

감정평가법인규모에 따른 전문자격사의 업무제한에 관한 연구

A Study of How the Organization Scale of Appraisal Firms Restricts the Scope of Professional Appraisers' Work

신 은 정*

Shin, Eun-Jung

유 선 중**

Yoo, Seon-Jong

목 차

- | | |
|----------------|-------------------------|
| I. 서론 | III. 대형감정평가법인제도와 헌법의 합치 |
| II. 대형감정평가법인제도 | 여부 |
| | IV. 결론 |

감정평가제도는 부동산의 정당한 가치를 객관적으로 평가하여 금융 및 신용과 관련된 활동 및 조세, 공공사업의 시행, 국토계획의 수립과 같은 부동산 정책의 입법과 집행의 영역 등 공적, 사적 영역에서 중요한 역할을 하는 제도이다.

감정평가사의 업무는 국가의 정책 수행 및 국민의 재산권 보전에 직·간접적으로 영향을 미치는 공공성·사회성이 매우 강한 영역으로서 고도의 신뢰성·객관성·공정성 확보 방안이 법제도적으로 요구되어져 우리나라에서는 감정평가법인의 대형화를 제도적으로 장려하며 대형법인에게 공시업무의 인센티브를 부여하였다. 그러나 이러한 제도적 지원

투고일 : 2016. 12. 22. / 심사외탁일 : 2017. 1. 16. / 게재확정일 : 2017. 2. 7.

* 주저자, 건국대학교 일반대학원 부동산학과 박사과정

Doctoral Candidate, Department of Real Estate Studies, Graduate School of Konkuk University

** 교신저자, 건국대학교 부동산학과 교수

Professor, Department of Real Estate Studies of Konkuk University

이 전문자격사의 업무를 규모에 따라 제한하여 직업의 자유와 평등권을 침해하였다는 논란을 일으켰다.

이에 본 연구에서는 대형감정평가법인제도의 의미 고찰을 통해 이 제도의 국민의 재산권 보장에서 가지는 중요성과 헌법적 근거 및 자유 제한의 정당성을 살펴보았다. 또한 법인 규모에 따른 업무제한으로 인해 발생하는 침익적 부분의 최소화 방안을 검토하였다.

[주제어] 감정평가사, 대형감정평가법인제도, 전문자격사제도, 기본권의 침해, 헌법의 합치

I. 서론

우리나라는 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률에서 “감정평가란 토지 등의 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액으로 표시하는 것을 말한다.”¹⁾라고 명시하고 있다.

감정평가는 부동산의 정당한 가치를 객관적으로 평가하여 금융 및 신용과 관련된 활동 및 조세, 공공사업의 시행, 국토계획의 수립과 같은 부동산 정책의 입법과 집행의 영역 등에서 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 역할은 국가의 공적 영역에서의 활동²⁾이 나 개인과 기업의 사적 영역³⁾에서의 활동 모두에서 중요하다 할 것이나 감정평가라는 분야의 업무영역이 갖는 특수성으로 인하여 그 공적인 특성이 더 강조된다고 할 수 있다.

감정평가라는 업무영역은 과세 표준이 되는 표준지의 적정가격의 조사·평가 및 개별 공시지가의 검증 등의 업무 뿐 아니라 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 제70조 제1항⁴⁾에 의해서 보상 등의 공공업무⁵⁾도 담당하고 있다. 또한 신뢰성 있는 평가는 금융기관의 담보대출의 건전성 확보라는 영역에서도 중요한 역할을 담당한다.

1) 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 제2조 제2항

2) 보상평가와 국공유 매입·매각의 공적평가 등이 이에 해당한다.

3) 담보평가, 경매·쟁송평가, 개발 부담금 평가, 자문·상담, 일반 거래 등이 이에 해당한다.

4) 제70조(취득하는 토지의 보상) ① 협의나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률(「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말한다)과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다. <개정 2016.1.19.>

5) 과세평가의 기초가 되는 표준지공시지가와 개별공시지가, 표준주택가격공시, 개별주택가격공시, 공동주택가격공시, 비주거용가격공시업무 등이 있다.

다고 할 수 있다.

이처럼 감정평가사의 업무는 국가의 정책 수행 및 국민의 재산권 보전에 직·간접적으로 영향을 미치는 공공성·사회성이 매우 강한 영역으로서 고도의 신뢰성·객관성·공정성 확보 방안이 법제도적으로 요구되어진다.

이를 위하여 2005년 국토교통부는 훈령(제2005-464호,⁶⁾ 제2010-451호⁷⁾인 “부동산가격 조사·평가를 위한 감정평가업자 선정기준”의 개정을 통해 일정규모 이상의 감정평가법인에 대하여 우수감정평가법인 제도를 도입하였고, 2010년 7월 우수감정평가업자를 대형감정평가업자로 변경하여 개정하였으며 대형화를 장려하기 위하여 공시지가 업무 배정에 인센티브를 제공하는 등 감정평가법인의 대형화를 추진하였다.

그러나 이러한 대형감정평가법인제도는 국가공인 전문자격사들의 업무제한⁸⁾이라는 부분을 야기했으며, 법인규모를 위한 제도의 기준이 담보평가 등 사적시장에서 준거로 작용하면서 법인규모 간 불평등을 심화시키는 등 입법 당시 예상하지 못하였던 부작용을 초래하였다.

이에 본 연구에서는 대형감정평가법인제도의 의미 고찰을 통한 헌법적 근거와 자유제한의 정당성을 살펴보고 이에 대한 문제점에 대하여 살펴봄으로써, 이 제도가 국민의 재산권 보장에서 가지는 중요성을 살펴보고 다른 기본권과의 충돌에 대해 고찰하고자 한다. 이를 통하여 법인규모로 인해 발생하는 침익적 부분의 최소화 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 대형감정평가법인제도

1. 감정평가제도

감정평가제도의 근거 법인 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 제1조에서는 “부동산의 적정가격(適正價格) 공시에 관한 기본적인 사항과 부동산 시장·동향의 조사·관리

6) 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률 시행령 제7조 제2항 및 제29조의 규정에 의하여 부동산가격 조사평가업무 등을 의뢰할 수 있는 감정평가업자의 선정기준 <2006.8.24>

7) 부동산가격 조사 및 감정평가를 위한 감정평가업자 선정기준 일부개정고시 <2010.7.2>

8) 대형감정평가법인은 부동산가격공시업무에 참여할 수 있고, 중소형감정평가법인과 개인사무소는 부동산가격공시업무에서 배제되었다.

에 필요한 사항을 규정함으로써 부동산의 적정한 가격형성과 각종 조세·부담금 등의 형평성을 도모하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 하여 감정평가제도 확립을 통한 공정한 감정평가의 도모로 국민의 재산권을 보호하고 국가경제 발전에 기여하는 것이라고 명시하고 있다.

