

# 조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

## 공시가격 현실화가 주택시장에 미친 영향: 매매가격 및 전세가격을 중심으로

송경호 한국조세재정연구원 부연구위원 / kyungho@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 공시가격 현실화 계획 개요
- 03 주택매매가격에 미친 영향
- 04 주택전세가격에 미친 영향
- 05 결론 및 정책제언  
참고문헌

2024. 6. 4.

No.168



kipf 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 공시가격 현실화 계획 개요
  - 지난 2020년 이후 진행된 공시가격 현실화 계획으로 저가주택의 현실화율(시세반영률)이 고가주택보다 높은 문제가 개선되고 있으며 동일한 가격대에서 현실화율의 편차가 축소되는 등 균형성이 제고되고 있음
- 공시가격변동이 주택매매가격 및 전세가격에 미친 영향
  - 실증분석 결과 공시가격 현실화율 제고를 통한 세부담 증가는 이 시기 주택가격 상승을 완화시키는 데 기여하지 못한 것으로 나타났으며 오히려 주택매매가격을 인상시키는 효과가 있는 것으로 나타남
    - 10% 공시가격 인상은 주택가격을 1~1.4% 정도 인상시키는 효과가 있는 것으로 추정됨
    - (보유세부담효과) 세부담이 크게 증가하더라도 시장 참여자들이 향후 주택가격의 상승을 기대하고 있는 경우, 이로 인한 자본이득의 기뻐함이 세부담 증가보다 더 클 수 있어 세부담 증가가 주택가격 안정화에 미치는 영향은 제한적일 수 있음
    - (기준가격효과) 공시가격이 해당 매물이 시장에서 거래 시에 참고가 되는 일종의 기준가격으로 역할을 하게 됨에 따라, 공시가격의 순위(rank)에 맞춰 실거래가가 조정되며 결과적으로 공시가격이 더 높은 주택의 실거래가가 높아지는 효과가 나타남
  - 또한 공시가격 인상으로 증가한 세부담은 통계적으로 유의하게 임차인에게 전가되는 것으로 추정됨
    - 공시가격이 10% 상승하는 경우 전세가격은 1~1.3% 정도 상승하는 것으로 추정되고 증가한 세부담이 세입자에게 전가되는 것으로 나타남

※ 본 조세재정브리프는 '송경호, 『공시가격 현실화가 주택시장에 미친 영향: 보유세, 매매가격 및 임대가격, 주택 보유에 미친 영향을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2022.' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

# 01 들어가는 글

- 정부는 지난 2020년 11월 「부동산공시법」에 따라 공시가격이 적정가격을 반영하고, 유형·가격대별 현실화율 격차 해소를 위해 현실화 계획을 수립하여 발표
  - 공시가격 현실화율(공시가격/시세) 목표치를 90%로 설정하고 부동산 유형별·가격대별로 다른 목표 도달 기간(5~15년)을 설정
- 하지만 공시가격 현실화 계획 진행에 의한 현실화율 제고, 높은 부동산 가격상승 등의 영향으로 공시가격은 2년 연속 크게 상승
  - 이와 동시에 공정시장가액비율과 종합부동산세율도 동시에 상향 조정되어 주택소유자의 세부담이 크게 증가
- 공시가격 현실화 계획은 당초 수립 취지에도 불구하고, 국민 부담 증가 및 인위적 공시가격 인상 등에 대

**표 1** 주택분 보유세

(단위: 억원)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년
종합부동산세	4,432	9,524	14,590	44,085
재산세	44,422	49,898	56,851	61,916

자료: 국가통계포털, <https://kosis.kr>, 검색일자: 2024. 5. 9.

