KNSI 특별기획 제23-3호

부동산 시장만능주의와 이명박정부의 부동산정책

전강수
(대구가톨릭대 부동산통상학부 교수)

Ⅰ. 부동산 시장만능주의
Ⅱ. 이명박 대통령의 부동산 정책 철학과 인수위의 부동산 정책
Ⅲ. 시장만능주의적 부동산 정책의 본격화: 부동산 불로소득 환수 정책의 무력화
Ⅳ. 시장만능주의적 부동산 정책의 본격화: 공급확대 정책
Ⅴ. 보유세 무력화 정책의 문제점
Ⅵ. 공급확대 정책의 문제점
Ⅶ. 글을 맺으며: 약간의 제안

Ⅰ. 부동산 시장만능주의

이명박 정부 부동산정책의 철학을 한 마디로 표현하면, 부동산 시장만능주의라고 할 수 있다. 필자는 부동산 시장만능주의자들의 주장을 다음과 같이 요약한 적이 있다.

> 부동산 가격이 올라가는 것은 부동산 시장에서 수요가 증가해서 생기는 자연스러운 현상인데, 정부가 나서서 그것을 막으려 하는 것은 잘못이다. 투기와 투자를 구분하는 것이 불가능하기 때문에 투기만 골라내서 억제할 수 없고, 또 투기는 부동산 값의 변동 폭을 줄여주는 긍정적인 기능을 하기 때문에 억제할 필요도 없다. 사실 외국에서는 부동산 투기에 대해 우리나라처럼 정부가 요란하게 대책을 마련하는 일은 없으며, 정부의 잘못된 개입은 오히려 부동산 값 상승을 부채질할 뿐이다. 보유세 강화를 통해 투기 수요를 억제하려는 정책은 일회성 효과밖에 없으며 장기적으로는 오히려 집값이나 임대료를 상승시킨다. 정부가 굳이 부동산 값을 안정시키고자 한다면, 투기 수요를 억제하려고 할 것이 아니라 토지 공급을 묶고 있는 각종 규제를 풀어서 토지와 부동산의 공급이 원활하게 확대되도록 해야 한다(『부동산 신화는 없다』, 후마니타스, 2008, pp.120~21).

투기방임론, 공급확대론, 세금폭탄론 등 여러 가지 이름으로 부를 수 있는 부동산 시장 만능주의는 1990년대 초반 무렵부터 출현하기 시작했는데, 노무현 정부 부동산 정책을 둘러싼 논란 과정에서 '맹활약'을 펼치면서 영향력을 크게 확대했다.

이들의 영향력이 확대되기까지는 보수 언론의 지원이 큰 힘을 발휘했다. 보수 언론들은 노무현 정부 부동산 정책과의 '전쟁'을 수행하면서 부동산 시장만능주의자들의 이론과 주장을 수시로 소개·인용하며 핵심 무기로 활용했던 것이다. 보수 언론들의 보도 내용과 부동산 시장만능주의자들의 주장을 비교해 보면 거의 차이가 없어서, 언론들이 이들의 주장을 그대로 베껴 쓰고 있다는 느낌을 받을 정도이다.

Ⅱ. 이명박 대통령의 부동산 정책 철학과 인수위의 부동산 정책

이명박 대통령은 후보 시절 부동산 시장주의의 세례를 받았음을 여지없이 드러냈다. "가진 사람이 더 좋은 아파트로 가겠다는 것은 시장경제 원리에 맡기되, 집 없는 사람들에게는 복지 차원에서 정책을 구사해야 한다"고 하면서 투기방임론을 피력하는가 하면, "세금으로 부동산 문제를 해결할 수 없다고 본다", "아파트 값을 세금으로 잡는 나라는 전 세계 어디에도 없다"고 단언하면서 보유세 강화 정책을 중심으로 한 부동산 불로소득 환수 정책에 대해 강한 혐오감을 드러내기도 했다. 뿐만 아니라 투기 수요 억제 정책은 부동산 경기를 위축시켜 서민경제를 어렵게 만든다고 하면서 공급확대론을 대안으로 제시했으며, 강남의 재건축 완화나 강북의 재개발 활성화를 통해 서울 시내에서 주택 공급을 확대해야 한다고 주장했다.[1)]

반면 이명박 후보는 "집 없는 사람들에게는 복지 차원에서 정책을 구사해야 한다"는 말에 걸맞은 주거복지 정책을 제시하지는 못했다. 그가 제시한 주거복지 정책이라곤 고작 신혼부부용 아파트 공급 정책이 전부였다.

