

公認仲介士制度의 問題點과 改善方向⁺

朴 世 逸*

I. 背景 및 現況

公認仲介士制度는 與他 類似 法曹職能과 對比할 때, 우리나라에서는 아직 導入歷史가 극히 짧고, 制度로서의 定着이 未完의 段階에 있다. 따라서 本稿에서는 現行 公認仲介士制度의 問題點을 分析하고, 이 制度를 우리나라의 社會·經濟의 與件 變動을 감안할 때, 앞으로 어느 方向으로 發展·定着시켜 나가야 하는가 하는 것을 論하는 데 分析의 軸점을 맞추기로 한다. 換言하면 公認仲介士制度에 대한 法政策學的 혹은 立法論的 分析에 本稿의 目的이 있다 하겠다.

從來에는 不動産紹介業은 紹介營業法(1961年 9月 23日)의 規制對象이었고, 不動産紹介行爲를 業으로 하고자 하는 者는 同法 3條에 의거 所轄 區廳長·市·邑·面長에게 「申告」함으로써, 申告證만 交付받으면 쉽게 開業이 可能하였다. 또한 紹介行爲의 內容도 去來物件의 現場案內 정도였다. 契約이 成立하면 서울特別市 또는 道の 條例로 定한 一定率의 手數料을 받는데 그쳤고, 契約成立後 權利關係에 瑕疵가 發見되어도 責任을 지지 않는, 비교적 낮은 水準의 自由用役業이었다.

그 以後 高度經濟成長에 따른 國民經濟의 規模擴大, 不動産去來의 量的 增大, 財産의 價値로서의 不動産의 重要性增大 등으로 인하여, 效率적이고 公正한 不動産去來秩序의 定立·發展이 重要한 政策課題로 登場하게 되었다. 이에 不動産仲介業의 合理化를 위한 不動産仲介業法이 1983年 12月 30日 國會를 通過, 1984年 4月 1日부터 施行하게 되었고, 從來의 紹介營業法은 廢止되었다.

新法에 의하여 ① 不動産仲介業은 從前의 「申告制」에서 「許可制」로 바뀌었으며(不動産仲介業法 第4條) ② 市·道知事가 施行하는 資格試驗合格을 要求하는 資格制(公認仲介士制)가 導入되었으며(同法 第8條) ③ 仲介物件의 權利關係에 대한 仲介業者의 確認·說明義務가 부과되었고(同法 第17條) ④ 仲介業者의 故意·過失로 인한 去來當事者의 財産上의 損害에 대한, 仲介業者의 賠償責任 및 이를 擔保하기 위한 保證制(財政保證人選任·保證保險加入·供託

⁺ 本 研究를 위해 資料수집에 積極協調해 주신 全國 不動産 仲介業協會 朴基元님, 그리고 유익한 도움말씀을 주신 國土開發研究院의 吳鎮模님, 土地評價士 琴秉大님께 感謝의 뜻을 表한다.

* 서울大學校 法科大學 助教授.

〈表 1〉 不動產仲介業者의 現況(1987. 5. 1)

(單位: 名)

	男	女	計
開業公認仲介士 ⁽¹⁾	4,217	225	4,442
仲介人	42,294	2,691	44,985
小計	46,511	2,916	49,427
法人	—	—	20

註 (1) : 1987. 5. 1 현재 公認仲介士 資格者는 총 63,295名이나, 이 중 현재 開業中인 公認仲介士는 위와 같이 4,442名임.

資料: 「不動產仲介業者現況」全國不動產仲介協會, 1987.

〈表 2〉 公認仲介士 및 仲介人의 學歷別·年齡別 構成(1986. 5. 31)

(單位: 名)

年 齡	20~30歲	31~40歲	41~50歲	51~60歲	61歲이상	計
公認仲介士	18,949	26,120	11,538	3,190	480	60,277
仲介人	1,863	9,495	16,056	16,678	10,318	54,410
學 歷	國卒以下	中 卒	高 卒	大退·大卒	大學院卒	計
公認仲介士	869	2,716	22,559	24,954	2,021	60,277
仲介人	9,274	12,147	15,848	4,316	184	41,769 ⁽¹⁾

註 (1) : 學歷別 資料에서는 仁川 및 경기도 資料不在로, 年齡別 資料와 對比하여 計에 있어 差異가 發生.

資料: 「不動產仲介業者現況」全國 不動產仲介協會, 1986.

등)가 導入되었다(同法 第19條). 同時에 ⑤ 仲介業者의 資質向上, 仲介業에 관한 制度改善 등을 위해, 不動產仲介業協會가 設立되어, 모든 仲介業者의 加入이 義務化되었으며(同法 第30條·31條) ⑥ 從來 紹介營業法에 의거, 紹介業을 營業으로 하던 者는 新法에 의해, 仲介業許可를 받은 것으로 보게 되었다(同法 附則 第3條).

따라서 現在 不動產仲介를 業으로 할 수 있는 者는 資格試驗에 合格한 “公認仲介士” 및 公認仲介士資格은 없으나 새로운 不動產仲介業法에 의거 仲介業許可를 받은 “仲介人”으로 大別할 수 있고, 仲介人은 다시 新法施行後 仲介業新規許可를 받은 者와, 從前의 紹介營業法에 의해 仲介業을 營業으로 해 오던 者로 나누어 생각할 수 있다.

1987年 5月 1日 現在 우리나라 不動產仲介業者의 現況을 보면, 〈表 1〉에서 드러난 바와 같이 開業公認仲介士 4,442名, 仲介人, 44,985名 合計 49,427名에 이르고 있다. 그동안 公認仲介士資格試驗⁽¹⁾에 合格한 公認仲介士의 數는 1987年 5月 現在 總 63,295名에 達하고 있으므로, 이들 중 約 7.1%에 해당하는 4,442名만이 현재 開業하고 있는 實情이고, 아직

(1) 公認仲介士資格試驗科目은 一次에서는 國民倫理, 不動產學概論, 民法 및 民事特別法 등 不動產仲介關聯規定, 不動產公法 등 不動產關聯規定, 不動產鑑定評價論이고 第2次試驗에서는 不動產仲介業法令 및 仲介實務, 不動產公示法 및 不動產關聯稅法이다.

도 絶對多數의 仲介業務는 仲介人에 의해 行하여지고 있다.

〈表 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이, 현재 公認仲介士의 경우가 仲介人의 경우보다 高學歷者가 많고 젊은 年齡層의 比重이 크게 높다. 例컨대 公認仲介士의 경우 40歲未滿이 全體의 74.8%이고 61歲以上은 0.8%인데 反하여 仲介人의 경우는 各各 20.9%, 19.0%로서 仲介人의 경우 高齡者가 壓度的 多數이다. 또한 學歷을 보면 公認仲介士의 경우 大學以上이 全體의 44.8%임에 反하여, 仲介人의 경우 大學以上은 10.8%에 不過할 뿐 아니라 過半數가 中卒以下者로 나타난다. 一定한 資格要件을 갖춘 有資格者인 公認仲介士의 絶對多數가 아직 開業하지 못하고 있다는 事實과, 公認仲介士의 경우가 仲介人一般보다 高學歷·젊은 層의 比重이 크다는 점을 감안하면, 不動產仲介業의 公信用을 높이고, 不動產去來秩序의 合理性 및 效率性提高를 爲해, 앞으로 우리나라에서는 公認仲介士를 中心으로 하여 不動產仲介制度의 發展을 도모하여야 함은 自明하다 하겠다.

II. 基本視角의 整理

어떠한 法·制度이던, 그의 發展을 위한 올바른 政策方向의 樹立을 위해서는 우선, 그 法·制度의 存在意義 및 社會經濟的 機能에 대한 確實한 理解 및 把握이 先行되어야 한다. 도대체 不動產仲介業은 왜 存在하게 되었고, 그 社會經濟的 機能은 무엇인가? 그 社會的 機能을 促進하기 위해 政府의 規制는 果然 必要한가? 許可制 내지 資格制의 導入은 果然 仲介業의 社會的 機能을 促進함에 기여하는가? 不必要한 逆機能은 없는가? 등에 대한 올바른 基本視角 내지 理論의 定立이 必要하다는 말이다.

