

부동산거래가격신고제 실시에 따른 공시지가제도의 개선방안 고찰

Policy Directives of the Posted Land Price System Based on the Market Price

채미옥 국토연구원 토지·주택연구실 선임연구위원

※ 주요단어: 부동산거래가격신고제, 공시지가제도, 실거래가격등기제

목 차

- I. 서론
- II. 선행연구의 검토 및 분석의 틀
 - 1. 선행연구의 검토
 - 2. 분석의 틀
- III. 공시지가제도의 문제점 분석
 - 1. 낮은 시가반영도
 - 2. 공시지가제도 인식상의 문제점
 - 3. 적정가격개념의 자의성 문제
 - 4. 공시지가 적용체계상의 문제
 - 5. 감정평가 관련 조직상의 문제점
 - 6. 공시지가 조사·산정업무 전산화의 미흡
 - 7. 공시지가 조사·산정의 고비용구조
- IV. 공시지가제도의 개선방향
 - 1. 제도개선의 필요성
 - 2. 기본방향
 - 3. 제도개선 추진방향
- V. 결론

I. 서론

공시지가제도는 1989년 4월 도입된 이후 공적 지가(公的地價)의 중심으로서 토지공개념제도를 위시한 각종 공공행정에 필요한 지가자료를 제공하는 한편, 제도운용의 효율성과 적정성을 높이기 위한 노력도 이루어져왔다. 공시지가의 적정성을 높이기 위하여 표준지수를 증가시키고, 읍·면·동 지가조사체계에서 시·군·구 조사 체계로 전환하였으며, 지가검증제도를 도입하였다. 지가산정의 신속성과 정확성을 높이기 위하여 컴퓨터에 의한 지가자동산정방법을 도입하였고, 지가산정 및 검증을 효율적으로 수행하기 위하여 GIS를 이용한 지가도면 전산화가 추진되었다.

그러나 이러한 공시지가제도 개선 노력에 못지 않게 공시지가를 둘러싼 제반 정책 환경과 제도적 여건도 큰 폭으로 변화하고 있다. 한편에서는 컴퓨터 관련 산업의 발전 및 보급 확대로 행정전반의 첨단정보화가 급격하게 추진되었다. 부동산등기부 전산화 등으로 실질적인 부동산 소유관계를 신속하게 파악할 수 있게 되었고, 속성정보만이 아니라 도면정보까지 포괄하여 토지이용, 거래, 계획정보 등을 종합적으로 파악할 수 있는 토지종합정보망(Land Management Information System: LMIS, Korea Land Information System: KLIS), 토지적성평가 기초DB가 구축되고 있다.

다른 한편에선 실거래가격을 기초로 하는 행정체계가 구축되기 시작하여 투기과열지구의 경우 실거래가격에 기초하여 양도소득세를 부과하고 있다. 뿐만 아니라 부동산가격 안정을 유도하기 위한 시장투명화 정책이 강도 높게 추진되어, 2005

년 부동산등기법이 개정되어 부동산 실거래가격등기제가 도입되었고, 2006년 1월부터 부동산거래 가격신고제가 시행되고 있다. 이에 따라 공공의 실거래가격 포착능력이 크게 개선되었다.

이로 인해 전반적인 행정체계가 선진국과 같이 실거래가격을 기초로 하는 체계로 진전될 것으로 전망된다. 이는 지금까지 모든 조세의 기초자료로 활용되어온 공시지가 조사방법의 개선 필요성을 강하게 시사하는 것이라 할 수 있다. 이 글에서는 부동산실거래가격등기제, 부동산가격신고제도 실시에 따른 공시지가제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 선행연구의 검토 및 분석의 틀

1. 선행연구의 검토

공시지가제도에 대한 선행연구로는 채미옥(1999, 2004), 노태욱(2004), 류해웅(2004), 현대승·이성호(2004), 양승철(2004), 구동희·이성원(2004) 등의 연구를 들 수 있다. 이들 연구의 대부분은 공시지가 또는 개별공시지가의 적정성 제고방안에 초점을 맞추고 있다.

노태욱(2004)은 모든 지역에 동일하게 적용되고 있는 토지가격비준표와 토지가격평가모형의 문제점을 지적하고 그 개선방안을 제시하였다. 류해웅(2004)은 개별공시지가의 적정성을 높이는 방안으로서 지가검증제도의 개선방안을 검토하였다. 공시지가의 낮은 현실화율 문제를 지적한 연구도 있다. 현대승·이성호(2004)는 부산시의 사례지역을 대상으로 하여 공시지가와 실거래가를 비교하여 공시지가의 현실화율을 분석하였다.

한편 양승철(2004)은 우리나라의 부동산가격 공시체계가 토지에 대한 공시지가와 건물가격공시로 구분되어 있고, 건물은 다시 단독주택, 공동주택공시 등으로 다원화되어 있어 나타나는 문제점을 지적하고 이의 대안으로서 공시부동산가격제도 도입방안을 제시하였다. 구동회·이성원(2004)도 건물과 토지를 일원화하여 공시지가와 건물가격을 이원적으로 공시하거나, 토지와 건물을 포괄하여 부동산가격을 공시하는 방안을 검토한 바 있다. 채미옥(1997, 1999, 2004)은 토지정책 차원에서 실거래가격등기제 도입을 통한 실거래가격 수집체계를 구축하고, 실거래가격 자료를 기초로 공시지가를 조사하는 체계로의 전환방안을 제시하였다.

이와 같이 채미옥(1997, 1999, 2004)의 연구를 제외하면 대부분의 연구가 현행 공시지가체계의 부분적 보완을 통한 적정성 제고에 초점이 맞추어져 있을 뿐, 실거래가격을 기초로 한 공시지가 조사산정체계 구축방안을 제시한 연구는 없었다. 이 논문은 2005년과 2006년부터 시행되고 있는 실거래가격등기제와 부동산거래가격신고제도상의 실거래가격을 활용하여, 토지정책적 차원에서 공시지가제도의 개선방안을 검토하고자 한다.

2. 분석의 틀

이 논문에서는 공시지가제도의 시가근접도 저하, 공시지가의 지역별 불균형과 같은 공시지가의 일관성 저해 요인, 공시지가의 고비용 저효율 구조를 야기시키는 원인을 분석한다. 이들 요인의 하나로 공시지가를 지가안정대책이나, 개발이익 환수대책으로 인식하고 있는 제도인식의 문제를

공시지가제도의 도입취지와 토지정책에서 차지하는 기반제도로서의 위상을 기초로 분석한다. 그리고 공시지가의 시가근접도 저하와 지역별 불균형을 야기시키는 근본 원인 중 하나인 공시지가의 적정가격개념의 문제점을 분석한다. 실거래가격 자료를 기초로 공시지가의 시가근접도를 높이는 방안으로서, 실거래가격에 기초한 공시지가 조사체계와 지가변동률 산정체계를 검토한다. 공시지가의 고비용 저효율구조를 해소하는 방안으로서 컴퓨터를 통한 토지특성조사 및 지가증명방법을 실제 적용하여 분석한 사례를 기초로 그 타당성을 검토하였다.

III. 공시지가제도의 문제점 분석

1. 낮은 시가반영도

공시지가는 과세시가표준액, 기준지가, 기준시가와 같은 공적지가의 조사체계를 하나로 통일하여 시가에 근접한 공적지가를 조사하기 위하여 도입된 것이다. 그러나 공시지가의 수준이 실거래가격의 50~90% 수준으로 실거래가격과 괴리가 발생하고, 시가반영도도 지역별로 불균형한 문제가 있다.

이로 인해 최근에는 투기지역에 대한 양도소득세의 경우 실거래가격을 기초로 산정하도록 하고 있다. 이와 같이 제도도입 취지와 달리 공시지가의 시가반영도가 낮고 지역별로 불균형한 근본적인 원인은 다음에서 보는 바와 같이 공시지가제도에 대한 인식의 혼란, 공시지가를 산정하는 기초 자료를 실거래가격이 아닌 적정가격개념을 사용하는 데 기인하는 바가 크다.

2. 공시지가제도 인식상의 문제점

공시지가제도의 기본 틀을 구성하고, 공시지가 조사평가의 궁극적인 귀착점이 되는 공시지가의 목적과 성격 등이 정립되어 있지 않아 공시지가 운용에 있어 혼란을 초래하는 면이 있다.

부동산공시법에 명시된 공시지가의 목적은 크게 지표성과 기준성의 두 가지로 집약된다. 즉 공시지가는 일반거래의 지표를 제시하기 위해서 조사되고 있으며(지표성), 국가나 지방자치단체 등의 행정기관이 지가를 산정하는 데 기준을 제시하거나 일반 감정평가의 기준으로 활용하기 위하여(기준성) 조사되고 있다.

