

부동산 가격공시제도를 둘러싼 이슈

- 최근 부동산가격공시제도를 둘러싼 다양한 이슈를 검토하고, 부동산가격공시제도의 개편이 주택시장에 주는 시사점 도출

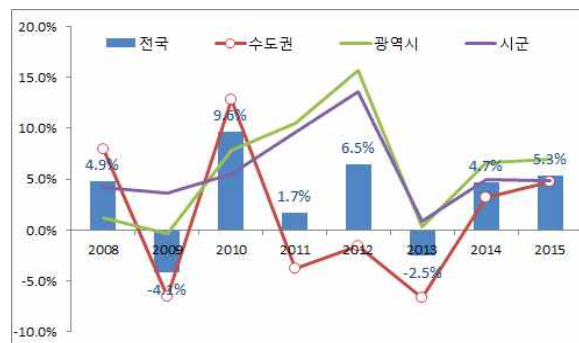
1 검토배경

- 국토교통부는 '15년 1월 기준 전국의 공동주택 공시가격이 전년대비 3.1%, 단독주택 공시가격은 전년대비 3.96% 상승한 것으로 보고
 - 전국적으로 주택 공시가격은 전년대비 상승을 기록, 특히 대구(12.0%), 제주(9.4%), 경북(7.7%)의 공시가격 상승이 두드러짐.
- 동 기간 아파트실거래가격은 전년대비 전국 5.3%, 수도권 4.8%, 지방 5.8% 상승을 기록
 - 세종(-4.0%), 전남(-0.1)을 제외한 모든 지역에서 전년대비 아파트 가격이 상승한 가운데, 제주가 전년대비 15.6%로 가장 높은 상승률을, 대구(14.0%), 광주(9.1%), 경북(8.7%)이 그 뒤를 이으며 작년에 이어 여전히 높은 상승세를 유지

<공동주택 공시가격변동률(전년비)>



<아파트실거래가격변동률(전년비)>



- 작성자 : 방송희 연구위원 (051-663-8173 / shbang@hf.go.kr)
- 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

□ 공시가격과 실거래가격¹⁾의 증감률을 살펴보면 변동률 수준의 차이는 있지만 변동의 방향이나 추세는 그 궤를 같이 함.

- 이는 부동산 공시가격 산정 과정에서 평가 3방식²⁾중 매매사례비교법에 근거하여 가격을 평가하는 경우가 많기 때문.
- 이러한 이유로 최근 2006년부터 축적된 부동산실거래에 기반한 공시제도 개편으로, 부동산가격공시제도를 둘러싼 제 문제를 해결하고자 하는 시도가 논의되는 상황(“국토부, 부동산 공시제도 실거래가 기반으로 개편”, 2014.05.06. 조선비즈)

□ 본 보고서에서는 최근 부동산가격공시제도를 둘러싼 다양한 이슈를 정리하고 부동산가격공시제도의 개편이 주택시장에 주는 시사점을 도출하고자 함.

