농민의 부담의 경감론과 관련, 里長租 慣行에 관한 考察

金基成*

I. 序 言


그런데 최근에 이르러서는 농민에게 있어서 이른바 準租稅의 負擔도 경감할 수 없는 비중을 차지하고 있는 것으로 지적되고 있으며, 과거農民間에 "土税"로 인식되어 온 農地改良組合費와 각 종 賑金類, 그리고 通常的 募款制 등에 온 里長租1 등이 그 주요를 이루고 있다.

그중 里長租는 全國 邑面(里)의 약 80%에 해당하는 미국에서 수납되고 있으며, 그것은 농민 準租稅 負擔額의 약 30~60%를 차지하고 있어 농민의 負擔輕減 차원에서 고찰의 여지가 충분히 있다.

本稿에서 里長租 문제를 제기하는 主要意義 중 하나는, 농민이 부담하는 里長租의 改革者인 里長이 未久에 地方自治制가 실시될 경우 邑面基礎地方自治團體의 賑金 요소가 될 "里의 長이며, 里長租는 里長의 근무 의무와 업무 능률 etc에 영향을 미치는 報酬의 일부이기 때문에 그 정도의 賑金 정정이 부담의 職務성 및 공정성 여부 등이 地制의 初期運營 過程에서 중요한 역할을 하게 될 것이라는 데에 있다.

本稿의 가장 주요한 목적은 농민의 負擔輕減이라는 측면에서 里長租慣行의 실태를 파악하여

*責任研究員.

1. 里長報酬制는 邑面의 里長手当制과 通常적인 慣行 募款制의 혼합형으로 지어 있는 바, 그중後者의 別称이 里長租이다. 당초에는 現物税이었으나 금차 現金税으로 변형되고 있으며, 거래에 따라 里長租, 里稅, 募租 등으로 불린다.
고, 그것이 지니고 있는 주요 문제점들을 정리
하면서 보다 바람직한 방향에로의, 도의적인 정
착화 방안을 제시하려는 데에 있다.

본 강의의 중간은 [보신의]과 [ 연구의]의 연관
문제 등에 근거한 것이며, [보신의]
'농민의 [보신의]와 [ 연구의]의 연관문제'는 전국
1,359개 [보신의]과 [ 연구의]의 1,375개 [보신의]과 [ 연구의]
의 연관 [보신의]과 [ 연구의]의 문제에 관한 연구
과 사회적 배경을 지닌 현
지인을 대상으로 실시한 변동형의 장벽설정
조사와 내용과 분석하여 파악한 것이다.

Ⅱ. 농민의 [보신의] 중 [보신의]의 비중

1. 농민 [보신의]의 개요 및 위치

가. [보신의]

농민에게 지배하는 각종 [보신의]은, [보신의]와 [보신의]
[보신의]의 형태로 집약된다. 이 경우 [보신의]는 주로 [보신의]
제이지 [보신의]와 [보신의] 및 [보신의] 등, [보신의]
의 형태로 부과하는 정상의 [보신의]이다.
그중에서도 농민 특유의 조제는 [보신의]로서 이
는 농민의 [보신의]를 원천으로 한 [보신의] 성격
의 [보신의]이나 [보신의], 농민, 농업과 더불어 존재해

농지세가 이와 같이 소득에 근거한 [보신의]을
임에 비하여 [보신의]는 [보신의]와 기타 제산에 근거
한 [보신의]과 부담으로서, 1960년대 이후 1984년의 [보신의]
[보신의]의 전반까지 농민은 농민의 [보신의]

가페서와 병행하여 제산세보다 높은 [보신의]
(농지소득세)를 부담하게 되었으나, 1985년부터는
농민의 소득에 근거한 [보신의]의 부담은 감소하
고, 반면에 농지 등 제산에 근거한 제산세 부담
이 증가하여 농지세, 재산세의 비율이 1962년
의 9.4:1, 1981년의 2.5:1 등에서 1985년에는
1:3.3의 비율로 뒤바뀌는 경향을 보이기 시작
하였다(표 1).

같은 기간(1962~1984)에 농민의 소득이 [보신의]
에서 특히 농업소득을 현저히 증가하여 있는에도
불구하고 이 [보신의]를 [보신의]에 근거한 농지
세의 비중이 농지 등 [보신의]에 근거한 제산세의
비중보다 낮아진 것은 특허, [보신의], [보신의]
세의 [보신의]의 허락이 더 많이 들어감을 보한다.

농지세와 제산세 이외에도 농민은 경상적 [보신의]
제세로서 주민세를 부담하고 있으나, 농민이 부
담하는 [보신의]는 [보신의]과 [보신의], [보신의]
으론 구성되어 [보신의]와 [보신의]의 [보신의]에 따라 결
정되는 [보신의]의 [보신의] 및 [보신의]의 [보신의]
을 받고 있으므로 [보신의]의 [보신의]가 [보신의]
지는 낮은 것으로 보고 있다.

그 밖에도 농민은 특히 경상적 [보신의]와
이외에 다양한 [보신의]와 [보신의]를 수시로 [보신의]
하고 있으나 [보신의]에 의하여 [보신의]가 [보신의]
여러게 된 것이다. 즉, [보신의]는 [보신의]에
'농가부의 [보신의]'의 범위를 확대함으로써 [보신의]
시스템도 하고, [보신의]의 [보신의], [보신의], [보신의]
[보신의]의 [보신의] 및 [보신의]의 [보신의]
의 [보신의]를 받는 것으로 있다.

