

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 安 正 根

부동산가격 공시제도의
개선방안에 관한 연구

Improving Methods of the Public Notice
System of Real Estate Appraised Value in Korea

2 0 0 6 年

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理專攻

呂 相 旭

碩 士 學 位 論 文
指導教授 安 正 根

부동산가격 공시제도의 개선방안에 관한 연구

Improving Methods of the Public Notice
System of Real Estate Appraised Value in Korea

위 論文을 不動產學 碩士學位 論文으로 提出함

2 0 0 5 年 12 月

漢城大學校 不動產大學院

不動產開發 및 管理專攻

呂 相 旭

呂 相 旭의 不動產學 碩士學位 論文을 認定함

2 0 0 5 年 12 月

심사 위원장_____ (인)

심 사 위 원_____ (인)

심 사 위 원_____ (인)

目 次

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 부동산가격 공시제도에 관한 이론적 고찰	5
제1절 지가조사제도의 연혁	5
1. 근대화 이전	5
2. 일제시대	6
3. 근대화 이후	7
제2절 공시지가제도	13
1. 공시지가의 개념	13
2. 공시지가 평가시 고려사항	13
3. 공시지가의 법적성질	19
4. 표준지공시지가	24
5. 개별공시지가	36
제3절 주택가격공시제도	49
1. 주택가격공시제도의 개념	49
2. 주택공시가격의 법적 성질	50
3. 단독주택가격	51
4. 공동주택가격	60

제3장 외국의 공시지가제도 62

제1절 독일 63

- 1. 연혁 63
- 2. 감정인위원회 65
- 3. 표준지가격 67
- 4. 통일가격 68

제2절 일본 69

- 1. 연혁 및 목적 69
- 2. 공시지가의 산정과 공고 70
- 3. 개별지가의 산정 72

제3절 중국 73

- 1. 연혁 73
- 2. 지가공시제도 75

제4절 대만 76

- 1. 연혁 76
- 2. 규정지가(規定地價) 77
- 3. 공고현치(公告現值) 78

제5절 각국의 공시지가제도에 대한 비교고찰 79

제4장 부동산가격 공시제도의 문제점 및 개선방안 82

제1절 공시지가제도의 성과 82

1. 토지공개념과 공시지가	82
2. 지가체계의 일원화	84
3. 지가정보 및 토지특성정보체계의 구축	85
 제2절 공시지가제도의 문제점 및 개선방안	86
1. 제도적 측면	86
2. 운용적 측면	87
3. 기술·실무적 문제	93
4. 법률적 측면	98
 제3절 주택가격공시제도의 문제점 및 개선방안	100
1. 표준주택가격 평가모형과 주택거래의 유형	100
2. 표준주택선정 및 분포의 적정성	101
3. 주택가격비준표의 문제	104
4. 개별주택가격의 산정방법의 문제	106
 제5장 결론	108
 참고문헌	112
 ABSTRACT	117

表 目 次

<표 2-1> 공시지가제도 이전의 우리나라 공적지가체계(1970~1990년)	10
<표 2-2> 국토이용관리법과 지가공시법의 차이점 비교	12
<표 2-3> 표준지의 분포기준	26
<표 2-4> 개별공시지가 산정방법	39
<표 2-5> 개별주택가격 산정방법	59
<표 3-1> 일본의 지가제도	70
<표 3-2> 일본의 1998년도 표준지수 및 밀도(단위; point, km ² /point)	71
<표 3-3> 중국의 지가체계와 개념	75
<표 3-4> 공적지가 채택국가의 지가공시제도와 토지가격 산정	80
<표 4-1> 연도별 전국 공시지가 합산액	90
<표 4-2-1> 연도별 지가변동률 현황(행정구역별)	91
<표 4-2-2> 연도별 지가변동률 현황(행정구역별)	92
<표 4-3> 지가산정담당공무원의 근무기간 현황	93
<표 4-4> 산정지가 검증실시결과	96
<표 4-5> 주거물 유형별 표준주택 분포현황	103

圖 目 次

[그림 2-1] 표준지가격공시절차도	29
[그림 2-2] 합동조사반 체계도	38
[그림 2-3] 토지가격비준표의 구성도	40
[그림 2-4] 유사가격권 개념도	42
[그림 2-5] 개별공시지가 산정·결정절차	44
[그림 2-6] 표준주택가격 조사·평가절차	54
[그림 2-7] 개별주택가격 조사·평가절차	56
[그림 2-8] 주택가격비준표의 개념	57
[그림 2-9] 주택가격비준표 작성절차	58
[그림 2-10] 주택가격비준표 구성도	59

제1장 서론

제1절 연구의 목적

정부는 2005년 1월 14일 세부담의 형평성을 제고하기 위하여 주택에 대한 토지·건물 통합 과세를 내용으로 하는 부동산 보유세제 개편과 부동산실거래가신고제의 시행에 대비하여 현행 공시지가제도 외에 토지와 건물의 적정가격을 통합평가하여 공시하는 주택가격공시제도를 도입하였다. 이에 따라 각 중앙행정기관별로 분산되어 있는 부동산가격의 평가체계를 일원화하고자 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률(이하 ‘지가공시법’이라 한다)」을 전면 개정하여 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률(이하 ‘부동산가격공시법’이라 한다)」¹⁾이 공포·시행되었다.

법률의 시행에 따라 건설교통부장관은 1월 1일을 공시기준일로 하여 표준주택가격을 결정·공시하도록 하고, 시장·군수·구청장은 개별주택가격을 조사·산정하여 감정평가업자의 검증을 받은 후 매년 4월 30일까지 개별주택가격을 결정·공시하여야 한다. 또한 개별공시지가 공시일을 매년 6월 30일에서 5월 31일로 변경하였다.

현행 우리나라의 부동산공시제도는 토지는 건설교통부의 공시지가를 평가기준으로 삼고, 건물은 행정자치부의 시가표준액과 국세청의 기준시가를 평가기준으로 삼고 있다. 이와 같이 다원적인 공적평가제도는 국민의 행정에 대한 혼란과 과표의 현실화에 제약요인으로 작용하고 있다. 특히 시장의 거래관행상 토지와 건물이 하나의 부동산으로 거래되고 가격을 형성하는 데도 불구하고 각 부처들은 토지와 건물을 분리하여 평가하고 있다. 또한 토지와 건물을 구분하여 별도의 과표와 별도의 세율로 과세함으로써 각각의 과세표준과 실거래가격과의 괴리가 나타나고, 이것이 원인이 되어 주택유형별, 지역별 과세의 형평이 저해되고 있으며 부동산 보유과세제도에 불합리한 점이 노

1) 법률 제7335호, 2005. 1. 14.

출되고 있다. 따라서 현행처럼 토지와 건물에 대한 평가 및 공시제도가 다원화되어 있고 토지와 건물을 구분하여 평가하는 경우에는 공시가격이 시장의 실거래가격을 반영하는데 한계가 있다.

부동산가격공시제도의 목적은 토지, 주택 등 부동산의 적정가격을 공시하여 부동산 가격산정의 기준이 되게 하고 토지·건물·동산 등의 감정평가에 관한 사항을 정함으로써 이의 적정한 가격형성을 도모하며, 나아가 국토의 효율적 이용과 국민경제의 발전에 기여함에 있다.²⁾ 이에 따라 정부는 토지의 경우는 1989년에 일원화된 공시지가체제로 발전시켜왔으며, 건물의 경우는 2005년 1월 14일 지가공시법의 전면개정을 통하여 주택에 대한 공시체계를 규정하고 있다.

그러나 공시지가제도의 경우 제도 도입 당시의 입법 취지는 모든 공적지가를 일원화하여 다양한 목적 수행에 사용하기 위함이었으나, 제도의 시행결과 표준지의 선정문제, 선정된 표준지에 대한 합리적인 평가기준의 미비, 보상과 과세라는 대립되는 이익의 조정이라는 적용의 이원성 문제, 실거래가격과의 괴리문제, 공시지가 관련 행정공무원의 전문성 결여 등 여러 가지 문제점이 발생되고 있다. 또한 주택가격공시제도는 충분한 검토과정을 거치지 못한 채 긴급히 도입되었기 때문에 주택가격비준표와 주택특성의 조사 미비 문제, 부동산시장에서의 거래유형과 평가방법상의 적합성 문제, 표준주택선정 및 분포의 적정성, 주택가격비준표의 작성단위 문제, 개별주택가격 산정방법상의 문제 등 많은 문제점을 갖고 있다.

따라서, 본 연구는 부동산가격공시제도의 문제점을 체계적으로 분석하기 위해 우선 지금까지 발전되어온 한국의 지가체계 연혁과 현행 공시지가제도 및 주택가격공시제도의 공시절차와 방법, 법적성질, 효력 등 이론적 고찰을 한다. 또한 외국의 공적지가제도를 검토하여 비교·분석함으로써 지금까지 선행연구에서 제시되어온 공시지가제도의 문제점과 성과를 재조명해보고, 2005년부터 도입 시행되고 있는 주택가격공시제도의 제도적·운영적 측면을 검토·분석하여 그 문제점과 개선방안을 모색해 보기로 한다.

2) 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제1조

제2절 연구의 범위와 방법

부동산가격공시제도는 토지에 대해서는 공시지가, 건물에 대해서는 단독주택 및 공동주택에 한해 토지와 건물을 일괄하여 평가하도록 규정하고 있다. 공시지가는 표준지공시지가와 개별공시지가로 대별되며, 전자는 토지시장의 지가정보를 제공하고 일반적인 토지거래의 지표가 되며, 국가·지방자치단체 등의 기관이 그 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 개별적으로 토지를 감정 평가하는 경우에 그 기준이 된다. 후자는 표준지공시지가를 기준으로 산정되며 개발부담금의 부과 또는 조세 부과의 목적으로 시장·군수·구청장이 결정·공시한다.

또한 주택가격공시는 단독주택에 한하여 공시지가와 마찬가지로 표준주택과 개별주택가격으로 각각 결정·공시하고, 공동주택은 호별 전수조사를 통해 공시기준일 현재의 적정가격을 결정·고시하게 된다.

본 연구는 공시지가제도 및 주택가격공시제도 전반에 대해서 논의를 전개하였고, 지금까지 드러난 문제점과 그 개선방향을 제시하기 위한 이론적 체계를 정비하는 것을 그 범위로 한다.

본 논문은 한국의 부동산가격공시제도의 이론적 고찰에서부터 출발한다. 우선 공시지가제도의 역사적 정착과정과 법적성질, 제도적 운영실태, 적용범위 등 전반적인 내용을 살펴보고, 이어서 보유세제 개편의 일환으로 도입된 주택가격공시제도의 내용을 검토한다.

다음은 외국의 공적지가제도에 대한 이론적 검토를 실시한다. 공적지가제도의 선두 국가인 독일의 공적지가제도를 비롯하여 일본, 중국, 대만 등 대부분의 대륙법계 국가들의 지가제도에 대해 살펴본 후 비교·검토하고 시사점을 살펴보기로 한다.

그리고 현재까지 실시되어온 공시지가제도 및 주택가격공시제도의 공시현황과 제도적·법률적 내용을 검토함으로써 그 문제점을 분석하고 제도적·법률적·실무적 개선방안을 제안하고자 한다.

본 연구는 국내외의 서적·자료의 수집 및 검토과정을 거쳐 외국의 공적지가제도를 검토하고, 우리나라 부동산가격공시제도는 제도적 독자성을 띠고 있는바 국내의 선행연구 자료를 참고하고 현장에서 실제 공시지가평가 업무에 종사하는 감정평가사 등 관련전문가들의 견해 및 연구물 등의 자료를 활용함으로써, 제도·운용·법률 및 기술·실무상의 문제점 및 발전방향을 제시하고 그 개선방향을 마련하고자 한다.

제2장 부동산가격 공시제도에 관한 이론적 고찰

제1절 지가조사제도의 연혁

1. 근대화 이전

과거 대부분의 국가와 사회에서 부동산(토지)소유권은 국가와 사회 공동의 재산이었던 것과 마찬가지로 우리나라의 경우도 조선시대 말까지 토지는 모두 국유지였다. 세조 6년(1460년)에 제정된 전지가사매매한조(田地家舍賣買限條)에 따라 토지소유권이라고 할 수 있는 지계의 거래가 허락되었다고 하더라도, 이것은 토지에서 산출된 농산물 중 일부를 사용료로 징수할 수 있는 권리(수조권)에 대한 매매로서 오늘날 시장에서 거래되는 사유화된 소유권이 아니었다.

이러한 국유지 원칙은 고종 2년(1865년)에 편찬된 대전회통(大典會通) 및 육전조례(六典條例)에서 확인할 수 있다.³⁾ 1876년의 이른바 병자년 강화조약과 1882년 조선·미국수호통상조약에서도 가옥의 임대 및 매매는 허락하지만 토지의 임대 및 매매는 불허하고 있는 것을 통해서도 재확인 할 수 있다. 따라서 우리나라에서 역사성과 전체적인 체계성을 가지는 부동산의 가치평가는 이들 국유지에 대한 일종의 사용료(지대)인 조세를 부과하기 위한 토지가치 평가가 거의 전부였다.

우리나라의 조세제도는 조庸조(租庸調)⁴⁾라는 세 가지 종류로 출발하였고, 이 체제는 일제시대 이후 근대적인 세제가 확립될 때까지 지속되었다.

3) 정희남/ 채미옥, “우리나라 부동산가치와 평가제도에 관한 역사적 고찰”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000, p.2.

4) 이중 조(租)는 전조(田租)로서 토지에 과세하여 곡물을 받는 것이었다. 이것은 오늘날 토지세와 같은 성격으로서 일제시대 이전까지는 농지에 대해서만 부과되었다. 이후 토지관련 조세는 시가지, 대지, 임야 등 전체 토지로 확대되었고, 오늘날 종합토지세, 재산세, 취득세, 등록세, 양도소득세 등으로 이어지고 있다.

2. 일제시대

1883년 조선·영국수호통상조약 이후 토지가 사적으로 거래되기 시작함으로써 그 동안의 토지 국유지 원칙은 사라지고 사적소유가 인식되기 시작하였다. 그 후 1906년 10월의 조선부동산증명령과 1910년 3월의 조선민사령 및 조선부동산등기령이 제정되면서 토지에 대한 사적소유가 재인식되었으나 이에 대한 실질적인 수혜자는 조선에 몰려들던 일본인이었다. 1910년 한·일 합방 이후 일제의 식민지 정책은 토지제도의 정비에서부터 시작하였다.

일제는 1912년 조선의 토지실태를 정확히 파악한다는 명분으로 「조선토지조사령」을 발표·추진하였다.⁵⁾ 1914년 제정된 지세령(地稅令) 및 시가지세령(市街地稅令)에 의해 농지 외에 일반토지에 대한 별도의 소유권과 별도의 가격을 인정하게 되었다. 그 후 1918년 토지조사사업이 완료된 후 토지 및 임야대장이 정비되고 근대적인 지적제도가 도입됨으로서 완전히 정착되기 시작하였다. 또한 1912년의 조선등록세령에 의해 부동산거래를 등기할 때 부동산가격을 표준으로 등록세를 납부하고 1914년의 지세령과 시가지세령에 의해 시가지가 과세대상으로 포함되는 등 과세대상이 확대되자, 종전의 토지생산량 기준으로 구분하던 토지세 부과기준이 임대가격 기준으로 전환되었다. 그리고 이러한 임대가격을 기준으로 하는 토지과표가 1943년 3월에 개정된 조선지세령에 의해 최초로 도입되었다.

토지조사사업은 과거에는 파악이 거의 불가능했던 음결(陰結)등 감추어진 토지를 단 한 번의 조사로 파악할 수 있었다는 긍정적인 효과를 가져왔다. 또한 근대적인 측량기술을 동원하여 지적(地籍)을 과학화함으로써 전국의 지도를 제작할 수 있도록 하였고, 근대적인 등기제도의 마련과 토지세체의 체계를 확립하는 데 적지 않은 기여를 한 것이 사실이다.⁶⁾ 그러나 일제에 의해 시행된 토지조사사업과 제도들은 효과적인 식민지 착취와 약탈을 위한 방편에 불과했다.

5) 그러나 이때의 토지조사는 소유권조사 및 지형지물의 측량 등에 큰 비중을 두었기 때문에 체계적인 토지가격조사라고 보기는 어렵다.

6) 이태교, 토지정책론 (法文社, 2001), p.250.

3. 근대화 이후

가. 사적지가조사체계⁷⁾

일제강점기 이후 체계적이고 순수한 목적의 지가조사는 식산은행의 기능을 이어 받은 한국산업은행에서 시작하였다. 한국산업은행은 1954년 설립 초기부터 투·융자 실행에 앞서 그 適否判斷의 기초자료로 활용하고 아울러 시가지의 변천상황을 가격면에서 관찰할 수 있도록 한 내규에 따라 매년 지가조사를 실시하였다.⁸⁾ 1963년부터는 산업은행이 주축이 되어 발족한 “大韓金融團鑑定業務研究會”에서 통일된 시가를 협의·결정하는 방향으로 전환하게 되었으나 조사지점의 결정, 조사방법, 조사서 기재요령⁹⁾이나 편제 등은 종전의 산업은행과 같았고 산업은행의 주관 하에 한국감정원 설립 시까지 계속 실시되었다.

그 후 1969년 4월 25일 감정평가전문기관인 한국감정원이 설립되면서 이 업무는 산업은행의 기술지도 아래 한국감정원으로 이관되었다. 따라서 한국감정원에서는 조사범위를 확대하고 자료의 객관성을 부여하고자 지역별로 해당지역의 금융기관 및 鑑定有關機關의 책임자와 협의를 거친 후 최종적으로 경제기획원의 공표협의를 받아 지가를 조사·발표하였다. 이 조사표는 정부의 공적지가자료인 지가공시제도 도입 시까지 현실을 가장 많이 반영하는 토지가격의 참고자료로써 한국감정원을 비롯한 금융기관의 업무용 자료 또는 국가기관이나 연구기관의 중요 정책수립 자료로 활용되어 왔다. 그러나 1989

7) 尹昌九, “韓國 都市地域 地價變動에 관한 實證的 研究(서울特別市를 중심으로)”, 仁川大學校 大學院 法學博士學位論文, 1992.12, p.72. 이하 참조; 鞠忠鉉, “公示地價制度의 公法的 研究”, 全南大學校大學院 博士學位論文, 2002.8, p.33. 이하 참조.

8) 이와는 별도로 齊一銀行(1956년 6월), 農業銀行(1957년 11월) 등의 금융기관에서도 담보물관리를 위한 목적의 토지시가 조사가 있었으나 이들 가격은 담보안정성을 기하기 위하여 정상가격의 60~70% 수준을 조사한 것이며 大韓金融團鑑定業務研究會 설립이후로는 자료를 발표하지 않았다.

9) 1961년 11월 이전에는 都心地帶는 시가의 70%, 郊外地帶는 60% 평가하도록 되어있었던 담보물평가기준을 도심지대는 시가의 90%, 교외지대는 80%를 기준으로 하도록 개정하였고, 다시 1962년 4월에는 抵當主義 방식에서 時價主義, 現況主義 방식으로 개정하여왔다; 韓國産業銀行, 韓國産業銀行十年史, 1964, pp.403~408.

년 정부의 지가 일원화 방침에 따라 이러한 사적체계의 조사는 중단되었다.

나. 공적지가체계로의 전환

우리나라의 지가공시제도는 그 내용상의 의미는 좀 다르지만 이미 도시계획법(제55조) 및 토지수용법(제16조의2)에서 지가고시라고 하여 극히 한정적으로 시행한 데서 그 유래를 찾을 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 1971년 12월 31일 「국토이용관리법(법률 제2408호)」이 제정되어 기준지가제도가 도입되면서 이는 폐지되었고, 이 기준지가제도에 의해 비로소 우리나라의 공적인 지가관리제도가 시작되었다고 볼 수 있다. 왜냐 하면 전자는 수용토지의 지가를 수용전에 장래의 특정 목적을 위하여 미리 고시하는 것이고, 후자는 일정한 표준지의 지가수준을 장래의 불특정 목적을 위하여 미리 고시하는 것이기 때문이다.¹¹⁾

우리나라의 경우 근대화시기에 급속한 도시화와 산업화 과정을 거치면서 지가가 급등하고 이에 따른 개발이익이 사유화되면서 토지에 대한 투기가 극심해짐에 따라 사회적·국가적 차원의 문제점이 제기됨과 동시에 토지 재산권에 대한 공공성 문제가 제기되었다. 이와 같은 상황에서 지가를 안정시키고 토지이용을 증대시키기 위하여 「국토이용관리법」을 제정하여 기준지가제도를 실시하였다.

기준지가제도는 지가의 부당한 변동의 억제, 토지이용계획의 원활한 수행을 목적으로 함으로써, 지가가 현저히 변동할 우려가 있는 지역을 고시대상 지역으로 한정하여¹²⁾ 공공시설용지를 매수하거나 토지를 수용하는 경우에 기준지가를 그 지가 또는 보상의 기준으로 하였다. 즉 기준지가는 공업단지, 관광지, 신도시 등의 개발지역에 대한 보상가격 산정에 주로 활용되어 왔다. 이

10) 李善永, 土地收用과 補償法論(法元社, 1997), p.509.

11) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.34.

12) 「국토이용관리법」 제 29조는 고시대상지역을 ① 도시계획구역과 그 주변지역, ② 공업개발장려지구·수출자유지역·수출산업공업단지 및 기계공업단지와 이들 예정지, ③ 국민주택을 집단적으로 건설할 지역, ④ 건설교통부령으로 정하는 공공시설 설치 예정지와 그 주변지역, ⑤ 개발사업이나 보전사업을 시행할 지역으로서 지가의 현저한 변동이 우려되는 지역으로 하고 있다.

와 같은 기준지가는 이후 개정작업을 거쳐 전국적으로 적용범위를 확대하여 일반토지거래의 지표 및 토지거래 허가 또는 신고 시 표준지가 산정의 기준으로 삼게 하고, 그 고시대상도 전국화하였다.¹³⁾ 그 후 기준지가를 3년마다 재고시할 수 있도록 하고, 기준지가에 의한 평가 기준과 방법을 개선하였으며, 국가·지방자치단체·정부투자기관 등이 행정목적을 위하여 지가를 산정하는 경우에 이 기준지가를 참작하도록 하여 그 활용범위를 확대하였다.¹⁴⁾

그러나 기준지가는 특히 본 고시와 재고시기간의 시차가 장기화됨에 따라 시가와와의 괴리가 발생하는 것이 큰 문제점으로 지적되었다.¹⁵⁾ 또한 기준지가는 전국적인 규모의 표준지에 대하여 많은 예산과 인력을 동원하여 평가했음에도 재평가 기간이 6~9년이나 경과함에 따라 유용성이 훼손되었으며, 그 적용범위도 토지수용시 보상액 산정에만 사용되어 공적지가로서의 기능이 완전한 것은 아니었다.

내무부의 과세시가표준액은 지방세법에 근거하여 지방세인 취득세, 등록세, 재산세 등의 과세표준을 위하여 1975년부터 토지평가사, 공인감정사(표준지가의 경우) 또는 공무원(비준지의 경우)이 평가한 것을 결정·고시하는 것이다.¹⁶⁾ 그러나 과세시가표준액은 객관적인 평가기준의 없어, 실제로 산정 지가가 시가의 평균 15%에 불과했으며, 지역간 또는 동일지역내 토지용도간의 많은 차이가 존재하여 과세행정의 형평성과 능률성에 큰 문제를 제기하였다.

13) 1978년 12월 5일 法律 제3139호로 國土利用管理法 改正.

14) 1982년 12월 31일 法律 제3642호로 國土利用管理法 改正. 이때부터 地價體系 내지 地價評價體系가 一元化 되었다고 볼 수 있으나, 이의 시행에 필요한 施行令이 마련되지 않아서 그 실효를 거두지 못하였다고 볼 수 있다; 李善永, 前掲書, p.510, 각주3); 鞠忠鉉, 前掲論文, p.35, 각주75) 재인용.

15) 黃明燦, “우리나라 공시지가제도의 문제점과 개선방향”, 建國大學校 研究論叢 第25輯, 1998, p.8.

16) 上掲同.

<표 2-1> 공시지가제도 이전의 우리나라 공적지가체계(1970~1990년)

구분	기준지가	과세시가표준액	기준시가	토지 감정시가
평가 목적	-토지거래허가제, 신고제 심사기준 -토지수용보상액 산정 기준 -일반토지거래의 지표	-취득세, 등록세, 재산세 등의 과세표준	-특정지역 내 양도소 득세 등의 과세표준	-담보, 자산재평 가 등의 산정기준
근거 법률	국토이용관리법	지방세법	소득세법, 상속세법	감정평가에 관한 법률
평가 기관	건설교통부	행정자치부	국세청	한국감정원
평 가 자	토지평가사	표준지:토지평가사 또는 공인감정사 비표준지:공무원	공무원	공인감정사
표준 지수	87년:76,000필지조사 (73년 이후 누계: 334,000필지)	88년:121,211필지	별도의 표준지 없음(필 지별 토지 등급에 일정 배율을 곱하여 산정)	
문 제 점	-본 고시와 재고시간 의 시차 장기화로 기 준지가와 실제가격간 乖리발생	-객관적 지가산정 기준의 미비로 지가산정 공무원의 자의성 개입 -과세시가표준액이 시가보다 크게 낮 음(1992년의 경우 15.3%)	-지가급등지역 및 투기 우려지역만을 대상으 로 특정지역을 지정하 고 기준시가를 산정 -과표에 일정 배율을 곱해 산정함으로써 과표의 신뢰성 하락	-도시지역 토지만을 대상으로 함

자료: 국토개발연구원, 「국토 50년-21세기를 향한 회고와 전망」, 1996. p.856.

또한 1978년에 도입된 국세청의 기준시가는 소득세법 등에 근거한 것으로서 특정지역내 양도소득세, 법인세, 특별부가세와 같은 국세의 과세표준으로 사용되었다. 기준시가는 국세청 공무원에 의하여 필지별 토지등급에 일정비율을 곱하여 산정하였다. 하지만 기준시가는 일부지역인 특정지역에 한하여 평가하였을 뿐 아니라 그 산정과정도 토지등급에 일정비율을 곱하는 단순작업에 불과하여 올바른 시가를 반영한다고 볼 수 없다.

한편 한국감정원과 농협에서는¹⁷⁾ 담보용 부동산인 토지의 지가를 평가하였

17) 한국감정원의 평가는 공인감정사에 의하였으며, 농협의 평가는 농협직원에게 의하였다.

으며, 이를 토지시가라 하였다.

이와 같이 공적지가체계는 건설부, 내무부, 국세청 등 정부기관별로 다원화되어 있었다. 각 기관별로 사용목적에 따라 각기 다른 기준에 의하여 지가를 조사·평가함으로써 지가체계의 일관성이 결여되어 공적지가에 대한 국민의 신뢰도가 낮았으며, 더불어서 국가의 행정목적 수행에 막대한 지장을 초래하였으며, 결국 행정의 공신력을 떨어뜨리는 요인이 되었다.

다. 공시지가제도의 도입

앞서 살펴본바와 같이 공시지가 이전에는 정부의 부처에 따라 각기 다른 지가를 적용하였다(<표 2-1> 참조). 이처럼 다원화된 공적지가체계는 지가 수준의 객관성 결여, 공적 지가에 대한 국민의 신뢰성 저하, 인력 및 예산의 낭비를 초래하여 토지정책을 효과적으로 수행하는데 장애가 되었다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 공적지가제도의 일원화가 요구되었다. 또한 1989년에 시작된 토지공개념제도의 성공적인 추진을 위해서 지가제도의 합리화도 요구되었다. 이에 따라 일원화된 공적지가제도로써 공시지가제도가 도입되었다.¹⁸⁾ 「지가공시법」의 시행과 더불어 1989년 7월 1일에 일원화된 공적지가로서 최초로 고시된 공시지가는 이후 매년 1월 1일을 기준으로 건설교통부장관이 고시하고 있다. 공시지가제도의 도입과 동시에 기준지가제도는 물론 기존의 공적지가체계는 중단되었으며, 1972년 12월의 「국토이용관리법」에 의한 ‘토지평가사’와 1973년 12월의 「감정평가에 관한 법률」에 의한 ‘공인감정사’로 양분되었던 자산평가제도 ‘감정평가사’로 통합되어 감정평가제도의 발전을 이루는 계기가 되었다.

「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」의 제정에 의해 도입된 공시지가는 국토이용관리법상의 기준지가제도를 개선한 것으로 주요 차이점을 살펴보면 다음과 같다.¹⁹⁾

18) 이태교, 前掲書, p.238.

19) 李善永, 前掲書, pp.511~512.

<표 2-2> 국토이용관리법과 지가공시법의 차이점 비교

구 분	국토이용관리법	지가공시법
용어	· 기준지가(동법 제29조 제1항) · 정상가격(동법 제29조 제3항)	· 공시지가(동법 제2조 제1호) · 적정가격(동법 제2조 제2호)
고시절차	· 고시전 중앙토지수용위원회의 확인 (동법 제29조 제1항)	· 중앙토지평가위원회의 심의 (동법 제4조 제1항)
표준지 선정기준	· 1km ² 단위, 5개지목(전,답,대,임야, 잡종지)-3등급(동법 제29조 제3항 및 동법 시행령 제48조 제3항)	· 지역별 · 용도지역별 · 지목별 필지수(100필지 단위) 기준(동법 제4조 제2항 및 동법 시행령 제3조, 표준지의 선정 및 관리지침)
표준지 가격시점	· 고시 대상지역 공고일 기준 매3년(동법 제29조 제1항)	· 1년마다 일정한시점(매년 1월 1일) (동법 제4조 제1항, 제2항)
이의신청 기간	· 6월(동법 제29조 제6항)	· 최초 60일, 1995년 개정시 30일로 변경(동법 제8조 제1항)
토지평가 방법	· 지가변동률, 도매물가상승률, 인근유사토지의 정상거래가격 및 기타 사항을 참작(동법 제29조 제5항)	· 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌 표준지공시지가 기준 (동법 제9조)

자료: 鞠忠鉉, “公示地價制度의 公法的 研究”, 全南大學校大學院 法學科 博士學位論文, 2002.8, pp.36~38 정리.

제2절 공시지가제도

1. 공시지가의 개념

정부는 토지조세의 부과나 토지정책의 수립과 집행 등을 위해 지가를 조사·평가할 필요성이 있다. 이에 따라 정부는 공시지가제도를 도입하여 건설교통부장관으로 하여금 조사·평가하여 매년 공시기준일 현재의 단위면적당 표준지의 가격을 공시하고 있다(부동산가격공시법 제2조 제5호).

부동산가격공시법 제1조는 “이 법은 토지, 주택 등 부동산의 적정가격을 공시하여 부동산 가격산정의 기준이 되게 하고, 토지·건물·동산 등의 감정평가에 관한 사항을 정함으로써 이의 적정한 가격형성을 도모하며, 나아가 국토의 효율적인 이용과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 함으로써 공시지가의 목적을 규정하고 있다.

그러나 공시지가의 개념과 관련하여 적정가격과 정상가격, 적정가격과 실거래가격, 개별적 가격과 구체적 가격 등 가격개념에 대한 명확한 정의와 합의가 이루어지지 않고 있는바, 아래에서는 공시지가 평가시 고려해야 할 사항에 대해 살펴보고자 한다.

2. 공시지가 평가시 고려사항

가. 적정가격과 정상가격

공시지가 평가시에 적절한 가격수준의 도출을 위해서는 부동산가격공시법상의 적정가격과 감정평가규칙상의 정상가격의 개념을 정립할 필요가 있다.

부동산가격공시법 제2조에서는, “적정가격이라 함은 당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 높다고 인정되는 가격”이라고 정의하고 있다(동조 제6호).

한편 「감정평가에 관한 규칙(이하 ‘감정평가규칙’이라 한다)」 제4조에서는,

“정상가격이라 함은 평가대상토지 등이 통상적인 시장에서 충분한 기간 거래된 후 그 대상물건의 내용에 정통한 거래당사자간에 통상 성립한다고 인정되는 적정가격”이라고 되어 있다. 따라서 이것이 동일개념인지 아닌지에 대해서 다소간의 논란이 있는바 여기에서는 공시지가 산정의 기준이 되는 적정가격이 무엇을 의미하는지 고찰해 보고자 한다.

1) 가치와 가격

부동산평가에서 가격(price)과 가치(value)를 엄격하게 구분하는 바, 가격이란 “특정부동산에 대한 교환의 대가로서 시장에서 매수자와 매도자간에 실제 지불된 금액”이며, 가치란 “장래 기대되는 편익을 현재가치로 환원한 값”이다.²⁰⁾ 가치와 가격에 대한 구별의 필요성은 미국의 대공황이라는 시대적 배경을 가지고 있다. 대공황 시기에 저당 잡힌 주택이나 건물이 시장에서 헐값으로 거래되자 부동산소유자들은 현재의 시장가격이 대상 부동산의 진정한 가치를 반영하는 것은 아니라는 생각을 하게 되었던 것이다.

