

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 朴 炳 植

公 示 地 價 制 度 의 改 善 方 向

A Study on the Direction of Improving
the Publicly Announced Land Price System

2001年 2月 日

漢城大學校 行政大學院

不 動 產 學 科

不 動 產 學 專 攻

李 象 載

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 朴 炳 植

公 示 地 價 制 度 의 改 善 方 向

A Study on the Direction of Improving
the Publicly Announced Land Price System

위 論 文 을 不 動 產 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 提 出 함

2001年 2月 日

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

不 動 產 學 科

不 動 產 學 專 攻

李 象 載

李象載의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2001年 2月 日

審査 委員長 李龍萬 

審査 委員 安正根 

審査 委員 박병수 

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경	1
제 2 절 연구 목적	2
제 3 절 연구 범위 및 방법	2
제 2 장 공시지가제도의 개요	4
제 1 절 공시지가제도의 도입 배경	4
제 2 절 공시지가제도의 구분	7
제 3 절 공시지가제도의 구성	11
제 4 절 공시지가의 적용	24
제 3 장 외국의 공시지가제도	28
제 4 장 공시지가 제도의 문제점	40
제 1 절 적정가격에 관한 문제점	40
제 2 절 공시지가 적용상 문제점	42
제 3 절 표준지 관리의 문제점	43
제 4 절 토지가격 비준표의 문제점	45
제 5 절 토지특성 조사의 문제점	47
제 5 장 공시지가제도의 개선 방향	49
제 1 절 적정가격 개념의 일원화	49
제 2 절 공시지가 적용 방법개선	50
제 3 절 표준지관리 개선	51
제 4 절 토지가격 비준표 작성 보완	52
제 5 절 토지특성 조사표 보완	54
제 6 장 결 론	56
참 고 문 헌	60
ABSTRACT	61

표 목 차

<표 2-1>	공시지가 이전 공적지가 조사체계	5
<표 2-2>	표준지 분포기준	12
<표 2-3>	주거지역 비준표 예	17
<표 2-4>	표준지 공시지가의 적용대상과 적용방법	25
<표 2-5>	개별공시지가의 적용대상과 적용방법	26
<표 3-1>	대량 평가자료	38
<표 4-1>	개별공시지가의 적용대상과 적용방법	41
<표 4-2>	서산 농장 매매가	42
<표 4-3>	적정 표준지수의 측정결과	44
<표 4-4>	토지특성조사표의 주요 변화 내용	48
<표 5-1>	시도별 표준지 이용 현황	52

그 림 목 차

<그림 2-1>	개별공시지가 산정절차	9
<그림 2-2>	토지가격 비준표의 위상	14
<그림 2-3>	토지가격 비준표 작성절차	15
<그림 2-4>	토지가격 비준표의 구성	16

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경

공시지가제도는 토지 투기가 한창 기승을 부리던 1989년 4월에 종전에 시행 하던 건설부의 기준지가, 국세청의 기준시가 내무부의 과세시가 표준액등 당시 3대 공적지가를 통합 일원화하면서 도입되어 10여년간 공적 지가의 중심으로서 토지공개념 제도¹⁾를 비롯한 여러 공공행정에 필요한 지가 자료를 제공해 오고 있다.

지금까지의 공시지가제도는 제도의 기본적인 틀을 만드는 작업과 이 틀 내에서 공시지가를 어떻게 조사하느냐 등에 초점을 맞추면서 제도시행 초기에 도출되었던 운영상의 미숙과 제도상의 미비한 점들을 지속적으로 개선하여 왔다. 따라서 공시지가제도는 이제 어느 정도 안정적인 운영기반을 확보해 나가고 있다.

그러나 '97년도 말 IMF 관리체제 이후 우리나라 사회전반에 큰 변화가 일면서 공시지가제도도 현사회적 특성을 감안한 시대 여건과 수준에 맞게 변화되어야 한다는 의견들이 제기되고 있으며 현재 우리의 토지시장과 토지정책도 크게 변화하고 있다. 직접적인 규제 정책에서 간접적인 시장조절 정책으로 변화하고 토지행정시스템과 정책도 정보화에 맞게 전산화되고 있다.

그러나 공시지가가 이와같이 토지시장 상황과 밀접한 관계에 있는데도 불구하고 이에 대한 연구는 미흡한 실정이다.

즉, 연구자가 의외로 많지 않다는점, 또한 연구내용이 연구자의 관점에 따라 다소 차이점이 있으나 대개 공시법 자체 주요부분의 개정이 한결같이 혼란을 초래할 우려성을 걱정해 현실 안주쪽에 치우쳐 있다는 점등을 문제점으로 지적할 수 있다.

따라서 공시법 도입 자체 목적과 사회변화 적응에 충실할 필요성을 감안할때 공시지가제도의 진보적 변화가 요구된다.

1) 토지의 소유권은 인정하지만 이용권과 수익권 그리고 때에 따라서는 처분권까지도 국가가 관리하겠다는 개념

제 2 절 연구목적

부동산학은 인간의 실생활과 밀접하며 사회생활에 필요한 학문이다. 부동산학을 연구할 때 비로소 토지면 전부 같은 토지가 아니고 집이면 그냥 다 같은 집이 아니라 위치와 규모, 법의 제한, 평가등에 따라 천차만별로 차이가 있다는 것을 실감케 된다.

이와같이 중요한 부동산과 관련된 분야의 하나인 공시지가는 아래와 같은 기능을 수행하고 있다.

“공시지가는 지가공시법의 규정에 의한 절차에 따라 건설교통부 장관이 공시한 표준지의 단위 면적당 가격으로서 일반토지 거래의 지표를 제시하고 국가와 지방자치 단체등의 행정기관이 지가를 산정하는데 기준을 제시하며 감정평가업자의 개별적인 토지평가 기준을 제공한다”

우리나라의 공시지가제도는 국가토지정책의 성공적 추진과 더불어 국민들이 접하게 되는 부담금, 보상금, 각종 세금등의 경제 생활과 밀접한 관련이 있다..

따라서 본 논문은 현재 시행중인 공시지가제도의 현황을 고찰하고 보다 나은 제도 운영을 위해 현실과 미래를 고려 개선 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

제 3 절 연구의 범위 및 방법

본 논문의 연구범위는 공시지가와 관련된 사회적, 행정적, 제도적 여건변화를 감안, 공시지가제도의 제도적·운영적 측면에 접근 연구한다. 그리고 미래지향적 관점에서 선진적인 공시지가제도 정착에 필요한 개선방안을 제시하기 위해 외국의 제도와 비교 우리 나라 현실에 맞는 방안을 모색하고자 한다.

본 논문은 6개의 장으로 구성된다. 제 1장 서론에 이어 제 2장에서는

공시지가제도 개요 부분을 고찰하고 제 3장에서는 외국의 공시지가제도를 살펴보고 제 4장과 제 5장은 우리 나라의 공시지가제도의 문제점 및 개선 방향을, 마지막으로 제 6장에서는 본 논문의 내용을 요약하고 결론을 도출한다.

본 연구는 연구목적을 달성하기 위해 지금까지의 관계문헌과 각종 자료를 바탕으로 하여 공시지가제도 및 운영과정에서 나타난 문제점 등을 최대한 객관적 입장에서 공시지가제도 도입 취지를 고려 분석하였다.

제 2 장 공시지가제도의 개요

제 1 절 공시지가제도의 도입 배경

1989년 공시지가제도가 도입되기 전 정부에서 행정집행의 기준으로 사용하던 공적지가 조사체계는 <표 2-1>과 같이 건설부의 기준지가, 내무부의 과세시가표준액, 국세청의 기준시가 등으로 다원화되어 있었다.²⁾

1. 기준지가

기준지가는 종전 국토이용관리법 제29조 제1항의 규정에 의하여 건설부장관이 고시하였다. 대상지역은 기준지가 고시지역이며, 기능은 일반거래의 지표, 부당한 지가상승의 방지, 공공시설용지의 매수, 수용시 보상액의 기준이 되었다.

토지의 조사, 평가는 대상지역 지정공고 당시의 거래가격을 기준으로 하여 2인 이상의 토지평가사가 평가하며, 이는 나중에 건설교통부장관의 조정과 중앙토지수용위원회의 확인을 얻어 고시하였다.

한편, 적용방식은 기준지가에 인근토지의 지가변동율, 도매물가 상승비율, 인근유사토지의 상당거래가격, 기타 요인을 참작하여 적용하였다.³⁾

2. 과세시가 표준액

과세시가는 지방세법의 규정에 의하여 전국 전필지를 대상지역으로 하여 지방세징수를 위한 과세표준의 기준이 되었다.

비준지가가격의 조사평가자는 평가공무원이며, 조례규정일 현재의 토지등급가격을 가격기준으로 하였다. 이와 같이 조사, 평가된 가격을 지방세법상의 토지등급 설정시

2) 박병식의 4인, 「감정평가 및 공시지가제도 개선방안에 관한 연구」, 한국감정평가협회, 1999

3) 정창훈, 「공시지가 결정행위의 법적 성질에 관한 고찰」, 건국대 석사학위 논문, 1998

일반적으로 과세시가가 제일 낮게 책정되어 비현실적으로 낮은 과세표준을 기초로 부과되는 재산세, 취득세, 등록세액의 세액이 낮아 지방재정의 증대에 기여하지 못하고 부동산투기 억제수단으로서의 기능을 발휘하지 못하였다.

3. 기준시가

기준시가는 소득세법, 법인세법, 상속세법을 근거로 국세청장이 정하는 특정지역에 적용하였으며 그 기능은 국세징수를 위한 과세표준의 기준이 되었다. 적용방법은 내무부의 과세시가표준률에 일정배율을 곱하여 적용하였다.

공시지가 이전 공적지가 조사체계

구 분	공 적 지 가		
	기준지가	과세시가표준액	기준시가
평 가 기 관	건설부	내무부	국세청
근 거 법 률	국토이용관리법	지방세법	소득세법·상속세
대 상 지 역	기준지가 고시지역	전국 전 필지	소득세법·법인세법·상속세법을 근거로 국세청장이 정하는 특정지역
평 가 목 적	- 토지거래허가·신고 심사기준 - 토지수용보상액 산정 기준 - 일반토지거래의 지표	지방세 징수 즉, 취득세·등록세·재산세 등의 과세표준	국세징수를 위한 과세표준의 기준
평가자	토지평가사	- 표준지 : 토지평가사 공인감정사 - 비준지 : 공무원	공무원

구 분	공 적 지 가		
	기 준 지 가	과세시가표준액	기 준 시 가
표 준 지 수	• '87년 7만6천필지 • '73년이후 누계 33만4천필지	• '88년 121,211필지	• 필지별 토지등급에 일정 배율을 곱하여 산정(별도의 표준지 없음)
적 용 방 식	• 기준시가에 인근토지의 지가변동율, 도매물가 상승률, 인근유사 토지의 정상거래가격, 기타 요인을 참작하여 적용		• 내무부의 과세시가표준액에 일정배율 곱하여 적용
문 제 점	• 고시와 제고시와의 시차가 너무 길어서 (6-9년)시가와의 괴리 발생	• 지방세법상의 토지등급 설정 시가의 20-50% 정도 반영되어 현실화율이 저조 • 비현실적인 과세표준으로 재산세·취득세·등록세의 세액이 낮아 지방재정의 증대에 기여하지 못하고 부동산 투기 억제수단으로서 기능을 발휘하지 못함. • 객관적 지가산정기준의 미비로 지가산정 공무원의 자의성 게재	• 지가등급 및 투기우려 지역만을 대상으로 특정지역 지정하고 기준시가 산정 • 과표에서 일정배율을 곱해서 산정하여 과표의 문제점 승계

자료 : 박병식의 2인, 「공시지가 제도개선연구」, 한국감정평가협회, 1999년

이와 같이 공적지가가 다원화되어 있음으로 인해 공적지가에 대한 다음과 같은 문제가 제기되었다.

첫째, 각 기관의 사용목적에 따라 각각 다른 기준에 의하여 지가가 조사·평가됨으로써 공적지가 상호간의 연계성이 결여되어 객관적인 가격수준을 제시하지 못하였다.

둘째, 동일 토지에 대하여 서로 다른 평가가 이루어져 공적지가에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 토지정책 전반의 실효성을 저하시켰다.

셋째, 각기 다른 기관에서 지가를 조사 평가함으로써 지가 조사에 소요되는 인력 및 재정이 불필요하게 낭비되는 문제가 있었다.

정부는 이렇게 다원화되어 있는 공적지가제도를 일원화하기 위하여 1981년 국무총리실에서 「감정평가제도 일원화」를 성장발전을 위한 제도개선과제로 선포한 이후 수 차례에 걸쳐 일원화 방안을 검토하였다. 그러나 지가체계 일원화에 대한 필요성과 총론에는 합의가 이루어졌으나, 구체적인 일원화 방안에 대해서는 관계부처 및 이해당사자의 이견으로 성립하지 못하였다.

이 후 급격한 지가상승이 사회문제화 됨에 따라 토지공개념 제도가 도입되었고, 토지공개념제도를 뒷받침할 수 있는 일원화된 공적지가가 필요하게 되었다. 이에 따라 제도도입에 필요한 기본개념과 조사기준, 조사방법 및 수단에 대한 준비 없이 공적지가제도가 전격적으로 도입되게 되었다. 따라서 1989년 4월 제정된 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」(이하 : 지가공시법)은 「국토이용 관리법」상의 기준지가관련규정과 「감정평가에 관한 법률」, 일본의 「지가공시법」의 내용을 취합하여 만들어지게 되었다.⁴⁾

제 2 절 공시지가 제도의 구분

공시지가란 모든 토지가격의 산정기준이 되는 공적지가로서 국토의 효율적 이용과 국민경제 발전에 이바지할 목적으로 조사 평가되는 가격이다.

따라서 공시지가는 일반토지거래의 지표를 제시하고 국가와 지방자치단체 등의 행정기관이 지가를 산정 하는 데에 기준을 제시하며, 감정평가업자의 개별적인 토지평가 기준을 제공한다.

4) 채미옥, 「공시지가 제도의 선진화 방향에 관한 연구」, 국토연구원, 1999

공시지가는 조사평가자와 공시권자에 따라 다음과 같이 표준지공시지가와 개별공시지가로 구분된다.

1. 표준지 공시지가

표준지⁵⁾공시지가란 연 1회 전국의 토지중에서 토지이용 상황이나 주변환경 기타, 자연적 사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 토지의 적정가격을 6) 감정평가사가 평가하고 건설부장관이 공시한 표준지의 단위 면적당(m^2) 가격을 말한다.⁷⁾

표준지공시지가는 한 표준지에 대해 감정평가사 2인이 복수로 평가한다. 감정평가사 2인이 평가한 가격은 산술평균하여 시장·군수·구청장의 의견을 청취한 후 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 공시하게 된다. 공시지가에 대해 이의가 있는 경우는 30일 이내에 서면으로 이의를 신청할 수 있다. 건설교통부장관은 이의신청기간이 만료된 날부터 30일 이내에 이의신청 내용을 심사하여 신청인에게 그 결과를 통보하도록 되어있다.

2. 개별 공시지가

개별공시지가는 표준지공시지가를 기준으로 토지가격비준표를 활용하여 해당공무원(시·군·구 공무원)이 산정, 해당관서장(시장·군수·구청장)이 결정·공고한 개별토지의 가격이다. 그리고 해당관서장(시장·군수·구청장)은 개발부담금의 부과 기타, 다른 법령에서 정하는 목적을 위한 지가산정에 사용하도록 하기 위하여 매년 공시지가의 공시 기준일 현재 관할구역안의 개별토지의 단위 면적당 가격을 결정 공시하고 이를 관계 행정기관에 제공하여야 한다.