나. [보신의]

농민이 부담하는 [보신의]는 [보신의] 상 그 범위를

---
1 1987.5월~6월 [보신의] [보신의]의 [보신의]
146(146)명, [보신의] 80(80), [보신의] 95(93), [보신의] 168(167),
(205), [보신의] 44(41)명 [보신의].
### 표 1. 농지 변화의 구분하기

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>땅</td>
<td>1,944.2</td>
<td>2,203.3</td>
<td>67,739.9</td>
<td>73,622.1</td>
<td>85,173.9</td>
<td>87,606.7</td>
<td>13,425.7</td>
<td>45.06</td>
</tr>
<tr>
<td>정비</td>
<td>207.2</td>
<td>4,905.5</td>
<td>25,894.0</td>
<td>29,597.9</td>
<td>34,828.4</td>
<td>38,065.7</td>
<td>44,586.7</td>
<td>183.71</td>
</tr>
<tr>
<td>비중</td>
<td>(12.159.0)</td>
<td>(14,935.0)</td>
<td>(16,053.5)</td>
<td>(16,322.5)</td>
<td>(17,869.8)</td>
<td>(17,869.8)</td>
<td>(17,869.8)</td>
<td>(17,869.8)</td>
</tr>
<tr>
<td>종합</td>
<td>2,151.3</td>
<td>25,083.0</td>
<td>86,633.9</td>
<td>103,219.5</td>
<td>120,011.5</td>
<td>125,672.4</td>
<td>50,124.2</td>
<td>54.8</td>
</tr>
<tr>
<td>비중</td>
<td>(12.159.0)</td>
<td>(14,935.0)</td>
<td>(16,053.5)</td>
<td>(16,322.5)</td>
<td>(17,869.8)</td>
<td>(17,869.8)</td>
<td>(17,869.8)</td>
<td>(17,869.8)</td>
</tr>
<tr>
<td>A/C</td>
<td>90.4</td>
<td>80.4</td>
<td>70.1</td>
<td>71.2</td>
<td>71.0</td>
<td>69.7</td>
<td>23.1</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>A/B</td>
<td>9.4</td>
<td>4.1</td>
<td>2.3</td>
<td>2.5</td>
<td>2.4</td>
<td>2.3</td>
<td>0.3</td>
<td>—</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 본래의 농지 변환

** 田, 畚, 林野 등에 대한 재산성。

( )에 의한 농지 변환。

자료: 사무부 「지방재정연감」 자료.

### 그림 1. 농지 변환의 범위

| 숭적지 | 범위 | 속성 | A/B
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>내부</td>
<td>관한</td>
<td>만성성</td>
<td>70.1</td>
</tr>
<tr>
<td>외부</td>
<td>관련</td>
<td>만성성</td>
<td>2.3</td>
</tr>
<tr>
<td>그 외</td>
<td>관련</td>
<td>만성성</td>
<td>0.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

【】: 기존의 농지 변환

비중: 1975 ~ 85.

농종설부 (1977 ~ 86).

### 농지 변환의 개요

한국 농지의 경우, 농지 변환은 농업생산에 있어 핵심적 판단이다. 농지의 보유율과 범위는 다음과 같은 문제를 포함한다. 농지 변환은 농업생산에 있어 필수적인 부분이며, 농지의 보유율과 범위는 농업생산에 대한 중요성을 보여주고 있다.

### 표 2. 농지 변환의 현황, 1985

<table>
<thead>
<tr>
<th>지리</th>
<th>전체</th>
<th>0.5ha 미만</th>
<th>1.0ha</th>
<th>1.5ha</th>
<th>2.0ha</th>
<th>2.0ha 이상</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>농용지</td>
<td>33,216</td>
<td>24,296</td>
<td>22,575</td>
<td>25,267</td>
<td>42,229</td>
<td>81,282</td>
</tr>
<tr>
<td>농용지</td>
<td>13,359</td>
<td>9,474</td>
<td>11,579</td>
<td>11,396</td>
<td>15,176</td>
<td>27,746</td>
</tr>
<tr>
<td>비중 (%)</td>
<td>28.7</td>
<td>28.1</td>
<td>33.9</td>
<td>31.1</td>
<td>26.4</td>
<td>25.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 총합 | 46,577 | 33,770 | 34,150 | 36,665 | 57,396 | 109,028 |

자료: 농수산부, 1977 ~ 86.
2. 里長租의 비중


이러한 일련의 통계 자료와 調査結果 등에 의하면 전년과 바와 같이 地方의 里長租負擔額은 그들의 準租租負担額의 약 30~60%을, 約 20% 수준을 차지함을 알 수 있으며, 이는 곧 농민의 里長租負担額이 차지하는 諸負担額 중의 비중이 점차 경시할 수 없는 수준임을 시사한다.

表 4 里民의 準租租負担額 推移

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>농가소득</td>
<td>0.34</td>
<td>0.50</td>
<td>0.31</td>
<td>0.25</td>
<td>0.23</td>
<td>0.22</td>
<td>0.23</td>
</tr>
<tr>
<td>농가소득</td>
<td>0.43</td>
<td>0.76</td>
<td>0.45</td>
<td>0.37</td>
<td>0.36</td>
<td>0.33</td>
<td>0.36</td>
</tr>
<tr>
<td>농가소득</td>
<td>25.31</td>
<td>28.17</td>
<td>19.17</td>
<td>18.64</td>
<td>18.35</td>
<td>17.76</td>
<td>19.22</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 농림수산부, 1977~86.

