

바른사회시민회의 정책토론회

# 문정부 조세정책의 문제점과 개선방안



- ▶ 일 시 | 2020. 7. 30(목) 오후2시
- ▶ 장 소 | 프란치스코 교육회관 220호



## ■ ————— 순 서 ————— ■

### ■ 사 회

- 전 삼 현 (숭실대 법학과 교수)

### ■ 발 제

- 조 동 근 (명지대 경제학과 명예교수)

### ■ 토 론

- 김 상 겸 (단국대 경제학과 교수)
- 오 문 성 (한양여대 세무회계과 교수/한국조세정책학회장)
- 홍 기 용 (인천대 경영학부 교수/前한국세무학회장)

### ■ 종합토론 및 질의·응답





## ■ 목 차 ■

### ■ 발 제

- ‘부동산 투기세력’이라는 허수아비와 싸운 문재인 정부 ..... 9  
- 조 동 근 (명지대 경제학과 명예교수)

### ■ 토 론

- 김 상 검 (단국대 경제학과 교수) ..... 25
- 오 문 성 (한양여대 세무회계과 교수/한국조세정책학회장) ..... 29
- 홍 기 용 (인천대 경영학부 교수/前한국세무학회장) ..... 32





■ 정책토론회

# 발 제

■ 조 동 근 명지대 경제학과 명예교수



**‘부동산 투기세력’이라는 허수아비와 싸운 문재인 정부  
- 부동산정책 실패요인과 개선방안 -**

**조 동 근**

**명지대 경제학과 명예교수 / 바른사회시민회의 공동대표**

**요 약**

아파트 값은 정권마다 오른 것이 아님. 노무현, 문재인 정부에서 급등. 문재인 정부 들어 아파트 가격이 52.7% 급등. 부동산 정책의 실패로, “집을 많이 가진 다(多)주택자, 집을 한 채 가진 1주택자. 그리고 집을 갖지 못한 무주택자” 모두 피해를 봄.

문재인 정권은 ‘부동산 투기 세력이 부동산 값을 끌어 올렸다’고 인식. 부동산 정책을 편 것이 아니라 오기의 ‘부동산 정치’를 함, 부동산 투기 세력이라는 ‘허수아비’와 싸우면서 정책역량을 소진. 2019년 명목 GDP 대비 주택시가총액 비율은 2.64배로 커짐.

시중 유동성 공급 과잉을 주택가격 상승요인으로 지목. 유동성을 푼 것은 문재인 정부. 2017.11~2020. 3까지 한국은 미국보다 낮은 기준금리 적용. ‘친(親)노조-반(反)기업-반(反)시장’의 정책사고와 정책으로 유동성이 실물로 흘러가지 못함.

부동산 실패의 근저요인. 유은혜, 김현미 장관의 패착. ‘평등주의’에 함몰, 특목고와 자율형 사립고 백지화. 강남집중을 유발. 김현미는 세금으로 집값 잡겠다고 덤빔. 다주택자 종과는 ‘똥똥한 한 채’라는 유행어 낳고 집중을 심화.

임대주택등록제도 폐지도 패착. 정책의 지속성 및 신뢰성이 무너짐. 세제상의 혜택이 과다하면 혜택을 조정하면 됨. 민간 임대시장을 누르면 그만큼 전월세 임대주택 공급이 위축, 전세 품귀는 전셋값 상승으로 이어질 수 있음.

‘보유세 뿐 아니라 취득세와 양도소득세 등 거래세를 모두 종과해 퇴로를 차단’한 것이 가장 큰 패착. 거래가 안 되면 세금을 못 걷고, ‘매물 잠김’ 현상만 심화. 3주택자의 경우 양도양도세 최고 세율은 72%로 미등기양도 세율(70%)을 넘음. 다주택자에 ‘범죄 행위’보다 더 센 세금을 매기겠다는 것.

부동산 거래의 퇴로가 막히면서 “지금 안 사면 영원히 못 산다”는 공포가 확산. ‘패닉 바잉(공황구매)’이 벌어지고 청약 가점 경쟁에서 밀리는 30대 실수요자가 대거 매수에 참여해 부동산 가격이 폭등. 종부세 인상은 소탐대실. 종부세 세율 인상에 따른 1.6조원 세수 증가분 이상의 ‘효율손실’이 발생할 수 있음. 종부세는 장기시계열 측면에서 전가(轉嫁)의 가능성이 가장 큼. 부동산 값을 잡겠다고 매긴 세금이 도리어 부동산 가격을 올리는 부메랑으로 작용.

부동산 정책 실패는 급기야 ‘조세저항운동’을 촉발. “잘못(정책실패)은 국가가 하고 부담을 개인에게 전가하는 것”은 부당한 처사라는 항의. 집회 참가자들은 주택소유자, ‘임대차도 국민’이라는 피켓과 “집주인의 권리를 무시하는 임대차 3법 입법 철회”라는 플랭카드 등장. 그간의 주택정책이 ‘집 없는 사람을 위한’ 진영논리의 산물이었음을 여실히 보여줌.

부동산 세제 개선방향은 자명. 6.17 대책 및 7.10 대책 이전의 세율로 돌아가야 함. ‘재산권 제한, 계약자유 침해 및 소급적용’ 등 시비가 붙을 만한 것은 원점으로 돌려야 함. 부동산 보유세제에 ‘재정배당’(fiscal dividend) 개념을 도입할 필요 있음. 소득세의 경우 주기적으로 ‘소득구간’을 상향 이동시키거나 ‘세율’을 낮춤. 보유세에의 ‘재정배당’은 합리적 조치.

“개발이익과 양도차익을 국가가 가져가면 투기가 없어질 것이라는 믿음”은 국토부가 빠진 ‘무오류의 함정’. 세제와 대출규제를 국토부 단독으로 결정하게끔 한 것이 화근. 세제와 대출규제 등은 기재부와 금융위 소관. 차제에 국토부가 좁은 정책 시야를 갖게끔 한 구조적 요인을 해소시켜야 함. 기재부와 협업하도록 해야 함.

주택보급률에 대한 맹신 버려야. 고3학생 보다 대학 입학정원이 많아도 여전히 입시경쟁은 치열. “수요가 있는 곳에 앞으로 주택 공급을 확실히 늘린다”는 신호를 시장에 주어야 시장이 안정. ‘광역교통망’을 통해 수요를 분산시킬 필요가 있다.

‘갭투자 금지와 대출제한(금지) 그리고 소급적용’은 국민의 기본권과 계약의 자유를 제약하는 것. 반(反)시장적 반(反)헌법적인 정책이 고려대상이 되어서는 안됨. 대출규제(불허)는 외국인에게 자기 안방을 내어주는 것.//

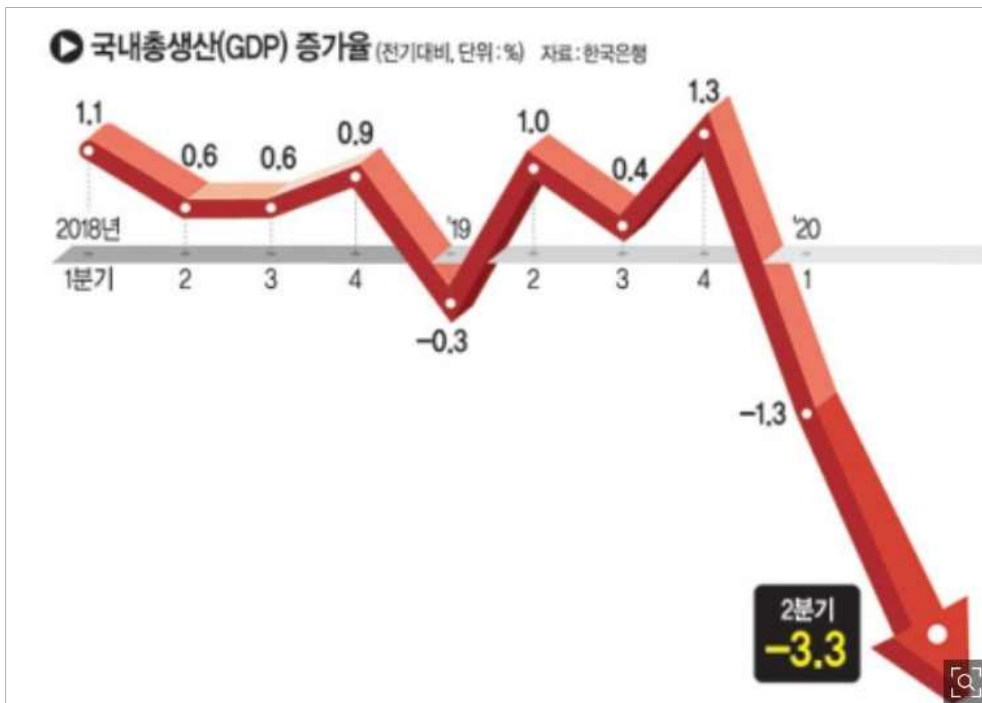
문재인 정부는 3년차를 넘어 4년차를 향하고 있다. 지금까지의 경제 운영 성과는 낙제점에 가깝다. ‘성장과 안정’에 실패했기 때문이다. 성장의 실패는 ‘저성장의 구조화’이다. 안정의 실패는 부동산 정책의 실패에 따른 ‘급격한 집값 상승’이다.

## 1. 성장과 안정, 두 마리 토끼 놓친 문재인 정부

성장의 실패는 <그림-1>과 <그림-2>로 압축된다. 경제활동의 총화는 국민총생산으로 집계된다. <그림-1>은 2018년 이후 분기별 실질 국내총생산 증가율을 나타낸 것이다. 올 2사분기에 우리 경제는 전(前)분기 대비 3.3% 역(逆)성장했다. 1사분기 실질 경제성장률도 전분기 대비 마이너스 1.3%였다. 1분기 기저효과가 있었음에도 3.3% 역성장은 기업으로 치면 ‘어닝 쇼크(earning shock)’가 아닐 수 없다. ‘분기 성장률에 집착하지 말자’는 반론(反論)이 제기될 수 있다. ‘우한 코로나 바이러스’의 ‘부정적 기여’를 감안해야 한다는 것이다. 일리 있는 지적이다. 그러면 우한 코로나가 창궐하

기 이전에 한국경제는 순항 했는가. <그림-2>를 보자.

