

碩 士 學 位 論 文
教授指導 閔 太 郁

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

The study of the rational decision in separate decared land value
- Focus on Seongbukgu, seoul -

2003 年 7月 日

漢城大學校 行政大學院
不 動 產 學 科
不動産學 專攻
洪 京 男

碩 士 學 位 論 文
教授指導 閔 太 郁

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

The study of the rational decision in separate decared land value
－ Focus on Seongbukgu, seoul －

위 論文을 不動産學 碩士學位 論文으로 提出함

2003 年 7月 日

漢城大學校 行政大學院
不 動 産 學 科
不動産學 專攻
洪 京 男

洪京男의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2003년 7월 일

심 사 위 원 장 인

심 사 위 원 인

심 사 위 원 인

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
II. 지가공시제도의 고찰	3
1. 지가공시제도의 의의	3
(1) 이론적 도입 배경	3
(2) 제도도입의 의의	6
2. 지가공시제도의 운영 실태	7
(1) 표준지 공시지가 조사 및 공시	7
(2) 개별공시지가의 결정체계	12
III. 서울특별시 성북구의 사례 분석	29
1. 지역여건 및 지가동향	29
(1) 지역요인 개요	29
(2) 지역 지가동향	29
2. 정보화 추진현황	31
(1) 통합 데이터베이스구축과 정보시스템 연계	31
(2) 통합서버 구축	31
(3) 지역정보화센터 설치 운영	32
(4) 업무와 제도개선	32
3. 지가결정체계 분석	33
(1) 일반적 현황	33
(2) 특징 및 문제점	34

(3) 주민 참여도 분석	35
IV. 개별공시지가 결정체계의 문제점 및 개선방안	38
1. 결정체계의 문제점 분석	38
(1) 조사요령 상의 문제점	38
(2) 현실가격과의 괴리에 따른 문제점	44
(3) 민원성격상의 문제점	46
(4) 토지정보시스템과의 연계 미흡	47
3. 결정체계의 합리적 개선방안	48
(1) 담당체계의 개선 및 전문성 제고	48
(2) 주민 참여의 확대 시행	49
(3) 가격적용의 일원화 실현	52
(4) 토지정보의 실시간 활용 도모	53
V. 결 론	58
* 참고문헌	60
* Summary	62

표 목 차

<표 II-1> 종전 우리나라의 지가체계	5
<표 II-2> 서울특별시 성북구의 연도별 표준지 교체 및 사유별 현황	11
<표 II-3> 개별공시지가의 적용범위	13
<표 II-4> 서울특별시 성북구의 연도별 산정지가검증 실시결과 조정명세	22
<표 II-5> 서울특별시 성북구의 연도별 토지평가위원회의 심의 명세	24
<표 III-1> 서울특별시 성북구의 이의신청 접수 처리 현황	35
<표 III-2> 서울특별시 성북구의 이의신청 유형별 조정 현황	36
<표 IV-1> 표준지 분포기준	39
<표 IV-2> 서울특별시 성북구의 비교표준지 선택명세	41
<표 IV-3> 서울특별시 성북구의 신설지목 변경필지 토지이용상황 적용 사례	42
<표 IV-4> 서울특별시 성북구의 지가업무 담당자 분포 및 근무년수 현황	49
<표 IV-5> 서울특별시 성북구의 토지평가위원회 위원 분포 현황	50

그 립 목 차

<그림 II-1> 공시지가 조사·평가 절차	10
<그림 II-2> 서울 성북구의 합동조사반 체계도	15
<그림 IV-1> 토지종합·지가관리 전산시스템의 구성도	55

I. 서 론

1. 연구의 목적

80년대에 접어들면서 국토 보존 자원의 부족으로 토지 공급 능력에 한계가 드러나고 도시화, 산업화의 추세에 따라 토지 수요가 급증하기에 이르렀다.

따라서 토지 소유를 제한하여 소유의 적정화를, 토지 거래의 규제를 통하여 실수요자의 토지 소유를, 개발 이익을 환수하여 불로 소득의 사회환원을, 기업의 과다 토지 보유를 억제하여 토지 이용의 효율성을 기하고자 하는 목적으로 토지 공개념 법령이 공포 되기에 이르렀다.

지가공시제도는 토지공개념 제도를 뒷받침하는 제도로써 1989년 4월 1일 「지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률」이 제정되어 종래 다원화되어 있던 공적지가의 조사·평가체계를 일원화 시키기에 이르렀다.

지가공시제도는 적정하지 못하게 형성될 수 있는 토지가격에 대하여 정부가 그 객관적 기준과 절차를 제시하여 가격형성의 적정성과 신뢰성을 제고하여 국민의 토지거래의 안전성을 확보해 주고 토지관련 조세 부과기준의 투명성을 보장하여 공평과세를 실현하며, 다양해진 지가수요에 적기 부응하고자 함이 그 입법취지라 할 수 있다.

그러나 시행 초기부터 본 제도는 조사 공무원의 비전문성으로 인하여 그 적정성에 의문이 제기되어 왔으며, 조사요령의 수시 변경, 주민의 이해 부족 등으로 인하여 끊임없는 민원이 제기 되곤 하였다.

이에 이러한 문제를 보완하고자 정부에서는 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률의 법령개정을 추진하였다. 또한 행정쇄신위원회에서는 「행정쇄신확정과제」를 통하여 쇄신방안을 발표하였는바, 그 내용은 ①공시

지가 조사일정을 조정하고, ②개별공시지가의 토지특성기간을 연중 상시조사체계로 전환하며, ③지가결정체계를 읍·면·동→시·군·구의 이관을 권고한바 있다.

그러나 표준지의 선정 및 지가의 산정과 공시의 절차에 따른 효용성에 대한 논란이 반복되어 일어나고 있는 바, 제도 자체가 갖는 문제점을 결정 단계별로 분석하여 제도가 토지정보로서의 역할과 기능을 최유효하게 수행하도록 하는데 일조 하고자 연구의 주제로 설정하였다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 공시지가 및 개별공시지가 조사과정에서 나타난 제반사항을 추진 과정별로 분석하여 적정성 제고방안을 제시하고자 하였다.

특히 실제적인 문제를 진단하고자 연구의 범위를 서울특별시 성북구로 제한하여 제도 개선이 실제 업무에 반영되도록 하는데 주안점을 두었다.

본 연구는 아래의 편재와 같이 수행하기로 한다.

제Ⅰ장에서는 서론 부분으로 연구의 목적과 연구의 범위, 방법을 살펴 보았다.

제Ⅱ장에서는 지가공시제도의 의의 및 운영 실태를 상세히 기술하였다.

제Ⅲ장에서는 서울특별시 성북구의 사례를 지역여건과 정보화 현황, 결정체계별로 나누어 설명하였다.

제Ⅳ장에서는 개별공시지가의 결정체계의 문제점 및 개선 방안을 제시 하였고,

제Ⅴ장은 본 논문의 내용을 요약하고 결론을 도출하였다.

연구자료로는 공시지가 관계법 규정, 학술서적, 관련논문과 보고서, 단

행본, 행정자치부·건설교통부·서울특별시·성북구의 통계자료를 인용했으며, 성북구 지가업무 담당자 등과의 면담을 통하여 간접적인 문헌조사 방법의 한계를 극복하고자 하였다.

Ⅱ. 지가공시제도의 고찰

1. 지가공시제도의 의의

(1) 이론적 도입 배경

1980년대 후반의 토지투기와 급격한 지가상승 현상을 진정시키기 위해 도입된 토지공개념제도를 뒷받침 하고자 지가공시제도가 입법화 되었다. 이는 다원화 되어 운영 되어온 지가체계를 일원화시킨 토지정책의 일대 변혁으로 불려 오고 있다.

〈표 Ⅱ-1〉에서 보는 바와 같이 행정목적별, 사용기관별로 준거 법률을 달리한채 각기 운영되어온 지가체계는 조사·평가기준이 다르므로 인하여 상호간 연계성이 결여되어 객관적인 지가수준을 제시하지 못하였고, 동일 토지에 대하여도 정부기관이 사용하는 지가가 상이하여 공적지가에 대한 주민 불신이 팽배하여 졌다. 아울러 지가조사·평가에 소요되는 인력 및 재정의 낭비가 초래되는 등 토지행정의 원활한 집행에 차질을 가져 오게 되었다.

즉 주민입장에서는 세금이나 부담금 측면에서 그 기준이 되는 과세시가 표준액이나 기준시가는 하향책정 되기를 요구했으며, 담보제공을 위한 부동산의 이용측면에서의 감정시가와 공공용지 편입에 따른 보상시에 적용

되는 기준시가는 상향 책정되기를 요구하는 등 주민편익에 따라 상반된 지가관을 가지게 됨으로 행정의 불신풍조가 야기되기도 하였다.

따라서 입법화된 지가공시제도는 이러한 문제점을 해소하고 토지문제에 대한 근본적인 대처방법의 일환으로 토지관리체계의 합리적 개선을 도모하고자 함이 그 의의라고 할 수 있다.

이 제도는 지가체계와 그 지가를 합리적이고도 적정하게 평가하는 전문가로서 감정평가 자격제도 및 그 감정평가 기준의 일원화로 토지에 관련된 제세, 개발이익의 환수에 있어서 명확하고도 통일된 기준을 제공하는 기반이 조성되게 되었고 공공용지의 취득에 있어서 일고 있는 손실보상에 관한 마찰을 줄일 수 있게 됨과 아울러 행정의 균형성과 일관성을 제공하는 등 토지정책에 있어서 하나의 획을 긋는 입법제도라 하겠다.¹⁾

1 김경렬, 「토지공법」, 사법행정문화원, 1995, P.738.

지 가 구분	기 준 지 가	과세시가표준액	기 준 시 가	감 정 시 가
주무 부서	건설교통부	행정자치부	국 세 청	감정평가회사
법적 근거	토지이용관리법	지 방 세 법	소득세법, 법인 세법, 상속세법	감정평가에 관한 법률
목 적	· 지가의 적정유지 · 토지의 이용증진 · 지가폭등의 폐해 방지	지방세(재산세, 등록세, 취득세 등)의 과세표준	국 세 (양도소득 세, 상속세, 증여 세)의 과세표준	감정업무의 참고자료
기 능	· 일반 토지거래의 지표 · 부당한 지가상승 의 방지 · 공공시설용지의 매수·수용시 보상액의 기준 · 토지의 합리적인 이용증진 도모	지방세 징수를 위한 과세표준 의 기준	국세징수를 위 한 과세표준의 기준	감정평가시의 참고자료 · 일반거래의 참조 · 담 보 · 경매가격의 결정
대 상 지 역	기준지가 고시지역	전국 전필지	국세청장이 정하는 특정 지역	전국 61개시 도시지역 192 개읍, 289개면 (1986년 현재)
조 사 평 가 자	토지평가사 2인이상	담당공무원 (표준지 : 공인 감정사)	담당공무원	공인감정사 및감정전문가
가 격 기 준	대상지역 지정공고 당시의 거래가격 기준(표준지선정 평가)	조례규정일 현 재의 등급가격 (표준지선정평 가)	· 과세시가표준 액에 일정배율 을 적용 · 과세시가표준액	감정사례 (인근 정상 가격)

자료 : 안홍기, “공시지가제도의 합리적 운영방안에 관한 연구”, 한양대학교

행정대학원 석사학위논문, 1994, P.7.

주) 건설부→건설교통부, 내무부→행정자치부, 한국감정원→감정평가회사

(원본 수정함)

(2) 제도 도입의 의의

1) 지가체계의 일원화 실현

지가공시제도는 전국의 조사대상토지 및 일부 국·공유 잡종재산인 토지의 가격을 통일된 기준에 따라 개별필지별로 조사하여 하나의 지가로 통일시킴으로써 공적지가체계의 일원화를 실현하게 되었다.

2) 토지공개념제도 시행의 기반구축

지가공시제도는 매년 전국의 토지가격을 정부가 조사하여 공시함으로써 종래의 공신력이 미흡한 공적지가로 인하여 시행이 어려웠던 개발이익환수제, 택지초과소유부담금제, 토지초과이득세제 등 토지공개념제도의 효율적인 시행이 가능하게 되어 토지투기행위의 근절과 지가의 안정에 크게 기여하였다.

또한 지금까지 지역간·지목간·필지간의 과표 불균형으로 인하여 조세부담의 불균형을 가져왔던 토지관련 지방세의 공평한 부담을 기하게 되었으며, 양도소득세·증여세·상속세 등의 기준시가 및 종합토지세의 산정기준으로 적용됨에 따라 토지로부터 얻는 불로소득에 대한 환수기능이 대폭 강화됨으로써 토지공개념제도 시행의 기반이 확고히 구축되었다.

3) 토지정보관리체계의 구축

매년 조사하는 공시지가 및 개별공시지가를 비롯한 공적규제사항, 토지이용 사항 등 중요한 토지특성정보를 전산 입력하여 토지에 관한 다양한 정보를 정확히 파악하고 축적관리 할 수 있는 지가전산망이 구축됨으로써 효율적인 토지관리와 각종 토지정책수립의 기반자료로 유용하게 활용할 수 있게 되었다.

2. 지가공시제도의 운영 실태

(1) 표준지 공시지가의 조사 및 공시

1) 표준지 공시지가의 의의

공시지가란 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률이 정하는 절차에 따라 건설교통부장관이 지가산정의 기준이 될 수 있도록 표준지를 선정 조사·평가하여 결정·공시한 단위면적당 가격으로 지가의 부당한 변동을 억제하여 적정한 지가를 유지하고 국토이용계획의 원활한 수행을 도모할 수 있도록 일정한 지역(지가의 적정한 유지와 토지이용 증진을 도모하기 위하여 필요한 지역)을 정하고 그 지역 내에서 적용할 지가를 조사·평가하여 고시함으로써 공익사업의 수행 등으로 지가가 폭등하게 됨으로써 나타나는 여러 가지의 피해를 방지하는데 그 목적이 있다.²⁾

또한 표준지 공시지가는 평가활동의 책임과 그 가격의 당위성이 보장되기 때문에 그 성격을 규명할 필요가 있다. 표준지 공시지가는 제도적인 법정가격으로서 아래와 같이 규정할 수 있다.