II. 里長制度의 沿革과 慣行

1. 里長制度의 沿革

관련 史料에 따르면, 朝鮮朝에 農村行政의 기초 단위로서 5개 농가를 한 단위로 하는 “統”制度가 있었던 바, 이 “統”은 인구 수의 규모로 할 수 후 里를 구성하였던 것으로 나타났다. 이 경우 각 里는 독자적인 재산을 보유하고 있었으며, 의결기관으로는 里·里會(里民總會), 정부기관으로는 “里長(1人)”과 “有司(2人)”등이 있었는데 그중 “里長”이 오늘날의 里長의 前身이었던 것으로 알려져 있다(孫守益 1965).

그후 舊朝末期에 의하여 里·里會가 慣行法上 法格을 가지고 鄉會, 里會 등의 의결기관과 이와 경쟁기관으로서 “尊位”를 두었는데, 이는 당시 里·里의 肢으로서 주변에 의하여 선거로 추대된 任期制名譽職이었다.

1917년(日帝時)의 土地調查事業을 개시로 里·里是在公謨上에 등재되었으나, 1930년부터는 鄉面制의 실시로 里·里는 法格을 얻고 독자적 재산도 소유지 못함으로써 鄉面의 단순한 行政區域으로 바뀌고, 鄉面의 “尊位”는 “區民”이라는 명칭을 가지고 鄉面 行政의 보조기지 간담회

---

4 5~10개의 統이 모인 것을 小里, 11~20개의 統이 모인 것을 中里, 21~30개의 統이 모인 것을 大里라 정함.
으로 전락하였다.

이따부터 "구장"이라 하여 정호의 里長은 민족적인
對日反抗意識과 鄉土의 排他性을 지닌 향토수호
자로서, 그리고 한편으로는 自治秩序維持의 責任
者로서 중요해지는 일리 주민의  존경과 신뢰를
받는 대상으로 바뀌었다.

1945년 광복 이후 1960년까지는 薩・里가 郡
面의 行政區域로서 里・里長은 선거제와 임명
제로 결정하였으며, [5.16] 이후 지방의 行政
業務가 급속도로 증가하자 里長은 郡面行政補助
役으로서의 비중이 더 커졌으며, 里長의 業務의
役割이 급증하게 해서 상응하는 보수 문제가 제
거하였다. 그 결과 1963년부터는 里長手當制가
도입되고, 里長은 읍면으로부터 月定手當을 받
는 有給職制하였으며, 그편에서 한편으로는 里
民으로부터 전통적 里長을 그대로 收奪하고
있다.

2. 里長租의 性格

1960년대 중반 이후 里長의 역할과 업무량이
매우 늘어나고, 그의 신분과 지위에 대한 里民
의 인식이 현저히 달라지면서 里長租의 성격도
바뀌게 되었다.

통계의 萌芽의 형태에서 비롯된 里長租는 특
히 日治下에서 里長의 정식적 지위에의 감사
와 존경의 뜻에서 자발적으로 부담한 것이었으
므로 里長租의 양적 규모는 里長의 업무량이나
사기 등에 관하여 극히 비밀력적이었다6.

그리나 郡면으로부터의 里長手當給制가 실
시되면서부터 전통적인 里長租慣行과 手當慣行

bf행행이 따라, 里長의 업무량 증가 현상과 관
련하여 里長租는 점차 里長의 적극에 대한 經濟
의 反對给付로서의 성격을 점차로 되었다.

요컨대, 오늘날의 里長租는 産業化 社會와 現
代 行政國家에서 지속 행정지역 단위인 郡面의
行政補助役에 대한 일정한 報酬로서의 성격을
지니고 있다.

이와 같이 里長租가 지니는, 里長의 적극과 연
관된 보수의 일부로서의 성격은 몇 가지 문제를
제기한다.

첫째, 里長手當制가 설치되고 있는 때도 그 이
전부터 있어 온 전통적인 里長租慣行을 존속시
켜야 할 것인가?

둘째, 慣行里長租가 이장의 보수로서(郡面에
서 지급하는 月定手當과 합하여) 적정한 수준인
가?

셋째, 전통적인 里長租慣行을 존속시킬 경우
관련 문제와 비합격한 改善方針은 무엇인가?

위의 3가지 문제 중 里長租의 適正報酬 수준
여부의 문제는 本稿의 관심사인 里民의 負擔軽
減의 측면보다는 오히려 里長의 報酬 또는 待遇
改善의 측면에서 더 큰 의미를 지니므로, 그중
첫째와 세제 문제의 점검에 치중되지만, 그
들 위하여는 里民의 里長租負擔慣行에 관한 실
례를 조사, 파악할 것을 요한다.

IV. 農民의 里長租負擔 現況과
關聯問題

1. 里長租負擔 現況

가. 里長租慣行의 存續 現況과 負擔率

전국 1,463개 郡面중 1,359개 郡面을 대상으
로, 每郡面마다 1개 里에 대하여 실시한 우편 설
문조사에서 1,333개 구미이응답해 온 (97.9%) 내용을 분석한 결과, 82.2%인 1,096개 구미이
리장租慣行을 존속시키고 있는 것으로 나타났다.
이는 전국 총구미인 74.9%에 농민으로부터 리장租를 수속하고 있음을 알게 주는 것이
다.

이것을 지역별로 보면, 道內全體面的 86.2%를 차지하고 조사에 응한 구미의 93.8%가 리장
租慣行을 존속하고 있는 경상북도가 리장租를 수속하는 구미의 비율이 가장 높고, 道內全體面의
38.8%, 調査에 응한 구미의 41.1%만이 리장租慣行을 존속하고 있는 전라북도가 리장租를
수속하는 구미의 비율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 경상북도의 경우, 총 247개 구미 중에서 213
개 구미(86.2%)의 곳이 리장租를 수속하고 있으며, 전라북도는 총 160개 구미 중에서 151개
구미이 조사에 응하여 62개 구미 (39.0%)의 구미에서 리장租를 수속하고 있다.

