

農民의 租稅負擔과 農地에 대한 所得·財產課稅의 問題點

金 基 成

責任研究員, 國際農業室

- I. 序 言
- II. 農民의 擔稅·受惠·財政寄與 및 稅制改善論
- III. 農地에 대한 所得課稅로서의 農地稅
- IV. 農地에 대한 財產課稅 중 經常의 財產稅
- V. 結論: 農地稅와 農地財產稅制의 改善方向

I. 序 言

현행의 관련 稅法에 따르면 농지에 대한 直接 經常의 租稅는 農地稅와 財產稅인데, 이들 租稅는 각각 農地所得稅와 農地財產稅를 대표하는, 농지에 대한 兩大支柱的 稅種이다(그림 1).

이들 농지세와 재산세는 지난 20여년간 地方 稅收額 특히, “郡” 지방자치단체 經常稅收額의 60~80% 수준에 달하는 주요 稅源이 되어 왔다 는 점에서 1차적으로 중요한 의미를 지닌다.

한편, 농지세는 農地에 대한 소득세로서 원칙적으로 農民이 농업생산을 위하여 農地에 투여한 勞動에 근거를 둔 소득(근로소득)이 課稅의 원천이 되며, 농지에의 재산세는 농지라는 不動產의 재산가치가 課稅의 원천이 된다는 점에서 이들 두 租稅는 소득세와 재산세간의 性格상의

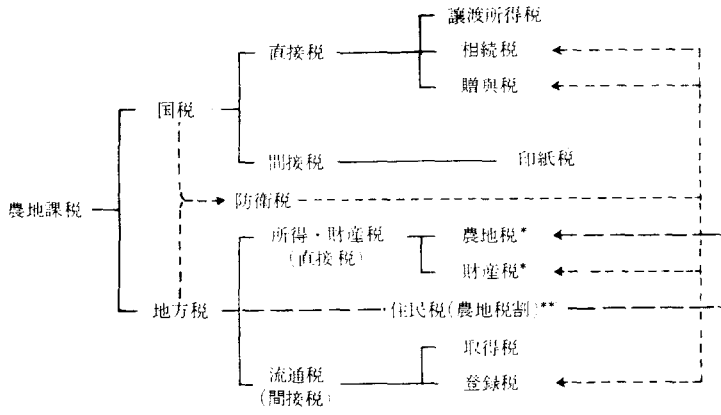
차이에 起因한 보다 복잡한 경제적·사회적 意味를 지닌다.

즉, 일반적으로 資本主義 經濟體制하에서 경제가 성장 발전하면 그에 따라 소득이 증가하고 그 증가한 소득에 의하여 재산이 증가, 축적되어서 재산의 비중이 증가하는 반면에, 소득의 元천이 되는 노동의 비중은 상대적으로 감소하는 것이 일반적 順理이다(朴昇 1986).

같은 논리로, 농지를 중심으로 한 經濟(農業 또는 農村 經濟)가 발전함에 따라서도 농지에 부과되는 所得·財產課稅(농지세와 재산세) 중 所得稅類에 속하는 농지세의 비중은 점차 감소하고 財產稅類에 속하는 農地財產稅는 그 비중이 점차 증가하게 될 것인바, 농지를 대상으로 한 所得·財產課稅의 그러한 비중 변화가 궁극적으로 농지를 所有, 耕作하는 계층간의 빈부의 격차를 줄이고 나아가서 社會正義에 부합하는 방향으로 所得과 資源의 配分을 실현한다는 점에서 農地에의 所得·財產稅는 2차적인 의미를 지닌다.

그러나 만일 어떤 사회·경제적인 制約(예컨대, 制度上的 결함이나 社會構成員 階層間的 힘의

그림 1 農地課稅關圖



註：* 농지에 대한 直接, 經常, 獨立稅
 ** 농지에 대한 直接, 經常, 附加(從屬)稅
 -----> 防衛稅 부과대상稅目
 -----> 所得割住民稅과세대상 稅目

表 1 郡單位 地方自治團體*의 農地稅와 財產稅 構成比 推移

단위 : 稅額(100만원), 構成比(%), 年度別 比較(倍)

| | 1962 | 1975 | 1980 | 1981 | 1983 | 1984 | 1985 | 84/62 | 84/75 | 85/84 | 85/62 |
|----------|---------|----------|------------|------------|-------------|-------------|------------|--------|-------|--------|--------|
| 農地稅(A) | 1,944.3 | 20,133.5 | 60,739.9 | 73,622.1 | 85,173.1 | 87,606.7 | 13,425.7 | 45.06 | 4.35 | 0.15 | 6.91 |
| 財產稅(B)** | 207.2 | 4,905.5 | 25,894.0 | 29,597.6 | 34,828.4 | 38,065.7 | 44,586.7 | 183.71 | 7.76 | 1.17 | 215.20 |
| 계 (C) | (-) | (-) | (12,159.0) | (14,935.0) | (16,053.0) | (16,352.5) | (17,869.8) | (-) | (-) | (1.09) | (-) |
| | 2,151.5 | 25,038.9 | 86,633.9 | 103,219.9 | 120,011.5 | 125,672.4 | 58,012.4 | 58.4 | 5.01 | 0.46 | 26.96 |
| | (-) | (-) | (72,898.9) | (88,557.1) | (101,226.1) | (103,959.2) | (31,295.5) | (-) | (-) | (0.30) | (-) |
| A/C | 90.4 | 80.4 | 70.1 | 71.3 | 71.0 | 69.7 | 23.1 | - | - | - | - |
| B/C | 9.6 | 19.6 | 29.9(16.7) | 28.7(16.9) | 29.0(15.9) | 30.3(15.7) | 76.9(57.1) | - | - | - | - |

*全國의 郡을 總稱.

**田, 畓, 林野등에 대한 財產稅.

()內는 農地分財產稅 및 農地에 대한 所得財產稅 中 農地分財產稅의 比率.

자료 : 내무부, 「지방세정연감」, 各년도.

不均衡 등)에 의하여 그러한 일반 順理가 잘 지켜지지 않으면 사회는 새로운 문제와 혼란에 직면하게 될 것임은 물론이다.

관련 統計에 따르면, 농지세와 재산세가 새로운 體系를 갖추어 地方稅로 정착한 1962년 이후 23년 동안(1962~1984) 全國 郡單位 地方自治團

體의 농지세와 재산세 징수액 中 소득과세인 農地稅의 비중은, 최근 10년간(1975~1984) 그 絕對額은 계속 증가하여 온 사실에도 불구하고, 최고 94%(1965) 수준에서 70% 수준으로 꾸준히 감소하여 왔으며, 반면에 郡의 所得·財產課稅 中 재산세의 비중은 같은 期間에 6% 수준에서

30% 수준으로 계속 증가하여 왔다<表 1>.

그렇다면 農民의 全體 擔稅率은 어떻게 변하고, 농지에 대하여 부과하는 농지세와 재산세는 전술한 所得·財産課稅 構成比 增減의 一般의 傾向에 어느 정도나 近接하여 왔는가?

本稿는 農民의 農地에 대한 一般적 擔稅傾向과 公共支出에 의한 受惠傾向 및 財政寄與 등을 一瞥하고, 農民이 부담하는 經常的 직접세인 농지세와 재산세의 비중 변화와 1984년 農地稅制 改正 後 수 년 동안의 이들 두 租稅의 課徵稅 狀況과 관련 문제점 등을 制度와 統計 및 現地 事例 調査結果(1986. 10月 全北 金堤郡 61 農家의 土地臺帳 分析, 1986. 3~4月 8個道 10個郡 79 農家面談 등) 分析 등을 통하여 研究, 導出하 대한 補完과 調整을 위한 根據資料를 제시코자 하는 데에 目的이 있다.

