

# 지형지세의 고저 항목 개선을 통한 개별공시지가 적정화 방안

- 전라남도 광양시를 중심으로 -

## Measures for Rationalization of Individual Land Price by Improving High and Low Land Form

- Focused on Jeollanam-do GwangYang city -

오 창 석\*

Oh, Chang Seok

### 요 약

본 연구는 전라남도 광양시를 중심으로 지형지세의 고저 항목 개선을 통한 개별공시지가 적정화 방안을 위한 연구로 개별공시지가에 대한 이론적 고찰을 실시하고 토지특성 고저에 대한 현황과 실태를 분석하여 이를 토대로 문제점을 파악하고 이에 지형지세의 고저항목에 대한 개선방안을 제시하기 위한 것으로, 주요 연구내용은 토지특성 지형지세 고저항목에 대한 조사 현황, 토지특성 지형지세 고저 항목 별 개별공시지가 현황과, 토지가격비준표 등의 실태를 분석하였으며 연구 결과 공간정보를 활용하여 조사결과와 객관성을 확보하고, “중경사”를 추가한 토지특성 지형지세 고저 세부조사항목 세분화, 토지가격비준표의 세분화와 가격배율 축소 등을 제시하여 개별공시지가 적정화 방안을 모색 하였다.

주요어 : 개별공시지가, 토지특성조사, 토지가격비준표, 고저

### ABSTRACT

Focused on Jeollanam-do GwangYang city, the purpose of this study is to analyze the present condition and actual condition of land characteristics for the propertization of individual land prices, to identify the problems on the basis of them, and to suggest ways to improve them. We analyzed the actual condition of the ratification table, and obtained the objectivity of the survey results using the spatial information, and “the middle slope” add subdivided the detailed survey item and reduced the price multiplier of the standard comparison table of land prices.

Keywords : Individual Land Price, Investigation of Land Characteristics, Standard Comparison Table of Land Price, High and Low

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 목적

우리나라의 공시지가는 여러 기관에서 필요에 의해 개별적으로 토지가격을 결정, 행정목적에 따라 4원화(건설부의 기준지가, 내무부의 과세시가표준액, 국세청의 기준지가, 감정평가가격)로 사용하여 오던 것을 1989년 토지공개념의 도입과 더불어 1989. 4. 1. 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」을 제정하여 표준지에 대한 적정가격을 공시하여 다원화되어 있는 토지평가 제도를 일원화 하였다. 수차례 법 개정 등을 거친 후 2016. 1. 19. 부동산 가격공시 관련 부분과 감정평가사의 업무에 관한 부분으로 분리하여 「부동산 가격공시에 관한 법률」로 변경 제정하여 오늘에 이르고 있다.

1990년도부터 결정·공시되어온 개별공시지가는 국토교통부 장관이 매년 공시하는 표준지공시지가를 기준으로 시장·군수·구청장이 조사한 개별토지의 특성과 토지가격비준표의 토지특성차이에 따른 가격 배율을 산출하고 이를 표준지에 곱하여 산정한다.

이렇게 산정된 토지의 공시지가는 국가의 운영에 필요한 각종 조세 및 부담금 부과 기초자료로 활용되고 토지시장에서는 거래의 기초 자료이자 시장가격 반영의 기준이 되고 있다.

그러므로 공시지가의 적정성에 대한 국민들의 관심은 매우 높게 나타나고 특히 과세, 보상금 등과 관련이 있을 경우 조세 저항, 각종 개발 사업에 따른 보상금 협의의 불복 등 지가에 대한 신뢰 및 적정성 여부에 대한 민원이 발생하고 있는 실정이다.

따라서 공시지가의 적정성은 갈수록 국민들의 관심의 대상이 되며 이러한 공시지가 산정을 위한 기초자료인 토지특성 조사는 공시지가의 적정성

확보를 위해 그 중요성이 날로 부각 되고 있다. 개별토지에 대한 토지특성조사는 용도지역 등 공적규제사항, 농지 관련 정보, 토지이용상황, 지형·지세, 도로조건, 유해시설 접근성, 대규모 개발사업 등 20여 가지 항목으로 공시지가의 공신력 제고 및 신뢰성 확보를 위하여 객관적으로 정확하고 일관성 있게 조사되어야 한다.

그러나 토지특성 조사 항목 중 용도지역, 용도지구 등 공적규제 사항은 조사내용이 명확하고 객관적으로 조사되지만 토지특성 중 지형지세의 고저, 형상, 방위 등은 애매모호한 지형을 지침상 최유효 이용을 고려하여 목측한 값으로 조사하도록 되어 있어 조사자 마다 각기 다른 주관적인 판단이 개입될 수 밖에 없다. 특히 고저항목은 다른 항목보다 조사기준이 모호하고 고저와 경사도에 대한 조사가 중복되어 있어 토지특성조사 도면과 현장조사 시 토지고저를 정확하게 구분하기가 어려울 뿐만 아니라 조사자의 주관적인 생각에 따라 조사결과가 달라질 수 있어 조사방법에 대한 개선이 요구된다.<sup>1)</sup>

아울러 토지의 경사도가 심한 농촌지역에서는 고저의 세부항목(저지, 평지, 완경사, 급경사, 고지)이 5단계로 인하여 가격의 다양한 반영이 어려울 뿐 아니라 세부항목 간의 가격 배율 또한 심하여 가격차이가 심하게 나타나고 있는 실정이다. 그리고 현재 사용하고 있는 지가조사 도면과 현장에서의 목측만으로는 경사도의 정확한 조사가 어려운 문제점이 나타나고 있다.

따라서 본 연구에서는 공간적 범위 대상지역의 토지특성 지형지세 고저 항목에 대해 세부 토지특성 항목 현황 및 가격, 세부 항목간의 가격배율, 지가조사 도면 등에 대해 실질적인 현황 파악 및 분석을 실시하여 지형지세 고저항목의 조사방법과 관련 사항의 개선을 통해 개별공시지가의 적정화 방안을 모색하여 보고자 한다.