요컨대, 廟長租慣行은 가장 많이 유지, 존속하고 있는 경상북도는 道內大半의 구미이 하여
농민으로부터의 리장租를 수속하고 있으며, 廟長租慣行을 가장 적게 존속(가장 많이 배지)
하고 있는 전라북도는 절반 이상에 해당하는 구미의 농민이 풍행里長租의 負擔對象에서
벗어나고 있다.

전국적으로는 전체 구미의 80% 이상 지역에서
농민은 아직도 里長租慣行을 존속하고 있는
것이 있다 (表 5).

전국平均 농가당 응답 里長租慣行額은 전년의 바
와 같이 연간 9,022원(조사에 응한 구미 기준)
내지 11,187원(里長租 남부 구미 기준) 수준으로서
농민 廟租負擔額의 33~68%에 상당한다.

지역별로는 제주도 나 농가당 15,092원 내지
17,680원 수준으로 가장 많이 부담하고 있으며,
전라북도(應答面의 호당 평균 3,775원, 收納
面의 호당 평균 9,195원)와 경상남도(應答
面의 호당 평균 7,676원, 수납면의 호당 평균
8,743원)가 가장 적게 부담하고 있다.

나. 里長租의 收納形態別 負擔 現況

앞의 조사 결과에 따르면, 전국의 里長租負擔
形態는 現物納和 現金納 등의 형태가 대부분이
하고, 그밖에 농민공동화된 里長租作業7 및 기타
財産管理8 등에 의한 里長租負擔, 그리고 労役 등의
形態를 취하고 있음을 밝혀졌다.

즉, 현령남의 형태를 취하고 료미이 770개로
서 전국의 응답구미당구미(1,096개)의 70.3%를
占有하여 절의 타수이고, 그밖에 현령남을 하는
7 여기서 농민은 里長, 里長, 里長, 里長 등의 명칭으
로 500세기에 1,800세 표본을 里長이 관광적으로 하고 있는
학적 농민들.
8 糧糴納, 大同納, 농부지급 등의 里長租作業의
형태에 대한 감독하여 얻는 利弊의 一部 또는 전부를 里長報통의 일부로 수급하고 있
다.
지역은 290개 구역으로서 26.5%, 그리고 기타가 3.2%를 차지한다.

지역별로는 전라북도(80.7%)와 강원도(80.3%)가 허물로 남부향의 구역의 비율이 가장 높고, 제주도는 무가구 현목상태가 취하고 있으며, 충청남도와 전라남도는 허물로 남부향의 구역의 비율이 각각 67.8%, 66.7% 및 66.9% 등으로 낮은 수준이다(표 6).

리장제를 허물로 남부향의 구역의 농가호당 연평균 1,082원이고, 허물로 남부향의 구역의 농가호당 연평균 11,577원으로서 허물로 남부향의 농가가 전국적으론 그 수는 허물로 남부향의 구역의 비율이 가장 높고, 리장제의 부담액은 오히려 허물로 남부향의 구역이 더 많은 것을 말해 주고 있다(표 6, 7).

리장제를 허물로 남부향의 구역 중에서 연간 1,000원 이상을 남부향 지역은 모두 148개 구역으로서 허물로 남부향의 구역을 51%를 차지하며, 이에 농가호당 평균 부담액은 14,803원이며 연간 1,000원 이상을 남부향의 구역으로 남부향의 농가가 가장 많은 지역은 18,555원을 부담하는 제주도이다(표 7).

다. 리장제 규모별 부담현황

결술한 바와 같이 전국 농가호당 연평균 1,082원 이상을 남부향의 구역의 농가호당 9,022원, 실제 남부향의 구역의 농가호당 11,577원을 부담하고 있다.  
리장제를 남부향의 농가중 연간 1만원 이상을 남부향의 농가가 가장 많은 농가의 비율은 65.7%로 제주도, 다음이 강원도(64.5%), 경기도(62.8%) 등의 순이며,  
리장제를 남부향의 구역의 구역동계가 가장 많은 농가의 비율은 65.7%로 경상남도, 그 다음이 전라남도(64.5%)이다(표 8).

라. 납부(納付)이론의 구분별  
리장제의 납부현황

농민들의 리장제를 남부향의 연간 1만원 이상을 남부향의 구역은 모두 148개 구역으로서 허물로 남부향의 구역을 51%를 차지하며, 이에 농가호당 평균 부담액은 14,803원이며 연간 1,000원 이상을 남부향의 구역으로 남부향의 농가가 가장 많은 지역은 18,555원을 부담하는 제주도이다(표 7).
表 8 里長租 規模別 負擔現況

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>全國</th>
<th>京畿道</th>
<th>河原道</th>
<th>忠北道</th>
<th>忠南道</th>
<th>慶北道</th>
<th>慶南道</th>
<th>濟州道</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>里長租調査 應答邑面(B)</td>
<td>1,333</td>
<td>146</td>
<td>80</td>
<td>93</td>
<td>167</td>
<td>151</td>
<td>227</td>
<td>223</td>
</tr>
<tr>
<td>里長租納付邑面(C)</td>
<td>1,096</td>
<td>137</td>
<td>76</td>
<td>72</td>
<td>146</td>
<td>62</td>
<td>175</td>
<td>213</td>
</tr>
<tr>
<td>年間1만원 이상 納付邑面(F)</td>
<td>497</td>
<td>86</td>
<td>49</td>
<td>29</td>
<td>71</td>
<td>19</td>
<td>53</td>
<td>119</td>
</tr>
<tr>
<td>應答邑面中1만원以上 納付邑面比(F/B)</td>
<td>37.3</td>
<td>58.9</td>
<td>61.3</td>
<td>31.2</td>
<td>42.5</td>
<td>12.6</td>
<td>23.4</td>
<td>53.4</td>
</tr>
<tr>
<td>應答邑面中1万원以上 納付邑面比(F/C)</td>
<td>45.4</td>
<td>62.8</td>
<td>64.5</td>
<td>40.3</td>
<td>48.6</td>
<td>30.7</td>
<td>30.3</td>
<td>55.9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

