

公示地價制度的改善에 관한 研究

金 相 明*

目 次

I. 序論	3. 中國
II. 公示地價制度的 意義와 法的 性格	4. 日本
1. 公示地價의 概念	5. 檢討
2. 法的 性格	V. 公示地價制度的 問題點
III. 公示地價制度的 特殊性	1. 公示地價 制度上的 問題
1. 公示地價의 機能	2. 公示地價 適用上的 問題
2. 公示地價의 適用	VI. 公示地價制度的 改善課題
3. 公示地價의 特徵	1. 法·制度上的 改善課題
IV. 公示地價制度的 比較法的 考察	2. 公示地價 評價의 改善課題
1. 獨逸	VII. 結 論
2. 臺灣	

I. 序 論

우리나라에서도 토지는 다른 나라와 마찬가지로 정치·경제·사회·문화적으로 매우 중요한 의미를 지녀왔다. 정치적으로는 토지제도의 문란이 정치체제의 생명과 깊은 관련이 있었고 새로운 체제가 출발할 때마다 토지제도는 최우선 개혁의 대상이 되었다. 과거에는 경제적으로 토지는 국부와 생산의 원천으로서 부의 축적과 상속의 주요 수단으로 사용되어 왔으며, 토지의 보유량이 사회적 신분의 표상과 권력의 원천으로 인식되었고, 사회적으로는 농경 및 씨족사회의 연결고리로서 작용하였으며, 문화적으로는 토지를 중심으로 한 토착문화의 발달을 가져왔다.¹⁾

* 濟州大學校 平和研究所 特別研究員·濟州道不動產經濟研究所長

1) 조주현, "우리나라 부동산제도의 사회·문화적 뿌리에 관한 고찰", 「부동산정책연구」 제5집, 부동산정책학회, 2000, p. 31.

일반적으로 공시지가제도는 과세, 보상 등 공공 또는 행정 목적을 위하여 정부 등 공적주체가 지가를 조사·산정하여 공시하는 제도를 말한다. 따라서 공시지가제도는 지가산정의 목적, 지가산정의 주체, 지가산정의 공시 등 세 가지 범주가 포함되어 있다. 이러한 공시지가제도는 많은 국가에서 토지시장의 가격질서 유지, 국가 행정목적의 원활한 수행, 토지재산권의 보장 및 형평성 제고, 토지수익의 균형적인 분배 등 국가의 토지정책수행에 필수적인 수단으로 채택되어 왔다. 현재 공시지가제도를 시행하고 있는 나라는 우리나라와 독일, 일본, 중국 등 대륙법계 국가가 대부분이다. 이는 부동산에 관한 소유권의 개념이나 인식, 문화 등과 무관하지 않으며, 토지에 대한 제도 내지 사상은 그 시대 또는 국가가 처한 정치·사회·경제철학 또는 체제에 따라 서로 상이하게 발전되어 왔기 때문이다. 또한 이와 결부되어 토지의 수요와 가격형성도 시대의 발전과 변화에 따라 크게 변화되어 왔다.²⁾

공시지가는 국민의 권리의무에 지대한 영향을 미치고 있으므로 지가에 대한 직접적인 행정적 개입의 형태로 나타났다.³⁾ 먼저, 표준지공시지가는 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상, 국·공유지의 취득 또는 처분, 국토이용및도시계획에관한법률에 의한 유희지의 매수, 징발법에 의한 토지의 징발에 대한 보상, 감정평가업자의 감정평가 및 개별공시지가의 산정 등에 있어서 그 기준이 되고 있다. 다음으로 개별공시지가의 산정 등에 있어서는 초과소유부담금·개발부담금 등의 부담금과 양도소득세·토지초과이득세·종합토지세 등의 조세의 산정기준이 되고 있다. 그러나 여러 가지 결합으로 인하여 현행 개별공시지가는 적정성과 형평성의 측면에서 문제가 있음을 지적하지 않을 수 없다.⁴⁾ 적정가격과 유리되거나 지역 또는 인근유사토지와 균형을 상실한 개별공시지가를 기준으로 각종 부담금과 조세가 부과됨에 따라 부담금과 조세부담의 형평성을 해치고 나아가 국민의 재산권을 침해하는 경우가 발생하고 있다. 따라서 그동안 지가공시제도에 대하여 많은 개선책이 제시되었으나 토지정책과 관련된 행정적인 접근이나 제도적 설명에 그치는 경우가 많았고 토지공법 내지 공법적 이론체계에 따른 공시지가제도를 검토하는 것은 미비하였다.

따라서 이하에서는 공시지가제도의 의의와 법적 성격, 공시지가제도의 목적과 기능, 공시지가의 적용과 특징을 살펴보고, 공시지가제도에 대한 주요국가의 법제와 비교법

2) 류해용, "부동산중개제도의 개선방안", 부동산중개제도 개선에 관한 공청회 자료, 국토연구원, 1999. 7. 29. p. 78.

3) 유지태, 「행정법신론」, 신영사, 1999, p. 892.

4) 손진상, "공시지가제도의 문제점", 「사회과학논총」 제10집, 안동대학교 사회과학연구소, 1998, p. 185.

적 고찰을 하여, 우리나라 공시지가제도의 문제점을 찾아내어 앞으로 부동산공시지가 제도의 개선책에 대하여 밝히고자 한다.

II. 公示地價制度의 意義와 法的 性格

1. 公示地價의 概念

1981년 국무총리실에서 “鑑定評價制度 一元化”를 제도개선 과제로 선정한 후 1980년대 후반의 토지투기와 급격한 지가급등 현상을 진정시키기 위해 도입된 토지공개념제도를 뒷받침하기 위해 공시지가는 정부에서 사용하는 공적지가의 조사·평가체계를 일원화하기 위하여 1989년 4월 제정된 「공시지가및토지등의평가에관한법률」(이하 공시지가법이라 한다)에 의하여 도입되었다. 공시지가는 일반토지거래의 지표를 제시하고 국가와 지방자치단체 등의 행정기관이 지가를 산정하는 경우에 그 기준을 제공하며, 감정평가업자의 개별적인 토지평가기준을 제공하는데 그 목적이 있다. 공시지가는 조사·평가자와 공시권자에 따라 공시지가와 개별공시지가로 구분된다.⁵⁾ 이하에서는 표준지공시지가와 개별공시지가에 대하여 검토하기로 한다.

1) 標準地 公示地價

標準地 公示地價는 국가가 지가를 평가 또는 산정하여 국민에게 공고하고 이 가격을 기준으로 일단의 토지거래가 이루어지도록 유도하고 정부의 각급 행정기관이 지가를 산정할 때 기준으로 삼도록 하는 제도이다. 標準地 公示地價는 건설교통부장관이 전국의 토지 중에서 토지이용상황이나 주변환경 기타 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 가격을 산정한 후 土地評價委員會의 審議를 거쳐 공시하는 표준지의 단위면적당 적정가격을 말한다(법 제4조 제1항).⁶⁾ 여기서 “適

5) 채미옥·권태형, “공시지가의 균형성 제고 방안”, 「국토연구 97-23」, 국토개발연구원, 1997. 12. p. 17.

6) 종래 공적기관에서 평가하는 지가의 종류는 네 가지, 즉 첫째, 국토이용및도시계획에관한법률에 의하여 건설교통부장관이 평가·고시하는 기준지가, 둘째, 지방세법에 의하여 행정자치부장관이 평가·고시하는 표준지가, 셋째, 소득세법에 의하여 국세청장이 평가·고시하는 기준지가, 넷째, 감정평가에관한법률에 의하여 감정원이 평가하는 토지시가 등이 있었으나, 공시지가제의 채택에 따라 지가는 공시지가로 일원화되었다.

正價格”이란 당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높은 가격을 말한다(지가공시및토지등의평가에관한법률 제2조 제2항). 그러므로 적정가격은 자유로운 거래가 이루어지는 경우 합리적으로 성립한다고 인정되는 가격을 말하는 것으로서 투기적인 요소나 거래 당사자의 특수한 사정이 배제되는 가격을 말한다. 標準地 公示地價는 그 적용범위가 광범위하고 국민의 재산권에 직·간접적으로 많은 영향을 미치므로, 신뢰성과 공정성을 확보하기 위하여 엄격한 절차를 거쳐 조사·평가되어야 하며, 토지소유자의 의견청취를 한 후 공시하도록 하고(동법 시행령 제12조의 5), 공시된 지가에 이의가 있는 법률상 이해관계인은 공고일로부터 30일 이내에 이의신청도 할 수 있도록 하고 있다(동법 제8조 제1항). 표준지공시지가가 적용되는 범위는 두 가지가 있다. 하나는 감정평가업자가 타인의 의뢰에 의하여 토지의 거래가격, 담보가격 또는 보상가격 등을 평가하는 경우이고, 다른 하나는 국가·지방자치단체 등 행정기관이 토지의 관리, 매입·매도, 경매, 재평가, 분양 등을 위하여 전문평가인의 도움 없이 공무원이 토지가격을 직접 산정한 경우에 공시지가가 적용되는 경우가 있다. 이러한 공시지가의 적용방법은 지가공시및토지등의평가에관한법률에 원칙적인 방법을 정하고 있고, 구체적인 적용방법은 공시지가를 적용하고자 하는 각 개별법령에서 규정하고 있다.

2) 個別公示地價

個別公示地價는 기관별 지가조사에 따른 업무의 중복을 막고, 예산 및 인력의 낭비를 줄이며, 정부가 사용하는 지가를 일원화하여 공적지가에 대한 국민의 신뢰도를 제고하여 정부 토지정책의 기준과 방향을 제공하기 위하여 각종 토지관련제도에 쓰이는 개별공시지가는 관계기관이 합동으로 조사하여 활용하고 있다. 이러한 개별공시지가는 1990년부터 매년 조사하여 공시하고 있다. 이런 개별공시지가는 국무총리훈령인 「개별 토지가격 합동조사지침」에 의거하여 조사되어 왔으나, 헌법재판소의 토지초과이득세에 대한 헌법불합치결정에서 개별공시지가가 산정절차의 법적 근거가 불명확하다는 점과 비전문가인 공무원에 의해 개별공시지가가 산정되는 점에 대한 문제점을 지적 받게 되었다.⁷⁾ 이에 따라 지가공시및토지등의평가에관한법률(일부개정 2002. 2. 4. 법

7) 헌법재판소판결 1994. 7. 29. 92 헌바 49,52(병합) 전원재판부 : 토초세법상의 기준시가는 국민의 납세의무의 성부 및 범위와 직접적인 관계를 가지고 있는 중요한 사항이므로 이를 하위법규에 백지위임하지 아니하고 그 대강이라도 토초세법 자체에 직접 규정해 두어야만 함에도 불구하고, 토초세법 제11조 제2항이 그 기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨 두고 있

를 제6655호), 동법시행령(2003. 2. 11. 대통령령 제17903호), 동법시행규칙(2003. 4. 1. 건설교통부령 제00354호)을 개정하여 개별공시지가의 법적 근거 등을 마련하였고, 2003년 1월 1일부터 개정된 법령에 의하여 결정·공시하게 되었다.⁸⁾ 개별공시지가는 건설교통부, 국세청, 지방자치단체 등 관계기관이 합동으로 조사하고 있으며, 건설교통부장관이 매년 공시하는 표준지공시지가를 기준으로 土地價格比準標를 사용하여 개별 토지가격을 산정하고 있다.

2. 法的 性格

공시지가의 법적 성격에 대하여는 그 처분성을 인정한 판례를 둘러싸고 논의의 실익이 없다는 견해도 있으나,⁹⁾ 현대 행정의 복잡성과 다양성으로 인한 그 수단인 행정작용도 역시 다양화됨으로 그 처분성의 판단이 곤란한 경우가 증가할 것이므로 새로운 행정작용에 대해 법원의 처분성을 인정하여 그 판례를 분석하고 검토하는 것이 장기적으로는 국민의 권익구제와 법적 안정성의 확보를 위해 필요하다고 할 것이다. 그러므로 개별공시지가의 법적 성격을 어떻게 보느냐에 따라서 국민의 권익구제 범위와 제도개편의 방향이 달라질 수 있게 되는데 그 실익이 있다.¹⁰⁾

1) 學說

(1) 事實行爲로 보는 見解

사실행위로 보는 견해에 따르면, 개별공시지가는 지가공시법의 입법취지에 비추어 볼 때 과세가격이 아니라 시장거래의 지표로서 활용되기 위한 것이므로 정보제공이라는 사실적 효과를 갖는 사실행위라 한다.¹¹⁾ 전국의 토지 중에서 토지초과이득세·개발

는 것은 헌법상의 조세법률주의 혹은 위임입법의 범위를 구체적으로 정하도록 한 헌법 제 75조의 취지에 위반되나, 아직까지는 대부분의 세법규정이 그 기준지가를 토초세법과 같이 단순히 시행령에 위임해 두는 방식을 취하고 있으며, 이는 우리의 오래된 입법관례로까지 굳어져 왔는 바, 이러한 상황에서 성급하게 위 조문을 무효화할 경우 세정전반에 관한 일대 혼란이 일어날 것이므로 위 조항에 대해서는 위헌선언결정을 하는 대신 이를 조속히 개정하도록 촉구하기로만 한다.

