

## 신제도주의 접근에 의한 부동산 중개윤리제도의 발전방안 연구

A study on the institutional improvements of real estate brokerage ethics  
in view of new institutionalism

조덕훈\*

본 연구의 목적은 부동산 중개윤리제도의 문제가 부동산중개관련 사고의 빈발과 일반국민들의 부동산중개업 및 공인중개사에 대한 높은 부정적 인식이 나타나는 이유들 중의 하나임을 논리적으로 규명하고, 이에 대한 제도적 발전방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 연구방법으로 신제도주의 이론 중에서 합리적 선택 신제도주의를 이용하여 논리적·연역적으로 부동산 중개윤리제도의 현황과 문제점을 분석하고 발전방안을 모색하였다.

이러한 합리적 선택 신제도주의의 분석틀을 본 연구의 목적에 맞게 단순화하여 부동산 중개윤리제도의 공식적 제도로서 부동산중개업법을 중 중개윤리관련 규정을 살펴보고, 비공식적 제도로서 부동산중개업관련 협회의 윤리헌장 내용과 이것의 집행관리를 고찰하였다. 연구결과, 공식·비공식 제도에서 문제점을 도출할 수 있었고, 이에 대한 발전방안을 제시하였다. 이러한 제도적 발전방안을 통해, 합리적인 유인구조를 구축하고 합리적 행위자의 전략적 선택이 사회전체적으로 바람직한 성과로 이어지도록 유도할 필요가 있다.

주요어: 부동산중개윤리, 신제도주의, 제도, 합리적인 유인구조

\* 세종사이버대학교 부동산경영학부 조교수(chodun@sjcu.ac.kr)

## 1. 서론

### 1) 연구배경 및 내용

부동산중개업은 다른 사람의 의뢰에 의하여 일정한 보수를 받고 공간 환경의 주요 구성요소인 부동산에 대한 중개를 업(業)으로 행하는 것으로서, 공인중개사가 이 분야의 전문직업인이다.<sup>1)</sup> 부동산중개업은 고가의 부동산을 시장에서 안전하고 원활하게 유통시켜 국민의 재산권 보호는 물론 국민경제에 이바지하는 중요한 역할을 한다. 따라서, 부동산중개업에 종사하는 전문직업인으로서 공인중개사는 타 분야의 전문가와 마찬가지로 부동산중개관련 전문성은 물론 높은 윤리의식을 지녀야 한다.<sup>2)</sup>

그런데, 작금의 현실은 그렇지 않다. 부동산중개관련 사고도 빈발하고 있고, 일반국민들의 부동산중개업과 공인중개사에 대한 인식도 부정적이다. 실제로 국토연구원(2007: 38)의 연구결과, 2002~2006년 사이에 1,157건의 중개사고가 한국공인중개사협회와 대한공인중개사협회에 접수되었으며, 유형별로는 중개대상물 확인·설명 의무위반 41.8%, 부동산

- 
- 1) 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 제4조는 공인중개사 자격 시험에 대해 명시하고 있고, 제9조는 중개사무소의 개설등록 요건을 명시하여 공인중개사 자격증 없이는 부동산중개업을 하지 못하도록 규정하고 있다. 한편, 제2조에서는 부동산중개업의 개념뿐만 아니라 공인중개사와 중개업자 및 소속공인중개사, 중개보조원에 대해서도 정의하고 있다. 공인중개사는 이 법에 의해 공인중개사 자격을 취득한 자를 말하고, 중개업자는 이 법에 의해 중개사무소의 개설등록을 한 자를 말한다. 소속공인중개사는 중개업자에 소속된 공인중개사를, 중개보조원은 공인중개사가 아닌 자로서 중개업자 업무를 보조하는 자를 말한다. 여기서 중개업자와 소속공인중개사 그리고 중개보조원 및 중개업자인 법인의 사원·임원을 중개업자 등이라고 동법 제12조에서 명명하고 있다.
  - 2) 일반적으로 직업 활동은 윤리성과 사회성(공공성)을 충족해야 한다. 윤리성은 비윤리적인 영리행위나 반사회적인 활동을 통한 경제적인 이윤추구는 직업 활동으로 인정되지 못한다는 것이다. 아울러 사회성은 사회 공동체적인 맥락에서 의미 있는 활동 즉 사회적인 기여를 전제조건으로 하고 있다(통계청 홈페이지 <http://www.kostat.go.kr/>, 한국표준직업분류: 개요편 참조).

범죄(중개업자 혹은 거래당사자 등의 사기·횡령 등) 26.4%, 이행과정의 사고 10.9% 순이었다. 아울러, 2005년도에 실시한 일반국민의 직업별 이미지 평가에서 공인중개사가 가장 낮은 평가를 받았다. 안심하고 믿을 수 있는 직업의 지지도율에서 변호사 19.4%, 감정평가사 9.9%, 건축사 8.9% 임에 비해 공인중개사는 2.0%에 불과하였고, 사회에서 존경받는 직업의 지지도율에서 변호사 60.4%, 건축사 9.1%, 감정평가사 6.7%임에 비해 공인중개사는 1.5%에 불과하였다(건설교통부·한국토지공사, 2005.11: 5).

그렇다면, 이러한 부정적 결과를 초래하는 이유는 무엇인가? 부동산중개활동에서 공인중개사의 전문성 부족 등 여러 가지 이유가 있겠지만, 부동산중개업의 직업윤리로서 중개윤리의 부족문제도 중요한 이유 중의 하나이다. 중개윤리의 부족문제는 단지 개인의 자질문제라기보다는 근본적으로 중개윤리제도의 문제로 귀결될 수 있다. 즉, 중개윤리관련 제도적 장치가 제대로 구비되어 있지 않아서 부동산중개업 분야의 전문직업인인 공인중개사의 중개활동이 비윤리적으로 나타날 수 있다. 그 결과 중개관련 사고의 빈발과 일반국민의 공인중개사에 대한 부정적 인식이 자리 잡게 된다.

따라서, 현 시점에서 부동산중개윤리관련 제도에 대한 현황 및 문제점 분석을 토대로 개선방안 도출이 필요하다. 이러한 배경 하에 본 연구는 제도의 중요성을 강조하는 신제도주의 이론을 적용하여 부동산중개윤리 관련 제도적 분석을 시행하고, 이것의 발전방안을 제시하고자 한다.

## 2) 연구방법

부동산 중개윤리제도의 문제점으로 인해 부동산중개사고의 빈발과 일반국민의 공인중개사에 대한 부정적 인식이 나타남을 논리적으로 밝히고, 이를 개선하기 위한 제도적 발전방안 제시가 본 연구의 목적이다. 이러한 연구목적 달성을 위한 연구방법으로서 신제도주의적 접근방법을 사용하고자 한다. 이 연구방법은 신제도주의 이론, 이 중에서도 특히

합리적 선택 신제도주의 이론을 사용하여 연역적·논리적으로 부동산 중개윤리제도와 그 결과와의 관계를 밝혀내는 것이다. 본 연구의 방법은 설문조사나 통계자료 등을 통한 계량적 실증분석은 아니고, 부동산중개윤리관련 공식적 법규와 비공식적 운영규정 등의 제도적 자료를 이용한 탐색적 차원의 실증분석이다. 본 연구는 제도의 중요성과 역할을 강조하고 작동 메커니즘을 설명하는 합리적 선택 신제도주의 이론을 제도적 분석틀로 사용하여, 우리나라 부동산 중개윤리제도와 그 결과 간의 관계를 규명하고, 발전방안을 도출한다. 사용된 분석시기는 부동산중개업법이 제정되고 전국부동산중개업협회가 창설된 1980년대 초반부터 현재까지이다. 이를 위하여, 제2장에서는 선행연구 및 신제도주의에 대한 이론적 고찰을, 제3장에서는 분석틀 설정을 토대로 부동산 중개윤리제도의 현황 및 문제점 분석을, 제4장에서는 부동산 중개윤리제도의 발전방안을 제시한다.

## 2. 선행연구 및 신제도주의에 대한 이론적 고찰

### 1) 선행연구 고찰

부동산 중개윤리제도관련 선행연구를 살펴보면, 1983년에 부동산중개업법이 제정되었음에도 불구하고 아직까지는 초보적인 연구단계임을 알 수 있다. 구영철·방경식(1986), 김재덕 외(1984), 최용규(1998.2), 최용규·장우진(2006.8) 등의 연구는 우리나라 부동산중개윤리현장의 제정 필요성과 공인중개사를 대상으로 부동산중개업자의 윤리수준 진단을 다루었으나, 협소한 차원에서 중개윤리제도를 다루었다. 즉, 중개윤리제도는 부동산 중개윤리현장을 포함한 더 광범위한 개념임을 인식할 필요가 있다.

한편, 건설교통부·한국토지공사(2005), 이석원(1985), 정은희 외(2010), 조주현(1994), 하두환(1984) 등의 연구는 공인중개사를 포함한 부동산중개

업자에 대한 인식실태를 분석하고 중개윤리의 제고를 포함한 여러 가지 제도적 개선방안을 제시하였다. 그러나, 이러한 제도적 개선방안은 매우 개괄적이고 체계적이지 못하다. 즉, 제도개선을 위한 이론적이고 논리적인 기반이 미흡한 상태에서 개선방안이 제시된 한계점이 있다.

그밖에, 부동산중개윤리를 포괄하는 차원에서 부동산윤리에 대한 연구가 있는 바, 대표적으로는 노태욱 역(2008), 이창석(2008.5, 2010), 유원상·이창석(2008.6) 등의 연구가 그것이다. 이들 연구는 부동산이라는 공통 주제를 대상으로 부동산 관련 여러 직업들이 추구해야 할 일반론 도출에 초점을 두고 있기 때문에, 부동산중개업이 지녀야 할 개별적 윤리와 이와 관련된 제도개선방안 제시는 소홀히 한 한계점이 존재한다.

이처럼, 기존 연구들은 부동산 중개윤리제도에 대한 문제점 분석과 개선방안에 대해 협소한 논의 전개는 물론 이론적 기반 미흡 등의 한계점을 가지고 있다. 이에 비해, 본 연구는 제도의 중요성과 역할을 강조하는 신제도주의의 이론을 토대로 부동산 중개윤리제도를 분석하고 발전방안을 제시한다는 측면에서 이전 연구들보다 이론적이고 논리적으로 탄탄하다는 장점을 지닌다.