지표성과 기준성의 양대 목적은 표면상으로는 바람직한 것으로 보이나 실제에 있어서는 이들 목적이 가진 상충성 때문에 공시지가제도 운용의 혼란을 초래하는 근본 원인이 되고 있다. 지표성은 현실의 시장가격은 비정상적인 것이라는 시각에서 출발한 것이다. 즉 시장에서 거래되는 가격은 대부분 비정상적인 투기가격이 포함되므로, 감정평가사가 합리적으로 평가한 적정가치를 제시함으로써 일반거래의 지표로 활용하도록 한다는 것이다. 공시지가가 이러한 지표성에 역점을 둘 경우 실제 시장가격과의 괴리를 피할 수 없는 문제가 발생한다. 반면, 기준성은 시장에서 형성되는 가격수준을 가감 없이 조사하여, 지가자료를 필요로 하는 행정업무에 제공하는 데 그 목적을 두고 있다.

이러한 상반된 목적으로 인해 평가자와 평가자, 평가자와 사용자 간의 견해차이가 발생하게 되고, 지역별·필지별 평가의 불균형을 야기하는 원인이 되고 있다. 즉 감정평가사는 주로 공시지가의 지표성에 역점을 두고 공시지가를 평가하는

경향이 많은 반면, 실제 행정업무에서 공시지가에 요구하는 사항은 기준성에 역점을 둔 현실의 시장가격정보의 비중이 높다. 또한 일반국민이 공시지가를 이해하고 그 적정성을 평가하는 것도 시장의 거래가격정보에 기초하고 있다. 따라서 지표성에 역점을 두고 평가한 공시지가는 일반국민의 신뢰도 저하와 각종 민원을 야기하는 원인이 되고 있다.

특히 각종 부담금이나 양도소득세, 토지초과이득세 등의 조세행정에는 시장에서 형성되는 가격정보가 가장 중요한 요소다. 토지공개념을 도입하면서 시장거래가격에 근접한 지가정보를 조사하여 각종 정책에 필요한 기초자료를 제공하도록 한다는, 토지정책적 차원에서의 공시지가 도입목적에는 부합하지 않는 문제점을 갖고 있다. 따라서 지표성은 공시지가의 적정성 제고를 통해 부수적으로 얻게 되는 부산물이며, 그 자체가 공시지가의 목적이 되어서는 곤란하다.

3. 적정가격개념의 자의성 문제

지가공시법에서는 기준지가의 정상가격개념이 시가와 괴리를 발생시키는 요인으로 보고, 시가반영도를 높인다는 측면에서 적정가격을 공시지가의 평가기준가격으로 규정하였다. 그러나 법에서 규정하고 있는 적정가격개념은 기준지가에서 정의내리고 있는 정상가격개념과 유사한 '합리적으로 형성되는 정상가치개념'을 그대로 내포하고 있다.

이러한 적정가격에 대한 개념은 학자나 전문가마다 달라 일부는 당위가격(sollen)으로 해석하고, 일부는 현실가격(sein)으로 해석하고 있어 통일된 개념이 정립되어 있지 않다. 적정가격에 대한 평

가관점을 분류해 보면 크게 개발이익 배제주의와 시장가격주의로 나누어 볼 수 있다.¹⁾

개발이익 배제주의는 시장거래가격이 개별적이고 특수한 사정이 반영된 가격이기 때문에 이를 정상가치로 환원시키기 위해 반드시 사정보정의 절차를 거쳐야 한다는 견해다. 따라서 적정가격은 사정보정이라는 감정평가 절차에 의해 투기적인 요소가 배제된 가격이므로 실거래가격과 구별된다는 견해다.²⁾ 즉 이 견해는 감정평가행위를 토지의 합리적인 가치를 측정하는 것으로 보고, 개별적인 거래가격은 비정상적인 가격이며, 개발 계획 및 사업에 의한 지가상승도 투기가격이므로 이와 같은 비정상성을 배제시킨 가격이 적정가격이라는 것이다.

시장가격주의는 현실의 시장상황을 존중하는 입장이다. 개발이익도 당시의 시장상황을 반영하는 시장거래가격이므로 비정상적이라고 할 수 없고, 따라서 현실의 시장거래가격에 기초하여 평가하는 것이 합리적이라고 주장하는 견해다.³⁾ 여기서 말하는 시장가격주의는 Ratcliff의 견해와 같이 감정평가 행위를 ‘가격 추정작업’으로 보고 현실의 불완전 시장을 수용하는 견해라고 할 수 있다. Ratcliff에 의하면 감정평가가서가 정당한 가치(정상가격, 적정가격 등)로 평가한 것은 개인적인 가치이며 주관화된 가치로서 사람마다 다르다. 따라서

감정평가를 가치측정으로 보는 것은 타당하지 않으며, 시장참여자(매매당사자)의 행태를 예측하는 가격추정작업이어야 한다고 주장한다.⁴⁾ 이와 같이 적정가격의 합리성에 대한 견해가 한 가지로 통일되어 있지 않기 때문에 공시지가 평가에 있어 일관성이 결여된 경우가 종종 나타나고 있다. 즉 적정가격의 개념이 평가하는 사람의 관점에 따라서 달라질 수 있어, 평가결과로 제시되는 공시지가의 일관성 결여문제를 발생시키는 근본원인이 되고 있다. 특히 개발이익배제주의에서 표방하고 있는 적정가격개념은 투기가격과 정상가격을 구분하고 분리해 낼 수 있는 보편타당한 기준이 없기 때문에 평가의 일관성 결여문제를 심화시키게 된다.

4. 공시지가 적용체계상의 문제

공시지가제도를 도입할 당시의 취지는 공공의 행정에 필요한 지가자료(공적지가)를 조사하는 방법과 조사기준을 하나로 일원화함으로써, 소요예산 및 인력의 낭비를 줄이며, 공적지가의 적정성을 제고하여 공적지가에 대한 신뢰도를 높이는 데 근본 목적이 있었다. 그러나 현행 공시지가 활용체계는 공시지가를 직접 적용하는 것과 간접 적용하는 것으로 이원화시키고 있어 공시지가제도의 도입 취지를 상당부분 퇴색시키는 결과를 낳고 있다.⁵⁾

1) 적정가격에 대한 개념이 학자나 전문가마다 달라 일부는 당위가격(sollen)으로 해석하고, 일부는 현실가격(sein)으로 해석하고 있어 통일된 개념이 정립되어 있지 않다. 즉 적정가격을(舊)국토이용관리법상의 정상가격개념과 동일한 것으로 보는 일원론과, 정상가격은 현실의 존재가격이고 적정가격은 가치지향적인 당위가격으로 서로 다르다는 이원론이 대립되어 있다. 그러나 문제의 핵심은 일원론과 이원론에 있는 것이 아니라 공시지가를 평가하는 데 있어 시장에서 거래되는 가격의 어디까지를 적정가격으로 보느냐에 있다.

2) 한국감정원. 1992. 손실보상평가(실무지침서). p74.

3) 채미옥 외, 1992. 공시지가제도개선에 관한 연구. 국토개발연구원. p27.

4) Richard U. Ratcliff. 1975. 10. "Appraisal is market analysis". The Appraisal Journal. p488, 채미옥. 1993. 6. "감정평가 기준가격과 공시지가의 적정가격 개념고찰". 국토연구 제19권. p99에서 재인용.

5) 류해웅은 공시지가의 적용방법은 개별공시지가로 일원화되는 것이 원칙이며, 적용방법을 직접적용과 간접적용으로 이원화한 것

직접적용이란 개별공시지가를 그대로 행정목적에 사용하는 것을 말하고, 종합토지세, 양도소득세 등 각종 조세의 과표 산정과, 토지거래허가시의 심사기준가격, 각종 부담금 산정부분이 직접 적용되는 부분이다. 간접적용이란 표준지공시지가를 기초로 다시 평가한 가격을 사용하는 것을 말하며, 공공용지의 협의매수가격, 수용·보상가격, 국공유지의 매각·교환가격 등이 그 예다.

이와 같은 공시지가의 이원적 적용 체계로 인해 공적지가 상호 간의 지가불균형 문제가 초래되고, 공시지가의 신뢰도를 저하시키는 문제가 파생되고 있다. 공공사업지역 내의 토지에 대한 보상가격은 표준지공시지가를 기초로 하여 별도로 평가하고 있는 바, 보상가액이 표준지공시지가보다 현저히 높은 가격으로 평가된 경우가 많아 공공수용·보상가액과 표준지공시지가·개별공시지가 간의 심각한 지가 불균형 문제가 초래되고 있다.