8) 개별공시지가는 표준공시지가와는 달리 이를 산정의 기준으로 하는 다른 세액 등의 결정에 가감조정 없이 그대로 적용하고 있다(유지태, 전제서, p. 894).

9) 이춘섭, "공시지가·개별지가는 행정소송의 대상인가(속)", 「사법행정」, 1997. 7. p. 17.

10) 학설로는 표준지공시지가의 법적성질과 개별공시지가의 법적성질을 달리 구별하여 검토하고 있으나 본 논문에서는 개별공시지가를 중심으로 그 법적 성질을 검토한다.

부담금 등이 부과되는 토지는 극히 소수에 불과하므로 개별공시지가에 의한 직접적 권리침해가 없고, 사실행위로 보지 않으면 濫訴의 폐가 우려되며, 개별공시지를 행정 처분으로 보게되면 그 불가쟁력 때문에 이의신청기간이 지나게 되는 경우에는 납세자들이 더 이상 다룰 수 없게 된다고 한다.¹²⁾ 이에 대하여 개별공시지를 기준으로 세금이 부과되는 토지가 전국적으로 비록 미비하다 할지라도 적어도 관련 세금이 부과 될 것이 예정되는 토지소유자에 대해서는 직접적으로 권리·의무에 영향을 주게 되며,¹³⁾ 濫訴의 경우에는 행정소송법 제12조가 법률상 이익이 있는 자에게만 행정소송을 제기할 수 있도록 한정하고 있으므로 우려할 바 없으며,¹⁴⁾ 불가쟁력으로 인해 국민의 권익구제에 문제가 있다는 지적에 대하여는 처분성 인정문제와 직접적인 관계가 없다¹⁵⁾는 등의 비판이 있다.

(2) 立法行爲로 보는 見解

개별공시지가 결정은 행정행위가 아닌 행정규칙으로 보는 견해로 개별공시지가 결정 자체는 직접적 법적 효과가 결여되어 있으며 세금산정의 기준인 개별공시지가는 일반성과 추상성을 가지므로 개별적·구체적 규율을 뜻하는 행정행위가 될 수 없고 명령과 같은 법규범이 될 수밖에 없다고 한다.¹⁶⁾ 따라서 개별공시지가 결정을 통해서 장래에 필연적으로 납세의무가 생긴다면 부작위청구소송(Unterlassungsklage)을 인정하여야 한다고 하는 견해이다. 그러나 행정행위의 특성인 개별성과 구체성은 당해 행위가 인적범위를 대상으로 하는 경우에 의미가 있는 것이고, 개별공시지가 결정과 같이 사람을 대상으로 하는 것이 아닌 물적 행정행위인 경우에는 적용될 수 없다.¹⁷⁾ 또한 개별공시지가 결정은 과세기관의 세금산정기준으로 구속적으로 사용되므로 법적 규율성을 인정할 수밖에 없다. 따라서 입법행위로 보는 경우에는 추상적 규범통제가 허용되지 않는 현행 行政訴訟制度하에서는 행정소송으로 다룰 수 없게 되는 문제점이 있으며,¹⁸⁾ 無名抗告訴訟으로서의 不作爲請求訴訟 역시 대법원이 인정하지 않는 우회적인

11) 이창석, "개별지가의 문제점과 그 개선방향에 관한 소고", 「감정평가논문집」, 1993. 2. p. 92 : 유지태, 전계서, p. 851 : 공시지가는 능률적인 지가정책의 집행을 위해 설정되는 활동기준으로서 일종의 내부구속적 계획이라고 하는 행정계획설이 있다.

12) 이춘섭, 상계논문, p. 15.

13) 김철용, "개별공시지가의 공시처분의 법적 성질", 「감정평가」, 1993. 2. p. 53.

14) 유지태, "개별공시지가의 처분성", 「사법행정」, 1994. 4. p. 33.

15) 김남진, "개별공시지가 결정의 법적 성질", 「감정평가」, 1993. 4. p. 23.

16) 석종현, 「토지공법강의」, 삼영사, 1999, p. 283.

17) 유지태, 전계논문, p. 34.

18) 조용호, "개별공시지가의 제문제", 「사법논문집」 제25집, 법원행정처, 1994, p. 658.

방법이 되는 점을 단점으로 지적할 수 있다.

(3) 行政行爲로 보는 見解

일반적으로 학계에서 논의되고 있는 행정행위설을 긍정하는 것이 지배적인 견해이나 그 근거에 대해서는 다양한 견해가 있다. 첫째, 공시지가의 결정은 이에 근거한 조세부과 등 부담과의 사이에 별도의 행정처분이 개입하기는 하지만 당해 처분행정기관은 개별공시지가에 절대적 또는 상당한 정도로 羈束을 받아서 공시지가는 이미 그 자체로서 국민의 권리의무에 직접적인 영향을 미치므로 법적 안정성을 확보하기 위하여 그 처분성을 인정하여야 한다는 견해이다. 둘째, 행정기관의 행위가 행정소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는가의 검토에 있어서는 그 기준으로 당해 행위의 성질, 효과 이외에 행정소송제도의 목적 또는 사법권에 의한 국민의 권리보호기능도 고려하여 합목적으로 판단해야 하며, 처분성 인정여부는 이론적인 문제라기보다는 사법정책적 결정의 문제로 이해하는 견해이다.¹⁹⁾

셋째, 개별공시지가는 관계 법령이 정하는 엄격한 절차에 따라 주민에 대한 열람과 건설교통부장관의 확인을 거쳐 공고의 방법으로 행하여지고 이의신청절차가 마련되어 있다. 그러나 이의신청기간이 제한되어 있다는 점에서 개별공시지가 결정은 행정처분으로서의 불가변력과 불가쟁력을 전제로 하고 있다고 볼 수 있으므로 처분성이 인정된다고 하는 견해이다.²⁰⁾ 넷째, 개별공시지가의 결정도 일반처분으로서의 물적 행정행위의 성질을 가진다는 견해이나 개별공시지가는 개별토지에 대하여 결정되는 것으로서 그 법적 효과는 각 토지 및 그 소유자에 대하여 개별적으로 발생하는 것이므로 일반 처분으로 보기는 어렵다는 비판이 있다.²¹⁾ 다섯째, 개별공시지가는 토지초과이득세, 양도소득세 등의 부과에 있어서 과세관청에 의해 당해 지가의 증감이 없이 직접 세액산정의 기초로 되는 것이므로,²²⁾ 개별공시지가는 당해 토지의 상태 또는 등급에 대한 구체적·확정적인 법적 규율행위이며, 당해 토지소유자 등의 구체적인 법적 권리·의무가 확정되는 것이므로 이러한 행위는 행정행위 또는 행정소송법상의 처분의 성질을 가진다는 견해이다.

19) 유지태, "개별공시지가의 법적 성질", 「판례연구」, 고려대학교 법학연구소, 1994, p. 43. : 이에 대하여 공시지가 결정에 있어서 처분성 인정여부에 대하여 규범적·이론적 문제를 정책적으로 해결하려는 오류에 빠져있다고 비판한다.

20) 조용호, 상계논문, p. 25 : 조용호, "개별토지가격결정의 행정처분성과 이에 관한 쟁송", 「인권과 정의」, 1993. 11, p. 84.

21) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 1997, p. 388.

22) 유지태, 전제 「행정법신론」, p. 894.

2) 判例

개별공시지가에 대한 법적 성질에 대한 최초의 판례²³⁾가 그 처분성을 인정하면서 부터 시작되었다. 이러한 서울고등법원의 판결을 긍정하는 견해²⁴⁾와 비판하는 견해²⁵⁾가 제기되었으나 대법원은 개별공시지가의 처분성을 인정하고 있다.²⁶⁾ 최근의 대법원의 판례를 보면 “표준지로 선정된 토지의 공시지가에 대하여 불복하기 위해서는 지가공시및토지등의평가에관한법률 제8조 제1항 소정의 이의절차를 거쳐 처분청을 상대로 그 공시지가결정의 취소를 구하는 행정소송을 제기하여야 하는 것이지, 그러한 절차를 밟지 아니한 채 개별토지가격결정을 다투는 소송에서 그 개별토지가격 산정의 기초가 된 표준지공시지가의 위법성을 다툴 수는 없는 것이다”고 하여 공시지가의 처분성을 인정하고 있다.²⁷⁾ 또한 “개별공시지가의 결정에 위법이 있는 경우에는 그 자체를 행정소송의 대상이 되는 행정처분으로 보아 그 위법 여부를 다툴 수 있음은 물론 이를 기초로 과세표준을 산정한 과세처분의 취소를 구하는 조세소송에서도 그 개별공시지가결정의 위법을 독립된 쟁송사유로 주장할 수 있고, 이 경우 당해 과세처분에 대한 항고소송을 제기하는 데에는 행정소송법 제18조 제1항, 국세기본법 제55조, 제56조 의 각 규정이 정하는 바에 따라 당해 과세처분에 대한 심사 및 심판청구 등의 전심절차를 거침으로써 충분하고, 그 외에 개별공시지가결정 자체에 대한 별도의 전심절차의 이행이 요구되지는 않는다”고²⁸⁾ 함으로써 역시 그 처분성을 인정하고 있다.

그러나 이에 대하여 공시처분을 행정행위가 아닌 법규범이라는 견해가 있으나²⁹⁾ 공시처분행위를 행정행위로 보는 것이 지배적인 견해이다. 다만, 여기서 처분성을 인정하는 구체적인 근거에 대하여서는 앞에서 본 바와 같이 일반적 처분으로서의 물적 행정행위이라는 견해와 대물적 행정행위라는 견해가 있을 뿐이다.

23) 서울고법판결 1992. 11. 12. 92 구 6534 ; 서울고법판결 1992. 10. 6. 92 구 857 ; 서울고법판결, 1992. 6. 11. 91 구 28698 ; 서울고법판결 1992. 6. 11. 91 구 25538.

24) 김철용, 전계논문, p. 27.

25) 이춘섭, 전계논문, p. 12.

26) 대판 1994. 5. 10. 93 누 425 ; 대판 1994. 2. 8. 93 누 111 ; 대판 1993. 6. 15. 92 누 16706 ; 대판 1993. 1. 15. 92 누 12414 ; 대판 1993. 1. 15. 92 누 12407.

27) 대판 1995. 3. 28. 94 누 12920 ; 대판 1994. 3. 28. 94 누 12920.

28) 대판 1996. 6. 25. 93 누 17935.

29) 김남진, 전계논문, p. 21.

3) 私見

우리나라의 현행 제도로 보아 개별공시지가의 공시처분을 일반처분으로 보거나 물적 행정행위로 보게 되면은 국민의 권익보호차원에서 문제가 생기게 된다. 일반처분이나 물적 행정행위는 원래 개별적 통지를 할 필요가 없다는 점에 중대한 실익이 있기 때문이다. 그리고 독일 연방행정절차법은 일반처분에 몇 가지 특별한 법적 효력을 부여하고 있다. 즉 행정청은 당사자의 청문을 생략할 수 있고(동법 제28조 제2항 4호), 이유부기도 생략할 수 있다(동법 제39조 제2항 5호). 만일 개별공시지가 결정을 독일 연방행정절차법 체계에 맞추어 일반처분으로서의 물적 행정행위로 보게 되면 법적 효력도 부여하여야 하는지에 대하여 의문이 생기게 된다. 그러므로 이와 같이 개별공시지가의 결정에 그러한 효력을 인정하게 되면 국민의 권익구제의 폭을 넓혀 주고자 하는 대법원의 판례의 취지를 몰각되게 할 뿐만 아니라 지가공시법 제10조의2 제8항의 이해관계인의 의견청취규정에도 부합하지 않는 문제점이 있다.³⁰⁾ 따라서 공시지가의 공시처분은 대법원의 판례³¹⁾와 같이 이해관계인에게 권리·의무가 설정되는 대물적 행정행위로 보는 것이 타당하다.

