# 地方財政上 農地稅의 位置와 農地稅制의 再吟味

金　基　成
責任硏究員, 財政金融硏究室

Ⅰ. 序　言
Ⅱ. 地方財政上 農地稅의 位置
Ⅲ. 農地稅制의 當面課題 : 問題點 再吟味
Ⅳ. 農地稅制의 改善方向

## Ⅰ. 序　言

農地稅制에 관하여는 本誌에 부분적으로 몇 번 게재된 바 있다. 1980년말에는 農地稅의 基礎控除額이 甲類農地稅는 74萬 원, 乙類農地稅는 11萬 원 등으로서 당시에 186만 원이었던 都市勤勞者의 綜合所得控除額보다 현저히 낮다는 데에 근거를 두어 "農地稅制의 現況과 問題點"이라는 측면에서 고찰하였는데,[1] 이는 標本輿論調査結果로 나타난 농민의 農地稅不滿의 解消策을 찾는 데에 주목적이 있었다. 1981년 6월에는 당시에 國會審議 중이던 稅制改革案 속에서 도시근로자의 綜合所得稅 輕減論이 검토되고 있었기 때문에 都農間 課稅衡平化의 관점에서, "主要 農産物의 政策價格引上이 農民의 農地稅負擔에 미치는 影響"[2]이라는 題下에 甲乙類農地稅의 當面問題點을 부분적으로 고찰하였다. 이어서 국가와 農民이 租稅負擔의 문제를 함께 反省하면서 올바른 租稅觀을 定立해 보려는 뜻으로 "農民이 부담하는 租稅의 減免에 관한 考察"[3] 도 시도했었다. 그러나 1980년 이후 農地稅制가 개선되었다고 볼 수 있는 것은 基礎控除額의 名目上 55% 인상 이외에는 별다른 것이 없다. 1981년 10월, 特別條例에 의하여 실시된 그 農地稅의 基礎控除額 引上마저도 두 가지 점에서 稅制改善으로서의 의미가 미흡했다. 첫째, 농지세의 기초공제는 1960년대 이후 2~3년마다 명목상으로 年平均 8~10%씩 인상되어 上向調整되어 왔으므로 1981년의 引上措置도 일련의 의례적 행사에 불과하였으며, 둘째, 도시 근로자(봉급자)의 綜合所得控除 引上率과 비교해서 이렇다 할 특색이 없다는 점이다.[4]

따라서 農地稅制는 전반적으로 아직도 많은 改善의 여지를 안고 있다고 보아야 할 것 같다.

이와 같이 農地稅制의 改善이 경제·사회적

[1] 韓國農村經濟硏究院, 「農村經濟」, 第3卷第4號, 1980. 12. pp. 67-74.
[2] 前揭書, 第4卷第2號, 1981. 6, pp. 39-46.
[3] 前揭書, 第4卷 第4號, 1981. 12, pp. 64—73.
[4] 1980년 이후의 綜合所得控除額 인상률은 44%임에 비하여 農地稅 基礎控除額은 55% 정도 인상되었으나, 과거 10년간 농지세가 현저히 낮은 基礎控除率을 적용받아 왔으며 甲類農地稅의 경우, 인상된 기초공제액(115萬 원)을 所得槪念으로 환산하면 實質控除額은 그보다 더 밑돌 것이기 때문이다.

관점에서 당연히 요청되고 있음에도 農地稅는 그것과 부분적으로 表裏關係에 있는 地方財政 稅收需要와의 相衝된 문제를 함께 안고 있다.

本稿는 전술한 農地稅制改善의 필요성과 地方財政 稅收源으로서의 農地稅徵收 需要를 동시에 감안하면서 農地稅制가 당면한 현안 문제들을 再吟味하려는 것이다.

## Ⅱ. 地方財政上 農地稅의 位置

### 1. 地方財政의 構成과 規模

財政의 개념을 "국가 또는 공공단체가 그 維持 發展의 목적을 달성하기 위하여 收入을 거두어 들여 經費를 지출하는 것"으로 定義할 때, 地方財政은 지방자치단체의 歲入과 歲出行爲, 즉 道·市·郡 등 地方自治團體의 歲入歲出豫算의 確保와 執行으로 집약될 수 있다.

郡 단위 地方財政은, 첫째 會計面에서, 1982年의 경우 全體豫算 8,720억 원 중 一般會計가 7,750억 원으로 88.9%, 나머지 11.1%가 特別會計이다〈表 1〉.

郡 단위 財政歲入(一般會計) 중 地方稅의 規模와 構成比는 1982년의 경우 1,683억 원으로 21.7%를 차지하고 있으며, 나머지는 地方交付稅가 42.9%, 補助金이 26.3%, 稅外收入이 9.1% 등으로 構成되어 있다〈그림 1〉.

國家의 經濟規模의 成長과 더불어 財政규모가 擴張되어 왔듯이 地方財政도 成長을 거듭해 왔다. 지난 10년 동안(1973~82) 地方財政은 總計規模가 12.5배, 純計規模는 12.8배 수준으로 증가하였으며, 郡單位 財政의 總計規模는 1973년의 859억 원에서 1982년에는 8,716억 원으로 10.1배로 신장되었다〈表 2〉.

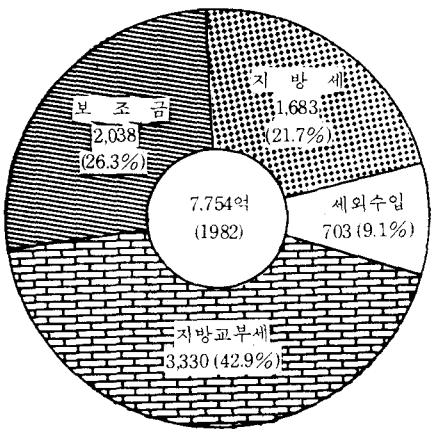
表 1 地方財政의 會計別 構成, 1982

單位 : 百億원, %

| | 特別·直轄市·道 | 市 計 | 郡 計 | 合 計 |
|---|---|---|---|---|
| 一般會計 | 150.5 (56.8) | 36.8 (13.9) | 77.5 (29.3) | 264.9 (100.0) |
| 特別會計 | 94.4 (74.3) | 23.1 (18.2) | 9.6 (7.6) | 127.1 (100.0) |
| 公企業特別 | 50.0 (87.4) | 7.2 (12.6) | — | 57.2 (100.0) |
| 其他特別 | 44.4 (63.5) | 15.9 (22.7) | 9.6 (13.8) | 69.8 (100.0) |
| 合 計 | 244.9 (62.5) | 59.9 (15.3) | 87.2 (22.2) | 391.9 (100.0) |

資料 : 內務部, 「地方財政年鑑」, 1983.