Ⅱ. 農民의 擔稅·受惠·財政 寄與 및 稅制改善論

1. 農民의 所得과 擔稅率

1985년의 농가 호당 평균소득은 약 5,736천원 으로서 1976년 對比 약 5배로 증가하였고, 농가 호당 조세부담액은 같은 해에 33,218원으로 서 10년 전(1976)에 비하여 약 2.1배 수준으로

증가하였다.

농가 擔稅額增加率이 所得額增加率에 못미치는 것은 1984년의 농지세제 개정으로 인하여 1985 년부터 農民의 담세율이 현저히 감소하였음을 시사하고 있으나, 농지세제 개정전 10년간(1975 ~84)의 實質擔稅額 增加率은 꾸준히 所得增加 率을 上廻하여 왔다<表 2>.

2. 農民의 相對的 擔稅率

우선 農業內部에서의 農民 소득계층간 擔稅率은, 10년 전인 1976년에는 最下率 擔稅階層이 耕作면적 규모 0.5ha 미만의 농가(담세율: 1.0%)이었으나, 1985년에는 1.0~1.5ha 규모의 耕作農家가 0.6%의 最下率 擔稅階層으로, 그리고 2.0ha 未滿 耕作規模의 全 農家가 1.0%를 하회 하는 擔稅階層으로 바뀌었다<表 3>.

이와 같이 農民의 조세부담이 中間階層 이하의 全階層 低率 擔稅化 傾向으로 바뀐 사실은 課稅를 통한 社會安定化에 기여할 수 있음을 시사하며, 구체적으로 농촌의 中産層保護에 기여 할 수 있을 것이라는 점에서 의미있는 변화라 할 수 있다.

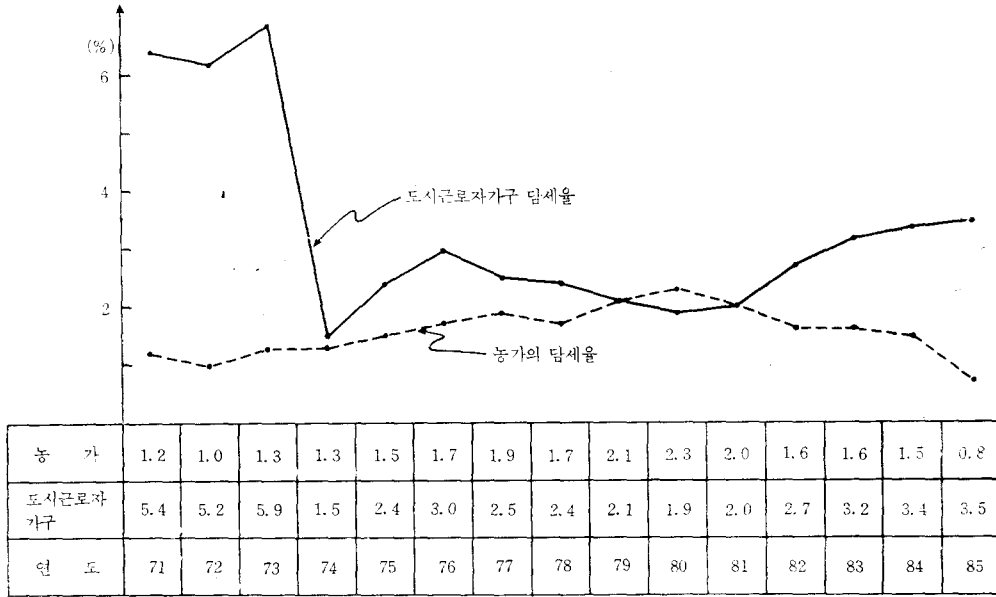
다음에 農業內外 관계에서 都農間 擔稅率은 <그림 2>가 설명하듯이 70년대 초반까지는 도시 근로자의 담세율이 농가의 담세율보다 현저히 높았으나, 70년대말까지는 그 격차의 폭이 축소 되어 1979년에는 農家와 都市家口가 2.1%로 같

表 2 農家의 租稅負擔率

| | 1975 | 1976 | 1980 | 1984 | 1985 | 80/75 | 84/75 |
|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|
| 농가 소득 (A) | 872,933 | 1,156,254 | 2,693,110 | 5,549,132 | 5,736,246 | 3.09 | 6.36 |
| 조세 (B) | 9,831 | 15,593 | 47,488 | 69,394 | 33,218 | 4.83 | 7.06 |
| B/A (%) | 1.13 | 1.35 | 1.76 | 1.25 | 0.58 | — | — |

자료: 농수산부, 「농가경제조사결과보고」, 각년도.

그림 2 郡農間の 擔稅率* 比較



*租稅 公課金 負擔率.

자료: 경제기획원, 「도시가계연보」, 각년도.

농수산부, 「농가경제조사결과보고」, 각년도.

은 담세율을 유지하였고, 재차 2.1% 同率年度였던 1981년을 기점으로 하여 점차 도농간 담세율 격차가 도시근로자가구 重課(농가 輕課) 경향으로 확대되어 가고 있다.

表 3 耕地 規模別 擔稅率* 推移

| 경지규모 | 단위: % | | | | | |
|-----------|-------|------|------|------|-----------|-----------|
| | 1976 | 1980 | 1984 | 1985 | 1985~1976 | 1985~1984 |
| 전국 평균 | 1.7 | 2.3 | 1.5 | 0.8 | △0.9 | △0.7 |
| 0.5ha 미만 | 1.0 | 1.4 | 0.8 | 0.8 | △0.2 | 0.0 |
| 0.5~1.0ha | 1.2 | 1.7 | 1.0 | 0.7 | △0.5 | △0.3 |
| 1.0~1.5ha | 1.5 | 2.3 | 1.4 | 0.6 | △0.9 | △0.8 |
| 1.5~2.0ha | 2.3 | 2.9 | 1.8 | 0.8 | △1.5 | △1.0 |
| 2.0ha 이상 | 2.9 | 3.9 | 2.4 | 1.3 | △1.6 | △1.1 |

* 조세 공과금 부담률.

자료: 농수산부, 「농가경제조사결과보고」, 각년도에서 발해計算.

3. 公共支出에 의한 農民受惠 推移

조세부담의 反對給付로 농민이 받는 국가나 지방자치단체 등으로부터의 受惠의 측정을 위해서는 다양한 接近이 가능하겠으나, 本稿에서

는 資料의 未洽등 難點이 있어 便宜上 극히 단순화된 接近方法으로 全國의 郡단위 지방자치단체의 豫算執行實績의 內容을 分析하는 범위내에서만 파악해 본다. 郡(全國)의 예산집행액 중에서 점유하는 社會福祉費의 比重과 增減, 농림업 및 농촌진흥비의 增減 등은 간접적이지만 公共支出에 의한 농민수혜도의 일부를 파악할 수 있는 指標가 될 수 있기 때문이다.

앞의 <表 2>는 지난 10년 동안 農民의 擔稅率이 계속 감소하여 왔음을 설명하고 있음에 비하여 다음의 <表 4>는 公共支出에 의한 農民受惠度가 완만하기는 하나 점진적으로 증가추세에 있음을 示唆하고 있다.

