

## 제 2 부

### 부동산 공시가격이 우리사회에 미치는 영향에 관한 소고

A review on the Influence of declared real estate prices on our society

윤 정 득\*

Yoon, Jung Duck

#### 차 례

- |                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| I. 서론                      | IV. 공시가격의 사회적 영향과 개선 방안   |
| II. 이론적 배경 및 선행연구          | 1. 공시가격 평가 및 산정 절차 상의 문제점 |
| 1. 이론적 배경                  | 2. 공시가격의 사회적 영향과 개선 방안    |
| 2. 선행연구                    | V. 결 론                    |
| III. 공시가격의 평가·산정 절차와 활용 현황 | <abstract>                |
| 1. 공시가격 관련 법령의 검토          | <참고문헌>                    |
| 2. 공시가격 평가 및 산정 절차         |                           |
| 3. 공시가격의 활용 현황             |                           |

#### ABSTRACT

##### 1. CONTENTS

##### (1) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study is to analyze the problems of how land price disclosure systems are evaluated or calculated, and how they affect our society, and to suggest ways to improve them.

##### (2) RESEARCH METHOD

In order to achieve the purpose of this study, the government's presentation data, prior research, daily newspapers, etc., as well as statutes related to the published price, etc. currently in force, were reviewed.

##### (3) RESEARCH FINDINGS

The declared real estate price provides important price information necessary for real estate activities to the market and is used for about 60 purposes closely related to the people's property rights.

##### 2. RESULTS

If possible, amendments to laws should be made to increase the proportion of evaluations so that they can be more accurately evaluated through experts in "Appraisal Corporations,

\* 주저자 : 한국지식재단 연구위원, 부동산학박사, yjd660@hanmail.net

etc.” In addition, the quoted price must be assessed and calculated through an ‘on-site survey’ and a verification system must be complete. The standard housing selection and management guidelines shall also stipulate that the public housing verification institution is unified into a “evaluation corporation, etc.”

### 3. KEY WORDS

- declared real estate price, declared land value, Appraisal Corporations, etc., property tax, verification system, just price

## 국문초록

최근 부동산 공시가격의 급상승으로 인하여 보유세, 건강보험료 등의 부담이 커진 국민들이 이의신청을 하는 등 사회적 혼란이 초래되고 있는바, 근본적인 원인을 공시제도를 중심으로 살펴보고 그 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 현재 표준지공시지가만 ‘평가’에 의해 결정·공시되는 것을 표준주택과 공동주택으로까지 확대 적용해야 하며, 공시지가와 주택가격의 평가에 대한 타당성을 검증할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 그리고 개별주택가격과 개별공시지가에 대한 이원화되어 있는 검증기관의 일원화가 필요하며, 이들 가격 결정에 대한 심의기관인 부동산가격공시위원회의 전문성 제고를 위해 심의위원의 증원과 평가 경험이 있는 감정평가사가 전체 위원의 2/3 이상을 차지하도록 관련법령의 개정이 필요하다. 「표준주택의 선정 및 관리지침」의 ‘표준주택의 선정 제외기준’에는 공가와 폐가를 필수적 제외대상으로 명문 규정해야 한다. 이외에도 주거지역의 표준지 분포기준의 수를 기존의 2배 수준으로 늘리고 미제시된 표준주택의 분포기준 호수도 표준지 분포기준의 수로 끌어올려야 한다. 국토교통부가 중심이 되어 이러한 과정과 더불어 공시가격 산정에 대한 근거자료 제시 등을 선행하게 되면 공시가격의 대표성·중용성·안전성 등이 확보되어 이에 근거한 과세 등의 산정도 객관성·형평성 등이 제고되어 국민들은 이에 대해 공분하지 않을 것이며, 나아가 정부도 신뢰하게 될 것이다.

**핵심어 :** 부동산공시가격, 공시지가, 감정평가법인 등, 재산세, 검증시스템, 적정가격

## I. 서론

인간이 부동산을 대상으로 다양한 유형의 부동산활동을 할 때에는 먼저 부동산이 지니고 있는 속성(attribute)을 복합개념으로 이해하고 접근해야만 의도한 부동산활동의 궁극적인 목표를 달성할 수 있다. 이러한 속성과 더불어 물리적 특성인 부동산성이나 개별성, 부증성, 영속성 등이 있음을 충분히 이해하고 이로 인하여 부동산시장은 불완

전경쟁시장이 될 뿐만 아니라, 일물일가의 법칙(law of one price)이 배제되는 등의 여러 가지 결과를 낳는다는 점을 고려하여야 한다. 왜냐하면, 부동산의 가치는 부동산이 지니고 있는 어떤 내재적 질만에 의해 결정되는 것이 아니다. 여러 가지 부동산 특성을 포함한 일반적 제요인과 자연적 제요인의 영향 하에 교환 대상으로서의 지배하는 힘에 의해 형성되기 때문이다.

부동산은 여러 가지 속성과 물리적 특성을 포함한 통제 불가능한 환경 요인들이 매우 많기 때문에 시장가치(market value)<sup>2)</sup>에 해당하는 정상가

격의 성립 가능성은 상당히 낮다고 할 수 있다. 국가에서도 이러한 점을 인지함에 따라 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 규정된 부동산의 가치 평가 전문가인 ‘감정평가법인 등’으로 하여금 적정가격(just price)<sup>3)</sup>을 결정하여 국토교통부장관이나 시장 등이 공시하도록 하고 있다. 이렇게 결정·공시된 가격은 부동산활동 주체가 부동산 결정 분야의 의사결정(decision-making)을 할 때 그 기준을 제시하며, 부동산정책 입안자에게는 실행 가능한 유효한 정책들을 만드는데 있어서도 그 지표가 된다. 그러므로 감정평가법인 등은 반드시 대상 부동산이 위치하고 있는 현장에 임하여 대상 부동산을 둘러싸고 있는 여러 환경요인들에 대한 지역분석(regional analysis)의 선행과 대상 부동산 자체의 개별적 요인들에 대한 개별분석(individual analysis)을 후행하여 합리적인 가치(rational value) 결정을 해야 공시가격(declared value)에 대한 신뢰도는 물론이고 이에 근거해서 산정되는 각종 조세·부담금 등에 대한 불형평성(unfairness)도 사전에 제거 또는 최소화할 수 있다.

이러한 점들을 고려하여 본 연구에서는 최근 부동산가격의 폭등과 더불어 정부의 공시가격 현실화를 제고 계획의 실행으로 국민들의 보유세, 건강보험료 등의 부담이 급증함에 따른 이의신청이 이어지는 등 사회적 혼란이 초래됨에 따라 그 원인을 근본적으로 파헤쳐보기 위해 지가 공시제도와 주택가격 공시제도에 대한 조사·산정 절차 등의 문제점을 살펴보고 이것이 우리 사회에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고 그 개선 방안을 제시하는데 목적을 두고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 이론적 배경

#### 1) 감정평가의 목적과 기능

부동산 감정평가의 목적은 부동산의 객관적 가치를 평정(評定)함으로써 효율적인 부동산정책 수립과 집행을 가능토록 하는데 있다.<sup>4)</sup> 한편, 부동산 감정평가는 크게 정책적 기능과 경제적 기능으로 나눌 수 있다. 첫째, 정책적 기능으로서의 감정평가는 부동산의 효율적 이용·관리를 지원한다. 즉 감정평가의 과정에서 부동산의 최우효이용(highest and best use)을 모색하게 되고 감정평가의 결과는 부동산의 실질적인 정책 결정에 영향을 미치게 된다. 즉 ‘제Ⅲ장 <표2> 부동산 공시가격 활용분야’에 있는 부동산 평가, 부담금 산정, 조세 산정 등이 보다 합리적이고 형평성 있게 이루어질 수 있도록 지원한다.

둘째, 경제적 기능으로서의 감정평가는 부동산 시장에 균형가격의 지표를 제시함으로써 자원의 효율적 배분을 유도하고 부동산 거래활동의 능률화 등을 제고하여 부동산거래질서 확립을 지원한다.

#### 2) 부동산 공시가격의 유형과 기능

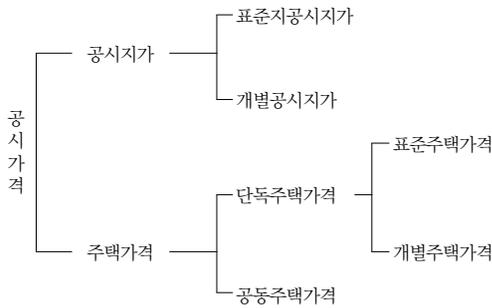
현행 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 규정된 내용을 중심으로 구분한 부동산 공시가격의 유형은 크게 공시지가, 주택가격, 비주거용 부동산가격 세 종류가 있지만 여기서는 아직 데이터 등이 제대로 갖추어지지 않아 제대로 시행되지 않고 있는 비주거용 부동산가격은 생략한다. 공시지가는 표준지공시지가와 개별공시지가로 세분되며, 주택가격은 단독주택 가격과 공동주택 가격으로 세분된다. 단독주택 가격은 다시 표준주택 가격과 개별주택 가격으로 세분된다.

2) “시장가치”란 감정평가의 대상이 되는 토지등(이하 “대상물건”이라 한다)이 통상적인 시장에서 충분한 기간 동안 거래를 위하여 공개된 후 그 대상물건의 내용에 정당한 당사자 사이에 신중하고 자발적인 거래가 있을 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 대상물건의 가액(價額)을 말한다(「감정평가에 관한 규칙」 제2조 제1호 참조).