表 9 里長租 形態別 負擔現況(1)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>全國</th>
<th>京畿道</th>
<th>河原道</th>
<th>忠北道</th>
<th>忠南道</th>
<th>慶北道</th>
<th>慶南道</th>
<th>濟州道</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>里長租調査 應答邑面(B)</td>
<td>1,333</td>
<td>146</td>
<td>80</td>
<td>93</td>
<td>167</td>
<td>151</td>
<td>227</td>
<td>223</td>
</tr>
<tr>
<td>里長租納付邑面(C)</td>
<td>1,096</td>
<td>137</td>
<td>76</td>
<td>72</td>
<td>146</td>
<td>62</td>
<td>175</td>
<td>213</td>
</tr>
<tr>
<td>年2回 納付邑面(G)</td>
<td>659</td>
<td>50</td>
<td>4</td>
<td>31</td>
<td>126</td>
<td>30</td>
<td>123</td>
<td>162</td>
</tr>
<tr>
<td>年2回 現物納付邑面(Ga)</td>
<td>467</td>
<td>34</td>
<td>4</td>
<td>23</td>
<td>85</td>
<td>23</td>
<td>90</td>
<td>119</td>
</tr>
<tr>
<td>年2回 電話・書面納付(Gb)</td>
<td>379</td>
<td>25</td>
<td>1</td>
<td>21</td>
<td>75</td>
<td>20</td>
<td>72</td>
<td>88</td>
</tr>
<tr>
<td>里長租納付邑面比率</td>
<td>49.4</td>
<td>34.3</td>
<td>5.0</td>
<td>33.3</td>
<td>75.5</td>
<td>19.4</td>
<td>54.2</td>
<td>72.7</td>
</tr>
<tr>
<td>里長租納付邑面比率</td>
<td>60.1</td>
<td>36.5</td>
<td>5.3</td>
<td>43.1</td>
<td>86.3</td>
<td>48.4</td>
<td>70.3</td>
<td>76.1</td>
</tr>
<tr>
<td>里長租納付邑面比率</td>
<td>70.9</td>
<td>68.0</td>
<td>100.0</td>
<td>74.2</td>
<td>67.5</td>
<td>76.7</td>
<td>73.2</td>
<td>73.5</td>
</tr>
<tr>
<td>里長租納付邑面比率</td>
<td>57.5</td>
<td>50.0</td>
<td>25.0</td>
<td>67.7</td>
<td>59.5</td>
<td>66.7</td>
<td>58.5</td>
<td>54.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

年負擔額은 11,095원이다. 年2회의 里長租納付

年 負擔하는 里長租 納付邑面의 구성비가 가장 높은 지역은 충

청남도로서 86.3%이며, 가장 높은 지역은 강원

도로서 里長租 納付的 76개邑面中 4개 지역

(5%)만이며年 2회 納付한다.

里長租 納付하는 지역 중에서 현물로 納付

하는 里長租 納付邑面은 70.9%(467개邑面)이며, 年2회

現物로 納付하는 里長租 納付邑面의 비율이 가장 높은 지역은

전라북도(76.7%)이며, 가장 작은 지역은 제주

도로서 年 2회 納付하는 11개邑面이 모두 현

금으로 納付하고 있다.

里長租 納付하는 里長租 納付邑面 가운데에서

여름(夏租)과 가을(秋租)에 納付하는 지역은 年

2회 納付 659개邑面中 57.5%에 해당하는 379

개邑面이며, 여름과 가을에 納付하는 지역은

37.2%, 봄과 가을에 納付하는邑面은 5.5% 등

이다(表 9).

한편 里長租 納付 年 1회 納付하는 里長租 納付 텃세(1,096개邑面)의 37.

4%를 차지한다. 강원도는 年 1회 納付하는 里長租

의 비율이 92.1%(76개邑面中 70개邑面)로

서 가장 높으며, 가장 높은 지역은 13.7%(146

개邑面中 20개邑面)에 불과한 충청남도이다.

現物로 納付 里長租 納付邑面는 年1회 納付

邑面中 72.4%(297개邑面)에 해당하여 이에

里長租의 평균 부담액은 11,538

원이다(表 10).

마. 里長租 納付의 差等化 現況

여기에서 納付의 차등화는 負擔의 공평화를 위

하여 일반 공정적 의미를 지니는 것으로 본

다. 농민이 里長租 納付하는데 있어서도 농민


表 10 里長租形態別負擔現況 (I)  