## 2) 신제도주의의 고찰

### (1) 신제도주의의 의미

신제도주의(new institutionalism)는 현대 사회과학의 여러 이론들 중에서 가장 주목받고 광범위하게 적용되고 있는 이론이라고 할 수 있다. 신제도주의는 제도분석을 위한 방법론적 측면에서 아직까지 합의된 일치를 이루지 못하고 있더라도, 사회발전의 동인으로서 그리고 사회현상의 설명도구로서 제도(institution)의 중요성을 강조하고 있으며, 이에 대한 우수한 분석적 도구를 제공하기 위해 꾸준히 발전되고 있다(문정희 외, 2006: 201). 신제도주의는 한마디로 정치, 경제, 사회현상을 설명하는데 제도를 중심개념으로 설정하는 학문 분파를 모두 일컬어 표현한 말이다(정용덕

외, 1999: 9). 후술하겠거니와 신제도주의의 학문 분파에는 크게 합리적 선택 신제도주의(rational choice institutionalism), 역사적 신제도주의(historic institutionalism), 사회학적 신제도주의(sociological institutionalism)가 있다.

제도주의는 행태주의(behavioralism) 혁명<sup>3)</sup>이 일어났던 1950~1960년대를 전후하여 신·구제도주의로 구분되는데, 그 이전을 구(舊)제도주의라고 하고 그 이후를 신(新)제도주의라고 한다. 신제도주의는 구제도주의와 행태주의의 한계점을 부각시키면서 발전한 사회과학의 새로운 패러다임 중의 하나이다. 그렇다면, 구제도주의와는 어떠한 차이가 있는가? 구제도주의는 주로 공식 구제정치사회제도에 대한 기술(descriptive) 연구에 치우쳐 제도 안에서 활동하는 유인구조(incentive structure)를 파악하는데 도움을 주지 못했다. 이러한 한계를 극복하기 위해 신제도주의가 등장하였는 바, 이것은 제도와 개인의 행태(behavior) 사이의 관계에 관심을 두고, 인간의 행태에 영향을 미치는 제도를 연구한다(정용덕 외, 1999: 11). 구제도주의가 지나치게 기술 이고 역사적으로도 너무 한정적이어서 구체적인 설명력이 결여되어 있었기 때문에(DiMaggio & Powell, 1991), 신제도주의는 이를 극복하고자 한다. 즉, 사회적 선택이 제도적 장치에 의해 어떻게 형성되고 중재되어 연결되는가를 규명하고자 하며, 규범적 틀과 규칙체계의 중요성을 재수립하고자 한다(안희남, 2002.12: 3~4).<sup>4)</sup>

신제도주의가 등장하고 발전하면서 학문 분파별로 다소의 차이는 있지만, 제도를 보는 입장에서 다음과 같이 몇 가지 공통점을 지니고 있다(Lowndes, 1996; Peters, 1999; 하연섭, 2002). 첫째, 제도는 사회의 구조화된 어떤 측면을 의미하며, 사회현상을 설명하는데 있어서 이러한 구조화된

3) 행태주의에서는 정치적·경제적 행동을 관찰가능한 것으로 보고, 이것의 집합을 총체적 개인선택의 결과로 삼으면서, 제도를 부수적인 것으로 치부한다. 행태주의는 제도보다는 행동이 중요하며, 이 행동은 관찰가능한 것이어야 한다고 주장한다. 행동이 제도에 영향을 미치는 것이지 결코 제도가 행동에 영향을 미치는 것이 아니라는 것이다. 이에 대한 반발 때문에 최근의 제도연구를 신제도주의라고 부른다(안희남, 2002.12: 1~33).

4) 그밖에 자세한 논의는 김영석(2002)을 참조할 것.

측면에 초점을 맞출 필요가 있다. 둘째, 제도는 개인행위를 제약하며, 제도적 맥락 하에서 이루어지는 개인행위는 규칙성을 띠게 된다. 그러므로 신제도주의는 원자화된 혹은 과소 사회화된 개인이 아니라 제도라는 맥락 속에서 이루어지는 개인행위에 초점을 맞춘다. 셋째, 제도가 개인행위를 제약하지만, 개인 간 상호작용의 결과 제도가 변화할 수도 있다. 따라서 제도는 독립변수인 동시에 종속변수로서의 의미를 지닌다. 넷째, 제도는 공식적 규칙과 법률 등 공식적인 측면을 지닐 수도 있고 규범과 관습 등의 비공식적 측면을 지닐 수도 있다. 다섯째, 제도는 안정성을 지닌다. 일단 형성된 제도는 그 때 그 때의 상황이나 목적에 따라 쉽게 변화하는 것이 아니다.

## (2) 신제도주의의 학문분파별 특징

신제도주의의 발달과정은 크게 3단계로 구분할 수 있는 바, 초기단계는 1970년대 학문분파별로 독자적 이론을 정립하는 단계이고, 중간단계는 1980년대부터 1990년대 중반까지 각 분파별로 이론의 대립과 논쟁단계이며, 최근단계는 1990년대 중반 이후부터 학문분파별로 상호교류와 작용단계이다(Dimaggio, 1998; Campbell & Pederson, 2001; 문정희 외, 2006; 하연섭, 2002). 비록 최근에 이르러 신제도주의 학문분파별로 상당한 정도 수렴하고 있음에도 불구하고, 초기의 각 분파별 특징을 살펴보는 것이 신제도주의의 본질을 이해하는데 많은 도움이 된다. 이하에서는 신제도주의 초기의 각 분파별 특징을 간략히 살펴보고자 하며, <표 1>은 이것을 요약한 것이다.

먼저, 합리적 선택 신제도주의는 신제도주의 경제학, 거래비용 경제학, 법의 경제학 등으로도 불리며, 제도의 공식적 측면과 비공식적 측면을 모두 강조하지만<sup>5)</sup> 주로 공식적 제도에 초점을 맞추는 경향이 있다. 합리

5) 대표적으로 노스(1994)는 제도를 인간의 상호작용을 구조화시키는 인위적 제약이라고 정의하면서, 규칙·법·헌법과 같은 공식적 제약과 행위규범·관습·자발적 행동준칙 등 비공식적 제약, 그리고 이들 공식·비공식 제약들의 집행요소

< 표 1 > 신제도주의의 학문 분파별 특징 비교

구분	합리적 선택 신제도주의	역사적 신제도주의	사회학적 신제도주의
관심사	· 전략적 행위에 따라 합리적 행위자들이 차선적인 균형상태를 선택 (예: 용의자의 딜레마, 공유지의 비극)	· 행위자의 관심사에 대한 해석은 행위자 개인이 속한 집단주의적 기구나 제도에 의해 형성 · 권력불균형 강조	· 한정된 합리주의: 스스로의 관심사나 시간의 제약, 정보부족 등으로 인한 행위자 무지에 의해 다른 관련성 있는 규칙에 의존함 · 인지적 측면 강조
제도	· 공식적 측면 · 물리적 측면	· 공식적 측면 · 경로의존성 (path dependence)	· 비공식적 측면 · 규범, 가치, 문화, 사상
선호형성	외생적	내생적	내생적
행위자	· 합리적	· 사회적, 문화적, 역사적 규범을 통한 자아반사 · 그러나 전통의 재창조	· 인식적으로 한정적인 합리성
제도변화	· 편익-비용 비교 · 전략적 선택	· 결절된 균형 · 외부적 충격	· 유질 동형화(isomorphism) · 적절성의 논리
방법론	· 연역적 · 일반화된 이론	· 사례연구 · 비교연구	· 경험적 연구 · 해석학
주요 학자	· 경제학자(North, Ostrom, Williamson)	· 정치학자(March, Olsen, Terry Moe)	· 사회학자 (Powell, DiMaggio)

자료: 문정희 외(2006: 208)의 내용을 수정하여 인용함

적 선택 신제도주의는 합리적 행위자를 가정하고, 이들이 집단적 차원에서 행위를 하게 되면 용의자의 딜레마(prisoner's dilemma) 혹은 공유지의 비극(tragedy of the commons)처럼 합리적이지 못한 차(次)선택을 하게 되는 집합적 행동의 딜레마(collective action dilemma)를 강조한다. 제도가 바로 이러한 딜레마를 해결할 수 있는 역할을 수행한다는 것이다. 합리적 개인이 선택할 수 있는 기회와 이에 영향을 미치는 제약을 제공하는 제도는 사회 전체적으로 인센티브의 구조(incentive structure)를 형성시키고, 그 결

로 구성되어 있음을 주장한다.

과 정치 및 경제조직의 경제적 성과를 결정하는 토대를 형성함을 강조한다(유동운, 1999: 13~15; North, 1994: 359).

합리적 선택 신제도주의는 제도와 균형상태의 변화를 설명하는데 있어서 합리적 개인의 전략적 선택을 중시한다. 즉, 개인이 경험하는 편익이 비용보다 많아야 제도의 변화가 가능하다는 것이다. 합리적 선택 신제도주의는 자기 이익의 극대화를 추구하는 합리적 개인을 기본 명제로 하여 제도가 집합적 행동의 딜레마를 어떻게 해결해 주는지에 대해 연역적 접근과 일반화된 이론의 구성을 목표로 한다(하연섭, 2002).

다음으로, 역사적 신제도주의는 주로 정치학에서 발전한 신제도주의이며, 제도를 공식적 측면과 비공식적 측면 모두를 다루지만, 주로 공식적 측면에 초점을 맞추는 경향을 보인다. 역사적 신제도주의는 제도가 행위자의 전략을 형성하기도 하지만 행위자의 선호형성에까지 중대한 영향을 끼친다고 본다. 또한 제도의 형성과 발전을 역사적 맥락 중심으로 바라보기 때문에, 일반화된 이론개발보다는 사례분석과 비교분석방법을 활용한다. 즉, 인과관계를 설명할 때 맥락을 강조하며, 동일한 변수들의 결합이라 하더라도 이들이 결합되는 역사적 시점과 상황에 따라 결과가 서로 다르게 나타날 수 있다고 본다. 역사적 신제도주의는 제도형성과 변화과정을 설명하는 데 있어 역사적 과정, 특히 역사의 우연성과 경로의존성(path dependence)을 강조한다. 경로의존성에 의해 한번 형성된 정책은 지속되고 그 결과 미래의 정책에도 영향을 미친다는 것이다(안희남, 2002: 34). 또한 역사적 신제도주의는 권력관계의 불균형을 강조한다. 사회에 형성된 권력관계가 어떤 모습을 가지는가에 따라 형성되는 제도의 모습이 달라지고, 특정한 제도의 형성과 운영패턴에 따라 집단 간 권력관계가 변화함을 강조한다(하연섭, 2002).