가치란 어떤 재화나 용역이 다른 재화나 용역을 교환의 대상으로 지배하는 힘이며 따라서 가치는 재화의 내재적 질(intrinsic quality)에 의해 결정되는 것이 아니라 재화간 교환의 비율이라고 할 수 있으며, 이렇게 볼 때 가치는 교환 당사자의 주관적 견해에 의해서도 결정될 수 있으며, 교환의 매매물로 임대가 필수적인 것은 아니다. 또한 가치는 토지와 같은 내구재에 있어서는 장래에 기대되는 편익을 현재가치로 환원한 값이며 이러한 가치는 전문적인 지식을 갖춘 평가사만이 행할 수 있다는 것이다.²¹⁾

그런데 장기적으로 가격이 가치에 수렴될 것이라는 전제는 합리적인 생산자 및 소비자의 행동 및 그를 종합한 총체적인 시장기능의 합리성과 시장의 불완전성에 대한 정부의 제거노력을 전제로 한 것이다.

또한 가격은 이미 실현된 과거의 값(past worth)이지만 가치는 대상 부동산에 대한 현재의 값(present worth)으로서 평가목적에 따라 무수히 많은 가

20) 安正根, 不動産評價理論[제3판] (法文社, 2002), p.34; 부동산평가에서 아무런 수식어를 붙이지 않고 단순히 ‘가치’라고 하면 보통 시장가치(market value)를 의미한다.

21) 安正根, 上掲書, pp.32~35.

치가 존재할 수 있다. 즉 어떤 부동산에 대한 가치는 시장가치, 보험가치, 저당가치, 보상가치, 장부가치 등 무수히 많은 가치가 동시에 성립될 수 있다. 이것을 ‘가치의 다원적 개념(multiplication-of-value concept)’이라고 한다.²²⁾ 대부분의 평가과제(appraisal assignment)에서는 시장가치의 추계가 가장 일반적이며 정당가치(just value), 공정가치(fair value), 진성가치(true value), 정상가치(normal value) 등은 실제로 시장가치와 동일한 개념이다.

그런데 공시지가는 감정평가사에 의해 추정되며 추정시에는 실거래 가격이 참고 되고 있으므로 시장가격은 아니다. 설사 실거래 가격을 공시지가로 평가하였다고 하더라도 그것은 감정평가사의 판단을 거친 것이므로 추계된 시장가치로 봄이 타당할 것이다. 결국 중요한 것은 시장의 완전성에 대한 평가 자체도 평가사의 임무 중의 하나가 되며, 거래가격에 관한 자료가 없을 경우의 가치추계에 있어 어느 정도까지의 시간적 범위(time horizon)를 고려의 대상으로 하느냐 하는 것도 평가사가 판단해야 할 중요한 임무가 되는 것이다.²³⁾

2) 적정가격과 정상가격의 관계

적정가격(normal은 부동산가격공시법 제2조 제6호에 규정되어 있으며, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서도 사용하고 있다. 한편 정상가격은 감정평가규칙 제4조 제1호에 규정되어 있다.

과거에는 적정가격은 사회적으로 적당하다고 판단되는 가격으로 보다 작위적이고 윤리적인 판단을 포함하는 전문적인 개념이라 할 수 있으므로 이를 당위가격(sollen price)이라고, 정상가격은 존재가격(sein price)으로 해석하기도 하였다. 이에 따라 정상가격이 존재가격(Sein)인가, 아니면 당위가격(Sollen)인가의 문제는 적정가격과 정상가격의 동일성 논쟁에서 주요한 쟁점이었다. 그러나 종전 지가공시법(개정법률 제6237호) 제2조 제2항에서 ‘적정가격’의 개념을 “당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우, 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”으로 그 개념을 수정하여, 이때까지 모호하게 표현되었던 적정가격의 개념이 시장가치

22) 安正根, 上掲書, p.35.

23) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.51.

(market value)를 의미한다는 것을 분명히 하고 있다.²⁴⁾ 즉, 관계법령에서 사용하고 있는 정상가격(normal value)이나 적정가격(justified value)은 바로 시장가치를 의미한다(안정근, 1994, p.82). 미국평가협회인 Appraisal Institute에서는 “시장가치란 다음과 같은 조건이 충족된 상황에서 대상 부동산의 특정권익에 대해 성립될 가능성이 가장 많은 가격”이라고 정의하고 있다(Appraisal Institute, 1996, pp.21-22).²⁵⁾

- ① 특정일 현재 매매완료가 발생할 것.
- ② 평가대상 부동산권익에 대한 공개경쟁시장이 존재할 것.
- ③ 매수자와 매도자들은 각자 충분한 지식을 가지고 사려깊게 행동할 것.
- ④ 가격은 부당한 자극(undue stimulus)에 의해 영향 받지 아니 할 것.
- ⑤ 매수자와 매도자들은 전형적으로 동기화되어 있을 것.
- ⑥ 거래쌍방은 자신들의 최선의 이익을 고려하여 행동하고 있을 것.
- ⑦ 대상부동산에 대한 마케팅 노력은 적절한 것이었으며, 대상부동산은 합리적 시간 동안 공개 시장에 노출되었을 것.
- ⑧ 매매가격은 미화 현금이나 또는 그것과 비교될 수 있는 금융적 장치(financial arrangement)에 의해 지불되었을 것.
- ⑨ 가격은 어떤 특별하거나 창의적인 금융방법이나 관련당사자가 허용하는 매매양허에 영향 받지 아니한 것으로서, 매도 부동산에 대한 정상적인 조건을 반영하는 것일 것.

개정된 적정가격의 개념은 기존의 개념과 다음 몇 가지 점에서 차이가 난다고 볼 수 있다.²⁶⁾

첫째, 개정된 개념에는 과거에는 없던 시장조건이 새로 부과되고 있다는 것이다. 즉, 평가대상 특정권익에 대한 공개경쟁시장이 존재해야 된다는 것이며, 대상부동산은 합리적인 시간 동안 시장에 노출되어 있어야 한다는 것이

24) 安正根, “성립될 가능성이 가장 많은 가격에 대한 概念的 論議와 시뮬레이션기법에 의한 市場 價値 추계”, 부동산학연구 제7집 제2호, 2001, p.2.

25) 安正根, 上揭論文, p.3.

26) 安正根, 上揭論文, pp.3~4.

다. 개정된 개념의 ‘통상적인 시장’이란 거래당사자들의 진입과 탈퇴가 제한받지 않는 공개된 경쟁시장을 의미한다고 볼 수 있다.

둘째, 거래조건이 변경되었다는 것이다. 즉, ‘자유로운 거래’가 ‘정상적인 거래’로 바뀌었다는 것이다. 자유로운 거래란 자발적인 매도자와 매수자가 기꺼이 행하고자 하는 거래를 의미한다. Appraisal Institute의 前身인 AIREA(American Institute of Real Estate Appraisers)에서는 1970년대 이전에, “시장가치란 매도가 강제되지 않은 자발적인 매도자가 기꺼이 받아들이고, 매수가 강제되지 않은 매수자가 기꺼이 지불하려고 하는 가격”이라고 정의한 바 있다(Marchitelli and Korpacz, 1992, p.316). 개정 전 지가공시법에서 규정하고 있던 자유로운 거래란, 바로 이 같은 시장가치의 개념에 부합되는 거래조건이다.

한편, 개정된 “정상적인 거래”는 자유로운 거래보다는 포괄적인 개념을 지닌다. 이것은 당사자 간의 자유로운 매매의사라는 거래조건 외에, 다른 조건이 부과된 거래를 의미한다. 또한 자유로운 거래에서는 ‘공개된 경쟁시장’이 반드시 요구되는 것은 아니었다. 그러나 정상적인 거래란 경쟁시장의 존재를 필수적 조건으로 한다고 볼 수 있다.

셋째, 적정가격의 개념 자체가 근본적으로 바뀌었다는 것이다. 즉, 기존의 ‘합리적으로 성립된다고 인정되는 가격’이, ‘성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격’으로 변경되었다는 것이다. 전자의 표현은 감정평가사의 주관적 가치라는 의미를 풍기지만, 후자는 시장에서 객관적인 가치라는 의미를 풍기고 있다. 과거에 한때 ‘합리적으로 성립된다고 인정되는 가격’의 개념을 두고, 학자들 간에 논란이 된 적이 있었다. 즉, 적정가격의 개념이 當爲價格(value as should be)나 또는 存在價格(value as is)나 하는 것이 그것이다. 기존의 개념에 의하면, 합리성 여부는 결국 전문가인 감정평가사의 견해에 의존할 수밖에 없으므로, 적정가격은 당위가치이며 주관적인 가치라는 해석을 가능하게 하는 여지가 있었던 것도 사실이다. 하지만 개정된 개념에 의하면, 적정가격이란 정상적인 시장에서 성립될 가능성이 가장 높은 가격을 의미하므로, 객관적인 존재가치를 의미한다는 것이 보다 명백해졌다.

넷째, 하지만 개정된 적정가격의 개념도 금융조건에 대해서는 아무런 언급

을 하고 있지 않다. 이것은 감정평가사나 거래시에 우리나라의 평가관행이나 부동산시장이, 아직까지는 금융조건을 심각하게 고려하지 않는다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 하지만 저당대부가 일반화하고 소득접근법이 가장 중요한 평가방식으로 자리 잡고 있는 선진국에서는, 금융조건의 좋고 나쁨이 부동산의 가치에 대한 지대한 영향을 미치고, 거래당사자들도 이를 충분히 고려하여 행동하고 있다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다.

나. 나지상정평가

부동산가격공시법 시행령 제6조 제2항에 의하면 “표준지의 적정가격을 평가하는 경우에 표준지에 건물 그 밖의 정착물이 있거나 지상권 그 밖의 토지의 사용·수익을 제한하는 권리가 설정되어 있는 때에는 당해 정착물 또는 권리가 존재하지 아니하는 것으로 보고 적정가격을 평가하여야 한다”고 함으로써 나지상정의 원칙을 천명하고 있다.

공시지가는 토지시장의 지가정보를 제공하고 일반적인 토지거래의 지표가 되며, 국가·지방자치단체 등의 기관이 그 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정평가하는 경우에 그 기준이 된다(부동산가격공시법 제10조). 공시지가가 이 같은 지가정보제공 및 토지거래의 지표와 기준가격으로서 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 공시지가 표준지의 대표성·중용성·안정성이 무엇보다 중요한데, 이에 가장 적합한 토지 유형은 나지인 것이다. 즉 지상건물의 상태에 따라 공시지가가 달라지면 공시지가의 공신력과 안정성, 대표성이 유지될 수 없으므로 지상건물이 없는 나지 상태의 가격으로 평가하여야 하는 것이다. 이러한 나지에 대한 평가관행은 나지로서의 최유효이용상태의 가격으로 평가하는 것이 원칙이므로, 표준지상에 건물 기타 정착물이 있는 경우에는 건부감가²⁷⁾는 인정되지 않고 나지를 상정한 최유효이용상태 가격으로 평가하여야 할 것이다(나지상정설).

27) 건물 등이 토지의 최유효사용을 저해하는 경우에는 그러한 저해가 없는 경우보다 토지의 유용성이 저하되며, 부지상에 건물 등이 존재함으로써 나타나는 토지에 대한 제약분은 토지가격에서 감가하여야 하는데 이를 건부감가라 한다.

그 이유는 다음과 같다.²⁸⁾ 첫째, 공공사업에 필요한 것은 원칙적으로 토지이고 그 지상정착물이 아니므로, 토지의 평가기준과 지상물의 평가기준을 서로 달리하여야 한다. 둘째, 부동산의 가격은 적합성의 원칙, 균형의 원칙, 최유효이용의 원칙 등에 의하여 형성되고 유지되는 것이므로 부동산가격에 있어서 토지와 지상건물의 이용이 주위환경에 부적합하다든지, 서로 균형을 유지하지 못하는 경우에는 유용성이 저하되므로 이 건물 등으로 인한 제약분을 토지가격에서 감가처리 하여야 한다.

그런데 이때 토지에 정착물이 들어섬으로써 지가가 상승하는 경우와 하락하는 두 가지 경우가 있을 수 있는데, 지가상승의 경우는 토지의 최유효이용에 가까우므로 이를 반영할 것이고, 하락하는 경우는 최유효이용에서 떨어진다고 볼 수 있으므로 이를 무시하게 될 것이다. 따라서 지가평가는 항상 상향조정될 가능성이 높다. 또한 건물과 토지를 분리하여 평가하는 것도 용이하지 않을 것이다. 따라서 비교적 명확해 보이는 나지상정의 원칙도 개별 평가자의 판단에 맡겨져 있다고 볼 수 있다.²⁹⁾

3. 공시지가의 법적성질

공시지가는 국민의 재산권과 직접적인 관계가 있으므로 그 책정의 적정성과 그로 인한 국민의 재산권침해에 대한 권리구제문제도 중요한 해결과제이다. 학설과 판례는 표준지공시지가와 개별공시지가의 법적성격을 둘러싸고 논란이 되고 있다.

가. 표준지공시지가의 법적 성질

1) 학설

표준지공시지가는 행정소송과 관련하여 그것이 행정처분에 해당되는지가 문제된다. 학설은 입법행위설, 행정계획설, 행정규칙설, 사실행위설, 행정행위

28) 李善永, 前掲書, pp.374~375.

29) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.60.

설, 개별행위설이 논급되고 있으나, 일반적으로 행정계획으로 보는 견해와 행정행위로 보는 견해로 나뉘고 있다.³⁰⁾

행정계획으로 보는 견해의 주장에 의하면 標準地 公示地價는 종전의 국토이용관리법에서의 基準地價와 마찬가지로 능률적인 地價政策의 집행을 위해 설정되는 활동기준이라고 볼 수 있어 일종의 行政計劃으로 그 성격이 부여된다고 볼 수 있으며 內部拘束的 計劃이 된다고 한다.³¹⁾

그러나 행정행위로 보는 견해는 공시지가는 개발부담금 등의 산정기준이 되고, 국민의 구체적인 권리·의무 내지 법률상 이익에 영향을 미치며, 동법 제8조 1항에 의하여 이의신청을 할 수 있다는 점에서 행정행위의 성질을 가지는 것으로 보는 것이다.³²⁾

2) 판례의 태도

대법원은 “표준지로 선정된 토지의 공시지가에 대하여 불복하기 위하여는 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 제8조 제1항 소정의 이의절차를 거쳐 처분청을 상대로 그 공시지가결정의 취소를 구하는 행정소송을 제기하여야 하는 것이지, 그러한 절차를 밟지 아니한 채 개별토지가격결정을 다투는 소송에서 그 개별토지가격 산정의 기초가 된 표준지공시지가의 위법성을 다투 수는 없다”(大判 1997. 2. 28, 96누10225, 大判 1998. 3. 24, 96누6851)고 판시하여 처분성을 인정하고 있다.³³⁾

30) 이러한 법적 성질논의는 標準地 公示地價에 근거하여 個別公示地價가 산정되는 통상적인 경우에 관한 논의이며, 예외적으로 標準地 公示地價 그 자체가 개별공시지가로 인정되는 경우에는, 個別公示地價의 문제로서 고찰되어야 한다; 柳至泰, 行政法新論 제9판 (新營社, 2005), p.961, 각주 5).

31) 李昌錫, “개별지가의 문제점과 그 개선방향에 관한 소고”, 감정평가논집, 1993.2, p.92; 柳至泰, 上掲同; 朴鉉旿, 最新 行政法講義(下) 改正27版(博英社, 2004), p.722.

32) 趙龍鎬, “개별토지가격결정의 행정처분성과 이에 관한 쟁송”, 인권과 정의, 1993.11월호, p.84; 김완석, “토지와 관련한 조세와 공시지가와의 관계에 관한 연구”, 감정평가논집, 1997, p.82; 柳至泰, 上掲同; 朴鉉旿, 上掲同.

33) 金南辰/金連泰, 行政法Ⅱ 제9판(法文社, 2005), p.499; 朴鉉旿, 上掲書, p.723; 그러나 종래의 국토이용관리법상의 기준지가고시에 관하여 판례는, 건설부장관의 “기준지가고시는 일반적·추상적 기준을 설정하여 장차 공공용지를 매수하거나 토지수용을 할 경우 그 지가나 보상액을 구체적으로 결정할 대의 準則이 되는 것이나 그 자체로선 국민의 구체적인 권리의무 내지는 법률상의 이익에 직접 관계가 있는 행정처분이라 할 수 없다 할 것인바 이는 행정소송의 대상이 될

3) 검토

표준지공시지가는 지가정보를 제공하고 토지거래의 지표가 되며 개별공시지가 산정의 기준이 된다. 그러나 표준지공시지가 결정이 특정토지에 여하히 작용하거나, 이로 인해 바로 당사사의 권리, 의무에 영향을 미치는 것은 인정될 수 없을 것이다. 즉 공시지가는 행정목적에 따라 가감하여 적용 가능한 것으로서 그 구속적 효력을 인정할 수는 없을 것이다(柳至泰, 2004, p.962). 또한 처분성을 인정하는 근거로 부동산가격공시법상 이의신청제도를 근거로 드는 견해가 있으나, 이는 권리구제절차인 행정쟁송절차로 보기 어렵고 일반인의 의견을 듣는 의견청취절차로 보아야 한다는 점에서 행정쟁송의 대상인 법적 효과성을 갖는 행정처분에는 해당되지 아니한다고 할 것이다. 그러므로 표준지공시지가는 내부적 효력만을 갖는 비구속적인 행정계획이라고 보는 견해가 타당하다.³⁴⁾

나. 개별공시지가의 법적 성질

개별공시지가가 취소소송의 대상이 될 수 있는지와 관련하여 지가공시의 처분성이 다투어지고 있다. 어떤 행위가 취소소송의 대상이 되는 처분성을 갖기 위하여서는 公權力性, 法律效果性, 분쟁의 成熟性을 가져야 한다(朴銳旿, 2004, p.726).

1) 행정규칙설

개별공시지가는 행정행위의 개념요소인 개별성·구체성이 결여되어 있다는 것을 주된 논거로 제시하고 있다. 즉 이는 행정내부에서만 효력을 갖는 작용이므로 공권력성이 없고, 양도소득세·개발부담금 등의 산정기준이 되는 일

수 없다.”(大判 78누242, 1979.4.24)고 판시하고 있다; 金炫彩, “기준지가 고지의 처분성”, 사법행정, 1979, p.10; 河喆永, “公示地價制度和 權利救濟”, 東義大學校 法政研究所(東義法政, 15권 1호), 1999, p.148, 각주 6).

34) 朴銳旿, 上揭書, pp.723~724; 柳至泰, “公示地價의 法的性質”, 高大法學研究所, 判例研究6輯, 1994.6, p.194; 그러나 행정계획으로 보는 점에 강한 의문을 표시하는 견해도 있다.(金南辰, “標準地公示地價와 個別公示地價와의 關係”, 法律新聞, 1996.5.27, p.14; 金南辰/金連泰, 上揭書, p.500, 각주 2).

반적이고 추상적인 규율이라는 것이다. 또한 지가정보의 제공이라는 사실적 효과를 갖는 사실행위에 그친다고 한다.³⁵⁾

2) 행정행위설

개별공시지가결정은 이를 근거로 하여 조세부과 등의 별도의 행정처분이 개입되어 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 것은 사실이나, 당해 처분행정기관은 개별토지가격에 가감조정 없이 절대적 또는 상당한 정도로 기속을 받는 것이므로 그 자체에 의해 국민의 권리·의무에 직접적인 영향을 미치는 물적 행정행위로 보고 있다.³⁶⁾

3) 판례의 태도

판례는 일관되게 개별공시지가결정을 항고소송의 대상이 되는 처분으로 보고 있다. “시장, 군수, 또는 구청장의 개별토지가격결정은 관계 법령에 의한 토지초과이득세, 택지소유부담금 또는 개발부담금 산정의 기준이 되어 국민의 권리나 의무 또는 법률상 이익에 직접적으로 관계되는 것으로서 행정소송법 제2조 제1항 제1호 소정의 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사이므로 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다”(대판 1993. 6.11, 92누16706, 대판 1993. 1. 15, 92누12407)고 판시하고 있다.³⁷⁾

4) 검토

시장·군수·구청장에 의해 결정되는 개별공시지가는 구속력을 갖고 과세 처분기관이 부과한 공과금이나 과세표준의 산정기준이 된다는 사실에서 직접

35) 金南辰, “個別地價 決定의 法的性質”, 法律新聞, 1993.4.5; 洪井善, 行政法原論(下) 제3판 [2005년판](博英社, 2005), p.606; 李春燮, “個別土地價格決定의 法的性質”, 司法行政, 1994, p.7.

36) 朴鉉旿, 前掲書, p.727; 柳志泰, 前掲論文, p.202; 柳志泰, 前掲書, p.965; 金南辰/金連泰, 前掲書, p.503.

37) 개별지가 결정을 행정처분으로 보는 판례의 현실적 문제점으로 1) 아직 권익침해가 없는 것을 다투게 하면, 불필요한 남소의 폐가 클 것이다. 2) 제소기간의 경과로 권리구제를 받을 수 없다는 점을 강조하고, 판례가 개별지가 결정을 행정처분으로 확정해 놓고 동시에 하자의 승계이론으로 문제점을 해결하려는 것이 잘못된 것임을 지적하는 주장도 있다; 이춘섭, “공시지가개별지가는 행정소송의 대상인가?”, 행정연구 제18집, 건국대 행정문제연구소, 1994, pp.126~127.

적인 구속력을 가진다는 점을 부인할 수 없다는 점에서 법적규율성을 인정할 수 있다. 즉 일정 공과금의 납부의무는 부과하지는 않으나 후속처분에 반영되어 결과적으로 개인의 재산권에 영향을 갖는다.³⁸⁾ 개별공시지가는 사람을 대상으로 하는 것이 아니라 개별토지의 성질·상태에 대한 규율의 성질을 갖고 있으므로 인적범위의 특정성 유무는 의미를 갖지 못한다.³⁹⁾ 그러므로 개별성·구체성은 이러한 물적 행정행위⁴⁰⁾의 경우에는 문제되지 않는다. 이러한 점 등을 고려할 때 개별공시지가 결정의 법적 성질은 처분성을 인정하는 판례의 견해가 타당하다.

다. 공시지가결정에 대한 권리구제

1) 표준지공시지가에 대한 권리구제

표준지공시지가의 법적 성질을 어떻게 이해하는가에 따라 권리구제 논의내용이 달라지게 된다. 행정행위로 보는 견해에 따르면, 당사자는 부동산가격공시법 제8조 제1항에 따른 이의신청을 행정심판으로서 제기하거나 또는 이의신청을 거치지 않고 바로 건설교통부장관을 상대방으로 하는 취소소송을 제기할 수 있게 된다. 그러나 비구속적인 행정계획으로 보는 입장에 따르면, 당사자는 표준지공시지가를 대상으로 취소쟁송을 구할 필요성이 인정되지 않기 때문에 취소쟁송 제기가 부정된다(柳志泰, 2005, p.965).

38) 법적규율성의 문제는 당해 기준이 되는 행위나 근거행위가 이를 기초로 하는 다른 행정기관의 후속행위에 대해 어느 정도 구속력이 있는가에 의해 결정하는 입장이다. 독일의 경우에는 토지가격 평가의 의견은 구속력 있는 효과가 인정되지 않으므로 행정행위성이 부정되고 있다. 토지가격평가 의견의 성질은 단순한 입장표명이나 전문가의 견해 정도로 인정되고 있다; 柳志泰, 前揭論文, p.200.

39) 判例(대판 92누12407)는 개별공시지가가 토초세 등의 산정기준이 되어 개인의 권리·의무 내지 법률상 이익에 직접 영향을 준다고 하여 인적행정행위로 파악하는 경향이 있다; 河喆永, 前揭論文, p.148, 각주 14).

40) 물적행정행위는 직접적으로 물건의 성질·상태에 관한 규율을 간접적으로는 관련되는 당사자의 권리·의무관계에 영향을 미치는 행위로서 그 체계상 일반처분에 속하는 것으로 이해되고 있다. (독일 聯邦行政法 제34조 2 참조); N. Niehues, Dingliche Verwaltungsakte, D V 1965. S. 319ff. ; N. Nieheus, Dinglikeit im Verwaltungsrecht, 1963. S. 139ff; 金南辰, 行政法の基本問題, 法文社, 1992, pp.200~206; 河喆永, 前揭論文, p.149, 각주 15) 재인용.

2) 개별공시지가에 대한 권리구제

위에서 살펴본 바와 같이 개별공시지가는 처분성이 인정된다 할 것이며, 따라서 위법 또는 부당한 지가공시에 의하여 권익이 침해된 경우에는 통상적인 행정심판과 행정소송절차에 의하여 그 취소를 구할 수 있다고 할 것이다.⁴¹⁾ 그런데 이 경우 행정소송을 제기하려고 하는 경우, 현행 행정소송법은 행정심판의 임의전치주의를 채택하고 있으므로 행정심판을 거쳐 행정소송을 제기할 수도 있고, 행정심판을 거침이 없이 바로 행정소송을 제기할 수도 있다. 또한 판례는 이의신청을 취소소송의 前審節次로 인정하고 있으므로 이의신청을 거친 경우에는 바로 행정소송을 제기하여야 할 것이다(대판 1998. 6. 26, 98두6098).⁴²⁾

4. 표준지공시지가

가. 개요

지가는 토지시장에서 거래의 기초가 되고 토지의 효율적 이용이나 개발·공급의 중요한 기준이 되며, 생산요소의 하나로서 주택이나 제품의 가격결정에 많은 영향을 준다. 이와 같은 지가의 경제적 기능은 토지정책 수행의 가장 중요한 기초가 되므로 토지정책이 정확하고 실효성 있게 시행되고 소기의 성과를 거두기 위해서는 지가의 조사·평가기준과 방법이 객관적으로 체계화되어 누구나 지가를 신뢰할 수 있어야 한다.

공시지가제도는 국가가 지가를 평가하여 국민에게 공고하고 이 가격을 기준으로 일단의 토지거래가 이루어지도록 유도하며 정부기관이 지가를 산정하고자 할 때 기준으로 삼도록 하는 제도이다. 이에 따라 건설교통부장관은 매년 1월 1일을 기준으로 전국에 일정토지⁴³⁾를 표준지로 선정하고, 이들 표준

41) (대판 1996. 5. 10, 95누9808)-개별지가공시결정처분의 취소를 구하는 소송에서 표준지의 공시지가를 다룰 수 없다.

42) 朴銳旻, 前掲書, pp.727~728.

43) 공시지가를 평가하는 표준지는 1989년 15만 필지였으나, 1990년에는 30만 필지, 1995년에는 45만 필지, 2003년부터는 50만 필지로 증가되어 오늘에 이르고 있다.

지에 대한 가격을 감정평가사가 조사·평가하여 그 결과를 중앙부동산평가위원회⁴⁴⁾의 심의를 거쳐 단위면적당(㎡) 적정가격을 공시하고 있다. 이렇게 결정된 공시지가는 표준지 자체의 개별적·구체적 가격인 동시에 그 지역의 지가 수준을 반영하는 것이다. 공시지가의 적용방법은 「부동산가격공시법」에서 원칙적인 방법을 규정하고 있으며 구체적인 적용방법은 공시지가를 적용하고자 하는 각 개별법령에서 정하고 있다.

나. 표준지의 선정

1) 표준지 선정원칙

표준지는 토지의 이용상황이나 주변환경 기타 자연적·사회적 조건이 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 당해 일단의 토지를 대표할 수 있는 토지를 선정하게 되는데 그 기준 내지 원칙은 다음과 같다.⁴⁵⁾

첫째, 표준지는 代表性·中庸性·安定性·確定性이 있는 토지를 선정한다.⁴⁶⁾ 여기에서 “지가의 대표성”이란 표준지선정단위구역내에서 지가수준을 대표할 수 있는 토지 중 인근지역내 가격의 총화를 반영할 수 있는 표준적인 토지, “토지특성의 중용성”이란 표준지선정단위구역내에서 개별토지의 토지이용상황·면적·지형지세·도로조건·주위환경 및 공적규제 등이 동일 또는 유사한 토지 중 토지특성빈도가 가장 높은 표준적인 토지, “토지용도의 안정성”이란 표준지선정단위구역내에서 개별토지의 주변이용상황으로 보아 그 이용상황이 안정적이고 장래 상당기간 동일 용도로 활용될 수 있는 표준적인 토지, “토지구별의 확정성”이란 표준지선정단위구역내에서 다른 토지와 구분이 용이하고 위치를 쉽게 확인할 수 있는 표준적인 토지를 의미한다(표준지의 선정 및 관리지침 제10조 제1항).

44) 개정 부동산가격공시법에서는 “토지평가위원회”를 “부동산평가위원회”, “중앙토지평가위원회”를 “중앙부동산평가위원회”, “시·군·구토지평가위원회”를 “시·군·구부동산평가위원회”로 각각 명칭을 변경하였다.

45) 「표준지의 선정 및 관리지침」(개정 2003. 2. 24 건설교통부훈령 제402호) 제10조

46) 표준지 선정의 4대원칙인 대표성·중용성·안정성·확정성은 2003년 2월 24일 「표준지의 선정 및 관리지침」이 개정되면서 용어의 정비를 통해 중전의 개념을 명확화 시켰다.

둘째, 특수토지 또는 용도상 불가분의 관계를 형성하고 있는 대규모 필지로 일단지로 평가할 필요가 있는 경우 토지의 형상, 위치 등이 표준적인 토지를 선정한다(동조 제2항).

셋째, 표준지는 과세대상필지를 대상으로 선정한다. 다만, 국·공유의 토지가 잡종재산이거나 여러 필지로서 일단의 넓은 지역을 이루고 있는 경우에는 국·공유지에서도 표준지를 선정한다(동조 제2항).

2) 표준지의 관리 및 분포기준

기존 표준지는 특별한 사유가 없는 한 교체하지 아니하나 행정구역의 개편, 도시계획사항의 변경, 토지이용상황의 변경, 개발사업의 시행, 지번·지목 및 면적 등 지적사항의 변경, 형질변경 등과 같이 대상토지의 특성·지역요인이 변동되었거나 기타의 사유로 표준지로서의 역할을 할 수가 없는 경우에는 이를 폐지하고 적정표준지를 새로 선정하여 관리한다.

<표 2-3> 표준지의 분포기준

권역	그룹	주거	상업	공업	녹지	관리지역	농림	자연보전
수도권 (개별토지 100필지당 표준지수)	11	3.22	6.19	3.28	2.11	-	-	-
	12	2.79	5.31	2.72	1.67	1.67	1.67	-
	13	2.54	5.30	2.17	1.67	1.67	1.67	-
	14	2.54	5.30	2.17	1.67	1.67	1.67	1.67
광역시 (개별토지 100필지당 표준지수)	21	3.97	7.58	-	1.98	-	-	-
	22	3.23	5.90	2.39	2.10	1.98	2.77	2.38
	23	3.10	5.70	2.70	2.18	-	-	-
	24	3.10	5.70	2.39	1.98	1.67	1.67	1.67
시·군 (개별토지 100필지당 표준지수)	31	2.83	5.66	2.09	1.67	1.67	1.67	-
	32	2.47	5.02	2.39	1.72	1.67	1.67	1.67
	33	2.33	4.63	2.12	1.67	1.67	1.67	1.67
	34	2.35	4.89	1.74	1.67	1.67	1.67	1.67

자료: 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.68.

표준지는 지번도⁴⁷⁾에 위치를 표시하여 표준지의 분포상태, 위치 등을 확인할 수 있도록 하고 있다. 이러한 표준지는 전국의 지가조사 대상토지의 필지수를 기준으로 하여, 도시규모 및 토지의 용도에 따라 차등 분포한다.

다. 가격의 조사·평가

공시지가는 건설교통부장관이 매년 공시기준일(매년 1월 1일) 현재의 가격을 조사·평가하여 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시하는 표준지 1㎡당의 적정가격이다(동법 제3조 제1항).

여기서 적정가격이라 함은 “당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”을 의미한다.⁴⁸⁾ 즉 투기적 요소나 거래 당사자의 특수한 사정으로 인하여 형성되는 가격은 배제된다.

1) 조사·평가의 기준

표준지공시지가는 인근유사토지의 거래가격 또는 임대료 및 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용추정액 등을 종합적으로 참작하여 평가해야 한다(동법 제5조 제1항).

