

GIS를 이용한 표준지의 선정과 그 적정성에 관한 연구

-서울특별시 강동구를 중심으로

황태중
강원대학교 대학원

1. 서론

1989년에 토지공개념제도가 출범되면서 합리적인 제도의 정착을 위하여는 당시 건설교통부의 基準地價, 행정자치부의 과세시가표준액, 국세청의 基準時價, 재정경제부의 鑑定時價 등으로 다원화되어있는 토지가격체계를 하나로 통일시켜야 할 필요성이 대두되었고 이에 1989. 4. 1일 "지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률"이 제정되며 공적지가제도로서의 "공시지가"가 탄생하게 되었습니다. "공시지가"는 크게 "표준지 공시지가"와 "개별공시지가"로 구분되며 일반적으로 "공시지가"라 함은 건설교통부장관이 감정평가사에게 의뢰하여 토지이용상황이나 주변환경 기타 자연적, 사회적, 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 대표할 수 있는 표준지를 선정하고 적정가격을 조사·평가하여 건설교통부장관이 결정·공시한 매년 1월1일 기준의 단위면적당(㎡) 가격을 말하며 이를 "공시지가" 또는 "표준지공시지가"라고 칭한다. 또한 "공시지가" 즉, "표준지공시지가"는 개별공시지가의 산정기준은 물론 국가·지방자치단체 등의 기관이 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정·평가하는 경우에 그 기준으로 적용하고 있습니다. 그러나 공시지가의 산출을 위한 '표준지'의 선정에 있어서 그 타당성에 관한 是非(민원)는 공시지가의 시작과 더불어 현재에 이르기까지 끊임없이 이어지고 있다. 이는 표준지의 선정에 있어서 좀 더 객관적이고 분명한 기준이 없어 표준지의 선정에 관한 기준이 분명하게 적용되고 있지 않기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 서울특별시 강동구를 대상으로 토지특성조사표상의 항목-지가, 지목, 면적, 입야, 토지용도, 토지이용상황, 도로조건, 지형지세 등-을 중심으로 지리정보시스템을 이용하여 표준지의 선정과 적정성(타당성)을 분석하고자 한다. 사례지역인 서울특별시 강동구는 도시적인 특성을 잘 나타내고 있어 사례지역으로 선정하였으며 또 도시적인 특성을 잘 나타낼 수 있는 항목 10여 가지를 선정하여 조사 분석하였다.

그동안 공시지가 제도에 따라 표준지의 선정이 이루어져야 하는 한계를 극복하기 위하여 GIS의 도입의 필요성을 제기하였던 김장철은 "GIS를 활용한 공시지가 표준지의 효율적 선정에 관한 연구"에서 공시지가표준지의 선정의 토지특성조사 활동을 대신하여 각 개별필지를전수(全數)조사하는 개별공시지가 토지특성조사가 선행되어야 한다고 하였다.¹⁾ 또한 이연순은 "공시지가 적정성제고 방안에 관한 연구 (GIS를 활용한 공시지가 표준지 선정을 중심으로)"에서 기존의 표준지와 GIS에 의하여 선정된 표준지의 특색을 비교하여 GIS에 의한 전체 필지수에 대응한 표준지수에 더 근접했으며, GIS에 의한 경우의 표준지가 더욱 다양한 특성을 나타내고 있다고 주장하고 있다.²⁾

1) 김장철, GIS를 활용한 공시지가 표준지의 효율적 선정에 관한 연구, pp 48~51, 1995

2) 이연순, 공시지가 적정성제고 방안에 관한 연구, p77, 1999

2. 표준지의 선정과 그 기준

1) 표준지 선정기준³⁾

표준지를 선정하기 위한 토지는 대체적으로 4 가지 특성을 지닌 토지로 대표성(代標性)과 중용성(中庸性),안정성(安定性)과 정확성(正確性)을 지닌 토지여야 한다.

“대표성을 지닌 토지”란 일단(一團)의 토지의 지가수준을 대표할 수 있는가 하는 것과주변지역의 토지가격의 차이를 적절하게 반영하는 토지이며, “중용성을 지닌 토지”란 토지의 이용상황, 형상, 면적 등이 표준적인 토지이고, “안정성을 지닌 토지”란 표준지 선정대상지역의 일반적인 용도에 적합한 토지로서 그 이용상태가 일시적인 것이 아니라는 것을 의미한다.

또한 “확정성을 지닌 토지”란 토지가 다른 토지와 구분이 명확하고 용이하게 확인할 수 있는 토지를 의미하며 이에 부합하지 못하면 표준지의 선정에서 제외 될 수도 있다.

한편 특수표지 또는 용도상 불가분의 관계를 형성하고 있는 비교적 대규모의 필지를 일단지(壹團地)로 평가할 필요가 있는 경우에도 표준지로 선정하여 공시지가의 선정기준으로 활용할 수 있도록 하되, 토지형상, 위치 등이 표준적인 토지를 선정하여야 하고 국가 및 지방자치단체에서 행정목적의 달성을 위해서 표준지를 선정하여 줄 것을 요청한 특정지역이나 토지에 대해서는 지역특성을 고려하여 타당하다고 인정하는 경우에는 표준지를 선정할 수 있다.

