

지적재조사의 합리적 조정금 산정기준의 필요성에 관한 연구*

A Study on the Standard Way to Calculate Compensation of Cadastral Resurvey Project

유선종** · 노민지*** · 도주은****

Yoo, Seon-Jong · Noh, Min-Ji · Do, Ju-Eun

초 록

본 연구에서는 조정금 산정필지에 대해 서로 다른 기준을 적용했을 경우, 실제로 금액의 차이가 얼마나 발생하는지 분석하였다. 농촌지역을 대표하는 토지특성에 따라 개별공시지가와 감정평가액 기준의 조정금 차이를 비교한 결과, 개별공시지가에 비해 감정평가액의 비율은 평균 1.46배 높은 것으로 분석되었다. 이를 통해 두 농촌지역에서 서로 다른 기준으로 조정금을 산정할 경우, 토지특성에 따라 조정금 수준에 차이가 발생하고, 동일지역 내에서도 개별공시지가가 존재하는 토지와 존재하지 않는 토지 사이에 불협평한 조정금이 산정될 수 있음을 알 수 있다. 즉, 조정금 산정 시 합리적인 기준이 정해지지 않으면 형평성에 문제를 일으켜 국민의 재산권 침해 및 지방정부의 재정에 부정적 영향을 가져올 수 있으며, 원활한 지적재조사사업을 방해하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

주요어 : 지적재조사, 조정금, 개별공시지가, 감정평가액

ABSTRACT

The Cadastral Resurvey Project implementation process must make some landowner better off (area increase) and others worse off (area decrease) by changing the boundaries of ones' own land. This study focuses on the Standard way to calculate compensation if landlords are worse off or

* 본 논문은 한국감정원의 '제2회 가격공시제도 및 감정평가산업 발전 모색을 위한 우수논문 공모전'의 지원을 받아 작성되었으며, 2014 한국부동산분석학회 20주년 기념 학술대회에서 구두발표한 논문을 수정 보완한 것임.

** 건국대학교 부동산학과 교수(전자우편 : yoosj@konkuk.ac.kr), 주저자.

*** 건국대학교 부동산학과 박사과정(전자우편 : minji0710@naver.com), 교신저자.

**** 건국대학교 부동산학과 박사과정(전자우편 : dojueun@gmail.com), 공동저자.

charge otherwise. For this study, we analyze the compensation by comparing appraisal value method and a method based on the individual land value by public announcement in theoretic manner. we collected considerable amount of data on both appraisal values and the individual land values by public announcement. We found the difference of compensation between appraisal value method and a method based on the individual land value by public announcement. In this study, more desirable and efficient implementation strategy for government agency who is in charge of cadastral project nationwide is suggested.

KEYWORDS : Cadastral Resurvey Project, Compensation of Cadastral Resurvey Project, the individual land value by public announcement, Appraisal Value

1. 서 론

1.1. 연구의 배경 및 목적

지적은 효율적인 국토의 관리뿐 아니라 국민의 소유권 보호를 위한 필수 도구이자, 국토공간의 물리적 형상과 개별 토지에 대한 가장 상세한 현황정보를 제공하는 국가 공간정보의 핵심요소이다. 이러한 공간정보는 효율적으로 수집·저장·전달되어야 하는데 우리나라 지적은 짧은 기간 내의 토지조사사업으로 인해 그 정확도가 떨어진다. 또한, 측량기술의 발달로 지적공부의 등록사항이 토지의 실제현황과 일치하지 않는 지적불부합지가 전 국토의 14.8%에 달하고 있다.¹⁾ 이러한 지적공부의 부정확성은 국공유지의 비효율적 활용, 세수 누수, 정책집행의 비효율성을 초래하고 토지소유자 간의 빈번한 분쟁으로 인한 사회적 비용을 발생시킨다.

정확한 지적정보의 필요성과 지적 패러다임의 전환이 요구되는 가운데 1996년 한국법제연구원

의 지적재조사법(안)을 시작으로 지적불부합 문제의 해결을 위해 지적불부합지 정리사업, 지적경계 정비사업, 토지조사사업, 디지털지적 구축사업 등 다양한 사업들이 추진되었다. 2007년 토지조사특별법(안)이 국회 심의과정에서 제안되면서 2008년부터 2010년까지 전국 20개 지구에 대하여 '디지털지적구축 시범사업'이 추진되었으나, 당시에는 지적재조사에 관한 특별법이 제정되지 않았다. 따라서 디지털지적 구축사업은 특별법의 주요내용을 기초한 최신측량기술이 적용되지 못하였다. 이후 지적재조사에 관한 특별법(안)을 적용한 선행사업이 추진되었고, 2011년 9월 16일 제정된 「지적재조사에 관한 특별법」에 기초하여 지적선진화 선행사업이 실시되었다.

지적선진화 선행사업은 본격적인 지적재조사가 시행될 것을 대비하여 사전에 추진한 사업이다. 2008년~2010년 추진된 디지털지적구축 시범사업 지구 중 지적공부정리를 완료한 5개 시·도(울산

1) 유선중(2012), 「지적재조사의 조정금산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.175.

광역시, 경기도, 충북, 충남, 전남)에서 사업신청을 받아 경기도 오산시, 충남 금산군, 전남 함평군이 선행사업지구로 선정되었다.

지적재조사사업은 지적공부의 등록사항을 조사·측량하여 기존의 지적공부를 디지털에 의한 새로운 공부로 전환하고, 토지의 실제현황과 일치하지 않는 지적공부의 등록사항을 바로잡는 사업이다. 이러한 지적재조사사업 과정에서 개별 필지의 면적증감이 발생하고, 면적증감 필지를 대상으로 조정금이 산정된다. 따라서 지적재조사사업으로 인한 경계확정과 이로 인해 발생하는 조정금은 국민의 재산권에 관한 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치며, 지적재조사사업의 원활한 추진을 위해 합리적인 조정금 산정은 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

본 연구는 「지적재조사에 관한 특별법」에 의하여 지적선진화 선행사업 과정에서 발생된 조정금 산정 필지를 대상으로 개별공시지가 기준의 조정금과 감정평가액 기준의 조정금을 비교하고자 한다. 조정금 산정의 기준에 따른 조정금 차이를 실증적으로 추정함으로써 합리적인 조정금 산정기준이 필요함을 제시하는 데 목적이 있다.

본 연구는 전국적인 수준으로 지적재조사가 확대될 때 원활한 지적재조사사업을 돕기 위한 기초 연구라 할 수 있다. 본 연구의 결과는 조정금 산정 기준마련에 관한 연구의 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 사료된다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 목적은 개별공시지가 또는 감정평가액을 기준으로 지적재조사사업의 조정금을 산정할 경우, 조정금의 차이가 얼마나 존재하는지 밝히는 데 있다. 이를 위한 연구의 공간적 범위는 지적선진화 선행사업지구 중에서 전남 함평군만을 대상으로 하며, 시간적 범위는 지적선진화 선행사업의 시행 기간 전·후 기간인 2011년~2013년이다.

지적선진화 선행사업은 경기 오산시 서량지구, 충남 금산군 현대지구 외 3지구, 함평군 학교지구에서 실시되었다. 그러나, 경기도 오산시 서량지구에서는 2필지만 조정금이 징수되었고²⁾, 충남 금산지구는 토지소유자협의회에서 자율적으로 합의된 실거래가를 기준으로 조정금을 산정함에 따라 지적소관청에서 조정금을 산정하지 않았다. 따라서 본 연구는 연구의 공간적 범위를 전남 함평지구(함평군 학교리)로 한정하여 분석을 실시하였다.

