

바람직한 감정평가제도 모형에 관한 연구

노태욱 · 김용민

강남대학교 부동산학과 교수 · 강남대학교 부동산학과 부교수

A study on the desirable real estate appraisers' qualification system

Rho, Tae-Ug · Kim, Yongmin

Professor, Kangnam University · Associate Professor, Kangnam University

Abstract: The public appraiser's system has many problems owing to the legal characteristics of the Public Notice of Values and Appraisal of Lands, Etc. Act. This study overview these problems with respect to the 'desirability' of the appraiser's qualification system. To review whether the existing system is for the people and for the appraisers, we used three criteria; that is, specialty, fairness and autonomy. And then we compared three alternatives with these criteria. Finally we concluded the separation of existing act, the one for the public appraiser's system and the other for the Officially Assessed Land Price system, is desirable for the improvement of the system.

중요어: 감정평가제도, 전문성, 공정성, 자율성

the appraiser's qualification system, specialty, fairness, autonomy

I. 서론

1.1 연구목적

우리나라에 부동산평가전문자격인제도가 도입된 지도 30여 년이 흘렀다. 1972년에 국

토이용관리법이 제정되었고, 이 법에 의해 1973년도에 토지평가사제도가 시행되었다. 이와 함께 1973년 12월 31일에 제정된 감정평가에 관한 법률에 따라 1974년도에 공인감정사가 배출되었다. 이에 따라 부동산평가전문인제도는 두 개의 법률에 터 잡아 자격자를

배출했었다.

당시 건설부에서는 토지평가사에 대한 자격시험을 관리·운영하였고, 재무부에서는 공인감정사에 대한 자격시험을 관리·운영하였다. 그러나 토지평가사와 공인감정사가 지니는 전문성에서 차이가 있는 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 국가기관에서 동질적 자격을 제도적으로 이분하여 운영하는 초유의 사태가 전개되었던 것이다. 이러한 현상은 15년 이상이나 계속되었다.

동질적 전문자격제도가 복수의 국가기관에 의해 그리고 각각 다른 법률에 터 잡아 운영되어 왔다는 것은 매우 희귀한 일이다. 당시에 두 자격의 통합과 조정이 필요하였으나 조정을 하지 않은 상태로 오랜 세월이 흘렀다.

그러다가 1989년도에 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률(이하 지가공시법으로 약칭함)의 제정으로 토지평가사제도와 공인감정사제도는 감정평가사제도로 일원화되었다. 지가공시법이 부동산평가전문인제도의 일원화는 이루었지만 전문가격인의 육성에 관한 법률이라고 말하기는 어렵다. 다른 전문가격인 공인회계사, 세무사, 건축사, 법무사는 독립된 개별법으로 되어 있다는 점에서 비교가 되며, 기타 전문가격에 관한 법률도 마찬가지다. 지가공시법에 따른 감정평가사는 내재적 모순으로 인하여 마치 행정작용을 위한 법속에 부속된 장치처럼 존재해 오고 있다.

오늘날 부동산환경은 급변하고 있다. 부동산을 둘러싸고 있는 시장환경은 물론이고 감정평가시장 역시 변화의 중심에 놓여있다. 변화하고 있는 부동산환경에 능동적으로 부응하고 평가주체의 자율성이 최대로 발휘한다는 측면에서 보면 전문가격제도에 관한 현행법은 시대에 뒤떨어진 것이 아닐 수 없다.

감정평가제도는 정부의 규제와 지도감독에서 벗어나 시장의 경쟁원리에 부응하는 제도로 변할 필요가 있다. 감정평가가 경제에서

차지하는 중요성, 공공성과 사회성의 측면에 비추어 규제나 감독이 강화될 필요한 것은 사실이다. 여기에 대해서는 오히려 규제와 감독이 가능하도록 제도를 변화시킬 필요도 있다. 그러나 감정평가사자격제도와 다른 행정작용이 혼합되어 있는 현행 지가공시법은 변화하는 부동산환경에 능동적으로 부응하는 데에는 미흡한 제도이다.

부동산시장의 환경 변화는 전문가격으로서의 감정평가사에 대한 사회적 수요를 더욱 다양화시킬 것으로 예상되는데 반해 현행 제도는 이에 신축적으로 부응할 수가 없다. 독립법으로 다루어지고 있지 못하여 평가주체의 자율성 보장이 미흡하기 때문이다. 게다가 지가공시법은 이원적 성격으로 인해 감정평가를 둘러싼 환경 변화를 수용하여 업계의 발전을 이루어 나가는 데에 장애요인으로 작용하고 있다. 그 동안 감정평가업무는 강제된 공공성으로 인하여 독립적인 업무영역의 구축에도 제한을 받아왔다. 따라서 변화하는 환경을 수용하는 감정평가제도의 개선이 그 어느 때보다 요구되고 있다.

1.2 연구내용 및 연구방법

일반적으로 제도는 시대상황을 반영한다. 따라서 당해 제도의 적격성은 사회적 인정 여부에 의존한다. 지금까지 우리나라는 자격제도에 대한 비판적 검토가 별로 이루어지지 못했다. 대부분 새로운 사회적 필요에 따라 자격제도가 만들어졌고, 따라서 공급과잉에 따른 경쟁상황이 발생하지 않았기 때문에 외부적 비판은 물론 내부적으로 자격제도의 적격성에 대한 논의가 이루어지지 못했다. 특히 자격제도가 공익적 목적으로 만들어진 경우는 더욱 그러하다.

감정평가사 제도가 대표적인 경우일 것이다. 감정평가사 제도는 도입된 지 10여 년이 훌쩍 넘었으나 공시지가 산정이라는 공적 업

무의 비중이 컸기 때문에 자격제도의 운용에 대한 시비가 거의 없었다. 그러나 최근에 급속한 시장환경의 변화와 공시지가 체계의 존속에 대한 회의로 자격제도의 적격성과 운용에 대한 관심이 그 어느 때보다 높아지고 있다. 게다가 그 동안 적체되어 온 감정평가사의 수가 늘어나면서 내부적 경쟁이 강화되고 있기도 하다.

전문자격제도는 사회적으로 필요하고 또 사회가 요구하는 전문서비스를 제공하는 데에서 그 존재 이유를 찾을 수 있다. 그런데 현행 감정평가사 제도는 본래의 공익적 목적에는 충실하지만 사회가 요구하는 다양화되고 전문화된 서비스를 개발하고 제공하지는 못하고 있다. 감정평가사의 공익적 성격이 상대적으로 강조되면서 내부적으로 민간부문의 사회적 수요를 충족시키는 데에는 한계가 있기 때문이다. 이에 따라 현행법의 개정에 대한 논의들이 지속되고 있다. 다른 전문자격법들과 형평성은 물론이고 내부적 성장을 가로막고 있다는 것이 그 이유이다.

이런 측면에서 이 글에서는 바람직한 전문자격제도의 모형을 제시하고, 이를 기반으로 현행 감정평가사 제도를 비판적으로 검토한 후 기존 제도의 문제점들을 살펴본다. 이어서 현재 통합되어 있는 지가공시제도와 감정평가제도를 분리·운용할 수 있는 독립된 감정평가사법 제정의 필요성을 검토하고 대안을 제시하여 장단점을 논해 본다.

II. 바람직한 감정평가제도의 모형

가장 바람직한 전문자격제도는 여러 기준을 적용하느냐에 따라 다양한 논의가 가능하다. 이 글에서는 이상적인 전문자격제도를 평가하는 기준 가치로 전문성(專門性), 공신력(公信用), 자율성(自律性)을 선택한다. 전문성

은 전문인의 자질을 평가하는 기준이고, 공신력은 전문인에 대한 사회의 인식을 재는 기준이며, 자율성은 부동산환경에 능동적으로 적용할 수 있는 체계의 구축 정도를 가늠해 볼 수 있는 기준이다. 따라서 높은 전문성과 공신력이 유지되는 가운데 평가주체의 자기조정능력이 충분히 발휘될 수 있는 체계일 때 이상적인 부동산감정평가사제도가 될 것이다.

