



1. 서론

□ 연구의 배경 및 필요성

- 부동산 가격공시 제도는 부동산의 적정한 가격형성과 조세·부담금 등의 형평성을 도모하고 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 도입되어, 공시지가와 주택가격 공시제도가 시행 중
- 현재 제도가 시행 중인 토지와 주택의 공시가격에 대한 신뢰성과 공정성 논란이 제기
 - 토지 및 주택 공시가격이 시세와 동떨어져 신뢰성이 떨어진다는 불만
 - 부동산 공시가격 시세반영률의 형평성을 중심으로 문제가 제기되고 있으며 주택유형, 가격대 등에 따라 시세반영률이 달라서 불만이 제기
 - 공시지가가 주택 공시가격보다 높은 역전현상 발생으로 신뢰성 저하
 - 표준지 및 표준주택 규모 과소 및 배분의 부적정성으로 인하여 개별 부동산 공시가격 산정 시 비교 표준부동산의 선정이 어려움
- 부동산 공시가격 신뢰성과 형평성 문제는 서로 연결되어 있어 동시에 해결이 바람직
- 부동산 공시가격 제도는 신뢰할 수 있는 공시가격을 제공하는 것을 주된 목표로 하고 조세·부담금에 미치는 영향을 산정·제공하여 관련제도가 세율 조정 등을 통하여 적절하게 활용하게 하는 것이 바람직

□ 연구 목적

- 이 연구는 부동산 공시가격의 신뢰성을 제고하여 이와 관련된 사회적 불만을 최소화하는 부동산 공시가격 제도 개선방향을 제시하는 것이 목적
 - 부동산 공시가격 신뢰성 문제의 근간이 되는 적정가격 개념 검토
 - 실거래가를 활용하여 통계적인 방법으로 가격을 평가·산정할 수 있는 범위 검토
 - 부동산 가격 공시 제도 신뢰성 제고를 위한 개선방향 제시

2. 부동산 가격공시 제도 현황

□ 부동산 가격공시 관련 개념

- “부동산 가격공시에 관한 법률”에 따른 가격공시의 목적은 적정한 가격형성(지표성)과 조세 및 부담금의 형평성 도모(기준성)를 양대 목적으로 함
- “부동산 가격공시에 관한 법률”에 따라 공시하는 부동산 가격은 적정가격이고, ‘적정가격’이란 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”이라고 명시
- 적정가격의 정의 자체가 구체적이지 않기 때문에 정책가격을 의미하는 것인지 시장가치를 의미하는 것인지에 대한 논의가 이어져 왔으며, 적정가격은 시장가치의 추정이라는 개념을 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

□ 부동산 가격공시 제도 도입 및 활용

- 부동산 공시지가제도는 1989년 공적 지가체계의 효율적 운영을 도모하기 위해 도입되었으며, 주택공시제도는 2005년 부동산 관련 조세 형평을 위해 도입
- 부동산 공시가격은 공적 부동산 조사통계자료로 복지 분야(기초연금, 기초생활보장 등), 각종 부담금 산정기준, 정부정책에 따른 행정목적, 부동산 조세(취득세, 재산세, 종합부동산세, 양도소득세 등) 등 조세와 공적·사적평가 등을 포함한 60여개 항목에서 활용