여기서 명시한 국민의 재산권 보호란 헌법상의 권리⁹⁾로 감정평가제도는 국민의 재산권에 대한 공정한 평가를 통해 국민의 재산권 보호라는 헌법상의 이념 구현에 이바지하고 있는 중요한 제도라고 할 것이다. 감정평가를 통하여 국내외 부동산의 가치를 객관적으로 평가함으로써 거래의 지표를 제시하고, 이를 조세부과의 기준으로 이용하며 또한 각종 정책의 자료로써 활용되게 한다. 그리고 무엇보다 각종의 개발 사업에 필요한 토지의 매수보상가액 산정의 기준이 된다. 그런 의미에서 국민의 재산권 보장이라는 헌법상의 요청은 감정평가에 의하여 구체화된다고 할 수 있다.¹⁰⁾

이러한 감정평가제도는 1972년 12월 30일에 제정된 국토이용관리법에 의하여 토지평가사 제도가 도입된 이후 1974년부터 공인감정사에 의한 부동산감정평가가 이루어지게 되었다. 건설부에 의해 1972년 국토이용관리법이 제정되면서 전문적으로 지가를 조사할 목적으로 “토지평가사제도”를 도입하였고, 이듬해인 1973년 재무부의 제안에 의해 감정평가에 관한 법률이 제정되어 주로 금융기관의 담보물건을 전문적으로 평가할 목적으로 “공인감정사제도”를 도입하여 운영되었다.¹¹⁾

당시 토지평가사와 공인감정사가 약간의 차이가 있으나, 사실상 업무가 유사함에도 불구하고 이원화 되어 운영되었기 때문에 평가체계가 다르게 이루어졌다. 때문에 평가 가격이 상이할 뿐 아니라 편차 또한 심하여 평가업무에 대한 공신력 제고와 효율성 제고를 위하여 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률의 제정과 함께 1989년에 자격제도를 일원화하여 감정평가사가 탄생되게 되었다. 그 후 이 법은 2005년 1월 14일 전부 개정되어 법률 제7335호로 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률로 시행¹²⁾되어 오다가 2016년에 부동산 가격공시에 관한 법률과 감정평가 및 감정평가사에 관한 법률로 공포되어 시행되고 있다.

9) 헌법 제23조 제1항 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

10) 김광수, “감정평가제도와 헌법상 재산권 보장”, 토지공법연구 제74집, 한국토지공법학회, 2016, 57쪽 인용.

11) 안정근, 부동산 평가이론, 법문사, 1992, 39쪽 참고.

12) 홍용석, “부동산감정평가의 공정성 제고방안”, 집합건물법학 제3집, 한국집합건물학회, 2009, 26쪽 인용.

2. 대형감정평가법인제도의 연혁

공시업무에 대한 감정평가업자 선정기준은 1989년 8월, 30인 이상의 평가법인이 기준으로 제시되었으며, 당시 37개의 법인 중 참여법인은 36개로 거의 전수가 참여하였고, 참여평가사가 424명으로 전체 평가사의 64%가 참여하였다.

건설교통부는 2000년 5월 16일 지가공시법 시행령 개정을 통해 표준지 조사·평가를 위한 의뢰를 위한 대상 감정평가업자의 조직규모 및 업무실적 등을 고려토록 하는 규정을 마련하여 지가공시 업무위탁 기준 인원수 범위를 50인 이상 구성한 평가법인으로 규제하면서 ‘공시지가 조사·평가를 위한 감정평가업자선정기준’을 마련, 인원을 다수 확보한 평가조직을 대상으로 공시지가 평가업무를 위탁하면서 27개 법인 중 18개의 법인이 참여하였다.

이에 따라 감정평가업계는 2002년 합동사무소를 해체하고 법인으로 전환하였으며, 공시지가 평가업무는 ‘50인 이상’ 대형 법인이 위탁받게 되었고, 감정평가사 수가 이수에 미달하는 중소법인은 공시지가평가 이외의 경매, 보상 등의 평가를 하게 되는 등 공적 영역에서는 법인 규모에 따라 자연히 업무에 차별화가 이루어지게 되었다.

이후 정부는 2005년 12월 29일 건설교통부훈령¹³⁾을 통해 일정규모 이상의 감정평가법인에 대하여 ‘우수감정평가법인’의 지위를 부여하는 제도를 도입하였고, 우수(대형)감정평가법인에 대해서는 표준지 조사·평가 업무 배정 시 인센티브(전체 표준지(주택)의 70%를 우선 배정)를 부여하였다. 2010년 7월 2일 그 명칭을 ‘대형감정평가법인’으로 변경하며 그 근거를 국토해양부고시(제2010-451호)에 마련하였다.

정부는 국토교통부고시 제2016-598호¹⁴⁾에서 소속 감정평가사수 50인 이상의 기준¹⁵⁾과 주·분사무소 요건,¹⁶⁾ 공시업무 인센티브¹⁷⁾ 부여를 통하여 대형감정평가법인제

13) 제2005-464호, 부동산가격 조사·평가를 위한 감정평가업자 선정기준

14) 2016.9.1.

15) 제3조(표준지공시지가 조사·평가의 의뢰) ① 국토교통부장관은.....표준지공시지가 조사·평가를 의뢰하고자 할 때에는...감정평가업자에게 의뢰한다.

1. 표준지공시지가 조사·평가 의뢰일로부터 30일 이전이 되는 날(이하 “선정기준일”이라 한다)을 기준으로 하여 직전 1년간 감정평가 업무실적이 있는 소속 감정평가사 수를 50명 이상 계속 유지한 감정평가업자
2. 별표 1의 주·분사무소별 인원요건 중 주사무소 요건을 충족하는 감정평가업자
3. 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제7조의2에 따른 감사보고서를 매 사업연도 종료 후 3개월 이내에 국토교통부장관에게 제출하는 감정평가업자
4. 주사무소에 감사부서를 독립적으로 설치·운영하고, 같은 감사부서에서 모든 감정평가서의 심사를 수행하는 감정평가업자

16) 제4조(대형감정평가법인) ① 제3조 제1항에 따른 감정평가법인 중에서 다음 각 호를 모두 충족하는 감정평가

도¹⁸⁾19)를 지원하고 있으며 2016년 1월에는 13개의 대형법인이 공시지가 업무에 참여하고 있는 상태다.

〈표 II-1〉 감정평가업자 현황

(단위: 명)

구분			법인 수	평가사 수	비 고
감정 평가 법인	대형법인	100인 이상	13	2,482	공사업무 참여 공사업무 미참여
			1	109	
	중소형법인	50인 이상 100인 미만	3	168	
		30인 이상 50인 미만	3	118	
		20인 이상 30인 미만	-	-	
		10인 이상 20인 미만	8	103	
		10인 미만	21	130	
감정평가 사무소			595	617	
합 계			644	3,727	

자료: 한국감정평가사협회(2016년 5월 기준)

법인(이하 “대형감정평가법인”이라 한다)에게는 표준지공시지가 조사·평가의 업무 배정에 있어 인센티브를 부여할 수 있다.

1. 주·분사무소별로 별표 2에서 정한 최소 주재 감정평가사를 확보하고, 최소 주재 감정평가사의 인원을 두고 있는 분사무소를 7개 이상 설치한 감정평가법인으로서 수도권 이외의 지역에 4개 이상 사무소(수도권 이외의 1개 광역시·도에 2개 이상의 사무소가 설치된 경우에도 1개 사무소로 인정)를 설치하여 전국적인 조직망을 확보한 감정평가법인
2. 별표 2의 최소 주재 감정평가사 요건을 충족하면서 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률 시행령」(이하 “감정평가법 시행령”이라 한다) 제33조에 따른 감정평가 업무경력이 10년 이상인 감정평가사 비율이 주사무소 및 모든 분사무소별로 20% 이상인 감정평가법인

17) 대형감정평가법인 주분사무소 요건

(1) 감정평가업자			(2) 대형감정평가법인		
		주재 감정평가사			최소주재 감정평가사
주사무소		20인 이상	주사무소		40인 이상
분사 무소	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기	7인 이상	분사 무소 7개 이상	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기	12인 이상
	그 외 시·도	5인 이상		울산, 세종, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	8인 이상
				강원, 제주	5인 이상

- 18) 표준지공시지가 조사·평가를 의뢰할 때에는 표준지 등이 소재하는 시·도지역에 사무소를 둔 감정평가업자에게 해당지역의 표준지공시지가 조사·평가를 우선 의뢰할 수 있으며, 감정평가업자의 업무수행능력 및 징계 여부 등을 고려할 수 있다.