첫째, 국토의 효율적 이용관리 및 조세부과 등 공적인 목적을 위하여 국가가 관리하는 지가이고, 둘째, 공공의 이익과 토지 소유자의 이익을 상호 조절 할 수 있는 투기 가격과 개발이익 등이 어느 정도 배제된 적정가격이며, 셋째, 토지시장에서 형성되는 시장가격을 기초로 산정된 규범적, 당위적 가격이고, 일반 토지시장의 지가를 적절한 수준으로 유도하는 지표로서의 가격이라 할 수 있다.³⁾

2 김병길, “공시지가의 현실성에 관한 연구”, 국민대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1994, P.35~36.

3 박용근, “개별공시지가의 합리적 운영에 관한 연구”, 강원대학교 경영행정대학원, 석사학위논문, 1997, P.6.

2) 공시지가의 조사과정

공시지가의 조사절차는 지역분석을 통한 표준지 선정, 표준지의 조사·평가, 평가(예정)가격 의견청취를 위한 토지평가위원회 심의, 지가공시 절차를 거치는데 세부적 과정은 <그림 II-1> 공시지가 결정절차에 나타나 있다.

가) 지역분석

표준지의 선정 및 교체는 지역분석을 근거로 실시한다. 일단의 토지 중에서 표준지를 선정하고자 하는 경우에는 구체적으로 인근지역, 유사지역, 동일수급권에 대한 지역분석을 하여야 하고 당해지역을 인근지역으로 세분하여 당해지역의 지가에 영향을 미치는 지역요인을 분석한다.

서울특별시 성북구의 지역요인 중 경제적 현황을 보면 대학교 7개를 제외하고는 독립적인 생산활동이나 서비스 사업이 활발한 지역이 아니라 도심지와 통근 편리성에 따른 전형적인 베드타운으로서 역할을 하는 대표적인 서민 주택지대로, 기존의 4호선과 최근 개통된 6호선 지하철을 중심으로 지가가 재편되는 추세를 보이고 있으며, 서울 북부 외곽지역과 도심을 연결하는 부도심권으로서 점차 발전되고 있다.⁴⁾

이와 같이 지역분석을 통해 지가에 영향을 미치는 당해지역 특성의 현황과 미래의 동향을 조사하여 지역의 표준적 사용 및 가격수준을 판정하고 이를 표준지 선정 및 관리에 반영한다.

나) 표준지 선정

지가를 공시하기 위하여서는 ‘토지이용상황이나 주변환경 기타 자연적·사

4 서울특별시 성북구, 「지역분석조서」, 2003. 2, P.4.

회적 조건이 일반적으로 유사하다'고 인정되는 일단의 토지 중에서 표준지를 선정하여야 한다⁵⁾

따라서 그 성격은 대표성·중용성·안정성을 골고루 갖춘 토지를 선정하여야 하는 바, 고도의 전문적 평가 지식을 갖춘 감정평가업자를 통하여 매년 시·군·구 단위로 복수의 평가기관을 건설교통부에서 선정한다.

그 자격에 관한 사항은 최근 2년간 계속하여 표준지의 공시지가를 조사·평가한 실적이 있는 감정평가업자, 최근 2년간 업무정지처분을 3회이상 받지 아니한 감정평가사들이 표준지 조사·평가업무에 참여하게 된다.⁶⁾

다) 표준지의 조사와 평가

건설교통부장관은 표준지에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·평가하는데, 조사·평가에 있어서 인근 유사토지의 거래가격·임료 및 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용 추정액을 종합적으로 참작하여야 한다.⁷⁾

표준지 조사·평가 담당 감정평가사들은 당해 시·군·구의 지가담당자의 협조를 받아 현지조사 등을 통하여 표준지 교체 대상 필지수를 파악하고, 지가형성요인, 지역개발전망, 지가변동추이, 거래사례가격 등을 참고로 하여 가격조사에 착수한다. 여기서 표준지 교체 필지수가 많게 되면 당해연도의 개별공시지가 산정에 영향을 미치는 정도가 크므로 적절한 조정이 필요하다. 그 다음 당해 지역의 일반적 통계자료 및 지가동향을 수록한 지역분석 조서를 작성하여 표준지 선정 보고서와 같이 건설교통부에 제출한다.

서울특별시 성북구의 연도별 표준지 교체 및 사유별 현황을 살펴보면 <

5 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률 제4조 제1항

6 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률 시행령 제12조의 6

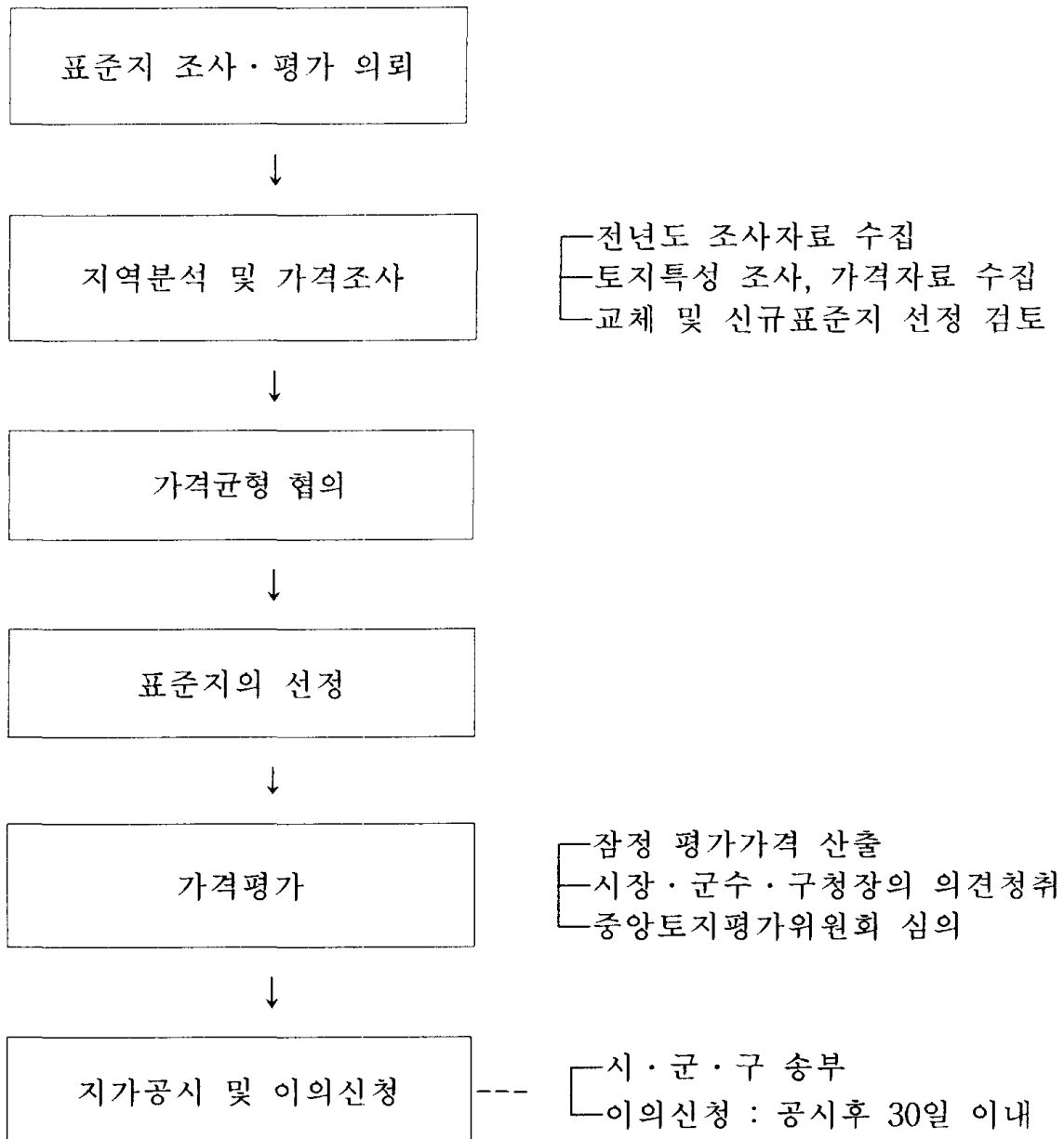
7 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률 제4조·제5조

표 II-2>과 같다.

<그림 II-1>

공시지가 조사·평가 절차

<세부추진사항>



주) 자료는 건설교통부 2003년도 개별공시지가 조사·산정 지침에 의거 작성.

〈표Ⅱ-2〉 서울특별시 성북구의 연도별 표준지 교체 및 사유별 현황
(단위 : 필지, %)

구분	표준지 지 수 (A)	재선정 (B)	교 체 (C)	교체율 (C/A)	교 체 사 유 별 현 황				
					개발사 업시행	형 질 변 경	이용상 황변경	분포밀 도조정	기 타
'01년	2,002	1,973	29	1.4	4	5	13	4	3
'02년	2,002	1,927	75	3.7	22	4	13	11	25
'03년	2,320	2,247	73	3.1	7	4	29	26	7

주) 자료는 서울특별시 성북구 현황에 의거 필자 작성.

4) 지가공시 및 이의신청

가) 지가공시

시·군·구 토지평가위원회를 통하여 평가(예정) 표준지 가격에 대한 의견을 청취한 후 중앙토지평가위원회 심의를 거쳐 건설교통부장관은 관보에 공고한다. 관보에 공시되는 사항은 표준지의 지번·지목·형상·지세, 표준지의 단위면적당 가격, 지리적 위치, 표준지 및 주변토지의 이용현황, 토지의 용도제한, 도로·교통상황 등의 토지특성과 공시지가의 열람방법 및 공시지가에 대한 이의신청 기간·절차·방법 등이다.

건설교통부장관은 지가공시후 공시한 내용을 서울특별시장, 직할시장 및 도지사를 거쳐 시장·군수·구청장에게 송부하고, 일반국민에게 열람시키고, 그 내용을 책자로 만들어 관계 행정기관 등에게 공급한다.

나) 이의신청

공시지가는 토지소유자 및 이해관계인의 의견을 수렴하고, 조사·평가 과정에서 착오가 있거나 기타 사유로 잘못된 사항을 조사·확인하여 시정함으로써 적정한 공시지가가 되도록 하기 위하여 이의신청제도를 두고 있으며, 공시된 지가에 이의가 있는 토지소유자, 이해관계인은 공시일로부터 30일 이내에 서면으로 건설교통부장관에게 이의신청을 할 수 있다.

건설교통부장관은 이의신청 내용을 심사하여 이의신청이 타당하다고 인정할 때에는 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 조정·공고하고 이의신청인에게 그 결과를 통지한다.

그러나 이의신청기간은 개별공시지가의 산정 및 검증기간과 중복되어 신청·접수되고 있으므로 심사하기까지의 과정이 다소 형식에 그칠 소지가 있으므로 기간 및 방법의 조정이 필요하다고 사료된다.

(2) 개별공시지가의 결정체계

1) 개별공시지가의 의의 및 적용범위

개별공시지가는 건설교통부장관이 매년 공시하는 표준지 공시시가를 기준으로 시장·군수·구청장이 조사한 개별토지의 특성과 비교표준지의 특성을 비교하여 건설교통부장관이 개발 공급한 「표준지와 지가산정대상토지의 지가형성 요인에 관한 표준적인 비교표(토지가격비준표)」상의 토지특성 차이에 따른 가격 배율을 산출하고 이를 공시지가에 곱하여 산정한 후 감정평가업자의 검증을 받아 토지소유자 등의 의견수렴과 시·군·구 토지평가위원회의 심의 등의 절차를 거쳐 시장·군수·구청장이 결정·공시하는 단위면적당 가격을 말한다. 그 근거로는 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률 및 개별공시지가 조사·산정 지침에 명시되어 있다.

개별공시지가는 행정기관이 토지관련 세제 및 토지공개념 제도 운용의

기초자료로 활용하게 되는데, 직·간접적으로 적용하고 있는 제도 및 적용범위, 적용 개시일은 <표 II-3>와 같다.

<표 II-3>

개별공시지가 적용범위

제 도	적 용 범 위	적용개시일
○ 국 세 · 양도소득세 · 증여세 · 상속세	양도차액 산출을 위한 기준시가 증여가액 산출을 위한 기준시가 상속가액 산출을 위한 기준시가	'90. 5. 1 '90. 5. 1 '91. 1. 1
○ 지 방 세 · 등 록 세 · 종합토지세 · 취 득 세	과세표준액 결정자료 과세표준액 결정자료 과세표준액 결정자료	'96. 1. 1 '96. 1. 1 '96. 1. 1
○ 기 타 · 개발부담금 · 개발제한구역 훼손부담금 · 개발제한구역 내 토지매수 · 국·공유재산 의 대부· 사용료	개발사업 개시시점 지가의 산정 개발제한구역훼손부담금 산정기준 개발제한구역 내 매수대상토지 판정기준 대부·사용료 산정을위한 토지가격	'92. 8. 25 2000. 7. 1 2000. 7. 1 '90. 6. 30

자료 : 건설교통부, 「2003년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침」,
2002. 11. P.7.

2) 개별공시지가 조사체계

개별공시지가 조사는 전국의 약 2,700만 필지의 가격을 조사하는 방대한 업무로서 관련 기관간에 긴밀히 협조할 수 있는 합동 조사체계가 요구되므로 건설교통부에 중앙통제부, 시·도에 통제반, 시·군·구에 두는 조사반으로 편성한다.

