

財産保有税の歸着：
財産税の所得分配效果에 대한 再考察

韓國租稅研究院

目 次

I. 序 論	5
II. 財産保有稅의 歸着에 관한 두 가지 견해	7
1. 傳統的 見解	7
2. 새로운 見解	15
3. 要約 및 結論	21
III. 우리나라 財産保有稅의 制度的 特徵 및 負擔實態	24
1. 財産保有稅의 制度的 特徵	24
2. 財産保有稅의 負擔實態	27
IV. 우리나라 財産保有稅의 歸着	34
1. 土地稅의 歸着	34
2. 建物稅의 歸着	34
3. 要約 및 結論	47
V. 政策示唆點	50
〈參考文獻〉	54

表 目 次

〈表 1〉 綜合土地稅의 名目稅率 및 稅收構造(1992)	26
〈表 2〉 財產稅(建物分)의 名目稅率 및 稅收構造(1992)	27
〈表 3〉 財產保有稅 稅負擔의 變化 推移	29
〈表 4〉 財產保有稅負擔의 國際比較(1991)	30
〈表 5〉 土地에 대한 財產保有稅 負擔率 決定要因	33
〈表 6〉 建物에 대한 財產保有稅 負擔率 決定要因	33
〈表 7〉 土地保有分布(1993) 및 土地保有稅 負擔狀況(1992)	36
〈表 8〉 建物稅 負擔의 配分基準(1991)	36
〈表 9〉 所得10分位別 財產稅(建物分) 負擔率(1991)	37
〈表 10〉 所得과 住居費의 相關關係(1991)	40
〈表 11〉 所得10分位別 所得 對比 住居費 比率(1991)	41
〈表 12〉 資產形態別 資產額	43
〈附表〉 住宅需要 및 供給의 價格彈性性 推定結果	60

圖 目 次

[圖 1] 所得, 土地價額, 綜合土地稅額의 分布	37
[圖 2] 所得 및 支出 分布(1991)	38
[圖 3] 所得10分位別 財產稅(建物分) 負擔率(1991)	38
[圖 4] 1人當 地域總生産과 課標現實化率(1991)	46

I. 序 論

租稅의 歸着分析은 조세의 부담이 최종적으로 누구에게 轉嫁되는가를 추적하는 것으로 주로 조세의 再分配效果의 파악에 초점이 맞추어져 있으나 이를 넓게 해석하면 생산물시장 및 요소시장 전반에 대한 조세의 과급효과를 고찰하는 것이다. 흔히 租稅의 轉嫁與否에 따라 直接稅와 間接稅를 구분하기도 하나 오히려 직접세 중에서 財産保有稅와 法人稅의 귀착에 대한 견해가 학자들간에 크게 엇갈리고 있어서 歸着分析이 가장 필요한 稅目이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 재산보유세의 누진성이 당연하게 받아들여짐에 따라 財産保有稅의 歸着 및 所得分配效果에 대한 연구가 미흡하며 그에 대한 인식 또한 부족한 상태에 있다.

미국의 경우 재산보유세는 전통적으로 교육 등 지방공공서비스의 재원으로 활용되어 왔으며 우리나라에서와는 달리 財産保有稅의 所得分配效果가 재산보유세의 귀착에 관한 '傳統的 見解'와 '새로운 見解'에 따라 상당히 다르게 인식되고 있다. 특히 1970년대 초반까지 財産保有稅가 주로 사용자 및 소비자에게 전가되어 逆進的인 所得分配效果를 갖는다는 전통적 견해가 지배적이었으며 1970년대 중반 이후에야 비로소 財産保有稅를 資本課稅로 보아 累進的인 所得分配效果를 갖는다는 새로운 견해가 대두되었다. 이는 물론 미국의 경우 재산보유세가 지방세로 지방 자율적으로 운영됨에 따라 특정지역의 관점에서 재산보유세의 효과를 파악한 데 연유한다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라와 같이 財産保有稅가 國稅와 다름없이 전국에 걸쳐 일률적으로 운영되는 경우에도 비과세 재산의 존재, 재산종류에 따른 세율의 차이 등으로 財産保有稅를 완전한 資本課稅로 보기 어려우며 따라서 그 효과 또한 얼핏 예상하는 것보다 훨씬 덜 누진적이거나 또는 역진적일 가능성이 있다.

財産保有稅의 歸着問題는 전문가가 아니면 제대로 파악하기 어려운

측면이 있으며 그만큼 그에 대한 이해의 부족으로 정책효과를 잘못 판단할 가능성도 높다. 따라서 財産保有稅의 歸着分析은 그 결과가 매우 흥미로울 뿐 아니라 올바른 정책 수립을 위해 필수적이라고 할 수 있다. 필자는 1987년에 재산세의 소득분배효과에 관한 시론적 분석을 행한 바 있다. 1987년의 논문과 비교할 때 본 논문은 우리나라 財産保有稅의 制度的 특징을 별도의 章으로 다루었고 처음으로 綜合土地稅의 과세자료를 이용하여 土地稅의 歸着에 관한 實證分析을 시도하였으며 建物分 財産保有稅의 歸着分析에 있어서도 새로운 견해에 입각한 경우 분석방법을 상당히 수정·보완하였다. 財産保有稅 歸着에 관한 기존연구의 개관 부분은 지난번 연구의 골격을 그대로 유지하고 있기는 하나 Mair(1991)의 서베이 등 그 이후에 나온 논문들을 추가적으로 참조하고 몇몇 부분에 대해 나름대로의 수정·보완에 노력하였다. 다음의 제Ⅱ장에서는 財産保有稅 歸着에 관한 傳統的 見解와 새로운 見解를 차례로 검토한다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 財産保有稅의 制度的 特徵 및 負擔實態에 대해 살펴본 다음 이를 토대로 제Ⅳ장에서는 우리나라 財産保有稅의 歸着에 대해 논의한다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 政策示唆點을 제시한다.

II. 財産保有稅의 歸着에 관한 두 가지 견해

財産保有稅의 歸着에 대해서는 '傳統的 見解'와 '새로운 見解'의 주장이 크게 엇갈리고 있는데 여기서는 이에 대해 차례로 살펴보고자 한다¹⁾.

1. 傳統的 見解

1960년대 후반까지 財産保有稅의 歸着에 대해서는 전통적인 견해가 지배적이었다. 이는 재산보유세를 토지에 대한 과세와 건물에 대한 과세(이하에서는 각각을 土地稅와 建物稅라고 함)로 구분하여 部分均衡分析에 입각하여 각각의 귀착을 설명하는 것이었다. 이하에서는 이러한 전통적인 견해에 입각하여 土地稅와 建物稅의 歸着 및 所得分配效果를 차례로 설명함과 아울러 그에 관한 이론적 논의를 소개하고자 한다.

1) 이 밖에도 財産保有稅를 地方公共財에 대한 使用者負擔金과 유사한 것으로 보아 資源配分과 再分配에 中立的이라고 보는 견해가 있다. 이는 Hamilton, Fischel, White 등이 Tiebout 가설에 입각하여 제기한 것으로 지방자치단체별로 적절한 zoning 규제를 실시할 수 있고 지방자치단체간에 Tiebout-type 경쟁이 존재하는 것을 전제로 타당성이 인정되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 그 동안 地方公共財의 供給이 전국에 걸쳐 일률적으로 이루어져 왔기 때문에 이러한 견해가 성립할 여지는 매우 작다고 할 수 있다. 이에 관해서는 Miezowski and Zodrow(1989), Fischel(1992) 등 참조. 한편 Mair(1991)는 이러한 신고전파 歸着理論에 대한 비판으로 post-Keynesian 귀착이론을 소개하고 있다. 그에 따르면 이는 Keynes의 저작, 특히 Kalecki에 의해 제기된 견해로 최근에는 Asimakopulos, Burbridge, Mair, Damania, Laramie 등에 의해 발전되어 왔으며 주로 均衡豫算乘數(balanced budget multiplier)와 계층간貯蓄性向(saving propensities)의 차이로 인해 신고전파 귀착이론과 구분된다고 설명되고 있다. 이러한 post-Keynesian 귀착이론은 아직은 초보단계에 있으나 신고전파 귀착이론에 대한 중대한 도전이라는 점에서 앞으로의 발전후이가 주목된다고 하겠다.

가. 土地稅

土地稅는 토지의 공급이 完全非彈力的이라는 가정하에 課稅決定時點의 토지소유자가 전부 부담한다는 것이 전통적인 견해이다. 즉, 토지의 공급이 고정되어 있다면 토지세는 어떠한 형태로든 轉嫁가 불가능하고 土地價格의 下落을 통해서 모두 課稅決定時點의 토지소유자에 귀착된다는 것이다²⁾. 따라서 土地稅는 전통적으로 소득재분배를 가져다 주는 累進的 租稅이면서 동시에 시장의 자원배분을 왜곡시키지 않는 중립적인 조세로 인식되어 왔다. Henry George가 모든 종류의 조세는 토지세로 단일화시켜야 한다고 주장한 것이나 그 밖의 많은 경제학자들이 토지를 가장 적절한 課稅對象으로 본 것은 이러한 인식을 바탕으로 한 것이다³⁾.

이러한 견해에 따르면 土地稅는 현재의 土地所有者가 아닌 토지세 결정 당시의 토지소유자가 부담하게 된다. 다시 말하여 土地稅의 자본환원으로 현재의 토지소유자는 기존의 토지세에 대해서는 아무런 부담을 지지 않고 다만 그가 토지를 구입한 이후에 이루어진 土地稅率의 變化分에 대해서만 부담한다는 것이다. 따라서 토지세의 부담분포에 대해서는 정확한 실증분석 결과를 제시하기 어려우나 대체적으로 볼 때 토지의 소유가 소득에 비해 고소득층에 더 집중되어 있는 것이 사실이므로 土地稅는 累進的인 所得分配效果를 갖는 것이 분명하다고 하겠다.

그러나 이러한 주장은 토지세가 토지의 市場價值(market value)를 기준으로 모든 토지에 대해 일률적으로 부과되는 것을 전제로 할 때 타

2) 토지세 부과에 따라 토지가격이 세액의 현재가치만큼 하락하는 것을 토지세의 자본환원(capitalization)이라고 한다.

3) 이와 관련하여 Feldstein(1977)은 土地稅가 부과되면 所得效果로 인해 資本蓄積이 증가하고 그에 따라 資本收益率이 하락하여 토지세 부담의 일부가 자본가에게 轉嫁된다고 주장하였다. 그러나 Calvo et al. (1979)과 Fane(1984)는 compensated tax의 경우에는 土地稅는 轉嫁되지 않는다고 주장하며 Feldstein의 주장을 반박하였다.

당하다. 토지세가 토지의 使用價值(use value)를 기준으로 부과되거나 또는 用途別로 差等賦課되는 경우에는 土地의 用途變更이 유발됨으로써 토지세는 토지소유자에 전부 귀착되지 않고 他 生産要素나 消費者에 일부 전가될 수 있다. 요컨대 토지세의 전가 및 귀착은 토지세의 課稅方法이나 課稅行政에 따라 달라질 수 있다는 것이다⁴⁾.

나. 建物稅

建物稅의 歸着에 대한 전통적 견해는 Marshall 이래 Pierson, Edgeworth, Simon, Netzer 등에서 찾아볼 수 있다⁵⁾. 이들에 의하면 건물세는 稅負擔이 전부 使用者(또는 消費者)에게 前方轉嫁된다고 주장된다. 물론 自家住宅의 경우 사용자가 곧 소유자이므로 건물세의 轉嫁는 일어나지 않는다. 그러나 賃貸住宅의 경우 賃借人이, 그리고 事業用 建物の 경우 그것에 의해 생산되는 財貨와 用役의 소비자가 그 사용량 및 소비량에 비례하여 건물세를 부담한다는 것이다. 이들이 주장하는 건물세의 완전한 전가가 이론적인 타당성을 가지려면 건물(또는 건물서비스)에 대한 수요가 完全非彈力的이거나 供給이 完全彈力的이어야 한다. 이 중 건물에 대한 수요가 完全非彈力的인 경우는 지나치게 비현실적이라고 볼 수 있으므로 이를 제외하면 傳統的 見解는 건물의 공급이 完全彈力的임을 暗默的으로 가정하고 있다고 할 수 있다.

건물의 공급이 完全彈力的이라는 가정을 전제로 건물세가 전부 사용자에게 전가되는 과정을 간략히 설명하면 다음과 같다. 賃貸住宅에 課稅

4) 이와 관련하여 Skouras, Bentick, Mills 등에 의하면 土地稅는 토지의 개발을 촉진시키고 공한지를 감소시킴으로써 土地利用樣態에 직접적으로 영향을 미친다고 주장하였으며 이러한 주장은 土地稅의 中立性에 대한 논쟁을 야기한 바 있다. 金明淑(1989) 참조.

5) Mieszkowski(1972) 참조.

하는 경우 임대건물의 소유자는 投資者의 입장에 있으므로 과세후 수익률이 낮아지면 신축건물에 대한 투자의 감소 또는 기존 건물에 대한 보수비 및 유지비의 감소를 통해서 투자를 감소시킨다. 이러한 投資減少로 인해 임대료가 상승하거나 또는 기존의 賃貨料下에서 건물의 질이 떨어져 稅負擔이 임차인에게로 전가되며 投資減少는 소유자의 과세후 純收入이 과세전 收入과 같아질 때까지 계속되므로 결국 賃借인이 임대건물에 부과된 세액의 모두를 부담하게 된다. 한편 사업용 건물에 과세하는 경우 사업자는 稅負擔으로 비용이 상승하면 상품의 공급량을 줄이게 된다. 이러한 供給減少는 財貨나 用役의 가격이 세액만큼 인상되어 기존의 수익이 유지될 수 있을 때까지 계속되므로 결국 건물을 투입하여 생산되는 재화와 용역의 最終消費者가 세액의 모두를 부담하게 된다.

그러나 건물의 공급이 完全彈力的이라는 가정 역시 현실적이라고 할 수 없다. 건물의 공급이 市場與件의 變化에 대응하는 데에는 상당한 시간이 걸린다⁶⁾. 또한 課稅地域土地의 限定性を 감안할 때 建物供給의 증가는 상당부분 건물 높이의 증가로 나타난다고 볼 수 있으며 건축기술상 건물 높이가 증가할수록 建坪當 限界費用이 증가한다고 할 때 建物供給의 增加는 결국 건물의 平均價格의 증가를 유발한다고 볼 수 있다⁷⁾. 이러한 이유로 建物供給이 完全彈力的이지 못하다면 建物稅의 완전한 轉嫁는 이루어지지 않으며 建物稅 負擔은 그 일부가 建物所有者에 歸着된다고 보아야 할 것이다.

다음으로 건물세의 完全轉嫁 여부를 떠나 그 轉嫁分 전부가 건물의 사용자(最終消費者)에게로 前方轉嫁된다는 주장 역시 전통적 견해가 部分均衡分析에 바탕을 두고 建物市場의 需要·供給의 변화만으로 건물세의

6) Frank de Leeuw and Nkanta F. Ekanem, "The Supply of Rental Housing," *American Economic Review*, Vol. 61(Dec. 1971), Netzer(1973), p.525에서 재 인용.

7) Grieson(1974) 참조.

