

부동산 관련 정책에 관한 두 가지 단상

이 준 구*

논문 초록

이 논문은 부동산정책과 관련된 두 가지 주제에 대해 논의하고 있다. 하나는 우리 사회의 부동산시장이 정부의 간섭 없이 전적으로 자율에 내맡겨도 될 만큼 안정적이라고 평가할 수 있는지의 여부에 관한 논의다. 최근의 두 정부는 경기부양을 위해 부동산 투기억제 장치를 거의 모두 풀어버림으로써 언제든 투기바람이 불어오기에 알맞은 상황을 조성했다. 최근 우리가 목격한 부동산 투기광풍은 이와 같은 정책기조의 변화가 성공한 것이었음을 의심의 여지없이 보여주고 있다. 이를 보면 우리 사회에서는 아직도 부동산 투기 억제가 답이라는 사실을 깨닫게 된다.

이 논문에서 다룰 두 번째 주제는 종합부동산세를 좀 더 적극적으로 활용하는 방안의 모색이다. 출범 직후부터 많은 논란에 휩싸이던 종합부동산세는 보수정권이 집권하자마자 상당한 정도로 무력화되는 운명을 맞게 되었다. 최근 경제학계에는 부동산 과세를 적극 활용함으로써 경제의 효율성을 높일 수 있다는 인식이 점차 커지고 있다. 이런 관점에서 본다면 종합부동산세를 무력화시킬 것이 아니라 오히려 강화해 나가는 것이 올바른 정책기조라고 말할 수 있다. 종합부동산세는 원래 부동산 투기 억제장치로 도입된 것이지만, 효율성과 공평성의 측면에서 장점이 많은 조세다. 이런 관점에서 종합부동산세를 위한 변론을 해 보려는 것이 이 논문의 또 다른 목적이다.

핵심 주제어: 부동산 과세, 부동산 투기, 투기억제 장치, 종합부동산세

경제학문헌목록 주제분류: H1

투고 일자: 2016. 12. 15. 심사 및 수정 일자: 2017. 1. 11. 게재 확정 일자: 2017. 1. 20.

* 서울대학교 경제학부 명예교수, e-mail: joonklee@snu.ac.kr

I. 머리말

Easterlin (1974)은 경제성장이 이루어져 소득이 더 커지는데도 사람들이 느끼는 행복감은 이에 비례해 커지지 않을 수도 있다는 사실을 발견했다. 소득의 크기와 행복감 사이에 정비례 관계가 성립하는 것은 아니라는 ‘이스털린 역설’(Easterlin paradox)은 여러 가지 상황에서 보편적으로 관찰할 수 있는 현상이라는 것이 많은 연구에 의해 확인된 바 있다. 사실 사람들이 느끼는 행복감은 소득 이외의 많은 변수의 영향을 받고 있기 때문에 소득이 커진다고 해서 무조건 행복감의 수준이 올라가기를 기대할 수는 없는 일이다.

우리 사회에는 성장이 이루어져야만 더욱 행복해질 수 있다는 맹목적 믿음을 갖고 있는 성장제일주의자가 유독 많다. 그러나 이스털린 역설은 성장이 이루어져도 사람들이 더욱 행복해진다는 보장이 없으며, 성장 없이도 사람들이 더욱 행복해지는 길이 있을 수 있음을 말해주고 있다. 다른 말로 바꿔 표현하면, 성장은 잘해야 더 큰 행복의 필요조건에 불과할 뿐 결코 충분조건이 될 수는 없다는 뜻이다. 우리의 궁극적 목표가 행복의 증진에 있다면 성장률을 높이는 데만 모든 노력을 집중하는 것은 현명한 전략이 될 수 없다.

행복감의 국제비교 결과를 보면, 우리나라는 비슷한 수준의 1인당 국민소득을 갖는 다른 나라에 비해 국민이 상대적으로 덜 행복하다고 느끼는 나라에 속한다. Helliwell (2016) 등이 작성한 ‘세계행복보고서 2016’(World Happiness Report 2016)이 매긴 행복감의 순위에서 우리나라는 조사대상 157개국 중 58위를 차지하고 있다. 우리나라의 1인당 국민소득이 28위임을 생각할 때 이와 같은 행복감의 순위는 상당히 낮은 것이 아닐 수 없다. 사실 브라질이나 멕시코 혹은 타일랜드나 말레이시아처럼 우리보다 1인당 국민소득이 더 작은 나라들이 우리보다 훨씬 더 높은 행복감의 순위를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

OECD가 작성해 발표한 ‘더 나은 삶의 지표 2016’(Better Life Index 2016)에서도 비슷한 현상을 관찰할 수 있다. 이 지표는 여러 가지 기준에 의해서 구해지는데, 그 중 하나가 바로 삶의 만족도(life satisfaction)다. 이 항목에서 우리나라는 조사대상이 된 OECD 가입 38개국 중 31위를 차지하는 것으로 나타난다. 이 순위 역시 1인당 국민소득의 24위에 비하면 상당히 낮은 것으로, 어떤 이유에서인지 몰라도 우리나라 국민이 자신의 삶에 상당한 불만을 갖고 있음을 보여주고 있다.

이 두 조사보고서에서 일관되게 발견할 수 있는 것은 우리나라 국민이 소득에 비해

낮은 수준의 행복감을 느끼며 산다는 사실이다. 지난 몇 십 년 동안 숨을 헐떡이며 빠른 성장의 길을 달려 왔지만 실상 우리의 삶은 그다지 더 행복해지지 않았다는 말이다. 물론 한국전쟁 직후 나날의 삶마저 꾸러가기 어려웠던 시절에 비해 훨씬 더 행복해진 것은 사실이지만, 기본적 의식주가 해결된 마당에 1인당 국민소득이 늘어나는 만큼 우리의 행복감도 함께 커져온 것은 아니었다. 이를 보면 무엇인가 우리 국민으로 하여금 행복하지 못하다고 느끼게 만드는 요인이 존재하고 있는 것이 분명하다는 느낌을 갖게 된다.

그렇다면 우리로 하여금 행복하지 못하다고 느끼게 만드는 요인들은 과연 무엇일까? 아직까지는 경제학이나 인접 사회과학 분야에서 이 문제에 대한 본격적인 연구가 수행된 것을 본 적이 별로 없다. 따라서 그 요인들에 대해 대략적인 추정만을 할 수 있을 뿐인데, 내 생각에 가장 중요한 것 중 하나는 정부의 분별없는 부동산정책으로 인해 빚어진 낮은 주거복지 수준이다. 주거안정은 질 좋은 삶의 필수요건 중 하나인데, 아직도 수많은 사람들이 안정된 주거공간을 갖지 못한 채 전월세를 전전하고 있다. 최근 ‘전월세대란’이라는 얹힌 데 덮친 격의 타격을 입은 이들이 행복하다고 느낀다면 오히려 그것이 기적라고 말할 수 있다.

최근의 두 보수정권이 그 대표적 예라고 할 수 있는데, 역대 정부는 부동산정책의 최우선순위를 서민들의 주거안정에 두어야 한다는 대명제를 무시하고 경기부양의 수단으로 남용하는 일을 반복해 왔다. 그 결과 주택가격은 계속 상향곡선을 그려와 서민들에게 내 집 마련이라는 숙원은 실현되기 힘든 꿈이 되어 버리고 말았다. 사람들은 농담 삼아 “20년 동안 먹지도 입지도 말고 숨만 쉬고 살아야 간신히 내 집을 마련할 수 있다.”라는 말을 하지만, 이 말의 근저에는 주거안정이란 기본적인 욕구도 해결하지 못한 서민들의 한숨이 깔려 있다.

우리나라 사람들 마음속에는 오래 전부터 재산 불리기에 부동산 투자만한 것이 없다는 ‘부동산 신화’가 굳게 자리 잡고 있다. 이곳저곳에서 개발 붐이 일어나면서 부동산은 일단 사놓고 보면 큰돈을 벌게 해준다는 믿음이 움직일 수 없는 확신으로 굳어져 갔다. 사실 우리 사회에는 이곳저곳에 닥치는 대로 ‘묻지 마’식의 부동산 투자를 통해 거부의 반열에 들어가게 된 사람이 상당히 많다. 더군다나 연줄 등의 부정한 방법을 통해 어떤 지역의 개발정보를 미리 빼낼 수 있다면 더욱 쉽사리 큰돈을 손에 걸머질 수 있었다.

때때로 불어 닥친 부동산 투기 광풍의 부작용이 단지 주택가격 폭등에 따른 서민 생계에 대한 위협에 그치는 것이 아니었다. 투기 광풍은 심각한 부의 편중을 가져왔

을 뿐 아니라, 투기를 통해 쉽게 돈을 벌 수 있다는 불건전한 사고방식의 확산이라는 부작용을 가져왔다. 개인이든 기업이든 노력이나 창의성 같은 건전한 방식으로 부를 축적하는 데 관심을 갖는 것이 아니라, 부동산 투기로 쉽게 돈을 버는 쪽에 더 많은 관심을 갖는 불건전한 사회풍조가 자리를 잡게 되었다. 뿐만 아니라 부유층의 부동산 사재기는 서민들의 내 집 마련의 꿈 실현을 더욱 어렵게 만듦으로써 이들의 불행을 부채질하고 있다.