후보 시절 이명박 대통령이 보여주었던 부동산 시장만능주의는 집권 후 부동산 정책에 어떻게 반영되었을까? 인수위 시절부터 지난 7월까지는 시장만능주의적 부동산 정책이 본격화되지 않았다. 인수위가 제시한 192개 국정과제 가운데 주택 공급 확대와 장기 보유

1) 후보 시절 이명박 대통령은 신도시 개발에 대해서는 "시간이 많이 걸리고 새로운 투기를 유발할 우려가 있다"는 이유로 반대했다.

1세대 주택 양도세 경감이 들어 있었지만, 재건축·재개발 규제 완화를 통한 공급 확대라든가 보유세 무력화 등은 빠졌다. 부동산 세제 완화를 1년간 유예하고, 재건축 규제 완화는 시장 안정이 담보되고 철저한 개발이익 환수가 완비되는 것을 전제로 추진하겠다는 것이 인수위의 공식 입장이었다.

이처럼 인수위가 시장만능주의적인 부동산 정책들을 자신 있게 국정과제로 제시하지 못한 데는 당시 수도권 부동산 시장이 다시 불안해지고 있었다는 사실이 큰 변수로 작용한 것 같다. 만일 이명박 대통령의 기존 입장대로 정책을 추진할 경우 당장 부동산 값이 폭등할 것이고 그렇게 되면 처음부터 정권의 기반이 흔들릴 수 있다고 판단했을 것이다. 주거복지 정책으로는 지분형 주택과 신혼부부용 보금자리 주택이라는 설익은 정책들을 내놓았다가 여론의 집중 포화를 맞았다.

Ⅲ. 시장만능주의적 부동산 정책의 본격화: 부동산 불로소득 환수 정책의 무력화

그러나 7월 23일 당정 합의로 재산세 완화 결정을 하면서부터 이명박 정부는 시장만능주의적 부동산 정책을 본격화하기 시작했다. 이날 정부와 한나라당은 2017년까지 매년 5%씩 인상해서 100%가 되도록 설계되어 있는 재산세 과표 적용률을 50%로 동결하고, 공시가격 6억 원 이상의 주택에 한해 50%로 설정되어 있던 재산세 세부담 인상률 상한(3억 이하는 5%, 3억~6억은 10%)을 25%로 인하하기로 합의했다. 재산세 세부담이 작년에 비해 급증했다는 일부 언론의 거짓 보도를 빌미로 노무현 정부 보유세 강화 정책의 한 축을 무너뜨리는 작업을 시작한 것이다.

그 이후 공급확대를 통한 부동산 경기부양과 보유세 무력화를 내용으로 하는 시장만능주의적 부동산 대책들이 쏟아져 나왔다. 8.21대책, 9.1세제개편안, 9.19대책, 9.23종부세 개편안 등이 바로 그것이다.

먼저 이 대책들이 보유세 강화를 중심으로 한 부동산 불로소득 환수 정책을 어떻게 무력화시키고 있는지 살펴보기로 하자.

8.21대책에서는 ▲지방 2주택에 대한 양도세 중과 배제 기준 완화, ▲비수도권 3억 이하 주택을 1호라도 매입, 임대 사업자로 등록할 경우 종부세 적용 배제 등의 조치가 발표되었고, 9.1세제개편안에는 ▲양도세 세율 인하, ▲1세대 1주택자 양도세 적용 기준(고가

주택 기준) 6억원에서 9억원으로 상향 조정, ▲장기보유특별공제 최고 비율(80%) 도달 기한 20년에서 10년으로 단축, ▲종부세 과표 적용률 동결 및 세부담 인상률 상한 200%에서 50%로 인하, ▲2010년부터 종부세 부가세인 농어촌특별세 폐지 등의 조치가 포함되었다.