Ⅲ. 公示地價制度의 特殊性

1. 公示地價의 機能

공시지가는 모든 토지가격의 산정에 기준이 되는 공적지가로서 국토의 효율적 이용과 국민경제의 발전에 이바지할 목적으로 조사·평가하여야 한다. 광으로는 표준지공시지가와 土地價格比率表에 의해 산정한 개별공시지가까지 포함하는 것으로 이해되고 있다. 공시지가제도는 정부가 객관적인 기준을 정하여 조사·평가되어 지가의 적정가격을 공시하고, 공시된 지가를 일반국민의 토지거래 및 행정기관의 지가산정 등에 활용할 수 있도록 하고 있다. 따라서 공시지가는 일반적인 토지 거래의 지표가 되며, 국가·지방자치단체의 기관이 그 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정 평가하는 경우에 그 기준이 된다(지가공시및토지등의평가에 관한법률 제3조). 그러므로 공적지가 산정의 기초가 되며, 일반 거래 지표의 자료가 되

30) 조용호, 전제논문, p. 671.

31) 대판 1996. 6. 25. 93 누 17935.

고, 감정평가의 기준으로서 기능을 하고 있다.³²⁾

첫째, 공시지가가 현실적인 필요에 기초하여 도입된 가장 직접적인 목적으로 공시지가의 공적 목적으로 사용할 지가를 산정기준으로 기능하고 있다. 정부가 사용하는 모든 공적지가의 조사관리체계를 일원화하여 각종 조세나 부담금의 산정 등과 같은 용도로 사용하기 위해서 공시지가제도를 도입하였던 것이다. 공시지가는 조세 및 부담금의 산정기준으로 사용되어 개발이익의 환수와 과세의 형평성 제고에 어느 정도 기여한 바 크다고 할 수 있다. 따라서 공시지가는 관련정책의 효율적인 운영기반으로 기능을 하고 있다.³³⁾ 국가·지방자치단체·정부투자기관 및 공공단체가 공적 목적을 위하여 토지의 가격을 산정한 때에 공시지가를 기준으로 한다.

둘째, 공시지가는 지가정보의 투명성을 통하여 장기적으로 일반거래의 지표로서 기능을 한다. 여기서 일반 토지거래의 지표가 된다고 하는 것은 토지를 거래하는 자의 합리적인 의사결정의 지표가 될만한 지가정보를 제공한다는 의미이지 공시지가를 지표로 거래해야 한다는 어떠한 법적 구속력을 가지는 것을 의미하지 않는다.³⁴⁾ 공시지가가 적정가격의 수준을 유지하는 경우에 일반적인 거래의 지표로서 활용될 수 있다. 사실 실거래가격은 비합리적인 가격요소가 내재되어 있으므로 정부가 이러한 비합리성을 제외시킨 가격으로 공시지가를 평가하여 합리적인 적정가격 수준을 제시하여야 하는 것이다. 부동산시장이 불완전시장이므로 지가수준을 짐작하기란 어렵기 때문에 공시지가는 시장가격의 선도적인 역할을 하고, 아울러 거래가격의 기준을 제시하여 주기도 한다.³⁵⁾ 그러므로 공시지가는 공신력과 객관성을 갖는 지가정보를 제공하여 효율적으로 운용되는 경우에 토지시장의 불완전성을 보완하고 토지시장에 참여하는 자의 합리적인 의사결정에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 공시지가가 시장가격을 바탕으로 평가된다고 하면, 시장가격을 추인하는 결과로 될 우려가 있다는 견해가 있다.³⁶⁾

셋째, 공시지가는 감정평가의 기준으로 사용하게 함으로써 토지평가기준의 일원화를 위하여 기능을 하게 된다. 표준지공시지가와 감정평가제도가 연계되어 지가정보체계의 합리적 토대가 마련되고 일관성 있는 지가적용의 기준을 제시할 수 있도록 하고 있다. 감정평가업자가 타인의 의뢰에 의해서 토지를 개별적으로 감정평가 하는 경우에는 당

32) 손진상, "공시지가제도의 문제점", 「사회과학논총」 제10집, 안동대학교 논문집, 1998, p. 186 ; 류해용, "공시지가적용의 법제에 관한 고찰", 「공시지가 법제의 현황과 과제」, 제68회 학술발표회 자료, 한국공법학회, 1997, pp. 23-24.

33) 한동민, "지가공시제도의 현황과 과제", 「국토정보」, 국토개발연구원, 1996, 6, p. 49.

34) 같은 견해 : 임석희, 전제논문, p. 5.

35) 조주현, "지가공시제도의 문제점과 개선방안", 「국가고시」 법률행정연구원, 1993, 10, p. 279.

36) 손진상, 전제논문, p. 186.

해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 표준지의 공시지가를 기준으로 하고 있으며(동법 제9조 1항), 평가대상토지의 가격과 표준지의 공시지가가 균형을 유지하도록 감정 평가하여야 한다(동조 2항). 감정평가업자가 감정평가를 할 때 공시지가를 참조할 것인가는 감정평가업자의 자의에 맡기게 된다. 따라서 반드시 공시지가를 기준으로 평가할 것인가는 의문이 된다. 이러한 의문을 불식시키기 위해서는 공시지가가 시장가치를 완전히 반영할 수 있도록 현실화할 필요가 있게 된다.³⁷⁾

2. 公示地價의 適用

공시지가의 구체적인 활용과 적용을 보면, 첫째, 개별공시지가는 토지에 대한 종합토지세 · 등록세 · 취득세 등의 지방세와 양도소득세 · 토지초과이득세 · 상속세 · 증여세 등의 국세, 개발부담금 · 임야 및 농지전용부담금 · 국유재산 사용 및 대부료 등 각종 부담금의 부과기준으로 통일적으로 적용되는데 그 효과가 있다. 둘째, 토지수용에 대한 보상평가는 표준지공시지가를 기준으로 하고 있는데, 이는 매년 1월 1일을 기준으로 전국의 지가를 동시에 공시함으로써 시가와의 괴리나 지역적인 불균형을 해소하여 보상평가의 기준으로 적용하도록 하는 데 그 효과가 있다. 셋째, 표준지공시지가는 감정평가업자가 담보물가격의 평가를 의뢰 받아 평가하는 경우에 그 기준이 되는데, 그 담보물 가치는 채무불이행능력과 관련되므로 공인된 평가자에 의하여 평가하도록 하는 것은 감정평가제도가 도입되게 된 주요 원인이 되고 있다. 다만, 우리나라의 현행 지가공시제도와 같이 직접적으로 표준지공시지가가 감정평가업자의 부동산 담보를 평가하는 때에 그 기준이 되도록 하는 입법례를 찾아보기가 어렵다.³⁸⁾

3. 公示地價의 特徵

현행 공시지가제도는 과거의 지가체계와 비교하여 다음과 같은 특징이 존재한다.

1) 地價體系의 一元化

종래의 지가체계는 관련기관별로 행정목적에 따라 토지평가의 기준을 달리함으로써 동일토지에 대한 지가수준이 달라 많은 혼란을 가져왔으나 현행 공시지가제도의 일원

37) 류해용, 전계논문, pp. 24-25.

38) 손진상, 전계논문, p. 188.

화는 정부가 조사·평가하는 공적지가에 대한 신뢰성과 정확도를 확보하는데 있다. 종래의 지가체계는 첫째, 건설부의 기준지가는 공공용지 수용·보상의 기준으로, 내무부의 과세시가 표준액은 취득세·등록세 등 지방세의 부과기준으로, 국세청의 기준시가는 양도소득세 등 국세의 부과기준으로, 한국감정원의 토지시가는 금융기관의 담보평가·자산재평가에 각각 별도로 적용하여 기관별 지가수준의 차이가 현저하게 나타났었다.³⁹⁾ 이와 같이 다원화된 지가체계는 동일토지에 대하여 서로 다른 평가가 이루어져 시가와 괴리되는 것은 물론 공적지가에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 토지정책 전반의 실효성을 저하시키는 중요한 요인이 되었다. 뿐만 아니라 각 기관별 지가를 중복 관리하게 됨으로써 정부의 예산을 낭비하는 결과를 초래하게 되었다. 따라서 지가체계와 평가기관의 일원화는 공적지가에 대한 국민의 신뢰는 물론, 시가와 괴리를 어느 정도 해소하고, 토지정책의 실효성을 증대하며, 정부 예산의 절감 등 여러 측면에 절대적으로 요구되었던 것이다. 공시지가제도는 이러한 점에서 다원화된 지가체계의 문제점을 해소하고 공시지가라고 하는 하나의 지가체계로 전국적으로 지가정보체계를 구축하고 있다.

여기서 주의를 요하는 것은 지가체계를 일원화하는 데 있어서 공시지가의 적용을 개별공시지가를 직접 적용하는 경우와 보상액 산정과 같이 표준지공시지가를 기준으로 재차 평가하여 적용하는 간접 적용의 경우로 이원화하는 것에 대하여, 지가체계의 일원화 취지에 따라서 공시지가의 적용도 당연히 일원화되어야 한다는 것은 아니라는 점에 유의하여야 한다. 다시 말해서 대상 부동산의 가치는 본질적으로 일원화될 수 없으며 평가목적에 따라 달라질 수밖에 없는 것이다. 공시지가의 주요 적용대상이 되는 과표산정과 보상액 산정에 있어서 평가하게 되는 과세가치와 보상가치는 통상 상당한 차이가 있기 마련이다. 과세에서는 과세대상자간의 형평성이 중요한 문제이지만 보상에서는 정당성과 피수용자에 대한 완전보상이 보다 중요한 문제이기 때문이다. 따라서 지가체계를 일원화하였다 하여 공시지가의 적용까지 일원화하는 것은 아님을 유의하여야 한다.⁴⁰⁾ 다만, 공적지가의 조사·평가기준을 적정한 시장가치로 일원화함으로써 시장동향을 정확하게 파악하고 기준가격을 제시함으로써 다목적으로 활용할 수 있도록 하는데 있다. 그러므로 행정목적별 지가산정시 그 기준이 되는 공시기준일 현재 '適正價格의 一元化'이지 행정기관이 사용하는 모든 지가를 일원화한다는 것은 아닌 것이다. 지가체계의 일원화는 행정기관이 사용하는 지가산정방법의 하나로 행정기관이 사용하는 지가의 표준지가 일치되는 것을 의미한다.

39) 석종현, 전제서, p. 274 ; 임석희, "공시지가제도의 역할과 공시지가평가의 과제", 한국감정원, 2002, p. 3.

40) 임석희, 상계논문, p. 3.

2) 地價情報體系의 構築

공시지가제도는 지가체계를 일원화하였을 뿐만 아니라 전국적 수준에서 지가정보와 토지특성정보체계를 일관된 방법으로 구축하여야 한다. 전국의 토지를 대상으로 통일된 평가기준과 산정방법에 따라 일정한 시점에서 지가가 평가·산정하도록 하는 것이다. 현행 공시지가제도는 국·공유지를 제외한 전국 어느 지역, 어떤 토지이든 가격수준을 파악할 수 있게 되었다. 지가정보 뿐만 아니라 공시지가를 조사·평가하는 과정에서 얻게 되는 토지특성정보는 국토정책을 수립하고 국토를 관리하는 데 있어서 없어서는 안되는 중요한 자료이다. 따라서 공시지가제도는 전국토의 차원에서 국토에 대한 정보를 얻을 수 있는 개별토지의 특성이 조사되어야 한다.