이 논문에서는 부동산정책과 관련되어 있다는 공통점을 갖고 있으나 성격이 다른 두 가지 주제에 대해 간략하게 논의해 보려고 한다. 하나는 우리 사회의 부동산시장이 정부의 간섭 없이 시장의 자율에 모두 내맡겨도 될 만큼 안정적이라고 평가할 수 있는지의 여부에 관한 논의다. 최근의 두 보수정권에 의해 오랜 기간에 걸쳐 구축되어 온 부동산 투기 억제장치의 기반이 모두 허물어져 버린 상황이다. 그러나 최근 우리가 목격한 부동산 투기광풍은 이와 같은 정책기조의 변화가 성급한 것이었음을 의심의 여지없이 보여주고 있다. 부동산 투기를 공공연하게 부추기고 있던 정부가 ‘11.3조치’를 통해 다시 투기 억제의 칼을 집어든 것을 보면 정부 자신도 이 사실을 잘 알고 있음을 짐작케 한다.¹⁾ 이를 보면 우리 사회에서는 아직도 부동산 투기 억제가 답이라는 사실을 깨닫게 된다.

이 논문에서 다룰 두 번째 주제는 종합부동산세를 좀 더 적극적으로 활용하는 방안의 모색이다. 보수세력의 집요한 공격으로 인해 출범 직후부터 많은 논란에 휩싸이던 종합부동산세는 보수정권이 집권하자마자 상당한 정도로 무력화되는 운명을 맞게 되었다. 2005년 새로이 도입된 종합부동산세가 아무런 문제점을 갖지 않은 완벽한 형태로 출범하기를 기대하기는 어려운 일이었다. 당연히 많은 문제점을 안고 출범할 수밖에 없었는데, 그것들은 운영해 가면서 점진적으로 보완하는 것으로 충분한 성격의 것들이 대부분이었다. 그런데도 보수세력은 마치 종합부동산세가 불치의 병을 안고 태어난 듯 근본적으로 부정하는 발언을 서슴지 않았고, 이에 고무된 이명박 정부는 들어서자마자 이를 무력화하는 작업에 착수했다.

최근 경제학계에는 부동산 과세를 적극 활용함으로써 경제의 효율성을 높일 수 있다는 인식이 점차 커지고 있다. 이런 관점에서 본다면 종합부동산세를 무력화시킬 것이 아니라 오히려 강화해 나가는 것이 올바른 정책기조라고 말할 수 있다. 그런데도

1) 2016년 11월 3일에 발표된 부동산 관련 대책은 일부 지역에서의 분양권 제한 기간 연장, 주택청약 자격요건 강화, 주택청약 재당첨 제한 등을 포함한 투기 진정책을 주 내용으로 하고 있다.

이미 도입되어 정착해 가는 과정에 있던 종합부동산세를 구태여 무력화시킨 이명박 정부의 조치는 도저히 납득하기 어려운 일이었다. 종합부동산세는 원래 부동산 투기 억제장치로 도입된 것이지만, 효율성과 공평성의 측면에서 장점이 많은 조세다. 뿐만 아니라 부동산 사재기를 하는 사람에게 무거운 조세 부담을 지움으로써 서민들의 내 집 마련의 꿈 실현에 일조할 수 있다는 점에서도 긍정적 평가를 받을 수 있다. 이런 관점에서 종합부동산세를 위한 변론을 해 보려는 것이 이 논문의 또 다른 목적이다.

II. 아직도 부동산 투기 억제가 답이다

지난 50여 년의 기간 동안 경제가 어려울 때마다 정부가 꺼내든 카드는 부동산시장 부양책이었고, 그때마다 주택 가격은 수직상승을 거듭해 오늘에 이르게 되었다. ‘부동산 신화’가 굳게 뿌리를 박고 있는데다가 갈 곳 없는 뭇돈이 많이 쌓여 있는 우리 사회에서 경기부양책으로서 부동산시장 부양만큼 쉽고 확실하게 효과를 낼 수 있는 다른 정책은 찾아보기 힘들 정도다. 투기 억제의 고삐를 조금만 늦춰 줘도 엄청난 규모의 투기 자금이 부동산시장으로 흘러들어 주택가격을 끌어올리고 이에 힘입어 건설경기가 반짝 되살아나기 마련이다. 그렇기 때문에 무슨 수를 쓰더라도 성장률을 끌어올리고 싶은 정부에게 부동산시장 부양책은 마치 마약과도 같은 매력을 갖는 것이다.

그러나 부동산시장 부양책을 통해 성장률을 손톱만큼 끌어올리기 위해 우리 사회가 지불해야 하는 비용은 이만저만 큰 것이 아니다. 무엇보다 우선 주택 가격의 급등은 집 없는 서민으로부터 내 집 마련의 꿈을 앗아가는 결과를 가져올 뿐 아니라, 전월세 가격의 동반 상승을 가져와 이들의 삶을 더욱 어렵게 만드는 부작용을 가져온다. 이미 몇 채씩의 주택을 사재고 있는 부유층은 속으로 쾌재를 부를지 몰라도, 남의 집에 얹혀살고 있는 수많은 서민들의 한숨소리는 나날이 더 커질 수밖에 없다.

또한 부동산시장 부양책으로 인한 주택 가격의 급등은 거품 붕괴의 충격을 더욱 크게 만든다는 점에서도 우려의 대상이다. 현재 주택보급률이 100%를 넘는 상황에서 곧 바로 닥칠 ‘인구절벽’은 심각한 주택의 초과공급 현상을 일으킬 것이 분명하다. 지금 이 순간 우리 사회에서 주택과 관련해 벌어지고 있는 폰지게임(Ponzi game)은 언젠가 그 끝자락에 이르게 되고, 이 단계에 이르면 정부가 아무리 부동산시장을 떠받치려 발버둥 친다 해도 백약이 무효인 상황이 되어 버릴 것이다. 그 결과 거품 붕괴가 본격화되었을 때 우리 경제가 받을 충격은 폰지게임이 끝나는 시점에서 주택가격이 높은 수준에 있을수록 더 커지게 된다. 경기 활성화를 위한 부동산시장 부양책은 바

로 그 순간에 우리 경제가 받을 충격을 더 크게 만든다는 점에서 매우 위험스런 도박이 아닐 수 없다.

최근 가계부채의 급증이 우리 경제의 현안과제로 등장하고 있는데, 이런 상황에서 부동산시장 부양책은 거품 붕괴가 한층 더 빨리, 그리고 한층 더 강하게 일어나는 결과를 빚을 수 있다. 부동산시장 부양책을 남발하다 보면 멀지 않은 장래에 더 큰 시련에 직면하게 될 것이 분명한데도 이 점에 대해 충분한 경각심을 갖고 있는 정부는 찾아보기 힘든 형편이다. 극단적으로 해석하면 이와 같은 근시안적 태도는 마치 폭탄 돌리기라도 하는 듯 “내 임기 동안에만 문제가 없으면 된다.”는 식의 무사안일 혹은 무책임에서 나온 것이라고 말할 수 있다. 사려 깊고 책임감 있는 정부라면 부동산시장 부양책의 이득에만 정신을 팔 것이지 아니라 그것에 따른 부작용도 신중히 고려해 그 정책의 채택 여부를 결정해야 마땅한 일이다. 그러나 최근 우리는 계속 두 번에 걸쳐 부동산시장 부양책의 이득에만 온 정신이 팔린 정부를 만나는 불운을 겪게 되었다.

조금 거슬러 올라가면 경기회복을 위해 강력한 부동산시장 부양책을 들고 나온 대표적 사례를 김대중 정부에서 찾을 수 있다. 외환위기로 인해 극도로 침체상태에 빠진 경제에 활력을 불어넣어준다는 명분으로 김대중 정부는 취득세와 등록세 감면, 양도소득세 감면, 분양가 자율화, 분양권 전매 허용, 외국인에 대한 국내부동산시장 개방 등 부동산 경기를 부양시키기 위한 조치를 쉴 새 없이 쏟아냈다. 그때까지 지속되어 오던 부동산 투기 억제제의 기조를 단숨에 뒤집는 대대적 변화였지만, 외환위기로 인해 죽어가는 경제를 살리기 위한 교육책이라는 인식 때문에 별다른 저항에 직면하지 않았다.

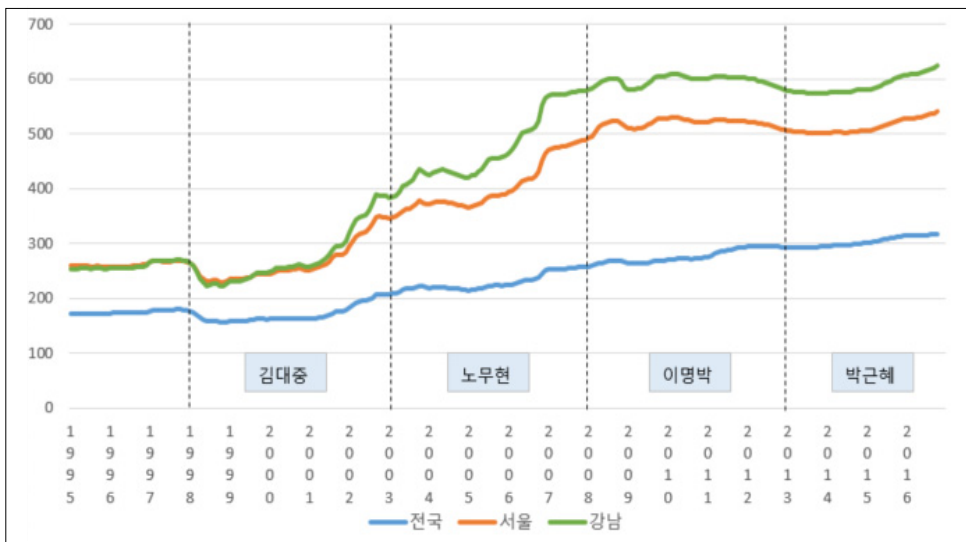
2002년 전국의 아파트 가격 상승률이 무려 22.8%에 이르렀고 경제성장률도 외환위기 이전의 수준으로 돌아갔으니 당시의 정부는 부동산시장 부양책이 성공을 거두었다고 환호했을지 모른다. 그러나 장기적 관점에서 볼 때 공공연히 부동산 투기를 부추기는 정책으로 간신히 안정세를 찾아가던 주택 가격을 다시 한 번 고공행진의 추세로 밀어 넣은 것은 결코 바람직한 일이 아니었다. <그림 1>에서 보듯, 안정세를 보이던 전국의 주택가격은 김대중 정부 후반부터 견잡을 수 없는 상승추세로 바뀌게 된다. 그 후유증은 다음 정부로 이어져 노무현 정부는 임기 내내 주택시장의 불길을 끄는 데 정신이 온통 팔려 있을 수밖에 없었다.