<그림-1> 분기별 국내총생산 증가율

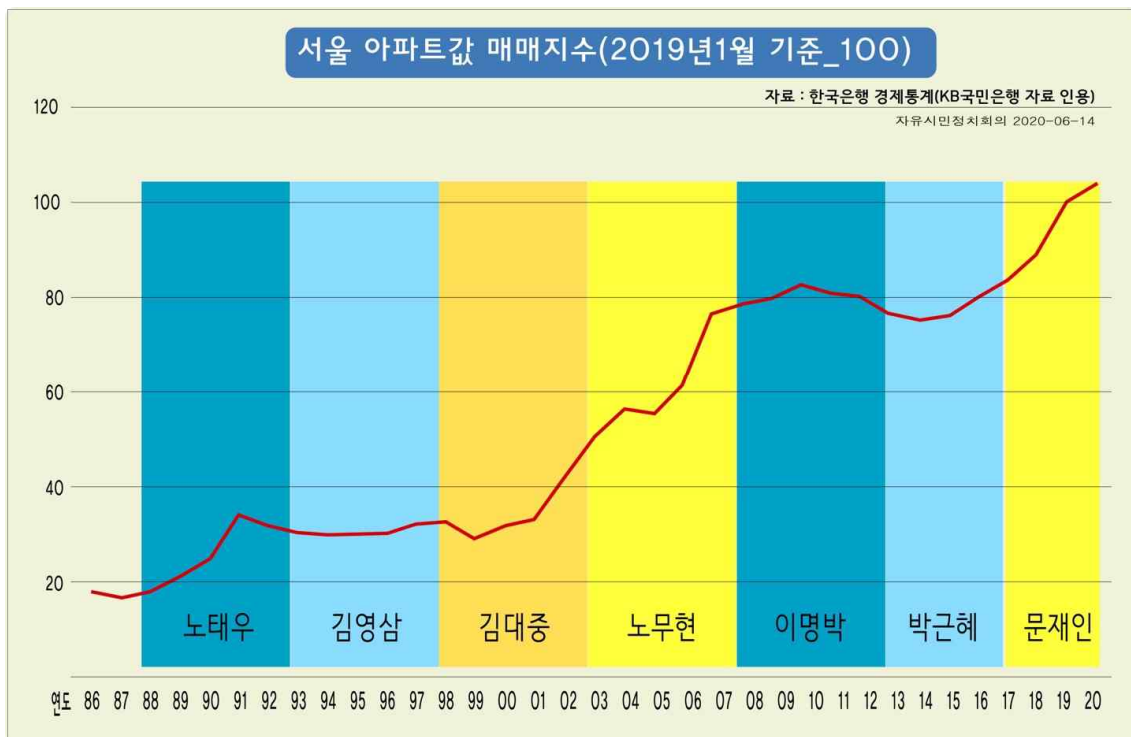


<그림-2> 달러표시 1인당 국민소득 추이



<그림-2>는 최근 5년간 달러표시 1인당 국민소득 추이를 표시한 것이다. 자칫하면 올해 우리나라는 ‘30-50’클럽에서 탈락할 수도 있다. 간단한 시뮬레이션을 해보자. 올 실질 GDP 성장률을 -1.8%, 물가는 작년 수준을 유지한다고 가정한다. 지난해 GDP 디플레이터(-0.9%) 실적치를 반영하면 올 명목 GDP 증가율은 ‘-2.7%’이다. 편의상 명목 GNI와 명목 GDP를 가르는 ‘국외순수취요소소득’을 영(零)이라고 가정한다. 지난 상반기 원·달러 평균환율(1207.1원)과 금년도 추계인구(5178만명)를 대입하면 1인당 국민소득(GDP)는 3만133달러로 계산된다. 작년(32,120달러)보다 무려 6.2%(1987달러) 감소한 수치다. 원화는 상반기에 달러화 대비 3.6% 절하됐다. 연말까지 절하 폭이 4.1%까지 확대되고 올 실질성장률이 국제통화기금(IMF) 전망대로 -2.1%까지 떨어질 경우 국민소득은 2만9883달러까지 하락한다. 3만 달러가 깨지는 것이다. 2018년에 이미 달러표시 1인당 국민소득은 꺾였다. 문재인 정부 들어 실질 경제 성장률은 2017년 3.2%에서 2018, 2019년에 각각 2.7%, 2.0%로 추세적으로 낮아졌다. 이를 우한 코로나 바이러스 탓으로 돌릴 수는 없다. 반(反)기업, 반(反)시장 정책이 초래한 ‘저성장의 구조화’이다.

<그림-3> 역대 정권별 서울 아파트 값 매매지수 추이



<그림-3>은 역대 정권별 서울 아파트 값 매매지수를 표시한 것이다. 서울 아파트가 매번 오른 것은 아니다. 그림에서 보듯이 김영삼 정부 때에는 아파트 값이 안정되었다. 노태우 정부 ‘주택 200만호 건설’이 아파트 가격을 안정시키는 데 크게 기여했다. 김대중 정부 하에서도 서울의 아파트 가격은 비교적 안정세를 유지했다. 하지만 노무현 정부 들어 서울 아파트 값은 크게 올랐다. 문재인 정부 들어 아파트 값은 다시 한번 ‘퀀텀 점프’를 했다. 서울 아파트가격의 중위 값은 문재인 정부가 출범한 2017년 5월 6억600만 원에서 올해 6월 9억2600만 원으로 52.7% 급등 했다.

문재인 정권은 ‘부동산 투기 세력이 부동산 값을 끌어 올렸다’고 지금도 믿고 있다. 인과관계를 도치시키고 있다. 부동산 투기세력 때문에 부동산 정책이 실패한 것이 아니라, 부동산 정책이 실패해 투기세력이 나타난 것이다. 부동산 투기 세력은 처음부터 존재하지 않았다. 존재했다면 우파 정권에서 그들은 어디에 숨었겠는 가. ‘개개인이 서로를 조직해 투기 세력을 형성했다’고 믿는다면 이는 너무 나간 것(over)이다. 개인은 경제 환경 하에서 자신에게 가장 유리한 합목적적인 의사결정을 할 뿐이다. 의사결정이 담합일 수 없고 또 단체 행동일 수 없다. 문재인 정부는 부동산 투기 세력이라는 ‘허수아비’와 싸우면서 정책역량을 소진시켰다. 주택소비자들은 좌파정권 하에서 부동산 폭등을 ‘경험하고 학습’하는 중이다. 민초의 삶이 고단할 뿐이다.

<표-1>은 주택시가총액 추이를 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 문재인 정부 들어 주택시가총액은 빠른 속도로 증가했다. 신축으로 인한 물량 공급 증가도 시가총액 상승에 영향을 미쳤겠지만 기존 주택가격의 상승이 시가총액을 끌어 올린 것이다. 2019년 명목 GDP 대비 주택시가총액 배율은 2.64배에 이른다. 2020년 상반기 자료를 구할 수 있으면 배율은 더욱 커졌을 것이다. <표-1>과 <그림-3>에서 보듯이 문재인 정부의 부동산 정책은 실패했다.

<표-1> 국내주택 시가총액 추이

| 구 분         | 국내주택 시가총액(조원) | 전기대비 증감률(%) | GDP 대비 주택총액 배율 |
|-------------|---------------|-------------|----------------|
| <b>2013</b> | <b>3,365</b>  | <b>2.6</b>  |                |
| <b>2014</b> | <b>3,568</b>  | <b>6.0</b>  |                |
| <b>2015</b> | <b>3,761</b>  | <b>5.4</b>  |                |
| <b>2016</b> | <b>4,005</b>  | <b>6.5</b>  |                |
| <b>2017</b> | <b>4,325</b>  | <b>8.0</b>  |                |
| <b>2018</b> | <b>4,709</b>  | <b>8.9</b>  |                |
| <b>2019</b> | <b>5,056</b>  | <b>7.4</b>  | <b>2.64</b>    |

자료: 한국은행

한 가지 첨언할 것이 있다. 성장률이 크게 낮아졌을 때 부동산 가격이 크게 올랐다는 것이다. 옆친대 옆친 격이다. 정책 시행은 ‘과학과 시간’의 예술이다. 타이밍을 살피는 것이 중요하다. 문재인 정부는 구조적으로 ‘언제 무엇을 해야 할 지에 대해 성찰이 부족했다. 현상을 살피고 정책을 선택하는 게 아니고 좌파 이념에 따라 ‘미리 입력된 대로’ 정책을 수행하기 때문이다. 정권출범부터 그랬다.

<그림-4> 1990년 이후 한국 경제 사이클



<그림-4>는 1990년 이후 한국 경제 사이클을 나타낸 것이다. 문재인 정부가 출범한 2017년 5월은 경기 정점(2017년 9월) 근방이었다.<sup>1)</sup> 문재인 정부는 곧 경기순환 사이클에서 수축기에 들어설 것을 고려해 경제를 운용했어야 한다. 하지만 실제로는 ‘경기호황에 접어든 것’ 같은 정책 행태를 보였다. 무리한 최저임금 인상과 법인세 증세가 그 증거이다. 상식적인 판단으로도 최저임금과 세율은 경기호황기에 올렸어야 했다. 마찬가지로 문재인 정권이 부동산과 전쟁을 벌이려면 경기가 안정되었을 때 해야 한다. ‘저성장이 구조화되는 것’이 아닌 가 싶은 경기 침체기에 ‘부동산 시장과 일전(一戰)’을 벌인 것이다. 소득은 줄고 부동산 가격은 올라가고 서민들만 죽을 맛이다.

## 2. 실패요인 직시하지 않는 정책 행태

실패를 직시하지 않는 정책 행태가 문제해결을 어렵게 만들고 있다. 문재인 대통령은 7월 20일 청와대 수석·보좌관 회의에서 “시중 유동성이 이미 3000조 원을 넘어섰다”며 “정부는 넘치는 유동자금이 부동산 같은 비생산적 부분이 아니라, 건전하고 생산적인 투자에 유입될 수 있도록 모든 정책 수단을 강구해야 한다”고 말했다. 과잉 유동성 공급이 부동산 가격의 급등을 가져왔다는 것이다. 원론적인 얘기에 지나지 않는다. 유동성을 과잉 공급한 것도 그 유동성이 부동산 시장으로 흘러가게 한 것도 문재인 정부다.

문재인 정부가 출범한 2017년 5월 2,460조 원이던 광의통화(M2·평잔 및 계절조정계

1) 통계청은 경기동행지수 순환변동치, 생산·소비 등 주요 지표, 국내총생산(GDP) 등을 종합적으로 검토해 경기 순환 변동 과정에서 국면이 전환되는 기준 순환일을 설정한다. 통계청은 2019. 9. 20일 국가통계위원회 경제통계분과위원회를 열어 우리나라의 경기정점을 2017년 9월로 판정했다.

