연구논문 「정부학연구」 제17권 제1호(2011): 109~143

원고투고일: 2010.09.09
원고수정일: 2011.01.06
게재확정일: 2011.04.08

부동산정책을 둘러싼 규제정치 분석:

종합부동산세정책에 대한 확장된 Wilson의 규제정치이론 적용

양승일*

본 연구의 목적은 확장된 Wilson의 규제정치이론을 활용하여 사회적으로 논쟁이 되고 있는 규제정책인 종합부동산세정책의 역동성을 시기별로 조명해보고, 이를 통해 규제정치 및 규제완화정치의 유형을 도출하여 규제정치의 정체성을 명확히 하고자 하는 것이다. 또한 이러한 분석과정에서 도출되는 시사점을 도출하여 현재에도 문제가 되고 있는 적지 않은 유사 규제정책에 일정부분 정책적 함의를 제공하려는 것이다. 분석결과, 종부세정책의 규제도입기의 경우, 감지된 비용은 종부세 대상자들에게 좁게 집중되고, 감지된 편익은 국민들에게 넓게 분산되는 기업가정치의 행태를 나타냈고, 규제강화기의 경우 역시 감지된 비용은 종부세 대상자들에게 좁게 집중되고, 감지된 편익은 국민들에게 넓게 분산되는 기업가정치의 행태를 갖게 되었다. 그리고 규제완화기에 있어서는 감지된 편익은 종부세 제외대상자들에게 좁게 집중되고, 감지된 비용은 국민들에게 넓게 분산되는 고객정치의 행태를 나타낸 것이다. 한편, 이러한 분석이 갖는 시사점은 종부세정책의 규제정치 분석은 확장된 Wilson의 규제정치이론과 일치하였다는 점이고, 높은 수준의 상호작용은 고객정치에서 정점을 이룬다는 점이며, 찬성옹호연합과 반대옹호연합 간 상호작용은 일정한 경계가 있고, 자생적 질서로 마무리된다는 점 등이다.

주제어: 종합부동산세정책, 규제정치, 확장된 Wilson의 규제정치이론

* 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 서울특별시 의회사무처 전문위원과 서강대학교 공공정책대학원 대우교수로 있다. 주요 관심분야는 정책변동, 도시 및 지방행정, 복지행정 등이다(ysivd@seoul.go.kr).

Ⅰ. 서 론

과거 권위주의적 시절에서는 정부가 정책을 독점하여 상대적으로 정책변화가 미미했던 반면, 현대 다원주의적 시절에서는 다양한 이익집단, NGO 등이 존재하여 이해당사자가 정부뿐만 아니라 이들까지 확대되어 정책변화는 상대적으로 높은 수준을 나타내고 있는 것이 주지의 사실이다. 이러한 정책 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 규제정책인데, 본 정책은 환경의 변화에 따라 규제와 규제완화 등을 반복적으로 되풀이 해 정책의 변화는 높은 수준의 역동성을 나타내고 있는 경우가 많다.

이러한 규제정책 중 하나가 종합부동산세정책인데, 본 정책은 일정수준 이상의 부동산을 소유하고 있는 국민들에게 재산세 등과 더불어 이중으로 과세를 징수하여 부동산시장 안정 등을 지향하려는 정책으로서, 본 정책역시 이익집단, 정권의 성향 등에 따라 짧은 기간 동안 규제 및 규제완화 등 여러 번의 정책변화가 이어져 오고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 역동성을 가진 종부세정책을 규제정치차원에서 조명하려고 하는 것이다. 규제정치는 규제 또는 규제완화를 둘러싸고 벌어지는 게임의 장에 따른 정체성을 제고하려는 행태로서, 구체적으로는 비용과 편익에 따라 규제정치를 논리적으로 분석할 수 있는 확장된 Wilson의 규제정치이론을 활용하고자 한다. 본 이론은 규제정치의 유형뿐만 아니라 규제완화정치의 유형도 포괄하는 이론으로서, 규제정치분야에서는 희소가치가 있을 뿐만 아니라 정책시기별로 규제정치의 정체성을 분석하는데 유용하다는 점에서, 본 연구에서는 이 이론을 채택하여 조명하고자 하는 것이다.

이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 다음과 같은 목적을 제시하고자 한다.

첫째, 확장된 Wilson의 규제정치이론을 활용하여 사회적으로 논쟁이 되고 있는 규제정책인 종합부동산세정책의 역동성을 시기별로 조명해보고, 이를 통해 규제정치 및 규제완화정치의 유형을 도출하여 규제정치의 정체성을 명확히 하고자 한다.

둘째, 이러한 분석과정에서 도출되는 시사점을 조명하여, 현재에도 문제가 되고 있는 적지 않은 유사 규제정책에 일정부분 정책적 함의를 제공하려고 한다.

한편, 본 연구의 공식적 사례명칭은 '종합부동산세정책'이나 분석과정에서 반

복 등 중복성을 가급적 지양하기 위해 상황에 따라 약칭인 '종부세정책'으로도 혼용하여 사용하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. 규제정치의 개념

규제정치(regulatory politics)에 대한 명확한 개념정의는 거의 부재하다는 점에서 합의되거나 일치된 견해가 없는 상황이다. 본 연구에서 다룰 Wilson(1980)의 규제정치이론에서도 규제정치의 유형에 대해서는 비교적 명확히 다루고 있으나, 그 개념에 대해서는 분명한 정의가 없는 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 규제정치를 구성하고 있는 용어인 정부규제와 정치를 먼저 각각 살펴보고 이를 근거로 규제정치의 정의를 내리고자 한다.

먼저, 정부규제(regulation)에 대해 Mitnick(1980)은 공공목적에 따라 제정된 규칙에 따라 정부가 민간의 활동을 행정적으로 감시하는 행동으로 정의했으며, Meier(1991)는 정부가 민간의 행위를 통제하여 규제강화 또는 규제완화하려는 정부의 노력으로 보았다. 그리고 안문석(1987)은 특정집단의 경제활동에 대해 경제적·물리적 제재를 통해 그 활동을 억제하는 정부의 행위로 정의했으며, 이종범(1988)은 정부가 민간부문에 개입하여 그들에게 비용과 편익을 제공함으로써 행동을 제한하는 것으로 보았다. 마지막으로, 최병선(2000)은 바람직한 경제사회의 질서구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 정의하였다.

그리고 정치(politics)에 대해, Bentham(1907)은 입법이고, 따라서 정치는 입법부의 구성, 기능, 입법부가 심의·통과시키는 법률이었으며, 이에 따라 정치개혁은 의회정치의 개혁으로 정의하였고, Lasswell(1951)은 누가, 어떻게, 무엇을, 언제? 차지하느냐를 결정하는 규범으로 이해하고, 따라서 희소가치의 분배방식으로 정의했다. 그리고 Easton(1965)은 희소가치의 권위적인 배분으로서, 사회적 가치의 분배방식을 정치의 핵심으로 보았으며, Heywood(2002)는 통치기술, 공적 업무, 타협

과 합의, 그리고 권력과 자원배분으로 정의했다.

전술한 정부규제와 정치의 개념정의를 종합하여 이를 근거로 본 연구에서 다룰 규제정치의 개념을 조명해보면, 규제정치란 정부가 민간부문에 개입하여 규제 또는 규제완화를 유인하는 과정 속에서 찬성옹호연합과 반대옹호연합 등 이해당사자들이 자신들에게 유리한 상황을 선점하기 위해서 상호작용을 하며, 이를 통해 그들에게 편익과 비용이 제공과 부담되는 행태라고 할 수 있는 것이다.

2. 확장된 Wilson의 규제정치이론

본 연구에서 다룰 규제정치의 유형은 Wilson(1980)의 이론인데, 기본적으로 Wilson의 규제정치이론은 본 분야에서 희소한 가치를 가지며, 비교적 명확한 유형화를 시도하고 있다는 점 등에서, 본 연구에 있어 분석틀의 일부분으로 채택하고 있는 것이다.

Wilson의 규제정치이론은 규제정치의 유형에 초점을 맞추고 있는데, 감지된 편익과 감지된 비용의 넓게 분산 또는 좁게 집중에 따라 대중정치, 고객정치, 기업가정치, 그리고 이익집단정치로 유형화하였다. 여기에서 넓게 분산되었다는 것은 불특정 다수에게 편익 또는 비용이 낮은 수준으로 제공 또는 부담되었다는 것을 의미하고, 좁게 집중되었다는 것은 특정 소수에게 편익 또는 비용이 높은 수준으로 제공 또는 부담되었다는 것을 말한다.

하지만 Wilson의 규제정치이론은 규제완화정치의 유형까지는 설명을 못하고 있는데, 이에 대해 Wilson의 이론을 근거로 규제완화정치의 유형까지 확대·조작해 보면 다음과 같다. 즉, 규제완화가 되면서 대중정치와 이익집단정치는 그대로 유지가 되지만, 고객정치는 기업가정치, 기업가정치는 고객정치로 바뀌게 된다. 이에 따른 대상의 변화는 대중정치가 규제완화되면서 편익에 감지되는 불특정 다수 A와 비용에 감지되는 불특정 다수 B가 각각 불특정 다수 B와 불특정 다수 A로 변화하게 되며, 이익집단정치가 규제완화되면서 편익에 감지되는 특정 소수 A와 비용에 감지되는 특정 소수 B는 각각 특정 소수 B와 특정 소수 A로 나타나게 된다. 그리고 고객정치가 규제완화되면서 편익에 감지되는 특정 소수 A와 비용에 감지되는 불특정 소수 A는 각각 불특정 소수 A와 특정 소수 A로 바뀌게 되며, 기

업가정치가 규제완화되면서 편익에 감지되는 불특정 다수 A와 비용에 감지되는 특정 소수 A는 각각 특정 소수 A와 불특정 다수 A로 변화하게 된다. 이에 대한 자세한 설명은 후술할 유형부분에서 조명하고자 한다.

결국, 본 연구에서의 '확장된 Wilson의 규제정치이론'은 규제정치의 유형과 규제완화정치의 유형을 모두 포괄하는 개념인 것이다(<그림 1> 참조). 따라서 전술한 규제정치는 규제와 규제완화를 모두 포함하는 개념인 반면, 규제정치의 유형은 규제완화를 제외한 규제에 초점을 맞추고 있는 것이다.

<그림 1> 확장된 Wilson의 규제정치이론[1)]

구 분		감지된 편익			감지된 비용		구 분	
		넓게 분산	좁게 집중		넓게 분산	좁게 집중		
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 (majority politics) □ 편익: 불특정 다수 A □ 비용: 불특정 다수 B	고객정치 (client politics) ■ 편익: 특정 소수 A ■ 비용: 불특정 소수 A	→ 규제완화	대중정치 (majority politics) □ 편익: 불특정 다수 B □ 비용: 불특정 다수 A	기업가정치 (entrepreneur politics) ■ 편익: 불특정 다수 A ■ 비용: 특정 소수 A	넓게 분산	감지된 편익
	좁게 집중	기업가정치 (entrepreneur politics) ○ 편익: 불특정 다수 A ○ 비용: 특정 소수 A	이익집단정치 (interest-group politics) ● 편익: 특정 소수 A ● 비용: 특정 소수 B		고객정치 (client politics) ○ 편익: 특정 소수 A ○ 비용: 불특정 소수 A	이익집단정치 (interest-group politics) ● 편익: 특정 소수 B ● 비용: 특정 소수 A	좁게 집중	

〔출처〕 좌편 Wilson(1980)의 규제정치이론을 근거로 자체적으로 확장·구성.