그림 1 郡單位 基準 地方財政의 財源別 構成, 1982




資料 : 內務部 「地方財政年鑑」, 1983.

表 2 地方財政의 成長推移

단위 : 억 원

| 구분 \ 재정규모 | 1973 | 1975 | 1977 | 1979 | 1981 | 1982 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 총계규모 | 3,133 (100%) | 6,176 (196) | 11,098 (354) | 23,119 (737) | 36,290 (1,158) | 39,195 (1,251) |
| 군 | 859 | 1,757 | 3,325 | 5,640 | 9,820 | 8,716 |
| 순계규모 | 2,648 (100%) | 5,056 (191) | 8,956 (338) | 19,036 (718) | 29,495 (1,113) | 33,864 (1,278) |

註 : 1) 일반회계 및 특별회계 합산규모(교육비 특별회계 제외).
2) 1981년까지는 세출결산, 1982년은 당초예산.
3) 總計규모는 특별시, 직할시 및 도와 시의 재정을 포함.

資料 : 內務部, 「地方財政年鑑」, 1982.

地方財政의 규모가 신장되어 오고는 있으나, 國民總生產額이나 國家財政(中央政府財政) 등에 대한 地方財政의 비중은 아직도 낮은 수준이다.

表 3 國民總生產額에 대한 地方財政의 比率

| 區分 / 年度 | 國民總生產(A) 額數(10億원) | 伸張度(%) | 地方財政(一般會計)*(B) 額數(100萬원) | 伸張度(%) | B/A (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 2,684.02 | 100 | 145,430 | 100 | 5.42 |
| 1972 | 4,028.88 | 150.1 | 215,087 | 147.9 | 5.34 |
| 1975 | 9,792.85 | 364.9 | 516,959 | 355.5 | 5.28 |
| 1977 | 17,021.37 | 634.2 | 960,102 | 660.2 | 5.64 |
| 1979 | 26,553.70 | 1,101.1 | 1,907,616 | 1,311.7 | 6.45 |
| 1980 | 35,030.20 | 1,305.1 | 2,339,663 | 1,608.8 | 6.68 |

* 地方財政의 規模는 決算額임.
資料 : 內務部, 「地方財政年鑑」, 「地方稅政年鑑」, 各年度.

表 4 國家財政과 地方財政 比較[1)]

單位 : 百萬원

| 區分 / 年度 | 國家財政(A) 실수 | 지수 | 地方財政(B) 실수 | 지수 | B/A (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1972 | 605,315 | 100 | 125,087 | 100 | 35.6 |
| 1975 | 1,374,376 | 227 | 516,959 | 240 | 27.6 |
| 1977 | 2,990,844 | 494 | 960,102 | 446 | 32.1 |
| 1979 | 5,507,546 | 910 | 1,907,616 | 887 | 34.6 |
| 1980 | 6,635,180 | 1,096 | 2,339,663 | 1,088 | 35.2 |
| 1981[2)] | 7,851,125 | 1,297 | 2,220,568 | 1,032 | 28.2 |

1) 1972~1980年은 國家·地方 모두 一般會計 歲入決算額임.
2) 國家와 地方財政 모두 一般會計 當初豫算額임.
資料 : 內務部, 「地方財政年鑑」, 1981.

1973~80년 사이에 地方財政의 對國民總生產額 비율은 5~7% 내외였고〈表 3〉, 對國家財政(中央政府) 비율은 28~36% 수준을 유지하여 왔다〈表 4〉.

## 2. 地方財政의 自立度

歲入豫算의 獨立收入과 依存收入 측면에서 보면 후자의 비율이 약 33% 수준의 높은 상태이다〈表 5〉. 특히, 이 경향은 下位地方 自治團體일수록 현저하다. 獨立收入인 自體收入源은 地方稅와 稅外收入으로, 依存收入源은 地方交付稅와 國庫補助金으로 구성되고 있는데, 1982년도 지방자치단체의 歲入豫算 내용에 의하면 地方財政收入 중 地方稅의 비중은 약 30% 이상을 차지하는 主要 收入源으로서 GNP 및 內國稅 등에

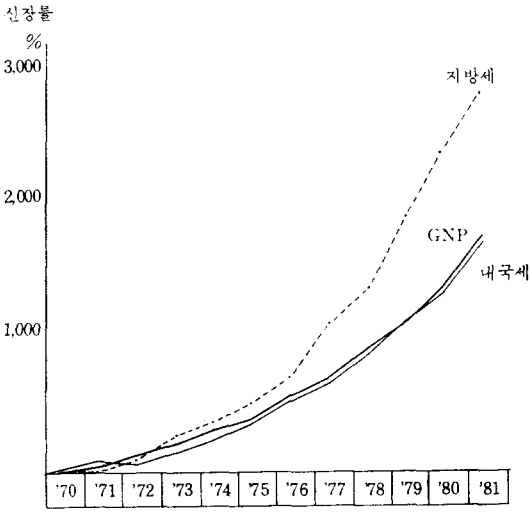
表 5 地方自治團體別 歲入構造, 1982

단위 : 억 원

| 自治團體 | 合計(A) | 自體收入 小計(B) | 地方稅(C) | 稅外收入 | 依存收入 小計(D) | 交付金 | 補助金 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울·直割市·道 | 15,054 (1.00) | 10,062 (.668) | 7,590 (.504) | 2,472 (.164) | 4,992 (.332) | 2,497 (.166) | 2,495 (.166) |
| 郡 | 7,754 (1.00) | 2,306 (.308) | 1,683 (.217) | 703 (.091) | 5,368 (.692) | 3,330 (.429) | 2,038 (.263) |

* ( )內는 100分比.
資料 : 내무부, 「지방재정연감」 1982에서 발췌.

