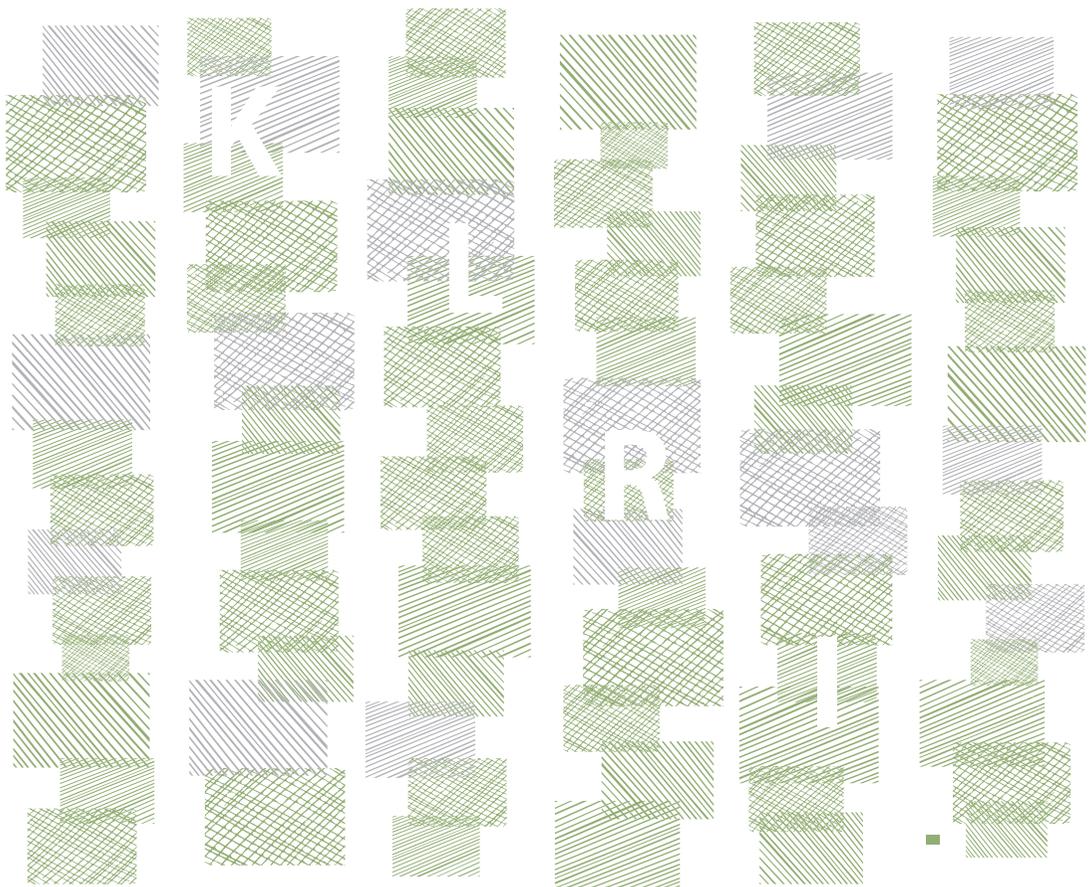


공인중개사법 행정처분 체계적정화 연구

성승제



공인중개사법 행정처분 체계적정화 연구

A study on the optimization of the administrative disposition
system of real estate brokerage act

연구책임자 : 성승제(한국법제연구원 연구위원)

Seong, Seung Je

2020. 7. 8.

연 구 진

연구책임자	성승제 한국법제연구원 연구위원
심의회원	나채준 한국법제연구원 연구위원 양태건 한국법제연구원 부연구위원
원고 제공	변무웅 대진대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 경제성장에 따른 부동산시장 팽창과 그 중개사고를 막고자 공인중개사 행정처분도 증가
- ▶ 현행 복잡하고 중증적인 공인중개사에 대한 제재적 행정처분의 정비 필요성
- ▶ 규제에 앞서 부동산거래 중개계약 사고의 구제절차 보강
 - 행정제재는 공인중개사의 위법행위 제재에 초점을 둔 제도이므로, 제재(규제)목적 인 부동산거래자 피해는 이미 발생하여 사후제재에 해당
 - 사후규제보다는 사전규제 내지 자율규제로서 부동산 중개계약 사고를 예방할 제도 정비할 필요성

II. 주요 내용

- ▶ 부동산중개 법제도 연혁
 - 1922년 각 도의 중개 영업에 대한 소개영업취체규칙이 최초로 제정됨
 - 이후 60년대 소개영업법, 80년대 부동산중개업법, 2000년 공인중개사의 업무 및 부동산거래신고에 관한 법률, 2014년 이후 공인중개사법으로 변경
 - 연혁상 감독행정청 역할이 계속 증대하는 방향으로 법령과 제재가 상향됨

▶ 공인중개사법상의 규제체계의 분석 및 검토

- 공인중개사법상의 규제체계를 행정처분, 행정질서벌, 행정벌 등으로 나누어 분석 및 검토

▶ 국토교통부 관련 자격사(감정평가사, 주택관리사)의 규제체계 검토

- 공인중개사법상의 공인중개사 규제체계의 적정성을 검토하기 위하여 유사 자격사의 규제체계를 검토하여 비교·분석함

▶ 현행 공인중개사 규제체계 검토

- 공인중개사 규제체계는 영업질서벌 성격을 가짐에도 불구하고 협회나 제도개선을 통한 자율규제나 법인(사무소) 제제보다는 자격사 개인에 대한 행정처분이나 행정벌 등에 의존
- 경제규모와 부동산시장 성장에 따른 부동산거래 문제들도 증가. 사후규제로서 감독행정청에 의한 행정제재 증가하게 됨에도 부동산거래 사고도 계속 증가. 이를 선행하여 해결할 규제체계 적정성을 지향

▶ 자율규제 및 제도 개선 요망

- 공인중개사 규제체계의 근본 목적은 부동산 거래사고 감소이므로, 이를 위한 자율 제재나 제도개선도 요청됨

- 주요 선진국에서 부동산거래에 적용하는 요식적 서면계약, 에스크로계약, 공증 필수화 등을 정착화

III. 기대효과

- ▶ 공인중개사 규제체계를 관련 자격사와 형평성 및 적정성 고려할 기초자료 제공
- ▶ 자율규제 및 제도개선 방안은 부동산거래 사고 절감 및 입법 정비 기초자료 활용

- ▶ 주제어 : 행정처분, 부동산중개계약, 전속중개계약, 공인중개사, 자율규제

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ A huge number of real estate transactions, overflowing administrative sanctions
- ▶ Excessive, complex and hierarchical administrative measures
- ▶ Insufficient remedies for real estate brokerage contract accidents
 - Administrative sanctions are merely ex post sanctions
 - Preventive measures to prevent accidents in advance real estate brokerage contracts are urgent

II. Major Content

- ▶ Real estate brokerage system rules History
 - Transaction rules for brokerage operations in each province in 1922,
 - Brokerage Act of the 60s, Real Estate Brokerage Act of the 80s, Realtors' Business and Real Estate Transaction Reporting Act in 2000, and Real Estate Agents Act since 2014
 - Historically, authoritative figures such as arrogant reign and supervision of administrative departments

- ▶ There is no form toward the judicial self-regulation method. It must be supported by written contracts, escrow contracts, notarization obligations, etc.
- ▶ Excessive administrative sanctions
 - Relying only on administrative sanctions and administrative punishment
 - Various and complicated administrative sanctions
 - Administrative sanctions are only ex post measures,
 - Real estate brokerage contracts should be designed to reduce accidents

III. Expected Effects

- ▶ Providing theoretical basic data for the improvement of surrounding legislation to reduce real estate transaction accidents
- ▶ Administrative sanctions are complex, but in fact they often fail to function. Provide basic data for administrative sanctions
- ▶ The number of real estate transactions in Korea is now difficult to handle as an administrative sanction. Therefore, it is necessary to create a basis for self-regulatory legal system and provide basic data.

- ▶ Key Words : Administrative Sanctions, Real Estate Brokerage Agreement, Exclusive Brokerage Agreement, Authorized Brokerage, Self-Regulating Regulations

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 17

제1절 연구의 목적과 필요성	19
제2절 연구의 방법과 범위	22

제2장 공인중개사의 개념과 현황 / 23

I. 공인중개사 등의 개념	25
1. 부동산중개업 등의 개념	25
2. 공인중개사 등의 개념	26
II. 부동산중개사법제의 연혁	26
1. 소개영업법	26
2. 부동산중개업법	27
3. 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률	27
4. 공인중개사법	28
III. 부동산중개업의 현황과 문제점	28
1. 공인중개사 현황	28
2. 부동산 중개업 현황	31
3. 부동산 중개의 문제점	33

제3장 공인중개사법상 행정규제체제의 검토 / 35

I. 공인중개사법의 규정 현황	37
II. 행정규제체제의 개관	39
1. 우리나라의 행정규제체계	39
2. 행정제재제도	39
3. 행정벌 제도	41
4. 과징금 제도	45
III. 공인중개사법상의 행정형벌	48
1. 공인중개사법상의 벌칙 규정 검토	48
2. 법 제48조 벌칙 분석	49
3. 법 제49조 벌칙	50
4. 법 제50조 (행정형벌에 관한 양벌규정)	51
IV. 공인중개사법상의 행정질서벌	53
1. 법 제51조 제2항	53
2. 법 제51조 제3항	53
3. 과태료의 부과기준 규정형식 및 처분	54
V. 공인중개사법상의 행정제재	56
1. 감독상 필요한 명령 등	57
2. 공인중개사에 대한 행정처분	59
3. 자격취소와 자격정지	62
4. 등록취소와 업무정지 제도	67
VI. 소 결 : 규제체제의 적정성 검토	70
1. 공인중개사 규제체제의 검토	70
2. 개선방안	73

제4장 공인중개사 행정규제 체제 적정화 방안 / 81

- I. 외국의 입법례 83
 - 1. 유럽연합 83
 - 2. 독일의 영업법 83
 - 3. 행정제재의 최소화와 완화 86
- II. 유사 자격사제도 검토 88
 - 1. 감정평가사 89
 - 2. 주택관리사 90
- III. 부동산거래제도 개선방안 91
 - 1. 한국 부동산산업의 문제의 소재 91
 - 2. 주요국의 전속중개계약 93
 - 3. 전속중개계약의 시사점 96

제5장 결 론 / 99

- 참고문헌 103

〈표 1〉 공인중개사 자격시험 응시 및 합격현황	28
〈표 2〉 연도별 개업공인중개사 증감현황	30
〈표 3〉 개업공인중개사 등록 현황	30
〈표 4〉 공인중개사법상의 행정규제의 유형	37
〈표 5〉 제7장 벌칙 - 행정벌 분류	48
〈표 6〉 분 류	60
〈표 7〉 행정처분의 절차 비교	61
〈표 8〉 공인중개사 자격정지의 기준(제22조 관련)	66
〈표 9〉 공인중개사 가중처벌 사유(제38조 중)	72
〈표 10〉 감정평가사 등에 대한 행정제재 유형	89
〈표 11〉 주택관리사 등에 대한 행정제재 유형	91

Korea
Legislation
Research
Institute

제1장

서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 방법과 범위

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

근대국가 이후 헌법상 직업선택의 자유는 보장된다(헌법 제15조). 다만 직업의 발전에 따라 또는 직업의 성질상 전문성이나 기술성을 요할 때에는 진입규제로서 일정한 교육과정이나 시험 등으로 자격조건을 부과할 수도 있다.¹⁾ 국가가 직업에 개입하여 자격을 부여하는 자격제도는 국가자격과 민간자격으로 구분해 볼 수 있다. 그중에서 공인중개사는 국가자격에 속한다. 또한 국토교통부 소관의 유사 국가자격증에는 감정평가사, 공인중개사, 주택관리사보 등이 있다.

공인중개사는 '부동산중개업을 행하면서 부동산중개영업을 하는 자'라고 할 것이다.²⁾ 이러한 공인중개사 업무에 대해 「공인중개사법」은 전문성 제고와 부동산중개업의 건전한 육성을 표방하면서(제1조), 1983년에 법률을 제정한 이래 그 개정이 거듭되고 있다. 「공인중개사법」은 그 영업 활동의 전제조건으로서의 '자격'을 사전에 일괄하여 요구하는 유형의 자격사 관련 법영역에 포함된다. 법적 관점에서 분류한다면, 이러한 공인중개사 제도는 신고업이 아닌 허가업에 해당한다. 전문자격이라고 하면, 종래의 직업집단이 근대에 이르러 국가로부터 특정 분야에 대한 전문적 능력을 검증받은 일군의 직업집단에 소속될 수 있는 지위를 말한다. 그러나 이러한 전문자격을 부여하는 국가자격인증제도는 자격부여

1) 허영, 「한국헌법론」(전정15판), 박영사, 2019., 516면.

2) 「공인중개사법」 제1조. (www.law.go.kr)

(허가)라는 공적인 증명을 부여하는 대신에 해당 직업에 대한 공익성을 확보한다는 취지로써 해당 직업에 협회 등의 자치행정조직을 통하여 자치권도 부여하면서, 달성하고자 하는 공익성에 따라 감독관청에 의한 공적 규제도 포함하게 된다. 이처럼 적극적으로 자격요건을 법상 규정하는 것은 소극적인 관점에서 보면, 객관적으로 행위주체의 범위를 자격을 수단으로 다른 사람의 직업시장에 대한 시장진입을 막아 해당 직역을 배타적으로 제한하고 보호하는 것이다.

한편 자격사 법은 다양한 유형과 그 타당성을 가지지만, 특히 공인중개사법은 부동산거래라는 사인의 영업에 대하여 감독관청이 규제하므로 영업질서법적 성격을 지닌다.

이 보고서는 「공인중개사법」이 자격사법으로서 감독관청에 의한 행정제재의 규제체계를 분석·검토하여 그 적정성을 검토해 보고자한다.

「공인중개사법」상의 공인중개사에 대한 행정제재, 행정벌 등의 규정을 보면, 매우 복잡하고 중층적인 제재를 규정한다. 이는 국민들에게 공인중개사의 위법한 행위로 인한 피해 발생을 막기 위한 것이다. 물론 ‘공인중개사’라는 자격조건의 부과도 그러한 취지이다. 이러한 점에서 헌법상 국민의 여러 기본권들과도 직·간접적으로 관련되는 것이다. 기본권 주체로서 국민들은 공인중개사에 종사하고자 하기도 하고, 다른 한편 공인중개사의 부동산중개영업에 편익을 얻어 재산권 행사를 편의와 안전을 만족하고 싶기도 하기 때문이다. 또한 공인중개사가 수행하는 중개업의 측면에서 보면, 부동산거래에서 재산권 행사는 꼭 토지, 건물 등 부동산의 소유 뿐 아니라 다양한 형태의 임대차를 포함한 권리변동적 요소들이 있다.

「공인중개사법」은 엄격한 행정지도와 교육 등 감독행정청의 지도와 우위를 확인하고, 행정제재와 행정벌 등을 제재수단으로 규정한다. 경제적 안전, 즉 재산권 행사에 대한 안전은 매우 중요하다. 그럼에도 한국에서 재산권에 대한 권리 변동과 그에 수반된 절차들은 비서면행위와 법적 증빙이 포함되지 아니한 일반중개계약이 주를 이루고 있다. 그러나 엄격한 행정제재와 행정벌을 둔 「공인중개사법」은 국민들의 재산권 권리변동에 대하여 한계

가 있다. 행정제재는 부동산 거래 피해의 선후 측면에서 보면, 사후제재이고 피해는 복구되지 못하는 경우가 적지 않다. 공인중개사에 대한 제재 내지 규제체제의 적정성도 검토한다. 관련 유사 자격증제도의 규제체제와도 비교하여 그 적정성여부도 검토한다.

공인중개사가 사적거래에 대한 영업질서법으로서의 규제라면, 부동산거래에서의 자율규제와 제도개선을 검토해 볼 필요도 있다. 특히 주요 선진국처럼 전속중개계약을 정식절차로 도입하는 것이 바람직하다. 현 단계에서는 될수록 유도하여, 계약을 서면화, 요식화하고 공증, 등록, 공시 등으로 부동산거래의 각종 공신력을 점진 강화하는 것이 좋다. 제도(장치)들 도입으로써, 실질상 국민은 부동산 거래의 안전을 보장받는데 유익하다. 그 단계에서 부동산거래사고에 대한 행정제재와 행정벌도 더 효과를 발휘한다.

일반 거래계에서 공인중개사라는 직업군에 대한 신뢰를 크게 가지지 못하는 것은 부동산중개 과정에 대한 법적 제도적 장치가 부족한 점을 빼놓을 수 없다. 부동산거래에 변호사, 세무사 기타 전문직 종사자들의 참여하여 위 공신력 장치를 부여하게끔 할 수 있다.

공인중개사에 대한 국가의 관여 특히 행정제재 조치는 헌법상 국민의 기본권의 측면에서 위반행위와 제재가 비례하는가를 살펴야 한다. 위반행위에 비하여 법상 요구되는 조건들을 엄격하게 설정하지 않았는가 검토할 필요가 있다. 그러므로 국민의 재산권 권리 변동의 안전을 지킬 수 있는 효과적인 부동산 중개제도를 설정하고, 연후에 공인중개사 자격사집단도 헌법상 직업선택의 자유의 행사와 향유가 어렵지 않도록 행정제재의 적정성을 검토하는 방향으로 제도 설계가 고려되면 좋을 것이다.

공인중개사에 대한 행정제재 등의 적정성을 검토하여, 행정벌 부과 또는 행정제재적 처분의 수준을 완화하는 방향도 검토될 수 있다. 자격사법이 처벌과 제재가 능사가 되는 것은 곤란하며, 제도적으로 위법의 발생 소지를 줄이는 설계(상술한 공시, 공증 등 활성화 등)가 전제되는 것은 필요하다. 위반행위에 대한 처벌과 제재 또 자격사 취지에 비례해 볼 때, 적정성을 갖는지 살펴볼 수 있겠다. 공인중개사가 할 수 있는 거래 보장의 수준도 높지 아니한 상태에서, 국민들의 재산권 거래의 중요한 축인 부동산 권리 변동에 대한 보

호를 높이려면 행정제재로만 달성하기는 힘든 측면도 있다. 이는 부동산 중개행위에 대한 적법행위로 유인될 여지를 주는 것을 부수적으로 검토하는 이유이다.

제2절 연구의 방법과 범위

「공인중개사법」에 대한 법체계적 및 법리적 분석은 규제체계의 적정성을 검토하는 데에 있어서 전제가 될 수 있다. 「공인중개사법」은 외관상 단순한 자격사법을 넘어서 전통적인 영업법제의 한 분야이다. 그럼에도 공인중개사법상 행정처분이나 제재에 대한 감독행정청의 지도·감독 내지 벌칙은 독립한 장 아래 나열적 규정되어 있어, 그 내용이 복잡하고 여러 단계이어서 중층적이다. 한 눈에 행정제재를 체계적이고 명확하게 파악하기는 쉽지 않다. 법률의 위임입법 형식 또는 방식에 대한 개선 작업을 각 법령영역마다 추진한지 제법 오래되었다. 때문에 더 과거보다는 법령 규정체계가 비약적으로 개선되었다. 물론 위임입법 체계 등이 불완전하지 않은 경우도 여전하게 있다. 가령 재량준칙으로서 시행령 또는 시행규칙의 별표 등에 행정제재의 기준을 규정하는 방식 등을 예로 들 수 있을 것 같다.

「공인중개사법」에 대하여 행정제재와 행정처벌 등을 정리하고 향후 규제체계의 적정화를 위한 노력을 소개할 것이며, 위법행위의 소지를 줄이기 위한 목적의 전속계약 장려 등도 포함하여 소개한다. 위반행위에 대한 행정제재와 행정처벌은 수범자들이 합리적으로 수긍하도록 도울 수 있게 간명화하함으로써 규제체계의 적정화의 효과를 불러온다. 「공인중개사법」상의 행정제재와 행정형벌을 정리한 연후에 유사자격사인 감정평가사와 주택관리사에 대한 규제체제도 개관하고 분석하여 그 규제체계의 특징을 검토하여 공인중개사 규제체계의 적정성을 분석한다.

공인중개사제도 자체가 사인의 부동산거래에 대한 영업질서법으로서의 행정제재제도인 만큼 사적 거래라는 점에서 협회 및 자격사에 의한 자율규제방안도 일부 담아 본다. 외국 부동산거래의 안전을 담보할 수 있는 제도들도 일부 개관하여, 공인중개사 규제의 적정성을 찾는데 보완한다.

제2장

공인중개사의 개념과 현황

- I. 공인중개사 등의 개념
- II. 부동산중개사법제의 연혁
- III. 부동산중개업의 현황과 문제점

제2장

공인중개사의 개념과 현황

I. 공인중개사 등의 개념

1. 부동산중개업 등의 개념

공인중개사의 개념의 검토하기 전에 우선 공인중개사의 업무의 전제가 되는 부동산 중개에 대하여 검토하여야 하는데, 현행 「공인중개사법」에서는 ‘중개’는 “토지, 건축물 기타 토지의 정착물, 기타 「입목에 관한 법률」상 입목이나, 「공장 및 광업재단 처당법」상 공장재단이나 광업재단 등 중개대상물을 거래당사자간 매매·교환·임대차 기타 권리 득실변경 행위를 알선하는 것”이라고 법적 정의하고 있다(제2조 제1호, 제3조 각호와 시행령 제2조 각호).