공시지가는 각각의 행정 목적에 따라 가감 적용할 수 있도록 법에 규정되어 있음에도 불구하고, 표준지공시지와 개별공시지를 구분하여 적용함으로써, 일원화된 공적지가체계에 혼돈을 초래할 뿐만 아니라, 국가 예산의 증대한 낭비요인이 된다고 할 수 있다.

5. 감정평가 관련 조직상의 문제점

우리나라 감정평가업무는 초기 사적평가(私的評價) 주도형에서 공적평가(公的評價) 주도형으로 변화해왔다. 공시지가에 대한 조사평가업무는 대부분 공공의 행정수행과 관련하여 이루어지므로 엄정한 중립성과 공공성이 강조되는 업무라 할 수 있다.

공시지가 평가를 담당하는 평가관련 조직은 감정평가법인이나 합동사무소 등으로 구성되어 있어, 영업적 차원에서 감정평가 업무를 다루게 되므로 평가의 중립성과 공공성을 담보하는 데 한계가 있다.

6. 공시지가 조사·산정업무 전산화의 미흡

공시지가 조사 및 산정관련 업무환경은 상당부분 전산화되어 있으나, 현행 공시지가 조사 및 산정체계는 전산화된 내용을 기초로 공시지가 관련 업무 공정을 전산화시키는 방향으로 적극 활용되지 못하고 있다. 공시지가를 산정하는 현행의 지가지동산정프로그램은 공무원이 입력한 속성에 따라 지가를 산정하는 단순한 계산기적 기능을 수행하는 것에 불과하고, 지가현황도면의 전산화작업도 산정된 지가를 도면에 표시하여 보여주는 정보 제시 기능이 대부분이다.

감정평가사와 공무원의 수작업에 의한 토지특성조사 및 지가평가체계에 대부분 의존하고 있어 전산DB로 구축된 공시지가 전산화 자료의 역량과 내용에 비해 현재까지의 활용효과가 크지 않다.

7. 공시지가 조사·산정의 고비용구조

공시지가는 도입된 지 17년이 경과하였고, 부문별 전산화가 갖추어져 있음에도 불구하고 조사 및 산정업무 처리에 소요되는 시간과 비용 면에서 제도 도입 초기에 비해 더 증가하는 고비용구조로 운영되고 있다.

공시지가 조사에 소요되는 비용과 인력, 기간

은 잘못된 것이라는 지적을 한 바 있다(류해용, 1997. 6. "공시지가적용의 법제에 관한 고찰". 공법연구 제25집. 한국공법학회).

면에서 1년에 한 번 고시하는 데 그칠 수밖에 없어, 연중 지가가 급격히 변화한 경우에 탄력적으로 대처하지 못하는 문제가 있다. 공시지가 표준지수는 1989년 15만 필지에서 1990년 30만 필지로 증가한 이후 50만 필지까지 증가하였다가, 2006년 현재는 48만 1천 필지가 조사되고 있으며, 한 개의 표준지를 두 명의 감정평가사가 평가하고 있다. 한편 지가변동률은 4만 5천 필지를 매달 조사하여 월 1회씩 변동률이 발표되고 있다. 이에 따라 공시지가 조사관련 비용은 연간 약 690억 정도가 소요되고 있으며, 개별공시지가 검증 수수료를 고려하면 연간 약 820억 정도의 비용이 소요되고 있다. 공시지가 공시에 소요된 인력을 보면 2005년의 경우 공시지가 평가에 1,168명, 지가변동률 조사에 670명의 감정평가사가 동원되었으며, 개별공시지가는 약 2,740만 필지를 대상으로 공무원 및 일용직 등이 약 4,000여 명이 동원되었다. 조사기간도 표준지공시지가의 경우 약 6개월(매년 9월부터 이듬해 2월까지)이 소요되었으며, 개별공시지가는 약 10개월(매년 11월부터 이듬해 8월까지)의 시간이 소요되고 있다.⁶⁾

VI. 공시지가제도의 개선방향

1. 제도개선의 필요성

1) 실거래가격 중심의 행정체계 정비 추세

1989년 공시지가가 도입된 이후 토지관련제도의 여건이 크게 변화하였다. 공시지가가 도입될 당시에는 공공이 가지고 있는 정보는 토지대장을 전산화한 토지기록전산화 자료밖에 없었다. 따라

서 공공이 시장의 거래동향이나 실거래가격 동향을 파악하기가 어려웠다.

그러나 1990년대 초반 이후부터 등기의무주의, 부동산실명제 등 부동산시장의 투명성 확보를 위해 각종 정책수단들이 도입되었다. 최근에는 주택거래 신고제, 부동산거래신고제, 실거래가격등기제 등으로 공공의 실거래가격 포착 능력이 크게 개선되었다. 이에 따라 투기지역 내에서는 실거래가격에 기초해서 양도소득세를 부과하는 것과 같이 앞으로의 부동산가격 관련 행정, 즉 조세부과 및 보상, 부담금 산정 등의 행정업무는 실거래가격을 기초로 하는 체계로 급격하게 변화하게 될 것이다.

2) 공시지가의 시가근접도 개선 필요성

공시지가는 많은 시간과 비용지출에도 불구하고 시가근접도가 약 50~90% 수준에 이르고 있다. 이러한 실거래가격과 공시지가 간의 괴리로 공시지가에 대한 신뢰도가 저하되고 활용도도 떨어지고 있다. 특히 공시지가와 보상가격 간의 괴리 발생 등으로 공시지가 조사체계에 대한 개선 필요성이 높아지고 있다.

3) 정보화에 따른 제도운영의 저비용·고효율화 필요성 증대

전반적인 행정업무 수행체계가 컴퓨터정보망을 활용하는 시스템으로 연계되고 있다. 따라서 공시지가 조사산정 및 결정업무의 신속성을 도모하고, 제도운영에 소요되는 비용을 최소화하여 제도운영구조를 저비용 구조로 전환시킬 필요가 있다. 또한 아날로그적으로 이루어지고 있는 평면적 공시지가 조사·산정 시스템을 입체적 전산시스템

6) 건설교통부. 2005년도 지가공시에 관한 연차보고서. pp82-125.

으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

2. 기본방향

공시지가제도가 실거래가에 기초한 행정시스템의 변화에 능동적으로 대처할 수 있기 위해서는, 공시지가와 시가 간의 괴리를 최소화해야 한다. 행정시스템의 첨단화 추세에 부응하여 장기적으로 공시지가제도는 실거래가격을 조사 분석해서 전국의 지가를 공시하는 시스템으로, 나아가 건물가격을 포괄하는 부동산가격 산정시스템과 종합부동산 정보 수집관리제도로 발전되어 나가는 것이 바람직하다. 이를 위해서는,

- 첫째, 공시지가제도의 장기발전계획을 수립하여 장기적으로 실거래가에 기초한 공시체계로 발전시켜 나가는 방향을 정립하고, 이에 대한 단계적 추진전략을 수립할 필요가 있다.
- 둘째, 현재의 고비용 저효율 구조의 공시지가 조사체계를 단계적으로 저비용 고효율 구조로 전환하는 방안을 모색하여야 한다.
- 셋째, 공시지가제도에 대한 기본개념 및 제도 인식을 정립하여 공시지가운영에 혼란을 초래하는 요소를 정비하여야 한다.
- 넷째, 실거래가격을 조사 분석하는 전담기구를 설립하여 공적평가업무를 지속적인 비영리 업무로 전환하는 방안이 강구되어야 한다.

3. 제도개선 추진방향

- 1) 공시지가제도의 장기발전계획 및 단계별 추진전략 수립
공시지가제도의 궁극적인 발전방향을 설정하

고, 이를 달성하기 위해 단계적으로 추진해 나가야 할 장기발전계획을 수립할 필요가 있다. 공시지가의 장기발전계획에 입각하여 단계적으로 추진전략을 수립하여 단기적으로는 공시지가의 적정성을 제고시키면서, 장기적 발전방향에 맞게 공시지가의 조사체계를 점진적으로 개편하여야 한다. 이와 같이 단계적 추진전략에 의거하여 공시지가체계 전환에 대비한 준비작업을 함으로써, 공시지가제도 전환에 따른 혼란을 최소화하고 공시지가제도 운영을 둘러싼 이견을 정비하여 공시지가제도의 선진화 작업을 추진할 필요가 있다.

2) 실거래가격 조사체계의 전환

공시지가제도는 장기적으로 실거래가격에 기초한 부동산가격공시체계로 발전되어 나가야 한다. 실거래가격에 기초한 부동산공시체계는 실거래가격을 분석하여 시행기준을 마련하는 데 일정기간 이상의 시간이 필요하고, 제도전환에 따른 혼란을 최소화하기 위해서는 단계적으로 추진되어야 한다. 즉 공시지가를 활용하는 제도와 연계 문제 등을 고려할 때 제도전환을 하기 전에 철저한 사전준비 작업을 완료하여 단계적으로 전환하여야 한다. 그 추진전략을 예시적으로 살펴보면 다음과 같다.