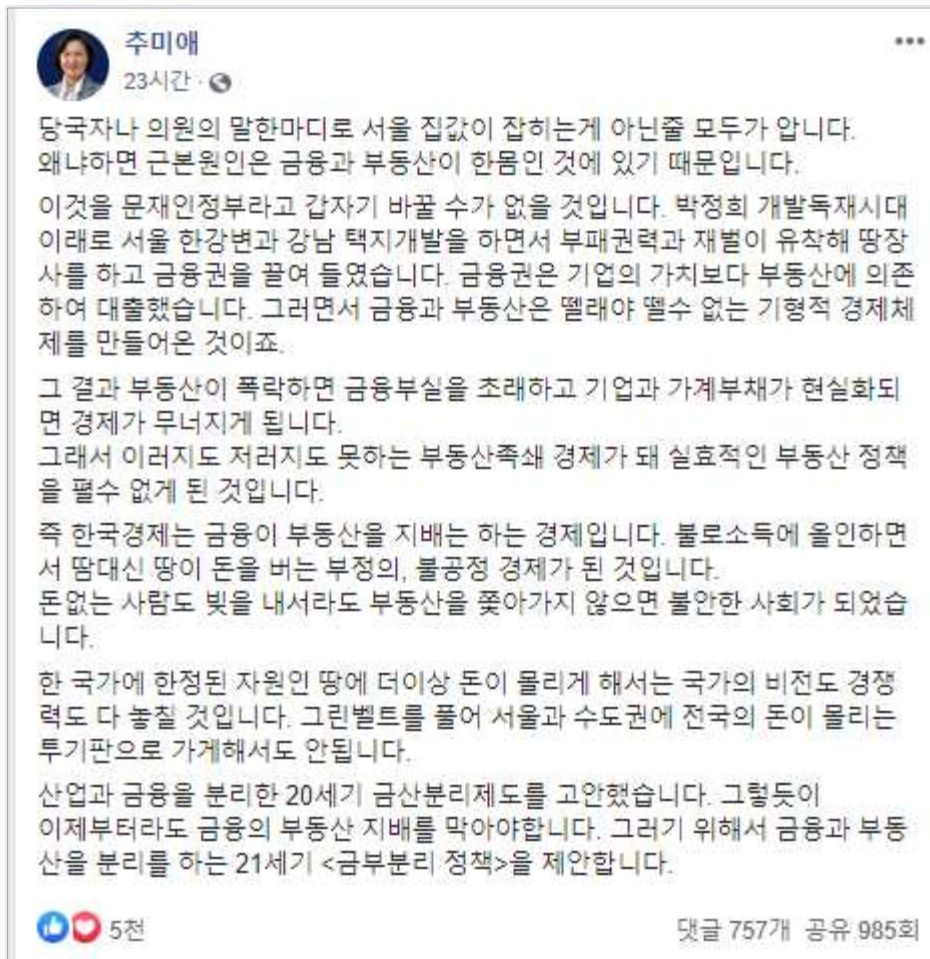
열 기준)는 올해 4월 드디어 3000조원을 돌파했다. 5월에는 3,054조 원으로 급증했다. 한국은행이 클리를 제로(0) 수준까지 낮추며 돈을 풀었기 때문이다. 3년 사이에 광의 통화는 530조원 늘었다. 그 돈이 다 어디로 갔겠는 가. 주식시장으로 갔으면 '유동성 장세'로 주가가 크게 올랐을 것이다. 하지만 코스피(KOSPI)는 2017년 11월 2533을 정점으로 지금은 2000 수준의 박스권을 형성하고 있다. 기업실적이 좋아야 주식 가격이 올라가는 데 유동성 장세로는 한계가 있다.

풀린 자금이 부동산으로 흘러들어 가지 않도록 하려면 '유동자금의 물꼬'를 실물로 텅터야한다. 그러려면 '기업하기 좋은 환경'을 조성해야 한다. 최저임금 인상, 획일적인 주52시간 근무제 도입, 무리한 비정규직의 정규직 전환, 소득주도성장, 법인세 인상 등 반(反)기업 정책을 펼치면서 자금이 기업부문으로 흘러들어가기에 바랬다면 이는 연목구어(緣木求魚)에 다름 아니다. '친(親)노조-반(反)기업-반(反)시장'의 정책사고와 정책이 유동성이 실물로 흘러가는 것을 막고 있다. 갓 출범한 21대 국회의 입법이 이를 웅변하고 있다. 상법, 공정거래법 개정안을 보면 기가 막힌다. 기업 투자의 '법제적 환경'을 개선해 유동성이 기업으로 흘러들어갈 수 있도록 길을 터줘야 한다. 그런 노력을 하지 않고 유동성이 부동산 시장으로만 흘러간다고 한탄을 하고 있다. 그리고 이를 가지고 '부동산정책 실패'를 가리고 있다.

추미애 장관은 7. 18자 페이스북(face book)에서 최근의 부동산 정책 실패를 박정희 개발독재로 돌리고 있다.(<그림-5>) 그녀는 "이것을 문재인 정부라고 갑자기 바꿀 수가 없을 것이다. 박정희 개발독재시대 이래로 서울 한강변과 강남 택지개발을 하면서 부패권력과 재벌이 유착해 땅장사를 하고 금융권을 끌어 들였다"고 했다. 그 논리가 맞다면 "부패권력과 재벌로 상징되는 우파정권에서 부동산 가격이 안정"된 것을 어떻게 설명할 것인가.

이어 그녀는 "돈 없는 사람도 빚을 내서라도 부동산을 쫓아가지 않으면 불안한 사회가 됐다"며 "한 국가에 한정된 자원인 땅에 더 이상 돈이 몰리게 해서는 국가의 비전도 경쟁력도 다 놓칠 것"이라고 했다. 맞는 말이다. 문재인 정부의 부동산 정책 실패로 그 같은 참상이 벌어진 것이다. 그녀는 "이제부터라도 금융의 부동산 지배를 막아야한다. 그러기 위해 금융과 부동산을 분리하는 21세기 '금부분리 정책'을 제안한다"고 했다. 무슨 말인 가? 중국식 토지공개념을 도입하자는 것인가? 그렇다면 중국에서의 부동산 광풍은 어떻게 설명할 것인가? 좌파는 진술하지 않다. 실패를 가져온 요인을 받아들이지 않기 때문에 남 탓을 하고 괴변을 늘어놓는 것이다. 정책실패는 '병가 지상사'(兵家之常事)이다. 정직한 마음을 가졌다면 실패가 보일 것이고 그렇지 않다면 핑계를 찾을 것이다. 그러면 실패는 교정될 수 없다.

### <그림-5> 추미애의 7.18자 페이스북



### 3. 부동산 정책 실패 개관

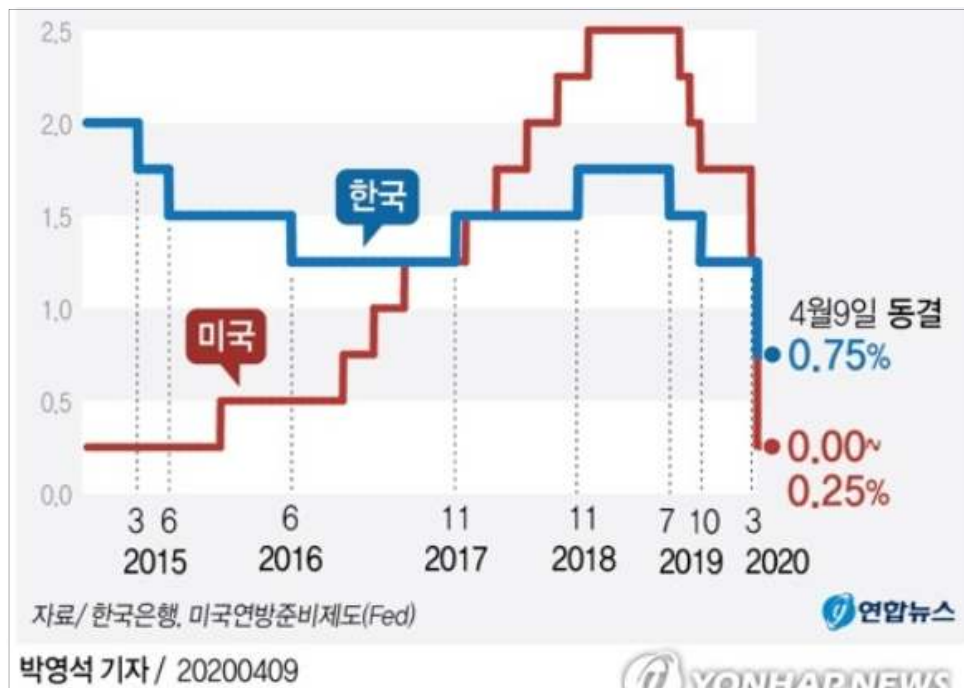
문재인 정부는 취임 직후인 2017년 6·19 대책을 시작으로 최근 7·10 대책까지 지난 3년간 무려 22번의 부동산대책을 내놓았다. 이것이 가능한 일인지 신기하기조차 하다.

22번에 걸친 부동산 대책의 디테일(detail)에 천착하지 않더라도 부동산 정책이 실패한 이유에 대한 큰 그림을 그릴 수 있다. 실패할 수밖에 없었던 이유는 부동산 정책을 편 것이 아니라 ‘오기의 부동산 정치’를 했기 때문이다. 정책을 펴면서 시장과 싸우는 것만큼 하책 중의 하책은 없다. 문재인 정부는 부동산 시장 참가자를 탐욕스런 잠재적 범죄자로 보고 있다. 부동산 시장을 이해하지 못했기 때문이다. 그만큼 공부가 부족하고 게으르다는 것이다.

유은혜 장관과 김현미 장관은 나쁜 방향으로 ‘환상의 조합’을 이루고 있다. 유은혜 장관은 철지만 ‘평등주의’에 함몰되어 그동안 어렵사리 자리를 잡아온 특목고와 자율형 사립고를 사실상 백지화시켰다. 엄청난 무형의 국가손실이 아닐 수 없다. 일개 장관이 백년대계인 교육을 그리 쉽게 손댈 수 있다는 것이 어이가 없다. 학군 선택은

‘발로하는 투표’(voting by foot)의 전형을 이룬다. 특목고 등이 폐지되니 학군 좋은 강남으로의 집중 현상이 벌어지고 집값이 올릴 수 밖에 없다. 김현미 장관은 기다렸다는 듯이 ‘세금폭탄’이라는 녹 슬은 조자룡의 현 칼로 부동산가격을 잡으려 했다. 세금폭탄은 후술하겠지만 시장의 내성을 키우고 부동산 거래를 수면 이하로 숨게 하는 ‘거래 잠김’ 현상만 증폭시킬 뿐이다.

<그림-5> 한국과 미국의 기준금리 추이



경기부양을 위한다는 목적으로 한국은행은 기준금리를 낮추어왔다. <그림-5>에서 보듯이 한국은 2017년 11월부터 2020년 3월까지 미국보다도 낮은 기준금리를 적용했다. 그만큼 유동성이 많이 풀린 것이다. 저금리로 풀린 자금이 부동산 시장으로 흘러들어갔고 대체투자 수단이 마땅치 않자 부동산이 ‘안전자산’으로 인식되면서 더욱 많은 자금이 부동산 시장으로 흘러들어간 것이다. 정부는 부동산 투자의 기대수익률을 억제하기 위해 부동산 세제를 증과하겠다는 것이다.

