



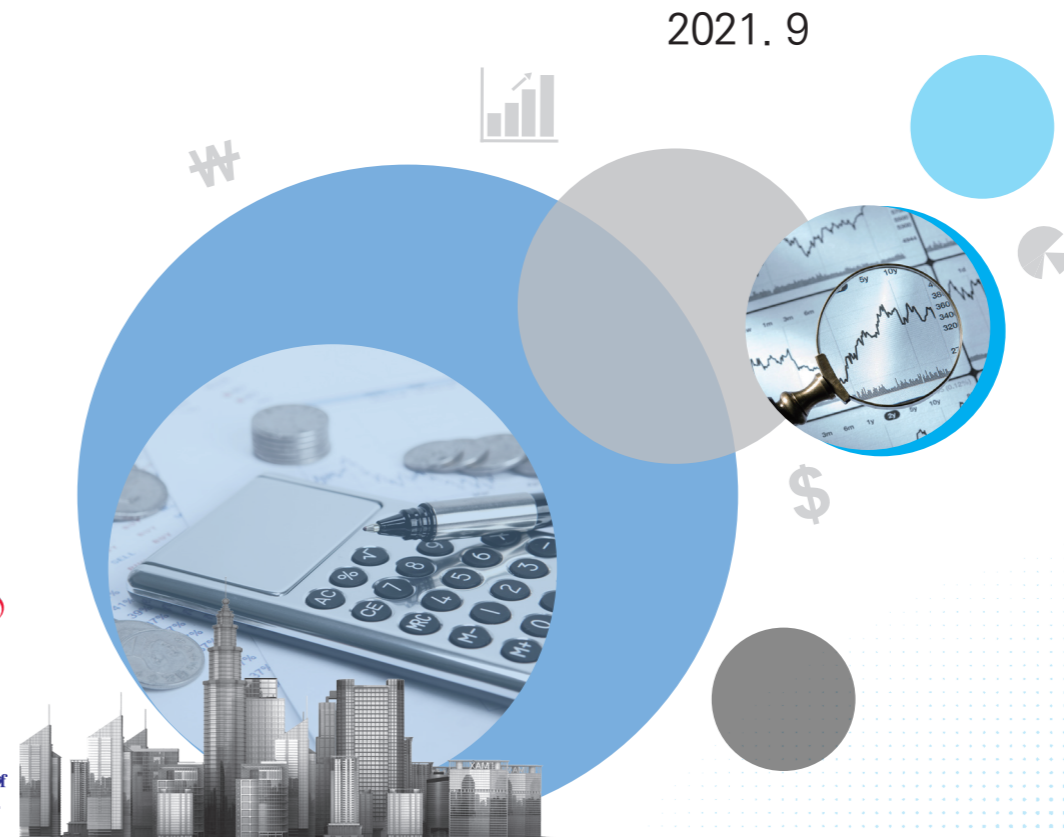
농지대토에 대한 양도소득세 감면

# 2021 조세특례 임의심층평가 농지대토에 대한 양도소득세 감면

## 2021 조세특례 임의심층평가 농지대토에 대한 양도소득세 감면

2021.9

기획재정부  
한국조세재정연구원



2021 조세특례 임의심층평가  
농지대토에 대한  
양도소득세 감면

2021. 9

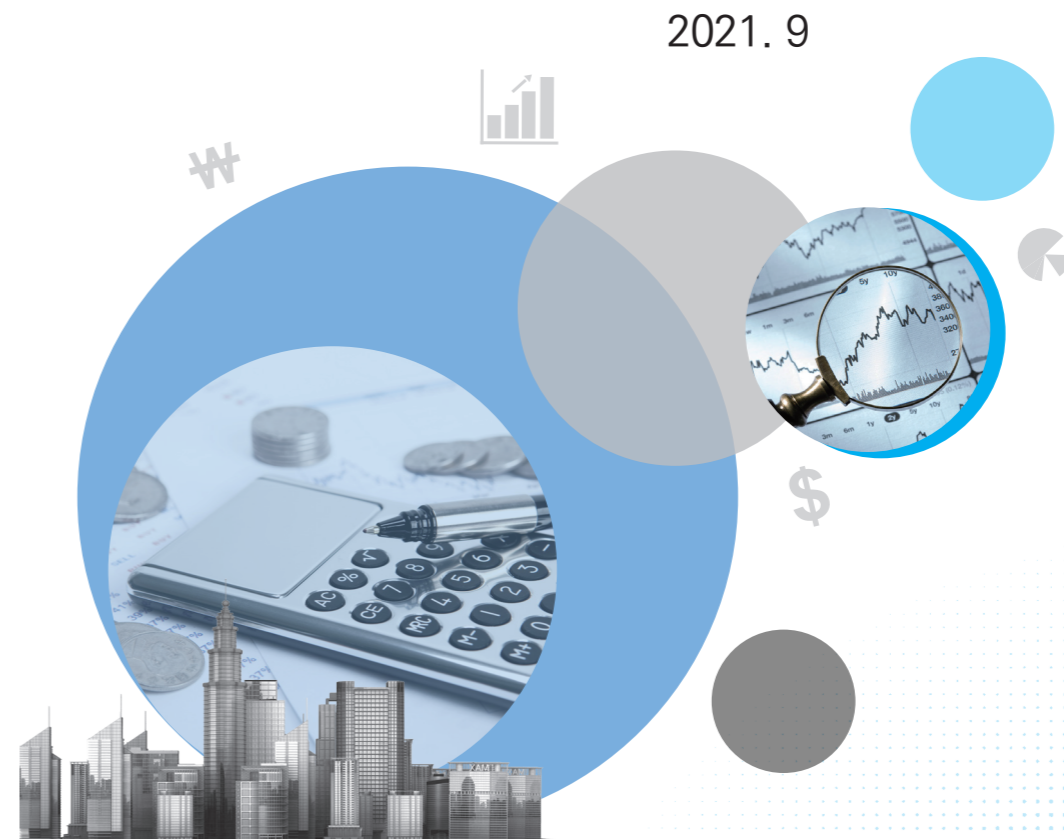


농지대토에 대한 양도소득세 감면

# 2021 조세특례 임의심층평가 농지대토에 대한 양도소득세 감면

## 2021 조세특례 임의심층평가 농지대토에 대한 양도소득세 감면

2021.9



2021 조세특례 임의심층평가  
농지대토에 대한  
양도소득세 감면

2021. 9

# 제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『농지대토에 대한 양도소득세 감면』 연구용역에 관한 최종 보고서로 제출합니다.

연구책임자: 홍범교 한국조세재정연구원 조세정책연구실장

공동연구자: 이명헌 인천대학교 경제학과 교수

자료 수집 및 정리: 서주영 한국조세재정연구원 선임연구원

2021년 9월

한국조세재정연구원

원 장 김 재 진



## 요 약

- (조세특례 도입 목적) 「조세특례제한법」 제70조에 농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의하여 농지로 대토함에 따라 발생하는 소득에 대하여 양도소득세를 100% 감면하도록 규정하고 있음
  - 동 제도는 농지 소유자의 지속적인 농업경영활동을 지원함과 동시에 효율적인 농지 활용 및 농업경영합리화를 장려하고자 하는 목적으로 도입되었음
  - 동 제도는 개발정책에 따른 협의 매수 등으로 특정지역에서 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 하는 유인책으로도 작용함
  
- (조세지출금액) 농지대토에 대한 양도소득세 감면 실적은 2012년에 797억원, 2013년에 725억원을 기록한 이래, 2014년부터 500억원대를 유지하고 있음
  - 2019년 조세지출 규모는 561억원이고, 2015~2019년 5년 평균은 약 553억원 수준임
  
- (본 연구의 목적) 동 제도는 1994년 「소득세법」 제89조 제4호 및 동법 시행령 제153조에 농지대토 양도소득세 비과세 규정을 신설한 이후 몇 차례 요건을 완화하고, 비과세 제도를 감면제도로 전환하였으며, 감면 요건을 보완하는 등의 개정을 거쳐 오늘에 이룸
  - 제도 시행이 30년 가까이 지속되어 왔고, 일몰 규정도 없는 상황에서 본 보고서에서는 동 제도에 대한 최초의 심층평가를 통해 그 타당성과 효과성 등을 검토하고자 함
  
- (타당성 분석) 동 특례는 농지대토를 취득하여 대토에서 최소한 4년 이상 영농을 지속해야 한다는 점에서 지원의 타당성을 인정할 수 있음
  - 특히 산재해 있는 농지를 연결하도록 할 목적으로 농지대토가 이루어진다면 영농 효율성 제고에도 큰 도움이 된다는 측면에서 지원의 타당성이 인정됨

- 그러나 현실적으로는 영농 효율성 제고를 위한 대토도 있겠지만, 8년 자경농지 양도소득세 면제 요건을 한 곳의 농지에서 충족시키지 못하는 경우, 농지대토 감면 조항을 이용하여 양도세 감면을 받고자 하는 경우도 많은 것으로 추정됨
- 조세지원의 여러 요건 가운데 한 요건인 자경요건의 충족 여부가 불확실할 수 있다는 부분적인 이유만으로 동 제도의 타당성을 부인하기는 어려움
  - 자경요건을 충족시키느냐의 여부는 동 제도만의 문제라기보다는 8년 자경농지 양도소득세 면제 제도의 경우에서도 동일하게 지적할 수 있는 문제임
  - 8년 자경농지 양도소득세 면제의 경우에는 이농을 하더라도 양도세 면제를 받게 되는 반면, 농지대토의 경우에는 영농의 지속성이 전제가 되므로 정책 목표 달성을 위한 수단의 타당성이 인정됨
- (효과성 분석) 농지대토에 대한 조세지원의 목적을 농지 소유자의 지속적인 ‘농업 경영활동’, ‘농지의 효율적 활용’, ‘농업경영합리화’로 보고, 이들 목적의 대리변수로 각각 ‘경지 중 자경농지 비율’, ‘경지 중 실제경작 면적 비율’, ‘농가의 평균적 경지면적’을 이용하여 효과성을 분석함
  - 개별 농가 수준의 양도소득세 감면 관련 자료와 경영 상태가 결합된 자료가 없으므로 162개 시·군, 5개 연도 단위의 집계 자료를 이용하여 패널 SUR 분석을 실시함
- 대토면세적용비율(경지면적 대비 대토 양도소득세 감면 적용을 받는 면적의 비율)은 자경비율과 실경작률을 제고하는 효과가 있는 것으로 나타남
  - 대토면세적용비율이 1bp 상승하면 자경비율은 0.06% 증가하고, 실경작률은 0.12% 증가함
  - 따라서 동 감면제도가 농지대토 조세특례 제도의 목적 달성에 전반적으로 효과가 있는 것으로 볼 수 있음
- (양도세 감면 조건의 변천) 농지대토 양도세 면제 조건은 그동안 완화 또는 강화의 과정을 거쳐 왔음

- 『국세통계연보』상 5년(2015~2019년) 평균 감면세액은 약 1,800만원이고, 국세청에서 제공 받은 자료상 5년 평균 감면세액은 약 3,200만원으로 연간 한도액 1억원에 훨씬 못 미치는 액수임
  - 2015~2019년(5년 평균) 감면건수를 감면세액별 구간으로 보면 1천만원 이하가 가장 많고(36.5%), 1천~2천만원 구간(16.2%)부터 감소하기 시작하는데, 마지막 9천만~1억원 구간의 경우에는 11.2%로 세 번째로 높은 비중을 차지함
  - 이는 세수입 측면에서 본다면 농지대토 양도소득세 연간 및 5년간 한도인 1억원 한도가 유의미한 역할을 하는 것으로 해석할 수 있음
- (감면 조건 변화를 통한 제도 개선 여부) 농촌에 대한 지원이라는 측면에서 보면, 개별 요건을 보다 완화하여 세제지원을 늘리는 방향이 바람직할 수 있으나, 정부재정의 측면에서 본다면 세제지원을 지속적으로 늘릴 수는 없는 실정
- 각 개별 요건의 완화 또는 강화가 세제지원의 총액에 미치는 영향은 예상 가능하나, 자료의 한계로 그 정확한 크기를 측정하기는 어렵고, 총액 한도가 있는 상황에서 개별 요건을 특별히 변경할 제도 개선의 메리트는 없는 것으로 판단함
- (일몰 기한의 설정) 동 조세특례 제도의 타당성과 효과성을 인정할 수 있으므로 동 제도의 유지가 합리적이라고 판단함
- 다만 본 연구는 농지대토 양도소득세 감면제도에 대한 최초의 심층평가로서, 연구를 수행하면서 농지대토에 대한 자료의 축적이 제대로 이루어져 있지 않아 효과성 분석 등에 있어서 한계가 있을 수밖에 없었음
  - 현행 제도는 동 조세지출에 대하여 일몰 기한도 설정되어 있지 않은 상태임
  - 일몰 기한을 설정하더라도 관련 자료의 축적이 제대로 이루어지지 않는다면 주기적인 검토의 실효성에 한계가 있을 수밖에 없으나, 반대로 일몰 기한의 설정은 주기적으로 자료의 축적에 대한 필요성을 절감하게 함으로써 자료의 정비를 촉진하는 장치가 될 수 있음
  - 현재로서는 동 제도의 유지를 추천하며, 향후 검토의 실효성을 제고하기 위해 일몰 기한을 설정하고, 동시에 농지대토 관련 자료의 꾸준하며 내실 있는 축적과 정리가 병행되어야 할 것임



# 목 차

I. 서론 .....	13
II. 우리나라 농업 실태와 관련 조세특례 .....	17
1. 우리나라 농업 실태 개관 .....	19
2. 농지 관련 조세감면제도 .....	26
3. 농지대토 조세특례 .....	30
가. 제도 개요 .....	30
나. 제도 연혁 .....	32
다. 제도 운용 현황 .....	36
III. 해외 유사 사례 .....	41
1. 일본 .....	43
가. 농업 현황 .....	43
나. 농업 관련 조세감면제도 .....	45
2. 영국 .....	50
가. 농업 현황 .....	50
나. 농업 관련 조세감면제도 .....	51
3. 미국 .....	53
가. 농업 현황 .....	53
나. 농업 관련 조세감면제도 .....	54
4. 캐나다 .....	56
가. 농업 현황 .....	56
나. 농업 관련 조세감면제도 .....	58
5. 호주 .....	61
가. 농업 현황 .....	61

나. 농업 관련 조세감면제도 .....	62
6. 대만 .....	64
가. 농업 현황 .....	64
나. 농업 관련 조세감면제도 .....	65
7. 소결 .....	66
<b>IV. 주요 쟁점 및 분석 내용 .....</b>	<b>71</b>
1. 주요 쟁점 .....	73
가. 자경 요건 .....	74
나. 농지소재지 거주 요건(재촌요건) .....	76
다. 양도소득세 감면 한도 .....	78
라. 감면요건(면적 및 가액, 농지 보유기간 요건) .....	80
마. 기타 .....	80
2. 선행연구에서 제시한 문제점 및 분석 내용 .....	81
<b>V. 타당성 분석 .....</b>	<b>85</b>
1. 다른 지원제도와와의 중복성 .....	87
가. 조세지출 .....	87
나. 재정지출 .....	91
다. 유사·중복성 검토 .....	95
2. 지원 정책의 적절성 .....	99
3. 지원 요건의 적정성 .....	102
<b>VI. 효과성 분석 .....</b>	<b>105</b>
1. 개요 .....	107
가. 효과성 분석의 개념 .....	107
나. 분석의 구성 .....	108
2. 농지이용상황 개관 .....	108
가. 농가당 경지면적 .....	108

나. 자경지 비율 추이 .....	112
다. 휴경 농지 추이 .....	114
3. 미시자료를 이용한 농지 처분 및 획득 상황 분석 .....	115
가. 분석의 개요와 의의 .....	115
나. 자료와 농지 처분 및 획득 분석을 위한 가정 .....	116
다. 「농가경제조사」 표본농가의 필지 단위 처분 및 획득 상황 개요 .....	117
라. 필지단위의 필지 처분에 대한 Probit 분석 .....	118
마. 농가단위의 필지 처분과 획득 상황 개요 .....	123
바. 농가단위의 필지 처분과 획득에 대한 이변수(bivariate) Probit 분석 .....	125
사. 농가단위의 처분면적과 획득면적에 대한 Tobit 분석 .....	129
4. 시·군 단위 효과성 분석 .....	132
5. 요약 .....	137
<b>VII. 결론 .....</b>	<b>141</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>146</b>
<b>&lt;부록 1&gt; 농림축산식품부 소득지원 사업 .....</b>	<b>151</b>
<b>&lt;부록 2&gt; 시·군 단위 효과성 분석 기초자료(5개년 평균) .....</b>	<b>157</b>

## 표 목 차

<표 II-1> 국토 이용 현황 .....	20
<표 II-2> 경지 이용 현황 .....	21
<표 II-3> 농가 수 및 농가인구 추이 .....	22
<표 II-4> 지역별 농가 규모 추이(2018~2019년) .....	23
<표 II-5> 시도별 농업경영체 등록상 임차 및 자경 면적 추이 .....	25
<표 II-6> 농지 관련 조세감면제도 .....	27
<표 II-7> 농업분야 주요 국세감면 제도 현황(2019년 실적) .....	29
<표 II-8> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건 및 세제 혜택 내용 .....	31
<표 II-9> 농지대토 양도소득세 등의 감면 제도 연혁 .....	33
<표 II-10> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 조세지출 규모 .....	36
<표 II-11> 토지거래동향 .....	37
<표 II-12> 연도별 자경농지 양도소득세 감면 조세지출 추이 .....	37
<표 II-13> 양도소득세 세액공제 및 세액감면 현황(2019년 기준) .....	38
<표 II-14> 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 세액감면 추이 .....	39
<표 III-1> 일본의 농가인구 및 농가호수 추이 .....	44
<표 III-2> 일본의 경지면적 추이 .....	44
<표 III-3> 일본의 농가소득 추이 .....	45
<표 III-4> 일본의 농지에 관한 기본 원칙 .....	45
<표 III-5> 일본의 농지 양도에 대한 특별공제액 제도 연혁 .....	47
<표 III-6> 농지 양도에 대한 특별공제액 .....	48
<표 III-7> 토지 수용 및 특정 사업용지 매수 등의 양도소득에 대한 특별공제제도 ...	49
<표 III-8> 영국의 농촌인구 현황 .....	50
<표 III-9> 영국의 농업종사자 수 추이 .....	50
<표 III-10> 영국의 농업면적 추이 .....	51
<표 III-11> 영국의 농업소득 추이 .....	51

<표 III-12> 미국의 농촌인구 현황 .....	53
<표 III-13> 미국의 농가 수 및 농가 규모 추이 .....	53
<표 III-14> 미국의 농업 분야 소득 및 자산 추이 .....	54
<표 III-15> 캐나다의 농촌인구 현황 .....	56
<표 III-16> 캐나다 농경지면적 현황(2018년 기준) .....	56
<표 III-17> 캐나다 농가 수 및 경지면적 추이 .....	56
<표 III-18> 캐나다의 농가소득 및 자본 추이 .....	57
<표 III-19> 캐나다 농가 자본 규모별 농가 수 추이 .....	57
<표 III-20> 호주의 농촌인구 현황 .....	61
<표 III-21> 호주의 농지면적 추이 .....	61
<표 III-22> 대만 주요 농업 통계 요약 .....	65
<표 III-23> OECD 회원국별 농업에 대한 특별세 조항 개요 .....	70
<표 IV-1> 심사청구 및 심판청구 사례(2020년 결정 기준) .....	73
<표 IV-2> 자경 요건에 대한 주요 쟁점 .....	75
<표 IV-3> 농지 관련 조세감면제도별 자경기간 요건 .....	76
<표 IV-4> 양도소득에 대한 세액감면 제도 .....	78
<표 IV-5> 양도소득세 감면 대상별 한도 .....	79
<표 IV-6> 연도별 농지면적 추이 .....	83
<표 V-1> 국세 감면액 대비 농림수산 분야 조세지출 규모 비교 .....	87
<표 V-2> 유사 제도 비교 .....	89
<표 V-3> 공익사업용 토지에 대한 양도소득세 감면율 연혁 .....	90
<표 V-4> 농림수산 분야 국고보조금 추이(확정예산 기준) .....	91
<표 V-5> 2021년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 농업보조금 현황 .....	92
<표 V-6> 2021년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 회계계정별 농업보조금 현황 .....	93
<표 V-7> 면적직불금 기준면적 구간별 지급단가 .....	94
<표 V-8> 공익직불제 개편 전후 비교 .....	95
<표 V-9> 농지관리기금 중 농지은행사업 내용 .....	98
<표 V-10> 논밭별 경지면적 추이 .....	99

<표 V-11> 농업승계자 유무 .....	100
<표 V-12> 농어업인 은퇴연령 및 희망은퇴연령 .....	100
<표 V-13> 연도별 농지대토 평균 감면세액 및 양도면적, 감면건수 추이 .....	103
<표 V-14> 감면세액 구간별 감면건수 추이 .....	103
<표 VI-1> 농가 수, 경지면적, 평균경지규모 추이 .....	109
<표 VI-2> 논벼 재배면적별 10a당 생산비 .....	111
<표 VI-3> 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용) .....	112
<표 VI-4> 농경지 중 자경지 비율 .....	113
<표 VI-5> 자경지와 임차지별 실제경작지 비율(2019년) .....	113
<표 VI-6> 농가의 필지 경작, 소유 상황(개수 기준) .....	117
<표 VI-7> 농가의 필지 경작, 소유 변동(개수, 2018년 기준) .....	118
<표 VI-8> 경지규모 구간과 경지규모 .....	119
<표 VI-9> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(전체 필지) .....	120
<표 VI-10> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지) .....	121
<표 VI-11> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(임대지) .....	121
<표 VI-12> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지와 임대지) .....	122
<표 VI-13> 표본농가 중 자경지 처분 획득 빈도와 비율 .....	123
<표 VI-14> 표본농가 중 자경지 처분 혹은 획득이 있는 농가의 처분 또는 획득 면적 ...	124
<표 VI-15> 자경지 처분, 획득 여부별 농가특성 평균값 .....	125
<표 VI-16> 농지의 처분 혹은 획득 Probit 모형분석에 사용된 변수의 기술통계량 ...	126
<표 VI-17> 처분 및 획득 자경농지 유무에 대한 Probit 모형 추정 결과 .....	127
<표 VI-18> 자경농지 처분 및 획득을 1년 내 동시 경험할 확률에 미치는 변수별 한계효과 평균값 .....	128
<표 VI-19> 획득 소유농지 및 처분 소유농지 유무에 대한 Probit 모형 추정 결과 .....	129
<표 VI-20> 처분 자경농지 면적, 획득 자경농지 면적에 대한 이변수 Tobit 모형 추정결과 .....	131
<표 VI-21> 처분 소유면적, 획득 소유면적에 대한 이변수 Tobit 모형 추정 결과 ...	132
<표 VI-22> 분석에 사용된 변수의 기술통계량 .....	134
<표 VI-23> 농가평균경지면적, 자경비율, 실경작률의 결정요인 .....	136

<부표 1> 기본형 공익직접지불 사업 안내(2021년 기준) .....	151
<부표 2> 논활용(논이모작) 직불제 사업 안내(2021년 기준) .....	152
<부표 3> 친환경농업직불제 사업 안내(2021년 기준) .....	153
<부표 4> 친환경안전축산직불제 사업 안내(2021년 기준) .....	154
<부표 5> 경관보전직불제 사업 안내(2021년 기준) .....	155
<부표 6> 경영이양직불금 사업 안내(2021년 기준) .....	156
<부표 7> 시·군별 회귀분석에 이용된 변수(2015~2019년 평균) .....	157

## 그림 목 차

[그림 II-1] 연도별 국토이용 현황 .....	19
[그림 II-2] 농가 수 및 농가인구 추이 .....	23
[그림 V-1] 국세 감면액 대비 농림수산 분야 감면액 추이 .....	87
[그림 VI-1] 논벼 재배면적별 10a당 생산비 .....	110
[그림 VI-2] 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용) .....	111
[그림 VI-3] 경작가능면적과 휴경지 비율 .....	114
[그림 VI-4] 논, 밭별 휴경지면적 .....	115

# I. 서론





## I. 서론

- 「조세특례제한법」 제70조에 농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의하여 농지로 대토함에 따라 발생하는 소득에 대하여 양도소득세를 100% 감면하도록 규정하고 있음
  - 동 제도는 농지 소유자의 지속적인 농업경영활동을 지원함과 동시에 효율적인 농지 활용 및 농업경영합리화를 장려하고자 도입되었음
  - 예를 들어 서로 떨어진 두 군데에 위치한 농지를 보유하고 있을 경우, 한 곳의 농지를 매도하고 나머지 한 곳과 연결한 농지를 새로 사서 농사를 짓게 되면 영농의 효율성을 제고시킬 수 있게 됨
  
- 동 제도는 개발정책에 따른 협의 매수 등으로 특정지역에서 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 하는 유인책으로도 작용함
  - 8년 자경농지 양도소득세 감면의 경우, 과거의 농업 경영에 대한 보상적 성격이 강한 데 비하여, 동 제도는 농업 경영을 계속 지원하고 미래의 농업활동을 유도한다는 점에서 차이가 있음
  
- 농지대토에 대한 양도소득세 감면 실적은 2012년에 797억원, 2013년에 725억원을 기록한 이래, 2014년부터 500억원대를 유지하고 있음
  - 2019년 조세지출 규모는 561억원이고, 2015~2019년 5년 평균은 약 553억원 수준임
  
- 동 제도는 1994년 「소득세법」 제89조 제4호 및 동법 시행령 제153조에 농지대토 양도소득세 비과세 규정을 신설한 이후 몇 차례 요건을 완화하고, 비과세 제도를 감면제도로 전환하였으며, 감면 요건을 보완하는 등의 개정을 거쳐 오늘에 이룸
  - 제도 시행이 30년 가까이 지속되어 왔고, 일몰 규정도 없는 상황에서 본 보고서에서는 동 제도에 대한 최초의 심층평가를 통해 그 타당성과 효과성 등을 검토하고자 함



## Ⅱ. 우리나라 농업 실태와 관련 조세특례



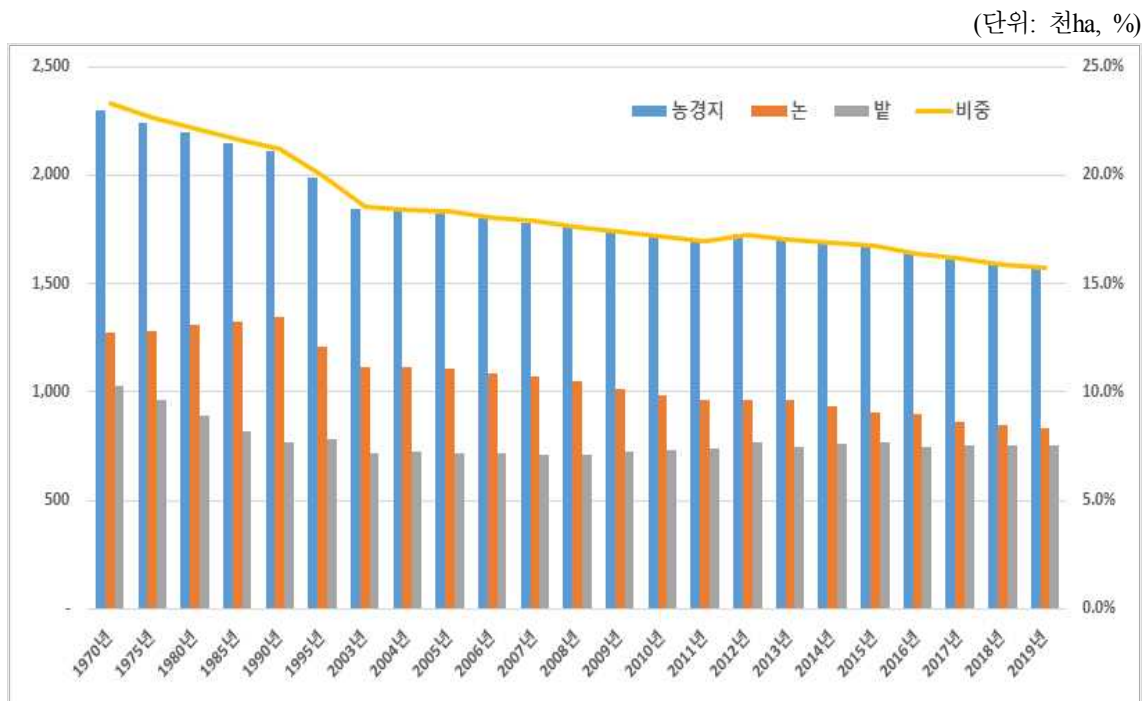


## II. 우리나라 농업 실태와 관련 조세특례

### 1. 우리나라 농업 실태 개관

- 우리나라 연도별 국토이용 현황을 살펴보면 다음의 [그림 II-1]에서 보는 바와 같이 농경지면적이 점진적으로 감소하여 왔음
- 2020년 농경지면적은 1,565천ha로 1970년 농경지면적(2,298천ha) 대비 약 31.9% 감소함
- 총 국토면적 대비 농경지면적 비중은 1970년 23.3%에서 2019년 15.7%로, 1970년 대비 7.6%p 감소함
- 2020년 논 면적은 824천ha로 1970년 논 면적(1,273천ha) 대비 약 35.3% 감소하였으며, 밭 면적은 741천ha로 1970년(1,025천ha) 대비 약 27.7% 감소함

[그림 II -1] 연도별 국토이용 현황



주: 비중은 국토면적 대비 농경지면적 비중을 의미함  
 자료: 통계청, 「농업면적조사」

- 연도별 경지면적 및 이용면적 현황을 살펴보면 다음의 <표 II-1>과 같음
- 경지면적<sup>1)</sup>의 경우 2020년 1,565천ha로 1970년 대비 약 31.9% 감소하였으며, 전년 대비로는 1.0% 감소함
  - 이용면적<sup>2)</sup>의 경우 2020년 1,624천ha로, 1970년 대비 약 50.2% 감소하였으며, 전년 대비로는 2.2% 감소함
    - 이용률의 경우 2020년 107.0%로 1970년 이용률인 142.1%보다 35.1%p 감소함
    - 농가호당 경지면적은 2019년 논 82.4a, 밭 74.6a임(<표 II-2> 참고)

<표 II-1> 국토 이용 현황

(단위: 천ha, %)

연도	국토면적 <sup>1)</sup>	경지면적	이용면적 <sup>2)</sup>	논	밭
1970년	9,848	2,298	3,264 (142.1)	1,273	1,025
1975년	9,848	2,240	3,144 (140.4)	1,277	963
1980년	9,899	2,196	2,765 (125.3)	1,307	889
1985년	9,912	2,144	2,592 (120.4)	1,325	819
1990년	9,926	2,109	2,409 (113.3)	1,345	764
1995년	9,927	1,985	2,197 (108.1)	1,206	779
2000년	9,946	1,889	2,098 (110.5)	1,149	740
2005년	9,965	1,824	1,921 (104.7)	1,105	719
2006년	9,968	1,800	1,860 (102.0)	1,084	716
2007년	9,972	1,782	1,856 (103.1)	1,070	712
2008년	9,983	1,759	1,834 (107.0)	1,046	713
2009년	9,990	1,737	1,873 (110.8)	1,010	727
2010년	10,003	1,715	1,825 (109.3)	984	731
2011년	10,015	1,698	1,802 (109.3)	960	738
2012년	10,019	1,730	1,766 (108.2)	966	764

- 1) 농작물 재배를 목적으로 하는 토지로서 현실적으로 농작물 재배가 가능한 토지를 의미함. 경지는 법적 지목 여하에 불문하고 실제 토지이용 현황이 농작물의 경작 또는 다년생(여러해살이) 작물재배지로 이용되는 토지와 그 부대시설을 포함함
- 2) 연간 경지에서 농작물을 재배한 면적으로 이모작 이상인 경우는 누적면적을 말함. 표본 조사구를 대상으로 연 5회 농작물 재배면적을 파악하여 누적하여 산출함

<표 II -1>의 계속

연도	국토면적 <sup>1)</sup>	경지면적	이용면적 <sup>2)</sup>	논	밭
2013년	10,027	1,711	1,749 (108.2)	964	748
2014년	10,028	1,691	1,754 (109.9)	934	757
2015년	10,030	1,679	1,682 (106.7)	908	771
2016년	10,034	1,644	1,680 (103.9)	896	748
2017년	10,036	1,621	1,641 (103.9)	865	756
2018년	10,038	1,596	1,660 (106.7)	844	751
2019년	10,040	1,581	1,643 (107.2)	830	751
2020년	-	1,565	1,624 (107.0)	824	741

주: 1) 1995년 이후 국토면적에는 미수복지가 불포함됨  
 2) 이용면적의 ( )는 이용률을 의미함  
 자료: 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2020, pp. 23~24.  
 2020년 자료는 통계청, 「농업면적조사」

<표 II -2> 경지 이용 현황

(단위: 천ha, a)

연도	경지면적 <sup>1)</sup>	농가호당 경지면적 <sup>2)</sup>		
		논	밭	
1970년	2,298	92.5	51.3	41.2
1975년	2,240	94.1	53.6	40.5
1980년	2,196	101.8	60.6	41.2
1985년	2,144	111.3	68.8	42.5
1990년	2,109	119.4	76.1	43.3
1995년	1,985	132.3	80.4	51.9
2000년	1,889	136.5	83.0	53.5
2005년	1,824	143.3	86.8	56.5
2006년	1,800	144.6	87.1	57.5
2007년	1,782	144.8	86.9	57.8
2008년	1,759	145.1	86.3	58.8
2009년	1,737	145.4	84.5	60.8
2010년	1,715	145.7	83.6	62.1
2011년	1,698	146.0	82.5	63.5
2012년	1,730	150.3	83.9	66.4
2013년	1,711	149.9	84.4	65.5
2014년	1,691	150.9	83.3	67.5
2015년	1,679	154.2	83.4	70.8
2016년	1,644	153.9	83.8	70.0
2017년	1,621	155.5	83.0	72.5
2018년	1,596	156.3	82.7	73.6
2019년	1,581	157.0	82.4	74.6

주: 1) 단위는 천ha  
 2) 단위는 a이며, 농가호당은 논밭면적을 전체 농가 수로 나눈 값을 말함  
 자료: 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2020, pp. 23~24.

- (농가인구) 2019년 기준 농가<sup>3)</sup>는 100만 7천가구이며, 농가인구<sup>4)</sup>는 224만 5천명으로 전년 대비 각각 1.3%, 3.0% 감소함
- 2019년 농가 비중은 총가구의 5.0%, 농가인구 비중은 총인구의 4.3%로 전년 대비 각각 0.1%p, 0.2%p 감소함
- 농가 및 농가인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 농가의 고령화에 따라 농가의 평균 연령이 증가하고 있음
- 농가인구는 2019년 기준 총인구 대비 4.3%로 전년 대비 0.2%p 감소하였으며, 지속적으로 감소하는 추세임
- 특히 총인구 중 65세 이상 농가인구 비중의 경우 2019년 46.6%로 지속적으로 증가하고 있어 농가의 고령화 추세가 심화되고 있음을 보여줌

〈표 II -3〉 농가 수 및 농가인구 추이

(단위: 천호, %, 천명)

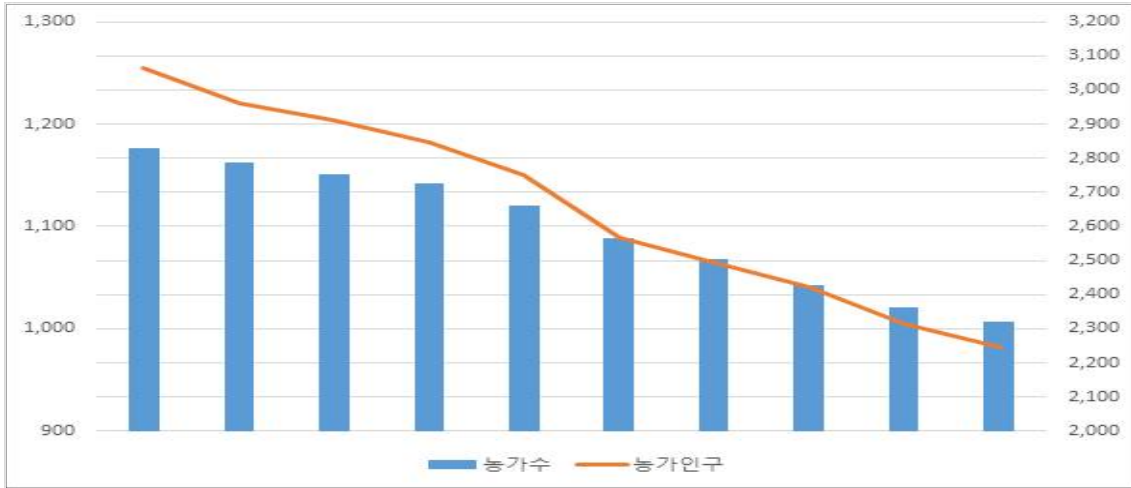
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
농가 수	1,177	1,163	1,151	1,142	1,121	1,089	1,068	1,042	1,021	1,007
총가구 중 농가 비중	6.7	6.5	6.4	6.2	6.0	5.7	5.5	5.3	5.1	5.0
농가당 가구원 수	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3	2.2
농가인구	3,063	2,962	2,912	2,847	2,752	2,569	2,496	2,422	2,315	2,245
총인구 중 농가인구 비중	6.2	5.9	5.8	5.6	5.4	5.0	4.9	4.7	4.5	4.3
65세 이상 농가인구 비중	31.8	33.7	35.6	37.3	39.1	38.4	40.3	42.5	44.7	46.6

주: 총가구 및 총인구는 당해연도 추계가구(인구)를 적용함  
 자료: 통계청, 「농업조사」; 「농업총조사」

- 3) 경지 10a(300평) 이상을 직접 경작하거나 연간 농축산물 판매금액이 120만원 이상으로 농업을 계속하는 가구를 말하며, 판매금액이 120만원 미만이라도 조사기준시점에 120만원 이상의 가축을 사육하는 가구는 포함
- 4) 농가에서 생계를 같이하는 가족 및 친인척, 1개월 미만 일시적으로 집을 나간 사람은 가구원에 포함, 1개월 이상은 제외. 혈연관계가 없는 사람도 농업과 관련되면 가구원에 포함(단, 농업과 관련 없이 상주하는 사람은 제외)

[그림 II -2] 농가 수 및 농가인구 추이

(단위: 천호, 천명)



주: 1. 단위는 좌축은 농가 수(천호), 우축은 농가인구(천명)를 나타냄  
 2. 총가구 및 총인구는 당해연도 추계가구(인구)를 적용함

자료: 통계청, 「농업조사」; 「농업총조사」

□ 지역별 농가 수 현황을 살펴보면 다음의 <표 II-4>와 같음

- 전체적으로 지역별 농가 수가 2018년 대비 감소하였으며, 경상북도의 경우 2019년 기준 17만 5천가구로 이는 전체 농가의 17.4%로 가장 많음
- 그 뒤로 전라남도(14만 4천가구), 경상남도(12만 2천가구) 순으로 농가 수가 많은 것으로 나타남

<표 II -4> 지역별 농가 규모 추이(2018~2019년)

(단위: 천가구, %)

구분	2018년		2019년		증감	증감률
	농가 수	구성비	농가 수	구성비		
전국	1,021	100.0	1,007	100.0	△13.7	△1.3
특·광역시	75	7.3	74	7.3	△0.9	△1.3
경기	113	11.1	109	10.9	△3.8	△3.4
강원	68	6.6	67	6.6	△1.2	△1.7
충북	71	6.9	71	7.0	△0.1	△0.2
충남	123	12.1	120	11.9	△3.6	△2.9
전북	95	9.3	95	9.4	△0.2	△0.2
전남	145	14.2	144	14.3	△1.4	△1.0
경북	176	17.3	175	17.4	△1.5	△0.8
경남	123	12.0	122	12.1	△0.9	△0.7
제주	31	3.1	31	3.1	△0.1	△0.3

자료: 통계청, 「2019년 농림어업조사 보고서」, p. 29.