그림 2 地方稅의 伸張推移




資料 : 內務部, 「地方稅政年鑑」, 1982.

비하여 급속하게 신장하고 있는 것으로 나타났다〈그림 2〉. 이와 같은 地方稅收入의 증가에 의하여, 그것을 大宗으로 하여 형성되고 있는 地方財政의 自立度는 다소 上昇勢를 보이고 있기는 하나 稅外收入의 不振과 補助收入의 증대 등으로 인하여 극히 微增 상태에 있을 뿐이며〈表 6〉, 외국의 地方財政 自立度에 비하면 아직도

表 6 地方自治團體別 財政自立度

單位 : %

| 區分 | 1972 | 1974 | 1976 | 1978 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 全國 | 43.9 | 58.9 | 58.1 | 59.4 | 65.4 | 62.2 |
| 서울 | 89.4 | 93.9 | 94.8 | 96.6 | 98.5 | 95.5 |
| 地方 | 28.8 | 47.7 | 45.9 | 45.2 | 53.7 | 52.0 |
| 道 | 21.8 | 26.9 | 28.0 | 33.4 | 42.5 | 40.4 |
| 郡 | 19.7 | 26.9 | 33.0 | 29.0 | 35.1 | 30.3 |

資料 : 大韓地方行政共濟會, 「地方行政」, 1981年 2月號, p. 42.

表 7 主要國의 地方財政 自立度

單位：10億(自國通貨)

| | 美國(1977) | 캐나다(1976) | 西獨(1977) | 英國(1978) | 泰國(1978) | 臺灣(1978) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 自體收入[1](A) | 237.39 | 37.92 | 245.28 | 10.13 | 4.50 | 76.81 |
| 交付金 無償援助(B) | 60.11 | 10.10 | 31.80 | 10.41 | 11.21 | 15.67 |
| 總歲入(C) | 297.50 | 48.02 | 277.08 | 20.54 | 15.71 | 92.48 |
| 財政自立度[2](D) | 79.8 | 79.0 | 88.5 | 49.3 | 28.6 | 83.1 |

1) 經常收入+資本收入.

2) $D=\frac{A}{C}$-(%).

資料：韓國銀行, 「IMF 體制에 따른 地方財政 統計編制 報告」, 1971~80, pp. 11.

현저히 낮은 기준에 있다〈表 7〉.

### 3. 農地稅의 地方財政 寄與

地方自治團體 중 郡의 歲收構造面에서는 1982年에 自體收入 2,306억 원(全體收入의 30.8%) 중에서 地方稅收入은 1,683억 원으로서 全體 收入의 21.7%, 自體收入의 73.0%인 것으로 나타나는데〈表 5〉, 이는 地方財政의 中央政府 依存率이 높은 동시에, 自體收入 중에서는 地方稅에 支配的으로 의존하고 있음을 의미한다.

이와 같이 地方財政 自體收入의 大宗을 이루고 있는 地方稅는, 獨立稅인 주민세, 자동차세, 도축세, 마권세, 재산세 및 농지세 등과, 目的稅로서의 도시계획세, 소방공동시설세 및 사업소세 등으로 충당되고 있으나, 1981년의 경우 이들 稅目 중 農地稅가 全體地方稅額의 50.4%

表 8 地方財政上 農地稅의 寄與率, 1981

單位：%

| | | | | | 獨立稅[1] | | | | | | 目的稅 | | | | 過年度收入 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 小計 | 農地稅 | 財産稅 | 住民稅 | 自動車稅 | 屠畜稅 | 小計 | 都市計劃稅 | 消防施設稅 | 共同事業所稅 | — |
| | | | | 郡의 地方稅收入對比(1,460억=100) | 89.7 (1,310억) | 50.4 (736.3억) | 20.5 (299.7억) | 12.6 (183.7억) | 5.0 (72.6억) | 1.2 (17.7억) | 9.8 (142.8억) | 3.6 (53.1억) | 1.8 (25.9억) | 4.4 (63.8억) | 0.5 (7.5억) |
| | | | 郡의 自體收入對比[2](2,170억=100) | 67.3 | 60.4 | 33.9 | 13.8 | 8.47 | 3.35 | 0.82 | 6.58 | 2.45 | 1.19 | 2.94 | 0.35 |
| | | 地方財政自體收入對比(26,443억=100) | 8.21 | 5.52 | 4.95 | 2.8 | 1.13 | 0.69 | 0.27 | 0.07 | 0.54 | 0.20 | 0.10 | 0.24 | 0.03 |
| | 地方財政一般會計對比(26,485억=100) | 99.0 | 8.19 | 5.51 | 4.95 | 2.78 | 1.13 | 0.69 | 0.27 | 0.07 | 0.54 | 0.20 | 0.10 | 0.24 | 0.03 |
| 地方財政總規模對比(39,195억=100) | 67.6 | 67.5 | 5.54 | 3.7 | 3.34 | 1.88 | 0.76 | 0.47 | 0.19 | 0.05 | 0.36 | 0.14 | 0.07 | 0.16 | 0.02 |

註：1) 獨立稅 중 馬券稅는 郡單位 地方自治團體에는 該當이 없으므로 除外함.

2) 地方自治團體 全體의 地方稅收入額은 1982年에 1,683億원이나 여기서는 郡의 地方稅收入만 計上함.

資料：內務部, 「地方財政年鑑」, 1982, pp. 39, 42, 1014 등 參照.