1) 규제정치의 유형

(1) 대중정치

규제정치의 유형으로서 대중정치(majority politics)는 불특정 다수 A에게 편익이 낮은 수준으로 제공되고, 불특정 다수 B에는 비용이 낮은 수준으로 부담되는 유형

1) 그림의 좌편은 규제정치의 유형이고, 우편은 규제완화정치의 유형을 의미한다.

이라고 할 수 있다. 대중정치는 해당 규제에 대한 감지된 편익과 비용이 쌍방 모두 불특정 다수에 미친다는 점에서, 개개인으로 보면 그 크기는 작은 경우이다. 즉, 어느 누구도 특별히 큰 이익이나 큰 손해를 보는 것은 아닌 것이다. 따라서 쌍방 모두 체계적인 정치조직화는 낮은 수준이라고 할 수 있다. 여기에 속하는 규제의 사례는 비교적 드물지만 신문·방송·출판물의 윤리규제, 사회적 차별에 대한 규제 등이 그것이다.

⑵ 고객정치

고객정치(client politics)는 특성 소수 A에게 편익이 높은 수준으로 제공되고, 불특정 다수 A에는 비용이 낮은 수준으로 부담되는 유형이라고 할 수 있다. 고객정치에서 상당한 이익을 얻을 수 있는 소수집단은 대단히 빠르게 정치조직화하며 그러한 편익이 자신들에게 제도적으로 보장될 수 있도록 하기 위한 정치적 압력을 행사한다. 이들의 정치적 행동은 상대편이 조직화되지 못하고 정치적 세력이 미약하기 때문에 별 도전 없이 받아들여지는 것이 보통인데, 수입규제 등이 그것이다.

⑶ 기업가정치

기업가정치(entrepreneur politics)는 불특정 다수 A에게 편익이 낮은 수준으로 제공되고, 특정 소수 A에는 비용이 높은 수준으로 부담되는 유형이라고 할 수 있는데, 전술한 고객정치와는 반대되는 행태이다. 기업가정치에서 비용을 높은 수준으로 부담해야하는 기업 등은 잘 조직화되어 정치적으로 막강한 영향력을 발휘하는 반면, 편익을 기대할 수 있는 집단은 잘 조직화되어 있지 못하고 정치적 활동도 미약하다. 이런 유형에 속하는 규제는 환경오염규제, 자동차안전규제, 산업안전규제 등이 좋은 예이며, 이들은 사회적 규제에 속한다.

⑷ 이익집단정치

이익집단정치(interest-group politics)는 특성 소수 A에게 편익이 높은 수준으로 제공되고, 특정 소수 B에는 비용이 높은 수준으로 부담되는 유형이라고 할 수 있는데, 전술한 대중정치와는 반대되는 개념이라고 할 수 있다. 이익집단정치에서

규제로부터 예상되는 비용과 편익이 개개인의 입장에서 볼 때, 대단히 크기 때문에 쌍방이 모두 정치조직화와 정치행동의 유인을 강하게 갖고 있고 조직적인 힘을 바탕으로 서로의 이익확보를 위해 서로가 첨예하게 대립하는 경우이다. 본 유형에 속하는 규제의 사례는 많지 않으나 대표적 일례로 노사관계에 대한 제반의 정부규제 등을 들 수 있다.

2) 규제완화정치의 유형

규제가 완화되면 규제정치의 유형은 다음과 같이 변화되게 된다. 한편, 규제정치의 유형과 마찬가지로 규제완화정치의 유형도 '좁게 집중'되는 경우에는 높은 수준의 정치조직화를 하게 되며, '넓게 분산'되는 경우에는 상대적으로 낮은 수준의 조직화를 추구하게 된다.

(1) 대중정치

규제정치의 유형으로서 대중정치가 규제완화의 상황에 놓이게 되면, 불특정 다수 A에게 편익이 낮은 수준으로 제공되고, 불특정 다수 B에는 비용이 낮은 수준으로 부담되었던 행태가 불특정 다수 A에게 비용이 낮은 수준으로 부담되고, 불특정 다수 B에는 편익이 낮은 수준으로 제공되는 것이다. 그러나 편익과 비용이 모두 불특정 다수에게 낮은 수준으로 제공과 부담된다는 점에서, 규제정치의 유형으로서 대중정치가 그대로 유지되는 것이다. 한편, 본 유형에 속하는 사례는 신문·방송·출판물의 윤리규제완화, 사회적 차별에 대한 규제완화 등이다.

(2) 고객정치

규제정치의 유형으로서 기업가정치가 규제완화의 상황에 놓이게 되면, 불특정 다수 A에게 편익이 낮은 수준으로 제공되고, 특정 소수 A에는 비용이 높은 수준으로 부담되었던 행태가 불특정 다수 A에게 비용이 낮은 수준으로 부담되고, 특정 소수 A에는 편익이 높은 수준으로 제공됨에 따라 규제완화정치의 유형으로서 고객정치가 되는 것이다. 한편, 본 유형에 속하는 사례는 환경오염규제완화, 자동차 안전규제완화, 산업안전규제완화 등이다.

⑶ 기업가정치

규제정치의 유형으로서 고객정치가 규제완화의 상황에 놓이게 되면, 특정 소수 A에게 편익이 높은 수준으로 제공되고, 불특정 다수 A에는 비용이 낮은 수준으로 부담되었던 행태가 특성 소수 A에게 비용이 높은 수준으로 부담되고, 불특정 다수 A에는 편익이 낮은 수준으로 제공됨에 따라 규제완화정치의 유형으로서 기업가정치가 되는 것이다. 그리고 본 유형은 전술한 고객정치와 반대되는 행태가 되는 것이다. 한편, 본 유형에 속하는 사례는 수입규제완화 등이 있다.

⑷ 이익집단정치

규제정치의 유형으로서 이익집단정치가 규제완화의 상황에 놓이게 되면, 특정 소수 A에게 편익이 높은 수준으로 제공되고, 특정 소수 B에는 비용이 높은 수준으로 부담되었던 행태가 특성 소수 A에게 비용이 높은 수준으로 부담되고, 특정 소수 B에는 편익이 높은 수준으로 제공되는 것이다. 그러나 편익과 비용이 모두 특정 소수에게 높은 수준으로 제공과 부담이 된다는 점에서, 규제정치의 유형으로서 이익집단정치가 그대로 유지되는 것이다. 그리고 본 유형은 전술한 대중정치와 반대되는 행태가 되는 것이다. 한편, 본 유형에 속하는 사례는 노사관계에 대한 제반의 정부규제완화 등을 들 수 있다.

3. 규제정치 관련 선행연구

규제정치 관련 선행연구를 살펴보면, 장우영(1975)은 내용규제레짐의 고찰을 중심으로 인터넷 규제정치를 조명하였다. 즉, 규제레짐의 등장은 2000년대를 전후로 본격화되었는데, 사실 인터넷 백본(backbone)의 확장기에 우리나라를 비롯해 주요 국가들은 네트워크의 성장을 촉진하기 위하여 탈규제(de-regulation)정책을 견지하였다는 것이다. 그것은 인터넷이 매우 시장추동적 전망이 강했기 때문에 그것을 위축시키지 않으려 했던 점, 탈경계적 글로벌 네트워크로서 단일한 규칙을 적용하기 어렵다는 점 때문이었다는 것이다. 따라서 국가개입은 주로 정보화 인프라구축과 시장 활성화 분야에 집중되었으며, 그 외의 분야에서는 비개입주의 또는 제도적 진공상태가 유지되었다는 것이다. 그렇지만 인터넷의 광범한 상업화

와 역기능의 부상은 체계적인 국가개입 및 다양한 규제장치의 동원을 불러들였다는 것인데, 주목할 점은 정보주체들 간 정보통제권 이니셔티브 또는 배분구도에 따라 국가별 규제방식이 대조적으로 나타나고 있다는 점이다. 즉, 이 연구는 한국사례를 중심으로 정부주도형 규제레짐의 특성과 시사점을 경험적으로 논의하고자 했던 것이다.

그리고 김성준(2002)은 흡연에 대한 규제정책사례를 중심으로 규제연구의 정치경제학적 방법으로 접근했는데, 규제정책은 정부, 기업, 이익집단, 그리고 국민 사이의 역학관계를 수반하는 정치경제적 과정이며, 이러한 이해관계를 조정·통합하는 것이 규제정책의 성공여부를 좌우한다고 보았다. 따라서 보다 효과적인 규제정책을 위해서는 사회적 제반 영향들과 함께 정치경제의 구조적 상호작용에 대한 성격을 고려한 학제적 연구가 요구된다는 시사점을 제시하였다. 즉, 이 연구는 담배와 흡연에 대한 규제정책의 사례를 중심으로 정부규제에 대한 종합적인 이해의 틀로서 정치경제학적인 연구접근방법의 가능성을 제시하고자 했던 것이다.

또한 최병선(2003)은 정치문화이론의 적용가능성을 근거로 규제문화를 연구했는데, 일반 국민의 규제정책에 대한 선호와 태도는 경제학자들이 규제의 논거로서 제시하고 있는 시장실패이론과는 거의 아무런 관계가 없다고 주장했으며, 대신에 이들의 가치와 신념이야말로 실제 규제정책의 방향과 내용을 결정하고 변화시키는 가장 중요한 요인이었다는 것이다. 오늘날 규제정책 영역에서 시민단체가 막대한 역할을 하고 있는 것도 이 때문이라는 것이다. 이 연구는 규제문화라는 개념을 통해 규제영역에서 제기되고 있는, 그러나 기존 이론으로 설명하기 어렵다고 생각되는 문제에 접근하고 있는 것으로, 일례로 정당과 정치이념의 차이를 정치문화로 파악할 수 있듯이, 규제에 대한 서로 다른 선호의 차이를 규제문화라는 개념을 통해 파악해 보려고 하는 것이다. 즉, 규제문화를 '규제를 둘러싼 제도의 구성에 대한 가치와 신념'이라고 정의하고, 기존의 정치문화이론과는 전혀 다른 시각에서 매우 도전적인 이론구성을 선보인 Douglas-Wildavsky의 정치문화이론을 중점적으로 고찰하고 이 이론의 적용을 통한 규제문화 연구의 가능성을 검토하고 몇 가지 시사점을 이끌어내고자 했던 것이다.