- (농업경영체 등록상 임차 및 자경 면적 추이) 최근 3년간 농업경영체 등록상 임차 및 자경 면적 현황을 살펴보면 다음의 <표 II-5>와 같음
- 2019년 임차면적 중 실경작면적은 6,393만ha로 전년 대비 4.4% 감소하였으며, 휴경면적은 전년 대비 2.8% 감소, 폐경면적은 전년 대비 4.0% 감소함
    - 임차면적 중 실경작면적이 가장 많이 감소한 지역은 대전( $\Delta$ 16.7%)이며, 휴경면적은 세종( $\Delta$ 32.1%), 폐경면적은 대전( $\Delta$ 45.1%)임
      - 반면 서울의 경우 임차면적 중 휴경면적이 전년 대비 36.3% 증가하였으며, 울산은 폐경면적이 전년 대비 44.4% 증가함
  - 2019년 자경면적 중 실경작면적은 7,089만ha로 전년대 유사한 수준( $\Delta$ 1,009ha)인 반면, 휴경면적은 전년 대비 1.5% 감소, 폐경면적은 전년 대비 1.5% 증가함
    - 자경면적 중 실경작면적이 가장 많이 감소한 지역은 서울( $\Delta$ 2.1%)이며, 휴경면적은 서울( $\Delta$ 41.7%), 폐경면적은 대전( $\Delta$ 11.0%)임
      - 반면 울산의 경우 자경면적 중 휴경면적이 전년 대비 10.2% 증가, 폐경면적도 전년 대비 11.6% 증가함

<표 II -5> 시도별 농업경영체 등록상 임차 및 자경 면적 추이

(단위: ha, %)

구분	2017년						2018년						2019년					
	임차			자경			임차			자경			임차			자경		
	실경작 면적	휴경 면적	폐경 면적	실경작 면적	휴경 면적	폐경 면적	실경작 면적	휴경 면적	폐경 면적	실경작 면적	휴경 면적	폐경 면적	실경작 면적	휴경 면적	폐경 면적	실경작 면적	휴경 면적	폐경 면적
서울	19,517	1,291	20,212	36,047	899	831	16,484	812	20,321	35,848	1,295	1,116	14,394	1,107	20,253	35,093	755	1,305
부산	184,617	2,691	24,824	326,017	8,069	22,555	180,827	2,844	25,466	314,519	6,925	21,377	165,918	2,579	25,281	321,342	6,847	21,700
대구	162,692	3,349	11,046	482,043	12,377	18,751	155,969	2,826	10,976	476,318	10,452	19,517	148,118	2,703	10,604	478,125	10,047	21,082
인천	641,230	8,289	14,368	1,122,779	22,171	26,273	620,265	7,963	12,674	1,115,698	17,880	24,584	598,278	7,127	11,717	1,107,279	16,442	24,408
광주	397,907	4,798	32,176	451,076	7,400	11,486	375,520	3,316	31,140	453,241	5,771	11,645	345,882	3,228	31,469	464,210	5,341	12,292
대전	109,298	2,038	10,139	243,634	4,366	14,243	115,532	2,085	9,192	237,706	4,845	15,178	96,207	1,645	5,046	234,993	4,229	13,515
울산	267,769	9,370	29,536	597,634	14,704	52,094	259,326	7,986	25,271	579,949	11,025	51,509	242,643	6,058	36,494	590,604	12,153	57,471
세종	301,684	4,153	6,605	464,328	6,822	10,303	305,678	3,360	6,850	465,441	5,469	11,411	280,497	2,283	6,308	460,647	4,426	11,743
경기	5,146,018	83,598	507,222	8,775,960	186,249	397,625	4,984,554	76,540	560,464	8,536,823	169,430	429,865	4,722,597	71,303	535,703	8,404,458	152,072	451,838
충북	4,510,704	120,487	1,029,102	4,785,699	105,963	336,336	4,326,507	76,744	995,926	4,813,900	85,334	352,583	4,155,054	69,658	725,827	4,805,615	87,413	322,493
충남	10,725,762	131,129	887,338	11,335,674	147,799	678,021	10,468,886	96,427	870,800	11,309,277	120,192	692,925	10,078,040	109,451	881,828	11,229,213	114,455	697,565
전북	11,456,334	225,234	1,355,534	7,879,349	146,265	436,485	10,853,852	124,767	1,269,904	8,132,201	116,949	411,432	10,470,525	118,350	1,246,254	8,164,894	119,262	414,662
전남	15,909,447	275,733	1,732,992	11,188,141	214,407	668,630	15,191,078	194,828	1,634,410	11,532,624	176,514	669,408	14,398,061	183,180	1,520,378	11,650,547	174,820	658,025
경북	10,896,244	206,922	1,291,095	12,125,716	239,869	713,061	10,426,590	144,559	1,328,271	12,212,430	188,588	753,236	10,033,940	139,032	1,439,469	12,260,836	200,870	806,382
경남	6,895,824	214,711	1,244,481	7,821,433	200,377	764,680	6,577,805	116,733	1,246,327	7,758,271	159,955	735,513	6,260,197	119,129	1,238,985	7,765,213	157,969	744,331
제주	2,064,789	14,554	349,299	2,924,018	17,982	239,034	2,014,427	13,043	378,961	2,914,654	16,211	221,438	1,923,937	13,413	357,800	2,914,822	13,789	231,069
전체	69,689,836	1,308,347	8,545,969	70,559,548	1,335,719	4,390,408	66,873,300	874,833	8,426,953	70,888,900	1,096,835	4,422,737	63,934,288	850,246	8,093,416	70,887,891	1,080,890	4,489,881

자료: 농림축산식품부 내부자료

## 2. 농지 관련 조세감면제도<sup>5)</sup>

- 농지와 관련한 대표적인 취득 및 보유, 양도에 대한 조세감면제도를 보면 다음의 <표 II-6>과 같음
  
- 농지 취득과 관련된 조세감면 혜택은 취득세, 농어촌특별세, 영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세, 영농상속 공제제도 등이 있음
  - 농지 취득에 대해 「지방세법」 제10조에 따라 취득 당시 신고가액을 과세표준으로 하며, 동법 제11조에 따라 농지에 대한 세율은 일반 세율(2.8%)보다 낮은 2.3% 세율을 적용함(상속 외 농지 취득은 3.0% 적용)
    - 다음의 <표 II-6>의 취득에 해당하는 경우에는 취득세를 감면 또는 비과세함
  - 「농어촌특별세법」 제4조에 따라 농지에 대한 취득세 및 양도에 따른 소득 감면세액의 경우 농어촌특별세를 비과세함
  - 「조세특례제한법」 제71조에 따라 5년간 1억원 한도 내에서 2022년 12월 31일 까지 영농자녀가 증여받는 농지 등에 대해 증여세를 면제함
  - 「상속세 및 증여세법」 제18조 및 동법 시행령 제16조에 따라 영농에 종사하는 상속인이 상속받는 경우 당해 영농상속재산가액 중 15억원 한도로 공제함
  
- 농지 보유와 관련된 조세감면 세목은 재산세, 종합부동산세가 있음
  - 재산세의 경우 「지방세법」 제106조에 따라 농지에 대해 분리과세대상으로 구분하여 저율 과세함
    - 「지방세법」 제111조의 토지에 대한 재산세 표준세율 중 전·답·과수원 및 임야 등은 과세표준액의 0.07%를 적용
    - 즉 농지에 대해서는 일반 토지 세율인 0.2%보다 낮은 세율을 적용함
  - 「종합부동산세법」 제12조에 따라 도시지역 내 농지를 제외하고 분리과세대상 토지의 경우 종합부동산세 과세대상에 해당하지 않음
  
- 농지 양도와 관련된 조세감면 혜택은 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 농지대토에 대한 양도소득세 감면, 농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세 등이 있음

5) 홍범교 외(2020), pp. 32~37 내용을 요약·정리함

- 「조세특례제한법」 제69조에 따라 8년 이상 직접 자경한 농지를 양도할 경우 양도소득세를 100% 감면함
- 「조세특례제한법」 제70조에 따라 경작상 필요에 의해 대토함으로써 발생한 소득에 대해 양도소득세를 100% 감면함
- 다음에 해당하는 농지 교환 또는 분합으로 발생하는 소득에 대해 양도소득세를 비과세함
  - 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업, 경작상 필요에 의해 교환한 토지,<sup>6)</sup> 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지와 교환 또는 분합하는 농지, 「농어촌정비법」·「농지법」·「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 또는 「농업협동조합법」에 의해 교환 또는 분합하는 농지

〈표 II -6〉 농지 관련 조세감면제도

구분	제도	비고(근거법)
취득	자경농민이 직접 경작을 목적으로 취득한 농지 및 농지를 조성하기 위해 취득한 임야의 경우 취득세를 2023년 12월 31일까지 50% 감면	「지방세특례제한법」 제6조 제1항
	자경농민이 양잠 또는 버섯재배용 건축물, 고정식 온실, 축사, 농산물 선별처리시설 등 농업용으로 직접 사용하기 위해 취득한 경우 2023년 12월 31일까지 취득세 50% 감면	「지방세특례제한법」 제6조 제2항
	귀농인이 귀농일로부터 3년 이내 취득하는 농지 및 농지를 조성하기 위해 취득한 임야에 대해서는 2021년 12월 31일까지 취득세 50% 감면	「지방세특례제한법」 제6조 제4항
	농업생산기반 개량사업의 시행으로 인해 취득하는 농지 및 농지확대 개발사업으로 취득한 개간농지의 경우 2022년 12월 31일까지 취득세 100% 면제	「지방세특례제한법」 제8조
	농어촌특별세 비과세: 농지에 대한 취득세 및 양도에 따른 소득 감면세액 대상	「농어촌특별세법」 제4조
	영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면	「조세특례제한법」 제71조
	영농상속공제제도: 피상속인이 생전 영농에 종사한 경우 상속재산 중 일정한 요건에 해당하는 영농상속재산 전부를 영농에 종사하는 상속인이 상속받는 경우 당해 영농상속재산 가액 중 15억원 한도로 공제	「상속세 및 증여세법」 제18조, 동법 시행령 제16조

6) 교환에 의해 새롭게 취득한 농지를 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작해야 함

<표 II -6>의 계속

구분	제도	비고(근거법)
보유	재산세: 농지에 대해서는 분리과세대상으로 구분하여 저율 과세함(전·답·과수원 및 임야 등은 과세표준액의 0.07%)	「지방세법」 제106조 및 동법 제111조
	종합부동산세: 분리과세대상 토지의 경우 종합부동산세 과세대상이 아님(단, 도시지역 내 농지는 해당)	「종합부동산세법」 제12조
양도	8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면	「조세특례제한법」 제69조
	농지대토에 대한 양도소득세 감면	「조세특례제한법」 제70조
	농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세	「소득세법」 제89조 제1항 제2호, 동법 시행령 제153조 제1항

자료: 저자 작성

- 농업분야 주요 국세감면제도에 대해 정리하면 다음의 <표 II-7>과 같음
- 국세 중 농업분야 감면제도는 『2021년도 조세지출예산서』 기준 총 20개 정도이며, 소득세, 법인세, 상속 및 증여세, 부가가치세 등 세목에 대해 감면이 이루어지고 있음
  - 2019년(실적) 기준, 면세 농·수산물 등 의제매입세액공제가 2조 8,578억원, 농업·축산업·임업·어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율 제도가 1조 8,770억원, 8년 이상 자경농지 양도소득세 감면 제도가 1조 2,435억원의 감면 혜택을 받음
  - 이 중 농지대토에 대한 양도소득세 감면은 561억원으로, 농업분야 감면제도 중 추정이 곤란한 제도를 제외하고 9번째 순위

<표 II -7> 농업분야 주요 국세감면 제도 현황(2019년 실적)

(단위: 억원)

국세 세목	감면 내용	근거 법령	감면 세액	일몰 기한
소득세	농가부업소득 비과세	「소득세법」 제12조 제2호 다목~사목	추정 곤란	없음
	전답 임대소득 비과세	「소득세법」 제12조 제2호 가목	174	없음
	8년 이상 자경농지 양도소득세 감면	「조특법」 제69조	12,435	없음
	축사용지에 대한 양도소득세 감면	「조특법」 제69조의2	116	2022. 12. 31.
	농지대토 시 양도소득세 비과세	「조특법」 제70조	561	없음
	농어가목돈마련저축에 대한 비과세	「조특법」 제87조의2	53	2022. 12. 31.
	농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례	「조특법」 제99조의4	0	2022. 12. 31.
상속 및 증여세	조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	「조특법」 제88조의5, 제89조의3	5,859	2022. 12. 31.
	영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세 면제	「조특법」 제71조	596	2022. 12. 31.
부가가치세	영농상속공제	「상속세 및 증여세법」 제18조 제2항 제2호	546	없음
	농업·축산업·임업·어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율	「조특법」 제105조 제1항 제5호, 제6호	18,770	2022. 12. 31.
	농어민이 직수입하는 농·축산어업용기자재에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 제106조 제2항 제9호	36	2022. 12. 31.
	농·임·어업용기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례	「조특법」 제105조의2	1,245	없음
	농어업 경영 및 농어업 작업의 대행용역에 대한 부가가치세 면제	「조특법」 제106조 제1항 제3호	추정 곤란	2021. 12. 31. (종료)
	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	「조특법」 제106조의2 제1항 제1호, 제2호	2,892	2021. 12. 31. (제1호 종료) 2022. 12. 31. (제2호)
	면세 농·수산물 등의 제매입세액공제	「부가가치세법」 제42조	28,578	없음
법인세	영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등	「조특법」 제66조	188	2021. 12. 31.
	농업회사법인 등에 대한 법인세 면제 등	「조특법」 제68조	186	2021. 12. 31.
	조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	「조특법」 제72조	3,636	2022. 12. 31.
인지세	농·어민 지원을 위한 인지세 면제	「조특법」 제116조 제1항 5,6,7,9,11호	81	2021. 12. 31.

주: 1. 여러 세목에 대해 감면을 허용할 경우 대표적인 세목으로 작성함  
 자료: 흥범교(2020), p. 48; 기획재정부, 『2021년도 조세지출예산서』, 2020a.

### 3. 농지대토 조세특례

#### 가. 제도 개요

- 농지 소재지에 거주하는 대통령령으로 정하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의하여 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 농지로 대토(代土)함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 100%를 감면함
  - 농민이 경작상 필요에 의하여 기존의 농지를 양도하더라도 세금을 감면함으로써 새로운 농지를 취득하여 지속적으로 농업에 종사할 수 있게 하여 농업의 발전을 도모하기 위함
  - 농지의 자유로운 대체를 허용함으로써 농민을 보호하고 농업의 발전을 장려하고자 하는 데 의의가 있음<sup>7)</sup>
  
- (개요 및 내용) 「조세특례제한법」 제70조는 농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의해 농지를 대토함에 따라 발생하는 소득에 대하여 양도소득세를 100% 감면하는 제도임
  - (감면요건) 농지소재지에서 4년 이상 거주하면서 직접 경작한 경우(단, 근로소득 및 사업소득이 연 3,700만원 이상인 기간은 경작기간에서 제외)
    - 2015년 2월 3일 이후 양도분부터 농지소재지는 농지소재 시·군·구, 인접 시·군·구 또는 토지 소재지로부터 직선거리 30km 이내<sup>8)</sup>
    - 종전 농지 경작기간 + 신규 취득농지 경작기간 = 8년 이상
    - 신규 농지 취득일로부터 1년 이내에 경작 개시
    - 종전 농지 면적의 2/3 또는 양도가액의 1/2 이상일 것
  - (정책대상자) 농지를 대체 취득한 자
  - (수혜자) 농지를 대체 취득하고(4년 이상 경작, 종전 토지 및 대체농지 경작 합산 8년 이상, 대체농지 취득 후 1년 이내 경작 개시한 자) 일정요건을 만족한 자
  - (감면한도) 과세연도별 1억원, 5년간 통산하여 1억원<sup>9)</sup>

7) 박훈 외(2009), p. 104.

8) 2015년 2월 3일 이전까지는 재촌요건이 20km 이내였으나, 관련 시행령이 개정됨에 따라 재촌요건이 30km로 완화됨

9) 「조특법」 제133조 제1항의2 가목

〈표 II -8〉 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건 및 세제 혜택 내용

구분	내용	
감면 요건	거주지	- 농지가 소재하는 시·군·구 안의 지역 및 이와 연결한 시·군·구 안의 지역 - 해당 농지로부터 직선거리 30km 이내의 지역
	경작 기간	- 이전 농지: 농지 보유기간 중 4년 이상 자경 - 신규 농지: 농지 취득 후 자경 4년 이상 - 단, 사업소득과 총급여액이 연 3,700만원 이상인 기간은 경작 기간에서 제외
	경작 방법	- 농작물의 경작 또는 다년생 식물의 재배에 상시 종사 - 농작업의 2분의 1 이상을 자기 노동력에 의해 경작 또는 재배할 것
	토지 요건	- 면적 요건: 신규 농지 면적이 이전 농지 면적의 3분의 2 이상 - 취득금액 요건: 신규 농지 취득가액이 이전 농지 양도가액의 2분의 1 이상 - 위의 두 조건 중 하나만 충족해도 감면 대상에 해당
	대토 취득·양도 기한	- 이전 농지 양도 후 신규 농지 취득: 이전 농지 양도일로부터 2년 내 신규 농지 취득, 신규 농지 취득 후 1년 이내 경작 개시(4년 이상, 통산 8년) - 신규 농지 취득 후 이전 농지 양도: 신규 농지 취득일로부터 1년 이내 이전 농지 양도, 이전 농지 양도일로부터 1년 내 경작 개시(4년 이상, 통산 8년)
감면 혜택	- 양도소득세 100% 감면(농특세 비과세) - 감면 한도: 과세기간별(1년) 1억원, 5년 합산 1억원 한도	
사후 관리	- 감면 받은 양도소득세 납부 및 이자상당액 가산(1일 10만분의 25)	

자료: 「조세특례제한법」 제70조 내용을 토대로 저자 작성

□ (경작상 필요에 의한 농지) 농지대토에 대한 양도소득세 감면 대상 농지는 「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항에 규정됨

○ 4년 이상 종전의 농지소재지에 거주하면서 경작한 자가 종전의 농지의 양도일로부터 1년<sup>10)</sup> 내에 새로운 농지를 취득(상속·증여 제외)하여, 취득 후 1년 내 새로운 농지소재지에 거주하면서 경작을 개시한 농지 중 다음의 조건 중 하나에 해당하는 경우

- ① 새로 취득하는 농지 면적이 양도하는 농지 면적의 3분의 2 이상일 것
- ② 새로 취득하는 농지 가액이 양도하는 농지 가액의 2분의 1 이상일 것

10) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의매수·수용 및 그 밖의 법률에 따라 수용되는 경우에는 2년

- 4년 이상 종전의 농지소재지에 거주하면서 경작한 자가 새로운 농지 취득 후 1년 내 기존 농지를 양도한 후 기존 농지 양도일부터 1년 내 새로운 농지소재지에 거주하면서 경작을 개시한 농지로서 다음의 조건 중 하나에 해당하는 경우
    - ① 새로 취득하는 농지의 면적이 양도하는 농지 면적의 3분의 2 이상일 것
    - ② 새로 취득하는 농지의 가액이 양도하는 농지 가액의 2분의 1 이상일 것
  - 단 새로운 농지의 경작을 개시한 후 새로운 농지소재지에 거주하면서 계속하여 경작한 기간과 종전의 농지 경작기간을 합산한 기간이 8년 이상이어야 함
- (목적) 농지대토에 대한 양도소득세 감면을 통해 농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동을 지원함과 동시에 효율적인 농지 활용 및 농업경영합리화 장려에 기여하는 것이 동 제도의 목적임
- 개발 정책에 따른 협의 매수 등으로 특정 지역에서 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 하는 유인책으로 작용
  - 8년 자경농지 양도소득세 감면제도의 경우 과거의 농업 경영에 대한 보상적 성격이 강한 반면, 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도는 농업 경영을 계속 지원하고, 미래의 농업활동을 유도한다는 점에서 차이가 있음

## 나. 제도 연혁

- 동 제도는 1994년 「소득세법」 제89조 제4호 및 동법 시행령 제153조에 농지대토 양도소득세 비과세 규정을 신설한 이후 몇 차례 요건 완화, 비과세 제도를 감면 제도로 전환, 감면요건 보완 등의 개정을 거침
- 2005년 「소득세법」에서 농지의 대토에 대한 비과세 제도를 폐지하고 「조특법」 제70조를 신설하여 양도소득세 100% 감면제도로 전환
  - 농지와 관련된 요건은 1996년, 2000년, 2001년, 2005년, 2008년, 2010~2014년까지 계속적으로 완화 또는 강화됨
  - 2020년 2월에는 양도소득세 감면요건 중 경작에 의한 대토의 범위에서 상속 및 증여받은 토지는 취득에서 제외함

<표 II -9> 농지대토 양도소득세 등의 감면 제도 연혁

개정연도	주요 변경사항
1994. 12. 22.	- 농지대토 양도소득세 비과세 규정 신설(「소득세법」 제89조 제4호) • 대통령이 정하는 경우에 해당하는 농지의 대토로 인하여 발생하는 소득에 대해 양도소득세를 부과하지 않음
1994. 12. 31.	- 「소득세법 시행령」 제153조 신설 • 「소득세법」 제89조 제4호의 ‘대통령령이 정하는 경우’에 대한 조항 신설 → 경작상의 필요에 의하여 대토하는 농지로 다음의 경우를 말함 ① 종전의 농지의 양도일로부터 1년 내 다른 농지를 취득하여 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작한 경우 또는 새로운 농지의 취득일로부터 1년 내에 종전의 농지를 양도하고 새로이 취득한 농지를 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작한 경우 ② 새로 취득하는 농지의 면적이 양도하는 농지의 면적 이상이거나 그 가액이 양도하는 농지의 가액의 2분의 1 이상인 경우 • 「소득세법 시행령」 제153조 제4항(농지에서 제외되는 농지) ① 양도일 현재 특별시·직할시 또는 시 지역에 있는 농지 중 「도시계획법」에 의한 주거지역·상업지역 또는 공업지역 안의 농지로서 이들 지역에 편입된 날부터 1년이 지난 농지 ② 당해 농지에 대하여 환지처분 이전에 농지 외의 토지로 환지예정지의 지정이 있는 경우로서 그 환지예정지 지정일로부터 1년이 지난 농지 • 「소득세법 시행령」 제153조 제5항 → 새로운 농지의 취득 후 3년 이내 「공공용지의 취득 및 손실 보상에 관한 특례법」이 적용되는 공공사업용으로 당해 공공사업의 시행자에게 양도 되거나 「토지수용법」 및 기타 법률에 의하여 수용되는 경우에는 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작한 것으로 봄
1995. 12. 30.	- 농지에서 제외되는 농지의 편입기간 완화(「소득세법 시행령」 제153조 제4항) • 편입된 날부터 1년이 지난 농지 → 편입된 날부터 3년이 지난 농지
1996. 12. 31.	- 농지에서 제외되는 농지의 요건 완화(「소득세법 시행령」 제153조 제4항) • 대규모 개발사업지역 안의 개발사업 시행으로 인해 편입된 농지로서 사업시행자의 단계적 사업 시행 또는 보상 지연으로 편입된 날부터 3년이 지난 농지 중 사업지역 내 토지소유자가 1천명 이상인 지역 또는 사업시행 면적이 총리령이 정하는 규모 이상인 지역에 해당하는 경우 양도소득세가 비과세되는 농지에서 제외하지 않음 - 피상속인의 경작기간 합산 조항 신설(「소득세법 시행령」 제153조 제6항) • 새로운 농지 취득 후 3년 이내 농지소유자가 사망한 경우 상속인이 농지소재지에 거주하면서 계속 경작할 때에는 피상속인의 경작기간과 상속인의 경작기간을 통산함
2000. 12. 29.	- 농지경작 요건 강화(「소득세법 시행령」 제153조 제2항 제1호) • 종전의 농지 → 3년 이상 종전의 농지소재지에 거주하면서 경작한 자
2001. 12. 31.	- 농지소재지 요건의 완화(「소득세법 시행령」 제153조 제3항) • 경작개시 당시 당해 지역에서 행정구역의 개편 등으로 이에 해당하지 아니하게 된 지역을 포함

〈표 II -9〉의 계속

개정연도	주요 변경사항
2002. 12. 30.	- 공익사업으로 인한 양도규정 변경(「소득세법 시행령」 제153조 제5항) <ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법이 적용되는 공공사업용으로 당해 공공사업의 시행자에게 양도되거나 「토지수용법」 및 기타법률에 의하여’ → ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의한 협의매수·수용 및 그 밖의 법률에 의하여’</li> </ul>
2004. 1. 1.	- 「조세특례제한법」 제70조 제4항 및 제5항 신설 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후관리에 대한 내용 추가</li> </ul>
2005. 12. 31.	- 「소득세법」에서 「조세특례제한법」으로 전환 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「소득세법」에서 농지의 대토에 대한 비과세 제도를 폐지, 100% 감면제도로 전환(「소득세법」 제89조 제4호 삭제 → 「조세특례제한법」 제70조 신설)</li> </ul> - 거주자의 경작요건 구체화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제2항) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주자가 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년생 식물의 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배하는 것을 말함</li> </ul> - ‘경작상의 필요’에 관한 요건 완화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 양도하는 농지의 면적 이상 → 면적의 2분의 1 이상</li> <li>• 양도하는 농지의 가액의 2분의 1 이상 → 가액의 3분의 1 이상</li> </ul>
2007. 2. 28.	- 농지의 양도 기한의 조건부 완화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항 제1호) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 1년 → 1년(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따른 협의매수·수용 및 그 밖의 법률에 따라 수용되는 경우에는 2년 내용을 추가)</li> </ul>
2008. 2. 22.	- 「조세특례제한법 시행령」 제67조 제1항(거주요건 완화) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지가 소재하는 시·군·구가 아니더라도 해당 농지로부터 직선거리 20km 이내 지역에 거주하는 경우 농지소재지에 거주한 것으로 간주</li> </ul> - 「조세특례제한법 시행령」 제67조 제6항 제1호(농지 규정 완화) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 주거지역·상업지역 또는 공업지역 안의 농지로서 이들 지역에 편입된 날부터 3년이 지난 농지에 대해 양도소득세 감면 적용</li> <li>• 다만 사업시행자가 국가, 지방자치단체, 그 밖에 기획재정부령으로 정하는 공공기관인 개발사업지역 안에서 개발사업의 시행이거나 부득이한 사유(시행규칙 제27조 제5항)에 해당하는 경우는 제외</li> </ul>
2010. 1. 1.	- 농지요건에 관한 단서조항 신설(「조세특례제한법」 제70조 제1항) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 토지가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 주거지역 등에 편입되거나 「도시개발법」 또는 그 밖의 법률에 따라 환지처분 전에 농지 외의 토지로 환지예정지 지정을 받은 경우에는 주거지역 등에 편입되거나, 환지예정지 지정을 받은 날까지 발생한 소득으로서 대통령령으로 정하는 소득에 한하여 양도소득세를 면제함</li> </ul>

<표 II -9>의 계속

개정연도	주요 변경사항
2010. 2. 18.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환지예정지 지정을 받은 경우 양도소득세 면제 소득 계산식 규정(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제6항)</li> <li>• 양도소득금액×{(주거지역 등에 편입되거나 환지예정지 지정을 받은 날의 기준시가 - 취득당시의 기준시가)/(양도당시의 기준시가 - 취득당시의 기준시가)} (「소득세법」 제95조 제1항)</li> </ul>
2010. 12. 27.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접 경작 요건 변경</li> <li>• 직접 경작한 토지로서 농업소득세 과세대상이 되는 토지 → 직접 경작한 토지로 개정</li> </ul>
2011. 6. 3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지에서 제외되는 농지 요건 조건부 완화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제7항 제2호 단서)</li> <li>• 「도시개발법」 또는 그 밖의 법률에 따라 환지처분 이전에 농지 외의 토지로 환지예정지를 지정하는 경우에는 그 환지예정지 지정일부터 3년이 지난 농지(단 환지처분에 따라 교부받는 환지청산금에 해당하는 부분은 제외)</li> </ul>
2014. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추정요건 신설(특정사유 발생 시 2개월 이내에 양도세 추정 및 이자상당액 가산: 「조세특례제한법」 제70조 제4항 신설)</li> <li>- 농지대토 양도소득세 감면요건 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 종전 농지 3년 이상 경작 → 4년 이상 경작</li> <li>• 대체(신규)농지와 종전 농지 경작 합산 8년 이상</li> <li>• 대체(신규)농지 취득 후 1년 이내 경작 개시</li> <li>• 근로소득 및 사업소득 이 연간 3,700만원 이상인 경우 경작기간 제외</li> </ul> </li> </ul>
2014. 2. 21.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지대토에 대한 감면요건 강화(「조세법 시행령」 제67조 제3항)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규 취득 면적 및 가액 요건</li> <li>기존: 종전 농지 면적의 1/2 이상 또는 양도가액의 1/3 이상</li> <li>개정: 종전 농지 면적의 2/3 또는 양도가액의 1/2 이상</li> </ul> </li> </ul>
2014. 3. 14.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「조세특례제한법 시행규칙」 개정(경작 개시 예외 사유 및 기간 규정 신설)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지대토 시 1년 이상 치료 및 요양이 필요한 경우, 농지개량 목적으로 휴경하는 경우, 자연재해로 휴경하는 경우에는 새로운 농지 취득일 등으로부터 2년 이내 경작을 개시해야 함</li> </ul> </li> </ul>
2015. 2. 3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 농지로부터 직선거리 20km 이내 → 30km 이내로 거주 요건 완화</li> </ul>
2018. 3. 21.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지대토 경작 개시 기간의 예외(「조세특례제한법 시행규칙」 제27조의3에서 제28조로 이동)</li> </ul>
2020. 2. 11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양도소득세 감면요건 중 경작에 의한 대토의 범위에서 상속·증여받은 토지는 취득에서 제외(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항)</li> </ul>

자료: 박명호 외(2011), pp. 81~83 및 국가법령정보센터 법 조항을 참고하여 최근 내용으로 업데이트함

#### 다. 제도 운용 현황

- 『조세지출예산서』상 농지대토에 대한 양도소득세 감면 규모는 다음의 <표 II-10>과 같음
  - 2019년 기준, 농지대토에 대한 양도소득세 감면 실적은 561억원으로 이는 전년 대비 2.0% 증가한 수치임
  - 2020년 및 2021년 전망치는 992억원, 988억원으로 2019년에 비해 상당히 큰 폭으로 증가할 것으로 전망하고 있음
    - 국세청에서 기획재정부에 제출한 2020년 상반기 감면액이 2019년 상반기 대비 약 53% 증가함에 따라 경제성장률 등과 연계하여 2020년 전망치가 크게 증가한 것으로 나타남<sup>11)</sup>
    - 2020년 상반기 감면액 증가 요인은 지가 상승, 거래량 증가 등 여러 가지가 있을 수 있음

<표 II -10> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 조세지출 규모

(단위: 억원, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (전망)	2021년 (전망)
지출액	797	725	584	523	572	557	550	561	992	988

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

- 참고로 <표 II-11>에서 2020년 전체 토지(건축물 부속토지 포함) 거래량은 약 350만 6천필지로 전년 대비 20.8% 증가한 것으로 나타남
  - 이 중 밭은 270천필지로 전년 대비 13.4% 증가, 논은 318천필지로 전년 대비 12.9% 증가함
  - 저금리 유동성, 각종 개발사업의 영향 등으로 특히 수도권 거래가 증가한 결과, 높은 수준의 증가율을 기록함<sup>12)</sup>

11) 2020년, 2021년 전망치가 2019년 대비 큰 폭으로 상승하였으나, 여건 변화에 의하여 전망치가 수정될 수 있음

12) [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1243](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1243), 검색일자: 2021. 5. 31.

<표 II -11> 토지거래동향

(단위: 천필지, %)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
필지수	전체	2,242	2,644	3,087	2,995	3,315	3,186	2,902	3,506
	밭	215	247	272	268	283	258	238	270
	논	252	281	303	291	312	298	282	318
전년 대비 증감률	전체	9.6	17.9	16.8	△3.0	10.7	△3.9	△8.9	20.8
	밭	2.1	14.8	10.2	△1.5	5.7	△8.7	△7.9	13.4
	논	3.6	11.4	8.0	△3.9	7.0	△4.6	△5.2	12.9

자료: 한국부동산원, 「부동산거래현황」

- (농지 양도 관련 조세제도와와의 비교) 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도와 유사한 자경농지에 대한 양도소득세 감면 관련 조세지출 추이는 다음의 <표 II-12>와 같음
  - 자경농지에 대한 양도소득세 감면 관련 조세지출액을 살펴보면 2016년까지는 감소하다가 다시 소폭 증가하였으나, 2019년 1조 2,435억원으로 전년 대비 13.2% 감소함
    - 반면 2020년에는 1조 4,820억원으로 전년 대비 19.2%로 증가한 이후 2021년에는 1조 4,773억원(전년 대비 0.3% 감소)으로 소폭 감소할 것으로 전망함
  - 『조세지출예산서』상 2019년 기준, 농지대토에 대한 양도소득세 감면 조세지출액(561억원)과 비교하면 약 22배 수준임

<표 II -12> 연도별 자경농지 양도소득세 감면 조세지출 추이

(단위: 억원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 (전망)	2021년 (전망)
지출액	13,618	13,127	12,045	12,401	14,324	12,435	14,820	14,773

자료: 각 연도 『조세지출예산서』

- (양도소득세 세액공제 및 세액감면 현황) 『국세통계연보』상 양도소득세 세액공제 및 세액감면 현황을 살펴보면 다음의 <표 II-13>과 같음
  - 2019년 기준, 농지대토에 대한 양도소득세 감면 세액은 예정신고 598억원으로 양도소득세 세액공제 예정신고 금액 대비 3.5% 수준임
    - 확정신고 금액은 21억원으로 양도소득세 세액공제 확정신고 금액 대비 3.5% 수준임

<표 II -13> 양도소득세 세액공제 및 세액감면 현황(2019년 기준)

(단위: 건, 백만원)

구분		예정신고		확정신고	
		건수	세액	건수	세액
세액공제	외국납부세액공제 (「소득세법」 제118조의6)	53	1,970	327	12,755
	예정신고납부세액공제 (「소득세법」 제108조)	-	-	-	-
	합계	53	1,970	327	12,755
세액감면	영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등(「조특법」 제66조)	27	425	0	0
	농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등(「조특법」 제68조)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등(「조특법」 제67조)	13	281	0	0
		(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	8년 이상 자경농민에 대한 양도소득세 등의 면제 (「조특법」 제69조)	91,408	1,293,139	5,004	44,431
		(48.8)	(75.4)	(42.0)	(74.3)
	축사용지에 대한 양도소득세의 감면(「조특법」 제69조의2)	1,082	12,746	61	523
		(0.6)	(0.7)	(0.5)	(0.9)
	농지대토에 대한 양도소득세 감면(「조특법」 제70조)	2,777	59,765	122	2,071
		(1.5)	(3.5)	(1.0)	(3.5)
	공공사업용토지 등에 대한 양도소득세 등 감면 (「조특법」 제77조)	89,046	265,785	6,649	11,564
		(47.6)	(15.5)	(55.8)	(19.3)
	개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 감면 (「조특법」 제77조의3)	390	4,619	4	76
		(0.2)	(0.3)	(0.0)	(0.1)
재개발사업시행자가 양도하는 토지 등(「조특법」 제78조)	6	73	0	0	
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면 (「조특법」 제85조의10)	320	175	2	0	
	(0.2)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
장기임대주택에 대한 양도소득세 등 감면(「조특법」 제97조)	514	31,253	21	534	
	(0.3)	(1.8)	(0.2)	(0.9)	
신축임대주택에 대한 양도소득세 감면(「조특법」 제97조의2)					
미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세 (「조특법」 제98조의3, 「조특법」 제98조의7)	198	2,962	6	16	
	(0.1)	(0.2)	(0.1)	(0.0)	
합계	187,244	1,716,065	11,923	59,784	

주: 1. ( ) 안은 비중을 나타냄  
자료: 국세청, 『국세통계연보』

- 『국세통계연보』상 농지대토에 대한 양도소득세 세액 감면 추이를 살펴보면, 다음의 <표 II-14>와 같음
- 농지대토에 대한 양도소득세 세액감면 예정신고 금액은 2019년 약 598억원으로 전년 대비 12.2% 증가함<sup>13)</sup>
    - 2019년 예정신고 및 확정신고 합산 감면세액도 약 618억원으로 전년 대비 11.5% 증가함

<표 II -14> 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 세액감면 추이

(단위: 건, 백만원)

구분	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	예정 신고	확정 신고	예정 신고	확정 신고	예정 신고	확정 신고	예정 신고	확정 신고	예정 신고	확정 신고
감면 건수	3,218	262	3,169	258	3,032	220	2,733	231	2,777	122
감면 세액	51,826	2,661	57,618	2,813	51,342	2,292	53,263	2,218	59,765	2,071

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

13) 『조세지출예산서』와 『국세통계연보』상 실적 금액 간 차이는 『조세지출예산서』 제출 시점(통상 9월)에 국세청에서 집계한 해당 연도 6월 잠정치이고 『국세통계연보』상의 금액은 연말의 확정치로서 시점 간 차이로 발생하는 괴리임



### Ⅲ. 해외 유사 사례





### Ⅲ. 해외 유사 사례

- 해외에서도 우리나라와 같이 농업에 대한 다양한 세계 지원 제도가 운영되고 있으나 방식에는 차이가 있음
  - 우리나라처럼 농지대토에 한정하여 감면혜택을 규정하고 있지는 않지만 토지(농지)를 포함한 대체 자산 취득에 대한 과세이연 또는 특별공제 등의 제도를 시행하고 있음
  - 즉 우리나라와 같이 직접적인 세액 감면이 아닌 자본이득에 대한 과세이연과 같은 간접감면을 하고 있음
    - 조세지출은 영구적으로 세부담을 경감하는 직접감면과 일정 기간 과세를 연기하는 간접감면으로 구분이 가능함<sup>14)</sup>
      - 직접감면은 비과세, 소득공제, 저율과세, 세액감면, 세액공제, 기타감면
      - 간접감면은 준비금, 과세이연, 이월과세
  
- 본 절에서는 주요국의 전반적인 농업 현황과 농지에 대한 양도와 관련된 세계 지원에 대해 살펴보고, 농지대토와 유사한 대체 자산 취득에 대한 지원에 대해 기술하였음
  - 해외 사례의 경우 경작상 필요에 의해 기존 농지를 팔고 신규 농지를 구입하는 농지대토에 대한 직접적인 세계 지원은 거의 없는 것으로 보임
  - 이에 본 절에서는 대체 자산 취득에 대한 세계 지원에 대해 알아보하고자 함

#### 1. 일본

##### 가. 농업 현황

- 일본의 농가인구 및 농가호수 추이를 살펴보면 다음의 <표 III-1>과 같음

---

14) 기획재정부(2020b), p. 3.

- 2019년 농가인구는 총인구 대비 3.2%, 약 398만명으로 이는 전년 대비 4.8% 감소한 수치임
- 2019년 전업농가는 약 37만호, 겸업농가는 약 76만호로 이는 각각 전년 대비 1.9%, 3.7% 감소한 수치임

<표 III-1> 일본의 농가인구 및 농가호수 추이

(단위: 천명, %, 천호)

연도	인구		농가호수			
	총인구	농가인구 <sup>2)</sup>	총농가 <sup>1)</sup>	전업농가	겸업농가	자급농가 <sup>1)</sup>
2015년	127,095	4,880 (3.8)	2,155	443	887	825
2016년	126,933	4,653 (3.7)	-	395	867	-
2017년	126,706	4,375 (3.5)	-	381	820	-
2018년	126,443	4,186 (3.3)	-	375	790	-
2019년	126,167	3,984 (3.2)	-	368	761	-

주: 1) 총농가호수와 자급농가호수는 2015년이 최근 데이터임

2) ( ) 안은 총인구 대비 농가인구 비중

자료: 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2020, pp. 536-537.

