

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002891-01

2019. 10.

농업분야 조세감면 관련 제도개선 방안 연구 - 요약본 -

연구기관
한국농촌경제연구원

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 「농업분야 조세감면 관련 제도개선 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 10월

연구기관명: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 임 소 영 부연구위원

연구참여자: 원 은 송 연구원

제1장 농업분야 조세감면 제도 운영현황

- 1. 국세 1
- 2. 지방세 5

제2장 농업분야 조세감면제도의 쟁점과 개선방안

- 1. 자경농민의 요건 8
- 2. 농업·농촌인구 유입 확대를 위한 세제지원 20
- 3. 농업법인 육성을 위한 세제지원 31

제3장 결론

- 1. 농업 분야 조세감면의 필요성 34
- 2. 조세감면제도의 개선 방향 35

1

농업분야 조세감면 제도 운영현황

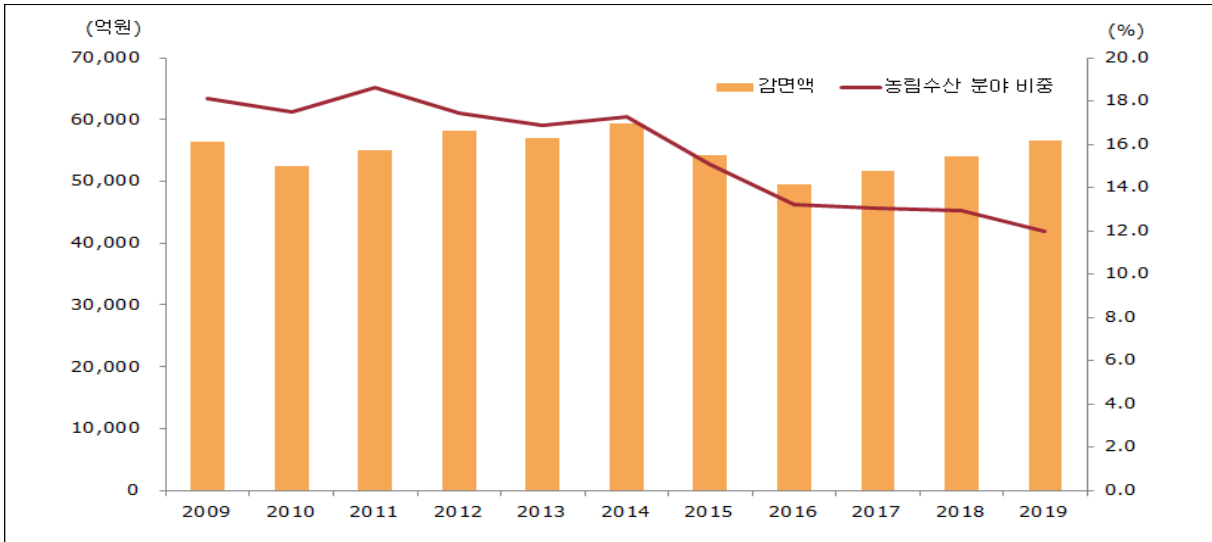
1. 국세

- 농림수산 분야의 국세 감면액은 경기 상황에 따라 변동하나 대체적으로 총 규모가 5~6조 원 내외에 머무르고 있음.
 - 농가부업소득에 대한 소득세 비과세나 농작업 대행용역에 대한 부가가치세 면세 등은 감면 규모를 추정하기 어려워 합산 시 포함되지 않았으며 만약 이들까지 포함한다면 실제 농업 분야 국세감면규모는 이보다 더 클 것으로 추정됨.

- 농림수산 분야 국세 감면액이 전체 국세 감면액에서 차지하는 비중은 매년 감소하고 있는데 이는 타 분야의 감면액이 상대적으로 증가하는데 비해 농림수산 분야 감면액은 과거와 비슷한 수준에 머물렀기 때문임.
 - 농림수산 분야 국세 감면액은 2009년에는 18.7%에 이르렀으나 2019년에는 12.0%로 하락하였음.
 - 같은 기간 사회복지 분야는 감면액이 6조 9,039억 원(2009년)에서 15조 8,788억 원(2019년)으로 빠르게 증가하였으며 산업·중소기업 및 에너지 분야의 국세 감면액도 8조 4,990억 원에서 12조 2,348억 원으로 증가하였음.

- 농업 분야 국세 감면은 소득세, 법인세, 증여세, 상속세, 부가가치세 등의 세목에 대해 이루어지고 있음.

그림 1-1 농림수산분야 국세 감면규모



주 1) 비중은 전체 국세감면액 중 농림수산 분야 비중임

2) 2018, 2019년도는 전망치임.

자료: 국회예산정책처, 『조세지출예산서』, 각 연도.

○ 소득세와 관련된 감면조항은 작물재배소득에 대한 소득세 비과세와 농가부업소득에 대한 비과세, 자경농지에 대한 양도소득세 면제 등임.

- 식량작물재배업을 얻은 소득과 수입금액 10억 원 이상의 작물재배소득에 대해서는 소득세 비과세임.
- 자경농지, 축사용지, 산지 등을 일정 기간 이상 자경한 농업인이 양도할 때 양도소득세를 감면함.