표 1 | 부동산 가격공시 제도 개요

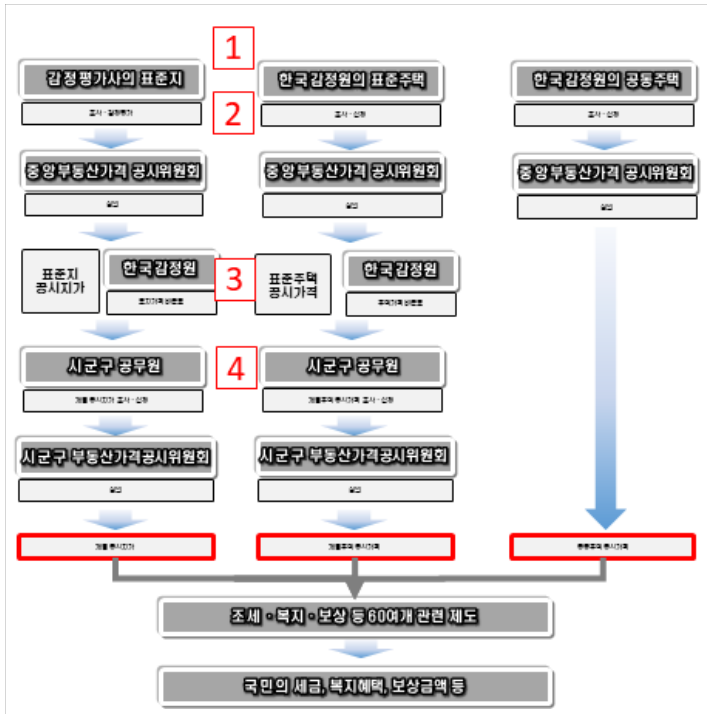
구분	토지(공시지가)		주택(공시주택가격)		
	표준지 공시지가	개별공시지가	표준주택가격	개별주택 가격	공동주택 가격
공시주체	국토교통부장관	시장, 군수, 구청장	국토교통부장관	시장, 군수, 구청장	국토교통부장관
평가·산정방식	감정평가	대량산정방식	조사·산정	대량산정방식	조사·산정
평가·산정 기준	비교방식, 원가방식, 수익방식	비교방식	비교방식(원가방식, 수익방식)	비교방식	비교방식
공시대상	50만 필지	3,259만 필지	22만 호	397만 호	1,289만 호
공시시기	2월 하순	5월 하순	1월 하순	4월 하순	4월 하순
평가·산정주체	감정평가사	시·군·구 공무원 등	한국감정원	시·군·구 공무원 등	한국감정원
참여인원 (1인당)	1,052명 (808필지/인)	1,537명 (21,204필지/인)	440명 (505호/인)	3,673명 (1,081호/인)	550명 (43,436호/인)
예산(국비)	401억 원	112억원(지원)	125억원	214억원(지원)	179억 원

자료: 국토교통부(2019). 2019년도 부동산가격공시에 관한 연차보고서를 참조하여 재작성

□ 부동산 가격공시 제도 현황 및 문제점

- 지가 공시 제도는 표준지 공시지가의 조사·평가와 개별 공시지가의 조사·산정에 대해, 주택가격 공시 제도는 표준주택 공시가격 조사·산정, 개별주택 공시가격 조사·산정, 공동주택 공시가격 조사·산정으로 구분하여 검토(<표 1> 참조)
- 이 연구에서는 부동산 공시가격의 신뢰성 문제 해결에 초점을 맞추며, 신뢰성 측면의 주요 문제점이 발생하는 지점을 공시가격 제도 개요도에 표시하면 <그림 1>과 같음
 - 공시가격과 시세와의 괴리는 표준지, 표준주택, 공동주택 공시가격에서 평가·산정하는 적정가격 개념이 여러 가지로 해석될 수 있기 때문에 발생
 - 주관적 판단의 개입은 표준지, 표준주택, 공동주택 공시가격 평가·산정 방법이 정해진 공식에 의해 이루어지지 않고, 전문가의 전문지식과 지역시장분석에 이루어지기 때문에 발생
 - 공시지가가 주택공시가격을 역전하는 현상은 근본적으로 공시지가와 주택공시가격이 평가·산정하는 가격 개념이 다르기 때문에 발생