마지막으로, 사회학적 신제도주의는 제도의 공식적 측면보다는 규범, 문화, 상징체계, 의미 등 비공식적 측면에 초점을 맞춘다. 이것은 개인행위를 도구적, 전략적 계산의 산물로 파악하는 합리적 선택 신제도주의와는 다르게, 관행화된 것으로 이해하고 상황에 대한 해석(interpretation)에

따라 이루어지는 것으로 바라본다. 사회학적 신제도주의는 제도변화를 유형동질화(isomorphism)의 과정으로 파악한다. 즉, 제도변화의 원천을 효율성 추구가 아니라 사회적으로 적절하다고 인정받는 구조와 기능을 닮아가는 과정으로 인식하는 것이다. 이 때문에 사회학적 신제도주의는 제도변화에서 결과성의 논리(logic of consequentiality)보다는 적절성의 논리(logic of appropriateness)를 강조한다(DiMaggio and Powell, 1983; Campbell, 1997; 하연섭, 2002). 전통적으로 사회학적 신제도주의는 문화적 확산에 따른 전 세계 조직형태의 유형동질화 과정을 증명하기 위해 실증적·경험적 연구 방법론을 채택하여 왔으나, 점차 제도형성의 과정과 기제를 효과적으로 설명하기 위하여 해석학적 방법이나 귀납법적 방법을 더 많이 사용하는 경향을 보인다(Campbell and Pedersen, 2001; 하연섭, 2002).

### (3) 신제도주의의 최근 흐름과 본 연구에의 적용이론

1990년대 중반 이후 신제도주의의 최근 흐름은 제2의 신제도주의 운동(the second movement in institutional analysis)으로 불린다(Campbell and Pederson, 2001). 이것은 신제도주의 학문 분파별로 상호간 이론적 통합, 화해, 교류의 가능성을 도모하려는 일련의 노력을 의미한다. 완전한 이론적 통합을 기대하기는 무리일지라도 지금까지 상당정도 각 학문분파별로 입장변화를 보임으로써 초기의 학문분파별 구분이 점차 모호해지고 있음은 사실이다(하연섭, 2002). 즉, 신제도주의의 학문 분파별 공통점이 점차 증대되고 있다. 이러한 공통점은 이미 앞부분에서 5가지로 서술한 바 있다.

더불어 최근 신제도주의의 주된 관심 분야로 부각되는 것이 바로 제도변화이다. 초기에는 제도가 행위에 미치는 영향력에 관심이 있었다면, 지금은 제도변화에 대해 관심이 있다. 현실적으로 대부분의 제도변화는 급격하거나 혁명적인 변화가 아니라 완만하고 점진적인 변화를 특징으로 하는데, 이러한 제도변화를 설명하는데 초기 신제도주의는 한계점이 있었다. 이에 단절된 균형모형이나 경로의존 개념의 한계를 뛰어 넘어

완만하고 점진적인 제도변화를 설명하는 동시에 제도변화의 내부적 원인을 규명하는 데 최근 신제도주의는 초점을 두고 있다(하연섭, 2006).

그렇다면, 본 연구는 과연 어떤 학문 분과의 이론을 적용할 것인가? 비록 최근에 신제도주의의 학문 분과들이 상당부분 수렴하더라도 완전한 통합은 아니고, 여전히 고유의 특징은 보유하고 있는 것이 사실이다. 따라서, 신제도주의의 학문분과들을 포괄적으로 적용하기는 부적합하고, 이들 중에서 본 연구의 대상과 목적에 가장 부합하는 분과를 선택하여 적용함이 타당하다. 신제도주의 초기 학문 분과들 중에서 본 연구의 대상과 목적에 가장 적합한 분과를 골라, 최근 변화된 입장까지를 고려한 후, 이러한 내용을 적용함이 가장 타당할 것이다. Zysman(1994) 역시 신제도주의 학문분과별로 이론적 장단점이나 우열을 논의하기보다는 이론 적용의 대상을 분화시켜 이론과 대상의 적합성을 높여나가는 것이 필요함을 역설하였다. 즉, 여러 이론들과 마찬가지로 신제도주의의 학문분과들도 사회현상을 보는 하나의 렌즈이기 때문에, 이들을 통해 보다 선명하게 볼 수 있는 대상을 찾아나가면서 대상에 따라 착용하는 렌즈를 달리할 필요가 있다(하연섭, 2002).

이러한 입장에서 보면, 신제도주의의 학문 분과들 중에서 본 연구의 대상과 목적에 가장 부합하는 이론은 합리적 선택 신제도주의이다. 왜냐하면, 본 연구는 부동산중개업과 이 분야의 전문직업인인 공인중개사를 규율하는 부동산 중개윤리제도를 대상으로, 이러한 중개윤리제도가 관련 행위자들에게 잘못된 인센티브 구조를 부여함으로써 그동안 부동산 중개사고의 빈발과 일반국민의 공인중개사에 대한 높은 부정적 인식을 초래하였음을 연역적·논리적으로 밝히고, 개선방안을 제시하는데 연구 목적이 있기 때문이다. 합리적 선택 신제도주의의 본질도 제도적 여건과 개인들의 합리성 정도 등에 대한 가정을 설정하고, 이러한 조건하에서 개인들의 최선의 선택을 연역적 분석을 통해 예측하고자 하기 때문에, 본 연구의 목적과도 부합한다.

사실, 초기의 합리적 선택 신제도주의는 앞의 <표 1>에서 보듯, 엄격

한 합리적 행위자를 상정하고 제도가 용의자의 딜레마 혹은 공유지의 비극과 같은 집합적 행동의 딜레마를 어떻게 해결해 주는지 연역적 접근과 일반화된 이론 구성을 목표로 하였다. 아울러, 제도는 합리적 개인의 전략적 선택기회와 제약에 영향을 미쳐 사회 전체적으로 인센티브의 구조 (incentive structure)를 형성시키고, 그 결과 정치 및 경제조직의 경제적 성과를 결정하는 토대를 형성함을 강조하였다. 여기에 합리적 개인의 전략적 선택을 중시하여 제도와 균형상태의 변화를 설명하고자 하였다. 그러나 최근에는 다양한 정도의 합리성(varying degree of rationality)을 가진 행위자를 상정하여 논의를 전개하고 있고(Ostrom, 1998; 정용덕 외, 1999), 역사적·사회학적 신제도주의의 논의를 상당부분 수용하여 더욱 더 논리를 강화하고 있다. 즉, 역사적·사회학적 신제도주의의 상호보완적인 접근을 통해서 개인의 행동에 영향을 주는 요인, 개인의 보상함수 및 의사결정 방법에 대한 시야를 넓힘으로써 사회현상의 근본구조를 올바르게 이해할 수 있음을 주장하고 있다.

### 3. 부동산 중개윤리제도의 분석

#### 1) 분석틀 설정

신제도주의 학문 분과들 중에서 최근까지 발전된 합리적 선택 신제도주의를 본 연구에 적용하기 위해서는 어떻게 분석틀을 설정하여야 하는가? 이는 합리적 선택 신제도주의에서 주장하는 이론적 내용에 근거하여 설정할 수 있다. 합리적 선택 신제도주의에서는 제도의 범주를 공식적 제도와 비공식적 제도로 설정하고, 이러한 제도가 합리적 개인이 전략적으로 행동하는 장場에서 사회전체적인 유인구조(incentive structure)를 형성시키고, 이에 따라 차별적인 결과가 초래되며, 지속적으로 제도의 균형과 변화의 긴장상태에 있음을 강조한다. 즉, 합리적 제도는 합리적 인

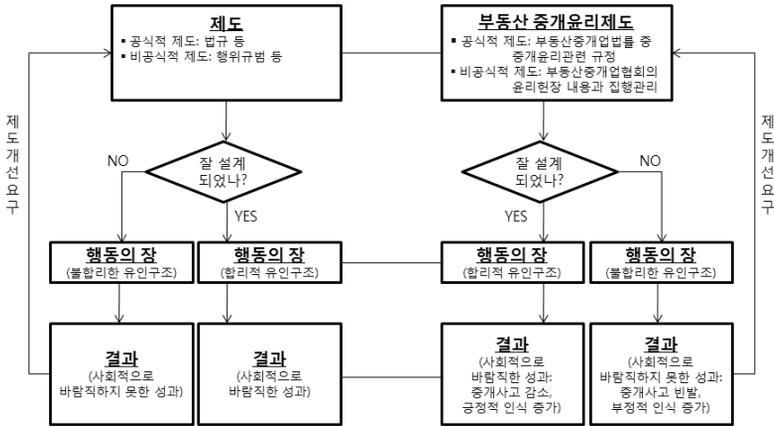
센티브 구조를 형성시켜 합리적 행위자들의 전략적 선택을 잘 유도하여 좋은 성과를 보이게 되고, 기존 제도의 지속요인이 될 수 있다. 반면, 불합리한 제도는 불합리한 인센티브 구조를 형성시켜 합리적 행위자들의 전략적 행동을 잘 유도하지 못함으로써 사회 전체적으로 바람직하지 않는 성과를 보이게 되어, 기존 제도의 개선을 요구하게 된다.

사실, 합리적 선택 신제도주의에서는 분석도구로 제도분석틀(IAD framework: institutional analysis and development framework)을 사용해왔다 (Ostrom, Gardner, and Walker, 1994; Kiser and Ostrom, 1982; Ostrom, 1986). 이들이 제시한 제도분석틀은 사회현상을 이해하기 위한 필요 요소로서 ① 물리적 속성(physical attributes), ② 규칙(rules), ③ 공동체의 속성(community attributes), ④ 행동의 장(action arena), ⑤ 행위자(actors), ⑥ 결과(outcomes) 등을 제시하고 있다. 처음 3가지가 행동의 장에서 행위자들에게 영향을 끼쳐 결과가 나타나도록 하는 메커니즘이다. 이러한 제도분석틀은 여러 이론들을 포용할 수 있는 하나의 ‘분석의 틀’이다. 이러한 분석의 틀은 연역적인 방법을 사용하지 않는 역사적·사회학적 신제도주의에도 활용될 수 있다. 아울러 합리적 선택 신제도주의의 연역적 분석을 경험적으로 검증하는 연구 등에서도 활용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 합리적 선택 신제도주의의 분석틀인 제도분석틀은 여러 가지 요인들의 영향을 받는 행동의 장에서 상호작용하는 개인들의 합리적인 선택의 결과를 연역하는 것을 주된 목적으로 한다(정용덕 외, 1999).