그리고 전영평·이곤수(2008)는 유전자변형생명체(GMO)의 규제정치를 분석하였는데, 이 연구는 세계에서 가장 강력한 GMO 규제정책을 채택하고 있는 EU를

사례로 하여 EU의 GMO 규제가 지속적으로 강화되어 온 이유를 설명하고 그에 따른 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 EU의 GMO 규제 이슈와 정책대응에 대한 현황 및 논의를 소개하고, GMO 규제의 정치적 역동성을 분석하기 위한 틀을 개발하였으며, 그것을 분석틀로 삼아 EU의 규제강화사례를 집중 분석한 후, 한국의 GMO 규제에 대한 함의와 전망을 제시하였다. EU의 경우 반 GMO 옹호연합의 전략적 활동이 정치적으로부터 강력한 규제정책을 이끌어 내는데 매우 성공적이었다는 사실을 발견한 반면, 한국의 반 GMO 활동은 그 역량은 물론 소비자의 호응을 얻는데 상당한 한계를 노정하였으며, 이에 따라 GMO 규제이슈가 정치적 사안으로서의 지위를 얻지 못하였다는 것이다.

또한 김희경(2009)은 정부규제기구 변화의 정치를 정치행위자의 영향을 중심으로 조명하였는데, 본 연구를 통해서 우리나라 규제기구의 변화는 규제정치의 상황에 따라 많은 부분이 설명될 수 있음을 확인시켰으며, 특히 규제기구별로 나타난 상이한 규제정치, 즉 기업가정치, 관료정치, 이익집단정치는 규제기구의 조직유형 및 규제역량, 규제가치를 결정하는 중요한 부분임을 나타낸다는 것이다. 즉, 우리나라 규제기구의 변화에서 대통령과 국회의 영향은 근본적으로 중요한 정치적 행위자임을 보여주지만, 규제정치는 대통령, 국회의 절대적인 영향 속에서 관료제와 이익집단의 특징적인 모습에 의해 결정될 수 있음을 나타낸다는 것이다. 구체적으로 정치행위자가 기구변화에 대한 강한 반대를 무릅쓰고 이를 추진하는 경우 기업가정치, 이와 반대로 관료기관의 이익을 넘어서지 못하고 관료제 내부의 정치에 머무르는 경우 관료정치, 그리고 관료기관에 비해 상대적으로 이익집단의 영향이 결집되어 나타나는 이익집단정치로 구분될 수 있다는 점을 보여주고 있는 것이다.

지금까지 조명한 규제정치 관련 선행연구들은 전반적으로 규제 또는 규제완화 중 어느 하나에 초점을 맞춰 규제정치를 설명하고 있으며, 이에 대한 상징적인 연구결과물들이 도출되었는데, 첫째, 주요 선진국들은 네트워크의 성장을 촉진하기 위하여 탈규제정책을 견지하였다는 점이다. 둘째, 효과적인 규제정책을 위해서는 정치경제의 구조적 상호작용에 대한 성격을 담은 학제적 연구가 요구된다는 점이다. 셋째, 일반국민의 가치와 신념이야말로 실제 규제정책의 방향과 내용을 결정하고 변화시키는 가장 중요한 요인이라는 점이다. 넷째, EU의 경우 반 GMO 옹호

연합의 전략적 활동이 정치적으로부터 강력한 규제정책을 이끌어 내는데 성공적이었다면, 우리나라의 경우는 소비자 등의 호응을 얻는데 상당한 한계가 있었다는 점이다. 다섯째, 규제정치의 유형이 규제기구의 조직유형, 규제역량, 그리고 규제가치의 변화에 상이한 영향을 주었다는 점이다.

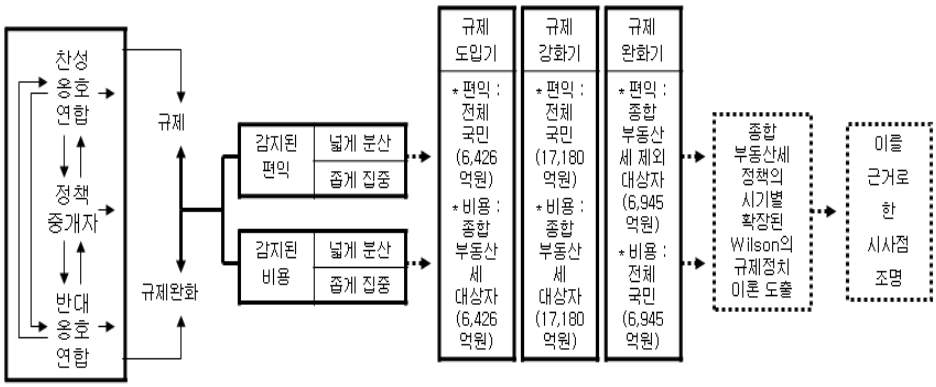
이러한 연구결과물들은 본 분야에 나름대로 의미 있는 기여를 하고 있지만, 본 연구는 규제 또는 규제완화라는 이분법적이고 단편적인 분석보다는 현대 다원주의적 체제에 따라 규제와 규제완화를 역동적으로 모두 다루고 있는 입체적인 분석을 하고 있다는 점에서, 선행연구와는 차별성을 갖는다. 또한 선행연구에서 찾을 수 없는 비용과 편익에 따른 유형도출, 그리고 규제완화에 따른 대상의 변화 등을 조명하고 있다는 점 등에서, 이러한 부분을 담고 있는 확장된 Wilson의 규제정치이론은 상대적으로 높은 수준의 설명력을 갖고 있다고 할 수 있는 것이다.

4. 연구의 분석틀

전술한 확장된 Wilson의 규제정치이론을 근거로 본 연구의 분석틀을 구성해보면 <그림 2>와 같다.

즉, 종부세정책을 둘러싸고 찬성옹호연합과 반대옹호연합, 그리고 정책중개자 등의 상호작용을 통해 규제의 상황이나 규제완화의 상황이 도래하게 되면, 모든 상황에서 이해당사자에게 감지된 편익과 비용에 있어서 넓게 분산 또는 좁게 집중이 존재하며, 이를 종부세정책의 3시기, 즉 규제도입기, 규제강화기, 그리고 규제완화기에 시기별로 적용하여 확장된 Wilson의 규제정치이론(규제정치 및 규제완화정치의 유형)을 도출하고, 이를 근거로 시사점을 조명하려는 것이다. 한편, 규제도입기와 규제강화기는 규제를 지향한다는 점에서 규제정치의 유형에 해당되며, 규제완화기는 규제완화정치의 유형에 속하는 것이다.

<그림 2> 분석틀의 구성



Ⅲ. 종합부동산세정책의 규제정치 분석

1. 종합부동산세정책의 의의

1) 종합부동산세정책의 추진경과

종합부동산세정책(general real estate tax policy)이란 지방자치단체가 부과하는 재산세·종합토지세 외에 일정기준을 초과하는 토지와 주택소유자에 대해서 국세청이 별도로 누진세율을 적용해 국세를 부과하는 제도로서, 2005년 1월부터 시행되었으며, 기본적으로 부동산투기 억제 및 부동산값 안정 등을 지향하려는 규제정책인 것이다.

본 정책의 추진경과를 간략히 살펴보면, 2003년 9월 노무현정부가 종합부동산세의 신설을 발표하고 이를 근거로 2005년 1월 주택 9억원 초과에 대해 종부세 부과 등을 담은 종부세법안이 국회를 통과하면서 본격화되었다. 본 정책은 더 나아가 2005년 12월 주택 6억원 초과에 대해 종부세 부과 등을 담은 종부세법안이 국회를 다시 통과함으로써, 규제강화에 이르게 된다. 하지만 이명박정부로의 정권교체, 헌법재판소의 일부위헌 판결 등이 결합되면서 2008년 12월에 국회는 규제완화를 근간으로 하는 1세대 1주택자의 경우 9억원 초과에 대해 종부세 부과 및 개인

별 합산과세 등을 통과시키게 된다(<표 1> 참조).

<표 1> 종합부동산세정책의 추진경과

시 기	주요내용
2003.09.01	노무현정부, 종합부동산세 신설발표
2003.10.29	노무현정부, 주택시장안정 종합대책 발표 (종부세 시행시기를 2006년에서 2005년으로 단축결정)
2005.01.01	국회, 주택 9억원 초과 종부세 부과 등을 담은 종부세법안 통과
2005.08.31	노무현정부, 8.31 부동산대책 발표 (종부세 과세기준을 6억원으로 낮추는 등 규제강화 검토)
2005.12.30	국회, 주택 6억원 초과 종부세 부과, 세대별 합산과세 등을 담은 종부세법안 통과
2008.01.14	이명박대통령 당선인, 신년기자회견에서 하반기 중 종부세법을 규제완화하는 방향으로 개정 시사 발언
2008.04.17	서울행정법원, 종부세 세대별 합산과세 규정 위헌소지 판단
2008.11.13	헌법재판소, 주거목적 장기 1주택자에 대한 과세 헌법불합치 판결· 세대별 합산과세 위헌 판결
2008.12.12	국회, 1세대 1주택자 9억원 초과 종부세 부과 및 개인별 합산과세 등을 담은 종부세법안 통과

〔출처〕 (조선일보, 한겨레신문, 연합뉴스 홈페이지)를 근거로 구성.

2) 종합부동산세정책의 시기별 구분

전술한 추진경과를 근거로 종합부동산세정책을 시기별로 구분해 보면 <표 2>와 같은데, 기본적으로 시기별 구분의 가장 중요한 기준은 촉발기제(triggering mechanism)이다. 촉발기제는 특정시기로 전환시키는 중요한 사건으로서, 이를 근거로 종합부동산세정책을 규제도입기, 규제강화기, 그리고 규제완화기로 구분할 수 있는 것이다.

먼저, 규제도입기의 경우, 정책형성과정은 2003년 9월 1일에 노무현정부가 종부세 신설을 발표한 촉발기제부터 이를 근거로 2005년 1월 5일 노무현대통령이 주택 9억원 초과에 대해 종부세 부과 등을 담은 종부세법을 공포한 정책산출까지가 되며, 이에 따라 본 시기의 정책집행과정은 정책산출시점부터 다음시기에 새로운 정책산출이 나오기 직전까지가 되는 것이다. 그리고 규제강화기는 노무현정부가

8.31 부동산대책을 발표한 부분이 촉발기제가 되고, 이를 근거로 정책산출이 나오며, 이때부터 다음시기의 정책산출이 도래하기 직전까지가 정책집행과정이 되는 것이다. 규제완화기 역시, 이명박대통령 당선인이 신년기자회견에서 종부세법을 개정 할 수 있다는 발언이 촉발기제가 되고, 이를 근거로 정책산출 및 정책집행과정이 이루어지는 것이다(<표 2> 참조).

<표 2> 종합부동산세정책의 시기별 구분[2)]

구 분	정책형성과정		정책집행과정
	촉발기제	정책산출	
규제도입기	2003.09.01 (노무현정부, 종부세 신설 발표)	2005.01.05 (주택 9억원 초과 종부세 부과 등을 담은 법 공포·시행)	2005.01.05- 2005.12.30
규제강화기	2005.08.31 (노무현정부, 8.31 부동산대책 발표)	2005.12.31 (주택 6억원 초과 종부세 부과 등을 담은 법 공포·시행)	2005.12.31- 2008.12.25
규제완화기	2008.01.14 (이명박대통령 당선인, 신년기자회견에서 종부세법 개정 발언)	2008.12.26 (1세대 1주택자 9억원 초과 종부세 부과 등을 담은 법 공포·시행)	2008.12.26- 현재

〔출처〕 (법제처, 조선일보, 한겨레신문, 연합뉴스 홈페이지)를 근거로 구성.