그림 1 | 공시가격 신뢰성 저하 문제점이 발생하는 위치



- 개별부동산 공시가격 산정 시, 유사비교표준지 부족의 문제는 표준지·표준주택의 배분이 적정하게 이루어지지 않았기 때문에 발생

3. 부동산 가격공시 관련 국외사례 검토

□ 북미(미국, 캐나다), 영국, 일본 사례 검토

표 2 | 국가별 부동산 가격공시제도 비교 및 시사점

구분	운영목적	운영주체	공시가격 종류 및 개념	평가 및 절차
미국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방정부의 조세징수 대상 및 자산정의 ■ 조세부과 기본세원 파악, 조세부담결정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방정부 소속 평가사(공무원) *과세평가사자격증 보유 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공정시장가치를 기본개념으로 하고, 전국적으로 일관적 방식 없음 ■ 대부분의 주정부는 재산세를 자산가치에 비례하여 부과한다고 규정하나, 주마다 차이가 있음 ■ 거래가 있는 경우 또는 가치불복신청이 있는 경우 재평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가방법 <ul style="list-style-type: none"> - 비용접근법, 소득접근법, 비교사례 분석법 ■ 개별자산을 중심으로, 빅데이터를 기반으로 통계적 방법을 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 필요시 평가전문업체 계약 - 뉴저지주는 평가정보시스템 운영
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조세 부과 ■ 부동산/개인 자산의 가치 측정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방정부 소속 평가사(공무원) ■ 지방정부마다 평가기구가 있음 ■ 일부 지자체에서는 정부공기업에서 평가 담당 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직접적인 평가가격이 아닌 과세표준을 이용 ■ 주마다 가격결정에 차이가 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 주는 자산가치를 기준으로 평가 - 일부 주에서는 자산가치+임대가치를 합산하여 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가방법이 주마다 차이 존재 <ul style="list-style-type: none"> - British Columbia 주: 대량평가 모형을 활용하여 가치평가, 유사한 자산에 대한 정보를 이용하여 위치, 크기, 평면도, 경과연수 등을 고려 - Ontario 주: 거래사례 비교법을 활용
영국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적절한 과세 부과 ■ 임차인의 안정된 보조금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영주체 <ul style="list-style-type: none"> - 평가청(VOA) - 정부 재무성 - 지방정부연합 - 위원회, 협회 ■ 평가실무주체 <ul style="list-style-type: none"> - 평가청(VOA) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 카운슬세: 시장가치 평가반영, 지방당국이 카운슬세 부담결정 ■ 비즈니스 레이트: 비주거용 부동산에 부과되며, 시장임대료에 근거하여 과세표준가액 산정 ■ 지역주택수당: 민간임대주택 임차인을 대상으로 한 주거비 보조 제도로써, 임대료의 기준이 되고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 카운슬세: 공제주택을 제외한 모든 주택에 부과되며, 지역별 평가등급에 따라 결정 ■ 비즈니스 레이트: 임대정보를 통해 표준임대료를 산정→시장임대가격 산정→비즈니스레이트 산정 ■ 지역주택수당: 중개소, 임대인, 임차인 등으로부터 임대정보 수집→지역구분과 침실수 기준요율 산정
일본	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적정한 지가형성에 기여 ■ 용지 취득 및 거래, 보상금 산정의 기준 설정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국토청 토지감정위원회 ■ 부동산감정사(공공업무/민간업무 구분) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지가공시(공시가격): 지역별 지가동향을 파악하는 가장 기초적인 자료로 활용 ■ 광역지자체 지가조사: 지가공시를 보완적 자료로서, 지가공시가 실시되지 않고 있는 도시계획구역의 등 실시 ■ 단기 지가동향조사: 대규모 개발 지역 등 지역의 지가동향을 신속히 파악할 필요가 있는 경우 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지가공시: 대상구역 설정→표준지의 선정→표준지가격판정 ■ 토지평가: 지가공시와 지자체 조사 외에 상속세평가, 고령자산세 평가가 있음 ■ 부동산 가격평가: 매매사례비교법, 수익환원법, 원가법, 개발법 적용

- 공시제도의 목적, 공시제도 운영주체, 공시가격 종류와 개념, 공시가격 평가 방식과 절차에 대해 검토하였으며(<표 2> 참조), 공시가격 신뢰성 제고에 중점을 둠
- 우리나라와 다르게 북미에서는 중앙정부의 역할이 제한적. 영국은 개별 세법에서 부동산 평가규정에 따라 적절한 과세 부과를 목적으로 부동산 가격을 산정하는 특징. 일본은 우리나라 가격공시제도의 많은 부분을 차용한 사례국 이로서 유사한 운영
- 북미의 경우 공시가격 빅데이터를 기반으로 통계적 방법을 활용하고 있음. 우리나라는 빅데이터 형태인 부동산 실거래가 자료가 존재하므로 공시가격 신뢰도 제고를 위한 통계적 방법으로 활용가능한지를 검토해 볼 필요가 있음