연구의 방법은 문헌조사를 통해 지적재조사, 조정금, 지적재조사 선행사업지구에 대한 이론적 고찰을 하였다. 그리고 조정금에 영향을 주는 토지 특성을 파악하기 위하여 각 토지특성과 조정금의 단순회귀분석을 실시하였다. 이후 개별공시지가 및 감정평가액 기준에 따른 토지특성별 조정금 차이를 추정하였다. 전남 함평군 학교지구는 개별공시지가로 조정금을 산정하기로 합의하고 사업을 추진하였기 때문에 감정평가액 기준의 조정금 자료가 존재하지 않다. 따라서 2011년~2013년의 함

2) 경기 오산지구는 조정금 산정을 감정평가액으로 산정하기로 합의하여 사업을 추진하였으나, 경계확정을 현실+합의에 의한 방법으로 경계확정하면서 지적공부상 면적과 동일하게 면적 증감없이 확정하여 조정금이 발생하지 않았으나, 서량동 111-2번지는 면적증가로 3천 3백만원, 18-6번지는 면적증가로 5천 8백만원의 징수금이 발생하였다.

평균 학교리 지역 감정평가 선례자료를 이용하여 감정평가액 기준의 조정금을 추정하였다.

1.3. 선행연구

지적재조사에 관한 선행연구는 지적재조사에 대한 필요성 및 타당성, 추진계획·전략, 추진방안, 문제점 및 해결 방안, 경계분쟁 해결, 자원조달 방법 등과 관련한 연구 등 다양한 연구가 진행되어 오고 있다.³⁾ 그 중 지적재조사사업 및 조정금 산정과 관련된 연구를 살펴보면 다음과 같다.

김재복(2006)⁴⁾은 불부합지역의 실태를 조사하고 경계분쟁 및 청산문제의 해결을 위해서는 국민의 공감대 형성을 통해 소송보다는 조정과 합의를 통해야 한다고 주장하였다.

권영웅(2010)⁵⁾은 지적재조사 사업으로 면적증감에 따른 비용조정 통일성 있는 산정방안으로서 저비용 고효율의 청산모형을 제시하였다. 디지털지구축 시범사업지구 중 대구 달성구 일대의 불부합 토지 90필지와 이와 연계된 표준지 11필지의 불부합토지를 대상으로 개별공시지가 기준, 감정평가액 기준, 근사평가액 기준을 각각 비교하였다. 비교분석 결과, 개별공시지가 기준의 청산방법은 감정평가액과 비교할 때 18.3%가 더 낮았고, 감정평가액 기준의 청산방법은 추가비용을 발생시킬 수 있어 효율성이 낮다고 판단하였다. 이에 따라 연계표준지의 가격배율에 의한 근사평가액을 청산기준으로 제시하였다.

유선중(2012)⁶⁾은 2010년에 마무리된 디지털지구축 시범사업 중 전북 황운지구를 대상으로 조정금 산정방안에 대한 연구를 실시하였다. 황운지구는 공부상 전체면적의 감정평가액을 산정하고 감정평가액을 전체면적으로 나누어 단위면적당 감정평가액을 산출한 후, 단위면적당 감정평가액에 증감된 면적을 곱하여 조정금을 산정하였다. 분석결과, 증감면적과 조정금액의 차이가 필지별로 다양하지만 개별공시지가는 유사한 수준을 유지하고 있어 개별공시지가 기준 조정금산정방안은 문제가 있다고 주장하였다.

이경훈·정종철(2013)⁷⁾은 서울 서초구 양재동을 대상으로 지적재조사사업에 따른 조정금 산정에 있어 발생될 수 있는 문제점을 살펴보고, 개별공시지가에 의한 조정금산정의 문제점과 감정평가에 의한 조정금산정의 필요성을 검토하였다. 이에 따라 본격적으로 시작된 지적재조사를 위해 조정금산정에 대한 다양한 경우의 수를 고려한 평가기법에 대한 검토가 필요하다고 하였다.

이상의 선행연구를 살펴보면, 전국적인 지적재조사 사업을 원활하게 진행하기 위해서는 합리적인 조정금 산정방안이 필요함을 공통적으로 주장하고 있다. 하지만 실제로 산정된 조정금을 대상으로 진행한 연구는 많지 않다. 본 연구는 지적선진화 선행사업지구를 대상으로 실제 조정금 사례가 발생한 데이터에 기초하여 분석과 산정기준에 대한 비교를 실시했다는 점에서 차별성이 있다.

3) 유선중(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.177.

4) 김재복(2006), 「지적재조사의 당면과제와 해결방안에 관한 연구 : 경계분쟁 및 청산문제를 중심으로」, 석사학위논문, 경일대학교.

5) 권영웅(2010), 「지적재조사를 위한 면적증감 필지의 비용조정 모형개발」, 한국지적학회지, 한국지적학회, 26(2), pp.25-43.

6) 유선중(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, pp.173-195.

7) 이경훈 외(2013), 「지적재조사와 감정평가의 효과적 적용방안」, 한국지리정보학회지, 한국지리정보학회, 16(1), pp.80-88.

2. 이론적 고찰

2.1. 지적재조사

지적관리는 토지의 물리적 현황, 이용현황 및 권리현황을 정확하게 지적공부에 등록하고, 그 현행성을 유지함으로써 국민의 토지재산권 보호 및 국토의 종합적 이용·관리에 기여하는 것이다. 이를 위하여는 지적관리의 공신력과 지적공부의 정확성·유효성이 전제되어야 한다.

지적재조사는 이러한 지적관리상의 공신력과 지적공부의 정확성·유효성을 제고하기 위한 기초작업으로서 토지정보, 즉 지적요소를 정확하게 재조사·측량하는 것이다. 이는 지적관리의 목적을 달성할 수 없는 원인이 지적제도에 있다는 것을 인정하고, 이를 개선하기 위한 국가적 지적조사사업이라 하겠다.

지적재조사는 지적관리의 문제점을 근본적으로 개선하려는 것이므로, 결국 토지이용과 국민의 재산권 보호에 구조적 장애를 가져와 지적관리에 혼란을 초래하고 있는 지적불부합지 문제를 해소하고 토지의 경계복원능력을 향상시키며, 일필지의 표시를 명확히 함으로써 능률적인 지적관리체제로 개선하는 데에 그 목적⁸⁾을 두게 된다.

이에 따라 과거 토지조사 시에 시행했던 지적공부의 질적 향상을 추구하고 현행 법적, 기술적 기준을 보다 완벽하게 하여 지적관리를 현대화하기 위한 수단으로 생각하는 것이다. 따라서 지적재조사는 지적공부의 정밀도를 향상시켜 그 복원능력을 강화하고, 토지정보의 종합화를 통하여 국토이용 및 관리의 효율성과 합리성을 제고하는 것이다.⁹⁾

2.2. 지선진화 선행사업

지적선진화 선행사업은 2011년 5월~2012년 12월까지 3억 7천만원의 사업예산으로 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」과 기타 회계 관계법령에 의거 지자체에 국고보조금을 교부하여 사업을 추진하였다.

대상지구는 디지털지적구축 시범사업(2008년~2010년)결과 우수한 시·도를 대상으로 선정하였고 3개의 사업지구(1,622필, 1,346천㎡)가 선정되었다.

