

[세미나]

## 부동산정책, 무엇이 문제인가?

- 일시: 2020년 2월 18일 (화) 오후 3시~5시
- 장소: 산림비전센터 7층 열림홀
- 주최: 자유기업원

사회: 권혁철 자유기업원 부원장

1부: 정의(正義)의 관점에서 보는 부동산 정책의 문제

- 주제발표: 정기화 전남대 교수
- 토론: 신중섭 강원대 교수

2부: 경제적 측면에서 보는 부동산 정책의 문제

- 주제발표: 김영용 전남대 명예교수
- 토론: 황인학 한국기업법연구소 수석연구위원

## 정의(正義)의 관점에서 본 부동산 정책

정기화 (전남대 경제학부 교수)

### 요 약

부동산 정책이 도덕규범에 부합하는지를 살펴보았다. 부동산 정책의 추진과정이 도덕적인지 그리고 부동산 정책이 초래하는 결과가 도덕적인지 분석하였다.

부동산 정책이 초래하는 파급효과가 막대하기 때문에 이러한 정책의 추진은 고도의 주의를 기울여야 한다. 그러나 부동산 정책은 2년에 한번 관련법이 개정될 만큼 급하게 변경되어 시행에 필요한 주의를 기울였다고 보기 어렵고 정책을 신뢰한 개인의 믿음을 배신한 것이어서 도덕적이라고 여기기 어렵다. 주의를 기울이지 않은 정부가 자신의 책임을 타인에게 전가하는 것은 부도덕하다.

정부의 부주의에서 비롯된 일부 지역의 주택가격 상승에 대해 정부는 파급효과를 충분히 고려하지 않은 부동산 정책을 내놓아 주택가격의 상승이 전체 시장으로 파급되는 결과를 초래하였다. 정부가 자신의 책임을 인정하기보다 가격상승에 대한 책임이 없는 개인을 비난하며 분양가 상한제 적용대상지역을 확대하는 것은 부도덕한 행위라 할 수 있다. 종합부동산세는 일반인의 도덕 기준에 벗어나서 특정집단에 차별적 부담을 초래하기 때문에 도덕적이라고 할 수 없다. 종합부동산세의 인상이 불가피하였더라도 그 결과 열악한 처지의 개인을 더욱 어려운 처지에 빠지게 한다면 그러한 정책은 정의에 부합한다고 할 수 없다.

결과의 예측도 힘들고 예상하지 못한 피해를 초래하는 주택가격의 안정보다 저소득층의 주거안정에 정책을 집중하는 것이 현실적이다. 저소득층의 주거안정을 위한 정책이 누구나 부담할 수 있는 조세부담을 통해 이루어질 수 있다면 그러한 정책이 일반인의 도덕규범에 어긋난다고 할 수 없는 것이다.

### 순 서

1. 머리말
2. 정책에 대한 도덕적 판단기준
3. 부동산 정책의 도덕성
4. 맺는말

## I. 머리말

경제학자들이 정부정책이 초래할 부정적 결과를 경고하더라도 정치인들은 대부분 귀를 기울이지 않는다. 경제학 모형은 이해하기 어려울 뿐 아니라 예측된 결과가 현실에서 실현되었는지 잘 판별해 낼 수 없기 때문이다. 그러나 정치인들은 오랜 기간 분석과 검증을 통해 확립된 결과도 잘 받아들이지 않는다. 최저임금제나 임대료 통제가 초래하는 결과는 교과서에 실려 있을 만큼 정형화되어 있다. 저임금 근로자를 보호하기 위한 정책이 오히려 이들의 삶을 더욱 어렵게 하고 임대료 통제는 저소득자의 주거를 불안정하게 한다는 것이다.

정책의 의도와 다른 결과를 초래함에도 이러한 정책은 여전히 시행되고 있고 추진되고 있다. 그러한 정책이 표를 얻는데 도움이 되기 때문이다. 정치인들은 유권자의 지지를 얻을 수 있으면 정책이 초래할 결과에 관심을 갖지 않는다. 자신이 추진한 정책이 초래할 결과를 알 수 있음에도 그러한 결과를 알려고 하지 않는다는 것이다.

정부 정책이 개선하려면 유권자의 태도가 달라져야 한다. 대부분의 유권자들은 정부 정책의 의도를 보고 지지여부를 정한다. 의도가 도덕적이면 이를 지지한다는 것이다. 개인은 흔히 어떤 행위를 선택할 때 도덕적 행위규범에 부합하는지를 따진다. 정부 정책이 초래하는 결과를 모르더라도 의도가 실현되면 바람직한 결과가 초래될 것으로 여기는 것이다. 정부 정책이 의도와 달리 부도덕한 것으로 밝혀진다면 유권자의 태도가 변할 것이고 이에 따라 정치인의 태도도 달라질 것이다.

정부의 부동산 정책이 도덕규범이나 정의의 개념에 부합하는지 살펴보고자 할 때 도덕규범이나 정의가 무엇인지 먼저 알아야 한다. 여기에서는 일반인의 보편적 도덕규범에 일치하는 것을 정의라고 여겼다. 부동산 정책은 인간 행위의 산물이기 때문에 정책 자체에 대해 도덕성을 따질 수 없다. 부동산 정책을 입법하고 추진하는 정치인이나 입법자들의 행위가 도덕에 부합하는지 살펴보는 것은 가능하다. 그리고 부동산 정책의 결과가 일반인의 보편적 도덕규범에 일치하는지도 분석할 수 있다. 부동산 정책이 초래하는 결과가 도덕규범에 부합하면 정책은 정의로운 것이라 할 수 있다.

2절에서는 정의의 관점에서 부동산 정책을 평가하는 기준을 제시한다. 이를 위해 우리 사회의 도덕규범이 무엇인지 그리고 정의의 개념이 무엇일지를 추론한다. 이러한 추론을 통해 입법자나 정치인의 행위가 도덕적인지 판단하는 기준을 제시한다. 또한 어떤 정책의 결과가 도덕에 부합하는지를 판단하는 기준을 제시한다. 3절에서는 부동산 정책을 몇 가지 살펴본다. 이러한 정책의 입법이나 추진과정에 정치인이나 입법자들의 행위가 도덕적인지 살펴본다. 그리고 부동산 정책이 초래한 결과를 분석하여 정책이 정의에 부합하는지 살펴본다. 마지막으로 4절에서 논의를 요약하고 시사점을 제시한다.

## 2. 정책에 대한 도덕적 판단기준

### (1) 우리 사회의 도덕규범

개인이 사회를 형성하면 누구나 따라야 하는 보편적 행위규범이 등장한다. 누구나 준수하여야 하는 보편적 행위규범은 사회 내 타인의 행위를 예측할 수 있게 한다. 타인이 행위규범을 준수할 것이라는 신뢰가 형성되어야 타인과의 공동의 작업이나 사회적 분업이 가능하다. 보편적 행위규범의 준수가 서로에게 이익이라는 경험이 축적되면 이러한 행위규범은 도덕규범으로 발전한다. 법규범은 대부분 보편적 도덕규범에서 비롯되었다. 사회가 커지면 자신의 이익을 위해 타인의 신뢰를 저버리는 부도덕한 행위가 증가한다. 부도덕한 행위가 늘어나면 사회가 유지될 수 없기 때문에 법이 도덕규범을 강제하게 되는 것이다.

법 규범은 개인적 도덕규범을 강제하는데 그치지 않고 사회의 유지에 필요한 규범을 개인에게 강제하기도 한다. 이러한 사회적 행위규범은 대부분 권력집단이 이상적으로 여기는 사회나 이념을 실현하기 위해 강제된다. 물리력을 동원하여 이러한 규범을 강제할 수 있지만 그러한 사회는 조그만 내적·외적 충격에 쉽게 무너진다. 사회적 행위규범은 개인의 묵시적 동의를 얻어야 행위규범으로 기능할 수 있다. 개인은 사회적 행위규범의 준수로 자신의 삶을 개선할 수 있는 기회를 얻을 수 있다면 이에 동의할 것이다. 이러한 사회규범이 장기간 기능하면 개인은 이를 당연히 따라야 하는 도덕규범으로 여겨지는 것이다.

보편적 도덕규범은 오랜 기간에 걸쳐 형성되기 때문에 명시적으로 잘 드러나지 않지만 황금률에서 크게 벗어나지 않을 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 황금률이란 타인이 나에게 해주었으면 하는 것을 타인에게 하라는 것으로 어느 시대나 장소에서도 보편적으로 통용되었을 것이기 때문이다. 황금률이 우리사회에서 어떤 형태의 도덕규범으로 구체화되어 있는지 알아내기 어렵지만 법이 어떤 도덕규범을 강제하였는지 유추해볼 수는 있다. 비교적 장기간 유지되고 있는 법규범이 있다면 그러한 법규범은 일반인의 보편적 도덕규범을 반영하고 있을 것이다. 그래서 그러한 법 규범에 반영된 일반인의 보편적 도덕규범이 무엇인지 찾아낼 수 있다는 것이다.

우리사회의 법 규범 중 가장 오랫동안 크게 변하지 않고 유지되고 있는 것은 민법이다. 현행 민법은 일제 강점기에 적용된 일본 민법에 뿌리를 두고 있지만 당시의 민법이 큰 틀을 바꾸지 않은 채 100년이 넘게 적용되고 있기 때문에 이제는 우리사회의 보편적 규범으로 자리 잡았다고 여길 수 있을 것이다.

민법 제2조는 신의성실의 원칙이다. 권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 좇아 성실하게 이행하여야 한다는 것이다. 이것은 누구나 타인의 신뢰를 배신하지 말아야한다는 도덕규범을 강제한 것으로 여겨진다. 그 밖의 민법의 조항들에서 추론할 수 있는 도덕규범은 많다. 진의 아닌 의사표시는 누구나 마음에 없는 말을 하였더라도 책임을 져야하지만 상대방이 이를 알았다면 굳이 책임을 질 필요는 없다는 것을 뜻한다. 사기 강박에 의한 의사표시는 누구나 자신의 이익을 위해 타인에게 거짓말을 하거나 어떤 행동을 하도록 강제하면 아니 된다는 것이다. 법률행위의 추인은 누구나 타인의 잘못을 알면서도 이를 묵인하였다면 이를 탓하지 말아야 한다는 것이고 불법행위의 법리는 누구나 자신의 행위가 타인에게 피해를 주지 않도록 주의를 하여야

하며 이를 소홀히 하여 피해를 주었다면 이에 책임을 져야 한다는 것을 말한다. 생활방해는 누구나 타인의 행위로 피해를 당하여도 그것이 통상적으로 발생하는 것이면 스스로 용인하여야 한다는 규범을 강제한 것이다. 이러한 도덕규범은 대부분 황금률에서 추론할 수 있는 것으로 이것은 시대나 장소를 떠나 누구나 받아들일 수 있는 들일 수 있는 보편적 규범이다.

공정이나 정의의 개념과 관련된 것은 민법 제104조다. 당사자의 공박, 경솔 또는 무경험으로 인하여 현저하게 공정을 잃은 법률행위는 무효라는 것이다. 이 조항은 명시적으로 공정성의 개념을 표현하고 있다. 이 조항은 1958년 민법이 제정될 때도 처음으로 도입되었다. 일제 강점기에 적용되던 의용 민법뿐 아니라 현행 일본 민법에도 이러한 조항은 존재하지 않는다. 그런 점에서 민법 제104조는 공정성에 대한 한국인의 보편적 도덕규범을 반영한다고 여겨도 크게 틀리지 않을 것이다. 어떤 개인이 거래를 할 때 공박, 경솔 또는 무경험한 상태에 있었다는 것은 그가 지극히 불리한 처지에 있다는 것을 뜻한다. 누군가 위협하거나 지극히 불리한 처지로 나아가고 있다는 것을 알게 되면 이를 알려서 그러한 처지에서 벗어나도록 도와주는 것이 도덕적 행동이다. 이를 알면서도 이를 이용하여 막대한 이익을 챙기는 것은 불공정한 행위로 이러한 계약을 무효로 하는 것이 정의에 부합하다는 것이다.

