



적정가격의 개념 재정립

Redefining the Concept of Just Price

김종성* · 유선종**

Jong-Sung Kim · Seon-Jong Yoo

Abstract

The Real Estate Price Disclosure Scheme was introduced in 1989 to correct the inherent incompleteness in the real estate market and protect people's property rights by investigating, appraising and then disclosing real estate values at the national level. This Scheme introduced the "Just Price" as the benchmark real estate value and has been maintained for more than 30 years since its implementation. Depending on what the just price means, it has a significant effect on maintaining the consistency of the reasoning inherent in the Scheme and protecting people's property rights; therefore, we should be careful in reviewing the meaning of the just price.

While examining whether it is identical to the market value through the interpretation of the term, it was found to be fundamentally of the same concept, only using a few different expressions. However, the policy-orientated nature of the just price is confirmed as a result of examining the changes in the underlying laws, regulations of each disclosed value, the legal nature and utilization of the disclosed value, and the appraisal procedure. Therefore, it could be concluded that the just price corresponds to a value other than the market value. By changing the definition of the just price, the consistency of the reasoning within the Scheme can be improved but it will most likely not have a significant impact on the legal protection of the people. Therefore, it is necessary to review the overall Scheme and prepare more effective improvement measures.

Keywords: Just price, Market value, Price pluralism, Standard price, Real estate price disclosure scheme

* 건국대학교 부동산과학원 부동산학과 박사과정(주저자) | Doctoral Candidate, Department of Real Estate Studies, Graduate School of Konkuk University | First Author | kelonio@naver.com |

** 건국대학교 부동산과학원 부동산학과 교수(교신저자) | Professor, Department of Real Estate Studies of Konkuk University | Corresponding Author | yoosj@konkuk.ac.kr |

1. 서론

1. 개괄

“적정가격이란 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다.”(「부동산 가격공시에 관한 법률」, 이하 부동산공시법 제2조 제5호).

상기 적정가격의 개념 정의는 ‘부동산 가격공시제도’를 통해 공시되는 지가, 주택가격 등¹⁾의 기준이 되는 기준가치 혹은 기준가격이다.

적정가격에 대한 정의는 1989년 최초 시행된 지가공시제도를 필두로 부동산 가격공시제도가 약 30년간 운용·발전되는 가운데 2000년 단 한 차례 표현의 변화²⁾가 있었을 뿐, 2016년 가격공시의 대상이 비주거용 부동산까지 확장된 현재에 이르기까지 괄목할만한 변화 없이 줄곧 부동산 공시가격의 기준으로 적용되고 있다.

다소 추상적인 표현으로 정의되어 있는 적정가격의 개념 정의는 그 해석 여하에 따라 근거법령인 부동산공시법에 내재되어 있는 논리의 정합성을 유도할 수 있으며, 궁극적으로 국민의 재산권 보호와 효율적인 자원 분배를 통한 국민경제 발전에 이바지할 수 있는바 적정가격의 개념의 검토에는 신중한 접근이 요구된다.

부동산공시법상 적정가격의 성격과 개념 구체화에 대한 논의를 가능하게 한 근거는 ‘부동산의 가격다원론 혹은 가치다원론’에서 찾을 수 있다. 가격다원론은 부동산의 가치추계에 중점을 두고 있는 감정평가제도에서 주로 다루지는 개념으로 부동산의 가격은 감정평가의 목적이나 용도에 따라 다양하다고 보는 것을 의미한다(경응수, 2012). 즉, 부동산평가에서 가치란 다양한 의미를 지니고 있는데, 가치에 대한 구체적인 개념은 그것이 어떠한 맥락에서 어떠한 용도로 사용되느냐에 따라 달라진다는 것이다(안정근, 2009).

최근 사회가 발전하고, 관련 기술이 발달함에 따라, 부동산이라는 재화를 활용한 인간의 경제 활동 혹은 부동산활동이 다양해졌고, 그에 맞춰 부동산의 가격다원론의 개념은 더욱 확장되는 추세를 보이고 있다.

우리나라의 현행 법제에서도 가격다원론을 인정하고 있다. 2012년 전부 개정 이전 「감정평가에 관한 규칙」(이하 구 감칙)에서는 ‘정상가격’과 그 외의 가격개념으로 ‘특정가격’을 규정하였으며, 현행 감칙(전부개정으로 2013년 시행된 「감정평가에 관한 규칙」)을 의미한다. 이하 현행 감칙)에서는 부동산 평가의 기준가치³⁾로 ‘시장가치’를 원칙으로 함과 동시에, 그 예외로 ‘시장가치 외의 가치’를 포괄하여 인정하고 있다.

그 밖에 다른 개별법령에서 해당 법령에 적합

1) 2016년 개정된 부동산공시법 제4장에서는 비주거용 부동산가격의 공시에 관한 사항을 규정하면서 가격공시의 대상을 비주거용 부동산까지 확장하였으나, 현재 비주거용 부동산가격 공시는 시행예정으로 본 연구에서는 논의로 한다.

2) 2000년 1월 28일, 지가공시제도의 근거 법률인 「지가공시및토지등의평가에관한법률」(이하 지가공시법)의 개정이 단행되기 전 적정가격은 “당해 토지에 대하여 자유로운 거래가 이루어지는 경우 합리적으로 성립된다고 인정되는 가격을 말한다.”라고 규정하고 있었다(지가공시법, 법률 제5954호, 제2조 제2호).

3) “기준가치”란 감정평가의 기준이 되는 가치를 말한다(현행 감칙 제2조 제3호).

한 부동산의 가치로서의 가격개념을 사용하고 있다. 한 예로 「상속세 및 증여세법」에 규정되어 있는 “시가”를 들 수 있다. 단지 차이가 있다면 개별 법령에서 사용하는 부동산의 가격은 다른 가격과 구분 짓기 위해 마련된 ‘표현’이라고 할 수 있으나, 부동산공시법상 ‘적정가격’이나 현행 감칙상 ‘시장가치’의 경우, 각각의 근거법령에서 다루고 있는 부동산 가격의 ‘기준’으로 의미를 갖는 주도적 개념이라고 할 수 있다.

현행 부동산 가격공시제도에서 가격공시의 대상으로 삼고 있는 것은 토지(표준지공시지가, 개별공시지가)와 주택(표준주택가격, 개별주택가격, 공동주택가격)에 한정된다. 이 글의 연구의 대상인 ‘적정가격’은 상기 다섯 가지 가격 모두에 적용되는 기준가격 혹은 기준가치라고 할 수 있다.

한편, 부동산 가격공시제도의 근거 법률인 부동산공시법에서는 각 유형의 공시가격에 대해 서로 다른 효과와 활용을 규정하고 있어 사회적 혼란을 야기하고 있으며, 공시가격이 현실의 부동산 가격에 미치지 못한다는 지적 등 부동산 가격공시제도와 관련된 이슈의 대다수는 적정가격에 대한 이해 부족에 기인한다고 볼 수 있다. 대표적으로 최근 다시 재조명되고 있는 ‘공시가격의 현실화’, ‘시세 반영률의 제고’ 문제도 적정가격에 대한 논의와 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

따라서 적정가격에 대한 해석과 개념의 재정립

은 부동산공시법에 근거하고 있는 부동산 가격공시제도의 발전 방향을 논의하는데 초석으로 그 중요성이 강조된다고 할 수 있다.

2. 연구의 목적과 범위

이 연구는 부동산이라는 재화의 가격을 국가적 차원에서 평가하고, 공시함으로써 부동산 시장의 안정을 꾀하겠다는 목표로 30여 년간 운영·유지되고 있는 부동산 가격공시제도의 발전 방향을 제시하기 위한 선결과제로 부동산공시법 전 영역에 적용되고 있는 적정가격의 개념을 재정립하는 것에 일차적인 목적을 두고 있다.

따라서 이 글은 부동산 가격공시제도에 대한 본격적인 논의에 앞서 적정가격의 성격을 규명하는 것에 연구의 범위를 한정하고 있으며, 독자의 이해를 돕기 위해, 일반적인 감정평가의 상황⁴⁾과 비교·검토하는 방식을 통해 적정가격의 개념을 검토한다.

또한, 이 연구는 현행 법령의 입법 태도와 명문의 규정을 존중하여 적정가격이 ‘시장가치’에 속하는지, 아니면 ‘시장가치 외의 가치’⁵⁾에 해당하는지를 점검하고, 시장가치 외의 가치에 해당한다면 그중 어떠한 개념의 가치 혹은 가격인지 살피고자 한다.⁶⁾

4) 이 글에서 적정가격의 성격을 파악하는데 비교의 대상으로 밝히고 있는 ‘일반적인 감정평가의 상황’은 평가의 특별한 목적이나 상황이 전제되지 아니한, 시장가치기준 원칙을 따르는 감정평가의 절차와 내용, 그리고 그 결과를 의미한다.

5) ‘시장가치 외의 가치’는 해당 가치를 기준으로 평가해야 하는 목적과 상황이라고 할 수 있으며, 부동산이라는 재화가 갖는 특수성에 기인한다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 부동산의 가격·가치다원론에서 주지했듯, 부동산의 가치는 그 목적과 활용에 따라 다양한 양태로 존재한다. 현행 감칙에서는 시장가치 외의 가치의 종류에 대해 열거하지 않고 포괄하는 방식을 취함으로써 부동산의 다양한 가치의 존재 가능성을 인정하고 있는 것으로 해석된다.

6) 현행 감칙에서 부동산의 평가에 대해 시장가치기준 원칙을 규정하고 있다고 하여, 시장가치와 시장가치 외의 가치 사이에 우열이

3. 연구의 방법

제3장에서는 적정가격과 시장가치를 구분함에 있어 현행 법제에 규정을 두고 있는 ‘정의’의 표현에 집중하여, 문리해석을 통하여 적정가격의 개념을 검토한다.

제4장에서는 부동산 가격공시제도의 운영과정에서 나타나는 현상, 그리고 각 공시가격의 법적 성질과 활용, 평가 절차와 기준 등을 살펴, 다양한 방향에서 적정가격의 성격을 규명하도록 한다.

II. 적정가격에 대한 지난 논의

1. 적정가격과 정상가격의 동일성 여부에 대한 논의

지가공시제도가 도입되기 이전 각 행정부처마다 서로 다른 기준으로 지가를 조사·산정함에 따라 상호 연계성 결여된다는 지적과 함께 공적지가에 대한 국민의 불신이 커지면서 이에 대한 폐단을 시정하고자 공적지가를 일원화하는 내용을 골자로 1989년 지가공시법을 제정·시행하기에 이르렀다. 그 과정에서 지가공시법은 공시지가에 기준이 되는 가격개념으로 ‘적정가격’을 도입하

였고, 같은 해 마련된 구 감칙⁷⁾에서는 ‘정상가격’을 감정평가의 기준이 되는 기준가격으로 제시하면서 양자의 동일성 여부에 대해 많은 연구가 있었다.

선행 연구의 주된 관심은 ‘적정가격’과 ‘정상가격’⁸⁾ 간 동일성 여부와 논의 대상인 두 가격이 존재가격(sein wert)인지, 아니면 당위가격(sollen wert)에 해당하는지에 대한 성격의 규명에 있었다.

정수연(2012)은 적정가격과 정상가격의 논쟁은 과세가치를 어떻게 산정할 것인가에 대한 고민에 기반한 것으로 이들 모두 시장가치(market value)의 또 다른 이름이라고 하여 적정가격과 정상가격 모두 시장가치를 이해했다.

김양수(2005)는 각국의 시장가치의 개념을 비교·설명하면서, 정상가격과 적정가격 모두 동일하게 시장가치를 의미한다고 설명하고 있다.

조주현(1994)은 적정가격과 정상가격의 동일성에 대한 논쟁은 지가평가에 있어서 몇 가지 기준에 대한 입장이 확고히 정립되어 있지 않기 때문에 초래된 혼란이고, 이러한 혼란은 적정가격과 정상가격의 개념적 차이에서 오는 것이라는 잘못된 원인분석에 기인하는 것이라고 보면서, 적정가격과 정상가격은 같은 개념이라고 설명하였다.

<표 1>에서 보여주고 있는 다양한 의견들은 적정가격과 정상가격의 동일성 여부에 대한 논쟁으

존재한다고 할 수 없다. 다만 우리나라의 법제가 ‘자본주의 시장경제’를 기본이념으로 채택하고 있는 만큼 시장기능에 의한 가격을 먼저 살피는 것이 일반적이라고 할 수 있을 뿐이다.

7) 구 감칙은 지가공시법 제22조의 위임을 받아 건설부령의 형태로 1989. 12. 21. 마련되어, 1989. 12. 21. 시행되었다. 구 감칙 제3조에서는 “감정평가업자가 행하는 평가는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규칙이 정하는 바에 의한다.”고 규정하고 있어 감정평가에 관한 일반법적 지위로 역할을 하고 있다.