Ⅳ. 公示地價制度의 比較法的 考察

1. 獨逸

1) 概要

독일에서는 오랜 역사 동안 公的土地鑑定制度가 확립되어 1960년부터 제정된 건축법에 근거를 둔 공적토지감정제도가 시행되고 있다. 토지를 감정평가 하는 기관으로는 독립된 행정기관으로 감정위원회는 주민 2만명 이상의 지방자치단체에 설치하여 토지수용 또는 재판을 위한 토지평가와 일반 부동산 거래의 경우에도 감정평가위원회의 감정평가를 의뢰하고 있다. 여기서 공적감정제도란 토지를 거래한 모든 사례가 등기소로부터 이 감정위원회에 통보되어 매매가격대장에 기록 유지되며 이 대장으로부터 토지가격을 평가하는 제도이다.⁴¹⁾

2) 鑑定評價制度

독일에서는 어떤 특정한 사유가 발생하면 감정인은 의무적으로 감정평가를 하는 제도로 필수적인 감정평가제도를 시행하고 있다. 이 제도는 보험가입시에 토지평가를 조

41) 木良浩一外, "土地稅制의 研究-土地保有課稅의 國際比較日本の 現狀", 日本住宅總業センター, 1992, pp. 89-123.

건으로 한 브레멘(Bremen)의 토지대장제도와 강제집행과 상속 및 토지분할 등의 분쟁 시에는 의무적으로 토지평가를 하도록 규정한 웨르템베르크(Wuerttemberg)의 공적감정소 및 금융기관의 대출과 관련하여 과대평가를 방지하려는 목적하에 모든 금융기관은 대출 전에 공적평가를 받아야 하는 프로이센(Preussen)의 제도가 있었으나, 일반 부동산거래로 인한 물권행위에 있어서 반드시 공적감정을 필수화할 것인가에 관하여 건축법 제정 당시부터 많은 논의가 제기되었으나 최종 법으로는 규정하지 못했다. 그 이유는 필수적인 감정평가가 개인의 경제활동분야에 대한 지나친 간섭이 되어 시장의 가격기능을 왜곡시킬 우려가 있고, 부동산 소유자가 자신의 부동산에 대한 가격판정을 자유로이 의뢰하도록 하는 것이 시장경제제도와도 일치하기 때문이다. 또한 강제적으로 규정하지 않더라도 평가기관이 국민의 신뢰를 얻게 되면 감정의뢰인들의 신청이 자연적으로 증대될 것으로 판단하였던 것이다.

그리고 확실한 토지가격의 감정의뢰와는 성격이 다소 다르지만 토지거래가격의 합리화에 기여하는 기능으로서 표준가격의 조회권을 시민에게 부여하고 있다. 국민은 고액의 감정수수료를 지급하고 공인감정사에게 의뢰하지 않고서도 필요한 감정가액을 알 수 있도록 표준가액의 조회권을 국민들에게 부여하는 것은 현실적이므로 이용도가 매우 높아지고 있다.

3) 標準價格 公示制度

독일에서는 감정평가기능을 보다 정확히 하고 현실화하기 위한 보조수단으로 운영되는 것으로 賣買價格先例集이 있다. 토지거래를 공인한 공증인 또는 등기소 직원은 그들이 취급한 거래가격의 사본을 감정위원회에 송부할 의무가 있으며, 감정위원회는 이미 수집된 다른 자료와 비교·검토하여 토지매매가격선례집에 수록하고, 참고자료로 삼는 한편 수시로 시가를 공시하여 모든 국민이 토지가격의 변동추이를 알 수 있도록 하고 있다. 그리고 이와 유사한 것으로 시·읍·면·동 지방자치단체는 자체적으로 매매가격을 수집하여 표준가격을 조사하며, 또한 금융기관이 다른 단체의 토지관리부서에 의뢰하여 정보를 수집하여 표준가격카드를 비치하여 적정한 가격에 의한 토지취득과 양도 등에 활용하게 되었다.

따라서 건축법은 이상과 같은 매매가격선례집에 기초를 둔 표준가격을 조사하고 이 표준가격을 지방적인 관례에 따라 시·읍·면에서 공시하고, 상급행정관청이나 세무기관에 통보하고 있다. 이때 공시되는 가격은 표준가격의 공시 당시의 시가에 의하되 향후 개발됨으로써 기대되는 지가의 상승액은 제외되도록 하였다. 이 제도의 목적은 지

가를 일정한 가격으로 통제하고자 하는 것이 아니라 토지가격의 수준과 추이를 일반 주민이 항상 접근하여 알 수 있도록 함으로써 적정가격에 의한 거래를 유도하고 지가 안정에 기여하도록 하고 있는 것이다.

2. 臺灣

1) 概要

대만의 경우에는 평균지권의 이념 아래 토지의 지가상승에 따른 이익이 사회에 공평하게 환수되도록 하는 정책상의 목표를 구현하고자 지가제도를 운영하고 있다. 이는 토지소유자 스스로 지가를 신고하고 이 신고된 지가를 지방자치단체에서 조사한 지가와 비교하여 법정지가를 부여하고 이 가격에 따라 과세 및 개발이익을 환수와 수용보상 등이 이루어지게 하고 있다.⁴²⁾

2) 規定地價에 의한 課稅

규정지가란 토지가격을 심사, 결정, 평가하는 과정으로 토지법이 정하는 순서에 따라서 토지가격을 조사·확정하고 지가표와 지적등기부를 제조하여 국민이 신고한 지가의 기준으로 각종 행정시행의 준거기준이 되도록 하는 것을 말한다. 토지법에 의하여 지가의 조사는 각 지방자치단체의 지정기관에서 수행하고 있는 지역별·지목별 또는 등급별로 최근 1년간 토지의 시가와 1년간 토지로부터 발생한 수입과 지출·비용, 토지사용 및 정착물 상황, 토양 및 지세개황, 교통수리상황 등을 조사하는 일정수의 표본에 대한 대표지가를 조사한다. 조사내용은 토지평가위원회에 보고하고, 이 위원회는 조사내용을 사정한 후 공고하도록 되어 있고, 이 공고된 지가는 공고 후 토지소유자가 이를 인정하여 이의가 없으면 토지소유자는 해당지가에 근거하여 지가를 신고하고 이의가 있으면 법에 의해 성립된 지가평가위원회가 심의한 지가를 근거로 신고한다. 이 경우 국민의 지가신고는 각 지가등급구의 표준지가에 따라 신고하는 것으로 신고지가가 최고 표준지가의 100분의 120을 넘거나 표준지가의 100분의 80보다도 낮은 경우에는 별도의 불이익이 따르게 되어 있다. 통상적으로 토지소유자가 신고한 지가가 법정지가가 되고, 표준지가 공고 후 토지소유자가 신고하지 않을 경우 표준지가 법정지가가 된다. 이와 같이 결정된 법정지가는 지가표와 토지등기부에 기재되어 이 가격에

42) 木良浩一外, 前掲論文, pp. 123-127.

따른 세금징수, 개발이익환수, 토지수용이 이루어지고 있다.

토지소유자가 신고한 지가가 공고지가를 초과하여 100분의 120이 되는 때에는 공고지가 100분의 120이 신고지가 되며, 신고한 지가가 공고지가의 100분의 80에 미달되는 때에는 그 가격에 의하여 매수 외에는 공고지가의 100분의 80을 신고지가로 한다. 공고기간 중에 지가신고를 하지 아니한 때에는 공고한 지가를 신고지가로 한다(평균지권 조례 제16조). 그러므로 법정지가가 地價稅의 부과기준이 된다. 그리고 토지에 관한 소유권을 이전하고자 하는 자는 그 가격을 신고하도록 하고 법정지가는 이전시 신고한 가격사정기준이 되어 신고인이 신고한 지가를 주관기관이 심사하여 신고할 당시의 공고된 지가가치보다 낮은 경우에는 신고한 이전가치로 매수하거나 공고된 토지의 가치에 따라 土地增加稅를 징수하고, 그리고 신고할 당시의 공고된 가치보다 낮지 아니한 경우에는 신고한 이전가치대로 土地增加稅를 징수하게 된다.

3) 土地買收에 의한 收用報償

가격에 따른 토지매수의 원인으로 정부가 토지사용을 필요로 할 경우에 토지소유자가 지가를 월등히 많게 혹은 적게 신고한 경우와 토지소유자의 사유토지가 정부의 규제토지를 넘는 경우가 있다. 신고지가가 공고지가의 100분의 80보다 낮게 신고할 때에는 토지소유자로 하여금 고의로 지가를 낮게 신고하여 지가에 대한 탈세하는 것을 막기 위하여, 공고지가로 토지를 매수할 수 있도록 하고 있다. 또한 토지소유자가 고의로 토지이전가치를 낮게 신고하는 경우에 토지증가세의 탈루를 막기 위하여 토지의 이전가치신고가 공고토지가치보다 낮을 때에는 공고된 토지가치로 매수하도록 하고 있다(평균지권조례 제27조). 그리고 국가가 사유토지를 공공사업의 필요에 의하여 수용하는 경우에는 규정지가(법정지가)가 있는 경우에 지가규정 후 소유권변동이 일어나지 않을 경우에는 법정지가를 기준으로 하고, 소유권변동이 일어났을 경우에는 최후 이전시 지가가 기준이 되고, 법에 의한 지가규정이 없는 경우에는 당해 토지를 관할하는 시·현의 지정기관이 결정하고 있어 법정지가가 사실상 수용보상의 기준이 된다.

3. 中國

1) 概要

중국은 1978년 개혁·개방화 정책이 시행된 이래 주로 외국 자본유치를 위해 토지의

소유화와 사용이 분리, 토지사용도 유상·기한부사용이 인정되고, 토지사용권의 양도도 인정되었다. 이 과정에서 토지사용권의 불하 및 양도의 대가로서 지가개념이 발생하였고, 도시토지를 중심으로 부동산 시장이 확대되었다. 중국의 공적지가제도는 토지사용제도의 개혁과정이 수립되었다. 1987년 9월 深川市가 외자기업에 대해 국유토지사용권을 양도하여 지가문제에 관한 연구를 촉진할 수 있는 계기를 마련하였으며, 1988년 4월에는 '중화인민공화국헌법'과 '중화인민공화국토지관리법'의 수정안이 통과되어 토지사용권을 법에 의거해 양도할 수 있도록 허가함으로써 토지평가와 관리업무에 있어서 그에 상응하는 법률적 기초를 제공하였다. 그 후 1989년 토지의 등급판정과 기준지가에 대한 연구를 南京市, 大蓮市 등 주요도시에서 실시하였다. 이어 1990년 5월 '도시국유토지사용권 양도·이전에 관한 잠정조례'와 1993년 6월 '도·농 토지감정규정'을 제정하여 기준지가의 이론적·법률적 체계를 갖추었다. 1994년 7월 공포한 '중화인민공화국 도시부동산관리법'을 제정함으로써 중국에서 공시지가제도가 결실을 보게 되었다.⁴³⁾

2) 地價公示制度

중국에서는 공시지가의 공시제도에 대하여 '기준지가, 표준지가 및 각종 주택의 가격을 정기적으로 확정하여 공표해야 한다(중화인민공화국 도시부동산관리법 제32조)'고 규정하여 기준지를 중심으로 하는 지가공시제도가 성립하게 되었다. 중국의 대표적인 공적지가인 기준지는 주로 토지시장 질서 확립, 토지거래의 합리화, 토지수익 분배의 효율화, 토지사용권 불하가격 산정기준, 합리적인 토지세 징수 등 행정목적으로 이용되며, 정부의 토지감정위원회 또는 부동산회사 소속 토지평가사가 2년마다 정기적으로 평가하고 있다.

그러나 최근 기준지를 중심으로 하는 지가공시제도는 많은 문제점이 나타났다. 첫째, 도시와 농촌간의 표본 분포의 차이로 기준지를 응용하여 지역간 지가의 형평을 맞추기가 어렵다. 둘째, 토지등급별 평균가격 개념을 갖는 기준지는 토지거래가격의 참고가 되기 어렵다. 셋째, 광범위한 지역에서는 지가의 개별성의 차이가 커서 기준지와 종지지는 2-3배의 차이가 날 수도 있으며, 기준지가 시가에 근접하기에는 한계가 있게 된다. 넷째, 기준지가 조사·평가의 업무량이 과다하여 비용과 인력이 많이 소요되고 조정이 어렵다. 따라서 객관적으로 기준지의 효율성이 떨어진다. 다섯째, 토지감정위원회의 대다수가 정부인원으로 구성되어 토지평가에 대한 전문지식을 갖추

43) 木良浩 外, 前掲論文, pp. 138-155.