이 경우 인근유사토지의 거래가격 또는 임대료는 당해 토지거래 또는 임대차가 당사자의 특수한 사정에 의하여 이루어지거나 토지거래 또는 임대차에 대한 지식의 부족으로 인하여 이루어진 때에는 그러한 사정이 없었을 경우에 이루어졌을 것으로 보는 거래가격 또는 임대료를 기준으로 하며, 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용추정액은 공시기준일(매년 1월 1일) 현재 당해 토지를 조성하기 위한 표준적인 조성비와 일반적인 부대비용으로 한다(동법 시행령 제6조 제1항). 또한 표준지

47) 지번도가 발행되지 아니하는 지역은 축척 1/5,000 지형도, 지번도 및 1/5,000 지형도가 없는 지역은 1/25,000 지형도를 사용한다.

48) 부동산가격공시법 제2조 제6호 ; 적정가격과 정상가격에 대한 논의는 ‘본장, 제2절, 2. 적정가격과 정상가격’에서 前述.

에 건물 기타의 정착물이 있거나 지상권 기타 토지의 사용·수익을 제한하는 권리가 설정되어 있는 경우에는 당해 정착물 또는 권리가 존재하지 아니하는 것으로 보고 적정가격을 평가한다(동조 제2항).

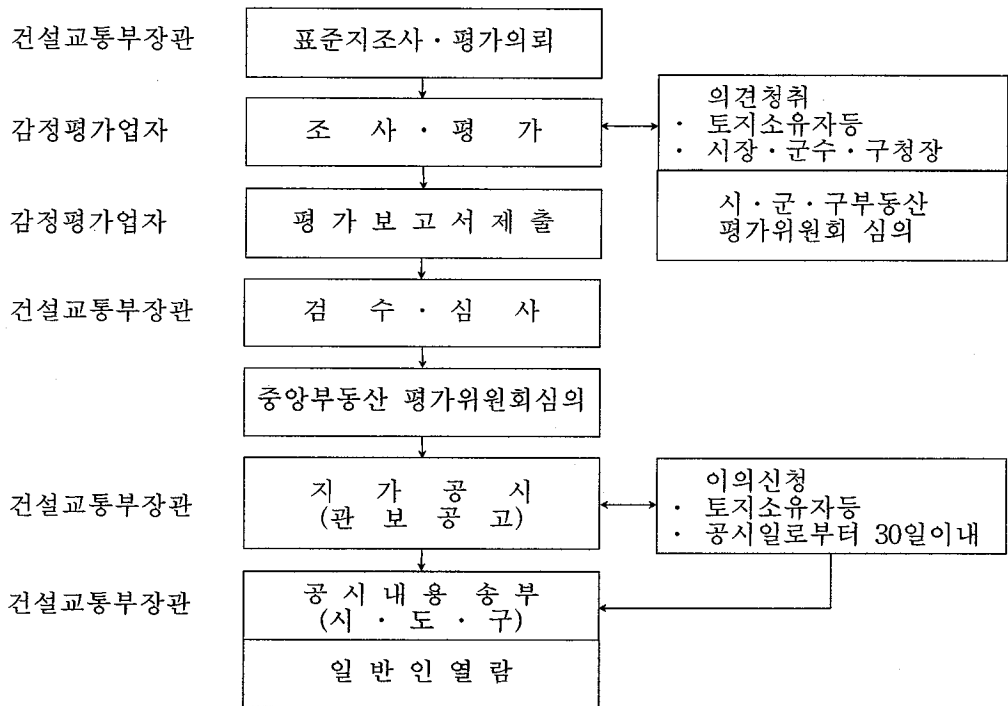
2) 조사·평가의 절차

표준지의 평가는 둘 이상의 감정평가업자⁴⁹⁾에 의한 복수평가의 방식에 의하고 있다.(동법 제5조 제2항). 이 경우 감정평가업자는 동일 표준지에 대하여 각각 독자적으로 평가하고, 그 산술 평균치가 당해 표준지의 평가액이 되는 것이다.

표준지 가격의 조사·평가를 의뢰받은 감정평가업자는 표준지에 대한 적정가격을 조사·평가하고, 그 보고서를 건설교통부장관에게 제출하여야 한다(동법 시행령 제8조 제1항). 이때 감정평가업자는 표준지가격에 대하여 미리 당해 표준지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들어야 하며, 이 경우 시장·군수·구청장은 미리 시·군·구 부동산평가위원회의 심의를 거쳐 의견을 제출하여야 한다(동조 제1항, 제2항). 표준지의 가격을 공시할 때에는 표준지의 지번, 표준지의 단위면적당 가격, 표준지의 면적 및 형상, 표준지 및 주변토지의 이용상황, 그 밖에 대통령령이 정하는 사항 등을 포함하여 공시하게 된다(동법 제6조).

이와 같이 조사·평가되어 공시된 지가에 이의가 있는 토지소유자, 이용자 기타 법률상 이해관계인은 공고일로부터 30일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 표준지가격공시 절차는 아래 [그림 2-1]과 같다.

49) 여기의 감정평가업자라 함은 제27조의 규정에 의하여 등록을 한 감정평가사와 제28조의 규정에 의하여 인가를 받은 감정평가법인을 말한다(부동산가격공시법 제2조 제9호).



[그림 2-1] 표준지가가격공시절차도

자료: 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.73.

라. 부동산평가위원회 심의

1) 중앙부동산평가위원회

부동산가격공시법 제19조 제1항에서는 부동산평가에 관한 법령안의 입안에 관한 사항, 표준지의 선정 및 관리지침, 조사·평가된 표준지공시지가, 표준지공시지가에 대한 이의신청에 관한 사항 등 그 밖에 부동산정책에 관한 사항 등 건설교통부장관이 부의하는 사항을 심의하기 위하여 건설교통부장관 소속하에 학자, 법률가, 공무원 등으로 구성된 중앙부동산평가위원회를 두고 있다. 이와 같이 중앙부동산평가위원회가 표준지 가격을 심의하도록 한 것은 공시지가의 공신력 등을 제고하기 위한 것임은 물론 다른 한편으로는 공시지가의 지역간 또는 지목간 균형 확보 등을 고려하고 공시지가의 적정성을 확보하기 위하여 제도화된 절차로 보아야 할 것이다.

2) 시·군·구부동산평가위원회

시·군·구부동산평가위원회는 개별공시지가의 결정에 관한 사항, 개별공시지가에 대한 이의신청에 관한 사항, 개별주택가격의 결정에 관한 사항, 개별주택가격에 대한 이의신청에 관한 사항, 그 밖에 시장·군수 또는 구청장이 부의하는 사항을 심의하기 위하여 시장·군수 또는 구청장 소속하에 설치되며, 그 외 시·군·구부동산평가위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제20조).

마. 지가공시 및 이의신청

1) 지가공시

건설교통부장관은 감정평가업자에게 의뢰하여 조사·평가한 표준지가격을 중앙부동산평가위원회에 附議하여 심의한 후 관보에 공고한다. 관보에 공시되는 경우에는 표준지 지번·지목·형상·지세, 표준지의 단위면적당 가격, 지리적 위치, 표준지 및 주변토지의 이용상황, 토지의 용도제한, 도로·교통상황 등의 토지특성과 공시지가의 열람방법 및 공시지가에 대한 이의신청기간·절차·방법 등을 포함하여야 한다. 또한 건설교통부장관은 공시지가를 일반적인 토지거래의 지표로 활용되도록 하기 위하여 지가공시 후 공시한 내용을 서울특별시, 광역시장 및 도지사를 거쳐 시장·군수·구청장에게 송부하여 일반에게 열람시키게 하는 한편 그 내용을 도서·도표 등으로 작성하여 관계행정기관 등에 공급한다(동법 제7조).

2) 이의신청

공시지가는 그 적용대상이 광범위하고 많은 이해관계자가 있으며, 공시지가의 적용대상에 따라 이해관계도 상충된다. 따라서 정부는 이들 이해관계인의 의견을 수렴하고, 조사·평가 과정에서 착오가 있거나 기타 사유로 잘못 조사·평가된 사항을 조사·확인하여 시정함으로써 적정한 지가가 공시되도록 하기 위하여 이의신청제도를 두고 있다.

공시된 지가에 이의가 있는 토지소유자, 토지의 이용자 그 밖에 법률상 이

해관계가 있는 자는 공시일로부터 30日 이내에 서면으로 건설교통부장관에게 이의신청을 할 수 있다(동법 제8조 제1항 및 동법 시행령 제11조 제1항). 건설교통부장관은 이의신청내용을 심사하여 이의신청이 타당하다고 인정할 때에는 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 조정·공고하고, 이의신청인에게 그 결과를 통지한다.

바. 표준지 공시지가의 효력 및 적용범위

공시지가는 토지시장의 지가정보를 제공하고 일반적인 토지거래의 지표가 되며, 국가·지방자치단체 등의 기관이 그 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정평가하는 경우에 그 기준이 되는 등 광범위한 효력을 가지고 있다. 즉 공시지가는 국가·지방자치단체 등이 조세부과, 공공용지의 매수 또는 수용·사용에 대한 보상 등을 위하여 지가를 별도로 산정할 필요가 있을 경우 그 기준이 되고, 또한 감정평가사가 타인의 의뢰를 받아 지가를 감정·평가하는 경우 등에도 그 기준이 되고 있다.

1) 지가정보의 제공과 토지거래의 지표

표준지공시지가는 지가정보의 투명화를 통한 지가정보를 제공하고 장기적으로는 일반거래의 지표로서 기능한다. 공시지가 적정가격의 수준을 선언한다고 할 때 일반적인 토지거래의 지표로서 활용을 기대할 수 있기 때문이다. 공시지가가가 일반토지거래의 지표를 제시한다는 것은 합리적으로 평가한 적정가치를 제시함으로써 일반거래의 지표로 활용한다는 것이다.⁵⁰⁾ 실거래가격은 비합리적인 가격요소가 개재되어 있으므로 정부가 이러한 비합리성을 제외시킨 가격으로 공시지가를 평가하여 합리적인 적정가격 수준을 제시한다. 토지시장이 본래 불완전시장이어서 지가의 수준을 짐작하기 어렵기 때문에 공시지가는 시장지가의 선도적 역할을 함과 동시에 거래가격의 준거를 제시해 준다.⁵¹⁾

50) 蔡美玉/ 문경희, 公示地價制度의 先進化方向에 관한 研究, 國土研究院, 1999, p.55.

51) 曹周鉉, “地價公示制度의 問題點과 改善方案”, 國家考試, 1993. 10, p.279.

공시지가는 공신력을 갖고 객관성을 갖는 지가정보를 제공하여 효율적으로 활용됨으로써 토지시장의 불완전성을 보완하고 토지시장에 참여하는 자의 합리적인 의사결정에 기여할 수 있다.⁵²⁾ 그러나 시장에서 공시지가에 의하지 않는 거래를 통제하는 제도까지 두고 있는 것은 아니다.⁵³⁾ 공시지가가 시장가격을 바탕으로 평가된다고 할 때 오히려 시장가격을 추인하는 결과로 될 우려성도 있다고 할 것이다.

2) 개별공시지가 산정의 기준

표준지공시지가는 공적 목적으로 사용할 지가를 산정하는 기준으로 기능한다. 즉 국가·지방자치단체, 정부투자기관 및 공공단체가 각각의 행정목적을 위하여 토지의 가격을 산정하는 경우에 공시지가를 기준으로 한다. 이때 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 하여야 하며(동법 제9조 제1항), 필요하다고 인정되는 경우에는 개별공시지가를 산정하여야 한다(동조 제2항). 개별공시지가를 활용하는 경우에는 행정목적에 따라 가감적용하도록 하고 있다(동조 제1항 단서).

이러한 이유가 공시지가가 현실적인 필요에 기초하여 도입된 가장 직접적인 목적이라고 할 수 있다. 정부가 사용하는 모든 공적지가의 조사관리체계를 일원화하여 각종 조세나 부담금의 산정 등과 같은 용도로 사용하기 위해 공시지가제도를 도입하였기 때문이다.

공시지가제도가 도입됨에 따라 종래 공적지가체계의 혼란과 현실가격과의 괴리문제는 다소 해소된 것으로 보고 있다. 공시지가는 시가에 근접한 가격자료를 주기적으로 제공함으로써 토지와 관련하는 조세 및 부담금의 산정기준으로 사용되어 개발이익의 환수를 극대화하고, 나아가 과세의 형평성 제고와 조세 기능의 정상화에 이바지하고 있다. 따라서 공시지가는 관련정책의

52) 韓東珉, “地價公示制度의 現況과 課題”, 國土情報(國土開發研究院, 1996.10), p.49.

53) 과거 「國土利用管理法」상 土地去來許可區域에서 土地去來契約의 許可를 申請하였을 때 價格審査制를 두었으나 價格統制가 實效性을 거두지 못하자 1993.12.31(法律 제4492호)에 同法을 改正하여 削除한 바 있었다.; 鞠忠鉉, 前揭論文, p.63, 각주121) 재인용.

효율적인 운용기반으로서의 기능을 담당한다고 할 수 있다.⁵⁴⁾

3) 감정평가의 기준

표준지공시지가는 감정평가의 기준으로 사용하게 함으로써 토지평가기준의 일원화를 위하여 기능한다. 표준지공시지가와 감정평가제도가 연계되어 지가정보조사체계의 합리적 토대가 마련되고, 일관성 있는 가격적용의 준거가 마련되기 때문이다. 감정평가업자가 타인의 의뢰에 의하여 토지를 개별적으로 감정평가하는 경우에는 당해 토지와 이용가치를 지닌다고 인정되는 표준지공시지가를 기준으로 하고, 평가대상토지의 가격과 표준지공시지가가 균형을 유지하도록 감정평가하여야 한다(동법 제9조 제1항).

감정평가업자가 감정평가를 할 때 표준지공시지가를 참조할 것이나 반드시 이를 기준으로 평가할 것인지는 의문을 가질 수도 있었으나 지가공시법 제9조 제1항 단서를 신설(2000.1.28 개정)하여 사적평가는 다양한 평가방법을 적용할 수 있는 근거를 마련하였다.⁵⁵⁾ 다만 공시지가가 다른 개별토지의 “평가기준이 된다”고 하는 구속성은 국가와 감정평가사 간의 내부적인 규율관계라 할 것이며 이 규정이 감정평가의 본질까지 제약하는 것이라고는 볼 수 없을 것이다.

4) 보상액산정기준

가) 보상액산정기준으로서의 공시지가

공시지가제 도입 이전의 토지수용법은 손실액은 수용재결 당시의 가격을 기준으로 하되, 인근 토지의 거래가격을 고려하여 산정하도록 그 기본원칙을 규정하고, 다만 기준지가가 고시된 지역에서의 토지보상은 기준지가를 기준으로 하되 토지의 이용계획·지가변동률·도매물가상승률 및 기타 요인을 참작하도록 하였다(토지수용법 제46조). 따라서 실질적으로 전국에 걸쳐 기준지

54) 韓東珉, 前掲論文, p.49; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.64 재인용.

55) 부동산가격공시법 제9조 제1항 단서, “다만 필요하다고 인정하는 때에는 산정된 지가를 …목적에 따라 가감조정하여 적용할 수 있다.

가가 고시되어 온 당시의 경우, 보상액의 평가는 토지수용법상의 기본원칙 보다는 국토이용관리법에 의하여 고시된 기준지가를 기준으로 평가되어 왔다. 이와 같이 기준지가가 그 보상금액산정의 기준이 되도록 한 것은 대규모 공공사업의 시행에 따른 사업지구 안의 개발이익 및 투기적 거래에 의하여 형성된 가격을 보상가격에서 배제하여 개발이익의 향유를 목적으로 한 부동산투기를 억제하고자 한 것이다. 또한 공공사업으로 인해 발생하는 개발이익이 사유화되지 않고 국민전체로 귀속하기 위한 사회적 환수장치로 보았다. 그리고 다른 의미에서는 기준지가에 의한 보상제도가 헌법상의 보상원칙을 구현하는 제도적 장치로 해석되어 왔다.⁵⁶⁾

1989년 지가공시법의 제정으로 기준지가고시제가 폐지되고, 공시지가제가 시행됨에 따라 토지수용법 제46조 제2항 등을 개정하여 기준지가 대신에 공시지가가 보상액산정의 기준이 되도록 하였다.

표준지공시지가가 직접적으로 보상평가의 기준이 됨으로써 종전의 기준지가를 근거로 한 보상평가상의 문제였던 현재지가수준과의 괴리 등의 문제는 어느 정도 해소될 수 있었다. 즉, 지역적인 불균형 현상이 해소되고, 그 결과 정당한 보상이 가능하여 재산권도 더욱 두텁게 보호하는 계기가 되었다고 평가할 수 있다.

그러나 매년 공시되는 표준지공시지가를 기준으로 보상액을 산정하는 보상평가 방법이 그동안 보상평가의 기본원칙으로 확립된 개발이익 배제와 관련하여 상호 모순되는 것인지의 여부가 논란이 될 수밖에 없었다. 즉, 공시지가가 지가를 매년 조사·공시함으로써 주요 대규모 공공사업이 2년 이상 여러 해에 걸쳐 시행되는 경우, 공시지가는 공공사업의 시행에 따라 직접적으로 영향을 받는 지가를 공시하게 되고, 보상액의 평가도 공공사업의 영향을 받는 지가를 기준으로 보상액을 결정하게 되는 결과를 초래할 수밖에 없으며, 기준지가를 기준으로 할 때와 같이 공공사업의 영향을 받지 않은 지가를 기준으로 평가하는 것이 불가능하게 되었다.

따라서 이러한 문제점을 개선하고자 1991년 개정된 舊, 「토지수용법」 제46조 제3항 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제

56) 憲裁決 1990.6.25, 89헌마107; 憲裁決 1991.2.11, 980헌바17118.

70조 제3항에서는 보상액의 산정은 공공사업의 시행에 영향을 받지 않은 공공사업의 사업인정고시일 이전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가를 기준으로 평가하도록 하였다.⁵⁷⁾

나) 공시지가와 손실보상

재산권의 공용침해에 대한 손실의 평가는 평가대상 재산권의 경제적 가치를 정밀하게 평가할 필요에 따라 전문평가인의 평가를 원칙으로 하고 있다. 즉, 조세부과를 위한 토지가격의 평가가 조세부과대상토지의 가격산정을 위하여 많은 토지의 가격을 대량으로 평가하는 유형화된 평가라 한다면, 보상 평가는 토지가격이 전문평가인에 의하여 개별적으로 정밀하게 평가되는 대표적인 평가영역이다. 부동산가격공시법은 타인의 의뢰에 의하여 토지 등의 감정평가를 직무로 하는 감정평가사제도를 채택하고 있으며(동법 제22조), 그 업무 중 하나로 “공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상”을 위한 평가를 규정(동법 제9조 제1항 1호)하고 있는 등 전문평가의 영역을 법적으로 인정하고 있다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」은 보상액의 산정이 협의에 의한 경우에는 협의성립 당시의 가격을, 재결에 의한 경우에는 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 하도록 기준시점을 규정하고 있으며(동법 제67조 제1항), 그 보상액은 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 지가변동률, 생산자물가상승률⁵⁸⁾ 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하도록 규정하고 있다(동법 제70조 제1항). 이 경우 공시지가의 공시기준일로부터 협의 또는 재결시까지의 지가상승률을 적용함에 있어서, 지가변동률은 “당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니

57) 「토지수용법」 및 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」은 2002.2.4 법률 제6656호로 폐지되고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이 제정되었다.

58) 한국은행법 제86조의 규정에 의하여 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 의하여 산정된 비율을 말한다.

하는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률⁵⁹⁾을 적용하도록 하고 있다.

동법은 협의 취득에 의한 토지의 보상평가지 기준이 되는 공시지가에 대해 사업인정전과 사업인정후로 각각 구분하여 규정하고 있다. 전자의 경우 보상평가지 기준이 되는 공시지가는 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가를 기준으로 하도록 하고 있다(동조 제2항). 그러나 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 당해 공고일 또는 고시일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가를 기준으로 보상액을 산정하도록 규정(동조 동항 단서)함으로써 당해 공익사업으로 인한 개발이익이나 지가변동의 개입을 배제하고 있다.

한편 사업인정 후 취득에 있어서 보상평가지의 기준이 되는 공시지가는 당해 공익사업이 토지수용의 대상사업임을 인정하는 사업인정고시일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가를 원칙으로 하되, 당해 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 당해 사업인정고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가를 기준으로 하도록 함으로써(동조 제4항), 보상평가가 사업인정고시일 직전을 고시기준일로 하는 공시지가를 기준으로 이루어지도록 규정하고 있다.

5. 개별공시지가

가. 의의

개별공시지가는 1990년도부터 매년 조사하여 공시하고 있는데 각종 토지관련제도에 쓰이는 공적지가를 관계기관이 합동으로 조사하여 활용함으로써 기

59) 여기에서 지가변동률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제125조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 조사·발표하는 지가변동률로서 평가대상 토지가 소재하는 시·군·구의 지가변동률을 말한다; 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 제37조 제1항.

관별 지가조사에 따른 업무의 중복을 막고, 예산 및 인력의 낭비를 줄일 수 있으며, 정부가 사용하는 지가를 일원화하여 공적지가에 대한 국민의 신뢰도를 제고하고, 정부 토지정책의 기준과 방향을 제시하기 위한 자료를 제공하기 위해서 도입되었다.

공시지가제도 도입에 따라 개별공시지가는 2004년까지 지가공시법에 근거하여 조사하여 왔으나, 2005년 초 지가공시법이 전문개정됨에 따라 부동산가격공시법에 법적 근거를 두고 결정·공시하게 되었다.

개별공시지가는 건설교통부, 국세청, 지방자치단체 등 관계기관이 합동으로 조사하고 있으며, 표준지공시지가를 기준으로 지가산정 대상토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비교표(이하 “토지가격비준표”라 한다)를 사용하여 개별토지가격을 산정하게 된다. 이와 같이 조사하여 시장·군수·구청장이 결정·공시한 개별공시지가는 행정기관이 토지관련세제의 기초 자료로 활용하게 된다.

나. 개별공시지가 조사체계

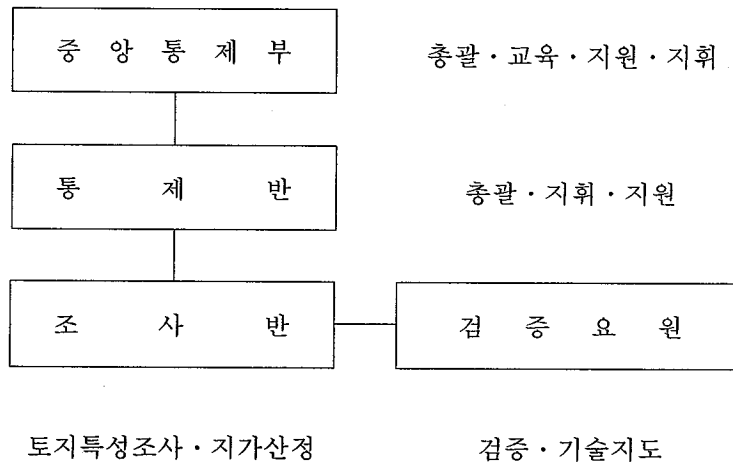
2005년 현재 전국적으로 개별공시지가 조사대상 토지는 약 2,740만 필지에 달한다. 이처럼 개별공시지가 산정은 대규모로 토지의 가격을 조사하는 방대한 작업으로 정부의 각 관련기관간의 긴밀한 협조가 가능하도록 합동조사체계를 갖추고 있다.

아래 [그림 2-2]에서 보는바와 같이 건설교통부에 중앙통제부, 시·도에 통제반, 시·군·구에는 조사반을 편성·운영하고 있다.⁶⁰⁾

60) 중앙통제부는 건설교통부, 행정자치부, 국세청 공무원과 한국부동산연구원 연구원 및 한국감정평가협회의 감정평가사로 구성하여 각 시·도 통제반을 지휘총괄지원한다.

통제반은 시·도공무원으로 구성하며, 중앙통제부로부터 지시받은 사항을 이행하고 조사반에 대한 지원과 시·도 단위의 관련 업무를 총괄한다.

조사반은 시·군·구 공무원으로 편성하며, 개별토지의 특성 및 지가의 조사·산정업무를 수행한다. 다만, 지가변동이 심한 지역의 토지에 대하여는 지가를 보다 정밀하게 조사하기 위하여 국세청 소속 공무원을 포함시켜 조사반을 구성한다.



[그림 2-2] 합동조사반 체계도

자료: 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.112.

다. 개별공시지가 산정

시장·군수 또는 구청장은 법령에 정한 목적을 위한 지가산정에 사용하도록 하기 위하여 매년 공시지가의 공시기준일 현재 관할구역 내의 개별토지의 단위면적당 가격을 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 결정하는데 (동법 제11조 제1항), 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 토지가격비준표를 사용하여 지가를 산정하되, 당해 토지의 가격과 표준지공시지가가 균형을 유지하도록 한다(동조 제3항).

개별공시지가는 먼저 조사대상토지의 지가형성에 영향을 주는 토지특성을 조사하고 그 토지와 비교되는 표준지를 선택한 다음 비교표준지와 조사대상토지의 토지특성을 비교하여 토지특성차이에 따른 가격배율을 산출하고 이를 표준지 공시지가에 곱하여 산정하게 된다.

<표 2-4> 개별공시지가 산정방법

비교표준지 가격	토지특성 비교 분석	개별토지가격산정
공시지가(원/㎡)	비교표준지와 개별토지의 토지특성을 비교분석하여 가격배율을 산출	비교표준지공시지가 × 가격배율= 개별토지가격(원/㎡)

자료: 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.112.

이렇게 산정된 개별공시지가는 감정평가사의 검증을 받아 토지소유자 등에게 열람하여 의견을 수렴한 후 시·군·구 부동산평가위원회의 심의를 거쳐 건설교통부장관의 확인을 받아 시장·군수·구청장이 결정·공시한다.

1) 토지특성조사

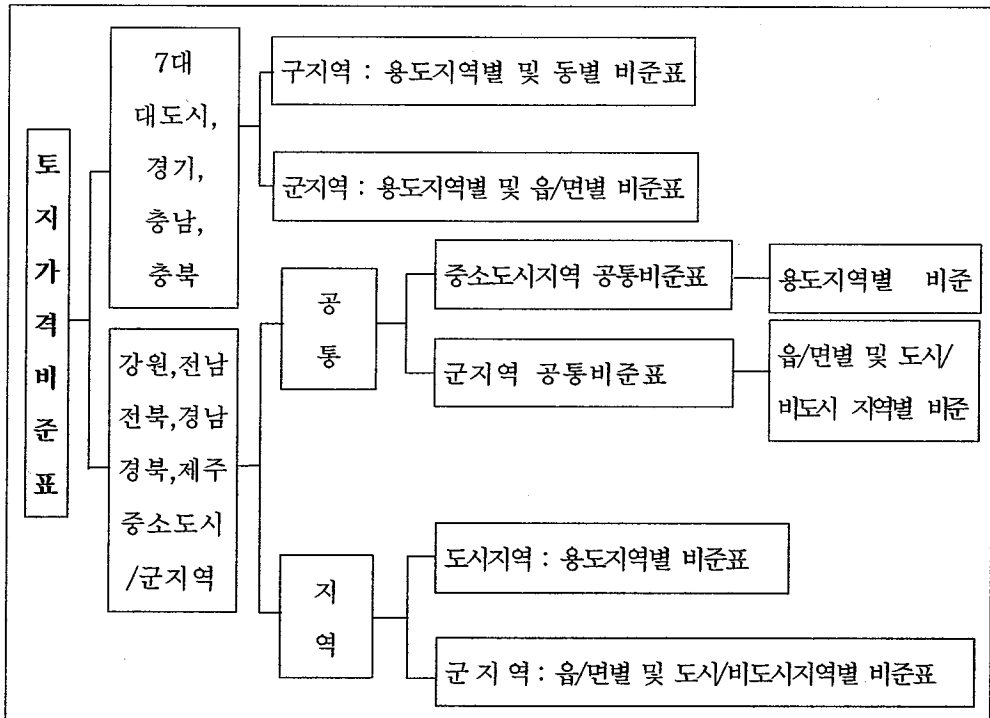
조사대상토지와 표준지의 가격격차를 분석하기 위해서는 가급적 많은 토지특성을 조사하여 비교·분석하는 것이 바람직하다. 그러나 상세한 개별요인 분석에는 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 조사상의 편의를 도모할 필요가 있어 지가형성에 많은 영향을 주는 19개 항목의 토지특성을 골라 이를 조사하도록 하였다. 토지특성의 조사방법은 먼저 토지대장, 임야대장, 종합토지세과세대장, 국토이용계획 등 공적규제사항을 도면과 공부에 의하여 조사한 다음 현지조사를 통하여 실제 토지용도, 지형지세, 도로조건, 유해시설의 접근성, 농지의 경우 비옥도, 경지정리 여부 등을 조사한다.

2) 토지가격비준표

국가·지방자치단체, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관 기타 공공단체가 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상, 국·공유지의 취득 도는 처분 등의 목적을 위한 지가산정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 표준지와 지가산정대상토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비교표를 작성하여 관계행정기관 등에 제공하여야 하며, 관계행정기관 등은 이를 사용하여 지가를 산정하여야 한다(동법 제9조 제2항).

이에 따라 건설교통부에서는 1990년도부터 토지 등의 감정평가에 관한 전문지식이 미흡한 공무원이 신속하게 지가를 산정하거나, 대량의 토지에 대한 가격을 간편하게 산정할 수 있도록 지가산정기준을 제시한 토지가격비준표를 작성하여 관계행정기관 등에 제공하고 있다.⁶¹⁾

현행 토지가격비준표는 표준지에 관한 토지특성조사자료 중 용도지역·토지면적·토지이용상황·도로조건 등 개별공시지가 토지특성조사항목과 동일한 19개 항목의 특성과 지가와의 상관관계를 전산분석하고, 분석대상 지역별로 대표적인 지가형성요인을 찾아 지가평가모형을 개발한 다음 다중회귀분석 방식으로 통계처리하여 작성한 것이다. 토지가격비준표는 아래 [그림 2-3]과 같이 구성되어 있다.



[그림 2-3] 토지가격비준표의 구성도

자료: 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.115.

61) 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, P.114.

3) 지가의 산정

개별공시지가는 표준지공시지가에 토지가격비준표에 나와 있는 토지특성별 배율을 종합한 가격배율을 곱하여 산정하는 비교방식에 의하여 산정된다.

이 비교방식에 의한 토지의 가격산정절차는 산정의 기준이 되는 비교표준지를 선정하여 조사된 당해 토지의 특성과 비교표준지의 토지특성을 서로 비교한 후 토지가격비준표에 나와 있는 특성별 배율을 종합하여 가격배율을 산출하고, 이와 같이 산출된 가격배율을 비교표준지 공시지가에 곱하여 산정하게 된다.

이러한 가격배율산출 및 지가산정은 일선공무원들이 수작업으로 계산함으로써 많은 인력과 시간이 소요될 뿐 아니라 계산결과의 정확성도 결여되어 있었다.

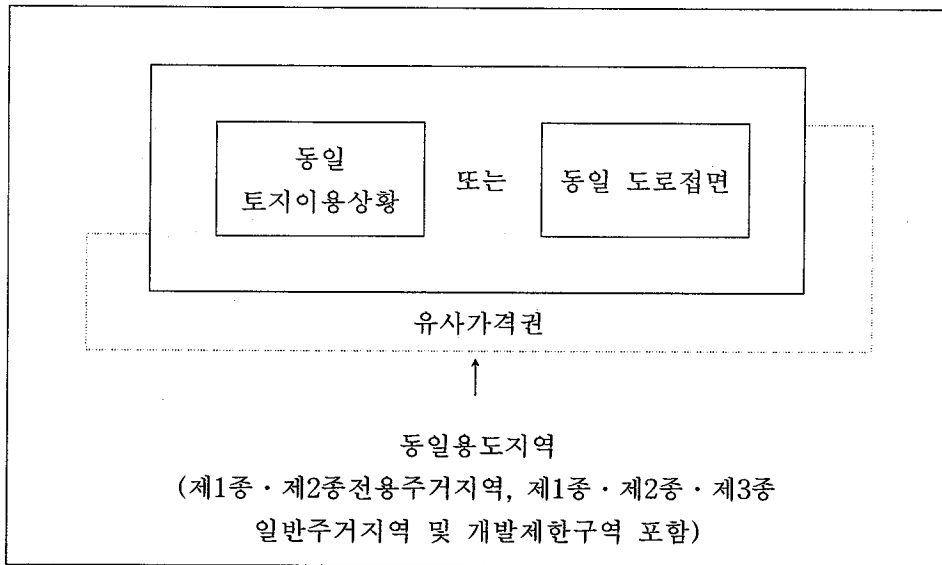
그러나 이와 같은 문제를 해소하기 위하여 개별공시지가자동산정프로그램(ALPA시스템)을 자체 개발·공급하여 1994년 전국 97개 시·군·구에서 활용하기 시작하여 1995년도에는 전국 206개 시·군·구에서, 1996년부터는 전국 모든 시·군·구에서 활용하도록 하였다. 이러한 지가자동산정프로그램의 개발·공급으로 일선 공무원들의 노력과 시간이 크게 단축되었을 뿐 아니라 개별공시지가의 신속·정확한 산정에 크게 기여한 것으로 평가된다.