3) 종합부동산세정책 관련 선행연구

본 연구의 사례인 종합부동산세정책 관련 선행연구를 조명해보면, 먼저 유태현·현성민(2005)은 종합부동산세 과세권의 조정에 관한 연구를 했는데, 이 연구는 종합부동산세를 포함한 현행 부동산보유세의 현황과 문제점을 살펴보고 합리적인 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 종합부동산세의 도입을 핵심으로 하는 최근 부동산보유세제 개편의 문제점을 두 가지로 축약한다면 하나는 제대로 된 국민적 합의 내지 지지 없이 이루어졌다는 것이고, 둘째는 지방자치의 본질에

2) 정책집행과정의 기간이 다음시기의 정책형성과정과 중복되는 부분이 존재하는데, 이는 정책집행과정의 기간을 다음시기에 있어서 새로운 정책산출 직전까지로 규정했기 때문이다. 따라서 중복되는 기간은 정책집행과정이면서, 동시에 다음시기의 정책형성과정이라는 2가지 성격이 존재하는 것이다.

역행하는 조치라는 것이다. 아무리 좋은 정책목표를 가지고 있다하더라도 접근방식과 상황에 따라서는 의도하지 않은 잘못된 결과가 나타날 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다는 것이다. 종합부동산세가 안고 있는 여러 가지 문제점을 개선하는 근본적인 대책은 그 과세권을 본래의 주인인 지방자치단체로 환원하는 것이라고 할 수 있다. 물론, 현실적으로 종합부동산세의 과세권을 광역자치단체나 기초자치단체에 돌려주는 방안 역시 적지 않은 문제점이 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 지방자치의 정신구현과 지방재정력의 확충 등의 측면을 고려할 때 종합부동산세의 과세권은 지방자치단체에 돌려주는 것이 마땅하다는 것이다. 결과적으로 종합부동산세가 목표로 하는 지방자치단체 간 수평적 형평의 제고를 위하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 함께 공동세 형태로 종합부동세를 운용해야한다는 결론을 도출하였다.

그리고 심원미·이찬호(2008)는 종합부동산세 세율의 적정성과 정책적 목적에 대한 인식을 분석했는데, 이 연구는 설문을 통해 종합부동산세에 대한 국민들의 인식을 분석한 것이다. 분석결과, 종합부동산세의 과세대상이 되는 주택가격대 6억원 초과의 주택을 보유하고 있는 경우가 6억원 이하의 주택의 경우보다 종합부동산세 세율의 적정성에 대해서 부정적으로 인식하는 경우가 많았으며 토지에 대한 종합부동산세의 경우도 동일한 결과를 나타냈다는 것이다. 또한 종합부동산세 정책에 대하여 소득재분배, 부동산투기억제, 과세불공평해소 측면에서는 긍정적 역할을 하는 것으로 나타났고, 국가균형발전 측면에 대해서는 부정적 역할을 하는 것으로 나타났다는 점이다.

또한 양충모(2008)는 지방자치제와 종합부동산세에 관한 연구를 했는데, 조세법은 그 추구하는 목적에 따라 재정목적 조세와 정책목적 조세로 구분할 수 있다는 것인데, 재정목적 조세에 있어서는 납세자들 사이에 조세를 평등하게 배분할 것이 요구되고, 정책목적 조세에 있어서는 조세가 추구하는 목적에 효율적인 수단이 될 것과 과잉금지원칙이 준수될 것이 요구된다는 것이다. 그러나 종합부동산세법은 부동산 투기억제라는 정책목적과 지방재정확충이라는 재정목적이 등가적으로 결합됨으로서 법논리 내지 제도논리 자체에 내재된 모순을 안고 있으며, 이러한 모순으로 인하여 오히려 지방재정을 열악하게 할 위험이 상존할 수 있다는 것이다. 또한 종합부동산세는 지방세를 국세로 전환하여 운영하게 됨으로써

지방자치단체의 재정권, 자기책임성 등을 약화시킬 수 있으므로 이를 시정하기 위한 제도개선이 필요하다는 결론을 도출하였다.

그리고 우석진·전형힐(2009)은 종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과를 분석했는데, 2005년과 2006년 사이에 종부세 기준가격이 공시가격 9억원에서 6억원으로 하향 조정된 것을 준실험적 상황으로 설정하여, 공시가격 6억원 미만의 아파트와 6억원 이상의 아파트의 전세가격을 비교함으로써 종부세의 효과를 식별하였다. 추정결과, 준실험적 상황을 이용하지 않았을 경우 종부세가 전세가격을 낮춘 효과가 있는 것으로 보이지만, 준실험적 상황을 이용하여 아파트간의 이질성을 통제하고 나면 종부세의 효과는 통계적으로나 경제적으로나 유의미하지 않았다는 것이다.

지금까지 본 연구의 사례인 종합부동산세정책 관련 선행연구를 조명한 결과, 정책의 피드백 등에 의미 있는 기여를 한 것으로 판단된다. 하지만 본 연구는 기존 선행연구와는 다르게 확장된 Wilson의 규제정치이론을 종부세정책에 적용시켜 규제 및 규제완화현상 등이 나오게 되는 요인과 그 유형 등을 객관적으로 조명할 수 있다는 점에서, 기존 선행연구와는 차별성을 갖고 있는 것이다.

2. 종합부동산세정책의 시기별 규제정치 분석

1) 규제도입기

<표 3>의 구성체계를 활용하여, 규제도입기의 촉발기제부터 정책산출까지의 상호작용을 살펴보고, 그 정책산출 내용을 근거로 규제정치를 조명해 보면 다음과 같다. 이는 이후시기에서도 동일하게 적용된다.

<표 3> 규제도입기 정책옹호연합의 구성체계[3)]

구 분		찬성옹호연합		반대옹호연합		정책중개자	
		공식성 여부		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책 참여자	노무현대통령,정책기획위원회, 국민경제자문회의, 열린우리당 (다수여당), 재정경제부	경실련, 참여연대	한나라당 (제1야당)	-	-	-
	주변적 정책 참여자	새천년민주당 (소수여당), 행정자치부, 국정홍보처, 한국조세연구원	삼성경제연구소	기초단체장 협의회	-	-	-

2003년 9월 1일 노무현정부(행정자치부)는 근래에 이르러 특정지역의 주택가격을 중심으로 한 부동산가격이 급격하게 상승하자, 부동산 과다보유자에 대해 재산세·종합토지세와는 별도로 국세를 신설해 부과한다는 내용의 종합부동산세를 2006년에 도입하여 시행할 것을 발표하게 된다. 이는 기본적으로 부동산 투기를 잡고 부동산값 안정 등을 지향하려는데 목적이 있었다. 이에 대해 즉각적으로 소수여당인 새천년민주당은 찬성입장을 보인 반면, 제1야당인 한나라당은 반대입장을 표명하게 된다. 우선, 민주당은 정부의 부동산 과다보유 과세 강화에 대해 반대할 이유가 없으며, 이는 2002년 대선공약 때부터 부동산 보유과세는 강화하되 거래과세는 낮춰야한다는 게 민주당의 기본정책이었다며 지지입장을 나타냈다.

3) 본 구성체계의 핵심적 정책참여자와 주변적 정책참여자는 전문가 인터뷰를 통한 일치된 결과를 통해 도출되었다. 전문가 인터뷰는 종부세법을 직접 담당했던 전·현직 국회 기획재정위원회 소속 입법조사관 및 보좌관 각각 5인 총 10명을 대상으로 2010년 5월 7일부터 21일까지 전화 및 직접방문을 통해 실시하였고, 여타 사항은 본인들의 희망으로 미공개로 하고자 한다. 아울러, 공식성 여부는 법규에 근거한 경우 공식적 정책참여자로, 그 외에는 비공식적 정책참여자로 규정해 구분하였다. 즉, 공식적 정책참여자는 대통령, 행정부, 입법부, 사법부 등이 되며, 비공식적 정책참여자는 이익집단, NGO, 민간전문가, 해당주민 등이 해당된다. 이와 같은 분류는 이후시기에도 동일하게 적용된다. 한편, 찬성옹호연합은 종부세정책를 지지하는 연합이고, 반대옹호연합은 지지하지 않는 연합을 의미한다.

반면, 한나라당은 부동산 과표 현실화가 전제되지 않은 현재 상태에서 단순하게 부동산 과다 보유에 따른 세금추징은 조세 형평성에도 부합되지 않을 뿐만 아니라 2004년 총선을 의식한 포퓰리즘적 발상이라며 강하게 비난하였다. 이에 대해 경실련과 참여연대[4]는 성명서 발표를 통해, 한나라당은 투기세력을 옹호하는 정당을 지향하고 있다며 강하게 반발하면서 신속한 종부세 도입을 요구하였다.

이러한 상황 속에서 부동산시장을 조기에 안정시키기 위해 2003년 10월 29일 재정경제부는 종부세 시행시기를 2006년에서 2005년으로 단축하기로 결정하였고, 12월 5일에는 재정경제부 부동산보유세제개편 실무팀을 발족하기에 이른다. 더 나아가 2004년 3월 3일에 종합부동산세법 제정계획을 발표함에 따라, 부동산 보유세의 국세 및 지방세의 이원화방침을 확인하게 된다. 이러한 흐름 속에서 4월 22일 종부세정책의 주도적인 역할을 담당하고 있는 대통령자문 정책기획위원회[5] 위원장이 정부과천청사에서 열린 경제장관 간담회에 참석해 종부세의 조문화작업이 5월 중으로 끝날 것이라고 밝혀, 정책도입이 구체적으로 가시화되기에 이른다. 이러한 정책흐름 속에 2004년 4월 15일에 실시된 제17대 총선에서 민주당에서 분리한 열린우리당[6](노무현대통령 소속당)이 152석을 얻어 다수여당의 위치를 점하게 됨에 따라 종부세정책은 더욱 더 탄력을 받게 된 것이다.

이에 따라 정부여당은 2004년 6월 3일과 7월 22일 양일에 걸쳐 부동산 보유세제 개편 공청회를 개최하여 절차적 정당성을 제고하는데 힘을 썼으나, 8월 5일에 기초단체장협의회가 부동산보유세의 국세 및 지방세로의 이원화를 근간으로 하는 종합부동산세 도입을 반대한다는 입장을 발표하게 된다. 이러한 상황에서 9월 15

4) 경실련(경제정의실천시민연합)은 1989년 7월 시민·청년·서민층 등이 결성한 시민운동단체이며, 사회적·정치적 부정부패, 건전한 시민의식의 고양, 빈부격차 등을 해소하고, 건전한 생산활동의 활성화를 중요 목적으로 한다. 참여연대는 1994년 9월 10일 결성한 시민운동단체이며, 시민참여·시민연대·시민감시·시민대안을 기치로 범사회적 운동을 전개하는 사회단체이다(네이버 백과사전<http://100.naver.com>을 근거로 구성).