즉, 주로 農民이 受惠對象으로 되어 있는 全國의 郡豫算 중 社會福祉費의 支出은 전체 예산의 11~12% 수준으로서, 그 絕對額은 1985년에 약 1,220억원 규모였는데, 그것은 10년 전인

表 4 郡의 一般會計 歲出豫算* 中 社會福祉費, 農畜産經濟費 및 地方共益事業費의 比重

단위: 1,000원, %

| 구 분 | 1976 | 1979 | 1980 | 1981 | 1984 | 1985 | 85/76 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------|
| 합 계 (A) | 170,207,475 | 385,288,660 | 525,665,185 | 728,528,025 | 890,858,049 | 1,134,455,682 | 6.67 |
| 사회복지비(B) (복지사업) | 18,779,528 | 39,245,720 | 55,495,587 | 84,475,345 | 93,785,549 | 122,010,344 | 6.50 |
| 산업경제비(C) | 31,172,903 | 73,739,303 | 94,349,784 | 147,892,946 | 121,492,011 | 182,903,703 | 5.87 |
| 농림업(D) 농촌진흥비 | 30,763,337 | 73,311,773 | 93,731,710 | 147,088,898 | 119,824,222 | 178,822,944 | 5.81 |
| 공익사업비(E) | 28,849,086 | 71,419,186 | 97,667,788 | 134,551,287 | 155,678,619 | 228,368,574 | 7.92 |

*全國의 「郡」 全體의 純計豫算額.

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

1976년 對比 약 6.5배가 되는 것이며, 같은 기간에 郡예산 중 農林業 및 농촌진흥비는 5.8배, 農村公盆事業費는 약 7.9배 수준으로 증가하였다.

4. 농지관련 조세의 地方財政 寄與

앞의 <그림 1>에서 알 수 있듯이 농민이 부담하는 經常, 直接, 獨立 租稅는 농지세와 재산세이다, 그중에서도 전적으로 농지에만 賦課되는 租稅는 농지세뿐이며, 재산세는 우선 非農民이 부담하는 부분이 있고, 또 농민이 부담하는 부분 중에도 家屋分, 垵地分 등과 같이 농지와 직접 관련이 없이 부담하게 되는 부분이 있으므로 농민의 農地財産稅에 의한 지방재정 기여는 농민의 재산세 부담액의 일부에 의한 것으로 볼 수 있다.

결국 농민이 부담하는 農地關聯 經上, 직접조세에 의한 地方財政寄與는 대체로 위의 농지세와 농지분 재산세 이외에 農地稅割 住民稅 등을 포함하는 3개 稅目 合計의 地方稅收 점유율로서 파악될 수 있다.

관련 統計에 따르면, <表 5>에 나타난 바와 같이 농지 관련 경상적 직접세의 지방 稅收 占有率은 1984년에 62.7%, 1985년에 14.7% 등의 수준이다. 1985년의 현저한 減稅는 주로 1984년

에 있었던 농지세제 개정으로 농민의 농지세 부담과, 그에 따른 住民稅 부담이 감소하였기 때문이며, 그러나 대체로 지난 10년간(1975~84) 농민이 농지 관련 경상세를 납부함으로써 인하여 가능했던 지방재정 기여는 1975년의 61.8% 수준에서 1984년의 62.7% 수준까지 꾸준한 증가세를 보여 왔다.

농지관련 이들 經常稅에 의한 地方稅收 占有率이 10년간 60% 이상을 유지해 오다가 1985년부터 15% 수준으로 減少한 사실은 첫째, 농지에 대한 농지세와 재산세는 郡地方自治團體 稅收額의 支柱를 이루어 왔는데, 농지세제 개정으로 급격히 격감된 稅收不足의 補充對案으로 도입한 담배판매세 등이 목표에 미흡할 경우 어떤 형태로든 농지에의 과세가 환원되지 않을까 하는 점과 둘째, 서두에 언급한 바 있듯이 農地를 대상으로 한 所得·財産課稅 構成比 變化의 一般的 傾向에 비추어 볼 때 현재의 韓國 農業 및 農村經濟의 발전단계에서 농지세(농지소득세)와 재산세(농지재산세)간의 構成比가 각각 어느 수준을 유지하여야 할 것인가 하는 점을 문제로 제기하고 있다.

5. 새로운 稅制改善論의 提起

전술한 바와 같이 지난 10년 동안 농민의 소득

表 5 郡單位 地方自治團體 全體의 農地關聯 經常稅 推移*

단위 : 100만원

| | 1975 | 1980 | 1981 | 1984 | 1985 | 84/75 | 85/75 | 85/75 |
|-----------------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|
| 郡의 稅收 總額(A) | 33,395 | 121,543 | 144,425 | 157,892 | 203,237 | 4.73 | 6.09 | 1.67 |
| 農地 稅(B) | 20,133 | 60,739 | 73,622 | 79,793 | 12,994 | 3.96 | 0.65 | 0.21 |
| 農地 稅割 住民 稅(C) | 514 | 4,144 | 5,371 | 6,266 | 2,620 | 12.19 | 5.10 | 0.63 |
| 小計(D=B+C) | 20,647 | 64,883 | 78,993 | 86,059 | 15,614 | 4.17 | 0.76 | 0.24 |
| 農地 分 財產 稅(E) | — | 9,977 | 12,106 | 12,994 | 14,272 | — | — | 1.43 |
| 農地 經常 稅計(F=D+E) | 20,647 | 74,860 | 91,099 | 99,053 | 29,886 | 4.80 | 1.45 | 0.40 |
| F/A | 61.8 | 61.6 | 63.1 | 62.7 | 14.7 | — | — | — |
| D/A | 61.8 | 53.4 | 54.7 | 54.5 | 7.7 | — | — | — |

*稅收 總額과 農地稅는 徵收額, 農地稅割 住民稅와 농지분 財產稅는 부과액 基準임.
資料 : 내부부, 「지방세정연감」, 각년도.

수준은 계속 향상되고, 관련세제도 수지로 改善되어 農民의 擔稅率은 특히 1980년대 後半期에 들어서면서부터 현저히 감소하고 있다.

농민의 擔稅率은 절대적으로 감소하였을 뿐만 아니라, 농업내부적으로는 最下率擔稅階層이 0.5ha 미만의 耕地規模 農家에서 1.0ha~1.5ha 耕作規模의 중간계층으로 바뀌고, 2ha 未滿耕作 全農家가 擔稅率 1% 이내의 擔稅계층으로 바뀌어 都農間의 상대적 비교에 있어서도 농민의 擔稅率은 현저한 減少傾向에 있음을 시사한다.

이와 같은 농민 담세율의 減少는 지난 10년 동안 農民擔稅額의 64~83% 이상을 점하여 온 농지세와 재산세의 相對的 減少경향을 반영하며, 이들 農地稅 등의 負擔減少 경향은 농민의 公共支出受惠度 증가경향과 더불어 농민의 실질소득 향상과 福祉增進의 寄與要因으로 작용할 것이다.

그럼에도 불구하고 현지조사 등을 통한 農民의 反應과 輿論에 의하면 일부 농민은 아직도 특히, 농지세와 농지에 대한 財產稅의 부과에 대하여 막연하나마 의문과 불만을 표출하면서 稅制上의 새로운 개선을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 거기에는 현행 제도상의 결함¹⁾이 있

다는 사실 이외에도 생산비 증가를 충분히 反映치 못하는 價格의 不安定性으로 인한 農家所得 保障에의 信念 결여, 1970년대 중반기 이후 두드러진 農家의 負債增加와 그로 인한 농민의 負擔感, 그리고 도시의 中流 이상 소득계층의 소득 및 생활수준에 대하여 느끼는 농민의 相對的 貧困感 등에도 원인이 있는 것으로 감지되었다.

Ⅲ. 農地에 대한 所得課稅로서의 農地稅

1. 改正 農地稅制의 概要와 擔稅率 變化

현행 稅制上 농지에 대한 소득과세는 전술한 바와 같이 農地稅로서 代表된다. 1984년에 개정 1985년부터 시행되고 있는 농지세제의 概要는 <表 6>과 같으며, 그에 의한 1985년의 농가호당 농지세 부담액은 7,336원으로서 개정 직전 연도인 1984년의 46,833원 對比 15.6% 수준으로, 그리고 5년 전인 1980년의 29,035원 對比 25.3

반적 控除水準에 못미친다든가, 農地에 대한 財產稅賦課의 기초가 되는 농지의 “土地等級”이 최근 數年 사이에 客觀的인 根據가 없이 현저히 上向調整되어 財產稅 重課要因이 되고 있다는 점 등.