〈표 1〉 지적선진화 선행사업 지구

지역	필지수	면적 (㎡)	불부합 유형	비고 (지구명)
경기 오산시	633	782	중첩, 불규칙	서랑1,2지구
충남 금산군	369	304	위치오류	대산, 역평, 황풍, 현대지구
전남 함평군	620	260	편위, 불규칙	학교지구

2.2.1. 경기 오산지구

경기도 오산시는 전체 39천 필지수의 42.7km² 면적의 행정구역으로 선행사업 지구로 선정된 서랑동 서랑지구는 오산시청으로부터 북서쪽으로 약 7km 떨어진 곳에 위치하고 있으며 취락지역과 농경지를 포함하는 지구로 오산시 전체 필지수 기준으로 0.9%와 면적기준 0.7%에 해당되며, 과거 6.25전쟁으로 인하여 지적공부가 멸실되어 1955년경 지적공부를 복구한 지역으로 불부합이 발생된 지역이다.

8) 손세원·정대영·김재형(2011), 「지적재조사사업과 공간정보기술의 연계방안」, 한국지적정보학회지, 한국지적정보학회, 13(1), p.71.

9) 유선종(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.178.

2.2.2. 충남 금산지구

충청남도 금산군은 (현내지구 외 3개 지구) 전체 179천 필지에 576.6km² 면적의 행정구역으로 전체 필지수 및 면적을 기준으로 0.2%와 0.05%에 해당된다. 1980년대 하천이 범람하여 농지의 경계가 불분명하고 경지정리가 안 된 지역으로 농사짓기 불편함을 해소하고자 토지소유자 합의로 논두렁 바로잡기 형태로 구획하여 사용함으로써 불부합이 발생된 지역이다.

2.2.3. 전남 함평지구

1955년 지적복구 당시 실제사용 현황과 불일치하게 지적공부에 등록되어 불부합이 장기화 된 지역으로 2012년 12월 지적공부 정리 및 등기촉탁이 완료되었다.

2.3. 조정금

2.3.1. 조정금의 성격 및 관련규정

지적재조사사업은 공공필요에 의하여 국민의 재산권을 매입·매각하게 하는 경우에 해당한다. 이는 국가가 국유재산을 취득하거나 처분하는 경우와 유사하나 국가나 개인의 의사와는 무관하게 공익적 목적을 위해 공권력이 작용하는 것으로서 특수한 형태의 매입·매각의 사례라고 볼 수 있다.

조정금은 지적재조사에 따른 경계¹⁰⁾확정으로 지적공부상의 면적이 증감된 경우, 면적이 증가된 소유자에게 조정금을 징수하여 면적이 감소한 소유자에게 지급하기 위한 목적으로 산정된 토지 증

감분의 가치를 말한다. 즉, 공익사업으로 인한 특별한 희생에 대한 손실보상의 의미로 조정금을 지급하게 된다.

「지적재조사법」 제20조 제1항에서는 ‘경계 확정으로 지적공부상의 면적이 증감된 경우에는 필지별 면적 증감내역을 기준으로 조정금을 산정하여 징수하거나 지급한다.’고 규정하고 있으며, 동법 제20조 제3항에서는 ‘조정금은 지적소관청이 사업지구를 지정하여 고시하였을 때의 부감법에 따른 개별공시지가를 기준으로 정하거나, 같은 법 제28조에 따른 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액으로 산정한다.’고 규정하고 있다.

동법 시행령(안) 제12조 제1항에서는 개별공시지가를 기준으로 하는 경우, 지적확정조서의 필지별 증감면적에 부감법에 따른 개별공시지가를 곱하여 산정한다. 다만, 개별공시지가가 공시되지 아니한 경우에는 지적소관청이 같은 법에 따라 국토교통부장관이 제공한 토지가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 한다. 또한 감정평가액을 기준으로 하는 경우, 지적확정조서의 필지별 증감면적을 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액으로 산정한다고 규정하고 있다.¹¹⁾

2.3.2. 조정금 산정 방법

국유지의 면적증감이 있는 경우 국가기관 상호간을 제외한 지적공부상의 면적이 증감된 경우에는 청산을 하도록 규정하고 있다. 조정금의 산정은 필지별 증감내역을 기준으로 산정하되, 실시계

10) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」(제2조 26호)에 의한 경계라 함은 민법이나 형법에서 정의하는 경계와 달리 필지별로 경계점들을 직선으로 연결하여 지적공부에 등록한 선을 의미하며, 경계점이란 필지를 구획하는 선의 끝극점으로서 지적도나 임야도에 도해 형태로 등록하거나 경계점좌표등록부에 좌표 형태로 등록하는 점을 의미한다.

11) 유선중(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.183.

획이 확정된 시점의 부감법에 의한 개별공시지가를 기준으로 조정금을 산정하도록 규정하고 있으며, 공시기준일부터 실시계획이 확정된 시점까지의 사업지구 인근토지의 지가변동률, 생산자물가 상승률, 가격시점까지 당해 필지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 산정하고, 지적소관청은 위 조정금을 산정하고자 할 때에는 미리 조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

「지적재조사법」 제20조 제3항과 동법시행령(안) 제12조 제1항에서는 개별공시지가를 적용하는 경우와 감정평가를 적용하는 경우로 구분하여 산정 기준을 제시하고 있다. 조정금 산정의 기준이 되는 개별공시지가는 국토교통부장관이 결정 고시한 표준지공시지가를 기준으로 시장·군수·구청장 등이 산정한 공시지가로 주로 과세표준 등의 특수한 목적을 위한 것이다.

이와 같이 과세목적으로 산정된 개별공시지가는 시가를 충분히 반영하지 못한 것으로, 이러한 개별공시지가가 과세목적 등 특수한 목적 이외의 용도로 사용될 경우에는 시가를 반영한 적정가격을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 필지별 개별토지의 특성만 반영된 통계적인 방법으로 산정된 개별공시지가로는 조정금 산정이 필요한 증가된 면적분의 토지에 대한 객관적 가치를 반영하지 못하는 한계가 있다.

토지의 감정평가는 공시지가기준법으로 감정평가하며, 공시지가기준법으로 토지를 감정평가할 때 비교표준지는 인근지역에 있는 표준지 중에서

용도지역·이용상황·주위환경 등이 같거나 비슷한 표준지를 선정한다.

시점수정은 비교표준지가 소재하는 시·군·구의 같은 용도지역의 지가변동률로 하고, 공시지가 기준법으로 토지를 감정평가할 때 지역요인 비교는 비교표준지가 있는 지역과 대상토지가 있는 지역 모두 가격시점을 기준으로 하며, 개별요인 비교는 비교표준지의 공시기준일 당시의 개별요인과 대상토지의 가격시점 당시의 개별요인을 기준으로 하고 그 밖의 사항을 종합적으로 참작하여 평가하도록 규정¹²⁾하고 있다.¹³⁾

2.3.3. 개별공시지가의 적용

개별공시지가는 국토교통부장관이 결정 고시한 표준지공시지가를 기준으로 시장·군수·구청장 등이 산정한 공시지가로 이는 주로 과세표준 등의 특수한 목적을 위한 것이다. 개별공시지가는 시·군·구 공무원에 의해 조사된 개별토지의 특성만을 반영하여 통계적인 방법으로 대량 산정된 가치로써, 다만 일부 필지에 대해서만 감정평가사에 의해 검증받는 구조로, 개별공시가격은 실거래가격의 50% 수준으로 분석¹⁴⁾된 바 있다.

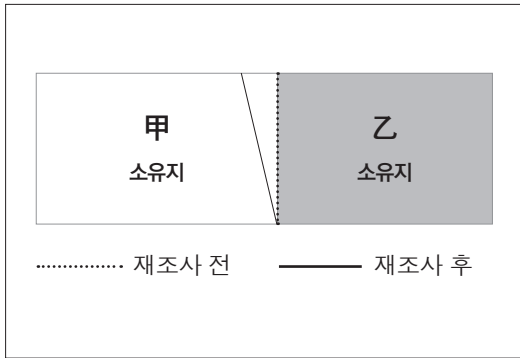
실거래가격을 기준으로 하면 공동주택의 공시가격이 70.5%로 실거래가격과 가장 근접해 있으며, 개별공시지가는 50.7%로 시장가격의 반영비율이 낮아지고 있는 것으로 나타났다.