<그림 1>에 분명히 나와 있지만, 우리 기억에 노무현 정부 시절은 주택 가격이 가장 급격하게 뛰어오른 시기로 각인되어 있다. 그렇지만 이 주택가격 이상급등의 씨앗

은 이미 김대중 정부가 뿌리고 간 것이었다. 노무현 정부 자신도 국가균형발전이라는 기치 아래 전국에 10개의 혁신도시를 조성하는 과정에서 주택 가격 상승에 부채질을 하는 일을 하기는 했다. 혁신도시 건설을 위해 토지를 수용하는 과정에서 풀려나간 엄청난 금액의 보상금이 다른 지역에서 부동산 투기의 불쏘시개 역할을 한 것은 사실이었다. 그러나 김대중 정부에 의해 투기 억제책들이 모두 무장해제를 당한 것이 문제의 핵심이었다는 데는 의문의 여지가 없다.

〈그림 1〉 주택 가격 변화추이

(단위: 만원/㎡)



자료: KB주택가격동향조사 시계열자료 1986년 1월~2016년 10월.

노무현 정부는 취임 초부터 부동산 투기열풍을 잠재우기 위한 방안을 강구하는 데 혼신의 힘을 기울였다. 정부가 부동산시장에 개입하지 말고 시장메커니즘에 내맡겨야 한다고 주장하는 사람들은 그와 같은 노력에 부정적인 평가를 서슴지 않지만, 당시의 상황에서 정부에게 손을 놓고 옆에서 지켜만 보고 있으라고 요구하는 것은 무책임한 일이 아닐 수 없다. 오히려 임기 내내 부동산 투기열풍을 잠재우려 노력하고 그 결과 임기 말에 이르러 드디어 주택가격의 안정화를 일구어낸 노무현 정부에 박수를 쳐줘야 마땅한 일이라고 생각한다.

경제성장률 7% 달성이라는 허황된 공약으로 정권을 잡은 이명박 정부는 성장률을 조금이라도 올리는 데 기여할 수 있다면 어떤 방법이든 동원할 수밖에 없는 절박한

상황이었다. 이런 상황에서 부동산시장 부양책은 성장률을 높일 수 있는 또 하나의 호재로 인식되었을 것이 분명하다. 후일 분명하게 밝혀진 사실이지만, 당시의 이명박 정부는 대규모 토목공사나 고환율정책 아니면 이미 미국에서 실패로 돌아간 감세정책을 제외하면 성장률을 높일 수 있는 이렇다 할 구상을 갖고 있지 못한 상태였다. 그렇기 때문에 아주 작은 폭으로나마 성장률을 높이는 데 기여할 수 있는 부동산시장 부양책은 아주 매력적인 정책이 될 수밖에 없었다.

이명박 정부는 취임 초부터 분양가 상한제, 강남3구 투기지역 지정이나 다주택자 양도세 중과 같은 투기억제책의 핵심에까지 손을 대기 시작했다. 당시는 글로벌 금융위기로 인한 경기침체가 심각한 상황이었기 때문에 이와 같은 규제완화책이 별 비판을 받지 않았지만, 냉철하게 따져 보면 투기열풍이 재연될 가능성이 아주 없어진 것도 아닌 상황에서 그 동안 애써 닦아왔던 투기억제기조를 한꺼번에 무너뜨리는 것은 매우 위험한 도박이었다. 부동산시장의 상황을 보아가면서 적합한 시기가 왔다고 판단될 때 점진적으로 규제를 완화해 가는 것이 정도라는 것은 구태여 강조할 필요조차 없다.

불행인지 다행인지 몰라도 그 당시는 글로벌 금융위기의 여파가 아직 채 가시지 않은 상태여서 이명박 정부의 부동산경기 부양책은 이렇다 할 효과를 내지 못했다. 그렇기 때문에 것처럼 위험한 도박판을 벌인 데 대한 비판을 피해갈 수 있었지만, 사실 2016년 가을 우리 사회에서 다시 발등의 불로 등장한 부동산 투기열풍의 씨앗은 이미 그때 뿌려진 셈이었다. 김대중 정부의 무분별한 부동산시장 부양책이 노무현 정부에 부담이 되었듯, 이명박 정부의 무책임한 정책이 박근혜 정부에게 부담으로 작용할 수 있는 구도가 만들어지게 되었다는 말이다.

모든 정책은 일정한 시차(time lag)를 두고 그 효과가 본격적으로 나타나기 마련이다. 이명박 정부가 뿌린 투기 조장의 씨앗도 글로벌 금융위기라는 당시의 특수한 상황 때문에 싹이 틀 기미를 보이지 않았지만, 언젠가는 싹을 틔워 온 사회를 투기열풍에 휩싸이게 만들 수 있는 잠재력을 갖고 있었다. 그러나 어처구니없게도 박근혜 정부는 부동산 투기열풍이 다시 불붙을 수 있는 상황에서 정권을 잡았으면서도 이에 대한 위기의식을 전혀 느끼지 못했다. 성장을 저하로 가슴을 앓고 있던 박근혜 정부는 오히려 달리는 말에 채찍을 가하는 전략, 즉 무슨 수를 쓰던 부동산 시장을 띄우려는 위험한 전략을 선택했다.

사소한 성장률 제고 효과를 노려 부동산시장 안정이라는 대명제를 헌신짝처럼 버린 이명박 정부의 부동산시장 부양책도 무책임했지만, 그 뒤를 이은 박근혜 정부의 부양

책은 한층 더 무책임한 것이었다. 이명박 정부가 뿌린 투기 조장의 씨앗이 서서히 발아의 기색을 보였던 것은 물론, 극도로 낮아진 이자율 때문에 갈 곳을 잃은 부동산금이 호시탐탐 부동산시장을 노리고 가계부채는 눈덩이처럼 불어나 있는 상황에서 대놓고 투기를 조장하는 정책을 채택한 것이니 말이다. 말하자면 투기열풍이 언제라도 재점화 될 수 있는 일촉즉발의 위험 상황에서 불장난을 한 것이나 다름없는 일이었다.

많은 전문가들이 우리 경제가 안고 있는 위험요소 중 가장 심각한 것 중 하나로 가계부채 문제를 지적한다. 가계부채의 증가속도는 박근혜 정부하에서 한층 더 빨라져 2016년 11월 말 드디어 1,300조원 고지를 훌쩍 넘어서고 말았다. 2016년 9월 국제결제은행(BIS)은 우리나라의 민간신용 수준을 ‘보통’에서 ‘주의’ 단계로 올림으로써 위험 신호를 이미 발송한 바 있다. 그 근거는 최근의 민간부문 부채증가 속도가 한층 더 빨라졌다는 데 있는데, 빚을 내서라도 집 사라고 등을 떠민 박근혜 정부의 잘못된 정책이 중요한 원인으로 작용했음은 두말할 나위도 없다. 단지 가계부채의 총량만 빠르게 증가한 것이 아니라, 비은행권의 대출 비중이 크게 증가해 가계부채의 질도 나빠졌다는 점이 우려를 더 크게 만들고 있다.

2014년 12월 국회에서 통과된 소위 ‘부동산 3법 개정’을 통해 마지막 남은 투기억제책까지 풀어버린 결과 이제 부동산 투기를 통해 큰돈을 벌려는 꿈을 갖고 있는 사람에게는 거칠 것이 하나도 없게 되었다. 과거에 아파트를 분양 받은 적이 있다 해도 또 다시 받을 수 있고, 누구나 쉽게 청약 1순위 자격을 얻을 수 있으며, 6개월만 지나면 분양 받은 아파트에 웃돈을 붙여 자유로이 전매할 수 있을 뿐 아니라, 다주택 소유자에 적용되는 높은 양도세 부담도 전혀 걱정할 필요가 없어졌다. 말 그대로 어느 누구든 대박의 꿈을 안고 부동산 투기에 뛰어들라고 대문을 활짝 열어젖힌 셈이 되었다. 이에 더해 주택관련 대출 요건을 대폭 완화함으로써 빚을 내서라도 주택을 사라고 등을 떠민 격이 되어 버렸다.