¹⁾ 예컨대, 농지세의 控除額 규모가 아직도 都市勤勞者의 일

％ 수준으로 격감되었다.

농가호당 租稅公課金 負擔額 중 농지세의 비중도 1974년의 66.9%에서 1980년의 47.7%, 그리고 1984년의 57.4% 수준 등에 비하여 1985년

에는 16.0% 수준으로 감소하였으며, 농가의 농지세 擔稅率은 1980년의 1.1%, 1984년의 0.8% 수준에서 1985년에는 0.1% 수준으로 감소하였다(表 7).

表 6 農地稅制의 概要(現行)

| 구 분 | 현 행 (1986) | 개 정 전 (1984) | 비 고 |
|----------|--------------|--|--|
| 가) 납세의무자 | 농지경작자 또는 소유자 | 경작자 또는 소유자 | · 개정전후 불변 · 소득과표제 도입 · 일원화, 상향조정 · 통합 다단화 |
| 나) 과세표준 | 농지의 소득 | 농지의 조수입 | |
| 다) 기초공제 | 144만원 | 115만원 ¹⁾ , 17만원 ²⁾ , 132만원 ³⁾ | |
| 라) 세율구조 | 6-55% (16단계) | 6-10% (3 단계) ⁴⁾ , 10-20% (3 단계) ⁵⁾ | |

주: 1) 미작농, 2) 미작 이외의 작물, 3) 미작과 기타작물 병작농, 4) 미작농: 6-8-10%, 5) 특작농: 10-15-20%
자료: 지방세법 제197조~제222조.

表 7 農家戶當 農地稅 負擔率

단위: 원, %

| | 1974 | 1980 | 1983 | 1984 | 1985 | 85/74 | 85/84 |
|------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|
| 농 가 소 득(A) | 674,500 | 2,693,100 | 5,128,200 | 5,549,100 | 5,736,200 | 8.5 | 1.0 |
| 조 세 공 과(B) | 8,720 | 60,865 | 77,429 | 81,718 | 46,000 | 5.3 | 0.6 |
| 농 지 세(C) | 5,832 | 29,035 | 45,286 | 46,883 | 7,336 | 1.3 | 0.2 |
| C/A | 0.9 | 1.1 | 0.9 | 0.8 | 0.1 | — | — |
| C/B | 66.9 | 47.7 | 58.5 | 57.4 | 16.0 | — | — |

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 각년도.
농수산부, 「농가경제조사결과보고」, 각년도.

2. 農地稅額의 決定要因과 農民의 認識

가. 農地稅額의 決定要因

현지 事例調査 등에 의하면, 농지세에 대한 농민의 그릇된 認識은 주로 농지세액의 決定要因에 대한 이해 부족과 行政實務陣의 任意介入에 의한 客觀性的의 결여 등에 기인하는 것으로 나타났다.

즉, 현행 制度上 농지세액은 예컨대 米作農의 경우, 농지등급(기준수확량 등급: Yg), 농지면적(A), 미곡의 정부수매가격(P), 미곡의 所得率(Ir) 또는 미곡 생산의 필요경비율(Ncr), 기초공제액(Bd) 및 稅率(R) 등에 의하여 결정된다.

農地稅額은, $Ta = f(Yg \cdot A \cdot P \cdot Ir \cdot Bd \cdot R)$

또는 $Ta = f(Yg \cdot A \cdot P \cdot Ncr \cdot Bd \cdot R)$ 關係式에서

경지면적이 일정하고 정부수매가격도 정치적인 요인까지 고려되어 일정 수준에서 결정되며³, 기초공제액과 稅率은 稅法에 의하여 固定되어 있으므로 農地稅 決定에 行政機關의 任意介入의 가능성이 비교적 큰 것은 농지의 기준수확량 등급과 米穀所得率 또는 必要經費率 등이다.

그런데 納稅農民은 이와 같은 農地稅額 決定要因에 대한 이해가 부족하기 때문에 사실과 다른 誤解(농지의 土地等級 引上에 의하여 農地稅負擔이 늘어날지도 모른다는 등의)와 그로 인한 불

² 擔稅率 = 農地稅 / 農家所得 × 100.

³ 農地稅額算出公式: 農地稅 = 課標 × 稅率, 但, 米作農의 課標 = 當該農地의 基準水收量 등급에 해당하는 水收量 × 政府收買價格 × (1 - 必要經費率).

만을 표출하고 있다.

따라서 농민을 대상으로 한 課徵稅行政을 받고 있는 일선行政實務者는 특히, 전술한 농지의 기준수확량 등급이나 米穀所得率 또는 必要經費率 등 行政에 의한 임의개입의 가능성이 높은 사항의 처리에 보다 객관적인 방법과 자세로 임할 것을 요한다.

나. 農地稅 부과에 대한 농민의 認識

농지세 부담에 관한 現地 面談 事例調查와 농지세 개정 이후 농민들로부터 접수한 질의 및 情報 등을 기초로 하여 종합 정리해 보면 대체로 농민은 農地稅에 관하여 다음과 같이 인식하고 있는 것으로 나타났다.

[1] 농지에 대한 農地等級(기준수확량 등급)과 土地等級에 관하여 :

농민은 그것의 事實 여부에 불구하고 농지세 과세대상이 되고 있는 농지 등급이 上向調整되어 농지세 부담이 무거워질 것으로 우려하고 있다. 그러나 調查分析 결과 1986년 10월 현재 농지 기준수확량 평균등급은 약 27등급 수준으로서 1979년에 조정된 이래 거의 변동이 없는 것으로 확인되었다.⁴

다만, 농지등급에 대한 농민의 그러한 誤解는 농지에 대한 財産稅의 기초가 되는 농지의 平均 土地等級이 1980년의 43등급에서 1984년에는 102등급, 1985년에는 107등급 등으로 上向調整된 결과 관련하여 야기된 것이 아닌가 하는 추측은 가능하다.

[2] 賃貸借農地에 대한 농지세에 관하여 :

농민은 農地稅制 改正 이후 임대차농지에 대하여 부과하는 농지세의 일부가 賃貸人에게 과세될 때, 그것이 다시 賃借人에게로 轉嫁되어 임차인의 농지세 부담이 증가하는 경향이라고 불만을 표시한다. 뿐만 아니라 농민은 농지세 부과를 위한 農地所得金額을 1m² 당 自作農은 132.14원, 賃貸農은 151.32원, 賃借農은 38.14원 등 일률적인 差等課稅 基準을 설정하여 각 납세농가에게 적용하고 있는 邑面 行政機關의 便宜主義的 과징세 행정에 대하여도, 다양한 等級의 농지에 대한 單位面積(예 : 1m² 등)당 소득 추정액을 일률적으로 적용하는 것이 불공평하다는 점에서 疑問을 제기한다.

여기서 임대인에게 부과된 農地稅가 賃借人에게 전가되는 사례나, 自作農, 賃貸農, 賃借農 등에 대한 일률적 差等課稅行政 사례 등은 모두 農地稅와 관련된 法律에 위반되는 것으로서 각각 現行 稅制에 대한 農民과 行政實務者들의 理解不足에 기인한 것이다.

[3] 농지세 課標計算上的 必要經費率에 관하여 :

필요경비라 함은 농지로부터 收入을 거두기 위하여 투하된 경비를 말하며, 必要經費率은 “(농지소득금액/농지수입금액)×100”의 개념으로서, 1984년 농지세제 개정 전의 農地所得標準率=[(농지 소득금액/농지 수입금액)×100]과는 “必要經費率=1-所得標準率”의 관계에 있다.

