주는 인상을 심어주기도 했다[1].

「주택공급에 관한 규칙」제15조제1항은 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하고 주택도시보증공사 또는 국토교통부장관이 지정하는 보증보험회사로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집할 수 있다고 규정하고 있다. 이 중 국토교통부장관이 분양보증기관을 지정할 수 있도록 하는 규정은 2008년 10월 공공기관 민영화 등에 관한 '제3차 공공기관 선진화 계

획'에서 '주택도시보증공사(舊 대한주택보증)의 민영화 및 분양보증 개방'을 추진하기로 함에 따라 마련된 것이나 현재까지 국토교통부는 분양보증기관을 지정하지 않아 주택도시보증공사가 독점적으로 분양보증을 제공하고 있다. 이에 공정거래위원회도 공정거래법 제63조에 의거하여 부처간 협의, 규제개혁위원회, 차관회의, 국무회의 등 정부 입법절차 과정에서 경쟁 제한적 규제의 신설·강화를 방지하려는 노력을 하고 있다.

공정거래위원회는 관계부처와 협의하여 분양보증시장 경쟁도입의 필요성에 대하여 2017년 상반기 경쟁제한적 규제개선 결과를 발표하면서 주택분양보증 업무수행기관을 2020년까지 추가 지정하여 주택분양보증 시장에 경쟁원리를 밝힌 바 있다.

미국 내에는 독과점규제정책은 경제적 가치뿐만 아니라 사회적·정치적 가치들(즉 비경제적 가치들)을 동시에 추구한다는 주장을 내놓고 있다[2]. 이러한 가치들은 일반적으로 기업의 거대화화 와 부의 집중에 대한 불신, 자유로운 시장 진입과 중소기업의 활성화, 시장의 규제자로서의 경쟁적인 과정의 보호, 소비자의 만족과 그들의 재산과 계약의 권리의 보호 등에 대한 관심을 반영하고 있다[3].

그러나 현재까지 우리나라는 입법 추진이 통과되지 못하고 있는 실정이다. 이에 주택도시보증공사 외 보증보험회사를 추가 지정하기 위해 필요한 법적 쟁점 논리를 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

공정위 보도자료(2017.7.26.)에 의하면 공정거래위원회는 동년 상반기 경쟁 제한적 규제 개선 과제를 발표하였는데 그 주요내용은 주택도시보증공사의 주택건설 분양보증 업무 독점 개선을 위하여 현행 주택건설 분양보증업무를 주택도시보증공사와 국토교통부장관이 지정하는 보험회사가 수행토록 하고 있다[4].

그러나 국토교통부 장관이 분양보증업무를 수행할 수 있는 보험회사를 지정하지 않아 주택도시보증공사가 주택건설 분양보증 업무를 독점하고 있다. 이에 주택도시보증공사의 독점 이윤 획득에 따라 보증료가 상승하고 이는 주택분양가격의 상승으로 이어지고 있다.

주택도시보증공사의 '분양보증제도'는 아파트 등 준공 이전의 사전 분양에 있어서 수분양자의 분양에 따른 경제적·사회적 위험을 방지하기 위하여 만들어진 특별

한 제도이다. 현재까지는 주택의 사전 분양에만 적용되었지만, 주택 이외의 상가 등 건축물에도 「건축물분양법」의 제정과 시행으로 동 법률에 포함되게 된 것이다. 아파트 외 건축물에는 새롭게 적용되는 제도라는 점에서 제도 운영상의 문제점과 개선의 필요가 있고 주택을 포함하여 건축물의 분양보증제도에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다.

이에 먼저 II장에서는 주택분양보증 독점에 관한 문제점, III장에서는 주택분양보증의 독점에 관한 법적 쟁점을 살펴보고자 한다. IV장에서는 주택분양보증 독점에 관한 개선방안에 대한 연구범위를 선정하였다.

II. 주택분양보증 독점에 관한 문제점 및 법적쟁점

1. 주택분양보증의 필요성

주택분양보증계약의 체결 당시에 제3자를 위한 계약은 성립하나, 그 효력은 시공사가 파산 등으로 수분양자들에 대하여 분양계약서상의 주택공급의무를 이행할 수 없게 된 경우에 발생한다[5]. 주택분양보증계약은 사업주체인 시공사가 파산 등으로 인하여 그 신축 중인 주택을 완공하지 못하여 분양계약을 체결한 수분양자들에 대하여 분양계약상의 주택공급의무를 이행할 수 없게 된 경우를 정치조건으로 하는 보증계약이다[6]. 민법제539조2항에 의거 수분양자는 주택도시보증공사에 대하여 그 수익의 의사표시를 함으로써 기존의 분양 계약상의 권리를 행사할 수 있다[7].