한 외부 비판이 지속적으로 제기되고 있으며 높은 공시변동률로 인해 공시가격 정확성·투명성 제고에 대한 국민적 요구도 증가

- 이에 따라 윤석열 정부의 120대 국정과제에 2022년 공시가격 변동으로 국민 부담이 급증하지 않도록 보

완방안 마련 및 공시가격 현실화 계획을 재검토하는 내용이 포함됨

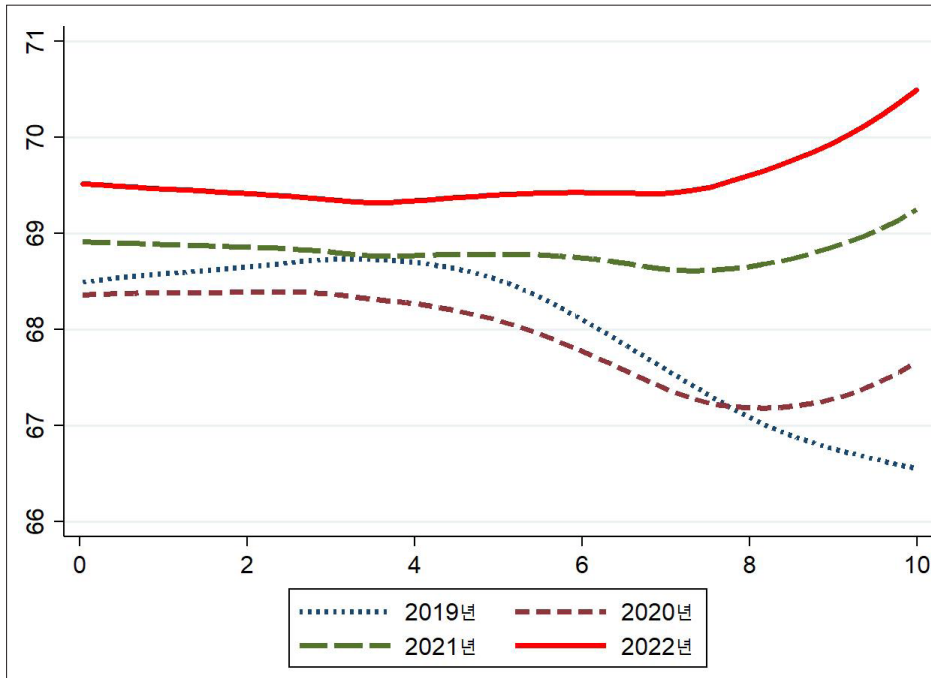
- 본 연구에서는 공시가격 현실화 계획으로 인한 주택 공시가격 현황을 점검하고 이와 같은 정부의 정책 추진이 주택시장에 미친 영향을 다각도로 분석

## 02 공시가격 현실화 계획 개요

- 국소다항회귀(local polynomial regression)를 활용하여 가격대별 공시가격 현실화율 평균 그래프를 추정한 결과, 공시가격 현실화 계획 추진 이후 저가주택의 공시가격 현실화율이 고가주택보다 높은 역진적(regressive)인 현상이 완화되고 있는 것으로 나타남
- 가격대별 누진성·역진성에 대한 계량모형의 분석 결과도 이와 유사한 결과가 도출
  - 전체 가격 구간에서의 역진성의 정도가 2019~2022년 완화되었으며 10억원 이하의 저가주택 구간에서는 2019~2022년 역진성이 사라짐
  - 10억원 이상의 고가주택 구간에서는 2019~2022년 누진성이 강화되었으며, 이러한 모든 변화는 통계적으로 유의한 변화인 것으로 추정
- 스피어만 순위상관계수와 공시가격-시세 순위(rank)의 격차 비율을 활용하여 공시가격 현실화율의 가격대별 현황에 대한 분석을 추가로 수행
  - 동일한 지역 내 공시가격-시세의 순위(rank)를 기준으로 평가하더라도 가격대 간 공시가격 현실화율의 균형성이 개선
- 각 가격대별 사분위수, 표준편차에 대한 분석을 수행한 결과, 2019년에는 저가주택에서 현실화율의 분포가 고가주택보다 더 크게 나타나고 있었으나 공시가격 현실화 계획이 추진된 이후 2022년에는 이와 같은 현상이 완화됨
  - 전체적인 동일 가격대에서 현실화율 분포의 크기(사분위수 및 표준편차 기준)도 점진적으로 축소되는 개선이 이뤄지고 있는 것으로 나타남

그림 1 연도별-시세별 공시가격 현실화율(최근 4개년 비교)

(단위: Y축: %, X축: 억원)