5) 대통령자문 정책기획위원회는 정치 사회분야 정책의 자문역을 맡은 대통령직속 자문기구로서, 1989년 대통령소속 자문기관인 '21세기위원회'로 발족되었다가, 1995년 본 명칭으로 변경되었다(네이버 백과사전<http://100.naver.com>을 근거로 구성).

6) 열린우리당은 기존의 새천년민주당(2000년 1월 20일 창당)에서 분리하여 2003년 11월 11일에 창당하였고, 제17대 총선에서 152석을 얻어 다수여당이 되었다. 그러나 2008년 2월 대통합민주신당과 합당하여 통합민주당이 되었으며, 같은 해 7월 당명을 변경하여 지금의 민주당이 된 것이다.

일 노무현대통령은 국민경제자문회의[7] 부동산정책회의를 주재해 토지와 주택의 과다보유자에게 고율의 누진과세를 적용하는 종부세 도입 방침을 적극적으로 논의하게 되는데, 이를 통해 국민경제자문회의도 종부세정책의 주도적인 창구의 역할을 담당하게 된다. 본 부동산정책회의에서 삼성경제연구소는 종부세 도입에는 찬성하되 연착륙을 위해 도입을 2006년으로 1년 연기할 것을 주장하게 되지만, 본 회의를 주재한 노무현대통령은 토지와 주택의 과다보유자에게 고율의 누진과세를 적용하는 종부세를 2005년에 도입할 것을 재천명하게 된다. 이에 따라 11월 4일과 11일에 열린 종부세 관련 당정협의회(열린우리당과 재정경제부 등)에서 종부세 과세대상을 국세청 공시지가를 기준으로 당초 검토되었던 주택 6억원 초과에서 9억원 초과로 확정하기에 이른다. 이에 대해 즉각적으로 경실련과 참여연대 등 시민사회단체는 성명서 발표 등을 통해 부과대상을 9억원 초과로 후퇴한 것은 부동산안정에 부정적 영향을 미칠 것이라면서 비판을 하게 된다. 그럼에도 불구하고, 국정홍보처는 11월 16일 발표한 종합부동산세 도입방침에 대한 국민인지도 조사에서 10명 중 8명꼴로 찬성한다는 결과를 내놓아 정책당국에 힘을 실었으며, 이를 근거로 2004년 11월 18일 열린우리당 김종률의원 외 15명이 종합부동산세법안을 발의하게 된다. 이에 대해 국회 재정경제위원회는 12월 8일 열린우리당 김종률의원이 대표발의한 종합부동산세법안을 놓고 공청회를 가졌는데, 국책연구기관인 한국조세연구원 등은 세부담의 형평성 제고와 집값안정 등에 기여할 수 있다면서, 종부세 도입의 찬성을 주도하기에 이른다.

결국, 본 법률안은 2005년 1월 1일 여야가 모두 참석한 가운데 재석 247명 중 찬성 170명, 반대 69명, 그리고 기권 8명으로 가결되었으며, 반대표는 대부분 한나라당의원이었다. 이에 따라 본 종부세법은 1월 5일 대통령의 공포에 따라 바로 시행되기에 이른다. 기본적으로 규제도입기의 정책산출 내용은 과세방식에 있어서 개인별 합산과세이고, 주택의 경우 공시지가 기준으로 9억원 초과, 1-3%의 세율을 규정하고 있으며, 토지의 경우 나대지 등 종합합산토지는 6억원 초과, 1-4%의 세율, 일반건축물의 부속토지 등 개별합산토지는 40억원 초과, 0.6-1.6%의 세율로 결

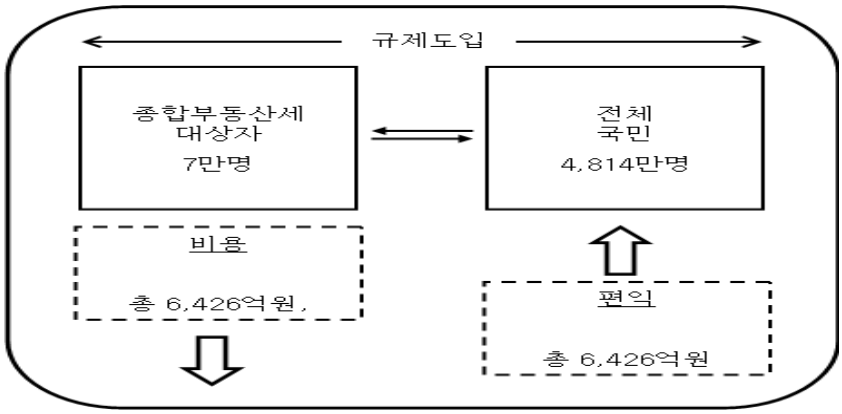
7) 국민경제자문회의는 국민경제의 발전을 위한 중요정책 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 설립한 기구로서, 1999년 11월 20일 헌법 제93조 및 국민경제자문회의법(1999. 8. 31 제정)에 의거하여 설립되었다(네이버 백과사전<http://100.naver.com>을 근거로 구성).

정된 것이다(조선일보·한겨레신문·연합뉴스 홈페이지를 근거로 구성).

아울러, 옹호연합들의 주요전략을 핵심적 정책참여자 위주로 정리해 보면, 찬성옹호연합의 노무현대통령은 법공포전략, 정책기획위원회는 조문화전략, 국민경제자문회의는 정책회의전략, 열린우리당은 입법화전략, 재정경제부는 당정협의회전략, 그리고 경실련과 참여연대는 성명서전략 등을 나타냈다. 반면, 반대옹호연합의 한나라당은 입법저지전략 등을 나타냈다.

한편, 본 규제도입기의 상호작용은 이후시기보다 낮은 수준으로 분석할 수 있다. 즉, 반대옹호연합의 축인 한나라당이 대다수 서민층 등을 의식해 계속해서 격렬한 반대만은 할 수가 없었는데, 국회 본회의에서 반대표를 행사했지만 불참하지 않은 것이 이를 보여주고 있는 것이다. 아울러, 종부세대상이 되는 해당주민들, 정책중개자 등도 발견되지 않았다는 점에서, 본 시기는 전반적으로 노무현대통령과 열린우리당 등 찬성옹호연합의 일방향적 정책추진이었던 것이다. 따라서 힘의 우위는 찬성옹호연합의 의지대로 정책이 결정되었다는 점에서, 이들에게 있었던 것이다.

<그림 3> 규제도입기의 감지된 편익 및 비용 행태[8)]



〔출처〕 국세청〈http://www.nts.go.kr〉, 통계청〈http://kostat.go.kr〉을 근거로 구성.

8) 종합부동산세 대상자는 개인과 법인을 합한 수치이며, 각종 단위인 만명, 억원은 각각 반올림 처리한 것이다. 한편, 본 규제도입기의 수치는 정책산출 직후 첫해인 2005년 기준이며, 이후시기인 규제강화기도 정책산출 직후 첫해인 2006년 기준, 규제완화기도 직후 첫해인 2009년 기준으로 일관성 있게 정했다.

결국, 전술한 규제도입기의 정책산출 내용을 근거로 2005년의 감지된 편익 및 비용 행태를 살펴보면, 종합부동산세 대상자는 7만명이고, 과세액은 총 6,426억원으로 결정되었다는 점에서, 특정 소수인 종부세 대상자들에 의해 비용이 부담되며, 이러한 감지된 비용 6,426억원은 2005년 전체국민, 즉 불특정 다수인 4,814만명에게 지방자치단체의 복지, 교육 등에 사용될 부동산교부세 행태로 제공되게 된다. 따라서 규제도입기 규제정치의 유형은 감지된 비용은 좁게 집중되고, 감지된 편익은 넓게 분산되는 '기업가정치'의 행태를 갖게 되는 것이다(<그림 3>, <표 4> 참조).

한편, 규제정치의 유형을 판단함에 있어 좀 더 객관성을 제고시키기 위해, 규제전문가 30인을 상대로 설문조사를 실시한 결과[9], "규제도입기의 유형이 '기업가정치'에 일치하는가?"라는 질문에 평균값이 4.77(중앙값 5, 최빈값 5)로 나타나 그 설득력을 높여주고 있는 것이다.

<표 4> 규제도입기 규제정치의 유형

구 분		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 (majority politics)	고객정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가정치 (entrepreneur politics)	이익집단정치 (interest-group politics)

9) 본 설문조사는 2010년 12월 10일부터 19일까지 진행되었으며, 전·현직 규제개혁위원회 전문가 15인, 한국규제학회 박사급 15인 등 30명을 대상으로 다음과 같은 형식으로 이루어졌으며, 이후 시기에도 동일하게 적용된다. 한편, 여타사항은 전문가들의 요구에 따라 비공개로 하고자 한다.

□ 규제도입기 규제정치의 유형 설문조사 결과

기업가정치				
5(매우 일치)	4(일치)	3(보통)	2(불일치)	1(매우 불일치)
25명	3명	2명	-	-
Mean(평균값)=4.77, Median(중앙값)=5, Mode(최빈값)=5				

2) 규제강화기

<표 5> 규제강화기 정책옹호연합의 구성체계

구 분		찬성옹호연합		반대옹호연합		정책중개자	
		공식성 여부		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책 참여자	노무현대통령, 열린우리당 (소수여당), 재정경제부	토지정의 시민연대	한나라당 (제1야당)	-	-	-
	주변적 정책 참여자	민주노동당	경실련	-	헌법포럼	부동산 정책협의회	-

종합부동산세 도입에도 불구하고 특정지역의 주택가격을 중심으로 한 부동산 시장이 안정을 취하지 못하자, 2005년 8월 31일에 노무현정부(재정경제부)는 8.31 부동산대책을 발표하게 되는데, 그 기본적 골격은 과세방식을 기존 개인별 합산과세에서 세대별 합산과세로, 주택의 경우 공시지가 기준으로 9억원 초과에서 6억원 초과로 변경하는 등 종합부동산세정책의 강화에 초점을 맞추고 있다. 이에 대해 여야는 즉각적으로 논평을 냈는데, 열린우리당[10]의 경우, 이번 대책은 서민과 중산층의 주거생활 안정과 부동산시장의 정상화를 추구하는데 최적의 대안으로 평가되며 전적으로 환영한다는 논평을 발표하게 된다. 반면, 한나라당은 과세방식을 세대별 합산과세로 하고, 주택의 경우 6억원 초과로 변경하는 등의 대책은 세금부담만 늘렸다는 점에서, 이를 완화시키는 방향으로 입법을 마련해야 한다며 강하게 비판을 하게 된다. 아울러, 재17대 총선에서 10석을 차지해 제3당이 된 민주노동당은 본 대책에 대해 원칙적으로는 찬성하지만 좀 더 강력한 대책이 필요하다는 논평을 내게 된다.

