

표준지공시지가를 기준으로 한 개별공시지가의 문제점과 개선방안

Problems and Improvement Plans of the Individual Public Land Prices based on the Standard Public Land Prices

박영권¹, 정삼석^{2*}, 정상철^{3*}

Young-Kwon Park¹, Sam-Seok Chung^{2*}, Sang-Cheol Jeong^{3*}

〈Abstract〉

This study was conducted with the aim of looking at the current status of the standard public land price, and further researching problems related to the individual public land price to find an institutional supplementary method. In order to achieve the purpose of this study, a total of 189 standard land lots registered with the Ministry of Land, Infrastructure and Transport and the Korea Appraisal Board were examined and individual land adjacent to the standard land was selected for an empirical comparative analysis. The results of comparing individual land prices to individual public land prices by utilizing land price comparison tables for land sites with a difference of more than 10% resulted in an average deviation of 31%. The need for improvement directions to more accurately calculate the published land price for these land price differences was presented the need for improvement directions.

Keywords : Gadeokdo, standard public land price, individual public land price, land price chart, taxation

1 주저자, 창신대학교 부동산경영대학원 연구위원
E-mail: pyk32789@naver.com

2* 교신저자, 창신대학교 부동산금융학과, 교수
E-mail: 3stone@cs.ac.kr

3* 교신저자, 창신대학교 부동산금융학과, 교수
E-mail: scjeong@cs.ac.kr

1 Dept. of Real Estate, Changshin University, Researcher

2* Dept. of Real Estate, Changshin University, Professor

3* Dept. of Real Estate, Changshin University, Professor

1. 서론

토지는 자연적으로 존재하는 것으로 인공적인 생산물이 아니며, 소모되거나 마멸되지 않아 물리적인 측면에서는 파괴될 수 없으며, 지형, 지세, 지반은 동일한 것이 없어 개별적이고 그 특성 또한 전부 달라 물리적으로 같은 토지는 있을 수 없다. 또한, 현재의 토지이용에 따른 결과는 미래의 토지이용에 영향을 미치는 특성을 가진다. 이러한 토지 각각에 개별공시지가가 부여되어 있으며 이 공시지가는 공공행정기준 및 과세표준 산정의 기준이 된다. 더욱이 과세표준 산정에 사용되는 개별공시지가가 제대로 반영되지 못하면 부동산의 합리적 평가가 되지 못하므로 공평하게 과세가 될 수 없다. 그래서 정부는 공시지가라는 제도를 통해 매년 토지에 대한 적정가격을 평가하여 공시한다.

본 연구의 목적은 각종 과세표준의 기준이 되는 공시지가의 현황을 살펴보고 나아가 문제점을 연구하여 제도적 보완방법을 모색하는데 있다. 연구의 대상은 부산시 강서구 가덕도의 5개 법정동을 그 대상으로 한다. 공시지가는 「부동산가격 공시에 관한 법률」의 규정에 의한 절차에 따라 평가 및 공시되는 것으로 전국적인 상황이나 문제점 도출이 비슷할 것이다. 더욱이 가덕도는 신공항배후지로 부상되면서 토지에 대한 투기 및 급격한지가 상승이 우려되어 토지거래 허가구역으로 여러 차례 지정 및 해제되는 등 지가의 변동에 대한 문제점이 노정되어 선정하였다. 본 연구에서는 정부에서 제시하고 있는 가덕도의 표준지공시지가와 표준지와 인접한 개별공시지가를 비교 검토하여 분석하였다.

2. 대상지역의 특성 및 표준지현황

가덕도는 낙동강 하구 서쪽의 남해상에 위치하

고 있으며 부산광역시에서 가장 큰 섬이다. 면적은 24.56km²로 부산영도의 1.5배이고, 해안선 길이는 36km이다. 최고봉은 연대봉으로 459.4m이다. 오랫동안 외부와의 교통을 배에 의존하였으나 부산신항이 개발되면서 육지와 연결되었다. 이후 가덕대교와 거가대교가 차례로 완공되어 육지 및 거제도와의 육로교통이 편리해졌다. 거제도와는 약8km 떨어져 있는데, 가덕도와 거제도를 잇는 거가대교는 천성마을을 지난다. 이 섬의 북쪽에는 부산신항이 있다. 가덕도에는 선창마을, 두문마을, 성북마을, 장항마을, 울리마을, 서중마을, 남중마을, 천성마을, 동선마을, 생교동마을, 내늘마을, 외늘마을, 늘차마을, 향월마을, 정거마을, 대항마을, 외양포마을 등의 자연마을이 있으며, 행정동은 가덕도동에 속하며 법정동은 성북동·동선동·천성동·대항동·늘차동의 5개가 있다.