- 19) 국토교통부장관은 대형감정평가법인의 업무수행 능력을 평가하고, 그 결과에 따라 표준지공시지가 조사·평가의 업무 배정의 인센티브에 차등을 둘 수 있다.

대형법인과 중소형법인간의 업무 배분 방법과 그 기준은 공시업무 인센티브에서 기술한 바와 같이 부동산가격공시의 영역에서 제시하고 있는 ‘부동산가격 조사·평가를 위한 감정평가업자 세부추천기준’이 있지만, 담보평가 등에 대한 것에 대해 공식적으로 명문화된 업무배분 규정은 없다.

3. 대형감정평가법인제도의 영향

3.1 감정평가시장규모

본 연구에서는 대형감정평가법인제도의 전신인 우수감정평가법인제도를 시행하기 전인 2005년의 시장상황과 시행 후 10년이 지난 2015년의 시장상황을 비교하여 봄으로써 이 제도가 어떠한 영향을 미쳤는지를 고찰해 보고자 하였다.

2015년 기준 한국감정평가사협회에 등록되어 있는 감정평가사는 3,541명(한국감정원 소속 평가사 제외)으로, 이 중 68.1%가 13개의 대형법인(2,410명) 소속이며, 14.2%가 31개의 중소형법인(502명) 소속, 17.7%가 598개(629명)의 개인사무소 소속되어있다.

시장규모는 2005년 약 3천4백3십5억 원 이었던 것이 2015년에는 약 6천3백5십2억 원 정도로 증가하였으며 인당 수수료는 1억7천9백만 원에서 1억7천9백만 원으로 소폭 증가하였다.

〈표 II-2〉 업체별 감정평가사 현황

(단위: 명, 개)

구분	법인		개인사무소	계
	대형	중소형		
감정평가사 수(사무소 수)	2,410(13)	502(31)	629(598)	3,541
전체감정평가사 대비비율	68.1%	14.2%	17.7%	100%

자료: 한국감정평가사협회(2015년)

〈표 II-3〉 감정평가시장 규모현황

(단위: 원, 평가수수료 신고액 기준)

구분	'05년	'15년
시장규모	343,353,244,000	635,159,764,000
1인당 수수료	167,163,000	179,373,000

자료: 한국감정평가사협회(2005, 2015년)

<표 II-4>는 2005년과 2015년 업태별 감정평가업무 실적을 정리한 것이다. 2005년 대비 2015년 말 기준에서는 명목 및 실질 매출에서 격차가 유지되고 있으며 업무실적 비율도 대형법인이 2005년과 2015년을 비교하였을 때 줄어든 것으로 보이나 아래 <표 II-5>의 1인당 수수료를 살펴보면 불균형이 심화된 것을 확인할 수 있다.

〈표 II-4〉 업태별 감정평가업무실적 현황

(단위: 천 원, %)

대형법인		중소형법인		개인사무소		전 체	
2005년	2015년	2005년	2015년	2005년	2015년	2005년	2015년
303,808,582	525,937,684	25,796,263	79,116,174	13,748,399	30,105,906	343,353,244	635,159,764
89%	84%	7%	12%	4%	4%	100%	100%

자료: 한국감정평가사협회(2005년, 2015년)

3.2 감정평가업태별 수수료

2015년 대형법인의 1인당 수수료는 약 2억1천8백만 원, 개인사무소의 1인당 수수료는 약 4천7백8십만 원으로 나타나고 있는데 2005년 대형법인의 1인당 수수료는 약 1억8천2백만 원, 개인사무소의 1인당 수수료는 약 5천8백5십만 원으로 나타났던 것과 비교하여, 대형법인의 1인당 수수료는 2005년 약 1억8천2백만 원에서 2015년 2억1천8백만 원으로 3천6백만 원 증가한 반면 2015년 중소형법인과 개인사무소의 감정평가사 1인당 수수료는 2005년 보다 1천만 원 감소하는 모습을 보였다.

〈표 II-5〉 업태별 1인당 수수료

(단위: 천 원)

대형법인		중소형법인		개인사무소		합 계	
2005년	2015년	2005년	2015년	2005년	2015년	2005년	2015년
182,030	218,231	171,975	157,602	58,504	47,863	167,163	179,373

자료: 한국감정평가사협회(2005년, 2015년)

<표 II-6>은 업태별 시장점유 현황에 관한 내용을 정리한 것이다. 2015년 감정평가 영역별 수수료 수입 규모를 보면 표준지 공시지가 부분에서 대형법인이 99.9%를 수주하는 것으로 나타나고 있으며, 감정평가사협회자료에 따르면 중소형 법인 0.1% 역시 대형

〈표 11-6〉 업체별 시장점유 현황

(단위: 백만 원)

구분	대형법인		중소형법인		개인사무소		합계	
표준지 개별지가	41,369	99.9% 7.9%	27	0.1% 0.0%	-	0.0% 0.0%	41,396	100%
보상	57,119	75.7% 10.9%	15,990	21.2% 20.2%	2,336	3.1% 7.8%	75,445	100%
국공유 매입·매각	26,350	82.8% 5.0%	5,236	16.4% 6.6%	249	0.8% 0.8%	31,835	100%
자산재평가	8,195	85.0% 1.6%	1,319	13.7% 1.7%	122	1.3% 0.4%	9,636	100%
담보	221,372	90.8% 42.1%	22,117	9.1% 28.0%	348	0.1% 1.2%	243,837	100%
경매·쟁송	15,314	32.9% 2.9%	5,692	12.2% 7.2%	25,488	54.8% 84.7%	46,495	100%
개발 부담금	9,083	91.7% 1.7%	725	7.3% 0.9%	96	1.0% 0.3%	9,905	100%
자문·상담	1,365	71.7% 0.3%	534	28.1% 0.7%	4	0.2% 0.0%	1,904	100%
일반 거래 등	145,768	83.4% 27.7%	27,476	15.7% 34.7%	1,462	0.8% 4.9%	174,706	100%
합계	525,938	100%	79,116	100%	30,106	100%	635,160	100%

자료: 한국감정평가사협회(2015년)

* 기타공적평가(표준개별주택·지가변동률, 임대사례)는 한국감정원으로 이관된 업무이므로 분석에서 제외함

법인에서 이직한 감정평가사의 업무이력이 조사된 것이다.

이러한 업무 쏠림 현상은 위에서 언급한 바와 같이 대형감정평가법인제도와 이에 더불어 인센티브제도 때문이다. 공시업무는 직전 1년 소속 감정평가사 50인 이상이면 참여할 수 있다고 되어있으나 실정은 인센티브를 받기위해서 주·분사무소 요건²⁰⁾을 충족하려면 100인 이상의 소속 감정평가사가 필요한 상황이다.

20) 각주 10에 기술.

3.3 감정평가의 업체별 시장점유현황

영역별 시장의 규모는 2,438억 원(38.4%)인 담보평가 비중이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 그 내역을 보면 담보평가 부분에서는 대형법인(90.8%), 중소형법인(9.1%), 개인사무소(0.1%)로 이 영역 역시 대형법인이 많은 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 대형법인 전체 매출에서 차지하는 비중도 담보평가가 42.1%로 첫 번째 수익 기반임을 확인할 수 있다.