- 일본의 국토면적은 2019년 기준, 3만 7,796천ha이며, 경지면적은 4,397천ha임
  - 경지면적 중 논 면적은 2,393천ha로 경지면적 대비 54.4% 비중을 차지함
    - 밭 면적은 2,004천ha로 경지면적 대비 45.6% 비중을 차지함

<표 III-2> 일본의 경지면적 추이

(단위: 천ha)

연도	국토면적	경지면적		
			논	밭
2015년	37,797	4,496	2,446	2,050
2016년	37,796	4,471	2,432	2,039
2017년	37,796	4,444	2,418	2,026
2018년	37,796	4,420	2,405	2,014
2019년	37,796	4,397	2,393	2,004

자료: 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2020, p. 539.

- 2018년 일본의 농가 총소득은 전년 대비 2.9% 감소한 5,108천엔임
  - 농가소득은 전년 대비 1.6% 감소한 3,284천엔이며, 농가소득 중 농업소득은 1,741천엔으로 이는 전년 대비 8.7% 감소한 수치임
  - 반면 농가소득 중 농업외소득은 1,536천엔으로 전년 대비 8.3% 증가함

<표 III-3> 일본의 농가소득 추이

(단위: 천엔)

연도	농가 총소득	농가소득	
		농업소득	농업외소득
2015년	4,960	3,014	1,527
2016년	5,212	3,260	1,851
2017년	5,260	3,336	1,907
2018년	5,108	3,284	1,741

자료: 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2020, p. 539.

나. 농업 관련 조세감면제도<sup>15)</sup>

□ 일본의 농지 소유 및 매매에 대한 농지 관련 기본 원칙은 다음의 <표 III-4>와 같음

<표 III-4> 일본의 농지에 관한 기본 원칙

구분		세목	내용	
농지 소유		재산세	평가액 × 세율(1.4%)	
		도시계획세	평가액 × 세율(0.3% 이하) <sup>1)</sup>	
		특별 토지 보유세	현재 적용 중단	
		토지 가치세		
농지 권리 이전	농지 매도	소득세(법인세 <sup>2)</sup> )	양도차익 × 15%	
		주민세	양도차익 × 5%	
	농지 교환	양도 차익	소득세(법인세)	양도차익 × 15%
			주민세	양도차익 × 5%
		취득자산	등록면허세	고정자산 과세대상가격 × 2%
			부동산 취득세	고정자산 과세대상가격 × 4%
특별 토지 보유세	현재 적용 중단			
농지 권리 취득	농지 매입	취득 토지 소유권 이전 등기	등록면허세	고정자산 과세대상가격 × 2%
		농지 취득	부동산 취득세	고정자산 과세대상가격 × 4%
	특별 토지 보유세		현재 적용 중단	
	농지 상속		상속세	상속액 × (10~55%)
		등록면허세	고정자산 과세대상가격 × 0.4%	
	농지 증여	증여세	과세가격 × (10~55%)	
		등록면허세	고정자산 과세대상가격 × 2%	
		부동산 취득세	고정자산 과세대상가격 × 4%	
		특별 토지 보유세	현재 적용 중단	

주: 1) 도시계획구역내에 한함

2) 법인세는 종합 과세 대상

자료: 일본 농림수산성, 「農地に関する課税(原則)」.

15) 홍범교 외(2019), pp. 88~89 및 홍범교(2020), pp. 110~111 내용을 요약·업데이트함

- 일본은 기본적으로 농지(토지)를 양도한 경우에는 분리 과세하며, 양도소득세 과세표준은 양도수입 금액에서 취득비용 및 양도비용을 차감한 것으로 함
  - 소득세율은 15%(주민세 5% 추가)이며, 단기양도소득(농지 취득 후 5년 이내 매각)에 대한 소득세율은 30%(주민세 9%)로 징수함

$$\begin{aligned} \text{양도소득금액} &= \text{양도에 의한 소득 금액} - (\text{취득비} + \text{양도 비용}) \\ \text{세액} &= \text{양도소득금액} \times (15\% + 5\%) \end{aligned}$$

- 반면 농용지 구역 내 토지가 일정 조건하에 양도될 경우 양도소득세 과세표준에서 특별공제액을 차감한 금액을 과세표준으로 함
  - 특별공제액의 경우 농업진흥지역제도<sup>16)</sup>에 의해 정해진 농용지 구역 내의 농지에 한해서만 적용됨
  - 공공 수용 등에 의해 농지 등을 양도한 경우에는 납부해야 할 이자는 면제됨
- 일본의 농지 양도에 대한 특별공제액 제도의 경우 농업의 구조개선을 목적으로 운용되는 항시적인 조치로 공제금액은 800만~5천만엔임<sup>17)</sup>
  - 800만엔 특별공제
    - ① 시정촌장 권고에 관한 협의, 도도부현지사에 의한 조정 또는 농업위원회 알선에 의해 양도한 경우<sup>18)</sup>(「조세특례조치법」 제34조의3 제2항 제1호, 제65조의5 제1항 제1호, 제68조의76 제1항)
    - ② 농지중간관리기구<sup>19)</sup>에 양도한 경우(「조세특례조치법」 제34조의3 제2항 제1호, 제65조의5 제1항 제1호, 제68조의76 제1항)

16) 「농용지 등의 확보 등에 관한 기본지침」에 기초하여 광역자치단체(도도부현)지사가 농업진흥지역을 지정하는 제도를 말함

17) 홍범교(2020), pp. 110~111의 내용을 업데이트함

18) 권고에 관한 협의, 조정 또는 알선에 따라서 양도한 경우는 다음과 같음  
 이때 ‘협의’는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」의 제14조의2에 따라 농지구역에 대한 ‘농용지 이용계획’과 개별 농지소유자의 농지이용 방식이 일치하지 않을 때, 시정촌장이 현 소유자에게 그 계획과 합치되는 방식으로 농지이용을 하려는 의사가 있는 잠재적 구매자를 지정하여 양수도와 관련된 협의를 하도록 하는 것을 말함

‘조정’은 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」제15조에 따라 협의회가 이루어지지 않을 때 시정촌장의 요청에 따라서 도도부현 지사(知事)가 개입하여 행하는 조정을 말함

‘알선’은 농업위원회가 교환분합을 위해서 농지의 소유 또는 임대차 등을 알선하는 것을 말함. 이때 농업위원회는 「농업위원회 등에 관한 법률」에 의해서 시정촌 단위로 설치된 조직을 의미함

19) 농지중간관리기구는 「농지중간관리사업의 추진에 관한 법률」에 따라서 도도부현 지사가 지정한 사업주체

- ③ 농지이용집적계획에 따라 양도한 경우<sup>20)</sup>(「조세특례조치법」 제34조의3 제2항 제2호, 제65조의5 제1항 제2호, 제68조의76 제1항)
- 1,500만엔 특별공제
  - 「농업경영기반강화촉진법」에 근거하여 매입 협의에 의해 농지중간관리기구에 매도한 경우<sup>21)</sup>(「조세특례조치법」 제34조의2 제2항 제25호, 제65조의4 제1항 제25호, 제68조의75 제1항)
- 2천만엔 특별공제
  - 「농업경영기반강화촉진법」의 특례 농지 이용 규정에 따라 농지중간관리기구에 양도한 경우(「조세특례조치법」 제34조 제2항 제7호, 제65조의3 제1항 제7호, 제68조의74 제1항)
- 5천만엔 특별공제
  - 전용 목적의 양도로 농지를 「토지수용법」 등에 의해 매입한 경우(「조세특례조치법」 제33조의4)

<표 Ⅲ-5> 일본의 농지 양도에 대한 특별공제액 제도 연혁

연도	내용
1970년	특별공제액 제도 도입
1971년	농지보유합리화법인에 양도한 경우 추가
1973년	특별공제액 250만엔으로 인상
1974년	농용지이용집적계획에 따라 양도한 경우 추가
1975년	특별공제액 500만엔으로 인상
1990년	특별공제액 800만엔으로 인상(단, 일몰기한을 1990년 12월 31일까지로 한정)
1991년	특별공제액 800만엔을 항구조치화 함
2009년	농지이용집적원활화단체에 양도한 경우 추가
2014년	농지중간관리기구에 양도한 경우 추가

자료: 일본 농림수산성, 「租税特別措置等に係る政策の評価結果(平成28年度実施分)」.

- 20) 농지이용집적(農地利用集積)계획에 따라서 양도한 경우는 다음과 같음  
 농지이용집적계획은 「농업기반강화촉진법」 제18조에서 정하고 있는 것으로, 농업위원회의 결정에 따라 시정촌이 정하게 되어 있음
- 21) 「농업기반강화촉진법」 제16조 제2항에 기초한 매입협의를 따라서 농지중간관리기구 또는 농지이용집적원활화 단체에 양도하는 경우는 다음과 같음  
 이때 매입협의란 농지소유자가 그 농지 양도를 위한 알선을 농업위원회에 신청한 상태에서 그 농지를 양도받을 적당한 농업인을 찾기 어렵고, 농지의 효율적 사용을 위해서는 농지이용집적원활화단체 또는 농지중간관리기구가 농지를 매입하는 것이 필요하다고 농업위원회가 판단할 때 농지이용집적원활화단체 또는 농지중간관리기구와 농지소유자 사이에 진행되는 매입을 위한 협의를 의미함(「농업경영기반강화촉진법」 제15조 제1항, 제2항, 제16조 제1항)  
 농업위원회가 시정촌장에게 그 매입협의 통지를 요청하고, 시정촌장은 그러한 매입이 필요하다고 인정될 때, 그 농지이용집적원활화단체 또는 농지중간관리기구가 매입을 위한 협의를 하고자 한다는 것을 농지소유자에게 통지해야 함(제16조 제2항)

〈표 III-6〉 농지 양도에 대한 특별공제액

구분	특별공제액
농용지 구역 내의 농지를 농지이용집적계획 또는 농업위원회 등에 양도 농용지 구역 내의 농지를 농지중간관리기구에 양도	800만엔
농용지 구역 내의 농지 등 「농업경영기반강화촉진법」의 매입 협의 또는 농지중간관리기구 등에 양도	1,500만엔
농용지 구역 내의 농지 등 「농업경영기반강화촉진법」의 농용지 이용 규정 정도에 따라 농지중간관리기구에 양도	2천만엔
전용 목적의 양도로 농지를 「토지수용법」 등에 의해 매입한 경우	5천만엔

자료: 일본 농림수산성, 「農地を売った場合の税金」.

□ 일본의 토지 수용 및 특정 사업용지 매수 등의 양도소득에 대한 특별공제제도는 다음의 <표 III-7>과 같음

- 수용 등에 따른 대체자산을 취득한 경우 보상금 등을 제외한 나머지 금액 중 대체자산 취득가액을 초과한 부분은 다음에 의해 양도소득금액을 계산함
  - \*  $\{(보상금\ 등의\ 금액 - 양도\ 비용) - 대체\ 자산의\ 취득\ 가액\} = 수입\ 금액$
  - \*  $양도\ 자산\ 취득비 \times \{수입\ 금액 / (보상금\ 등의\ 금액 - 양도\ 비용)\} = 취득비$
- 교환처분 등에 따라 자산을 취득한 경우의 과세특례 중 '교환처분 등'은 수용 매입 또는 교환을 통해 다음의 자산을 취득한 경우를 말함
  - 자산에 대해 「토지수용법」 등의 규정에 의한 수용이 있는 경우 당해 자산 또는 해당 자산에 대한 배우자 영주권과 동종의 기타 자산에 대체할 자산을 취득하는 경우
  - 토지 등에 대하여 「토지개량법」에 의한 토지 개량 사업 또는 농업 진흥 지역의 정비에 관한 법률 제13조의2 제1항의 사업이 시행된 경우에 당해 토지 등에 관한 교환에 의하여 토지 등을 취득하는 경우
- 수용 교환 등의 경우 특별공제의 특례는 「조세특별조치법」 제33조의1, 2, 3의 특례 규정 적용을 받지 않는 때 일정 요건 충족 시 양도소득금액에서 5천만엔을 특별공제함
- 특정토지구획정리사업 등을 위해 토지를 매입하는 경우 양도소득에 대해 2천만엔을 특별공제함
- 특정주택지조성사업 등을 위해 토지 등을 양도한 경우 양도소득에 대해 1,500만엔을 특별공제함
- 농지보유의 합리화 등을 위해 농지 등을 양도한 경우 양도소득에 대해 800만엔을 특별공제함

<표 III-7> 토지 수용 및 특정 사업용지 매수 등의 양도소득에 대한 특별공제제도

	제도	내용
수용 등의 경우 양도소득 특별공제	수용 등에 따른 대체자산을 취득한 경우의 과세특례 (「조세특별조치법」 제33조)	보상금 대가 또는 청산금 등 양도비용 금액을 공제한 나머지 금액에 대해 대체자산의 취득가액을 초과한 부분만 과세
	교환처분 등에 따라 자산을 취득한 경우의 과세특례 (「조세특별조치법」 제33조의2)	납세자 선택에 의해 다른 자산과 수용, 매입 또는 교환(교환 처분 등)에 따라 자산(보상금 등을 취득한 경우 당해 양도 자산 중 당해 보상금 등의 금액에 대응하는 부분 이외의 것으로 정한 부분)을 취득한 경우 양도가 없는 것으로 간주
	환지처분 등에 따라 자산을 취득한 경우의 과세특례 (「조세특별조치법」 제33조의3)	청산금 또는 보유지의 대가에 대응하는 부분 이외의 것은 양도가 없는 것으로 간주
	수용교환 등의 경우 양도소득의 특별공제 (「조세특별조치법」 제33조의4)	위의 세 가지 특례 규정 적용을 받지 않는 때는 일정 요건 충족 시 양도소득금액에서 5천만엔을 특별공제함
특정 사업용지 매수 등의 경우 양도소득 특별공제	특정토지구획정리사업 등을 위하여 토지 등을 양도한 경우의 양도소득의 특별공제 (「조세특별조치법」 제34조)	특정토지구획정리사업 등을 위해 매입하는 경우 2천만엔을 공제
	특정주택지조성사업 등을 위하여 토지 등을 양도한 경우의 양도소득의 특별공제 (「조세특별조치법」 제34조의2)	양도소득금액에서 1,500만엔 공제
	농지보유의 합리화 등을 위하여 농지 등을 양도한 경우의 양도소득의 특별공제	양도소득금액에서 800만엔 공제

자료: e-Gov法令検索(<https://elaws.e-gov.go.jp/>) 중 「조세특별조치법(租税特別措置法)」 내용을 요약함

## 2. 영국

### 가. 농업 현황

- 영국의 농촌인구는 2019년 기준 1,095만명으로 총인구 대비 약 16.2% 비중을 차지하고 있으며, 농촌인구가 지속적으로 감소하고 있음

<표 III-8> 영국의 농촌인구 현황

(단위: 천명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총인구(A)	65,860	66,298	66,727	67,142	67,530
농촌인구(B)	11,362	11,259	11,156	11,052	10,946
비중(B/A)	17.3	17.0	16.7	16.5	16.2

자료: UN식량농업기구 통계데이터베이스(FAOSTAT)

- 2019년 영국의 농업종사자 수는 약 47만 6천명으로 이는 전년 대비 0.3% 감소한 수치임

<표 III-9> 영국의 농업종사자 수 추이

(단위: 명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
농업종사자 수	476,452	466,216	474,094	477,098	475,719
증감률	0.2	△2.1	1.7	0.6	△0.3

자료: 영국 정부, <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/agriculture-in-the-united-kingdom>, 검색 일자: 2021. 3. 29.

- 2019년 영국의 총농업면적(Total agricultural area)은 1,885만ha로 전년 대비 0.8% 증가함
  - 이 중 농지보유면적(Total area on agricultural holdings)은 1,765만ha, 경작가능면적(Total croppable area)은 613만ha임

<표 III-10> 영국의 농업면적 추이

(단위: 천ha, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총농업면적	18,428	18,662	18,835	18,703	18,849
농지보유면적	17,229	17,463	17,637	17,509	17,652
경작가능면적	6,059	6,073	6,131	6,084	6,132

자료: DEFRA(2019), p. 9.

- 2019년 영국의 농업소득(Total Income from Farming)은 5.3조파운드로 전년 대비 6.2% 증가함

<표 III-11> 영국의 농업소득 추이

(단위: 10억파운드, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
농업소득	4,309	4,076	6,052	4,968	5,278
증감률	△24.8	△5.4	48.5	△17.9	6.2

자료: 영국 정부, <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/agriculture-in-the-united-kingdom>, 검색 일자: 2021. 3. 29.

#### 나. 농업 관련 조세감면제도<sup>22)</sup>

- 영국의 경우 농지 양도에 대한 특별한 특례는 없으나, 농업 분야 중 일반사업체에 적용되는 사업용 자산(농지 포함)의 양도에서 발생한 이득에 대한 감면 제도는 있음
  - 여러 종류 자산에 공통적으로 적용되는 특례는 증여재산 이월공제, 사업공제, 사업용 자산 과세이연이 있음
    - 사업용 자산은 토지 및 건물, 기계 및 설비, 등록 상표 등이 있음
- 사업용 자산 과세이연(Business Asset Roll-over Relief)은 사업용 자산을 양도한 후 발생한 자본이득에 대해 신규 자산을 처분하기 전까지 기존 자산의 자본이득과세를 이연하는 제도를 말함<sup>23)</sup>

22) 박명호 외(2011), pp. 33~37 및 홍범교(2020), pp. 117~122를 참고, 영국 정부 홈페이지에서 최근 제도 내용을 확인함

23) <https://www.gov.uk/government/publications/business-asset-roll-over-relief-hs290-self-assessment-helpsheet/business-asset-roll-over-relief-2020-hs290>, 검색일자: 2021. 2. 26.

- 여기서 신규 자산은 기존 자산의 양도 직전 12개월부터 양도 직후 36개월 사이 취득한 자산을 의미함
  - 기존 자산의 처분가액이 새로운 자산의 취득가액보다 클 경우 부분적으로 감면을 받을 수 있음
  - 또한 양도대상 자산이 감가상각대상일 경우 다음 중 가장 빠른 날에 과세함<sup>24)</sup>
    - 신규 자산을 양도한 시점
    - 신규 자산을 사업에 이용하는 것을 중단한 시점
    - 신규 자산 취득 후 10년이 되는 시점
- 다음과 같은 경우의 납세자는 감면(Getting relief)을 신청할 수 있음
- 사업(trading) 영위
  - FHL(Furnished holiday lettings) 자격을 갖춘 휴가용 주택임대사업자
  - 상업적 임야를 점유, 영리 목적으로 관리
  - 전문 직업 영위 또는 고용자
  - 개인적 회사<sup>25)</sup>에 자산을 제공
  - 강제 매수로 토지를 처분
- (납세자 요건) 납세자가 사업에 종사하는 경우 새로운 자산과 기존 자산이 같은 업종에 사용되어야 하며, 같은 업종에 사용되지 않을 경우에는 새로운 자산을 이용한 사업이 기존 사업의 종료부터 3년 이내에 개시되어야 함
- (매각 자산 범위) 매각된 자산의 종류는 다음과 같음
- 건물 또는 건물의 일부에 대한 권리(interests)
  - 토지에 대한 권리
  - 고정설비 및 기계
  - 선박, 항공기, 부양장치(hovercraft), 인공위성, 우주정거장 및 우주선
  - 영업권
  - 우유, 감자, 양양, 그리고 어미소 프리미엄 쿼터(suckler cow premium quotas)<sup>26)</sup>

24) 박정수(2009), p. 150.

25) 의결권의 5% 이상을 보유한 경우

26) 농가소득안정정책 중 하나로 쇠고기 생산 전문 농가에 대한 소득 지원 형태(보조금)를 말함

- 어업 쿼터
- EU 농업정책의 단일지불제도(single payment scheme) 및 기본지불제도(basic payment scheme)의 수급권(entitlement)
- 로이드 보험시장 보험인수권(Lloyd's syndicate capacities)

### 3. 미국

#### 가. 농업 현황

- 미국의 농촌인구는 2019년 기준 5,773만명으로 총인구 대비 약 17.5% 비중을 차지하고 있으며, 농촌인구가 지속적으로 감소하고 있는 추세임

<표 III-12> 미국의 농촌인구 현황

(단위: 천명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총인구(A)	320,878	323,016	325,085	327,096	329,065
농촌인구(B)	58,641	58,436	58,216	57,980	57,727
비중(B/A)	18.3	18.1	17.9	17.7	17.5

자료: UN식량농업기구 통계데이터베이스(FAOSTAT)

- 미국의 농가 수 및 평균 농가 규모를 살펴보면, 다음의 <표 III-13>과 같음
  - 2020년 농가 수는 201만 9천개로 전년 대비 0.2% 감소하였으며, 농가 농지 면적은 89만 6,600천에이커로 전년 대비 0.1% 감소함
  - 평균 농가 규모는 2016~2020년 5년 동안 약 442에이커 수준을 유지하고 있음

<표 III-13> 미국의 농가 수 및 농가 규모 추이

(단위: 개, 천에이커(1,000 acres), 에이커(acres))

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
농가 수	2,055,340	2,042,000	2,029,200	2,023,400	2,019,000
농가 농지 면적 <sup>1)</sup>	902,680	900,370	899,500	897,400	896,600
평균 농가 규모 <sup>2)</sup>	439	441	443	444	444

주: 1) 단위는 1,000acres

2) 단위는 acres

자료: USDA(2021), p. 5.

- 미국의 농업 분야 소득 및 자산, 부채 추이를 보면, 2019년 농업 분야 총소득은 4,265억달러로 이는 전년 대비 3.0% 증가한 수치임
  - 2019년 농업 분야 자산은 3조 752억달러로 전년 대비 1.6% 증가하였으며, 부채도 전년 대비 4.1% 증가한 4,186억달러로 지속적으로 증가하는 추세를 보임

<표 III-14> 미국의 농업 분야 소득 및 자산 추이

(단위: 십억달러, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총소득	422.6 (△8.8)	399.4 (△5.5)	413.2 (3.5)	414.2 (0.2)	426.5 (3.0)
자산	2,880.0 (△1.7)	2,914.4 (1.2)	3,005.9 (3.1)	3,026.7 (0.7)	3,075.2 (1.6)
부채	356.7 (3.3)	374.2 (4.9)	390.4 (4.3)	402.0 (3.0)	418.6 (4.1)

주: 1. ( ) 안은 전년 대비 증감률

자료: USDA, <https://www.ers.usda.gov/data-products/farm-income-and-wealth-statistics/data-files-us-and-state-level-farm-income-and-wealth-statistics/>, 검색일자: 2021. 4. 5.

#### 나. 농업 관련 조세감면제도<sup>27)</sup>

- 미국은 농지에 대한 특별한 세제 혜택은 없고, 사업용 자본에서 발생한 자본이익에 대한 분리 또는 저율과세, 과세이연 등이 있음<sup>28)</sup>
  - 미국은 농업소득에 대해 다른 사업소득과 동일하게 취급하며, 개인, 파트너십 또는 회사 모두 농업인(농부)로 지정함<sup>29)</sup>
- (분리 또는 저율과세) 사업용 자산의 양도소득과 동일하게 보유기간에 따라 세율을 적용함
  - 일반적으로 1년 이상 보유한 사업용 자산을 포함한 특정 자산의 매각에서 발생한 이익은 ‘section 1231’로 분리하여 저율과세함
  - ‘section 1231’에 포함되는 이익 또는 손실은 다음과 같음<sup>30)</sup>

27) 장근호(2009), pp. 290~298. 및 홍범교 외(2016), pp.60~63 내용을 요약 및 업데이트함

28) Department of the Treasury, Internal Revenue Service(2020), p. 33, pp. 69~70. 및 <https://www.investopedia.com/terms/s/section-1231.asp>, 검색일자: 2021. 3. 10.

29) Reg. §1.61-4(d)(한국조세재정연구원(2020), p. 13.)

30) Department of the Treasury, Internal Revenue Service(2020), pp. 56~57.

- 소와 말의 매각 또는 교환: 역축용, 번식용, 낙농용 또는 운동용으로 24개월 이상 보유한 것
- 그 외 가축의 매각 또는 교환: 역축용, 번식용, 낙농용 또는 운동용으로 12개월 이상 보유한 것
- 감가상각이 가능한 개인 자산의 매각 또는 교환: 사업용으로 1년 이상 보유한 것(농업은 농업용 기계 및 트럭, 농장도 포함)
- 부동산 매각 및 교환: 사업용으로 1년 이상 보유한 것
- 수확하지 않은 농작물의 매각 및 교환: 농작물이 재배된 토지를 1년 이상 보유하고 있으며, 농작물과 토지가 동일한 매수자에게 매각되어야 함

□ 사업용 자산을 동일 목적으로 유사 자산과 교환할 경우 발생한 양도 차익은 교환한 자산을 처분할 때까지 유예할 수 있음(IRC § 1031(a))<sup>31)</sup>

○ 단 개인용 자산과 사업용 자산이 혼재된 경우에는 사업용 자산만 과세 이연됨

□ (과세이연) 비자발적 자산 양도에 대해서는 대체자산을 다시 취득함에 따라 양도 소득세를 이연할 수 있음(IRC § 1033(a))<sup>32)</sup>

○ 비자발적 전환(Involuntary conversions)은 자산이 손실, 도난, 수용되거나 수용 위험이 존재하여 이에 대한 보상으로 보험금이나 수용보상과 같이 다른 자산이나 돈을 받는 것을 말함<sup>33)</sup>

○ 자산의 수용 등에 따른 대체자산은 동종자산뿐 아니라 유사, 연관된 서비스나 용도와 관련된 자산을 대상으로 함<sup>34)</sup>

○ 단 보상 이후 최초 과세연도 종료 후 2년 이내 대체 자산을 취득해야 함<sup>35)</sup>

○ (요건)

- ① 비자발적 자산 양도
- ② 보상금액이 장부가액을 초과하고, 그 금액 이상의 자산 취득
- ③ 대체 취득하는 자산은 양도된 자산과 유사 자산
- ④ 보상 후 2년 이내 대체자산 취득(수용된 자산이 사업용 또는 부동산 투자를 위한 자산인 경우 3년 이내)

31) <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/1031>, 검색일자: 2021. 3. 18.

32) 장근호(2009), pp. 295~297.

33) 박명호 외(2011), p. 26.

34) Like-Kind Exchanges Under IRC Code Section 1031.

35) 통상 2년 이내인데, 국세청의 허가에 의하여 연장 가능함

## 4. 캐나다

### 가. 농업 현황

- 캐나다의 농촌인구는 2019년 기준 690만명으로 총인구 대비 약 18.5% 비중을 차지하고 있음
  - 농촌인구는 지속적으로 증가하는 추세이나, 총인구 대비 비중으로 보면 감소 추세를 보이고 있음

<표 III-15> 캐나다의 농촌인구 현황

(단위: 천명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총인구(A)	36,027	36,383	36,732	37,075	37,411
농촌인구(B)	6,737	6,786	6,830	6,869	6,903
비중(B/A)	18.7	18.7	18.6	18.5	18.5

자료: UN식량농업기구 통계데이터베이스(FAOSTAT)

- 2018년 기준 캐나다 농경지면적은 5,820만ha이며, 이 중 경지면적은 3,869만ha로 66.5% 수준임

<표 III-16> 캐나다 농경지면적 현황(2018년 기준)

(단위: 천ha)

연도	총면적	육지면적	농경지면적	경지면적
2018년	987,975	896,559	58,199	38,687

자료: UN식량농업기구 통계데이터베이스(FAOSTAT)

- 2016년 캐나다 농가(농장) 수는 2011년 대비 6.3% 감소한 16만 3,431개이며, 경지면적은 3,779만ha로 이는 2011년 대비 6.9% 증가한 수치임

<표 III-17> 캐나다 농가 수 및 경지면적 추이

(단위: 개, 천ha, %)

구분	2011년	2016년
농가(농장) 수	174,343	163,431
경작면적(농경지면적)	35,350	37,791

자료: 캐나다 통계청, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210040601>, 검색일자: 2021. 4. 5.

- 캐나다의 농가 총소득은 2018년 기준 약 209억캐나다달러로 이는 전년 대비 3.4% 감소한 수치임
  - 2018년 농가 가족당 평균 총소득은 약 16.5만캐나다달러로 전년 대비 0.9% 감소함

<표 III-18> 캐나다의 농가소득 및 자본 추이

(단위: 캐나다달러)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년
총소득	22,933,721,721	21,840,635,566	21,679,249,319	20,933,952,180
농가 가족당 평균 총소득	167,982	164,953	166,815	165,296

자료: 캐나다 통계청, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210040601>, 검색일자: 2021. 4. 5.

- 농가 자본 규모별 농가 수를 살펴보면 다음의 <표 III-19>와 같음
  - 2016년 기준으로 자본금이 50만달러 이상 100만달러 미만인 농가가 전체 중 23.2%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤로 350만달러 이상 농가가 19.3%의 비중을 차지함

<표 III-19> 캐나다 농가 자본 규모별 농가 수 추이

(단위: 개, %)

자본 규모	2011년	2016년
10만달러 미만	4,963 (2.4)	4,388 (2.3)
10만달러 이상 20만달러 미만	11,096 (5.4)	7,400 (3.8)
20만달러 이상 35만달러 미만	23,933 (11.6)	15,318 (7.9)
35만달러 이상 50만달러 미만	24,350 (11.8)	16,309 (8.4)
50만달러 이상 100만달러 미만	55,704 (27.1)	44,820 (23.2)
100만달러 이상 150만달러 미만	28,067 (13.6)	25,458 (13.2)
150만달러 이상 200만달러 미만	15,387 (7.5)	16,082 (8.3)
200만달러 이상 350만달러 미만	22,174 (10.8)	26,419 (13.7)
350만달러 이상	20,056 (9.7)	37,298 (19.3)

주: 1. ( ) 안은 전체 농가 수 대비 비중

자료: 캐나다 국세청, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210043501>, 검색일자: 2021. 4. 5.

## 나. 농업 관련 조세감면제도<sup>36)</sup>

- 캐나다의 조세지출보고서 항목상 농지 양도소득 관련 항목과 자본이득에 대한 소득세 관련 항목은 다음과 같음
  - 조세지출보고서 항목(Report on Federal Tax Expenditures)
    - 평생자본이득면제(Lifetime capital gains exemption; LCGE)
    - 가족농장 또는 농어업 사업의 세대 간 롤오버를 통한 자본이득 이연(Deferral of capital gains through intergenerational rollovers of family farms or fishing businesses)
    - 10년 자본이득준비금을 통한 과세이연(Deferral through 10-year capital gain reserve)
  - 자본이득에 대한 소득세 항목
    - 주된 거주지를 포함한 농지 거래
    - 대체자산 취득 시 과세이연
  - 이 외에도 조세지출보고서상 농업과 관련된 세제지원제도는 Cash basis accounting, Deferral of income from destruction of livestock, Deferral of income from sale of livestock in a region of drought, flood or excessive moisture, Deferral of income from grain sold through cash purchase tickets, Exemption for insurers of farming and fishing property, Zero-rating of agricultural and fish products and purchases 등이 있음

### 1) 농지 양도소득 관련 감면제도

- 소규모 사업체 및 농어업법인에 대한 인센티브 제도인 평생자본이득면제(Lifetime Capital Gains Exemption, LCGE)가 있음(Income Tax Act, section 110.6)<sup>37)</sup>
  - 이 제도는 소규모 사업체<sup>38)</sup>에 대한 위험 감수 및 투자를 강화하고, 생산적인

36) 박명호 외(2011), pp. 36~48 및 <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-3.html#List-of-Tax-Expenditures>, 검색일자: 2021. 3. 16. 중 농업과 관련된 항목만 정리함

37) <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-5.html#Lifetime-Capital-Gains-Exemption>, 검색일자: 2021. 3. 16.

38) 전문직 회사, 특정 금융기관, 주된 사업이 리스·임대·개발 또는 부동산 판매에 해당하는 회사, 자산의 시가의 50% 이상이 부동산에 귀속되는 회사는 제외(박명호 외(2008), p. 180.)

농업 및 어업 사업 개발에 투자할 인센티브를 제공, 소기업 소유주와 농어업 소유주의 은퇴 후 재정적인 안정을 보장하기 위해 도입함

- 적격 농업 및 어업 자산을 양도하여 얻는 이익 중 생애기간 동안 100만달러 한도로 면제가 가능함
  - 1985년 50만달러 한도로 도입된 이후 2007년 75만달러로 인상, 2014년 80만 달러로 인상, 2015년 4월 21일부터 100만달러로 인상됨
- 캐나다에서는 소득세 중 자본이득 50%만 소득에 포함되므로 LCGE에 따라 최대 50만달러 한도 금액이 과세표준에서 제외됨<sup>39)</sup>
- 농업 및 어업용 자산 중 공제대상 자산은 다음과 같음<sup>40)</sup>
  - (농업용(농장) 자산) 자신, 자신의 배우자 또는 동거인이 보유하고 있는 자산 중 다음의 자산이 해당됨
    - 가족농장 회사의 주식(a share of the capital stock of family-farm corporation)
    - 가족농장 파트너십 지분(an interest in a family-farm partnership)
    - 토지 또는 건물
    - 우유 또는 계란 쿼터와 같은 적격 자본자산(eligible capital property)
  - (어업용 자산) 자신, 자신의 배우자 또는 동거인이 보유하고 있는 자산 중 다음의 자산이 해당됨
    - 가족 어업 회사의 주식(a share of the capital stock of family-fishing corporation)
    - 가족 어업 파트너십 지분(an interest in a family-fishing partnership)
    - 토지 또는 어선과 같은 부동산
    - 어업 라이선스 등과 같은 적격 자본자산

□ 가족농장 또는 농어업 사업의 세대 간 롤오버를 통한 자본이득 이연(Deferral of capital gains through intergenerational rollovers of family farms or fishing businesses) (Income Tax Act, subsections 70(9) to (9.31) and 73(3) to (4.1))<sup>41)</sup>

39) 자본손실도 일부만을 소득에서 공제함. 소득에 포함되는 자본이득비율(자본손실비율)을 ‘포함률 (inclusion rate)’이라 함. 포함률의 경우 양도시기가 2000년 2월 28일 이전까지는 75%, 2000년 2월 27일 이후 2000년 10월 18일 이전까지는 3분의 2, 2000년 10월 17일 이후부터는 50%를 적용함 (<http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/t4037-e.html>, 검색일자: 2021. 3. 17.)

40) 박명호 외(2008), pp. 179~180.

41) <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-4.html#Deferral-of-capital-gains-through-intergenerational-rollovers-of-family-farms-or-fishing-businesses>, 검색일자: 2021. 3. 16.

- 이는 주로 가족농장 또는 농어업 사업에서 사용되는 자산이 지속적으로 관리될 수 있도록 함이 목적임
  - 자녀, 손자녀 또는 증손자에게 자산을 매각하거나 증여할 경우 일반적으로 공정시장가격이 조정된 장부가액(adjusted cost base)을 초과하면 과세대상 자본이득이 발생함
  - 그러나 특정 유형의 농업 또는 어업용 재산(즉 건물을 포함한 토지 및 감가상각재산) 및 가족농장 또는 농어업회사의 주식, 가족농장 또는 농어업조합 투자지분의 세대 간 양도에서 발생한 자본이득의 경우 해당 자산이 농어업사업에 계속해서 사용된다는 조건하에 자산이 처분될 때까지 이연할 수 있도록 함
- 10년 자본이득준비금을 통한 과세이연(Deferral through 10-year capital gain reserve) (Income Tax Act, subsection 40(1.1))<sup>42)</sup>
- 일반적으로 자산 매각 후 양도시점에 수익금을 모두 받을 수 없는 경우 자본이득에 대한 세액 일부를 준비금 공제를 이용하여 5년 과세이연이 가능함
    - 매년 전체 자본이득의 20%를 과세대상 소득으로 포함
  - 농어업용 자산을 자녀, 손자녀, 증손자녀에게 양도하여 발생된 수익에 대해 일반적으로 적용되는 5년 간 자본이득 과세이연 기간을 10년으로 확대 적용함
    - 매년 전체 자본이득의 10%만 과세대상 소득으로 포함

## 2) 자본이득에 대한 소득세 중 농지 양도와 관련된 감면제도

- 자본이득 과세에서 대체자산(replacement property)의 취득과 관련된 혜택은 과세이연(rollover)이 있음
- 대체자산의 요건은 기존 자산과 동일하거나 유사한 용도로 사용해야 함
    - 즉 기존 자산이 사업소득을 위한 목적으로 이용된 경우에는 대체자산도 마찬가지로 동일하거나 유사하게 사업소득을 위한 용도로 사용해야 함
    - 또한 이전 자산의 과세대상이 캐나다 영토인 경우 대체자산도 동일해야 함
  - 과세이연에 대한 조건은 기존 자산 처분 이유에 따라 다르게 적용됨

42) <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-4.html#Deferral-through-10-year-capital-gain-reserve>, 검색일자: 2021. 3. 17.

- 비자발적인 처분(involuntary disposition)의 경우 자산 처분 후 대금을 받은 과세연도 종료 시점 기준으로 2년 이내 대체자산을 취득해야 함
  - 비자발적인 처분에는 도난, 손실, 수용 등이 있으며, 보상금을 받은 경우 이를 양도 대가로 봄
- 자발적인 처분의 경우 해당 과세연도 종료 시점부터 1년 이내 대체자산을 취득해야 함

## 5. 호주

### 가. 농업 현황

- 호주의 농촌인구는 2019년 기준 348만명으로 총인구 대비 약 13.8% 비중을 차지하고 있음
  - 농촌인구는 지속적으로 증가하는 추세이나, 총인구 대비 비중으로 보면 감소 추세를 보이고 있음

<표 III-20> 호주의 농촌인구 현황

(단위: 천명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
총인구(A)	23,933	24,263	24,585	24,898	25,203
농촌인구(B)	3,403	3,426	3,447	3,465	3,481
비중(B/A)	14.2	14.1	14.0	13.9	13.8

자료: UN식량농업기구 통계데이터베이스(FAOSTAT)

- 호주의 농경지면적은 약 3억 8,800만ha(2018년 회계연도 기준)로 전년 대비 2.6% 증가함

<표 III-21> 호주의 농지면적 추이

(단위: 만ha, %)

구분	2015~2016년	2016~2017년	2017~2018년	2018~2019년
농지면적	37,100	39,400	37,800	38,800
증감률	-	6.2	△4.1	2.6

자료: 호주 통계청, <https://www.abs.gov.au/statistics/industry/agriculture/agricultural-commodities-australia/2018-19>, 검색일자: 2021. 4. 5.

## 나. 농업 관련 조세감면제도

- 호주는 농지에 대한 양도소득을 종합소득으로 간주하여 전체 소득에 합산하고, 소득세 한계세율에 따라 과세함
  
- 호주는 농지 양도소득에 대해 적용하고 있는 세제 혜택은 없으나, 자본이득에 대한 과세제도에 한하여 다음의 특례 적용이 가능함
  - ① pre-CGT 자산
  - ② 12개월 이상 보유자산 우대
  - ③ 소규모 사업 특례
  - ④ 과세이연

### 1) pre-CGT 자산<sup>43)</sup>

- 자본이득 면제 자산 종류 중 하나로 자본이득세(CGT) 시행 전인 1985년 9월 20일 이전에 취득한 자산에 대해서는 자본이득세를 면제함

### 2) 12개월 이상 보유자산 우대

- 1년 이상 보유한 자산에 대해 자본이득세 50%를 감면함

### 3) 소규모 사업 특례<sup>44)</sup>

- 소규모 사업 특례 적용을 받을 수 있는 요건은 납세자와 납세자의 관련인의 연간 총매출액이 200만AUD 미만이어야 함
  - 순자산의 경우 자본이득세 대상 자산의 순자산액이 6백만AUD 이하 요건을 충족해야 함

43) <https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/CGT-assets-and-exemptions/>, 검색일자: 2021. 3. 25.

44) <https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/Small-business-CGT-concessions/>, 검색일자: 2021. 3. 25.