本來 어떠한 物件의 去來·交換에 있어서도 一定한 去來費用(Transaction Cost) 내지 交換費用(Exchange Cost)이 들게 마련이다. 例컨대 賣渡人은 自己物件을 가능한 비싸게 팔려 할 것이고, 買受人은 可能的 좋은 物件을 싸게 사려 할 것이다. 따라서 그들은 自己의 販賣 或은 購買條件에 가장 잘 맞는 相對方을 찾아내려 할 것이고, 이를 찾아내는 데는 一定한 情報獲得費用(探索費用)이 들지 않을 수 없다. 本來 理論적으로 볼 때 去來費用이란 이와같이 去來의 相對方을 찾아 내는데 드는 情報費用뿐만 아니라, 契約締結費用·履行與否를 감독·감시하는 데 드는 費用 등이 모두 包含되지만, 이들 중 特히 情報費用이 큰 比重을 차지한다. 그런데 一般動產의 去來에 비해 不動產의 去來에 있어서는, 일반적으로 情報費用이 많이 드는 바, 이 情報費用의 過多로 인해 發生하는 높은 去來費用때문에 一物一價의 法則이 成立하기 어려운 特殊性이 있다. 또한 不動產의 경우는 個人의 所有財產價値에 차지하는 比重이 대단히 크므로, 去來는 自然 신증하게 되고, 可能的 良質의 物件을 가능한 싸게 사려는 經濟的 誘因도 그만큼 強하게 된다(反面에 勿論 賣渡人의 경우에는 可能的 비싸게 팔려는 經濟的 誘因도 그만큼 強해진다고 볼 수 있다). 이런 狀況에서는 當然히 自己의 條件에 맞는 去來目的物 내지 相對方을 찾아내기 위해서, 큰 情報獲得費用도 기꺼이 지불하려

들 것이다. 이것이 바로 仲介業手數料의 發生根據가 되는 것이다. 또한 情報蒐集機能을 몇몇 사람들에게 專門化시킴으로써, 보다 效率的으로 情報獲得費用 即 去來費用을 낮출 수 있다면 그것이 仲介業成立의 社會經濟的 契機가 되는 것이다.⁽²⁾ 따라서 政府의 介入없이도, 위와 같은 이유에서 仲介業은 自然發生하고, 手數料도 仲介서비스에 대한 需給의 原理에 따라, 自然價格이 成立한다.

不動產仲介業의 社會經濟的 機能은 이와같이 去來費用을 낮춤으로써, 不動產去來 當事者들 間의 效率的 만남(matching)을 촉진하는 데 있고, 이는 國民經濟的으로 보면 곧 不動產이란 物的資源의 보다 效率的 配分에 寄與함으로써, 終局的으로 消費者利益을 極大化하는 데 있다. 仲介業이 이와같이 不動產去來費用을 낮추고자 하는 賣渡人·買受人 雙方的 利害關係의 合致에서 自然發生的으로 成立하는 것이라면 왜 구태여 政府는 許可制·資格制 등의 方式으로 介入·規制해야 하는가 하는 問題가 登場한다. 換言하면, 왜 仲介業을 業으로 하고자 하는 者를 申告를 필한 後 自由롭게 營業할 수 있도록 하지, 구태여 政府가 資格制나 許可制를 導入할 必要가 있는가이다. 仲介業을 業으로 하고자 하는 者가 있다는 事實은 곧 그들의 仲介서비스에 대한 市場需要가 있다는 것을 意味하고 또한 비록 一定한 手數料을 지불하고도 이들의 서비스에 대한 需要가 있다는 事實은 그만큼 그 서비스가 消費者(賣渡人·買受人)에게 價値가 있다는 것을 意味하는 것이 아니겠는가? 그렇다면 왜 政府의 介入이 구태여 必要한가?

이 問題에 대하여 政府介入의 必要性, 即 許可制·資格制導入의 必要性을 주장하는 肯定論의 根據로서는⁽³⁾ ① 最少限의 許可要件·資格要件을 구비하도록 強制함으로써 消費者로 하여금 누가 信賴할 수 있고, 能力이 있는 仲介者인가를 알아내는 데 드는 時間과 努力(費用)을 크게 낮추어 줄 수 있다. ② 不動產은 國民一般의 財産價値의 重要構成部分이므로 去來事故(mismatch)가 發生하였을 때, 社會的 被害가 個人的 被害보다 커질 수 있기 때문에 (換言하면, 소위 否의 外部效果⁽⁴⁾가 크므로), 可能한 限 事故發生可能性을 未然에 낮추기 위해 政府가 事前에 介入(許可制·資格制 등)해야 한다고 주장한다. 勿論 後者의 見解는 엄밀히 이야기하면, 政府가 私人에게 무엇이 보다 利로운가를 私人보다 더 잘 알고 있다는 默示的 前提(Paternalism)가 있는 論理이다.⁽⁵⁾

(2) 不動產仲介業의 意義 내지 機能을 이와같이 不動產去來費用을 낮추는 데서 찾으려는 論議는 다음을 參照하라. M. Goldberg and P. Chinloy, *Urban Land Economics*, John Wiley and Sons, 1984. 特히 Chapter 10.

(3) 各種資格制度, 認·許可制度一般이 왜 必要한가에 대한 理論的 根據를 밝힌 代表的 論文으로서는 T. Moore "The Purpose of Licensing" 4 *Journal of Law and Economics*, 93, (1961), pp. 103-17.

(4) 外部效果(Externality)란 어떤 去來의 結果가 兩當事者 以外의 第3者에게 미치는 期待하지 아니했던 效果(副隨效果)를 말한다. 外部效果에는 正(Positive)과 否(Negative)의 두 種類가 있을 수 있고, 公害 등은 代表的인 否의 外部效果의 하나이다.

(5) 勿論 果然 政府가 私人(個人)보다 더 올바른 判斷을 내릴 수 있는가 하는 것 自體가 큰 論爭의

反面에 許可制·資格制導入에 대한 懷疑論으로는 다음의 問題點들을 指摘할 수 있다. ① 누가 有能하고 信賴할 수 있는 仲介人인가를 알기 위해서, 資格試驗의 合格與否가 하나의 重要的 指表는 될 수 있으나, 이러한 資格試驗의 選別效果(Screening Effect)는 開業後에도 長期間 持續하는가? 開業後 經驗 및 訓練의 축적(On-the-job Training)의 個人別差는 資格證 有無만으로는 알 수 없지 않은가? 만일 누가 適任者인가만이 問題라면, 消費者가 必要로 하는 이러한 情報傳達은 다른 方法, 例컨대 資格制 등을 導入하지 않고도 仲介人들의 實績을 公開·評價하는(Consumer Report를 통한 Service Rating) 方法도 있지 않은가? ② 資格制 許可制는 만드시 그 業務에 從事할 수 있는 人力供給을 制限하는 效果가 있어, 그 業務·用役에 대한 수수료(價格)의 引上을 結果하게 되는데, 資格制 등의 導入으로 인해 消費者에게 주는 追加情報의 價値가 手數料引上(價格上昇分)만큼의 價値가 果然 있는가? 消費者保護라는 名目下에 그 用役을 供給할 수 있는 사람들을 數的으로 制限시킴으로, 오히려 消費者選擇의 幅을 窄추는 것은 아닌가? 例컨대 낮은 價格으로 낮은 質의 서비스 購買만을 원하는 消費者(低所得者)의 경우는 어떻게 되는가? 그렇다면 果然 만드시 資格과 開業을 연결시킬 必要가 있는가? ⁽⁶⁾ ③ 資格制는 憲法上 營業의 自由에 대한 必要以上の 制約은 아닌가? 各種 許可制는 政府介入의 幅을 不當히 넓혀 오히려 그 介入·規制負擔만을 結果적으로 消費者에게 轉嫁(價格上昇)시켜 버리는 것이 아닌가? 有資格者들의 모임인 協會가 一種의 供給獨占의 利益集團化하여 消費者의 利益보다 集團利益을 優先시킬 위험은 없는가? ⁽⁷⁾

主題가 될 수 있고 또 되어 왔다. 個人活動 특히 個人的 各種 經濟活動에의 政府介入의 重要根據의 하나가 Government knows best라는 前提이었기 때문에 民間의 經濟活動에의 政府介入을 反對하는 사람들은 이 前提自體에 대하여 많은 批判을 加하고 있다. 近代 市民社會의 個人主義·自由主義의 理論的 基礎 내지 前提의 하나가 바로 個人이 自身の 利害關係에 대한 最善의 判斷者라는 것이고, 이러한 前提 위에 소위 近代市民法 原理의 하나인 私의 自治의 原則이 成立해 왔던 것이다. 따라서 만일 政府가 個人보다 個人的 利害關係에 대해 보다 나은 判斷者라고 하는 주장은 近代市民社會의 構成原理에 대한 根本的 修正이 되지 않을 수 없다. 最近에는 政府의 各種 規制行爲에 대한 理論的 根據를 明確히 하고, 그 限界, 앞으로의 改革方案을 論하는 研究들이 많다. 몇가지 例를 들면 S. Breyer, *Regulation and its Reform*, Harvard University Press 1982. B.M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation; Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, Colombia University Press, 1980. T.R. Machan and M.B. Johnson edited. *Rights and Regulation; Ethical, Political, and Economic Issues*, Ballinger Publishing Co. 1983. G.J. Stigler, *The Citizen and the State*, The University of Chicago Press, 1975.