문재인 정부는 ‘대출 규제와 세금 증과, 투기지역 지정, 분양가상한제 확대, 재건축 규제’ 등 노무현 정부의 정책수단을 답습했다. 부동산 정책에서 문재인 정부는 실패한 노무현 정부의 데자뷰였다. 실패한 정권을 그대로 답습하니 정책실패는 불문가지다. 재건축·재개발 등 수요가 있는 지역의 공급 확대를 외면하고 규제만 강화해 부동산 가격을 폭등시켰다.

문재인 정부는 다주택자를 투기꾼, 심지어는 부동산 안정의 적(敵)으로 매도하고 세금폭탄을 퍼부었다. 그렇게 해서 ‘독독한 한 채’라는 유행어가 만들어진 것이다. 결과적으로 지방 집값은 떨어지고 서울 특정지역의 집값만 오르는 주택가격의 양극화 현상이 벌어진 것이다.

#### 4. 주요 부동산 대책 및 평가

문재인 정부 들어 총 22번째의 부동산 대책이 발표되었다. 최근의 3개 대책을 정리하면 <표-2>, <표-3>과 같다.

<표-2> 12.16 및 6. 17 대책 주요사항

| 2019년 12.16 대책                                                                                                                                                                                                                        | 2020년 6.17 대책                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투기적 대출수요 규제강화. 주택가격 구간 없이 LTV 40% 적용에서 주택가격 9억원 초과분 LTV 20%로 하향조정</li> <li>- 분양가상한제 지역 확대</li> <li>- 주택 보유세 강화 및 양도세 보완</li> <li>- 청약 불법행위(공급질서교란)시 청약금지기 간 확대. 불법전매시 청약금지 10년 신설</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제지역 확대. 삼성, 청담, 대치. 잠실 거래허가구역 지정</li> <li>- 주택대출 기준 강화</li> <li>- 갭 투자 억제</li> <li>- 자금조달계획서 확대</li> </ul> |

<표-3> 7.10 부동산 대책 주요내용

| 대책 방향            | 주요내용 및 평가                                                                                                                                                                                                              |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 다주택자 종부세 종과세율 인상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3주택 이상, 조정대상지역 2주택에 과세표준 구간별로 1.2%~6.0% 세율적용</li> <li>- 2019년 종부세 납세자 이미 51.1만명<sup>2)</sup></li> </ul>                                                                       |
| 양도소득세율 인상        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제지역 다주택자 양도세 종과세율 인상 및 주택단기매매 제재</li> <li>- 보유기간이 1년 미만이면 70% 양도세율 적용</li> </ul>                                                                                             |
| 다주택자/법인 취득세율 인상  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2주택 8%, 3주택 이상 및 법인 12%</li> <li>- 취득세율 12% 부과는 비상식적 조치</li> <li>- 부동산은 팔아야 사는 것인데 사지 못하니 팔지도 못하고 거래만 잠김</li> <li>- 일시적 2주택자 보호 필요</li> </ul>                                 |
| 등록임대사업제도 보완(폐지)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기임대(4년) 및 아파트 상가일반 매입임대(8년) 폐지</li> <li>- 단기 임대는 신규 등록 폐지하고 의무임대기간 지나면 자동으로 말소</li> </ul>                                                                                    |
| 30대 실수요자 추격매수 억제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생애최초 특별 공급 확대. 특별공급 비대상장에 대한 역차별 우려</li> <li>- 민영주택 신혼부부 특별공급 소득 요건 완화</li> <li>- 금융업 감독규정상 서민 실수요자 기준 완화 (LTV 높여 받을 수 있음)</li> <li>- 6억이하 아파트만 혜택. 6억미만 아파트 거의 없음</li> </ul> |

7.10 대책을 통해 임대주택등록제도를 사실상 폐지했다. 다주택자의 투기 수단으로 변질됐다는 지적이 제기된 데 따른 것이다. 임대주택제도는 다주택자에게 일정한 사회적 의무를 부과하는 대신 일정한 세제혜택을 주는 것으로 설계됐다. 임대업자로 등록하면 5% 이상 임대료를 올리지 못하고 집을 최소 4년, 길면 8년간 자유롭게 팔지 못한다. 그럼에도 적극적으로 집을 사 모았다. 종합부동산세와 양도소득세 상의 혜택이 더 컸기 때문이다.

주택 임대사업자제도에 화살을 돌려서는 안 된다. 임대사업자제도를 폐지하면 정책의 지속성 및 신뢰성이 사라지고 시장은 혼란에 빠지게 된다. 세제상의 혜택이 과다하면 혜택을 조정하면 된다. 민간 임대시장을 누르면 그만큼 전월세 임대주택 공급이 위축된다. 전세 품귀는 전셋값 상승으로 이어지고 집값도 불안정해질 수 있다.

7.10 대책의 가장 큰 패착은 '보유세 뿐 아니라 취득세와 양도소득세 등 거래세를 모두 중과해 퇴로를 차단'한 것이다. 과세의 목적이 '주택 가격 안정화'에 있는 것인지 아니면 '세수증대'에 있는 것인지 혼돈스럽다. 거래가 안 되면 세금을 못 걷고, '매물 잠김' 현상만 심화된다. 단기 매매를 억제시키기 위해 집을 산지 1년 내에 팔면 1주택자에게도 최대 70%의 양도세를 부과한다. 3주택자의 경우 양도양도세 최고 세율은 72%로 미등기양도 세율(70%)을 넘는다. 미등기 양도는 현재 3년 이하 징역, 1억원 이하 벌금을 물리는 범죄다. 다주택자에 '범죄 행위'보다 더 센 세금을 매기겠다는 것이다. 다주택자는 뒤집어보면 착한 전세공급자이다. 선량한 시민을 범죄인 취급한 것에 다름 아니다.

부동산 거래의 퇴로가 막히면서 "지금 안 사면 영원히 못 산다"는 공포가 확산되었다. 이 같은 상황에서 '패닉 바잉(공황구매)'이 벌어진 것이다. 정부 말을 믿고 집값이 내리길 기다리다가 더 이상 못 견디고 매수에 나선 실수요자들이 시세를 견인한 것이다. 청약 가점 경쟁에서 밀리는 30대 실수요자도 대거 매수에 나섰다. 이들 요인이 같은 방향으로 작용해 올해 상반기 전국의 주택 매매 건수는 62만878건으로 전년(31만4108건)보다 두 배가량 증가했다. 통계가 작성된 2006년 이후 가장 높은 수치다.

취득세 중과는 지금까지 정부 정책의 방향과 사뭇 다르다. 그간 부동산 세제의 골간은 보유세 부담을 늘리되 거래 비용은 낮춰 선진국형 부동산시장을 지향한다는 것이다. 취득세 12% 부과는 넌센스이다. 어떤 물건을 매수하는 데 10%가 넘는 비용이 세금으로 발생한다면 거래가 제대로 이뤄질 수 없다. 취득세율이 높으면 부동산을 팔려고 해도 살 사람이 없어 팔 수가 없다. 거래잠김 현상만 심화된다. 보유세를 높였으면 양도세와 취득세를 낮춰 매물이 나오게 해야 한다.

---

2) 정부는 중과세율 적용대상이 0.4%에 지나지 않는다고 한다. 적용대상이 적으면 집을 팔겠다는 사람도 적을 것이다. 그렇다면 실효적이지 않은 세율인상을 하는 이유는 무엇인가.

아파트 기대수익률 억제 차원에서 종부세와 양도세 취득세를 올렸다고 치자. 그러면 강남 등 요지에 아파트가 매물로 나올 것인 가. 다주택 보유에 불이익을 주므로 싼 가격의 주택을 처분하고 비싼 ‘똥똥한 한 채’는 계속 보유할 것이다. 비규제 지역으로 가서 주택을 구매하면 결국은 또 다른 풍선효과가 나타날 수 있다. 특정지역의 팔려는 매물이 여전히 부족하기 때문이다.

정부는 지난해 12·16 대책, 올해 6·17 및 7·10 대책에 포함된 종합부동산세(종부세) 세율 인상에 따른 증세 효과를 연간 1조6558억원으로 추산하고 있다. 이는 연간 세수 1.6조원을 더 걷기 위해 세수 증가분 이상의 ‘효율손실’을 지불하는 것일 수도 있다.<sup>3)</sup>

<그림-6> 최근 부동산 대책에 따른 종부세 세수증가분



한국납세자연맹은 7월 16일 지난 1999년부터 2018년까지 20년간 부동산세수가 총 578조원에 달한다고 추산했다. 세원별로는 △취득세 215조원 △등록세 80조원 △재산세 102조원 △종합토지세 9조원 △종부세 20조원 △양도소득세 157조원 등으로, 2019년말 현재가치로는 786조원이다. 연맹은 786조원 중 278조원 상당이 부동산가격에 전가된 것으로 추산하고 있다.

직관적으로 보유세가 장기 시계열 측면에서 전가(轉嫁)의 가능성이 가장 크다. 소유자 입장에서는 주택 보유의 수익률이 떨어지는 것과 같게 돼 전세를 월세로 전환하거나 전세가격을 인상시키는 형태로 전가가 나타날 수 있다. 전가는 선악으로 구분할 것이 아니라 자연스러운 행동 원리로 봐야 한다. 경제적 거래를 통해 전가가 이뤄지기 때문에 전가를 없앨 수 없다. 따라서 부동산 값을 잡겠다고 매긴 세금이 도리어

3) 그에 따른 효율손실을 계산해 낼 수 있다면, 부동산 실패가 얼마나 국민들에게 경제적 피해를 가하는 지를 보일 수 있다. 후속 연구를 기대해 본다.

부동산 가격을 올리는 부메랑으로 작용하게 된다. 좌파 정책은 이 점을 놓치고 있다.

## 5. 정책대응방안

미국의 독립전쟁은 ‘보스턴 차’ 사건에서 비롯됐다. 1773년 도입한 ‘차 조례’(the Tea Act)로 미국인들은 비싼 차를 마시면서 불만이 쌓였다. 1773년 12월 인디언 복장으로 위장한 수십명이 영국 동인도 회사의 배에 올라 차 상자 342개를 바다에 던져버린 것이 독립전쟁의 서막을 여는 사건이 됐다. 조세 저항운동이 역사의 물줄기를 바꾼 것이다.

7. 10 대책은 급기야 조세저항운동을 촉발시켰다. 집회 참가자들은 주택소유자였다. 그들은 “정부가 선량한 임대사업자를 범죄자로 몰고, 다주택자에게 징벌적 세금 폭탄을 부과해 거리로 내몰고 있다”고 항의하고 있다. ‘임대자도 국민’이라는 피켓이 등장하고, “집주인의 권리를 무시하는 임대차 3법 입법을 철회하라”는 플랭카드가 나왔다. 그간의 주택정책이 ‘집 없는 사람을 위한’ 진영논리의 산물이었음을 여실히 보여주고 있다. 주택보급률이 100%를 훌쩍 뛰어 넘었고 고가주택이 사치재가 아님에도 불구하고 ‘가진 자와 가지지 못한 자’의 2분법에 기초해 정책을 펴왔다. 아직도 ‘분노와 증오’의 프레임에서 벗어나지 못하고 있다.