轉嫁를 설명한 데 기인한 것으로서, 정확한 주장이라고 볼 수 없다. 전통적 견해는 건물세가 토지·노동 등 生産要素市場에 미치는 영향을 무시함으로써 건물세의 後方轉嫁의 가능성을 처음부터 배제하는 문제점을 가지고 있다. 이와 관련하여 LeRoy(1976)는 재산보유세가 부과될 때 그로 인한 토지가격의 변동효과를 무시하고 부분균형분석을 실시하면 잘못된 결론이 도출됨을 보여주고 있다⁸⁾. Dahlby(1982)는 建物稅가 生産要素市場에 미치는 영향을 보다 구체적으로 설명하고 있다. 즉, 그에 의하면 전통적 견해가 생산량 감소로 인한 要素需要의 減少效果(output effect)와 과세되는 요소와 비과세되는 요소간의 대체로 인한 비과세요소의 需要增大效果(substitution effect), 그리고 소득의 감소로 인한 財貨需要의 감소효과와 그에 따른 要素需要의 減少效果(income effect) 등을 무시하고 있으며 만약 이들 효과가 서로 상쇄되지 않는다면 건물세의 완전한 前方轉嫁는 일어나지 않는다고 주장하였다⁹⁾.

또한 傳統的 見解는 課稅地域(또는 部門)과 非課稅地域間의 人口·財貨·生産要素의 移動效果 등 한 지역의 稅率變化가 他 地域, 그리고 나아가서 국가 전체에 미치는 영향을 무시함으로써 건물세 전가에 대한 정확한 결론을 도출하지 못하고 있다. 이러한 사실은 전통적 견해하에서

8) Blake(1979) 같은 이는 재산보유세는 결국 그 전부가 토지소유자에게 귀착된다고 주장한 바 있다. 그는 토지의 가치를 總財産價値에서 建物價値를 제한 剩餘價値의 概念으로 파악하고 건물의 가치는 신축비용이나 기존건물의 수명 및 기대비용 등의 함수로서 조세와 상관없이 결정된다고 주장했다. 이에 따르면 재산보유세가 부과될 경우 總財産價値가 資本還元效果에 의해 하락하게 되나 건물의 가치는 변하지 않으므로 재산의 剩餘價値, 즉 토지의 가치가 하락하게 된다. 따라서 토지소유자는 土地分뿐만 아니라 建物分에 대한 재산보유세까지도 모두 부담하게 된다는 것이다.

9) 그러나 Dahlby(1982)는 美國의 경우 生産效果, 代替效果 및 所得效果의 純效果가 '0'에 가까워 建物分 財産保有稅의 거의 전부가 前方轉嫁된다는 실증분석 결과를 제시함으로써 傳統的 見解의 타당함을 밝히고 있다. 이러한 논의와 관계없이 賃賃料 統制(rent control)가 실시되는 경우나 管理價格(administered price) 체제하에서는 租稅負擔이 바로 가격에 반영된다는 점에서 建物稅의 前方轉嫁 가능성이 높다고 하겠다 [Aaron(1975), pp.53~54 참조].

는 國稅와 地方稅效果가 그리고 一般稅와 部分稅效果가 구분되지 않고 있는 데서 단적으로 나타난다. 이와 관련하여 Bird(1976)는 한 지역에서의 稅率變化는 인근지역의 세율에 즉각 영향을 미치게 되며 나아가서 국가 전체적으로 영향을 미치게 된다고 보고 이에 따라 財產保有稅의 轉嫁는 국가전체적 차원에서 一般均衡分析으로 고찰해야 된다고 주장하고 있다¹⁰⁾.

財產保有稅 歸着에 관한 傳統的 見解에 의하면 建物稅는 그 전부가 前方轉嫁되는바, 소득이 높은 계층일수록 所得 對比 住居費支出의 比率 및 所得 對比 消費支出의 比率이 낮으므로 逆進的인 所得分配效果를 갖는다고 주장된다. 그러나 이러한 주장은 엄밀히 살펴볼 때 문제점을 내포하고 있다. 우선 住居用 建物の 경우를 보면 建物稅 負擔率은 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$\begin{aligned} \frac{T}{Y} &= \frac{H}{Y} \times \frac{V}{H} \times \frac{T}{V} \text{ (自家의 경우)} \\ &= \frac{H}{Y} \times \frac{R}{H} \times \frac{V}{R} \times \frac{T}{V} \text{ (非自家의 경우)} \end{aligned}$$

단, T = 재산보유세

Y = 소득

H = 주거비

V = 주택매매가격

R = 주택임대가격

10) 이 밖에도 Aaron(1975)은 傳統的 部分均衡分析理論은 정확한 모델이 결여되어 있다고 주장한다. 그에 의하면 傳統的 見解가 성립하기 위해서는 價格(또는 貨貨料)이 稅額만큼 상승해야 되는데 이러한 결과는 消費者의 需要彈性을 고려하지 않고 있을 뿐만 아니라 생산요소간 代替效果와 요소의 移動效果 등을 모두 무시하고 나온 결론이라는 것이다.

$$\frac{R}{V} = \text{임대가격비율}$$

$$\frac{T}{V} = t(\text{실효세율})^{11)}$$

따라서 所得階層別 住居用 建物에 대한 建物稅負擔率 차이는 소득계층별 소득 對比 주거비 비율의 차이뿐만 아니라 財産保有稅 實效稅率構造나 주택가격별 賃貸價格 比率에 따라서도 좌우된다.

건물세의 所得分配效果는 건물세 부담의 所得彈性性($E_{T,Y}$)에 의해 규정되는바, 위의 식으로부터 다음과 같은 관계식이 도출된다¹²⁾.

$$E_{T,Y} = E_{H,Y} + E_{L,Y} \text{ (自家의 경우)}$$

$$E_{T,Y} = E_{H,Y} + E_{V/R,Y} + E_{L,Y} \text{ (非自家의 경우)}$$

따라서 보다 엄밀한 의미에서 住居用 建物에 대한 建物稅의 所得分配效果를 분석하기 위해서는 이들 彈性性을 추정할 필요가 있다고 하겠으며 실제로 이들 탄력성의 추정을 통해서 財産保有稅의 所得分配效果를 고찰한 연구가 다수 발견된다¹³⁾.

먼저 住居費의 所得彈性性은 現在所得(current income)을 기준으로 하는 경우에 비해 恒常所得(permanent income)을 기준으로 하는 경우 더욱 크게 나타나는데 前者의 경우 대체로 1보다 작아 逆進的인 결론

11) 완전한 자본시장의 존재를 가정할 때 감가상각이나 주택가격 상승을 고려하지 않는다면 $\frac{H}{V} = \frac{H}{R} = i$ (시장이자율)의 관계가 성립한다.

12) H/V 와 H/R 이 Y 와 각각 독립적이라는 가정을 전제로 한다. 또한 非自家의 경우 재산 보유세 중 건물세만을 부담하므로 $E_{T,Y}$ 가 所得分配效果를 판별하는 기준이 되기 위해서는 모든 임대주택에 있어 재산가치 대비 건물가치(또는 토지가치)의 비율이 일정하다는 가정이 필요하다.

13) Aaron(1974), Black(1977), Linn(1977), Ihlanfeldt(1979, 1982) 참조.

을 내릴 수 있는 반면에 後者의 경우 연구마다 추정결과가 상당히 달라서 분명한 결론을 내리기 어렵다. 이와 관련하여 現在所得과 恒常所得 중 어느 것이 보다 적절한 기준인가에 대한 논의도 이루어지고 있는데 Netzer(1973)와 Linn(1977) 등은 現在所得을, 반면에 Aaron(1975)과 Heilbrun(1983) 등은 恒常所得을 기준으로 사용해야 한다고 주장하고 있다. 한편 自家와 非自家로 구분할 때 自家에 비해 非自家의 所得彈力性이 더 낮다는 결과도 제시되고 있다.

다음으로 所得水準과 實效稅率의 관계는 所得水準과 住宅價格이 陽(+)의 관계에 있으므로 住宅價格과 實效稅率의 관계에 좌우되며 이는 다시 住宅價格과 名目稅率의 관계와 住宅價格과 課標現實化率의 관계에 의존한다고 할 수 있다. 따라서 美國과 같이 比例的인 財產保有稅 構造下에서는 所得水準과 實效稅率의 관계는 주로 住宅價格과 課標現實化率의 관계에 의존한다고 할 수 있는데 陰(-)의 相關關係를 보이면서 所得配分에 逆進的인 방향으로 영향을 미친다는 주장이 대부분이다¹⁴⁾.

끝으로 住宅價格別 賃賃價格比率을 살펴보면 高價의 주택일수록 賃賃價格比率이 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 高價의 주택일수록 기대수명이 더 길고 유지·보수비가 덜 들 뿐 아니라 土地價格 上昇에 따른 資本利益 發生의 가능성이 더 높은 데 기인한다고 볼 수 있는바, 財產保有稅의 逆進性을 완화하거나 또는 累進性을 가중시키는 방향으로 영향을 미친다고 할 수 있다¹⁵⁾.

결론적으로 말하여 所得階層別 住居費支出패턴은 現在所得을 기준으로 할 경우 逆進的인 영향을 미치나 恒常所得을 기준으로 할 경우 그 영향이 분명치 않으며 이와 함께 財產保有稅實效稅率은 逆進的인 영향을

14) Engle(1975), Black(1977), Ihlanfeldt(1979, 1982), Edelstein(1979) 등 참조.

15) George E. Peterson, "The Regressivity of the Residential Property Tax," Working Paper 1207-10(Urban Institute, 1972) 참조[Aaron(1975), Netzer(1973), pp. 32~33에서 재인용].

미치나 賃賃價格比率은 累進的인 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 財産保有稅 歸着에 관한 傳統的 見解에 입각해서 보더라도 재산보유세가 반드시 逆進的인 所得分配效果를 갖는다는 결론은 내리기 어렵다고 하겠다.

2. 새로운 見解

財産保有稅 歸着에 대한 새로운 견해는 1960년대 후반까지 지배적이었던 전통적 견해에 對比되어 지칭되는 견해로서 Mieszkowski(1967, 1972)가 Harberger(1962)의 法人稅轉嫁에 관한 一般均衡모델을 토대로 처음으로 제기한 이래 Aaron(1974, 1975), McLure(1975, 1977, 1979) 등이 그 뒤를 따르고 있다. 새로운 견해는 전통적 견해와 달리 一般均衡分析을 기초로 하고 있다는 점에서 전통적 견해에 비해 보다 발전된 견해라고 볼 수 있기는 하나 두 견해간의 기본적인 차이점은 資本供給의 彈力性에 대한 가정의 차이에 있다고 할 수 있다. 이들은 財産保有稅를 일종의 資本課稅로 보고 資本의 總供給이 完全非彈力的이라는 가정하에서 財産保有稅의 歸着을 설명하고 있다.

이러한 財産保有稅 歸着의 새로운 理論에 따르면 먼저 재산보유세가 모든 재산에 대해 균일하게 부과되는 경우 여타 生産要素 및 商品의 價格은 아무런 영향을 받지 않고 자본의 純收益率만이 감소되므로 財産保有稅 負擔이 전부 資本의 所有者에게 귀착된다.

다음으로 보다 일반적인 경우로서 財産保有稅가 財産種類 및 地域別로 差等的으로 부과되는 경우¹⁶⁾ 재산보유세의 효과는 두 가지로 구분될 수 있다. 그 하나는 國家 전체의 平均稅率이 주는 效果, 즉 全體效果

16) 실효세율의 차이를 의미하는 것으로 명목세율의 차이 외에도 감면 및 비과세규정과 재산평가상의 차이에 기인한다.

(global effect)이며 다른 하나는 特定地域(또는 財産)의 稅率이 平均 稅率과 다름으로 해서 발생하는 效果, 즉 物品稅效果(excise effect)이다¹⁷⁾. 이를 설명하기 위해 A, B 두 지역으로 구성된 국가를 상정하고 현재의 資本收益率을 10%라 가정하자. 이때 地方稅로서 財産保有稅를 지역별로 부과하는데 A지역은 3%의 세율로, B지역은 1%의 세율로 모든 자본에 일률적으로 부과한다고 가정하자. A, B 두 지역의 경제력이 같다고 가정하면 이 경우 國家全體의 平均 稅率은 2%가 된다. 이러한 A, B 두 지역의 세율 격차가 두 지역간에 미치는 효과는 쉽게 알 수 있다. 조세가 부과될 경우 우선은 資本의 所有者가 稅額의 모두를 부담하게 된다. 따라서 자본의 이동이 없는 최단기에는 課稅後 資本의 收益率이 稅率의 差異로 인해 지역마다 달라지게 된다. 즉, 세율이 높은 A지역에서의 과세후 資本收益率(7%)이 세율이 상대적으로 낮은 B지역의 과세후 資本收益率(9%)보다 낮게 된다. 이 경우 A지역의 자본소유자는 보다 나은 수익을 올리기 위해 B지역으로 자본을 이동시킬 것이다. 이에 따라 A지역의 資本收益率은 資本의 流出로 인해 다시 상승하게 되고 B지역은 資本이 流入되어 資本의 收益率이 하락하게 된다. 자본의 이동에 대한 어떠한 장애요인도 없는 完全資本市場을 가정하면 이러한 資本의 地域間 移動은 각 지역의 收益率이 동일할 때까지 지속되므로 결국 모든 지역의 과세후 資本收益率이 기존의 수익률 10%에서 국가 전체의 平均 稅率 2%를 제한 8% 수준으로 資本市場의 새로운 균형이 이루어지게 된다. 이상이 財産保有稅의 全體效果(global effect)로서 각 지방에서 財産保有稅가 서로 다른 세율로 부과될 때에도 地域間 資本移動의 결과 국가 전체적으로 볼 때 資本의 純收益率이 전체의 平均稅率만큼 하락하게

17) Heilbrun(1983), McLure(1979) 등이 이들 효과를 hypothetical example로 잘 설명해 주고 있다. 모든 지역에서 稅率差異가 날 경우의 數學的 一般均衡分析은 Courant(1977) 참조.

되는 效果를 뜻한다. 그러나 이것은 資本에만 적용될 뿐 이동할 수 없는 토지에는 적용되지 않는다. 土地에 부과되는 財産保有稅는 傳統的 見解에서와 마찬가지로 該當 地域의 土地所有者가 부담할 수밖에 없다. 그러나 이 경우에는 토지 외의 모든 자본에 대한 과세로 資本의 收益率이 저하되므로 傳統的 見解에서와 같이 租稅의 資本還元(capitalization)은 일어나지 않는다.

한편 個別課稅地域의 입장에서 보면 財産保有稅의 效果는 資本收益率의 하락으로 끝나지 않는다. 該當 地域의 稅率이 平均稅率보다 높은 A 지역에서는 資本의 流出로 勞動과 土地의 生産性이 하락하고 따라서 賃金과 地代가 하락한다. 그러나 일반적으로 賃金과 地代의 하락폭은 資本의 粗收益率 상승폭에 미치지 못하므로 그만큼 재화의 가격은 상승한다. 반대로 B지역에서는 資本의 流入으로 노동과 토지의 생산성이 증대함에 따라 임금과 지대가 상승하나 그 상승폭이 資本의 粗收益率 하락폭에 미치지 못하므로 재화의 가격은 하락한다. 이와 같이 課稅地域(部門)別로 財産保有稅의 全國平均稅率과의 乖離分이 生産要素나 財貨의 價格에 轉嫁되는 效果를 財産保有稅의 物品稅效果(excise effect 또는 excise tax effect)라고 하는데 轉嫁의 方向 및 크기는 商品需要의 彈性性, 商品市場의 開放 程度, 資本集約度, 要素間 代替彈性性, 他 要素의 供給彈性性 및 移動能力 정도 등에 좌우된다. 즉, 商品需要의 價格彈性性이 낮을수록 또한 商品市場의 開放 程度가 낮을수록 前方轉嫁의 크기가 클 것이며, 資本集約度가 낮을수록, 要素間 代替彈性性이 작을수록 또한 他 要素의 供給彈性性 및 移動能力 정도가 낮을수록 後方轉嫁의 크기가 클 것이다¹⁸⁾.