우리나라 아파트는 대부분 건물이 다 지어지기 전에 미리 분양(선분양)한다. 아파트를 짓는 과정에서 필요한 건축비 등 자금을 조달하려면 분양사업을 하는 회사인 시행사가 완공 전 입주할 권리를 앞서서 파는 것이다. 이 과정에서 사업 중간에 건설사나 시행사가 부도를 맞으면 계약자들의 권리가 침해될 위험도 커진다. 최악의 경우 계약금과 중도금을 환급받지 못하고 아파트 입수도 못할 수 있기 때문이다. 이런 상황을 막기 위해 정부는 「주택법」제15조를 개정하여1996년 5월부터 분양 사업이 중간에 어긋나도 수분양자가 손해를 보지

않도록 하는 보증상품인 주택분양보증 가입을 의무화 하였다.

현행 주택법에서는 일반분양이 30가구 이상인 주택 사업은 무조건 이 분양보증에 가입해야 한다. 통상 아파트로 분양하는 곳은 일반분양분이 30가구는 넘기 때문에 사실상 모든 아파트 수분양자는 분양보증의 보호를 받는다. 이 분양보증을 담당하는 기관이 주택도시보증공사이다. 시행사 사정으로 건설이 멈추더라도 계약자는 기존에 낸 계약금과 중도금을 모두 돌려 받을 수 있다. 혹시 시행사가 부도난 경우 주택도시보증공사가 다른 업체로 하여금 공사를 마치게 한다. 수분양자 입장에서는 안심하고 아파트 청약에 참여할 수 있는 안전장치를 마련해둔 것이다.

2020년 서울 강남구 개포동 개포주공3단지에는 주택분양보증을 받지 못해 분양을 포기한 바 있다. 개포주공3단지 재건축조합이 제출한 3.3㎡당 평균 분양가는 4,310만원 이었는데, 이는 강남구 아파트 평균 분양가(3,804만원)보다 13% , 3개월 전 분양한 인근 개포주공2단지(3,762만원)보다도 14%나 높았다고 언론보도를 통해 밝혔다[8].

국토교통부는 올해 들어 강남권 재건축 시장이 과열됐다는 우려에 간접적으로 분양보증을 이용했다. 분양보증을 받지 못하면 아예 분양 자체가 불가능한 만큼 정부가 국토부 산하기관인 주택도시보증공사를 통해 분양가 산정에 영향력을 행사했다는 것이다. 주택도시보증공사의 고분양가 잡기는 성공한 것으로 보인다.

개포주공3단지 조합과 시공사 현대건설은 3.3㎡당 일반분양가를 원래보다 173만원 깎은 4137만원으로 조정해 분양보증을 다시 신청했고, 결국 주택도시보증공사는 개포주공3단지에 대한 분양보증서를 발급하였다고 언론은 보도하고 있다[9].

이 같은 조치는 일반 수요자 입장에서는 환영할 만하다. 아파트 공급이 우후죽순 계속돼 특정 지역에서 미분양이 늘어난다면 이미 아파트를 분양받은 수분양자 집값도 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 고분양가는 주택도시보증공사의 우려대로 주변 집값까지 끌어올려 결국 이 지역에 집을 장만하려는 실수요자의 주택 매입 가능성이 낮아진다. 주택도시보증공사가 이런 부작용을 사전에 막았다고 볼 수도 있다. 그러나 주택도시보증공

사가 주택보증을 이렇게 사용하는 것이 과연 맞느냐는 비판의 목소리도 계속 제기되고 있고, 국회의안시스템 내 의안현황 검색을 통한 조회결과 20대 국회에서도 의안 발의 되었으나 21대 국회 출범과 동시에 자동 폐기되었음을 확인하였다.

만약 정부가 고분양가를 낮추고 싶었다면 분양가상한제를 적용하거나 강남권 일대를 투기과열지구로 지정하면 되기 때문이다. 민간택지에 대한 분양가상한제도는 폐지됐지만, 엄밀히 말해 특정 요건만 충족하면 일부 지역에 한해 적용할 수 있다. 그러나 이 경우 정책적 부담이 커지니 국토부가 산하기관인 주택도시보증공사를 통해 손쉬운 방법을 택했다고 해석될 수도 있다.