1. 전문성을 향상시키는 제도

1.1 전문성의 의의

감정평가사 제도가 이상적인 부동산전문평가제도가 되기 위해서는 이를 통해 배출되는 평가사들의 전문성을 향상시키는 체계를 갖추고 있어야 한다. 전문인 배출장치는 전문인을 뽑는 체계이다. 따라서 바람직한 장치가 되기 위해서는 당해 체계가 전문인을 선별하는데 뛰어난 거르는 망이 될 수 있어야 한다.

부동산평가전문인은 부동산의 정상가격을 찾아내는데 필요한 식견과 경험, 그리고 사고력을 갖추고 있는 것으로 사회가 인정한 사람이다. 따라서 사회적으로 그러한 전문인을 인정하는 장치를 통해 이상적인가를 평가할 수 있다. 이상적인 장치를 갖추고 이를 합리적으로 운용한다면 유능한 전문인들을 배출하고 유지시킬 수 있을 것이다. 그러나 장치가 잘못되고 운용이 제대로 되지 못한다면 사회적으로 바람직하지 못한 전문인들이 배출될 것이다. 제도와 운용 모두가 합리적이지 못하면 제도 자체의 존립을 유명무실하게 만들 전문성의 저하 문제가 대두된다.

전문성 향상을 위한 장치의 합리성은 두 가지 측면에서 판단할 수 있다. 첫째는 전문가다운 전문가를 뽑는 장치를 가지고 있는가이다. 둘째는 전문활동을 영위하는 전문가들

의 전문성이 지속적으로 유지·향상되도록 유도되는 장치가 있는가이다. 이들을 차례로 살펴본다.

1.2 유능한 전문인을 뽑는 제도

1.2.1 전문인 그룹으로의 진입과 퇴출이 유연한 제도

특정 활동을 수행하는 전문가는 일정한 사항에 대해 필요한 식견을 갖고 있으며, 전문 활동을 수행할 수 있다고 사회가 인정하는 사람이다. 이 경우 사회적 인정장치가 곧 전문인제도임은 앞에서 지적한 바 있다.

일반적으로 특정 전문인의 수는 제도에 의해 제한된다. 따라서 대부분의 경우 전문인으로서의 진입(進入)은 경쟁을 수반한다. 이 경우 전문적 활동의 중요성이나 특정 전문인에 대한 사회·경제적 수요가 전문인으로서의 진입을 조절하는 신호등의 역할을 한다. 특정 시점에 특정 전문인을 얼마나 확보할 것인가는 제도가 전문인의 진입을 조절하는 신호등의 역할을 제대로 하는가에 달려있다. 많이 인원이 필요한 경우에는 좀 더 많이 뽑고, 적게 필요한 경우에는 적은 인원을 뽑으면 된다. 이러한 유연성이 합리적으로 운영되는 제도일수록 이상적인 제도와 가까워질 것이다.

많은 전문자격제도는 대체로 진입에서의 유연성을 유지하려는 경향을 보이고 있다. 때로는 전문인의 진입제한이 당해 전문인 집단에 의하여 좌우되는 경우도 있다. 이 경우에는 불합리한 진입장벽을 높게 쌓을 가능성이 크다. 따라서 당해 전문가 집단이 아니라 객관적인 위치에 있는 제3의 집단이 특정 전문인 집단의 진입을 제한할 수 있게 함으로써 훨씬 높은 진입의 유연성을 확보할 가능성이 높다.

다음은 전문인 집단의 퇴출(退出) 문제이다. 퇴출장치도 유연성이 확보되어야 한다.

특정 전문인이 당해 집단으로부터 배제되는 경로는 대체로 두 가지다. 하나는 자연인으로서의 권리능력을 상실했을 때이다. 또 다른 하나는 결격사유에 해당되어 전문자격이 취소되거나 상실되었을 때이다. 대부분의 전문자격제도는 이와 비슷한 퇴출장치가 있다. 권리능력의 상실로 인한 자연적 퇴출(自然的退出)과 결격사유와 관련되어 전문자격이 상실되는 인위적 퇴출(人爲的退出)이 그것이다.

퇴출에서는 인위적 퇴출장치의 유연성을 확보하는 것이 중요하다. 전문인이 된 이후 시간이 흐르면 전문적 소양은 감퇴된다. 스스로 전문성을 향상시키기 위한 노력을 전혀 하지 않아서 전문성이 크게 감퇴되었다면 전문인 집단에 그 전문인이 계속 남아있는 것은 사회·경제적으로 바람직하지 못하다. 따라서 일정한 기간마다 정기적으로 전문적 소양을 재검증하는 장치가 필요하다. 변화하는 환경에 적절히 적응할 수 있는 최소한의 전문적 소양을 재평가하고, 부적격으로 판정되는 경우에는 전문활동을 정지시키거나, 당해 집단으로부터 퇴출시킴으로써 제도의 유연성을 확보할 수 있다.

특정 전문활동의 경우에는 고정된 전문가 집단이 형성되어 있는 상태에서 객관적 평가장치에 의해 진입과 퇴출이 운영되기도 한다. 이른바 특정 엘리트 전문 직업인이 그것이다. 이 경우 전문인의 진입과 퇴출은 객관적 검증이 가능한 규칙에 의해 자동으로 조정된다. 따라서 전문성에 대한 사회적 신뢰가 깨뜨려지는 경우는 거의 없다.

그러나 대부분의 전문자격제도는 인위적 퇴출장치가 거의 유연하지 못하다. 개별 제도에 따라 결격사유 등의 장치가 활용되고 있으나 전문성을 재평가하는 장치를 갖춘 경우는 극히 드물다.

1.2.2 자질이 높은 전문인을 뽑는 제도

미국의 감정협회(Appraisal Institute)¹⁾에 따르면 감정평가사는 풍부한 지식과 경험, 그리고 정확한 판단력이 요구된다. 지식(知識), 경험(經驗) 그리고 판단력(判斷力)이 전문인의 자질을 판단하는 기준이 된다는 의미이다²⁾.

그러면 먼저 지식을 갖추었는지는 어떻게 헤아릴 수 있을까? 대체로 두 가지 방법이 있다. 하나는 시험(試驗)을 통해 필요한 전문지식을 얼마나 알고 있는가를 측정한다. 필기시험이나 면접시험이 가능하다. 다른 하나는 제도가 인정하는 교육기관에서 특정 교과목을 이수하였는가를 통해 정성적 또는 정량적 평가에 갈음하는 것이다. 일반적으로 시험은 지식의 정량성 평가에 유용하고, 교육은 응용능력의 평가에 유용하다. 미국과 영국은 두 가지 방법을 필수적으로 요구한다. 반면 일본과 우리나라는 시험에만 의존하며, 대만은 교육에 의존한다.

시험이나 교육은 지식의 축적을 재는 잣대로서의 장단점을 동시에 지니고 있다. 시험은 한정된 지식을 많이 기억하고 있는가를 평가하는 객관적 잣대로서의 기능에서 우월하다. 그러나 지식의 응용이나 분석능력은 오랫동안의 교육을 통해 터득될 때 효과가 더 높다. 따라서 양자의 상호보완 기능을 고려하여 시험과 교육을 병용하는 평가제도가 가장 이상적이다.