가덕도의 총면적 24.56km²에 등록된 2019년도 표준지공시지가는 총 189개 필지가 있으며, 지목별로 보면 답 63개 필지, 전 44개 필지, 임 51개 필지, 대 27개 필지 그리고 잡종지 2개 필지 및 묘 2개 필지로 되어있다. 본 논문에서는 잡종지 2필지(성북동 1개 필지, 늘차동 1개 필지) 및 묘 2필지(천성동 1개 필지, 대항동 1개 필지)를 연구 대상에서 제외하고 순수 답, 전, 임 및 대의 총185건을 연구대상으로 선정하였다.

Table 1. 가덕도 표준지 등록현황

법정동	답	전	임	대	합 계
성북동	15	14	9	9	47
동선동	14	11	5	6	36
천성동	15	14	17	7	53
대항동	7	2	6	2	17
늘차동	12	3	14	3	32
합 계	63	44	51	27	185

3. 표준지공시지가 변동현황

최근 5년간 전국 평균 공시지가상승률과 가덕도 상승률을 비교해 본 결과 <Fig 1> 및 <Table 2>와 같이 전국평균(한국부동산원 정책자료)보다 가덕도가 0.49% 낮게 상승된 것으로 보이고 있으나, 가덕도의 공시지가는 연도별 변화의 폭이 큰 것으로 파악된다.

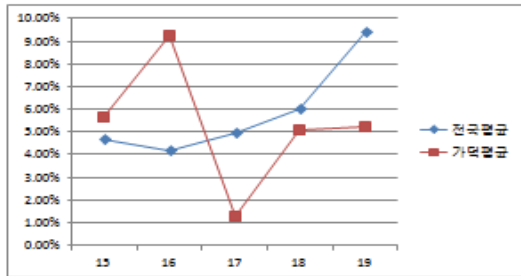


Fig. 1 표준지공시지가 변동추이

Table 2. 표준지공시지가 상승률 비교

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	5년 평균
전국 평균	4.14%	4.47%	4.94%	6.02%	9.42%	5.80%
가덕도동 평균	5.66%	9.27%	1.31%	5.07%	5.21%	5.31%
5년 평균차이 0.49%						

1990년부터 2019년까지 전산 등록된 30년간의 가덕도의 공시지가 변동현황을 살펴본 결과 <Fig 2>에서와 같이 법정동별 표준지공시지가는 거가대교착공(2004년12월) 전·후 6년 동안 전반적으로 가장 높은 상승률을 보였으며, 대항동과 천성동은 성북동과 동선동 및 눌차동에 비해 상대적으로 높은 증가율을 보였다. 즉, 가덕도의 5개 법정동의 지난 30년 동안의 표준지공시지가 변동현황을 파악한 결과 평균 5.7배 증가하였으며, 각 법정동별

로 보면 대항동은 7.8배 천성동은 6.5배 상승하였고, 성북동은 5.0배 동선동은 5.3배, 눌차동은 4.2배로 증가하였다. 대항동과 천성동이 타 지역보다 높게 상승한 원인은 가덕도신공항 입지예정지 및 거가대교 개통에 따른 호재와 아름다운 바다가 보이는 자연경관 때문인 것으로 판단된다.