이러한 개별공시지가를 기준으로 산정된 조정금은 사유재산권의 침해를 초래할 개연성이 있다.

12) 「감정평가에 관한 규칙」(2012), 국토교통부령 전부 개정령(안) 제14조.

13) 유선종(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.184.

14) 홍원철·서순탁(2011), 「부동산 실거래가격을 통한 공시가격의 적정성 분석 : 서울시 강동구를 중심으로」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 21(1), pp.164-165.



[그림 1] 지적재조사에 따른 경계 변경 사례

지적재조사에 따라 면적이 감소하게 되는 소유자(그림 1의 甲)는 시가를 50% 수준인 개별공시지가에 의해 산정된 조정금을 지급받고, 토지를 강제 매도하는 결과가 발생됨으로써 사유재산권에 대한 부당한 침해로 당하게 된다. 이는 상대방(乙)에게 특혜를 보장하는 형국이 된다.

개별공시지가를 기준으로 조정금을 산정할 경우 조정금의 산정절차가 간단하고 이해당사자 간에 조정금에 대한 예측이 가능하고 감정평가수수료 등의 비용이 발생하지 않는 장점이 있지만, 면적이 증가하게 되는 소유자(그림 1의 乙)는 할값의 조정금을 납입하고, 증가된 토지만큼의 부당한 이익을 향유하게 됨으로써 특정인에 대한 특혜를 국가가 보장하는 불합리한 결과가 발생하게 된다.

개별공시지가는 시가와와의 차이가 현저하게 발생하는 경우가 있으므로 지적재조사에 따라 면적이 감소하게 되는 소유자의 경우 시가에 미치지 못하는 조정금을 수령하게 되는 결과를 초래하고, 결과적으로 사유재산권에 대한 부당한 침해가 발생할 수 있다. 면적이 증가되어 조정금을 납부해야

하는 소유자의 경우 시가보다 싼 조정금으로 토지를 매입하게 되므로 부당한 이익을 향유하는 특혜를 받게 된다.¹⁵⁾

2.3.4. 감정평가의 적용

조정금은 지적재조사사업 과정에서 발생하게 되는 국민의 재산권에 대한 가치 증감에 대한 확실 조정기능으로 제3의 기관에 의한 객관적이고 공정한 가치판단에 의해 산정되어야 한다.

부감법 제2조에서 감정평가라 함은 토지 등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액으로 표시하는 것을 말하며, 시장가치¹⁶⁾는 감정평가의 대상이 되는 토지 등이 시장에서 충분한 기간 공개된 후 그 대상물건의 내용에 정통한 당사자 사이에 신중하고 자발적인 거래가 있을 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 대상물건의 가격을 말한다. 객관적 기준에 의한 감정평가에 의해 조정금을 산정·지급·징수할 경우, 토지의 면적이 감소하는 소유자에 대해서는 재산권에 대한 적절한 보호가 이뤄지게 될 것이며, 아울러 면적이 증가하는 소유자에 대한 특혜 문제를 불식시킬 수 있다.

조정금을 감정평가액으로 할 경우 면적이 감소함에 따라 조정금을 수령해야 하는 소유자와 면적 증가에 따라 조정금을 납부해야 하는 소유자간 조정금을 둘러싼 불필요한 분쟁을 줄 일 수 있다. 또한 개별공시지가와 별개로 조정금이 산정되므로 개별공시지가가 없는 토지의 조정금 산정도 가능하게 된다.

15) 유선중(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.187.

16) 「감정평가에 관한 규칙」(2012), 국토교통부령 전부 개정령(안) 제3조.

그러나 지적재조사에 따른 면적의 변동이 필지 별로 크지 않음에도 전체면적에 대한 감정평가를 실시하거나, 대상토지의 면적이 상대적으로 과소한 경우, 조정금보다 감정평가수수료가 더 많은 사례가 발생할 수 있어 이에 대한 대안마련의 필요가 있다.¹⁷⁾

2.3.5. 선행사업지구의 조정금 산정 현황

오산지구는 조정금 산정을 감정평가액으로 산정하기로 합의하여 사업을 추진하였으나 현실 및 합의에 의한 방법으로 경계확정을 하면서 지적공부상 면적과 동일하게, 면적증감없이 확정하여 조정금이 발생하지 않았다. 서랑동 111-2번지와 18-6번지는 면적증가로 각각 3천 3백만원, 5천 8백만원의 징수금이 발생하였다.

금산지구 중 남이·황포지구는 지적공부상 면적으로 확정하여 조정금이 발생하지 않았고, 대상지구는 사업지구 도로를 개설하면서 토지소유자의 합의에 의하여 도로개설에 따른 감보율을 적용하여 면적증감이 발생했지만 조정금을 산정하지 않고 경계를 확정하였다.

현내지구는 토지소유자협의회에서 자유적으로 합의하여 실거래가로 조정금을 지급징수하여 지적소관청에서는 조정금을 산정하지 않았다.

함평지구는 사업지구 지정당시 토지소유자협의회에서 조정금을 개별공시지가로 산정하기로 합의하였다. 총 620필지 중 177필지는 징수하고, 136필지는 조정금을 지급하여 징수금 3천 7백만원이 발생하였다.

〈표 2〉 조정금 사례지구(함평지구) 산정 현황

(단위: 천원)

징수		지급		징수금 징수금
필지수	금액	필지수	금액	
177	145,241	136	108,034	37,207

3. 실증분석

본 연구는 지적선진화 선행사업지구 중 전남 함평지구(함평군 학교리)를 대상으로 분석을 실시하였다. 실증분석은 해당 지역의 토지특성 현황을 분석하여 농촌지역의 일반적 특성을 도출한 뒤, 조정금과 토지특성 간의 회귀분석을 실시하고, 토지특성별 개별공시지가와 감정평가액 기준의 조정금을 추정하였다.

분석에 이용된 자료는 전남 함평군 학교리에서 산정된 조정금 필지 주소 313개 중에서 2013년 개별공시지가 자료가 존재하는 256개를 이용하였고, 감정평가액은 2011년~2013년 함평군 학교리의 감정평가선례 37개를 이용하였다.

분석을 위해 우선 조정금이 산정된 필지 주소를 기준으로 2013년 개별공시지가 자료와 매칭하여 조정금 필지의 토지특성을 확보하였다. 다음으로 2011년에서 2013년 동안 함평군 학교리의 감정평가선례 37필지 자료를 이용하여 감정평가액 기준의 조정금을 추정하였다. 그러나, 학교리의 감정평가선례와 조정금이 산정된 필지의 주소가 매칭되는 경우는 3필지 뿐이었다. 따라서 학교리의 감정평가선례 37필지가 조정금 대상 필지에 속한다는 가정하에 분석을 실시하였다. 조정금 산정필지와

17) 유선종(2012), 「지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22권 1호, p.187.

감정평가선례 필지는 모두 전남 함평군 학교면 학교리 지역이다. 조정금 산정 필지와 감정평가선례 필지는 이질적인 지역이 아니기 때문에 위의 가정하에 감정평가액 기준의 조정금을 추정하는 것은 무리가 아니라고 판단된다.