규정은 후술하는 구 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」도 그리고 이전의 「부동산중개업법」부터 동일하였다. 다만 과거 「소개영업법」은 ‘재산권 중개’에 대하여, “부동산·동산 등의 매매·대차의 소개로써 일정한 요금을 받는 행위” 정도로 단순히 규율하였다(구 소개영업법 제2조 본문과 그 제1호).

한편 부동산중개에 대한 영업으로서의 부동산중개업에 대하여 「부동산중개업법」에서는 ‘중개업’이라 함은 “다른 사람의 의뢰에 의하여 일정한 보수를 받고 중개를 업으로 행하는 것”을 말한다고 규정하고 있다(제2조제3호).

2. 공인중개사 등의 개념

공인중개사에 대하여는 “「공인중개사법」에 의한 공인중개사자격을 취득한 자를 말한다”고 법적 정의하고 있다. 이는 공인중개사가 국가공인자격으로서 국가에 의하여 자격을 취득한 자에 한정하고 있다.

「공인중개사법」은 사무소등록을 기준으로 하여 ‘개업공인중개사’를 “「공인중개사법」에 의하여 중개사무소의 개설등록을 한 자”라고 규정하고 있다(동법 제2조제4호). 이는 자격취득자와 사무소 등록자를 구분하기 위함이다. ‘소속공인중개사’라고 하여, “개업공인중개사에 소속된 공인중개사(개업공인중개사인 법인의 사원 또는 임원으로서 공인중개사인 자를 포함한다)로서 중개업무를 수행하거나 개업공인중개사의 중개업무를 보조하는 자”라고 규정하고 있다(동법 제2조 제5호). 이 규정은 공인중개사 자격자 중에서 독립하여 중개사무소를 운영하지 않고, 다른 공인중개사사무소에 등록되어 있는 자를 뜻한다. 혹, 공인중개사 자격을 가지지 못한 중개보조원과 혼동될 우려가 있다.

이 점에서 「공인중개사법」은 공인중개사가 아닌 중개보조원을 별도 규정하여, ‘중개보조원’은 “공인중개사가 아닌 자로서 개업공인중개사에 소속되어 중개대상물에 대한 현장안내 및 일반서무 등 개업공인중개사의 중개업무와 관련된 단순한 업무를 보조하는 자”라고 규정한다(동법 제2조 제6호).

II. 부동산중개사법제의 연혁

1. 소개영업법

최초로 공인중개사 제도를 규율하는 법률로 제정된 것은 「소개영업법」이라 할 수 있다. 「소개영업법」은 1961년 9월 23일 법률 제726호로서 제정 및 시행되었다. 제정당시 「소개영업법」은 제9조 벌칙에 4개의 각호를 두고, 제10조에 짧은 양벌규정을 두고, 부칙에 3개

조문이 있었다.³⁾ 이 「소개영업법」은 일정한 요금을 받고, 1) 부동산, 동산 등의 매매, 대차의 소개(동법 제2조 제1호), 2) 혼인의 중매(동법 제2조 제2호), 3) 고용자 등의 소개(동법 제2조 제3호) 등 폭넓은 중개행위를 대상으로 하였다.

2. 부동산중개업법

1980년대부터 「부동산중개업법」이 제정되어 대략 20여 년간 시행되었다. 이 법률의 제정은 1983년 12월 30일 법률 제3676호로써 공포되고 1984년 4월 1일 시행되었다.⁴⁾ 「부동산중개업법」은, 2000년 1월 28일 마지막 개정을 끝으로, 이를 전면 개편하여 이름을 바꾼 2005년 후속 법률이 그 자리를 대신하기까지 존재하였다. 처음 제정당시 이 법률은 40개 조문으로 구성되고, 2개항 그리고 6개 각호가 2항에 배치된 벌칙(제38조), 5개항으로 구성된 과태료 조항(제39조)과 짧은 양벌규정(제40조), 그리고 6개 부칙으로 구성되었다.⁵⁾

3. 공인증개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률

「공인증개사법」 제정 전 대략 10여 년간 다른 명칭의 법률로써 공인증개사 제도를 규율하였다. 즉 「공인증개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」이 2005년 7월 29일 법률 제7638호로 제정되어 공포된 바 있다.⁶⁾ 이 법률은 짧은 기간 여러 회 개정되었다.

3) <http://www.law.go.kr> (2020.6.25. 최종) 참조하여 작성. 이 때 부칙 제2조(폐지법령)을 보면, “단기 4255년(서기 1922년) 경기도령 제10호 소개영업취체규칙 기타 중전의 소개영업취체에관한법령은 이를 폐지한다.” 는 내용이다.

4) <http://www.law.go.kr> (2020.6.25. 최종) 참조하여 작성.

5) <http://www.law.go.kr> (2020.6.25. 최종) 참조하여 작성.

6) <http://www.law.go.kr> (2020.6.25. 최종) 참조하여 작성.

4. 공인중개사법

「공인중개사법」이 2014년 1월 28일 법률 제12374호로 제정되면서 법률명을 바꾸어 현재에 이르고 있다.⁷⁾ 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」이 처음 제정될 때에는 51개의 조문과 부칙 17개로 구성된 그 규모가 크지 않은 법률이었다.

현행 「공인중개사법」 또는 2020년 8월 21일 시행을 앞두고 있는 「공인중개사법」은 51개조까지 있지만 그 조문수는 대략 6~70여개에 달하고 있으며, 누차 개정될 때마다 거듭된 부칙 조항이 추가되어서 복잡한 규모를 띠고 있어서, 조문의 규정한 내용과 길이와 범위가 상당히 방대해졌다.

Ⅲ. 부동산중개업의 현황과 문제점

1. 공인중개사 현황

공인중개사는 1985년 제1회 공인중개사 자격시험이 시행된 이래 2019년 기준으로 제30회까지 시행되었고, 시험에 합격한 공인중개사는 모두 42만 2096명이다. 2019년 기준으로 중개사사무소 개설자는 10만 6489명으로 개업율은 30%가 채 안 된다.⁸⁾

<표 1> 공인중개사 자격시험 응시 및 합격현황

회차	시행년도	접수자수	응시자수	합격자수	합격률
제 30회 1차 시험	2019년 10월 26일	183,659명	129,694명	27,875명	21.49%
제 30회 2차 시험	2019년 10월 26일	114,568명	74,001명	27,078명	36.59%
제 29회 1차 시험	2018년 10월 27일	196,939명	138,287명	29,146명	21.10%

7) <http://www.law.go.kr> (2020.6.25. 최종) 참조하여 작성.

8) 빅터뉴스, “공인중개사, 40만 중 30만은 ‘장롱자격증’... 그래도 ‘20만’이 치는 시험”, 2019.6.21. <http://bigtnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=3498> (2020.6.)

회차	시행년도	접수자수	응시자수	합격자수	합격률
제 29회 2차 시험	2018년 10월 27일	125,652명	80,327명	16,885명	21%
제 28회 1차 시험	2017년 10월 28일	184,760명	128,804명	32,969명	25.60%
제 28회 2차 시험	2017년 10월 28일	120,560명	76,393명	23,698명	31.02%
제 27회 1차 시험	2016년 10월 29일	163,180명	112,038명	29,749명	26.55%
제 27회 2차 시험	2016년 10월 29일	110,071명	71,829명	22,340명	31.10%
제 26회 1차 시험	2015년 10월 24일	137,875명	93,185명	25,956명	27.85%
제 26회 2차 시험	2015년 10월 24일	90,896명	58,178명	14,913명	25.63%
제 25회 1차 시험	2014년 10월 26일	112,311명	75,235명	16,992명	22.59%
제 25회 2차 시험	2014년 10월 26일	71,641명	45,655명	8,956명	19.62%
제 24회 1차 시험	2013년 10월 27일	96,279명	62,817명	14,243명	25.03%
제 24회 2차 시험	2013년 10월 27일	62,380명	39,343명	9,846명	22.67%
제 23회 1차 시험	2012년 10월 28일	104,649명	69,335명	12,711명	18.33%
제 23회 2차 시험	2012년 10월 28일	74,067명	44,540명	11,373명	25.53%
제 22회 1차 시험	2011년 10월 23일	106,980명	72,482명	9,800명	13.52%
제 22회 2차 시험	2011년 10월 23일	86,179명	56,875명	12,675명	22.28%

*교육방송/직업/수험정보 <https://www.ebs.co.kr/land/examInfo/pass> (2020.7. 최종)

국토교통부 통계누리에 따른 개업공인중개사현황은 아래의 표2와 같다. 중개사 시험이 처음 실시되어 통계가 작성된 1985년에는 공인중개사 4,173명, 중개인 41,721명, 중개법인 29개로 총 45,923명이었다. 그러나 부동산시장의 확대와 자격취득자 증가로 인하여 2019년 기준으로 공인중개사 102,132명, 중개인 3,172명, 중개법인 1,374개로 총 106,699명으로 늘어났다.

<표 2> 연도별 개업공인중개사 증감현황

구 분	계	공인중개사	중개인	중개법인	비 고
2019	106,699	102,132	3,173	1,394	
2018	105,547	100,728	3,541	1,278	
2017	102,100	97,038	3,959	1,103	
2016	96,257	90,968	4,368	921	
2015	91,130	85,474	4,909	747	
2014	86,290	80,265	5,413	612	
2013	82,214	75,630	6,062	522	
2012	82,595	75,379	6,749	467	
2011	84,158	76,232	7,447	479	
2010	83,361	74,634	8,263	464	
1985	45,923	4,173	41,721	29	

*국토교통부, 통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do> (2020.7 최종)

한편 지방자치단체별로 부동산시장을 가늠해 볼 수 있는 시·도별 공인중개현황을 보면, 아래 표3과 같다.

<표 3> 개업공인중개사 등록 현황

2019년 4/4분기

구 분	계	공인중개사	중개인	중개법인	비 고
계	106,699	102,132	3,173	1,394	
서울	25,191	23,309	1,173	709	
부산	6,879	6,635	141	103	
대구	5,027	4,886	95	46	

인 천	5,727	5,561	126	40	
광 주	3,611	3,456	112	43	
대 전	3,013	2,900	98	15	
울 산	2,109	2,051	51	7	
세 종	1,065	1,051	7	7	
경 기	28,912	28,029	615	268	
강 원	2,113	2,032	72	9	
충 북	2,487	2,374	103	10	
충 남	3,654	3,465	169	20	
전 북	3,008	2,888	90	30	
전 남	2,111	2,008	86	17	
경 북	3,751	3,640	98	13	
경 남	6,337	6,170	125	42	
제 주	1,704	1,677	12	15	

*국토교통부, 통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do> (2020.7. 최종)

2. 부동산 중개업 현황

「소개영업법」 시대에도 부동산 소개업제도에 대한 법률을 어떻게 다루어야 할 것인지는 매우 주목받았다. 1970년대말 부동산 열풍이 불었던 때 기사를 보면, 서울시 성동구가 1,294개의 부동산소개업소에 대한 단속을 실시하고, 509개 업소를 적발하여 그중 5개업소를 고발하고, 29개 업소를 허가취소하였다.⁹⁾ 80년대초에는, 부동산 소개업의 제도 개선이 필요하며, 제정 후 20여년이 경과한 당시의 「소개영업법」을 개정하자는 지적이 있었다.¹⁰⁾

9) 기자명 없음, “복덕방 5개소 고발 정업당하고도 영업”, <https://news.joins.com/article/1478855> (2020.6.28. 최종)

10) 기자명 없음, “부동산 소개업 제도 개선 지상 공청회”, 1983.2.25., <https://news.joins.com/article/1682205> (2020.6.28. 최종)

이후 부동산거래는 사회의 발전과 경제규모의 확대에 따라 그 거래건수가 엄청나게 증가하였다. 한국감정원 부동산통계정보시스템에서 자료를 찾아보면, 다음과 같다.¹¹⁾

우선 아파트 매매건수는 2014년 전국 107만 1,295건이고, 지역별로는 서울 124,778건, 경기 237,060건에서 2019년 전국 121만 7,661건이고, 지역별로는 서울 129,610건, 경기 391,646건이다.¹²⁾

주택 매매건수는 2014년 전국 144만 7,123건이고, 지역별로는 서울 201,999건, 경기 319,526건에서 2019년 전국 1,569,498건이고, 지역별로는 서울 210,898건, 경기 481,473건, 대전 44,920건이다.¹³⁾

토지매매건수는 2019년 전국 1,634,013건이고, 지역별로는 서울 174,222건, 경기 429,590건, 부산 75,626건, 대구 55,703건, 인천 91,238건, 광주 37,474건 대전 44,920건, 울산 26,449건, 세종 16,230건, 강원 78,167건, 충북 63,734건, 전북 84,480건, 전남 110,871건, 경북 104,282건, 경남 102,328건, 제주 23,245건이다.¹⁴⁾

이상은 부동산매매에 한정된 것이고, 그 밖의 부동산중개가 개입되어야 할, 임대차를 비롯한 여러 가지 부동산 등 재산권 권리변동에 대한 건수는 집계조차 안 되고 있는 것으로 보인다. 이러한 현황에서 서울의 거래비중이 낮은 점에 주목하여야 할 필요가 있다. 물론 세종시의 거래가 인구대비 제법 많기는 하지만 워낙 소규모인데, 반면 서울시의 거래 비중이 낮은 것은 해석의 여지가 있다. 일부 이유로서는 인구대비 서울의 부동산거래 비중이 낮은 것은 가격부담 등으로 인하여 서울의 부동산거래 참여가능계층이 제한적이기 때문이라는 점도 있다.

11) <https://www.r-one.co.kr/rone/tesis/common/main/main.do> (2020.7 최종)

12) <http://www.r-one.co.kr/rone/tesis/statistics/statisticsViewer.do> (2020.7.4. 최종)

13) <http://www.r-one.co.kr/rone/tesis/statistics/statisticsViewer.do> (2020.7.4. 최종)

14) <http://www.r-one.co.kr/rone/tesis/statistics/statisticsViewer.do> (2020.7.4. 최종) 토지매매의 경우 2019년 자료만 현출되어 있다.

부동산거래는 법적 제도적 문제 외에도 범죄가 가미되는 사례들도 다양하고도 많아서, 부동산거래자들을 위협에 처하게 하고 있다.¹⁵⁾

3. 부동산 증개의 문제점

부동산 거래사고는 그 수법이 교묘하여 미리 방지하기가 상당히 힘들 뿐 아니라, 부동산 거래는 다른 경제거래에 비해 규모가 상당히 큰 것이 대부분이어서 부동산거래사고가 발생하는 경우 재산상 손실은 한 개인을 넘어서 사회적 국가적 문제가 된다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 특히 부동산거래에 임하는 개인들의 경우 평소 부동산거래를 접하는 경우가 많지 않다. 물론 오늘날에 국민 다수가 거주하는 아파트 등의 경우 매매가 비교적 일반화 정형화되어 있기는 하다. 그러나 더 규모가 크고 복잡한 임야 전답 기타 토지 매매나 권리변동 등은 많은 위협에 노출되어 있다. 이 점 개인은 부동산거래 사고에 대처하기 힘들다. 한국에서 법률 문제를 해결하기에는 많은 장애들이 있다. 개인은 분쟁 비용을 감당하기 힘들고, 필요한 법적 지식을 갖추거나 활용하기가 쉽지 않다. 또한 일정 활용 등 사회적 여유를 갖고 분쟁에 대비하기도 힘들다. 그러한 상황에서 소송 기타 법률 문제 해결을 위하여 개인이 나서려면 그가 가진 모든 것을 포기하여야 할 수도 있다.

이러한 점에 착안하여 「공인중개사법」은 부동산거래사고에 대하여 행정제재와 행정벌 등을 갖추어 사고를 줄이려는데 행정적 수단을 동원하고자 한다. 하지만, 위와 같이 분쟁 발생시 대처가 사실상 어려운 상황이라는 점을 고려한다면, 무엇보다 주요 선진국들 모두 대처에 임하고 있듯이 사전 예방적 제도들을 마련하여 사고가 아예 생기지 아니하도록 구비할 것이 요청된다.

15) 남선모, “부동산거래사고의 유형과 법적책임에 관한 연구”, 『법학연구』(59집), 한국법학회, 2015, 98면, 같은 면에서는, 권리취득 불가능, 인수 불가능, 이용 불가능, 부적합 건물 취득, 과다하거나 불합리한 담세 등 법률적 거래사고 말고도 협잡성 위험, 조작성 위험, 선의의 위험 등 위험도 노출되어 있다고 분석한다.

16) 최수길/최형석, “부동산 거래 안전보장을 위한 전문 에스스로우제도의 정착방안에 관한 연구”, 『부동산연구』(22집 3호), 2012, 189면.

한국은 제도적 요소로서 등기에 대한 공신력을 인정하지 아니하는 것과 등기와 대장이 이원화된 것 그리고 부동산 거래당사자들이 거래사고에 대하여 잘 알지 못하는 점 그리고 부동산 중개에 따른 수수료들이 고율화되는 것에 대하여 거부감을 갖고 있다.¹⁷⁾ 이하에서 미국제도로써 제3자 쌍방대리를 원칙으로 하는 에스크로 제도를 짧게 소개할 것이다.

17) 최수길/최형석, “부동산 거래 안전보장을 위한 전문 에스크로우제도의 정착방안에 관한 연구”, 『부동산연구』 (22집 3호), 2012, 189면.

제3장

공인중개사법상 행정규제체제의 검토

- I. 공인중개사법의 규정 현황
- II. 행정규제체제의 개관
- III. 공인중개사법상의 행정형벌
- IV. 공인중개사법상의 행정질서벌
- V. 공인중개사법상의 행정제재
- V. 소 결 : 규제체제의 적정성 검토

제3장

공인중개사법상 행정규제체재의 검토

I. 공인중개사법의 규정 현황

일반적으로 특별법은 맨 뒷 부분에 벌칙조항을 모아서 규정하는 방식을 취한다. 현행 「공인중개사법」 역시 제7장에 벌칙조항을 규정하였다(제48조부터 제51조까지). 이 조항들 이외에 법 제4장에서도 ‘국가의 지도·감독’이라는 제하에 공인중개사 자격의 취소, 등록취소, 영업정지 등으로 제재적 행정처분 사항을 규정하고 있다. 이 두 개 장의 행정제재적 조치는 서로 구별될 수 있는 측면을 지니고 있다. 우선 법 제7장 벌칙조항은 대개 과거의 사안에 관하여 부과해야 할 행정벌에 관한 규정이다. 반면에 법 제4장 국가의 지도·감독 제하의 조항은 미래에 그와 같이 제재를 받은 자 자체를 공인중개사 활동영역에서 원천적으로 배제하는 자격취소 조치를 포함하여 활동 자체를 일괄적으로 규제하는 등록정지, 영업정지 등의 내용으로 하는 행정제재적 처분에 관한 규정이다.

<표 4> 공인중개사법상의 행정규제의 유형

공인중개사법 제재조항	조치대상	일차적 지향시점	법적 성질
제7장 벌칙 (행정벌)	개별 행위에 대한 개별적 조치로서	반복금지를 위하여 과거 사안 자체에 대한 제재	행정벌 (행정형벌 + 행정 질서벌 즉 과태료)

공인증개사법 제재조항	조치대상	일차적 지향시점	법적 성질
제4장 국가의 지도 · 감독 (행정처분)	행위의 주체에 대한 개괄적 조치로서	미래에 대비하기 위하여 개괄적으로 금지하는 제 재조치	행정처분 (자격취소등)

* 공인증개사법에 따라 저자작성

법 제7장 벌칙조항에 따라 행정벌을 받았다는 이유로 바로 그 행위자가 법 제4장의 불이익 제재처분을 받는 경우도 당연히 존재한다.

그에 관한 대표적 사례를 보면 다음과 같다. 법 제7장의 벌칙조항에 따라 왜 행정벌 제재를 부과하는지 그 근거를 직접 구분기준으로 적시하지 않고 단순히 일정 수준 이상의 제재조치를 받았다는 것만을 직접적 기준과 요건을 채택한다. 게다가 그에 가할 법적 효과도 기속행위로서 행정청에 부과되어 있고, 최고수준의 제재로서는 공인증개사 자격을 취소해야 한다.

법 제7장과 제4장의 연계상황에 대하여 검토해야 할 사항은 그래서 여러 측면으로 나눌 수 있다. 첫째, 과거의 개별행위에 대한 제재가 미래의 일괄적 제재로 연계된다. 둘째, 요건을 실제적으로 다루지 않고 (이미 부과 받은 예컨대 징역과 같은) 제재의 종류로 설정되어 있다. 셋째, 조문의 문언 자체가 조치에 관한 어떤 선택도 허용하지 않고 행정청이 오로지 부과해야 한다는 기속행위로 규정되어 있다.

이러한 행정처분들에 대한 법적 정당성 등을 검토하고자, 먼저 법 제7장의 벌칙조항을 열거하여 살펴볼 것인데, 이는 개별적 행위에 대한 개별적 조치의 성격이 강하기 때문이다. 그러한 연후에 법 제4장의 국가의 지도·감독 제하의 조항들을 열거하며 검토하고자 한다. 마지막으로 법 제7장과 제4장의 연계상황을 분석해 본다. 그 과정을 통해 몇 가지 시사점들을 얻을 수 있을 것이다.