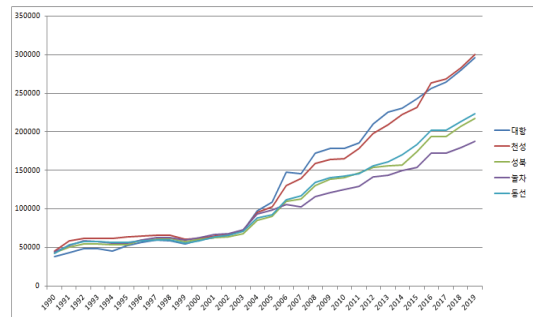


Fig. 2 법정동별 연도별 표준지공시지가 증감추이

과거 1990년부터 2019년까지 30년간의 공시지가 변동현황과 사회적 주요 이슈 간에 어떤 관계가 있는지를 <Fig 3>에 나타내었다. 가덕도의 공시지가는 1990년부터 2002년까지는 소폭상승한 후 시세가 큰 변동 없이 보합세를 유지하다가 2003년부터 2019년까지 지속적으로 상승하는 추이를 보이고 있다. 그리고 가덕도 공시지가는 거가대교 착공일(2004년 12월) 전후 6년간(2003년~2008년)은 연평균 14% 정도로 급격히 상승한 것으로 나타났다. 또한, 공시지가가 급격히 상승한 구간에서의 이슈를 보면, 집권한 대통령들은 직·간접적으로 동남권 관문공항(가덕도신공항) 개발의 필요성과 공약을 제시하였다. 또한 <Fig 1> 및 <Table 2>에서 제시하는 바와 같이 박근혜정부에서는 가덕도신공항 백지화(2016년 6월 21일)하고 김해공항확장을 선언한 다음 해인 2017년도의 전국평균 공시지가는 4.94% 상승한 것에 비해 가덕도의 평균공시지가는 1.31%로 상대적으로 낮게

상승하였음을 볼 수 있다. 이러한 사실을 비추어 볼 때 공시지가의 증가요인은 정치인들의 공약 등 개발정책에 의한 영향과 무관하지 않음을 짐작할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 개발정책 등 정치적 요인이 표준지공시지가 산정에 미치는 영향은 고려하지 않았다.

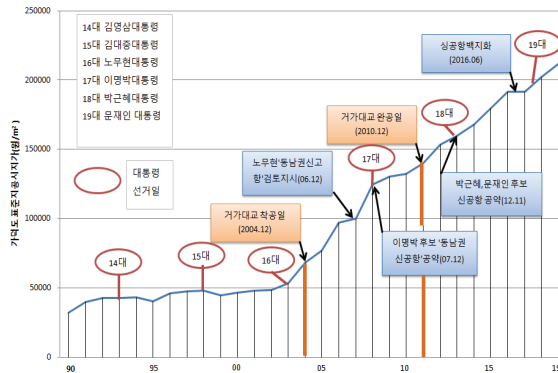


Fig. 3 가덕도의 표준지공시지가 변동과 사회적 주요이슈

4. 표준지와 표준지인접지의 지가비교

토지 특성 및 이용 상황이 동일 또는 유사할 경우 공시지기도 동일 또는 유사해야 한다. 이러한 사실을 확인하기 위해 2019년도 가덕도에 등록된 표준지 총 185 필지 중 5개 법정동의 각 지목별(답·대·임·전) 가장 비싼 표준지(Maximum)와 평균값 근처의 표준지(Mean) 및 최저치 표준지(Minimum) 총 58필지 및 표준지인접지 116필지를 선정하여 공시지가를 비교하여 서로 동일 또는 유사한지 여부를 파악하였다.

예를 들면 <Fig 4>와 <Table 3>에서와 같이 대항동의 표준지 272번지와 표준지인접지인 271번지 및 273번지의 개별 공시지가를 각각 비교해 본 결과 271번지는 표준지와 3%의 금액차이가 있었으며 273번지는 17% 금액 차이가 있었다.

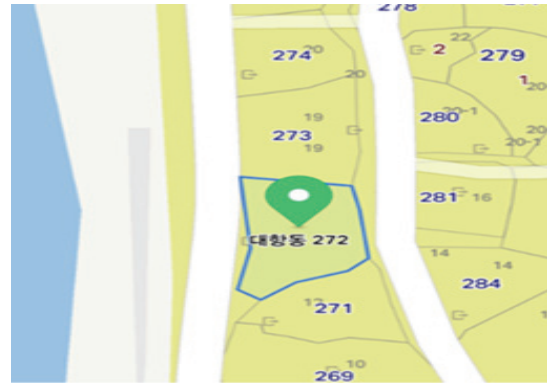


Fig. 4 대항동 272번지 지도

Table 3. 표준지와 표준지인접지의 지가비교

구분	최대(Maximum)			
	지번	공시지가 (원/m ²)	표준지와 차이	
대	표준지	대항동 272	1,060,000	-
	표준지	대항동 273	879,800	-17%
	인접지	대항동 271	1,028,000	-3%

이와 같은 방법으로 앞에서 선정한 표준지 58필지의 표준지공시지와 표준지인접지 116필지의 개별공시지를 비교한 결과 <Table 4>와 같이 금액이 동일한 곳은 25필지(43%)이고, 표준지와 표준지인접지 개별공시지가 차이가 10%이내인 필지는 20필지(35%)였으며, 표준지와 표준지인접지의 개별공시지가 차이가 10%를 초과하는 곳이 13필지(22%)로 파악되었다.