1) 이화순·고준환, “개별공시지가 산정을 위한 토지고저결정 실태 및 개선방안”, 한국지적학회지 제29권 제2호, 한국지적학회, 2013, p.54.

## 1.2 연구의 범위 및 방법

### 1.2.1 연구의 범위

본 연구의 범위는 크게 내용적 범위와 시·공간적 범위로 구분하였으며 먼저 내용적 범위로는 「부동산 가격공시에 관한 법률」의 개별공시지가와 「개별공시지가 조사·산정지침」의 개별공시지가 토지특성 지형지세 고저항목을 위주로 하였으며 두 가지 내용을 가지고 연구하였다.

첫째, 국내외에서 발간된 개별공시지가 업무 관련 전문서적, 학술논문, 연구보고서, 국토교통부 및 한국감정원의 개별공시지가업무 관련 지침 등을 토대로 이론적 고찰을 하였으며,

둘째, 개별공시지가 조사 및 토지특성 지형지세 고저항목의 실태를 파악하고자 한다.

다음으로 본 연구의 시·공간적 범위로

첫째, 개별공시지가 및 토지특성 조사의 각종 통계와 자료의 시간적 범위는 2019년 1월1일 개별공시지가를 기준으로 한다.

둘째, 공간적 범위로는 1995년 1월 1일자로 도·농간 통합된 도시이고 다른 지자체와 비교하여 농지와 산지, 바다, 국가 및 지방 산업단지, 항만시설, 농·어촌 촌락지역, 도시지역이 골고루 분포되어 있는 등 토지특성이 다양하여 표본추출 모델로 적합한 전라남도 광양시를 대상으로 하였다.

### 1.2.2 연구의 방법

본 연구는 문헌연구·이론연구 및 실증 분석을 하였으며, 구성체계로는 제1장 서론에서는 연구의 목적, 범위, 방법을 제시하였으며, 제2장에서는 개별공시지가, 토지특성 조사, 토지가격비준표 등에 대한 이론적 고찰을 실시하고, 제3장에서는 국토교통부 및 광양시에서 추출한 자료를 활용하여 토지특성 지형지세 고저항목의 현황, 세부항목간의

필지 수 및 평균가격 현황, 세부항목간의 토지가격비준표의 현황을 살펴보고 각각의 내용들을 개별 실증 분석하고, 제4장에서는 제3장에서 실증 분석된 자료를 토대로 개별공시지가 적정화를 위한 토지 고저 조사의 문제점과 개선방안을 구체적으로 제시 하였으며 제5장에서는 결론으로 정리하였다.

## 2. 공시지가의 이론적 고찰

### 2.1 개별공시지가의 개념

개별공시지가는 국토교통부장관이 매년 공시하는 표준지공시지가를 기준으로 시장·군수·구청장이 조사한 개별토지의 특성과 비교표준지의 특성을 비교하여 국토교통부장관이 개발·공급한 「표준지와 지가산정대상토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비교표(토지가격비준표)」상의 토지특성차이에 따른 가격배율을 산출하고 이를 표준지공시지가에 곱하여 산정한 후 감정평가업자의 검증을 받아 토지소유자 등의 의견수렴과 시·군·구 부동산가격공시위원회 심의 등의 절차를 거쳐 시장·군수·구청장이 결정·공시하는 개별토지의 단위면적당 가격(원/㎡)을 말한다.<sup>2)</sup>

### 2.2 토지특성 조사의 의의 및 방법

#### 2.2.1 토지특성 조사의 의의

토지특성 항목이란 토지가격형성에 중요한 요인으로 작용하고 토지 관련 자료의 정보요인으로 가치가 있는 것으로서 토지특성조사표에 기재된 항목을 말한다.

토지특성조사는 토지특성과의 비교를 통해 가격배율을 도출하고 개별공시지가를 산정하는 기초

2) 국토교통부, 「2019년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침」, 2018. p.3.

자료로서 그 의의가 있다.

## 2.2.2 토지특성 조사의 방법

토지특성 조사는 매년 1월 1일(공시기준일) 현 재를 기준으로 하고, 분할·합병 등 이동사유가 발생한 토지에 대하여 매년 7월 1일을 기준으로 조사한다. 조사는 토지(임야)대장, 건축물대장 등 각종 공부 조사 및 지가현황도면과 현장 확인을 통하여 정확하게 조사하여야 한다.

지적공부상 2필지 이상의 토지가 일단을 이루어 용도상 불가분의 관계에 있는 경우로서 일단지 조사·산정의 범위에 해당 될 경우에는 그 일단의 토지를 1필지로 보고 토지특성을 조사한다.<sup>3)</sup>

## 2.3 토지가격 비준표의 개념 및 작성체계

### 2.3.1 토지가격비준표의 개념

토지가격비준표는 지가형성요인에 대한 표준지와 개별지의 비교표로서 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의해 대량의 토지가격을 비전문가에 의해서도 간편하게 산정할 수 있도록 계량적으로 고안된 ‘간이 지가산정표’이다. 토지가격비준표는 단위 별로 작성되며 그 과정은 먼저, 표준지공시지가 형성요인을 추출하여 상관관계 분석을 통한 토지특성 상호 간의 관계를 분석하고, 감정평가사에 의해 평가된 표준지 가격과 헤도닉 가격개념에 입각한 토지특성을 관련시켜 다중회귀 분석을 반복하여 최적의 토지가격평가모형을 결정한다. 토지가격평가모형은 가격 배율의 근거가 되며 현지 실정에 맞게 보정작업을 거친 후 행렬표의 형태로 토지가격비준표를 확정하고 KRAS에 입력한다. 결국 표준지의 선정·평가와 지가평가모형에 따라