이는 대형 감정평가법인이라는 규모의 기준이 업계 전반에 신뢰도 제고라는 의미로 인지되면서 담보평가의뢰기관 등의 업무의뢰 기준으로 준용되면서 벌어진 결과다. 경매·쟁송 부분에서는 대형법인(32.9%), 중소형법인(12.2%), 개인사무소(54.8%)로 개인사무소의 비중이 과반수로 나타나고 있다. 개인사무소의 목적별 수익기반으로 보았을 때, 경매·쟁송 부분(84.7%)이 첫 번째 수익 기반임에도 담보평가나 일반거래 등의 시장영역보다 상대적으로 경매·쟁송 영역의 전체 매출액이 크지 않아 대형감정평가법인 소속의 평가사와 개인사무소의 1인당 수수료의 차이가 큰 것으로 판단 할 수 있다.

3.4 감정평가업자 선정기준

위 표들에서 보는 바와 같이 대형감정평가법인제도 시행 이후 대형법인과 중소형법인 간, 개인 간 업체간의 업무 영역별 불균형이 심화된 상황이다. 이러한 업계의 현황은 부동산가격공시²¹⁾를 위한 업자선정의 기준인 대형감정평가법인제도가 다른 분야에서도 신뢰성 있는 기준으로 작용하면서 야기된 현상이다.

이 제도가 국토교통부 고시를 통해 인정되는 제도인 만큼 감정평가제도를 접하는 일반 국민의 입장과 이 서비스를 필요로 하는 업계의 입장에서는 대형감정평가법인제도가 평가 능력이나 실적이 우수한 법인을 정부차원에서 인증하고 권장하는 제도로 오인할 가능성이 존재하는바 일반 국민 개인의 사적 감정평가 의뢰 시 이러한 인식은 대형법인에 평가의뢰를 집중화 시킬 우려가 있는 것이 사실이다.

국가, 지방자치단체, 공공기관, 공공단체는 사인이 아니다. 감정평가업자를 공정하게 선정하는 것이 원칙임에도 불구하고 공공기관 등이 감정평가업무를 의뢰하는 경우에 감정평가업자 중 감정평가법인에게만 기회를 주는 사례가 많다.²²⁾

21) 부동산 가격공시는 크게 지가의 공시, 주택가격의 공시, 비주거용 부동산가격의 공시로 나눌 수 있다.

아래 <표 II-7>부터 <표 II-10>까지는 공적 영역과 사적영역의 감정평가업자 선정 기준에 관한 사항이다. 내용에서 보는 바와 같이 우수 혹은 대형 감정평가기준이 공사업 무 외의 영역에서도 기준으로 작용하는 것을 확인 할 수 있다. 이를 통하여 공적영역의 규제가 사적영역에서 준용되어 과도한 불평등을 야기하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 II-7> 국토교통부 감정평가업자 선정기준

선정기준의 명칭	내 용
택지개발업무처리지침	제22조 (택지의 공급가격 및 방법) ⑤ 별표3과 별표4에 따라 추천으로 공급하는 택지의 감정가격은 한국감정원과 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 시행령」 제7조 및 제29조에 따라 국토교통부 장관 이 고시한 「부동산가격 조사·평가를 위한 감정평가업자 선정기준」 제3조 제4항 규정을 충족하여 국토교통부장관이 지정한 우수감정평가업자 중 한국감정평가사협회에서 추천하는 감정평가업자가 평가한 가격을 산술평균한 가격으로 한다.
공동주택분양가격의 산정 등에 관한 규칙	제10조(공공택지 외의 택지의 감정평가 절차) ② 시장·군수 또는 구청장(국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사인 사업주체는 해당 기관의 장을 말한다)은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제5조 제2항 및 같은 법 시행령 제7조 제2항에 따라 국토해양부장관이 고시하는 기준을 충족하는 감정평가업자(이하 “감정평가기관”이라 한다) 2인에게 택지가격의 감정평가를 의뢰하여야 한다. <개정 2008.3.14, 2010.3.4>
중앙토지수용위원회 감정평가기관선정 추천에 관한 지침	제6조(선정 추천의 제한) ⑦ 3인 미만의 지사는 감정평가업자 선정 추천 평가의뢰에서 제외한다.

<표 II-8> 지방자치단체 감정평가업자 선정기준

선정기준의 명칭	내 용
경기도 정비사업 감정평가업자 선정기준	2. 감정평가업자 선정 가. 감정평가업자는 경기도 내에 사무소등을 둔 자로부터 신청을 받아 다음 각 항목의 가중치 및 배점 기준을 반영하여 선정한다. 1) 감정평가업자의 수행능력 및 규모(법인(사무소)의 규모, 소속 감정평가사의 수 등에 따라 차별적 배점을 부여)

<표 II-9> 공기업(공사, 공단, 지방공사 등) 감정평가업자 선정기준

선정기준의 명칭	내 용
LH공사 (감정평가업자 선정 및 감정평가 심사 등에 관한 지침)	제5조(선정방법) ② 제1항에 따라 평가업자를 선정하는 경우 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 시행령」 제73조 제1호에 의한 표준지 및 표준주택의 적정가격의 조사·평가가 가능한 평가업자로서 별표의 신청자격 요건을 충족하는 자 중에서 선정하여야 한다.
수자원공사(분양용지 감정평가업자 선정기준 - 경인 아라뱃길사업 물류단지 분양)	국토교통부 선정 대형감정평가법인 중 희망업체에 대해 추천에 의한 순위를 선정하고 그 순위표에 따라 감정평가 의뢰함.

22) 오현식, “감정평가업자 업태별 업무제한의 문제점”, 감정평가학논집 제15권 제1호, 한국감정평가학회, 2016, 73쪽 참고.

철도시설공단(감정평가 업자 선정지침)	제9조(선정기준) ① 감정평가업자의 선정은 제3조 제4호에 정한 집단구성 중 선정희망의사를 표시한 감정평가업자를 대상으로 위원회에서 선정한다.(개정 2009.3.16., 2012.5.31. 2013.5.2., 2014.12.29) ② 감정평가업자의 선정은 다음 각 호에 의한다.(개정 2012.5.31) 1. 평가표의 평점합계의 고득점 순으로 선정한다. 2. 평점합계가 동점일 경우에는 평가표의 평가항목 1, 2, 3 순서의 고득점자 순으로 선정한다. 3. 위원장은 위원회 업무를 총괄하되, 심의에는 참여하지 아니한다. ③ 제2항의 평가표 중 계약평가 항목은 본사 용지부서에서, 비계약평가 항목인 제안서 평가는 선정위원이 감정평가업자선정 평가표(별표 제1호) 및 항목별 평가기준(별표 제1-1호)에 의하여 평가한다.(개정 2012.5.31)
인천국제공항공사 (내부결재 문서)	대형감정평가법인에 감정평가 의뢰하도록 함.
한국시설단자관리공단 (내부결재 문서)	감정평가의 추정액 300억 이상 시 대형감정평가법인에 감정평가 의뢰하도록 함.
SH공사 (내부결재 : 기존주택 매 입 감정평가업체선정)	3. 감정평가 선정방법 감정평가업체 : 한국감정원 외 13개 감정평가법인 ²³⁾