3) “적정가격”이란 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제2조 제5호 참조).

4) 노용호 외 2인, “감정평가론”, 부연사, 2011, p.25. 및 p.422.

[그림 1] 부동산 공시가격의 유형



자료 : 부동산가격공시에 관한 법률에 근거한 연구자 작성

부동산 공시가격 중 공시지와 관련된 2020년 기준의 우리나라 토지는 약 3,890만 필지이며, 이들 중 조세나 부담금 부과대상인 사유지와 국공유지 중 잡종지 등 지가산정이 필요한 3,398만여 필지를 조사산정하여 공시하고 있다.<sup>5)</sup> 먼저, 표준지공시지가는 지가 산정 목적인 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상, 국유지·공유지의 취득 또는 처분, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 또는 그 밖의 법령에 따라 조성된 용지 등의 공급 또는 분양, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업·「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업, 토지의 관리·매입·매각·경매 또는 재평가를 위한 지가의 산정이나 비용 산정의 기준이 될 뿐 아니라 토지 시장에 지가 정보도 제공한다. 게다가, 일반적인 토지 거래의 지표가 되며, 국가·지방자치단체 등이 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정평가 하는 경우에도 그 기준이 된다.

개별공시지가는 지방세인 취득세·토지분 재산세·등록면허세 부과를 위한 과세표준액 결정이나, 국세인 종합부동산세·양도소득세·법인세·상속세·증여세 부과 기준이 된다. 그 밖에 개발부담금 또는 보전부담금의 산정 기준, 토지거래허가 구역에서 무허가 토지 거래 시 벌금 부과 산정의 기준, 국·공유재산의 사용료 계산에 있어서의 재산가액 산출의 기준이 된다.

한편, 표준주택가격은 개별주택가격의 산정

기준이 되며, 주택시장에 가격정보를 제공한다. 개별주택가격은 주택시장에 가격정보를 제공하는 것은 물론이고, 국세·지방세 산정의 기준이 된다. 그 밖에 재건축부담금 산정의 기준, 청약 가점제 및 무주택자 분류 기준, 국민주택채권 매입가의 기준, 주택자금 소득공제의 기준 및 기초연금 수급권자 분류 기준, 건강보험료 산정 기준 및 기초생활보장 수급권자 판단 기준이 된다. 공동주택가격도 개별 주택가격과 같이 국세·지방세 산정의 기준이 되며, 주택시장에 가격정보를 제공하는 기능을 하고 있다. 재산세의 과세표준은 시가표준액(공시가격)에 공정시장가액비율(현재 60%)을 곱하여 산정하는데, 재산세와 함께 지방교육세(재산세액 20%)와 재산세 도시지역분(재산세 과표의 0.14%)이 함께 고지된다.<sup>6)</sup> 종합부동산세 과세표준은 공시가격에서 공제가격을 뺀 후 공정시장가액비율(현재 95%)을 곱하여 산정한다. 종합부동산세의 납세의 무자는 주택의 공시가격합계액이 6억원(종합합산 토지는 공시가격 합계액이 5억원, 별도합산 토지는 공시가격 합계액이 80억)을 초과하는 자이다. 이와 같이 공시가격의 상승은 보유세에 직접적인 영향을 미치게 된다.<sup>7)</sup>

### 3) 공시가격제도의 도입 배경

부동산가격 공시제도 중 지가 공시제도와 관련된 토지 소유권은 근대사회의 절대적 권리로부

<표 1> 1989년 이전의 공시지가 체계

구분	기준지가	과세시가 표준액	기준지가	감정시가
평가 기관	건설부	내무부	국세청	한국감정원
근거 법률	국토이용관리법	지방세법	소득세법, 상속법	감정평가에 관한 법률
평가 목적	• 토지거래허가·신고심사기준 • 토지수용보상액 산정기준 • 기타 행정목적별 가역적용 • 일반토지거래의 지표	취득세·등록세·재산세 등의 과표	특정지역 내 양도소득세의 과표	담보·재산재평가 등의 산정기준
평가자	토지평가사	표준지: 토지평가사 또는 공인감정사	공무원	공인감정사

자료 : 한국감정평가협회, 한국감정평가 10년사, 1999, p.53

5) 국토교통부, “2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서”, 2020, p. 20.

6) 텍스워치팀, “2021 부동산세완전정복”, 어바웃어북, 2020, p.94.

7) 국세청(<http://www.nts.go.kr/>), 국세신고 안내 > 종합부동산세 고지 및 납부 안내

터 시작되었으나, 사회가 보다 고도화되고 경제발전도 급속히 진행되면서 한정된 토지의 사용 또한 급증하였다. 우리나라도 '60년대 이후 고도성장과 급격한 산업화와 도시화에 따른 토지 수요의 급증으로 개발지 주변을 중심으로 지가가 급등하였으며, 1988년 이후 무역수지 흑자 등으로 유동자산의 팽창과 더불어 소득수준도 향상됨에 따라 부동산에 대한 투기가 만연하였다. 이로 인하여 토지 자원의 효율적 배분이 이루어지지 못하여 공적 개입이 정당화되는 빌미를 제공하였고 그 일환으로 1989년 토지공개념 3법이 도입된 것이다.

당시 우리나라의 공시지가 제도는 다음과 같이 다양한 이름으로 존재하였다. 즉 건설부(현, 국토교통부)의 「국토이용관리법」에 의한 기준지가, 「지방세법」에 의한 과세시가표준액, 「상속세 및 증여세법」에 의한 국세청의 기준지가, 재무부(현, 기획재정부)의 「감정평가에 관한 법률」에 의한 감정시가 등으로 명명되었다. 게다가, 전국의 지가에 대한 평가·조사는 각각 다른 기준에 의해 전문가 또는 공무원으로 일원적이지 못한 상황에서 진행되었다. 즉 '기준지가'는 토지 보상액 산정의 기준으로 활용하기 위해서 도입한 것으로 토지평가사가 담당하였다. 그리고 '과세시가표준액'은 「지방세법」에 따라 지방세 부과를 위해 내무부(현 행정안전부) 주관으로 표준지에 대해서는 토지평가사와 공인감정사가 담당하였고, 비준지에 대해서는 공무원이 담당하였다. '기준지가'는 국토 건설이나 개발사업과 관련하여 보상액을 산정하기 위한 기준으로 활용하기 위해 도입하였지만, 부동산투기를 억제하기 위해 국세청장이 지정하는 특정 지역에 대해 내무부 '과세시가표준액'을 준용하고 국세청 직원이 시가를 조사하여 구한 배율을 적용하여 양도소득세 부과를 위한 지표로도 쓰였다. '감정시가'는 「감정평가에 관한 법률」에 의거하여 한국감정원(현 한국부동산원)이 은행의 담보대출을 위한 담보물의 기준 등으로 삼기 위해 연 1회 조사하여 발표하였다.<sup>8)</sup>

이와 같이 전국의 지가는 각각 다른 기준과 전문적지 못한 인력의 투입 등으로 평가·산정되었다. 그래서 이들 기준시가, 과세시가 표준액, 기준시가, 감정시가 상호간에 연계성이 결여되어 있어 객관적인 가격수준을 제시하지 못하였다. 이로 인하여 정부기관에서 사용하는 지가에 대한 국민의 불신은 높았다. 이에 경제기획원(현, 기획재정부)이 1986년 12월 26일 지가체계 일원화를 위한 공시지가제도를 도입하고, 이를 건설부(현, 국토교통부)가 주관하기로 확정하였다. 이에 따라 1989년 4월 1일 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」(현, “부동산 가격공시에 관한 법률”)이 제정하고 공적 지가 체계를 공시지가로 일원화하는 일이 추진된 것이다.<sup>9)</sup>

한편, 주택가격과 관련하여서는 국세청이 양도소득세를 부과할 목적으로 건물 신축단가를 기초로 '기준시가'를 산정하였고, 행정안전부는 재산세 부과를 목적으로 '시가표준액'을 산정하였다. 건물의 신축 단가에 기초한 건물평가의 원가방식은 시장가격 수준과는 큰 편차를 보였을 뿐만 아니라 인근의 부동산 가격과도 균형을 이루지 못하는 등의 문제가 있었다. 실제 토지와 건물이 일체로 거래되는 시장상황에서 상이한 방식으로 평가(토지는 비교방식, 건물은 원가방식)함에 따라 시장가격과 크게 괴리된 별도의 평가가격들이 쏟아짐에 따라 과세 불평등이 초래되었다. 이에 정부는 2004년 9월 토지와 건물을 통합 평가하는 방식으로 평가체계 개편을 결정하면서 전면적인 체계 개편에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 그 대상을 주택(단독주택, 공동주택)으로 한정하는 것이다.<sup>10)</sup> 그래서 정부는 종전의 주택 보유세 과세방식(구분평가·구분과세)에 따른 세(稅) 부담의 불형평성 문제를 시정하고자 시장가치에 기초하여 통합 평가·통합 과세하는 주택(단독, 공동)가격 공시제도를 '05년도부터 도입하였다. 공시된 주택가격은 주택 시장에 가격정보를 제공하고, 국가·지방자치단체 등이 과세 등의 업무와 관련하여 주택가격을 산정

8) 한국감정평가협회, “한국감정평가 10년사”, 1999, p.53.

9) 국토교통부, 전계서, p.18.

10) 국토교통부, “2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서”, p.22.

하는 경우에 그 기준으로 활용될 수 있도록 한 것이다.