극단적인 저금리 기조 탓에 정기에금을 해보았자 고작 1%대의 이자수입만 있을 뿐이고 펀드 투자를 한다 해도 원금까지 손해 보기가 일쑤인 상황에서 뭇돈을 소유하고 있는 사람이 선택할 수 있는 유일한 투자처가 부동산이라는 것은 두말할 필요조차 없다. 언제라도 부동산시장에 뛰어들 채비를 하고 있는 엄청난 부동산금이 호시탐탐 기회를 엿보는 형국이었다. 이런 상황에서 정부가 부동산 투기를 하라고 부추겨 댄 셈이 되었으니 그 결과는 보나마나 뻔한 것이었다. 운만 좋으면 투기판에 뛰어들어 당장 몇 천만 원 혹은 몇 억 원이나 되는 전매차익을 얻을 수 있는데 옆에 가만히 앉아서 지켜보고만 있을 리 만무한 일이기 때문이다.

예기된 투기의 광풍은 서울 강남지역의 재건축 시장에서 거세게 불어 닥치기 시작했다. 전매제한 기간이 6개월로 단축되었기 때문에 시세차익을 노리는 투기자금이 대거 유입되었고, 분양가 상한제마저 완화된 상황에서 재건축·재개발 아파트의 분양가격은 $3.3m^2$ 당 4천만 원을 뛰어넘는 수준으로 치솟게 되었다.²⁾ 청약에 당첨되면 당장 수 천만원 이상의 웃돈이 붙는 실정이니 투기자금이 대거 유입되어 분양가를 천정부지로 치솟게 만드는 것은 너무나도 당연한 일이었다. 만약 정부가 이런 결과가 나올 줄 미처 예상하지 못하고 그 동안 부동산 투기억제책을 줄줄이 풀어왔다면 그것은 시장의 기본도 모르는 무지의 소치가 아닐 수 없다.

강남지역에서 불어치기 시작한 투기 열풍은 서울의 다른 지역으로 확산되고 급기야는 수도권으로까지 영향을 넓혀가게 되었다. 재건축·재개발 아파트의 분양가격 폭등은 재건축 후보지의 주택가격 폭등을 불러오고, 이는 다시 일반 주택 가격의 상승으로까지 불이 옮겨붙을 상황이 되었다. 뒤늦게 상황의 심각성을 인식한 정부는 2016년 11월 3일 일부 지역에서의 분양권 제한 기간 연장, 주택청약 자격요건 강화, 주택청약 재당첨 제한 등을 포함한 투기 진정책을 발표하기에 이른다. 비록 예기된 것이기는 했지만, 바로 얼마 전까지만 해도 부동산 투기가 일어나라고 부채질을 하는 것 같은 모습을 보여 왔던 정부로서는 엄청난 변덕이 아닐 수 없었다.

이로서 과거에 수없이 되풀이되어 왔던 부동산시장에 대한 열탕-냉탕요법이 또 한번 반복되는 불행한 결과를 빚게 되었다. 이런 일관성 없는 정책이 혼란을 가져오고 시장으로 하여금 정부에 대한 불신을 갖게 만드는 중요한 원인이 된다는 것을 모르는 사람은 없을 것이다. 문제는 얼마 되지 않아 반복해야만 할 것이 뻔히 예견되는 정책을 왜 구태여 내놓아 시장을 혼란스럽게 만들었느냐에 있다. 경기 활성화를 위해 부동산시장 부양책을 쓰면 곧 바로 투기 바람이 불어 닥치고 이로 인해 또 다른 골칫거리를 끌어안게 된다는 것은 이미 김대중 정부 등에 의해 의문의 여지없이 확인된 사실이다. 이명박 정부가 부동산 투기 억제책을 대폭 제거한 상황에서 부분적으로 남아 있는 억제책까지 말끔히 치워버렸을 때 부동산시장이 또 다시 거센 투기광풍에 휩싸이리라는 것은 분명하게 예견된 사실이었다.

그렇다면 박근혜 정부는 왜 이런 위험한 도박에 섰듯 손을 대게 되었을까? 우선 한 가지 생각해 볼 수 있는 것은 그때까지도 부동산시장이 투기 억제책의 제거에 그리

2) 서울 강남지역의 한 재건축 아파트 단지의 경우 1순위 평균 청약 경쟁률이 306대 1이었으며 $3.3m^2$ 당 평균 분양가격은 4,194만원을 기록했다.

민감하게 반응하지 않았던 것을 보고 주택 가격 폭등 사태는 일어나지 않을 것이라고 안이한 판단을 했을 가능성이 있다. 그러나 정부가 부동산시장의 속성에 대해 그 정도로 무지했다는 것은 도대체 말이 되지 않는다. 부동산 투기 억제책 때문에 엎드려 있던 투기세력이 걸림돌만 제거되면 언제든 고개를 들고 확보할 태세를 갖추고 있다는 사실을 정부만 모르고 있었다는 것은 믿기 어려운 일이 아닐 수 없다.

또 하나 생각해 볼 수 있는 것은 경기 활성화를 위해 정부가 주택 가격 상승을 기꺼이 대가로 지불할 용의를 갖고 있었을 가능성이 있다. 투기 억제책의 제거가 주택 가격 상승을 가져올 것을 뻔히 내다보면서도 경기 활성화가 더 급하다는 생각에서 그것을 감수해야 한다고 판단했을 가능성이 있다는 말이다. 두 가지 가능성 중 현실과 부합할 가능성이 더 큰 것은 당연히 지금 말하고 있는 두 번째라고 생각한다. 그렇다면 박근혜 정부는 성장률 높이는 데만 혈안이 되어 서민의 삶을 더욱 어렵게 만드는 정책을 추구했다는 비판에서 자유로울 수 없다.

별 문제 없이 부동산시장 부양책을 통해 경기를 띄울 수 있을 것이라는 박근혜 정부의 낙관적 전망은 보기 좋게 잘못된 것으로 드러났다. 투기광풍이 건잡을 수 없이 확산될 조짐이 보이자 황급하게 11.3대책을 내놓았다는 것은 정부 스스로 실패를 자인했음을 뜻한다. 뒤늦게 내놓은 정부의 진정책이 얼마나 큰 효과를 낼지는 앞으로 지켜보아야 할 일이다. 그러나 일단 높은 수준으로 뛰어오른 주택 가격은 다른 요인이 발생하지 않는 한 현재의 수준에서 떨어지지 않고 그대로 유지될 가능성이 크다. 또 한 번의 열탕-냉탕요법이 서민들의 내 집 마련의 꿈을 한층 더 실현되기 어렵게 만들었을 뿐 아니라, 거품 붕괴의 위험성을 한층 더 크게 만드는 불행한 결과를 가져왔던 것이다.

만약 우리가 이 불행한 사태에서 한 가지 교훈을 얻는다면, 그것은 우리 사회에서 부동산 투기 억제의 고삐를 성급하게 풀어놓는 것이 위험한 일이라는 것이다. 아직은 그 고삐를 단단히 틀어쥐고 상황을 보아가며 점진적으로 풀어 나가는 것이 정답이라는 뼈저린 교훈을 얻었다. 그리고 서민들의 내 집 마련이라는 작은 꿈을 불모로 삼아 성장률을 높이려 드는 것은 어리석은 짓이라는 데 대한 공감대가 형성되어야 한다고 믿는다. 나아가 이 실패를 계기로 정부가 추구해야 할 궁극적 목표는 성장률의 제고가 아니라 국민 행복의 증진에 있다는 평범한 진실을 다시 한 번 확인하고 넘어가야 한다. 실패를 통해서도 무언가 배우지 못하는 정부라면 국민이 기대를 걸어볼 가치도 없다고 생각한다.

Ⅲ. 침대에 누워 있는 종합부동산세를 다시 일으켜 세우자

영국의 시사주간지 *The Economist*는 일련의 기사를 통해 각국 정부가 부동산 과세를 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있음을 역설했다.³⁾ 그 기사들 중 하나 (“Levying the land”)는 다음과 같은 말로 부동산 과세의 적극적 활용이 바람직하다는 주장을 펴고 있다.

토지와 재산에 대한 과세는 가장 효율적이며 교란을 최소화하는 방식으로 조세수입을 올릴 수 있는 방법 중 하나다. 토지가 어떻게 사용되며 그 위에 무엇이 지어져 있는지와 상관없이 부과되는 순수한 토지세는 가장 좋은 과세방식이다. 토지의 양은 고정되어 있기 때문에 그것에 세금이 부과된다 해도 노동이나 저축에 대한 과세가 근로의욕이나 저축의욕에 악영향을 가져오는 것과 달리 토지의 공급에 교란이 발생하지 않는다. 그 대신 토지에 대한 과세는 그것이 더욱 효율적으로 활용되도록 부추긴다. 건물의 가치를 포함한 부동산에 대한 과세는 실질적으로 부동산에 투자된 부분에 과세하는 것이므로 (토지세보다) 덜 효율적이다. 그렇다 해도 그 재산세는 소득이나 고용에 대한 과세보다는 사람들의 선택행위에 영향을 줄 가능성이 작다. OECD의 연구에 따르면, 여러 종류의 주요 세금 중 부동산에 대한 과세가 가장 성장친화적이다.

Taxing land and property is one of the most efficient and least distorting ways for governments to raise money. A pure land tax, one without regard to how land is used or what is built on it, is the best sort. Since the amount of land is fixed, taxing it cannot distort supply in the way that taxing work or saving might discourage effort or thrift. Instead, a land tax encourages efficient land use. Property taxes that include the value of buildings on land are less efficient, since they are, in effect, a tax on the investment in that property. Even so, they are less likely to affect people's behavior than income or employment taxes. A study by the OECD suggests that taxes on immovable property are the most growth-friendly of all major taxes.