表 9 地方財政上 農地稅 寄與率推移(郡 단위)

單位：億원, %

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 81/73 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 郡의 財政規模*(A) | 747 | 1,109 | 1,702 | 2,281 | 3,145 | 3,853 | 5,257 | 5,181 | 5,500 | 736 |
| 郡의 自體 收入(B) | 170 | 254 | 469 | 634 | 910 | 1,207 | 1,844 | 2,052 | 2,710 | 1,594 |
| 郡의 農地稅收入(C) | 81 | 139 | 208 | 316 | 359 | 443 | 536 | 626 | 780 | 963 |
| C/A | 10.8 | 12.5 | 12.2 | 13.9 | 11.4 | 11.5 | 10.2 | 12.1 | 14.2 | — |
| C/B | 47.6 | 54.7 | 44.3 | 49.8 | 39.5 | 36.7 | 29.1 | 30.5 | 28.8 | — |

* 一般會計基準.

資料：內務部, 「地方財政年鑑」, 各年度.

———, 「地方稅政年鑑」, 各年度.

수준을 차지하고 있으며, 그밖에 財產稅가 20.5% 住民稅가 12.6% 등의 순이다. 특히 地方財政에서 財政主體의 裁量權이 있는 獨立稅 중에서 農地稅가 차지하는 비중은 1981년에 56.2% 수준인 것으로 나타났다〈表 8〉. 지난 8~9년 동안(1973~81) 地方財政上 農地稅의 寄與率은「郡」單位 自體收入 기준으로 10.2~14.2% 수준을 유지하여 왔다〈表 9〉. 따라서 地方財政에 있어서 農地稅의 寄與度는 상당히 높은 것으로 판단할 수 있다.

## Ⅲ. 農地稅制의 當面課題 : 問題點 再吟味

### 1. 稅制 自體의 基本課題

#### 가. 農地稅의 課稅標準

農地稅의 현행 課標는 二元化되어 있다. 갑류농지세의 課標가 미곡의 粗收入 基準으로 설정되고 있음에 반하여 을류농지세의 課標는 해당 作物(고추, 마늘, 인삼, 사과 등)의 所得額을 기준으로 하여 설정된다. 都市의 勤勞者가 부담하는 綜合所得稅의 課標가 納稅者의 所得額을 기준으로 하여 설정되고 있다는 사실을 例證할 필요도 없이 갑류농지세의 課標를 粗收入 基準으로 설정하고 있는 것은 개선을 요하는 사항이다.[5]

갑류농지세의 課標를 粗收入 기준으로 설정하고 있음으로 인하여 基礎控除도 粗收入을 기준으로 하여야 한다는 連鎖的 逆機能도 생각할 수 있다.

#### 나. 農地稅의 基礎控除

현행 농지세의 基礎控除制는 세 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 미곡의 粗收入 기준의 기초공제인 점으로서, 이는 전술한 粗收入 課標制가 아닌 문제점과 유사한 것이므로 敷衍을 피하고, 한 마디로 갑류농지세의 課標와 基礎控除를 미곡의 所得槪念으로 정하지 않는 한 基礎控除額 자체를 조정해 보는 것은 稅制의 根本的인 문제의 해결책이 되지 못한다고 지적할 수 있다.

둘째, 基礎控除額의 低位性인바, 이는 本稿 Ⅰ章 序言에서 일부 예시 제기한 바와 같이 조속히 개선되어야 할 당면 과제이다. 이는 絶對的 低位性과 相對的 低位性으로 구분하여 생각할 수 있는데, 전자는 농지세(갑류)의 基礎控除額이 米作專業農家의 生計費를 어느 정도나 충당해 줄 수 있는가 하는 점이며, 후자는 도시 근로자(특히 봉급생활자)의 綜合所得控除額과의 衡平性 문제이다. 갑류농지세 基礎控除額의 對農家 基本生計費 比率은 약 80% 정도이고, 對農家 總家計費 比率은 35% 수준이다(1982). 이와 같은 低基礎控除率 현상은 本稿作成 기간 중 입수 가능한 자료에 의하면, 적어도 7~8년간(1975~82)은 계속되어 온 것으로 밝혀졌다. 이에 비하여 도시근로자의 綜合所得控除額은 그들 家口의 基本生計費[6] 對比 111%, 總家計費 對比 53% 수준으로서(1981), 농지세 基礎控除額의 對農家 基本生計費 비율 등이 給合所得稅 基礎控除額의 對봉급생활자 기본생계비 비율 등을 현저히 下廻하고 있다.[7] 뿐만 아니라 기초

[5] 첫째, 生產條件의 優劣에 의한 所得差가 고려되지 않는다는 점에서 課稅應能의 原則에 反한다.
둘째, 비교적 열악한 조건 하에서의 米穀增產意慾을 저해할 우려가 있다.

[6] 飮食費 중에서 主食, 副食費와 調味料費, 住居費 중에서 住宅費, 被服費 중에서 의복비와 신발비 및 雜費 중에서 醫療費 등을 合算한 개념으로 봄.

[7] 資料의 入手關係로 1981년 計數를 제시하였으나, 만일

表 10 農地稅와 綜合所得稅의 基礎控除 比較

單位 : 1,000원, %

| | | | 1975 | 1980 | 1982 | 1983 | 1983/1975 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 農地稅 | 甲類 | A | 373千원 | 740 | 1,150 | 1,150 | 308.3% |
| | | B[1] | 276 | 522 | 811 | 811 | 293.8 |
| | 乙類 | C[2] | 37 | 110 | 170 | 170 | 459.5 |
| 綜合所得稅 | | D | 660 | 1,860 | 2,380 | 2,900[4] | 439.4 |
| 比率 | | A/D | 56.5% | 39.8 | 48.3 | 39.7 | — |
| | | B/D | 41.8 | 28.1 | 34.1 | 28.0 | — |
| | | C/B[3] | 13.4 | 21.1 | 21.0 | 21.0 | — |

1) 米穀所得金額基準 基礎控除額.
2) 1期分 所得基準.
3) 甲類農地稅의 所得基準基礎控除額 對 乙類農地稅 基礎控除額比.
4) 배우자가 있고, 직계비속 부양가족이 2人인, 年間소득 648萬원 이상자의 경우.
資料 : 地方稅法(各 改正年度), 所得稅法(各改正年度).
經濟企劃院, 「主要業務指標」, 各年度.