8) 구 감칙에서는 감정평가의 대상이 되는 부동산 가격의 기준으로 정상가격주의를 택하였으며, 이는 현행 감칙상 시장가치에 해당한다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 2012. 8. 2. 개정된 현행 감칙의 개정이유에서는 정상가격이 시장가치에 해당함을 공고히 하고 있으며, 정상가격을 국제적 기준에 부합하는 용어인 시장가치로 대체한다고 밝히고 있다(법제처, 2012).

〈표 1〉 적정가격과 정상가격에 대한 상이한 관점

구분	주장 내용
일원론	<ul style="list-style-type: none"> - 정상가격과 적정가격의 정의 모두 “통상적 시장 하에서의 가격” 개념을 구성요소로 하고 있으므로 궁극적으로는 정상가격과 적정가격은 동일한 개념. - 적정가격으로 고시된 공시지가가 가격선도기능 및 거래지표의 기능을 한다면 정상가격개념과 다를 바가 없다. - 적정가격은 정상가격의 다른 명칭이며, 일본의 「지가공시에 관한 법률」에서 공시지가를 정상가격으로 정의하고 있음.
이원론	<ul style="list-style-type: none"> - 적정가격은 법률 목적상의 가격이고, 정상가격은 시장성을 중시하는 개념. - 적정가격은 부동산 관련 법규에서 다양한 개념으로 설명되나, 정상가격은 순수한 가치를 반영하는 평가의 행위 기준으로서 하나의 가격개념임. - 정상가격은 현실적·분석적 가격이며, 적정가격은 가치 지향적이고 정책적인 가격임. - 정상가격은 일종의 조건부 적정가격이라 할 수 있음.

자료 : 한국감정평가협회(2010).

로, 2012년 정상가격이 시장가치로 대체되면서, 더 이상 큰 의미를 갖지 못하게 되었다. 구체적으로 살펴보면, 현행 감칙에서 부동산의 가격을 ‘시장가치’와 ‘시장가치 외의 가치’로 구분 지으면서, 당해 논쟁은 궁극적으로 이 글에서 밝히고자 하는, 적정가격이 시장가치를 의미하는지에 대한 논의로 변경되었다고 볼 수 있다.

2. 소결

적정가격과 정상가격(현행 감칙 상 시장가치)에 대한 동일성 여부에 대한 논쟁은 각기 다른 목적으로 마련된 두 제도(부동산 가격공시제도와 감정평가제도)가 하나의 법령에서 규율되면서 나타난 착오에 기인한다.

지가공시법의 경우, 제2장에서 지가공시제도

를 규율하고 있으며, 감정평가제도는 제3장에서 다루고 있다. 적정가격에 대한 개념의 정의가 동법 제1장 총칙에 규정되어 있어, 적정가격은 지가공시법 전 범위에 걸쳐 적용되는 가격개념이라는 반론이 있을 수 있으나, 근거 법령의 많은 변화가 있었음에도 적정가격과 정상가격(시장가치)이 현존한다는 점 등으로 고려한다면, 적정가격은 지가공시제도에 한해 적용되는 가격개념이며, 정상가격(시장가치)은 토지 등의 감정평가에 적용되는 기준가격이라고 할 수 있다.

지가공시법 시행 당시 정상가격은 동법 제22조의 위임을 받아 마련된 구 감칙에서 감정평가의 기준가격으로 활용되었다.

이와 같은 입법 태도는 2005년 제정·시행된 「부동산가격공시및감정평가에관한법률」(이하 부감법)에서도 찾아볼 수 있다. 부동산 가격공시제도는 부감법 제2장(부동산 가격의 공시)에 규정을 두고 있으며, 감정평가제도의 경우 부감법 제3장에서 규율하면서, 정상가격을 가격기준으로 하고 있는 구 감칙은 동법 제31조(감정평가준칙)의 위임을 받아 건설교통부령의 형태로 마련되어 있다.

또한, 2000년 적정가격의 개념 정의에 변화가 있을 때에도 정상가격의 정의에 대해 별다른 언급이 없었으며, 2012년 감칙의 전면개정을 통해 정상가격이 시장가치로 대체되는 상황에서도 적정가격은 기존의 정의를 그대로 유지하는 모습을 보였다.

결정적으로 부동산 가격공시제도와 감정평가의 법적 근거가 분리되었던 2016년 당시에도 부동산 공시법은 적정가격을 고수하고 있었으며, 새로이

마련된 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」(이하 감정평가법) 제3조 제3항의 위임에 의해 마련된 현행 감칙에서는 감정평가의 기준가치로 시장가치(구 정상가격)를 유지하는 모습을 보였다.

따라서, 근거 법령의 체계를 이유로 적정가격과 정상가격을 동일하게 보는 견해는 설득력이 없다. 적정가격과 정상가격의 성격과 개념은 그 근거를 마련하고 있는 법령의 목적에 따라 개별적으로 검토하는 것이 타당하며, 그 결과 적정가격과 정상가격은 다른 개념이라고 해석함이 타당하다.

III. 시장가치의 개념 검토를 통한 적정가격의 성격

1. 논의의 실익

우리나라의 경우, 구 감칙 하에서는 정상가격⁹⁾이란 표현을 통해 감정평가의 기준가치를 정립함과 동시에 특수한 경우가 수반되지 않는 경우, 정상가격을 기준으로 평가하는 것을 원칙으로 하고 있었다. 이후 현행 감칙에서는 감정평가의 기준가치를 정상가격에서 시장가치로 정비하면서, 정상가격과 시장가치의 동일성을 인정하는 전제로, 감정평가 관련 용어를 국제표준에 일치시키기 위함이라고 설명하였다(법제처, 2012).

자본주의 시장경제체제를 기본이념으로 채택

하고 있는 법제 하에서 재화의 가격은 시장 기제를 통한 거래 당사자 간 교환행위(거래)를 전제로 파악하는 것이 일반적이다.¹⁰⁾ 따라서 시장가치는 해당 재화의 가장 기본적이고 객관적인 가치라고 할 수 있다. 같은 맥락에서 부동산공시법상 적정가격의 개념을 재정립하기 위한 과정에서 적정가격과 시장가치의 비교는 적정가격의 개념을 파악하는데 유의미한 단서를 제공할 수 있다. 아래에서는 해외 각국의 시장가치의 개념을 살펴보고, 우리나라 현행 법령에서 규정하고 적정가격과 시장가치의 정의를 문리해석의 방법으로 각각의 개념을 검토하고, 적정가격의 개념을 점검하도록 한다.

2. 시장가치의 개념

1) 각국의 시장가치에 대한 개념

AI(미국 감정평가협회)에서 정의하는 시장가치란 “거래당사자 간 다음에 열거하는 조건 하에서 대상부동산의 특정권리에 대하여 성립될 가능성이 가장 많은 가격”이라고 규정하면서, 거래조건, 금융조건 등 총 9가지의 시장가치의 조건을 명시하고 있다.

- ① 특정일 현재 매매가 완료될 것
- ② 평가대상 부동산권익에 대한 공개경쟁시장이 존재할 것
- ③ 매수자와 매도자들은 각자 충분한 지식을

9) “정상가격이라 함은 평가대상토지 등(감정평가의 대상물건)이 통상적인 시장에서 충분한 기간 거래된 후, 그 대상물건의 내용에 정당한 거래당사자간에 통상 성립한다고 인정되는 적정가격을 의미한다.”(구 감칙 제4조 제1호).

10) 적정가격은 “... 정상적인 거래가 이루어지는 경우...”, 정상가격은 “... 충분한 기간 거래된 후...” 라는 표현을 사용함으로써 두 가격 모두 거래(교환)를 전제로 부동산의 가격을 파악하고 있다.

- 가지고 사려 깊게 행동할 것
- ④ 가격은 부당한 자극에 의해 영향을 받지 아니할 것
 - ⑤ 매수자와 매도자들은 전형적으로 동기화되어 있을 것
 - ⑥ 거래 쌍방은 자신들의 최선의 이익을 고려하여 행동하고 있을 것
 - ⑦ 대상부동산에 대한 마케팅 노력은 적절한 것이었으며, 대상부동산은 합리적 시간 동안 공개시장에 노출되었을 것
 - ⑧ 매매가격은 미화현금이나 또한 그것과 비교될 수 있는 금융적 장치에 의해 지불되었을 것
 - ⑨ 가격은 어떤 특별하거나 창의적인 금융방법과 관련 당사자가 허용하는 매매양허에 영향을 받지 아니한 것으로서, 매도부동산에 대한 정상적인 조건을 반영하는 것일 것

상기 나열된 조건 중 ②와 ⑦은 시장조건에, ①, ③, ④, ⑤, ⑥은 거래조건에, ⑧과 ⑨는 금융조건에 해당한다고 할 수 있다(안정근, 2009).

한편, 국제감정평가기준위원회(IVSC)에서 제정한 국제감정평가기준(IVS)에 의하면, 시장가격을 “거래 당사자가 시장에 정통하며 강요 당하지 않고 신중하게 행동하여 충분한 기간 방매된 부동산을 대등한 관계로 거래하는 가격시점일의 자산 추산 가액”이라고 한다(방경식, 2005).

우리나라의 경우, 현행 감칙에서는 시장가치에 대해 “감정평가의 대상이 되는 토지 등이 통상적인 시장에서 충분한 기간 거래를 위하여 공개된

후 그 대상물건의 내용에 정통한 당사자 사이에 신중하고 자발적인 거래가 있을 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 대상물건의 가액(價額)을 말한다”고 규정하고 있다(현행 감칙 제2조 제1호).¹¹⁾

2) ‘시장가치 외의 가치’에 대한 개념과 시장가치와의 구분기준

현행 감칙에서는 시장가치에 대해 구체적인 정의를 규정하면서, 특수한 조건이나 상황이 결부되지 않은 일반적인 감정평가의 경우, 시장가치를 기준으로 평가하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 구 감칙과 달리 현행 감칙에서는 시장가치 기준 평가의 예외로, 시장가치 외의 가치를 기준으로 평가할 수 있도록 가능성을 열어두면서도, 시장가치 외의 가치에 대한 개념 및 종류 등에 대해 구체적인 언급 없이 포괄하는 모습을 보이고 있다. 또한, 시장가치 외의 가치를 기준으로 평가할 경우 해당 가치의 성격과 특징을 검토하고, 시장가치 외의 가치를 기준으로 하는 감정평가에 합리성과 적법성을 검토하도록 하여, 평가주체에게 많은 부담을 전가하고 있다.

같은 맥락에서 현행 감칙은 시장가치 외의 가치에 대해 열거하지 않고 포괄하는 형식을 취함으로써 부동산의 다양한 가치를 인정하고 있다는 점에서, 진일보한 감정평가 기준이라고 평가될 수 있으나, 실무적으로 감정인에게 많은 입증책임을 부여함으로써, 감정평가 업무가 위축되는 부작용을 낳게 되었다.

11) 이러한 표현은 구 감칙상 정상가격의 개념 정의와 비교했을 때, 보다 이해하기 쉽고 객관화된 표현을 사용하여 표현을 순화하는데 주력했다고 사료된다.

또한, 현행 감칙은 부동산의 가치를 크게 시장 가치와 시장가치 외의 가치로 이분화 하면서 양자 간 구분기준을 제시하지 않고 있다.

실질적으로 부동산의 시장가치가 존재하는가 혹은 시장가치에서 의미하는 공개경쟁시장이 실존하는가에 대한 논의마저 존재하는 상황에서, 시장가치와 시장가치 외의 가치를 구분 짓는 것 혹은 양자를 구별하는 기준을 마련하는 것은 결코 쉬운 작업은 아니다. 또한, 구분기준이 마련된다 고 하여 모든 감정평가의 상황에 일률적으로 적용 할 수도 없는 것이 현실이다.

차선책으로 제시할 수 있는 방안은 다음과 같다.

먼저, 아래의 내용과 같이 시장가치에 대한 몇 가지 기준을 설정하고, 그 기준에 부합하지 못할 경우 시장가치 외의 가치로 보는 것이다.

하지만 이와 같은 방법은 일률적인 기준을 제시한다는 측면에서 감정평가 업무에 효율성을 기대할 수 있으나, 개별·구체적인 검토가 이루어질 수 없다는 한계가 있다.

그 외 현행 감칙 제5조 제2항 내지 제3항의 규정에 따라 평가주체의 전문성에 기대는 방법이 있을 수 있다. 하지만 이러한 방안은 매우 주관적인 성격을 갖고 있어 평가업무의 주체가 누구냐에 따라, 평가업무 주체가 어느 정도의 전문성을 가지고 있는냐에 따라 좌우될 수 있다는 맹점이 있을 수 있다.

시장가치와 시장가치 외의 가치를 구분 짓는 뚜렷한 기준을 마련할 수 없는 현재로서는 차선책으로 제시했던 두 방안을 종합 고려하는 것이 효

과적일 수 있을 것이다.

과거 학계에서는 정상가격과 그 외의 가격을 구분 짓는 기준으로 몇 가지 징표를 설정하여 정상가격과 특정가격을 구분하였다. 정상가격과 특정가격을 구분 짓는 징표나 조건은 학자마다 대동소이하게 제시되고 있는데, 이러한 방식은 시장가치와 시장가치 외의 가치를 구분하는데 적용가능하다.