□ 소규모 사업 우대 내용은 네 가지로 구분함

- 15년 보유 면제: 55세 이상이며, 은퇴하거나 영구적 장애를 가진 납세자가 15년 이상 계속 보유한 자산을 매각할 경우 발생한 자본이득은 전액 면제
- 50% 적극자산(active asset) 공제: 적극자산의 자본이득의 경우 50% 공제
  - 적극자산은 사업을 수행하는 과정에서 이용하거나 보유하고 있는 자산으로 본질적으로 사업 운영과도 연결되어 있는 무형 자산도 해당되며, 15년 이상 보유한 경우 7.5년 이상, 15년 미만 보유한 경우 보유기간의 반 이상을 적극 자산으로 이용해야 함<sup>45)</sup>
- 퇴직공제: 자산 매각 시 평생 동안 50만AUD 한도까지 공제, 납세자가 55세 미만일 경우 공제된 금액은 퇴직연금 형태로 전환
- 과세이연(rollover): 기존 자산 처분 시 발생한 자본이득으로 대체자산을 취득하거나 기존 자산에 대한 자본 개선 비용이 발생한 경우 2년 과세이연이 가능

4) 과세이연(Rollover)<sup>46)</sup>

□ 다음에 해당하는 경우 다른 양도소득세 과세가 발생할 때까지 자본이득에 대한 과세이연이 가능함

- 중소기업 구조조정 또는 분할(Demergers)
  - 자본이득 과세대상이 기업의 분할에 의해 발생할 경우에는 과세이연이 가능
  - 회사 및 신탁 지분을 분할법인의 신규 지분으로 대체 취득하는 경우 과세이연이 가능
- 비자발적 처분<sup>47)48)</sup>
  - 해당 자산이 손실, 파괴 또는 강제 취득 시 이에 대한 보상으로 금품 또는 다른 대체자산으로 보상이 가능함
  - 이 경우 처분에 따라 발생하는 자본이득에 대한 과세이연이 가능하며, 1985

45) <https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/small-business-cgt-concessions/basic-conditions-for-the-small-business-cgt-concessions/active-asset-test/>, 검색일자: 2021. 3. 25.

46) <https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/rollovers/>, 검색일자: 2021. 3. 26.

47) <https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/involuntary-disposal-of-a-cgt-asset/>, 검색일자: 2021. 3. 26.

48) 비자발적 처분에는 자산이 전체 또는 부분적으로 손실, 파손된 경우, 해당 자산이 정부에 의해 강제 취득된 경우, 해당 자산이 호주법이나 외국법에 의해 강제 취득된 경우, 광산채굴권이 강제적으로 허용된 직후 토지 처분 등이 있음

년 9월 20일 이전에 기존 자산을 인수한 경우에는 대체자산(교환자산)에 대한 자본이득세를 면제받을 수 있음

- 인수 합병<sup>49)</sup>
  - 인수 합병된 신규 회사 지분을 인수할 경우 다음 과세가 발생할 때까지 과세이연이 가능
- 주식교환(scrip-for-scrip)
  - 납세자가 보유한 주식을 상환 후 신주를 받는 경우 다음 과세가 발생할 때까지 과세이연이 가능
  - 단 자본 손실이 있을 경우에는 과세이연이 적용되지 않음
- 대체자산 및 동일자산 취득<sup>50)</sup>
  - 일정 요건을 충족하는 대체자산 및 동일자산을 이전 또는 처분할 경우 발생하는 자본이득 또는 손실에 대해 과세이연이 가능함
- 이 외에도 결혼 또는 이혼에 따라 해당 자산을 배우자에게 양도한 경우에도 과세이연이 가능함<sup>51)</sup>

## 6. 대만<sup>52)</sup>

### 가. 농업 현황

- 대만의 GDP 대비 농업 생산 비중 추이를 보면, 2019년 1.77%로 이는 1991년 대비 1.87%p, 2001년 대비 0.13%p 감소한 수치임
- 총인구 대비 농가인구 비율 추이를 보면, 2018년 11.78%로 이는 1991년 대비 8.68%p, 2001년 대비 5.15%p 감소한 수치임
- 총가구 대비 농가 비율 추이를 보면, 2018년 8.92%로 이는 1991년 대비 6.88%p, 2001년 대비 2.08%p 감소한 수치임
- 2019년 총농지 면적은 전년 대비 0.1% 감소한 79만 197ha이며, 이 중 경작지는 전년 대비 0.2% 감소한 74만 2,162ha, 휴경지는 전년 대비 2.6% 증가한 4만 8,035ha임

49) <https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/Shares,-units-and-similar-investments/Takeovers-and-mergers,-scrip-for-scrip-rollover/>, 검색일자: 2021. 3. 26.

50) [https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/rollovers/#Rollovers\\_ReplacementAsset](https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/rollovers/#Rollovers_ReplacementAsset), 검색일자: 2021. 3. 26.

51) <https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/Relationship-breakdown/>, 검색일자: 2021. 3. 26.

52) 홍범교(2020), pp. 129~138 내용을 요약 및 보완함

- 2019년 총농지 면적의 경우 1991년 대비 10.7% 감소, 2001년 대비로는 6.9% 감소한 수치로 1990년대 이후 지속적으로 감소 추세에 있음
- 2019년 경작지 면적의 경우 2006년 대비 5.5% 감소하였으며, 휴경지면적의 경우 2006년 대비 8.4% 증가함

<표 III-22> 대만 주요 농업 통계 요약

(단위: %, ha)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
GDP 대비 농업 생산 비중	1.76	1.87	1.82	1.69	1.77
총인구 대비 농가인구 비율	11.56	12.05	11.86	11.78	-
총가구 대비 농가 비율	9.20	9.10	9.01	8.92	-
농지 면적 <sup>1)</sup>	796,618	794,005	793,027	790,680	790,197
경작지	746,576	745,627	745,518	743,879	742,162
휴경지	50,042	48,378	47,509	46,801	48,035

주: 1) 농지는 경작 여부와 관계없이 농작물을 경작할 수 있는 토지를 말함  
 자료: 대만 행정원 농업위원회, 『農業統計要覽(108年)』; 홍범교(2020), p. 131. 일부 재인용

#### 나. 농업 관련 조세감면제도

- 대만은 도시토지와 비도시토지로 국토를 구분하여 용도지역을 분리하였고, 「구역계획법」과 「비도시토지사용관계규칙」<sup>53)</sup>으로 농업지역을 보호함에 따라 농지<sup>54)</sup>로 지정된 토지의 경우 농업 외의 목적으로 전용이 불가함

53) 「비도시토지사용관계규칙」은 「구역계획법」 제15조 제1항에 따라 제정

54) 대만의 농지는 농업지역 및 보호지역의 범위 내에서의 도시가 아닌 토지(비도시토지)를 의미하며, 범위는 다음의 표와 같음(홍범교(2020), p. 133.)

구분		용도지역	용지범위
경지	비도시토지	특정농업지역 일반농업지역 경사지보호지역 산림지역	농지
비경지	비도시토지	11개 용도지역	임업용지 농지 양식용지 수리용지 생태보호용지 국토보안용지 미지정용지 농토
			농업 도로용 토지
			국립공원지역 인증 토지
	도시계획토지	농업지역, 보호지역	

- 대만은 2000년에 농업경쟁력 제고 및 농업 경영 규모화를 도모하기 위해 경자유전원칙을 폐지하고 농지의 합리적 이용을 촉진하기 위해 「농업발전조례」를 개정함
  - 이에 경자유전원칙에서 농지농용(農地農用)원칙으로 농지 소유제도로 전환됨
  
- 대만은 농지 사용의 효율성 제고를 도모하기 위해 토지세(토지증치세), 상속 및 증여세 등을 면제하고 있음
  - 농지 양도, 상속 및 증여에 대한 특례는 있으나, 대토에 대한 특례는 없으므로 파악됨
  
- 토지세의 경우 토지가치세, 농지세, 토지증치세로 구분되며, 이 중 토지거래에서 발생하는 이익에 대해 부과하는 것은 토지증치세임
  - 토지증치세는 농업용 농지를 자연인에게 양도할 경우 면제 신청이 가능하며, 양도 외에도 상속으로 이전된 토지나 정부기관이 판매 또는 기부한 국유지, 정부기관에 기부된 사유지에 대해서도 면제가 가능함
  
- 농지대토에 대한 양도소득세 감면 등과 같은 특례는 아니지만, 농지 교환 또는 매입 시 토지세를 면제하는 특례는 있음
  - 「농업발전조례」 제41조에 따르면 가족농장이 경영면적을 확대하거나 농업경영을 편리하게 하기 위해 동일지역 또는 인접지역의 경작지를 매입하거나 교환할 때에는 취득 후 원래 경작지를 포함하여 총면적이 5ha 미만인 경우 신규로 증가한 부분(신규 취득분)에 대해서는 5년간 전부(田賦)<sup>55)</sup>를 면제함
    - 또한 토지 매입에 필요한 자금에 대해 20년간 대출 지원이 가능함

## 7. 소결

- 일본은 농지대토에 대한 감면 규정은 없으나, 수용 등에 따른 양도소득 과세 특례를 규정하고 있음

---

55) 벼나 보리 등 현물로 징수하는 농지세로서, 현재는 모든 농지에 대하여 일시적으로 징수가 중지되어 있는 상태

- 자산이 수용되어 보상금을 수령한 경우 수용된 날부터 2년 이내 취득한 대체 자산에 대해 충당된 금액에 대해서는 양도가 있는 것으로 보지 않거나, 해당 특례를 적용받지 않을 경우 양도소득금액에서 연 5천만엔을 공제받는 것 중 선택이 가능함
  
- 영국과 미국의 경우 농지대토에 대한 양도소득세 감면과 유사한 특례는 없으나, 사업용 자산에 한하여 대체자산을 취득했을 경우 과세를 이연해 주는 특례는 시행하고 있음
  
- 영국의 경우 농지의 처분 및 대토 취득이 3년 이내일 경우에는 과세이연 혜택이 가능함
  - 즉 사업용 자산을 양도하고 3년 이내 유사 자산 취득 시에는 과세이연이 가능
  
- 미국의 경우 사업용 자산을 동일 목적으로 유사 자산과 교환할 경우 발생한 양도 차익은 교환한 자산을 처분할 때까지 유예할 수 있음
  - 비자발적 자산 양도에 대해서는 대체자산을 다시 취득함에 따라 양도소득세를 이연할 수 있음
    - 단 보상 이후 최초 과세연도 종료 후 2년 이내 대체 자산을 취득해야 함
  
- 캐나다의 경우 평생자본이득면제(LCGE)제도를 통해 소규모 사업체 및 농어업법인에 대해 적격 농업 및 어업 자산을 양도하여 얻는 이익 중 생애기간 동안 50만 캐나다달러 한도로 과세표준에서 제외하고 있음
  - 농장이 직계자손에게 양도될 경우 1억캐나다달러 한도 내에서 공제 가능하며, 농장 이전에 대한 세금 유예도 가능<sup>56)</sup>
  - 또한 대체자산을 취득할 경우 자본이득에 대해 과세이연이 가능하며, 1년 이내 대체 자산을 취득해야 함
  
- 호주의 경우에도 일정 요건을 충족하는 대체자산 및 동일자산을 이전 또는 처분할 경우 발생하는 자본이득 또는 손실에 대해 과세이연이 가능함

---

56) OECD(2020), p. 34.

- 대만은 가족농장이 경영면적을 확대하거나 농업경영을 편리하게 하기 위해 동일 지역 또는 인접지역의 경작지를 매입하거나 교환할 때에는 취득 후 원래 경작지를 포함하여 총면적이 5ha 미만인 경우, 신규로 증가한 부분(신규 취득분)에 대해서는 5년간 전부(田賦)를 면제함
  
- 이 외에도 벨기에의 경우 농업인 간 토지 거래 시 토지 가치가 비슷한 경우 판매세(sales tax)를 면제하거나, 종전 토지 가치 초과분에 대해서만 판매세<sup>57)</sup>를 적용하는 등의 혜택도 있음<sup>58)</sup>
  
- 많은 나라들이 농지를 계속 농업에 이용한다는 조건하에서 농지 양도소득세를 감면해 주고 있음<sup>59)</sup>(<표 III-23> 참조)
  - 오스트리아는 농지 매매로 인한 자본이득의 경우 30%의 특별세율을 적용
  - 헝가리는 5년 이상 농업을 영위할 농업인 또는 10년 이상 농지를 임대할 사람에게 매도하는 경우 20만HUF까지 양도세 감면
  - 라트비아는 계속 영농에 이용된다는 조건하에 양도소득세 면제
  - 체코는 농업인이 고령으로 농사를 포기하면서 가까운 인척에게 양도할 때 양도소득세 감면
  - 아일랜드도 부모가 고령으로 농사 짓는 자식에게 양도할 때 양도세 감면
  - 스위스는 가족에게 시가보다 낮은 현재 수익가치(capitalized earnings value)로 양도할 때 양도세 면제
  - 네덜란드는 양도세를 납부해야 하는 경우 특정 조건하에 면제가 가능함<sup>60)</sup>
    - 가족 구성원에게 사업 이전을 할 경우
    - 파트너십 또는 합자 회사에 대한 기여가 있는 경우
    - 법인 내 병합, 분할
    - 농경지(예: 경작지, 축산 또는 원예용 토지) 또는 자연 토지(예: 산림 및 자연 지역)를 구입하는 경우
    - 토지 재개발

57) 초과분 가치가 가장 낮은 부동산 가치의 25% 미만일 경우에 한하여 6% 이하의 저세율을 적용함

58) OECD(2020), p. 44.

59) OECD(2020), pp. 34~37.

60) [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/overdrachtsbelasting/wanneer\\_kunt\\_u\\_vrijstelling\\_krijgen/vrijstelling-overdrachtsbelasting](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/overdrachtsbelasting/wanneer_kunt_u_vrijstelling_krijgen/vrijstelling-overdrachtsbelasting), 검색일자: 2021. 5. 21.

- 노르웨이는 비자발적<sup>61)</sup>인 경우 농장 판매 시 조건부 면제(Betinget skattefritak ved ufrivillig realisasjon)가 가능<sup>62)</sup>(Lov om skatt av formue og inntekt(skatteloven)(세법 제14-70(6)))
  - 면제 대상 자산은 농장 기축(buskap på gårdsbruk), 축산용 순록(rein i reindriftsnæring, 모피 산업에 사용되는 동물(pelsdyr i pelsdyrnæring), 양식용 수생 생물(akvatiske organismer i akvakultur)<sup>63)</sup>
    - 단 종전 자산 매각 후 3년 안에 대체 자산을 취득해야 함(Lov om skatt av formue og inntekt(skatteloven)(세법 제14-70(3)))
  - 농업에 대한 특별 수당(special allowances)이 있으며, 농업 및 원예 활동을 통해 얻은 소득, 2차 사업(꿀 생산), 모피 농장을 운영하는 납세자 등에 대해 일정 한도 내에서 면제<sup>64)65)</sup>
    - 운영단위당 연간 9만NOK 한도 내에서 100% 공제받고, 9만NOK 이상인 경우 38%를 공제하여 총 19만 400NOK까지 공제가 가능함(Lov om skatt av formue og inntekt(skatteloven)(세법 제8-1(5)))<sup>66)</sup>
  - 직계가족에 대한 상속 및 증여세는 면세
  
- 반면에 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 이스라엘, 리투아니아, 멕시코, 뉴질랜드,<sup>67)</sup> 스웨덴, 영국은 농지 양도소득세에 대하여 특별한 우대 조치가 없음

61) 화재 또는 기타 사고 및 수용 등

62) [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL\\_15#KAPITTEL\\_15](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_15#KAPITTEL_15), 검색일자: 2021. 5. 24.

63) 이는 매출액 기준으로 계산된 보유 금액의 25% 이상이 포함된 경우 적용됨

64) <https://www.skatteetaten.no/en/rates/special-allowance-for-agriculture/>, 검색일자: 2021. 5. 24.

65) OECD(2020), p. 38.

66) [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL\\_9-1#%C2%A78-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_9-1#%C2%A78-1), 검색일자: 2021. 5. 24.

67) 뉴질랜드는 양도소득세 자체가 없음

<표 III -23> OECD 회원국별 농업에 대한 특별세 조항 개요

구분	소득세 <sup>1)</sup>			재산세			상품 및 서비스에 대한 세금		연료	환경세	R&D 및 혁신에 대한 인센티브	사회보장	기타
	PIT	CGT	CIT	재산 및 토지세	양도 및 인지세	상속 및 증여세	매출세액 (Outputs)	매입세액 (Inputs)					
호주	○			○			○			○	○		○
오스트리아	○	○	○	○	○		○	○			○	○	
벨기에	○		○	○	○		○		○	○	○	○	
캐나다	○	○	○	○			○		○	○	○		
칠레				○					○		○		
콜롬비아	○		○	○	○		○	○		○	○		
코스타리카				○			○	○					○
크로아티아	○		○				○		○		○		
체코	○	○	○	○			○		○	○	○		
덴마크				○					○	○	○		
에스토니아	○			○					○	○			
핀란드				○	○	○	○	○	○	○		○	
프랑스	○			○	○	○	○		○	○	○	○	
독일	○						○		○	○		○	
그리스	○		○	○	○		○	○			○		
헝가리	○	○	○	○	○	○	○		○		○		
아일랜드	○				○	○	○	○	○		○		
이스라엘	○		○				○				○		
이탈리아	○		○	○	○		○	○	○			○	
일본	○	○	○	○	○	○	○		○		○		
대한민국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
라트비아	○	○	○	○			○	○	○	○		○	
리투아니아			○	○			○		○	○	○	○	
멕시코	○		○				○	○	○		○		
네덜란드	○	○	○	○	○		○		○		○		
뉴질랜드	○								○		○		○
노르웨이	○	○	○	○					○	○	○		
폴란드	○		○	○	○	○	○		○	○	○	○	
슬로바키아			○	○					○		○		
슬로베니아	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
스페인	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	
스웨덴		○	○	○			○		○	○	○		
스위스		○	○	○			○	○	○			○	
영국	○		○	○		○	○		○	○	○		
미국	○		○	○	○	○	○		○		○		

주: 1) PIT는 개인소득세, CGT는 자본이득세, CIT는 법인소득세를 의미함  
 자료: OECD(2020), p. 32.

## IV. 주요 쟁점 및 분석 내용





## IV. 주요 쟁점 및 분석 내용

### 1. 주요 쟁점

- 현행 제도와 관련하여 자경농지 양도소득세 감면제도와 마찬가지로 농지소재지 거주 요건 및 실제 경작 여부에 대한 문제점이 제기되고 있음
  - 이 외에 일부 경작 시 대토 인정 여부 및 대토 요건 등에 대한 문제점도 있음
- 「조세특례제한법」 제70조와 관련하여 심사청구 및 심판청구 사례 중 주요 쟁점사항은 다음의 <표 IV-1>과 같음
  - 조세쟁송 사례 중 직접 경작한 사실을 증명하는 자경 요건에 대한 판례가 대부분임

<표 IV-1> 심사청구 및 심판청구 사례(2020년 결정 기준)

사건번호	결정 요지	결정
조심2019전 3609 (2020. 3. 11.)	청구인이 양도할 당시 쟁점토지에 식재되어 있던 소나무 ◇◇◇그루 및 은행나무 ○○○그루 등에 대하여 지장물보상금을 수령한 점, 그 밖에 청구인이 이 건 심판관회의에 출석하여 진술한 자경 주장에 신빙성이 있어 보이는 점 등에 비추어 청구인이 쟁점 토지를 4년 이상 자경하지 아니한 것으로 단정하기는 어렵다 할 것이므로 처분청이 쟁점토지의 양도에 대하여 농지대토에 대한 감면을 배제하고 양도소득세를 과세한 이 건 처분은 잘못이 있는 것으로 판단됨	취소
조심2020부 0109 (2020. 4. 6.)	청구인이 자경사실에 대한 입증서류로 제출한 영수증은 해당 법인의 개업일 이전에 발행된 것으로 나타나는 등 입증서류를 신뢰하기 어렵고, 그 외에 자경사실을 객관적으로 입증할 수 있는 증빙이 제시되지 아니한 점, 양도소득세 신고일로부터 2년이 경과한 후 양도소득세를 경정·고지하면서 가산세를 부과한 것이 부당하다는 청구주장만으로는 청구인의 의무해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있다고 인정하기 어려운 점 등에 비추어 처분청이 쟁점토지에 대한 농지대토의 감면적용을 배제하고 가산세를 적용하여 청구인에게 양도소득세를 과세한 이 건 처분은 잘못이 없음	기각

<표 IV-1>의 계속

사건번호	결정 요지	결정
조심2020중 0234 (2020. 11. 3.)	청구인이 자경사실에 대한 입증서류로 제출한 경작사실확인서, 농지원부 등의 서류만으로는 청구인의 쟁점농지 자경사실이 구체적이고 객관적으로 확인된다고 보기 어려운 점 등에 비추어 청구인이 쟁점농지를 4년 이상 경작한 것으로 보기는 어려워 보이므로 처분청이 쟁점농지에 대한 농지대토의 감면적용을 배제하여 청구인에게 2018년 귀속 양도소득세를 과세한 처분은 달리 잘못이 없다고 판단됨	기각
조심2020부 8017 (2020. 12. 7.)	청구인이 종전농지 양도 당시 재촌자경하지 아니한 사실이 확인된 이상 처분청이 연속된 자경이 없었다고 보아 농지대토감면의 적용을 부인한 이 건 처분에는 달리 잘못이 없는 것으로 판단됨	기각
조심2020전 7955 (2020. 11. 23.)	쟁점대체토지 보유기간에 청구인 000은 소득금액이 발생하고 있는 점, 이 건 세무조사 당시 쟁점대체토지 인근 주민이 쟁점대체토지에 논갈이, 모내기, 수확까지 해주었다고 진술한 점 등에 비추어 청구인들이 쟁점대체토지를 3년 이상 자경하지 않은 것으로 보아 농지대토에 대한 감면을 배제하고 양도소득세를 과세한 이 건 처분은 잘못이 없음	기각

자료: 조세심판원에 등록된 사례 중 최근 시점을 기준으로 일부 추출하여 저자 재구성함

### 가. 자경 요건<sup>68)</sup>

- 현재 자경농지 양도소득세 감면제도의 문제점인 자경 요건에 대한 농지대토를 포함한 자경농지 양도소득세 감면제도의 자경 요건에 대한 주요 쟁점은 다음의 <표 IV-2>와 같음
  - 위탁농 및 임대차 증가 등 농촌 실태가 변화함에 따라 자경기간에 대한 적정성 문제는 꾸준히 제기되고 있는 상황임
    - 특히 자경기간 8년에 대한 판단 기준 등에 대한 행정적인 문제가 지속적으로 발생하고 있음
  - 상시 종사를 판단하는 기준이 구체적으로 명시되지 않아 이를 증명하는 데 어려움이 있음
    - 현재 ‘직접 경작’을 「조세특례제한법 시행령」 제66조 제13항에 거주자가 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년생 식물의 재배에 상시 종사하거나

68) 정동호 외(2020), pp. 119~125; 홍범교(2020), pp. 143~145.

거주자가 그 소유농지에서 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배하는 것으로 규정함

- 즉 상시 종사 요건만 있을 뿐 이에 대한 판단 기준은 명시되지 않음
- 「농지법 시행규칙」 제4조에서는 상시 종사의 범위를 농업인이 그 노동력의 2분의 1 이상으로써 농작물을 경작하거나 다년생 식물을 재배하는 경우로서 시장·구청장·읍장 또는 면장이 인정하는 경우로 규정함
- 즉 「농지법」에서는 상시 종사를 2분의 1 이상 자기 노동력을 사용한 경우로 판단하고 있음
- 「농지법」에서는 농업인을 대상으로 관련법을 규정하고 있으며, 「조세특례제한법」상 감면 대상은 거주자임<sup>69)</sup>
- 농작업 2분의 1 이상 자기노동력으로 경작해야 하는 규정의 경우에도 구체적으로 농작업 범위나 이를 측정할 수 있는 단위 등에 대한 정확한 기준이 없음
  - 주민등록 소재지, 주변 사람들의 증언, 농기자재 구입내역, 농지원부, 직불금 수령 여부 등으로 이를 판단할 수는 있으나 명확한 기준으로 보기는 어려움
- 또한, 농지 관련 감면 혜택을 지원받기 위해서는 원칙적으로 일정 기간 자경을 해야 한다는 전제가 있으나, 조세감면제도별로 최소 요건이 상이함
  - 기존 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건(자경기간)이 6년에서 2014년 8년으로 개정됨에 따라 자경농지 양도소득세 감면 요건과 동일해짐

<표 IV-2> 자경 요건에 대한 주요 쟁점

구분	주요 쟁점
자경기간	자경농지 양도소득세 면제에 해당하는 자경기간 8년에 대한 적정성
상시 종사	상시 종사의 구체적인 의미와 판단 기준
농작업	농작업의 구체적인 의미와 범위 (육체노동을 수반하는 작업 vs 농업과 관련한 모든 활동)
동일 세대원인 가족 노동력	동일 세대원인 가족 노동력을 자기노동력의 범위에 포함시킬지 여부
기계 작업	자기노동력의 범위에 농기계 등을 임차하여 제3자에게 농작업을 지시한 경우 포함 여부
자경기간 기준	감면제도별로 상이한 기간 적용
소득 요건	소득 대상(총급여액, 사업소득금액) 범위의 타당성

자료: 정동호 외(2020), p. 125; 홍범교(2020), p. 144 재인용

69) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조에서 규정하고 있는 농업인과 「농지법 시행령」 제3조에서 규정하고 있는 농업인은 다소 차이가 있음. ‘상시 종사’에 대해서는 농업인을 대상으로 하는 「농지법 시행규칙」 제4조에서 규정하고 있으나, 「조세특례제한법」상의 감면 대상은 ‘거주자’임

<표 IV-3> 농지 관련 조세감면제도별 자경기간 요건

(단위: 년)

구분	제도	자경기간
국세	자경농지에 대한 양도소득세 감면	8
	축사용지에 대한 양도소득세 감면	8
	자경산지에 대한 양도소득세 감면	10
	농지대토에 대한 양도소득세 감면 <sup>1)</sup>	8
	영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면 <sup>2)</sup>	3
	영농상속공제 <sup>3)</sup>	2
	영농조합법인에 현물출자한 농지의 양도소득세 감면	4
	농업회사법인에 현물출자한 농지의 양도소득세 감면	4
	영농조합법인에 부동산 출자시 이월과세	4
	농업회사법인에 부동산 출자시 이월과세	4
지방세	농지 취득세 50% 감면	2
	농업용시설 취득세 50% 감면	2
	도로, 하천, 공유수면 점용의 면허에 대한 등록면허세 면제	2

주: 1) 종전 농지 4년 이상 자경, 종전 및 신규 취득 농지 합산 8년 이상 자경

2) 증여자 대상

3) 피상속인 대상

자료: 임소영 외(2019), p. 46; 홍범교(2020), p. 145 재인용

- 농지의 대토는 자경농민이 경작상 필요에 의해 자경농지를 양도한 후 대체 농지를 취득하는 것을 말하는데, 이때에도 실제 경작한 농지인지 여부가 문제가 됨
  - 자경농지 양도소득세 감면제도의 자경요건 규정과 동일하게 구체적인 경작 여부나 이를 측정할 수 있는 방식 등에 대한 정확한 기준이 없음
    - 양도인의 인건비 지급 여부, 농지원부에 양도인 소유농지 기재 여부, 농사 관련 서류, 추곡수매 확인서, 농지일지, 농협 조합원 증명원 및 거래자별 상세내역, 직불금 수령내역, 주민등록 소재지, 농기자재 구입내역 등 농지자경 증빙서류를 종합적으로 보고 판단해야 함
  - 다만 현재 농업경영체를 대상으로 매년 실태조사를 진행 중에 있으며, 농산물 품질관리원에서도 현장 조사 및 사후 관리 등을 시행하고 있음

#### 나. 농지소재지 거주 요건(재촌요건)

- 재촌요건의 경우 농지가 소재하는 시·군·구 및 이와 연접한 시·군·구 안 지역 또는 해당 농지로부터 직선거리 30km 이내 지역에 거주해야 함<sup>70)</sup>

70) 기존 20km 통작거리를 세계감면 확대 목적으로 2015년 30km로 상향 조정함

- 동 요건에 대해 도로 및 교통여건 개선 등 농업환경 변화에 따라 농촌 현실을 반영하지 못한다는 문제 제기가 있음
  - 또한 지역별로 형평성에 맞지 않는 경우도 발생함
- 농촌의 도로 여건 및 교통수단 발달 등 농업환경 변화에 따라 일부 연구에서는 거리가 멀더라도 영농의사만 있다면 충분히 농사가 가능하다는 점을 지적, 이에 재촌요건을 폐지하거나 확대하자는 의견이 있음
- 임소영 외(2019)에서는 연접한 시·군을 포함하지 않고 직선거리를 30km가 아닌 강원도 최장거리 평균인 51.3km를 참고하여 52km로 통일하는 방안 또는 전국 시군별 최장거리 평균 38.5km를 참고하여 40km로 통일하는 방안을 제시함<sup>71)</sup>
- 반면 재촌요건 폐지를 반대하는 연구도 있는데, 김태완(2019)은 비농업인에 의한 농지투기가 심화될 것을 우려, 농업인 육성 및 지원에 대한 제도 취지를 왜곡할 수 있다는 문제를 지적하기도 함<sup>72)</sup>
- 또한 재촌요건 적용 시 지역별로 형평성에 맞지 않은 경우가 있음
- 도로 및 지리적 여건에 따라 농지와 농가 간 거리가 30km를 초과하더라도 통근이 가능한 지역이 있는 반면, 동일 시·군·구 내에 거주하더라도 접근성이 낮아 통근이 어려운 경우가 있음
  - 재촌요건에 해상경계선으로부터 연접되는 경우도 포함되는데, 이에 대한 문제도 있음
    - 예를 들어 전남 고흥군과 여수시 사이 순천시(구)가 있어 해상경계선을 연접하고 있어 재촌요건을 충족하나, 이 두 지역 간 육로상 거리는 약 125km이며, 해상으로도 100km 이상 떨어져 농사를 짓는 것이 불가능하다는 점이 있음
    - 인천 서구와 옹진군 연평도도 해상경계선이 연접하여 연접 시·군·구로 인정되나, 이 두 지역 간 해상 거리는 100km 정도임

71) 임소영 외(2019), p. 58.

72) 김태완(2019), p. 398.

#### 다. 양도소득세 감면 한도

- 2021년 『조세지출예산서』상 양도소득에 대한 세액감면 제도에 대해 살펴보면 다음의 <표 IV-4>와 같음
  - 이 중 양도소득세를 100% 감면해 주는 경우는 농업법인 및 영어조합법인의 현물출자에 대한 양도소득세 감면, 8년 이상 자경농지와 축사용지, 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도임
  - 그 외에는 조건별 감면 세율이 상이하거나, 과세이연, 분할익금산입, 환급 등의 혜택이 있음

<표 IV-4> 양도소득에 대한 세액감면 제도

제도	방식
영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등(「조특법」 제66조)	100% 감면(농지, 초지, 이월과세)
농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등(「조특법」 제68조)	100% 감면(농지, 초지, 이월과세)
영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등(「조특법」 제67조)	100% 감면
8년 이상 자경농민에 대한 양도소득세 등의 면제(「조특법」 제69조)	100% 감면
축사용지에 대한 양도소득세의 감면(「조특법」 제69조의2)	100% 감면
농지대토에 대한 양도소득세 감면(「조특법」 제70조)	100% 감면
공공사업용토지 등에 대한 양도소득세 등 감면(「조특법」 제77조)	10~40% 감면
개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 감면(「조특법」 제77조의3)	25% 또는 40% 감면
공익사업을 위한 수용 등에 따른 공장이전에 대한 과세특례(「조특법」 제85조의7)	양도소득세 분할익금산입(5년 거치 5년 분할익금산입)
국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면(「조특법」 제85조의10)	10% 감면
장기임대주택에 대한 양도소득세 등 감면(「조특법」 제97조)	장기보유특별공제율(2~10%) 추가 적용
대토보상에 대한 양도소득세 감면(「조특법」 제77조의2)	40% 감면 또는 과세이연
농어촌 주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례(「조특법」 제99조의4)	1세대 1주택 비과세 판정 시 농어촌주택, 고향주택을 소유 주택 수에서 산입 제외
경영회생 지원을 위한 농지 매매 등에 대한 양도소득세 과세특례(「조특법」 제70조의2)	농어촌공사에 양도 시 양도소득세 환급

주: 1. 양도소득세 감면제도 중 『국세통계연보』에 세액 자료는 있으나, 2021년 『조세지출예산서』상 제도 시행이 종료된 특례제도는 제외함  
 자료: 기획재정부, 『2021년도 조세지출예산서』, 2020a, 중 양도소득세와 관련된 내용만 요약함

- 「조세특례제한법」 제133조에 따라 과세기간별 양도소득 감면세액 합계액에서 다음의 <표 IV-5>에 해당하는 한도를 초과하는 금액 중 가장 큰 금액을 차감하면 당해 과세기간에 감면세액이 산출됨
- 감면제도별 과세기간 내 한도는 공통적으로 1억원임
  - 5개년 과세기간 내 한도의 경우 농지대토에 대한 양도소득세 감면을 제외하고는 2억원임
    - 농지대토에 대한 감면만 5개년 과세기간 내 유일하게 1억원 한도임
    - 사업전환 무역조정지원기업에 대한 감면, 구조조정대상 부동산 취득자에 대한 감면, 개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지에 대한 감면 및 국가에 양도하는 산지에 대한 감면은 5개년 과세기간 내 한도 규정이 없음
  - 5개년 과세기간 내 한도는 2018년부터 기존 3억원에서 2억원으로 개정된 바 있음

<표 IV-5> 양도소득세 감면 대상별 한도

감면 대상	과세기간 내	5개년 과세기간 내	근거법
사업전환 무역조정지원기업에 대한 감면	1억원	없음	「조특법」 제33조
구조조정대상 부동산 취득자에 대한 감면		없음	「조특법」 제43조
영농조합법인 등에 대한 감면		2억원	「조특법」 제66조
영어조합법인 등에 대한 감면		2억원	「조특법」 제67조
농업회사법인 등에 대한 감면		2억원	「조특법」 제68조
자경농지에 대한 감면		2억원	「조특법」 제69조
축사용지에 대한 감면		2억원	「조특법」 제69조의2
어업용 토지 등에 대한 감면		2억원	「조특법」 제69조의3
자경산지에 대한 감면		2억원	「조특법」 제69조의4
농지대토에 대한 감면		1억원	「조특법」 제70조
공익사업용 토지 등에 대한 감면		2억원	「조특법」 제77조
대토보상에 대한 감면		2억원	「조특법」 제77조의2
개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 감면		없음	「조특법」 제77조의3
국가에 양도하는 산지에 대한 감면		없음	「조특법」 제85조의10

자료: 저자 작성

## 라. 감면요건(면적 및 가액, 농지 보유기간 요건)

- 과거 농지대토로 비교적 쉽게 양도소득세를 회피할 수 있는 문제점으로 신규 취득 농지 면적 및 농지가액 요건에 대한 문제점이 있었으나, 2014년 「조특법」 개정을 통해 요건을 강화한 바 있음
  - 신규 취득 면적 및 가액 요건
    - 기존: 종전 농지 면적의 1/2 이상 또는 양도가액의 1/3 이상
    - 개정: 종전 농지 면적의 2/3 또는 양도가액의 1/2 이상
  
- 또한 문제점으로 지적되어 왔던 대토 감면 요건 중 기존 농지 보유기간의 경우에도 2014년에 3년에서 4년으로 자경기간 요건을 강화한 바 있음

## 마. 기타

- (농지대토 요인)
  - 일반적으로 65세 이후 농업에서 은퇴하려는 경우
  - 도심 확장 등
  - 지자체 공단 설립 등으로 인한 비자발적 수용에 따른 대토
  - 농지를 효율적으로 이용하기 위해 교통여건 등 농업환경이 좋은 지역으로 이동
  - 농업생산 확대로 농지면적을 늘리고자 할 경우
  
- (축산 관련) 가축사육제한구역은 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조에 따라 지역주민의 생활환경 보전 또는 상수원의 수질보전을 목적으로 가축사육 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대해 각 지자체에서 조례로 지정한 곳을 말함
  - 이에 축산 경영 확대를 위해 관련 토지를 확장하고자 할 경우 가축사육제한구역 토지가 아닌 토지를 찾아 대토해야 하는 경우도 있음

## 2. 선행연구에서 제시한 문제점 및 분석 내용

- 박명호·전병힐(2011)에서는 농지에 대한 양도소득세 감면제도의 문제점을 분석하여 제도 취지에 부합하는 방향으로 동 감면제도의 개선방안을 모색함
  - (문제점) 감면제도의 도입목적이 불명확하며, 정책목적의 달성 여부를 판단할 수 있는 검증자료가 미비함을 지적함
    - 제도가 매우 복잡하고 자의적인 감면요건과 예외규정을 두고 있어서 과한 혜택과 다양한 분쟁의 소지가 되고 있음
    - 주요국의 농지 관련 양도세 감면제도 중에 우리나라와 유사한 제도는 없음
  - (개선방안) 감면제도의 실효성 분석을 위한 기본적인 자료의 생성을 제안함
    - 도입목적의 명확화와 도입목적의 타당성 검토가 요구되며, 도입취지에 맞는 요건과 감면을 개선이 필요함
    - 자경농지와 농지대토에 대한 양도세 100% 감면과 이에 따른 지방소득세 및 농특세의 전액감면은 다른 농업 부문 조세지원에 비해 과도하므로 이에 대한 보완이 필요함
    - 농지 양도세 감면규정에서 각종 용어의 개념이나 문구의 의미를 명확히 해야 할 필요가 있음
  
- 정연식(2011)은 자경농지감면 및 대토감면과 관련하여 실무상 문제점과 감면 요건에 대한 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안을 제시함
  - (문제점)
    - 대토감면의 경우 자경농지감면보다 감면한도액이 1억원으로 적지만, 3년마다<sup>73)</sup> 감면을 받을 수 있어 조세부담을 최소화하면서 투기를 하는 경우가 발생할 수 있음
    - 새로운 농지를 선취득 후 먼저 경작하고 1년 내 종전 농지를 후양도하는 경우에는 재촌자경요건 충족이 불가능하게 됨
    - 재촌요건의 경우 해상경계선으로 연접하는 경우 연접 시·군·구로 인정하고 있으나, 해상교통이나 육로교통으로 통작이 불가능한 지역이 많음

73) 현재는 요건 개정으로 4년+4년으로 변경됨

○ (개선방안)

- 자경요건에 대한 개념을 명확하게 정의하고 자기노동력의 경우 인부 작업시간, 임차한 기계작업시간, 동일세대원 가족의 노동력도 포함할 것을 제안함
- 농사 특성을 고려하여 대토감면 자경기간 요건을 5+5년으로 늘리고 감면 한도를 상향 조정할 것을 제안함
- 재촌요건의 경우 직선거리 기준만 고려하며, 일정 규모 이상 농지소유자에 한하여 세무공무원의 현지조사를 의무화하도록 함
- 또한 대토감면 시 새로운 농지를 선취득 후 당해 농지소재지에서 재촌자경하는 경우 종전 농지에서 재촌자경하지 않아도 감면이 가능하도록 개정하는 것이 바람직함

□ 박훈·정지선(2009)은 우리나라 농지의 여러 조세특례제도 중에서 양도소득세 비과세 및 감면제도에 한정하여 당해 제도의 문제점과 그 개선방안을 구체적으로 제시함

- 농지의 교환 또는 분합에 대한 양도소득세의 비과세 규정은 단기적으로는 감면대상으로 전환하고, 장기적으로는 과세이연제도로 전환
- 종전 농지에 대한 경작기간을 신설하고, 대체취득농지에 대한 경작기간을 5년 이상으로 연장하고 비과세 요건을 면적요건과 가액요건을 동시에 충족하는 경우에 한하여 양도소득세를 비과세하도록 개선
- 농지대토 감면제도의 경우에도 기존 세액감면에 아닌 과세이연 제도로 전환
- 자경농지에 대한 양도소득세의 감면의 경우 자경기간을 현재의 8년에서 10년으로 연장하고, 이농인에 대한 양도소득세의 감면을 배제하는 규정을 신설
- 농지의 대토에 대한 감면요건은 과거의 규정으로 전환하거나, 면적요건과 가액요건을 동시에 충족하는 경우에 한하여 양도소득세를 감면하도록 개선
- 농지에 대한 감면규정의 경우에도 일몰기한을 설정하여 당해 우대조치에 대한 타당성 여부를 검토할 수 있도록 조정

□ 김두형(2007)은 농지 수용이 활발해짐에 따라 대토 취득에 따른 양도소득세 과세 여부에 대한 행정적인 마찰이 증가, 이에 해석상의 문제점 및 개선방안에 대해 검토함

- (문제점) 농지소재지 거주요건 및 실제 경작 여부에 대한 입증 문제, 증여 시 기간 통산 여부, 한 필지 토지의 일부를 경작한 경우 대토 인정 여부, 대토 요건 완화 등에 대한 문제점을 지적함
- (개선방안)
  - 재촌요건의 경우 행정구역을 기준으로 거주 사실을 확일적으로 판단하고 있어 입법적인 재검토가 필요함
  - 직계가족으로부터의 증여의 경우 농업을 가업으로 승계하는 경우가 많기 때문에 상속과 다르게 자발적인 소유권 양도일지라도 경작기간을 통산하는 것이 합리적임
  - 대토 요건의 경우 다른 나라에 비해 대체 자산 취득기간이 짧아(예: 영국은 3년 이내) 대체 농지 취득 기간을 1년에서 2년으로 완화할 것을 제안함
- 농림축산식품부 조세지출평가서에서는 농지면적 증감(당해 농지면적 - 직전연도 농지면적)을 동 제도의 성과지표로 설정함
  - 농지면적을 평가지표로 설정한 것은 농지대토에 대한 세제 지원을 통해 농지를 유지함에 따라 농지면적이 감소하는 것을 최소화하는 데 기여했는가를 파악하기 위함
  - <표 IV-6>에서 보면 연도별 농지면적이 지속적으로 감소하고 있으나, 전년 대비 증감면적은 일정하게 유지하고 있음

<표 IV-6> 연도별 농지면적 추이

(단위: 만ha)

연도	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
농지면적	170	173	171	169	168	164	162	160	158
증감	-	2	△1	△1	△1	△2	△2	△2	△2

자료: 농림축산식품부, 『2020년 조세지출평가서』, 2020.