지 못하므로 공신력이 떨어진다. 여섯째, 아직도 많은 도시에서는 기준지를 공포하지 않고 있으며, 가격산정의 과정에 행정공무원이 비밀리에 관여·조작하는 경우가 많다. 일곱째, 중국의 지가공시제도는 그 내용과 형식이 아직 성숙되지 못한 초기단계에 있는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

따라서 최근에서는 지가평가의 정확성·전문성 및 효율성 제고, 지가지수의 편성과 지가변동의 파악, 과세·토지사용권 양도가격 결정 등 행정목적의 달성 등을 위하여 標準宗地地價制度로의 개선을 추진하고 있다. 이는 일정한 지역·용도·효율성 등에 대표성을 갖는 표준상태의 표준지를 선정한 후 전문감정인이 정기적으로 그 표준지의 지가를 감정하여 공표하는 제도이다. 이는 기준지와 함께 중국의 공적지가제도의 근간을 이루는 것으로 標定地價(宗地地價)가 있다. 기준지가가 각급 토지 혹은 일정한 지역의 토지이용 분류에 따른 토지사용권의 평균가격이라면 표준지가는 個別劃地에 대한 특정가격이라 할 수 있다.

4. 日本

1) 概要

일본에서 공시지가제도가 도입되게 된 것은 1964년 5월 중의원 본회의에서 '지가안정정책의 강화에 관한 결의'가 이루어지고, 물가문제 간담회의 '물가안정추진회의' 등이 지가공시제도의 확립을 제안하였으며, 1968년 5월 토지문제간담회의 '지가대책에 관한 제안'에서 지가정책의 하나로 지가공시제도가 제안되었다. 이에 따라 1969년 11월 건설성 주택택지심의회의에서는 건설대신의 '지가공시제도의 확립에 관한 답신'을 정부에 제출하였고, 이 답신을 모체로 하여 공시지가제도가 입법되어 1970년 7월 1일부터 시행되었다. 공시지가제도는 표준지의 적정가격을 정기적으로 공시하여 신뢰도가 높은 가격기준을 제공하고, 공공용지의 적정한 취득가격을 기준으로 제시하여 지가의 합리적인 형성을 도모하고 있다. 일본의 공시지가제도 역시 전체 필지의 가격 공시가 아닌 표준지가격의 공시를 그 적용목적에 있어 보상가격에 1차적 적용을 목적으로 하고 있다. 이러한 공적지가는 공시지가 외에도 국토이용계획법에 의한 토지거래허가제 운영을 위한 토지거래신고 또는 허가심사기준가격산정을 위한 기준지가조사제도와 고정자산세 부과를 위한 고정자산세평가제도, 상속세 부과를 위한 상속세액평가제도 등으로 다원화되어 있다.⁴⁴⁾

44) 木良浩一外, 前掲論文, pp. 165-176.

2) 公示地價의 調査·評價 節次

지가공시의 대상지역은 1974년 국토이용계획법에 따른 도시계획구역 및 시가화구역으로 확대되어 시행되고 있으나, 토지거래허가제 실시 구역으로 지정된 규제구역은 지가공시의 대상지역에서 제외하고 있다. 공시지가는 토지계획구역을 주택지·택지에정지·상업지·공업지·준공업지 및 조정구역내의 택지와 현황임지로 구분하여 조사·평가하여 공시하고 있다. 지가의 공시는 토지감정위원회가 표준지를 선정하고, 그 가격을 공시하는 표준지 선정은 자연적, 사회적 조건으로 보아 유사한 이용가치가 있다고 인정되는 지역에 토지의 이용상황·환경·면적·형상 등이 보통이라고 인정되는 정리된 지역에 있어서 일단의 토지를 표준지로 하게 된다. 또한 표준지를 포함하는 지역에서 당해 표준지의 용도와 토지의 용도가 동질이라고 인정되는 정리된 인근지역에 있어서 이용상황·환경 등의 개별적 요인이 표준지이며, 동일한 사용자에 의하여 동일한 사용 목적으로 이용되고 있는 연속된 한 구역의 토지를 표준지로 삼고 있고, 이는 반드시 등기부에 등재되어 있는 여부와는 관계가 없다. 그러므로 표준지의 공시가격은 일반토지거래가격에 대하여 표준지가 되고 공공사업용지의 취득가격 산정시 기준이 되며, 국토이용계획법에 의한 토지거래의 규제에 있어 심사기준이 되고 있다. 따라서 표준지는 대표성·중용성·안정성·확정성의 기준을 구비하도록 하고 있다.

공시되는 지가는 매년 1월 1일에 표준지의 단위면적당 부동산 거래의 정상적인 가격으로 간주되고 있다. 표준지의 선정이나 정상가격의 판정 및 공시 등은 1969년 7월부터 지가공시법에 의하여 건설성에 설치되고 1974년 6월 국토청설치법의 제정에 따라 토지감정위원회가 주관하여 시행하고 있다. 따라서 정상가격은 토지감정위원회가 2인 이상의 부동산감정사의 감정평가를 받아 그 결과를 심사하고 필요한 조정을 하여 판정하고 있다. 부동산감정사가 표준지를 감정평가할 때에는 거래사례비교법, 수익환원법, 원가법 등의 세 가지 방식에 의한 시산가격 중에서 당해 표준지의 감정평가에 적절하다고 인정되는 것을 감안하여 감정평가하도록 하고 있다. 정상가격의 평가에 있어서 표준지에 건물 등의 지상물이 있는 경우나 표준지에 관하여 지상권 및 당해 토지의 사용·수익을 제한하는 권리가 존재하는 경우에는 지상물이나 지상권과 제한 권리가 없는 것으로 하여 평가하게 되어 있다. 이러한 공시지가는 매년 1회의 관보에 의하여 공고되는 방법으로 이루어지고 토지감정위원회는 표준지의 단위면적당 정상적인 가격을 판정했을 경우에 조속히 표준지의 소재지, 지번, 표준지의 단위면적당의 가격, 가격판정의 기준일, 표준지의 면적 및 형상, 표준지 및 그 주변토지의 이용상황 등을 관보에 공시하는 것으로 되어 있다.

3) 公示地價 決定의 效力

이상과 같은 절차에 따라 공시된 표준지가의 가격은 지가공시법에 의하여 다음과 같은 효력이 부여되고 있다. 부동산감정사는 지가공시 대상구역안의 토지에 대해 감정평가를 하는 경우 공시가격을 기준으로 한다. 공시가격을 기준으로 한다는 것은 당해 토지와 유사한 이용가치를 가지고 있다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 위치·면적·환경 등 토지의 객관적 가치에 영향을 미치는 제요인에 대한 비교를 하고, 그 결과에 따라 당해 표준지의 공시가격과 대상토지의 가격사이에 균형을 유지하도록 하는 것을 말한다. 토지수용법과 그 밖의 다른 법률에 의하여 토지를 수용할 수 있는 사업을 하는 자는 지가공시 대상구역안의 토지를 당해 사업용으로 쓰기 위하여 취득할 경우 당해 토지의 취득가격은 공시지가가 그 기준이 된다. 토지수용위원회는 수용에 관계되는 토지에 대한 보상금액을 산정한 경우에는 사업인정 공고시점의 상당가격에 권리취득 재결시까지의 물가변동에 따른 수정율을 곱하여 산정하는 것으로 되어 있는데, 지가공시 대상구역안의 토지에 대하여 이 상당가격을 산정할 때는 공시가격을 기준으로 하여 산정한 당해 토지의 가격을 고려하도록 되어 있다. 또한 공공용지의 선매에 의하여 공유지를 확대하도록 하는 '공유지확대추진에 관한 법률'은 지가공시 대상구역안의 일정한 토지를 유상으로 양도하려고 하는 토지의 소유자가 도도부현 지사에게 신고한 토지를 매입하려고 하는 경우 공시가격을 기준으로 하고 있다. 또한 국토이용계획법은 도도부현 지사가 지가공시 대상구역안의 토지에 대하여 동법의 규정에 따라 기준가격을 산정하는 경우 공시가격을 기준으로 산정하게 된다.⁴⁵⁾

5. 檢討

앞에서 독일·대만·중국·일본 등 공적지가제도를 채택하고 있는 주요국가의 지가제도와 문제점 등을 살펴보았다. 독일, 대만은 공적지가의 결정에 기초가 되는 가격으로서 국민이 자율적으로 신고한 가격이 되며, 이를 기초로 정부는 적정수준과의 괴리 여부와 객관적으로 신고하였는지의 여부, 인근지가와의 형평성 여부 등을 심사하여 적절한 조정과정을 거친 후 최종가격을 결정하고 있다. 이는 정부의 공적지가 산정에 대

45) 여기서 기준가격의 산정은 허가신청시의 심사기준가격, 불허 가치분된 토지의 매수청구시 매수가격, 토지거래신고에 관계하는 토지소유권의 가액 및 유희토지의 매수가격을 산정하는데 기준가격이 된다.

한 국민의 인식 제고 및 신뢰성을 확보하는 등의 차원에서 바람직한 제도이다. 특히 공적지가는 지역간, 개별 소유자간의 형평유지를 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. 그리고 중국, 대만은 공시지가의 결정시 관련법에 3방식을 적용하도록 규정되어 있으나 현실적으로 비교방식에 의존하고 있으며, 기타 방식 특히 수익환원방식에 대하여는 적용을 하지 않고 있다. 이는 우리나라, 일본과 달리 수익·비용·환원이율 등 수익환원요소에 대한 시장자료가 충분치 않거나 조사체계가 전혀 갖추지 않고 있기 때문이다. 또한 일본의 공적지가제도는 공시가격이 실거래가격에 비해 현저하게 저평가 되고 있는 점이나 공시지가 산정의 기초가 되는 표준지의 선정과정에 자의성이 크고 일관된 기준이 없이 형식적으로 운용되고 있는 점 등의 많은 문제를 가지고 있다. 또 공시지가의 결정과정에서 수익환원방식을 적용함에 있어 수익환원에 필요한 제반 시장자료의 확보 여부나 활용 측면은 별개로 하더라도 대상 필지수·시간·인력 등 비용적 관점에서 볼 때 우리나라와는 많은 차이점이 있다.

V. 公示地價制度의 問題點

공시지가에 대한 조사의 근본적인 어려움, 제도시행상의 미비점, 그리고 이해관계에 따라서 지가를 다르게 인식하는 경향, 공시지가와 거래지가의 괴리 등의 요인으로 인하여 여러 가지 문제점이 지적되고 있다.

우리나라 지가공시법은 토지의 보상·수용 등 공적인 평가는 물론 담보와 같은 일반 거래 등 사적평가를 포함하여 모든 토지의 감정평가는 표준지공시지가를 기준으로 평가하도록 강제하고 이를 이행하지 아니할 경우 감정평가업자에게 영업정지에 해당하는 강력한 제재를 할 수 있도록 하고 있다.

표준지공시지가를 기준으로 한 토지의 감정평가결과가 적정하기 위해서는 그 전제가 되는 표준지공시지가가 시장가치를 적절히 반영하고 있어야 하고, 지역간의 균형이 이루어져야 하며 그 종류와 수가 다양하고 충분하여야 한다.

그러나 현행의 우리나라 표준지공시지가는 이러한 요소를 구비하고 있다고 하기는 어려운 많은 문제점을 내포하고 있다.

1. 公示地價 制度上的 問題

1) 制度上的 不備

(1) 과도한 기득권의 유지와 신경쟁적 진입규제

먼저, 감정평가사 자격시험제도의 문제점을 지적할 수 있다. 현행 감정평가사 시험과목은 부동산학에 관한 전문지식과 이론을 테스트할 시험과목이 없어 전문적인 식견과 분석능력을 검증할 수 없는 점과 공시지가법 제14조 제1항 제2호의 규정에 의거 감정평가법인, 감정평가사무소, 감정평가협회, 감독평가업무를 지도 또는 감독하는 기관, 개별공시지가를 결정·공시하는 업무를 수행하거나 동 업무를 지도·감독한 기관, 국유재산을 관리하는 기관, 과세시가표준액을 조사·결정하는 업무를 수행하거나 동 업무를 지도·감독하는 기관, 토지가격비준표를 작성하는 업무를 수행하는 기관 등에서 5년 이상 감정평가업무에 관련된 업무에 종사한 자에 대한 제1차 시험의 면제하도록 하고 있는 것은 자유시장경제의 경제원리에 따라 개방되어 있는 현시점에서 형평에 맞지 않는 부당한 기득권 계층이나 행정기관의 우월적 지위를 이용한 이기적인 발상에 근거한 것으로 밖에 볼 수 없다. 다음으로, 공시지가제도의 미비점으로 신경쟁적 관계의 진입규제의 문제점이 지적되고 있다. 이는 지가공시법에 의한 감정평가제도는 처음부터 경쟁관계를 갖는 경영규모의 업체들이 조성·육성되지 않고 동일한 업무 영역을 공통적으로 영위케 함으로써 업무영역의 전문화도 미흡할 뿐만 아니라 양질의 서비스 제공도 저해하고 있다.