그렇다면, 이러한 내용을 부동산 중개윤리제도의 분석에 어떻게 적용할 것인가? <그림 1>에서 보듯, 합리적 선택 신제도주의의 분석틀을 본 연구의 목적에 맞게 단순화하여 부동산 중개윤리제도의 분석에 이용할 수 있다. 먼저, 제도의 범주를 공식적 제도와 비공식적 제도로 설정할 때, 부동산 중개윤리제도 관련 공식적 제도로서는 1980년대 이후 현재까지의 부동산중개업법을 중 중개윤리관련 규정을 살펴보고, 비공식적 제도로서는 행위규범의 역할을 수행하는 부동산중개업관련 협회의 윤리헌장 내용과 이것의 실제 집행관리를 살펴보고자 한다. 다음으로, 행동의 장

(場)에서 공식적 제도인 부동산중개업법률 중 중개윤리관련 규정과 비공식적 제도인 부동산중개업관련 협회의 윤리현장 등이 합리적 행위자인 공인중개사들에게 어떻게 유인구조(incentive structure)를 형성하는지를 살펴보고자 한다.

<그림 1> 합리적 선택 신제도주의 접근에 의한 부동산 중개윤리제도의 분석틀



만일, 부동산 중개윤리제도로서의 공식·비공식 제도가 잘못 설계되어 있다면 행동의 장에서의 유인구조가 불합리하게 설정되고, 이에 따라 합리적 행위자인 공인중개사들이 전략적 선택을 함으로써 그 결과가 사회적으로 바람직하지 못한 성과로 나타난다. 즉, 부동산 중개사고의 빈발과 일반국민의 공인중개사에 대한 높은 부정적 인식으로 나타난다. 이집게도 우리나라 부동산 중개업의 현실은 이러한 바, 이에 대한 탐색적 실증분석으로서 현재 부동산 중개윤리제도의 문제점과 불합리한 유인구조의 모습을 살펴보고자 한다. 마지막으로, 이러한 불합리한 제도가 바람직하지 못한 사회적 성과를 초래하기 때문에 결국은 현재 부동산 중개윤리제도의 개선이 요구되는 바, 이에 대해 발전방안을 살펴보고자 한다.

## 2) 부동산 중개윤리제도의 현황 및 문제점 분석

### (1) 부동산 중개윤리제도의 현황분석

#### ① 부동산 중개윤리제도의 의의

부동산중개윤리란 부동산 중개업의 직업윤리로서 공인중개사를 포함한 부동산 중개업자가 마땅히 준수해야 하는 덕목 내지 도리이다. 부동산중개윤리의 유형에는 중개의뢰인과의 관계에서 서비스윤리(service ethics), 동업자 간 지켜야 할 도리로서 조직윤리(organization ethics), 일반공중과의 관계에서 공중윤리(public ethics), 고용하는 종업원과의 관계에서 고용윤리(employment ethics)가 있다. 부동산중개윤리는 부동산 중개업자의 양심적 기초로서 올바른 행동을 위한 나침반 역할을 수행한다. 부동산중개활동은 사익성은 물론 공공성을 동시에 지니고 있으므로, 이와 관련된 모든 내용을 법률로써 강제할 수 없고 부동산 중개업자의 올바른 양심에 토대를 두고 있다. 무형적이고 정신적 차원인 부동산중개윤리의 탄탄한 구축을 통해 건전한 부동산중개활동을 도모할 필요가 있다.

이러한 역할을 수행하는 장치가 부동산 중개윤리제도라고 할 수 있다. 즉, 부동산 중개윤리제도는 부동산중개업자로 하여금 부동산중개윤리를 실천하도록 규율하는 장치이다. 지금까지의 선행연구들이 주로 부동산 중개윤리제도를 부동산 중개윤리현장에만 국한되어 서술하고 있는 바, 이것은 너무 협소한 개념이다. 합리적 선택 신제도주의에서 제기하듯, 제도는 공식·비공식 제도가 있으며, 부동산 중개윤리제도 또한 공식적 제도로서 부동산중개업법률(이 중에서 협의로는 윤리관련 직접적인 조항<sup>6)</sup>만을 포함시키고, 광의로는 윤리관련 간접적인 조항들<sup>7)</sup>이 있으나 제외함)을 비롯

6) 이들 조항들은 중개업자로 하여금 내부적 자발성에 기초하여 윤리적으로 행동하도록 직접 유도하는 역할을 수행한다.

7) 부동산중개업법률에서 윤리관련 간접적 조항을 살펴보면, 각종 금지조항, 의무조항, 자격조항, 손해배상책임조항, 중개수수료, 벌칙 조항, 기타 조항 등이 있

하여, 비공식적 제도로서 부동산중개업관련 협회차원의 자발적인 행동 규범인 윤리헌장의 내용과 이것의 집행관리를 포함시킬 수 있다. 이러한 공식·비공식 제도로서의 부동산 중개윤리제도가 제대로 구비되어야 합리적 행위자인 공인중개사를 포함한 부동산 중개업자 등의 행동을 올바른 방향으로 유도하여, 결국 사회적으로 바람직한 성과인 중개사고의 감소와 이들에 대한 일반국민들의 긍정적 인식의 고양을 달성할 수 있다.

## ② 부동산 중개윤리제도의 현황분석

### ㉑ 부동산중개업법률의 윤리관련 조항

공식적 제도인 부동산중개업법률 중에서 부동산 중개윤리관련 직접적 조항은 윤리규정과 윤리의식 고취를 위한 교육규정 등으로 나누어 볼 수 있다. 1983년도에 이르러 비로소 부동산중개업법이 제정되었는 바, 이때부터 지금까지 부동산중개윤리관련 직접적 조항인 윤리규정과 윤리교육 규정이 어떻게 변천되어 왔는지 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 윤리규정 내용의 변천을 보면 <표 2>와 같다. 1983년 제정된 부동산중개업법 제16조에 중개업자가 가져야하는 바람직한 자세를 규정하고 있다. 바로 공정한 업무처리를 요구하는 규정이다. 중개업자는 품위를 유지하고 신의와 성실로써 공정하게 중개행위를 하여야 하며, 부동산중개업협회의 정관을 준수하여야 한다. 그 이후 1989년 부동산중개업법 개정으로 중개업자에게는 전문직업인으로서의 바람직한 자세가 요구되고 추가적으로 비밀준수 의무가 요구된다. 즉, 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 안 된다. 이러한 내용들은 2005년 공인중개사의 업무 및 부동산거래 신고에 관한 법률이 전부 개정된 뒤에도 2010년 현재까지 윤리규정 내용상 커다란 변화는

다. 이들 조항들은 부동산중개업자들이 외부적 강제성에 기초하여 윤리적으로 행동하도록 간접적으로 규율하고 있지만, 그 범위가 너무 광범위한 바, 본 연구대상에서는 제외하고자 한다. 만일 이들 내용까지 포함시켜 다룬다면, 부동산 중개윤리제도의 발전방안이 부동산중개제도의 발전방안과 크게 다르지 않게 되는 바, 본 연구에서는 협의의 내용만을 다루고자 한다.

<표 2> 부동산중개업법을 중에서 윤리규정의 내용 변천

연도	법령	윤리규정 내용
1983년 제정	부동산 중개업법	· 법 제16조 (공정한 업무처리 등) ① 중개업자는 품위를 유지하고 신의와 성실로써 공정하게 중개행위를 하여야 하며 제30조의 규정에 의하여 설립된 부동산중개업협회의 정관을 준수하여야 한다.
1989년 개정   1997년 개정	부동산 중개업법	· 제16조 (공정한 업무처리 등) ① 중개업자는 전문직업인으로서의 품위를 유지하고 신의와 성실로써 공정하게 중개행위를 하여야 하며 제30조의 규정에 의하여 설립된 부동산중개업협회의 정관을 준수하여야 한다. <개정 1989·12·30> · 제16조의2 (비밀을 지킬 의무) 중개업자 등은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 중개업자등이 그 직을 떠난 후에도 또한 같다. [본조신설 1989·12·30]
1999년 개정   2000년 개정	부동산 중개업법	· 법 제16조 (공정한 업무처리 등) ① 중개업자는 전문직업인으로서의 품위를 유지하고 신의와 성실로써 공정하게 중개행위를 하여야 한다. <개정 1989·12·30, 1999.3.31> · 법 제16조의2 (비밀을 지킬 의무) → 상동(上同)
2005년 전부개정   2009년 개정(현재)	공인중개사의 업무 및 부동산거래 신고에 관한 법률	· 법 제29조 (중개업자 등의 기본윤리) ① 중개업자 및 소속공인중개사는 전문직업인으로서의 품위를 유지하고 신의와 성실로써 공정하게 중개관련 업무를 수행하여야 한다. ② 중개업자 등은 이 법 및 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 중개업자등이 그 업무를 떠난 후에도 또한 같다.

자료: 부동산중개업법, 공인중개사의 업무 및 부동산거래 신고에 관한 법률, 각년도

없다. 다만, 중개업자만이 아니라, 소속공인중개사와 중개보조원도 포함 된 중개업자등에까지 적용대상이 확대된 점이 다르다.