2 부동산 가격공시제도

□ 도입배경

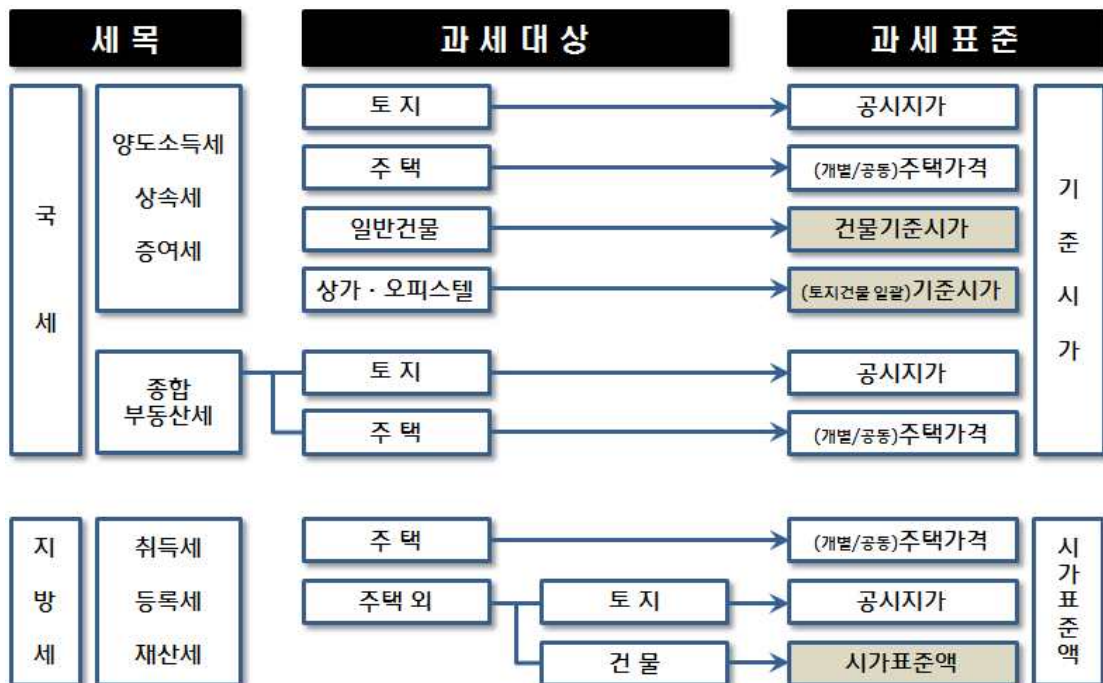
- 부동산가격공시제도는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의거 국토해양부 장관 및 시장·군수·구청장이 토지 및 주택 등의 적정가격을 조사·평가 및 산정하여 공시하는 제도로,
 - 평가·산정된 공시가격은 국세 및 지방세의 과세기준으로 활용됨은 물론이고, 부동산 거래가격의 기준이 되며, 일반적 거래지표로 활용되거나, 유사부동산의 적정가격 형성에 기여
- 현재 부동산가격공시제도는 토지 및 주택가격 공시제도로 구분하여 시행되고 있으며, 정부는 '05년부터 비주거용 부동산의 가격 공시제도 도입을 검토, 두 차례의 시범사업을 실시, 제도의 도입을 앞두고 있음.

1) 공시가격과 실거래가격의 비교를 위하여 단독주택과 연립다세대주택을 포함한 공동주택의 가격을 검토해야 하나, 현재 공표되고 있는 실거래 가격 지표는 아파트유형만 공표되고 있어, 직접비교하는 것은 현상을 왜곡할 수 있음. 다만, 전체 주택거래 중 아파트 유형이 다수이고, 연립다세대 비율이 전체 재고주택의 약 15% 수준임을 감안할 때, 추세 검토는 가능할 것으로 보임. 아파트실거래가격지수는 거래일 공표월의 말일까지의 거래 누계치로 산정되므로, 1월 1일 기준의 공시가격과 비교하기 위하여 12월 지수를 기준으로 전년 동월비를 계산하고 이를 비교하였음.

2) 원가법, 매매사례비교법, 수익환원법을 감정평가 3방식이라 하며, 동일한 부동산에 대하여 3가지 방식으로 가격을 평가하고, 그 중 부동산의 유형, 특성 등에 따라 최종 평가가격을 결정하도록 감정평가에 관한 법률에서 정하고 있으나 대체적으로 매매사례비교법에 근거하는 경우가 많음.

- (지가공시제도) '89년 토지가격 기준 다원화로 인한 가격기준의 혼선을 막고, 적정가격으로 거래유도를 위한 가격기준 통일 목적으로 지가공시제도 도입
 - 당시 국세청 기준시가, 내무부 과세기준표준액, 건설부 기준지가, 재정부 감정시가 등으로 다원화된 공적지가는 각 기관의 사용목적에 따라 각각 다른 기준으로 조사·평가되어 상호 연계성이 떨어졌고,
 - 동일 토지에 대하여 각 정부기관이 사용하는 지가가 각각 상이하여 공적지가에 대한 국민의 불신이 높았으며,
 - 기관별로 별도의 지가를 조사·평가함에 따라 소요되는 인력 및 재정 낭비 발생
 - 이에 '05년 전국 30만 필지의 표준지를 선정, 감정평가사가 토지의 특성 및 가격을 평가하여 표준지 공시지가를 결정하고, 이를 기준으로 대량가격산정 프로그램으로 개별공시지가를 결정하는 현행 시스템 도입

<부동산 세목별 과세대상 및 과세표준>



- (주택공시제도) 주택가격 공시제도는 단독주택 및 공동주택의 적정가격을 공시하는 제도로 '05년 도입

- '00년 들어 수도권을 중심으로 주택가격이 지속적으로 상승하자, 정부는 부동산 관련 조세 중과를 통한 주택가격을 안정을 시도
- 그러나, 당시의 과세표준액(개별공시지가와 건물기준시가의 합*)이 시장가격과 괴리가 커 조세정책의 실효성이 떨어지는 문제가 부각되었고, 결국 시장가격에 기초한 주택가격 공시제도 추진에 이름.