(2) 감정평가수수료의 불합리성

공시지가제도의 제도상인 미비점으로 감정평가수수료 산정기준 및 체계의 불합리성을 지적할 수 있다. 이는 현행 감정평가수수료의 책정 보수기준은 평가대상의 평가액을 대상으로 획일적으로 책정되어 있어 평가의 난이도나 자료조사 및 평가의 업무량과는 무관하게 기준이 설정되어 있다. 즉 평가서비스에 대한 보수 감정평가수수료는 업무의 질적 수준에 따라 차별화 하여 평가업무의 질적 향상을 주도할 수 있는 정책이 되어야 하는데도 불구하고 그렇지 못하다는 지적이 있다.⁴⁶⁾

(3) 감정평가보고서 작성의 전근대성

공시지가제도의 제도상의 미비점으로 감정평가보고서 작성 방법의 전근대성을 지적

46) 송태영, 「감정평가실무」, 경영문화원, 1990, p. 58.

할 수 있다. 이는 감정평가보고서를 작성함에 있어 단순서식형 평가서를 채택함으로써 주어진 평가목적에 위하여 관련자료의 분석, 적절한 평가지표의 선정 및 가격결정근거의 논리적인 도출과정과 이유기재를 도외시키고 전문가로서 전문의견 적시의 필요성이 없는 것처럼 제도화되어 있다.⁴⁷⁾ 우리나라 평가실무 관행은 감정평가사로서의 전문가적인 판단을 객관적·과학적 방법으로 평가가액을 도출하기보다는 비교적 현실적이고, 분쟁의 소지가 적은 매매사례비교법에 의존함으로써 평가기법 개발을 소홀히 하게 하는 원인이 되고 있다.

2) 比較標準地 選定의 問題

(1) 표준지공시지가와 현실거래가격과의 괴리현상

우리나라 표준지공시지가는 현실의 추정시가와 상당한 괴리를 보이고 있어 이를 보완하기 위하여 현실의 감정평가업계에서는 '시산가격의 조정'과 '기타 요인 적용의 확대' 등의 방법을 이용하고 있으나 그 내용이 감정평가사의 주관에 크게 좌우됨으로써 토지감정평가의 객관성과 공정성을 기하지 못하고 있다. 현실적인 시장가격과 괴리된 표준지공시지가 수준을 시장가격수준으로 현실화하는 것에 대하여는 대부분의 사람들이 공감하고 있으나 그 방법에 대하여는 누구도 명확하고 확실한 대안을 제시하지 못하고 있다. 현실적으로는 표준지공시지가를 시장가격에 접근할 수 있도록 하여야 한다.

(2) 표준지의 지역간 불균형 초래

표준지공시지가의 지역간 불균형문제도 객관적이고 공정한 토지의 감정평가에 저해요소로 작용하고 있다. 추정시가에 대한 표준지공시지가의 수준이 지역별로 두 배 이상 차이가 나고 있으며 이를 기준으로 한 개별토지의 감정평가액도 두 배 이상 차이가 날 수 있는 원인을 초래하고 있다.⁴⁸⁾ 표준지공시지가의 지역별 불균형은 표준지공시지가의 평가에 관한 구체적인 평가방법과 기준이 정립되지 않아 감정평가사의 가격의 합리성에 대한 견해가 일관성 있게 통일되지 않는데 있다.⁴⁹⁾

47) 김천향, 「부동산 감정평가이론과 실무」, 박문각, 1992, p. 92.

48) 대판 2000. 6. 9. 99 두 5542 : 개별토지가격은 기본적으로 대상 토지와 같은 가격권 안에 있는 표준지 중에서 지가형성요인이 가장 유사한 표준지를 비교표준지로 선택하여야 보다 합리적이고 객관적으로 산정할 수 있는 것이므로 그 비교표준지는 대상 토지와 용도지역, 토지이용상황 기타 자연적·사회적 조건 등 토지특성이 같거나 가장 유사한 표준지 중에서 선택하여야 한다.

49) 최정기, "지가공시제도의 운용현황과 과제", 「감정평가」 제26호, 한국감정평가협회, 1997.

(3) 표준지의 부족 및 선정착오의 초래

지가공시법은 공적평가 및 사적평가 모든 토지의 감정평가를 표준지공시지가를 기준으로 평가하도록 강제하고 있으나 현실적으로 제주시의 경우를 보면, 현행의 표준지수는 시전체 127,941필지 중 2,020필지로 1.6%에 불과하며, 산정지가 검증결과 조정필지 유형별 조정내역 역시 4,406필지 중 3,110필지로 70.6%의 표준지 선정착오로 나타났다. 50)을 알 수 있듯이 표준지의 선정착오의 문제가 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다. 제주도 127,941필지의 토지는 용도와 특성이 다양한데 이 중 2,020필지만의 가격수준을 기준으로 하여 평가한 개별토지의 감정평가액이 적정가격으로서 전체적으로 균형을 이룰 수 있다고 생각하는 것은 상당한 문제가 있다.

2. 公示地價 適用上의 問題

1) 감정평가결과에 대한 불신의 초래

감정평가결과에 대한 이해당사자들의 불신을 들 수 있다. 표준지공시지가 기준 평가방법의 문제점을 보완하기 위한 시산가격조정의 경우에 감정평가사들의 비준가격, 복성가격, 수익가격 등의 산출에 있어서 기초자료의 부족과 구체적인 적용기준의 불비로 인하여 감정평가액의 결정이 감정평가사의 개인적인 주관에 의하게 되는 문제점이 지적되고 있다. 또한 표준지공시지가와 현실가격과의 괴리가 심한 지역에서는 시산가격 조정에 의하여 조정된 가격이 표준지공시지가를 기준으로 한 시산 가격을 두 배이상 초과하는 경우가 있으며, 기타 요인의 적용의 확대로 산출된 감정평가액이 표준지공시지가의 몇 배에 달하는 경우도 있어 공시지가 기준평가의 의미를 퇴색하는 경향이 있다. 따라서 시산가격의 조정과 기타 요인 확대 적용시에 감정평가사의 주관이 크게 작용하는 결과 동일한 물건에 대하여 감정평가사마다 제각기 다른 감정평가액을 결정하게 되는 경우가 있어 민원발생은 물론 감정평가액에 대한 불신으로까지 확대되고 있는 것이다.

p. 40 : 표준지 조사평가에서 시장분석을 객관화하고 감정평가사 상호간 가격균형에 대한 협의를 통한 구체적인 방안을 강구함으로써 감정평가사의 주관에 의한 적정가격의 차이를 최소화하여야 할 것이다.

50) 제주도, 2003년 개별공시지가 심의자료, 2003. 8. 22. p. 2.

2) 개방화에 따른 대응능력의 부족

최근에 들어 우리나라의 경제사정은 부동산시장에 대한 외국인의 투자가 절실히 요구되고 있다. 이런 요구에 부응하기 위해서는 국내 부동산에 대한 외국인의 투자결정은 부동산으로부터 발생될 수 있는 수익을 기초로 하여 부동산의 감정평가액은 순이익을 기초로 한 수익방식에 의한 것이어야 한다. 그러나 표준지공시지가를 기준으로 한 부동산의 감정평가액은 수익과는 무관하게 결정되게 됨으로써 외국 투자자에게 필요한 가격정보가 될 수 없고, 외국인이 투자하기 위해서는 그들만의 수익기준으로 국내의 부동산가격을 다시 평가하여 검토하여야 하는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 현실 부동산 감정평가제도는 외국인의 국내 부동산시장 투자결정에 아무런 도움을 주지 못하고 오히려 혼란을 주는 걸림돌로 작용하고 있다고 할 수 있다. 우리나라 감정평가시장의 대외 개방으로 한국경제는 자유시장 경제원리에 충실한 선진국형 경제운영 기조가 확산될 것으로 전망됨에 따라 국내외에 진입하고 있는 외국의 종합부동산 서비스회사와 대응할 수 있는 체제가 미비하다는 지적을 들 수 있다.

3) 감정평가의 효율성 저해

감정평가의 효율성의 저해와 부동산 시장의 붕괴를 지적할 수 있다. 감정평가기법이나 이론은 그 시대적 상황에 따라 끊임없이 연구를 거쳐 시대에 맞게 적절하게 변화하여야 한다. 그러나 우리나라의 경우 부동산 감정평가는 표준지공시지가를 기준으로 하는 방법 이외는 아직까지 다른 평가방법도 개발하지 못하고 있다. 이러한 현상은 부동산의 감정평가에 대한 이론의 연구에 대한 발전을 저해할 뿐만 아니라 오히려 기존에 연구되어 온 평가이론마저 死藏시키는 결과를 초래할 수 있는 문제가 있다. 이러한 현상 때문에 부동산에 대한 감정평가를 감정평가사에게 의뢰해 본들 그 결과가 표준지공시지가의 상하 일정범위 내에서 결정되고 그렇게 결정된 감정평가액 또한 현실성이 부족하여, 감정평가 수요자의 입장에서 보게 되면은 이러한 감정평가 결과는 무의미하다고 할 수 있다.⁵¹⁾

51) 최근 한국토지개발공사가 금융기관의 구조조정과 관련하여 금융기관의 부실채권 담보토지를 매입하면서 감정평가업자의 감정평가 없이 개별공시지가를 참작하여 이를 매입하는 것이나 자산 재평가시 토지의 평가액을 개별공시지가로 결정할 수 있도록 하는 것 등이 시장붕괴의 모습이다.

Ⅵ. 公示地價制度의 改善課題

우리나라의 일원화된 공적지가제도는 1989년 토지시장의 안정, 토지 소유권의 형평적 분배, 개발이익의 환수 등 토지공개념의 확대실시 등을 목적으로 도입되어, 현재까지 경험을 통해 지가산정의 객관성 및 전문성 확보, 토지시장의 안정, 과세의 형평성 제고, 가격질서의 정착 등 토지정책의 수행에 적지 않은 기여를 해왔으나, 부동산 시장의 개방과 부동산의 국제화 추세, 새로운 토지평가 기법의 요구, 가격정보의 필요 등 많은 부분에서 그 한계가 나타나고 있다.

1. 制度上의 改善課題

1) 전문 감정평가주식회사 제도의 도입

부동산에 대한 평가에 있어 대도시에서는 대규모 프로젝트 감정평가업무 및 종합적인 부동산서비스를 제공할 수 있는 전문 부동산감정평가주식회사를 설립하여 감정평가의 전문가인 감정평가사와 부동산중개업의 전문가인 공인중개사가 함께 부동산만을 감정평가할 수 있는 형태의 전문적인 부동산감정평가주식회사 형태의 제도를 도입할 필요가 있다. 이는 부동산감정평가회사를 설립 운영하는 방안으로 감정평가 업무 및 서비스의 질과 수요자에 대한 신뢰도를 향상시키는 물론 부동산종합서비스 수요추세에 효과적으로 대응할 수 있는 방안이 될 수 있다. 또한 중소도시에서는 중소규모형 전문감정평가회사 형태의 설립으로 다양하고 특수한 전문영역 수요에 효율적으로 대응할 수 있는 지역 감정평가사와 공인중개사를 함께 하는 중소규모형 업무영역별 특화된 전문 감정평가회사 형태의 설립도 필요하다. 이는 현재의 지가공시법에서는 감정평가사가 담당해야 할 업무는 토지, 건물의 부동산만이 아니라 저작권, 공업소유권, 어업권, 광업권 등 기타 물권에 준하는 권리와 광업재단, 공장재단, 임목, 유가증권 기타 관계법령에 의해 등기·등록하는 재산(동법 제2조)을 평가하는 등 매우 광범위한 업무영역을 담당하고 있어, 감정평가의 질을 낮추는 주요한 원인으로 작용하고 있으므로 형식적인 부동산 감정평가가 되지 않게 하게 위해서 전문 부동산 감정평가주식회사의 형태가 필요하다.