첫째 중앙통제부는 건설교통부, 행정자치부, 국세청, 국토개발연구원 및 한국감정평가협회로 구성하여 비상설로 운영되며 관련 대책회의 등을 통한 정보교환, 각 시·도 통제반을 지휘, 총괄, 지원한다.

둘째 시·도 통제부는 시·도 공무원으로 구성하며, 중앙통제부로 부터 지시받은 사항, 조사반에 대한 지원 및 시·도 단위의 관련 업무를 총괄한다. 또한 시·군·구에서 조사 일정별 추진사항을 점검하고 지원한다.

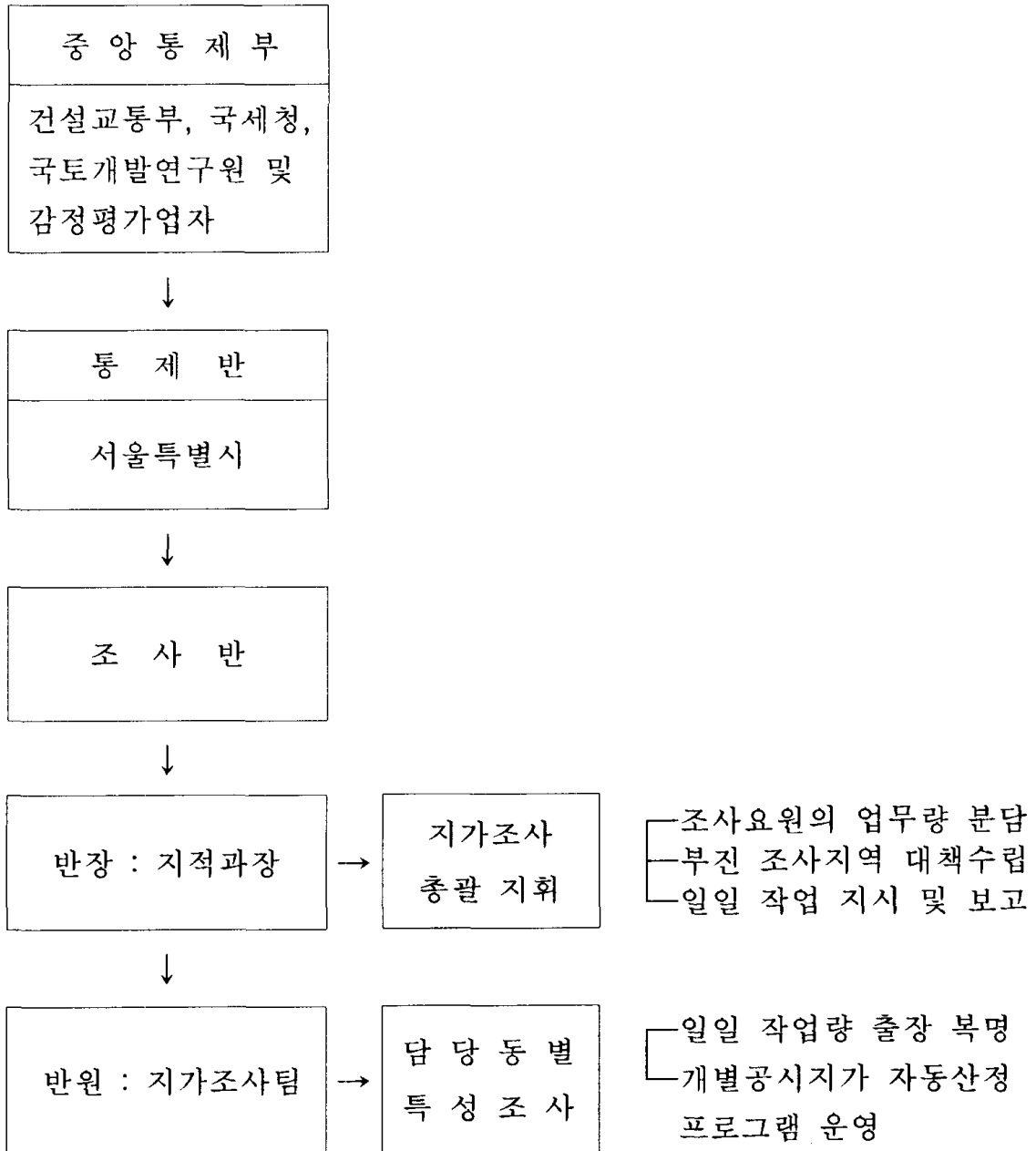
셋째 시·군·구 조사반은 시·군·구 공무원으로 구성하며 개별토지의 특성조사 및 지가산정 업무를 수행한다.

조사반 편성 기준은 지가조사 관련 업무에 경험이 있는 공무원으로 편성하되 조사대상 필지를 감안하여 조사 기간 내 정확한 조사가 이루어질 수 있도록 합리적으로 편성한다. 다만 지가변동이 심한 토지에 대하여는 지가를 보다 정밀하게 조사하기 위하여 국세청 공무원을 포함시켜 조사반을 구성한다.

이상과 같은 서울특별시 성북구의 합동조사반 체계도는 <그림 II-2>와 같다.

<그림 II-2>

서울특별시 성북구의 합동조사반 체계도



주) 자료는 서울특별시 성북구 현황에 의거 필자 작성.

3) 토지특성조사

지가조사반은 토지이용에 관한 사항 등 각종 공부조사 및 지가현황도면을 활용하여 현지조사를 담당부락 단위로 실시하는데 토지특성조사표상에 있는 항목을 조사·기재하여 표준지와의 토지특성별 비교를 통하여 가격배율을 도출하고 개별공시지가를 산정하는 기초자료로써 그 의의가 있다.

여기서 토지특성 항목이란 토지가격 형성에 중요한 요인으로 작용하고 토지 관련 자료 정보 요인으로 가치가 있는 것이다. 토지특성 항목 중 가격 형성에 특히 중요하게 적용되는 항목은 토지이용상황으로 이 항목만큼은 반드시 현지 조사하여 정확하게 작성 기록한다.

토지특성의 조사방법은 먼저 토지(임야)대장, 토지이용계획에 관한 사항, 농지전용신고·허가 현황, 농업진흥구역조서, 보전임지대장 등과 지적(임야)도에 의하여 공부조사를 실시한 후 현지조사를 통하여 실제 토지이용상황, 지형지세, 도로조건, 편익 및 유해시설의 접근성, 농지상에서의 비옥도, 경지정리 여부 등을 조사하여 토지특성조사표 상에 기재한다.

토지특성조사 방법 중 유의할 사항은 지적공부상 2필지 이상의 토지가 일단을 이루어 용도상 불가분의 관계에 있는 경우는 일단의 토지를 1필지로 간주하여 특성조사를 한다.

4) 비교표준지의 선정

비교표준지란 개별공시지가를 산정하고자 하는 필지주변의 여러 표준지 중에서 직접 비교의 기준이 되는 표준지로서 당해필지와 토지특성비교를 통하여 비준율을 적용하게 되는 표준지를 말한다.

비교표준지 선정방법을 보면 우선 비교방식에 의한 지가산정에서는 산정의 기준이 되는 비교표준지를 선정하는 것이 무엇보다도 중요하며, 비

교표준지 선정시 가장 유의할 사항은 선정자의 임의성을 배제하고 비교표준지 선정기준에 의거 합리적인 선정이 이루어지도록 하는 것이다.

그 다음으로 비교표준지 선정을 위해서는 표준지 위치표시도면과 표준지 가격조사표가 필요하며, 표준지의 특성항목은 개별토지의 특성항목과 같다. 표준지 위치표시도면은 표준지의 지목을 도면에서 쉽게 판별할 수 있도록 전, 답, 대, 임야, 기타로 나누어 아래와 같이 기호로 표시되어 있고, 시·군·구 단위로 일련번호를 부여하였다.

〈기 호〉

전	답	대	임야	기타
⊕	⊖	○	⊗	①

비교표준지의 선정기준을 보면 조사대상토지가 일반토지인 경우와 ‘특수토지’, ‘공공용지 등’의 경우로 구분할 수 있다. 전자의 경우를 살펴보면 첫째 조사대상토지와 동일 용도지역(개발제한구역 포함)안에 있는 유사가격권의 표준지 중에서 조사대상토지와 토지이용상황이 같거나 도로접면이 유사한 표준지를 선정한다. 여기서 유사가격권이란 토지가격의 형성요인⁸⁾이 비슷하여 유사한 가격대를 형성하는 지역적 범위를 말한다. 둘째 동일한 용도지역내 토지이용상황이 같은 유사가격권의 표준지가 2개 이상일 경우에는 주용도내의 세향이 같은 표준지 1개를 선정하며, 동일한 용도지역내 토지이용상황(주용도)이 같은 유사가격권의 표준지가 없는 경우에는 주용도가 다르더라도 조사대상필지 인근의 토지이용상황을 감안하여 유사가격권의 표준지를 선정한다.

후자의 경우 조사대상필지가 ‘특수토지’인 경우에는 용도지역이나 거리

8 도로조건, 건축규제, 주변여건 등

에 관계없이 실제 토지이용상황 또는 지목이 같은 표준지 중에서 선정하며, 조사대상필지가 ‘공공용지 등’인 경우에는 인근지역의 주된 토지이용 상황과 지가수준을 대표하는 표준지 중에서 선정한다.

5) 지가산정

개별공시지가는 평가를 통하여 가격을 알고 있는 토지(비교표준지)의 공시지가에 토지가격비준표에 나와 있는 특성별 배율을 종합한 가격배율을 곱하여 산정하는 비교방식에 의하여 산정한다.

이 비교방식에 의한 토지의 가격산정절차는 산정의 기준이 되는 비교표준지를 선정하여 조사된 당해토지의 특성과 비교표준지의 특성을 서로 비교한 후 토지가격비준표에 나와 있는 특성별 배율을 종합하여 가격배율을 산출하고, 이와같이 산출된 가격배율을 공시지가에 곱하여 산정하게 된다.

이러한 가격배율산출 및 지가산정은 일선공무원들이 수작업으로 계산함으로써 인력과 시간이 소요될 뿐 아니라 계산결과의 정확성도 결여되어 있었다. 이와 같은 문제를 해소하기 위하여 건설교통부에서는 일선 공무원들이 개인용 컴퓨터를 사용하여 신속·정확하게 개별공시지를 산정할 수 있도록 개별공시지가 자동산정프로그램(Automatic Land Price Appraisal, ALPA)을 개발·보급하기에 이르렀다.

개별공시지가 자동산정프로그램이란 과세필지 및 일부 국공유지 등 전국 약2700만 필지에 개별공시지를 산정함에 있어 비교표준지와 개별토지의 토지특성을 비교하여 가격 배율을 추출, 가격배율을 곱하여 종합 배율을 계산, 비교표준지 공시지가에 종합배율을 곱하여 산정지를 계산, 특성자료 오류검사, 지가열람부, 결정통지문 등 각종 통계처리, 건설교통부에 제출할 성과품 작성 등의 절차를 컴퓨터로 자동 처리할 수 있도록

건설교통부에서 자체 개발하여 '93년부터 일부 지역에서 지가조사 업무에 활용하기 시작하였으며 '96년부터는 전국적으로 활용해 오고 있다.

6) 지가검증제도의 고찰

가) 검증제도의 의의

「검증」이란 용어의 사전적 의미는 “검사하여 증명함”, “(법관이) 직접 자기의 감각으로 물체의 성질과 모양 또는 사물의 현상을 조사하여 증거의 자료로 삼는일”이라고 설명하고 있다. 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률상 검증이란 지가조사 요원이 공시지가를 기준으로 토지가격비준표를 활용하여 산정한 지가에 대하여 공시지가를 조사·평가한 감정평가업자가 토지특성조사, 비교표준지 선택 등의 적정성을 검토·확인하고, 검증대상인 지가와 공시지가, 전년지가, 인근지가 등을 종합적으로 고려하여 균형을 유지하고 있는지를 판단해주는 일련의 과정을 통틀어 말한다.

나) 도입배경

개별공시지가의 검증제도가 법제화 되었는데, 이는 1994년 7월 29일 지가산정 업무를 담당한 공무원의 비전문성을 보완하고자 헌법재판소의 “토지초과이득세법 헌법불합치 결정”시 개별공시지가의 법적 근거 불명확, 표준지 수의 부족, 비전문가인 공무원에 의한 개별토지가격 조사·산정 등의 문제점이 지적된 바 있다. 이에 따라 개별공시지가 조사의 전문성·객관성·신뢰성을 확보하고자 1995년부터 개별토지가격합동조사지침⁹⁾에 의해 표준지 조사·평가를 담당한 감정평가업자에게 검증을 하도록 한 것

9 국무총리 훈령 제281호

이 시초가 된다.

그러나 검증업무 전반에 관한 근거 규정의 미비, 예산의 미편성, 검증자료의 부족 등으로 단시일 내에 형식적인 검증밖에 이루어 질 수 없는 상황이었다.

이에 법령 개정과 그 후속 조치로 개별공시지가의 검증업무처리지침¹⁰⁾, 지가현황도면의 작성 및 활용지침¹¹⁾이 제정되어 1997년부터 실제적인 검증이 이루어 질 수 있는 환경을 조성하였다.

다) 검증의 구분 및 방법

검증은 크게 산정지가 검증, 의견제출지가 검증, 이의신청지가 검증으로 구분하는데, 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째 산정지가 검증으로 이는 시장·군수·구청장이 산정한 지가에 대하여 지가현황도면 및 지가조사자료를 기준으로 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률¹²⁾에 의한 개별공시지가 산정대상 전체 필지에 대하여 실시하는 검증을 말한다.

