농지대토에 대한 양도소득세 감면

2024 조세특례 임의심층평가

# 농지대토에 대한 양도소득세 감면

2024. 9.

2024·9

기획재정부

한국조세재정연구원


기획재정부 세종특별자치시 도움6로 42 정부세종청사 중앙동 기획재정부
TEL:044-215-2114(代), www.moef.go.kr

한국조세재정연구원 KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE 세종특별자치시 시청대로 336
TEL:044-414-2114(代), www.kipf.re.kr



2024 조세특례 임의심층평가

농지대토에 대한 양도소득세 감면



기획재정부

한국조세재정연구원 KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

## 2024 조세특례 임의심층평가

# 농지대토에 대한 양도소득세 감면

2024. 9.

기획재정부

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

# 제 출 문

**기획재정부 장관 귀하**

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

연구책임자: 정다운 한국조세재정연구원 연구위원
공동연구자: 강희우 한국조세재정연구원 연구위원
김미경 한국노동연구원 초빙연구위원

2024년 9월

한국조세재정연구원
원 장 김 재 진

# 요 약

## 1. 서론

□ 본 연구는「조세특례제한법」제70조에 대한 제도의 정책 타당성을 평가하는 연구로서, 제도의 발전 방향을 검토하고 개선 방안을 모색하는 연구임

□「조세특례제한법」제70조는 농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의해 농지를 대토함에 따라 발생하는 소득에 대하여 양도소득세를 100% 감면하는 제도임

○ (동 제도의 감면요건) 농지소재지에서 4년 이상 거주하면서 직접 경작한 경우 (단, 근로소득 및 사업소득이 연 3,700만원 이상 경작기간 제외)

- 2015년 2월 3일 이후 양도분부터 농지소재지는 농지소재 시군구 또는 인접 시군구 또는 토지 소재지로부터 직선거리 30km 이내(2015년 2월 3일 이전에는 20km 이내)
- 종전 농지 경작기간 + 신규 취득농지 경작기간 = 8년 이상
- 신규농지 취득일로부터 1년 이내에 경작 개시
- 종전 농지 면적의 2/3 또는 양도가액의 1/2 이상일 것
- 소득금액이 3,700만원 미만이라도 업종별로 일정한 수입금액(복식기장 의무대상이 되는 수입금액) 이상이 될 경우에는 감면 대상이 아님

○ (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) 일정 요건을 만족한 자

○ (감면한도) 과세연도별 1억원, 5년간 통산하여 2억원

□ 동 제도의 조세지출규모는 2021년 1천억원을 초과하였고 평균적으로 600억원 내외 수준임(2024년 전망 649억원)

○ 2014년에 500억원대로 감면 규모가 감소하였고 2019년까지 비슷한 수준을 유지하다가, 2020년 815억원, 2021년 1,100억원으로 크게 증가함

- 이러한 증가는 코로나19 이후 자산 가치가 크게 증가함에 따라 동 제도의 수혜자들에게도 간접적으로 영향을 주면서 나타난 현상으로 판단됨

□ 동 제도는 전업 농민을 지원하기 위한 제도로서 농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동을 지원, 효율적인 농지 활용 및 농업경영 합리화 장려에 기여함을 목적으로 함

○ 개발 정책에 따른 협의 매수 등으로 특정 지역에서 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 하는 유인책 필요

○ 동 제도와 유사한 성격의 8년 자경농지 양도소득세 감면제도의 경우 과거의 농업경영에 대한 보상적 성격이 강한 반면, 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도는 농업경영을 계속 지원하고, 미래의 농업활동을 유도한다는 점에서 차이가 있음

□ 동 특례제도가 30년간 운영되고 일몰기한 없이 유지됨에 따라 현재와 같은 형태의 제도 유지가 바람직한지 여부에 대해 과거 심층평가에서 제안한 바와 같이 주기적으로 검토할 필요가 있음

□ 2021년 수행된 동 제도와 관련한 심층평가에서 제도의 타당성 및 효과성을 인정하면서 추가적으로 검토되어야 할 사항들에 대해 의견을 제시한바, 본 연구에서는 기존 심층평가에서 확인한 부분에 대한 재검토와 확인되지 않은 추가 검토 작업을 거쳐 제도의 전반적인 정책 타당성을 검토하고자 함

## 2. 우리나라 농업 실태 및 농업 관련 제도 현황

□ 1970년부터 2022년까지 국토이용 현황을 살펴보면, 전체 농경지 면적은 꾸준히 감소하였음

○ 1970년부터 1990년까지 논 면적은 약간 증가하였다가 이후 지속적으로 감소하였고, 밭 면적은 동일 기간 동안 반대로 상당폭 감소하였다가 이후 비슷한 수준을

유지하여, 전체 농경지 면적은 1970년 이후 지속적으로 감소하게 됨

○ 총 국토면적 대비 농경지의 비율은 2022년 기준 15.21%로 2012년 17.27%보다 약 2.05%p 감소하였으며, 1970년 23.33%보다 약 8.12%p 감소하였음[1)]

○ 2022년 논 면적은 776천ha로 2012년 대비 190천ha(약 19.7%) 감소하였으며 1970년 대비 497천ha(약 39.0%) 감소하였음

○ 2022년 밭 면적은 753천ha로 2012년 대비 11천ha(약 1.4%) 감소하였으며 1970년 대비 272천ha(약 26.5%) 감소하였음

□ 2022년 기준 농가 수는 102만 3천 가구, 농가 인구는 216만 6천명으로 2012년 대비 농가 수는 12만 8천 가구(약 11.12%), 농가 인구는 74만 6천명(25.62%) 감소함

○ 2022년 총가구 중 농가 비중은 4.7%로 2012년 대비 1.7%p 하락하였으며, 총인구 중 농가 인구 비중은 4.2%로 2012년 대비 1.6%p 하락함

○ 농가당 가구원 수는 2.1명으로 2012년 2.5명 대비 0.4명이 줄어들었으며, 이는 10년간 평균적으로 두 명 이하의 가구원이 거주하는 농가가 늘어남을 의미함

○ 65세 이상 농가 인구 비중은 2012년 35.6%에서 2022년 49.8%로 10년간 14.2%p가 늘어났으며, 현재 농가 인구 중 절반이 65세 이상 고령층인 것으로 볼 수 있음

□ 농업 분야 주요 국세 감면제도에 대해 살펴보면 다음과 같음

○ 홍범교(2021)에서의 분석에 따르면 국세 중 농업 분야 주요 감면 제도는 총 20개로 소득세, 법인세, 상속 및 증여세, 부가가치세, 인지세에서의 감면 항목임

○ 『2024년도 조세지출예산서』에서의 2022년 실적치를 기준으로 가장 감면액이 큰 항목들을 살펴보면, “면세 농·수산물 등 의제매입세액공제”가 3조 1,119억원으로 가장 감면액이 컸으며, 다음 “농업·축산업·임업·어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율”이 2조 1,886억원, “자경농지 양도소득세 감면”이 1조 6,482억원 순으로 감면액이 컸음

○ “농지대토에 대한 양도소득세 감면” 항목의 감면세액은 651억원으로, 추정곤란 항목을 제외하고 9번째로 감면액이 컸음

---

1) 국토면적 대비 농경지 비율은 2022년 15.213%, 2012년 17.267%로 2012년 대비 2022년 비중이 2.054%p 감소함

□ 농업과 관련한 세제 지원 제도는 국가마다 방식상 차이가 존재함

○ 농지대토에 대한 직접적인 세제 지원이 없지만, 대체 자산 취득에 대한 과세이연 또는 특별공제 등의 제도는 확인할 수 있음

○ 조사 대상 국가에서는 일반적인 대체 자산 취득 지원을 위해 비과세, 소득 또는 세액공제와 같은 직접감면이 아닌 과세이연, 특별공제 등 간접감면 방식을 활용하고 있음

□ 많은 나라들이 농지를 계속 농업에 이용한다는 조건하에서 농지 양도소득세를 감면해 주고 있음[2](본문 <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 이용한다는 조건하에 양도소득세 면제

○ 체코는 농업인이 고령으로 농사를 포기하면서 가까운 인척에게 양도할 때 양도소득세 감면

○ 아일랜드도 부모가 고령으로 농사짓는 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[3]

- 가족 구성원에게 사업 이전을 할 경우
- 파트너십 또는 합자회사에 대한 기여가 있는 경우
- 법인 내 병합, 분할
- 농경지(예: 경작지, 축산 또는 원예용 토지) 또는 자연 토지(예: 산림 및 자연지역)를 구입하는 경우
- 토지 재개발

○ 노르웨이는 비자발적[4]인 경우 농장 판매 시 조건부 면제(Betinget skattefritak ved ufrivillig realisasjon)가 가능[5](Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) (세법 제14-70(6)))

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

3) https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/overdrachtsbelasting/wanneer_kunt_u_vrijstelling_krijgen/vrijstelling-overdrachtsbelasting, 검색일자: 2024. 5. 30.

4) 화재 또는 기타 사고 및 수용 등

5) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_15#KAPITTEL_15, 검색일자: 2024. 5. 30.

- 면제 대상 자산은 농장 가축(buskap på gårdsbruk), 축산용 순록(rein i reindriftsnæring, 모피 산업에 사용되는 동물(pelsdyr i pelsdyrnæring), 양식용 수생 생물(akvatiske organismer i akvakultur)[6]
  · 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 특별수당(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[7][8]
  · 운영단위당 연간 90,000NOK 한도내에서 100% 공제받고, 90,000NOK 이상인 경우 38%를 공제하여 총 190,400NOK까지 공제가 가능함(Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)(세법 제8-1(5)))[9]
- 직계가족에 대한 상속 및 증여세는 면세

□ 반면에 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 이스라엘, 리투아니아, 멕시코, 뉴질랜드,[10] 스웨덴, 영국은 농지 양도소득세에 대하여 특별한 우대 조치가 없음

□ 참고로 우리나라의 1인당 쌀 소비량은 매년 감소하고 있고, 주요 OECD 회원국에 비해 농업에 대한 과도한 보호 수준이 확인되어 농업 분야에 대한 적정 보호 수준의 논의가 필요할 수 있음

○ [그림 1]은 주요 OECD 회원국의 농민 보호 및 지원 수준을 보여주며, 그래프의 Y축은 농민 보호 및 지원 수준에 대한 지수(index)를 의미하고, 높은 값일수록 농민에 대한 높은 보호 및 지원 수준을 의미

○ 우리나라는 주요 OECD 회원국들 가운데 농민 보호 수준은 가장 높은 수준으로 OECD 평균 대비 1.5배 높은 보호 수준으로 나타남

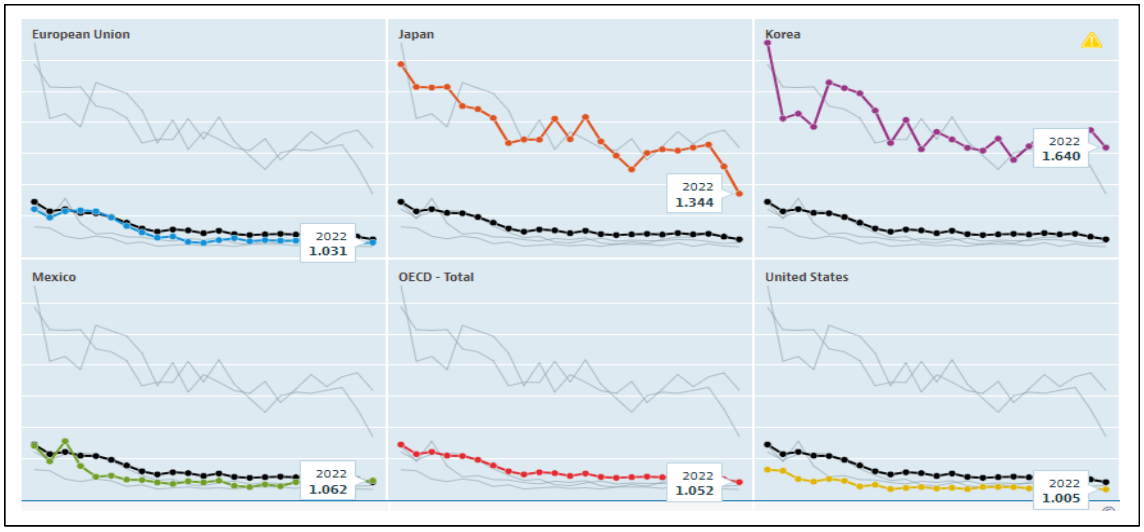
○ 농업 분야에 대한 높은 보호 및 지원에도 불구하고 농가소득의 도시근로자가구 소득 대비 비율은 2000년대 초반 80%에서 2022년 기준 60%를 하회하는

6) 이는 매출액 기준으로 계산된 보유 금액의 25% 이상이 포함된 경우 적용됨
7) https://www.skatteetaten.no/en/rates/special-allowance-for-agriculture/, 검색일자: 2024. 5. 30.
8) OECD(2020), p. 38.
9) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_9-1#%C2%A78-1, 검색일자: 2024. 5. 30.
10) 뉴질랜드는 양도소득세 자체가 없음

수준까지 감소함

○ 반면, 국가 간 무역 보호주의 움직임이 다시 나타나는 상황이어서 사회적으로 적절한 수준에서의 농업 지원 정책의 설계가 중요한 시점이라 할 수 있음

[그림 1] 주요 OECD 회원국의 농민 보호 및 지원 수준




자료: OECD (2020)

## 3. 주요 쟁점

□ 농림축산식품부는 '농지대토에 대한 양도소득세 감면'에 대한 자체 평가서를 2013년, 2014년, 2017년, 2020년, 2023년에 제출하였으나 일몰 없는 항목으로 별도의 '일몰연장'에 대한 의견 제출이 없음

□ 한편 감사원은 동 제도의 조세감면 관리통제 측면에서 집행 사후관리의 미비를 지적[11]함

○ 농지대토에 대한 양도소득세 감면의 경우 감면신청 이후 일정기간 요건 준수를 필요로 하나,

○ 감면항목의 복잡 다양성, 잦은 세법개정 등으로 감면요건을 잘못 적용하거나 고의적으로 악용하여 불성실하게 신고하는 경우가 많지만, 세무조사비율은 낮아

11) 감사원, 「감사결과 처분요구서 - 조세감면제도 운영실태 -」, 2014. 2., 참조

대부분 검증 없이 부과제척기간이 경과하여 세수 일실 초래

○ 그러므로 납세의무자의 신고자료와 전산시스템에 구축된 신고서 등을 연계분석하고 전산으로 자동검증이 불가한 항목에 대해서는 정기점검, 수동사후관리 및 비정기적 기획점검 등을 통해 사후관리의 필요성을 지적함

□ 기존 심층평가 연구인 홍범교(2021)에서도 지적하였듯이, 향후 검토의 실효성을 제고하기 위해 일몰 기한 설정의 필요성이 있음

○ 왜냐하면 동 제도는 전업 농민을 지원하기 위한 제도이지만, 전업 농민이 아닌 경우 제도의 혜택을 입게 되면 제도의 취지가 무색해지므로, 이에 대한 지속적인 평가가 필요함

○ 정부도 이러한 부작용을 예방하기 위해 각종 요건을 두고 전업 농민에게만 지원을 제공하고자 함

## 4. 타당성 분석

### 가. 다른 지원제도와의 중복성

□ 현재 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도를 유사한 감면제도와 비교하면 다음의 <표 1>과 같음

○ 자경농지 양도소득세 감면제도, 농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세 제도, 대토보상에 대한 양도소득세 과세특례 등

<표 1> 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 |

<표 1>의 계속

| 구분 | 농지대토에 대한 양도소득세 감면 | 자경농지 양도소득세 감면 | 농지 교환 및 분합 |
|---|---|---|---|
| 양도취득 시한 | ① 4년 이상 경작한 종전 토지 양도 후 1년(수용 시 2년) 내 다른 농지 취득(선양도 후 취득)<br>② 4년 이상 경작한 종전 토지 양도 전에 취득 시 그로부터 종전 토지는 1년 내 양도(선취득 후 양도) | 해당 없음 | 교환 및 분합 시 |
| 취득농지 규모 | 양도농지면적(종전농지면적)의 2/3이상 또는 취득가액이 양도 농지가액의 1/2 이상 | 해당 없음 | 쌍방 토지가액의 차액은 큰 편의 4분의 1 이하 |
| 농지소재지 | 농지가 소재하는 시군구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시군구 내 지역 | 농지가 소재하는 시군구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시군구 내 지역 | 농지가 소재하는 시군구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시군구 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[12]의 시행으로 해당 사업지역에 대한 사업인정 고시일부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지 등을 2026년 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

□ 재정지출에서는 일반회계, 특별회계 및 보조금 등을 통해 농업 또는 농민에 대한 지원을 많이 하고 있음

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

○ 재정지출 가운데 농지에 대한 지원 성격의 지출을 살펴보면 농업보조금 중 농지이양은퇴직불금, 농지관리기금을 이용한 지원 등이 있음

□ 농지이양은퇴직불금은 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정과 젊은 농업인 중심의 영농 규모화를 목적으로 지급하는 보조금임[13)]

○ 65~79세 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[14)]을 충족하는 논·밭·과수원

○ 자격요건은 65~79세 이하 농업인으로 선정신청일 직전 10년 이상 지속적으로 농업경영을 하고 있는 농업인이 대상[15)]

○ 지원 한도는 매도의 경우 연간 600만원/ha, 임대는 연간 480만원/ha, 최대 4ha까지 지원

○ 각 연령대에 따라 84세까지 최대 10년간 지원

□ 농지관리기금 가운데 농지매매와 관련된 사업으로는 농지은행사업을 들 수 있으며, 그 가운데에서도 맞춤형 농지지원 사업을 들 수 있음[16)]

○ 맞춤형 농지지원사업은 경영규모 및 연령별로 농가의 성장 단계를 진입, 성장, 전업, 은퇴로 구분하여 단계별 맞춤형 농지 지원을 통해 청년농과 귀농인 등이 안정적으로 영농 기반을 구축할 수 있도록 지원하는 사업임

---

13) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」

14) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」 제4조
1. 경영이양 이전에 「농어촌정비법」 제14조에 따라 농업생산기반 정비사업 시행자가 처분한 간척농지를 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 공사가 5년 이상 농업경영이 가능하다고 인정하는 논·밭·과수원

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

16) 한국농어촌공사 홈페이지, https://www.ekr.or.kr/Kkrpub/webzine/2023/03/subpage-102.html, 검색일자: 2024. 7. 10.

○ 동 사업은 공공임대용 농지매입, 농지 매매, 임차·임대, 교환·분합, 선임대후매도, 청년 창업형 스마트농업단지로 구분할 수 있음

○ 공공임대용 농지매입은 이농 또는 직업을 전환하거나 고령, 질병, 상속 등으로 인해 농업경영에 이용되지 않는 농업인 소유의 농지(농업진흥지역 안 농지)를 매입하는 것을 말함

○ 농지 매매는 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 13,000원/㎡, 생애 첫 농지취득지원은 26,700원/㎡

□ 농지대토에 대한 양도소득세 감면은 이론적으로 맞춤형 농지지원사업과 중복 수혜 가능성이 있음

○ 맞춤형 농지지원사업은 젊은 농업인 등에게 농지를 지원함으로써 농지이용의 효율화, 영농규모 확대, 생산비 절감, 농업경쟁력 확보를 목적으로 하고 있음

- 맞춤형 농지지원사업은 농업경영에 이용되지 않는 농지를 젊은 농업인 등에게 제공하는 등 보다 효율적으로 농지를 활용할 수 있는 농업인에게 농지를 제공하는 것을 목적으로 함
- 이 중 농지여신 사업으로 농지매매, 생애첫농지 취득지원, 임차농지임대, 비축농지임대, 교환분합 사업을 운영 중임

○ 반면 농지대토에 대한 양도소득세 감면 제도는 주어진 한 농업인에게 농지를 보다 효율적으로 사용하고 지속적으로 농업경영활동에 참여하도록 지원한다는 차이점이 있음

- 이러한 목적상 차이점 때문에 사업 또는 제도 간 중복지원보다는 수혜대상자를 기준으로 한 중복수혜 가능성을 논의하고자 함

○ 맞춤형 농지지원사업 중 농지매매의 자격요건에 해당하는 자가 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건에 해당하는 토지를 매도하고 농지매매 지원을 통해 농지대토를 하는 경우 이론적으로 중복수혜가 가능함

- 농지매매의 지원 상한은 ㎡당 10,890원(3.3㎡당 36천원) 이내임(2021년 기준)
- 실제 중복수혜 여부와 그 규모는 자료의 제약으로 분석이 어려움

□ 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 제도는 없으나, 맞춤형 농지지원사업의 경우 중복수혜가 이론적으로 가능할 것으로 판단됨

### 나. 지원 정책의 적절성

□ 농지대토에 대한 조세지원은 영농의 지속성을 지원하는 제도라는 점에서 지원의 적절성 또는 타당성을 인정할 수 있음

○ 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 이러한 목적으로 대토를 마련하더라도 실제 자경이 어려움에도 불구하고 일단 양도세 면제를 위하여 대토를 마련하여 계약서 없이 임대하는 경우도 많은 것으로 추정됨[17)]

□ 그러나 자경요건을 충족시키느냐의 여부는 제도의 문제라기보다는 실제 자경하지 않는 농지 소유자들이 제도를 남용하는 운영상의 문제이며, 이는 8년 자경농지 양도소득세 면제 제도의 경우에도 동일하게 지적할 수 있는 문제임

○ 일부 운영상의 문제 때문에 동 제도 운영의 타당성을 전체적으로 부인할 수는 없음

17) 그러나 2021년 7월 23일에 통과된 「농지법」 개정에 따라 이러한 무계약서 임대 관행에도 제동이 걸릴 것으로 예상됨. 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

○ 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 남아있는 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

### 다. 지원 요건의 적정성

□ 농지대토에 대한 양도소득세 감면의 상한은「조특법」제133조에 의하여 연간 1억원, 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

□ 2015~2019년(5년 평균) 감면건수를 감면세액별 구간으로 보면 1,000만원 이하가 가장 많고(36.5%), 1,000~2,000만원 구간(16.2%)부터 감소하기 시작하는데, 마지막 9,000만원~1억원 구간의 경우에는 11.2%로 세 번째로 높은 비중을 차지함

○ 이는 세수입 측면에서 본다면 1억원 한도가 유의미한 역할을 하는 것으로 해석할 수 있음

□ 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, 총액 한도가 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

## 5. 기초통계 분석

□ 대토에 대한 면세가 농업경영 합리화에 영향을 주는 경로는 다음과 같음

○ 대토에 대해 면세가 되면 자기소유농지 확보를 위한 신규 자금 확보가 가능해지며, 농가의 경지면적을 유지 혹은 확대할 수 있어서 농업생산성이 제고됨

○ 자기소유농지 확보를 위한 신규 자금 확보가 가능해지면, 자경지의 비율을 유지 혹은 확대할 수 있어서 농지 소유자의 지속적 농업경영 활동이 가능해짐

○ 생산성을 유지 혹은 제고할 수 있는 농지가 확보되면, 휴경지의 증가는 억제되고 경지 중 실제 경작지 비율은 증가시켜 경지 이용의 효율성을 증대시킴

□ 우리나라 농가의 평균 경지면적은 느리게 상승하고 있으나 농가는 감소하고 있음

○ 농가는 2010년 117.7만호에서 2022년 102.2만호로 13.2% 감소하였으나 농가당 평균 경지규모는 2010년 1.46h에서 2022년 1..49ha로 2% 약간 증가함

□ 논벼의 경우 재배면적의 증가에 따라 노동투입과 관련된 직접생산비 감소가 집중적으로 나타남

○ 이는 재배면적의 증가와 함께 규모의 경제가 나타나며, 노동력을 절감할 수 있는 기계의 채택이 비용 효율성을 증가시키는 데 중요한 요인인 것으로 파악됨

□ 자경지에서 실제 경작되는 농지 비율은 농지대토 양도소득세 감면제도의 정책적 목표와 관련된 지표로 전국 기준 93.1%인 반면, 임차지에서는 90.6%에 불과함

□ 휴경지의 경작가능면적 대비 비율은 2023년 5.23%인 것으로 나타남

□ 농가경제 2021년과 2022년 미시자료를 분석한 결과 2021년 소유 또는 임차경작했던

필지 숫자 대비 15.9% 정도가 1년 사이에 처분되었고, 12.9%가 획득되었음

○ 소유지(자경지 및 임대필지)의 처분과 획득은 필지 수 기준으로 2021년 경작 혹은 소유지 대비 5% 및 4% 수준인 반면 임차경작지의 처분과 획득은 각각 11%, 7% 일어남

□ 각 필지 단위로 처분확률을 Probit 분석을 하면 필지의 면적(+), 농가의 경지규모(−), 광역 여부(−)가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침

## 6. 효과성 및 정책성 분석

□ (제도의 수혜 현황) 기초통계에 더해 제도의 수혜 현황을 국세통계 자료를 이용하여 비교 분석하면, 동 제도가 적용되는 농지대토 건수는 전체 토지 거래 건수의 1% 미만에 불과하며, 건당 세액 감면은 약 2천만원 수준임

○ 비슷한 요건 및 유사한 성격의 자경농지 양도세 감면 조세지출 규모는 동 제도에 비해 약 20배 많고(약 1.3조원), 평균 세액 감면 규모는 1,500만원 수준으로 동 제도보다 낮음

- 동 제도는 농지소재지에 거주하는 거주자가 취득일부터 양도일 사이에 8년 이상 직접 경작한 토지를 양도하는 때에 양도일 현재 농지인 경우 연간 1억원, 또는 5년간 2억원 한도로 양도소득세 100% 감면
- 자경농지 양도세 감면 제도의 활용도가 상대적으로 더 높은 반면 평균 세액 감면 규모는 동 제도에서 지속적으로 높게 나타나고 있다는 점은 동 제도의 실질적 혜택을 받는 수혜자가 일부에 국한되고 있음(selection)을 간접적으로 시사

□ 동 제도에 대한 활용도가 상대적으로 낮은 것은 유사한 요건을 두고 있는 자경농지 양도세 제도와 일종의 중복이 발생하고 주로 감면요건이 더 유리한 자경농지 양도세를 택하는 것이 더 나을 수 있기 때문인 것으로 판단

○ 이론적으로 농사를 계속 지으려는 자들의 경우 대토를 통해 예상되는 이득의 크기가 월등하지 않다면, 중간에 양도의 과정을 거치면서 발생하는 여러 납세협력 비용을 비롯한 제반의 비용들을 감당해야 하는 부담이 더 클 수 있음

○ 단기적인 토지 매매로부터의 차익을 기대하는 자들은 이러한 부담이 상대적으

로 더 낮을 것이기 때문에, 동 제도는 앞서 언급했듯이 일부 집단에 의해서만 활용될 가능성을 배제할 수 없음

□ 이러한 상황을 고려할 때, 한 가지 고민해봐야 할 문제는 오히려 동 제도가 존재함으로써 농지를 대토하는 경향을 유발할 수 있다는 점임

□ [그림 2]는 $t$년도 사업 외 기타수입과 $t$-1년도 토지평가금액을 살펴보았는데, 전반적으로 전년도 토지평가 금액이 높을수록 당해연도 사업외 기타수입이 높아, 일부 부농 집단에서 농지 매매로 인한 기타 수입이 발생할 수 있음을 간접적으로 확인

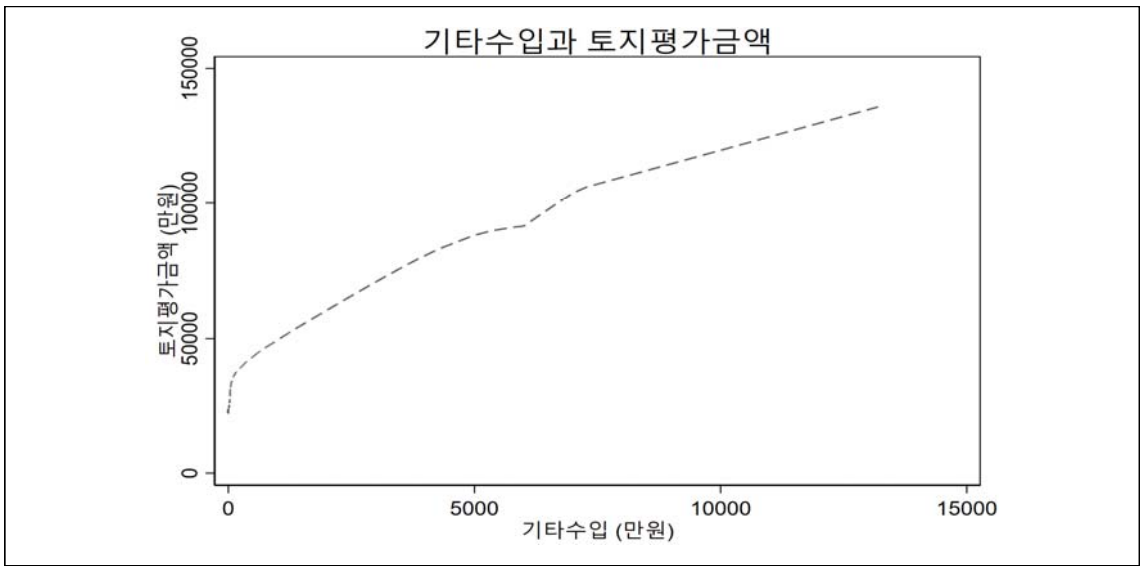
○ 사업외 기타수입은 기타자본수입을 의미하며 토지 양도차익, 이자, 배당금, 유가증권매매차익 등을 포함

○ 패널 자료를 사용한 분석결과, 전년도의 토지평가금액과 기타수입의 관계가 양(+)의 상관성을 보여, 일부에서 지적하듯이 상대적으로 부농 집단에서 농지 매매로 인한 이득이 더 많음을 알 수 있음

- 분석 결과, 토지 면적이 감소한 다음 연도에 평균적으로 약 39.3%의 사업 외 수입 증가가 관찰됨

○ 물론 연도별 전체 토지매매 거래건수가 증가 추세 경향이 이러한 관계에 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없음

[그림 2] 사업외소득과 토지평가금액




자료:「농가경제조사」원자료를 이용하여 저자 작성

□ 경지면적을 살펴보면 2012년 173만헥타르에서 2019년에는 158.1만헥타르, 수리답률은 2010년 80.1%에서 2019년 82.8%까지 증가

○ 수리답은 수리시설로 인하여 관개의 혜택을 받는 논을 의미하며,

○ 수리답률은 전체 수립답면적 대비 전체 논면적으로 수리시설에 의한 농업용수 공급 혜택을 받게 되는 논의 비율을 나타냄

○ 논 면적과 수리답 면적이 모두 감소하나, 수리답 면적에 비해 논 면적 감소의 크기가 큼

- 따라서 농사에 사용되는 논을 제외하고는 기타 목적의 거래가 많았음을 추측해볼 수 있음
- 조세 회피 등의 목적을 위한 제도의 악용 가능성을 생각해볼 수 있으나 실증자료를 통한 분석은 한계가 있음

□ 지금까지 기초통계를 통해 살펴본 제도의 활용 현황을 보면, 일부 농지 거래 가운데 농업경영 합리화, 농업 경제의 안정적 유지 등과 관련 없는 거래가 일부 관찰되고, 또한 정부의 동 제도의 요건 강화를 통한 이러한 거래 차단의 효과는 크지 않은 것을 확인할 수 있음

○ 동 제도의 수혜는 전적으로 농업에 종사하는 자 이외에 귀속될 가능성이 높은 것이 사실이지만, 일부는 이러한 수혜 대상과 이질적인 집단일 수도 있음

□ 동 제도의 목적은 농지대토에 대한 면세를 통해 농업경영 합리화를 유도하고 궁극적으로는 농업 경쟁력을 확보하려는 것임

○ 따라서 농업경영 합리화라는 목적과 다른 형태의 농지 거래, 혹은 제도를 악용하는 경우를 차단하는 노력이 동반될 필요가 있음

○ 기존 연구는 이에 대한 제도의 효과성 평가를 하지 못함

- 홍범교·이명헌(2020)에서 언급하듯이, 실증분석에 필요한 자료가 충분하지 않고, 인과적 효과를 추론하기에 적절한 계량 모형을 찾기 어렵기 때문임

○ 본 연구에서는 기존의 농지대토 양도소득세 감면 요건의 변화에 따른 정책 변화를 이용하여 계량평가 모형을 구축하여 이를 살펴봄

- 이 방법론을 적용할 때 분석에 필요한 최소한의 자료는 확보할 수 있음

□ 간단한 계량 실증분석을 위해, 이중차분법을 활용하여 분석한 결과, 제도의 요건 강화 정책 시행 이후 유동화 비율의 변화를 통계적으로 유의미한 수준에서 관찰하기는 어려움

○ $y_{it} = \alpha + \beta D_i^* T_t + D_i + T_t + F_i + F_t + X_{it} + \epsilon_{it}$ 식 (1)

○ 식에서 $y$는 토지 및 농지 매매의 로그값을 의미하며, $i$는 지자체, $t$는 연도를 나타내고, $D$=1이면 제도의 적용을 받는 농지를 의미하고, $D$=0이면 대지, 임야, 공장용지 등 동 제도의 직접적인 영향을 받지 않는 토지를 의미하며, $T$=1이면 제도의 개편이 있었던 2014년 이후, $T$=0이면 그 이전의 시기를 의미함

- $X_{it}$는 통제변수로서 면적, 가격 등을 포함함

○ 이 분석에서 농지 거래와 대지, 임야, 공장용지를 각각 비교하였는데, 토지의 거래라는 측면에서 유사성이 있지만 제도의 적용에 있어서는 이질적이라는 점이 분석의 아이디어임

- 동 제도의 경우 대지, 임야, 공장용지에는 직접적인 영향을 주지 않았기 때문에, 만약 2014년 7월 이후 농지의 유동화 비율이 다른 용도의 토지의 매매 유동화 비율과 다른 양상이 나타났다면, 이를 제도의 효과로 식별함
- 즉, 농지 매매에 대한 반사실적(counterfactual) 관계를 추론하기 위해 대지, 임야, 공장용지 각각을 사용하여 분석한 것임

□ 분석 결과는 제도의 요건 강화가 유동화 비율에 통계적으로 유의미한 수준의 변화를 초래하지는 않은 것을 확인

□ 따라서 제도의 추가적인 제약이 유동화 비율을 충분히 감소하였다고 보기 어렵고, 이러한 관찰은 앞으로 추가적으로 유동화 비율을 좀 더 낮출 수 있는 정책의 도입을 고려해볼 수 있음을 간접적으로 시사

□ (현행 감면요건에 대한 분석) 제도의 개선을 위해 현행 요건 가운데 비거주자에 대한 2년 요건 기준을 검토함

○ 비거주자에 대한 2년 요건은 동 제도 이외에도 비거주자 양도소득세 관련 제도에 동일하게 적용됨

- 자경농지 양도소득세 감면, 1세대 1주택 비과세에 적용

○ 농지대토의 경우 국내에 거주하며 농업에 종사해야 혜택을 주는 것이 제도의 취지에 부합하는 만큼 비거주자에 대한 혜택을 제한하는 것은 정책 타당성이 있음

- 다만 2년이라는 요건의 타당성은 검토해봐야 하며, 다른 제도와의 제도 적용의 일관성 측면에서 다른 제도에서의 요건 타당성도 같이 고려될 필요가 있음

□ (현행 감면요건에 대한 분석) 동 제도는 소득 기준을 적용함으로써 농업에 종사하는 경우에만 혜택을 주고 있지만, 부동산 임대소득이 제외되고 있어 이에 대한 요건의 적정성을 검토할 필요가 있음

○ 부동산 임대업의 경우 현재 연간 7,500만원 이상인 경우 동 제도의 혜택을 받지 못함

○ 「농가경제조사」 원자료 분석 결과, 사업외수입이 있는 농업인 가운데 상위 1%의 경우만 이에 해당하며, 나머지는 농업 이외의 수입이 있더라도 혜택이 적용되는 상황

- 농업에 전적으로 종사하는 농업인들을 위한 제도이지만, 다른 수입이 존재하는 농업인들도 일부 포함하는 것이 현실

○ 현실적으로 농업소득만으로 생계가 어려운 상황이 있을 수 있어 현재의 요건이 적정하다고 평가할 수도 있지만, 전적으로 농업에 종사하는 자들을 위한 제도의 취지를 보다 세밀하게 적용한다면, 동 제도의 소득 기준에 대한 요건 강화를 고려해볼 수 있음

□ 기존에 동 제도가 의도한 수혜 집단을 특정하지 못하고 일부 의도하지 않은 농지 거래를 유도한다는 비판에 대해 실증분석한 결과, 그러한 가능성을 일부 확인하였고, 이에 대한 대책으로 정부가 제도의 요건 강화 정책을 도입하였는데, 이에 대한 효과도 추가적으로 확인함

○ 다만, 제도의 요건 강화를 통해 통계적으로 유의미한 수준의 농지 거래 행태 변화, 대체 수요의 유발 등의 효과를 감지하지는 못함

○ 본고는 이러한 결과를 바탕으로, 좀 더 세밀하고 좀 더 엄격하게 제도를 적용하여도 농지 거래 시장에 부정적인 효과는 없이 실제로 제도의 혜택이 필요한 집단을 잘 특정할 수 있을 것으로 판단

○ 이러한 판단하에 현행 감면 요건을 검토한 결과, 일부 기타 수입을 올리고 있는 집단에 대한 추가적인 제약을 검토해볼 필요가 있을 것으로 판단함

## 7. 결론 및 정책 시사점

□ 본 조세특례는 식량의 안정적인 수급을 위해 농지면적을 안정적으로 확보하고 지속적인 농업경영 활동을 지원한다는 측면에서 그동안 정책 타당성이 인정되어 옴

○ 또한 효율적인 토지 사용과 농업을 장려한다는 측면에서 제도의 정책 타당성이 인정됨

○ 하지만 국민의 식량 소비 취향이 변화하고 국제 식량 시장의 변동성이 커지는 상황 등 대내외 여건을 고려할 때,

○ 동 제도가 농지면적 확보와 농업경영 활동의 역동성에 기여하는 역할은 제한적인 것으로 판단함

○ 동 제도는 소득 요건 등 제도 대상자를 특정하고 있지만 오히려 전업으로 부를 축적한 부농들이 상대적으로 제도의 혜택을 더 누릴 가능성이 있음을 간접적으로 확인함

○ 이에 따라 요건의 합리적 수준에 대한 검토는 추가 필요할 것으로 판단함

□ 동 제도는 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도와 제도의 취지가 사실상 동일하되 자경 요건에만 일부 차이를 두어 예외를 허용한 제도이기 때문에, 이러한 예외적인 제도 적용으로 인해 발생할 수 있는 역효과를 차단하는 것이 제도 도입 취지를 살릴 수 있는 중요한 대책임

□ 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 대안을 제시함

□ 첫째, 동 제도는 과거 심층평가에서 제안했듯이 일몰 기한을 설정하여 제도의 정책성을 주기적으로 평가하는 것을 원칙으로 할 필요가 있음

□ 둘째, 제도의 취지를 살리기 위해 소득 요건을 강화하는 방안을 검토할 필요성이 있음

○ 소득 요건의 경우 현행 근로소득 및 사업소득 3,700만원의 기준은 그대로 유지하되,

○ 복식부기의무자 적용 기준 금액의 요건을 일부 강화할 필요가 있음

- 현재는 복식부기의무자 기준 수입금액에 따라 제도 적용 여부가 달라짐
- 앞선 예에서처럼, 부동산 임대업의 경우 7,500만원 미만인 경우, 기타 수입이 있는 경우라 하더라도 동 제도의 혜택을 받음

○ 제도의 취지를 훼손하지 않고, 일부 부농, 토지 매매를 통한 차익 실현 등의 가능성을 차단하는 데 기여하여 제도의 실효성을 높이기 위해 일부 업종에 한해(부동산 임대업, 부동산업, 임대서비스업 등) 복식부기의무자 기준 수입 금액을 적용하는 대신 기준·단순경비율 적용 기준금액을 적용하는 것을 제안

○ 따라서 제시하는 대안은 사업소득금액과 총급여액의 합계액이 3,700만원 이상인 경우와 부동산 임대업, 부동산업, 임대서비스업 등 (본문 <표 Ⅵ-1>의 3번 집단)에 대해서는 기준·단순 경비율 적용 기준금액을 적용하는 것을 제안

- 따라서 부동산 임대업, 부동산업, 임대서비스업 등의 경우 2,400만원 이상 수입에 대해서는 그 과세기간은 자영기간에서 제외

<표 2> 기준 금액

| 구분 | 업 종 별 | 기준·단순경비율 적용기준금액 (직전연도 기준) | 복식부기의무자 기준 수입 금액 (해당 연도 기준) |
|---|---|---|---|
| 1 | 농업·임업 및 어업, 광업, 도매 및 소매업(상품중개업 제외), 부동산매매업, 그 밖에 아래에 해당하지 아니하는 사업 | 6천만원 미만 | 3억원 미만 |
| 2 | 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스·증기 및 공기조절 공급업, 수도·하수·폐기물처리·원료재생업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외), 부동산 개발 및 공급업(주거용 건물 개발 및 공급업에 한정), 운수업 및 창고업, 정보통신업, 금융 및 보험업, 상품중개업 | 3천6백만원 미만 | 1억 5천만원 미만 |
| 3 | 부동산 임대업, 부동산업(부동산매매업 제외), 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설관리·사업지원 및 임대서비스업, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업*, 가구내 고용활동 | 2천4백만원 미만 | 7천5백만원 미만 |

자료: 국세청

# 목 차


**Ⅰ. 서론 ····· 29**

**Ⅱ. 우리나라 농업 실태 및 농업 관련 제도 현황 ····· 35**

1. 농업 실태 개관 ····· 37
2. 농지 관련 조세감면제도 ····· 43
3. 농지대토 조세특례 ····· 46
   가. 제도 개요 ····· 46
   나. 제도 연혁 ····· 51
   다. 제도 운용 현황 ····· 55
4. 해외 유사 사례 ····· 59
   가. 일본 ····· 59
   나. 영국 ····· 66
   다. 미국 ····· 68
   라. 캐나다 ····· 71
   마. 호주 ····· 77
   바. 대만 ····· 81
   사. 벨기에 ····· 83
   아. 독일 ····· 85
   자. 소결 ····· 87
5. 주요 의안발의 ····· 92

**Ⅲ. 선행연구 및 주요 쟁점 ····· 97**

1. 선행연구 ····· 99
   가. 농지대토에 대한 양도소득세 연구(2021 조세특례 임의심층평가) ····· 102
   나.「조세특례제한법」 제69조 자경농지 양도소득세 감면 규정의 문제점 및 개선방안(경영교육연구, 제34권 제4호) ····· 104

다. 농지에 대한 양도소득세 과세특례에 관한 연구(조세연구, 2011) ····· 106
2. 주요 쟁점 및 논의 ····· 107

**Ⅳ. 타당성 분석 ····· 111**

1. 다른 지원제도와의 중복성 ····· 113
가. 조세지출 ····· 113
나. 재정지출 ····· 117
다. 유사·중복성 검토 ····· 121
2. 지원 정책의 적절성 ····· 126
3. 지원 요건의 적정성 ····· 129

**Ⅴ. 기초통계 및 수혜자 분석 ····· 133**

1. 개요 ····· 135
가. 효과성 분석의 개념 ····· 135
나. 분석의 구성 ····· 137
2. 농지 이용 상황 개관 ····· 137
가. 경지면적 ····· 138
나. 자경지 비율 추이 ····· 146
다. 휴경농지 추이 ····· 148
3. 미시자료를 이용한 농지 처분 및 획득 상황 분석 ····· 150
가. 분석의 개요와 의의 ····· 150
나. 자료와 농지 처분 및 획득 분석을 위한 가정 ····· 151
다.「농가경제조사」표본농가의 필지 단위 처분 및 획득 상황 개요 ····· 152
라. 필지 단위의 필지 처분에 대한 Probit 분석 ····· 154
마. 농가 단위의 필지 처분과 획득 상황 개요 ····· 160
4. 소결 ····· 163

**Ⅵ. 효과성 및 정책성 분석 ····· 165**

1. 제도 관련 기초 통계 ····· 167
2. 제도 활용 및 수혜 대상에 대한 정책성 분석 ····· 171

3. 감면 요건 강화의 효과 ····· 176
4. 현행 감면 요건에 대한 검토 ····· 186
5. 소결 ····· 187

**Ⅶ. 결론 및 정책 시사점 ····· 189**

**참고문헌 ····· 193**

# 표 목 차

<표 Ⅰ-1> 조세지출규모 ····· 32

<표 Ⅱ-1> 국토이용 현황(1970~2022년) ····· 38
<표 Ⅱ-2> 경지이용 현황(1970~2022년) ····· 40
<표 Ⅱ-3> 농가 수 및 농가 인구 추이(2010~2022년) ····· 41
<표 Ⅱ-4> 시도별 농가 규모(2021~2022년) ····· 42
<표 Ⅱ-5> 농지 관련 조세감면제도 ····· 44
<표 Ⅱ-6> 농업 분야 주요 국세감면 제도 현황(2022년 실적치 기준) ····· 45
<표 Ⅱ-7> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건 및 세제 혜택 내용 ····· 47
<표 Ⅱ-8> 농지대토에 대한 양도소득세 관련 법 및 시행령, 시행규칙 연혁 ····· 52
<표 Ⅱ-9> 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 감면 조세지출 규모 ····· 55
<표 Ⅱ-10> 연도별 토지거래 동향 ····· 56
<표 Ⅱ-11> 연도별 자경농지 양도소득세 감면 조세지출 규모 ····· 56
<표 Ⅱ-12> 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 세액감면 추이 ····· 57
<표 Ⅱ-13> 2022년 기준 양도소득세 세액공제·세액감면 현황 ····· 58
<표 Ⅱ-14> 일본의 농가 인구 및 농가호수 추이 ····· 59
<표 Ⅱ-15> 일본의 경지면적 추이 ····· 60
<표 Ⅱ-16> 일본의 농가소득 추이 ····· 61
<표 Ⅱ-17> 일본의 농지에 관한 주요 세목 및 내용 ····· 61
<표 Ⅱ-18> 일본의 농지 양도에 대한 특별공제액 제도 연혁 ····· 64
<표 Ⅱ-19> 농지 양도에 대한 특별공제액 ····· 64
<표 Ⅱ-20> 토지 수용 및 특정 사업용지 매수 등의 양도소득에 대한 특별공제제도 ·· 65
<표 Ⅱ-21> 영국의 농촌인구 현황 ····· 66
<표 Ⅱ-22> 영국의 농업종사자 수 추이 ····· 67
<표 Ⅱ-23> 영국의 농업면적 추이 ····· 67
<표 Ⅱ-24> 영국의 농업소득 추이 ····· 67