18) Mieszkowski(1972)는 勞動은 이동이 가능하여 稅負擔을 거의 지지 않고 土地는 이동이 불가능하므로 여기에 轉嫁될 가능성이 많으나 生産비용 중 土地가 차지하는 비중이 매우 낮아 稅額을 충분히 보전하지 못한다고 보고 그 결과 지역간 稅負擔 차이의 75% 이상이 소비자에게로 前方轉嫁된다고 주장했다. 한편 물품세효과와 여러 탄력치의 크기들 사이의 상관관계에 대해서는 Wildasin(1986) 참조.

재산보유세의 全體效果는 資本收益率의 下落效果를 의미하므로 자본이 소득에 비해 고소득층에 집중되어 있는 한 累進的인 所得分配效果를 갖는 것이 분명하다고 하겠다. 그러나 재산보유세의 物品稅效果는 前方으로 뿐 아니라 後方으로도 轉嫁되므로 그 所得效果에 대한 분명한 결론을 내리기란 매우 어렵다고 하겠다. 다만 재산보유세의 物品稅效果는 대체적으로 高稅率地域에 대해 불리하고 低稅率地域에 대해 유리하게 작용한다고 볼 수 있으므로 地域別 財産保有稅 負擔水準과 地域別 所得水準間의 相關關係를 살펴봄으로써 그 所得配分效果에 대한 개략적인 파악이 가능하다고 할 수 있다. 즉 재산보유세의 物品稅效果는 지역별 재산보유세 부담의 所得彈力性($E_{T,Y}$)이 1보다 큰지 작은지에 따라 누진적 또는 역진적인 소득분배효과를 갖는다고 할 수 있다. 또한 지역별 재산보유세부담의 所得彈力性은 다음과 같이 課稅標準의 所得彈力性과 實效稅率의 所得彈力性과 합친 것이므로

$$E_{T,Y} = E_{AV,Y} + E_{t,Y}$$

T = 인구 1인당 재산보유세액

Y = 인구 1인당 지역총생산

AV = 인구 1인당 재산보유세 과세표준

t = 재산보유세 세율(T/AV)

이들 탄력성의 추정을 통해서도 지역별 재산보유세부담의 차이에 따른 소득분배효과를 파악할 수 있다¹⁹⁾. 이와 관련하여 특히 地域別 財産保有稅 稅率水準과 所得水準의 相關關係에 대한 관심이 크게 나타나고 있는데 低所得地域일수록 課稅베이스가 작아 稅率이 높으며 이러한 소

19) 물론 이러한 결론은 지역별로 재산보유세율 수준이 재정지출수준과 무관하게 결정된다는 가정을 전제로 한 것이다.

특과 과세베이스에 따른 지역의 階層分化(stratification) 현상은 시간이 갈수록 더욱 더 심화된다는 점에서 逆進的인 所得配分效果가 우려되고 있다²⁰⁾.

그러나 재산보유세의 物品稅效果는 이러한 재산보유세의 지역간 차이 뿐만 아니라 住居用·商業用 財産의 구분 등 財産種類別 差異, 非課稅 및 減免 財産의 存在 등 여러 가지 요인에 의해 발생하게 되는데 그 歸着에 대한 엄밀한 분석은 대부분의 연구자들에게 사실상 불가능한 것으로 받아들여지고 있는 듯하다²¹⁾. 또한 실제로 財産保有稅 歸着에 관한 대부분의 실증분석이 財産保有稅率水準과 所得水準間의 相關關係가 약하다든지 또는 국가 전체적으로 볼 때 서로 상쇄되는 부분이 많아 무시할 만하다는 가정하에서 재산보유세의 物品稅效果를 다루지 않고 있다²²⁾. 이런 점에서 財産保有稅 歸着에 관한 새로운 見解에 의하면 재산보유세의 효과는 資本의 純收益率 下落效果로 특징지워진다고 할 수 있다. 그러나 재산보유세가 지방세인 경우 세율의 책정 등 이의 운영이 각 지방자치단체의 의사결정사항에 속하는 것이 일반적이므로 財産保有稅의 效果를 분석할 때는 特定地域의 입장에서 파악하는 것이 중요할 것이다. 또한 特定財産에 대한 財産保有稅의 效果를 파악할 때 이 財産에 대한 稅率이 전체 재산(또는 자본)에 대한 平均稅率보다 항상 높은 경우에도 物品稅 效果의 意味는 매우 중요하다고 할 수 있다.

이상의 논의를 통해서 財産保有稅 歸着에 관한 새로운 見解는 資本의 所有者가 財産保有稅를 全部 負擔한다는 주장으로 집약될 수 있으며 그러한 주장은 資本의 總供給이 고정되어 있다는 가정을 전제로 하고 있다. 그러나 이러한 가정의 타당성에 대해서는 논란이 계속되고 있으며

20) Peterson(1974), Jose(1979) 등 참조.

21) 주거용과 상업용 건물의 차등과세에 따른 물품세효과에 대해서는 Musgrave(1974), Linn(1977), Sonstelie(1979), Parai & Beck(1989) 등 참조.

22) Heilbrun(1983), Linn(1977), Aaron(1975), Netzer(1973) 참조.

資本供給의 彈力性은 資本市場의 開放 정도에 따라 크게 다르며 자본시장이 개방되지 않은 경제에서는 資本의 收益率 變化에 따른 貯蓄率 變化의 크기에 주로 의존한다고 볼 수 있다. 그러나 資本의 收益率이 貯蓄率에 미치는 영향에 대해서는 아직까지 명확한 實證分析 結果가 제시되지 않고 있다. Boskin 등은 收益率과 貯蓄率間의 陽(+)의 相關關係를 보여준 반면 Weber 같은 이는 陰(-)의 相關關係를 보여준 바 있다. Denison, David와 Scadding 등은 美國의 경우 과거 수십년간 여러 가지 정책변화에도 불구하고 貯蓄率이 거의 일정하게 유지되고 있음을 보여주고 있다²³⁾. 또한 Howrey와 Hymans는 貯蓄의 利率彈力性이 거의 무시할 정도임을 보여 주었으며 Giovannini는 韓國, 臺灣, 싱가포르 등 아시아 7개 開發途上國 자료를 이용하여 추정한 貯蓄函數를 토대로 實質利率이 저축에 통계적으로 유의한 陽(+)의 영향을 미치지 않는다는 결론을 내렸다²⁴⁾. 그러나 資本收益率의 감소가 貯蓄率에 별 영향을 미치지 않는다고 하더라도 開放經濟下에서는 국외로의 자본유출 및 비과세부문의 투자 등을 통해 자본공급이 수익률에 따라 달라질 것이다²⁵⁾.

-
- 23) Michael Boskin, "Taxation, Savings, and the Rate of Interest," *Journal of Political Economy*, Vol. 86, No. 2, pt. 2(April 1978), S3~S27; Warren Weber, "The Effect of Interest Rates on Aggregate Consumption," *American Economic Review*, Vol. 60 (September 1970), pp.591~600; Edward F. Denison, "A Note on Private Saving," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 40(August 1958), pp.261~267; Paul A. David and John L. Scadding, "Private Savings: Ultrarationality, Aggregation, and 'Denison's Law'," *Journal of Political Economy*, Vol. 82 (March/April 1974), pp.225~249; Aaron(1975), Heilbrun(1983) 참조. 한편 Aaron은 설사 저축률이 자본의 수익률에 따라 크게 변화하더라도 餘他 財政·金融政策에 의해 자본의 총공급이 일정하게 유지될 수 있다고 함으로써 새로운 견해의 타당성을 주장하였다.
- 24) E. P. Howrey and S. H. Hymans, "The Measurement and Determination of Loanable-Fund Savings," *Brooking Papers on Economic Activity*(1978), Alberto Giovannini, "The Interest Elasticity of Savings in Developing Countries: The Existing Evidence," *World Development*, Vol. 11, No. 7 (1983), pp. 601~607; 郭泰元 外(1991), 第5章 참조.
- 25) Blake(1979) 참조. 특히 Blake(1979)는 傳統的 見解와 유사하게 資本供給이 거의

이와 같이 財産保有稅에 의한 資本收益率의 감소가 자본의 총공급을 감소시킨다면 재산보유세의 일부는 자본의 소유자가 부담하지 않고 他 生産要素나 소비자에게 전가될 수 있다. 즉 재산보유세의 부과로 자본의 수익률이 감소하면 자본의 총공급이 감소하고, 자본의 총공급이 감소하면 타 생산요소의 생산성이 떨어져 그 가격이 떨어지는 한편 생산량이 감소하여 생산물가격은 올라간다고 할 수 있다. 이렇게 되면 새로운 見解는 더 이상 타당하지 않게 되며 이 경우 財産保有稅 轉嫁의 방향 및 크기 등에 대해 분명한 결론을 제시하기란 매우 힘든 문제로 앞으로의 과제라고 할 수 있다.

3. 要約 및 結論

이상에서는 기존의 연구결과를 중심으로 財産保有稅 歸着에 관한 傳統的 見解와 새로운 見解에 대해 살펴보았다. 財産保有稅는 크게 土地稅와 建物稅로 구분할 수 있는데 土地稅의 歸着에 대해서는 두 견해가 대체로 일치하고 있다. 즉, 土地稅는 土地所有者가 全部 負擔하며 土地의 所有가 소득에 비해 高所得層에 더 집중되어 있으므로 그 所得分配效果가 累進的이라는 것이다.

그러나 建物稅의 歸着에 대해서는 두 견해가 큰 차이를 보이고 있다. 傳統的 見解의 경우 資本供給의 完全彈力性을 전제로 建物稅는 전부 前方轉嫁된다고 보고 建物稅의 所得分配效果는 逆進的이라고 주장한다. 반면에 새로운 見解의 경우 資本供給이 完全非彈力的이라는 가정하에서 建物稅는 전부 財産所有者가 부담한다고 보고 재산의 소유가 소득에 비해 고소득층에 더 집중되어 있는 한 建物稅의 所得分配效果는 累進的이라고 주장한다.

完全彈力性이라고 보았으나 전술한 바와 같이 建物保有稅도 모두 토지소유자에게 轉嫁한다고 봄으로써 건물보유세가 누진적인 효과를 갖는다고 주장하였다.

財産保有稅 歸着에 관한 새로운 견해는 무엇보다도 一般均衡分析을 기초로 하고 있다는 점에서 部分均衡分析에 입각한 傳統的 見解에 비해 보다 발전된 이론이라는 평가를 받고 있다. 특히 새로운 견해는 一般均衡分析에 의해 國稅 財産保有稅의 效果와 地方稅 財産保有稅의 效果를 구분하고 또한 지방세 재산보유세의 효과를 全體效果와 物品稅效果로 구분함에 따라 전통적 견해를 특수한 경우로서 포함시켜 일반화했다는 평가도 받고 있다²⁶⁾. 이런 점에서 볼 때 앞으로 財産保有稅 歸着에 관한 분석은 傳統的 見解에 비해 보다 일반적이고 발전된 새로운 見解의 접근 방법을 따르는 것이 바람직하리라고 판단된다.

그러나 財産保有稅 歸着에 관한 새로운 見解 역시 傳統的 見解와 마찬가지로 資本 供給의 彈力性에 대한 극단적인 가정에 의존하고 있다는 점에서 한계가 있다고 할 수 있다. 즉, 전통적인 견해와 새로운 견해는 각각 資本供給의 完全彈力性과 完全非彈力性을 가정함으로써 財産保有稅의 轉嫁에 대해 양 극단적인 결론을 도출하고 있다고 할 수 있다. 資本供給의 彈力性은 국가 전체로 볼 때가 특정지역에 국한시켜 볼 때 보다 커지는 것이 일반적이라고 하겠으나 資本供給이 完全彈力的인 특정지역도 상정하기 어려울 뿐 아니라 국가 전체적으로도 資本供給이 完全非彈力的이라고 보기 어렵다.

결론적으로 말해 財産保有稅 歸着에 관한 이론적 분석은 그동안 상당히 발전되어 왔으나 아직도 분명한 결론을 제시하기에는 크게 미흡하다고 할 수 있다. 재산보유세 귀착에 관한 위의 두 견해는 특수한 경우에 불과하며 일반적인 경우 財産保有稅는 일부가 資本家에 의해 부담되고 일부는 前·後方轉嫁되며 그 전가의 방향 및 크기는 여러 가지 市場 및 技術의 要因에 의존한다. 뿐만 아니라 財産保有稅의 歸着은 財産種類別·財産規模別 財産保有稅率의 差異, 財産保有稅 非課稅 및 減

26) Mair(1991), McLure(1977), Harmon(1989) 등 참조.

免規程, 財産評價方法 등 財産保有稅制度 및 그 運營方法에도 직접적으로 의존한다. 따라서 財産保有稅의 歸着에 대한 보다 구체적인 결론을 제시하기 위해서는 여러 가지 시장 및 기술적 요인들에 대한 실증적 분석과 稅制 및 그 운영방법에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 우리나라 財産保有稅의 制度的 特徵 및 負擔實態

현행 우리나라 稅制上 財産保有稅에는 建物稅 중심의 財産稅와 綜合土地稅 외에 目的稅인 都市計劃稅와 共同施設稅 및 事業所稅 중 財産割이 포함된다. 1990년부터 시행되고 있는 綜合土地稅는 종래의 土地分 財産稅와 土地過多保有稅를 하나로 통합·개편한 것으로 전국의 토지를 소유자별로 合算累進課稅하는 것이다. 이하에서는 우리나라 財産保有稅의 制度的 特徵을 몇 가지로 간략히 요약·기술한 다음 그 負擔實態에 대해 살펴보려고 한다²⁷⁾.

1. 財産保有稅의 制度的 特徵

우리나라의 財産保有稅 制度는 외국의 경우와 비교할 때 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 土地稅이지만 稅率이 전국에 걸쳐 一律적으로 결정되고 있다는 점이다. 따라서 地域間의 稅率 差異의 效果에 초점을 맞춘 外國의 연구 결과는 우리나라 財産保有稅의 歸着을 설명하는 데 크게 도움이 되지 않는다고 할 수 있다. 또한 財産保有稅를 지방공공서비스의 수혜자에 대한 利益課稅로 보는 견해가 성립하기 어려운 것도 사실이다. 다만 地域間에 課標現實化率의 差異로 인한 實效稅率의 差異가 있을 수 있으므로 이에

27) 본문에서 '建物'은 우리나라 세법상 '建物'이 아닌 '建築物'을 의미하는데 '建物'이 보다 일상화된 용어이기 때문에 '建築物'을 대신하여 '建物'을 사용하였다. 세법상 建築物은 建物과 構築物을 합한 것인데 稅負擔의 歸着에 있어 양자의 차이가 없으며 稅法 또한 양자를 합한 建築物을 중심으로 규정되어 있다.

관한 자료의 검토와 분석이 필요할 것이다.

둘째, 土地와 建物이 分離課稅되고 있다는 점이다. 전통적으로 土地는 供給이 고정되어 있기 때문에 租稅에 의한 歪曲效果가 작으므로 建物에 비해 重課稅되어야 한다고 주장되어 왔다. 그러나 土地와 建物は 결합되어 있고 去來가 동시에 이루어지기 때문에 양자의 가치를 분리·평가하기가 현실적으로 매우 어려우므로 統合課稅되어야 한다는 주장도 제기되고 있으며 실제로 分離課稅 方法보다는 統合課稅 方法이 널리 시행되고 있다. 우리나라의 경우 일본과 함께 土地와 建物が 分離課稅되고 있는데 建物課稅 算定方式의 합리성 확립이 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 이와 아울러 土地에 비해 建物이 重課稅되고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있는데 土地보다는 住宅 등 建物の 稅率이 더 높은 편이고 土地에 비해 建物の 課稅現實化率이 현저히 높아서 土地分에 비해 建物分 財産保有稅의 實效稅率이 상당히 높은 것이 사실이다(〈表 5〉, 〈表 6〉 참조).