5) 표준지 : 지가조사 및 평가는 토지임야 등 매 필지별로 수행되는 것이 아니라 표본 조사법에 의하여 표본을 선정 평가하며 이때 이용되는 표본지를 표준지라 한다.

6) 여기서 적정가격이라 함은 당해 토지에 대하여 자유로운 거래가 이루어지는 경우 합리적으로 성립한다고 인정하는 가격을 말한다.

7) 지가공시법, 제2조 1호

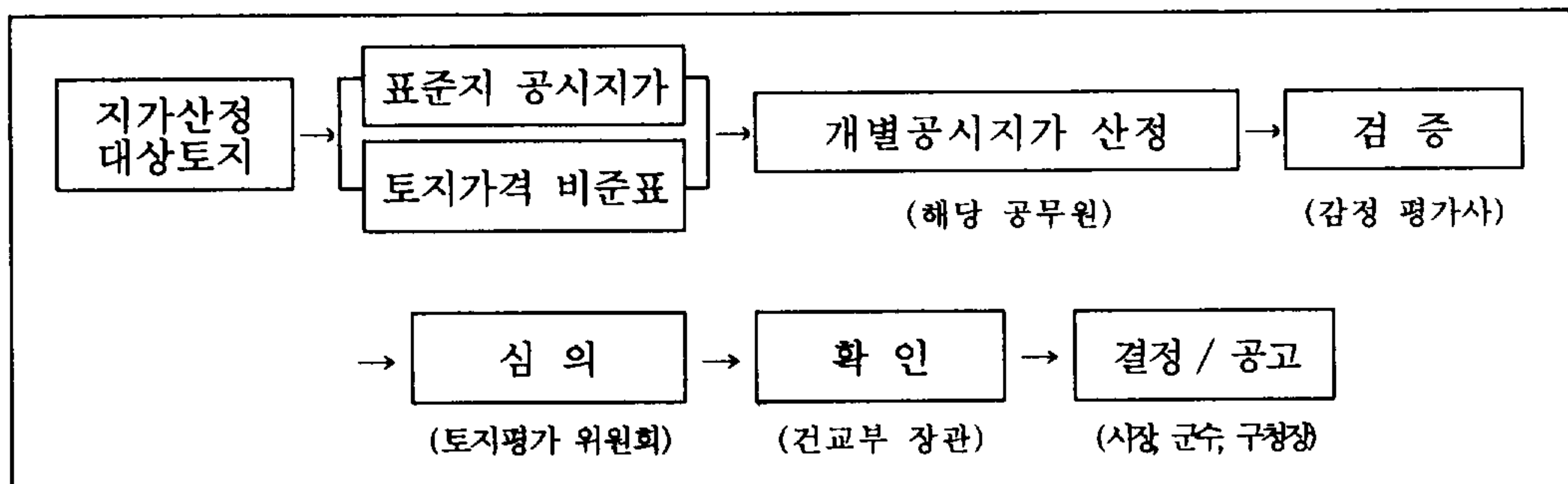
가. 조사 및 공고

개별공시지가의 산정절차는 지가담당공무원에 의하여 지가산정 대상 토지와 유사한 이용 가치를 지니는 표준지의 공시지가를 기준으로 두 토지의 특성을 조사·비교하여 지가형성요인에 관한 표준적인 토지가격비준표를 활용, 가격배율을 결정한 후 이를 표준지의 가격에 곱하여 개별공시지가가 산정 되고, 감정평가사의 검증과 시·군·구 토지평가위원회의 심의를 받는다. 시·군·구 토지평가위원회의 심의를 받은 개별공시지가는 토지소유자 등에게 열람하여 의견을 들은 후, 건설교통부장관의 확인을 받아 매년 6월 30일까지 시장·군수·구청장이 결정·공고한다.

공고된 개별공시지가에 이의가 있는 토지 소유자는 개별공시지가가 결정, 공고된 날부터 30일 이내에 시장, 군수, 구청장에게 서면으로 이의 신청을 할 수 있다. 시장, 군수, 구청장은 이의 신청기간이 만료된 날부터 30일 이내에 이의 신청을 심사하여 그 결과를 신청인에게 통지하도록 되어 있다. 이에서 보는 바와 같이 공시지가제도가 도입된 이후 개별공시지가와 관련하여 중대한 변화로 지적될 수 있는 것은 개별공시지가의 법적근거가 명확해졌고 이의 신청제도가 법제화된 점을 들 수 있다. 이외에 개별공시지가 조사의 정확성을 제고시키기 위해 지가검증제도의 도입과 지가자동산정방법의 보급 및 지가 도면의 전산화 추진 등도 중요한 변화로 볼 수 있다.

<그림 2-1>

개별 공시지가 산정절차



나. 지가검증제도

'94년까지 개별공시지가의 산정은 읍, 면, 동의 지가 담당 공무원이 지가를 산정하는 과정에서 지가 산정이 곤란한 경우에 당해지역의 표준지를 평가한 감정평가사에게 자문을 받아 지가를 산정하도록 되어있었다. 그러나 '94년 헌법재판소의 토지초과이득세 헌법불일치 결정에서 개별공시지가 산정에 전문성이 보완되어야 한다는 지적에 따라 공무원이 산정한 지가를 감정평가사가 다시 한번 검증하도록 하였다.

지가검증은 당해지역의 공시지를 평가한 감정평가사가 토지특성조사, 비교표준지 선정, 토지가격 비준표 선정의 타당성 등을 종합적으로 검토하여 공무원이 산정한 지가가 인근 토지의 지가와 현저히 차이가 나는 경우 적절한 가격을 제시하는 것을 말한다.

다. 개별공시지가의 전산화 및 지가자동산정 방법

개별공시지가 산정업무는 단순 반복 작업이므로 ALPA(개별 지가 자동산정 방법)을 활용하여 지가산정 업무자체를 전산화함으로써 개별지가 산정의 정확성과 신속성을 제고할 수 있다.

지가 자동 산정 방법은 해당 공무원이 적절하다고 인정되는 비교 표준지를 선택해서 입력하면 컴퓨터가 자동으로 개별토지와 비교표준지의 특성을 비교하여 특성차이를 밝혀내고 비준표가 저장되어 있는 파일에서 특성차이에 따른 가격조정 비율을 추출하여 지가를 산정하게 된다.

제 3 절 공시지가제도의 구성

1. 표준지관리 및 평가

가. 표준지선정 및 규모

공시지가는 표준지공시지가와 개별공시지가로 구분되어 있음은 앞에서 알아본 바와 같다. 표준지공시지가는 45만 표준지를 대상으로 조사되며, 감정평가사가 평가하도록 되어 있다.

표준지공시지가를 조사하는 표준지는 「표준지선정 및 관리지침」에 의해 선정되며, 대표성, 안정성, 중용성, 확정성의 4개 선정기준에 의거하여 선정된다. 여기서 대표성 있는 토지란 표준지선정 대표지역의 지가수준을 대표할 수 있는 토지이고 중용성이란 토지의 이용상황, 형상, 면적 등이 표준적인 토지, 안정성이란 당해 표준지선정 대상지역의 일반적인 용도에 적합한 토지로서 그 이용상태가 일시적이 아닌 토지, 확정성이란 다른 토지와 구분 명확하고 용이하게 확인할 수 있는 토지를 말한다.⁸⁾ 단 국가 및 지방자치단체에서 행정 목적상 필요하여 표준지선정을 요청한 지역이나 토지도 그 필요성이 인정될 경우 표준지로 선정한다.

공시지가 표준지는 1989년 15만개로 출발하여 1990년 30만개, 1995년 약 45만개로 증가하여 전국 평균 약 58필지당 1개씩의 표준지가 분포되어 있다.

현행 표준지의 분포기준은 <표 2-2>와 같이 대도시·중소도시·군지역으로 구분되어 있다.

8) 신중웅, 백영현 공저, 「감정평가론」, 부연사, 1997, p31

<표 2-2>

표준지 분포기준

(단위 : 개별필지 100필지당 표준지수)

구 분	주거 지역	상업 지역	공업 지역	녹지 지역	준도시	준농림	농림	자연환경보전
대도시	3.0	9.0	2.7	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
중소도시	2.7	8.0	2.5	2.1	2.2	1.1	1.7	1.1
군지역	2.3	6.2	2.3	2.0	2.0	1.0	1.7	1.0

자료 : 표준지 선정 및 관리지침, 건교부 1996

표준지 분포현황

표 준 지	도 시 지 역					비도시지역
	소 계	상업지역	주거지역	공업지역	녹지지역	
100% (44,959 필지)	46.9%	7.4%	23.6%	1.2%	14.7%	53.1%

자료 : 99년도 지가공시에 관한 연차보고서, 건교부, p67

1999년의 공시지가 표준지는 449,925필지이며, 도시지역에 전체의 46.9%가 분포되어 있고, 비도시지역에 전체의 53.1%가 선정되어 있다. 지목별로는 ‘대’에 전체의 43%가 선정되어 있고, 전에 19.3%, 답에 24.2%가 분포되어 있다.

이러한 기준에 의해 선정된 표준지는 연속성을 유지하기 위하여 가능한 고정하는 것을 원칙으로 하되, 분할 합병이나 개발사업 등으로 정황이 변동된 경우, 표준지 분포가 부적절한 경우에 교체하고 있다.

1999년도에는 5.1%의 표준지가 교체되었는데 23,007필지가 삭제되고 23,401 필지가 신규표준지로 선정되었다.⁹⁾

9) 채미옥, 「공시지가제도의 선진화 방향에 관한 연구」, 국토연구원, 1999.

나. 표준지 평가조직

표준지를 평가하는 주체는 앞에서 알아본 바와 같이 감정평가사로서 2명이 복수로 평가하도록 되어 있다. 공시지가 평가는 개인사무소에 소속된 감정평가사를 제외한 법인 합동사무소 소속의 감정평가사가 담당하고 있다. 감정평가업자가 표준지 조사평가 보고서를 제출하고자 할 때에는 표준지 가격에 대하여 미리 당해 표준지를 관리하는 시장·군수·구청장의 의견을 들어야하며 이 경우 해당 관서장은 미리 시·군·구 토지평가위원회의 심의를 거쳐 의견을 제출하여야 한다.

2. 토지가격 비준표

가. 토지가격비준표의 개념

토지가격 비준표는 「지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률」 제 10조 2항에 의거하여 공공용지의 매수 및 토지의 수용, 사용등에 대한 보상등의 목적을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 작성된다. 건설교통부장관은 “표준지와 지가산정대상 토지의 지가 형성요인에 관한 표준적인 비교표”(토지가격 비준표)를 작성하여 관계 행정기관에 제공하여야 하며, 관계 행정기관은 이를 사용하여 지가를 산정하도록 되어 있다.

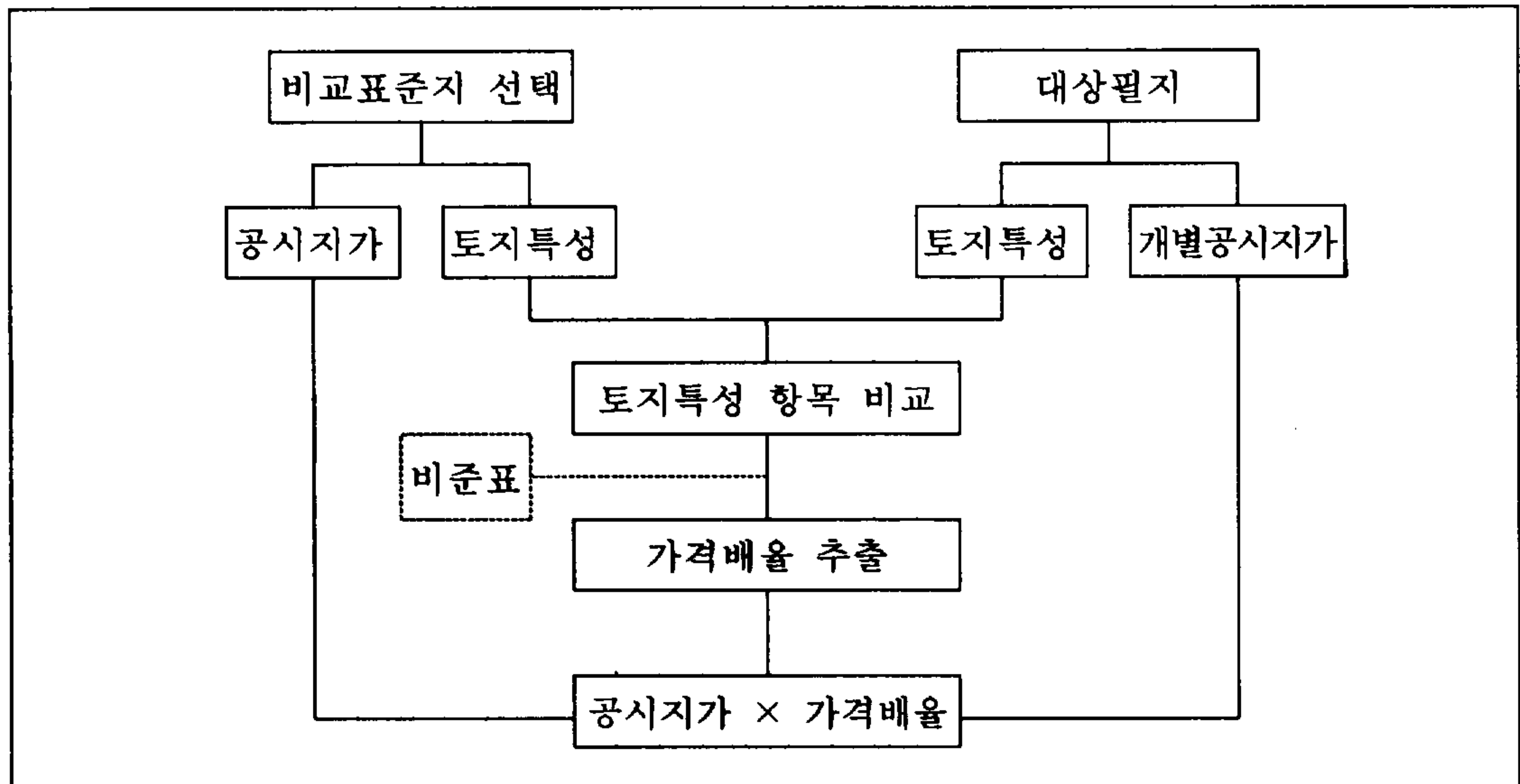
비준표는 대량평가를 위해 작성된 객관적인 지가산정표로서 평가전문가가 아니라도 누구든지 신속하게 지가를 산정해 낼 수 있도록 고안된 계량화된 “평가잣대”이나 정밀평가와는 구별된다.¹⁰⁾

공시지가 체계 내에서 비준표의 역할과 위상을 보면, 감정평가사가 평가해서 공시한 표준지가격에다 비준표 상의 가격조정배율을 적용하여 지가 산정 대상필지의 가격을 산정해내도록 되어 있다. 따라서 비준표는 지가산정기준이며

10) 박병식의 4인, 「감정평가 및 공시지가제도 개선방안에 관한 연구」, 한국감정평가협회, 1999

전문평가와 일반인의 지가산정을 연결시켜주는 연결고리이고, 표준지평가와 개별필지평가의 연계장치라 할 수 있다.¹¹⁾

<그림 2-2> 토지가격비준표의 위상



나. 비준표 작성

비준표를 작성하는 기본단위는 시·군·구 용도 지역이다. 따라서 용도지역별로 한 세트씩 비준표가 작성된다. 그러나 군지역은 용도지역별로 작성되어 있지 않고 도시계획 구역 내외로 작성되어 있다.