4. 부동산 실거래가 자료를 이용한 시장가치 추정

□ 분석 개요

- 시장에서 실제 거래되는 부동산 매매거래 자료를 기초로 통계적인 방법을 이용하여 부동산 시장가치를 추정하는 방법이 제기되어 왔고, 공시가격과 실거래가와의 격차 논란은 지속될 것으로 예상
- 실거래가 자료의 개수가 각 지역별로 부동산 유형별로 충분하게 존재할 때 활용이 가능하므로, 실거래가 자료의 지역별, 부동산유형별 분포에 대한 검토가 필요함에도 불구하고 현재까지 이루어지지 않았음
- 표준지, 표준주택, 공동주택의 시장가치를 실거래가 자료를 활용하여 통계적으로 추정하는 것이 가능한 지역과 어려운 지역 구분, 실거래가 기반 시장가치 추정 가능 지역과 불가능 지역의 범위 평가, 이러한 방식이 주된 공시가격을 평가하고 산정하는 방식이 될 수 있는지에 대한 여부를 판단하는 정보를 제공하고자 함

□ 분석 자료 및 방법

- 2017년 1월부터 2019년 12월까지 수집된 한국감정원의 부동산 매매 실거래가 자료 약 430만 건과 한국감정원이 관리하고 있는 부동산 공시가격 자료 1,383만 건을 사용했으며, 이 두 자료는 필지번호를 포함하고 있어 이를 기준으로 부동산

매매 실거래가 자료와 병합이 가능

- 실거래가 자료를 기반으로 표준지를 평가하기 위해서 각 표준지와 유사한 특성을 가지는 토지 매매 실거래가 자료 수를 산정했고, 각 표준주택에 대해서도 유사한 특성을 가지는 단독주택 매매 실거래가 자료 수를 산정했으며, 공동주택의 경우에는 각 단지별 공동주택 매매 실거래가 자료 수를 산정
 - 2020년 공시가격을 산정하기 위해 사용되어야 하는 2017년부터 2019년까지 부동산 매매 실거래가 자료에 개별 부동산 공시가격 자료에 있는 부동산 특성 변수를 연결
 - 표준지 및 표준주택 공시가격 자료에서 각 표준지 및 표준주택의 부동산 특성 정보를 추출하고, 해당 부동산 특성 정보와 동일한 부동산 매매 실거래가 자료의 수를 산정하는 데이터 작업을 수행

□ 표준지 분석 결과

- 서울특별시 표준지별로 총 29,152개의 유사한 토지특성을 가진 매매 실거래가 자료는 서울특별시 전체 표준지의 9.6%가 유사 매매 실거래가 자료가 없는 경우임. 자료가 5개 이하인 경우는 35.7%로 나타나 유사 실거래가 자료가 부족한 지역이 상당 수 분포하는 것으로 조사됨

표 3 | 서울특별시 표준지별 유사 매매 실거래가 분포

유사 실거래가 개수	빈도	비율	누적비율
0	2,792	9.6%	9.6%
1~5	7,624	26.2%	35.7%
6~10	4,731	16.2%	52.0%
11~20	4,855	16.7%	68.6%
21~30	2,063	7.1%	75.7%
31~40	434	1.5%	77.2%
41~50	1,079	3.7%	80.9%
51~100	3,028	10.4%	91.3%
101개 이상	2,546	8.7%	100.0%
합계	29,152	100.0%	-

- 전라남도를 대상으로 유사 매매 실거래가 자료를 검토 했을 때, 전라남도 전체 표준지 중 자료가 없는 경우는 1.0%이며, 자료가 5개 이하인 경우는 3.8%로 나타나 서울과 비교하여 유사 실거래가 자료가 부족한 지역의 비율은 상당히 낮음