2) 감정평가사 자격시험제도의 개선

감정평가사의 자질향상과 평가결과의 전문성을 높여 공신력을 제고시키기 위해서

현행 감정평가사 시험제도를 경력 및 전문성에 따라 단계별로 업무범위를 확대하는 전문영역별·경력별 수준으로 유형화하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다. 또한 시험 과목에 부동산학에 관한 전문지식을 습득할 수 있도록 조정할 필요가 있으며, 부동산 시장의 개방과 감정평가업무의 개방화에 대비하여 선진국의 우수한 감정평가이론 및 기법의 조기 수용이 필요하고, 1차 시험과목에 적어도 외국어 과목을 평가하도록 하는 것이 필요하다. 그리고 일정업무에 일정기간 종사하는 자에 대하여 감정평가시험과목을 면제하는 제도는 폐지하여야 하며, 아울러 석·박사 학위 이상의 공인중개사에게도 감정평가 업무를 과감히 개방하는 것도 검토할 필요가 있다.

2. 公示地價 評價의 改善課題

1) 制度的인 側面

(1) 부동산시장의 환경변화에 따른 제도의 개선

공시지가의 평가과제는 무엇보다도 공시지가의 지가정보로서의 정확성을 높이는 데 있다. 이러한 지가정보로서 정확성을 높이기 위해서는 어떻게 해야하는가에 대하여 우선, 공시지가의 평가기준이 되는 적정가격의 개념을 명확하게 하는 것이 필요하다. 과거에는 적정가격의 개념에 실무적 적용에 있어서 두 가지 문제점이 있었다.⁵²⁾ 하나는 지가공시법의 적정가격에 대한 개념정의가 다소 모호하게 되어 있는 점이다. 적정가격의 본래 개념상 지가공시법에서 말하는 '합리적으로 인정되는 가격'이란 시장에서 인정되는 가격이라는 뜻이나 간혹 조사·평가자가 인정에 의해 인정되는 가격으로 오해할 소지가 있다. 다른 하나는 적정가격의 개념을 채택하였음에도 불구하고 공적지가를 실제 부과체계상 적정가격의 평가원칙을 일시에 적용하지 못하고 점진적으로 수용함에 따라 시가와 괴리되는 현상이 발생할 수밖에 없는 현실적 이유가 있기는 하지만, 그 반대로 공시지가의 정확성에 대한 국민적 신뢰측면에서는 부정적일 수밖에 없다. 공적토지평가제도로서 공시지가제도의 본래 기능이 토지시장에 국가가 개입하기 위한 정책수단이 아님에도 불구하고 지가안정을 위해서는 공시지가가 실거래가격보다 낮아도 무방하다는 인식이 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 먼저 지가공시법과 감정평가에 관한 규칙에서 정하고 있는 용어를 통일하고 적정가격에 대한 개념을 명확히 할 필요가 있다는 지적에 따라 1999년 개정 법령에서는 자유로운 거래가 이루어

52) 임석희, 전제논문, p. 6.

지는 경우에 합리적으로 성립한다고 인정되는 가격을 말하므로 '당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 정상적으로 거래가 이루어지는 경우에 성립될 가능성이 가장 높다고 추정되는 가격을 말한다(동법 제2조 제2호)'고 규정함으로써 공시지가의 가격개념에 대한 논란과 실무적 혼선을 막을 수가 있게 되었다. 따라서 앞으로 공시지가와 일반국민이 느끼고 있는 체감지가간의 괴리를 좁혀야 하지만, 부동산거래에 관한 정보의 유통이 차단되어 있어 가격자료 수집이 부동산중개업자, 지방자치단체 등을 통한 탐문이나 기타 개인의 정보에 의존하고 있는 것이 현실이다. 그러나 이러한 자료도 정확하지 아니 하므로 부동산 거래정보의 파악이 어렵다는데 있다. 그러므로 부동산 거래정보의 파악이 보다 용이하도록 정부차원의 부동산시장 환경과 제도의 개선이 선행되어야 할 것이다.

(2) 새로운 감정평가기법의 개발

우리나라 감정평가가 선진외국에 비해 낙후되어 있다는 지적이 있다. 이는 평가이론 및 평가실무기준의 낙후성에서 원인이 있지만 가장 중요한 것은 지나친 매매사례비교법에 의존하고 요식적인 서식형 보고서 작성에 있다고 할 수 있다. 매매사례비교법은 거래자료가 풍부하고 시장여건을 정확히 포착할 수 있다는 장점이 있으나 거래사례가 불충분하거나 거래사례가 없는 경우에는 그 유용성이 떨어지는 것이 그 한계이다. 특히 우리나라와 같이 토지시장의 불안정성이 높은 경우 매매사례로는 토지의 진정한 가치를 파악하기 쉽지가 않다. 이러한 점은 공시지가의 조사·평가에서도 마찬가지이다. 따라서 현행의 감정평가가 상당부분 달관법에 의존하고 있어 감정평가사의 주관적 견해가 평가결과를 좌우하게 되므로 감정평가업무의 일관성이 저해되고 있다는 주장은 전문가는 물론 감정평가업무에 현실적으로 종사하고 있는 감정평가업자가 공감하고 있는 것이 현실이다.⁵³⁾ 공시지가에 대한 불신을 불식하고 가치 있는 지가정보로서 인정받기 위해서는 기존의 평가기법을 공시지가의 지가정보로서의 가치를 높이고 신뢰도를 향상시키기 위해서 다양한 평가기법의 활용이 필요하게 된다.

그리고 매매사례비교법과 다른 평가기법을 결합하여 좀더 깊이 있는 지가정보를 제공할 수 있어야 한다. 우리나라의 부동산시장환경이나 가격결정 메카니즘이 아직은 수익방식을 적용하기는 어려운 점이 많지만 매매사례비교법과 수익방식을 결합하여 평가를 할 필요가 있다. 부동산시장이 소유보다는 이용가치 중심으로 옮겨가고 있는 것은 요즘의 부동산시장의 현상이다. 이러한 부동산시장의 변화에 부응하기 위해서는 공

53) 임석희, 전제논문, p. 7.

시지가의 평가방법 또한 다양해질 필요가 있는 것이다. 외국인들의 경우 실제로 토지의 수익을 고려하여 평가해 줄 것을 요구하는 사례가 늘고 있으며 ABS, MBS, REITs 등 부동산증권화와 관련된 제도와 부동산제도와 부동산 간접상품들은 수익가치의 평가가 중요하게 작용하게 된다. 그러므로 수익방식을 적극 활용하는 것이 장래 공시지가의 지가정보로서의 가치를 결정하는 중요한 요인이 될 것이다.

(3) 평가보고서의 내실화

공시지가의 조사·평가에 참여하는 감정평가사는 공동작성과 개별작성을 포함하여 10여가지가 넘는 보고서를 제출하게 된다. 이 중에서 정작 중요한 필지별 평가보고서라고 할 수 있는 '표준지 조사사항 및 가격평가 의견서'는 그 구성이 매우 간단하다. 공시지가가 일종의 대량평가이고 이에 따라 간단한 서식형일 수밖에 없지만 지나친 간략화는 평가의 부실화를 초래하고, 대외적인 불신을 가져올 수 있게 되는 문제점이 있다. 물론 공시지가는 2인의 감정평가사가 동일 표준지에 대해 개별적으로 평가하고 각각의 평가가격을 산술평균하여 결정하도록 하는 복수평가제를 채택하고 있지만 복수평가제의 실효성을 상실하고 있다. 원래 복수평가제도는 영·미 등 선진국에서 운영되고 있는 평가검토제(appraisal review)와 유사한 기능을 갖는 제도로 감정평가의 질적 수준을 관리하기 위한 제도이다. 그러므로 복수평가제의 실효성을 살리기 위해서는 단지 평가가격의 비교만이 아니라 가격이 도출되기까지의 평가과정과 논리가 비교될 수 있어야 한다. 그러나 현행 표준지 조사사항 및 가격평가 의견서의 구성체계로는 평가과정을 비교·검토하기가 어렵다. 그러므로 복수평가제의 무용론을 주장하는 견해가 있게 되는 것이다.

공시지가는 주어진 짧은 기간 내에 많은 토지를 조사·평가하는 대량평가이다. 따라서 일반적인 감정평가와 같은 수준의 평가보고서를 작성할 수 없게 된다. 그러나 공시지가가 좀 더 신뢰받는 지가정보를 제공하고 불필요한 오해를 받지 않기 위해서는 우선 주어진 범위 내에서라도 평가보고서가 내실화 되어야 한다.

(4) 상설전담기구의 설치

공시지가의 조사·평가에 있어서 공정성을 확보하기 위하여 독일의 연방건축법에 의한 감정평가위원회와 같은 독립 관청형의 성격을 지닌 감정평가의 전담기구의 설치를 검토할 필요가 있다. 이러한 기구의 주요한 임무는 지가정보체계의 구축과 이용상황의 변동 등 지가형성요인의 발생을 추적·기록하는 것을 주임무로 하고, 지역간·필지간 가격의 조정과 민원이 제기된 필지에 대하여 전문적인 판단에 관한 임무를 담

당할 수 있도록 하는 것이다.

(5) 지가정보 종합체계의 구축

지가조사업무의 정확성을 제고시키기 위해서 행정업무 수행에 필요한 기초자료의 정비문제도 수반되어야 한다. 지가조사에서 현지조사와 함께 도면조사도 상당히 큰 비중을 차지하고 있다. 개별공시지가 대상 필지를 집단화하여 표준지 적용범위의 구획화를 추진하여야 하며, 표준지 가격평가에 참고가 되는 거래사례, 평가선례, 방매가격, 지역개발정보 등 지가정보를 종합적으로 수집하고 분석할 수 있는 지가정보 종합체계를 구축하여 표준지공시지가의 객관성과 신뢰도를 제고시켜야 한다. 우리나라 시·군·구의 지가산정업무의 전산화의 문제점을 보완하여 지가를 입체적으로 관리할 수 있는 지리정보시스템기법을 개발하여야 한다.

2) 運用的인 側面

(1) 과표현실화와 비준지 활용

현재의 공시지가는 과표현실화의 과정에서 구체적인 문제들이 나타나고 있다. 이를 해결하기 위해서는 과거의 지가를 고치는 것은 평가업무의 일관성을 위해서 가급적 피하고 현실화된 과표가 사회적 물의를 일으키지 않도록 하여야 한다.⁵⁴⁾ 이러한 토지에 대해서는 실제 세율의 부담이 되지 않도록 명목세율을 조정하거나 과세 요건에 해당하지 않을 정도로 지가를 점진적으로 현실화하는 방안을 모색하여야 한다. 한편 현재 비준표에 대해 제기되고 있는 문제점의 근본적인 원인은 표준지 분포 및 운용체계와 비준표 작성설계가 유리되어 있는 데 있다.⁵⁵⁾ 현재 사용하고 있는 비준표는 표준지 분포체계와는 관련이 적은 평가형으로 작성된 반면, 활용될 때에는 표준지에서의 의존도가 높은 비교형으로 활용되고 있기 때문에 문제가 된다. 따라서 비준표 작성방법은 표준지 분포체계 및 표준지 활용방안과 관련하여 비준표 활용방법을 평가형으로 전환하거나 또는 비준표 작성방법을 비교형으로 전환하는 방안이 강구되어야 한다.⁵⁶⁾

54) 대판 2003. 5. 30. 2002 두 2437 : 개발부담금을 산정함에 있어서 부과종료시점의 지가를 결정하기 위한 표준지로는 대상 토지의 이용상황이 가장 유사한 표준지 즉, 용도지역, 지목, 토지용도(실제용도), 주위환경, 위치, 기타 자연적·사회적 조건이 가장 유사한 인근지역 소재 표준지를 선정하여야 한다.

55) 채미옥, "토지가격비준표 개선을 통한 개별공시지가의 적성성 제고 방안의 모색", 「감정평가」, 1997, pp. 37-46.

56) 박정호, "공시지가제도에 관한 연구", 한국감정원, 2002, p. 6.