개별공시지가를 정확하게 산정하기 위해서는 토지특성조사, 비교표준지 선정 및 가격격차 분석이 보다 정밀하게 이루어져야 한다.

비교표준지는 지가형성에 관한 지역요인과 개별요인이 같은 표준지를 선정하여야하나 하나의 표준지를 기준으로 지가를 산정하여야 할 개별필지의 비율이 전국평균 약 1:54가 되고, 선정자의 임의성이 개입될 수 있기 때문에 모든 조사대상토지마다 토지특성이 같은 표준지를 선정하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 가장 유사한 토지특성을 가진 표준지를 비교표준지로 선정할 수 있도록 조사대상토지와 동일 용도지역 안에 있는 유사가격권⁶²⁾[그림 2-4 참조]의 표준지중에서 조사대상토지와 토지이용상황이 같은 표준지를 선정하도록 기준을 정하였다.

62) 유사가격권이란 그 자체로 보면 가격이 비슷한 범역(범위)이라는 의미로서 땅값의 형성요인(도로조건, 건축규제, 주변여건 등)이 비슷하여 유사한 가격대를 형성하는 지역적 범위를 말한다.

토지가격비준표를 사용하여 지가를 산정하였어도 토지가격비준표에 반영되지 아니한 토지특성 때문에 지가산정에 일부 착오가 있을 수 있는 점을 감안하여 감정평가사의 검증을 받아 토지소유자에게 열람을 한 후 시·군·구부 동산평가위원회에서 심의하여 시장·군수·구청장이 조정할 수 있게 하였다.



[그림 2-4] 유사가격권 개념도

자료: 건설교통부, “2002년 개별공시지가 검증업무요령”, 2002, p.49. 참조

또한, 지가조사작업이 행정구역단위로 추진됨에 따라 행정구역 경계지역에서 필지별 가격 사이에 불균형이 생기지 않도록 인접 행정기관과 연석회의를 개최하는 등 긴밀한 업무협조를 통하여 경계지역의 가격이 균형을 이루도록 하였다.

4) 토지소유자 등 의견수렴

개별공시지가는 종합토지세 등 토지관련세제와 개발부담금 등 각종 부담금의 산정기준이 되어 국민의 재산권에 미치는 영향이 크므로 부동산가격공시법 제11조 제4항에서 지가를 결정·공시하기에 앞서 지가열람을 통한 토지소

유자 등의 의견을 듣도록 규정하고 있다. 토지소유자 그 밖의 이해관계인이 시·군·구에서 산정한 개별공시지가에 대하여 의견이 있는 경우 지가열람기간 중 의견을 제출하도록 하여 의견이 제출된 지가에 대하여는 재조사하여 감정평가사의 검증과 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 조정여부를 결정한다.

5) 결정·공시

종전에는 시장·군수·구청장이 개별공시지가를 공시하고자 할 때에는 건설교통부장관의 확인을 받도록 하고 있었다(지가공시법 제10조의2 제6항).

그러나 개정 부동산가격공시법에서는 지방이양추진위원회의 권고로 종전 건설교통부장관의 확인 및 중앙토지평가위원회(현 중앙부동산평가위원회)의 심의과정이 삭제됨에 따라 시장·군수·구청장은 매년 5월 31일까지 개별공시지가를 결정·공시하게 되었다.

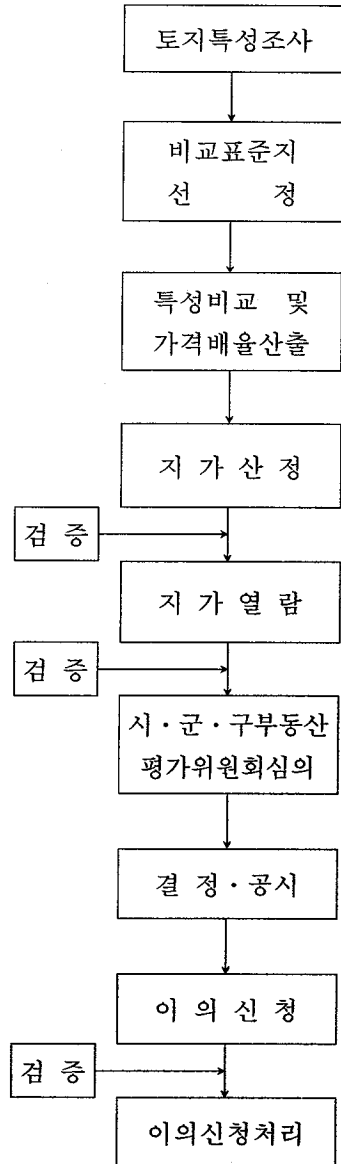
이는 부동산보유세제 개편에 따른 종합부동산세 과세 기준일이 매년 6월 1일 현재 개인이 전국적으로 소유하고 있는 부동산에 대하여 부과하게 됨에 따라 토지와 건물에 대한 과표 불균형 문제를 해결하고자 한 것이다.

시장·군수·구청장은 조사·산정한 개별공시지가에 대하여 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 매년 공시지가 공시기준일 현재 관할구역 안의 개별토지의 단위면적당 가격을 결정·공시한다(동법 제11조 제1항).

내 용

- 대상토지에 대한 공부조사, 도면조사, 현장조사
- 원칙적으로 1개표준지 선정
 - 대상토지와 같은 용도지역내 유사가격권의 표준지 중에서 토지이용상황이 같은 표준지를 선정
- 비교표준지와 조사대상토지의 특성차이에 해당하는 가격배율 산출(토지가격비준표 사용)
- 비교표준지 가격에 가격배율을 곱하여 지가산정
- 산정지가에 대하여 표준지공시지가, 인근 토지가격 등을 고려하여 감정평가사의 검증을 받아 적정하다고 판단되는 가격으로 지가열람을 실시한 후 시·군·구 부동산평가위원회의 심의
- 시장·군수·구청장이 결정하여 공시
- 개별공시지가에 대하여 이의가 있는 자는 지가의 결정·공시일부토 30일 이내에 서면으로 이의신청하고 이의신청기간이 만료된 날부터 30일 이내에 심사하여 그 결과를 신청인에게 통지

절 차



[그림 2-5] 개별공시지가 산정·결정절차

자료: 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.115.

라. 개별공시지가의 효력

개별공시지가는 토지관련 국세 및 지방세 부과기준으로 활용됨은 물론 개발부담금 등 각종 부담금의 부과기준으로 쓰이며, 조세산정은 직접 개별공시지가를 적용하는 경우와 개별공시지가의 일정률을 적용하는 경우로 구분되고 있다. 대부분 조세산정은 직접 개별공시지가를 적용하며 토지분 재산세 및 종합부동산세만이 개별공시지가의 일정률을 적용하고 있다.

1) 토지관련조세의 적용

가) 양도소득세과표

소득세법에 의한 양도소득세에 있어서 개별공시지가는 양도차액을 산출하기 위한 기준시가로 적용된다. 토지 또는 건물의 양도로 인하여 발생하는 소득의 경우에는 당해 자산의 양도 당시의 기준시가를 양도가액으로 하며(동법 제94조 제1항 제1호 및 제96조 제1항), 그중 토지의 기준시가는 「부동산가격공시법」에 의한 개별공시지가로 한다.

다만, 개별공시지가가 없는 토지의 가액은 납세지 관할세무서장이 인근 유사토지의 개별공시지가를 참작하여 대통령령이 정하는 방법에 의하여 평가한 금액으로 하고, 지가가 급등하는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역에서는 배율방법에 의하여 평가한 가액으로 한다(동법 제99조 제1항 제1호 가목).

나) 상속세 및 증여세 과표

「상속세 및 증여세법」에 의한 증여세 및 상속세에 있어서 개별공시지가는 각종 증여가액 및 상속가액 산출을 위한 기준시가로 활용된다. 상속세 또는 증여세가 부과되는 재산의 가액은 상속개시일 또는 증여일(평가기준일) 현재의 시가에 의한다. 시가를 산정하기 어려운 경우에는 당해 재산의 종류·규모·거래상황 등을 감안하여 평가한 가액에 의하게 되는데(동법 제60조 제1항 및 제3항), 부동산에 대한 평가 중 토지의 평가는 「부동산가격공시법」에 의한 개별공시지가에 의한다.

다만, 개별공시지가가 없는 토지의 가액은 납세지관할세무서장이 인근 유사토지의 개별공시지가를 참작하여 평가한 방법에 의하여 평가한 금액으로 하고 지가가 급등하는 지역의 토지에 대하여는 배율방법에 의하여 평가한 가액으로 한다(동법 제61조 제1항 제1호).

다) 재산세의 과세표준액 결정자료

지방세법에 의한 토지분 재산세에 있어서 개별공시지가는 과세표준액의 결정자료로서 적용된다. 토지에 대한 재산세 과세대상은 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분하여 부과된다(지방세법 제182조 제1항).

종합합산과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 별도합산 또는 분리과세대상이 되는 토지를 제외한 토지의 가액을 모두 합한 금액으로 한다(동조 제1항 제1호).

별도합산과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 대통령령이 정하는 건축물의 부속토지 및 별도합산과세하여야 할 상당한 이유가 있는 것으로서 대통령령이 정하는 토지의 가액을 모두 합한 금액으로 한다(동조 제1항 제2호).

분리과세대상은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 공장용지·전·답·과수원 및 목장용지로서 대통령령이 정하는 토지, 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야 및 중중소유 임야로서 대통령령이 정하는 임야, 동법 제112조제2항의 규정에 의한 골프장용 토지와 동조동항의 규정에 의한 고급오락장용 토지로서 대통령령이 정하는 토지 기타 이와 유사한 토지로서 분리과세하여야 할 상당한 이유가 있는 것으로서 대통령령이 정하는 토지의 가액으로 한다(동조 제1항 3호).

이들에 대한 토지의 가액은 부동산가격공시법에 의한 개별공시지가⁶³⁾에 대통령령이 정하는 적용비율을 곱하여 산정한 가액으로 한다.

63) 개별공시지가 또는 개별주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 시장군수가 동법의 규정에 의하여 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 한다.; 지방세법 제111조 제2항.

라) 취득세, 등록세의 과세표준액 결정자료

취득세, 등록세에 있어 개별공시지가는 과세표준액의 결정자료로서 적용된다. 취득세, 등록세의 과세표준은 취득당시 취득자가 신고한 가액으로 하는데, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액의 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다.

토지에 대한 시가표준액은 부동산가격공시법에 의하여 공시된 가액으로 한다. 다만, 개별공시지가가 공시되지 아니한 경우에는 시장·군수가 동법의 규정에 의하여 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 한다.(취득세: 지방세법 제111조 제1항, 제2항, 등록세: 동법 제130조 제1항, 제2항).

2) 개발부담금 산정기준

개발부담금의 부과기준은 부과종료시점의 부과대상 토지의 가액에서 부과개시시점의 부과대상토지의 가액, 부과기간 동안의 정상지가상승분, 개발비용을 뺀 금액으로 한다(개발이익 환수에 관한 법률 제8조).

개발부담금은 종료시점과 개시시점의 차액을 산정하기 때문에 부담금의 산정을 위한 지가는 개별공시지가를 직접 적용할 수 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 부과종료시점의 지가는 개별공시지가를 산정하는 방법을 원용하여 토지가격비준표를 적용하여 산정하고, 개시시점지가는 개별공시지가에 시점수정하여 산정한다.

종료시점지가는 부과종료시점당시의 부과대상토지와 이용상황이 가장 유사한 표준지의 공시지가를 기준으로 부동산가격공시법에 의한 비교표에 의하여 산정한 가액에 당해연도 1월 1일부터 부과종료시점까지의 정상지가상승분을 합한 가액으로 한다(동법 제10조 제1항). 반면, 개시시점지가는 부과개시시점이 속한 연도의 부과대상토지의 개별공시지가⁶⁴⁾에 그 공시지가의 기준일부터 부과개시시점까지의 정상지가상승분을 합한 가액으로 한다(동조 제3항).

64) 부과개시시점으로부터 가장 최근에 공시된 지가를 말한다.

3) 대부료 및 사용료

가) 국·공유재산의 사용료·수익료

국유재산법에 의하여 행정재산 또는 보존재산의 사용·수익을 허가한 때에는 매년 사용료를 징수하여야 하는데, 연간 사용료를 계산함에 있어 토지의 경우에는 부동산가격공시법에 의한 해당 토지의 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 동법 제9조의 규정에 의하여 공시지가를 기준으로 하여 산정한 금액을 말한다)를 적용한다(국유재산법 제25조 및 동법 시행령 제26조 제2항 제1호).

나) 공유재산의 대부료·사용료

공유재산의 대부료 또는 사용료를 계산함에 있어서 토지의 경우에 당해 재산의 가격은 부동산가격공시법에 의하여 가장 최근에 공시한 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 공시지가를 기준으로 하여 산정한 금액을 말한다)를 사용하여 산출한다. 다만, 동일필지로서 다른 용도로 이용되는 일부분의 토지이거나 위치에 따라 지가를 달리 적용하여야 할 필요가 있는 토지인 경우에는 지방자치단체의 장이 부동산가격공시법에 의하여 감정평가법인에 의뢰하여 감정평가된 지가를 개별공시지가에 갈음할 수 있다(지방재정법 시행령 제92조 제1항, 제2항).

다) 초지법(草地法)에 의한 연간임차료의 산정

초지법에 의하여 사유미개간지(私有未開墾地)를 임차하여 초지를 조성하는 경우 연간임차료는 조성 당시 미개간지상태의 토지가격의 100분의 1을 초과할 수 없도록 규정하고 있고(초지법 제15조의2 제2항 제4호), 국·공유지에 대한 초지조성 허가를 받아 대부받은 경우에 있어 국·공유지에 대한 대부료는 미개간지상태의 토지가격의 100분의 1 이내에서 정하도록 규정하고 있다(동법 제18조). 사유미개간지 임차조성의 연간임대료와 국·공유지 대부료의 기준이 되고 있는 토지가격은 부동산가격공시법에 의한 해당 토지의 개별공시지가(당해 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 동법 제9조의 규정에 의

한 공시지가를 기준으로 하여 산정한 금액을 말한다)를 적용한다(동법 제19조).

라) 농업기반시설 사용경비 징수범위 산정자료

국가가 관리하는 농업기반시설 또는 용수를 목적 외로 사용하는 경우의 농업기반시설의 부지인 토지를 사용하는 때에는 그 토지의 공시지가(공시지가가 정하여지지 아니한 토지의 경우에는 부동산가격공시법에 의한 감정평가업자가 감정한 감정평가액을 말하되, 감정평가비용이 연간 예상경비징수액에 비추어 과다하다고 인정되는 경우에는 유사한 이용가치를 가진 인근토지의 공시지가를 말한다)의 100분의 10에 해당하는 금액을 경비징수범위로 한다(농어촌정비법 시행령 제23조의2 제1항).

제3절 주택가격공시제도

1. 주택가격공시제도의 개념

토지에 대한 공적지가체계는 1989년 지가체계의 일원화를 통해 공시지가제도로 발전하여 왔으나, 건물의 경우는 각 부처별로 필요에 따라 별도의 산정 및 고시제도를 두고 있다. 이와 같이 토지와 건물을 분리하여 평가하고 행정 목적에 따라 부처별로 상이한 평가기준을 적용함에 따라 부동산에 대한 적정가격의 산정이 어렵고 부동산조세를 부과함에 있어 형평성의 문제를 야기하여 왔다. 이에 따라 정부는 토지와 건물의 적정가격을 통합평가하여 공시하는 주택가격공시제도를 새로이 도입하였다(부동산가격공시법 제16조 내지 제18조).

주택가격공시제도는 현행 토지·건물에 대한 구분과세가 지역별·주택유형별로 과세의 불균형을 야기함에 따라 토지와 건물에 대한 적정가격을 통합평가하여 공시함으로써 통합과세의 기준으로 활용하고자 하는 것이다. 즉, 공시

된 주택가격은 국가·지방자치단체 등의 기관이 과세 등의 업무와 관련하여 주택의 가격을 산정하는 경우에 그 기준으로 활용하고 주택시장에 가격정보를 제공하는 것을 목적으로 한다(동법 제18조).

이에 따라 건설교통부장관은 용도지역·건물구조 등이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 단독주택 중에서 선정한 표준주택에 대하여 매년 공시기준일(1월 1일) 현재의 적정가격을 조사·평가하고, 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시하고 있다(동법 제16조 제1항). 또한 시장·군수 또는 구청장은 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 매년 표준주택가격의 공시기준일 현재 관할구역 안의 개별주택가격을 결정·공시하고 있다(동조 제2항). 공동주택가격은 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·산정하고 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시하고 있다.

2. 주택공시가격의 법적 성질

가. 단독주택가격의 법적 성질

1) 표준주택가격의 법적성질

표준지공시지가와 마찬가지로, 표준주택가격은 개별주택가격 산정을 위한 구속력 없는 기준이 될 뿐 직접적으로 대외적인 법적 효과를 발생시키지는 않는 것이다. 따라서 표준주택가격을 행정처분으로 볼 수는 없을 것이다. 다만, 개별주택가격을 처분으로 본다면, “표준주택으로 선정된 주택에 대하여는 당해 표준주택가격을 개별주택가격으로 본다”(동법 제16조 2항 단서)는 규정에 의해, 이러한 경우의 표준주택가격은 그 처분성이 인정될 수 있을 것이다(金南辰/金連泰, 2005, p.505).

2) 개별주택가격의 법적성질

개별공시지가와 마찬가지로 부동산가격공시법 시행령은 개별주택가격에 대하여도 토지소유자 등 이해관계인의 의견청취, 이의신청 및 처리절차와 이의 제기기간의 제한 등에 대하여 규정하고 있어 그 처분성을 전제하고 있으며,

또한 개별주택가격은 과세의 직접적인 기준으로 활용된다는 점에서 국민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 행위로서 그 처분성이 인정된다 할 것이다(金南辰/金連泰, 2005, p.506).

나. 공동주택가격의 법적 성질

공동주택가격 역시 소유자 및 이해관계인의 의견청취 등을 규정하고 있고, 과세의 직접적인 기준으로 활용된다는 점에서 그 처분성이 인정된다 할 것이다(金南辰/金連泰, 2005, p.507).

3. 단독주택가격

가. 표준주택가격

1) 개념

표준주택가격이란 용도지역·건물구조 등이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 단독주택 중에서 선정한 표준주택에 대하여 조사·평가하여 공시한 매년 공시기준일(1월 1일) 현재의 적정가격을 말한다. 여기에서 적정가격이라 함은 당해 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 의미한다.

2) 표준주택의 선정

가) 표준주택 선정기준

표준주택은 토지와 건물에 대한 통합평가로서 토지 및 건물 각각의 선정기준을 종합적으로 반영하여 선정하고 있다.

토지의 경우 지가의 대표성, 토지특성의 중용성, 토지용도의 안정성, 토지구별의 확정성이 있는 표준주택을 선정한다.⁶⁵⁾

65) 표준주택의 토지 선정기준은 표준지선정기준 4대원칙(‘본장, 제3절, 2, 가. 표준지 선정원칙’에

건물의 경우 건물가격의 대표성, 건물특성의 중용성, 건물용도의 안정성, 외관구별의 확정성이 있는 표준주택을 선정한다. 여기에서 “건물가격의 대표성”이란 표준주택선정단위구역내에서 건물가격수준을 대표할 수 있는 건물중 인근지역내 가격의 충화를 반영할 수 있는 표준적인 건물, “건물특성의 중용성”이란 표준주택선정단위구역내에서 개별건물의 구조·용도·연면적 등이 동일 또는 유사한 건물중 건물특성빈도가 가장 높은 표준적인 건물, “건물용도의 안정성”이란 표준주택선정단위구역내에서 개별건물의 주변이용상황으로 보아 건물로서의 용도가 안정적이고 장래 상당기간 동일용도로 활용될 수 있는 표준적인 건물, “외관구별의 확정성”이란 표준주택선정단위구역내에서 다른 건물과 외관구분이 용이하고 위치를 쉽게 확인할 수 있는 표준적인 건물을 의미한다.

그러나 공시지가 표준지 및 지가변동률 표준지, 무허가건물, 주거용과 비주거용으로 혼합이용중인 주택, 2개동 이상의 건물을 주건물로 이용중인 주택, 사용승인일(준공검사일) 이후 증축·개축 및 대수선된 건물, 개·보수, 파손 등으로 감가수정시 관찰감가를 요하는 주택은 필수적으로 표준주택 선정에서 제외하여야 한다. 또한 토지·건물 소유자가 상이한 경우, 주택부지가 둘 이상의 용도지역으로 구분되어 있는 경우, 주 건물의 구조가 둘 이상인 주택에 대해서도 가급적 선정대상에서 제외하여야 한다.

나) 표준주택 분포기준

표준주택은 전국의 약 2,750만 개별공시지가 토지특성 중 단독주택으로 이용 중인 약 470만 필지(일단지포함)의 주택부지를 추출하여 이를 용도지역(주거, 상업, 공업, 녹지, 미지정, 관리, 농림, 자연환경보전지역)으로 분류한다.

표준주택의 선정단위구역 필지수를 약 34필지로 설정(470만 필지/ 13만5천 필지⁶⁶⁾)하되 시·군·구내 동·리별 단독주택 필지수가 34필지 이하인 경우

서 前述)과 내용을 같이하나, 선정단위구역이 표준주택이나 표준지이냐의 차이가 있다.

66) 2005년도 표준주택은 3% 수준의 13만5천호가 선정되었으며, 2006년도에는 20만호로 조정 선정될 예정이다; 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사·평가 업무요령”, 2005 참고.

표준주택을 우선 배정하며 우선배정 후의 잔여 시·군·구별, 용도지역별 단독주택 필지 수를 동·리별로 균등배분하여 시·군·구별 표준주택수를 결정한다.

3) 표준주택의 조사·평가

표준주택가격의 평가는 매년 공시기준일 현재의 단독주택에 대한 적정가격을 평가·공시하여 국가·지방자치단체 등이 기관의 행정목적으로 개별주택가격을 산정하는 경우에 그 기준으로 활용하는 것을 목적으로 한다(동법 제18조 제1항).

가) 조사·평가의 기준

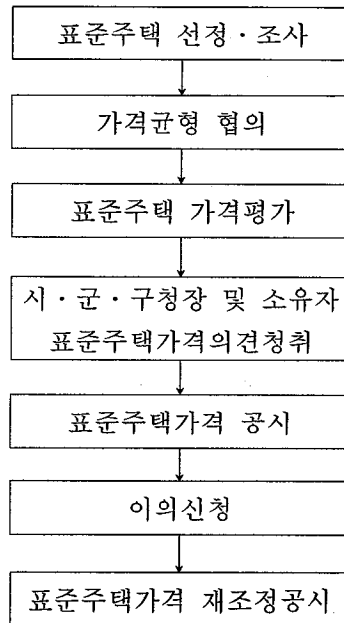
표준주택가격은 토지·건물 일체의 복합부동산을 평가대상으로 하고 인근 지역에 소재하는 유사한 주택의 토지와 건물을 일체로 한 거래사례비교법으로 평가가격을 결정한다⁶⁷⁾.

이 경우 인근지역 유사주택의 거래사례는 거래당사자의 특수한 사정에 의하여 이루어지거나 또는 해당 주택에 대한 지식의 부족으로 이루어진 때에는 그러한 사정이 없었을 경우에 성립될 가격을 기준으로 하여야 한다. 또한 표준주택가격은 토지와 건물을 일체로 한 평가로서 표준지공시지가와는 달리 건부감가를 반영한 현황평가(정착물이 있는 상태)를 기준으로 평가하여야 한다.

나) 조사·평가 절차

표준주택가격은 국가·지방자치단체 등의 기관이 그 업무와 관련하여 개별주택가격을 산정하는 기초가 되어 과세 등 개인의 재산권에 직·간접적인 영향을 미치므로 행정의 공신력과 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 [그림 2-6]과 같이 체계적인 조사·평가 절차에 의해 산정하고 있다.

67) 토지는 공시지가 기준으로 평가하고, 건물은 원가법으로 평가한 후 합산하는 방식이 아닌, 주택의 현실적인 거래가능가격으로 평가가격을 결정한다.



[그림 2-6] 표준주택가격 조사 · 평가절차

자료: 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사 · 평가 업무요령”, 2005, p.13.

4) 표준주택가격의 공시 및 이의신청

가) 가격의 공시

건설교통부장관은 감정평가업자에게 의뢰하여 조사 · 평가한 표준주택가격을 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시한다. 표준주택의 공시에는 표준주택의 지번, 표준주택가격, 표준주택의 대지면적 및 형상, 표준주택의 용도, 연면적, 구조 및 사용승인일(임시사용승인일을 포함한다), 그 밖에 대통령령이 정하는 사항을 포함하여야 한다(동법 제16조 제3항).

또한 표준주택가격을 일반적인 주택시장의 가격정보를 제공하는 지표로 활용하기 위하여 일반에게 열람시키게 하고 그 내용을 도서 · 도표 등으로 작성하여 관계행정기관 등에 공급한다(동조 제8항; 제7조의 규정 준용).

나) 이의신청

표준주택의 공시가격은 과세 등의 업무와 관련하여 개별주택의 가격을 산정하는 경우 그 산정기준이 되고 많은 이해관계자가 있으며, 표준주택가격의 적용대상에 따라 이해관계도 상충된다. 따라서 정부는 이들 이해관계인의 의견을 수렴하고, 조사·평가과정에서 착오가 있거나 기타 사유로 잘못 조사·평가된 사항을 조사·확인하여 시정함으로서 적정한 가격이 공시되도록 하기 위하여 이의신청제도를 두고 있다.

부동산가격공시법은 공시된 표준주택가격에 대하여 이의가 있는 자는 표준지공시지가와 동일한 규정을 적용하여 공시일로부터 30일 이내에 서면으로 건설교통부장관에게 이의신청을 할 수 있게 하였다(동법 제16조 제8항; 제8조의 규정 준용).

5) 효력

표준주택의 가격은 국가·지방자치단체 등의 기관이 그 업무와 관련하여 개별주택가격을 산정하는 경우에 그 기준이 된다(동법 제18조).

나. 개별주택가격

1) 개념

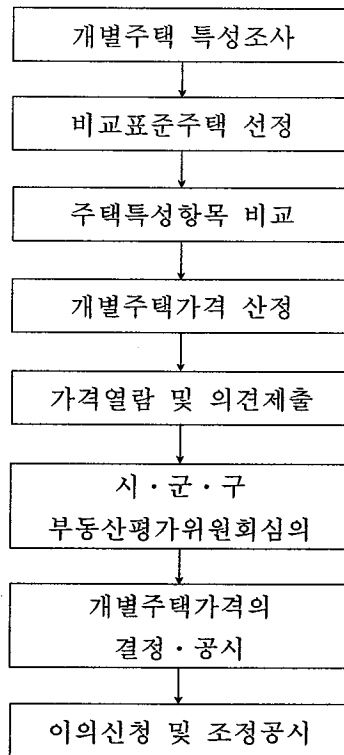
시장·군수 또는 구청장은 과세 등의 목적을 위한 개별주택가격산정에 사용하도록 하기 위하여 매년 표준주택가격의 공시기준일 현재 관할구역 안의 개별주택가격을 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 결정·공시한다(동법 제16조 제2항).

이때 당해 주택과 유사한 이용가치를 지닌 이용가치를 지닌다고 인정되는 표준주택가격을 기준으로 표준적인 비교표(이하 “주택가격비준표”라 한다)를 사용하여 가격을 산정하되, 당해 주택의 표준주택가격이 균형을 유지하도록 하여야 한다(동조 제7항).

2) 개별주택가격 산정

가) 개별주택가격의 조사체계

건설교통부장관은 개별주택가격의 조사·산정지침을 정하여 시장·군수·구청장에게 통보하여야 하며, 시장·군수·구청장은 그 지침에 따라 개별주택가격을 조사·산정하여야 한다. 조사·평가절차는 [그림 2-7]과 같다.



[그림 2-7] 개별주택가격 조사·평가절차

자료: 1. 柳志昊, “주택가격공시제도에 관한 연구”, 건국대학교 부동산대학원 석사학위 논문, 2005, p.46.

2. 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사·평가 업무요령”, 2005, p.20. 참조

산정된 가격에 대하여 감정평가업자에게 검증을 의뢰하고 감정평가업자가 개별주택가격 산정의 적정성 여부 등을 검증한 가격에 대하여 주택소유자 등

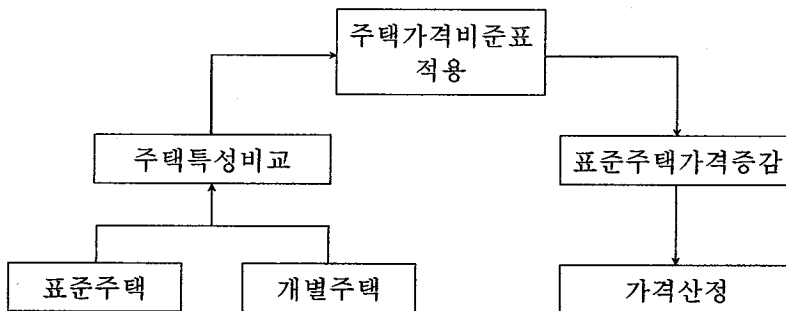
의 의견을 청취한다. 시장·군수·구청장은 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시기준일 현재 관할구역 안의 개별주택의 가격을 결정·공시하여야 한다.

나) 주택특성조사

주택특성조사는 주택가격형성에 중요한 요인으로 작용하고 주택관련자료의 정보요인으로 가치가 있는 것 중 주택특성조사표에 기재된 항목을 조사하는 것이다. 주택특성의 조사는 토지특성과 건물특성을 구분해야 한다. 토지특성은 토지대장, 임야대장 등을 기초로 공법상규제사항을 도면과 공부에 의하여 조사한 다음 현장조사를 통하여 대지면적, 지형지세, 형상, 방위, 도로조건, 유해시설 접근성, 지리적 위치 등을 조사한다. 건물특성은 건축물대장 등을 기초로 도면과 공부에 의하여 조사한 다음 현장조사를 통하여 건물구조, 건물용도, 특수부대설비 등을 조사한다.

다) 주택가격비준표

주택가격비준표는 대량의 개별주택에 대한 가격을 간편하게 산정할 수 있도록 계량적으로 고안된 ‘간이주택가격산정표’이다.



[그림 2-8] 주택가격비준표의 개념

자료: 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사·평가 업무요령”, 2005, p.22.

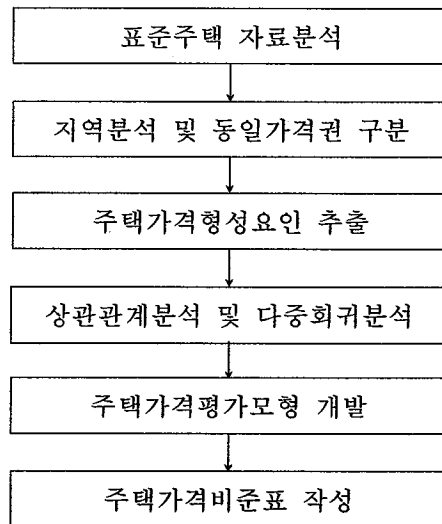
시장·군수·구청장이 개별주택가격을 결정·공시하는 경우에는 당해 주택

과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 표준주택가격을 기준으로 주택가격비준표를 사용하여 가격을 산정하여야 한다(동법 제16조 제7항).

주택가격비준표는 표준주택의 가격과 주택특성을 다중회귀분석하여 추출된 주택특성별 가격배율을 행렬표(matrix)⁶⁸⁾형태로 재구성한 것이다.

토지비준표는 용도지역, 용도지구, 기타제한, 도시계획시설, 고저, 형상, 방위, 도로접면, 철도등거리, 폐기물등거리, 토지이용상황 등 11개 항목으로 작성하며, 건물비준표는 건물구조, 지붕구조, 경과년수, 증·개축, 특수부대설비, 지하/옥탑/부속 등 6개 항목으로 작성한다.