○ 부가가치세와 관련된 감면조항은 미가공 농산물에 대한 부가가치세 감면을 비롯한 농업용 기자재 부가가치세 영세율, 농업용 기자재 부가가치세 사후 환급, 농업용 석유류에 대한 부가가치세 등 면세 등이 주요한 감면 제도임.¹⁾

- 이들 중 미가공 농산물에 대한 부가가치세 감면은 농업인이 아닌 농산물 소비자에 대한 감면이지만 해당 조항이 농업인의 부가가치세 신고 의무를 면제하고 농산물 가격에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 농업 관련 감면조항이라고 볼 수 있음.

1) 미가공 농산물 부가가치세 면제와 농수산물 등 의제매입세액공제는 농업과 관련되어 있으나 소비자에 대한 조세감면에 해당되므로 조세지출예산서에서 농림수산 분야로 분류되고 있지 않음. 따라서 농림수산 분야 국세 감면규모 총액 계산시 두 제도의 감면액은 제외하였음.

- 또한 미가공 농산물을 구매하는 제조업자나 외식업자를 지원하기 위하여 의제매입세액 공제를 운영하고 있음.
- 또한 영농자녀가 농업인으로부터 영농자산을 증여받거나 상속받아 영농을 이어가는 경우 영농상속공제와 증여세 감면을 부여하고 있음.
- 법인세와 관련된 감면조항은 농업법인이 식량작물과 그 외 작목을 재배하여 얻은 소득 중 일부에 대해서 법인세를 면제하는 조항과 농협 등 협동조합이 얻은 법인소득에 대해 100분의 9의 저율로 과세하는 조항을 포함함.
- 그 외에도 농협 등 협동조합에서 용자를 받을 때 작성하는 증서, 농협 등이 조합원에게 발행하는 통장 및 예·적금증서, 농어촌정비사업, 농어촌정주생활권사업 등을 추진하는데 발생하는 증서에 부과되는 인지세는 면제됨.
- 국세 감면 내역 중 가장 많은 규모의 감면을 기록한 것은 농업 관련 기자재에 대한 부가가치세 영세율로서 해당 제도로 인해 1조 6,090억 원이 감면될 것으로 추정되며 자경농지에 대한 양도소득세 감면이 1조 2,401억 원, 면세유 감면 규모가 1조 1,549억 원으로 그 뒤를 잇고 있음(2017년 실적).
- 국세 감면 대상은 농업인, 농업법인, 농협 등 농업인 협동조합으로 나눌 수 있으며 그 중에서도 농업인에 대한 지원 규모가 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있음.
 - 농업인에 대한 국세 감면규모는 농업분야 전체 국세 감면액의 92.7%를 차지하고 있음 (2019년 기준).

표 1-2 농업분야 주요 국세감면 제도(2017년 실적)

단위: 억 원

세목	감면 내용	근거 법령	감면세액
소득세	작물재배업소득 비과세	소득세법 12조	추정곤란
	농가부업소득 비과세	소득세법 12조 2항	추정곤란
	전답 임대소득 비과세	소득세법 12조 2항	187
	8년 이상 자경농자축사용지 양도소득세 면제	조특법69조, 69조의2	12,401
	농지 대도시 양도소득세 비과세	조특법 70조	557
	농어가목돈마련저축 이자 비과세	조특법 87조의2	122
	농어촌주택 취득후 기존주택 양도시 1세대 1주택 특례	조특법 99조의4	추정곤란
	조합원 배당소득·예탁금이자 비과세	조특법 88조의5, 89조의3	5,521
부가 가치세	미가공 농산물 부가가치세 면세	부가가치세법 26조 1항	추정곤란
	농업용기자재 부가가치세 영세율 적용	조특법 105조	16,090
	농어민이 직접 수입하는 농어업용기자재(농업기계)·축산업용기자재에 대한 부가가치세 면제	조특법 106조 2항	55
	농업용기자재 부가가치세 사후환급	조특법 105조 의2	1,219
	영농조합법인·농업회사법인의 농어업경영 및 농·어작업대행영역에 대한 부가가치세 면제	조특법 106조 1항	추정곤란
	농업용석유류에 대한 부가가치세·개별소비세·교통세·교육세·주행세 면제	조특법 106조의2	11,549
	면세농수산물 의제매입세액공제	부가가치세법 42조	25,323
	농협중앙회 경제사업 분할에 대한 과세특례	조특법121조의23	480
상속· 증여세	영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세 면제	조특법 71조	436
	영농상속공제	상속세 및 증여세법 18조 2항	176
법인세	영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등	조특법 66조, 67조 1항	284
	농업회사법인 등에 대한 법인세 면제 등	조특법 68조	154
	농협의 법인세 당기순이익 저율과세	조특법 72조	2,451
인지세	농업인의 용자, 예금에 따른 인지세 면제	조특법 116조 1항	26

주1) 여러 세목에 대해 감면을 허용하는 제도에 대해서는 가장 대표적인 세목을 기준으로 정리하였음.

2) 굵게 표시된 것은 일몰적용되는 제도임.

자료: 기획재정부, 『2019년도 조세지출예산서』, 2018.