3.1. 변수선정

3.1.1. 종속변수

본 연구에서는 조정금이 산정되는 필지에 대해 영향을 주는 각각의 토지특성을 파악하고자 하였다. 지적선진화 선행사업 실시를 통해 전라남도 함평군 학교리에 산정된 교부금과 징수금을 포함하는 조정금을 면적으로 나누어 ‘단위면적당조정금’을 종속변수로 선정하였다.

3.1.2. 독립변수

토지특성은 지가형성에 중요하게 작용하는 요인이므로 조정금에 유의한 영향을 미치는 토지특성을 파악하기 위하여 토지특성을 지목, 용도지역, 이용상황, 형상, 도로접면, 고저 등으로 구분하여 독립변수를 선정하였다. 토지의 특성에 관한 독립변수는 더미변수로 처리하여 분석하였다.(<표 3>)

지목은 토지관리의 효율화를 위해 필지별 주된 사용목적 또는 용도에 따라 토지의 종류를 구분 표시하는 것으로 ‘전’은 물을 상시적으로 이용하지 아니하고 곡물·원예작물(과수류 제외)·약초·뽕나무·닥나무·묘목·관상수 등의 식물을 주로 재배하는 토지와 식용을 위하여 죽순을 재배하는 토지이고, ‘답’은 물을 상시적으로 직접 이용하여 벼·

연·미나리·왕골 등의 식물을 주로 재배하는 토지를 말한다. ‘대’는 영구적 건축물 중 주거·사무실·점포와 박물관·극장·미술관 등 문화시설과 이에 접속된 정원 부속시설물의 부지, 도시계획법 등 관계법령에 의한 택지조성공사가 준공된 토지를 말한다.¹⁸⁾ 변수는 ‘전·답’, ‘대’의 경우 1, 그 외는 0으로 설정하였다.

용도지역은 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 않게 도시관리계획으로 결정하는 지역을 말한다. ‘제1종일반주거지역’은 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역을 말하며, ‘제2종일반주거지역’은 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역을 말한다.¹⁹⁾ 용도지역의 변수는 각각 더미를 지정하여 ‘제1종일반주거지역’, ‘제2종일반주거지역’의 경우1, 그 외는 0으로 설정하였다.

토지이용상황에서 ‘단독주택’은 주택용지로서 연립·다세대·아파트 또는 기숙사부지가 아닌 토지, 주택지 안의 소규모점포가 있는 주택(점포주택)용지를 말하며 ‘단독주택’의 경우 1, 그외는 0으로 설정하였다. ‘전’과 ‘답’은 전술한 바와 같고, ‘전기타’는 주변의 토지상황이 전으로서 관공서, 교육시설(학교, 공공도서관, 전시관 등), 종교시설 또는 농협·수협·축협창고 등으로 이용되고 있는 토지를 말한다. 변수는 ‘전’, ‘전기타’, ‘답’인 경우를 1, 그 외는 0으로 설정하였다.

18) 한국토지정보시스템 (<http://klis.seoul.go.kr/>).
19) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조.

토지형상에서 ‘사다리’는 사다리꼴(변형사다리형을 포함)모양의 토지를 말하고, ‘자루형’은 출입구가 자루처럼 좁게 생긴 토지이다. ‘삼각형’은 삼각형의 토지로 그 한 면이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지이고, ‘역삼각’은 삼각형(역사다리형을 포함)의 토지로 꼭지점 부분이 도로에 접하거나 도로를 향하고 있는 토지를 말한다. ‘부정형’은 다각형 또는 부정형의 토지를 말한다. 변수는 ‘사다리형’, ‘자루형’, ‘삼각형’, ‘역삼각형’, ‘부정형’일 때 1, 그 외를 0으로 설정하였다.

토지의 도로조건에서 ‘소로한면’은 폭8m이상 12m미만의 도로에 한 면이 접하고 있는 토지이고, ‘소로각지’는 소로에 두 면 이상이 접하거나 소로에 한 면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 ‘세로(가)’에 한 면 이상 접하고 있는 토지를 말한다. ‘세로(가)’는 자동차 통행이 가능한 폭 8m미만의 도로에 한 면이 접하고 있는 토지, ‘세각(가)’는 자동차 통행이 가능한 세로에 두 면 이상이 접하고 있는 토지를 말한다. ‘세로(불)’은 자동차 통행이 불가능하나 경운기의 통행이 가능한 세로에 한 면이 접하고 있는 토지이고, ‘세각(불)’은 자동차 통행이 불가능하나 경운기의 통행이 가능한 세로에 두 면 이상 접하고 있는 토지²⁰⁾이다. 변수는 자동차 통행이 가능한 ‘세로(가)’와 ‘세각(가)’, 자동차 통행이 불가능한 ‘세로(불)’, ‘세각(불)’, ‘소로한면’과 ‘소로각지’의 경우 1, 그 외를 0으로 구성하였다.

토지의 ‘고저’는 간선도로를 기준으로 판단하되 간선도로가 주위의 지형지세를 보다 현저히 높거나 낮아 간선도로를 기준으로 하는 것이 부적절한 경우

나 간선도로가 원거리에 있어 고저비교가 적절하지 않는 경우에는 주위의 지형지세를 기준으로 조사한 것을 말한다. 변수는 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높은 지대의 토지이거나 경사도가 있는 고지, 경사 토지를 1, 그 외를 0으로 설정하였다.

‘저축정도’는 지적도면에 의거하여 개략적으로 면적을 산정하여 백분율로 기재된 것을 말한다. ‘조정금주체’ 변수는 국가가 개인에 교부한 조정금인 ‘교부금’을 1, 개인으로부터 징수한 조정금인 ‘징수금’을 0으로 설정하였다. ‘면적증감’은 지적불부합지 정리, 맹지해소 및 토지정형화 등을 통하여 지적재조사 전·후 면적이 변화한 경우, 그 증감된 면적규모를 말한다.

〈표 3〉 변수의 정의

구분	변수명	단위	변수설명
종속변수	단위면적당조정금	원	산정된 조정금 / 면적
독립변수	지목	전·답	더미 전,답=1, 그 외=0
		대	더미 대=1, 그 외=0
	용도지역	1중주거	더미 1중주거=1, 그 외=0
		2중주거	더미 2중주거=1, 그 외=0
	이용상황	단독주택	더미 단독주택=1, 그 외=0
		전	더미 전,전기타,답=1, 그 외=0
	형상	사다리	더미 사다리,자루형=1, 그 외=0
		삼각형	더미 삼각형,역삼각=1, 그 외=0
		부정형	더미 부정형=1, 그 외=0
	도로접면	가	더미 세로가,세각가=1, 그 외=0
		불	더미 세로불, 세각불=1, 그 외=0
		소로	더미 소로한면, 소로각지=1, 그 외=0
	고저	경사	더미 경사=1, 그 외=0
저축정도	%		
조정금주체	더미	교부금=1, 징수금=0	
면적증감	㎡	지적재조사 전후의 면적증감	

20) 국토교통부(1997), 표준지 공시지가 조사 평가 업무요령.

3.2. 토지특성 구분 및 토지특성별 기초통계 분석

3.2.1. 토지특성 구분

학교리 조정금 산정필지의 토지특성 현황을 알아보기 위해 분석대상 256필지를 개별공시지가 자료를 이용하여 토지특성을 빈도분석 하였다. 토지특성은 지목, 용도지역, 이용상황, 형상, 도로접면조건, 경사로 연속형 변수인 저층정도를 제외한 6가지 특성에 대한 빈도분석 결과(〈표 4〉)를 이용하였다.