시험과 교육을 병용하여 전문인을 뽑는 장치가 가장 이상적이지만 제도의 운용 또한 대단히 중요하다. 전문적 소양을 발견해내는 데 시험과목이 얼마나 유용한가를 분석해야 하며, 어느 교육기관에서 어떤 교육을 얼마나 이수해야 하는가의 결정도 매우 중요하다.

1) 감정평가사의 윤리강령에서 인용.

2) Appraisal Institute, *The Appraisal of Real Estate*(10th ed.), Chicago, 1997, p.643. 그 밖의 다른 전문가격에도 전문인의 자질로서 요구되는 면은 대동소이하다.

2. 공신력과 자율성을 향상시키는 제도

2.1 공신력과 자율성의 의의

공신력은 전문인에 대한 사회적 신뢰의 정도이다. 이는 당해 전문가 집단에 대한 사회적 관심과 애정의 원동력이다. 또 앞에서 본 전문성과도 밀접한 관련이 있다. 전문성이 높을수록 공신력 또한 높아질 것이기 때문이다.

그러나 전문성 심화가 높은 공신력을 의미하지는 않는다. 감정평가는 각종 부동산활동과 이해관계가 얽혀있는 경우가 많기 때문이다. 아무리 유능한 전문가라고 하더라도 당해 전문활동을 필요로 하는 이해관계자들로부터 공정성(公正性)에 대해 의심을 받는다면 믿음보다는 불신(不信)의 대상이 된다. 불신이 팽배해지면 자동적으로 공신력은 땅에 떨어진다. 공신력이 상실된 전문인 제도는 발전하기 어렵다.

한편 자율성은 전문평가인의 자기조정능력과 관련된다. 자기조정능력이 유연하며 폭이 넓을수록 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있다. 부동산환경은 항상 변화한다. 지역, 부동산의 유형과 종류에 따라 변화는 천차만별이다. 이와 같은 변화의 속성을 제대로 이해하고 정확한 판단을 내리기 위해서는 전문적 사고(專門的 思考)의 자율성이 최대한 보장되어야 한다.

2.2 공신력을 향상시키는 제도

공신력의 향상에는 전문성의 향상, 공정한 규칙을 중시하는 사회·문화적 풍토, 한 쪽 이해관계자에게 치우치지 않고 업무를 수행할 수 있는 제도 등이 모두 중요하다. 후자는 공신력과도 밀접한 관련이 있다.

한 쪽 이해관계자에게 치우치지 않기 위해

서는 두 가지 측면이 중요하다. 하나는 전문 평가자가 시장가격(市場價格; market value, fair market price)을 찾는 데 있어서 판단을 제약하는 요소가 없도록 제도적으로 보장되어야 한다. 시장가격은 정상가격(正常價格)을 말한다³⁾. 그리고 가장 가능성이 높은 거래가격을 뜻한다. 전문평가자는 대부분 가장 가능성이 높은 거래가격을 발견하는 작업을 행한다. 그런데 어떤 제약으로 인하여 전문평가자가 시장가격 이하 혹은 그 이상으로 평가액을 제시할 확률이 높아진다면 공정한 평가제도가 되지 못할 것이다. 공신력을 떨어뜨리는 결과를 낳는다.

다른 하나는 전문성 이외의 사유가 업무수행량을 결정하는 요소로 작용하는 힘이 최소화되어야 한다는 점이다. 예를 들어, 사적인 이해관계가 공정성을 흐릴 수 있는 장치가 존재한다면 결국 공신력이 떨어지는 제도로 전락될 것이기 때문이다. 따라서 전문성 이외의 사유가 업무활동에 미치는 영향이 극소화될수록 이상적인 제도일 것이다.

2.3 자율성이 합리적으로 보장되는 제도

전문성과 공신력은 자율성과도 밀접한 관련이 있다. 자율성이 합리적으로 보장될수록 전문성과 공신력은 상호보완적 개선효과가 나타나기 때문이다. 합리적 자율성은 당해 집단의 사회적 윤리와도 관련이 있다. 윤리의식이 높은 경우에는 자율성이 최대한으로 보장되어도 부작용이 거의 없다. 전문성과 공신력을

향상시키는 순기능이 커진다. 그러나 윤리의식이 낮은 경우에는 자율성이 보장되는 경우에도 평가에서 판단력의 혼란이 발생하는 빈도가 많아진다.

전문평가활동의 자율성은 두 가지 방향에서 확립된다. 하나는 업무상에서 평가자의 철저한 중립성이 보장되어야 한다. 부동산에 대한 전문평가활동은 대부분 부동산활동의 매개기능(媒介機能)을 한다. 특히, 이해관계자들의 사이에서 행해지는 전문평가활동은 직접적인 매개기능을 한다. 따라서 어느 한 편의 입장에 치우치지 않고 중립적 지위에서 업무를 자율적으로 수행해 나갈 수 있는 제도가 이상적이다. 그리고 평가전문인이 평가를 위하여 가격 형성요인을 분석하고 평가방법을 적용하며, 정상가격을 찾아가는 다른 과정들에서 판단의 폭과 결정의 자유가 넓게 확보될수록 자율성이 보장되는 제도이다.

III. 국내의 사례연구

1. 국내 감정평가사 자격제도

1.1 감정평가제도의 변천

우리나라의 부동산감정평가업무는 은행업무의 한 부분으로 도입되었다. 초기의 감정평가는 1918년 10월에 조선식산은행의 기술과에서 시작하여 각 금융기관에 보급된 이른바 '저당권의 평가방식'의 관점에 따른 채권 확보를 위주로 전개되었는데 각 금융기관마다 다른 기준을 적용하기도 했다. 해방 이후에는 귀속재산 불하의 감정과 법원 집달관에 의한 감정평가 등이 감정평가의 일부를 형성하였다.

경제개발에 따라 공업화가 촉진되고 산업구조가 근대화됨에 따라 재산권의 가치변동이

3) 小野兵太郎 外 1人, 不動産の時價評價, 東洋經濟新報社, 2003, p.66, 부동산평가와 관련된 각종 전문용어들이 부정확하게 사용되는 경우가 많다. 일본의 경우도 그러한 경우들이 종종 나타나지만 미국 쪽은 매우 심하게 나타난다. 정상시가지도 이러한 현상이 흔히 발견되는 대표적인 용어다.

빈번해졌다. 각종 재화의 다양화·대형화와 함께 부동산활동이 크게 증가하였다. 더불어 국토이용의 효율화기 요청되었다. 이에 따라 객관적이고 통일된 감정평가를 필요로 하는 사회적 수요가 늘어났다. 경제성장에 따른 은행의 여신업무도 크게 증가하였다. 이를 뒷받침하는 부동산감정평가가 전문업무로 인식되면서 평가업무를 독립적으로 담당할 한국감정원이 1969년 4월에 설립되었다.

한국감정원은 금융기관의 담보대출과 관련한 감정평가 업무를 전담하기 위해 출범하였다. 그런데 1970년 3월에 재무부가 이 업무를 은행 자체에서도 수행할 수 있도록 하는 감정업무 이원화 조치를 발표하였다. 1972년도에는 국토이용관리법이 제정되었고, 이에 근거하여 1973년도에는 토지평가사제도가 시행되었다. 공기관이 부여하는 부동산평가 전문가 자격제도가 당시 건설부의 주관 아래 운용되기 시작했던 것이다. 물론 토지평가사의 주요 업무 가운데 하나는 기준지가의 조사·평가를 위한 것이었다.

그러자 사실상 공금융권의 여신업무를 보조하기 위해 오랫동안 존재해왔던 은행 자체의 감정평가나 한국감정원의 감정평가활동에도 공기관에 의한 전문가격을 활용할 필요성을 느껴 당시 재무부의 입안에 의해 1973년 말 감정평가에관한법률이 제정되었고 1974년에 동 법률의 시행으로 공인감정사가 배출되었다.