표 1-3 수혜대상별 국세 감면 규모

단위: 억 원

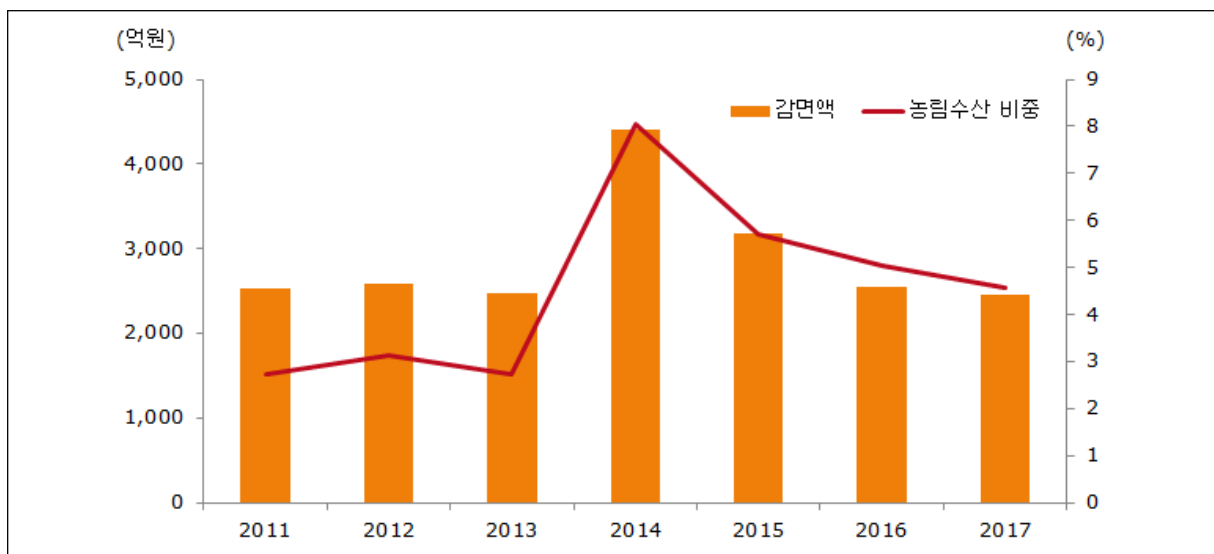
수혜대상	'15	'16	'17	'18(전망)	'19(전망)
농업인	51,458 (94.8)	46314 (93.5)	48514 (93.7)	50263 (92.7)	52,601 (92.7)
농업법인	440 (0.8)	458 (0.9)	351 (0.7)	454 (0.8)	476 (0.8)
농협 등 협동조합	2,376 (4.4)	2,775 (5.6)	2,931 (5.7)	3,477 (6.4)	3,642 (6.4)
합계	54,274 (100.0)	49,547 (100.0)	51,796 (100.0)	54,194 (100.0)	56,719 (100.0)

자료: 국회예산정책처, 『조세지출예산서』, 각 연도.

2. 지방세

- 농업분야 지방세 감면은 농업인과 농업법인, 농협 등에 대하여 이루어지고 있으며 취득세, 재산세, 등록면허세가 감면 세목임.
- 농업 분야 지방세 감면액은 2014년을 기점으로 2014년 이전에는 2,500억 원 내외에 머물렀으나 2014년에는 4,412억 원으로 급증하였다가 2017년에는 2,455억 원으로 하락하였음.
 - 지방세 감면액이 2014년에 급증하였던 이유는 그 해에 농·축협의 합병이 활발하게 이루어지면서 조합 합병시 법인등기 및 재산권 이전등기에 대한 등록면허세 면제액이 급증하였기 때문임.²⁾

그림 1-1 농림수산분야 지방세 감면규모



자료: 행정안전부, 『지방세통계연감』, 각 연도.

- 농업 분야가 전체 지방세 감면액에서 차지하는 비중 2014년 이전에는 3% 내외 수준이었다가 2014년에 8.1%까지 치솟았으며 이후 5% 내외 수준에 머무르고 있음.
- 주요 감면제도는 자경농민의 농지 및 농업시설 취득세 감면, 농업법인 유통가공용 부동산 취득세·재산세 경감, 농업법인 설립 후 2년 이내 취득 부동산 취득세, 법인 설립 등기 등록면허세 면제 등임.

2) “농업·금융·유통환경 급변...‘농·축협 합병’ 움직임 활발” (농민신문 2014.08.27)

- 영농을 2년 이상 한 사람 또는 후계농업경영인(통합하여 “자경농민”)이 농지 및 농업용 시설을 취득할 때 취득세는 50% 감면하며 취득일로부터 2년 이내에 직접 경작하지 않거나 농지조성을 시작하지 않으면 감면된 취득세를 추징함.
- 농업법인은 농업법인 설립 2년 이내에 취득하는 농업용 부동산에 대해서 취득세를 면제 받음.

표 1-4 농업분야 주요 지방세감면 제도(2017년 실적)