- (6) 많은 學者들은 資格證所持者만이 開業할 수 있게 하는 소위 Licensing에 대하여 批判의이고 오히려 바람직하지 않은 것은 無資格者도 開業을 할 수 있게 하되, 有資格者에게는 特定한 證明書를 발급하여 資格有無를 消費者에게 알리게 하고, 兩者中 消費者가 自由로 선택하여 利用토록 하는 소위 Certificate制度가 보다 바람직하다고 主張한다. 그 主된 근거는 勿論 消費者의 選擇의 幅을 窄추는 데 있다.
- (7) 資格制·許可制 一般에 대한 批判 및 특히 有資格者에게만 開業할 수 있게 하는 Licensing에 대한 批判으로서 가장 典型的인 論文은 M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, the University of Chicago Press, 1962. 특히 Chapter IX Occupational Licensure pp.137-160가 있다. 여기서 Friedman은 특히 美國의 醫師協會의 供給獨占의 利益集團化를 集中的으로 批判하고 있으나, 간

以上の論議는 어떤 內容의 資格制이건 資格制를 導入한 때, 한번은 반드시 검토해 보아야 할 贊・反의 一般論이다. 多幸히 不動産仲介業의 경우는 위의 論議中 該當되지 않는 부분도 많다. 특히 公認仲介士는 앞에서 본 바와 같이 이미 供給過剩이기 때문에 그 仲介用役을 獨占化하여 消費者利益을 害할 危險은 現在로는 없다. 그러나 어떤 制度를 導入할 때는 그 制度導入의 眞正한 社會・經濟的 意義는 어디에 있는가, 그 制度의 內在的 限界 내지 將來 惹起할 지 모르는 弊害는 어디에 있는가 등에 대한 明確한 認識이 반드시 先行되어야 하고, 그래야만 그 制度의 올바른 發展・運用方向 即 올바른 法政策論이 나올 수 있기 때문이다.

如何든 이상의 論議를 參考할 때 앞으로 不動産仲介制度의 改善을 위한 政策方向의 基調는 다음과 같아야 할 것이다. 첫째가 政府規制의 最少化이고 둘째는 競爭原理導入의 擴大이다.

政府의 規制介入은 消費者利益에 眞正으로 奉仕하는 範圍內에서 最少化해야 한다. 各種 行政便宜主義的 規制는 大幅 줄어야 한다. 規制가 지나치면 規制로 인한 仲介業者의 各種費用上昇分이 쉽게 消費者에게 轉嫁(價格上昇 或은 서비스質의 下落)될 뿐 아니라, 仲介業自體의 革新意欲도 크게 阻害하게 된다. 나아가 規制가 複雜多岐하여 잘 지켜지지 않을 때는 오히려 規制의 實效性만 弱화되고 國民의 規範意識만 低下시킬 뿐이다.

同時에 可能한 限 競爭의 原理를 導入하여, 적은 手數料로 좋은 質의 仲介用役을 提供할 수 있는, 換言하면 消費者利益에 가장 잘 奉仕하는 仲介業者가 成功할 수 있는 市場秩序를 維持하도록 해야 한다. 不動産投機・不動産去來의 各種非理에 대한 對策의 一環으로 公認仲介士制導入의 必要가 자주 역설되어 왔으나, 이 論理는 一應 수긍할 수 있는 面도 있지만, 學歷이나 形式的 資格有無가 正直과 誠實을 保障하는 것이 아니라 「競爭」에 의해서만 비로소 正直과 誠實이 담보되는 것임을 명심해야 할 것이다.

Ⅲ. 外國의 不動産仲介制度의 概觀⁸⁾

가. 美 國

美國에는 各州法에 의한 Salesman試驗이 있고, 이를 合格한 後 實務經驗을 2~3年 經過

은 主張은 辯護士, 藥師 등 여타 Occupational Licensing에도 쉽게 擴大適用될 수 있다. 辯護士, 公認仲介士, 건축사, 치과의사 등 各種 Occupational Licensing이 과연 얼마나 消費者損失(Consumer loss)을 結果하는가에 대한 實證分析으로는 A. Maurizi "Occupational Licensing and the Public Interest" 82 *Journal of Political Economy* 399 (1974). K.B. Leffler, "Physician Licensure: Competition and Monopoly in American Medicine," 21 *Journal of Law and Economics* 165 (1978) 등을, 보다 一般論으로는 M.J. Trebilcock, C.J. Tuoby and A.D. Wolfson, *Professional Regulation*, Staff Study of Ontario Law Reform Commission (1979). G. Williams, "Control by licensing" *Current legal Problems* 81 (1967). R.A. Posner "Theories of Economic Regulation" 5 *Bell Journal of Economics* (1974) pp.335-51 등이 參考가 될 것이다.

(8) 外國의 不動産仲介制度의 概觀을 위한 資料로서는 다음이 活用되었다. A.M. Weimer, H. Hoyt,

하여야 Broker試驗을 칠 수 있으며, Broker資格을 얻은 후 全國規模의 The National Association of Realtors(NAR)의 下流組織인 The State Association of Realtors(SAR)의 入會要件을 갖추면 正式 Realtor로서의 資格이 취득된다.

SAR아래에는 約 1,600個에 達하는 Local Board of Realtors가 있으며, Realtor는 1979년 현재 約 60萬名線을 넘어서고 있다. NAR의 會員이 아닌 者(Outsider)가 約 20萬名 있으므로 합하여 約80萬名 정도가 不動產仲介業에 從事하고 있는 셈이다.

美國에는 不動產去來 및 不動產去來情報의 圓滑을 기하기 위해 소위 Multiple Listing Service System이 導入되어 있다. 이는 加盟會員으로부터 物件情報를 받아, 이를 복사하여 每日 모든 會員에게 送付하는 것으로 寫眞展示가 原則이다. 보통 200~300業者(業體)로 구성되는 Local Board가 한 單位가 되어 이를 行하고 있으며, 이는 消費者情報流通의 圓滑을 期한다는 公益提高의 測面이 있으므로 公益事業으로 보아 免稅의 特惠를 받는다.

美國에서의 仲介契約의 形式으로서는 獨占仲介依頼契約(Exclusive Right to Sell)이 一般의이다. 이는 當該物件을 指定期間內에는, 委託한 仲介人을 통해서만 賣却이 可能한, 即 一種의 處分權移轉契約이라 볼 수 있다. 따라서 所有者自身이 賣却하는 경우에도 手數料支拂의 義務가 있게 된다. 이러한 狀況에서는 報酬(手數料)의 保障이 確實하므로, 仲介業者는 安心하고 自己費用下에 物件의 廣告·提示 등에 最善의 努力을 하여 去來成立에 盡力하게 된다.

美國에는 周知하는 바와 같이 不動產登記制度가 發達되어 있지 못하다. 建物の 登記는 없고, 土地에 대해서도 契約證書의 寫本을 單純히 申請順으로 保管하는 데 그치는 경우가 一般의이다. 따라서 이러한 不動產登記制度의 未備를 補完하다는 意味에서 目的物的 權利關係의 調査(Title study)가 활발하고, 取得한 權源에 瑕疵가 있는 경우, 이로 인해 發生하는 損失擔保를 爲해 權原保險(Title Insurance)制度가 發達되어 있다. 이러한 活動은 仲介業과 有機的 關係를 맺고 있으며, Realtor들은 單純한 去來目的物的 紹介에 그치지 않고, 權原調査, 鑑定業務, 住宅融資의 斡旋, Land Development의 業務까지 擔當하고 있는 實情이며, 大部分의 契約書의 作成은 辯護士에게 委任하고 있다.

仲介手數料는 個個의 경우에 特定되어 있으나, 賣渡人만이 不動產去來價額의 6%정도 支拂하는 것이 一般의 慣行이다. 契約關係料金에는 仲介手數料 以外에도 辯護士料, 權原調査

G.F. Bloom. *Real Estate*, sixth ed. The Ronald Press Co. 1966. A.A. Ring and J. Dasso *Real Estate; Principles and Practices*, Prentice-Hall Inc. 1981. M. Goldberg and P. Chinloy (1984) op. cit. 宅地建物取引業法令研究會(編) 不動產取引의 標準媒介契約約款, 住宅新報社 1982 특히 第4章에서 再引用. 田村訓久·村松喜平, 不動產仲介業, 自由國民社 1982. 國內資料로서는 李源俊, “不動產仲介業의 近代化” 住宅金融 17卷 1號, 韓國住宅銀行 pp.31-40, 方京植·金容輝, “不動產仲介依頼契約制度의 改善” 不動產學報 第5輯 1984, pp.117-140. 金泰薰, “不動產活動과 不動產權利分析機關에 관한 研究” 不動產學報 第5輯 1984, pp.7-24. 具英哲 “不動產仲介業法에 관한 一考” 不動產學報 第5輯 1984, pp.93-115.

費, 鑑定料, 保險料, 各種公課金 등이 포함됨이 一般的인데, 仲介手数料 以外の 費用의 경우는 買受人도 當然 그 一部를 負擔한다.

나. 日 本

日本の 不動産仲介業은 1952년 制定된 宅地建物去來業法에 의해 規制되고 있는 바, 數次의 改定이 있었다. 1957年 改定時 처음으로 去來主任者制度를 導入하여, 地方自治團體가 관장하는 資格試驗에 合格한 去來主任者를 從業員 10人當 1人以上 義務的으로 두게 하고 있으며, 이 資格試驗의 應試資格은 高卒以上과 實務經驗 2年 以上으로 限定하고 있다. 1964년 同法改正에 의해 不動産仲介業을 從來의 登錄制에서 免許制로 바꾸었으나, 몇가지 要件만 구비하면 原則上 누구도 營業이 可能하다. 그러나 3年마다 免許更新이 要求되고 있으며 현재 建設省과 都道府縣知事の 지휘·감독을 받고 있다.