앞에서 말했던 대로 이 두 자격제도는 성질상 부동산평가를 전문적으로 행하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 두 개의 국가기관에서 상호 다른 명칭으로 부여되는 전문가격인들이 15년 동안 공존해 왔던 것이다. 물론 각각의 주요 활동영역에서 차별화는 있었지만 이러한 차별화는 공권력을 통한 작위적인 것이어서 전문성의 차이를 나타내는 것은 아니었다.

1989년도에 제정된 지가공시법은 이들 두 개의 자격제도를 하나로 통합하였다. 현행제

도는 두 개의 국가기관에서 하나의 전문자격제도를 양분하여 운용해왔던 틀을 바꾸기 위한 제정목적상의 특수성이 존재하고 있다. 순수하게 전문자격제도만을 처음으로 개설하는 장치와는 구별된다. 일종의 변칙적 태생이라는 문제점을 안고 있는 것이다.

1.2 현행 자격제도

두 개의 국가기관이 각각 배출하여 운용해왔던 토지평가사제도와 공인감정사제도는 지가공시법의 제정에 따라 감정평가사로 통합되었다.

감정평가사 자격의 취득은 시험 위주이다. 선택형으로 행하는 제1차 시험과 논술형으로 행하는 제2차 시험까지 합격한 후 일정기간 실무수습을 마친 자 또는 일정한 기관에서 5년 이상 감정평가업무에 종사한 자로써 제2차 시험에 합격한 자를 자격취득자로 하고 있다.

1차 시험의 과목은 경제학, 회계학, 민법총칙과 물권법, 부동산 관련 법규, 영어이다. 이 가운데 영어는 최근에 새롭게 추가된 것이다. 2차 시험과목은 감정평가이론, 감정평가실무, 부동산평가 관련 법규의 세 가지이다.

2. 주요 외국의 감정평가제도

영국이나 미국은 민간단체에 의해 감정평가사가 배출되고 있다. 영국은 공익단체의 성격이 강한 왕립측량사협회(RICS)를 비롯하여 몇 개의 단체에서 부여한 전문회원이 부동산평가업을 수행한다. 그러나 미국은 영리단체의 성격이 강한 단체들이 난립하여 전문가격을 부여하고 있다. 평가협회(AI)가 대표적인 단체이다.

영국과 미국의 평가전문인 육성제도는 공통적으로 시험과 교육을 병행시키고 있다. 물론 일정한 경력을 요구하기도 한다. 그러나

경력에 시험에 응시하기 위한 요건일 뿐이다. 미국은 국토가 넓기 때문에 평가업자를 배출하는 영리단체들이 많다. 따라서 수많은 단체들이 배출하는 전문자격인의 명칭 또한 다양하다. 이에 따라 지방정부가 전문자격인의 공신력을 얼마나 인정하느냐를 헤아려 평가활동의 권위를 등급화하기도 한다. 반면 영국은 국토가 넓지 않다. 따라서 전문평가단체의 수가 소수로 한정되어 있다. 그리고 정부기관으로부터 설립의 제한을 받아 운영되어오고 있다.

독일은 통합적인 전문평가자 배출장치를 갖고 있지 않다. 다만 평가활동을 주기적으로 수행해야 할 단체 등에서 관련 전문인을 양성·활용하고 있다. 중개사 등이 중요한 역할을 수행할 경우도 있다. 특히 독일은 실제 부동산거래가격을 조사·공시하여 각종 부동산대책의 준거로 삼는 장치를 갖고 있다. 시장가격은 철저하게 거래가격을 토대로 하여 추산하는 체계를 갖추고 있는 것이다.

일본은 지가공시법을 기초로 한 부동산감정평가에 관한 법률에 의거하여 부동산감정사제도를 두고 있다. 국가기관에 의해 전문자격인이 배출되고 있는데, 자세한 내용은 뒤에서 논의한다.

약간의 변화가 있을 수 있지만 2004년 2월 현재 주요 내용들은 그대로 유지되고 있을 것으로 추정되는 미국·일본·독일·영국의 감정평가제도를 요약하면 <표1>과 같다.

IV. 우리나라 감정평가제도의 문제와 개선방향

1. 감정평가제도의 제 문제

1.1 전문성의 문제

1.1.1 이상적인 제도와 불부합

시험과 교육을 병행하는 것이 가장 유능한 부동산평가전문인을 뽑는 장치이다. 시험은 당해 전문인이 알아야 할 최소한의 필요 지식을 측정한다. 교육은 풍부한 지식을 바탕으로 상황에 따라 요구되는 정확한 판단력을 키우는 과정이다.

우리의 현행 제도는 시험만으로 평가전문인을 선발하는 장치를 갖고 있다. 이것은 정확한 판단력을 요구하는 교육이라는 요소를 갖추지 않고 있는 것이어서 이상적인 제도와 부합하지 못한다.

한편 평가전문인으로서의 진입과 퇴출에서도 경직적이다. 특히 전문성과 관련된 인위적 퇴출장치는 전혀 유연성이 확보하고 있지 않다.

1.1.2 제도운영상의 문제

① 시험과목과 방법

필기시험의 경우 1차와 2차 시험과목 중 1차가 2차에 비해 상대적으로 과다하며, 1차 시험은 객관식이고 2차 시험은 주관식이다. 시험으로만 선발하는 장임에도 2차 시험과목은 3과목에 불과하다. 따라서 보편적인 지식, 폭넓은 응용능력과 판단력을 검증하기에는 매우 미흡한 실정이다. 오히려 숙달된 답안작성 요령, 편중된 지식, 운(運)과 같은 요행에 의해 합격이 좌우될 가능성이 높다.

특히 일부 과목의 경우 출제자의 의도나 작위성에 따라 편중된 문제가 출제되고 있는 것도 문제이다. 게다가 1차 시험의 면제 요건도 파행적으로 운영되고 있다. 관련 지식을 대학에서 이수한 자에 대한 시험 면제는 하지 않으면서, 단지 감정평가업에 종사하였다는 이유로 면제 혜택을 주는 것은 면제요건의 논리에 전혀 맞지 않는다. 지식수준의 면제는

지식에 대한 피교육생이나 연구가에게 해당되는 사항이기 때문이다. 실무상의 경험은 경험 또는 경력의 면제사유일 뿐이다.

② 전문성 향상을 위한 산학협동의 부재

전문성 향상과 평가전문인의 자격갱신이 결부된 장치가 없어서 전문인에 대한 재교육이 미흡하다. 이에 따라 능동적으로 스스로의 전문성을 끊임없이 향상시키려는 분위기가 전혀 형성되고 있지 못하다. 평가업무가 전문성 향상을 위한 노력과 비례적으로 증대되는 체계도 없기 때문에 전문성향상을 위한 동기부여도 마찬가지이다.

한편 산학협동이 능동적으로 구축될 수 있는 제도적 장치도 없다. 일본의 경우 부동산 감정평가가 관련 법률학, 경제학, 회계학과 밀접한 관계를 맺도록 유도되어 있다. 그리고 사법시험합격자나 공인회계사 및 관련 학계 종사자들이 당해 전문인으로 쉽게 진입할 수 있도록 함으로써 산학협동의 능동적인 구축을 간접적으로 도모하고 있는 것과 비교해 보면 우리나라의 산학협동 노력은 제도적으로 전혀 뒷받침되고 있지 못하다.

1.2 공신력과 자율성의 문제

1.2.1 공신력 확보의 미흡

부동산평가전문인이 일반 국민들로부터 신뢰를 받기 위해서는 공신력이 확보되어야 한다. 공신력은 전문성, 공정한 계임을 존중하는 사회·문화적 수준, 공적인 기관으로부터의 인정, 평가결과액에 대한 높은 신뢰 등이 복합적으로 작용하여 형성된다. 현행 제도는 위와 같은 요소들을 확보시키는 장치로서 미흡하다.