그런데 사회의 유지를 위해 개인과 공동체 전체 또는 국가 간을 규율하는 사회적 규범도 존재한다. 사회적 규범은 개인 간의 관계를 규율하는 도덕규범과는 다르다. 사회적 규범은 사회의 유지를 위하여 권력집단이나 입법자들이 강제하는 것으로 대부분 명시적 법률로 표현된다. 헌법이 사회적 규범을 대표하는 기본법이므로 이를 통해 사회적 도덕규범을 추론하는 것이 좋은 방법일 수 있다. 하지만 헌법의 규범이 개인들의 묵시적 승인을 받아 내재화되어 있는지는 알 수 없다. 다수가 지지를 받아 제정되었다고 해서 그것이 개인에게 내재화되었다고 볼 수 없다. 그래서 헌법 규정보다 헌법재판소의 판결을 살펴보는 것이 사회적 도덕규범을 알아내는데 도움이 될 수 있다. 헌법재판소는 헌법정신에 비추어 개인의 권리에 대한 국가의 간섭이 정당한지 여부를 심사한다. 해당법률이 공공복리를 위한 것인지 그리고 권리의 본질적 내용을 침해하는지를 판단한다. 나아가 해당 법률이 과잉금지의 원칙에 부합하는지를 따진다. 헌법재판소는 권리의 제한이 비록 본질적 내용을 침해하지 않더라도 과잉금지의 원칙에 어긋나면 위헌으로 여기고 있다.

그런데 헌법재판소의 기준은 한편으로 유용성이 있지만 다른 한편으로 헌법의 수호에 미흡하다고 할 만한 점이 있다. 공공복리를 위한 권리제한이 불가피하더라도 권리를 제한받는 개인의 입장에서 어디까지 권리제한을 허용할 것인가를 고려하는 것이 헌법 정신에 부합한다고 여겨진다. 개인은 사회의 유지에 필요하다면 일정 한도의 부담을 기꺼이 감수하려 한다. 이를 통해 사회 질서가 유지되고 그래서 개인이 자신의 삶을 개선할 수 있는 기회를 사회에서 얻을 수 있다면 이에 동의할 것이다. 하지만 그러한 부담은 누구에게나 예측 가능하여야 하며 결과적으로 특정 개인이 부담하게 되더라도 감당할 수 있는 수준이어야 한다. 그래야 누구나 이에 동의할 것이다.

## (2) 정책의 도덕성 기준

정부 정책은 인간 행위의 산물이기 때문에 정책 자체에 대해 도덕성이나 정의를 따질 수 없

다. 하지만 정부 정책을 입법하고 추진하는 과정에 정치인이나 입법자들의 행위가 도덕에 부합하는지도 살펴볼 수 있다. 이들의 행위가 우리 사회의 보편적 도덕규범에 일치하는지 살펴볼 수 있다는 것이다.

누구나 자신이 어려운 처지에 있을 때 타인의 도움을 바란다. 따라서 타인이 어려운 처지에 빠졌을 때 이를 돕겠다는 것은 황금률에 따른 도덕적 행동이다. 자신의 부담으로 타인을 돕는 것은 도덕적 행동인 것이다. 어려운 처지에 빠진 개인을 돕겠다는 정부의 정책은 의도만을 보면 도덕적이다. 하지만 정책에 따른 부담은 이러한 정책을 추진하는 정치인이 부담하지 않는다. 납세자가 부담하거나 정책으로 피해를 입게 되는 개인이 부담한다. 이러한 부담이 황금률에 부합하여야 도덕적인 것이다.

누구나 사회의 유지를 위한 정책이 시행되기를 바란다. 사회적 협동을 통하여 자신의 삶을 개선할 기회를 얻을 수 있기 때문이다. 이러한 정책으로 인한 부담이 감수할 수 있는 수준이며 보편적 기준에 의하여 부과된다면 누구나 이러한 부담에 동의할 것이다. 누구나 자신만이 부담하도록 강제하는 것을 원하지 않는다. 따라서 정치인은 정책의 시행으로 인한 부담을 자신을 포함하여 누구나 감수할 수 있는 수준에서 정해야 하며 또한 보편적 원칙에 의해 정해야 황금률에 부합한다고 할 수 있다. 타인을 돕기 위한 부담을 특정의 개인이나 집단에 차별적으로 부과하는 것은 부도덕하다고 할 수 있다. 더욱이 이러한 부담이 특정의 개인이나 집단에 집중된다는 것을 알면서도 자신이 이를 부담하지 않는다고 이러한 정책에 동의하거나 추진하는 것은 훨씬 부도덕한 것이다.

누구나 자신의 행위가 타인에게 피해를 초래할 가능성이 있다면 피해가 초래되지 않도록 주의하여야 한다. 주의를 소홀히 하여 타인에게 피해가 초래되었다면 이에 대해 책임을 지는 것이 불법행위법에 담긴 도덕규범이다. 정부 정책의 목적이 정당하더라도 이러한 정책의 시행으로 누군가에게 막대한 피해를 초래한다면 이러한 정책의 시행은 매우 주의하여야 한다는 것이다. 주의를 소홀히 하여 피해가 초래되었다면 이를 시행한 정치인이 책임을 져야하며 타인에게 책임을 미루는 것은 부도덕하다고 할 수 있다.

또한 정부 정책이 초래한 결과가 일반인의 보편적 도덕규범에 일치하는지 살펴볼 수도 있다. 정부의 정책으로 열악한 처지의 개인이 더욱 어려운 처지에 빠진다면 그러한 결과를 초래한 정책은 정의에 부합하지 않는다고 할 수 있다. 정부 정책으로 얻는 이익이 크고 피해가 일부 소수에 한정되더라도 그렇다는 것이다. 정부 정책이 개인을 부도덕하게 행동하도록 한다면 그러한 정책은 부도덕하다고 할 수 있다. 정부의 정책이 없었다면 부도덕한 행동을 하지 않았을 개인이 정부의 정책으로 부도덕하게 행동하게 되었다면 이러한 행위를 초래한 정책이 부도덕하다는 것이다.

### 3. 부동산 정책의 도덕성 검토

#### (1) 정책의 목표와 추진과정

헌법 제122조에 따르면 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보존을 위하여 법률이 정한 바에 의하여 그에 필요한 제한과 의무를 가할 수 있다. 이에 따라 공공복리의 증진과 국민의 삶을 질을 향상하게 함을 목적으로 한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 비롯하여 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 위한 주택법 등이 제정되었다.

누구나 자신의 주거가 안정되기를 바란다. 누구나 자신의 비용으로 타인의 주거안정에 도움을 준다면 그것은 도덕적이다. 그러나 법률을 통한 주거안정은 이러한 정책을 추진한 입법자나 정치인이 부담하는 것이 아니다. 입법자나 정치인이 아닌 다른 개인이 부담한다. 어려움에 처한 개인을 돕는데 자신의 부담이 아니라 타인의 부담을 초래하는 행위는 주의를 기울여야 한다. 주거안정이 사회의 유지에 필요하다면 개인은 이에 따른 부담을 지려고 한다. 개인은 사회의 유지로 자신의 삶을 개선할 기회를 갖기 때문이다. 하지만 이러한 부담은 예견가능하고 감당할 수 있는 수준이어야 한다.

타인의 행위가 예측 가능하여야 개인은 타인의 행위를 신뢰하여 협동을 알 수 있다. 정부의 정책도 예측 가능하여 이를 신뢰한다. 정부의 정책이 자주 바뀌는 것은 개인의 정책에 대한 신뢰를 배신하는 것이다. 이러한 행위는 도덕적이라고 할 수 없다.

주택법 및 시행령 개정 회수

	2008-2012	2013-2016	2017-2019
주택법	9	9	6
주택법시행령	20	14	14

\* 2017.3월까지 이지만 2016년으로 한정

\*\* 타법 개정 제외

정부는 단기간의 부동산 시장 불안이 발생하더라도 그 피해는 즉각적이고 광범위하게 확산해 대다수 서민의 주거 안정을 위협할 수 있다고 여긴다. 그래서 일부 재건축단지의 높은 분양가는 투기수요를 유발하고, 주변 아파트단지의 가격까지 함께 끌어올려 이번 민간택지 분양가 상한제 적용은 불가피한 조치라는 것이다.<sup>1)</sup> 이것은 정부의 부동산 정책에도 마찬가지로 적용된다. 정부의 부동산 정책은 예견할 수 없는 결과를 초래하며 개인에게 즉각적이고 광범위하게 피해를 초래하는 것이다.

누구나 자신의 행위가 타인에게 피해를 줄 수 있다면 피해를 주지 않도록 주의하여야 한다. 이것이 민법의 불법행위에 나타난 도덕규범이다. 더욱이 자신의 행위가 사회적으로 막대한 피해를 초래할 것으로 예상되면 고도의 주의를 기울여야 하는 것이다. 정부의 부동산 정책이 경제 및 개인에 미치는 파급효과는 막대하다. 정부 정책의 예상하지 못한 변경은 다수의 개인이

1) 2019. 11.18. 부동산시장점검회의에서 기획재정부 1차관의 발언

나 건설업체에 뜻하지 않는 피해를 가져다준다. 따라서 정부의 부동산 정책은 고도의 주의를 기울여 시행하여야 하는 것이다.

더군다나 부동산 가격의 상승은 정부의 부동산 정책의 변경으로 피해를 당한 개인이나 건설업체의 책임이 아니다. 부동산 가격의 상승은 부동산 투기 때문이 아니라 중앙은행의 통화량 공급이 증가한 때문이다. 통화량의 증가로 언제나 자산 가격이 상승할 여건이 마련되어 있었던 것이다. 이러한 여건에서 개인이 주택가격의 상승을 기대하여 주택의 매입에 나선 것은 부도덕한 것이 아니다. 오히려 그러한 사정을 알고서도 방치한 정부의 책임이 큰 것이다. 현 정부의 출범 후 가계부채의 대책을 마련하면서 금융완화 기조, 주택시장 호조 등으로 주택담보대출이 빠르게 늘어나고 있음을 알고 있었다.<sup>2)</sup>

누구나 자신의 행위로 초래된 결과에 책임을 지는 것이 도덕적이다. 자신의 행위로 인하여 어떤 결과가 초래될지 알고 있었거나 알 수 있었다면 초래된 결과에 책임을 져야 하는 것이다. 자신이 책임져야 할 부동산 가격의 상승을 ‘부동산 투기’의 탓으로 돌리는 것은 도덕적이지 못하다. 더군다나 급격한 정책의 변경으로 부동산 가격의 상승에 전혀 책임이 없는 다수의 개인이나 건설업체에 뜻하지 않는 피해를 초래한 것은 부도덕한 것이다.

## (2) 임대주택 정책

누구나 자신의 권리행사가 방해받을 때 이러한 권리가 구제받기를 원한다. 누구나 자신의 권리를 행사하려면 어떤 법적 절차가 필요한데 이런 법적 절차를 밟기에 어려운 처지에 있다면 타인이 법적 절차에 도움주기를 기대한다. 임차인은 누구나 자신의 권리를 보호하기 위해 등기를 하고자 한다. 이들의 권리는 임차인이 당연히 누려야할 권리다. 그런데 임대차 보호법은 이러한 권리를 행사할 수 없는 어려운 처지의 개인에게 자신의 권리를 회복시켜 주려는 것이다. 임차인이 주택을 인도받고 주민등록을 마치면 전세권을 등기한 것과 동일한 효력을 갖도록 민법의 예외규정을 두었던 것이다.

주택임대차 보호법 이전에 임대주택의 소유자는 임차인의 전세권 등기를 꺼리는 경우가 적지 않았다. 그것은 전세권을 등기하지 않는 게 이익이었기 때문이다. 전세등기가 되어 있지 않다는 점을 이용하여 주택을 담보로 더 많은 대출을 받을 수 있었다. 이들의 이익은 임차인이 전세등기의 설정을 요구하기 어려운 처지를 이용하여 얻은 것이다. 상대방의 어려운 처지를 이용하여 자신의 이익을 추구하는 것은 불공정한 것으로 정의에 부합한다고 할 수 없다. 따라서 어려운 처지에 빠진 개인의 권리를 회복하고 이를 이용하여 이익을 추구하는 것을 줄이려는 법은 정의에 부합한다고 할 수 있다.