이로써 2009년까지 계속되는 것으로 설계되어 있던 종부세 강화 정책이 중단되고 양도세가 부분적으로 완화되기는 하지만, 그래도 부동산 불로소득 환수 정책의 근간이 무너지지는 않는다. 정부 정책은 이때까지만 해도 제도에 구멍을 내는 수준이었다.

그러나 9.23종부세개편안은 부동산 불로소득 환수 정책이라는 둑을 완전히 허무는 내용을 담고 있다. 이 개편안은 '금년도 개편방안'으로서 ▲종부세 부과 기준 인상을 통해 과세 대상을 대폭 축소, ▲세율 인하, ▲고령자 세액공제 도입, ▲사업용 토지에 대한 세부담 대폭 경감, ▲과표 산정 방법을 공시가격 기준에서 '공정시장가액' 기준으로 전환 등의 내용을, 그리고 '중장기 개편방안'으로서 ▲종부세를 재산세로 전환, ▲보유세 세율 구조를 단일세율 또는 낮은 누진세율 체계로 개편, ▲기존 종부세 재원을 재산세율 인상과 자치단체 간 재정조정제도를 통해 보충 등의 내용을 담고 있다.

실로 '화끈한' 내용들을 담고 있어서 보유세 무력화의 결정판이라 해도 전혀 손색이 없다. '중장기 개편방안'까지 갈 것도 없이 '금년도 개편방안'만 국회를 통과한다고 하더라도, 종부세 대상자는 극소수로 감소하고 세부담도 크게 줄어들어서, 종부세는 유명무실한 세금으로 전락할 것이다. 그럴 경우 우리나라 보유세 부담은 노무현 정부에 의해 보유세 강화 정책이 시작되기 전보다 낮은 수준으로 떨어질 가능성이 매우 크다. 정부가 발표한 개편 방안에서는 재산세율을 인상해서 줄어드는 세수를 보충하겠다는 내용이 담겨 있었으나 여론이 좋지 않게 돌아가자 재산세 인상은 없을 것이라고 입장을 바꾸었으니, 종부세와 재산세로 이루어진 보유세의 부담이 떨어지는 것은 불문가지다(게다가 종부세 부가세인 농특세도 폐지된다).

Ⅳ. 시장만능주의적 부동산 정책의 본격화: 공급확대 정책

부동산 불로소득 환수 정책 무력화 조치와 함께 부동산 시장만능주의의 핵심 정책 수단인 공급확대 정책 또한 본격화한다. 이것은 주로 8.21대책과 9.19대책에 들어 있는데, 어떤 내용인지 살펴보기로 하자.

8.21대책에서는 재건축 규제의 일부 완화(조합원 지위 양도 금지 폐지와 층수 제한 완화)와 신도시 2곳 추가 지정을 통해 공급확대를 추진하겠다고 밝혔으며, 9.19대책에서는 향후 10년간 도심(재개발·재건축 등)과 도시근교(그린벨트, 산지·구릉지 등)를 중심으로 연평균 50만호, 총 500만호를 건설하겠다는 계획을 밝혔다. 양 대책 모두 공급확대를 지향하고 있지만, 9.19대책에서는 공급확대의 목표치와 방법을 구체적으로 밝히면서도 그것을 도심내 공급 위주로 추진하겠다는 방침을 분명히 했다는 점에 특징이 있다.