II. 행정규제체제의 개관

1. 우리나라의 행정규제체계

한국은 개별 법령의 위반 또는 개별법령상에서 부과한 의무위반에 대하여 행정법에서는 의무이행의 확보를 위하여는 행정강제제도를 두고 있고, 과거의 의무위반에 대하여는 행정벌제도와 행정제재제도, 그리고 새로운 의무이행확보수단을 두고 있다. 이러한 제도가 사인에 대한 제재인 경우에는 행정규제제도 내지 광의의 행정제재제도라고 할 수 있다.

행정규제체제를 개관하면, 개별 법령의 위반이나 법령에서 부과된 의무위반에 대하여는 주로 1) 행정제재, 2) 행정벌(벌금 및 과태료), 3) 과징금 등의 제도를 두고 있다. 아래에서는 각 행정제재제도에 대하여 개관하기로 한다.

2. 행정제재제도

(1) 행정제재의 개념

행정제재는 법령상 규정된 행정법상의 의무위반에 대한 행정처분으로서 제재하는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 행정제재에는 해당 영업을 정지하는 영업정지나 해당 영업을 허가 등을 직접 취소하는 경우로 나뉜다.¹⁹⁾

18) 물론 행정제재를 법령상 의무위반에 대하여 의무위반자에게 부과하는 불이익처분으로 넓게 볼 경우(법제처)에는 과징금 등의 행정강제수단도 포함되므로 여기서는 좁게 보기로 한다.

19) 길준규, 「행정법개론」, 제8판, 삼원사, 2018, 287면.

(2) 종류

1) 시정명령

시정명령은 영업자가 행정법상의 의무를 위반한 경우에는 행정청이 보통 1차적으로 의무위반을 시정할 것을 명령하는 시정명령 또는 시정조치명령을 말하며, 법령에서는 권고, 경고 등으로 규정하기도 한다.²⁰⁾ 시정명령의 내용에는 위반행위의 중지, 위반행위의 시정에 필요한 행위 등을 포함한다.²¹⁾

2) 영업의 정지 (처분)

영업정지 내지 영업정지처분은 행정청이 해당 영업의 허가 등은 취소하지 않고 그 영업의 정지를 명령하는 처분을 말하고, 법적 성질은 일종의 하명의 성격을 가지며, 일부 법령에서는 영업정지에 대신해서 과징금부과를 규정하기도 한다(전자상거래법 등).²²⁾

3) 허가등의 취소 (영업허가취소처분)

영업허가취소처분은 영업자가 법령상 규정된 의무를 위반한 경우에 행정청이 해당 영업의 허가 등을 취소하는 행위이고, 이는 처분의 성격을 가지며, 보통 ‘영업취소’라고 하는 것은 해당 영업의 취소를 말하는 것이 아니라 ‘영업허가의 취소’를 말한다.²³⁾

4) 가중적 제재처분

최근 행정법상 의무위반행위에 대한 행정제재 등에서 위반횟수를 정하여 가중하여 제재하는 규정을 두고 있는데, 의무위반의 횟수에 따라 가중하여 제재하는 처분을 가중적 제재 처분이라고 하며, 일반적으로는 3회로 구분하여 규정한다.²⁴⁾

20) 김준규, 위 책, 287면.

21) 김준규, 위 책, 287면.

22) 김준규, 위 책, 287면.

23) 김준규, 위 책, 287면.

24) 김준규, 위 책, 287면.

(3) 법적 근거

행정청이 영업정지 등의 행정제재를 하기 위하여는 법령에서 엄격하게 그 사유를 규정하여야 하는데, 이는 행정제재인 부담적 처분이므로 법률의 유보에 따른 당연한 결과이다.²⁵⁾

일부 개별법령에서는 의무위반의 빈도(횟수)에 따라 가중사유 또는 감경사유를 규정하기도 하고, 특히 영업정지 등의 행정제재처분을 하는 경우에는 행정청은 재량권을 부여받은 경우가 많다. 특히 법령에서 가중 또는 감경 사유를 규정한 경우에 이러한 사유를 전혀 고려하지 않거나 사유에 해당하지 않는다고 오인하여 처분한 경우에는 재량권의 일탈·남용에 해당한다(대판 2012.12.26, 2012두18660).²⁶⁾

3. 행정벌 제도

(1) 행정벌의 개념

행정벌은 행정상 의무위반에 대한 제재이다. 행정벌이란 행정의 상대방이 행정법상 의무를 위반한 경우에 국가 또는 지방자치단체가 행정의 상대방에게 부과하는 행정법상 제재로서 처벌을 의미한다.²⁷⁾ 행정상 강제집행과 행정상 즉시강제는 행정벌과 달리 행정상 의무불이행과 이행강제로서 불이행한 의무를 실현시키려는 목적을 가졌다.

(2) 행정벌과 형사벌의 구별

행정벌에 타당한 총칙의 확보라는 문제와 하나의 행위가 행정벌과 형사벌 양자에 해당하는 경우 법조경합의 문제가 발생할 수 있다.²⁸⁾

25) 김준규, 위 책, 287면.

26) 김준규, 위 책, 287면.

27) 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 382면.

28) 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 383면.

(3) 행정형벌과 행정질서벌의 분류기준

원칙적으로 행정형벌과 행정질서벌(과태료)의 구별을 헌법재판소는 입법재량으로 본다.²⁹⁾ 기본적으로는 행정형벌이 형법에 규정되어 있는 형벌을 가하는 행정벌이고, 행정질서벌은 일반사회의 법익에 직접 영향을 미치지 않는으나 행정상 질서에 장애를 야기할 우려가 있는 의무위반(각종의 등록·신고의무 불이행의 경우)에 대해 과태료를 과하는 제재를 말한다.

(4) 행정질서벌

1) 행정질서벌의 개념

행정질서벌이란 행정법상 의무위반에 대한 제재로서 형법에 규정되어 있지 않은 벌인 과태료를 가리키는 것이다.³⁰⁾ 과태료 부과처분은 간접적으로 행정목적의 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 행위에 부과한다. 대체로 각종 신고행위나 경미한 법령위반 행위에 대한 제재이다.³¹⁾

2) 부과절차

「질서위반행위규제법」은 질서위반행위를 형식적 관점에서 “법률(지방자치단체의 조례를 포함한다)상의 의무를 부과하는 행위”로 정의한다(질서행위위반규제법 제2조 제1호). 이로써 과태료라는 개념을 통하여 파악되는 위반행위는, 그것을 일반적으로 규율하는 「질서위반행위규제법」의 절차를 따라야 할 것이다.³²⁾ 행정질서벌의 총칙으로서 「질서위반행위규제법」이 존재하며(엄밀하게 말하면 질서위반행위규제법은 행정질서벌을 포함한 모든

29) 현재 2018.8.30. 2017헌바368 (건강기능식품에 관한 법률 제44조 제1호) ; 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 383면.

30) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 236면 ; 행정의무 확보수단으로서의 과태료와 그 밖의 과태료는 구별해야 한다. 김재광, “과태료제도와 관련한 법적 문제”, 「경희법학」 제52권 제2호, 2017, 112면 이하 참조.

31) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판 (제1판, 2008), 부연사, 2011, 255면.

32) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 239면.

질서벌의 일반법으로 파악될 수 있다.), 그런데 그 질서위반행위들의 각칙(행정질서벌의 구체적인 종류를 정하는 규정)은 개별법률에서 규정하는 형태로 취급할 수 있다.³³⁾ 그 각칙을 다루는 개별법률 중 하나가 「공인중개사법」의 질서위반행위규제에 대한 벌칙 즉 과태료 규정들이 될 것이다.

과태료의 부과에도 행위자의 고의·과실이 필요(질서위반행위규제법 제7조 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다”)함은 물론이다.³⁴⁾ 행정질서벌에 관해서는, 원칙적으로 형법총칙을 적용하지 않고 「질서위반행위규제법」의 절차에 따라 행정청이 부과결정을 한다.³⁵⁾ 한편 과태료 처분에 대해서는 법원의 재판에 관한 일사부재리의 원칙이 적용되지 않는다.³⁶⁾

(5) 행정형벌 제도

1) 행정형벌의 개념

행정형벌 또는 벌칙이란 형법에 명칭이 부여된 형벌로서 형사소송법의 절차에 따라 검사의 공소제기로 법원이 과형한다.³⁷⁾ 형법에서는 형벌로서 사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류, 과료, 몰수 등을 규정하고 있다. 공인중개사법에서 행정형벌로 부과한 것은 징역과 벌금에 그친다. 제48조와 제49조 그리고 제50조가 그에 해당되고 이로써 행정형벌의 법적 근거를 갖춘 것이다.³⁸⁾

33) 홍정선, 「신행정법특강」 제19판, 박영사, 2020, 386면.

34) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 255면.

35) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 236면; 서진형(2011), 255면에 따르면 종래에는 비송사건절차법에 따라 부과하였다.

36) 대법원 1989.6.13. 선고 1988도1983 판결; 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 236면 각주 164 참조.

37) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 251면.

38) 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 383면.

2) 부과 효과

「공인중개사법」에 위반하여 행정형벌을 받게 되면 그것으로 그치지 않는다.³⁹⁾ 예컨대 행정형벌 중 징역의 제재를 받은 자는 법 제35조 4호에 의하여 자격취소의 행정처분을 받게 된다. 그밖에도 중개업자 등의 결격사유가 발생하게 되어 일정기간 중개업에 종사할 수 없게 되기도 한다.

3) 벌칙 적용의 경과규정

이 법 시행 전의 행위에 대한 벌칙과 과태료 제재 조항을 적용할 경우 종전의 규정에 의한다.⁴⁰⁾ 다시 말하자면 공인중개사법에서 벌칙 조항은 행정형벌이든 행정질서벌이든 그 적용은 행위시법 원칙을 따른다는 것이다.⁴¹⁾

4) 행정형벌의 과형절차

행정형벌의 일반적 과형절차는 원칙적으로 형벌과 마찬가지로 형사소송법에 의한다. 경우에 따라 특별절차로서 통고처분절차 등이 활용되기도 한다.⁴²⁾ 그와 같은 경우에도 통고처분은 항고소송의 대상이 아니다. 통고처분의 최종적 당·부당은 형사소송절차에 판단되고 소정의 기간 내에 통고처분을 이행하지 아니하면 통고처분은 그대로 효력을 상실한다.⁴³⁾

5) 행정형벌과 행정질서벌 병과(이중처벌)의 가능성

실무 행정청에서는 이중처벌에 대한 비난 가능성에 대하여 상당히 주의를 기울이고 시비의 대상이 되지 않으려고 한다. 그러나 학설과 판례는 일치하여 행정형벌과 행정질서벌의 구별 그리고 그 범위 내부에서 상호관계에 대하여 각각 처벌기준이 병존할 수 있다고

39) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 251면.

40) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 251면(부칙 〈법률 제7638호, 2005. 7. 29.〉 제15조 참조)

41) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 251면.

42) 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 385면.

43) 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 386면.

확인하고 있다.⁴⁴⁾ 부득이한 경우가 아니라면, 선불리 처벌기준을 통폐합하고 한 가지 유형의 제재만 잔존시키려고 노력하지 않는 것이 좋다.

대법원과 헌법재판소에서는, 행정형벌과 행정질서벌은 모두 행정벌의 일종이지만, 그 목적과 성질이 다르므로, 행정질서벌인 과태료 부과처분 후에 행정형벌을 부과한다고 하여도 일사부재리 원칙에 반하는 것은 아니라고 하였다.⁴⁵⁾ 입법적으로 행정형벌의 행정질서벌로 전환이 필요하다는⁴⁶⁾ 견해도 보인다.

4. 과징금 제도

(1) 개념

과징금은 ‘행정청이 일정한 행정법상 의무위반에 대하여 위반행위로 얻게 된 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부과하는 금전상의 제재’이다(대판 1999. 5.28, 99두1571). 단, 세법상 금전급부 의무를 부과하는 제재는 과징금에서 제외한다.⁴⁷⁾

과징금은 1) 중대한 의무위반에 대하여 형사벌을 대신하고, 2) 위법행위로 인한 경제적 이익을 환수하고, 3) 허가사업자는 계속적 법률관계를 유지하면서 중대한 의무위반을 시정할 수 있고, 4) 의무위반에 대하여 과태료보다는 높은 금원을 부과한다.⁴⁸⁾

44) 박종수/석호영, 「개별법상 과태료 조항에 대한 정비 필요성 연구」, 법무부 연구용역 최종보고서, 2017, 56면.

45) 대법원 1996. 4. 12. 96도158; 헌재 1994. 6. 30. 92헌바38; 홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 390면; 정형근, 「행정법」, 제6판, 피엔씨미디어, 2018, 356면.

46) 뿐만 아니라 실정법상 과태료라는 용어가 행정질서벌로서 과태료 이외에도 민사상 과태료 또는 징계벌로서 과태료(예: 변호사법 제90조 제4호), 지방자치법상 과태료 등으로 사용되고 있다고 한다. 그 사유에 따라 요건이나 평가상 특성이 어떻게 달라질 수 있는지 유의해야 할 측면이 있다고 할 것이다. (홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020, 392면).

47) 길준규, 위 책, 300면.

48) 길준규, 위 책, 287면.

(2) 법적 성질

과징금은 ‘금전상 제재’라는 점에서 벌금, 과태료와 같은 실효성확보기능을 하지만, 행정법상 의무위반에 따른 불법적인 경제적 이익을 박탈하여 불이익을 주기 위한 일종의 행정제재이고, 그 법적 성질이 처벌이 아니므로 행정벌이나 형벌은 아니다(헌재 2003.7.24, 2001헌가25). 과태료는 행정기관이 부과하기도 하지만, 원칙적으로 법원이 부과하는데, 과징금은 원칙적으로 행정청이 부과하고 행정소송의 대상이다.⁴⁹⁾

과징금은 형벌이 아니므로 벌금 등의 형사처벌과 병과하여도 이중처벌금지나 일사부재리에 해당하지 않는다(헌재 2003.7.24, 2001헌가25). 다만, 법령에 따라서는 과징금을 부과한 경우에는 과태료를 부과할 수 없다는 특례를 규정하기도 한다(여객자동차운수사업법 제95조).⁵⁰⁾

과징금은 ‘행정법규의 위반’이라는 객관적 사실에 착안하여 부과하는 제재이므로 원칙적으로 위반자의 고의·과실을 요하지는 않으나, 판례에 따르면 위반자의 의무해태를 닦할 수 없는 정당한 사유가 있는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 부과할 수 없다고 본다(대판 2014.10.15, 2013두5005).

(3) 법적 근거

과징금은 국민의 재산권을 침해하므로 엄격한 법률상 근거가 필요하고, 따라서 개별법상 부과요건과 부과절차에 대한 엄격한 법적 근거하에서만 부과할 수 있다(대판 1999.5.28, 99두1571). 과징금에 대한 일반법은 없고, 「공정거래법」 등의 개별법에서 규정한다.⁵¹⁾

49) 김준규, 위 책, 287면.

50) 김준규, 위 책, 287면.

51) 김준규, 위 책, 287면 이하.

(4) 유형

과징금은 1980년대에 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 처음 도입된 이후 여러 법률에 규정되었고, 유형별로는 다음과 같다.

1) 본래적 의미의 과징금

과징금은 원래 ‘중대하거나 악의적이거나 부당이득을 취하는 행정법령 위반에 대하여 부당이득을 환수하는 가장 강력한 제재방법’으로 사용된다. 판례도 행정법상 의무를 위반한 (사업)자에 대하여 위반행위로 얻은 불법적인 경제적 이익을 부당이득으로 환수하거나 법령상 의무나 명령의 이행을 강제하기 위하여 부과한다고 본다(대판 2002.5.28, 2000두6121; 현재 2001.5.31., 99헌가18).⁵²⁾ 이러한 과징금은 이후 부과사유가 변화된 과징금과 구분하기 위하여 본래적 의미의 과징금이라고 한다.

2) 변형된 의미의 과징금

최근에는 ‘주로 공공성을 가진 일정한 인·허가사업시행자가 행정법령을 위반한 경우에 그 위반에 대하여 인허가사업의 취소나 정지 대신에 사업을 계속하되, 위반행위로 얻은 경제적 이익을 박탈하는 제재수단’인, 이른바 변형된 의미의 과징금이 발생하였다. 이는 영업정지를 대신하는 과징금이라고도 한다. 주로 특허인 통신사업자나 여객운송사업자에게 주로 부과된다.⁵³⁾

3) 일반과징금

행정법령위반에 대한 금전적 제재로서의 과징금은 위의 다른 과징금과 달리 경제적 이익의 환수나 영업정지를 대신하는 등의 기능을 갖지 않은 과징금을 말한다. 과태료형식의 과징금이라고도 한다. 이것은 과태료보다 높은 금액이라는 점에서 사용된다.⁵⁴⁾

52) 김준규, 위 책, 301면.

53) 김준규, 위 책, 301면.

54) 김준규, 위 책, 301면.

Ⅲ. 공인중개사법상의 행정형벌

1. 공인중개사법상의 벌칙 규정 검토

「공인중개사법」은 제7장 벌칙에서 제48조부터 제51조까지 처벌규정을 두고 있다. 법 제48조 - 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금, 제49조 - 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금, 제50조 양벌규정 - 제48조와 제49조 위반행위에 관한 법인 규제, 제51조 - 500만원 이하의 과태료, 100만원 이하의 과태료 등으로 분류하여 규정하였다.

<표 5> 제7장 벌칙 - 행정벌 분류

행정벌 (제7장 벌칙)	제재의 강도	
행정형벌	제48조 (3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금)	제50조 (양벌규정)
	제49조 (1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금)	
행정질서벌	제51조 2항 (500만원 이하 과태료)	
	제51조 3항 (100만원 이하 과태료)	

* 공인중개사법에 따라 저자작성

법 제7장의 각 조항은 제재의 강도에 따라 먼저 엄격한 제재를 규정하고 순차로 그 보다 완화된 제재의 순서로 조문을 배치하고 있다. 제재의 내용이 형벌에 해당되는 행정형벌과 양벌규정을 부과한 제48조와 제49조 및 제50조를 앞세웠다. 그에 이어 행정질서벌인 과태료를 두 가지 단계로 나누어 부과한 법 제51조 2항과 3항이 나타나고 있다. 입법의 형식을 살펴보면 행정형벌과 과태료의 분류에 따라 그 절차나 효과가 달라진다는 점을 조항별 분류체계로 적시하고 있다. 형식적으로 제재의 강도에 따라 분류하였는데 그 순서에 따라 실질적으로 그 조치사유를 살펴서 체계화해야 「공인중개사법」의 입법적 취지를 역시 체계적으로 이해하고 해석할 수 있게 될 것이다. 이하에서는 먼저 각 조문에 열거되어 있는 요건의 사유를 살펴보고 가능한 한 유형화하여 개괄적으로 파악할 수 있도록 한다.

2. 법 제48조 벌칙 분석

법 제48조는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 사항을 열거한다. 이는 「공인중개사법」에서 설정한 행정제재로서 가장 강력한 것에 해당된다.⁵⁵⁾ 이하에서는 법 제48조 소정 각호의 내용은, 각각 그 제1호는 같은 법 제9조(중개사무소 개설등록) 규정을 따르지 아니한 것 즉 개설등록 위반한 경우이며, 제2호는 개설등록을 허위 기타 부정한 방법으로 한 것, 제3호는 법 제33조(금지행위)에 대한 것을 위반한 자에 대한 것 등이고, 마지막 제4호는 법 제33조 제2항이 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 한 행위들에 대한 제재이다.⁵⁶⁾

법 제48조로써 공인중개사에 대하여 제재를 가하는 사안의 종류는, 행정조직, 행정작용, 행정구제라는 원칙적 분류에 대응시키면, 그 중에서 주체에 관한 사안과 행위에 관한 사안으로 구분될 수 있다.

(1) 등록에 관한 규제

법 제48조 제1호(중개사무소 등록)와 제2호(부정한 중개사무소 등록)는 중개사무소의 등록에 관한 규제이다. 그 목적은 공인중개사로서 활동하는 근거지를 확보하여 그 활동의 합법성을 담보하자는 것이다. ‘공인중개’라는 공적 작용의 주체적 측면을 행정조직에 부응하여 규제하려는 규정이라고 볼 수 있다.

공인중개사의 등록사무와 관련하여 벌칙규정을 두어 처벌하는 것은 행정법상의 의무위반에 대하여 과도하다고 볼 수 있다.

55) www.law.go.kr (2020.7 최종)

56) www.law.go.kr (2020.7 최종)

(2) 활동에 대한 규제

법 제48조 제3호는 개업 공인중개사가 수행해야 할 활동과 그 양상에 관하여 법 제33조 제1항 제5호에서 제9호까지에서 법적으로 규율되어진 내용을 강력하게 지원하는 것이다. 개업공인중개사를 규제하는 가장 중요한 사유가 이로써 분명하게 규정된 것이라고 할 수 있다. 법 제33조 제1항 제5호(법령에서 알선 내지 매매의 금지대상으로 설정한 부동산에 관하여 분양·임대 증서 등의 매매·교환 등 중개 또는 매매를 업으로 하는 행위), 제6호(직접 거래 내지 쌍방대리), 제7호(등기회피로써 부동산투기 조장행위), 제8호(시세에 부당한 영향을 줄 사위행위), 제9호(단체를 활용한 중개제한 행위) 등의 규정된 위반행위를 보면 알 수 있다.