경응수(2012)는 시장가치의 조건으로 부동산의 시장성, 통상적인 시장 및 출품기간의 합리성, 당사자의 정통성, 거래의 자발성을 들고 있다.

방경식(2005)은 출품기간의 합리성, 거래의 자연성, 당사자의 정통성을 시장가치의 조건이라고 하였다.¹²⁾

상기 정상가격의 조건은 현행 법제에서 명시적으로 시장가치를 정의하기 전 정상가격이 기준가치인 것을 기초로 파악한 조건이다. 현행 감칙에서는 명문에 시장가치를 정의하고 있는 만큼, 해당 정의에서 사용된 표현의 해석에 집중하여 시장가치의 조건을 파악하는 것이 바람직하다고 보여진다. 현행 감칙상 시장가치의 정의에 사용된 표현으로 파악한 시장가치의 조건은 다음과 같다.

(1) (시장조건) 통상적인 시장

통상적인 시장이란 특정 거래당사자를 한정하지 않고 부동산 거래를 원하는 누구든 접근할 수 있는 공개경쟁시장으로, 현실의 시장이 아닌 평가의 주체가 상정한 가상의 시장을 의미한다.

12) 부동산이 거래되는 시장은 부동산이라는 재화의 특수성으로 해당 시장도 다른 재화의 시장과 구분되는 특성이 있다. 부동산의 특수성으로 위치의 고정성, 개별성 등을 들 수 있는데, 부동산의 시장가치를 파악하기 위해서는 시장의 특수성 또한 시장가치의 한 조건으로 고려됨이 바람직하다.

(2) (마케팅 조건) 충분한 기간 거래를 위해
공개된 후

부동산 시장은 부동산이 갖는 특성인 위치의 고정성 등으로 타 재화의 시장과 달리 각 지역별로 형성되고, 시장에 공개된 상품을 거래 당사자가 포착하는데 일정한 제약이 따른다. 따라서 거래의 대상이 되는 부동산을 거래 당사자가 인지하기까지의 기간 동안 시장에 노출되어야 하며, 출품 기간은 부동산의 유형과 종별에 따라 다를 수 있기 때문에 그 합리성이 요구된다.

(3) (거래 당사자 조건) 대상물건에 정통한 당사자

거래 당사자가 해당 물건에 정통하다는 것은 대상부동산의 내용뿐만 아니라 해당 물건이 위치하고 있는 시장의 추이, 수급 동향에 대해 정통할 것을 말하며, 이는 거래 당사자 간 정보의 비대칭성이 없음을 가정한다.

(4) (거래 조건) 신중하고 자발적인 거래가 있을 경우

신중하고 자발적인 거래라 함은 거래 당사자에게 특별한 동기나 사정이 없고, 누구에게도 강요됨이 없는 상태로, 거래 당사자 쌍방의 자유의사에 의한 거래가 이루어져야 함을 의미한다.

(5) (최종 가치의 표현) 성립될 가능성이 가장
높다고 인정되는 대상물건의 가액

시장과 시장인 모두의 합리성이 갖추어진 상태에서 거래가 이루어질 경우, 거래의 매개 수단으

로써 가액을 의미하며, Ratcliff의 '최빈매매거래 가격' 혹은 '성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가액'이라고 할 수 있다.

3. 가치와 가격

1) 경제적 가치

경제학에서 가치는 오랜 기간 논쟁의 대상이 되어 왔다. 가치란 무엇이며 또한 그 본질은 무엇인지, 어떻게 발생하는지, 또한 그 가치는 어떠한 방법으로 측정이 가능한지 등에 대한 논쟁은 현재도 진행 중에 있다. 경제학에서의 가치에 대한 논쟁을 간단히 소개하자면 다음과 같다.

특정 재화의 가치를 파악하는 것은 그 재화가 가지고 있는 '효용'에 대한 논의로 시작된다. 효용이란 인간의 필요나 욕구를 만족시켜 줄 수 있는 재화의 능력을 의미한다. 인간은 이러한 효용을 얻기 위해 재화를 소비하게 되는데, 그 효용의 정도가 해당 재화의 가치라고 할 수 있는 것이다. 그 후 특정 재화가 주는 효용에 대한 인식이 있었다면 다음으로 해당 재화가 인간에게 얼마만큼의 만족을 주는지, 즉 재화가 얼마만큼의 효용을 가지고 있는지 측정의 문제로 이어진다.

이 과정에서 A. Smith는 재화의 가치에 대해 '교환가치'와 '사용가치'의 개념을 통해 설명하게 되는데, 교환가치는 거래, 즉 교환행위를 통해 파악이 가능하다는 것이다. 여기서 말하는 교환행위는 등가교환을 전제로, 해당 재화를 얻는 과정에서 무엇을 얼마만큼 지불했는지에 따라 해당 재화의 가치를 파악할 수 있다는 것이다. 교환의 대가로 지

불한 것은 화폐로 한정되지 않는다. 예컨대 자동차 구입하기 위해 말 5필을 제공했다면 구매한 자동차는 말 5필 만큼의 가치가 있다고 하는 것이다.

경응수(2012)는 Kohler의 표현을 인용하여 경제학상 가치를 설명하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

“특정재화를 교환하기 위해 교부하는 다른 재화의 금액, 재화의 교환 가능성에 입각한 화폐측정치, 가격의 개념과 연관된 것으로, 제품 1단위의 교환 가능성에 대한 화폐측정치이다. 여기서 제품 1단위의 가치는 흔히 가격과 수량을 곱하여 산출한 것이 된다. 또, 가치는 대상에 대한 개인의 상대적 기호도를 표시하는 것도 가능하다.”

즉, 경제학적 가치(교환가치)는 교환행위라는 거래를 통해 측정이 가능하며, 실제 교환행위가 없더라도 그 교환 가능성에 입각하여 화폐단위 표현할 수 있다는 것이다.

한편, 사용가치는 측정할 수 없다고 하면서 선택이론을 설명하고 있다.

경제학에서는 효용을 측정할 수 있는지 여부에 대해 오랜 논쟁이 이어지고 있고, 이를 설명하는 이론은 크게 4가지를 살펴볼 수 있는데, 무차별곡선 이론, 한계효용 이론, 현시선호 이론, 기대효용 이론이 있다(김영미·장희순, 2019).

2) 부동산의 가치

Irving Fisher는 “가치란 장래 기대되는 편익을 현재가치로 환원한 값”이라고 설명하고 있는데, 장래 기대되는 편익은 금전적인 것에 국한되지 않고, 비금전적인 것도 포함된다. 이와 같은 정의는 부동산과 같은 내구재에 대한 가치의 정의로 적합

하며, 이와 같은 정의는 부동산학에서 부동산의 가치에 대한 정의로 많이 쓰인다(안정근, 2009).

3) 가격

시장가격(market price)이란 “시장에서 매도자와 매수자 간 교환의 대가로 지불된 실거래액으로서 고정되고 후험적인 것이다.”(조주현, 1994)라고 설명하고 있는데, 이러한 개념은 시장가격보다는 실거래가에 더 적합한 설명으로 이해된다.

상기 시장가격에 대한 정의는 감정평가에 관한 현행 우리법의 입법 태도와 구분되는 차이가 있다. 현행 감정평가법의 규정을 살펴보면, “감정평가란 토지 등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액(價額)으로 표시하는 것을 말한다”(감정평가법 제 2조 제2호)라고 규정 하고 있다. 즉, 감정평가는 평가대상의 경제적 가치를 평정하는 것이고, 그 결과를 화폐액으로 표시하는 것으로 파악할 수 있다. 아울러 현행 감칙에서 감정평가의 기준가치로 시장가치를 원칙으로 하고 있는 점을 고려하면, 시장가격이란 시장가치를 화폐액으로 표현한 것으로, 오히려 감정평가를 통한 부동산 평가액에 더 근접한 표현이라고 할 수 있다. 같은 논지로 시장가격이란 현실에서 발생한 실거래를 전제하지 않는다. 감정인이 평정한 부동산 가치의 화폐액적 표현일 뿐이다. 시장가격은 실제 거래된 사실을 기반으로 하는 금액으로 과거의 값이 아니라, 기준시점 현재의 가격을 의미한다고 볼 수 있다.

또한, 실거래가격은 거래 당사자 간 정보의 비대칭성과 협상 능력에 의해 좌우될 수 있는 반면, 시장가격의 정도는 감정인의 가치 의견을 지지할 수 있는 가격정보의 질과 양에 가장 큰 영향을 받

는다는 점에서 양자 간 괴리가 발생할 수 있다. 따라서 실거래가와 시장가격에는 근본적인 차이가 있는 만큼 부동산의 가격을 활용하는 경우 양자에 대한 구분이 선행되어야 한다.

4. 시장가치와 적정가격과의 관계

위에서 살핀 바와 같이 적정가격과 시장가치는 2016년 ‘감정평가 선진화 3법’¹³⁾의 도입으로 근거 법령이 분리되기 전까지 하나의 법령인 부감법에 공존하고 있었다. 즉, 하나의 법률에서 두 제도(‘부동산 가격공시제도’와 ‘감정평가 및 감정평가사 제도’)를 구분하여 규율한 것으로, 부감법 제2장에서는 부동산 가격공시제도를, 동법 제3장에서는 감정평가·감정평가사제도를 다루고 있었다. 당시 적정가격의 개념은 의회 입법에 의한 형식적 법률인 부감법(법률) 자체 내에서 규율하였고, 시장가치(정상가격)는 부감법 제3장(감정평가·감정평가

사) 제31조의 위임을 받아 행정입법의 형태로 마련된 국토교통부령에 자리하고 있었던 것이다.¹⁴⁾

따라서 위와 같은 법령의 체계를 살핀다면, 시장가치(정상가격)은 평가 업무 주체가 특수한 조건이나 목적, 상황이 결부되지 않은 상태에서 평가업무를 수행하는데 기준이 되는 전제가치라고 할 수 있으며, 적정가격은 부동산 가격공시법에 따라 공시대상의 물건의 가격을 조사·평가, 혹은 조사·산정하는 경우 기준이 되는 기준가치라고 할 수 있을 것이다.

〈표 2〉에서는 문리해석의 방법으로, 현행 감치상 시장가치의 정의를 이용하여 시장가치의 조건을 설정하고, 이를 토대로 적정가격의 성격을 살피고 있다.

5. 소결

시장가치의 개념은 감정평가제도를 마련하고

〈표 2〉 시장가치의 조건을 통한 우리나라 법제 내 부동산 가격의 개념

구분	통상적인 시장 (시장조건)	출품기간의 합리성 (마케팅 조건)	거래 당사자의 정통성 (당사자 조건)	거래의 자연성 (거래조건)	가치의 최종 표현
구 적정가격	-	-	-	자유로운 거래가 이루어지는 경우	합리적으로 성립한다고 인정되는 가격
적정가격 개정안	통상적인 시장에서	-	-	거래가 이루어지는 경우	성립될 가능성이 가장 높다고 추정되는 가격
현 적정가격	통상적인 시장에서	-	-	정상적인 거래가 이루어지는 경우	성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격
정상가격	통상적인 시장에서	충분한 기간 거래된 후	대상물건의 내용에 정통한 거래 당사자간		통상 성립한다고 인정되는 적정가격

13) 2016년 부감법을 부동산공시법과 감정평가법으로 분리하였으며, 한국감정원법(현 한국부동산원법)을 마련하였다.

14) 상위법령에서 규율하는 개념이 하위법령에서 다르게 규정될 수 없다는 이유로 적정가격과 정상가격을 동일하게 보는 견해는 이러한 이례적인 입법형태를 간과한 해석으로 설득력이 없어 보인다. 2016년 이후 분리된 두 법령의 태도는 이러한 지적을 뒷받침한다.

있는 대다수의 국가에서 다양한 표현으로 정립하고 있고, 해외 각국 부동산 시장의 양태와 시장 참여자들의 행태 및 관례에 따라 상이한 표현을 사용하고 있으나, 시장가치 개념에 내재되어 있는 함의의 근본적인 차이는 발견하기 어렵다.

위에서 시장가치의 조건으로 살펴본 적정가격의 성격도 이와 같은 맥락으로 파악할 수 있다. 현행 부동산공시법에서 규정하고 있는 적정가격의 정의도 문리 해석상 시장가치로서의 조건 중 몇 가지를 결여하고 있지만, 그렇다고 시장가치 외의 가치라고 확정할 만한 뚜렷한 단서를 찾긴 어려워 보인다.

또한, 2000년 1월 28일에 있었던 지가공시법의 개정을 통한 적정가격의 개념 정의의 변화를 살펴보면 좀 더 실증적이고 객관적인 표현을 사용함으로써 적정가격이 시장가치를 의미한다는 것을 보여준다고 해석할 수 있다.