서민들을 위해 2018년까지 보금자리 주택 총 150만호를 공공이 직접 지어 공급하겠다는 방침이 포함되어 있지만, 노무현 정부가 2007년 발표했던 1.31대책에 비해 공공임대 주택 공급 계획이 크게 축소되었다는 점에서 립 서비스 정책의 성격이 짙다. 민간 건설업체로 하여금 재개발·재건축을 통해 대량의 주택을 공급하게 하겠다는 방침을 밝히면서도 투기나 개발이익에 대한 언급을 전혀 하지 않았다는 점이 주목된다.

Ⅴ. 보유세 무력화 정책의 문제점

9.19대책과 9.23개편안은 시장만능주의적 부동산 정책의 완성판이라고 할 수 있다. 앞으로 추가대책이 더 나올 수는 있겠지만, 양 대책에 의해 정책의 골격은 완전히 드러났다고 해야 한다. 그러면 이런 정책이 어떤 문제점을 안고 있는지 살펴보고 또 그것이 어떤 결과를 초래할지 전망해 보기로 하자.

첫째, 이명박정부의 보유세 무력화 방침은 우리나라 부동산 조세제도의 수레바퀴를 거꾸로 돌리는 짓이다. 우리나라가 다른 나라들에 비해 부동산 문제가 유독 심각한 양상을 보여 왔다는 사실과, 그것이 지나치게 낮은 보유세 부담과 무관하지 않다는 사실을 부정할 사람은 없을 것이다. 우리나라 부동산 조세구조가 다른 나라들과는 달리 보유세의 비중이 지나치게 낮고 거래세의 비중이 지나치게 높은 기형적인 형태를 갖고 있다는 것도 잘 알려진 사실이다. 그래서 수 십 년 전부터 우리 사회에서는 보유세를 강화하고 다른 세금을 감면해야 한다는 주장이 경제학자들과 일반 국민들로부터 광범한 지지를 받아 왔다.

비록 중도에 좌절하고 말았지만, 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부가 모두 이 정책을 추진하려고 시도했던 것은 바로 이런 사회적 합의를 의식했기 때문이다. 노무현 정

부는 2017년까지 장기 로드맵을 갖춘 보유세 강화 정책을 법제화함으로써 우리나라 부동산 정책의 오랜 숙제를 처음으로 해결했다. 종부세는 노무현 정부 보유세 강화 정책의 핵심이다. 이를 무력화시키겠다는 것은 지난 30년 동안 우리 사회에서 이루어진 보유세 강화 노력을 물거품으로 만들겠다는 뜻이다.

부동산 시장만능주의자들과 보수 언론들은 노무현 정부의 보유세 강화 정책을 무력화시키기 위해 지난 몇 년 동안 온갖 말도 안 되는 주장과 논리를 개발·유포해 왔다. "종부세는 징벌적 세금"이라는 주장은 그래도 점잖은 편이다. 실효세율 기준으로 볼 때, 노무현 정부 임기 중에 종부세와 재산세를 합한 보유세는 0.1%대에서 0.2%로 증가했을 뿐인데도,[2] "참여정부의 보유세는 세금폭탄"이라는 비난을 쉴 새 없이 퍼부었고, "보유세는 부동산 값을 안정시키는 효과가 없다", "소득 대비 보유세 부담은 선진국보다 낮지 않다(혹은 오히려 높다)", "우리나라의 보유세 부담은 세계적으로 높은 수준이다", "보유세는 전가되기 때문에 서민들에게 피해를 끼친다"라는 식의 거짓 주장들이 난무했다.

9.23대책은 이들의 거짓 주장을 전면적으로 수용하고 있다. 조세 부담이 어느 정도인지 보여주는 지표로는 흔히 실효세율, 국내총생산(GDP) 대비 세부담 비율, 조세총액 대비 세부담 비율 등이 사용됨에도 이 세 가지 비율에 대해서는 일언반구도 없이 소득 대비 보유세 실효세율이라는 정체불명의 지표를 산출 근거도 밝히지 않고 제시하고 있을 뿐 아니라, 이름만 비슷할 뿐 보유세 부담을 나타내는 지표로 사용해서는 안 되는 재산과세[3]의 비중이 높다는 사실을 내세워 우리나라의 소득 대비 보유세 부담이 높다고 강변하고 있기 때문이다.