셋째, 人別로 合算課稅되는 綜合土地稅는 물론 物件別로 課稅되는 住宅 建物分 財産稅도 累進構造로 이루어져 있다는 점이다. 住宅 建物分 財産稅는 특히 二重의 累進構造로 이루어져 있는데 〈表 2〉에서 보는 바와 같이 課稅의 크기에 따른 累進稅率이 그 하나이고 課稅算定時에 面積別로 적용되는 加減算特例指數가 또 다른 하나이다. 이와 같은 누진적인 財産保有稅는 소득세 등 다른 누진과세와 마찬가지로 인플레이에 따라 세율이 계속적으로 조정되어야 하는 시행상의 어려움을 내포하고 있다. 그 밖에도 綜合土地稅의 경우 人別로 合算課稅되는 累進稅이면서 地方稅인데 따른 문제점이 지적되고 있으며 住宅建物分 財産稅의 경우에는 이중적인 누진구조 자체에 대한 비판과 아울러 住宅의 坪當價格이 地域別·住宅類型別로 큰 차이를 보이고 있음에 따라 住宅面積에 따른 累進課稅의 衡平性 問題가 제기되고 있다.

넷째, 財産의 種類 및 用途에 따라 매우 복잡한 差等稅率構造를 가지고 있다는 점이다. 綜合土地稅의 경우 土地用途에 따라 綜合合算累進課

稅對象, 別途合算累進課稅對象, 分離比例課稅對象의 세 가지로 분류하여 差等課稅하고 있으며 그로 인해 중립적인 토지세와 달리 土地利用樣態에 직접적인 영향을 미치고 있다. 建物稅의 경우에도 住居用 建物과 商業用 建物에 差等稅率을 적용하고 있는데 住居用 建物を 오히려 重課稅하고 있는 점이 外國의 경우와 비교할 때 특기할 만한 사실이다(〈表 1〉과 〈表 2〉 참조). 이러한 복잡한 差等稅率構造가 과연 바람직한가 하

〈表 1〉 綜合土地稅의 名目稅率 및 稅收構造(1992)

(單位: 千명, km², 億원, %)

	區分	稅率	納稅人員	面積	課稅標準	稅額	平均稅率
綜合合算課稅	2천만원 이하	0.2	7,180(88.0)	18,985(72.7)		778(19.6)	
	5천만원 이하	0.3	760(9.3)	3,490(13.4)		591(14.9)	
	1억원 이하	0.5	149(1.8)	1,480(5.7)		394(9.9)	
	3억원 이하	0.7	49.87(0.6)	1,117(4.3)		557(14.0)	
	5억원 이하	1.0	6.29(0.08)	404(1.54)		216(5.4)	
	10억원 이하	1.5	3.21(0.04)	238(0.91)		283(7.1)	
	30억원 이하	2.0	1.26(0.02)	246(0.94)		387(9.7)	
	50억원 이하	3.0	182명(0.00)	60(0.23)		182(4.6)	
	50억원 초과	5.0	140명(0.00)	88(0.34)		591(14.9)	
小計			8,161(100.0) <66.7>	26,108(100.0) <39.4>	867,949(100.0) <50.5>	3,979(100.0) <65.0>	0.46
別途合算課稅	1억원 이하	0.3	515(88.5)	390(80.4)		336(17.5)	
	5억원 이하	0.4	58(10.0)	47(9.7)		437(22.7)	
	10억원 이하	0.5	5.2(0.89)	12.7(2.6)		193(10.0)	
	30억원 이하	0.6	2.6(0.45)	15.9(3.3)		301(15.6)	
	50억원 이하	0.8	359명(0.06)	5.67(1.2)		122(6.3)	
	100억원 이하	1.0	229명(0.04)	7.62(1.6)		153(8.0)	
	300억원 이하	1.2	117명(0.02)	5.21(1.1)		227(11.8)	
	500억원 이하	1.5	9명(0.00)	0.54(0.1)		47(2.4)	
500억원 초과	2.0	9명(0.00)	0.65(0.1)		108(5.6)		
小計			582(100.0) <4.8>	485(100.0) <0.7>	357,330(100.0) <20.8>	1,924(100.0) <31.4>	0.54
分離課稅	0.1	3,403(97.3)	39,054(98.3)	321,565(65.4)	42(18.8)	0.01	
	0.3	77.4(2.2)	612(1.5)	162,548(33.0)	100(44.8)	0.06	
	5.0	17.4(0.5)	55(0.2)	7,883(1.6)	81(36.3)	1.03	
小計			3,498(100.0) <28.6>	39,721(100.0) <59.9>	491,996(100.0) <28.6>	223(100.0) <3.6>	0.05
合計			12,241 <100.0>	66,314 <100.0>	1,717,275 <28.6>	6,126 <100.0>	0.36

資料: 內務部.

〈表 2〉 財産稅(建物分)의 名目稅率 및 稅收構造(1992)

(單位: %, 千명, 億원)

區 分		稅率	納稅人員	課稅標準	稅 額	平均稅率
住 宅	1,000만원 이하	0.3	4,483(79.1)	233,259(56.0)	773(39.6)	0.33
	1,000만원 초과	0.5	614(10.8)	71,596(17.2)	259(13.3)	0.36
	1,300만원 초과	1.0	363(6.4)	55,099(13.2)	259(13.3)	0.47
	1,800만원 초과	3.0	163(2.9)	37,634(9.0)	311(15.9)	0.83
	2,600만원 초과	5.0	36(0.6)	11,427(2.7)	183(9.4)	1.60
	3,500만원 초과	7.0	12(0.2)	7,564(1.8)	166(8.5)	2.20
小 計			5,671(100.0)	416,579(100.0)	1,951(100.0)	0.47
골프장, 別莊, 高級娛樂場		5.0	6.3		152	
住居地域內 工場		0.6	19.7		48	
大都市內 新·增設工場		1.5	3.8		48	
其他		0.3	1,693		1,283	
合 計			7,394	863,494	3,483	0.40

註: 전체세액 중 위의 분류세목에 해당되지 않은 잔여분은 기타항목에 계상하였음.

資料: 三邊會計法人, 『地方稅便覽』, 1993.

내무부, 『지방세정연감』, 1993.

는 것은 무엇보다도 전술한 物品稅效果를 중심으로 검토되어야 할 것으로 생각하는바, 稅率差異에 따른 物品稅效果에 대해서는 다음節에서 논의될 것이다.

2. 財産保有稅의 負擔實態

1992년 財産保有稅 총액은 1조 8,503억원(財産稅 및 綜土稅 1조 617억원, 都市計劃稅 4,009억원, 共同施設稅 1,311억원, 教育稅 2,123억원, 事業所稅(재산할) 443억원)이며 그 중 土地와 建物에 대한 財産保有稅額이 각각 1조 975억원과 7,085억원으로 財産保有稅 총액의 59.31%와 38.29%를 차지하고 있다. 〈表 3〉을 통해 財産保有稅 총액의 增加推移를 살펴보면 1970~75년 기간 동안 큰 폭으로 증가한 이후 증가폭이 크

게 낮아진 것으로 나타나고 있다. 土地分과 建物分으로 구분하여 보면 土地分 稅額의 증가폭이 더 높았던 것으로 나타나고 있는데 이는 주로 1970~75년 기간 동안 土地分 稅額이 무려 10.4배나 증가한 데 따른 것이다.

다음으로 財産保有稅額을 GNP, 租稅總額, 所得稅額과 비교하여 보면 <表 3>에 제시된 바와 같다. 1992년의 경우 財産保有稅額의 對GNP 比率(財産保有稅 負擔率)은 0.80%에 불과하고, 對租稅總額 比率, 對所得稅額 比率는 각각 4.25%, 23.10%를 기록하였다. 財産保有稅額의 對GNP 比率는 1970~75년 기간 동안 크게 증가한 이후 큰 변동을 보이지 않고 있다가 1990년대에 들어 상당히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 財産保有稅額의 對租稅總額 比率 역시 1970~75년 기간 동안 크게 증가한 이후 다소 감소하였으나 1985년 이후부터 계속 증가추세에 있는 것으로 나타나고 있다. 財産稅額의 對所得稅額 比率는 1970~80년 기간 동안 8.09%로부터 33.35%로 크게 증가하였으나 그 이후 계속 감소하고 있다.

이상의 검토를 통해서 1970년 이후 우리나라 財産保有稅 負擔의 絶對的·相對的 水準이 점차 증대되어 왔음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 외국의 경우와 비교할 때 우리나라의 財産保有稅 負擔程度는 아직도 상당히 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 사실은 韓國·美國·英國·프랑스·日本·獨逸·臺灣의 財産保有稅 負擔程度를 비교한 <表 4>에서 단적으로 나타나고 있다. 財産保有稅額의 對GDP 比率를 비교하여 보면 韓國(1992)은 0.80%로 美國과 英國(1991)의 각각 3.02%와 2.43% 수준에 훨씬 못미치며, 獨逸을 제외한 다른 나라들보다 현저히 낮은 수준이다. 또한 財産保有稅額의 對租稅總額 比率의 경우에도 한국은 독일과 프랑스를 제외한 다른 나라에 비해 낮은 편이다.

이상에서 우리나라의 財産保有稅 負擔水準은 1970년 이후 상당히 증가하기는 하였으나 아직도 외국과 비교하여 현격히 낮다는 사실을 알 수 있다. 財産保有稅 負擔率을 決定要因別로 세분하여 그 수준 및 변화추

〈表 3〉 財産保有稅 稅負擔의 變化 推移

(單位: 10億원, %)

		1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
國民總生産(GNP)(A)		2,777	10,136	36,750	78,088	171,488	206,681	229,939
總稅額(B)		398	1,550	6,575	14,360	33,215	38,355	43,504
所得稅額(C)		84.5	198.6	661.4	1,481.6	4,723.1	6,459.4	8,008.4
不動産保有課稅計(D)		6.84	54.4	220.6	459.0	1,170.6	1,406.8	1,850.3
指數		1.0	8.0	31.0	65.3	167.9	201.8	264.0
前期對比增加率		-	7.0	3.1	1.1	1.5	0.2	0.3
土地 分	財産稅 및 綜土稅(E)	1.44	18.6	75.3	134.9	447.7	531.4	710.6
	都市計劃稅(F)	1.48	8.0	29.5	63.1	145.7	181.7	244.8
	防衛稅 및 教育稅(G)	-	3.7	15.1	27.0	89.5	106.3	142.1
	小計(H)	2.92	30.3	119.9	225.0	682.9	819.4	1,097.5
	指數	1.0	10.4	41.0	77.1	233.9	280.6	375.9
前期對比增加率		-	9.4	3.0	0.9	2.0	0.2	0.3
建物 分	財産稅(I)	2.64	12.6	46.9	106.9	226.2	269.8	351.1
	都市計劃稅(J)	0.74	6.1	22.9	39.6	107.6	131.4	156.1
	共同施設稅(K)	0.54	2.9	13.1	53.6	86.6	106.0	131.1
	防衛稅 및 教育稅(L)	-	2.5	9.4	21.4	45.2	54.0	70.2
	小計(M)	3.92	24.1	92.3	221.5	465.6	561.2	708.5
指數		1.0	6.1	23.5	56.5	118.8	143.2	180.7
前期對比增加率		-	5.1	2.9	1.4	1.1	0.2	0.3
事業所稅(財産割)(N)		-	-	8.5	12.5	22.1	26.2	44.3
B/A		14.34	15.29	17.89	18.39	19.37	18.56	18.92
C/A		3.04	1.96	1.80	1.90	2.75	3.13	3.48
D/A		0.25	0.54	0.60	0.59	0.68	0.68	0.80
H/A		0.11	0.30	0.33	0.29	0.40	0.40	0.48
M/A		0.14	0.24	0.25	0.28	0.27	0.27	0.31
C/B		21.23	12.82	10.06	10.32	14.22	16.84	18.41
D/B		1.72	3.51	3.36	3.20	3.52	3.67	4.25
H/B		0.73	1.96	1.82	1.57	2.06	2.14	2.52
M/B		0.99	1.56	1.40	1.54	1.40	1.46	1.63
D/C		8.09	27.41	33.35	30.98	24.78	21.78	23.10
H/D		42.69	55.69	54.35	49.02	58.34	58.25	59.31
M/D		57.31	44.31	41.84	48.26	39.77	39.89	38.29
N/D		-	-	3.85	2.72	1.89	1.86	2.39
E/H		49.32	61.35	62.82	59.96	65.56	64.85	64.75
F/H		50.69	26.39	24.61	28.05	21.33	22.18	22.31
G/H		-	12.27	12.57	11.99	13.11	12.97	12.95
I/M		67.35	52.24	50.82	48.27	48.58	48.08	49.56
J/M		18.88	25.29	24.82	17.88	23.11	23.41	22.03
K/M		13.78	12.02	14.20	24.20	18.60	18.89	18.50
L/M		-	10.45	10.17	9.65	9.71	9.62	9.91

註: 防衛稅 및 教育稅는 財産稅額의 20%를 적용.

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

통계청, 『한국경제지표』, 각호.

〈表 4〉 財産保有稅負擔의 國際比較(1991)

(單位: 10億 自國通貨, %)

	財産保有稅 (A)	GDP (B)	租稅總額 (C)	個人所得 稅額(D)	A/B	A/C	A/D
韓國(1992)	1,850.3	231,726.5	43,503.8	8,008.4	0.80	4.25	23.10
臺灣(1992)	63.0	5,198.5	909.1	119.0	1.21	6.93	52.94
프랑스	67.7	6,746.9	1,673.4	401.9	1.00	4.05	16.84
獨逸	9.9	2,798.8	668.4	297.5	0.35	1.48	3.33
日本	7,720.0	455,442.0	98,283.0	37,752.0	1.70	7.85	20.45
英國	13.9	572.4	169.6	56.8	2.43	8.20	24.47
美國	167.9	5,563.3	1,161.4	545.6	3.02	14.46	30.77

註: 1. 프랑스, 독일, 일본, 영국, 미국(1991)

- ① 재산보유세: Recurrent taxes on immovable property(OECD 분류 4100)
 - ② 조세총액: Total tax revenue-Social security contributions(OECD 분류 2000)
 - ③ 개인소득세액: On income and profits(OECD 분류 1110)
2. 한국, 대만(1992)
- ① 한국
 - 재산보유세: 종토세+재산세+도시계획세+공동시설세+사업소세(재산할)+재산세 및 토지세분·교육세·방위세.
 - 개인소득세액: 소득세.
 - ② 대만
 - 재산보유세: 田賦+地價稅+房屋稅
 - 개인소득세액: 綜合所得稅(Individual Income Tax).

資料: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1992*, 1993.
 내무부, 『지방세정연감』, 1993.
 통계청, 『한국경제지표』, 1993. 2/4.
 통계청, 『한국통계월보』, 1993. 10.
 臺灣, 財政部 統計處, 『中華民國81年 賦稅統計年報』, 1993.

이를 다음과 같이 대략적으로 살펴보려고 한다.