2) 표준지의 선정절차

(1) 표준지 선정지역에 대한 지역분석

표준지의 선정을위해서는 먼저 표준지를 선정하기 위한 지역에 대한 분석을 실시한 후 표준지를 선정하게 되는데 이를 위해서는 먼저 표준지로 선정하고자 하는 필지에 해당되는 지역을 세분하여 주변 지역의 지가에 영향을 미치는 지역요인을 분석하게 된다.

지역요인의 분석은 시·군·구 행정구역 단위별로 도시계획구역과 도시계획구역외의 구역으로 구분하여 실시하되 도시계획구역은 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로, 도시계획구역외의 구역에서는 토지의 실제용도에 따라 주거지·상업지·공업지·농경지·임야·기타 토지로 구분하여 실시한다.

(2) 지역분석 요인

지역을 분석하기 위하여서는 해당지역의 지가에 영향을 미치는 인문환경과 자연환경으로 나누어 조사·분석하여야 한다.

첫째, 인문적인 환경요인으로는 해당지역의 연혁, 인구, 가구수(家口數) 및 가구수의 변동추이, 토지이용 현황, 교통 및 도로현황, 개발계획 및 개발현황, 기타 해당지역의 지가에 영향을 미치는 사항 등을 조사·분석하여야 한다.

둘째, 위치, 지형 및 지세, 기상개황(氣象開荒) 등과 같은 사항을 고려하여 자연환경들도 조사·분석하여야 한다. 앞에서 논의한 바대로 불균등발전은 이행기 경제의 변화에 따른 필연적인 지리적 과정의 결과로 나타난 것이다. 이는 지역격차가 국가사회주의체제에서 시장경제로의 이행과정이 공간적으로 차별적이라는 사실에 기초한다라는 점을 의미한다. 이러한 이행과정이 갖는 고유한 측면인 공간적 차별성은 최근 지리학자들에 의해 지적되어 왔다(Pickle and Smith, 1997). 특히 신자유주의와 시장지상주의에 기초한 이행과정에 대한 비공간적 개념화가 갖는 오류와 위험성을 지적하는 논의로서 지리학적 연구의 중요성을 이 연구들은 지적하고 있다. 본 연구는 시장경제로의 이행이 갖는 공간적 변화의 다양성에 대한 지적과 그러한 다양성에 대한 설명이 사회경제체제의 근본적인 변동과정에 대한 이해에 기초해야 한다는 점에 중점을 둔다.

3) 백영준, 백일현, 신중용, 최신감정이론, pp 310~314, 1999

(3) 표준지 지가공시 절차

표준지 공시지가는 그 적용범위가 광범위하고 국민의 재산권에 직·간접적으로 많은 영향을 미치므로 신뢰성(信賴性)과 공정성(公正性)을 확보하기 위하여 다음과 같은 절차를 거쳐 공시하도록 하고있다. 건설교통부장관이 둘 이상의 감정평가업자에게 표준지 가격의 조사·평가를 의뢰하면 감정평가업자는 업무지시사항에 따라 인근유사 토지의 거래 가격 등을 종합적으로 참조하여 표준지의 가격을 조사·평가하고, 조사·평가한 가격에 대하여 시장·군수·구청장 등 지방자치 단체장들의 의견을 청취한 후 표준지 조사평가서를 제출하게 된다. 이 때 각 지방자치단체장들의 의견은 각 지방자치단체에 속한 토지평가위원회의 심의를 거쳐 수렴(收斂)된 의견이다.

건설교통부장관은 감정평가업자가 조사·평가하여 제출한 표준지 가격을 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 관보에 공고하고, 각 지방자치단체장들에게 송부하여 일반국민들이 관람할 수 있도록 하고 있다.공시된 지가에 이의가 있는 토지소유자 및 이용자, 기타 법률상 이해관계자들은 공고일로부터30 일 이내에 이의신청을 할 수 있다.

3. 강동구의 2000년 표준지 선정내역4)

강동구의 경우 2000년 표준지 선정에 관한 그 증감현황을 보면 전년도와 비교해서 전체적으로는 표준지의 수가984 필지로 동일하나 강동구에 속한 各 法定洞을 보면 새 표준지의 지정이나 해제된 경우가 없는 洞도 있지만 적게는 2 필지가 감소하였거나 많게는 5 필지까지 증가한 洞도 있다.

먼저 고덕동은 전년도에는81 필지였던 표준지가 再選定된77 필지를 제외하고 새로이 지정된 필지가 3 필지이고 삭제된 필지가 4 필지여서 1 필지가 감소하였음을 알 수 있다. 다음은 길동으로 전년도 126 필지였던 표준지가 재선정지122 필지와 삭제가 4 필지, 신규가 3 필지로 전년도에 비해 1 필지가 감소하였다.