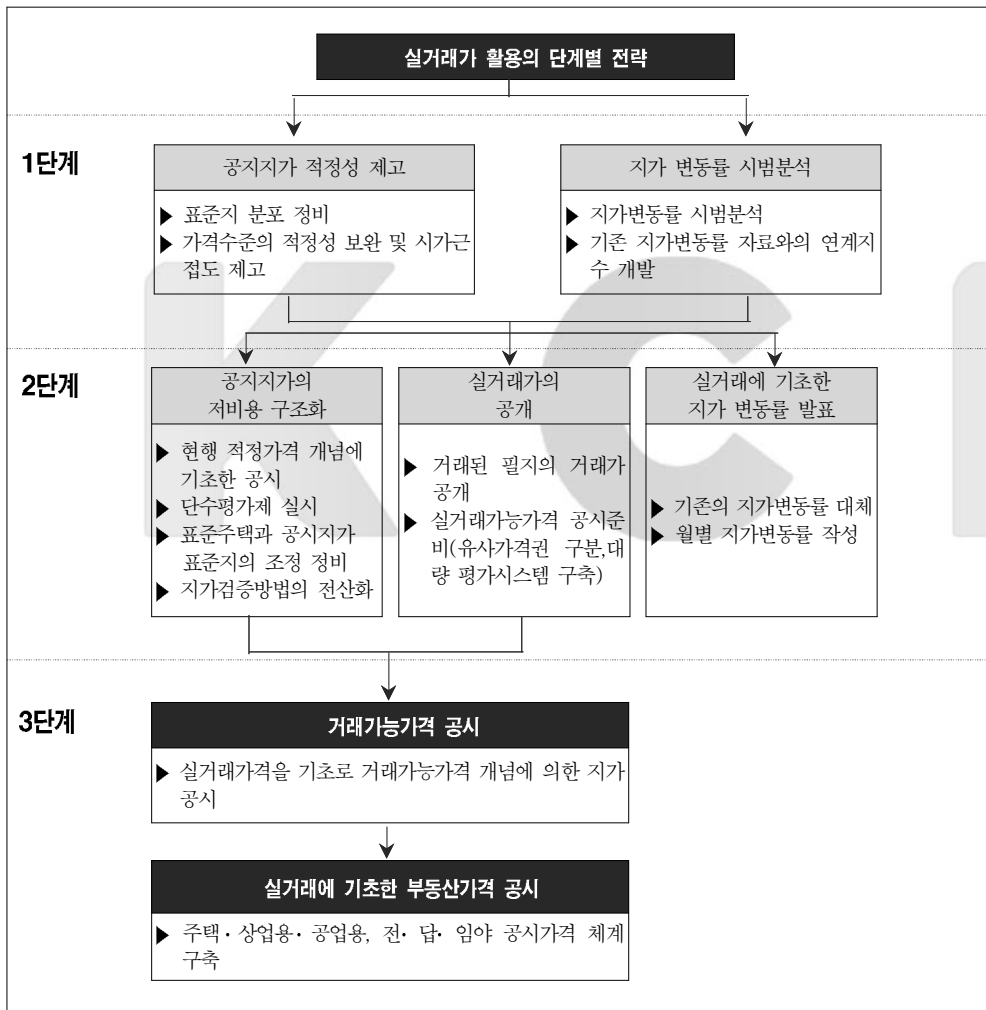
1단계에서는 현행의 방법대로 공시지가를 공시하고, 실거래가는 공시지가 수준을 보정하고 적정성을 보완하는 자료로 활용한다. 그리고 실거래가를 기초로 지가변동률을 작성하여 기존의 지가변동률과 비교검토를 하는 등 기존의 지가변동률을 대체할 수 있는 준비작업을 실시한다. 아울러 실거래가에 기초한 지가변동률 자료와 기존 지가변동률 자료의 연계지수를 개발하여 시계열별 변동

를 보정이 가능한 자료를 작성한다.

2단계에서는 공시지가를 공시하면서 실거래가를 공개한다. 즉 공시지가는 현행의 적정가격개념에 기초하여 현재와 같이 공시하되, 거래가 이루어진 물건의 실거래가도 공개한다. 아울러 실거래가에 기초한 지가변동률을 작성하여 기존의 지가변동률을 대체한다.

이 단계에서는 현행 공시지가의 저비용 구조화를 추진하여 한 표준지를 감정평가사 두 명이 평

가하는 복수평가제에서 한 명이 평가하는 단수평가제로 전환한다. 그리고 지가검증방법을 전산화하여 컴퓨터에 의한 지가검증체계로 전환하고, 주택가격공시를 위한 표준주택과 공시지가 표준지를 조정하여 표준지분포를 정비한다. 또한 향후 실거래가 공시에 필요한 거래가능가격을 도출할 수 있는 준비 작업을 실시한다. 즉 유사가격권 구분 및 실거래가격에 기초한 대량평가시스템을 구축하여 거래가능가격을 도출할 수 있는 준비 작업을 추진



한다.

3단계로, 실거래가격에 기초한 거래가능가격을 도출할 수 있는 유사가격권 구분 및 용도별 대량평가시스템이 구축되면 기존의 공시지가를 폐지하고, 실거래가격에 기초한 거래가능가격개념의 공시지가를 공시한다. 이와 같은 거래가능가격개념의 공시지가를 정착시키는 한편으로, 주택공시가격과 통합하는 방안을 강구하여 장기적으로 상업용 등 부동산전체를 포괄하는 부동산가격공시제도를 도입한다.

① 부동산거래신고제도를 통한 실거래가격 수집체계 확립

부동산거래신고제 실시 이후 2006년 1월부터 2월까지 약 35만 건의 거래사례가 신고되었다.⁷⁾ 향후의 공시지가제도는 이와 같이 신고된 실거래가격을 기초로 산정하는 체제로 전환하여 실거래가격을 통해 기초자료를 조사·수집하는 체계로 전환할 필요가 있다. 부동산거래가격을 공시지가전산망으로 연결함으로써, 평가에 필요한 실거래가격자료를 수시로 수집할 수 있는 체제를 구축하여야 한다. 신고된 실거래가격자료를 기초로 지가평가모형을 작성하고 토지가격비준표를 작성하여 개별공시지가를 산정하도록 한다.

선진 외국에서는 실거래가격을 기초로 각종 조세나 공공이 사용하는 지가를 산정하는 경우가 많

다. 실제로 독일, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 캐나다 등 중앙정부 주도의 공적평가시스템을 운영하는 국가에서는 공적평가 주체에게 거래계약서 사본이 의무적으로 제출되도록 되어 있고, 공적평가의 주체는 신고된 실거래가격을 분석하여 대량평가모형을 작성하여 전국의 지가와 부동산가격을 산정하고 있다.

캐나다에서는 주정부 단위로 부동산가격 평가 업무를 수행하고 있다. 온타리오주의 경우, 거래가 되면 온타리오평가공사(Ontario Property Assessment Corporation)에 거래사실과 거래가격이 통보되고, 온타리오평가공사는 제출된 실거래가격 자료를 기초로 지가평가모형을 작성하여 온타리오주 내의 모든 부동산가격을 평가한다.

덴마크는 전체 부동산의 2/3를 컴퓨터에 의한 대량평가시스템으로 산정하고 있으며, 부동산거래정보가 그 기본이 되고 있다. 덴마크에서는 거래를 하면 거래등기를 할 때 거래가격, 거래유형(양도, 경매, 가족 간 거래 등)을 제출하도록 되어 있으며, 신고된 거래정보와 각종 대장의 전산화된 정보는 각 물건별로 Data Card로 취합되어 공적평가기구에게 직접 송부된다. 평가대장에는 소유자, 주소, 지번, 토지면적(지적공부에서 공급받음), 토지이용, 평가가격, 세금내역을 포함하는 정보 등이 포함되어 있고, 이는 평가의 기초가 되면서 동시에 조세부과의 기초자료가 된다.⁸⁾

7) 류주복, 2006. “부동산실거래가 신고제 운용실태”. 공시지가제도 개선을 위한 전문가 워크숍. 한국부동산연구원.