1980년 현재 宅地建物去來業者는 全國에 約 10萬 6千名線에 이르고 있으며 個人業者보다 法人의 增加가 近年에 急増하고 있다. 仲介業의 大型화와 同時에 專門化도 進行되어 아파트專門, 外人住宅專門, 工場用地專門, 商店專門 등의 業體가 增加하고 있다. 最近 새로이 開發·擴散되고 있는 業務分野로는 宅地造成, 建物管理 및 賃借人管理, 損害保險代理業 등을 들 수 있다.

1957年 以後 營業保證金制度가 導入되어 一定金額을 供託하도록 되어 있어, 不意의 被害를 받은 去來當事者가 供託한 保證金으로부터 損害賠償을 받을 수 있게 하고 있다. 그러나 零細한 仲介人의 경우는 營業保證金制度의 負擔이 커서, 經營을 壓迫하므로, 이의 負擔緩和를 위해 1973年 以後에는 이들 零細仲介人들은 「宅地建物去來業保證協會」에 加入케 하여, 辨濟業務保證金分擔金만을 納付케 함으로써, 營業保證金供託에 代身케 하고 있다.

日本도 우리나라와 같이 一般仲介依頼契約(Open Listing)이 一般的이다. 即 이는 所有者本人이 多數의 仲介業者에게 同時에 不動産販賣를 依頼하는 契約이고, 買受人을 먼저 發見한 仲介業者가 手数料를 받는 경우이다. 勿論 所有者本人이 스스로 買受人을 發見할 수도 있으며 이 경우에는 手数料支給을 할 義務가 없다. 그런데 一般仲介依頼契約의 경우 一般的으로 仲介業者는 다른 仲介業者가 當該物件을 먼저 賣買한다면 手数料를 받을 수 없기 때문에, 物件의 宣傳·提示 등을 위해 積極的으로 時間과 費用을 投資하지 않는다는 問題가 있다. 이 점을 補完하기 위해 日本에서는 1980년부터 소위 專屬仲介依頼契約(Exclusive Agency Listing)制度를 導入, 이의 活用을 권장하고 있다. 1982년에는 建設省告示로서 標準(專任)媒介契約約款을 制定하였다. 專屬契約를 맺으면 特定仲介인에게만 獨占의 販賣權을 認定하는 것이 됨으로 一般契約의 경우보다 仲介人의 去來成立을 위한 努力을 보다 많이 誘導해 낼 수 있다. 다만 美國의 獨占仲介依頼契約(Exclusive Right-to-sell Listing)과의 差異는 獨占契約의 경우는 所有者自身이 買受人을 찾아 賣却한 때에도 手数料를 仲介業者에게 支拂해야 하지만, 專屬契約의 경우는 위와 같은 경우 手数料支拂義務가 없다는 데 있다.

仲介手数料는 建設省令으로 定하게 되어 있는 바, 現在 賣渡人·買受人雙方으로부터 約 3~5%씩 받는 것이 一般的이다.

다. 獨 逸

獨逸에서는 不動產仲介業은 實質的으로 Bundesverband Ring Deutscher Makler e. V (RDM)라는 하나의 團體로 統一되어 있다고 보아도 無難하다. RDM은 1925년 設立되어 현재 約 3,000名の 會員을 가지고 있고 11個地方協會를 가지고 있다. 獨逸에서의 仲介業은 中世길드(Gilde)的 後統이 強하여 아직 RDM會員의 大部分은 世襲的 職業으로서 仲介業에 從事하고 있으며, RDM은 自主統制의 理念도 強하고 新規進入制限의 慣行도 強하다.

1975년부터 經濟省의 省令에 의해 不動產仲介業의 開業은 州廳의 認可를 받도록 되었고, 業務上過失에 대한 保險 및 保證債券寄託制가 義務化되었다. 그러나 RDM會員이 아닌 業者들이 1978년경부터 急增하여 1981年末 이들 數가 約 1萬名을 넘게 되었기 때문에 이들의 서비스質의 向上 및 不當·不法行爲의 事前防止 등을 위한 法·制度의 裝置의 導入이 檢討되고 있다.

RDM은 1975년 獨逸銀行(Deutsche Bank)과 共同으로 不動產情報센터(Informations Zentrum Immobilien: IZI)를 設立하여 不動產情報流通의 圓滑을 期하고 있다. RDM會員은 受託받은 모든 物件을 IZI에 登錄시키며, IZI는 이를 綜合하여, 每日 會員에게 配布한다. IZI의 運營經費의 一部는 會費形態로 징수하고 一部는 銀行이 負擔하나(職員의 人件費·諸設備 維持費 등은 銀行負擔임), 이에 대해 銀行이 받는 反對給付는 住宅資金融資이다. 即 賣買契約이 成立하면 購入資金의 融資는 반드시 同銀行을 通하여 融資받도록 約定되어 있다.

契約의 合意가 成立하면 當事者와 仲介業者는 公證人에게 가서 正式契約證書 등을 作成하고, 公證人은 契約의 記錄은 公的帳簿에 記入署名하고, 그 記錄의 正確性에 대해 責任을 負擔한다.

RDM은 普通契約約款(Allgemeine Geschäftsbedingungen)을 制定, 仲介契約時에는 이 約款을 모든 會員이 따르도록 하고 있는 바, 보통 仲介手数料는 이 約款에 의해 決定된다. 一般的으로 州마다 仲介手数料의 水準에 多少의 差異는 있으나, 住宅 및 住宅用地的 賣買의 경우는 雙方으로 부터 價額의 3.33%, 賃貸借의 경우는 5年間 賃料總額의 3.33%가 一般的이라고 보아 무방하다.

라. 英 國

英國의 不動產業의 全國組織으로서 The Royal Institution of Chartered Surveyors(RICS)가 있는 바, 이는 1881년 빅토리아女王의 勅許狀에 의해 設立된 法人이다. 事業의 範圍는 대단히 包括的으로 不動產賣買 및 賃貸借의 仲介뿐 아니다 事實上 土地·都市行政計劃의 全分野 및 不動產關聯業의 全分野에 미치고 있다. 例컨대 都市計劃의 立案, 宅地·公園開發은 勿論, 鑛物資源의 探查, 土地調査, 測量, 農地管理 등도 하고 있다. Chartered Surveyer

들은 현재 全國에 約 3萬名정도 있으며, 이들 중 특히 狹義의 不動產仲介業에만 專門으로 從事하는 사람들 數는 約 1萬으로 잡힌다.

Chartered Surveyor가 되어 RICS의 會員이 되는 資格은 대단히 嚴格한 편이다. 17歲~22歲 사이에 RICS의 Steward가 되지 않으면 안되고, 적어도 5年以內에 3개의 自體試驗 가운데 2개에 合格하여야 소위 Candidate가 될 수 있다. 그後 第3次試驗에 合格하여야 Probationer라고 불리운다. 다만 몇몇 指定된 特定大學卒業者는 곧 바로 Probationer가 될 수 있으나, 如何든 이들 Probationer는 4~5年間 RICS의 各種業務에서 Intern으로서 經驗을 쌓아야 Professional Associate으로 選擇될 수 있는 資格을 가진다. Professional Associate으로서 12年 以上の 經驗을 갖거나, 或은 各種試驗의 合格과 同時에 5年 以上の 經驗을 가져야만 바로서 正會員(Fellow)이 될 資格을 가진다.

英國에는 不動產仲介을 業으로 하는데 特別한 免許制度를 두고 있지는 않으나, Surveyer들에 대한 社會的 信賴 및 尊敬은 대단히 높고, 현재 仲介業務의 7割은 이들 RICS會員들이 취급하고 있다.

仲介業務는 個人契約(Private Treaty)과 競賣(Auction)의 形態로 大別할 수 있는 바, 競賣方式에 의존하는 경우는 현재 不動產流通量의 1割 程度이고 주로 高額物件에 많다. 仲介契約의 形式을 보면 英國에서는 專任契約(Sole Agency, 앞의 專屬仲介依賴契約과 類似)이 原則이고, 復數의 仲介業者가 協力하는 경우에는 共同專任契約(Joint Sole Agency)도 活用되고 있다. 一般仲介依賴契約(Multi-Agency)도 存在하고는 있으나, Chartered Surveyor들은 이의 活用을 忌避하는 傾向이 크고, 獨占仲介依賴契約(Sole Selling Rights)은 依賴者에게 주는 不利益이 크다는 理由로 活用되지 않고 있다.

仲介報酬에 대한 業者間 事前合意는 競爭促進法(Competition Law)上 競爭制限行爲로 될 可能性이 많아 原則적으로 仲介業者와 依賴者間에 個別件數마다 確定하도록 하고 있으나, 오랜 慣行은 대체로 다음과 같은 標準例를 따르고 있다. 例컨대 賣買의 경우에는 目的物價額의 크기에 따라 賣渡人은 2%~5%, 買受人은 1.5%~3%를 부담하는 것이 一般的이고, 賃貸借의 경우는 雙方으로부터 初年度家賃의 10%씩 받는 것이 一般的이다.