그러나 임대차 계약조건에 대해 제한을 가하는 것은 전혀 다른 문제다. 거래의 제한은 임대주택 자체의 공급을 줄이고 거래를 위축시키는 결과를 초래한다. 기존에 임차하던 주택의 임차료 상승은 제한되지만 새롭게 임차하는 주택의 임차료는 이러한 제한이 없을 때에 비해 상승한다. 그리고 임대차 계약 건수는 감소한다. 이는 임대차 계약의 내용에 제약이 없었다면 실

2) 가계부채 종합대책, 2017.10.24. 관계기관합동

현되었을 임차인과 주택 소유자의 이익이 줄어드는 결과를 초래한다. 새롭게 임차하는 주택의 임차료 상승은 그러한 임차료조차 지불할 수 없는 열악한 처지의 임차인들로 하여금 다른 주거형태를 선택하도록 이들을 더욱 어려운 처지에 빠뜨린다. 그래서 주택임대차 보호법이 임대차 계약의 내용을 규제하는 것이 정의에 부합하지 않는 결과를 초래한다고 할 수 있다.

저소득층의 주거안정을 위한 정책이 임대차 계약조건을 제약하면 거래당사자들이 이에 따른 손실을 부담하며 특히 열악한 계층을 더욱 어려운 처지에 빠뜨려 부도덕한 결과를 초래한다. 사회 유지에 필요한 정책이라면 그러한 사회유지로 이익을 보는 다수가 부담하여야 한다. 저소득층의 주거마련에 보조금 지급 등은 국민이 부담하는 재정을 통하여 이루어져야 한다는 것이다.

정부의 공공임대주택 공급이 부족한 현실에게 민간의 임대주택의 공급을 늘리기 위해 임대사업자의 등록을 추진한 것은 불가피한 측면이 있다. 우리나라의 민간 임대주택은 민간가구에 의한 임대주택의 공급이 큰 비중을 차지한다.



\* 자료 : 가계부채 종합대책, 앞의 책

\*\* 2016년 자료

이들은 대부분 다가구 주택의 소유자들이다. 그런데 정부가 2018년 4월1일부터 시행된 다주택자 중과세제도를 추진하면서 이들이 주택임대사업자로 등록하면 세제상의 혜택을 약속하였다. 이러한 혜택을 대가로 임대사업자는 등록유형에 따라 단기 4년, 장기 8년의 의무임대기간을 준수해야 한다. 그리고 그 기간 동안 임대료의 인상은 5%의 범위에서만 가능하다.

민간 가구의 임대주택 공급을 늘리기 위해 세제혜택을 주는 것은 정부의 재정으로 임대주택의 인상률을 제한한 것으로 민간 다주택 소유자의 자발적 선택을 가능하게 한 점에서 정책에 따라 발생할 수 있는 피해를 최소화한 것이라고 볼 수 있다.

### (3) 분양가 규제

분양가 규제는 처음 공공택지에 공급되는 85제곱미터 이하의 공동주택에 대해 분양가격 상한을 정하는 방식으로 시작되었다. 이것은 민간택지에 공급되는 주택에 대해서도 점차 확대 적용되었다. 그러던 것이 2015년 4월부터 민간택지에 공급되는 주택에 대해서는 일정한 요건에

한하여 적용하도록 완화되었다. 그 당시 수도권 신규 분양아파트에서 미분양이 발생하고 기존시장의 주택가격도 하락세에 있었다고 여겼기 때문이다.



주택가격은 현 정부가 들어서면서 2017년 하반기부터 강남지역을 중심으로 크게 올랐다. 이것은 저금리로 풀린 통화가 주택시장에 유입되면서 나타났다. 정부는 부동산 가격의 상승을 막기 위해 열 정책을 시행하다가 2019년 11월 들어서서 다시 민간택지에 공급되는 주택에 대한 분양가 규제를 다시 시작하였다. 누구나 주거안정을 바라기 때문에 이를 달성하려는 정부의 정책이 잘못되었다고 할 수 없다. 하지만 그러한 정책으로 인하여 부동산 가격의 상승에 책임이 없는 개인이 피해를 입고 이러한 피해를 줄이기 위한 개인 행위를 정부가 비난하는 것은 부도덕하다.

주택의 건설은 몇 년의 시간을 두고 수익성 등을 고려하여 추진한다. 그런데 예상하지 못한 정부의 규제가 행하여지면 주택 건설 사업이나 주택을 매입 또는 매도하려는 개인은 피해를 입게 된다. 이에 따라 자신의 피해를 줄이기 위한 다양한 방법이 등장한다. 건설업체는 분양가 규제를 피해 단기임대주택의 공급을 늘이기도 하고 주택조합은 조합원에 대한 공급을 늘리고 분양물량을 축소한다. 분양가 상한제 적용지역 바깥 지역에 대한 주택수요가 증가하며 이들 지역의 주택가격은 급등한다. 정부의 부동산 정책이 사실상 이러한 행위를 조장한 것이다.

정부가 경기 침체에 따라 이자율을 조정하기 위해 통화량을 공급하였더라도 이에 따른 대책을 마련하였어야 한다. 정부는 조금만 주의를 기울였으면 통화증가에 따른 부동산 가격의 상승을 예상할 수 있었다. 통화량 증가는 경제나 개인에 막대한 영향을 주기 때문에 고도의 주의를 기울였어야 한다. 이러한 주의를 게을리 하여 강남지역을 중심으로 일부 주택가격이 상승하기까 급하게 여러 부동산 대책을 내놓았다. 이때에도 부동산 정책의 파급효과를 충분히 주의를 기울여 고려하였어야 한다. 이를 게을리 하여 주택가격의 상승이 전체 시장으로 파급되는 결과를 초래한 것이다. 이에 대해 정부는 책임을 지기보다 분양가 상한제 적용대상지역을 추가 지정하겠다는 대책을 내놓았을 뿐이다.

정부가 주의를 게을리 하여 일부 지역에 불이 났고 불을 끄는 과정에 주의를 게을리 하여 다시 주변으로 불이 확산되는 결과가 초래되었다. 누구나 주의를 게을리 하여 타인에게 막대한 피해를 주었다면 이에 책임을 지는 것이 도덕적이다. 그럼에도 정부가 자신의 책임을 인정하기보다 화재의 피해를 줄이려는 개인을 비난하는 것은 부도덕한 행위라고 할 수 있다는 것이다.

#### (4) 종합부동산세의 인상

종합부동산세는 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성과 부동산 가격의 안정을 위해 2005년 1월 입법이 이루어졌다. 종합부동산세의 과세대상은 고액의 부동산 보유자다. 1세대 1주택자의 경우 공시지가 9억 원을 초과하는 주택이 고액의 부동산이 된다. 그 외의 경우 보유주택의 공시지가 합산금액이 6억 원을 초과하면 고액의 부동산이 된다. 종합부동산세는 공시지가의 초과금액에 공정시장가액비율을 곱하여 계산하는데 2019년까지 80%였지만 2020년에는 90%, 2021년에는 95%가 적용된다. 종합부동산세는 과세표준이 커짐에 따라 세율이 증가하는데 그것도 보유 주택수와 보유주택의 소재지에 따라 다르다. 그리고 부담세액은 연령과 주택보유기간에 달라진다. 2008년부터 세율은 일정수준 유지하였는데 2019년에 세율이 인상되었다.

종합부동산세는 소득에 부과되는 것이 아니라 소유에 대해 부과된다. 그것도 고가의 주택보유자에게만 부과된다. 사회의 유지에 필요한 조세는 누구나 부담하며 예측 가능하고 누구나 감수할 수 있는 수준이어야 한다. 특정의 집단에 대한 징벌적 과세는 일반인의 도덕규범에 부합하지 않는다.

누구나 종교나 지역에 따라 차별받기를 원하지 않는다. 누구나 특정지역에 거주하거나 특정집단에 속할 수 있다. 내가 특정지역에 거주하거나 특정집단에 속한다하여 특별한 제약을 받아야 한다는 여기지 않는다. 누구도 자신의 소득이나 재산이 적다고 차별받고 싶지 않듯이 자신의 소득이나 재산이 많다고 차별받는 것을 원하지 않는다. 그래서 누구도 타인이 특정지역에 거주하거나 특정 소득이 많다고 차별적으로 취급하지 않는 것이 도덕적이다.

사회적 유지에 필요하다면 부동산 보유에 따른 조세를 인상할 수 있다. 조세의 인상이 누구나 감수할 수 있는 수준에서 과세의 일반원칙에 따라 이루어지면 누구나 이에 동의할 것이다. 누구나 재산의 가액에 어느 정도 비례하여 부과되는 조세를 감수한다는 것이다. 그러나 누구도 특정지역에 거주하거나 보유부동산이 고가라 하여 특별한 조세를 부담하라고 하면 이에 동의하지 않는다. 그것이 소득 재분배를 위한 징벌적 수단이라면 더욱 그렇다. 이러한 일반인의 도덕 기준에 벗어나서 특정집단에 차별적 부담을 초래하는 종합부동산세는 도덕적이라고 할 수 없다.

나아가 종합부동산세는 은퇴 후 생활에 대비해 고가의 주택을 보유한 계층에 피해를 준다. 이들 중에는 소득이 낮아 종합부동산세를 감당할 수 없는 계층이 존재한다. 개인의 사정은 다양하고 이들이 고가의 주택을 보유할 수밖에 없는 다양한 이유가 존재한다. 이러한 이유를 무시하고 이들에게 고가의 주택을 팔고 떠나라고 하는 것은 무책임하다. 종합부동산세의 인상이 불가피하더라도 그로 인해 열악한 처지의 개인이 더욱 어려운 처지에 빠지게 되는 결과가 초래된다면 그러한 정책은 정의에 부합한다고 할 수 없는 것이다.

종합부동산세의 인상은 일부 소수의 납세자에게만 해당되기 때문에 다수의 지지를 얻을 수 있다. 그런데 현 정부 들어서서 공시지가의 시가 반영률이 높아지고 있으며 공정시장가액비율은 매년 증가할 예정이다. 그리고 세율도 높아져 종합부동산세는 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

다. 누구나 자신이 부담하는 조세가 급격하게 증가하는 것을 바라지 않는다. 자신의 소득은 별로 증가하지 않았는데 이보다 훨씬 빠르게 조세가 증가하는 것에 누구도 동의하지 않을 것이다. 일반인의 도덕규범은 자신이 원하지 않는 것을 타인에게 강요하는 것은 부도덕한 행위이다. 자신에게 그런 일이 벌어지면 누구나 동의하지 않았을 종합부동산세의 급격한 인상을 자신이 부담하지 않는다고 이에 동의하는 것은 부도덕한 행위인 것이다. 이러한 결과가 초래될 것을 예상하면서 종합부동산세를 인상하는 행위는 정의에 부합한다고 할 수 없다.

#### 4. 맺는말

사회의 유지를 위해 주거의 안정을 위한 부동산 정책이 필요할 수 있다. 하지만 부동산 정책은 경제나 개인에 막대한 파급효과를 초래하며 결과의 예측도 힘들다. 그럼에도 불가피한 사정으로 어떤 부동산 정책이 필요하다면 대단히 신중하게 추진해야 한다. 부동산 정책이 초래할 피해를 줄일 수 있도록 고도의 주의를 기울이는 것이 도덕적 행위이다. 이를 소홀히 하여 개인이나 기업이 예상하지 못한 피해를 초래한다면 책임을 지는 것이 도덕적 행위이다. 부동산 정책의 의도나 현실의 시급함을 내세워 책임을 면하려거나 피해를 줄이기 위한 개인의 행동에 책임을 미루는 것은 부도덕한 것이다.