공신력에 영향을 미치는 전문성은 앞에서 본 것처럼 상당히 낮은 수준이다. 그리고 감

정평가활동이 공정성에 대해서는 일반 소비자들의 참여문화가 형성되어 있지 못하다. 이에 따라 감정평가전문인과 소비자와의 관계는 매우 수동적이다.

물론 전문가 배출을 위한 시험이 공적으로 관리됨으로써 어느 정도 신뢰성을 확보하는 장치로 작용되고 있을 것으로 추정된다. 중요한 것은 평가결과액에 대한 높은 신뢰도이다. 이는 한마디로 말한다면 부정적이다. 우선 일반인들에게 공시지가가 시가보다 훨씬 낮다는 인식이 일반적으로 팽배해 있다⁴⁾. 특히 도시토지보다 농촌토지의 공시지가가 더 낮게 평가되는 경향을 보인다는 인식이 오랫동안 자리잡아 오고 있는 것이다.

또, 공시지가가 정상가격보다 낮다는 인식에 따라 공시지가를 사례가격으로 삼아 평가한 손실보상평가 등의 결과액도 낮은 수준이라는 인식이 널리 자리잡고 있다. 정상시가를 발견해 줄 전문인이 정상시가보다 낮은 가격을 정상시가로 제시한다고 판단한다면 당해 전문평가에 대한 신뢰성이 떨어질 수밖에 없다.

전문평가액이 정상시가보다 낮게 제시된다고 하는 인식이 오랫동안 사회에 팽배되어온 원인은 크게 두 가지이다. 먼저, 특정 부동산에 대한 감정평가액이 정상시가보다 높은가 혹은 낮은가를 판단하는 시점은 대부분 평가시점 이후이다. 따라서 인플레이가 진행되는 동안에는 평가액이 정상시가보다 낮게 보일 가능성이 많아진다. 반대로 디플레이가 진행되는 동안에는 평가액이 정상시가보다 높게 보일 가능성이 많아질 것이다. 그러나 이러한 착시현상(錯視現象)은 현실적으로 그렇게 큰 영향을 미치지 않는 경우가 대부분이다.

4) 시가, 정상가격, 시장가격 등은 거의 동의어로 사용되는 경우가 많다. 이러한 가격들은 어떠한 경우이건 간에 실거래가격의 관찰을 통하여 발견할 수 있다(小野兵太郎 外 1人, 같은 책, pp.63-9 참조).

또 다른 원인은 평가활동이 공적 행정작용과 유착될 수밖에 없는 상황이 전개되는지의 여부이다. 평가활동이 행정작용에 의해 지배받는 정도가 강하면 강할수록 평가액은 행정활동에 귀속될 수밖에 없다. 이는 공권력의 우월성의 정도, 관련 제도 및 그의 운용으로부터 영향을 받는다.

공권력의 우월성을 가늠해보기 위해 해방 이후 정치권력의 흐름을 짚어보면 우리의 현대사에 있어 정치권력의 이동을 상징하는 사건들은 해방, 6·25전쟁, 4·19 그리고 5·16, 유신, 12·12, 6·29 등과 같은 숫자 또는 특수한 용어로 표현된다. 이와 같은 사건들을 통해서 엿볼 수 있듯이 큰 흐름은 공권력 우월주의가 오랫동안 계속되어 왔음을 알 수 있다. 따라서 평가액이 행정작용에 의해 지배받을 가능성이 높은 환경 속에서 그 활동이 수행되어왔을 것이라는 추론을 할 수 있다. 뿐만 아니라 토지평가사와 공인감정사라는 초유의 이중자격제도가 오랫동안 존재해 왔다. 이것은 부동산전문평가에 대한 행정기관의 집착이 얼마나 강한가를 보여주는 대표적인 사례다.

현행 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률도 그와 같은 집착과 무관하다고 보기는 어려울 것이다. 이러한 결과 전문평가액은 행정의 의도하는 방향에 부응하는 흐름으로 기울어 질 수밖에 없다. 현행제도의 주요 내용은 공시지가다. 이 값은 행정기관이 조사·발표한다. 그런데 이 값이 지니는 효력은 공적 행위 뿐만 아니라 사적행위에도 직접적인 영향을 미칠 수 있도록 제도화되어 있다.

평가액이 낮을수록 공익사업비용이 적게 든다. 따라서 적은 비용으로 공익사업을 수행하고 자한다면 공익사업시행자는 가급적 전문평가액이 낮은 쪽을 선호하게 될 것이다. 우리나라 부동산전문평가액이 정상시가보다 상당히 낮다고 하는 일반 국민들의 인식은 위와 같은 매카니즘과 결부되어 있다. 따라서

전문성이나 사회·문화적인 요소 이외에 제도적 환경이 공신력을 크게 떨어뜨리고 있는 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

1.2.2 자율성 보장의 취약

부동산 전문평가제도가 도입된 지 30여 년이라는 세월이 흘렀다면 평가활동의 자율성도 충분히 보장되어야 한다. 그러나 실제에서는 전문활동이 수행되어 온 연륜에 비례하여 자율성이 성숙·보장되었는가에 대한 평가가 부정적이다. 물론 어느 정도의 자율성이 확보되어야 하는가에 대한 합리적인 기준을 헤아리기는 쉽지 않다. 우리 사회의 윤리수준과도 밀접한 관련을 갖기 때문이다. 다만, 현행 제도를 통해 볼 때 평가전문인의 자율적인 평가활동 보장의 폭은 좁다.

앞에서 살핀 공신력과 관련된 사항이기도 하지만, 평가주체가 각 중 부동산활동의 매개 기능을 수행함에 있어 공정한 위치에 서기가 쉽지 않다. 평가액 결정에 있어 행정작용에 의한 영향을 받는다. 또한 업무량 확보를 위해서는 소비자들과의 관계에 있어 초연(超然)하기도 쉽지 않다.

뿐만 아니라 부동산감정평가규정들을 보면 평가자의 판단의 폭과 결정의 자유를 상당히 제한하는 조항이 적지 않다. 토지평가에서 특히 심하다. 공시지가의 효력으로 법제화 된 내용들을 보면 평가자의 자율적인 판단이나 결정의 폭이 극도로 제한되는 경우가 많다⁵⁾. 각종 평가규칙 등에서 많은 경우 평가규정이 너무 상세하다. 이에 따라 다양한 상황에서 폭 넓게 판단되어야 할 경우마저 제한하는 경우도 있다.

평가활동의 자율성 보장이 매우 취약한 또 다른 사례로서 평가보고서의 사용현황을 들

5) 토지평가기준 뿐만 아니라 공익사업시행을 위한 사업시행자에 의한 협의평가기준들도 이러한 경직성이 더욱 두드러진다.

수 있다. 현재 우리나라에서 개설·등록하여 업무를 수행하고 있는 감정평가업자들은 거의 천편일률적으로 정형식 평가보고서를 사용하고 있다. 30여 년 동안 거의 비슷한 기재항목을 나열해놓고 빈 칸 메꿔가기식 보고서를 작성해오고 있는 것이다. 이러한 사례는 전문가들의 업무활동에 있어 경직성이 매우 깊은 대표적인 사례라 하겠다.

2. 감정평가제도개선의 당위성과 대안

2.1 현행제도문제점 요약

2.1.1 있어야 할 부동산감정평가제도와와의 불부합

바람직한 감정평가제도의 세 가지 기준으로 현행 제도를 평가해 본 결과 상당한 문제점을 안고 있다고 판단되었다. 전문성, 공신력, 자율성의 측면에서 매우 낙후된 제도라 말할 수 있다. 전문성의 확보와 유지 면에서도 부정적이었다. 뿐만 아니라 그러한 제도를 운용해 온 과정도 바람직스럽지 못했다.