이러한 상황 속에서 8월 31일 열린우리당은 야당에 종부세 등 부동산종합대책

10) 국회가결 시점을 기준으로, 규제도입기의 열린우리당은 150석 과반수를 유지하여 다수여당이었으나, 규제강화기에서는 선거법 위반으로 인한 의원직 상실 등으로 인해 144석으로 줄어 소수여당이 되었다.

을 전반적으로 논의하기 위한 중재기구인 부동산정책협의회를 제안하게 된다. 하지만, 9월 21에 개최된 정책협의회에서 열린우리당은 8.31 부동산대책의 원안 고수를, 한나라당은 기존대로 유지해야 한다는 주장만 하는 등 각 당은 다음 모임약속도 없이 입장차이만 보여, 협의회는 중재기구로서의 기능을 다하지 못하게 된다. 이에 대해 경실련은 8.31 부동산대책의 흔들림 없는 입법화를 추진해야 한다며, 국회의 입법과정에서 현재의 세제개혁안조차 후퇴한다면 정치권이 부동산투기를 근절할 의지가 없는 것으로 인식될 수밖에 없다는 입장을 보인다(2005년 9월 21일).

이러한 갈등 속에서 열린우리당은 9월 27일 8.31 부동산대책의 내용을 담은 종합부동산세법 개정안을 당론으로 정하고, 이를 김종률의원 외 143명으로 발의하게 된다. 이에 대해 헌법포럼(이석현변호사)은 노무현정부가 추진하고 있는 부의 분배와 형평성, 사회적 위화감 해소를 위한 각종 조세정책으로 인해 국민은 조세국가적 위기에 직면해 있다고 진단했으며, 우리가 소중히 생각하는 개인의 재산권이 서서히 상실해 가고 있다고 종부세정책을 비판하기도 하였다(2005년 10월 11일). 이러한 찬반양론의 분위 속에서 2005년 10월 12일 국회시정연설(총리대독)에서 노무현대통령은 부동산시장의 안정을 위해 종부세정책의 강화는 필수조건이라는 단호한 개혁의지를 나타내기에 이른다. 또한 경실련을 비롯한 17개 시민단체의 모임인 토지정의시민연대 역시 한나라당이 주택 9억원 초과를 유지하고 세대별 합산을 부정하는 등의 주장을 하는 것은 종부세의 근본취지를 유명무실하게 만들고 있는 것으로, 이는 부동산 부자들이 계속 떼돈을 벌게 해주겠다는 개악이기 때문에 당장 이러한 발상을 철회해야 한다는 입장을 성명으로 강경하게 촉구하게 된다(2005년 11월 8일).

이러한 긴장국면 속에서 11월 30일 한나라당은 법인세법 등 감세법안을 수용하면, 종부세법안을 전향적으로 검토하겠다는 입장을 공식제안하게 된다. 그러나 열린우리당은 중산층과 서민의 눈물을 닦아주고 내 집 마련의 꿈을 앞당기기 위한 8.31 부동산대책 후속 입법은 결코 정치적 흥정의 대상이 될 수 없고, 감세법안은 실질적으로 차상위계층 등 서민층에게는 별 다른 혜택이 없다며 단호하게 거부하게 된다.

이러한 상황에서 한나라당 등과 더 이상 성과를 기대하기 어렵다고 판단한 열

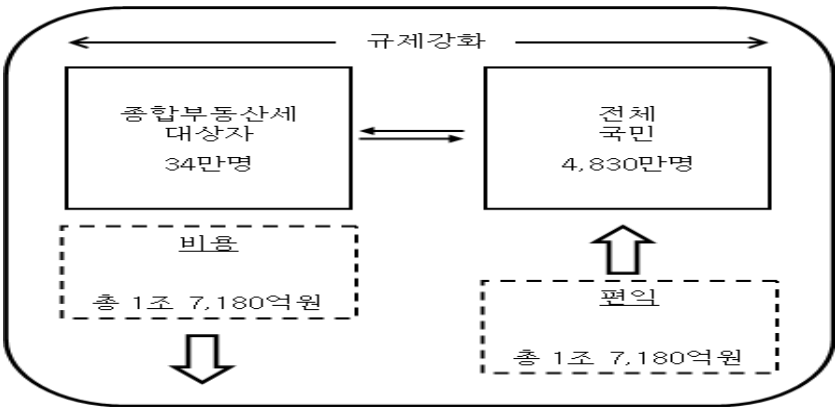
린우리당은 민주노동당 등과의 연대를 통해 한나라당이 불만을 표시하며 불참한 상황 속에서, 종부세법 개정안을 12월 7일 법안소위, 27일 재경위 전체회의, 그리고 28일 법제사법위원회를 통과시키기에 이른다. 이에 대해 한나라당은 종부세법 개정안의 처리는 날치기 통과라며 이런 식이면 야당이 왜 필요한지 모르겠다며 강력히 반발하기에 이른다.

결국, 본 종합부동산세법 개정안은 2005년 12월 30일 한나라당이 강력히 반발하며, 불참한 가운데 열린우리당이 민주노동당 등과의 연대를 통해 재석 165명 중 찬성 164명, 반대 1명으로 가결시키기에 이르며, 12월 31일 대통령의 공포에 따라 바로 시행되기에 이른다. 기본적으로 규제강화기의 정책산출 내용은 과세방식에 있어서 세대별 합산과세이고, 주택의 경우 공시지가 기준으로 6억원 초과를 규정하고 있으며, 토지의 경우 나대지 등 종합합산토지는 3억원 초과, 일반건축물의 부속토지 등 개별합산토지는 40억원 초과로 변경되었으며, 서비스업토지가 200억원 초과, 0.8%로 새로 도입되어, 본 시기는 이전시기보다 규제가 강화된 것이다(조선일보·한겨레신문·연합뉴스 홈페이지를 근거로 구성).

아울러, 옹호연합들의 주요전략을 핵심적 정책참여자 위주로 정리해 보면, 찬성옹호연합의 노무현대통령은 법공포전략, 열린우리당은 입법화전략, 재정경제부는 발표전략, 토지정의시민연대는 성명전략 등을 나타낸 반면, 반대옹호연합의 한나라당은 입법저지전략 등을 나타냈다. 그리고 정책중개자인 부동산정책협의회는 중개전략을 나타냈다.

한편, 본 규제강화기의 상호작용은 이전시기와 이후시기 간 중간 수준으로 분석할 수 있다. 즉, 반대옹호연합의 축인 한나라당이 기존 수준을 고수하며 저항했는데, 이는 반발하며 국회 본회의에 불참한 것이 이를 보여주고 있는 것이고, 미미하긴 하지만 정책중개자의 모습도 보였다는 점에서, 이전시기보다는 상호작용이 높았다고 할 수 있다. 한편, 상호작용은 이전시기보다는 높아졌지만 힘의 우위는 열린우리당 등 찬성옹호연합의 의지대로 정책이 결정되었다는 점에서, 역시 이들에게 있었던 것이다.

<그림 4> 규제강화기의 감지된 편익 및 비용 행태



〔출처〕 국세청<http://www.nts.go.kr>, 통계청<http://kostat.go.kr>을 근거로 구성.

결국, 규제도입기와 마찬가지로, 규제강화기 역시 그 정책산출 내용을 근거로 2006년의 감지된 편익 및 비용 행태를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 종합부동산세 대상자는 34만명이고, 과세액은 총 1조 7,180억원으로 결정되었다는 점에서, 규제도입기와 마찬가지로, 특정 소수인 종부세 대상자들에 의해 비용이 부담되었으며, 특히 9억원 이상 주택보유자의 부담은 훨씬 커지게 되었다. 이러한 감지된 비용은 2006년 전체국민, 즉 불특정 다수인 4,830만명에게 부동산교부세 행태로 제공되게 된다. 따라서 규제도입기 규제정치의 유형은 이전시기와 마찬가지로, 감지된 비용은 좁게 집중되고, 감지된 편익은 넓게 분산되는 '기업가정치'의 행태를 갖게 되는 것이다(<그림 4>, <표 6> 참조).

규제도입기와 마찬가지로, 규제정치의 유형을 판단함에 있어 좀 더 정확성을 높이기 위해 규제전문가 30인을 상대로 설문조사를 실시한 결과[11], "규제강화기의 유형이 '기업가정치'에 일치하는가?"라는 질문에 평균값이 4.9(중앙값 5, 최빈값 5)로 나타나 그 객관성을 보완해 주고 있는 것이다.

11) □ 규제강화기 규제정치의 유형 설문조사 결과

기업가정치				
5(매우 일치)	4(일치)	3(보통)	2(불일치)	1(매우 불일치)
28명	1명	1명	-	-
Mean(평균값)=4.9, Median(중앙값)=5, Mode(최빈값)=5				

<표 6> 규제강화기 규제정치의 유형

구 분		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 (majority politics)	고객정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가정치 (entrepreneur politics)	이익집단정치 (interest-group politics)

3) 규제완화기

<표 7> 규제완화기 정책옹호연합의 구성체계

구 분		찬성옹호연합		반대옹호연합		정책중개자[12]	
		공식성 여부		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책 참여자	민주당 (제1야당), 민주노동당, 지방자치단체	경실련	이명박 대통령 및 당선인, 한나라당 (다수여당), 기획재정부	해당 주민들	헌법 재판소	-
	주변적 정책 참여자	노무현정부 (청와대)	참여연대	자유선진당, 국가균형 발전위원회	뉴라이트 전국연합	서울행정 법원	-

제17대 대통령으로 당선된 한나라당 이명박대통령 당선인은 2008년 1월 14일 신년기자회견에서 부동산시장의 상황을 주시하면서 하반기에 종합부동산세정책의 완화를 검토할 수 있다는 입장을 밝히기에 이른다. 이에 대해 현 노무현정부(청와대)는 부정적인 입장을 드러내며, 종부세정책의 시행으로 부동산시장이 안정화되어 가고 있다는 점에서, 인수위측이나 국회가 신중히 접근해주길 바란다고 주

12) 본래 정책중개자는 해결되지 못한 사항에 대한 외부개입으로서 절충을 모색하는 조직이라는 점에서, 대개 이 분법적으로 접근하는 법원을 포함시키기에는 한계가 있을 수도 있으나, 본 연구에서는 넓은 의미의 정책중개 자의 개념으로 접근하여 좀 더 역동성을 조명하려는 것이다.

문했다.

이러한 상황에서 제18대 총선(2008년 4월 9일)이 열리게 되는데, 종부세정책 규제완화를 추진하고자 하는 한나라당이 153석을 얻어 다수여당이 된 반면, 종부세정책을 적극적으로 유지해야 한다는 민주당은 81석에 그쳐 소수 제1야당이 되는 상황에 놓이게 된다. 아울러, 공조를 같이 했던 민주노동당 역시 5석으로 17대에 비해 의석수가 반으로 줄어들게 된다. 이에 따라 종부세정책을 둘러싼 갈등은 한나라당 등 반대옹호연합에 유리한 국면으로 접어들게 된 것이다.