토지가격비준표의 유용성이 달라지는 구조로서 토지가격비준표가 지가공시제도 효율의 척도임을 알 수 있다.<sup>4)</sup>

### 2.3.2 토지가격 비준표의 작성체계

현행 토지가격비준표는 의견조사, 검토, 검증, 확정 4단계로 시행되고 있다. 의견 조사단계에서는 지역 현황을 파악하고, 가격 배율 및 비준표, 활용기준 등에 관련된 의견을 수렴한다. 검토단계에서는 최적 지가의 모형을 설정하고 이후 검증단계에서 지가모형에 대한 검증을 실시하여 가격 배율(안)을 산출하게 된다. 그리고 확정 단계에서 가격 배율(안)에 대해 협의의 통틀 최종적으로 가격 배율을 확정하게 된다.<sup>5)</sup>

## 2.4 선행연구

최근 10년간 개별공시지가에 관한 다양한 선행 연구는 많이 있었으나 토지특성 지형지세 고저에 대해 비중 있게 다룬 연구는 소수에 불과하였으며 그중 비중을 둔 연구는 다음과 같다.

김기평(2009)은 토지특성에 대해 공시지가 가격 산정의 기초가 되는 토지가격 형성요인으로서의 의미에서 접근하여 토지특성의 개선을 논하고자 하여 현행 지형지세 고저 판단은 간선도로를 기준으로 저지, 평지, 완경사, 급경사, 고지로 구분하도록 되어 있으나 이는 높낮이와 경사 두 상이한 개념이 하나의 항목에 혼재되어 혼란을 야기하고 있다며, 고저와 경사도를 구분하여야 하며 고저는 저지, 평지, 고지로 구분 조사하고, 경사도는 평탄, 완경사, 급경사로 조사하여야 한다고 주장하였다.

이화순·고준환(2013)은 개별공시지가 산정을 위한 토지특성조사항목 중 고저에 대한 토지특성조

3) 국토교통부 전계 지침. p.63.

4) 서수복·이왕무·곽성남, “실거래가를 이용한 토지가격비준표 작성의 유용성 검증에 관한 연구”, 한국지적정보학회지 제18권 제1호, 한국지적정보학회 2016, pp.45-46.

5) 최성미·정문호·이가영·이현림, “토지가격비준표 개선방안 연구”, 한국감정원 KAB 부동산연구원, 2015, p.28.

사 실태와 문제점을 분석하고, 조사기준과 적용범위의 명확화, 공간정보 활용을 통한 객관성 확보 등을 주장하였다.

정우수 외(2015)는 토지특성은 토지가격형성에 중요한 자료로서 정확하고 객관적으로 조사하는 것이 매우 중요하다고 하며, 고저의 조사에서도 개별공시지가 조사·산정지침의 주관적 판단항목을 배제하고, 객관적이고 일관성 있는 토지특성조사를 위하여 지침의 보완과 다양한 3차원 공간정보를 활용한 조사업무의 개선이 필요하다고 주장하였다.

최진호 외(2015)는 공시지가의 공신력 제고를 위해서는 정확하고 일관성 있는 토지특성조사가 필요하다고 하며, 고저 조사 방법의 개선 주요 검토사항으로 높이 정보와 경사도 정보에 대한 계량적 지표를 제시하는 것으로 이를 위해서는 측량이나 등고선 정보를 활용하여 고저를 계산하고 경사도를 구하는 방법이 필요하며, 이를 위해 고도 높이와 경사도 정보를 구축하기 위해 국토지리정보원에서 제공하는 DEM(Digital Elevation Model)자료와 KLIS(Korea Land Information System)의 연속지적도를 기반으로 고도 및 경사도 정보를 활용할 것을 주장하였다.

이상과 같이 토지특성 조사 지형지세 고저의 개선방안과 관련된 부분의 연구가 이뤄져 왔으나 구체적으로 개선방안을 제시한 연구는 없고 포괄적이고 제도적 개선방안 등에 관한 연구가 주를 이루었다. 반면 본 연구는 구체적이고 현실적인 고저항목의 세분화와 가격배율의 개선방안을 제시함으로써 선행연구와 차별성을 두었다.

### 3. 토지특성 고저의 현황 및 분석

#### 3.1 토지특성 고저의 세부항목 조사현황

##### 3.1.1 고저 조사내용의 변경과정

개별공시지가의 토지특성조사는 지가에 영향을 미치는 항목들이 일선 공무원에 의해 조사되고 있으며, 조사 기간 대비 항목 수가 많아 전문성 및 효율성이 떨어진다. 1989년 도입 이후 현재까지 항목의 내용과 조사방법이 여러 차례 변경 또는 개정되었다.

특히 개별공시지가에 영향을 많이 미치는 고저항목은 1989년 도입 당시 평지, 고지 및 저지(간선도로 기준), 구릉지(지형의 굴곡이 있는 경우), 계단식, 완경사지(경사도 15° 미만), 급경사지(경사도 25° 이상), 보통경사지(경사도 15° 이상 25° 미만) 7가지 세부항목으로 시작하였으며, 1991년 구릉지, 계단식, 보통경사지 항목을 삭제하여 4가지 세부항목으로 변경하였다. 그리고 다시 1992년 저지와 고지를 분리하고 5가지 세부항목으로 변경하는 등 매년 세부 내용만 미세하게 변경을 하다가 1999년 고저의 간선도로로 기준 내용을 변경<sup>6)</sup>한 다음 2000년 이후 현재까지 저지, 평지, 완경사, 급경사, 고지 등 5가지 세부항목으로 변경 없이 사용하고 있다.

##### 3.1.2 토지특성 고저 조사 현황

개별토지에 대한 고저의 토지특성조사는 해당토지가 속한 지대의 전반적인 경사도를 기준으로 간선도로<sup>7)</sup> 및 주위의 지형지세와 비교하여 조사하고 간선도로가 주위의 지형지세보다 현저히 높거나 낮아 간선도로를 기준으로 하는 것이 부적절

6) 토지의 고저는 간선도로를 기준으로 판단하되 간선 도로가 주위의 지형지세보다 현저히 높거나 낮아 간선도로를 기준으로 하는 것이 부적절한 경우나, 간선도로가 원거리에 있어 고저비교가 적절하지 않는 경우에는 주위의 지형지세를 기준으로 조사하여 기재한다.