表 11 甲類 및 乙類農地稅의 基礎控除額 比較

| 年度別[1] | | 1956 | 1960 | | 1968 | 1970 | 1974 | 1967 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 82/68 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 基礎控除 | 甲 類(A)[2] | 石 벼 3 | 石 5 | 石 5 | 원 9,400 | 원 14,000 | 원 373,000 | 원 443,000 | 원 530,000 | 원 740,000 | 원 1,150,000 | 원 1,150,000 | 倍 122 |
| | 乙 類(B)[3] | 환 12,000 | 환 20,000 | 환 30,000 | 원 6,000 | 원 8,000 | 원 37,000 | 원 65,000 | 원 78,000 | 원 110,000 | 원 170,000 | 원 170,000 | 倍 28 |
| | B/A | ? | ? | ? | % 63.8 | % 57.1 | % 9.9 | % 14.7 | % 14.7 | % 14.9 | % 14.8 | % 14.8 | — |

1) 基礎控除 變更年度.
2) 1968, 1970年은 物量(2.5kl)으로 設定되었음.
3) 1956, 1960年은 화폐개혁 以前의 것으로서 分析에서 除外함.
資料 : 地方稅法.

공제액의 絶對額面에 있어서는 綜合所得控除額이 290萬 원 임에[8] 비하여 갑류농지세의 基礎控除額은 115萬 원으로서 후자는 전자의 약 39.8%에 불과한 수준이다. 이 비율은 갑류농지세의 課標나 基礎控除額을 米穀의 粗收入 기준으로 한 경우(現行)의 것이며, 만일 그것을 米穀의 所得概念으로 계산하면 28% 수준에 불과하기 때문에 격차가 더욱 심각한 실정이다〈表 10〉.

세째는 갑류농지세와 을류농지세의 基礎控除額이 서로 다른데, 그 隔差가 너무 크다는 점이다. 현행 稅法上 이들 兩者間의 隔差는 年間 98만 원(을류농지세 기초공제는 年 1期分만 考慮時)으로서 이때 을류농지세 基礎控除는 갑류농지세 基礎控除額의 14.8%밖에 안된다(1983年). 이들 兩農地稅의 基礎控除額 隔差率은, 15년전인 1968년에는 갑류농지세 기초공제액에 대한 을류농지세 기초공제액의 비율이 63.8%이던 것이 점감하여(隔差가 확대되어) 1970년대 中半期 이후부터는 15% 수준으로 떨어졌다〈表 11〉. 갑류농지세의 課標나 基礎控除를 所得概念으로 하면 을류농지세 基礎控除額은 甲類農地稅 基礎控除額의 21% 수준에 이를 것이다. 이와 같은 사실은 더 이상의 深層分析 없이도 乙類農地稅 對象作物 專業農家(예 : 果樹農, 딸기農家 등)가 米作專業農家보다 農地稅를 過重負擔하고 있다는 농민의 輿論을 뒷받침한다고 볼 수 있다.

현행의 290만 원의 控除額을 감안하면 都農間 基礎控除額격차는 더욱 커질 것이다.

8 年間所得이 648만 원 이상인 者로서 配偶者와 直系卑屬 扶養家族 2인의 경우.

### 다. 農地稅의 稅率構造

농지세 稅率構造의 要諦는 稅率 자체와 課標間隔 및 課標段階의 數 등이다. 이들 3가지 요소는 전술한 課稅標準(課標 자체)이나 基礎控除額 規模에 비하여 稅額決定에 보다 직접적인 영향을 준다. 그러나 稅制에 관한 한 課標, 基礎控除 및 稅率構造 중에서 어느 것도 소홀히 할 수 없이 중요하다. 눈에 직접 보이는 稅率의 높고 낮음만을 조정한다고 해서 稅制의 문제점이 해소될 수는 없으며, 다만 앞 節에서 검토한 課標와 基礎控除額 등이 과학적, 합리적으로 설정되었을 경우에만 稅率構造上의 문제도 풀릴 수 있기 때문이다. 따라서 이 節에서의 稅率構造論은 課標와 基礎控除制度가 이미 바람직하게 定立된 것을 전제로 하여 展開해 본다.

1) 課標間隔과 課標段階의 數

課標間隔(bracket)이란 同一稅率을 적용하는 課稅標準額의 幅(額數의 規模)으로 정의할 때, 현행 농지세의 課標間隔은 15만 원이고, 課標段階數는 「15만」-「15만」-「無制限」 등의 3段階制로 볼 수 있다.

첫째, 현행 농지세의 課標間隔 15만원은 綜合所得稅의 課標間隔 「70만원~1,300만 원」 등에 비하여 재론의 여지도 없이 過狹하다. 소득 규모면에서 都市家口와 農家間에는 현저한 차이가 있으므로 다소의 課標間隔 격차는 正當化될 수 있겠으나 이 경우는 그 정도 이상이다. 그 심한 隔差의 要因은 물론 농지세 課標間隔의 狹少性에 있다. 현행 농지세 課標間隔 15만원은 1974년 12월에 설정, 1975년부터 적용해 온 것으로서, 實物價格 기준으로 현행(1983)은 벼 5.5가마(54kg) 價格 상당액이지만 이것은 당시의 19.6가마(54kg) 가격 상당액에 비하면 28% 수준에 불과한 것으로서 1/3 이내 규모로 縮少된 것이다 〈表 12〉. 이는 稅率에 변동이 없는 한 후술하는 농지세의 課標段階數가 적다는 사실과 더불어 農家米穀所得階層間 및 都農間의 不衡平 要因으로 가중될 것이다.

表 12 農地稅 課標의 實質間隔 變動推移(甲類)

| | 1975 | 1979 | 1980 | 1983 | 83/75 |
|---|---|---|---|---|---|
| 實物課標間隔 (가마)(벼54kg) | 19.6 | 8.4 | 6.7 | 5.5 | △14.1 |
| 稅 率(%) | 100.0 | 42.9 | 34.2 | 28.1 | — |

資料 : 地方稅法.