주택가격비준표는 시·군·구별 표준주택자료를 분석하여, 가격형성요인이 동일한 권역을 결정하고 이를 작성단위로 한다. 비준표 작성단위별로 주택가격형성요인을 추출한 후 요인간 상관관계 분석 및 다중회귀분석을 통하여 주택가격평가모형을 작성하며, 주택가격평가모형상의 계수값을 이용하여 비준표를 작성한다.

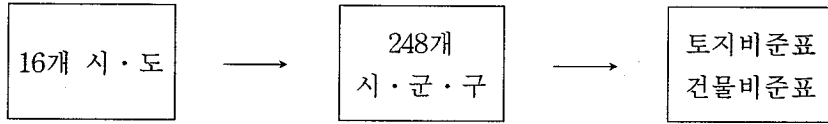


[그림 2-9] 주택가격비준표 작성절차

자료: 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사·평가 업무요령”, 2005, p.23.

68) 세로방향은 표준주택의 주택특성 배율이며, 가로방향은 산정대상인 개별주택의 주택특성 배율이다.

주택가격비준표는 전국의 시·군·구(비자치구 포함)를 대상으로 작성하는데 개별주택가격을 결정하는 토지항목과 건물항목을 구분하여 토지비준표와 건물비준표를 별도로 작성한다.



[그림 2-10] 주택가격비준표 구성도

자료: 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사·평가 업무요령”, 2005, p.24.

라) 가격의 산정

개별주택가격은 비교방식에 의하여 산정하게 되는데, 우선 산정의 기준이 되는 비교표준주택을 선택하고 비교표준주택과 산정대상 개별주택의 토지특성과 건물특성을 비교하여 주택특성차이에 대한 가격배율을 산출하고 이를 비교표준주택가격에 곱하여 산정하게 된다.

<표 2-5> 개별주택가격 산정방법

비교표준주택가격	주택특성 비교 분석	개별주택가격산정
비교표준주택가격	비교표준주택과 선정대상 개별주택의 토지특성과 건물특성을 각각 비교분석하여 가격배율을 산출	비교표준주택가격 × 가격배율 = 개별주택가격

자료: 건설교통부, “2006년 표준주택가격 조사·평가 업무요령”, 2005, p.21. 참조

마) 의견수렴

개별주택가격은 종합부동산세 등 부동산관련세제의 산정기준이 되어 국민의 재산권에 미치는 영향이 크므로 부동산가격공시법 제16조 제8항(동법 제

11조 제4항 준용)에서 개별주택가격을 결정공시하기에 앞서 열람을 통한 단독주택 소유자 등의 의견을 듣도록 규정하고 있다(동법 시행령 제34조 제1항 제2항). 이에 따라 단독주택 소유자 그 밖의 이해관계인이 시·군·구에서 산정한 개별주택가격에 대하여 이의가 있는 경우 주택가격열람기간 중 의견을 제출하도록 하여 의견이 제출된 주택가격에 대하여는 재조사하여 감정평가사의 검증과 시·군·구부동산평가위원회의 심의를 거쳐 조정여부를 결정한다.

바) 결정·공시

시장·군수·구청장은 매년 4월 30일까지 개별주택가격을 결정·공시하여야 한다(동법 시행령 제35조 제1항). 이때 게시판에는 개별주택가격의 결정에 관한 사항, 이의신청에 관한 사항을 게시하여야 하며, 필요하다고 인정하는 때에는 주택소유자에게 개별통지할 수 있다(동조 제2항).

3) 효력

표준주택가격을 기준으로 조사·산정되어 결정·공시한 개별주택가격은 정부기관별로 분산되어 있는 평가체계를 일원화함으로써 기관별 업무의 중복을 막고, 예산 및 인력의 낭비를 줄일 수 있다. 또한 통합과세의 기반이 되어 행정기관이 과세 등의 업무에 기초 자료로 활용됨으로써 세부담의 형평성문제를 해결하고 주택시장에 가격정보를 제공하게 된다(동법 제18조 제2항).

4. 공동주택가격

가. 가격의 공시

건설교통부장관은 공동주택에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·산정하고, 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 이를 공시하여야 한다(동법 제17조 1항).

나. 조사·평가

건설교통부장관이 공동주택의 적정가격을 조사·산정하는 경우에는 인근 유사 공동주택의 거래가격·임대료 및 당해 공동주택과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 공동주택의 건설에 필요한 비용추정액 등을 종합적으로 참작하여야 한다(동조 제5항). 이때 건설교통부장관은 공동주택가격의 조사·산정에 관하여 부동산 가격의 조사·산정에 관한 전문성이 있는 기관에 이를 의뢰하여 수행하게 할 수 있다(동조 6항).

다. 의견청취

건설교통부장관은 공동주택가격을 공시하기 위하여 공동주택의 가격을 산정한 때에는 공동주택소유자 그 밖의 이해관계인의 의견을 들어야 한다(동조 2항). 그리고 공동주택가격의 열람 및 이의신청에 대하여는 표준지공시지가 제도에 관한 규정을 준용한다(동조 8항). 건설교통부장관은 공시한 가격에 위산, 오기 그밖에 대통령령이 정하는 명백한 오류가 있음을 발견한 때에는 지체 없이 이를 정정하여야 한다(동조 7항).

라. 효력

공동주택가격은 개별주택가격과 마찬가지로 주택시장의 가격정보를 제공하고, 국가·지방자치단체 등의 기관이 과세 등의 업무와 관련하여 주택의 가격을 산정하는 경우에 그 기준으로 활용될 수 있다(동법 제18조 2항).

제3장 외국의 공시지가제도

토지관은 역사적으로 그 시대의 정치적, 경제적, 사회적 사조의 변천에 따라 끊임없이 변화되어 왔다. 이는 토지관이 변화 될 때마다 토지의 제도도 또한 바뀌어 왔음을 알 수 있다. 근대사회의 성립과 더불어 형성된 토지관은 토지를 절대적이고 독점적으로 지배할 수 있다는 권리로 파악되었다. 그에 따라 개인은 토지를 자유로이 사용, 수익, 처분할 수 있도록 토지소유권을 법제화하게 되었다.

토지소유권의 내용은 시대 변천에 따라 많은 변화를 겪어 왔으며, 현대에는 다른 어떤 재산에 대한 소유권보다도 더 큰 변화를 겪고 있다.⁶⁹⁾ 근대적 토지소유권의 특색은 사적·개인적 재산권이라는 사상적 바탕 위에 추상성·절대성·무제한성·항구성 등을 그 내용으로 하고 있다.⁷⁰⁾ 근세로 오면서 토지는 중요한 자원이라기보다는 한낱 소비재의 하나로 인식하게 되었으며, 더욱이 산업혁명 이후 자본주의적 상업주의의 팽배는 토지를 소모품으로 생각하고, 개인의 사적이익을 추구하기 위한 착취를 허용하는 자유방임적 사고에까지 이르렀다. 다시 말하면 토지를 상품적 재화로 인정을 하고, 그 소유자가 자신의 의사에 따라 완전히 자유롭게 이용하거나 처분할 수 있는 것이라는 것이 근세에 토지에 대한 인식이었다.

그러나 19세기말에 이르러 이와 같은 개인주의와 자유방임주의적 법사상을 수정하여 복지사회 건설을 위한 단체주의적 법사상이 대두되었다. 따라서 토지에 대한 소유권도 공공의 필요에 따라 수용·사용·제한할 수 있다는 인식의 전환이 요구되었으며, 공공의 이익에 대한 의무성이 강조되었다. 이처럼 절대적 권리로 인식되었던 토지의 소유권이 의무를 수반하는 상대적 권리의 개념으로 전환됨에 따라 국가는 공공복리와 사회발전이라는 명제하에 효율적인 토지정책의 수행을 위해 토지시장에 개입하게 되었다. 즉, 토지가격의 결정에 국가개입의 필요성이 대두되게 되었다.

69) 金相容, 土地法 (汎論社, 1988), p.53.

70) 上掲書, p.57.

대부분의 영미법계 국가들이 부동산에 대한 상품에 대하여 자유로운 거래와 소유를 인정하는 자유주의적 토지사상에 기초를 두는 반면⁷¹⁾, 대륙법계 국가들은 대체적으로 토지 소유권에 대한 사회적 모순을 국가가 조정·규제함으로써 토지자원의 균형적인 분배와 토지이용의 효율성을 제고하여 이상적인 토지질서를 확립하고자 하는 개량주의적 토지사상에 기초를 두고 있다.

따라서 많은 국가 중에서도 현재 공적지가제도를 시행하고 있는 나라는 우리나라와 일본을 비롯한 독일·중국 등 대륙법계 국가가 대부분을 이루고 있다. 이는 부동산에 관한 소유권의 개념이나 인식, 문화 등과 무관하지 않으며, 토지에 대한 제도 내지 사상은 그 시대 또는 국가가 처한 정치·사회·경제철학 또는 체제에 따라 서로 상이하게 발전되어 왔기 때문이다. 또한, 이에 결부되어 토지의 수요와 가격형성도 시대의 발전과 변화에 따라 크게 변화되어 왔다.

제1절 독일

독일(서독)의 공적지가로는 각종 토지거래의 기준 및 공공용지의 취득에 따른 손실보상의 기준으로 삼기 위한 ‘표준지가격’과 과세시가표준액 결정의 기초가 되는 ‘통일가격’을 들 수 있다.

1. 연혁

독일은 제2차 세계대전을 전후하여 지가의 변동이 극심하였지만 국토의 효율적, 합리적 이용관리를 위한 체계적인 정책의 실현으로 토지시장의 안정화

71) 자유주의적 토지사상의 기원은 로마법, 버지니아 권리장전(1776), 프랑스 인권선언(1789) 등에서 찾을 수 있는데, 로마법은 토지소유를 개인주의적 권한으로 간주하여 다른 재화에 대한 소유권과 구별됨이 없이 배타적으로 사용·수익·처분 할 수 있는 전면적 지배권으로 파악하였다. 당시의 토지소유권의 절대성은 소유권의 불가침성, 자유성 그리고 우월성이라는 세 가지 원칙이 중심이 되고 있다.

에 크게 기여하고 있다.

독일(통일 이전의 서독)은 공적지가제도가 가장 먼저 확립된 국가라 할 수 있다. 1930년대 이후 지가문제가 사회적인 문제로 대두되면서 지가의 안정을 위해 1936년 10월에 지가동결을 위한 「지가정지령」을 발표하였다. 미건축지에 대하여 적용되던 이 제도는 잘 지켜지지 않아 실효를 거두지는 못했으나, 국가의 의지표명이 단호했다는 것에서 그 의의를 찾을 수 있다.⁷²⁾

그 후 1960년 토지관련 기본법인 「연방건설법(Bundesbaugesetz; BBauG)」을 제정하여 「지가정지령」을 폐지하고, 이에 대응하는 토지정책으로서 전문가에 의한 감정평가제도를 도입하는 한편 토지시장의 질서를 바로잡고 적정가격을 유지하기 위하여 표준지가 공지제도를 도입함으로써 오늘날의 공적지가체계의 기초를 확립하였다.⁷³⁾ 건축법·도시계획법 등을 포함하고 있는 「연방건설법」은 ‘제7장 토지가격의 조사’에서 토지평가제도를 수용하여 규정하였는데, 이는 과거 베르템베르크 공적감정소, 쾰른 공적감정소 및 헛센 재판소법에 의해 토지를 평가한 지방재판소 등의 여러 제도를 비교 분석·검토하여 제도화한 것이다.⁷⁴⁾

「연방건설법」은 1987년 7월 1일부터 발효된 「연방건설법전(Baugesetzbuch; BauGB)」⁷⁵⁾으로 대체되었으며, 「연방건설법전」에 대한 시행령으로는 「토지의 시장가치 평가원칙에 관한 연방법령(Werttermittlungsverordnung 1988; WertV88)」이 있다. 이 시행령은 「연방건설법전」 제199조 제1항에 의거하여 동법 제194조에 정한 토지거래가액의 조사에서 준수되어야 할 기준을 정하기 위해 제정되어 시행되고 있는데, 이 규정은 감정평가에 관한 최초의 통일적 원칙을 담고 있지만 단지 도시계획의 적용영역에만 그 효력범위가 한정되어 있다.⁷⁶⁾

72) 朴正鎬, “公示地價制度에 관한 研究”, 東義大學校 大學院 法學博士學位論文(1999. 8), p.14.

73) 李昌錫, “外國의 公的地價制度에 관한 小考”, 土地研究 1994. 1 (土地開發公社), p.37.

74) 朴正鎬, 上揭論文, p.15.

75) 「聯邦建設法典」은 1993년 4월 22일의 「投資緩和 및 住居地法(Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitsstellung von Wohnbauland (22.4.1993. BGB1 I, 466))」에 의해 수정되어 현재에 이르고 있다; 金鍾甫, “都市計劃의 樹立節次와 建築物의 許容性에 관한 研究”, 서울大學校 大學院 法學博士學位論文, 1997, p.24; 鞠忠鉉, 前揭論文, p.7, 재인용.

「토지의 시장가치 평가원칙에 관한 연방법령(WertV88)」은 가치비교법(Vergleichswertverfahren), 투자수익법(Ertragswertsverfahren), 그리고 원가법(Sachwertsverfahren) 등 3종류의 감정평가기법에 대해 규정하고 있다. 이와 더불어서 감정평가사들이 감정평가지 참고할 수 있는 지침으로 「토지의 시장가치 평가원칙에 관한 연방법령 지침(Wertermittlungsrichtlinien 1991; WertR91)」이 있다.⁷⁷⁾

동독의 경우에는 1990년 6월 20일 서독의 「연방건설법전(BauGB)」과 내용이 비슷한 「건축계획 및 허가 시행령(BauZVO)」을 통과시켰다. 1989년 11월 베를린 장벽의 붕괴에 이어 1990년 7월 1일 서독과 동독의 경제·화폐 통합이후 동독에도 종전과는 완전히 다른 가치체계를 지닌 시장경제로의 전환과 자유로운 토지시장이 생겨나게 되었다. 1990년 10월 3일 동·서독간 통일조약의 발효와 함께 동독에서는 서독의 「연방건설법전(BauGB)」과 「토지의 시장가치 평가원칙에 관한 연방법령(WertV88)」이 적용되었다.

그 후 동독지역의 감정인위원회에 관한 규정을 시행하기 위해 「감정인위원회에 관한 시행령(Gutachteraufverordnung)」이 제정되었으나, 토지가격 조사를 위한 중요한 여건은 동서독의 경제통합 이후 5년이 지나서야 비로소 형성되었다. 동독지역은 1995년부터 「토지의 시장가치 평가원칙에 관한 연방법령(WertV88)」 등을 근거로 표준지가(Bodenrichtwert)를 고시하고 있다.⁷⁸⁾

2. 감정인위원회

독일은 부동산 및 기타 재산의 가치평가를 위한 공적 평가기관으로서 자율성과 독립성을 지닌 감정인위원회(Gutachterausschuß)를 두고 있다. 감정인

76) Ernst/ Hoppe, ÜffBauBoR, S.458, Rn. 770a; 金鍾甫, 前掲論文, p.27; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.8, 재인용.

77) WertV88은 1988년 12월 6일 제정되었으며, 현재는 1997년 8월 18일 개정된 내용으로 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다. WertR91은 1991년 6월 11일에 제정되었으며, 현재는 1994년 3월에 개정된 내용으로 시행되고 있다; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.8, 각주 13).

78) 東獨地域의 토지가격을 산정하는 기준으로는 (舊)西獨의 類似土地의 價格을 상호 비교하여 산정하는 比較評價法(地域比較法), 收益價値를 구하여 산정하는 收益評價法, 原價法 등이 이용되었다; 金鍾甫/양승철, 前掲書, pp.264~267 참조; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.9, 재인용.

위원회는 부동산시장의 투명성을 높이기 위하여 토지가격과 관련된 자료를 수집하여 공표하고, 공공의 이익을 위한 평가임무를 수행하는데, 부동산의 가치결정과 기타 유형의 감정평가를 위해 자율성과 독립성을 부여받은 기관으로서 위원장과 명예직인 일반 감정평가사로 구성된다. 그 구성원은 관할지역의 시의회 또는 군위원회의 추천을 받아 지방정부가 5년 임기로 임명하며 재임명이 가능하다. 감정인위원회는 행정기관과는 별개의 독립기관으로서 독자적으로 활동하도록 규정하고 있다.

감정인위원회는 감정인위원회와 상급감정인위원회(Oberer Gutachterausschuß)로 구분할 수 있다. 상급감정인위원회는 하나 또는 그 이상의 상위 행정기관의 영역을 담당하는 감정인위원회로서 필요에 따라 구성할 수 있으며, 그 구성에 관한 조항은 감정인위원회의 전문가 의견이 제출되어 법원에서 적용되고 있음에도 불구하고 해당 법원의 요청에 따라 결정적인 전문가 의견을 제출하는 등 감정인위원회의 전문가 의견보다 상위의 결정력을 보유하고 있다.

「연방건설법전」에서는 감정인위원회의 기본적인 업무에 관하여 규정하고, 세부적 업무는 각 란트와 주의 법률로 규정하도록 위임하고 있다. 「연방건설법전」에서 규정하고 있는 감정인위원회의 기본적인 업무는 다음과 같다.⁷⁹⁾

첫째, 감정인위원회는 연방건설법전에서 정한 임무 수행을 위해서 연방건설법전의 집행관련 부서에서 감정의뢰를 하는 경우, 다른 법률 규정에 따라 토지나 토지위의 권리에 대한 보상의 확정과 관련된 주무부서의 감정의뢰가 있는 경우, 토지소유자 또는 그와 동등한 지위의 정당한 권리자, 토지위에 다른 권리를 가진 자 그리고 遺留分과 관련하여 부동산의 가치가 그에게는 중요한 遺留分權者의 감정의뢰가 있는 경우, 법원 또는 기타 사법기관이 감정을 의뢰하는 경우에 한하여, 건물이 존재하는 토지와 건물이 존재하지 않는 토지 그리고 토지위의 권리에 대한 시장가치의 감정평가서를 제출하여야 한다.

둘째, 권리침해에 대한 보상의 상한액뿐만 아니라 기타의 재산적 피해에

79) 鞠忠鉉, 前掲論文, pp.10~12.

대한 보상의 상한액에 관해서도 보고한다.

셋째, 감정인위원회는 매매가격을 조사하고 종합 검토하여, 표준지가격의 산정과 기타 가치산정에 필요한 자료를 작성한다. 독일에서는 매매계약에 따른 매매가격의 지불 또는 부동산의 교환 등으로 인하여 개인에게 토지양도의 무가 발생하는 계약과 임대를 설정하는 모든 계약서의 사본을 필히 감정인위원회에 송부하여야 하고, 또한 이외에도 매매 및 임대계약의 청약과 합의, 수용 전의 협의, 수용결정, 환지절차의 결정에서 선취결정, 환지계획의 채택 결정, 경계조정, 강제경매에서의 낙찰가격도 감정인위원회에 송부하여야 한다. 여기에서 특이한 점은 토지거래에 대한 모든 사례가 등기소로부터 이 감정인위원회에 통보되어 매매가격대장에 기록되어 보존되고, 감정인위원회는 이 기록을 근거하여 토지가격을 평가하게 된다는 점에 있다. 또한 매매가격에 관한 자료는 상급행정청이나 세무관서, 법원 또는 검찰기관도 관련자료로서 활용할 수 있다.

3. 표준지가격

독일은 국민이 등기 신청 시에 신고한 매매가격을 기준으로 표준지가격(Bodenrichtwert)을 조정하여 결정하며, 매년 1월 1일을 기준으로 고시한다. 표준지가격은 부동산시장의 투명성 제고를 위하여 감정인위원회가 매매가격 사례에 통계적 기법을 적용·산출하여 일반에 공시하게 된다. 지방정부의 감정인위원회는 국민의 거래신고가격과 자체로 조사한 시장가격을 기초로 매매가격사례집(Kaufpreissammlung)을 작성한 후, 시장가격과의 괴리여부, 인근지가와의 형평성·지역 발전성 등을 고려하여 조정된 가격으로 표준지의 가격을 일반에 공시한다(연방건설법전 제196조). 독일에서는 평가의 기본원칙으로 정상가격주의를 선언하고 있다. ‘정상가격(Verkehrswert)’이란 평가시점에서 비정상적이거나 개인적인 사정을 고려하지 않고 통상의 거래에서 평가대상 부동산이나 기타 평가대상물의 법적사항과 사실상의 특성 및 기타 성질과 위치 등에 따라 형성될 가격을 말한다(同法 제194조).

이렇게 공시된 표준지가격은 담보가치 산정이나 과세가치 산정에서 그 기

준으로 이용하며, 일반거래지표로서 사용하거나 공공용지 취득에 따른 손실 보상의 기준이 되며, 개별 감정평가에서 보완자료로 이용하고 있다.

독일의 경우 정부가 공시하는 공적지가는 실제 매매사례가격이 기초가 되어 시장가격과의 균형을 유지하므로 일반 국민의 토지거래나 감정인위원회의 지가평가에 기준이 되는 등 공신력을 갖고 있다. 따라서 공시지가 자체가 토지가격 결정을 유도하고 지가의 안정에 많은 기여를 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

4. 통일가격

통일가격(Einheitswert)은 복수과세의 과세평가액을 통일함으로써 행정의 일관성을 확보하고 세제의 발전을 도모하고자 1997년에 시행된 연차조세법(Annual Tax Act)과 감정평가법(Bewertungsgesetz; BewG)의 Section4의 규정을 근거로 자산에 대한 조사를 시행하고 있다.⁸⁰⁾ 통일가격은 소득세·법인세·부동산취득세·재산세·상속세 등 각종 과세 표준에 통일적으로 적용되며, 부동산 유형별로 평가방식을 달리하여 적용하고 있다.

통일가격을 위한 감정평가는 매 6년마다 한번씩 조사하게 되어 있으나, 1964년 최초로 조사한 이래 1974년, 1985년, 1996년에 조사가 이루어졌다.

이렇게 네 차례에 걸쳐 조사된 통일가격은 자산의 실체가치를 반영하지 못하여 실거래가격과의 괴리가 크고, 가격조사 비용의 낭비, 과세형평의 문제, 토지소유자와 소유하지 않은 자 사이의 불공평 등 실제 운용에 있어서는 많은 문제를 내포하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁸¹⁾

80) 김용창/ 양승철, 前掲書, p.235; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.14, 재인용.

81) 上掲 同.

제2절 일본

1. 연혁 및 목적

일본은 과거의 우리나라처럼 다원화된 지가체계를 갖고 있다. 즉, 「지가공시법」에 의하여 국토청이 산정·고시하는 공시지가, 「국토이용계획법」에 의하여 都·道·府·縣지사가 부동산감정사의 감정평가를 기초로 고시하는 기준지가, 재산세 등 토지과세의 기초가 되는 고정자산세 평가가격 및 상속세 평가가격이 별도의 방식으로 산정·고시되고 있다.⁸²⁾

제2차 세계대전 후 일본은 산업기반과 인구의 급격한 도시집중에 따른 택지수요의 현저한 불균형과 지가상승으로 유발된 투기적 수요의 증대 등으로 인하여 지가가 급등함에 따라 지가문제가 국민생활과 산업경제 양면에 커다란 장애로 대두되었다. 이에 따라 1964년 4월에 「부동산감정평가에 관한 법률」에 의해 부동산감정평가제도가 도입되었으며, 이어 1969년에 「지가공시법(법률 제49호)」을 제정하고, 1970년부터 지가공시제도를 실시하게 되었다.

지가공시제도는 표준지를 선정하여 그 정상가격을 정기적으로 공시함으로써, 일반인들에게 토지거래가격에 대한 지표를 제공하고, 공익사업에 제공되는 토지에 대한 적절한 보상금액의 산정기준으로 활용하며, 그 결과를 합리적이고 적절한 지가가 형성될 수 있도록 하는 데 그 목적을 두고 있다(지가공시법 제1조).⁸³⁾ 공시된 가격은 부동산감정사 등의 토지평가의 기준이 되며, 공공사업용지의 취득가격, 산정의 기준이 되고 수용토지에 대한 보상금 산정의 기준이 된다. 또한, 지가공시제도는 일반의 토지거래가격에 대해 기준을 부여하고, 국토이용계획법에 의한 토지거래 규제에 있어서 토지가격 산정의 기준, 지방공공단체 등의 매수가격 산정기준 및 지방자치단체의 기준가격 산정의 기준이 된다.

82) 姜敎軾/林護貞, 地價公示 및 鑑定評價 (不動産研究社, 1998), p.70; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.15, 재인용.

83) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.17.

<표 3-1> 일본의 지가제도

구 분	지가공시 (道・都・府・縣 지가)	상속세 평가	고정자산세 평가
소속관청	국토청	국세청	자치청
평가기관	토지감정평가위원회 (지사)	국세청장	시・읍・면
평가원	부동산 감정사	지가관계 전문가	공정자산세 평가원
평가방법	부동산감정평가기준 - 거래사례비교법 - 수익환원법 - 원가법	-노선가방식 -배율방식 -실매매가격을 수정하여 구한 정상매매가격	노선가방식
가격 기준일	매년 1월 1일 (매년 7월 1일)	매년 1월 1일	기준년도(매3년) 의1월 1일
지점수	17,115	표준지 약390,000지점	전국 40만
공표	공 시	노선가 및 배율을 공표	관계자에게 알림

자료: 1. 韓國土地開發公社, 外國의 土地制度, 1991, p.107, 참조.

2. 韓國鑑定評價業協會, 日本의 公共用地取得에 따른 土地損失補償評價方法에 관한 研究, 1992, p.71, 참조.

2. 공시지가의 산정과 공고

표준지의 선정 및 그 정상가격의 판정과 공시 등에 관한 업무는 1973년 6월 「국토청설치법」의 제정과 더불어 건설성에서 국토청으로 이관되었다. 표준지는 국토청에 설치된 토지감정위원회가 전국의 도시계획구역 내에서 선정하고,⁸⁴⁾ 2인 이상의 감정평가사 또는 감정평가사보의 표준지 감정평가를 거쳐, 그 결과를 심사한 후 필요한 조정을 거쳐 정상가격을 결정하여 공시한다.

84) 標準地는 “自然的 및 社會的 조건으로 보아 유사한 이용가치를 갖는 것으로 인정되는 지역에 있어서 토지의 이용상황·환경 등이 통상 인정될 수 있는 일단의 토지”를 선정하며(地價公示法 제3조), 표준지의 代表性, 中庸性, 安定性, 確定性 등에 유의하여 선정한다.

1970년에 실시된 최초의 지가공시는 시가화구역 내의 토지에 대해서만 적용되었으나, 1974년부터 대상구역을 전체의 도시계획구역(도시계획법 제4조 제2항에서 규정하는 도시계획구역을 말하며, 국토이용계획법 제12조 제1항의 규정에 의해 지정된 규제구역은 제외함)으로 확대하였다.⁸⁵⁾ 표준지가격은 당해연도 1월 1일을 가격시점으로 하여 표준지의 단위면적당 정상가격을 매년 4월 1일 이전에 공고하도록 하고 있다. 표준지공시지가는 단위면적당 정상가격으로 평가하는 것을 원칙으로 한다.

「지가공시법」은 부동산 감정사 또는 부동산감정사보가 표준지의 감정평가를 행할 때에는 거래사례비교법, 수익환원법 및 원가법의 3방식에 의해 산정한 가격을 감안하여 적정가격을 산정하도록 규정하고 있으며(법 제4조), 표준지 가격결정을 위한 ‘표준지 감정평가서’ 서식에 3방식을 적용한 가격산정 과정이 명확히 기재되도록 하고 있다.

<표 3-2> 일본의 1998년도 표준지수 및 밀도(단위; point, km²/point)

구역	시가화구역				시가화조정구역		기타 도시 계획구역	합계
구분	주거 지역	상업지역 준주거지역	준공업 지역	공업 지역	택지	임지		
표준 지수	17,540	4,711	1,751	801	1,628	69	4,100	30,600
밀도	0.5	0.2	0.8	2.4	20	60	11	

자료: 김일수, “공적지가제도의 국제비교를 통한 토지평가제도의 개선방향”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000.

1998년 지가공시는 도시계획구역 전역을 대상으로 행하였으며, 표준지 설정구역은 전국의 시가화구역 및 시가화조정구역으로 구분된 약97,502km²에 달하며, 대상 市町村은 2,019개에 달하고 있다. 1998년도 일본의 표준지수 및 밀도는 <표 3-2와>와 같으며, 1998년도 표준지 평가를 위한 부동산감정사 및 부동산감정사보는 2,352인이 투입되었다. 이는 1인당 13points의 표준지를

85) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.18.

조사·평가한 것으로서, 시가화구역 및 시가화조정구역의 표준지 밀도는 약 3.7km²/point에 이르고 있다.⁸⁶⁾

3. 개별지가의 산정

일본의 지가공시제도에는 공시지가 이외에 각각의 목적에 따라 기준지가, 고정자산 평가가격, 상속세 평가가격(노선가액)이 시행되고 있다.

가. 기준지가

기준지가는 국토이용계획법에 근거하여 都·道·府·縣 지역내의 지가공시 지역을 제외한 토지에 대한 가격을 1인 이상의 부동산감정사 또는 부동산감정사보가 평가하여, 이를 都·道·府·縣이 공시하는 지가이다.

都·道·府·縣은 표준지 분포 밀도를 늘이거나 기준지를 따로 설정하여 당해연도 7월 1일을 가격시점으로 하여 기준지의 가격을 매년 10월 1일 기준으로 공고하고 있다. 이렇게 공시되는 기준지가는 표준지공시지가와는 달리 도시계획구역은 물론 도시계획구역 외의 市·町·村 지역에도 많이 지정되어 있어서 공시지가 표준지의 보충역할을 담당하고, 따라서 공시지가와 마찬가지로 일반토지거래가격의 지표 및 토지거래의 허가·신고에 대한 기준의 역할을 한다.⁸⁷⁾

나. 고정자산세 평가액

고정자산세란 지방세법에 근거하여 부동산의 보유에 대하여 과세하는 지방세(고정자산세나 부동산취득세)이며, 고정자산세의 산정을 위해서 都·道·

86) 김일수, “공적지가제도의 국제비교를 통한 토지평가제도의 개선방향”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000.

87) 安弘基/ 손재영, “外國의 地價制度”, 地價情報 1993 (한국감정원, 지가정책연구센터), p.41; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.20, 재인용.

府・縣 또는 市・町・村이 매3년마다 1월 1일을 기준으로 지가를 산정하는데 이를 고정자산세 평가가격이라 한다.⁸⁸⁾

일본의 고정자산세 평가가격은 전국의 토지에 대하여 부동산 종류별로 적정한 평가방법을 사용하여 평가하며, 평가가격은 적정한 시가를 목표로 하지만 우리나라의 경우와 마찬가지로 공시지가 대비 과표가 현저히 낮아서 일반적으로 고정자산세 평가가격은 공시지가의 70% 정도로 산정되고 있다.

다. 상속세 평가액

상속세는 상속세법에 근거하여 상속이나 遺贈에 의한 재산의 취득에 대하여 국세청이 부과하는 국세로서, 이를 위해 국세청이 산정하는 지가가 상속세 평가가격(노선가액)이다.⁸⁹⁾

상속세 평가가격은 지가에 관한 전문가가 매년 7월 1일을 기준으로 표준지에 대하여 적절한 평가방법(상속세평가에 관한 基本通達에 규정되어 있음)을 사용하여 산정한 시가를 기준으로 국세청 국세국장이 재산평가가 용이하도록 지역별로 공표한 노선가와 배율을 적용하여 산정한다.⁹⁰⁾ 일반적으로 상속세 평가가격은 공시지가의 80% 정도로 산정되고 있다.

제3절 중국

1. 연혁

중국의 토지소유제도는 크게 도시지역에서 실시되는 ‘전민소유(國有)’와 농

88) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.20.

89) 上掲 同.

90) 安弘基/ 손재영, 前掲論文, p.41.

촌과 도시 외곽지역에서 실시되는 ‘노동군중집체소유(집단소유, 共有)’로 구분된다.