상기 내용을 종합해 보면 부동산 가격공시제도(최초 도입 당시 지가공시제도)는 다양한 공적지가를 일원화 하면서, 적정가격이라는 기준가치의 개념을 도입하였고, 적정가격은 시장가치, 적어도 시장가치를 지향하는 가격의 개념을 표방하였다고 해석할 수 있다.

〈표 3〉에서 보여주고 있는 것과 같이, 적정가격의 법상 정의의 표현을 수정하는 과정에서, 시장가격에 근접한 개념의 가격인 실거래가능가격의 접근하려는 노력을 보였고, 가격의 최종 표현에서도 번복 가능성을 배제하기 위해 “추정”이라는 표현을 포기하고, “인정되는”이라는 표현을 채택한 것을 감안하면, 적정가격을 시장가치로 해석하고 있다고 보는 것이 상당하다.

〈표 3〉 적정가격 개정 당시 국회논의의 주요 쟁점사항

당초 지가공시법 개정(안) 중 적정가격의 정의와 관련하여 기획예산처의 의견은 공시지가의 가격개념을 “적정가격”에서 “실거래가능가격(시장가격에 근접한 개념)” 개념으로 전환할 필요성을 주장하였는바, 건설교통부는 이를 수용하여 “당해 토지에 대하여 통상적인 시장에서 거래가 이루어지는 경우에 성립될 가능성이 가장 높다고 추정되는 가격”으로 정의하여 국회에 제출하였다. 이에 국회에 제출된 법안을 심의하는 과정에서 건설교통위원회는 적정가격을 정의함에 있어 “추정되는”이라는 문구를 문제 삼고 동 규정은 정의 규정이라는 점에서 반증으로 번복될 수 있는 의미를 가지는 “추정”이라는 표현은 부적절한 것으로 판단되는바, “인정되는”으로 수정하여 보다 명확한 용어로 규정 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 이러한 논의 과정을 거쳐 국회 본회의에 상정된 지가공시법 개정안이 1999년 12월 28일 국회본회의를 통과함으로써 그동안 논란이 많았던 적정가격의 개념이 변경되었다.

자료 : 국토교통부·한국감정원(2017).

IV. 적정가격 개념의 재정립

1. 근거법령의 개정이유와 각 공시가격별 효력 규정의 검토를 통한 적정가격의 개념

1) 부동산 가격공시제도의 발전 과정

1980년대 정부 주도로 진행된 경제개발계획이 본격화 되면서, 산업화·도시화 현상이 일어났고 비교적 단기간 내에 많은 인구를 수도권으로 끌어 올렸다. 일시에 공간에 대한 수요가 급증하자 수도권을 중심으로 지가가 폭등하였고, 부동산 경기가 과열되는 현상이 나타났다. 이에 더해 올림픽 특수를 노리는 투기세력까지 나타나자, 정부는 토지공개념의 도입을 통하여 지가를 안정시키고자 하였고, 지가공시제도 역시 토지를 중심으로 한 부동산 시장의 안정을 위해 도입된 것이다.

공적지가에 대해서도 각 행정부처에서 각자의

사용목적에 따라 상이한 부동산 평가 기준을 적용함으로써 각 공적지가 상호 간 연계성이 결여되어 객관적인 지가 수준을 제시하지 못하였고, 이러한 상황이 반복되자 행정에 대한 대국민 신뢰는 저하되기 시작하였다. 이에 따라 1989년 공적지가의 일원화를 주요 내용으로 하는 지가공시제도가 시행되었고, 가격공시의 대상을 점차 늘려가면서 부동산 가격공시제도는 변화·발전하게 되었다.

최초 지가공시법이 제정·시행되었을 당시 공시가격의 기준가격으로 적정가격을 도입하였고, 표준지공시지가를 조사·평가하기 시작하였다. 이후 1995년 지가공시법의 개정을 통해 당시 「개별토지가격합동조사지침」(국무총리훈령)에 규정되어 있던 개별공시지가가 지가공시법으로 법적 근거를 옮기게 되었다.

이후 가격공시의 대상을 주택(단독주택, 공동주택)으로 확장하면서, 제명을 부감법으로 변경하였다. 또한, 2016년 감정평가의 객관성과 공정성 강화, 부동산 공시가격의 적정성 및 효율성 개선, 공공기관(한국감정원, 현 한국부동산원)의 기능조정을 명목으로 이른바 ‘감정평가 선진화 3법’이 도입되었고, 부동산공시법은 가격공시의 대상으로 비주거용 부동산까지 확장하게 이르렀다. 아울러 2016년 단행된 감정평가 관련 법령의 재정비로 약 28년간 동거하던 부동산 가격공시제도와 감정평가제도는 새로운 보금자리를 찾게 되었다(강병운·양지운, 2017).

2) 각 공시가격의 효력규정의 검토를 통한 적정가격의 개념

부동산 가격공시제도의 발전 과정에서 유의미한 변화가 있었다고 평가되는 점은 다음과 같다.

- ① 1989년 지가공시법이 제정되면서 표준지공시지가가 도입되었다는 점
- ② 1995년 개별공시지가의 법적 근거를 지가공시법으로 옮겨 왔다는 점
- ③ 2005년 주택을 가격공시의 대상으로 확장시키면서 근거 법령의 제명을 변경하였다는 점
- ④ 2016년 부동산공시법의 개정으로 부동산 가격공시제도가 감정평가제도로부터 독립하였다는 점

추가로 ⑤ 2012년 감칙의 전면개정으로 시장가치가 감정평가의 기준가치로 도입되었다는 점을 들 수 있다.

이 연구에서 관심을 갖는 근거 법률의 개정 배경과 부동산 가격공시제도의 변화는 법률의 개정 이유와 각 공시가격이 갖는 효력규정에 대한 검토를 통해 확인할 수 있다.

표준지공시지가의 효력규정을 살펴보면, 일반적인 토지거래의 지표가 되고, 국가 및 지방자치단체 등이 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 토지를 감정평가하는 경우 그 기준이 된다고 명시하고 있으며, 이에 더하여 토지시장에 지가 정보를 제공한다고 규정하고 있다.¹⁵⁾ 즉, 이러한 효력은 공시가격의 가격선도기능과 거래의 지

15) 토지시장에 지가정보를 제공(가격선도기능)한다는 표준지공시지가의 효력은 2000년 1월 28일 지가공시법의 개정으로 도입되었다.

표 기능으로 해석할 수 있고, 이러한 효력규정은 적정가격을 시장가치로 받아들일 때 자연스럽다. 아울러 일반적인 감정평가의 경우, 시장가치 기준 평가가 원칙인 만큼 감정평가업자가 개별적으로 토지를 평가하는 경우 그 기준이 된다는 효력도 적정가격을 시장가치로 해석함이 상당해 보인다.

그러나 1995년 개별공시지가가 지가공시법에 법적 근거를 마련하게 되고, 2005년 주택가격 공시제도가 도입되면서, 그 기준이 되는 적정가격의 개념에 대해 재고의 여지를 남기게 된다.

최초 개별공시지가가 자리했던 「개별토지가격 합동조사지침」은 과세대상이 되는 토지 등 관계 행정기관장이 그 가격을 조사할 필요가 있다고 인정하는 토지의 가격을 산정하기 위해 관계 행정기관이 협력체계를 구축하는 것을 내용으로 하고 있다. 즉 개별공시지가는 과세 등 각 행정작용에 적용하기 위해 마련된 지가개념이라고 해석할 수 있다.

개별공시지가가 도입된 1995. 12. 29. 당시 지가공시법 규정을 살펴보면, 동법 제10조의2 제1항에서 “시장·군수 또는 구청장은 「택지소유상환에관한법률」에 의한 초과소유부담금의 부과, 「개발이익환수에관한법률」에 의한 개발부담금의 부과, 기타 다른 법령이 정하는 목적을 위한 지가산정에 사용하도록 하기 위하여... 결정 공시하고 관계행정기관등에 제공하여야 한다”고 규정하여 개별지가는 행정목적에 활용되기 위한 토지가격임을 확인할 수 있다.

한편, 주택가격의 공시를 새롭게 마련하면서 법률의 명칭을 부감법으로 개정했던, 2005. 1. 14. 당시 개정이유를 살펴보면, 주택가격공시제도의 도입에 대하여 “세부담의 형평성을 제고하기 위

해 주택에 대한 토지·건물 통합 과세를 내용으로 하는 부동산 보유세제 개편에 따라 현행 공시지가 제도 외에 토지와 건물의 적정가격을 통합 평가하여 공시하는 주택가격공시제도를 도입한다.”라고 설명하고 있다. 명시적으로 주택가격공시제도는 과세행정을 위해 마련된 제도임을 공고히 하고 있는 셈이다.

또한, <표 4>에서 확인할 수 있듯, 주택가격공시의 효력규정을 살펴보면 지가공시제도 내 표준지공시지가의 효력규정과 다소 다른 형태의 효력을 부여하고 있다. 개별주택가격과 공동주택가격에 대해서는 행정업무를 수행함에 그 기준이 된다는 효력과 더불어 가격선도기능을 부여하고 있으나, 표준주택가격은 단지 개별주택가격의 산정을 위해서만 효력이 있다고 볼 수 있다.

위에서 살펴본 내용을 종합하면, 부동산의 가

<표 4> 부동산공시법상 부동산 공시가격의 효력

구분	근거	효력
표준지 공시지가	제9조	- 토지시장에 지가정보 제공 - 일반적인 토지거래의 지표 - 국가·지방자치단체 등이 그 업무와 관련하여 지가를 산정하는데 기준 - 감정평가법인 등이 개별적으로 토지를 감정평가하는 경우에 기준
개별 공시지가	제10조	- 국세·지방세 등 각종 세금의 부과에 기준
표준 주택가격	제19조 제1항	- 국가·지방자치단체 등이 그 업무와 관련하여 개별주택가격을 산정하는 경우 기준
개별 주택가격	제19조 제2항	- 주택시장에 가격정보 제공 - 국가·지방자치단체 등이 과세 등의 업무와 관련하여 주택의 가격을 산정하는 경우에 그 기준
공동 주택가격	상동	상동

치를 시장가치와 시장가치 외의 가치로 구분하는 현행 법제 하에서 적정가격을 기준으로 하는 개별 공시지가, 표준주택가격과 개별주택가격 그리고 공동주택가격은 해석상 행정작용의 효율성을 제고하기 위해 마련된 가격으로 시장가치 외의 가치에 해당한다고 보는 것이 타당하다.

한편, 표준지공시지가의 효력규정을 살펴보면, 토지시장의 가격선도 기능(가격정보 제공), 거래의 지표 기능을 고려할 때, 표준지공시지가에 적용되는 적정가격의 개념이 시장가치에 가깝다는 해석을 도출할 수 있으나, 가격정보를 제공한다는 효력은 최근 부동산 산업의 발달로 다양한 기관에서 가격정보를 생산하고 있다는 점에서 형해화되고 있는 기능이라고 볼 수 있다. 거래의 지표로서의 효력은 국민에게 구속력이 없다는 점, 그리고 적정가격은 부동산 가격공시제도 전반에 걸쳐 적용된다는 점에서 표준지공시지가에 대해서만 특별한 성격을 부여하는 것은 불합리하다고 할 수 있다. 따라서 적정가격은 시장가치에 해당한다고 볼 수 없다.

2. 공시가격의 법적 성질과 공시가격의 활용을 통한 적정가격의 개념

부동산 가격공시제도와 감정평가제도는 2016

년 근거 법률이 분리되기 전까지 부감법령 안에서 공존하고 있었다.¹⁶⁾ 상기 두 제도는 대상 부동산의 가치추계업무를 기반으로 한다는 점에서 공통점이 있으나, 적용 법률, 법적 성질 등에서 많은 차이점을 보인다.

공법과 사법을 구분하는 법제에서는 부동산 가격공시제도는 공법의 영역에 속하는 반면, 감정평가에 대해서는 일반 사법이 적용된다. 따라서 쟁송의 경우에 있어서도 부동산 가격공시제도는 행정심판, 행정소송 등을 통한 권리구제가 가능한 반면, 감정평가제도의 경우 민사소송을 통해 법적 분쟁을 해결할 수 있다.

위와 같은 의견은 관련 판례를 통해 확인이 가능하다.¹⁷⁾

먼저, 표준지공시지가의 경우 “표준지공시지가 결정이 위법한 경우에는 그 자체를 행정소송의 대상이 되는 행정처분으로 보아 그 위법 여부를 다룰 수 있음은 물론, 수용보상금의 증액을 구하는 소송에서 선행처분으로서 그 수용대상토지가 가격 산정의 기초가 된 비교표준지공시지가결정의 위법을 독립한 사유로 주장할 수 있다.”¹⁸⁾고 판시하여 표준지공시지가에 대해 처분성을 인정하고 있다.¹⁹⁾

보상금증감청구소송인 형식적 당사자소송²⁰⁾의 인정 여부에 대한 논의는 별론으로 하더라도

16) 2016년 부동산 가격공시제도는 전부개정으로 부감법에서 부동산공시법으로 제명을 옮기며 법적 근거를 유지하였고, 감정평가제도는 감정평가법의 제정을 통해 새롭게 법적 근거를 마련하였다.