- 국회 기재위에서 윤후덕 의원은 농촌의 고령화 현상, 위탁경영, 대리경작 등 농촌의 경작 실태가 변화하고 있으므로 8년 자경기간을 줄여야 한다는 취지의 의견을 제시한 바 있음<sup>74)</sup>

74) 국회기획재정위원회(2018), pp. 4~6.

- 8년 자경기간으로 인하여 농지 매매가 어려울 수 있고, 고령 농민이 노후에 농사를 그만두고 쉬기 위해 토지를 매각하고 싶더라도 수요자를 찾는 데 어려움은 없는지에 대한 검토가 필요하다는 의견도 있음
- 조병욱(2021)은 2021년 3월 농특위에서 공동주최한 토론회에서 농지의 양도소득세 감면혜택의 부정적 이용 사례가 증가하고 농지이용(임대차)에 많은 왜곡현상이 있다는 점을 지적함<sup>75)</sup>
  - 이에 농지 양도 시 농업구조개선 또는 우량농지 보전 등 정책방향에 맞게 농지를 양도했을 경우에만 감면혜택을 부여하도록 개선할 것을 제시함
  - 명확하게 농업용 목적의 이용 대상에 농지를 매각했을 경우에 감면혜택을 추가적으로 부여하는 방안도 제시함
- 감사원은 2014년 감사원 감사결과에 근거하여 조세감면관리통제 측면에서 집행사후관리 미비를 지적한 바 있음<sup>76)</sup>
  - 농지대토에 대한 양도소득세 감면의 경우 감면신청 이후 일정기간 요건 준수를 필요로 하고 있으나, 감면항목의 복잡다양성, 잦은 세법개정 등으로 감면요건을 잘못 적용하거나 고의적으로 악용하여 불성실하게 신고하는 경우가 많음
  - 이에 비해 세무조사비율은 낮아 대부분 검증 없이 부과제척기간이 경과하여 세수일실을 초래함
  - 그러므로 납세의무자의 신고 자료와 전산시스템에 구축된 신고서 등을 연계분석하고 전산으로 자동검증이 불가능한 항목에 대해서는 정기점검, 수동사후관리 및 비정기적 기획점검 등을 통한 사후관리가 필요함

---

75) 조병욱(2021), pp. 40~41.

76) 감사원(2014)

## V. 타당성 분석





## V. 타당성 분석

### 1. 다른 지원제도와의 중복성

#### 가. 조세지출

- 2019년(실적) 국세 감면액은 약 49.6조원으로 2018년 44.0조원 대비 약 5.6조원 증가함
- 이 중 농림수산 분야의 조세지출 규모 및 국세 대비 비중을 보면, 2015년 15.0%에서 2019년(실적) 기준 11.5%로 지속적으로 하락하는 것을 볼 수 있음

<표 V-1> 국세 감면액 대비 농림수산 분야 조세지출 규모 비교

(단위: 조원, %)

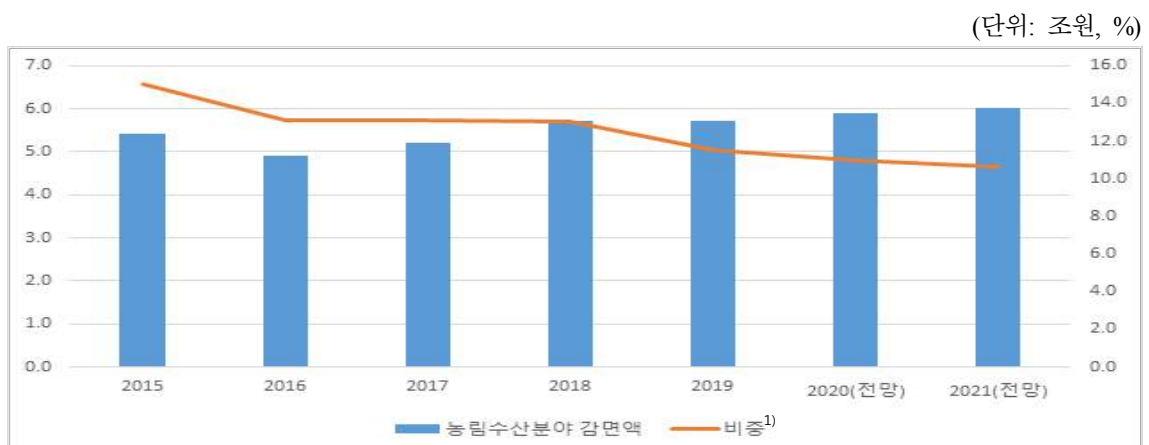
구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>2)</sup>	2021 <sup>2)</sup>
국세 감면액	35.9	37.4	39.7	44.0	49.6	53.9	56.8
농림수산 분야 감면액	5.4	4.9	5.2	5.7	5.7	5.9	6.0
비중 <sup>1)</sup>	15.0	13.1	13.1	13.0	11.5	11.0	10.6

주: 1) 비중은 전체 국세 감면액 중 농림수산 분야 비중을 의미함

2) 2020년 및 2021년은 전망치임

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

[그림 V-1] 국세 감면액 대비 농림수산 분야 감면액 추이



주: 1. 좌축은 조원, 우축은 %

1) 비중은 국세 감면액 대비 농림수산 분야 감면액을 의미

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

- 현재 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도를 유사한 감면제도와 비교하면 다음의 <표 V-2>와 같음
  - 자경농지 양도소득세 감면제도, 농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세 제도, 대토보상에 대한 양도소득세 과세특례 등
  
- 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면(「조세특례제한법」 제69조)
  - 농지소재지에 거주하는 거주자가 8년 이상 직접 경작한 농지를 양도할 경우 발생하는 소득에 대해 양도소득세의 100%를 감면함
  - 단 한국농어촌공사 또는 농업을 주업으로 하는 법인에 2021년 12월 31일까지 양도하는 경우는 3년 이상 직접 경작 시 양도소득세를 100% 감면함
  
- 농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세(「소득세법」 제89조 제1항 제2호, 동법 시행령 제153조 제1항)
  - 다음 어느 하나에 해당하는 농지<sup>77)</sup>의 교환 또는 분합으로 발생하는 소득<sup>78)</sup>에 대해서는 양도소득세를 과세하지 않음
    - ① 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업으로 인하여 교환 또는 분합하는 농지
    - ② 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지와 교환 또는 분합하는 농지
    - ③ 경작상 필요에 의하여 교환하는 농지. 다만 교환에 의하여 새로이 취득하는 농지를 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작하는 경우에 한함
    - ④ 「농어촌정비법」·「농지법」·「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 또는 「농업협동조합법」에 의하여 교환 또는 분합하는 농지

77) 「소득세법」 제89조 제4항에 해당하는 농지는 제외함

78) 교환 또는 분합하는 쌍방 토지가액의 차액이 가액이 큰 편의 4분의 1이하인 경우를 말함

〈표 V-2〉 유사 제도 비교

구분	농지대토에 대한 양도소득세 감면	자경농지 양도소득세 감면	농지 교환 및 분합
자격 조건	자경농민	자경농민	자경농민
면제(감면)대상 농지 조건	농지 (전·답·과수원 및 농막·퇴비사·양수장·지소·농도·수로 등 농지 경영 부대토지 포함)	농지 (전·답·과수원 및 농막·퇴비사·양수장·지소·농도·수로 등 농지 경영 부대토지 포함)	농지 (전·답·과수원 및 농막·퇴비사·양수장·지소·농도·수로 등 농지 경영 부대토지 포함)
감면한도	연간 1억원, 5년간 1억원	연간 1억원, 5년간 2억원	없음
양도취득 시한	① 4년 이상 경작한 종전 토지 양도 후 1년(수용 시 2년) 내 다른 농지 취득(선양도 후취득) ② 4년 이상 경작한 종전 토지 양도 전에 취득 시 그로부터 종전 토지는 1년 내 양도(선취득 후양도)	해당 없음	교환 및 분합 시
취득농지 규모	양도농지면적(종전농지면적)의 2/3이상 또는 취득가액이 양도농지가액의 1/2 이상	해당 없음	쌍방토지가액의 차액은 큰 편의 4분의 1 이하
농지소재지	농지가 소재하는 시·군·구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시·군·구 내 지역	농지가 소재하는 시·군·구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시·군·구 내 지역	농지가 소재하는 시·군·구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시·군·구 내 지역
양도사유	경작상 필요에 의한 대토	해당 없음	경작상 필요에 의한 교환 및 분합, 정부소유토지와 교환, 「농어촌정비법」 및 「농지법」 등에 따른 교환 및 분합

자료: 저자 작성

- 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도와는 다르게 대토보상에 대한 양도소득세 과세특례는 세액감면 또는 과세이연 혜택이 있음
  - 「조세특례제한법」 제77조의2에 따르면, 거주자 공익사업<sup>79)</sup>의 시행으로 해당 사업지역에 대한 사업인정 고시일부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지 등을 2021년 12월 31일 이전에 해당 공익사업의 시행자에게 양도함으로써 발생하는 양도차익으로서 토지 등의 양도대금을 동법 제63조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 해당 공익사업의 시행으로 조성한 토지로 보상받는 부분에 대해 양도소득세 40%의 세액 감면 또는 과세이연 중 선택이 가능함
  
- 이 외에도 농지에 한정되는 것은 아니지만 공익사업용 토지에 대한 양도소득세 감면 혜택도 있음
  - 「조세특례제한법」 제77조에 따라 공익사업용으로 양도되는 토지 등이 속한 사업지역에 대한 사업인정 고지일로부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지 등을 2021년 12월 31일 이전에 양도함으로써 발생하는 소득에 대해 10~40% 감면<sup>80)</sup>함

〈표 V-3〉 공익사업용 토지에 대한 양도소득세 감면을 연혁

(단위: %)

구분	1989년 이전	1993년	1998년	1999년	2002년	2007년	2009년	2010년	2014년	2016년 이후
현금보상	100	50	30	25	0	10	20	20	15	10
채권보상	100	80	40	35	10	15	25	25	20	15
만기보유 채권	0	0	0	0	0	20	30	0	0	0
3년 만기	0	0	0	0	0	0	0	40	30	30
5년 만기	0	0	0	0	0	0	0	50	40	40

자료: 저자 작성

79) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 근거함

80) 감면되는 세액의 20%를 농어촌특별세로 신고 및 납부해야 함. 단 자경농지에 해당하는 경우 농어촌특별세를 면제함

- 현금보상의 경우 10%(1억원 한도), 채권보상은 15%(단, 만기 3년 이상 5년 미만은 30%, 5년 이상은 40%)(만기보유특약의 경우 5년간 2억원)
  - 1975년 12월 22일 시행한 이후 보상가가 시장가격을 충분히 반영하지 못함에 따라 1990년 이전까지 100% 조세감면을 실시함
  - 2000년 말 일몰기한 신설 이후 지속적으로 연장
  - 2001년 현금보상분 감면을 폐지하고 채권 감면율을 10%로 인하함(2002년분부터 적용)
  - 2006년 부동산 양도소득세 실거래가 과세전환에 따른 세부담 증가를 고려하여 현금감면을 다시 신설, 채권 감면율을 인상함

## 나. 재정지출

- 농림수산 분야 국고보조금 추이를 살펴보면, 2021년 기준 10조 6,925억원으로 전년 대비 7.6% 증가함
  - 농림수산 분야는 2021년 국회확정예산 국고보조금 예산액 전체 대비 10.9% 비중을 차지하고 있으며, 이는 사회복지분야(57.3%)에 이어 두 번째로 높은 수준임

<표 V-4> 농림수산 분야 국고보조금 추이(확정예산 기준)

(단위: 억원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
농림수산 국고보조금 예산액	81,775	83,618	89,548	99,364	106,925
전체 대비 농림수산 분야 비중	13.7	12.5	11.5	11.5	10.9

자료: 기획재정부 e나라도움 국고보조금통합관리시스템, <http://www.gosims.go.kr>

- 정부에서 농업에 대해 지불하는 보조금 형태는 생산요소(토지, 노동, 자본)에 대한 지원, 기술수준 향상을 위한 혁신지원, 세계감면을 포함한 소득지원으로 구분할 수 있음<sup>81)</sup>

81) 노용환 외(2015), p. 29.

- 생산요소에 대한 지원(투입지원)은 친환경농자재지원, 조사료생산기반확충, 농산물 산지유통시설 지원, 취약농가인력지원 등이 있음
- 혁신지원은 농촌자원복합산업화 지원, 지역전략식품산업육성, 가축개량지원, 농업경영컨설팅 등이 있음
- 소득지원은 농업자금이차보전, 농업재해보험, 공익기능증진직불제, 경영이양직불 등이 있음

□ 2021년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용 계획서 기준 농업보조금 현황은 다음의 <표 V-5> 및 <표 V-6>과 같음

- 2021년 농업보조금액은 전년 대비 4.4% 증가한 총 7조 2,850억원으로 이 중 자치단체경상보조가 45.0%인 3조 2,776억원으로 가장 많고, 민간경상보조 1조 9,079억원, 민간자본보조 1조 1,167억원, 자치단체자본보조 9,828억원 순임

<표 V-5> 2021년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 농업보조금 현황

(단위: 억원, %)

구분	사업금액		증감률
	2020년 예산	2021년 예산	
민간경상보조	17,308 (24.8)	19,079 (26.2)	10.2
민간자본보조	10,353 (14.8)	11,167 (15.3)	7.9
자치단체경상보조	32,627 (46.8)	32,776 (45.0)	0.5
자치단체자본보조	9,468 (13.6)	9,828 (13.5)	3.8
합계	69,756 (100.0)	72,850 (100.0)	4.4

자료: 농림축산식품부(2021a) 자료를 일부 발췌하여 저자 작성

<표 V-6> 2021년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 회계계정별 농업보조금 현황

(단위: 백만원, %)

회계계정		세목	2020년 예산	2021년 예산	증감률
일반회계		민간경상보조	172,951	179,924	4.0
		민간자본보조	80	0	순감
		자치단체경상보조	7,200	7,200	-
농어촌 구조개선 특별회계	구조개선사업 계정	민간경상보조	810,178	948,978	17.1
		민간자본보조	1,029,795	1,103,700	7.2
		자치단체경상보조	505,239	416,054	△17.7
		자치단체자본보조	636,582	707,568	11.2
	농어촌특별세 사업계정	민간경상보조	221,423	224,773	1.5
		자치단체경상보조	72,204	104,899	45.3
		자치단체자본보조	22,520	26,430	17.4
에너지 및 자원사업특별회계		민간경상보조	225	225	-
		자치단체자본보조	17,160	13,695	△20.2
국가균형발전 특별회계		자치단체자본보조	3,886	3,692	△5.0
양곡관리특별회계		민간경상보조	11,467	6,600	△42.4
		자치단체경상보조	26,782	48,444	80.9
농지관리기금		민간경상보조	86,302	89,392	3.6
		민간자본보조	200	4,800	2,300.0
		자치단체경상보조	7,927	18,466	133.0
축산발전기금		민간경상보조	179,655	186,123	3.6
		민간자본보조	4,167	5,724	37.4
		자치단체경상보조	175,522	176,467	0.5
		자치단체자본보조	69,617	63,566	△8.7
자유무역협정이행지원 기금		민간경상보조	17,725	19,691	11.1
		민간자본보조	200	300	50.0
		자치단체경상보조	93,288	132,034	41.5
		자치단체자본보조	151,943	123,585	△18.7
농업·농촌공익기능증진 직접지불기금		민간경상보조	2,950	2,367	△19.8
		자치단체경상보조	2,369,895	2,370,019	0.01
농산물가격안정기금		민간경상보조	227,930	249,818	9.6
		민간자본보조	900	2,206	145.1
		자치단체경상보조	4,596	3,978	△13.4
		자치단체자본보조	45,095	44,282	△1.8
농업보조금 회계계정별 총계			6,975,604	7,285,000	4.4
농림축산식품부 회계계정별 총계			31,789,556	29,277,096	△7.9

자료: 농림축산식품부(2021a), pp. 1181~1193 일부 발췌하여 재구성함

- (공익기능증진직불제) 공익기능증진직불제는 2020년부터 시행하였으며, 중·소규모 농가에 대한 소득안정을 도모, 농업활동을 통해 환경 및 생태보전, 농촌 공동체 활성화, 먹거리 안정 등의 공익을 창출할 수 있도록 농업인에게 일정의 보조금을 지원하는 제도를 말함<sup>82)</sup>
- 기존에 경관보전직불, 친환경직불, 조건불리지역직불 등 9개 직불제 중 6개를 농업·농촌공익증진직불제(공익직불제)로 통합, 공익직불제는 기본형과 선택형으로 구분됨<sup>83)</sup>
  - (기본형공익직접지불제도) 대상 농지와 농업인의 요건을 충족할 경우 소농직불금 또는 면적직불금 신청이 가능
    - 소농직불금은 일정 요건을 충족할 경우 일정액(연 120만원)을 지급하는 구조
    - 면적직불금은 농지 면적 구간을 나누어 면적이 커질수록 지급단가가 낮아지도록 차등 지급하며, 농업진흥지역 내 논밭, 농업진흥지역 밖의 논, 농업진흥지역 밖의 밭 등 3가지로 구분(<표 V-7> 참조)

<표 V-7> 면적직불금 기준면적 구간별 지급단가

(단위: 만원/ha)

구분	1구간 (2ha 이하)	2구간 (2~6ha 이하)	3구간 (6ha 초과)
① 농업진흥지역 안에서 논농업·밭농업에 이용된 농지 등	205	197	189
② 농업진흥지역 밖에서 논농업에 이용된 농지 등	178	170	162
③ 농업진흥지역 밖에서 밭농업에 이용된 농지 등	134	117	100

자료: 농림축산식품부 보도자료(2020. 4. 21.); 흥범교(2020), p. 43.

- (선택직접지불제도) 친환경농업직접지불제도, 친환경안전축산물직접지불제도, 경관보전직접지불제도, 논활용직불제로 구분할 수 있음
  - 자세한 내용은 <부록 1>을 참고하기 바람

82) 흥범교(2020), pp. 38~46 및 농림축산식품부(2021b), pp. 5~9 내용을 정리함

83) <https://www.mafra.go.kr/gong/2593/subview.do>, 검색일자: 2021. 5. 21.

<표 V-8> 공익직불제 개편 전후 비교

개편 전	개편 후		
경관보전직불, 친환경직불	공익직불제	선택형 공익직불	경관보전직불, 친환경직불, 논 활용(논이모작)직불
조건불리지역직불			면적직불금 <sup>1)</sup>
쌀소득보전직불: 고정, 변동		기본형 공익직불	소농직불금 <sup>2)</sup>
밭농업직불: 고정, 논이모작			

주: 1) 면적직불금은 면적 구간을 나누어 면적이 커질수록 지급단가가 낮아지도록 구성된 역진적 단가 구조

2) 소농직불금은 일정액을 지급하는 구조

자료: 농림축산식품부 보도자료(2020. 4. 21.); 흥범교(2020), p. 41.

#### 다. 유사·중복성 검토

- 재정지출에서는 일반회계, 특별회계 및 보조금 등을 통해 농업 또는 농민에 대한 지원을 많이 하고 있음
  - 재정지출 가운데 농지에 대한 지원 성격의 지출을 살펴보면 농업보조금 중 경영이양직불금, 농지관리기금을 이용한 지원 등이 있음
  
- 경영이양보조금은 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정과 젊은 농업인 중심의 영농 규모화를 목적으로 지급하는 보조금임<sup>84)</sup>
  - 65~74세 농업인이 전업 또는 후계농 등에게 농지를 매도하거나 임대하는 경우 직불금을 지원
  - 지급대상 농지는 「농지법」 제28조에 따른 농업진흥지역의 농지로서 경영이양 이전 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 논·밭·과수원, 농업진흥지역 밖의 농지 중 일정 요건<sup>85)</sup>을 충족하는 논·밭·과수원

84) 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정

85) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」 제4조

1. 경영이양 이전에 「농어촌정비법」 제14조에 따라 농업생산기반 정비사업 시행자가 처분한 간척 농지를 매입(분할납부로 소유권이 이전되기 전인 경우를 포함한다)하여 3년 이상 계속하여 경작한 논·밭·과수원
2. 경영이양 이전에 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 논·밭·과수원
  - 가. 「농어촌정비법」에 따른 경지 정리사업을 마친 논·밭·과수원
  - 나. 농지가 3만제곱미터 이상 집단화되어 있는 지역의 농업생산기반시설이 완비된 농지로서 농사가 5년 이상 농업경영이 가능하다고 인정하는 논·밭·과수원

- 자격요건은 65~74세 이하 농업인으로 선정신청일 직전 10년 이상 지속적으로 농업경영을 하고 있는 농업인이 대상<sup>86)</sup>
  - 지원 한도는 매도의 경우 연간 330만원/ha, 임대는 연간 250만원/ha, 최대 4ha 까지 지원
  - 각 연령대에 따라 75세까지 최대 10년간 지원
- 농림축산식품부 농지관리기금은 다음과 같은 사업에 활용됨(2021년 기준)<sup>87)</sup>
- 농지관리기금은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제31조에 따라 영농규모 적정화, 농지 집단화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금의 조달 및 공급을 목적으로 설치하였으며, 한국농어촌공사가 관리하고 있음
  - 농지은행사업: 경영회생지원, 농지매입사업, 맞춤형 농지지원 사업, 농지연금
  - 대단위 농업개발: 대단위농업개발(농지), 새만금지구
  - 농식품산업 해외진출지원사업: 농식품산업 해외진출지원사업(보조), 농식품산업 해외진출지원사업(유자)
  - 기타 경상사업: 농지종합정보화, 농지범용화, 간척농지활용지원, 간척농지영농 편의, 저활용농지자원조사, 농지가격임차료 정보제공, 농지제도 개선홍보, 농지 이용관리지원
- 농지관리기금 가운데 농지매매와 관련된 사업으로는 농지은행사업을 들 수 있으며, 그 가운데에서도 맞춤형 농지지원 사업을 들 수 있음<sup>88)</sup>
- 맞춤형 농지지원사업은 경영규모 및 연령별로 농가의 성장단계를 진입, 성장, 전업, 은퇴로 구분하여 단계별 맞춤형 농지 지원을 통해 청년농과 귀농인 등이 안정적으로 영농 기반을 구축할 수 있도록 지원하는 사업임
  - 동 사업은 공공임대용 농지매입, 농지 매매, 임차·임대, 교환·분합으로 구분할 수 있음

86) 질병 또는 사고로 농업경영을 하지 못하였다고 인정될 경우 최근 10년 중 8년 이상 농업경영을 한 농업인은 포함

87) 한국농어촌공사, [https://www.ekr.or.kr/homepage/cms/index.krc?MENU\\_MST\\_ID=20087](https://www.ekr.or.kr/homepage/cms/index.krc?MENU_MST_ID=20087), 검색일자: 2021. 7. 20.

88) 상동

- 공공임대용 농지매입은 이농 또는 직업을 전환하거나 고령, 질병, 상속 등으로 인해 농업경영에 이용되지 않는 농업인 소유의 농지(농업진흥지역 안 농지)를 매입하는 것을 말함
    - (임대대상자) 청년창업형 후계농업경영인,<sup>89)</sup> 2030세대, 후계농업경영인, 귀농인, 일반농업인
    - (임대상한) 최대 4ha로 영농경력 및 규모에 따라 차등 적용
  - 농지매매는 비농업인, 전업 및 은퇴농가 등의 농지(농업진흥지역 안 논, 밭 또는 경지가 정리된 논, 밭)를 매입하여 전업농 육성 대상자, 전업농업인, 농업법인 등에게 농지를 매도하는 것을 말함
    - (매도대상자) 전업농 육성 대상자(청년창업형 후계농업경영인, 2030세대, 후계농업경영인, 귀농인 등), 전업농업인, 농업법인 등
    - (융자조건) 연 1% 이자, 11~30년 균분 상환(연령별 상환기간 차등 적용)
    - (지원상한) 논·밭 3만 6천원/3.3m<sup>2</sup>, 생애 첫 농지취득지원은 4만 6천원/3.3m<sup>2</sup>
- 농업 및 농업인에 대한 조세지원 및 재정지원은 전체적으로 볼 때 상당히 높은 수준임
- 그러나 각 개별 지원 제도의 목적과 감면 요건 등이 별도로 정해져 있기 때문에 농지대토에 대한 양도소득세 감면이라는 조세지원과 중복되는 재정지원 제도를 찾기는 어려움

89) 「농어업경영체육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 후계농업경영인으로 관할 지자체로부터 선정된 5년이 경과되지 않은 자를 말함

<표 V-9> 농지관리기금 중 농지은행사업 내용

사업명	사업내용	지원기준
경영회생지원 농지매입사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연재해, 부채 등으로 경영위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채를 상환하도록하여 경영정상화 지원</li> <li>매입농지는 해당 농가에 장기임대(7~10년)하고, 환매권 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>매입대상: 농지(전, 답, 과수원) 농업용시설(고정식 온실 축사, 버섯재배사)</li> <li>매입가격: 감정가액</li> <li>환매가격: 감정가액 또는 이자율(3%)을 적용하여 산출한 금액 중 낮은 금액</li> <li>임대기간: 7년(경영평가 후 3년 이내에서 연장 가능)</li> <li>임대료: 매입가격의 10/1000 이내에서 농지가격에 따라 차등 적용</li> </ul>
맞춤형 농지지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지의 매매 및 임대차, 보유·관리 등을 통해 농지의 효율적 이용, 농업 구조개선 및 농업인 소득안정 등의 기능을 수행</li> <li>농가의 성장단계별(진입 → 성장 → 전업 → 은퇴) 맞춤형 지원('18년부터 기존 2개 사업(농지규모화, 농지매입 비축)을 통합·운영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지매매: 1.0%, 11~30년</li> <li>매입가능농지: 농업진흥지역 안의 논·밭, 농업진흥지역 밖의 경지정리된 논 또는 밭 기반정비사업이 완료된 밭</li> <li>3.3㎡당 3만 6천원 → 초과금은 자부담</li> <li>생애 첫 농지취득 지원: 3.3㎡당 4만 6천원 → 초과금은 자부담</li> <li>농지임대차: 무이자 5~10년</li> <li>농지교환·분합: 1.0%, 10년 이내</li> <li>공공임대용 농지매입</li> <li>농업진흥지역 내 농지(전, 답, 과수원)</li> <li>매입가격: 감정평가액(단, 매수청구농지는 공시지가 적용)</li> <li>매입농지활용: 장기임대 임대기간: 5년(5년 단위로 이용실태 평가 후 재계약)</li> <li>임대료: 주변 시세 등을 감안, 임차인과 합의 결정</li> </ul>
농지연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지를 소유하고 있으나 일정한 소득이 없는 고령농에게 농지를 담보로 매월 생활비를 연금형식으로 지급하여 노후생활 안정을 지원</li> <li>연금을 받으면서 농지를 활용(자경 또는 임대)할 수 있으며, 부부 모두 종신 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원대상: 농지소유자 만 65세 이상, 영농경력 5년 이상</li> <li>융자금리: 2%</li> <li>상환기간: 사망 등 연금지급 종료 사유 발생 시 농지연금 채무액 현금상환 또는 담보농지를 처분하여 상환</li> </ul>

자료: 한국농어촌공사 홈페이지, [https://www.ekr.or.kr/homepage/cms/index.krc?MENU\\_MST\\_ID=20087](https://www.ekr.or.kr/homepage/cms/index.krc?MENU_MST_ID=20087), 검색일자: 2021. 7. 20.

## 2. 지원 정책의 적절성

- 농지 전용 및 유희화 추세, 신규 간척지구 미지정 등으로 경지면적이 지속적으로 감소하고 있는 상황임<sup>90)</sup>
  - 2020년 기준 논밭 전체 경지면적은 1,565천ha로 전년 대비 1.0% 감소하였으며, 지속적으로 경지면적이 감소 추세를 보이고 있음

<표 V-10> 논밭별 경지면적 추이

(단위: ha, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
논	895,739 (△1.4)	864,865 (△3.4)	844,265 (△2.4)	829,778 (△1.7)	823,895 (△0.7)
밭	747,860 (△3.0)	755,931 (1.1)	751,349 (△0.6)	751,179 (0.0)	740,902 (△1.4)
전체	1,643,599 (△2.1)	1,620,796 (△1.4)	1,595,614 (△1.6)	1,580,957 (△0.9)	1,564,797 (△1.0)

주: 1. ( ) 안은 전년 대비 증감률  
 자료: 통계청, 「농업면적조사」.

- 농지면적의 지속적인 감소는 식량의 안정적 공급 및 수급에 대한 우려를 제기할 수 있음
  - 공익사업에 수용되는 농지 소유자가 지속적으로 농업경영을 영위할 수 있도록 유도하는 등 영농의 지속성을 위한 정책적 고려가 필요함
- 농촌진흥청에서 조사한 「농어업인 등에 대한 복지실태조사」에 따르면, 농업 승계자가 있는 경우가 8.4%로 현저히 낮은 수준임
  - 반면 농업 승계자가 없는 경우로 응답한 비율은 61.9%로 절반 이상을 차지하고 있으며, 2014년 조사보다 3.0%p 증가함

90) 농림축산식품부, 『2020년 조세지출 평가서』, 2020. 4.

<표 V-11> 농업승계자 유무

(단위: %)

구분	2014년			2019년		
	농업승계자 있음	농업승계자 없음	아직 잘 모르겠다	농업승계자 있음	농업승계자 없음	아직 잘 모르겠다
응답률	9.4	58.9	31.7	8.4	61.9	29.6

자료: 농촌진흥청, 「농어업인 등에 대한 복지실태조사」, 2019.

- 농어업인을 대상으로 은퇴연령 및 희망은퇴연령을 조사한 결과, 2019년 평균 은퇴연령은 63.2세이며, 60~64세 구간이 26.7%로 가장 높은 비중을 차지함
  - 희망은퇴연령은 2019년 평균 62.4세로 2014년 대비 1.3세 줄어들었으며, 특히 60~64세 구간의 비중이 2014년 39.2%에서 2019년 51.1%로 11.9%p 증가함

<표 V-12> 농어업인 은퇴연령 및 희망은퇴연령

(단위: %, 세)

구분	은퇴연령	희망은퇴연령	
	2019년	2014년	2019년
60세 미만	24.0	12.6	10.4
60~64세	26.7	39.2	51.1
65~69세	18.5	22.4	25.8
70~74세	17.2	17.6	8.8
75~79세	8.2	3.4	2.4
80세 이상	5.3	4.8	1.5
평균 나이	63.2	63.7	62.4

자료: 농촌진흥청, 「농어업인 등에 대한 복지실태조사」, 2019.

- 최근 정부에서는 코로나19 확산 등에 따라 주요 곡물 위주의 식량 생산기반 확보에 선제적으로 대응하기 위해 공공임대용 농지 비축, 유휴농지 조사 등 맞춤형 농지지원 사업<sup>91)</sup>을 확대하기도 함
  - 농지대토에 대한 세제지원은 지속적인 농업기반 유지 및 농업인 육성을 위한 다양한 정책 중의 하나임

91) 맞춤형 농지지원 사업은 경영규모 및 연령별로 농가의 성장단계를 구분한 후 단계별 맞춤형 농지 지원을 통해 안정적인 영농기반을 구축하는 것을 지원하는 사업을 말하며, 공공임대용 농지매입, 농지매매, 임차임대, 교환분합 형태의 지원이 있음

- 이상에서 살펴본 농업승계자의 부재, 농촌인구의 고령화, 조기은퇴경향 등도 영농의 지속성을 위하여 농업에 대한 지원이 필요한 요인이라 할 수 있음
- 농지대토에 대한 조세지원은 영농의 지속성을 지원하는 제도라는 점에서 지원의 적절성 또는 타당성을 인정할 수 있음
  - 현실적으로는 영농 효율성 제고를 위한 대토도 있겠지만, 8년 자경농지 양도 소득세 면제 요건을 한 곳의 농지에서 충족시키지 못하는 경우, 농지대토 감면 조항을 이용하여 양도세를 감면받고자 하는 경우도 많은 것으로 추정됨
  - 농촌이 고령화되어 가고 있는 상황에서 이러한 목적으로 대토를 마련하더라도 실제 자경이 어려움에도 불구하고 일단 양도세 면제를 위하여 대토를 마련하여 계약서 없이 임대하는 경우도 많은 것으로 추정됨<sup>92)</sup>
- 그러나 자경요건을 충족시키느냐의 여부는 제도의 문제라기보다는 실제 자경하지 않는 농지 소유자들이 제도를 남용하는 운영상의 문제이며, 8년 자경농지 양도소득세 면제 제도의 경우에서도 동일하게 지적할 수 있는 문제임
  - 일부 운영상의 문제 때문에 동 제도 운영의 타당성을 전체적으로 부인할 수는 없음
  - 이장 등 농촌에서 거주하는 사람들은 특정 농지의 소유자가 자경을 하는지 여부에 대하여 사실상 파악하고 있으며, 국세청 등 관리 관청에서도 이러한 증언 등을 자경 여부에 대한 판단에 사용하고 있음
- 따라서 일부 남아 있는 제도 남용의 문제를 별개로 한다면, 8년 자경농지 양도소득세 면제의 경우에는 이농을 하더라도 양도세 면제를 받게 되는 반면, 농지대토의 경우에는 영농의 지속성이 전제가 되므로 정책·목표 달성을 위한 수단의 타당성이 인정됨

92) 그러나 2021년 7월 23일에 통과된 「농지법」 개정에 따라 이러한 무계약서 임대 관행에도 제동이 걸릴 것으로 예상함. 동 일부 개정법률에 따르면, 불법 위탁경영, 임대차 등에 대한 벌칙이 현행 ‘1천만원 이하 벌금’에서 ‘2천만원 이하 벌금’으로 상향 조정되고, 농지 소유자 또는 임차인은 농지의 임대차계약체결·변경·해제 시 60일 이내에 시·구·읍·면의 장에게 농지대장의 변경을 신청해야 하며, 농지 임대차계약 신고를 거짓으로 할 경우 500만원 이하, 신고를 하지 않을 경우에는 300만원 이하의 과태료가 부과됨

### 3. 지원 요건의 적정성

- 동 제도에 의하여 양도세를 면제받을 수 있는 요건은 기간 요건, 자경 요건, 소득 요건, 거주 요건, 면적 또는 가액 요건 등 다양함
  - 앞서 언급한 바와 같이 8년 자경농지 양도소득세 감면 요건과는 면적 또는 가액 요건 및 통산 기간 요건을 제외하고 동일함
  
- 농지대토 양도세 면제 조건은 그동안 완화 또는 강화의 과정을 거침
  - 2005년에 경작상의 필요 요건을 완화하였음
    - 양도하는 농지의 면적 이상 → 면적의 1/2 이상
    - 양도하는 농지가액의 1/2 이상 → 가액의 1/3 이상
  - 2014년에는 감면 요건을 강화하는 조치를 취함
    - 3년 이상 경작 → 4년 이상 경작
    - 대체농지 경작 합산 6년 이상 → 8년 이상
    - 대체농지 취득 후 1년 이내 경작 개시
    - 근로소득 및 사업소득 연간 3,700만원 이상인 경우 자경기간 제외
    - 양도하는 농지의 면적 1/2 이상 → 면적의 2/3 이상
    - 양도하는 농지가액의 1/3 이상 → 가액의 1/2 이상
  - 2015년에는 다시 거주 요건을 완화하는 조치를 취함
    - 직선거리 20km 이내 → 직선거리 30km 이내<sup>93)</sup>
  
- 농지대토에 대한 양도소득세 감면의 상한은 「조특법」 제133조에 의하여 연간 1억 원, 5년 합계 1억원임
  - 『국세통계연보』상 5년(2015~2019년) 평균 감면세액은 약 1,800만원이고, 국세청 자료상 5년 평균 감면세액은 약 3,200만원으로 연간 한도액 1억원에 훨씬 못 미치는 액수임
  - 평균 양도면적은 2,662㎡, 평균 감면건수는 2,222건임

93) 통작거리 요건을 완화한 것은 교통인프라 발달 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 토지거래 허가 기준이 2012년 11월에 30km로 변경된 것을 반영한 것임

<표 V-13> 연도별 농지대토 평균 감면세액 및 양도면적, 감면건수 추이

(단위: 백만원, m<sup>2</sup>, 건)

구분	평균 감면세액	평균 양도면적	감면건수
2015년	27.64	2,765.22	2,406
2016년	31.62	3,003.96	2,362
2017년	30.23	2,517.94	2,201
2018년	33.07	2,592.32	2,082
2019년	36.65	2,374.75	2,060
5년 평균	31.69	2,662.20	2,222

주: 1. 감면세액이 1억원을 초과하는 데이터는 제외함  
 자료: 국세청 내부 자료를 토대로 저자 작성

- 2015~2019년(5년 평균) 감면건수를 감면세액별 구간으로 보면 1천만원 이하가 가장 많고(36.5%), 1천~2천만원 구간(16.2%)부터 감소하기 시작하는데, 마지막 9천만원~1억원 구간의 경우에는 11.2%로 세 번째로 높은 비중을 차지함
- 이는 세수입 측면에서 본다면 1억원 한도가 유의미한 역할을 하는 것으로 해석할 수 있음

<표 V-14> 감면세액 구간별 감면건수 추이

(단위: 건, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	5년 평균
1천만원 이하	1,009 (41.9)	859 (36.4)	829 (37.7)	701 (33.7)	656 (31.8)	811 (36.5)
1천만원 초과~ 2천만원 이하	381 (15.8)	406 (17.2)	378 (17.2)	344 (16.5)	294 (14.3)	361 (16.2)
2천만원 초과~ 3천만원 이하	215 (8.9)	217 (9.2)	205 (9.3)	198 (9.5)	181 (8.8)	203 (9.1)
3천만원 초과~ 4천만원 이하	180 (7.5)	164 (6.9)	159 (7.2)	160 (7.7)	166 (8.1)	166 (7.5)
4천만원 초과~ 5천만원 이하	115 (4.8)	123 (5.2)	100 (4.5)	132 (6.3)	122 (5.9)	118 (5.3)