법 제48조 제4호에서는 법 제33조 제2항(누구든지 시세에 부당한 영향을 줄 목적으로 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 개업공인중개사⁵⁷⁾ 등의 업무를 방해해서는 아니 된다.) 각 호의 규정을 위반한 자인데 크게 두 부류로 즉 첫째 안내문, 온라인 커뮤니티 등을 이용한 제한행위의 부류(제1호부터 제3호까지) 그리고 둘째 중개대상물에 대한 표시·광고에 대한 위법행위의 부류(제4호와 제5호) 등으로 나눌 수 있다.

법 제48조의 제재사유를 크게 분류하는 주요기준을 제시한다면, 중개사무소 등록, 정상적 중개행위, 표시 및 광고 또는 매체나 단체 활용 등을 들 수 있다.

3. 법 제49조 벌칙

법 제49조는 제1호에서 법 제7조(자격증 대여 등의 금지) 규정을 위반한 경우, 제2호는 법 제8조(유사명칭 사용금지)를 위반한 자, 제3호는 법 제12조(이중등록 금지) 규정 위반의 것, 제4호는 법 제13조(중개사무소 설치기준) 위반 등이다.⁵⁸⁾ 제5호는 법 제13조(중개

57) 동법 제2조(정의) 제4호 “개업공인중개사” 는 이 법에 의하여 중개사무소의 개설등록을 한 자

58) www.law.go.kr (2020.7 최종)

사무소 설치기준 중 제2항(이동용이 임시시설 금지)의 위반, 제6호는 법 제18조(명칭) 중 제2항(개업공인중개사 아닌 자의 유사명칭 금지) 위반이며, 제6의2호는 법 제18조의2(중개대상물의 표시·광고)를 위반한 자, 제7호는 법 제19조(중개사무소 등록증 대여 등의 금지)의 위반, 제8호는 법 제24조(부동산거래정보망의 지정 및 이용) 제4항 규정 위반, 제9호는 업무상 비밀 누설 등이다. 제10호는 법 제33조(금지행위) 규정 위반이다.⁵⁹⁾

4. 법 제50조 (행정형벌에 관한 양벌규정)

(1) 내 용

법 제48조와 제49조 위반행위에 관한 법인에 대한 양벌규정을 두고 있다.

법 제50조는, “소속공인중개사·중개보조원 또는 개업공인중개사인 법인의 사원·임원이 중개업무에 관하여 제48조 또는 제49조의 규정에 해당하는 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 개업공인중개사에 대하여도 해당 조문에 규정된 벌금형을 과한다. 다만, 그 개업공인중개사가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.” 고 규정한다.⁶⁰⁾

(2) 양벌규정의 적용요건

법 제50조에 따르면, 소속공인중개사·중개보조원 또는 개업 공인중개사인 법인의 사원·임원이 중개업무에 관하여 법 제48조 또는 제49조의 규정에 해당하는 위반행위를 해야 한다.

59) www.law.go.kr (2020.7 최종)

60) 상세는 김대명/이대운, “공인중개사법상 양벌규정”, 『부동산중개학회지』(5집), 한국부동산학회, 2012, 23면 이하 참조.

(3) 양벌규정의 적용상 특징

1) 예외적 규정

양벌규정은 형사책임의 기본원칙인 자기책임 원칙에 대한 예외규정이다.⁶¹⁾

2) 관리책임

양벌규정은 자신의 관리하에 있는 사용인이 법 제50조의 행정형벌 위반사유에 해당하는 경우에만 양벌규정은 적용된다. 과태료나 행정처분에 대하여 양벌규정은 적용되지 아니한다.⁶²⁾

3) 법관재량

사용인과 중개업자가 동일한 법정형에 해당하더라도 선고형은 법관의 재량으로 달라질 수 있다. 양벌규정이 적용된다고 하여도 그 행위자와 중개업자가 반드시 동일한 벌금형의 선고를 받아야 하는 것은 아니다.⁶³⁾

4) 구상권 불허 및 예외적 허용

법인의 사원 또는 임원, 사용인 등의 위법행위로 중개업자에게 벌금형이 부과되더라도 중개업자는 위법행위 당사자인 사원 또는 임원, 사용인 등에게 구상권을 행사하지 못한다.⁶⁴⁾

다만 개업 공인중개사가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다(제50조 단서).⁶⁵⁾

61) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 254면.

62) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 254면.

63) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 254면.

64) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 254면.

65) 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 254면과 내용이 다르다. 해당조항이 개정되었기 때문이다. <개정 2009. 4. 1.>.

IV. 공인중개사법상의 행정질서벌

1. 법 제51조 제2항

공인중개사에 대한 과태료 부과처분에 관해서는 법 제51조에서 두 가지로 규정한다. 그 첫 번째는 법 제51조 제2항의 500만원 이하의 과태료이다.

법 제51조(과태료) 제2항은 500만원 이하의 과태료 부과대상들로서, 다음과 같은 유형들을 구분하고 있다.⁶⁶⁾ 그 제1호는 부동산거래정보망 부당운영에 대한 사항들이며, 제1의 2호는 부동산중개영업에서 의뢰인에 대하여 불성실한 운영을 하는 것, 제5의2호는 연수교육을 해태하는 것, 제6호는 행정청에 대하여 보고 등 허위 해태 기피 불이행 등에 대한 과태료를 정하며, 제7호는 공인중개사협회가 공제사업운용실적을 공시하지 아니하는 것, 제8호는 공인중개사법상 공제업무 개선명령을 이행하지 아니하는 것, 공인중개사협회가 법 제42조의5에 따른 임원 징계나 해임 요구 그리고 시정명령 등을 이행하지 아니한 것, 제9호는 협회에 보고할 의무를 허위·거부·방해·기피 또는 불이행한 경우이다.⁶⁷⁾

2. 법 제51조 제3항

법 제51조제3항은 위 보다 낮은 100만원 이하의 과태료를 부과한다고 규정하였다. 법 제51조 제3항 제1호는 중개사무소등록증 게시의무 위반, 제2호는 상호명칭을 진실에 맞게 하도록 상호진실주의의무를 과하는데 이를 위반한 것, 제3호는 중개대상물의 표시·광고 위반한 부당 표시·광고, 같은 항 제4호는 휴폐업 재개·변경 등에 대한 신고를 해태한 것, 제5호는 손해배상책임설명무위반이나 관계증서를 교부하지 아니한 것, 제6호는 자격증반납위반이나 반납불능사유서를 제출치 아니하거나 허위사유를 제출한 것 등이다.⁶⁸⁾

66) www.law.go.kr (2020.7 최종)

67) www.law.go.kr (2020.7 최종)

68) www.law.go.kr (2020.7 최종)

3. 과태료의 부과기준 규정형식 및 처분

(1) 부과기준 규정형식

법 제38조 제1항과 관련하여 과태료의 부과기준에 관해서는 대통령령으로 규율하도록 하고 있다.

영 별표2가 정한 일반기준은 법률의 위임에 따라 대통령령으로 규정한 것이다. 그에 따르면, “국토교통부장관, 시·도지사 또는 등록관청은 위반행위의 동기·결과 및 횡수 등을 고려하여 제2호의 개별기준에 따른 과태료의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 늘리거나 줄일 수 있다. 다만 늘리는 경우에도 과태료의 총액은 법 제51조 제2항·제3항 및 법 제7638호(2005. 7. 29.) 부칙 제6조 제5항에서 규정한 과태료 금액의 상한을 초과할 수 없다.”⁶⁹⁾

한편 「공인중개사법」 부칙 중에 다음과 같은 규정형식이 있다. “제3항의 규정을 위반하여 사무소의 명칭에 “공인중개사사무소”의 문자를 사용한 자에 대하여는 100만원 이하의 과태료에 처하되, 등록관청이 대통령령이 정하는 바에 따라 부과·징수한다. 이 경우 법 제51조제5항 내지 제7항의 규정은⁷⁰⁾ 그 부과 및 불복절차에 관하여 이를 준용한다.”⁷¹⁾

위 영 별표2 항목 중, ‘2. 개별기준’을 보면, 과태료 금액이 일관되지 못하고 변경된 것들이 보인다. 구체적으로 별표2의 ‘2’를 보면, 2) 가) 항목에 대해서 종래의 400만원으로부터 250만원으로 낮췄다. 뿐만 아니라 2) 나) 항목에 대해서도 종래의 400만원으로부터 250만원으로 제재의 수준을 완화하였다.⁷²⁾

69) 공인중개사법 시행령 별표2(과태료의 부과기준에 대한 ‘1. 일반기준’ 본문)

70) 공인중개사법 제51조 제5항 제3호(2014. 1. 28. 삭제), 제6항부터 제9항까지(2009. 4. 1. 삭제) 제10항(2014. 1. 28. 삭제)

71) 공인중개사법 부칙(법 제7638호) 제6조 제5항

72) 위에서 인용한 공인중개사법 시행령 [시행 2020. 3. 3.] [대통령령 제30509호, 2020. 3. 3., 타법개정] 제38조(과태료의 부과·징수) 아래 별표 2에 관한 연혁 항목을 비교하면 드러난다. 실제적으로 과태료 부과 및 납부 현황도 문제이기도 하다. 예컨대 도로교통법 위반에 따른 교통과태료에 대한 논의로는 김원중, “행정질서별(과태료)의 효율적 개선방안”, 『유법연구』, 제23호, 2017, 314면 이하 참조.

이상의 과태료 부과기준 규정형식은 우선적으로 지적되어야 할 사항은 법률 위임의 형식적 요청이 합당한지에 대한 것이다.

과태료 부과기준이나 감경 가중 등의 유형적 취급은 법률로 규정 단계를 승격시키는 것이 바람직하다.

그 밖에도 가중이나 감경의 기준이 일관된 것이 제시되어 있지 않다는 한계를 손쉽게 볼 수 있다. 이 모든 것들이 법률의 위임이라는 일반적 요청에 부합되지 않는지 재검토될 필요가 있다.

(2) 처분권자

과태료의 부과 및 징수권자에 관하여 법 제51조 제5항⁷³⁾에서 규정하였다.⁷⁴⁾ 「공인중개사법」은 과태료 처분권자로 국토해양부장관 및 시·도지사 등으로 규정하고 있다. 가령 “보고, 자료의 제출, 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 그 밖의 시행령을 이행하지 아니하거나 거짓으로 보고 또는 자료제출을 한 거래정보사업자와 협회에 대한 과태료는 국토교통부장관이 처분권자가 된다.” 는 법 제51조 제5항 제1호의 경우와 같은 규정 방식이 있다.⁷⁵⁾

법 제51조 제5항 제2호에서는 시·도지사가 처분권자로서 “제2항 제5호의2 및 제3항 제6호의 경우: 시·도지사” 라고 동 호는 규정한다. 그 내용은, 연수교육을 정당한 사유 없이 받지 아니한 자 또는 공인중개사자격증을 반납하지 아니하거나 공인중개사자격증을

73) 공인중개사법 제51조(과태료)

⑤ 제2항 및 제3항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 자가 각각 부과·징수한다.
〈개정 2013. 6. 4., 2014. 1. 28., 2016. 12. 2., 2019. 8. 20.〉

1. 제2항 제1호의2부터 제1호의4까지, 제6호부터 제8호까지, 제8호의2 및 제9호의 경우: 국토교통부장관

2. 제2항 제5호의2 및 제3항 제6호의 경우: 시·도지사

3. 삭제 〈2014. 1. 28.〉

4. 제2항 제1호·제1호의5, 제3항 제1호·제2호·제2호의2, 제3호부터 제5호까지 및 제7호의 경우: 등록관청

74) 서진형 (2011), 259면 이하 참조.

75) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 239면.

반납할 수 없는 사유서를 제출하지 아니한 자 또는 거짓으로 공인중개사자격증을 반납할 수 없는 사유서를 제출한 자에 대해서는 시·도지사가 처분권자⁷⁶⁾가 된다는 것이다.

등록관청이 처분권자인 경우(법 제51조 제5항 제4호)는 “제2항 제1호·제1호의5, 제3항 제1호·제2호·제2호의2, 제3호부터 제5호까지 및 제7호의 경우: 등록관청”라는 규정을 둔 경우이다. 그 내용은, “개업공인중개사의 중개사무소등록증을 반납하지 아니한 자, 성실·정확하게 중개대상물의 확인·설명을 하지 아니하거나 설명의 근거자료를 제시하지 아니한 자에 대한 처분권자는 등록관청⁷⁷⁾”이라는 것이다.

(3) 과태료 처분절차

과태료의 부과 및 징수절차는 「공인중개사법」에서는 삭제되었다. 이는 「질서위반행위규제법」을 제정함에 따라 개별법령에서는 과태료의 재판에 관한 규정을 둘 필요가 없어졌기 때문이었다. 다시 말해서 과태료 부과와 절차의 세세한 사항은 「질서위반행위규제법」에서 규정한다.⁷⁸⁾

V. 공인중개사법상의 행정제재

공인중개사에 대한 행정제재적 처분에 관한 조항에 대해서는 법 제4장 국가의 지도와 감독이라는 제하에 모아 규정하였다. 그에 따르면, 감독청은 감독대상자에 대하여 각종

76) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 239면.

77) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 239면.

78) 서진형 (2011), 261면에서는 통지에 관하여, “신고관청이 중개업자에게 과태료를 부과하는 경우 부과일 부터 10일 이내에 중개사무소를 관할하는 등록관청에 과태료 부과사실을 통보하여야 하며, 법인인 경우에는 주된 중개사무소를 관할하는 등록관청에 과태료 부과사실을 통보하여야 한다. (법 제51조 ⑩)” 하지만 공인중개사법 제51조 ⑩은 삭제되었다. <2014. 1. 28.> ; 질서위반행위규제법과 개별법률의 특수성 고려 문제에 관한 논의를 포함하여, 특히 박종준, “과태료 관련 법제의 법적 문제에 대한 고찰”, 「법조」(65권 9호(720호), 2016.12., 297면 이하 참조; 질서위반행위규제법 제25조에서 제50조까지 (질서위반행위의 재판 및 진행에 관한 규정) 참조; 박종수/석호영, 「개별법상 과태료 조항에 대한 정비 필요성 연구」, 법무부 연구용역 최종보고서, 2017, 98면.

제재적 행정처분을 발급할 수 있다. 일단 감독청이 제재적 행정처분을 발급하자면 사안 자체에 관한 정보를 수집하여 평가해야 할 것이다. 이에 관한 일반조항이 법 제37조이다. 이하에서 감독청이 발급할 처분의 종류와 범위에 관하여 그 요건과 효과 측면에서 상당한 폭으로 다양하게 규정하고 있다.

1. 감독상 필요한 명령 등

(1) 감독상 명령 등

법 제37조(감독상의 명령 등)는 광범위한 감독청의 권한을 규정하고 있다.

1) 명령권

감독관청의 감독명령에는 우선 명령권이 있다. “㉠ 국토교통부장관, ㉡ 시·도지사 및 ㉢ 등록관청(법인인 개업공인중개사의 분사무소 소재지의 시장·군수 또는 구청장을 포함)은 ㉣ 부동산투기 등 거래동향의 파악을 위하여 필요(법 제37조 제1항 제3호)하거나, ㉤ 이 법 위반행위의 확인, 공인중개사 자격취소·정지 및 개업공인중개사 등록취소·업무정지 등 행정처분을 위하여 필요한 경우(법 제37조 제1항 제4호), 개업공인중개사나 거래정보사업자로 하여금 그 업무에 관한 사항을 ① 보고하게 하거나, ② 자료의 제출, ③ 그 밖에 필요한 명령” …을 할 수 있다(법 제37조 제1항 전단).

이처럼 감독관청은 ① 보고요구권, ② 자료제출요구권, ③ 기타 포괄적 명령권을 갖는다. 그리고 이러한 권한을 갖는 주체가 행정조직상 상위로는 ㉠ 국토교통부장관, ㉡ 시·도지사, ㉢ 등록관청이 열거된다. 이중 등록관청에는 법인인 경우 그 분사무소 소재지 시장, 군수, 구청장까지 포함된다.

2) 조사·검사권

위 법 제37조 제1항 전단과 같은 사유에 대하여, 그 후단은 소속 공무원으로 하여금 중개사무소(등록미필 사무소포함)에 출입하여 장부·서류 등의 조사 및 검사권도 갖는다(법 제37조 제1항 후단).

위에 따른 사전제시할 증표로서, 이러한 출입·검사 등을 하는 공무원은 국토교통부령으로 정하는 증표를 제시하도록 하고 있다(법 제37조 제2항). 위 제1항에 따라 열거된 ①, ②, ③ 들은 불법 중개행위 등에 대한 단속을 함에 있어서 필요한 때에는 제41조에 따른 공인중개사협회 및 관계 기관에 협조를 요청할 수 있다(법 제37조 제3항 전단). 이 경우 공인중개사협회는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다(법 제37조 제3항 후단).

(2) 결 어

감독청 그리고 감독대상자는 다음과 같이 분류할 수 있다. 감독청은 위에 열거한 국토교통부장관, 시·도지사, 등록관청 등이 해당한다. 반대로 감독대상자는 등록미필자를 포함한 개업공인중개사, 거래정보사업자, 그리고 공인중개사협회까지 포함된다.

요건은 위에 법 제37조 제1항 제3호가 열거한 것처럼 위 ㉠과 ㉡에 해당하는 것이다. ㉠은 부동산투기 등 거래동향 파악을 위하여 필요한 경우에 해당하는 것이다(법 제37조 제1항 제3호). ㉡은 범위반행위의 확인, 공인중개사의 자격취소, 정지 및 개업공인중개사에 대한 등록취소·업무정지 등 행정처분을 위하여 필요한 경우이다(법 제37조 제1항 제4호).

공무원도 조사·검사권을 행사하는 경우 일정한 의무가 부과된다. 위에 제시한 같은 조 제2항에 따라 증표를 보여야 한다(법 제37조 제2항). 여기서 국토교통부령이 정하는 증표라 함은 공무원증 및 별지 제26호 서식의 중개사무소 조사·검사 증명서를 말한다(시행규칙 제23조).

2. 공인중개사에 대한 행정처분

(1) 행정처분의 의의

법 제1조 목적규정에서는 “공인중개사의 업무 등에 관한 사항을 정하여 그 전문성을 제고하고 부동산중개업을 건전하게 육성함으로써 국민경제에 이바지” 하는 것을 입법목적으로 한다. 「공인중개사법」은 다수의 행정처분을 규정으로 두고 있다. 이는 감독청으로서 「공인중개사법」의 입법 목적을 달성하기 위하여 개업공인중개사의 행정상 의무 위반에 대하여 행정벌 이외에도 지도·감독 수단으로 각종 행정제재적 처분(기속행위로서)해야 하거나 (재량행위로서)발급할 수 있다.⁷⁹⁾

(2) 행정처분의 유형과 분류

1) 감독청, 감독대상, 처분권한 등에 따른 분류 개관

법 제4장은 지도·감독이란 제호로 설정되어 있다. 법 제35조, 제36조, 제37조, 제38조, 제39조, 제39조의2, 제40조 등으로 구성되어 있다.

감독청에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 감독청에 따라 권한이 분류되어 있어서, 상술한 것처럼 감독청은 각각 국토교통부장관과 시·도지사 등 등록관청이 그에 해당한다. ① 등록관청은 개업공인중개사에 대해 중개사무소 개설등록 취소처분과 업무 정지처분 권한을 가지고, ② 당해 공인중개사 자격증을 교부한 시·도지사는 공인중개사에 대한 자격 취소처분 또는 자격 정지처분 권한을 가지며, 다만 자격정지는 소속공인중개사에만 해당될 뿐이고, 개업공인중개사에게는 해당되지 않아서, ③ 국토교통부 장관은 거래사업자에 대해 지정 취소권한을 가진다.⁸⁰⁾

79) 법원에서 유죄 확정판결을 받은 개업공인중개사 등에 대한 행정처분은 등록관청에서 해당 확정판결에 대한 내용을 인지하게 된 이후 행정절차법에 따라 처분하면 될 사항이지 확정판결일에 따른 행정처분일이 별도로 정해져 있는 것은 아니다. (국토교통부 전자민원 2011. 05. 18. 접수 1AA-1105-057158호) - 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 195면 각주 149에서 재인용.

80) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 195면.

감독청이 행정처분을 내릴 상대방도 조문에서 명시한다. 다만 중개업에 종사하고 있더라도 공인중개사 자격증이 없는 중개보조원의 경우 그 자체로 대상의 범위에 속하지 아니하므로 행정처분의 대상이 아니며, 무등록 개업공인중개사도 행정벌의 대상으로 되고, 등록취소나 업무정지와 같은 행정처분의 대상이 될 수 없다.⁸¹⁾

법 제4장의 행정처분을 그 내용에 따라 분류하여 표로 정리하면 다음과 같다. 전기한 바와 같이 역시 그 개념은 법 제2조에 따른다. 아래 표에서의 개념은 각각 법 제2조가 정의하고 있다. ‘중개’는 제2조 제1호, ‘공인중개사’는 제2조 제2호, ‘중개업’은 제2조 제3호, ‘개업공인중개사’는 제2조 제4호, ‘소속공인중개사’는 제2조 제5호, ‘중개보조원’은 제2조 제6호에 각각 정의한다(공인중개사법).