5. 상세분석 결과와 문제점

앞서 검토한 바와 같이 가덕도에 등록된 표준지 총 185필지 중 5개 법정동의 각 지목별(답·대·임·전)의 가장 비싼 표준지와 평균값 근처의 표준지 및 최저치 표준지 58필지와 표준지인접지

Table 4. 표준지와 표준지인접지의 공시지가차이 필지수 현황

법정동	표준지 검토 필지수 (답, 대, 임, 전의 각1필지 총4필지)			표준지와 표준지인접지의 개별공시지가 차이 필지수		
				없음(일치)	~10%이하	10%초과~
성북동	Maximum	4	12	1	1	2
	Mean	4		3	1	0
	Minimum	4		3	1	0
동선동	Maximum	4	12	0	2	2
	Mean	4		1	3	0
	Minimum	4		1	3	0
천성동	Maximum	4	12	1	2	1
	Mean	4		2	1	1
	Minimum	4		1	1	2
대항동	Maximum	4	10	2	0	2
	Mean	2		1	1	0
	Minimum	4		2	0	2
늘차동	Maximum	4	12	3	0	1
	Mean	4		2	2	0
	Minimum	4		2	2	0
계	Maximum	20	58	7	5	8
	Mean	18		9	8	1
	Minimum	20		9	7	4
합 계				25	20	13
				43%	35%	22%

(*) 대항동의 '답'과 '임'의 표준지는 각각 2필지씩만 등록되어 있어 각각 2필지씩만 검토함.

116필지의 공시지가를 서로 비교하였다. 그 결과 표준지와 표준지인접지의 금액이 동일한 곳은 25 필지(43%)이고, 표준지와 공시지가 차이가 10% 이내의 필지는 20필지(35%)이고, 표준지와 표준지인접지 공시지가 차이가 10%를 초과하는 곳이 13 필지(22%)로 파악되었다. 이러한 차이에 대하여 「부동산가격 공시에 관한 법률」의 규정에 의한 절차에 따라 토지가격기준표를 적용하여 지가차이가 10%를 초과하는 13필지를 대상으로 지가산정 결정요인의 정의에 따라 토지정보를 파악하고 지가에 영향력을 미치는 토지가격비준표의 총18개 항목을 활용하여 표준지인접지의 금액을 재산정하여 개별공시지가와 비교해 본 결과 <Table 5>와 같

이 31%의 평균편차의 문제가 있었다.

6. 개선방안

개별공시지가의 산정은 시장·군수 또는 구청장이 해당 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 토지가격비준표를 사용하여 결정·공시하는 것으로 개별공시지가는 일관성이 있어야 한다. 그러나 <Table 4>와 <Table 5>와 같이 표준지와 표준지인접지의 지가를 분석한 결과 31%의

Table 5. 표준지와 표준지인접지의 지가 분석결과

표준지		표준지인접지			차이	
번지	공시지가 (a)	번지	개별공시지가 (b)	계산지가 (c)	표준지공시지가 vs 표준지인접지 개별공시지가 (d)	표준지인접지 개별공시지가 vs 표준지인접지 계산지가 (e)
성북동 145	415,000	성북동 146-3	542,000	939,049	31%	73%
성북동 5-3	735,000	성북동 5-1	619,600	465,696	-16%	-25%
동선동 691	390,000	동선동 689-2	213,800	390,000	-45%	82%
동선동 산37	91,000	동선동 37	313,800	381,425	245%	22%
천성동 산207	35,500	천성동 산210	58,200	64,150	64%	-21%
천성동 585	674,000	천성동 866	1,004,000	674,000	49%	-33%
천성동 749	445,000	천성동 749-1	245,000	196,690	-45%	-20%
천성동 229-13	7,000	천성동 산229-14	14,300	11,710	104%	-18%
대항동 272	1,060,000	대항동 273	879,800	1,060,000	-17%	20%
대항동 180	490,000	대항동 179-2	396,000	374,850	-19%	-5%
대항동 산7	18,500	대항동 산8	21,800	36,456	18%	67%
대항동 산28	14,500	대항동 산29	23,700	24,215	63%	2%
놀이동 797-24	570,000	놀이동 797-25	311,600	399,456	-45%	28%
- 공시지가는 2019년도 기준임. - (d)=(b-a)/a, (e)=(c-b)/b - 평균편차 $x = 1/n \sum_{i=0}^n x_i $					평균편차	31%