산정지가 검증의 절차는 우선 감정평가업자의 지정인 바, 시장·군수·구청장은 해당 시·군·구의 공시지가를 기준으로 조사·평가한 감정평가업자로 지정해야 된다. 그러나 검증 대상 필지수가 과다하거나 표준지 담당 평가업자가 업무정지 등의 행정처분을 받은 경우, 또한 건강 기타 사유로 업무 수행이 현저히 곤란하다고 인정될 경우에는 감정평가 실적 등이 우수한 다른 감정평가업자를 추가하거나 대체하여 지정해야 된다.

그 다음 시장·군수·구청장이 감정평가업자에게 산정지가 검증을 의뢰

10 1996. 11. 2, 건설교통부 훈령 제155호

11 1996. 11. 29, 건설교통부 훈령 제159호

12 법 제10조의2 제3항, 시행령 제12조의4 제1항

하게 되는데 이 경우에는 검증대상 필지의 내역, 검증기관, 기타 검증에 필요한 사항을 기재한 개별공시지가 검증 의뢰서를 해당 감정평가 기관에 통지하며 검증 의뢰 승낙시 지체없이 승낙서를 시장·군수·구청장에게 제출한다.

시장·군수·구청장은 개별공시지가의 산정지가 검증에 필요한 자료를 미리 준비하고 이를 감정평가업자에게 제공하여야 하는데 이에 대한 자료는 당해연도 표준지 위치표시도면, 전년지가·당해년도 산정지가 등이 표시된 지가현황도면, 조사대상필지부, 개별공시지가 산정조서, 산정공무원이 특히 요구한 검토조서(<예>과소·과다 활용 표준지 현황조서, 지가등락폭이 현저한 필지조서 등), 기타 검증에 필요한 자료 등이 있다.

산정지가 검증을 의뢰받은 감정평가업자는 지가현황도면 및 지가조사자료를 기준으로 개별토지가격의 적정성 여부를 검토하여야 한다. 다만 감정평가업자가 필요한 경우 현지조사를 실시할 수 있다.

산정지가검증시 확인사항으로는 토지특성조사 및 비교표준지 선정의 적정여부, 개별토지가격과 공시지가·인근지가·전년지가와의 균형유지에 관한 사항을 검토·확인하여야 한다. 검증 후에는 반드시 지가현황도면 여백에 그 작성과 검증의 정확성을 확인 후 작성 공무원 및 감정평가사는 서명 날인하여 보관 조치한다.

산정지가 검증 완료후 에는 감정평가사는 7일이내 시장·군수·구청장에게 결과 보고서를 제출하여야 하고 검증수수료를 청구할 수 있다. 시장·군수·구청장은 검증 결과 보고서를 토지평가위원회에 상정하는데, 토지평가위원회에 반드시 검증 수행 감정평가사는 출석하여 검증 결과를 설명하여야 한다. 토지평가위원회에서 검증지가에 대한 다른 의견이 있을 시 시장·군수·구청장은 당해 필지에 대하여 검증을 실시한 감정평가사

의 의견을 들어 이를 조정할 수 있다.

<표 II-4>는 서울특별시 성북구의 연도별 산정지가검증 실시결과 조정명세이다.

<표 II- 4> 서울특별시 성북구의 연도별 산정지가검증 실시결과 조정명세
(단위 : 필지)

구 분	검증결과 조정 필지			유 형 별 조 정 내 역				비 고 (미반영 필지)
	계	상 향 조 정	하 향 조 정	특성조사 착오	표준지 선정착오	비준표 적용착오	지가균형 유지	
'00년도	5,634	2,671	2,963			-	5,634	-
'01년도	1,029	448	581			-	1,029	-
'02년도	1,137	486	651			-	1,137	-

주) 자료는 '00·'01·'02년도 서울특별시 성북구 현황에 의거 필자 작성

둘째 의견제출지가 검증으로 시장·군수·구청장이 산정한 지가에 대하여 토지소유자 기타 이해관계인이 지가열람 및 의견제출 기간 중에 의견을 제출한 경우에 실시하는 검증이다. 이는 시장·군수·구청장이 산정지가 검증을 실시한 감정평가업자에게 일정 형식의 서면으로 통지하여야 하는 바 의견제출이 있는 때마다 또는 의견제출기간 만료시 일괄하여 통지할 수 있는 것이다.

의견제출지가 검증 방법으로는 감정평가업자가 현지조사 등을 실시하여 개별토지가격 산정 등의 적정성 여부를 검토하여야 하며, 의견제출지가 검증이 완료된 때에는 이를 완료한 날로부터 7일 이내에 그 결과를 일정 서식에 의하여 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

셋째 이의신청지가 검증으로 시장·군수·구청장이 개별공시지가를 결정·공시한 후 토지소유자 등이 이의신청을 제기한 경우에 실시하는 검증을 말한다. 시장·군수·구청장은 토지소유자 등의 이의신청이 있어 검증을 의뢰하는 경우에는 산정지가 검증을 담당한 감정평가업자에게 이를 통지하여야 한다. 이의신청지가 검증은 감정평가업자가 현지조사 등을 실시하여 개별공시지가의 적정성 여부 등을 검토하여야 하며, 이의신청지가 검증이 완료된 경우에는 이를 완료한 날로부터 7일 이내에 일정 서식에 의하여 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

7) 토지평가위원회의 운영

가) 중앙토지평가위원회

건설교통부 소속하에 공시지가의 선정 및 조사·평가된 가격의 심의와 시군구별로 조사·산정된 개별공시지가에 대한 적정여부 등을 심의(시도별 분과위원회 포함) 하기 위하여 학자, 법률가, 공무원 등 15인으로 구성된 토지평가위원회를 두고 있으며 위원의 임기는 3년이다.

주요 심의 내용을 살펴보면 토지평가에 관한 법령안의 입안에 관한 사항, 표준지의 선정 및 관리지침, 표준지의 가격, 감정평가 기준의 제정 또는 개폐에 관한 사항, 감정평가 수수료의 요율 및 실비의 범위에 관한 사항 및 기타 건설교통부 장관이 부의하는 사항을 심의한다.

나) 시·군·구 토지평가위원회

개정 법령에서 위원회의 성격을 개별공시지가에 관한 자문기관에서 심의기관으로 조정하여 그 권한과 책임을 강화하는 한편 읍·면·동 지가심의 제도를 폐지한 바 있다. 위원회의 구성을 살펴보면 시장·군수·구청장 소속하에 설치되며 위원장을 포함한 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성된다. 또한 위원회의 위원장을 부기관장으로 하여 위원회의 활성화를 도모하고 위원 구성에 하한선을 정하였으며, 위원은 지가공시 또는 감정평가에 관한 학식과 경험이 풍부하고 당해 지역사정에 정통한 자 중에서 위촉토록 하여 비전문가의 참여를 배제토록 했다.

위원회는 개별공시지가의 결정에 관한 사항, 개별공시지가에 대한 이의 신청에 관한 사항, 기타 시장·군수·구청장이 부의하는 사항을 심의한다. 특히 개별공시지가의 산정지가 적정여부에 관한 심의에서는 비교표준지 선정의 적정여부, 토지가격비준표에 의한 가격조정율의 적용 및 가격산정의 적정여부, 조사 담당공무원이 의견을 기재하고 그에 따라 가격을 조정할 경우 그 타당성을 심의한다.

또한 조정가격을 심의할 경우에는 당해 토지와 비교표준지와의 개별요인의 차이, 당해 토지와 비교표준지와의 비준표에 의한 가격조정율과의 조정, 기타 그 지역의 특수한 지가형성요인을 고려하여 위원회가 필요하다고 인정하는 사항 등을 고려하여 조정한다.

연도별 서울특별시 성북구의 토지평가위원회의 심의 명세는 <표 II-5> 와 같다.

〈표Ⅱ-5〉 서울특별시 성북구의 연도별 토지평가위원회의 심의 명세

(단위 : 필지)

구 분	총 필지	조사 대상 필지	지 가 산 정 방 법		열람 의견 제출 필지	의견접수		심 의 내 용		
			비준표	조정		상향 요구	하향 요구	상향 조정	하향 조정	기각
'00년도	80,624	75,507	69,873	5,634	184	116	68	26	15	143
'01년도	80,138	75,103	74,074	1,029	27	14	13	2	3	22
'02년도	80,124	76,253	75,116	1,137	90	71	19	5	5	80

주) 자료는 '00·'01·'02년도 서울특별시 성북구 현황에 의거 필자 작성.

8) 건설교통부장관의 확인과 지도·감독

시장·군수·구청장이 개별공시지가를 결정·공시하고자 할 때에는 건설교통부장관의 확인을 받아야 하며, 건설교통부장관이 개별공시지가를 확인하고자 할 때에는 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐야 한다.

시장·군수·구청장이 건설교통부장관의 확인을 받고자 하는 때에는 다음에 개기하는 서류를 특별시장·광역시장·도지사를 거쳐 건설교통부장관에게 제출하여야 한다.

- ① 표준지 대비 개별공시지가 명세
- ② 전년대비 지가변동명세
- ③ 시·군·구 토지평가위원회 심의명세

건설교통부장관은 시장·군수·구청장이 송부한 개별공시지가를 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 확인한 후 지체없이 특별시장·광역시장·도지사를 거쳐 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

한편, 건설교통부장관이 중앙토지평가위원회의 심의를 거친 결과 개별토지의 가격이 적정하게 산정되지 아니하였다고 인정되는 경우에는 관할시·도지사를 거쳐 해당 시장·군수·구청장에게 지가의 재산정 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

아울러 건설교통부장관은 지가공시행정의 합리적인 발전을 도모하고 공시지가와 개별공시지가와의 균형유지 등 적정한 지가형성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 개별공시지가의 결정·공시 등에 관하여 시장·군수·구청장을 지도·감독할 수 있다.

9) 개별공시지가의 주민참여제도

절차를 거쳐 결정·공시되는 개별공시지가는 2회에 걸쳐 주민의 참여 기회를 제공하는데 지가열람을 통한 의견제출과 결정·공시후의 이의신청제도이다.

지가열람을 통한 의견제출제도는 조사 공무원이 산정하고 검증을 끝낸 후 토지소유자 기타 이해관계인의 의견을 듣고자 하는 경우에는 토지소유자의 인적사항 및 지목, 면적 등이 포함된 지가열람부 및 산정지가 등이 기재된 지가현황도면을 시·군·구의 민원실에 비치하고 당해 시·군·구의 게시판에 다음에 개기하는 사항을 20일 이상 게시하여 토지소유자 등으로 하여금 지가열람부를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

① 열람기간 및 열람장소

② 의견제출기간 및 제출처

열람한 개별토지의 가격에 대하여 이의가 있는 토지소유자 등은 의견제출 기간내에 당해 시장·군수·구청장에게 의견을 제출할 수 있다. 토지소유자 등으로부터 의견을 제출받은 시장·군수·구청장은 의견제출기간이 만료된 날부터 30일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 의견제출인에게 통지하여야 한다.

시장·군수·구청장이 심사상 필요하다고 인정하는 경우에는 현지조사와 검증을 실시할 수 있다.

한편 시장·군수·구청장이 건설교통부장관의 확인을 받아 매년 6월 30일까지 개별공시지가를 결정하여 게시판에 게시함으로써 공시한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 토지소유자 등에게 개별통지 할 수 있다. 개별통지문에는 전년도 개별공시지가, 당해년도 개별공시지가, 지목, 면적 등이 포함되며, 지가 결정에 불복 시 이의신청을 하여 그 타당성 여부를 검토하여 타당성이 입증될 경우 의견을 반영하여 조정이 가능하다는 내용이 포함된다.

10) 지가현황도면의 전산화

공시지가 및 개별공시지가를 조사·결정 공시하기까지 담당 공무원 및 감정평가업자는 조사 착수에 앞서 표준지 위치표시도면, 전년지가·산정지가·공시지가 등이 수기로 기재된 도면을 작성하여 활용해 왔으므로 많은 시간이 소요되고 인력의 막대한 투입으로 인해 행정의 비효율적 운영이 반복되어 왔다. 이를 보완코자 관련 규정¹³⁾에 의하여 지가현황도면을 전산화하기로 하고 컴퓨터를 이용하여 도면을 작성하는 방법과 그 활용

13 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률 제12조의4 및 동법 시행규칙 제4조의2, 건설교통부 훈령 제159호

등에 필요한 근거를 제시하였다. 이를 제정한 목적은 지적도, 임야도, 도시계획도 등의 도면정보 자료와 각 필지에 속한 속성정보 자료를 전산화하여 토지특성조사 및 지가검증 자료로 활용하여 개별공시지가의 정확성·신뢰성을 제고하고 유관기관 자료제공 및 신속한 민원처리로 주민의 편익을 증진하고자 함에 있다.

지가현황도면의 전산화 사업에는 총 180여억원의 예산이 소요되는 사업으로 건설교통부에서는 지방자치단체의 어려운 재정난을 고려하여 소요예산의 50%를 지원하기로 하였다. 이에 따라 '97년도부터 4년간에 걸쳐 연차적으로 추진하도록 하고 '97년도 11.4억원, '98년부터 '00년도까지 각각 15.8억원을, '01년도에는 14억원의 국비를 지원하여 사업을 완성하였고, 현재 전국 232개 시·군·구에서 지가현황도면을 활용하여 활용하고 있으며, '02년도에는 GIS데이터로 전환하기 위한 경비로 15억원의 국비를 지원하고 있다.¹⁴⁾

14 건설교통부, 「전게서」, 2002년 8월, P.148 - 149.