현행 토지 가격비준표는 감정평가사가 조사평가하여 건설교통부장관이 공시한 45만 표준지를 표본으로 개발한 것으로서 국토개발연구원에서 표준지에 관한 토지 특성 조사자료중 용도지역, 토지면적, 토지이용 상황, 도로 조건 등 개별공시지가 토지특성 조사항목과 동일한 19개 항목의 특성과 지가와의 상관

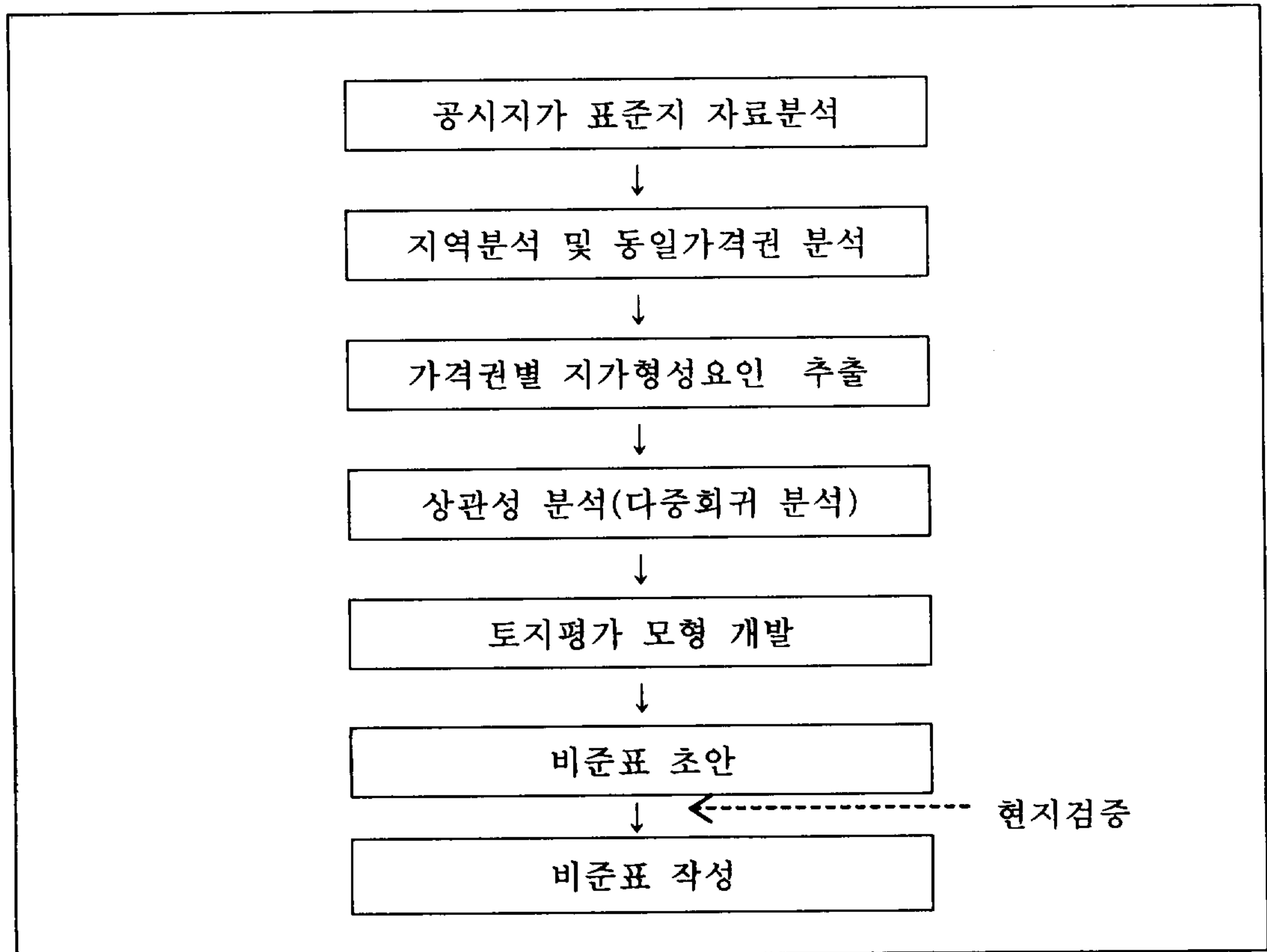
11) 채미옥, “공시지가 제도”, 「도시정보」, 1992, p3

관계를 전산분석하고 분석대상지역별로 지가형성요인을 찾아 지가 모형을 개발한 다음 다중회귀분석방식으로 작성한 것이다.

다음 <그림 2-3> 비준표의 작성절차를 나타낸 것이다.

<그림 2-3>

토지가격비준표 작성절차



다. 비준표의 구성

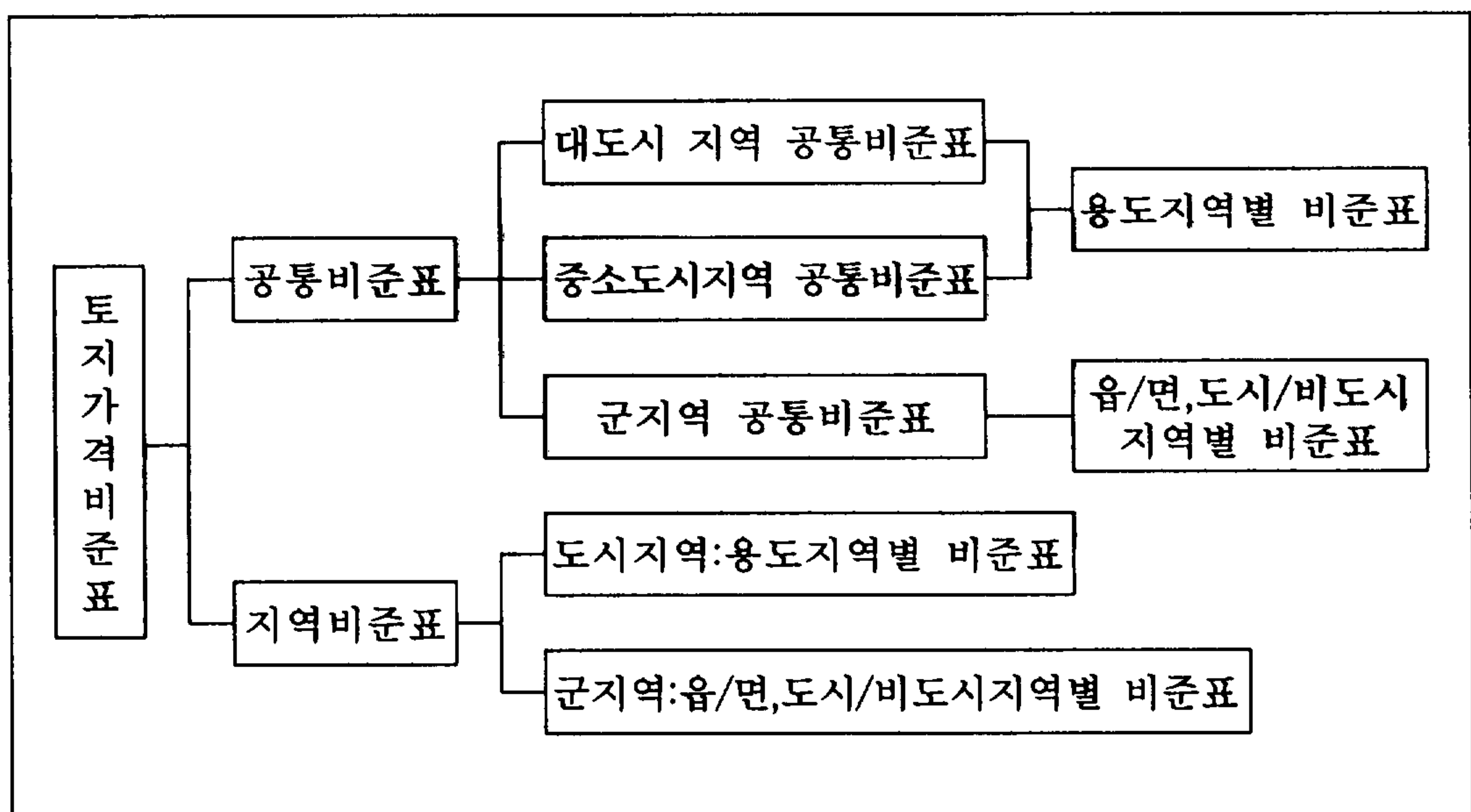
비준표는 전국공통 비준표와 지역비준표로 구성된다. 전국 공통비준표는 회소한 특성이어서 여러 지역에 걸쳐 한 개정도 분포되어 사용회수가 극히 제한적인 용도나 지역별로 가격배율의 변화가 유사한 항목, 사용빈도가 극히 일부지역에 국한되어 지역별로 작성할 실익이 적은 항목을 대상으로 작성한 것이다.

공통비준표는 대도시지역에 공통적으로 적용하는 대도시 공통비준표, 중소도시지역에 공통적으로 적용하는 중소도시 공통비준표로 구분된다. 공통비준표에는 용도지역, 용도지구, 지목, 토지면적, 도시계획시설, 기타 제한 구역, 토지형상, 방위, 철도 및 지상전철거리에 따른 배율, 폐기물처리장으로 부터의 거리에 따른 배율 등이 포함되어 있다.

개별공시지가 산정시 주로 사용하는 지역비준표는 지역별로 지가형성구조가 다양하여 배율 차이가 발생하는 요인을 중심으로 작성되며, 토지용도, 도로접면, 토지고저 등의 항목으로 구성되어 있다. 지역비준표는 시군구별로 작성되어 있어 당해 시군구만 사용할 수 있도록 되어 있다. 전술한 바와 같이 지역 비준표는 도시 지역의 경우는 용도 지역별로 작성되며, 군지역에서는 읍·면의 도시계획 구역과 비도시구역으로 구분되어 작성되어 있다.

<그림 2-4>

토지가격비준표의 구성



라. 비준표의 적용

토지가격 비준표에 제시된 가격 배율은 토지특성 변화에 대한 지가수준의 차이를 나타낸 것이다.

즉 표준지와 지가산정 대상토지의 토지특성이 서로 다른데 대한 상대적인 지가수준을 의미하는 것으로서 비교표준지와 지가산정 대상토지의 특성이 같으면 가격배율은 1.00이며 토지특성이 서로 다른 항목에 대해서 토지가격 비준표를 이용하여 가격 배율을 측정한다.

현행 토지가격비준표는 세로방향으로는 비교표준지(공시지가 표준지)가 가진 특성을 나열하고, 가로 방향으로 개별토지가 가진 특성을 나열하여 표준지와 대상토지간에 토지특성 차이에 따른 가격격차를 배율로 나타내주고 있다.¹²⁾

다음<표 2-3>는 주거지역 비준표의 예이다.

<표 2-3> A시 B구 주거지역 비준표 “예”

● 토지용도

대상토지 표준지	주거용	상업업무	주상복합	공업용	전	답	임야
주거용	1.00	1.34	1.24	0.98	0.73	0.66	0.54
상업업무	0.75	1.00	0.93	0.73	0.54	0.49	0.40
주상복합	0.81	1.08	1.00	0.79	0.59	0.53	0.44
공업용	1.02	1.37	1.27	1.00	0.74	0.67	0.55
전	1.37	1.84	1.70	1.34	1.00	0.90	0.74
답	1.52	2.03	1.88	1.48	1.11	1.00	0.82
임야	1.85	2.48	2.30	1.81	1.22	1.22	1.00

12) 건설교통부, 「지가공시에 관한 연차보고서」, 1999년

● 도로접면

대상토지 표준지	광대 소각	광대 세각	광대 한면	중로 각지	중로 한면	소로 각지	소로 한면	세각 (가)	세한 (가)
광대소각	1.00	0.97	0.91	0.91	0.86	0.81	0.77	0.76	0.73
광대세각	1.03	1.00	0.94	0.94	0.89	0.84	0.79	0.78	0.75
광대한면	1.10	1.07	1.00	1.00	0.95	0.89	0.85	0.84	0.80
중로각지	1.10	1.07	1.00	1.00	0.95	0.89	0.85	0.84	0.80
중로한면	1.16	1.13	1.06	1.06	1.00	0.94	0.90	0.88	0.85
소로각지	1.23	1.20	1.12	1.12	1.06	1.00	0.95	0.94	0.90
소로한면	1.30	1.26	1.18	1.18	1.12	1.05	1.00	0.99	0.95
세각(가)	1.32	1.28	1.20	1.20	1.13	1.07	1.01	1.00	0.96
세한(가)	1.37	1.33	1.25	1.25	1.18	1.11	1.05	1.04	1.00

● 고 지

대상토지 표준지	저 지	평 지	완경사	급경사	고 지
저 지	1.00	1.05	0.98	0.96	0.95
평 지	0.95	1.00	0.93	0.91	0.90
완경사	1.02	1.07	1.00	0.98	0.97
급경사	1.04	1.09	1.02	1.00	0.99
고 지	1.05	1.11	1.03	1.01	1.00

자료 : 채미옥, 「공시지가제도의 선진화 방향에 관한 연구」, 국토연구원, 1999

마. 비준표의 변천

토지가격비준표는 10년여의 수정보완 과정에서 그 체계가 처음의 비준표와 많이 달라졌다.

공시지가제도가 도입된 당시에는 전국의 지가를 계량적으로 분석할 수 있는 기초자료가 없었기 때문에, 한국토지공사 직원이 전국을 대상으로 약 67,000여 필지의 토지특성과 지가를 조사하였다. 따라서 1차토지가격비준표는 한국토지공사에서 조사한 자료를 기초로 작성하였다. 기초자료의 표본수가 적어 시군구 행정구역 단위별로 한 세트씩의 비준표를 작성하였다. 그로 인하여

용도지역별로 상이한 지가형성구조를 반영할 수 없는 한계가 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 2차토지가격비준표(1991년)부터는 30만 공시지가 표준지자료를 기초로 하여 시군구 용도지역별로 세분해서 작성하였다. 또한 표준지수가 30만 필지로 표본수가 늘었지만 표준지가 특정한 용도나 지역에 편중해서 분포해 있는 문제가 있었다.

4차 비준표(1993년)에서는 공통비준표의 적용을 좀 더 명확히 규정하기 위하여 대도시 공통비준표/중소도시공통비준표/군지역공통비준표로 구분하여 공통비준표를 지역의 위계체계별로 구분 적용하도록 하였으나 활용하는데 문제점이 여전히 남아 있었다. 즉 공통비준표는 각 지역별로 모두 비준표를 작성할 수 없는 경우에 다른 지역과 공통으로 사용할 수 있도록 만든 표이기 때문에, 지역에 따라서는 동일 항목의 비준표가 공통비준표와 지역비준표에 중복된다는 점이 문제점으로 지적되었다.

1994년 지가자동산정프로그램이 작성되면서 비준표체계의 일대 전환이 이루어지게 되었다. 5차 비준표(1994년)에서는 비준표 활용상의 혼란을 최소화 하고 지가자동산정프로그램을 쉽게 적용할 수 있도록 비준표 체계를 정비하였다. 공통비준표와 지역비준표간에 중복되는 항목을 배제하고 공통비준표와 지역비준표가 작성되는 토지특성을 구분하여 각각의 항목 수를 통일하였다.

이러한 비준표체계의 항목을 통일하고 정비하는 작업은 시군구별로 지가구조를 새롭게 분석하여 작성하는 과정을 거쳐야만 그 적정성을 높일 수 있다. 그러나 시간과 예산상의 제약으로 이러한 분석과정 없이 기존의 비준표를 기초로 비준표 항목과 체계를 조정하게 되었다. 이로 인해 기존의 지역비준표에는 포함되어 있지 않던 항목들이 일률적으로 추가되어 항목간 가격배율이 중복계상 될 수 있는 문제가 내재하게 되었다. 토지가격비준표 배율의 적정성과 관련된 근본적인 문제점은 이와 같은 획일적인 비준표 체계정비 작업에도 기인

하는 바가 크다.