거래정보사업자는 다소 동떨어진 곳에 사용되어 있다. ‘개업공인중개사로부터 공개를 의뢰받은 중개대상물 정보에 한정하여 부동산거래정보망에 공개하는 자로서, 의뢰 내용과 달리 공개하거나 차별적으로 공개하지 못하도록 하고 있다(법 제24조 제3항). 그런데 그 자는 제1항에 의하여 국토교통부장관이 지정한 자이다(법 제24조 제1항). 그 자의 부가통신사업자로서의 성격은 「전기통신사업법」 규정에 따르게 되어 있다(법 제24조 제2항). 정보 유통업을 수행하는 자이기 때문에 그러할 수밖에 없겠다.

<표 6> 분 류⁸²⁾

구분	처분내용	처분청	성격	사전절차	사후절차
개업공인중개사	등록취소	등록관청	기속처분 재량처분	청문	반납
	업무정지	등록관청	재량처분	의견제출	
공인중개사	자격취소	교부 시·도지사	기속처분	청문	반납, 보고

81) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 195면 이하.

82) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 196면 표 전재 ; 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판(제1판, 2008), 부연사, 2011, 236면 참조.

구분	처분내용	처분청	성격	사전절차	사후절차
소속공인증개사	자격정지	교부 시·도지사	재량처분	의견제출	
거래정보사업자	지정취소	국토교통부장관	재량처분	청문	

2) 행정처분의 발급절차에 따른 분류

법 제4장의 행정처분 절차에 따라 분류한 표는 다음과 같다.

<표 7> 행정처분의 절차 비교

행정처분	개업공인증개사		공인증개사	
	등록취소	업무정지	자격취소	자격정지
처분청	등록관청		자격증 교부 시·도지사	
대상자	개업공인증개사		공인증개사	소속공인증개사
사전절차	청문	없음	청문	없음
사후절차	보고	없음	5일내 주무부처 장관에 보고 및 다른 시·도지사에 통지	없음
	반납	7일내 등록관청에 등록증 반납	없음	7일내 교부 시·도지사에게 자격증 반납

* 현문길/강남훈, 「공인증개사법」, 부연사, 2016, 197면 표 전재 ; 서진형, 「공인증개사법론」, 제2판 (제1판, 2008), 부연사, 2011, 236면 표 참조.

위의 인용된 표의 내용을 보면, 등록취소나 자격취소가 행정처분이 내려진 뒤로부터 5일이나 7일 등으로 정하고 있다. 이에 대해서는 형사벌 규제를 가하는 것은 별론으로 하고, 굳이 행정처분 절차에 강한 처벌이나 제재를 규정할 필요가 있을지 검토할 필요가 있다.

3) 규제 검토

행정규제의 기본적 성격상 그때마다 적절하게 제재를 구사함으로써 공적 목적을 달성하기에 적합하도록 조정해야 하므로 행정제재적 처분의 경우 일반적으로 재량행위의 전형적 영역에 속하게 한다. 한편 규제기준에 관한 점검, 수정, 조정 등이 필요하다는 점을 「공인중개사법」은 아래 시행규칙을 통하여 인정하고 있다.

시행규칙 제29조에는, 규제의 재검토라는 표제어 아래에, 국토교통부장관은 ① 20조에 따른 중개보수 및 실비의 한도 등(시행규칙 제29조 제7호), ② 22조 및 별표1에 따른 자격정지 기준(시행규칙 제29조 제8호), ③ 별표2 제13호의2에 따른 업무정지 기준(시행규칙 제29조 제9호) 들의 사항에 대하여 2017년 1월 1일 이후 3년마다 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하겠다고 한다(시행규칙 제29조 본문) 위와 같은 사항에 대하여 해당 부령으로서 취급하는 것이 적정한지도 검토할 필요가 있다.

3. 자격취소와 자격정지

(1) 자격취소 (개업공인중개사)

자격취소는 법 제35조가 정하고 있다. 시·도지사는 공인중개사가, ① 부정한 방법으로 공인중개사 자격을 취득(법 제35조 제1항 제1호), ② 7조1항 규정위반으로 타인에게 자기 성명 사용한 중개업무를 하게 하거나 공인중개사 자격증을 양도 또는 대여(법 제35조 제1항 제2호), ③ 36조 자격정지처분받은 그 기간 중 어떠한 자격으로든 중개업무를 한 경우(법 제35조 제1항 제3호), ④ 이 법 위반에 따른 징역형 선고시(법 제35조 제1항 제4호)에 는, 자격을 취소하여야 한다(법 제35조 제1항 본문). 이 자격취소나 후술할 자격정지 모두 해당 공인중개사자격증을 교부한 시·도지사가 한다(시행령 제29조 제1항).

자격취소 사유로 먼저 규정하는 2종은 직접 원인 즉 ‘부정한 방법으로 자격취득’(법 제35조 제1항 제1호)과 명의대여를 금하는 법규정(법 제7조)을 위반하여, 명의양도나 대여를 한 경우(법 제35조 제1항 제2호)이다. 그 뒤에 규정된 2종은 간접 원인으로, 후술할

공인중개사법 자격정지 기간 중에 어떠한 중개행위를 한 경우(법 제35조 제1항 제3호)와 이 법 위반으로 징역형이 선고된 경우(법 제35조 제1항 제4호) 등이다.

이렇게 취소된 자격은 3년이 지나야 공인중개사 결격사유가 해소된다(법 제6조). 한편 이 법은 제10조에서 다시 등록의 결격사유라는 표제어로 공인중개사 자격취소후 3년이 경과하지 않은 것을 결격사유로 두고 있다(법 제10조 제1항 제6호). 물론 이는 중개사무소 개설등록을 할 수 없는 자(법 제10조 제1항 본문)에 대한 것이라는 점에서 구별된다고 할 수 있겠다.

이 규정은 소위 기속처분으로서 열거된 요건에 해당되면 반드시 자격을 취소하는 강행규정이다. 반면 후술하는 같은 법 제36조에 따른 자격정지는 행정청이 재량을 갖도록 한다는 점에서 구별된다.

(2) 자격정지

전술한 자격취소보다 다소 유연한 제도로써 자격정지를 정하고 있다. 전술한 자격취소는 기속적 성격의 행정처분으로 규정되어 있어서, 행정청에 재량이 허용되지 아니한다. 이하 서술하게 될 자격정지는 행정청의 재량이 허용되는 소위 재량처분에 해당한다.

시·도지사는 공인중개사가 소속공인중개사로서 업무를 수행하는 기간 중에 법 제36조 제1항의 사유들, ① 둘 이상의 중개사무소에 소속하는 경우(법 제36조 제1항 제1호, 제12조 제2항), ② 국토교통부령이 정하는 중개행위에 사용할 인장을 등록하지 아니하거나 미등록 인장 사용(법 제36조 제1항 제2호, 제16조), ③ 확인·설명 의무 미흡 및 근거자료 불제시(법 제36조 제1항 제3호, 제25조 제1항), ④ 중개대상물확인·설명서에 정해진 서명 및 날인 해태(법 제36조 제1항 제4호, 제26조 제4항), ⑤ 거래계약서에 정해진 서명 및 날인 해태(법 제36조 제1항 제5호, 제26조 제2항), ⑥ 거래계약서에 금액·내용 등 허위 기재 또는 서로 다른 둘 이상 거래계약서 작성시(법 제36조 제6호, 제26조 제3항), ⑦ 정해진 금지행위들(중개대상물 매매를 업으로 하거나, 개설등록 미필자를 통하여 의뢰

받거나 명의대여해주는 것이나, 법정수수료를 초과하는 보수 수령(법 제33조 제1항)(법 제36조 제7호) 등이 이러한 자격정지 사유들이다.

자격정지라는 처분의 처분권자는 공인중개사 자격증을 교부한 시·도지사이다(법 제36조 제1항, 동 시행령 제29조 제1항). 등록관청은 공인중개사가 위에 열거한 같은 법 제36조 제1항의 각 호들이 규정한 것에 해당하는 행위를 하였다는 사실을 알면, 그것을 시·도지사에게 통보하여야 한다(법 제36조 제2항).

소속공인중개사에 대한 자격정지 처분의 사유는 법 제36조 제1항 각호에 즉 1호부터 7호까지 열거되어 있다. 각호 중 1호부터 제6호까지 자격정지 처분사유를 살펴보면 자격취소 처분의 경우와는 달리 직접적으로 실제적 사유를 개별적으로 제시한 경우로서 하나씩 열거되어 있다. 다만 제7호의 자격정지 처분사유는 개별적 사유를 열거한 규정인 개업공인중개사 해당 금지행위 조항을 즉 “제33조 제1항 각호에 규정된 금지행위를”⁸³⁾ 소속공인중개사가 범“한 경우” 자격정지 사유로 규정하였다.⁸⁴⁾

이러한 자격정지 처분의 결과 다음과 같은 효과들이 나타난다. ① 우선 중개업무 영역에서 자격정지 공인중개사를 배제하는 바, 같은 법 제36조에 따른 자격정지처분을 받고 그 자격정지기간 중에 중개업무를 행한 경우(다른 개업공인중개사의 소속공인중개사·중개보조원 또는 법인인 개업공인중개사의 사원·임원이 되는 경우를 포함한다) 시·도지사는 그 자격을 취소해야 한다(법 제35조 제1항 제3호)는 것이다. 환언하면 자격정지 처분을 받아 자격이 정지된 공인중개사는 그 기간 중에 중개업무를 수행하지 못하며, 다른 개업공인중개사의 소속공인중개사·중개보조원 또는 법인인 개업공인중개사의 사원·임원이 되

83) 자세한 사항은, 김대명, “공인중개사법상 개업공인중개사의 금지행위에 관한 연구”, 『부동산경영』(18집), 한국부동산경영학회, 2018, 113면 이하 참조.

84) 제33조 제1항 각호에 규정된 금지행위를 범한 자는 첫째 제48조 제3호(제33조 제1항 제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자 - 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다), 둘째 제49조 제10호(제33조 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정을 위반한 자 - 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다) 등에 따라 행정형벌을 받는다. 또한 제38조 제2항 제9호에 따라(제33조제1항 각 호에 규정된 금지행위를 한 경우) 등록관청은 개업공인중개사의 중개사무소의 개설등록을 취소할 수 있다.

지 못한다(개별적 업무수행 배제, 중개업무 영역진입 불허).⁸⁵⁾ 다른 개업공인중개사의 소속공인중개사·중개보조인 또는 법인인 개업공인중개사의 사원·임원인 공인중개사가 자격정지 처분을 받았다면 모든 직위에서 벗어나야 한다.⁸⁶⁾

법 제36조 제7호에 따라, 중개사무소 개설등록도 허용되지 아니한다.

한편 처분사실 게시에 대해서는 규정을 두지 아니한다. 다른 업종 예컨대 음식점 등은 식품위생법 시행규칙에 따라 영업정지를 받을 경우 출입문에 영업정지 받은 사실을 게시해야 한다.⁸⁷⁾ 공인중개사법은 업무정지 등 행정처분을 받은 중개사무소가 처분사실을 게시할 근거규정을 두지 않고 있어서, 등록관청은 그러한 게시를 요구할 수 없다.⁸⁸⁾

공인중개사 자격정지의 기준은 국토교통부령으로 정한다(법 제36조 제3항). 이 위임을 받은 시행규칙 제22조 제1항 및 그에 따른 별표1에서 찾을 수 있다.⁸⁹⁾ 그 별표1⁹⁰⁾의 내용을 붙여넣기 한 것이 아래 표8이다.

85) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 201면.

86) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 201면.

87) 식품위생법 시행규칙 [시행 2020. 5. 14.] [총리령 제1610호, 2020. 4. 13., 일부개정] 제90조(영업소 폐쇄 등의 게시) 허가관청, 신고관청 또는 등록관청은 법 제75조에 따라 영업허가취소, 영업등록취소, 영업정지 또는 영업소의 폐쇄처분을 한 경우 영업소명, 처분 내용, 처분기간 등을 적은 별지 제63호의5서식의 게시문을 해당 처분을 받은 영업소의 출입구나 그 밖의 잘 보이는 곳에 붙여두어야 한다. <개정 2011. 8. 19., 2012. 1. 17., 2016. 11. 30.>

88) 국토교통부, 전자민원, 2009.08.11. 접수 1AA-0909-098013호 - 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 201면 각주 153에서 재인용.

89) 공인중개사법 시행규칙 [시행 2020. 2. 21.] [국토교통부령 제689호, 2020. 2. 21., 일부개정]. 제22조(자격정지의 기준) ① 법 제36조제3항의 규정에 따른 자격정지의 기준은 별표 1과 같다. ② 시·도지사는 위반행위의 동기·결과 및 횡수 등을 참작하여 제1항의 규정에 따른 자격정지기간의 2분의 1의 범위 안에서 가중 또는 감경할 수 있다. 이 경우 가중하여 처분하는 때에도 자격정지기간은 6월을 초과할 수 없다.

90) 공인중개사법 시행규칙 별표 1 [시행 2020. 2. 21.] [국토교통부령 제689호, 2020. 2. 21., 일부개정].

<표 8> 공인중개사 자격정지의 기준(제22조 관련)

위반행위 - 자격정지 사유	공인중개사법 제36조 제1항	자격정지 기준
1. 제12조제2항의 규정을 위반하여 둘 이상의 중개사무소에 소속된 경우	제1호	자격정지 6개월
2. 제16조의 규정을 위반하여 인장등록을 하지 아니하거나 등록하지 아니한 인장을 사용한 경우	제2호	자격정지 3개월
3. 제25조제1항의 규정을 위반하여 성실·정확하게 중개대상물의 확인·설명을 하지 아니하거나 설명의 근거자료를 제시하지 아니한 경우	제3호	자격정지 3개월
4. 제25조제4항의 규정을 위반하여 중개대상물확인·설명서에 서명 및 날인을 하지 아니한 경우	제4호	자격정지 3개월
5. 제26조제2항의 규정을 위반하여 거래계약서에 서명 및 날인을 하지 아니한 경우	제5호	자격정지 3개월
6. 제26조제3항의 규정을 위반하여 거래계약서에 거래금액 등 거래내용을 거짓으로 기재하거나 서로 다른 둘 이상의 거래계약서를 작성한 경우	제6호	자격정지 6개월
7. 제33조제1항 각 호에 규정된 금지행위를 한 경우	제7호	자격정지 6개월

* 공인중개사법에 따라 저자작성

시·도지사는 위반행위의 동기·결과 및 횟수 등을 참작하여 제1항의 규정에 따른 자격정지기간의 2분의 1의 범위 안에서 가중 또는 감경할 수 있도록 하는데, 그 가중이나 처분의 때에 자격정지 기간은 6월을 초과할 수 없다(시행규칙 제22조 제2항). 가중 또는 감경이나 6월 초과를 못 하는 경우에 대한 근거는, 내규로 따로 존재하는지는 모르겠으나 법령에 공시된 것은 없다.

4. 등록취소와 업무정지 제도

등록취소 처분은 법문상 ‘취소’라는 용어를 사용하기는 하나 등록의 효력을 소급하여 소멸시키는 취소처분 또는 장래에 향하여 박탈하는 철회처분인데, 한편 등록취소의 사유가 존재한다고 하더라도 등록취소 처분이 될 때까지 등록의 효력은 그대로 유지된다.⁹¹⁾ 반면 업무정지는 등록의 효력은 유지하지만, 공인중개사의 업무를 정해진 시기에 수행할 수 없게끔 정지한다.

(1) 등록취소

1) 절대적 취소 사유

법 제38조 제1항 소정의 취소 사유이다. 조문이 표현하고 있는 바와 같이, ‘취소하여야 한다’고 하고 있어서, 행정청 재량이 없다.

등록관청은 개업공인중개사가 다음과 같은 사항에 해당할 경우 중개사무소 개설등록을 취소(법 제38조 제1항 본문)한다. ① 개업공인중개사 자연인의 사망이나, 법인의 해산(법 제38조 제1항 제1호), ② 허위 기타 부정한 개설등록(법 제38조 제1항 제2호), ③ 제10조 제1항 ii ~ vi 및 x i ~ x ii 사이의 다양한 결격사유들(법 제38조 제1항 제3호), ④ 중개사무소 개설등록을 2중으로 한 경우(법 제38조 제1항 제4호, 제12조 제1항), ⑤ 타 중개사에 소속할 수 없다는 규정을 위반한 개업공인중개사 등(법 제38조 제1항 제5호, 제12조 제2항), ⑥ 타인에게 명의대여나 중개사무소등록증을 양도나 대여(법 제38조 제1항 제6호, 제19조 제1항), ⑦ 업무정지기간 중 중개업무 또는 자격정지처분 받은 소속공인중개사로 하여금 자격정지 기간중 중개업무하게 한 경우(법 제38조 제1항 제7호), ⑧ 마지막 1년 이내에 2회 이상 업무정지처분 후 다시 처분 해당하는 행위한 자(법 제38조 제1항 제8호) 등이 중개사무소 개설등록 취소대상자이다.

91) 현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016, 203면.

2) 상대적·임의적 사유

법 제38조 각 항에 규정된 취소 사유들이다. 법문에서 보는 바와 같이 취소할 수 있다고 표현되어 있어서, 임의적 또는 행정청 재량이 인정되는 상대적 사유이다.

등록관청은 개업공인중개사가 다음 사항에 해당할 경우 취소할 수 있다(법 제38조 제2항 본문). ① 등록기준 미달(법 제38조 제2항 제1호, 제9조 제3항), ② 규정 위반하여 2이상 중개사무소 둔 경우(법 제38조 제2항 제2호, 제13조 제1항), ③ 천막 기타 이동이 용이한 임시 중개시설물 설치(법 제38조 제2항 제3호, 제13조 제2항), ④ 겸업금지의무 위반(법 제38조 제2항 제4호, 제14조 제1항), ⑤ 부득이한 사유없이 6개월 초과 휴업(법 제38조 제2항 제5호, 제21조 제2항), ⑥ 전속중개계약 위반(법 제38조 제2항 제6호, 제23조 제3항)⁹²⁾, ⑦ 거래금액 등 거래내용 허위 기재나 서로 다른 둘 이상 거래계약서 작성의 경우(법 제38조 제2항 제7호, 제26조 제3항), ⑧ 손해배상책임 보장조치 미이행하고 업무개시(법 제38조 제2항 제8호, 제30조 제1항), ⑨ 각 금지행위(법 제38조 제2항 제9호, 제33조 제1항 각호) 등이다.

앞서 본 절대적 취소 사유들은 주로 자연인 또는 법인의 사망이나 법령이 금지한 행위를 위반하거나 거듭 위반하는 등 사안이 중요하게 취급될 만한 데 대한 위반 사유들이며, 뒤에 보는 상대적 취소 사유들은 기준 미달 내지 처벌의 필요가 있는 잘못된 중개행위 등을 대상으로 삼는다.

(2) 업무정지

등록관청은 개업공인중개사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 6월의 범위 안에서 기간을 정하여 업무의 정지를 명할 수 있다(법 제39조 제1항 전단). 이 경우 법인인

92) 필자는 전속중개계약을 중시하므로, 이 경우는 조항 전체를 여기에 적는다. 공인중개사법 제38조 제2항 제6호는, “제23조 제3항의 규정을 위반하여 중개대상물에 관한 정보를 공개하지 아니하거나 중개의뢰인의 비공개요청에도 불구하고 정보를 공개한 경우” 이고, 공인중개사법 제23조 제항은, “개업공인중개사는 전속중개계약을 체결한 때에는 제24조에 따른 부동산거래정보망 또는 일간신문에 해당 중개대상물에 관한 정보를 공개하여야 한다. 다만 중개의뢰인이 비공개를 요청한 경우에는 이를 공개하여서는 아니된다” 는 규정이다.

개업공인중개사에 대하여는 법인 또는 분사무소별로 업무의 정지를 명할 수 있다(법 제39조 제1항 후단). 위에 열거한 항목들과 처분의 양태는 다르지만, 아래에 보는 바와 같이 그 적용 유형은 유사하므로 매우 간략하게 소개한다.

법 제39조 제1항 각호가 규정한 업무정지 사유들을 보면, ① 결격사유 해당자를 소속공인중개사나 중개보조원으로 두거나(제1호), ② 인장등록 해태 또는 미등록 인장사용(제2호), ③ 전속중개계약서 미작성 전속중개계약 체결이나 그 계약서 보존의 해태(제3호), ④ 허위 정보(제4호), ⑤ 중개대상물확인·설명서 미교부나 미보존(제6호, 참조: 5호는 삭제됨), ⑥ 동 확인·설명서에 서명날인 미이행(제7호), ⑦ 적정 거래계약서 미작성·미교부·미보존(제8호), ⑧ 거래계약서 서명날인 미이행(제9호), ⑨ 보고·자료 제출·조사·검사의 거부·방해·기피 기타 명령 불이행 및 허위 보고나 허위자료제출(제10호), ⑩ 상술한 법 제38조 제2항 각호 등록취소사유인 경우(제11호), ⑪ 마지막 1년 내 2회 이상 업무정지나 과태료 받고도 같은 위반행위를 한 경우(제12호), ⑫ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 사업자단체 위반행위를 하여, 과태료나 시정조치 받은 경우(제13호), ⑬ 기타 이 법 명령이나 처분 위반(제14호) 등이 해당한다.

위에 열거한 업무정지 처분에 대하여 그 기준을 살펴본다. 같은 법 조항으로써 그 기준은 국토교통부령 즉 시행규칙으로 정한다(법 제39조 제2항). 그리고 시행규칙 부칙 제7638호의 제6조 제7항 규정에 따라 이 기준이 제정된 것이고, 그것은 그 규칙의 별표2에 정리되어 있다.