財産保有稅 負擔率(T/Y)은 다음과 같이 財産價値比率(MV/Y), 財産評價率(AV/MV), 課稅比率(AVT/AV) 및 平均稅率(T/AVT)의 네 가지 요인에 의해서 결정된다고 할 수 있다.

$$\frac{T}{Y} = \frac{MV}{Y} \times \frac{T}{MV} \dots\dots\dots (1)$$

(財産保有稅負擔率) (財産價値比率) (實效稅率)

$$= \frac{MV}{Y} \times \frac{AV}{MV} \times \frac{AVT}{AV} \times \frac{T}{AVT}$$

(財産價値比率) (財産評價率) (課稅比率) (平均稅率)

T = 재산보유세액

Y = 소득

MV = 재산가치(토지가치와 건물가치)

AV = 재산보유세 과세표준액(비과세분 포함)

AVT = 재산보유세 과세분 과세표준액

이러한 財産保有稅 負擔率 결정요인 중 財産評價率, 課稅比率, 平均稅率은 전적으로 財産保有稅 制度 및 그 運用에 의해 좌우되는 반면 財産價値比率은 財産保有稅 課稅對象 範圍에 따라 달라지는 것은 물론 財産保有稅 制度外的·政策外的 要因에 의해 영향받는 바 크다고 할 수 있다. 財産價値(MV)는 所得水準, 人口, 財産價格 등 여러 가지 經濟變數들에 의해 영향을 받는다. 따라서 所得에 대한 財産價値比率의 水準 및 變化推移는 나라마다 다른 것은 물론 한 나라 안에서도 財産種類別·地域別·期間別로 다르게 나타난다. 장기적으로 보면 資本算出比率이 낮아지는 것이 일반적인 경향이므로 財産價値比率도 감소한다고 할 수 있다. 그러나 財産價値比率의 단기적 변화는 상당히 불안정하여 뚜렷한 추세를 발견하기 어렵다. 다만 분명한 것은 財産價値比率의 變化는 財産價格의 相對的 變化에 크게 영향을 받는다는 점이다. 특히 土地의 경우는 總供給의 變化에 한계가 있다는 점에서 土地價格의 相對的 變化가 土地價値比率의 變化에 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 이에 비해 建物價値比率의 變化는 建物價格의 相對的 變化 外에 經濟成長速度와 밀접한 관련이 있다.

〈表 5〉와 〈表 6〉에서는 토지와 건축물에 부과되는 財産保有稅 각각에 대해 負擔率을 구하고 式 (1)에 따라 세분하였다. 土地에 대한 財産

保有稅의 경우 자료의 제약으로 財産價値比率(MV/Y)과 財産評價率(AV/MV)을 직접 구하지 못함에 따라 양자를 한데 묶은 課標比率(AV/Y)도 제시하였다. 먼저 土地에 대한 財産保有稅를 살펴보면 1992년 負擔率 0.48%는 土地價値比率 526.68%와 實效稅率 0.09%로 구성되며 實效稅率은 다시 財産評價率 17.30%, 課稅比率 82.20% 및 平均稅率 0.64%로 구성된다. 土地에 대한 財産保有稅 負擔率은 1980~85년 기간 동안을 예외로 할 때 대체로 증가하였으며 특히 1970~75년 기간 동안에 그 증가폭이 컸던 것으로 나타나고 있다. 1970~75년 기간 동안 부담률이 크게 증가한 것은 주로 平均稅率이 대폭적으로 증가한 데 따른 것이며 그 기간 동안 課標比率는 오히려 하락하였다. 課標比率는 기복이 큰 편이나 1970년대에 비해 1980년대 이후 상당히 증가하였으며 課稅比率는 1970~85년 기간 동안에는 꾸준히 증가하였으나 그 이후 다소 감소하였고 平均稅率은 1970~75년 기간 동안 크게 증가한 이후 감소하다가 1985년 이후 다시 증가한 것으로 나타나고 있다.

다음으로 建築物에 대한 財産保有稅의 경우 1992년 負擔率 0.31%는 建物價値比率 113.24%와 實效稅率 0.27%로 구성되며 實效稅率은 다시 財産評價率 36.44%, 課稅比率 91.00%, 平均稅率 0.82%로 구성된다. 建築物에 대한 財産保有稅 負擔率은 1968~92년 기간 동안 대체로 증가한 것으로 나타나고 있는데 建物價値比率는 기복이 큰 편이나 전 기간 동안 상당히 증가하였으며 實效稅率은 1968~90년 기간 동안 증가하였으나 1990년 이후 감소한 것으로 나타나고 있다. 1968~92년 기간 동안 課稅比率는 1987~90년 기간을 예외로 할 때 계속 증가하였고 平均稅率 또한 크게 증가한 반면에 財産評價率은 상당히 감소한 것으로 나타나고 있으며 1990년 이후 實效稅率이 감소한 것은 이러한 財産評價率의 감소에 기인한 것이다.

한편 土地分과 建物分 財産保有稅를 비교하여 보면 1975년 이후 계속해서 建物稅에 비해 土地稅의 負擔率이 높게 나타나고 있는데 이는 建物價値에 비해 土地價値의 對GNP比率이 현저히 높기 때문이며 財産評價

率, 課稅比率과 平均稅率 면에서는 모두 建物稅에 비해 土地稅의 경우가 낮게 나타나고 있다.

〈表 5〉 土地에 대한 財産保有稅 負擔率 決定要因

(單位: %)

	T/Y	MV/Y	T/MV	AV/MV	AV/Y	AVT/AV	T/AVT	T/AV
1970	0.11	—	—	—	64.83	80.45	0.20	0.16
1975	0.30	—	—	—	55.55	81.98	0.66	0.54
1980	0.33	—	—	—	88.67	81.36	0.44	0.37
1985	0.29	—	—	—	79.56	83.67	0.43	0.36
1990	0.40	543.26	0.07	15.0	81.49	77.11	0.63	0.49
1991	0.40	603.26	0.07	15.3	92.30	70.89	0.61	0.43
1992	0.48	526.68	0.09	17.3	91.12	82.20	0.64	0.52

註: T: 토지분 재산보유과세계(재산세 및 종합토지세+도시계획세+방위·교육세)
Y: GNP(경상)

AV: 재산세의 과세표준(비과세분 포함)

AVT: 재산세의 과세분 과세표준

MV: 토지 순자산액(1970~87)

AV/MV: 과표현실화율(1990~92)(내무부 자료)

MV/Y: $(MV/AV) \times (AV/Y)$

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.
통계청, 『한국경제지표』, 각호.

〈表 6〉 建物에 대한 財産保有稅 負擔率 決定要因

(單位: %)

	T/Y	MV/Y	T/MV	AV/MV	AVT/AV	T/AVT	T/AV
1968	0.15	72.37	0.20	55.31	83.78	0.44	0.37
1977	0.20	68.45	0.29	52.20	86.55	0.64	0.56
1987	0.27	90.87	0.29	43.04	91.41	0.74	0.68
1990	0.27	86.35	0.31	43.75	90.64	0.79	0.72
1991	0.27	94.16	0.29	40.00	90.73	0.79	0.72
1992	0.31	113.24	0.27	36.44	91.00	0.82	0.75

註: T: 건물분 재산보유과세계(재산세+도시계획세+공동시설세+방위·교육세)
Y: GNP(경상)

AV: 재산세의 과세표준(비과세분 포함)

AVT: 재산세의 과세분 과세표준

MV: 건물 순자산액(1968~87)

AV/MV: 과표현실화율(1990~92)(내무부 자료)

MV/Y: $(MV/AV) \times (AV/Y)$

資料: 경제기획원, 『국부통계 조사보고』, 각 연도.
내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.
통계청, 『한국경제지표』, 각호.

IV. 우리나라 財産保有稅의 歸着

1. 土地稅의 歸着

土地稅의 歸着에 대해서는 두 견해가 대체로 일치하고 있다. 즉, 토지세는 토지소유자에게 전부 귀착된다는 것이다. 따라서 土地稅의 負擔分布는 土地所有分布에 좌우되며 토지의 소유가 [圖 1]에서와 같이 소득에 비해 더 불균등하게 분포되어 있는 한 累進的이라고 할 수 있다. 더구나 우리나라의 경우 1990년부터 소유자별로 합산과세 되는 綜合土地稅가 도입·시행되고 있는바 [圖 1]에서와 같이 綜合土地稅 負擔의 累進性은 상당히 높다고 할 수 있다.

〈表 7〉에서는 分位別 土地價額 比率과 綜合土地稅額 比率을 제시하고 이를 기준으로 分位別 土地稅 負擔率(所得 對比 土地稅 負擔額 比率)을 산출하였다. 그 결과 분위별 토지세 부담률이 최고 2.20%에 달해 土地稅 負擔의 累進性이 매우 높은 것으로 나타나고 있다²⁸⁾.

2. 建物稅의 歸着

建物稅의 歸着에 대해서는 두 견해가 큰 차이를 보이고 있다. 즉 傳統的의 見解에 의하면 建物稅는 그 전부가 前方轉嫁되는바, 所得階層別 住居費支出 및 消費支出의 比率에 따라 부담분포가 결정되는 반면에 새로운 見解에 의하면 建物稅는 전부 財産所有者가 부담하므로 소득계층별 재

28) 엄밀한 의미에서 土地稅負擔率은 土地價額의 所得分位別 分布나 綜合土地稅額의 所得分位別 分布를 기준으로 계산하여야 할 것이나 〈表 7〉에서는 자료의 제약상 所得分位가 아닌 土地價額分位 및 綜合土地稅額分位를 기준으로 계산하였다.

산소득의 비율에 따라 부담분포가 결정된다는 것이다. 이하에서는 두 견해에 입각하여 建物稅의 所得分配效果를 살펴보려고 하는바 먼저 <表 8>에서는 『都市家計年報』의 주거비, 소비지출, 재산소득 자료를 이용하여 건물세부담의 소득계층간 배분기준을 제시하였다. 그리고 [圖 2]에서는 이를 所得階層別 累積分布로 나타내었다.

가. 傳統的 見解에 입각할 경우

財産保有稅 歸着에 관한 傳統的 見解에 의하면 建物稅는 전술한 바와 같이 所得階層別 居住費支出 比率 및 消費支出 比率에 따라 그 所得分配效果가 크게 좌우된다. <表 9>에서는 건물세를 크게 住宅課稅와 非住宅課稅로 구분하여 각각 <表 8>의 住居費 기준과 總消費支出 기준에 따라 所得階層間 負擔分布를 결정하고 所得10分位別 負擔率을 산출하였다²⁹⁾. 그 결과 建物稅는 두 경우 모두 逆進的인 소득분배효과를 가지며 비주택과세에 비해 住宅課稅의 逆進性이 더 큰 것으로 나타났다.

그러나 建物稅의 所得分配效果는 전술한 바와 같이 소득계층별 주거비지출 비율 및 소비지출 비율뿐 아니라 實效稅率 構造와 建物價格別 賃賃價格 比率에도 좌우된다. 따라서 보다 엄밀한 의미에서 建物稅의 所得分配效果를 분석하기 위해서는 이들 각각의 효과를 검토하고 종합해야 할 것인바 자료의 제약으로 각각에 대한 단편적인 관찰이 논의의 중심이 될 것이다. 먼저 建物價格臺別 賃賃價格比率은 전술한 바와 같이 高價의 주택일수록 더 낮으며 따라서 건물분 재산보유세의 逆進性을 緩和하거나 또는 累進性을 強化하는 방향으로 영향을 미친다고 할 수 있다³⁰⁾. 다

29) 要素集約度의 差異로 각 재화마다 價格對比 財産稅額의 比重이 크게 달라질 수 있으므로 정확한 實效稅率의 算出을 위해서는 建物稅를 보다 細分하여 살펴볼 필요가 있다고 하겠다.

30) 金明淑(1987)의 <表 2>와 張五鉉(1992)의 <表 3> 참조.

음으로 所得階層別 住居費支出 比率과 財産保有稅 實效稅率構造에 대해 차례로 살펴보려고 한다.

〈表 7〉 土地保有分布(1993) 및 土地保有稅 負擔狀況(1992)

(單位: %)

分位別	土地價額 分布 ¹⁾	綜合土地稅額 分布 ²⁾	綜合土地稅 負擔率	其他 土地保有稅 負擔率	土地保有稅 負擔率
1	0.0	0.00	0.00	0.00	0.00
2	0.0	0.00	0.00	0.00	0.00
3	0.0	0.00	0.00	0.00	0.00
4	0.4	0.15	0.01	0.01	0.02
5	2.2	0.51	0.03	0.04	0.07
6	4.0	1.07	0.05	0.06	0.11
7	5.9	2.12	0.09	0.08	0.17
8	8.9	3.17	0.12	0.10	0.22
9	15.1	4.92	0.16	0.14	0.30
10	63.4	88.06	1.82	0.38	2.20

註: 1) 공식지가 기준. 李性旭·玄鎭權, 『土地課標 公示地價 轉換에 따른 土地關聯 地方稅制 改編方向』, 韓國租稅研究院, 1993. 12, p.89 <表 14>.

2) 上揭書, p.30 <表 III-6>에서 分位별로 계산.

資料: 李性旭·玄鎭權, 『土地課標 公示地價 轉換에 따른 土地關聯 地方稅制 改編方向』, 韓國租稅研究院, 1993. 12.

내무부, 『지방세정연감』, 1993.

統計廳, 『1992 都市家計年報』, 1993. 5.

〈表 8〉 建物稅 負擔의 配分基準(1991)

(單位: %)

分位別	傳統的 見解		새로운 見解 ³⁾
	住 宅 ¹⁾	非 住 宅 ²⁾	
1	6.33	5.16	2.05
2	6.68	6.13	2.09
3	7.54	6.98	2.91
4	8.50	8.01	3.71
5	9.23	8.73	5.36
6	9.67	9.34	7.88
7	10.39	10.49	9.75
8	11.87	11.86	11.62
9	13.20	13.51	15.76
10	16.58	19.79	38.86

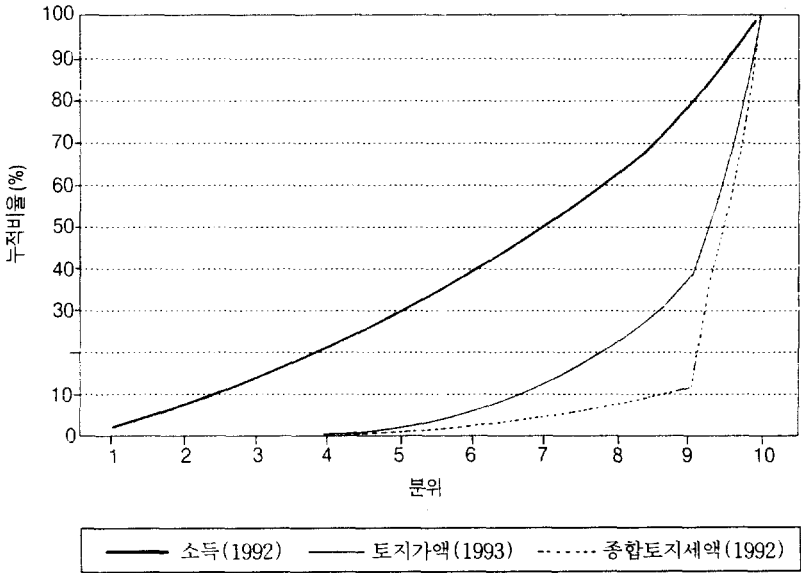
註: 1) 주거비(전세평가액, 자가평가액 포함) 기준.

2) 소비지출(주거비지출 제외) 기준.

3) 재산소득(이자 및 배당금+임대료) 기준.

資料: 總計廳, 『1991 都市家計年報』, 1992.

[圖 1] 所得, 土地價額, 綜合土地稅額의 分布



資料 : <表 7>과 같음.