7) 간선도로라 함은 「도로법」에 의한 국도·시도·군도를 말함(단, 대중교통수단이 1일 1~2회 통과하는 도로는 제외)

한 경우나 간선도로가 원거리에 있어 고저비교가 적절하지 않은 경우에는 주위의 지형지세를 기준으로 조사하도록 되어 있다. <표 1> 에서와 같이 저지, 평지, 완경사, 급경사, 고지 5가지 세부항목으로 구분하여 조사되고 있다.

<표 1> 개별공시지가 지형지세(고저) 구분

전산 코드	약어	적 용 범 위
1	저 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지
2	평 지	간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나, 경사도가 미미한 토지
3	완경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°이하인 지대의 토지
4	급경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지
5	고 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지

자료 : 국토교통부, 2019년도 적용 개별공시지가 조사·산정 지침, 2018. p. 99.

### 3.1.3 고저 조사내용의 분석

현행 토지특성 고저 조사는 1989년 공시지가 도입당시 평지, 고지 및 저지, 구릉지, 계단식, 완경사지, 급경사지, 보통경사지 등 7가지 세부조사항목으로 시작하였으나 일선 공무원에 의해 조사되고, 조사 기간 대비 항목 수가 많아 전문성과 효율성이 떨어진다는 이유로 수차례 조사항목을 축소 또는 변경하여 <표 1>에서와 같이 현재는 저지, 평지, 완경사, 급경사, 고지 5가지 세부항목으로 조사되고 있다.

이와 같이 고저의 세부항목은 크게 7가지 항목에서 4가지 항목으로 축소되었다가 다시 현재의 5가지 항목으로 변경되었고, 간선도로 기준 또한 3차례 변경되어 현재에 이르고 있다.

## 3.2 토지특성 고저의 개별공시지가 현황

### 3.2.1 개별공시지가 결정·공시 현황

2019.1.1. 기준 광양시 개별공시지가 결정·공시 현황은 <표 2>에서와 같이 지적공부 전체 등록 199,831필지 중 187,937필지이고, 표준지공시지가는 2,744필지이다.

<표 2> 2019.1.1.기준 개별공시지가 결정·공시 현황 (단위 : 필지)

전체	개별공시지가			표준지
	합계	사유지	국·공유지	
199,831	187,937	134,458	53,479	2,744

자료 : 광양시청 민원지적과(2019.1.1.기준)

### 3.2.2 토지특성 고저 항목별 가격현황

광양시의 2019.1.1. 기준 토지특성 고저 항목별 개별공시지가 현황은 <표 3>에서와 같이 필지 수와 평균가격은 저지 1,951필지(1.1%), 17,831원이고, 평지는 81,257필지(43.2%), 108,615원, 완경사는 79,091필지(42.1%) 29,784원, 급경사는 21,975필지(11.7%) 7,365원, 고지는 3,663필지(1.9%) 4,789원이다.

<표 3> 토지특성 고저 항목별 개별공시지가현황

고저항목	필지수(%)	평균가격(원)	비고
합계/평균	187,937(100)	29,941	
저지	1,951( 1.1)	17,831	
평지	81,257(43.2)	108,615	
완경사	79,091(42.1)	29,784	
급경사	21,975(11.7)	7,365	
고지	3,663( 1.9)	4,789	

자료 : 광양시청 민원지적과(2019.1.1.기준)

### 3.2.3 개별공시지가 현황 분석

#### 3.2.3.1 개별공시지가 결정·공시 현황 분석

2019.1.1. 기준 광양시 개별공시지가의 결정·공시 필지는 <표 2>에서와 같이 187,937필지로 전체 199,831필지의 94%가 결정·공시되었다. 이중 사유지는 134,458필지(71.5%), 국·공유지는 53,479필지(28.5%)이며, 국토교통부의 2019년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침에 따라 국·공유지의 경우 도로 등 공공용지는 조사대상 토지에서 제외할 수 있으나 국·공유지의 결정·공시 필지가 다소 높은 비율을 차지하고 있다.

#### 3.2.3.2 토지특성 고저 항목별 개별공시지가 분석

2019.1.1. 기준 광양시의 토지특성 고저 항목별 개별공시지가는 <표 3>에서와 같이 전체 187,937필지의 평균가격은 29,941원을 보이고 있다.

간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 저지는 1,951필지로 가장 낮은 비율을 보이고 있으며 평균가격은 17,831원으로 급경사와 고지보다는 높은 비율을 보이고 있다.

대부분이 도시지역과 경지정리 된 농경지 지대인 평지는 81,257필지로 43.2%를 차지하고 있으며, 평균가격 또한 108,615원으로 전체 평균가격 29,941원보다 높게 나타나고 있다.

도시지역의 구릉지와 농촌 지역의 취락지구 주변의 농경지와 야산 지역인 완경사는 79,091필지로 42.1%를 차지하고 있으며, 평균가격 또한 29,784원으로 전체 평균가격과 비슷한 분포를 보이고 있다.

농촌지역의 산간 농경지와 임야지역인 급경사는 21,975필지 11.7%를 차지하고 있으며, 평균가격은 7,365원으로 다소 낮은 분포를 보이고 있다.

농촌지역 임야지역이 대부분인 고지는 3,663필지 1.9%를 차지하고 있으며, 평균가격 또한 4,789원으로 가장 낮은 분포를 보이고 있다.

토지특성 고저 항목 중 완경사와 급경사는 <표 1>에서와 같이 경사도 15° 이하와 초과로 인해 결정되며 필지 수에서도 각각 79,091필지, 21,975필지 합계 101,066(53.8%)필지로 전체필지의 절반 이상을 차지하고 있지만 평균가격에서는 29,784원과 7,365원으로 다소 많은 차이를 보이고 있다.