「주택법」제77조제1항제1호 및 「주택법시행령」제106조제1항제1호 가목에 의하면 주택분양보증은 주택도시보증공사가 사업주체가 파산 등의 사유로 분양계약을 이행할 수 없게 되는 경우 해당 주택의 분양(사용검사 또는 「건축법」제22조에 따른 사용승인과 소유권 보존등기를 포함한다)의 이행 또는 납부한 계약금 및 중도금의 환급을 책임지는 것으로 하고 있다.

2. 주택도시보증공사의 설립 목적

주택도시보증법 제1장제1조(목적)에서 주택도시보증공사를 설치하고 주택도시보증공사를 설립하여 주거복지증진과 도시재생 활성화를 지원함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 동법 제10조(기금의 운용·관리 등) 제①항은 국토교통부장관이 운용·관리한다. 제②항은 국토교통부장관은 기금의 운용·관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 공사에 위탁할 수 있다. 동법 제19조(자본금 등)제①항에서 공사의 자본금은 5조 원으로 하고, 그 2분의 1 이상은 정부가 출자한다. 동법 제20조(설립등기 및 정관)제②항에서 공사는 정관을 제정하거나 변경하려는 경우에는 국토교통부장관의 인가를 받아야 한다. 동법 제31조(감독)에서는 국토교통부장관은 공사의 업무를 감독하며 그 감독상 필요한 명령을 할 수 있다.

이와 같이 국토교통부 장관이 주택도시보증공사의 운용·관리를 총괄하고 있으며, 주택도시보증공사의 설립

과 감독 및 정관 변경 등 처음 법인설립부터 특수 관계에 놓여있어서 주택도시보증공사를 단독으로 할 수 있는 일은 없다고 판단된다. 그러므로 국토교통부가 적극적으로 부동산 시장 가격 결정을 위해 지나친 개입은 시장 가격의 왜곡과 불법적인 거래 행태들로 유도될 수 있을 것이다.

3. 주택분양보증 경쟁 도입 찬반 논란에 따른 법적 쟁점

주택분양보증의 독점은 부동산 정책의 효율적 집행에 유리한 면이 있으나 사업주체인 조합과 조합원의 이익을 침해할 우려가 있다[10].

국민의힘 송언석 국회의원이 대표 발의한 주택법 일부개정안에서 국토교통부는 기존의 독점적인 분양보증이 아닌 추가 보증기관을 지정할 경우 발생할 수 있는 문제점과 반대 의견을 다음과 같이 주장한다.

첫째, 독점적 분양보증을 통해 분양가를 관리하거나, 미분양관리를 통한 주택공급 조절 등의 정책기능이 불가능해질 우려가 있다. 둘째, 분양보증은 수 분양자의 재산보호를 위한 사회 안전망 성격을 갖고 있어, 민간이 취급하는 것이 적절하지 않다. 셋째, 민간 보증기관이 대기업 위주로 영업할 경우 중소기업의 보증료 인상이 불가피하다. 넷째, 법률로 분양보증기관을 지정하도록 규정하기보다는 현행 정부가 주택시장 상황을 종합적으로 검토하여 정책적 차원에서 지정 여부를 검토할 필요가 있다는 의견이다

미국의 독과점 규제법은 순수하게 산출량을 줄임으로써 배분의 효율성을 해치는 행위만을 대상으로 한다[11]. 만약 명확한 판단이 어려울 경우 정부의 규제는 정당화될 수 없다고 명시한다. 이는 규모의 경제를 달성하여 좀 더 효율적인 생산을 도모할 수 있는 독점 및 과점 시장의 특성을 벗어나는 부정적 효과만 나올 수 있기 때문이다[12].

그러나 주택분양보증 경쟁도입에 찬성하는 입장에서는 첫째, 주택도시보증공사가 분양보증 독점에 근거하여 분양가격을 제한하고, 보증서 발급을 중단하는 등 과도하게 시장에 개입함에 따라 주변 시세보다 분양가가 낮게 결정되어 당첨자에게 큰 시세차익이 돌아가는

부작용이 발생하고 있다. 둘째, 분양보증을 제외한 건설 보증에 이미 다수의 부작용이 발생하고 있다[13]. 송언석 국회의원 대표 발의안(21893)에 의하면 셋째, 신용도가 낮은 일부 건설업체에 대한 보증료가 인상되는 것은 오히려 정부의 정책방향에 부합하는 측면이 있다. 넷째, 주택도시보증공사가 취급하는 주택구입자금 보증, 전세반환보증 등도 손실이 나기 어려운 구조의 상품이므로 도시재생보증 및 사회주택 보증 등을 제외하면 분양보증 수입으로 정책적 지원을 하는 것이 필요한 분야는 크지 않을 수 있다는 의견이다.