그런데 이 필요경비율(소득표준율)이 너무 낮게(높게) 적용됨으로써 농민의 농지세 부담이 무거워질 가능성이 있다는 것이 農民의 불만이다. 이는 필요경비율이 과세작물의 平均所得率을 반영하지 못할 뿐 아니라 品目間, 産業間의 不公平性 등에 비추어 볼 때 農民의 不滿에도 바뀐 면이 없지 않다고 볼 수 있다.

⁴ 全北 金堤郡, 62個農家事例調查結果

④ 累進稅率 擴大와 大農增稅 可能性에 關하여 :

改正 農地稅制에서는 종래의 6-8-10% (米作 農에 대한 農地稅) 및 10-15-20% (기타 特수 작물에 대한 農地稅) 등의 2元的 3段階 稅率 構造를 6-8-10-12...45-51-55% 등 16段階 制로의 一元的 多段化를 통하여 作目間, 大小農 間 및 都農間의 公平性을 기할 수 있도록 시도 하였다. 그런데 農민은 오히려 累進稅率의 확대로 인하여 大農에의 增稅要因이 된다는 불만을 표시한다. 그러나 <表8>에서 볼 수 있듯이 벼 농사의 경우 耕地面積이 45,000坪을 훨씬 상회 하지 않는한 改正前에 比하여 增稅되지 않는 것으로 나타났다.

따라서 改正農地稅制 累進率이 확대되어 大農 への 重課 요인이 된다는 農民의 不만과 우려는

表8 農地稅制 改正前後(1984, 1985) 農地規模別 農地稅負擔^D

| 耕地규모 | 개 정 전 ('84) ²⁾ (A) | 개 정 후 ('85) ³⁾ (B) | B/A (%) | B-A (원) |
|---------|-------------------------------|-------------------------------|---------|----------|
| 50,000평 | 4,246,190 | 4,259,750 | 100.3 | +13,560 |
| 45,000 | 3,808,610 | 3,549,800 | 93.2 | △258,810 |
| 30,000 | 2,498,675 | 1,731,480 | 69.3 | △767,195 |
| 10,000 | 748,355 | 201,900 | 27.0 | △546,455 |
| 9,000 | 661,400 | 159,920 | 24.2 | △501,480 |
| 6,000 | 400,535 | 68,880 | 17.2 | △331,655 |
| 3,000 | 136,865 | — | — | — |

- 1) 農地등급 27등급, 미곡필요경비율 53% 기준.
 - 2) 54kg 조곡 2 등품 수매가격 28,050원 기준.
 - 3) " " " " 29,450원 기준.
- 자료 : 地方稅法 關係條項의 규정에 의거 算出.

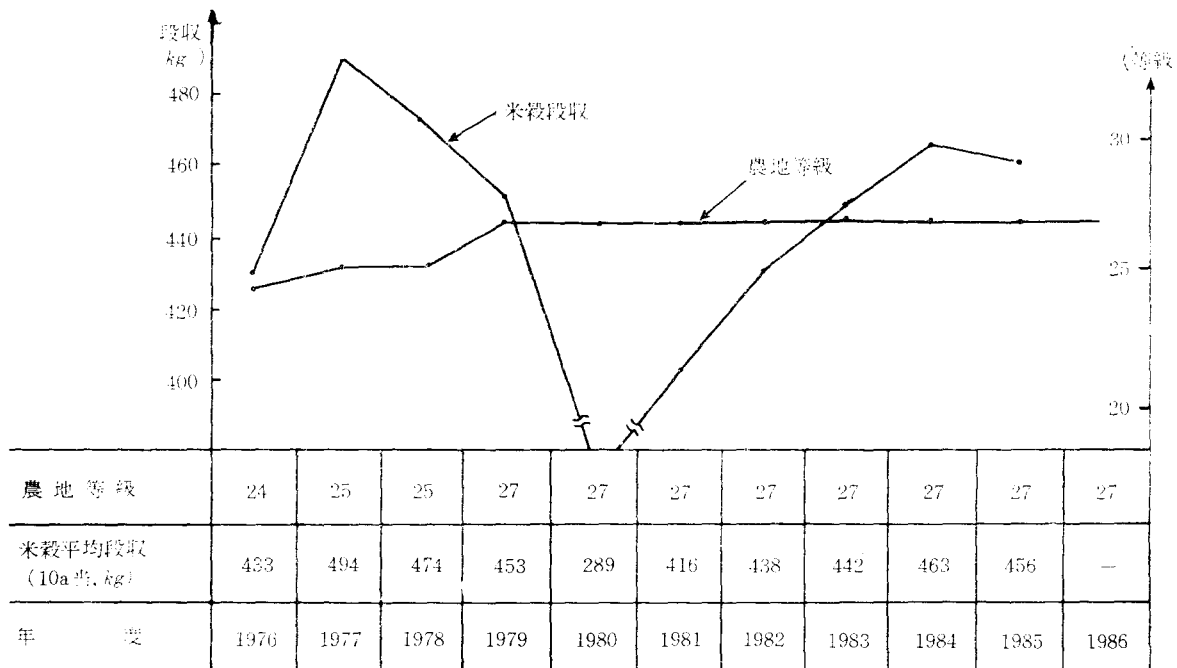
앞으로 영농규모가 현재보다 더 확대될 경우에 한해서만 수급이 갈 수 있을 것이다.

3. 現行 農地稅制의 問題點

가. 農地等級의 不合理性

여기서 農地등급은 農地의 기준수확량 등급을

그림 3 農地의 平均段收와 農地等級 變動推移, 1976~85



자료 : 농수산부 「농가경제조사결과보고」, 각년도.

의미하며, 최근에 농지등급을 上向調整하였기 때문에 농지세 부담이 무거워진다는 농민의 불만은 調査結果에 의하여 사실과 다름이 밝혀졌다. 그러나 이 農地의 기준수확량 등급이 당해 농지의 單位面積當 平均收穫量 등 실제 수확량의 增減 변동을 제대로 반영치 못하고 있음은 불합리하다(그림 3).

나. 必要經費率의 不合理性

農地稅課標算出의 기초가 되는 必要經費率(NCr)은 $NCr = 1 - Ir$ 의 關係를 통하여 課稅作物의 所得率(Ir)과 函數關係에 있음에도 當該作物의 平均所得率의 변동을 제대로 반영치 못함으로써 課徵稅를 왜곡시키고 있다(表 9).

表 9 米穀의 所得率 推移

| | 단위 : % | | A-B |
|------|----------------------------|----------------------------|-------|
| | 평균소득률 ¹⁾ (A) | 소득표준률 ²⁾ (B) | |
| 1976 | 73.6 | 100 ³⁾ | -26.4 |
| 1980 | 65.1 | 100 ³⁾ | -34.9 |
| 1984 | 70.1 | 100 ³⁾ | -29.9 |
| 1985 | 69.4 | 45(55) | 24.4 |
| 1986 | — | 43(57) | — |

()안은 필요경비율.

1) 米穀의 全國平均 所得率로서 “(所得額/粗收入)×100”의 개념임.

2) 一名 “標準所得率”로 表現되기도 하는 것으로서, 농지세에서는 稅法上(地方稅法) 課稅 對象作物의 연간 總收入額에 대한 所得金額의 비율을 농지세의 課標算出에 적용키 위하여, 課稅當局이 사실상의 所得率水準을 下廻하는 범위에서 미리 설정해 놓는 平均比率이다.

일반적으로 소득표준율은 “1-필요경비율”의 概念으로 사용하고 있으며, 1984년 農地稅制 改正 후에는 관련법률에서 “必要經費率”(=1-所得標準率)이라는 표현으로 바꾸어 사용하고 있음.

3) 1984년 이전까지는 소득표준율 자체도 설정되어 있지 않았기 때문에 조수입 전액을 과표로 결정하였음.

자료 : 농수산부, 「농가경제조사결과보고」, 1986. 지방세법 관련 조항.