현 정부 들어서 주택가격이 상승한 것은 정부의 부주의에서 비롯된 것이다. 이러한 부주의로 일부 지역의 주택가격이 상승하니까 정부는 급하게 여러 부동산 대책을 내놓았다. 이러한 부동산 정책도 파급효과를 충분히 고려하지 않아 주택가격의 상승이 전체 시장으로 파급되는 결과를 초래하였다. 이에 대해 정부는 분양가 상한제 적용대상지역을 추가 지정하겠다는 무책임한 대책을 내놓았을 뿐이다. 정부가 자신의 책임을 인정하기보다 주택가격으로 인한 피해를 줄이려는 개인을 비난하는 것은 부도덕한 행위라 할 수 있다.

종합부동산세는 일반인의 도덕 기준에 벗어나서 특정집단에 차별적 부담을 초래하기 때문에 도덕적이라고 할 수 없다. 종합부동산세의 인상이 불가피하였더라도 그 결과 열악한 처지의 개인을 더욱 어려운 처지에 빠지게 한다면 그러한 정책은 정의에 부합한다고 할 수 없다.

결과의 예측도 힘들고 예상하지 못한 피해를 초래하는 주택가격의 안정보다 저소득층의 주거 안정에 정책을 집중하는 것이 현실적이다. 저소득층의 주거안정은 대상도 분명하고 이를 위한 정책 수단도 다양하다. 저소득층의 주거안정을 위한 정책이 누구나 부담할 수 있는 조세부담을 통해 이루어질 수 있다면 그러한 정책이 일반인의 도덕규범에 어긋난다고 할 수 없는 것이다.

## 부동산 문제는 윤리의 문제인가

신중섭 (강원대 윤리교육과 교수)

우리나라에서 부동산 문제는 경제 문제 이전에 정치 문제고 윤리 문제다. 부동산 규제로 일관해온 현 정부가 수·용·성(수원, 용인, 성남) 지역에 부동산 규제를 강화하겠다고 나오자 더불어민주당이 강하게 반발하고 있다. 값이 오른 지역을 규제하겠다는 청와대의 방침에 민주당 지도부가 “4월 선거 전에는 어렵다”고 반대하고 나섰다. 4·15 총선의 악재가 될 수 있다는 민주당의 판단이 당청의 대립을 불러온 것이다. 수·용·성 내에서 이번 총선에 출마하는 여당 의원들은 당 지도부에 개별적으로 “(규제 확대는) 절대 안 된다.”는 의견을 전달했다. 수·용·성 13개 지역구 중 민주당 현역 의원이 있는 지역구는 8개다. 이 지역의 한 민주당 의원은 “당 지도부에 ‘집값이 오른 지역도 있지만, 집값이 내려갔다가 회복하는 지역도 있다. 구분을 해야지 한꺼번에 묶어서 규제하면 여론이 돌아선다.’는 말을 전달했다”고 말했다. 당내 반대 입장을 청와대가 받아들일지는 알 수 없다. 국회 국토위 내 여권 관계자는 “지금까지 18차례의 부동산 정책에 당이 관여할 여지가 있었나. 전혀 없었다.”며 “청와대 정책실장이 ‘대통령 뜻’이라며 추진하면 막을 길이 없다”고 했다.<sup>1)</sup> 청와대가 받아들이든 받아들이지 않든 부동산 문제가 명백히 정치 문제임은 분명하다.

참여정부와 직접적인 관련이 있는 현 정부는 부동산과 교육에 대해 각별한 관심을 가지고, 기존의 제도를 수정하려는 노력을 경주하였다. 이제 우리는 참여정부의 정책을 한 번 돌아볼 필요가 있다. 참여정부는 모든 정책에서 성공했다고 자부하면서도 부동산과 교육 정책에서 실패했음을 자인하면서, 정권 막바지에 『대한민국 부동산 40년』, 『대한민국 교육 40년』을 발간하였다. 물론 이 책은 이전에 발표한 국정브리핑에 실린 글을 엮어 낸 것이지만, 좌파들의 부동산과 교육에 대한 세계관이 담겨져 있다는 점에서 우리가 참고할 사항이 많다. 물론 모든 정권이 규제를 통해 시장을 통제하려고 한다는 점에서는 차이가 없지만, 세부적인 정책에서는 차이를 보인다. 『대한민국 부동산 40년』은 다음과 같은 말로 시작한다.<sup>2)</sup>

많은 이들이 정부 정책을 수행할 때 ‘일관성’을 첫 번째 덕목으로 꼽습니다. 이는 과거 많은 정책이 일관성을 유지하지 못해 낭패를 본 경험에서 연유한 것입니다.

실제 정책 실패는 ‘망각의 역사’와 일맥상통합니다. 자본주의의 차가운 메커니즘이 작동하는 시장을 상대로 하는 정책일 경우 일관성의 부재는 시장 참여자들의

---

1) 김효성, “‘수·용·성 부동산규제 절대 안 돼’ 민주당, 靑에 두 번 반대했다”, 『중앙일보』, 2020년 2월 17일.  
2) 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년: 1967년부터 2007년까지 부동산 정책의 과거와 현재』, 한스미디어, 2007, 4-6쪽.

신뢰 상실로 이어지고 곧 '시장의 반격'이란 정책적 실패를 안겨줍니다.

특히 우리나라에서 '강남 불패', '집값 불패'라는 단어는 정부에 대한 **시장 불신**의 상징어입니다. 1967년 '부동산투기억제 특별조치법'이란 긴 이름의 부동산 정책이 등장한 이래 역대 정부는 수많은 부동산 정책을 내놓았지만 목표를 달성하기보다 '부동산 불패 신화'를 키워왔다고 평가받고 있습니다. …… (중략)

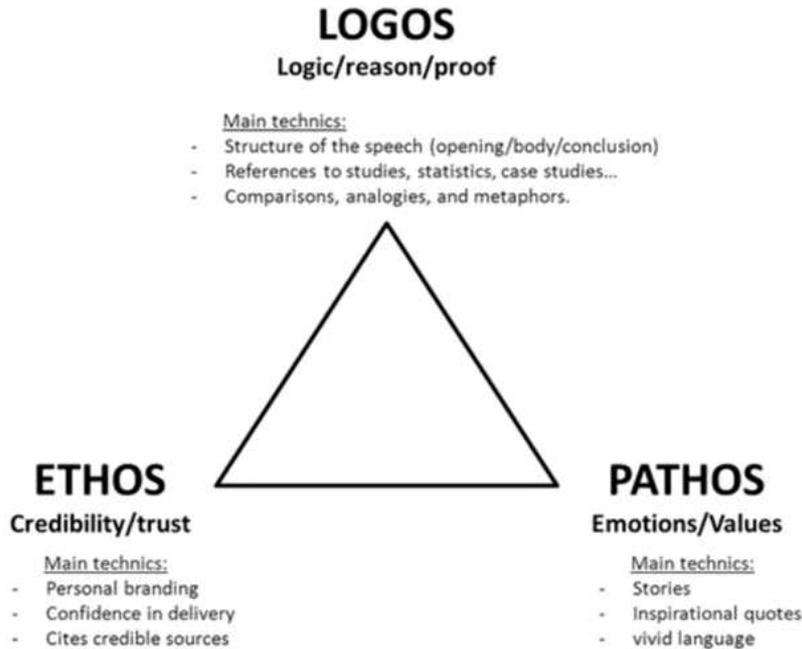
정부 차원에서 역대 부동산 정책을 정리하려는 기획은 2006년 하반기에 시작되었습니다. 2006년 하반기는 집값 불안이 가중되면서 투기세력들이 8·31정책, 3·30정책 등 참여정부가 그동안 애써 구축해놓은 정책의 근간을 흔들려는 시도가 다시 고개를 들 때였습니다. 이와 함께 역대 정부의 노력에도 불구하고 '부동산 불패 신화'가 좀처럼 꺾이지 않은 역사적 뿌리를 파헤쳐 근본 처방을 마련해야 한다는 **사회적 공감대**도 있었습니다.

후반부에서는 그동안 **시장 메커니즘**만으로 해결할 수 없었던 '주거복지정책'을 다루었습니다. 시장을 뛰어넘는 새로운 접근이 필요하다는 의미에서 '**발상의 전환**'이라는 수식어를 앞세웠습니다.

이 과정에서 주기적인 경기부양의 요구에 따라 오락가락했던 정책 관행이 불패 신화의 뿌리이며, 향후 부동산 시장 안정을 위해서는 정책 일관성이 무엇보다 중요하다는 사실을 확인할 수 있었습니다.

참여정부는 종합부동산세·과표**현실화** 등을 통해 **조세형평성**을 높이고, 실거래 신고**의무화**·양도세 실거래가 과세 등으로 **시장투명화**의 기반을 확립하는 등 주목할 만한 성과를 냈지만 한편으로는 공급시차와 과잉유동성의 관리에 다소 미흡했다는 점도 **공정하게** 평가했습니다. (고딕 필자)

아리스토텔레스는 『수사학』에서 수사학의 목적은 설득이라고 했다. 설득은 청중들이 설득자 자신과 같은 생각을 하도록 하는 것이 목적이다. 아리스토텔레스는 설득의 수단으로 '로고스·파토스·에토스'를 지적했다. '글, 논리'를 의미하는 로고스는 '증거와 논리'를 의미하고, 파토스는 상대방의 심리상태를 의미한다. 상대방의 심리나 감정 상태는 설득에 결정적인 영향을 미친다. 에토스는 설득하는 사람의 고유한 성품, 매력도, 카리스마, 진실성을 의미한다. 청중이 화자를 신뢰할 때 효과적인 설득이 이루어질 수 있다는 것이다. 아리스토텔레스는 설득의 3요소 가운데 에토스가 가장 중요하다고 생각했다. 화자가 에토스를 확보하지 못하면 로고스나 파토스가 위력을 발휘할 수 없다는 것이다.



같은 말이라도 누가 하는가에 따라 그 말을 받아들이는 청중의 반응은 다르다는 것이다. 아리스토텔레스의 수사학을 모르는 사람도 자신이 도덕적 인간인 것처럼 보이기 위해 ‘도덕적 연사’를 많이 사용한다. 물론 ‘도덕적 연사’를 구성하는 ‘가치’는 파토스와 깊은 관련이 있다. 도덕의 근원을 감정에서 찾는 윤리학자들도 있다. 특히 정책과 관련하여 정치인들은 가치어를 많이 사용함으로써 자신의 에토스를 강화한다. 『대한민국 부동산 40년』 ‘머리말’에 필자가 고덕으로 표시한 부분은 대체로 ‘가치어’다. 이러한 ‘가치어’는 독자에게 긍정적인 반응을 불러일으키고 글 쓴 사람을 도덕적으로 신뢰하게 하는 역할을 한다.

경실련은 토지와 집 문제를 다루면서 주택에 관한 경제 정의 4원칙을 다음과 같이 제시했다.<sup>3)</sup>

- ① 모든 국민이 주택을 가질 수 있는 기회가 보장되어야 한다.
- ② 모든 국민은 소득에 맞추어 적절한 집값 또는 집세를 낼 수 있도록 보호되어야 한다.
- ③ 모든 국민이 적정 수준 이상의 쾌적한 주거에서 살 수 있어야 한다.
- ④ 모든 국민에게 공정하게 주거가 배분되어야 한다.

이런 원칙 아래 경실련은 한국주택문제 해결을 위한 구체적인 대안을 다음과 같이 설정하고, 이를 위한 각각의 대책을 제시했다.

- ① 공급 확대를 통한 주택 소유 기회 확대
- ② 가격 규제를 통한 주택 소유 기회 확대
- ③ 적정 수준의 쾌적한 주거 환경 조성
- ④ 사회 정의에 따른 공정한 주거 분배

3) 경제정의실천시민연합, 『땅·집: 한국의 토지주택정책 어디로 가야 할 것인가』, 한울, 1990, 28-43쪽.