다음으로, 윤리교육규정 내용의 변천을 연도별로 근거법령, 교육주체, 교육내용, 교육의 명칭, 교육기관, 교육대상, 교육기간 및 방법 등의 측면에서 살펴보면 <표 3>과 같다. 교육주체 측면에서는 1983년 부동산중개업법이 제정되면서 내무부장관, 시·도지사, 허가관청이었다가, 1990년에 건설부장관, 시·도지사, 허가관청으로 변경, 1999년에는 건설교통부장관, 시·도지사, 등록관청으로 변경, 2005년 공인중개사의 업무 및 부동산거래 신고에 관한 법률(이하 공인중개사법으로 통칭함)의 전부개정 때 실무교육의 경우 건설교통부장관, 연수교육의 경우 건설교통부장관, 시·도

< 표 3 > 부동산중개업법률 중에서 윤리교육규정 내용의 변천

연도	법령	교육주체	교육내용	교육명칭	교육기관	교육대상	교육기간, 방법 등
1983년 제정	부동산 중개업법	내무부장관, 시·도지사, 허가관청	·중개업자의 품위와 자질을 향상시키고 그 업무수행에 필요한 사항	없음 (임의사항)	부동산 중개업협회	중개업자	내무부장관이 정함
1989년 개정   1990년 개정	부동산 중개업법	내무부장관, 시·도지사, 허가관청 → 1990년 이후에는 건설부장관, 시·도지사, 허가관청	·부동산중개 실무능력 배양과 자질향상을 위한 소양교육(일반교육) ·전문직업인으로서의 직업윤리 및 부동산 관련 전문지식 함양 교육(연수교육)	일반교육 (의무사항)  연수교육 (임의사항)	부동산 중개업협회	중개업자(중개업자, 소속공인중개사, 중개보조원)	내무부장관이 정함 → 91년 이후에는 건설부장관이 정함 (일반교육 연 1회 이상, 연수교육 3년마다 1회)
1993년 개정   1997년 개정	부동산 중개업법	건설부장관, 시·도지사, 허가관청	상동	상동	상동	상동	건설부장관이 정함 (1993) → 건설교통부장관이 정함(1997)
1999년 개정   2000년 개정	부동산 중개업법	건설교통부장관, 시·도지사, 등록관청	·부동산중개 전문직업인으로서의 직업윤리 및 부동산관련 전문지식의 함양교육(사전교육)	사전교육 (의무사항 → 임의사항)	부동산 중개업협회 또는 대통령령이 정하는 기관	중개업자	대통령령으로 정함 (교육시간: 32시간 이상 44시간 이하)
2005년 전부개정   2008년 개정	공인중개사의 업무 및 부동산거래신고에 관한 법률	건설교통부장관(실무교육), 국토해양부장관, 시·도지사 및 등록관청(연수교육) → 2008년 이후에는 시·도지사(실무교육), 국토해양부장관, 시·도지사 및 등록관청(연수교육)	·부동산중개 전문직업인으로서의 직업윤리의식 및 부동산관련 전문지식을 기르기 위한 내용(실무교육) ·중개업자들의 자질과 업무수행능력의 향상을 위한 교육(연수교육)	실무교육 (의무사항)  연수교육 (임의사항)	공인중개사협회 또는 대통령령이 정하는 기관	중개업자(중개업자, 소속공인중개사, 중개보조원)	대통령령으로 정함 (교육시간 32시간 이상 44시간 이하)
2009년 개정   2010년 현재	상동	시·도지사(실무교육), 국토해양부장관, 시·도지사 및 등록관청(연수교육)	상동 ※ 실무교육지침 마련하여 시행가능(실무교육의 전국적 균형유지에 필요한 교육대상, 교육내용, 교육방법 등에 관한 기준과 절차를 포함)	상동	상동	상동	대통령령으로 정함 (교육시간 32시간 이상 44시간 이하)

자료: 부동산중개업법, 공인중개사의 업무 및 부동산거래 신고에 관한 법률, 각년도

지사 및 등록관청으로 변경, 2008년 이후에는 실무교육의 경우 시·도지사, 연수교육의 경우 국토해양부장관, 시·도지사 및 등록관청으로 변경되었다.

교육명칭과 내용 측면에서는 1983년에 교육명칭 없이 ‘중개업자의 품위와 자질을 향상시키고 그 업무수행에 필요한 사항’이었다가, 1989년에 일반교육과 연수교육으로 세분화되었다. 일반교육은 의무사항으로서 부동산 중개실무 능력배양과 자질향상을 위한 소양교육이고, 연수교육은 임의사항으로서 전문직업인으로서의 직업윤리 및 부동산관련 전문지식 함양교육이다. 1999년 법개정으로 사전교육이 도입되었는 바, 이것은 부동산중개 전문직업인으로서의 직업윤리 및 부동산관련 전문지식의 함양교육이며 의무사항이었으나 2000년 개정으로 임의사항이 되었다. 2005년 공인중개사법 전부개정으로 실무교육과 연수교육이 도입되어 2010년 지금에 이르고 있다. 실무교육은 의무사항으로서 부동산중개 전문직업인으로서의 직업윤리의식 및 부동산관련 전문지식을 기르기 위한 교육이고, 연수교육은 임의사항으로서 중개업자들의 자질과 업무수행능력의 향상을 위한 교육이다.

교육기관 측면에서는 1983년부터 부동산중개업협회가 독점적으로 교육을 담당하여 오다가, 1999년 법개정으로 부동산중개업협회뿐만 아니라 대통령령이 정하는 기관도 수행할 수 있도록 하였다. 이것은 2005년 공인중개사법 전부개정으로 공인중개사협회 또는 대통령령이 정하는 기관으로 변경되었다.

교육대상 측면에서는 1983년 부동산중개업법 제정당시에 중개업자만 해당되었는 것이, 1989년부터 중개업자와 소속공인중개사 및 중개보조원을 포함한 중개업자등으로 확대되었다. 1999년 법 개정으로 다시 중개업자만 교육대상이었다가, 2005년 공인중개사법 전부개정 때부터 중개업자 등으로 확대되었다. 다만, 실무교육은 중개사무소의 개설등록을 신청하고자 하는 자로서 등록신청일 전 1년 이내에 받아야 하며, 연수교육은 중개업자 등이 대상이다. 교육기간과 방법 등의 측면에서는 1983년

당시 내무부장관이 정하였던 것이 건설부장관으로, 지금은 대통령령으로 정하고 있으며, 32시간 이항 44시간 이하로 실무교육시간을 정하고 있다.

㉠ 부동산중개업관련 협회의 윤리헌장 내용과 집행관리

비공식적 제도로서 부동산중개업관련 협회차원의 자발적인 행동규범인 윤리헌장의 내용을 살펴보기에 앞서, 이것을 집행관리하는 협회의 설립과정과 고유업무를 고찰하면 다음과 같다. 1983년 부동산중개업법 제정에 따라 1986년 전국부동산중개업협회가 창설되었고, 기존 경과조치에 의해 중개인은 물론 공인중개사 모두 회원으로 가입해야 했다. 이어서 1999년 법 개정으로 부동산중개업협회의 설립과 가입이 임의사항으로 되자 공인중개사만을 회원으로 대한공인중개사협회가 추가 창설되었다. 2007년이 되어서야 비로소 전국부동산중개업협회와 대한공인중개사협회가 한국공인중개사협회로 통합되면서 명칭이 변경되었다. 2010년 현재 한국공인중개사협회는 주된 사무소를 서울에 두고 전국에 지회를 두고 있다.

2005년 전부개정된 공인중개사법에 의한 공인중개사협회의 설립목적은 “중개업자인 공인중개사는 그 자질향상 및 품위유지와 중개업에 관한 제도의 개선 및 운용에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여”라고 명시되어 있다. 이에 근거하여 협회의 업무를 시행령에서 규정하고 있는 바, ① 회원의 품위유지를 위한 업무, ② 부동산중개제도의 연구·개선에 관한 업무, ③ 회원의 자질향상을 위한 지도 및 교육·연수에 관한 업무, ④ 회원의 윤리헌장 제정 및 그 실천에 관한 업무, ⑤ 부동산 정보 제공에 관한 업무, ⑥ 규정에 따른 공제사업, ⑦ 그밖에 협회의 설립목적 달성을 위하여 필요한 업무가 그것이다.

이로써 협회차원의 윤리헌장 제정과 실천업무가 협회의 고유 업무 중 하나임은 명백하다. 협회는 이를 위하여 윤리헌장을 제정하여 시대상황에 맞게 개정하고 회원들이 준수하고 실천할 수 있도록 노력할 필요가

있다. 그렇다면, 윤리헌장은 언제 제정되었고 얼마나 개정되었으며, 그 내용은 어떻게 구성되어 있는가? 현재 한국공인중개사협회의 윤리헌장은 1987년 6월 26일 제정되어 한 번의 개정 없이 지금에 이르고 있다. 윤리헌장의 내용은 전문과 총 3개의 장에 25개 조문으로 구성되어 있다. 세부적으로 보면, 서론 성격의 전문, 제1장 일반규율, 제2장 중개의뢰인과의 규율, 제3장 회원간의 규율, 부칙으로 구성되어 있다. 이러한 윤리헌장을 집행관리하는 협회의 담당조직으로는 기획부 지도단속과가 있어, 이밖에 협회·업계·회원의 자율 활동에 관한 업무, 각급조직 및 회직자의 분쟁에 관한 업무, 회원 및 위법중개행위자의 지도·단속·고발 등 관련업무, 지도단속위원회 운영 업무, 기타 지도단속 관련 제반 업무도 담당하고 있다.<sup>8)</sup>

## (2) 부동산 중개윤리제도의 문제점 분석

부동산 중개윤리제도의 문제점을 총괄적으로 지적하면, 1983년 부동산중개업법 제정 이후 지금까지의 제도는 행동의 장에서의 불합리한 유인구조를 형성시키고, 이에 따라 합리적 행위자인 공인중개사들이 전략적 선택을 함으로써 그 결과 사회적으로 바람직하지 못한 성과인 부동산 중개사고의 빈발과 일반국민의 공인중개사에 대한 높은 부정적 인식을 초래하고 있다. 즉, 부동산 중개업의 특성상 경쟁적으로 중개수수료 취득이 중요한 상황에서 공인중개사 상호간 비협력적 게임구조를 협력적 게임구조로 전환시키는데 실패하고 있다.<sup>9)</sup> 바람직한 부동산중개활동을

8) 자세한 내용은 한국공인중개사협회 홈페이지 <http://www.kar.or.kr/>를 참조할 것.