<표 V-14>의 계속

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	5년 평균
5천만원 초과~ 6천만원 이하	104 (4.3)	104 (4.4)	109 (5.0)	109 (5.0)	104 (4.9)	101 (4.7)
6천만원 초과~ 7천만원 이하	81 (3.4)	69 (2.9)	72 (3.3)	76 (3.7)	93 (4.5)	78 (3.5)
7천만원 초과~ 8천만원 이하	57 (2.4)	74 (3.1)	73 (3.3)	70 (3.4)	87 (4.2)	72 (3.2)
8천만원 초과~ 9천만원 이하	68 (2.8)	77 (3.3)	54 (2.5)	44 (2.1)	59 (2.9)	60 (2.7)
9천만원 초과~ 1억원 이하	196 (8.1)	269 (11.4)	222 (10.1)	253 (12.2)	301 (14.6)	248 (11.2)
합계	2,406 (100.0)	2,362 (100.0)	2,201 (100.0)	2,082 (100.0)	2,060 (100.0)	2,222 (100.0)

주: 1. ( ) 안은 비중을 나타냄

2. 1억원을 초과하는 구간은 제외함

자료: 국세청 내부 자료를 토대로 저자 작성

- 각각의 개별 지원 요건이 조세지출금액에 미치는 영향에 대해서는 자료의 제약으로 분석이 어려움
- 농촌에 대한 지원이라는 측면에서 보면, 개별 요건을 보다 완화하여 세제지원을 늘리는 방향이 바람직할 수 있으나, 정부 재정의 측면에서 본다면 세제지원을 지속적으로 늘릴 수는 없는 실정
  - 각 개별 요건의 완화와 강화가 세제지원의 총액에 미치는 영향은 예상 가능하나, 그 정확한 크기를 추정하기는 어렵고, 총액한도가 있는 상황에서 개별 요건을 특별히 변경할 제도 개선의 메리트는 없는 것으로 판단함
  - 다만 2015년의 통작거리 확대에서 보듯이, 향후 환경 변화에 따른 부분적인 개편이 필요할 경우에는 적절하게 고려할 수 있을 것임

## VI. 효과성 분석





## Ⅵ. 효과성 분석

### 1. 개요

#### 가. 효과성 분석의 개념

- 농지대토에 대한 양도세를 감면하는 제도는 ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영활동지원 및 농지의 효율적 활용, 농업경영합리화’를 목표로 함
  - 농업경영상의 이유 또는 농가의 자금상의 필요로 인해서 필지를 매도하고 다른 필지를 매입하여 농업경영을 계속하는 경우 매도에 대한 양도소득세 부담을 줄여줌으로써, 농업경영이 합리적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 정책 목표임
  - 또한 개발 정책에 따른 협의 매수 등으로 특정 지역에서 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 하는 유인책임
  
- 이하에서는 『조세지출예산서』에 제시된 목적 중 ‘농지의 효율적 활용 및 농업경영합리화 장려’가 달성되는지를 평가하고자 함
  
- 개념적으로 대토에 대한 면세가 농업경영합리화에 기여하는 경로는 다음과 같이 상정할 수 있음
  - 대토에 대한 면세 → 새로운 자기소유농지 확보를 위한 자금 확보 → 농가의 경지면적 유지 또는 확대 → 농업생산성 제고
  - 대토에 대한 면세 → 새로운 자기소유농지 확보를 위한 자금 확보 → 자경지의 비율 유지 또는 제고 → 농지 소유자의 지속적 농업경영활동
  - 대토에 대한 면세 → 생산성을 유지하고 제고할 수 있는 농지(연접 등) 확보 → 경지 중 실제 경작 비율 증가(휴경지 증가 억제) → 경지이용 효율 증대

- 이상에서 제시한 논리적 연쇄 중에서 각각의 마지막 단계가 정책이 목적으로 제시하고 있는 최종적 결과이지만, 대토에 대한 면세와 그 결과와의 관계를 구체적으로 측정하기는 어려움
  - 따라서 양도소득세 면세 정책의 시행 정도가 이상의 논리적 연쇄 중에서 최종의 직전 단계, 즉 농가의 평균적 경지면적, 경지 중 자경지의 비율, 그리고 경지 중 실제경작지의 비율에 미치는 영향을 분석하고자 함

## 나. 분석의 구성

- 이하 제2절에서는 위에서 언급한 세 가지 핵심적인 변수, 즉 농가의 경지면적, 자경지 비율, 그리고 휴경지의 추이를 살펴봄
- 제3절에서는 필지 단위 및 농가단위에서 농지의 처분이나 획득 실태와 그 현상에 영향을 주는 요인들을 「농가경제조사」의 미시자료를 이용하여 분석함
- 제4절에서는 대토에 대한 양도소득세 면세 제도가 앞에서 말한 세 가지 관심변수(농가당 경지면적, 자경지 비율, 농지 중 실제 경작지 비율)에 미치는 영향을 분석함

## 2. 농지이용상황 개관

### 가. 농가당 경지면적

#### 1) 농가당 경지면적 추이

- 농가는 2010년 117.7만호에서 2019년 100.7만호로 14.4% 감소하였으나 농가의 평균 경지면적은 1.46ha에서 1.57ha로 7% 증가하였음
  - 이는 농가가 14.4% 감소한 데 비하여 경지면적은 같은 기간 171.5만ha에서 158.1만ha로 8.5% 감소하는 데 그쳤기 때문임
  - 농가당 논 면적은 0.84ha에서 0.82ha로 오히려 약간 감소하였고, 밭 면적은 0.62ha에서 0.75ha로 증가하였음

<표 VI-1> 농가 수, 경지면적, 평균경지규모 추이

(단위: 호, ha)

시점	농가(가구)	경지면적(ha)			평균경지규모(ha/농가)		
		계	논	밭	계	논	밭
2010	1,177,318	1,715,301	984,140	731,161	1.46	0.84	0.62
2011	1,163,209	1,698,040	959,914	738,126	1.46	0.83	0.63
2012	1,151,116	1,729,982	966,076	763,905	1.50	0.84	0.66
2013	1,142,029	1,711,436	963,876	747,560	1.50	0.84	0.65
2014	1,120,776	1,691,113	933,615	757,498	1.51	0.83	0.68
2015	1,088,518	1,679,023	908,194	770,829	1.54	0.83	0.71
2016	1,068,274	1,643,599	895,739	747,860	1.54	0.84	0.70
2017	1,042,017	1,620,796	864,865	755,931	1.56	0.83	0.73
2018	1,020,838	1,595,614	844,265	751,349	1.56	0.83	0.74
2019	1,007,158	1,580,957	829,778	751,179	1.57	0.82	0.75

자료: 통계청 국가통계포털, 「논밭별 경지면적 및 농가, 농가인구 통계」

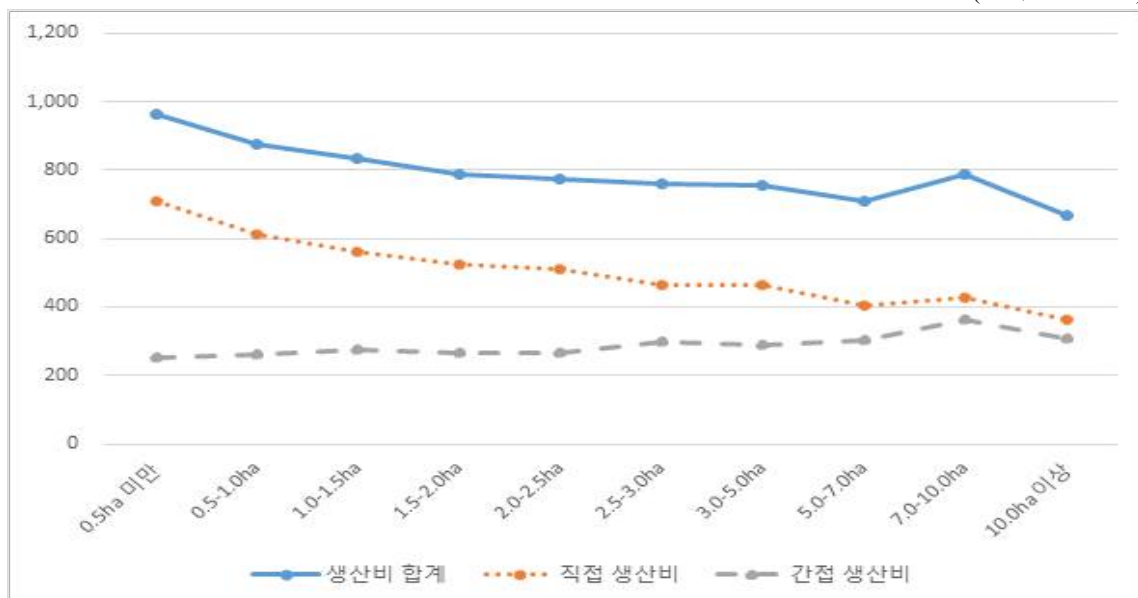
## 2) 농가당 경작면적 규모에 따른 생산비(논벼의 경우)

- 공간(公刊)된 농산물생산비 집계 통계를 통해서 재배면적 규모에 따른 평균적 논벼 생산비를 살펴봄
- 10a당 생산비는 재배면적 증가에 따라 감소하는 경향을 보이며 이러한 경향은 2ha 미만에서 더 뚜렷하게 나타남
  - 직접 생산비는 재배면적 증가에 따라 지속적으로 감소함
    - 이러한 직접 생산비 감소는 노동비와 위탁영농비 등 노동투입과 관련된 비용의 감소에 의한 것임
    - 종묘비를 제외하면 물재비(物材費) 성격의 비용 구성 부분들은 재배면적 증가에 따라서 뚜렷한 감소 경향을 보여주지 않음
  - 반면 간접 생산비는 재배면적 증가에 따라 지속적으로 증가함
    - 간접 생산비는 토지용역비와 자본용역비로 구성되는데 이 중 후자는 재배면적 증가에 따라서 지속적으로 감소하지만 그 절대액이 크지 않고 감소 폭도 크지 않으며, 비용에서 차지하는 비중이 높지 않음

- 토지용역비는 2ha 이하에서는 뚜렷하게 증가하며, 그 이상의 구간에서도 등락이 있으나 기본적으로 증가 경향을 보임
  - 위의 양자를 더한 생산비 합계는 재배면적이 증가함에 따라 지속적으로 감소함
    - 0.5ha 미만 구간에서는 96.1만원이지만 1.5~2.0ha 구간에서는 78.9만원까지 하락하며 5~7ha 구간에서는 70.7만원이 됨
    - 단 예외적으로 7~10ha 구간에서는 증가하는 것으로 나타남
- 이상을 종합해 보면 논벼 재배면적의 증가에 따른 단위면적당 비용감소 효과는 노동비, 위탁영농비에서 집중적으로 나타남
- 즉 재배면적이 커짐에 따라서 경영을 위해서 면적당 필수적인 기본적(overhead) 노동의 투입에서 규모의 경제가 나타나고, 노동절약적인 기계의 사용이 효율성을 증가시켜 비용절감의 중요한 요인이 되는 것으로 추정됨
- 산출물인 정곡(精穀)의 단위 생산량 생산비용으로 살펴보아도 앞에서 단위면적당 비용에서 나타난 특징과 매우 비슷하게 나타남
- 즉 논벼 재배면적의 증가에 따른 정곡 단위 20kg당 비용감소 효과는 노동비, 위탁영농비에서 집중적으로 나타남

[그림 VI-1] 논벼 재배면적별 10a당 생산비

(단위: 천원/10a)



자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」

<표 VI-2> 논벼 재배면적별 10a당 생산비

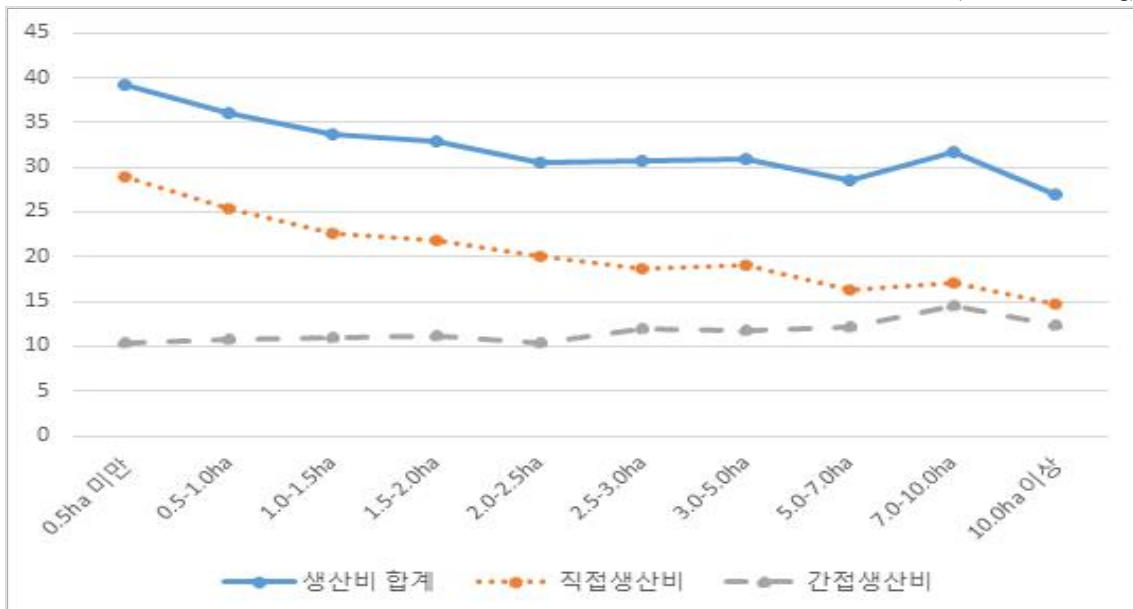
(단위: 천원/10a)

재배규모	생산비 합계	직접 생산비			간접 생산비			
		노동비	위탁 영농비	기타	토지 용역비	자본 용역비		
평균	773.7	487.3	187.7	123.4	176.3	286.3	277.9	8.4
0.5ha 미만	961.5	708.1	235.6	264.7	31.3	253.4	240.0	13.4
0.5~1.0ha	876.1	613.6	212.8	212.0	22.9	262.5	251.4	11.1
1.0~1.5ha	833.8	559.3	192.9	183.5	20.7	274.4	264.8	9.6
1.5~2.0ha	789.4	523.9	191.6	157.3	17.1	265.6	256.7	8.8
2.0~2.5ha	775.4	511.9	196.8	142.2	22.7	263.5	254.9	8.6
2.5~3.0ha	759.4	462.7	171.8	107.7	16.7	296.7	288.5	8.2
3.0~5.0ha	755.1	466.4	167.2	114.2	22.2	288.7	280.7	8.0
5.0~7.0ha	707.4	405.2	164.3	70.6	19.9	302.2	295.4	6.8
7.0~10.0ha	788.9	427.4	184.7	60.1	23.1	361.6	354.0	7.6
10.0ha 이상	669.4	364.1	171.9	33.2	16.5	305.3	299.8	5.5

자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」

[그림 VI-2] 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용)

(단위: 천원/20kg)



자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」

<표 VI-3> 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용)

(단위: 천원/20kg)

재배규모	생산비		직접 생산비			간접 생산비		
	합계		노동비	위탁 영농비	기타		토지	자본
							용역비	용역비
평균	31.08	19.58	7.54	4.96	7.08	11.50	11.17	0.34
0.5ha 미만	39.17	28.85	9.60	10.79	1.28	10.33	9.78	0.55
0.5~1.0ha	36.13	25.31	8.78	8.74	0.94	10.83	10.37	0.46
1.0~1.5ha	33.60	22.54	7.77	7.39	0.84	11.06	10.67	0.39
1.5~2.0ha	32.97	21.88	8.00	6.57	0.71	11.09	10.72	0.37
2.0~2.5ha	30.49	20.12	7.74	5.59	0.89	10.36	10.02	0.34
2.5~3.0ha	30.67	18.69	6.94	4.35	0.67	11.99	11.65	0.33
3.0~5.0ha	30.83	19.04	6.83	4.66	0.91	11.79	11.46	0.33
5.0~7.0ha	28.53	16.34	6.63	2.85	0.80	12.19	11.91	0.28
7.0~10.0ha	31.65	17.15	7.41	2.41	0.93	14.51	14.20	0.30
10.0ha이상	26.90	14.63	6.91	1.33	0.66	12.27	12.05	0.22

자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」

#### 나. 자경지 비율 추이

- 농업경영체 등록 전산자료를 이용하여 계산한 자경지 비율은 최근에 큰 변화 없이 약 50% 수준을 유지하고 있음
  - 대도시 지역(특별시, 광역시) 및 경기도 지역의 자경지 비율이 높게 나타나며 전남북 지역의 자경지 비율이 낮음
  - 대부분의 지역에서 자경지 비율은 큰 변화가 없거나 상승하고 있음(강원도)
    - 단 경기도, 경북, 충남 지역의 자경지 비율은 미세하게 감소하고 있음

<표 VI-4> 농경지 중 자경지 비율

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
전국	50.2	51.4	48.7	50.0	51.2
강원	40.5	47.7	45.2	49.1	51.7
경기	64.5	64.9	62.0	61.9	62.8
경남	53.2	54	51.3	52.1	53.2
경북	54.0	54.3	51.3	52.5	53.3
대구광역시	74.6	75.9	74.3	74.9	75.9
대전광역시	64.3	67.7	68.3	67.0	71.1
부산광역시	63.8	64.3	62.7	62.1	64.4
서울특별시	60.6	60.6	47.9	50.4	51.0
세종특별자치시	59.7	61.8	60.6	60.4	62.3
울산광역시	68.5	70.0	68.4	68.7	69.8
인천광역시	66.8	67.3	63.8	64.4	65.0
전남	42.2	42.8	40.3	42.1	43.7
전북	41.3	41.9	39.4	41.4	42.4
제주	56.0	58.1	56.7	56.7	57.9
충남	53.6	54.1	50.9	51.5	52.1
충북	50.5	50.7	48.0	49.3	51.3

자료: 농업경영체 등록 자료로 저자 계산

- 정책적으로 중요한 사실은 자경지에서 실제 경작되는 농지의 비율이 높다는 것임
  - 농업경영체 등록 전산자료에서는 자경지와 임차지를 실제경작지, 휴경지, 폐경지로 구분하고 있음
  - 실제경작지의 비율이 자경지에서는 전국 기준 92.4%인 반면, 임차지에서는 86.8%에 불과함
    - 특히 이 격차는 강원도, 서울, 제주, 충청북도에서 높게 나타남

<표 VI-5> 자경지와 임차지별 실제경작지 비율(2019년)

(단위:%)

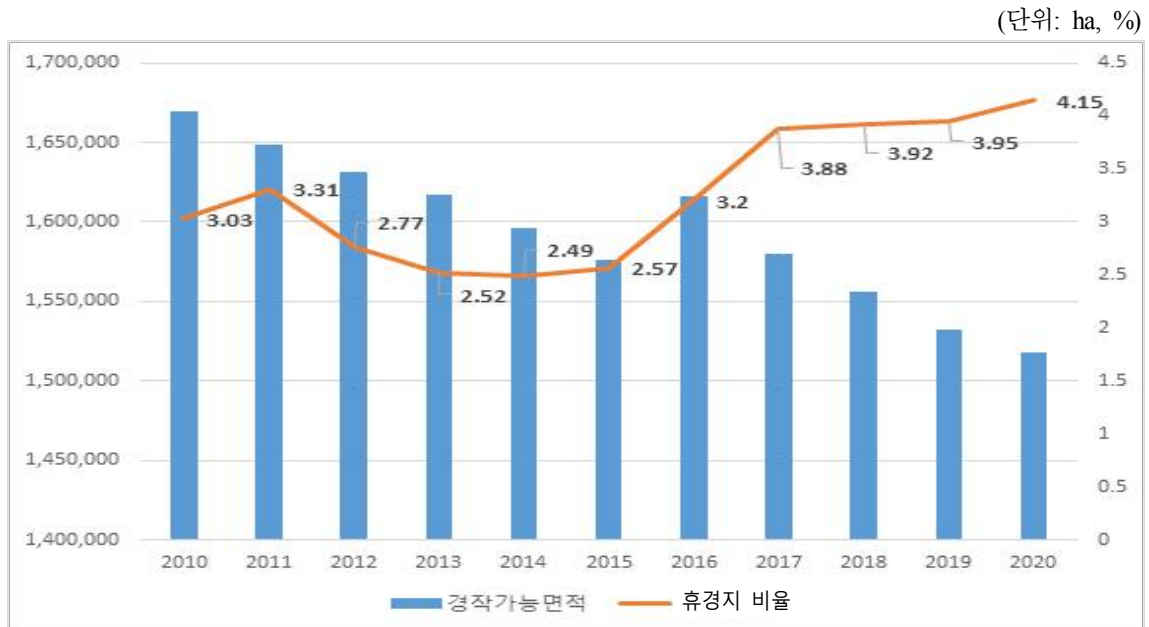
구분	자경지 중	임차지 중
전국	92.4	86.8
강원도	89.1	74.9
경기도	93.3	88.6
경남	89.6	82.2
경북	92.4	86.4
대구광역시	93.9	91.8
대전광역시	93.0	93.5
부산광역시	91.8	85.6
서울특별시	94.5	40.3
세종특별자치시	96.6	97.0
울산광역시	89.5	85.1
인천광역시	96.4	96.9
전남	93.3	89.4
전북	93.9	88.5
제주	92.3	83.8
충청남도	93.3	91.0
충청북도	92.1	83.9

자료: 농업경영체 등록 자료로 저자 계산

## 다. 휴경 농지 추이

- 통계청의 경지이용면적 및 경지이용률 통계 기준 전국의 경작가능면적은 지속적인 감소세인 가운데, 휴경지의 절대규모와 경작가능면적 대비 비율은 상승하고 있음
  - 경작가능면적은 2010년 166.9만ha에서 2020년 151.7만ha로 감소하였음
  - 같은 기간에 휴경지면적은 2010년 5만 533ha에서 감소 추세를 보여 2014년에 3만 9,733ha까지 감소하였으나, 그 후 증가 추세로 반전하여 2020년 6만 3,032ha에 달하였음
  - 따라서 경작가능면적 대비 휴경지 비율은 2010년 3.03%였던 것이 2020년 4.15%까지 증가하였음

[그림 VI-3] 경작가능면적과 휴경지 비율

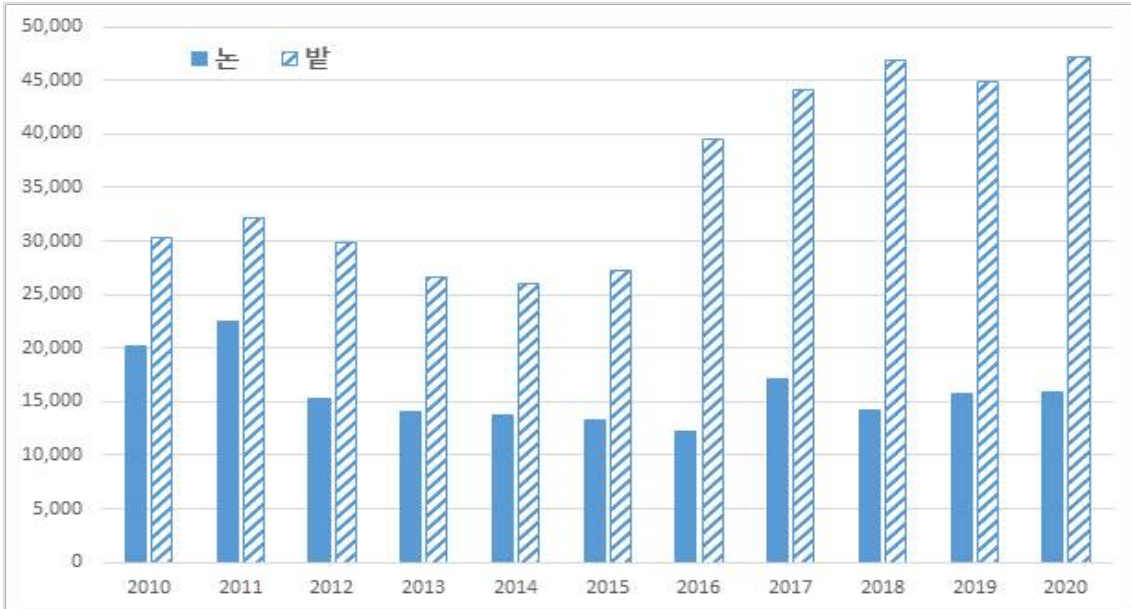


자료: 통계청 국가통계포털, 「경지이용면적 및 경지이용률」

- 논과 밭을 구분하여 보면, 밭의 휴경면적이 더 많으며 최근 증가 추세인 반면, 논은 휴경지는 감소 또는 정체 상황임
  - 밭 휴경지면적은 2010년 약 3.0만ha였고 2010년대 전반에는 감소하였으나 2010년대 후반에는 증가하여 2020년에는 약 4.7만ha에 달함
  - 논 휴경지면적은 2010년 약 2.0만ha였던 것이 2020년 약 1.6ha로 감소하였음

[그림 VI-4] 논, 밭별 휴경지면적

(단위: ha)



자료: 통계청 국가통계포털, 「경지이용면적 및 경지이용률」

### 3. 미시자료를 이용한 농지 처분 및 획득 상황 분석

#### 가. 분석의 개요와 의의

- 이 절에서는 2018년도와 2019년도의 「농가경제조사」의 미시자료를 이용하여 농가의 필지 단위 처분 및 획득 행위를 분석하고자 함
  - 동 분석을 통하여 농지의 처분 및 획득에 영향을 미치는 농가의 특징적인 성격을 규명하고자 함
  - 「농가경제조사」는 약 3천개의 표본농가에 대한 조사로서 전국적 상황을 파악하기에는 한계가 있으나 미시적으로 농가단위의 농지이용 상황을 소유관계와 결부하여 파악할 수 있는 유일한 자료로 알고 있음
  - 이 조사는 5년간 동일한 표본농가들을 추적하는 것을 원칙으로 하되, 사정에 의해서 탈락하는 농가가 있을 경우, 그와 유사한 농가로 대체하여 조사를 계속함
    - 이처럼 연중에 대체된 농가는 그 연속성이 보장되지 않으므로 이하 분석에서는 제외됨

## 나. 자료와 농지 처분 및 획득 분석을 위한 가정

- 이 절에서는 분석에 사용된 자료와 그 자료로부터 농지 처분 및 획득 상황을 추정하기 위한 가정을 설명함
  
- 2018년도와 2019년도의 「농가경제조사」의 미시자료는 ‘원부’ 부분에 각 농가의 필지별로 다음과 같은 정보를 파악하고 있음
  - 지목: 일모작, 이모작, 일반 밭, 과수원, 묘포 등, 임야, 대지, 기타로 구분
  - 소유: 자경, 임차경작, 임대로 구분
  - 토지면적
  - 평가액
  
- 「농가경제조사」 미시자료로부터 농가의 농지 매매 행태에 대하여 완전히 신뢰할 수 있는 정보를 얻어내기에는 다음과 같은 난점이 있음
  - 이 자료에는 직접적으로 매매 행태에 대한 정보가 없음
  - 농가별로는 고유번호가 있어서 연도가 바뀔 때도 추적이 가능한 반면, 농가의 필지별로는 그러한 고유번호가 없어서 특정 필지가 농가의 경작 및 소유 대상에서 빠졌는지 또는 새롭게 들어왔는지를 정확히 파악할 수 없음
  
- 따라서 분석을 위해서 다음과 같이 ‘토지면적’ 변수를 이용하여 농가의 농지의 처분 및 획득 행태를 파악하고자 하였음
  - 농가별 필지별 토지면적을 토지의 고유번호의 대리변수로 이용함
  - 즉 A농가가 2018년 여러 필지를 소유(자경 또는 임대)하고 있었고 그중 한 필지의 면적이  $\alpha m^2$ 였는데 그 농가의 2019년 필지관련 정보에 그러한  $\alpha m^2$ 라는 면적의 필지가 없으면 그 필지를 처분한 것으로 가정함
  - 또한 A농가가 2019년 소유하고 있었던 필지 정보 중에  $\beta m^2$ 라는 면적이 있는데 그 농가의 2018년 필지 관련 정보에 그러한  $\beta m^2$ 라는 면적이 없으면 그 필지는 신규 획득한 것으로 가정함
  
- 물론 이러한 가정은 다음과 같은 문제를 가지고 있을 수 있음

- 경영주가 필지를 상속이나 증여하여 더 이상 소유하지 않게 된 때에도 매각으로 가정됨
  - 경영주가 필지를 상속이나 증여받아서 새롭게 소유하지 않게 된 때에도 매입으로 가정됨
  - 그러한 경우가 전체 매매 필지 가운데 많이 발생하지는 않을 것으로 가정함
- 그러므로 이하에서는 ‘매도 - 매입’(또는 ‘양도’ - ‘취득’)이라는 용어 대신 ‘처분 - 획득’이라는 용어를 사용함
- 또한 대토에 대한 양도소득세 면세는 농지를 4년 이상 보유한 이후 매도했을 때 적용되는데 2개년도 자료로는 그러한 상황을 파악할 수 없다는 한계가 있음

**다. 「농가경제조사」 표본농가의 필지 단위 처분 및 획득 상황 개요**

- 통계청이 MDIS를 통해서 제공하는 2018년 및 2019년 「농가경제조사」 전산자료에 파악된 표본농가<sup>94)</sup>의 필지 수는 2018년 2만 6,843개, 2019년 2만 8,292개였음
- 이들 필지의 소유관계 및 처분 및 획득 상황은 다음의 <표 VI-6>과 같음

<표 VI-6> 농가의 필지 경작, 소유 상황(개수 기준)

(단위: 개, %)

구분	자경	임차경작	임대	합계
2018년 경작, 소유 필지	15,693 (58.46)	9,524 (35.48)	1,626 (6.06)	26,843 (100.00)
- 그중 처분	1,134 (47.35)	1,130 (47.18)	131 (5.47)	2,395 (100.00)
2018~2019년 사이 획득	1,569 (40.82)	2,109 (54.86)	166 (4.32)	3,844 (100.00)
2019년 경작, 소유 필지	16,128 (57.01)	10,503 (37.12)	1,661 (5.87)	28,292 (100.00)

주: 1. ( ) 안은 비중을 의미함  
 자료: 통계청, 「농가경제조사」, 2018; 2019.

94) 각 연도에 공간(公刊)되는 전국 평균치 계산에 사용된 농가를 말함. 매월마다 있는 조사에서 탈락한 농가와 그 농가를 대체하여 새롭게 표본으로 들어온 농가들은 전산자료에는 그 조사사항이 나타나지만 전국 평균치 계산에 사용되지 않음

- 필지 중 자경지의 비율이 높지만 처분과 획득 변동은 임차경작지에서 더 높은 비율로 활발하게 이루어지고 있음(<표 VI-6> 참조)
  - 소유하거나 경작하는 필지 중 자경지의 비율(개수 기준)은 2018년 58%, 2019년 57%였고 임차지의 비율은 각 연도 35%, 37%였음
  - 반면 처분된 필지 중에서는 자경지와 임차경작지 비율이 47%로 같았음
    - 즉 임차경작지의 경우 처분되는 비율이 상대적으로 높음
  - 획득된 필지 중에서는 자경지의 비율은 41%이고, 임차경작지는 55%로 후자가 더 높음
  
- 그러나 소유지(자경지 및 임대필지)의 처분과 획득도 필지 수 기준으로 2018년 경작 혹은 소유지 대비 7~8% 및 10% 수준으로 나타남(<표 VI-7> 참조)
  - 이것은 임차경작지의 처분과 획득이 각각 12%, 22% 일어나는 것에 비해서는 상대적으로는 낮음

<표 VI-7> 농가의 필지 경작, 소유 변동(개수, 2018년 기준)

(단위: %)

구분	자경	임차경작	임대	합계
2018년 경작, 소유 필지	100	100	100	100
- 그중 처분	7.23	11.86	8.06	8.92
2018~2019년 사이 획득	10.00	22.14	10.21	14.32
2019년 경작, 소유 필지	102.77	110.28	102.15	105.40

자료: 통계청, 「농가경제조사」 자료로 분석한 결과를 토대로 저자 작성

### 라. 필지단위의 필지 처분에 대한 Probit 분석

- 농가의 필지 단위 매각 행태를 이해하기 위해서 필지 단위로 2018년에서 2019년 사이에 ‘처분’이라는 사건이 일어난 것에 대해서 Probit 분석을 행함
  - 위에서 언급한 바와 같이 ‘처분’은 ‘매각’과 동일시할 수는 없으나 매각 행태를 간접적으로 추정하는 데에 도움을 줄 수 있음
  
- Probit 모형을 이용하여 다음과 같은 변수들이 ‘처분’ 확률에 주는 영향을 분석함
  - 필지단위의 변수: 자경 여부, 임차경작 여부, 필지의 면적

- 농가단위의 변수: 경지규모, 농가의 광역시 소재 여부, 경영주의 연령, 경영주의 교육수준, 농가의 가구원 수, 농업종사 가구원 수
  - 경지규모는 정확한 면적이 자료로 파악되어 있지 않고 규모 구간만이 다음의 <표 VI-8>과 같이 구분되어 있음
  - 경영주의 연령은 「농가경제조사」 자료에 30대, 40대와 같은 형식으로만 파악되므로 30대는 35세, 40대는 45세와 같이 변화하여 사용함

<표 VI-8> 경지규모 구간과 경지규모

(단위: ha)

경지규모 구간	경지규모
1	0.5ha 미만
2	0.5~1.0
3	1.0~1.5
4	1.5~2.0
5	2.0~3.0
6	3.0~5.0
7	5.0~7.0
8	7.0~10.0
9	10.0ha 이상

자료: 저자 작성

- 전체 필지에 대한 Probit 분석결과 ‘처분’은 임차경작 여부, 필지의 면적, 농지의 경지규모, 경영주의 연령, 경영주의 교육수준, 그리고 가구원 수가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침
  - 필지가 임차지인 경우 임대하고 있는 필지에 비해서 처분될 확률이 상당히 높아짐
  - 면적이 큰 필지일수록 처분될 확률이 커지기는 하지만 경제적으로 큰 폭은 아님
    - 필지면적이 1천㎡가 커지면 처분 가능성을 나타내는 z값이 0.008 커짐
  - 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 줄어듦
    - 규모계층이 1단계 상승하면 z값이 0.065 감소함
  - 경영주의 연령에 대해서 처분확률은 역U자형으로 나타나며, 그 정점은 56세임
    - 단, 연령 1차항은 통계적 유의성이 낮음
  - 경영주의 교육수준이 높을수록 필지의 처분 확률이 높아짐
    - 고졸학력은 그 미만의 학력에 비해서 z값을 0.049 상승시킴

- 가구원 수가 많을수록 필지의 처분 확률이 줄어듦
  - 가구원 수가 1명 증가하면 z값은 0.026 감소함

<표 VI-9> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(전체 필지)

구분	계수	표준오차	t값	P> z
자경더미	.0130944	.0480476	0.27	0.785
임차경작더미	.3486307	.0495207	7.04	0.000
필지면적	8.30e-06	2.49e-06	3.33	0.001
경지규모계층	-.0646614	.0053977	-11.98	0.000
광역	-.0163101	.0618918	-0.26	0.792
경영주 연령	.0258478	.0168321	1.54	0.125
경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0230323	.0131997	-1.74	0.081
경영주고졸더미	.0485377	.0256495	1.89	0.058
경영주초대졸더미	.06575	.0437988	1.50	0.133
농업종사가구원	.0040829	.025155	0.16	0.871
가구원 수	-.026055	.0152571	-1.71	0.088
상수	-1.895183	.5373578	-3.53	0.000

주: 1. n=26,843, Prob> $\chi^2=0.0000$ , Pseudo R<sup>2</sup>=0.0199, Log 우도= -7912.0281  
 자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- 자경 필지만을 대상으로 Probit 분석을 하면 ‘처분’은 필지의 면적, 농지의 경지규모, 경영주의 교육수준에 통계적으로 유의한 영향을 받음
  - 전체 필지만을 대상으로 한 경우와 비교해 보면 경영주의 연령과 가구원 수의 영향력이 두드러지지 않음
  - 면적이 큰 필지일수록 처분될 확률이 커지기는 하지만 경제적으로 큰 폭은 아님
    - 필지면적이 1천m<sup>2</sup>가 커지면 처분 가능성을 나타내는 z값이 0.01 커짐
  - 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 줄어듦
    - 규모계층이 1단계 상승하면 z값이 0.054 감소함
  - 경영주의 학력이 고졸이면 그 미만의 학력에 비해서 z값이 0.07 증가함

<표 VI-10> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지)

구분	계수	표준오차	t값	P> z
필지면적	.0000103	3.44e-06	3.00	0.003
경지규모계층	-.0537695	.0076662	-7.01	0.000
광역시	-.0488562	.0832944	-0.59	0.558
경영주 연령	.0234725	.0226296	1.04	0.300
경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0232353	.0177725	-1.31	0.191
경영주고졸더미	.0701337	.0349365	2.01	0.045
경영주초대졸더미	.0607119	.0577607	1.05	0.293
농업종사가구원	.0080134	.0350966	0.23	0.819
가구원 수	-.0171483	.0212692	-0.81	0.420
상수	-1.793706	.7208801	-2.49	0.013

주: 1. n=15,693, Prob> $\chi^2$ =0.0000, Pseudo R<sup>2</sup>=0.0081, Log 우도= -4038.4105  
 자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- 임대 필지만을 대상으로 Probit 분석을 하면 ‘처분’에 대하여 경영주의 연령, 농업 종사가구원, 가구원 수가 통계적으로 유의한 영향을 끼침
  - 전체 필지만을 대상으로 한 경우와 비교해 보면 필지면적, 농가의 경지규모, 경영주의 교육수준의 영향력이 두드러지지 않음
  - 경영주의 연령이 증가하면 처분 확률은 감소함
  - 농업종사가구원 숫자가 1명 증가하면 z값이 0.28 증가함
  - 가구원 수가 1명 증가하면 z값이 0.14 감소함

<표 VI-11> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(임대지)

구분	계수	표준오차	t값	P> z
필지면적	-.0000251	.0000239	-1.05	0.294
경지규모계층	.0210984	.0245346	0.86	0.390
광역시	-.0436931	.2410383	-0.18	0.856
경영주 연령	-.1372526	.0706284	-1.94	0.052
경영주 연령 <sup>2</sup> /100	.0926523	.0553717	1.67	0.094
경영주고졸더미	.0557878	.1071032	0.52	0.602
경영주초대졸더미	-.0846758	.1676885	-0.50	0.614
농업종사가구원	.2794791	.1234906	2.26	0.024
가구원 수	-.1392674	.0796059	-1.75	0.080
상수	3.330835	2.235618	1.49	0.136

주: 1. n=1,626, Prob> $\chi^2$ =0.0134, Pseudo R<sup>2</sup>=0.0229, Log 우도= -445.10138  
 자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- 농가의 소유지, 즉 자경지와 임대지를 대상으로 Probit 모형을 추정하면 ‘처분’에  
는 필지의 면적, 농지의 경지규모, 경영주의 교육수준이 통계적으로 유의한 영향  
을 끼침
  - 전체 필지만을 대상으로 한 경우와 비교해 보면 경영주의 연령과 가구원 수의  
영향력이 두드러지지 않음
  - 면적이 큰 필지일수록 처분될 확률이 커지기는 하지만 경제적으로 큰 폭은 아님
    - 필지면적이 1천㎡가 커지면 처분 가능성을 나타내는 z값이 0.009 커짐
  - 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 줄어듦
    - 규모계층이 1단계 상승하면 z값이 0.048 감소함
  - 경영주의 학력이 고졸이면 그 미만의 학력에 비해서 z값이 0.07 증가함
  - 자경 여부, 경영주의 연령, 농업종사가구원 수, 가구원 수 등은 통계적으로 유  
의한 영향을 끼치지 않음

〈표 VI-12〉 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지와 임대지)