표 4 | 전라남도 표준지별 유사 매매 실거래가 분포

유사 실거래가 개수	빈도	비율	누적비율
0	668	1.0%	1.0%
1~5	1,758	2.7%	3.8%
6~10	1,914	3.0%	6.8%
11~20	2,321	3.6%	10.4%
21~30	1,275	2.0%	12.4%
31~40	1,672	2.6%	15.0%
41~50	1,260	2.0%	17.0%
51~100	4,652	7.3%	24.3%
101개 이상	48,425	75.7%	100.0%
합계	63,945	100.0%	-

□ 표준주택 분석 결과

- 서울특별시 전체 표준주택에서 유사 매매 실거래가 자료가 5개 이하인 경우가 8.0%이며, 10개 이하인 표준주택은 전체의 13.0%인 반면, 100개 초과인 표준주택은 56.6%임. 서울의 표준지 경우에 비해 유사 실거래가 자료가 부족한 지역이 적은 편이기 때문에 이용하기에 더 양호할 것으로 판단

표 5 | 서울특별시 표준주택별 유사 매매 실거래가 분포

유사 실거래가 개수	빈도	비율	누적비율
2개 이하	923	4.2%	4.2%
3~5	863	3.9%	8.0%
6~10	1,100	5.0%	13.0%
11~30	2,359	10.6%	23.6%
31~50	1,559	7.0%	30.6%
51~100	2,837	12.8%	43.4%
100개 초과	12,587	56.6%	100.0%
합계	22,228	100.0%	-

- 전라남도 전체 표준주택에서 유사 매매 실거래가 자료가 5개 이하인 경우가 21.6%로 나타나 유사 실거래가 자료가 부족한 지역이 서울시에 비해 상대적으로 높은 비율을 차지. 전라남도 표준지의 비율과 비교해도 다소 높은 편

표 6 | 전라남도 표준주택별 유사 매매 실거래가 분포

유사 실거래가 개수	빈도	비율	누적비율
2개 이하	3,067	13.9	13.9
3~5개	1,717	7.8	21.6
6~10개	1,671	7.6	29.2
11~30개	4,629	20.9	50.1
31~50개	3,294	14.9	65.0
51~100개	4,281	19.4	84.4
100개 초과	3,455	15.6	100.0
합계	22,114	100.0	-

□ 공동주택 분석 결과

- 전국의 공동주택 단지 중에서 실거래가가 존재하지 않는 단지는 38.4%이고, 이 중에서도 연립주택과 다세대를 포함하는 100호 이하의 소규모 단지에서는 40.6%에 이릅니다

표 7 | 공동주택 단지 중 실거래가가 없는 단지의 비율

단지규모	실거래가 부재 단지 비율	단지 수	전체 단지 대비 비율
100호 이하	40.6%	279,038	93.0%
101~500호	7.6%	13,635	4.5%
501~1,000호	14.1%	5,255	1.8%
1,000~3,000호	18.0%	2,017	0.7%
3,000~5,000호	6.1%	33	0.0%
5,001호 이상	0.0%	6	0.0%
전체	38.4%	299,984	100.0%

□ 분석 결과의 시사점

- 공시가격 평가·산정 시에 주관적인 판단 개입을 최소화하기 위해서는 정확성이 검증된 부동산 실거래가를 우선적으로 표준지 및 표준주택의 가격으로 사용하고, 검증된 실거래가가 부재한 지역에 한하여 가격을 평가·산정하는 방향으로 전환함을 제안
- 표준지는 도와 같은 지역 단위에서, 표준주택의 경우 대도시에서 실거래가 자료이용 시 유용하게 이용 가능할 것으로 보이나, 실거래가가 부족한 지역에 대한 시장가치 추정 정확도의 차이가 발생할 것으로 판단되기 때문에 충분한 고려가 필요