이런 찬반논란에 대하여 공정거래위원회도 주택분양 시장 경쟁 도입의 필요성에 대하여 2017년 7월 「경쟁제한적 규제개선 결과」를 발표하면서 주택분양보증 업무수행기관을 2020년까지 추가 지정하여 주택분양보증시장에 경쟁원리를 도입하겠다고 밝힌 바 있다. 이와 같이 분양보증의 성격, 분양보증을 통한 주택가격 조정의 필요성, 중소 건설사에 대한 보증료 인상 가능성 및 그 효과 등을 종합적으로 고려하여 논의될 필요가 있다.

또한 시장지배적 지위를 차지하고 있는 포스코의 거래절이 공정거래법상 지위남용 행위로 판결받은 사례가 있다[14]. 1심인 서울고법은 2002년 8월 “포스코는 자기의 시장지배적 지위를 계속 유지·강화하려는 의도하에 특정 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 부당한 행위를 한 것으로 봐야 한다”며 원고 패소판결을 내리고 공정위의 손을 들어줬다(2007.11.22., 선고, 2002두8626 판결). 이와같이 “공정거래법 제3조의2 제1항3호가 규정하고 있는 시장지배적 사업자의 지위 남용행위로서의 독과점은 불공정거래행위로 간주되어 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있을 경우에만 부당성이 인정될 수 있다”고 밝혔다[15].

보고는 사업주체의 분양 보증 선택권을 보장하는 주택분양보증의 경쟁 도입에 찬성한다.

주택도시보증공사의 통계자료에 의하면 2013년부터 2020년 4월 현재까지 453조원의 보증금액과 198만세대가 혜택을 받았다. 그러나 동 기간 중 분양보증사는 보증금액은 4.9조원과 1.8만세대수가 보증사고 피해사례로 분쟁에 휘말리고 있어 보증기관 추가 지정으로 국고 낭비를 막고 선진화된 보증기관의 신규 진입이

가능해야 한다고 판단된다.

이에 6가지 법률적 근거를 들어 제언하고자 한다. 첫째, 주택법 제54조(주택의 공급)에서 사업주체가 건설하는 주택을 공급하려는 경우 국토부령으로 정하는 입주자모집의 시기·조건·방법·절차, 입주금 납부방법 등에 적합하여야한다 라고 명시하고 있으며, 둘째, 「주택공급에 관한 규칙」제15조(입주자모집 시기)에서는 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하고 주택도시보증공사 또는 국토교통부장관이 지정하는 보증보험회사로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집할 수 있다. 셋째, 공정거래법 제63조(경쟁제한적인 법령 제정의 협의등) 관계행정기관의 장은 사업자의 가격·거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업 활동의 제한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위 등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 기타의 처분을 하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다. 넷째, 보험업 법 제2조(정의)제5호에 따른 보험회사(같은 법 제4조 제1항 제2호 라목의 보험을 영위하는 보험회사만 해당된다)중 국토교통부장관이 지정하는 보험회사라고 명시하고 있다. 다섯째, 대한주택보증공사의 주택분양보증약관 제2조(보증채무의 성립) 보증회사의 보증 채무는 주 채무자가 보증서 발급일로부터 30일 이내에 입주자모집공고 승인을 얻은 때에 유효하게 성립하여 주택분양계약일로부터 효력이 발생한다. 제44조제3항(약정의 효력)금융기관이 조합에게 대출금 지급 후 조합의 조합설립인가와 대출금의 차입에 대한 총회의결의 무효 또는 취소로 주 채무가 무효 또는 취소되는 경우에도 주택도시보증공사는 주 채무와 독립하여 본 건 보증 채무를 이행해야 한다(대법원 2002.5.24., 선고, 2000다72572 판결)라고 판시하고 있다[16]. 마지막으로 도시및주거환경정비법 제29(계약의 방법 및 시공자 선정 등)시공사 선정 시 계약을 체결하려면 일 반경쟁을 부쳐야한다 라고 명시되어 있다.