이 기사를 자세히 읽어보면 단지 상식적 차원에서 그런 주장을 하는 것이 아니고,

3) 그 기사들의 제목과 게재 일시는 다음과 같다. “Time for a property tax”(2012년 2월 4일), “Levying the land”(2013년 6월 29일), “Where there's a will, there's a way to buy votes”(2015년 7월 4일).

이 문제와 관련된 경제학자들의 연구 결과를 종합해 그와 같은 결론에 이르렀음을 짐작할 수 있다. 사실 부동산에 대한 과세가 여러 가지 장점을 가진 세금이라는 점은 많은 연구에 의해 이미 확인된 바 있다. 우선 이 기사에서 인용하고 있는 OECD의 연구는 OECD Tax Policy Studies의 일환으로 발행된 *Tax Policy Reform and Economic Growth*라는 보고서인데, 여기서는 경제성장을 촉진시키기 위한 조세제도 개혁의 첫 번째 과제로 부동산 과세의 비중을 높이는 것을 제시하고 있다.

이 보고서는 여러 가지 조세를 경제적 선택행위에 교란을 일으켜 장기적 성장에 악영향을 미치는 정도에 따라 순위를 매기고 있다. 이 순위에 따르면 소득세와 법인세가 가장 많은 교란을 일으키는 한편, 부동산 과세가 가장 적은 교란을 일으키는 것으로 되어 있다.⁴⁾ 따라서 소득세나 법인세의 수입을 줄이고 부동산 과세로부터의 수입으로 대체하는 세수중립적인(revenue neutral) 조세개혁이 효율성을 제고하는 효과를 갖는다고 말한다. 이 보고서는 장기적 성장을 촉진시킨다는 점에서 주택에 대한 과세의 비중을 늘리는 것이 가장 좋은 대안이라는 결론을 제시하고 있다.

국제통화기금(IMF)의 Norregard(2013)는 경제적 선택행위에 대한 교란 이외의 관점에서 볼 때도 부동산 과세가 효율적이라고 볼 수 있는 근거를 제시하고 있다. 그는 무엇보다 우선 부동산은(국제적) 이동성이 없다는 점에서 이에 대한 과세가 효율적이라고 말한다. 고도로 세계화된 경제질서하에서 노동이나 자본처럼 이동성이 큰 생산요소에 대한 과세는 각국 정부에게 상당히 큰 어려움을 주고 있는 것이 사실이다. 이들이 낮은 세율을 찾아 외국으로 이동해 감으로써 조세수입이 줄어드는 문제가 생기고, 이 때문에 각국이 경쟁적으로 세율을 낮추는 상황, 즉 ‘바닥으로의 경쟁’(race to the bottom)이 일어난다. 그러나 부동산은 문자 그대로 이동성이 전혀 없기 때문에 그와 같은 문제에서 자유로울 수 있어 부동산 과세가 효율적일 수 있다는 것이 Norregard의 주장이다.

또한 Norregard는 토지에 대한 과세가 토지의 효율적 활용을 촉진한다는 점에서도 장점을 갖는다고 지적한다. 토지의 소유에 대한 과세는 일반적으로 그것의 소유자로 하여금 토지와 그 위의 건물을 좀 더 효율적으로 활용하게 만드는 유인을 제공한다는 것이다. 그는 만약 토지의 효율적 활용을 촉진하는 데 과세의 주안점이 있다면 순수

4) 다만 부동산 과세가 토지에 대한 것이냐 아니면 그 위에 지어진 건물에 대한 것이냐에 따라 교란의 정도가 다를 수 있다. 토지에 대한 과세는 교란을 거의 일으키지 않는다고 볼 수 있지만, 건물에 대한 과세는 토지에 투자한 부분에 대한 과세에 해당하기 때문에 어느 정도의 교란을 일으킬 수 있다.

한 토지세가 가장 바람직한 형태의 세금이 될 것이라고 덧붙인다. 왜냐하면 이 세금에 직면한 토지 소유자는 이를 최선의 용도로 활용하려 하는 유인을 받게 될 것이기 때문이라고 한다.

Norregard에 따르면 부동산 과세는 효율성의 측면뿐 아니라 공평성의 측면에서도 좋은 평가를 받을 만하다고 한다. 그는 부동산 과세가 과연 누진성을 갖는지 아니면 역진성을 갖는지에 대해 경제학자들 사이에 이견이 존재하고 있음을 인정한다. 전통적 견해에 따르면 부동산 과세 중 건물에 부과된 부분은 이동성이 큰 자본에 대한 과세의 성격을 가져 세입자, 소비자, 노동자에게로 부담이 전가되기 때문에 역진성을 갖는다고 한다. 그러나 40여 년 전 Mieskowski (1972)가 제시한 이래 많은 사람의 지지를 받고 있는 ‘새로운 견해’(new view)에 따르면, 부동산 과세의 부담은 누진적인 성격을 갖는다. 부동산 과세의 부담은 주로 토지와 자본의 소유자에게 돌아가는데 일반적으로 고소득계층이 토지와 자본을 소유하고 있기 때문에 부동산 과세가 누진성을 갖는다는 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 전문가들은 부동산 과세에 대해 효율성과 공평성의 측면 모두에서 높은 점수를 주고 있다. Pagano and Jacob (2010)은 부동산 과세가 많은 경제학자들의 지지를 받고 있을 뿐 아니라, 그것이 갖는 투명성(transparency) 때문에 많은 정치학자들의 지지도 받고 있음을 지적하고 있다. 이론적 관점에서 볼 때 부동산 과세가 갖는 장점은 의문의 여지가 없이 분명하다고 말할 수 있다. 그러나 현실을 보면 아직도 각국 정부가 부동산 과세를 적극적으로 활용하고 있지는 못한 것을 볼 수 있다.

그렇다면 이렇게 장점이 많은 부동산 과세가 왜 적극적으로 활용되지 못하고 있는 것일까? 지금까지 논의한 OECD 보고서, Norregard와 Pagano and Jacob의 논문은 이 의문에 대해 이구동성으로 똑같은 답을 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 그들은 공통적으로 부동산 과세가 납세자들 사이에서 아주 인기가 없는 세금이라는 데서 그 핵심적 이유를 찾고 있다. 그렇기 때문에 부동산 과세를 강화하는 것은 정치적으로 매우 위험한 일이 될 수 있다는 것이다.

납세자들이 부동산 과세를 싫어하는 경향이 있다는 것은 여러 사람의 연구로 밝혀진 바 있는데, 그 대표적인 예로 Cabral and Hoxby (2012)의 연구를 들 수 있다. 그들은 미국 각지에서 납세자들이 어떤 종류의 조세에 대해 집단적인 반발을 일으킨 ‘조세반란’(tax revolts)이 자주 일어났는데, 이때 주로 반발의 대상이 된 것은 재산세(property tax), 즉 부동산 과세였음을 지적한다. 이에 비해 소득세, 판매세, 혹은

법인세에 대한 조세반란은 아주 드물었다고 한다.

그들은 Cole and Kincaid (2006) 가 납세자들을 상대로 어떤 세금을 가장 싫어하는지를 묻은 설문조사 결과를 인용하고 있는데, 그 결과는 <표 1>에서 보는 바와 같다. 이 표를 보면 재산세, 즉 이 글에서 말하고 있는 부동산 과세가 거의 언제나 납세자가 가장 싫어하는 세금으로 부동의 1위를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 게다가 재산세에 대한 반감의 정도는 시간이 흐를수록 더욱 강해져 왔음도 관찰할 수 있다. 2005년에 이르러서는 응답자의 거의 절반에 해당하는 42%가 재산세를 제일 싫어한다고 대답할 정도였다.

<표 1> “어떤 세금을 가장 싫어하십니까?”에 대한 응답 비율(%)

	1990	1992	1994	2003	2005
연방 소득세	26	25	27	21	20
사회보험세	15	10	12	11	10
주 소득세	10	9	7	11	7
주 판매세	12	16	14	13	17
재산세	28	25	28	38	42
모름	9	15	11	6	4

자료: Cole and Kincaid (2006), Cabral and Hoxby (2012)에서 재인용.

Cabral and Hoxby는 주민들이 특히 부동산 과세에 대해 강한 반감을 갖는 결정적 이유를 ‘가시성’(salience)에서 찾고 있다. 다른 세금과 달리 부동산 과세는 납세자의 눈에 바로 띄는 성격을 갖고 있어 그 부담이 특히 무겁게 느껴지고 그렇기 때문에 반감이 더 강해진다는 설명이다. 예를 들어 판매세나 부가가치세의 경우에는 물건을 사는 사람이 얼마만큼의 세금을 납부하는지 잘 모르는 경우가 대부분이다. 더군다나 자신이 1년 동안 얼마만큼의 소비세나 부가가치세를 납부하는지는 더욱 알기 힘들고, 따라서 이런 세금의 경우에는 납세자의 특별한 주의를 끌지 않는다. 소득세의 경우에도 급여를 받을 때 원천과세를 하는 경우가 대부분이므로 부동산 과세만큼 납세자의 주의를 끌지는 않는다.

납세자들이 부동산 과세를 싫어하는 또 다른 이유는 그것의 부담을 회피하기가 쉽지 않다는 데 있다. 부동산은 이동성(mobility)을 갖고 있지 않기 때문에 부동산을 처분하지 않는 한 세금 부담을 회피할 방법이 없다. 효율성의 관점에서 볼 때 바로 이

사실이 부동산 과세가 갖는 장점일 수 있지만, 세금을 내야 하는 사람의 입장에서 보면 불만스러울 수밖에 없다. 이 세상에 세금 내기 좋아하는 사람이 없는 것이 사실이라면 부동산 과세에 대한 불만이 높은 것은 당연한 일이다.