통합 평가·통합 과세의 주택가격 공시제도는 2004년 9월 15일 대통령주재 국민경제자문회의에서 결정되었다. 그래서 단독·다가구주택 약 450만호(단독주택 353만호, 다가구주택 97만호)를 조사·평가대상으로 확정하고, 토지·건물 통합 평가의 근거 마련을 위하여 기존의 「지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률」을 2005년에 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」로 전면 개정하였으며, 2016년부터는 「부동산 가격공시에 관한 법률」로 개정하여 제도를 운영하고 있다.<sup>11)</sup>

2020년 기준, 토지와 건물을 통합 산정하여 가격을 공시하는 ‘주택가격 공시제도’의 대상이 되는 총 주택 수는 약 1,799만호며, 이 중 단독주택은 약 416만호, 공동주택(아파트, 연립, 다세대)은 약 1,383만호다. 단독주택 중 22만호를 표준주택으로 선정하여 적정가격을 조사·평가하여 국토교통부장관이 공시하고, 그 외 394만호는 시장 등이 표준주택가격을 기준으로 개별주택가격을 조사·산정하여 공시하고 있다. 공동주택은 한국부동산원에서 전수 조사하여 국토교통부장관이 가격을 공시하고 있다.<sup>12)</sup>

이와 같이 감정평가 제도의 성립과 변천 과정을 살펴본 결과, 부동산은 사회성과 공공성을 띤 재화이기 때문에 감정평가를 통한 적정가격이 결정·공시되어야 정책적 기능과 경제적 기능을 온전히 수행할 수 있음을 쉽게 이해할 수 있다. 그러므로 부동산 감정평가활동을 주도적으로 행하는 ‘감정평가법인 등’은 고도의 이론적 지식수준을 바탕으로 정보의 수집·분석·판단 능력과 평가 경험 및 직무 수행 능력을 갖춘 상태에서 필수적 임장활동을 통한 적정가격의 결정·공시가 될 수 있도록 해야 한다.

## 2. 선행연구

부동산 공시가격제도는 우리 사회의 다양한 분야에 걸쳐 직·간접적으로 많은 영향을 미치고 있다. 그 중 가장 대표적인 것으로 꼽을 수 있는 것은 과세(tax liability)이다. 부동산 공시가격 중 개별공시지가와 개별주택가격, 공동주택가격은 지방세(재산세, 취득세, 등록면허세), 국세(양도소득세, 농어촌주택 취득자의 양도소득세 면제기준, 상속세, 증여세, 종합부동산세)의 과세 산정의 기준으로 활용되고 있다. 이와 관련된 선행연구를 검토한 결과는 다음과 같다.

김주영(2013)<sup>13)</sup>은 ‘토지 과세평가의 형평성 분석과 개선방향 모색’이라는 연구를 통하여 서울시 5개 자치구(강남구·서초구·송파구·강북구·성북구)를 대상으로 과세 형평성 문제를 PF모델(실거래가격과 공동주택공시가격이 단순선형관계에 있음을 강조함)과 CHENG모델(실거래가격과 공동주택공시가격간의 비선형관계를 고려하여 각각에 로그 변환하고, 계수값을 추정함)을 이용하여 진단하였다. 그 결과, 사례대상 지역의 토지과세평가의 수직적 불형평성이 있음을 확인하였으며, 그 원인은 공시지가가 실거래가를 제대로 반영하지 못하기 때문임을 확인하였다. 실거래가격의 지역별 또는 시기별로 충분히 반영할 수 있는 실거래자료가 충분치 않고 축적기간이 짧다는 문제와 지역시장으로 분화된 부동산시장의 특성 그리고 부동산 경기변동기에 지역별 부동산가격의 차등적인 변화양상으로 인하여 공시지가가 실거래가를 제대로 반영하지 못한다는 점을 강조하였다.

이근복·서정렬(2019)<sup>14)</sup>은 ‘공시지가와 감정평가가격의 괴리수준에 관한 연구’에서 전국 228개 시·군·구를 대상으로 2014년에서 2018년 5년간의 지가변동률을 포함한 13개의 주택 및 도시

11) 상계서, p.107.

12) 상계서, p.23.

13) 김주영·백민석, “토지 과세평가의 형평성 분석과 개선방향 모색”, 감정평가학 논집, 한국감정평가학회, 2013, 통권 제20호, pp.15~28.

14) 이근복·서정렬, “주택시장 및 도시 특성을 이용한 공시가격 결정 개선방안 연구”, 한국부동산학보, 한국부동산학회, 2006, 제79권 pp.23~48.

특성별수들의 통계치의 평균값을 사용하여 다중회귀분석을 하였다. 그 결과, 서울·수도권과 비수도권 지역 간 지가변동 요인에 차이가 존재함을 확인하고 과세의 기준이 되는 공시가격 결정에 대해 지가변동의 지역 간 차이를 반영한 공시가격제도의 개선방안이 요구된다는 정책적 시사점을 제시하였다. 구체적으로는 지자체별 개별공시지가·개별주택가격 산정 시에 지역별 주택시장 특성과 도시 특성을 고려한 지가변동률을 반영할 필요가 있다는 점과 지방 분권화에 따라 지가변동률을 이용한 공시가격 산정을 지자체가 먼저 산정하는 역(逆)산정 방식 또는 지자체가 산정하는 일원화 방식을 검토할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

윤정득(2016)<sup>15)</sup>은 ‘서울시 토지의 과세평가 형평성에 관한 연구’를 통하여 전통적 회귀분석 모형을 통한 수직적 형평성 검토에서는 서울시 전체가 PF, Cheng, Bell 모형 모두에서 불형평성이 나타났으며, PRD(역진성 계수)에서도 서울시 전체 뿐만 아니라 모든 구(區)별 분석에서 수직적 불형평성이 있음을 확인하였다. 게다가, 분회귀분석에서도 전반적으로 수직적 불형평성을 보임에 따라 향후 조세정책은 수직적 형평성을 달성하는데 비중을 두어야 하고 이를 위해 선행되어야 할 구체적인 방안을 다음과 같이 제시하였다. 개별공시지가 산정을 위해 토지가격비준표를 작성 할 때 지가형성요인들 중에 부동산의 물리적 특성을 고려한 개별요인이 보다 많이 반영될 수 있도록 비교항목과 비교수치를 좀 더 세분화하고 조사 시기를 분기화할 필요가 있음을 강조하였다. 그리고 부동산 소재지 관할 세무서에 일명 ‘부동산과세정보중앙관리소’를 마련하고 여기에 ‘과세관리책임관’을 두어 비율연구와 수직적 형평성 검토를 정기 또는 부정기적(투기 조짐이 있는 경우)으로 행하여 이를 반영함으로써 과세현실화와 형평성 달성의 실현 방안을 제시하였다.

고필송(2014)<sup>16)</sup>은 실거래 신고를 한 2006년~2014년까지의 데이터를 이용하여 지가변동률

과 공시지가와의 관계를 분석하였다. 그 결과, 표준지와 지가변동률과의 관계에서 2011년 이후 지가변동률 대비 표준지공시지가 상승률이 1.89배~3.21배로 꾸준히 상승한 것으로 나타났지만 정부가 조세저항을 고려하여 제대로 반영하지 않는다고 하였다. 회귀분석 결과에서는 표준지공시지가, 개별공시지가, 순수토지거래 면적, 토지거래 면적, 주택 종합 매매상승률 등이 지가변동률에 유의한 영향을 미치는 변수임을 제시하였다.

남경홍·이창석(2006)<sup>17)</sup>은 ‘공시지가와 감정 평가가격의 괴리수준에 관한 연구’를 위해 충청남도의 5개 지역을 표본지역으로 5년간(1999년에서 2003년까지) 평가된 사례 중 총 2,816개의 표본을 추출하여 분산분석, 상관분석 등을 한 결과, 공시지가와 평가가격 간의 괴리가 2배 이상 벌어지고 있음을 제시하였다. 또한, 지가변화와 괴리수준은 양의 상관관계를 가짐을 분석하였다.

다음 장에서는 공시가격과 관련된 법령을 검토하고 부동산 공시가격이 평가·산정되는 절차와 공시가격이 어떻게 활용되고 있는지 그 현황을 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 공시가격의 평가·산정 절차와 활용 현황

#### 1. 공시가격 관련 법령의 검토

부동산 공시가격과 직접 관련되어 평가·산정의 기준이 되는 법령 등을 살펴보면, 「부동산 가격 공시에 관한 법률」과 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」을 상위 법령으로 하고, 토지와 주택에 대해서는 하위 법령인 기준 또는 지침으로 구성되어 있다. 즉 토지에 관한 공시가격으로서의 표준지공시지가와 개별공시지가는 「부동산 가격공시에 관한 법률」, 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」,

15) 윤정득, “서울시 토지의 과세평가 형평성에 관한 연구”, 한국부동산학회, 한국부동산학회, 2016, 제66집, pp.145~157.

16) 고필송, “실거래가 신고 후 지가 변동률에 관한 연구”, 전자통신, 한국전자통신학회, 2014, 제7권 제1호, pp.65~72.

17) 남경홍·이창석, “공시지가와 감정평가가격의 괴리수준에 관한 연구” 한국부동산학회, 한국부동산학회, 2006, 제26집, pp.23~48.