<표 Ⅱ-25> 미국의 농촌인구 현황 ····· 68
<표 Ⅱ-26> 미국의 농가 수 및 농가 규모 추이 ····· 69
<표 Ⅱ-27> 미국의 농업 분야 소득 및 자산 추이 ····· 69
<표 Ⅱ-28> 캐나다의 농촌인구 현황 ····· 72
<표 Ⅱ-29> 캐나다 농경지 면적 현황(2022년 기준) ····· 72
<표 Ⅱ-30> 캐나다 농가 수 및 경지 면적 추이 ····· 72
<표 Ⅱ-31> 캐나다의 농가 소득 및 소득 추이 ····· 73
<표 Ⅱ-32> 캐나다 농가 자본 규모별 농가 수 추이 ····· 73
<표 Ⅱ-33> 호주의 농촌인구 현황 ····· 77
<표 Ⅱ-34> 호주의 농지면적 추이 ····· 78
<표 Ⅱ-35> 대만 주요 농업 통계 요약 ····· 81
<표 Ⅱ-36> 벨기에의 농촌인구 현황 ····· 83
<표 Ⅱ-37> 벨기에 농경지 면적 추이 ····· 83
<표 Ⅱ-38> 벨기에 농업 부문 생산량 추이 ····· 84
<표 Ⅱ-39> 독일의 농촌인구 현황 ····· 85
<표 Ⅱ-40> 독일 농경지 면적 추이 ····· 85
<표 Ⅱ-41> 독일의 농업 생산성 및 부가가치 ····· 86
<표 Ⅱ-42> OECD 회원국별 농업에 대한 특별세 조항 개요 ····· 90
<표 Ⅱ-43> 국회 의안 ····· 92

<표 Ⅲ-1> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 관련 선행연구 ····· 99
<표 Ⅲ-2> 농가 수의 변화 ····· 107
<표 Ⅲ-3> 경지이용률의 변화 ····· 108
<표 Ⅲ-4> 성과지표 목표치 달성도 ····· 108

<표 Ⅳ-1> 국세 감면액 대비 농림수산 분야 조세지출 규모 비교 ····· 113
<표 Ⅳ-2> 유사 제도 비교 ····· 115
<표 Ⅳ-3> 공익사업용 토지에 대한 양도소득세 감면율 연혁 ····· 117
<표 Ⅳ-4> 농림수산 분야 국고보조금 추이(확정예산 기준) ····· 117
<표 Ⅳ-5> 2024년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 농업보조금 현황 ····· 118

<표 Ⅳ-6> 2024년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 회계계정별 농업보조금 현황 · 119
<표 Ⅳ-7> 면적직불금 기준면적 구간별 지급단가 ····· 120
<표 Ⅳ-8> 공익직불제 개편 전후 비교 ····· 121
<표 Ⅳ-9> 농지관리기금 중 농지은행사업 내용 ····· 123
<표 Ⅳ-10> '맞춤형 농지지원 사업' 중 농지매매의 자격요건과 지원내용 ····· 125
<표 Ⅳ-11> 논, 밭별 경지면적 추이 ····· 126
<표 Ⅳ-12> 농업 승계자 유무 ····· 127
<표 Ⅳ-13> 농어업인 은퇴연령 및 희망은퇴연령 ····· 127
<표 Ⅳ-14> 연도별 농지대토 평균 감면세액 및 양도면적, 감면건수 추이 ····· 130
<표 Ⅳ-15> 감면세액 구간별 감면 건수 추이 ····· 130

<표 Ⅴ-1> 농가 수, 경지면적, 평균 경지규모 추이 ····· 138
<표 Ⅴ-2> 시도별 경지면적(2023) ····· 139
<표 Ⅴ-3> 경지규모별 농업종사자 가구원 수(2023) ····· 140
<표 Ⅴ-4> 경지규모별 경영주 연령(2023) ····· 141
<표 Ⅴ-5> 논벼 재배면적별 10a당 생산비 ····· 144
<표 Ⅴ-6> 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용) ····· 145
<표 Ⅴ-7> 농경지 중 자경지 비율 ····· 147
<표 Ⅴ-8> 자경지와 임차지별 실제경작지 비율(2022년) ····· 148
<표 Ⅴ-9> 농가의 필지 경작, 소유 상황(개수 기준) ····· 153
<표 Ⅴ-10> 농가의 필지 경작, 소유 변동(개수, 2021년 기준) ····· 154
<표 Ⅴ-11> 「농가경제조사」상 매입 및 임차 요인 ····· 156
<표 Ⅴ-12> 경지규모 구간과 경지규모 ····· 157
<표 Ⅴ-13> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(전체 필지) ····· 157
<표 Ⅴ-14> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지) ····· 158
<표 Ⅴ-15> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(임대지) ····· 159
<표 Ⅴ-16> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지와 임대지) ····· 160
<표 Ⅴ-17> 표본농가 중 자경지 처분 획득 빈도와 비율 ····· 163

<표 Ⅵ-1> 기초통계량 ····· 167

<표 Ⅵ-2> 보유기간별 양도가액 ····· 169
<표 Ⅵ-3> 보유기간별 양도차익 ····· 169
<표 Ⅵ-4> 보유기간별 양도소득금액 ····· 169
<표 Ⅵ-5> 보유기간별 감면세액 ····· 170
<표 Ⅵ-6> 경지 면적과 수리답 면적의 연도별 변화 ····· 175
<표 Ⅵ-7> 농업생산성 지표 ····· 178
<표 Ⅵ-8> 농지 취득자격증명 현황(농지전용) ····· 179
<표 Ⅵ-9> 농지 유동화 비율 ····· 182
<표 Ⅵ-10> 제도의 요건 강화가 유동화 비율에 미치는 영향 ····· 184
<표 Ⅵ-11> 농지실거래가격지수 ····· 186

<표 Ⅶ-1> 기준 금액 ····· 192

# 그 림 목 차

[그림 Ⅱ-1] 국토이용 현황(1970~2022년) ····· 37
[그림 Ⅱ-2] 농가 수 및 농가 인구 추이(2010~2022년) ····· 42
[그림 Ⅱ-3] 주요 OECD 회원국의 농민 보호 및 지원 수준 ····· 91

[그림 Ⅳ-1] 국세 감면액 대비 농림수산 분야 감면액 추이 ····· 114

[그림 Ⅴ-1] 논벼 재배면적별 10a당 생산비(2022) ····· 143
[그림 Ⅴ-2] 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용) ····· 145
[그림 Ⅴ-3] 경작가능면적과 휴경지 비율 ····· 149
[그림 Ⅴ-4] 논, 밭별 휴경지면적 ····· 150
[그림 Ⅴ-5] 농업 경영체의 경제활동 관련 의사결정 ····· 161

[그림 Ⅵ-1] 보유기간의 분포 ····· 168
[그림 Ⅵ-2] 보유기간에 따른 양도소득금액, 양도차익, 산출세액, 감면세액 분포 ····· 170
[그림 Ⅵ-3] 농가소득의 연도별 변화 ····· 173
[그림 Ⅵ-4] 농업외소득의 연도별 변화 ····· 173
[그림 Ⅵ-5] 사업외소득과 토지평가금액 ····· 174
[그림 Ⅵ-6] 2014년 7월 제도 요건 변화 이후 농지 취득 변화 ····· 177
[그림 Ⅵ-7] 제도 적용에 따른 농업생산성의 변화 ····· 178
[그림 Ⅵ-8] 농지 취득자격증명 농지 거래의 변화 ····· 181
[그림 Ⅵ-9] 농지 유동화 비율의 변화 ····· 183
[그림 Ⅵ-10] 제도의 요건 강화의 이벤트 분석 효과 ····· 185

# Ⅰ. 서론

# Ⅰ. 서론

□ 본 연구는「조세특례제한법」제70조에 대한 제도의 정책 타당성을 평가하는 연구로서, 제도의 발전 방향을 검토하고 개선 방안을 모색하는 연구임

□「조세특례제한법」제70조는 농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의해 농지를 대토함에 따라 발생하는 소득에 대하여 양도소득세를 100% 감면하는 제도임

○ 대토란 소유하고 있는 땅(전, 답, 과수원 등)을 팔고 대신 장만하는 땅을 의미하는데 주로 농지의 대토를 의미

○ (동 제도의 감면요건) 농지소재지에서 4년 이상 거주하면서 직접 경작한 경우(단, 근로소득 및 사업소득이 연 3,700만원 이상 경작기간 제외)

- 2015년 2월 3일 이후 양도분부터 농지소재지는 농지소재 시군구 또는 인접 시군구 또는 토지 소재지로부터 직선거리 30km 이내(2015년 2월 3일 이전에는 20km 이내)
- 종전 농지 경작기간 + 신규 취득농지 경작기간 = 8년 이상
- 신규농지 취득일로부터 1년 이내에 경작 개시
- 종전 농지 면적의 2/3 또는 양도가액의 1/2 이상일 것
- 소득금액이 3,700만원 미만이라도 업종별로 일정한 수입금액(복식기장 의무대상이 되는 수입금액) 이상이 될 경우에는 감면 대상이 아님

○ (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) 일정 요건을 만족한 자

○ (감면한도) 과세연도별 1억원, 5년간 통산하여 2억원

□ 동 제도의 조세지출규모는 2021년 1천억원을 초과하였고 평균적으로 600억원 내외 수준임(2024년 전망 649억원)

○ 2014년에 500억원 대로 감면 규모가 감소하였고 2019년까지 비슷한 수준을 유지

하다가, 2020년 815억원, 2021년 1,100억원으로 크게 증가함

- 이러한 증가는 코로나19 이후 자산 가치가 크게 증가함에 따라 동 제도의 수혜자들에게도 간접적으로 영향을 주면서 나타난 현상으로 판단됨

<표 Ⅰ-1> 조세지출규모

(단위: 억원)

| 구 분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 전망 | 2024 전망 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 양도소득세 | 725 | 584 | 523 | 572 | 557 | 550 | 561 | 815 | 1,102 | 651 | 585 | 649 |

자료: 기획재정부,『조세지출예산서』, 각 연도

□ 동 제도는 전업 농민을 지원하기 위한 제도로서 농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동을 지원, 효율적인 농지 활용 및 농업경영 합리화 장려에 기여함을 목적으로 함

○ 개발 정책에 따른 협의 매수 등으로 특정 지역에서 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 하는 유인책 필요

○ 동 제도와 유사한 성격의 8년 자경농지 양도소득세 감면제도의 경우 과거의 농업경영에 대한 보상적 성격이 강한 반면, 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도는 농업경영을 계속 지원하고, 미래의 농업활동을 유도한다는 점에서 차이가 있음

□ (연혁) 동 제도는 1994년「소득세법」제89조 제4호 및 동법 시행령 제153조에 농지대토 양도소득세 비과세 규정을 신설한 이후 몇 차례 요건 완화, 비과세 제도를 감면제도로 전환, 감면요건 보완 등의 개정을 거쳐 현재 30년간 운영되고 있음

○ 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 신설함

○ 2020년 2월에는 양도소득세 감면요건 중 경작에 의한 대토의 범위에서 상속 및 증여받은 토지를 취득에서 제외함

□ 동 제도에 대한 조세특례 심층평가는 2021년 수행되었으며, 심층평가 결과 정책 타당성 및 효과성이 인정되었음

○ 농지의 효율적 운영이 가능하도록 지원한다는 측면에서 제도의 타당성을 인정하였고,

○ 동 제도가 자경비율과 실경작률을 높이는 실증 결과를 제시하여 제도의 효과성을 인정함

○ 다만, 자료의 확보, 제도의 실효성 제고를 위해 제도의 일몰기한을 설정하는 것을 권고함

□ 동 특례제도가 30년간 운영되고 일몰기한 없이 유지됨에 따라 현재와 같은 형태의 제도 유지가 바람직한지 여부에 대해 과거 심층평가에서 제안한 바와 같이 주기적으로 검토할 필요가 있음

□ 2021년 수행된 동 제도와 관련한 심층평가에서 제도의 타당성 및 효과성을 인정하면서 추가적으로 검토되어야 할 사항들에 대해 의견을 제시한바, 본 연구에서는 기존 심층평가에서 확인한 부분에 대한 재검토와 확인되지 않은 추가 검토 작업을 거쳐 제도의 전반적인 정책 타당성을 검토하고자 함

□ 기존 평가와 마찬가지로 본 연구는 동 제도가 농업경영을 지속적으로 유지하는데 기여하는지 여부를 파악하고, 향후 정책방향에 대한 검토하는 것이 연구의 주된 목적임

○ 농지대토에 대해 양도소득세를 감면하는 이유는 농지의 자유로운 대체를 허용함으로써 농민들이 세 부담 없이 영농을 지속하도록 지원하여 농업을 장려하고, 농업 발전을 도모하기 위함

○ 기존에 농지대토로 인해 양도소득세를 비과세함에 따라 과도한 농지 대체 취득 수요를 유발하여 불안정한 지가 상승을 유도한 바 있어 이를 해결하기 위해 감면제도로 전환함

○ 따라서 농업경영과 관련된 지표, 농민들의 경제적 수준 등에 미친 영향을 분석하고, 동 제도가 없는 경우 예상되는 지가 상승 등의 효과를 추정하여 제도의 효과성 및 타당성을 살펴볼 예정

□ 타당성 분석의 경우 제도의 지속 여부 및 일몰기한의 설정에 대한 판단을 위해 다음 사항에 대해 점검해 볼 필요가 있음

○ (정책대상 설정 및 정부 역할의 적정성) 동 제도에 대한 정부의 조세지원 목적은 농지 소유자의 농업활동을 지원하는 데 있는 만큼, 농지 소유자에 대한 예외적인 제도적 혜택 부여가 바람직한지 여부를 판단함

- 정부개입 근거 및 정책 대상의 적정성, 지원 요건의 타당성 등을 점검할 예정

○ (지원수단의 적절성) 농지대토에 대한 양도소득세 감면 방식이 적절한 지원방식인지에 대해 검토가 필요

- 농지 소유자에 대한 직접적인 재정지원 방식과의 비교

○ (농가에 대한 여타 지원과의 중복성) 농지에 대한 여타 지원제도와의 유사성을 검토하여 효율적으로 제도가 운용되는지, 중복되는 제도와 통폐합할 필요가 있는지에 대해서 검토가 필요

- 농지대토에 대한 양도소득세 감면 제도와 비교할 수 있는 제도는 자경농지 양도소득세 감면제도, 축사용지에 대한 양도소득세 감면, 농지 교환 및 분합에 따른 양도소득세 비과세 제도가 있음
- 이 외에도 농지 소유자 및 농민에 대한 지원책이 다양하게 존재하는바, 재정의 효율적 사용을 도모하고, 불필요한 재원의 낭비를 방지한다는 차원에서의 검토가 필요

□ 효과성 분석의 경우 기존 연구에서 검토한 세제 지원에 따른 농지 보전 효과, 농지 위탁 및 임대차 억제 효과, 농지 소유자에 대한 지원 효과 등을 분석하여 실제 동 특례제도가 영농 지속에 기여했는지에 대해 살펴보고자 함

○ 실증분석을 위해 국세청의 내부자료, 국세통계연보의 자료, 통계청 자료, 농업경영체등록조사 자료 등을 통해 정량 자료 분석을 진행할 예정

○ 정량분석 결과와 조세지출규모를 토대로 제도의 비용 효과성을 판단할 예정

□ 요약하면, 본고는 제도의 타당성과 효과성을 중심으로 제도의 유지 여부, 일몰기한 설정 여부 등을 판단할 예정이며, 연구의 방법은 정량분석을 중심으로 해외 사례 및 기존 제도와의 비교 검토 등 정성분석 방법을 보완하여 종합할 예정

# Ⅱ. 우리나라 농업 실태 및 농업 관련 제도 현황

# Ⅱ. 우리나라 농업 실태 및 농업 관련 제도 현황

## 1. 농업 실태 개관

□ 1970년부터 2022년까지 국토이용 현황을 살펴보면, 전체 농경지 면적은 꾸준히 감소하였음

○ 1970년부터 1990년까지 논 면적은 약간 증가하였다가 이후 지속적으로 감소하였고, 밭 면적은 동일 기간 동안 반대로 상당폭 감소하였다가 이후 비슷한 수준을 유지하여, 전체 농경지 면적은 1970년 이후 지속적으로 감소하게 됨

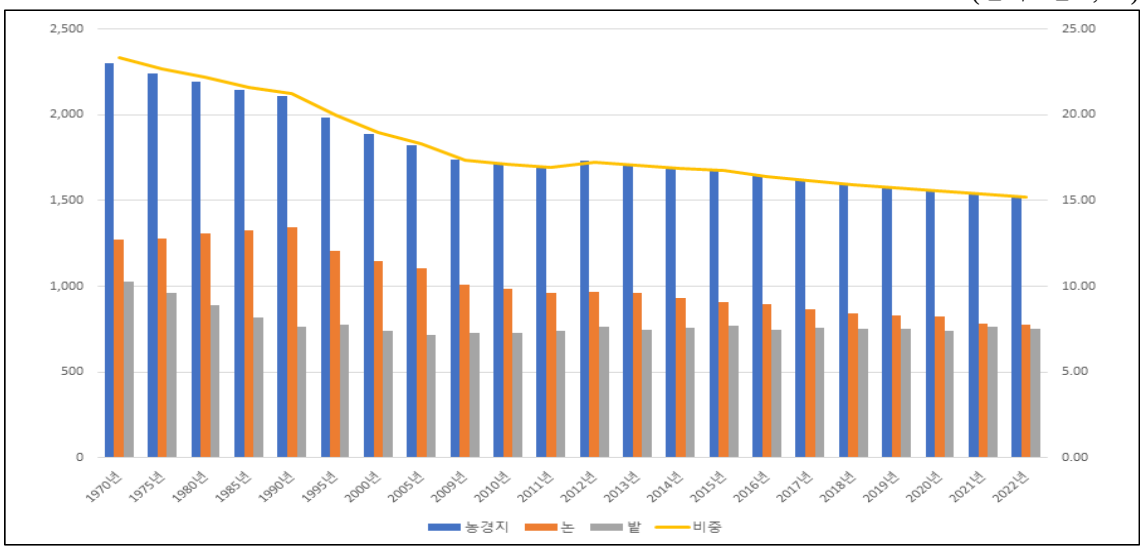
○ 총 국토면적 대비 농경지의 비율은 2022년 기준 15.21%로 2012년 17.27%보다 약 2.05%p 감소하였으며, 1970년 23.33%보다 약 8.12%p 감소하였음[1)]

○ 2022년 논 면적은 776천ha로 2012년 대비 190천ha(약 19.7%) 감소하였으며 1970년 대비 497천ha(약 39.0%) 감소하였음

○ 2022년 밭 면적은 753천ha로 2012년 대비 11천ha(약 1.4%) 감소하였으며 1970년 대비 272천ha(약 26.5%) 감소하였음

[그림 Ⅱ-1] 국토이용 현황(1970~2022년)

(단위: 천ha, %)




자료: 농림축산식품부(2023), 『농림축산식품 주요 통계자료』, pp. 23~24.

1) 국토면적 대비 농경지 비율은 2022년 15.213%, 2012년 17.267%로 2012년 대비 2022년 비중이 2.054%p 감소함

□ 연도별 경지면적 및 이용면적 현황을 살펴보면 다음과 같음

○ 경지면적은 2022년 1,528천ha로 2012년 1,730천ha 대비 202천ha(약 11.68%) 감소하였으며, 1970년 2,298천ha 대비 770천ha(약 33.51%) 감소하였음

- 경지면적은 농작물 재배를 목적으로 하는 토지로서 현실적으로 농작물 재배가 가능한 토지를 의미하며, 경지는 법적 지목 여하에 불문하고 실제 토지이용 현황이 농작물의 경작 또는 다년생(여러해살이) 작물재배지로 이용되는 토지와 그 부대시설을 포함함[2)]

○ 이용면적의 경우 2022년 1,604천ha로 2012년 1,766천ha 대비 약 9.17% 감소하였으며, 1970년 3,264천ha 대비 약 50.86% 감소하였음

- 이용면적은 연간 경지에서 농작물을 재배한 면적으로 이모작 이상인 경우는 누적면적을 말하며, 표본 조사구를 대상으로 연 5회 농작물 재배면적을 파악하여 누적하여 산출함[3)]

○ 이용률의 경우 2022년 107.2%로 2012년 이용률인 108.2%보다 1%p 하락하였으며, 1970년 142.1%보다 34.9%p 하락함

- 이용률은 2016년까지 지속적으로 하락하다가 이후 낮은 수준이지만 꾸준히 상승하는 추세를 보임

<표 Ⅱ-1> 국토이용 현황(1970~2022년)

(단위: 천ha, %)

| 연도 | 국토면적 | 경지면적 | 이용면적 | 논 | 밭 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1970년 | 9,848 | 2,298 | 3,264<br>(142.1) | 1,273 | 1,025 |
| 1975년 | 9,881 | 2,240 | 3,144<br>(140.4) | 1,277 | 963 |
| 1980년 | 9,899 | 2,196 | 2,765<br>(125.3) | 1,307 | 889 |
| 1985년 | 9,914 | 2,144 | 2,592<br>(120.4) | 1,325 | 819 |
| 1990년 | 9,927 | 2,109 | 2,409<br>(113.3) | 1,345 | 764 |
| 1995년 | 9,927 | 1,985 | 2,197<br>(108.1) | 1,206 | 779 |

2) 홍범교(2021),『농지대토에 대한 양도소득세 감면』

3) 홍범교(2021),『농지대토에 대한 양도소득세 감면』

<표 Ⅱ-1>의 계속

(단위: 천ha, %)

| 연도 | 국토면적 | 경지면적 | 이용면적 | 논 | 밭 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000년 | 9,946 | 1,889 | 2,098<br>(110.5) | 1,149 | 740 |
| 2005년 | 9,965 | 1,824 | 1,921<br>(104.7) | 1,105 | 719 |
| 2009년 | 9,990 | 1,737 | 1,873<br>(110.8) | 1,010 | 727 |
| 2010년 | 10,003 | 1,715 | 1,825<br>(109.3) | 984 | 731 |
| 2011년 | 10,015 | 1,698 | 1,802<br>(109.3) | 960 | 738 |
| 2012년 | 10,019 | 1,730 | 1,766<br>(108.2) | 966 | 764 |
| 2013년 | 10,027 | 1,711 | 1,749<br>(108.2) | 964 | 748 |
| 2014년 | 10,028 | 1,691 | 1,754<br>(109.9) | 934 | 757 |
| 2015년 | 10,030 | 1,679 | 1,682<br>(106.7) | 908 | 771 |
| 2016년 | 10,034 | 1,644 | 1,680<br>(103.9) | 896 | 748 |
| 2017년 | 10,036 | 1,621 | 1,641<br>(103.9) | 865 | 756 |
| 2018년 | 10,038 | 1,596 | 1,660<br>(106.7) | 844 | 751 |
| 2019년 | 10,040 | 1,581 | 1,643<br>(107.2) | 830 | 751 |
| 2020년 | 10,041 | 1,565 | 1,624<br>(107) | 824 | 741 |
| 2021년 | 10,043 | 1,547 | 1,614<br>(107.3) | 780 | 766 |
| 2022년 | 10,044 | 1,528 | 1,604<br>(107.2) | 776 | 753 |

주: 1. ’95년 이후 국토면적에는 미수복지가 불포함
2. 이용면적의 ( ) 안은 이용률을 의미함

자료: 농림축산식품부(2023),『농림축산식품 주요 통계자료』, pp. 23~24.

□ 농가호당 경지면적을 살펴보면, 1970년 92.5a(아르)에서 2012년 150.3a까지 꾸준히 증가하였다가, 이후 2022년(149.4a)까지 10년간 등락을 반복하여 유사한 수준을 유지함

○ 논의 경우 1970년 51.3a에서 2005년 86.8a까지로 꾸준히 증가하였다가, 이후 지속적으로 감소하여 2022년 75.8a까지 줄어듦

○ 밭의 경우 1970년 41.2a에서 2022년까지 일부 등락이 있으나 완만하게 증가하여 73.6a로 늘어남

<표 Ⅱ-2> 경지이용 현황(1970~2022년)

(단위: 천ha, a)

| 연도<br>면적 | 경지면적(천ha) | 농가호당경지면적(a) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 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 | 53.5 |
| 2005년 | 1,824 | 143.3 | 86.8 | 56.5 |
| 2009년 | 1,737 | 145.4 | 84.5 | 60.8 |
| 2010년 | 1,715 | 145.7 | 83.6 | 62.1 |
| 2011년 | 1,698 | 146 | 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 |
| 2017년 | 1,621 | 155.5 | 83 | 72.5 |
| 2018년 | 1,596 | 156.3 | 82.7 | 73.6 |
| 2019년 | 1,581 | 157 | 82.4 | 74.6 |
| 2020년 | 1,565 | 151.2 | 79.6 | 71.6 |
| 2021년 | 1,547 | 150 | 75.7 | 74.3 |
| 2022년 | 1,528 | 149.4 | 75.8 | 73.6 |

주: 1) 농가호당=논밭면적/전체농가수

자료: 농림축산식품부(2023),『농림축산식품 주요 통계자료』, pp. 23~24.

□ 2022년 기준 농가 수는 102만 3천가구, 농가 인구는 216만 6천명으로 2012년 대비 농가 수는 12만 8천가구(약 11.12%), 농가 인구는 74만 6천명(25.62%) 감소함

○ 2022년 총가구 중 농가 비중은 4.7%로 2012년 대비 1.7%p 하락하였으며, 총 인구중 농가 인구 비중은 4.2%로 2012년 대비 1.6%p 하락함

○ 농가당 가구원 수는 2.1명으로 2012년 2.5명 대비 0.4명이 줄어들었으며, 이는 10년간 평균적으로 두 명 이하 가구원이 거주하는 농가가 늘어남을 의미함

○ 65세 이상 농가 인구 비중은 2012년 35.6%에서 2022년 49.8%로 10년간 14.2%p가 늘어났으며, 현재 농가 인구 중 절반이 65세 이상 고령층인 것으로 볼 수 있음

<표 Ⅱ-3> 농가 수 및 농가 인구 추이(2010~2022년)

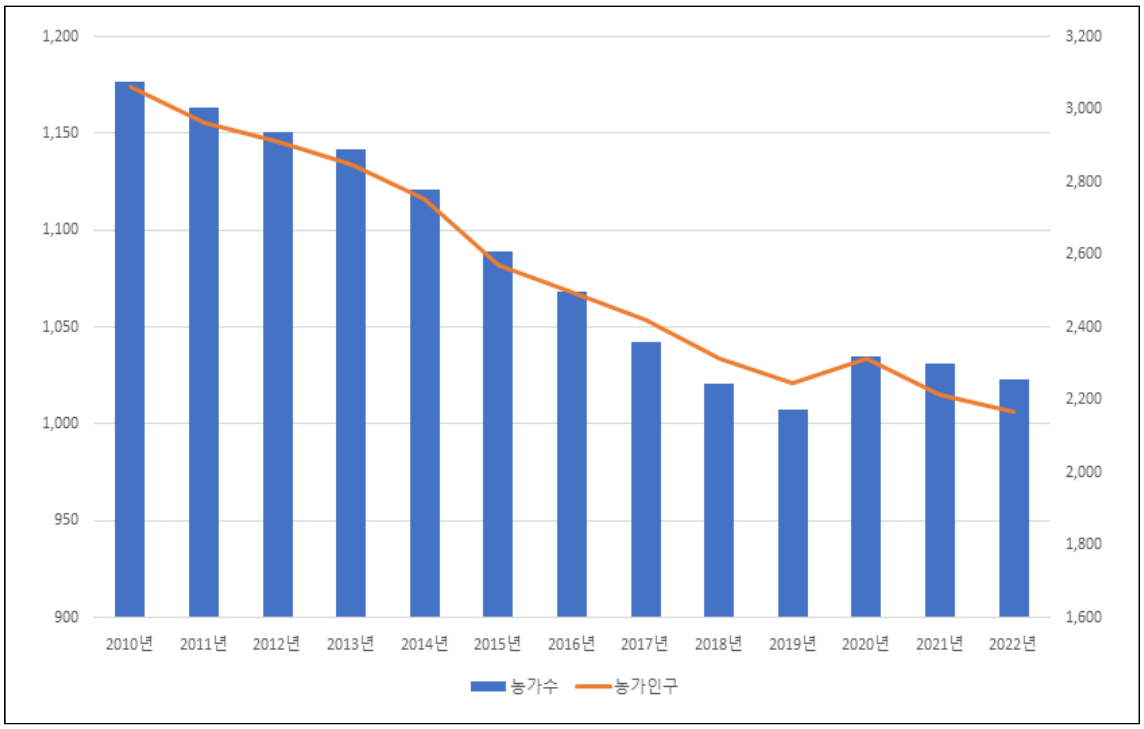
(단위: 천호, %, 천명)

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 농가 수 | 1,177 | 1,163 | 1,151 | 1,142 | 1,121 | 1,089 | 1,068 |
| 총가구 중 농가 비중 | 6.7 | 6.5 | 6.4 | 6.2 | 6 | 5.7 | 5.5 |
| 농가당 가구원 수 | 2.6 | 2.6 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.4 | 2.3 |
| 농가 인구 | 3,063 | 2,962 | 2,912 | 2,847 | 2,752 | 2,569 | 2,496 |
| 총인구 중 농가 인구 비중 | 6.2 | 5.9 | 5.8 | 5.6 | 5.4 | 5 | 4.9 |
| 65세 이상 농가 인구 비중 | 31.8 | 33.7 | 35.6 | 37.3 | 39.1 | 38.4 | 40.3 |
| **구분** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | |
| 농가 수 | 1,042 | 1,021 | 1,007 | 1,035 | 1,031 | 1,023 | |
| 총가구 중 농가 비중 | 5.3 | 5.1 | 5 | 4.9 | 4.8 | 4.7 | |
| 농가당 가구원 수 | 2.3 | 2.3 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.1 | |
| 농가 인구 | 2,422 | 2,315 | 2,245 | 2,314 | 2,215 | 2,166 | |
| 총인구 중 농가 인구 비중 | 4.7 | 4.5 | 4.3 | 4.5 | 4.3 | 4.2 | |
| 65세 이상 농가 인구 비중 | 42.5 | 44.7 | 46.6 | 42.3 | 46.8 | 49.8 | |

주: 총가구 및 총인구는 당해연도 추계가구(인구)를 적용함

자료: 홍범교(2021), 『농지대토에 대한 양도소득세 감면』의 <표 Ⅱ-3> 내용 일부 수정

[그림 Ⅱ-2] 농가 수 및 농가 인구 추이(2010~2022년)




자료: 홍범교(2021)의 내용 일부 수정

□ 시도별 농가 규모를 살펴보면, 가장 큰 비중을 차지하는 경북이 17만가구로 전체 농가의 16.6%를 차지하며, 다음으로 전남이 14만 7천가구로 전체 농가의 14.4%, 경남이 12만가구로 전체 농가의 11.7%를 차지함

○ 전년 대비 농가규모 감소율을 살펴보면 특·광역시가 −5.3%로 가장 많이 감소하였으며, 제주 −3.5%, 충남 −2.6%, 강원 −2.3%, 경기 −0.6% 순으로 감소함

<표 Ⅱ-4> 시도별 농가 규모(2021~2022년)

(단위: 천가구, %)

| 구분 | 2021(A) | | 2022(B) | | 증감 (C=B-A) | 증감률 (C/A×100) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 전국 | 1,031 | 100 | 1,023 | 100 | -8.4 | -0.8 |
| 특·광역시 | 102 | 9.9 | 96 | 9.4 | -5.4 | -5.3 |
| 경기 | 115 | 11.1 | 114 | 11.2 | -0.7 | -0.6 |
| 강원 | 68 | 6.6 | 67 | 6.5 | -1.5 | -2.3 |
| 충북 | 70 | 6.8 | 72 | 7 | 1.4 | 1.9 |
| 충남 | 120 | 11.7 | 117 | 11.5 | -3.2 | -2.6 |

<표 Ⅱ-4>의 계속

(단위: 천가구, %)

| 구분 | 2021(A) | | 2022(B) | | 증감 (C=B-A) | 증감률 (C/A×100) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 전북 | 91 | 8.8 | 90 | 8.8 | -0.4 | -0.4 |
| 전남 | 146 | 14.2 | 147 | 14.4 | 0.8 | 0.6 |
| 경북 | 170 | 16.5 | 170 | 16.6 | -0.2 | -0.1 |
| 경남 | 118 | 11.4 | 120 | 11.7 | 1.9 | 1.6 |
| 제주 | 32 | 3.1 | 30 | 3 | -1.1 | -3.5 |

주: 특·광역시는 세종특별자치시를 포함함
자료: 통계청(2023),『2022년 농림어업조사』, p. 7.

## 2. 농지 관련 조세감면제도

□ 홍범교(2021)에서는 농지 관련 조세감면 제도 12개 항목을 크게 취득, 보유, 양도와 관련된 제도로 나누어 분석함

○ 취득과 관련된 제도는 자경농민, 귀농인, 농업생산기반 개량사업자, 영농자녀, 영농상속자 등을 대상으로 하며, 취득한 농지 및 임야 등에 대한 취득세, 양도세, 증여세, 농어촌특별세를 감면, 공제, 면제하거나 비과세함

○ 보유와 관련된 제도는 농지를 소유하고 있는 자를 대상으로 하며 재산세 저율 과세하거나 종합부동산세 과세대상에서 제외함

○ 양도와 관련된 제도는 농업인 및 농업법인 등을 대상으로 하며 양도소득세를 감면하거나 비과세함

○ 종전 분석에서의 내용과 비교해보면, 「지방세특례제한법」에서의 취득세 관련 4개의 조항, 「조세특례제한법」에서의 취득세 1개 조항 및 양도소득세 1개 조항의 일몰이 연장되었으며, 영농상속공제제도의 공제 한도가 15억에서 30억원으로 늘어남

- 이외의 제도는 종전과 큰 변화 없이 유지됨

<표 Ⅱ-5> 농지 관련 조세감면제도

| 구분 | 제도 | 비고(근거법) |
|---|---|---|
| 취득 | 자경농민이 직접 경작을 목적으로 취득한 농지 및 농지를 조성하기 위해 취득한 임야의 경우 취득세를 2026년 12월 31일까지 50% 감면 | 「지방세특례제한법」 제6조 제1항 |
| | 자경농민이 양잠 또는 버섯재배용 건축물, 고정식 온실, 축사, 농산물 선별처리시설 등 농업용으로 직접 사용하기 위해 취득한 경우 2026년 12월 31일까지 취득세 50% 감면 | 「지방세특례제한법」 제6조 제2항 |
| | 귀농인이 귀농일로부터 3년 이내 취득하는 농지 및 농지를 조성하기 위해 취득한 임야에 대해서는 2024년 12월 31일까지 취득세 50% 감면 | 「지방세특례제한법」 제6조 제4항 |
| | 농업생산기반 개량사업의 시행으로 인해 취득하는 농지 및 농지확대 개발사업으로 취득한 개간농지의 경우 2025년 12월 31일까지 취득세 100% 면제 | 「지방세특례제한법」 제8조 |
| | 농어촌특별세 비과세: 농지에 대한 취득세 및 양도에 따른 소득 감면세액 대상 | 「농어촌특별세법」 제4조 |
| | 영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 100% 감면(2025년 12월 31일까지) | 「조세특례제한법」 제71조 |
| | 영농상속공제제도: 피상속인이 생전 영농에 종사한 경우 상속재산 중 일정한 요건에 해당하는 영농상속재산 전부를 영농에 종사하는 상속인이 상속받는 경우 당해 영농상속재산가액 중 30억원 한도로 공제 | 「상속세 및 증여세법」 제18조의3, 동법 시행령 제16조 |
| 보유 | 재산세: 농지에 대해서는 분리과세대상으로 구분하여 저율과세함(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 | 자경농지에 대한 양도소득세 감면(2026년 12월 31일까지) | 「조세특례제한법」 제69조 |
| | 농지대토에 대한 양도소득세 감면 | 「조세특례제한법」 제70조 |
| | 농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세 | 「소득세법」 제89조 제1항 제2호, 동법 시행령 제153조 제1항 |

자료: 홍범교(2021), 『농지대토에 대한 양도소득세 감면』, <표 Ⅱ-6>의 내용 일부 수정

□ 농업분야 주요 국세감면제도에 대해 살펴보면 다음과 같음

○ 홍범교(2021)에서의 분석에 따르면 국세 중 농업 분야 주요 감면 제도는 총 20개로 소득세, 법인세, 상속 및 증여세, 부가가치세, 인지세에서의 감면 항목임

○ 『2024년도 조세지출예산서』에서의 2022년 실적치를 기준으로 가장 감면액이 큰 항목들을 살펴보면, “면세 농·수산물 등 의제매입세액공제”가 3조 1,119억원으로 가장 감면액이 컸으며, 다음으로 “농업·축산업·임업·어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율”이 2조 1,886억원, “자경농지 양도소득세 감면”이 1조 6,482억원 순으로 감면액이 컸음

○ “농지대토에 대한 양도소득세 감면” 항목의 감면세액은 651억원으로, 추정곤란 항목을 제외하고 9번째로 감면액이 컸음

<표 Ⅱ-6> 농업 분야 주요 국세감면 제도 현황(2022년 실적치 기준)

(단위: 억원)

| 국세 세목 | 감면 내용 | 근거 법령 | 감면 세액[1] | 일몰 기한 |
|---|---|---|---|---|
| 소득세 | 농가부업소득 비과세 | 「소득세법」 제12조 제2호 다목~사목 | 추정 곤란 | 없음 |
| | 전답 임대소득 비과세 | 「소득세법」 제12조 제2호 가목 | 159 | 없음 |
| | 자경농지 양도소득세 감면 | 「조특법」 제69조 | 16,482 | 없음[2] |
| | 축사용지에 대한 양도소득세 감면 | 「조특법」 제69조의2 | 85 | ’25.12.31. |
| | 농지대토에 대한 양도소득세 감면 | 「조특법」 제70조 | 651 | 없음 |
| | 농어가목돈마련저축에 대한 비과세 | 「조특법」 제87조의2 | 37 | ’25.12.31. |
| | 농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례 | 「조특법」 제99조의4 | 추정 곤란 | ’25.12.31. |
| | 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등 | 「조특법」 제88조의5, 제89조의3 | 3,724 | ’25.12.31. |
| 상속 및 증여세 | 영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면 | 「조특법」 제71조 | 712 | ’25.12.31. |
| | 영농상속공제 | 「상속세 및 증여세법」 제18조 제2항 제2호 | 1,213 | 없음 |
| 부가 가치세 | 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 | 「조특법」 제105조 제1항 제5호, 제6호 | 21,886 | ’25.12.31. |
| | 농·어민이 직수입하는 농·축산·어업용 기자재에 대한 부가가치세 면제 | 「조특법」 제106조 제2항 제9호 | 46 | ’25.12.31. |
| | 농·임·어업용기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례 | 「조특법」 제105조의2 | 1,498 | 없음 |
| | 농·어업 경영 및 농·어업 작업의 대행용역에 대한 부가가치세 면제 | 「조특법」 제106조 제1항 제3호 | 추정 곤란 | ’26.12.31 |

<표 Ⅱ-6>의 계속

(단위: 억원)

| 국세 세목 | 감면 내용 | 근거 법령 | 감면 세액[1] | 일몰 기한 |
|---|---|---|---|---|
| 부가 가치세 | 농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제 | 「조특법」 제106조의2 제1항 제1호, 제2호 | 3,654[3] | 제1호 ’26.12.31. 제2호 ’25.12.31. |
| | 면세 농·수산물 등 의제매입세액공제 | 「부가가치세법」 제42조 | 31,119 | 없음 |
| 법인세 | 영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등 | 「조특법」 제66조 | 210[4] | ’26.12.31. |
| | 농업회사법인 등에 대한 법인세 면제 등 | 「조특법」 제68조 | 272[5] | ’26.12.31. |
| | 조합법인 등에 대한 법인세 과세특례 | 「조특법」 제72조 | 4,230 | ’25.12.31. |
| 인지세 | 농·어민 지원을 위한 인지세 면제 | 「조특법」 제116조 제1항 제5, 6, 7, 9, 11호 | 94 | ’26.12.31. |

주: 1) 감면세액은 『2024년도 조세지출예산서』에서의 2022년도 실적치 기준
2) 한국농어촌공사·농업법인에 대한 자경농지 양도소득세 특례는 2023년 12월 31일까지
3) 해당 항목에 대한 총 조세지출금액은 9,743억원으로 부가가치세 3,654억원, 개별소비세 276억원, 교통세 5,019억원, 교육세 794억원이 감면됨
4) 해당 항목에 대한 총 조세지출금액은 379억원으로 소득세 169억원, 법인세 210억원이 감면됨
5) 해당 항목에 대한 총 조세지출금액은 278억원으로 소득세 5억원, 법인세 272억원이 감면됨(소수점 이하의 금액에 따라 합계액이 달라질 수 있음)

자료: 홍범교(2021), 『농지대토에 대한 양도소득세 감면』, <표 Ⅱ-7>의 내용 일부 수정; 기획재정부(2023), 『2024년도 조세지출예산서』; 법령정보시스템, 「조세특례제한법」, 검색일자: 2024. 3. 26.

## 3. 농지대토 조세특례

### 가. 제도 개요

□ (제도 도입)1994년 12월 22일 「소득세법」 제89조 제4호로 농지대토에 대한 비과세 제도가 도입되었으며, 2005년 12월 31일 법 개정으로 해당 조문이 「조세특례제한법」으로 이관되면서 비과세 항목에서 감면항목으로 변경됨

○ “농지대토에 대한 양도소득세 감면”항목은 2005년 12월 28일 조세특례제한법 일부 개정법률안(의안번호 3715)에 의해 발의되어 2005년 12월 31일(2006년 1월 1일 시행) 「조세특례제한법」 제70조로 도입됨

○ 의안번호 3715 개정안에는 2005년 10월 5일 발의되었던 일부 개정법률안(의안번호

2872)의 내용이 반영되었으며, 해당 법률안에서 동 개정의 제안 이유를 제시함

- 농민의 경작상의 필요에 의하여 농지를 대체 취득하기 위하여 경작하던 농지를 양도하는 경우 발생하는 양도차익에 대하여 전액 비과세하고 있으나, 이러한 농지대토 비과세제도가 과도한 농지 대체 취득 수요를 유발하여 지가를 상승시키고 토지시장을 불안하게 하는 요인으로 작용하고 있으므로, 이를 5과세기간별 1억원의 감면한도액이 적용되는 감면제도로 전환하여 농지의 대체 취득 수요를 감소시키고 토지시장을 안정시키고자 하는 것임

○ 박훈·정지선(2009)에서는 자경농지의 양도와 같이 고소득자에게 너무 많은 혜택이 돌아가는 것을 방지하기 위하여 비과세에서 감면으로 수혜방법을 변경한 것으로 설명함

□ (도입 목적) 『2024년 조세지출예산서』에 따르면, 동 제도는 농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동을 지원하고 농지의 효율적 활용 및 농업경영 합리화를 장려하기 위해 도입됨

○ 홍범교(2021)에서는 농민이 경작상 필요에 의하여 기존의 농지를 양도하더라도 세금을 감면함으로써 새로운 농지를 취득하여 지속적으로 농업에 종사할 수 있게 하여 농업의 발전을 도모하기 위하여 도입되었다고 설명함

<표 Ⅱ-7> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건 및 세제 혜택 내용

| 구분 | | 내용 |
|---|---|---|
| 감면 요건 | 거주지 | - 농지가 소재하는 시·군·구 안의 지역 및 이와 연접한 시·군·구 안의 지역<br>- 해당 농지로부터 직선거리 30km 이내의 지역 |
| | 경작기간 | - 이전 농지: 농지 보유기간 중 4년 이상 자경<br>- 신규 농지: 농지 취득 후 자경 4년 이상<br>- 단, 사업소득과 총급여액이 연 3,700만원 이상인 기간은 경작 기간에서 제외 |
| | 경작 방법 | - 농작물의 경작 또는 다년생 식물의 재배에 상시 종사<br>- 농작업의 2분의 1 이상을 자기 노동력에 의해 경작 또는 재배할 것 |
| | 토지 요건 | - 면적 요건: 신규 농지 면적이 이전 농지 면적의 3분의 2 이상<br>- 취득금액 요건: 신규 농지 취득가액이 이전 농지 양도가액의 2분의 1 이상<br>- 위의 두 조건 중 하나만 충족해도 감면 대상에 해당 |

<표 Ⅱ-7>의 계속

| 구분 | | 내용 |
|---|---|---|
| 감면 요건 | 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)<br>- 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)<br>- 감면 한도: 과세기간별(1년) 1억원, 5년 합산 1억원 한도 |
| 사후 관리 | | - 감면 받은 양도소득세 납부 및 이자상당액 가산(1일 10만분의 22) |

자료: 홍범교(2021)의 내용을 일부 수정함

□ (특례 개요)「조세특례제한법」 제70조에 의해 농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의하여 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 농지로 대토(代土)함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면함

○ (수혜 대상)『2024년 조세지출예산서』에 따른 동 조세특례 수혜자는 농지를 대체취득한 자임

○ (감면 요건) 대토 전의 농지 양도일 현재 농지소재지에서 4년 이상 거주하고 있으면서 종전 농지를 4년 이상 자경하고 종전 및 신규취득 농지를 합산하여 8년 이상 자경해야 함

- 농지소재지는 농지소재 시·군·구, 연접 시·군·구 또는 농지 소재지로부터 직선거리 30km 이내(2008년 2월 22일부터 적용)에 있어야 함(2015년 2월 3일 이전은 20km 이내)
- 신규 농지는 취득일로부터 1년 이내에 경작을 개시해야 하며, 신규 취득 농지는 면적이 종전 농지 면적의 3분의 2 이상이거나 취득가액이 종전 농지 양도가액의 2분의 1 이상이어야 함
- 사업 소득 및 총급여액이 연 3,700만원 이상인 기간은 경작기간에서 제외함

○ (감면 한도)「소득세법」 제133조에 따른 양도소득세 감면의 종합한도 규정을 적용받으며, 양도소득세 감면액이 과세연도별로 1억원을 초과하거나 5개 과세기간의 합계액이 1억원을 초과할 경우 초과분에 대하여서는 감면하지 않음

□ (농지소재지 거주 요건)「조세특례제한법 시행령」제67조에 따라 수혜 대상은 대토 전의 농지 양도일 현재 4년 이상 농지소재지에 거주하고 있는 자로서 거주자인 자(비거주자가 된 날부터 2년 이내인 자를 포함함)를 말함

○ 농지소재지는 농지가 소재하는 시·군·구 안의 지역, 연접 시·군·구 안의 지역, 해당 농지로부터 직선거리 30km 이내의 지역을 포함함

- 해당 농지로부터 30km 이내의 지역은 2008년 2월 22일 이후 최초 양도분부터 적용하며, 당시에는 직선거리 20km 이내였고 2015년 2월 3일부터 직선거리 20km에서 30km로 확대됨

□ (감면대상 농지 요건) 경작상의 필요에 의하여 대토하는 농지는 새로운 농지의 경작을 개시한 후 새로운 농지소재지에 거주하면서 계속하여 경작한 기간과 종전의 농지 경작기간을 합산한 기간이 8년 이상이어야 하며 다음의 요건을 만족해야 함

○ 4년 이상 종전의 농지소재지에 거주하면서 경작한 자가 종전의 농지의 양도일부터 1년 내에 새로운 농지를 취득(상속·증여받은 경우는 제외)하여, 그 취득한 날부터 1년 내에 새로운 농지소재지에 거주하면서 경작을 개시한 경우

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

○ 4년 이상 종전의 농지소재지에 거주하면서 경작한 자가 새로운 농지의 취득일부터 1년 내에 종전의 농지를 양도한 후 종전의 농지 양도일부터 1년 내에 새로운 농지소재지에 거주하면서 경작을 개시한 경우

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

□ (자경 요건) 거주자가 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 상시 종사하거나, 거주자가 그 소유농지에서 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배해야 함

□ (감면대상에 포함되는 상속 토지 요건) 새로운 농지를 취득한 후 종전의 농지 경작기간과 새로운 농지 경작기간을 합산하여 8년이 지나기 전에 농지 소유자가 사망한 경우 상속인이 농지소재지에 거주하면서 계속 경작한 때에는 피상속인의 경작기간과 상속인의 경작기간을 통산함

□ (감면대상 제외 요건) 법 제70조 제2항에 따라 다음의 토지는 감면 대상에서 제외함

○ 양도일 현재 특별시·광역시(광역시에 있는 군을 제외) 또는 시 지역에 있는 농지 중 주거지역·상업지역 또는 공업지역 안의 농지로서 이들 지역에 편입된 날부터 3년이 지난 농지로 다음 어느 하나에 해당하는 경우는 제외함

- 사업시행 지역 안의 토지소유자가 1천명 이상이거나 대규모 개발사업을 시행하는 지역 안에서 사업시행으로 인해 해당 지역에 편입된 농지로서 사업시행자의 단계적 사업시행 또는 보상지연으로 이들 지역에 편입된 날부터 3년이 지난 경우
- 사업시행자가 국가, 지방자치단체, 그 밖에 기획재정부령으로 정하는 공공기관인 개발사업지역 안에서 개발사업의 시행으로 인하여 주거지역·상업지역 또는 공업지역에 편입된 농지
- 주거지역·상업지역 및 공업지역에 편입된 농지로서 편입된 후 3년 이내에 대규모 개발사업이 시행되고, 대규모 개발사업 시행자의 단계적 사업시행 또는 보상지연으로 이들 지역에 편입된 날부터 3년이 지난 경우

○ 「도시개발법」 또는 그 밖의 법률에 따라 환지처분 이전에 농지 외의 토지로 환지예정지를 지정하는 경우에는 그 환지예정지 지정일부터 3년이 지난 농지

□ (양도소득세를 감면받던 자가 감면요건을 충족하지 못하는 경우) 종전의 농지에 대한 양도소득세 예정신고 납부기한의 다음날부터 법 제70조에 제4항에 따른 양도소득세 납부일까지의 기간에 10만분의 22의 율을 곱한 금액을 양도소득세 이자상당액으로 가액하여 과세함

○ 법 제70조 제4항에 따른 양도소득세 납부일은 감면요건을 충족하지 못하는 사유가 발생한 달의 말일부터 2개월 이내의 기간

○ 100만분의 22는 「조세특례제한법 시행령」 제11조의2 제9항 제2호에 따른 율로 종전에는 100만분의 25였으나, 2022년 2월 15일 시행령 개정 시 납세자 부담을 경감하고자 이자상당액 계산에 적용되는 율을 인하함[4)]

□ (감면요건 제외 기간) 새로운 농지의 경작을 개시한 후 종전의 농지 경작기간과 새로운 농지 경작기간을 합산하여 8년이 지나기 전에 동법 시행령 제66조 제14항에

4) 삼일아이닷컴, https://www.samili.com/tax/jomunhaesul/explain_tax.asp?code=56-20&spos=#content_body, 검색일자: 2024. 3. 18.