Ⅲ. 서울특별시 성북구의 사례 분석

1. 지역 여건 및 지가 동향

(1) 지역요인 개요

성북구는 서울의 북측 주산인 북한산의 남동측에 위치하여 서고동저 및 북고남저의 구릉지에 자연적으로 형성된 서울의 대표적인 주택지로서 전체면적의 70%가 구릉지이며, 24%가 개발제한구역이다.(상업지역 3.9%, 준주거지역 1.9%)

또한 도심으로의 접근성이 용이한 서울의 대표적인 서민 주택지이기 때문에 지하철의 건설에 따라 주택 재개발 및 재건축과 다세대 다가구 주택의 건축이 다른 지역에 비하여 많아 그러한 토지 수요는 증가하는 반면, 그동안 고급 주택지라 할 수 있는 성북동·장위동의 일부 지역의 토지 수요는 상대적으로 감소하고 있는바, 최근의 대단위 신규아파트에 대한 실수요자 중심의 부동산 수요가 점증하고 있으며 가격도 상승세로 전환되고 있다.

따라서 이러한 경제환경 변화가 성북구의 토지용도 및 이용상황에 변화를 주어 개별공시지가의 결정 요인에 상당한 영향을 끼치게 된다고 사료된다.

(2) 지역지가 동향

토지의 고도이용을 위한 도시 재개발사업, 재건축사업의 시행과 도로확충 사업의 진행 및 내부순환 고속화도로 준공 그리고 지하철 건설 공사와

2002년 10월 길음, 정릉동 일대 28만7천평을 대상으로 하는 강북 뉴타운 개발계획의 발표로 당해 사업지구를 중심으로 지가상승 요인이 있다. 또한 그동안 서울의 대표적인 고급 주택지로 각광받던 성북동·삼선동·동선동 등은 도심과의 교통 편리성에 따른 다가구, 다세대 주택으로서의 전환이 급속히 확대되고 있으며, 저금리 등으로 인하여 그 동안 관망세에 머물던 지가도 뉴타운 개발 계획의 발표로 상승세로 전환되고 있다.

특히 청소년 고객 위주의 성신여대 입구역 및 한성대역 인근의 중심 상업지대 등은 경기회복에 따른 빠른 기대감으로 지가가 회복되어 상승국면에 돌입하고 있다.

2. 성북구의 정보화 추진현황

(1) 통합데이터 베이스 구축과 정보시스템 연계

성북구는 기 구축된 텍스트 기반의 데이터베이스와 토지관리정보체계에
서 구축된 토지데이터베이스를 기반으로 향후 추진하는 정보화 사업에서
생산된 자료를 통합 데이터베이스로 구축하게 되는데, 각 정보화 사업에
서 생성되는 데이터는 통합 데이터베이스에 계속해서 축적 되며, 축적된
정보는 다시 활용되어 다른 새로운 데이터를 생성하게 되므로써 정보의
부가가치가 극대화 된다.

또한 토지관리정보체계에서 구축한 데이터베이스는 많은 분야에서 활
용 가능한 기본 프레임 워크데이터이므로 이를 이용한 다양한 응용 시스
템 개발이 가능하다.

그러나 정보 시스템간 연계는 데이터베이스 연계, 시스템 기능 연계,
데이터 공유, 표준 코드 등 연계의 형태가 다양하므로, 시스템간 분석을
통하여 연계 가능 형태를 정하여 최적의 연계 방안을 마련해야 한다.

(2) 통합서버 구축

안정적인 전산환경을 구축하기 위해서는 지금까지 구축된 정보시스템은
물론 향후 추진할 정보화 사업을 통합하여 운영해야 하므로 단일 서버에
통합데이터 베이스와 이를 활용할 수 있는 소프트웨어를 설치하는 것이
효과적이다. 성북구는 통합서버를 운영 중에 있는데 여기에는 지하시설물
관리시스템, 토지관리정보체계, 도시정보관리시스템, 시·군·구행정종합
정보시스템, 지적관리시스템, 새주소시스템, 도로관리시스템, 건축행정정보
시스템이 서로 맞물려 하나의 통합 데이터로 구축·연계 운영 중에 있으

며, 향후 산림·환경 등 개발 가능한 시스템도 호환이 용이하게 개발 할 예정에 있다.

(3) 지역 정보화센터 설치 운영

급격히 증가하는 정보화사업을 체계적이고 주도적으로 추진할 지역정보화 센터를 설치하여 정보화 수요에 따른 전산조직 및 인력을 확충하여 성북구 정보화사업 추진의 구심점이 되어야 한다. 또한 세부적으로 정보화사업의 계획수립에서부터 사업수행 완료까지 자료의 공유를 위한 표준화와 시스템 연계, 자원의 공동활용에 대한 협의와 결정 권한을 갖는 정보화 협의체를 구성하도록 하여 자료의 공동활용과 시스템의 원활한 연계를 위한 정보교환 및 검토의 장을 마련하고, 각 부서를 횡적으로 연결하는 역할을 하게 해야 겠다.

(4) 업무와 제도개선

정보화는 기존의 수작업 체계의 업무를 전산화하여 신속하고 정확한 업무를 수행하고 대민 서비스를 향상시키는 효과가 있지만 신기술을 도입하고 변화를 수반하기 때문에 이에 따른 업무 변화가 발생할 수 있고, 이러한 변화를 뒷받침할 수 있는 제도개선이 필요한 경우가 많다.

그러나 기존에 추진된 정보화 사업 대부분이 제도 개선을 수반하지 않고 단순히 전산화 자체에만 중점을 두었기 때문에 변화에 대응하지 못하고 실질적으로 적용하는데 어려움이 많았다.

따라서 국가 차원의 제도 개선 뿐만 아니라 성북구 내부적으로도 관련 제도를 개선하여 기존 업무 체계를 재설계 함으로서 정보화 추진의 실효성을 확보 해야 할 것으로 본다.

3. 성북구의 지가결정 체계 분석

(1) 일반적 현황

성북구에는 지적과 지가조사팀 9인이 성북구 8만여 필지에 대한 공시지가 관리업무를 수행하고 있으며, 이 중 2인은 부동산중개업 업무를 담당하고 있다

개별공시지가의 산정은 건설교통부의 개별공시지가 자동산정시스템¹⁵⁾을 이용하고, 개별공시지가 확인서 발급은 개별공시지가 확인서 발급 시스템을 활용하고 있다

또한 표준지·개별공시지가를 조사하는데 있어서 지적·임야도는 공부조사·현장조사의 매우 중요한 도구이며 지침서이다. 특히 개별공시지가 조사에 있어서 도면의 용도는 토지특성조사, 인근지가등의 균형성 검토 및 지가검증 등으로 활용해 왔다.

즉 지적법 시행규칙 제11조에 명시된 지적도·임야도의 축척은 각기 다르므로 시가지·농촌·임야지역이 혼재한 지역에서는 지적도 및 임야도를 동일 축척으로 확대·축소하여 축척을 통일하거나 일부 지역에서는 용역 의뢰하여 동일 축척도면(권역도)를 제작하고, 전년도 개별공시지가·당해년도 공시지가·당해년도 개별공시지가 등을 기재하여 토지특성조사, 지가산정, 검증 등에 활용해 왔다.

그러나 지가조사·산정 등에 유용하게 활용할 수 있도록 동일 축척 도면으로 조작 활용하는데 많은 비용과 시간이 소요되고, 동일 축척 도면 작성에는 정밀성이 요구되나 전문 기관이 아닌 시·군·구에서 제작하는 도면은 정확성이 부족하여 지가조사·산정 등에 활용하기에는 미흡하다고

15 ALPA : Automated Land Price Appraisal

지적했다.

이에 쇄신 방안으로 1997. 11. 29 건설교통부 훈령 제159호에 의한 「지가현황도면의 작성 및 활용지침」이 발령되었는 바, 지가현황도면의 작성 방법과 활용 등에 관한 필요한 사항을 정함으로써 보다 신속·정확하고 효율적인 지가조사·산정 및 검증업무 수행을 도모하여 개별공시지가의 적정성 제고에 기여하고자 함이 그 제정 목적이다.

지가현황도면 전산체제는 마이크로스테이션 프로그램에 의해 운영되는데 이는 AUTOCAD와 같은 종류의 프로그램으로 운영 내용은 PC에 의해 입체적으로 도면의 속성 정보를 관리하고, 디지털라이저에 의해 도면상의 표시변경 (<예>분할, 합병, 지목변경, 도시계획사항 변경, 경지정리 사업 등에 의한 지적공부 재작성 등)이 있을 시 이를 수정하고, 플로터에 의해 제반 작업 내용의 결과치를 출력하게 된다.

이러한 지가현황도면 전산시스템 구축을 통하여 얻을 수 있는 기대효과로는 예산절감 및 인력의 분산 활용, 지가 수요부서의 관련자료 적기제공, 토지특성조사의 연중 운영체계 실현용이, 토지종합전산망 구축에의 기반 조성 등을 들 수 있다. 현재 성북구는 외부용역¹⁶⁾ 처리하여 제작한 도면을 활용하고 있다.

(2) 특징 및 문제점

공시지가 관리업무의 법령 개정으로 종전에 연 1회 결정·공시하였던 개별공시지가를 연 2회 결정·공시하도록 변경됨에 따라 전반적인 업무량이 증가하게 되었다. 따라서 개정된 법률을 반영하고 개별공시지가 산정과 지가현황도면 관리, 민원발급 기능 등이 통합된 공시지가 관리 시스템을 설치토록 해야한다.

16 CarMap System에서 용역을 수행하고 있는데, 1년에 990만원 소요됨

(3) 주민 참여도 분석

지방자치단체에서는 무엇보다도 1996년을 기점으로 종합토지세 부과방식이 종전의 과세시가표준액 기준의 적용방법 대신 개별공시지가로의 적용방법으로 전환됨에 따라 개별공시지가 결정의 적정성 여부에 대한 논란이 가속화되기에 이르렀다. 따라서 매년 조사하여 결정·공시하는 개별공시지가는 조세부과에 따른 불이익의 사전예방 및 재산관리에 편익을 제공하고자 주민입장을 수렴하는 이의신청제도를 두고 있다.

성북구의 이의신청 접수 및 처리현황은 <표 Ⅲ-1>이고, 이의신청 접수 후 검증 의뢰하여 감정평가사의 현지조사를 통한 검증과 군 토지평가위원회의 심의를 거쳐 처리된 사항의 유형별 조정현황은 <표 Ⅲ-2>에 나타나 있다.

<표 Ⅲ-1> 서울 성북구의 연도별 개별공시지가 이의신청 현황

(단위 : 필지, %)

구 분	접 수 현 황			처 리 현 황			
	계	상 향 요 구	하 향 요 구	계	상 향 조 정	하 향 조 정	기 각
'99년도	196	111	85	196	48	32	116
'00년도	197	86	110	197	21	46	130
'01년도	145	88	57	145	18	6	121
'02년도	127	76	51	127	11	2	114

〈표 Ⅲ-2〉 서울 성북구의 개별공시지가 이의신청 유형별 조정현황

(단위 : 필지, %)

구 분	계	유 형 별 조 정 현 황				결정지가 적 정
		특성조사 착 오	표 준 지 선정착오	지가균형 유 지	기 타	
'99년도	80	65	5	10	-	116
'00년도	67	53	6	8	-	130
'01년도	24	14	6	3	1	121
'02년도	13	6	-	7	-	114

주) 자료는 서울 성북구 현황에 의거 필자 작성.

이의신청 요구도 연도별로 일관성이 없이 각자의 편의위주로 신청되었음을 알 수 있다. 즉 인근 지가·전년 지가 대비 지가 상승요인이 없는 데 상승되었거나, 실거래 가격과의 차이, 조세부과에 따른 부담차원에서 하향 요구를 하였으며, 개발사업 등의 예정지에 속한 경우 보상가격을 감안하고 매매나 담보대출 등의 부동산관리 상의 가치제고를 위해서는 상향 요구를 했다.

〈표 Ⅲ-2〉의 조정사유를 보면 연도별 신청필지수 대비 토지특성조사 및 표준지 선정 착오로 조정한 필지 수가 84.2 %, 지가균형 유지로 조정

한 경우가 15.2 %로 나타났다. 토지특성조사 및 표준지 선정 착오는 조사 공무원의 경험부족과 업무숙지도의 미흡이 원인인 바 전문성의 확보를 위한 제도적 개선이 무엇보다도 필요하다고 본다. 지가균형유지로 조정된 경우는 감정평가사가 현지 정밀검증을 통하여 인근지가·전년지가·지역간의 불균형을 없애고자 필요한 경우 검증가격을 제시하여 토지평가위원회에 상정하여 조정한 것이다.

IV. 개별공시지가 결정체계의 문제점 및 개선 방안

1. 결정체계의 문제점 분석

(1) 조사요령상의 문제점

1) 표준지 공시지가 조사요령의 문제점

표준지란 행정구역(시·군·구) 단위별로 용도지역, 지목, 토지이용상황, 토지의 공적 규제 정도와 가격 수준을 고려하여 선정된 대표성이 있는 전국의 45만 필지로서 조사대상 필지 수의 비율은 약 1:58 이다. 분포 정도는 도시지역의 상업지역은 밀도가 보다 높고 농촌지역은 밀도가 낮다. 표준지의 도시 규모별 분포기준은 <표 IV-1>과 같다. 다만 당해지역의 특수성으로 이 분포 기준을 적용함이 타당하지 않다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

< 표 IV - 1 >

표준지 분포기준

1. 대도시

구 분	주 거	상 업	공 업	녹 지	기 타
개별 토지 100필지당 표준지 수	3.0	9.0	2.7	2.2	2.2

2. 중소도시

구 분	도 시 지 역				준도시 지 역	농 립	준농림	자연 환경 보전
	주거	상업	공업	녹지				
개별 토지 100필지당 표준지 수	2.7	8.0	2.5	2.1	2.1	1.1	1.7	1.1

3. 군지역

구 분	도 시 지 역				준도시 지 역	농 립	준농림	자연 환경 보전
	주거	상업	공업	녹지				
개별 토지 100필지당 표준지 수	2.3	6.2	2.3	2.0	2.0	1.0	1.7	1.0

자료 : 건설교통부, 「2002년도 지가공시에 관한 연차보고서」, P.67.