단위: 백만 원

세목	감면 내용	근거 법령	감면세액
취득세	자경농민 농지 및 농업시설 취득세 감면	지특법6조1항 2항	83,364
	귀농인의 농지에 대한 취득세 감면	지특법6조4항	3,500
	농업용 농기계류 취득 및 자동차세 면제	지특법7조1항	90
	농업용 관정시설 취득세 면제	지특법7조2항	509
	농지(임야)확대개발을 위한 농지(임야) 취득세 면제	지특법8조	810
	농업법인 설립 후 2년 이내 취득 부동산 취득세, 법인 설립 등기 등록면허세 면제	지특법11조1항	23,714
	농업법인 유통·가공용 부동산 취득세·재산세 50% 경감	지특법11조2항	38,251
	농어촌공사가 취득·소유하는 농지 등에 대한 취득세 및 재산세 면제 및 농어촌생활환경 정비사업용 부동산 취득세 면제	지특법13조2항	14,870
	지방공사(농수산물공사)가 고유목적에 직접 사용하기 위한 부동산 취득세·재산세·등록면허세 면제	지특법15조1항 2항	61
	농협·산림조합의 회원들의 교육·지도·지원사업·공동이용시설 및 신용사업용 부동산 취득세 감면	지특법14조2항	6
	농협중앙회 등의 구판사업용 부동산의 취득세 및 재산세 감면	지특법14조1항	283
재산세	농어촌공사가 취득·소유하는 농지 등에 대한 취득세 및 재산세 면제 및 농어촌생활환경 정비사업용 부동산 취득세 면제	지특법13조2항	2,354
	농협중앙회 등의 구판사업용 부동산의 취득세 및 재산세 감면	지특법14조1항	582
	조합 고유업무용 부동산 취득세 및 재산세 면제	지특법14조3항	24,037
	농업용 관정시설 재산세 면제	지특법7조2항	530
	농업법인 유통·가공용 부동산 취득세·재산세 50% 경감	지특법11조2항	2,336
	농어촌공사가 취득·소유하는 농지 등에 대한 취득세 및 재산세 면제	지특법13조2항	3,487
	농지연금을 지원받기 위하여 담보로 제공된 농지의 재산세 면제	지특법35조의2	556
	지방공사(농수산물공사)가 고유목적에 직접 사용하기 위한 부동산 취득세·재산세·등록면허세 면제	지특법15조1항 2항	26,694
등록면허세	농업법인 설립 후 2년 이내 취득 부동산 취득세, 법인 설립 등기 등록면허세 면제	지특법11조1항	2,336
	자경농민의 도로점용 등의 면허에 대한 등록면허세 면제	지특법6조 3항	280
주민세	농림, 축산업 및 수산업의 주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분 면제	지특법10조2항	1,471
	주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분 50% 경감	지특법14조4항	11

주: 여러 세목에 대해 감면을 허용하는 제도에 대해서는 가장 대표적인 세목을 기준으로 정리하였음.
 자료: 기획재정부, 『2019년도 조세지출예산서』, 2018.

○ 지방세 감면 수혜대상은 크게 농업인 개인, 농업법인, 농협 등으로 나뉠 수 있으며 그 중에서도 농업인에 대한 감면세액 비중이 최근 3년간 지속적으로 증가하여 2017년 기준 전체 감면액의 54.8%를 차지하였으며 그 뒤를 농협 등 협동조합이 19.9%, 농업법인이 18.0%로 잇고 있음.

표 1-5 수혜대상별 지방세 감면규모

단위: 억 원, %

수혜대상	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
농업인 (농촌거주자, 입업후계자 포함)	1,459 (57.5)	1,404 (54.4)	1,349 (54.5)	1,491 (33.8)	1,390 (43.7)	1,364 (53.3)	1,346 (54.8)
농업법인	206 (8.1)	264 (10.2)	283 (11.4)	457 (10.4)	501 (15.7)	373 (14.6)	441 (18.0)
농협 등 협동조합	527 (20.8)	535 (20.7)	524 (21.2)	2117 (48.0)	749 (23.5)	501 (19.6)	489 (19.9)
농어촌공사	337 (13.3)	371 (14.4)	313 (12.6)	338 (7.7)	535 (16.8)	313 (12.2)	172 (7.0)
농수산식품유통공사	7 (0.3)	7 (0.3)	7 (0.3)	9 (0.2)	8 (0.2)	7 (0.3)	7 (0.3)
합계	2,536 (100.0)	2,581 (100.0)	2,476 (100.0)	4,412 (100.0)	3,183 (100.0)	2,557 (100.0)	2,455 (100.0)

주: 괄호 안은 비중임.

자료: 행정안전부, 『지방세통계연감』, 각 연도.

2

농업분야 조세감면제도의 쟁점과 개선방안

1. 자경농민의 요건

1.1. 자경기간 요건

1.1.1. 현황

○ 농지와 관련된 조세감면을 받기 위해서는 일정 기간 이상 직접 경작을 해야 하는데 요구되는 최소 자경기간은 감면제도별로 상이함(표 2-1).

- 농지 취득세 감면 등 농지·농업용 시설 관련 지방세 감면은 2년 이상 자경
- 자경농지, 농지대토, 축사용지 양도소득세 감면은 자경기간이 8년 이상인 경우 양도소득세 100% 감면
- 농업법인 현물출자시 양도소득세 감면은 4년 이상 직접 경작해야 하며 출자지분을 3년 이상 보유
- 영농자녀에 대한 증여세 감면은 증여자가 증여일로부터 3년 이상 자경
- 영농상속공제는 피상속인이 상속개시일로부터 2년 전부터 직접 영농에 종사하고 상속인은 상속개시일 2년 전부터 직접 영농 또는 해당 법인에 종사

표 2-1 농업인의 정의와 요건에 관한 조세감면 법조항

자경요건 및 통작거리 적용 감면제도		자경기간
지방세	농지 취득세 50% 감면	2년
	농업용시설 취득세 50% 감면	2년
	도로, 하천, 공유수면 점용의 면허에 대한 등록면허세 면제	2년
국세	자경농지에 대한 양도소득세 감면	8년
	축사용지에 대한 양도소득세 감면	8년
	자경산지에 대한 양도소득세 감면	10년
	농지대토에 대한 양도소득세 감면	8년
	영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면(증여자)	3년
	영농상속공제(피상속인)	2년
	영농조합법인에 현물출자한 농지의 양도소득세 감면	4년
	농업회사법인에 현물출자한 농지의 양도소득세 감면	4년
	영농조합법인에 부동산 출자시 이월과세	4년
	농업회사법인에 부동산 출자시 이월과세	4년

자료: 법제처 국가법령정보시스템. <<https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/law/statuteTax.jsp?gubun=1>>. 검색일: 2019.07.29.