둘째, 현행 농지세의 課標段階數는 3段階로서 앞에서 지적한 課標間隔의 크기가 적정규모로 설정된다면 課標段階數는 課稅의 衡平化에 대해서 正(+)의 函數關係를 가지므로,

$$Bt=f(Sb,\ Gn)$$

여기서,

$Bt$: 課稅衡平,

$Sb$: 課標間隔,

$Gn$: 課標段階數

의 관계에 있다. 따라서 農業 내부에서의 大小農間 및 農民과 都市勤勞者(봉급자)間의 課稅衡平을 기하려 한다면 현행의 農地稅 3段階 課標制는 부적절하다고 보겠으며, 所得規模의 격차 때문이라고는 하지만 16段階로 되어 있는 현행 綜合所得稅 課標多段階制는 농지세의 경우보다 훨씬 발전된 것으로 볼 수 있다. 〈그림 3〉에 의하면 綜合所得稅의 稅率構造가 적정한 것으로 가정할 경우, 理論上 가장 이상적인 課稅衡平은 OB線上에 접하는 課標와 稅率水準에서 이루어질 수 있을 것이나 農地稅 稅率構造의 현실은 이 衡平線에서 너무 먼 거리에 있다. 課標間隔과 課標段階數를 연결하는 현행 稅率構造로 보아 「綜合所得稅 > 甲類農地稅 > 乙類農地稅」 등의 순으로 衡平線(OB線)에 接近하고 있음을 알 수 있으며, 이는 農地稅(특히 乙類農地稅)의 課

그림 3 農地稅와 綜合所得稅의 課標間隔 및 課標段階數, 1983

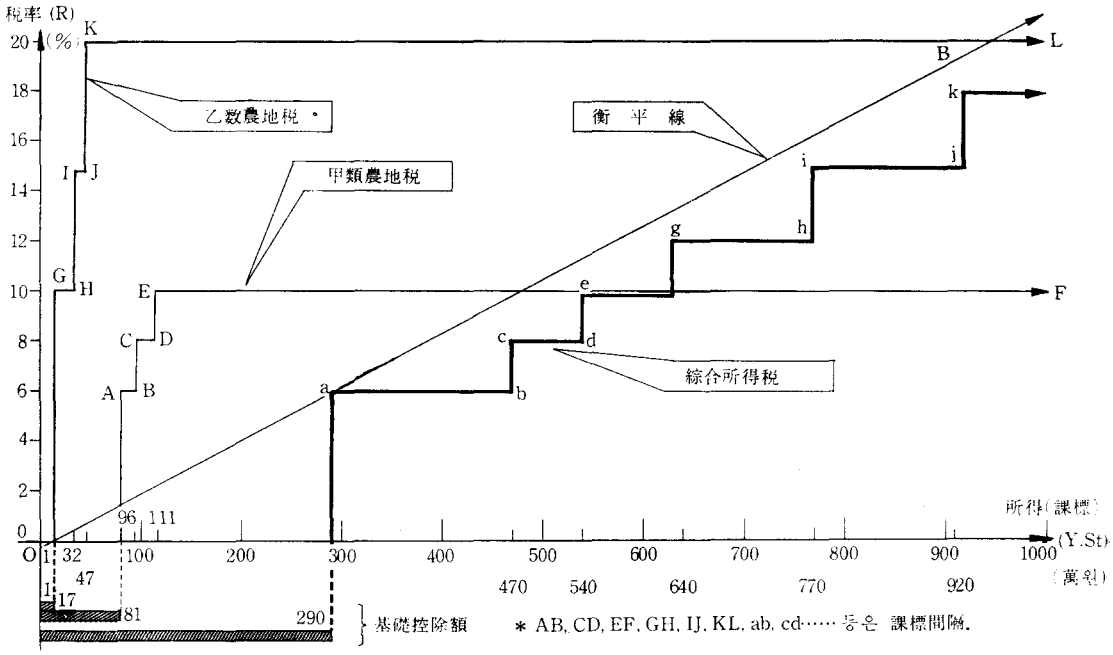



表 13 農地稅의 稅率 構造

| 稅目 \ 課標* | | 30萬원 以下 | | 30萬원 超過 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 15萬원이내 | 15萬원초과 30萬원이내 | 180萬원 以下 | 180萬원 초과 | 250萬원 초과 | 350萬원 초과 | 480萬원 초과 | 630萬원 초과 | 800萬원 초과 | …… | 6,000萬원 초과 |
| 農地稅 | 甲類 | 6% | 8 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | …… | 10 |
| | 乙類 | 10% | 15 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | …… | 20 |
| 綜合所得稅 | | 6% | 6 | 6 | 8 | 10 | 12 | 15 | 18 | 21 | …… | 55% |

* 甲類農地稅의 課標는 米穀粗收入 기준임.

標間隔과 課標段階數의 새로운 調整을 요하고 있음을 시사한다. 더구나 농지세의 課標段階數는 현행의 3段階制가 1975년부터 도입된 것임을 감안할 때 經濟社會的 與件이 많이 바뀐 현시점에서 마땅히 多段化 方案이 검토되어야 할 것이다.

2) 稅 率

현행 갑류농지세의 稅率은 課標(米穀粗收入 基準)의 6%—8%—10% 등이고, 을류농지세의 稅率은 課標(所得金額基準)의 10%—15%—20% 등인바, 이들 稅率은 甲乙類稅 다같이 「課標 15萬원 이하」, 「課標 15만 원 초과—30만 원 이하」 및 「課標 30만 원 초과」 등의 3段階 課標에 대하여 각각 적용된다. 농지세의 稅率에서 현저히 눈에 띄는 점은 ① 課標 800萬 원(또는 600만 원) 이내의 所得 수준에서는 綜合所得稅보다 훨씬 높은 稅率을 적용하고 있다는 점과, ② 갑류농지세와 을류농지세의 稅率間에는 4%~10% 포인트의 을류농지세가 높은 稅率隔差를 보이고 있는 점 등이다〈表 13〉.