### 3.3 토지가격비준표 현황

#### 3.3.1 토지가격비준표의 변경과정

토지가격비준표는 1990년 시·군·구 행정구역별로 246개가 작성되었으며, 1991년에는 다시 시·군·구 용도지역별로 작성하고 공통비준표와 개별비준표로 세분화하였다. 그리고 1992년부터 2001년까지 공통비준표를 대도시, 중소도시, 군지역으로 체계를 정비하였다.

2002년부터 2006년에는 지역비준표로 단일화하고 4개 연도에 걸쳐 토지가격비준표 작성단위 세분화를 추진 2001년 1,339개의 비준표가 작성단위 세분화 결과 2006년에는 11,853개로 대폭 확대되었다.

2007년부터 2010년에는 읍·면·동/용도지역별 비준표를 작성하고 관리지역의 세분화에 따라 보전, 생산, 계획관리 지역에서 작성단위가 증가되었다.

2011년부터는 서울, 인천, 경기를 시작으로 매년 권역별로 가격 배율을 검토하여 적용하였다. 2012년에는 부산, 대구, 울산, 경북, 경남지역을, 2013년에는 광주, 전북, 전남지역을 적용하였으며, 대전, 세종, 강원, 충북, 충남, 제주지역은 2014년에 적용하였다.

또한 토지가격비준표는 2014년을 기준으로 전국 시·군·구(251개)와 읍·면·동(5,048개)을 대상으로 읍·면·동과 용도지역별로 24,058개의 가격 군(群)을 검토하여 총 16,699개의 토지가격비준표가 작성되고 있다.<sup>8)</sup>

8) 최성미 외 전게서, p.29.

### 3.3.2 토지고저의 토지가격비준표 현황

#### 3.3.2.1 토지고저 가격배율 추출요령

국토교통부와 한국감정원의 2019년도 적용 토지가격비준표(지가형성요인에 관한 표준적인 비교표)의 토지특성 고저 가격배율 산출요령은 <표 4> 예)와 같다.

<표 4> 가격배율 산출요령 예)(토지고저의 경우)

고 저	대상 필지	저 지	평 지	완경사	급경사	고 지
	표준지					
고 저	저 지	1.00	1.03	0.93	0.90	0.81
	평 지	0.97	1.00	0.90	0.87	0.79
	완경사	1.08	1.11	1.00	0.97	0.87
	급경사	1.11	1.15	1.03	1.00	0.90
	고 지	1.24	1.27	1.15	1.11	1.00

자료 : 국토교통부·한국감정원, 2019년도 적용 토지가격비준표(전라남도 광양시), 2019. p.4.

<표 5>에서와 같이 고저 토지특성이 서로 다른 항목에 대해 토지가격비준표를 이용하여 가격배율을 추출하는데, 비교표준지와 산정(조사)대상필지의 토지특성이 같으면 가격배율은 1.00이 되고, 표준지의 토지특성이 저지이고 대상필지의 토지특성이 평지이면 가격배율은 1.03이 되며, 표준지의 토지특성이 평지이고 대상필지의 토지특성이 급경사이면 가격배율은 0.87이 된다.

<표 5> 토지고저의 가격배율 추출 예

표준지의 토지특성	저 지	평 지	완경사
대상필지의 토지특성	평 지	급경사	완경사
가격배율	1.03	0.87	1.00

자료 : 국토교통부·한국감정원, 2019년도 적용 토지가격비준표(전라남도 광양시), 2019. p.4.

#### 3.3.2.2 광양시 토지가격비준표 현황

2019년도 적용 광양시 광양읍과 다압면의 용도지역 중 농림지역의 토지특성 고저항목의 토지가격비준표(지가형성요인에 관한 표준적인 비교표는 <표 6>, <표 7>과 같다.

<표 6> 광양시 광양읍 농림지역 토지가격비준표

고 저	대상 필지	저 지	평 지	완경사	급경사	고 지
	표준지					
고 저	저 지	1.00	1.10	0.98	0.60	0.59
	평 지	0.91	1.00	0.89	0.55	0.54
	완경사	1.02	1.12	1.00	0.61	0.60
	급경사	1.67	1.83	1.63	1.00	0.98
	고 지	1.69	1.86	1.66	1.02	1.00

자료 : 국토교통부·한국감정원, 2019년도 적용 토지가격비준표(전라남도 광양시), 2019. p.379.

<표 7> 광양시 다압면 농림지역 토지가격비준표

고 저	대상 필지	저 지	평 지	완경사	급경사	고 지
	표준지					
고 저	저 지	1.00	1.10	0.94	0.53	0.52
	평 지	0.91	1.00	0.85	0.48	0.47
	완경사	1.06	1.17	1.00	0.56	0.55
	급경사	1.89	2.08	1.77	1.00	0.98
	고 지	1.92	2.12	1.81	1.02	1.00

자료 : 국토교통부·한국감정원, 2019년도 적용 토지가격비준표(전라남도 광양시), 2019. p.403.

### 3.3.3 토지가격비준표의 분석

#### 3.3.3.1 토지가격비준표 변경과정 분석

토지가격비준표는 1990년 공시지가 도입 당시 시·군·구 행정구역별로 246개가 작성되었고 이후 1991년에는 용도지역별로 작성하고 다시 2001년까지 공통비준표를 세분화하여 1,339개로 확대하였으며 2006년에는 또다시 세분화를 추진 11,853개로 확대하였다.

2007년부터 2010년에는 읍·면·동/용도지역별로 비준표를 작성하고 관리지역 세분화로 작성 단위가 증가되어 2014년 기준으로 24,058개의 가격 군(群)을 검토하여 총 16,699개의 토지가격비준표가 작성되고 있다.