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>全 국</th>
<th>京畿道</th>
<th>江原道</th>
<th>広北道</th>
<th>広南道</th>
<th>全北道</th>
<th>全南道</th>
<th>濟南道</th>
<th>濟州道</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>里長租納付邑面 (C)</td>
<td>1.096</td>
<td>137</td>
<td>76</td>
<td>72</td>
<td>146</td>
<td>62</td>
<td>175</td>
<td>213</td>
<td>180</td>
</tr>
<tr>
<td>年 1 回納付邑面 (H)</td>
<td>410</td>
<td>81</td>
<td>70</td>
<td>40</td>
<td>20</td>
<td>52</td>
<td>49</td>
<td>49</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>年 1 回現物納付邑面 (Ha)</td>
<td>297</td>
<td>71</td>
<td>56</td>
<td>25</td>
<td>14</td>
<td>27</td>
<td>37</td>
<td>40</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>年 1 回納付邑面比率 (H/C)</td>
<td>37.4</td>
<td>59.1</td>
<td>92.1</td>
<td>55.6</td>
<td>13.7</td>
<td>51.6</td>
<td>28.0</td>
<td>23.0</td>
<td>26.1</td>
</tr>
<tr>
<td>年 1 回現物納付邑面比率 (Hy/H)</td>
<td>72.4</td>
<td>87.7</td>
<td>80.0</td>
<td>62.5</td>
<td>70.0</td>
<td>84.4</td>
<td>55.1</td>
<td>75.5</td>
<td>85.1</td>
</tr>
<tr>
<td>年 1 回現物納付農家戸平均負担額</td>
<td>11,538</td>
<td>13,120</td>
<td>12,005</td>
<td>11,440</td>
<td>11,563</td>
<td>9,820</td>
<td>9,484</td>
<td>12,797</td>
<td>6,952</td>
</tr>
</tbody>
</table>

表 11 経済水準等を基準に差等負担現況  

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>全 国</th>
<th>京畿道</th>
<th>江原道</th>
<th>広北道</th>
<th>広南道</th>
<th>全北道</th>
<th>全南道</th>
<th>濟南道</th>
<th>濟州道</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>里長租を納付する邑面 (C)</td>
<td>1.096</td>
<td>137</td>
<td>76</td>
<td>72</td>
<td>146</td>
<td>62</td>
<td>175</td>
<td>213</td>
<td>180</td>
</tr>
<tr>
<td>差等をつける負担邑面 (I)</td>
<td>295</td>
<td>27</td>
<td>8</td>
<td>10</td>
<td>7</td>
<td>75</td>
<td>36</td>
<td>104</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>場地規模等基準・差等負担邑面 (Ia)</td>
<td>75</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>13</td>
<td>30</td>
<td>8</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>収納邑面比率 (I/C)</td>
<td>100</td>
<td>13</td>
<td>3</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>17</td>
<td>20</td>
<td>5</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>差等負担邑面比率 (I/C)</td>
<td>26.9</td>
<td>19.7</td>
<td>15.5</td>
<td>7.9</td>
<td>6.9</td>
<td>11.3</td>
<td>42.9</td>
<td>16.9</td>
<td>57.8</td>
</tr>
<tr>
<td>募集積立基準差等負担邑面 (Ib)</td>
<td>6.8</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
<td>0.7</td>
<td>1.6</td>
<td>17.1</td>
<td>3.8</td>
<td>16.1</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>収納邑面比率 (Ib/C)</td>
<td>9.1</td>
<td>9.6</td>
<td>4.0</td>
<td>1.4</td>
<td>2.5</td>
<td>1.6</td>
<td>1.4</td>
<td>2.4</td>
<td>22.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

訳：(1) 里長租負担邑面の構成比率。

の経済水準を考慮しながら、適切な負担基準を決定することは技術的に重要な課題である。

そのため、この調査結果に基づく、里長租の負担基準の設定において、農民の経済状況も考慮に入れることが重要である。また、これにより、里長租の負担状況をより適切に把握することが可能となる。

注：(1) 里長租負担邑面の構成比率。

表 11 経済水準等を基準に差等負担現況

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>全 国</th>
<th>京畿道</th>
<th>江原道</th>
<th>広北道</th>
<th>広南道</th>
<th>全北道</th>
<th>全南道</th>
<th>濟南道</th>
<th>濟州道</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>里長租を納付する邑面 (C)</td>
<td>1.096</td>
<td>137</td>
<td>76</td>
<td>72</td>
<td>146</td>
<td>62</td>
<td>175</td>
<td>213</td>
<td>180</td>
</tr>
<tr>
<td>差等をつける負担邑面 (I)</td>
<td>295</td>
<td>27</td>
<td>8</td>
<td>10</td>
<td>7</td>
<td>75</td>
<td>36</td>
<td>104</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>場地規模等基準・差等負担邑面 (Ia)</td>
<td>75</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>13</td>
<td>30</td>
<td>8</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>収納邑面比率 (I/C)</td>
<td>100</td>
<td>13</td>
<td>3</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>17</td>
<td>20</td>
<td>5</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>差等負担邑面比率 (I/C)</td>
<td>26.9</td>
<td>19.7</td>
<td>15.5</td>
<td>7.9</td>
<td>6.9</td>
<td>11.3</td>
<td>42.9</td>
<td>16.9</td>
<td>57.8</td>
</tr>
<tr>
<td>募集積立基準差等負担邑面 (Ib)</td>
<td>6.8</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
<td>0.7</td>
<td>1.6</td>
<td>17.1</td>
<td>3.8</td>
<td>16.1</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>収納邑面比率 (Ib/C)</td>
<td>9.1</td>
<td>9.6</td>
<td>4.0</td>
<td>1.4</td>
<td>2.5</td>
<td>1.6</td>
<td>1.4</td>
<td>2.4</td>
<td>22.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

2. 里長租関連問題

a. 里長租性質のももの証明

経済の発展の観点から、里長租の役割が増す傾向がある。
노고에 대한 감사의 표시로서 농민이 자발적으로 부담하여 왔던 것이나, 오늘날의 농장주는 그러한 감사의 표시로서 자발적으로 부담하기보다는 그의 편의적 수익을 위한 대가(報酬)의 일부로서 농민에게는 다분히 권리·義務 관계에 있는 분명이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 농장주는 그 규모, 수수한 수수는 물론, 수수는 수수를 상응하는 반대적 수수를 정직한 것에 모호성이 있다.