17) 논의의 편의를 위해 표준지공시지가결정에 대해서만 검토하도록 한다. 개별공시지가의 경우에도 처분성을 인정하고 있으며, 주택가격공시제도의 경우 같은 성질을 부여할 수 있을 것으로 판단된다(대법원 2010. 1. 28. 선고 2008두19987 판결, 대법원 1993. 6. 11. 선고 92누16706 등 참고).

18) 대법원 2008. 8. 21. 선고 2007두13845, 판례번호를 통해 행정소송임을 확인할 수 있다.

19) “처분등”이라 함은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(이하 “處分”이라 한다) 및 행정심판에 대한 재결을 말한다(행정소송법 제2조 제1항 제1호).

표준지공시지가의 결정이 그 자체로 행정소송의 대상인 행정처분이라고 판시하면서 표준지공시지가의 처분성을 인정하고 있으며, 나아가 상기 판결은 표준지공시지가 결정과 손실보상액 재결간 하자의 승계를 인정하고 있다.

그러나 부동산 가격공시제도에 의한 공시가격에 처분성이 인정된다는 사실만으로는 적정가격이 시장가치 혹은 시장가치 외의 가치 중 어느 하나에 해당한다는 판단의 증거가 되는 것은 아니다.²¹⁾ 특정 행정작용이 강학상 행정행위²²⁾ 혹은 행정처분에 해당하는지는 여부는, 행정청의 우월한 지위에서 법집행으로서의 공권력 행사가 행정객체인 국민의 법익에 어떠한 영향을 주느냐로 결정되기 때문이다.

따라서 적정가격의 성격을 확인하기 위해서는 추가로 왜, 어떤 이유로 공시가격에 처분성을 인정하게 되었는지에 대한 검토가 요구된다.

부동산 가격공시제도에서의 공시가격은 부동산공시법 제8조에서 표준지공시지가의 적용을 규

정하고 있는 것 외, <표 5>에서 보여주고 있는 것과 같이 복지나 부담금, 조세 등 60여 개의 행정분야에서 해당 제도의 목적에 맞게 활용되고 있다.

각 개별 행정분야에서 공시가격을 활용하는 방식은 행정 목적에 따라 다소 차이가 있다. 공시가격 자체를 가감 없이 준용하는 방식, 공시지를 기준으로 별도의 감정평가 절차를 거쳐 이용하는 방식, 행정청이 직접 표준지공시지를 기준으로 토지가격비준표를 활용하여 산정하는 방식 등이 있다. 한 예로 「지방세법」 제4조 제1항에서는 “토지 및 주택에 대한 시가표준액은 부동산공시법에 따라 공시된 가액으로 한다”고 하여 개별공시지가를 가감 없이 과세표준의 기초가 되는 시가표준액으로 활용하고 있음을 알 수 있다.²³⁾

사실 부동산 공시가격도 일반적인 감정평가의 경우와 같이, 공시가격과 감정가액만으로는 아무런 효력이 발생하지 않는다.²⁴⁾ 감정평가액의 경우, 의뢰인 등이 감정가액을 활용하여 특정 법률행위를 하기까지 단지 해당 부동산에 대한 감정인

20) 형식적 당사자소송이란 행정청의 처분 등을 원인으로 하는 법률관계에 관한 소송으로 실질적으로 처분 등의 효력을 다투면서 처분청을 피고로 하지 않고 법률관계의 일방 당사자를 피고로 하여 제기하는 소송을 말한다. 이와 같은 형태의 소송은 조속한 권리구제를 통한 국민의 법적생활의 안정을 도모하는데 의의를 둔다. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제85조(행정소송의 제기) 제2항에 따른 보상금증감청구소송이 대표적인 형식적인 당사자소송의 예라고 할 수 있다.

21) 그러나 표면적으로 부동산 공시가격에 처분성을 인정한다는 것은 국민의 법익에 영향을 미친다는 의미이고, 불복 및 권리구제의 길이 마련되어 있다는 점을 고려할 때, 최초 평가액에 변동이 있을 수 있다는 점에서 적정가격이 시장가치에 해당하지 않는다는 근거가 될 수 있다.

22) 행정행위란 행정주체가 공법적 영역에서 개별·구체적인 사안을 대상으로 법적 규율성을 가지고 외부적인 효력을 발생하게 하려는 권력적 단독행위이다. 즉, 행정작용이 실제로 개인의 권리·의무관계에 어떠한 영향을 미치는가를 기준으로 만들어진 개념이라고 할 수 있다(류지태·박종수, 2011).

23) 이 법에서 적용하는 토지 및 주택에 대한 시가표준액은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 공시된 가액(價額)으로 한다. 다만, 개별공시지가 또는 개별주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 같은 법에 따라 국토교통부장관이 제공한 토지가격비준표 또는 주택가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 하고, 공동주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 산정한 가액으로 한다(「지방세법」 제4조 제1항).

24) 표준지공시지가의 법적 성질을 행정계획으로 받아들이는 견해에서 그 근거로 이러한 특성을 지적하고 있다. 즉, 표준지공시지가 결정이 자체만으로는 바로 당사자의 권리와 의무에 아무런 영향을 미치지 않는다는 것이다.

〈표 5〉 공시가격 활용 현황

구분	항목
복지	기초연금대상자 판단기준, 기초생활보장 대상자 판단기준, 취업후 학자금장기상환 대상자 판단기준, 장애인연금 대상자 판단기준, 지역 건강보험료 부과기준, 건강보험료 피부양자 자격 인정기준, 생계유지곤란 병역감면 판단기준, 근로장려금 신청 자격 판단기준, 교육비 지원대상 선정, 공공주택 입주자 자격 등
부담금	개발부담금 부과액 산정, 재건축부담금 부과액 산정, 농지보전부담금 부과액, 개발제한구역 보전 부담금
행정목적	국공유재산 대부 및 사용료 산정, 도로점용료 산정기준, 초지조성시 국공유지 대부로 산정, 공직자 재산공개시 기준, 민사소송 소가 및 인지대 산정, 지적확정에 따른 조정금 산정 기준, 실거래신고가격 검증, 국부추계(국민대차대조표), 공시사항 전산 자료 관리, 중개대상물 정보, 국민주택채권 매입기준, 농업기반시설 목적외 사용 경비, 공공시행자 택지 활용시 비용정산 기준, 농지전용심사 기준, 전용허가 받지 않은 농지의 벌금산정, 과태료·벌금부과기준, 사전채무조정, 주택자금 소득공제, 청약가점제 무주택자분류, 허가구역 내 토지거래허가기준, 지방공기업 중요자산 결정기준
조세	재산세, 취득세, 종합부동산세, 양도소득세, 상속세, 증여세, 등록면허세, 농어촌주택 취득자의 양도소득세 면제 기준
부동산평가	보상평가*, 경매평가*, 담보평가*, 국공유지 매각평가*, 개발제한구역 토지매수가 산정*, 중요자산취득 및 처분 판단기준*, 매수대상토지의 판정기준*, 선매 및 불허처분 토지매수가격 산정*, 장기미집행 도시계획시설부지 매수청구금 산정*, 농지의 처분명령 및 매수청구, 도로 매수청구시 매수예상가격*, 하천구역토지의 매수청구가격*, 일반거래지표*, 사회복자공의 법인 등의 기본 재산의 처분*, 산지매수평가*, 사학기관 기술대학 학교설립에 따른 수익용 기본재산 산정, 자산재평가, 현물출자 자본금 산정기준*, 공동주택 분양가격 산정, 산업기술혁신사업비 산정기준

주 : * 표준지공시지가 활용.
 자료 : 국토교통부(2020).

의 가치의견으로서의 감정평가액 그 자체인 것이다. 감정가액을 기초로 법률행위를 하도록 강제하는 효력도 존재하지 않는다.

그러나 공시가격의 경우, 부동산공시법 제8조에서 표준지공시지가의 적용을 규정하고 있는 것 외에 다양한 행정 영역에서 해당 근거 법령의 규정을 통해 공시가격의 활용을 예정하고 있다. 더욱이 공시가격의 활용을 예정하고 있는 행정작용은 다수의 경우 행정처분으로 다루어지고 있다는 점을 감안한다면, 공시가격은 또 다른 행정처분의 기초로 작용하고 있는 셈이다.

예컨대 하자의 승계의 고려 여부는 별론으로 하더라도, 공시가격을 토대로 한 과세처분에 위

법이 있었고, 그러한 재산세 부과 처분의 위법성이 공시가격 결정절차에 있었음을 알게 되었으나, 공시가격 결정에 대해서는 이미 제소기간의 도과로 불가쟁력이 발생하였다면, 권리구제의 길이 막혀버리게 되는 불합리한 상황에 직면할 수밖에 없게 된다. 따라서 공시가격의 결정·공시 자체에 처분성을 부여하는 것은 조속한 법률관계의 확정을 통한 국민의 권익보호와 법률생활의 안정을 위한 취지가 있음을 짐작할 수 있다.²⁵⁾

위에서 살핀 내용을 종합하면, 공시가격의 기준이 되는 적정가격은 시장가치 외의 가치에 해당한다고 해석함이 타당하다.²⁶⁾

25) 이와 같은 특성으로 공시가격의 위법성과 관련된 판례들에서 하자의 승계 논의가 많이 거론되는 것으로 해석된다.

26) 공시가격의 처분성 논의를 거치지 않더라도, 공시가격이 60여 개의 행정 분야에서 활용된다는 사실만으로도 공시가격의 기준이 되는 적정가격은 시장가치에 해당하지 않다고 판단할 수 있다.

3. 공시가격의 조사·평가 절차 혹은 조사·산정 절차를 통한 적정가격의 개념

시장가치를 기준가치로 삼는 일반적인 감정평가의 경우, 감정평가법 제3조 제3항의 위임을 받아 마련된 현행 감칙(국토교통부령)의 규정을 따른다. 현행 감칙 제4조(적용범위)에서는 “감정평가업자는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규칙으로 정하는 바에 따라 감정평가하여야 한다.”고 규정하면서 감정평가의 일반 법적 지위를 갖는다고 해석된다. 현행 감칙에서는 감정평가의 절차와 방법 등 감정평가업무의 전반에 대해 다루고 있으며, 보다 상세한 내용은 「감정평가 실무기준」(이하 실무기준)²⁷⁾에 따르도록 하고 있다.²⁸⁾

한편, 부동산 가격공시제도와 관련해서는 가장 먼저 근거 법률인 부동산공시법령에 공시가격의 평가 및 산정에 대한 언급이 있고, 보다 자세한 사항에 대해서는 「표준지공시지가 조사·평가 기준」(국토교통부훈령), 「표준지공시지가 조사·평가 업무요령」 등 가격공시의 대상이 되는 부동산은 저마다의 기준을 갖고 있다. 각 공시가격의 조사·평가의 절차 및 조사·산정의 절차에 대해서는 표준지공시지가의 경우 「표준지공시지가 조사·평가 기준」 제4조, 표준주택의 경우 「표준주택가격 조사·산정 기준」 제14조에서 규정하고 있다.

감정평가의 절차와 표준지공시지가 조사·평

가 절차, 표준주택 조사·산정 절차를 비교했을 때 특이점이 있다면, 감정평가의 절차에서는 찾아볼 수 없는 몇 가지 절차가 마련되어 있다는 점이다. 표준지공시지가의 경우 ‘경계지역 간 가격균형 여부 검토’, ‘표준지 소유자의 의견청취’, ‘시장·군수·구청장의 의견청취’ 절차가 있고, 표준주택의 경우 ‘가격균형 여부 검토’, ‘표준주택 소유자의 의견청취’, ‘시장·군수·구청장의 의견청취 절차’가 마련되어 있다는 점이다. 이에 더해 부동산공시법에서는 각 공시가격마다 이의신청에 관한 규정을 마련하고 있다.²⁹⁾ 정리하자면 감정평가의 경우와 달리 공시가격제도에서는 가격균형협의, 의견청취, 이의신청 규정을 마련하고 있다는 점이다.

의견청취의 경우, 단순히 행정청이 행정처분을 내리기 전 해당 처분과 관련된 이해당사자들의 의견을 수렴하여 행정의 적정성을 꾀하기 위한 절차인지, 사전적 권리수단으로서 불필요한 쟁송을 사전에 방지하고 행정의 법률 적합성을 도모하기 위해 마련된 절차인지는 불명확하나, 행정처분 전에 관련 당사자들을 행정작용의 절차에 참여할 수 있도록 했다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴만하다.

또한, 이의신청 절차는 행정청의 위법·부당한 행정작용으로 인하여 그 권리·이익이 침해된 자의 청구에 의하여 처분청 자신이 이를 재심사하는 것을 말하는데(강정훈·양지원, 2017), 부동산공시법에서는 이의신청 절차가 특별법상 행정심판

27) 실무기준은 현행 감칙 제28조의 위임을 받아 국토교통부고시의 형태로 마련되어 있으며, 감정평가 전반에 대해 보다 상세한 내용을 다루고 있다.