※ 당시 주택에 대한 과세는 토지와 건물로 분리되어 있었으며, 토지는 개별공시지가를, 건물은 건물기준시가(국세)나 건물시가표준액(지방세)을 과세표준으로 사용하였음.

- 공시제도의 도입으로 '05년 이후 주택 및 토지에 대한 과세표준은 공시가격으로 일원화 되었으며, 일반건물 및 주택 외 건물에 대하여만 국세청의 기준시가, 시가표준액에 따라 세금 부여

□ 부동산 가격공시 절차

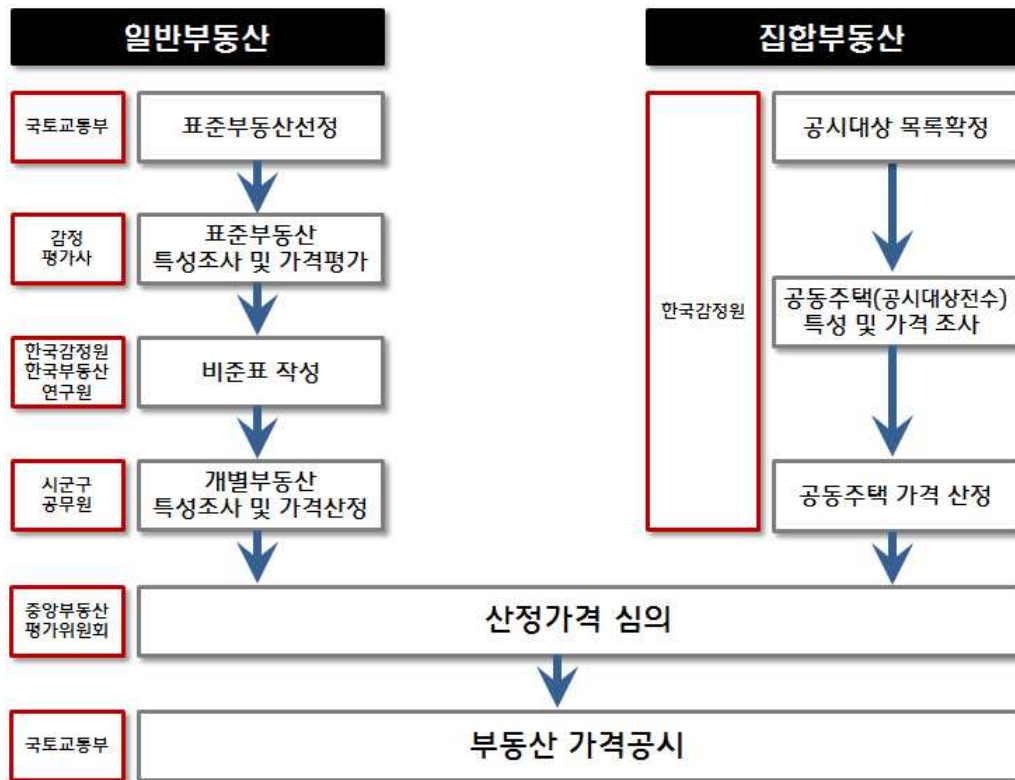
- 부동산공시가격의 평가 및 산정절차는 일반부동산³⁾과 집합부동산 간 가격평가 및 산정과정, 수행주체에서 차이를 보임.
- 일반부동산은 표준부동산 가격평가 - 비준표 - 개별부동산가격 산정 절차에 따라, 국토교통부장관이 둘 이상의 감정평가업자에게 의뢰하여 표준부동산의 특성 및 가격을 조사·평가하고, 시장·군수·구청장이 대량 가격산정프로그램을 이용하여 개별부동산의 가격을 결정 및 공시하는 구조

- (표준)표준지, 표준주택의 특성조사 및 가격평가 단계로 국토교통부가 지정한 감정평가협회에서 표준지 및 표준주택을 선정하고, 감정평가사에 의해 특성조사와 가격평가가 이루어짐.
- (비준표)표준부동산 평가를 바탕으로 부동산의 특성가격(비준표) 추정하는 단계로, 국토교통부가 지정한 한국감정원과 한국부동산연구원에서 분석을 수행
- (개별)개별부동산의 특성조사 및 비준표를 반영하여 특성가격 반영, 개별부동산 가격 산정하는 단계로 시군구 공무원에 의해 특성조사 및 정보입력, 가격산정이 이루어짐.