해당하는 기간이 있는 경우 이를 제외함

○ 시행령 제66조 제14항에 따라 사업소득금액이나 총급여액의 합계액이 3,700만원 이상인 과세기간이 있는 경우 이를 경작기간에서 제외함

□ (중복지원 배제 요건)「조세특례제한법」제127조 제7항에 따라 토지 등을 양도하여 둘 이상의 양도소득세의 감면규정을 동시에 적용받는 경우 거주자가 선택하는 하나의 감면규정만을 적용함

○ 자경농지에 대한 양도소득세 감면과 같은 감면규정을 동시에 적용받을 수 없음

### 나. 제도 연혁

□ 농지대토 양도소득에 대한 특례는 1994년「소득세법」에서의 비과세 항목으로 도입되었으며, 2005년「조세특례제한법」의 감면 항목으로 이관되어 현재까지 시행중임

○ 농지와 관련된 요건은 1996년, 2000년, 2001년, 2005년, 2008년, 2010~2014년까지 계속적으로 완화 또는 강화됨[5)]

○ 2005년 비과세항목을 감면항목으로 전환하면서, 새로 취득하는 농지의 면적 또는 가액에 관한 요건을 완화함

- 새로 취득하는 농지의 면적 또는 가액에 관한 요건을 양도하는 농지 면적 이상이거나 양도하는 농지가액 2분의 1 이상에서, 양도하는 농지면적 2분의 1 이상, 양도하는 농지의 가액 3분의 1 이상으로 완화함

○ 2022년 감면요건 불충족으로 인해 감면세액을 납부해야 하는 경우 발생하는 이자상당액에 요구되는 요율이 인하됨

○ 2024년 농지소재 거주자에 대한 요건이 농지소재지 인근 지역에 거주한 자에서 거주하고 있는 자로 강화됨

5) 홍범교(2021)

<표 Ⅱ-8> 농지대토에 대한 양도소득세 관련 법 및 시행령, 시행규칙 연혁

| 개정연도 | 주요 변경사항 |
|---|---|
| 1994. 12. 22. | - 농지대토 양도소득세 비과세 규정 신설(「소득세법」 제89조 제4호)<br>• 대통령령이 정하는 경우에 해당하는 농지의 대토로 인하여 발생하는 소득에 대해 양도소득세를 부과하지 않음 |
| 1994. 12. 31. | - 「소득세법 시행령」 제153조 신설<br>• 「소득세법」 제89조 제4호의 '대통령령이 정하는 경우'에 대한 조항 신설<br>→ 경작상의 필요에 의하여 대토하는 농지로 다음의 경우를 말함<br>① 종전의 농지의 양도일부터 1년 내 다른 농지를 취득하여 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작한 경우 또는 새로운 농지의 취득일부터 1년 내에 종전의 농지를 양도하고 새로이 취득한 농지를 3년 이상 농지소재지에 거주하면서 경작한 경우<br>② 새로 취득하는 농지의 면적이 양도하는 농지의 면적 이상이거나 그 가액이 양도하는 농지의 가액의 2분의 1 이상인 경우<br>• 「소득세법 시행령」 제153조 제4항(농지에서 제외되는 농지)<br>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<br>② 당해 농지에 대하여 환지처분 이전에 농지 외의 토지로 환지예정지의 지정이 있는 경우로서 그 환지예정지 지정일부터 1년이 지난 농지<br>• 「소득세법 시행령」 제153조 제5항<br>→ 새로운 농지의 취득 후 3년 이내 「공공용지의 취득 및 손실 보상에 관한 특례법」이 적용되는 공공사업용으로 당해 공공사업의 시행자에게 양도되거나 「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)<br>• 편입된 날부터 1년이 지난 농지 → 편입된 날부터 3년이 지난 농지 |
| 1996. 12. 31. | - 농지에서 제외되는 농지의 요건 완화(「소득세법 시행령」 제153조 제4항)<br>• 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<br>- 피상속인의 경작기간 합산 조항 신설(「소득세법 시행령」 제153조 제6항)<br>• 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)<br>• 종전의 농지 → 3년 이상 종전의 농지소재지에 거주하면서 경작한 자 |
| 2001. 12. 31. | - 농지소재지 요건의 완화(「소득세법 시행령」 제153조 제3항)<br>• 경작 개시 당시 당해 지역에서 행정구역의 개편 등으로 이에 해당하지 아니하게 된 지역을 포함 |

<표 Ⅱ-8>의 계속

| 개정연도 | 주요 변경사항 |
|---|---|
| 2002. 12. 30. | - 공익사업으로 인한 양도규정 변경(「소득세법 시행령」 제153조 제5항)<br>• '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' |
| 2004. 1. 1. | -「조세특례제한법」 제70조 제4항 및 제5항 신설<br>• 사후관리에 대한 내용 추가 |
| 2005. 12. 31. | -「소득세법」에서 「조세특례제한법」으로 전환<br>•「소득세법」에서 농지의 대토에 대한 비과세 제도를 폐지, 100% 감면제도로 전환(「소득세법」 제89조 제4호 삭제 →「조세특례제한법」 제70조 신설)<br>- 거주자의 경작요건 구체화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제2항)<br>• 거주자가 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년성 식물의 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배하는 것을 말함<br>- '경작상의 필요'에 관한 요건 완화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항)<br>• 양도하는 농지의 면적 이상 → 면적의 2분의 1 이상<br>• 양도하는 농지의 가액의 2분의 1 이상 → 가액의 3분의 1 이상 |
| 2007. 2. 28. | - 농지의 양도 기한의 조건부 완화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항 제1호)<br>• 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) |
| 2008. 2. 22. | -「조세특례제한법 시행령」 제67조 제1항(거주요건 완화)<br>• 농지가 소재하는 시·군·구가 아니더라도 해당 농지로부터 직선거리 20km 이내 지역에 거주하는 경우 농지소재지에 거주한 것으로 간주<br>-「조세특례제한법 시행령」 제67조 제6항 제1호(농지 규정 완화)<br>•「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<br>• 다만 사업시행자가 국가, 지방자치단체, 그 밖에 기획재정부령으로 정하는 공공기관인 개발사업지역 안에서 개발사업의 시행이거나 부득이한 사유(시행규칙 제27조 제5항)에 해당하는 경우는 제외 |
| 2010. 1. 1. | - 농지요건에 관한 단서조항 신설(「조세특례제한법」 제70조 제1항)<br>• 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 |

<표 Ⅱ-8>의 계속

| 개정연도 | 주요 변경사항 |
|---|---|
| 2011. 6. 3. | - 농지에서 제외되는 농지 요건 조건부 완화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제7항 제2호 단서)<br>• 「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) |
| 2014. 1. 1. | - 추징요건 신설(특정사유 발생 시 2개월 이내에 양도세 추징 및 이자상당액 가산: 「조세특례제한법」 제70조 제4항 신설)<br>- 농지대토 양도소득세 감면요건 강화<br>• 종전 농지 3년 이상 경작 → 4년 이상 경작<br>• 대체(신규)농지와 종전 농지 경작 합산 8년 이상<br>• 대체(신규)농지 취득 후 1년 이내 경작 개시<br>• 근로소득 및 사업소득이 연간 3,700만원 이상인 경우 경작기간 제외 |
| 2014. 2. 21. | - 농지대토에 대한 감면요건 강화(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항)<br>• 신규 취득 면적 및 가액 요건<br>• 기존: 종전 농지 면적의 1/2 이상 또는 양도가액의 1/3 이상<br>• 개정: 종전 농지 면적의 2/3 또는 양도가액의 1/2 이상 |
| 2014. 3. 14. | - 「조세특례제한법 시행규칙」 개정(경작 개시 예외 사유 및 기간 규정 신설)<br>• 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 |
| 2015. 2. 3. | - 해당 농지로부터 직선거리 20km 이내 → 30km 이내로 거주 요건 완화 |
| 2018. 3. 21. | - 농지대토 경작 개시 기간의 예외(「조세특례제한법 시행규칙」 제27조의3에서 제28조로 이동) |
| 2020. 2. 11. | - 양도소득세 감면요건 중 경작에 의한 대토의 범위에서 상속·증여받은 토지는 취득에서 제외(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제3항) |
| 2022. 2. 15. | - 감면받은 양도소득세를 납부하는 경우에 대한 이자율 인하(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제11항 제2호)<br>• 10만분의 25에서 10만분의 22로 인하됨(“10만분의 25”에서 동법 시행령 “제11조의2 제9항 제2호에 따른 율”로 변경됨) |
| 2024. 2. 29. | - 농지소재 거주자에 대한 조문 내용 변경(「조세특례제한법 시행령」 제67조 제1항)<br>• 4년 이상 농지소재지 인근 지역에 거주한 자로 대토 전의 농지 양도일 현재 「소득세법」에 따른 거주자인 자→ 대토 전의 농지 양도일 현재 4년 이상 농지소재지 인근 지역에 거주하고 있는 자로 「소득세법」에 따른 거주자인 자 |

자료: 홍범교(2021)의 <표 Ⅱ-9> 일부 수정

### 다. 제도 운용 현황

□ 농지대토에 대한 양도소득세 조세지출 규모는 2014년 이후 큰 변화 없이 유지되다가, 2020년과 2021년 급격하게 상승한 후 2022년 다시 종전과 유사한 수준으로 하락함

○ 2012년에는 797억원에서 2014년 584억원까지 하락하여 이후 2019년까지 비슷한 수준을 유지하다가, 2020년 815억원으로 급격하게 상승 후 2021년 1,102억원까지 상승하였고, 2022년 651억원으로 이전과 비슷한 수준까지 하락함

○ 2020년은 동 지출에 대한 조세지출 규모는 전년 대비 약 254억원 늘어나 45.28% 증가하였으며, 2021년은 전년 대비 약 287억원 늘어나 35.21% 증가하였음

- 2020년의 급격한 조세지출 규모 상승에는 지가 상승이나 거래량 증가 등의 여러 가지 요인이 영향을 끼쳤을 수 있음

<표 Ⅱ-9> 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 감면 조세지출 규모

(단위: 억원)

| 구분 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지출액 | 797 | 725 | 584 | 523 | 572 | 557 | 550 |
| **구분** | **2019년** | **2020년** | **2021년** | **2022** | **2023 (전망)** | **2024 (전망)** | |
| 지출액 | 561 | 815 | 1,102 | 651 | 585 | 649 | |

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

□ 참고로 한국부동산원에서 제공하는 연도별 토지거래 동향을 살펴보면, 전(논)과 답(밭) 거래량은 2020년과 2021년 전년 대비 상승한 것으로 나타남

○ 특히 논의 경우 2021년 거래량이 317,562필지로 전년 대비 17.71% 증가하였으며, 이는 전체 조사기간 중 가장 많은 거래량과 높은 증가율임

○ 2021년의 토지거래량이 전체 조사연도 중 가장 높으므로 조세지출 규모의 급격한 상승에 영향을 끼쳤을 것으로 보이나, 조세지출 규모에서 전년도와 큰 차이를 보이지 않았던 2017년도 거래량이 상당히 높은 수준이므로 2021년의 급격한 변화에는 해당 증가량뿐만 아니라 다른 여러 요인이 영향을 끼쳤을 것으로 판단됨

□ 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도와 유사한 성격을 지닌 자경농지에 대한 양도소득세 감면 조세지출의 연도별 등락 추이는 <표 Ⅱ-11>과 같음

○ 농지대토에 대한 양도소득세 감면과 유사하게 2020년과 2021년 조세지출 규모가 크게 증가함

- 2020년은 전년 대비 약 3,888억원 늘어나 31.27% 증가하였고, 2021년은 전년 대비 약 4,136억원 늘어나 25.34% 증가하였음
- 2022년에는 2020년과 유사한 수준으로 감소하였으며 2023년과 2024년에는 조금 더 하락하여 종전의 수준과 유사한 정도를 유지할 것으로 전망됨

<표 Ⅱ-10> 연도별 토지거래 동향

(단위: 필지, %)

| 연도 | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 총거래 | 전 | 210,416 | 214,880 | 246,594 | 271,869 | 267,868 | 283,057 |
| | 답 | 243,377 | 252,141 | 280,835 | 303,182 | 291,476 | 311,862 |
| | 소계 | 453,793 | 467,021 | 527,429 | 575,051 | 559,344 | 594,919 |
| 증가율 | 전 | | 2.12 | 14.76 | 10.25 | -1.47 | 5.67 |
| | 답 | | 3.60 | 11.38 | 7.96 | -3.86 | 6.99 |
| | 소계 | | 2.91 | 12.93 | 9.03 | -2.73 | 6.36 |
| **연도** | | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| 총거래 | 전 | 258,417 | 237,891 | 269,778 | 317,562 | 247,173 | 171,549 |
| | 답 | 297,624 | 282,194 | 318,488 | 344,819 | 253,405 | 192,933 |
| | 소계 | 556,041 | 520,085 | 588,266 | 662,381 | 500,578 | 364,482 |
| 증가율 | 전 | -8.70 | -7.94 | 13.40 | 17.71 | -22.17 | -30.60 |
| | 답 | -4.57 | -5.18 | 12.86 | 8.27 | -26.51 | -23.86 |
| | 소계 | -6.54 | -6.47 | 13.11 | 12.60 | -24.43 | -27.19 |

주: 증가율은 전년 대비 증가율로 저자 계산
자료: 한국부동산원, https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LFR_12200, 검색일자: 2024. 3. 19.

<표 Ⅱ-11> 연도별 자경농지 양도소득세 감면 조세지출 규모

(단위: 억원)

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 지출액 | 13,584 | 13,127 | 12,045 | 12,401 | 14,324 | 12,435 |
| **구분** | **2020년** | **2021년** | **2022** | **2023 (전망)** | **2024 (전망)** | |
| 지출액 | 16,323 | 20,459 | 16,482 | 12,453 | 13,822 | |

주: 2014년 이전의 경우 자경농지와 축사용지에 대한 양도소득세 감면액을 함께 추정하여 분석에서 제외함
자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

□ 『국세통계연보』에서의 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 세액감면 규모에서도 2021년의 세액감면 신고건수 및 감면 금액 규모가 가장 높게 나타남

○ 예정신고와 확정신고 세액 모두 2012년부터 2014년(예정신고는 2015년)까지 감소하는 추세를 보이다가 이후 2019년까지 약간의 등락을 보이며 비슷한 수준을 유지하였고, 2020년부터 크게 증가하여 2021년 가장 높은 규모를 기록하였다가 이후 종전과 비슷한 수준까지 감소함

○ 예정신고 세액감면액은 2020년에 전년 대비 약 207억 8,400만원 늘어나 34.78% 증가하였고, 2021년은 전년 대비 약 823억 6,200만원 늘어나 102.25% 증가함

○ 확정신고 세액감면액은 2020년 전년 대비 약 8,600만원 늘어나 4.15% 증가하였고, 2021년 전년 대비 약 51억 3,200만원 늘어나 237.92% 증가함

- 확정신고 세액감면액의 경우 동 조세특례에 대한 전체 세액감면액 대비 감면액이 약 2.6~5.4% 정도로 아주 큰 비중을 차지하지는 않음

<표 Ⅱ-12> 연도별 농지대토에 대한 양도소득세 세액감면 추이

(단위: 건, 백만원)

| 연도 | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 예정신고 | 건수(건) | 5,416 | 4,954 | 4,140 | 3,218 | 3,169 | 3,032 |
| | 세액(백만원) | 69,203 | 64,899 | 53,856 | 51,826 | 57,618 | 51,342 |
| 확정신고 | 건수(건) | 415 | 354 | 234 | 262 | 258 | 220 |
| | 세액(백만원) | 3,677 | 3,686 | 2,184 | 2,661 | 2,813 | 2,292 |
| 연도 | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | |
| 예정신고 | 건수(건) | 2,733 | 2,777 | 3,833 | 6,907 | 3,163 | |
| | 세액(백만원) | 53,263 | 59,765 | 80,549 | 162,911 | 74,954 | |
| 확정신고 | 건수(건) | 231 | 122 | 184 | 311 | 167 | |
| | 세액(백만원) | 2,218 | 2,071 | 2,157 | 7,289 | 3,344 | |

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

□ 『국세통계연보』에서의 2022년 기준 양도소득세에 대한 세액공제 및 세액감면 현황을 살펴보면, 다음과 같음

○ 2022년 기준 농지대토에 대한 양도소득세 감면세액은 예정신고의 경우 749억 5,400만원으로 전체 양도소득세 감면세액 대비 약 3.99%를 차지하며, 확정신고의 경우 33억 4,400만원으로 전체 양도소득세 감면세액 대비 약 6.5%를 차지함

<표 Ⅱ-13> 2022년 기준 양도소득세 세액공제·세액감면 현황

(단위: 건, 백만원)

| 구분 | | 2022 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 예정신고 | | 확정신고 | |
| | | 건수 | 세액 | 건수 | 세액 |
| 세액공제 | 소계 | 70 | 4,083 | 297 | 12,759 |
| | 외국납부세액공제 | 70 | 4,083 | 297 | 12,759 |
| | 예정신고납부세액공제 | - | - | - | - |
| 세액감면 | 소계 | 173,014 (100) | 1,878,326 (100) | 9,582 (100) | 51,485 (100) |
| | 영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등, 농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등 | 10 (0.01) | 327 (0.02) | 6 (0.06) | 195 (0.38) |
| | 영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등 | 4 (0.00) | 7 (0.00) | 2 (0.02) | 100 (0.19) |
| | 자경농지에 대한 양도소득세의 감면 | 87,410 (50.52) | 1,486,034 (79.11) | 3,597 (37.54) | 39,270 (76.27) |
| | 축사용지에 대한 양도소득세의 감면 | 902 (0.52) | 11,411 (0.61) | 99 (1.03) | 850 (1.65) |
| | 농지대토에 대한 양도소득세 감면 | 3,163 (1.83) | 74,954 (3.99) | 167 (1.74) | 3,344 (6.50) |
| | 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면 | 79,480 (45.94) | 248,384 (13.22) | 5,644 (58.90) | 6,798 (13.20) |
| | 개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 감면 | 1,048 (0.61) | 21,158 (1.13) | 39 (0.41) | 704 (1.37) |
| | 국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면 | 211 (0.12) | 177 (0.01) | 6 (0.06) | 1 (0.00) |
| | 장기임대주택에 대한 양도소득세 등 감면, 신축임대주택에 대한 양도소득세 감면 | 561 (0.32) | 27,027 (1.44) | 15 (0.16) | 66 (0.13) |
| | 미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례 | 6 (0.00) | 42 (0.00) | 1 (0.01) | 6 (0.01) |
| | 수도권 밖 미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례, 준공후 미분양주택의 취득자에 대한 양도소득세 과세특례 | 6 (0.00) | 8 (0.00) | - | - |
| | 신축주택의 취득자에 대한 양도소득세 감면 | 27 (0.02) | 2,720 (0.14) | 1 (0.01) | 41 (0.08) |
| | 신축주택 등 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례 | 69 (0.04) | 3,938 (0.21) | 3 (0.03) | 9 (0.02) |
| | 수도권 외 지역 신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 감면 | 12 (0.01) | 681 (0.04) | - | - |
| | 공공매입임대주택 건설을 목적으로 양도한 토지에 대한 과세특례 | 105 (0.06) | 1,458 (0.08) | 2 (0.02) | 101 (0.20) |

주: ( ) 안 수치는 소계 대비 각 항목의 비중을 나타냄
자료: 국세청, 『국세통계연보』

## 4. 해외 유사 사례

□ 본 절에서는 주요국의 농업 현황과 농지 양도 관련 세제 지원 내용을 정리함

○ 조사 결과에 따르면 농지대토에 대해 직접적인 세제 지원을 제공하는 국가는 거의 없는 것으로 파악됨

○ 농지대토 관련 내용이 없는 경우 이와 유사한 대체 자산 취득 지원 제도에 대해 정리함

□ 농업과 관련한 세제 지원 제도는 국가마다 방식상 차이가 존재함

○ 농지대토에 대한 직접적인 세제 지원이 없지만, 대체 자산 취득에 대한 과세이연 또는 특별공제 등의 제도는 확인할 수 있음

○ 조사 대상 국가에서는 일반적인 대체 자산 취득 지원을 위해 비과세, 소득 또는 세액공제와 같은 직접감면이 아닌 과세이연, 특별공제 등 간접감면 방식을 활용하고 있음

□ 홍범교·이명헌(2020) 등에서 조사한 국가에 더해 본고에서는 통계를 추가하고, 벨기에와 독일의 사례를 추가함

### 가. 일본

#### 1) 농업 일반 현황

□ 2020년 기준 일본의 총농가 가구는 약 175만호로 2015년 대비 18.9% 감소함

○ 2020년 판매농가는 약 103만호, 자급농가는 약 72만호로 2015년 대비 각각 22.7%, 12.8% 감소함

<표 Ⅱ-14> 일본의 농가 인구 및 농가호수 추이

(단위: 만명, %, 천호)

| | 인구 | | 농가호수[1] | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 총인구 | 농가인구[2] | 총농가 | 판매농가[3] | 자급농가 |
| 2015년 | 12,710 | 488<br>(3.8) | 2,155 | 1,330 | 825 |

<표 Ⅱ-14>의 계속

(단위: 만명, %, 천호)

| | 인구 | | 농가호수[1] | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 총인구 | 농가인구[2] | 총농가 | 판매농가[3] | 자급농가 |
| 2016년 | 12,704 | 465<br>(3.7) | - | 1,263 | - |
| 2017년 | 12,692 | 438<br>(3.5) | - | 1,200 | - |
| 2018년 | 12,675 | 419<br>(3.3) | - | 1,164 | - |
| 2019년 | 12,656 | 398<br>(3.2) | - | 1,130 | - |
| 2020년 | 12,615 | - | 1,747 | 1,028 | 719 |

주: 1) 총농가호수와 자급농가호수는 2020년이 최근 데이터임
2) ( ) 안은 총인구 대비 농가인구 비중
3) 판매농가 = 전업농가 + 겸업농가

자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요통계」, 2023, pp. 523~524.

□ 일본의 경지면적은 2022년 기준 4,325천ha으로 국토면적 37,797천ha 중 약 11.4%를 차지함

○ 경지면적 중 논과 밭 면적은 각각 2,352천ha, 1,973천ha로 각각 54.4%, 45.6% 비중을 차지함

<표 Ⅱ-15> 일본의 경지면적 추이

(단위: 천ha)

| | 국토면적 | 경지면적 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 논 | 밭 |
| 2018년 | 37,796 | 4,420 | 2,405 | 2,014 |
| 2019년 | 37,796 | 4,397 | 2,393 | 2,004 |
| 2020년 | 37,798 | 4,372 | 2,379 | 1,993 |
| 2021년 | 37,798 | 4,349 | 2,366 | 1,983 |
| 2022년 | 37,797 | 4,325 | 2,352 | 1,973 |

자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요통계」, 2023, p. 526.

□ 2018년 일본 농가의 총소득은 전년 대비 2.9% 감소한 5,108천엔으로 농가소득의 감소에 기인한 것으로 추정됨

○ 농가소득은 전년 대비 1.6% 감소한 3,284천엔이지만, 농가소득 중 농업소득은 전년 대비 8.7% 감소한 1,741천엔임

○ 농업외소득은 전년 대비 8.3% 증가한 1,536천엔임

<표 Ⅱ-16> 일본의 농가소득 추이

(단위: 천엔)

| 구분 | 농가총소득 | 농가소득 = 농업소득 + 농업외소득 | 농업소득 | | | 농업외소득 | | | 연금 등 수입 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 소계 | 농업 조수입 | 농업 경영비 | 소계 | 농외 수입 | 농외 지출 | |
| 2015년 | 4,960 | 3,014 | 1,527 | 5,440 | 3,913 | 1,472 | 1,761 | 289 | 1,946 |
| 2016년 | 5,212 | 3,260 | 1,851 | 5,934 | 4,083 | 1,403 | 1,651 | 248 | 1,952 |
| 2017년 | 5,260 | 3,336 | 1,907 | 6,234 | 4,327 | 1,418 | 1,715 | 297 | 1,924 |
| 2018년 | 5,108 | 3,284 | 1,741 | 6,259 | 4,518 | 1,536 | 1,872 | 336 | 1,824 |

자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요통계」, 2023, p. 530.

### 2) 농업 관련 세제 지원

□ 일본의 농지 소유 및 매매와 관련한 세목 및 주요 내용은 다음의 <표 Ⅱ-17>과 같음

<표 Ⅱ-17> 일본의 농지에 관한 주요 세목 및 내용

| 구분 | | | 세목 | 내용 |
|---|---|---|---|---|
| 농지 소유 | | | 재산세 | 평가액 × 세율(1.4%) |
| | | | 도시계획세 | 평가액 × 세율(0.3% 이하)[1] |
| | | | 특별 토지 보유세 | 현재 적용 중단 |
| | | | 토지 가치세 | |
| 농지 권리 이전 | 농지 매도 | | 소득세(법인세[2]) | 양도차익 × 15% |
| | | | 주민세 | 양도차익 × 5% |
| | 농지 교환 | 양도 차익 | 소득세(법인세) | 양도차익 × 15% |
| | | | 주민세 | 양도차익 × 5% |
| | | 취득자산 | 등록면허세 | 고정자산 과세대장가격 × 2% |
| | | | 부동산 취득세 | 고정자산 과세대장가격 × 4% |
| | | | 특별 토지 보유세 | 현재 적용 중단 |

<표 Ⅱ-17>의 계속

| 구분 | | | 세목 | 내용 |
|---|---|---|---|---|
| 농지 권리 취득 | 농지 매입 | 취득 토지 소유권 이전 등기 | 등록면허세 | 고정자산 과세대장가격 × 2% |
| | | 농지 취득 | 부동산 취득세 | 고정자산 과세대장가격 × 4% |
| | | | 특별 토지 보유세 | 현재 적용 중단 |
| | 농지 상속 | | 상속세 | 상속액 × (10~55%) |
| | | | 등록면허세 | 고정자산 과세대장가격 × 0.4% |
| | 농지 증여 | | 증여세 | 과세가격 × (10~55%) |
| | | | 등록면허세 | 고정자산 과세대장가격 × 2% |
| | | | 부동산 취득세 | 고정자산 과세대장가격 × 4% |
| | | | 특별 토지 보유세 | 현재 적용 중단 |

주: 1) 도시계획구역 내에 한함
2) 법인세는 종합과세 대상
자료: 일본 농림수산성, 「農地に關する課稅(原則)」

□ 일본은 기본적으로 농지(토지)를 양도한 경우에는 분리과세하며, 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

양도소득금액 = 양도에 의한 소득 금액 - (취득비 + 양도 비용)
세액 = 양도소득금액 × (15% + 5%)

□ 반면, 농용지 구역 내 토지가 일정 조건하에 양도될 경우 양도소득세 과세표준에서 특별공제액을 차감한 금액을 과세표준으로 함

○ 특별공제액의 경우 농업진흥지역제도[6]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~5,000만엔임[7]

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

7) 홍범교(2021), pp. 110~111의 내용을 업데이트함

○ 800만엔 특별공제

① 시정촌장 권고에 관한 협의, 도도부현 지사에 의한 조정 또는 농업위원회 알선에 의해 양도한 경우[8](「조세특례조치법」 제34조의3 제2항 제1호, 제65조의5 제1항 제1호, 제68조의76 제1항)

② 농지중간관리기구[9]에 양도한 경우(「조세특례조치법」 제34조의3 제2항 제1호, 제65조의5 제1항 제1호, 제68조의76 제1항)

③ 농지이용집적계획에 따라 양도한 경우[10](「조세특례조치법」 제34조의3 제2항 제2호, 제65조의5 제1항 제2호, 제68조의76 제1항)

○ 1,500만엔 특별공제

- 「농업경영기반강화촉진법」에 근거하여 매입 협의에 의해 농지중간관리기구에 매도한 경우[11](「조세특례조치법」 제34조의2 제2항 제25호, 제65조의4 제1항 제25호, 제68조의75 제1항)

○ 2,000만엔 특별공제

- 「농업경영기반강화촉진법」의 특례 농지 이용 규정에 따라 농지중간관리기구에 양도한 경우(「조세특례조치법」 제34조 제2항 제7호, 제65조의3 제1항 제7호, 제68조의74 제1항)

---

8) 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 협의가 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

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

10) 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

11) 「농업기반강화촉진법」 제16조 2항에 기초한 매입협의에 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 1항, 2항, 제16조 1항)
농업위원회가 시정촌장에게 그 매입협의 통지를 요청하고, 시정촌장은 그러한 매입이 필요하다고 인정될 때, 그 농지이용집적원활화단체 또는 농지중간관리기구가 매입을 위한 협의를 하고자 한다는 것을 농지 소유자에게 통지해야 함(제16조 2항)

○ 5,000만엔 특별공제

- 전용 목적의 양도로 농지를 「토지수용법」 등에 의해 매입한 경우(「조세특례조치법」 제33조의4)

<표 Ⅱ-18> 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 항구조치화함 |
| 2009년 | 농지이용집적원활화단체에 양도한 경우 추가 |
| 2014년 | 농지중간관리기구에 양도한 경우 추가 |
| 2022년 | 800만엔 특별공제의 대상을 농지중간관리사업의 추진에 관한 법률에 근거한 농용지 이용 집적 등 촉진 계획에 따라 양도한 경우로 개정 |

자료: 일본 농림수산성, 「譲渡所得の特別控除の特例」

<표 Ⅱ-19> 농지 양도에 대한 특별공제액

| 구분 | 특별공제액 |
|---|---|
| 농용지 구역 내의 농지를 농지이용집적계획 또는 농업위원회 등에 양도 | 800만엔 |
| 농용지 구역 내의 농지를 농지중간관리기구에 양도 | |
| 농용지 구역 내의 농지 등 농업경영기반강화촉진법의 매입 협의 또는 농지중간관리기구 등에 양도 | 1,500만엔 |
| 농용지 구역 내의 농지 등 농업경영기반강화촉진법의 농용지 이용 규정 정도에 따라 농지중간관리기구에 양도 | 2,000만엔 |
| 전용 목적의 양도로 농지를 「토지수용법」 등에 의해 매입한 경우 | 5,000만엔 |

자료: 일본 농림수산성, 「農地を賣った場合の税金」

□ 일본의 토지 수용 및 특정 사업용지 매수 등의 양도소득에 대한 특별공제제도는 다음의 <표 Ⅱ-20>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 × {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 토지개량 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 5,000만엔을 특별공제함

○ 특정토지구획정리사업 등을 위해 토지를 매입하는 경우 양도소득에 대해 2,000만엔을 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 Ⅱ-20> 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 양도자산 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 |

<표 Ⅱ-20>의 계속

| 제도 | | 내용 |
|---|---|---|
| 수용 등의 경우 양도소득 특별공제 | 수용교환 등의 경우 양도소득의 특별공제 (「조세특별조치법」 제33조의4) | 위의 3가지 특례 규정 적용을 받지 않는 때는 일정 요건 충족 시 양도소득금액에서 5,000만엔을 특별공제함 |
| 특정 사업용지 매수 등의 경우 양도소득 특별공제 | 특정토지구획정리사업 등을 위하여 토지 등을 양도한 경우의 양도소득의 특별공제 (「조세특별조치법」 제34조) | 특정토지구획정리사업 등을 위해 매입하는 경우 2,000만엔을 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法令檢索(https://elaws.e-gov.go.jp/) 중 조세특별조치법(租稅特別措置法) 내용을 요약함

## 나. 영국

### 1) 농업 현황

□ 영국의 농촌인구는 2021년 기준 1,073만명으로 총인구 대비 약 15.9%를 차지하고 있으며, 농촌인구가 지속적으로 감소하고 있음

<표 Ⅱ-21> 영국의 농촌인구 현황

(단위: 만명, %)

| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(A) | 6,607 | 6,643 | 6,678 | 6,706 | 6,728 |
| 농촌인구(B) | 1,116 | 1,105 | 1,095 | 1,084 | 1,073 |
| 비중(B/A) | 16.9 | 16.6 | 16.4 | 16.2 | 15.9 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 2023년 영국의 농업종사자 수는 약 46만 2천명으로 이는 전년 대비 0.3% 감소한 수치임

<표 Ⅱ-22> 영국의 농업종사자 수 추이

(단위: 천명, %)

| 구분 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농업종사자 수 | 476 | 472 | 467 | 470 | 462 |
| 증감률 | △0.2 | △0.8 | △1.1 | 0.6 | △1.7 |

자료: 영국 통계청, https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/agriculture-in-the-united-kingdom, 검색일자: 2024. 7. 8.

□ 2023년 영국의 총 농업면적(Total agricultural area)은 1,833만 4천ha로 전년 대비 2.3% 감소함

○ 이 중 농지보유면적(Total area on agricultural holdings)은 1,714만ha, 경작가능면적(Total croppable area)은 608만 6천ha임

<표 Ⅱ-23> 영국의 농업면적 추이

(단위: 천ha, %)

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총 농업면적 | 18,849 | 18,628 | 18,631 | 18,757 | 18,334 |
| 농지보유면적 | 17,652 | 17,434 | 17,436 | 17,562 | 17,140 |
| 경작가능면적 | 6,132 | 6,024 | 6,056 | 6,084 | 6,086 |

자료: 영국 통계청, https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/agriculture-in-the-united-kingdom, 검색일자: 2024. 7. 8.

□ 2023년 영국의 농업소득(Total Income from Farming)은 72억파운드로 전년 대비 10% 감소함

<표 Ⅱ-24> 영국의 농업소득 추이

(단위: 십억파운드, %)

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농업소득 | 5.1 | 5.1 | 6.7 | 8.0 | 7.2 |
| 증감률 | 6.3 | 0 | 31.4 | 19.4 | △10 |

자료: 영국 통계청, https://www.gov.uk/government/statistics/total-income-from-farming-in-the-uk/total-income-from-farming-in-the-uk-in-2023, 검색일자: 2024. 7. 8.

### 2) 농업 관련 세제 지원[12)]

□ 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

○ 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

## 다. 미국

### 1) 농업 현황

□ 미국의 농촌인구는 2023년 기준 5,717만명으로 총인구 대비 약 17%를 차지하고 있으며, 농촌인구가 지속적으로 감소하고 있는 추세임

<표 Ⅱ-25> 미국의 농촌인구 현황

(단위: 만명, %)

| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(A) | 32,979 | 33,214 | 33,432 | 33,594 | 33,700 |
| 농촌인구(B) | 5,822 | 5,798 | 5,773 | 5,746 | 5,717 |
| 비중(B/A) | 17.7 | 17.5 | 17.3 | 17.1 | 17 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

12) 영국 통계청, https://www.gov.uk/government/publications/business-asset-roll-over-relief-hs290-self-assessment-helpsheet/hs290-business-asset-roll-over-relief-2024, 검색일자: 2024. 7. 9.

□ 미국의 농가 수 및 평균 농가 규모를 살펴보면, 다음의 <표 Ⅱ-26>과 같음

○ 2023년 농가 수는 189만 4,950호로 전년 대비 0.2% 감소하였으며, 농가 농지 면적은 8억 7,856만에이커로 전년 대비 0.1% 감소함

- 평균 농가 규모는 점차적으로 증가하여 2023년 464에이커로 나타남

<표 Ⅱ-26> 미국의 농가 수 및 농가 규모 추이

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

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농가 수 | 2,007,600 | 1,992,200 | 1,959,550 | 1,900,650 | 1,894,950 |
| 농가 농지 면적[1)] | 894,930 | 893,110 | 888,800 | 879,660 | 878,560 |
| 평균 농가 규모[2)] | 446 | 448 | 454 | 463 | 464 |

주: 1) 단위는 1,000acres
2) 단위는 acres

자료: USDA(2024), p. 5.

□ 미국의 농업 분야 소득 및 자산, 부채 추이를 보면, 2023년 농업 분야 총소득은 5,730억달러로 이는 전년 대비 5.2% 감소한 수치임

○ 2023년 농업 분야 자산은 4조 900억달러로 전년 대비 6.6% 증가하였으며, 부채도 전년 대비 6.0% 증가한 3,550억달러로 지속적으로 증가하는 추세를 보임

<표 Ⅱ-27> 미국의 농업 분야 소득 및 자산 추이

(단위: 억달러, %)

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총 소득 | 4,252<br>(11.2) | 4,444<br>(12) | 4,966<br>(14.4) | 6,045<br>(10.6) | 5,730<br>(9.6) |
| 자산 | 30,751<br>(1.6) | 31,746<br>(3.2) | 34,976<br>(10.2) | 38,368<br>(9.7) | 40,900<br>(6.6) |
| 부채 | 2,679<br>(4.4) | 2,886<br>(4.9) | 3,244<br>(7.5) | 3,348<br>(4.6) | 3,550<br>(5.0) |

주: ( ) 안은 전년 대비 증감률

자료: 미국 농무부, https://www.ers.usda.gov/data-products/farm-income-and-wealth-statistics/data-files-us-and-state-level-farm-income-and-wealth-statistics/, 검색일자: 2024. 7. 8.

### 2) 농업 관련 세제 지원[13]

□ 미국은 농지에 대한 특별한 세제 혜택은 없고, 사업용 자본에서 발생한 자본이익에 대한 분리 또는 저율과세, 과세이연 등이 있음[14]

○ 미국은 농업소득에 대해 다른 사업소득과 동일하게 취급하며, 개인, 파트너십 또는 회사 모두 농업인(농부)로 지정함[15]

□ (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[16]

- 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))[17]

○ 단, 개인용 자산과 사업용 자산이 혼재된 경우에는 사업용 자산만 과세이연됨

---

13) 장근호(2009), pp. 290~298. 및 홍범교 외(2016), pp. 60~63 내용을 요약 및 업데이트함
14) IRS(2020), p. 33, pp. 69~70. 및 https://www.investopedia.com/terms/s/section-1231.asp, 검색일자: 2021. 3. 10.
15) Reg. §1.61-4(d)(한국조세재정연구원(2020), p. 13.)
16) IRS(2020), pp.56~57.
17) https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/1031, 검색일자: 2021. 3. 1.8.

□ (과세이연) 비자발적 자산 양도에 대해서는 대체자산을 다시 취득함에 따라 양도소득세를 이연할 수 있음(IRC § 1033(a))[18]

○ 비자발적 전환(Involuntary conversions)은 자산이 손실, 도난, 수용되거나 수용 위험이 존재하여 이에 대한 보상으로 보험금이나 수용보상과 같이 다른 자산이나 돈을 받는 것을 말함[19]

○ 자산의 수용 등에 따른 대체자산은 동종자산뿐 아니라 유사, 연관된 서비스나 용도와 관련된 자산을 대상으로 함[20]

○ 단, 보상 이후 최초 과세연도 종료 후 2년 이내 대체 자산을 취득해야 함[21]

○ (요건)

① 비자발적 자산 양도

② 보상가액이 장부가액을 초과하고, 그 가액 이상의 자산 취득

③ 대체 취득하는 자산은 양도된 자산과 유사 자산

④ 보상 후 2년 이내 대체 자산 취득(수용된 자산이 사업용 또는 부동산 투자를 위한 자산인 경우 3년 이내)

### 라. 캐나다

#### 1) 농업 현황

□ 캐나다의 농촌인구는 2021년 기준 696만명으로 총인구 대비 약 18.2%를 차지하고 있음

○ 농촌인구는 지속적으로 증가하는 추세이나, 총인구 대비 비중으로 보면 감소 추세를 보이고 있음

18) 장근호(2009), pp. 295~297.
19) 박명호 외(2011), p. 6.
20) Like-Kind Exchanges Under IRC Code Section 1031.
21) 통상 2년 이내인데, 국세청의 허가에 의하여 연장 가능함

<표 Ⅱ-28> 캐나다의 농촌인구 현황

(단위: 만명, %)

| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(A) | 3,655 | 3,704 | 3,752 | 3,789 | 3,816 |
| 농촌인구(B) | 683 | 687 | 690 | 693 | 696 |
| 비중(B/A) | 18.7 | 18.5 | 18.4 | 18.3 | 18.2 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 2022년 기준 캐나다 농경지면적은 5,707만 7천ha이며, 이 중 경지면적은 3,834만 6천ha로 67.2% 수준임

<표 Ⅱ-29> 캐나다 농경지 면적 현황(2022년 기준)

(단위: 천ha)

| | 총면적 | 육지면적 | 농경지면적 | 경지면적 |
|---|---|---|---|---|
| 2022년 | 987,975 | 878,870 | 57,077 | 38,346 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 2021년 캐나다 농가(농장) 수는 2016년 대비 5.4% 감소한 154,549개이며, 경지 면적은 3,787만 6천ha로 이는 2016년 대비 0.2% 증가하였음

<표 Ⅱ-30> 캐나다 농가 수 및 경지 면적 추이

(단위: 호, 천ha, %)

| | 2011년 | 2016년 | 2021년 |
|---|---|---|---|
| 농가(농장) 수 | 174,343 | 163,431 | 154,549 |
| 경작면적(농경지 면적) | 35,350 | 37,791 | 37,876 |

자료: 캐나다 통계청, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210024901, 검색일자: 2024. 7. 9.

□ 캐나다의 농가 총소득은 2021년 기준 약 258억캐나다달러로 이는 전년 대비 25.6% 증가한 수치임

○ 2021년 농가 가족당 평균 총소득은 약 21.4만캐나다달러로 전년 대비 19.1% 증가한 수치임

<표 Ⅱ-31> 캐나다의 농가 소득 및 소득 추이

(단위: 캐나다달러)

| | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|
| 총 소득 | 20,933,952,180 | 20,349,764,155 | 20,546,037,310 | 25,812,659,906 |
| 농가 가족당 평균 총 소득 | 165,296 | 163,098 | 179,724 | 214,089 |

자료: 캐나다 통계청, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210021301&pickMembers%5B0%5D=1.1&pickMembers%5B1%5D=2.1&pickMembers%5B2%5D=3.1&pickMembers%5B3%5D=4.1&pickMembers%5B4%5D=5.2&cubeTimeFrame.startYear=2017&cubeTimeFrame.endYear=2021&referencePeriods=20170101%2C20210101, 검색일자: 2024. 7. 8.

□ 농가 자본 규모별 농가 수를 살펴보면 다음의 <표 Ⅱ-32>와 같음

○ 2016년에 비하여 2021년의 경우 350만캐나다달러 이상 농가가 증가하여 전체 농가 대비 26.45%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 50만캐나다달러 이상 100만캐나다달러 미만 가구가 19.4%로 그 뒤를 이음

<표 Ⅱ-32> 캐나다 농가 자본 규모별 농가 수 추이

(단위: 호, %)

| 자본 규모 | 2011년 | 2016년 | 2021년 |
|---|---|---|---|
| 10만달러 미만 | 4,963<br>(2.4) | 4,388<br>(2.3) | 3,055<br>(1.61) |
| 10만달러 이상~20만달러 미만 | 11,096<br>(5.4) | 7,400<br>(3.8) | 5,004<br>(2.64) |
| 20만달러 이상~35만달러 미만 | 23,933<br>(11.6) | 15,318<br>(7.9) | 10,406<br>(5.48) |
| 35만달러 이상~50만달러 미만 | 24,350<br>(11.8) | 16,309<br>(8.4) | 11,151<br>(5.87) |
| 50만달러 이상~100만달러 미만 | 55,704<br>(27.1) | 44,820<br>(23.2) | 36,840<br>(19.40) |
| 100만달러 이상~150만달러 미만 | 28,067<br>(13.6) | 25,458<br>(13.2) | 25,537<br>(13.45) |
| 150만달러 이상~200만달러 미만 | 15,387<br>(7.5) | 16,082<br>(8.3) | 16,841<br>(8.87) |
| 200만달러 이상~350만달러 미만 | 22,174<br>(10.8) | 26,419<br>(13.7) | 30,813<br>(16.23) |
| 350만달러 이상 | 20,056<br>(9.7) | 37,298<br>(19.3) | 50,227<br>(26.45) |

주: ( ) 안은 전체 농가 수 대비 비중

자료: 캐나다 통계청, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210023601, 검색일자: 2024. 7. 8.