이러한 국면 속에서 서울행정법원은 종부세의 세대별 합산과세가 위헌소지가 있다는 판단을 내놓게 된다(2008년 4월 17일). 2007년 7월 이 모씨가 종부세의 세대별 합산과세에 대해 위헌법률심판 제청을 신청했는데, 이에 대해 행정법원은 세대별 과세는 5억원인 주택을 1채씩 보유하고 있는 남녀가 혼인 전에는 종부세 과세대상이 되지 않지만, 이들이 혼인해 세대를 구성하게 되면 종부세 과세대상이 되고 다시 이혼하면 종부세 과세대상에서 제외되는 등 세대별 합산과세가 주거현실 및 이에 기초한 경제현실에 부합한다고 볼 수 없다는 결론을 내린 것이다.

이러한 판단을 즈음해서, 2008년 1월 28일, 4월 25일, 5월 28일 등에 걸쳐 종부세 대상층인 해당주민들이 종합부동산세의 세대별 합산과세, 1주택자에 대한 과도한 과세, 그리고 재산세·종합토지세 이외의 이중과세 등을 시행하고 있다는 점이 위헌이라는 점을 지적하며, 헌법재판소에 위헌소송을 하는 등 적극적인 모습을 보이게 된다.

한편, 규제완화와 관련하여 한나라당의원 등을 중심으로 9개의 종부세법 개정안이 발의되게 되는데, 그 중 이종구의원 외 15명이 7월 22일에 발의한 개정안은 주택 과세기준을 현행 6억원에서 9억원 초과로 높이고, 세부담 상한선을 현행 3배에서 1.5배를 넘지 못하도록 하며, 과세방식을 세대별 합산과세에서 개인별 합산과세로 변경하는 것 등을 핵심으로 하고 있어 구체적이고 높은 수준의 규제완화를 지향하고 있었다. 이와 맥을 같이 하여 이명박정부(기획재정부[13])는 종부세 부담 상한선을 1.5배로 하향조정하는 등의 세제개편안을 발표하기에 이른다(2008년 9월 1일).

13) 기획재정부는 이명박정부의 출범에 맞춰 2008년 2월에 노무현정부시절의 재정경제부와 기획예산처를 통합하 여 만들어졌다.

이를 근거로 9월 22일에 개최된 당정협의회(한나라당과 기획재정부 등)에서 주택 과세기준을 기존 6억원 초과에서 9억원 초과로 상향조정하고, 세율을 1-3%에서 0.5-1%로 낮추기로 결정하기에 이른다. 한편, 세대별 합산과세를 개인별 합산과세로 변경하는 문제는 헌법재판소의 판결이 나온 뒤 결정하기로 한다는 입장을 발표하게 된다(2008년 9월 23일).

이러한 입장에 대해 민주당 등 찬성옹호연합은 즉각적으로 강한 반발을 하게 되는데, 민주당은 이명박정부의 종합부동산세 완화방침에 대해 국민의 뜻을 받들어 단호하게 저지하겠다고 밝히면서, 종부세만큼은 타협의 여지가 없다는 입장을 피력하게 된다. 한편, 시민단체인 경실련도 이날 성명을 통해 종부세 도입취지는 고액 부동산 소유자에게 과세해 조세의 형평성을 높이는 것이라면서, 상위 2%에게만 돌아가는 감세혜택에 동의할 국민들은 많지 않을 것이라고 강조했다. 또한 세제개편 이후에 수혜 가구 대부분이 강남 등지에 몰려있다는 사실은 국민적 위화감을 조성하게 된다며 강도 높게 비판하였다. 아울러, 참여연대도 기자회견을 통해 모처럼 안정되어 가는 부동산시장을 자극해 서민들의 내 집 마련의 꿈을 멀어지게 하고 있다고 시정을 촉구하였다.

이러한 갈등 속에서 2008년 11월 13일 해당주민들이 종부세에 대해 위헌소송한 결과가 나왔는데, 헌법재판소는 거주를 목적으로 한 1주택 장기보유자에 대한 종부세 부과규정에 대해서는 재산권을 침해한다며 헌법불합치결정을 내렸고, 세대별 합산과세에 대해서는 혼인과 가족생활 보장에 관한 헌법에 위반된다며 위헌결정을 내리기에 이른다.

이러한 결정에 대해, 한나라당은 헌재의 결정을 존중하며, 이에 대한 후속입법을 서둘러야 한다는 논평을 낸 반면, 민주당은 서민들의 내 집 마련의 꿈을 저버린 안타까운 판결이라는 의견을 냈다. 아울러, 소송을 한 해당주민들은 당연한 결과라며 환경의 뜻을 나타냈다. 한편, 시민단체는 상반된 입장을 보였는데, 경실련은 헌재의 세대별 합산과세에 대한 위헌결정은 비정상적으로 왜곡된 부동산시장의 현실을 외면한 것으로 매우 안타깝게 생각한다고 반발한 반면, 뉴라이트전국연합은 가족과 함께 살면서 종합과세 때문에 부동산세를 내야 했던 것을 바로잡았다는 점에서 환영한다는 입장을 보였다.

한편, 지방자치단체는 재정수입 감소를 염려하여 반대입장을 분명히 했는데,

실제로 헌재판결에 따른 종부세 완화에 따라 부동산교부세가 낮아져 지자체에 재원조달이 제대로 이루어지지 않을 경우, 시도지사들이 돌아가며 1일 단식투쟁을 벌이는 등 투쟁수위를 높이는 방안까지 고려하고 있다고 밝혔다(2008.11.25, 정우택충북지사). 이에 대해 국가균형발전위원회는 지방자치단체의 재정보전을 위해 지방소득세 및 지방소비세의 도입방안을 내놓기에 이른다(2008.12.15). 즉, 대부분의 세원과 세수를 쥐고 있는 중앙정부가 지방자치단체에 필요한 재원을 파악해 나눠주는 방식에서 한 걸음 더 나아가 지방 스스로 세금을 거둘 수 있도록 하는 방안인 것이다.

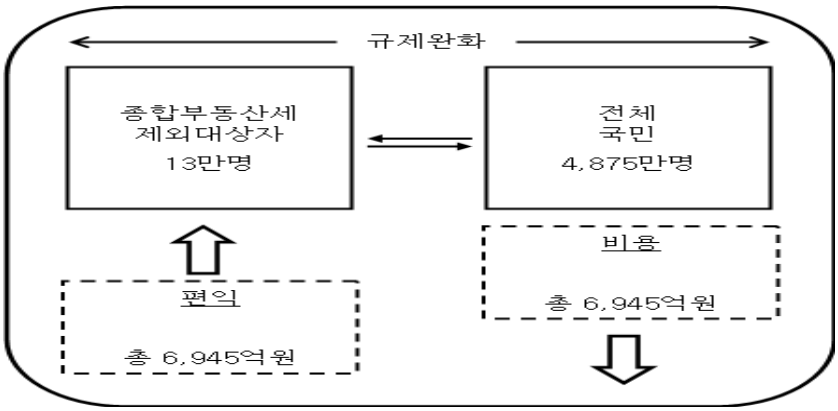
어쨌든, 이러한 헌법재판소의 판결에 따라 12월 5일 종부세의 과세기준을 현행대로 6억원 이상으로 유지하는 대신, 1세대 1주택자에 대해 3억원의 추가공제를 해주고, 현행 1-3%인 세율도 0.5-2%로 낮추기로 했으며, 아울러, 개인별 합산과세 등을 담은 종부세법 대안을 기획재정위원회 법안소위 및 전체회의에서 치열한 논쟁 속에 여야합의로 통과시켰으며, 이에 따라 본 대안은 법제사법위원회로 넘겨지게 된다. 하지만 대부분의 민주당과 민주노동당의원의 격렬한 반대 및 점거 속에서, 결국 종부세법 대안은 법사위(위원장은 민주당 소속)에 상정되지 못하고, 본회의 직권상정을 통해 12월 12일 한나라당이 자유선진당 등과 함께 재석 184명 중 찬성 182명, 반대 2명으로 가결시키기에 이른다. 민주당과 민주노동당은 종부세법 대안의 좀 더 심도 있는 논의와 직권상정을 절대 받아들일 수 없다며 불참했고, 본회의장 밖에서 격렬한 농성을 벌였다. 결국, 12월 26일 대통령의 공포에 따라 종부세법은 바로 시행되기에 이른다. 기본적으로 규제완화기의 정책산출 내용은 과세방식에 있어서 개인별 합산과세이고, 주택의 경우 공시지가 기준으로 6억원 초과·1세대 1주택자는 9억원 초과를 규정하고 있으며, 토지의 경우 나대지 등 종합합산토지는 5억원 초과(0.75-2%), 일반건축물의 부속토지 등 개별합산토지는 80억원 초과(0.5-0.7%)로 변경되었으며, 서비스업토지는 폐지되어, 본 시기는 이전시기보다 규제가 완화된 것이다(조선일보·한겨레신문·연합뉴스 홈페이지를 근거로 구성).

아울러, 옹호연합들의 주요전략을 핵심적 정책참여자 위주로 정리해 보면, 찬성옹호연합인 민주당과 민주노동당은 입법저지전략, 지방자치단체는 단식투쟁전략, 경실련은 성명전략 등으로 나났으며, 반대옹호연합의 이명박대통령 및 당

선인은 법공포전략과 기자회견전략, 한나라당은 입법화전략, 기획재정부는 당정협의회전략, 해당주민들은 소송전략 등을 보였다. 그리고 정책중개자인 헌법재판소와 서울행정법원은 중개전략 등을 나타냈다.

한편, 본 규제완화기의 상호작용은 이전시기들보다 높은 수준으로 분석할 수 있다. 즉, 찬성옹호연합의 축인 민주당과 민주노동당은 국회 본회의에서 강력히 반발하며 불참·농성을 하는 등 기존 수준을 고수하며 강력히 저항했는데, 이는 종부세법 대안의 부당성과 대안을 법사위에 상정시키지도 않은 채 직권상정에 이르게 한 부분 등에서 그 요인을 찾을 수 있다. 그리고 법원 등 정책중개자의 모습도 다양하게 보였고, 종부세대상이 되는 해당주민들의 소송 등 적극적인 활동도 발견되었다는 점에서, 이전시기보다는 높았다고 할 수 있는 것이다. 한편, 상호작용은 이전 어느 시기보다도 높아졌지만 힘의 우위는 한나라당 등의 의지대로 정책이 결정되었다는 점에서, 반대옹호연합에 있었던 것이다.

<그림 5> 규제완화기의 감지된 편익 및 비용 행태



〔출처〕 국세청〈http://www.nts.go.kr〉, 통계청〈http://kostat.go.kr〉을 근거로 구성.