자료 : 중소기업감정평가법인협의회(2016.01.25.), 공공기관의 감정평가업자 선정의 위법성 중 발췌

〈표 II-10〉 주요기관 담보평가 감정평가업자 선정기준

금융기관	협약 조건	대형법인 외 협 약 중소기업인
KB국민은행	소속평가사 제한 없음	1개 중소기업인
NH농협은행	소속평가사 20명 이상	4개 중소기업인
우리은행	소속평가사 30명 이상	4개 중소기업인
신한은행	소속평가사 20명 이상	5개 중소기업인
KEB하나은행	총점 100점 기준으로 항목별 배점이 있음(선정 커트라인은 비공개) 1. 평가사 수 2. 지사개설수 3. 징계여부 4. 평가실적 5. 자본금 등	3개 중소기업인
씨티은행	총점 100점 기준으로 항목별 배점이 있음(대형법인) 1. 평가사 수 30명 미만(1점), 30~50명(2점), 50~80명(3점), 80~100명(4점), 100~150명(5점) 2. 지사개설 수 3. 징계여부 4. 평가실적 5. 자본금 6. EBITDA(세전영업이익) 등	없음
기업은행	총점 100점 기준으로 항목별 배점이 있음(선정 커트라인은 말안해줌) 1. 평가사 수 30명 미만(1점), 30~50명(2점), 50~80명(3점), 80~100명(4점), 100~150명(5점) 2. 지사개설 수 3. 징계여부 4. 평가실적 5. 자본금 등	5개 중소기업인
SC은행	150명 미만 (1점), 150명 이상 (2점), 160명 이상 (3점), 170명 이상(4점) 200명 이상 (5점) 총자산, 매출액, 본지사수, 업력, 개인정보보호제도, 부동산담보감정평가지침 (자체 평가기준)에 따라 법인 협약여부 결정	없음
수협은행	미확인	2개 중소기업인
저축은행	지사 당 평균평가사 수 10명이상 (10점), 7명이상 10명 미만(8점), 5명이상 7명 미만(6점), 2명이상 5명 미만(4점), 2명 미만(2점) ※ 저축은행 감정평가법인 선정기준(총 70점 이상)	
새마을금고	중전 40인 이상, 현 100명 이상	2개 중소기업인
신협	총 감정평가사 수 100인 이상	

자료 : 한국감정평가사협회(2016.8.)

23) 13개 감정평가법인은 대형감정평가법인을 의미함.

3.5 감정평가시장의 갈등

위와 같은 상황에서 2015년 4월 중소기업 ombudsman에 개인·중소형·대형 감정평가법인의 업무영역 개선에 대한 건의²⁴⁾가 접수되었다. 이에 대한 국토부의 답변은 감정평가법인의 대형화는 기존의 제도개선권고에 따른 것으로, 현 기준을 개정할 경우 표준지 공시업무의 효율성과 공정성이 우려되기 때문에 논의가 필요하다고 답하고 있으며 표준지공시지가 평가주체 선정기준에 대한 국토교통부 회신에서도 같은 입장을 견지하고 있다.

그러나 한 중소감정평가법인 협의회에서 권익위원회에 보낸 부동산 가격공시 업무에 대형감정평가법인만 참여하도록 한 규정의 완화에 대한 건의(2014)²⁵⁾에 대한 답변서에서는 사회·경제적 변화와 IT 업무환경의 변화를 반영하여 중소감정평가법인 협의회의 건의내용을 적극 반영하겠다고 하는 다소 모순된 답변을 하였다.

또한 2016년 1월 1일 표준지 공시지가 조사·평가는 공시업무 배정에 관한 한국감정평가사협회 추천기준²⁶⁾에 의해 감정평가업자별 업무배분비율 규정을 두어 감정평가업자와 대형감정평가법인 간 차등(3:7)을 반영한 바 있으나 국토교통부에서는 공시업무와 부대업무를 한국감정평가사협회에서 한국감정원으로 이관하면서, 한국감정원 내규인 감정평가업자선정추천요강²⁷⁾에서는 감정평가업자의 업무배분비율이 실효성이 없고, 위임범위를 넘어선다고 판단하여 이를 삭제하였다.

이에 인센티브를 받기위하여 인수합병과 투자를 단행한 대형감정평가법인들은 반발하고 있는 실정이며 이처럼 대형평가법인제도로 촉발된 업체 간 업무배정의 불평등이 문제가 되고 있다.

24) 중소기업 ombudsman 제2015-0430호 윤지현의 규제·애로 건의 결과회신.

25) 중소형감정평가법인협의회 성명서 14-07-02호 관련 국토교통부의 회신.

26) 한국감정평가사협회, 부동산가격 조사·평가를 위한 감정평가업자 선정·추천지침

27) 한국감정원, 부동산가격조사평가를 위한 감정평가업자 선정 추천 요강, 2012.9.26.

III. 대형감정평가법인제도와 헌법의 합치여부

대형감정평가법인제도는 감정평가법인의 대형화를 통해 감정평가업계의 신뢰도를 향상시키고 공공성을 담보하여 국민의 재산권 보호라는 헌법의 이념 구현을 위한 행정조치였다. 그러나 이러한 행정적 조치로 인하여 국가공인 전문자격사의 업무제한을 야기했으며, 담보평가 등 사적시장에서 제도가 다른 부분의 준거로 작용하면서 입법 당시에는 업무의 제한이 공시업무에 국한된 것이었으나 예상하지 못하였던 부작용을 초래하여 업무전반에 규제로 작용하는 문제가 발생하였다.

이러한 이유로 인센티브요건의 개정과 ‘대형감정평가법인’이라는 명칭을 삭제해 달라는 중소기업 법인 및 개인사무소와 이에 반발하는 대형감정평가법인의 업체 간 갈등이 존재하는 상황이다. 중소기업 법인 및 개인평가사들은 국가에서 부여한 전문자격이 규모에 따라 업무의 제한을 받는 것은 부당하다는 입장이며 국가공인시험을 통과한 이상 업무능력의 차이는 미미하다는 입장이다. 또한 공시업무이외에 보상평가 등의 공적영역에서는 참여제한이 이루어지고 있지 않는다는 점에서 공시업무에 대해 법인규모에 따른 참여자격을 제한하는 것은 설득력이 없다고 주장한다.

그러나 대형법인은 국민의 재산권 보호를 위해 법인 규모의 대형화를 통해 심사기능을 보완하고, 외부감사 등 회계적 투명성을 제고하여 공익성 강화를 도모하였다. 대형법인제도를 도입한지 10년이 경과하는 시점에서 정책의 일관성을 포기할 근거가 부족하다는 입장이다.

이러한 논의에 법적 결정은 한정된 자원 속에서 여러 기본권의 이익을 비교교량하여 어떤 기본권에 우선권을 배분하여 판단할 것인지에 대한 이익형량 결정에 관한 문제인 것이다.²⁸⁾ 구체적인 사안에서 상호 충돌하는 가치들과 규범들(이익들, 목표들, 의무들) 사이를 비교하여 그 중 어느 하나가 해당 사안에서 기타의 대안들보다 더 중요하다고 판단하고 이를 선택하는 실천적 판단을 통상 ‘이익형량’ 또는 ‘가치형량’이라고 부른다.²⁹⁾

28) 이비안, “이익형량의 입장에서 바라본 행정법”, 동아법학 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012, 181,190쪽 참조.

29) 김도균, “법에 있어서의 이익형량”, 서울대학교 법학 제48권, 서울대학교 법학연구소, 2007, 31쪽 인용.