경실련은 ④ 사회 정의에 따른 공정한 주거 분배를 위해 “① 대형주택의 건립을 억제해야 한다 ② 최저빈곤층도 일정 수준 이상의 집에서 살 수 있도록 임대주택 공급을 확대하고, 부담 능력이 없는 가족에게는 임대료 보조금을 지급해야 한다. ③ 고액 대형 호화주택에 대한 중과 세분은 목적세 개념으로 징수하여 영구공공임대주택의 개념인 사회주택 건립 자금으로 사용한다. ④ 주택가격 상승으로 인한 불로소득분은 조세를 통해 사회에 환수되어야 한다.”고 주장하였다. 이렇게 하는 것이 사회 정의에 부합한다는 것이다.

그런데 경실련이 전제하고 있는 ‘사회 정의’는 무엇인가? 모든 사람이 동의할 수 있는 보편적인 사회 정의는 존재하는가? 아니면 ‘사회 정의’는 ‘강자의 이익’인가? 그렇지 않으면 ‘약자의 이익’인가? 사회 정의를 논하는데 강자와 약자의 구분이 온당한가? 자유주의자들은 부동산 정책을 도덕이나 사회 정의의 관점에서 어떻게 보아야 하는가?

오늘 발표한 “정의의 관점에서 본 부동산 정책”이라는 논문은 이러한 물음과 관련하여 많이 생각할 거리를 준다. 그런데 이 논문에는 ‘도덕’과 ‘정의’, ‘정책’과 ‘정치인’이라는 말이 자주 등장한다. 이들 사이의 관계는 무엇인가? 우리는 도덕과 정의라는 말을 사용할 때, ‘도덕과 정의의 기준이 무엇이고, 이 기준을 어디에 적용해야 하는가’라는 물음을 제기하게 된다. 도덕과 정의의 기준에 대해 모든 사람이 받아들일 수 있는 보편적 기준은 존재하는가? 존재한다면 그 기준은 무엇인가? 이것은 윤리학과 사회철학의 근본문제로 아직 명쾌한 답이 존재하지 않는다.

그리고 도덕과 정의의 기준을 적용할 수 있는 대상은 무엇인가? 정책인가 사람인가? 아니면 집단인가? 제도인가? 이것에 대한 명쾌한 대답은 없다. 롤스와 같은 사회철학자는 정의로움의 판단 대상을 사람이 아니라 제도로 설정했다. 그럼에도 우리는 일상적으로 ‘정의로운 사람’ ‘불의한 사람’이라는 말을 사용한다. 그리고 도덕적 판단의 대상은 우선 개인임에도 불구하고 집단에 대해서나 제도, 정책에 대해서도 사용한다. ‘도덕적 개인’과 ‘비도덕적 사회’라는 말도 전혀 어색하지 않다. 그러나 일상어법과는 달리 철학에서는 도덕의 적용 대상은 개인, 정의의 적용 대상은 제도로 보는 것이 일반적이다.

이 논문에서도 이러한 현상은 발견된다. 정책에 대해 비도덕적이라는 말을 사용하기도 한다. 그러면서도 “정부 정책은 인간 행위의 산물이기 때문에 정책 자체에 대해 도덕성이나 정의를 따질 수 없다. 하지만 정부 정책을 입법하고 추진하는 과정에 정치인이나 입법자들의 행위가 도덕에 부합하는지도 살펴볼 수 있다. 이들의 행위가 우리 사회의 보편적 도덕규범에 일치하는지 살펴볼 수 있다는 것이다.” (4쪽)

도덕성이나 정의를 따질 수 있는 대상에 정책은 포함시키지 않고 그것을 입법하고 추진하는 정치인이나 입법자의 행위가 도덕과 정의에 부합하는지는 살펴 볼 수 있다는 것이다. 물론 그럴 수도 있겠지만, 중요한 것은 정치인이나 입법자가 아니라 정책 자체다. 정책 주체나 입법 주체를 도덕적 판단의 대상으로 삼을 때, 여러 가지 어려움이 따른다. 정책 주체를 대통령으로 볼 것인가? 아니면 관련부서의 장관으로 볼 것인가? 입법의 주체는 누구로 보아야 하는가? 입법의 발의는 여러 명의 국회의원이 하고, 국회에서의 통과를 정당 중심으로 이루어지는데 누구를 도덕적 판단의 대상으로 삼아야 하는가? 최종적으로 대통령이 거부할 수 있는데

그 입법이 좋지 않았다면 최종 책임은 누구에게 있는가? 책임의 주체가 불분명하거나 분산되면 책임의 의미는 약화된다. 발표자는 이와 같은 물음에 어떻게 대답할 것인가?

그보다 더 궁극적인 질문은 정책이나 입법이 윤리적 판단의 대상이 될 수 있는가이다. 정책이나 입법을 판단할 수 있는 도덕규범이나 정의의 원칙을 확립하는 것은 쉬운 일이 아니다. 황금률, 신의 및 성실, 자기 책임의 원칙이 정책이나 입법을 판단할 수 보편적 기준의 역할을 할 수 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있기 때문이다.

나아가 법과 도덕의 관계에서 볼 때 도덕을 법을 판단하는 기준으로 사용할 수 있을까하는 의문이 든다. 자유주의의 관점에서 정책과 입법의 영역에서 도덕을 제외하는 것이 온당해 보인다. 샌델과 같은 공동체주의자는 정의의 문제에 도덕을 포함시켜야 한다고 주장하지만, 자유주의는 그렇지 않다.

이러한 의문에도 불구하고 부동산 정책을 비롯한 정부 정책과 입법을 도덕과 정의의 관점에서 분석해 보았다는 점에서 이 논문은 마땅히 가치 있는 것으로 평가받아야 한다.

## 경제적 측면에서 보는 부동산 정책의 문제

김영용 (전남대 경제학부 명예교수)

### 1. 서론

이 글의 목적은 두 가지다. 첫째, 지금까지 현 정부가 시행하고 있는 부동산 정책의 경제적 효과를 분석한다. 즉 부동산 정책이 주택 가격 안정이라는 의도한 효과를 달성할 수 있고 또 달성하고 있는지, 아니면 의도하지 않은 결과를 나타내고 있는지를 분석한다. 결론부터 말하자면, 분양가 상한제는 주택 공급을 줄임으로써 주택 가격 안정이 아니라 상승을 유도하는 정책이며 수요 억제를 위한 재산세 증과는 단기적으로는 주택 가격 하락을 유도하지만 장기적으로는 공급을 줄여 가격을 올리고 주거비 상승을 초래한다. 주택 거래허가제는 공급을 줄여 가격과 임대료 상승을 초래한다. 또한 자유시장경제에 반하는 전제적 발상이다. 다주택 규제는 단기적으로 주택 가격 하락을 유도하지만 장기적으로는 멸실되는 주택 양보다 새로 지어지는 주택 양이 적어 주택 가격은 올라간다. ‘초과이익’ 환수제는 초과이익이라는 용어가 정의될 수 없는 만큼, 시행의 성공 여부를 떠나 개념적으로 틀렸을 뿐만 아니라, 거래 기회를 박탈하여 주택 공급 유인을 줄임으로써 주택 가격 안정에 기여하지 못한다. 마지막으로 고가 주택 구매시 금융기관의 대출을 금지하는 것은 소득 증가와 다주택 규제에 따른 고가 주택에 수요 증가가 고가 주택의 공급 감소와 한데 어울려, 대출 금지에도 불구하고 고가 주택 가격은 내리기는커녕 올린다.

둘째, 부동산 정책이 개인의 자유와 평등, 도덕과 정의, 그리고 소유에 함의하는 바를 논의한다. 위의 정책들은 모두 소유의 안정성을 둘러싼 정의감의 상실에 따른 도덕 규칙의 훼손과 법의 타락을 초래함으로써 결국 개인의 자유와 평등을 해치고 사회 전체의 평화를 파괴한다. 세금의 경우에는 세금이 일단 개인의 자유를 억제하지만, 국방이나 치안과 같이 세금으로 제공되는 서비스가 자유를 확대할 수 있다는 점을 고려한다면 부동산 관련 세금은 정도의 문제로 파악할 수 있다.

서론에 이어 제2절에서는 부동산 정책이 주택 가격 등에 미치는 경제적 효과를 분석하고, 제3절에서는 소유와 자유의 관계를 기술함으로써 현 정부의 부동산 정책이 개인의 자유, 평등, 도덕, 정의 등에 미치는 영향을 밝히고, 제4절은 맺음말로 삼는다.

### 2. 경제적 분석

본 절에서는 현 정부의 부동산 정책 중 핵심이라고 여겨지는 분양가 상한제, 종합부동산세 등의 재산세 인상, 주택 거래허가제, 1가구 다주택 소유 규제, 재건축 아파트에 대한 초과이익

환수제, 금융기관의 대출 금지 정책 등이 주택 가격에 미치는 영향과 관련 이슈에 대해 논의한다.

## (1) 분양가 상한제

분양가 상한제는 주로 아파트에 적용되므로 이후 주택이라는 용어는 아파트라는 용어로 대체한다. 분양가 상한제는 1989년에 '분양가원가연동제'라는 이름으로 공공택지에 처음 적용됐으며, 이후 도입과 폐지를 반복했다. 1999년 전면 자율화, 2005년 공공택지 내 중소형 대상 도입, 2006년 공공택지 내 아파트 대상 전면 확대, 2007년 민간택지 내 아파트 대상 전면 확대, 2015년 민간택지 내 아파트 상한제 사실상 폐지 등이다. 그리고 최근 아파트 가격 상승을 우려하여 민간택지 내 아파트에 대한 분양가 상한제를 다시 도입했다. 주택 가격 안정이 의도한 효과이지만, 건축비보다 한결 더 높은 분양가로 건설 회사들이 폭리를 취하므로 분양가를 낮게 규제해야 한다는 논리도 섞여 있다. 이제 질문은 새로 지어지는 주택의 분양가를 낮게 규제하면 주택 가격이 떨어질 것인가이다.

사람들이 필요로 하는 주택은 이미 지어진 기존 아파트이다. 추위와 더위를 피하고 안락한 주거 생활을 위해 기존 아파트가 필요하다. 따라서 특정 시점의 아파트 가격은 기존 아파트 시장에서 저장(貯量) 수요와 저장 공급에 의해 결정된다. 저장 공급이란 특정 시점에서 존재하는 아파트의 양으로서 그래프 상으로는 수직선이 되며, 저장 수요는 특정 시점에 가격에 따라 사람들이 수요하는 양으로서 그래프 상으로는 우하향 곡선으로 나타난다. 아파트 가격은 이 두 곡선이 교차하는 점에서 결정된다. 사람들이 신규 아파트를 분양 신청하는 것은 시간이 지나 완성되면 주거 생활을 할 수 있는 아파트가 되기 때문인데, 분양가 상한제가 없으면 분양가는 그와 유사한 주변의 기존 아파트의 가격이 된다. 따라서 신규 아파트는 일정한 기간 동안 그 유량 공급 곡선을 따라 기존 아파트에서 결정된 가격에 해당하는 양만큼 지어진다.

분양가 상한제가 없고 저장 수요에 변화가 없다면, 일정한 기간 동안 신규 아파트는 내구도가 다 되어 멸실되는 기존 아파트 양만큼 지어지므로 경제에 존재하는 아파트 총량에는 변화가 없고, 기존 아파트 시장과 신규 아파트 시장이 동시에 균형을 이룬다. 즉 저장 시장과 유량 시장이 동시에 균형을 이룬다.

이제 주택 가격 안정을 목적으로 정부가 분양가를 기존 아파트 시장에서 결정된 가격보다 낮게 규제하는 것이 분양가 상한제이다. 그런데 분양가 상한제가 시행되면 일정한 기간 동안 기존 아파트 시장에서 멸실되는 아파트 양보다 새롭게 지어지는 아파트의 양이 적으므로 시간이 지남에 따라 기존 아파트의 양이 감소하여 저장 수요에 변화가 없더라도 아파트 가격은 올라간다. 요컨대 분양가를 낮게 규제하면 아파트 가격이 떨어지는 것이 아니라 도리어 올라간다.