토지특성별 빈도에 기초하여 해당지역을 대표할 수 있는 특성들을 기준으로 재분류한 결과 지목이 ‘전·답’인 경우는 83필지(32.4%)이며, 지목이 ‘대’인 경우는 166필지(64.8%)로 나타났다. 용도지역이 제1종일반주거지역인 경우는 172필지(67.2%)이고, 제2종일반주거지역은 59필지(23.0%)로 나타났다.

이용상황이 ‘단독주택’인 경우는 170필지(66.4%)이며, ‘전’, ‘전기타’, ‘답’인 경우는 67필지(26.2%)이었다.

형상이 ‘사다리’ 또는 ‘자루형’인 경우는 128필지(50%)이며, ‘부정형’인 경우는 71필지(27.7%)이고, ‘삼각형’ 또는 ‘역삼각’인 경우는 23필지(9%)에 불과하였다. 도로조건에서 접면도로가 자동차 통행이 가능한 ‘세로(가)’, ‘세각(가)’인 경우는 118필지(46.1%)이고, 자동차 통행이 불가능한 ‘세로(불)’, ‘세각(불)’인 경우는 25필지(9.8%)에 불과하였다. ‘소로한면’, ‘소로각지’인 필지는 73필지(28.5%)로 나타났다.

학교리 지역의 토지특성을 구분한 결과 해당지역은 주로 저층의 주거용 토지 및 농업용 토지로 이용되고 있으며, 토지 모양이 일정하지 않은 부정

형 및 자동차 통행이 불가능한 토지가 많음을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 토지특성 빈도분석

변수		구분	빈도	비율(%)
지목	전·답	전·답	83	32.4
		그 외	173	67.6
	대	대	166	64.8
		그 외	90	35.2
용도 지역	1종 주거	1종주거	172	67.2
		그 외	84	32.8
	2종 주거	2종주거	59	23.0
		그 외	197	77.0
이용 상황	단독 주택	단독주택	170	66.4
		그 외	86	33.6
	전	전, 전기타, 답	67	26.2
		그 외	189	73.8
형상	사다리	사다리, 자루형	128	50.0
		그 외	128	50.0
	삼각형	삼각형, 역삼각	23	9.0
		그 외	233	91.0
	부정형	부정형	71	27.7
		그 외	185	72.3
도로 접면	가	세로가, 세각가	118	46.1
		그 외	138	53.9
	불	세로불, 세각불	25	9.8
		그 외	231	90.2
	소로	소로한면, 소로각지	73	28.5
		그 외	183	71.5
경사	경사	216	84.4	
	그 외	40	15.6	
합계			256	100.0

3.2.2. 토지특성별 기초통계량

조정금 대상 필지의 토지특성에 따른 개별공시지가의 기초통계량은 〈표 5〉와 같이 지목이 ‘전·답’인 경우 ‘단위면적당 조정금’은 1,883원이고, ‘대’인 경우 3,037원으로 지목이 ‘대’인 경우 약 1.6배

〈표 5〉 토지특성별 개별공시지가 기초통계량

구분		N	최소값	최대값	평균	표준편차
지목 전답	단위당조정금(원)	83	155.67	12,910.05	1,882.9950	2,158.65282
	조정금(원)	83	25,000	3,501,000	809,626.51	690,625.833
	면적증감(㎡)	83	2.60	287.80	90.5361	72.93762
지목 대	단위당조정금(원)	166	185.46	30,286.62	3,037.4192	3,595.43730
	조정금(원)	166	38,000	5,545,000	816,873.49	840,566.080
	면적증감(㎡)	166	1.40	405.40	53.9831	59.28580
용도 1종	단위당조정금(원)	172	155.67	14,911.24	2,573.4375	2,569.98361
	조정금(원)	172	25,000	5,545,000	822,290.70	841,789.320
	면적증감(㎡)	172	1.40	405.40	70.7186	70.53454
용도 2종	단위당조정금(원)	59	166.85	30,286.62	3,477.1165	4,832.43166
	조정금(원)	59	38,000	3,501,000	793,796.61	687,676.267
	면적증감(㎡)	59	2.20	248.30	41.0746	42.05129
이용 단독	단위당조정금(원)	170	185.46	30,286.62	3,006.5862	3,576.05754
	조정금(원)	170	25,000	5,545,000	837,982.35	860,367.566
	면적증감(㎡)	170	2.20	405.40	57.3224	61.42864
이용 전	단위당조정금(원)	67	155.67	12,910.05	1,839.9976	2,188.43585
	조정금(원)	67	80,000	2,492,000	849,194.03	638,156.892
	면적증감(㎡)	67	9.70	287.80	100.8149	73.58661
형상 사다리	단위당조정금(원)	128	155.67	20,238.10	2,280.1004	2,722.26756
	조정금(원)	128	25,000	5,545,000	796,640.63	792,916.631
	면적증감(㎡)	128	1.40	405.40	73.3758	73.36241
형상 삼각형	단위당조정금(원)	23	185.46	30,286.62	4,300.8392	6,146.69157
	조정금(원)	23	38,000	3,501,000	945,347.83	938,217.295
	면적증감(㎡)	23	2.90	248.30	67.3870	68.61478
형상 부정형	단위당조정금(원)	71	11.88	14,911.24	2,412.7198	2,475.09189
	조정금(원)	71	90,000	4,439,000	807,859.15	753,184.218
	면적증감(㎡)	71	4.70	461.20	76.0718	84.43095
접면 가	단위당조정금(원)	118	185.46	30,286.62	2,728.0322	3,488.00255
	조정금(원)	118	38,000	4,439,000	771,627.12	706,096.441
	면적증감(㎡)	118	2.20	403.60	59.6008	60.81330
접면 불	단위당조정금(원)	25	155.67	12,910.05	2,098.6303	3,211.74809
	조정금(원)	25	25,000	3,488,000	696,000.00	795,790.121
	면적증감(㎡)	25	2.60	259.90	69.2360	69.22121
접면 소로	단위당조정금(원)	73	186.12	20,238.10	2,895.0753	2,939.36168
	조정금(원)	73	38,000	4,783,000	887,136.99	851,554.923
	면적증감(㎡)	73	1.40	405.40	66.8644	74.34764
고저 경사	단위당조정금(원)	216	11.88	30,286.62	2,589.9768	3,276.84582
	조정금(원)	216	25,000	4,783,000	773,148.15	706,752.452
	면적증감(㎡)	216	2.60	461.20	70.8963	73.13978
교부금	단위당조정금(원)	114	41.56	30,286.62	2,583.4493	3,570.38668
	조정금(원)	114	93,000	4,439,000	822,543.86	720,270.354
	면적증감(㎡)	114	6.90	461.20	82.7263	84.73184
징수금	단위당조정금(원)	142	11.88	20,238.10	2,645.8179	2,894.87450
	조정금(원)	142	25,000	5,545,000	801,098.59	833,245.388
	면적증감(㎡)	142	1.40	405.40	61.0739	60.91903

더 조정금의 가격이 큰 것을 알 수 있다.

용도지역이 '제1종일반주거지역'과 '제2종일반주거지역'은 '단위면적당 조정금'이 각각 2,573원, 3,477원으로 '제2종일반주거지역'에서 단위면적당 조정금이 보다 높게 책정된 것을 알 수 있다.

이용상황이 '단독주택'인 경우 '단위면적당 조정금'은 3,006원이고, '전'인 경우 1,839원으로 나타났다. 토지형상의 경우 '단위면적당 조정금'은 '사다리'와 '부정형'은 각각 2,280원과 2,412원으로 비슷한 수준이었으나 '삼각형'은 4,300원으로 '사다리'의 약 2배에 해당하는 것을 알 수 있다.