그 다음 표준지의 선정에 관한 문제인데, 표준지가 갖추어야 할 대표성, 중용성, 안전성에 적합한 표준지가 선정되지 못하다는 것이다.

과대토지나 과소토지, 부정형의 토지 등은 가급적 제외하고 중간 크기의 정방형 토지 등 일정 요건만 갖춘 토지만이 표준지로 선정되고 있다. 이러한 기준은 지가가 가장 비싸게 형성될 수 있는 토지를 표준지로 선정한다는 관점에서 설정된 것으로 공시지가의 목적과 기능을 고려해 볼 때 재고되어야 한다.¹⁷⁾

또한 표준지가 확정·공시되는 시기가 개별토지의 특성조사 시기와 중복되어 있다는 점인데 이로 인하여 특성조사와 병행하여 비교표준지를 선정 하는 것이 업무상으로는 효율적이긴 하지만 각기 운영되어 시간적 손실이 크며 실제 비교표준지가 시군에서 활용될 시기가 되면 조사 일정에 쫓겨 지가를 산정하기에 급급하여 제대로 비교표준지 선정이 이루어지지 않는다.

지가 분포가 다양할 때 표준지 수를 늘리는 것은 비교표준지의 선택에 도움이 될 수 있다. 그러나 표준지 수가 많으면 오히려 비교표준지의 선택에 따라 산정지가의 차를 크게 하는 문제도 발생할 소지가 있다. 또한 표준지수를 늘리면서 지역별로 골고루 분포하게 함으로써 도시지역에 표준지가 집중되는 것도 문제이다. 따라서 앞으로는 표준지 수를 늘리기 보다 표준지의 배분을 어떻게 이상적으로 이루어지게 할 것인가에 많은 관심을 기울일 필요가 있다.¹⁸⁾

그 예로서 < 표 IV - 2 >에 나타난 서울 성북구의 표준지 선택 명세를 살펴보면 10개 이하가 2,002 필지를 대상으로 280필지(14%), 200개 이상이 20필지(1%)로 나타나고 있어 표준지의 개별공시지가 활용도가 효과적이었다

17 김병길, “전계논문”, P.75.

18 유해웅, “전계논문”, P.33

고 볼 수 있다. 따라서 표준지의 양적인 증가보다는 질적인 문제인 주어진 표준지로서 그 선택을 어떻게 적절하게 하는지의 여부가 지가 산정을 하는데 있어서 중요하다고 볼 수 있다.

〈 표 IV - 2 〉 서울 성북구의 비교표준지 선택명세

단위 : 필지

계	4이하	5~10	11~20	21~40	41~60	61~80	81~100	101~200	201이상
2,002	23	257	527	673	256	134	59	53	20

주) 자료는 '02년도 서울 성북구 현황에 의거 필지 작성

2) 개별공시지가 조사요령의 문제점

토지가 개별적으로 지니고 있는 특성은 지가산정의 결정적이고 중요한 요인으로써 어떤 요인이 개별공시지가 산정에 어느 정도 영향을 미치고 있는가를 분석해 보는 것은 비준 항목을 작성하는 경우나 토지가격비준표를 활용하는데 있어 매우 중요한 지표가 된다.¹⁹⁾

따라서 특성 항목은 그 개념이 정확하게 제시되어야 하고 조사자가 숙지하기 용이하여야 적절한 조사가 된다. 특성조사에 다소 어려움이 있었던 항목을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 지적법상 구분되어 있는 지목과 조사·산정 지침에 제시되어 있는 토지이용상황과의 접목이 쉽지 않아 가격의 일관성을 상실할 소지가 있으

19 한경수, “개별공시지가 운영의 문제점과 토지관련 세제에 미치는 영향”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1998. 8, P.31.

며 개별공시지가의 현실화 반영이라는 측면에서는 문제가 있다고 본다. 예를 들어 '02년도 지적법령의 전문 개정에 따라 신설지목으로 창고용지, 주유소용지, 주차장, 양어장이 추가되었는데, 토지이용상황의 항목에는 반영이 되지 않았다.

〈표Ⅳ-3〉 서울 성북구의 신설지목 변경 필지 토지이용상황 적용 사례

(1) 창고용지로 지목이 변경된 경우

구 분	토지소재지	지 목	토지이용 상 황	개별공시 지 가	비교 표준지 토지이용상황
2001년	동소문동2가 45	대	창고	1,590,000	상업용
2002년		창고용지	창고	1,620,000	상업용
2003년		창고용지	“	1,620,000	주상용

(2) 주유소 용지로 지목이 변경된 경우

구 분	토지소재지	지 목	토지이용 상 황	개별공시 지 가	비교 표준지 토지이용상황
2001년	돈암동 30-53	대	주유소	1,560,000	주상용
2002년		주유소용지	주유소	1,590,000	주상용
2003년		주유소용지	주유소	1,590,000	상업용

(3) 주차장으로 지목이 변경된 경우

구 분	토지소재지	지 목	토지이용 상 황	개별공시 지 가	비교 표준지 토지이용상황
2001년	장위동 230-110	대	주차장	637,000	단독
2002년		주차장	주차장	644,000	단독
2003년		주차장	주차장	644,000	다세대

<표 IV - 3> 의 사례를 보면, (1) 창고용지로 타지목이 변경된 경우는 비교표준지 선정에 있어서 년도별 변화가 없이 개별토지 특성과 상이한 적용을 하였음을 볼 수 있다.

(2) 주유소 용지로 지목이 변경된 경우를 살펴보면, 타지목에서 주유소로 변경되었지만 토지이용상황이나 비교표준지의 토지이용상황은 동일하게 적용되어 가격변동이 거의 없게 나타나고 있다.

(3) 주차장으로 지목이 변경된 경우는 토지이용상황이 주차장으로 조사되었지만 비교표준지 적용에 있어서 유사성이 적은 표준지를 적용하였음을 볼 수 있다.

위 사례를 통하여 볼 때 신설지목에 걸맞는 토지이용상황이 세분화될 필요성이 있으며, 표준지 선정에 있어서도 신설지목이 적용될 동일 토지이용상황을 갖는 토지들을 선정하여 지목과 토지이용상황과의 연계 및 접목이 용이하게끔 해야될 것으로 사료된다.

둘째 세부 용도로 되어 있는 ‘나지’의 개념이 혼선을 일으킬 수 있다. 그 예로 ‘주거나지’는 주변의 토지이용상황이 주택지대로써 그 토지에 대한 건축물이 없거나 일시적으로 타용도로 이용되고 있으나 가까운 장래에 주택용지로 이용·개발될 가능성이 있는 토지를 말하고 있다. 여기서 “가까운 장래”라는 말이 매우 추상적으로써 시간적 개념이 나타나 있지 않은 채 조사자의 자의적 판단에 따라 결정되는 경우가 많다. 이는 곧 조사자인 공무원과 검증자인 감정평가사 간에 의견의 대립이 있을 시 적용 기준이 없어 항상 논란의 시비가 되곤 했다. 일반적으로 그 동안 도시지역의 주거지역 내의 전·답은 대부분 주거나지로 조사되었지만 이 또한 정확한 기준없이 조사된 예라고 할 수 있다.

셋째, 지목이 ‘임야’의 경우 방위 표시 항목을 조사·기재토록 했는데,

현황 임야의 필지별 구분이 어렵고 간선도로에서의 원거리가 대부분이기
에 8가지로 세분화된 방위를 제대로 구분하기가 힘들다는 것이다.

이처럼 토지특성의 항목 중에는 개별공시지가 산정시에 이용되지도 않
고 토지정보로서의 역할도 낮은 특성 항목이 있는데, 실제로 토지 특성
항목 중 개별공시지가를 산정할 경우 인근의 비교표준지 특성과 일치하는
항목을 제외하면 대도시지역은 2~3개, 중소도시는 3~4개, 군지역은 4~5
개 항목만이 적용되고 있다.²⁰⁾

(2) 현실가격과의 괴리에 따른 문제점

1) 적정가격에 관한 문제점

공시지가는 지가 공시법의 절차에 따라 공시하는 표준지의 단위 면
적당 가격(m^2)을 말한다. 단위 면적당 가격이란 적정가격을 말하는데, 이
는 당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어 지는
경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 의미한다.

그러나 이 적정가격에 대한 정확한 개념이 설정되어 있지 못하다. 일부
학자나 전문가는 합리적 당위가격(Sollen)²¹⁾으로 해석하고 다른 일부는
실체적 현실가격(Sein)으로 해석하고 있다. 즉 적정가격을 구 국토이용관
리법상의 정상가격 개념과 동일한 개념으로 보는 일원론과, 정상가격은
현실의 존재가격이고 적정가격은 가치 지향적인 당위가격으로 서로 다르

20 박용근, “개별공시지가의 합리적인 운영에 관한 연구”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1997. 2, P.43.

21 합리적인 시장에서 극히 정상적으로 성립될 수 있는 가격으로서 어떤 조건이 수
반되지 않은 상태에서 대상 물건이 갖는 순수한 고유가치를 정상적으로 반영하
는 절대적인 가격

다는 이원론이 대립되어 있다.

따라서 투기적 요소나 거래 당사자의 특수한 사정으로 인하여 형성되는 가격은 적정가격에서 배제되기 마련이다.

아울러 공시지가는 인근 유사토지의 거래가격 또는 임료 및 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용 추정액 등을 종합적으로 참작하여 평가하게 되는데, 이 경우도 인근 유사토지의 거래가격 또는 임료는 당해 토지거래 또는 임대차가 당사자의 특수한 사정에 의해서 이루어 지거나 토지거래 또는 임대차에 대한 지식의 부족으로 인하여 이루어진 때에는 그러한 사정이 없었을 경우에 이루어졌을 것으로 보는 거래가격 또는 임료를 기준으로 한다.

또한 표준지에 건물 기타의 정착물이 있거나 지상권 기타 토지의 사용·수익을 제한하는 권리가 설정되어 있는 경우에는 당해 정착물 또는 권리가 존재하지 아니하는 것으로 보고 적정가격을 평가한다.

따라서 공시지가나 개별공시지가의 결정은 토지가 갖는 개별적·환경적 요인을 모두 반영하기가 어려울 뿐만 아니라 전년지가·인근지가와의 균형유지를 위하여 가격의 등락폭을 공통적인 틀 속에서 제한하게 되고, 특히 조세 저항의 우려에서 지가결정 시 실거래 가격과는 부합되게 결정할 수 없다고 본다.

2) 적용가격과의 불균형 문제

공시지가 도입 당시의 취지는 공공의 행정에 필요한 지가 자료를 조사하는 방법과 조사기준을 하나로 일원화 함으로서 소요 예산 및 인력의 낭비를 줄이며 공적지가의 적정성을 제고하여 공적지가에 대한 신뢰도를 높인다고 했다.

그러나 현행의 공시지가 활용체계는 개별공시지가를 직접 행정목적에

사용하는 경우와 표준지 공시지가를 기초로 다시 평가, 간접 적용하는 것으로 이원화시키고 있다.

즉 공공수용 보상 및 국공유지의 매입 매각 등에는 간접 적용하고 있고, 개별공시지가는 각종 조세와 부담금 산정의 기초로 사용하고 있다.²²⁾

따라서 공시지가가 현실가격과의 괴리율이 크고 형평성·균형성을 잃게 됨으로 인해 사적지가 체계에서 준거 기준이 되지 못하고 공적지가 활용에서도 각 기관이 편의적으로 지가를 조정하는 현상이 나타나는데, 그 예로 지역개발사업을 위한 공공용지 편입에 따른 보상액 산출시의 가격평가는 예산을 들여서 다시 감정평가 기관에 복수 평가 의뢰하게 되고, 대부분 이 경우의 가격도 공시지가보다는 높게 평가되고 있다.

결과적으로 제도 도입 당시 지가체계 조사의 통일을 기했을 뿐 예산 및 행정력 면에서는 효율적으로 운영되지 못한다고 볼 수 있다.

(3) 민원성격상의 문제점

현재 제기되는 민원의 성격을 분석하여 보면, 합리적인 민원도 있겠지만, 그 중 일부는 합리적인 것이라기 보다는 자신의 이익보호를 위해 자신이 처한 입장에 따라 개별공시지가가 「높다」또는 「낮다」는 상반된 요구를 하는 문제점이 있다.

토지소유자는 당해 소유 토지가 공공사업 등의 사업으로 수용되어 보상금을 수령하게 될 때나 보유토지의 담보대출을 희망 할 경우에는 보유토지의 가격이 높게 평가 되길 원한다. 즉 토지소유자는 대부분 토지를 통하여 구체적인 소득창출이 발생하는 토지거래나, 대출담보 시에는 당해

22 이상재, “개별공시지가제도의 개선방향”, 한성대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001. P42

토지가 높게 평가되길 희망하기 마련이다.

반면, 토지관련 조세부과의 과세표준이 개별공시지가로 전환됨에 따라 조세부담을 염려한 납세의무자들은 보유토지의 가격이 낮게 평가되길 바라고 있다.

이와 같이 토지관련 조세 부담에 다른 토지 소유자의 의식은 가급적 적게 부담하기를 원하지만, 보상금 수령 등 토지를 통한 소득창출 시에는 가급적 많은 소득이 창출 되기를 희망하는 것은 일반 국민들의 의식 수준을 나타내 주는 지표라 할 수 있다.²³⁾

(4) 토지정보시스템과의 연계 미흡

개별공시지가 자동산정 프로그램과 지가발급 및 열람 등의 목적의 지가관리시스템, 산정 및 검증을 위한 지가현황도면 관리시스템이 각각의 운영 목적대로 산재되어 운영되고 있다. 따라서 통합 서버로 호환 연계하여 운영함이 바람직하다고 본다.