- 집합부동산은 국토교통부 장관이 대통령령으로 정하는 전문기관에 의뢰하여 적정가격을 조사·산정 한 후 이를 공시하도록 하고 있으며, 현재 집합부동산의 가격공시는 한국감정원에서 수행, 과세대상 집합부동산에 대하여 전수, 현장조사방식으로 공시가격을 산정

3) '일반부동산' 및 '집합부동산'의 개념은 적용법제에서 정의한 구분이 아니라 가격공시절차의 유사성에 따라 실무적으로 사용되는 용어로, 일반부동산은 토지와 단독 및 다가구 주택을 통칭하며, 집합부동산은 일반부동산을 제외한 구분소유가 가능한 공동주택을 의미함.

〈부동산가격공시 프로세스〉



□ 운영예산 및 인력

- '14년 공시제도 운영을 위한 예산은 총 1,537억원(토지 738억원, 주택 799억원)이며, 이에 근거하여 부과된 세수 대비 공시제도 운영 비용은 약 1.8% 수준
 - 건당 예산은 토지는 필지 당 2.5천원, 단독주택은 호당 16.1천원, 공동주택은 1동당 34.7천원 수준⁴⁾
- '14년 부동산가격공시업무에 참여한 인력은 총 11,858명, 이 중 지가 공시에 투입된 인력은 대체로 단독주택 공시에 참여하므로 중복참여 인원을 제외하면 약 7,500여명 수준
 - 1인당 처리건수, 토지 1만 필지, 단독주택 750호, 공동주택 675동

4) 국제과세평가사협회(IAAO : International Association of Assessing Officers)의 과세평가 예산과 지출에 관한 1986년 서베이 자료를 기준으로 '14년 12월 기준 미국 소비자물가지수로 환산한 수치로 추정된 결과, 한 획지당 공시가격 산정예산은 \$22.04, 중위수 \$8.23이며, 이는 2014년 개별주택 호당 예산 16.1천원과 비교하면 한국의 개별주택 공시에 소요되는 예산이 그리 높은 수준이 아니라고 판단할 수 있으나, 2014년 기준 1인당 GDP 수준은 미국 \$54.678달러, 한국 \$28.739로 미국이 한국에 비해 약 1.9배 높은 점을 감안할 때 개별주택 공시예산은 미국 평균보다 다소 높은 편임.

<2014년 부동산가격 공시제도 관련 예산 및 인력>

(단위 : 백만원)

구 분	토지	단독주택	공동주택
계	73,797	67,035	12,829
표준 수수료	41,753	19,321	12,412
인쇄비 등	219	106	17
위탁관리(사업)비	940	640	400
비준표 작성	670	382	—
개별 수수료 등	30,215	46,586	—
대상 건수	표준 : 50만 필지 개별 : 3,178만 필지	표준 : 19만호 개별 : 417만호	37만동 (1,126만호)
건당 예산	2.5천원/필지	16.1천원/호	34.7천원/동, (1.14천원/호)
참여인원	표준 : 1,352명(평가사) 개별 : 3,093명 - 조사반 1,685 (보조원 613) - 통제반 56 - 평가사 1,352	표준 : 1,352명(평가사) 개별 : 5,511명 - 조사반 4,055 (보조원 2,097) - 통제반 98 - 평가사 1,352	550명(감정원직원)
1인당 건수	표준 : 740필지/인 개별 : 10.3천 필지/인	표준 : 281호/인 개별 : 757호/인	675동/인 (20.5천호/인)

출처 : 국토교통부, 『2014년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서』.

3 부동산 가격공시제도를 둘러싼 이슈

□ 시장가치의 정확한 반영이 어려운 평가시스템

- 표준부동산 공시가격은 조세저항, 경기변동 등의 이유로 시장가치를 일관되게 반영하지 못하는 수준에서 결정하고, 시군구 공무원이 개별주택의 특성조사, 비교표준부동산의 선정을 통하여 개별부동산의 가격을 산정하는 구조
- 그러나, 적합도가 낮은 가격비준표, 특성조사 및 비교표준 부동산 선정과정에서의 오류 등으로 인하여 개별부동산 공시가격 산정과정에서 시장가치와 편차 확산

□ 가격 개념의 혼재와 다목적 이용에 따른 기준성 저하

- 부감법 제2조에서 "적정가격"이라 함은 당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격으로 규정
 - 적정가격 개념은 표준지, 표준주택, 공동주택에 적용되며, 개별토지와 개별주택도 비준표를 이용하여 산정되지만, 표준부동산 공시가격과 균형을 유지해야 하므로 개별부동산의 산정가격도 적정가격이라고 간주
 - 그러나, 적정가격은 다음에서 보는 바와 같이 표준지와 주택에서 통용되는 개념이 다르며, 사실상 표준지는 시장가치, 주택은 사용가치를 기준으로 평가됨.