사람들이 부동산 과세를 싫어하는 이유가 과연 정당한 것인지는 논란의 여지가 있지만 싫어하는 것은 엄연한 사실이고, 따라서 아주 용기 있는 정부가 아니라면 부동산 과세의 확대는 엄두조차 내기 힘든 형편이다. 그렇기 때문에 IMF의 Norregard는 정부가 확고한 자세와 신중한 계획하에 이 과제를 추진할 필요가 있음을 강조한다. 개혁에 대한 각계각층의 저항을 이겨내려면 강력한 정치적 의지가 필요하며, 하루아침에 개혁 작업을 끝내려 들 것이 아니라 장기적인 관점에서 기반을 다질 필요가 있다는 것이 그의 말이다.

지금까지의 논의를 정리해 보면, 이론적 관점에서 볼 때 부동산 과세의 확대가 바람직하다는 점에 대해서는 경제학계에 어느 정도 의견의 일치가 이루어진 상태라고 말할 수 있다. 즉 이동성이 없는 부동산에 대한 과세는 민간부문의 선택행위에 최소한의 교란을 가져온다는 점에서 효율적이고, 따라서 다른 곳에서 거둬들이던 세금을 이것으로 대체함으로써 경제성장에 좀 더 호의적인 상황을 만들 수 있다는 데 대부분의 경제학자들이 동의하고 있다는 말이다. 그러나 납세자들의 반감이라는 정치적 현실을 무시할 수 없고, 이와 같은 제약을 어떻게 효과적으로 극복하느냐에 개혁 작업의 성패가 달려 있다는 것이 관련 전문가들의 공통된 의견이다.

이 맥락에서 우리의 특별한 관심을 끄는 것은 2005년 처음 도입된 후 몇 년 지나지 않아 거의 무력화되는 운명을 맞은 종합부동산세다. 사실 종합부동산세가 처음 도입될 당시, 이론적 관점에서 볼 때 부동산 과세의 확대가 바람직하다는 차원에서 정당화의 근거가 제시되지는 않았다. 노무현 정부가 종합부동산세를 서둘러 도입한 배경에는 당시 급박한 사회문제로 대두하고 있던 부동산 투기의 열풍을 잠재우려 하는 의도가 중요한 역할을 했음을 부정하기 힘들다. 이런저런 투기 억제책을 내놓았지만 별 효과를 보지 못하자 최후의 승부수로 던진 것이 바로 이 종합부동산세였다고 볼 수 있다.

주택 가격의 가파른 상승세는 이명박 정부 중반에 들어오면서 가까스로 진정되었지만, 여기에 종합부동산세가 얼마나 기여했는지는 정확히 알아내기 어렵다. 종합부동산세보다 오히려 거세게 불어 닥친 글로벌 금융위기의 바람이 더 큰 역할을 했을 가능성이 있다. 더군다나 이명박 정부가 들어서자마자 종합부동산세가 상당 부분 무력화되었던 터라 이것이 투기 바람을 잠재우는 데 결정적인 역할을 했다고 보기는 힘든

것이 사실이다. 종합부동산세가 도입된 지 이미 10년이 넘는 기간이 지났지만, 이것이 과연 주택 가격 안정에 얼마나 기여할 수 있는지는 아직도 분명하게 밝혀지지 못한 상황이다.

그러나 종합부동산세를 부동산 투기 억제장치로만 보는 것은 이것이 가진 잠재력을 과소평가하게 될 위험성을 안고 있다. 도입에 앞장섰던 노무현 정부의 정책담당자도 그렇고 도입에 반대했던 보수세력도 마찬가지였지만, 그들은 종합부동산세가 갖는 진정한 장점을 제대로 인식하지 못하고 있었다. 종합부동산세가 갖는 진정한 장점은 그것의 도입으로 인해 조세제도 전반의 효율성과 공평성이 더 커질 수 있다는 데 있었다. 그러나 도입 시점에서 벌어졌던 격렬한 논쟁에서 이 점에 대한 언급은 거의 없었고, 논의의 초점은 오직 그것이 투기 억제책으로서 얼마나 효과가 있는지에만 맞춰져 있었다.

앞에서 논의한 바와 같이 부동산 과세의 확장이 효율성의 측면에서 바람직한 것이라는 점은 경제학계에서 거의 정설로 받아들여지고 있다. 다만 납세자들이 강한 거부감을 갖고 있기 때문에 정치적으로 매우 위험한 게임이 될 수 있다는 점이 제약조건으로 작용하고 있을 따름이다. 만약 종합부동산세가 원래의 계획에 따라 제대로 정착되었다면 우리 조세제도의 효율성이 한층 더 높은 수준으로 올라갔을 것임은 의문의 여지가 없는 사실이다. 종합부동산세의 무력화와 더불어 우리는 조세제도의 효율성을 높일 수 있는 좋은 기회를 날려버린 셈이다.

종합부동산세는 경제적 능력에 따른 과세의 원칙에 좀 더 가까이 갈 수 있는 기회를 제공한다는 점에서도 높은 평가를 받을 만하다. 대부분의 나라가 소득을 유일한 경제적 능력의 대리변수로 보고 소득세를 능력원칙 구현의 중심축으로 사용하고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 실행에 어려운 점이 있기는 하지만, 재산을 경제적 능력의 대리변수로 보고 이를 과세대상으로 삼는 것이 더 나을지도 모른다는 생각을 갖고 있는 경제학자들이 많다. 우리 주위를 둘러보면 소득보다 재산이 경제적 능력의 더 좋은 척도라는 느낌을 받게 만드는 경우를 많이 관찰할 수 있지 않은가?

우리나라를 위시해 대부분의 나라가 채택하고 있는 재산세는 한 사람이 보유하고 있는 부동산을 모두 더해 과세대상으로 삼지는 않는다는 점에서 경제적 능력에 대한 과세로서의 한계를 갖고 있다. 이 체제하에서는 여러 지역에 부동산을 분산해 소유하고 있는 사람에게 누진과세를 하는 것이 근본적으로 불가능하기 때문이다. 수직적 공평성(vertical equity)의 원칙은 능력이 더 클수록 더 높은 세율을 적용하는 것이 바람직하고, 그렇다면 종합소득세와 비슷하게 한 사람이 소유하는 부동산을 합산해 누진

세율을 적용하는 것이 수직적 공평성의 원칙에 좀 더 충실할 수 있다는 결론이 나온다.

모두가 다 알고 있듯, 우리나라의 소득세는 일부 고소득자의 탈세로 인해 진정한 능력원칙의 적용이 어려운 현실이다. 종합부동산세는 그것이 갖는 투명성으로 인해 탈세가 거의 불가능하다는 점에서 매우 큰 장점을 갖는다. 더군다나 우리 사회의 부유층 사이에서 부동산 사재기가 특히 현저한 점을 고려한다면 종합부동산세는 소득세에 뚫린 구멍을 훌륭하게 메워줄 수 있는 능력을 가졌다고 볼 수 있다. 사실 종합부동산세를 도입한다는 말이 나왔을 때 부유층을 중심으로 한 보수세력이 격렬하게 반대했던 것은 워낙 투명한 세금이라 탈세가 불가능하다는 점이 결정적 원인이 되었을 것이 분명하다.

그렇다고 해서 도입될 당시의 종합부동산세가 아무런 문제점 없이 완벽했던 것은 결코 아니었다. 특히 소득의 흐름과는 무관한 부동산에 대한 과세가 갖는 본질적 문제로 인해 납세자들의 강한 반발을 불러일으킨 것은 심각한 문제였다. 좀 더 신중한 자세로 이 문제에 접근했다면 납세자들의 반발을 크게 줄일 수 있었는데, 너무 욕심을 부린 나머지 오히려 불에 기름을 끼얹은 격이 되었던 것은 두고두고 후회스러운 일이다. 바로 이 전략적 실수가 여러 가지 장점을 가진 종합부동산세의 실질적 무력화를 가져온 중요한 원인 중 하나였다.

그 당시 종합부동산세 도입에 반대하는 사람들이 즐겨 들었던 예는 근근이 저축한 돈으로 집 한 채를 간신히 마련한 은퇴자가 처해 있는 딱한 사정이었다. 변변한 소득이 없는 터에 몇 백만원 혹은 몇 천만원에 이르는 세금 부담을 어떻게 감당하느냐는 것이었다. 사실 종합부동산세를 내는 사람이 전 인구의 2%에 불과하고 나머지 98%의 사람들은 전혀 상관할 필요가 없는 세금이었다. 그러나 보수세력이 만들어낸 ‘딱한 은퇴자’라는 이미지는 종합부동산세야 말로 납세자를 마구잡이로 쥐어짜는 나쁜 세금이라는 인식을 심어주는 데 큰 효과를 발휘했다. 이와 같은 인식의 확산에 보수 언론의 선동적 보도가 핵심적인 역할을 했다는 것은 두말할 나위도 없다.

사실 이 딱한 은퇴자의 문제를 해결하는 것이 그리 어려운 일은 아니었다. 첫째로 생각할 수 있는 조처는 과세기준금액을 대폭 올려 중산층을 과세대상에서 제외시키는 것이다. 어떤 좋은 명분이 있더라도 중산층에게 상당한 금액의 추가적인 조세 부담을 안기는 정책이 성공할 수 없다는 현실을 그대로 받아들일 필요가 있다. 두 번째의 조처는 1세대 1주택 고령자에게 연령별로 다른 세액공제를 허용한 이명박 정부처럼, 사회 통념상 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 계층에 어느 정도의 특혜를 부여하는

것이다. 이 두 가지 조치만으로도 딱한 은퇴자를 괴롭히는 세금이라는 오명에서 벗어날 수 있었으리라고 믿는다.