III. 주택분양보증 독점에 관한 개선방안

2020년 9월 현재 시점에서 입법추진이 통과되지 못하고 있는 상황이며, 분양보증 독점으로 인해 조합의

총 사업기간 지연으로 총사업비 증가와 조합원들의 재산권에 침해가 발생하고 있다. 2019년 서대문구 증산2구역 재개발사업단지의 경우 경의중앙선 입구로 타 지역보다는 입지가 좋아 선 분양을 위한 분양가를 평당 2,300만원으로 책정하여 주택도시보증공사에 승인 요청하였으나 수색 주변 시세보다 높다는 이유로 거절되었다. 조합관계자 면담 결과 평당 2,000만원 이하로 분양가를 조정해야만 분양승인이 가능함을 통보 받았다고 한다.

이로 인해 선 분양을 포기하고 후 분양을 검토하였다. 이 결과로 사업이 지연되어 조합원의 부담금이 증가될 수 있다고 판단된다.

공정거래위원회의 규제 개선안을 마련하여 추진하고 있으나 현재까지 입법추진이 이뤄지지 못한 이유는 정부의 주택시장 안정화와 미분양관리를 통한 주택공급 조절 등 정책기능 수행이 우선시되고 있기 때문이다. 아래 3가지 개선안에 대하여 적절할지, 추가 보완여부, 미비사항 유무에 대하여 논의하고자 한다.

첫째, 공정위 시장지배적 사업자의 지정제도 신설을 제안한다. 불공정거래행위의 금지(제23조제1항)에서 “사업자는 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)로 시행법상 시장지배적 사업자 여부를 판단하는 방법으로 시장점유율, 진입장벽, 경쟁사업자의 규모 등을 고려하고 있다[17].

또한, 1999년 법 개정되어 시장지배적 사업자의 지정제도를 폐지하였으나 시장지배 사업자의 추정(법제4조)의거 남용행위의 유형 및 세부유형(법제3조의2각호 및 시행령5조)에 의거 부당한 가격결정, 부당한 사업활동 방해, 부당한 신규진입방해, 부당한 경쟁사업자의 배제 및 소비자이익의 현저한 저해가 우려되므로 시장 지배적 지위의 남용방지를 위해 시장지배적 사업자의 지정제도를 신설하는 것을 제안해본다.

둘째, 공정거래법 제63조(경쟁제한적인 법령제정의 협의등)의 규제개선이 필요하다. 1995년 2월 5일 공정거래법 제63조가 개정된 사유는 무한 경쟁시대를 맞이하여 공정거래법이 시장경제 창달의 역할을 충실히 수행하고 경쟁질서가 모든 경제활동 영역에 확산하고자 하는 목적이 있었다.

셋째, 국토교통부장관은 분양보증 업무 수행의 과도

한 집중을 방지하고 사업주체의 분양보증 선택권을 보장하기 위하여 보증보험회사 중 1개 이상을 분양보증기관으로 지정하여야 한다. 이 경우 분양보증기관의 지정방법 및 절차 등 필요한 사항은 국토부령으로 정해야 한다.

IV. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 주택분양보증기관의 추가 지정은 법률적 해석에 부합한다. 이를 통해 부와 권력의 지나친 집중을 막고 기회의 채널을 계속적으로 열어두고자 하며 주택도시보증공사의 독점적인 통제가 발생하지 못하도록 해야 한다[18].

국토교통부는 분양보증 시장에 경쟁을 도입하여 배분의 효율성을 통해 재건축·재개발 조합원의 이익과 분양권 당점자의 이익에 독점이 없도록 할 필요가 있다. 주택도시보증공사의 주택분양보증 독점의 혜택은 이득을 얻는 자 뿐만 아니라 손해를 보는 자를 만들어 낸다.

이런 문제점을 개선하기 위해 첫째, 공정위 시장지배적 사업자의 지정제도 신설은 시장 지배적 지위의 남용방지를 통해 부동산의 수요와 공급 변동에 따른 수익자의 효율적인 배분이 이뤄질 것으로 기대해 본다. 주택분양 보증기관 간 자율경쟁을 통한 주택시장 안정화와 미분양관리를 통한 주택공급 조절이 가능해질 수 있다. 이로써 주택공급시장은 활성화되고 기타 전세보증 등도 현행 민간이 참여하여 독점에서 자유로워질 수 있다고 판단된다.

이에 개정안은 국토교통부장관이 추가 분양보증기관을 지정하여 사업주체의 분양보증 선택권을 보장하려는 것이다. 이와 같은 분양보증기관 지정 의무화에 대하여는 다음과 같은 찬반의 의견이 있으므로, 분양보증의 성격, 분양보증을 통한 주택 가격 조정의 필요성, 중소 건설사에 대한 보증료 인상 가능성 및 그 효과 등을 종합적으로 고려하여 논의할 필요가 있다.