賣買契約의 合意가 成立하면 契約書의 作成 및 登記業務는 事務辯護士(Solicitor)에게 맡기며, 事務辯護士는 仲介業者의 被雇傭者로서 活動하는 경우가 많다.

IV. 現行制度의 問題點

지금까지 앞에서 不動產仲介業 成立의 理論的 根據·資格制·許可制導入에 대한 贊反論 그리고, 몇몇 外國의 不動產仲介制度의 特徵에 대한 概觀을 하였다. 이상을 背景으로, 우리나라의 現行 不動產仲介制度에는 어떠한 問題點——理論的·政策的——이 있고, 이를 改善하기 위해선 어떠한 方向으로의 政策努力이 必要한가를 밝혀 보도록 한다. 우선 問題點

에 대한 論議에서부터 始作하자.

가. 有資格者의 供給過剩

1985년 第1회 公認仲介士試驗에서 約 20萬名이 應試하여, 60,277명이 合格하였고, 1986년 第2회 試驗에서 約 5萬이 應試 3,018명이 合格하였다. 그리하여 1987年 5月 1日 현재 우리나라 公認仲介士數는 63,295名이고 이 중 7.1%에 該當하는 4,442名만이 현재 開業中이다. 經濟規模의 變化에 따른 不動產去來件數 및 去來物量의 變化 등을 감안한 必要人力 需給計劃의 樹立없이 有資格者만을 量產한 셈이다.

有資格者의 供給不足으로 인해 仲介業이 獨占化되면, 手數料의 上昇 등 消費者利益을 害할 可能性이 增大하는 바, 이러한 危險은 우리나라의 경우에 現在로서는 存在하지 않는다. 그 點은 多幸이나, 그러나 현재와 같은 有資格者의 供給過剩은 明白히 人的·物的 資源의 莫大한 浪費라 아니할 수 없다. 더구나, 앞으로 公認仲介士 中心으로 우리나라의 不動產仲介業을 發展시키기로 政策方向을 定한 1984년 後에도, 또한 壓度的 多數의 公認仲介士가 아직 開業은 하지 못하고 있는 實情임에도 不拘하고, 정부가 每年 적지 않은 數의 仲介人營業所의 新規許可를 계속 내주고 있는 것은(新規許可件數: 1984年 14,630, 85年 12,379, 86年 3,602) 政府政策의 一貫性을 크게 害하는 것이라 아니할 수 없다. 1984年 不動產仲介業法 施行前에 不動產仲介를 業으로 하던 仲介人들의 경우에는 그들의 生計保護·既得權保護란 次元에서 新法에 의해 仲介業許可를 받은 것으로 본다는 同法附則 第3條는 妥當한 立法이었으나, 同法施行後에도 적지 않은 公認仲介士資格 未取得者에 대해 仲介業新規許可를 해오고 있는 當局의 政策은 明白히 옳지 않다.

나. 確認·說明制度 및 損害賠償保證金制의 未定着

實은 確認·說明制度和 損害賠償保證金制, 이 두가지가 公認仲介士制度의 導入에 따른 가장 意味있는 制度的 革新이었으나, 現實의으로는 아직 제대로 지켜지지 않고 있다. 不動產仲介業法 第17條에 의하면 仲介物件의 權利關係·法令의 規定에 의한 去來 또는 利用制限事項 등을 確認하여, 이를 依頼人에게 書面으로 提示하고 誠實·正確하게 說明하여야 한다고 되어 있으나, 同法施行令 및 施行規則에도 具體적으로 어느 정도까지의 確認·說明이 必要한지는 明白하게 規定되어 있지 않을 뿐아니라, 仲介業者一般의 專門知識 및 實務經驗不足 등으로 事實上 有效한 制度로서 아직 定着되지 못하고 있다. 勿論 仲介依頼人들도 이러한 制度가 導入되어 있다는 事實自體를 熟知하지 못하고 있는 경우도 許多하다.

또한 法 第19條는 仲介業者의 故意·過失로 인해 發生한, 去來當事者의 財産上損害에 대한 仲介業者의 賠償責任을 保障하기 위해, 財政保證人의 選任 或은 保證保險의 加入 또는 供託을 義務化하고 있으나, 그 保證限度가 一般의으로 너무 낮기 때문에 不動產去來와 관련 發生하는 巨額의 損害賠償責任에 대한 有效한 保證이 되기는 어렵다(公認仲介士의 保證限度: 500萬원, 法人, 2千萬원). 더구나 仲介人의 경우는 適用例外로 하고 있는 데, 이는 不動產仲

介業의 公信用을 높이고 國民의 財產權을 保護한다는 不動產仲介業法의 立法趣旨에도 反할 뿐 아니라 衡平에도 크게 反한다. 만일 仲介手數料率에서 公認仲介士와 仲介人間에 差異가 있다면 一應 理解할 수도 있으나, 그렇지 않은 現制度下에서 權利(手數料率)는 同一한데 義務(保證制加入義務)에만 差異를 두는 것은 明白히 衡平에 反하는 立法이다.

確認·說明制度 等の 未定着의 原因으로는 制度自體의 未備도 지적될 수 있으나, 同時에 仲介業者資質의 全般的 低水準의 問題도 지적되어야 한다. 1984年 新法施行前부터 仲介業을 營爲해 오던 仲介人의 경우에는 實務經驗은 充分하나 專門的 知識이 不足하다는 問題가 있고, 反面에 젊은 層의 公認仲介士의 경우에는 資格試驗을 通過하였기 때문에 專門知識은 어느 정도 있다고 判斷되나, 實務經驗이 不足하다는 問題가 있다. 特히 公認仲介士選拔制度에 있어 實務經驗의 反映度가 거의 없다는 點은 앞으로 반드시 改善되어야 할 點이다.

다. 手數料水準 및 構造의 非合理性

現行不動產仲介手數料는 市(道)의 條例로 決定하게 되어 있는 바, 構造面에서 從來의 紹介營業法上의 料率構造를 그대로 答습하고 있다. <表 3>에서 볼 수 있는 바와같이 現行手數料는 지나치게 多段階化되어 있을 뿐 아니라, 段階區分의 合理性도 크게 缺如되어 있다.

<表 3> 不動產仲介手數料의 水準 및 構造

종 별	去 來 價 額	手 數 料 率	限 度 額
賣買·交換	5百萬元 未滿	1萬分의 90 以內	35,000원 以內
	5百萬元 以上 1千萬元 未滿	1萬分의 70 以內	60,000원 以內
	1千萬元 以上 3千萬元 未滿	1萬分의 60 以內	150,000원 以內
	3千萬元 以上 5千萬元 未滿	1萬分의 50 以內	200,000원 以內
	5千萬元 以上 1億원 未滿	1萬分의 40 以內	300,000원 以內
	1億원 以上 2億원 未滿	1萬分의 30 以內	500,000원 以內
	2億원 以上 4億원 未滿	1萬分의 25 以內	800,000원 以內
	4億원 以上 8億원 未滿	1萬分의 20 以內	1,200,000원 以內
	8億원 以上	1萬分의 15 以內	3,000,000원 以內
賣買·交換 外 賃貸借 等	1百萬元 未滿	1萬分의 80 以內	7,000원 以內
	1百萬元 以上 5百萬元 未滿	1萬分의 70 以內	30,000원 以內
	5百萬元 以上 1千萬元 未滿	1萬分의 60 以內	50,000원 以內
	1千萬元 以上 3千萬元 未滿	1萬分의 50 以內	120,000원 以內
	3千萬元 以上 5千萬元 未滿	1萬分의 40 以內	150,000원 以內
	5千萬元 以上 1億원 未滿	1萬分의 30 以內	250,000원 以內
	1億원 以上 2億원 未滿	1萬分의 25 以內	400,000원 以內
	2億원 以上 4億원 未滿	1萬分의 20 以內	600,000원 以內
	4億원 以上	1萬分의 15 以內	1,500,000원 以內

- 傳賣의 경우에는 傳賣金額을, 賃貸借인 경우에는 賃貸借金額을 基準으로 하며 賃貸借 중 月賃의 경우에는 月賃保證金額+(한달 月賃額×契約期間該當月數)로 산출된 金額을 基準으로 한다.
- 仲介手數料는 去來價額에 手數料料率을 곱한 金額으로 하되 料金額이 限度額을 超過하는 경우에는 限度額 범위내에서만 받을 수 있다.

去來價額에 따른 手數料率의 多段階程度를 낮추고, 오히려 去來目的物의 性質에 따른 區分이 보다 經濟的 意義가 있다고 본다. 例컨대 現行構造는 土地와 建物을 區分하지 않고 있는데, 土地는 建物보다 名種 公法上의 制約으로 去來 및 利用制限의 경우가 많아 法律關係에 대한 確認·調査를 要하는 事項이 많고, 萬一의 경우 仲介人의 危險負擔도 크기 때문에 兩者의 手數料는 相異해야 合理的일 것이다. 그러나 現在는 手數料率面에서 兩者를 區分없이 同一하게 取扱하고 있다.