이러한 문제점을 보완하기 위한 근본적인 해결책은 표준지분포체계와 연계하여 비준표를 전면적으로 재작성해야 하나 여기에는 막대한 예산과 시간이 소요되는 한계가 있다. 더구나 연도별로 비준표체계와 배율이 변화함에 따라 연도별 지가불균형이 발생하는 문제로 각 지역에서 비준표 배율의 수정을 반대하는 의견이 많았다. 표준지 분포와 연계성 결여, 비준표작성 및 활용체계의 부조화 같은 근본적인 문제점은 여전히 잔존해 있다.

따라서 6차 비준표(1995년) 이후부터는 비준표를 작성하는 작업범위를 소폭적인 수정 보완작업으로 전환하고, 일선 시군구의 의견 반영 비율을 높였다. 즉 연도별 지가균형을 유지하기 위하여 계량분석을 통해서 도출된 결과를 기초로 현지검증을 실시하고, 시군구 공무원의 의견을 감안하여 최종적인 배율을 확정하고 있다. 비준표를 작성하거나 배율을 재작성하는 지역도 용도지역이 새로 지정되거나 변경된 지역과 비준표 배율 수정을 요구하는 시군에 국한하여 비준표 배율을 신설 수정하고 있다.¹³⁾

3. 토지특성 조사와 지가산정

가. 토지 특성조사 내용의 변천

감정평가사가 평가한 표준지 가격을 계량적으로 분석하여 토지가격 비준표를 만들고 개별필지의 지가를 산정하기 위해서는 표준지와 개별필지에 대한 토지특성이 필요하다. 토지특성조사표는 이와 같은 목적으로 만들어진 것으로 지가에 중요한 영향을 미치는 항목과 토지정보로서 중요한 의미를 지니는 항목을 유형화하여 조사하도록 만든 표이다.

13) 채미옥, 「공시지가제도의 선진화 방향에 관한 연구」, 국토연구원, 1999

토지특성조사표는 처음 토지특성조사가 시작된 1989년도에는 52개 항목이 조사되었었다. 즉, 현재와 같은 토지이용상황이나 도로접면 상태만이 아니라 개발사업계획유무 및 시행여부, 개발사업지로부터의 거리 건물층수 등도 조사하였었고, 편의 및 유해시설물거리도 지금과 같이 급간으로 구분해서 조사하는 것이 아니라 도면상의 실제거리를 조사하였다. 또한 도로접면상태의 구분 체계도 17개로 구분되어 있었으며 토지이용도 37개로 구분되어 있었다.

1989년도의 토지특성조사는 한국토지개발공사의 직원들이 조사하였으며, 이 당시에 조사한 표본수는 67,000여 필지였다. 본격적인 공시지가가 1990년도부터 조사되었으므로 이때부터 토지가격비준표는 표준지공시지가 자료를 기초로 작성하였다. 따라서 표준지가격자료를 계량분석의 기초자료로 활용할 수 있도록 공시지가 표준지의 특성조사를 개별필지의 특성조사표와 동일한 형태로 조사하되, 도심접근성과 같은 거리변수를 추가로 조사하였다. 또한 조사의 편의성과 신속성, 객관성을 제고시키기 위하여 토지특성조사항목을 32개 항목으로 축소하여 조사가 어려운 개발사업 관련사항을 삭제하였다. 각종 편의 및 유해시설물에 대한 접근성도 4-6개 구간(50m이내/100m이/500m이내/1km이내/3km이내/그이상)으로 구분하여 조사하도록 함으로써 조사의 편의성을 제고시키도록 하였다.

그 후 1993년까지는 토지이용상황, 도로접면상태, 토지형상, 시설물 거리구분 등을 세분하였으나 특성조사항목은 32개항목으로 고정되어 있었다. 1994년도에 활용도가 낮은 항목을 대폭 삭제하여 22개 항목으로 축소하였고, 국토이용관리법상의 용도지역변경에 따른 용도지역구분 항목을 수정하였다.

「농지보전 및 이용에 관한 법」 개정에 따라 농지의 경우 절대농지/상대농지로 구분하여 조사하던 사항을 농업진흥지역/농업보호지역/농업진흥지역외로 변경하였다. 또한 토지이용상황을 주용도에 따라 집단화함으로써 지가산정의 편의성을 도모코자 하였다. 이외에 간선도로 및 도로포장여부 상하수도 유무 등을 삭제

하였고 편의 및 유해시설물 거리(전철역, 터미널, 기차역, 공항, 항만, 공원, 유원지, 변전소, 묘지, 화장장)도 대폭 삭제한 반면 계획도로를 추가조사 하도록 하였다.

1995년부터 공공시설물 거리 중의 학교거리 조사를 삭제하였고, 시설물 거리의 조사구간을 축소하였다. 그리고 도로접면 중 도시계획 도로를 조사항목에서 삭제한 반면 토지이용상황에 일부 공공용지와 특수필지 구분을 추가하였다. 이에 따라 토지특성을 조사하는 항목은 21개 항목으로 축소되었고, 1997년도에는 편의시설접근성 중 시장거리와 관공서거리를 삭제하여 토지특성조사항목이 19개 항목으로 줄어들었다.

그 후 1999년 현재까지 더 이상의 조사항목 축소는 없고 일부의 용어 수정이나 용어정의 내용 등을 수정하고 있다. 지금까지의 토지특성 조사표 수정내용을 보면 대부분 조사 항목을 삭제하여 축소하는 것이 주된 내용이었다.

조사항목을 삭제하게 된 주 동기는 토지특성에 대한 제한적인 인식, 조사의 어려움과 조사 소요시간 등이 그 이유였다. 표준지의 특성을 조사하는 감정평가사와 개별토지의 특성을 조사하는 공무원들은 토지특성조사표를 지가산정의 기초수단으로만 축소 인식하려는 경향이 매우 강하였기 때문에, 지가산정에 직접적으로 활용하지 않는 항목에 대한 삭제 의견이 많았다. 따라서 조사하기가 어렵다는 점과 조사시간이 많이 소요된다는 시군구 의견과 감정평가사의 의견에 따라 토지특성조사내용이 19개 항목으로 축소되는 결과를 가져왔다.¹⁴⁾

나. 지가산정

개별공시지가는 앞에서 언급한 바와 같이 평가를 통하여 가격을 알고 있는 토지(비교표준지)의 공시지가에 토지가격 비준표에 나와 있는 특성별 배율을 종합한 가격배율을 곱하여 산정하는 비교방식에 의한다.

14) 상계서, p38~40

이 비교 방식에 의한 토지의 가격 산정 절차는 산정의 기준이 되는 비교 표준지를 선정하여 조사된 당해토지의 특성과 비교표준지의 토지 특성을 서로 비교한 후 토지가격비준표에 나와 있는 특성별 배율을 종합하여 가격배율을 산출하고 이와 같이 산출된 가격배율을 비교표준지 공시지가에 곱하여 한다.

이러한 가격배율산출 및 지가산정은 일선 공무원들이 수작업으로 산정하므로써 많은 인력과 시간이 소요될 뿐 아니라, 계산결과의 정확성도 결여되어 있었다. 이와 같은 문제를 해결키 위해 건교부에서는 PC를 사용하여 신속 정확하게 개별공시지가를 조사평가 할 수 있도록 개별공시지가 자동산정 프로그램 ALPA SYSTEM¹⁵⁾을 개발 공급하여 1994년 전국 97 시·군·구에서 활용하기 시작하여 1995년도에는 전국 206개 시·군·구에서 1996년부터는 전국 모든 지역에서 활용하고 있다.

개별 공시지가를 정확하게 산정하기 위해서는 토지특성조사 비교표준지 선정 및 가격격차 분석이 보다 정밀하게 이루어져야 하는데 토지특성 조사에 대하여는 앞에서 설명하였으므로 비교표준지의 선정에 관하여 알아보겠다.

비교표준지는 지가형성에 관한 지역요인과 개별요인이 같은 표준지를 선정하는 것이 좋으나 하나의 표준지를 기준으로 지가를 산정하여야 할 개별필지의 비율이 전국 평균 58:1이 되고 선정자의 임의성이 개입될 수 있기 때문에 모든 조사대상 토지마다 토지특성이 같은 표준지를 선정하기는 어렵다. 그러므로 그 중에서도 유사한 토지특성을 가진 표준지를 비교표준지로 선정할 수 있도록 조사대상 토지와 토지이용상황이 같은 표준지를 선정하도록 기준을 정하였다.

토지가격 비준표를 사용하여 지가를 산정하였어도 토지가격 비준표에 반영되지 아니한 토지특성 때문에 지가산정에 일부 착오가 있는 점을 감안하여 감정평가사의 검증을 받아 열람을 한 후 시·군·구 토지 평가위원회에서 심의하여 시장, 군수, 구청장이 조정할 수 있게 하였다.

15) Automatic Land Appraisal System

제 4 절 공시지가의 적용

공시지가의 적용은 표준지 공시지가와 개별 공시지가를 적용하는 경우로 구분할 수 있다. 표준지 공시지가의 경우는 공시지가를 기준으로 하되 평가등의 방법에 의해 간접적으로 적용하고 개별공시지가는 표준지 공시지가를 기초로 산정된 개별 필지의 지가를 직접 적용한다.

따라서 양자는 다같이 공시지가를 적용하는 점에서는 같더라도 표준지 공시지가를 적용하느냐 아니면 개별공시지가를 적용하느냐에 따라 가격 수준이 어느 정도 다를 수밖에 없다.¹⁶⁾

가. 표준지 공시지가의 적용

표준지 공시지가는 직접 개별 공시지가를 적용하여 공적지가를 산정할 수 없는 경우에 적용되는데 적용대상이 되는 것은 다음과 같다.

- ① 공공유지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상,
- ② 국·공유지의 취득 또는 처분,
- ③ 국토이용관리법에 의한 유흥지의 매수 또는 토지매수,
- ④ 징발법에 의한 토지의 징발에 대한 보상,
- ⑤ 도시계획법 기타 법령에 의하여 조성된 공업용지·주거용지·관광용지 등의 공급 또는 분양,
- ⑥ 토지구획정리사업·도시재개발 또는 경지정리를 위한 환지·경매·재평가
- ⑦ 토지의 관리·매입·매각·경매·재평가를 위하여 토지의 가격 산정

표준지 공시지가를 적용할 때 가장 중요한 원칙은 균형유지이다. 균형을 유지한다는 것은 공적지가의 산정대상이 되는 토지와 가격 산정의 기준이 된 인근의 표준지를 비교하여 그 가격 산정이 합리적으로 설명될 수 있는 범위 내

16) 박병식의 4인, 「감정평가 및 공시지가제도 개선방안에 관한 연구」, 한국감정평가협회, 1999

에서 결정되어야 한다.

그리고 공적지가 산정목적에 따라 가감조정하는 것인데 국가등이 토지가격의 산정시 필요하다고 인정하는 때에는 산정된 지가를 소정의 목적에 따라 가감적용할 수 있다.¹⁷⁾

<표 2-4> 표준지 공시지가의 적용대상과 적용방법

적 용 방 법	적 용 지 가	관 련 법 규
표준지공시지가를 기준으로 평가	공공용지의 협의 매수가격	공특법·토지수용법
	토지구획정리사업의 환지 및 청산	토지구획정리사업법
	국유재산(잡종재산)의 매각예정가격	국유재산법
	공유재산(잡종재산)의 매각·교환가격	지방재정법
공시지가와 토지 가격비준표를 사용하여 산정	개별공시지가	지가공시법
	선매하는 토지가격	국토이용관리법
	매수청구된 토지의 매수가격	국토이용관리법
	유희지의 매수가격	국토이용관리법
	초과소유부담금이 부과된 택지의 매수 청구시 매수가격	택지소유상한에 관한 법률

나. 개별공시지가의 적용

개별공시지가는 활용도가 표준지 공시지가에 비해 광범위하다. 즉 각종 토지 관련 조세와 부담금의 산정자료로 쓰이고 농지 및 산림의 전용 부담금, 국공유 재산의 사용료 등으로 활용되며 세부적인 내용은 다음과 같다.

17) 지가공시법 제10조 1항

① 국세에는 양도소득세 법인세중 특별부가세, 증여세, 상속세

② 지방세에는 종합토지세와 취득세, 등록세가 있다.

이중에서 지방세인 종합토지세, 취득세, 등록세는 일정율을 곱하여 과표를 산정한 다음 다시 세율을 곱하는 방식으로 적용하고 나머지는 대부분 개별공시지가, 또는 그 차액에 직접 세율을 곱하는 방식으로 한다.

<표 2-5> 개별공시지가의 적용대상과 방법

적 용 대 상	적 용 방 법
국 세 • 양도소득세 • 법인세중 특별부가세 • 증여세 • 상속세	• 취득시점과 양도시점의 개별공시지가의 차이×세율 • 취득시점과 양도시점의 개별공시지가의 차이×세율 • 개별공시지가×세율 • 개별공시지가×세율
지 방 세 • 종합토지세 • 취득세 • 등록세	• 개별공시지가×적용비율×세율 • 개별공시지가×적용비율×세율 • 개별공시지가×적용비율×세율
토지공개념제도 • 토지초과이득세 • 택지초과소유부담금 • 개발부담금	• 과세기간 개시일과 종료일의 개별공시지가 차이×세율 • 개별공시지가×부담금 적용비율 • 개발시점과 완료시점의 개별공시지가 차이×부담금 적용비율
기 타 • 농지전용부담금 • 산림적용부담금 • 국공유재산의 대부 / 사용료	• 전용대상 농지의 개별공시지가×부담금 적용비율 • 전용대상 임야의 개별공시지가×부담금 적용비율 • 대부/사용허가대상 토지의 개별공시지가×대부 / 사용료율

다. 기 타

개별공시지가는 토지공개념제도에 의한 개발부담금과 택지초과 소요부담금
토지초과 이득세의 산정기준이 된다.

그리고 농지 및 산림의 전용 부담금은 부과대상 토지의 개별공시지가의 범위
안에서 부과기준을 적용하여 징수하고 국공유지의 대부 또는 사용료는 재산평정
가격에 일정율을 곱하여 산정한다.

제 3 장 외국의 공시지가제도

1. 독 일

독일(동독이전의 서독)은 공적지가제도가 가장 먼저 확립된 국가라 할 수 있다. 일찍이 1930년대 이후 지가의 급상승, 부동산 투기 등 지가문제가 토지정책의 핵심이 되어 왔던 독일은 1936년 10월 지가동결을 위한 지가정지령을 발표하여 지가 안정을 꾀하였다. 그 후 1960년 토지관련 기본법인 연방건축법을 제정하여 지가정지령을 폐지하고 전문가에 의한 감정평가제도를 도입하는 한편, 토지시장의 질서를 바로잡고 적정가격을 유지하기 위하여 표준지가 공시제도를 도입함으로써 오늘날의 공적지가체계를 확립하였다.

대표적인 공적지가로는 각종 토지거래의 기준 및 공공용지의 취득에 따른 손실 보상의 기본으로 삼기 위한 공시지가와 과세시가표준액 결정의 기초가 되는 통일가격을 들 수 있다. 공시지가는 국민이 신고한 매매가격을 표준으로 하여 정부가 조정하여 결정하며, 매년 1월 1일을 기준으로 고시한다. 일반 국민이 토지의 양도·교환 등에 관한 계약을 하는 경우에 공증기관은 각 지방정부에 설치된 감정위원회에 양도·교환 등에 관련된 서류를 송달하여 지시를 받으며, 지방정부의 감정위원회에서는 국민의 거래신고가격과 자체로 조사한 시장가격을 기초로 매매가격 사례집을 작성한 후 시장가격과의 괴리여부·인근지가와의 형평성 등을 심사·조정하여 표준지의 가격으로 일반에 고시한다.