이외에 「감정평가에 관한 규칙」, 「표준지공시지가 조사·평가 기준」, 「표준지의 선정 및 관리지침」과 「개별공시지가의 검증업무 처리지침」, 「지가현황 도면의 작성 및 활용지침」 등에 근거하여 평가·산정되고 있다. 한편, 주택에 관한 공시가격인 단독주택가격(표준주택가격과 개별주택가격)에 대해서는 「부동산 가격공시에 관한 법률」과 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 이외에 「감정평가에 관한 규칙」, 「표준주택의 선정 및 관리 지침」, 「표준주택 조사·산정 기준」, 「개별주택 가격의 검증업무 처리 지침」, 「주택가격 현황 도면의 작성 및 활용 지침」 등에 근거하여 산정되고 있다. 이와는 별도로 공동주택가격은 다른 공시가격과 마찬가지로 「부동산 가격공시에 관한 법률」과 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」이외에 「감정평가에 관한 규칙」의 공통적 적용과 「공동주택 가격 조사·산정 기준」의 개별적 적용으로 산정되고 있다.<sup>18)</sup>

위에서 살펴본 여러 가지 법령과 규칙, 기준 및 지침 등에 근거하여 평가·산정되는 지가 공시와 주택가격 공시가 영향을 미치고 있는 활용 분야의 법령을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 표준지공시지가의 경우는 조세 산정과는 관련이 없으며, 주로 부동산 평가와 연관성이 가장 높은 것으로 검토되었다. 즉 보상·경매·담보평가와 관련된 법령이 7개, 매수가격 산정과 관련된 법령이 5개, 점용료·사용료·대부료·보조금 등의 산정과 관련된 법령과 일반 거래 지표와 관련된 법령이 각각 4개씩 차지하였다. 부동산가액, 즉 국유자산 평가관련 법령 2개, 부동산평가업자 선정 및 표준지 선정 기준관련 법령 2개, 정보 및 자료 제공관련 법령 2개, 개발 부담금 관련 법령 1개의 순으로 총 27개의 법령이 부동산 평가와 관련되었다.<sup>19)</sup>

개별공시지가는 부동산 가격공시 활용 분야 중 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 구체적으로는, 부동산과 관련된 법령으로 정보 및 자료 제공

관련 법령 22개, 점용료·사용료·대부료·보조금 등의 산정관련 법령 18개, 기타 소송비용 산정, 대체 산림자원 조성비 등의 비용 산정관련 법령 17개, 매수가격 산정관련 법령 15개로 나타났다. 나아가 부담금(개발부담금·보전부담금 등)의 산정관련 법령이 9개, 자산 재평가를 포함한 부동산가액 산정관련 법령이 7개, 법인·사학재단의 기본재산 산정과 관련된 법령 6개, (수용)보상·경매·담보평가관련 법령과 행정 형벌 및 이행 강제금 등 벌과금 부과관련 법령이 각각 5개씩인 것으로 집계되었다. 일반 거래 지표와 관련된 법령은 4개, 기준지가 산정관련 법령 3개, 실거래 가격 산정관련 법령 2개, 조세 산정과 관련된 법령 11개로 나타났다. 이와 같이 개별공시지가는 총 128개의 법령과 연관되어 있는 것으로 분석되었다.<sup>20)</sup>

한편, 주택 가격공시가 활용되는 분야에 연관된 법령은 총 21개인 것으로 나타났다. 즉 표준주택 가격과 관련된 법령이 3개(부동산시장에 정보 및 자료 제공의 목적으로 활용된 법령 2개와 일반 거래 지표와 관련된 법령 1개)이고 개별주택가격과 관련된 법령 18개(부동산 평가와 관련법령 9개, 기준지가 산정 관련 법령 2개, 일반 거래 지표 관련법령 1개, 행정 형벌·이행 강제금 등의 벌과금 부과 관련 법령 1개, 지방세와 국세와 관련법령이 각각 1개)이다. 공동주택 가격이 활용되는 분야와 연관된 법령은 총 12개(정보 및 자료 제공으로 활용되는 분야 관련법령 6개, 부동산가액 산정과 기준지가 산정으로 활용되는 분야의 관련법령 각각 2개, 일반 거래 지표와 행정 형벌·이행 강제금 등의 벌과금 부과와 관련된 법령 각각 1개씩)이었다.<sup>21)</sup>

위에 제시된 부동산 가격공시를 활용하는 법령의 수만 하더라도 총 139개에 달할 정도로 우리 삶에 직·간접적으로 상당부분 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

다음에서는 위에서 살펴본 여러 법령이나 기

18) 국토교통부, 전계서, p.56.

19) 상계서, p.17.

20) 상계서, p.17.

21) 상계서, p.17.

22) 윤정득·박성규, “부동산 공시가격과 활용 분야별 관련 법령 분석”, 제3회 ‘감정평가지’ 포럼, 한국감정평가학회, 2019, p.16.

준, 지침들 중에서 최근 사회적 이슈가 되고 있는 공시지가와 주택가격을 중심으로 한 평가·산정 절차를 중심으로 검토해 보기로 한다.

## 2. 공시가격의 평가 및 산정 절차

### 1) 표준지공시지가와 개별공시지가의 평가 및 산정 절차

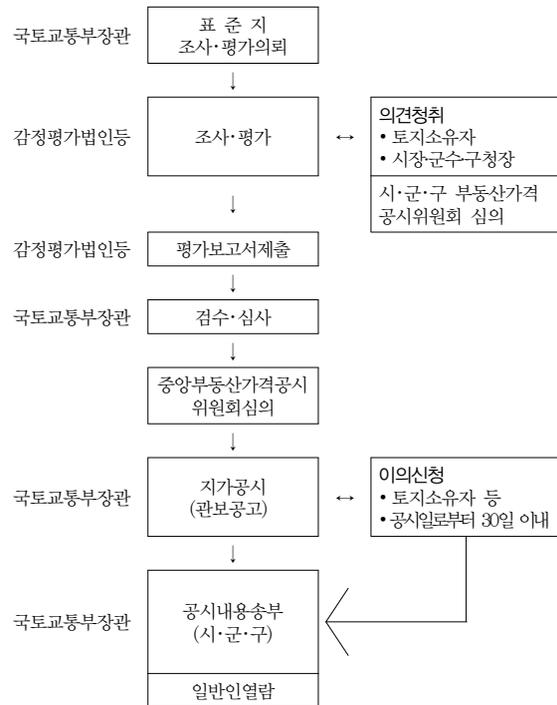
표준지공시지가와 개별공시지가에 관한 평가 및 산정 절차에 대해서는 「부동산 가격공시에 관한 법률」을 비롯하여 「표준지공시지가 조사·평가 기준」, 「표준지의 선정 및 관리지침」과 2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서 등을 중심으로 관련 내용을 면밀히 검토해 보았다. 표준지공시지가의 전체적인 공시절차는 [그림 2]와 같이 국토교통부장관이 감정평가법인 등에게 표준지 조사·평가를 의뢰하면 이를 조사·평가한 후 평가보고서를 작성하여 국토교통부장관에게 제출한다. 이를

제출받은 국토교통부장관은 중앙부동산가격공시위원회의 심의 과정을 거쳐 표준지공시지를 공시하게 된다.

국가에서는 전국의 3,398만여 필지 중 대표성이 인정되는 50만 필지의 표준지를 선정하고, 그 가격을 조사평가한 후에 표준지공시지를 공시하게 된다.<sup>23)</sup> 표준지의 적정가격 조사·평가는 「부동산 가격공시에 관한 법률 시행령」 제2조 제2항에 따른 「표준지의 선정 및 관리지침」에 따라 지역분석 등을 실시한 후에 공부조사 → 실지조사 → 가격자료의 수집 및 정리 → 사정보정 및 시점수정 → 지역요인 및 개별요인 비교 → 평가가격의 결정 및 표시 → 경제지역간 가격균형 여부 검토 → 표준지 소유자의 의견청취 → 시장 등의 의견청취 → 조사 → 평가보고서의 작성 순으로 진행된다. 이 과정 중에서 중요하지 않은 과정이 없겠지만 절대 생략해서는 안되는 과정은 공시기준일 현재의 소재지·지번·지목·면적, 위치 및 주위 환경, 유해시설의 접근성 및 재해·소음 등에 대한 ‘실지조사’라고 보며, 이를 위해서는 반드시 입장활동을 해야 한다. 그리고 표준지의 평가가격을 결정한 때에는 인근 시·군·구의 유사용도 표준지의 평가가격과 비교하여 그 가격의 균형여부를 검토하여야 한다.<sup>24)</sup> 표준지를 제외한 나머지 필지는 시·군·구에서 국가가 공시한 표준지공시지를 기준으로 지가 산정 대상 토지의 지가 형성 요인에 관한 표준적인 비교표(토지 가격 비준표)를 사용하여 해당 지역의 토지에 대한 개별공시지를 조사·산정하여 공시하게 된다.

한편, 주택의 공시가격의 전체적인 공시 절차는 [그림 3]에 나타나 있듯이 국토교통부장관의 표준주택 조사·산정의뢰로 한국부동산원이 이를 조사·산정한 후 국토교통부장관에게 산정보고서를 제출하면 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 공시하게 된다. 표준주택의 전체 공시 절차 과정 중에서 조사·산정 절차에 해당하는 부분의 내용을 정리하면 다음과 같다. 주택가격의 공시 대상이 되는 총 주택 수는 약 1,799만호

[그림 2] 표준지 가격공시 절차도



자료 : 국토교통부, 2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, p.44.