전술한 바와 같이 稅制의 개선에는 稅率의 조정 이외에 課標와 基礎控除額의 확립 등 선행조건이 있다. 그러므로 이들 조건이 갖추어 지지

않는 한 稅率調整은 불완전한 것이다. 따라서 本稿는 다만 농지세를 부담하는 農民은 소득수준이 비교적 낮다는 사실에 착안, 都農間 및 甲乙類稅間의 稅率均衡化를 기하는 방향으로 大幅 再調整되어야 할 것임을 지적하는 데에 그친다.

#### 라. 甲乙類農地稅間의 隔差

갑류농지세와 을류농지세의 稅制上 差異는 課標, 基礎控除, 稅率 및 課稅와 徵收方法 등 다양하며, 이 차이는 일반적으로 擔稅農民의 여론에 否定的 效果를 표출하고 있다. 甲類農地稅에만 적용되는 米穀粗收入 課標制만을 제외하고는 모두가 乙類農地稅 重課 傾向으로 전개되어 왔다. 그러나 이들 문제에 대하여는 앞에서 대략 고찰되었으므로 敷衍을 피하고, 다만 稅制改善에는 이들 兩農地稅間의 隔差들을 緩和調整하는 방향을 모색하여야 할 것이라는 점만 지적한다.

### 2. 農地稅와의 聯關問題

#### 가. 農民의 農地稅 不滿

課徵稅費用이 일정하다면 擔稅者의 不滿을 最少化하고 稅收를 最大化하는 것은 租稅行政의 理想이다. 그러나 그 불만이 항존하는 것이 현실이며, 農地稅에 대한 農民不滿의 두 가지 큰 요인은 負擔過重과 課稅不公平이다.[9] 특히 그중에서도 課稅不公平에 대한 불만이 훨씬 큰 것으로 나타나는데 그것은 단적으로 課稅公平原則의 중요성을 立證한 것으로서 課徵稅 行政技術의 개발 및 高度化를 요하는 것으로 풀이된다. 전술한 〈그림 3〉의 衡平線에의 近接을 위하여는 課標 및 稅率構造 등의 제도적 확립과 동시에 관련 行政技術의 개발에도 노력을 기울여야 할 것이다. 을류농지세의 課標(=所得) 申告制의 認定課稅制化 경향이나, 갑류농지세의 基準收穫量等級의[10] 一線行政機關 任意調整事例 등은 농민의 불만 대상이 되고 있다.

#### 나. 中小農層의 相對的 重課傾向

앞의 分析에서 알 수 있듯이 갑류농지세는 미곡소득 81만~96만 원 사이의 農家가 課標의 6%, 96만~111만 원 사이의 農家가 課標의 8%씩을 부담하고, 미곡소득 111만 원(粗收入 146만 원 수준)을 초과하는 경우는 10%의 稅率을 적용받는다. 累進率이 적용되고는 있지만 米穀所得 111만 원을 초과하면서부터는 소득규모가 증가할수록 상대적으로 낮은 稅率의 적용을 받게 된다. 즉 미곡소득 111만원을 전후한 中小農은 예컨대 미곡소득 800만원이나 1,000만원인 農家에 비하여 상대적으로 훨씬 높은 稅率適用을 받는다. 農村社會의 安定과 農業의 安定的 발전을 위하여 中農層의 육성이 요구되고 있다면 이와 같은 中小農層 重課의 稅率構造는 재조정되어야 할 것이다.

#### 다. 農地等級의 上向調整과 甲類農地稅

地方稅法 第211條에서 갑류농지세의 課稅標準額은 그 농지에 대한 基準收入金額으로 한다고 정하고 있다. 이때 基準收入金額은 「벼의 기준수확량×벼 2등품 정부 수매가격」을 의미하며, 이때 벼의 기준수확량은 同法施行令 第83條에서 정한 농지의 "基準收穫量 等級表"에 준하고 있다. 土地等級別 基準收穫量은 平年作의 경우 생산되는 메벼의 坪當 收穫量을 기준으로 한다고 밝히고 있다(同法 施行規則 83條). 이는 농지의 單位面積當 수확량이 기술의 개발이나 地力

[9] 金基成, 「農民의 租稅負擔에 關한 硏究」, 硏究報告 27, 韓國農村經濟硏究院, 1981, pp. 43-44.

[10] 「地方稅法 施行規則」, 第83條의 ① 別表 2 참조.

增進 및 기타 資源增投 등에 의하여 可變的일 수 있으므로 위의 "基準收穫量" 자체가 변경될 수 있으며, 동시에 單位面積當 收穫量에 변동이 없으면 그 基準收穫量도 바뀔 수 없음을 암시한다. 그럼에도 불구하고 실제로 單位面積當 收穫量은 오히려 감소하거나, 또는 증가하지 않았어도 土地等級을 上向調整해서 稅收增大를 기하고 있는 사례가 있는 것으로 나타난다.

#### 라. 米穀收買價格 引上과 甲類農地稅

해마다 米穀 政府收買價格 引上은 중요한 政策 이슈로서 농민과 정치인 共同의 주요 관심사로 취급되어 왔다. 지난 10년 동안 미곡의 政府收買價格은 名目上 적어도 매년 12~38% 수준으로 인상되어 왔다(1970~1980). 이에 비하여 實質米價는 1980/1970年比 3.4%, 1980/1975年比 9%씩 각각 하락하였으며, 한편으로는 이론상 농민의 農地稅負擔 증가현상을 초래하여 왔다고 볼 수 있다.[11]

현행 農地稅制下에서 政府收買米價 引上이 農地稅에 미치는 영향은 ①「米價 인상→미곡 조수입 증대→갑류농지세 증가」의 과정을 통해서, ②「米價 인상→實質基礎控除額 감소 또는 實質課標間隔 축소→甲類농지세 증가」 등의 과정을 통해서 각각 농민의 농지세 부담을 증대시키고 있다.