8) 덴마크는 일찍부터 시장정보를 파악하고 이를 전산화하는 노력을 경주해왔다. 1960년 전까지는 토지소유자에게 엽서를 보내 토지와 건물에 대한 기본적인 정보를 파악하였다. 그러나 각종 대장을 전산화한 이후부터는 별도의 조사 없이 행정수행과정에서 정보가 자동적으로 수집 보관되도록 하고 있다. 각종 대장의 전산화는 1960년 평가대장(Valuation Register)의 전산화를 시작으로 하여, 1967년 거래대장(등기부) 전산화, 1980년에는 건물대장 전산화를 완료하였다. 건물대장은 건축허가를 발부하면서 지속적으로 수정 갱신되고 있고 수정 갱신되는 내용은 소유자에게 통보한다(Danish Ministry of Taxation·Central Customs and Tax Administration, 1996. “Property Valuation and Taxation in Denmark1”. pp11-18. Danish Ministry of Taxation·Central Customs and Tax Administration, 1997. 3. “Annual Property Valuation in Denmark”. pp2-3). 채미옥·문경희, 1999. 공시지가제도의 선진화 방안. 국토연구원. pp111에서 재인용.

② 실거래가에 기초한 지가변동률 산정

지가변동률은 거래된 가격자료를 가지고 변동률을 계산하는 것이 원칙이다. 현재까지는 실거래가를 체계적으로 파악하기 어려웠기 때문에 표준지를 선정하여 변동률을 조사하였다. 부동산거래신고제가 시행되고 있으므로, 지가변동률은 실거래된 가격자료를 기초로 산정하는 것이 바람직하다. 2005년 현재 전국의 토지는 연간 약 5%가 거래되며, 사유지만을 대상으로 보면 약 9.6%의 토지가 거래된다.⁹⁾ 이러한 연간 거래량은 현행의 지가변동률 표준지 4만 5,000필지에 비해 현저히 충실한 시장정보를 담고 있다.

실거래가를 기초로 지가변동률을 산정하는 방법은 실거래가를 기초로 지가평가모형을 작성하여 모형상의 가격을 기초로 지가변동률을 산정하는 방법이다. 이를 위해서는 우선, 실거래가의 지역별 분포를 분석하여 변동률을 시범적으로 분석하여, 지가변동률을 산정할 수 있는 지가평가모형을 작성하고, 현행의 변동률과 시계열적으로 연계시킬 수 있도록 연계지수를 개발하는 것이 필요하다.¹⁰⁾ 실거래가에 기초한 지가변동률은 공시지와 달리 시계열적 연계지수만 마련되면 비교적 빨리 시행할 수 있다.

③ 실거래가격에 기초한 대량산정시스템 준비

작업 추진

- 유사가격권 구분

공시지가제도가 실거래가격을 기초로 한 대량산정시스템으로 전환하기 위해서는 전국적인 지역 분석 작업이 추진되어야 한다. 실거래가격자료, 기존의 개별공시지가DB, 표준지공시지가DB를 기초로 하여 전국을 대상으로 지역분석을 하여 유사가격권을 구분하고, 가격권별 지가구조와 가격편차를 분석한다. 이와 같은 가격권별 지가구조와 가격편차는 실거래가가 없는 지역의 지가를 추정하는 자료의 하나로 활용될 수 있다.

유사가격권은 지가평가모형을 작성하는 기본 지역범위를 의미한다. 선진국의 대량평가시스템은 미세한 지역범위별로 구분해놓은 유사가격권을 기초로 하고 있다. 호주에서는 하나의 유사가격권이 대개 30개 필지에서 1,000여 개 필지까지 구분되어 있고, 덴마크는 유사가격권의 일종인 '지가지역(Land Value Area: LVA)'을 구분하고 있다. 한 개의 LVA는 한 개의 동일 용도만으로 구성되며, LVA의 크기는 용도별로 다양하여 한 개의 LVA에 한 개의 부동산이 속해 있는 경우부터 1,000개의 부동산이 속해 있는 경우까지 다양하다. LVA는 필지별 속성정보인 토지의 위치, 면적, 허용용도, 기타 계획규제 등의 데이터베이스와 연결되어 있어, 지가평가시스템에서 각 LVA의 가격(area price)을 입력하면 그 지가지역 내의 각 필지별 지가가 계산될 수 있도록 되어 있다.¹¹⁾

채미옥·문경희(1999)가 분석한 바에 의하면 지가현황도면을 GIS로 분석하여 대량지가산정의

9) 건설교통부. 2006. 부동산공시가격 조사·평가제도 개선: 공적 평가가격개념을 중심으로. p3.

10) 지가변동률은 1974년부터 조사된 이후 기초자료 조사방법과 표준지수, 변동률 조사주기 등이 변화하였기 때문에 변동률 산정방법 및 기준 등이 여러 차례 변화해왔다. 따라서 시계열적 연계지수를 작성하여 변동률 산정방법과 산정기준의 변화에 따른 차이를 보정할 수 있는 연계지수 개발이 필요하다.

11) Danish Ministry of Taxation·Central Customs and Tax Administration. 1996. 1. "Property Valuation and Taxation in Denmark". p19, 채미옥·문경희. 전제서. pp103-104에서 재인용.

가장 중요한 기초가 되는 유사가격권 구분방법의 타당성이 상당히 높은 것으로 분석된 바 있다. 유사가격권은 단기적으로는 표준지의 배분 및 선정의 기초자료로 활용하여 표준지 분포의 적정성을 제고하는 수단으로 활용할 수 있다. 장기적으로 유사가격권은 덴마크나 호주, 뉴질랜드처럼 실거래가에 기초한 평가지역 단위로 활용할 수 있다.

이와 같은 유사가격권 구분 작업은 많은 시간이 소요되는 과정이다. 구체적인 소요기간은 작업에 투입된 인력에 따라 달라질 수 있으나, 유사가격권을 구분하고, 그 타당성을 검토하여 수정하는 작업을 거치기 위해서는 약 5년의 시간이 소요되는 방대한 작업이다. 따라서 실거래가격에 기초한 대량산정시스템으로 전환하기 위한 준비작업으로서 유사가격권 분석작업을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

- 실거래가격에 기초한 지가 산정시스템 구축

현행의 공시지가는 감정평가사가 평가한 표준지가격을 기초로 하여 개별필지의 지가를 산정하는 기준을 도출하고(토지가격비준표), 표준지가격과 지가산정기준을 사용하여 개별필지의 가격을 산정하는 대량평가시스템을 갖추고 있다. 앞으로의 공시지가는 표준지가격 대신 시장에서 거래되는 실거래가격을 기초로 필지별 가격을 산정하는 시스템으로 구축하도록 하는 것이 바람직하다.

실거래가격에 의한 대량평가시스템은 기존의

토지가격비준표 산정방법에서 이미 그 방법론이 개발되어있는 바¹²⁾, 이를 기초로 하여 구축할 수 있으며 지가자동산정프로그램(Automatic Land Price Assessment)과 연계시켜서 활용할 수 있다. 이와 같은 지가평가모형을 활용하여, 개별공시지가 전산자료에 구축되어 있는 필지별 토지특성정보와 실거래가격 자료를 연결하여 지가분포패턴을 분석한 다음 이를 기초로 지가평가모형을 작성한다. 실거래가격 자료가 없는 지역의 지가는 기존의 공시지가DB, 유사가격권별 지가구조분석자료, 지역별 토지이용 및 소득수준, 산업구조 등의 거시경제적 지표를 기초로 한 지역별 차등지수 등을 활용하여 추계하도록 한다.

중앙정부 주도로 공적평가시스템을 운영하고 있는 미국, 호주, 뉴질랜드, 덴마크 등은 이러한 컴퓨터를 이용한 대량평가시스템을 갖추고 있다. 실거래가격에 기초한 대량평가시스템의 예로서 전체 부동산의 2/3를 대량평가시스템으로 평가하고 있는 덴마크 사례를 살펴보면 다음과 같다.

덴마크의 전산평가시스템은 지가평가시스템과 총평가시스템으로 구성되어 있다. 지가평가시스템은 신고된 가격을 기초로 모든 부동산의 토지가격을 계산하고, 부동산거래가격에서 지가를 공제하여 건물가격을 추정한다. 한편 건물가격은 부동산등기부에 기록된 정보, 즉 건물 크기, 건물 경과연수, 목욕탕 수, 화장실 수, 난방시설, 자재, 위치 등을 회귀분석하여 모형을 작성한다. 건물가격이

12) 토지가격비준표는 감정평가사가 평가한 표준지공시지가를 종속변수로 두고, 표준지의 이용상황, 도로조건, 토지형상 등의 지가결정요인을 독립변수로 하여 다음과 같은 지가평가모형을 만들고, 이를 기초로 요인별 상대적 영향력을 도출하고 있다.

$$P = \prod_{i=1}^m [A_i X_i^{a_i}] \left[\exp \left(\sum_{j=1}^n \beta_j B_j + \sum_{k=1}^o \gamma_k C_k + \sum_{l=1}^p \epsilon_l E_l \right) \right]$$

P = 지가
 Xi = 도심접근성, 부도심접근성 등의 정량변수
 Bj, Ck = 용도지역, 토지이용상황 등의 정성변수

추정되고 나면 토지와 건물가를 합하여 총가치를 평가한다. 이와 같이 대량평가모형에 의해 평가된 토지가격과 총가격이 카드에 기재되고, 지방정부에서 이 가격에 동의하면 이것이 당해 부동산의 가격으로 결정되어 평가대장(valuation register)에 기록된다. 덴마크에서는 이와 같은 전산화된 대량평가시스템 도입으로 공적지가가 시가수준에 근접하게 되었고 인근 필지 간의 지가균형이 체고 되어 공적가격에 대한 이의신청 건수가 크게 줄었으며, 조사비용도 감소하였다.¹³⁾

④ 거래가능가격개념의 공시지가 공시

유사가격권을 구분하고, 실거래가격에 기초하여 대량평가시스템을 구축하고 나면, 기존의 적정가격개념의 공시지가를 폐지하고 거래가능가격개념의 공시지가 체계로 전환한다.