공신력도 매우 낮은 편이다. 특히 제도적 환경에 기인하는 문제점이 공신력에 직접적으로 영향을 미치고 있다. 전문평가가 행정작용의 원활한 수행을 위한 수단으로 운용되고 있는 것은 공신력 저하를 가속화시킨다.

자율성 역시 전문평가제도의 경험에 비추어 현저하게 위축되어 있다. 전문제도의 발달은 전문활동이 변화하는 환경에 능동적으로 부응할 수 있는 자기조정능력, 즉 자율성에 의해서도 많은 영향을 받는다. 그런데 현행 제도는 평가활동을 제한하는 영역이 적지 않기 때문에 자율성의 확대가 제도적으로 봉쇄당하고 있는 상황이다.

이와 같이 현행제도는 있어야 할 감정평가제도와는 거리가 먼 낙후된 제도이다.

2.1.2 법적 성격의 혼란

부동산전문평가법제는 성격이 모호하다.지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률은 크게 두 가지 영역에 대한 근거가 되고 있다. 하나는 공시지가이고, 다른 하나는 감정평가업이다. 이 중에서 공시지가는 행정작용의 일환으로 형성되었다. 국토행정의 원활한 수행을 위한 기초요소인 것이다. 법적 성격이 행정계획과 행정행위 주 어디에 속하느냐와는 상관없이 공권력에 의존하여 형성된 산물이라는 점은 분명하다⁶⁾. 이런 측면에서 공시지가는 공법과 사법의 작용 중 공법적 성격을 갖는다.

그러나 감정평가업은 서로 다르다. 감정평가업자는 상인이므로 표준지 공시지가 산정을 위한 경우를 제외한 대부분의 감정평가업무는 상행위로서의 성격을 지닌다. 이러한 측면에서 감정평가활동은 공법과 사법의 작용 중 사법적 성격을 갖는다.

따라서 현행 제도는 행정작용과 사법행위라고 하는 상반된 성격의 행위를 인위적으로 묶어놓은 셈이다. 이러한 법적 성격의 혼란은 법의 목적론적 해석에 있어서도 마찬가지로 혼란을 야기할 가능성이 높다.

2.2 제도개선을 위한 변화의 모색

현행 제도는 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 따라서 제도개선을 위한 변화를 강구해야 하는 명제가 성립한다. 어떤 형태이건 현행 제도를 그대로 존치한다는 것은 바람직하

6) 공시지가 또는 개별공시지가의 성격을 어떻게 보는가에 대해 견해가 여러 가지로 갈린다. 행정상 사실행위, 행정지도, 구속 또는 비구속적 계획, 행정행위 등의 견해들이 대립된다. 이러한 대립과는 관계없이 행정작용의 하나로 보는 데는 의심이 없다.

지 못하다.

제도를 개선하기 위한 방법은 형식상 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 현행법을 개정하는 방법, 분리형 개별법을 제정하는 방법, 독립된 개별법을 제정하는 방법 등이 그것이다.

현행법을 개정하는 방법은 필요한 몇 가지의 조문을 개정함으로써 이상적인 제도개선을 추구하는 것이다. 분리형 개별법은 전문평가 자격제도의 근거는 현행법에 두면서 전문적 평가활동은 새로 제정하는 개별법에 수용하는 방법이다. 독립된 개별법은 전문자격제도의 근거와 활동기준을 별개의 제정법으로 담아내는 것이다.

현행제도의 문제점을 개선하기 위해서 어떠한 변화방법이 가장 합리적인 것일까를 각각 살펴보면 다음과 같다.

먼저 현행법의 개정은 전문성 개선에 큰 장애를 발생시키는 않을 것으로 추정된다. 그러나 편중된 사회적 시선이 형성될 수 있기 때문에 공신력 제고에는 한계가 있을 것이다. 자율성의 보장에서도 어느 정도 제약이 존재할 것으로 예상된다. 이 방법은 법적 성격의 혼란이 치유되지 못한다는 것이 가장 결정적인 문제점이다. 전체적으로 공권력작용과 개인적 사법행위가 혼재하고 있는 상황을 몇 개의 조문 개정으로 단일화 하기는 어렵다.

분리형 개별법은 현행법의 개정만으로는 극복하기 어려운 점을 어느 정도 치유할 수 있는 개선효과가 기대될 수 있다. 편중된 사회적 시선의 형성을 상당히 배제할 수 있어서 공정성을 높일 수 있다. 공신력 향상을 기대할 수 있다는 의미이다. 그리고 개별법으로 제정되기 때문에 민사특별법으로서의 성격이 단순화되고 명확해질 것으로 보인다.

독립형 개별법으로 기대되는 개선효과 역시 분리형 개별법의 경우와 비슷할 것으로 추정된다. 오히려 자율성이나 법의 성격 측면에서는 개선효과와 명료성을 더욱 높일 수 있을 것이다. 그러나 공신력 측면에서 반드시 강점

이 많다고 보기는 힘들다. 오히려 약간의 열세가 형성될 가능성마저 있다.

이상의 논의를 종합하면, 제도개선을 위한 변화의 모색은 분리형 개별법의 제정이나 독립형 개별법의 제정 가운데에서 선택적으로 결정하는 것이 합리적이라고 판단된다. 따라서 제도개선은 이들 두 가지 방법을 예상하여 대안을 검토해보기로 한다.

3. 감정평가제도 개선대안

3.1 합리적인 대안의 선택

분리형 개별법을 제정할 것인가 아니면 독립형 개별법을 제정할 것인가의 선택은 두 대안이 각각 장·단점을 내포하고 있어서 쉽게 한 가지로 결정하기가 어렵다. 분리형 개별법은 공신력 면에서 상대적인 강점을 지닐 수 있으며, 독립형 개별법은 자율성 면에서 상대적인 강점이 있다.

분리형 개별법의 대표적인 사례는 변호사법이다. 변호사의 자격요건을 보면 사실상 변호사법 이외의 법률에 근거하여 일정한 자격을 지닌 자로 되어 있다. 독립형 개별법의 사례들은 많다. 공인회계사법, 세무사법, 건축사법, 법무사법 등이 여기에 해당한다. 이들 법률에는 각각 자격취득의 근거를 직접 정하고 있다. 물론, 이들 법률들은 단순히 관련 전문자격인의 자격과 개업절차를 정하고 있는데 그치고 있다. 따라서 전문활동에 관한 여러 가지 기본적 원리들은 포함하고 있지 않기 때문에 순수한 독립형 개별법인가에 대해서 의문의 여지는 있다.

부동산전문평가 환경이 우리나라와 거의 비슷한 일본의 경우는 상당히 절묘한 장치를 갖고 있다⁷⁾. 형식상으로는 독립형 개별법 형

7) 日下千章 外 1人, 要說不動産に關する行政法規, 學陽書房, 2002, p.455.

태를 지니고 있다. 부동산감정사 시험근거는 '부동산의 감정평가에 관한 법률'에 두고 있다. 그러나 부동산감정평가에 관한 법률의 주요 권한사항은 토지감정위원회(土地鑑定委員會)가 행사하도록 정하고 있다(일본의 지가공시법 제12조). 물론 토지감정위원회는 국토교통성(國土交通省)에 둔다.

일본의 사례는 형식적으로 독립형 개별법 형태를 지니고 있지만 사실상 분리형 개별법인 것이다. 즉, 부동산감정평가에 관한 법률은 지가공시법에 터 잡아 운용되는 방식으로 되어 있음을 알 수 있다.