9) 실제로 공인중개사를 대상으로 부동산중개업자의 윤리성을 설문조사한 결과, 아직까지는 윤리수준이 저조한 것으로 나타났다. 윤리수준 발전단계 5단계(1단계: 무도덕 단계로 윤리적 문제를 고려하지 않음, 2단계: 준법단계로 법규만 지키면 윤리적이라고 봄, 3단계: 대응단계로 윤리적 문제인식, 4단계: 윤리관 태동단계로 업체윤리와 경영성과 균형, 5단계: 윤리선진단계로 경영에 윤리관과 윤리원칙 천명-윤리경영 실시) 중에서 어느 단계에 해당하는지 설문조사한 연구결과를 보면, 대체로 2단계인 준법단계에 응답하는 경향이 많았다(최용규·

위해서는 협력적 게임구조가 필요하며, 이를 위해 법으로만 모든 것을 해결할 수 없기 때문에, 공인중개사들이 자발적으로 행동할 수 있도록 합리적인 중개윤리관련 제도설계가 중요하다. 그런데, 공인중개사 제도가 본격적으로 도입된 1983년 이후 지금까지의 실상은 그렇지 못하였다. 이러한 실상으로서의 제도적 문제점을 공식적 제도로써 부동산중개업법률의 중개윤리관련 조항과, 비공식적 제도로써 부동산중개업관련 협회 차원의 윤리헌장 내용과 이것의 집행관리측면에서 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 공식적 제도로써 부동산중개업법률의 중개윤리관련 직접적 조항인 윤리규정과 윤리교육규정에서의 문제점을 살펴보자. 첫째, 윤리규정이 선언적 의미에 국한되어 있어 합리적 행위자인 공인중개사를 효과적으로 규율하지 못하고 있다. 둘째, 윤리교육규정이 1983년 부동산중개업법 제정이후 지금까지 일관적이지 못하고 형식적이다. 교육규정의 강제성여부를 보더라도, 1983년 제정당시에 임의사항이던 것이, 1989년 개정으로 일반교육은 의무사항이지만 연수교육은 임의사항이고, 1999년 개정으로 변경된 사전교육은 의무사항이었지만 1년 뒤에는 임의사항이 되고, 2005년 공인중개사법 전부개정으로 실무교육이 도입되어 의무사항이 되었지만 연수교육은 임의사항이 되어 지금에 이르고 있다. 교육대상 범위의 범위도 1983년 제정당시에 중개업자에 국한되었다가, 1989년 개정으로 중개업자, 소속공인중개사, 중개보조원을 포함한 중개업자 등으로 확대되었고, 1999년 개정으로 다시 중개업자로 축소되고, 2005년 전부개정에 의해 중개업자 등으로 확대되었지만, 중개업자만 중개사무소 개설 등록 신청일 1년 이내에 실무교육을 받도록 하고, 중개업자 등은 임의사항인 연수교육을 받도록 되어 지금에 이르고 있다.

아울러, 교육의 반복성 측면에서 보면, 1989년 법개정으로 일반교육은

---

장우진, 2006.8). 이러한 결과는 협력적 게임구조에서 중요한 상대방에 대한 신뢰가 약함을 의미하고, 협력하면 더 많은 보수(報酬)를 얻을 수 있음에도 불구하고 그렇지 못한 성과를 얻게 됨을 의미한다.

연 1회 이상 그리고 연수교육은 3년마다 1회씩 받도록 하였으나, 1999년 개정으로 중개사무소 개설등록 신청일전 1년 이내에 실시하는 사전교육을 받기만 하면 되었고, 2005년 전부개정으로 실무교육을 중개사무소 개설등록 신청일전 1년 이내에 받으면 되었으나, 연수교육은 비록 중개업자들이 교육대상이나 임의사항이라는 한계를 지니고 있다. 실무교육이 32시간이상 44시간 이하로 정해져 있지만 역시 실무교육 대상자들 사이에서 형식적 교육이라는 비판을 받고 있고, 정기적이고 지속적인 보수교육(continuing education)의 제도적 근거가 명확하게 규정되어 있지 못하다. 또한 이전에도 그러했지만 지금도 교육내용에서 윤리과목이 비중 있고 심도 있게 다루어지지 못한 한계점도 있다. 오히려, 중개업자의 업무수행능력 향상을 위한 실무위주의 과목들이 더욱 비중 있게 다루어지는 상황이다.

한편, 비공식적 제도로서 부동산중개업관련 협회차원의 자발적인 행동규범인 윤리헌장의 내용과 이것의 집행관리 측면에서 문제점을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 윤리헌장의 내용측면에서 보면, 다분히 선언적이고 형식적이다. 중개윤리의 여러 유형인 중개의뢰인과의 서비스윤리(service ethics), 동업자간 조직윤리(organization ethics), 일반공중과의 공중윤리(public ethics), 고용하는 종업원과의 고용윤리(employment ethics)를 실질적으로 규율하는 실천적 내용이 미흡하다. 그럼에도 불구하고 이러한 윤리헌장이 1987년 6월 26일 제정된 이후 한 번의 개정 없이 지금에 이르고 있는 상황이다. 둘째, 윤리헌장을 집행관리하는 측면에서 보면, 지금까지 부동산중개업관련 협회의 설립과정이 결코 순탄하지 않았음을 알 수 있다. 1983년 법제정으로 1986년 전국부동산중개업협회가 창설되었고, 기존 소개영업자에 대한 경과조치에 의해 중개업 허가를 받은 중개인은 물론 공인중개사 자격시험을 통과한 공인중개사 모두 회원으로 구성되었다. 그러나, 1999년 개정으로 협회설립과 가입이 임의화되자 공인중개사만을 회원으로 대한공인중개사협회가 창설되어 2007년까지 이원화된 협회체제로 운영되었다. 2007년에 이르러 비로소 양 협회가 한국공인중개

사협회로 통합되었다. 현재는 한국공인중개사협회에서 윤리현장을 관리하고 있고, 구체적으로는 협회의 기획부 지도단속과에서 그 업무를 수행하고 있다. 그러나, 대부분이 형식적이고 윤리현장에 대해 협회차원에서 적극적인 교육과 지도단속을 시행하고 있지는 않아 소극적인 자율규제에 그치고 있는 실정이다.

#### 4. 부동산 중개윤리제도의 발전방안

##### 1) 발전방향

부동산 중개윤리제도의 발전방향은 중개윤리 관련 공식·비공식 제도를 개선하여, 합리적인 유인구조를 구축하고, 합리적 행위자의 전략적 선택을 통해 사회적으로 바람직한 성과와 결과를 창출하도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 부동산중개업의 현행 비협력적(noncooperative) 게임구조를 협력적(cooperative) 게임구조로 변환시킬 수 있는 중개윤리제도의 재구축이 필요하다. 현행 우리나라 부동산 중개업은 8만 명 이상의 중개업자가 종사하는 거대 전문직업으로서 올바른 게임의 규칙이 정립되지 않는 과다 경쟁상태에서 각자 생존을 위한 비협력적 게임구조 하에 있다.

따라서 중개업자 상호간 윤리적 행동을 통한 협력적 게임구조로 전환하기 위해서는 조속히 중개윤리제도의 재구축이 필요한 상황이다. 부연하면, 현재의 상태는 <그림 2>에서 보듯 각자 이익(보수)을 극대화하기 위해 비윤리적으로 행동함으로써 결국 최상의 결과를 달성하지 못한 (8/8)상태에 있다.<sup>10)</sup> 중개업자 A와 B 어느 누구도 상대방이 윤리적으로

10) 이것은 게임이론에서 흔히 말하는 용의자의 딜레마(prisoner's dilemma) 상황이다. 이러한 게임의 기본전제조건은 다음과 같다. 첫째, 참여자가 둘인 단판게임이다. 둘째, 참여자들은 상대방의 행위에 대해 아무런 지식을 갖고 있지 않다.

<그림 2> 중개업자 A와 B의 게임구조 및 이익(보수)행렬

		중개업자 B	
		윤리적인	비윤리적인
중개업자 A	윤리적인	(11/11)	(6/12)
	비윤리적인	(12/6)	(8/8)

자료: 노태욱 역(2008: 177)의 그림을 재구성함.

행동할 것이라고 신뢰하지 않고, 오히려 비윤리적으로 행동할 때 더 많은 이익(보수)을 획득할 수 있기 때문에, 결국은 (8/8)이라는 이익(보수)을 얻게 된다. 이것은 중개업자 모두가 윤리적으로 행동할 때 얻을 수 있는 (11/11)의 이익(보수)보다 총합계에서 6이 적은 수치이다. 두 명만이 존재하는 사회라면 사회 전체적으로 그 이익인 성과가 6이 적은 바람직하지 못한 결과를 의미한다.

이러한 부정적 결과를 극복하기 위해서는 시장참여자들인 중개업자들 간 상호기대시스템 구축이 필요하다. 이를 통해 사회 전체적으로 바람직한 결과에 도달할 필요가 있다. 상호기대시스템은 온전히 범규제만을 통해 구축하는 것은 불가능하다. 윤리성 추구를 위한 중개윤리제도의 합리적인 개선을 통해 구축하는 것이 필요하다. 이를 통해 시장참여자들인 중개업자들의 무임승차를 방지하고 상호 협력을 유도할 필요가 있다.

즉, 시장에서 완전히 독립적으로 활동하고, 경쟁자의 특성, 도덕 혹은 도덕성의 부족에 대해 아무런 지식이 없다. 셋째, 참여자들은 합리적 경제인이며, 따라서 조금도 고결하거나 올바른 행위를 할 마음이 없다. 아울러 도덕과 비도덕의 양자택일의 행위들만 있으며, 시장에서의 생존을 목표로 한다. 여기서, 참여자들이 갖고 있는 유일한 의사결정 기반인 환경적 조건들은 상대방의 예상행위이다. 자세한 내용은 노태욱 역(2008)을 참조할 것.

## 2) 부문별 발전방안

### (1) 공식적 제도부문

공식적 제도부문에서는 부동산중개업법률 중에서 중개윤리관련 직접적 조항인 윤리규정과 윤리교육규정에서 그 발전방안을 모색할 수 있다. 먼저, 윤리규정 측면에서는 선언적 의미에 국한된 윤리규정을 보다 실천적 의미로 전환할 필요가 있다. 그러기 위해서는 부동산중개업법률의 중개윤리 관련 간접적 조항들과의 조화가 요구된다. 이러한 간접적 조항들에는 부동산중개업관련 각종 금지조항과 의무조항, 손해배상 책임조항, 중개수수료 조항, 벌칙 조항, 자격 조항 등이 있다. 비록 간접적 조항들은 외부적 강제성을 토대로 부동산중개업자들이 윤리적으로 행동하게끔 간접적으로 규율하기 때문에 본 연구대상에서 제외시켰지만,<sup>11)</sup> 순수하게 윤리규정 자체만으로 이들이 자발적으로 윤리적 행동을 하도록 유도하는데 한계가 있기 때문에, 이들 조항과의 균형된 제도설계가 필요하다. 이들 간접적 조항들이 너무 느슨하거나 혹은 강도 높게 비합리적으로 설계되면, 윤리규정 자체가 무의미해질 수 있기 때문이다. 여기에는 부동산중개업자 혹은 협회차원에서 자율적으로 시행하는데 한계가 있는 사항을 간접적 조항에 포함시키는 것도 요구된다.<sup>12)</sup>

다음으로, 윤리교육규정 측면에서는 윤리교육의 강화가 필요하다.<sup>13)</sup>

11) 이들 간접적 내용까지 포함시켜 다룬다면, 부동산 중개윤리규정의 발전방안이 부동산중개제도의 발전방안과 크게 다르지 않게 되고 그 내용도 광범위해지기 때문에, 부득이하게 본 연구에서는 생략하고자 한다.