한편 누군가가 최초로 신규 아파트를 분양받으면 시장 가격은 곧장 저장 시장에서 결정되는 가격이 되므로 최초 분양자는 그 가격과 분양가 간의 차이만큼 분양 차익을 얻는다. 아파트 분양을 둘러싸고 생기는 청약 열풍, 부정부패, 비리 등은 모두 분양가 규제 때문이다. 또한 분양가 상한제에는 가격은 비용에 적당한 이윤이 더해져 정해지므로 분양가를 낮게 규제하여 건축회사의 폭리(?)를 막고 아파트 가격을 낮춰야 한다는 잘못된 논리도 섞여 있다. 여기에서 이

에 대한 논의는 생략한다.

## (2) 재산세 증가

정부는 특정 지역의 주택에 대한 수요를 억제하기 위해 재산세를 인상했다. 특히 국세인 종합부동산세를 대폭 인상하여 징벌적 세금이라는 느낌마저 주고 있다. 그렇다면 재산세 인상으로 주택 가격을 안정시킬 수 있는가? 또 재산세 인상 전후의 거주자의 주거비는 어떻게 변하는가? 차례대로 살펴보자.

재산세가 거주자들이 저장(stock)인 주택으로부터 얻는 유량(flow)의 주거 서비스 일부를 정부가 세금으로 징수하는 것이라면, 재산세 부과는 주택이 수명을 다 할 때까지 제공하는 서비스의 총량 중에서 재산세를 차감한 것들의 할인된 현재 가치를 반영하는 주택 가격을 낮춘다. 그런 점에서 재산세 인상은 단기적으로 주택 가격의 하락을 유도한다. 예를 들어 5억 원의 주택에 재산세를 500만 원 부과하면 주택 가격은 약 1억 원 정도 떨어져 4억 원이 된다(연간 이자율 5% 가정)<sup>1)</sup>. 그런데 시간이 지나면서 재산세 인상에 따른 주택 가격의 하락은 분양가 상한제와 같은 효과를 낳는다. 즉 주택 가격이 자유시장에서의 가격보다 낮아짐으로써 일정한 기간 동안 기존 주택 중에서 멸실된 양보다 새로 지어지는 주택의 양이 적어 주택 총량이 감소한다. 따라서 저장 수요에 변화가 없더라도 주택 가격을 올리는 요인으로 작용한다. 그리고 그런 효과가 누적되면 주택 가격은 더욱 올라간다.

다음으로 주거비용은 어떻게 되는가? 재산세가 부과되기 전에 거주자는 연간 2,500만 원(5억 원×0.05)의 주거비용을 지불하고 있었다. 이제 재산세 부과로 주택 가격이 4억 원으로 떨어지면 2,000만 원(4억 원×0.05)의 주거비를 지불하므로 주거비용이 낮아진 것으로 착각할 수 있다. 그러나 이전에는 내지 않았던 재산세 500만 원을 납부해야 하므로 주거비는 이전과 다를 바가 없다. 즉 주택 소유자는 재산세가 부과되기 전과 똑같은 주거비를 지불하는 것이다. 만일 재산세 부과 효과가 누적되어 주택 가격이 4억 원을 넘게 상승하면 주거비는 재산세 부과 이전보다 더 높아진다. 따라서 재산세 부과는 주택 가격을 낮추는 것 같아 보이지만 장기적으로는 주택 공급을 줄여 가격을 밀어올리고 주거비를 증가시킨다. 정부가 주택 소유자로부터 세금을 징수하는 방편일 뿐이다.

## (3) 주택 거래허가제

주택 거래허가제는 말 그대로 주택 매매 허가를 받아야 거래를 할 수 있는 제도이다.<sup>2)</sup> 정부 정책의 의도대로라면 아마도 이미 주택을 보유한 사람에게는 매매 허가를 해 주지 않을 가능성이 높고, 무주택자가 주택을 사는 경우에만 허가를 해 줄 것이다. 그런데 무주택자는 돈이 없어 주택을 소유하지 못한 사람이다. 그래서 주택 거래량은 대폭 줄어들 것이다. 또 시간이 지나면서 기존 주택 중에서 멸실된 주택은 생겨나는데, 거래가 없으니 건축업자들은 신규 주택을 짓지 않을 것이다. 전체적인 주택 양이 감소하므로 장기적으로는 가격이 상승하고 임대

---

1)  $500 + \frac{500}{1+0.05} + \frac{500}{(1+0.05)^2} + \frac{500}{(1+0.05)^3} + \dots = \frac{500(1+0.05)}{0.05} \approx 10,000$

2) 지금 주택 거래허가제가 시행되고 있는 것은 아니지만 최근 논란이 된 적이 있다.

료도 상승할 것이다. 그보다 더 치명적인 것은 거래허가 자체가 자유 시장경제 원리에 어긋나는 전체주의적 발상이라는 것이다. 이는 주택 시장에 대한 문제일 뿐만 아니라 전체주의로 진입하는 사회 분위기를 반영한다는 점에서 치명적이다.

#### (4) 1가구 다주택 규제

한 가구가 여러 채의 주택을 소유하는 것을 막겠다는 것은 결국 무주택자들의 주택 소유를 돕고자 하는 것이다. 그 수단은 주로 다주택 소유자에 대한 중과세이다. 이제 특정 시점의 저량 시장에서 다주택 보유자들이 다주택에 대한 규제 때문에 주택을 팔려고 하면 저량 수요가 감소하여 주택 가격은 내려갈 것이다. 그리고 그 효과는 주택에 대한 전체 수요에서 팔려는 주택의 양이 차지하는 비중에 의존할 것이다. 어쨌든 주택 가격의 하락을 유도할 것은 분명하다. 따라서 이전의 가격에서는 주택을 구입할 수 없어 임대 주택에 살았던 한계 무주택자는 주택을 구입할 수 있을 것이며 임대에서 소유로 전환됨에 따라 점유 면적이 감소하면 임대료도 내려갈 가능성이 있다.

그러나 위에서 기술한 바와 같이 주택은 시간이 지나면서 멸실되기도 하고 또 새로 지어지기도 한다. 주택이 새로 지어지기 위해서는 누군가 보유할 사람이 있어야 한다. 건축업자들이 주택을 보유할 사람이 없다고 생각하면 주택은 지어지지 않는다. 다주택 규제 하에서는 무주택자들이 소유주가 되어야 하는데, 그들은 그럴 재력이 없어서 무주택자인 것이다. 따라서 새롭게 지어지는 주택의 양은 감소한다. 규제가 지속되면 새로 지어지는 주택의 양은 멸실된 주택의 양보다 적을 것이다. 따라서 주택 가격은 올라간다. 또한 다주택 소유 규제 하에서 다주택 소유자들이 팔려고 하는 주택을 무주택자들이 구입하지 못하면 임대 주택은 다른 용도로 전환될 것이다. 따라서 임대 주택의 양은 감소하고 임대료는 오를 것이다.

#### (5) 재건축 아파트 초과 이익 환수제

낡은 아파트를 재건축하면 저평가된 자원이 시장에서 새롭게 평가받아 부가가치가 증가하므로 사회 전체의 부(富)도 증가한다. 그런데 아파트 주인이 아무런 기여도 하지 않은 채 증가한 부는 불로소득이므로 특정 금액을 초과하는 이득은 국가에 귀속돼야 한다는 것이 초과 이익 환수제이다. 아파트 투기를 막고 사회 정의를 실현한다는 명분에서다. 그러나 초과 이익이라는 개념은 존재하지 않는다. 초과 이익 개념이 있으려면 적정 이익 개념이 있어야 하는데 경제학에 그런 개념이 존재할 수 없다. 정부가 말하는 초과 이익이란 소유자가 재건축으로 얻는 과도한(?) 이익을 지칭하는 것 같은데, 설령 초과 이익을 그런 의미로 받아들인다고 하더라도 초과 이익 환수제는 자원의 효율적 이용을 방해하고, 아파트의 공급 증가를 차단함으로써 가격 안정에 기여하지 못한다.

아파트는 시간이 지나면 내구도가 다해 멸실된다. 그런 아파트 부지에 이전보다 용적률을 높여 새로운 아파트를 재건축하면 아파트 질의 향상은 물론 공급을 늘려 가격 안정에 기여할 수 있다. 그러나 초과 이익 환수라는 이름으로 재건축으로부터 생기는 이익을 정부가 가져가면 아파트 소유주들의 재건축 유인은 그만큼 떨어진다. 따라서 아파트가 재건축되지 않으므로 아파트 공급은 늘어나지 않는다. 또한 재건축 대상이 되는 아파트 단지는 슬럼화되는 경향을 보

인다. 지금 논란이 되고 있는 잠실 5단지과 대치동 은마 아파트 단지가 대표적 사례이다.

사람들이 특정 장소에 아파트를 소유하고 사는 행위에는 거주 목적도 있지만 자산 소득을 얻으려는 목적도 있다. 따라서 어떤 사람이 어디에 어떤 아파트를 소유할 것인가를 결정하는 것은 미래의 불확실성에 대처하는 결단이며, 이는 기업가 정신에 따른 것이다. 따라서 불로소득이나 횡재라고 하는 '뜻밖의 이익'은 뜻밖에 얻은 것이 아니라 상당 부분 기업가 정신에 따른 것이다. 물론 행운에 의한 것도 일정 부분 있을 수 있다. 그러나 기업가 정신에 의한 이익과 순전히 행운에 의한 이익을 구분할 수 있는 과학적 방법은 없다. 결국 비록 사람들이 불로소득이나 횡재라고 인식하는 것이라고 하더라도, 자원의 소유자에게 귀속시키는 것이 자원의 효율적 사용을 위해 바람직하다. 이윤 동기의 박탈은 자원의 효율적 사용을 방해하기 때문이다.

### (6) 고가 주택에 대한 대출 금지

고가 주택 구매 시에 금융기관의 대출을 금지하는 것은 고가 주택의 가격 상승률이 저가주택 가격 상승률보다 가파른 것을 억제하기 위한 것이다. 즉 고가 주택에 대한 수요를 줄여 가격을 안정시키고자 하는 것이다. 실제로 국토부는 지난 해 12월 16일에 15억 원을 초과하는 주택 구입을 위한 대출 금지를 발표한 이후 곧바로 9억 원 초과 대출 금지로 수정 발표했다. 과연 대출 금지가 고가 주택의 가격 안정을 가져올까?

사람들은 소득 수준이 높아지면 더 크고 좋은 집을 선호하게 된다. 즉 고가 주택에 대한 수요가 늘어난다. 또한 다주택 소유 규제를 강화하면 크고 좋은 고가 주택 1채를 선호하게 된다. 따라서 고가 주택에 대한 수요 증가는 자연스러운 것과 규제의 의도하지 않은 효과의 결과이다. 이런 상황에서 대출을 금지하면 고가 아파트에 대한 수요가 억제되어 가격은 내리거나 오르지 않는 것이다. 따라서 대출을 받지 않고 자신이 보유한 현금으로 고가 아파트를 구입할 수 있는 사람은 대출 규제가 없을 때보다 더 낮은 가격으로 아파트를 구입함으로써 이익을 얻을 수 있을 것이다. 반면에 현재 고가 주택의 공급은 늘어나지 않고 있다. 정부의 부동산 정책이 고가 주택의 공급을 억제하고 이른바 국민주택 규모의 주택 공급을 늘리는 것이기 때문이다. 결국 소득 증가에 따른 고가 아파트에 대한 수요 증가 및 다주택 규제에 따른 수요 증가와 공급 감소가 한데 어울려, 대출 금지에도 불구하고 장기적으로 고가 주택 가격은 내리기는커녕 올라갈 가능성이 높다. 한편 특정 가격을 초과하는 아파트 구매를 위한 대출을 금지한다고 해서 사람들이 아파트를 보유하겠다는 보유 수요가 줄어드는 것은 아니므로 대출이 가능한 아파트에 대한 수요가 증가하고, 그 가격이 오를 것이다.

## 3. 부동산 정책과 개인의 자유

본 절에서는 자유, 평등, 도덕, 정의, 소유의 개념과 기원을 간단히 살펴보고, 이에 비춰본 부동산 관련 규제가 사유 재산 침해를 둘러싼 정의감의 훼손을 통해 도덕 규칙과 법을 타락시키고 결국 개인의 자유와 평등을 해친다는 사실을 살펴본다.