구분	계수	표준오차	t값	P> z
자경더미	-.0147037	.0485057	-0.30	0.762
필지면적	8.93e-06	3.43e-06	2.60	0.009
경지규모계층	-.0480709	.0073142	-6.57	0.000
광역	-.0375389	.0781226	-0.48	0.631
경영주 연령	.0114942	.0214196	0.54	0.592
경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0147984	.0168265	-0.88	0.379
경영주고졸더미	.0673636	.0331446	2.03	0.042
경영주초대졸더미	.0522487	.0543486	0.96	0.336
농업종사가구원	.0280027	.0334633	0.84	0.403
가구원 수	-.0266268	.0204946	-1.30	0.194
상수	-1.396982	.6812879	-2.05	0.040

주: 1. n=17,319, Prob> $\chi^2=0.0000$ , Pseudo R<sup>2</sup>=0.0071, Log 우도= -4495.6868  
자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- 자경지와 임대지를 분리하여 추정한 모형과, 자경지와 임대지를 합하여 추정한  
모형에 대해서 우도비 검정을 해보면 상수항과 자경더미를 제외한 설명변수들이  
동일하다는 귀무가설은 기각됨
  - 우도비 로그값의  $\chi^2$ 검정통계량은 24.35로 유의수준이 0.0038이었음

#### 마. 농가단위의 필지 처분과 획득 상황 개요

- 이하에서는 이상에서 살펴본 농가경제 ‘원부’상의 필지 단위 처분 및 획득 관련 자료를 농가단위의 정보와 결합하여 필지의 처분과 획득 행태에 영향을 주는 요인을 분석하고자 함
  - 이론적으로 농가의 자원배분 행위는 농가의 인구학적 특성, 농가 구성원의 인적자본, 농업 관련 부존자원의 규모와 구성에 영향을 받음
  
- 「농가경제조사」의 가구단위 자료로부터 이러한 이론적 변수에 대응하는 변수에 관한 정보를 얻을 수 있음
  - 농가의 인구학적 특성: 경영주의 연령대, 가구원의 숫자
  - 농가 구성원의 인적자본: 경영주의 교육수준
  - 농업 관련 부존자원의 규모: 경지규모
  - 농업 관련 부존자원의 구성: 미곡판매수입이 전체 농업총수입 중 차지하는 비율
  
- 이상에서 언급한 변수들에 대해서 자료를 얻을 수 있는 2,849개 표본농가들에 대해서 2018년과 2019년 사이 자경지 처분을 경험한 농가의 비율은 21.6%, 자경지 획득을 경험한 농가의 비율은 26.4%이며, 그 양자를 모두 경험한 농가는 17.7%임

〈표 VI-13〉 표본농가 중 자경지 처분 획득 빈도와 비율

(단위: 개, %)

구분		자경지 획득		
		없음	있음	합계
자경지 처분	없음	1,987 (69.7)	246 (8.6)	2,233 (78.4)
	있음	111 (3.9)	505 (17.7)	616 (21.6)
	합계	2,089 (73.6)	751 (26.4)	2,849 (100.0)

주: 1. ( ) 안은 표본농가 중 자경지 처분 획득 비율  
 자료: 통계청, 「농가경제조사」 자료를 분석하여 저자 작성

- 자경지의 처분 혹은 획득을 경험한 농가가 2018년과 2019년 사이에 처분 혹은 획득한 면적은 평균 3천㎡ 내외임
  - 처분면적은 평균 3,400㎡이며 그중 자경지 획득이 동반되지 않은 경우의 평균은 2,271㎡, 자경지 획득이 동반된 경우는 3,649㎡로 후자가 더 넓음
  - 획득면적은 평균 3,329㎡이며 그중 자경지 획득이 동반되지 않은 경우의 평균은 2,297㎡, 자경지 획득이 동반된 경우는 3,831㎡로 후자가 더 넓음
  - 즉 자경지가 동반된 경우가 처분이나 획득 면적이 넓은 것으로 나타남

<표 VI-14> 표본농가 중 자경지 처분 혹은 획득이 있는 농가의 처분 또는 획득 면적 (단위: m<sup>2</sup>)

구분		자경지 획득		
		없음	있음	합계
자경지 처분	없음		.2,297	
	있음	2,271/.	3,649/3,831	3,400/.
	합계		.3,329	

주: 1. 사선의 앞쪽은 평균 획득농지 면적, 뒤쪽은 평균 처분농지 면적  
 자료: 통계청, 「농가경제조사」 자료를 분석하여 저자 작성

- 자경지의 처분, 획득 여부에 따라서 농가의 특성을 나타내는 변수들의 평균값을 비교해 보면 처분을 경험하는 농가는 평균에 비해서 경지면적이 넓고, 미곡수입 비율이 낮으며, 경영주의 교육수준이 높게 나타남
  - 또한 자경지를 처분하지 않은 농가 중에서는 자경지를 새롭게 획득한 농가는 그렇지 않은 농가에 비해서 경지면적이 넓고, 농가소득 중 농업소득 비율과 농업총수입 중 미곡수입 비율이 높으며, 경영주의 교육수준(고졸이상 여부)이 높음
  - 자경지를 처분한 농가 중에서 자경지를 새롭게 획득한 농가는 그렇지 않은 농가에 비해서 경지면적이 상대적으로 좁고 농업조사 가구원 숫자와 전체 가구원 숫자가 많으며, 농업소득 비율이 높고 농업총수입 중 미곡수입 비율이 낮으며 경영주의 교육수준이 높음
  - 집단 간에 농가 경영주의 연령대는 크게 차이 나지 않는 것으로 보임
    - 농가경제 전산자료에 농가 경영주의 연령은 정확히 파악되지 않고 10살 단위의 연령대만 파악되어 있음

<표 VI-15> 자경지 처분, 획득 여부별 농가특성 평균값

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 명, %)

자경지 처분	없음	없음	없음	있음	있음	있음	합계
자경지 획득	없음	있음	소계	없음	있음	소계	
표본 수	1,987	246	2,233	111	505	616	2,849
2018년 경지면적	15,459	24,031	16,404	21,946	21,510	21,588	17,524
농업종사가구원	1.98	2.01	1.98	1.91	2.04	2.01	1.99
가구원	2.40	2.37	2.40	2.38	2.45	2.43	2.40
경영주 연령대	61.9	61.3	61.8	61.7	61.1	61.2	61.7
농가소득 중 농업소득 비율	51.4	144.3	61.6	53.2	61.7	60.1	61.3
미곡수입비율	21.69	24.31	22.98	22.05	19.40	19.88	21.53
경영주 고졸 이상 비율	30.2	34.6	30.7	30.6	32.9	32.5	31.1
경영주 초대졸 이상 비율	9.9	9.8	9.8	9.0	10.5	10.2	9.9

자료: 통계청, 「농가경제조사」 자료를 분석하여 저자 작성

#### 바. 농가단위의 필지 처분과 획득에 대한 이변수(bivariate) Probit 분석

- 이상에서 살펴본 바와 같이 2018년과 2019년 사이 농지의 처분 또는 획득은 농가의 약 30%만이 경험하는 사건임
- 그러므로 이하에서는 앞에서 보았던 농가의 특성을 나타내는 변수들이 농지의 처분이나 획득 여부에 미치는 영향을 Probit 모형을 살펴 봄
- Probit 모형 추정에 사용된 설명변수들의 기술통계량은 다음의 <표 VI-16>과 같음
  - 농가의 자원배분에는 가족의 생애주기가 중요한 영향을 미친다는 것이 이론적, 실증적으로 알려져 있으므로 이 효과를 포착하기 위해서 경영주의 연령과 그 연령의 자승 항을 설명변수에 포함시켰음

<표 VI-16> 농지의 처분 혹은 획득 Probit 모형분석에 사용된 변수의 기술통계량

(n=2,849)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
경지면적(2018년) <sup>1)</sup>	17524.9	26236.6	0	528640
log(경지면적+1)	8.780923	2.359764	0	13.17807
농업종사사원	1.988066	.5130304	1	7
가구원수	2.404001	.9006073	1	10
경영주 연령	61.67076	8.608347	30	70
경영주 연령 <sup>2</sup> /100	38.7736	10.0273	9	49
농업소득비율	.6131522	4.265278	-49.49701	209.6169
미곡수입비율	.2152733	.309483	-2.239601	4.342354
경영주대출더미	.3106353	.462835	0	1
경영주초대줄이상더미	.0993331	.2991612	0	1

주: 1) 참고로 표시한 것임. 모형 추정에는 log(경지면적+1)이 사용됨  
 자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- ‘자경농지’의 처분 여부와 획득 여부를 이변수 Probit 모형으로 추정한 결과, 처분과 관련해서는 경지면적과 경영주의 연령, 그리고 미곡수입의 비중이, 획득과 관련해서는 경지면적이 통계적으로 유의한 영향을 끼치는 것으로 나타났음
  - 처분과 관련하여 경지면적의 10% 증가는 Probit 모형의 z값을 0.019 증가시키며 이것은 처분 확률 30%(즉, z값이 -0.53인 경우)를 기준으로 하면 처분확률을 0.7% 높여 주는 것임
    - 경영주 연령대 기준으로 60대일 때 처분의 확률이 가장 높아지며<sup>95)</sup> 연령대가 50대에서 60대로 높아지면 z값은 0.749 증가하며 이것은 처분 확률 30%를 기준으로 하면 처분확률을 28.9% 높여 주는 것임
  - 획득과 관련해서는 경지면적의 10% 증가는 Probit 모형의 z값을 0.020 증가시키며 이것은 처분 확률 30%(즉, z값이 -0.53인 경우)를 기준으로 하면 처분확률을 0.7% 높여 주는 것임
  - 처분과 획득의 Probit 방정식 사이의 상관계수는 0.88로 매우 높으며, 통계적으로 유의함

95) 2차 함수의 성격상  $50 \times$  [‘경영주 연령’의 계수/(‘경영주 연령 2/100’의 계수)]에서 최댓값에 도달함

<표 VI-17> 처분 및 획득 자경농지 유무에 대한 Probit 모형 추정 결과

피설명변수	설명변수	계수	표준오차	z	P>Z
처분 자경 농지 유무	log경지면적 <sup>1)</sup>	.1899098	.0225151	8.43	0.000
	농업종사가구원	-.0300772	.0613225	-0.49	0.624
	가구원수	.0171819	.0365875	0.47	0.639
	경영주 연령	.0823164	.0373866	2.20	0.028
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0699805	.0317102	-2.21	0.027
	농업소득비율	-.0005064	.007374	-0.07	0.945
	미곡수입비율	-.2051777	.0910277	-2.25	0.024
	경영주고졸더미	.0245344	.0634164	0.39	0.699
	경영주초대졸더미	.0681419	.0984169	0.69	0.489
	상수항	-4.841669	1.12547	-4.30	0.000
획득 자경 농지 유무	log경지면적 <sup>1)</sup>	.1950918	.0211602	9.22	0.000
	농업종사가구원	.062733	.0592213	1.06	0.289
	가구원수	-.024965	.0358731	-0.70	0.486
	경영주 연령	.0544956	.0355261	1.53	0.125
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0475408	.0301823	-1.58	0.115
	농업소득비율	.0141257	.0109803	1.29	0.198
	미곡수입비율	-.1244869	.0868106	-1.43	0.152
	경영주고졸더미	.0736985	.0613903	1.20	0.230
	경영주초대졸더미	.1114983	.095283	1.17	0.242
	상수항	-4.015003	1.065415	-3.77	0.000
상관계수	$\rho$	.8760651	.0122762		

주: 1) 2018년 경지면적의 로그값  
 자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

□ 대토에 대한 양도소득세 면세는 1년 안에 자경농지의 양도와 획득이 일어나야 하므로, 96) 추정된 모형에서 설명변수들이 처분과 획득을 동시에 겪는 확률에 미치는 한계적 영향을 살펴볼 필요가 있음

- 각 설명변수들이 농가가 자경농지의 처분과 획득을 동시에 경험할 확률 ( $B(b1'x, b2'x, \rho)$ )에 미치는 한계적 효과( $\frac{\partial B}{\partial x}$ )를 추정에 사용된 모든 표본들에 걸쳐서 평균한 결과는 다음의 <표 VI-18>과 같음<sup>97)</sup>
- 경지면적의 10% 증가는 처분과 획득을 동시에 경험할 확률을 0.49% 증가시키고, 미곡수입비율의 10%p 증가는 처분과 동시에 경험할 확률을 0.44% 증가시킴
- 연령의 한계적 효과는 약 1.8%, ‘연령의 제곱/100’ 항의 한계적 효과는 -1.6%임

96) 「조세특례제한법」 상으로는 양도일 또는 획득일로부터 1년 이내에 획득 또는 양도하는 경우에 면세를 받게 되어 있으나, 여기서는 자료의 제약으로 역년(calendar year)으로 1년을 의미함

97) Stata/SE 17.0의 margins, dydx(\*) 명령을 사용함

〈표 VI-18〉 자경농지 처분 및 획득을 1년 내 동시 경험할 확률에 미치는 변수별  
한계효과 평균값

설명변수	dB/dx	표준오차	z	P> z	95% 신뢰구간	
log경지면적 <sup>18)</sup>	.0487351	.0050289	9.69	0.000	.0388787	.0585916
농업종사가구원	.0014891	.0139839	0.11	0.915	-.0259188	.0288971
가구원수	.0002185	.0084257	0.03	0.979	-.0162956	.0167325
경영주 연령	.0181675	.0084575	2.15	0.032	.0015912	.0347438
경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0155641	.0071806	-2.17	0.030	-.0296378	-.0014903
농업소득비율	.0013103	.0017304	0.76	0.449	-.0020812	.0047018
미곡수입비율	-.0441676	.0207638	-2.13	0.033	-.0848639	-.0034713
경영주고졸더미	.011065	.0145346	0.76	0.446	-.0174222	.0395522
경영주초대졸 더미	.0215675	.0225443	0.96	0.339	-.0226185	.0657536

주: 1) 2018년 경지면적의 로그값  
자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- 끝으로 자경에 국한하지 않고, 자경과 ‘타인에게 임대’한 농지를 합한 ‘소유’ 농지의 처분 및 획득에 대한 이변수 Probit 모형을 추정한 결과를 검토함
- 법적으로는 ‘자경’ 농지의 ‘양도’와 ‘자경’ 농지의 ‘취득’이 1년 이내에 이루어져야 양도소득세가 면세되지만 실제에 있어서 ‘자경’ 여부의 확인이 어려울 수 있다는 점을 고려하여 ‘소유’ 농지의 ‘처분’과 ‘취득’ 행태를 분석하는 것임
  - 이변수 Probit 모형을 추정한 결과는 ‘자경’ 농지에 대한 분석결과와 큰 차이가 없는 것으로 나타났음
    - 경지면적의 계수는 ‘소유’ 농지의 처분 방정식 내 ‘자경’ 농지의 처분 방정식에 비해서 약간 더 커진 반면, 획득 방정식에서는 더 작아졌음
    - 연령효과의 계수는 ‘소유’ 기준일 때 두 방정식 모두에서 약간 작아졌고 통계적 유의성도 더 낮아졌음
    - 반면 미곡수입비율의 계수는 ‘소유’ 기준일 때 두 방정식 모두에서 약간 커졌고 통계적 유의성도 더 높아졌음

<표 VI-19> 획득 소유농지 및 처분 소유농지 유무에 대한 Probit 모형 추정 결과

피설명변수	설명변수	계수	표준오차	z	P>Z
처분 소유 농지 유무	log경지면적 <sup>1)</sup>	.1949497	.0224409	8.69	0.000
	농업종사가구원	-.0356207	.0608424	-0.59	0.558
	가구원수	.0091135	.0362885	0.25	0.802
	경영주 연령	.072796	.0368421	1.98	0.048
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0622906	.0312646	-1.99	0.046
	농업소득비율	-.0012956	.0078226	-0.17	0.868
	미곡수입비율	-.233171	.0905031	-2.58	0.010
	경영주고졸더미	.040003	.0627304	0.64	0.524
	경영주초대졸더미	.0839001	.0972577	0.86	0.388
	상수항	-4.529242	1.108211	-4.09	0.000
획득 소유 농지 유무	log경지면적 <sup>1)</sup>	.1951167	.0208366	9.36	0.000
	농업종사가구원	.060389	.0588081	1.03	0.304
	가구원수	-.0273289	.0355894	-0.77	0.443
	경영주 연령	.052836	.0353482	1.49	0.135
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-.0454415	.0300211	-1.51	0.130
	농업소득비율	.0154755	.0127972	1.21	0.227
	미곡수입비율	-.1500229	.0864214	-1.74	0.083
	경영주고졸더미	.0871893	.0608648	1.43	0.152
	경영주초대졸더미	.1038539	.0946396	1.10	0.272
	상수항	-3.944937	1.059857	-3.72	0.000
상관계수	$\rho$	.8634284	.0129255		

주: 1) 2018년 경지면적의 로그값  
자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

### 사. 농가단위의 처분면적과 획득면적에 대한 Tobit 분석

□ 이하에서는 Tobit 모형을 이용하여 농가의 여러 특성이 처분면적과 획득면적에 주는 영향을 분석하고자 함

○ 앞의 ‘바’에서 이용한 Probit 모형은 농가별로 처분과 획득이라는 사건을 경험할 확률을 추정하는 것으로, 실제 처분과 획득이 일어났을 때 농지를 얼마만큼 처분 또는 획득했는가에 대한 정보를 이용하지 않은 것임

□ Tobit 모형은 잠재변수(latent variable)  $y^*$ 를 상정하여, 실제 관측되는 변수  $y$ 가 다음과 같은 규칙에 의해서 정해진다고 가정함<sup>98)</sup>

$$y_i^* = x_i' \beta + \epsilon_i, \epsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$$

$$y_i = \text{Max}[0, y_i^*]$$

98) Greene(2012), p. 888.

- Tobit 모형에서 설명변수 값이  $x_i$ 일 때 관측되는 경제변수  $y$ 의 기대치에 미치는 한계적 효과는 다음과 같이 주어짐<sup>99)</sup>

$$\frac{\partial E(y_i|x_i)}{\partial x_1} = \beta\Phi\left(\frac{x_i'\beta}{\sigma}\right)$$

- 이하 분석에서는 이변수 Tobit 모형을 이용함
- 처분면적과 획득면적 모두가 각각의 잠재변수에 의해서 결정되고, 그 잠재변수의 교란항들 사이에 0이 아닌 상관관계가 있을 수 있다고 가정하는 것임
- 처분 자경농지와 획득 자경농지 면적에 대한 이변수 Tobit 모형을 추정한 결과 경지면적, 연령, 미곡수입비율, 경영주의 교육수준이 통계적으로 유의한 효과를 가지는 것으로 나타났음
- 처분의 경우 경지면적, 미곡수입비율, 경영주의 교육수준 초대졸 이상 여부가 유의한 변수였음
    - 경지면적의 10% 증가는 자경농지 처분면적의 기대치를 44.7m<sup>2</sup> 증가시킴
    - 미곡수입비율의 10%p 증가는 자경농지 처분면적의 기대치를 43.2m<sup>2</sup> 감소시킴
    - 경영주의 교육수준이 초대졸 이상이면 고졸에 그치는 경우에 비해서 자경농지 처분면적의 기대치를 334m<sup>2</sup> 증가시킴
  - 획득의 경우 경지면적, 연령, 경영주의 교육수준 초대졸 이상 여부가 유의한 변수였음
    - 경지면적의 10% 증가는 자경농지 취득면적의 기대치를 50.4m<sup>2</sup> 증가시킴
    - 경영주의 연령 효과는 50대 후반(약 57세)에서 최고에 이르며 연령 1살 증가는 취득면적의 기대치를 약 125m<sup>2</sup> 정도 감소시킴<sup>100)</sup>
    - 경영주의 교육수준이 초대졸 이상이면 고졸에 그치는 경우에 비해서 취득면적의 기대치를 746m<sup>2</sup> 증가시킴
  - 두 방정식의 교란항 간의 상관계수는 0.79이며 통계적으로 유의미함

99) Greene(2012), p. 890.

100) 연령이  $y$ 일 때 연령 1세의 증가효과는 '경영주 연령'의 계수 + ('경영주 연령/100'의 계수( $y/50$ ))임

<표 VI-20> 처분 자경농지 면적, 획득 자경농지 면적에 대한 이변수 Tobit 모형 추정결과

피설명 변수	설명변수	계수	표준오차	한계효과 평균	z	P>Z
처분자경 면적	log경지면적 <sup>18)</sup>	2357.474	246.5933	446.66	9.56	0.000
	농업종사가구원	253.8273	575.9723	48.09	0.44	0.659
	가구원수	-18.33365	347.2062	-3.47	-0.05	0.958
	경영주 연령	546.3456	346.9629	103.51	1.57	0.115
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-469.1902	294.8488	-88.90	-1.59	0.112
	농업소득비율	13.65002	71.72961	2.59	0.19	0.849
	미곡수입비율	-2277.989	878.5122	-431.60	-2.59	0.010
	경영주고졸더미	507.9295	597.0018	96.24	0.85	0.395
	경영주초대졸더미	1762.662	919.8167	333.97	1.92	0.055
	상수항	-46279.21	10557.66	-	-4.38	0.000
획득자경 면적	log경지면적 <sup>18)</sup>	2346.67	245.5836	504.30	9.56	0.000
	농업종사가구원	315.4475	605.1956	67.79	0.52	0.602
	가구원수	-469.4405	367.7294	-100.88	-1.28	0.202
	경영주 연령	772.0256	361.0676	165.91	2.14	0.033
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-676.7889	307.0095	-145.44	-2.20	0.027
	농업소득비율	64.045	48.81414	13.76	1.31	0.190
	미곡수입비율	-1465.558	900.1592	-314.95	-1.63	0.104
	경영주고졸더미	603.0307	624.7997	129.59	0.97	0.334
	경영주초대졸더미	3474.204	944.1901	746.60	3.68	0.000
	상수항	-51115.42	10936.15	-	-4.67	0.000
상관계수	$\rho$	.792896	.0125529		63.16	0.000

자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

- 앞의 Probit 분석에서와 같이 ‘자경’ 기준이 아니라 더 넓은 범위인 ‘소유’ 농지의 처분 및 획득 면적에 대해서 이변수 Tobit 모형을 추정한 결과 역시 ‘자경’을 기준으로 한 것과 질적으로나 양적으로 큰 차이는 나지 않음
  - 처분의 경우 경지면적, 미곡수입비율, 경영주의 교육수준 초대졸 이상 여부가 유의한 변수이며, 계수들의 크기도 크게 차이나지 않음
  - 획득의 경우 경지면적, 연령, 경영주의 교육수준 초대졸 이상 여부가 유의한 변수였으며, 미곡수입의 경우가 통계적으로 유의한 변수로 추가되었음

<표 VI-21> 처분 소유면적, 획득 소유면적에 대한 이변수 Tobit 모형 추정 결과

피설명변수	설명변수	계수	표준오차	z	P>Z
처분소유 면적	log경지면적 <sup>1)</sup>	2499.382	247.4779	10.10	0.000
	농업종사가구원	150.994	573.7741	0.26	0.792
	가구원수	-94.31644	345.2364	-0.27	0.785
	경영주 연령	442.7862	343.3688	1.29	0.197
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-377.3821	291.884	-1.29	0.196
	농업소득비율	-1.619093	89.24495	-0.02	0.986
	미곡수입비율	-2636.608	875.7045	-3.01	0.003
	경영주고졸더미	653.9565	591.4251	1.11	0.269
	경영주초대졸더미	1819.774	914.6089	1.99	0.047
	상수항	-43997.55	10439.54	-4.21	0.000
획득소유 면적	log경지면적 <sup>1)</sup>	2379.604	244.3091	9.74	0.000
	농업종사가구원	367.2205	604.4947	0.61	0.544
	가구원수	-512.6779	366.9164	-1.40	0.162
	경영주 연령	790.3276	361.5197	2.19	0.029
	경영주 연령 <sup>2</sup> /100	-681.4506	307.2595	-2.22	0.027
	농업소득비율	63.54245	49.22914	1.29	0.197
	미곡수입비율	-1766.275	900.776	-1.96	0.050
	경영주고졸더미	750.0179	622.1599	1.21	0.228
	경영주초대졸더미	3678.771	942.7838	3.90	0.000
	상수항	-52019.64	10944.25	-4.75	0.000
상관계수	$\rho$	.7760444	.0131119	59.19	0.000

주: 1) 2018년 경지면적의 로그값  
 자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

#### 4. 시·군 단위 효과성 분석

##### □ 효과성 분석의 질문

- 농지대토에 대한 양도소득세 감면 제도가 『조세지출예산서』에서 들고 있는 정책목표인 ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영활동’, ‘농지의 효율적 활용’ ‘농업 경영합리화’에 기여하고 있는가에 대하여 분석함

□ 분석 방법<sup>101)</sup>

- 위의 세 가지 목표를 측정 가능한 지표로 표현( $y$ )
  - ‘농업경영합리화’ → 농가의 평균적 경지면적
  - ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영활동’ → 경지 중 자경지의 비율
  - ‘농지의 효율적 활용’ → 경지 중 실제경작(즉 휴폐경지를 제외)되는 면적의 비율
- 대토에 대한 양도소득세 감면정책 작동 정도가 이상의 지표에 영향을 주는 정도를 분석
  - 정책의 작동 정도는 “경지면적 대비 대토 양도소득세 감면을 적용받은 면적의 비율”(이하 ‘대토면세적용비율’)로 측정( $X_1$ )
- 감면제도 외에 목표 지표에 영향을 줄 수 있는 구조적 요인들을 통제변수( $X_2$ )로 사용
  - 농업구조 지표: 전업농 비율, 영농형태별 농가비율
  - 지역의 특징: 전체 토지 중 농지비율
  - 지역농지시장 상황: 농지 중 거래 비율, 전과 답의 지가변동률
- $y = f(X_1, X_2)$ 의 회귀식을 추정<sup>102)</sup>
  - 홍범교 외(2016)는 농지거래가격과 감면면적 비율만을 설명변수로 설명하였음
  - 이 연구는 위에 든 것처럼 농업구조, 지역의 특징, 지역농지시장 상황을 반영하는 변수를 추가함으로써 정책효과를 보다 정확히 파악하려 하였음
  - 패널데이터 추정방식을 적용하고 3개 추정방정식 간 상관관계를 고려한 SUR 모형을 적용한 것도 개선된 사항임

□ 추정에는 2015~2019년에 관하여 다음과 같은 세 가지 출처의 시·군 단위 자료를 이용하였음

- 국세청 제공 자료: 「조특법」 제70조 적용을 받은 양도세 신고자료(양도면적, 양도가액, 양도소득세액, 감면세액)
- 농가경영체 등록 자료: 임차와 자경별 실경작지, 휴경지, 폐경지면적

101) 개별 농가 수준에서 양도소득세 감면 관련 자료와 경영 상태가 결합된 자료가 없으므로 시·군 단위의 집계 자료를 이용함

102) 이러한 접근 방식은 홍범교 외(2016)에서 사용된 것과 비슷함

- 통계청 KOSIS 자료
  - 농업조사: 시·군별 농가, 농가인구, 전겸업별 농가 수, 영농형태별 농가 수
  - 부동산거래현황: 지목별 순수토지거래현황
  - 전국지가변동률조사: 시·군·구별/이용상황별 지가변동률
  - 지적통계: 행정구역별, 지목별 국토이용현황
- 분석에 사용된 변수들의 시·도별 5개년 평균값을 <부록 2>에 제시하였음

<표 VI-22> 분석에 사용된 변수의 기술통계량

구분	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
농가평균면적(m <sup>2</sup> )	810	15178.75	7282.631	591.0369	74513.49
자경비율	810	.5430801	.1235552	.1523732	.867108
실경작률	810	.9011119	.0813362	.4428631	.986221
양도면적비율	748	.0004595	.0006177	8.84e-06	.0089153
농지비율	810	.1673172	.1011154	.0063834	.5292007
논벼농가비율	810	.3637565	.1874125	0	.7864133
전업농가비율	810	.5398168	.1338252	.1827586	.8695341
농지 중 거래비율	810	.0000442	.0000243	.0000109	.0002979
논가격상승률	785	2.866114	1.6112	-6.12451	15.80102
밭가격상승률	810	2.875882	1.448845	-1.549663	14.44168

자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

□ 분석 결과 개관

- 162개 시·군과 5개 연도 중 자료가 존재하는 736개 관측점에 대해서 패널 SUR 분석을 실시하였음
  - 고정효과 모형과 확률효과 모형을 추정하여 Hausman 검정을 행한 결과, 확률효과 모형이 일치추정량이라는 가설이 기각되었으므로 이하의 설명은 고정효과 모형의 결과에 국한함
- 대부분의 설명변수는 통계적으로 유의성이 높음

- ‘농가평균경작면적’에는 논벼농가비율과 밭(田)가격상승률을 제외한 모든 변수가 통계적으로 유의한 영향을 줌
  - 단 관심변수인 ‘대토면세적용비율’은 ‘농가평균경작면적’에 주는 효과가 통계적으로 1% 유의수준에서 유의하지 않음(5% 수준에서 유의한 감소효과)
  - 농지비율, 전업농가비율이 높을수록 논·밭의 가격상승률이 높을수록 농가평균경작면적이 커짐
  - 농지 중 거래가 이루어진 비율이 높을수록 농가평균경작면적은 적어짐
  
- ‘자경비율’에는 대토면세적용비율을 포함한 모든 고려 설명변수가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침
  - 대토면세적용비율이 1bp(=1만분의 1) 상승하면 자경비율이 0.06%p 증가함
  - 농지 중 거래 비율이 높을수록 자경비율이 높아짐
  - 농지비율이 높을수록, 논·밭가격상승률이 높을수록 자경비율은 낮아짐
  
- ‘실경작률’에도 대토면세적용비율을 포함한 모든 고려 설명변수가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침
  - 대토면세적용비율이 1bp 상승하면 실경작률이 0.12%p 증가함
  - 논벼농가비율이 높을수록, 농지 중 거래 비율이 높을수록 실경작률이 높아짐
  - 농지비율이 높을수록, 전업농가비율이 높을수록, 논과 밭의 가격상승률이 높을수록 실경작률은 낮아짐
  
- 이상의 추정결과로 볼 때 농지대토 조세특례는 ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영활동’과 ‘농지의 효율적 활용’에 기여하는 바가 있다고 판단할 수 있음

<표 VI-23> 농가평균경지면적, 자경비율, 실경작물의 결정요인

피설명변수	설명변수	계수	표준오차	z	P>Z
log(농가평균경지면적) R <sup>2</sup> =0.5508	대토면세적용비율(bp)	-0.0009	0.0005	-2.09	0.037
	농지비율	6.0445	0.2297	26.32	0.000
	논벼농가비율	-0.0136	0.0586	-0.23	0.816
	전업농가비율	0.2888	0.0408	7.08	0.000
	농지 중 거래(%)	-0.0075	0.0013	-5.54	0.000
	논가격상승률(%)	0.0163	0.0024	6.89	0.000
	밭가격상승률(%)	0.0017	0.0027	0.62	0.537
	상수항	8.3239	0.0500	166.42	0.000
자경비율 R <sup>2</sup> =0.4540	대토면세적용비율(bp)	0.0006	0.0002	3.19	0.001
	농지비율	-2.0949	0.0912	-22.97	0.000
	논벼농가비율	0.0533	0.0233	2.29	0.022
	전업농가비율	-0.0452	0.0162	-2.79	0.005
	농지 중 거래(%)	0.0014	0.0005	2.61	0.009
	논가격상승률(%)	-0.0035	0.0009	-3.69	0.000
	밭가격상승률(%)	-0.0022	0.0011	-2.04	0.042
	상수항	0.9147	0.0199	46.06	0.000
실경작물 R <sup>2</sup> =0.3265	대토면세적용비율(bp)	0.0012	0.0003	3.61	0.000
	농지비율	-2.2500	0.1647	-13.66	0.000
	논벼농가비율	0.2061	0.0420	4.90	0.000
	전업농가비율	-0.1238	0.0293	-4.23	0.000
	농지 중 거래(%)	0.0046	0.0010	4.78	0.000
	논가격상승률(%)	-0.0055	0.0017	-3.22	0.001
	밭가격상승률(%)	-0.0061	0.0020	-3.12	0.002
	상수항	1.2933	0.0359	36.06	0.000
상관계수	$\rho_{12} = -0.5875, \rho_{23} = 0.7376, \rho_{31} = -0.6394$ 방정식 간 독립성에 대한 Breusch-Pagan 검정통계량 $\chi^2(3)=955.33$ Pr=0.0000				

자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

## 5. 요약

- 농지대토에 대한 양도세를 감면하는 제도는 ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영활동지원 및 농지의 효율적 활용, 농업경영합리화’를 목표로 함
  
- 개념적으로 대토에 대한 면세가 농업경영합리화에 기여하는 경로는 다음과 같이 상정할 수 있음
  - 대토에 대한 면세 → 새로운 자기소유농지 확보를 위한 자금 확보 → 농가의 경지면적 유지 또는 확대 → 농업생산성 제고
  - 대토에 대한 면세 → 새로운 자기소유농지 확보를 위한 자금 확보 → 자경지의 비율 유지 또는 제고 → 농지 소유자의 지속적 농업경영활동
  - 대토에 대한 면세 → 생산성을 유지, 제고할 수 있는 농지(연접 등) 확보 → 경지 중 실제 경작 비율 증가(휴경지 증가 억제) → 경지이용 효율 증대
  
- 우리나라의 농가의 평균 경지면적은 느리게 상승하고 있고 자경지 비율은 안정적이며, 휴경지 비율은 증가 추세임
  - 농가 수는 2010년 117.7만호에서 2019년 100.7만호로 14.4% 감소하였으나 농가의 평균 경지면적은 1.46ha에서 1.57ha로 7% 증가하였음
  - 자경지 비율은 최근에 큰 변화 없이 약 50% 수준을 유지하고 있음
    - 정책적으로 중요한 사실은 자경지에서 실제 경작되는 농지의 비율이 높다는 것임(실제경작지의 비율이 자경지에서는 전국 기준 92.4%인 반면, 임차지에서는 86.8%에 불과함)
    - 휴경지는 2010년 6.3만ha로 경작가능면적의 4.15%임
  
- 농가경제 2018년과 2019년 미시자료를 비교분석한 결과 2018년 소유 또는 임차경작했던 필지 숫자 대비 8.9%정도가 1년 사이에 처분되었고, 14.32%가 획득되었음
  - 소유지(자경지 및 임대필지)의 처분과 획득은 필지 수 기준으로 2018년 경작 혹은 소유지 대비 7~8% 및 10% 수준인 반면, 임차경작지의 처분과 획득은 각각 12%, 22% 일어남

- 각 필지 단위로 처분확률을 Probit 모형을 통해 분석해 보면 임차경작 여부(+), 필지의 면적(+), 농가의 경지규모(-), 경영주의 연령(역U자형으로 56세에서 정점), 경영주의 교육수준(+), 그리고 가구원 수(-)가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침
- 농가 단위로는 표본농가들에 중 30%가 농지의 처분 또는 획득을 경험하였음
  - 자경지 처분을 경험한 농가의 비율은 21.6%, 자경지 획득을 경험한 농가의 비율은 26.4%이며, 그 양자를 모두 경험한 농가는 17.7%임
- ‘자경농지’의 처분 여부와 획득 여부를 이변수 Probit 모형으로 분석함
  - 처분과 관련해서는 경지면적(+), 경영주의 연령(역U자형으로 60세에서 정점), 그리고 미곡수입의 비중(-)이, 획득과 관련해서는 경지면적(+)이 통계적으로 유의한 영향을 끼치는 것으로 나타났음
- 처분 자경농지와 획득 자경농지 면적에 대한 이변수 Tobit 모형을 추정함
  - 경지면적(+), 연령(역U자형으로 57세에서 정점), 미곡수입비율(-), 경영주의 교육수준(+)이 통계적으로 유의한 효과를 가지는 것으로 나타났음
- 시·군 단위의 대토에 대한 양도소득세 감면정책 작동 정도가 ‘농가평균경작면적’, ‘자경비율’, 그리고 ‘실경작률’에 영향을 주는 정도를 분석하였음
  - 정책의 작동 정도는 ‘대토면세적용비율’(=경지면적 대비 대토 양도소득세 감면을 적용 받은 면적의 비율)로 측정함
  - 감면제도 외에 목표 지표에 영향을 줄 수 있는 구조적 요인들을 통제변수로 사용함
    - 농업구조 지표: 전업농 비율, 영농형태별 농가비율
    - 지역의 특징: 전체 토지 중 농지비율
    - 지역농지시장 상황: 농지 중 거래 비율, 전과 답의 지가변동률
  - 162개 시·군, 5개 연도 중 자료가 존재하는 736개 관측점에 대해서 패널 SUR 분석을 실시하였음

- 패널 SUR 분석 결과 평가 대상 농지대토 조세특례 정책은 ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영활동’과 ‘농지의 효율적 활용’에 기여하는 바가 있다고 판단할 수 있음
  - ‘농가평균경작면적’에는 논벼농가비율과 밭(田)가격상승률을 제외한 모든 변수가 통계적으로 유의한 영향을 줌
    - 단 관심변수인 ‘대토면세적용비율’이 ‘농가평균경작면적’에 주는 효과는 통계적으로 1% 유의수준에서 유의하지 않음(5% 수준에서 유의한 감소효과)
  - ‘자경비율’에는 대토면세적용비율을 포함한 모든 고려 설명변수가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침
    - 대토면세적용비율이 1bp(=1만분의 1) 상승하면 자경비율이 0.06%p 증가함
    - 참고로 대토면세적용비율의 표본평균은 4.6bp임
  - ‘실경작률’에도 대토면세적용비율을 포함한 모든 고려 설명변수가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침
    - 대토면세적용비율이 1bp 상승하면 실경작률이 0.12%p 증가함



## Ⅶ. 결론





## VII. 결론

- 농지대토에 대한 조세지원은 농지의 자유로운 대체를 허용함으로써 농민을 보호하고 영농의 지속성을 통하여 농업의 발전을 장려하고자 하는 목적을 가지고 있음
  - 중요한 지원 요건이 농지대토를 취득하여 대토에서 최소한 4년 이상 영농을 지속할 것을 요구한다는 점에서 지원의 타당성을 인정할 수 있음
  - 특히 산재해 있는 농지를 연접하도록 할 목적으로 농지대토가 이루어진다면 영농 효율성 제고에도 큰 도움이 된다는 측면에서 지원의 타당성이 인정됨
  - 그러나 현실적으로는 영농 효율성 제고를 위한 대토도 있겠지만, 8년 자경농지 양도소득세 면제 요건을 한 곳의 농지에서 충족시키지 못하는 경우, 농지대토 감면 조항을 이용하여 양도세 감면을 받고자 하는 경우도 많은 것으로 추정됨
    - 농촌이 고령화되어 가고 있는 상황에서 양도세 감면의 목적으로 대토를 마련하더라도 실제 자경하기는 어려움에도 불구하고, 일단 양도세 면제를 위하여 대토를 마련하여 계약서 없이 임대하여 8년의 자경요건을 채움
    - 2021년 7월에 통과된 「농지법」 개정은 이러한 무계약서 임대 관행에도 일정 부분 제동을 걸 것으로 예상함
  
- 그러나 조세지원의 여러 요건 가운데 한 요건인 자경요건의 충족 여부가 불확실할 수 있다는 부분적인 이유만으로 동 제도의 타당성을 부인하기는 어려움
  - 자경요건을 충족시키느냐의 여부는 동 제도만의 문제라기보다는 8년 자경농지 양도소득세 면제 제도의 경우에서도 동일하게 지적할 수 있는 문제임
  - 이장 등 농촌에서 거주하는 사람들은 특정 농지의 소유자가 자경을 하는지 여부에 대하여 사실상 파악하고 있으며, 국세청 등 관리 관청에서도 이러한 증언 등 다양한 방식으로 자경 여부를 판단하여 문제를 해결해 오고 있음
  
- 따라서 일부 남아 있는 제도 남용의 문제를 별개로 한다면, 8년 자경농지 양도소득세 면제의 경우에는 이농을 하더라도 양도세 면제를 받게 되는 반면, 농지대토