그밖에 農地稅와 관련된 문제로서 ① 農地稅의 徵稅費와 稅收額의 採算性과 徵稅適正費用의 문제, ② 農地稅負擔 輕減과 기타 稅負擔 문제, ③ 農地稅制의 綜合所得稅制化論, ④ 地方自治制 實施展望과 農地稅制 改善方向 등을 비롯하여 다수가 있겠으나 이는 대체로 현행 농지세제의 기본적 改善 이후의 문제로 보아 일단 추후 과제로 미루고자 한다.

[11] 韓國農村經濟硏究院, 「農村經濟」, 第4卷 第2號, 1981. 6, pp. 39-46 참조.

## Ⅳ. 農地稅制의 改善方向

地方財政上 농지세의 위치와 寄與度 分析을 통하여 농지세는 地方財政 稅收面에서 중요한 역할을 하고 있음을 재확인하게 된다. 또 이러한 농지세의 制度的·行政的 현황과 문제점의 재검토를 통하여 많은 改善을 요하고 있는 것도 알게 된다. 근일 자주 거론되는 地方自治制 實施遲延의 주요 이유 중의 하나를 地方財政의 脆弱性내지 地方財政自立度의 低位性에서 찾는 견해도 있음을 감안할 때 農地稅制의 과학적이고 합리적인 調整은 중요한 의미를 지니는 것으로 볼 수 있다.

이러한 시점에서 農地稅制改善의 목표를 ① 農民의 所得保護와 農村社會의 安定化에 둘 것인가, ② 租稅法定主義에 입각한 稅制의 客觀的 改編을 통하여 法治國家 國民으로서의 農民의 矜持를 재확립하는 데 둘 것인가, ③ 稅收增大를 통한 地方財政自立度 提高에 둘 것인가를 결정하는 것은 주요 당면 명제이다.

本稿는 우리의 현실을 감안, 農地稅制 改善目標의 優先順位를 ②>①>③의 순으로 둔다는 前提下에 몇 가지 방향을 제시해 본다.

첫째, 農地稅制改善의 基本的 課題로서,

① 갑류농지세의 課標는 미곡소득을 기준으로 하는 所得課標制로 전환한다. 단, 租稅行政技術上 난점이 있다면 우선 米穀의 所得率 등에 의하여 適正 所得額 相當의 粗收入 수준으로 上向調整해 놓고 단계적으로 조정한다.

② 甲乙類農地稅間의 基礎控除와 稅率隔差를

대폭 완화하는 동시에 綜合所得稅와의 균형을 유지하는 범위내에서 稅率構造(課標間隔, 課標段階數 및 稅率 등)를 재조정한다. 그 구체적 방안으로는

가) 농지세 基礎控除(=A)는 甲類 또는 乙類稅 對象作物 중 어느 한 가지만을 專業으로 할 때는 甲乙類稅 모두 同一金額(A=1)으로 하고, 두 가지를 모두 경작할 때는 1.5A로 한다.

나) 基礎控除의 規模는 앞으로 改正年度를 基點으로 하여 前 2年 평균 農家基本生計費와 中農層(1.0~1.5ha) 米穀所得과 동일 수준 도시근로자의 종합소득공제액과의 平均額 범위로 한다.

다) 農地稅의 課標間隔과 段階數는 현행의 「15만원」 3段階制에서 「45만원」 5段階制로 1차적 전환을 시도한다.

라) 甲乙類 農地稅의 稅率은 각 該當課標段階마다 綜合所得稅의 每 2段階 平均 稅率을 적용한다.

둘째, 農地稅制改善의 副隨的 課題로서,

① 關聯法律과 現實間의 乖離解消 : 갑류농지세 課稅時 課標算出의 기초가 되는 농지의 基準收穫量 等級을 任意로 上向調整하는 一線 行政機關의 事例를 규제하고, 사실상 認定課稅化하고 있는 을류농지세의 所得(課標) 申告制의 適法運用을 效率化한다.

② 農民의 農地稅不滿解消와 올바른 租稅觀確立 : 農地稅制의 內容을 全農民을 대상으로 弘報하여 稅制에 대한 農民의 理解와 協力을 촉진하는 한편, 農民으로 하여금 "왜곡되지 않은" 올바른 租稅觀을 갖도록 유도한다.

③ 農地稅 課徵에 관한 行政技術의 硏究 및 新規稅源의 개발 : 보다 적극적이고, 장기적인 計劃을 통하여 體系있는 硏究開發을 추진한다.

④ 中小農層의 農地稅 重課 현상을 완화하고 大農層의 租稅抵抗的 生產意慾 감퇴를 예방하도록 노력한다.

⑤ 課徵稅費用을 최소화하고 단계적으로 「費用=稅收」 採算點(break-even point)내지 適正費用帶 水準을 감안한 稅制調整을 시도한다.

⑥ 農地稅 이외의 소득세류, 즉 山林所得, 畜產所得 등과 財產稅 중의 田畓에 대한 부분도 동시에 종합적으로 반영할 수 있는 방안도 단계적으로 연구하고, 앞으로 있을 地方自治制 실시에 의한 地方稅制의 종합적 조정문제도 감안 한 中長期的 代案도 연구되어야 할 것이다.

## 參考文獻 및 資料


金永勳, 「現行豫算制度의 問題點과 改善方向」, 1981.

內務部, 「地方財政年鑑」, 各年度.

_____, 「地方稅政年鑑」, 各年度.

農水產部, 「農家經濟調査結果報告」, 各年度.

_____, 「農林統計年報」, 各年度.

朴基永, 「韓國의 地方自治 : 適正規模와 施行戰略」, 1983.

安龍植, 「우리 나라의 地方自治制 確立에 관한 硏究」, 1982.

地方稅法, 所得稅法(每改正年度).

金基成, 「農民의 租稅負擔에 관한 硏究」, 硏究報告 27, 韓國農村經濟硏究院, 1981.

Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, New York, 1956.

Naomi Caiden & Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York, 1974.