5. 부동산 공시가격 신뢰성 제고 방향

□ 적정가격의 정확성과 객관성 확보

- 부동산의 적정한 가격형성을 도모하는 것이 부동산 가격공시의 목적 중 하나이기 때문에 적정가격의 정확성과 객관성을 확보하는 것이 최우선적인 선결 사항이며, 부동산 공시가격의 시세 반영률 향상을 통해 공시가격과 시세와의 괴리를 해결 가능
- 적정가격 개념에서 파생되는 법이론적 문제 해결을 위해서는 표준지 공시지가의 법이론적 개념 정립을 통한 실제적인 해결이 필요. 법이론적 개념에 대한 해석과 실제 현실과의 괴리 문제를 해결하기 위한 방안으로 과세기준과 시장가치 이원화와 시장가치 개념으로 일원화하는 방안 중에 선택

□ 전문성 확보 및 실거래가 자료 활용

- 적정한 부동산 공시가격 감정 및 평가를 위해서 전문성을 갖고 있는 인력의 확보 및 교육이 중요. 전문가의 주관적 판단 개입을 최소화하기 위해 객관적인 자료 확보와 산정방식의 개발이 선행. 실거래가 자료를 대상으로 충분히 검증 하고 실거래가 풍부한 지역에서는 통계적인 방법을 사용할 수 있도록 지침 변경 필요
- 표준부동산은 감정평가사가 적정가격을 정밀하게 평가하고, 개별부동산 가격은 지방자치단체 공무원이 통계모형을 통해 도출된 비준표로 산정. 산정결과에

대해서는 전문가 검증을 감정평가사가 하도록 통일. 표준부동산은 가격공시법에 따라 적정가격으로 조사, 평가 및 공시. 개별부동산 가격은 국회에서 정한 일정 비율로 결정하는 방안 검토

- 토지 및 주택가격비준표 작성에 활용되는 토지특성항목 및 건물특성항목과 같은 부동산가격특성조사 항목을 확대 및 정교화 하는 개선을 통해 가격산정의 적합성을 높여야 함
- 신고 된 실거래가 수준에 대한 적정성 검증 과정을 거쳐서 공시가격 평가·산정의 기초자료로 활용성이 증대되고 있는 실거래가 자료의 신뢰성 확보가 산정방식의 개선에 선행. 실거래가 검증 주체는 감정평가사 혹은 한국감정원 등 부동산 가격 전문가로 구성

□ 주택의 공시지가 평가 재고

- 주택의 공시지가는 주택공시가격과 평가하는 개념 자체가 다르기 때문에 일치하지 못하는 측면이 있으며, 주택의 공시지가는 활용도가 크지 않고 주택공시가격에서 토지분을 계산하는 것이 가능하므로 주택공시가격과 혼란을 빚고 활용도가 크지 않은 주택의 공시지를 평가하는 것을 재고하거나 다른 개선 방안을 찾아야 함

□ 표준부동산 분포기준 검토 및 확대

- 현재 표준지·표준부동산의 분포기준은 정책적으로 결정된 표준부동산 개수를 행정구역, 용도지역, 이용상황 등으로 구분한 층에 개별부동산을 배분하는 방식을 사용하고 있으나, 개별부동산 가격산정 시 유사한 특성을 가진 비교 표준부동산 선정이 어려운 경우 발생
- 특히 표준지의 경우, 개별필지 수에 비례하여 표준지를 배분하고 있어 동질적인 토지가 많은 경우에도 표준지가 많이 배분되고, 반대로 개별 토지 수가 적으나 이질성이 높은 층에는 표준지가 적게 배분되는 문제 발생
- 개별부동산 공시가격 산정 시 표준부동산 선택에 어려움이 없기 위해서는 시군구, 용도지역, 이용상황, 가격수준 분포 등으로 이루어진 층별로 최소 1개 이상의 표준부동산이 배분되어야 함
- 표준부동산 공시가격 현실화에 따라 개별부동산 현실화가 함께 이뤄지도록

정합성을 높이기 위해 표준부동산 확대를 적극 검토할 필요가 있으며, 표준지의 선정 및 관리지침과 표준주택의 선정 및 관리지침의 관련 조항을 신설하여 표준 부동산 재설계를 위한 제도 마련이 시급함