1. 직업선택의 자유의 관점

헌법 제15조는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.”라고 규정함으로써 직업선택의 자유를 보장하고 있는 바, 헌법 제15조가 말하는 직업선택의 자유는 직업수행 내지 행사의 자유까지 포괄하는 “직업”의 자유를 뜻하고, 여기서 “직업”이란 생활의 기본적인 수요를 충족시키기 위한 계속적인 소득활동을 의미하며 그러한 내용의 활동인 한 그 종류나 성질을 묻지 않는다.³⁰⁾ 즉 직업선택의 자유는 직업결정의 자유, 직업수행(행사)의 자유, 직업이탈의 자유³¹⁾ 등을 내용으로 한다.

헌법에서는 국민의 기본권으로 직업의 선택과 선택한 직업 활동의 자유를 보장해 주고 있으나 우리나라는 또한 헌법 37조 제2항³²⁾을 통하여 국가 안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 그 본질적 내용을 침해하지 않는 범위에서 법률로써 제한할 수 있다고 하고 있는데 특히 직업결정의 자유나 전직의 자유에 비하여 직업종사(직업수행)의 자유에 대하여서는 공익을 위하여 상대적으로 더욱 넓은 법률상의 규제가 가능하다고 할 것이다.³³⁾

감정평가사의 업무제한에 관한 헌법재판소의 결정³⁴⁾에서는 “감정평가업자의 감정평가라는 업무의 성질은 동일하다고 하더라도, 그 업무 중에는 공시지가 산정의 기초가 되는 표준지의 적정가격의 조사·평가와 같이 보다 높은 공신력이 요구되는 것과 개인의 의뢰에 의하여 개별 토지의 감정평가를 하는 것과 같이 공신력이 비교적 덜 요구되는 것으로 나눌 수 있고, 또한 같은 종류의 감정평가라 하더라도 감정대상물의 가액에 따라 공신력이 요구되는 정도가 다르다고 할 수 있는바, 위 시행령 제30조 및 제35조가 이와 같이 공신력이 요구되는 정도에 따라 업무의 영역을 나누고, 감정평가업자를 그 법적 존재형태와 구성원의 수에 따라 3종으로 나누어 업무를 분담토록 하는 것은 보다 높은 공신력이 요구되는 감정평가의 업무에 대하여 객관성·공정성·정확성을 보다 확실히

30) 헌법재판소 1993. 5. 13. 선고 92헌마80 결정.

31) 직업의 포기는 직업의 소극적 선택으로 처음부터 직업을 갖지 않는 무직업의 자유는 포기라 볼 수 없다. 강경근, 헌법, 법문사. 2004. 749쪽 참고.

32) 대한민국 헌법 제37조 제2항 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

33) 김응희, “전문자격사 제도의 헌법적 의미와 입법한계” 헌법학연구 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009, 152쪽 참조.

34) 헌법재판소 1996. 8. 29. 선고 94헌마113 결정.

확보하고자 하는 것으로 공공복리를 위한 경우라 할 것이므로 그 입법 목적에 있어서의 정당성은 인정되고, 감정평가사 사무소, 감정평가사 합동사무소 및 감정평가법인에 있어 요구되는 인적 내지 물적 요소의 차이, 설립절차상의 차이, 감정평가 업무의 객관성·공정성·정확성을 확보하기 위한 법적수단에 있어서의 차이 및 감정평가업자의 대형화·조직화·법인화의 유도 등을 종합하여 볼 때 그 방법 또한 적정하며, 감정평가사 사무소와 합동사무소에 소속된 감정평가사는 감정평가법인을 설립함으로써 위와 같은 제한에서 벗어나 감정평가업자로서의 모든 업무에 참여할 수 있는 길이 열려 있으므로 그 제한의 정도는 필요한 최소한의 정도로써 그 목적에 비례하여 과도한 것이라고는 할 수 없을 뿐더러 직업선택의 자유를 형해화(形骸化)할 정도로 그 본질적인 내용을 침해하는 것이라고 볼 수도 없다.”라고 판시하고 있다.

공시지가 및 공시주택가격은 공적목적의 거래와 과세의 기준일 뿐만이 아니라 일반적으로 토지거래의 지표가 되는 등 국민의 재산권에 미치는 영향이 지대하다. 특히 헌법 제23조의 재산권 보장과 제59조의 조세법률주의는 공시지과제도와 밀접한 관계에 있다. 따라서 공시지가의 객관성, 적정성, 그리고 전문성 유지는 헌법상 재산권 보장의 기초를 형성한다고 할 수 있다.³⁵⁾

따라서 공신력이 요구되는 정도에 따라 업무의 영역을 나누고, 감정평가업자를 그 법적 존재형태와 구성원의 수에 따라 업무의 일부를 제한하는 것은 높은 공신력이 요구되는 감정평가의 업무에 대하여 객관성·공정성·정확성을 보다 확실히 확보하여 국민의 재산권이라는 공공복리를 위한 경우라 할 것이므로 그 제한의 정당성이 인정된다고 할 것이다.

2. 국민 평등권의 관점

“감정평가사 15인 또는 7인 이상으로 구성된 감정평가사 합동사무소와 감정평가사 30인 또는 최대한 40인 이상의 감정평가사로 구성되고 법인의 형태를 취한 감정평가법인 사이에는 앞에서 본 바와 같은 업무의 객관성·공정성에 대한 기대가능성에 차이가 있으므로, 이러한 합리적 근거를 바탕으로 한 업무범위에 대한 제한을 들어 자의적인 차별이라고는 할 수 없다.”³⁶⁾고 판시하고 있다.

35) 김광수, 앞의 논문, 54쪽 인용.

36) 헌법재판소 1996. 8. 29. 선고 94헌마113 결정.

헌법 제11조 국민평등에서 말하는 국민의 평등이란 합리적인 즉 이유 있는 차별을 허용하는 상대적 평등을 의미한다. 또한 평등의 원칙은 가장 정의롭고 가장 합목적적인 해결을 입법자에게 요구하는 것이 아니라 입법자의 형성의 자유에 일정한 한계를 긋는 것이다.³⁷⁾

이러한 점들을 살펴보았을 때 공시업무에 대한 수행대상을 업무의 공공성을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하고 대통령령에서 규모에 따라 업무를 제한하는 것이 국민 평등 규정에 불합치하지 않는다.

3. 경제 질서의 기본·경제의 규제·조정 규정의 관점

대한민국 헌법 제119조 제1항에서 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 명시하고 있으나 동법 제2항에서 “경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화”의 이념을 제시함으로써 경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 개인의 기본권을 제한하는 국가행위를 정당화하고 있다.

또한 헌법재판소는 영화법 제26조 등 위헌확인 소송³⁸⁾에서 “헌법 제119조 제2항 규정이 대한민국의 경제 질서가 개인과 기업의 창의를 존중함을 기본으로 하고 있으나, 그것이 자유방임적 시장경제질서를 의미하는 것이 아님은 물론이다.”라고 판시하고 있다. 따라서 정부가 중요공시지가 업무를 공공성 등을 고려하여 규모의 제한을 두어 의뢰한다고 하여도 경제 질서의 기본·경제의 규제·조정 규정에 불합치 한다고 할 수 없다.

4. 신뢰보호의 관점

우리나라 헌법재판소는 신뢰보호의 원칙을 헌법상 법치국가 원리의 파생원칙으로 보고 있다. 국민이 법률적 규율이나 제도가 장래에도 지속할 것이라는 합리적인 신뢰를 바탕으로 이에 적응하여 개인의 법적 지위를 형성해 왔을 때에는 국가로 하여금 그와 같은 국민의 신뢰를 되도록 보호할 것을 요구한다.