12) 한 가지를 예로 든다면, 공인중개사 자격조항과 관련하여 아예 법적으로 윤리과목을 자격시험에 포함시켜 부동산중개윤리의 수준을 제고시키는 것이다. 이에 대해 건설교통부·한국토지공사(2005.11)의 실제 설문조사 결과, 공인중개사의 60.8%가 필요하고, 28.6%는 보통이며, 10.6%는 불필요하다고 응답하였다.

13) 2008년도 설문조사결과, 일반국민과 공인중개사의 직업윤리교육에 대한 필요성 인식(세부적으로는 직업윤리교육의 정기적인 시행필요성 인식)을 5점 척도로 분석하였는 바, 일반국민(198명 대상)은 4.25점이고 공인중개사(170명 대상)는 3.86점을 나타내어 전체적으로 필요하다는 의견임을 알 수 있다. 보다 자세

이를 위해서는 지속적인 보수교육(continuing education)과 이에 대한 법적 기반구축이 필요하다. 2005년 공인중개사법 전부개정이후 현행법에서는 제34조 중개업자 등의 교육이 교육대상별로 강제성 여부가 다르고 반복적이지 않는 바, 이에 대한 개선이 필요하다. 법 34조와 시행령 28조를 개정하여, 부동산중개업자뿐만 아니라 소속공인중개사와 중개보조원 모두 의무적으로 보수교육을 받도록 해야 한다. 중개업자가 중개사무소 개설등록 신청 전 1년 이내에 실무교육만 받으면 영업이 가능하고, 그 이후에 임의사항인 별도의 연수교육이 시행되지 않는다면 이에 대한 보수교육 없이도 지속적으로 영업이 가능한 바, 전체적인 윤리수준의 향상에 한계가 있다. 따라서, 부동산중개업자는 물론 소속공인중개사 및 중개보조원 모두가 윤리수준과 자질 및 업무수행능력 향상을 위하여 지속적인 보수교육을 의무적으로 시행하여야 한다.

이에 대한 구체적인 시행방안은 크게 2가지가 있을 수 있다. 하나는 현재의 실무교육은 그대로 진행하되 임의사항인 연수교육을 강제사항으로 전환시켜, 부동산중개업자등 모두가 일정 주기마다, 예를 들면 3~4년마다 중개윤리과목을 포함한 연수교육을 받도록 의무화하는 방안이다. 이러한 교육을 받아야만 지속적으로 중개업무를 할 수 있고, 그렇지 않았을 경우 업무정지 혹은 벌금부과 등의 행정처분을 행사하는 것이다. 다른 하나는 부동산중개업자와 소속공인중개사의 보수교육을 자격갱신제도와 연계시키는 방안이다. 예컨대 부동산중개업의 유효기간을 4년으로 설정하고, 4년마다 보수교육을 받아야만 계속해서 중개업을 수행할 수 있는 것이다. 물론 중개보조원도 보수교육을 받아야만 한다. 이를 위해 현행 부동산중개업법에 자격갱신제도 조항을 신설하여야 한다.<sup>14)</sup> 실

한 내용은 정은희 외(2010: 173)를 참조할 것.

14) 공인중개사 자격갱신제도에 대한 설문조사 결과, 2005년 조사에서는 일반국민의 63.0%가 찬성, 24.8%는 보통, 12.2%는 반대하였으며, 공인중개사의 51.7%가 찬성, 22.5%는 보통, 22.5%는 반대하여, 전체적으로 50% 이상이 찬성하는 의견이었다. 자세한 내용은 건설교통부·한국토지공사(2005.11: 20)를 참조할 것.

제로 미국 캘리포니아주 부동산법에서는 부동산중개업자(real estate broker)와 판매원(real estate salesperson) 모두 매 4년마다 보수교육(continuing education)을 받고, 윤리과목을 포함한 실무과목 등에서 일정 점수이상을 획득하여야만 부동산중개업 면허가 갱신되도록 엄격히 규정하고 있다. 그만큼, 부동산중개업자는 고객인 일반국민의 재산권 보호와 서비스 제공을 위한 전문직업인으로서 높은 윤리의식과 전문지식을 갖추어야 함을 강조하고 있다.<sup>15)</sup>

## (2) 비공식적 제도부문

비공식적 제도부문에서는 부동산중개업관련 협회차원의 윤리현장 내용과 이것의 집행관리 측면에서 그 발전방안을 찾아볼 수 있다. 첫째, 윤리현장의 내용측면에서 중개윤리현장 내지 강령의 구체적 현실화와 실천력 강화가 필요하다. 윤리현장이 단순히 선언으로만 끝나지 않도록 개별적인 선언내용에 대한 구체적인 실천방안이 포함되어야 한다. 현행 한국공인중개사협회의 윤리현장은 1987년 6월에 제정된 이래 단 한 번의 개정 없이 시행되고 있고, 크게 전문, 제1장 일반규율, 제2장 중개의뢰인과의 규율, 제3장 회원 간의 규율, 부칙으로 구성되어 있으며, 세부적인 조항은 제1조부터 제25조까지 있다. 그 내용은 공인중개사가 지켜야 하는 실천업무라기보다는 선언적 성격이 더 강하다.

따라서, 이제부터라도 제대로 된 중개윤리현장의 개정이 필요한 시점이다. 개정은 잘 구성된 선진 사례를 벤치마킹하여 진행할 필요가 있다. 여러 사례들 중에서 특히 세계최초의 부동산중개윤리현장이면서 모든 나라의 부동산중개윤리규정의 모범역할을 하는 미국 리얼터협회(NAR: National Association of REALTORS)의 윤리현장을 벤치마킹할 필요가 있다. 리얼터협회의 윤리현장은 1913년 처음 제정된 이래 2010년까지 총 34차

15) 자세한 내용은 'Department of Real Estate, California State, 2010.1.1. REAL ESTATE LAW AND SUBDIVIDED LANDS LAW' 중에서 Article 2.5 Continuing education을 참조할 것.

례의 개정을 거쳤으며,<sup>16)</sup> 세계부동산연맹(FIABCI) 국제윤리규정의 기초가 되었다. 본 윤리헌장의 내용은 서문(preamble), 총 17개 조문(article)과 조문별 부속 실천기준들(standards of practice)로 구성되어 있다. 구체적으로는 중개뢰뢰인에 대한 의무(duties to clients and customers), 공중에 대한 의무(duties to the public), 동업자에 대한 의무(duties to REALTORS)를 규율하고 있다. 이러한 의무조건들은 법률보다 엄격하고, 법률과 대립할 경우 법률을 우선적으로 준수할 것을 명시하고 있어, 윤리헌장의 내용수준이 매우 높은 것으로 평가받고 있다. 아울러, 회원인 리얼터에게는 일반상거래보다 막중한 사회적 책임(social responsibility)과 애국적 의무(patriotic duty)를 요구하고 있다. 현행 우리나라의 중개윤리헌장이 미국 리얼터협회의 헌장처럼 시대상황에 맞추어 적절히 개정되고, 보다 실천적 내용으로 보완되면, 지금보다는 중개윤리수준의 향상이 도모될 수 있을 것이다.

둘째, 윤리헌장을 집행관리하는 협회측면에서 실질적인 교육과 지도 단속이 필요하다. 윤리헌장에 대한 실질적인 교육이 진행되어야 하고, 이에 대해 일정점수 이상 득점하여야 교육을 받은 것으로 인정하는 방안이다. 교육방법도 오프라인 방법뿐만 아니라 온라인 방법도 도입할 필요가 있다. 아울러, 협회차원에서 중개업자 상호간 협력과 불법행위 감시가 조화를 이룰 수 있도록 집행능력을 제고할 필요가 있다. 협회가 부동산중개업자들의 중심이 되어 합리적인 리더십을 발휘할 필요가 있다.

실제로 미국 리얼터협회에서는 신입 및 기존 회원에 대해 강제적으로 윤리헌장교육을 실시하고 있다. 4년마다 윤리헌장교육을 받고 일정 점수 이상을 획득해야 회원자격을 유지할 수 있으며, 그렇지 않는 경우 회원자격정지(suspension of membership)를 받고, 일정 유예기간까지도 조건을 충

16) 지금까지 구체적인 개정연도는 1924, 1928, 1950, 1951, 1952, 1955, 1956, 1961, 1962, 1974, 1982, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009년이다(National Association of REALTORS®, 2010.1.1). 여기서 리얼터는 부동산중개·평가·관리 등 8개의 독립적인 전문협회의 횡적결합체인 미국 리얼터협회(NAR)의 회원을 말하고 전부 대문자로 기재한다.

즉시키지 못하면 자동적으로 회원자격을 박탈(automatic termination of membership)당한다. 교육방법도 오프라인 교육은 물론, 컴퓨터 인터넷과 비디오 등 다양한 온라인 교육을 병행하고 있다. 아울러 회원의 권익추구와 영업질서유지를 위하여 협회차원에서 다양한 노력을 경주하고 있다.<sup>17)</sup> 이처럼, 실질적인 윤리현장 교육과 지도단속이 병행될 때, 비로소 우리나라도 부동산중개 윤리수준의 향상을 기대해 볼 수 있을 것이다.

## 5. 결론

본 연구는 부동산중개관련 사고의 빈발과 일반국민들의 부동산중개업 및 공인중개사에 대한 높은 부정적 인식이 나타나는 이유들 중의 하나가 부동산 중개윤리제도의 문제임을 논리적으로 규명하고, 이에 대한 제도적 발전방안을 제시하였다. 이를 위해 연구방법으로 신제도주의 이론 중에서 합리적 선택 신제도주의를 이용하여 논리적·연역적으로 부동산 중개윤리제도의 현황과 문제점을 분석하고 발전방안을 모색하였다. 합리적 선택 신제도주의는 제도의 범주를 공식적 제도와 비공식적 제도로 설정하고, 이러한 제도가 합리적 개인이 전략적으로 행동하는 장에서 사회 전체적인 유인구조를 형성시키고, 이에 따라 차별적인 사회적 성과가 나타남을 강조한다. 이러한 합리적 선택 신제도주의의 분석틀을 본 연구의 목적에 맞게 단순화하여 부동산 중개윤리제도의 공식적 제도로써 부동산중개업법을 중 중개윤리 관련 규정을 살펴보고, 비공식적 제도로써 부동산중개업관련 협회의 윤리현장 내용과 이것의 집행관리를 고찰하였다.