이렇게 토지가격비준표는 시·군·구 행정구역별로부터 시작해서 용도지역별, 지역(도시·비도시)별을 거쳐 다시 읍·면·동/용도지역별, 광역자치단체 권역별로 수정·보안·세분화 등을 거쳐 갈수록 세분화 되어 있는 것을 볼 수 있다.

### 3.3.3.2 고저항목 토지가격비준표 현황 분석

토지특성 고저항목의 토지가격비준표 현황은 표 5. 가격배율산출요령 예)의 경우 표준지 세부항목 평지(1.00)를 기준으로 대상필지(개별토지)는 평지(1.00), 저지(0.97), 완경사(0.90), 급경사(0.87), 고지(0.79) 순으로 가격 배율을 보이고 있다.

그러나 농경지와 임야의 필지가 많아 완경사와 급경사가 많은 분포를 차지하고 있는 <표 6>과 <표 7>의 전라남도 광양시 농림지역의 토지특성 고저항목의 토지가격비준표 현황은 먼저 광양읍의 경우 표준지 세부항목 평지(1.00)를 기준으로 대상필지(개별토지)는 평지(1.00), 저지(0.91), 완경사(0.89), 급경사(0.55), 고지(0.54) 순으로 가격 배율을 보이고 있다. 그리고 광양시 다압면 지역은 표준지 세부항목 평지(1.00)를 기준으로 대상필지(개별토지)는 평지(1.00), 저지(0.91), 완경사(0.85), 급경사(0.48), 고지(0.47) 순으로 가격 배율을 보이고 있어 광양시 지역이 <표 4>의 기준가격배율보다 토지특성 고저의 세부 항목간에 가격배율이 높은 것을 알 수 있다. 또한 도시와 농촌의 혼합지역인 광양읍보다 순수 농촌지역인 다압면 지역이 다소 높은 가격배율을 보이고 있다.

## 4. 토지특성 고저의 문제점 및 개선방안

### 4.1 토지특성 고저의 문제점

#### 4.1.1 세부 항목 조사방법의 문제

현행 고저의 조사는 해당 필지의 전반적인 경사도를 기준으로 간선도로 및 주위의 지형지세와 비교하여 조사하고 있다. 또한 간선도로가 주위의 지형지세보다 현저히 높거나 낮아 간선도로를 기준으로 하는 것이 부적절한 경우 또는 간선도로가 원거리에 있어 고저비교가 적절하지 않는 경우에는 주의의 지형지세를 기준으로 조사하도록 되어 있다.<sup>9)</sup>

그러나 현행 토지특성 고저 조사는 짧은 조사기간에 전국의 시·군·구 공무원들에 의해 조사되고 있어 전문성 및 효율성이 떨어질 뿐만 아니라 단순히 지가현황도면만 가지고 현장조사 할 경우 직접적인 측량없이 고저의 세부항목을 조사하는 것이 현실적으로 어렵고 특히 경사도 15°의 구분에 의해 조사되는 완경사와 급경사를 직접 구분하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 따른다.

#### 4.1.2 세부 조사항목의 축소

토지특성 고저의 세부 조사항목은 1989년 도입 당시에는 평지, 고지 및 저지, 구릉지, 계단식, 완경사지, 급경사지, 보통경사지 등 7가지 세부 조사항목으로 시작하여 조사항목과 기준이 수차례 변경되어 현재는 저지, 평지, 완경사, 급경사, 고지 등 5가지 세부 조사항목으로 적용되고 있다.

그러나 산지가 많고 이로 인하여 토지의 경사도가 다양하고 심한 우리나라 국토의 특성상 현재 5가지로 협소하게 적용되고 있는 토지특성 고저의 세부 조사항목은 개별토지의 특성을 조사하는데 많은 문제점이 있다. 특히 <표 1> 개별공시지가

9) 최진호·심종원·김봉준, “토지특성 조사 개선방안 연구”, 한국감정원 KAB 부동산연구원, 2015, p.30.

지형지세(고저) 구분에서와 같이 고저의 세부 조사 항목인 완경사와 급경사는 경사도 15°이하와 15°초과에 의해 구분 적용되고 있어 대부분의 경사가 있는 토지는 급경사로 조사되고 있는 실정이다.

또한 급경사로 조사된 토지는 <표 7> 광양시 다압면 농림지역 토지가격 비준표에서와 같이 완경사와 급경사의 가격배율 0.56으로 개별공시지가는 비교표준지공시지가에 가격배율을 곱하여 산정되므로 다른 토지특성이 같은 완경사 표준지의 공시지가 가격이 10,000원일 경우 급경사 토지의 개별공시지가 가격은 5,600원으로 현저하게 차이가 나게 되며 실제로 표 3. 토지특성 고저 항목별 개별공시지가 현황에서와 같이 2019.1.1.기준 광양시 전체 완경사와 급경사의 평균가격 또한 29,784원과 7,365원으로 많은 가격 차이를 보이고 있는 실정이다.

그러므로 다양한 경사도의 토지특성에 대하여 가격의 적정성을 확보하기 위해서는 완경사와 급경사 사이에 세부항목을 세분화 할 필요가 있다.

#### 4.1.3 토지가격비준표의 문제

최근 토지가격비준표에 대해 지적되고 있는 문제점은 일부 특성항목의 가격배율 격차가 커서 개별 필지 간 지가균형, 표준지와 개별 필지의 지가균형이 떨어지는 문제가 발생하고 있다<sup>10)</sup>.

전라남도 광양시도 마찬가지로 <표 6>과 <표 7>에서와 같이 광양읍과 다압면의 농림지역 토지 고저의 토지가격비준표의 가격배율 분석결과 가격배율이 광양읍의 경우 표준지 세부항목 평지(1.00)를 기준으로 대상필지(개별토지)는 평지(1.00), 저지(0.91), 완경사(0.89), 급경사(0.55), 고지(0.54) 순으로 높은 가격 배율을 보이고 있다. 그리고 광양시 다압면도 표준지 세부항목 평지(1.00)를 기준으

로 대상필지(개별토지)는 평지(1.00), 저지(0.91), 완경사(0.85), 급경사(0.48), 고지(0.47) 순으로 광양읍 보다 더 높은 가격 배율을 보이고 있다.