접면도로 조건은 자동차 통행이 가능한 필지의 경우 '단위면적당 조정금'은 2,728원이고, 자동차 통행이 불가능한 필지는 2,098원임을 보여준다. 한편, 조정금 주체에 따라 국가가 개인에게 교부한 '교부금'의 '단위면적당 조정금'은 2,583원이고, 국가가 개인으로부터 징수한 '징수금'은 2,645원으로, 징수금의 경우 단위면적당 조정금이 크게 책정된 것을 알 수 있다. '면적증감'은 지적불부합지 정리, 맹지해소 및 토지정형화 등을 통하여 지적재조사 전·후 면적이 변화한 경우, 그 증감된 면적규모를 말한다.

3.2.3. 회귀분석

필지당 산정된 조정금에 대한 각 토지특성의 영향력을 살펴보기 위하여 '단위면적당 조정금'을 종속변수로 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석은 각 토지특성별로 단순회귀분석을 실시하였고, <표 6>은 그 결과이다. 지목의 '대', 이용상황의 '단독주택', 토지형상의 '삼각형', '면적증감'은 유의수준 1% 내에서, 지목의 '전·답', 용도지역의 '제2종일반

주거지역', 이용상황의 '전', '저축정도'는 유의수준 5% 내에서, 토지형상의 '사다리'는 유의수준 10% 내에서 '단위면적당 조정금'에 영향을 주는 것으로 나타났다.

지목이 '전·답'인 필지는 조정금을 하락시키는 것으로 나타났으며, 지목이 '대'인 필지는 조정금을 증가시키는 것으로 나타났다.

용도지역이 '제2종일반주거지역'인 경우 조정금에 양(+)의 영향을 주었다. 토지이용상황이 '단독주택'인 경우는 조정금에 양(+)의 영향을 주는 것으로 분석되었으나, 토지이용상황이 '전'인 필지는 조정금에 음(-)의 영향을 주는 것으로 분석되었다. 토지형상도 조정금에 영향을 미쳤으며, 형상이 '사다리(자루형 포함)'인 경우 음(-)의 영향을, 형상이 '삼각형(역삼각형 포함)'인 경우 양(+)의 영향을 주었다. 저축정도가 클수록 단위면적당 조정금은 하락하며 면적증감이 클수록 단위면적당 조정금도 증가하는 것으로 나타났다.

3.3. 조정금 산정 기준에 따른 조정금 차이 추정

3.3.1. 개별공시지가와 감정평가액 비율분석

토지특성별 단위면적당 개별공시지가 및 감정평가액의 평균은 <표 7>에서 확인 할 수 있다. 개별공시의 평균가격을 보면, 토지특성에 따라 약간의 차이는 있으나 10,000원대임을 알 수 있다. 감정평가액의 평균가격은 토지특성에 따라 최소 10,000원대부터 40,000원대까지 존재하며, 개별공시지가 대비 감정평가액의 평균은 약 1.46배 정도 큰 것으로 분석되었다. 이는 토지특성별로 개별공시지가와 감정평가 기준의 조정금은 상당한 차이가 존재할 것이라는 결과를 보여주는 것으로 판단된다.

〈표 6〉 단위면적당 조정금에 대한 독립변수 각각의 회귀분석 결과

종속변수 : 단위면적당 조정금	B	표준 오차	베타	t	유의 확률	R2	F	F값 유의확률
(상수)	2970.70	241.18		12.317	.000	.025	6.594	.011
지목전답	-1087.70**	423.57	-.159	-2.568	.011			
(상수)	1844.53	333.29		5.534	.000	.032	8.307	.004
지목대	1192.89***	413.89	.178	2.882	.004			
(상수)	2709.38	350.51		7.730	.000	.000	.101	.751
용도1종주거	-135.94	427.62	-.020	-.318	.751			
(상수)	2360.76	226.44		10.425	.000	.022	5.601	.019
용도2종주거	1116.36**	471.69	.147	2.367	.019			
(상수)	1850.00	341.40		5.419	.000	.029	7.622	.006
이용단독	1156.59***	418.94	.171	2.761	.006			
(상수)	2893.86	231.26		12.513	.000	.021	5.435	.021
이용전	-1053.86**	452.05	-.145	-2.331	.021			
(상수)	2955.99	282.42		10.467	.000	.011	2.864	.092
형상사다리	-675.89*	399.40	-.106	-1.692	.092			
(상수)	2451.93	207.61		11.810	.000	.027	7.12	.008
형상삼각형	1848.91***	692.63	.165	2.669	.008			
(상수)	2696.84	236.05		11.425	.000	.002	.402	.527
형상부정형	-284.12	448.22	-.040	-.634	.527			
(상수)	2524.00	273.38		9.232	.000	.001	.257	.613
접면도로가	204.04	402.67	.032	.507	.613			
(상수)	2674.26	211.11		12.668	.000	.003	.726	.395
접면도로불	-575.63	675.54	-.053	-.852	.395			
(상수)	2507.53	237.17		10.573	.000	.003	.761	.384
접면도로소로	387.54	444.13	.055	.873	.384			
(상수)	2769.61	507.94		5.453	.000	.000	.106	.746
고저경사	-179.63	552.97	-.020	-.325	.746			
(상수)	2645.82	269.63		9.813	.000	.000	.024	.877
조정금주체	-62.37	404.05	-.010	-.154	.877			
(상수)	2827.26	215.97		13.091	.000	.023	6.036	.015
저촉정도	-22.77**	9.27	-.152	-2.457	.015			
(상수)	2058.54	275.01		7.485	.000	.033	8.550	.004
면적증감	7.91***	2.71	.180	2.924	.004			

3.3.2. 개별공시지가와 감정평가액의 조정금 차이 추정

토지특성별로 개별공시지가와 감정평가액 기준의 조정금이 실제적으로 어느 정도 상이한지를 추정해보았다.

추정방법은 다음과 같다. 토지특성에 따른 개별공시지가와 감정평가선례 금액의 평균을 이용하여 조정금 차이를 추정하였다. 또한, 지적재조사사업으로 면적증감에 따라 국가가 개인에게 조정금을 교부한 경우와 국가가 개인에게 조정금을 징수

한 경우의 조정금 차이를 추정하였다.

예를 들어, 개별공시지가 기준의 조정금은 사업 전후 면적차이에 대한 개별공시지가 평균이다.²¹⁾ 감정평가액 기준의 조정금도 동일한 방법으로 산출된다(부록 참고).

분석결과 개별공시지가 기준의 조정금 평균금액과 감정평가액 기준의 조정금 평균금액은 최소 69,586원에서 최대 1,422,053원의 차이가 존재하는 것으로 분석되었다. 한편 조정금이 징수된 경우는 최소 103,746원에서 최대 1,494,024의 차이가 존재하며, 조정금이 교부된 경우는 최소 42,743원에서 최대 1,339,425원의 차이가 존재하는 것으로 분석되었다.

학교리는 주로 저층의 주거용 토지 및 농업용 토지와 형상이 부정형, 자동차 통행이 불가능한 토지로 이용되고 있는 지역으로, 일반적인 농촌지역의 토지이용 패턴도 이와 유사할 것으로 예상된다. 이는 A 농촌지역은 개별공시지가를 기준으로 조정금을 산정하고, B 농촌지역은 감정평가액을 기준으로 조정금을 산정했을 경우, A지역과 B지역에서 형상이 부정형인 토지특성을 갖는 필지에 대해 1,422,053원의 조정금 차이가 발생할 수 있음을 암시한다.