1.1.2. 문제점과 개선방안

○ 자경기간 요건의 문제점은 아래와 같이 요약될 수 있음.

○ 첫째, 자경의 정의와 요건, 증빙방법이 불명확한 데서 파생되는 사회적 비용이 있음.

- 8년이라는 기간 동안의 자경 여부를 판단하기 위해서는 객관적인 자료가 필요하지만 실경작 여부를 판단할 수 있는 근거나 자료가 미비하여 주변 탐문을 통해서 확인이 되는 경우가 많고 실사 담당자의 주관적 판단이 개입될 여지가 많아 법적 심사나 청구의 대상이 되는 경우가 잦음.
- 세무당국의 노력에도 불구하고 자경을 확인하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 사실상 직불금 수령 여부를 기준으로 자경 여부를 판단하고 있으며 이는 직불금 제도의 왜곡을 불러일으킴.
- 지주가 농지를 실제로는 임대하였으나 자경 확인을 받기 위하여 직불금을 임차인이 아닌 지주가 수령하고 직불금에 상당하는 금액을 임대료에서 제하거나 임차인에게 별도로 지급하는 방법으로 우회하고 있음.

- 지주가 자경요건을 만족하기 위하여 임차인에게 임대차 계약서를 작성해주지 않으려 하기 때문에 신규 농업인의 경우 실제로는 해당 농지에서 영농을 하고 있으나 농업경영체 등록을 하지 못하는 사례가 발생함.
- 둘째, 자경기간의 명확한 기준이 없이 감면제도별로 상이한 기간이 적용되고 있음.
- 영농상속공제 적용 시 피상속인에 대한 자경요건은 2년이며 증여세 감면의 자경요건은 3년 인데 두 감면제도가 영농자녀에게 영농자산을 이전하여 가업을 승계하도록 지원한다는 취지가 같으나 감면요건에서 차등을 두는 것은 형평성에 맞지 않음.
- 셋째, 자경기간 계산 시 과거 시점에서 일정기간의 자경만 확인하면 되므로 이농자에게도 감면혜택이 부여됨. 이는 실질적으로 도시 거주 부재지주에 감면혜택을 부여하는 것과 다름이 없음.
- 감면 규모나 대상 범위 면에서 농지 양도소득세 감면제도의 중요성이 크고 관련 논의도 가장 많이 이루어지므로 농지 양도소득세 감면제도를 중심으로 개선방안을 제시함.
- 선행연구들은 대체적으로 현 제도를 그대로 유지하는데 대해 부정적인 입장을 취하고 있음.
- 박훈·정지선(2009)은 농지 양도세 감면을 소득공제제도로 전환할 것을 제안
 - 김미복·김수석(2011)은 재촌경작자에 대해서는 완전면제, 재촌하지 않은 경작자는 50% 감면 제시
 - 박민선(2014)은 해당 제도의 인지도가 낮고 농지보전 효과가 불확실하므로 장기적으로 폐지가 바람직하다는 입장
 - 박정우·이준규(2013)는 현 제도가 이농자를 지원대상에 포함시키고 있어 사실상 부재지주를 지원하므로 폐지하여야 한다는 입장
 - 홍범교 외(2016)는 해당 제도의 폐지에 찬성하지는 않지만 농지보전 효과가 없다는 것에는 동의함.

○ 동 제도를 전면적으로 폐지하거나 개편하지 않더라도 최소한 자경을 증빙하는데 따르는 비용을 줄여야 한다는 의견도 제시되었음.

- 김보남·김현동(2010)은 면적이 작을수록 증빙서류를 간소화하는 방안을 제시
- 정연식(2011)은 일정 규모 이상의 농지소유자에 대해서는 현지 조사를 실시하고 소규모 농지 소유자는 증빙서류 제출로 갈음할 수 있도록 하자는 의견을 제시
- 이기육(2016)은 구체적인 자경 증빙서류를 시행규칙에 포함시켜야 한다는 주장을 제기

○ 한편 외국에서는 농지에 대한 세제감면혜택 부여 시 자경을 권장하고 있으나 농지가 지속적으로 농업에 사용되도록 하는데 주안점을 두고 있어 양도자의 자경여부가 세금감면의 절대적 조건이 아님.

- 신규 농업인구의 유입 저조, 농업인의 고령화 등 구조적인 문제는 모든 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이며 이에 대한 대응으로서 농지의 농업적 사용 유지 원칙은 매우 분명하게 나타나 있음.
- (영국) 상속세 공제 대상 농지가 농업을 목적으로 소유 또는 점유되어야 하며, 농지 소유자가 자경한 경우 뿐만 아니라 방목(grazing)을 목적으로 타인에게 단기 임대되는 경우 또는 (1995년 9월 1일 이후) 임대된 농지에 대해서도 100% 감면 적용
- (일본) 양도가 경영규모 구조개선을 위한 정책사업 안에서 이루어지는가로 구분하고 양도되는 토지가 농업구조 개선에 기여하는 방향으로 배분되는가에 따라 혜택 부여
- (미국·영국) 농지를 포함한 사업용 자산 매각의 자본이익에 대해 매각 이전 1년 보유를 조건으로 일반소득세와 분리하여 저율과세³⁾

○ 기존 연구에서 제시된 의견과 해외사례를 종합해 볼 때 농지 양도세 감면제도는 지주의 자경 여부보다는 농지가 농업에 계속 사용되는데 주안점을 두고 인센티브를 제공하는 방향으로 변화될 필요가 있음.