사실상 분리형 개별법을 갖고 있는 일본의 사례는 우리에게 시사하는 점이 크다. 일본의 경우 공적 지가공시제도를 운영하고 있다. 전문적 평가를 이러한 운영과 밀접하게 해야 할 필요성이 강조되었던 것이다. 우리나라도 공적인 지가공시제도를 운영해오고 있다. 따라서 일본형의 사실상의 분리형 개별법인 동시에 형식상 독립형 개별법을 선택하는 것이 합리적 일 수도 있다.

3.2 대안적 사례의 검토

토지에 대한 환경이 우리와 매우 비슷한 일본의 부동산평가제도를 간단히 살펴봄으로써 제도개선의 시사점을 얻기로 한다.

3.2.1 사례의 개요

일본의 부동산평가에 관한 대표적인 법률은 지가공시법(地價公示法)⁸⁾과 부동산감정평가에 관한 법률(不動産の鑑定評價に関する法律)⁹⁾이다. 이들을 나누어 주요 내용들을 보기

로 한다.

① 지가공시법

이 법은 총 6개의 장(章)인 29개조문과 부칙으로 구성되어 있다. 6개의 장은 총칙, 지가공시의 절차, 공시지가의 효력, 토지감정위원회, 잡칙, 벌칙 순이다. 총칙에는 입법목적(제1조), 토지거래자의 의무(1조의 2)를 두었다. 입법목적에서는 적정한 지가의 형성을 의도하고 있다.

지가공시의 절차는 표준지의 가격결정, 선정, 평가기준, 공시 및 열람 등에 대해 정하고 있다. 토지감정위원회는 국토교통부령으로 정한 도시계획구역 안의 표준지에 대해 매년 1회 정상가격을 판정하여 이를 공시한다(2조). 물론 이 공시지가는 부동산감정사 또는 부동산감정사보가 일정 절차에 따라 구한 값을 심사·조정한 것이다.

토지감정위원회는 국토교통부에 둔다(12조). 위원은 국회의 사전 동의를 얻어 국토교통부장관이 임명한다(12조 1항 및 2항 참조). 특별한 경우에는 임명 후 국회 동의를 얻도록 하였다(같은 2항 및 3항 참조). 위원장은 위원들이 뽑는다. 토지감정위원회는 공시지가의 공시 뿐 아니라 부동산감정사들의 운용에 이르기까지 부동산전문평가에 있어 주요한 결정을 한다(2조 및 12조 참조).

부동산전문평가와 관련된 주요 정책을 심의·결정하는 토지감정위원회는 행정부에 설치되어 있다. 그러나 위원의 임명과 추인에는 반드시 국회의 동의를 얻도록 함으로써 사실상 그의 운용에 입법부의 개입이 이루어지도록 하였다. 결국 정부와 국민 사이의 중립적 지위에 놓이는 성격을 제도적으로 부여함으로써 공시지가의 공정력(公定力)을 확보시키려고 하였다.

표준지의 단위면적당 공시지가는 여러 가지 부동산활동에 있어 지표로 삼도록 하였다.

8) 같은 책, pp. 451-6 및 日本의 2004년 1월 地價公示法 참조.

9) 같은 책, pp. 435-50 및 日本의 2004년 1월 不動産の鑑定評價に関する法律 참조.

부동산감정사 등은 일정구역 토지의 정상가격을 구할 때 기준으로 삼아야 한다(8조). 일정 지역에서 공익사업용지의 취득가격 결정(9조), 수용보상액 산정(10조) 등의 준거로 삼도록 선언하였다. 기타 표준지 선정 및 평가절차, 토지감정위원회의 운영, 정상가격의 제한적인 정의, 감정평가관련자의 의무 등도 정하고 있다.

이 법에 등장하는 주요개념은 공시지가, 토지감정위원회, 부동산감정사라고 할 수 있다.

② 부동산감정평가에 관한 법률

전체 6장, 60개조문과 부칙으로 구성되어 있다. 각 장(章)의 흐름은 총칙, 부동산감정사 및 부동산감정사보, 부동산감정업, 감독, 잡칙, 벌칙 순이다. 부동산감정사와 부동산감정업이 주된 내용임을 알 수 있다. 총칙에는 제정목적(1조), 정의(2조)가 규정되어 있다. 정의에는 부동산감정평가, 부동산감정업, 부동산감정업자에 대해 규정하고 있다. 부동산감정업자란 이 법에 따라 등록한 자를 말한다. 등록할 수 있는 대상은 부동산감정사 및 부동산감정사보이다.

부동산감정사나 부동산감정사보가 되기 위해서는 부동산감정사시험에 합격해야 한다. 이 시험은 필요한 학식과 응용능력을 평가하기 위함이다(3조 전단). 시험은 1차 시험, 2차 시험, 3차 시험으로 구분된다. 3차 시험에 합격해야 부동산감정사 자격을 갖는다(4조3항). 2차 시험에 합격하고 일정한 곳에서 2년 이상 부동산감정평가에 관한 실무에 종사한 자는 부동산감정평가사보가 된다. 물론 1·2·3차 시험은 단계별 시험의 성격을 지니고 있다.

1차 시험은 2차 시험을 치를 만한 일반적 학업능력을 지니고 있는가를 판단하기 위한 것이다. 국어, 수학, 논술력을 시험한다. 전문대학 이상의 학력 소지자, 고등고시 예비시험 합격자, 사법시험이나 공인회계사 1차 시험

합격자 등에게는 1차 시험을 면제한다(6조). 2차 시험은 부동산감정사에게 필요한 전문적 지식을 갖고 있는가를 판정한다. 민법, 부동산관계행정법규, 경제학, 회계학 및 부동산감정평가에 관한 이론에 대하여 테스트한다. 대학에서 법학 또는 경제학이나 회계학을 3년 이상 가르친 조교수급 이상의 자와 관련박사학위소지자에겐 민법이나 경제학 또는 회계학 시험을 면제한다(8조). 또한 고등고시나 사법시험2차, 공인회계사시험 2차 시험에서 관련 과목에 관한 시험을 치르고 이에 합격한 자에게도 해당 과목을 면제한다. 3차 시험은 부동산감정사에게 필요한 높은 전문적 응용능력을 가졌는가를 평가하는데, 부동산감정평가실무를 시험한다. 3차 시험 응시자격은 부동산감정사보로서 일정한 기관에서 1년 이상 실무수습을 받아야 인정된다(9,10조 참조).

시험에 합격하여도 소정의 등록을 해야 부동산감정사보나 부동산감정사가 된다. 물론 등록결격사유(16조)에 해당되면 등록이 안 된다. 부동산감정사보가 3차 시험에 합격하여 부동산감정사등록을 하면 부동산감정사보는 효력을 잃는다(15조 2항). 자격사 등록을 하였더라도 부동산감정업을 영위하려면 부동산감정업자등록을 해야 한다(20조). 이 등록의 유효기간은 5년인데, 갱신절차를 거쳐 연장해나갈 수 있다. 자격사라고 하여도 개업을 위한 등록이 자동으로 되는 건 아니다. 등록거부사유(업자의 결격사유)에 하나라도 해당되면 등록이 거부된다.

부동산감정업자에게는 성실·비밀준수·감정평가서작성 등의 의무가 부여되어 있다. 그리고 감정평가서에는 대상 부동산의 권리, 평가목적이나 조건, 가격시점 및 평가시점, 감정평가액결정의 이유, 의뢰인과의 이해관계 여부 등을 기재해야 한다(시행규칙 35조).