또한 現在 仲介手數料算定은 料率과 限度額設定의 二重方式을 擇하여, 일단 料率로 計算한 後 그 金額이 特定한 最高限度額을 넘지 못하게 하는 方法을 使用하고 있는 바, 이 算定方式의 二重性은 消費者에게 不必要하게 混同을 招來할 危險이 있을 뿐 아니다, 最高限度額 設定은 物價變動에 따라 쉽게 非現實的으로 될 所地가 많아, 隨時로 上向調整해야 하는 번거러움이 있다.

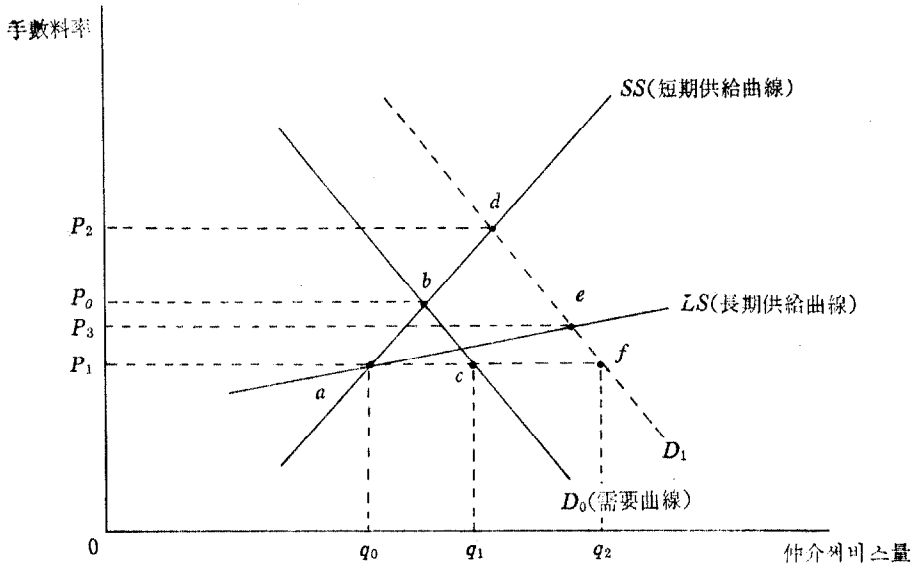
以上과 같이 料率構造에도 非合理性이 많지만, 料率의 水準自體도 外國에 비해 극히 낮을 뿐 아니라, 從來의 우리나라의 一般慣行에도 맞지 않는다. 이미 앞의 第Ⅲ章에서 본 바와 같이 仲介手數料水準은 美國의 경우는 賣渡人만 6%, 日本은 雙方에서 부터 3~5%, 英國의 경우는 賣渡人 2~5%, 買受人 1.5~3%, 西獨은 雙方에서 3.33%씩으로 우리나라의 경우인 <表 3>와 對比할 때 크게 높다. 勿論 이들 先進諸國의 경우는 仲介人의 서비스의 質自體가 높기 때문에, 그 서비스價格인 手數料水準이 높다고 볼 수도 있으므로, 一擧에 先進國水準으로 높여야 된다고 主張하는 것은 아니다. 다만 현재 우리나라의 法定水準인 0.15~0.9%는 비록 仲介用役의 質의 差를 勘案하고도 너무 낮은 편이라고 判斷되며, 從前의 慣行이었던 1~2%水準에도 못미치고 있는 實情이다.

或者是 仲介手數料는 可能한 限 낮을수록 仲介依頼者인 消費者利益에 奉仕하는 것이 아닌가 하는 見解를 가지고 있는 듯하나, 이는 크게 잘못된 見解이다. 仲介手數料를 需要와 供給에 의해 決定되는 市場價格以下로 人爲的으로 낮추어 버리면 <圖 1>에서 볼 수 있는 바와같은 여러가지 問題點들이 發生하여, 結局 全體消費者利益을 害하게 된다. 현재 우리나라의 仲介手數料市場은 圖 1의 狀況과 같다고 생각되는 바, 이런 狀況에서는 어떤 問題들이 發生하는가를 간단히 보기로 한다.

仲介서비스의 需要曲線과 供給曲線이 一致되는 均衡手數料率이 <圖 1>에서와 같이 p_0 일 때, 만일 政府가 이를 人爲的으로 낮추어 低率인 p_1 을 法的으로 強制하면, 곧 아래와 같은 3가지 問題點이 發生한다.

첫째는 $q_0 q_1$ 만큼의 仲介서비스 供給不足이 일어나, 여기에 屬한 消費者들은 無許可仲介業者의 仲介서비스에 依存하지 않을 수 없다. 이것이 바로 우리나라에서 政府의 團束에도 不拘하고 無許可仲介業者가 亂立하여 不動產去來秩序를 어지럽히는 所以가 되는 것이다. 無許可業者가 存在한다는 事實은 그들의 仲介서비스에 대한 消費者需要가 存在한다는 것을

〈圖 1〉 低率의 仲介手數率의 經濟的 效果



〈不動産仲介業市場：Market for Brokerage Service〉

意味하고, 이는 〈圖 1〉에서와 같이 政府에 의해 決定되는 仲介手數料水準이 市場均衡水準보다 낮다고 하는데서 起因한다.

둘째, 市場均衡價格인 P_0 代身에 낮은 P_1 을 强制하면, 當然 낮은 P_1 에서는 仲介서비스를 供給하려 하지 않는 仲介業者가 發生하게 된다.⁽⁹⁾ P_0 에서는 社會의 正常利潤이 確保되나, 낮은 P_1 에서는 도저히 收支가 맞지 않아 開業을 포기하는 仲介業者들이 적어도 ab 만큼 發生하게 된다. 우리나라에 公認仲介士資格證所持者는 많으나 開業率이 7.1% 정도로 極히 낮은 狀態에 있는 原因의 하나가 바로 政府의 手數料規制(Commission Control)政策, 換言하면 低率手數料維持政策에서 起因하는 것이다.

세째의 問題는 政府가 手數料率을 P_1 으로 强制하면, 長期的으로 볼 때 仲介業의 合理化, 仲介技術의 革新·生産性向上 및 새로운 有能한 仲介業者의 市場進入 등에 큰 支障을 주게 된다는 것이다. 만일 手數料率이 自由로이 P_0 에서 決定되도록 市場原理에 맡기었다면, 需要가 D_0 에서 D_1 으로 增加하였을 경우 一時的으로 短期에는 手數料率은 P_0 에서 P_2 로 上昇하지만, 보다 效率的 仲介方式의 開發, 새로운 仲介業體의 進入 등으로 結局 長期的으로는 手數料率은 P_3 으로 下落하게 된다. 그러나 當初에 市場原理에 맡기지 않고 政府가 P_1 을 强制하면 需要가 D_0 에서 D_1 으로 증가했을 때 이러한 市場調整(Long Run Supply Response)

(9) 理論적으로 이야기하면 이들은 仲介서비스 提供에 드는 限界費用(MC)이 P_0 보다는 낮으나 P_1 보다는 높은 仲介業者의 경우를 의미한다. 圖 1에서 SS (短期供給曲線)이란 實인即 仲介業者들이 仲介서비스生産에 드는 限界費用曲線의 合이다.

은 發生하지 아니하고, 오히려 $a \cdot f$ 만큼의 無許可業體의 亂立만이 激增하게 된다⁽¹⁰⁾ 手數料率의 經濟外的 統制는 이와같이 仲介業의 合理化·技術革新·生産性向上에 큰 지장을 招來하게 되므로, 長期的으로 볼 때 결국 消費者的 利益을 害하는 것이 되지 않을 수 없다.

라. 協會의 未活性化 및 政府規制의 過多

仲介業者의 資質向上·品立維持 및 向後仲介業에 관한 制度改善 등을 위해 法定團體로서 不動產仲介協會가 設立되어 있다. 協會加入은 仲介業許可를 받은 날로부터 모두가 自動會員이 되도록 되어 있고, 會員이 된 者는 7日이내에 協會에 登錄하도록 되어 있으나(不動產仲介業法 第31條), 實際 登錄比率는 1986년 9月 現在 全仲介業者의 54.8%에 不適當 實情이다. 아직 協會設立의 歷史가 짧기 때문이기도 하겠으나, 品立維持를 위한 自律規制·業者의 資質向上을 위한 自體教育, 訓練機能이 아직 未洽한 狀況이고, 새로운 分野에의 業務擴大 등을 위한 投資가 많이 不足한 形便이다.