특히, 경사도가 15°차이에 의해 구분되는 완경사와 급경사의 가격배율이 광양읍 0.61, 다압면 0.56으로 가격배율 격차가 너무 커서 다른 토지특성이 같은 완경사 토지의 표준지 공시지가가 10,000원일 경우 급경사 토지의 개별공시지가는 광양읍이 6,100원 다압면이 5,600원으로 토지 이용상황이 대부분 비슷하면서도 약간의 경사도 때문에 가격차이가 심해 지가균형 및 적정성이 저해되는 문제가 발생하고 있다.

## 4.2 토지특성 고저의 개선방안

### 4.2.1 세부항목 조사 방법의 개선방안

현재 개별공시지가의 토지특성 고저의 5가지 세부항목 조사방법은 일선 시·군·구 공무원들이 지가현황도면으로 현장에서 목측으로 조사하고 있어 조사공무원의 주관적인 의견이 많이 반영되고 있다.

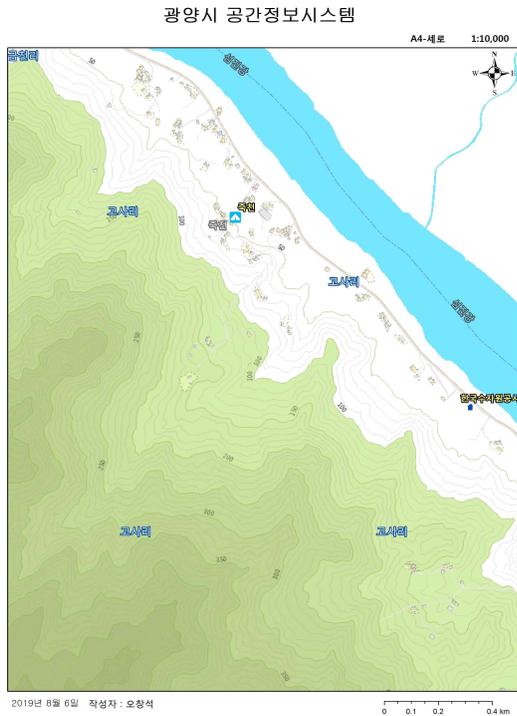
그러므로 토지특성 고저 세부항목 조사의 객관성을 확보하기 위해서 높이와 경사도에 대한 계량적 지표를 제시하는 것이다. 이를 위해서는 측량이나 등고선 정보를 활용하여 고저를 계산하고 경사도를 구하는 방법이 검토되어야 한다.<sup>11)</sup> 하지만 이러한 방법은 비용문제 등 현실적으로 어려우므로 국토지리정보원에서서 제공하고 있는 수치표고모델(DEM)<sup>12)</sup> 정보와 [그림 1]에서와 같이 등고선과 50m 간격으로 표고가 표시되는 도면처럼 각 기관에서 개발 활용하고 있는 각종 공간정보시스템 자료를 활용 고도 및 경사도를 분석하여 토지특성 고저 세부항목 조사 내용의 객관성을 확보하

10) 최성미 외 전계서, p.33.

11) 최진호 외 전계서, p.31.

12) 수치표고모델(DEM)은 국토를 일정한 격자 간격으로 구분하고 각 격자에 해당하는 평균 높이(표고)를 표시한 것으로 격자의 크기가 작을수록 세밀한 지형 표현.

여야 할 것이다.



자료 : 광양시 공간정보시스템

(그림 1) 광양시 다압면 공간정보시스템 도면

#### 4.2.2 고저항목의 세분화 방안

1989년 개별공시지가 도입 당시 토지특성 고저의 항목은 7가지로 시작되어 현재는 5가지로 축소되어 있고 특히 <표 1>에서와 같이 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지가 모두 급경사로 조사되어 평지와 완경사의 토지 고저 특성을 가지고 있는 토지보다 현저하게 낮은 개별공시지가 가격대를 형성하고 있어 지가균형 및 가격의 적정성을 저해하고 있는 실정이다.

그러므로 급경사로 조사된 토지가운데 「산지관리법」 제18조 ⑤항13)에 따른 산지전용허가기준의 적용 범위에 포함되어 비교적 활용도가 높은 경사도 25° 이하의 토지에 대해 15°초과 25°이하의 토지를 기존 완경사와 및 급경사와 별도로 구분하여 표 8. 개별공시지가 지형지세(고저) 구분 개선(안)과 같이 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하고 25°이하인 지대의 토지를 가칭 ‘중경사’로 구분하여 현재 5가지 세부 조사항목을 6가지로 세분화 할 것을 제안한다.

<표 8> 개별공시지가 지형지세(고저) 구분 개선(안)

전산 코드	약어	적 용 범 위
1	저 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지
2	평 지	간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나, 경사도가 미미한 토지
3	완경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°이하인 지대의 토지
4	중경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하고 25°이하인 지대의 토지
5	급경사	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 25°를 초과하는 지대의 토지
6	고 지	간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지

자료 : 국토교통부, 2019년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침, 2018. p.99. 변경작성

#### 4.2.3 토지가격비준표의 개선방안

현재 개별공시지가에 적용하고 있는 토지특성 고저의 토지가격비준표는 <표 6> 및 <표 7>의 광양시 광양읍과 다압면의 농림지역 토지가격비준표에서와 같이 고저의 세부 5가지 항목간에 가격

13) 제1항에 따른 산지전용허가기준의 적용 범위와 산지의 면적에 관한 허가기준, 그 밖의 사업별·규모별 세부 기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만 지역여건상 산지의 이용 및 보전을 위하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 범위에서 산지의 면적에 관한 허가기준이나 그 밖의 사업별·규모별 세부 기준을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.