편차가 나타나 공시지가는 일관성을 가지지 못하고 있음이 파악되었다. 이러한 편차에 대하여 먼저 법 절차에 따라 공시지가 산정이 적절히 되었는지 면밀한 검토 및 확인 후 문제점을 찾아 개선하여야 할 것이다. 아울러 다음과 같이 공시지가 정확성 제고를 위한 개선방안을 제시한다.

첫째, 연구대상인 모집단의 개별공시지가를 보다 정확히 산정하기 위해서는 Sample에 해당하는 표준지수를 현재 약 1.5%에서 단계적으로 늘려 정확도를 개선한다.

둘째, 토지가격비준표는 개별공시지가를 산정하는데 있어 토지특성 조사, 비교표준지 선정과 함께 개별 필지의 가격을 결정하는 중요한 기준이

며, 비교표준지의 가격에 토지가격비준표로부터 추출된 가격배율을 곱하여 개별공시지가가 결정된다. 따라서 지가에 영향력을 미치는 토지가격비준표의 지목, 면적, 용도지역, 용도구역, 도로 등 총 18개 항목에 대하여 검증과 아울러 현실에 맞는 계량화 및 수치화가 필요하다.

셋째, 표준지공시지가의 조사·평가할 자를 선정하는 것은 법에 따라 투명성과 객관성이 유지되어야 하고, 일부 언론보도와 같이 정부 방침대로 공시가격을 올리지 않도록 감정평가사의 독립성이 보장되어야 할 것이다.

넷째, 토지소유자, 토지이용자, 법률적 이해관계자 즉, 이익이 있는 자는 공시일로부터 30일 이내

에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. 그러나 이 기간을 넘겨 이의신청을 하지 못하는 경우 공시지가에 대한 문제점이 파악 되지 않을 수 있다. 따라서 이의신청은 연중 항시 접수하되 처리기간을 현재 1회에서 2회 정도 즉, 상·하반기로 나누어 실시할 필요가 있다.

다섯째, 표준지공시지가의 실거래가반영률을 매년 공시하여 실거래가격과 공시가격의 격차를 해소노력이 필요함을 피력하는 학자도 있으나, 공시지가 상승은 국민 생활에 직접적인 영향을 미치는 공공행정 및 과세표준산정의 기준이 되므로 보다 신중한 접근이 필요하다.

7. 결론

본 연구는 표준지공시지가의 현황을 살펴보고, 나아가 개별공시지가와 관련하여 문제점을 연구하여 제도적 보완방법을 모색하였다. 공시지가 변동현황과 사회적 이슈 간에 관계를 파악하고, 나아가 공시지가의 실증적 비교분석을 함으로써 부동산의 합리적인 평가의 한 방안으로 자리매김할 수 있는 제도적 개선 방안을 제시하였다.

본 연구에서는 공시지가의 현황을 살펴보기 위해 국토교통부·한국부동산원의 공시지가 자료와 현황 등을 분석에 활용하였으며, 대상지역은 부산시 강서구 가덕도의 5개 법정동에 등록된 표준지 185필지와 표준지와 연접하거나 이웃한 토지 116필지를 합하여 총 301필지를 대상으로 분석하였다.

한편 연구 대상인 표준지 총 185필지(답·대·임·전)에 대하여 1990년부터 현재까지 30년간의 공시지가의 변동현황과 사회적 이슈를 그래프화해 본 결과 정치인들의 공약 등 개발 정책과 공시지가의 변동과 연관성 있다는 것을 확인하였다.

비교분석 부분에서는 5개 법정동의 지목별(답·

대·임·전)로 가장 비싼 표준지, 평균값근처의 표준지 및 최저치표준지 58필지를 선정하고, 이 표준지와 연접하거나 인접한 개별 토지를 선정하여 지가의 일관성 여부를 파악하였다. 그 결과 지가가 일치하는 표준지는 25필지(43% 점유)이고, 10% 이내의 지가 차이를 보이는 필지는 20필지(35% 점유)였으며, 지가 차이가 10% 이상인 표준지는 13필지(22% 점유)로 파악되었다. 즉 표준지 58필지 중 33필지(57% 점유)가 불일치한 사례로 파악되었다.