공시된 가격은 법적 구속력이 있는 것은 아니나 매매가격을 기초로 산정하기 때문에 시장가격과의 균형성을 유지할 수 있으며, 궁극적으로는 토지이용의 효율성 제고에 큰 역할을 하고 있다. 또, 대부분의 국민은 토지거래 시 공시 지가를 기준으로 삼을 뿐만 아니라, 감정평가위원회의 지가평가를 받아 활용할

정도로 정부의 공적지가에 대한 공신력을 갖고 있다.

독일의 공시지가는 우리나라나 일본과는 달리 토지평가의 기준이 되는 것이 아니라 실제 매매사례가격이 기초가 되기 때문에 시장가격에 보다 근접하여 있다. 따라서, 공시지가 자체가 토지가격 결정을 유도하고 지가의 안정에 많은 기여를 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 통일가격은 소득세·법인세·취득세·재산세 등 각종 과세표준에 통일적으로 적용되며, 부동산 유형별로 평가방식을 달리하여 적용하고 있다. 통일가격은 매 6년마다 한 번 조사하게 되어 있으나 1964년 최초로 조사한 이래 1974년, 1985년에 개정한 것으로 조사된다. 그러나, 통일가격은 시가의 50~60% 수준에 지나지 않아 가격조사 비용의 낭비, 과세 형평의 문제, 토지소유자와 소유하지 않은 자 사이의 불공평 등 실제 운용에 있어서는 많은 문제를 내포하고 있는 것으로 알려지고 있다.

2. 일 본

일본은 과거의 우리 나라와 같이 다원화된 지가체계를 갖고 있다. 즉, 지가공시법에 의하여 국토청이 산정·고시하는 공시지가, 국토이용계획법에 의하여 都, 道, 府, 縣지사가 부동산 감정사의 감정평가를 기초로 고시하는 기준지가격, 재산세 등 토지과세의 기초가 되는 고정 자산평가가격 및 상속세 평가가격이 별도의 방식으로 산정 고시되고 있다.

전후 지가급등이 국민경제의 건전한 발전과 국민생활 안정에 중대한 영향을 미치게 되자, 1969년 지가공시법(법률 제49호)을 제정하고 1970년부터 지가공시 제도를 실시하였다. 지가공시제도는 부동산 감정평가제도를 수립하고 표준지가를 정기적으로 공시함으로써 일반인들이 합리적이고 적절한 지가수준을 파악할 수

있도록 하고 부동산 시장에서 적정한 지가가 형성될 수 있도록 함에 있다. 표준지 가격은 당해 연도 1월 1일을 가격시점으로 하여 표준지의 단위면적당 적정가격을 매년 4월 1일 이전에 공고하도록 하고 있다.

공시된 가격은 부동산감정사 등의 토지평가의 기준이 되며, 공공사업용지의 취득가격 산정의 기준이 되고 수용토지에 대한 보상금 산정의 기준이 된다. 또한, 지가공시제도 일반의 토지거래가격에 대해 기준을 부여하고, 국토이용 계획법에 의한 토지거래 규제에 있어서 토지가격 산정의 기준, 지방공공단체 등의 매수가격 산정기준 및 지방자치단체의 기준가격 산정의 기준이 된다.

표준지의 정상가격은 토지감정위원회가 2인 이상의 부동산감정사 또는 부동산 감정사보의 감정평가를 통하여 산정하고, 그 결과를 심사한 후 필요한 조정을 거쳐 결정한다. 지가공시법은 부동산감정사 또는 부동산감정사보가 표준지의 감정평가를 행할 때에는 거래사례비교법, 수익환원법 및 원가법의 3방식에 의해 산정한 가격을 감안하여 적정가격을 산정하도록 규정하고 있으며, 표준지 가격 결정을 위한 표준지 감정평가서 서식에 3방식을 적용한 가격산정 과정이 명확히 기재되도록 하고 있다. 표준지의 선정 및 그 정상가격의 판정과 공시 등은 1969년 7월 1일부터 건설성에서 담당하였으나 1973년 6월 국토청 설치법의 제정과 더불어 국토청에 이관된 토지감정위원회가 전담하고 있다. 일본 지가체계의 근간을 이루는 공시지가는 도시구역내의 토지를 대상으로 조사·평가하며 각종 토지거래 및 매수의 기준이 되고 있다. 공시지가의 공시는 도시계획구역에 대하여만 실시한다. 1998년 지가공시는 도시계획구역 전역을 대상으로 행하였으며, 표준지 설정구역은 전국의 시가화구역 및 시가화조정구역으로 구분된 약 97,502km²에 달하며, 대상 市町村은 2,019개에 달하고 있다.

한편, 都, 道, 府, 縣은 표준지 분포 밀도를 늘리거나 기준지를 따로 설정하여 당해 연도 7월 1일을 가격시점으로 하여 기준지의 가격을 매년 10월 1일 기준으로

공고하고 있다. 都·道·府·縣의 지사가 국토이용계획법의 규정에 이해 기준 가격(허가신청에 관계되는 토지소유권의 가액, 불허가 경우의 토지소유권의 매입가격, 신고에 관계되는 토지소유권의 가액 및 유허토지의 매입가액)을 산정 하는 경우에는 공시지가를 기준으로 산정한다.

3. 중 국

중국은 1978년 개혁·개방화 정책이 시행된 이래 주로 외국 자본유치를 위해 토지의 소유와 사용이 분리되고 토지사용도 유상·기한부사용이 인정됨은 물론 토지사용권의 양도도 인정되었다. 이 과정에서 토지사용권의 불하 및 양도의 대가로서 지가개념이 발생하였고, 도시토지를 중심으로 부동산 시장이 확대되었다. 중국의 공적지가제도는 토지사용제도의 개혁과정에서 수립되었다. 1987년 9월 심천시가 외자기업에 대해 국유토지사용권을 양도하여 지가문제에 관한 연구를 촉진할 수 있는 계기를 마련하였으며, 1988년 4월에는 중화인민 공화국 헌법과 중화인민공화국 토지관리법의 수정안이 통과되어 토지사용권을 법에 의거해 양도할 수 있도록 허가함으로써 토지평가와 관리업무에 있어서 그에 상응하는 법률적 기초를 제공하였다.

이어 1989년에는 토지의 등급판정 작업과 기준지가에 대한 연구를 남경시, 대련시 등 주요 도시에서 실시하였다. 이어 1990년 5월 도시국유토지사용권 양도·이전에 관한 잠정조례, 1993년 6월 도·농 토지감정규정을 제정하여 기준지가와 標定地價를 중심으로 하는 지가체계, 지가평가 절차와 기준, 방법 등을 규정하여 기준지가의 이론적·법률적 체계를 갖추었다. 한편, 1994년 7월 공포한 중화인민공화국 도시부동산관리법 제32조는 “기준지가, 표정지가 및 각종 주택의 가격을 정기적으로 확정하여 공표해야 한다.”고 규정하여 기준지가를 중심으로 하는 지가공시제도가 성립하게 되었다. 중국의 대표적 공적지가인

기준지가는 주로 토지시장 질서 확립, 토지거래의 합리화, 토지수의 분배의 효율화, 토지사용권 불하가격 산정의 기준, 합리적인 토지세 징수 등 행정목적으로 이용되며, 정부의 토지감정위원회 또는 부동산회사 소속 토지평가사가 2년마다 정기적으로 평가하고 있다.

최근, 기준지가를 중심으로 하는 지가공시제도는 많은 문제점이 노정되고 있다. 주요 문제점으로는

- ①도시와 농촌 간의 표본 분포의 차이로 기준지가를 응용하여 지역간 지가의 형평을 맞추기가 어렵다.
- ②토지등급별 평균가격 개념을 갖는 기준지가는 토지거래 가격의 참고가 되기 어렵다.
- ③광범위한 지역에서는 지가의 개별성의 차이가 크므로 기준지가와 종지지가 2~3배의 차이가 날 수도 있으며, 기준지가가 시가에 근접하기에 한계가 있다.
- ④기준지가 조사·평가의 업무량이 과다하고 비용과 인력이 많이 소요되며, 동태조정이 어렵다. 따라서 객관적으로는 기준지가의 효용성이 떨어진다.
- ⑤토지감정위원회의 대다수로 공신력이 떨어진다.
- ⑥아직도 많은 도시에서는 기준지가를 공포하지 않고 있으며, 가격산정의 과정에 행정공무원이 비밀리에 관여·조작하는 경우가 많다.
- ⑦중국의 지가공시제도는 그 내용과 형식이 아직 성숙되지 못한 초기단계에 있는 점 등을 들 수 있다.

따라서, 최근에는 지가평가의 파악, 과세·토지사용권 양도가격 결정 등 행정

목적의 달성 등을 위하여 표준종지지가제도로의 개선을 추진하고 있다. 이는 일정한 지역·용도·효용성 등에 대표성을 갖는 표준상태의 표준지를 선정하고 전문 감정인이 정기적으로 그 표준지의 지가를 감정하여 공포하는 제도이다. 기준지가와 함께 중국의 공적지가제도의 근간을 이루는 것으로는 표정지가가 있다. 기준지가가 각급 토지 혹은 일정한 지역의 토지이용 분류에 따른 토지 사용권의 평균가격이라면 표정지가는 개별획지에 대한 특정가격이라 할 수 있다.

4. 대 만

대만은 독일과 일본, 우리 나라의 제도를 복합적으로 채택하여 지가를 공시하고 있으며, 공적지가의 성격을 띠는 것으로는 규정지가와 공고토지현가를 들 수 있다. 규정지가는 소위 평균지권의 개념 아래 지가상승에 따른 이익이 사인에게 귀속되는 것을 방지하고 불로소득을 제거하여 지가상승 이익이 사회에 공평하게 환수되도록 하는 데에 목적이 있으며, 이의 범주에는 공고지가 (토지법에서는 ‘표준지가’라 함)와 신고지가로 구분할 수 있다.

중국의 기준지가를 중심으로 하는 지가공시제도는 얼핏 우리 나라의 공시지가제도와 유사하나, 기준지가는 지역의 평균가격인 점에서 공고지가와는 성격이 다르다. 반면, 표준종지제도는 일정한 지역, 용도의 대표성을 갖는 표준지를 선정하여 지가를 공시하는 것으로 내용 면에서는 우리 나라의 표준지 공시지가와 유사하다. 한편 표정지가는 우리 나라의 개별공시지가에 해당하는 개념이다.

“평균지권”사상은 손문이 제창한 삼민주의 중 “지권의 평균, 자본의 절제” 등이 중심개념인 민생주의를 구체화한 사상이라 할 수 있다. “평균지권”의 기본이념은 토지의 이용을 다하여 생산성을 향상시키고, 토지에서 얻은 이익은 국민전체가 공동으로 향유한다.” 라는 내용이 중심이 되고 있으며, 이러한 정책

목적은 달성하기 위하여 대만 정부는 "평균지권조례"를 제정하였다.

또한 이를 구체적으로 실행하기 위해 지가의 규정, 지가에 의한 납세, 지가에 따른 토지의 매수와 지가의 상승을 공공에 귀속하는 규정을 적용하고 있다.

규정지가는 토지의 가격을 전문 평가사에 의하지 않고 토지소유자 자신이 신고하는 가격을 참고로 하여 정부가 조정·결정하는 것으로 토지보유세인 지가세의 부과시 적용된다. 규정지가는 원칙적으로 3년에 한번 개정하는 것을 원칙으로 하지만 지가안정으로 개정의 필요성이 없을 경우에는 개정하지 않을 수도 있다. 지가를 규정하기 위해서는 먼저 정부가 각각의 지가구역으로 나누어 각 구역의 지가를 정하고 이를 지가평의위원회의 평의를 거친 다음 각 지가 구역내의 각 필지의 토지가격을 산정해 공고한다. 이 공고지가가 80~120%의 범위 내에서 각 소유자가 신고를 하고 그 신고가격이 지가세의 부과기준이 되며, 이 과정에서 정해진 가격을 규정지가라고 한다.

“신고지가”는 공고지가가 공고된 후 공고지가를 근거로 일정기간 내에 자기 소유토지의 토지가격을 지방정부에 신고하는 가격을 말하며, 이는 토지 소유자가 자기의 지가를 신고하기 전에 참고할 수 있도록 공고하는 가격이다.

“공고지가”와 신고지가“를 비교 검토하여 최종적인 지가가 공시되는데 이를 “규정지가“라 한다. 즉, “공고지가“는 토지소유자에게 지가를 참고하도록 하는 것으로, 지가를 신고한 결과는 자가세부과에 근거가 되며, “공고지가“는 처음 지가를 규정하거나 지가를 다시 규정하는 연도에 공고하게 된다.

토지소유권자는 지가공고 신고기간 내에 자발적으로 지가를 신고하고, 그 지가신고의 범위는 공고지가의 $\pm 20\%$ 로 제한한다. 즉, 만일 토지소유권자가 신고한 지가가 공고지가의 120%를 초과하면, 공고지가의 120%로 그 지가를 신고하며 신고기간 내에 지가를 신고하지 않으면 공고지가로 지가를 신고한 것으로

로 간주된다. 국민이 지가신고를 높게 하면 토지증가세, 지방세 등의 세금이 높아지고, 낮게 신고하면 공공기관이 그 가격으로 구매하기 때문에 80%이상이 적정가격을 신고하므로 지가 안정 및 투기억제와 개발이익환수 등에 기여하고 있다.

공고현가는 직할시나 현·시정부 기관이 관할구역 내의 토지 가격을 조사·평가한 후 지가평의회 심의를 거쳐 확정하며, 매년 7월 1일 공고한다.

공고현가는 토지의 거래·이전시 증치세의 기준 또는 토지수용시 보상액 산정 및 심사의 기준이 되며, 매년 공고하고 있다. 다만, 지가를 새로 규정하는 연도에는 공고현가가 곧 공고지가가 된다. 공고 현가는 토지증치액 및 보상징수를 계산하는 표준일 뿐만 아니라 담보 평가의 기준, 개인간의 토지 매매가격을 신고하거나 토지 저당권을 설정할 경우의 기준이 되는 등 그 중요성이 커지고 있다.

5. 영 국

영국의 부동산업은 매우 전문화되어 있다. 1999년 5월 현재의 부동산업 주소록에 의하면 경매 전문가, 재산서비스, 교환평가, 부동산 개발 및 투자회사, 경제 개발 공무원, 변호사 재산서비스로 크게 6개로 구분되고 있다. 감정평가 시장도 전문화되어 있고, 감정평가사들이 종합부동산회사에 참여하여 중개, 평가, 컨설팅 등을 할 수 있도록 하고 있다. 교환평가의 경우 농산물, 목재, 주차장, 호텔 등 약 30종류로 분류되어 있다. 영국에서는 부동산업 전반에 걸친 일반적 사항만 1979년에 입법화된 Estate Agents Act등에 명시되어 있을 뿐, 감정평가의 법적 요건등은 법으로 명시되어 있지 않다. 업무지침이나 감정평가사 자격등은 왕립감정인협회 규범집인 「자산평가실무지침」에 명시되어 있다. 공적평가는 독립된 평가기관인 평가청이 수행을 하고 있고, 사적 평가는 일정 분야에 특화된 왕립감정인협회가 담당을 하고 있다. 평가청은 내국세청의 독립된

집행부로서 광범위한 토지 및 건물의 평가를 수행하고 있고, 지방세(주거용 및 비주거용 부동산)의 과표산정, 양도소득세 및 상속을 위한 평가, 보상평가, 국공유재산의 매각·매수 평가등 다양한 활동을 하고 있다. 평가청은 약 85년 이상의 역사를 가지고 있는 공적평가기관으로서 정부부처, 집행기관, 보건 및 지방당국, 기타 공공기관에 평가서비스를 제공하고 있고, 현재 전국에 24권역, 85개 지점을 두고 있으며 직원은 약 4,000명 정도이다. 평가청은 현재 24개 지역군별로 고객센터 전담관리인을 두어 수요자 중심의 경영을 실시하고 있다.