### 2) 농업 관련 세제 지원[22)]

□ 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)
- 가족 농장 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

#### 가) 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)[23)]

○ 이 제도는 소규모 사업체[24)]에 대한 위험 감수 및 투자를 강화하고, 생산적인

22) 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

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

24) 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 소유주가 은퇴 후 재정적인 안정을 보장하기 위해 도입함

○ 적격 농업 및 어업 자산을 양도하여 얻는 이익 중 생애기간 동안 125만캐나다달러 한도로 면제가 가능함

- 1985년 50만캐나다달러 한도로 도입된 이후 2007년 75만캐나다달러, 2014년 80만캐나다달러, 2015년 100만캐나다달러로 계속해서 인상되어 왔으며, 2024년 6월 25일 125만캐나다달러로 인상되었음[25)]

○ 캐나다에서는 소득세 중 자본이득 50%만 소득에 포함되므로 LCGE에 따라 최대 50만캐나다달러 한도 금액이 과세표준에서 제외됨[26)]

- 연간 자본이득이 25만캐나다달러를 초과하는 경우, 초과분에 대한 자본이득 포함율이 50%에서 66.67%로 인상됨[27)]

○ 농업 및 어업용 자산 중 공제대상 자산은 다음과 같음[28)]

- (농업용(농장) 자산) 자신, 자신의 배우자 또는 동거인이 보유하고 있는 자산 중 다음의 자산이 해당됨
  · 가족 농장 회사의 주식(a share of the capital stock of family-farm corporation)
  · 가족 농장 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 라이센스 등과 같은 적격 자본자산

---

25) 캐나다 재무부, https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/04/budget-2024-empowering-young-entrepreneurs.html, 검색일자: 2024. 7. 9.

26) 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.)

27) 캐나다 재무부, https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/04/budget-2024-empowering-young-entrepreneurs.html, 검색일자: 2024. 7. 9.

28) 박명호 외(2008), pp. 179~180.

□ 가족 농장 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))[29]

○ 이는 주로 가족농 또는 농어업 사업에서 사용되는 자산이 지속적으로 관리될 수 있도록 하는 것이 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 가족 농장 또는 농어업회사의 주식, 가족 농장 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) ncome Tax Act, subsection 40(1.1)))[30]

○ 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 5년간 자본이득 과세이연 기간을 10년으로 확대 적용함

- 매년 전체 자본이득의 10%만 과세대상 소득으로 포함

나) 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

---

29) https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2024/part-4.html#eferral-of-capital-gains-through-intergenerational-rollovers-of-family-farms-or-fishing-businesses, 검색일자: 2024. 4. 20.

30) https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2024/part-4.html#Deferral-through-10-year-capital-gain-reserve, 검색일자: 2024. 4. 20.

- 즉, 기존 자산이 사업소득을 위한 목적으로 이용된 경우에는 대체자산도 마찬가지로 동일하거나 유사하게 사업소득을 위한 용도로 사용해야 함
- 또한, 이전 자산의 과세대상이 캐나다 영토인 경우 대체 자산도 동일해야 함

○ 과세이연에 대한 조건은 기존 자산 처분 이유에 따라 다르게 적용됨

- 비자발적인 처분(involuntary disposition)의 경우 자산 처분 후 대금을 받은 과세연도 종료 시점 기준으로 2년 이내 대체 자산을 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 대체 자산을 취득해야 함

## 마. 호주

### 1) 농업 현황

□ 호주의 농촌인구는 2021년 기준 351만명으로 총인구 대비 약 13.5% 비중을 차지하고 있음

○ 농촌인구는 지속적으로 증가하는 추세이나, 총인구 대비 비중으로 보면 감소 추세를 보이고 있음

<표 Ⅱ-33> 호주의 농촌인구 현황

(단위: 만명, %)

| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(A) | 2,459 | 2,498 | 2,536 | 2,567 | 2,592 |
| 농촌인구(B) | 345 | 347 | 348 | 349 | 351 |
| 비중(B/A) | 14.0 | 13.9 | 13.7 | 13.6 | 13.5 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 가장 최근 호주의 농경지 면적은 약 3억 6,893만ha로 전년 대비 4.7% 감소함

<표 Ⅱ-34> 호주의 농지면적 추이

(단위: 천ha, %)

| | 2018~19년 | 2019~20년 | 2020~21년 | 2021~22년 |
|---|---|---|---|---|
| 농지면적 | 383,801 | 377,002 | 387,265 | 368,934 |
| 증감률 | 2.6 | △1.8 | 2.7 | △4.7 |

자료: 호주 통계청, https://www.abs.gov.au/statistics/industry/agriculture/agricultural-commodities-australia, 검색일자: 2024. 7. 9.

### 2) 농업 관련 세제 지원

□ 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

#### 가) pre-CGT 자산[31)]

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

#### 나) 12개월 이상 보유자산 우대

□ 1년 이상 보유한 자산에 대해 자본이득세 50%를 감면함

31) https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/CGT-assets-and-exemptions/, 검색일자: 2024. 4. 20.

다) 소규모 사업 특례[32)]

□ 소규모 사업 특례 적용을 받을 수 있는 요건은 납세자와 납세자의 관련인의 연간 총 매출액이 200만AUD 미만이어야 함

○ 순자산의 경우 자본이득세 대상 자산의 순자산액이 600만AUD 이하 요건을 충족해야 함

□ 소규모 사업 우대 내용은 4가지로 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 적극자산으로 이용해야 함[33)]

○ 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

라) 과세이연(Rollover)[34)]

□ 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

32) 호주 국세청, https://www.ato.gov.au/businesses-and-organisations/income-deductions-and-concessions/income-and-deductions-for-business/concessions-offsets-and-rebates/small-business-cgt-concessions?=redirected_URL, 검색일자: 2024. 7. 9.

33) 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: 2024. 4. 20.

34) https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/rollovers/, 검색일자: 2024. 4. 20.

- 회사 및 신탁 지분을 분할법인의 신규 지분으로 대체 취득하는 경우 과세이연이 가능

○ 비자발적 처분[35][36]

- 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, 1985년 9월 20일 이전에 기존 자산을 인수한 경우에는 대체 자산(교환자산)에 대한 자본이득세를 면제받을 수 있음

○ 인수 합병[37]

- 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

○ 대체 자산 및 동일 자산 취득[38]

- 일정 요건을 충족하는 대체 자산 및 동일 자산을 이전 또는 처분할 경우 발생하는 자본이득 또는 손실에 대해 과세이연이 가능함

○ 이 외에도 결혼 또는 이혼에 따라 해당 자산을 배우자에게 양도한 경우에도 과세이연이 가능함[39]

35) https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/involuntary-disposal-of-a-cgt-asset/, 검색일자: 2024. 4. 20.

36) 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

37) https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/Shares,-units-and-similar-investments/Takeovers-and-mergers,-scrip-for-scrip-rollover/, 검색일자: 2024. 4. 20.

38) https://www.ato.gov.au/general/capital-gains-tax/selling-an-asset-and-other-cgt-events/rollovers/#Rollovers_ReplacementAsset, 검색일자: 2024. 4. 20.

39) https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/Relationship-breakdown/, 검색일자: 2024. 4. 20.

### 바. 대만[40)]

#### 1) 농업 현황

□ 대만의 GDP 대비 농업 생산 비중 추이를 보면, 2021년 1.43%로 1991년(3.64%) 이후로 계속해서 감소하고 있음

□ 총인구 대비 농가 인구 비율 추이를 보면, 2021년 11.30%로 전년 대비 0.55%p 증가하였음. 반면, 총가구 대비 농가 비율 추이를 보면, 2021년 8.48%로 이는 전년 대비 0.05%p 감소한 수치임

□ 2022년 총농지 면적은 전년 대비 0.9% 감소한 78만ha이며, 이 중 경작지는 전년 대비 1.1.% 감소한 72만 7천ha, 휴경지는 전년 대비 1.9% 증가한 53만ha임

○ 2022년 총 농지 면적의 경우 2005년 대비 6.4% 감소한 수치로 지속적으로 감소 추세에 있음

○ 2022년 경작지 면적의 경우 2005년 대비 8% 감소하였으며, 휴경지 면적의 경우 2005년 대비 20.5% 증가함

<표 Ⅱ-35> 대만 주요 농업 통계 요약

(단위: %, ha)

| | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 |
|---|---|---|---|---|---|
| GDP 대비 농업 생산 비중 | 1.69 | 1.68 | 1.58 | 1.43 | 1.39 |
| 총인구 대비 농가 인구 비율 | 11.78 | 11.49 | 10.75 | 11.30 | - |
| 총가구 대비 농가 비율 | 8.92 | 8.82 | 8.53 | 8.48 | - |
| 농지 면적[1)] | 791 | 790 | 790 | 787 | 780 |
| 경작지 | 744 | 742 | 740 | 735 | 727 |
| 휴경지 | 47 | 48 | 50 | 52 | 53 |

주: 1) 농지는 경작 여부와 관계없이 농작물을 경작할 수 있는 토지를 말함
자료: 대만 행정원 농업위원회, 『農業統計要覽(111年)』

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

### 2) 농업 관련 세제 지원

□ 대만은 도시토지와 비도시토지로 국토를 구분하여 용도지역을 분리하였고, 「구역계획법」과 「비도시토지사용관제규칙」[41]으로 농업지역을 보호함에 따라 농지[42]로 지정된 토지의 경우 농업 외의 목적으로 전용이 불가함

□ 대만은 2000년에 농업경쟁력 제고 및 농업경영 규모화를 도모하기 위해 경자유전 원칙을 폐지하고 농지의 합리적 이용을 촉진하기 위해 「농업발전조례」를 개정함

○ 이에 경자유전 원칙에서 농지농용(農地農用) 원칙의 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 없는 것으로 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

41) 「비도시토지사용관제규칙」은 「구역계획법」 제15조 제1항에 따라 제정

42) 대만의 농지는 농업지역 및 보호지역의 범위 내에서의 도시가 아닌 토지(비도시토지)를 의미하며, 범위는 다음의 표와 같음(홍범교(2021), p. 133.)

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>용도지역</th><th>용지범위</th></tr>
<tr><td>경지</td><td>비도시토지</td><td>특정농업지역<br>일반농업지역<br>경사지보호지역<br>산림지역</td><td>농지</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경지</td><td rowspan="3">비도시토지</td><td>11개 용도지역</td><td>임업용지<br>농지<br>양식용지<br>수리용지<br>생태보호용지<br>국토보안용지<br>미지정용지<br>농토</td></tr>
<tr><td colspan="2">농업 도로용 토지</td></tr>
<tr><td colspan="2">국립공원지역 인증 토지</td></tr>
<tr><td>도시계획토지</td><td colspan="2">농업지역, 보호지역</td></tr>
</table>

□ 농지대토에 대한 양도소득세 감면 등과 같은 특례는 아니지만, 농지 교환 또는 매입 시 토지세를 면제하는 특례는 있음

○ 「농업발전조례」 제41조에 따르면 가족 농장이 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 田賦[43]를 면제함

- 또한 토지 매입에 필요한 자금에 대해 20년간 대출 지원이 가능함

### 사. 벨기에

#### 1) 농업 현황

□ 벨기에의 농촌인구는 2021년 기준 22만명으로 총인구 대비 약 1.8% 비중을 차지하고 있음

<표 Ⅱ-36> 벨기에의 농촌인구 현황

(단위: 만명, %)

| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(A) | 1,138 | 1,145 | 1,151 | 1,156 | 1,161 |
| 농촌인구(B) | 23 | 23 | 23 | 22 | 22 |
| 비중(B/A) | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 1.9 | 1.8 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 2022년 기준 벨기에 농경지 면적은 135만 9천ha이며, 이 중 경지면적은 88만 8천ha로 65.3% 수준임

<표 Ⅱ-37> 벨기에 농경지 면적 추이

(단위: 천ha, %)

| | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 경지 면적(A) | 874 | 881 | 888 | 889 | 888 |
| 농경지 면적(B) | 1,354 | 1,356 | 1,365 | 1,366 | 1,359 |
| 비중(A/B) | 64.5 | 65 | 65.1 | 65.1 | 65.3 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

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

□ 벨기에의 GDP 대비 농업 생산 비중 추이를 보면, 2023년 0.9%로, 매년 일정한 비율로 유지되고 있음

<표 Ⅱ-38> 벨기에 농업 부문 생산량 추이

(단위: 백만유로, %)

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농업 생산량(A) | 3,926 | 4,047 | 4,883 | 4,935 | 4,995 |
| 총 생산량(B) | 478,676 | 460,535 | 508,061 | 554,214 | 584,699 |
| 비중(A/B) | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 0.9 | 0.9 |

자료: 벨기에 통계청, OECD, https://statbel.fgov.be/en/themes/agriculture-fishery/economic-accounts-agriculture#figures; https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=GDP&pg=0&snb=283&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_REG_ECO%40DF_GDP&df[ag]=OECD.CFE.EDS&df[vs]=2.0&dq=A..BEL..GDP..V.XDC&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false, 검색일자: 2024. 7. 10.

### 2) 농업 관련 세제 지원[44)]

□ 벨기에는 농부 및 농업기업 간 토지 교환 거래에 대한 등록세를 규정하고 있는데 이는 우리나라의 농지대토에 대한 양도소득세 감면 제도와 유사함

○ 동 제도에 따르면 토지 가치가 유사한 경우 농부 및 농업기업 간 토지 교환 거래에 대한 등록세가 면제됨

○ 반면, 토지 가치가 동일하지 않은 경우 초과분에 대해 12~12.5%의 일반 등록세가 적용되며 초과분 가치가 가장 낮은 부동산 가치의 25% 미만일 경우에 한하여 6% 이하의 저세율을 적용함

□ 위 제도 이외에도 벨기에는 농지 관련 여러 조세감면제도를 지역별로 차등 적용하여 시행하고 있음

○ 벨기에의 브뤼셀 지역의 경우 증여 후 최소 3년 동안 농업 활동을 유지하면 증여세가 전액 면제됨. 상속세의 경우 직계 후손과 배우자에게는 3%의 감세율을, 기타 모든 사람 간의 상속에는 7%의 감세율을 적용함

○ 또한, 농지에 대한 연간 재산세가 감면되는데, 세율은 1.25~3.97%로 적용되며 소규모 재산에 대해서는 25~50%의 세금을 공제함

44) OECD(2020), pp. 101~106.

### 아. 독일

#### 1) 농업 현황

□ 독일의 농촌인구는 2021년 기준 185만명으로 총인구 대비 약 22.2% 비중을 차지하고 있음

<표 Ⅱ-39> 독일의 농촌인구 현황

(단위: 만명, %)

| | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 총인구(A) | 8,262 | 8,290 | 8,315 | 8,333 | 8,341 |
| 농촌인구(B) | 187 | 187 | 186 | 186 | 185 |
| 비중(B/A) | 22.6 | 22.5 | 22.4 | 22.3 | 22.2 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 2022년 기준 독일의 농경지 면적은 1,843만 3천ha이며, 이 중 경지면적은 1,186만ha로 64.3% 수준임

<표 Ⅱ-40> 독일 농경지 면적 추이

(단위: 천ha, %)

| | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 경지 면적(A) | 11,930 | 11,913 | 11,862 | 11,860 | 11,860 |
| 농경지 면적(B) | 18,295 | 18,311 | 18,314 | 18,240 | 18,433 |
| 비중(A/B) | 65.2 | 65.1 | 64.8 | 65.0 | 64.3 |

자료: UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT)

□ 독일의 농업 부문 노동 생산성은 2015년 이후로 계속해서 상승하고 있으며, 2023년 내국인 피고용자 평균 보수액은 전년 대비 7.9% 상승한 약 2만 7천유로임

□ 2023년 단위당 노동 비용의 경우 2015년에 비하여 소폭 증가하였으며, 농업 부문의 부가가치는 전년 대비 15.7% 하락하여 약 30조유로로 나타남

<표 Ⅱ-41> 독일의 농업 생산성 및 부가가치

(단위: %, 유로, 십억유로)

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 노동 생산성 | 103.3 | 109.4 | 122.4 | 115.4 | 117.3 |
| 피고용자 평균 보수 | 22,939 | 22,880 | 23,238 | 24,123 | 26,031 |
| 단위 노동 비용 | 102.4 | 96.4 | 87.6 | 96.4 | 102.3 |
| 부가가치 | 24,475 | 25,152 | 25,754 | 35,673 | 30,066 |

자료: 독일 통계청, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=0&levelid=1720750359502&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstrktur&auswahlziel=werteabruf&code=81000-0013&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb, 검색일자: 2024. 7. 12.

### 2) 농업 관련 세제 지원

□ 독일의 경우, 농업 및 농지 매매와 관련하여 여러 조세감면 제도가 시행되고 있으나, 우라나라의 농지대토에 대한 양도소득세 감면 제도와 유사한 제도는 없는 것으로 확인됨

□ 반면, 농지 매매와 관련하여 독일은 농지 매매로 인한 이득을 4년 동안 특정 자산에 재투자할 경우 세금을 면제해 주는 제도를 소득세법(EStG) § 6b에 근거하여 시행하고 있음[45], [46]

□ 또한, 농업인에게 농지를 판매하는 경우 일부 규정이 면제되어 판매 절차가 간소화될 수 있으며, 비농업인에게 농지를 판매할 때에는 불균형한 토지 분포를 방지하기 위해 공공기관이 우선 매수권을 가질 수 있음[47]

□ 이 외에도 독일은 자연재해로 인하여 농업 및 임업 종사자가 심각한 피해를 입을 경우 재산세를 면제하는 제도를 시행하고 있음[48]

○ 실제 순수익이 50% 이상 감소한 경우 25%의 세금 면제, 100% 이상 감소한 경우 50% 면제

45) https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__6b.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

46) https://www.rosepartner.de/erbschaftsteuer-unternehmen-betriebsvermoegen.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

47) https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__9.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

48) https://www.gesetze-im-internet.de/bewg/__33.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

### 자. 소결

□ 일본은 농지대토에 대한 감면 규정은 없으나, 수용 등에 따른 양도소득 과세특례를 규정하고 있음

○ 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 5,000만엔을 공제받는 것 중 선택이 가능함

□ 영국과 미국의 경우 농지대토에 대한 양도소득세 감면과 유사한 특례는 없으나, 사업용 자산에 한하여 대체 자산을 취득했을 경우 과세를 이연해주는 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 양도차익은 교환한 자산을 처분할 때까지 유예할 수 있음

○ 비자발적 자산 양도에 대해서는 대체 자산을 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[49]

○ 또한, 대체 자산을 취득할 경우 자본이득에 대해 과세이연이 가능하며, 1년 이내

49) OECD(2020), p. 34.

대체 자산을 취득해야 함

□ 호주의 경우에도 일정 요건을 충족하는 대체 자산 및 동일 자산을 이전 또는 처분할 경우 발생되는 자본이득 또는 손실에 대해 과세이연이 가능함

□ 대만은 가족 농장이 경영면적을 확대하거나 농업경영을 편리하게 하기 위해 동일 지역 또는 인접지역의 경작지를 매입하거나 교환할 때에는 취득 후 원래 경작지를 포함하여 총 면적이 5ha 미만인 경우 신규로 증가한 부분(신규 취득분)에 대해서는 5년간 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[50]를 적용하는 등의 혜택도 있음[51]

□ 많은 나라들이 농지를 계속 농업에 이용한다는 조건하에서 농지 양도소득세를 감면해 주고 있음[52](<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 이용한다는 조건하에 양도소득세 면제

○ 체코는 농업인이 고령으로 농사를 포기하면서 가까운 인척에게 양도할 때 양도소득세 감면

○ 아일랜드도 부모가 고령으로 농사짓는 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[53]

- 가족 구성원에게 사업 이전을 할 경우

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

51) OECD(2020), p. 44.

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

53) https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/overdrachtsbelasting/wanneer_kunt_u_vrijstelling_krijgen/vrijstelling-overdrachtsbelasting, 검색일자: 2024. 5. 30.

- 파트너십 또는 합자회사에 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

○ 노르웨이는 비자발적[54]인 경우 농장 판매 시 조건부 면제(Betinget skattefritak ved ufrivillig realisasjon)가 가능[55](Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)(세법 제14-70(6)))

- 면제 대상 자산은 농장 가축(buskap på gårdsbruk), 축산용 순록(rein i reindriftsnæring, 모피 산업에 사용되는 동물(pelsdyr i pelsdyrnæring), 양식용 수생 생물(akvatiske organismer i akvakultur)[56]
  · 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 특별수당(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[57][58]
  · 운영단위당 연간 90,000NOK 한도내에서 100% 공제받고, 90,000NOK 이상인 경우 38%를 공제하여 총 190,400NOK까지 공제가 가능함(Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)(세법 제8-1(5)))[59]
- 직계가족에 대한 상속 및 증여세는 면세

□ 반면에 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 이스라엘, 리투아니아, 멕시코, 뉴질랜드,[60] 스웨덴, 영국은 농지 양도소득세에 대하여 특별한 우대 조치가 없음

54) 화재 또는 기타 사고 및 수용 등
55) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_15#KAPITTEL_15, 검색일자: 2024. 5. 30.
56) 이는 매출액 기준으로 계산된 보유 금액의 25% 이상이 포함된 경우 적용됨
57) https://www.skatteetaten.no/en/rates/special-allowance-for-agriculture/, 검색일자: 2024. 5. 30.
58) OECD(2020), p. 38.
59) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_9-1#%C2%A78-1, 검색일자: 2024. 5. 30.
60) 뉴질랜드는 양도소득세 자체가 없음

<표 Ⅱ-42> OECD 회원국별 농업에 대한 특별세 조항 개요

| 구분 | 소득세 | | | 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 | 매출 세액 (Outputs) | 매입 세액 (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: PIT는 개인소득세, CGT는 자본이득세, CIT는 법인소득세를 의미함
자료: OECD(2020), p. 32.

□ 참고로 우리나라의 1인당 쌀 소비량은 매년 감소하고 있고, 앞서 살펴보았듯이, 주요 OECD 회원국에 비해 농업에 대한 과도한 보호 수준이 확인되어 농업 분야에 대한 적정 보호 수준의 논의가 필요할 수 있음

○ [그림 Ⅱ-3]은 주요 OECD 회원국의 농민 보호 및 지원 수준을 보여주며, 그래프의 Y축은 농민 보호 및 지원 수준에 대한 지수(index)를 의미하고, 높은 값일수록 농민에 대한 높은 보호 및 지원 수준을 의미

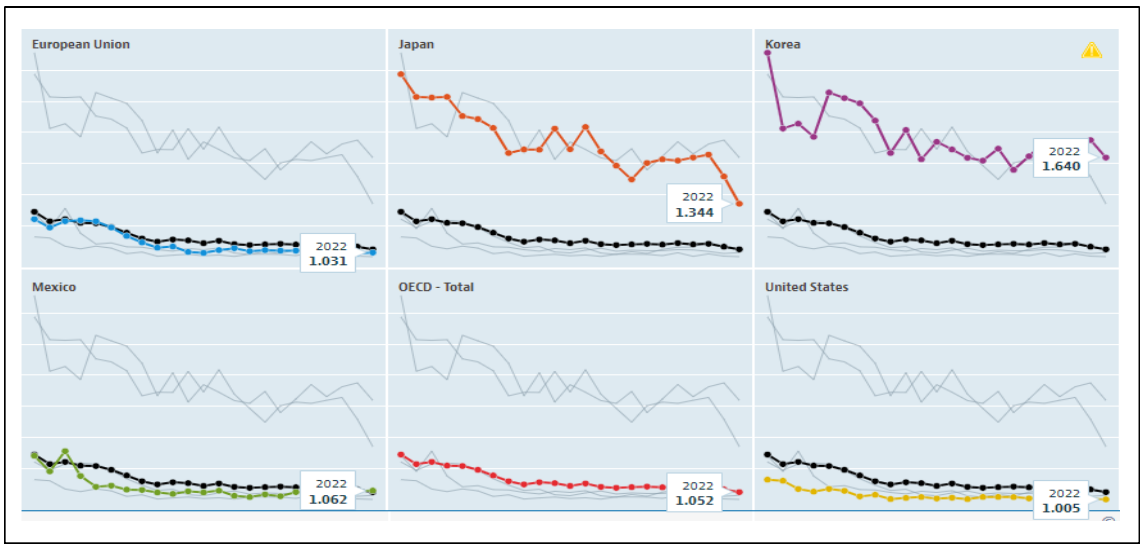
○ [그림 Ⅱ-3]은 EU, 미국, 일본, 멕시코, OECD 평균, 그리고 우리나라를 비교함

○ 우리나라는 주요 OECD 회원국들 가운데 농민 보호 수준은 가장 높은 수준으로 OECD 평균 대비 1.5배 높은 보호 수준으로 나타남

○ 농업 분야에 대한 높은 보호 및 지원에도 불구하고 농가소득의 도시근로자가구 소득 대비 비율은 2000년대 초반 80%에서 2022년 기준 60%를 하회하는 수준까지 감소함

○ 반면, 국가 간 무역 보호주의 움직임이 다시 나타나는 상황이어서 사회적으로 적절한 수준에서의 농업 지원 정책의 설계가 중요한 시점이라 할 수 있음

[그림 Ⅱ-3] 주요 OECD 회원국의 농민 보호 및 지원 수준




자료: OECD(2020)

## 5. 주요 의안발의

□ 동 제도와 관련한 주요 의안발의 현황을 간략히 살펴봄(<표 Ⅱ-43>)

○ 여러 국회의원은 동 제도의 감면 한도를 상향 조정하는 안을 제안

- 양도소득세의 감면 한도를 해당 과세기간 동안 2억원,
- 5개 과세기간 동안 3억원으로 상향 조정하여 농어업용 토지의 양도 및 농지대토, 공익사업용 토지의 수용 등에 따른 양도소득세 부담을 실질적으로 완화하고자 함

○ 김한정 의원안의 경우 공익사업용 토지 등 양도소득세 감면대상이 자경농지·축사용지·어업용 토지 등·자경산지에 해당하는 경우 감면 종합한도를 배제하는 안을 제출하기도 함

- 자경농지·축사용지·어업용토지 등·자경산지가 공익사업용 토지 등으로 수용·협의 취득되어 양도하는 경우 무제한 감면을 제안

○ 다만, 양도소득세 감면 한도를 증액하는 안은 기존 제도의 개선 방향과 맞지 않아 이에 대해서는 신중할 필요가 있다는 의견이 존재

<표 Ⅱ-43> 국회 의안

| | |
|---|---|
| **의안번호** | [2022956] (임기만료폐기) / 조세특례제한법 일부개정법률안 검토보고서 |
| **제안일자** | 2019-10-23 |
| **제 출 자** | 함진규 의원 등 10인 |
| **제안이유 및 주요내용** | (제안이유)<br>○ 현행법은 공익사업에 필요한 토지를 수용 등의 방식으로 양도하거나 거주자가 경작상 필요에 따라 종전 농지를 양도하고 새로운 농지를 취득하는 경우 등에 양도소득세를 감면해주는 특례를 두고 있으나, 양도소득세 감면의 한도가 해당 과세기간 동안 1억원, 5년간 2억원으로 제한되어 양도소득세를 충분히 감면받지 못하는 경우가 발생함<br><br>(주요내용)<br>○ 이에 양도소득세의 감면 한도를 해당 과세기간 동안 2억원, 5개 과세기간 동안 3억원으로 상향하여 농어업용 토지의 양도 및 농지대토, 공익사업용 토지의 수용 등에 따른 양도소득세 부담을 실질적으로 완화하고자 함 |

<표 Ⅱ-43>의 계속

| | |
|---|---|
| 검토의견<br>(기획재정위원회) | (검토의견) |

| 현 행 | 김한정 의원안 | 김경협 의원안 | 함진규 의원안 |
|---|---|---|---|
| □ 양도소득세 및 증여세 감면의 종합한도 (제133조) | □ 공익사업용 토지 등 양도소득세 감면한도 확대 등 | □ 양도소득세 감면한도 확대 등 | □ 양도소득세 감면한도 확대 |
| ○ 양도소득세 감면한도 | ○ 공익사업용 토지등 양도소득세 감면한도 1억원 인상 | ○ 양도소득세 감면한도 확대 | ○ 양도소득세 감면한도 확대 |
| **- 양도소득세 감면한도: 감면받을 양도소득세액 합계액 중에서 큰 금액은 감면 배제** | **- 양도소득세 감면한도: (현행과 같음)** | **- 양도소득세 감면한도: (현행과 같음)** | **- 양도소득세 감면한도: (현행과 같음)** |
| **- 양도소득세 감면한도 결정 방식: min(A, Max(B, C))** | **- 양도소득세 감면한도 결정 방식: min(A, Max(B, C))** | **- 양도소득세 감면한도 결정 방식: min(A, Max(B, C))** | **- 양도소득세 감면한도 결정 방식: min(A, Max(B, C))** |
| **· A: 당해과세기간 16개 조세특례 감면 합계액의 1억원 초과분** | **· A: 당해과세기간 15개 조세특례 감면 합계액의 1억원 초과분 (공익사업용토지등 양도소득세 감면 적용 시 2억원 초과분)** | **· A: 당해과세기간 16개 조세특례 감면 합계액의 2억원 초과분** | **· A: 당해과세기간 16개 조세특례 감면 합계액의 2억원 초과분** |
| **※ 16개 양도소득세 감면 조세특례: 조특법 제33조·제43조·제66조제4항·제67조제4항·제68조제2항·제69조·제69조의2·제69조의3·제69조의4·제70조·제77조 (현금보상, 채권보상)·제77조의2·제77조의3·제85조의10·조특법 개정법률 제6583호 부칙 제29조** | **※ 15개 양도소득세 감면 조세특례: 조특법 제33조·제43조·제66조제4항·제67조제4항·제68조제2항·제69조·제69조의2·제69조의3·제69조의4·제70조·제77조·제77조의3·제85조의10·조특법 개정법률 제6583호 부칙 제29조(제77조의2 삭제)** | **※ 16개 양도소득세 감면 조세특례: (현행과 같음)** | **※ 16개 양도소득세 감면 조세특례: (현행과 같음)** |
| **· B: 5개 과세기간 11개 조세특례 감면 합계액의 2억원 초과분** | **· B: 5개 과세기간 10개 조세특례 감면 합계액의 2억원 초과분 (공익사업용토지등 양도소득세 감면 적용 시 3억원 초과분)** | **· B: 5개 과세기간 11개 조세특례 감면 합계액의 3억원 초과분** | **· B: 5개 과세기간 11개 조세특례 감면 합계액의 3억원 초과분** |

<표 Ⅱ-43>의 계속

**검토의견 (기획재정위원회)**

| 현 행 | 김한정 의원안 | 김경협 의원안 | 함진규 의원안 |
|---|---|---|---|
| ※ 11개 양도소득세 감면 조세특례: 조특법 제66조제4항·제67조제4항·제68조제2항·제69조·제69조의2·제69조의3·제69조의4·제70조·제77조(현금보상, 채권보상)·제77조의2 | ※ 10개 양도소득세 감면 조세특례: 조특법 제66조제4항·제67조제4항·제68조제2항·제69조·제69조의2·제69조의3·제69조의4·제70조·제77조 (제77조의2 삭제) | ※ 11개 양도소득세 감면 조세특례: | |
| · C: 5개 과세기간 농지대토 감면액(제70조)의 1억원 초과분 | · C: 5개 과세기간 농지대토 감면액(제70조)의 1억원 초과분 | · C: 5개 과세기간 농지대토 감면액(제70조)의 3억원 초과분 | · C: 5개 과세기간 농지대토 감면액(제70조)의 2억원 초과분 |
| ○ <신 설> | ○ 공익사업용 토지등 양도소득세 감면대상이 자경농지·축사용지·어업용 토지등·자경산지에 해당하는 경우 감면 종합한도 배제<br>-<br>자경농지·축사용지·어업용토지등·자경산지가 공익사업용 토지등으로 수용·협의취득되어 양도하는 경우 무제한 감면 | | |

* (김한정 의원안) 2019. 9. 2., (김경협 의원안) 2019. 9. 24., (함진규 의원안) 2019. 10. 23. 발의.

□ 2건의 개정안은 공익사업의 시행 등으로 토지 등을 양도하는 경우 등에 대한 양도소득세 감면한도를 확대하려는 것임.

○ 김한정 의원안은 현행 양도소득세 감면한도를 유지하되, 공익사업용 토지 양도소득세 감면특례를 적용받는 경우에 한하여 한도액을 1억원 인상하고, 자경농지·축사용지·어업용토지 등·자경산지가 공익사업용 토지 등으로 수용·협의취득되어 양도하는 경우 양도소득세 감면한도를 적용받지 않도록 하려는 것임.

○ 김경협 의원안은 양도소득세 감면한도를 현행보다 1억원씩 인상하되 5개 과세기간 동안 농지대토 감면액에 대하여는 감면한도를 2억원 인상하여 3억원으로 하려는 것임.

○ 함진규 의원안은 양도소득세 감면한도를 현행보다 각각 1억원씩 인상하려는 것임.

<표 Ⅱ-43>의 계속

**검토의견 (기획재정 위원회)**

□ 현행「조세특례제한법」제133조는 양도소득세 및 증여세 감면의 종합한도를 규정하고 있음. 양도소득세 감면한도는 자산이 아니라 인별로 계산하는 것이며, 제133조에 열거되지 않은 양도소득세 감면 조세특례는 감면한도가 없음.

□ 같은 법 제133조에 따른 양도소득세 감면의 종합한도는 제1호의 과세기간에 대한 감면한도와 제2호의 5년간의 감면받을 양도소득세액의 합계액에 대한 감면한도 중 작은 금액으로 함. 이 경우 감면받는 양도소득세액의 합계액은 자산양도의 순서에 따라 합산함.

**양도소득세 감면의 종합한도(2018년 이후)**

| 구 분 | 감면한도 종류 | 감면 한도 | 감면대상합계액 - 감면한도 |
|---|---|---|---|
| 당해 과세기간 | 모든 감면(①~⑯) 합계액의 당해 과세기간 감면한도 | 1억원 | A |
| 5개 과세기간 (B와 C 중 큰 금액) | 11개 조세특례 감면액(③~⑬)의 감면합계액의 5개 과세기간 감면한도 | 2억원 | B |
| | 농지대토감면(⑧)의 5개 과세기간 감면한도 | 1억원 | C |
| **양도소득세 감면 종합한도 = Min(A, Max(B, C))** | | | |

① 「조특법」 제33조(사업전환중소기업에 대한 과세특례)
② 「조특법」 제43조(구조조정대상부동산의 취득자에 대한 양도소득세의 감면 등)
③ 「조특법」 제66조 제4항(영농조합법인에 현물출자한 경우 양도소득세 감면)
④ 「조특법」 제67조 제4항(영어조합법인에 현물출자한 경우 양도소득세 감면)
⑤ 「조특법」 제68조 제2항(농업회사법인에 현물출자한 경우 양도소득세 감면)
⑥ 「조특법」 제69조(자경농지에 대한 양도소득세의 감면)
⑦ 「조특법」 제69조의2(축사용지에 대한 양도소득세의 감면)
⑧ 「조특법」 제69조의3(어업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면)
⑨ 「조특법」 제69조의4(자경산지에 대한 양도소득세의 감면)
⑩ 「조특법」 제70조(농지대토에 대한 양도소득세 감면)
⑪ 「조특법」 제77조(공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면) 중 현금보상(10%) 및 일반채권보상(15%) 적용분
⑫ 「조특법」 제77조(공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면)중 3년만기 채권보상(30%) 및 5년만기 채권보상(40%) 적용분
⑬ 「조특법」 제77조의2(대토보상에 대한 양도소득세 과세특례)
⑭ 「조특법」 제77조의3(개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지 등에 대한 양도소득세의 감면)
⑮ 「조특법」 제85조의10(국가에 양도하는 산지에 대한 양도소득세의 감면)
⑯ 「조특법」 개정법률 제6583호 부칙 제29조에 의하여 감면받을 양도소득세액

자료: 국세공무원교육원,「2018 양도소득세」, pp. 428~439.

<표 Ⅱ-43>의 계속

| | |
|---|---|
| **검토의견 (기획재정 위원회)** | □ 개정안은 양도소득세 감면한도를 인상하는 것으로서 다음과 같은 점에서 긍정적인 입법취지가 있음.<br>○ 첫째, 김한정 의원안은 공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면이 있는 경우에 한하여 감면한도를 1억원 인상한다는 점에서, 공익사업 등을 위한 재산권의 제한에 대하여 세제상 혜택을 늘리면서도 감면특례로 인한 과도한 세수 감소를 방지할 수 있을 것임.<br>○ 또한, 김한정 의원안은 자경농지·축사용지·어업용토지 등·자경산지가 공익사업용 토지 등으로 수용·협의취득되어 양도하는 경우 양도소득세 감면한도를 적용받지 않도록 하여, 농어업인이 생업을 영위하는 데 필요한 토지 등을 공익적 목적으로 제한되는 경우 세제상의 혜택에 따른 충분한 보상을 가능케 함.<br>○ 둘째, 김경협 의원안 및 함진규 의원안은 양도소득세 감면한도를 전반적으로 확대하는 것으로서, 지가 상승 및 공시지가 현실화에 따른 세부담을 완화하는 데 기여할 것으로 보임.<br><br>□ 다만, 개정안은 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.<br>○ 최근 2차례에 걸쳐 양도소득세 감면 종합한도는 양도소득세 감면 한도를 축소하는 방향으로 개정되었다는 점[61]을 고려한다면, 양도소득세 감면한도를 확대하려는 개정안은 일반 토지·주택 양도자와의 과세형평성 제고를 위하여 비과세·감면특례를 축소·폐지하는 추세와 배치되는 점을 감안할 필요가 있음.[62] |

61) 2015년 세법 개정 시 연간 양도소득세 감면한도를 2억원에서 1억원으로 축소하였고, 2017년 세법 개정 시 5년간 양도소득세 감면한도를 3억원에서 2억원으로 축소한 바 있음.

62) 기획재정부 의견

# Ⅲ. 선행연구 및 주요 쟁점

# Ⅲ. 선행연구 및 주요 쟁점

## 1. 선행연구

□ 동 제도와 관련 있는 기존 선행 연구는 <표 Ⅲ-1>에 정리함

□ 주요 연구를 소개하면 다음과 같음

<표 Ⅲ-1> 농지대토에 대한 양도소득세 감면 관련 선행연구

| 구분 | 제목 | 연구방법 | 분석자료 | 주요 연구내용 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 홍범교,『2021 조세특례 임의심층평가: 농지대토에 대한 양도소득세 감면』, 한국조세재정연구원, 2021. | 문헌연구, 기초통계 분석, probit, tobit모형을 이용해 농지 처분 및 획득에 영향을 끼치는 요인 분석, 패널 SUR분석으로 효과성 분석 | 국세청 내부자료, 농가경영체 등록자료, 통계청,「농가경제조사」및 기타 농업 관련 자료 | - 자경농지 양도소득세 면제의 경우 이농을 하더라도 양도세 면제를 받게 되는 반면, 농지대토의 경우 영농의 지속성이 전제가 되므로 정책 목표 달성을 위한 수단의 타당성이 인정됨<br>- 대토 면세 적용비율이 자경비율과 실경작률을 제고하는 효과는 1% 수준에서 유의하게 나타나, 효과성이 있는 것으로 볼 수 있음<br>- 농촌 지원 측면에서 세제지원을 늘리는 방향이 바람직할 수 있으나 재정 측면에서 보면 세제지원을 지속적으로 늘리기 어려우므로, 현 제도를 유지하면서 일몰기한을 설정해 이를 꾸준히 관리하는 방향을 제언함 |
| 2 | 김경하·오문성,「조세특례제한법 제69조 자경농지 양도소득세 감면 규정의 문제점 및 개선방안」,『경영교육연구』, 2019. | 문헌연구 | | - 현행 규정은 8년 이상 농지소재지에 거주하면서 자경한 농지를 양도하는 경우 이에 대한 양도세를 감면하여, 영농에 종사하는 자보다 농지를 양도하고 농촌을 떠나는 자가 수혜를 받게 되어 농업육성 및 농민보호라는 입법 취지에 부합하지 않음<br>- 자경농지 감면 규정을 근본적으로 개선하기 위해 자경농지 양도세 감면규정을 폐지하는 대신, 농지의 취득 및 보유 단계에서 부과되는 세부담을 유예하는 방안을 제언함 |

<표 Ⅲ-1>의 계속

| 구분 | 제목 | 연구방법 | 분석자료 | 주요 연구내용 |
|---|---|---|---|---|
| 3 | 김태완, 「자경농지 양도소득세 감면의 문제점과 개선방안」, 『경영교육연구』, 2019. | 문헌연구 | | - 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도가 순수농업인에게 직접적이고 실질적인 조세혜택으로 제공될 수 있도록 보완할 필요가 있음<br>- 감면대상자를 농지소재지에 거주하는 거주자에서 농지소재지에 거주하는 농업인으로 개정하고, 농업인이 이농 3년 이후에 농지를 양도할 경우 전액 감면을 배제해야 함<br>- 거주요건은 현행을 유지하나, 자경요건 중 농작업 1/2 요건과 자기노동력 요건은 입증의 한계가 있어 비농업인 등에게 세제지원을 하는 결과가 되므로 폐지하는 것이 바람직함 |
| 4 | 홍범교·이태호·이명헌, 「자경농지에 대한 양도소득세 감면」, 한국조세재정연구원, 2016. | 문헌연구 및 회귀분석 | 국세청 제공 '양도소득세 과세표준 신고 및 납부계산서', '양도소득금액 계산명세서', 농어촌공사 「농지실거래가격 동향분석」, 농림축산식품부 「농업경영체등록조사」, 한국감정원 「부동산거래현황」 | - 자경농지 양도소득세 감면제도는 직불금제도와 밀접한 관계가 있음<br>· 부재지주들이 양도소득세 감면을 위해 자경을 입증한 자료로 부당하게 직불금을 수령하는 경우가 있음<br>· 인구감소 등으로 직불금 부담액이 증가할 것으로 보이며, 이러한 상황에서 직불금 제도의 개편은 쉽지 않음<br>- 이러한 문제가 발생하고는 있으나, 동 조항 자체만을 놓고 타당성 및 효과성 분석을 한 결과는 현재 동 제도를 폐지할 이유가 없다고 분석됨<br>- 다만 동 제도의 지원 목적이 불분명한 측면이 있어, 일몰규정을 도입하여 정기적 재검토의 기회를 마련해야 함 |
| 5 | 장기용, 「현행 세법상 농지에 대한 과세특례제도의 합리적 개선방안」, 『부동산학보』, 2013. | 문헌연구 | | - 농지의 취득, 보유, 양도와 관련하여 농업 경쟁력 제고를 위한 특례제도의 문제점을 도출하고 개선방안을 제언함<br>- 교통의 발달, 농업의 자동화·공장화를 고려하여 자경농업인의 농지소재지 직선거리 내 거주요건을 삭제하고 「식품안전기본법」 및 「농지법」상 농업인을 농업인으로 판단해야하며, 자기계산과 책임으로 작물재배를 한 경우와 동일 세대원이 경작에 참여한 경우도 자경으로 인정해야 함 |

<표 Ⅲ-1>의 계속

| 구분 | 제목 | 연구방법 | 분석자료 | 주요 연구내용 |
|---|---|---|---|---|
| | | | | - 농지대토와 농지의 교환·분합이 실질적으로 목적 및 행위에 차이가 없음에도 불구하고 농지의 교환·분합에는 비과세하는 반면 농지대토에는 한도를 설정한 감면을 적용하는 것은 형평성에 어긋남<br>- 농지대토에 대한 감면 한도액을 최소 자경농지 감면 수준인 과세기간별 2억원, 5개 과세기간 합계 3억원까지 확대해야 하며, 중·장기적으로는 과세이연제도로 전환하는 것이 바람직함<br>- 대토로 인한 면제 요건은 면적요건과 가액요건을 동시에 충족하도록 개선될 필요가 있음 |
| 6 | 박정우·이준규, 「자경농지양도소득세 면제 연구」, 『세무학연구』, 2013. | 문헌연구 | | - 자경농지 양도소득세 면세제도가 이농민에 대한 지원세제가 되어 당초의 취지에 부합하지 못하므로, 동 제도의 폐지를 주장함(대토·분할·비자발적 양도 등은 예외)<br>- 농민이 되기 위하여 신규로 농지를 취득하는 경우 취득세를 비과세해야 하며, 신설 농업관련 법인이 농지를 취득하는 경우도 취득세를 비과세하도록 하고, 기존 농업법인이 농지를 취득하는 경우 취득세를 50% 감면받도록 해야 함 |
| 7 | 정연식, 「농지양도소득세 감면제도에 관한 연구」, 『세무와회계저널』, 2011. | 문헌연구 | | - 농사의 특성상 지나치게 짧은 대토 감면의 자경기간 요건을 기존 3+3년에서 5+5년 정도로 늘리되, 감면 종합한도를 자경농지 감면 수준인 매년 2억원, 5년간 3억원으로 상향조정할 필요가 있음<br>- 이농인의 경우 이농 후 지가 상승분에 대해서는 감면을 배제하고 이농 후 일정기간이 경과하면 감면 자체를 배제하도록 해야 함<br>- 재촌 요건과 관련하여 직선거리 기준만 남기고 연접한 시·군·구 기준을 삭제하며, 직선거리 기준은 현행 20km에서 30km로 확대해야 함 |

<표 Ⅲ-1>의 계속

| 구분 | 제목 | 연구방법 | 분석자료 | 주요 연구내용 |
|---|---|---|---|---|
| | | | | - 농업과 축산업을 겸영하고 농지 위에 축사 및 그 부속시설들이 지어지는 경우가 많으므로 축사부지도 농지로 인정할 것을 제언함 |
| 8 | 박훈·정지선, 「농지에 대한 양도소득세 과세특례에 관한 연구」, 『조세연구』, 2009. | 문헌연구 | | - 농지에 대한 비과세 및 감면규정은 다른 자산과의 형평성을 침해하고, 조세법을 복잡하게 하며, 감면의 목적이 불분명함<br>- 이러한 문제점을 개선하기 위해 농지의 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세 규정을 단기적으로는 감면대상으로 전환하고 장기적으로는 과세이연제도로 전환해야 함<br>- 또한, 종전 농지에 대한 경작기간을 신설하고 대체 취득농지에 대한 경작기간을 5년 이상으로 연장해야 함<br>- 농지의 대토에 대한 감면요건은 과거의 규정을 전환하거나, 면적요건과 가액요건을 동시에 충족하는 경우에 한하여 양도소득세를 감면하도록 개선해야 하며, 일몰기한을 설정해야 함 |