## (1) 자유, 평등, 도덕, 정의, 소유

### 1) 자유와 평등

자유는 다른 개인이나 집단, 또는 국가에 의해 강제되지 않은 상태이다. 즉 자유란 타인의 권리를 침해하거나 타인에게 비용을 유발하지 않는 한, 어느 누구의 간섭도 받지 않고 자기의 뜻대로 행동할 수 있는 상태이다. 그리고 그렇게 하고 싶은 감정이 자유의 감정이다.

자유는 더 이상 환원이 불가능한, 지고의 가치나 당연히 주어진 것으로 간주되는 경향이 있다. 그러나 그 원천을 규명하려는 노력은 인식론적 동기에 더하여 그런 원천에 대한 이해가 부족한 사고나 정책은 오랜 시간을 두고 형성된 사회 질서를 파괴하여 평화로운 사회에 해(害)가 된다는 점을 강조함으로써 국가의 기능을 수행하는 정부가 해야 할과 하지 않아야 할 일이 무엇인가를 탐구하는 데 필요하다.

우선 자원이 희소하지 않다면 인간이 이기심으로 가득 찬 존재라고 하더라도 자유의 감정이나 개념은 생길 수 없다. 각 개인이 원하는 만큼의 자원이 언제나 가용하기 때문이다. 남의 신체나 재산을 강제로 약탈할 이유도 없고 남을 지배해야 할 이유도 없다. 인간들 간의 다툼도 없고 세상은 평화 그 자체이다. 또한 인간이 물질·심적으로 나의 안위와 이익을 탐하지 않은 속성을 가진 존재, 즉 이기심을 가지지 않은 존재라면, 자유의 감정과 개념은 생길 수 없다. 즉 '나를 위한'이라는 속성을 가지지 않았으니 자유와 부자유, 평등과 불평등의 감정이 존재할 수 없다. 한편 내가 남에게 종속된다는 것은 이미 나와 남이 평등하지 않다는 것이므로 자유의 침해는 반드시 평등의 훼손을 가져온다. 즉 자유와 평등은 동전의 앞뒷면에 불과할 뿐, 서로 대척점에 있는 것이 아니다.<sup>3)</sup>

그런데 우리는 인간의 이런 공통된 속성을 생각할 수 없으므로 인간은 이기적 존재라는 사실을 의심의 여지없이 받아들인다. 자원은 희소하고 인간은 이기심이 지시하는 대로 희소한 자원을 서로 많이 차지하기 위해 다툰다. 즉 인간은 남의 신체와 소유물을 약탈하고 내 자신의 지배하에 두려는 욕망을 가진 존재이다. 따라서 자유와 평등은 자원의 희소성과 인간의 이기심에 그 원천이 있다. 이는 한정된 자원을 둘러싼 인간의 이기심이 자유와 평등의 개념을 낳는다는 사실을 의미한다.

요약하자면 나의 이익만을 챙기고, 나의 이익을 고려함에 있어 남의 간섭이나 강요를 받지 않기를 원한다면 그것이 바로 원초적 자유의 감정이다. 즉 자원의 희소성을 둘러싼 이기심이 도덕 규칙에 의해 제어되지 않고 아직 사회화되지 않은 자유가 원초적 자유이다. 그리고 근대적 의미의 자유와 평등은 인간이 모여 사는 사회가 형성되는 것을 계기로 자연스럽게 인간 간의 관계로부터 발흥하여 점차 사회적 개념으로 정착된 것이다. 결론적으로 자원의 희소성과 인간의 이기심이 자유와 평등의 원천이며, 평화는 자유와 평등을 확인하는 것이다.

### 2) 도덕

이기적 인간들이 원초적 자유 감정에만 복종한다면 지속 가능한 평화로운 인간 세상은 만들어

---

3) 소극적 자유와 비례적 평등을 의미한다.

질 수 없다. 이런 자유에 복종하는 행동은 서로의 이익을 해치고 생존 기회를 낮추기 때문이다. 따라서 인간들은 오랫동안의 반복 경험을 통해 이러한 사실을 깨닫고 문명사회에 적합한 자유의 개념에 눈을 뜨게 된다. 원초적 자유가 도덕 규칙과 정의감에 의해 제어되는 근대적 의미의 자유 개념으로 정착된 것이다. 그래서 오늘날의 자유는 사회에 함께 모여 사는 인간들이 서로 동의하는 자발적 강제가 가해진 자유이다. 서로 동의하는 자발적 강제가 곧 도덕 규칙이며, 자유와 도덕 규칙을 바탕으로 사회 질서가 형성된다.

따라서 인간이 기본적 욕망인 자유와 평등을 얻고 그것을 유지하는 사회를 만드는 것은 도덕 규칙, 특히 생명과 재산을 둘러싼 인간 간의 도덕 규칙의 형성과 정의에 따른 준수이다. 이는 곧 나와 남 사이의 자유와 평등에 관한 긴장 관계가 도덕 규칙에 의해 완화되거나 해소됨을 뜻한다.

중요한 사실은 도덕 규칙은 합리적 이성의 산물이 아니라 인류가 오랜 기간을 살아오면서 축적된 경험을 바탕으로 만들어지고 발전된다는 것이다. 즉 이기적 심성을 가진 인간들의 사회를 지탱하는 도덕 감정은 태생적으로 타고난 것이 아니라 후천적으로 형성된다. 그리고 인간은 서로 받아들일 수 있는 자발적 동의에 의한 도덕 규칙을 지키도록 훈육된다. 이러한 결론에 따르면, 인간은 이성을 지녔으므로 자유 의지로서 자연적 종속에서 벗어나 자유 인과성에 의해 도덕 규칙을 수립하고 실천할 수 있는 존재라는 작위적인 비약을 피할 수 있고, 이기심을 기원으로 하는 자유와 함께 무리한 가정 없이 도덕 규칙의 형성을 설명할 수 있다.

### 3) 정의와 소유

위에서 기술한 바와 같이, 인간은 다듬어지지 않은 거친 야생의 자유에 복종하는 행동은 서로의 이익을 해치고 생존 기회를 낮춘다는 사실을 오랫동안의 반복 경험을 통해 터득한 결과, 서로에게 해가 되지 않고 도움이 되는 도덕 규칙을 바탕으로 개인의 자유와 평등을 신장시킬 수 있었다.

그러나 인간은 그 이기적 속성으로 말미암아 눈앞의 이익에 몰두하는 경향을 가진 존재로서 이기심을 제어하지 못하고 도덕 규칙을 자주 위반하는 경향을 보인다. 그런데 사람들은 자신은 물론 남의 행동을 반복적으로 관찰하고 경험하면서 특정 행위에 대한 유쾌감과 불쾌감이라는 공통의 감정을 공유한다. 즉 사람들은 도덕 규칙을 지키는 행위에는 유쾌한 감정을 느끼고 위반하는 행위에는 불쾌한 감정을 느낀다. 이와 같이 인간은 공감의 원리에 의해 도덕률을 지키는 정의로운 행위에 유쾌함을, 이를 위반하는 불의한 행위에 불쾌의 감정을 공유함으로써 도덕 규칙을 지키도록 유도된다. 즉 자신의 이익과 생존의 기회를 높이고자 하는 이기심이 정의의 원천이고 도덕 규칙을 지키는 데 따르는 유쾌한 공감이 정의의 시인(是認)이다.<sup>4)</sup>

그렇다면 도덕 규칙의 형성에 핵심이 되는 것은 무엇인가? 여기에서 흄(David Hume)을 인용하는 것이 적절할 것이다. 인간이 소유하는 것에는 3가지 종류가 있다. 첫째, 마음속의 행복으로서 이는 아무도 약탈해갈 수 없다. 둘째, 우수한 두뇌나 수려한 용모와 같이 남이 약탈해갈 수는 있으나 약탈자에게 도움이 되지 않는 것들이다. 따라서 이 두 가지는 자신의 소유로서 남에게 약탈당하지 않으며 자유롭게 소유하고 즐기며 활용할 수 있다. 셋째, 약탈 가능하며

---

4) Hume(1951) 참조

약탈자에게 이익이 되는 유·무형의 물질인데, 강제나 약탈은 반드시 개인의 신체를 포함한 유·무형의 재산에 대해 행해진다. 따라서 도덕 규칙의 핵심은 소유의 안정성에 있다. 인간의 이기심은 재산 소유와 관련해서 가장 활발하게 발휘된다.

도덕 규칙의 핵심은 인간의 생명과 재산에 관한 것이므로 정의 개념 역시 이와 깊은 관련을 맺을 수밖에 없다. 남의 신체와 재산을 비롯한 사유 재산을 약탈하거나 손해를 끼치는 행위에 대해서는 불쾌감을 느끼고 정의롭지 못하다고 느끼는 공감대가 그런 것이다. 따라서 특정 행위에 유쾌함과 불쾌함을 느끼게 하는 도덕 규칙은 정의감에 의해 지탱되고, 도덕 규칙과 정의감에 핵심에는 재산 소유의 안정성이 있다. 소유의 안정성을 해치는 행동은 정의롭지 못하며 도덕 규칙을 훼손함으로써 결국 자유와 평등을 해친다.

신체를 비롯한 재산의 사적 소유가 보장되지 않으면 자유와 평등이 없다. 아테네의 민주정, 영국의 의회정치, 프랑스 혁명, 한자동맹 등은 모두 소유가 자유의 근간이 된다는 사실을 보여준다. 반면에 사유 재산제를 인정하지 않는 사회주의 국가에 자유가 없고, 정체가 결국 전제정에 이르는 것은 바로 그런 이치 때문이다. 사회주의 사회에는 사적 소유가 없으니 인간 행위를 규제하는 도덕 규칙이 발전할 수 없고, 따라서 정의의 감정이 생길 수 없다.

## (2) 부동산 정책과 자유, 평등, 도덕, 정의, 소유

인간관계에서 생기는 자유, 평등, 도덕, 정의의 개념은 자원의 희소성과 인간의 이기심에 그 기원이 있다. 그리고 이런 개념과 감정의 실현은 소유의 안정성에 의해 뒷받침된다. 따라서 어떤 이유에서든지 사적 소유의 제한을 계기로 정의감이 상실되면 도덕과 법이 타락하고, 종국적으로는 개인의 자유와 평등을 해친다.

이런 사실은 현 정부의 부동산 정책에서 어렵지 않게 확인할 수 있다. 부동산에 대한 가격 규제, 세금 증가, 소유 제한 등은 모두 불특정 다수의 부동산 소유의 안정성을 해칠 뿐만 아니라 차별적 규제로서 시장에서 오랜 기간에 걸쳐 부동산 거래를 둘러싸고 형성된 질서를 파괴한다는 점에서 정의롭지 못하다. 결국 자유와 평등을 훼손하는 것들이다.

첫째, 분양가 상한제는 멸실되는 아파트 양에 비해 새롭게 지어지는 아파트의 양을 적게 함으로써 사회 전체의 주택 양의 감소를 초래하고 가격을 올린다는 점에서 사람들의 주택 소유 기회를 제한하는 것이다. 분양가 상한제가 없을 경우에 가격을 지불할 용의가 있는 개인의 거래 기회를 박탈하고 주택시장의 자연스러운 질서를 파괴한다는 점에서 정의롭지 못하다. 소유의 안정성을 해치고 개인의 자유를 제한한다.

둘째, 세금은 국가의 기능 수행에 필요한 부분이다. 세금이 개인의 사유 재산 침해라는 점에서 일단 자유의 축소임에는 분명하지만, 그런 효과를 넘어 개인의 자유 확대에 기여할 수 있기 때문에 개인들은 세금을 낸다. 국방과 치안 등이 그런 것들이다. 따라서 국가가 존재하는 한, 세금은 정도의 문제이다. 자유의 확대 기능을 넘어서는 종과세는 소유의 안정성을 해친다는 점에서 개인의 자유를 억압하는 것이다. 더구나 현 정권은 주택 가격 상승이 통화량 증가와 잘못된 부동산 정책임에도 불구하고, 재산세 인상으로 주택 가격을 안정시킨다는 무지와

소유의 안정성을 해치는 종과세라는 부도덕성을 보이고 있다.