<表 9> 所得 10分位別 財産稅(建物分) 負擔率(1991)

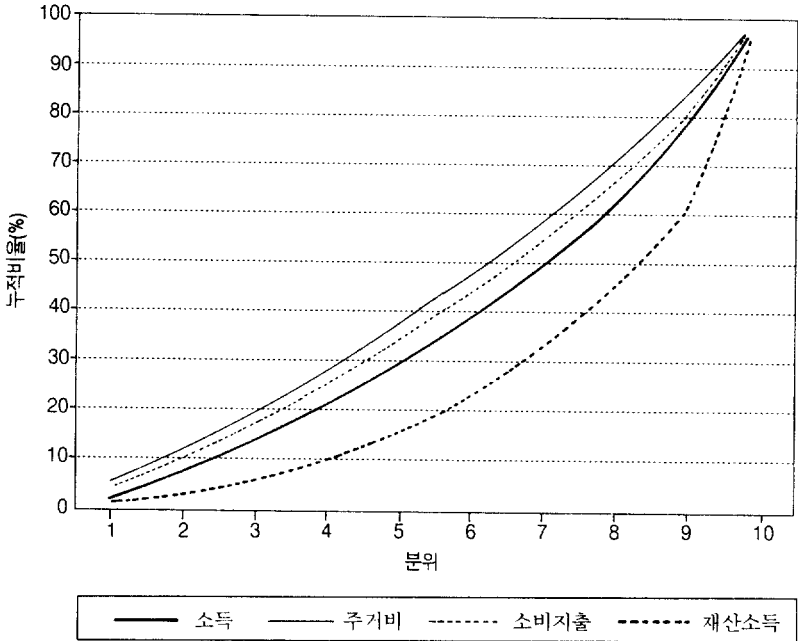
(單位 : %)

分 位	傳 統 的 見 解			새로운 見解
	合 計	住 宅	非 住 宅	
1	0.28	0.17	0.11	0.10
2	0.20	0.12	0.09	0.07
3	0.19	0.11	0.08	0.08
4	0.20	0.11	0.08	0.09
5	0.19	0.11	0.08	0.11
6	0.18	0.10	0.08	0.15
7	0.17	0.10	0.08	0.16
8	0.17	0.10	0.08	0.17
9	0.16	0.09	0.07	0.19
10	0.13	0.07	0.07	0.29
平 均	0.17	0.10	0.08	0.17

資料 : 統計廳, 『1991 都市家計年報』, 1992.

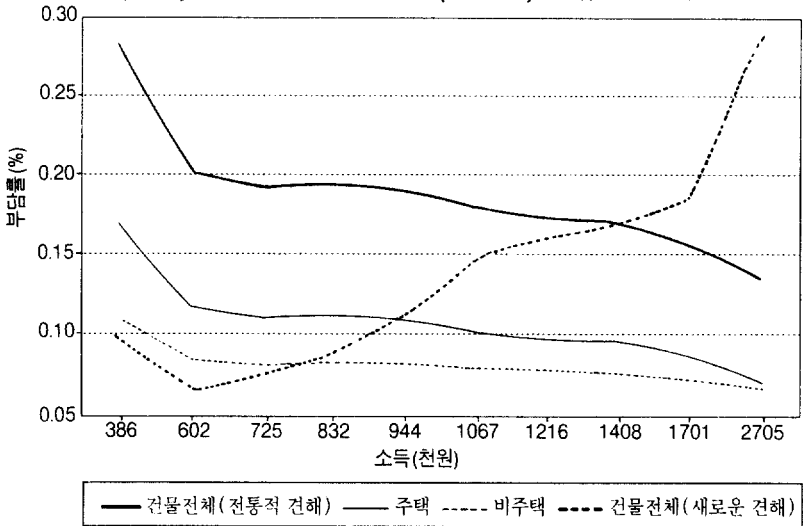
내무부, 『지방세정연감』, 1992.

[圖 2] 所得 및 支出 分布(1991)



資料 : <表 8>과 같음.

[圖 3] 所得 10分位別 財産稅(建物分) 負擔率(1991)



資料 : <表 9>와 같음.

1) 所得階層別 住居費 支出

〈表 10〉은 1991년 『도시가계연보』 원자료를 이용하여 소득과 주거비 간의 單純相關關係를 추정한 결과이다. Y_1 (소득)과 Y_2 (소비지출)는 각각 現在所得과 恒常所得의 模擬變數(proxy variable)로서 Y_2 에 대한 住居費彈力性이 Y_1 에 대한 住居費彈力性에 비해 크게 나타나는 것은 예상한 바와 같다. 自家의 경우 주거비의 소득탄력성이 Y_1 과 Y_2 를 기준으로 각각 0.463과 0.622로 1보다 상당히 작다. 非自家의 경우에도 주거비의 소득탄력성이 Y_1 과 Y_2 를 기준으로 각각 0.641과 0.704에 불과한데 이는 非自家의 경우 Y_2 를 기준으로 할 때 住居費의 所得彈力性이 1보다 크게 나타난 1987년 논문 결과와 차이를 보이는 것이다.

다음으로 〈表 11〉을 통해 所得對比 住居費 比率를 살펴보면 Y_1 對比 住居費 比率는 예외적인 경우가 없지 않으나 소득수준이 높은 계층일수록 낮아지며 소득계층별로 그 차이가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 소득계층별 Y_2 對比 住居費 比率 역시 예외적인 경우가 많기는 하나 전체적으로 소득계층이 높아질수록 낮아지는 추세를 보이고 있다. 또한 〈表 11〉에서 특기할 만한 것은 自家에 비해 非自家의 住居費 比率이 오히려 낮다는 것이다. 이는 外國의 경우와는 상반되는 결과로서, 외국과 달리 주거비지출의 소득탄력성이 非自家에 있어 더 높게 나타나는 사실과 관련지어 생각할 수 있을 것이다.

요약컨대 現在所得을 기준으로 하는 경우나 恒常所得을 기준으로 하는 경우 모두 所得水準과 住居費 比率는 陰의 相關關係를 갖는 것으로 나타나고 있다. 따라서 住宅에 대한 課稅는 그 實效課稅構造가 크게 累進的이지 않는 한 逆進的인 所得分配效果를 갖는다는 결론을 내릴 수 있을 것이다.

2) 建物分 財産保有稅의 實效稅率構造

財産保有稅의 實效稅率構造는 財産保有稅 名目稅率構造, 非課稅 및 감면규정, 그리고 財産評價方法에 좌우된다. 먼저 우리나라 建物分 財産

保有稅의 名目稅率構造는 累進構造로 이루어져 있다. 예컨대 주택 건물분의 경우 課率 크기별로 최저 0.3%에서 최고 7.0%의 누진세율이 적용되고 있으며 골프장, 별장, 고급오락장 등 사치성 재산의 경우 5%의 세율로 중과세되고 있다.

〈表 10〉 所得과 住居費의 相關關係(1991)

	回 歸 方 程 式	R ²	觀測值數
全 體	$\log H = 3.777^{**} + 0.660^{**} \log Y_1$ (0.0211)	0.189	4,182
	$\log H = 0.839^{**} + 0.859^{**} \log Y_2$ (0.0208)	0.290	4,182
	$\log H = -0.908^{**} + 0.939^{**} \log Y_3$ (0.0187)	0.377	4,182
	$\log H = -4.104^{**} + 1.154^{**} \log Y_4$ (0.0162)	0.550	4,182
自 家	$\log H = 7.415^{**} + 0.463^{**} \log Y_1$ (0.0253)	0.162	1,727
	$\log H = 4.962^{**} + 0.622^{**} \log Y_2$ (0.0208)	0.268	1,727
	$\log H = 2.101^{**} + 0.775^{**} \log Y_3$ (0.0187)	0.352	1,727
	$\log H = 0.055^{**} + 0.910^{**} \log Y_4$ (0.0224)	0.489	1,727
傳 月 費	$\log H = 4.051^{**} + 0.641^{**} \log Y_1$ (0.0326)	0.201	1,534
	$\log H = 3.340^{**} + 0.704^{**} \log Y_2$ (0.0329)	0.230	1,534
	$\log H = -0.719^{**} + 0.926^{**} \log Y_3$ (0.0294)	0.394	1,534
	$\log H = -2.669^{**} + 1.068^{**} \log Y_4$ (0.0269)	0.508	1,534

註: 1. H=居住費, Y₁=소득, Y₂=소비지출, Y₃=소득(평가액 포함), Y₄=소비지출(평가액포함).

2. ()안은 標準誤差.

3. **는 1% 水準에서 有意.

資料: 統計廳, 『都市家計年報』(1991)의 原資料.

〈表 11〉 所得 10分位別 所得 對比 住居費 比率(1991)

(單位: %)

		1分位	2分位	3分位	4分位	5分位	6分位	7分位	8分位	9分位	10分位
H		123,100	144,512	160,053	176,467	202,715	222,537	232,559	284,168	324,209	408,190
全體	H/Y ₁	29.6	24.0	21.8	20.7	21.2	20.8	19.1	20.1	19.5	18.1
	H/Y ₂	30.4	30.0	29.2	29.0	29.5	29.5	27.7	29.2	28.0	27.4
	H/Y ₃	24.3	20.2	18.5	17.6	18.0	17.7	16.5	17.2	16.7	15.7
	H/Y ₄	24.8	24.3	23.6	23.2	23.6	23.7	22.5	23.4	22.6	22.2
自家	H/Y ₁	44.8	39.3	33.9	28.9	28.9	28.0	25.3	24.8	22.9	20.4
	H/Y ₂	42.7	42.6	39.6	45.5	36.2	35.8	33.0	33.6	30.6	29.2
	H/Y ₃	31.6	29.4	25.6	22.8	23.0	22.5	20.8	20.4	19.0	17.3
	H/Y ₄	30.5	31.2	29.1	32.1	27.4	27.3	25.7	26.0	24.1	23.3
家口 比重	25.9	23.2	27.6	31.2	32.9	41.4	44.9	55.0	62.1	69.3	
傳月	H/Y ₁	28.2	23.8	20.7	20.3	20.0	18.5	16.9	17.0	16.5	16.3
	H/Y ₂	31.1	31.9	30.3	30.9	30.2	29.5	27.6	27.4	27.4	26.8
	H/Y ₃	22.5	19.5	17.3	17.0	16.8	15.8	14.6	14.7	14.3	14.3
	H/Y ₄	24.4	24.5	23.5	23.8	23.4	23.0	21.8	21.8	21.8	21.8
家口 比重	38.0	45.1	44.4	45.0	43.9	37.5	36.1	30.0	25.2	20.5	

註: 1. H=주거비(평가액 포함), Y₁=소득, Y₂=소비지출, Y₃=소득(평가액 포함), Y₄=소비지출(평가액 포함).

2. 가구비중은 전체가구 중 自家 및 傳月 家口의 비율임.

資料: 統計廳, 『都市家計年報』(1991)의 原資料.

다음으로 財産保有稅에 대한 非課稅 및 減免은 地方稅法, 租稅減免規制法, 地方自治團體의 特別條例 등에 의해 다양하게 실시되고 있는데 그 대부분이 公共財産에 대한 것과 特定事業支援을 위한 것으로 實效稅率構造에 미치는 영향이 분명하지 않다.

끝으로 財産評價方法과 관련하여서는 財産價值 및 財産規模에 따른 財産評價率의 差異를 살펴보아야 할 것이다. 재산가치 및 재산규모와 보유계층의 소득수준간에 상관관계가 존재한다면 재산가치 및 재산규모에

따른 實效稅率의 差異는 바로 所得階層에 따른 실효세율의 차이로 연결될 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 建物에 대한 課標推定方法을 살펴보면, 坪當 基準課標는 평당 기준가격에 구조별·용도별·지분별 및 지역별 지수를 곱한 후 경과연수별 단가율을 다시 곱하여 산출된다. 따라서 현행 방법에 의하면 地域 內 環境의 差異 및 內粧財 品質의 差異 등이 건물과표에 반영되지 않게 되어 상대적으로 좋은(나쁜) 환경의 건물일수록, 또한 고급(저급) 내장재를 사용한 건물일수록 그 財産價値가 저(고)평가될 가능성이 크다고 하겠다. 그러나 課標算定時에 면적별로 가감산특례지수를 적용하고 있는바, 이는 주택의 평당가격이 지역별로 차이를 보임에 따라 분명치는 않으나 高價住宅의 課標를 높이는 방향으로 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다.

결론적으로 말하여 우리나라 建物分 財産保有稅의 名目稅率構造는 累進構造로 이루어져 있으나 비과세 및 감면규정과 재산평가방법이 실효세율구조에 미치는 영향은 분명하지 않으며 따라서 건물분 재산보유세의 실효세율구조에 대한 정확한 결론은 내리기 어렵다고 하겠다³¹⁾.

나. 새로운 見解에 입각할 경우

1) 全體效果

財産保有稅 歸着에 관한 새로운 見解에 따르면 建物에 대한 財産保有稅는 平均實效稅率(mean effective rate)만큼 資本收益率을 하락시키는 소위 全體效果를 유발한다. 여기서의 平均稅率은 건물에 대한 세율은 물론 전체자산 중 건물의 비중 및 전체건물 중 과세건물의 비중에 의해 정해진다. 먼저 <表 12>의 『국부통계 조사보고』 자료를 통해 全體資本

31) 이와 관련하여 住宅의 과표 크기 및 면적에 따른 누진과세는 주택의 부분임대를 위축 시킴으로써 주택의 일부에 세들어 사는 저소득층에 불리하게 작용할 가능성도 배제할 수 없음을 유의해야 할 것이다. 金正浩(1990, 1991) 참조.

중 建物(건축물 포함)의 比重을 알아보면 1987년 현재 45.6%로 나타나고 있다. 예컨대 <表 6>에 나타난 바와 같이 1992년 현재 건물에 대한 재산보유세 실효세율이 0.27%이고 전체건물 중 과세건물의 비중이 0%일 때 전체자본 중 건물의 비중이 『1987년 국부통계 조사보고』 자료 수준을 그대로 유지한다고 가정하면 建物에 대한 保有稅 課稅로 인한 資本收益率의 下落幅은 $0.11\% (=0.27\% \times 45.6\% \times 91.0\%)$ 가 될 것이다. 바꾸어 말하면 建物에 대한 實效稅率을 1992년의 2배 수준인 0.54%로 올릴 경우 資本收益率은 1992년 수준에서 0.11% 더 下落한다고 할 수 있다.

〈表 12〉 資産形態別 資産額

(單位: 10億원, %)

資 産 分 類	純	資 産 額	
		構 成 比	
資 産 總 額	301,210	100.0	
1. 有 形 固 定 資 産	249,076	82.7	100.0
10. 建 物	96,342	32.0	38.7
(住居用 建物)	(46,059)	(15.3)	(18.5)
11. 構 築 物	40,957	13.6	16.4
12. 機 械 및 裝 置	36,314	12.1	14.6
13. 船 舶	4,144	1.4	1.7
14. 車 輛 및 運 搬 具	7,627	2.5	3.1
15. 工 具 와 器 具 備 品	7,932	2.6	3.2
16. 建 物 假 計 定	9,879	3.3	4.0
17. 大 動 植 物	2,794	0.9	1.1
18. 家 財 資 産	43,088	14.3	17.3
2. 在 庫 資 産	52,135	17.3	

資料: 經濟企劃院, 『1987 國富統計 調查報告』, 1989.

資本收益率의 下落은 그 하락폭에 관계 없이 자본이 소득에 비해 불균등하게 분포되어 있는 한 累進의인 所得分配效果를 가져온다고 할 수 있다. <表 9>에서는 소득계층별 재산소득의 비율에 따라 건물세액의 소득

계층간 부담분포가 결정된다고 가정하고 所得10分位別 負擔率(財産稅額의 所得 對比 比率)을 산출한 결과 기대했던 대로 建物稅의 所得分配效果가 대체로 累進的인 것으로 나타나고 있다. 다만 1分位の 建物稅 負擔率이 2~4分位の 경우보다 높게 나타나고 있는데 이는 노년층 등 일부 계층이 근로소득수준에 비해 상대적으로 많은 재산을 소유하고 있는 데 따른 것으로 풀이된다. 이와 관련하여 한 가지 유의해야 할 점은 『都市家計年報』 자료의 신뢰도 문제이다. 『都市家計年報』에 의하면 1991년의 경우 10분위별로 전체소득에서 財産所得이 차지하는 비율이 최고 4.0%에 불과한 것으로 나타나고 있는데 이는 현실에 비추어 지나치게 낮은 것이 아닌가 생각된다.