부동산관련 세금의 저항은 소득세 조세저항과는 층위가 다르다. 부동산 보유세는 양도차액과 무관한 ‘주택을 보유했다는 이유’만으로 세금을 내는 것이다. 정책실패로 오른 집값에 대해 보유세를 더 부담하라 주문에 동의하지 못하는 것은 당연하다. “잘못은 국가가 하고 부담을 개인에게 전가하는 것”은 부당한 처사라는 것이다.

부동산 세제 개선방향은 자명해 보인다. 우선 세율을 정상화할 필요가 있다. 6.17 대책 및 7.10 대책 이전의 세율로 돌아가야 한다. 그리고 위헌 시비가 붙을 수 있는 ‘재산권 제한, 계약자유 침해 및 소급적용’ 등 시비가 붙을 만한 것은 모두 원점으로 돌려야 한다. 그리고 부동산 세제에 ‘재정배당’(fiscal dividend) 개념을 도입해야 한다. 주지하다시피 소득세의 경우 명목소득을 기준으로 세율이 차등적용 된다. 인플레이션으로 명목소득이 증가하면 실제로는 그렇지 않은 데 시간이 흐르면서 세율이 높은 차상위 소득 구간으로 이동하게 된다. 인플레이션에 따른 세 부담을 줄여주려면 주기적으로 ‘소득구간’을 상향 이동시키거나 ‘세율’을 낮춰줘야 한다. 보유세는 부동산 보유 자체를 근거로 세금을 부과하는 것이기 때문에 ‘재정배당’은 합리적 조치이다. .

차제에 부동산정책 실패 원인을 성찰해야 한다. 정책 결정의 ‘가버너스’도 이번 기회에 점검해야 한다. 정부가 22차례 대책을 세우면서도 집값 잡기에 실패한 건 국토부가 ‘주택수요를 줄이는 외눈박이 정책’을 독선적으로 주도했기 때문이다. “개발이익과 양도차익을 국가가 가져가면 투기가 없어질 것이라는 믿음”은 국토부가 빠진 ‘무오류의 함정’인 것이다. 세제와 대출규제를 국토부 단독으로 결정하게끔 한 것이 화근이 된 것이다. 차제에 국토부가 공급측면을 외면해 좁디좁은 정책 시야를 갖게끔 한 구

조적 요인을 해소시켜야 한다. 국토부가 휘두른 세제와 대출규제 등은 엄밀히 따지면 기재부와 금융위 소관이다. 이웃이 월담해 내 가재도구에 손을 댄 것이나 마찬가지다. 국토부는 그 간의 정책행태에 대해 통절한 자기반성의 기회를 가져야 한다. 국토부는 복합적인 문제일수록 관계 부처와 협의해 보다 넓은 정책시야를 가질 필요가 있다.

## 6. 에필로그

문재인 정부의 부동산 정책의 실패는 관계된 모든 사람을 피해자로 만들었다. 집을 많이 가진 다(多)주택자, 집을 한 채 가진 1주택자. 그리고 집을 갖지 못한 무주택자 모두 부동산정책 실패의 피해자이다. 흔히 발생할 수 있는 반사이익을 받은 계층은 어디에도 없다.

실패의 원인은 분명하다. 부동산정책을 편 것이 아니라 ‘오기의 부동산 정치’를 했기 때문이다. 부동산 급등은 부동산 시장이 작용한 결과이다. 부동산 정책의 실패에 따른 민심 이반을 돌리기 위해 존재하지도 않는 투기꾼을 ‘공공의 적’으로 삼은 것이 결정적 패착이다.

주택보급률에 대한 맹신을 버려야 한다. 총량적으로 접근하면 ‘질적’ 측면을 간과하게 된다. 전국적인 주택의 수요와 공급은 중요하지 않을 수도 있다. “살고 싶은 곳에서 살 수 있도록”해 주어야 한다. 고3학생 보다 대학 입학정원이 많아도 여전히 입시 경쟁은 치열하다. “수요가 있는 곳에 앞으로 주택 공급을 확실히 늘린다”는 신호를 시장에 주어야 시장이 안정된다. 그리고 ‘광역교통망’을 통해 수요를 분산시킬 필요가 있다.

‘갭투자 금지와 대출제한(금지) 그리고 소급적용’은 국민의 기본권과 계약의 자유를 제약하는 것이다. 갭투자가 범죄행위인가 묻고 싶다. 부동산이 오를 것으로 예상하기 때문에 갭투자가 이뤄진 것이다. 부동산 가격이 하락할 것으로 전망되면 하라고 해도 안한다. 대출금지는 위헌 소지가 다분하다. 특별한 이유 없이 금융시스템 이용이 배제되었기 때문이다. 대출금지가 지속되면, 매물로 나온 강남 주택은 대출금지규제에서 자유로운 화교자본 등 외국인이 싹쓸이 할 수도 있다. 우리는 자기 안방을 내어주는 바보 나라인 것이다. 미국 센트럴파크 근처의 고급주택을 거래하는 데 대출제한을 가하고 있는가를 보기 바란다.

어떤 경우에도 반(反)시장적 반(反)헌법적인 정책이 고려대상이 되어서는 안 된다. 그리고 시장과 싸우지 말아야 한다. 정책에는 금도(禁度)가 있다. 모든 것이 정책수단일 수는 없다.//

■ 정책토론회

# 토론

- 김 상 겸 단국대 경제학과 교수
- 오 문 성 한양여대 세무회계과 교수
- 홍 기 용 인천대 경영학부 교수



## 문정부 조세정책의 문제점

김 상 검  
단국대 경제학과 교수

- 문재인 정부는 출범 당시 대선공약 이행을 위한 지출규모로 178조원이 소요될 것으로 추정하였으며, 이를 위해 필요한 재원은 세입확충을 통해 82.6조원, 세출절감을 통해 95.4조원을 마련할 것이라 밝힌 바 있음.
  - 이를 5년 평균으로 환산하면 세입은 매년 16.5조원씩 증가시키고, 세출은 매년 19.1조원씩 절감하겠다는 말임.
- 현 정부 출범 당시에는 세입확충을 위해 비과세감면의 정비, 과세기반의 확대 등만을 언급하였으나, 전반적 조세정책의 기초를 ‘증세’로 전환시킨 것으로 평가됨.
  - 과거 이명박 정부는 일관된 감세기조를 유지하였으며(법인세 등)
  - ‘증세없는 복지’로 요약되는 박근혜 정부의 재정정책은 외형적으로는 세수중립을 표방하였으나 실제로는 부분적 증세(담배세 및 소득세)
  - 반면 문재인 정부는 증세를 천명하지는 않았으나, 출범 초기부터 뚜렷한 증세기조를 나타내고 있으며
  - 집권 3년차를 지나고 있는 현재 시점에서는 근래 유례를 찾아보기 어려운 고강도의 증세를 추진하고 있음.
- 증세정책은 대개 납세자들의 조세저항에 직면하는 것이 일반적이지만, 문재인 정부에서는 증세의 대상을 정치적 소수계층으로 한정함으로써 비교적 약한 조세저항만 겪은 것으로 평가.
  - 소위 ‘적폐 청산’과 같은 선동적 명분을 동원, 이전 정부의 정책들을 일거에 부정하면서 조세저항을 소수 기득권층의 반발로 간주함.
  - 우리나라에서는 오래전부터 좌파진영에서 오래전부터 심어놓은 사회적 인식, 즉 ‘감세는 (부자들만 이로우니) 나쁜 것’ 그리고 ‘(부자)증세는 정의로운 것’이라는 정서를 활용하여 비교적 뚜렷한 증세에도 불구하고 조세저항을 회피하는데 성공하였음.
  - 사회적 격변기에, 정치적으로 제 목소리를 내기 어려운 정치적 소수집단인 대기업·고소득·부유층 등에 대한 과세강화를 추진.

- 최근 2020년 세제개편안 부터는 증세의 대상이 이전보다 더 확대되면서 조세저항 움직임도 감지됨.
- 기존 증세에 대한 피로누적에 이어 최근 부동산 및 금융소득(주식거래) 과세가 강화됨에 따라 이에 대한 반감이 보다 심화되는 양상.

## (1) 소득세

- 2017년 소득재분배 개선을 명분으로 소득세 과세구간을 세분화하고 적용세율도 상향조정한데 이어, 2020년 세제개편안에서는 다시 최고한계세율을 45% 수준으로 인상하는 계획을 발표함.
- 현 정부들어서만 세율 인상을 동반한 소득세제 개편을 2차례나 강행함.
  - 2017년 기존 최고세율 38%가 적용되는 1.5~5억원 소득구간을 3억원을 기준으로 둘로 나누면서, 종전 40%였던 최고세율을 42%로 상향조정.
  - 2020년 다시 10억원 초과구간을 신설하면서 최고세율을 45%로 상향함. (OECD 최고수준, 평균 36%)
- 이는 재정지출 확대에 따른 세수확보를 위함으로 평가되지만, 효율성 상실의 정도가 상대적으로 크고 우리나라가 90년대 이후 일관되게 추진해오던 과세구간 축소, 세율인하, 과세체계 간소화 등의 정책기조를 일거에 훼손한 것으로 평가.
- 90년대 이후 역대 정부는(노무현 정부 포함) 과세구간 축소와 세율인하를 지속적으로 추진해오고 있었음.
  - 박근혜 정부 시절에는 세율인상과 과세구간 신설 등의 개편이 있었으나, 세수증립적(저소득층의 세부담 감소) 기조를 지킨 반면,
  - 문재인 정부의 소득세제 개편은 명확하고 뚜렷한 증세를 표방하고 있음.

## (2) 법인세

- 소득세와 마찬가지로 2017년 법인세 과세구간을 세분화하고 대기업에 적용되어오던 최고세율을 상향조정함.
- 세수확대 및 세부담 적정화를 명분으로, 대기업 및 중견기업에 적용해오던 세율을 이원화(과세구간 세분화)하면서 대기업에 대한 최고세율을 상향조정함.
- 법인세제 개편은 세수증대와 형평성 강화를 명분으로 추진되었지만, 득보다는 실이 더 많은 정책으로 평가됨.