주: local polynomial smoothing 추정에는 epanechnikov kernel, degree=0, bandwidth=1 사용  
 자료: 송경호(2022), p. 46, [그림 IV-2]

## 03 주택매매가격에 미친 영향

주택공시가격이 주택매매가격에 영향을 미치는 경로는 보유세 부담 효과와 기준가격 효과 두 가지가 있음

### 1) 보유세 부담 효과

○ 주택 공시가격은 보유세(종합부동산세, 재산세)를 계산하는 과정에서의 과세표준으로 공시가격이 상향 조정될 경우 보유세 부담이 증가하게 되는 효과가 나타남

- 이로 인해 세부담이 증가한 다주택자가 이를 처분하여 매도 물량이 증가하는 경우 주택가격이 하향 조정될 가능성이 존재
- 이론적으로 현재의 주택가격은 미래에 예상되는 주거 서비스 순편익의 현재가치로 계산이 되는데 주택 보유로 인한 세부담이 증가하는 경우 순편익이 감소하게 되어 주택가격이 하락하는 효과가 나타날 수 있음
- 본 연구에서는 이와 같은 효과를 “① 보유세 부담 효과”로 명시

## 2) 기준가격 효과

- 공시가격이 해당 주택거래 시에 참고가 되는 기준가격으로 작용하여 공시가격의 순위(rank)가 실거래가 순위(rank)에 영향을 미칠 가능성이 존재
  - 예를 들어, 3월에 동일한 실거래가 15억원에 거래된 두 주택 A, B를 가정
  - 이후 4월에 공개된 공시가격이 12억원(A), 11억원(B)인 경우, 공시가격이 일종의 공인된 기준가격으로 작동하여 공시가격이 더 높은 A주택의 시장가격이 B주택의 시장가격보다 더 높아지는 현상이 나타날 수 있음
  - 공시가격 공개시점 이후 공시가격을 통한 주택 간의 가격 서열이 실거래가 서열에 영향을 미칠 가능성이 있으며 본 연구에서는 이를 공시가격의 “② 기준가격 효과”로 명시

스트를 통해 분석 기간을 달리하며 분석 결과의 강건성을 검증

- 2021년 1월부터 8월까지의 실거래가 표본을 활용하여 5~8월을 공시가격 변화 충격에 노출된 기간으로 설정하여 분석을 진행
- 3월 15일 공시가격(안) 최초 공개, 4월 29일 공동주택 공시가격 결정·공시, 6월 1일 종부세, 재산세 부과 기준시점, 7월 재산세 고지서 수령 등 공시가격의 공개 정보가 확산되는 데 소요되는 시간 등을 고려할 필요가 있으므로 공시가격 공개에 노출된 시점을 다양하게 고려하는 강건성 검증을 추가로 진행

## (실증분석 결과)

### 1) 데이터 및 모형

- 공시가격 변화가 주택매매가격에 미친 영향을 분석하기 위해 개별주택단위 공시가격-실거래가 연결 표본을 이용하여 주택별로 전년 대비 공시가격 상승률에 따른 실거래가 변화의 차이를 분석(공시가격 공개 시점 전후)
  - 패널데이터 생성을 위해 동일한 주소(동일 아파트 단지), 동일 면적(동일한 타입), 동일한 층 그룹<sup>1)</sup>을 동일한 주택(ID)으로 정의하였으며, 개별주택단위(ID)에서 월별 평균실거래가격, 거래량을 계산하였고 거래량은 표본의 가중치로 활용
  - 패널데이터를 통해 개별주택단위 고정효과 및 지역별-월별 고정효과를 통제하고 플라시보(placebo) 테