셋째, 거래허가제는 주택 매매를 원할 때 정부의 허가를 받아야 하므로 주택의 처분권을 제한함으로써 소유의 안정성을 해친다. 특히 무주택자에게만 주택 구입을 허가할 경우 다주택보유 의사를 가진 사람들의 소유를 제한하고, 또한 주택 공급을 줄임으로써, 그렇지 않았을 경우에 비해, 다수의 선택의 자유를 제한한다.

넷째, 1가구 다주택 규제는 주택에 대한 보유 수요를 규제하는 것으로서 가구의 자유로운 선택을 제한하고, 경제 전체의 주택 공급을 줄여 사람들의 소유의 기회를 제한한다.

다섯째, 가격 변화로 얻는 이익이나 잃는 손실은 개인의 노력이나 기여와는 무관한 것이다. 개인은 가격 변화에 영향을 미칠 수 없기 때문이다. 주택 소유자도 마찬가지다. 초과 이익(?) 이 존재하고 또 그것을 횡재라고 하더라도 재산의 소유자에게 귀속시키는 것이 정의롭다. 재산의 소유는 인정하면서도 그로부터 생기는 이득을 귀속시키지 않는 것은 소유의 안정성에 기초를 둔 사회 질서를 해친다. 특정 재산으로부터 발생하는 이득의 원천이 무엇이든지 그것을 재산 소유자로부터 빼앗는 것은 재산 소유자의 재산 처분권을 박탈하는 것이므로 부도덕하고 정의롭지 못하다. 결국 초과 이익 환수제는 소유의 안정성을 해치고 도덕을 타락시키며 자유를 제한한다.

마지막으로 특정 가격을 초과하는 주택 구매 시에 금융권의 대출을 제한하는 것은 주택 공급을 줄여 사람들의 선택의 자유를 줄이고 사람들 간의 평등을 해친다는 점에서 정의롭지 못하다.

#### 4. 맺음말

이 글에서는 현 정부의 부동산 정책의 경제적 효과와 개인의 자유와 평등, 사회 질서를 유지하는 도덕과 정의, 그리고 이를 뒷받침하는 소유의 안정성에 대해 논의했다. 우선 주택 가격 안정과 무주택자의 주택 마련을 돕고자 하는 정책은 모두 의도하는 바람직한 효과가 아닌 의도하지 않은, 바람직하지 않은 효과를 낼 뿐이다. 분양가 상한제, 재산세 종과, 거래허가제, 다주택 규제, 초과 이익 환수제, 특정 가격 초과 주택에 대한 대출 금지 등은 모두 공통적으로 주택 공급을 줄여 가격 상승을 유도한다. 또한 이 정책들은 주택 소유의 안정성을 해침으로써 사람들의 정의감을 훼손하여 도덕 규칙과 법질서를 타락시키고 개인의 자유와 평등을 위협하는 것들이다.

## 참고문헌

김영용, 『경제 현상의 경제학적 이해』, 전남대학교출판문화원, 2018년

김정호, “토지를 자유화하자,” 제6기 한국하이에크아카데미 강의안, 2005년

Hume, David, 『A Treatise of Human Nature』, Reprinted from the original edition in three volumes and edited, with an analytical index, by L. A. Selby-Bigge, M.A., Oxford University Press, 1951, 김성숙 옮김, 『인간이란 무엇인가』, 동서출판사, 1994년

[2부, 토론]

문 정부의 부동산 정책은 철학의 빈곤(貧困)과 시장원리 무지(無知)의 소산

황인학 (한국기업법연구소 수석연구위원)

1. 주택가격의 상승과 문 정부의 안정화 정책

- 2017.5~2019.11 서울 집값 총액, 54.5% 상승 (매경조사)
  - 현 정부 출범 시기였던 2017 5월 기준, 서울 아파트 시가총액 799조원
  - 2019년 11월, 서울 아파트 시가총액 1,234조원 → 54.5%, 435조원 상승
- 서울 아파트 중위가격 아파트 (KB), 50.4% 상승
  - 2017 5월, 6억 635만원 ⇒ 2019년 11월, 9억 1216만원
- 부동산 안정화 대책 17회
  - 2019년 12월 16일, 17번째 주택시장 안정화 정책:
    - 분양가 상한제, 재산세/종부세 증가, 주택대출제한,
    - 1가구 다주택 소유 규제, 재건축 아파트의 초과이익환수제 등

투기수요 억제 및 공급확대를 통한 주택시장 안정화

투기수요 차단 및 실수요 중심의 시장 유도			실수요자 공급 확대
투기적 대출수요 규제 강화	주택 보유부담 강화 및 양도소득세 제도 보완	투명하고 공정한 거래 질서 확립	실수요 중심의 공급 확대
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 투기지역·투기과열지구 주담대 관리 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시가 9억원 초과 LTV 강화</li> <li>· 초고가 아파트 주담대 금지</li> <li>· 차주 단위 DSR 한도 규제</li> <li>· 주담대 실수요 요건 강화</li> <li>· 구입용 사업자대출 관리 강화</li> <li>· 부동산임대업 RTI 강화</li> <li>· 상호금융권 대출 관리 강화</li> </ul> </li> <li>◆ 전세대출 이용 갭투자 방지                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사적보증의 전세대출보증 규제 강화</li> <li>· 전세대출 후 고가 신규주택 매입 제한</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 보유부담 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합부동산세 세율등 상향</li> <li>· 공시가격 현실화형평성 제고</li> </ul> </li> <li>◆ 양도세 제도 보완                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1주택자 장특공제에 거주기준 요건 추가</li> <li>· 2년 이상 거주자에 한해 1주택자 장특공제 적용</li> <li>· 일시적 2주택 전입요건 추가 및 중복보유 허용기간 단축</li> <li>· 등록 임대주택 양도세 비교세 요건에 거주요건 추가</li> <li>· 조정대상지역 다주택자 양도소득세 증가 시 주택수에 분양권도 포함</li> <li>· 2년 미만 보유 주택 양도세율 인상</li> <li>· 조정대상지역 내 한시적 다주택자 양도세 증가 배제</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 민간택지 분양가 상한제 적용지역 확대</li> <li>◆ 거래 질서 조사체계 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고주택 자금출처 전수 분석</li> <li>· 실거래정보사업 점검 강화</li> <li>· 자금조달계획서 제출대상 확대 및 신고항목 구체화</li> <li>· 자금조달계획서 증빙자료 제출</li> </ul> </li> <li>◆ 청약규제 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 불법전매자 등 청약제한</li> <li>· 청약 당첨 요건 강화</li> <li>· 청약 재당첨 제한 강화</li> </ul> </li> <li>◆ 임대등록 제도 보완                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 취득세·재산세 혜택 축소</li> <li>· 임대사업자 합동점검</li> <li>· 임대사업자 등록요건 강화</li> <li>· 임대사업자 의무 강화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 서울 도심 내 공급의 차질없는 추진</li> <li>◆ 수도권 30만호 계획의 조속한 추진</li> <li>◆ 관리처분인가 이후 단계 정비사업 추진 지원</li> <li>◆ 가로주택정비사업 활성화를 위한 제도개선</li> <li>◆ 준공업지역 관련 제도개선</li> </ul>

기획재정부 배포 자료 12.16 부동산 안정화 정책

- 계속되는 규제 본능... 18번째 대책 검토?
  - 거래 허가제 도입?
  - 부동산 불로소득 국민공유제?
  - ※ 쑨원(孫文) 삼민주의: 民族, 民權, 民生



[박원순 인터뷰 전문] "부동산 불로소득 국민공유제, 서울부터 실천하겠다"

오마이뉴스 | 3시간 전 | 네이버뉴스

서울시도 정부가 펼쳐온 투기수요 억제와 금융규제 정책에 적극 협력하며 손발을 맞춰 나가고 있다. 서울시의 적극 건의를 정부가 수용해 보유세 강화를 위한 법 개정(종합부동산세법)이 이뤄진 게 대표적이다. 나아가...

## 2. 주택시장 안정화 정책은 집값 안정에 효과가 있을까?

- 김영용 교수님 발제문의 결론은 No -

- 제1결론: 시장원리에 반하는 규제의 역설 초래  
장기적으로 공급을 위축시켜서 임대료 및 주택가격 상승 유발효과
- 제2결론: 설상가상으로 도덕 규칙과 법치 훼손  
소유의 안정성을 둘러싼 정의감의 상실에 따른 도덕 규칙의 훼손과 법의 타락 초래  
→ 개인의 자유와 평등을 해치고 사회 전체의 평화를 파괴

## 3. 발제문의 첫 번째 주제와 관련 소견 몇 가지

- ① 주택시장 안정화 정책은 전혀 불필요한가? 과도한 개입이 문제인가?
  - 자산버블의 형성과 붕괴에 따른 시스템 리스크 예방, 한정된 국토 이용의 효율화·합리화 목표, 특정 지역에서 수요-공급의 불일치·담합 등의 가격 불안정 요인 해소 등의 이유로 정부의 계획과 규제를 어느 정도 인정해야 하는가?
  - 주택시장에 정부의 과도한 개입이 문제라면 과도함의 판단 기준은 무엇인가?
    - ※ 과잉금지 원칙? 목적의 정당성, 수단의 적합성, 법익의 균형성, 침해의 최소성
    - ※ 경제학적 기준은? Regulation Impact Analysis (Cost-Benefit Analysis)
- ② 정부 규제의 모든 메뉴가 target 지역의 집값 안정화에 효과가 없을까?
  - 풍선효과를 감안한 global effect와 규제지역의 local effect를 구분하면?
  - local effect: 신규수요 억제, 보유세 강화 정책이 일관되게 계속될 거라는 믿음이 형성 되면 해당 지역에서의 집값은 안정 또는 하락하지 않을까?
  - 정책실패, 규제역설 설명변수에 정부불신, 정책비일관성 기대를 넣을 필요는?

③ 경제학의 측면에서 정부정책(여기서 주택시장 안정화정책)의 성패 여부는 '집값 안정화(하락)'달성 여부의 하나가 아니라 해당 정책의 국민경제적 파급효과까지 감안한 비용·편익의 순계(純計)로 볼 필요가 있지 않을까?

- 예: 특정 지역의 임대료 상한제 → 해당 지역에서 투자 회피, 슬럼화 등

④ '재산세를 증과하면 주거비용이 낮아지는 것처럼 착각할 수 있으나 장기적으로는 주택 공급을 줄여 가격을 밀어 올리고 주거비를 증가시킨다(p.3)'는 설명에 대해 House Poor들은 정말로 착각하고 있을까?

- 기회비용으로 계산한, 기존 주택 소유자의 주거비용은 재산세 증가분만큼 증가

#### 4. 토론: 문 정부의 부동산 정책의 특징이자 문제점은

(주택) 시장이 열리지 않도록 (국민의 경제적 자유를) 막는 것이며, 국민의 재산권 보호를 우선하는 법의 지배 원칙에 어긋난다는 것임

○ 규제 대상 지역에서 시장이 열리지 않도록 막아라?!

- 가격 규제: 원가공개 & 분양가 상한제(Price Ceiling) → 거래량 감소

- 계약의 자유 제한: LTV, DTI 등 금융대출 규제 → 신규수요 억제

- 보유세 강화: 공시가격 인상 & 재산세·종부세 세율 인상 → 수요 억제

- 거래 제한: (다주택자) 양도소득세 증과세

○ Rule of Law (**Liberty by Law**) vs. Rule by Law

- 국민의 기본권을 제한함에 있어서 국가작용의 한계를 명시한 과잉금지(過剩禁止)의 원칙(原則) 또는 비례의 원칙에 저촉 가능성

○ Low Economic IQ

- 분양원가공개, 분양가 상한제와 Mark-up pricing에 대한 오해

#### 5. 소결: 규제영향평가제도(RIA)는 왜 작동하지 않는가?

- 행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사): '중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장 포함)하려면 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.'

- 행정규제기본법 제2조 1항 5호: 규제영향분석이란 규제로 인해 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 것으로 정의