2) 物品稅效果

建物에 대한 財産保有稅는 복잡한 差等稅率構造로 인해 여러 가지 유형의 物品稅效果를 유발한다. 즉, 部門間 또는 課稅地域間에 稅率의 差異가 要素, 특히 資本의 移動과 그에 따른 物品稅效果를 유발함으로써 稅負擔의 一部가 消費者뿐만 아니라 勞動이나 土地에 轉嫁된다는 것이다. 財産保有稅 歸着에 관한 새로운 견해에 의하면 物品稅效果는 전통적 견해의 경우에서처럼 반드시 前方으로만 전가되는 것이 아니라 後方으로도 전가된다. 따라서 이러한 物品稅效果에 대해서는 아직까지 그 방향 조차 제대로 파악하기 어려운 상태로 그 所得分配效果에 대한 量的인 分析은 현재로서는 가능하지 않다고 할 수 있다. 그러나 財産保有稅의 物品稅效果는 대체적으로 高稅率 部門 및 地域에 대해 不利하고 低稅率 部門 및 地域에 대해 有利하게 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 財産保有稅 負擔水準과 所得水準間的 相關關係에 초점을 맞추어 財産保有稅의 物品稅效果에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

外國의 경우 재산보유세 세율이 지역마다 다르게 책정되기 때문에 주로 地域間的 稅率의 差異를 중심으로 物品稅效果가 논의되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 財産保有稅 稅率이 전국에 걸쳐 一律的으로 정해지

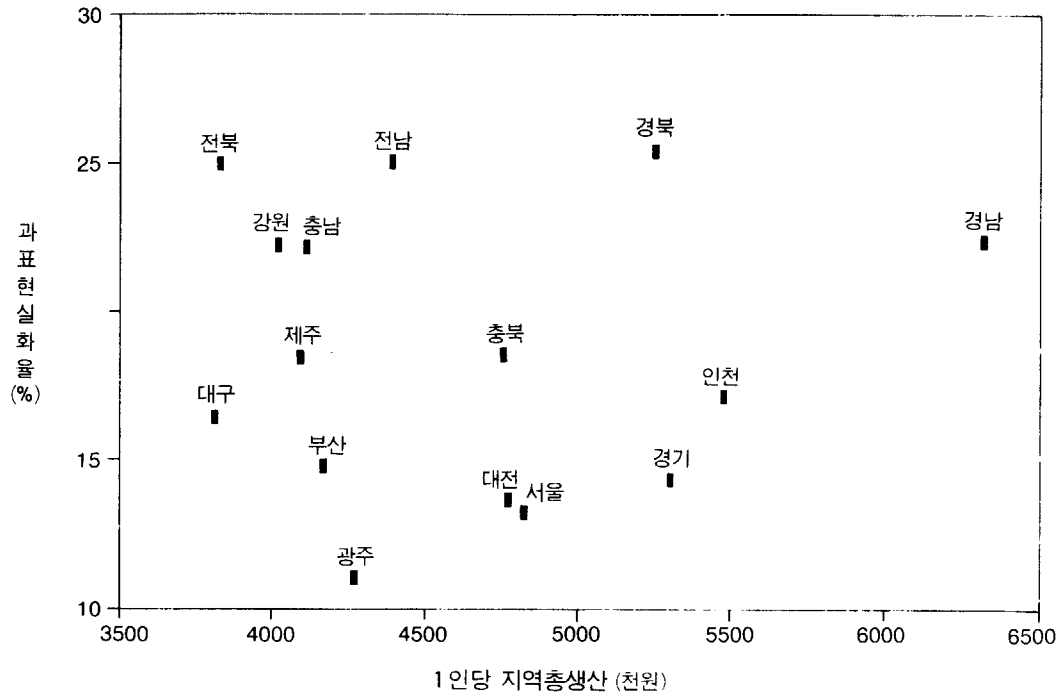
고 있으며 다만 지역간에 課標現實化率의 差異로 인한 實效稅率의 差異가 존재할 뿐이다. 따라서 지역간에 세부담 차이로 인한 물품세효과를 파악하기 위해서는 무엇보다도 地域別 課標現實化率과 地域別 所得水準間的 相關關係를 살펴볼 필요가 있는데 1991년 자료를 이용하여 양자간의 상관계수를 산출한 결과 상관관계가 거의 없는 것으로 밝혀졌다(〔圖 4〕 참조, 단순상관계수 0.017).

物品稅效果를 유발하는 요인으로 우리에게 보다 중요하게 생각되는 것은 住居用 建物과 商業用 建物間的 稅負擔 差異이다. 이에 대한 논의에 앞서 여기서는 먼저 그와 관련하여 住宅價格別 實效稅率의 差異에 따른 物品稅效果에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 전술한 바와 같이 住宅建物分에 대한 財産保有稅는 課標 크기별로 累進稅率構造로 이루어져 있는데 이러한 住宅價格別 稅負擔 差異는 住宅價格別 賃賃料의 差異로 연결된다는 가정하에서 볼 때 累進의인 효과를 갖는다고 할 수 있다. 반면에 建物課標 算定方式과 관련하여 내장재의 차이 등이 과표산정에 반영되지 않음에 따라 고급주택의 과표가 상대적으로 낮게 책정되는 問題點이 지적되고 있다. 이는 課標 크기별 累進稅率의 적용에 따른 所得再分配效果를 部分的으로 相殺한다고 할 수 있다.

이제 商業用 建物에 비해 住宅에 重課稅하는 경우의 物品稅效果를 살펴보도록 하자. 住宅에 重課稅하게 되면 가장 먼저 住宅의 純賃賃料가 감소하게 된다. 그에 따라 자본이 주택부문에서 비주택부문으로 이동하게 되며 그로 인해 住宅部門 資本의 粗收益率은 다시 상승하게 된다. 또한 자본의 이동에 따라 住宅部門의 土地 및 勞動의 生産性이 떨어져 地代와 賃金이 하락하게 되는데 그 下落幅이 資本의 粗收益率 上昇幅에 미치지 못하여 주거서비스의 가격, 즉 住宅의 賃賃料는 상승하게 된다. 반대로 비주택부문에 있어서는 자본의 유입으로 토지 및 노동의 생산성이 증대함에 따라 地代와 賃金이 상승하나 그 상승폭이 資本의 粗收益率 下落幅에 미치지 못하여 財貨의 價格은 上昇하게 된다.

그러면 이러한 住宅重課稅의 物品稅效果는 所得分配에 어떠한 영향을

〔圖 4〕 1人當 地域總生産과 課標現實化率(1991)



資料：內務部

統計廳, 『1985~1991年度 總生産 推計結果』, 1993. 5.

미친다고 할 수 있는가? 먼저 住宅課稅와 非住宅課稅의 轉嫁方向의 差異에 대해서 살펴보면 주거서비스에 대한 수요가 더 비탄력적이라는 가정하에서 住宅課稅의 경우가 비주택과세에 비해 需要者에게 前方轉嫁될 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 또한 다 같이 前方轉嫁되는 경우에도 앞에서 살펴본 바와 같이 住宅課稅의 경우가 非住宅課稅의 경우에 비해 前方轉嫁에 따르는 逆進的인 效果가 더 크다고 할 수 있다. 다음으로 後方轉嫁되는 경우에 대해 살펴보면 토지의 용도변경이 용이하지 않으므로 대부분 토지에 전가된다고 볼 수 있는데 商業用 建物用地에 비해 택지가 상대적으로 더 균등하게 분포되어 있다고 가정할 때 住宅課稅의 경우가 非住宅課稅에 비해 토지로의 후방전가에 따르는 累進的인 效果가 더 작다고 할 수 있다. 결론적으로 말해서 住居用 建物과 商業用 建物間의 稅負擔 差異에 따른 物品稅效果는 所得分配에 逆進的인 方向으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

이상에서 재산보유세 귀착에 관한 새로운 견해에 입각하여 건물세 부과에 따른 전체효과와 물품세효과를 살펴보았다. 物品稅效果의 경우 分析結果가 相衝되므로 綜合的인 結論을 내리기 어려운 것이 사실이나 全體效果가 主導한다는 가정하에서 볼 때 建物稅는 대체로 累進的인 所得分配效果를 갖는다는 결론을 내려도 무방할 것으로 판단된다.

3. 要約 및 結論

土地稅는 土地所有者가 전부 부담하며 토지소유가 일부 계층에 偏重되어 있고 1990년 綜合土地稅의 도입으로 土地所有者別 合算課稅가 시행됨에 따라 그 所得分配效果가 매우 累進的으로 나타나고 있다.

반면에 建物稅는 財産保有稅 歸着에 관한 두 견해에 따라 歸着 및 所得分配效果가 상당히 다르게 나타난다. 먼저 傳統的인 見解에 의하면 建物稅는 그 전부가 前方轉嫁된다. 건물세를 크게 住宅課稅와 非住宅課稅로 구분하여 각각 住居費 기준과 總消費支出 기준에 따라 所得階層間 負擔

分布를 결정하고 所得10分位別로 건물세 負擔率을 산출한 결과 두 경우 모두 소득분배효과가 逆進的이며 비주택과세에 비해 住宅課稅의 역진성이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 建物稅의 所得分配效果는 소득계층별 주거비 비율 및 소비지출 비율뿐 아니라 실효세율구조와 건물가격대별 임대가격비율에도 좌우되는데 자료의 제약상 분명한 결론을 내리기는 어려우나 두 가지 모두 대체로 역진성을 완화하거나 또는 누진성을 강화하는 방향으로 영향을 미친다고 할 수 있다. 한편 財產保有稅 歸着에 관한 새로운 見解에 의하면 建物에 대한 財產保有稅는 平均實效稅率(mean effective rate)만큼 資本收益率을 하락시키는 소위 全體效果를 유발한다. 소득계층별 재산소득의 비율에 따라 건물세액의 소득계층간 부담분포가 결정된다고 가정하고 所得10分位別 負擔率을 산출한 결과 기대했던 대로 建物稅의 所得分配效果가 대체로 累進的인 것으로 나타나고 있다. 또한 建物에 대한 財產保有稅는 복잡한 差等稅率構造로 인해 여러 가지 유형의 物品稅效果를 유발하는데 住宅에 대한 重課稅는 대체로 누진성을 완화하는 방향으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

이러한 實證分析의 限界點은 무엇보다도 資本供給의 彈力性에 관한 兩極端的인 假定下에서 兩極端的인 結果를 도출하는 데 불과하다는 점이다. 資本供給의 彈力性에 대해서는 아직까지 국내는 물론 외국에서조차 分明한 實證分析結果가 제시되지 않고 있다. 그러나 資本의 供給이 資本收益率 變化에 完全히 無關하다고 보는 것은 무리가 있으며 開放經濟下에서는 특히 그러하다고 할 수 있다. 따라서 資本供給의 彈力性이 陽의 실수값을 갖는 경우로 일반화하면 財產保有稅의 歸着은 전술한 바와 같이 여러 가지 市場要因 및 技術的·制度的 要因에 의존하게 된다. 따라서 재산보유세의 귀착에 관한 분명한 결론을 제시하기 위해서는 그러한 여러 가지 要因들에 대한 實證分析 結果가 필요하다고 하겠으나 그러한 실증분석은 아직까지 量的으로나 質的으로 매우 미흡한 수준에 있다. 예컨대 주택의 수요 및 공급탄력성의 경우 그 동안 상당히 많은 추정 이 이루어져 왔음에도 불구하고 사용된 모형과 자료에 따라 그 추정결과

가 큰 차이를 보이고 있다(〈附表〉 참조).

결론적으로 財産保有稅 歸着에 관한 보다 現實性 있는 結論을 제시하기 위해서는 財産保有稅 歸着에 影響을 미치는 여러 가지 要因들에 대한 實證分析 結果가 축적되고 그와 함께 재산보유세 귀착이론이 보다 현실적인 가정의 토대위에서 補完·發展되어야 할 것으로 생각된다. 그렇지 않는 한 재산보유세 귀착 분석은 兩 極端的인 傳統的 見解와 새로운 見解에 크게 의존할 수밖에 없을 것이며 그런 점에서 本章에서의 實證分析 結果는 제한적이지만 의미를 갖는다고 할 수 있다.

V. 政策示唆點

지금까지 財産保有稅 歸着에 관한 傳統的 見解와 새로운 見解에 대해 차례로 살펴보고 그것을 중심으로 우리나라의 財産保有稅의 歸着 및 所得分配效果를 분석하였다. 그러나 전술한 바와 같이 財産保有稅 歸着에 관한 두 가지 見解는 兩 極端의인 見解로서 그것만 가지고 세부담이 누구에게 귀착되는지에 대한 具體的인 結論을 제시하기 어렵다. 뿐만 아니라 우리나라의 財産保有稅 歸着分析은 『都市家計年報』의 계층별 자료에 전적으로 의존하고 있는바 이 자료의 신뢰성이 의문시되고 있는 만큼 양 견해별로 제시된 분석결과 또한 개선될 여지가 많다고 할 수 있다.

그러나 현 시점에서 우리에게 꼭 필요한 것은 재산보유세 귀착에 관한 具體的인 結論이 아니라 그에 관한 基本的인 認識이라고 생각된다. 그동안 財産保有稅 歸着에 관한 基本的인 認識의 缺如로 일반인들은 물론 정책당국이나 경제학자들까지도 財産保有稅의 轉嫁 可能性 등 그 波及效果에 대한 이해가 부족하였으며 그로 인해 정책방향이 잘못 수립된 경우도 적지 않았다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구의 검토결과가 시사하는 바를 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 建物보다는 土地에 重課稅하는 것이 再分配效果面에서나 投機抑制效果面에서 바람직하다는 것이다. 土地稅는 토지소유자가 부담하므로 累進的인 所得分配效果를 갖는 것이 분명하며 소득에 비해 토지소유자가 더 불균등할수록 그리고 세율이 누진적일수록 그 정도가 크다고 하겠다. 그러나 建物稅의 경우 토지세와 달리 稅負擔의 轉嫁를 통해 逆進的인 所得分配效果를 유발할 가능성이 있다. 또한 건물보다는 土地에 과세하는 것이 수익률의 하락을 통해 投機抑制效果를 기대할 수 있다. 土地稅의 경우 토지소유자가 전부 부담하는 반면 建物稅의 경우에는 全體資本이 함께 부담하거나 또는 消費者나 他 要素가 그 일부를 부담하므로

토지세에 비해 建物稅의 收益率 下落效果가 훨씬 작기 때문이다³²⁾.