또한, 표준지와 표준지인접지의 공시지가 차이가 10%를 초과하는 13개 필지를 대상으로 지가산정 결정요인의 정의에 따라 토지정보를 파악하고 지가에 영향력을 미치는 토지가격비준표의 총 18개 항목을 활용하여 표준지인접지의 지가를 재산정하여 개별공시지가와 비교해 본 결과 31%의 평균편차를 보였다.

이러한 지가 차이에 대하여 법 절차에 따라 공시지가가 적절히 산정되었는지 먼저 확인하고 문제점을 찾아 개선할 것을 제시하였다. 그리고 개별공시지가를 보다 정확히 산정하기 위해서는 표준지 수를 단계적으로 늘리는 방안과 토지가격비준표의 재검증과 현실에 맞는 계량화 및 수치화하고, 이의신청 기간을 늘리는 방안을 제시하였다. 그리고 공시가격과 실거래가격의 격차 해소를 피력하는 선행연구도 있으나 공시지가는 국민 생활에 직접적인 영향을 미치는 공공행정 및 과세표준산정의 기준이 되므로 보다 신중한 접근이 필요함을 언급하였다. 무엇보다도 감정평가는 법에 따라 투명성과 객관성이 유지되고 감정평가사의 독립성이 보장되어야 함을 제시하였다.

이러한 일련의 과정에서 본 연구가 가지는 한계와 향후 연구 과제를 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 개별공시지가는 표준지공시지가를 이용하여 산정하는 과정에서 일관성을 가지지 못하고 있

다는 파악 정도에 그치게 되었다. 향후 이에 대한 요인 등 원인파악을 위한 연구가 필요할 것으로 판단된다. 둘째, 개발정책 등 정치적 요인 등의 환경이 공시지가 변화에 미치는 영향에 관한 분석과 검증작업 등의 연구가 필요하다. 본 연구의 한계는 향후의 연구과제로 남긴다.

참고문헌

- [1] 정상철(2004), 부동산경제론, 형설출판사.
- [2] 정삼석(2015), 도시계획, 기문당.
- [3] 정삼석(2020), 국토·도시계획론, 기문당.
- [4] 김영진(1973), 부동산평가론, 범론사.
- [5] 경응수(2010), 감정평가론, 다산출판사.
- [6] 이창석(2013), 기본강의 감정평가, 리복스.
- [7] 박성규(2019), 국회 입법조사처 전문가 간담회 자료(2019.4.23.회), 부동산가격공시제도의 현황과 정책자료.
- [8] 김우철(2019), 투명한 공시지가 산정 방식과 형평성 개선을 위한 법 개정 토론회(2019.5.30.목), 토론3.
- [9] 심교연(2019), 부동산 공시가격 정책의 문제점 및 개선과제(2019.5), 토론문.
- [10] 최운열(2019), 제2회 감정평가지 포럼, 감정평가/공시지가/법/경제, 주최 한국감정평가학회, 한국감정평가사협회.
- [11] 고재석·이창석(2009), 부동산 에스크로우업의 현황과 실태분석, 한국부동산학회.
- [12] 성주한(2018), 동적패널모형을 이용한 수익용 부동산의 임대수익에 미치는 영향에 관한 연구, 한국부동산학회.
- [13] 성주한·정삼석·정상철(2018), 지역 주택시장의 변화에 관한 연구, 한국부동산학회.
- [14] 정삼석·전완민(2019), AHP분석을 통한 재개발·재건축 사업의 개선방안에 관한연구, 한국부동산학회.
- [15] 정상철·성주한(2019), 미분양아파트의 결정요인에 관한연구, 한국부동산학회.
- [16] 국토교통부, <http://www.molit.go.kr/portal.do>
- [17] 한국부동산원, <http://www.molit.go.kr/portal.do>
- [18] 국토교통부 정책자료(등록일2019-12-31)
- [19] 한국민족문화 대백과사전, <http://encykorea.aks.ac.kr/>
- [20] 네이버 지식백과, <https://search.naver.com/>
- [21] 다음백과, <https://100.daum.net/search/>
- [22] 법률 포털서비스. 로앤비 <https://www.lawnb.com/>

(접수: 2021.03.26. 수정: 2021.04.12. 게재확정: 2021.04.14.)