둘째, 공정거래법 제63조(경쟁제한적인 법령제정의 협의등)의 규제개선을 통하여 1995년 2월 5일 공정거래법 제63조가 개정된 사유는 무한 경쟁시대를 맞이하여 공정거래법이 시장경제 창달의 역할을 충실히 수행

하고 경쟁질서가 모든 경제활동 영역에 확산하고자 하는 목적에 맞게 개정되어야 한다.

마지막으로 공정위는 2017년 7월 「경쟁제한적 규제 개선 결과」를 발표하면서 주택분양보증 업무수행기관을 2020년까지 추가 지정하여 주택분양보증시장에 경쟁원리를 도입하겠다고 밝힌 바 있다는 점에서 정부가 발표한 대로 분양보증기관을 지정할 수 있도록 적극 지원이 필요할 때이다.

참 고 문 헌

[1] 박현근, “독과점 및 불공정거래규제에 있어서의 정책 가치에 관한 연구,” 사회과학논문집, 제18권, 제2호, pp.28, 1999.

[2] Eleanor M. Fox, “The Modernization of Antitrust : A New Equilibrium,” Cornell Law Review, Vol.66, pp.1140-1191, 1981.

[3] 구재균, “주택분양보증에 관한 연구 - 주택분양보증인의 책임에 관한 판례를 중심으로-,” 중앙법학, 제10집, 제2호, pp.47-68, 2008.

[4] 김미정, 박희정, 강호정, “자본시장법 시행전·후 생명보험 산업의 효율성과 생산성,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제8호, pp.394-405, 2014.

[5] 윤재원, “건설보증 보증,” 인권과 정의, 대한변호사협회, 제324호, p.101, 2003.

[6] 김형석, “보증계약과 손해담보계약,” 저스티스, 통권 제77호, 한국법학원, p.52, 2004.

[7] 박현근, “독과점 및 불공정거래규제에 있어서의 정책 가치에 관한 연구,” 사회과학논문집, 제18권, 제2호, p.28, 1999.

[8] <http://realty.chosun.com/site/data/html>

[9] <https://biz.chosun.com/site/data/html>

[10] 윤보옥, *미국 독점금지법(I)*, 삼지원, 2004.

[11] 김창희, “주택분양보증에 따라 승계시공이 이루어진 경우의 법률관계 - 대법원 2006.5.25. 선고, 2003다45267판결, 에 대한 평석 -,” 원광법학, 제26집, 제3호, 2010.

[12] 여훈구, “공동주택 분양자의 하자담보책임에 관한 몇 가지 문제점,” 민사재판의 제문제, 제12권, p.3, 2013.

[13] 이호영, “공정거래법상 시장지배적사업자 규제의 정

점과 과제,” 저스티스, p.104, 2008.

[14] 김희경, 차영란, “공정거래법상 필수설비의 거래거절-방송 콘텐츠의 적용을 중심으로-,” 한국콘텐츠학회논문지, 제11권, 제10호, pp.115-127, 2011.

[15] 이호영, “공정거래법상 시장지배적사업자 규제의 쟁점과 과제,” 저스티스, p.104, 2008.

[16] 김형석, “보증계약자 손해담보약정,” 저스티스 통권 제77호, 한국법학원, p.52, 2004.

[17] 이호영, “공정거래법상 시장지배적사업자 규제의 쟁점과 과제,” 저스티스, p.104, 2008.

[18] 박현근, “독과점 및 불공정거래규제에 있어서의 정책가치에 관한 연구,” 사회과학논문집, 제18권, 제2호, p.28, 1999.

저 자 소 개

조 이 운(I-Un Jo)

정회원



- 1993년 2월 : 중앙대학교 영어영문학과(문학사)
 - 2008년 2월 : 성균관대학교 경영대학원(경영학석사)
 - 2011년 7월 : 연세대학교 법무대학원(법학석사)
 - 2016년 2월 : 한성대학교 일반대학원 경제부동산학과(부동산 경제학박사)
 - 2016년 2월 : 서울과학종합대학원대학교 경영학과(경영학박사)
 - 2020년 3월 ~ 현재 : 한양대학교 법학전문대학원 법학전문박사과정 행정법 전공
- <관심분야> : 부동산금융, 전세가격, 주거부담, 거시경제, 행정법, 도시및주거환경정비법, 주택법