나. 里長租收納(負擔)의 全國의 非統一性

調査結果에 따르면, 全國 此農面의 80.7%가 里長租을 부담하고 있는 반면, 19.3%는 里長租를 부담하지 않고 있다.

地域별로는, 강원도는 95%라는 높은 수치가 里長租를 수수하고, 전라도는 65% 이상인 58.9%가 里長租를 수수하지 않고 있다. 이러한 里長租 수수율이 전국적으로 통일되지 않고 있는 것은 里長租가 농민 부담·準租税의 하나의 비중 높은 항목이라는 점에서 里長租 부담 평등의 요구가 된 것이다.

다. 里長租負擔의 不平正性

里長租으로 농민에게 지애지는 계속적인 부담이므로 강지적으로 농민의 소득재배에 기능을 할 수 있다고 볼 때, 理論上, 농민의 高所得者 부담, 低所得者 부담의 原則이 적용되는 것이 공平負擔에 기여적 일 것임에도, 調査結果에 의하면 농민이 부담하고 있는 里長租이 농민의 경제 수준을 고려하여 차등적으로 수수하는 농면이 전체의 26.9%에 불과하다.

농민의 부담을 減減하는 것만큼 부담을 공평화하는 것도 중요하다는 점에서 里長租의 労一負擔으로 인한 公平化에의 逆機能性도 경시할 수 없음을 것이다.

라. 里長租, 低報酬의 兩面的 弱點

조사 결과에 따르면, 全農家戶대상 里長租의 평균 부담액이 11,187원이고, 지역별로는 제주도의 경우 17,680원 수준을 부담하고 있어 부담자인 농민의 입장에서는 분명히 무거운 부담임에도 불구하고, 그것을 報酬의 일부로 수수하는 里長의 입장에서는 그의 業務量이나 職務에 비하여 수수한 수준임은 再論의 여지가 없다.

마. 里長租의 負擔・收納의 不均等의 任意性

조사 결과에 나타난 바와 같이, 全國 各農面의 모든 농가 모두 里長租의 수수율도 되리며, 수수율이 높은 경우도 里長租를 수수할 수도 있다. 또 里長租는 각 농가별로 수수율을 제한한 결과, 全農가 대체로 里長租의 지배적 수수율은 1회 내지 2회, 그리고 月 1회 등에 걸쳐 이장에게 里長租의 수수를 하므로 里長租의 수수율은 일정한 원칙이나 관리체계가 없이 단순히 里長의 성의와 처분에 의존하는 경향이 지배적이다.

里長租수수와 관련한 정책의 기준과 원칙이 없음은 不平等, 不公平, 重負擔, 低報酬 등 다양한 문제를 일으키고 있다고 볼 수 있다.

바. 里長租規模의 不均等性과 收納時期의 不適正性

조사 결과 里長租慣行은 지역별로 다르며, 수수형태별로 里長租의 부담이 불평등한 것으로 나타났는데, 이는 어느 면에서 “Equal pay for equal work”의 원칙에 어긋난다.

里長租의 수수時期도 이장의 수수를 매월 지급하는 것이 바람직하다고 볼 때, 평균 1회 또는 2회씩 가움, 여름, 겨울 등으로 구분하여 무
原則의으로 수납하는 것은 里長 報酬로서 비효 과적이다.

사. 里長報酬로서의 不完全性

里長은 농민 (里民)으로부터 수납하는 里長租
이외에 격설한 바와 같이 그들이 귀속하고 있는
邑面行政機關으로부터 地方費護定에서 里長手當
을 받고 있으며, 따라서 里長의 보수는 增元화되
어 있으나 그것은 準確한 儲備給定, 生活給定으
지 못한다. 즉, 里長이 그의 직무에 대한 代償로
받는 里長手當과 里長租가 모두 그것의 規模,
性格, 收納의 時期와 形態 등의 측면에서 현대
적인 정상 보수로서 미흡한 점이 많다. 뿐만 아
나라 里長租는 명령 자체가 다ثار하듯이 그것을
제도적으로 정착시키기 법적인 근거를 갖추지
못하고 있다。①

V. 里長租慣行의 改善：制度的
定着化

1. 狀況과 問題의 要約

本章에서 里長租慣行의 改善論은 里長租가 里
長報酬의 일부로서 그 것이 里長의 田畑活動을
적점, 간점으로 좁우하는 사기직무 등과 관련된
사항 등과 같이 農民의 負擔削減問題와 직접 관
련이 없는 측면은 摘取하고, 단지 農民의 負擔
을 경감하는 측면에서만 고찰하는 것을 전제로
한다.

농민의 負擔削減과 관련된 상황은, 농민의 田
畑活動을 비교적 적극적으로 실천한 1984년 農

① 里長租租 “目的”을 명시하고 里單位로 農民으로부터 수
납하는 등의 그대로의 認識, 事例는 里長租가 前의인 근거
를 갖추지 못한 채 손속하고 있기 때문임(1987年 現在忠
南瑞山郡 田無지역의 事例)。

地税制의 개정 이후에도 農民의 부담을 더 줄이
자는 제안과 시책이 부단히 추진되어 왔다.

보다 부안에서, 농민이 부담하는 각종 租税는
물론 準租税에 이르기까지도 농민 負擔의 契
인이 있으면 그것을 해소하는 방안의 강구가 시
도되어 왔다. 本編的 里長租慣行에 관한 고찰도
그러한 시도의 일환으로 비롯된 것임은 서두에
언급한 바와 같다.