- 법인세는 이론적으로 효율성 상실비용이 가장 큰 세목일 뿐 아니라 실제로 투자 약화, 일자리 상실 등 사회적 손실이 큰 정책임.
  - 실제로 세계 각국은 법인세율 인하를 일관되게 추진하고 있으며, 그 이유 또한 투자활성화 및 일자리 창출을 통한 경제활력 개선에 있음.
  - 그 결과 1980년대 이후 우리나라가 지켜왔던 법인세율 측면에서의 우위를 내주게 됨(우리나라:27.5% vs. OECD 평균:23.1% )
- 또한 일자리 정부를 자임했음에도 불구하고 일자리 창출과는 동떨어진 정책적 모순을 자초함.
  - 비록 대기업에 한정된 증세라고는 하지만, 청년들이 원하는 소위 ‘번듯한 일자리’는 대기업이 제공하고 있음을 부인하기 어려움.
- 법인세는 본질적으로 소득재분배의 수단으로는 활용되기 어려운 성격을 갖고 있음에도 불구하고, 우리나라에서는 형평성, 반기업 정서 등에 기대어 재분배 정책에 빈번히 활용하고 있음.
  - 법인세 부담은 기업소유주, 자본가는 물론 소비자, 근로자, 연기금 가입자 등이 부담하는 구조임.

### (3) 종합부동산세

- 2017년에 이어 다시 2020년(세제개편안)에 종합부동산세를 대폭적으로 강화함.
  - 세율인상은 물론, 공정시장가액비율(fair market price ratio)도 인상(2년에 걸쳐 90%까지 상향조정)하여 세부담이 급증함.
  - 2020년 개편안에서는 다주택은 물론, 1주택 보유에까지 과세를 강화하기로 함.
- 종부세 강화방안은 정책목적은 뚜렷하지 않은 반면, 조세이론에 부합하지 않은 여러 가지 무리한 요소를 띠고 있을 뿐 아니라, 부정적 정책효과에 대한 우려를 안고 있음.
  - 그동안 다양한 연구에서 밝히고 있는 바와 같이, 보유세 증과 정책은 가격억제 효과는 뚜렷하지 않은 채, 경제에 불필요한 부담을 미칠 수 있음.
    - 정부는 부동산 가격억제용이라는 목적을 내세우지는 않지만, 종부세는 가격하락기에는 완화, 가격급등기에 강화되는 패턴을 나타냄.
  - 보유세 증과세는 주택보유에 대한 부담을 증가시켜 수요를 저감시키는 작용을 하지만, 조세이론에 부합하지 않는 운영방식(국세)과 과도한 세부담에 따른 비효율에 대한 비판이 끊이지 않고 있음.
    - 시장경기 대응용으로 부동산 보유세를 국세로 운영하는 사례는 세계적으로 유일
    - 종부세는 재산세에 추가되기 때문에 종부세 과세대상 부동산은 최소 5단계~10

문정부 조세정책의 문제점과 개선방안

단계의 누진세율에 직면함. (재산세 4단계 초과누진, 종부세 6단계 초과누진)

- 특히 주택임대시장의 규모가 상당한 우리나라 상황을 고려할 때, 종부세 강화는 전가의 정도에 따라 중산/서민층의 과도한 세부담 증가로 이어질 수 있음.
  - 대개 부동산 임대시장에서는 공급보다 수요가 더욱 비탄력적인데, 이 경우 세부담의 상당부분이 수요자에게 전가됨.
  - 임대시장에서의 수요자는 대부분 중산/서민층임.
  - 사실 고액자산가들이나 고소득자들은 세부담 증가를 견뎌낼 능력이 있는 반면, 중산/서민층의 경우에는 세부담 증가로 인한 충격이 큼. 단순히 눈에 보이지 않는다고 하여, 전가의 문제를 도외시하는 것은 무책임함. 쉽지는 않겠지만, 세부담 전가효과에 대해 보다 면밀하게 생각할 필요가 있음.
- 직접세 비중이 상대적으로 낮고, 형평성에 대한 고려가 강조될 필요가 있는 우리 세제의 특성상, 부동산 자산과세의 강화의 필요성이 인정되는 부분이 있지만은 자산과세의 강화가 전가의 보도처럼 간주되는 것은 바람직하지 않음.
  - 그런데 또 15년전 종부세가 최초 도입될 당시의 상황이 거의 유사하게 반복되고 있음.
- 우리나라는 모든 국민이 주택보유를 원하면서도 또 다른 측면으로는 주택보유 자체를 좌악시 하는 분위기도 있어 매우 어색함. 문제는 정책이 이에 호응하는 형태를 보인다는 점임.
- 과거에는 투자와 투기를 최소한 구분하려는 노력으로 1주택에 대한 중과세는 회피하려고 했으나, 이번에는 마치 1주택은 물론 다주택 보유에 대해 정부가 벌을 주려는 듯한 인상을 주고 있음.
  - 이것은 마치 정부가 주택소유를 바람직하지 않은 행태로 간주하는 것으로 보임
  - 우리나라 가구의 자산보유 형태가 소득->저축->부동산 임을 고려할 때, 부동산에 대한 중과세는 열심히 산 삶에 대한 징벌로 인식될 수 있음.
  - 정부가 과연 옳은 일을 하고 있는가? 우리나라가 지향해야할 방향인가?
- 덧붙여서 매년 느끼는 것이지만, 나라살림의 측면에서 보면 납세자들은 존중받아야 마땅한데, 어느 사이인가부터 납세에 대한 존경과 감사는커녕 납세자들을 죄인처럼 간주하는 분위기가 점차 강해지고 있음.
- 현 정부 들어 두드러지게 나타나는 정치과잉 현상, 이에 호응하는 극렬지지층
- 이런 비이성적 행태는 결코 바람직하지 않는데 이를 조절해야할 정부 및 정책마저 이에 호응하는 것 같아 심히 우려스러움.

## 부동산정책 실패요인과 개선방안 토론편

오 문 성

한양여대 세무회계과 교수 / 한국조세정책학회장

수차례의 주택 가격 안정화 정책에도 불구하고 주택 시장이 안정기미를 보이지 않자 정부는 다시 종합부동산세(이하 종부세)와 양도소득세(이하 양도세), 취득세 등 주택과 관련한 모든 세금의 인상을 내용으로 하는 7·10 주택시장 안정대책(이하 710대책)을 내놓았다. 이번 정부 들어 22번째 부동산 대책이다. 박근혜정부때 주택가격을 올리기 위해서 여러 가지 수요확대정책을 사용한 것과 비교하면 격세지감(隔世之感)이다. 역대정권의 부동산 정책은 정도의 차이는 있지만 규제와 완화를 반복하였던 것이 사실이다. 노무현 정부때는 폭등한 집값을 잡기위해 종부세와 주택담보대출비율(LTV), 총부채상환비율(DTI)을 도입하였으며 공공임대주택 150만 가구를 건설하여 공급을 확대하였다. 이명박정부는 미국의 서브프라임모기지 사태로 촉발된 경제위기로 주택가격이 하락하자 강남3구를 제외한 주택 투기지역과 투기과열지구를 해제하였으며 종부세, 양도세등 부동산 관련 세금부담을 완화하였다. 박근혜정부 역시 침체된 주택시장을 살리고자 부동산관련세제 완화, 주택담보대출 요건 완화 등 돈빌려서 집을 사라는 정책을 폈다. 이렇게 규제와 완화를 반복하였던 주택시장은 문제인 정부들어 집값이 폭등하여 이렇게 현정부 들어 22번째 정책까지 나오게 된 것이다.

부동산은 공유수면을 매립하는 등의 특별한 경우가 아니면 그 공급량을 증가시킬수 없으며 특히 사람이 거주하는 주택의 경우 토지를 기반으로 하고 그 선호지역이 확실한 상황이라 공급량을 늘리는 것 자체가 더 더욱 힘들다. 이런 성격으로 말미암아 거주가 가능한 땅이 절대적으로 좁은 우리나라의 경우 부동산을 소유하겠다는 애착은 거의 종교적 믿음에 비견될만큼 강력하다. 이러한 부동산의 특징과 우리나라 상황의 특수성은 타국의 부동산에 비하여 더욱 강력한 투자수단으로 활용되었던 것이 사실이다. 이러한 점을 고려하면 부동산 관련 정부의 정책은 부동산 가격의 인상을 절대적으로 막는 것이 아니고 안정적인 상승을 유지할수 있게 그 정책적 기초를 펴나가야 한다. 특정시기에 부동산 가격의 폭락과 폭등은 모두 사회적문제를 발생시킨다. 폭락은 부동산을 보유하고 있는 경제주체에게 자산의 급속한 감소와 부동산을 담보로 대출을 한금융기관의 부실화로 이어지며, 폭등은 경제주체의 빈부격차를 벌이고 새로 경제활동을 시작하는 젊은 세대의 삶의 의욕을 감소시키는 해악을 끼친다. 그러므로 역대정권은 부동산 시장을 통제하기 위하여 부단히도 노력을 해왔다. 우리나라 부동산 관련 세제의 대표격인 양도세제가 누더기처럼 그때 그때 휘둘렸던 것이 이를 방증(傍證)한다.

현정부의 22번째 부동산 정책의 핵심은 다주택 보유자의 압박이다. 다주택 보유자가 정부의 이번정책으로 인하여 다주택 보유를 더 이상 견디지 못하고 1세대 1주택을 제외한 주택을 시장에 내놓게 하는 것이 목적이다. 이러한 목적에 부합되기 위하여는 그 목적에 정확하게 맞는 정책을 구사하여야 한다.

첫째, 1세대 1주택 보유자와 1세대 다주택 보유자에게 적용하는 조세정책이 확실하게 차별적이어야 한다. 1세대 1주택자에 대한 양도세제의 혜택을 없애자는 의견과 소위 말하는 똥똥한 한 채에 대하여 차별적인 대우를 주장하는 혹자의 주장도 있으나 이것도 정책입안자의 정책 선택의 문제로서 지금까지 우리나라 세제가 1세대 1주택에 대하여 국민의 주거안정을 위한다는 측면을 강조하여 세제혜택을 준점에 대하여 필자는 그 논리에 공감하고 있다. 하지만 또 다른 측면에서 세수가 많이 모자란다면 1세대 1주택의 세제혜택을 줄인다고 하더라도 굳이 반대할 이유도 없다. 하지만 1세대 1주택의 경우 주어진 세제혜택의 환수는 그 우선순위에 있어서 차선 내지 차차선이라는 생각이다. 우리정부는 1세대 1주택에 대하여 특별히 세부담을 증가시키는 입법은 추진하지 않았다고 주장하고 있다. 하지만 종부세의 세율을 인상하면서 일반(3주택이상 또는 조정대상지역 2주택이외의 경우)에 1세대 1주택이 포함되어 있음에도 불구하고 세율을 인상하였기 때문에 1세대 1주택자에 대한 종부세 부담이 증가되지 않았다는 주장은 사실과 다르다. 1세대 1주택자에 대하여 세부담을 증가시키지 않겠다고 하면서 이런식으로 두리뭉실하게 넘어가서는 안된다.