6. 미 국

미국도 공적평가와 사적평가는 구분되어 있다. 공적평가는 지방정부별로 부동산세 평가관이 평가를 담당하고 있다. 즉 공적평가는 컴퓨터에 의한 대량평가모형에 의해 부동산가격을 산정한다. 미국의 감정평가사는 1989년 금융기관개혁시행안에 의해 1992년 12월 31일 이후부터 비정부에 의하여 인증된 주인평가사나 허가된 주허평가사 제도가 도입되었다. 주인평가사나 주허평가사는 주에서 실시하는 자격시험을 통과하고 최소한의 경력을 갖추으로써 주어진 관할지역내에서 업무를 수행한다. 미국 감정평가제도는 각 주마다 개별적으로 감정평가위원회를 설립해 놓고 감정평가활동을 통제하고 있다. 연방정부는 감정평가 분과위원회를 통하여 각주의 감정평가 활동을 통제한다. 감정평가재단소속 평가자격위원회와 평가기준위원회를 통해 미국감정평가기준인 「통일전문평가기준」을 제정하고 집행여부를 감시·감독하고 있다. 통일전문가기준은 평가방법과 기준, 자료수집 방법, 평가서 작성 등에 대해 구체적으로 규정한 기준으로써 공적평가와 사적평가에 모두 적용되는 기준이다.

7. 뉴질랜드

뉴질랜드에서 감정평가를 대표하는 법안은 1948년에 제정된 평가사법을 들 수 있다.

평가사법은 감정평가사에 대한 법적인 면허사항이 명시되어 있다. 평가사법은 수수료를 받고 토지평가를 수행하고 싶은 평가사들은 평가사등록위원회에 등록하고, 현재 유효한 연간 실무면허증을 소유하도록 의무화하고 있다.

뉴질랜드에서는 공적평가와 사적평가에 대한 제한이 없이 경쟁계약에 의해 조세, 보상, 국고유지 매입·매각 등의 모든 평가업무를 수주하고 있다. 그러나 이러한 자유경쟁체제 도입은 수 십 년간 정부주도로 공적평가를 수행하면서 축적된 정보와 기준 등이 있어서 자유경쟁에 의해 민간이 평가를 하더라도 이에 대한 질을 통제관리 할 수 있는 충분한 기반이 정비되어 있기 때문에 가능한 것이다.

기타사항으로 단독주택의 경우 대량평가시스템을 운영하고 있다. 공적평가기구는 정확한 실거래가격을 수집할 수 있음은 물론이고, 거래정보외의 대량평가시스템에 필요한 항목을 조사하여 '대량평가자료'라 하여 별도로 관리하고 있다. 대량평가를 위해 조사하는 항목은 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 총 20개 항목으로, 토지이용부터 조망경관까지 조사하고 있다. 뉴질랜드에서는 이들 항목을 기초로 대량평가모형을 작성하여 지가를 산정하고 있다.

이와 같이 평가에 필요한 각종 속성정보가 행정수행 과정에서 자동적으로 수집 보관되는 시스템이 갖추어진 선진국의 사례는 우리의 공적평가정보 구축에 좋은 준거기준이 될 수 있다.

<표 3-1>

대량평가자료

구 분	조 사 항 목
• 주변지역 환경	• 양호에서 불량까지 5단계로 구분
• 도로 접근성	• 도로접, 도로후면, 도로안쪽
• 경사도	• 하방급경사, 하방중경사, 평지, 상방완경사, 상방급경사
• 조경수준	• 불량, 보통, 우수
• 전망(조망)	• 조망무, 수변조망 경관, 기타조망 경관
• 조망의 범위	• 전혀없음, 약간 있음, 보통있음, 조망범위광범위
• 주택의 유형(질)	• 목조건물, bach, villa, bungalow, 구옥, 현대식 주택...
• 주택수리 정도	• 주택수리 했음, 않했음
• 경제건축년수	• ()년
• 주공간 상면적(Main Floor Area)	• 침실, 거실, 부엌, 화장실, 홀 등 주공간 면적 ()km ²
• 총상면적(Total Floor Area)	• ()km ²
• 건물기초의 상태(Poor Foundation)	• 기초튼튼, 기초부실
• 베란다(Deck)	• 있음, 없음
• 세탁장, 작업장	• 있음, 없음
• 기타 공작물(수영장, 테니스장 등)	• 있음, 없음
• 도로의 교통편의성(차량통과 가능도로)	• 차량진입가능, 불가능
• 도로포장	• 포장, 비포장
• 창고	• 있음, 없음
• 주변 불일치 건물	• 있음, 없음

8. 외국제도의 평가

위에서 일본·중국·미국·영국 등 공적지가제도를 채택하고 있는 주요 국의 지가제도와 문제점 등을 개괄하였다. 일본의 공적지가제도는 공시가격이 실거래가격에 비해 현저하게 저평가되고 있는 점, 공시지가 산정의 기초가 되는 표준지의 선정과정에 자의성이 크고 일관된 기준이 없이 형식적으로 운용되고 있는 점, 다양화·고도화되고 있는 현대적 토지이용 추세에 적절히 대응하지 못하고 있는 점 등의 많은 문제를 안고 있다. 또한 공시지가의 결정과정에서 수익환원 방식을 적용함에 있어 수익환원에 필요한 제반 시장자료(수익·경비·환원이율 등)의 확보 여부 및 활용 측면은 별개로 하더라도 대상 필지수·시간·인력 등 비용적 관점에서 볼 때 우리 나라와는 많은 차이점이 있다. 대만, 중국등은 공시지가의 결정시 관련법(규정)에 3방식을 적용하도록 규정되어 있으나, 현실적으로는 비교방식에 의존하고 있으며, 기타방식 특히, 수익환원방식에 대하여는 적용을 하지 않고 있다. 그 이유는 우리 나라, 일본 등과 같이 수익·경비·환원이율 등 수익환원요소에 대한 시장자료가 충분치 않거나 또는 조사체계가 전혀 갖추어지지 않고 있기 때문이다.

독일, 대만은 공적지가의 결정에 기초가 되는 가격으로서 국민이 자율적으로 신고한 가격이 되며, 이를 기초로 정부는 적정수준과의 괴리여부·객관적으로 신고하였는지의 여부·인근지가와의 형평성 여부등을 심사하여 적절한 조정과정을 거친 후 최종가격을 결정하고 있다. 이는 정부의 공적지가 산정에 대한 국민의 인식 제고 및 신뢰감 확보의 차원에서 바람직한 제도라 생각되며 특히, 공적지가는 지역간·개별소유자간의 형평 유지를 위한 과세·보상평가 목적에 한정하여 적용하고 개별토지의 평가·거래 등의 활용에 공적지가의 구속을 받지 않게 한 점은 토지 등 부동산 시장의 자율적 기능을 위하여 중요한 역할을 하고 있다.

제 4 장 공시지가제도의 문제점

제 1 절 적정가격에 관한 문제

표준지 공시지가라함은 지가 공시법의 규정에 의한 절차에 따라 건설교통부장관이 조사 평가하여 공시한 표준지의 단위 면적당(m^2) 가격을 말한다.

단위 면적당 가격이란 적정가격을 말한다. 그리고 적정가격이라 함은 해당토지에 대하여 자유로운 거래가 이루어지는 경우 합리적으로 성립한다고 인정되는 가격을 의미한다.

그러나 이 적정가격에 대한 정확한 개념이 실정되어 있지 못하다. 일부 학자나 전문가들은 합리적 당위가격(Sollen)¹⁸⁾으로 해석하고 다른 일부는 실체적 현실가격(Sein)으로 해석하고 있다. 즉 적정가격을 구 국토이용관리법상의 정상가격 개념과 동일한 것으로 보는 일원론과, 정상가격은 현실의 존재가격이고 적정가격은 가치 지향적인 당위가격으로 서로 다르다는 이원론이 대립되어 있다.

그러나 문제의 핵심은 일원론과 이원론에 있는 것이 아니라 공시지가를 평가하는데 있어 시장에서 거래되는 가격의 어디까지를 적정가격으로 보느냐에 있다.

적정가격에 대한 평가관점을 분류해보면 크게 개발이익 배제주의와 시장가격 주의로 나누어 볼 수 있다.

개발이익 배제주의는 시장거래 가격은 개별적이고 특수한 사정이 반영된 가격이기 때문에 이를 정상가치로 환원시키기 위해 반드시 사정보정의 절차를 거쳐야 한다는 것이다. 따라서 적정가격은 사정보정이라는 감정평가 절차에 의해 투기적인 요소가 배제된 가격이므로 실거래 가격과 구별된다는 견해이다.

시장가격주의는 현실의 시장 상황을 인정하는 입장이다. 개발이익도 당시의 시장

18) 합리적인 시장에서 극히 정상적으로 성립될 수 있는 가격으로서 어떤 조건이 수반되지 않은 상태에서 대상물건이 갖는 순수한 고유가치를 정상적으로 반영하는 절대적인 가격

상황을 반영하는 시장거래 가격이므로 비정상적이라고 할 수 없고 따라서 현실의 시장거래 가격에 기초하여 평가하는 것이 합리적이라고 주장하는 견해이다.

이와 같이 적정가격에 합리성에 대한 견해가 일원화되어 있지 않기 때문에 공시지가 평가에 있어 일관성이 결여된 경우가 가끔 나타나고 있다.

다음 <표4-1> 은 개별공시지가 연도별 이의 신청 처리현황으로서 이의 신청이 지속적으로 증가하고 있다.

<표 4-1> 개별공시지가 연도별 이의 신청, 처리 현황 (단위 : 필지)

구분	조사필지	이의신청			처리결과		
		소계	상향요구	하향요구	상향조정	하향조정	기각
'91	24,966,930	17,567 (0.07%)	3,424 (19.5)	14,143 (80.5)	1,237 (7.0)	6,239 (35.5)	10,091 (57.6)
'92	25,127,836	19,980 (0.08%)	4,980 (24.9)	15,000 (76.1)	3,578 (17.9)	6,169 (30.9)	10,233 (51.2)
'93	24,979,648	219,844 (0.88%)	16,894 (7.7)	202,950 (92.3)	11,681 (5.3)	139,556 (63.5)	68,607 (31.2)
'94	25,317,841	45,080 (0.18%)	15,511 (34.4)	29,569 (65.6)	8,239 (18.3)	16,965 (37.6)	19,876 (44.1)
'95	25,529,731	47,873 (0.18%)	16,865 (35.2)	31,008 (64.8)	8,333 (17.4)	18,505 (38.7)	21,035 (43.2)
'96	25,987,320	56,020 (0.20%)	23,597 (42.1)	32,423 (57.9)	12,605 (22.5)	19,509 (34.8)	23,906 (42.7)

자료 : 신종웅, “감정평가 3방식의 실무적용”, 「감정평가」, 37호, 1999

그리고 행정기관이 산정한 공시지가에 대해 스스로 신뢰성을 허물고 있는것도 국민들로부터 적정가격에 대한 불신과 아울러 공시지가 산정시 평가사, 공무원들의 치밀치 못한 업무를 조장할수 있다. 비근한 예로 2000년 11월 현대건설이 유동성 자금 위기로 인해 자사가 보유한 충청도 서산 간척지에 대해 실거래 가격도 아닌 공시지가 가격으로 매입해주기를 요구했으나 이를 수용치 않고 공시지가의 50%도 안되는 가격으로 매수하겠다고 했다.

<표 4-2>

서산 농장 매매가

조성가격 (장부가)	공시지가	감정가	정부주장 (매입가)
6,421억원	3,621억원 (평당 15,065원)	6,700억원 (평당 2,500원)	2,200억원 (평당 7,045원)

자료 : 2000, 11월 중앙일보 보도자료

제 2 절 공시지가 적용상 문제점

공시지가 도입당시의 취지는 공공의 행정에 필요한 지가자료(공적시가)를 조사하는 방법과 조사기준을 하나로 일원화함으로써 소요예산 및 인력의 낭비를 줄이며 공적지가의 적정성을 제고하여 공적지가에 대한 신뢰도를 높인다고 했다.

그러나 현행의 공시지가 활용체계는 개별공시지가를 직접 행정 목적에 사용하는 경우와 표준지 공시지가를 기초로 다시 평가, 간접 적용하는 것으로 이원화시키고 있다.

즉 공공수용 보상 및 국공유지의 매입매각등에는 간접적용 하고 있고, 개별공시지가는 각종조세와 부담금 산정의 기초로 사용하고 있다.

이와 같이 공시지가의 적용방법을 이원화함으로써 공시지가 제도의 도입취지가 상당 부분 퇴색하는 결과를 낳고 있고 공시지가 도입 이전의 지가체계 다원화 상태에서¹⁹⁾

19) 공공용지 수용보상에는 건설부의 기준지가를 취득세, 등록세 등 지방세 부과기준으로는 내부부의 과세시가 표준액을 양도소득세등 국세부과 기준으로는 국세청의 기준시가 적용을 금융기관의 담보평가 자산재

표출되었던 것과 비슷한 문제점이 대두되고 있다. 즉 공공수용, 보상가액과 공시지가 간의 불균형 문제가 그 예이다.

공공 사업지역내의 토지에 대한 보상가격은 대체적으로 공시지가 보다 높은 가격으로 평가되어 있다.

공시지가는 각각의 행정목적에 따라 가감 적용할 수 있도록 법에 규정되어 있기 때문에 행정목적에 따라 공시지가에 일정비율을 가산하여 적용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 별도로 보상평가를 한다는 것은 일원화된 공적지가 체계에 혼돈을 초래할 뿐만 아니라 국가 예산의 중대한 낭비 요인이 된다.

제 3 절 표준지 관리의 문제점

표준지 공시지가의 결정은 표준지를 선정하는 작업으로부터 시작되므로 적정 표준지의 규모, 설계등 합리적인 표준지 관리 문제는 공시지가의 정확도를 제고시키고 공시지가의 활용성을 높이는 기본전제 조건이다.

공시지가 표준지는 「표준지 선정관리 지침」에서 정하고 있는 기준에 따라 1998년 현재 전국적으로 약 45만여 필지의 표준지가 선정 관리되고 있으며 앞에서 언급한 바와 같이 1989년 공시지가 도입 당시 15만 필지가 선정된 이후 1990년부터는 30만 필지, 1995년부터는 45만 필지로 확대되었다.

표준지의 적정수를 알기 위해 1988년도 개별공시지가 자료를 이용 전국 244개 시, 군, 구 용도 지역을 분석한 결과 <표 4-3> 약 62만개의 표준지가 필요한 것으로 나타나 개별공시지가의 정확성을 확보하기에는 현행 표준지수가 지가 산정의 정확성을 기하기엔 그 수가 충분하지 않고

평가에는 한국감정원의 토지시가를 적용하였다.

〈표 4-3〉

적정 표준지 수의 추정결과

지 역	적정 표준지 수	현행 표준지 수
서 울	49,237	31,125
부 산	32,757	18,478
대 구	17,805	13,645
인 천	19,724	10,890
광 주	15,993	8,332
대 전	13,703	6,328
울 산	14,312	6,860
경 기	62,172	48,577
강 원	49,541	26,245
충 북	31,545	23,284
충 남	51,514	38,829
전 북	38,842	39,421
전 남	77,778	56,550
경 북	73,929	60,201
경 남	62,745	52,215
제 주	11,387	8,945
합 계	622,984	449,925

자료 : 박병식의 4인, 「감정평가 및 공시지가제도 개선방안에 관한 연구」,
한국감정평가협회, 1999

둘째, 표준지수의 적정 규모나 배분 문제를 떠나 개별지가의 산정시 부동산의 특성 등으로 비교 표준지의 선택 자체가 쉽지 않다.