28) 감정평가의 절차에 대해서는 감칙의 경우 제8조, 실무기준의 경우 [400-1-①]에서 규정하고 있다.

29) 부동산공시법 제7조(표준지), 제11조(개별지), 제16조 제7항(표준주택, 표준지의 규정 준용), 제17조 제8항(개별주택, 개별지의 규정 준용), 제18조 제8항(공동주택, 표준지의 규정 준용) 참고.

에 해당하는지 여부에 대한 언급은 없다.

그러나 이의신청 절차는 행정쟁송과 더불어 사후적 권리구제 수단으로서 이해관계인의 의견을 수렴하여 부동산 가격공시제도의 적정성을 확보하고, 동시에 국민의 권익을 보호하기 위한 수단으로 해석할 수 있다.

또한, 부동산공시법상에서는 행정소송을 통한 권리구제에 대한 언급이 없으나, 다른 소송요건이 충족된다면 「행정소송법」 제8조 제1항에 의해 항고소송을 통한 권리구제 방법도 고려할 수 있을 것이다.

반면, 가격균형 여부 검토 절차는 부동산 가격공시제도에서 가격공시의 대상이 되는 부동산의 특수성을 반영하여 마련된 이례적인 절차라고 보여지는데, 그 근거는 「표준지공시지가 조사·평가 기준」 제11조와 「표준주택가격 조사·산정 기준」 제18조라고 볼 수 있다.³⁰⁾

가격균형협의의 목적은 조사·평가자 상호 간 거래사례·평가선례 등 가격자료 조사결과를 토대로 평가예정가격에 대한 정보를 교환하고, 적정한 가격수준에 대해 사전협의함으로써 지역 간 공시지가의 균형을 유지하기 위한 제도이다.

가격균형협의는 특수토지, 시·군·구내, 시·군·구간, 시·도별, 전국을 대상으로 검토되고 있는데, 이 절차는 부동산공시법에 의한 부동산 공시가격이 점차 조세분야에서 과세표준의 기초로 활용됨에 따라, 과세행정의 행정객체인 국민에게 행정의 예측가능성을 부여하고, 형평성을 제고하여 조세저항을 최소화하고자 마련된 절차라고 보

여진다.

한편, 소유자 의견청취 절차에 대해서는 일반적인 감정평가에서는 금지행위로 여겨질만큼 민감한 사안이라고 할 수 있다. 시행예정인 감정평가법 제28조의 2에서는 “누구든지 감정평가법인 등(감정평가법인 또는 감정평가사무소의 소속 감정평가사를 포함한다)과 사무직원에게 토지 등에 대하여 특정한 가액으로 감정평가를 유도 또는 요구하는 행위를 하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. ‘감정평가 의뢰인의 갑질행위 근절’, ‘가격 맞추주기’, ‘가격 쇼핑’ 등의 사회적 문제를 시정하기 위하여 동규정이 신설되었다.

아울러 동법 제49조에서는 동법 제28조의 2에서 규정하는 금지행위 위반 시 감정평가법상 가장 무거운 행정형벌인 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 것을 예정하고 있다.

이와 같이 상반되는 규정의 존재는 각 제도가 추구하는 도입 목적의 차이와 공시가격의 양면성에 기인한다. 감정평가법의 경우, 평가주체의 독립성 확보를 통해 외압에 시달림 없는 공정한 감정평가업무가 행해지도록 하는 것을 목표로 한다면, 부동산 가격공시제도는 국가적 차원에서 부동산의 가격을 공시하여 각 행정부처의 효율적인 업무수행을 목적으로 하고 있다.

아울러 공시가격의 경우, 과세행정과 손실보상 시 보상금 산정의 기준이 된다는 양면성으로 인해 사전적 권리구제 수단으로 볼 수 있는 의견청취도를 마련하고 있다고 볼 수 있다.

또한, 가격균형협의 절차는 위에서 살핀 바와

30) 「표준지공시지가 조사·평가 업무요령」에서는 ‘가격균형협의’라는 절차에 대해 언급하고 있는데, ‘경계지역 간 가격균형 여부 검토’와 유사한 절차라고 보여진다.

같이 부동산 공시가격이 조세 분야에 미치는 영향이 확대되고 있는 점을 고려하여, 예상되는 조세 저항을 방지하고, 원활한 과세행정을 위해 마련된 절차라고 보여진다.

앞서 언급한 바와 같이 재화의 시장가치는 가장 기본적이고 객관화된 가치라고 할 수 있다. 원칙적으로 감정평가의 정도는 시장으로부터 얻을 수 있는, 가치증거인 가격자료의 질과 양에 좌우된다고 할 수 있다. 따라서 시장가치를 기준으로 한 감정평가에서는 감정인, 소유자, 기타 이해관계인의 주관개입은 허용될 수 없다.

따라서 위에서 살펴본 세 가지 절차는 원활한 행정업무의 수행을 위해 마련된 제도적 장치로 풀이된다.

결국, 부동산 가격공시제도에서 공시가격의 평가 혹은 산정을 위해 마련하고 있는 규칙과 절차를 고려하면, 적정가격인 공시가격은 시장가치에 해당하지 않으며, 다분히 특정 행정작용 혹은 특정 행정업무의 능률을 제고하기 위해 마련된 가치의 개념이라고 할 수 있다.

4. 공시가격의 조사·평가, 조사·산정 기준을 통한 적정가격의 개념

부동산의 가치나 가격을 평가 혹은 산정함에 있어 그에 대한 평가방법이나 방식은 해당 법령에서 수용하고 있는 기준가치에 맞게 설계되어 있다. 일반적인 감정평가에 경우 감정평가법령 외

감칙이나 실무기준에서 규율하고 있으며, 부동산 공시가격에 대한 평가·산정의 기준은 각 유형의 공시가격별로 마련되어 있다.³¹⁾³²⁾

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 표준지공시지가와 표준주택가격의 경우 기능상 개별공시지가와 개별주택가격의 산정에 기준이 되기 때문에 ‘조사·평가’ 혹은 ‘조사·산정’을 위한 기준 외 표준지와 표준주택의 선정과 관리를 위한 규칙이 마련되어 있다. 또한, 부동산 가격공시업무 주체의 전문성 수준을 고려하여 표준지공시지가의 경우 ‘조사·평가’라는 표현을, 표준주택가격의 경우 ‘조사·산정’라는 표현을 사용하고 있음을 확인할 수 있다.

표준지공시지가의 경우 「표준지공시지가 조사·

〈표 6〉 각 공시가격의 유형별 관련 규정

구분	공시가격의 평가·산정 관련 규정
표준지공시지가	- 「표준지의 선정 및 관리지침」(국토교통부훈령) - 「표준지공시지가 조사·평가 기준」(국토교통부훈령) - 「표준지공시지가 조사·평가 업무요령」
개별공시지가	- 「개별공시지가의 검증업무 처리지침」(국토교통부훈령)
표준주택가격	- 「표준주택의 선정 및 관리지침」(국토교통부훈령) - 「표준주택가격 조사·산정 기준」(국토교통부훈령) - 「표준주택가격 조사·산정 업무요령」
개별주택가격	- 「개별주택가격의 검증업무 처리지침」(국토교통부훈령)
공동주택가격	- 「공동주택가격 조사·산정 기준」(국토교통부훈령) - 「공동주택가격 조사·산정 업무요령」

31) 해당 부동산의 평가 혹은 산정에 대한 방법을 규율하고 있는 관련 규정의 법적 성질에 대한 논의는 이 연구의 범위를 벗어나는 바 논의로 하기로 하나, 상당수가 해당 근거 법령의 위임을 받아 행정규칙의 형태로 마련되어 있는 경우가 많다.

32) 〈표 7〉 참고.

평가 지침」의 영향을 가장 많이 받고 있다. 참고로 일반적인 감정평가의 경우를 상정하여 마련된 감칙 규정과 비교하면, 동지침에는 부동산 가격공시 제도에서 공시가격이 갖는 특수성을 반영하여 마련한 규정들이 일부 존재하고 있음을 알 수 있다.

한 예로 「표준지공시지가 조사·평가 지침」을 기준으로 살펴보면, 앞서 언급한 동지침 제11조(경계지역간 가격균형 여부 검토), 동지침 제12조(표준지 소유자 의견청취), 제13조(시장·군수·구청장의 의견청취) 외 동지침 제17조(나지상정 평가), 동지침 제21조(평가방식의 적용) 등이 있다.

감정평가와 구분되는 가장 큰 특징은 나지상정 평가에 대한 부분이다. 「표준지공시지가 조사·평가 지침」 제17조에서는 “표준지의 평가에 있어서 그 토지에 건물이나 그 밖의 정착물이 있거나 지상권 등 토지의 사용·수익을 제한하는 사법상의 권리가 설정되어 있는 경우에는 그 정착물 등이 없는 토지의 나지상태를 상정하여 평가한다.”라고 규정하고 있다.

표준지공시지가의 경우, 개별공시지가를 산정하는 기준이 되며, 감정평가법인 등이 토지를 평가할 경우 표준지공시지가를 기준으로 평가하도록 규정되어 있는 만큼 표본으로서의 역할에 충실하도록 하는 취지로 마련된 규정이라고 볼 수 있다.

또한, 「표준지공시지가 조사·평가 지침」 제15조(적정가격 기준 평가) 제2항 규정을 검토해 보면 특수토지 등을 시장성이 없는 토지에 대해서도 평가가 이루어지도록 하는 점에서 공시가격의 특수성을 확인할 수 있다.

5. 부동산공시법 2020. 4. 7. 개정·시행된 법률 제17233호에 대한 검토

2020. 4. 7.에 있었던 부동산공시법의 개정 및 시행은 적정가격의 개념을 재정립하는데 참고할 만한 내용을 담고 있어, 해당 개정의 이유와 내용에 대해 살펴보도록 한다.

1) 개정의 배경

2020. 4. 7. 개정·시행된 부동산공시법은 현 정부가 부동산 보유세 인상을 통해 부동산 시장을 안정시키겠다는 목표를 달성하기 위하여 세부방안으로 부동산 공시가격의 상향 조정을 택하게 된 것을 배경으로 하고 있다. 이와 같은 정부의 견해가 표명되면서 그 실효성의 제고를 위해 세부적인 방침을 입법화하게 된 것으로 풀이되며, 해당 내용을 시행령, 기타 행정규칙이 아닌 법률에 담았다는 것은 그만큼 정부의 의지가 확고하다는 것을 보여주는 것이라 해석된다.

이와는 별개로 “부동산 공시가격의 현실화” 이슈는 꾸준히 논의되어 왔었다. 부동산 공시가격이 현실의 부동산 가격과 괴리가 있다는 사실은 이미 널리 알려져 있고, 그 과정에서 공시가격의 ‘시세 반영률’은 법적 근거 없이 시행되고 있었으며, 이와 같은 내용은 최초 지가공시제도를 도입하면서 조세저항을 막기 위한 수단으로 마련된 것이다. 한편, 부동산 보유세에 대해서 「지방세법」에서는 조세저항에 대비하기 위해 별도로 ‘공정시장가액비율’을 마련하고 있어, 조세저항을 최소화하려는 장치가 중첩적으로 마련되어 있다고

볼 수 있다(정수연, 2012).³³⁾

한편, 이번 개정 법률에 담겨 있는 내용은 부동산 가격공시제도에서 공시가격을 상향 조정하는 것 외 표준지, 표준주택, 공동주택을 조사·평가 혹은 조사·산정하면서 그 방법으로 타지역과의 형평성을 고려하고, 공시가격의 변동을 예측가능하게 한 조치는 그 이면에 원활한 과세행정을 겨냥한 입법임을 확고히 하는 듯하다.

하지만 법제처에서 제공하는 법률의 개정이유를 살펴보면, 해당 문장 안에서도 다소 모순적인 모습을 보이는바, 적정가격과 시장가치에 대한 개념의 이해가 선행되었는지 의심케 한다.

2) 부동산공시법 개정에 대한 검토

법제처에서는 개정이유에 대해 다음과 같이 밝히고 있다. “부동산 공시가격이 적정가격을 반영하고, 부동산의 유형·지역 등에 따른 균형성을 확보할 수 있도록 국토교통부장관은 부동산의 시세 반영률의 목표치를 설정하고, 이를 달성하기 위한 계획을 수립하도록 하는 한편, 표준지공시지가 등을 조사·평가하는 경우 인근지역 및 다른 지역과의 형평성·특수성, 변동 예측 가능성 등 제반 사항을 종합적으로 참작하도록 하고, 부동산가격 공시위원회 회의록을 공개하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.”(법제처, 2020).