추가적으로 생각해볼 수 있는 조치는 역모기지(reverse mortgage)처럼 종합부동산세 납세시기를 상속시점까지 연기해 주는 방법이다. 그렇게 함으로써 소득의 흐름과 납세액 사이의 괴리를 해소시켜 줄 수 있기 때문이다. 저량(stock)의 성격을 갖는 부동산에 대한 과세는 기본적으로 현금흐름의 문제를 안고 있기 때문에 이런 방식이나 혹은 다른 방식을 통해 적절하게 조정을 해주는 것이 필수적이다. 이런 조정 메커니즘이 없었다는 것이 종합부동산세에 대한 반감을 크게 만드는 또 하나의 이유가 되었다.

그런데 노무현 정부는 출범 당시 공시가격 9억원이 과세기준금액이었던 것을 욕심을 부려 오히려 6억원으로 낮추는 실책을 저질렀다. 이와 같은 조정으로 인해 스스로를 중산층이라고 생각하는 사람들이 대거 과세 대상에 포함되기에 이르렀다. 예를 들어 서울 강남지역에 웬만한 크기의 아파트를 갖고 있는 사람이라면 거의 예외 없이 난데없는 세금폭탄을 맞게 된 것이다. 이들은 자신이 세금폭탄을 맞을 만큼 부유하다고는 절대로 생각하지 않는 계층이며 따라서 반감도 그만큼 클 수밖에 없었다.

보수언론은 ‘세금폭탄’이라는 틀(frame)을 효율적으로 활용해 종합부동산세에 대한 서민들의 분노를 촉발했다. 실제로 세금폭탄을 맞게 될 사람은 전 인구 중 1%도 안 되는 극소수에 불과했지만, 이 교묘한 틀은 세금폭탄과 전혀 관계가 없는 사람도 반대 대열에 동참하게 만드는 효과를 발휘했다. Pagano and Jacob은 사람들이 조세에 대해 어떤 틀에 의해 이해하느냐에 따라 그것에 대한 호·불호가 갈리는 현상이 나타난다고 말했다. 조세 그 자체의 성격도 중요하지만 어떤 틀을 통해 인식하느냐가 그에 못지않은 중요성을 갖는다는 말이다. 보수세력이 선택한 세금폭탄이라는 틀은 사람들로 하여금 종합부동산세에 대해 근거 없는 반감을 갖도록 만드는 데 혁혁한 공헌을 했다.

2008년 9월에 발표된 이명박 정부의 『종합부동산세제 개편방안』은 부분적으로 긍정적인 측면을 갖고 있었던 것이 사실이다. 예를 들어 과세기준금액을 다시 9억원으로 인상하고 앞서 설명한 것처럼 1세대 1주택 고령자에게 연령별로 다른 세액공제를 허용한 것은 분명 긍정적 변화였다. 그 개편방안에서 종합부동산세의 실질적 무력화를 가져온 결정적 변화는 세율을 대폭 낮춘 것이었다. 원래 94억원을 초과하는 부분에 3%, 그리고 14억원에서 94억원에 이르는 부분에 2%의 세율이 적용되었는데, 개편을 통해 12억원 초과분에 대해 일률적으로 1%라는 낮은 세율을 적용하게 되었

다.⁵⁾

그와 같은 세율 대폭 인하의 근거로 3%라는 세율이 원본을 잠식하는 징벌적 성격이라는 이유를 들었는데, 과연 그것이 세율 인하의 타당한 논리적 근거인지에 대해서는 의문의 여지가 크다. 예를 들어 주택분 과세표준이 94억원이라면 주택만 시가 100억원 이상을 소유하고 있다는 뜻인데, 이들에게 3%의 세율이 징벌적이라고 단정하기는 어려운 것이 사실이다. 예전에는 90%를 넘는 수준에 있었던 세계 각국의 최고소득세율이 최근에는 40% 내외의 수준으로 내려 왔다. 소득의 40%는 징벌적이 아닌데 소유 부동산의 3%가 징벌적이라고 판단하는 근거가 과연 무엇일까? 뿐만 아니라 원본을 잠식한다는 지적에도 수긍하기 힘든 부분이 있다. 부동산에서는 임대료 소득이 나오는 것이 일반적이기 때문에 3%의 세율로 원본이 잠식된다고 말하기는 어렵기 때문이다.⁶⁾

어찌 되었든 이명박 정부의 개편으로 인해 종합부동산세 수입은 거의 절반 정도의 수준으로 주저앉게 되었다. <표 2>에서 보는 것처럼 수입이 최고수준에 있었던 2007년에는 2조 7,671억원이 건혀 국세수입의 1.808%를 차지했다. 그러던 것이 2009년에는 9,6772억원으로 수입이 급격하게 줄어들고 대 국세수입 비중은 0.627%에 그치고 말았다. 그 후 수입과 대 국세수입 비중이 약간 더 커지기는 했지만 아직도 예전 수준에는 훨씬 못 미치는 상황이다. 부동산 과세가 갖는 효율성과 공정성 측면에서의 긍정적 효과를 실현하기에는 너무나도 초라한 비중이 아닐 수 없다.

이명박 정부가 선부르게 실시한 감세정책은 경제를 되살리는 데 별 효과를 내지 못하면서 조세수입만 축내는 결과를 가져왔다. 종합부동산세의 개편이 일반적인 감세 정책과는 다른 관점에서 실시된 것이 실시되었다는 점은 인정하지만, 조세수입을 크게 줄이는 결과를 가져왔다는 점에서 아무 다를 바 없다. 종합부동산세 수입이 줄어든 만큼 상대적으로 더 큰 교란을 일으키는 다른 세금으로 충당했음을 생각하면 과연 그와 같은 조치가 현명한 것이었느냐에 대해 심각한 의문을 제기하게 된다.

최근 사회복지에 대한 요구가 폭발적으로 증가하면서 조세수입 요구도 그만큼 커진 상황이다. 박근혜 정부는 ‘증세 없는 복지’를 부르짖었지만 그것이 허구에 불과하다는 사실은 이미 명백하게 밝혀져 있다. 늘어나는 복지 수요를 충당하기 위해 세금을 더

5) 이와 같은 세율 인하는 주택분에 대한 종합부동산세에 대한 것이며, 사업용 부동산이나 임대지 등에 부과되는 종합부동산세의 세율도 각각 절반 정도의 수준으로 인하했다.

6) 논리적으로 보면 소유하는 주택을 스스로 거주하는 경우에는 귀속임대소득(imputed rental income)이 발생하기 때문에 남에게 임대해 주는 경우와 본질적인 차이는 없다.

거둬들이는 것이 반드시 필요하다면 증세 대상의 첫 번째 후보로 고려해야 하는 것이 바로 종합부동산세라고 생각한다. 바로 이 관점에서 이명박 정부에 의해 강제로 침대에 눕혀진 종합부동산세를 다시 일으켜 세우자고 주장하는 것이다.

〈표 2〉 종합부동산세 세수 변화 추이(백만 원)

연도	국세 수입[A]	종합부동산세[B]	[B]/[A]
2005년	120,423,700	642,611	0.534%
2006년	130,260,900	1,717,958	1.319%
2007년	153,062,800	2,767,130	1.808%
2008년	157,528,600	2,328,039	1.478%
2009년	154,330,500	967,722	0.627%
2010년	166,014,900	1,086,171	0.654%
2011년	180,153,200	1,137,072	0.631%
2012년	192,092,600	1,242,703	0.647%
2013년	190,235,300	1,307,424	0.687%
2014년	195,727,100	1,297,215	0.663%
2015년	208,161,500	1,407,837	0.676%

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2006년~2016년.

IV. 맺음말

부동산 투기와 이로 인한 주택가격의 급등은 서민의 삶을 고달프게 만드는 우리 사회 제1의 병폐다. 그러나 지난 몇 십 년의 기간 동안 어처구니없게도 부동산 투기를 온몸으로 막아야 할 정부가 오히려 앞장서 투기를 부채질하는 일까지 심심치 않게 일어났다. 근시안적 관점에서 경제성장률을 높이려 할 때 부동산 경기를 띄우는 것이 매력적인 정책수단이 될 수 있어 공공연히 투기를 부채질하는 일조차 서슴지 않았던 것이다. 경제의 효율성을 높이기 위해 불필요한 규제를 대폭 완화해야 한다는 말 그 자체가 틀린 것은 아니며, 이 말은 부동산시장에 대해서도 그대로 적용될 수 있을지 모른다. 그러나 정부의 부동산 투기억제 규제가 풀리는 순간 곧바로 투기열풍이 되살아날 것이 분명한 상황에서 규제를 푸는 것은 투기를 하라고 부채질하는 것과 전혀 다를 바 없는 일이다.

그 좋은 예가 박근혜 정부인데, 이 정부는 취임 초부터 경기부양의 수단으로 부동산 경기를 띄우는 정책을 채택하고 몇 남지 않은 투기억제 장치를 줄줄이 풀었다. 그

결과 서울 강남지역을 중심으로 대대적인 부동산 투기가 일어나고 이로 인해 여러 가지 부작용들이 속출하게 되었다. 다급해진 정부는 11.3대책으로 진화에 나섰고, 그 결과 일단 급한 불은 꺼진 상태가 되었다. 비록 주택가격의 폭발적 상승세를 누그러뜨리는 데 성공했다 하지만, 이와 같은 부질없는 열탕-냉탕요법은 정부에 대한 시장의 불신을 한층 더 높은 수준으로 끌어 올리는 불행한 결과를 빚었다.