⑤ 부동산공시제도로의 확대개편

공시지가와 주택가격공시제도는 당분간 이원체제로 유지할 수밖에 없지만, 거래가능가격공시형태로 개편되고 나면 점차적으로 부동산공시제도형태로 확대 개편되어야 한다.

현재는 공시지가의 표준지와 주택가격공시에 필요한 표준주택이 이원적으로 운용되고 있으나, 단기적으로 공시지가 표준지 분포와 주택공시 표준주택의 분포를 상호 조정하여 표준지와 표준주택의 분포체계를 정비하여야 한다.

장기적으로 거래가능가격에 기초한 지가공시제도가 정착되고 나면, 거래가능가격공시제도와 주택가격공시제도를 통합하여 부동산가격공시제도로 확대 개편하는 작업이 추진되어야 한다. 부

동산가격공시제도는 주택, 상업, 업무용, 공업용, 나대지, 전, 답, 임야가격으로 구분하여 단계적으로 추진할 수 있을 것이다. 즉 실거래가에 기초한 대량평가시스템으로 주택, 전, 답, 임야, 주거용 나대지, 상업용지, 공업용지 가격을 우선적으로 공시한다. 그 다음 단계로 상업용, 업무용, 공업용 건물의 가격은 임대가격 및 실거래가를 기초로 평가모형을 작성한 후 공시하는 체제로 개편하도록 한다.

3) 단수평가제도의 도입과 개별공시지가 중심의 운영체제로 전환

현행 공시지가제도는 공시지가 평가의 공정성 유지를 위하여 하나의 표준지에 대해 두 명 이상의 감정평가사가 평가하는 복수평가제도를 채택하고 있다.

공시지가의 공정성은 평가하는 사람의 수에 있는 것이 아니라, 거시경제적인 여건과 지역여건, 지역시장동향을 얼마나 정확하고 합리적으로 분석하였느냐에 달려있다. 17년 동안의 공시지가 정보가 축적되어 있고 부동산거래신고제에 의해 실거래가격정보가 파악되고 있으므로 평가의 균형을 잡고 공정성을 유지할 수 있는 기본이 갖추어져 있다.

따라서 단기적으로 복수평가제도를 단수평가제도로 전환하여 표준지 평가의 고비용 구조를 수정할 필요가 있다. 공시지가가 국민의 재산권을 다루는 중요한 업무이기 때문에 공정성이 중요하다면 복수평가제는 더욱 더 지양되어야 한다. 국민의 재산권과 직결되어 사용되는 지가는 표준지 공시지가가 아니라 개별공시지가 자료이기 때문이

13) 채미옥·문경희. 1999. 전계서, pp113-114.

다. 보상평가와 같이 현재 표준지공시지가를 사용하는 제도는 모두 다시 한번의 평가를 거치도록 되어있어 복수평가의 당위성이 낮다. 반면 개별공시지가는 한번 산정되고 나면 이것이 바로 지방세 과표 산정의 기초자료로 사용되고 국세 부과와 기초자료로 활용된다.

복수평가제도는 공시지가제도가 도입된 지 17여 년이 경과한 현 시점에서 공시지가제도의 기본 방향을 재검토한다는 차원에서 그 필요성 여부를 깊이 있게 검토해 볼 필요가 있다. 그동안의 공시지가제도는 공시지가의 활용성과 무관하게 무게 중심의 축을 지나치게 표준지 공시지가에 치중하여 온 감이 있다. 공시지가제도의 존재이유는 개별공시지가에 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 공시지가제도의 무게중심을 실질적인 활용도가 높은 개별공시지가로 이동할 필요가 있다. 표준지 공시지가의 비용을 축소하여 개별공시지가 산정의 적정성을 제고하는 데 투자하는 방향으로 설정되어야 할 것이다. 복수평가에 드는 비용을 개별공시지가 조사 산정수단을 개선하고 발전시키며 관련 공무원을 전문화하는 비용으로 배정한다면, 공시지가의 적정성은 현재에 비해 크게 제고될 수 있다.¹⁴⁾

4) 컴퓨터를 통한 제도운용의 합리성 제고

① 컴퓨터를 통한 토지특성정보 조사체계 구축
 지가를 산정하기 위해서는 지가형성요인에 대한 조사가 이루어져야 하는 바, 중·장기적으로는

토지종합정보망(LMIS)과 지가전산화도면 등에서 구축한 도면정보를 기초로, 이들 정보를 조사하는 프로그램을 개발할 필요가 있다. 현재는 시·군·구 공무원들이 수작업으로 토지특성조사를 실시하고 있으나, 앞으로 토지가 가진 물리적·행정적·공간입지적 속성정보를 컴퓨터를 통하여 조사하여 지가산정에 필요한 기초적인 특성정보의 정확도를 높이는 방법이 강구되어야 할 것이다.

토지특성조사는 공시지가 조사·산정의 출발점이 되는 작업이라 할 수 있다.¹⁵⁾ 개별공시지가를 산정하면서 오류가 발생하는 주요 원인 중의 하나는 토지특성을 잘못 조사하는 데 기인하는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다. 2005년도 개별공시지가 검증과정에서 지가가 잘못 산정되어 조정된 필지 중의 41.3%는 토지특성을 잘못 판단한 데 기인하고 있다.¹⁶⁾

앞으로 토지특성조사는 행정전산망에 의한 행정자료 조사와, GIS를 이용한 도면조사방법을 병행하는 방안이 검토될 필요가 있다. 컴퓨터를 활용하여 토지특성을 조사하면 토지특성조사자의 주관적 판단에 의한 조사오차를 줄일 수 있어 특성조사의 일관성과 정확성을 높일 수 있다. 뿐만 아니라 신속하게 토지특성을 조사할 수 있어 특성조사에 소요되는 방대한 시간과 인력을 줄일 수 있어 상당한 예산절감효과를 가져올 수 있다.

그러나 토지특성조사의 전산화는 도면정보의 전산화 단계와 도면정보의 정확성 측면에서 그 추진단계를 조정할 필요가 있는 바, 단기적으로 조사할 수 있는 항목과 중·장기적으로 조사할 수 있

14) 채미옥·문경희. 1999. 전계서. pp98-99.
 15) 토지특성조사란 지가를 산정하는 데 필요한 기초자료를 조사하는 것으로 필지별 토지이용상황·입지성·계획적 규제내용 등 지가에 영향을 주는 지가결정요인을 조사하는 것이다.
 16) 건설교통부. 2005. 2005년도 지가공시에 관한 연차보고서. p129.

는 항목을 구분하여 그 추진 방안이 마련되어야 한다. 즉 토지관리정보전산화 도면(또는 지가현황도면)과 개별공시지가전산자료를 기초로 컴퓨터 상에서 직접 토지특성조사를 실시할 수 있는 항목을 분석하고 그 타당성 검토작업이 선행되어야 하며, 이를 통해 토지특성조사전산프로그램 작성 작업이 이루어져야 한다.

채미옥·문경희(1999)가 서울시 J동의 3,771 필지를 대상으로 컴퓨터를 통한 토지특성조사의 가능성을 검토한 결과 타당성이 상당히 높은 것으로 분석된 바 있다. J동의 지가현황도면을 기초로 하여 토지의 형상을 컴퓨터로 조사하고 이를 공무원이 조사한 내용과 비교하였다. 그 결과 75%가 컴퓨터에서 조사한 내용과 공무원이 조사한 내용이 정확하게 일치했고 25%가 다른 것으로 나타났다. 여기서 정방형이나 장방형, 사다리형 등은 10% 내외로서 컴퓨터상의 조사조건을 좀 더 세분 해주면 상당히 정확히 조사될 수 있는 것으로 분석되었다.