<공시가격의 개념 및 평가기준>

구분	표준지	주택
공시가격	적정가격	적정가격 평가금액 : 거래가능가격 주택가격=평가금액×공시비율
평가기준	사법상 제한이 없다고 가정 정착물 등이 없다고 가정 실제 용도 기준 공법상 제한받는 상태 기준 개발이익 반영	사법상 제한이 없다고 가정 × 실제 용도 기준 공법상 제한받는 상태 기준 ×

- 적정가격 개념의 모호성, 실거래가 등 시장자료의 질적, 양적 측면에서 열악한 시장정보 환경 등으로 감정평가사의 표준부동산 평가금액시 시장가치의 약 80~90% 수준으로 결정
- 부동산 가격은 이용목적에 따라 다양한 가격이 존재할 수 있는데, 현행 부동산 공시가격은 시장에 정보제공, 거래의 지표, 과세 등 행정용도는 물론, 일반 감정평가의 기준이 되는 등 다목적으로 사용되다 보니 오히려 지표성이나 기준성이 저하되는 실정
 - 현재 부동산 공시가격은 세금은 물론 기초수급자 선정, 건강보험료 산정 등 복지분야 8개, 각종 부담금 산정기준 3개, 정부정책에 따른 행정목적 19개, 조세 6개, 부동산 평가 20개 등 총 56개 목적에 활용

<부동산 공시가격 활용 현황>

구 분	항 목
복지	기초노령연금 대상자 판단기준, 기초생활보장 대상자 판단기준, 취업 후 학자금장기상환 대상자 판단기준, 장애인연금 대상자 판단기준, 지역 건강보험료 부과기준, 생계유지곤란 병역감면 판단기준, 근로장려금 신청자격 판단기준, 신혼부부 전세임대주택 입주대상자 선정
부담금	개발부담금 부과액 산정, 재건축부담금 부과액 산정, 농지보전부담금 부과액 산정
행정목적	국공유재산 대부 및 사용료 산정, 도로점용료 산정, 초지조성시 국공유지 대부료 산정, 공직자 재산공개시 기준, 불법전용 농지매수가액 산정, 민사소송 소가 및 인지대 산정, 지적확정에 따른 조정금 산정, 실거래가신고가격 검증, 국부추계, 공시사항 전산자료 관리, 중개대상물 정보, 국민주택채권 매입, 농업기반시설 목적외 사용 경비, 공공시행자 택지 활용시 비용 정산, 농지전용심사, 과태료 부과, 벌금 부과
조세	지방세(재산세, 취득세, 종합부동산세, 양도소득세), 국세(상속세, 증여세)
부동산평가	보상평가, 경매평가, 담보평가, 국공유지 매각평가, 개발제한구역 토지매수가 산정, 중요자산 취득 및 처분 판단기준, 매수대상토지의 판정기준, 선매 및 불허처분 토지매수가격 산정, 장기미집행 도시계획시설부지 매수청구금 산정, 농지의 처분명령 및 매수청구, 도로 매수청구시 매수예상가격, 하천구역토지의 매수청구가격, 일반거래지표, 사회복지·공익 법인등의 기본재산의 처분, 사학기관·기술대학 학교설립에 따른 수익용 기본재산 산정, 자산재평가, 현물출자 자본금 산정, 공동주택 분양가격 산정, 지식경제 기술혁신사업비 산정

출처: 국토교통부, 『2014년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서』.

□ 지역별 차별성을 고려하지 않은 평가시스템

- 현재 공시가격제도에서 표준부동산과 개별부동산의 매개체 역할을 하는 **비준표는 전국의 모든 지역 부동산시장에 적용하는 모형이 동일**
 - 실제 부동산시장은 지역별로 가격형성요인이 다름에도 불구하고, 가격에 영향을 미치는 변수들이 모두 같게 설정되어 있어 지역적 특성을 반영 할 수 없는 상황
- 지역 특성이 제대로 반영되지 못하고, 일률적으로 전년대비 변동률을 중점 관리하는 시스템으로 비준표 체계에서 공시가격의 지역별, 유형별 현실화 수준과 형평성 제고 달성에 부합하지 못하는 실정