### 2) 추정 결과

- 다수의 주택가격 구간대에서 공시가격 변동으로 인한 두 가지 효과(① 보유세 부담 효과 ② 기준가격 효과) 중에서 ② 기준가격 효과가 단기적으로는 더 큰 것으로 나타남
  - 10% 공시가격 인상이 주택가격을 1~1.4% 정도 인상시키는 것으로 나타남
  - 또한 ② 기준가격 효과로 인한 영향은 저가주택보다 고가주택에서 그 영향이 더 크게 추정됨
    - 가격대별 추정계수<sup>2)</sup>: 0.0519\*\*(6억~9억원), 0.0905\*\*(9억~12억원), 0.1301\*\*(12억원 이상)
  - 즉 공시가격 공개 이후 실거래가가 새롭게 공개된 공시가격의 정보를 활용하여 공시가격의 순위(rank)에 맞춰 재정비되는 효과가 있는 것으로 나타남
- 공시가격이 상대적으로 더 많이 오른 주택의 실거래가격이 공시가격 공개시점 이후에 더 크게 상승함
- 공시가격 인상을 통해 보유세 부담을 늘리고 이를 통해 주택가격이 안정화되는 효과는 실증분석 결과 나타나지 않음

1) 1그룹: 1층 이하 / 2그룹: 2~5층 / 3그룹: 6~10층 / 4그룹: 11~20층 / 5그룹: 21~30층 / 6그룹: 31층 이상

2) 추정 결과는 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 값으로 추정됨

# 04 주택전세가격에 미친 영향

- 공시가격 현실화 계획에 의해 공시가격이 상승하고 이로 인해 재산세, 종합부동산세 등 세부담이 증가하는 경우 해당 주택을 소유하고 있는 임대인이 세부담의 일부를 임차인에게 전가하는 현상이 나타날 수 있음
  - 본 연구에서는 이와 같은 보유세 부담의 전가(tax incidence)가 실제로 발생하였는지에 대한 실증분석을 진행

- 공시가격 공개가 주택매매가격에 미친 영향 분석과 마찬가지로 강건성 검증으로 플라시보(placebo) 테스트를 수행
  - 공시가격 공개와 관련된 2019년의 주요 일정: 3월 15일 공동주택 공시가격 공시(안)가 최초로 발표, 4월 30일 공동주택 공시가격을 결정·공시, 이후 한 달간 이의신청 접수를 받고, 재조사·검토 과정을 거쳐 6월 말 최종적으로 공시가격을 조정·공시

