



제433회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공인중개사법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 부당한 공동중개 제한행위 금지 》

■ 복기왕의원 · 권영진의원 대표발의(의안번호 제2216654호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 복기왕의원·권영진의원 대표발의(제2216654호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 부당한 공동중개 제한행위 금지 (안 제28조의2 및 제51조제3항제4호의2 신설)	3

I. 복기왕의원·권영진의원 대표발의(제2216654호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원·권영진의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 6.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 9.

2. 제안이유 및 주요내용

국내 부동산 중개거래는 일반적으로 각 공인중개사가 보유한 중개 대상물 또는 중개의뢰인을 다른 공인중개사들과 공유하면서 공동으로 중개를 진행하는 형태로 이루어짐.

이로 인하여 다른 공인중개사들과의 공동중개는 중개업 영위를 위한 매우 필수적인 조건으로 인식되고 있음.

그런데 이 같은 시장 특성을 악용하여 지역 내 영향력 있는 공인중개사 또는 이들로 구성된 집단이 정보 공유를 가로막고 특정 공인중개사들의 공동중개 참여를 배제하거나 이 같은 행위를 요구하는 등 다른 공인중개사들의 영업활동을 부당하게 통제하거나 방해하는 관행이 끊임없이 문제되고 있음.

이는 폐쇄적인 중개 네트워크를 강화하고 시장 내 공정하고 투명한 경쟁을 저해할 뿐 아니라 동시에 소비자들의 정보수령권 및 선택권을

제한함으로써 전세사기 등 피해 사례를 발생시키는 결과로 이어지고 있으며, 나아가 공인중개사업계 전반에 대한 국민의 신뢰를 약화시키고 있음.

또한 현행법 제33조제1항제9호는 ‘단체를 구성하여 공동중개를 제한하는 행위를 금지’하고 있으나, 단체 구성 여부에 대한 확인이 어려운 실정임.

이에 중개의뢰인 보호를 강화하고 부동산 중개시장 내 공정한 거래 환경을 조성하기 위하여 특정 중개대상물에 대한 중개를 제한하거나 다른 개업공인중개사등의 공동중개를 제한하여 영업을 방해하는 행위를 금지하는 조항을 신설하고 이를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 함으로써, 중개 시장 내 고질적인 병폐이자 대표적인 영업방해 행위에 해당하는 공동중개 배제를 실효성 있게 규제하고자 함(안 제28조의2 및 제51조제3항제4호의2 신설).

3. 검토의견

가. 부당한 공동중개 제한행위 금지

(안 제28조의2 및 제51조제3항제4호의2 신설)

현행	개정안
<u><신설></u> 제51조(과태료) ①·② (생략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> 5. ~ 7. (생략)	<u>제28조의2(중개의뢰인 보호 등) 개입</u> <u>공인중개사등은 부당하게 특정 중개 대상물에 대하여 중개를 제한하거나 다른 개업공인중개사등의 공동중개를 제한하여 영업을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.</u> 제51조(과태료) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) <u>4의2. 제28조의2를 위반하여 중개를 제한하거나 공동중개를 제한하여 영업을 방해하는 행위를 한 자</u> 5. ~ 7. (현행과 같음)

부동산의 공동중개란 두 명 이상의 공인중개사가 협력하여 하나의 계약을 성사시키는 방식으로¹⁾, 부동산 거래에 대해 여러 공인중개사가 중개대상물이나 중개의뢰인 등의 정보를 공유하며 거래 성사를 돕고 보수를 나누는 통상적인 부동산 거래 형태임.

1) 예컨대, 단독중개 시에는 한 명의 중개사가 매도인(임대인)과 매수인(임차인)을 모두 찾아 계약을 체결해야 한다면, 공동중개 시에는 매도측 중개사(매물을 가지고 있는 중개사)와 매수측 중개사(손님을 데리고 있는 중개사)가 정보를 공유하며 함께 거래 계약을 진행할 수 있음.