그러나 삼각형과 부정형 토지에 대한 오차율이 높게 나타나고 있는데, 이러한 오차 발생 원인은 두 가지로 분석할 수 있다. 하나는 컴퓨터프로그램상의 판단조건이 세분화되지 못함으로써 토지형상을 정확하게 판단하지 못한 데 기인하는 것이고,

다른 하나는 공무원이 육안으로 조사하면서 조사 지침을 정확하게 숙지하지 못했거나, 토지특성을 지나치게 기계적으로 판단하여 토지특성을 잘못 판단함으로 인해 나타난 오차다. 이 중에서 전자는 컴퓨터프로그램상의 판단조건과 오차한계를 좀 더 세분해서 입력해 줌으로써 해결될 수 있는 문제이다. 그리고 후자인 공무원의 판단착오로 인한 오차는 오히려 컴퓨터를 통한 특성조사에서 전면적으로 줄일 수 있는 것이므로 컴퓨터를 이용한 토지특성조사의 타당성이 높다고 할 수 있다.

컴퓨터를 이용해서 토지특성을 조사할 수 있는 항목을 검토해보면, 용도지역, 토지형상, 방위, 도로조건 등은 현행의 지가전산화도면만으로도 비교적 쉽게 조사할 수 있다. 그리고 지가형성에 중요한 영향을 주는 요인이나 조사에 소요되는 시간과 비용, 객관적인 조사의 어려움 등으로 대부분 토지특성조사 항목에서 삭제된 간선도로로부터의 거리, 기차역 및 전철역으로부터의 거리, 중주도시로부터의 거리, 보전지역과의 거리, 공공편의 및 혐오시설물거리 등을 조사하고, 추가로 중심상권과의 거리 등을 조사할 수 있다. 이와 같이 GIS를 이용하면 그동안 지가결정에 중요한 영향을 미치는 요소이기는 하나 대량 조사의 한계로 인하여 조사할 수 없었던 항목들을 조사할 수 있다.¹⁷⁾

<표 1> 산정지가 검증결과

(단위: 필지수, %)

검증결과 조정필지			유형별 조정내역				비고 (미반영 필지수)
계	상향	하향	토지특성 착오	표준지 선정 착오	비준표 적용착오	지가균형 유지	
832,044 (100)	393,819 (47.3)	438,225 (52.7)	343,867 (44)	341,894 (41.1)	4,917 (0.6)	141,366 (17.0)	1,064

자료: 건설교통부, 2005년도 지가공시에 관한 연차보고서, p129.

17) 이러한 항목들은 토지종합정보망(LMIS)이 완성되어 있거나 토지적성평가기초DB가 구축된 지역은 이를 통해 조사할 수 있다.

<표 2> 토지특성조사 내용의 비교

(단위: 필지수, %)

토지 형상	공무원 조사 (기존의 특성 조사내용)	컴퓨터 조사	조사내용 불일치율 (%)
정방형	650	607	6.6
장방형	2,336	2,202	5.7
사다리형	444	490	10.4
삼각형	18	30	66.7
부정형	323	442	36.8

자료: 채미옥· 문경희, 1999. p117.

② 지가검증방법의 전산화

현행의 지가검증제도는 감정평가사가 토지특성조사의 정확성을 검토하고, 산정된 지가가 연도별, 인근필지 간의 균형을 유지하고 있는지를 검증하는 것이다. 이러한 지가검증방법은 짧은 시간에 많은 필지를 검증하기 때문에 소요되는 비용에 비해 크게 효율적이지 못하다.

지가검증제도는 지가현황도면과 전산프로그램을 통하여 감정평가사에 의한 검증과정을 대체시킬 필요가 있다. 지가현황도면을 활용할 경우 적은 비용과 짧은 시간 내에 토지특성조사 오류를 파악할 수 있고, 산정된 지가의 적정성도 검증할 수 있다. 지가현황도면에 공무원이 조사한 토지특성조사 내용을 채색할 경우 육안으로 쉽게 조사오류를 식별해낼 수 있다. 또한 통계프로그램에 의해 전년도 지가와와의 차이를 채색함으로써 전년도 지가와와의 변화를 쉽게 식별하여 지가산정 오차를 파악할 수 있다. 인근지가와의 차이도 지가수준별로 등급을 구분하여 채색하거나 가격차이 수준별로 채색함으로써 인근 필지간 지가균형이나 지가산정오류를 확인해낼 수 있다.¹⁸⁾

채미옥· 문경희(1999)가 지가현황도면을 통한

<그림 1> 토지형상조사 내용의 검증도면



토지특성조사의 정확도를 검증해본 결과 지가현황도면을 이용한 전산검증 효과는 대단히 우수한 것으로 분석되었다. <그림 1>은 토지특성조사 내용의 정확성을 검증한 예로서, 공무원이 조사한 토지특성조사 내용 중에서 '토지형상'에 대한 조사내용을 도면에 채색한 것이다. 도면에서 두 번째로 진하게 표시된 필지는 공무원이 사다리형으로 조사한 것인데, 실제 도면상의 토지형상과 비교해보면 사다리형보다는 장방형에 가까운 경우가 많은 것을 알 수 있다. 흐린 회색으로 조사된 부정형 중에도 부정형이 아닌 정방형, 장방형으로 조사되어야 할 사항들이다.

5) 실거래가격 조사체계 구축을 위한 제도적 지원조치

① 공시지가의 목적 및 기능의 재정립

토지정책 전반의 차원에서 공시지를 조사하는 근본적인 이유와 목적이 무엇인가를 재음미할

18) 채미옥· 문경희, 1999. 전계서. pp99-100.

필요가 있다. 이를 통해서 공시지가제도에 대한 명확한 제도인식이 정립되어야 한다.

공시지가의 역할은 실제의 시장상황을 체계적으로 조사하여 토지시장의 변동 상황을 가감 없이 담아내는 데 있다. 공시지가제도는 부문별 정책담당자에게 지가정보를 제공하는 기반제도다. 조사된 공시지가를 기초로 조세 및 보상, 부담금 부과 등의 업무를 수행하고 필요에 따라 지가안정대책을 수립하거나 시장 활성화 대책을 수립하는 기반이 되는 것이다.

이러한 제도인식에 기초하여 공시지가 조사방법과 기준 등의 제도운영 방법이 제조명되어야 한다. 공시지가는 몇몇 전문가의 주관적 가치판단에 의해 가공된 합리적 가격이기보다는, 현실의 토지시장에서 나타나는 보편적인 토지시장 정보를 일관성 있게 체계적으로 조사한 정보원천으로서의 역할이 더 중요하다.

따라서 공시지가의 목적은 공시지가의 도입취지와 기본성격에 입각하여 일반거래의 지표 제시나 이상적인 정상가치기준의 제시와 같은 추상적인 지표성을 배제시킴으로써 그 목적을 단순화시킬 필요가 있다. 공시지가 조사평가의 목적은 행정수행의 기준으로 사용되는 기준성으로 국한하여, 토지시장의 실제가격 정보를 체계적으로 조사평가함으로써 각종 정책판단 및 집행에 필요한 지가정보를 제공하는 데 두는 것이 바람직하다.

- ② 공시지가 기준가격을 거래가능가격으로 재정립
단기적으로 공시지가의 기준가격은 현행의 적

정가격개념으로 운용되어야 하나, 실거래가격자료를 분석하여 활용할 수 있는 기반이 마련되고 나면 단계적으로 거래가능가격개념으로 전환하여야 한다.

거래가능가격개념은 Ratcliff가 주장한 최빈거래가능가격개념(the most probable selling price)과 유사한 개념이다. Ratcliff에 의하면 부동산시장은 심히 불완전하여 시장정보가 불완전하고, 개개인의 매매결정이 항상 신중하거나 합리적인 것이 아니며, 또 매도자와 매수자는 언제나 자발적인 의사에 대해 행동하는 것이 아니다. 그는 감정평가사가 합리적인 가격으로 보정절차를 거친 정상가격은 평가사의 주관적인 견해로서 현실의 시장가격을 예측한 것은 아니므로, 최빈거래가능가격을 평가기준가격으로 해야 한다고 주장했다. 이와 같이 평가란 시장분석에 불과하며 그 이상도 이하도 아니라고 주장한 Ratcliff의 견해는 공시지가의 적정가격 개념에서 깊이 있게 고려되어야 한다.¹⁹⁾

공시지가의 기준가격 개념이 실거래가능가격으로 정립되면 투기가격과 적정가격 등에 대한 까다로운 구분을 할 필요가 없기 때문에, 평가자의 관점에 따라 달라지는 공시지가의 불균형문제를 해소할 수 있고 시가근접도도 높일 수 있다.