(2) 지가조사의 전문화

개별지가의 산정업무에 있어서 지가조사의 경우 비전문성이 있다는 지적이 있다.⁵⁷⁾ 이에 대하여 모든 필지를 전부 감정평가사에 의해서 평가하여야 한다는 주장도 있을 수 있으나 현실적으로 개별지가 산정업무를 감정평가사가 전담해야 한다는 것은 소요 시간·예산만이 아니라 행정고유의 특수성 면에서도 설득력이 없다. 개별지가 산정업무의 전문성 확보방안에 있어서 전문공무원을 육성하거나 현행의 공인중개사인 부동산중개업자를 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 法律的 側面

(1) 違법·부당성 기준의 명확화

적법한 절차에 따라 이루어지는 개별공시지가가 현저하게 불합리하다고 인정되는 경우의 유형을 지가공시법에 예시적으로 정하여 이를 바탕으로 지가결정 공무원의 업무지침으로 사용하게 된다. 이것은 이해관계자에게도 판단기준이 될 수 있다. 그리고 표준지·개별공시지가의 결정절차와 방법에 대하여 정하고 있는 각종 지침과 기준을 통합하여 지가공시법에 규정하여 그 결정과정에 대한 통일적 규율이 이루어져야 할 것이다.

(2) 이의신청기간의 조정

현재의 공시지가에 대한 이의신청기간 30일은 행정의 편의성에 지나치게 치우쳤고 이로 인하여 지가공시법에 의한 이의신청은 효과적인 권리구제의 수단이 되지 못하고 있다. 따라서 공시지가의 조기확정이 다소 지연되는 단점은 있다하더라도 잘못된 공시지가로 인하여 토지소유자의 재산권침해와 이로 인한 과세처분·부담금부과와 같은

57) 대판 2000. 6. 9. 99 두 5542 : 구 개발이익환수에관한법률(1997. 1. 13. 법률 제5285호로 개정되기 전의 것) 제10조의 규정은 부과종료시점지가에 대하여 감정인에 의한 평가방법을 배제하고, 매년 개별공시지가를 결정·공시하여 옴으로써 지가산정의 능력과 경험이 있는 부과관청으로 하여금 개별공시지가를 산정하는 방법과 동일한 방법으로 부과종료시점 당시의 부과대상 토지의 상태를 기준으로 한 일응의 개별공시지가를 산정하고 거기에 정상지가상승분을 더하여 부과종료시점지가를 산정함으로써 개발부담금산정에 있어서의 개별공시지가 적용원칙을 관철하려는 데에 그 취지가 있는 만큼, 부과관청이 부과종료시점지가산정에 있어 같은 법 제10조 제1항 본문의 규정에 의한 일응의 개별공시지가를 산정한 데에 위법이 있다 하더라도 개별공시지가의 결정과 마찬가지로 부과관청이 기술적·전문적 판단에 기하여 다시 산정하도록 함이 타당하고, 감정인에 의한 감정평가액을 일응의 개별공시지가로 삼을 수는 없다.

행정처분에 대하여 행정심판과 소송의 제기로 인한 시간과 금전적 손실이 클 수 있으므로, 처분이 있음을 안 날로부터 90일, 처분이 있는 날로부터 180일 정도의 기간이 되는 것이 타당하다.

(3) 개별통지제도의 도입

일반적인 행정구제방법은 사후적 행정구제방법이기 때문에 절차적으로 불편하고 처음부터 권리침해가 없었던 것과 같은 수준의 권리구제를 기대할 수 없는 결함을 지니고 있다. 지가공시법에서도 특별히 지가행정작용에 관한 열람·의견청취·통지·검증 등의 다양한 규정을 두어서 사전적 행정구제방법을 도모하고 있다. 하지만 이 밖에도 표준지 및 개별공시지가에 대하여 토지소유자 등 이해관계자에게 반드시 개별 통지하는 제도를 도입할 필요가 있다. 개별통지가 현실적으로 막대한 비용과 인력을 필요로 한다는 것은 사실이지만, 그래도 국민의 재산권과 직결된다는 측면에서 볼 때 도입되어야 한다.

(4) 행정심판제도의 개선

국민의 재산권보호와 행정의 이중낭비를 제거하기 위하여 공시지가관련 행정심판 제도는 두 가지 면에서 개선이 이루어져야 한다. 표준지·개별공시지가에 대한 이의신청에 있어서 처분청과 재결청을 분리하여야 한다. 그리고 개별공시지가의 이의신청에 대한 재결에 불복시 바로 행정소송으로 가는 현행 제도를 개선하여 최소한 선택적 2급심제 즉, 1급심은 시장·군수·구청장, 2급심은 특별시장·광역시장·도지사를 거치도록 하여야 할 필요성이 있다. 표준지공시지가에 대한 이의신청시에 이를 심의하는 중앙토지평가위원회의 권한이 실질적이어야 하고 이를 바탕으로 건설교통부장관이 재결하는 것이 바람직하다. 또한 개별공시지가에 대한 이의신청시 시장·군수·구청장에게 재결권한을 주도록 하여 행정소송의 제기에 따른 막대한 재정적 부담과 시간손실을 줄일 수 있을 것이다. 이 경우에 중앙토지평가위원회, 시·군·구 토지평가위원회 업무활동에 있어서는 독일 등과 같이 전문적인 공적평가기관을 신설하는 것이 바람직하다.

또한 위법·부당한 개별공시지가를 바탕으로 한 국세처분 등에 대한 행정심판시 개별공시지가에 대한 위법·부당성여부의 판단을 회피하고 있는 현행의 제도를 개선하여 과세관청은 과세처분에 대해서만 심리하고 개별공시지가에 대한 불복신청은 상기의 별도 재결기관에 의하여 재결을 하도록 하여야 한다.

Ⅶ. 結 論

토지공개념의 확대 도입과 관련된 제반조치를 추진하기 위한 기초적인 수단으로서 도입된 공시지가제도는 기존의 다원화되어 있던 지가체계를 건설교통부의 공시지가로 일원화하고 단일기준에 의존하여 조사·평가하도록 함으로써 공적지가의 기준을 하나로 통일하게 된 것이다. 이러한 공시지가는 일반적인 토지거래의 지표가 되고 토지 수용에 있어서 보상가격의 기준이 되며, 토지공개념과 관련된 제도의 조세와 부담금뿐만 아니라 대부분의 토지관련 국세·지방세의 기준으로 활용되는 등 국민생활과 밀접한 관련이 있다. 그리고 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정평가하는 경우에 그 기준이 된다.

우리나라는 IMF체제 이후 부동산시장의 개방이 가속화되고 있어 부동산시장은 아주 열악한 상태에서 막대한 자본과 선진기법을 가지고 있는 외국의 부동산회사와 경쟁해야 하는 현실에 직면해 있다. 이러한 상황에서는 부동산 감정평가가 제대로 이루어지기 위해서는 부동산 감정평가와 밀접한 관계를 가지고 있는 공시지가제도의 개선이 필요하다고 할 것이다.

이에 앞에서 우리나라 부동산 감정평가제도를 개괄적으로 살펴보고 공시지가제도를 분석한 후 외국의 공시지가제도와 비교법적 고찰을 하였다. 그 결과 나타난 우리나라 부동산 감정평가제도의 문제점을 도출하고 이러한 문제점에 대하여 도출된 개선과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법·제도상의 개선과제로 전문 부동산감정평가주식회사 제도의 도입, 한국감정평가협회의 역할과 기능의 재정립, 감정평가사 자격시험제도의 개선을 들 수 있다. 둘째, 공시지가 평가의 개선과제로 부동산시장의 환경변화에 따른 제도의 개선, 새로운 감정평가기법의 개발, 평가보고서의 내실화, 상설전담기구의 설치, 지가정보 종합체계의 구축, 과표현실화와 비준지 활용, 지가조사의 전문화, 위법·부당성 기준의 명확화, 이의신청기간의 조정, 개별통지제도의 도입, 행정심판제도의 개선 등이 앞으로 필요한 과제로 남게 되었다.

공시지가는 모든 토지정책의 기초가 되며 전국민의 재산권 보호측면에서 공시지가제도의 개선·보완의 노력은 더욱더 강도 높게 추진되어야 할 것이다. 따라서 부동산 감정평가제도의 발전적 정착을 위해서 공시지가제도만이 아니라 공시지가와 관련된 토지행정의 선진화와 주변제도의 개선도 함께 수반되어야 할 것이다.

ABSTRACT

The declared land value system is unified for the public prices of land by the Ministry of Construction and Transportation unifying the existing diversified land value system into declared land value and allowing those concerned to engage in examination and assesment. This paper will take a look at the general problems of the appraisal system and the problems of the declared land value system, trying to work out their remedy measures.

I would like to suggest the following remedy measures against the problems above. Structural reforms should be made like the establishment of appraisal corporations in the form of joint-stock corporations, and the spread of choice range caused by the alleviation of requirements for the establishment of corporations. In terms of the remedy measures for the declared land value system, obligatory articles on the appraisal of standards for the declared land value of standard land stipulated in the Land Price Declaration Law should be repealed or alleviated. Second, comprehensive and objective research institutes should be maintained to carry out systematic researches into appraisal. Third, material-collection system should be maintained. Fourth, a new standard for appraisal should be established.

In conclusion, land administration in relation to declared land value should be rendered advanced and its relevant system should be improved as well as the declared land value system with a view to establishing the real estate appraisal system in a progressive fashion.

<參考文獻>

- 강교식·임호정, 「지가공시 및 감정평가」, 부동산연구사, 1997.
건설교통부, 「지가공시에 관한 연차보고서」, 건설교통부, 1998.
김남진, “개별지가결정의 법적 성질”, 「부동산감정평가」, 감정평가협회, 1993.
김동희, 「행정법 I」, 박영사, 1997.
_____, 「행정법 II」, 박영사, 1998.
김동희, “공시지가제도의 현황”, 「공법연구」 제25집, 1997.

- 김천향, 「부동산 감정평가이론과 실무」, 박문각, 1992.
- 김철용, “개별공시지가공시처분의 법적 성질”, 「감정평가논문집」, 감정평가협회, 1993.
- 유지태, 「행정법신론」, 신영사, 1999.
- 류해용, “부동산증개제도의 개선방안”, 부동산증개제도 개선에 관한 공청회 주제발표자료, 국토연구원, 1999. 7.
- _____, “공시지가적용의 법제에 관한 고찰”, 「공시지가 법제의 현황과 과제」, 제68회 학술발표회 자료, 한국공법학회, 1997.
- 석종현, 「토지공법강의」, 삼영사, 1999.
- 손성태, 「부동산관계법규(상)」, 박문각, 1998.
- 손진상, “공시지가제도의 문제점”, 「사회과학논총」 제10집, 안동대학교, 1998.
- 송태영, 「감정평가실무」, 서울경영문화원, 1990.
- 안정근, 「부동산 평가이론」, 법문사, 1998.
- 이창석, 「부동산학 개론」, 형설출판사, 2002.
- _____, “개별지가의 문제점과 그 개선방향에 관한 소고”, 「감정평가논문집」, 1993. 2.
- 이춘섭, “공시지가·개별지가는 행정소송의 대상인가(속)”, 「사법행정」, 1997. 7.
- 임석희, “공시지가제도의 역할과 공시지가평가의 과제”, 한국감정원, 2002.
- 조용호, “개별토지가격결정의 행정처분성과 이에 관한 쟁송”, 「인권과 정의」, 1993.
- _____, “개별공시지가의 제문제”, 「사법논집」 제25집, 법원행정처, 1994.
- 조주현, “지가공시제도의 문제점과 개선방안”, 「국가고시」, 법률행정연구원, 1993. 10.
- _____, “우리나라 부동산제도의 사회·문화적 뿌리에 관한 고찰”, 「부동산정책연구」 제5집, 부동산정책학회, 2000.
- 채미옥, “공시지가제도의 개선방향”, 「토지연구」 제47호, 한국토지공사, 1997.
- 채미옥·권태형, “부동산서비스 산업의 개방에 따른 대응전략 연구”, 국토개발연구원, 1996.
- 채미옥·권태형, “공시지가의 균형성 제고 방안”, 「국토연구 97-23」, 1997. 12.
- 최정기, “지가공시제도의 운용현황과 과제”, 「감정평가」 제26호, 한국감정평가협회, 1997.
- 하철영, “공시지가제도와 권리구제”, 「동의법정」 제15집, 1999.
- 하철영·박정호, “공시지가제도의 개선방안”, 「동의법정」 제16집, 2000.
- 한동민, “지가공시제도의 현황과 과제”, 「국토정보」, 국토개발연구원, 1996. 10.
- 大橋洋一, 「行政法學의 構造的變革」, 有斐閣, 1996.
- 大良浩一外, “土地稅制의 研究-土地保有課稅의 國際比較日本の現狀”, 日本住宅總業センター, 1992.