법 제39조가 다루고 있는 업무정지는 법문의 표현이, ‘할 수 있다’고 하고 있듯이 일종의 재량준칙에 해당한다.

한편 업무정지 처분 기준에 대하여 가중 및 감경을 사용한다. 즉 등록관청은 위반행위의 동기·결과 및 횡수 등을 참작하여 제1항의 규정에 따른 업무정지기간의 2분의 1의 범위 안에서 가중 또는 감경할 수 있고, 가중하여 처분하는 경우에도 업무정지기간은 6월을 초과할 수 없다(시행규칙 제25조 제2항)고 정한다. 이에 대해서는, 사안 해당성은 있지만

위반에 대한 비난가능성이 경미한 경우에 한하여, ‘주의’, ‘경고’ 등으로 완화하는 시행규칙 개정제안을 뒤에서 한다.

Ⅵ. 소 결 : 규제체제의 적정성 검토

1. 공인중개사 규제체제의 검토

(1) 광범위한 제재

간접적 일괄조치 방식은 일반적으로 직접 대상을 구체적으로 지시하여 제재를 가하는 방식이 아닌 것이다. 제재의 내용을 각 조항에 따라 배치하다가 보면 그 범위가 넓게 설정된 조항을 찾을 수 있다.

시·도지사가 징역형을 매개요건으로 하여 법 제35조 제1항 제4호에 따라 공인중개사의 자격처분을 하는 것들이 매우 광범위하다. 단순히 사항 숫자만 하여도 위에서 살펴본 것처럼 법 제48조에 12가지 사항과 제49조의 14가지 사항이나 되어 총 26가지 사항에 해당한다. 물론 그 밖에도 금고 이상의 형을 받은 경우 사유를 묻지 아니하고 등록의 결격사유로 법 제10조 제1항 제4호는 규정하고 있다. 이 점에서 광범위한 결격사유 규정 방식을 알 수 있다.

(2) 매개개념 사용

공인중개사 규제제도에는 매개 개념을 사용하여 행정처분이나 행정형벌이 사용된다는 점이다.

우선 징역형을 매개로 한 자격취소 사유들을 볼 수 있다. 그것은 법 제35조 제1항 제4호의 사유들에 대한 것이다. 요컨대 동호는, 공인중개사가 이 법을 위반하여 징역형의 선고를 받은 경우에는, 시·도지사는 그 자격을 취소하여야 한다는 규정을 두고 있다. 그런데

이 규정에 앞선 것 즉 「공인중개사법」을 위반하여 징역형의 선고를 받을 수 있는 경우는 법 제48조와 제49조의 요건이 주어져 있다. 즉 징역형이라는 매개개념으로, 자격취소의 요건이 크게 늘어나는데, 일부 개별 요건들을 살펴보도록 한다.⁹³⁾

법 제48조에 따른 같은 조 제1호부터 제4호 요건에 해당하게 되면, 3년 이하 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 규정하고 있다. 그러한 사유들은 다음과 같다.

중개사무소 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 한 자(제1호), 허위 기타 부정한 방법으로 개설등록을 한 자(제2호), 제3호는 다른 조문 즉 법 제33조 제1항에서 제5호부터 제9호까지 규정을 위반한 자에 대하여 징역형 부과를 정하고 있어서 다시금 확대하고 있다. 관계법령 금지된 것에 대한 증서의 중개나 매매 등(자세히는 법 제33조 제1항 제5호), 일반 민사법 원칙에 따른 자기계약금지원칙 위반이나 쌍방대리행위(제6호), 탈세 등 목적으로 부동산 투기 조장행위(제7호), 부당이익 목적으로 거래완료 허위 장식하여 시세에 부당한 영향을 주거나 줄 우려가 있는 행위(제8호), 단체 구성하는 행위나 공동중개 제한하는 행위(제9호) 등이다.

그 밖에 법 제48조 제4호는 각종 경쟁제한행위들을 징역형 대상으로 제시하는데, 그 유형들은 특정 개업공인중개사에 대한 의뢰를 제한하거나 그것을 유도하는 행위(법 제33조 제2항 제1호), 반대로 특정 중개사에게만 유도하여 차별적취급을 유발하는 행위(제2호), 특정 가격 이상으로 유도하는 행위(제3호), 정당한 표시·광고 행위 방해(제4호), 시세보다 현저히 높게 유도(제5호) 등이다.

같은 방식으로 법 제49조 제1항은 10개 각 호를 두어, 전술한 요인들과 비슷한 사유로 다소 낮은 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금을 정한다(상세는 약한다).

93) 이러한 분류방식에 대해서는 김대명, “공인중개사법상 개업공인중개사의 금지행위에 관한 연구”, 『부동산경영』 (18집), 한국부동산경영학회, 2018, 113면 이하 참조.

(3) 가중처벌제재

업무정지나 자격정지 처분을 받고 그 명령이나 처분을 이행하지 아니한 경우 또는 업무정지 처분이나 과태료 처분을 반복하여 받은 경우 기존의 불이익처분보다 가중하여 더 엄격한 제재처분 즉 등록취소나 업무정지 처분을 발급할 수 있다. 위반행위를 반복한 경우 또는 다시 모종의 제재 처분을 받게 된 경우 가중하여 처벌하게 된다는 것이다. 이 경우도 본래의 제재가 그 의미를 벗어나 지나치게 과중한 처벌로 바뀔 가능성이 있다. 가령 아래와 같은 것들이다.

<표 9> 공인중개사 가중처벌 사유(제38조 중)

가중 사유	공인중개사법 조항	제재의 성격
1. '업무정지 기간 중 중개업무' 나 '자격정지 처분 중 소속공인중개사로 하여금 중개업무를 하게 한 경우'	제38조 제1항 제7호	위반행위를 근거로 엄격한 조치형식으로 변경하여 처벌
2. '최근 1년 이내 이 법에 의한 2회 이상 업무정지 처분을 받고, 다시 그에 해당할 행위를 한 경우'	제38호 제1항 제8호	등록취소 요건으로 격상하여 처벌
3. "최근 1년 이내에 이 법에 의한 3회 이상 업무정지 또는 과태료 처분을 받고, 다시 그에 해당할 행위를 한 경우"	제38조 제2항 제10호	등록취소 요건으로 격상하여 처벌
4. '최근 1년 이내에 이 법에 의한 2회 이상 업무정지 또는 과태료 처분을 받고, 다시 과태료 처분에 해당할 행위를 한 경우'	제39호 제1항 제12호	과태료 처분 대상을 재량적 업무정지 사안으로 격상하여 처벌
5. '기타 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우'	제39조 제1항 제14호	재량적 업무정지 사안을 일반규정으로 함

* 공인중개사법에 따라 저자작성

(4) 과도한 엄격제재

공인중개사에 대한 규제는 기존의 개별조항에 매개개념 징역형 또는 반복시 가중처벌 형식으로 또는 연계조항을 두는 방식으로 행정법 영역에서 가장 엄격한 자격취소 내지 등록취소 등의 제재를 가하고 있다. 「공인중개사법」의 공법적 특히 행정법적 규율의 엄격한 모습이 광범위하게 그리고 정면으로 나타난 것이라고 할 수 있다.

이에 대하여 각종 제재조치는 완화의 필요성을 눈여겨 볼 수 있다. 조건없는 제재의 강화는 행정제재를 통한 사후적 처벌의 가능성은 높일 수 있다. 반면에 피해자는 이미 존재하고 있다는 점도 인식하여야 한다. 이를 피해구제를 누진하고 완화하려면 보다 사전에 요식화되고 서면화된 방식을 채택하도록 한다면, 피해발생이나 위법한 행위가 발생할 수 있는 여지를 미연에 줄여줄 수 있을 것이다. 그러한 연후에는 그 이전보다는 상대적으로 더 적게 발생할 위반 행위에 대하여, 엄정한 처벌을 부과할 수 있을 것이다. 그렇게 한다면 수범자들이 인식하는 법규범의 타당성도 더 설득력있게 될 것이다.

2. 개선방안

(1) 행정지도감독 위반에 대한 제재의 완화

앞서 보았다시피 「공인중개사법」상 과태료 등 행정제재는 제재수준이 폭넓고 다양하게 규정되어 있다. 현재 행정제재를 어떻게 적정하게 조정할 것인가에 대한 논의들은 일반적으로 행정제재 만능으로 흐른다는 우려를 불식하고자 노력하는 것 같다.⁹⁴⁾ 이 점에서 본다면 영업법으로서 「공인중개사법」은 사적인 부동산 거래에 대한 행정청의 과잉간섭으로 오인되지 아니하도록 주의를 기울여서 행정지도감독 위반에 대한 수준을 조절할 여지가 있다.

공인중개사에 대한 행정규제의 적정성을 검토하기 위하여는 공인중개사제재의 대상인 위법행위의 수준을 검토하는 것이 필요하다. 가령 공인중개사가 영업에 종사할 때 공인중

94) 성승제 외 3인, 「과태료 부과기준 개선방안 연구」, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2015.9, 36쪽.

개사의 착오 또는 단순 실수로 인한 법령 위반도 나타날 가능성이 있다. 아래 시행규칙 제25조 제2항의 경우, 다른 행정제재의 선택지가 제시되지 아니하고 현실적인 행정제재가 바로 규정된 경우가 있다. 이처럼 공인중개사의 착오나 단순 실수인 경우 주의 또는 경고 등 현실의 제재를 불러오지 아니하는 방법을 택할 수 있는 길을 열어줄 수 있다.

「공인중개사법」은 공인중개사 업무 등에 대한 사항을 정함에 있어서 위반시 자격취소(법 제35조), 자격정지(법 제36조), 등록취소(법 제38조), 업무정지 등 처분기준을 세분화하고 그 위반행위 정도에 따라 행정제재들을 규정하는 방식을 취함은 본 바와 같다. 이에 대하여 가령 영업활동의 본질과 연관성이 적은 휴업이나 폐업 신고의무 위반 등에 대해서 행정제재를 과하는 것에 대하여 고려가 필요하다. 업무정지보다 가벼운 행정제재로서 주의나 경고 조치 정도를 설정한다면, 감경처분을 통해 첫째 단순 과실임이 명백하고, 둘째 법익에 대하여 피해를 본 관련자들이 없고 셋째 행정청에 문제를 야기한 적이 없는 등 사유에 있어서 적절한 대처를 선택할 수 있을 것이다. 현재 시행규칙 제25조 제2항 조문 규정 상으로는 해당 업무정지처분기간의 2분의 1로 감경할 뿐 주의 또는 경고 조치 등으로 현실의 제재에 직면하지 아니할 정도의 행정제재는 존재하지 않는다.

「공인중개사법」은 실질상 영업법으로서도 역할을 한다. 이 점에서 단순 착오나 단순 실수로 인한 법령 위반인 경우, 타인의 법익에 피해를 주었거나 행정청에 문제를 야기한 것도 없음에도 업무정지 처분을 받는 것은 과잉 제재로 받아들여질 가능성도 있다고 보인다.

현 행	개 정(안)
공인중개사법 시행규칙 제25조(업무정지의 기준) ① (생 략) ② 등록관청은 위반행위의 동기·결과 및 횟수 등을 참작하여 제1항의 규정에 따른 업무정지기간의 2분의 1의 범위 안에서 가중 또는 감경할 수 있다. 이 경우 가중하여 처분하는 경우에도 업무정지기간은 6월을 초과할 수 없다.	공인중개사법 시행규칙 제25조(업무정지의 기준) ① (현행과 같음) ② ----- -- 참작하여 경고 또는 주의를 주거나 ----- ----- ----- -----

이상 제안한 시행규칙에 대한 개정의견은 공인중개사법 시행상 오해를 불식하기 위한 목적으로 검토해 본 것이다. 위에 나열한 요건들 즉 업무정지 기준을 검토함에 이르러서, 첫째 단순 과실이며 둘째 법익을 침해받은 관련 피해자가 없으며 셋째 행정청의 지도나 감독에 지장을 초래한 것이 없는 등 요건도 설치할 수 있다고 보인다.

행정형벌과 행정질서벌의 적용범위가 여태까지 살펴 본 사유들에서 나타났듯이 상당히 광범위하다. 그 범위를 가장 엄격한 행정벌 유형에 속하는 법 제48조의 요건 조항을 통하여 보면 뚜렷하다. 신고업제가 아닌 허가업제에 따라 갖추어야 할 공인중개사 개인의 자격 문제를 전제로 두고, 그 공인중개사가 중개업행위를 수행하기 위한 중개사무소 개설등록을 강제하며(제48조 제1호), 부정한 방법으로 한 개설등록을 처벌하고(제48조 제2호), 중개행위를 기왕에 나열방식으로 규정된 금지행위로써 규제하여 처벌하고(제48조 제3호 - 제33조 제1항 제5호부터 제9호까지), 부동산 시세에 부당한 영향을 주면 업무방해하는 것으로 보아 처벌한다(제48조 제4호). 이렇게 보면 사실상 공인중개사의 활동을 전면적으로 규율하되(광범위성) 그것도 공법적으로 행정형벌을 수단으로 규제한다는(엄격성) 점이 뚜렷하다. 이는 「공인중개사법」이 실상 자격사법적 성격보다 영업질서법 범영역에 가깝다는 점을 고려한다면 비례적으로 행정제재 등이 많은 편인 것으로 파악된다.⁹⁵⁾

행정형벌의 경우 징역형을 매개 개념으로 자격취소의 효과를 가지게 된다. 행정법상 실효성 확보수단인 행정벌과 제재적 행정처분의 병행이 가능하다는 원칙에 따르면, 징역형을 매개 개념으로 필요적으로 공인중개사 자격을 취소하여 주체에 관한 허가업제를 강력하게 적용하여 중개사업의 활동영역에서 배제하는 것이다. 이로써 과거의 행위에 관한 행정벌적 제재가 미래의 활동영역에서 그 자격까지 필요적으로 박탈하는 행정처분에 연계되

95) 이 연구가 다루는 공인중개사법은 부칙제의 63개조를 둔 법령이다. 전형적인 자격사법 중에서, 가령 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」은 부칙제의 약 54개조를 둔 크기 법령으로서, §13(자격의 취소), §19(등록의 취소), §32(인가취소), §39(징계), §41(과징금의 부과), §49(벌칙), §50(벌칙), §50의2(몰수·추징), §51(양벌규정), §52(과태료) 등을 갖춘다. 이는 자격사법 성격상 **사회의 공공**가 되어야 하는 자격사에 대한 엄정한 행위준칙을 요하는 뜻이다. 한편 「변호사법」은, 부칙제의 약 169개 조문크기 법령이다. §53(인가취소), §90(징계의 종류), §102(업무정지명령), §109~§117(벌칙 등) 등을 갖춘다. 역시 **사회의 공공**로서 엄정함을 요구받는 뜻이다. 이 양 자격사법들은 징계 등 경우에 시효도 규정을 두고 자세한 이의신청 등 방어권도 충실히 보장한다. 이상 www.law.go.kr 참조 작성.

도록 하고 있다(징역형 매개념을 통한 자격취소 처분으로 연계). 그리고 이 자격취소 처분은 이어 법 제6조의 결격사유로서 작용하여 이후 3년간 자격취득이 금지하게 된다.

이로써 「공인중개사법」은 규제일변도의 입법이라는 인상이 크다. 이를 보완하기 위해 행정질서벌인 과태료 처분에 관해서는 시행령 및 시행규칙 등에서 일반적 기준과 특별기준을 설정하였다. 하지만 과태료 처분 역시 연계적 처벌방식에 의한 엄격화 조치가 규정되어 한계가 있다. 소극적 측면의 보완방식을 계속 고민해야 할 필요를 보여주는 것으로 보인다. 달리 말한다면 완화할 필요가 있다는 의미이다.

일반적 대처방식으로서 부동산거래의 정상화를 위한 일반적 대책과 주변여건의 개선은 차치하고서라도, 공인중개사법상 전속중개계약 도입이 필요가 커진다. 규제방식이 소극적 조치라면, 전속중개계약은 매우 적극적 조치라고 할 수 있다. 이 또한 달리 말한다면 제재의 완화와 더불어, 제재가 작동할 소지를 줄이는 것이 필요하다는 의미이다. 전자 즉 공인중개사법이 추구하는 소극적 규제의 각종 수단이, 결국 공인중개사의 사회적 신뢰를 담보하기 위한 것이다. 한편 후자 즉 개별계약의 신뢰성을 전제로 성립되는 전속중개계약의 도입이나 정책은, 원칙적으로 신뢰와 책임을 사법적으로 확보하여 사적 자치, 자율성, 사회적 합의를 도모할 수 있는 방식일 것이다.

부언하면 행정벌과 행정질서벌을 여타 자격사법들과 동등 또는 그 이상 수준으로 채용하는 것은 영업질서법 성격이 강한 「공인중개사법」에 적당하지 아니하다. 다만 그렇게 생각하더라도 이미 존재하는 행정제재를 종래와 달리 갑자기 정함을 달리하기는 곤란하다. 벌칙(법 제48·49조) 기타 등록취소(법 제38조)나 영업정지(법 제39조) 등 비재산적 행정제재를 과태료(법 제51조) 등 재산적 행정제재로 변화시키는 등 유형의 변화 등을 꾀하는 것이 필요하다고 판단된다. 또는 비재산적 행정제재 중에서도 실제로 손해배상책임 보장(법 제30조)이 실현가능성을 높이는 등 방안이 강화될 필요가 있다.

(2) 위반횟수별 차등화 및 완화

과태료 등 행정질서벌에 대해서는 수범자의 법 준수 의욕을 고취하기 위한 방안이 논의되어야 한다. 그를 위해서는 행정제재의 합리성이 요청된다. 최근 흔히 도입되는 것 중 하나로는 과태료 위반행위 횟수별로 차등화하는 방안이 논의된다. 이는 행위의 누적에 제재금액 누적과 연동시키는 것이라 할 것이다.

앞서 본 「공인증개사법」상의 행정형벌은 표5처럼 법 제48조와 제49조가 정한다. 징역형에 대하여 전자는 3년이하 후자는 1년이하로서 적지 아니한 형벌이다. 벌금은 전자가 3천만원 이하 후자가 1천만원 이하로 정한다.

「공인증개사법」상의 행정질서벌은 같은 표5가 정하듯이, 법 제51조 제2항과 제3항이 규정한다. 전항은 500만원 이하 후항은 100만원 이하를 정하고 있다.

행정질서벌 중 과태료 등에 대한 위반횟수별 과금은 해당 과태료 고유의 성격에 따라 수범자의 행정제재 수인 정도를 높이는데 기여한다. 그 경우 1차, 2차, 3차 정도로 분류하는 것이 일반적이다.⁹⁶⁾ 과태료 법제의 모범으로 간주되는 법무부 소관 「질서위반행위규제법」⁹⁷⁾의 기준을 고려할 때, 고유의 성격상 차수별 차등화 방안은 1년간 등 정해진 기간 중 같은 위반행위에 적용될 만한 과태료 태양에 권장할 수 있다.⁹⁸⁾ 위반 차수별 차등화 경우, 이에 대한 과태료 상향 형태는 여러 가지가 있으나, 1:2:4 로 간명화하는 것이 바람직하고 수범자들의 법규 인식에도 용이해 보인다. 이 기준에 따라서 본다면, 세 가지로 제시할 수 있겠다.

96) 성승제 외 3인, 「과태료 부과기준 개선방안 연구」, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2015.9. 37쪽 이하 참조.

97) 이 법이 정한 것을 보면 다음과 같다. “「질서위반행위규제법」 제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과, 징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관하여 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”

98) 구체적 방안 채택의 경우에 대해서는, 박종준, “과태료 관련 법제의 법적 문제에 대한 고찰”(실무연구), 「법조」(65권 9호), 법조협회, 2016, 301~302면.

① 1안은 3차 위반시 적용될 최고부과금을 현 부과수준과 일치시키는 안이다. 법 제51조에서 제2항의 행정질서벌은 500만원을 3차 위반시 과태료 부과금으로 하고 1차와 2차는 그에 맞춰 하향규정하는 방법을 따를 수 있다. 이 경우 법 제51조 제3항의 행정질서벌은 100만원을 3차 위반시 과태료 부과금으로 하고 1차 및 2차 위반에 대한 것은 하향 규정한다. 그러면 각각 25만원과 50만원이 된다.

② 2안은 2차위반시 부과금액을 현 과금 수준과 일치시키는 안이다. 그 경우 제2항은 1차 250만원, 2차 500만원, 3차 1,000만원이다. 그 경우 제3항은 1차 50만원, 2차 100만원, 3차 200만원이다.

③ 3안은 1차 위반시 부과금을 현 부과금과 일치시킨다. 그 경우 제2항은 1차 500만원, 2차 1,000만원, 3차 2,000만원이다. 제3항은 1차 100만원, 2차 200만원, 3차 400만원이다.

위 과태료 부과금액은 ②안과 ③안은 결과적으로 규제를 강화하는 것이 된다. ①안이 바람직해 보인다.