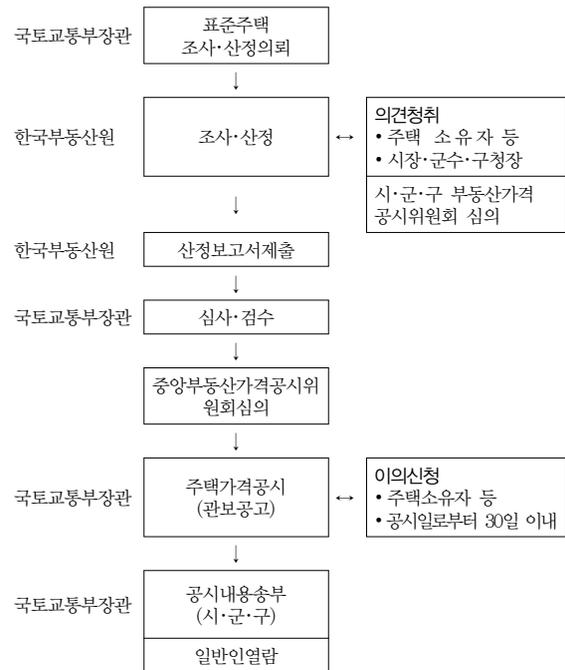
23) 국토교통부, 전계서, p.20.

24) 「표준지공시지가 조사·평가 기준」 제6조 및 제11조 참조

이며, 이들 중 단독주택의 수는 약 416만호이고 이 중에서 대표성이 인정되는 22만호를 표준주택으로 선정하여 적정가격을 조사·산정하여 국토교통부장관이 공시하고 있다.<sup>25)</sup> 표준주택의 산정가격은 해당 표준주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 적정가격으로 결정하되, 공시기준일 현재의 실제 용도를 기준으로 시장에서 형성되는 가격자료를 충분히 조사하여 표준주택의 객관적인 시장가치를 산정해야 한다.<sup>26)</sup>

시장성이 있는 표준주택은 거래유형에 따른 인근 유사 단독주택의 거래가격 등을 고려하여 토지와 건물 일체의 가격으로 산정하여야 한다. 그러나 시장성이 없거나 주택의 용도 등이 특수하여 인근 유사단독주택의 거래가격을 고려하는 것이 곤란한 주택은 유사 단독주택의 건설에 필요한 비용 추정액 또는 임대료 등을 고려하여 가격을 산정해야 한다.<sup>27)</sup> 표준주택가격의 조사·산정 절차는 공

[그림 3] 표준주택 가격공시 절차도



자료 : 국토교통부, 2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, p.115.

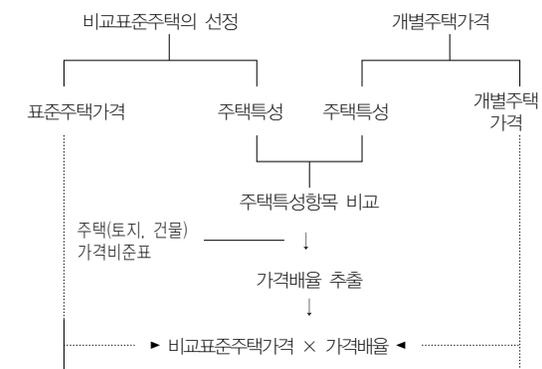
25) 국토교통부, 전계서, p.23.  
 26) 「표준주택가격 조사·산정 기준」 제4조 및 제5조 참조  
 27) 「표준주택가격 조사·산정 기준」 제10조 참조  
 28) 「표준주택가격 조사·산정 기준」 제14조 참조  
 29) 「개별주택가격의 검증업무 처리지침」 제11조 참조

부조사 → 실지조사 → 가격자료의 수집 및 정리 → 가격균형 여부 검토 → 산정가격의 결정 및 표시 → 표준주택 소유자의 의견청취 → 시장 등의 의견청취 → 조사·산정보고서의 작성 순으로 진행된다.<sup>28)</sup> 물론 이 과정에서도 표준지의 적정가격 조사·평가 때와 같이 실지조사와 가격균형 여부 검토는 매우 중요하다.

단독주택 416만호 중 22만호를 제외한 나머지 개별주택 약 394만호에 대해서는 시장·군수·구청장이 국토교통부장관이 공시한 표준주택가격을 기준으로 개별주택가격을 조사·산정한 후 한국부동산원의 검증과 시·군·구 부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 공시된다. 한국부동산원이 산정가격을 검증할 경우에는 시장·군수·구청장이 작성하여 제공하는 가격 현황 도면 및 가격 조사 자료를 기준으로 적정성 여부를 검토한다. 한국부동산원이 산정가격의 검증을 실시할 때에는 비교표준주택의 선정에 관한 사항을 비롯하여 개별주택의 가격산정의 적정성에 관한 사항, 산정한 개별주택의 가격과 표준주택가격의 균형유지에 관한 사항 등에 대해서도 충실히 검토·확인하여야 한다.<sup>29)</sup>

한편, 공동주택은 아파트 1,112만호, 연립 51만호, 다세대 220만호 등 1,383만호를 한국감

[그림 4] 개별주택가격 산정방법



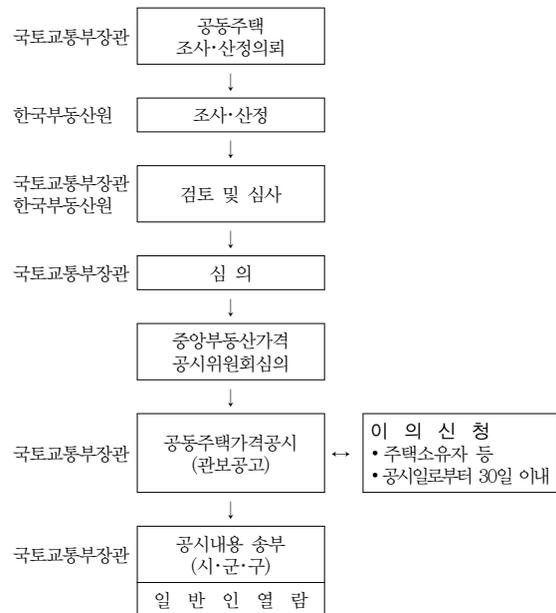
자료 : 국토교통부, 2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, p.150.

정원(현, 한국부동산원)에서 전수 조사하여 국토교통부장관이 가격을 공시하고 있다.<sup>30)</sup> 공동주택 가격의 공시 절차는 [그림 5]와 같다. 즉 국토교통부장관의 공동주택 조사·산정을 한국부동산원에 의뢰하면 이를 의뢰받은 한국부동산원이 공동주택의 가격을 조사·산정하여 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 공시하게 된다.

공동주택가격의 공시 절차 가운데서 조사·산정 절차는 공부조사 → 현장조사 → 가격자료의 수집 및 정리 → 사정보정 및 시점수정 → 가격형성요인의 검토 → 공동주택가격의 산정 → 공동주택가격의 적정성 검토 → 조사·산정보고서의 작성의 순으로 진행된다.

이 과정에서는 현장조사와 가격형성요인의 검토가 다른 어떤 과정보다 더 중요하다고 본다. 현장조사를 통해서도 승강기 등의 설비상태 및 건물의 현황, 층별·위치별·향별 효용 등의 상태를 실지 조사하여 확인하고, 조망·풍치·경관 등 자연적 환경이나 변전소·오수처리장 등 위험 및 혐오시설

[그림 5] 공동주택가격 공시 절차도



자료 : 국토교통부, 2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, p.183.

의 유무 등의 외부요인과 승강기 등의 설비상태, 경과연수 및 관리체계 등에 따른 노후도, 조망, 개방감 등의 위치별 효용, 일조, 채광 등의 향별 효용 등 개별요인은 가격형성요인의 검토 과정을 거쳐야 적정가격이 산정된다고 보는 것이 그 이유 중의 하나이다.<sup>31)</sup>

지가와 주택가격의 조사·산정 절차를 거쳐 결정 공시된 가격이 어떤 분야에서 주로 활용되고 있는지 다음에서 살펴보기로 한다.

### 3. 공시가격의 활용 현황

현행 부동산 공시가격은 <표 2>에 나타난 바

<표 2> 부동산 공시가격의 활용 분야

구 분	항 목
부동산 평가 (20개)	보상평가, 경매평가, 담보평가, 국공유지 매각평가, 개발제한구역 토지매수가 산정, 중요자산취득 및 처분 판단 기준, 매수대상토지의 판정기준, 선매 및 불허처분 토지 매수가격 산정, 장기미집행 도시계획시설부지 매수청구금 산정, 농지의 처분명령 및 매수청구, 도로 매수청구시 매수예상가격, 하천구역토지의 매수청구가격, 일반거래지표, 사회복지공익 법인등의 기본 재산의 처분, 산지매수평가, 사학기관·기술대학 학교설립에 따른 수익용 기본재산 산정, 자산재평가, 현물출자 자본금 산정기준, 공동주택 분양가격 산정, 산업기술혁신사업비 산정기준
부담금 (4개)	개발부담금 부과액 산정, 재건축부담금 부과액 산정, 농지보전부담금 부과액 산정, 개발제한구역 보전 부담금
조세 (8개)	지방세(재산세, 취득세, 등록면허세), 국세(양도소득세, 농어촌주택 취득자의 양도소득세 면제기준, 상속세, 증여세, 종합부동산세)
행정 목적 (19개)	국공유재산 대부 및 사용료 산정, 도로점용료 산정기준, 초지조성시 국공유지 대부로 산정, 공직자 재산공개시 기준, 민사소송 소가 및 인지대 산정, 지적확정에 따른 조정금 산정 기준, 실거래신고가격 검증, 국부추계(국민대차대조표), 공시사항 전산자료 관리, 중개대상물 정보, 국민주택채권 매입기준, 농업기반시설 목적의 사용 경비, 공공시행자 택지 활용시 비용정산 기준, 농지전용심사 기준, 전용허가 받지 않은 농지의 벌금산정, 과태료·벌금부과기준, 사전채무조정, 주택자금 소득공제, 청약가점제 무주택자분류, 허가구역 내 토지거래허가기준, 지방공기업 중요자산 결정기준
복지 (9개)	기초연금대상자 판단기준, 기초생활보장 대상자 판단기준, 장애인연금 대상자 판단기준, 지역 건강보험료 부과기준, 건강보험료 피부양자 자격 인정기준, 생계유지곤란 병역감면 판단기준, 근로장려금 신청자격 판단기준, 교육비 지원 대상 선정, 공공주택 입주자 자격 등

자료 : 국토교통부, 2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, p.36.