③ 지가지동산정방법 및 지가현황도면의 입체적 활용

개별공시지가자동산정방법은 공시지가의 적정성을 제고시키는 수단으로 활용하는 방안이 모색되어야 하는 바, 단순 계산기능에만 국한되어 있

19) Richard U. Ratcliff. 1975. 10. "Appraisal is Market Analysis". The Appraisal Journal. pp485-486. 채미옥. 1993. 전계서. pp102-107에서 재인용.

는 현행의 자동산정프로그램을 한 차원 높여, 주변지역의 지가균형검색기능, 연도별 지가균형 검색기능, 자료검색기능, 비교표준지 선택기능, 2개 이상의 산정지가를 평균하는 기능 등을 보완하여 산정지가의 적정성과 균형성을 제고하는 수단으로 활용하여야 한다.²⁰⁾

④ 감정평가관련 조직상의 개선방안 모색

공시지가 평가의 전문성을 제고하고 조직적인 업무 수행을 위해서는 공공기관 형태의 전담기구(가칭 감정평가공사)가 모든 공적평가를 전담하게 하는 방안이 검토되어야 한다. 공시지가 전담기구는 시장에서 거래되는 실거래가격자료와 공시지가 자료를 체계적으로 수집하고 비교·분석하여 공시지가 정보만을 구축·관리하고, 평가기법 및 평가기준을 작성하며, 공시지가를 비롯한 각종 공공행정에 필요한 평가업무를 담당하도록 한다.

이와 같이 공시지가 전담기구를 설립하는 것은 영리추구 목적으로 일정기간 동안에 동시 다발적으로 이루어진 후 단절되는 공적평가 업무를, 비영리업무로 전환하여 업무의 중립성과 일관성을 유지한다는 데 의미가 있다.

외국의 경우 별도의 평가관련 전담조직을 운영하는 경우가 많다. 캐나다 온타리오의 경우, 과거에는 지자체별로 부동산가격을 산정하였으나, 1990년대 후반부터 온타리오감정평가공사를 설립하여 온타리오주 내의 부동산가격을 평가해서 세금 산정의 기초가격을 제공하고 있다. 독일에서는 일반인과 공무원 신분을 가진 사람들로 구성된 감

정평가위원회에서 공적평가를 전담하는 보상 및 기준지가 등의 공적평가를 담당하고 있다. 독일의 감정평가위원회는 공무원과 감정평가사로 구성되어 있으며, 시·도 및 그 이하의 행정단위에 설치되어 있다. 싱가포르에서는 공적평가사와 사적평가사를 엄격히 구분하여, 공적평가사는 정부기구에 소속되어있고, 공적평가업무 외에는 수행할 수 없도록 규정되어 있다. 영국에서는 내국세청(Inland Revenue)의 독립적인 집행부서인 평가청에서 토지 및 건물평가를 담당, 영국의 평가청은 지방세의 과표산정, 양도소득세 및 상속을 위한 평가, 보상평가, 국공유재산의 매각·매수 평가 등 공적평가업무를 전담하고 있다.²¹⁾

V. 결론

모든 제도는 그 제도가 운영될 수 있는 당시의 사회적 여건과 각종 정책 환경에 기초하여 만들어지고, 제도를 둘러싼 여건이 변화하게 되면 그러한 여건 변화에 맞게 제도의 틀과 운영방법 등이 수정되어야 한다. 이러한 여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있을 때 한 제도는 생명력을 갖고 발전되어 나갈 수 있고, 그렇지 않을 경우 그 제도는 유명무실한 제도로 사라지게 될 가능성도 배제하기 어렵다.

정보화와 시장 투명화 추세에 따라 전반적인 조세행정이 실거래가격에 기초한 체계로 급격히 변화하고 있다. 공시지가제도가 실거래가격에 기초한 행정시스템의 변화에 능동적으로 대처할 수

20) 채미옥 외. 1995. 토지가격비준표 작성 최종보고서. 건설교통부·국토연구원. pp94-95. 채미옥 외 1997. 1997년도 적용 토지가격비준표 작성 최종보고서. 건설교통부·국토연구원. p29.

21) 채미옥. 2004. "실거래가격을 기초로 한 공시지가 조사 산정방안". 상생과 도약을 향한 국토정책방안. 국토연구원. pp458-459.

있기 위해서는, 공시지가와 시가와의 괴리를 최소화해야 한다. 이를 위해서는 당분간 현행의 방법대로 공시지가를 공시하면서, 공시지가의 무게중심을 표준지공시지가에서 개별공시지가로 이동하여 저비용구조로 체제를 정비해야 한다. 다른 한편으로 실거래가에 기초한 공시체계를 준비하여, 유사가격권 구분, 실거래가 분석을 통한 대량평가시스템 구축 등을 물밑 작업으로 추진할 필요가 있다.

이와 같이 현행의 공시지가를 대체시킬 수 있는 준비 작업을 완료한 후 점진적으로 실거래가격에 기초한 지가공시체제로 전환하는 것이 바람직하다. 장기적으로 공시지가제도는 실거래가격을 조사·분석해서 전국의 지가를 공시하는 지가공시시스템에서 한 걸음 더 나아가 건물가격을 포괄하는 부동산가격 공시시스템으로 발전시켜나가는 방안이 강구되어야 할 것이다.

참고문헌

건설교통부. 2005. 2005년도 지가공시에 관한 연차보고서.
 건설교통부. 2006. 3. “부동산공시가격 조사·평가제도 개선: 공적 평가가격 개념 정립을 중심으로”.
 구동희·이성원. 2004. “부동산가격 공시제도 도입방안에 관한 연구”. 감정평가학 논집. 통권 제3호.
 노태욱. 2004. “공시지가제도의 개선: 토지가격평가모형, 비준표 그리고 토지특성조사를 중심으로”. 공시지가제도 전문가 워크숍. 한국부동산연구원.
 류해용 외. 2004. 개별공시지가 검증제도 개선에 관한 연구. 한국부동산연구원.

양승철. 2004. 부동산가격공시제도 합리화 방안. 감정평가학 논집. 통권 제3호.
 채미옥 외. 1995. 토지가격비준표 작성 최종보고서. 건설교통부·국토연구원.
 채미옥 외. 1997. 1997년도 적용 토지가격비준표 작성 최종보고서. 건설교통부·국토연구원.
 채미옥. 1993. 6. “감정평가기준가격과 공시지가의 적정가격 개념 고찰”. 국토연구 제19권. 국토개발연구원.
 채미옥. 1996. 5. “부동산감정평가업의 시장개방에 따른 대응전략”. 부동산서비스산업개방에 따른 대응전략 세미나 발표자료. 국토개발연구원.
 채미옥. 1997. “공시지가제도의 개선방향”. 국토개발연구원. 1997년도 포지션 페이퍼.
 채미옥·문경희. 1999. 공시지가제도의 선진화 방향에 관한 연구. 국토연구원.
 채미옥. 1999. 11. “공시지가제도의 개선방향”. 새로운 국토관리를 위한 토지정책방향 세미나 발표논문.
 채미옥. 2004. “실거래가격을 기초로 한 공시지가 조사 산정방안”. 국토연구원.
 현태승·이성호. 2004. “개별공시지와 실거래가격의 비교 분석에 관한 연구 - 부산광역시 사상구, 금정구를 중심으로”. 도시연구보. 부산대학교 도시문제연구소.
 Danish Ministry of Taxation·Central Customs and Tax Administration. 1996. “Property Valuation and Taxation in Denmark”.
 Danish Ministry of Taxation·Central Customs and Tax Administration. 1997. “Annual Property Valuation in Denmark”.
 Value NewZealand. 1998. “Mass Appraisal Data”.

- 논문 접수일 : 2006. 4. 17
- 심사 시작일 : 2006. 4. 20
- 심사 완료일 : 2006. 5. 8

ABSTRACTS

**Policy Directives of the Posted Land Price System
Based on the Market Price**

Mie-Oak Chae Senior Research Fellow, KRIHS

※ Keywords: Posted Land Price System, Transferred Price Report System, Real Estate Transfer Report System

In 1989, Posted Land Price System(PLPS) was introduced to provide land price information for the land policy tools, such as Restricted Landownership System, Land Increment Tax System, Development Charge System. Since then, the Posted Land Price(PLP) has been the standard price of various land administrations.

Nowadays government administrative systems tend to put emphasis more on market information. Therefore overall system for the Posted Land Price should be restructured based on the market price system.

For this transformation of PLPS, long-term policy directives on the PLPS should be clearly established in the light of overall land policies, and short-term strategies should be carried out steadily within the scope of long-term plan. With this, the concepts of the PLP and its standard should be redefined according to the information trend of overall government administration. And current high-cost method of appraising the land value should be restructured to a low-cost system through mass appraisal system based on the market price. In the long run, Posted Land Price should be developed into the Posted Real Estate Price System, based on the market price of land & building.