결국, 규제완화기의 정책산출 내용을 근거로 2009년의 감지된 편익 및 비용 행태를 살펴보면, 이전시기인 규제강화기에 비해 본 시기는 규제완화로 인해 종합부동산세 대상자가 34만명에서 21만명으로 줄어 종부세 제외대상자 13만명이 발생했으며, 과세액 또한 1조 7,180억원에서 1조 235억원으로 줄어 총 6,945억원이 덜 과세되었다는 점에서, 특정 소수인 종부세 제외대상자들에게 총 6,945억원의 편익

이 제공되었고, 이러한 감지된 편익으로 인해, 2009년 전체국민, 즉 불특정 다수인 4,875만명에게 상대적으로 6,945억원의 비용부담이 작용하게 된 것이다. 따라서 규제완화기 규제완화정치의 유형은 감지된 편익은 좁게 집중되고, 감지된 비용은 넓게 분산되는 '고객정치'의 행태를 갖게 되는 것이다(<그림 5>, <표 8> 참조).

역시, 규제완화기의 유형을 판단함에 있어 좀 더 객관성을 높이기 위해 설문조사를 실시한 결과[14], "규제완화기의 유형이 '고객정치'에 일치하는가?"라는 질문에 평균값이 4.7(중앙값 5, 최빈값 5)로 나타나 그 설득력을 더해 주고 있는 것이다.

<표 8> 규제완화기 규제완화정치의 유형

구 분		감지된 비용	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 편익	넓게 분산	대중정치 (majority politics)	기업가정치 (entrepreneur politics)
	좁게 집중	고객정치 (client politics)	이익집단정치 (interest-group politics)

3. 분석의 종합

지금까지 확장된 Wilson의 규제정치이론을 활용하여 종합부동산세정책을 시기별로 분석한 결과를 정리해 보면 다음과 같다(<표 9> 참조).

14) □ 규제완화기 규제완화정치의 유형 설문조사 결과

고객정치				
5(매우 일치)	4(일치)	3(보통)	2(불일치)	1(매우 불일치)
23명	5명	2명	-	-
Mean(평균값)=4.7, Median(중앙값)=5, Mode(최빈값)=5				

<표 9> 종합부동산세정책의 시기별 규제정치 분석결과[15)]

구 분		규제도입기	규제강화기	규제완화기
상호작용		낮은 수준	중간 수준	높은 수준
힘의 우위		찬성옹호연합	찬성옹호연합	반대옹호연합
찬성옹호연합 (핵심적 정책참여자 기준)		노무현대통령, 정책기획위원회, 국민경제자문회의, 열린우리당, 재정경제부, 경실련과 참여연대 등	노무현대통령, 열린우리당, 재정경제부, 토지정의시민연대 등	민주당, 민주노동당, 지방자치단체, 경실련 등
찬성옹호연합의 전략 (핵심적 정책참여자 기준)		법공포전략, 조문화전략, 정책회의전략, 입법화전략, 당정협의회전략, 성명서전략 등	법공포전략, 입법화전략, 발표전략, 성명서전략 등	입법저지전략, 단식투쟁전략, 성명서전략 등
반대옹호연합 (핵심적 정책참여자 기준)		한나라당 등	한나라당 등	이명박대통령 및 당선인, 한나라당, 기획재정부, 해당주민들 등
반대옹호연합의 전략 (핵심적 정책참여자 기준)		입법저지전략 등	입법저지전략 등	법공포전략과 기자회견전략, 입법화전략, 당정협의회전략, 소송전략 등
정책중개자		-	부동산 정책협의회	헌법재판소, 서울행정법원
정책중개자의 전략		-	중개전략	중개전략
과세방식		개인별 합산과세	세대별 합산과세	개인별 합산과세
주택-공시지가(세율)		9억원 초과 (1-3%)	6억원 초과 (1-3%)	6억원 초과, 1세대 1주택자 9억원 초과(0.5-2%)
토지	종합합산토지-공시지가(세율)	6억원 초과 (1-4%)	3억원 초과 (1-4%)	5억원 초과 (0.75-2%)
	개별합산토지-공시지가(세율)	40억원 초과 (0.6-1.6%)	40억원 초과 (0.6-1.6%)	80억원 초과 (0.5-0.7%)
	서비스업토지-공시지가(세율)	-	200억원 초과 (0.8%)	폐지
확장된 Wilson의 규제정치이론(유형)		기업가정치	기업가정치	고객정치

15) 낮은 수준, 중간 수준, 높은 수준은 상대적 개념에 근거한 것이다.

즉, 규제도입기는 낮은 수준의 상호작용을 근거로 도출된 규제도입의 내용이 감지된 비용에 있어서는 종부세 대상자들에게 좁게 집중되고, 감지된 편익은 국민들에게 넓게 분산되는 '기업가정치'의 행태를 가졌고, 규제강화기는 중간 수준의 상호작용을 근거로 도출된 규제강화의 내용이 감지된 비용에 있어서는 종부세 대상자들에게 좁게 집중되었고, 감지된 편익은 국민들에게 넓게 분산되는 '기업가정치'의 행태를 역시 갖게 된다. 그리고 규제완화기는 높은 수준의 상호작용을 근거로 도출된 규제완화의 내용이 감지된 편익에 있어서는 종부세 제외대상자들에게 좁게 집중되고, 감지된 비용은 국민들에게 넓게 분산되는 '고객정치'의 행태를 나타낸 것이다.

Ⅳ. 결론(시사점)

전술한바와 같이, 확장된 Wilson의 규제정치이론을 활용하여 종합부동산세정책을 시기별로 규제정치를 분석한 결과, 규제도입기와 규제강화기는 기업가정치, 그리고 규제완화기는 고객정치의 유형이 도출되었다. 이러한 분석과정에서 일정부분 시사점이 발견되는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 종부세정책의 규제정치 분석은 확장된 Wilson의 규제정치이론과 일치하였다는 점이다. 본 연구에서는 Wilson의 규제정치이론에서 제시하고 있는 규제정치의 유형을 근거로 규제완화정치의 유형으로 확대하여 이론을 제시하였다. 즉, 규제로 인한 기업가정치가 규제완화가 되면서 고객정치가 되는 것으로 가설을 설정했는데, 본 연구의 사례인 종부세정책을 분석한 결과, 규제완화로 인해 기업가정치가 고객정치로 이어졌다는 점에서, 본 이론을 입증한 것이다.

둘째, 높은 수준의 상호작용은 고객정치에서 정점을 이룬다는 점이다. 종부세정책이 규제완화로 전환되면서 그 유형은 고객정치로 변화되는데, 기존의 기득권을 일정부분 다시 찾게 되는 반대옹호연합은 그 수가 적은 반면, 편익에서 비용으로 전환되는 찬성옹호연합은 그 수가 압도적으로 많다는 점에서, 그 만큼 저항은 상대적으로 클 수밖에 없다는 점이다. 따라서 종부세정책의 규제완화로 인해 기업가정치에서 고객정치로 변화되는 규제완화기가 상호작용의 정점을 이루었다

고 볼 수 있는 것이다.

셋째, 찬성옹호연합과 반대옹호연합 간 상호작용은 일정한 경계가 있으며, 자생적 질서로 마무리된다는 점이다. 종부세정책을 둘러싼 치열한 상호작용은 촉발기제, 정책산출, 그리고 이를 이어주는 과정 등 경계가 비교적 명확하게 구분된다는 것이다. 또한 이러한 상호작용은 일정부분 비용과 편익이 각 이해당사자들에게 균형 있게 배분되지는 않지만 그 과정을 통해 일정한 결론이 도출·시행되어 국민들이 상당부분 받아들인다는 점에서, 종부세정책을 둘러싼 상호작용은 자생적 질서가 있다고 할 수 있는 것이다.

한편, 시기별로 편익 및 비용대상을 측정할 때 동일한 집단의 동일한 수준으로 접근해야 객관성을 제고할 수 있음에도 불구하고 규제도입기와 규제강화기는 종부세 대상자로 규정하고, 규제완화기는 종부세 제외대상자로 배치했다는 점에서, 차후 좀 더 일관성 있는 접근이 필요할 것으로 판단된다. 아울러, 본 연구는 시기별로 나타나는 종부세정책의 규제정치를 살펴봄으로써 차후 유사 규제정책에 일정부문 정책적 함의를 주는 논문이라는 점에서, 전면적으로 유형을 시도하는 연구는 아니라고 할 수 있다. 하지만 차후에는 모든 유형에 대한 분석을 시도하여 확장된 Wilson의 규제정치이론을 좀 더 객관화하는데 노력해야 한다고 생각된다. 그리고 본 연구는 종부세정책의 제한된 사례로 규제정치를 분석하고 있다는 점에서, 연구의 일반화에는 일정부분 한계가 있다고 판단된다.

▣ 참고문헌

김성준(2002), “규제연구의 정치경제학적 접근방법: 흡연에 대한 규제정책사례를 중심으로”, 규제연구, 11(2).

김희경(2009), “정부규제기구 변화의 정치: 정치행위자의 영향을 중심으로”, 성균관대학교 박사학위논문.

심원미·이찬호(2008), “종합부동산세 세율의 적정성과 정책적 목적에 대한 인식 분석”, 한국 콘텐츠학회논문지, 8(10).

안문석(1987), “우리나라에서의 정부규제강화요인에 관한 연구”, 전경련 세미나.

양충모(2008), “지방자치제와 종합부동산세에 관한 연구 ”, 한국지방자치연구, 10(2).

우석진·전형힐(2009), “종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과”, 재정학연구, 2(2).
유태현·현성민(2005), “종합부동산세 과세권의 조정에 관한 연구”, 재정정책논집, 7(2).
이종범(1988), “다원화시대에 있어서 행정의식의 문제점”, 전경련 세미나.
이찬호·심원미(2008), “종합부동산세제도의 정책적 목적달성에 관한 실증적 인식 분석”, 상업교육연구, 19.
장우영(1975), “인터넷 규제의 정치: 내용규제 레짐의 고찰을 중심으로”, 사회과학연구, 14(1).
전영평·이곤수(2008), “유전자변형생명체(GMO) 규제의 정치: 규제삼각형과 옹호연합모형 의 결합을 통한 EU의 GMO 규제 역동성 분석”, 행정논총, 46(1).
정정화(2003), “호나경규제권한 배분의 정치과정: 오염물질 배출업소 규제권한의 시·도 위임과정 비교분석”, 한국지방자치학회보, 15(1).
최병선(2000), ≪정부규제론≫, 법문사.
_____(2003), “규제문화의 연구: 정치문화이론의 적용가능성”, 규제연구, 12(1).

Bentham, J.(1907), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford: Clarendon Press.
Easton, D.(1965), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
Heywood, A.(2002), *Politics*, Palgrave Publishers Ltd.
Lasswell, H. D.(1951), *Politics: Who Gets What, When, How?*, The Free Press.
Meier, K. J.(1985), *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Mar-tin's Press.
Mitnick, B. M.(1980), *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
Wilson, J. Q(1980), *America Government: Institutions and Politics,* Lexington: D.C. Health and Co.

국세청<http://www.nts.go.kr>
네이버 백과사전<http://100.naver.com>
연합뉴스<http://www.yonhapnews.co.kr>
조선일보<http://www.chosun.com>
통계청<http://kostat.go.kr>
한겨레신문<http://www.hani.co.kr>