관련 자료와 통계 등의 分析結果에 따르면 농
민의 각종 부담은 최근 수년 동안 減少勢에 있
는 것이 분명하다. 그러나 農村社会의 貧困와
農民의 생활 수준 향상을 위해서는 농민의 可處
分所得을 보다 증대하도록 지원할 필요성은 아
적도 충분히 있는 것으로 지적되고 있다.

이러한 상황하에 농민의 里長租負擔額이 연
간 약 11,200 원 수준이며, 이것은 농민의 연간
準租税負擔額의 30~60%이라는 높은 비중을 차
지하고 있다。(II章).

농민의 里長租負擔慣行은 특히 농민의 負擔削
減이라는 시각에서 몇 가지 문제점을 지니고 있
다。(II章). 농민의 里長租 부담이 결로 가볍지 않
는 점, 里長租納付慣行이 이미 사라진 곳도 있
어 전국적으로 里長租納納措과 같은 통일되지 않고
있는 점, 里長租慣行주 지역별로 달라서 地域間
不平等負擔을 하고 있는 점, 里長租慣行주 지역별로
의 보강되지 않고 있기 때문에 負擔의 均等性
을 결하고 있는 점, 里長租의 부담이나 收納이
지나치게 엉뚱한 점, 里長 報酬로서의 不完備
성 등이 그 문제점으로 지적된다.

2. 里長租慣行의 改善

앞에 지적된 里長租慣行의 論問題點是 里長租
納租을 재도적으로 정착화함으로써 해소할 수 있
으며, 그 制度의 定着化의 理想은 우선 里長에
表 12 里長租慣行 改善을 위한 代案別 比較

<table>
<thead>
<tr>
<th>特 性</th>
<th>代案別</th>
<th>I Ⅰ</th>
<th>I Ⅱ</th>
<th>II Ⅲ</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>負擔的 輕減度</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td>低</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>負擔的 地域間平等性</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td>低</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>負擔的 里内公平性</td>
<td>低</td>
<td>中</td>
<td>高</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>負擔的 便宜性</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td>低</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>負擔的 任意性 排除度</td>
<td>高</td>
<td>低</td>
<td>中</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>里長報酬財源確保の 容易性</td>
<td>低</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>里長報酬適正化保障性</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td>高</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>制度的 定着度</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td>高</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>執行的 採用容易度</td>
<td>高</td>
<td>中</td>
<td>高</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

注：1）里長手当制 定着化
2）里長租慣行 補完案
3）里長租的 日的税制化案

개 負擔報酬を 輕減할 수 있으면서 농민(住民)의 부담을 최소화하는 것이다. 그러나 거기에는 현 실적으로 많은 제약이 따른다. 따라서 가능한 몇 가지 대안을 제시, 선택의 여지를 두는 것이 바람직하다.

나. 代案別 實現可能性

위의 代案Ⅰ은 里長에 대한 適正報酬支給을 전제로 한 때, 농민의 부담을 경감하는 데는 기 연할 수 있으나 里面行政機関에 所要预算이 확 보되지 않은 면에서는 실현이 불가능하다.

한편 代案Ⅲ은, 농민의 부담을 輕減하고 里長租の 負擔과 收納을 目的적으로 정착시키는 데에서 바람직하다. 역시 里面의 輸算負擔이 증 가하게 되므로 다소 難點이 있다.

이들 두 代案에 비하여 代案Ⅱ는 주民인 農民이 現水準의 里長租를 부담할 경우 里面의 財政 負擔에는 압력이 가지 않으므로 가장 실현 가능성이 높다. 따라서 現時點에서 里長租慣行을 개선하려면 그 용이도는 代案Ⅰ, 代案Ⅱ 및 代案Ⅲ 등의 順으로 높으며, 결국 代案Ⅱ 즉, 현행 里長租慣行을 보완하는 것이 계현에 따르는 측정과 부작용을 최소화하면서 점진적으로 추진할 수 있는 方案이 될 것이다.

다. 里長租慣行의 補完(代案Ⅱ)을 위한 方案

(1) 현행 里面의 里長手当 支給制는 현행대로 존속하는 同財源을 結果적으로 扩大, 調整한다.
(2) 里長租의 收納時期 및 納代形態 등에 관 한 지나친 役務성을 배제하기 위하여 관련 사람을 里面條例로 정착화 한다.
(3) 부담의 全面 均等化を 及ぶ, 변화의 增 减を 積み重ね기 위하여 里長租의 규모는 原則上 現物 基準의 前提수준(全国平均: 쌍 1 皿, 보러 1 皿)에서 全国の 里面를 동일화한다.
(4) 里面에서의 里長租負擔公平化를 위하여 소 득, 재산 및 生活수준 등을 기준으로 里長租의 差等納税制を 設計한다.
(5) 里長租 收納(納付)의 편의를 위하여 收納
의時期의形態를매년8월말과11월말등2회
에검쳐현금또는현물로납부도록한다.

(6)단계적으로邑面単位에서収納・支給하는
目的税制化하는方안(第Ⅱ案)과, 다시가서全
額을邑面手當制(第Ⅰ案)로하여농민의里長租
負擔을없애는 준비를 갖추어나간다.

参考文獻

경제기획원,『도시가계연보』,1976~85.
金基成, "農民의準租税負擔 現況과問題,"「農村經濟」
1987.6.
내무부,『지방세정업감』,작년도.
------,『지방세정업감』, 작년도.
동업수리부,『농가경제조사결과보고서』, 작년도.
孫守益,『기초행정교육과地域開発』.
李碩鍾, "里長의制度의改革," 1974, 서울大大學院
碩士論文
崔東周, "韓國地方自治土着化方針研究," 1987, 全州
大學院,碩士論文.