자료: 저자 정리

### 가. 농지대토에 대한 양도소득세 연구(2021 조세특례 임의심층평가)

#### 1) 분석 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 이름

□ 이처럼 제도 시행이 30년 가까이 지속되어 왔고, 일몰 규정도 없는 상황에서 본 보고서에서는 동 제도에 대한 최초의 심층평가를 통해 그 타당성과 효과성 등을 검토하고자 함

### 2) 분석방법 및 이용자료

□ 본 연구는 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도 운용과 관련하여 기초자료 분석(현행 제도 및 해외사례 분석) 및 선행연구와 조세쟁송 사례를 통해 문제점을 파악하고 있음

□ 또한 동 제도의 타당성 및 효과성 분석을 통해 지원 정책의 적절성 및 지원요건의 적정성과 농지의 효율적 활용 및 농업경영 합리화 장려가 달성되는지를 평가함

□ 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

### 3) 분석 결과

□ 동 특례는 농지대토를 취득하여 대토에서 최소한 4년 이상 영농을 지속해야 한다는 점에서 지원의 타당성을 인정할 수 있음

○ 조세지원의 여러 요건 가운데 한 요건인 자경요건의 충족 여부가 불확실할 수 있다는 문제가 있으나 이러한 부분적인 이유만으로 동 제도의 타당성을 부인하기는 어려움

□ 그리고 동 특례는 대토 면세 적용 비율(경지면적 대비 대토 양도소득세 감면 적용을 받는 면적의 비율)은 자경비율과 실경작률을 제고하는 효과가 있는 것으로 나타나 효과성 측면에서도 인정할 수 있음

□ 이와 같이 동 조세특례 제도의 타당성과 효과성을 인정할 수 있으므로 동 제도의 유지가 합리적이라고 판단함

○ 다만 향후 검토의 실효성을 제고하기 위해 일몰 기한을 설정하고, 동시에 농지대토 관련 자료의 꾸준하며 내실 있는 축적과 정리가 병행되어야 할 것임

### 나. 「조세특례제한법」 제69조 자경농지 양도소득세 감면 규정의 문제점 및 개선방안 (경영교육연구, 제34권 제4호)

#### 1) 분석 목적

□ 본 연구는 「조세특례제한법」 제69조 규정의 문제점을 검토하고 관련 규정의 개선방안을 제시하기 위함

○ 자경농지 양도소득세 감면 규정의 입법 취지는 일정기간 이상 농업을 영위한 납세자에게 농지의 양도 단계에서 세제상의 혜택을 부여하여 농업의 육성과 농민을 보호하겠다는 것임

○ 그러나 농지를 보유하면서 영농에 종사하는 자보다는 농지를 양도하고 농촌을 떠나거나 떠나 있는 자가 주된 수혜자가 되고 있는 것으로 판단되므로 입법 취지에 맞지 않는 부분이 있어 문제점을 파악하여 개선안을 제시할 필요 있음

#### 2) 분석방법 및 대상

□ 제도 및 문헌 고찰을 통해 자경농지 양도세 감면제도의 문제점과 현황을 살펴보고, 주요국의 농업부문 조세지원제도를 조사하여 동 감면제도의 개선방안을 모색

#### 3) 문제점 및 개선방안

□ 자경농지 양도소득세 감면제도의 문제점은 아래와 같음

○ 첫째, 농지를 보유하면서 영농에 종사하는 자보다는 농지를 양도하고 농촌을 떠나거나 떠나 있는 자가 주된 수혜자가 되고 있는 것으로 판단되므로 입법 취지에 맞지 않는 문제가 있음

○ 둘째, 자경으로 인정하지 않는 기간을 규정함에 있어, 거주자 등이 벌어들인 다른 소득의 범위를 사업소득과 총급여액(근로소득)에만 한정하고, 다른 소득의 기준금액을 3,700만원으로 규정한 것은 합리적 근거 없이 소득의 구분과 금액에 따라 자경에 대한 판단을 차별하는 문제가 있음

- 상속과 증여는 피상속인 또는 증여자가 사망했는지 여부에만 차이가 있을 뿐

부의 무상이전이라는 실질은 동일한데, 농지를 증여받은 경우에는 상속받은 경우와 달리 증여자의 자경기간을 수증자의 자경기간에 통산할 수 있는 별도의 규정이 없음

○ 셋째, 자경의 요건에 해당하는 “농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작하는 것”을 입증하는 방법이 명확하게 제시되지 않은 상황에서 납세자에게 입증 책임을 부과한 후 양도세를 감면하여 준다는 것은 법 적용상 납세자에게는 합리적 이유 없이 치명적인 어려움에 봉착하게 하는 문제가 있음

□ 이와 같은 자경농지 양도소득세 감면제도의 문제점을 개선하기 위해 다음의 4가지 방안을 제시함

○ 현행 규정을 합리적으로 개선하는 방안으로서 첫째, 원칙적으로 양도일 현재 농지소재지 등에 거주하면서 자경하는 거주자 등을 대상으로 본 감면 규정을 적용하되, 양도일 현재 농지소재지에 거주하지 않고 자경하지 아니하는 거주자 등에 대하여는 일정한 유예기간 이내에 양도하는 경우에만 양도세 감면을 적용받을 수 있도록 함

○ 둘째, 증여받은 농지를 수증자가 자경하는 경우에도 상속받은 농지를 상속인이 자경하는 경우와 동일하게 자경기간을 통산하여 주도록 본 규정을 개정해야 함

○ 셋째, 자경으로 인정하지 않는 기간을 규정함에 있어, 다른 소득의 범위에 시간에 비례하여 소득금액이 결정되는 성격의 기타소득을 포함하도록 하며 또한 경작한 기간에서 제외하는 기준을 현행의 소득금액 기준이 아닌 작물별 경작에 소요되는 시간 등을 고려한 기준으로 변경하여야 함

○ 넷째, 통계청에서 게시하는 작물별 투입물량 및 노동력 투입시간 통계자료를 기초로 자경 요건을 규정하고, 작물별 투입물량은 종자종묘, 비료 등의 구입영수증으로, 노동력 투입시간은 근무시간 증빙서류, 연가사용 확인서, 통행료 영수증 등으로 확인하도록 함

**4) 시사점**

□ 현행 규정을 근본적으로 개선하기 위하여 자경농지 양도세 감면 규정을 폐지하는 대신, 농지의 취득 및 보유 단계에서 부과되는 세부담을 유예하여 주는 방안을 고려할 필요가 있음

### 다. 농지에 대한 양도소득세 과세특례에 관한 연구(조세연구, 2011)

#### 1) 분석 목적

□ 우리나라 농지의 여러 조세특례제도 중에서 양도소득세 비과세 및 감면제도에 한정하여 당해 제도의 문제점과 그 개선방안을 구체적으로 제시

#### 2) 분석방법 및 대상

□ 농지에 대한 양도소득세 감면제도의 현황과 문제점을 분석하고 동 감면제도의 개선방안을 제시함

○ 다만, 이 연구는 구체적인 정량 실증분석은 없음

#### 3) 분석 결과

□ 농지에 대한 양도소득세 과세특례 제도의 개선방안을 제시함

○ 6개의 개선방안을 제시함

- 농지의 교환 또는 분합에 대한 양도소득세의 비과세 규정은 단기적으로는 감면대상으로 전환하고, 장기적으로는 과세이연 제도로 전환
- 종전 농지에 대한 경작기간을 신설하고, 대체 취득농지에 대한 경작기간을 5년 이상으로 연장하고 비과세 요건을 면적요건과 가액요건을 동시에 충족하는 경우에 한하여 양도소득세를 비과세하도록 개선
- 농지대토 감면제도를 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

## 2. 주요 쟁점 및 논의

□ 농림축산식품부는 ‘농지대토에 대한 양도소득세 감면’에 대한 자체 평가서를 2013년, 2014년, 2017년, 2020년, 2023년에 제출하였으나 일몰 없는 항목으로 별도의 ‘일몰연장’에 대한 의견 제출이 없음

□ 농림축산식품부의 동 제도에 대한 2023년 자체 평가서를 살펴보면, 제도의 목적, 성과지표의 설정, 목적 달성, 정책 효과 등을 인정하여 제도의 정책성을 인정한 바 있음

○ 조세지출 목적의 명확성을 인정함

- 농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동 지원, 농지의 효율적 활용 및 농업경영 합리화 장려
- 개발정책에 따른 협의·매수 등으로 특정 지역에 집중적으로 발생하는 농지 보상금이 농지 이외의 타 부동산으로 유입되는 것을 막고 농지에 재투자될 수 있도록 유인

○ 동 제도의 성과 지표로 농가 수, 경지 이용률 등을 활용하여 분석

- 농가 수는 당해 농가 수에서 직전연도 농가수를 차감함
  · <표 Ⅲ-2>에서 확인한 결과 농가 수는 감소 추세에 있음
  · 동 제도의 목적과의 연계성을 분석한 결과, 농지대토를 통해 농지를 농업 기반을 마련·유지함으로써 농지 소유자의 지나친 감소를 완화하였다고 해석

<표 Ⅲ-2> 농가 수의 변화

(단위: 천호)

| 연도 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 농가 수 | 1,068 | 1,042 | 1,021 | 1,007 | 1,035 | 1,031 | - |
| 증감 | △21 | △26 | △21 | △14 | 28 | △4 | |

자료: 농림축산식품부(2023)

- 경지이용률은 당해 경지이용률에서 직전연도 경지이용률을 차감하여 자료를 구축
  · 경지이용률의 정의는 경지면적 대비 경지이용(작물재배) 면적의 비율을 의미

· <표 Ⅲ-3>에서 확인한 결과, 농지대토를 통해 농업기만을 마련 및 유지함으로써 경지이용률을 제고하였다고 평가

<표 Ⅲ-3> 경지이용률의 변화

(단위: %)

| 연도 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 경지이용률 | 103.9 | 103.9 | 106.7 | 107.2 | 107.0 | 107.3 | - |
| 증감 | △2.8%p | - | 2.8%p | 0.5%p | △0.2%p | 0.3%p | |

자료: 농림축산식품부(2023)

○ 농가 수와 경지이용률의 최근 5년간 평균값과 실적값을 비교하여 성과목표의 달성률을 계산함

- 목표치의 경우 최근 5년(2016년~2020년) 평균 농가 수 증감률과 경지이용률 증감률을 의미하며,
- 달성치는 당해연도 농가 수와 경지이용률을 의미함
- 달성률을 계산한 결과 100%를 초과하여 성과목표를 달성하였다고 평가함

<표 Ⅲ-4> 성과지표 목표치 달성도

| | 목표치(A) | 달성치(B) | 달성률(B/A)* |
|---|---|---|---|
| 농가수 | △10.8천호 | △4천호 | 137% |
| 경지이용률 | 0.06%p | 0.3%p | 501% |

주: *는 달성률을 백분율로 표기
자료: 농림축산식품부(2023)

○ 효율성 측면에서의 효과성도 인정함

- 농지대토에 대한 조세지원은 영농의 지속성을 지원하는 제도라는 점에서 지원의 적절성 또는 타당성을 인정할 수 있음
- 또한 농지 수용 등으로 대토 농지를 취득하는 경우 양도소득세 부담으로 대토 농지의 규모가 감소하는 불이익 해소에 기여하는 등 농지보상금 등이 농지로 재투자될 수 있는 유인책으로 작용하였다고 평가

□ 한편 감사원은 동 제도의 조세감면 관리통제 측면에서 집행 사후관리의 미비를 지적[63]함

○ 농지대토에 대한 양도소득세 감면의 경우 감면신청 이후 일정기간 요건 준수를 필요로 하나,

○ 감면항목의 복잡다양성, 잦은 세법개정 등으로 감면요건을 잘못 적용하거나 고의적으로 악용하여 불성실하게 신고하는 경우가 많지만, 세무조사비율은 낮아 대부분 검증 없이 부과제척기간이 경과하여 세수 일실 초래

○ 그러므로 납세의무자의 신고자료와 전산시스템에 구축된 신고서 등을 연계분석하고 전산으로 자동검증이 불가한 항목에 대해서는 정기점검, 수동사후관리 및 비정기적 기획점검 등을 통해 사후관리의 필요성을 지적함

□ 기존 심층평가 연구인 홍범교(2021)에서도 지적하였듯이, 향후 검토의 실효성을 제고하기 위해 일몰 기한 설정의 필요성이 있음

○ 왜냐하면 동 제도는 전업 농민을 지원하기 위한 제도이지만, 전업 농민이 아닌 경우 제도의 혜택을 입게 되면 제도의 취지가 무색해지므로, 이에 대한 지속적인 평가가 필요함

○ 정부도 이러한 부작용을 예방하기 위해 각종 요건을 두고 전업 농민에게만 지원을 제공하고자 함

63) 감사원, 「감사결과 처분요구서 - 조세감면제도 운영실태 -」, 2014. 2., 참조

# Ⅳ. 타당성 분석

# Ⅳ. 타당성 분석

## 1. 다른 지원제도와의 중복성

### 가. 조세지출

□ 2022년(실적) 국세 감면액은 약 63.5조원으로 2021년 57.0조원 대비 약 6.5조원 증가함

○ 이 중 농림수산 분야의 조세지출 규모 및 국세 대비 비중을 보면, 2018년 13.0%에서 2022년(실적) 기준 9.7%로 지속적으로 하락하는 것을 볼 수 있음

<표 Ⅳ-1> 국세 감면액 대비 농림수산 분야 조세지출 규모 비교

(단위: 조원, %)

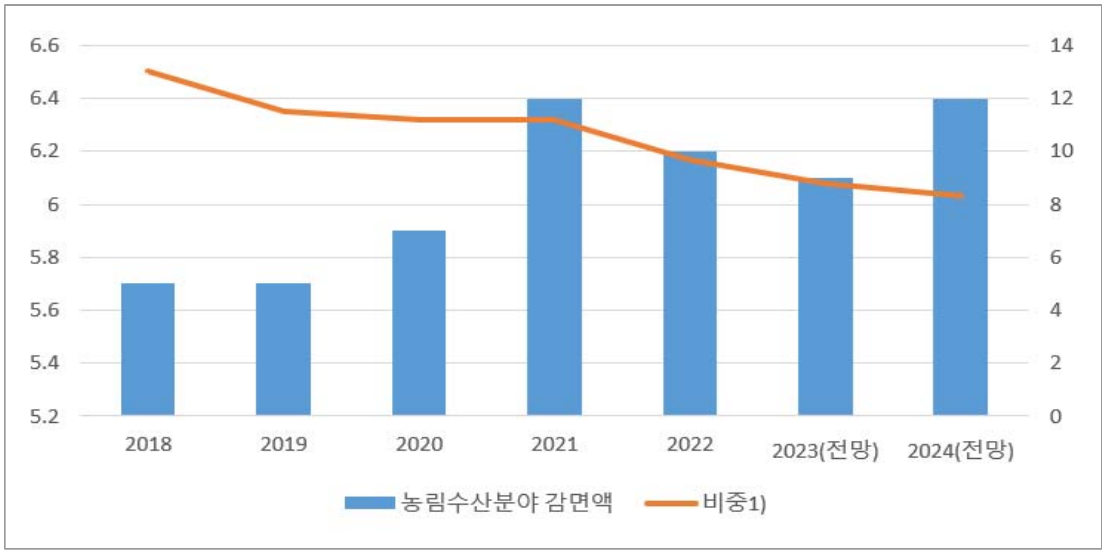
| 구분 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 국세 감면액 | 44.0 | 49.6 | 52.9 | 57.0 | 63.5 | 69.5 | 77.1 |
| 농림수산 분야 감면액 | 5.7 | 5.7 | 5.9 | 6.4 | 6.2 | 6.1 | 6.4 |
| 비중 | 13.0 | 11.5 | 11.2 | 11.2 | 9.7 | 8.8 | 8.3 |

주: 1. 비중은 전체 국세 감면액 중 농림수산 분야 비중을 의미함
2. 2023년 및 2024년은 전망치임

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

[그림 Ⅳ-1] 국세 감면액 대비 농림수산 분야 감면액 추이

(단위: 조원, %)




주: 1. 좌축은 조원, 우축은 %
2. 비중은 국세 감면액 대비 농림수산 분야 감면액을 의미
자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

□ 현재 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도를 유사한 감면제도와 비교하면 다음의 <표 Ⅳ-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 2026년 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[64]의 교환 또는 분합으로 발생하는 소득[65]에 대해서는 양도소득세를 과세하지 않음

64) 「소득세법」 제89조 제4항에 해당하는 농지는 제외함
65) 교환 또는 분합하는 쌍방 토지가액의 차액이 가액이 큰 편의 4분의 1이하인 경우를 말함

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

<표 Ⅳ-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)<br>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 | 양도 농지면적 (종전 농지면적)의 2/3 이상 또는 취득가액이 양도농지가액의 1/2 이상 | 해당 없음 | 쌍방토지가액의 차액은 큰 편의 4분의 1 이하 |
| 농지소재지 | 농지가 소재하는 시군구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시군구 내 지역 | 농지가 소재하는 시군구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시군구 내 지역 | 농지가 소재하는 시군구 지역 또는 농지소재지와 인접한 시군구 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 대토 보상에 대한 양도소득세 과세특례는 세액감면 또는 과세이연 혜택이 있음

○ 「조세특례제한법」 제77조의2에 따르면, 거주자 공익사업[66]의 시행으로 해당 사업지역에 대한 사업인정 고시일부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지 등을 2026년 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 2026년 12월 31일 이전에 양도함으로써 발생하는 소득에 대해 10~40% 감면함[67]

○ 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 과세 전환에 따른 세부담 증가를 고려하여 현금감면을 다시 신설, 채권 감면율을 인상함

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

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

<표 Ⅳ-3> 공익사업용 토지에 대한 양도소득세 감면율 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 |
| 만기보유채권 | 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

### 나. 재정지출

□ 농림수산 분야 국고보조금 추이를 살펴보면, 2024년 기준 11조 6,585억원으로 전년 대비 2.5% 증가함

○ 농림수산 분야는 2024년 국회확정예산 국고보조금 예산액 전체 대비 10.7% 비중을 차지하고 있으며, 이는 사회복지 분야(59.2%)에 이어 두번째로 높은 수준임

<표 Ⅳ-4> 농림수산 분야 국고보조금 추이(확정예산 기준)

(단위: 억원, %)

| 구분 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 | 2024년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농림수산 국고보조금 예산액 | 99,364 | 106,925 | 108,937 | 113,701 | 116,585 |
| 전체 대비 농림수산 분야 비중 | 11.5 | 10.9 | 10.6 | 11.1 | 10.7 |

자료: 기획재정부, e나라도움 국고보조금통합관리시스템

□ 정부에서 농업에 대해 지불하는 보조금 형태는 생산요소(토지, 노동, 자본)에 대한 지원, 기술수준 향상을 위한 혁신지원, 세제감면을 포함한 소득지원으로 구분할 수 있음[68]

○ 생산요소에 대한 지원(투입지원)은 친환경농자재 지원, 조사료 생산기반 확충, 농산물 산지유통시설 지원, 취약농가 인력지원 등이 있음

68) 노용환·박진도(2015), p. 29.

○ 혁신지원은 농촌자원 복합산업화 지원, 지역전략식품산업육성, 가축개량지원, 농업경영컨설팅 등이 있음

○ 소득지원은 농업자금이차보전, 농업재해보험, 공익기능증진직불제, 경영이양직불 등이 있음

□ 2024년도 농림축산식품부 예산 및 기금운용 계획서 기준 농업보조금 현황은 다음의 <표 Ⅳ-5> 및 <표 Ⅳ-6>과 같음

○ 2024년 농업보조금액은 전년 대비 2.2% 증가한 총 8조 1,373억원으로 이 중 자치단체경상보조가 45.0%인 3조 6,602억원으로 가장 많고, 민간경상보조 2조 2,444억원, 자치단체자본보조 1조 1,332억원, 민간자본보조 1조 995억원 순임

<표 Ⅳ-5> 2024년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 농업보조금 현황

(단위: 억원, %)

| 구분 | 사업금액 | | 증감률 |
|---|---|---|---|
| | 2023년 예산 | 2024년 예산 | |
| 민간경상보조 | 23,098<br>(29.0) | 22,444<br>(27.6) | △2.8 |
| 민간자본보조 | 10517<br>(13.2) | 10,995<br>(13.5) | 4.5 |
| 자치단체경상보조 | 35,436<br>(44.5) | 36,602<br>(45.0) | 3.3 |
| 자치단체자본보조 | 10,579<br>(13.3) | 11,332<br>(13.9) | 7.1 |
| 합계 | 79,630<br>(100.0) | 81,373<br>(100.0) | 2.2 |

자료: 기획재정부, 열린재정 재정분석통계, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01, 검색일자: 2024. 7. 12.

<표 Ⅳ-6> 2024년 농림부 예산 및 기금운용계획 기준 회계계정별 농업보조금 현황

(단위: 백만원, %)

| 회계계정 | | 세목 | 2023년 예산 | 2024년 예산 | 증감률 |
|---|---|---|---|---|---|
| 일반회계 | | 민간경상보조 | 188,626 | 201,414 | 6.8 |
| | | 민간자본보조 | 131 | 131 | 0 |
| 농어촌 구조개선 특별회계 | 구조개선사업계정 | 민간경상보조 | 1,332,146 | 1,276,353 | △4.2 |
| | | 민간자본보조 | 1,038,297 | 1,084,682 | 4.5 |
| | | 자치단체경상보조 | 389,755 | 288,119 | △26.1 |
| | | 자치단체자본보조 | 697,205 | 808,486 | 16.0 |
| | 농어촌특별세사업계정 | 민간경상보조 | 224,822 | 212,219 | △5.6 |
| | | 자치단체경상보조 | 138,287 | 155,020 | 12.1 |
| | | 자치단체자본보조 | 105,569 | 91,140 | △13.7 |
| 에너지 및 자원사업특별회계 | | 자치단체자본보조 | 15,150 | 17,363 | 14.6 |
| 국가균형발전 특별회계 | | 민간경상보조 | 9,637 | 2,168 | △77.5 |
| | | 자치단체경상보조 | 10,045 | 69,587 | 592.8 |
| 양곡관리특별회계 | | 민간경상보조 | 12,682 | 9,728 | △23.3 |
| | | 자치단체경상보조 | 45,848 | 44,771 | △2.3 |
| | | 자치단체자본보조 | 2,500 | 0 | 순감 |
| 농지관리기금 | | 민간경상보조 | 119,489 | 110,273 | △7.7 |
| | | 민간자본보조 | 4,530 | 4,140 | △8.6 |
| | | 자치단체경상보조 | 17,311 | 15,164 | △12.4 |
| 축산발전기금 | | 민간경상보조 | 220,327 | 223,934 | 1.6 |
| | | 민간자본보조 | 8,637 | 10,478 | 21.3 |
| | | 자치단체경상보조 | 186,945 | 196,889 | 5.3 |
| | | 자치단체자본보조 | 45,446 | 40,266 | △11.4 |
| 자유무역협정이행지원 기금 | | 민간경상보조 | 18,643 | 16,785 | △10.0 |
| | | 자치단체경상보조 | 18,810 | 7,310 | △61.1 |
| | | 자치단체자본보조 | 135,536 | 122,019 | △10.0 |
| 농업·농촌공익기능증진 직접지불기금 | | 민간경상보조 | 3,127 | 4,182 | 33.7 |
| | | 자치단체경상보조 | 2,736,612 | 2,878,201 | 5.2 |
| 농산물가격안정기금 | | 민간경상보조 | 180,293 | 179,293 | △0.6 |
| | | 민간자본보조 | 77 | 77 | 0.0 |
| | | 자치단체경상보조 | 6 | 6 | 0.0 |
| | | 자치단체자본보조 | 56,482 | 49,349 | △12.6 |
| 고등·평생교육지원 특별회계 | | 민간경상보조 | - | 8,072 | 순증 |
| | | 자치단체경상보조 | - | 5,125 | 순증 |
| | | 자치단체자본보조 | - | 4,620 | 순증 |
| 농업보조금 회계계정별 총계 | | | 7,962,971 | 8,137,364 | 2.2 |
| 농림축산식품부 회계계정별 총계 | | | 32,412,609 | 35,052,681 | 8.1 |

자료: 기획재정부, 열린재정 재정분석통계, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01

□ (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

○ 기존에 경관보전직불, 친환경직불, 조건불리지역직불 등 9개 직불제 중 6개를 농업·농촌공익증진직불제(공익직불제)로 통합, 공익직불제는 기본형과 선택형으로 구분됨[69)]

○ (기본형 공익직접지불제도) 대상 농지와 농업인의 요건을 충족할 경우 소농직불금 또는 면적직불금 신청이 가능

- 소농직불금은 일정 요건을 충족할 경우 일정액(연 130만원)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 Ⅳ-7> 참조)

<표 Ⅳ-7> 면적직불금 기준면적 구간별 지급단가

(단위: 만원/ha)

| 구분 | 1구간 (2ha 이하) | 2구간 (2ha ~ 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.); 홍범교(2021), p. 43.

○ 선택형 공익직접지불제도

- 친환경농업직접지불제도, 친환경안전축산물직접지불제도, 경관보전직접지불제도, 전략작물직불제로 구분할 수 있음

69) 농림축산식품부 공익직불제, https://www.mafra.go.kr/gong/index.do, 검색일자: 2024. 7. 10.

<표 Ⅳ-8> 공익직불제 개편 전후 비교

| 개편 전 | 개편 후 | | |
|---|---|---|---|
| 경관보전직불, 친환경직불 | 공익직불제 | 선택형 공익직불 | 친환경농업직불제<br>친환경축산안전지불제<br>경관보전직불제<br>전략작물직불제 |
| 조건불리지역직불 | | | |
| 쌀소득보전직불: 고정, 변동 | | 기본형 공익직불 | 면적직불금[1)] |
| 밭농업직불: 고정, 논이모작 | | | 소농직불금[2)] |

주: 1) 면적직불금은 면적 구간을 나누어 면적이 커질수록 지급단가가 낮아지도록 구성한 역진적 단가 구조
2) 소농직불금은 일정액을 지급하는 구조
자료: 농림축산식품부, 공익직불제, https://www.mafra.go.kr/gong/2593/subview.do, 검색일자: 2024. 7. 10.

### 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 농지이양은퇴직불금, 농지관리기금을 이용한 지원 등이 있음

□ 농지이양은퇴직불금은 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정과 젊은 농업인 중심의 영농 규모화를 목적으로 지급하는 보조금임[70)]

○ 65~79세 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[71)]을 충족하는 논·밭·과수원

70) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」
71) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」 제4조
1. 경영이양 이전에 「농어촌정비법」 제14조에 따라 농업생산기반 정비사업 시행자가 처분한 간척농지를 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 공사가 5년

○ 자격요건은 65~79세 이하 농업인으로 선정 신청일 직전 10년 이상 지속적으로 농업경영을 하고 있는 농업인이 대상[72]

○ 지원 한도는 매도의 경우 연간 600만원/ha, 임대는 연간 480만원/ha, 최대 4ha까지 지원

○ 각 연령대에 따라 84세까지 최대 10년간 지원

□ 농림축산식품부 농지관리기금은 아래와 같은 사업에 활용됨(2021년 기준)[73]

○ 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: 대단위 농업개발(농지), 새만금지구

○ 농식품산업 해외진출 지원사업: 농식품산업 해외진출 지원사업(보조), 농식품산업 해외진출 지원사업(융자)

○ 기타 경상사업: 농지종합정보화, 농지범용화, 간척농지활용지원, 간척농지영농편의, 저활용농지자원조사, 농지가격임차료 정보제공, 농지제도 개선홍보, 농지이용관리지원

□ 농지관리기금 가운데 농지매매와 관련된 사업으로는 농지은행사업을 들 수 있으며, 그 가운데에서도 맞춤형 농지지원사업을 들 수 있음[74]

○ 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·분합, 선임대후매도, 청년 창업형 스마트농업단지로 구분할 수 있음

---

이상 농업경영이 가능하다고 인정하는 논·밭·과수원

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

73) 농지은행·농지연금 홈페이지, https://www.fbo.or.kr/index.do, 검색일자: 2024. 7. 10.

74) 한국농어촌공사 홈페이지, https://www.ekr.or.kr/Kkrpub/webzine/2023/03/subpage-102.html, 검색일자: 2024. 7. 10.

○ 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,[75] 2030세대, 후계농업경영인, 귀농인, 일반농업인
- (임대상한) 최대 10ha로 영농경력 및 규모에 따라 차등 적용

○ 농지 매매는 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 13,000원/㎡, 생애 첫 농지취득지원은 26,700원/㎡

<표 Ⅳ-9> 농지관리기금 중 농지은행사업 내용

| 사업명 | 사업내용 | 지원기준 |
|---|---|---|
| 경영회생지원 농지매입사업 | - 자연재해, 부채 등으로 경영 위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채를 상환하도록 하여 경영정상화 지원<br>- 매입농지는 해당 농가에 장기임대(7~10년)하고, 환매권 보장 | - 매입대상: 농지(전, 답, 과수원) 농업용 시설(고정식 온실축사, 버섯재배사)<br>- 매입가격: 감정가액<br>- 환매가격: 감정가액 또는 이자율(3%)을 적용하여 산출한 금액 중 낮은 금액<br>- 임대기간: 7년(경영평가 후 3년 이내에서 연장가능)<br>- 임대료: 매입가격의 10/1000 이내에서 농지가격에 따라 차등적용 |
| 맞춤형 농지지원사업 | - 농지의 매매 및 임대차, 보유·관리 등을 통해 농지의 효율적 이용, 농업구조개선 및 농업인 소득안정 등의 기능을 수행<br>- 농가의 성장단계별(진입 → 성장 → 전업 → 은퇴) 맞춤형 지원<br>(2018년부터 기존 2개 사업(농지규모화, 농지매입비축)을 통합·운영) | - 농지매매: 1.0%, 11~30년<br>- 매입가능농지: 농업진흥지역 안의 논·밭, 농업진흥지역 밖의 경지정리된 논 또는 밭기반정비사업이 완료된 밭<br>- 1㎡당 13,000원 → 초과금은 자부담<br>- 생애 첫 농지취득 지원: 1㎡당 26,700원 → 초과금은 자부담<br>・농지임대차: 무이자 5~10년 |

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

<표 Ⅳ-9>의 계속

| 사업명 | 사업내용 | 지원기준 |
|---|---|---|
| | | ・농지교환·분합: 1.0%, 10년 이내<br>・공공임대용 농지매입<br>- 농업진흥지역 내 농지(전, 답, 과수원)<br>- 매입가격: 감정평가액<br>(단, 매수청구농지는 공시지가 적용)<br>- 매입농지활용: 장기임대 임대기간: 5년<br>(5년 단위로 이용실태 평가 후 재계약)<br>- 임대료: 주변 시세 등을 감안, 임차인과 합의 결정 |
| 농지연금 | - 농지를 소유하고 있으나 일정한 소득이 없는 고령농에게 농지를 담보로 매월 생활비를 연금형식으로 지급하여 노후생활 안정을 지원<br>- 연금을 받으면서 농지를 활용(자경 또는 임대)할 수 있으며, 부부 모두 종신 보장 | - 지원대상: 농지소유자 만 60세 이상, 영농경력 5년 이상<br>- 융자금리: 2%<br>- 상환기간: 사망 등 연금지급 종료 사유 발생 시 농지연금 채무액 현금상환 또는 담보 농지를 처분하여 상환 |

자료: 한국농어촌공사 홈페이지, https://www.fbo.or.kr/info/bbs/NoticeView.do?menuId=080040&schNtceClsfCd=B01010300&ntceMngid=202400000274, 검색일자: 2024. 7. 10.

□ 농지대토에 대한 양도소득세 감면은 이론적으로 맞춤형 농지지원사업과 중복수혜 가능성이 있음

○ 맞춤형 농지지원사업은 젊은 농업인 등에게 농지를 지원함으로써 농지이용의 효율화, 영농규모 확대, 생산비 절감, 농업경쟁력 확보를 목적으로 하고 있음

- 맞춤형 농지지원사업은 농업경영에 이용되지 않는 농지를 젊은 농업인 등에게 제공하는 등 보다 효율적으로 농지를 활용할 수 있는 농업인에게 농지를 제공하는 것을 목적으로 함
- 이 중 농지여신 사업으로 농지매매, 생애첫농지 취득지원, 임차농지임대, 비축농지임대, 교환분합 사업을 운영 중임

○ 반면 농지대토에 대한 양도소득세 감면 제도는 주어진 한 농업인에게 농지를 보다 효율적으로 사용하고 지속적으로 농업경영 활동에 참여하도록 지원한다는 차이점이 있음

- 이러한 목적상 차이점 때문에 사업 또는 제도 간 중복지원보다는 수혜대상자를 기준으로 한 중복수혜 가능성을 논의하고자 함

○ 맞춤형 농지지원사업 중 농지매매의 자격요건에 해당하는 자가 농지대토에 대한 양도소득세 감면 요건에 해당하는 토지를 매도하고 농지매매 지원을 통해 농지대토하는 경우 이론적으로 중복수혜가 가능함

- 농지매매의 지원 상한은 ㎡당 10,890원(3.3㎡당 36천원) 이내임(2021년 기준)
- 실제 중복수혜 여부와 그 규모는 자료의 제약으로 분석이 어려움

<표 Ⅳ-10> '맞춤형 농지지원 사업' 중 농지매매의 자격요건과 지원내용

| 구분 | | 자격요건 | | | | 농지매매 지원내용 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 성장 단계 | 연령 | 경영 규모 | 영농 경력 | |
| 전업농육성대상자 | 청년창업형 후계농업경영인 선정자 | 진입 | 만 18세~만 39세 | - | 2년 이하 | 0.5ha 이내 |
| | | | | | 2년 초과 | 1ha 이내 |
| | 2030세대 | 진입 | 만 18세~만 39세 | 2ha 이하 | 2년 이하 | 0.5ha 이내 |
| | | 성장 | | 2ha 초과 | 2년 초과 | 2ha 이내 |
| | 후계농업경영인 | 진입 | 만 18세~만 49세 | 2ha 이하 | 2년 이하 | 0.5ha 이내 |
| | | 성장 | | 2ha 초과 | 2년 초과 | 2ha 이내 |
| | 귀농인 | 진입 | 만 18세~만 55세 | 2ha 이하 | 2년 이하 | 0.5ha 이내 |
| | | 성장 | | 2ha 초과 | 2년 초과 | 2ha 이내 |
| | 일반농업인 | 진입 | 만 40세~만 64세 | 2ha 이하 | 2년 이하 | 0.5ha 이내 |
| | | 성장 | | 2ha 초과 | 2년 초과 | 2ha 이내 |
| 전업농업인 | | 경영규모 6ha 이상인 자. 다만 만 65세 이상인 자는 제외 | | | | 경영규모 10ha 또는 소유규모 3ha까지 지원 |

주: 농업법인, 영농복귀자에 대한 농지매매 지원내용은 생략함
자료: 「2021년 농지은행사업 업무지침」을 바탕으로 저자 요약

□ 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 제도는 없으나, 맞춤형 농지지원사업의 경우 중복수혜가 이론적으로 가능할 것으로 판단됨

## 2. 지원 정책의 적절성

□ 농지 전용 및 유휴화 추세, 신규 간척지구 미지정 등으로 경지면적이 지속적으로 감소하고 있는 상황임[76)]

○ 2023년 기준 논밭 전체 경지면적은 151만 2천ha로 전년 대비 1.1% 감소하였으며, 지속적으로 경지면적이 감소추세를 보이고 있음

<표 Ⅳ-11> 논, 밭별 경지면적 추이

(단위: ha, %)

| | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 논 | 829,778<br>(△1.7) | 823,895<br>(△0.7) | 780,440<br>(△5.3) | 775,640<br>(△0.6) | 763,989<br>(△1.5) |
| 밭 | 751,179<br>(0.0) | 740,902<br>(△1.4) | 766,277<br>(3.4) | 752,597<br>(1.8) | 748,156<br>(△0.6) |
| 전체 | 1,580,957<br>(△0.9) | 1,564,797<br>(△1.0) | 1,546,717<br>(△1.2) | 1,528,237<br>(△1.2) | 1,512,145<br>(△1.1) |

주: ( ) 안은 전년 대비 증감률
자료: 통계청, 「농업면적통계」, 각 연도

□ 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 복지실태조사에 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

76) 농림축산식품부, 『2020년 조세지출 평가서』, 2020.

<표 Ⅳ-12> 농업 승계자 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 Ⅳ-13> 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(세) | 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[77]을 확대하기도 함

○ 농지대토에 대한 세제지원은 지속적인 농업기반 유지 및 농업인 육성을 위한 다양한 정책 중의 하나임

77) 맞춤형 농지지원 사업은 경영규모 및 연령별로 농가의 성장 단계를 구분한 후 단계별 맞춤형 농지지원을 통해 안정적인 영농기반 구축을 지원하는 사업을 말하며, 공공임대용 농지매입, 농지매매, 임차임대, 교환분합 형태의 지원이 있음

○ 위에서 살펴본 농업승계자의 부재, 농촌인구의 고령화, 조기은퇴 경향 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 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 이러한 목적으로 대토를 마련하더라도 실제 자경이 어려움에도 불구하고 일단 양도세 면제를 위하여 대토를 마련하여 계약서 없이 임대하는 경우도 많은 것으로 추정됨[78)]

□ 그러나 자경요건을 충족시키느냐의 여부는 제도의 문제라기보다는 실제 자경하지 않는 농지 소유자들이 제도를 남용하는 운영상의 문제이며, 이는 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 남아있는 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

78) 그러나 2021년 7월 23일에 통과된 「농지법」 개정에 따라 이러한 무계약서 임대 관행에도 제동이 걸릴 것으로 예상됨. 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 농지 가액의 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 농지 가액의 1/3 이상 → 가액의 1/2 이상

○ 2015년에는 다시 거주 요건을 완화하는 조치를 취함

- 직선거리 20㎞ 이내 → 직선거리 30㎞ 이내[79)]

□ 농지대토에 대한 양도소득세 감면의 상한은 「조특법」 제133조에 의하여 연간 1억원, 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

79) 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 Ⅳ-14> 연도별 농지대토 평균 감면세액 및 양도면적, 감면건수 추이

(단위: 백만원, ㎡, 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: 감면세액이 1억원을 초과하는 데이터는 제외함
자료: 국세청 내부 자료를 토대로 저자 작성

□ 2015~2019년(5년 평균) 감면건수를 감면세액별 구간으로 보면 1,000만원 이하가 가장 많고(36.5%), 1,000~2,000만원 구간(16.2%)부터 감소하기 시작하는데, 마지막 9,000만원~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 Ⅳ-15> 감면세액 구간별 감면 건수 추이

(단위: 건, %)

| 구분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 5년 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1,000만원 이하 | 1,009<br>(41.9) | 859<br>(36.4) | 829<br>(37.7) | 701<br>(33.7) | 656<br>(31.8) | 811<br>(36.5) |
| 1,000만원 초과 ~<br>2,000만원 이하 | 381<br>(15.8) | 406<br>(17.2) | 378<br>(17.2) | 344<br>(16.5) | 294<br>(14.3) | 361<br>(16.2) |
| 2,000만원 초과 ~<br>3,000만원 이하 | 215<br>(8.9) | 217<br>(9.2) | 205<br>(9.3) | 198<br>(9.5) | 181<br>(8.8) | 203<br>(9.1) |
| 3,000만원 초과 ~<br>4,000만원 이하 | 180<br>(7.5) | 164<br>(6.9) | 159<br>(7.2) | 160<br>(7.7) | 166<br>(8.1) | 166<br>(7.5) |
| 4,000만원 초과 ~<br>5,000만원 이하 | 115<br>(4.8) | 123<br>(5.2) | 100<br>(4.5) | 132<br>(6.3) | 122<br>(5.9) | 118<br>(5.3) |
| 5,000만원 초과 ~<br>6,000만원 이하 | 104<br>(4.3) | 104<br>(4.4) | 109<br>(5.0) | 109<br>(5.0) | 104<br>(4.9) | 101<br>(4.7) |
| 6,000만원 초과 ~<br>7,000만원 이하 | 81<br>(3.4) | 69<br>(2.9) | 72<br>(3.3) | 76<br>(3.7) | 93<br>(4.5) | 78<br>(3.5) |
| 7,000만원 초과 ~<br>8,000만원 이하 | 57<br>(2.4) | 74<br>(3.1) | 73<br>(3.3) | 70<br>(3.4) | 87<br>(4.2) | 72<br>(3.2) |

<표 Ⅳ-15>의 계속

(단위: 건, %)

| 구분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 5년 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 8,000만원 초과 ~ 9,000만원 이하 | 68 (2.8) | 77 (3.3) | 54 (2.5) | 44 (2.1) | 59 (2.9) | 60 (2.7) |
| 9,000만원 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 비중
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, 총액 한도가 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

# Ⅴ. 기초통계 및 수혜자 분석

# Ⅴ. 기초통계 및 수혜자 분석

## 1. 개요

### 가. 효과성 분석의 개념

□ 농지대토에 대한 양도소득세를 감면하는 제도는 ‘농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동지원 및 농지의 효율적 활용, 농업경영 합리화’를 목표로 함

○ 농지의 자유로운 대체를 허용하여 멀리 떨어진 농지를 보유하고 있을 경우, 인접한 농지를 취득하면 영농의 효율성을 제고하고 농업의 발전을 장려할 수 있음

- 8년 자경농지 양도소득세 감면제도는 과거 농업경영에 대한 보상적 성격이 강한 반면, 농지대토에 대한 양도소득세 감면제도는 농업경영의 지속적인 지원과 미래 농업활동을 유도하는 데 중점을 둔다는 점에서 차이가 있음

○ 농업경영 합리화를 위해서는 농지 사용의 효율성, 리스크 관리 및 지속가능성에 초점을 맞춘 다각적인 접근 방식이 필요함

- 농가 자산의 큰 비중을 차지하는 농지는 기타 고정자산과 달리 영구적 자원으로 인위적으로 늘리는 데 한계가 존재하기 때문에, 타인의 농지 구입 또는 임차를 통해서만 면적을 늘릴 수 있다는 특징이 있음(이두영 외, 2019)
- 농업경쟁력 측면에서도 토지생산성과 농지소유 및 이용구조를 주요 결정요인으로 선정함(김병률 외, 2009)
- 농가는 농산물가격의 하락 및 가격 불안정과 같은 비용 상승 리스크에 대비하여 지속가능한 발전에 대비해야 함
- 이는 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’을 강조하는 바람직한 농업구조 변화 방향과 유사함(유찬희 외, 2020)

○ 이러한 원칙을 수용함으로써 농민은 생계를 확보하고 식량 안보에 기여하며 변화하는 경제 및 환경에 적응할 수 있음

- 특히 우리나라는 농가 수 및 농업 종사자 수가 1970년대 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 고령화에 따른 농업 인구가 약화되었음

- 이에 따라 토지 및 노동생산성이 침체되고 있어 농업 진흥을 위한 농업 부문 내부의 양적 및 질적 개선이 필요한 시점임(유찬희 외, 2020)

○ 농업경영상의 이유 또는 농가의 자금이 필요해서 필지를 매도하고 다른 필지를 매입하여 농업경영을 계속하는 경우 매도에 대한 양도소득세 부담을 줄여줌으로써, 농업경영이 합리적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 정책의 목표임

○ 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

- 특히 공익사업으로 인한 대토보상제도는 토지소유자의 손실보상 관련 불만을 해소하고 투기수요를 줄임으로써 공익사업 시 뒤따르는 인근 지역 부동산 가격 상승을 억제하기 위하여 도입되었으며, 본고에서 다루고 있는 농지대토 양도소득세 감면과 달리 대토의 취득가액에서 과세이연금액을 뺀 금액을 취득가액으로 산정하여 양도소득세를 부과한다는 차이점이 있음

□ 본 장에서는 『조세지출예산서』에 제시된 목적 중 '농지의 효율적 활용 및 농업경영 합리화 장려' 목적이 달성되는지를 평가함

□ 대토에 대한 면세가 농업경영 합리화에 영향을 주는 경로는 다음과 같음

○ 대토에 대한 면세가 되면 자기소유농지 확보를 위한 신규 자금 확보가 가능해지며, 농가의 경지면적을 유지 혹은 확대할 수 있어서 농업생산성이 제고됨

- 이두영 외(2019)에 따르면 많은 영농규모를 확대하려고 할 때 느끼는 어려운 점으로 토지가격이 높음 등을 가장 많이(35.8%) 꼽았음

○ 자기소유농지 확보를 위한 신규 자금 확보가 가능해지면, 자경지의 비율을 유지 혹은 확대할 수 있어서 농지 소유자의 지속적 농업경영 활동이 가능해짐

○ 생산성을 유지 혹은 제고할 수 있는 농지가 확보되면, 휴경지의 증가는 억제되고 경지 중 실제 경작지 비율은 증가시켜 경지 이용의 효율성을 증대시킴

- 생산성 증대를 위한 미시 수준의 농업경영 형태 변화로는 규모화, 자본/노동의 집약화, 고용 노동력 이용 증대, 조직화 등이 있음(유찬희 외, 2019)

○ 경지면적의 확대 및 생산성 향상을 통해 토지 가치를 높임으로써 농민은 신용 및 금융에 대한 접근성을 향상시킬 수 있음. 이러한 증가된 접근은 고급 장비

구매, 혁신적인 농업 기술 연구, 농지 확장 등 농장 운영의 추가 개선에 사용될 수 있음

- 농지는 농업생산수단이자 자산보전수단이며, 신용 획득의 기반으로 농가경제 진흥을 위해서는 농지 가치를 높일 수 있는 방안이 필요함(박석두·황의식, 2002)
- 1990년대 이후 우리나라 농가 생산성은 기술혁신에 의한 생산성 증가가 더 크게 나타나고 있어 더욱 고급화되고 전문화된 기술혁신이 있어야만 지속적인 성장이 가능함(김용택 외, 2000)

□ 본 장에서는 양도소득세 면세 정책이 농가의 평균적 경지면적, 경지 중 자경지 비율, 실제경작 비율에 미치는 영향을 분석함으로써 대토에 대한 양도소득세 면세 효과성을 검증함

### 나. 분석의 구성

□ 이하 제2절에서는 양도소득세 면세 효과성의 핵심변수인 농가당 경지면적, 자경지 비율 및 휴경농지 추이를 살펴봄

□ 제3절에서는 필지단위 및 농가단위에서 농지의 처분이나 획득 실태와 그 현상에 영향을 주는 요인들을 「농가경제조사」의 미시자료를 이용하여 분석함

□ 제4절에서는 대토에 대한 양도소득세 면세 제도가 농가당 경지면적, 자경지 비율, 농지 중 실제 경작지 비율에 미치는 영향을 분석함

## 2. 농지 이용 상황 개관

□ 앞서 농가의 기본적인 경제적 상황을 기초통계로 살펴보았는데, 이번 절에서는 좀 더 구체적인 기초통계 자료와 함께 효과성 분석을 진행하기 위해 기초자료를 살펴봄

## 가. 경지면적

### 1) 농가당 경지면적 추이

□ 농가는 2010년 117.7만호에서 2022년 102.2만호로 13.2% 감소하였으나 농가당 평균 경지규모는 2010년 1.46ha에서 2022년 1..49ha로 약 2% 증가함

○ 이는 농가가 13.2% 감소한 데 비하여 경지면적은 같은 기간 171.5만ha에서 152.8만ha 12% 감소하는 데 그쳤기 때문임

○ 농가는 2010년 이후 점차 감소하는 추세를 보이며 2019년 100.7만호였으나 2020년 103.5만호로 약간 증가하고 이후 2022년 102.2만호로 감소함

○ 농가당 평균 경지규모는 2010년 이후 점차 증가하는 추세를 보이며 2019년 1.57ha로 7% 증가하였으나 이후 감소하여 2022년 1.49ha가 됨

○ 농가당 논 면적은 2010년 0.84ha에서 2022년 0.76ha로 감소하였고, 밭 면적은 같은 기간 0.62ha에서 0.74ha로 증가하였음

<표 Ⅴ-1> 농가 수, 경지면적, 평균 경지규모 추이

(단위: 호, ha)

| 시점 | 농가(가구) | 경지면적(ha) | | | 평균 경지규모(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 | 1.5 | 0.84 | 0.66 |
| 2013 | 1,142,029 | 1,711,436 | 963,876 | 747,560 | 1.5 | 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 | 0.7 |
| 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 |
| 2020 | 1,035,193 | 1,564,797 | 823,895 | 740,902 | 1.51 | 0.80 | 0.72 |
| 2021 | 1,031,210 | 1,546,717 | 780,440 | 766,277 | 1.50 | 0.76 | 0.74 |
| 2022 | 1,022,797 | 1,528,237 | 775,640 | 752,597 | 1.49 | 0.76 | 0.74 |

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

□ 2030년까지의 농업구조 전망결과에 따르면, 호당 경지면적은 1.65ha에 이를것으로 전망됨(유찬희 외, 2020)

### 2) 농지면적별 기초통계

□ 시도별 경지면적은 2023년 기준 전라남도가 21.3만ha로 가장 높았으며, 서울이 607ha로 가장 적은 것으로 나타남

○ 논의 경우 전라남도(16.3만ha), 충청남도(14.0만ha), 전라북도(12.1만ha) 순으로 나타남

○ 밭의 경우 경상북도(14.3만ha), 전라남도(11.0만ha) 순으로 높게 나타남

<표 Ⅴ-2> 시도별 경지면적(2023)

(단위: ha)

| 시도별 | 경지면적(ha) | | |
|---|---|---|---|
| | 계 | 논 | 밭 |
| 전국 | 1,512,145 | 763,989 | 748,156 |
| 서울특별시 | 607 | 200 | 407 |
| 부산광역시 | 4,797 | 2,278 | 2,519 |
| 대구광역시 | 6,821 | 2,949 | 3,873 |
| 인천광역시 | 17,343 | 12,189 | 5,154 |
| 광주광역시 | 9,145 | 4,980 | 4,165 |
| 대전광역시 | 3,731 | 1,075 | 2,656 |
| 울산광역시 | 8,798 | 4,076 | 4,722 |
| 세종특별자치시 | 6,814 | 3,412 | 3,401 |
| 경기도 | 147,503 | 77,214 | 70,288 |
| 강원도 | 100,226 | 30,189 | 70,037 |
| 충청북도 | 94,783 | 34,655 | 60,128 |
| 충청남도 | 213,715 | 140,058 | 73,657 |
| 전라북도 | 189,148 | 121,553 | 67,595 |
| 전라남도 | 274,435 | 163,688 | 110,747 |
| 경상북도 | 243,936 | 100,587 | 143,350 |
| 경상남도 | 134,738 | 64,874 | 69,864 |
| 제주도 | 55,605 | 12 | 55,593 |

자료: 통계청 국가통계포털, 「전국 경지면적, 농가인구 통계」, 2023.