둔촌동은 재선정지51 필지를 비롯하여 신규와 삭제가 각각2 필지로 표준지의 수에는 변함이 없으며, 상일동의 경우에도 신규나 삭제가 하나도 없어 전년도와 동일한 수의 표준지를 유지하고있다. 또한 명일동의 경우 전년도에는 표준지가65 필지였으나, 재선정이 64 필지이고 신규지정이 없이 삭제가 1 필지 이루어져 전년도에 비하여 그 수가 1 필지 감소한 경우도 있다.하지만 성내동과 암사동을 살펴보면 성내동의 경우 1999년에는 170 필지였던 표준지의 수가 2000년에 들어서는 무려 10 필지가, 암사동의 경우 1999년에는 135 필지였던 표준지의 수가 2000년에 들어서는6 필지가 신규로 지정되었지만 두동(洞) 모두 각각5 필지가 삭제되는 등 많은 수의 표준지 지정과 표준지의 해제가 이루어졌다.전체적인 표준지의 증가는 성내동이5 필지, 암사동이1 필지에 그치고 있다.

그러나 천호동의 경우에는 전년도에는278 필지였던 표준지가 재선정 270필지를 비롯하여 신규가 7 필지, 삭제가8 필지로 많은 수의 지정과 해제가 있었지만 결과적으로는 1 필지가 감소하는 결과를 가져 오기도 하였다.

하일동의 경우를 보면 전체적으로 표준지의 교체율과 증감율이 가장 큰 경우인데 이는 전년도의38 필지였던 표준지의 수가 재선정35 필지를 비롯하여 신규지정이1 필지, 지정해제가3 필지로 그 수에 있어서는 전체적으로2 필지가 감소하였을 뿐 실제로는 다른 동에 비하여 신규지정과 지정해제가 그리 많은 편은 아니다.

4. 2000년 강동구 표준지 선정의 적정성 및 타당성여부

본 연구에서는 첫째, 공간적으로는 지가에 의한 강동구의 표준지 선정이 강동구의 북동부 지역인 상, 하일동에서는 기타 지역에 비해 상대적으로 적음을 알 수 있었다.특히 상, 하일동의 경우 면적이 명일동에 비해 상일동은 약 1.77 배 정도이고, 하일동은 약 1.68 배 정도임에도 불구하고 표준지 선정은 오

4) 강동구, 강동구 토지평가위원회 심의자료, 2000

히려 명일동에 비하여 상일동은 약 59%, 하일동은 약 56% 정도 밖에 되지 않고 있다. 물론 지역적으로 토지의 용도나 토지의 이용상황이 달라 그렇다고 할 수 있지만 차후의 표준지 선정은 좀 더 지역적인 공평한 안배를 통하여 표준지가 좀 더 대표적이고 정확한 지가를 공시하는데 도움이 되었으면 좋겠다.

둘째, 통계적으로는 지형지세(방위)와 도로조건(도로접면), 토지이용현황에 의한 표준지의 선정을 제외하고는 대부분의 표준지가 특정항목에 집중하는 모습을 보이고 있다. 예를 들어 지가의 경우에는 총 984개의 표준지의 92.2 %인 908 개가 ₩ 2,280,000 미만으로 나타나 나고있어 좀 더 면적이 넓으면서 지가가 비싼 토지에 대한 표준지의 선정이 공평하게 이루어져야 할 것이다.

이상과 같이 강동구의 표준지 선정에 관하여 지리정보시스템에 의한 적정성을 살펴본 결과 강동구의 표준지 선정에 있어서 대부분이 공정하고 객관적으로 선정, 또는 지정해제가되고 있지만 그래도 특정항목에 대하여서는 공평한 선정이 부족한 것을 느낄 수가 있었다. 하지만 이는 표준지의 일반적인 분포기준에 의하여 표준지 선정에 관한 법률적인 근거를 기준으로 이해관계자들이 지정된 사항이므로 이를 근거로 좀 더 자세하게 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

1. 국내 문헌

玉漢錫, 金甲烈, 金尙煜, 金昌煥, 도시행정의 효율성 제고를 위한 지리정보 Data Base의 개발에 관한 연구, 財團法人 省谷學術文化財團 省谷論叢 第 29 輯, 1998년

문태현, GIS 기반 지가산정 및 시뮬레이션 시스템, 한국지리정보학회지 3권 2호, 2000년

강동구청장, 2000년 강동구청백서, 2000년

李連順, 공시지가 적정성 제고 방안에 관한 연구, 1999년

金長哲, GIS를 활용한 공시지가 표준지의 효율적 선정에 관한 연구, 1995년

구승희, AutoCad Map 2000 릴리즈 4, 1999년

삼성오피스컴퓨터, Mapinfo Professional 사용자 설명서, 1999년

거림시스템, Geo Mania 2.5/ Easy Map, 2000년

백영준, 백일현, 신종웅, 최신감정평가론, 1999년

건설교통부, 지가공시에 관한 연차보고서, 2000년

2. 참고 Home Page

<http://www.opentax.co.kr/hungo/toji/>

<http://MAPINFO.co.kr/>