의 경우에는 영농의 지속성이 전제가 되므로 정책 목표 달성을 위한 수단의 타당성이 인정됨

- 농지대토에 대한 조세지원의 목적을 농지 소유자의 지속적인 ‘농업경영활동’, ‘농지의 효율적 활용’, ‘농업경영합리화’로 보고, 이들 목적의 대리변수로 각각 ‘경지 중 자경농지 비율’, ‘경지 중 실제경작 면적 비율’, ‘농가의 평균적 경지면적’을 이용하여 효과성을 분석함
  
- 2015~2019년 국세청 제공 자료(양도면적, 양도가액, 양도소득세액, 감면세액), 농가경영체 등록 자료(임차와 자경별 실경작지, 휴경지, 폐경지면적), 통계청 KOSIS 자료(농업조사, 부동산거래현황, 전국지가변동률 조사, 지적통계)를 활용
  - 개별 농가 수준의 양도소득세 감면 관련 자료와 경영 상태가 결합된 자료가 없으므로 162개 시·군, 5개 연도 단위의 집계 자료를 이용하여 패널 SUR 분석
  
- 대토면세적용비율(경지면적 대비 대토 양도소득세 감면 적용을 받는 면적의 비율)은 자경비율과 실경작률을 제고하는 효과는 1% 수준에서 유의하게 나타남
  - 대토면세적용비율이 1bp 상승하면 자경비율은 0.06% 증가하고, 실경작률은 0.12% 증가함
  - 대토면세적용비율이 농가평균경작면적에 미치는 영향은 5% 수준에서 통계적으로 유의함
  - 따라서 동 감면제도가 농지대토 조세특례 제도의 목적 달성에 전반적으로 효과가 있는 것으로 볼 수 있음
  
- 농지대토 양도세 면제 조건은 그동안 완화 또는 강화의 과정을 거쳐 왔음
  - 『국세통계연보』상 5년(2015~2019년) 평균 감면세액은 약 1,800만원이고, 국세청에서 제공받은 자료상 5년 평균 감면세액은 약 3,200만원으로 연간 한도액 1억원에 훨씬 못 미치는 액수임
  - 2015~2019년(5년 평균) 감면건수를 감면세액별 구간으로 보면 1천만원 이하가 가장 많고(36.5%), 1천~2천만원 구간(16.2%)부터 감소하기 시작하는데, 마지막 9천만원~1억원 구간의 경우에는 11.2%로 세 번째로 높은 비중을 차지함

- 이는 세수입 측면에서 본다면 농지대토 양도소득세 연간 및 5년간 한도인 1억원 한도가 유의미한 역할을 하는 것으로 해석할 수 있음
- 농촌에 대한 지원이라는 측면에서 보면, 개별 요건을 보다 완화하여 세제지원을 늘리는 방향이 바람직할 수 있으나, 정부 재정의 측면에서 본다면 세제지원을 지속적으로 늘릴 수는 없는 실정
  - 각 개별 요건의 완화 또는 강화가 세제지원의 총액에 미치는 영향은 예상 가능하나, 자료의 한계로 그 정확한 크기를 측정하기는 어렵고, 총액 한도가 있는 상황에서 개별 요건을 특별히 변경할 제도 개선의 메리트가 있는 것은 아님
  - 다만 2015년의 통작거리 확대에서 보듯이, 향후 환경 변화에 따른 부분적인 개편이 필요할 경우에는 적절하게 고려할 수 있을 것임
- 본 연구는 농지대토 양도소득세 감면제도에 대한 최초의 심층평가임
  - 연구를 수행하면서 농지대토에 대한 자료의 축적이 제대로 이루어져 있지 않아서 효과성 분석 등에 있어서 한계가 있을 수밖에 없었음
  - 현행 제도는 동 조세지출에 대하여 일몰 기한도 설정되어 있지 않은 상태임
  - 일몰 기한을 설정하더라도 관련 자료의 축적이 제대로 이루어지지 않는다면 주기적인 검토의 실효성에 한계가 있을 수밖에 없으나, 반대로 일몰 기한의 설정은 주기적으로 자료의 축적에 대한 필요성을 절감하게 함으로써 자료의 정비를 촉진하는 장치가 될 수 있음
  - 일몰 기한을 설정하는 것이 농민에 대한 지원을 축소하는 것은 아니며, 다만 보다 정확한 효과성 측정을 위한 여건의 정비를 촉진하는 것을 의미함
  - 현재로서는 동 제도의 유지를 추천하며, 향후 검토의 실효성을 제고하기 위해 일몰 기한을 설정하고, 동시에 농지대토 관련 자료의 꾸준하며 내실 있는 축적과 정리가 병행되어야 할 것임

## 참고문헌

- 감사원, 「감사결과 처분요구서: 조세감면제도 운영실태」, 2014. 2.
- 국회기획재정위원회, 「제364회 국회기획재정위원회회의록(조세소위원회)」, 2018. 12. 2. pp. 4~6.
- 기획재정부, 『2021년도 조세지출예산서』, 2020a.
- \_\_\_\_\_, 『2021년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침』, 2020b.
- \_\_\_\_\_, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- 김두형, 「자경농지대토에 따른 양도소득세 감면요건의 문제점과 개선방안」, 『조세연구』 제7집, 2007, pp. 220~239.
- 김태완, 「자경농지 양도소득세 감면의 문제점과 개선방안」, 『한국경영교육학회』, 제34권 제1호, 2019. 2., pp. 385~404.
- 노용환·박진도, 『농업보조금 관련 재정사업과 조세지출 연계 방안』, 2015. 6.
- 농림축산식품부, 『농림축산식품 주요통계』, 2020.
- \_\_\_\_\_, 『2020년 조세지출 평가서』, 2020. 4.
- \_\_\_\_\_, 「공익직불제 시행을 위한 『농업소득의 보전에 관한 법률 시행령 전부개정령안』 국무회의 통과」, 보도자료, 2020. 4. 21.
- \_\_\_\_\_, 『2021년도 예산 및 기금운용계획 내역서』, 2021a.
- \_\_\_\_\_, 『2021년 농림축산식품사업 안내서』, 2021b.
- 농촌진흥청, 「농어업인 등에 대한 복지실태조사」, 2019.
- 박명호·기은선·정희선, 『주요국의 자본이득 과세제도』, 한국조세연구원, 2008. 9.
- 박명호·전병힐, 『농지에 대한 양도소득세 감면제도 개편방안』, 한국조세연구원, 2011. 8.
- 박정수, 『주요국의 조세제도:영국편』, 한국조세연구원, 2009. 10.
- 박훈·정지선, 「농지에 대한 양도소득세 과세특례에 대한 연구」, 『조세연구』 제9-3집, 한국조세연구포럼, 2009.
- 임소영·원은송, 『농업분야 조세감면제도 쟁점과 개선방안』, 한국농촌경제연구원, 2019. 10.
- 장근호, 『주요국의 조세제도:미국편( I )』, 한국조세연구원, 2009. 10.
- 정동호·김관수·김현동·조혜정, 『영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면』, 한국개발연구원, 2020. 9.

- 정연식, 「농지 양도소득세 감면제도에 관한 연구」, 『세무와 회계저널』 제12권 제2호, 2011. 6., pp. 281~315.
- 조병옥, 「농지제도개선을 위한 방향과 과제」, 『농지제도개선을 위한 국회 긴급 토론회』, 농어업·농어촌특별위원회, 2021. 3. 17.
- 통계청, 「농업면적조사」, 각 연도  
 \_\_\_\_\_, 「농업조사」, 각 연도  
 \_\_\_\_\_, 「농업총조사」, 각 연도  
 \_\_\_\_\_, 「농가경제조사」, 2018.  
 \_\_\_\_\_, 「농가경제조사」, 2019.  
 \_\_\_\_\_, 「2019년 농림어업조사 보고서」, 2020.
- 한국조세재정연구원, 『주요국의 소득세제도 제2권』, 세정연구센터, 2020. 3.
- 홍범교, 『농지 관련 세제 개편방안』, 한국조세재정연구원, 2020. 12.
- 홍범교·이명현, 『자경농지 양도세 감면 운영실태 파악 및 평가』, 한국조세재정연구원, 2019. 8.
- 홍범교·이태호·이명현, 『자경농지에 대한 양도소득세 감면』, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- Department of the Treasury/Internal Revenue Service, “Farmer’s Tax Guide for Use in Preparing 2020 Returns,” Cat. No. 11049L, 2020.
- DEFRA, “Farming Statistics Final Crop Areas, Yields, Livestock Populations and Agricultural Workforce at June 2019 - United Kingdom,” 19 December 2019.
- Greene, W., “Econometric Analysis,” 7th edition, Pearson, 2012.
- OECD, “Taxation in Agriculture,” 10 February 2020.
- USDA, “Farms and Land in Farms 2020 Summary,” February 2021.
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>
- 기획재정부 e나라도움 국고보조금통합관리시스템, <https://www.gosims.go.kr/>
- 농림축산식품부, <https://www.mafra.go.kr/>
- 조세심판원, <https://www.tt.go.kr/main/main.do>
- 통계청 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
- 한국농어촌공사, <https://www.ekr.or.kr/>

한국부동산원, <https://www.r-one.co.kr/>

e-나라지표, <https://www.index.go.kr/main.do>

노르웨이 국세청, <https://www.skatteeraten.no/>

대만 입법원 법령검색시스템, <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>

대만 행정원 농업위원회, <http://www.coa.gov.tw/index.php>

미국 농무부, <http://www.usda.gov/>

영국 정부, <https://www.gov.uk/>

일본 농림수산업성, <https://www.maff.go.jp/>

일본, e-Gov法令検索, <https://elaws.e-gov.go.jp>

캐나다 국세청, <https://www.cra-arc.gc.ca/>

캐나다 정부, <https://www.canada.ca/>

캐나다 통계청, <https://www.statcan.gc.ca/eng/start>

호주 국세청, <https://www.ato.gov.au/>

호주 통계청, <https://www.abs.gov.au/>

UN식량농업기구 통계데이터베이스(FAOSTAT), <http://www.fao.org/faostat/en/>

Investopedia, <https://www.investopedia.com/>

Legal Information Institute(LII), <https://www.law.cornell.edu/>

Lovdata, <https://lovdata.no/>

# 부 록





## <부록 1> 농림축산식품부 소득지원 사업

<부표 1> 기본형 공익직접지불 사업 안내(2021년 기준)

세부사업명	공익기능증진직불		세목	자치단체 경상보조					
내역사업명	기본형공익직불		예산 (백만원)	2,280,487					
사업목적	○ 농업활동을 통해 환경보전, 농촌유지, 식품안전 등 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정 도모								
근거법령	○ 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」								
사업주요 내용	○ 지급요건을 갖춘 농업인 및 농지를 기준으로 면적직접지불금을 지급하되, 농지면적, 거주, 생계, 농업경영 등 농가 단위로 소농직접지불금을 지급								
지원자격 및 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (지급대상 농지) '17~'19년도 종전의 쌀·밭·조건불리 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 다만 부정수급자가 소유한 농지, 농지전용·타용도사용허가 등을 받은 농지, 무단점유 농지 등은 제외</li> </ul> </li> <li>○ (지급대상 농업인) '16~'19년도 종전의 쌀·밭·조건불리 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농업인, 후계농업인·전업농업인, 신규농업인 자격요건 충족자 등 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 다만 농업외소득 3천7백만원 이상, 부정수급자, 실경작 농지면적합이 0.1ha 미만 등은 지급대상에서 제외</li> </ul> </li> <li>○ (소농자격요건) 지급대상 농지면적합이 0.5ha 이하, 영농종사·농촌거주기간 3년 이상, 농업외소득 2천만원 미만 등 자격요건 충족</li> </ul>								
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (면적직불금) 논밭 진흥/진흥밖, 면적구간별 역진적 지급단가를 적용하여 농지면적기준으로 농업인에게 직불금 지급</li> <li>○ (소농직불금) 소농자격요건을 갖춘 농가 대상 120만원 일률 지급</li> </ul>								
사업 신청	○ (신청접수) 3~5월(별도 공고예정)								
지원대상 선정	○ 기본직불 등록자에 대하여 지급대상 농지·농업인·소농 등 자격검증								
재원구성 (%)	국고	100%	지방비	-	융자	-	자부담	-	
연도별 재정투입 현황	(단위: 백만원)								
	구분	2018년	2019년	2020년	2021년				
	합계	-	-	2,280,487	2,280,487				
	국고	-	-	2,280,487	2,280,487				
자부담	-	-	-	-					

<부표 2> 논활용(논이모작) 직불제 사업 안내(2021년 기준)

세부사업명	공익기능증진직불				세목	자치단체 경상보조		
내역사업명	논활용(논이모작) 직불제				예산 (백만원)	46,200		
사업목적	○ 논을 활용·관리하는 농업인 등의 소득안정과 농업·농촌 공익기능 및 식량자급률 증진							
근거법령	○ 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제22조 ○ 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」 제42조							
사업 주요내용	○ 논활용(논이모작) 직불금 지급대상 농지에서 식량자급률의 증진, 농산물의 품목별 수급안정 등을 위해 논활용작물을 재배하는 등 논을 활용·관리하는 농업인에게 1ha당 50만원 지급							
지원자격 및 요건	○ 농업경영체를 등록한 농업인·농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)으로 지급대상 농지에서 지급대상자의 자격요건을 충족하는 농업인 등							
지원내용	○ 지급단가: 1ha 당 50만원 (m <sup>2</sup> 당 50원) - 지급금액: 지급단가(원/m <sup>2</sup> ) × 지급대상 농지면적(m <sup>2</sup> ) * 필지별로 지급금액을 계산하여 10원미만 절사 후 개인별로 합산							
사업신청	○ 신청서 및 증빙서류를 첨부하여 농지소재지 읍·면·동사무소에서 신청 - 대상농지가 여러 읍·면·동에 있는 경우에는 대상농지 면적이 가장 넓은 읍·면·동사무소							
지원대상 선정	○ 지원자격 및 요건(대상농지, 대상자)을 충족하는 농업인에 대해서 ‘지급대상자’로 선정하여 지급							
재원구성 (%)	국고	100%	지방비	-	융자	-	자부담	-
연도별 재정투입 현황	(단위: 백만원)							
	구분	2018년	2019년	2020년	2021년			
	합계	46,200	46,200	46,200	46,200			
	국고	46,200	46,200	46,200	46,200			
	자부담	-	-	-	-			

〈부표 3〉 친환경농업직접지불제 사업 안내(2021년 기준)

세부사업명	공익기능증진직접지불				세목	자치단체 경상보조
내역사업명	친환경농업직접지불				예산 (백만원)	22,832
사업목적	○ 친환경농업 실천 농업인에게 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고 농업환경 보전 등 공익적 기능 제고					
근거법령	○ 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제21조, 시행령 제20조					
사업 주요내용	○ 인증단계별·품목군별 지급단가*에 따라 재배면적에 비례하여 3~5년간 직접지불금 지급(불연속인 경우 3~5회 지급), 유기지속직접지불금은 기한 없이 지급					
지원자격 및 요건	○ 친환경농산물인증을 받고 지자체 및 인증기관의 이행점검 결과 인증이 유효한 것으로 통보받은 자					
지원내용	○ 농가(경영체)당 지급한도 면적: 0.1~5.0ha - (유기) 논 700천원/ha, 밭(과수) 1,400, 밭(채소·특작·기타) 1,300 - (무농약) 논 500천원/ha, 밭(과수) 1,200, 밭(채소·특작·기타) 1,100 - (유기지속) 논 350천원/ha, 밭(과수) 700, 밭(채소·특작·기타) 650					
사업 신청	○ 신청서에 증빙서류를 첨부하여 관할 읍·면·동에 신청 ○ 신청시기·방법: 3.1~4.30, 읍면동 방문신청 또는 우편·팩스					
지원대상 선정	○ 시장·군수 등은 농업인이 제출한 신청서류 및 구비서류 등을 검토한 후, 사업대상자를 선정 선정하며, 선정결과를 신청농가에 통보					
재원구성 (%)	국고	100%	지방비		읍자	자부담
연도별 재정투입 현황	(단위 : 백만원)					
	구분	2018년	2019년	2020년	2021년	
	합계	26,392	22,445	22,832	22,832	
	국고	26,392	22,445	22,832	22,832	
	자부담	0	0	0	0	

〈부표 4〉 친환경안전축산직불제 사업 안내(2021년 기준)

세부사업명	공익기능증진직불				세목	민간경상보조		
내역사업명	친환경축산직불				예산 (백만원)	1,585		
사업목적	○ 친환경축산 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산의 확산을 도모하고, 환경보전을 통한 지속가능한 축산기반 구축							
국고보조 근거법령	○ 「축산법」 제3조(축산발전시책의 강구), 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제21조·시행령 제27조~제33조·시행규칙 제24조~제26조							
사업 주요내용	○ 신청일 현재 HACCP농장인증을 받은 자 중에서 친환경축산물 인증(유기)을 받은 농업인에게 직불금 지급							
지원자격 및 요건	○ HACCP 농장인증과 친환경축산물 인증을 받아 관리기관 등의 이행점검 결과 당해연도 기간 중 인증 취소 등의 처분을 받지 아니한 자 - 동일 농장에 대하여 친환경인증을 받은 자의 가족 또는 동업자 명의로 HACCP 인증을 받은 농가 중 관리기관으로부터 인증 취소 등의 처분을 받지 아니한 자							
지원한도	○ 농가당 연간 지급한도액: 3천만원(총 5회) - 「산지생태축산농장 조성사업 시행지침」에 따라 산지생태축산농장으로 지정된 농장(지정서 발급)은 직불금 지원액의 20%를 가산하여 지급하되, 지정기간이 직불금 지급기간('20. 11. 1.~'21. 10. 31.) 보다 짧을 경우 지정기간 안에 출하된 물량에 대해서만 20%를 가산함(직불금 지급 시점에 지정이 유효할 필요는 없음) * 최종 지급액 산정 시 천원 단위 미만은 절사							
사업신청	○ 신청서에 증빙서류를 첨부하여 국립농산물품질관리원 농장소재지 관할 지원 또는 사무소에 신청 ○ 신청시기·방법: '21. 3. 2.~3. 26., 농장소재지 관할 국립농산물품질관리원 지원 또는 사무소에 방문신청 또는 우편·팩스							
재원구성 (%)	국고	100	지방비	-	융자	-	자부담	-
연도별 재정투입 계획	(단위 : 백만원)							
	구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년		
	합계	91,975	17,153	15,665	1,585	1,585		
	국고	91,975	17,153	15,665	1,585	1,585		

<부표 5> 경관보전직불제 사업 안내(2021년 기준)

세부사업명	공익기능증진직불				세목	자치단체 경상보조
내역사업명	경관보전직불				예산 (백만원)	9,880
사업목적	○ 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모					
근거법령	○ 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도시행규정 제5장 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제5장 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제 30조 농업농촌 및 식품산업기본법 제44조					
사업 주요내용	○ 마을경관보전추진위원회를 구성하고, 시장·군수와 마을단위 경관보전협약을 체결한 후 지급대상 농지에 협약사항을 준수하여 경관작물을 재배·관리하는 농업인 등에게 직불금 지급					
지원자격 및 요건	○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조 제1항에 따라 농업경영체로 등록한 자로서 경관보전직불금 지급대상 농지 등에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인					
지원내용	○ 지급단가: 경관작물 170만원/ha, 준경관작물 100만원/ha, 준경관초지작물 45만원/ha * 상한면적: 농업인 30ha, 농업법인 50ha					
사업신청	○ 신청서에 증빙서류를 첨부하여 농지등 소재지 관할 읍·면·동에 신청 * 신청서 제출시 해당지구(마을)의 지역축제·농촌관광·도농교류 연계 전년도 추진 실적(증빙자료), 추진계획 및 마을공동기금 조성여부를 결정하여 첨부 ○ 신청시기·방법: 4월, 해당 읍·면·동 방문신청					
지원대상 선정	○ 시장·군수는 읍·면을 통해 신청 받은 사업신청지구를 대상지구 선정기준에 따라 서류심사와 현지실사 등 평가를 실시한 후 사업대상지구를 선정					
재원구성 (%)	국고	50 (경관, 준경관) 80 (준경관초지)	지방비	50 (경관, 준경관) 20 (준경관초지)	융자	자부 담
연도별 재정투입 현황	(단위: 백만원)					
	구분	2018년	2019년	2020년	2021년	
	합계	18,536	16,712	18,950	18,950	
	국고	9,320	8,356	9,880	9,880	
	지방비	9,216	8,356	9,070	9,070	
* 20년부터 초지포함						

<부표 6> 경영이양직불금 사업 안내(2021년 기준)

세부사업명	경영이양직불		세목	민간경상보조				
내역사업명	경영이양직불금		예산 (백만원)	35,821				
사업목적	○ 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정과 젊은 농업인 중심의 영농 규모화 촉진							
사업 주요내용	○ 65~74세 농업인이 전업·후계농 등에게 농지를 매도·임대하는 경우 직불금을 지원하여 고령농의 소득안정과 젊은 농업인 중심의 영농규모화 촉진							
국고보조 근거법령	○ 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정							
지원자격 및 요건	○ 65세~74세 이하의 농업인 ○ 선정신청일 직전 10년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 농업인(질병이나 사고로 농업경영을 하지 못하였다고 인정되는 경우 최근 10년 중 8년 이상 농업경영을 한 농업인 포함)							
지원한도	○ 매도 330만원/ha/년, 임대 250만원/ha/년, 4ha까지 지원							
재원구성 (%)	국고	100	지방비	-	융자	-	자부담	
연도별 재정투입 현황	(단위: 백만원)							
	구분	2017년	2018년	2019년	2020			
	합계	50,960	46,461	43,978	35,821			
	국고	50,960	46,461	43,978	35,821			

## <부록 2> 시·군 단위 효과성 분석 기초자료(5개년 평균)

<부표 7> 시·군별 회귀분석에 이용된 변수(2015~2019년 평균)

구분	농가 평균 면적 (m <sup>2</sup> )	자경 비율	실경작율	양도 면적 비율 (bp)	농지 비율	논벼 농가 비율	전업 농가 비율	농지 중 거래 비율	논 가격 상승율	밭 가격 상승율
가평군	10563	0.663	0.851	1.022	0.045	0.210	0.412	0.058	2.084	1.907
강릉시	14845	0.434	0.755	2.596	0.091	0.328	0.448	0.037	2.638	2.962
강원 고성군	17913	0.445	0.960	2.126	0.066	0.497	0.406	0.042	3.065	3.778
강진군	23196	0.378	0.917	2.101	0.272	0.697	0.638	0.034	2.846	2.478
거제시	6982	0.757	0.899	3.095	0.092	0.336	0.464	0.049	1.861	2.405
거창군	16297	0.485	0.872	2.393	0.149	0.403	0.626	0.031	1.907	2.263
경남 고성군	14945	0.488	0.928	4.501	0.174	0.443	0.576	0.039	1.924	2.355
경산시	9375	0.754	0.932	9.015	0.170	0.077	0.614	0.050	4.287	3.550
경주시	10594	0.544	0.957	3.055	0.129	0.572	0.629	0.041	1.968	2.802
계룡시	7520	0.622	0.948	7.916	0.066	0.367	0.422	0.049	2.479	1.532
고령군	14055	0.513	0.968	4.068	0.133	0.461	0.707	0.043	2.947	2.741
고양시	7094	0.736	0.926	2.277	0.147	0.279	0.360	0.055	4.949	3.587
고창군	27693	0.360	0.932	2.338	0.405	0.526	0.677	0.029	2.165	2.344
고흥군	17631	0.391	0.936	1.076	0.273	0.346	0.599	0.035	3.340	3.329
곡성군	16547	0.410	0.871	2.107	0.157	0.497	0.650	0.033	3.367	3.096
공주시	18564	0.519	0.966	1.903	0.209	0.511	0.534	0.023	2.297	2.535
과천시	5049	0.646	0.930	10.984	0.054	0.170	0.415	0.153	3.393	4.353
광명시	6711	0.718	0.936	2.945	0.110	0.195	0.335	0.061	4.540	3.945
광양시	13643	0.623	0.924	3.690	0.201	0.305	0.410	0.025	4.671	2.949
광주 광역시	8068	0.537	0.949	11.936	0.179	0.488	0.496	0.056	4.536	3.928
광주시	7487	0.707	0.893	3.574	0.068	0.262	0.379	0.083	2.419	2.653
괴산군	26865	0.356	0.701	2.223	0.168	0.215	0.618	0.025	1.919	2.064
구례군	18558	0.401	0.790	1.170	0.169	0.398	0.535	0.025	4.368	3.925
구리시	5320	0.629	0.909	17.265	0.082	0.073	0.369	0.041		2.711
구미시	12074	0.537	0.945	6.941	0.181	0.577	0.519	0.034	2.086	1.763
군산시	20693	0.494	0.979	4.346	0.365	0.747	0.504	0.033	1.518	1.985

<부표 7>의 계속

구분	농가 평균 면적 (m <sup>2</sup> )	자경 비율	실경작율	양도 면적 비율 (bp)	농지 비율	논벼 농가 비율	전업 농가 비율	농지 중 거래 비율	논 가격 상승율	밭 가격 상승율
군위군	16936	0.516	0.911	4.219	0.116	0.288	0.807	0.035	2.867	3.376
군포시	5747	0.808	0.937	16.320	0.064	0.299	0.359	0.044	2.155	2.879
금산군	11175	0.586	0.911	2.401	0.126	0.302	0.657	0.048	1.656	1.592
김제시	30325	0.427	0.975	4.127	0.505	0.664	0.615	0.033	2.430	2.636
김천시	11193	0.606	0.942	5.256	0.149	0.185	0.599	0.037	2.137	2.229
김포시	13624	0.730	0.941	5.185	0.253	0.593	0.474	0.052	3.584	2.691
김해시	8997	0.681	0.936	12.684	0.156	0.399	0.490	0.056	3.904	3.404
나주시	20736	0.486	0.944	5.427	0.333	0.499	0.683	0.037	4.527	5.040
남양주시	6926	0.741	0.886	3.829	0.073	0.078	0.384	0.071	3.939	4.240
남원시	21802	0.383	0.909	1.633	0.240	0.578	0.631	0.027	2.488	2.405
남해군	8151	0.515	0.924	1.488	0.150	0.226	0.625	0.044	3.061	3.221
논산시	17278	0.515	0.969	2.452	0.327	0.507	0.663	0.034	2.110	2.671
단양군	15174	0.544	0.870	2.288	0.060	0.014	0.638	0.046	2.383	2.458
담양군	18321	0.436	0.932	5.365	0.217	0.559	0.738	0.088	4.328	4.229
당진시	22898	0.525	0.942	1.615	0.380	0.691	0.606	0.027	2.136	2.080
대구 광역시	4209	0.751	0.941	9.560	0.078	0.245	0.514	0.050	4.500	3.041
대전 광역시	4225	0.677	0.935	17.469	0.072	0.311	0.444	0.051	2.433	2.882
동두천시	6135	0.725	0.816	3.647	0.046	0.170	0.358	0.054	1.209	1.315
동해시	3798	0.583	0.901		0.050	0.085	0.460	0.048	2.066	1.784
목포시	2483	0.552	0.913	1.622	0.066	0.238	0.332	0.106	2.508	2.659
무안군	22076	0.458	0.949	2.973	0.370	0.362	0.438	0.042	2.944	2.600
무주군	17897	0.464	0.815	1.591	0.102	0.154	0.578	0.029	2.804	2.517
문경시	17726	0.445	0.820	4.641	0.138	0.389	0.612	0.027	3.053	3.204
밀양시	15286	0.495	0.822	6.361	0.200	0.225	0.774	0.037	3.402	3.219
보령시	15715	0.494	0.924	2.056	0.225	0.639	0.538	0.033	1.479	1.600
보성군	21307	0.424	0.921	1.550	0.223	0.496	0.688	0.036	3.086	2.767
보은군	21501	0.420	0.865	2.112	0.170	0.464	0.695	0.033	2.214	1.834
봉화군	18656	0.522	0.923	5.535	0.088	0.136	0.710	0.041	2.902	3.143
부산 광역시	7229	0.634	0.926	22.836	0.073	0.240	0.492	0.064	5.205	5.149
부안군	25131	0.357	0.959	3.122	0.378	0.523	0.617	0.035	2.968	3.144
부여군	25043	0.461	0.939	1.201	0.355	0.570	0.702	0.025	1.648	1.749
부천시	4874	0.855	0.957	7.069	0.085	0.420	0.237	0.049	4.085	1.883
사천시	12320	0.597	0.932	5.133	0.199	0.519	0.528	0.039	3.155	3.175

<부표 7>의 계속

구분	농가 평균 면적 (m <sup>2</sup> )	자경 비율	실경작율	양도 면적 비율 (bp)	농지 비율	논벼 농가 비율	전업 농가 비율	농지 중 거래 비율	논 가격 상승율	밭 가격 상승율
산청군	21368	0.468	0.836	3.692	0.155	0.380	0.609	0.022	2.278	2.283
삼척시	18423	0.397	0.541	0.582	0.070	0.106	0.432	0.026	2.256	2.473
상주시	17656	0.505	0.940	2.304	0.198	0.360	0.587	0.030	2.820	2.828
서귀포시	20084	0.597	0.885	3.724	0.320	0.000	0.511	0.024		5.103
서산시	26817	0.534	0.943	1.417	0.384	0.586	0.597	0.026	2.343	2.749
서울 특별시	2146	0.541	0.791	12.902	0.012	0.229	0.323	0.077	3.696	3.170
서천군	20010	0.415	0.953	1.371	0.351	0.554	0.569	0.030	1.274	0.927
성남시	4571	0.700	0.917	10.583	0.031	0.126	0.333	0.131		3.513
성주군	14819	0.556	0.927	6.745	0.148	0.211	0.769	0.048	3.116	3.140
세종특별 자치시	13068	0.610	0.970	10.265	0.171	0.463	0.521	0.035	7.235	7.622
속초시	5664	0.528	0.898		0.056	0.275	0.337	0.061	3.643	4.862
수원시	2885	0.836	0.957	4.370	0.069	0.499	0.257	0.096	3.022	2.398
순창군	25041	0.368	0.867	0.781	0.244	0.582	0.618	0.024	3.002	2.650
순천시	13954	0.549	0.915	3.076	0.168	0.304	0.556	0.032	3.354	3.316
시흥시	12040	0.776	0.946	3.685	0.150	0.375	0.374	0.057	2.491	2.568
신안군	23315	0.434	0.937	1.408	0.261	0.356	0.573	0.039	3.792	3.890
아산시	15726	0.617	0.955	3.033	0.262	0.668	0.530	0.042	1.950	2.436
안동시	13529	0.504	0.943	3.274	0.120	0.292	0.659	0.032	3.122	2.815
안산시	8125	0.706	0.935	2.310	0.099	0.229	0.338	0.057	2.283	2.130
안성시	15921	0.611	0.938	2.161	0.247	0.532	0.511	0.039	2.642	2.566
안양시	667	0.614	0.923	17.851	0.006	0.307	0.235	0.050	3.286	1.687
양구군	20517	0.439	0.910	4.577	0.067	0.253	0.550	0.041	2.782	2.664
양산시	9399	0.744	0.909	6.852	0.049	0.308	0.494	0.071	3.537	2.961
양양군	11553	0.515	0.928	2.534	0.053	0.350	0.412	0.055	3.532	4.043
양주시	8669	0.730	0.905	2.402	0.110	0.312	0.434	0.066	2.164	2.422
양평군	13523	0.505	0.848	1.239	0.109	0.427	0.564	0.041	2.438	2.715
여수시	6493	0.603	0.891	0.537	0.114	0.238	0.485	0.052	4.806	4.879
여주시	17222	0.559	0.939	3.253	0.203	0.639	0.502	0.040	2.503	2.526
연천군	24766	0.428	0.880	2.436	0.122	0.398	0.604	0.040	2.559	2.552
영광군	26755	0.388	0.941	1.483	0.326	0.609	0.677	0.035	3.174	3.302
영덕군	11523	0.489	0.905	6.221	0.071	0.362	0.691	0.046	4.267	2.652
영동군	14069	0.537	0.858	1.844	0.112	0.112	0.716	0.030	1.876	1.642
영암군	30814	0.413	0.946	1.841	0.376	0.574	0.600	0.035	2.949	2.734
영양군	19089	0.401	0.817	4.636	0.075	0.061	0.644	0.035	2.694	2.712

<부표 7>의 계속

구분	농가 평균 면적 (m <sup>2</sup> )	자경 비율	실경작율	양도 면적 비율 (bp)	농지 비율	논벼 농가 비율	전업 농가 비율	농지 중 거래 비율	논 가격 상승율	밭 가격 상승율
영월군	18289	0.448	0.770	2.227	0.062	0.041	0.399	0.042	1.724	2.562
영주시	15662	0.574	0.933	6.873	0.190	0.193	0.688	0.033	2.714	2.857
영천시	11420	0.623	0.953	7.018	0.130	0.115	0.747	0.044	3.120	3.235
예산군	17364	0.574	0.934	2.050	0.317	0.546	0.655	0.028	1.726	1.907
예천군	21688	0.445	0.938	3.404	0.263	0.465	0.673	0.028	3.677	3.331
오산시	4422	0.846	0.947	6.938	0.121	0.672	0.218	0.089	2.294	2.586
옥천군	12299	0.531	0.936	2.429	0.133	0.255	0.614	0.043	2.326	2.141
완도군	12017	0.505	0.930	1.351	0.124	0.273	0.516	0.059	2.643	2.537
완주군	13800	0.528	0.948	7.527	0.125	0.361	0.621	0.049	3.853	4.002
용인시	10794	0.710	0.961	3.236	0.117	0.474	0.367	0.073	3.638	3.407
울릉군	12839	0.745	0.886		0.084	0.000	0.463	0.067		3.729
울산 광역시	7963	0.691	0.911	3.721	0.090	0.407	0.428	0.046	2.672	2.479
울진군	10528	0.376	0.852	2.062	0.046	0.475	0.567	0.048	2.336	2.641
원주시	10270	0.648	0.930	8.517	0.094	0.326	0.444	0.048	3.585	3.892
음성군	17907	0.470	0.911	4.229	0.223	0.330	0.553	0.043	1.814	2.552
의령군	14927	0.432	0.937	1.767	0.132	0.545	0.761	0.034	2.004	1.813
의성군	20682	0.490	0.894	2.587	0.178	0.339	0.723	0.033	3.126	3.261
의왕시	6570	0.795	0.924	25.200	0.080	0.153	0.415	0.098	1.805	4.290
의정부시	3568	0.670	0.835	27.217	0.048	0.233	0.296	0.089	1.213	1.516
이천시	18188	0.585	0.968	2.990	0.297	0.578	0.488	0.041	2.326	2.611
익산시	22451	0.474	0.969	3.986	0.486	0.673	0.622	0.036	2.971	3.041
인제군	13284	0.563	0.848	2.531	0.024	0.176	0.308	0.050	2.862	3.185
인천 광역시	15210	0.655	0.966	2.883	0.172	0.497	0.456	0.040	2.479	2.483
임실군	22829	0.315	0.816	0.862	0.170	0.487	0.686	0.033	2.851	2.773
장성군	18613	0.451	0.934	5.264	0.209	0.501	0.698	0.038	5.391	4.551
장수군	18565	0.387	0.793	1.562	0.150	0.369	0.633	0.030	2.124	2.463
장흥군	25230	0.359	0.933	0.800	0.205	0.591	0.715	0.030	2.385	2.398
전주시	6102	0.593	0.970	10.577	0.210	0.404	0.485	0.054	3.309	3.349
정선군	29237	0.435	0.732	5.106	0.074	0.014	0.523	0.038	3.032	2.835
정읍시	24220	0.383	0.935	2.280	0.346	0.404	0.727	0.036	2.677	2.887
제주시	15278	0.545	0.917	3.553	0.286	0.000	0.360	0.034	5.514	5.185
제천시	11047	0.534	0.845	4.090	0.095	0.138	0.521	0.042	1.669	2.523
증평군	12255	0.502	0.938	1.882	0.228	0.510	0.436	0.049	1.883	1.949
진도군	24206	0.347	0.880	0.932	0.247	0.187	0.489	0.037	3.012	3.393

<부표 7>의 계속

구분	농가 평균 면적 (m <sup>2</sup> )	자경 비율	실경작율	양도 면적 비율 (bp)	농지 비율	논벼 농가 비율	전업 농가 비율	농지 중 거래 비율	논 가격 상승율	밭 가격 상승율
진안군	20620	0.416	0.831	2.217	0.099	0.324	0.670	0.032	2.265	2.431
진주시	9523	0.593	0.909	6.000	0.189	0.348	0.550	0.029	2.974	2.820
진천군	14421	0.485	0.941	5.372	0.170	0.641	0.498	0.044	1.919	3.074
창녕군	14488	0.513	0.944	6.843	0.197	0.263	0.725	0.044	2.955	2.953
창원시	8327	0.696	0.945	7.707	0.126	0.315	0.477	0.039	3.565	3.367
천안시	10761	0.658	0.932	2.895	0.198	0.495	0.449	0.036	1.746	2.114
철원군	31001	0.523	0.916	4.320	0.151	0.650	0.548	0.038	4.028	2.489
청도군	13624	0.591	0.876	4.777	0.143	0.067	0.675	0.035	2.827	2.483
청송군	17025	0.471	0.825	5.903	0.102	0.079	0.703	0.030	3.220	2.735
청양군	21951	0.454	0.925	0.824	0.276	0.504	0.565	0.020	1.236	1.563
청주시	11162	0.578	0.929	5.926	0.197	0.541	0.454	0.039	2.502	3.000
춘천시	13647	0.525	0.756	1.180	0.069	0.166	0.501	0.040	3.577	2.994
충주시	13602	0.553	0.951	5.810	0.140	0.276	0.571	0.036	1.864	2.401
칠곡군	10215	0.674	0.947	8.090	0.108	0.360	0.535	0.053	3.205	3.039
태백시	19869	0.454	0.745	3.764	0.043	0.002	0.590	0.035		1.031
태안군	22669	0.484	0.916	1.167	0.319	0.438	0.492	0.032	1.312	2.230
통영시	5392	0.698	0.911	3.685	0.083	0.098	0.413	0.063	2.523	2.554
파주시	15633	0.647	0.964	3.188	0.165	0.586	0.443	0.054	4.407	4.531
평창군	38400	0.339	0.647	1.594	0.115	0.041	0.499	0.029	2.716	3.331
평택시	15903	0.654	0.979	22.512	0.313	0.767	0.420	0.057	5.478	5.941
포천시	14185	0.604	0.912	2.407	0.106	0.339	0.540	0.049	1.780	2.117
포항시	9656	0.614	0.931	4.649	0.104	0.527	0.509	0.044	2.483	2.241
하남시	6703	0.544	0.685	15.680	0.081	0.066	0.408	0.059	4.865	4.414
하동군	19874	0.526	0.901	3.919	0.196	0.369	0.562	0.023	1.761	1.796
함안군	16003	0.528	0.940	5.902	0.220	0.528	0.645	0.033	2.817	2.914
함양군	19133	0.435	0.800	2.320	0.166	0.382	0.668	0.023	2.315	1.742
함평군	21673	0.380	0.930	2.557	0.313	0.561	0.664	0.040	3.102	2.952
합천군	19292	0.409	0.877	1.036	0.149	0.524	0.772	0.032	2.556	2.490
해남군	37489	0.329	0.901	1.202	0.366	0.498	0.608	0.029	2.465	2.339
홍성군	16901	0.553	0.935	2.195	0.330	0.578	0.633	0.029	1.163	1.552
홍천군	18181	0.505	0.844	1.116	0.072	0.228	0.566	0.037	2.261	2.460
화성시	14540	0.687	0.952	3.499	0.256	0.533	0.498	0.048	2.730	3.086
화순군	14707	0.432	0.913	4.521	0.116	0.539	0.675	0.039	3.928	3.198
화천군	23103	0.421	0.653	1.508	0.052	0.124	0.439	0.041	2.454	2.785
횡성군	16163	0.606	0.884	2.066	0.093	0.315	0.548	0.042	2.398	2.672

자료: 국세청 내부자료; 농가경영체 등록 자료; 통계청 KOSIS 자료