따라서 법규나 제도의 존속에 대한 개개인의 신뢰가 그 법규나 제도의 개정으로 침해되는 경우에 상실된 신뢰의 근거 및 종류와 신뢰이익의 상실로 인한 손해의 정도 등과

37) 이동과, “감정평가법인 대형화의 법적 문제”, 감정평가학논집 제3호, 한국감정평가학회, 2004, 33쪽 재인용.

38) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마125 결정 참조.

개정규정이 공헌하는 공공복리의 중요성을 비교교량하여 현존상태의 지속에 대한 신뢰가 우선되어야 한다고 인정될 때에는 규범 정립자는 지속적 또는 과도적으로 그 신뢰보호에 필요한 조치를 취하여야 할 의무가 있다³⁹⁾고 하고 있다.

감정평가업계에서는 국토부의 정책에 따라 법인을 대형화 하였으며 공시지가 참여의 인센티브를 받는 조건으로 공익성을 향상시키기 위하여 노력하였다. 대형평가법인의 노력으로는 다음과 같은 것들을 꼽을 수 있다.

개인감정평가사사무소나 중소형감정평가법인보다 상대적으로 다수의 신입평가사를 흡수함으로써 신입 평가사의 연수와 교육에 참여하여 경험이 축적된 경력자의 신입 평가사들에게 지식 및 경험을 공유해 줌으로써 업무의 질적 향상에 도움을 주었으며 국가 전문자격사 제도의 유지⁴⁰⁾에 이바지하였다.

또한 대형화에 따른 심사기능의 조직 내부화를 통해 평가품질의 유지와 객관성 증대에 기여하고, 부실평가에 따른 금융기관의 부실대출방지와 신뢰성 유지에 이바지 하여 국민의 재산권 보호에 이바지 하였으며 심사부서의 독립적 운영을 통하여 공익기능과 윤리기능을 도모하고, 중앙집중식 회계제도를 도입하고 주식회사의 외부감사에 관한 법률의 규정⁴¹⁾에 따라 외부감사를 실시함으로써 법인의 투명한 운영을 통하여 업계의 신뢰성 향상에 이바지하였다. 이와 같은 과정과 규모를 유지하기 위하여 비용과 투자가 발생하였다는 주장이다.

법률이 개정되는 경우에는 기존의 법질서와의 사이에 어느 정도 이해관계의 상충이 불가피하며, 이 경우 구법질서에 대하여 가지고 있던 당사자의 신뢰는 보호되어야 한다. 이 신뢰보호원칙의 위배여부를 판단하기 위해서는 한편으로는 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 중한정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새 입법을 통해 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 비교형량하여야 한다.⁴²⁾

감정평가법인들은 대형화를 위한 인수합병과 투자를 하는 조치를 하였으며 이는 감정평가 업계가 정부의 선행조치의 정당성과 계속성을 믿음으로써 위와 같은 조치를 행하였다고 말할 수 있는데 10년이 지난 현 시점에서 인센티브요건과 대형감정평가제도를 개정하는 것은 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 말할 수 있을 것이다. 또한 보호되는 신뢰가 국민의 재산권 보호라는 보다 큰 공익의 관점에서 보았을 때도 불합치하지 않으므로

39) 헌법재판소 1997. 7. 16. 선고 97헌마38 전원재판부 결정 참조.

40) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마125 결정 참조.

41) 외부감사 및 회계 등에 관한 규정 [시행 2016.11.17.] [금융위원회고시 제2016-20호 일부개정]

42) 이승우, “직업선택의 자유와 평등권”, 헌법판례연구 제5호, 한국헌법판례연구학회, 2003, 230쪽 인용.

비교교량하여 보아도 개정이 필요하다고 보기는 어렵다고 판단된다.

5. 과잉금지 원칙(비례원칙)의 관점

대한민국 헌법 제37조 제2항⁴³⁾은 ‘필요한 경우에 한하여’ 법률로써 기본권을 제한할 수 있다고 표현하고 있다. 이는 국민의 자유와 권리를 최대한 보장하는 것이 필요하나 부득이한 경우에 한하여 최소한으로 제한이 가능하며, 제한 시에도 그 본질을 침해하여서는 아니 된다는 원칙이다.⁴⁴⁾ 즉 행정작용에 있어서 목적 실현의 수단과 당해 목적사이에는 합리적인 균형관계가 유지되어야 한다는 원칙이다.

국민의 기본권을 제한함에 있어서 국가 작용의 한계를 명시⁴⁵⁾한 것으로 크게 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 등을 들 수 있으며 행정청의 재량권의 한계를 설정해주는 재량통제의 기준이 되는 규정이다.

일반적으로 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 정당해야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위한 방법이 효과적이고 적절해야하며(방법의 적합성), 그 방법을 통한 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하고(침해의 최소성), 그 입법을 통해 달성하려는 공익과 침해되는 사익을 비교교량할 때 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙 내지 법치주의의 파생원리라고 평가된다.⁴⁶⁾

목적달성을 위해 선택한 수단이 관계자에게 가장 적은 부담을 주는 수단이어야 한다는 최소 침해의 원칙의 관점에서 시간이 경과한 현재 수단이 과연 적절했는가, 과하지 않았는가 즉 공익을 위한 업무제한이라는 논리에서 업무제한의 수단과 정도가 비례원칙(과잉금지의 원칙)에서 보아 적절했는가의 문제를 생각해 볼 수 있다.

중소형 감정평가 법인과 개인사무소는 공인회계사나 변호사의 경우와 비교해 보아도 업무제한의 정도가 과하다고 주장하고 있다. 그러나 이 부분은 공인회계사⁴⁷⁾⁴⁸⁾⁴⁹⁾나

43) 제37조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

44) 김희곤, “우리나라 감정평가제도와 헌법상 재산권 보장”, 한국토지공법학회 학술대회 제100호, 한국토지공법학회, 2015, 212쪽 참고.

45) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마125 결정 참조.

46) 정연주 “재산권보장과 이익형량”, 공법연구 제29권, 한국공법학회, 2001, 29쪽 인용.

47) 공인회계사법 [시행 2016.7.2.] [법률 제10812호, 2011.6.30., 일부개정] 제26조(이사 등) ② 회계법인의 이사과 직원 중 10명 이상은 공인회계사이어야 한다.

변호사⁵⁰⁾⁵¹⁾가 종사하는 업무영역과 비교하여 감정평가사가 종사하는 업무영역의 공공성의 정도에 대하여 판단하여야 할 필요가 있다.

다만, ‘법인규모로 인해 발생하는 침익적 부분의 최소화’를 위해서는, 대형감정평가법인인인 갖는 장점인 객관적인 심사제도의 운영, 투명한 외부감사, 담보평가를 위한 금융기관 업무협약 등 중소형법인에는 없는 작동기제를 2016년 9월부터 법정단체가 된 한국감정평가사협회를 통해 운영하여, 중소형법인 등이 받는 차별의 최소화를 위한 방안을 모색해 볼 수 있다.

또한 대형감정평가법인제도는 국토교통부 고시를 통해 인정되는 제도인 만큼 감정평가제도를 접하는 일반 국민의 입장에서는 대형감정평가법인제도가 평가 능력이나 실적이 우수한 법인을 정부차원에서 인증하고 권장하는 제도로 오인할 가능성이 있다. 이미 공적·사적영역⁵²⁾에서 평가의뢰의 집중화가 일어나고 있으며, 일반 국민 개인의 사적 감정평가 의뢰 시 대형법인에 평가의뢰를 집중화 시킬 우려도 있다. 이런 경우 감정평가 업계에서의 업무 배분의 형평성은 더욱 저하될 것이므로 대형감정평가법인제도라는 용어의 개정은 필요할 것으로 판단된다.