## (실증분석 결과)

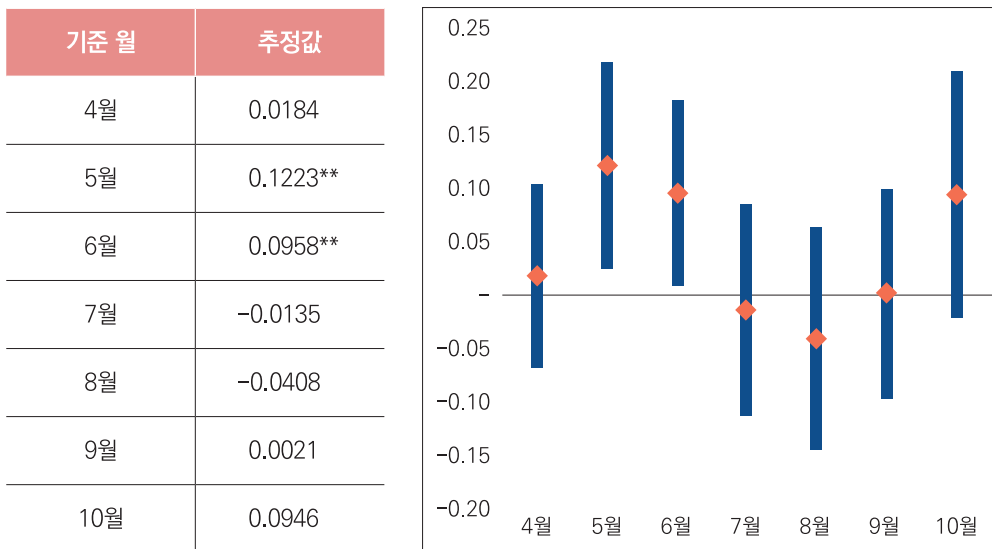
### 1) 데이터 및 모형

- 본 연구에서는 각 연도별 특수성<sup>3)</sup>으로 인해 2018~2019년 표본을 이용하고 보유세 부담이 가장 크게 증가한 서울지역에 한정하여 분석을 진행
- 2019년 1~12월 서울지역의 공동주택(아파트) 전세 및 매매 실거래가 데이터를 활용하였으며 2018년, 2019년 공동주택 공시가격을 이용하여 2019년 개별주택의 공시가격 상승률을 계산
  - 2019년 전세 실거래 데이터에 개별주택(호)별로 2019년 공시가격과 전년 대비 공시가격 상승률 정보를 연결
    - 이 과정에서 전세 실거래가 데이터의 주소정보, 전용면적, 층 정도를 이용하여 동일한 주소, 전용면적, 층의 평균 공시가격을 계산하여 연결
    - 또한 개별주택 ID 단위(동일단지, 동일 전용면적, 동일 타입, 유사한 층)로 해당 주택의 월 단위 전세 가격과 거래량, 매매가격과 거래량 정보를 생성하여 ID 단위-월 단위로 전세가격-매매가격-공시가격-공시가격 상승률 연결 패널데이터를 생성

- 플라시보 테스트 결과에 의하면 4월 말과 5월 말을 공시가격 공개시점으로 설정한 모형에서만 통계적으로 유의한 결과가 도출되어 분석 결과가 실제 공시가격 정보 공개시점과 일치하는 것으로 나타남
  - 공개된 정보가 확산되는 데 필요한 시차를 고려할 때, 4월 말과 5월 말을 공개시점으로 가정한 경우에만 통계적으로 유의한 차이가 발견된 것은 주목할 만한 결과임
- 공시가격 인상으로 인한 보유세 증가가 전세가격에 미친 영향 분석 요약: 동일한 지역(읍·면·동), 동일한 가격대(공시가격 1억원 단위) 주택과 비교하여 공시가격이 10% 상승하는 경우 전세가격은 1~1.3% 정도 상승하는 것으로 추정됨
  - 하지만 분석 대상 기간(2019년)은 매수자(임차인) 우위의 시장 상황으로 세부담의 전가가 상대적으로 발생하기 어려운 조건인 것으로 판단함
    - 시장 상황에 따라 세부담의 임대료 전가의 정도는 달라질 수 있어 다양한 시점-지역을 대상으로 보다 추가적인 분석이 필요함
  - 수요자와 공급자의 상대적인 탄력성에 따라 보유세 부담의 귀착(tax incidence) 정도가 달라짐
    - 지역-시점(예: 방학 중 학군수요)에 따라 세부담 전가의 정도가 달라질 수 있음

3) 실증분석에 제약으로 작용하는 연도별 특수성의 구체적인 내용은 본 보고서를 참고

**표 2** 플라시보(Placebo) 테스트 월별 추정 값과 95% 신뢰구간



주: 1. 기준 월 4월은 3월 말에 공시가격이 공개되어 1~3월을 공개 이전 시점, 4~6월을 공개 이후 시점으로 가정하고 분석한 결과를 의미함

2. 막대그래프는 95% 신뢰구간, "◆"은 추정치를 의미함

3. \*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.01

자료: 저자 작성

## 05 결론 및 정책제언

### (요약)

#### 1) 공시가격현실화 계획(2020. 11.) 추진의 개요

○ 지난 2020년 이후 진행된 공시가격 현실화 계획으로 인한 공시가격 현실화 현황을 점검한 결과, 저가주택의 평균현실화율(시세반영률)이 고가주택보다 높은 현상이 2022년에는 더 이상 나타나지 않아 문제가 개선된 것으로 나타남

- 모형을 통한 계량분석 결과에서도 동일한 결과가 확인되었으며 공시가격-시세의 순위(rank)를 이용한 분석에서도 가격대별 공시가격 현실화율의 균형성이 크게 개선되고 있는 것으로 나타남

- 동일한 가격대에서의 공시가격 현실화율 편차를 분석한 결과, 저가주택에서 현실화율의 편차가 고가주택보다 더 큰 현상이 2022년에는 크게 완화된 것으로 나타났으며 전체적인 분포도 축소되는 개선이 이뤄지고 있음

#### 2) 공시가격변동이 주택 실거래가에 미친 영향 분석 요약

- 다수의 주택가격 구간대에서 공시가격 변동으로 인한 두 가지 효과(① 보유세 부담 효과 ② 기준가격 효과) 중에서 ② 기준가격 효과가 본 연구가 분석 대상 기간으로 선정한 단기적으로는 더 큰 것으로 나타났