그런데 개정안의 제안이유에서 언급하는 바와 같이, 부동산 거래의 효율성과 신속성을 도모하려는 공동중개의 당초 취지와는 달리 일부 영향력 있는 공인중개사들이 담합하여 집단을 구성하고, 중개의뢰인의 의사와 무관하게 특정 공인중개사²⁾의 공동중개 참여를 배제하는 등 부당한 거래제한 행위가 있었는바, 이는 폐쇄적인 중개 네트워크를 강화하고 공정한 시장경쟁을 저해한다는 비판이 있었음.

현행법³⁾은 이를 방지하기 위해 개업공인중개사등⁴⁾이 단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한하는 행위를 하지 못하도록 하고, 위반 시 공인중개사 자격 정지, 중개사무소 개설등록 취소 및 벌칙 규정을 함께 두고 있으나,

실제 현장에서는 공인중개사들의 담합 행위가 있더라도 현실적으로 ‘단체를 구성한 것인지’ 여부를 확인하기 어려움에 따라 해당 규제 조항의 실효성이 낮은 것으로 파악됨.

2) 신규 진입 공인중개사 또는 신산업 소속 공인중개사 등이 해당된 바 있음

3) 「공인중개사법」

제33조(금지행위) ① 개업공인중개사등은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니된다.

9. 단체를 구성하여 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 단체 구성원 이외의 자와 공동중개를 제한하는 행위

제36조(자격의 정지) ① 시·도지사는 공인중개사가 소속공인중개사로서 업무를 수행하는 기간 중에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 6개월의 범위 안에서 기간을 정하여 그 자격을 정지할 수 있다.

7. 제33조제1항 각 호에 규정된 금지행위를 한 경우

제38조(등록의 취소) ② 등록관청은 개업공인중개사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중개사무소의 개설등록을 취소할 수 있다.

9. 제33조제1항 각 호에 규정된 금지행위를 한 경우

제48조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제33조제1항제5호부터 제9호까지의 규정을 위반한 자

4) 개업공인중개사·소속공인중개사·중개보조원 및 개업공인중개사인 법인의 사원·임원

이에 개정안은 단체를 구성하지 않더라도 ‘개업공인중개사등’이 부당하게 특정 중개대상물에 대하여 중개를 제한하거나 다른 개업공인중개사등의 공동중개를 제한하여 영업을 방해하는 행위를 하지 못하도록 하고, 이를 위반하여 중개나 공동중개를 제한해서 영업을 방해하는 행위를 한 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 하려는 것임.

개정안을 통해 공인중개사가 특정 매물에 대해 중개의뢰인의 의사나 편익을 고려하지 않고 정보를 차단하는 등의 매물 독과점 현상을 방지할 수 있을 것으로 보이고, 특정 공인중개사 배척이나 거래가격 담합으로 인한 시세조작을 방지할 수 있어 불공정거래 환경이 개선될 수 있을 것으로 보이는데, 그 입법 취지가 타당하다고 생각됨.

다만, 부당한 공동중개 제한행위의 성격을 고려할 때 100만원 이하의 과태료가 실효성 확보 측면에서 적절한 수준인지 검토가 필요할 것으로 보이는데, 현행법은 허위 매물을 올리는 등 중개대상물에 대해 부당한 표시·광고를 한 자, 성실·정확하게 중개대상물의 확인·설명을 하지 아니하거나 설명의 근거자료를 제시하지 아니한 자 등 부동산 거래에 제한이 될 수 있는 행위에 대해서 500만원 이하의 과태료⁵⁾를 부과하고 있고,

5) 「공인중개사법」

제51조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제18조의2제4항 각 호를 위반하여 부당한 표시·광고를 한 자 (중략)

1의6. 제25조제1항을 위반하여 성실·정확하게 중개대상물의 확인·설명을 하지 아니하거나 설명의 근거자료를 제시하지 아니한 자 (이하 생략)

상대적으로 경미한 위반행위인 중개사무소등록증 등을 게시하지 아니한 자, 중개사무소의 이전신고를 하지 아니한 자, 손해배상책임에 관한 사항을 설명하지 아니하거나 관련 전자문서를 교부하지 아니한 자 등에 대하여 100만원 이하의 과태료⁶⁾를 부과하고 있음⁷⁾.