○ 이러한 방향 하에서 다음의 안을 검토함.

³⁾ 미국의 경우, 0%, 15%, 20%로 저율과세 부과하며 영국은 10%로 저율과세 부과함.

○ (1안) 농지와 축사용지의 자경기간을 $10+\alpha$ 년으로 확대하고 양수자에 따라 감면율을 차등 적용함. 양수자가 39세 이하의 청년농이거나 귀농인인 경우에는 100% 감면 적용, 기본 감면율은 100% 미만(예: 80%)으로 정함.

- 동시에, 농지은행에서 실시하고 있는 농지임대수탁사업에 장기적으로 농지를 위탁하는 자에게는 세제감면폭을 확대하여 농업구조조정을 촉진하도록 지원할 필요가 있음.
- 현재 농지임대수탁사업에 위탁된 농지에 대해서는 중과세에서 일반과세로 세율을 감면하는 혜택을 부여하고 있으나 비농업인 부재지주의 임대수탁사업 참여를 유도하기에는 부족한 수준임.⁴⁾
- 농지의 유동화 확대, 장기적 영농기반 확보의 관점에서 $10+\alpha$ 년 이상 농지은행에 임대 위탁된 농지에 대해서는 양도소득세를 100% 감면하는 방안을 함께 고려할 수 있음.
- 해당 안은 자경기간을 확대하여 부재지주의 자경 위장 방지, 농지투기 방지를 도모하는 한편 신규 인력의 토지 양수에 인센티브를 제공하고 농지임대수탁사업 참여자에게 보상을 확대함으로써 농지의 장기적이고 안정적인 사용을 장려할 수 있음.

○ (2안) 양도소득세 면제제도 폐지, 별도 장기보유특별공제 신설

- 현 면제제도는 단기 보유자의 농지 처분을 지연시키고⁵⁾ 임차농가의 정당한 권리 행사를 보장하지 못하게 하는 효과를 부를 수 있으므로 폐지하는 방안을 고려할 수 있음.
- 농지관리의 목적에 있어 농지가 농업생산성을 높이는 방향으로 소유, 이용되는데 중점을 둔다면 ‘자경’을 전제로 세제감면혜택을 부여하는 대신 장기간 보유하면서 농지를 농업 생산에 이용되도록 한 사람에게 혜택을 부여하는 것으로 충분함.
- 따라서 현 감면제도를 폐지하는 대신 농지 장기보유에 대한 세제감면혜택을 확대함으로써 농지가 안정적으로 장기간 농사에 활용될 수 있게 한 데 대한 보상과 함께 단기 보유 농지의 동결효과를 줄여 농지 유동화에 기여할 수 있음.

4) 채광석 등(2016)이 부재지주를 대상으로 실시한 설문조사 결과, 농지임대수탁사업 미참여 이유로서 응답자의 19.2%가 양도소득세 면제를 받기 위해서라고 응답하였음.

5) 8년 미만 보유자는 세금감면이 없었다면 농지를 처분할 수도 있었으나 과세를 이연함으로써 얻게 되는 혜택을 위하여 그 자산을 계속 보유하려는 경향을 가짐. 이러한 현상을 동결효과(lock-in effects)라고 하며 동결효과는 일반적으로 자산구성과 자본배분에 비효율성 등의 문제를 야기하는 것으로 알려짐 (OECD 2006(박명호 2011 재인용))

표 2-2 장기보유특별공제 공제율(안)

보유기간	공제율	공제율(1세대1주택)	농지 공제율(안)
3년 이상 4년 미만	100분의 6	100분의 24	100분의 20
4년 이상 5년 미만	100분의 8	100분의 32	100분의 27
5년 이상 6년 미만	100분의 10	100분의 40	100분의 33
6년 이상 7년 미만	100분의 12	100분의 48	100분의 40
7년 이상 8년 미만	100분의 14	100분의 56	100분의 47
8년 이상 9년 미만	100분의 16	100분의 64	100분의 53
9년 이상 10년 미만	100분의 18	100분의 72	100분의 60
10년 이상 11년 미만	100분의 20	100분의 80	100분의 67
11년 이상 12년 미만	100분의 22		100분의 73
12년 이상 13년 미만	100분의 24		100분의 80
13년 이상 14년 미만	100분의 26		100분의 87
14년 이상 15년 미만	100분의 28		100분의 93
15년 이상	100분의 30		100분의 100

○ (3안) 현행 제도 유지, 증빙절차 간소화

- 현행 제도의 문제점 중 하나인 행정비용을 줄이기 위해서 거래규모에 따라서 증빙해야 하는 수준을 달리하는 것을 고려할 수 있음.
- 예를 들면, 소규모 거래에 대해서는 재촌 요건만 확인하고 대규모 거래에 대해서는 재촌, 자경 요건을 모두 검토하고 확인하는 것임.
- 그러나 농지 매도자가 자경 증빙을 회피하기 위하여 토지를 분할하여 매도할 가능성이 높아 농지의 효율적 관리 측면에서 바람직하지 않은 결과를 낳을 수 있음.
- 또한 양도소득세 면제제도의 문제점에 대한 근본적인 대안은 될 수 없음.