또한 공시지가 관리 업무가 포함되는 건설교통부에서 추진 중인 토지관리정보체계사업에서의 기본 MAP은 지형도이므로 그 자료의 정확성이 낮은 점이 통상적인 인식인 바, 행정자치부에서 추진 중인 필지중심토지정보시스템 구축사업²⁴⁾의 기본 MAP인 지적(임야)도의 정보를 실시간 지가 결정 단계별로 활용 할 수 있도록 되어야 겠다.

즉 이 두 시스템을 종합·응용한 한국토지정보시스템이 조기에 완성되어 부처간 전산 자료의 공동 활용 및 정보 이용자의 편의성을 제고하고 데이터베이스의 표준화로 시스템의 호환성을 확보해야 겠다.

23 박용근, “전계 논문”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1997, p.57 - 58.

24 PBLIS : Parcel Based Land Information System

2. 결정체계의 합리적 개선 방안

(1) 담당체계의 개선 및 전문성 제고

공시지가 조사·평가상의 문제점과 개선 방향에 관한 설문조사 결과를 보면 개별공시지가 담당 공무원의 비전문성에 대해 공무원과 감정평가사, 교수, 연구원 및 부동산업 종사자가 모두 가장 큰 문제점으로 개별공시지가 담당 공무원의 전문성 결여를 지적하고 있다. 이와 같이 담당 공무원의 전문화의 필요성은 현재까지 꾸준히 제기되어 왔지만 그 대안은 여전히 미흡한 채 담당 공무원의 순환 보직이 계속되고 있는 실정이다.²⁵⁾

실제로 행정자치부의 읍·면·동 기능전환 계획에 따라 대부분의 지방자치단체에서는 지가업무를 본청으로 이관하여 토지관리팀 또는 지가조사팀이 전담하여 처리하고 있다.

〈표 IV - 4〉 서울 성북구의 지가업무 담당자 분포 및 근무 연수 현황을 살펴보면 조사 공무원의 직렬이 완전히 전문화 되지는 못하였음을 볼 수 있으며, 담당 근무 연수도 2년 이하가 67%로 나타나고 있어서 지적직렬을 제외한 타직렬은 수시 전보에 따라 전문성 확보 및 업무의 연속성을 유지하기 어려운 실정이다.

따라서 지방공무원법을 개정하여 현행의 지적직렬을 확대 개편한 「부동산 평가」 또는 「토지정보」 직렬을 신설하여 이들을 일선에 배치하거나, 부동산학과 박사 학위 취득자 또는 부동산 감정평가사, 지적기술사 보유자를 특별 채용하는 방법도 전문성 제고의 한 방법이라고 사료된다.

또한 담당 공무원의 교육을 강화시키는 방법으로 교육은 크게 특성조사요령 전달을 위한 교육과 개별공시지가 자동산정 프로그램 운용을 위한

25 한경수, “개별공시지가 운영의 문제점과 토지관련 세제에 미치는 영향”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1998.2, P.47.

교육으로 이루어져 왔다. 그런데 이것만으로는 조사공무원의 전문성이 그리 향상되지 않고, 지가조사에 필요한 교육과정을 체계화, 중점화, 전문화하여 조사된 지가의 신뢰도를 높이고 감정평가사 자격 취득을 위한 실현 향상 등의 자기계발 동기 부여의 기회가 되도록 해야 한다.²⁶⁾

〈표Ⅳ-4〉 서울 성북구의 지가업무 담당자 분포 및 근무 년수 현황

담당자 분포 현황					담당자 근무 년수				
계	지적	행정	세무	기능	6월 이하	6월~1년	1~2년	2~3년	3년 이상
9	4	5	-	-	1	2	3	3	-

(2) 주민참여의 확대 시행

지가 결정 과정에 주민이 참여할 수 있는 기회를 다양하게 제공하여 민원이 제기되는 문제를 사전에 예방하는 것이 바람직 하므로 그 시행 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 표준지 공시지가 조사·평가 시 담당자와 감정평가사들이 가격평가를 위한 기초조사에 활용하고자 현장조사시에 탐문조사를 실시하게 된다. 이때 현장에서 거래사례 등에 관한 일선 주민들을 상대로 한 조사를 하게 되는 바, 조사에 응하게 되는 주민들은 지역발전 연혁과 전망, 최근의 거래사례 가격, 지가상승·하락 요인 등의 지역만이 갖는 정보를 제공해 주어 공시지가 선정 및 가격 결정을 하는 데 있어서 실제적인 반영이

26 김광섭, “지가조사 공무원의 전문성 제고는 요원한가”, 1998. 감정평가 1·2월호, P.46.

이루어 지도록 해야 겠다.

둘째, 토지평가위원회의 개방 및 내실적 운영 도모이다. 현행의 시·군·구 토지평가위원회는 지가공시 또는 감정평가에 관한 학식과 경험이 풍부하고 지역 사정에 정통한 자 중에서 위촉하고 있다. 현재 서울특별시 성북구의 토지평가위원회 위원 분포 현황은 <표 IV-5>과 같다.

<표 IV - 5> 서울 성북구 토지평가위원회 위원 분포 현황

(‘03. 2 현재)

(단위 : 명)

구 분	계	공무원	중개업자	법무사	금융인	감정평가사	기 타
위원수	15	6	2	-	1	4	2

시·군·구 토지평가위원회의 심의는 현지심의가 가능하도록 실무자 위주로 구성해야 한다. 위에서 위원의 직업분포 현황을 보면 특정 직업을 가진 위원으로 특정 관련 분야 위원이 중복하여 위촉된 경향이 있는데 보다 다양한 의견을 반영하기 위해서는 폭넓은 위원으로 구성하여 운영함이 바람직하다고 사료된다. 아울러 위원의 구성에 있어서 보완책을 제시할 수 있는데, 공무원 중 지목변경·보상 및 농지전용 담당, 부동산 감정평가 전공 교수 등이 포함되어 실제적인 내실 운영이 되도록 해야 될 것으로 본다.

지가확인 요청시 중앙토지평가위원회는 분과위원회의 지역별 심의제도를 두는데, 이 제도의 개선점을 제시해 보면 우선 형식적 운영을 탈피하자는 것이다. 짧은 시간에 여러 시·군·구의 방대한 심의 내용을 대충

서면 심의하는 방식은 반드시 지양되어야 한다.

또한 심의 위원이 해당 시·도 내에서 표준지 조사·평가 및 개별공시지가 검증에 참여한 자로 대부분 구성되었기에 그 문제점을 지적한 바 있다. 따라서 구성원을 교체하여 실제적 심의가 되도록 해야 한다. 시·군·구의 심의 위원 보다 한층 밀도있는 심의가 되도록 구성원 선정에 주의를 기울여야 한다.²⁷⁾

아울러 토지평가위원회의 진행 현황을 인터넷 중계 하거나 시·군·구 홈페이지에서 동영상으로 볼 수 있게끔 하여 회의 운영에 대한 주민 참여를 배가시키며 이로 인하여 업무의 신뢰감이 쌓일 수 있도록 해야겠다.

셋째 이의신청 제도의 연장 시행으로, 이의신청제도는 그 기간이 공시지가·개별공시지가 모두가 결정·공시일로부터 30일 이내로 제한하고 있어서 지나치게 단기적으로 토지소유자 또는 이해관계인으로 하여금 이의신청을 제기할 기회를 지나치게 될 우려가 있다는 것이다. 이는 공시지가·개별공시지가의 조속한 확정만을 강조하여 그 이의신청 기간을 너무 짧게 규율 함으로써 이의신청 자체를 사실상 불가능하게 하고, 토지소유자 등의 권익을 침해할 수 있으며 입법 재량의 범위를 일탈한 것이 아닌가 하는 의문을 갖지 않을 수 없게 한다. 뿐만 아니라 이와 같은 이의신청기간은 행정심판법상의 행정심판 제기기간에 비하여 합리적인 사유없이 그 기간을 지나치게 단축함으로써 토지소유자 등의 권익을 현저하게 침해하고 있다고 하지 않을 수 없다.

행정심판법에서는 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에, 그리고 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 처분이 있는 날로부터 180일 이내에 제기하도록 하고 있다.²⁸⁾ 그리고 청구인이 천재·지변·전쟁·사변 그밖

27 김주경, “개별공시지가 운영체계의 개선방안”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, P. 64.

에 불가항력으로 인하여 심판청구를 할 수 없었을 때에는 설사 처분이 있음을 안 날로부터 90일이 경과하였다고 하더라도 당해 사유가 소멸한 날로부터 14일이내에 심판청구를 제기할 수 있도록 하고 있다.²⁹⁾

따라서 공시지가·개별공시지가의 결정에 관한 이의신청기간을 결정·공시일(개별통지문을 받은 경우는 받은날)로부터 60일 정도로 연장하되, 토지소유자 등이 천재·지변·전쟁·사변 그밖에 불가항력으로 인하여 이의신청을 할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날로부터 14일 이내에 이의신청을 제기할 수 있도록 개선하는 것이 바람직하다.

또한 개별통지제도는 그 반송이 문제점 인데 이에 대한 해결책은 토지소유자 자료를 주민 전산망과 실시간 연계 가능하도록 하여 주민등록상의 주소 수시 변동분이 반영될 수 있도록 중앙 부처간 긴밀한 협조 체제가 구축되어야겠다.

(3) 가격적용의 일원화 실현

공시지가제도의 목적 달성과 아울러 적정가격의 신뢰성을 제고시키기 위해서 적정가격 개념의 일원화는 매우 중요하다.

즉 적정가격 개념을 시장가치와 부합되게 하여야 하는 바, 공시지가를 거래가격을 기초로 산정하여 시장가격과의 균형을 유지하고 토지이용의 효율화를 도모하게끔 해야겠다.

공시지가의 적정가격 개념을 보다 명확히 하여 투기가격을 근절시키는 특단의 제도적 장치가 국가 차원에서 이루어져서 명실 상부 공시지가가 시장가격으로 일반에게 제공되어야 하겠다.

28 법 제18조

29 한국조세연구소, “개별공시지가의 행정심판제도 개선에 관한 연구”, 1997. 3, P.125.

이를 위해서는 공시지가와 거래가격의 실제적인 일치를 위한 행정부서의 노력이 필수적인 바 토지거래 관련 기관의 지도단속을 통하여 이를 실현해야 할 것으로 사료된다.

이와 같이 적정가격의 개념이 시장가치의 관점에서 자유로운 거래가 이루어 지는 경우 성립 될 가능성이 많은 가격으로 정립되면 투기가격과 정상가격 등에 대한 불필요한 구분이 없어지기 때문에 감정평가사 간의 평가 불균형 문제를 해소할 수 있고 시가 근접도도 높일 수 있다.

아울러 공시지가의 시가 근접도가 높아지면 공시지가의 활용도 또한 높아져 공시지가 목적 달성에 기여할 수 있을 것이다.³⁰⁾

(4) 토지정보의 실시간 활용 도모

토지정보는 토지공간의 효율적 이용과 관리를 목적으로 각종 토지관련 자료를 종합적으로 수집하여 표준화·축적·관리함으로써 토지이용계획을 비롯한 부동산 활동과 집행을 위한 의사결정의 기초자료를 신속·정확하게 제공하는데 의미를 둘 수 있다. 그러므로 토지정보는 토지현상을 조사하여 체계화한 토지관리 수단의 매체인 것이다.³¹⁾

산업발전으로 인한 인구의 증가는 가속화되고 지가는 불안정하여 짐에 따라 정부에서는 부동산 투기를 효과적으로 방지하고 규제완화 정책에 의한 국민경제의 활성화를 도모하고 편익을 증진코자 지적·공시지가·주민등록을 연결하는 토지종합전산체계를 구축한 바 있다.

또한 현행 종이 도면의 오손·마모를 방지하고 대장과 도면이 통합된 지적 정보를 대민 서비스로 제공 하고자 1999년 부터 5년간 사업이 실시

30 이상재, “전계논문”, 2001.P.50.

31 최용규, “토지정보의 현대화를 위한 신지적공부의 창설”, 청주대학교 사회과학연구소, 1993. 5, P.19.