중국은 1978년 개혁·개방화 정책이 시행된 이래 주로 외국 자본유치를 위해 토지의 소유와 사용이 분리되고 토지사용도 유상·기한부사용이 인정됨은 물론 토지사용권의 양도도 인정되었다. 정부는 토지의 효율적 관리를 위하여 1986년에 ‘국가토지관리국(國家土地管理局)’을 설립하고 그해 6월 「중화인민공화국 토지관리법」을 통과시킴으로써 토지관리 체계를 세웠다. 한편 1990년 5월 「도시국유토지사용권 양도·이전에 관한 잠정조례(城鎮國有土地使用權出讓·轉讓暫行條例)」를 공포하여 토지의 유상양도제도에 기반을 둔 토지사용권을 확립하였다.⁹¹⁾ 이어 1993년 6월 국가토지관리국은 「도·농 토지감정규정」을 제정하여 기준지가와 標定地價를 중심으로 하는 지가체계, 지가평가 절차와 기준, 방법 등을 규정하여 기준지가의 이론적·법률적 체계를 갖추었다. 한편, 상기 조례 26조와 1994년 7월 공포한 「중화인민공화국도시부동산관리법(城市房地產管理法)」은 ‘부동산매매가격신고제도’와 ‘구매우선권(先買權)’을 규정하고 있다.⁹²⁾ 「도시부동산관리법」 제32조는 “기준지가, 標定地價 및 각종 주택의 가격을 정기적으로 확정하여 공표해야 한다.”라고 규정하여 기준지가를 중심으로 하는 지가공시제도를 탄생시켰다. 현재, 중국의 지가체계는 아래 <표 3-3>과 같이 구분된다.

91) 토지의 소유권과 사용권은 엄격히 구분된다. 토지사용권은 용도제한에 따르는 제약은 있으나, 양도, 이전이 가능하고 저당설정 등이 가능한 권리를 말한다. 사용권의 讓渡는 “국가가 토지소유자의 신분으로 토지사용권을 일정기간 토지사용자에게 양도하고 토지사용자는 국가에 토지사용권 讓渡費를 지불하는 행위”(동 조례 8조)를, 재양도는 “토지사용권을 재이전하는 행위”(동 조례 19조)를 말한다. 최근 중국이 추진하고 있는 토지개혁정책은 소유권은 국(공)유를 원칙으로 하되, 사용권은 분리하여 사유화, 상품화하는 것을 기본으로 하고 있다; 이성영, “중국의 부동산시장 개황과 감정평가제도”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000, p.2, 각주 2).

92) 「도시부동산관리법」 제34조는 “국가는 부동산매매가격 신고제도를 실시한다. 부동산 권리인이 부동산을 이전할 경우에는 현금 이상 지방인민정부가 정한 부서에 실제 매매가격을 신고해야 하며, 허위신고 또는 사실과 다른 신고를 해서는 안된다.”라고 규정하고 있다. 또한 「도시국유토지사용권 양도·재양도 잠정조례」 제26조는 “토지사용권 재양도 가격이 시장가격보다 현저하게 낮을 경우 사현 인민정부가 購買優先權을 갖는다. 토지사용권 재양도 시장가격이 불합리하게 상승하는 경우 사현 인민정부는 필요한 조치를 취할 수 있다.”라고 규정하고 있다; 上揭論文, p.2, 각주 3).

<표 3-3> 중국의 지가체제와 개념

구분	유형	목적(개념)	비고
평가에 의한 가격	기준지가 (基準地價)	도시의 전체적인 지가수준을 반영-지가에 대한 거시적 관리와 통제-토지사용세 부 과의 근거, 사용권 불하의 최저가격	지역의 평균지가
	표정지가 (標定地價)	-개별토지의 정상적인 지가수준을 반영 - 지가 및 토지시장에 대한 구체적인 관리 -토지사용권 불하의 기준, 토지선매권 행 사의 기준, 토지증치세 부과기준	개별 획지가격
	거래기초가격 (거래평가액)	- 개별토지 사용권에 대한 정상적인 가격 수준을 반영 -거래·교환의 기준이나 회 망가격을 결정하기 위한 근거	
시장가격 (실제가격)	성약가격 (成約價格, 거래가격)	-개별토지의 사용권에 대한 당사자간 거 래 또는 교환이 인정된 현실적인 거래가 격	
기타 파생가격	과세가격 담보가격 등	-과세, 저당, 교환, 사용권 불하 등의 목적 이 된 가격	

자료: 이성영, “중국의 부동산시장 개황과 감정평가제도”, 한국감정원(부동산리서치 겨울
호), 2000, p.2.

2. 지가공시제도

중국의 대표적 공적지가인 기준지가는 주로 토지시장 질서 확립, 토지거래
의 합리화, 토지수익 분배의 효율화, 토지사용권 불하가격 산정의 기준, 합리
적인 토지세 징수 등 행정목적으로 이용되며, 정부의 토지감정위원회 또는
부동산회사소속 토지평가사가 2년마다 정기적으로 평가하고 있다. 그러나 최
근 기준지가를 중심으로 하는 지가공시제도는 지역간 지가불균형, 조사·평
가 업무량의 과다, 비용과 인력의 낭비, 전문성 및 객관성의 부족으로 인한
공신력 저하 등 많은 문제점들이 노정되고 있다.

따라서, 토지평가의 정확성·전문성·효율성 제고 및 지가지수의 편성과 지가변동의 파악, 과세·토지사용권 양도가격 결정 등 행정목적의 달성을 위하여 ‘標準宗地地價制度’⁹³⁾로의 개선을 추진하고 있다.

기준지가와 표정지가는 정부가 지가 및 부동산시장의 관리를 위해 스스로 산정·관리하며, 기타 지가에 대한 기준이 되는 것으로 지가체계의 핵심이 된다. 한편, 개별 획지가격인 표정지가(標定地價, 筆地地價, 宗地地價)의 산정 방법은 ‘기준지가 계수수정법(基準地價係數修正法)’과 ‘시장매매자료 직접산정법(市場賣買資料直接評價法)’으로 구분된다.⁹⁴⁾

제4절 대만

1. 연혁

독일, 일본, 한국의 제도를 복합적으로 채택하고 있는 대만의 공적지가체계에는 규정지가(規定地價)와 공고토지현치(公告土地現值, 일명 “公告眩值”)가 있다.

대만에는 손문의 정치철학인 평균지권(平均地權)의 사상이 지배하고 있다. 평균지권 사상은 손문이 제창한 삼민주의(三民主義) 중 “지권의 평균, 자본의 절제” 등이 중심개념인 민생주의를 구체화한 사상이라 할 수 있다.⁹⁵⁾ 평균지권제도는 1947년 국민당 정부에 의해 손문의 토지사상이 헌법에 규정된 이후

93) ‘표준종지지가’란 지역·용도·효율성 등에 대표성을 갖는 표준상태의 표준지의 지가를 의미한다. 우리나라의 ‘표준지공시지가’의 개념에 해당한다.

94) 중국의 공적지가 평가방법 체계; 이성영, 前揭論文, p.3.

토지평가 기준지산정

필지지가산정

기준지가계수수정법

시장매매자료직접산정법

(1) 시장비교법

(2) 수익환원법

(3) 원가법

(4) 잉여법

95) 鞠忠鉉, 前揭論文, p.24.

지금까지 40년 이상의 역사를 지니고 있으며, 이제는 대만의 경제사회제도 내에서 토지정책으로서 완전히 정착되어가고 있다.

평균지권의 기본이념은 “토지의 이용을 다하여 생산성을 향상시키고(地盡其利), 토지에서 얻은 이익은 국민전체가 공동으로 향유한다(地利共享)”라는 내용이 중심이 되고 있으며, 이러한 정책목적을 달성하기 위하여 구체적으로 지가의 규정(規定地價), 지가에 의한 납세(照價徵稅), 지가에 따른 토지의 매수(照價收買)와 지가의 상승을 공공에 귀속하는 규정을 적용하고 있다.⁹⁶⁾ 이 4가지 제도는 각자 독자적인 의의를 지니고 있지만, 상호 견제하면서 평균지권의 목적을 달성하는데 기여하고 있는바, 이를 간단히 살펴보면 다음과 같다.⁹⁷⁾

규정지가는 토지소유자가 신고한 가액을 근거로 지가를 확정하고, 이렇게 확정된 지가의 범위 내에서 사유가 보장되는 것이며, 이후의 지가상승분은 모두 사회 전체의 것으로 함으로써 公私의 경계를 명확히 하는 것이다. 조가징세(照價徵稅)는 규정지가에 의해 확정된 지가를 과세표준으로 하여 보유세를 징수하는 제도이다. 토지는 자연의 산물이므로 그 이용에 의해 취득되는 수익은 표지지대(素地地代)로서 사적으로 독점되어서는 안 된다는 사고를 기초로 하고 있으며, 토지의 미개량 가치에 대해서 과세하고자 하는 것이다.

조가수매(照價收買)란 국가가 평균지권을 위해서 필요하다고 인정되는 경우에 규정지가에서 확정된 지가액을 보상하면 무조건으로 토지를 매수할 수 있는 제도이다. 가귀공(價歸公)은 규정지가 결정 후 토지소유자의 개인적인 투자나 노동에 의하지 않고서 사회발전으로 인해 형성된 지가상승은 모두 국가가 흡수하여 사회에 환원시키는 제도이다.

2. 규정지가(規定地價)

규정지가는 소위 평균지권의 개념 아래 지가상승에 따른 이익이 사인에게 귀속되는 것을 방지하고, 불로소득을 제거하여 지가상승 이익이 사회에 공평

96) 이원민 외, “대만의 토지 및 감정평가제도”, 한국감정원 부동산연구소, 1999. 8, p.7.

97) 王全綠, ‘平均地權’, 三民書局, 1988, pp.19~22; 鞠忠鉉, 前揭論文, p.24.

하게 환수되도록 하는 데 목적이 있다.

규정지가는 토지의 가격을 전문평가사에 의하지 않고 토지소유자 자신이 신고하는 가격을 참고로 하여 정부(地價評議委員會)가 조정·결정하는 것으로 토지보유세인 지가세의 부과 시에 적용된다. 규정지가는 원칙적으로 3년에 한번 개정하는 것을 원칙으로 하지만, 지가안정으로 개정의 필요성이 없을 경우에는 개정하지 않을 수도 있다(平均地權條例 제14조).

지가를 규정하기 위해서는 먼저 지방정부가 행정구역 내의 토지를 각각의 지가구역으로 나누어 각 구역 내의 각 필지의 토지가격을 산정하고, 이를 지가평의위원회의 평의를 거친 다음, 중앙정부의 내정부의 승인을 얻어 공고함과 동시에 토지소유자에게 통지한다. 이를 ‘공고지가’ 또는 ‘표준지가’라 한다. 지가가 공고된 후 30일 이내에 각 토지소유자는 스스로 자신 소유 토지에 대한 지가를 신고한다. 이를 ‘신고지가’라 한다.

토지소유권자는 지가공고 신고기간 내에 자발적으로 지가를 신고하고, 그 지가신고의 범위는 공고지가의 상하 20% 범위 내로 제한한다. 즉, 토지소유권자가 신고한 지가가 공고지가 신고기간 내에 지가를 신고하지 않으면 공고지가로 지가를 신고한 것으로 간주되고, 국민이 지가신고를 높게 하면 토지증가세, 지방세 등의 세금이 높아지고, 낮게 신고하면 공공기관이 그 가격으로 구매하기 때문에 국민의 80% 이상이 적정가격을 신고하므로 지가안정 및 투기억제와 개발이익환수 등에 기여하고 있다.

3. 공고현치(公告現值)

부동산 양도시 신고가격의 적정성 여부에 대한 논란을 해결하고자 공고현치(公告現價)를 1964년에 도입하였다. 공고현치는 직할시나 현·시 행정기관이 매년 관할구역 내의 토지가격을 조사·평가한 후 지가평의위원회의 심의를 거쳐 확정하며, 1968년 이후 매년 7월 1일에 공고한다. 다만, 지가를 새로 규정하는 연도에는 공고현치가 곧 공고지가가 된다.

공고현치는 토지의 거래·이전 시에 증치세(增值稅)의 기준 또는 토지수용 시에 보상액 산정 및 심사의 기준 도는 보상정수를 계산하는 기준이 될 뿐만

아니라 담보평가의 기준, 개인 간의 토지 매매가격을 신고하거나 토지에 저당권을 설정할 경우의 기준이 되는 등 그 중요성이 커지고 있다.

제5절 각국의 공시지가제도에 대한 비교고찰

지가제도는 그 나라의 정치적, 경제적, 역사적 상황에 따라 조금씩 다르게 발전해 왔다. 앞에서 살펴본 바와 같이 독일·일본·중국·대만 등 각국이 채택하고 있는 지가제도와 지가산정 방식은 서로 상이하다.

일본의 지가체계는 독일의 지가체계를 모델로 하였으나, 공시지가라는 점 이외에는 유사한 점이 없다. 그러나 지가체계가 다원화 되어 있다는 점은 유사하다고 할 것이다.⁹⁸⁾

공적지가제도 도입 이전의 우리나라의 지가제도는 일본의 지가제도와 유사하고, 공시지가제도도 일본의 지가공시법을 모델로 하였다. 그러나 공시지가 대상구역이 도시계획구역내 토지에 한정되어 있는 일본의 지가제도와는 달리 우리나라의 경우는 전 국토의 토지를 대상으로 일원화된 공적지가체계하에 지가가 평가·산정되고 있다. 일본의 공적지가제도는 공시가격이 실거래가격에 비해 현저하게 저평가되고 있는 점, 공시지가 산정의 기초가 되는 표준지의 선정고정에 자의성이 크고 일관된 기준이 없어 형식적으로 운용되고 있는 점, 다원화·고도화되고 있는 토지이용 추세에 적절히 대응하지 못하는 점 등 많은 문제를 안고 있다. 또한 공시지가의 결정과정에서 수익환원 방식을 적용함에 있어 수익환원에 필요한 제반 시장자료(수익·경비·환원이율 등)의 확보여부 및 활용측면은 별개로 하더라도 대상 필지수·시간·인력 등 비용의 관점에서 볼 때 우리나라와는 많은 차이점이 있다.⁹⁹⁾

한국, 일본, 중국, 대만은 공시지가의 결정 시에 거래사례비교법, 수익환원법 및 원가법의 3방식을 적용하도록 관련법규에 규정되어 있으나, 수익·경

98) 鞠忠鉉, 前掲論文, p.28.

99) 上掲論文, p.29.

비·환원이율 등 수익환원요소에 대한 시장자료가 충분치 않거나 또는 조사 체계가 충분히 갖추어지지 않고 있기 때문에 현실적으로는 비교방식에만 의존하고 있다.

한편 독일, 대만에서는 공적지가의 결정시에 국민이 자율적으로 신고한 가격을 기준으로 하며, 정부는 적정수준과의 괴리여부·객관적 신고 여부·인근지가와의 형평성 여부 등을 심사하여 적절한 조정과정을 거쳐 최종가격을 결정하고 있다. 특히, 공적지가를 지역간·개별 소유자간의 형평유지를 위한 과세·보상평가 목적에 한정하여 적용하고, 개별토지의 평가·거래 등의 활용에는 공적지가의 구속을 받지 않는 등 부동산시장의 자율적 기능을 위하여 중요한 역할을 하고 있다.

<표 3-4> 공적지가 채택국가의 지가공시제도와 토지가격 산정

국가		한국	독일	일본	대만	중국
내용						
공적지가		공시지가 개별지가	공시지가 통일가격	공시지가(국토청) 기준지가(도도부현)	규정지가 공고현가	기준지가 표정지가
공시기준		정부의 조사·평가	국민의 매매가격	정부의 조사·평가	국민의 신고가격	정부의 조사·평가
활용 기준	보상	공시지가	공시지가	공시지가	공고현가	기준지가
	과세	공시지가	통일가격	개별평가액	공고지가 공고현가	기준지가 표정지가
	거래	공시지가	시장가격	공시지가	공고현가	표정지가
지가 산정	주체	전문가의 평가	거래신고+ 공무원	전문가의 평가+공무원	신고 + 공무원	정부 + 전문가
	방식	비교방식	신고가격+ 조정	3방식	신고가격 + 조정	정부

자료: 1. 김일수, “공적지가제도의 국제비교를 통한 토지평가제도의 개선방향”, 한국감정원 (부동산리서치 겨울호), 2000, p.6.

각국은 정치적·경제적·역사적 상황에 따라 서로 다른 지가제도를 운영하고 있듯이 공적지가체계의 존재여부나 평가방식의 차이는 중요하지 않다. 독

일·일본·대만 등의 국가들도 지가일원화를 위한 시도가 전혀 없었던 것은 아니다. 그러나 조세저항 등 사회적 반발과 문제로 인하여 다원화된 지가제도를 운영하고 있다. 그러나 다원화된 지가체계나 일원화된 지가체계에서 공통적으로 우선시 되어야 할 것은 공적지가에 현실지가가 얼마나 충실히 반영되는가의 문제일 것이다. <표 3-4>는 앞서 살펴본 각국의 지가공시제도를 요약 비교한 것이다.

제4장 부동산가격 공시제도의 문제점 및 개선방안

제1절 공시지가제도의 성과

1. 토지공개념과 공시지가

우리나라 근대 도시개발의 역사와 함께 해 온 토지투기는 우리나라의 토지 소유권 개념에 심각한 의문을 던졌고, 토지공개념에 대한 논의를 불러일으켰다.¹⁰⁰⁾

토지공개념이 제도화된 것은 과거 1960년대부터 1980년대 말까지 지가안정과 부동산 투기억제를 위한 다양한 토지정책이 제시되었지만, 만성적이고도 급격한 부동산 가격상승과 주택난 등 심각한 토지문제를 해결하지 못하였기 때문이다. 토지공개념이란 “토지가 지니는 기능·적성·위치 등에 따라 공공복리를 위하여 가장 값지고 효율적인 이용을 도모하기 위하여 적정한 규제(公權的 規制)를 가하지 않을 수 없다는 사상”을 위미한다, 즉 토지공개념은 토지를 자원으로 승화시켜 이해함으로써 토지의 공적 성격을 강조하고, 토지에 대한 사법적 규제를 넘어 공법적 규제를 강화하자는 사상이다.¹⁰¹⁾

이와 같이 긴급히 도입한 토지공개념제도는 그 실효성을 높이기 위하여 무엇보다도 체계적인 지가조사가 필요하였다. 그러나 당시의 정부기관별로 다원화된 지가조사체계는 행정의 혼란만 가중시켰으며, 토지공개념을 효과적으로 뒷받침할 수 없었다. 그러므로 무엇보다도 체계적이고 정확하게 토지를 평가하고 지가를 조사하는 체계가 요구되었다. 이에 따라 일원화된 공적지가 제도로서 공시지가제도가 도입되었으며, 실제 그 운영과정에서 토지공개념제도의 효율적인 시행이 가능하게 되어 토지투기행위의 근절과 지가의 안정에 크게 기여하였다.

100) 이태교, 前掲書, p.209.

101) 金相容, 前掲書, p.62.

토지공개념제도는 1989년 12월 정기국회에서 입법 조치된 택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발부담금제로 대별되며 이들 토지공개념 3법은 토지자원 배분의 형평성을 실현하고 토지이용의 효율성을 제고하며 토지거래가 정상적으로 이루어지도록 하는 데에 그 목적이 있다. 토지공개념은 토지의 국·공유화라기보다는 공익 옹호를 위해 사적인 이익추구를 어느 정도 제한한다는 뜻이다. 따라서 토지이용의 효율성 제고를 위해 국토이용관리법 제1조의 2102)에서 공익 우선적 토지이용을 선언하였다.

토지와 관련한 주요 정책도구였던 토지공개념제도는 무분별한 토지과다소유를 견제하고 부동산시장을 안정시키는데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다. 그러나 그 반면에 직접규제에 따른 폐해도 적지 않았다. 이후 1997년 말 외환위기에 따른 IMF체제로 인해 부동산시장은 커다란 변화를 겪게 되면서 토지공개념에 대한 재검토 작업이 진행되었다. 정부는 6대 도시를 기준으로 개인에게는 가구당 200평까지, 법인에게는 업무용에 한해 택지의 취득을 허용하던 택지소유상한제를 1998년 9월 19일부터 폐지하였다. 이는 입법 당시부터 위헌시비가 계속되었고, 지가안정으로 규제의 실익이 없어짐에 따라 외환위기를 계기로 폐지하기에 이르렀던 것이다. 토지초과이득세 역시 부동산 실명제의 실시, 토지종합전산망의 가동 등 부동산투기 억제책이 마련되었을 뿐만 아니라 외환위기 이후 부동산 가격의 하락으로 제도의 실효성이 사라진 데다가 헌법불합치판정이 남으로써 1998년 12월 28일 폐지되었다. 또한 개발 부담금제 역시 외환위기 이후 지가하락에 대응하기 위하여 1999년 말까지는 부과가 유예되었고, 그 이후에는 부과율을 50%에서 25%로 인하하였다.

그러나 공시지가제도가 단지 토지공개념제도를 뒷받침하기 위해 도입된 제도만은 아니다. 공시지가제도 도입이전의 다원화된 공적지가제도는 자체적으로 많은 문제점을 내포하고 있어 이를 시정할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 토지정책이 실효성 있게 시행되어 소기의 성과를 거두기 위해서는 지가의 조사·평가기준과 방법이 객관적으로 체계화되어 지가에 대한 공신력을 높여야 한다. 공시지가제도는 토지에 대한 객관적인 가치판정 기준을 확립할

102) 2003년 1월 1일 「국토이용관리법」이 폐지되고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행; 동법 제1조 ‘...으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 한다.’

필요가 있고, 이러한 필요에 의해 지금까지 다원화되어 있던 평가기준을 통일하고 이를 토대로 지가를 조사·평가하여 공시하는 것이다. 즉, 지가의 조사·평가기준과 방법을 객관적으로 체계화하고 정확한 지가정보를 확보하는 일은 공정한 토지조세를 실현하고 토지정책의 효율성을 높이는데 있어서 무엇보다도 필요한 일인 것이다.

2. 지가체계의 일원화

이전의 지가제도와 비교하여 공시지가제도가 갖는 중요한 의의는 지가체계를 일원화하였다는 것이다.

중래의 지가체계는 관련기관별로 행정목적에 따라 토지평가의 기준을 달리 함으로써 동일토지에 대한 지가수준이 달라 많은 혼란을 가져왔다. 다원화된 지가체계는 공적지가에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 토지정책 전반의 실효성을 저하 시키는 중요한 요인이 되었다. 뿐만 아니라 인력과 예산의 낭비도 심각하였다. 따라서 지가체계와 평가기관의 일원화는 공적지가에 대한 국민의 신뢰도는 물론, 시가와의 괴리해소, 토지정책의 실효성 증대, 예산의 절감 등 여러 측면에 절대적으로 요구되었던 과제였다.

지가평가에서의 객관성 및 독자성 확보를 통한 국민의 불신감 해소와 투기 억제에 의한 지가안정을 위하여 토지거래허가 및 신고세 또는 양도소득세나 상속세, 증여세 등에 즉시 적용 가능한 자료를 사전에 확보하고, 그동안 국토이용관리법상의 기준지가를 토대로 산정한 보상가격과 실제 가격과의 괴리를 해소하기 위한 토지수용시의 보상가격의 적정성을 확보하고 지가체계의 일원화를 위해 그동안 토지평가사와 공인감정사로 이원화되어 있던 토지평가와 관련된 자격을 일원화할 시킬 필요성이 제기되어 공시지가제도의 도입이 요청되었다.¹⁰³⁾

공시지가제도는 이러한 점에서 ‘다원화’된 지가체계의 문제점을 해소하고 공시지가라고 하는 하나의 지가체제로 전국적인 지가정보체계를 구축하였다

103) 한국지방행정연구원, 지가공시제도의 지방과세운용방안, 1988, pp.78~79; 鞠忠鉉, 前掲論文, p.44, 재인용.

는데 큰 의의를 갖는다.

3. 지가정보 및 토지특성정보체계의 구축

공시지가제도는 지가체계를 일원화하였을 뿐만 아니라 전국적 단위에서 지가정보와 토지특성정보체계를 일관된 방법으로 구축하였다는 의의를 갖는다. 공시지가제도 이전 다원화된 지가체계 하에서도 전국적인 지가정보체계가 전혀 없었던 것은 아니지만, 전국의 토지를 대상으로 통일된 평가기준과 산정방법에 따라 일정한 시점에 지가가 평가 또는 산정되지는 않았다.¹⁰⁴⁾

다원화된 지가체계 하에서는 평가기준과 방법이 일관성이 없었고 시점이 다르기 때문에 인력과 비용의 낭비만 가중될 뿐 정확한 지가변동사항을 파악할 수 없었다. 그러나 공시지가제도를 통해 국·공유지를 제외한 모든 토지에 대한 토지가격 수준을 파악할 수 있게 되었다. 또한 공시지가를 평가·조사하는 과정에서 얻게 되는 토지특성정보는 국토정책을 수립하고 국토를 관리하는 데 필요한 중요한 자료로써 활용된다.

공시지가제도는 지가제도로서 뿐만 아니라 국토에 대한 정보를 축적하는 차원에서 지가를 산정·평가하는 것과 함께 토지의 효율적 이용관리를 위해 어떤 토지특성이 조사되어야 할 것인가도 고려되어야 할 것이다.

매년 조사하는 표준지 공시지가 및 개별공시지가를 비롯한 공적 규제사항, 토지이용사항 등 중요한 토지특성정보를 전산입력하여 토지에 관한 다양한 정보를 정확히 파악하고 축적관리 할 수 있는 지가전산망이 구축됨으로써 효율적인 토지관리와 각종 토지정책수립의 기초자료로 유용하게 활용할 수 있게 되었다. 이와 더불어 보상평가 선례 등 감정평가와 관련된 기존 정보를 정보화하여 이를 평가업계뿐만 아니라 일반국민도 공동으로 활용할 수 있도록 함으로써 감정평가의 객관성과 공정성이 제고되고 있다.

104) 鞠忠鉉, 前掲論文, pp.44~45.

제2절 공시지가제도의 문제점 및 개선방안

1. 제도적 측면

가. 상설 전담기구의 설치

독일은 부동산 및 기타 재산의 가치평가를 위한 공적 평가기관으로서 자율성과 독립성을 지닌 감정인위원회를 두고 있다. 감정인위원회는 토지가격과 관련된 자료를 수집하여 공표하고, 공공의 이익을 위한 평가임무를 수행하는데, 부동산의 가치결정과 기타 유형의 감정평가를 위해 자율성과 독립성을 부여받은 기관으로서 위원장과 명예직인 일반 감정평가사로 구성된다. 독일의 경우와 같이 독립적인 상설 전담기구를 설치하여 지가정보체계의 구축과 이용상황의 변동 등 지가형성요인의 발생을 추적·기록하며, 지역간·필지간 가격의 균형과 조정 그리고 민원이 제기된 필지에 대한 전문적인 판단에 관한 임무를 담당하도록 함으로써 평가의 공정성과 공신력을 향상시킬 수 있을 것이다.

나. 부동산평가위원회의 독립성과 중립성 확보

현행 우리나라 공시지가제도의 문제점 가운데 하나로서 지가의 전반적 사항을 심의하는 기관인 부동산평가위원회가 건설교통부내에 속해 있고 개별공시지가 산정업무는 직접 공시지가를 이용하는 일선기관이 담당하고 있어 공시지가제도 업무가 독립성과 중립성을 잃고 있다는 것이다.¹⁰⁵⁾ 그리고 부동산평가위원회의 구성도 부동산가격공시 및 감정평가에 대한 전문적인 지식이 없는 사람으로 구성되어 있고 일선 개별공시지가 담당자의 경우 부동산 또는 감정평가 관련 전문적 지식을 습득한 사람은 전무한 실정이고 전문성 축적의

105) 金貞先, “土地에 대한 公法的 規制와 公示地價制度”, 慶星大學校 法學博士學位論文, 1997.2, p.195.

기회도 없다. 이런 실정에서는 국민으로부터 신뢰성을 얻을 수 있는 적절한 공시지가를 기대할 수 없다. 이로 인하여 지가산정업무를 실천적 수단으로 하고 있는 각종 토지정책, 특히 토지의 공법적 규제관련 제도의 효율적 추진에 장애가 되고 있다. 이 문제를 해결 할 수 있는 방안으로 우선적으로 고려하여야 할 것이 공시지가제도 관련 업무를 담당하는 기관의 독립성 내지 중립성을 확보하는 것이다.

부동산평가위원회의 독립성과 중립성을 확보함으로써 이해관계인 어느 쪽에도 치우치지 않고 객관성을 유지하고 지가산정 업무를 수행할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 부동산평가위원회를 건설교통부 산하에서 국무총리 직속으로 상향하여야 한다. 이렇게 함으로써 공시지가를 이용하는 집행기관에 대한 조정과 통제 기능을 보장할 수 있다. 그리고 동 위원회는 지가조사·평가업무를 집행할 수 있는 부서를 산하에 두고 동 위원회는 위원장·장관급을 포함하여 전문위원(상임)과 지가 활용부서의 차관, 민간전문위원으로 구성되는 지가조사, 평가업무와 관련된 정책의 결정을 신중히 하기 위해 합의, 의결할 수 있는 기구로 되어야 한다. 또한 개별지가 심의를 위해 시·군·구에 설치되어 있는 시·군·구부동산평가위원회에 지가전문가와 지역주민을 추가 영입하여 심의 기능을 강화하고 주민의견을 반영토록 하여야 한다.

2. 운용적 측면

가. 공시지가의 이원적적용 문제

부동산가격공시법에서는 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상, 국·공유지의 취득 또는 처분, 공익사업용 토지의 매수 등에 표준지공시지가를 적용하고, 토지관련 조세를 비롯하여 개발부담금, 농지 및 임야전용부담금의 산정에 개별공시지가를 적용하는 이원적 적용제도를 취하고 있다. 표준지공시지가의 적용은 부동산가격공시법에 규정된 적용대상이 있으나 일관된 적용체계를 갖추고 있지 못하고 각 개별법률에 따라 소극적인 규정에 그치고 있어 상호간의 연계성이 낮다. 즉 공시지가의 적용체계는 표준지공시지

가를 기준으로 하는 경우, 개별공시지가 산정방법을 적용하는 경우, 조성원가 또는 과세표준에 의하는 경우 등 개별법률마다 그 적용방법이 상이하다.

공시지가는 그 활용목적이나 방법, 적용대상에서 나타나듯이 국민의 재산권과 밀접한 관련을 가지고 있다. 이에 따라 공시지가 적용의 대상이 되는 각종 공공사업이나 과세체계와 관련하여 이해관계를 가진 대부분의 사람들은 경우에 따라 높거나 낮은 공시지가 조정을 요구한다. 이러한 민원은 공시지가제도 도입이후 지속적으로 나타나고 있고 공시지가의 가격불균형의 원인이 되어 또 다른 민원의 소지가 된다. 또한 이의신청제도는 그 목적이 지가산정의 오류에서 비롯되는 피해로부터 국민의 이익을 보호하기 위한 제도이나 일부 개인의 이해관계에 따라 제도를 악용하여 공시지가를 왜곡시키고 공신력을 크게 저하시키고 있다.

그러나 보상에 있어서의 정당보상문제와 과세문제를 동시에 만족시켜주는 제도는 현실적으로 어렵다고 판단되므로 일본, 대만, 독일 등과 같이 보상과 과세에 대한 공시지가는 분리적용 이원화시키는 방안을 모색해 보아야 한다. 표준지공시지가는 보상액 산정 등의 기준으로 적용하고, 개별공시지가는 과세자료로만 사용하게 함으로서 양자간의 균형을 실현하여야 할 것이다. 또한 대만의 가격신고제도를 도입하여 소유자의 자발적 의사에 따라 신고신청시 적정가격을 신고토록 하고 만일 신고된 가격이 너무 낮거나 높을 경우 국가가 매수권을 발동하여 매수하거나 부동산관련 세제에 의해 높은 세율이 적용되도록 하여야 할 것이다.

나. 공시지가의 현실화 문제

공시지가의 지역별·용도별 가격균형, 개별공시지가와의 균형, 개별공시지가 상호간의 균형, 동일 토지에 대한 연도별 지가의 균형 등 상대적인 가격균형은 국민의 재산권 보장 및 공평 과세와 직결되는 중요한 과제라 할 수 있다. 그러나 공시지가는 제도 도입시의 낮은 공적지가로 인한 가격피리와 조세저항에 따른 지방자치단체의 공시지가 현실화 기피현상 등으로 실거래가격과의 괴리가 더욱 커져왔다. 공시지가가 실거래가격과 괴리됨으로써 공시

지가의 객관성, 공정성이 저해되고 나아가 보상평가 및 조세부과 등 행정기관의 행위에 장애요인으로 작용하고 있다.

이에 따라 정부는 2004년도(76%)와 2005년도(91%)에 걸쳐 공시지가 현실화를 추진하여 부동산 투기억제 등 부동산가격 동향에 따른 적절한 정책추진과 조세부과의 형평성 및 적정성을 제고하고 공시지가의 신뢰성을 확보할 수 있도록 하였다.¹⁰⁶⁾ 그러나 아직까지 비도시지역을 포함한 일부지역에서의 가격 현실화율은 저조하며, 공시지가와 실거래가격간의 역전현상이 발생하는 지역도 있다. 따라서 공시지가가 그 본래의 기능을 다하기 위해서는 지역간·용도간 가격균형을 실현하고 실거래가격과의 괴리를 해소하여 현실화율을 높일 필요가 있다.