「공인중개사법」은 자격사법이면서 동시에 영업법으로서 성격이 강하다는 것은 상술하였다. 과거 「공인중개사법」 이전 시대의 명칭 또한 「소개영업법」이라 제정되었던 것을 알 수 있었다. 이 점에서 부동산중개영업은 여러 행위가 연속되는 결과 생활인으로서 공인중개사는 계속 같은 영업에 종사한다. 때문에 「공인중개사법」상의 행정형벌도 위 과태료 부과기준에 맞추어 차수별 위반횟수를 정하는 것이 바람직해 보인다. 행정형벌로서 법 제48조 및 제49조에 정한 것들은 실상, 엄정한 요식행위화나 서면요건을 부과하고 그를 검증하기 위한 여타 전문자격사로서 변호사, 감정사, 세무사 등 참여를 요건화하면 해당 법 위반 사건이 부동산중개와 관련하여 발생하기 쉽지 않게 될 것이다. 단순히 행정형벌만 설치하는 규정방식은 법 위반은 이미 발생하였다는 사실 그리고 부동산중개 서비스를 이용하려는 경제활동을 의욕하던 피해자는 피해에 대한 보상이 실질상 가능하지 않은 경우가 많다는 점에서 재고되어야 할 것이다. 그럼에도 발생하는 경우 과태료 차수 위반 차등화 방안은 현실상 적용과 효과가 좋다.

한편 과태료 등 행정제재는 제재수준이 폭넓고 다양하게 규정되어 있는 탓에 행정제재 만능으로 흐르는 것이 아닌가 하는 주의를 기울이자는 요청도 있다.⁹⁹⁾ 이 점에서 행정청의 과잉간섭으로 오인되지 아니하도록 주의를 기울일 여지가 있다. 다음 장에서는 행정지도 적 성격을 갖는 업무정지 등에 대한 완화 가능성을 검토한다.

99) 성승제 외 3인, 「과태료 부과기준 개선방안 연구」, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2015.9, 36쪽.

제4장

공인중개사 행정규제 체제 적정화 방안

- I. 외국의 입법례
- II. 유사 자격사제도 검토
- III. 부동산거래제도 개선방안

제4장

공인중개사 행정규제 체제 적정화 방안

I. 외국의 입법례

1. 유럽연합

유럽연합은 부동산중개업 허가제를 연합 차원에서 지침으로 강행하게 되었다. 그에 따라 유럽연합 회원국은 부동산중개업 허가제를 국내법으로 전환해야 할 법적 의무가 발생하였다. 그 이유를 살펴보면, 유럽연합 역내의 인적 및 물적 교류를 원활하게 진작하기 위하여 부동산의 확보를 위한 법적 보장을 일반적으로 확보해야 할 필요가 더 커졌다는 것이었다.

2. 독일의 영업법

독일에서는 전통적으로 영업을 규율하는 「영업법」(Gewerbeordnung)이 발전하였다. 그러나 이러한 「영업법」은 기본적으로 고정영업과 이동영업을 중심으로 하였고, 그 외 숙박업, 수공업자 등을 규율하였다. 물론 사회의 발전에 따라 개별 영업은 점차 독립한 법률로 규율하면서 분산되기 시작하였다.

한편 이러한 「영업법」의 외곽에 있는 대표적인 법영역이 바로 자유직업법(Recht der freien Berufe)이다. 종래 「영업법」이 산업-영업적 고찰방식에 의존한다면, 영업은 현대 서비스사회의 가장 중요한 영역이다.¹⁰⁰⁾

100) Winfried Kluth, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, S. 386.

이러한 자유직업은 개인의 서비스에 따른 이익 외에도 높은 서비스에 따라 공공복리와도 밀접한 관계를 맺고 있다. 따라서 19세기 후반에 국가는 이러한 개별 자유직업군에 대하여 입법위임을 통하여 공법상 사단으로 법적 지위를 설권하여 자치행정권을 부여하면서 근대적인 자유직업법이 발생하였다. 따라서 자유직업가는 공익과 공공복리를 위하여 법률에 따라 직업단체를 결성하고, 이러한 직업단체가 자치적인 행정을 시행하여, 신분법(Standeordnung)을 만들어 자유직업가들에게 법적 의무와 제한을 부과하였다.¹⁰¹⁾

그러나 자유직업법은 사회가 발전하고, 해당 자유직업군의 규모가 커지면서, 자치행정에 의한 직업단체에 의한 신분법에서 공공복리의 요구와 소비자보호를 위하여 직업질서의 정당성을 확보받는 직업감독(Berufsaufsicht) 하에 점차 국가의 규율을 받는 국가입법체제로 변화하였다.¹⁰²⁾

직업감독하의 자유직업은 그 시장진입 내지 직업선택 단계에서부터 국가의 감독을 받는 질적인 자격인증을 받는 국가공인자격제도로 규율되는 주관적인 직업허가체제로 변모하였다.¹⁰³⁾

한편 전통적으로 자유직업군의 시장행위는 직업의 특성에 맞게 자치행정의 신분법적인 직업질서로 구축되었으나, 사회발전에 따라 점차 사회의 공공복리와 소비자 보호를 위하여 각종 직업법상의 의무과 제한이 부과되는 법질서로 편입되면서, 직업행사에 대한 법적 통제가 행해지기 시작하였다.¹⁰⁴⁾

자유직업가의 시장행위에 대한 법적 통제는 경제감독의 특별한 형식으로서 다른 영업과 달리 법위반에 대한 행정제재 외에도 직업의무 위반에 대하여는 직업군의 특성을 고려하여 직업자격이나 영업활동에 대한 징계 등의 수단이 행해지고 있다.¹⁰⁵⁾

101) Winfried Kluth, a. a. O., S. 390 f.

102) Winfried Kluth, a. a. O., S. 392 f.

103) Winfried Kluth, a. a. O., S. 393.

104) Winfried Kluth, a. a. O., S. 398 f.

105) Winfried Kluth, a. a. O., S. 412 f.

독일에서도 유럽연합 지침에 따라 「영업기본법」(Gewerbeordnung)의¹⁰⁶⁾ 일부를 개정하였고, 그 효력의 발생시점인 2018년 8월 1일로 그 이후로는 부동산중개업을 허가제(Erlaubnispflicht)로 변경하였다.¹⁰⁷⁾ 그리고 부동산중개업자의 의무에 관한 연방법무·소비자보호부(Bundesministerium der Justiz und fuer Verbrauchererschutz) 산하의 연방법무청(Bundesamt fuer Justiz) 부령 즉 「중개인과 건설업자 명령」(MaBV)이 제정되어 있다.¹⁰⁸⁾

일반적으로 부동산중개업자의 가장 전형적인 활동유형은 부동산 매매나 임대차를 중개하는 것이다. 부동산 매매를 중심으로 살펴보면 매도인과 중개업자, 매수인과 중개업자, 광고, 온라인정보제공사업자, 중개업자연합체, 중개업자 손해배상 책임보험제도, 공증인(변호사)의 등기청구권, 공신주의, 은행의 대출 및 담보의 소개 내지 중개 허가분리 제도, 재판면제 그리고 그에 따른 신속하고 손쉬운 강제집행절차, 중개업자 수수료 등의 문제가 체계적으로 발생한다. 부동산중개업 허가과 부동산대출 중개업 허가를 모두 취득한 부동산중개업자에게는 단순히 부동산중개업 허가를 취득한 중개업자보다 더 많은 권한을 행사할 자격을 부여하는 방식을 취한다. 이들의 손해배상 책임보험 제도는 개별 공인중개사가 어느 협회 소속으로 집단적으로 책임보험 요건을 충족하는지 달라지고 그렇게 가맹협회가 어디인지 그에 따라 일반인의 신뢰에 관한 평가수준도 달라져 사실상 협회 간 경쟁을 도모한다. 그리고 이들의 계속적 직업교육과 항시적 전문사항적 감독의 주체로서 공인중개사 단체의 중층적 구조와 권한을 법적으로 허용하고 또한 형성하였다.¹⁰⁹⁾

106) 최영규, 「영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구 - 규제행정론적 관점에서-」, 박사학위논문(서울대), 1993 ; 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010, 797면 이하 참조; § 34c Gewerbeordnung(GewO)

107) 2017년 6월 22일 독일 연방의회에서 Bundestag 의결한 영업적 부동산중개업자와 주거용부동산 관리인에 대한 직업면허 규율제도의 도입에 관한 법률 (Gesetz zur Einfuehrung einer Berufszulassungsregelung fuer gewerbliche Immobilienmakler und Wohnimmobilienverwalter) - 참조. 구체적 사항에 관해서는 각 지역의 상공회의소에서 IHK (Industrie- und Handelskammer) 인터넷에 띄워 제공하는 자료를 참조.

108) 부동산중개인, 대출중개인, 건설업자와 주거용부동산관리인의 의무에 관한 명령(Verordnung ueber die Pflicht der Immobilienmakler, Darlehensvermittler, Bautraeger, Baubetreuer und Wohnimmobilienverwalter - 중개인과 건설업자 명령 Makler- und Bautraegerverordnung - 중건설령 MaBV) 참조.

109) 독일의 공인중개사협회의 역할과 기능에 관한 기본적 사항을 소개한 것으로는 임장순, 「공인중개사제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문 (건국대학교), 2014, 40면 (부동산전문업자협회 RDM = Bundesverband Ring Deutscher Makler, 부동산협회 Maklerverein, 독일중개사협회 VDM = Verband Deutscher

3. 행정제재의 최소화와 완화

현행 「공인중개사법」을 독일의 예에 비추어 보면서 몇 가지 시사점을 정리해본다.

(1) 허가업제와 신고업제의 비교

우리나라는 「공인중개사법」의 공법적 성격이 강하게 드러나는 각종 제재가 과도한 인상을 준다. 하지만 관점을 바꾸어 온전하게 시장경쟁을 허용하는 신고업제와 비교해서 살펴보면 중개업자에 대한 허가업 제도를 법률 수준에서 운영하게 허용하는 사업집단 중의 하나라는 점을 감안해야 한다. 허가업 제도에서는 당연히 일반적 규제의 가능성도 존재할 것이고 그에 속하는 규제인 한 신고업제도와 비교하여 과도하였던 인상은 그만큼 교정 내지 완화될 것이다. 한마디로 말해서 허가업제도는 공법적 측면에서 소극적으로 하한을 확보해야 한다는 성격을 구현한 것이다. 이에 반하여 전속중개계약도 적극적 선택지 중의 하나라고 할 수 있다. 왜냐하면 전속중개계약은 중개행위 자체를 전속적으로 연계하여 그 책임성을 강화함으로써 공법적 하한을 보유한 채 그 수준을 넘는 연계와 책임을 사법적으로 구성하고 담보할 수 있는 다양한 수단 중의 하나가 될 것이기 때문이다.

(2) 규제유형 (영업공통적 영역별 접근방식과 개별영업의 특유측면 접근방식)

그 다음 단계에서 개별법률 영역에서 나타나는 특유한 위법유형에 관하여, 죄형법정주의의 요구를 충족시키기 위하여, 구체적 내용을 명시해야 한다는 필요는 분명하게 제기된다. 이로써 공인중개사법 영역이라는 특성이 구체적으로 드러나는 개별법률 차원의 세밀한 조항으로 구현된 것이다. 다시 말하자면 「공인중개사법」의 특유한 양상과 허가영업법 일반의 관점에서 나타나는 양상을 비교하고 평가해야 할 필요가 제기된다. 독일의 경우

Makler 등 참조) ; 권도중, 「부동산중개제도의 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문 (한양대학교), 2011, 52면 이하 (부동산중개업소 Immobilien-GmbH, 독일부동산정보센터 IZI = Information Zentrum Immobilien, 공증인 Notar 등 참조) ; 이창석, "각국별 부동산중개업제도에 관한 비교연구 - 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 및 한국을 중심으로-", 대한부동산학회지, 1995, p. 107 ff.

「영업기본법」(GewO)에서 허가제도의 요건 문제를 일반적으로 규정하여 요구하고, 별개의 법령인 「중개인과 건설사업자 명령」(MaBV)에서 중개인에 관한 개별법령으로서 규율하는 방식이다. 이 점은 우리나라의 경우 예컨대 과태료 문제가 「질서위반행위규제법」이라는 일반적 차원과 「공인중개사법」이라는 개별법률의 관계라는 측면에서 점검하는 양상으로 마찬가지로 드러나고 있다.

(3) 법체계적 연계와 관여를 통한 보호방식

허가업제가 중개업 활동개시의 전제단계의 규제라면, 행정벌이나 행정제재 처분은 마지막 단계의 조치라 할 것이다. 공인중개사의 활동 단계에서 다른 법적 주체와 연계하여 지원하는 제도적 양상이 눈길을 끈다. 예컨대 대리나 중개와 같은 제삼자적 지원역할이라는 공통적 관점에서 「변호사법」과 비교한다든지 「표시·광고에 관한 소비자보호법」이라는 일반적 관점에서 공인중개사업의 활동에 관한 규제를 검토한다든지 예컨대 과태료의 경우 도로교통법과 비교한다든지 하는 개별적 특성에 따라 - 하지만 어느 영역에서나 일어날 수 있는 사안이므로 - 이미 일반적 관점에서 법률로 구현되어 있는 비교대상을 검토해야 할 것이다.

(4) 수수료의 차이와 급부사항의 차이 (법체계적 급부사항 배분관계)

공인중개사 수수료가 독일의 경우 매매의 경우 그 가격의 5 내지 7%가 될 정도로 높다. 수수료에 대한 급부사항도 그만큼 차이가 있다고 일단 추정한다. 독일의 경우 공인중개사는 사는 측과 파는 측에서 각각 대리하여 점검하고 협상하며 일단 합의에 이르게 되더라도, 등기신청권은 공증인(변호사)에게 부여되어 있으므로, 양측의 공인중개사는 다시 공증인에게 가서 원본 등기신청서를 작성해야 한다.¹¹⁰⁾ 이때 재판면제 조항이 계약서에 들어가고 은행의 대출 문제도 매도인과 매수인의 중간자로서 해결된다. 허가를 가진 공인중개사만이

110) 이에 대해서는 김대명/서진형, “부동산중개업과 변호사의 직무범위”, 「부동산경영」(15집), 한국부동산경영학회, 2017, 245면 이하 참조.

은행대출 등 재원조달 문제에 관하여 조언할 수 있다. 부동산등기 공신주의가 관철될 수 있는 이유도 이와 같은 엄격한 절차와 관련주체의 법전문가적 능력에 있는 것이었다.

(5) 행정제재 완화와 더불어 私法적 기반을 마련하여 해결할 필요성

어떤 법영역이든 관련되는 공법 및 사법 규율방식은 얽혀 배분되는 양상을 보이게 마련이다. 부동산 중개영역에 관여하는 공인중개사는 광범위하게 그리고 엄격하게 공법적 규율대상에 속한다는 점만 강조해서는 사법영역에서 일어나는 사안이 지닌 일반적 법치주의의 요구를 충족시킬 수 없다. 결국 부동산중개의 목표는 가장 전형적 양상으로 부동산 매매라고 할 수 있다. 이와 같이 사법영역적 범주나 측면을 강조하면, 그것은 물론 공법적 규율의 범위 안에서 이루어지겠지만, 당사자의 합의로 소정의 목표를 달성할 효율성이나 탄력성이 제고될 수 있을 것이다. 적극적 측면에서 이와 같은 목표를 달성하려는 제도라면 전속적 중개계약을 지적할 수 있다. 의뢰인의 신뢰를 전속적으로 얻어 부동산중개업무를 수행하는 전속중개계약의 유형은 전형적으로 사법형식에 의한 부동산거래의 성립에 적합한 것이기 때문이다. 공법적 규율이 제3자적 관여형식이라면 전속중개계약은 당사자의 전속적 합의에 근거하여 그리고 물론 공법적 규율의 범위 안에서 중개업무를 수행하여 원칙적으로 위법사항을 배제할 가능성을 경쟁적 시장 체계 내에서 확보하는 것이다.

II. 유사 자격사제도 검토

공인중개사와 견줄 수 있는 국가자격에는 앞서 언급한 것처럼 같은 국토교통부 소관의 감정평가사, 주택관리사, 물류관리사 제도가 있다. 따라서 공인중개사 제재의 적정성을 검토하기 위하여 여기에서는 감정평가사와 주택관리사에 대한 행정제재 등을 개관해보기로 한다.

1. 감정평가사

(1) 감정평가사법의 입법목적

감정평가사는 토지등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액으로 표시하는 감정평가를 업으로 하는 자격사를 말하고, 감정평가사에 대하여는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」(감정평가법)이 제정되어 있다(제2조).

이 법의 목적은 감정평가 및 감정평가에 관한 제도를 확립하여 공정한 감정평가를 도모하여 국민의 재산권을 보호하고, 국가경제 발전에 기여하고자 한다(제1조).

감정평가사는 법 제14조의 감정평가사시험에 합격하고, 실무수습을 마치고 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다(제17조).

(2) 감정평가사에 대한 행정제재

감정평가사에 대한 행정제재는 1) 자격취소(제13조), 2) 등록취소(제19조), 3) 감정평가법인의 인가취소 등(제2조), 4) 징계(제39조), 5) 과징금(제41조), 6) 벌칙(제49조, 제50조), 7) 몰수·추징(제50조의2), 8) 과태료(제52조)의 체제로 구성된다.

감정평가사 및 감정평가법인에 대한 행정제재를 표로 구성하면, 다음과 같다.

<표 10> 감정평가사 등에 대한 행정제재 유형

제재의 종류	위반내역	부과내역
자격취소(제13조)	- 부정한 방법으로 자격을 받은 경우	
등록취소(제19조)	- 결격사유, 사망, 신청	
감정평가법인의 인가취소 등(제2조)	- 업무정지기간 위반 - 감정평가기준 위반 - 감정평가서 작성·발급 등의 의무위반 등	- 인가취소 - 2년이내의 업무정지

제재의 종류	위반내역	부과내역
징계(제39조)	<ul style="list-style-type: none"> - 감정평가기준, 감정평가준칙 등 위반 - 감정평가서 작성·발급 등의 의무위반 - 등록의무 등 위반 - 수수료기준 위반 - 감독관청의 지도와 감독 위반 등 - 금고이상의 형의 2회이상 확정 	자격취소, 등록취소, 2년 이하의 업무정지, 견책,
과징금(제41조)	- 감정평가법인의 범위반시 업무정지처분에 같음하여 과징금 부과	5천만원이하 (법인은 5억원이하)
벌칙(제49조, 제50조)	- 자격취득, 무자격자, 잘못된 감정평가 등	3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금
벌칙(제49조, 제50조)	- 복수사무소 설치, 법인의 비자격자, 성실 의무위반, 자격증 등 대여 및 명의대여	1년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금
몰수·추징(제50조의2)	- 부당알선, 명의대여	받은 금품, 그밖의 이익의 몰수 및 가액 추징
과태료(제52조)	- 감정평가서 보존의무, 감정평가결과의 미등록, 자격증 등 미반납, 미개설신고, 공제사업 미가입 등	500만원 이하

2. 주택관리사

(1) 주택관리사 등의 개념

주택관리사는 주택관리사 시험에 합격증서는 받은 사람인 주택관리사보와 대통령령이 정하는 주택관련 실무경력이 있는 사람이 주택관리사 자격증을 받은 주택관리사를 말한다. 소관 법률은 「공동주택관리법」이다.

(2) 주택관리사 등에 대한 행정제재

주택관리사 등은 주택관리업자이나 공동주택에 고용되어 주택관리업무를 수행하므로 「공동주택관리법」 위반에 대한 행정제재는 공동주택의 기관이나 주택관리업자에 대한 행정제재가 중심이어서 주택관리사 등의 개인에 대한 행정제재는 많지 않은 편이다.

주택관리사 등에 대한 행정제재만 간추리면, 1) 자격취소(제69조), 2) 벌칙 규정(제99조)으로 단조롭고 그 내용은 다음과 같다.

<표 11> 주택관리사 등에 대한 행정제재 유형

제재의 종류	위반내역	부과내역
자격취소(제69조)	<ul style="list-style-type: none"> - 부정한 방법으로 자격취득 - 공동주택관련 금고 이상의 형 선고 - 불법취업, 자격정지기간동안 업무수행 - 공동주택 부실관리에 따른 재산상 손해 - 업무관련 금품수수 - 명의대여, 감독관청의 지시 등 위반 	<ul style="list-style-type: none"> - 자격취소 - 1년이하의 자격정지
벌칙(제99조)	<ul style="list-style-type: none"> - 무자격자의 관리소장 업무수행 - 명의대여 	<ul style="list-style-type: none"> 1년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금

Ⅲ. 부동산거래제도 개선방안

1. 한국 부동산산업의 문제의 소재

(1) 외국 부동산산업: 부동산 디벨로퍼

한국에 ‘공인중개사’라는 용어가 익숙해진 것은 얼마 되지 아니한다. 통칭 복덕방이란 명칭으로 과거에 불리웠다.

한국에서 부동산서비스업은 소규모 영세업자의 수준을 벗어나지 못하고 있지만, 주요 외국의 경우 부동산을 단순히 소유하고 물적 관리를 하는 정도에 머무른 것이 아니어서, 투자, 마케팅, 수익사업개발, 자본이익실현의 종합적 업무를 수행하는 것은 물론 다국적기업 규모의 업체까지 배출해내고 있다.¹¹¹⁾ 단순히 사실만 거론한다면 미국에서 현직 트럼프 대통령은 실질적으로 부동산 개발업자(Developer)로서 명성과 부를 쌓았다. 도심 공동화 되던 뉴욕시 갱생¹¹²⁾에도 이바지하였고 마침내 미국의 대통령이 되기에 이르렀다. 트럼프 대통령이 성취한 사업에 대한 평가는 여러 견해가 있다. 하지만 부동산 디벨로퍼가 단순한 복덕방 사업자가 아니며, 구도심 개발 등 사회의 숙원 사업에 이바지할 수 있는 존재로서 창의적인 경제활동을 일으킬 수 있는 존재라는 사실을 한국인들은 비로소 알 수 있게 되었다.