○ 한편 상속공제 및 증여세 감면 적용 시 피상속인과 증여자의 자경요건은 상속 및 증여 시점에 농업인 여부를 확인하는 것으로 대체하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 농지의 전용을 방지하고 농지가 농업에 계속 사용되어야 한다는 원칙을 유지하는데에는 증여자나 피상속인의 자경 여부보다는 수증자와 상속인의 자경 여부가 더 중요한 요건임.

1.2. 재촌 요건

1.2.1. 현황

- 조세감면을 받기 위해서는 농지 소재지가 포함된 시·군이나 농지 소재지와 인접한 시·군·구가 또는 농지 소재지로부터 일정 거리(통작거리) 이내의 지역에 거주해야 한다는 조건(재촌요건)이 적용됨.
- 지방세 감면제도 관련 통작거리는 20km, 국세 관련 감면제도 하에서는 30km가 적용됨.

1.2.2. 문제점과 개선방안

- 통작거리는 도시거주 부재지주의 부당 혜택을 방지하기 위한 장치로서 적용되고 있음.
- 그러나 교통과 통신기술의 발전, 위탁영농의 확산, 스마트팜 및 축사 등 규모화된 영농을 위한 농업용 시설의 확대 등 농업현실의 변화를 반영하지 못한 채 과거의 기준이 계속 적용됨.⁶⁾
- 농업인의 고령화가 진행되면서 위탁 영농 비중은 확대되고 있음.
 - 논벼 농가 중 벼 묘판작업이나 모내기, 농약살포 등의 농작업을 위탁하는 농가의 비중은 꾸준히 증가하였음.
 - 논갈이나 벼베기/탈곡 작업의 경우 위탁 비중이 다소 감소하였으나 여전히 대다수의 논벼 농가가 농작업을 위탁하고 있음.
- 또한 교통 발달 및 농업인의 교통수단 확대로 원거리로의 통근이 더욱 수월해지고 있음.
 - 교통수단을 보유하고 농업에 활용하고 있는 농가의 비중은 빠르게 증가하여 2015년에는 전체 농가 중 86.1%가 승용차, 승합차, 화물차 등 차량과 기타 교통수단을 보유하고 있음.

⁶⁾ 수도작의 경우 주요 농작업을 위탁영농하거나 일정 기간만 집중적으로 농작업을 하는 것이 무방함. 축산의 경우에도 CCTV와 스마트폰을 이용한 모니터링이 가능하며 일상적인 작업은 대부분 자동화되어 있음.

○ 통신의 발달, 통신기기의 보급 확대로 인해 농업인이 일상적인 농작업을 원거리에서 관찰하거나 대응하는 것이 점차 가능해짐.

- 농사에 컴퓨터나 스마트폰 등 정보화기기를 활용하는 농가는 2015년에 총 20만 9,875호로 전체 농가 중 19.3%를 차지하고 있었으나 2018년에는 38만 6,436호로 전체 농가의 37.9%를 차지하고 있음.
- 특히 스마트폰의 활용도가 매우 빠르게 상승하고 있는데, 스마트폰 활용 농가는 2015년 16만 9,822호였으나 2018년에는 2015년 수준의 두 배 이상인 37만 9,080호가 스마트폰을 활용하고 있음.
- 농업법인의 정보화 정도를 살펴봄으로써 농업분야의 정보화 진행 정도를 추측할 수 있는데, 생산환경관리시스템을 ‘매우 많이 활용’하거나 ‘활용하는 편’인 농업법인은 전체 설문 응답법인 중 58.6%이며 축사 및 가축사육관리 시스템을 활용하는 농업법인도 전체 응답법인 중 53.0%를 차지하고 있어 절반 이상이 정보화된 시스템을 이용하고 있음.

○ 농업 환경 여건의 변화가 아니더라도 작목에 따라서 원거리 작업이 불가피한 경우가 있음.

- 예를 들면, 계절성 작업이 이루어지는 작목이나 인삼과 같이 재배지를 주기적으로 변경해야 하는 작목의 경우에는 농지 소재지가 농업인 거주지로부터 원거리에 소재할 수 있음.

○ 또한 재촌요건의 세부 요건 적용시 형평성에 맞지 않는 사례가 발생할 수 있음.

- 재촌요건은 크게 세 가지로서 ① 농지소재지와 동일 시·군·구에 거주, ② 농지소재지 시·군·구와 연결한 시·군·구 거주, ③ 농지소재지로부터 직선거리 20km(국세는 30km) 이내 거주이며 이 중 어느 한 가지라도 충족하면 재촌한 것으로 간주됨.
- 농지와 농가 간 이격거리가 20km를 초과하더라도 도로 및 교통상황에 따라서 통근이 가능한 경우가 있는 반면 동일 시·군·구 내에 있다 하더라도 지형 또는 교통상황에 의해 접근성이 낮아 통근이 어려운 경우가 있을 수 있음.

○ 마지막으로, 통작거리와 관련된 지방세와 국세 감면 요건이 상이한데 이는 제도 간 형평성 및 일관성 측면에서 바람직하지 않음.

- 따라서 현재의 재촌 규정 특히 통작거리 요건의 개선 필요성이 있음.
 - 교통의 발달, 스마트폰의 보급 및 활용 증가, 관련 기술개발 확대에 의해 원거리 경작 사례는 향후 더욱 증가할 수 있으므로 미래 농업환경 변화에 대응하는 차원에서 조세감면 규정의 개정의 필요성이 있음.