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 부동산공시법 제3

조제4항, 동법 제16조제5항, 동법 제18조제5항은 각각 표준지공시지가, 표준주택가격, 공동주택가격을 조사·평가 혹은 조사·산정하는 기준 내지 방식을 규정하고 있다. 내용을 살펴보면 감정평가 3방식을 병용하여 최종 공시가격을 도출할 것을 규정하고 있다고 볼 수 있는데, 최근 있었던 개정에서는 이에 더해 인근 지역과의 형평성·특수성, 예측 가능성 등 제반 사항을 참작하도록 요구하고 있다는 점이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

하지만, ‘형평성’, ‘특수성’과 같은 표현은 상당히 주관적이며, 해석의 여지를 남기고 있다는 점에서, 적정가격의 개념에 대한 고려 없이, 혹은 적정가격을 시장가치로 해석하고 있는 바탕으로 이루어진 입법이라면, 부동산공시법 전반에 내재되어 있는 논리에 심각한 오류를 발생시키고 있는 개정이라는 점을 직시해야 한다.

상기 개정이유에 대해 문리해석에 의할 경우, 적정가격이 시장가치로 해석하고 있음을 가늠하게 하는 표현을 사용하고 있다. “부동산 공시가격이 적정가격을 반영하고...”라고 개정이유를 밝히고 있는데, 음미해 보면 현재 부동산 공시가격은 적정가격을 반영하지 못하고 있다는 해석이 가능하고, 적정가격(이 문장에서는 시장가치)을 반영하도록 제도적 장치를 마련했다는 의미가 될 수 있다. 이 문장에서 다루고 있는 적정가격은 시장가치를 의미하는 듯하다.³⁴⁾ 적정가격이 시장가치 외의 가치라고 해석했다면, 부동산 공시가격이 시

33) 한편, 정부에서 부동산 보유세의 인상을 위해 그 방안으로 부동산 공시가격의 상향조정을 택한 것은 ‘조세법률주의’와 관련하여, 법적 근거가 없는 공시가격의 현실화율이라는 소재가 매우 효과적인 방안으로 제시되었을 것이라는 점이 짐작된다.

34) 2020. 10. 8. 개정된 부동산공시법 시행령의 개정이유를 살펴보면, 부동산 공시가격이 적정가격을 반영할 수 있도록 국토교통부장관은 부동산 시세 반영률의 목표치를 설정하여 이를 달성하기 위한 계획을 수립토록 하고 있다. 2020. 4. 7. 부동산공시법 개정이유와 비슷한 논지로 해석된다.

〈표 7〉 2020. 4. 7. 부동산공시법(법률 제17233호) 신규법비교

구분	관련 조항	구	신
표준지 공시지가	제3조 제4항	표준지공시지가를 조사·평가하는 경우에는 인근 유사토지의 거래가격·임대료 및 해당 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용추정액 등을 종합적으로 참작하여야 한다.	표준지공시지가를 조사·평가하는 경우에는 인근 유사토지의 거래가격·임대료 및 해당 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 토지의 조성에 필요한 비용추정액, 인근지역 및 다른 지역과의 형평성·특수성, 표준지공시지가 변동의 예측 가능성 등 제반사항을 종합적으로 참작하여야 한다.
표준 주택가격	제16조 제5항	표준주택가격을 조사·산정하는 경우에는 인근 유사 단독주택의 거래가격·임대료 및 해당 단독주택과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 단독주택의 건설에 필요한 비용추정액 등을 종합적으로 참작하여야 한다.	표준주택가격을 조사·산정하는 경우에는 인근 유사 단독주택의 거래가격·임대료 및 해당 단독주택과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 단독주택의 건설에 필요한 비용추정액, 인근지역 및 다른 지역과의 형평성·특수성, 표준주택가격 변동의 예측 가능성 등 제반사항을 종합적으로 참작하여야 한다.
공동 주택가격	제18조 제5항	공동주택가격을 조사·산정하는 경우에는 인근 유사 공동주택의 거래가격·임대료 및 해당 공동주택과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 공동주택의 건설에 필요한 비용추정액 등을 종합적으로 참작하여야 한다.	공동주택가격을 조사·산정하는 경우에는 인근 유사 공동주택의 거래가격·임대료 및 해당 공동주택과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 공동주택의 건설에 필요한 비용추정액, 인근지역 및 다른 지역과의 형평성·특수성, 공동주택가격 변동의 예측 가능성 등 제반사항을 종합적으로 참작하여야 한다.
적정가격 반영을 위한 계획 수립 등	제26조의 2	신설	<ol style="list-style-type: none"> ① 국토교통부장관은 부동산공시가격이 적정가격을 반영하고 부동산의 유형·지역 등에 따른 균형성을 확보하기 위하여 부동산의 시세 반영률의 목표치를 설정하고, 이를 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획을 수립하여야 한다. ② 제1항에 따른 계획을 수립하는 때에는 부동산 가격의 변동 상황, 지역 간의 형평성, 해당 부동산의 특수성 등 제반사항을 종합적으로 고려하여야 한다. ③ 국토교통부장관이 제1항에 따른 계획을 수립하는 때에는 관계 행정기관과의 협의를 거쳐 공청회를 실시하고, 제24조에 따른 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐야 한다. ④ 국토교통부장관, 시장·군수 또는 구청장은 부동산공시가격을 결정·공시하는 경우 제1항에 따른 계획에 부합하도록 하여야 한다.

자료 : 법제처(2020).

장가치를 따를 필요도 당위성도 없기 때문이다.

이어서 “국토교통부장관은 부동산의 시세 반영률의 목표치를 설정하고, 이를 달성하기 위한 계획을 수립하도록...”라는 표현에서 앞서 언급한 바와 같이 공시가격이 적정가격(이 문장에서는 시장가치)을 반영하기 위한 제도적 장치라고 해석할 수 있다.

그러나 개정이유에서 밝히고 있는 표현들 중 문제시되는 것은 다음의 표현들이다. “...부동산의 유형·지역 등에 따른 균형성을 확보할 수 있도록...”, “표준지공시지가 등을 조사·평가하는 경우 인근지역 및 다른 지역과의 형평성·특수성, 변동 예측 가능성 등 제반사항을 종합적으로 참작하도록 하고...”라는 표현이다.

개정이유에서 사용하고 있는 표현 중 적정가격은 시장가치를 의미한다는 전제에서 유형·지역 등에 따라 균형성을 확보하도록 하는 조치는 시장가치에 대한 이해의 부족이 의심되는 모순된 표현이다. 시장가치는 부동산의 여러 가치 중 가장 객관적으로 해석되는 가치이다. 따라서 부동산의 시장가치를 평가하는 과정에는 평가자와 그 외 이해관계인의 주관개입이 절대적으로 지양된다. 그럼에도 불구하고 균형성을 확보하도록 하는 표현은 조사·평가된 부동산 공시가격을 인위적으로 가감할 수 있다는 의미로 해석된다.

또한, 표준지공시지가 등(표준지공시지가 외 표준주택가격, 공동주택가격이 포함된다.³⁵⁾)의 평가 및 산정하는 경우 타지역과의 형평성, 특수성, 변동 가능성을 종합적으로 고려하라는 취지는 앞서 지적했던 모순된 표현과 같은 의미를 갖는다. 또한, 이 문장에서 언급하고 있는 인근지역 및 다른 지역은 부동산의 일반적인 감정평가에서 말하는 인근지역, 유사지역, 동일수급권을 의미하는 것이 아니라는 해석이 가능하다. 감정평가에서의 인근지역, 유사지역, 동일수급권은 가치형성요인을 공유하고, 해당 토지와 대체·경쟁관계가 성립하여, 가격형성에 서로 영향을 미치며, 가격수준이 비슷해지려는 특성이 있는 지역을 의미하는 바, 이런 지역의 경우 인위적인 노력 없이도 유사한 가격수준이 형성될 수 있기 때문이다.

또한, 부동산의 가격을 평가·산정하는 과정에서 형평성·특수성 등의 표현은 의미하는 바가 불명확하다.

개정이유에서 밝히고 있는 표현들을 종합적으로 살펴보면, 적정가격은 시장가치를 의미하는데, 현실의 부동산 가격에 미치지 못하는 문제가 있고, 이러한 문제를 시정하기 위하여 국토교통부장관에게 목표 시세 반영률을 정하여 공시가격을 시장가치 수준까지 상향 조정하도록 하는 계획을 세워 이행할 의무를 부여하고 있는 것으로 해석된다. 또한, 공시가격을 조사·평가, 조사·산정하는 과정에서 타지역과의 형평성·균형성을 확보하라는 의미로 볼 수 있다.

나름의 검토를 하자면 그동안 근거가 불확실했던 '가격균형협약'이 법률에 법적 근거를 마련했다고 보여지며, 공시가격의 현실화에 대한 노력을 지속적으로 경주할 것을 요구하고 있다고 보여진다.

그러나 적정가격은 시장가치인데 적정가격인 공시가격이 시장가치에 못 미친다는 지적을 하고 있으며, 시장가치를 시장가치 수준으로 올려야 하고, 그 과정에서 다른 지역과 비슷하게 조정을 하란 의미가 된다. 이러한 해석이 가능하다면 해당 개정은 심각한 모순과 오류를 범하고 있는 입법에 해당한다고 할 수 있다.

6. 소결

앞선 내용에서는 현행법상 시장가치의 정의와 조건을 통해 문리해석의 방법으로 적정가격의 개념을 검토했다면, 이 장에서는 적정가격을 둘러싸고 있는 평가 기준 및 절차, 공시가격의 법적 성질과 활용 등, 다양한 관점에서 적정가격의 개념

35) 부동산공시법 제3조 제4항, 동법 제16조 제5항, 동법 제18조 제5항 참조.

을 살펴보았다.

부동산 가격공시제도에서 각 공시가격은 순차적으로 시차를 두며 도입되었다. 1989년 표준지 공시지가를 시작으로, 1995년에는 개별공시지가, 2005년에는 주택공시가격, 2016 비주거용 부동산 공시가격이 도입되었다. 시차를 두고 도입된 공시가격은 모두 저마다의 목적을 가지고 있는데, 다양한 행정영역에서 특정 행정작용의 기초로 공여되기 위해 마련되고 있는 모습을 보이고 있다.

공통적으로 고려되는 행정목적이 있다면 바로 부동산 관련 조세제도에서 세액 산정을 위한 기초로 활용되기 위해서 도입되었다는 것이다. 이러한 사실을 고려할 때 부동산 가격공시제도는 점차 조세제도에 치중하여 변화·발전되었고, 적정가격이 점차 과세가치의 모습으로 변질되고 있는 것이 아닌가 하는 반성을 하게 된다.

이 연구는 부동산 가격공시제도의 원활한 운영을 위해, 공시가격의 기준이 되는 '적정가격에 대한 논의'로 연구의 범위를 한정하고 있다. 따라서 그 논의의 범위를 준수하는 전제에서 발전방안을 제안한다면, 지금까지 살펴본 적정가격의 성격과 개념으로 적정가격의 법상 정의를 새롭게 하는 것이 가장 효과적이다. 부동산의 가치를 시장가치와 시장가치 외의 가치로 나누어 판단하는 우리나라의 현행 법제에서 적정가격은 분명 시장가치 외의 가치로 파악하는 것이 타당하다.³⁶⁾ 그럼에도

공시가격은 다양한 영역에 걸쳐 각 행정분야에 활용되고 있기 때문에 그중 하나를 집어 ○○가격, ○○가치라고 명명하기에는 다소 무리가 있다. 따라서 공시가격의 다목적적 활용을 고려하여 포괄할 수 있는 개념으로 '행정가치' 정도라고 보는 것이 적합해 보인다. 혹은 적정가격이란 명칭은 유지하되, 그 정의의 표현을 정책 지향적, 행정 목적적 성격을 고려하는 표현으로 수정하는 방법 또한 가능하다고 보여진다.

그러나 이러한 발전 방안은 부동산 공시가격제도가 30여 년간 유지·운영되면서 지엽적으로, 혹은 동족방뇨식으로 수정됨에 따라 훼손된 논리의 일관성을 개선하는 데에는 일정 부분 기여하는 바가 있다고 예상되나, 이러한 방향의 발전방안은 궁극적으로 국민의 법익이나 재산권 보호에 대해 미치는 영향은 미미하다고 보여진다. 일반적으로 국민의 법의식에는 해당 제도 안에 내재되어 있는 논리와 같은 추상적인 개념의 정립에는 큰 관심이 없다. 국민의 관심은 재정비된 제도의 모습이 최종적으로 나에게 어떠한 만족을 주는지가 주안점이라고 할 수 있기 때문이다.³⁷⁾ 따라서 앞서 제안된 '적정가격 개념의 재정립'과 같은 접근은 효과적인 개선책이 되지 못한다는 한계가 있다.

적정가격을 어떻게 정의하느냐는 입법재량에 속한다. 한편, 앞서 확인한 가격다원론의 개념을 전제함을 기초로 접근한다면, 적정가격이 현실의 부동산 가격이나 시장가치 혹은 시장가격을 추종

36) 보다 정확하게는 적정가격이 시장가치에 해당하지 않는다고 보는 것이 적절해 보인다.