30) 국토교통부, 전개서, p.23.

31) 「공동주택가격 조사·산정 기준」 제8조 참조

와 같이 기초연금, 기초생활보장 등의 복지 분야는 물론이고 각종 부담금 산정기준, 정부정책에 따른 행정목적, 그리고 재산세, 종합부동산세 등 조세 및 공적·사적평가 등을 포함한 부동산 평가 등에 이르기까지 총 60여개의 각종 목적으로 활용되고 있다.<sup>32)</sup> 그 중 부동산 평가와 관련된 분야가 20여 개 항목으로 가장 많으며, 대부료·사용료·벌금 부과 등 행정 목적이 그 뒤를 이어 19개 항목, 복지 수혜의 대상여부를 결정하는 기준과 관련된 복지 분야가 9개 항목인 것으로 확인되었다. 지방세와 국세 부과를 위한 조세 산정과 관련하여서는 8개 항목, 그밖에도 부담금 부과와 관련하여서는 4개 항목 등으로 다양하게 활용되고 있다. 실제 부동산 공시가격의 결과에 따라 부담금, 조세, 행정 목적, 복지 등의 양적 또는 질적 부담뿐 아니라 수혜의 여부나 그 정도도 달라질 수 있고 상호 밀접한 관계로 영향을 미치고 있으므로 부동산 공시가격의 평가 및 산정이 매우 합리적으로 이루어진 적정가격이어야 한다.

다음 장에서는 부동산 공시가격의 평가·산정 절차상에 문제가 없는지 확인하고 문제가 있다면 사회적으로 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고 그 개선 방안을 제시해 보고자 한다.

#### IV. 공시가격의 사회적 영향과 개선 방안

##### 1. 공시가격의 평가 및 산정 절차상의 문제점

현행 부동산 공시가격 평가·산정 방법 등의 문제점을 「부동산 가격공시에 관한 법령」 등을 중심으로 확인하고 이들 문제점이 우리 사회에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 현재 표준지공시지가에만 부동산 가치평가의 전문가인 ‘감정평가법인 등’<sup>33)</sup>이 조사·평가(評價)하여 결정·공시하도록 되어있다. 표준주택가격과 공동주택가격은 평가를 전문으로 하지 않는 ‘한국부동산원’<sup>34)</sup>에 의해 제대로 된 임장(臨場)활동 없이 ‘표준주택가격조사·산정보고서’(공동주택은 ‘공동주택가격 조사·산정보고서’) 작성에 그치고 있다.

표준주택 소유자(공동주택은 소유자와 이해관계인)와 해당 표준주택을 관할하는 시장·군수·구청장의 의견을 듣고(공동주택은 지사체장의 의견청취 과정이 없음) 탁상에서 부동산가액을 산정(computation)한 후 국토교통부장관에게 제출하고 있는 실정이다. 이는 부동산의 물리적 특성의 중심인 부동산성이 낳는 파생특성을 간과한 위험수준이다. 즉 표준주택의 물리적 사항(향이나 일조권, 공실·폐가 등을 포함함)이나 권리사항, 외부효과 등의 상태를 현장에 임하여 파악하지 않고 부동산가액을 산정하므로 표준주택과 공동주택의 토지와 건물에 대한 대표성·중용성·안정성·확정성<sup>35)</sup>이 제대로 확보되었다고 할 수 없다. 그러므로 이러한 표준주택에 근거해서 산정되는 개별주택가격의 상당부분도 결국 객관적이고 합리적인 단독주택 가격이라고 장담할 수 없다. 즉 표준주택의 선정이 잘못되면 개발부담금, 보상·경매·담보평가뿐만 아니라 일반 거래 지표, 각종 매수청구, 법인·사학재단 기본재산 산정 등도 객관성과 형평성

32) 국토교통부, 전제서, p.36.

33) “감정평가법인등”이란 제21조에 따라 신고를 한 감정평가사와 제29조에 따라 인가를 받은 감정평가법인을 말한다(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제2조 제4호 참조).

34) 한국부동산원은 부동산 시장의 조사·관리 및 부동산의 가격 공시와 통계·정보 관리 등의 업무를 수행을 주로 하고 있다(「한국부동산원법」 제1조 참조).

35) 표준주택의 토지와 건물은 대표성·중용성·안정성·확정성이 있는 토지와 건물을 선정해야 한다. 여기서 “대표성이 있는 토지(건물)”란 표준주택선정 대상지역의 지가수준(건물가격수준)을 대표할 수 있는 토지(표준주택선정 대상지역의 건물 가격수준을 대표할 수 있는 건물), “중용성이 있는 토지(건물)”란 토지의 이용상황·형상·면적 등(건물의 구조·용도·연면적 등)이 표준적인 토지(건물), “안정성이 있는 토지”란 해당 표준주택선정 대상지역의 일반적인 용도에 적합한 토지(건물)로서 그 이용 상태가 일시적이 아닌 토지(그 이용상태로 보아 안정적이고 상당기간 동일용도로 활용될 수 있는 건물), “확정성이 있는 토지(건물)”란 다른 토지(건물)와의 구분(외관구분)이 명확하고 용이하게 위치를 확인할 수 있는 토지(건물)를 의미한다(2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, p.108. 참조).

을 잃어 민생에 부정적인 영향을 미치는 것으로 귀결될 수밖에 없다.

둘째, 표준지공시지가와 표준주택가격, 공동주택가격에 대한 타당성 여부를 확인하는 검증과정이 없다. 표준지공시지가와 표준주택가격의 경우 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제24조에 의해 ‘중앙부동산가격공시위원회’의 심의를 통과하면 공시됨에 따라 이를 바탕으로 가격 산정이 이루어지는 개별공시지가와 개별주택가격은 적정가격<sup>36)</sup>의 범위를 벗어날 위험이 잔재하고 있다. 게다가, 공동주택의 경우는 공동주택가격 산정을 위한 표준 공동주택의 선정과 이에 대한 심의 규정, 그리고 검증절차가 없다. 공동주택가격은 국토교통부장관이 한국부동산원에 의뢰하여 조사·산정하여 심의나 검증 과정 없이 공시하고 있는 실정이다. 이로 인하여 동일한 아파트 단지의 한 동(棟)내 임에도 불구하고 자신의 집을 중심으로 좌우측과 상층 주택의 공시가격의 오름 폭에 격차를 보이는 사태가 초래되고 있는 것이다. 그 대표적인 예로, 전국 최고의 주택 가격 상승률(70.68%)을 기록한 세종시의 한 아파트는 1~2건에 불과한 실거래 건수를 그대로 공시가격에 반영함에 따라 상승률이 무려 133%에 이르렀다는 것이다.<sup>37)</sup>

셋째, 개별주택가격과 개별공시지가에 대한 검증기관이 이원화되어 있다. 즉 개별주택의 산정·결정 및 그 타당성에 대해서는 한국부동산원의 검증을 받도록 하고 있고 개별공시지가의 결정·공시를 위한 개별토지의 가격의 산정에 대해서는 감정평가법인등의 검증을 받도록 되어있다. 일반적으로 주택이 부동산활동의 대상일 땐 대지와 건물이 일체로 그 대상이 되므로 검증기관을 이원화시키면 검증이 체계적이지 못하여 산정된 공시가격에 대한 타당성은 물론이고 신뢰성과 업무의 효율성마저 떨어지게 되므로 그 피해는 고스란히 국민들의 몫으로 돌아가게 된다.

넷째, 표준지의 선정 등에 대한 심의기관인

중앙부동산가격공시위원회와 개별공시지가 등의 결정에 대한 심의기관인 시·군·구부동산가격공시위원회의 전문성이 결여되어 있다. 표준지·표준주택의 선정, 표준지공시지가·표준주택가격·공동주택가격에 대한 심의기관인 중앙부동산가격공시위원회 위원장인 국토교통부 제1차관을 포함한 20명의 위원중 공무원 6명과 나머지 14명 중 판사, 검사, 변호사 등 부동산감정평가와 관련성이 떨어지는 위원들을 제외한다면 부동산 감정평가의 전문성과 경험을 갖춘 감정평가업자(현, 감정평가법인 등)는 극소수일 것이라 것을 짐작할 수 있다. 이러한 위원회의 구성으로는 ‘적정가격’ 여부를 제대로 검증할 수 없다고 본다. 예를 들어, 정부의 신도시 발표가 있을 때마다 부동산의 물리적 특성과 부동산시장의 국지성으로 인하여 해당 지역 일대의 부동산 가격이 일시적으로 급등할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시장 등이 이 가격을 기준으로 산정한 가격을 ‘적정가격’으로 판단하고 시·군·구부동산가격공시위원회에 심의를 부쳤을 때 제대로 거르지 못하여 지방세 등의 부담이 커지게 되면 국민들의 삶을 옥죄는 한 요인이 된다. 이러한 점에서는 개별공시지가나 개별주택가격의 결정과 이의신청 등에 대한 심의를 하는 시·군·구부동산가격공시위원회도 별반 다를 바가 없다.