다. 賃貸借農地에 대한 課稅制의 未定着

첫째, 賃貸人에 과세된 농지세가 賃借人에게 전가되는 것이 現行法律에 위배되고 있으며,

둘째, 課標算出을 위한 농지 소득금액을 1m²

당 一定金額(예 : 자작농 132원, 임대농 151원, 임차농 38원 등)으로 일률적 差等策定하는 행정기관의 便宜主義的 接近도 엄밀한 의미에서 법률에 위배되고 非合理的이다.

세째, 勤勞所得 등이 있는 非營農 不在地主에 대한 農地賃貸所得은 營農地主나 自作農의 農地稅보다 低累進率이 적용되므로 결과적으로 불공평한 課稅가 될 뿐 아니라, 이러한 非營農不在地主의 상대적 有利性은 社會正義에 反한다.

라. 累進率擴大에 따르는 大農增稅의 可能性

농지세의 누진율 확대는 곧 稅率構造의 다단계화(세분화)의 소산이며, 앞으로 營農의 기계화가 더 확산되고 영농규모가 大型化(최소한 40,000~50,000坪 이상으로)할 경우 大農層에 대한 增稅는 필연적이며, 이로 인하여 영농의 大規模化를 제약하는 결과를 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

마. 基礎控除額의 未洽

현행 農地稅 基礎控除額 144만원은 그것이 농가 基本生計費의 약 62%, 일반도시근로자(봉급생활자)가구가 실제로 공제받는 금액의⁶⁾ 약 41% 수준에 불과하다.

바. 농지소득금액 신고제의 非現實性

현행 세법상 농지세의 납세의무자는 농작물의

⁵ 1985년 농가평균 家計費(4,690,854원) 중에서 가장 기본이 되는 음식물비(1,332,528원), 주거비(358,612원), 피복 및 신발비(189,702원), 광열 및 수도비(192,497원), 그리고 家計雜費 중에서 보건의료비(246,098원)등을 합한 개념(2,319,437원).

⁶ 일반 도시근로자가구가 적용받는 年中 실제 공제액은, 年間所得이 1985년 농가평균 소득과 同一水準인 5,736,000원 정도이며, 배우자(1인)와 부양가족 3인, 그리고 보험에 가입하고 의료비를 지급한 경우 등을 假定할 때, 기초공제액 30만원, 근로소득 공제액 162.6만원, 배우자 공제 42만원, 부양가족 공제 72만원(24만원×3인) 보험료 및 의료비 공제 각 24만원 등 함께 354.6만원을 공제받고 있음.

수확이 완료되거나 農地所得金額이 확정되면 그것을 관할 市郡에 신고케 하고(지방세법 제213조 ①), 만일 신고하지 않으면 市郡에서 調査決定하는 推計課稅方法을 채택하고 있다(同法同條 제②항).

그런데 현지 사례조사에 의하면, 收穫後 농지소득을 自進申告한 실적이 全無하였으며,⁷ 이 所得申告의 기초가 되는 必要경비와 收入金額 등에 관한 帳簿記帳의 사례도 거의 없거나, 있어도 市郡의 인정을 받을 수 없는 미흡한 수준인 것이 밝혀졌다.

그럼에도 불구하고, 현행 세법에서는 이의 관련 條項을 존속시키고 있는 것은 비현실적이다.

사. 綜合土地稅制에서의 農地稅의 向方

현재 정부 등에서 構想중인 綜合土地稅制의 기본방향은 물론, 잠정적이기는 하나 全 土地를 소유자별로 綜合하여 累進課稅함으로써 개인의 過多土地所有와 法人의 土地 과다保有(非業務用)를 규제하되, 직접 생산에 이용되는 田畝 등 농지는 예외적으로 定率課稅한다는 것이다. 이 경우 綜合토지과세체내에서 예외로 별도의 定率制를 적용한다는 農地에 대한 所得稅的 성격의 農地稅가 그러한 財産稅的 성격의 綜合토지세와 어떻게 조화를 이룰 것인가에 대한 의문이 제기된다.

즉, 현재 그밖의 土地나 기타 재산에 비하여 상대적으로 낮은 固定稅率을 적용받는 농지財産稅와 더불어 동일 農地에 대한 농지세도 현행과 같이 존속시킴으로써 綜合토지세제하에서의 農地는 所得稅와 財産稅를 並課하는 특수한 課稅對象이 될 것인가, 아니면 농지에 대한 財産稅

는 綜合토지세제에 흡수 적용하되 농지세만은 현행대로 지방세로 남아 존속할 것인가 하는 문제가 제기된다.

IV. 農地에 대한 財産課稅⁸ 중 經常的 財産稅

1. 農民의 財産稅 부담과 농지분 재산세의 비중

1984년 농가 호당 재산세 부담액은 12,680원으로서 농가 總擔稅額의 18.3%이며, 이는 1980년 대비 34%가 증가한 것이다.

농민의 財産稅 부담액은 최근 수년간 절대액 기준으로는 증가하였으나, 농가의 擔稅總額 중에서 점유하는 비율은 1980년의 21%에서 경미한 減少勢를 보여 1984년에는 18.3% 수준에 이르고 있다<表 10>.

농민이 부담하는 財産稅 중 전국 농지분 재산세액 규모는 1985년의 경우 약 148억 원으로서 전체 재산세 총액의 6.4%, 土地分 財産稅 總額의 11.0% 수준이다.

農地 중 논에 대한 財産稅額은 같은 해에 약 102억 원으로서 農地分 財産稅額의 68.2%를 차지한다<表 11>.

농지분 재산세가 地方稅 중에서 차지하는 비중은 1985년에 0.9%였으며, 이는 1976년의 2.6% 對比 현저한 減少勢에 있음을 시사한다.

또 같은 기간에 농지분 재산세액이 2.6배로 증가하였음에도 그것이 地方稅 중에서 점하는

⁷ 前記, 全北 金堤地域 事例調査 結果.

⁸ 農地에 대한 財産課稅에는 非經常的, 國稅로서의 相續稅와 贈與稅가 있으며, 經常的인 地方稅로서의 財産稅 등이 있음.

비중이 낮아진 것은 農地分 이외의 재산세, 그리고 재산세 이외의 地方稅 등의 비중이 증가하였음을 말해 준다.

2. 農地財産稅의 決定要因

關聯稅法에 따르면 농지에 대한 재산세는 農

表 10 농가호당 담세액 중 재산세의 비중
단위: 원, %, 개

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 84/80 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 담세총액(A) | 45,053 | 55,094 | 59,984 | 64,666 | 69,394 | 1.54 |
| 재산세(B) | 9,493 | 10,234 | 11,159 | 11,807 | 12,680 | 1.34 |
| B/A (%) | 21.1 | 18.6 | 18.6 | 18.3 | 18.3 | — |

자료: 농수산부 농정국.

表 11 農地¹⁾에 대한 財産稅 課稅現況과 推移

| | | 단위: 억원, % | | | | | | | | |
|-------|-----------|------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|------------------|------------------|
| | | 1976 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 84/81 (84-81) | 84/76 (84-76) |
| 지 방 세 | 세(A) | 2,206 | 7,677 | 9,144 | 11,192 | 13,972 | 15,084 | 16,983 | 165.0 | 6.8 |
| | 재산세(B) | 378 | 1,194 | 1,527 | 1,728 | 1,948 | 2,104 | 2,306 | 137.8 | 5.6 |
| | 토지분(C) | 241 | 753 | 981 | 1,040 | 1,163 | 1,205 | 1,349 | 122.8 | 5.0 |
| | 농지(전답)(D) | 57 ²⁾ | 103 | 125 | 129 | 135 | 134 | 148 | 107.2 | 2.4 |
| | 답(E) | 42 ²⁾ | 70 | 84 | 87 | 91 | 92 | 101 | 109.5 | 2.2 |
| 비 율 | D/A | 2.6% | 1.3% | 1.4% | 1.2% | 1.0% | 0.9% | 0.9 | △0.5 | △1.7 |
| | D/B | 15.1% | 8.6% | 8.2% | 7.5% | 6.9% | 6.4% | 6.4 | △1.8 | △8.7 |
| | D/C | 23.7% | 13.7% | 12.7% | 12.4% | 11.6% | 11.1% | 11.0 | △1.6 | △12.6 |
| | E/D | 73.7% | 68.0% | 67.2% | 67.4% | 67.4% | 68.7% | 68.2 | △0.3 | △1.3 |

1) 田畝에 限함.