한편, 한국공인중개사협회에 법정 단체 지위를 부여하는 내용의 「공인중개사법 일부개정법률안」⁸⁾이 최근 통과되어 시행 예정(2026. 8. 28.)

6) 「공인중개사법」

제51조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제17조를 위반하여 중개사무소등록증 등을 게시하지 아니한 자 (중략)
3. 제20조제1항을 위반하여 중개사무소의 이전신고를 하지 아니한 자 (중략)
5. 제30조제5항을 위반하여 손해배상책임에 관한 사항을 설명하지 아니하거나 관계 증서의 사본 또는 관계 증서에 관한 전자문서를 교부하지 아니한 자 (이하 생략)

7) 참고로, 유사 입법례인 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」은 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별 취급하는 등의 불공정거래행위에 대해 연평균매출액의 4% 이하 범위에서 과징금을 부과하도록 하고, 2년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처하도록 함.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

제45조(불공정거래행위의 금지) ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 해칠 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 부당하게 거래를 거절하는 행위
2. 부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
3. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위 (이하 생략)

제50조(과징금) ① 공정거래위원회는 제45조제1항(제9호는 제외한다), 제46조 또는 제48조를 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 4를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없는 경우등에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

제125조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1억5천만원 이하의 벌금에 처한다.

4. 제45조제1항(제1호·제2호·제3호·제7호 및 제9호는 제외한다)을 위반하여 불공정거래행위를 한 자

8) 권영진의원·복기왕의원 대표발의, 의안번호 제2211676호 (주요 내용 발췌)

공인중개사법 [법률 제21024호, 2025. 8. 14., 일부개정]	공인중개사법 [법률 제21409호, 2026. 2. 27., 일부개정]
제41조(협회의 설립) ① <u>개업공인중개사인 공인중개사(부칙 제6조제2항에 따라 이 법에 의한 중개사무소의 개설등록을 한 것으로 보는 자를 포함한다)는 그 자질향상 및 품위유지와 중개업에 관한 제도의 개선 및 운용에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공인중개사협회(이하 “협회”라 한다)를 설립할 수 있다.</u>	제41조(협회의 설립) ① <u>개업공인중개사의 자질향상 및 품위유지와 중개업에 관한 제도의 개선, 운용에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국공인중개사협회(이하 “협회”라 한다)를 설립한다.</u>
② 협회는 법인으로 한다.	② 협회는 법인으로 하며, 정관을 제정하거나 변경하려는 경우에는 국토교통부장관의 인가를 받아야 한다.

인데, 해당 입법 과정에서 한국공인중개사협회를 우선 법정화하되 부당한 공동거래 제한을 금지하는 등 공인중개사의 의무와 관련된 사항을 추가하여 추후 보완하자는 논의⁹⁾가 있었는데, 개정안은 그 후속 조치로서 보완 입법하려는 취지인 점도 참고할 수 있겠음.

개정안에 대하여 국토교통부는 기존 기득권 중개사에 의한 신규 중개사 등에 대한 공동중개 제한은 진입장벽으로 작용해 중개업의 건전한 발전을 저해하고 국민의 거래 가능성을 낮게 하여 소비자 편익에도 반하는 측면이 있었으므로,

중개보수 담합 근절로 소비자 편익 증대, 기득권 독과점 규제로 신규 중개사 진입 활성화, 거래가격 담합 해소로 시세조작 방지 등이 기대되며, 현행법상 ‘단체’의 부당한 공동중개를 제한하고 있으나 단체 입증이 어려워 실효성이 낮았으므로 ‘개인’의 부당한 공동중개 제한도 규제가 필요하다는 의견임.

또한, 한국공인중개사협회도 공동중개 제한행위의 폐해를 인지하고 있고, 협회 법정화 법안 통과과정에서 그 후속 조치로서 개정안을 통과

③ 협회는 회원 300인 이상이 발기인이 되어 정관을 작성하여 창립총회의 의결을 거친 후 국토교통부장관의 인가를 받아 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

<삭 제>

9) 제428회 제3차 국토교통소위원회 (2025년 11월 24일)

시키기로 사전 합의된 바 있으며, 현재 일부 공인중개사는 개정안이 모든 공동중개 제한을 금지·처분하는 내용으로 오해하여 민원을 제기하고 있으므로 이를 해소하기 위해 개정안 시행시기에 맞춰 세부 가이드를 마련·배포할 예정이라고 밝힘.