이명박 정부 인사들은 종부세가 소수의 사람들에게 부과되는 징벌적 세금이기 때문에 조세원칙에 맞지 않는다고 주장한다. 그러나 이는 노무현 정부 보유세 강화 정책의 진행과정을 이해하지 못한 데서 나오는 억지 주장이다. 노무현 정부는 종부세뿐만 아니라 재산세도 함께 강화하는 정책을 추진했다. 단지 종부세 대상자들의 경우 강화의 속도와 목표를 재산세 대상자들보다 높게 잡았을 뿐이다.

노무현 정부의 재산세 강화 정책에 대해 당시 야당이었던 한나라당과 부동산 시장만능

2) 미국, 영국, 일본, 캐나다 등 주요 선진국들의 보유세 실효세율은 모두 1% 이상이다.
3) 증권거래세, 취득세, 등록세, 상속세, 증여세 등 보유세와 상관없는 세금들을 포함하고 있다.

주의자들, 그리고 보수 언론들은 한결같이 서민들에게 퍼붓는 세금폭탄이라고 비난했다. 그 결과 원래 50%로 되어 있던 재산세 인상률 상한이 공시가격 3억 이하에 대해서는 5%, 3~6억에 대해서는 10%로 내려갔고, 그로 인해 재산세 강화 정책의 속도가 늦추어졌던 것이다. 재산세 강화를 방해했던 현 집권 세력이 이제는 종부세가 유별나게 강화된 것을 두고 소수에게 부과하는 징벌적 세금이라고 비난하며 그것마저 폐지하려고 하다니 가당치가 않다. 이명박정부의 종부세 무력화 방침이 선의에 바탕한 것이라면 종부세를 무력화하는 대신 전체 보유세를 강화한다는 사실을 먼저 밝히고 그 목표와 방법을 제시해야 함에도, 이에 대해서는 일언반구도 없다.

보유세는 양극화의 주범인 부동산 불로소득과 부동산 투기를 근절한다. 보유세가 제대로 부과된다면 투기 목적으로 부동산을 다량 보유하면서 저사용 상태로 방치하는 경향이 사라질 것이므로 부동산 이용의 효율성도 높아진다. 또 부동산 가격 변동의 진폭이 축소되기 때문에 부동산시장이 금융시장과 거시경제를 불안하게 만드는 일도 줄어든다. 특히 종부세는 세수의 상당 부분이 교부세로 지방에 배분되어 균형 발전과 취약 지역의 복지 · 재정 수요에 도움을 주고 있다. 이명박정부의 보유세 무력화 정책이 국회를 통과한다면, 이런 유익들이 모조리 사라지고 대한민국은 투기 공화국, 부동산 공화국으로 전락하고 말 것이다.

Ⅵ. 공급확대 정책의 문제점

둘째, 이명박정부의 공급확대 정책은 단기적으로는 연착륙하고 있는 부동산 시장을 다시 부양시켜 투기를 촉발할 가능성이 크고, 중기적(中期的)으로는 공급 과잉을 심화시켜 부동산 시장에 엄청난 경착륙을 초래할 가능성이 있다. 정부는 공급확대 정책이 장기정책임을 강조하고 있지만, 부동산 경기 부양 정책의 성격이 짙다는 것은 분명해 보인다. 이명박 정부는 대운하 사업을 접은 지금 단기적으로 경제성장률을 끌어올릴 수 있는 방법이 부동산 경기 부양밖에 없다고 판단한 것 같은데, 우리나라 부동산 정책의 역사는 부동산 경기 부양을 통한 전체 경기 부양 정책이 어떤 부작용을 초래하는지 분명히 보여주고 있다. 거시경제가 침체하면 역대 정부는 부동산 경기 부양을 통해 전체 경기를 부양하려는 정책을 시도했고 그것은 몇 년 뒤 어김없이 부동산 투기 광풍을 불러왔다. 그래서 부동산 경기를 전체 경기 부양의 수단으로 활용하는 것은 역대 정부 경제정책의 고질병이라고 불린다.