다. 담당공무원의 전문성 부족

<표 4-1>에서 보는바와 같이 연도별로 전국 공시지가 합산액을 검토해 보면, 2005년 5월 31일 공시된 개별공시지가가 조사대상 필지수는 총 27,410,812필지로 공시지가를 토대로 환산한 총 땅값은 2,176조원(비과세토지 제외)으로 나타나고 있다. 이는 2003년 총지가 1,545조원, 2004년 총지가 1,829조원과 비교하여 2년 만에 40.8%가 오른 것이며 건설교통부가 매년 발표하는 평균지가 상승률은 2003년 3.43%, 2004년도 3.86%로 2년간 7.29% 상승했다고 발표한 자료와 대비하여 볼 때 5배 이상의 격차가 발생하고 있다(<표 4-1>,<표 4-2-1, 4-2-2> 참조).

이와 같은 결과는 개별공시지가의 신뢰를 의심케 하는 것으로서 나아가 행정의 공신력과 정확성을 떨어뜨리고 개별공시지가를 기준으로 부과하는 각종 조세와 부담금에 대한 산정 또한 불신을 가질 수밖에 없다. 실제로 지가담당 공무원이 지가담당업무를 수행한 기간이 2년 미만이고 공직생활 10년 미만의 공무원이 대부분이라는 점은 전문성이 부족한 인력에 의해 지속적인 오류를 발생시키게 된다(<표 4-3> 참조).

따라서 개별지가 산정업무와 관련하여 지가조사자의 비전문성 문제가 많이

106) 건설교통부, “2005년도 지가공시에 관한 연차보고서”, 2005, p.63.

제기되고 있고 이에 대한 대안으로서 2,740만 전 필지에 대한 전문가에 의한 평가방안도 일부에서 제기되고 있다. 그러나 개별지가 산정업무를 감정평가사가 전담해야 한다는 것은 소요 시간이나 예산 측면만이 아니라 행정고유의 특수성 면에서도 설득력이 낮다고 할 수 있다. 개별지가 산정업무의 전문성 확보방안은 전문공무원의 육성을 통하여 해결되어야 한다. 그리고 현재 도시·건설 및 지적부서에서 관장하고 있는 지가조사업무를 지가정보에 밝은 세정 부서에서 담당하게 하고 지가조사 공무원을 지가조사 전문요원으로 양성하여 지가조사업무를 전담하여야 한다.

<표 4-1> 연도별 전국 공시지가 합산액

연도별	지가합산액 (십억원)	조사필지 (천필지)	평균지가 (원/㎡)	평균지가 변동율(%)
1990	-	23,875	-	지가 미합산 관리
1991	1,079,175	24,546	14,265	-
1992	1,214,336	24,892	15,709	10.1%
1993	1,164,892	25,037	14,615	-7.0%
1994	1,244,724	25,331	15,062	3.0%
1995	1,184,604	25,873	13,798	-8.4%
1996	1,217,788	26,393	13,969	1.2%
1997	1,291,656	26,793	14,688	5.1%
1998	1,332,471	27,067	14,807	0.8%
1999	1,232,903	27,157	13,654	-7.8%
2000	1,277,413	27,109	14,184	3.9%
2001	1,307,352	27,486	14,428	1.7%
2002	1,354,533	27,473	14,923	3.4%
2003	1,545,821	27,605	16,996	13.9%
2004	1,829,707	27,723	20,150	18.6%
2005	2,176,200	27,910	23,991	18.94

자료: 건설교통부, “1990~2005년도 시·도별지가통계”, 2005. 참조

<표 4-2-1> 연도별 지가변동률 현황(행정구역별)

○ 가격시점

－ '75~'86 : 10월 1일 기준

－ '87~2004 : 1월 1일 기준

(단위 : %)

연 도		평 균																
		지역	시/군/구	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89
전 국		26.99	26.60	33.55	48.98	16.63	11.68	7.51	5.4	18.5	13.2	7.0	7.3	14.67	27.47	31.97	20.58	
시 도	서울	31.63	16.06	31.70	135.70	6.40	13.42	3.56	8.7	57.7	23.3	8.1	3.7	6.29	28.06	33.54	31.18	
	부산			48.53	93.59	14.20	24.01	6.81	4.3	15.4	10.3	8.7	9.9	46.50	35.25	17.49	15.82	
	대구	13.59	21.21	33.01	51.50	82.62	12.64	4.05	1.3	7.0	6.9	6.6	5.4	57.68	38.17	35.15	27.42	
	인천			43.29	98.45	16.99	12.59	11.15	7.0	34.3	27.9	4.8	6.5	6.90	16.11	46.72	29.14	
	광주	23.05	26.11	57.70	60.76	9.43	28.41	24.00	4.4	11.5	2.3	1.8	4.5	19.53	59.98	42.99	22.43	
	대전	24.02	20.77	65.58	34.53	6.36	16.21	4.28	5.3	40.4	76.2	17.0	11.1	3.60	16.48	20.83	17.89	
	울산																	
	경기						8.02	9.33	8.7	36.8	15.6	7.9	11.2	10.08	22.08	48.03	22.03	
	강원						6.34	5.91	4.1	5.8	7.5	3.0	4.7	4.70	21.08	25.54	11.98	
	충북						8.95	7.42	6.5	16.6	23.8	17.2	10.8	7.75	13.31	16.11	11.48	
	충남						11.18	4.85	4.7	19.6	30.4	16.1	14.5	6.18	16.34	27.50	11.41	
	전북						11.88	7.11	4.0	7.1	8.7	4.0	4.3	15.12	27.07	29.68	10.84	
	전남						19.13	13.87	6.5	9.0	3.1	2.8	5.1	13.60	32.54	38.38	9.54	
	경북						8.06	4.31	2.9	12.9	9.2	4.1	6.3	16.65	22.64	19.80	13.32	
	경남						11.41	9.10	4.7	12.7	9.6	5.7	4.7	48.25	28.72	17.25	12.80	
제주						17.35	6.71	2.6	15.3	3.5	3.5	7.2	8.13	31.23	41.90	8.45		

자료: 건설교통부, “2005년도 지가변동률 통계자료”, 2005. 참조

<표 4-2-2> 연도별 지가변동률 현황(행정구역별)

○ 가격시점

－ '75~'86 : 10월 1일 기준

－ '87~2004 : 1월 1일 기준

(단위 : %)

연 도		평 균													
		'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004
지역	시/군/구														
전 국		12.78	-1.27	-7.38	-0.57	0.55	0.95	0.31	-13.60	2.94	0.67	1.32	8.98	3.43	3.86
시	서울	11.15	-2.78	-8.72	-1.36	0.18	0.94	0.29	-16.25	2.66	0.05	1.89	15.81	5.23	4.09
	부산	14.69	-1.57	-6.77	-0.35	0.14	0.40	-0.90	-16.52	1.24	-0.53	0.49	3.28	1.09	0.89
	대구	13.74	-2.61	-7.77	0.87	1.27	1.09	-0.71	-15.24	1.93	-1.05	0.42	2.09	1.54	1.58
	인천	22.81	0.11	-6.62	0.07	0.58	0.78	0.28	-13.79	3.51	1.07	1.77	11.51	2.50	4.32
	광주	16.50	-0.33	-6.36	-0.26	1.44	1.16	0.67	-10.25	1.30	-0.31	-0.37	1.03	0.91	0.68
	대전	23.25	-9.35	-7.81	-0.59	-0.47	0.16	0.12	-8.36	0.38	-0.24	1.00	3.24	5.47	2.25
	울산							0.03	-13.54	1.50	-0.26	0.38	1.75	0.66	1.79
	경기	14.68	0.08	-7.06	-0.26	1.46	1.20	0.65	-14.65	4.52	1.92	1.91	13.06	5.12	6.12
도	강원	7.18	1.06	-4.89	-0.11	1.13	1.26	0.77	-8.30	2.50	1.39	2.29	1.88	1.79	2.27
	충북	14.31	1.62	-6.07	-0.40	0.39	0.77	1.02	-7.13	4.10	1.12	0.41	3.02	2.54	3.83
	충남	9.56	1.12	-6.36	-0.48	-0.27	1.08	1.13	-7.11	3.18	1.18	0.36	2.48	4.81	11.65
	전북	9.40	1.64	-5.94	-0.60	0.48	1.13	0.57	-5.60	2.17	1.13	-0.13	0.64	0.96	0.70
	전남	4.50	-0.12	-5.53	-0.54	0.20	0.83	0.69	-6.96	4.50	1.94	0.35	0.95	0.50	0.93
	경북	9.11	-0.26	-6.57	0.63	0.72	1.25	0.38	-10.76	2.73	0.72	0.51	2.06	0.15	2.11
	경남	14.47	0.18	-6.59	-0.64	0.56	0.98	0.26	-14.12	2.21	1.15	0.94	2.22	1.38	3.09
	제주	10.43	0.26	-8.70	-0.39	-0.15	0.30	0.38	-8.13	6.82	2.18	3.13	6.01	1.25	1.96

자료: 건설교통부, “2005년도 지가변동률 통계자료”, 2005. 참조

<표 4-3> 지가산정담당공무원의 근무기간 현황

(단위: 명, %)

전체	6개월 미만	6개월~1년 미만	1년~2년 미만	2년 이상
3,799 (100.0)	2,136 (56.2)	860 (22.6)	537 (14.8)	266 (7.0)

자료: 행정쇄신위원회, 공시지가제도 개선방안, 1996.

라. 지방부동산평가위원회의 형식적인 심의

지방부동산평가위원회의 심의과정이 형식적으로 이루어지고 있음은 먼저 위원회의 구성에 있어서 부동산평가에 관한 전문성이 부족하다는 점과 심의할 내용이 일시적이고 제한된 자료만을 갖고 수많은 필지를 심의하는데 문제가 있다. 이러한 문제를 개선하려면 지방부동산평가위원들을 대상으로 한 일정한 교육을 실시하고 위원회의 성격을 의결기구화하여 심의내용을 수시로 다루며 담당공무원들이 제시한 간단한 보고자료만을 기초로 심의할 것이 아니라 공시지가가 표시된 도면을 만들어 현장 확인을 하지 않더라도 담당공무원의 상황설명과 도면만 보면 지가균형과 현장상황을 이해할 수 있도록 함으로써 실질적인 심사가 가능해질 것이다.

3. 기술·실무적 문제

가. 토지가격비준표와 토지특성

1) 토지가격비준표

건설교통부장관은 지가산정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 표준지와 지가산정대상토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비교표를 작성하여 관계행정기관 등에 제공하여야 하며, 관계행정기관 등은 이를 사용하여 지가를 산정하여야 한다(부동산가격공시법 제9조 제2항).

토지가격비준표는 전국 244개 행정구역을 단위로 표준지 공시지가의 토지 특성을 다중회귀분석(multi-regression analysis)하여 추출된 토지특성별 배율을 행렬표(matrix)로 재구성함으로써 작성된다. 현행 토지가격비준표의 주요 문제점으로

첫째, 토지가격비준표의 작성단위가 가격형성에 상호 영향이 있는 유사가격권을 단위로 하지 않고 행정단위¹⁰⁷⁾로 작성되어 오차가 발생할 소지가 많다는 것이다.

둘째, 분석대상 표준지 부족에 따른 격차를 들 수 있다. 표준지 수는 최초 15만여 필지에서 꾸준히 증가하여 2005년 현재 50만여 필지에 달하고 있으나, 전국에 2,720만여 개별필지의 수많은 가격형성 요인을 대표하기에는 그 수가 부족하다.

셋째, 비준표상의 비교항목이 적다는 것이다. 개별공시지가 토지특성조사항목과 동일한 19개의 비교항목을 이용하여 수많은 가격형성요인을 모두 분석하기에는 부족하다는 것이다. 비준표는 개개의 행정구역 단위별로 그 지역특성에 따라 조사표상에 따라 조사표상에 있는 토지 중에서 그 지역에서 가장 설명력이 높은 요인 즉 중요한 지가형성요인들을 나타내고 있는 것이다. 즉 토지가격비준표를 활용하는 일선 행정기관에서 개별토지가격을 산정하여 보면 산출된 토지의 가격이 엉뚱하고 현실 가격과의 괴리는 물론 주변지 토지 가격과도 엄청난 차이를 보여 균형을 잃게 되는 등 공시지가의 공신력을 저하시키는 결과를 초래하고 있다.

넷째 지역별 비준표와 공통비준표상의 토지특성 항목수를 보면 지역별 비준표의 경우 도시지역은 용도지역별로 평균 3~4항목으로 주로 토지용도 용도지구 고저 형상이며 비도시지역은 평균 2~3개 항목으로 주로 토지용도 용도지구 고저 형상항목이다. 공통비준표에는 평균 10~12개 항목이 제시되어 있으며 지역별 비준표에는 7~8개 항목은 공통비준표를 이용하고 있다.

만약 지역별 토지시장의 특수성을 반영하기 위하여 지역별로 토지가격 비

107) 토지가격비준표는 원칙적으로 읍·면·동 용도지역별로 작성되고 있다. 다만 일부 도지역(강원, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)은 시·군·구 용도지역별로 작성되어 있어 향후 단계적으로 작성단위의 세분화 및 공통비준표와 지역비준표의 통합작업이 추진될 예정이다.

준표를 작성한다면 공통 비준표 이용항목이 지역별 비준표 이용항목 보다 작아야 할 것이나 실제로는 공통비준표 이용률이 더 높게 나타나고 있다. 이는 토지수급권과 비준표 작성의 단위권역이 일치하지 않은데 기인하는 것으로 지가산정에 자의성이 개입될 소지를 안고 있다. 또한 지역별 비준표와 공통 비준표의 모형은 서로 다름에도 불구하고 공통비준표의 일부 특성에 대한 계수만을 취하여 적용하는 것은 문제가 있다. 또한 연도별로 특성항목이 잦은 변동으로 인하여 조사자의 혼돈을 초래하고 있으며 토지이용계획에 대한 충분한 지식과 관련자료들을 충분히 분석하여야 함에도 불구하고 관계법령의 잦은 개정으로 공적사항 파악이 매우 어려운 실정이다.

토지가격비준표란 표준지와 개별토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비준표이다. 이는 표준지를 기준으로 개별토지의 대량평가를 위하여 작성된 객관적인 지가산정표이며 평가전문가가 아니더라도 누구나 신속하게 지가를 산정할 수 있는 개량된 평가 잣대이다. 따라서 비준표는 전문가인 평가사와 지가산정공무원의 지가산정을 연결해주는 연결고리로서 표준지의 평가와 개별토지의 평가를 연계하는 장치이다. 토지는 다른 재화와는 달리 개별성이 동일한 토지는 없다. 여기에서 비준표에 대한 격차율의 폭에 대한 문제점이 노출된다. 부정형의 가격배율, 고저에 따른 가격배율, 비옥도 혹은 이용상황에 따른 가격배율, 간선도로 배율, 도시계획저촉여부, 미관지구, 접도구역에 대한 배율 등 많은 부분의 검토가 필요하다.

미국처럼 전문가에 의한 전수평가를 실시할 수 있으나 예산 및 효용성을 고려할 때 현실적으로 다량평가기법인 통계적 기법을 활용할 수밖에 없다. 즉 다중회귀분석을 통해 토지평가모형을 개발한 비준표는 자료수집과 모형개발과정에 있어 통계적 오차가 발생하기 때문에 비준표 항목의 과다로 인해 오차가 누적됨으로 인하여 개별지가의 적정한 산정에 어려움이 있다.

2) 토지특성조사 내용의 착오

개별공시지가 산정과정에서 발생하는 오류의 상당부분이 토지특성조사오류에서 발생하고 있다.

개별공시지가 검증과정에서 오류로 확인된 원인을 보면 2001년도에서 2005

년도까지 각 연도별로 토지특성착오는 각각 39.23%, 42.38%, 43.84%, 45.17%, 41.32%로 나타났고, 비교표준지 선정착오는 각각 35.94%, 32.75%, 40.98%, 35.26%, 41.09%로 나타났다. 개별공시지가 산정오류가 토지특성조사, 비교표준지 선정착오에서 대부분 차지하고 있는 것을 볼 때, 공시지가의 공신력과, 정확성 제고를 위해서는 우선적으로 토지특성조사 내용과 비교표준지 선정에서 근본적인 문제점을 해결해야 한다.

<표 4-4> 산정지가 검증실시결과

(단위 : 필지)

구분 년도	유형별 조정내역					비고 (미반영 필지수)
	계	토지특성 착 오	표 준 지 선정착오	비 준 표 적용착오	지가균형 유 지	
' 01	884,570	347,006 (39.23%)	317,880 (35.93%)	4,852	214,832	-
' 02	820,210	347,603 (42.38%)	268,623 (32.75%)	1,311	202,673	279,466
' 03	1,064,472	466,725 (43.84%)	436,234 (40.98%)	10,580	150,933	45,085
' 04	891,243	402,605 (45.17%)	314,289 (35.26%)	7,974	166,375	-
' 05	832,044	343,867 (41.32%)	341,894 (41.09%)	4,917	141,366	1,064

자료: 건설교통부, “ ‘ 01, ‘ 02, ‘ 03, ‘ 04, ‘ 05 지가공시에 관한 연차보고서”, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, p.116, p.127, p.130, p.127, p.128, 자료재편.

3) 토지특성조사 담당공무원의 전문성 결여

토지특성조사 오류의 상당부분은 담당공무원의 빈번한 교체 등으로 인해 지가조사 경험과 지식이 축적되지 않는데서 발생한다.¹⁰⁸⁾ 또한 해마다 실시되는 토지특성조사가 담당공무원의 주관적인 판단에 의해 조사 및 결정되므로 잘못 조사된 토지특성에 대한 검증 혹은 정정의 기회가 없다는 문제가 있다. 이러한 현상들은 지가조사업무경험이 부족한 공무원들이 토지특성조사를 실시함으로써 발생하는 문제점이라 할 수 있다. 이에 따라 1995년부터 지가 검증제도를 도입시행하고 있으나, 업무량과 보수, 기간적인 면에서 감정평가

108) 채미옥, 공시지가 조사평가체계의 장기적 발전방향, 국토개발연구원, 1994, p.41.

사의 토지특성조사내용 검증의 내실화에 어려움이 있다.

4) 개별공시지가 검증제도

검증이란 시장·군수·구청장이 표준지 공시지가를 기준으로 토지가격비준표를 사용하여 산정한 지가에 대하여 감정평가업자가 비교표준지의 선정, 토지특성조사의 내용 및 토지가격비준표의 적용 등에 대한 타당성을 검토하여 산정지가의 적정성을 판별하고 표준지공시지가, 인근 개별공시지가 및 전년도 개별공시지가와의 균형유지, 기타 지가변동률 등을 종합적으로 참작하여 적정한 가격을 제시하는 것을 말한다.

1994년 7월 29일 헌법재판소의 “토지초과이득세법 헌법 불합치 결정”시 개별공시지가의 조사·산정업무를 전문지식이 없는 행정기관의 공무원이 담당하므로 전문성의 보완이 필요하다는 지적에 따라 지가담당공무원의 신뢰성을 확보하기 위해 1995년부터 개별토지가격 합동조사지침에 의해 당해지역 표준지를 조사·평가한 감정평가사가 검증을 하도록 하였다.

1996년 6월 30일 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 시행령 및 시행규칙이 개정 시행되고 동년 11월 “개별공시지가의 검증업무처리지침” 및 “지가현황도면의 작성지침”이 건설교통부 훈령으로 제정됨에 따라 1997년부터 실질적이고 체계적인 검증을 할 수 있도록 기반을 조성하였다.

지가검증제도는 조사주기, 조사지역, 조사대상 토지 등에 대해 개선 또는 보완이 요구된다. 또한 개별공시지가는 위산, 오기, 지가불균형 등 현저한 불합리가 있는 경우 경정을 위한 일정한 기준과 원칙, 정형화된 서식 등이 마련되어 있지 않아 지가결정의 공신력이 저하되고 있다. 개별공시지가 산정의 경우와 같이 경정의 경우에도 일정한 기준과 원칙, 정형화된 서식, 경정지가 산정을 위한 프로그램 개발 등을 마련할 필요가 있다.

결정, 고시된 개별공시지가에 대하여 불복이 있는 토지소유자 등은 원하는 경우 감정평가서를 첨부하여 의견을 제출할 수 있도록 기회를 제공하는 방법도 검토할 필요가 있다.

나. 비교표준지 선정의 문제

비교표준지를 선정할 때 근접성보다는 토지의 특성이 유사한지 여부에 더 큰 비중을 두고 선택하여야 개별지가의 정확도가 높아질 수 있다. 현재 건설교통부에서 정한 비교표준지 선정요령은 용도지역과 이용상황 등 토지용도의 유사성에 국한하여 선택하도록 되어 있어 주변지역의 격차에 따른 차이를 제대로 반영하기 어렵다. 이러한 문제점은 <표 4-4>에서 나타나는 바와 같이 매년 개별공시지가 검증 실시결과에서 표준지 선정오류가 지속적으로 높은 비중을 차지하게 되는 원인이 되고 있다. 즉, 상업지역내의 상업용과 주변 상업지대의 상업용 토지는 같은 상업지역이라도 지가수준에 차이가 발생하게 되는 바 개별지가산정시 별도의 표준지가 적용되어야 하나 공통적으로 적용되어 지가수준이 같게 산정되는 경우가 많다. 이러한 문제는 표준지의 분포가 과소한 비도시지역에서 주로 나타나고 있다. 일부지역에서는 분포되어 있는 표준지 중에서 주변지역의 여건을 대표할 수 있는 표준지가 없어 비교표준지를 멀리 떨어진 곳에서 선정하게 되는 문제점이 발생하고 있다. 따라서 비교표준지를 동일 용도지역에서 이용상황별 상·중·하 가격수준으로 선정한다면 표준지수의 확대가 필요할 것이다. 만약 비교표준지가 잘못 선정되었다면 아무리 다른 요인이 완전무결해도 균형 있는 토지가격을 산정할 수 없다.

4. 법률적 측면

가. 위법·부당성 기준의 명확화

먼저 적법한 절차에 따라 이루어진 개별공시지가가 현저하게 불합리하다고 인정되는 경우의 유형을 부동산가격공시법에 예시적으로 정하여 이를 바탕으로 지가결정 공무원의 업무지침으로 사용하게 한다. 이것은 이해관계자에게도 판단의 기준이 될 수 있다. 그리고 표준지·개별공시지가의 결정절차와 방법에 대하여 정하고 있는 각종의 지침, 기준 등을 통합하여 부동산가격공시법에 규정하여 그 결정과정에 대한 통일적 규율이 이루어져야 할 것이다.

나. 이의신청기간의 연장

현재의 공시지가에 대한 이의신청기간 30일은 행정의 편의성에 지나치게 치우쳤고 이로 인하여 부동산가격공시법에 의한 이의신청은 효과적인 권리구제의 수단이 되지 못하고 있다. 그러므로 행정심판법에서 정하고 있는 기간(처분이 있음을 안 날로부터 90일, 처분이 있는 날로부터 180일)은 못되더라도 최소한 30일 이상의 기간은 되어야 한다.¹⁰⁹⁾ 즉, 잘못된 공시지가로 인한 토지소유자 등의 재산권침해와 이로 인한 후행행정처분(과세처분, 부담금부과)에 대한 행정심판과 소송의 제기로 인한 시간과 금전적 손실의 폭을 줄이기 위하여 개선이 이루어져야 한다.

다. 행정심판제도의 개선

국민의 재산권보호와 행정의 이중낭비를 제거하기 위하여 공시지가관련 행정심판제도는 두 가지 면에서 개선이 이루어져야 한다.¹¹⁰⁾

먼저 표준지·개별공시지가에 대한 이의신청에 있어서 처분청과 재결청을 분리하여야 한다. 그리고 개별공시지가의 이의신청에 대한 재결에 불복시 바로 행정소송으로 가능 현행의 제도를 개선하여 최소한 선택적 2급심(1급심-시장·군수·구청장, 2급심-특별시장·광역시장·도지사·구청장)을 하여야 할 것이다. 즉, 표준지공시지가에 대한 이의신청시 이를 심의하는 중앙부동산평가위원회의 권한이 실질적이어야 하고 이를 바탕으로 건설교통부장관이 재결하는 것이 바람직하다.

또한 개별공시지가에 대한 이의신청시 시장·군수·구청장에게 재결권한을

109) 그러나 “구 지가공시및토지등의평가에관한법률 제8조 제1항이 표준지공시지가에 관하여 그 이의신청기간을 '공시일로부터 60일 이내'의 기간으로 규정하고 있는 것은 표준지공시지가의 특성상 이를 조속히 그리고 이해관계인 모두에 대하여 일률적으로 확정할 합리적인 필요에 기인하는 것으로서 헌법 제37조 제2항에 의하여 입법권자에게 허용된 입법재량의 범위 내에서의 공공복리 등을 위한 합리적인 제한이므로, 위 법률조항은 행정심판청구권이나 재판청구권 및 평등권을 침해하는 조항이라 할 수 없다.”고 판시하고 있다;憲裁決 1996.10.4. 95헌바11.

110) 韓敬洙, “個別公示地價運營의 問題點과 土地關聯 租稅에 미치는 影響”, 江原大學校 碩士學位論文, 1998, p.56.

주도록 하고 있는 부동산가격공시법을 개정하여 직급상급관청에게 재결권한을 부여할 필요가 있으며 시장·군수·구청장의 이의신청에 대한 재결 후 한번 더 상급행정기관에 이의신청할 수 있도록 하여 행정소송의 제기에 따른 막대한 재정적 부담과 시간손실을 줄일 수 있을 것이다. 이 경우 중앙부동산평가위원회, 시·군·구부동산평가위원회 업무활동에 있어서는 독일 등과 같이 전문적인 공적평가기관을 신설하는 것이 바람직할 것이다.

또한 위법부당한 개별공시지가를 바탕으로 한 국세처분 등에 대한 행정심판시 개별공시지가에 대한 위법·부당성여부의 판단을 회피하고 있는 현행의 제도를 개선하여 과세관청은 과세처분에 대해서만 심리하고 개별공시지가에 대한 불복신청은 상기의 별도 재결기관에 의하여 재결을 하도록 한다. 그리고 이미 개별공시지가에 대하여 이의신청을 하여 재결을 받은 납세자는 다시 개별공시지가에 대한 위법부당성을 이유로 과세처분에 대하여 다투지 못하게 한다.

제3절 주택가격공시제도의 문제점 및 개선방안

부동산 조세의 형평성을 제고하기 위한 보유세제 개편에 따라 단독주택과 공동주택 가격공시에 관한 주택가격공시제도가 2005년 도입되었다. 그러나 제도도입을 위한 충분한 사전준비 없이 제도가 도입됨에 따라 많은 문제점들이 지적되고 있다.

1. 표준주택가격 평가모형과 주택거래의 유형

표준주택가격은 기본적으로 토지와 건물을 일체로 한 거래사례비교법으로 평가금액¹¹¹⁾을 결정한다. 주택의 현실적인 거래가능가격으로 결정된 평가금액에 매년 관계부처간 협의를 거쳐 결정된 시가반영비율을 곱하여 표준주택

111) 토지는 공시지가 기준으로 평가하고, 건물은 원가법으로 평가한 후 합산하는 방식이 아님.

가격을 결정하게 된다.

표준주택가격 결정과정의 기본모형은 두 가지이다. 첫째 토지와 건물을 일체로 한 평가금액을 결정한 후 건물가액을 차감하여 토지가액을 결정한다. 둘째 토지와 건물을 일체로 한 평가금액을 결정한 후 토지가액을 차감하여 토지가액을 결정한다. 이와 같이 토지와 건물가격을 구분하는 것은 비교표준주택가격에 각각의 토지특성과 건물특성을 비교하여 개별주택가격을 산정하는 개별주택가격 산정의 기준이 되기 때문이다.

따라서 토지와 건물을 일체로 한 평가금액에서 토지가액과 건물가액을 어떻게 배분하느냐 하는 것이 개별주택가격의 적정성 유지에 가장 중요한 작업이 된다. 현재의 표준주택가격은 첫 번째 모형으로 결정되는데 이는 다양한 건물의 가격균형성 유지, 조사·평가자의 주관성 개입 최소화, 기존 행정기관의 과표보다 적게 건물가액이 산정되는 것을 방지하고, 나대지가 거의 없는 대도시 및 중·소도시의 토지가격 파악에 더 적합하다고 판단되기 때문이다.

그러나 주택에 대한 현실적인 부동산시장에서의 거래유형은 토지가격과 건물가격을 별도로 합산하여 거래되는 유형, 신축 후 일정기간 경과 등의 사유로 건물가격은 별도로 산정하지 않고 토지가격만을 기준으로 거래되는 유형, 토지면적과 건물면적을 합산한 면적에 거래단가를 곱하여 거래되는 유형 등 매우 다양하다. 즉, 표준주택가격 결정과정에서 반영되는 시가반영비율로 실거래가격과의 균형성을 제고하기 어렵고, 현실 시장에서의 거래유형을 적정하게 반영하지 못한 평가방법에 의하여 평가된 표준주택가격과 이를 기준으로 산정되는 개별주택가격의 오류가 발생하게 되는 것이다.

따라서 보다 실질적인 시가반영비율을 적용하여 실거래가격과의 괴리를 줄이고 단순평가가 아닌 시장에서의 거래유형에 적합한 평가모형을 개발하여 주택가격을 산정하는 것이 필요하다. 이는 개별주택가격의 정확성을 제고하여 국민의 신뢰도와 공신력을 높일 수 있을 것이다.

2. 표준주택선정 및 분포의 적정성

개별주택가격은 비교표준주택가격에 주택가격비준표에서 추출한 가격배율

을 곱하여 산정한다. 따라서 표준주택의 선정 오류는 개별주택가격에 대한 신뢰와 과세형평성에 문제가 될 수 있다. 표준주택을 선정하는데 가장 중요한 것은 선정된 표준주택이 해당지역에 있는 개별주택을 얼마나 잘 대표할 수 있는가 하는 점이다. 이에 따라 부동산가격공시법에서는 표준지 선정기준을 준용하여 대표성, 중용성, 안정성, 확정성 등의 표준주택 선정기준을 규정하고 있다. 또한 특정지역에서 표본이 집중적으로 추출되는 것을 방지하기 위하여 구지역은 동단위, 군지역은 리단위로 표본수를 할당하여 표본이 추출될 수 있도록 하였다.

선정기준에 적합하게 표준주택을 선정하기 위해서는 건축물대장이나 재산세대장자료를 분석하여 해당지역의 건물이 어떻게 분포되어 있는지를 살펴봐야 한다. 그리고 주택의 가격변화에 큰 영향을 미치는 용도지역 등 토지요인과 건물구조, 지붕구조, 경과년수 등 건물요인 등이 해당지역의 특성에 맞게 골고루 분포되도록 선정하되, 모집단의 분포를 반영할 수 있도록 표본을 추출하여야 한다. 2005년도의 경우 표본의 선정에서 동·리 단위별로 표본을 할당하고 추출하여 특정지역에 표본이 집중되는 문제는 발생하지 아니하였다.

그러나 구조 등의 조건에 대하여는 표본수를 할당하지 아니하였으며 표본의 선정조건에서 토지소유자와 건물소유자가 상이한 주택은 토지·건물 분리과세의 원칙에 따라 토지소유자와 건물소유자가 상이한 경우를 필수적 선정 제외기준으로 하는 등의 사유에 따라 표본선택에 어려움이 있었다. 또한 건축물대장과 실제의 구조 등이 다른 경우가 많았다. 아래 <표 4-5>에서 보듯이 구조별 표본주택의 구성비율을 살펴보면 시멘트 벽돌조의 경우 전국평균은 31.3%이고 최저 서울특별시의 4.6%에서 광주광역시 69.1%의 구성비율을 나타낸다. 도시규모 등이 비슷한 광주광역시와 대전광역시를 비교해보면 구조별 구성비율에 현격한 차이가 있음을 알 수 있다. 즉 지역별로 구조, 내용연수, 등을 모두 고려하여 표본주택을 선정하는데 다소 부족함이 있었다고 볼 수 있다.