둘째, 이번 710대책은 종부세를 포함하여 양도세와 심지어는 취득세까지 모두 인상하여 정책의 목적이 다주택자의 초과물량축회인지, 증세 그 자체인지에 대하여 그 목적을 의심케 한다. 만약 다주택자의 초과물량을 시장에 내놓게 하는 것이 주 목적이라면 양도세와 취득세의 인상은 그 정책목적에 부합된다고 볼 수 없다. 양도세의 경우 매물 유도를 위하여 내년 종부세 부과일인 2021.6.1.까지 그 시행을 유예하고 있고 2년 미만의 양도차익과 규제지역의 다주택자의 양도세 중과세율을 인상하여 제한적이기는 하지만 종부세를 인상하면서 양도세를 같이 인상한다는 것 자체가 관련정책의 일관성측면에서 문제가 있다. 보유세를 인상하여 매도할 것을 종용하면서 양도세인상을 동시에 하는 것은 보유하지 않고 양도를 생각하는 현재 보유자의 퇴로를 막는다는 점에서 논리모순적 측면이 있다. 1세대 다주택자의 매물출회를 기대하면서 취득세 부분을 건드린 것도 생똥맞다. 보유세 강화를 통하여 초과주택의 매각을 압박하면서 매각주체의 양도세를 강화하여 그 퇴로를 막고, 그 이후단계에서 발생하는 취득세율을 인상하는 것은 710대책이 기대하는 다주택자의 매물출회에 긍정적 효과와 부정적 효과를 혼재시킨다는 생각이 든다. 정책이 시장에 보내는 의미는 간명하여야 한다. 보유세를 올리면서 양도세까지 같이 인상하고 취득세까지 건드리는 것은 정책이 시장에 보내는 메시지의 명확성을 훼손시킨다.

셋째, 최근 이루어지고 있는 부동산시장과 금융시장의 과세강화가 동시에 추진되고 있는 것도 문제다. 현재의 금리수준은 금융기관에 여유자금을 맡겨 그 과실로 생활을

영위하기 힘든 상황이다. 현업에서 은퇴한 고령자의 경우 정기적인 현금소득이 없고 연금에 의존해야 하며 그 연금도 각자의 상황에 따라 다르기는 하지만 여유있는 노년을 보내기 힘든수준이다. 그렇다면 여유자금을 투자할 투자처가 있어야 하는데 부동산의 가격상승이 사회적으로 문제가 많다면 주식시장을 포함한 금융시장이라도 활성화될수 있도록 그 과세시기나 방법을 조절하여야 한다. 소득있는곳에 과세있고, 다른 많은 국가들이 과세하고 있어서 주식양도차익에 과세를 하여야 한다는 논리도 당연히 이해가 간다. 하지만 세제는 글로벌스탠다드가 없다는 얘기가 있듯이 우리의 현재상황에서 모든 투자처에 과세를 한다는 문제에 대하여도 그방법이나 시기에 대하여 신중하여야 할 것이다.

정부가 보는 현재의 부동산 시장상황은 다급하고 당황스럽기까지 하여 정부의 새로운 정책이 바라는 방향으로 시장이 신속하게 반응해 주기를 기대하고 있을 것이다. 하지만 현재의 부동산 관련 정책이 23번째임을 생각해본다면 다급하다고 하여 한시적인 정책을 급하게 내어놓는 것은 더욱 시장상황을 어렵게 만들 수 있다. 부동산정책은 모든 국민들의 최대의 관심사이다. 부동산 정책을 통하여 국민들의 생각에 편가르기 상황이 벌어지기도 한다. 새로운 정책이 나올 때 마다 국민들의 마음속에는 나와의 관련성을 통하여 무관심,지지,저항이 갈려지는 측면도 있다. 부동산 관련정책을 통하여 부동산을 정책의 목적대로 해 보려는 생각은 그 어느 역대 정권에도 있었다. 하지만 시장은 그 방향대로 반드시 간 것은 아니다. 부동산 시장에 그때 그때 민감하게 반응하는 정책수립보다는 장기적인 안목을 가진 논리적이고 안정적인 조세정책을 포함한 부동산 정책의 수립 및 이행이 보다 절실하다.

## 부동산정책 실패요인과 개선방안 토론편

홍 기 용

인천대 경영학부 교수 / 前 한국세무학회장

### 1. 서언

최근 몇 년 사이에 주택가격이 매우 급등하였다. 많은 국민들은 주택소유자인 임차인이든 걱정이 깊다. 주택가격의 급등은 국민의 쾌적한 주거환경의 안정성과 행복추구권을 크게 저해하기 때문이다.

모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리가 있으며(헌법 제34조 제1항), 거주·이전의 자유가 있고(헌법 제14조), 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다(헌법 제10조). 또한 국민은 사유재산권이 보장되며(헌법 제23조), 재산권 행사에서 공공복리에 적합하도록 제한될 수 있다(헌법 제23조 제2항).

국가는 국민에게 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무가 있으며(헌법 제34조 제2항), 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다(헌법 제35조 제2항). 주택가격이 급등하는 특수한 상황하에서는 공공복리의 차원에서 재산권행사에 어느 정도 제약을 주는 세금이라는 정책수단을 활용할 수 있겠으나 과도하면 안되고, 기본적으로 주택개발정책 등 수요공급에 의한 시장경제에 근원을 두어야 한다.

이 점에서 최근 주택가격의 급등에 따라 국민의 주거환경이 악화되었다는 점에서, 국가는 불가피하여 주택가격의 안정화를 위한 대책을 내놓아야 할 입장에 있다. 이와 관련 현 정부는 22번의 주택관련 대책을 내놓은 바 있었으나 효과가 매우 낮다는 지적이 많다.

현 정부는 부동산시장이 안정화를 위해 재산권의 침해라는 지적을 받을 정도로 과도한 세금을 정책수단으로 삼고 있다. 이 과정에서 피해를 보는 국민들을 중심으로 헌법 제21조 제1항의 “집회·결사의 자유”에 근거하여 조세저항의 시위에 나서고 있는 상황이다. 세금을 주요 이슈로 하여 국민이 자발적으로 대규모 시위에 나서는 것은 과거에 보기 어려웠었다는 점에서 주시할 필요가 있다.

### 2. 검토

이번 주택관련 조세정책에 대해 몇가지 검토해 보도록 한다.

첫째, 헌법에서도 강조되는 주택개발정책 등을 중심으로 주택시장의 안정화를 위한 유효한 대책을 내놓기 보다는, 과도한 세금을 핵심 정책수단으로 삼고 있다는 점이 특징이다.

헌법 제35조 제2항에서는 국가는 ‘주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다’고 하고 있다. 주택에 대한 핵심정책은 조세 정책이라기 보다는 주택개발정책 등 시장경제를 기반으로 하는 수요·공급차원을 먼저 고려해야 한다는 것이다. 그러나 정부는 과도한 세금을 정책수단으로 앞세움으로써, 국민의 재산권과 거주·이전의 자유를 제약하는 조세정책에 초점을 두었다는 점이다.

둘째, 다가구 주택은 물론이고 1가구 1주택의 경우에도 법적안정성과 예측가능성을 벗어난 조세정책을 내놨다.

다주택의 소유자라고 하더라도 당시의 세법 등 각종 법률에 의거하여 재산권을 행사한 국민이다. 주택시장의 안정화를 위해 주택관련 조세정책을 바꾸는 경우에도 국민에게 충분한 법적안정성과 예측가능성을 보장해 주어야 한다. 국민의 재산권이 공연히 침해하게 손해를 끼치고 있다고 여기게 하면 안된다. 재산권을 유지하지 못할 정도로 법적안정성과 예측가능성이 떨어지면, 국민의 조세저항은 심대할 수 있다. 주택도 재화라는 점에서 이에 대한 과도한 세금은 수요와 공급을 왜곡시켜 시장경제의 기반을 흔들게 할 수 있기 때문에 궁극적으로는 국가와 국민에게 피해를 주기 때문이다.

세금은 국민이 재산권을 침해받는다 고 여기게 과세되어서는 안된다. 주택보유세를 과도하게 인상하면서, 이와 동시에 양도세도 크게 올리고 그 양도 유예기간을 1년 이내로 짧게 잡게 되면, 주택소유자는 사실상 재산권이 박탈된다고 생각할 수도 있다. 과도한 세금을 피하기 위한 주택양도의 기회가 상실되거나 사실상 실익이 없게 될 수 있기 때문이다.

헌법 제13조 제2항에서 ‘모든 국민은 소급입법에 의하여 재산권을 박탈당하지 아니한다’라는 규정을 두고 있다. 주택소유자는 과도한 세금이 일시에 충격적으로 적용하는 경우, 주택양도의 기회상실로 인하여 법적안정성과 예측가능성이 저해되어 사실상 소급적용이라고 볼 여지도 크다. 또한 국가는 헌법 제23조에 의거 공공복리를 너무 앞세워 사유재산을 크게 침해하는 정책은 신중할 필요가 있다. 부동산의 보유세를 올리는 조세정책을 했다면, 응당 거래세는 내려 줘야 재산권자의 법적안정성과 예측가능성이 지켜 질 수 있다.

1세대 1주택의 법적안정성과 예측가능성에 대해서는 다음 ‘셋째’에서 별도로 설명한다.

셋째, 이번 세제개편안에서는 **1세대 1주택자**에 대해서도 보유세를 인상함으로써 국민의 쾌적한 주거생활과 행복추구권에 좋지 않은 영향을 주었다. 종합부동산세와 재산세는 공시가격과 공정시장가액비율을 행정조치만으로 올림에 따라 덩달아 인상되었고, 추가로 종합부동산세의 세율까지도 인상되었다.

1세대 1주택에 대한 과도한 보유세의 부과는 국민의 쾌적한 주거생활(헌법 제35조)과 행복추구권(헌법 제10조), 거주·이전자유권(헌법 제14조) 등을 감안할 때 신중할 필요가 있다.

현재에서도 1세대 1주택의 경우 주택가격이 높다는 것만으로 과도한 세금을 부과하면 안된다고 보고 특별히 배려할 것을 주문하였다. 현재는 “주택 가격의 상승으로 인한 자산가치의 증가분은 명목상·계산상인 것에 지나지 아니하는 경우가 대부분이어서 그 가격 상승이 실질적인 조세지불 능력의 증가로 이어지지 아니하고, 더욱이 외국에 비하여 가처분 소득 대비 주택가격이 매우 높은 우리의 실정까지 감안하면, 이들에 대해서까지 부동산 시장에서의 주택가격 상승분을 매년 그대로 반영하여 획일적으로 주택 가액을 기준으로 종합부동산세를 부과하는 것은, 사실상 과세대상인 주택의 처분을 강요하는 것에 다를 바 없어 주택이 개인의 주거로서 가지는 특수한 의미에 비추어 지나치게 가혹한 결과를 초래할 수 있다 할 것이다.”라고 하였다.

따라서 현재가 1세대 1주택의 종합부동산세에서 주택가격의 상승을 매년 그대로 반영하여 세금을 올리는 것도 문제라고 보는 상황에서, 이번에 정부가 행정조치만으로 공시가격 및 공정시장가액비율을 강제로 일정비율만큼 상향조정함으로써 종합부동산세와 재산세를 올렸다. 특히 종합부동산세에서 세율까지도 인상하였다. 이와 같이 1세대 1주택에 까지도 미실현소득과세에 해당하는 보유세를 과도하게 올리는 것은 신중할 필요가 있다.