3.2.2 사례의 검토

우리나라의 제도와 비교할 때 일본의 부동산 전문평가제도는 몇 가지 특징을 지니고 있다. 먼저 지가공시법을 토대로 하고 사실상 분리형 개별법으로 부동산 감정평가에 관한 법률을 두고 있다는 점이다. 이렇게 함으로써 법적 성격의 혼란을 배제하였다. 더불어 자율성 면에서 개선된 환경을 지녔다고 볼 수 있다.

공시지가의 평가는 우리의 경우 건설교통부 장관의 책무로 수행되는데, 일본은 토지감정위원회의 심의·결정에 의해 수행된다. 이것은 전문평가액이 누구에 의해 산정되느냐의 문제다. 한 쪽은 행정부다. 그러나 다른 한 쪽은 공사의 중립적 성격을 갖는 기관이다. 공정력 면에서 일본의 경우가 우월한 장치라고 할 수 있다.

전문성과 관련된 전문인 선발방법은 일본의 경우도 시험중심형이다. 다만, 시험의 단계가 좀 더 많이 계층화되어 있다. 비록 시험중심형이지만 교육의 필요성을 중요시하기 위해 시험 또는 과목 면제규정을 상세하게 정하였다. 우리의 과행적인 면제기준과는 달리, 일본은 철저하게 학식습득자에게만 면제의 적용을 하도록 정하고 있다. 특이한 점은 행정고시나 사법시험, 공인회계사자격과 상호 협동적 차

원에서 일부 시험면제대상으로 이들을 포함하고 있는 면이다.

공시지가의 적용에 있어 우리의 경우보다 적용범위가 좁고, 강제적용의무도 적다. 따라서 전문평가인들의 자율성이 상대적으로 폭 넓게 확보되어 있다.

3.3 개선대안

분리형 개별법과 독립형 개별법의 장단점을 최종적으로 저울질하기란 쉽지 않다. 확실한 점은 어떠한 형태의 법으로 제정하더라도 가칭 감정평가사법(鑑定評價士法)이나 부동산평가에 관한 법률(不動産評價에 관한法律)의 명칭을 사용함에 무리가 따르지 않는다고 본다. 다만 수많은 전문자격제도들의 경우 해당 자격인 명칭을 사용하는 경우가 대부분인 점을 고려한다면 감정평가사법 또는 부동산평가사법 등으로 법률의 명칭을 정하는 것이 자연스러울 것 같다.

그리고 우리나라와 같이 경제밀도가 높은 나라에서는 공시지가제도가 토지정책을 수행하기 위한 주요 수단이 될 수밖에 없다는 점을 고려한다면 독립형제정법보다 분리형제정법이 좀 더 합리적인 개선대안이라고 판단된

<표 2> 대안별 비교

평가기준	대안 1	대안 2	대안 3
	현행법 개정	분리형 개별법	독립된 개별법
전문성	□	○	○
공정성	△	◎	△
자율성	△	□	◎
내용	현행법에서 몇 가지 필요한 조문의 개정	전문평가 자격제도의 근거를 현행법에 두되 전문직 평가활동의 새로운 개별법에 수용	전문자격제도의 근거와 활동기준을 별개의 제정법으로 담아내는 것
예		변호사법	공인회계사법, 세무사법, 건축사법, 법무사법

주: ◎ 개선효과가 상당히 좋음; ○ 개선효과가 있음; □ 개선효과가 미약; △ 불리.

다. 이러한 대안을 <표 2>와 같이 요약해 볼 수 있다.

어떠한 형식으로 법을 제정할 것인가의 문제와 더불어 새로 제정되는 법에는 몇 가지 부가적인 개선대책이 필요하다. 먼저 전문자격인의 배출과 관리에 대한 강화가 요구된다. 시험과목이나 출제수준 등에 대한 합리적인 개선도 있어야 한다. 더불어 재교육 및 보수교육을 요건으로 하는 자격갱신장치도 마련해야 할 것이다.

V. 결론

현행 부동산전문평가제도는 여러 가지 문제점들을 안고 있다. 전문성의 부족, 공정력의 저하로 인한 낮은 수준의 공신력, 활동범위의 제약으로 인한 자율성의 위축 등의 문제가 오랫동안 고착되어 왔다. 더불어 현행법은 제정형식의 잘못으로 인하여 법적 성격의 혼란마저 야기하고 있다.

급변하는 부동산환경 속에서 문제점이 큰 현행 제도는 개선이 필요하다. 여태까지의 논의 결과 현행 부동산평가제도는 두 개의 법으로 분리하는 것이 바람직하다는 결론을 얻었다. 현행법은 공시지가 중심으로 정비하여 존치시키고, 부동산평가전문인제도는 새롭게 제정하는 것이 합리적이라고 판단된다.

론 현행법을 단순히 두 개의 법률로 나누는 것만으로는 바람직한 개선효과를 기대할 수 없다. 전문성, 공신력, 자율성을 향상시키기 위한 몇 가지의 개선조치도 함께 강구되어야 한다. 평가의 공정력을 확보하기 위해서는 제 3의 지위에 있는 위원회 또는 기관이 공시지가를 조정할 수 있게 하는 것도 바람직하다.

또한 전문인 자격시험은 시험과목, 운용 면에서 개선이 있어야 할 것이다. 산학협동을

증진시키기 위한 시험면제조항의 활용도 고려할 필요가 있다.

공시지가의 적용은 강제성을 축소하고, 임의성은 확대하도록 개선해야 한다. 또한 평가활동 범위를 너무 제한하거나 그 방법을 인위적으로 강제시키는 규정들은 폐지 또는 개정되어야 할 것이다. 그리고 부동산시장 및 동서비스업의 개방과 더불어 부동산의 정상가격을 추정해냄에 있어 수익성을 관찰하려는 경향이 높아지고 있다. 이러한 추세에 발맞추는 평가기법의 변화와 개발도 필요하다.

윤리규정도 실효성 있게 제정·운용되어야 할 것이며, 각종 부동산정보를 평가실무에 능률적으로 활용할 수 있도록 관련된 체계의 구축도 요구된다.

참고문헌

- 감정평가연구원, 외국의 감정평가제도, 1999.
건설교통부, 공시지가 제도개선에 관한 연구, 2000.
김기완, “부동산투자 수익분석의 필요성,” 감정평가, 제 31호, 1998.
김용창, 부동산부문의 연구개발과 감정평가연구원, 1998.
김용창·이상현, 산업구조 조정과 부동산서비스업 환경의 변화, 감정평가연구원, 1998.
문경희, 외국의 감정평가제도, 국토연구원, 1999.
이상영, “부동산가격 산정방법을 둘러싼 쟁점과 전망,” 국토, 제 203호, 1998.9
안정근, 부동산평가이론, 법문사, 1998.
이창석 외 3인, 부동산감정평가론, 형설출판사, 1997
임재만·정승희, 감정평가에서의 수익방식 적용을 위한 기초조사 연구, 감정평가연

- 구원, 1998.
- 임재만(편역), 부동산 감정평가이론, 감정평가
연구원, 1997.
- 임재만(역), 통일전문평가실무기준, 감정평가
연구원, 1999.
- 최용규·김영학, 부동산 정보론, 청주대학교
출판부, 1998.
- 한국감정원, 토지 가격 형성 요인의 실증적
연구, 1996.
- 한국감정평가협회, 감정평가 및 공시지가제도
의 개선방안에 관한 연구, 1999.
- Appraisal Institute, *The Appraisal of Real
Estate*(10th ed.), Chicago, 1997.
- Charles J. Jacobus, *Real Estate
Principles*(19th ed.), Thomson,
South-Western, 2003.
- 小野兵太郎 外 1人, 不動産の時價評價, 東洋經
濟新報社, 2003.
- 日下千章 外 1人, 要説不動産に關する行政法
規, 學陽書房, 2002.
- 日本 2004年 1月 基準 地價公示法, 不動産の
鑑定評價に關する法律