셋째, 과다 활용되는 표준지가 있는 반면 과소 활용되는 표준지도 있어서

제 4 절 토지가격비준표의 문제점

토지 가격 비준표는 지가산정의 자의성을 최소화하고 지가산정의 일관성과 과학성을 제고시키는데 필요한 수단이다.

토지가격비준표의 문제점 중에서 가장 크게 지적되고 있는 것이 일부 항목의 가격 배율차가 크다는 점이다. 이는 산정된 지가가 필지별로 불균형해지는 문제를 초래한다. 이와 같은 비준표의 문제점이 발생하는 원인은 지가산정지침의 변화, 표준지 분포체계의 변화, 표준지 평가오차 등 여러 가지가 있을 수 있다.²⁰⁾

1. 비준표 작성항목 및 배율

비준표 배율항목은 다양한 지가형성요인 중에서 지가에 미치는 영향이 비교적 큰 요인을 추출하여 그 배율을 작성한 것이다. 그러나 생활수준의 향상과 산업구조의 변화로 인하여 토지시장구조와 토지이용패턴도 변화하여 비준표 작성 초기에 비교적 중요한 요인으로 간주되었던 사항들의 지가영향력이 급격히 변화하고 있다.

지금의 비준표는 도시지역의 경우 용도지역별로 작성되어 있으나, 군지역은 용도지역별로 세분하지 않고 읍과 면의 도시계획구역과 비도시계획구역으로 구분하여 작성되어 있다.²¹⁾ 그러나 국토이용관리법의 개정으로 용도지역 구분이 준도시/준농림/농림/자연환경지역으로 변경되면서 농림지역과 자연환경지역을 제외한 용도지역의 행위제한이 대폭 완화됨으로 인하여 준도시지역과 준농림 지역의 이용가치가 증대되었다. 이와 같이 준농림지역 등의 토지이용가치와 개발잠재력이 높아짐에 따라 군지역에서도 용도지역변수가 중요한 지가형성

20) 채미옥, 「공시지가조사평가체계의 장기적 발전방향」, 1995, p.23~38

21) 군지역을 용도지역별로 세분하지 않은 이유는 군지역에서는 도시지역과는 달리 용도지역의 영향력이 크지 않기 때문이다.

요인으로 작용하게 되었기 때문에 현행의 군지역 비준표체계로는 군지역의 지가변화를 정확하게 반영하기 어렵다는 한계가 있다.

2. 비준표작성의 원초적 자료

공시지가표준지는 통계적인 표본추출개념에 의거하여 객관적으로 추출되는 것이 아니라 감정평가 이론상의 표준지 선정기준에 의거하여 선정되기 때문에, 다양한 토지특성을 가진 표준지가 선정되지 않고, 표준지가 일부 특성을 가진 토지에 편중되는 경향이 많다. 이와 같이 일부 특성에 편중된 표준지자료를 기초로 비준표를 작성하기 때문에 토지특성별 배율이 왜곡될 가능성이 다분히 있다.

그리고 공시지가 표준지가격에는 표준지를 평가할 때에 발생하는 평가 오차가 게재되어 있을 수 있다. 즉 감정평가사가 표준지를 평가할 때에는 감정평가사마다 가지고 있는 주관적인 평가 견해가 표준지 가격에 반영되는데, 이때 감정평가사마다 가지고 있는 토지특성별 가치척도가 다르기 때문에 토지특성별 평가액 자체가 달라질 수 있다.

3. 자료조사의 제약성

개별공시지가 조사업무는 방대한 지가산정 작업이기 때문에 중요한 지가형성 요인이라고 할 지라도 객관적이고 신속한 조사가 어려운 일부 항목은 배제할 수밖에 없다. 예를 들어 주변의 자연경관이나 상업지역에 있어서의 영업권 같은 요소는 지가형성에 중요한 영향을 미치는 것이기는 하나 이에 대한 객관적인 조사가 어렵기 때문에 배제되어 있다. 따라서 이러한 요인의 누락으로 인한 지가의 부정확성 문제가 제기될 수 있다.

또한 조사상의 어려움과 함께 사회적인 여건 변화에 따라 지가에 영향을

미치는 요소가 바뀌는 경우도 있는데, 이러한 변화에 대해 특성 조사내용을 탄력적으로 조정하기 어려운 한계가 있어 지가영향력을 반영할 수 없는 경우가 있다.²²⁾

4. 비준표 작성방법

비준표 작성방법과 관련된 원인은 비준표를 작성하는 방법과 활용하는 방법이 일치하지 않는데서 찾아볼 수 있다. 즉 비준표를 작성하는 기본 틀은 지가평가모형을 통하여 곧바로 지가를 산정할 수 있도록 하는 평가형에 기초하고 있다. 지역범위도 준거시적인 지역범위를 대상으로 작성되어 있다. 반면 비준표를 활용하는 방법은 미시적인 배율 차이를 규명해야 하는 비교형으로 활용된다. 즉 넓은 지역범위에서 도출된 배율을 바로 인근에 있는 표준지와 특성차이에 따른 배율로 적용하는데서 문제가 발행한다. 그로 인해 지가분포가 다양한 지역에서는 비준표상의 배율을 적용했을 때 가격배율이 부적절한 경우가 나타날 수 있다.

제 5 절 토지특성 조사의 문제점

개별 공시지가 산정과정에서 발생하는 오류의 상당부분이 개별공시지가 산정의 기초가 되는 토지특성조사 오류에서 발생하고 있다. 97년도 개별공시지가 검증과정에서 문제점으로 지적된 필지의 원인을 분석해 보면 토지특성조사 착오가 40.7%이고 비교표준지 선정 착오가 41.3% 나타나고 있다. 이와 같은 토지특성조사 오류의 상당부분은 담당공무원의 빈번한 교체로 인해 지가조사 경험과 지식이 축적되지 않는데서 발생한 결과이다.

22) 2000년 9-10월 경기도 일산지역 러브호텔과 인접한 APT가격 관련한 중앙지 보도내용
주거지역과 상업지역 경계지대는 지가가 경계지대외의 타지대보다 심하나 가감적용할 자료가
없어 기존의 비준표를 적용하고 있음.

토지특성조사의 주요 내용의 변화는 <표 4-4>와 같으며 이는 조사의 편이성, 신속성 등을 제고시킨다는 명분 아래 지가에 중요한 영향을 미치는 항목이 삭제되는 경우가 발생, 현실에 효과적으로 적용치 못한다는 토지 전문가들의 의견이 있다.

<표 4-4> 토지특성조사표의 주요변화 내용

기 간	조사항목	주 요 내 용	표본지수
89년	52개	• 개발사업계획 시행 여부 • 편익/혐오시설로부터의 거리(100m단위) • 도로접면 상태 • 건물층수, 토지과표, 시가조사	6.5만 필지
90년	32개	• 삭제 : 개발사업 계획 시행 여부 • 추가 : 간선도로로부터의 거리 조사 • 변경 : 도로접면 상태 구분의 단순화 토지이용 구분의 단순화	30만 필지
91~94년	22개	• 삭제 : 상·하수도, 간선도로 포장 재해위험 여부, 소음여부, 편익/유해시설 거리	30만 필지
95년	21개	• 삭제 : 학교와의 거리, 접면도로중 계획도로	45만 필지
97년	19개	• 삭제 : 시장/관공서 거리	45만 필지

자료 : 채미옥, 「공시지가제도의 선진화 방향에 관한 연구」, 국토연구원, 1999

제 5 장 공시지가제도의 개선 방향

제 1 절 적정가격 개념의 일원화

공시지가제도의 목적달성과 아울러 적정가격의 신뢰성을 제고키 위해서 적정가격 개념의 일원화는 매우 중요하다. 또한 공시지가제도가 토지시장 정보를 제공하는 기반적 제도라는 정의가 성립된다면 적정가격의 개념 또한 재정립되어야 한다.

즉 공시지가의 적정가격 개념은 과거의 이상적인 정상가치 개념에서 탈피하여 시장가치로 해야 한다. 앞에서 살펴본 외국의 공시지가 제도중 독일의 공시지가는 매매가격을 기초로 즉 시장가치와 거의 유사한 가치로 산정하기 때문에 시장가격과의 균형성을 유지할 수 있으며 궁극적으로는 토지이용의 효율성 제고에도 큰 역할을 하고 있다.

시장가치란 평가시점에서 가능하다고 예상되는 적정한 가격으로 매각하고자 하는 자가 있고 공개된 시장이 있으며 상담 가능한 기간이 있어야 한다.

그리고 특수한 이용을 얻고자 하는 사람에 의해 팔리는 가격이 아닌 것 등의 정상적 조건하의 가격을 말한다.²³⁾

이유는 첫째, 국민들이 느끼는 정서에도 일치하는 면이 있다. 토지를 보유 또는 처분시 각종세금(종합토지세, 양도세 등) 등에서 현재의 시가를 고려하여 내가 지금 이 정도는 세금부담금으로 내도 괜찮겠다. 적정하다는 생각이 들어야 정부를 신뢰하게 된다.

둘째, 평가란 시장분석에 불과하며 그 이상도 이하도 아니라고 주장한 Raticliff의 견해는 공시지가의 적정가격 개념에서 깊이 있게 고려되어야 한다.

23) 박병식의 4인, 「감정평가 및 공시지가제도 개선방안에 관한 연구」, 한국감정평가협회, 1999

그는 감정평가사가 합리적인 가격으로 보상절차를 거친 정상가격은 평가사의 주관적인 견해에 불과할 뿐, 현실의 시장가격을 예측한 것은 아니므로 최빈거래 가능가격을 평가 기준가격으로 해야한다고 주장했다.²⁴⁾

셋째, 공시지가는 매년 조사 공고되므로 시장가격을 시의 적절하게 반영할 수 있다.

넷째, 행정기관에서 산정한 공시지가는 적정가격의 신뢰성제고와 공시지가 산정시의 중요성을 일깨우기 위해서도 이가격대로 매매가 될수있도록 행정지도를 할 필요성이 있다.

이와 같이 적정가격의 개념이 시장가치의 관점에서 자유로운 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 많은 가격으로 정립되면 투기가격과 정상가격 등에 대한 불필요한 구분이 없어지기 때문에 평가사간의 평가불균형 문제를 해소할 수 있고 시가 근접도도 높일 수 있다.

아울러 공시지가의 시가근접도가 높아지면 공시지가의 활용도 또한 높아져 공시지가 목적 달성에 기여할 수 있을 것이다.

제 2 절 공시지가의 적용 방법 개선

공시지가를 직접 적용하는 방법과 간접적용하는 방법으로 이원화하고 있는 현행의 활용체계는 공시지가를 직접 적용하는 방법으로 일원화하여 공시지가 도입당시의 취지를 살려야 한다.

현행의 지가공시법에는 각 행정목적에 따라 공시지가를 가감 적용할 수 있도록 되어 있으므로 행정목적별로 공시지가에 일정율을 감하거나 가산하여 적용하는데 따르는 문제는 크지 않다.²⁵⁾

24) 채미옥, 「공시지가제도에 관한 연구」, 국토개발연구원, 1992

25) 채미옥, “공시지가제도의 개선방안”, 「토지연구」, 97년 10월호

그러나 일원화하는데 시행상 다소 문제점이 예견된다. 즉 헌법 제23조 제3항은 정당보상의 원칙을 선언함으로서 대상 토지의 객관적인 가치를 완전하게 보상하도록 하고 있는데 반해 개별공시지가는 대량 산정가격이기 때문에 정밀한 감정평가와는 질적 수준의 차이가 있으며 또한 지가 산정 담당 공무원의 전문성의 결여 등으로 보상액의 산정기준으로 할 수 있을 만큼 적정성을 확보하고 있지 못하다.²⁶⁾

그렇다고 마냥 직·간접 적용 이원화를 그대로 방치하는 것은 문제점에서 지적한 것처럼 공시지가 취지를 훼손하고 막대한 국가예산을 낭비하는 우에서 벗어날 수 없다.

따라서 점진적인 방법으로 공시지가를 일원화시키는 것이 바람직하다.

첫째, 개별공시지가의 적정성을 확보하기 위해 개별공시지가의 산정수단을 합리적으로 개선시키고 이를 수행하는 담당공무원의 전문성을 제고시키며

둘째, 중기계획을 수립 연도별 지역별로 세부추진계획을 작성 점진적으로 시행하면서 문제를 해결하는 방안이 적절하다.

제 3 절 표준지 관리 개선

문제점에서 언급한 바와 같이 표준지는 개별공시지가 산정의 출발점이 되는 만큼 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다.

따라서 이를 효율적 개선을 위해서 단기적으로 첫째, 점진적으로 표준지 수를 앞에서 분석한 필지 수만큼 확보해 나갈 필요성이 있고

둘째, 표준지의 적절한 관리와 지역배분을 위하여 활용빈도가 극히 저조한 <표 5-1> 4필지 미만의 표준지는 삭제 예산을 절감하여 지역배분이 불합리한 즉, 표준지가 부족해 과도하게 활용되는 지역에 활용토록 한다. 다시 말하면

26) 이재선, “공시지가제도의 평가와 개선방향”, 「정책자료집」, 99-1호

지역 실정에 맞고 다양한 토지 특성을 가진 개별토지의 가격산정에 적합한 표준지가 선정 되도록 하여야 한다.

장기적으로는 실거래 가격에 의한 대량 산정 시스템을 이용 표준지의 적용범위를 구체화하여 비교표준지의 선정착오를 줄이고 공시지가의 적정성을 제고시킨다.

〈표 5-1〉 시·도별 표준지 이용현황(1998)

구 분	4이하	5-10	11-20	21-40	41-60	61-80	81-100	101-200	201이상
서울	3.2	16.8	27.3	29.8	12.4	5.3	2.4	2.3	0.4
부산	3.8	16.7	25.3	28.5	12.8	6.3	3.1	3.3	0.2
대구	1.9	16.6	25.0	29.2	13.8	6.3	3.1	3.7	0.4
인천	3.4	13.6	19.4	23.6	13.5	8.8	5.7	10.6	1.6
광주	1.0	13.2	24.1	30.5	15.7	7.2	4.0	4.1	0.2
대전	2.4	11.7	23.1	31.8	16.6	7.1	4.1	3.4	0.2
울산	1.7	9.5	18.0	25.9	16.5	10.3	6.4	10.4	1.4
경기	1.3	6.8	13.0	23.0	16.9	11.8	8.2	15.3	3.7
강원	1.0	5.4	13.3	24.4	17.7	12.1	8.0	15.1	2.9
충북	0.9	5.0	11.6	23.5	18.0	12.7	8.6	16.7	3.1
충남	0.8	4.0	10.0	23.4	18.8	13.5	9.2	17.3	2.9
전북	0.7	4.8	12.1	23.8	18.2	12.7	8.8	17.0	1.8
전남	0.7	3.8	9.8	21.3	18.5	14.2	9.9	19.7	2.0
경북	0.8	4.4	11.3	23.2	18.4	13.6	9.5	16.0	2.7
경남	0.9	5.2	10.9	22.9	18.6	13.1	9.5	16.7	2.2
제주	1.7	6.3	13.8	27.1	18.9	12.0	7.4	11.6	1.3

자료 : 박병식외 4인, 「감정평가 및 공시지가제도 개선방안에 관한 연구」,
한국감정평가협회, 1999

제 4 절 토지가격 비준표 작성 보완

토지가격 비준표는 개별공시지가 산정에 있어 가장 중요한 지가산정기준이다. 추후 공시지가제도는 표준지 공시지가에서 개별공시지가로 전환될 것이다. 따라서 개별공시지가 산정의 기준이 되는 토지가격비준표의 개선방안이 좀더 적극적으로 개선될 필요가 있다. 토지가격비준표의 개선방안은 공시지가제도의 발전단계에 따라 장기와 단기로 구분하여 강구되어야 한다. 우선 토지가격 비준표는 표준지 분포체계와 비준표와의 부조화를 해결하여야 한다. 이를 위해서는 비준표 작성방법을 비교형 비준표로 전환할 필요가 있다.