중기적으로 보면, 대대적인 공급확대 정책의 결과 실제 공급이 이루어지는 시점과 부동산 거품이 붕괴하는 시점이 겹칠 경우, 부동산 시장은 엄청난 경착륙을 피하기 어렵고 그럴 경우 거시경제와 금융도 위기에 빠지기 십상이다. 원래 부동산 시장에서는 정부의 공급 확대 정책이 없어도 공급 결정과 실제 공급 간의 시차로 인해 가격 하락이 증폭되는 경향이 있다. 이를 모를 리 없는 이명박 정부 정책 입안자들이 이 시점에 대대적인 공급 확대 정책을 추진하겠다는 것을 어떻게 이해해야 할지 모르겠다. 이를 두고 '건설업 프렌들리'라는 비판이 나오는 것은 당연한 일이다.

어떤 경제학자도 이런 정책을 시장주의적이라고 평가하지는 않을 것이다. 역대 어느 정부보다도 강하게 시장주의적 정부임을 자처하는 이명박 정부가 이런 반시장적인 정책을 쓰겠다는 것은 정말 이상한 일이다.

그리고 공급확대 정책을 무리없이 추진하려면 개발이익에 대한 대비책이 필수불가결하다. 특히 도심내 재개발·재건축은 '불로소득의 향연장(饗宴場)'이라 불릴 만큼 개발이익 문제가 심각함에도 이명박 정부는 이에 대한 구체적인 대비책은 전혀 내놓지 않았다. 개발이익에 대한 확실한 대비책 없이 도심내 재개발·재건축을 활성화한다면 해당 지역에서 투기 광풍이 일어나는 것은 명약관화(明若觀火)한 일이다.

그 외에도 이명박정부의 시장만능주의적 부동산 정책에서는 주거복지 정책이 부실하다는 결정적인 문제점도 드러나지만, 그에 관한 논의는 지면 관계상 생략한다.

Ⅶ. 글을 맺으며: 약간의 제안

노무현 정부 임기 중의 한국 부동산 시장은 부동산 정책의 실험실이었다고 할 수 있다. 엄청나게 많은 토론이 이루어졌고, 다양한 정책이 시도되었으며, 정책의 결과를 직접 눈으로 확인할 수 있었다. 그리고 정책 시행 과정에서 이해 당사자들이 어떻게 반응하는지도 분명하게 드러났다.

이명박 정부는 무엇보다도 먼저 노무현 정부와 차별화해야 한다는 강박 관념을 떨쳐버릴 필요가 있다. 그래야 문제투성이의 시장만능주의를 벗어날 수 있다. 지금이라도 늦지 않았으니 노무현 정부 정책 집행의 성과와 한계를 진지하게 분석할 필요가 있다. 노무현

정부와 차별화해야 한다는 생각에 사로잡혀 정보의 보고(寶庫)를 무시하는 오류를 범하는 것은 어리석은 짓이다.

종부세의 문제점을 진정으로 해결하고자 한다면, 무엇보다도 먼저 보유세를 무력화하려는 의도를 버리고, 보유세 강화 정책의 기조를 이어가겠다는 점을 분명히 밝혀야 한다. 그것이 전제된 상황에서는 얼마든지 은퇴 고령자 문제, 세부담 증가의 속도 문제, 재산세 강화 문제, 건물 보유세 경감 문제 등 현행 보유세가 안고 있는 여러 문제들을 검토하고 보완할 수 있다. 국정을 책임진 위치에서 있으면서 건설업이라는 특정 산업에 친화적인 태도를 보인 점도 속히 고쳐야 한다. 그리고 부동산 경기 부양을 통해 성장률을 끌어올리려는 조급증도 속히 버려야 한다. 그러지 않으면 부동산 정책에서도 과거회귀적 모습을 보인다는 비판을 모면하기 어려울 것이다.(2008/09/30)