그 결과, 공식적 제도로써 부동산중개업법률의 중개윤리 관련 직접적 조항인 윤리규정과 윤리교육규정에서 문제점을 도출하였다. 윤리규정에

17) 이에 대해 자세한 내용은 미국 리얼터협회의 홈페이지 <http://www.realtor.org/> 참조할 것.

서는 선언적 의미에 국한되어 합리적 행위자인 공인중개사를 포함한 부동산 중개업자들을 효과적으로 규율하지 못하고 있으며, 윤리교육규정에서는 1983년 부동산중개업법 제정 이후 지금까지 일관적이지 못하고 형식적이었다. 한편, 비공식적 제도로서 부동산중개업관련 협회차원의 자발적인 행동규범인 윤리현장의 내용과 이것의 집행관리 측면에서도 문제점을 도출할 수 있었다. 윤리현장의 내용측면에서는 다분히 선언적이고 형식적이었으며 1987년 6월 26일 제정 이후 단 한 번의 개정 없이 지금에 이르고 있다. 윤리현장을 집행관리하는 측면에서도 우선 협회 설립과정이 순탄치 않았으며, 협회차원에서 적극적인 교육과 지도단속을 시행하고 있지 않아 소극적인 자율규제에 머물고 있는 실정이다. 전체적으로 1983년 부동산중개업법 제정 이후 지금까지의 제도는 행동의 장에서의 불합리한 유인구조를 형성시키고, 이에 따라 합리적 행위자인 공인중개사들이 전략적 선택을 함으로써 사회전체적으로 바람직하지 못한 결과인 부동산중개사고의 빈발과 부정적 인식이 나타난다.

이에 대한 발전방안으로 먼저, 공식적 제도부문에서는 윤리규정 측면에서 선언적 의미에 국한된 윤리규정을 보다 실천적 의미로 전환할 필요가 있고 부동산중개업법률의 중개윤리 관련 간접조항들과 조화가 요구된다. 그리고 윤리교육규정 측면에서 윤리교육의 강화가 필요하고, 이를 위하여 지속적인 보수교육(continuing education)과 법적 기반구축이 요구된다. 다음으로, 비공식적 제도부문에서는 부동산중개업 협회차원의 윤리현장 내용측면에서 중개윤리현장의 구체적 현실화와 실천력 강화가 필요하다. 아울러 윤리현장을 집행관리하는 측면에서 실질적인 교육과 지도단속이 필요하다. 이러한 제도적 발전방안을 통해, 합리적인 유인구조를 구축하고 합리적 행위자의 전략적 선택이 사회전체적으로 바람직한 성과로 이어지도록 해야 한다. 이것은 궁극적으로 시장참여자들인 부동산중개업자들 간 합리적인 상호기대시스템 구축을 통해 상호협력게임으로 유도하며 그 결과 사회적으로 바람직한 성과가 도출되도록 하는 것이다.

이러한 의의에도 불구하고 본 연구도 한계점이 있다. 부동산중개윤리 관련 제도의 문제와 발전방안을 신제도주의 이론의 분석틀을 사용하여 도출하고자 하였으나, 탐색적(exploratory) 차원에서 시도되었기 때문에 분석논리와 방법들이 탄탄하지 못하고 분석의 범위도 협소하였다는 점이다. 즉, 신제도주의 이론부분과 본문의 내용분석간 논리적 연결성이 미흡하고 분석대상과 방법에서도 사실상 부동산중개제도사에서 윤리규정의 변천 및 부동산중개업관련 협회의 윤리헌장 내용과 집행관리를 중심으로 고찰한 한계점을 보인다. 따라서, 후속 연구에서는 신제도주의 접근에 대한 심도 있는 논리분석을 토대로 미국을 포함한 일본·독일·영국 등 다른 나라와의 충분한 비교연구가 필요하고, 감정평가사·공인회계사·변호사 등 타 직업과 윤리제도의 비교연구도 필요하다.

❖ Abstract

A study on the institutional improvements of real estate brokerage ethics  
in view of new institutionalism

Cho, Deok-Hun

The objectives of this study are to identify logically that the institutional defect of real estate brokerage ethics is one of reasons those troubles related with real estate brokerage often happen and people's perception to the job is very negative, and also to suggest institutional improvements of the real estate brokerage ethics. For this, the institutional fault of real estate brokerage ethics was analyzed and the institutional improvement of the ethics was presented by using new institutionalism, especially rational choice institutionalism.

With a research framework of rational choice institutionalism, provisions related with brokerage ethics within the real estate brokerage law was scrutinized as a formal institution and ethics code of the real estate brokerage association was investigated as an informal one. As a result, this research could draw a few defects and improvements of the institution. It is needed that these institutional improvements make a rational incentive structure, and continuously induce desirable social outcomes by strategic choice of rational actors.

Keywords: real estate brokerage ethics, new institutionalism, institution, rational incentive structure

## 참고문헌

- 강해규 외. 2005. 『부동산중개론』. 형설출판사.
- 건설교통부·한국토지공사. 2005.11. 「공인중개사 자격제도 개선방안에 관한 연구: 별책보고서」.
- 구영철·방경식. 1986. 「부동산중개윤리」. 《부동산학보》, 제7집, 한국부동산학회.
- 국토연구원. 2007. 「부동산중개품질 향상방안 연구」.
- 김영석. 2002. 「신제도주의와 구제도주의의 비교분석」. 《하계학술대회 발표논문집》, 한국정책학회.
- 김재덕 외. 1984. 「부동산중개윤리에 관한 고찰」. 《연구논총》, Vol. 12, 건국대 행정대학원.
- 노태욱 역. 2008. 『부동산윤리』. 부연사(Roulac, S. E. 1999. *Ethics in Real Estate*. Kluwer Academic Publishers).
- 문정희 외. 2006. 「참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구」. 국토연구원.
- 송현호. 1999. 『신제도이론』. 민음사.
- 신창석 외. 2003. 『직업윤리』. 세종출판사.
- 안희남. 2002.12. 「신·구제도주의의 비교연구」. 《현대사회와 행정》, 제12권 제3호, 한국국정관리학회.
- 유동운. 1999. 『신제도주의 경제학』. 선학사.
- 유원상·이창석. 2008.6. 「부동산업에 있어 윤리·도덕의 상관관계」. 《대한부동산학회지》, 제26권 제1호, 대한부동산학회.
- 이석원. 1985. 「부동산중개업자에 대한 인식개선에 관한 연구」, 건국대 행정대학원 석사논문, 1985.
- 이창석. 2008.5. 「전문직의 직업윤리와 부동산윤리에 관한 일고」. 《부동산학보》, 제33집, 한국부동산학회.
- 이창석 외. 2010. 『부동산윤리의 이론과 실제』. 형설출판사.
- 이태교·김형선. 2006. 『부동산중개론』. 부연사.
- 정용덕 외. 1999. 『신제도주의 연구』. 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. 1999. 『합리적 선택과 신제도주의』. 대영문화사.
- 정은희 외. 2010. 「부동산업 전문직 종사자의 직업윤리에 관한 연구」. 《부동산학보》, 제42집, 한국부동산학회.
- 조주현. 1994. 「부동산중개업자의 중개윤리 제고에 관한 연구: 공인중개사를 중심으로」. 한양대 석사학위논문.
- 최낙관. 2004.4. 「제도개혁을 위한 신제도주의 이론의 탐색: 신제도경제학 이론을 중심으로」. 《현대사회와 행정》, 제14권 제1호, 한국국정관리학회.
- 최용규. 1998.2. 「부동산중개윤리에 관한 연구」. 《사회과학논총》 18, 청주대 사회과

학연구소.

- 최용규·장우진. 2006.8. 「부동산중개업자의 윤리성분석」. 《부동산학보》, 제27집, 한국부동산학회.
- 하두한. 1984. 「부동산거래업상의 윤리에 관한 연구: 현행 제도화된 부동산service업 을 중심으로」. 동국대 경영대학원 석사학위논문.
- 하연섭. 2002. 「신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴」. 《한국행정학보》, 제36권 제4호, 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_. 2006. 「신제도주의의 이론적 진화와 정책연구」. 《행정논총》, 제44권 2호, 서울대학교 한국행정연구소.
- 한국공인중개사협회 및 대한공인중개사협회. 2007. 「중개사고 접수유형별 현황분석」.
- Cambell, J. L. and Pederson, O. K. 2001. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. N.J.: Prinsonton University Press.
- Campbell, J. L. 1997. "Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation, and Bricolage." in Lars Magnusson and Jan Ottoson (eds.). *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Department of Real Estate. California State. 2010.11. REAL ESTATE LAW AND SUBDIVIDED LANDS LAW.
- Dimaggio, P. J. 1988. "The New Institutionalism: Avenues of Collaboration." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 154, No. 4.
- DiMaggio, P. J. and Powell, Walter W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, Vol. 48.
- Karp, J. and Klayman, E. 2006. *Real Estate Law*, 6th ed., Dearborn real estate education.
- Kiser, L. and Ostrom, E. 1982. "The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches." *Strategies of Political Inquiry*, London: Sage Publication.
- National Association of REALTORS®. 2010.11. Code of Ethics and Standards of Practice of the NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS®.
- North, C. Douglass. 1994. "Economic Performance Through Time." *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3.
- Ostrom, E. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice*, Vol. 48.
- \_\_\_\_\_. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1.
- Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J. 1994. *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Zysman, J. 1994. "How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth."

*Industrial & Corporate Change*, Vol. 3, No. 1.

관련 웹사이트

미국 리얼터협회 홈페이지 <http://www.realtor.org/>

법제처 국가법령정보센터 홈페이지 <http://law.go.kr/> (부동산중개업법, 공인중개사의  
업무 및 부동산거래 신고에 관한 법률, 각년도 열람가능)

통계청 홈페이지 <http://www.kostat.go.kr/> (한국표준직업분류: 개요편 참조)

한국공인중개사협회 홈페이지 <http://www.kar.or.kr/>

논문투고일 2011.1.26

논문수정일 2011.2.9

게재확정일 2011.2.16