(2) 규제 위주 제도설계의 개선

한국의 부동산업에 대한 인식이 미흡한 점을, 부동산시장을 산업시장으로서 보다는 불로소득의 원천이고 도박에도 비교적 유사한 불건전시장으로 보아, 통제 단속하려고 했던 정부의 규제 정책에 기인한다고 비판하기도 한다.¹¹³⁾

규제 위주 부동산정책은, 종전 존재하였던 구 「부동산중개업법」 제1조 목적조항에도 보여진다. “이 법은 부동산중개업을 건전하게 지도·육성하고 부동산중개업무를 적절히 규율함…하략…”(구 부동산중개업법 제1조)이라고 말하였다. 이러한 태도는 현 「공인중개사법」 제1조 목적조항에도 일부 있다. “…부동산중개업을 건전하게 …하략…” (공인중개사

111) 양재모, “부동산리테일산업발전을 위한 법정정책 과제”, 「법과 정책연구」(12집 2호), 한국법정책학회, 2012. 6, 397면.

112) 예컨대 다음과 같은 기사를 볼 수 있다. 1980년대초 맨해튼에 트럼프 타워를 시작으로 뉴욕 안팎에 수십채 빌딩을 지었다고 한다. 한국경제매거진, “부동산왕국 세운 디벨로퍼 남의 돈 끌어 억만장자됐다.”, 2005.12, <https://magazine.hankyung.com/money/article/2005121300007000192> (2020.6.25. 최종)

113) 양재모, “부동산리테일산업발전을 위한 법정정책 과제”, 「법과 정책연구」(12집 2호), 한국법정책학회, 2012.6, 397면.

법 제1조) 이라 말하는 것이다. 이는 결국 부동산산업을 바라보는 태도를 판단한다면, 산업육성 측면은 도외시키고, 투기억제 라는 입장에서 보는 것이라 할 것이다.

한국에서 부동산은 가격 양등과 경제 수준이 대대적으로 격상되면서 단위 거래가가 급속히 올라가면서, 이제 단순한 산업이 아닐 것임은 물론이다. 한국은 종래 내재적 경제의 한계로서 지적되는 것 중 하나가 서비스 산업이 취약한 것도 지적되어 왔다. 이런 것들을 감안한다면 부동산에 대한 법적 제도적 환경 정비는 절실하다. 주의하여야 할 것은 규제를 새롭게 내어 놓아 옥상옥의 형태를 구축하는 것이 아니고, 오히려 기존의 규제들이 필요가 없도록 환경을 갖추도록 하여야 할 일이다. 후술하게 될 각종 행정제재와 행정벌들은 실은 그다지 효과가 없다고 본다. 행정제재와 행정벌들은 사후적 제재와 벌들로서, 이미 피해자는 발생한 상태에 이루어진다. 한편 제재와 행정벌들이 목표로 하는 금전적 욕구는, 공인중개사법이라는 주의 또는 경고를 망설이지 않고 돌파하게 할 가능성이 높다. 적발되는 비율은 낮고 얻게 될 이익은 크다면 위반을 하는 업자의 비율은 높아진다.

2. 주요국의 전속중개계약

(1) 전속중개계약의 개념

계약형태로 뜻을 대비시켜 알아본다. 보통중개는 중개의뢰인이 여러 중개업자에게 중개의뢰를 하는 것으로서, 한국의 일반적인 부동산거래가 이에 해당하는 반면, 전속중개는 독점중개의 한 형태로서 중개의뢰인이 특정한 중개업자에게 중개의뢰를 하는 형태이고, 주요 선진국의 경우 이것이 일반화 되어 있다.¹¹⁴⁾

114) 이무선, “공인중개사법 상 ‘중개계약’ 규정의 문제점과 개선방향”, 『홍익법학』(17권 3호), 홍익대학교 법학연구소, 2016, 244-245면.

(2) 외국 입법례

미국은 중개의뢰인이 중개대상물 매매를 위하여서는 중개업자 또는 중개회사와 중개계약을 먼저 체결하여야 거래를 할 수 있는 서면에 의한 대리계약이며, 전속중개계약(독점대리중개exclusive agency listing 또는 독점판매중개계약exclusive right-to-sell listing contract) 등으로서, 그 수수료가 고율(5~7% 전후)임에도, 광고비용도 중개업자가 부담하는 등 현신적으로 그리고 법적 장치에 의하여 안전하게 거래가 이루어진다는 점에서 대부분 부동산 거래가 이에 의하고 있다.¹¹⁵⁾

영국에서는 부동산업계의 자율규제기관(Self Regulation Organization)을 두고 있다. 영국은 부동산중개업자 자격을 1968년 설립된 영국왕립평가사협회(Royal Institution of Chartered Surveyors; RICS)가 부여하며, 영국에서도 독점대리중개계약(Sole agency contract)이 일반화된 중개계약의 형태로서 행해진다.¹¹⁶⁾

프랑스에서는 주로 부동산거래에 따른 중개계약 체결의 경우, 거개가 공증을 구비하므로 당연히 중개계약은 요식성을 요하는 서면작성에 의하여 수행되는 등, 일반위임계약의 사용을 회피하고 그 수수료가 대개 7~8%에 해당할 정도로 요율이 높지만 안전한 전속중개계약을 주로 채택한다.¹¹⁷⁾

일본도 부동산거래에 대한 규제를 포함한 중개계약 내용을 서면계약하도록 법으로 명시하였고, 특히 전속중개계약은 다른 거래업자에게 중복 의뢰하는 것을 금지하고 있으며, 일본은 이를 전임계약이라 칭하고 있다.¹¹⁸⁾

115) 김혜경, 「전속중개계약의 활성화 방안에 관한 연구」, 동의대학교 석사학위논문, 2015.8, 18~19면 참조.

116) 김혜경, 「전속중개계약의 활성화 방안에 관한 연구」, 동의대학교 석사학위논문, 2015.8, 22~23면 참조.

117) 이형찬, 「부동산 중개업의 발전·육성 방안 연구」, 국토연구원 연구용역(국토교통부) 보고서, 2016.4, 67-68면 참조하여 작성.

118) 김혜경, 「전속중개계약의 활성화 방안에 관한 연구」, 동의대학교 석사학위논문, 2015.8, 20~21면 참조.

(3) 에스크로 제도

이러한 부동산거래이행을 보증하는 제도들을 다음과 같이 짧게 소개한다.

미국의 에스크로 제도 외에도, 위에서 소개한 것처럼 독일은 공증제도를 도입하고, 영국도 보험 기타 법 규정에 의한 금융회사 예치 제도등 부동산사고를 방지하기 위하여 사회적 보증적 제도들을 모두 운영한다. 그것이 주요 선진국들의 일반적 경향이다.

미국은 부동산 거래사고를 방지하고 안전하고 정확한 거래를 위해 금융회사에 계약금을 예치하거나 부동산 거래이행 보증회사에게 부동산에 관련된 모든 문제를 확인하고 검증하여, 정확한 거래가 되도록 중간역할을 하는 부동산거래이행 보증제도가 발달하였으며, 이는 변호사, 부동산중개인, 보험회사, 권원회사 등이 제3자의 중립적 입장에서 매수인으로부터의 대금수령, 매도인으로부터의 양도증서 수령, 당해 무건 권원조사의뢰, 금융회사의 담보대출 등 절차적 서비스를 제공하는 에스크로 제도이다.¹¹⁹⁾ 거래 안전성과 부동산 유통성 보장은 실로 이러한 제도적 보장과 구비 아래에서만 갖추어질 수 있을 것이다.

에스크로(Escrow) 제도는 미국에서 발달한 제도로서 부동산거래의 투명성과 안전성을 제고할 수 있는 효과적 방안으로 알려져 있는데, 한국의 경우 부동산 매수자가 거래과정에서 예상치 못한 피해를 입었을 때를 대비한 사전예방이나 사후보상 제도가 제대로 구비되지 못하였다고 대비된다.¹²⁰⁾ 부동산 에스크로는 중립적 제3자가 쌍방대리인 자격으로 부동산거래 관련된 보증금 등을 계약 종료시까지 보관하는 제도로서 미국에서 일반화된 제도이다.¹²¹⁾

119) 최수길/최형석, “부동산 거래 안전보장을 위한 전문 에스크로우제도의 정착방안에 관한 연구”, 『부동산연구』 (22집 3호), 2012, 192-193면.

120) 이현우, 「부동산 거래사고의 실태와 법·제도적 개선방안에 관한 연구」, 한양대학교 석사학위논문, 2010.2, 29면 참조. 같은 면 예시한 사고사례는, 매수자가 잔금을 치르고 소유권이전등기를 하기 전까지 매도하는 자가 악의적으로 타인과 이중계약하거나 또는 금융회사에 저당권 설정한 경우, 이를 해결하기 위하여 많은 금전 및 시간을 소요하여도 만족스럽지 못한데, Escrow 제도는 이러한 여러 가지 부동산 거래의 사고를 미연에 방지할 수 있다고 한다.

121) 최수길/최형석, “부동산 거래 안전보장을 위한 전문 에스크로우제도의 정착방안에 관한 연구”, 『부동산연구』 (22집 3호), 2012, 189면.

3. 전속중개계약의 시사점

크게 분류하면, 소위 영미법계에 해당하는 국가들은 부동산거래시 중개업자 이외에 변호사, 감정평가사, 물건조사자 등이 참여하고 거래안전성을 담보하고자 에스크로우 등의 절차를 거치고, 다양한 전문직 직역 참가자들이 역할분담을 확실하여 각 전문직역별로 책임의 범위가 뚜렷한 형태를 취한다.¹²²⁾ 이처럼 거래 안전성은 반드시 확인되어야 한다는 점을 보여주고 있다. 전문직 종사자들이 모두 각각의 역할을 다하고 있음을 볼 수 있다.

소위 대륙법계라 하는 독일, 프랑스 등에서는 공증인이 중심 역할을 맡아서, 프랑스는 보증금 보관 및 거래정산 확인 등 법무대리를 중심으로 이루어지며, 독일은 계약서 작성 등 법무와 계약이행 및 서명을 주관하는 등 에스크로우 기능을 담보해준다.¹²³⁾ 거래안전성을 주로 진실성 담보와 모든 행위를 서면화 또는 요식화함으로써 손쉽게 법적 안정성을 담보할 수 있게 해 준다.

이상에서 보는 바와 같이 전속중개계약은 각 전문직 종사자들이 참가하여 해당하는 법적 프로세스를 주관하여 안전한 거래가 이루어지도록 하는 형태를 취하거나, 법이 강제하는 방식의 요식화를 통하여 역시 진실한 거래가 이루어지도록 하는 형태를 띠면서 거래하고자 하는 당사자들의 안전을 확보해준다. 때문에 비록 수수료는 고율이지만, 크게 위험에 노출되지 아니하도록 한다. 이것이 한국도 전속중개계약을 사용하여야 하는 주요한 이유이다. 한국의 경우 보편화된 아파트 매매의 경우는 비교적 거의 고정된 방식의 거래를 거치기 때문에 중개업에 종사하는 업자도 상대적으로 거래 위험을 유발하는 경우가 많지는 않다. 하지만 토지매매의 경우 매우 위험한 상황에 거래당사자들이 노출되는 경우가 많다. 반면에 안전성을 담보할 수 있는 방법과 절차는 토지 매매 당사자들이 쉽게 알기 어려운 경우가 많다.

122) 이형찬, 「부동산 중개업의 발전·육성 방안 연구」, 국토연구원 연구용역(국토교통부) 보고서, 2016.4, 73면 참조.

123) 이형찬, 「부동산 중개업의 발전·육성 방안 연구」, 국토연구원 연구용역(국토교통부) 보고서, 2016.4, 73면 참조.

이처럼 위험에 노출하는 것은 토지의 자유롭고 안전한 매매와 권리 이전을 통해서 중요한 경제 재화 중 하나인 토지를 사용하여 다양한 경제활동에 종사하는 것에 대하여 큰 장벽을 세우는 일이 된다. 생각건대 경제 활성화는 실로 이러한 불투명성과 고위험도 거래를 가능한 한 배척하여야 한다. 그러려면 역시 모든 매매는 서면화하고 그 절차와 방법과 공시(disclosure)에 대하여 요식성을 부여하여야 한다. 부여된 요식성은 공증이나 공시, 등록 등의 방법으로 일종의 공신력을 부여할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 절차의 엄격화와 서면화 그리고 공시성 부여는 물론 비용을 수반한다. 그러나 토지매매의 경우 한국에서 거래 현실에서 법정 공인수수료 요율을 대폭 증가하는 수수가 관행화되어 있기도 한 것 같다. 그러함에도 법적 안전은 그다지 거래당사자에게 수여되지 아니한다. 다시 강조하자면 토지 재화의 매매나 권리 이전양도 등은 경제활동에서 큰 역할을 점한다. 하다 못해 인터넷상거래를 수행하고자 하는 자도 일정 규모 이상이라면 물류창고나 기타 일정한 비품과 시설의 안식을 할 장소적 공간이 필요하게 마련이다. 물론 그게 아웃소싱될 수는 있겠지만, 그 아웃소싱 받은 업체는 장소적 공간이 필요하다. 요컨대 부동산중개 행위의 법률에 의한 요식성 부여와 그로 인한 공시(disclosure) 효과로 인한 어느 정도 공신력 생성은 큰 경제활동 촉진의 잇점이 된다.

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

제5장

결론

제5장

결론

한국은 급속한 경제성장 및 사회 발전에 따라 부동산거래가 빠른 속도로 팽창하여 왔다. 사회변화에 부응하여 공인중개사라는 자격제도를 도입하여 이를 「공인중개사법」을 통하여 규제하고 있다. 부동산 거래는 기본적인 사인의 거래행위이다. 이러한 거래행위를 중개하는 영업을 담당하는 자가 공인중개사이다. 이 때 국가의 개입은 사인에 대한 규제이므로 행정규제에 해당한다. 규제 행정청의 견지에서는 증가하는 부동산 거래 사고를 막고자 법 개정도 진행하여 살펴본 것처럼 중층적 규제를 진행한 결과를 낳았다. 수범자 입장에서는 법 준수에 쉽지 않은 점을 찾을 수 있다.

「공인중개사법」상 공인중개사 규제체제는 행정법상 의무위반에 행정벌이 다수 부과된다고 보아 질적으로 적정성에 의문을 찾을 수 있게 되었다. 규제 및 처벌조항에서도 양적으로 적지 않다. 자세는 제3장 VI에서 살펴 보았듯이 행정지도로도 가능한 단순 위반사항에도 처벌 조항을 찾을 수 있다. 이 때 규제의 적정성을 좀 더 얻으려면 규제간에 위반행위의 성질에 따라 행정형벌, 행정질서벌, 행정제재 등으로 제재등급을 조정하는 방안도 가능하다.

다른 유사 자격사인 감정평가사와 주택관리사에 대한 규제제도와 비교한다면 이들 자격사는 자격사개인에 대한 처벌이나 제재보다는 자격사가 속한 법인에 대한 제재를 중심으로 한다는 점을 발견할 수 있다. 공인중개사 규제체제는 개인영업이 비율이 높은 점에서 불가피한 면모도 있겠다. 다만 공인중개사도 일부 제재조항은 소속 사무소에 대한 규제로 전환할 필요성은 있다.

세 번째 개선방안은 앞서 언급하였듯 과태료 등에서 횡수별 가중적 제재처분 규정을 도입하는 것이다. 이로써 수범자의 법 준수를 유인하며 한편 제재의 적정성도 찾는다는 노력을 보일 수 있다.

네 번째는 공인중개사는 영업법 성격을 가지고 있으므로 공인중개사 내지 공인중개사협회를 통한 자율규제 내지 자치행정을 도입하는 방안이다.

마지막으로는 공인중개사 규제는 부동산 사고를 막기 위한 사후적인 규제수단이다. 부동산 거래사고를 막기 위하여는 부동산 거래제도를 주요국례에서 보듯이 거래질서를 정형화, 요식화하는 방안을 정식화한다면 규제 적정성에 간접 기여할 수 있다고 본다.

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

참고문헌

참고문헌

- 권도중, 「부동산중개제도의 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문 (한양대학교), 2011.
- 기자명 없음, “복덕방 5개소 고발 정업당하고도 영업”, <https://news.joins.com/article/1478855>
- 기자명 없음, “부동산 소개업 제도 개선 지상 공청회”, 1983.2.25., <https://news.joins.com/article/1682205>
- 길준규, 「행정법개론」, 제8판, 삼원사, 2018.
- 김대명, “공인중개사법상 개업공인중개사의 금지행위에 관한 연구”, 「부동산경영」(18집), 한국부동산경영학회, 2018.
- 김대명/서진형, “부동산중개업과 변호사의 직무범위”, 「부동산경영」(15집), 한국부동산경영학회, 2017.
- 김대명/이대운, “공인중개사법상 양벌규정”, 「부동산중개학회지」(5집), 한구부동산학회, 2012.
- 김원중, “행정질서벌(과태료)의 효율적 개선방안”, 「유럽헌법연구」, 제23호, 2017.
- 김재광, “과태료제도와 관련한 법적 문제”, 「경희법학」 제52권 제2호, 2017.
- 김혜경, 「전속중개계약의 활성화 방안에 관한 연구」, 동의대학교 석사학위논문, 2015. 8.
- 남선모, “부동산거래사고의 유형과 법적책임에 관한 연구”, 「법학연구」(59집), 한국법학회, 2015.
- 박종수/석호영, 「개별법상 과태료 조항에 대한 정비 필요성 연구」, 법무부 연구용역 최종보고서, 2017.
- 박종준, “과태료 관련 법제의 법적 문제에 대한 고찰”, 「법조」(65권 9호(720호)), 2016. 12.

- 빅터뉴스, “공인중개사, 40만 중 30만은 ‘장롱자격증’... 그래도 ‘20만’이 치는 시험”, 2019.6.21. <http://bigtanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=3498>
- 서진형, 「공인중개사법론」, 제2판 (제1판, 2008), 부연사, 2011.
- 성승제, 「과태료 부과기준 개선방안 연구」, 공정거래위원회 연구용역보고서, 2015. 9.
- 양재모, “부동산리테일산업발전을 위한 법정책적 과제”, 「법과 정책연구」(12집 2호), 한국법정책학회, 2012. 6.
- 이무선, “공인중개사법 상 ‘중개계약’ 규정의 문제점과 개선방향”, 「홍익법학」(17권 3호), 홍익대학교 법학연구소, 2016.
- 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010.
- 이창석, “각국별 부동산중개업제도에 관한 비교연구 - 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 및 한국을 중심으로”. 대한부동산학회지, 1995.
- 이현우, 「부동산 거래사고의 실태와 법·제도적 개선방안에 관한 연구」, 한양대학교 석사학위논문, 2010. 2.
- 이형찬, 「부동산 중개업의 발전·육성 방안 연구」, 국토연구원 연구용역(국토교통부) 보고서, 2016. 4.
- 임장순, 「공인중개사제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문 (건국대학교), 2014.
- 정형근, 「행정법」, 제6판, 피엔씨미디어, 2018.
- 최수길/최형석, “부동산 거래 안전보장을 위한 전문 에스크로우제도의 정착방안에 관한 연구”, 「부동산연구」(22집 3호), 2012.
- 최영규, 「영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구 - 규제행정론적 관점에서-」, 박사학위논문(서울대), 1993.
- 허영, 「한국헌법론」(전정15판), 박영사, 2019.

현문길/강남훈, 「공인중개사법」, 부연사, 2016.

홍정선, 「신행정법특강」, 제19판, 박영사, 2020.

Gesetz zur Einfuehrung einer Berufszulassungsregelung fuer gewerbliche
Immobilienmakler und Wohnimmobilienverwalter

Verordnung ueber die Pflicht der Immobilienmakler, Darlehnsvermittler,
Bautraeger, Baubetreuer und Wohnimmobilienverwalter

Winfried Kluth, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019.

대법원 1989.6.13. 선고 1988도1983 판결;

대법원 1996. 4. 12. 96도158

헌재 1994. 6. 30. 92헌바38

헌재 2018.8.30. 2017헌바368 (건강기능식품에 관한 법률 제44조 제1호)

교육방송/직업/수험정보 <https://www.ebs.co.kr/land/examInfo/pass>

국토교통부, 통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>

한국경제매거진, “부동산왕국 세운 디벨로퍼 남의 돈 끌어 억만장자됐다.”, 2005.12,
<https://magazine.hankyung.com/money/article/2005121300007000192>

www.law.go.kr

<https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>

<http://www.r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do>

현안분석 20-05
공인중개사법 행정처분 체계적정화 연구

2020년 7월 4일 인쇄
2020년 7월 8일 발행

발행인 | 김 계 흥

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 979-11-90802-60-4 93360



성 승 제(책임)

학 력

한양대학교 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

- 공기업 경쟁중립성 개선을 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2017
- 국가재정법 해설서 발간, 한국법제연구원, 정책연구보고서, 2016
- 신기술기반 전자금융 안전성 확보를 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2015
- 증권거래세에 대한 비교법적 고찰 -기업구조개편과 관련하여-, 비교사법, 한국비교사법학회, 2020.5.

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 979-11-90802-60-4
값 7,000원