둘째, 住居用 建物에 대한 重課稅는 住宅 賃賃料의 上昇을 통해 逆進的인 再分配效果를 유발할 가능성이 있으므로 바람직하지 않다는 것이다. 우리나라는 그 동안 상업용 건물에 비해 주거용 건물이 증과세되어 왔으며 주택가격이 오를 때마다 住宅保有에 대한 重課稅 主張이 제기되었다. 특히 최근에는 주택가격의 급격한 상승에 따라 多住宅 保有에 대한 重課稅 主張이 대두되어 논란이 되기도 했다³³⁾. 그러나 住宅保有에 대한 重課稅는 賃賃用 住宅需要를 減少시킴으로써 住宅價格의 下落을 통해 中產層의 自家保有를 促進시키는 면이 없지 않겠으나 長期的으로 住宅供給을 委縮시킴으로써 賃賃料의 上昇을 통해 低所得階層의 住居費 負擔을 增加시킨다고 할 수 있다. 특히 우리나라와 같이 주택의 절대수량이 부족하여 住宅普及率이 낮은 상태에서는 稅負擔의 增加가 바로 賃賃料에 轉嫁될 가능성이 높아서 賃賃料 上昇이 즉각 나타날 가능성도 높다고 하겠다. 한편 現行 財產稅制는 住宅 建物分에 대해 課標 크기에 따라 累進稅率을 적용하고 있는데 이는 전술한 바와 같이 累進的인 再分配效果를 가지며 高級住宅에 대한 需要를 減少시켜 보다 싼 가격의 주택생산을 촉진시킨다는 점에서 바람직한 측면이 있다. 다만 이러한 住宅價格別 累進課稅는 인플레이에 따라 세부담이 자동적으로 늘어나지 않도록 稅率體系를 계속 조정해야 하며 그런 점에서 시행상의 어려움이 있다고 할 수 있다. 또한 현행 財產稅制는 주택면적별 가감산특례지수의 적용을 통해 주택면적에 따라서도 세부담을 달리하고 있다. 이는 이중적인 누진과

32) 물론 建物稅에 비해 土地稅의 收益率 下落效果가 클지라도 건물에 비해 토지의 稅前 收益率이 훨씬 커서 稅後에도 收益率의 차이가 완전히 상쇄되지 않는다면 建物稅에 비해 土地稅가 投機抑制效果를 가져온다고 보기 어렵다. 또한 土地稅의 投機抑制效果와 관련하여 한 가지 유의해야 할 점은 財產保有稅의 歸着에 관한 전통적 견해에 따라 토지세가 완전 자본환원되는 경우에는 그 投機抑制效果는 一回的으로 그친다는 점이다. 이에 대해서는 金明淑(1990), 郭泰元(1990) 참조.

33) 孫光洛 外(1993) 참조.

세라는 문제 외에 주택의 평당가격이 지역별로 차이를 보임에 따라 형평성의 문제를 야기하고 있으므로 바람직하지 않다고 생각된다. 다만 현행 建物課標 算定方法은 이 밖에도 여러 가지 문제점을 내포하고 있는 것으로 지적되고 있는 만큼 이 문제만을 별도로 다루기보다는 建物課標 算定方法에 관한 종합적인 개선방안을 마련하는 것이 필요하리라고 생각된다³⁴⁾.

셋째, 地方自治의 實施와 함께 地方稅의 稅率은 地方自治團體가 결정토록 하되 그 差等幅을 小幅으로 制限하는 것이 바람직하다는 점이다. 地域別 差等課稅는 지역간에 재정력이 불균등한 상태에서 바로 地域間의 稅負擔의 差異 또는 地域間의 公共서비스의 差異로 연결된다고 할 수 있다. 즉, 貧困한 地域은 과중한 조세부담으로도 상대적으로 낮은 수준의 公共서비스를 제공할 수밖에 없는 반면에 富裕한 地域은 작은 조세부담으로도 상대적으로 높은 수준의 公共서비스를 제공할 수 있게 된다는 것이다. 따라서 地域別 差等課稅는 地域別 地方稅 負擔水準과 所得水準間의 陰(-)의 相關關係를, 그리고 地域別 公共서비스水準과 所得水準間의 陽(+)의 相關關係를 유발함으로써 逆進的인 所得再分配을 초래할 가능성이 매우 높다. 그뿐만 아니라 地域別 差等課稅는 地域間에 租稅輸出 및 租稅競爭을 야기하여 資源分配을 歪曲시키는 문제도 내포하고 있다.

끝으로 財產保有稅의 長期的인 改編方向과 관련하여서는 현행 財產稅를 폐지하고 그에 대신하여 純資產稅를 도입하는 것이 바람직하다고 생각된다. 財產稅는 人別로 綜合課稅되는 人稅와는 달리 物件單位로 부과되는 物稅로서 부채의 공제가 배제되고 있으며 과세대상의 포착이 용이한 부동산 중심으로 한정되어 있어 應能課稅의 原則에 충실하지 않는 문제점을 내포하고 있다. 그뿐만 아니라 財產稅 중 建築物稅의 경우 그 일부가 임차인(임대주택의 경우)이나 재화 또는 용역의 소비자(상업용 건

34) 建物課標 算出方法과 그 문제점에 대한 상세한 논의는 金正浩(1990) 참조.

축물의 경우)에게 전가되므로 逆進的인 再分配 效果를 갖는 문제점도 내포하고 있다. 이에 비해 純資產稅는 모든 종류의 재산을 所有者別로 合算하고 거기서 부채총액을 차감한 순자산에 대해 부과되는 조세로 所得稅를 補完하는 가장 理想的인 財產保有稅의 형태라고 할 수 있다. 따라서 소득세의 보완세로서 財產稅(property tax)를 대신하여 純資產稅(net worth tax or net wealth tax)를 도입하는 방안을 검토하여야 한다.

또한 이러한 純資產稅와 별도로 土地稅를 부과하는 것이 바람직하다고 판단된다. 토지세는 전통적으로 시장의 자원배분을 왜곡시키지 않는 중립적인 조세이면서 동시에 누진적인 재분배효과를 가져오는 조세로 인식되어 왔다. 그러나 현재와 같은 토지용도별 차등과세는 전통적으로 주장되어 온 중립적인 토지세와 달리 土地利用 樣態에 영향을 미침으로써 資源配分을 歪曲하는 효과를 갖는다고 할 수 있다. 특히 業務用 土地에 대한 상대적인 低率課稅는 업무용 토지로의 위장 유인을 제공함과 동시에 업무용 토지 수요를 증가시켜 토지투기를 유발할 가능성이 높다. 따라서 현재와 같은 土地用途別 差等課稅方式을 지양함으로써 土地稅의 전통적인 장점인 중립성을 살리면서 동시에 土地投機 抑制의 실효성을 확보토록 해야 할 것이다. 또한 土地稅는 세율이 고정되어 있음에 따라 조세수출이나 조세경쟁에 의한 자원배분의 왜곡효과가 작으며 세율의 지역적 편중도가 낮기 때문에 지방세로서 가장 적합하다는 것이 재정학계의 定說이므로 비례세화하여 지방세의 중심적인 역할을 수행토록 해야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 『國富統計 調查報告』, 各 年度.
- 郭泰元, 「우리나라의 土地問題와 綜合土地稅」, 『韓國租稅研究』, 第6卷, 韓國租稅學會, 1990.
- 郭泰元 外, 『財産保有稅制의 合理化 方案 研究—土地稅制를 中心으로—』, 制度政策研究資料 9101, 國民經濟制度研究院, 1991. 8.
- 金京煥, 「우리나라 住宅需給에 관한 實證分析」, 『西江經濟論集』, 西江大學校, 1990.
- , 『財産稅가 不動産 價格과 賃貸料에 미치는 效果 分析』, 制度政策研究資料 9013, 國民經濟制度研究院, 1990.
- , 「財産稅가 不動産價格과 賃貸料에 미치는 效果」, 『財政論集』, 第5輯, 韓國財政學會, 1991.
- 金明淑, 「財産稅의 所得分配效果」, 『韓國開發研究』, 第9卷 第4號, 韓國開發研究院, 1987. 12.
- , 『우리나라 財産稅負擔 分析』, 財政研究資料 88-02, 韓國開發研究院, 1988. 3.
- , 「財産保有稅의 改編方向과 政策效果」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1989.
- , 「土地稅의 投機抑制效果와 改編方向」, 『韓國租稅研究』, 第6卷, 韓國租稅學會, 1990.
- 金正浩, 「資産市場概念을 이용한 서울地域 아파트 傳賃 및 賣買價格間의 關係分析」, 『地域研究』, 1989.
- , 『建物分 財産稅制의 發展方案 研究』, 研究報告書 第76卷, 韓國地方行政研究院, 1990.
- , 『不動産保有課稅의 問題點과 改善方案』, 研究調查資料 47-91-

- 02, 韓國經濟研究院, 1991.
- 內務部, 『지방세정연감』, 각 연도.
- 盧基星, 「財產稅의 價格效果와 歸着」, 『韓國開發研究』, 第15卷 第4號, 韓國開發研究院, 1993.
- 三逸會計法人, 『地方稅便覽』, 1993.
- 孫光洛·韓相國, 『多住宅保有에 대한 財產稅課稅 強化 方案』, 韓國租稅研究院, 1993. 12.
- 李性旭·韓相國·崔明根, 『土地稅制의 評價와 向後 政策方向』, 研究報告書 93-05, 韓國租稅研究院, 1993. 11.
- 李性旭·玄鎮權, 『土地課標 公示地價 轉換에 따른 土地關聯地方稅制 改編方向』, 韓國租稅研究院, 1993. 12.
- 張五鉉, 「韓國의 財產稅 歸着에 관한 實證研究」, 『財政論集』, 第6輯, 韓國財政學會, 1992.
- 鄭淵丞, 「期待資本利得이 住宅需要에 미치는 影響」, 『經濟學研究』, 第40輯 第2號, 韓國經濟學會, 1992. 12.
- 統計廳, 『韓國經濟指標』, 各號.
- , 『都市家計年報』, 各 年度.
- , 『1985~1991年度 總生產 推計結果』, 1993. 5.
- , 『韓國統計月報』, 1993. 10.
- 臺灣 財政部 統計處, 『中華民國81年 賦稅統計年報』, 1993.
- Aaron, Henry J., *Who Pays the Property Tax?: A New View*, Studies of Government Finance, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.
- , “The Property Tax: Progressive or Regressive? ‘A New View of Property Tax Incidence’,” *American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, May 1974.
- Bird, R. M., “The Incidence of the Property Tax: Old Wine in New Bottles?,” *Canadian Public Policy*, 1976, supplement.

- Black, David E., "Property Tax Incidence: The Excise-Tax and Assessment Practices," *National Tax Journal*, Vol. 30, No. 4, Dec. 1977.
- Blake, D. R., "Property Tax Incidence: An Alternative View," *Land Economics*, Vol. 55, No. 4, Nov. 1979.
- Brazer, H. E., et al., "The Property Tax: Progressive or Regressive? Discussion," *American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, May 1974.
- Calvo, G. A., L. J. Kotlikoff and C. A. Rodriguez, "The Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Reason for an Old Answer," *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 4, 1979.
- Courant, P. N., "A General Equilibrium Model of Heterogeneous Local Property Taxes," *Journal of Public Economics*, Vol. 8, No. 3, Dec. 1977.
- Dahlby, B. G., "Traditional View of the Incidence of the Property Tax: An Examination," *Public Finance Quarterly*, Vol. 10, No. 1, July 1982.
- Edelstein, R. H., "An Appraisal of Residential Property Tax Regressivity," *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 14, No. 4, Nov. 1979.
- Engle, Robert F., "*De Facto* Discrimination in Residential Assessments: Boston," *National Tax Journal*, Vol. 28, Summer 1975.
- Feldstein, Martin S., "The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question," *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 2, April 1977.
- Fane, George, "The Incidence of a Tax on Pure Rent: The Old

- Reason for the Old Answer,” *Journal of Political Economy*, Vol. 92, No. 2, 1984.
- Fischel, W. A., “Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, No. 1, March 1992.
- Grieson, R. E., “The Economics of Property Taxes and Land Values: The Elasticity of Supply of Structures,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 1, 1974.
- Harberger, A. C., “The Incidence of the Corporation Income Tax,” *Journal of Political Economy*, Vol. 70, June 1962.
- Heilbrun, J., “Who Bears the Burden of the Property Tax?,” *The Property Tax and Local Finance*, C. L. Harris(ed.), *The Academy of Political Science*, 1983.
- Harmon, Oskar Ragnar, “A New View of the Incidence of the Property Tax: The Case of New Jersey,” *Public Finance Quarterly*, Vol. 17, No. 3, July 1989.
- Ihlanfeldt, Keith R., “The Incidence of the Property Tax on Homeowners: Evidence from the Panel Study of Income Dynamics,” *National Tax Journal*, Vol. 32, No. 4, Dec. 1979.
- , “Property Tax Incidence on Owner-Occupied Housing: Evidence from the Annual Housing Survey,” *National Tax Journal*, Vol. 35, No. 1, March 1982.
- Jose, H. D., “The Incidence of Property Tax in Rural Saskatchewan,” *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 27, No. 1, 1979.
- LeRoy, S. F., “Urban Land Rent and the Incidence of Property Taxes,” *Journal of Urban Economics*, March 1976.

- Linn, Johannes F., "The Incidence of Urban Property Taxation in Developing Countries: A Theoretical and Empirical Analysis Applied to Colombia," World Bank Working Paper No. 264, Aug. 1977.
- Mair, D., "The Incidence of the Property Tax: A Survey," *British Review of Economic Issues*, Vol. 13, No. 31, Oct. 1991.
- McLure, Charles E., Jr., "The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972.
- _____, "General Equilibrium Incidence Analysis: The Harberger Model after Ten Years," *Journal of Public Economics*, Vol. 4, 1975.
- _____, "The 'New View' of the Property Tax: A Caveat," *National Tax Journal*, Vol. 30, No. 1, March 1977.
- _____, "The Relevance of the New View of the Incidence of the Property Tax in Less Developed Countries," R. W. Bahl(ed.), *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*, University of Wisconsin Press, 1979.
- Mieszkowski, P. M., "On the Theory of Tax Incidence," *Journal of Political Economy*, Vol. 75, June 1967.
- Mieszkowski, Peter and George R. Zodrow, "Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes," *Journal of Economic Literature*, Vol. 27, No. 3, September 1989.
- Musgrave, R. A., "Is a Property Tax on Housing Regressive?," *American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, May 1974.
- Netzer, D., *Economics of the Property Tax, Studies of Government*

- Finance*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1966.
- , “The Incidence of the Property Tax Revisited,” *National Tax Journal*, Vol. 26, No. 4, Dec. 1973.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1992*, 1993.
- Parai, Amar K. and John H. Beck, “The Incidence of Classified Property Taxes in a Three-Sector Model with an Imperfectly Mobile Population,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 25, 1989.
- Peterson, George E., “The Property Tax: Discussion,” *American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, May 1974.
- Sonstelie, J., “The Incidence of a Classified Property Tax,” *Journal of Public Economics*, Vol. 12, 1979.
- Wildasin, David E., “Locational Efficiency in a Federal System,” *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 10, No. 4, Nov. 1980.
- , *Urban Public Finance*, NY: Harwood, 1986.

〈附表〉 住宅需要 및 供給의 價格彈力性 推定結果

	著 者	價 格 彈 力 性	備 考	
住宅需要	Follain, et al.(1980)	-0.20~-0.30(실제추정치는 -0.05~+0.10 사이)	가계횡단자료 분석	
	金正浩(1983)	-0.06~-0.16	-	
	Malpezzi, et al.(1985)	-0.8~-1.0	-	
	國土開發研究院(1988)	-0.11(自家) -0.22(借家)	-	
	Kim(1990)	-0.13~-0.25	-	
	Song-Struyk(1977)	-2.42	시계열 분석	
	Mills-Song(1979)	-0.34	-	
	金仲秀(1984)	-0.24~-0.32(既存住宅)	-	
	住宅供給	Mills-Song(1979)	0.283	시계열 분석
		宋丙洛·김사현(1980)	1.16	-
金仲秀(1984)		유의한 영향 없음	-	
金寬永(1988)		0.787	-	
IBRD(1989)		0.1~0.4	-	
金京煥(1990)		(3 이하)	-	

註：金京煥(1990)에서 재정리.