이를 위해서는

첫째, 비준표를 작성하는 지역범위를 미시적인 지가변화 폭과 지가변화요인을 반영할 수 있도록 동단위 차원으로 세분하는 것이 필요하다.

현단계에서는 지역범위의 세분화보다는 비준표 배율을 일정범위 형태로 작성하여, 지역별로 적정배율을 취사선택하도록 하는 방법을 활용하는 것이 더 효과적일 수 있다.

둘째, 현행의 비준표 배율은 단일 배율 형태로 제시되고, 시군구에서 지역 특성에 따라 취사선택할 수 있는 권한이 없어 적용이 경직적이고 획일적이다. 비준표의 적정성 제고를 위해서는 우선적으로 비준표 배율의 획일성 문제를 해결할 수 있도록 확률개념을 도입하여, 비준표 배율의 융통성을 부여하는 방안이 검토되어야 한다.

그리고 시군구에 비준표 항목의 취사선택권을 부여하여 중앙에서 제시한 배율의 범위내에서 당해 지역에 적합한 배율을 취사선택할 수 있도록 한다. 단, 시군구에 비준표 배율 선택의 자의성을 방지하기 위하여, 각 시군구별로 담당공무원과 감정평가사로 구성된 비준표배율 결정기구를 결성하여 이 기구에서 당해지역에 적용할 비준표배율을 선택케 함으로써 배율선정상의 자의성을 최소화할 수 있을 것이다.

셋째, 비준표가 미시적 비교형으로 작성될 경우 기존에 작성되고 있는 비준표의 형태도 일부 수정될 필요가 있다. 그 예로 토지용도배율표의 경우 주거지역, 상업지역, 공업지역 등의 모든 지역이 동일항목인 주거/상업/공업/전/답/임야로 구분되어 배율표가 제시되고있으나 미시적 비교형으로 사용된다면 용도지역이 아닌 용도지대별로 비준표가 작성됨과 아울러, 각 용도지대의 특성에 따라 토지용도 항목이 세부적으로 재구분되어야 할 것이다.

이를 위해서는 비준표배율 항목의 재검토가 필요하다. 기존의 배율항목 중에서 실질적으로 활용도가 낮아지고 있는 항목을 통폐합하여 단순화시킨다. 그리고 지가현황도면이나 지형도, 시설물도 등의 공간정보가 구축되고 있으므로,

객관적인 조사가 어려워 포함시키지 못했던 항목중에서 지가에 미치는 영향이 큰 항목에 대한 배율을 작성할 필요가 있다. 그 예로 인근지역의 토지이용상황, 가로의 계통성, 배후지의 상태, 중심상권에의 접근성, 주차시설의 유무, 전망의 양부, 지역수준 등은 조사 상의 어려움으로 인해 배제되었던 항목이나 이들 항목을 추가 조사하여 배율을 작성하는 방안이 검토되어야할 것이다.

따라서 비준표 배율항목을 추가하고 삭제하는 재검토가 필요하다.

넷째, 토지가격비준표를 작성하는 데 있어 통계적인 분석방법의 한계를 보완할 수 있는 방안도 강구되어야 한다. 통계적인 분석방법에서 객관적인 수치로 계량화하기 어려운 토지특성의 지가 영향력은 전문가들의 주관적 경험과 지식을 활용하여 배율화하는 방안도 검토될 필요가 있다.

제 5 절 토지특성 조사표 보완

첫째, 토지특성 조사의 정확성을 높이는 것이 공시지가의 적정성을 제고시키는 것이라 할 수 있다. 개별공시지가 산정상의 오류가 발생하는 주요 원인 중의 하나는 토지특성을 잘못 조사하거나 비교 표준지 선정기준에 대한 이해가 일천하여 비교표준지를 잘못 선정하는데에 있다. 따라서 토지특성조사와 관련된 공무원에 대한 집중적이고 정기적인 교육이 필요하고 지방공무원 임용령²⁷⁾ 준수로 최소한의 전문성을 보장토록 한다.

둘째, 토지 특성조사표는 89년 시행 당시 조사항목 52개에서 현재 19개 항목으로 축소 일변도이다.

이는 시대적 여건 변화를 고려할 때 보완할 필요가 있다. 즉, 조사의 필요성이 약화되고 있는 구분 항목을 통·폐합하는 한편 새롭게 부각된 중요 특성 등을

27) 96년에 개정된 지방공무원 임용령에는 지가담당 공무원 전보는 최소 2년 이상으로 규정하고 있음.

포함시켜야 한다. 일례로 2000년 8~10월 경기도 고양, 일산 등지의 러브호텔과 주택단지간의 마찰로 인한 사건, 또는 선진국가처럼 주거의 쾌적성, 전망등을 고려 주택 및 아파트의 가격 차이가 나는 것은 토지특성 조사시 필히 추가되어야 할 내용이다.

아울러 외국의 공시지가제도중 뉴질랜드의 주택의 경우에서 적용하고 있는 대량평가자료의 활용도 우리의 토지특성조사표에 접목할 수 있을 것이다.

제 6 장 결 론

1980년대말 우리나라는 지가의 급등과 투기라는 사회전체적인 병리현상이 만연되어 있어 정부는 이를 시정하고자 수차에 걸쳐 여러 정책을 시행했으나 효과가 없어 최종적으로 토지공개념 제도를 시행하면서 지가 안정을 유도하였다.

그리고 공시지가제도 도입전에는 정부내 건설부의 기준지가, 내무부의 과세시가표 준액, 국세청의 기준시가로 다원화되어 있어 아래와 같은 문제점이 발생되었다.

첫째, 각 기관의 사용목적에 따라 지가가 조사평가되므로 객관적인 가격수준을 제시하지 못해 국민의 불신을 초래함은 물론 토지정책 전반에 실효성을 저하시켰다.

둘째, 각 기관별 조사로 인력 및 재정이 불필요하게 낭비되었다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 채택된 공시지가제도의 목적은 일반토지 거래의 지표를 제시하고 국가와 지방자치단체 등의 행정기관이 지가를 산정하는데 기준을 제시하는 데에 있다.

이를 위해서 표준지 공시지가를 평가, 공시하고 토지가격비준표를 작성, 이를 토대로 개별공시지가를 산정한다. 표준지 공시지가란 연1회 천국의 토지중에서 토지이용상황이나 주변환경, 기타 자연적 사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 토지의 적정가격을 감정평가사가 평가하고 건설교통부 장관이 공시한 표준지의 가격을 말한다. 개별공시지가 산정 절차는 공시지와 토지가격비준표를 기초로하여 지가담당 공무원에 의하여 개별공시지가가 산정되고 감정평가사의 검증과 시, 군, 구 토지평가위원회의 심의를 받은 개별공시지가는 토지소유자등에 열람, 의견을 들은 후 건설교통부장관의 확인을 받아 시장, 군수, 구청장이 공고한다.

현행의 공시지가제도는 과거의 기준지가, 과세시가 표준액, 기준시가 등에 비해 시가 반영도나 전국적인 지가균형, 평가 시점의 단일성 측면에서 대폭 개선된 제도이다.

그러나 공시지가제도가 도입된 후 10여년의 기간이 흐르면서 주변 환경이 변화

하고 행정 시스템이 실거래 가격 중심으로 변화해가고 있다.

따라서 공시지가제도가 현재보다 한단계 도약된 제도로 발전해 나가기 위해서는 일부 도출된 문제점들을 개선할 필요가 있다.

첫째, 표준지 공시지가의 적정성에 관한 문제이다. 적정가격에 대한 정확한 개념이 설정되어 있지 못하므로 일부학자나 전문가는 합리적 당위가격으로 해석하고 다른 일부는 실제적 현실가격으로 해석하고 있다. 즉, 적정가격을 종전의 정상가격개념과 동일한 것으로 보는 일원론과 정상가격은 현실의 존재가격이고 적정가격은 가치 지향적인 당위 가격으로 서로 다르다는 이원론이 대립되어 있다.

이의 개선 방향으로 적정가격의 개념이 시장가치의 관점에서 자유로운 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 많은 가격으로 정립하면 투기가격과 정상가격 등에 대한 불필요한 구분이 없어지기 때문에 평가사간의 불균형 문제를 해소할 수 있고 시가 근접도도 높일 수 있어 공시가격에 대한 신뢰성도 제고시킬 수 있다.

둘째, 공시지가 적용 체계는 개별공시지가를 직접행정 목적에 사용하는 경우와 표준지 공시지가를 기초로 다시 평가, 간접 적용하는 것으로 이원화되어 있다. 이와 같이 적용방법의 이원화로 인해 공시지가 도입당시의 취지가 상당부분 퇴색하고 종전의 문제점이 대두되고 있으며 (공공 수용 보상가액과 공시지가간의 불균형) 예산의 낭비가 초래되고 있다.

이의 개선 방향으로 직·간접적용을 통합일원화시키는 것이 바람직하다.

그러나 시행상 다소의 문제점이 예견된다. 헌법 23조 제3항에는 정당보상의 원칙을 선언함으로써 대상토지의 객관적인 가치를 완전하게 보상하도록 하고 있는데 반해 개별공시지가는 대량산정가격이기 때문에 정밀한 감정평가와는 질적 수준의 차이가 있으며 지가 산정 담당공무원의 전문성 결여로 보상액 산정에 과오를 범할수 있다.

따라서 점진적인 방법으로 즉, 지가 산정수단의 합리적 개선과 공무원의 전문성 향상을 통하여 중장기 적으로 계획을 수립 시행해야 한다.

셋째, 표준지 관리개선으로서 표준지는 공시지가의 정확도를 높이고 공시지가의 활용성을 높이는 전제 조건이라 할 수 있다.

공시지가 표준지는 1989년 제도 도입 당시부터 지금까지 그 중요성을 감안 수차 변경되어 현재는 449,925 필지로 전국 필지 대비 58 : 1의 규모이다.

그러나 공시지가의 정확성을 고려할시 앞의 분석에서 언급한 바와 같이 아직도 부족한 실정으로 적정수를 추가 확보하고 활용빈도가 극히 저조한 표준지는 삭제, 필요한 지역에 배분하며 장기적으로는 실거래 가격에 의한 표준지의 적용범위를 구획화하여 공시지가의 적정성을 제고시켜야 한다.

넷째, 토지가격비준표로서 토지 토지가격비준표는 지가 산정의 자의성을 최소화 하고 지가산정의 일관성을 유지시키는 필요한 수단이다.

현행 토지가격비준표의 문제점은 일부 항목의 가격 배율차가 심하다는 것이다. 이는 곧 산정된 지가가 필지별로 불균형해지는 문제를 초래한다.

이와같이 문제점이 발생하는 원인은 지가 산정 지침의 변화, 표준지 분포체계의 변화 등이다.

이와같은 문제점을 개선키 위해서는

① 비준표를 작성하는 지역범위를 미시적인 지가변화 폭과 지가변화 요인을 반영할 수 있도록 동단위로 세분하고

② 현행의 비준표 배율은 단일 비율 형태로 제시되고 시, 군, 구지역 특성에 따라 취사 선택할 수 있는 권한이 없어 경직적이다.

따라서 비준표 적정성 제고를 위해 취사 선택권 부여등 융통성이 있으면서 자의성을 배제할 수 있는 새로운 규정이 필요하다.

③ 비준표 배율항목의 재검토가 필요하다. 기존의 배율항목 중에서 실질적으로 활용도가 낮아지고 있는 항목을 삭제 또는 통폐합하여 단순화시키며 현재 지가에 중요하게 영향을 미치는 인근지역의 토지이용 상황, 주차시설 유무 등의 항목을 추가시킨다.

다섯째, 토지특성조사이다. 개별공시지가 산정과정에서 발생하는 오류의 상당부분이 개별공시지가 산정의 기초가 되는 토지특성조사 오류에서 발생하고 있다. 토지 특성조사는 98년 조사항목 52개에서 현재 19개 항목으로 축소되었다. 이는 지가에 영향을 미치는 주요항목이 누락되어 현실에 효과적으로 적용치 못하는 문제점으로 대두되고 있다.

개선방향으로 토지특성 조사의 정확성을 높이는 것이 공시지가의 적절성을 제고시키는 것인 만큼 토지 특성조사 관련 공무원의 전문성을 향상시키고 아울러 표준지 공시지가 조사의 고비용구조를 개선하고 표준지공시지가 조사에 치중되어 있는 공시지가제도의 무게 중심을 점진적으로 개별공시지가 조사부문으로 옮길 필요가 있다. 특히 표준지 공시지가의 내용에 큰 영향을 주지 않는 표준지 평가를 복수 평가제도에서 단수 평가제도로 전환하여 표준지평가시 예산을 절감하는 것이 필요하며, 공시지가제도는 지가 공시만이 아니라 지가와 건물가격까지 포괄하는 부동산가격 고시제도로 발전되는 것이 바람직하다. 하지만 이것들을 모두 시행한다고 해서 모든 문제점들이 개선되는 것은 아니다. 이러한 것 외에도 다각적인 측면에서 문제점을 도출 발전시켜야 할 것이다.

참 고 문 헌

박병식외 4인, 「감정평가 및 공시지가 제도의 개선방안에 관한 연구」,
한국감정평가협회, 1999

한국토지공사, “공시지가의 개선”, 「토지연구」, 1997년 9, 10월호

채미옥, 「공시지가 제도의 선진화 방향에 관한 연구」, 국토연구원, 1999

박원석, 「국토와 토지정책」, 범론사, 1996

건교부, 「토지가격 비준표 최종 보고서」, (1998~1999)

한동민, 「지가공시제도의 현황과 과제」, 국토연구원, 1996

백영준, 신종웅, 「감정평가론」, 부연사, 1997

이창석, 「부동산 감정 평가론」, 형성출판사, 1991

박정호, “공시지가제도에 관한 연구”, 「부동산리서치」, 4호, 1999

김일수, 「공시지가제도의 개선 방향」, 2000

이재선, “공시지가제도의 평가와 개선방향”, 「정책자료집」, 1999

임석희, 「공시지가제도의 역할과 공시지가평가의 과제」, 감정평가연구원, 1996

김병길, 「공시지가 현실성에 관한 연구」, 국민대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994

정창훈, 「공시지가 결정행위의 법적 성질에 관한 고찰」, 건국대학교 대학원
석사학위논문, 1998

ABSTRACT

A Study on the Direction of Improving the Publicly Announced Land Price System

Lee, Sang-jae

Department of Real Estate

Graduate School of Public Administration

Hansung University

This study was intended to analyze the outcomes of implementing the current publicly announced land price system introduced in 1989 and so far implemented for 10 years or so and there by present the direction for its improvement. As a result, the following conclusion was drawn:

First, it is necessary to raise the degree of approximation to the market price by unifying the concept of the proper publicly announced land price of standard lots into the concept of the price of the market value.

Second, the budget required for indirect application should be reduced by unifying current direct, indirect application into direct application in relation to the publicly announced land price application system.

Third, the appropriateness of the publicly announced land price should be raised by extending the number of standard lots so that the characteristics of individual lots may maximally be reflected in the management of standard lots.

Fourth, the appropriateness of individual publicly announced land prices should be raised by adjusting for the items of comparison to suit the current situation in the comparison table of land prices and the land characteristic survey.

In addition, it is thought that there could be the additional problem of the publicly announced land price system and the direction of the resultant improvement according to perspectives.