□ 경지규모별 농업 종사자 가구원 수는 0.3ha에서 0.7ha 미만 구간에서 가장 많이 분포됨

○ 또한 1인 가구원 수는 0.2ha 미만의 경지규모에 집중되었으며, 4인 이상 또한 0.3~0.5ha 미만에서 가장 많이 나타남

- 이는 국내 농업이 소규모 영농업으로 이루어져 있음을 시사함

○ 또한 농가 가족의 생애주기에 따르면, 경영주가 고령화된 농가는 가구원 수가 줄어드는 경향이 있고(최양부·오내원, 1986) 농가 인구가 지속적으로 감소함에 따라 가구당 구성원도 줄어 들고 있음

<표 Ⅴ-3> 경지규모별 농업종사자 가구원 수(2023)

(단위: 가구)

| 경지규모 | 계 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 이상 |
|---|---|---|---|---|---|
| 0.1ha 미만 | 17,410 | 8,150 | 8,574 | 487 | 199 |
| 0.1~0.2ha 미만 | 195,356 | 78,688 | 111,317 | 4,673 | 678 |
| 0.2~0.3ha 미만 | 118,614 | 42,592 | 70,913 | 4,437 | 672 |
| 0.3~0.5ha 미만 | 190,534 | 65,375 | 116,954 | 7,043 | 1,162 |
| 0.5~0.7ha 미만 | 106,819 | 33,498 | 67,946 | 4,369 | 1,006 |
| 0.7~1.0ha 미만 | 105,765 | 28,243 | 71,621 | 4,991 | 910 |
| 1.0~1.5ha 미만 | 84,865 | 20,825 | 57,961 | 5,354 | 725 |
| 1.5~2.0ha 미만 | 53,165 | 10,241 | 38,543 | 3,607 | 774 |
| 2.0~2.5ha 미만 | 27,033 | 5,242 | 19,265 | 1,875 | 652 |
| 2.5~3.0ha 미만 | 19,021 | 3,383 | 13,676 | 1,715 | 248 |
| 3.0~5.0ha 미만 | 38,946 | 6,710 | 27,898 | 3,519 | 820 |
| 5.0~7.0ha 미만 | 14,628 | 2,236 | 10,887 | 1,157 | 347 |
| 7.0~10.0ha 미만 | 9,742 | 1,761 | 6,811 | 971 | 199 |
| 10.0ha 이상 | 10,725 | 1,500 | 7,369 | 1,553 | 302 |

자료: 통계청 국가통계포털, 「농업종사자 가구원 수별 농가, 농가인구 통계」, 2023.

□ 경지규모별 농업 경영주 연령으로는 60~79세 이하에 많이 분포됨

○ 한편, 모든 연령층에서 0.5ha 미만의 가구가 가장 많이 분포하고 있어 영세 농업가구가 절대적으로 많음을 나타냄

- 10ha 이상의 대농에서도 60~69세 이하 연령에 집중됨

○ 이는 국내 농업인구의 고령화로 인한 노동력 감소 문제를 야기함

- 한국의 농업 노동력 스톡(stock) 감소와 고령화는 지속적으로 심화되고 있으며, 앞으로도 그 추세가 이어질 것으로 전망됨(유찬희 외, 2020)
- 노동력 고령화에 따라 경영주는 다양한 농지 매매활동을 진행함
- 예를 들어 본인의 농지는 매도하는 한편, 소규모 농지를 신규로 매입하거나 기존의 농지를 일부 임대 또는 매도하는 등의 방식으로 경영규모를 줄이는 방법을 택할 것으로 예측됨(임소영 외, 2019)

<표 Ⅴ-4> 경지규모별 경영주 연령(2023)

(단위: 가구)

| 경지규모 | 29세 이하 | 20세~39세 이하 | 40세~49세 이하 | 50세~59세 이하 | 60세~69세 이하 | 70세~79세 이하 | 80세 이상 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0.5ha 미만 | 245 | 1,828 | 15,772 | 71,428 | 170,513 | 158,204 | 103,926 |
| 0.5~0.7ha 미만 | 66 | 488 | 2,674 | 14,694 | 33,991 | 33,004 | 21,901 |
| 0.7~1.0ha 미만 | 49 | 383 | 3,457 | 12,927 | 34,889 | 34,331 | 19,730 |
| 1.0~1.5ha 미만 | 149 | 199 | 2,390 | 11,296 | 28,490 | 28,528 | 13,813 |
| 1.5~2.0ha 미만 | 39 | 518 | 1,615 | 8,014 | 19,313 | 16,323 | 7,341 |
| 2.0~2.5ha 미만 | 43 | 55 | 789 | 3,781 | 10,348 | 8,910 | 3,108 |
| 2.5~3.0ha 미만 | 12 | 171 | 932 | 3,113 | 7,333 | 6,096 | 1,364 |
| 3.0~5.0ha 미만 | 73 | 389 | 2,243 | 6,548 | 17,138 | 10,117 | 2,440 |
| 5.0~7.0ha 미만 | 34 | 79 | 616 | 2,897 | 6,992 | 3,342 | 667 |
| 7.0~10.0ha 미만 | 0 | 158 | 560 | 2,042 | 5,255 | 1,527 | 201 |
| 10.0ha 이상 | 46 | 126 | 830 | 3,171 | 5,296 | 1,131 | 124 |

자료: 통계청 국가통계포털,「경지규모별 농가, 농가인구 통계」

### 3) 농가당 경작면적 규모에 따른 생산비(논벼의 경우)

□ 공개적으로 간행된 농산물생산비 집계 통계를 통하여 재배면적 규모에 따른 평균 논벼의 생산비를 살펴봄

□ 10a당 생산비는 재배면적 증가에 따라 감소하는 경향을 보이며 이러한 경향은 2ha 미만에서 더 뚜렷하게 나타남

○ 0.5ha 미만의 재배규모에서 10a당 총 생산비는 1,082.4천원인 반면, 재배면적 증가에 따라 감소하여 10.0ha 이상 규모에서는 714.0천원으로 가장 적게 조사됨

□ 생산비의 감소는 주로 직접생산비의 감소에 의해 견인된 것임

○ 평균 재배규모의 생산비 합계는 10a당 854.5천원으로 나타났으며, 이 중 직접생산비는 568.3천원, 간접 생산비는 286.1천원임

○ 직접 생산비는 재배면적 증가에 따라 지속적으로 감소함

- 이러한 직접 생산비 감소는 노동비와 위탁영농비 등 노동투입과 관련된 비용의 감소에 의한 것임
- 위탁영농은 농사에 경영주나 가구원이 직접 참여하지 않고 타인에게 도급 또는 위탁하는 형태를 뜻하며, 농업 기계화의 발전에 따른 위탁영농이 빠르게 증가하고 있는 추세임(김정호 외, 2007)
- 농약 살포는 1990년 농가의 65.0%가 직접 수행하였지만 2015년에는 54.4%로 낮아졌으며, 벼 베기 및 탈곡 작업 또한 1990년에 이미 위탁 작업이 일반화되어 우리나라 농업 노동환경에 정착됨(유찬희 외, 2019)
- 평균 재배규모의 직접 생산비인 568.3천원/10a 중 노동비는 192.9천원/10a으로 33.9%를 차지하며, 위탁영농비는 138.9천원/10a으로 24.4%를 차지함
- 재배규모 0.5ha 미만의 경우 직접생산비 827.1천원/10a 중 노동비는 251.3천원/10a로 30.4%를 차지하였으며, 위탁영농비는 37.1%인 306.8천원/10a 조사됨
- 반면, 10.0ha 이상의 재배규모에서는 노동비가 40.2%, 위탁영농비는 7.4%로 조사됨
- 종묘비를 제외하면 물재비(物材費) 성격의 비용 구성 부분들은 재배면적 증가에 따라서 뚜렷한 감소 경향을 보여주지 않음

□ 간접 생산비는 재배면적 증가에 따라 완만하게 지속적으로 증가함

○ 간접 생산비는 토지용역비와 자본용역비로 구성됨

○ 평균 재배규모의 간접생산비는 10a당 286.1천원이며, 이 중 토지용역비가 96.6%인 276.4천원, 자본용역비는 3.4%인 9.7천원임

○ 자본용역비는 재배면적 증가에 따라서 지속적으로 감소하지만 그 절대액이 크지 않고 감소폭도 크지 않으며 비용에서 차지하는 비중이 높지 않음

○ 토지용역비는 2ha 이하에서는 뚜렷하게 증가하며, 그 이상의 구간에서도 등락이 있으나 기본적으로 증가 경향을 보임

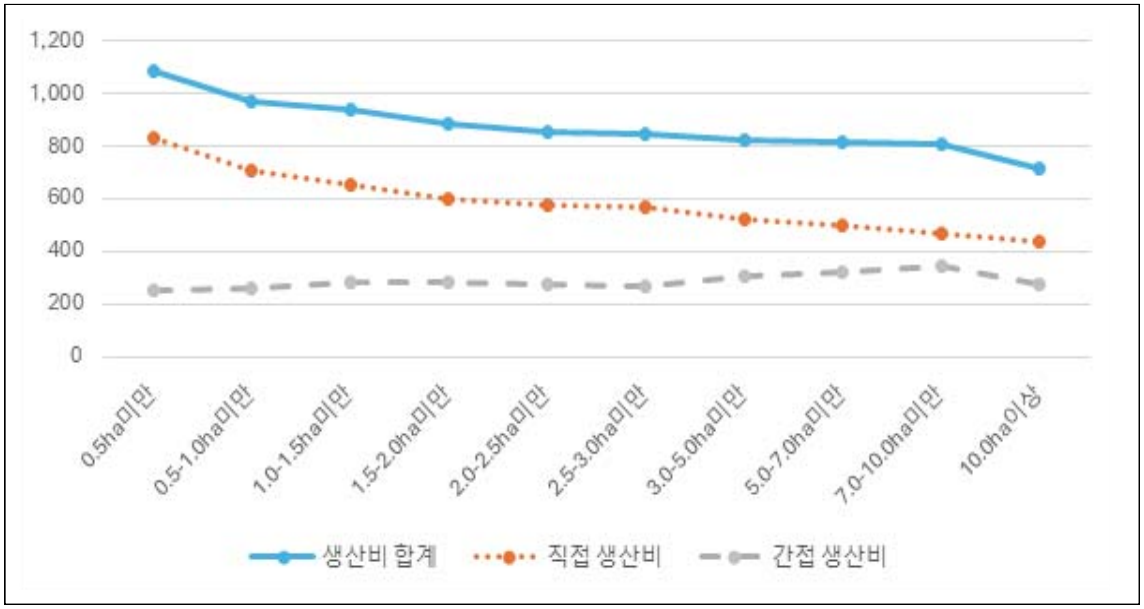
□ 결국 논벼 재배면적의 증가에 따른 단위면적당 비용감소 효과는 노동비와 위탁영농비에서 집중적으로 나타남

○ 즉 재배면적이 커짐에 따라서 경영을 위해서 면적당 필수적인 기본적(overhead) 노동의 투입에서 규모의 경제가 나타나 운영 효율성 향상에 기여하고, 노동력을 절감하는 기계의 채택이 비용 효율성을 증가시키는 중요한 요인이 되는 것으로 추정됨

- 규모화된 농가는 규모의 경제 효과와 경로 의존성 때문에 지속적으로 규모를 확대하는 것이 가장 효율적인 경영 형태임(유찬희 외, 2020)
- 김정호(1998)는 쌀 재배면적 확대를 통한 농업 경영성과 증가 및 효율화를 분석하였으며, 쌀 생산비 절감을 위해서는 10ha 이상의 경영 규모 확대가 필요함을 주장함

[그림 Ⅴ-1] 논벼 재배면적별 10a당 생산비(2022)

(단위: 천원/10a)




자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」, 2022.

<표 Ⅴ-5> 논벼 재배면적별 10a당 생산비

(단위: 천원/10a)

| 재배규모 | 생산비 합계 | 직접 생산비 | 노동비 | 위탁 영농비 | 기타 | 간접 생산비 | 토지 용역비 | 자본 용역비 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 평균 | 854.5 | 568.3 | 192.9 | 138.9 | 236.5 | 286.1 | 276.4 | 9.7 |
| 0.5ha 미만 | 1082.4 | 827.1 | 251.3 | 306.8 | 269.0 | 255.2 | 239.9 | 15.3 |
| 0.5-1.0ha 미만 | 969.7 | 709.1 | 210.3 | 248.0 | 250.8 | 260.6 | 247.9 | 12.7 |
| 1.0-1.5ha 미만 | 935.5 | 655.4 | 202.6 | 212.1 | 240.7 | 280.1 | 269.1 | 11.0 |
| 1.5-2.0ha 미만 | 882.4 | 596.6 | 180.7 | 185.9 | 230.0 | 285.8 | 275.6 | 10.2 |
| 2.0-2.5ha 미만 | 857.4 | 578.9 | 179.7 | 159.3 | 239.9 | 278.5 | 269.1 | 9.4 |
| 2.5-3.0ha 미만 | 842.7 | 572.0 | 194.0 | 157.4 | 220.6 | 270.7 | 261.9 | 8.9 |
| 3.0-5.0ha 미만 | 824.1 | 519.1 | 173.3 | 111.8 | 234.0 | 305.0 | 296.5 | 8.5 |
| 5.0-7.0ha 미만 | 817.3 | 497.8 | 199.8 | 64.1 | 234.0 | 319.5 | 311.2 | 8.3 |
| 7.0-10.0ha 미만 | 809.3 | 465.2 | 167.7 | 55.2 | 242.2 | 344.1 | 336.2 | 7.9 |
| 10.0ha 이상 | 714.0 | 435.8 | 175.4 | 32.2 | 228.2 | 278.2 | 271.2 | 7.0 |

자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」, 2022.

□ 산출물인 정곡(精穀)의 단위 생산량 생산비용 측면에서도 단위면적당 비용에서 나타난 특징과 매우 유사하게 나타남

○ 평균 재배 규모의 총생산비는 정곡 20kg당 31.63천원이며, 10.0ha 이상의 규모에서는 이보다 11.51% 감소한 27.99천원인 반면 0.5ha 미만의 규모에서는 평균보다 29.24% 증가한 40.88천원으로 조사됨

○ 논벼 재배면적의 증가에 따른 정곡 단위 20kg당 비용감소 효과는 노동비와 위탁영농비에서 집중적으로 나타남

- 직접생산비 중 노동비와 위탁영농비가 차지하는 비중은 전국 평균 재배 규모 기준 각각 33.9%인 7.14천원/20kg, 24.4%인 5.14천원/20kg으로 나타남
- 0.5ha 미만 규모에서는 노동비가 30.4%, 위탁영농비가 24.4%를 차지하는 반면, 10.0ha 이상의 재배 규모에서는 각각 40.3%, 7.4%를 차지함

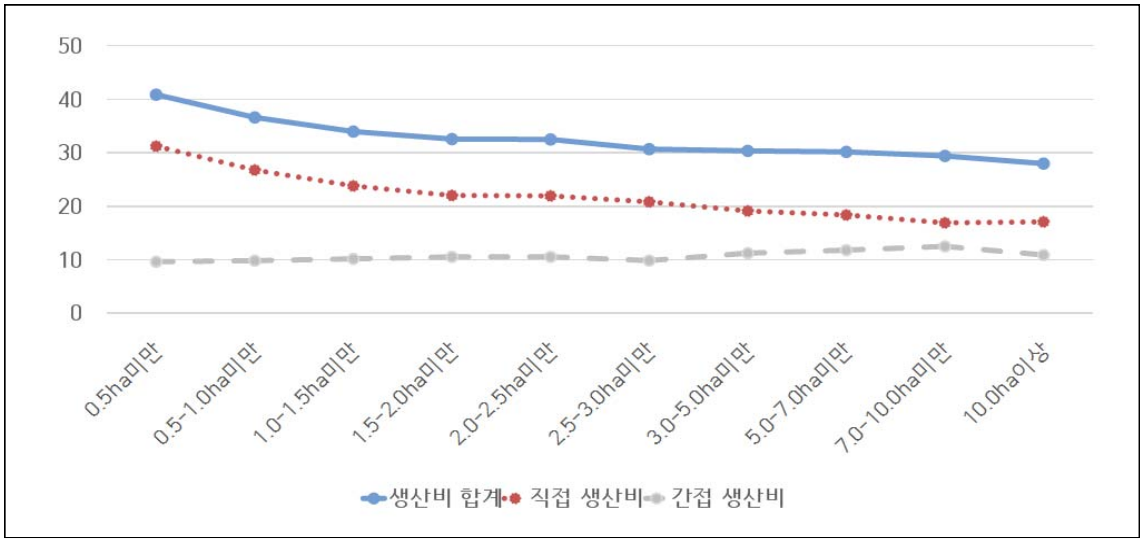
○ 간접생산비 또한 재배면적 증가에 따라 완만하게 지속적으로 증가함

- 평균 재배 규모의 간접생산비는 정곡 20kg당 10.59천원이며, 이 중 토지용역비가 96.6%인 10.23천원, 자본용역비는 3.4%인 0.36천원임
- 0.5ha 미만의 재배 규모에서는 토지용역비가 간접생산비의 94.0%인 9.06천원으로 조사되었으며, 자본용역비는 6.0%인 0.58천원으로 나타남

- 10ha 이상의 규모에서는 토지용역비는 10.63천원으로 97.4%를 차지하는 반면 자본용역비는 0.27천원으로 2.5%를 차지함

[그림 Ⅴ-2] 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용)

(단위: 천원/20kg)




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

<표 Ⅴ-6> 정곡 20kg당 생산비(현백률 92.9% 적용)

(단위: 천원/20kg)

| 재배규모 | 생산비 합계 | 직접 생산비 | | | | 간접 생산비 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 노동비 | 위탁 영농비 | 기타 | | 토지 용역비 | 자본 용역비 |
| 전국평균 | 31.63 | 21.04 | 7.14 | 5.14 | 8.76 | 10.59 | 10.23 | 0.36 |
| 0.5ha 미만 | 40.88 | 31.24 | 9.49 | 11.59 | 10.16 | 9.64 | 9.06 | 0.58 |
| 0.5~1.0ha 미만 | 36.62 | 26.78 | 7.94 | 9.37 | 9.47 | 9.84 | 9.36 | 0.48 |
| 1.0~1.5ha 미만 | 33.98 | 23.81 | 7.36 | 7.70 | 8.74 | 10.18 | 9.78 | 0.40 |
| 1.5~2.0ha 미만 | 32.58 | 22.03 | 6.67 | 6.86 | 8.49 | 10.55 | 10.18 | 0.38 |
| 2.0~2.5ha 미만 | 32.51 | 21.95 | 6.82 | 6.04 | 9.10 | 10.56 | 10.20 | 0.36 |
| 2.5~3.0ha 미만 | 30.69 | 20.83 | 7.07 | 5.73 | 8.03 | 9.86 | 9.54 | 0.32 |
| 3.0~5.0ha 미만 | 30.37 | 19.13 | 6.39 | 4.12 | 8.63 | 11.24 | 10.93 | 0.31 |
| 5.0~7.0ha 미만 | 30.18 | 18.38 | 7.38 | 2.37 | 8.64 | 11.80 | 11.49 | 0.31 |
| 7.0~10.0ha 미만 | 29.42 | 16.91 | 6.10 | 2.01 | 8.80 | 12.51 | 12.22 | 0.29 |
| 10.0ha 이상 | 27.99 | 17.09 | 6.88 | 1.26 | 8.95 | 10.91 | 10.63 | 0.27 |

자료: 통계청 국가통계포털, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」, 2022.

□ 그러나 영농 규모가 증가할수록 쌀 생산비는 절감되지만 국내산 쌀 가격의 경쟁력은 여전히 낮다는 지적이 있음(박석두 외, 2011)

○ 국내산 쌀 가격은 쌀 생산비가 가장 높은 규모층의 생산비에 의해 결정되므로 영세농의 농지를 대농에게 집적하는 농지 유동화 정책이 필요함을 주장함

○ 즉 농지 유동화와 농지 집단화가 연계될 때에 규모의 경제에 도달할 수 있음을 시사함

○ 이 외에도 노동력과 농기계 및 농지의 이용률을 올리기 위해서는 농기계를 공동으로 이용하여 작업의 효율을 높이는 방안을 검토함

### 나. 자경지 비율 추이

□ 농업경영체 등록 전산자료를 이용하여 계산한 자경지 비율은 꾸준히 약 50% 수준을 유지하고 있음

○ 대도시 지역(특별시, 광역시) 및 경기도 지역의 자경지 비율이 높게 나타나며 전남과 전북의 자경지 비율이 낮음

- 주말농장 등 웰빙산업의 확산 및 교통 발달에 따른 도시근교 농업의 활성화에 따른 대도시 농업경영 수요 증가로 볼 수 있음(김태곤 외, 2010)
- 2022년 기준 대구가 77.7%로 가장 높게 나타고 있으며, 서울(72.6%), 울산(72.3%) 순으로 자경지 비율이 높게 나타남
- 반면, 전북이 44.2%, 전남이 45.2%로 자경지 비율이 가장 낮게 나타남

○ 모든 지역에서 자경지 비율은 큰 변화가 없거나 미세하게 상승하고 있음

- 전국 기준 2018년 49.6%였으며, 2022년에는 이보다 3.0%p 증가한 52.6%로 나타남
- 서울은 2018년 59.8%였으나 2022년에는 이보다 24.2%p 증가한 72.6%로 나타남
- 반면, 인천은 동년 대비 0.6%p 증가한 64.5%에 그침

○ 자경하는 경향은 농업종사자의 수, 농사 규모, 농기계 보유에 영향을 받는 것으로 나타남(김정호 외, 2007)

<표 Ⅴ-7> 농경지 중 자경지 비율

(단위: %)

| 구분 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| 전국 | 49.6 | 50.5 | 51.4 | 51.9 | 52.6 |
| 강원 | 48.6 | 50.7 | 53.1 | 56.1 | 56.9 |
| 경기 | 61.4 | 61.5 | 61.8 | 62.6 | 63.2 |
| 경남 | 51.5 | 52.3 | 53.4 | 54.2 | 54.7 |
| 경북 | 52.1 | 52.6 | 53.3 | 52.9 | 53.8 |
| 광주 | 52.2 | 53.9 | 54.7 | 55.6 | 56.6 |
| 대구 | 74.0 | 74.2 | 75.6 | 76.8 | 77.7 |
| 대전 | 66.2 | 68.9 | 69.0 | 69.3 | 70.0 |
| 부산 | 60.6 | 61.1 | 64.3 | 65.7 | 66.8 |
| 서울 | 48.4 | 48.1 | 49.8 | 72.4 | 72.6 |
| 세종 | 59.8 | 61.1 | 62.7 | 63.8 | 64.4 |
| 울산 | 66.9 | 68.3 | 70.1 | 71.0 | 72.3 |
| 인천 | 63.9 | 64.3 | 64.0 | 63.2 | 64.5 |
| 전남 | 41.6 | 43.2 | 44.0 | 44.5 | 45.2 |
| 전북 | 40.8 | 41.7 | 42.8 | 43.3 | 44.2 |
| 제주 | 56.3 | 56.6 | 57.7 | 60.2 | 60.5 |
| 충남 | 51.2 | 51.4 | 51.8 | 51.7 | 52.4 |
| 충북 | 49.6 | 51.0 | 52.0 | 52.4 | 53.4 |

자료: 농업경영체 등록 자료로 저자 계산

□ 자경지에서 실제 경작되는 농지의 비율이 높다는 것은 정책적으로 중요함

○ 실제 경작 여부는 농지대토 양도소득세 감면제도의 주요 요건 중 하나이며, 정책 목표인 '농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동지원'과도 연계됨

○ 농업경영체 등록 전산자료에서는 자경지와 임차지를 실제경작지, 휴경지, 폐경지로 구분하고 있음

○ 실제경작지의 비율이 자경지에서는 93.1%인 반면, 임차지에서는 90.6%에 불과함

- 특히 이 격차는 경상북도가 5.4%p, 부산이 5.2%p, 제주가 4.3%로 높게 나타남
- 반면, 인천, 강원도, 대전, 세종의 경우 임차지의 비중이 자경지의 비중보다 높게 나타남

<표 Ⅴ-8> 자경지와 임차지별 실제경작지 비율(2022년)

(단위: %)

| 구분 | 자경지 중 | 임차지 중 |
|---|---|---|
| 전국 | 93.1 | 90.6 |
| 강원도 | 90.1 | 90.9 |
| 경기도 | 93.7 | 91.9 |
| 경상남도 | 91.5 | 88.9 |
| 경상북도 | 93.1 | 87.7 |
| 광주광역시 | 96.9 | 95.1 |
| 대구광역시 | 93.9 | 93.5 |
| 대전광역시 | 92.7 | 93.0 |
| 부산광역시 | 91.4 | 86.2 |
| 서울특별시 | 93.9 | 91.6 |
| 세종특별자치시 | 96.2 | 96.4 |
| 울산광역시 | 89.3 | 85.9 |
| 인천광역시 | 96.7 | 98.2 |
| 전라남도 | 94.1 | 92.0 |
| 전라북도 | 94.5 | 91.1 |
| 제주특별자치도 | 91.1 | 86.8 |
| 충청남도 | 93.4 | 92.5 |
| 충청북도 | 92.8 | 89.0 |

자료: 농업경영체 등록 자료로 저자 계산

### 다. 휴경농지 추이

□ 통계청의 경지이용면적 및 경지이용률 통계 기준 전국의 경작가능면적은 지속적인 감소세이며, 휴경지의 절대규모와 경작가능면적 대비 비율은 가파르게 상승하고 있음

○ 휴경농지란 매년 5차에 걸쳐 실시하는 작물재배면적 조사에서 1년 이상 계속 작물을 재배하지 않고 있는 것으로 조사된 농지를 뜻함

○ 경작가능면적 대비 휴경지 비율은 2010년 3.03%였던 것이 2023년 5.23%까지 증가하였음

□ 휴경농지 발생의 원인으로는 노동력 부족과 영농조건 불량을 들 수 있으며, 휴경농지의 거래 또한 일반 농지와 비교할 때 활발하지 못하고 규모도 영세한 것으로 나타남(박석두·김석수, 2005)

○ 휴경농지가 접근성이 떨어지는 곳에 존재하는 것 또한 휴경농지의 발생 원인으로 꼽힘

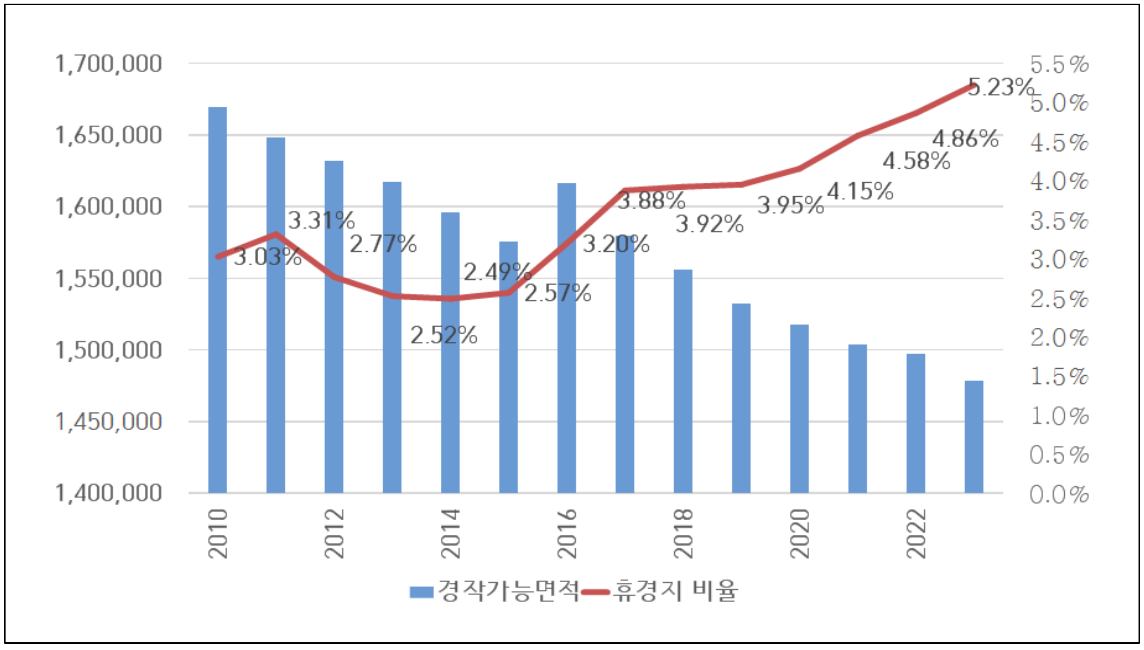
○ 휴경농지를 매각하지 않는 이유로는 매입 희망자 부재, 희망 가격이 낮음 등이 꼽혔음

○ 그러나 설문조사의 57%는 휴경농지를 재활용하는 게 좋다는 의견이 있어 휴경농지의 활용성에 대한 정책적 접근이 필요함

- 이러한 요인들은 결국 농업 수익성의 문제로 귀결되며, 농산물의 생산비 증가와 가격 하락 또한 유휴농지를 발생하는 원인으로 꼽히기도 함(최혁재 외, 2005)

[그림 Ⅴ-3] 경작가능면적과 휴경지 비율

(단위: ha, %)

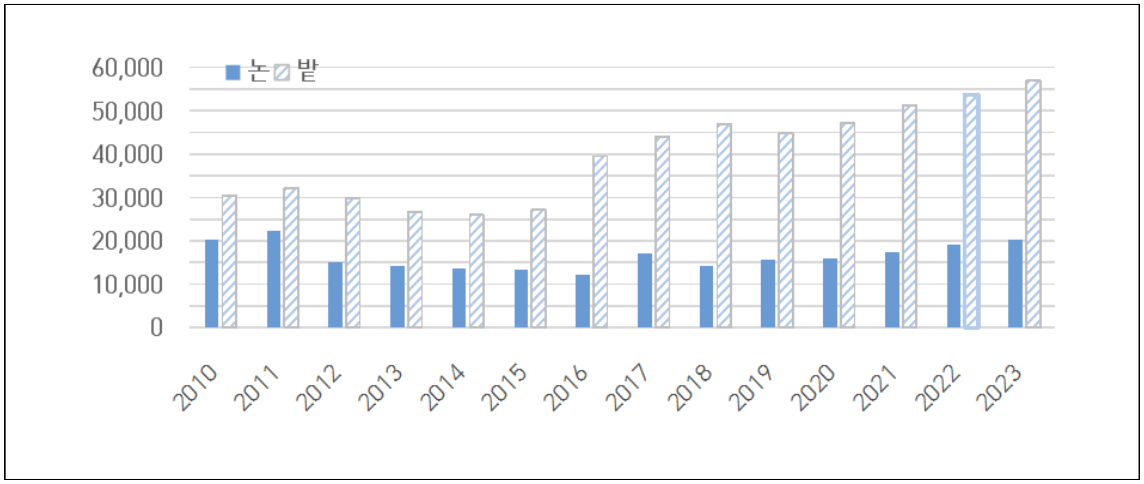



자료: 통계청 국가통계포털, 「경지이용면적 및 경지이용률」, 각 연도

□ 논과 밭을 구분하여 보면, 밭의 휴경지 면적이 더 많으며 2016년 이후 증가추세이고 논의 휴경지는 감소 또는 정체 상황이었다가 완만하게 증가함

[그림 Ⅴ-4] 논, 밭별 휴경지면적

(단위: ha)




자료: 통계청 국가통계포털, 「경지이용면적 및 경지이용률」, 각 연도

## 3. 미시자료를 이용한 농지 처분 및 획득 상황 분석

### 가. 분석의 개요와 의의

□ 이 절에서는 2021년도와 2022년도 통계청의 「농가경제조사」 미시자료를 이용하여 농가의 필지 단위 처분 및 획득 행위를 분석하고자 함

○ 이러한 분석을 통하여 농지의 처분 및 획득에 영향을 미치는 농가의 특성을 규명하고자 함

○ 「농가경제조사」는 전국 표본농가 3,000가구(2인이상 2,900가구, 1인 100가구)를 대상으로 조사한 자료임

- 「농가경제조사」는 농어업법인 관련 사업체는 조사대상에서 제외
- 「농가경제조사」는 전국 2인 이상 농가를 대상으로 작성한 결과임
- 전국적 상황을 대표하기에는 한계가 있으나 농가 단위의 농지이용 상황을 소유관계와 결부하여 파악할 수 있는 유일한 미시자료임

○ 「농가경제조사」는 5년간 동일한 표본농가들을 추적하는 것을 원칙으로 하되,

사정에 의해서 탈락하는 농가가 있을 경우, 그와 유사한 농가로 대체하여 조사를 계속함

- 연중에 대체된 농가는 연속성이 보장되지 않으므로 이하 분석에서는 제외함

### 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

□ 2021년도와 2022년도 「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 농지 처분 및 획득 행태를 파악하고자 하였음

○ 농가별 필지별 토지면적을 토지의 고유번호의 대리변수로 이용함

○ 즉 A농가가 2021년 여러 필지를 소유(자경 또는 임대)하고 있었고 그중 한 필지의 면적이 α㎡였는데 그 농가의 2022년 필지 관련 정보에 그러한 α㎡라는 면적의 필지가 없으면 그 필지를 처분한 것으로 가정함

○ 또한 A농가가 2022년 소유하고 있었던 필지 정보 중에 β㎡라는 면적이 있는

데 그 농가의 2021년 필지 관련 정보에 그러한 β㎡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

□ 통계청 MDIS에서 제공하는 2018년~2019년, 2021년~2022년 「농가경제조사」에 파악된 표본농가의 필지 수는 2018년 2만 6,843개, 2019년 2만 8,292개, 2021년 3만 517개, 2022년 2만 9,819개였음

○ 여기서 표본농가는 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

□ 농가의 필지 소유관계, 처분 및 획득 상황은 다음의 <표 Ⅴ-9>와 같음

<표 Ⅴ-9> 농가의 필지 경작, 소유 상황(개수 기준)

(단위: 개, %)

| 구분 | 자경 | 임차경작 | 임대 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 2018년 경작, 소유 필지 | 15,693<br>(58.46) | 9,524<br>(47.18) | 1,626<br>(6.06) | 26,843<br>(100.00) |
| - 그중 처분 | 1,134<br>(47.35) | 1,130<br>(47.18) | 131<br>(5.47) | 2,395<br>(100.00) |
| 2018년~2019년 사이 획득 | 1,569<br>(40.82) | 2,109<br>(54.86) | 166<br>(4.32) | 3,844<br>(100.00) |
| 2019년 경작, 소유 필지 | 16,128<br>(57.01) | 10,503<br>(37.12) | 1,661<br>(5.87) | 28,292<br>(100.00) |
| 2021년 경작, 소유 필지 | 17,122<br>(56.11) | 11,685<br>(38.29) | 1,710<br>(5.60) | 30,517<br>(100.00) |
| - 그중 처분 | 796<br>(35.22) | 1,322<br>(58.50) | 142<br>(6.28) | 2,260<br>(100.00) |
| 2021~2022년 사이 획득 | 624<br>(39.45) | 781<br>(49.37) | 177<br>(11.19) | 1,582<br>(100.00) |
| 2022년 경작, 소유 필지 | 16,955<br>(56.86) | 11,119<br>(37.29) | 1,745<br>(5.85) | 29,819<br>(100.00) |

주: ( ) 안은 비중을 의미함

자료: 통계청, 「농가경제조사」, 2018; 2019; 2021; 2022

□ 필지 중 자경지의 비율이 높지만 처분과 획득 변동은 임차경작지에서 더 높은 비율로 활발하게 이루어지고 있음(<표 Ⅴ-9> 참조)

○ 소유하거나 경작하는 필지 중 자경지의 비율(개수 기준)은 2021년 56.11%, 2022년 56.86%였고, 임차지의 비율은 각 연도 38.29%, 37.29%였음

○ 처분된 필지 중에서는 자경지 비율이 35.22%, 임차지 비율이 58.5%로 임차경작지의 경우 처분되는 비율이 높음

○ 획득된 필지 중에서는 자경지 비율은 39.45%, 임차경작지는 49.37%로 후자가 더 높음

○ 이와 같은 변동은 2018~2019년에도 유사한 것으로 나타남

- 2018년 기준 소유하거나 경작하는 필지 중 자경지의 비율이 가장 크게(58.46%) 나타났으나 처분된 필지로는 자경지가 47.35%로 임차경작지(47.18%)보다 소폭 높은 것으로 나타남
- 반면 획득된 필지 기준으로는 임차경작이 54.86%로 자경지(40.82%)보다 높게 나타남

- 따라서 농가의 필지 거래에는 다양한 변수가 작용되는 것을 알 수 있음

□ 그러나 소유지(자경지)의 처분과 획득도 필지 수 기준으로 2021년 경작 혹은 소유지 대비 5% 및 4% 수준으로 나타남(<표 Ⅴ-10> 참조)

○ 이것은 임차경작지의 처분과 획득이 각각 11%, 7% 일어나는 것에 비해서는 상대적으로 낮음

○ 다만 임대필지의 경우 처분과 획득이 각각 8%, 10% 수준으로 나타남

<표 Ⅴ-10> 농가의 필지 경작, 소유 변동(개수, 2021년 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 |
| 2018년~2019년 사이 획득 | 10 | 22.14 | 10.21 | 14.32 |
| 2019년 경작, 소유 필지 | 102.77 | 110.28 | 102.15 | 105.40 |
| 2021년 경작, 소유 필지 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 그중 처분 | 4.65 | 11.31 | 8.30 | 8.09 |
| 2021~2022년 사이 획득 | 3.64 | 6.68 | 10.35 | 6.89 |
| 2022년 경작, 소유 필지 | 99.02 | 95.16 | 102.05 | 97.71 |

자료: 통계청, 「농가경제조사」 자료를 토대로 저자 작성

### 라. 필지 단위의 필지 처분에 대한 Probit 분석

□ 필지 단위로 2021년에서 2022년 사이에 '처분'이라는 사건이 일어난 것에 대해 Probit 분석을 하여 농가의 필지 단위 매각 행태를 이해하고자 함

□ 선행연구에서는 나타난 농지거래의 특성으로는 다음과 같음

○ 채광석·김홍상(2014)은 농지 거래에 영향을 주는 요인으로 지역, 영농 형태, 농지소유 면적 등을 꼽음

- 특히 농지 거래에 있어 입지 중요성보다 규모의 영세성과 자산적 측면이 더 중요한 것으로 분석되었으며, 농지 소유 규모가 큰 농가일수록 양도소득세와 같은 제도적인 거래비용으로 인해 농지 임차를 하지 않는 것으로 나타남

- 농지 매도의 주요 요인으로는 농지 규모, 농가 부채 수준, 자산에서 토지가 차지하는 비중 등으로 나타남
- 농지 매매에 있어 약 10% 내외는 기존 경작자가 농지를 경작하다가 농지를 취득하고 있는 것으로 나타남
- 농지 매입의 주요 요인으로는 지역적 요인, 농지 규모 등으로 나타남
- 특히 귀농과 귀촌이 활성화되면서 은퇴 후 영농 목적으로 농지 구입이 주요 사유가 되고 있음

○ 임소영 외(2021)는 머신러닝을 이용한 농지 매입 및 임차 유형을 분석하여 청년농의 농지 확보를 위한 시사점을 도출함
- 농가유형, 자산, 부채, 수지 및 가구원 특성으로 분류하였으며, 주요 변수는 <표 Ⅴ-11>과 같음
- 농지 매입에 영향을 끼치는 주요 변수로는 자산과 부채가 있으며, 특히 부채는 정책자금 및 담보 대출 등의 대출을 통한 농지 매입으로 해석됨
- 농지 임차에 영향을 미치는 주요 변수로는 지역, 가구원 수, 임차료, 자산 규모로 나타남

○ 김수석 외(2008)의 연구에 따르면 농지거래의 결정요인으로는 교육수준, 연령, 전겸업 형태, 농업부가가치액, 농지 규모, 지역 등으로 나타남
- 교육수준이 높을수록 농지 매각 확률이 높지만 농지 매입의 경우 교육수준이 통계적으로 유의한 영향은 미치지 않는 것으로 나타남
- 경영주의 연령은 농지 임대의 결정요인으로 고령화가 될수록 농지 임대면적의 절대적 크기가 작아지는 것으로 나타남
- 농업임시종사자가 전업농업 종사자보다 많아 겸업농이 농지임대시장에서 중요한 공급자 역할을 담당하고 있음을 시사함
- 특히 농가의 농업부가가치는 농업 수익성을 나타내는 지표로 영농 규모 유동화에 중요한 역할을 하는 것으로 나타남
- 또한 영농 규모가 큰 농가일수록 농지 임차 면적이 증가하여 규모의 경제를 확인할 수 있음

○ 유찬희 외(2019)는 농지 임대차 증가 현상 중 논벼 농가에 집중하였는데, 논벼 농가의 임차지 면적 비중이 증가한 반면, 같은 기간 위탁영농 농가는 그 비율이 감소함을 확인함

○ 이두영 외(2019)는 농가의 연령, 가족 인원수, 학력, 자산, 부채 등을 이용한 농가 특성과 투자 의향 간의 연관성을 분석하였음

- 농가 경영주의 연령이 높을수록 투자 규모를 축소할 가능성이 높은 것으로 나타남

○ 채광석 외(2016)는 농지 임대차 결정요인을 분석하였으며, 전·겸업 유무, 농업 경영 면적, 가구원 수 등이 농지 임차에 영향을 주는 것으로 나타남

<표 Ⅴ-11> 「농가경제조사」상 매입 및 임차 요인

| 특성 구분 | 변수 내역 |
|---|---|
| 농가 유형 | 지역, 전·겸업, 주·부업, 영농형태, 경영주 연령, 가구원 규모 |
| 자산 | 토지 평가액, 건물 평가액, 구축물 평가액, 대식물 평가액, 재고자산, 소동물 평가액, 농축산물 평가액, 농업생산자재 평가액, 현금자산·금융자산, 미수금 및 선수금, 농업용 자산, 가계용 자산, 겸업용 자산, 기타용 자산 |
| 부채 | 차입금, 미불금 및 선수금, 고정부채, 유동부채, 금융기관 부채, 개인 부채, 농업용 부채, 가계용 부채, 겸업용 부채, 기타용 부채 |
| 수지 | 농작물수입, 축산수입, 농업피해보상금, 농업잡수입, 재료비, 노무비, 경비, 농외소득, 임차료, 임업 및 어업 겸업수입, 제조업 겸업수입, 건설업 겸업수입, 기타겸업 겸업수입, 임업 및 어업 겸업지출, 제조업 겸업지출, 건설업 겸업지출, 기타겸업 겸업지출, 농외임금, 농업임금, 농지임대수입, 기타자본수입, 농외취업비용, 자본수입 관련비용, 농업보조금, 기타공적보조금, 사적보조금, 가계지출, 비소비지출, 농가처분가능소득, 농가경제잉여, 현금 및 외상 판매구입 |
| 가구원 특성 | 경영주와의 관계, 가구주 여부, 성별, 교육 정도, 농업종사 여부, 노동능력, 산업, 직업 |

자료: 임소영 외, 『청년농의 영농정착을 위한 농지 지원 방안』, 2021.