다섯째, 「표준주택의 선정 및 관리지침」의 ‘표준주택의 선정 제외기준’에 공가(empty house)와 폐가(deserted house)가 포함되어 있지 않다. 「표준주택의 선정 및 관리지침」 제11조에 관리가 소홀하여 적정가격이 형성되기 어려운 공가와 폐가가 구체적으로 명문화되어 있지 않다. 이로 인하여 공가나 폐가가 표준주택에 포함되어 개별주택가격이 잘못 산정되고 이에 근거하여 부당하게 산정된 보유세 등을 국민이 떠안아야 하는 문제가 초래될 수 있다. 이와 관련된 한 가지 예로, 제주도에서 국토교통부와 한국부동산원이 폐가와 공가 18채를 도내 표준주택 선정에 포함시켜 주변의 353곳 개별주택 공시가격을 상대적으로 낮게 산정한 사

36) “적정가격”이란 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제2조 제5호 참조).

37) 중앙일보, [SUNDAY 진단], 공시가격 수술 불가피, 2021.4.24.

례가 있다.<sup>38)</sup>

여섯째, 표준지의 분포기준으로 제시된 필지 수는 부족하고 표준주택의 호수는 제시되어 있지 않다. 「표준지의 선정 및 관리지침」 제8조에 규정된 분포기준을 보면 최근 이슈가 되고 있는 주거지역의 표준지 분포 수는 전체 50만 필지 중 111,985필지로 24%에 불과하다. 그리고 「표준주택의 선정 및 관리지침」 제8조에는 표준주택의 분포 호수가 제시되어 있지 않다. 이러한 상황에서 표준지의 적정가격을 평가·산정하는 데는 한계가 있으며, 표준주택의 임의적인 선택으로 평가·산정된 가격의 편차가 클 수밖에 없다. 이에 바탕을 둔 개별공시지가와 개별주택가격도 제대로 산정될 수 없는 것은 당연한 것이고 이로 인하여 각종 조세나 부담금 산정도 문제가 될 수 있고 그 부담은 국민들의 몫이 된다.

일곱째, 부동산 가격공시의 활용 분야별로 적용되는 법령들의 일부에 ‘공시지가 등’에 따라 산정한다고 규정되어 있는 것은 개정해야 한다. 예를 들면, ‘하천법’에서 폐천부지(abandoned path land) 등의 양여(transfer) 시 폐천부지 등의 가격과 공사비 산정을 할 때나 ‘산림청 소관 국유재산 관리규정’에서 국유재산의 처분 시 산림청장의 승인을 받을 때 인근에 위치한 유사토지의 ‘공시지가 등’에 따라 산정한 가격을 기준으로 한다는 등으로 규정되어 있는 것을 볼 수 있다. 이 업무를 담당할 경험이 없는 공무원의 순간적 결정이 소유자를 비롯한 이해관계인 등을 포함한 사회 전체적으로 미칠 파장이나 손실의 정도는 상상할 수 없을 정도로 커질 수 있다.

## 2. 공시가격의 사회적 영향과 개선 방안

작금에 국민들이 고통스러워하고 공분하는

것은 원하지 않은 부동산가격의 폭등에 정부의 공시가격 현실화 계획<sup>39)</sup>이 연동되어 보유세를 비롯한 각종 부담금, 건강보험료 등이 양등하게 되었고 이를 부담해야하는 상황에 놓였기 때문이다. 이에 대한 한 가지 예를 들면, 정부가 공동주택의 공시가격을 14년 만에 최대 폭(19.1%)으로 인상하면서 주택 소유자들의 ‘조세저항’이 촉발<sup>40)</sup>된 것이나 건강보험료 급등에 대한 1가구 1주택자로서 고정 수입이 없는 고령자와 은퇴 입주민들이 패닉(panic)현상을 보인 것이 있다. 이러한 현상이 반복적으로 나타나서는 안 되므로 이러한 문제에 대한 원천적 해결책인 개선 방안을 앞서 제시한 공시가격의 평가 및 산정 절차상의 문제점에 근거하여 하나씩 전개하면 다음과 같다.

첫째, 현재 표준지공시지가에만 적용하고 있는 ‘평가’를 표준주택과 공동주택까지 확대 적용해야 한다. 표준지에 대해서는 경제적 가치를 판정하여 그 결과를 가액으로 표시하고 있지만 표준주택과 공동주택은 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제16조 내지 제18조의 규정에 따라 공시된 가액(표준주택가격, 공동주택가격 등)에 「소득세법」과 같은 법 시행령 제164조 제3항에 따라 국세청장이 매년 산정·고시하는 기준시가에 대해 적정비율을 곱하여 ‘산정’하고 있다.<sup>41)</sup> ‘감정평가업자 등’의 전문가에 의한 평가로 결정된 공시가격은 가치 평가의 정도(degree of precision)는 물론이고 신뢰도도 제고시킬 것이다.

둘째, 표준지공시지가와 표준주택가격, 공동주택가격에 대한 평가와 이에 대한 타당성 여부를 검증할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 보다 정확하고 타당한 공시가격을 결정·공시하기 위해서는 지방자치단체의 도청이나 시청의 부동산관련 업무를 담당하는 도시주택실(국)과 국세 행정을 담당하는 국세청 및 지방세 행정을 담당하는 기획경제실

38) 세계일보, 불신 자초한 개별주택 공시가격, 부동산·건설, 2021.3.21.

39) 2020년 11월 3일 공시지가15년에 걸쳐 모든 부동산의 공시가격을 실거래가의 90%까지 인상하겠다는 것이 핵심이다. 아파트등 공동주택은 가격대에 따라 2021년부터 향후 5~10년에 걸쳐 인상하는데 9억원 미만의 경우 처음 3년간 1%p 미만으로 상승, 이후 1년에 3%p씩 상승하게 되어 10년 후 90%에 이르게 되고, 9억원 이상인 경우 바로 연 3%씩 상승하게 되어 5~7년 후 90%에 도달하게 된다.

40) 조선일보, “공시가격 재조정하라” 조세 저항 확산, 2021.3.25.

41) 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>), 「부동산 가격공시에 관한 법률」 및 「소득세법」 참조.

등의 세정과에 직원의 일정비율을 평가 전문가인 감정평가사를 두어 임장활동을 통한 평가가 이루어 지도록 하고 시세를 반영한 공시가격에 대한 과세 인지를 검토할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 이러한 시스템은 탁상에서 비준표를 이용한 공시가격의 산정으로 인해 인근지역, 나아가 같은 건물 내의 동일 또는 유사 부동산임에도 불구하고 초래될 수 있는 공시가격의 큰 격차를 막을 수 있다. 미국의 재산세 과세체계의 특징은 우리와 달리 과세평가와 과세행정이 일원화되어 있다. 과세운영과 내 조세 사정인, 감정평가사, 그리고 보조직원에게 이르기까지 모든 구성원들이 감정평가 지식을 보유하지 않고서는 업무를 할 수 없도록 되어 있다.<sup>42)</sup>

셋째, 개별주택가격과 개별공시지가에 대한 이원화되어 있는 검증기관의 일원화가 필요하다. 평가에 대한 전문성이 떨어진다고 판단되는 한국 부동산원보다는 '토지 등의 감정평가 전문가인 '감정평가법인 등'으로 검증기관을 일원화시켜야 한다. 시·군·구부동산가격공시위원회의 심의를 거친 개별주택가격과 개별공시지가에 대해 전문성을 갖춘 '감정평가법인 등'의 검증까지 거친 공시가격이 과세나 각종 부담금, 건강보험료 등의 산정시에 반영된다면 보다 객관적이고 형평성이 제고될 것으로 판단된다.

넷째, 중앙부동산가격공시위원회와 시·군·구 부동산가격공시위원회의 전문성 제고를 위해 심의위원의 증원과 실무경험이 있는 전문성을 갖춘 감정평가업자가 전체위원의 2/3 이상 차지하도록 관련법령을 개정해야 한다. 현행 공시위원회의 총위원 수 중 공무원의 수를 최소화하고 감정평가법인등의 수를 더 늘려야 공시가격에 대해 제대로 된 검증이 가능해진다.

다섯째, 「표준주택의 선정 및 관리지침」 제11조의 「표준주택의 선정 제외기준」에 공가와 폐가를 필수적 제외대상으로 규정해야 한다. 무허가 건물과 물리적 측면에 하자가 있는 개·보수, 파손 등으로 감가수정 시 관찰감가를 요하는 단독주택만 포함시킬 것을 명문화할 것이 아니라 관리가 소홀하

여 적정가격이 형성되기 어려운 공가와 폐가도 포함시켜야 한다. 그 결과 공가나 폐가 등이 표준주택에 포함되어 개별주택의 공시가격이 왜곡되고 이를 바탕으로 한 보유세 등이 부당하게 산정되는 문제를 미연에 방지해야 한다.

여섯째, 주거지역의 표준지의 분포기준의 수는 기존에 비해 2배 수준으로 늘리고 표준주택의 분포기준 호수는 구체적으로 제시하되 표준지 수준의 비율로 선정하여 '적정가격'이 평가·산정되도록 해야 한다.