문 의 처
02)6788-5581

□ 공동중개 개요

- (개념) 공동중개는 통상적인 부동산 거래 형태로, 부동산 거래에 대해 여러 중개사가 정보를 공유하여 거래 성사를 돕고 보수를 나누는 방식
- (공동중개 배제) 중개의뢰인의 의사와 무관하게 공인중개사가 다른 중개사의 공동중개 참여를 막거나 제한하는 행위

□ 부당한 공동중개 배제 유형(안)

◆ 중개의뢰인의 의사, 배타성, 매물 독과점, 중개보수·가격 담합 등을 통해 시세를 조작하는 등 불공정한 거래시장을 조성하는 형태

- (의뢰인 의사) 중개사가 중개의뢰인의 의사를 확인하지 않거나 반하여 타 중개사와의 공동중개를 제한·거부
- (배타·거절) 타 중개사의 공동중개 요청에 사유없이 무응답·거부·합의 후 철회 또는 지역·출신·소속·개인적 원한 등에 따라 거절
- (과한 조건부과) 공동중개를 허용하는 조건으로 중개보수·업무 등 현저하게 상대방에 불리하거나 이행이 곤란한 조건을 제시
- (독·과점) 둘 이상의 개업공인중개사등이 협정 또는 이에 준하는 방법으로 타 중개사의 공동중개 참여를 배제·제한하여 매물 독·과점
- (담합) 일정 수준 이상의 중개보수 요율 또는 매물가격 이하로 중개하는 중개사와의 공동중개를 배척하는 등 시세조작

< 유사사례 타법례 : 공정거래법 §45 >

1. 부당하게 거래를 거절하는 행위
2. 부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
3. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
4. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위
5. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위
8. 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위

10) 자료: 국토교통부

□ 기대효과

- (담합 근절) 중개보수 또는 매물가격 담합을 근절하여 소비자들이 중개사 간 서비스 수준과 수수료 비교 등 합리적 선택이 가능
- (독·과점 해소) 기득권 집단이 일대 매물 보유를 통해 집단 외 공동중개를 제한하는 행위를 금지하여 독·과점 해소 등 국민편익 증대
- (다양성 강화) 신규 중개사, 신산업 소속 중개사 등 특정중개사에 대한 배척행위를 금지하여 신산업 양성 및 신규 진입장벽 해소

□ 중개사 우려사항 및 검토

- ❶ (중개의뢰인 요청) 중개의뢰인의 “지인 중개사무소와만 단독으로 진행” 요청에 따라 타 중개사무소 공동중개를 거절했음에도 처벌 우려

⇒ 중개의뢰인의 단독중개 요구가 있었으므로, 공인중개사의 공동중개 거절은 부당하게 제한하는 사항에 해당되지 않음

- ❷ (중개사고 예방) 과거 권리관계 확인 소홀로 분쟁이 발생했거나 허위·과장 광고를 하는 중개사와 공동중개를 거절했음에도 처벌 우려

⇒ 사고 이력이 있거나 예상되는 중개사무소에 대한 공동중개 거절은 부당하게 제한하는 사항에 해당되지 않음

- ❸ (전속중개) 개업공인중개사가 전속중개계약을 체결하고 독자적으로 마케팅 진행중 타 중개사무소의 공동중개를 거절했음에도 처벌 우려

⇒ 의뢰인이 임대 또는 임차만 한정하여 전속중개를 의뢰한 경우는 과태료 대상이나, 의뢰인이 임대차 양쪽을 전속중개 의뢰 시 과태료 미해당

□ 향후계획

- 법안 통과 시 시행일(6개월 후)에 맞춰 가이드라인 마련 및 법적자문
- 상황분석을 통한 행정처분 주체인 지자체와 가이드라인 협의
- 공인중개사 대상 법안 설명회 및 가이드라인 배포