□ 이를 바탕으로 다음과 같은 변수들이 Probit 모형에서 '처분' 확률에 주는 영향을 분석함

○ 필지 단위의 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 <표 Ⅴ-12>와 같이 규모 구간만 구분되어 있고 정확한 면적은 자료로 파악되어 있지 않음
- 경영주의 연령은 「농가경제조사」 자료에 30대, 40대와 같은 형식으로만 파악되므로 30대는 35세, 40대는 45세와 같이 변화하여 사용함

<표 Ⅴ-12> 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 분석 결과 '처분'은 자경 여부, 임차경작 여부, 필지의 면적, 농지의 경지규모, 광역 여부가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침

○ 필지가 임차지인 경우 임대하고 있는 필지에 비해서 처분될 확률이 상당히 높아짐

- 임차경작일 경우 z값이 0.237 증가함

○ 면적이 큰 필지일수록 처분된 확률이 커지기는 하지만 경제적으로 그 폭은 미미함

- 필지면적이 1천㎡가 커지면 처분 가능성을 나타내는 z값이 0.004 커짐

○ 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 줄어듦

- 규모계층이 1단계 상승하며 z값이 0.041 감소함

○ 경영주의 연령 및 교육수준과 가구원 수의 영향력은 두드러지지 않음

<표 Ⅴ-13> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(전체 필지)

| 구분 | 계수 | 표준오차 | $t$값 | P>\|z\| |
|---|---|---|---|---|
| 자경더미 | -.2641021 | .047633 | -5.54 | 0.000 |
| 임차경작더미 | .2366383 | .0484268 | 4.89 | 0.000 |
| 필지면적 | 3.98e-06 | 1.91e-06 | 2.08 | 0.038 |
| 경지규모계층 | -.0411836 | .0052304 | -7.87 | 0.000 |
| 광역 | -.3337439 | .0816576 | -4.09 | 0.000 |
| 경영주 연령 | -.0132624 | .0165798 | -0.80 | 0.424 |
| 경영주 연령²/100 | .0071072 | .0129189 | 0.55 | 0.582 |

<표 Ⅴ-13>의 계속

| 구분 | 계수 | 표준오차 | $t$값 | P>\|z\| |
|---|---|---|---|---|
| 경영주 고졸더미 | -.0451767 | .0253824 | -1.78 | 0.075 |
| 경영주 초대졸더미 | -.0757209 | .0465791 | -1.63 | 0.104 |
| 농업종사가구원 | .0049412 | .023492 | 0.21 | 0.833 |
| 가구원 | .0201767 | .0158224 | 1.28 | 0.202 |
| 상수 | -.7012593 | .5329255 | -1.32 | 0.188 |

주: n=30,517, Prob>=0.0000, Pseudo R2=0.0333, Log 우도= -7788.4893
자료: 분석 결과를 토대로 저자 작성

□ 자경 필지만을 대상으로 Probit 분석을 하면 '처분'은 필지의 면적, 농지의 경지규모, 광역 여부에 통계적으로 유의한 영향을 받음

○ 전체 필지만을 대상으로 한 경우와 유사하게 경영주의 연령 및 교육수준과 가구원 수의 영향력은 두드러지지 않음

○ 면적이 큰 필지일수록 처분될 확률이 커지기는 하지만 경제적으로 큰 폭은 아님

- 규모계층이 1천㎡가 커지면 처분 가능성을 나타내는 z값이 0.009 커짐

○ 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 줄어듦

- 규모계층이 1단계 상승하면 z값이 0.047 감소함

□ 임대 필지만을 대상으로 Probit 분석을 하면 '처분'에 대하여 농지의 경지규모, 농업조사가구원이 통계적으로 유의한 영향을 끼침

○ 전체 필지만을 대상으로 한 경우와 비교해 보면 필지면적, 경영주의 연령 및 교육수준의 영향력은 두드러지지 않음

○ 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 증가함

- 규모계층이 1단계 상승하면 z값이 0.058 증가함

○ 농업종사가구원 숫자가 1명 증가하면 z값이 0.29 감소함

<표 Ⅴ-14> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지)

| 구분 | 계수 | 표준오차 | $t$값 | P>\|z\| |
|---|---|---|---|---|
| 필지면적 | 9.18e-06 | 3.03e-06 | 3.03 | 0.002 |
| 경지규모계층 | -.0465347 | .0085169 | -5.46 | 0.000 |
| 광역 | -.2415011 | .1108903 | -2.18 | 0.029 |

<표 Ⅴ-14>의 계속

| 구분 | 계수 | 표준오차 | $t$값 | P>\|z\| |
|---|---|---|---|---|
| 경영주 연령 | -.0170626 | .0271776 | -0.63 | 0.530 |
| 경영주 연령²/100 | .012496 | .0209984 | 0.60 | 0.552 |
| 경영주 고졸더미 | -.0427239 | .0383937 | -1.11 | 0.266 |
| 경영주 초대졸더미 | .0000238 | .0659799 | 0.00 | 1.000 |
| 농업종사가구원 | -.0192313 | .0381062 | -0.50 | 0.614 |
| 가구원 | .0231629 | .0254418 | 0.91 | 0.363 |
| 상수 | -.913645 | .8843625 | -1.03 | 0.302 |

주: n=17,122, Prob>=0.0000, Pseudo R2=0.0071, Log 우도= -3196.7859
자료: 분석 결과를 토대로 저자 작성

<표 Ⅴ-15> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(임대지)

| 구분 | 계수 | 표준오차 | $t$값 | P>\|z\| |
|---|---|---|---|---|
| 필지면적 | -.0000207 | .0000225 | -0.92 | 0.359 |
| 경지규모계층 | .0584034 | .0230656 | 2.53 | 0.011 |
| 광역 | -.0209886 | .2115195 | -0.10 | 0.921 |
| 경영주 연령 | .0325646 | .0675873 | 0.48 | 0.630 |
| 경영주 연령²/100 | -.0184732 | .0518248 | -0.36 | 0.721 |
| 경영주 고졸더미 | .1825541 | .0946684 | 1.93 | 0.054 |
| 경영주 초대졸더미 | -.0490351 | .1600755 | -0.31 | 0.759 |
| 농업종사가구원 | -.2909709 | .1248841 | -2.33 | 0.020 |
| 가구원 | .0831751 | .067089 | 1.24 | 0.215 |
| 상수 | -2.480845 | 2.230751 | -1.11 | 0.266 |

주: n=1,710, Prob>=0.0000, Pseudo R2=0.0170, Log 우도= -480.94774
자료: 분석 결과를 토대로 저자 작성

□ 농가의 소유지(자경지와 임대지)를 대상으로 Probit 분석을 하면 '처분'에는 자경 여부, 필지의 면적, 농지의 경지규모, 광역 여부 등이 통계적으로 유의한 영향을 끼침

○ 전체 필지만을 대상으로 한 경우와 유사하게 경영주의 연령 및 교육수준과 가구원 수의 영향력은 두드러지지 않음

○ 면적이 큰 필지일수록 처분될 확률이 커지기는 하지만 경제적으로 큰 폭은 아님

- 필지면적인 1천㎡가 커지면 처분 가능성을 나타내는 z값이 0.008 커짐

○ 농가의 경지규모계층이 높아지면 필지 처분 확률은 줄어듦

- 규모계층이 1단계 상승하면 z값이 0.0934 감소함

<표 Ⅴ-16> 필지 처분에 대한 Probit 분석 결과(자경지와 임대지)

| 구분 | 계수 | 표준오차 | $t$값 | P>\|z\| |
|---|---|---|---|---|
| 자경더미 | -.2584331 | .0482634 | -5.35 | 0.000 |
| 필지면적 | 7.87e-06 | 2.80e-06 | 2.81 | 0.005 |
| 경지규모계층 | -.0343891 | .0079977 | -4.30 | 0.000 |
| 광역 | -.2059914 | .0973513 | -2.12 | 0.034 |
| 경영주 연령 | -.009414 | .0257331 | -0.37 | 0.714 |
| 경영주 연령²/100 | .007342 | .0198493 | 0.37 | 0.711 |
| 경영주 고졸더미 | -.01314 | .0355849 | -0.37 | 0.712 |
| 경영주 초대졸더미 | -.0038416 | .0608536 | -0.06 | 0.950 |
| 농업종사가구원 | -.0503787 | .0366367 | -1.38 | 0.169 |
| 가구원 | .0330245 | .0237312 | 1.39 | 0.164 |
| 상수 | -.939211 | .8378069 | -1.12 | 0.262 |

주: n=18,832, Prob>=0.0000, Pseudo R2=0.0096, Log 우도= -3692.2071
자료: 분석결과를 토대로 저자 작성

□ 자경지와 임대지를 분리하여 추정한 모형과 자경지 및 임대지를 합하여 추정한 모형에 대해서 우도비 검정을 해보면 상수항과 자경더미를 제외한 설명변수들이 동일하다는 귀무가설은 기각됨

### 마. 농가 단위의 필지 처분과 획득 상황 개요

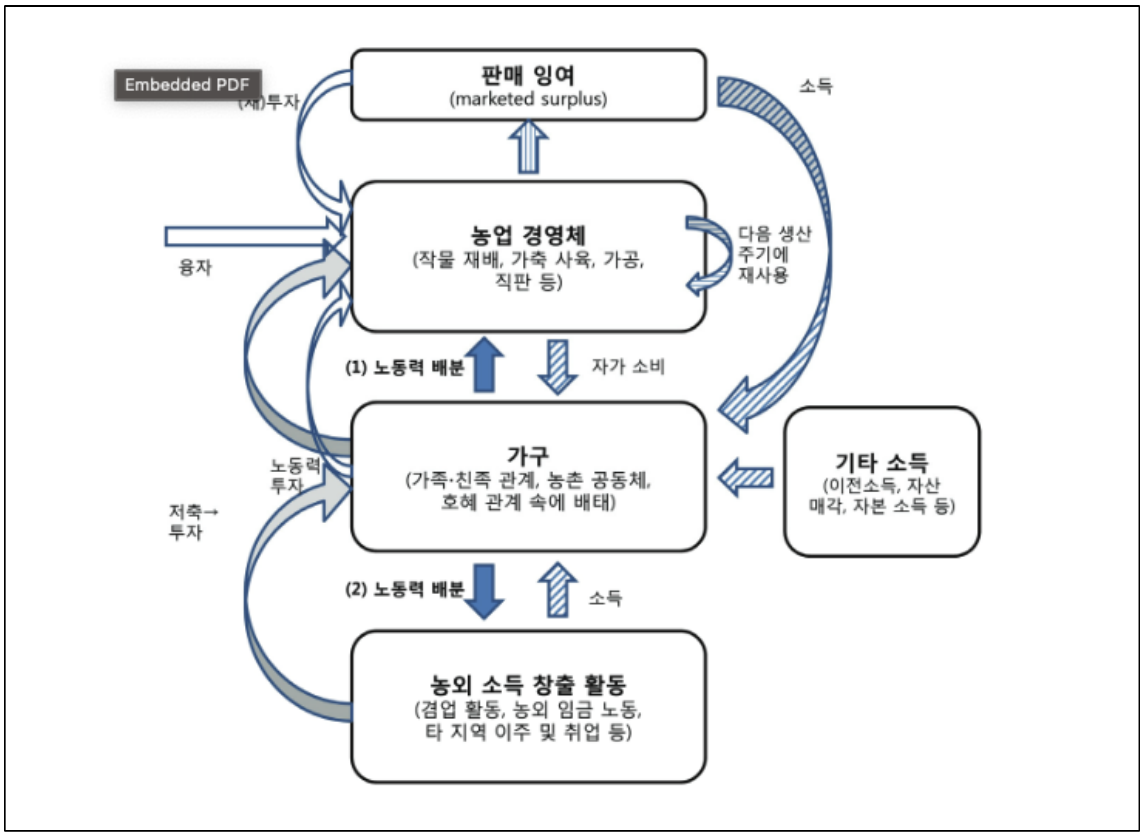
□ 이상에서 살펴본 농가경제 '원부'상의 필지 단위 처분 및 획득 관련 자료를 농가 단위의 정보와 결합하여 필지의 처분과 획득 행태에 영향을 주는 요인을 분석함

○ 농업 가구 내 자원 배분은 가구의 인구학적 특성, 구성원의 인적자본, 농업과 관련된 희소 자원의 규모 및 구성 등 다양한 요인의 영향을 받음

- 농어업에 종사하는 젊은 30~40대 젊은 연령층은 농어업 생산 규모를 확대하려는 의향이 있어 농지 확대 및 생산성 제고 방안 등의 정책적 시사점이 도출됨(송미령 외, 2022)
- 농업소득 비중이 높은 농가일수록 소득 확대를 위해 농지 추가 구입을 선호함(유찬희 외, 2019)

- 가구원 수가 많을수록 농지 임차 시 추가적인 노동력 투입을 기대할 수 있으므로 가구원 수가 많을수록 임차 면적이 증가함(채광석 외, 2016)
- 반면 가족 노동력 투입을 늘려 단위 면적당 부가가치를 증대시키려 하더라도 가족 노동력이 절대적으로 줄어들고 있어 고용 노동력 수급이 쉽지 않은 않다는 점 또한 지적됨(유찬희 외, 2019)

[그림 Ⅴ-5] 농업 경영체의 경제활동 관련 의사결정




지려: 유찬희 외, 『농업구조 변화 전망과 대응과제(1/2차년도)』, 2019.

○ 이는 자원이 다양한 농업 활동과 필요에 어떻게 분배되는지에 관한 결정이 독립적으로 이루어지지 않음을 시사함

- 농업 경영체는 노동력, 농지, 자본재 등의 자원 배분 의사결정을 실현할 수 있는 선택지 중 가장 생산성이 높은 방안으로 택함(유찬희 외, 2019)
- 예를 들어, 규모화, 집중화, 고용 노동력 증대 등 내부의 효율화를 통해 생산성을 증대시키는 방법이 있으며, 고령화 등으로 인해 생산성을 높이기 어렵다면 농업 경영체를 조직화하거나 겸업 등을 택하기도 함

- 이와 유사한 사례로 들녘경영체와 마을영농을 통해 규모의 경제를 이루고 지역과 공동체 중심의 생산부토 유통까지 아우르는 농업활동 가치사슬 내의 조직화 시도 또한 이루어져 왔음(채종현, 2017)
- 또한 김태곤 외(2007)에서는 마을 단위의 영농조합을 통해 농지의 규모화뿐만 아니라 농지 유휴화 방지, 지역 내 노동력과 농기계의 효율적 활용 등을 이룰 수 있음을 제시하며, 공동 이용 방식의 활성화를 주장함

○ 대신, 자원 가용성 및 농업 수요라는 외부 환경뿐만 아니라 구성원의 기술과 지식을 포함하여 각 가구의 고유한 상황에 따라 형성됨

- 자본 집약화의 한 방안으로 ICT를 이용한 스마트팜 등의 도입이 제시되고 있으며, 노동력 투입을 줄이는 대신 수익성을 높이는 방안을 검토 중임(유찬희 외, 2020)
- 엄진영 외(2017)에 따르면 연간 농업 노동 투입 시간이 약 1,500시간 이내이면 가족 노동력을 주로 활용한다고 분석함
- 농지 처분을 동반하는 농업인의 경영이양 결정에는 경제적 요인 외에 정서적인 요인도 포함됨(임소영 외, 2019)
- 정은미 외(2012)는 여성농업인의 농업활동에서의 의사결정을 분석하였는데 토지 매매 및 임대 결정 등을 포함한 농업의 재무관리 부분에서 여성은 39.9%가 관여하지 않는 것으로 나타남
- 농지의 효율적인 이용을 위해서는 영세성 및 농지분산 문제를 해결하고 집적 등을 활용한 이용조정이 필요함(채광석 외, 2016)

□ 「농가경제조사」의 가구 단위 자료로부터 위와 같은 이론적 변수에 대응하는 변수에 관한 정보를 얻을 수 있음

○ 농가의 인구학적 특성: 경영주의 연령대, 가구원의 숫자
○ 농가 구성원의 인적자본: 경영주의 교육수준
○ 농업 관련 부존자원이 규모: 경지규모
○ 농업 관련 부존자원의 구성: 미곡판매수입이 전체 농업 총수입 중 차지하는 비율

□ 총 2,871개 표본농가들에 대해서 2021년과 2022년 사이 자경지 처분을 경험한 농가의 비율은 15.9%, 자경지 획득을 경험한 농가의 비율은 12.9%이며 그 양자를 모두 경험한 농가는 8%임

○ 자경지를 획득만 하고 처분한 경험이 없는 농가는 총 141호로 4.91%를 차지함

<표 Ⅴ-17> 표본농가 중 자경지 처분 획득 빈도와 비율

(단위: 호, %)

| 구분 | | 자경지 획득 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 없음 | 있음 | 합계 |
| 자경지 처분 | 없음 | 2,275 | 141 | 2,416 |
| | | (79.24) | (4.91) | (84.15) |
| | 있음 | 226 | 229 | 455 |
| | | (7.87) | (7.98) | (15.85) |
| | 합계 | 2,501 | 370 | 2,871 |
| | | (87.11) | (12.89) | (100.00) |

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

## 4. 소결

□ 농지대토에 대한 양도소득세를 감면하는 제도는 '농지 소유자의 지속적인 농업경영 활동지원 및 농지의 효율적 활용, 농업경영 합리화'를 목표로 함

□ 대토에 대한 면세가 농업경영 합리화에 영향을 주는 경로는 다음과 같음

○ 대토에 대해 면세가 되면 자기소유농지 확보를 위한 신규 자금 확보가 가능해지며, 농가의 경지면적을 유지 혹은 확대할 수 있어서 농업생산성이 제고됨

○ 자기소유농지 확보를 위한 신규 자금 확보가 가능해지면, 자경지의 비율을 유지 혹은 확대할 수 있어서 농지 소유자의 지속적 농업경영 활동이 가능해짐

○ 생산성을 유지 혹은 제고할 수 있는 농지가 확보되면, 휴경지의 증가는 억제되고 경지 중 실제 경작지 비율은 증가시켜 경지이용의 효율성을 증대시킴

□ 우리나라 농가의 평균 경지면적은 느리게 상승하고 있으나 농가는 감소하고 있음

○ 농가는 2010년 117.7만호에서 2022년 102.2만호로 13.2% 감소하였으나 농가당 평균 경지규모는 2010년 1.46ha에서 2022년 1.49ha로 약 2% 증가함

□ 논벼의 경우 재배면적의 증가에 따라 노동투입과 관련된 직접생산비 감소가 집중적으로 나타남

○ 이는 재배면적의 증가와 함께 규모의 경제가 나타나며, 노동력을 절감할 수 있는 기계의 채택이 비용 효율성을 증가시키는 데 중요한 요인인 것으로 파악됨

□ 자경지에서 실제 경작되는 농지 비율은 농지대토 양도소득세 감면제도의 정책적 목표와 관련된 지표로 전국 기준 93.1%인 반면, 임차지에서는 90.6%에 불과함

□ 휴경지의 경작가능 면적 대비 비율은 2023년 5.23%인 것으로 나타남

□ 농가경제 2021년과 2022년 미시자료를 분석한 결과 2021년 소유 또는 임차 경작했던 필지 숫자 대비 15.9% 정도가 1년 사이에 처분되었고, 12.9%가 획득되었음

○ 소유지(자경지 및 임대필지)의 처분과 획득은 필지 수 기준으로 2021년 경작 혹은 소유지 대비 5% 및 4% 수준인 반면 임차경작지의 처분과 획득은 각각 11%, 7%가 일어남

□ 각 필지 단위로 처분확률을 Probit 분석을 하면 필지의 면적(+), 농가의 경지규모(−), 광역 여부(−)가 통계적으로 유의미한 영향을 끼침

# Ⅵ. 효과성 및 정책성 분석

# Ⅵ. 효과성 및 정책성 분석

□ 이번 제Ⅵ장에서는 동 제도 관련 수혜 현황과 활용도 및 감면요건, 그리고 제도 변화에 따른 효과성 등에 대한 분석을 통해 정책 시사점을 도출하고자 함

## 1. 제도 관련 기초 통계

□ 우선 국세청 내부자료를 활용하여 동 제도와 직간접적으로 관련되어 있는 농지 거래와 관련한 기초통계를 살펴보고자 함

□ <표 Ⅵ-1>은 농지 거래에 대한 국세청 내부자료의 일부 무작위 표본에 대한 기초통계량을 제시

○ 농지에 대한 평균 보유기간은 8.72년으로 자경농지 양도소득세 감면 요건이 8년임을 감안할 때 이 기간에 맞춰 양도할 가능성이 높음을 시사함

○ 평균 양도가액은 약 3.3억원이었으며, 평균 양도차익은 약 2.1억원, 평균 양도소득금액은 약 1.7억원으로 조사됨

○ 평균 감면세액은 약 3,665만원으로 동 제도의 감면 한도에는 못미치는 것으로 파악됨

<표 Ⅵ-1> 기초통계량

(단위: 년, m2, 천만원, %) (n=3,967)

| 구분 | 평균 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 |
|---|---|---|---|---|
| 보유기간 | 8.72 | 6.901 | 1.27 | 38.0 |
| 양도면적 | 1,780.59 | 2,203.59 | 1.00 | 104,773.00 |
| 양도가액 | 33.488 | 35.07 | 0.2 | 351.8 |
| 취득가액 | 12.27 | 14.063 | 0 | 154.058 |
| 양도차익 | 21.22 | 25.83 | 0.348 | 346.968 |
| 장기보유특별공제 | 3.431 | 6.029 | 0.000 | 103.761 |
| 과세표준 | 17.769 | 20.360 | 0.008 | 241.858 |

<표 Ⅵ-1>의 계속

(단위: 년, m2, 천만원, %) (n=3,967)

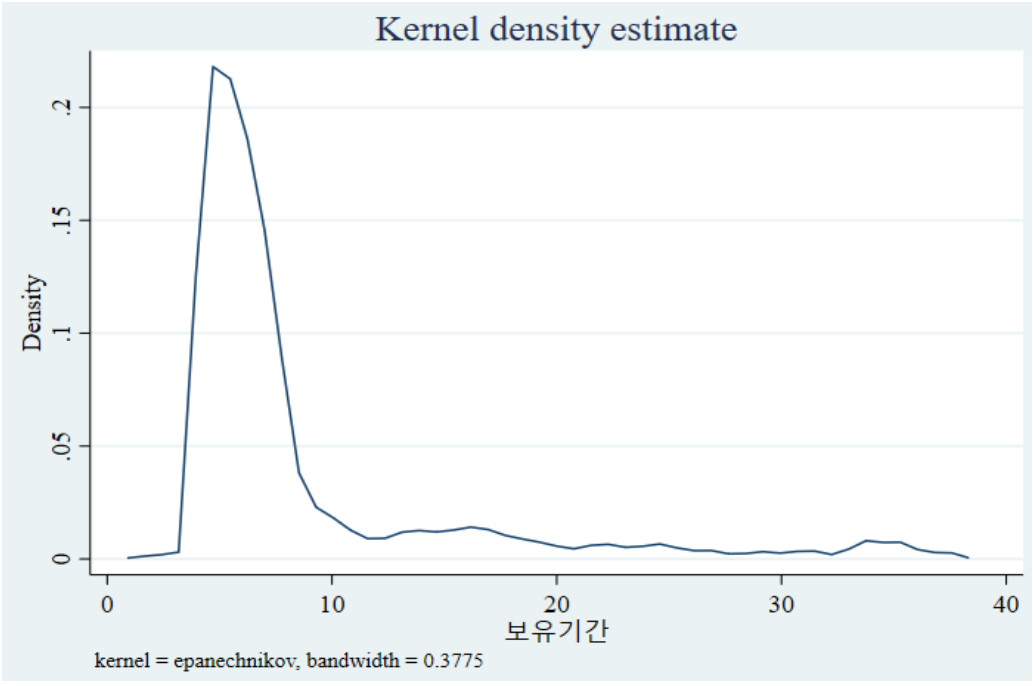
| 구분 | 평균 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 |
|---|---|---|---|---|
| 양도소득금액 | 17.433 | 0.395 | 0.029 | 242.108 |
| 세율 | 29.6 | 10.6 | 6.0 | 45.0 |
| 산출세액 | 5.328 | 7.912 | 0 | 98.04 |
| 감면세액 | 3.666 | 3.528 | 0 | 10 |

자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

□ [그림 Ⅵ-1]은 농지 보유기간의 분포를 보여줌

○ 앞서 기초통계량에서도 살펴보았듯이, 평균 8.7년을 보유하고 있고, 대부분의 농지 보유기간은 10년 미만인 것으로 파악됨

[그림 Ⅵ-1] 보유기간의 분포




자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

□ <표 Ⅵ-2>~<표 Ⅵ-5>는 농지 보유기간에 따른 양도가액, 양도차익, 양도소득금액, 감면세액의 기초통계량을 보여줌

○ 대체로 보유기간이 길수록 양도가액, 양도차익, 양도소득금액, 감면세액이 커지는 경향이 있음

<표 Ⅵ-2> 보유기간별 양도가액

(단위: 만원)

| 보유기간 | 평균 | 표준편차 |
|---|---|---|
| 4년 이하 | 38,226.0 | 31,418.4 |
| 4년 초과 ~8년 이하 | 31,397.1 | 32,747.7 |
| 8년 초과 15년 이하 | 32,847.1 | 34,044.1 |
| 15년 초과 20년 이하 | 44,669.5 | 41,902.5 |
| 20년 초과 30년 이하 | 46,198.7 | 50,632.5 |
| 30년 초과 | 45,480.7 | 41,651.6 |

자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

<표 Ⅵ-3> 보유기간별 양도차익

(단위: 만원)

| 보유기간 | 평균 | 표준편차 |
|---|---|---|
| 4년 이하 | 17,159.8 | 13,931.3 |
| 4년 초과 ~8년 이하 | 18,019.7 | 21,495.7 |
| 8년 초과 15년 이하 | 21,985.2 | 23,514.6 |
| 15년 초과 20년 이하 | 34,612.6 | 32,569.3 |
| 20년 초과 30년 이하 | 40,599.7 | 46,559.7 |
| 30년 초과 | 41,360.3 | 39,520.3 |

자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

<표 Ⅵ-4> 보유기간별 양도소득금액

(단위: 만원)

| 보유기간 | 평균 | 표준편차 |
|---|---|---|
| 4년 이하 | 16,742.5 | 13,985.3 |
| 4년 초과 ~8년 이하 | 15,829.1 | 18,765.5 |
| 8년 초과 15년 이하 | 17,037.1 | 17,918.8 |
| 15년 초과 20년 이하 | 24,100.3 | 22,784.1 |
| 20년 초과 30년 이하 | 28,037.0 | 32,423.9 |
| 30년 초과 | 28,771.7 | 27,491.9 |

자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

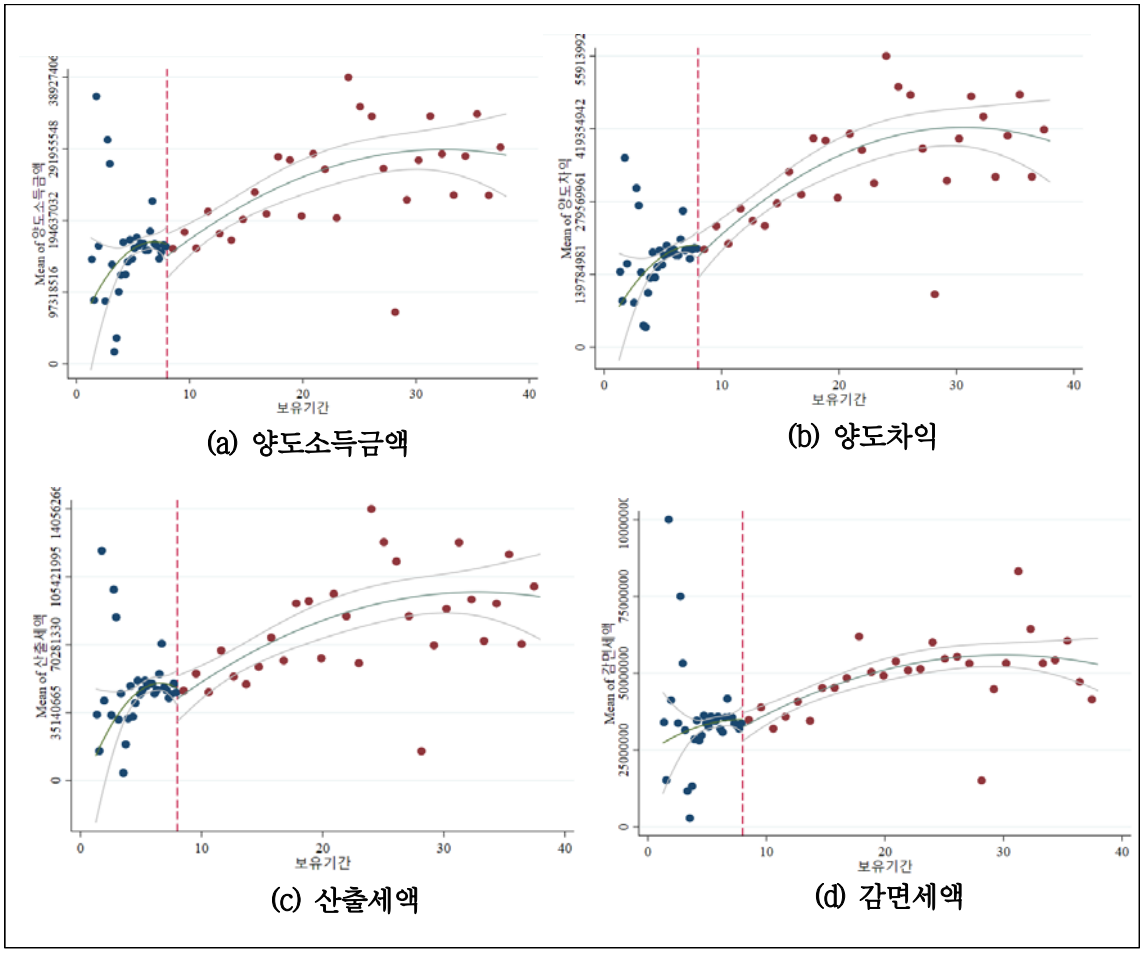
<표 Ⅵ-5> 보유기간별 감면세액

(단위: 만원)

| 보유기간 | 평균 | 표준편차 |
|---|---|---|
| 4년 이하 | 4,053.7 | 3,913.3 |
| 4년 초과 ~8년 이하 | 3,373.1 | 3,431.5 |
| 8년 초과 15년 이하 | 3,669.7 | 3,393.2 |
| 15년 초과 20년 이하 | 5,047.2 | 3,608.2 |
| 20년 초과 30년 이하 | 5,179.7 | 3,694.7 |
| 30년 초과 | 5,684.2 | 3,914.1 |

자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

[그림 Ⅵ-2] 보유기간에 따른 양도소득금액, 양도차익, 산출세액, 감면세액 분포




자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

□ [그림 Ⅵ-2]는 각 보유기간에 대해 양도소득금액, 양도차익, 산출세액, 감면세액의 분포를 보여줌

○ 앞서 기초통계량에서 검토했듯이, 보유기간이 증가할수록 양도소득금액, 양도차익, 산출세액, 감면세액 모두 증가하는 경향이 있고,

○ 동 제도와 자경농지 양도소득세 감면 제도의 기간 요건인 8년을 기준으로 양도소득금액, 양도차익, 산출세액, 감면세액 등에서 큰 변화가 관찰되지는 않음

○ 기초통계만으로는 동 제도의 적용에 따른 농지 거래의 주목할 만한 변화가 관찰되는 것은 아님

○ 다만, 농지 보유기간 5년 미만의 경우 산출세액, 감면세액이 다른 구간에 비해 유독 큰 것으로 집계됨

- 이는 뒤에서 더 자세히 살펴보겠지만, 일각에서 지적하는 것처럼 세제 혜택을 위한 농지 거래의 행태가 일부 반영된 가능성을 배제하기 어려움

## 2. 제도 활용 및 수혜 대상에 대한 정책성 분석

□ (제도의 수혜 현황) 기초통계에 더해 제도의 수혜 현황을 국세통계 자료를 이용하여 비교 분석하면, 동 제도가 적용되는 농지대토 건수는 전체 토지 거래 건수의 1% 미만에 불과하며, 건당 세액 감면은 약 2천만원 수준임

○ 비슷한 요건 및 유사한 성격의 자경농지 양도세 감면 조세지출 규모는 동 제도에 비해 약 20배 많고(약 1.3조원), 평균 세액 감면 규모는 1,500만원 수준으로 동 제도보다 낮음

- 동 제도는 농지소재지에 거주하는 거주자가 취득일부터 양도일 사이에 8년 이상 직접 경작한 토지를 양도하는 때에 양도일 현재 농지인 경우 연간 1억원, 또는 5년간 2억원 한도로 양도소득세 100% 감면

- 자경농지 양도세 감면 제도의 활용도가 상대적으로 더 높은 반면 평균 세액 감면 규모는 동 제도에서 지속적으로 높게 나타나고 있다는 점은 동 제도의 실질적 혜택을 받는 수혜자가 일부에 국한되고 있음(selection)을 간접적으로 시사

□ 동 제도에 대한 활용도가 상대적으로 낮은 것은 유사한 요건을 두고 있는 자경농지 양도세 제도와 일종의 중복이 발생하고 주로 감면요건이 더 유리한 자경농지

양도세를 택하는 것이 더 나을 수 있기 때문인 것으로 판단

○ 이론적으로 농사를 계속 지으려는 자들의 경우 대토를 통해 예상되는 이득의 크기가 월등하지 않다면, 중간에 양도의 과정을 거치면서 발생하는 여러 납세협력비용을 비롯한 제반의 비용들을 감당해야 하는 부담이 더 클 수 있음

○ 단기적인 토지 매매로부터의 차익을 기대하는 자들은 이러한 부담이 상대적으로 더 낮을 것이기 때문에, 동 제도는 앞서 언급했듯이 일부 집단에 의해서만 활용될 가능성을 배제할 수 없음

□ 이러한 상황을 고려할 때, 한 가지 고민해봐야 할 문제는 오히려 동 제도가 존재함으로써 농지를 대토하는 경향을 유발할 수 있다는 점임

□ 이를 살펴보기 위해서는 동 제도가 존재하지 않았을 경우에 대한 반사실적(counterfactual) 상황에 대한 고려가 필요

○ 동 제도가 있기 때문에 면적요건 등에 맞춰 농지를 대토하는 경향이 있는 경우, 제도가 불필요하게 납세자들의 행태 변화를 유도하고 있다고 할 수 있음

○ 이를 살펴보기 위해서는 동 제도가 없는 경우에 대한 고려가 필요한데, 이를 위해서는 동 제도가 도입된 시점인 1994년 근방의 농지대토 거래 관련 자료가 필요함

- 이에 대한 자료가 부재하므로 동 제도가 존재하지 않았을 경우에 대한 반사실적 관계를 추론하기는 어려움

□ 대안으로 2014년 7월 제도의 요건 강화 변화가 있었던 정책 변화를 사용하여 추론해볼 수 있음

○ 다음 절에서 자세히 살펴보겠지만, 동 제도의 요건 강화 정책으로 인해 농지 매매 거래의 증가나 변화를 관찰할 수 없어,

○ 동 제도의 요건 강화가 불필요한 거래 행태를 유발하였다고 평가하기는 어려움

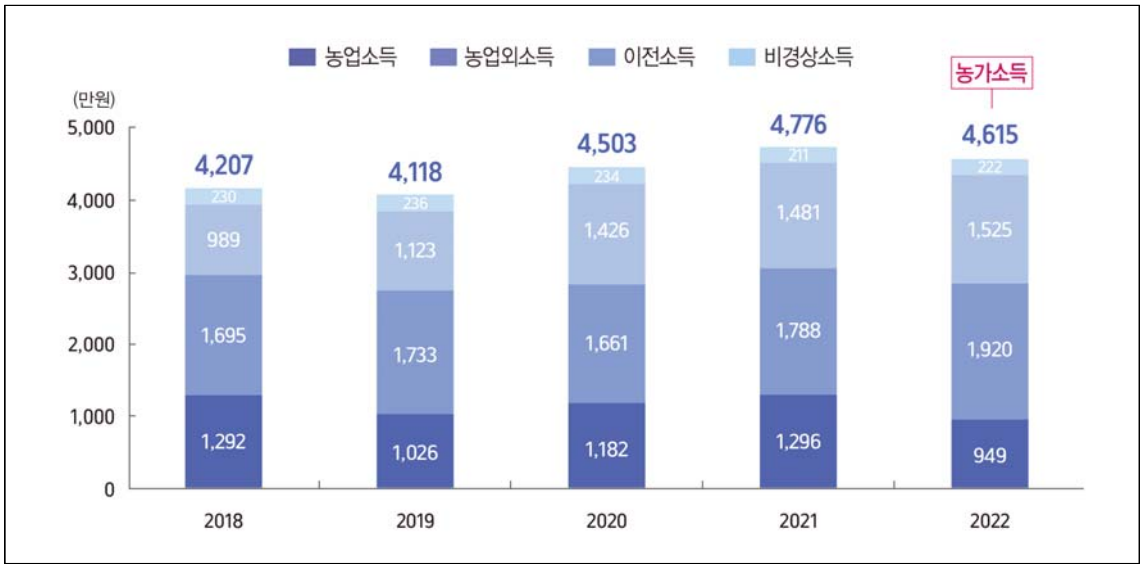
○ 다만, 일부 상대적으로 부농인 집단에 의한 농지 거래 행태가 지속적으로 감지되고 있어, 이러한 가능성을 줄여나가는 것이 필요함

□ 「농가경제조사」(통계청, 2022)를 살펴보면, 농업외소득은 2020년 코로나19 직후 감소하긴 하였으나 꾸준히 증가하고 있음

○ 2015년 농업외소득은 1,494만원, 2019년에는 1,695만원, 2022년에는 1,920만원까지 증가함

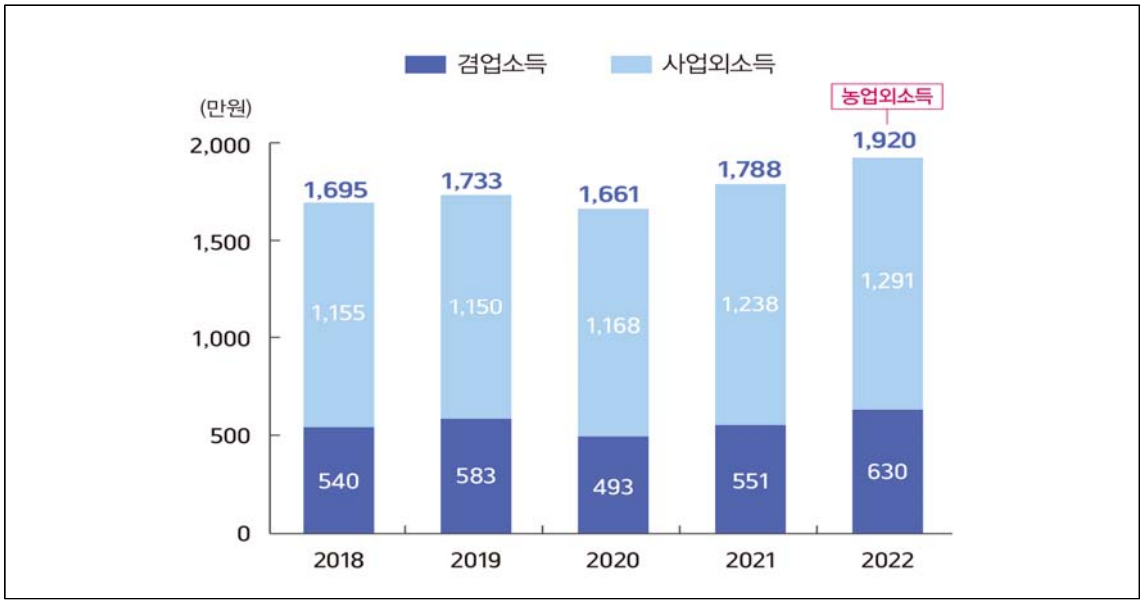
○ 농업외소득 가운데 농지 거래와 관련 있는 사업외소득 부분 역시 코로나19 직후인 2020년을 제외하고는 증가추세에 있는 것을 확인

[그림 Ⅵ-3] 농가소득의 연도별 변화




자료: 통계청(2022)

[그림 Ⅵ-4] 농업외소득의 연도별 변화




자료: 통계청(2022)

□ [그림 Ⅵ-5]는 $t$년도 사업외 기타수입과 $t$-1년도 토지평가금액을 살펴보았는데, 전반적으로 전년도 토지평가금액이 높을수록 당해연도 사업외 기타수입이 높아,

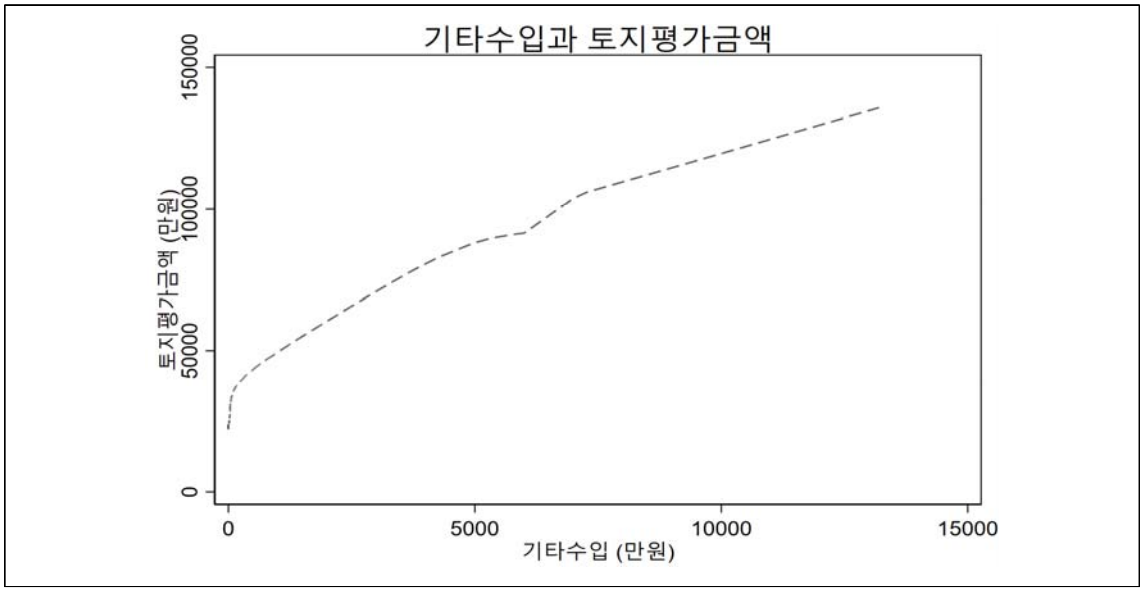
○ 일부 부농 집단에서 농지 매매로 인한 기타수입이 발생할 수 있음을 간접적으로 확인

○ 사업외 기타수입은 기타자본수입을 의미하며 토지 양도차익, 이자, 배당금, 유가증권매매차익 등을 포함

- 패널 자료를 이용한 분석 결과, 전년도의 토지평가금액과 기타수입의 관계가 양(+)의 상관성을 보여, 일부에서 지적하듯이 상대적으로 부농 집단에서 농지 매매로 인한 이득이 더 많음을 알 수 있음
- 분석 결과, 토지 면적이 감소한 다음 연도에 평균적으로 약 39.3%의 사업외 수입 증가가 관찰됨

○ 물론 연도별 전체 토지매매 거래건수가 증가 추세 경향이 이러한 관계에 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없음

[그림 Ⅵ-5] 사업외소득과 토지평가금액




자료: 「농가경제조사」 원자료 이용하여 저자 작성

□ 제도 현황과 관련한 추가 분석은 경지 면적과 관련한 기초통계를 통한 분석임

□ 연도별 전체 토지매매 거래건수 역시 증가 추세에 있어 이러한 경향이 농업외소득 증가에 영향을 주었을 가능성이 있음

□ 경지 면적을 살펴보면 2012년 173만헥타르에서 2019년에는 158.1만헥타르, 수리답률은 2010년 80.1%에서 2019년 82.8%까지 증가

○ 수리답은 수리시설로 인하여 관개의 혜택을 받는 논을 의미하며,

○ 수리답률은 전체 수리답 면적 대비 전체 논 면적으로 수리시설에 의한 농업용수 공급 혜택을 받게 되는 논의 비율을 나타냄

○ 논 면적과 수리답 면적이 모두 감소하나, 수리답 면적에 비해 논 면적 감소의 크기가 큼

- 따라서 농사에 사용되는 논을 제외하고는 기타 목적의 거래가 많았음을 추측해볼 수 있음
- 조세회피 등의 목적을 위한 제도의 악용 가능성을 생각해볼 수 있으나 실증자료를 통한 분석은 한계가 있음

<표 Ⅵ-6> 경지 면적과 수리답 면적의 연도별 변화

(단위: 천ha, %)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 경지 면적 | 1,644 | 1,621 | 1,595 | 1,581 | 1,565 | 1,546 | 1,528 |
| - 논 | 896 | 865 | 844 | 830 | 824 | 780 | 776 |
| - 밭 | 748 | 756 | 751 | 751 | 741 | 766 | 753 |
| 수리답 면적 | 728 | 707 | 696 | 687 | 687 | 685 | 654 |
| - 수리답률 | 81.3 | 81.8 | 82.5 | 82.8 | 82.8 | 83.1 | 83.7 |

자료: 농업면적조사(통계청), https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1287, 검색일자: 2024. 5. 21.