2) 1977年 數值임(1976年 이전은 資料 未備).

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 1977, 1981~1985.

지의 土地等級(Lg), 農地價格(P), 면적(A) 및 세율(R) 등에 의하여 결정된다. 즉, 농지의 財産稅(ALT)는 $ALT=f(Lg \cdot A \cdot R)$, $ALT=f(P \cdot A \cdot R)$ 또는 $ALT=S_i \cdot R=(\sum P_i \cdot A_i) \cdot R$ 의 관계식에서 면적과 세율이 주어지고, 토지등급별 단위면적의 價格이 일정한 限 <表 12> 개별농가 또는 農地의 필지별 財産稅額은, 해당 農地의 土地等級에 의하여 決定된다.⁹

여기서 $S_i = \sum P_i \cdot A_i$,

(단, S_i =과표, $P_i=i$ 토지등급, $A_i=i$ 토지 면적임.)

그런데 경제가 발전함에 따라 農地를 둘러싼 諸與件의 변동으로 농지의 價格自體가 반드시 불변일 수만은 없으므로 現行 稅制가 계속된다

⁹ 농지의 財産稅額=課標×稅率, 但, 課標=當該農地의 土地等級에 해당하는 地價×農地面積(T=P·A·R).

表 12 土地等級表(現行)

| 단위: 원(m ² 당) | | | | | |
|-------------------------|-------|----|-------|-----|-------|
| 등급 | 가격(원) | 등급 | 가격(원) | 등급 | 가격(원) |
| | | : | : | : | : |
| 1 | 1 | 78 | 210 | 102 | 657 |
| 2 | 2 | 79 | 220 | 103 | 689 |
| : | : | 80 | 231 | 104 | 723 |
| 40 | 40 | 81 | 242 | 105 | 759 |
| 41 | 42 | 82 | 254 | 106 | 796 |
| 42 | 44 | 83 | 266 | 107 | 835 |
| 43 | 46 | 84 | 279 | 108 | 876 |
| 44 | 48 | | | ... | : |
| : | : | | | | : |

자료: 地方稅法 施行規則 제42조 別表 1.

면 農地에 대한 財産稅는 주로 農地價格과 土地等級에 의하여 결정된다고 보아야 할 것이다.

3. 농지에 대한 現行 財産稅의 問題點

農地에 대한 財産稅의 現行制度와 그와 관련된 된 최근의 現地조사 결과 등을 근거로 하여 현

행 農地에 대한 財産稅가 지니고 있는 문제점을 집약, 정리하면 다음과 같다.

가. 農地에 대한 土地等級의 급격한 引上

앞에서의 農地의 財産稅 決定關係式 $ALT=f(Lg \cdot A \cdot R)$ 또는 $ALT=f(P \cdot A \cdot R)$ 등에 의하면, 과세대상 農地의 면적(A)과 적용세율(R)이 일정할 경우, 농지에 대한 재산세의 증가는 地價(P)의 인상이나 土地等級(Lg)의 上下調整 등에 의하여 좌우된다.

그런데 현실적으로 최근 數年 동안 이들 두 變數의 변동추이는, 1980년부터 1985년 사이에 農地의 현실 價格은 1.56~1.95배로 상승한데 비하여 농지의 土地等級은 2.4배로 上向調整되었으며, 그에 따른 재산세 부과의 基準價格은 동일 農地에 대하여 18.2배로 인상되었다(表 13).

表 13 農地의 土地等級 變動推移

단위: 등급, 원

| | | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 85/80 |
|--------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| 農地의 土地等級(Lg) | 등급 | 43 | 45 | 45 | 45 | 102 | 107 | 108 | 2.48倍 |
| | 1m ² 가 격 | 46 | 50 | 50 | 50 | 657 | 835 | 876 | 18.2" |
| 農地坪當價格** (P) | 논 | 3,757 | 4,597 | 5,054 | 6,143 | 6,778 | 7,318 | ... | 1.95" |
| | 밭 | 2,575 | 3,003 | 3,292 | 3,426 | 3,644 | 4,027 | ... | 1.56" |

*조사농가의 평균등급, **토지(농지)의 현실가격.
 자료: 現地事例調査結果(토지등급) 및 「농가경제조사결과보고」(농수산부) 등.

나. 농지에 대한 土地等級引上의 高等級 集中化

농지에 대한 土地等級이 上向調整되어 농지에 대한 財産稅가 增稅됨은 물론이다. 그런데 농지의 토지등급 상향조정이 高等級 農地의 分布度數가 높아지는 경향으로 진행됨으로써 農地財産稅가 加重될 요인이 되고 있다는 데에 문제가 있다.

現地調査에 의하면, 지난 10여년간 畝의 土地等級이 畝으로서의 財産價値 변화와는 무관하게 高等級 集中化 경향으로 上向調整되어 온 것으로 나타났다. 즉 <表 15>에 제시된 바와 같이 57개 조사대상 농가의 畝 57개 筆地에 대한 土地等級分布는 5分位 最上等級에 속하는 비율이 1976년의 56%에서 1981년에는 74%, 그리고 1986년에는 86% 등으로 증가하여 왔다(表 14).

다. 營農規模 擴大意欲의 制約憂慮

농지재산세 과세의 기초가 되는 農地의 土地等級 引上 등에 의한 財産稅 增課는, 改正 農地稅制에서의 大農層 農地稅 增課와 중첩되어 농민의 營農規模 擴大意欲을 저상, 제약할 가능성이 있다.

라. 財産稅增課의 綜合政策上 모순성

1984년에 실시한 農地稅制의 改正은 농지와

表 14 農地(畝)의 土地等級別 度數分布 推移*

| 1976 | | | | | 1981 | | | | | 1986 | | | | |
|-------|----|----|--------|--------|-------|----|----|--------|--------|---------|----|----|--------|--------|
| x | f | F | f/N | F/N | x | f | F | f/N | F/N | x | f | F | f/N | F/N |
| 34이하 | 1 | 1 | 0.0175 | 0.0175 | 38이하 | 1 | 1 | 0.0175 | 0.0175 | 90이하 | 2 | 2 | 0.0351 | 0.0351 |
| 35~36 | 1 | 2 | 0.0175 | 0.0350 | 39~40 | 1 | 2 | 0.0175 | 0.0350 | 91~95 | 0 | 2 | 0.0000 | 0.0351 |
| 37~38 | 3 | 5 | 0.0526 | 0.0876 | 41~42 | 4 | 6 | 0.0702 | 0.1052 | 96~100 | 0 | 2 | 0.0000 | 0.0351 |
| 39~40 | 20 | 25 | 0.3509 | 0.4385 | 43~44 | 9 | 15 | 0.1579 | 0.2631 | 101~105 | 6 | 8 | 0.1053 | 0.1404 |
| 41이상 | 32 | 57 | 0.5614 | 0.9999 | 45이상 | 42 | 57 | 0.7368 | 0.9999 | 106이상 | 49 | 57 | 0.8596 | 1.0000 |
| 計 | 57 | — | 0.9999 | — | 계 | 57 | — | 0.9999 | — | 계 | 57 | — | 1.0000 | — |

*x는 各年度の 農地等級, f는 各等級別 農地筆地度數, F는 累積度數.
 資料: 全北 金堤郡 57개 農家, 57개 筆地에 대한 現地調査 결과 (根據: 土地臺帳).