□ 공시가격의 낮은 현실화율과 불형평성

- 국토교통부에 따르면 2013년 기준 부동산 공시가격의 실거래가반영률은 공동주택 71.5%, 단독주택 59.2%, 토지 61.2% 수준이며,
- 공시가격은 토지, 개별주택, 공동주택 등 유형간, 지역간, 용도간, 가격대별 공시가격의 현실화 수준에 차이를 보이고 있어 수평적, 수직적 불형평성 존재
- 이러한 공시가격 평가시스템에서 제기되는 문제는 과세 불형평 문제로 직결되므로 개선이 시급한 상황

□ 실거래가격자료를 이용한 공시제도 도입

- 국토교통부는 '14.05.06 보도자료를 통하여 '16년부터 부동산실거래가를 기반으로 한 부동산가격 공시제도를 도입한다는 방침을 공표(“국토부, 부동산 공시제도 실거래가 기반으로 개편”, 2014.05.06. 조선비즈)
 - 부동산가격 공시제도는 부동산 실거래가를 적정하게 반영하지 못하고, 주택 유형별, 지역별 실거래가 반영률이 달라 형평성의 문제가 있다는 지적에 따라,
 - 조사비용을 낮추고 실거래가 반영률을 높이는 방안의 일환으로 부동산 실거래자료를 바탕으로 한 공시제도 도입을 결정
 - 실거래기반 공시제도 도입과 관련하여 시장의 반응은 제도 도입 이후 부동산관련 세금 증가에 대한 우려와 축적된 실거래자료의 대표성, 자료의 충분성 측면에서 충분한 검토가 이루어져야 한다는 입장

4 결론 및 시사점

- 현행과 같은 부동산가격 공시시스템 도입 10년, 그 동안 공시가격의 정확성, 유형별, 지역별 형평성, 비용효율성 등 다양한 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 상황
- 부동산의 개별성으로 인해 가격형성이 어려운 부동산 시장에서 본연의 목적인 과세가치로서의 기능 뿐만 아니라 시장거래의 기준, 감정평가의 기준 등 다양한 목적으로 사용되다보니 오히려 시장에 혼란을 야기

- 정확성 및 형평성에 대한 불신에서 야기된 문제는 제도운영 비용 과다 문제와 함께 감정평가산업에 대한 불신으로 확산
- 이러한 취지에서 실거래기반 공시제도의 도입은 시장투명성 개선, 공시가 격의 정확성 및 비용 효율성 측면에서 장기적으로 바람직한 방향으로 판단
- 다만, 제도의 도입에 앞서, 부동산공시가격제도의 장기적 발전을 위해서는 과세목적의 시장가치와 공시가격을 개념적으로 분리하는 것이 우선적으로 필요
 - 가치와 가격이 구분되지 않으면, 감정평가사가 추정하는 “시장가치”를 행정, 언론, 국민들이 자의적으로 해석할 우려 크기 때문
 - 부동산공시가격이 시장가치 그 자체가 아니라, 조세저항을 감안하여 하향조정된 가격임을 알림으로서, 공시가격과 시장과의 괴리문제에 대한 논란을 잠식시킬 필요가 있음.
- 또한, 성공적인 제도 도입을 위해서는 기존에 실거래가격 데이터 베이스에 대한 다양한 고민과 개선이 선행되어야 함.
 - 현재 제공되는 실거래정보는 거래정보를 취합하여 자료의 분포를 이용한 최소한의 이상치(outlier)만을 필터링 후 공개하는 수준
 - 시장에서 체결되는 거래는 지분매각, 신탁, 판결에 의한 소유권 이전 등 다양한 형태가 존재하고, 시스템적으로 발생하는 체계적 오류 또한 존재
 - 부동산실거래정보의 이상치 분석은 실거래정보 취합시스템에 대한 문제 진단의 시작점이고, 이상치 연구를 통한 결과는 시장에 또 다른 시사점을 제공해 줄 수 있다는 점에서 충분히 고민되어야 하는 의미있는 작업
 - 실거래정보의 지역적 유형적 분포를 살펴보면 일부 지역 및 일부 유형의 부동산에 집중되어 있는 양상, 따라서 실거래사례가 없는 경우를 대비한 조치가 필요.
 - 또한, 지역별, 유형별 거래의 개선된 시스템을 통해, 조정실거래가격, 시장가격, 시장가치 데이터베이스를 추가로 제공하는 등 다양한 정보 인프라 구축이 선결되어야 할 것임.