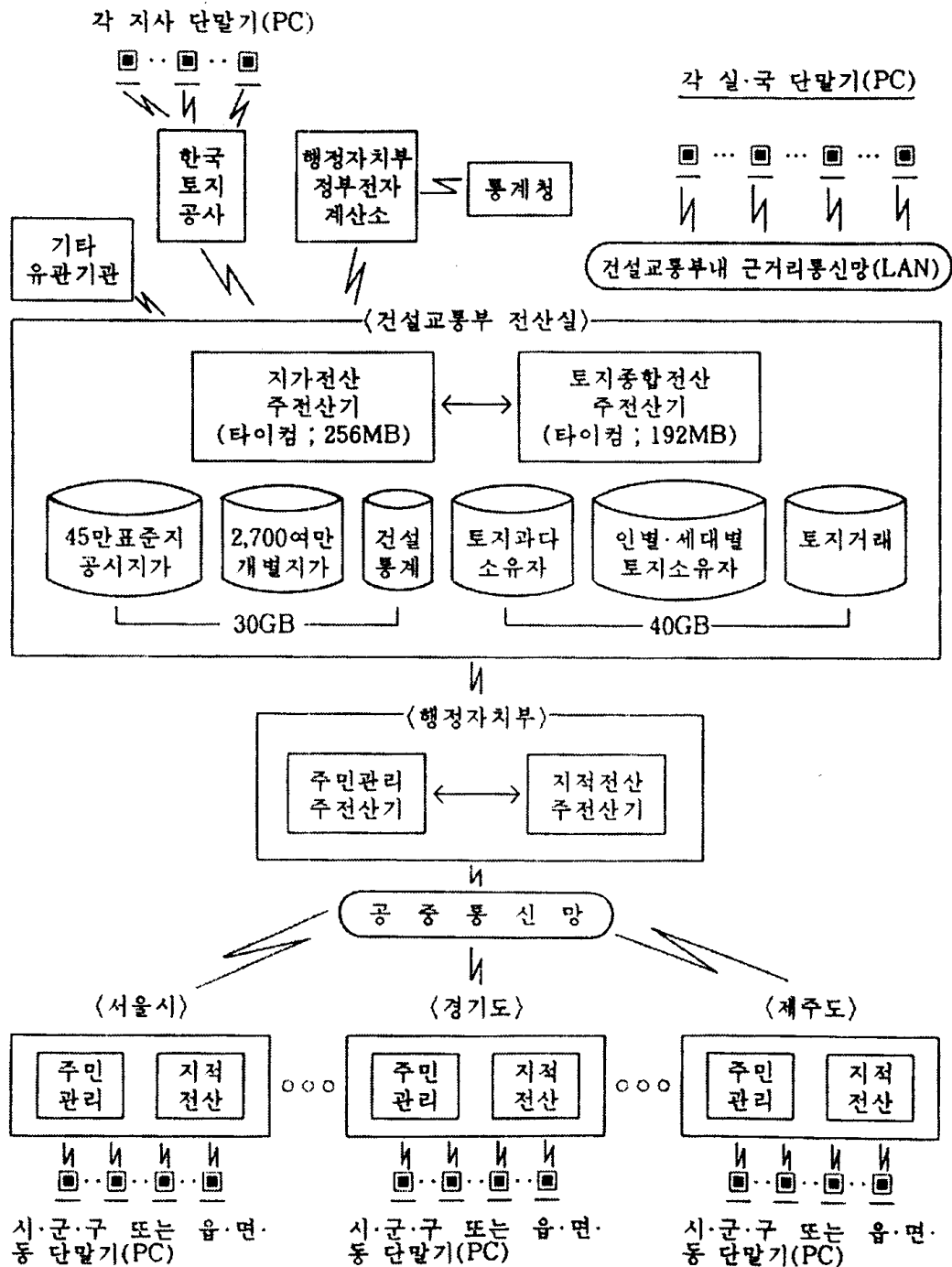
되어 올해로 결실을 거두는 지적도면 전산화 사업과 건축물대장 전산화 사업이 연계된 건축행정정보시스템 구축 사업, 부동산 등기부와 지적공부의 상호 정보 공유를 위한 시스템 개발사업 등은 그간 외국의 지적제도와 다른 체계에서의 부동산 공시제도 이원화 문제에 다른 주민 불편을 상당부분 해소할 것으로 보고 있다

한편 기 구축된 토지종합전산망은 행정전산망으로 지적(토지등록) 전산망과 주민등록전산망을 연계하고 공시지가 전산자료를 통합하여 운용되는 전국 단위의 통합 전산 시스템으로, 행정자치부에 설치되어 있는 국토정보센타는 각 시·도의 지적전산용 주전산기와 연결되어 토지변동사항이 일일 온라인으로 자동 수정 입력되고 주민등록자료는 일주일 주기로 변동되는데 행정자치부의 주전산기와 건설교통부의 주전산기가 고속통신망으로 연결되어 있다.³²⁾

토지종합·지가관리 전산시스템의 구성도는 <그림 IV-1>과 같다.

32 건설교통부, 「전 계서」, P. 128.

〈그림 IV - 1〉 토지종합·지가관리 전산시스템의 구성도



자료 : 건설교통부, 「2002년도 지가공시에 관한 연차보고서」, P.146.

이와 같은 토지전산망이 구축됨으로써 투명한 토지거래 행위가 이루어지고 이로 인하여 부동산 시장의 질서가 유지되었으며 주민의 재산 관리에 편익을 제공하게 되었다는데 그 의의가 있다.

앞으로는 중앙 단위의 기구축된 토지전산망의 기반 위에 토지 관련 기타 분야까지 총괄 관리 운용할 수 있는 지리정보시스템(Geographic Information System, GIS)을 활용하여야 한다. 토지행정의 종합 전산화에 구성될 수 있는 관련 단위업무와 내용은 다음과 같다.

- ① 개별공시지가 업무 전산화(개별공시지가 확인서 발급, 토지특성 관리, 지가 변동율 조사, 토지이동 필지 관리 등)
- ② 지적원부 전산화 (지적공부 정리 결의서 관리, 카드 및 부책식 대장 열람·발급)
- ② 지적측량 업무 전산화(측량 결과도 색인표 및 측량자 관리, 지적기준점 관리, 지적측량성과 검사 검색 등)
- ③ 토지이용계획확인원 전산화(지적공부 목록현황, 도시계획·시설물관리, 토지이동관리, 필지 조회 등)
- ④ 부동산매매계약서 검인업무 전산화(등기과태료 부과, 거래내역 관리, 신고/허가대장 검색 등)
- ⑤ 개발부담금 부과, 징수 전산화(대상 사업지 여부 자동선정, 필지별 부담금 산출, 개발부담금 조서, 정산서 관리 등)
- ⑥ 토지거래규제업무 전산화(전매자 검색, 접수대장·내역 관리 등)
- ⑦ 부동산 중개업소 관리 전산화(행정처분 내역서, 과태료 고지서 발급 등)
- ⑧ 잠종재산 관리 전산화(국·도·시·군유지 관리, 사용료 부과 등)

- ⑨ 소송업무 전산화(국가소송 및 행정소송 진행 카드 관리, 소송진행상황 자료 검색 등)
- ⑩ 건축물대장관리 전산화 (신규 및 증축 등 변경사항 관리, 현황도 작성 및 검색 관리 등)

V. 결 론

개별공시지가는 각종 조세와 부담금의 부과를 위한 과세 표준이 된다는 점에서 그 중요성이 날로 증대되고 있으며, 정부에서는 그 적정성 제고에 대한 노력으로 수 차례에 걸쳐서 법령을 개정하고 관련 지침을 제정·정비한 바 있다.

이에 본인은 개별공시지가의 합리적 결정을 위하여 다음과 같이 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시하고자 하였다.

결정체계상의 문제점으로는 첫째, 조사요령에서 표준지의 합리적 선정과 개별공시지가 산정시 활용이 최유용화되지 못한 점과 개별공시지가 조사시 토지특성 항목의 지적법 지목 구분과 접목의 어려움 등을 들었다.

둘째, 현실가격과의 괴리에 따른 문제점으로서, 적정가격에 대한 정확한 개념이 미흡함으로 인하여 공시지가나 개별공시지가의 결정 시 토지가 갖는 개별적·환경적 요인을 모두 반영하기가 어렵고, 인근지가·전년지가와의 균형유지를 위하여 가격의 등락폭을 제한하게 된다고 하였다.

또한 적용가격과의 불균형 문제로 행정목적에 적용하는 경우와 보상가격 등의 평가에 적용하는 경우 등의 형평성·균형성의 상실로 제도의 비효율적 운영면을 살펴보았다

셋째, 민원성격 상의 문제점으로 토지 소유자의 자의적 판단에 따른 지가관이 이의신청 등에 각기 다르게 민원으로 제기되고 있음을 살펴 보았으며, 네째, 토지관리정보시스템 등 국가의 정보화 사업과 연계의 미흡을 살펴보았다.

아울러 합리적 결정을 위한 개선방안으로는 첫째, 담당체계의 개선 및 전문성을 제고시키기 위하여 담당 공무원의 교육을 강화하고, 지방공무원

법의 개정 등을 통한 전문직렬의 신설을 제안하였으며, 둘째 주민참여의 확대 시행 방법으로 표준지 조사시 가격 동향의 의견제시, 토지평가위원의 위원 위촉의 내실화 도모, 이의신청 제도의 연장운영 및 개별통지문 반송문제 제도 개선 등을 제안하였다.

셋째, 지가공시제도의 목적 달성과 신뢰성을 제고시키기 위하여 가격적용의 일원화 실현을 제안 하였는 바, 적정가격의 개념이 시장가치의 관점에서 자유로운 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 많은 가격으로 정립 될 수 있도록 국가 차원의 제도적 장치 마련의 당위성을 살펴 보았다.

네째, 토지정보를 실시간 개별공시지가 결정과정에 활용할 수 있도록 관련 정보화 사업의 추진현황과 세부 내용을 살펴 보았다.

이상에서 살펴본 바와 같이 개별공시지가의 신뢰성 확보의 지름길은 결정체계가 정밀하고 정확하며 주민에게 투명하게 조사·공시 내용이 제공되어지는 것이라고 볼 수 있다. 또한 국가의 토지정책 관련 부처에서 현행 정보화 진행 속도에 걸맞는 프로그램을 개발하고 학술적으로도 제도 개선 안이 표출되어 질 때 지가공시제도는 다른 국가 고유 사무와 견주어 경쟁력을 제고 할 수 있을 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

1. 연구 논문

김광섭, “지가조사공무원의 전문성 제고는 요원한가”, 감정평가
'98. 1·2월호, 1998.

김병길, “공시지가의 현실성에 관한 연구”, 국민대학교 행정대학원
석사학위논문, 1994.

김재정, “공시지가와 시장가격과의 괴리에대한 원인분석과 공시지가
의 정상화 방안”, 대구대학교 사회개발대학원 석사학위논문, 1997.

박용근, “개별공시지가의 합리적인 운영에 관한 연구”, 강원대학교
경영행정대학원 석사학위논문, 1997.

안흥기, “공시지가제도의 합리적 운영방안에 관한 연구”, 한양대학교
행정대학원 석사학위논문, 1994.

유해웅, “공시지가 적용의 법제에 관한 고찰”, 한국공법학회 제68회
학술발표논문, 1997.

이상재, “공시지가제도의 개선방향”, 한성대학교 행정대학원 석사학위
논문, 2001.

채미옥, “공시지가 조사·평가체계의 장기적 발전방향”, 국토개발
연구원, 1995.

최용규, “토지정보의 현대화를위한 신지적공부의 창설”, 청주대학교
사회과학연구소, 1993.

- 한경수, “개별공시지가 운영의 문제점과 토지관련 세제에 미치는 영향”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 한국조세연구소, “개별공시지가의 행정심판제도 개선에 관한 연구” 1997.
- 황태중, “지리정보시스템을 이용한 표준지의 입지선정에 관한 연구 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 2002.

2. 단행본 및 간행물

- 김정렬, 「토지공법」, 사법행정문화원, 1995.
- 건설교통부, 「개별공시지가 관련 판례 및 질의 회신집」, 1997.
- _____, 「2002년도 지가공시에 관한 연차보고서」, 2002.
- _____, 「2003년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침」, 2002.
- _____, 「1999년도 적용 개별공시지가 자동산정프로그램사용 설명서」, 1999.
- _____, 「지가형성요인에 관한 표준적인 비교표」, 1998.
- 행정자치부·대한지적공사, 「필지중심토지정보시스템 개발보고서」 2002.5
- 행정자치부, 「2003년도 주요 지적업무 운영지침」
- 서울 성북구, 「토지평가위원회 심의자료」, 1999·2000·2002·2003.
- _____, 「토지관리정보체계 구축계획(안)」, 2003
- _____, 「지역분석조서」, 2002.

ABSTRACT

The study of the rational decision in separate declared land value.

- Focus on Seongbukgu, seoul -

Hong, Kyong Nam

Major in Real Estate Studies

Dept., of Real Estate Studies

The Graduate School of Public Administration

Hansung University

Since the separate declared land values are references for various taxes and charges, they become more and more important. Thus, in an effort to enhance their validity, the government has amended the relevant codes and regulations many times, while arranging and rearranging the relevant guidelines.

For the rational decision on separate declared land values, this study addresses the problems as follows and suggests their solutions.

In terms of the decision-making system, the following problems were identified;

First, it is deemed difficult to sample the reference lands in a reasonable way when surveying the lands and as a result, the separate declared land values do not seem to be realistic. Moreover, it is also difficult during the survey to assess the characteristics of the land

according to the land categories of the Cadastral Code.

Second, the gap between separate declared land values and actual land prices is wide. Since the officials do not know about the optimal land prices, they cannot afford to take into consideration all individual or environmental factors in their decision-making on the general or separate declared land values, while adjusting the scope of the land values in order to strike a balance between the land surveyed and its neighboring land or its value determined in the previous year.

On the other hand, the separate declared land value system seems to be inefficient, because the declared land values differ depending on the cases where they are determined for an administrative purpose or where they are applied to assessment of a compensation price. In short, the current system does not seem to be equal or balanced.

Third, since land owners tend to assess their land values arbitrarily, the surveying officials often oppose them, causing a variety of civil complaints.

Fourth, the current separate declared land value system is not appropriately linked with such national information projects as land management information system.

The solutions to the above problems can be suggested as follows;

First, it is necessary to reeducate the officials in charge in order to improve the system and their professionalism, while establishing a new special position for the service by amending the Local Officials Code.

Second, in order to encourage the people to participate more actively

in the system, it is deemed necessary to allow them to present their opinions about the reference land value, appoint specialists to Land Assessment Committee, extend the appeal system and improve the individual notification system.

Third, in order to achieve the goals of the declared land value system and enhance its reliability, the applications of the land prices need to be streamlined. Namely, the land values should be determined at the levels where the lands are transacted freely in the markets, and in this sense, it is essential to arrange a national system or mechanism.

Fourth, the information about land needs to be reflected real-time in the decisions on separate declared land values and to be so, the land information projects should continue to be implemented.

As discussed above, the short-cut to a reliable separate declared land value system may be that a precise and correct decision-making system should operated and that people should be informed transparently of surveying and declaring processes. In addition, the land policy agencies are requested to develop a land value decision program suitable to the land information system being established, while the academy is obliged to suggest the reform measures for the system. Then, the separate declared land value system would be more competitive compared with other administrative services.