### 표 17 종합부동산세와 관련하여 “1세대 1주택”에 대한 현재의 생각

(2008. 11. 13. 2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62, 2008헌가12(병합) 전원재판부)

종합부동산세법은 주택에 대하여 종합부동산세를 부과함에 있어 통상의 정책적 과세와는 달리 추구하는 정책적 목적이 내포되는 행위를 개별적으로 규정하지 아니하고 일정 가액 이상의 주택을 보유하고 있다는 사실을 투기적이거나 투자에 비중을 둔 수요의 징표로 삼아 그 보유의 동기나 기간 등 구체적인 보유 정황을 묻지 않고 일률적으로 그리고 무차별적으로 과세함으로써 그 입법 목적의 달성에 필요한 정책수단의 범위나 이로 인하여 납세자의 주거생활에 미치는 영향을 가늠하여 보지도 아니한 채 정책적 효과의 측면만을 강조하고 있다.

그리고, 이와 같은 사정은 과세기준 가액 이상의 주택을 소유하는 자라고 하더라도, 주거 목적으로 한 채의 주택만을 보유하고 있는 자로서, 그 중에서도 특히 일정한 기간 이상 이를 보유하거나 또는 그 보유기간이 이에 미치지 않는다 하더라도 과세 대상 주택 이외에 별다른 재산이나 수입이 없어 조세지불 능력이 낮거나 사실상 거의 없는 자 등의 경우에 두드러지게 나타난다 할 것이다.

먼저, 주거 목적으로 한 채의 주택을 일정한 기간 이상 보유하는 자의 경우는, 주택을 단지 생활의 필수 불가결한 터전으로 삼아 거주하는 동안 자신의 의사와는 무관한 사회·경제적인 요인으로 주택가격이 상승함에 따라 과세기준 가액 이상의 주택을 보유하게 되었을 뿐, 투기적이거나 투자의 동기

에서 당해 주택을 보유하게 되었다고 보기 어려워 주택가격의 상승에 어떠한 영향을 미친다고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 주택가격의 상승으로 인하여 자산가치가 증가하는 때에도 이는 명목상·계산상의 것에 지나지 아니하고, 따라서 그 보유기간이 상당한 기간을 지나 장기화되면 될수록 과도한 보유 및 투기적 수요 등의 억제를 통한 주택가격의 안정이라는 정책의 집행이 필요한 대상으로서의 성격이 점차 희박해지거나 소멸된다 할 것이다.

그리고, 이렇듯 주거 목적으로 한 채의 주택을 일정한 기간 이상 보유하는 자에게는 보유기간이 장기화됨에 따라 당해 주택이 쾌적한 주거생활을 실현하고 행복을 추구할 장소로서 가지는 의미가 큰 비중을 차지하게 될 것이므로, 그 주택 보유에 대한 규제가 당해 보유자를 포함한 가족에게 미치는 불리한 영향은 다른 주택 보유자에 비할 수 없을 만큼 클 것으로 보인다.

또한 주거 목적으로 한 채의 주택만을 보유하고 있는 자로서, 그 보유기간이 이에 미치지 않는다 하더라도 과세 대상 주택 이외에 별다른 재산이나 수입이 없어 조세지불 능력이 낮거나 사실상 거의 없는 자 등의 경우에도 투기적인 목적으로 당해 주택을 보유하게 되었다고 단정하기 어려울 뿐만 아니라, 주택 가격의 상승으로 인한 자산가치의 증가분은 명목상·계산상인 것에 지나지 아니하는 경우가 대부분이어서 그 가격 상승이 실질적인 조세지불 능력의 증가로 이어지지 아니하고, 더욱이 외국에 비하여 가처분 소득 대비 주택가격이 매우 높은 우리의 실정까지 감안하면, 이들에 대해서까지 부동산 시장에서의 주택가격 상승분을 매년 그대로 반영하여 확립적으로 주택 가액을 기준으로 종합부동산세를 부과하는 것은, 사실상 과세대상인 주택의 처분을 강요하는 것에 다를 바 없어 주택이 개인의 주거로서 가지는 특수한 의미에 비추어 지나치게 가혹한 결과를 초래할 수 있다 할 것이다.

참고로, 미국 캘리포니아에서는 재산세의 경우 세율을 1% 이내로 고정시켰다. 과세표준의 경우에도 취득시점의 취득가격을 기준으로 하되, 취득시점 이후에는 인플레이션률과 2%중 낮은 값을 적용하여 계산된 자산재평가액을 기준으로 삼고 있다. 이는 처음 주택을 취득할 때부터 납세자가 부담해야 할 보유세에 대한 조세부담능력을 미리 고려하여 주택을 취득할 수 있도록 법적안정성과 예측가능성을 배려해 준 것이다. 즉 양도하지 않고 계속하여 보유하고 있는 동안에는 미리 알고 있는 수준의 보유세만 계속하여 부담할 수 있게 함으로써, 주택을 쾌적한 주거생활과 행복을 추가할 수 있는 장소로서의 의미를 부여한 것이다. 이러한 제도는 우리나라에서도 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 종합부동산세의 최고세율 6%(농특세 포함시 7.2%)는 사유재산권의 박탈수준으로 매우 높고, 1세대 1주택의 최고세율 3%(농특세 포함시 3.6%)도 마찬가지 이다.

국민의 사유재산은 보장되지만, 재산권 행사에서 공공복리에 적합하도록 제한을 받을 수 있기 때문에(헌법 제23조 제2항), 정부는 세금을 통해 어느 정도까지는 국민의 재산권을 제약하는 수준의 세금을 인상할 수 있다. 그러나 국민이 재산권을 박탈하는 수준이라고 느끼는 수준이 되는 경우에는 사회적인 논란이 야기될 수 있다.

참고로, 기획재정부가 2008.9.23.에 종합부동산세 최고세율 4%(농특세 포함시 4.8%)를 1%로 내리는 “종합부동산세 개편방안”을 발표하면서 다음과 같은 문구의 논리를 냈었다. 즉 ‘**종부세제는 담세력을 초과하는 과도한 세부담으로 지속이 불가능한 세제**’, ‘**보유세는 단일세율(Flat rate)이 바람직하나, 최고세율이 3~4%인 급격한 누진세율체계로 운용**’, ‘**개정안의 주택분 종부세 최고 세율 1%도 소득수준을 감안할 경우 선진국에 비해 낮은 수준이 아님**’, ‘**종부세 최고세율이 주택 3.6%, 나대지 4.8%(농특세 포함)로서 20년 이상 과세하면 재산(주택, 나대지)의 원본을 잠식하는 수준**’, ‘주택

최고세율 3%(농특세 포함시 3.6%)는 원본을 잠식하는 징벌적 성격이므로 담세력 수준을 고려하여 1%로 조정', '최고세율이 4.8%(농특세 포함)로서 20년후 원본잠식을 초래→ 독일에서는 20년만에 원본잠식의 경우 세제가 아니라 규제라는 학설' 등을 언급한 바 있다.

이 점에서 이번 세제개편안에서 다가구주택의 경우 아무리 다주택의 폐해가 있다고 하더라도, 법적안정성과 예측가능성을 크게 저해하면서, 종합부동산세의 최고세율을 6%(농특세 포함시 7.2%)로 올린 것은 징벌적이며 원본잠식을 하는 재산권박탈의 수준으로써 매우 과도하다고 할 수 있다. 이 경우 아무리 주택시장안정화가 필요하다더라도, 점진적으로 세율을 상향조정함으로써 납세자의 법적안정성과 예측가능성을 지켜 줄 필요가 있다. 주택시장안정화를 위해 세금 이외에 헌법에서 지적하는 주택개발정책 등 수요공급의 시장경제기반의 정책을 왜면해서는 안된다.

특히 더욱 심각한 것은 1세대 1주택의 경우에도 원본잠식수준이라는 점이다. 2008년에 정부는 종합부동산세의 최고세율이 3%(농특세를 포함하는 경우 3.6%)가 되면 원본잠식수준이라고 지적하면서 1%수준 이하로 내려야 한다며 종합부동산세 세제개편안을 냈었는데, 이번에는 그와 정반대의 세제개편안을 냈다. 1세대 1주택의 경우 미국 캘리포니아의 경우처럼 보유세의 증가를 인플레이션률 및 2% 중 낮은 수준으로 제한하는 방안을 적극 검토하여, 국민의 쾌적한 주거생활과 행복추구권을 보장할 필요성이 있다고 본다.

### 3. 제언

주택은 국민의 쾌적한 주거생활과 행복추구권, 그리고 재산권에 중대한 영향을 미친다. 특히 1세대 1주택은 더 의미가 크고, 소중하게 다루어야 한다.

모든 세금은 법적안정성과 예측가능성을 보장하여야 한다. 특히 주택의 경우 부동산 시장의 상황에 따라서는 쉽게 처분할 수도 없다. 양도소득세가 너무 높으면 팔지도 못하고 고스란히 보유세를 부담해야 하는 악순환도 맞을 수 있다. 이는 부동산시장 전체에도 악영향을 미칠 수 있다.

정부가 주택시장의 안정화를 위해 다주택자에게 보유세를 인상할 필요가 있다고 결심 하더라도, 세율인상의 스케줄을 미리 세법에 반영하여 점차적으로 올리는 등의 방법을 통해, 국민이 법적안정성과 예측가능성을 유지하면서 주택시장에 대처할 수 있도록 할 필요가 있다. 이것이 주택의 수요자와 공급자의 부작용을 최소화하면서 점차 주택시장을 안정화하고, 납세자권익과 국가경제에도 도움이 될 것으로 보인다. 다만, 1세대 1주택자에 대해서는 보유세를 인플레이션률과 2.5%(개정되는 임대차관련 법령상 전세 등 2년간 5%인상제한과 비례)중 낮은 수준에서 인상하는 방안을 모색할 필요가 있다.

부동산은 거래의 대상이 되는 재화의 일종이라는 점에서, 주택정책은 수요와 공급에 의한 시장경제에 기반을 두는 것이 중요하고 더 효과적이며 원칙이다. 세금이라는 단일 정책수단으로는 시장경제를 통제할 수는 없기 때문이다. 세금이 주택 등 국가정책에서 가장 핵심적 정책수단으로 활용하면 시장경제의 기반은 흔들리며 그에 따른 부작용도 매우 크기 때문에, 주택정책에서 세금은 부수적이며 제한적인 수단으로만 활용될 필요가 있다. 특히 주택 등과 관련하여 과도한 세금은 다른 세금과 달리 국민의 조세저항과 연결될 수 있다는 점에 특히 유의할 필요가 있다고 본다. 끝



**<MEMO>**

[illegible]



## • 시장경제제도연구소

---

2020. 7. 30.