배울 격차가 심해 지가균형과 적정성확보를 위해서 <표 8> 개별공시지가 지형지세(고저) 구분 개선(안)과 같이 토지특성 고저 세부항목 완경사와 급경사 사이에 비교적 경사도가 심하지 않은 15° 초과 25°이하의 토지를 별도로 구분 가칭 ‘중경사’를 신설하여 <표 9> 광양시 다압면 토지가격비준표 개선(안)과 같이 완경사와 급경사 가격배율의 중간 값으로 중경사의 가격배율을 정하면 토지특성 고저가 평지인 표준지 가격이 10,000원일 경우 완경사 8,500원, 급경사 5,800원, 사이에 중경사가 7,200원으로 가격대가 형성되어 지가의 균형과 적정성을 확보 할 수 있을 것이다.

<표 9> 광양시 다압면 농림지역 토지가격비준표 개선(안)

대상 표준지	지 지	평 지	완경사	중경사	급경사	고지
고 지	1.00	1.10	0.94	0.78	0.63	0.57
평 지	0.91	1.00	0.85	0.72	0.58	0.52
완경사	1.06	1.17	1.00	0.83	0.66	0.60
중경사	1.42	1.58	1.34	1.00	0.83	0.79
급경사	1.79	1.98	1.67	1.77	1.00	0.98
고 지	1.87	2.07	1.76	1.39	1.02	1.00

자료 : 국토교통부·한국감정원, 2019년도 적용 토지가격비준표(전라남도 광양시), 2019. p. 283. 변경작성

### 5. 결 론

본 연구에서는 개별공시지가의 적정화를 위해 토지특성 고저의 세부항목 조사방법 및 조사내용과 다섯 가지 항목별 평균지가 현황, 토지가격비준표 현황을 살펴보고 실태를 분석하여 문제점을 찾아 합리적인 개선방안을 모색해 보고자 하였다.

연구결과 토지특성 고저의 세부항목 조사방법의 한계와 세부 조사항목의 축소로 인해 토지가격비준표의 가격배율 격차에 대한 문제점이 나타났다.

이에 이러한 문제점을 해결하기 위하여 본 연구에서 제시한 개선방안의 내용은 다음과 같다.

첫째, 토지특성 고저 세부항목 조사의 객관성을 확보하기 위해서는 측량이나 등고선 정보를 활용하여 고저를 계산하고 경사도를 구하는 방법이 최적이었지만 현실적으로 어려우므로 국토지리정보원에서 제공하고 있는 수치표고모델(DEM) 자료와 광양시 공간정보시스템처럼 각 기관에서 개발 활용하고 있는 각종 공간정보시스템 자료를 활용하여 고도 및 경사도를 분석하고 토지특성 고저 세부항목 조사 내용의 객관성을 확보하여야 할 것이다.

둘째, 급경사로 조사된 토지가운데 「산지관리법」 제18조 ⑤항에 따른 산지전용허가기준의 적용 범위에 포함되어 비교적 활용도가 높은 경사도 25° 이하의 토지에 대해 15°초과 25°이하의 토지를 별도로 구분하여 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하고 25°이하인 지대의 토지를 가칭 ‘중경사’로 구분하여 현재 5가지 토지특성 고저의 세부 조사항목을 6가지로 세분화할 것을 제안한다.

셋째, 지가균형과 적정성확보를 위해서 완경사와 급경사 사이에 비교적 경사도가 심하지 않은 15°초과 25°이하의 토지를 별도로 구분 가칭 ‘중경사’를 신설하여 완경사와 급경사 가격배율의 중간 값으로 중경사의 가격배율을 정하면 더욱더 지가의 균형과 적정성을 확보 할 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구에서 제시된 개선방안들이 개별공시지가 적정화를 위한 토지특성 고저관련 업무에 대한 모든 문제점을 해결할 수 없으므로, 앞으로도 지속적인 연구를 시행하여 제도개선 발전에 노력하고자 한다.

### <참고문헌>

1. 국토교통부, 「2019년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침」, 2018.

2. 국토교통부·한국감정원, 「2019년도 적용 토지 가격비준표(지가형성요인에 관한 표준적인 비교표), 전라남도 광양시」, 2019.
  3. 김기평, “공시지가산정에서의 토지특성조사에 관한 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문, 2009.
  4. 서수복·이왕무, 광성남, “공간효과를 이용한 공시지가 산정방법의 개선에 관한 연구”, 한국지적학회지 제31권 제3호, 한국지적학회, 2015.
  5. 오창석, “개별공시지가 제도의 개선방안에 관한 연구”, 목포대학교 대학원 박사학위 논문, 2010.
  6. 오창석, “개별공시지가 담당자의 전문화 방안 연구(전라남도를 중심으로)”, 한국지적학회지 제34권 제2호, 한국지적학회, 2018.
  7. 오창석·임이택, “개별공시지가 담당공무원 교육의 문제점과 개선방안 연구”, 한국지적학회지 제27권 제2호, 한국지적학회, 2011.
  8. 이화순·고준환, “개별공시지가 산정을 위한 토지고저결정 실태 및 개선방안”, 한국지적학회지 제29권 제2호, 한국지적학회, 2013.
  9. 정우수·정성혁·임노열·김광호·이승기·최석근, “고품질 지형공간정보를 이용한 토지특성조사”, 한국지형공간정보학회지 제23권 제3호, 한국지형공간정보학회, 2015.
  10. 최성미·정문호·이가영·이현림, “토지가격비준표 개선방안 연구”, 한국감정원 KAB부동산연구원, 2015.
  11. 최승영, “개별공시지가와 실거래가격의 지역간 비교 분석(도시·농촌·도서지역의 차이를 중심으로)”, 한국지적학회지, 제30권 제1호, 한국지적학회, 2014.
  12. 최진호·심종원·김봉준, “토지특성 조사 개선방안 연구”, 한국감정원 KAB부동산연구원, 2015.
- (접수일 2019.07.09, 심사일 2019.07.15, 심사완료일 2019.07.29.)