反面에, 政府에서 公認仲介士制度를 導入한 重要目的의 하나가 不動產投機對策의 一環이라는 側面이었으므로, 이로 인해 長期的으로 本制度를 어떤 方向으로 發展·定着시켜 나갈 것인지, 새로운 仲介서비스의 需要構造變化에 어떤 式으로 對處하여 나갈 것인지 등에 대해 基本政策方向이 아직 확실히 樹立되어 있지 못한 것 같다. 오히려 不動產投機對策이란 측면에서 仲介業一般 및 協會의 活動에 대해 必要以上の 過度한 規制介入이 너무 많고, 獎勵의 面이 거의 없다. 一般的으로 報告·許可·禁止事項이 많은 바, 例컨대 營業所數의 制限(法 第11條) 營業所移轉時의 許可(法 第12條), 仲介對象物의 範圍制限(法 第3條), 仲介人의 營業地域의 制限(法 第9條), 仲介補助員數의 制限(法 第6條), 仲介補助員의 雇傭·解雇時 申告(法 第23條), 仲介業者에 대한 第1回 定期검사권(施行令 第34條) 等等의 不必要한 規制가 許多하다. 必要以上の 政府의 干涉·規制가 크면 民間活力은 크게 위축되어 仲介業本然의 社會·經濟的 機能을 達成할 수 없을 뿐아니라, 仲介業 內部에서의 서비스提供의 質的改善을 위한 各種革新이 일어날 수가 없다, 이미 앞에서 본바와 같이 仲介서비스價格(手數料率)을 낮은 水準으로 묶어 놓고, 各種 政府의 監督·規制事項만을 強化시켜 놓는 것은 仲介서비스 質의 下落만을 制度的으로 誘導하게 될 危險이 크다 하겠다.

(10) 本來 長期供給曲線(LS)이란 새로운 生産業者(여기서는 仲介業者)의 新規進入(New Entry)이 可能할 때 成立하는 것이다. 그런데 價格의 上下方移動이 自由스러울 때, 換言하면 ‘需要의 增加가 價格의 上昇으로 나타날 수 있을 때’에만 生産者의 新規進入이 發生하므로, 만일 價格이 固定되어 있어, 소위 價格의 信號效果(Signalling Effect)가 作動하지 못하며, 長期供給曲線自體가 成立할 수 없다. 따라서 價格機能이 自由롭지 못한 狀態에서 需要만 증가하면 供給不足現象만 激化되고, 그 결과 不法의 都市아파트 賃貸料統制(Rent Control) 政策에서 흔히 發生하고 있다. S. Rydenfelt, "Rent Control Thirty Years On" in *Verdict on Rent Control*, Institute for Economic Affairs, London, 1972.

V. 現行制度的 改善方向

가. 資格制의 垂直的 二元化와 仲介業者의 資質向上

不動産仲介業法 制定當時 既存 紹介業者의 既得權保護 등을 勘案, 暫定的 조치로 仲介人 制度를 認定하였으나, 현재 이미 63,295名에 達하는 公認仲介士를 排出한 狀況에서, 앞으로는 公認仲介士中心의 仲介業秩序確立이 要請된다고 본다. 따라서 앞으로는 仲介人新規許可는 可能的 抑制하여야 한다.

長期的으로는 現行의 水平的 二元化構造(公認仲介士와 仲介人)를 垂直的 二元化構造(公認仲介士와 仲介士補)로 바꾸어 나가야 할 것이다. 이미 앞에서 指摘한 바와같이 高學歷의 젊은 層은 公認仲介士資格試驗에의 合格은 비교적 容易하나, 實務經驗이 不足하여 問題가 되고 있음을 보았다. 結局 앞에서 본 英國, 美國 等の 外國制度가 參考가 되겠지만, 우리나라도 現行公認仲介士制를 一定의 實務經驗을 前提로 한 資格制로 바꾸어 나가야 할 것이다. 例컨대 仲介業에 從事하고자 하는 者는 누구나 먼저 仲介士補로서 公認仲介士事務所에서 3~5年의 實務經歷을 거친 後 資格試驗을 通해 公認仲介士가 될 수 있도록 하는 方向으로의 制度的 改善이 必要할 것이다.

同時에 現行 仲介人制도 결국 仲介士補制로 發展시키고, 實務經歷의 長·短에 따라, 公認仲介士資格試驗의 一部科目을 免除시켜 주어, 오랜 實務經驗은 있으나 單純히 筆記試驗에 弱하여 資格取得이 어려운 仲介人들에게도 資格取得의 機會를 擴大시켜 나가야 한다. 要컨대 앞으로는 公認仲介士制를 中心으로 仲介業秩序를 一元化하여 나가야 하되, 公認仲介士資格取得에 要求되는 專門知識의 水準을 높임과 동시에 一定期間의 實務經驗을 반드시 갖도록 하여, 公認仲介士의 資質과 能力을 높여야 바람직하다는 것이 된다. 또한 修習過程으로서의 仲介士補制를 導入하여, 仲介士補 → 公認仲介士로의 Career Development의 길을 열어줌이 바람직하다는 것이다. 이는 결국 現在의 水平的 二元化를 垂直的 二元化로 代替·發展시킴을 意味한다.

또한 現行 仲介士 資格制度에는 事後管理의 側面이 全無한 바, 例컨대, 5年마다 協會를 통한 自律的 資格更新制 등을 導入하여 現行資格制의 事後管理를 強化하고 이를 通해 一段 資格을 가진 者라도 꾸준히 自己向上努力을 推進토록 하는 誘因을 制度化하여야 할 것이다. 이러한 協會自律的 資格更新制를 協會의 定期教育·訓練計劃과 연계하여 活用하면 더욱 效果的일 것이다.

나. 仲介業務의 專門化·協業化의 推進

現在 우리나라에는 去來目的物의 法律關係에 대한 確認·說明制度가 아직 未定着되어 있음은 이미 보았다. 이의 改善을 위해 確認·調査時 어디까지가 必須的 調査事項인가 등의 調査·確認의 水準 및 程度를 보다 具體化시켜 나가야 할 것이다. 동시에 長期的으로 보면

去來物件의 單純한 法律關係뿐 아니라, 目的物의 經濟的 價値, 나아가 工業的·物理的 特徵 등에까지 調査·說明할 수 있도록 하여 不動產去來의 安全과 消費者保護에 보다 寄與하도록 努力해야 할 것이다. 이는 不可避하게 仲介業務의 擴大를 隨伴하기 때문에 餘他 類似法曹職能(例컨대 土地評價士, 鑑定士, 稅務士 等)과의 業務競合可能性을 發生시킬 수도 있다. 따라서 明確한 業務領域의 再調整問題가 發生하나, 바람직한 것은 例컨대 앞의 外國의 例에서도 보았지만, 共同會社形態로 諸職能間 有機的 協業化的 體制를 이끌어 나가는 것이라 하겠고, 그렇게 될 때 소위 規模의 利益(Economy of Scale) 등으로 不動產去來의 去來費用을 크게 낮출 수 있기 때문에 결국 消費者利益에도 寄與하게 된다.

앞으로는 仲介業의 業務를 보다 專門化·多角化하여 單純한 去來仲介에 그치지 않고, 宅地開發·아파트 및 建物管理 등의 分野에도 進出함이 必要하고, 業體別로 住宅專門仲介·工場專門仲介·賃貸借專門仲介 등과 같이 特化·分業化됨이 바람직할 것이다.

이와같이 仲介業自體內의 서비스改善을 위한 各種 革新을 유도하기 위해서는 仲介依賴契約 制度面에서의 改善도 必要하다. 현재 우리나라에서는 專屬依賴契約이나 獨占依賴契約은 全無하고 一般依賴契約 一色으로 되어 있으나, 이미 앞에서 言及한 바와 같이 一般依賴契約의 경우는 仲介人의 積極的인 仲介努力(광고·展示 等)을 誘導해 내지 못하는 弱點이 內在하고 있는 制度이다. 왜냐하면 만일 契約이 他仲介人에 의해 이루어져 버리면 自身の 仲介努力에 든 時間·經費 등의 既投資分은 回收할 수 있는 길이 없기 때문이다. 따라서 仲介서비스의 質 및 仲介過程의 生産性提高를 爲해서는, 우리나라에서도 專屬契約 或은 獨占契約까지도 可能토록 하는 길을 制度的으로 許容하고 이를 勸獎함이 바람직하다. 仲介業을 현재와 같이 落後되어 있는 限界産業(Marginal Industry)으로 放置하지 않고 하나의 本格的인 産業으로 키운다고 한다면, 現在의 仲介依賴契約制度는 반드시 改善되어야 할 것이다.

나아가 不動產仲介業協會 및 그 傘下의 地域協會의 活性化를 通하여 地域別로 同時에 全國的으로 不動產情報共同處理 System을 形成·發展시키는 것이 不動產仲介業의 生産性向上은 물론 消費者情報의 擴大를 위해서도 바람직할 것이다. 앞의 獨逸의 例에서 보았듯이 우리나라의 경우에도 例컨대 住宅金融을 取扱하고 있는 住宅銀行 등과 連繫하여 不動產去來情報體制를 開發하는 것도 생각해 볼지 할 것이다.