관련하여 농민의 조세부담을 경감함으로써 농민의 소득을 補填하고, 農村經濟의 均衡的 발전을 기하려는 의도에서 이루어진 것이나, 동일 農地에의 財産稅增課 시도는 農地와 農村에 대한 綜合政策上的 모순을 드러내는 것으로 볼 수 있다.

V. 結論：農地稅와 農地財産稅制의 改善方向

1. 농지세제의 改善

가. 농지 기준수확량 등급의 合理的 調整

기준수확량 등급은 課稅對象 농지의 100m² 당 수확량을 나타내는 기준이며, 이 等級이 정하는 수확량이 農地稅算出의 기초이므로 $\{St=f(Lg \cdot P)\}$, 단 St 는 課標, Lg 는 등급, P 는 가격), 농지세가 농지에 대한 所得課稅인 한, 농지세는 당연히 실제 수확량에 대하여 과세되어야 한다. 따라서 농지세 과표의 기초가 되는 基準收穫量 等級은 당해년도 당해 작물의 실제 收穫量의 增減變動을 반영토록 책정되는 것이 가장 이상적이다. 그러나 모든 農地에 대한 每年마다의 기준수확량을 산출하여 등급을 매기는 데는 시간, 人力, 資源 등의 需要가 크므로 최소한 平年作 기준의 收穫量에 連動化하는 정도의 방안이 바람직하다.

나. 必要經費率의 再調整

농지세의 課標算出用 必要經費率(NCr)은 전술한 바와 같이 소득표준율(Ir)과 $NCr=1-Ir$ 의 관계에 있으며, 소득표준율(Ir)은 농지세課標(S_i)와 $S_i=f(G_i \cdot Ir)$ 의 관계에 있다(단, G_i 는

농지 粗收入).

따라서 필요경비율은 농지로부터의 粗收入이 확정되었을 때 稅額算出의 기준이 되는 課標를 좌우하므로 이것이 科學的이며 客觀的으로 결정되어야 함은 물론이다.

그러므로 과세대상 작물의 必要經費率은 平年作 基準의 所得標準率을 기준으로 한 必要經費率水準($=1-$ 所得標準率)에 근접하는 범위에서 他作目, 他産業 등의 필요경비율과도 균형을 이루도록 재조정되어야 할 것이다.

다. 賃貸借農地에 대한 농지세부과규정遵守

전술한 바와 같은, 賃貸人에 부과한 農地稅가 賃借人에게 轉嫁되는 현상이나, 일부 지역에서 米作農에 대한 課標算出用 畝 1m² 당 基準所得額을 事前的, 임의적, 일률적으로 賃貸借農間에 差等策定하는 便宜主義的 傾向은 현행 관련 세법을 보다 엄격히 遵守함으로써 개선이 가능할 것이다.

라. 非營農賃貸人(非營農地主)에 대한 稅率調整

높은 所得이 있는 非營農 在村 및 不在地主의 농지임대소득에는 非農業所得과 농지임대소득을 合算한 규모의 綜合所得에 상응하는 누진율을 적용함으로써 일반 在村 營農地主의 임대농지세 부담과 衡平을 이루고, 농지임대소득이 없는 일반 근로소득자와도 所得課稅上 均衡을 유지토록 自作農과 非營農地主間 農地稅率을 差等化하는 방안이 요구된다.

마. 基礎控除額의 再調整

농지세의 基礎控除 규모를 농민의 기본생계비 수준과 도시근로자의 일반공제액 수준의 범위내에서(약 230만원~350만원) 재조정하여 특히, 도농간의 課稅衡平을 기한다.

바. 稅率構造의 再調整

현행 농지세의 稅率構造를, 우선 課標 또는 稅率段階를 16段階에서 7~8단계로 단순화하되, 과표 800만원 이하에 대하여는 현행대로 6-8-10-12-15-18% 등 6개 단계를 유지하고, 과표 800만원~5,000만원에 대하여는 (즉, 현행 21-24-27-31-35-39-43-47-51% 등) 그것을 1개 단계로 통합하여 세율 20%를 적용하며 과표가 5,000만원을 초과하는 경우는 30%의 單一比例稅率을 적용하도록 再調整함으로써 大農層에 대한 농지세 누진율을 일부 완화하고, 多數農民의 농지세 구조에 대한 이해를 돕는 것이 바람직하다.

2. 농지에 대한 財産稅制의 改善

가. 농지의 土地等級 再調整

농지에 대한 財産稅는 $ALT=f(Lg \cdot A \cdot R)$ 또는 $ALT=f(P \cdot A \cdot R)$ 의 관계식이 말해 주듯이 농지의 面積(A)과 稅率(R)이 주어질 경우, 전술한 바와 같이 농지의 土地等級(Lg)과 地價(P)에 의하여 결정되는데, 그중에서 농지의 토지등급이 불합리하게 上向調整되고 있음이 드러났으므로, 그것을 현실적인 財産價値 기준으로 재조정하는 작업이 전국 규모로 이루어져야 한다.

나. 非營農地主 所有農地에 대한 差等課稅制 導入

서두에서 지적한 바와 같이 經濟가 成長 發展함에 따라 농지에 대한 所得課稅인 농지세는 감소하고, 財産課稅인 농지재산세는 증가하는 것이 富의 均分化에 기여적이다.

그러나 이 원리는 농지세와 재산세의 課稅客體인 農地가 모두 그 所有者에 의하여 耕作된다

는, 즉, 전적으로 自耕農이어야 한다는 사실을 전제로 한 것이다. 그런데 현실적으로 貨貸借農의 비율이 적지 않으며, 따라서 농지에 대한 財産稅는 自耕農地所有者에 대한 과세와 非營農農地所有者(在村 및 不在地主)에 대한 課稅의 二元性을 지니고 있다.

농지에 대한 재산세를 面積規模에 관계없이 價額의 0.1%라는 低率의 單一稅率을 적용하고 있는 것은 농지를 직접 生産手段으로 이용하는 自耕農 保護의 취지에 의한 것이라는 점에 비추어, 營農人과 非營農間의 稅率差等化가 오히려 당연하다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로, 예컨대 투기를 목적으로 구입하여 所有중인 非營農人의 농지 財産稅와 自耕農地의 財産稅와는 差等化되어야 할 것이다.

參考文獻 및 資料

- 金基成 외, 「農業關聯 稅制改善研究」, 研究報告書 134, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- 金聖昊 외, 「農地制度 및 農地保全에 관한 調查研究」, 韓國農村經濟研究院, 1984.
- 金永勳, 「1980年代의 豫算行政의 課題」, 延世大, 1980.
- 내무부, 「지방세정연감」, 각년도.
- _____, 「지방세정연감」, 각년도.
- 농수산부, 「농가경제조사결과보고」, 각년도.
- 成培永 외, 「農水産物 流通關聯 租稅制度研究」, 研究報告 26, 韓國農村經濟研究院, 1981.
- 李喆晟, 韓國財政論, 博英社, 1986.
- 李弼佑, 「租稅負擔과 課稅의 限界」, 韓國租稅研究, 韓國租稅學會, 1985.
- 柳漢晟(譯), 財政學 I, (R. A. Musgrave & P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. 3rd ed., New York, 1980)
- 鄭暢泳, 「經濟發展論」, 法文社, 1984.
- 崔明根, 「租稅의 公平과 效率」, 稅經社, 1984.
- G. 유르달(著), 洪文信(譯), 「社會科學方法論」, 日新社, 1975.
- Ministry of Finance, Korea, *Korean Taxation*, 1985.
- Richard M. Bird, *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974.