37) 최근(2020. 10. 30.) 실시된 여론조사에서 공시가격 현실화 계획의 동의 정도에 대해 전국 만 18세 이상 7,363명을 대상으로 설문조사 한 결과에 따르면 공시가격 현실화 계획에 동의하지 않는다는 응답이 51.2%로, 동의한다는 응답 40.7%보다 많았다. 잘 모르겠다는 응답은 8.0%였다. 이러한 여론조사의 결과는 다수의 국민들이 공시가격을 과세가치로 인식하고 있다고 볼 여지가 있어 보인다(리얼미터, 2020).

할 필요도 당위성도 존재하지 않는다.

다만, 적정가격을 기초로 운영되고 있는 부동산 가격공시제도 내에서 해당 제도의 목적달성을 위한 수단으로 적합한지 여부가 고려될 뿐이다. 공시가격이 활용되고 있는 각 행정영역에서 목적의 달성을 위한 가격 혹은 가치의 개념이면 족하다.

특정 제도에 대한 사회적 평가는 '국민의 공감대 형성을 통한 사회적 합의'가 가장 중요한 잣대라고 할 수 있다. 예컨대 국민의 재산권 보호 측면에서 부동산 가격공시제도를 바라봤다면 개별공시지가와 개별주택가격의 산정에서 비준표를 활용한 대량평가 방식이 사회적 문제로 논의되었을 것이다.

V. 결론

부동산 가격공시제도가 근거하고 있는 부동산 공시법은 부동산의 가격을 중점적으로 다루고 있는 법률인 만큼 그 가격의 기준이 되는 적정가격의 개념은 해당 법률 전반에 걸쳐 적용되기에 그 중요성이 강조된다. 다시 말해, 부동산 공시가격 제도의 근간은 '적정가격' 그 자체인 것이다.

이 연구의 목적은 실질적 법치주의의 관점에서 부동산 가격공시제도의 운영 전반을 다루기 위한 선결과제로 공시가격이 그 기준으로 삼고 있는 적정가격의 개념 검토와 재정립에 있다. 따라서 이 글은 적정가격을 중심으로 전방위적 접근을 통해 그 개념과 성격을 파악하는 데 주력했다.

제3장에서는 문리해석을 통해 비교 대상으로서 시장가치의 조건을 제시하고, 해당 조건과의

부합 여부를 검토하여 적정가격의 성격을 파악하였다.

제4장에서는 적정가격 그 자체에 집중하여 부동산 가격공시제도의 근거 법령의 변화와 동법령에서 각 공시가격에 부여하는 효력, 공시가격의 법적 성질과 활용 범위, 공시가격의 조사·평가 혹은 조사·산정의 기준과 절차 그리고 최근 있었던 근거 법률의 개정이유와 사회적 인식 등을 토대로 공시가격의 성격을 파악하고자 했다.

그 결과, 적정가격은 그 정의의 표현상으로는 시장가치와 동일시 하는 것이 타당하다는 판단이 가능했으나, 다양한 접근을 통해 검토한 적정가격의 개념은 행정작용에 기초로서 정책 지향적인 성격을 포괄하는 개념의 가치이고, 시장가치의 개념에 속하지 않는다는 결론을 내릴 수 있었다.

외형은 시장가치를 쫓고 있으나, 실질적으로는 다양한 행정작용에 공여되어, 특정 행정목적을 위해 존재하는 방식으로 운영·발전되어 온 것이다. 한 제도 안에서 중심이 되는 기준이 확고히 자리하지 못하고 있다는 사실은 해당 제도가 많은 문제에 봉착하고 있다는 것의 방증이다. 앞서 검토한 2020. 4. 7. 있었던 법률개정도 이러한 현상을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 이해를 돕기 위해 상당 부분 일반적인 감정평가의 경우를 상정하여, 비교·검토를 통해 적정가격의 해석에 접근하였다. 그만큼 두 제도는 오랜 기간 같은 법령 안에서 동거하며 발전해 왔고, 상당 부분을 공유했다. 특히나 두 제도가 닮은 점이 있다면 양자 모두 부동산의 가치추계가 기본이 된다는 점이다.³⁸⁾ 가치추계 업무는 과거의 가격을 추인하는 것이 아니라, 시장으로부터

획득한 가치증거인 가격자료를 통해 기준시점 현재의 가격을 평정하는 것이다.

따라서 해당 가치추계업무에서 가장 중요시되는 것은 해당 시장의 분석과 그를 위한 객관적인 가격자료의 획득이다. 이 가격자료는 최종적으로 추계된 대상 자산의 가격을 지지하는 근거로 작용하게 된다.

평가 주체인 감정인의 전문성은 이 과정에서 발현된다. 평가(가치추계)업무의 결과물인 평가액이 시장자료의 분석을 통한 대상 부동산의 가치 의견이라고 한다면, 그 평가의 정도는 제한된 시장자료로 해당 부동산이 위치한 시장을 얼마나 잘 분석할 수 있느냐에 달려 있다.

부동산의 가치를 평가하는 과정에서는 필연적으로 '예측'이 수반된다. 획득한 가격자료를 통해 파악할 수 없는 부분에 대한 예측이다. 전문가의 경우, 이러한 예측을 '전문적 식견'이라고 하는 반면, 비전문가의 경우 '업무 주체의 주관개입'이라고 한다. 그러나 항상 이런 예측에는 위험과 불확실성이 따르기 마련이다.³⁸⁾ 이런 불확실성과 위험을 최소화할 수 있는 것이 가격자료이고, 획득한 혹은 획득 가능한 가격자료의 질과 양인 것이다.

또한, 정부의 보도자료, 법률의 개정양상 등을 살펴보면 부동산 가격공시제도의 지속적인 운영을 위한 비용 절감 노력이 곳곳에서 확인된다. 감정평가사 혹은 감정평가법인 등은 부동산의 가치와 가

격의 전문가로서 이들 집단에 의한 부동산의 가치 추계는 사회적으로 많은 신뢰를 얻을 수 있다. 하지만 비용문제의 해결을 위한 대안을 생각해 보면, 가격공시 업무의 주체와 관련하여 부동산의 가치와 가격에 대한 기본적인 지식이 있고, 조사·산정 기준을 준수할 수 있는, 공시가격을 전담할 수 있는 집단을 대안을 생각해 볼 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

이와 같은 방안은 적정가격이 시장가치에 해당하지 않으며, 정책지향적·행동목적적 성격의 가격이기 때문에 가능한 것이다.

앞서 언급한 공시가격의 현실화 논의와 마찬가지로 적정가격이 시장가치가 아니라는 결론을 전제한다면 적정가격을 평가 혹은 산정하는데 시장가치는 고려 대상이 아니다. 부동산 공시가격은 법정평가로 관련 규정을 준수하여 평가가 이루어졌고, 절차와 형식상의 문제도 없었다면, 그 공시가격이 시장가치, 시장가격, 실거래가, 현실의 부동산 가격과 얼마나 차이가 나는지, 왜 그런 현상이 나타나는지에 대한 논의 자체가 무의미하게 된다.

이 연구는 적정가격의 개념 재고에 연구의 범위를 한정하고 있는 탓에 부동산 가격공시제도 전반을 살펴보지 못한 한계가 있다.

또한, 이 글에서 다루었던 적정가격을 포함한 시장가치, 시장가치 외의 가치 등은 국민의 입장에서는 관심의 대상이 아니라는 점을 상기할 필요가 있다. 현실적으로 자신에게 불이익이 나타나

38) 그러나 두 제도는 제도 도입의 목적과 환경이 상이한 만큼, 각 제도 안에서 상이한 가치추계 절차, 평가의 목적과 환경 등을 간과해서는 안 될 것이다.

39) 위험이 미래에 연계 될 결과에 대해 부분적인 정보만을 가지고 있지만, 객관적 확률분포로 예상될 수 없는 상황으로 실제 결과가 예상치와 서로 다를 가능성이 있다고 한다면, 불확실성은 미래에 연계 될 결과에 대하여 완전히 무지인 경우로서 주관적인 추정만이 있을 수 있는 상황을 의미한다.

40) 부동산 가격공시제도에 의한 평가 혹은 산정은 법정 평가이기 때문에 해당 규칙에 대한 이해와 준수 여부가 업무 주체의 전문성보다 앞서 고려되어야 할 것이다.

게 되었을 때 권리구제의 길을 찾는 것이 국민의 권리의식임을 감안할 때(대한민국 법원, 2008, 종합법률정보, 2007두13845), 적정가격의 개념에 대한 논의는 학문적인 검토에 그치지 않고, 보다 현실적인 대안의 마련으로 구체화 될 필요가 있다.

이 연구는 최근 정부가 보유세 인상의 수단으로 공시가격을 활용한 것을 계기로, 부동산 가격 공시제도를 되돌아보는 과정에서 선결문제로 공시가격의 기준이 되는 적정가격의 개념의 재정립에 대해 다루었다. 그러나 연구의 범위를 적정가격에 한정함으로써 제도의 개선을 위한 적절한 해결책을 제시하지 못하였다는 한계가 있다. 향후 부동산 가격공시제도 전반을 돌아보면서 ‘토지공 개념제도’, ‘조세법률주의’, ‘공적지가 일원화의 한계’ 등의 이슈를 다루어 볼 기회가 있기를 희망한다.

ORCID

김종성 <https://orcid.org/0000-0002-0567-1052>

유선종 <https://orcid.org/0000-0002-3399-0157>

참고문헌

1. 강정훈·양지원, 2017, 『감정평가 및 보상법규 기본 강의』, 서울: 박문각.
2. 경영수, 2012, 『감정평가론 제4판』, 파주: 교육과학사.
3. 국토교통부, 2020, 『2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서』. 세종: 국토교통부.
4. 국토교통부, 한국감정원, 2017, 「2018년 표준지공시지가 조사·평가 업무요령」. 세종: 국토교통부.
5. 김양수, 2005, 「부동산가격공시법상 적정가격 개념의 재고」, 대구: 한국감정원.
6. 김영미·장희순, 2019, 「감정평가의 시장가치 개념 정립」, 『주거환경』, 17(4):127-140.
7. 대한민국 법원, 2008, “토지보상금.” Accessed October 01, 2021, <https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/panre/sjo100.do?contId=2060323>
8. 류지태·박중수, 2011, 『행정법신론 제15판』, 서울: 박영사.
9. 리얼미터, 2020, 『공시가격 현실화 계획 동의 정도』. 서울: 리얼미터.
10. 방경식, 2005, 「부동산가격공시법의 적정가격 성격과 그 함의」, 『감정평가학논집』, 4:1-26.
11. 법제처, 2012, 국가법령정보센터. Accessed October 03, 2021, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=127564&ancYd=20120802&ancNo=00508&efYd=20130101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>
12. 법제처, 2020, 국가법령정보센터. Accessed October 03, 2021, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=217385&ancYd=20200407&ancNo=17233&efYd=20200407&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>
13. 안정근, 2009, 『부동산평가이론 제5판』, 서울: 양현사.
14. 정수연, 2012, 「부동산공시제도의 가치와 가격개념 재정립에 관한 연구」, 『주거환경』, 10(1):239-257.
15. 조주현, 1994, 「정상가격과 적정가격의 개념적 차이와 실증적 의미에 관한 연구」, 『부동산연구』, 4: 111-135.
16. 한국감정평가협회, 2010, 「부동산 감정평가관련 가격정립에 대한 논의」. 서울: 한국감정평가협회.

논문 접수 일: 2021년 10월 12일

심사(수정)일: 2021년 11월 2일

게재 확정 일: 2021년 11월 24일

국문초록

부동산 가격공시제도란 국가적 차원에서 부동산 가격을 조사·평가하여 공시함으로써 부동산 시장에 내재되어 있는 불완전성을 시정하고, 국민의 재산권을 보호하기 위한 제도로 1989년 도입되었다. 당해 제도에서는 부동산 가격의 기준으로 '적정가격'을 도입하고 있는데, 제도가 시행된 지 30여 년이 지난 지금까지 유지되고 있다. 적정가격의 개념이 어떤 의미를 갖는지에 따라 부동산 가격공시제도에 내재되어 있는 논리의 일관성 유지와 국민의 재산권 보호에 큰 영향을 미치는 바, 적정가격의 의미를 검토하는 작업은 신중한 접근이 요구된다. 문리해석으로 시장가치와의 동일성 여부를 살펴봤을 때, 몇 가지 다른 표현을 사용하고 있을 뿐 근본적으로 동일한 가치 개념이라고 해석된다. 그러나 근거 법령의 변화와 각 공시가격의 효력규정, 공시가격의 법적 성질과 활용, 그리고 평가 절차와 기준을 살펴본 결과, 적정가격의 정책 지향적, 행정 목적적인 성격을 확인할 수 있었고, 그에 따라 적정가격은 시장가치에 해당하지 않는다는 결론을 내릴 수 있었다.

적정가격의 개념 정의를 변경함으로써 제도 내 논리의 일관성은 개선될 수 있으나, 실질적으로 국민의 법익에는 큰 영향을 미치지 못할 것으로 예상된다. 따라서 부동산 가격공시제도 전반을 살펴, 보다 실효성 있는 개선책의 마련이 요구된다.

주제어 : 적정가격, 시장가치, 가격다원론, 기준가격, 부동산 가격공시제도