다. 仲介手数料의 現實化·自律化 및 競爭原理의 導入

우선 時急한 것은 現行手数料制度의 單純化·現實化 및 段階的 自律化이다. 現行 手数料水準이 上向調整되어야 할 必要는 앞에서 이미 밝힌 바 있다. 目的物에 價額에 따라 9段階로 나누어져 있는 現行手数料率構造는 3~4段階程度로 單純化되어야 하고 最高限度制는 廢止되어야 할 것이다. 더욱 重要한 것은 目的物價額의 差에 基礎한 手数料構造보다도 仲介서비스의 質的 差異를 反映시키는 手数料構造를 開發하는 것이다. 이미 앞에서도 言及한 바와 같이 土地의 경우가 建物의 경우보다 法律關係의 確認·調査·說明 등에 보다 負擔이 크다

고 한다면 當然 兩者는 相異한 手數料構造를 가져야 한다. 또한 앞으로 仲介業의 專門化·多角化·協業化 등이 進前되어, 仲介業務가 從前과 같은 單純한 目的物의 紹介에 그치지 않고, 여타 많은 서비스(例 經濟的 價値에 대한 調査, 建物 등의 事後管理, 土地 등의 地質調査 등)를 제공하게 된다면, 서비스의 量과 質에 相應하는 높은 水準의 手數料를 要求할 수 있는 길이 制度的으로 許容되어야 할 것이다.

결국 手數料水準 및 構造는 仲介業者(用役·生産者)와 依頼人(消費者)間에 自律決定 되는 方向으로 나가야 한다. 仲介業市場이 自由競爭의 이라면, 消費者는 自己가 提供받는 用役의 價値만큼만 手數料로 支拂하게 될 것이고, 用役生産者는 社會的 正常利潤(Normal Profit) 이상으로 收益을 올리는 것이 不可能하게 된다. 만일 正常利潤 以上을 도모하는 生産者가 있다면 消費者는 그로부터 떠날 것이기 때문에 營業을 계속할 수 없고, 만일 消費者가 質의 으로 높은 水準의 特定仲介서비스를 要求한다면, 生産者에게 그에 相應하는 報酬를 追加支拂하지 않고서는 그러한 良質의 用役을 提供받을 수 없을 것이다. 그러나 이러한 바람직한 狀況은 仲介業市場이 競爭의 일 때에만 成立하므로, 政府로서는 仲介業市場에 獨占的 要素의 發生이 없도록 努力해야 한다. 仲介用役需要變化에 대해 어느 程度 正確한 豫測에 基礎하여, 公認仲介士의 供給만 원활하게 한다면, 仲介業市場의 供給獨占化는 쉽게 막을 수 있을 것이다. 要컨대 政府는 仲介業市場이 競爭的, 적어도 有效競爭的(Effective Competition)인 狀況이 조성되도록만 努力하고, 用役價格(手數料)은 市場의 需給原理 및 競爭原理에 맞기는 것이 바람직하다. 이러한 方向으로 나아가기 위해, 現在와 같이 公認仲介士가 供給過剩인 狀況下에서는, 手數料水準 및 構造의 決定은 安心하고 協會의 自律決定에 맞기는 것이 좋다. 다만 協會는 이때 最高水準만을 定함으로써 法理上 問題가 될 수 있는 公正去來法과의 相衝可能性을 낮추도록 努力해야 할 것이다.

라. 政府規制의 縮少 및 自律幅의 擴大

不動産仲介業에 대한 官(內務部)의 介入이 獎勵·促進·保護의 측면보다, 監督·規制의 측면이 過多함은 이미 앞에서 밝힌 바 있다. 앞으로 自律規制의 幅을 넓혀, 民間創意를 最大限 발휘토록 하기 爲해, 現行 官의 監督 및 規制機能의 擔當部分(例컨대, 營業場數·地域制限 移轉許可, 仲介補助員數의 制限 등)을 不動産仲介業協會로 移轉하여, 必要에 따라 自律規制토록 하여야 한다. 이를 通하여 不必要한 行政費用의 浪費도 막을 수 있을 뿐아니라, 社會經濟條件의 變化에 仲介業者가 自由롭고 기민하게 對應할 수 있도록 保障함으로써 市場經濟의 잇점을 최대한 活用토록 하여야 할 것이다.

協會는 自發的으로 不動産去來情報網의 구축, Service Rating System의 導入 등으로 消費者情報擴大 및 仲介業의 生産性提高에 努力해야 하며, 自體教育 및 訓練·仲介業者의 能力開發·새로운 業務領域의 開發 등에 努力해야 한다. 또한 協會機能의 活性化와 關聯하여 두가지 새로운 機能이 반드시 追加되어야 한다. 첫째는 苦衷處理制의 導入이다. 仲介業者間

에 發生한 紛爭이나 或은 仲介依頼人과 仲介業者間에 發生한 紛爭 등을 迅速·公正하게 協會內에서 調停·仲裁할 수 있는 體制를 確立해야 한다. 이를 통해 消費者不滿의 有效한 解決窓口의 提供이 可能할 뿐아니라, 仲介業者의 自律·自救能力도 크게 向上되어, 仲介業者의 公定力·品位提高에도 기여하게 될 것이다.

둘째는 仲介人들 특히 零細仲介人들을 爲한 保證保險制를 導入하는 일이다. 現在 故意·過失로 인한 仲介業者의 損害賠償責任을 보장하기 위해 法人과 公認仲介士에게만(仲介人 除外) 財政保證人選任·供託·保證保險加入 등을 法的으로 要求하고 있으나, 이를 仲介人の 경우에도 擴大適用해야 함을 앞에서 主張한 바 있다. 그러나, 현실적으로 資金力이 적은 零細仲介人들에게 이를 要求하면 經營의 壓迫 等 無理가 따르기 쉽기 때문에, 이러한 負擔을 緩和해 주기 위해, 또한 零細仲介人の 경우 一般保證保險制活用이 쉽지 않은 諸事情을 考慮하여 協會는 自體的으로 零細仲介人을 위한 特別保證保險制를 開發·運用함이 바람직하다. 이와 관련하여 앞에서 살펴본 日本의 宅地建物事業保證協會의 活動은 좋은 參考가 될 것이다.

現在로는 公認仲介士가 供給過剩이고, 協會의 創立歷史도 日淺하여 仲介業의 獨占化 내지 協會가 消費者利益에 反할 정도로 利益集團化할 可能性은 거의 없다고 본다. 그러나 尙後 協會의 公益성을 提高하고, 이를 長期的·制度的으로 확실히 保障하기 위해서는 官의 直接規制·監督의 幅은 可能的한 縮少시키는 反面에, 消費者·專門家·學者 등으로 構成되는 自律的 監督機構를 協會內에 設置하여 이를 發展시켜 나가도록 함이 바람직하다. 利害當事者가 아닌 中立의 第三者를 民間에서 選拔하여, 協會의 自律規制의 制度化에 活用함은 協會의 公定力·公共性提高에 크게 기여할 것이다.

다음으로 指摘되어야 하는 것은 不動產去來에 있어 標準契約書使用을 義務化하는 문제이다. 官認契約書制度(不動產登記法, 第40條)는 이미 1970년대 導入되었으나 아직 施行하지 못하고 있는 實情인데, 可能的한 빨리 施行되어야 한다. 이 문제는 單純히 公認仲介士의 業務領域擴大와 관련되는 問題로 그치는 것이 아니라, 不動產去來에 있어 去來費用을 낮춤으로써 結局 消費者利益 增大에 기여하는 制度임이 強調되어야 한다.

마. 法學教育과의 連繫性提高

앞으로 國民經濟規模의 持續的 擴大, 產業構造의 高度化의 進展에 따라, 供給이 物理的으로 制限되어 있는 土地는 물론 建物·工場 등 不動產一般의 國民經濟上의 價値·機能·意義는 크게 重要하게 될 것이다. 이와 관련 不動產去來秩序의 公正성의 確保, 不動產資源配分의 效率성의 確保는 더욱 重要的 政策課題가 될 것이다. 仲介業은 보다 專門化·多角化되어 나갈 것이고, 去來의 公正 및 效率을 위하여 仲介業者들의 專門的인 法學知識 및 素養의 必要性도 크게 높아질 것이다. 都市化·産業化의 進展에 따라 앞으로 土地 등 不動產에 대한 公法的 規制가 더욱 複雜多岐해질 것이므로, 去來의 安全을 위해 仲介業者에게

도 보다 高度의 法學知識이 要求될 것이다.

反面에 이러한 社會經濟與件의 變化에 따라 現行 4年制大學의 法學教育의 內容도 보다 多樣化되어야 하고, 選擇科目도 크게 擴大되어야 하며, 餘他 隣接社會科學分野와의 學際的 研究는 물론 學際的 教育을 받을 수 있는 機會도 크게 擴張되어야 한다. 이러한 過程에서 仲介業뿐 아니라, 類似法曹職能一般과 法學教育의 連繫性은 理論의 次元에서도 實務의 次元에서도 共히 強化될 것이고, 또 強化되어야 할 것이다.

이와같이 法學教育의 多樣化·多邊化가 充實히 進行된다면, 그 進行을 前提로 하여, 良質의 類似法曹人力을 確保하기 위해, 類似法曹職種의 各種資格試驗에서 法學士 或은 法學碩士에 대한 試驗의 一部免除라는 制度的 誘因도 고려해 봄직할 것이다. 이와 同時에 既存의 各種資格試驗의 科目도 社會經濟與件의 變化에 따른 實務上 必要性의 變化를 보다 充實히, 彈力的으로 反映하는 方向으로 끊임없이 改編·改善해 나가야 할 것임은 勿論이다.