<표 4-5> 주택물 유형별 표준주택 분포현황

- 공시기준일: 2005년 1월 14일

(단위 : 호)

구 분	계	시멘트 벽돌조	연와조	목조	시멘트 블럭조	철근 콘크리트조	기 타
전 국	135,000 (100.0)	42,255 (31.3)	39,685 (29.4)	21,140 (15.6)	17,904 (13.3)	5,895 (4.4)	8,121 (6.0)
서울	9,506	441	7,389	506	376	785	9
부산	6,023	2,114	148	265	3,130	274	92
대구	3,923	2,634	109	665	341	142	32
인천	2,779	263	1,707	336	175	193	105
광주	2,466	1,704	154	368	132	84	24
대전	2,039	487	1,114	94	125	152	67
울산	1,691	1,083	104	114	215	65	110
경기	14,619	1,494	8,516	726	976	1,556	1,351
강원	7,767	2,346	2,031	1,116	874	485	915
충북	7,172	2,051	2,765	467	584	282	1,023
충남	12,453	3,091	5,820	1,157	1,067	497	821
전북	11,604	2,183	4,852	2,689	1,265	199	416
전남	17,165	6,737	1,686	5,517	2,675	191	359
경북	18,054	8,285	875	3,860	2,466	444	2,124
경남	15,483	5,830	2,335	3,197	3,179	427	515
제주	2,256	1,512	80	63	324	119	158

자료: 1. 건설교통부 주택국, 보도자료, 2005.1.14(보도일자), p.6.

2. <http://www.moct.go.kr>, 2005. 12. 01.

또한 표준주택의 수에 관한 적정성 문제이다. 전국의 단독주택 450만호 중 3%인 13만5천호의 주택을 시·군·구, 읍·면·동별 분포기준에 따라 표준주택으로 선정하였다. 이는 공시지가의 표준지수 비율 약 1.8%보다 많은 비율이다. 3%의 표본비율이란 평균적으로 1호의 표준주택으로 33호의 개별주택가격을 산정한다는 의미가 된다.

그러나 주택의 경우 구조별 차이, 경과년수의 차이, 위치별 차이, 토지면적과 건물면적의 비율 차이, 부속설비, 주위환경 등 주택특성은 공시지가에서의 토지특성과 달리 너무 다양하다. 대부분의 전문가들은 표준주택이 개별주택의 15% 정도는 되어야 대표성을 가질 수 있다고 밝히고 있다.

따라서 대표성이 높은 표준주택을 선정하기 위해서는 현재보다 세부적인 유사가격권의 지역별로 일정수의 표준주택을 선정하여 지역별 분포균형을 이루어야 한다. 또한 공시지가에서의 「표준지선정 및 관리지침」과 같은 「표

준주택선정 및 관리지침」을 제정하여 지역별 수직적 분포균형을 이루고, 해당지역 주택의 물리적 특성을 적절히 반영하기 위하여 적절한 비율의 표준주택을 선정하여야 할 것이다.

3. 주택가격비준표의 문제

가. 주택특성조사

주택특성조사는 주택가격형성에 중요한 요인으로 작용하고 주택관련자료의 정보요인으로 가치가 있는 것 중 주택특성조사표에 기재된 항목을 조사하는 것을 말한다.¹¹²⁾ 주택특성조사는 비교표준주택의 주택특성비교를 통해 가격배율을 도출하고 개별주택의 가격을 산정하는 기초자료로써 의미가 있는 바, 주택가격공시제도가 공신력을 가지고 성공적으로 정착하기 위해서는 주택에 대한 특성조사가 반드시 정확히 이루어져야 한다. 현재 주택의 특성조사에서 현장조사를 수반하지 아니하고 자료취득이 가능한 항목으로는 매년조사가 이루어지고 있는 토지특성자료¹¹³⁾와 건축물대장자료를 통해 얻을 수 있는 건물구조, 지붕구조, 건물용도, 증개축여부, 특수부대설비, 건축면적, 연면적, 사용승인일자 등이 있다.

주택특성조사의 조사항목은 토지의 경우 공시지가의 특성항목에서 주택부지의 특성과는 무관한 농지 및 임야의 특성을 제외하고는 동일하다. 다만, 토지대장상의 면적과 건축물대장상의 대지면적과의 차이가 있는 경우에는 실제 대지면적을 조사하도록 하였다.

그러나 공시지가제도에서는 모든 토지(단독주택부지 포함)가 평가대상이고 지상에 건축물이 없는 나지상정의 평가이나 주택가격공시제도에서는 단독주택에 대한 평가로서 평가대상 및 평가조건에 차이가 있음에도 공시지가와 거의 유사한 특성을 적용한 점은 무리가 있다. 또한 건물의 경우 대부분의 조

112) 건설교통부, “2006년도 표준주택가격 조사·평가업무요령”, p.81.

113) 지목, 면적, 용도지구, 도시계획시설, 기타제한, 토지이용상황, 고저, 형상, 방위, 도로접면, 철도거리, 폐기물거리, 농지구분, 비옥도, 경지정리, 임야, 도로거리 등이 해당된다.

사항목이 건축물대장상에 등재된 내용과 동일하다. 건축물대장자료를 통해 얻을 수 있는 건물특성은 대부분 기본적인 물리적 특성에 해당되어 실제 주택의 특성을 반영하는 항목으로는 부족한 측면이 있다.

반면, 기존의 주택가격관련 선행연구에서 설정하는 주택가격에 영향을 미치는 특성으로 채택되는 요인들로는 주택의 규모, 층, 경과년수, 세대, 방향, 개방감, 전철역과의 거리, 도심과의 거리, 대로확보율, 인근지역 인구밀도, 진학을 등이다.¹¹⁴⁾ 이와 같이 기존의 연구에서 보여주는 특성과 많은 차이를 보이는 것은 주택특성의 조사 및 수집이 비교적 손쉽게 이루어질 수 있도록 기존의 자료를 활용하고자 한 측면에 원인이 있다고 볼 수 있다. 개별주택가격을 산정하기 위한 사전절차인 주택특성조사가 정밀하고 정확하게 선행되지 않은 상태에서 이루어진 대량평가는 세부적인 특성에 의한 가격차이를 반영하기가 어려운 것이다.

개별공시지가 산정과정에서 발생하는 오류의 상당부분이 개별공시지가산정의 기초가 되는 토지특성의 오류에서 발생하고 있음을 고려할 때 개별주택가격의 산정에서도 주택특성의 오류는 개별주택가격의 적절한 평가에 부정적인 요인이 될 수 있다.

주택특성은 정확한 주택가격을 산정하기 위한 밑거름이다. 따라서 주택특성은 기존의 물리적인 특성과 더불어 세부적인 건물의 특성을 조사·연구하여 검증된 적절한 항목으로 재조정할 필요가 있다. 이와 같이 설정된 주택특성의 정확한 관리와 활용을 위해서는 관련 담당공무원의 전문성을 제고하고 특성조사를 위한 인력확충을 통하여 광범위하고 장기적인 조사과정을 거쳐 정밀한 자료를 수집하는 과정이 요구된다. 이처럼 정확하고 세밀하게 구축된 자료는 전국적으로 전산관리체계가 정비된 건축물 관리대장에 등재하여 관리함으로써 활용할 수 있다.

114) 구동희 외 “토지 및 건물의 적정가격 평가와 공시에 관한 연구 - 구분소유건물을 중심으로 -”, 한국감정평가연구원, 2003, p.179.

나. 주택가격비준표 작성단위

주택가격비준표의 작성단위란 하나의 주택가격비준표를 이용하여 개별주택의 가격을 산정하는 대상지역을 얼마로 할 것인가에 대한 것이다. 주택가격비준표는 시·군·구별 표준주택자료를 분석하여, 가격형성요인이 동일한 권역을 결정하고 이를 작성단위로 한다.

주택가격비준표는 전국의 시·군·구(비자치구 포함)를 대상으로 작성하며 개별주택가격을 작성하는 토지항목과 건물항목을 구분하여 토지비준표와 건물비준표를 별도로 작성하여 활용한다. 주택가격비준표는 현재 16개 시·도 아래 248개 시·군·구를 작성단위로 하고 있다. 그러나 주택가격공시제도의 시행 초기인 점을 감안하더라도 주택은 토지와 비교하여 개별성이 더욱 강하여 동일 시·군·구에서도 주위환경, 학군, 소득수준 등에 따라 주택가격에 차이가 발생하는 것이 현실이다. 이에 현재의 작성단위로는 주택가격의 차이를 반영하는데 한계가 있다.

따라서 개별주택가격의 정확성을 제고하여 국민의 신뢰도를 높이기 위하여는 비준표의 작성단위를 더욱 세분화할 필요가 있다. 추후 대도시 지역부터 읍·면·동 단위로 세분화하는 과정을 거쳐 장기적으로 전국 4,931개 읍·면·동 단위 비준표를 완성하는 것이 필요하다.

4. 개별주택가격의 산정방법의 문제

단독주택은 표준주택의 적정가격을 조사 및 평가하고 그 가격을 비준하여 개별주택가격을 산정한다. 즉, 개별주택가격의 산정방법은 표준주택과의 상호비교를 통하여 가격을 산정하는 비교방식을 채택하고 있다. 비교방식에 의한 개별주택의 가격절차는 첫째 일괄평가한 표준주택의 가격을 토지가격과 건물가격으로 구분하고, 둘째 표준주택의 토지특성과 개별주택의 토지특성을 비교하여 가격배율을 결정하고 표준주택의 토지가격에 가격배율을 곱하여 개별주택의 가격을 산정한다. 개별주택의 건물가격 산정방법도 토지의 산정방법과 동일하다. 마지막으로 산정된 개별주택의 토지가격과 건물가격을 합산하

여 개별주택의 가격으로 결정한다.

이와 같이 토지와 건물의 일체의 거래사례를 기준으로 평가된 표준주택의 가격을 토지가격과 건물가격으로 분리하여 개별주택가격을 산정한다는 것이다. 이는 주택의 특성을 일체로 비교하여 가격을 산정하도록 비준표를 작성하지 아니하고 토지특성과 건물특성으로 항목을 구분하여 각각의 비준표를 작성하였기 때문이다. 또한 우리나라의 주택의 비교방식에 의한 평가관행이 개별평가를 주로 활용함으로써 주택에 대한 일괄적인 비교요인 개발이 이루어지지 아니하였다.

따라서 추후 지속적인 주택의 특성조사 및 관리체계의 정비를 통하여 주택 가격에 영향을 미치는 주요항목에 대한 연구를 수행하여 토지와 건물을 일체로 한 주택특성의 비교항목을 개발하여 적용하여야 할 것이다.

제5장 결론

21세기를 맞이하면서 겪고 있는 급속한 사회·경제적 구조의 변화와 함께 토지정책 환경도 크게 변화하고 있다. 토지는 국가영역을 형성하는 토대가 되고 국민생활의 터전으로서 다른 재화보다 그 이용에 있어서 강한 공공성과 사회성을 지닌다. 따라서 도시화·산업화의 진전에 따라 국민생활환경의 보전 및 지역간 균형발전을 도모하기 위해서는 정부의 규제가 필요하다.

60년대 이후 한국 사회는 본격적인 산업화과정을 거치며 토지의 수요가 급증하고 이에 따라 지가상승과 투기현상이 극심해지면서 토지시장을 안정시키는 것이 중요한 정책적 과제로 등장하였다. 이러한 목적 하에 도입된 공시지가제도는 시행이후 왜곡된 토지시장을 급속도로 안정시켰으며 예측치 못했던 IMF 구제금융 체제에서의 토지시장의 환경변화에도 그 역할을 충실히 수행하여 왔다.

최근 정부는 공적지가체계의 일원화 방안으로 도입된 지가공시법을 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」로 전면개정하여 시행하고 있다. 개정 법률의 주요내용은 기존 공시지가제도에 더하여 세부담의 형평성을 제고하기 위한 부동산 보유세제의 개편에 따라 토지와 건물의 적정가격을 통합평가하여 공시하는 주택가격공시제도를 도입한 것이다. 그러나 제도 도입을 위한 충분한 사전준비와 검토 및 기반구축을 위한 시간이 부족한 상태에서 긴급히 도입되었기 때문에 많은 문제점들이 지적되고 있다.

본 논문에서는 한국의 공적지가체계의 연혁과 이론적 고찰을 통해 현행 공시지가제도와 새로 도입되어 시행되고 있는 주택가격공시제도의 내용을 살펴 보았으며, 이어 공적지가제도를 채택하고 있는 외국의 사례를 검토하였다. 다음으로 선행연구의 검토·분석과정과 제도의 운영실태, 공시현황 자료를 분석하여 문제점을 검토한 후 합리적인 개선방안을 제시하고자 하였다.

우선 공시지가제도는 도입 후 지금까지 지속적인 제도개선과 발전을 반복하면서 그 역할과 기능을 확대하여 왔다. 그러나 부동산평가위원회 등 관련 기관들의 독립성과 중립성 부재, 담당공무원의 전문성부족 이에 따른 공시지

가의 공정성과 공신력 약화, 공시지가 적용의 이원화, 실거래가격과의 괴리 등 아직까지 해결해야 할 문제점들이 산재하고 있다.

첫째, 지가산정 공무원의 전문성 확보를 위해 지가조사 전문요원을 양성하고, 정부부처별로 분산된 지가관련업무를 통합하고 나아가 독일의 경우와 같이 독립적인 상설 전담기구를 설치하여 기관의 독립성과 중립성을 확보하여 공시지가의 공신력과 공정성을 향상시켜야 한다.

둘째, 표준지공시지가와 개별공시지가의 적용범위와 방법이 상이한 것이 사실이나, 보상에 있어서의 정당보상문제와 과세문제를 동시에 만족시켜주는 제도는 현실적으로 어렵다. 따라서 일본, 대만, 독일 등과 같이 보상과 과세에 대한 공시지가는 분리적용 이원화시키는 방안을 모색해 보아야 한다.

또한 2006년 1월부터 실거래가 신고제가 본격 시행된다. 이에 따라 고시가격과 시장가격으로 이원화되어 있던 부동산 가격체계를 실거래가 중심으로 바꾸고 시장의 투명화를 유도하는 계기가 될 것이다. 그러나 단순히 제도의 시행만으로 지금까지 산재한 문제점들을 해소하기는 어려우며, 오히려 부동산 시장의 양극화와 경기침체가 장기화될 수 있을 것이다. 따라서 실거래가 신고제를 시행하되, 대만의 가격신고제도와 같이 소유자의 자발적 의사에 따라 적정가격을 신고하도록 하고, 만일 신고된 가격이 너무 낮거나 높을 경우 국가가 매수권을 발동하여 매수하거나 부동산관련 세제에 의해 높은 세율이 적용되도록 하는 제도개선이 필요할 것이다.

셋째, 기술·실무적 측면에서, 토지가격비준표의 작성단위를 조정하고, 분석대상 표준지 수를 확대할 필요가 있다. 또한 비준표상의 비교항목도 지속적인 연구를 통해 정확한 토지특성의 파악이 가능하도록 개선하여야 한다. 즉, 정확한 비교항목의 설정과 토지특성을 조사함으로써 지가산정의 정확성을 높여 공시지가의 공신력을 제고할 수 있을 것이다.

넷째, 부동산가격공시법 제8조 1항에서 규정하고 있는 이의신청기간에 대해 판례는 헌법상 보장된 평등권과 행정심판청구권에 위배되지 아니한다고 판시하고 있다. 그러나 공시지가로 인한 토지소유자 등의 재산권의 침해와 이로 인한 후행행정처분(과세처분, 부담금부과)에 대한 행정심판과 소송의 제기로 인한 시간과 금전적 손실을 고려해 볼 때 현행 30일 이상으로 개선이

되어야 한다.

다섯째, 국민의 재산권보호와 행정의 이중낭비를 제거하기 위하여 공시지가관련 행정심판제도는 두 가지 면에서 개선이 이루어져야 한다.

먼저 표준지·개별공시지가에 대한 이의신청에 있어서 처분청과 재결청을 분리하여야 한다. 또한 위법부당한 개별공시지가를 바탕으로 한 국세처분 등에 대한 행정심판시 개별공시지가에 대한 위법·부당성여부의 판단을 회피하고 있는 현행의 제도를 개선하여 과세관청은 과세처분에 대해서만 심리하고 개별공시지가에 대한 불복신청은 상기의 별도 재결기관에 의하여 재결을 하도록 한다. 그리고 이미 개별공시지가에 대하여 이의신청을 하여 재결을 받은 납세자는 다시 개별공시지가에 대한 위법부당성을 이유로 과세처분에 대하여 다투지 못하게 한다.

주택가격공시제도는 단독주택에 대하여는 토지와 건물을 일체로 한 거래사례비교법으로 평가금액을 결정하고 공동주택은 한국감정원의 전수조사를 통해 산정하고 있다.

첫째, 실제 부동산시장에서의 주택거래유형은 매우 다양하다. 그러나 현실 시장에서의 거래유형을 적절하게 반영하지 못한 평가체계에 의하여 평가된 표준주택가격은 실거래가격과의 균형성을 제고하기 어렵고, 이를 기준으로 산정되는 개별주택가격에도 오류가 발생하게 된다. 따라서 표준주택평가시 보다 실질적인 시가반영비율을 적용하여 실거래가격과의 괴리를 줄이고 단순 평가가 아닌 시장에서의 거래유형에 적합한 평가모형을 개발하여 주택가격을 산정하는 것이 필요하다. 이에 따라 개별주택가격의 정확성을 제고하여 국민의 신뢰도와 공신력을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 공시지가와 마찬가지로 표준주택도 선정오류를 줄이고 분포의 적정성을 제고하여야 한다. 대표성이 높은 표준주택을 선정하기 위하여는 현재보다 세부적인 유사가격권의 지역별로 일정수의 표준주택을 선정하여 지역별 분포균형을 이루어야 한다. 또한 공시지가에서의 「표준지선정 및 관리지침」과 같은 「표준주택선정 및 관리지침」을 제정하여 지역별 수직적 분포균형을 이루고, 해당지역 주택의 물리적 특성을 적절히 반영하기 위하여 적정한 비율의 표준주택을 선정하여야 할 것이다.

셋째, 주택특성에 대한 정밀조사와 주택가격비준표의 작성단위를 세분화할 필요가 있다. 현재 공시지가와 주택공시가격을 조사하는 인력이 동일하고 그 수가 한정되어 있다는 점을 고려할 때, 전문화된 인력의 확충과 더불어 전국적으로 전산관리체계가 정비된 건축물대장에 주택특성을 등재하여 관리하여야 한다.

넷째, 단독주택은 표준주택의 적정가격을 조사 및 평가하고 그 가격을 비준하여 개별주택가격을 산정한다. 그러나 토지와 건물의 일체의 거래사례를 기준으로 평가된 표준주택의 가격을 토지가격과 건물가격으로 분리하여 개별주택가격을 산정함으로써 개별주택가격에 대한 적정성 여부에 논란이 있다. 따라서 추후 지속적인 주택의 특성조사 및 관리체계의 정비를 통하여 주택가격에 영향을 미치는 주요항목에 대한 연구를 수행하여 토지와 건물을 일체로 한 주택특성의 비교항목을 개발하여 적용하여야 할 것이다.

이상과 같이 본 연구에서는 공시지가제도와 주택가격공시제도를 중심으로 개선방안을 살펴보았다. 본 연구는 부동산가격공시제도 전반에 대하여 선행 연구를 중심으로 이론적 고찰과 외국사례 비교·검토과정에 집중하였다. 따라서 실증적 사례분석을 통한 자료의 검증이나 전문가 의견청취 등 통계적이고 명확한 혹은 발전적인 대안을 제시하지 못하는 한계를 보였다.

오늘날과 같이 급변하는 디지털 정보화시대에는 토지정책 환경도 크게 변화하고 있으며 도시화·산업화의 진전에 따라 토지의 공공성과 사회성도 더욱 강조되고 있다. 또한 부동산시장도 국제화로 개방의 폭이 넓어짐에 따라 외국투자자의 진출과 외국자본의 유입이 급속도로 증가하고 있다. 이러한 시대적 흐름에 따라 부동산가격공시제도도 지속적이고 점진적으로 긍정적 발전을 거듭해 나아가야 할 것이다. 그러나 모든 제도와 운영이 완벽할 수는 없으므로 보다 발전된 부동산가격공시제도를 위한 연구는 관련학과와 실무계가 함께 노력해야 할 과제이다.

끝으로 본 연구논문이 부동산가격공시제도에 대한 전반적인 이해와 개선에 기여하고 나아가서 “지속가능한” 토지이용관리에 도움이 되기를 기대하며, 또한 부동산학 발전에도 역활이 있기를 기대하는 바이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- * 姜敎軾/林護貞, 地價公示 및 鑑定評價, 不動産研究士, 1998.
- * ———, 地價公示 및 補償의 主要問題, 不動産研究士, 2001.
- * 姜求哲, 講義行政法I, 螢雪出版社, 1998.
- * 金南辰/金連泰, 行政法 I 제9판, 法文社, 2005.
- * ———, 行政法 II 제9판, 法文社, 2005.
- * ———, 行政法の 基本問題, 法文社, 1996.
- * 金東熙, 行政法I, 博英社, 1999.
- * ———, 行政法II, 博英社, 1999.
- * 金相容, 土地法, 汎論社, 1988.
- * 김용창/양승철, 外國의 鑑定評價制度- 美國, 英國, 獨逸, 프랑스 -, 감정평가연구원, 1999.
- * 朴銳圻, 最新 行政法講義(下) 改正27版, 博英社, 2004.
- * 安正根, 不動産評價理論[제3판], 法文社, 2002.
- * 柳至泰, 行政法新論 제9판, 新英社, 2005.
- * 尹昌九, 鑑定評價理論, 汎論社, 1983.
- * 李善永, 土地收用과 補償法論, 法元社, 1997.
- * ———, 土地評價法, 法元社, 1997.
- * 이태교, 토지정책론, 法文社, 2001.
- * 洪井善, 行政法原論(下) 제3판[2005년판], 博英社, 2005.
- * 蔡美玉/문경희, 公示地價制度의 先進化方向에 관한 研究, 國土研究院, 1999.
- * ———, 공시지가 조사평가체계의 장기적 발전방향, 국토개발연구원, 1994.

2. 학위논문

- * 鞠忠鉉, “公示地價制度의 公法的 研究”, 全南大學校大學院 博士學位論文, 2002. 8.
- * 金裕星, “地價公示制에서의 適正價格의 概念定立에 관한 小考”, 京畿大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1994. 6.
- * 金貞先, “土地에 대한 公法的 規制와 公示地價制度”, 慶星大學校 大學院 法學博士學位論文, 1997. 2.
- * 金鍾甫, “都市計劃의 樹立節次와 建築物의 許容性에 관한 研究”, 서울大學校 大學院 法學博士學位論文, 1997.
- * 朴正鎬, “公示地價制度에 관한 研究”, 東義大學校 大學院 法學博士學位論文, 1999. 8.
- * 송태영, “공동주택 과세표준의 개선방안에 관한 연구”, 강원대학교대학원 부동산박사학위논문, 2004. 2.
- * 柳志昊, “주택가격공시제도에 관한 연구”, 建國大學校 不動產大學院 碩士學位論文, 2005.
- * 은석인, “개별공시지가 산정에 있어 접근성의 모델링에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 문학석사학위논문, 2002. 2.
- * 이영근, “정상가격과 적정가격에 대한 규정의 문제점과 개선방향”, 강원대학교 경영행정대학원 행정학석사학위논문, 2001. 2.
- * 정상훈, “토지특성과 지가의 공간분포 분석을 통한 공시지가 표준지 선정에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2003. 2.
- * 曹龍根, “鑑定評價 및 公示地價制度運營 改善方案에 관한 研究”, 漢城大學校 不動產大學院 碩士學位論文, 2003.
- * 崔良春, “公示地價制度에 관한 研究”, 東義大學校 行政大學院 不動產學 碩士學位論文, 2001. 8.
- * 秦永欽, “우리나라 個別公示地價制度 改善策에 관한 研究”, 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2001.
- * 韓敬洙, “個別公示地價運營의 問題點과 土地關聯 租稅에 미치는 影響”,

江原大學校 碩士學位論文, 1998.

- * 洪京男, “個別公示地價의 合理的 決定에 관한 研究-서울特別市 城北區를 中心으로”, 漢城大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2003. 7.

3. 학술논문

- * 구동회 · 이성원, “부동산가격 공시제도 도입방안에 관한 연구”, 한국감정평가학회 감정평가학 논집(통권 제3호), 2004. 12.
- * 김완석, “토지와 관련한 조세와 공시지가와의 관계에 관한 연구”, 감정평가논집, 1997.
- * 김일수, “공적지가제도의 국제비교를 통한 토지평가제도의 개선방향”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000.
- * 노태욱, “우리나라 감정평가 제도의 연혁과 새로운 밀레니엄의 준비”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000.
- * ———, “공시지가의 적정성과 대안에 관한 연구”, 한국부동산연구원 감정평가논집(제10권), 2000.
- * 류해웅 · 박성규 · 주용범, “개별공시지가 검증제도 개선에 관한 연구”, 韓國不動產研究院(한부연 2004-06), 2004.
- * 박광서, “「표준지의 선정 및 관리지침」 및 「표준지조사·평가기준」의 개정·시행”, 韓國鑑定評價協會(鑑定評價사보 통권54호), 2003.
- * 박정호, “공시지가제도에 관한 연구”, 한국감정원(부동산리서치 겨울호), 2000.
- * 성윤모, “朝鮮時代의 不動産賣買에 관한 研究 -조선왕조실록을 중심으로-”, 한국부동산분석학회 부동산학연구(제4집), 1998.
- * 손성태, “부동산 가격공시 및 감정 평가체계의 일원화에 관한 고찰(주택가격 공시제도의 도입을 중심으로)”, 월간감정평가사, 2005. 2.

- * 안정근, “성립될 가능성이 가장 많은 가격에 대한 概念的 論議와 시물레이션기법에 의한 市場價值 추계”, 한국부동산분석학회 부동산학연구(제7집 제2호), 2001.
- * ———, “감정평가에 관한 규칙’의 改正意義와 理論的 檢討”, 부동산학연구(제9집 제1호), 2003.
- * 安弘基/ 손재영, “外國의 地價制度”, 한국감정원 지가정책연구센터(地價情報), 1993.
- * 양승철, “부동산가격 공시제도 합리화방안”, 한국감정평가학회 감정평가학 논집(통권 제3호), 2004. 12.
- * 柳至泰, “公示地價의 法的性質”, 高大法學研究所(判例研究6輯), 1994.6.
- * 이성영, “중국의 부동산시장 개황과 감정평가제도”, 한국감정원(부동산리서치), 2000.
- * 이원민/이성영/안병무, “대만의 토지 및 감정평가제도”, 한국감정원 부동산연구소, 1999. 8.
- * 李昌錫, “개별지가의 문제점과 그 개선방향에 관한 소고”, 감정평가논집, 1993. 2.
- * ———, “外國의 公的地價制度에 관한 小考”, 土地開發公社(土地研究), 1994. 1.
- * 李春燮, “個別土地價格決定의 法的性質”, 司法行政, 1994.
- * 임석희, “공시지가제도의 역할과 공시지가평가의 과제”, 韓國鑑定評價協會(鑑定評價사보 통권37호), 2000.
- * 정수연, “표준지 선정 및 분포기준의 문제점과 개선방안”, 韓國鑑定評價協會(鑑定評價사보 통권48호), 2002.
- * 정희남/채미옥, “우리나라의 부동산가치와 평가제도에 관한 역사적 고찰”, 한국감정원(부동산리서치), 2000.
- * 曹周鉉, “地價公示制度의 問題點과 改善方案”, 國家考試, 1993. 10.
- * 河喆永/朴正鎬, “公示地價制度의 改善方案”, 東義大學校 法政研究所(東義法政, 第16輯), 2000.
- * 河喆永, “公示地價制度和 權利救濟”, 東義大學校 法政研究所(東義法政,

15권 1호), 1999.

* 韓東珉, “地價公示制度의 現況과 課題”, 國土開發研究院(國土情報), 1996. 10.

* 黃明燦, “우리나라 공시지가제도의 문제점과 개선방향”, 建國大學校(研究論叢 第25輯), 1998.

4. 기타자료

* 건설교통부 홈페이지(<http://www.moct.go.kr>)

* 建設交通部, 지가공시에 관한 연차보고서, 2001.

* —————, 지가공시에 관한 연차보고서, 2002.

* —————, 지가공시에 관한 연차보고서, 2003.

* —————, 지가공시에 관한 연차보고서, 2004.

* —————, 지가공시에 관한 연차보고서, 2005.

* —————, 2006년 標準地 公示地價 調査·評價 業務要領, 2005.

* —————, 2006년 標準住宅價格 調査·評價 業務要領, 2005.

* 김행중, “토지관과 토지사상의 이해”, 국토이야기 릴레이칼럼,
(<http://www.land.go.kr/landlife/publiccolumn/relaycolumn/>)
2005. 12. 1.

* 孫在英, “課標現實化에 대비한 公示地價制度 및 行政의 改善方案”, 韓國開發研究院(政策報告書 94-05), 1994. 2.

* 이진순, “부동산세제의 근본적 개혁방안”, 한국조세연구원, 2005. 8.

* 韓國鑑定評價業協會, “日本의 公共用地取得에 따른 土地損失補償評價方法에 관한 研究”, 1992.

* 韓國産業銀行, 韓國産業銀行十年史, 1964.

* 한국지방행정연구원, 지가공시제도하의 지방과세운용방안, 1988.

* 韓國土地開發公社, 外國의 土地制度, 1991.

* 행정쇄신위원회, 공시지가제도 개선방안, 1996.

ABSTRACT

Improving Methods of the Public Notice System of Real Estate Appraised Value in Korea

Yeo, Sang-wook
Major in Real Estate
Development and Management
Graduate School of Real Estate
Hansung University

Korean Public Notice System of Land Value (hereinafter referred to as 'PNSL') was introduced when 「Act on the Public Notification of Landprice and Appraisal of Landvalue」 was enacted in 1989 in order to unify the landvalue system diversified by governmental agencies. Subsequently, PNSL has contributed to stabilizing land market continuing to improve and develop.

However, land policy environment is greatly changing along with rapid changes in social and economic structures. Accordingly, the Public Notice System of House Value(hereinafter referred to as 'PNSH') that the reasonable prices for land and building are integratively assessed and publicly noticed was newly introduced besides PNSL for reorganizing the real estate holding tax system for solving the problem of an inequitable tax burden and enforcing the report system of the truth transaction.

However, PNSL solved many problems indicated in its early period

through making several efforts to revise and improve them in the meantime, but still has many problems. Also, the newly introduced system aimed at meeting rapidly changing requests of real estate market and the people, but has had many problems since the beginning of its enforcement because it was urgently introduced without any full advance preparations and process of being examined.

It is now necessary, therefore, to systematically examine PNSL and PNSH and seek the developmental solutions for them. This thesis is about the problems of the Public Notice System of Real Estate Appraised Value and about a plan for improving it.

First, it examined the history of Korean public land value system and investigated the system theoretically. It explored contents and procedures, scope of application, and legal nature for each of PNSL and PNSH.

Public Notice of Land Value is divided into the Public Notice of the Value of Standard Land and the Public Notice of the Value of Each Land.

The former means a reasonable price per unit area (m^2) for standard land noticed publicly by the Minister of Construction and Transportation as of January 1 each year. It provides us with the information on land value in land market, becomes an index for land transaction, and forms the basis for the land value calculated by a governmental agency for the purpose of its achievements. The latter means a reasonable price per unit area for each land noticed publicly by a mayor, a county chief and a ward chief as of the basic day of public notice every year. It forms the basis for imposing taxes related to land such as the transfer income tax and the inheritance tax and charge for development.

The house value in the Public Notice System of House Value is divided into a house value and an apartment house value. The former is subdivided into the Public Notice of the Value of Standard House and the Public Notice of the Value of Each House.

The former means a reasonable price for standard house noticed publicly by the Minister of Construction and Transportation as of January 1 each year. It forms the basis for calculating the latter. The latter means a reasonable price for each house noticed publicly by a mayor, a county chief and a ward chief as of the basic day of public notice every year. It is used as the basic material for the affairs of taxation in an administrative agency and provides information to housing market.

The land and house values noticed publicly like it are being used for stabilizing real estate market, providing information to it, and attaining all sorts of purposes for achievements.

Next, I examined the cases of foreign countries adopting public land value system. The countries include Germany, Japan, Taiwan and China, most of which are continental law countries. Germany which established the system first and foremost operates an appraisers' committee that has secured independence and neutrality. Also, Germany and Taiwan are determining public land value based on the value reported autonomously by their nations.

Finally, I derived the problems of the Public Notice System of Real Estate Appraised Value from analyzing the results from comparing and analyzing Korean public land value system and foreign one as above and the actual operation and current public notice material of PNSL, and presented a plan for improving it.

Land policy environment is greatly changing in the Digital Information Age rapidly changing like today. That is, the real estate market opened more broadly by internalization rapidly increases the advance of foreign investors and the influx of foreign capital. The Public Notice System of Real Estate Appraised Value will have to continue to develop with the flow of age.