이를 위해 「표준지의 선정 및 관리지침」 제8조와 「표준주택의 선정 및 관리지침」 제8조의 규정을 개정하여 주거지역의 표준지의 수와 표준주택의 호수를 구체적 제시해야 한다. 왜냐하면, 위의 같은 지침 제10조에 각각 규정된 표준지의 선정기준과 표준주택의 선정기준에 제시된 지가와 건물가격의 대표성, 토지·건물특성의 중용성, 토지·건물용도의 안전성 등이 제고되기 때문이다. 제안한 선정기준에 부합된 표준지와 표준주택이 나온다면 이를 기준으로 토지가격비준표와 주택가격비준표의 계수를 각각 적용하여 산정되는 인근지역의 동일·유사부동산의 개별공시지가와 개별주택가격에 대한 편차도 줄어들 것이고 이에 근거하여 산정된 과세나 부담금 등의 형평성도 제고될 것이다.

일곱째, 부동산 가격공시를 활용하는 분야별 법령들의 일부에 '공시지가 등'에 따라 산정한다고 규정되어 있는 것을 표준지공시지가와 개별공시지가 등으로 명확히 구분하여 구체화시킬 필요가 있다. 이러한 대처는 평가 주체가 자의적으로 해석하여 결정하는 것을 방지할 수 있고 이로 인하여 토지 소유자나 이해관계인이 조세나 부담금 등을 부당하게 많이 떠안는 것도 방지할 수 있다는 점에서 이에 해당되는 각 법령을 신속히 개정할 필요가 있다.

42) 김태훈 외 3인, 해외 감정평가제도 총람, 한국부동산연구원, 2011, p.170.

## V. 결 론

부동산시장이 불완전하고 할당 효율적이지 못할 경우엔 정부의 정책 발표하나만으로도 무작위적 변동일 일으켜 특정지역의 부동산 가격이 급등하는 현상이 나타날 수 있다.

문제는 시장이 정상적으로 작동한 가운데 국지적으로 부동산 가격이 급등할 수 있지만 매년 일정비율로 상승하는 것이 아님에도 불구하고 정부가 주택가격 안정이라는 명목 하에 공시가격 현실화율을 매년 일정비율로 높여 가면서 적용하겠다는 발상은 불합리할 뿐만 아니라 성급한 조치였다고 본다. 이러한 선택은 국민적 합의가 무시된 정부의 옹고집적 일방통행 조치에 불과하며, 그 결과, 국세와 지방세, 건강보험료 등이 부당하게 급증하게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 이 모든 부담을 국민이 오롯이 떠안게 됨에 따라 부동산 소유자들이 공시가격에 대해 불신하고 이의신청으로 표출함에 따라 그 건수가 이번 정부 출범 직전에 비해 무려 150배나 증가한 것이다.<sup>43)</sup>

미국의 경우, 과세당국이 재산세는 매년 부과하지만 과세를 위해 해당 지역에 위치한 자산을 3년 혹은 4년 단위의 주기로 재평가한다.<sup>44)</sup> 영국도 카운슬세(Council tax)라는 주택의 자산가치를 기준으로 세금이 부과되는 재산세적인 성격을 띤 조세가 있는데, 평가결과의 가격대에 따라 8개(A~H)의 평가 등급(valuation band)으로 나누어지고 매매가 이루어지는 시점에서 재조정이 이루어진다.<sup>45)</sup> 이와 같은 외국의 과세평가 주기나 조정은 일시적인 부동산 가격변동을 평균값으로 평활화(smoothing)하여 국민들의 과세부담 급증을 막으려는 정부의 애민정신을 느끼게 한다. 지금의 우리 정부도 부동산시장을 다윗으로 보는 경멸의 자세로 시장에 개입하게 되면 골리앗 꼴(정부실패)이 날 수

있다는 것을 명심하고 선진 외국의 과세평가 시스템의 적용을 고민해볼 필요가 있다고 본다.

정부는 부동산 공시가격 현실화율보다는 공시가격의 평가·산정 절차와 방법 등에 원천적인 문제점이 없는지를 체크하는 것을 선행했어야 하고 이를 보완하는데 주안점을 뒀어야 했다. 이러한 점에서 앞에서 살펴본 문제점과 개선방향을 망라하여 간략히 정리하면 다음과 같다. 먼저, 부동산 공시가격은 부동산활동에 필요한 중요한 가격정보를 시장에 제공하고 있고 국민의 재산권과 밀접한 관련이 있는 60여개의 각종 목적에 따라 활용되고 있다는 것을 정부도 잘 알고 있다. 그러므로 가능하다면 ‘산정’보다는 ‘감정평가법인 등’의 전문가를 통해 보다 정확하게 ‘평가’될 수 있도록 평가의 비중을 늘려 나가도록 법령 개정 등을 선행해야 한다. 또한, 공시가격은 반드시 ‘현장조사’를 통하여 평가·산정되어야 하고 이에 대한 검증 시스템이 완비되어야 한다. 공시가격의 검증기관도 평가에 대한 전문성을 갖춘 ‘감정평가법인 등’으로 일원화시키고 공시가격 결정 등에 대한 심의기관인 공시위원회의 전문성 제고와 표준주택 선정시 공가와 폐가 등은 반드시 제외되도록 「표준주택의 선정 및 관리지침」에 규정으로 명문화시켜야 한다.

표준지와 표준주택 등의 분포기준 필지수와 분포기준 호수를 늘려 공시가격의 평가·산정의 정도(precision)를 높여야 한다. 또한, 정부는 공시가격을 평가·산정하는데 그 첫 단추라고 할 수 있는 표준지나 표준주택 등의 대표성·중용성·안전성·확정성 등이 제고될 수 있도록 만전을 기해야 한다. 표준지 등을 기준으로 비준표를 적용하여 각각의 공시가격이 결정되고 이에 근거하여 과세나 각종 부담금 등이 산정되므로 공시가격의 객관성과 합리성 등이 제고되려면 산정근거의 제시도 함께 있어야 한다. 그래야 국민들도 이에 대해 큰 저항 없이 수용하게 될 것이고 더 나아가 정부를 신뢰하게 될 것이다.

43) 조선일보, 경제면, 2021년 4월 28일자.

44) 김태훈외 3인, 전계서, p.161.

45) 상계서, pp.256~257.

## 참고문헌

---

- 노용호·박정화·백일현, 감정평가론, 부연사, 2011.
- 텍스워치팀, 2021 부동산세완전정복, 어바웃어북, 2020.
- 한국감정평가협회, 한국감정평가 10년사, 1999.
- 고필승, 실거래가 신고 후 지가 변동률에 관한 연구, 전자통신, 한국전자통신학회, 2014, 제7권 제1호, pp.65~72.
- 김태훈 외 3인, 해외 감정평가제도 총람, 한국부동산연구원, 2011.
- 김주영·백민석, 토지 과세평가의 형평성 분석과 개선방향 모색, 감정평가학 논집, 한국감정평가학회, 2013, 통권 제20호, pp.15~28.
- 남경홍·이창석, 공시지가와 감정평가가격의 괴리수준에 관한 연구, 한국부동산학보, 한국부동산학회, 2006, 제26집, pp.23~48.
- 윤정득, 서울시 토지의 과세평가 형평성에 관한 연구, 한국부동산학보, 한국부동산학회, 2016, 제66집, pp.145~157.
- 윤정득·박성규, 부동산 공시가격과 활용 분야별 관련 법령 분석, 제3회 '감정평가지' 포럼, 한국감정평가학회, 2019, p.16.
- 이근복·서정렬, 주택시장 및 도시 특성을 이용한 공시가격 결정 개선방안 연구, 한국부동산학보, 한국부동산학회, 2006, 제79권.
- 국세청 : <https://www.nts.go.kr/>
- 국토교통부, "2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서", 2020.
- 법제처, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>), 「개별주택가격의 검증업무 처리지침」
- 법제처, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>), 「공동주택가격 조사·산정 기준」
- \_\_\_\_\_, 「부동산 가격공시에 관한 법률」
- \_\_\_\_\_, 「소득세법」
- \_\_\_\_\_, 「표준주택가격 조사·산정 기준」
- \_\_\_\_\_, 「표준지공시지가 조사·평가 기준」
- 세계일보, '불신 자초한 개별주택 공시가격', 부동산·건설, 2021.3.21.
- 조선일보, '공시가격 재조정하라 조세 저항 확산', 2021.3.25.
- 중앙일보, [SUNDAY 진단], '공시가격 수술 불가피', 2021.4.24.
- 鑑定評價理論研究會(編), 『要説 不動産鑑定評價基準』, 住宅新報社, 1999.
- 日本不動産研究所, 『投資不動産の分析と評價』, 東洋經濟新報社, 1999.
- 小林忠雄, 『不動産鑑定法解説』, 全國加除法令出版(株), 1983
- Appraisal Institute, *The Appraisal of Real Estate*, 12th ed. : Chicago, 2001.
- \_\_\_\_\_, *The Appraisal of Real Estate, 15th Edition*. : Chicago, 2020,
- Jr.Ventolo, William L, & Martha R. Williams, *Fundamentals of Real Estate Appraisal, 13th ed.* : Dearborn Trade Pub, 2018.
- SRA Mark R, Rattermann MAI, *STUDENT HDBK, TO APPRAISAL REAL ESTATE* : Appraisal Institute, 2014.