이와 같은 경험을 통해 여실히 입증되었지만, 여러 가지 사정을 고려할 때 부동산 시장에 관한 한 전면적인 규제완화는 시기상조임이 분명하다. 먼 훗날 인구 감소가 본격화되면서 부동산 수요가 급격히 감소해 가격의 폭락이 현실로 다가올지 모른다. 물론 그때가 되면 부동산 투기억제 규제는 오히려 역효과를 가져올 것이기 때문에 시장이 성숙해 가는 속도를 보아가며 서서히 완화해 가는 기조를 유지하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 아직은 규제완화로 기조를 바꿀 시점이 결코 아니다. 선부른 규제완화는 부동산시장에 다시 투기광풍이 몰아치게 만드는 도화선의 역할을 할 수 있기 때문이다.

현재 이 시점에서 우리나라 부동산시장에 거품이 끼어 있는지의 여부는 아무도 자신 있게 단정 지어 말할 수 없는 문제다. 그러나 인구 감소의 본격화와 더불어 부동산 가격 하락은 불가피하게 일어날 것이고, 이에 따라 우리 경제에 거품 붕괴에 준하는 정도의 충격이 가해질 가능성이 크다. 부동산 가격이 높아져 있을수록 이때의 충격이 더 클 것이기 때문에 너무 높은 수준으로 뛰어오르지 않도록 꾸준히 관리해 가는 것이 필요하다고 본다. 근시안적인 경기부양의 목적에서 부동산 투기를 부추기는 일은 우리 경제를 위험의 구렁텅이로 몰아넣을 수 있는 무책임한 처사다.

사실 우리가 부동산 가격, 특히 주택 가격의 하향안정화를 바라는 좀 더 직접적이고 절실한 이유는 다른 데 있다. 주거안정이라는 기본적인 욕구조차 해결하지 못하고 불행한 삶을 살고 있는 수많은 서민들에게 실낱같은 희망이라도 갖게 해주기 위해서는 주택 가격의 하향안정화가 절실하게 필요하다. 정치의 근본은 국민의 삶을 편안하게 해주는 데 있다. 아무리 경제가 눈부시게 성장하고 있다 하더라도 수많은 서민들이 주거 불안에 시달리고 있다면 성공한 정치라고 결코 말할 수 없다. 경제성장률을 끌어올리기 위해 부동산 경기를 부추겨 주택 가격의 급등을 가져오는 졸렬한 정책이 또 다시 반복되어서는 안 된다.

우리 정부의 부동산 관련 조세정책 중에서 가장 긍정적으로 평가될 수 있는 것은 종합부동산세의 도입이라고 생각한다. 이를 반대하는 사람들은 세계적으로 봐도 이런 조세를 도입한 나라가 거의 없다는 점을 들어 공격하기도 하지만, 거꾸로 생각해

보면 다른 나라 사람들은 감히 엄두도 내지 못할 일을 우리가 했다는 뜻이 될 수도 있다. 부동산 과세에 대한 납세자들의 반감이 유달리 크고 따라서 부동산 과세의 확충은 정치적으로 매우 위험한 게임이 될 수 있다. 더군다나 소유하고 있는 부동산을 모두 합해 종합적으로 과세하는 데 대한 부유층의 반발이 이만저만 크지 않을 수 없다.

종합부동산세를 도입할 엄두조차 내지 못하도록 막는 것은 바로 이 정치적 현실이지 세금 그 자체가 바람직하지 못한 성격을 갖기 때문이 아니다. 노무현 정부는 임기 말년 지지율이 한 자리 수로 떨어지는 수모를 당했는데, 그 주요한 원인 중 하나가 바로 이 위험한 도박에 돈을 거는 만용이었다는 것은 우리 모두가 잘 알고 있는 사실이다. 그 당시 종합부동산세가 심각한 문제점을 갖고 있는 나쁜 세금이라는 인식이 우리 사회에 널리 퍼져 있었지만, 사실 이것은 보수세력에 의해 조작되고 증폭된 프로패건다에 지나지 않았다. 종합부동산세의 문제점으로 지적된 것들이 거의 모두 쉽게 보완될 수 있는 성격의 것이었으며, 종합부동산세를 근본적으로 부정해야 할 근거로 삼기에는 무척 불충분한 것들이었다. 그러나 이명박 정부는 부동산종합세에 대한 부정적 여론을 빌미삼아 취임하자마자 이를 무력화하는 작업에 착수했다.

우리는 이미 도입된 종합부동산세를 실질적으로 무력화하고 말았지만, 최근 경제학계에서는 부동산 과세에 대한 관심이 고조되는 이와 상반된 흐름이 나타나고 있다. 많은 경제학자들이 부동산 과세가 갖는 여러 가지 장점에 주목하고 이것의 세수 비중을 높임으로써 성장친화적인 조세제도 개혁을 이루어야 한다고 주장하고 있는 것이다. 이런 관점에서 본다면 우리는 애써 깔아놓은 자리를 스스로 걷어차 버리는 바보 같은 짓을 한 셈이다. 이명박 정부는 부유층의 환심을 사려는 포퓰리즘에 빠져 종합부동산세가 갖는 장점에 애써 눈을 감는 우를 범했던 것이다.

본격적인 복지사회로 접어들면서 조세수입의 필요가 한층 더 커지는 상황에서 종합부동산세를 무력화한 것은 더욱 납득하기 힘든 일이다. 한 푼의 세금이라도 더 거둬야 한다면 그 대상으로 가장 좋은 후보가 될 수 있는 것은 바로 부동산일 테니까 말이다. 부동산 과세 확충을 주장한 OECD와 IMF의 전문가들이 우리의 종합부동산세가 걸어온 역정을 심층분석해 본다면 아주 좋은 기회를 스스로 박차 버렸다는 결론을 낼 것이 분명하다. 누군가가 만용을 부려 인기가 없을 것이 뻔한 종합부동산세를 도입하는 강수를 두었다면, 이것이 제대로 정착하도록 최대한의 노력을 기울이는 것이 우리로서는 최선의 방책이 아니었을까?

이제 새 정부가 등장할 날이 얼마 남지 않았다. 새로 들어선 정부가 종합부동산세

에 대해 어떤 태도를 취할지는 아무도 자신 있게 예측할 수 없는 일이다. 그러나 나는 그 정부가 마음을 활짝 열고 종합부동산세가 갖는 장단점을 사심 없이 냉철하게 재평가해주시기를 바란다. 그리고 그것이 갖는 장점이 충분히 활용할 만한 가치가 있다고 판단되면 침대에서 다시 일으켜 주는 용단을 내려주기 바란다. 그 일이 정치적으로 어려운 일이 될 것임은 분명하지만, 국민을 위해 구태여 어려운 길을 택하는 용기를 발휘하는 정부가 좋은 정부임은 두말할 나위도 없다.

■ 참 고 문 헌

1. Cabral, M. and C. Hoxby, "The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts," NBER Working Paper No.18514, 2012.
2. Cole, R, and J. Kincaid, "Public Opinion on U.S. Federal and Intergovernmental Issues in 2006: Continuity and Change," *Publius*, 36, 2006. pp.443-459.
3. Easterlin, R., "Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence," in P. David and M. Reder eds., *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York: Academic Press, 1974.
4. _____, *Happiness in Economics*, Cheltenham: Elgar Reference Collection, 2002.
5. Helliwell, J. et al. eds., *World Happiness Report 2016*, 2016.
6. Norregaard, J., "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges," IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, 2013.
7. Pagano, M. and B. Jacob, "Framing the Political Economy of Property Taxation and Land Taxation," in Roy Bahl et al. eds., *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*, Cambridge, Mss.: Lincoln Institute, 2010.
8. OECD, *Better Life Index 2016*, OECD. Stat.
9. _____, *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies No. 20, 2010.

Two Issues of Government Policies Concerning Real Estate Market

Joon Koo Lee*

Abstract

This paper deals with two subjects related to government policies concerning the real estate market. The first one is about the issue whether our real estate market is stable enough to be left free without government intervention. Recent two administrations have scrapped almost all mechanisms which are meant to control speculative bubbles in real estate market. As a result, speculative bubbles shocked some parts of national real estate market to a dangerous level recently. This experience clearly demonstrates that it is too early to deregulate the real estate market completely.

The second issue that is dealt with in this paper is the Comprehensive Real Estate Tax. There was a great deal of controversy over the tax which was introduced in 2005. A conservative administration which came to power in 2008 scaled down the tax drastically, which resulted in the reduction of its revenue to almost half of the previous level. Recently, the argument that the tax on real estate is more growth friendly compared to other kinds of taxes has gained much support among economists. In this sense, strengthening the Comprehensive Real Estate Tax rather than weakening it seems to be the right direction of change. This paper argues that strengthening the tax is beneficial in terms of both efficiency and equity.

Key Words: tax on real estate, speculation on real estate, mechanisms of controlling speculation, Comprehensive Real Estate Tax

JEL Classification: H1

Received: Dec. 15, 2016. Revised: Jan. 11, 2017. Accepted: Jan. 20, 2017.

* Professor Emeritus of Economics, Department of Economics, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-ku, Seoul 08826, Korea, Phone: +82-2-880-6360, e-mail: joonklee@snu.ac.kr