□ 지금까지 기초통계를 통해 살펴본 제도의 활용 현황을 보면, 일부 농지 거래 가운데 농업경영 합리화, 농업 경제의 안정적 유지 등과 관련 없는 거래가 일부 관찰되고, 또한 정부의 동 제도의 요건 강화를 통한 이러한 거래 차단의 효과는 크지 않은 것을 확인할 수 있음

○ 동 제도의 수혜는 전적으로 농업에 종사하는 자 이외에 귀속될 가능성이 높은 것이 사실이지만, 일부는 이러한 수혜 대상과 이질적인 집단일 수도 있음

□ 다음 절에서 제도 요건 강화의 효과를 실증적으로 자세히 분석함

## 3. 감면 요건 강화의 효과

□ 동 제도의 목적은 농지대토에 대한 면세를 통해 농업경영 합리화를 유도하고 궁극적으로는 농업 경쟁력을 확보하려는 것임

○ 따라서 농업경영 합리화라는 목적과 다른 형태의 농지 거래, 혹은 제도를 악용하는 경우를 차단하는 노력이 동반될 필요가 있음

○ 기존 연구는 이에 대한 제도의 효과성 평가를 하지 못함

- 홍범교·이명헌(2020)에서 언급하듯이, 실증분석에 필요한 자료가 충분하지 않고,
- 인과적 효과를 추론하기에 적절한 계량모형을 찾기 어렵기 때문임

○ 본 연구에서는 기존의 농지대토 양도소득세 감면 요건의 변화에 따른 정책 변화를 이용하여 계량평가 모형을 구축하여 이를 살펴봄

- 이 방법론을 적용할 때 분석에 필요한 최소한의 자료는 확보할 수 있음

□ 본 연구에서 사용하고자 하는 정책 실험 변수는 2014년에 진행된 농지대토 양도소득세 감면 요건의 변화임

○ 2014년 7월 정부는 동 제도의 요건 강화 조치를 적용하여 농업 이외의 목적에 대한 농지 매매를 제한하였음

- 경작 최소 연도 기간과 소득 요건을 강화하는 조치를 적용

○ 이러한 정부의 조치 변화로 인해 농지 거래 행태에 어떠한 변화가 있었는지 살펴볼 수 있음

○ 만약 이러한 조치가 농지 거래에 지나친 제약조건으로 작용하여 농업경영 합리화 목표를 훼손한다면 이러한 조치가 개선될 필요가 있을 것이며,

○ 반대로 이러한 조치로 농업경영 합리화가 더 강화되었다면, 기존의 농지 거래 가운데 제도의 취지와 부합하지 않은 부분이 걸러지면서 제도의 취지를 더욱 살렸다고 평가할 수 있어, 이러한 형태의 제도 개선을 고민해볼 필요가 있을 것임

□ 이 분석을 위해 우선, 앞 절에서 사용한 국세청 내부자료를 이용하기로 함

○ 제도의 시행 시점인 2014년 7월을 기준으로 농지 취득 거래의 변화가 있었는지 살펴봄

- 양도 거래의 변화가 있었는지 살펴보기는 어려운데,

- 제공받은 국체성 내부자료는 양도일이 모두 2018년 이후 거래이기 때문

○ [그림 Ⅵ-6]은 각 기간별 취득 건수의 분포를 보여주며, 2014년 7월을 기점으로 취득 건수에 어떤 변화가 있었는지 보여줌

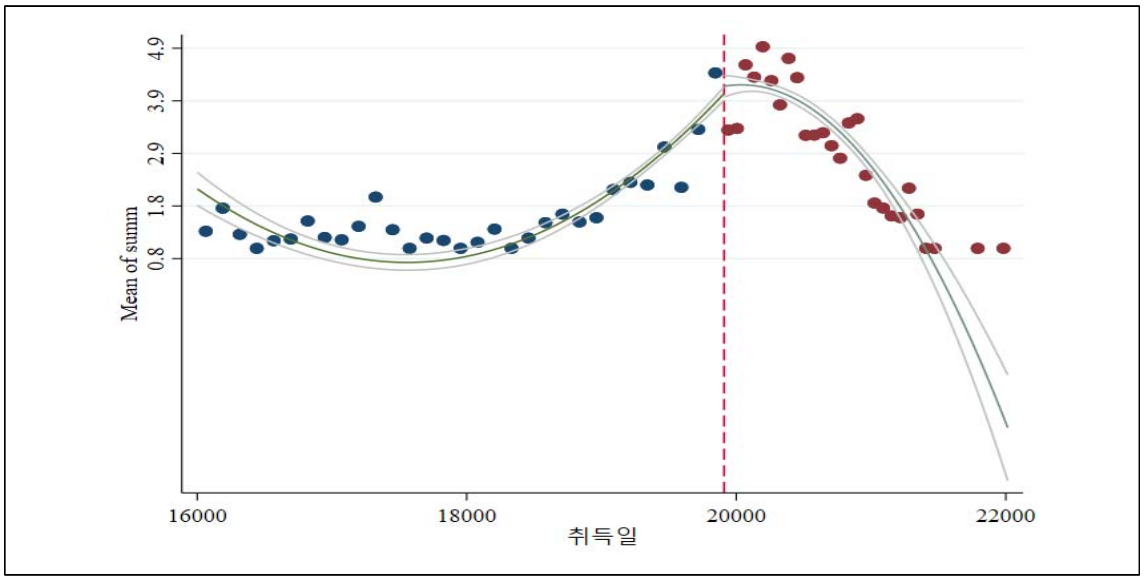
○ 제도 요건 강화 이후 농지 취득의 건수가 감소하는 형태로 나타났지만,

○ 제도 시점을 기준으로 통계적으로 유의미한 수준에서 큰 차이라고 보기는 어려움

○ 다만, 추세 자체가 변경되어 제도 요건 강화로 인해 일부 농지 거래의 경우 영향을 받은 것으로 추정됨

- 비록 본고에서 사용하는 국세청 내부자료가 무작위 표본이긴 하지만, 이 부분은 농지 거래의 전수자료로 다시 한 번 검토할 필요가 있으며,
- 양도 건수의 변화도 같이 살펴볼 필요가 있음

[그림 Ⅵ-6] 2014년 7월 제도 요건 변화 이후 농지 취득 변화




자료: 국세청 내부자료 이용 저자 작성

□ 추가적인 분석을 위해 농림축산식품부 주요통계(2022)의 경지면적, 노동생산성, 농업부가가치, 토지생산성 등에 대한 변화를 살펴보고자 함

○ 농업 분야의 노동생산성은 영농시간 대비 농업부가가치로 계산되며,

○ 토지생산성은 경지면적 대비 농업부가가치로 계산됨

○ <표 Ⅵ-7>은 농업생산성 지표를 요약 정리한 통계표

- 농업부가가치는 2010년대 중반 이후 큰 변화가 관찰되지는 않고,

- 노동생산성은 2017년 이후 감소 추세이며,
- 토지생산성은 증가 추세에 있는 것으로 확인

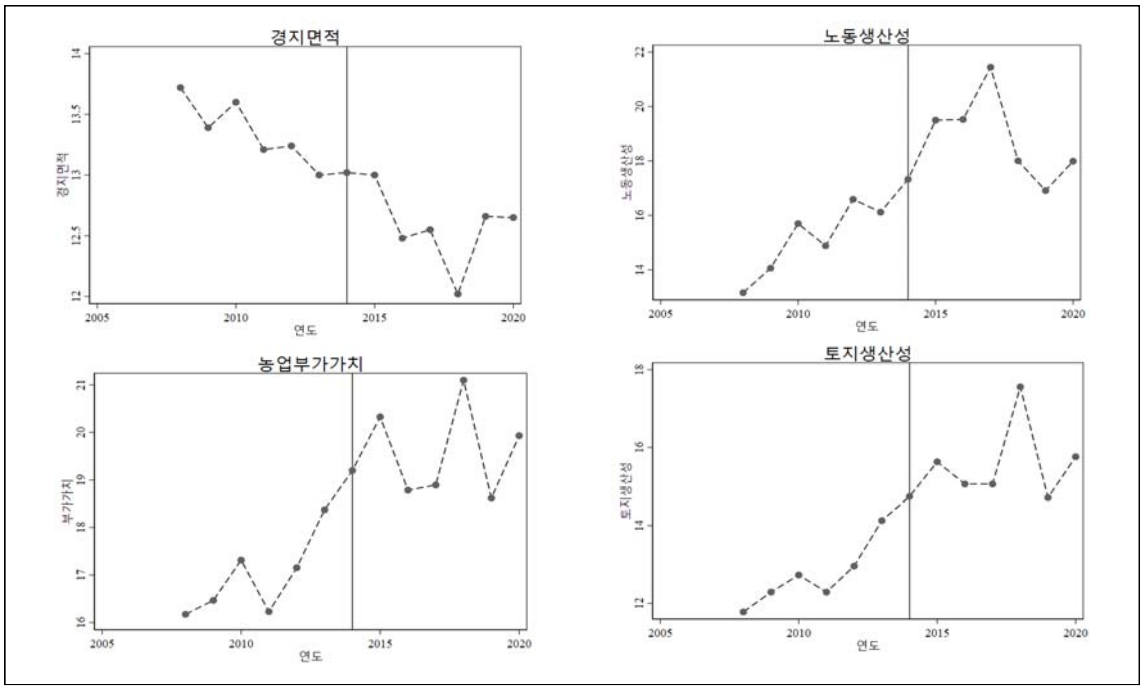
<표 Ⅵ-7> 농업생산성 지표

(단위: 천원, 10a, 원/시간, 천원/10a)

| | 농업총수입 | 농업부가가치 | 경지면적 | 노동생산성 | 토지생산성 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2010 | 27,221 | 17,314 | 13.60 | 15,698 | 1,273 |
| 2011 | 26,457 | 16,230 | 13.21 | 14,882 | 1,229 |
| 2012 | 27,589 | 17,154 | 13.24 | 16,591 | 1,296 |
| 2013 | 30,648 | 18,371 | 13.00 | 16,119 | 1,413 |
| 2014 | 32,179 | 19,199 | 13.02 | 17,326 | 1,474 |
| 2015 | 33,654 | 20,326 | 13.00 | 19,497 | 1,563 |
| 2016 | 31,279 | 18,787 | 12.48 | 19,525 | 1,506 |
| 2017 | 30,580 | 18,895 | 12.55 | 21,444 | 1,506 |
| 2018 | 35,757 | 21,098 | 12.02 | 18,003 | 1,756 |
| 2019 | 34,436 | 18,620 | 12.66 | 16,912 | 1,471 |
| 2020 | 36,033 | 19,932 | 12.65 | 17,990 | 1,576 |
| 2021 | 37,190 | 20,915 | 11.88 | 18,453 | 1,761 |

자료: 농림축산식품부(2022)

[그림 Ⅵ-7] 제도 적용에 따른 농업생산성의 변화




자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요 통계」, 2023.

□ 위의 통계를 사용하여 제도 요건이 강화된 2014년 7월을 기점으로 각 항목의 변화를 [그림 Ⅵ-7]에서 살펴봄

○ 농업 분야의 노동생산성은 영농시간 대비 농업부가가치가 2014년 이후 경지면적은 감소하였으나 농업부가가치, 농업 분야 노동생산성(농업부가가치/영농시간), 토지생산성(농업부가가치/경지면적) 등은 양도소득세 요건 강화에도 불구하고 계속 상승하는 추세를 유지

□ 추가적인 확인을 위해 농지 취득자격증명서 자료를 사용하여 동일한 분석을 진행

<표 Ⅵ-8> 농지 취득자격증명 현황(농지전용)

(단위: 건, $m^2$, $m^2$/건, %)

| | 발급건수 | 취득자격증명 농지면적 | 건당 농지 면적 | 취득자격증명 농지면적/농지거래 |
|---|---|---|---|---|
| 2010 | 4,915 | 7,820,981.72 | 1,591.25 | - |
| 2011 | 6,479 | 9,496,955.51 | 1,465.81 | - |
| 2012 | 6,961 | 9,209,976.30 | 1,323.08 | - |
| 2013 | 8,945 | 11,686,337.57 | 1,306.47 | - |
| 2014 | 9,619 | 11,965,362.34 | 1,243.93 | 20.1 |
| 2015 | 13,147 | 16,607,484.22 | 1,263.21 | 25.8 |
| 2016 | 12,032 | 16,940,407.68 | 1,407.95 | 26.6 |
| 2017 | 14,995 | 17,631,442.40 | 1,175.82 | 28.0 |
| 2018 | 17,035 | 21,121,853.19 | 1,239.91 | 34.8 |
| 2019 | 16,797 | 22,216,830.99 | 1,322.67 | 39.4 |
| 2020 | 19,103 | 25,580,245.21 | 1,339.07 | 38.7 |
| 2021 | 20,887 | 26,863,927.65 | 1,286.16 | 38.7 |
| 2022 | 18,353 | 23,958,073.05 | 1,305.40 | 45.9 |
| 2023 | 14,927 | 21,489,367.96 | 1,439.63 | 55.5 |

자료: https://njy.mafra.go.kr/nnjy/main/statistics/nnjyStats01.do.; https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do, 검색일자: 2024. 7. 1.

□ 우선 농지 취득자격 관련 기초통계를 살펴봄

○ 농지 시장에서 거래되고 있는 농지 매매 거래량은 농림축산식품부의 농지 취득자격증명 발급 실적 자료를 통해 확인 가능

○ <표 Ⅵ-.8>은 농지 취득자격증명 발급건수를 보여줌

- 농지 취득자격증명 발급건수는 매년 증가 추세였으나, 2022년부터 감소 추세임
- 면적 역시 2021년까지 증가하였으나, 2022년부터 감소 추세임

○ 농지 취득자격증명을 발급받지 않아도 되는 경우는 다음에 한함(「농지법 시행령」 제6조)

- 국가 또는 지방자치단체가 농지를 취득하는 경우
- 상속에 의하여 농지를 취득하는 경우
- 농지 저당권자가 담보 농지를 취득하는 경우
- 농지의 전용에 관한 협의를 완료한 다음 해당 농지를 취득하는 경우
- 한국농어촌공사 및 「농지관리기금법」에 따라 한국농어촌공사가 농지를 취득하여 소유하는 경우
- 「농어촌정비법」 제16조·제25조·제43조·제82조 또는 제100조에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
- 「공유수면매립법」에 따라 매립 농지를 취득하여 소유하는 경우
- 토지수용으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
- 농림수산식품부장관과 협의를 마치고 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
- 시효의 완성으로 농지를 취득하는 경우
- 환매권자가 환매권에 의하여 농지를 취득하는 경우
- 농지이용증진 사업 시행 계획에 따라 농지를 취득하는 경우

○ 위의 경우를 제외하고는 농지 취득자격증명을 받아야 하는데, 농림지역의 농지 거래 대비 취득자격증명을 통한 농지면적의 비중을 보면, 2019년 이후 꾸준히 증가하는 것을 확인할 수 있음

- 이러한 추세는 채광석·김홍상(2014)의 연구에서도 동일하게 관찰됨
- 이 연구에서 사용한 통계는 본고의 통계와 차이가 있지만, 결론은 유사

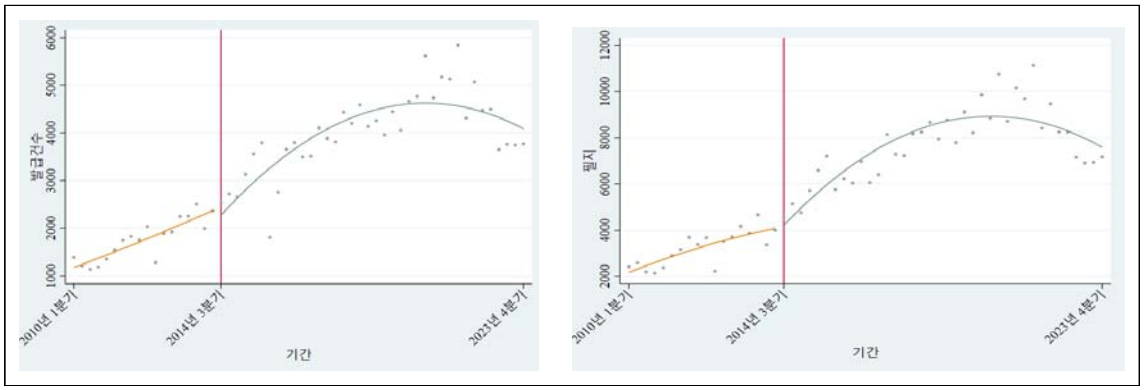
○ 농지 취득자격증명을 필요로 하지 않는 경우 가운데 상속을 통한 취득이 많은 부분을 차지하는데, 위의 기초통계로 살펴보건대, 상속에 의한 농지 취득이 감소하고 있고, 결과적으로 농지 취득자격증명을 요구하는 거래가 많아지고 있는 것으로 보임

- 채광석·김홍상(2014)이 지적하듯이, 과거에는 토지에 대한 애착심 등이 강해 사후 농지 상속이 많았으나, 농업 수익성 악화나 농지가격 상승 등에 따라

토지 측면의 중요성이 부각되어 생전에 농지를 매매하는 경우가 많아진 것이 그 원인으로 보임

- 또 다른 가능성으로는 농지 거래 과정에서의 세제 혜택 등 정책적 요인이 일부 작용하였을 것으로 판단됨

[그림 Ⅵ-8] 농지 취득자격증명 농지 거래의 변화




자료: 저자 작성

□ 위의 농지 취득자격증명 농지 거래의 분기별 자료를 사용하여 연도별 변화를 살펴보면 [그림 Ⅵ-8]과 같음

○ 농지 취득자격증명서 자료를 토대로 연도별 변화를 살펴본 결과, 제도가 시행된 2014년 3분기 이후 농지 취득자격증명서 발급 건수 및 필지 규모에 영향을 주지 않음

○ 물론, 이러한 분석은 단순히 제도의 시행 전후를 비교하여 시간의 변화 효과와 기타 다른 요인을 통제하지 않아 인과관계에 대한 해석은 주의를 요함

○ 하지만 추세상 큰 변화가 없고, 앞선 통계 자료의 분석 결과와 유사하여, 제도의 효과가 관찰되지 않는다고 할 수 있음

□ 위의 기초통계 자료 분석에 더해 농지 활용도 측면에서 추가 분석을 진행하기 위해 연간 농지 유동화율을 이용하여 추가적인 분석을 진행

○ 우리나라의 연간 농지 유동화 비율은 3.2%로 국제적으로 비교할 때 높은 수준임

- 일본은 이 비율이 1% 미만이며, 영국은 0.5% 수준, EU는 평균적으로 1% 미만임

○ 이는 농업을 위한 농지 취득 외의 요인에 의한 매매 거래가 많은 것이 주요 원인 가운데 하나로 꼽힘

□ 우리나라의 유동화 비율은 최근 10년 평균 약 3.72%이며, 예년보다 유동화율이 낮았던 2023년을 제외하면 최근 10년간 3.85%이며, 자산 거래가 활발했던 코로나19 직후인 2020년부터 2022년을 제외하면 평균 3.75%임

○ 투기 수요를 차단하기 위해 농지 취득자격증명 발급 제도의 강화, 동 제도의 자격 요건 강화 등의 제도적 보완책을 마련하고 있지만,

○ 유동화 비율은 과거와 유사하거나 소폭 증가한 것으로 보임

<표 Ⅵ-9> 농지 유동화 비율

(단위: 천$m^2$, %)

| 연도 | 전체 농지면적(A) | 농지 매매 면적(B= C+D) | 전(C) | 답(D) | 매매율 (100×B/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2014 | 1,691,113 | 59,444 | 23,652 | 35,792 | 3.52 |
| 2015 | 1,679,023 | 64,495 | 25,989 | 38,506 | 3.84 |
| 2016 | 1,643,599 | 63,672 | 24,508 | 39,164 | 3.87 |
| 2017 | 1,620,796 | 63,072 | 24,994 | 38,078 | 3.89 |
| 2018 | 1,595,614 | 60,748 | 23,318 | 37,430 | 3.81 |
| 2019 | 1,580,957 | 56,381 | 21,251 | 35,129 | 3.57 |
| 2020 | 1,564,797 | 66,026 | 26,151 | 39,875 | 4.22 |
| 2021 | 1,546,717 | 69,409 | 27,804 | 41,605 | 4.49 |
| 2022 | 1,528,237 | 52,088 | 21,095 | 30,993 | 3.41 |
| 2023 | 1,512,145 | 38,718 | 14,826 | 23,892 | 2.56 |

자료: 한국부동산원 통계 자료 이용 저자 정리. https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do. 검색일자: 2024. 7. 5.

□ 우리나라의 농지 매매의 유동화 비율이 높기 때문에 이를 낮출 여력이 있다고 해석할 수 있으며, 실제로 정부는 2014년 7월 요건 강화 조치 등을 통해 이러한 변화를 유도하고, 정책의 취지를 살리고자 함

□ 2014년 7월 요건 강화 조치 이후 유동화 비율의 변화에 대한 통계 분석을 진행

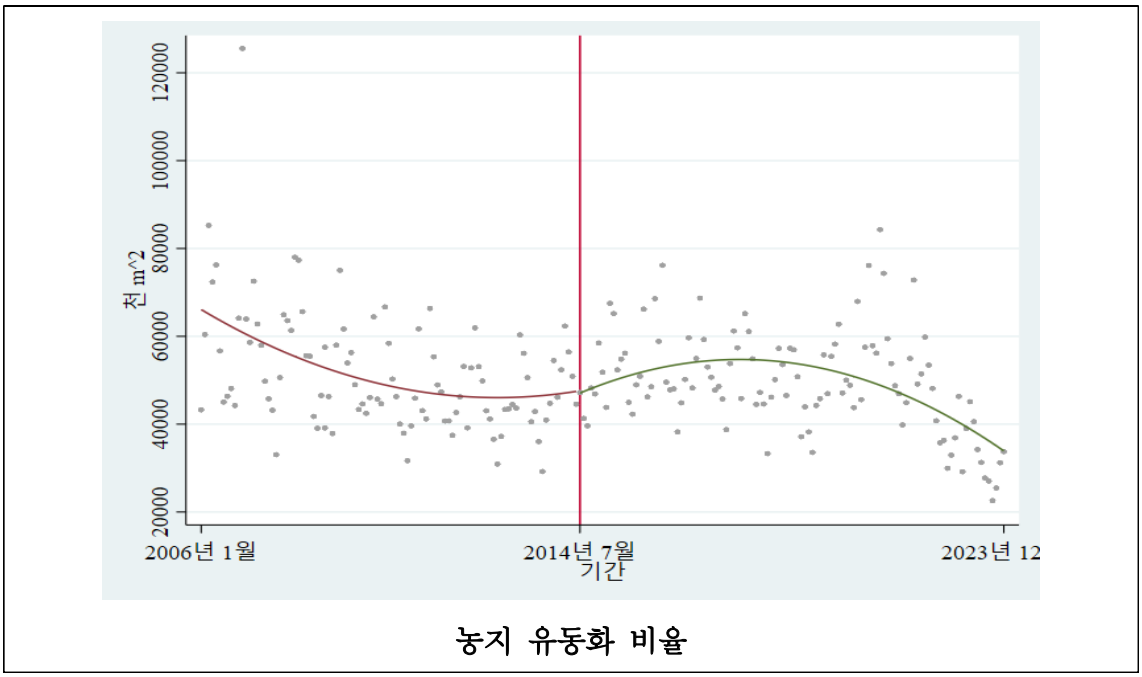
○ 만약 2014년 7월 요건 강화 이후 유동화 비율이 유의미하게 감소하였다면, 이

러한 제약에 따른 잉여 수요의 감소로 해석할 수 있음

○ 반면, 요건 강화 이후 유동화 비율에 변화가 없다면 우리나라의 유동화 비율이 높은 현실을 감안할 때 충분한 제약으로 인식되지 않는다고 해석할 수 있을 것임

○ 다만 [그림 Ⅵ-9]에서 확인하듯이 제도의 요건 강화 시행 이후 유동화 비율에 뚜렷한 차이가 관찰되지는 않음

[그림 Ⅵ-9] 농지 유동화 비율의 변화




자료: 저자 작성

□ 간단한 계량 실증분석을 위해, 이중차분법을 활용하여 분석한 결과, 제도의 요건 강화 정책 시행 이후 유동화 비율의 변화를 통계적으로 유의미한 수준에서 관찰하기는 어려움

○ $y_{it} = \alpha + \beta D_i^* T_t + D_i + T_t + F_i + F_t + X_{it} + \epsilon_{it}$ 식 (Ⅵ-1)

○ 식에서 y는 토지 및 농지 매매의 로그값을 의미하며, $i$는 지자체, $t$는 연도를 나타내고, D=1이면 제도의 적용을 받는 농지를 의미하고, D=0이면 대지, 임야, 공장용지 등 동 제도의 직접적인 영향을 받지 않는 토지를 의미하며, T=1 이면 제도의 개편이 있었던 2014년 이후, T=0이면 그 이전의 시기를 의미함

- $X_{it}$ 는 통제변수로서 면적, 가격 등을 포함함

○ 이 분석에서 농지 거래와 대지, 임야, 공장용지를 각각 비교하였는데, 토지의 거래라는 측면에서 유사성이 있지만 제도의 적용에 있어서는 이질적이라는 점이 분석의 아이디어임

- 동 제도의 경우 대지, 임야, 공장용지에는 직접적인 영향을 주지 않았기 때문에, 만약 2014년 7월 이후 농지의 유동화 비율이 다른 용도의 토지의 매매 유동화 비율과 다른 양상이 나타났다면, 이를 제도의 효과로 식별함
- 즉, 농지 매매에 대한 반사실적(counterfactual) 관계를 추론하기 위해 대지, 임야, 공장용지 각각을 사용하여 분석한 것임

□ 분석 결과는 제도의 요건 강화가 유동화 비율에 통계적으로 유의미한 수준의 변화를 초래하지는 않은 것을 확인하였음(<표 Ⅵ-10>)

<표 Ⅵ-10> 제도의 요건 강화가 유동화 비율에 미치는 영향

| | (1) | (2) | (3) |
|---|---|---|---|
| 농지매매(D) | 0.988***<br>(0.025) | -0.699***<br>(0.019) | 2.892***<br>(0.029) |
| 2014년 7월 이후(T) | 0.198**<br>(0.076) | 0.019<br>(0.061) | 0.229**<br>(0.091) |
| β | -0.162<br>(0.134) | 0.175<br>(0.127) | -0.204<br>(0.241) |
| 통제집단 | 대지 | 임야 | 공장용지 |

자료: 저자 작성

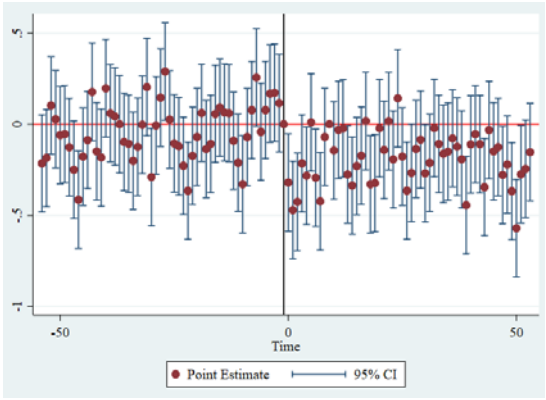
□ 위의 분석에 더해 각각의 이벤트 분석 방법론을 통해 추가 분석한 결과는 [그림 Ⅵ-10]에 제시하였으며, 이 분석 방법으로도 제도 변화 효과를 뚜렷하게 식별하기는 어려움

○ 분석 결과, 제도가 시행되기 이전 이미 유동화율에 추이가 관찰되고 있어, 어떠한 토지 유형을 통제집단으로 사용하여도 이와 같은 추세를 감안할 때, 제도의 효과를 식별하기 어려운 한계가 존재

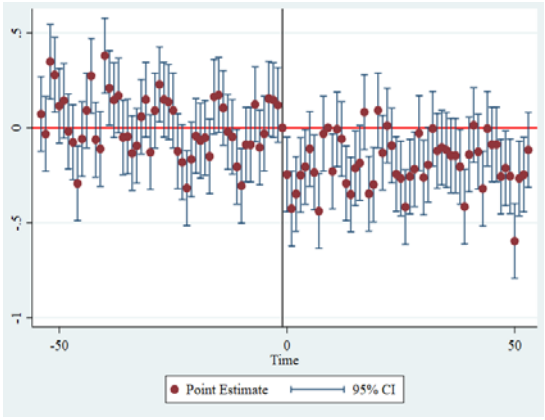
○ 또한 서로의 대체관계가 있을 수 있어 명확한 식별은 어려움

○ 여러 분석 결과, 제도로 인한 유동화 비율의 변화는 감지하기 어려운 상황

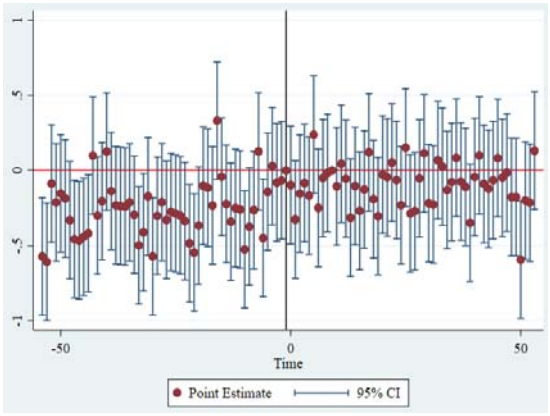
[그림 Ⅵ-10] 제도의 요건 강화의 이벤트 분석 효과




(a) 대지




(b) 임야




(c) 공장용지

자료: 저자 작성

□ 따라서 제도의 추가적인 제약이 유동화 비율을 충분히 감소하였다고 보기 어렵고, 이러한 관찰은 앞으로 추가적으로 유동화 비율을 좀 더 낮출 수 있는 정책의 도입을 고려해볼 수 있음을 간접적으로 시사

□ 마지막으로 제도의 요건 강화의 효과 가운데 농지 대체 취득 효과를 살펴보고자 하며, 이를 위해 농지실거래가격지수 통계를 사용하여 분석

□ 농지실거래가격지수(농어촌공사) 통계를 살펴보면, 전국 평균기준으로 2014년 이후 빠르게 증가한 것을 확인할 수 있음

○ 주요 지역별로 살펴보면, 경기도는 2010년 $1m^2$당 26.1만원에서 2020년 42.5만원으로 1.6배 상승, 같은 기간 강원도는 3.4만원에서 8.2만원으로 2.4배, 전남

1.4만원에서 4.0만원으로 3.1배, 제주 4.6만원에서 24.9만원으로 5.4배 상승

○ 가격의 변화가 관찰되긴 하지만 앞선 농지 취득자격증명 자료 분석 결과 등과 연계하여 해석하면 동 제도의 요건 강화가 농지 대체 취득 수요의 변화를 야기한다고 보기는 어려움

<표 Ⅵ-11> 농지실거래가격지수

(단위: 지수)

| 연도 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 가격지수 | 0.76 | 0.79 | 0.81 | 0.85 | 0.98 | 1.00 | 1.23 | 1.32 | 1.62 | 1.66 | 1.76 |

자료: 한국농어촌공사 농어촌연구원

## 4. 현행 감면 요건에 대한 검토

□ (현행 감면 요건에 대한 분석) 제도의 개선을 위해 현행 요건 가운데 비거주자에 대한 2년 요건 기준을 검토함

○ 비거주자에 대한 2년 요건은 동 제도 이외에도 비거주자 양도소득세 관련 제도에 동일하게 적용됨

- 자경농지 양도소득세 감면, 1세대 1주택 비과세에 적용

○ 농지대토의 경우 국내에 거주하며 농업에 종사해야 혜택을 주는 것이 제도의 취지에 부합하는 만큼 비거주자에 대한 혜택을 제한하는 것은 정책 타당성이 있음

- 다만 2년이라는 요건의 타당성은 검토해봐야 하며, 다른 제도와의 제도 적용의 일관성 측면에서 다른 제도에서의 요건 타당성도 같이 고려될 필요가 있음

□ (현행 감면 요건에 대한 분석) 동 제도는 소득 기준을 적용함으로써 농업에 종사하는 경우에만 혜택을 주고 있지만, 부동산 임대소득이 제외되고 있어 이에 대한 요건의 적정성을 검토할 필요 있음

○ 부동산 임대업의 경우 현재 연간 7,500만원 이상인 경우 동 제도의 혜택을 받지 못함

○ 「농가경제조사」 원자료 분석 결과, 사업외수입이 있는 농업인 가운데 상위 1%의 경우만 이에 해당하며, 나머지는 농업 이외의 수입이 있더라도 혜택이 적용되는 상황

- 농업에 전적으로 종사하는 농업인들을 위한 제도이지만, 다른 수입이 존재하는 농업인들도 일부 포함하는 것이 현실

○ 현실적으로 농업소득만으로 생계가 어려운 상황이 있을 수 있어 현재의 요건이 적정하다고 평가할 수도 있지만, 전적으로 농업에 종사하는 자들을 위한 제도의 취지를 보다 세밀하게 적용한다면, 동 제도의 소득 기준에 대한 요건 강화를 고려해볼 수 있음

## 5. 소결

□ 제Ⅵ장에서는 동 제도 활용에 대한 분석과 제도의 요건 강화의 효과를 위주로 실증분석을 진행하고, 동 제도가 목표로 하는 농업경영 지원 및 수혜 집단을 좀 더 세밀하게 특정하기 위해 필요한 점을 간접적으로 확인함

□ 기존에 동 제도가 의도한 수혜 집단을 특정하지 못하고 일부 의도하지 않은 농지 거래를 유도한다는 비판에 대해 실증분석한 결과, 그러한 가능성을 일부 확인하였고, 이에 대한 대책으로 정부가 제도의 요건 강화 정책을 도입하였는데, 이에 대한 효과도 추가적으로 확인함

○ 다만, 제도의 요건 강화를 통해 통계적으로 유의미한 수준의 농지 거래 행태 변화, 대체 수요의 유발 등의 효과를 감지하지는 못함

○ 본고는 이러한 결과를 바탕으로, 좀 더 세밀하고 엄격하게 제도를 적용하여도 농지 거래 시장에 부정적인 효과는 없이 실제로 제도의 혜택이 필요한 집단을 잘 특정할 수 있을 것으로 판단

○ 이러한 판단하에 현행 감면 요건을 검토한 결과, 일부 기타수입을 올리고 있는 집단에 대한 추가적인 제약을 검토해볼 필요가 있을 것으로 판단함

# Ⅶ. 결론 및 정책 시사점

# Ⅶ. 결론 및 정책 시사점

□ 본 조세특례는 식량의 안정적인 수급을 위해 농지면적을 안정적으로 확보하고 지속적인 농업경영 활동을 지원한다는 측면에서 그동안 정책 타당성이 인정되어 옴

○ 또한 효율적인 토지 사용과 농업을 장려한다는 측면에서 제도의 정책 타당성이 인정됨

○ 하지만 국민의 식량 소비 취향이 변화하고 국제 식량 시장의 변동성이 커지는 상황 등 대내외 여건을 고려할 때,

○ 동 제도가 농지면적 확보와 농업경영 활동의 역동성에 기여하는 역할은 제한적인 것으로 판단함

○ 동 제도는 소득 요건 등 제도 대상자를 특정하고 있지만 오히려 전업으로 부를 축적한 부농들이 상대적으로 제도의 혜택을 더 누릴 가능성이 있음을 간접적으로 확인함

○ 이에 따라 요건의 합리적 수준에 대한 검토는 추가 필요할 것으로 판단함

□ 동 제도는 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도와 제도의 취지가 사실상 동일하되 자경 요건에만 일부 차이를 둬 예외를 허용한 제도이기 때문에, 이러한 예외적인 제도 적용으로 인해 발생할 수 있는 역효과를 차단하는 것이 제도 도입 취지를 살릴 수 있는 중요한 대책임

□ 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 대안을 제시함

□ 첫째, 동 제도는 과거 심층평가에서 제안했듯이 일몰 기한을 설정하여 제도의 정책성을 주기적으로 평가하는 것을 원칙으로 할 필요가 있음

□ 둘째, 제도의 취지를 살리기 위해 소득 요건을 강화하는 방안을 검토할 필요성이 있음

○ 소득 요건의 경우 현행 근로소득 및 사업소득 3,700만원의 기준은 그대로 유지하되,

○ 복식부기의무자 적용 기준 금액의 요건을 일부 강화할 필요가 있음

- 현재는 복식부기의무자 기준 수입금액에 따라 제도 적용 여부가 달라짐
- 앞선 예에서처럼, 부동산 임대업의 경우 7,500만원 미만인 경우, 기타 수입이 있는 경우라 하더라도 동 제도의 혜택을 받음

○ 제도의 취지를 훼손하지 않고, 일부 부농, 토지 매매를 통한 차익 실현 등의 가능성을 차단하는 데 기여하여 제도의 실효성을 높이기 위해 일부 업종에 한해(부동산 임대업, 부동산업, 임대서비스업 등) 복식부기의무자 기준 수입 금액을 적용하는 대신 기준·단순경비율 적용 기준금액을 적용하는 것을 제안

○ 따라서 제시하는 대안은 사업소득금액과 총급여액의 합계액이 3,700만원 이상인 경우와 부동산 임대업, 부동산업, 임대서비스업 등(<표 Ⅵ-1>의 3번 집단)에 대해서는 기준·단순 경비율 적용 기준금액을 적용하는 것을 제안

- 따라서 부동산 임대업, 부동산업, 임대서비스업 등의 경우 2,400만원 이상 수입에 대해서는 그 과세기간은 자영기간에서 제외

<표 Ⅶ-1> 기준 금액

| 구분 | 업 종 별 | 기준·단순경비율 적용기준금액 (직전연도 기준) | 복식부기의무자 기준 수입 금액 (해당 연도 기준) |
|---|---|---|---|
| 1 | 농업·임업 및 어업, 광업, 도매 및 소매업(상품중개업 제외), 부동산매매업, 그 밖에 아래에 해당하지 아니하는 사업 | 6천만원 미만 | 3억원 미만 |
| 2 | 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스·증기 및 공기조절 공급업, 수도·하수·폐기물처리·원료재생업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외), 부동산 개발 및 공급업(주거용 건물 개발 및 공급업에 한정), 운수업 및 창고업, 정보통신업, 금융 및 보험업, 상품중개업 | 3천6백만원 미만 | 1억 5천만원 미만 |
| 3 | 부동산 임대업, 부동산업(부동산매매업 제외), 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설관리·사업지원 및 임대서비스업, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업*, 가구내 고용활동 | 2천4백만원 미만 | 7천5백만원 미만 |

자료: 국세청

# 참고문헌


감사원,「감사결과 처분요구서 - 조세감면제도 운영실태 -」, 2014. 2.

국세청,『국세통계연보』, 각 연도

국세공무원교육원,「2018 양도소득세」, 2019.

기획재정부,『조세지출예산서』, 각 연도.

김경하·오문성,「조세특례제한법 제69조 자경(自耕) 농지 양도소득세 감면 규정의 문제점 및 개선방안」,『경영교육연구』, No.34(4), 2019, pp. 505~524.

김병률·이명기·최정남·유찬희·권오복,『농업경쟁력 저해요인 실태분석을 통한 농업부문 경쟁력 제고 방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2009.

김수석·박석두·채광석·김창호,『경제 사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2008.

김용택·박성재·황의식·권오상·강혜정,『농업생산성 제고방안』, 한국농촌경제연구원, 2000.

김정호,『쌀 농업의 생력화 및 비용절감을 위한 경영모델과 지역시스템 개발』, 한국농촌경제연구원, 1998.

김정호·박문호·이용호『농가의 경제사회적 성격 변화와 전망』, 한국농촌경제연구원, 2007.

김태곤·박문호·허주녕,『도시농업의 비전과 과제』, 한국농촌경제연구원, 2010.

김태곤·정기환·송미령·허주녕,『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한일 비교연구(3/3차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2007.

김태완,「자경농지 양도소득세 감면의 문제점과 개선방안」,『경영교육연구』, No. 34(1), 2019, pp. 385~404.

노용환·박진도,『농업보조금 관련 재정사업과 조세지출 연계방안』, 국회예산정책처, 2015.

농림축산식품부,「농림축산식품 주요 통계자료」, 2023.

_____,「공익직불제 시행을 위한『농업소득의 보전에 관한 법률 시행령 전부개정령안』 국무회의 통과」, 보도자료, 2020.

_____,『2020년 조세지출평가서』, 2020.

_____, 「2022년도 맞춤형 농지지원 사업시행지침」, 2022.
농촌진흥청, 「농어업인 등에 대한 복지실태조사」, 2019.
대한민국 국회, 「조세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2872)」, 2005.
_____, 「조세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 3715)」, 2005.
박명호·기은선·정희선, 『주요국의 자본이득 과세제도』, 한국조세재정연구원, 2008. 9.
박명호·전병힐, 『농지에 대한 양도소득세 감면제도 개편방안』, 한국조세재정연구원, 2011. 8.
박석두·김수석, 『휴경농지의 실태와 정책방향』, 한국농촌경제연구원, 2005.
박석두·김정호·김창호, 『농업구조정책의 평가와 방향 정립에 관한 연구 - 쌀 농업을 중심으로-』, 한국농촌경제연구원, 2011.
박석두·황의식, 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2002.
박정우·이준규, 「자경농지 양도소득세 면제제도의 연구」, 『세무학연구』, No. 30(4), 2013, pp. 285~309.
박훈·정지선, 「농지에 대한 양도소득세 과세특례에 관한 연구」, 『조세연구』, No. 9, 2009, pp. 97~125.
송미령·성주인·권인혜·민경찬·정학성, 『농산어촌 마을 패널 조사 사업(3/10차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2022.
엄진영·우병준·김융진, 『농업부문 외국인 근로자 고용실태와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2017.
유찬희·김정섭·김태훈·최용호·오내원·박지연·임준혁, 『농업구조 변화 전망과 대응과제(1/2차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2019.
유찬희·김태훈·김태후·하인혜, 『농업구조 변화 전망과 대응과제(2/2차년도)』, 한국농촌경제연구원, 2020.
이두영·박준기·하인혜, 『농가 자산 활용 실태와 과제』, 한국농촌경제연구원, 2019.
임소영·김남훈·하인혜, 「포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안」, 한국농촌경제연구원, 2019.
임소영·김영준·하인혜, 『청년농의 영농정착을 위한 농지 지원 방안』, 한국농촌경제연구원, 2021.
장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편(Ⅰ)』, 한국조세재정연구원, 2009. 10.
장기용, 「현행 세법상 농지에 대한 과세특례제도의 합리적 개선방안」, 『부동산학보』 No. 53, 2013, pp. 238~252.

정연식, 「농지 양도소득세 감면제도에 관한 연구」, 『세무와회계저널』, No. 12(2), 2011, pp. 281~315.
정은미·마상진·민자혜, 『여성농업인의 경제·사회적 역할 제고방안(1/2차연도)』, 한국농촌경제연구원, 2012.
채광석·김홍상, 『농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안』, 한국농촌경제연구원, 2014.
채광석·김홍상·윤성은, 『농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안』, 한국농촌경제연구원, 2016.
채종헌, 『농촌의 사회통합 실태와 정책 개선방안』, 한국농촌경제연구원, 2017.
최양부·오내원, 「농가경제의 동태적 변화와 「F-싸이클」 가설」, 『농촌경제 9(4)』, 1986, pp. 23~32.
최혁재·지대식·최수·김승종, 『유휴농지의 효율적 활용·관리방안 연구』, 국토연구원, 2005.
통계청, 『2022년 농림어업조사』, 2023.
_____, 「농가경제조사」, 각 연도
_____, 「농업면적통계」, 각 연도
통계청 국가통계포털, 「농업종사자가구원수별 농가, 농가인구 통계」, 각 연도
_____, 「농축산물 생산비, 재배규모별 논벼 생산비」, 2022.
_____, 「경지이용면적 및 경지이용률」, 각 연도.
_____, 「논밭별 경지면적 및 농가, 농가인구 통계」, 각 연도
홍범교·이명헌, 『농지 관련 세제 개편방안』, 농림축산식품부 용역보고서, 한국조세재정연구원, 2020. 12.
홍범교, 『2021 조세특례 임의심층평가: 농지대토에 대한 양도소득세 감면』, 한국조세재정연구원, 2021.9.
홍범교·이태호·이명헌, 『자경농지에 대한 양도소득세 감면』, 기획재정부 용역보고서, 한국조세재정연구원, 2016.12.

**<외국 문헌>**

일본 농림수산성, 「農地に關する課稅(原則)」
_____, 「農地を賣った場合の稅金」
_____, 「讓渡所得の特別控除の特例」, 2023.
대만 행정원 농업위원회, 「農業統計要覽(111年)」, 2023.

Department of the Treasury/Internal Revenue Service, “Farmer’s Tax Guide for Use in Preparing 2020 Returns,” Cat. No. 11049L, 2020.

OECD, “Taxation in Agriculture,” 10 February 2020.

USDA, “Farms and Land in Farms 2023 Summary,” 2024.

**<웹사이트>**

기획재정부, 열린재정 재정분석통계, https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index, 검색일자: 2024. 7. 12.

기획재정부, e나라도움 국고보조금통합관리시스템, https://www.gosims.go.kr/, 검색일자: 2024. 7. 12.

농림축산식품부, 공익직불제, https://www.mafra.go.kr/gong/index.do, 검색일자: 2024. 7. 10.

농지은행·농지연금, https://www.fbo.or.kr/index.do, 검색일자: 2024. 7. 10.

삼일아이닷컴, https://www.samili.com/tax/jomunhaesul/explain_tax.asp?code=56-20&spos=#content_body, 검색일자: 2024. 3. 18.

한국농어촌공사, https://www.fbo.or.kr/info/bbs/NoticeView.do?menuId=080040&schNtceClsfCd=B01010300&ntceMngid=202400000274, 검색일자: 2024. 7. 10.

한국부동산원, https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LFR_12200, 검색일자: 2024. 3. 19.

독일 통계청, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=0&levelid=1720750359502&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=81000-0013&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb, 검색일자: 2024. 7. 12.

독일 법무부, https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__6b.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

_____, https://www.gesetze-im-internet.de/estg/__9.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

_____, https://www.gesetze-im-internet.de/bewg/__33.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

미국 농무부, https://www.ers.usda.gov/data-products/farm-income-and-wealth-statistics/data-files-us-and-state-level-farm-income-and-wealth-statistics/, 검색일자: 2024. 7. 8.

벨기에 통계청, https://statbel.fgov.be/en/themes/agriculture-fishery/economic-accounts-agriculture#figures, 검색일자: 2024. 7. 10.

영국 통계청, https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/agriculture-in-the-united-kingdom, 검색일자: 2024. 7. 8.

영국 환경식품농촌부, https://www.gov.uk/government/statistics/total-income-from-farming-in-the-uk/total-income-from-farming-in-the-uk-in-2023, 검색일자: 2024. 7. 9.

캐나다 통계청, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210024901, 검색일자: 2024. 7. 9.

_____, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210021301&pickMembers%5B0%5D=1.1&pickMembers%5B1%5D=2.1&pickMembers%5B2%5D=3.1&pickMembers%5B3%5D=4.1&pickMembers%5B4%5D=5.2&cubeTimeFrame.startYear=2017&cubeTimeFrame.endYear=2021&referencePeriods=20170101%2C20210101, 검색일자: 2024, 7. 8.

_____, https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3210023601, 검색일자: 2024. 7. 8.

캐나다 재무부, https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-3.html#List-of-Tax-Expenditures, 검색일자: 2024. 4. 20.

_____, https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/04/budget-2024-empowering-young-entrepreneurs.html, 검색일자: 2024. 7. 9.

_____, 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: 2024. 4. 20.

_____, https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-4.html#Deferral-through-10-year-capital-gain-reserve, 검색일자: 2024. 4. 20.

_____, https://www.ekr.or.kr/Kkrpub/webzine/2023/03/subpage-102.html, 검색일자: 2024. 7. 10.

호주 국세청, https://www.ato.gov.au/, 검색일자: 2024. 4. 20.

호주 통계청, https://www.abs.gov.au/statistics/industry/agriculture/agricultural-commodities-australia, 검색일자: 2024. 7. 9.

Investopedia, https://www.investopedia.com/terms/s/section-1231.asp, 검색일자: 2021. 3. 10.

OECD Data Explorer, https://data-explorer.oecd.org/, 검색일자: 2024. 7. 10.

Rose & Partner, https://www.rosepartner.de/erbschaftsteuer-unternehmen-betriebsvermoegen.html, 검색일자: 2024. 7. 12.

UN식량농업기구, 통계데이터베이스(FAOSTAT), http://www.fao.org/faostat/en/, 검색일자: 2024. 7. 9.