IV. 결론

이상에서 대형감정평가법인제도에 따른 규모별 업무제한을 살펴보았고 이에 근거가 되는 헌법적 원리에 대하여 살펴보았다. 지금까지의 내용을 요약하면 다음과 같다.

국민의 재산권 보호라는 헌법적 가치를 지키기 위하여 시행한 감정평가법인의 대형화 조치는 신뢰성 향상과 공신력제고라는 부분에서 소기의 목적을 달성하였다고 판단할 수 있다. 그러나 그 과정에서 개인의 직업선택의 자유와 평등권은 다소의 침해가 있었다

48) 외부감사 및 회계 등에 관한 규정 [시행 2016.11.17.] [금융위원회고시 제2016-20호, 2016.5.16., 일부개정] 제67조(감리업무의 위탁) 3. 매년 4월말일 현재 공인회계사법제7조의 규정에 의하여 등록된 공인회계사 30인 이상이 소속된 감사인

49) 공인회계사의 경우 법인구성의 요건을 10인의 공인회계사로 명시하고 있지만, 감리업무 위탁 등 외부감사를 위한 감사인의 인적구성 조항에서 각 법인의 최소 공인회계사 수를 30인 이상으로 규정하고 있음.

50) 변호사법에 따르면 법무 법인의 최소 인원 요건은 3명이라고 명시.

51) 법무법인의 경우도 개별 기업별로 일정규모 이상의 법인에게 제안을 받는 사적 시장의 영역이며 공식적인 규모와 관련된 업무제한은 존재하지 않음.

52) <표 II-7>에서 <표 II-10>까지 인용된 내용 참조.

고 보여 지며 경제상의 자유와 창의를 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화의 관점에서 제한되었다.

감정평가법인의 대형화는 공익상의 충분한 이익이 있었다고 판단되며 헌법재판소의 판시에서도 이를 확인 할 수 있었으나, 입법 10년경과 시점⁵³⁾에서 이러한 제한이 최소한 이었는지에 대한 고찰이 필요하다. 대형감정평가법인이 갖는 장점인 객관적인 심사제도의 운영, 투명한 외부감사, 담보평가를 위한 금융기관 업무협약 등 중소형법인에는 없는 작동기제를 2016년 9월부터 법정단체가 된 한국감정평가사협회를 통한 운영방안 모색과 명칭개정은 ‘법인규모로 인해 발생하는 침익적 부분의 최소화’의 단초가 될 것으로 기대된다.

전문자격사에 대하여 규제를 하는 이유는 무엇인가에 대하여 크게 두 가지 견해가 있다. 그것은 공공이익론(public interest theory of regulation)과 사적이익론(private interest theory of regulation)으로 구분되는데 공공이익론은 정부가 시장의 실패를 막고 공공의 이익을 극대화하기 위하여 전문자격사 제도를 도입한 것이기에 여러 가지 규제를 실시하는 것이고, 사적이익론은 전문자격사의 사적 이익을 보호하기 위하여 규제를 시행하는 것으로 본다.⁵⁴⁾ 즉 공공이익론은 공익성을 추구하는 것이고 사적이익론은 전문자격사의 사익을 보호한다는 것이다. 일견 상반되는 견해 같지만 현실에서는 취지는 공공이익으로 시작하나 제도의 시행의 모순과 시장의 영향으로 전문자격사의 사적이익이 영향을 받으므로 결과가 같이 나타나게 된다는 것이다.

공익의 달성을 위해 시작한 제도가 현재는 제도를 통해 대형감정평가법인들의 시장 과점형상을 공고히 하는 제도로 작용하고 있다는 목소리가 나온다면 이러한 부정적 효과를 최소화하기 위한 노력을 행정입법이 기울여야 한다.

이익형량의 원칙에 따라 효율적인 공익의 실현과 직업선택의 자유와 평등권 등 기본권의 제한에서 이 충돌하는 가치를 어떻게 조화시키는 것이 가장 이상적인가가 입법행정이 고민해야 할 문제가 아닌가 생각한다. 위와 같은 충돌이 조화롭게 해결될 때 비로써 입법 작용의 정당성이 인정될 것이다.

53) 부동산가액 조사평가업무 등을 의뢰할 수 있는 감정평가업자의 선정기준 <2006.8.24>

54) 고영선, 전문자격제도 개선방안 연구, 한국개발연구원, 2009, 24-31쪽 참조.

참고문헌

1. 단행본

강경근, 헌법, 법문사, 2004.

고영선, 전문자격제도 개선방안 연구, 한국개발연구원, 2009.

안정근, 부동산 평가이론, 법문사, 1992.

2. 학술지

김광수, “감정평가제도와 헌법상 재산권 보장”, 토지공법연구 제74집, 한국토지공법학회, 2016, 53-81쪽.

김도균, “법에 있어서의 이익형량”, 서울대학교 법학 제48권, 서울대학교 법학연구소, 2007, 31-115쪽.

김응희, “전문자격사 제도의 헌법적 의미와 입법한계”, 헌법학연구 제15권 제1호, 한국헌법학회, 2009, 149-175쪽.

김희곤, “우리 나라 감정평가제도와 헌법상 재산권 보장”, 한국토지공법학회 학술대회 제100호, 한국토지공법학회, 2015, 211-220쪽.

오현식, “감정평가업자 업태별 업무제한의 문제점”, 감정평가학논집 제15권 제1호, 한국 감정평가학회, 2016, 62-83쪽.

이동과, “감정평가법인 대형화의 법적 문제”, 감정평가학논집 제3호, 한국감정평가학회, 2004, 24-37쪽.

이비안, “이익형량의 입장에서 바라본 행정법”, 동아법학 제54호, 동아대학교 법학연구소, 2012, 181-219쪽.

이승우, “직업선택의 자유와 평등권”, 헌법판례연구 제5호, 한국헌법판례연구학회, 2003, 225-256쪽.

정연주, “재산권보장과 이익형량”, 공법연구 제29권, 한국공법학회, 2001, 29-62쪽.

홍용석, “부동산 감정평가의 공정성 제고방안”, 집합건물법학 제3집, 한국집합건물법학회, 2009, 25-54쪽.

[Abstract]

A Study of How the Organization Scale of Appraisal Firms Restricts the Scope of Professional Appraisers' Work

Shin, Eun-Jung*

Yoo, Seon-Jong**

The real estate appraisal is an objective assessment system that evaluates the fair value of real estate, thereby playing a crucial role in public and private sectors of banking, credit, taxation, implementing public service, legislating and implementing real estate policies such as national territory plans.

Therefore, professional appraisers' work has a strong publicness and sociality since their work directly and indirectly impacts on the government's policy implementation and people's property rights. Thus, the legal systems which promote the reliability, objectivity and fairness of the assessment system has been required. Hence, in our country, enlargement of the appraisal firms has been promoted by providing official incentives to those large corporations.

However, these institutional support has aroused controversy that the support violated the freedom of profession and the right to equality by limiting the professional appraisers' work scope in accordance with the size of appraisal firms.

Hence, this study investigated the importance of the assessment system in regard to the protection of property rights of people, constitutional grounds of the assessment system and the legitimacy of an infringement of liberty.

Nonetheless, minimizing violation of the profits which caused by restricting appraisers' work according to their firms' size should be considered.

[Key Words] Appraiser, The law of Large appraisal firms, Professional qualification system, Reconciliation of the Constitution, The violation of fundamental rights

* Doctoral Candidate, Department of Real Estate Studies, Graduate School of Konkuk University

** Professor, Department of Real Estate Studies of Konkuk University