으며, 10% 공시가격 인상이 주택가격을 1~1.4% 정도 인상시키는 것으로 나타남

- 또한 ② 기준가격 효과로 인한 영향은 저가주택보다 고가주택에서 그 영향이 더 크게 추정됨
- 공시가격 공개 이후 실거래가가 새롭게 공개된 공시가격의 정보를 활용하여 공시가격의 서열에 맞춰 재정비되는 효과가 있는 것으로 나타남

### 3) 공시가격 인상으로 인한 보유세 증가가 전세가격에 미친 영향 분석 요약

- 동일한 지역(읍·면·동), 동일한 가격대(공시가격 1억 원 단위) 주택과 비교하여 공시가격이 10% 상승하는 경우 전세가격은 1~1.3% 정도 상승하는 것으로 추정됨

## (정책제언)

- 보유세 부담은 주택가격 안정화 수단으로 빈번하게 활용되고 있음
  - 「종합부동산세법」 제1조에서는 “고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격 안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 명시되어 있어 종부세를 주택가격 안정화 수단으로 사용할 수 있는 법적 근거가 존재
  - 공시가격 현실화율 제고는 주택의 시세가 동일하더라도 종합부동산세, 재산세의 과세표준이 되는 공시가격을 인상시킴으로써 보유세 부담 증가를 야기하였으며 2021년은 주택 시세 증가, 공시가격 현실화율 제고, 세율 증가 등의 복합요인으로 보유세 부담이 크게 증가
- 실증분석 결과 공시가격 현실화율 제고를 통한 세부담 증가는 이 시기 주택가격 상승을 완화시키는 데 기여하지 못한 것으로 나타났으며 오히려 다수의 가

격대에서 주택매매가격을 인상시키는 효과가 있는 것으로 통계적으로 유의하게 추정됨

- 보유세 부담 증가를 통한 가격 안정화 효과(① 보유세 부담 효과)보다는 ② 기준가격 효과가 더 큰 것으로 나타났으며, 이로 인해 공시가격 정보 공개 이후 실거래가가 공시가격의 서열에 맞춰 재정비되는 효과도 도출됨
- 세부담이 크게 증가하더라도 시장 참여자들이 향후 주택가격의 상승을 기대하고 있는 경우, 이로 인한 자본이득의 기뻐함이 세부담 증가보다 더 클 수 있어 세부담 증가의 주택가격 안정화에 미치는 영향은 제한적일 가능성이 있음
  - 또한 증가한 세부담은 통계적으로 유의하게 세입자에게 전가가 되는 것으로 추정
- 본 연구는 다양한 실증분석 결과를 기반으로 조세부담을 통해 주택가격에 영향을 미치고자 하는 시도는 그 효과가 제한적이며 통계적으로 유의하게 나타나지 않고, 세부담 전가 등의 부작용이 발생할 수 있으므로 보다 신중하게 접근해야 함을 권고
- 공시가격 현실화율 제고는 공시가격이 적정가격을 반영하고 균형성을 제고하기 위한 목적으로 추진되고 있으며 실증분석 결과 정책이 의도한 긍정적인 측면에서의 개선이 다수 발견됨
  - 하지만 공시가격 현실화 계획은 조세정책이 아님에도 불구하고 세금부담에 큰 영향을 미치고 주택시장에도 다양한 측면(매매가격, 전세 임대가격, 보유세 부담 등)에서 영향을 줄 수 있다는 점을 유념할 필요
  - 조세법률주의<sup>4)</sup> 측면에서도 실질적인 세부담 인상을 관련 세법개정이 아닌 공시가격의 시세 반영률 변경을 통해 조정하는 것에 대하여 문제제기가 가능하고 이에 대한 신중한 검토가 필요함

## 참고문헌

- 송경호, 『공시가격 현실화가 주택시장에 미친 영향: 보유세, 매매가격 및 임대가격, 주택 보유에 미친 영향을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2022.
- 국가통계포털, <https://kosis.kr>, 검색일자: 2024. 5. 9.

4) 「헌법」 제59조: 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.