또한, A 농촌지역에서 개별공시지가가 존재하지 않는 공공용지, 토지이동 중에 있는 토지 등을 감정평가에 의하여 조정금이 산정될 경우에도 형상이 부정형인 토지특성을 갖는 필지에 대해 1,422,053원의 조정금 차이가 발생할 수 있다. 즉, 감정평가

액에 의하여 조정금이 산정될 경우, 토지특성이 부정형인 토지는 개별공시지가 기준보다 1,422,053원 수준만큼 조정금이 과대 산정될 수 있다.

한편, 국가가 개인에게 조정금을 교부하는 경우, 개인으로부터 조정금을 징수하는 경우보다 조정금 차이는 더 크게 존재하는 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과는 지적재조사사업의 조정금 산정 시 개별공시지가와 감정평가액 양자의 사용에 대한 합리적 기준을 정하지 않는다면 조정금 교부자, 징수자 간의 형평에 문제를 야기함을 확인해주는 것이라 사료된다.

〈표 7〉 개별공시지가와 감정평가액 비교

(단위: 원)

	개별 공시지가 평균(A)	감정 평가액 평균(B)	B/A
지목전·답	9,826	12,028	1.22
지목대	17,154	30,983	1.81
용도1주	12,940	21,293	1.65
용도2주	22,272	41,200	1.85
이용단독	16,125	19,966	1.24
이용전	8,942	12,286	1.37
형상사다리	14,137	18,067	1.28
형상삼각형	15,360	20,148	1.31
형상부정형	13,873	32,567	2.35
접면가	15,231	27,324	1.79
접면불	10,120	11,125	1.10
접면소로	17,220	24,365	1.41
고저경사	13,481	19,100	1.42
전체	14,416	21,111	1.46

21) 사업후 면적이 증가한 경우: (개별공시지가 평균*면적변화)의 평균 = 개별공시지가 기준의 징수금액.
 사업후 면적이 감소한 경우: (개별공시지가 평균*면적변화)의 평균 = 개별공시지가 기준의 교부금액.
 단, 토지특성별로 산출함.

〈표 8〉 개별공시지가와 감정평가액의 조정금 차이 추정

	전체 조정금 차이(원)	교부시 조정금 차이(원)	징수시 조정금 차이(원)
지목전답	199,369	228,083	153,590
지목대	746,489	707,768	767,924
용도1종	590,724	666,235	530,917
용도2종	777,373	1,002,805	611,753
이용단독	220,166	215,749	223,354
이용전	337,109	381,015	275,980
형상사다리	288,383	367,927	230,298
형상삼각형	322,663	378,539	292,834
형상부정형	1,422,053	1,494,024	1,339,425
접면가	720,743	800,678	643,469
접면불	69,586	103,746	42,743
접면소로	477,715	528,230	448,134
고저경사	398,387	468,119	335,960
전체	473,470	553,877	408,864

4. 결 론

지적재조사사업은 토지의 실제현황과 일치하지 않는 지적공부의 등록사항을 바로잡는 사업으로 지적재조사사업 과정에서 나타나는 사업지구 내 면적증감 필지에 조정금이 발생한다. 지적재조사사업으로 인한 경계확정은 국민의 재산권에 관한 권리와 의무에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 경계확정으로 면적증감이 발생하는 경우에 발생하는 조정금은 공평하게 산정되어야 한다. 이에 따라 본 연구에서는 조정금 산정 필지에 대해 서로 다른 기준을 적용했을 경우, 실제로 그 금액의 차이가 얼마나 발생하는지 분석해 보았다.

농촌지역을 대표하는 토지특성에 따라 개별공시지가와 감정평가액 기준의 조정금 차이를 비교

한 결과 개별공시지가에 비해 감정평가액의 비율은 평균 1.46배 높은 것으로 분석되었다. 이를 금액으로 추정하여 비교 분석한 결과 감정평가액 기준과 개별공시지가 기준의 조정금은 최소 69,586원에서 최대 1,422,053원의 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

한편, 조정금이 징수된 경우는 최소 103,746원에서 최대 1,494,024원의 차이가 존재하며, 조정금이 교부된 경우는 최소 42,743원에서 최대 1,339,425원의 차이가 존재하는 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과를 통해 학교리와 같은 두 농촌지역에서 서로 다른 기준으로 조정금을 산정할 경우, 토지특성에 따라 조정금 수준에 큰 차이가 발생함을 알 수 있다. 또한, 동일지역 내에서도 개별공시지가가 존재하는 토지와 존재하지 않는 토지 사이에 불형평한 조정금이 산정될 수 있음을 암시한다. 즉, 조정금 산정 시 합리적인 기준이 정해지지 않으면 형평성에 문제를 일으켜 국민의 재산권 침해 및 지방정부의 재정에 부정적 영향을 가져올 수 있으며, 원활한 지적재조사사업을 방해하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

본 연구는 전국적 수준의 지적재조사사업의 추진에 앞서 시행된 선행사업지구를 대상으로 개별공시지가와 감정평가액 기준의 조정금 차이를 실증적으로 추정함으로써 향후 본격적인 지적재조사사업의 추진에 앞서 합리적인 조정금 산정기준이 마련되어야 함을 분석하였다는 데 의의가 존재한다.

이러한 분석결과와는 향후 지적재조사사업의 합리적인 조정금 산정의 기준마련을 위한 연구의 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 사료된다.

본 연구의 한계는 감정평가금액과 실거래가격의 수준 차이를 비교하지 못했다는 점, 연구에서 사용된 감정평가금액이 실제 조정금이 산정된 필지에 대한 평가금액이 아니었다는 점이다.

【참고문헌】

- 「감정평가에 관한 규칙」(2012), 국토해양부령 전 부 개정령(안) 제14조.
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」.

- 국토교통부(1997), ‘표준지 공시지가 조사 평가 업무요령’.
- 손세원 외(2011), 「지적재조사사업과 공간정보 기술의 연계방안」, 한국지적정보학회지, 한국지적정보학회, 13(1), pp.69-79.
- 유선종(2012), 「지적재조사의 조정금산정에 관한 연구」, 부동산연구, 한국부동산연구원, 22(1), pp.173-195.

〈부록〉

	개별 공시지가 평균(원)	감정평가액 평균(원)	교부시 개별공시지가 평균(원)	장수시 개별공시지가 평균(원)	교부시 감정평가액 평균(원)	장수시 감정평가액 평균(원)
지목전답	889,646	1,089,015	1,017,777	685,364	1,245,860	838,953
지목대	925,973	1,672,462	877,942	952,562	1,585,710	1,720,486
용도1종	915,117	1,505,841	1,032,094	822,466	1,698,330	1,353,383
용도2종	914,711	1,692,084	1,179,971	719,831	2,182,776	1,331,584
이용단독	924,285	1,144,451	905,741	937,669	1,121,490	1,161,023
이용전	901,443	1,238,552	1,018,851	737,983	1,399,867	1,013,964
형상사다리	1,037,373	1,325,756	1,323,506	828,428	1,691,433	1,058,726
형상삼각형	1,035,110	1,357,774	1,214,362	939,418	1,592,901	1,232,252
형상부정형	1,055,319	2,477,372	1,108,730	994,000	2,602,755	2,333,426
접면가	907,768	1,628,510	1,008,445	810,442	1,809,122	1,453,910
접면불	700,709	770,295	1,044,688	430,404	1,148,434	473,146
접면소로	1,151,329	1,629,044	1,273,075	1,080,038	1,801,304	1,528,173
고저경사	955,803	1,354,190	1,123,102	806,029	1,591,221	1,141,989
전체	1,019,500	1,492,970	1,192,636	880,385	1,746,513	1,289,249