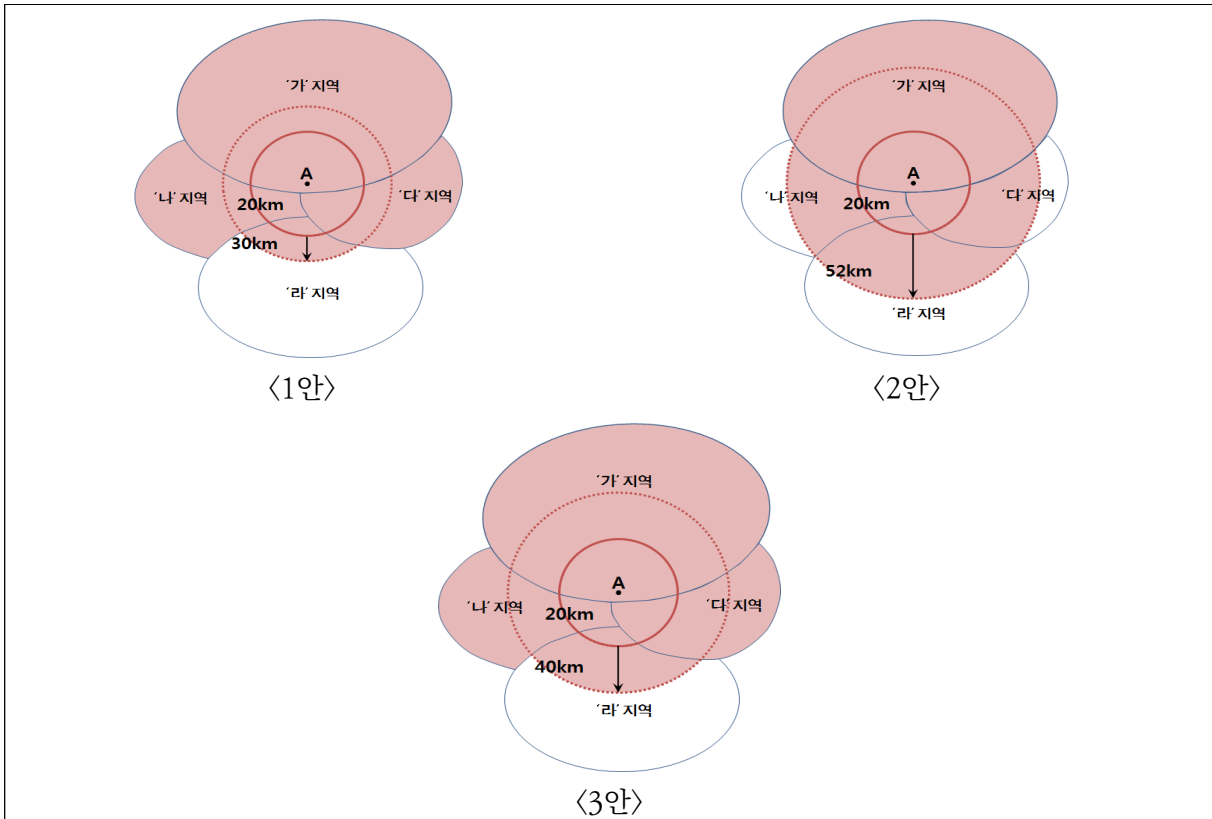
- 도로·교통여건 개선, 통신발달 등 농업환경의 변화를 반영하고 제도 간 형평성을 확보하는 방향으로 다음과 같은 통작거리 개선 방안을 검토할 수 있음.
 - 농업환경 변화를 고려하여 통작거리를 확대하고 제도 간 규정을 통일하도록 함.
 - 다만 통작거리 확대에 의해 부재지주의 부담 수혜 가능성이 커질 수 있으므로 이를 고려하여 확대폭 결정에는 보수적으로 접근할 필요가 있음.

- (1안) 지방세 감면요건인 20km를 30km로 확대
 - 제도 간 형평성을 고려하여 지방세 감면요건을 국세 감면요건으로 통일하여 국세 감면요건에는 변화가 없음.
 - 타 안에 비해 확대폭이 적어 농업현실을 반영하기에는 미흡한 수준임.

- (2안) 연접한 시·군을 포함시키지 않고 직선거리 52km로 통일
 - ②번 요건을 폐지하는 대신 ③번 요건을 완화하는 방안으로서 통작거리의 확대에 실질적으로는 연접한 시·군·구를 포함할 수 있으므로 재촌 범위를 확대하는 효과가 있는 한편 면적이 넓은 시·군·구의 경우 재촌범위에서 일부 제외되어 지나치게 넓은 범위로 확대되는 것은 방지할 수 있음.
 - 거리 기준에는 강원도의 최장거리 평균(51.3km)을 참조하여 동일 시·군 최장거리와의 형평성을 고려하였음.

- (3안) 국세·지방세 감면요건 상 통작거리를 40km로 통일
 - 타 조건(동일 시·군 및 연접한 시·군)과의 형평성을 고려하여 최소한 동일 시·군내에서의 거주요건에 상응하는 수준으로 통작거리를 확대(전국 시·군별 최장거리) 평균 38.5km 참조)함으로써 재촌요건의 적용 범위를 확대함.

그림 2-1 통작거리 대안별 적용 예시



주: A는 농업인의 거주지임.

1.3. 농외소득 요건

1.3.1. 현황

○ 조세특례제한법과 지방세특례제한법에서는 자경 여부를 판단할 때 농업 외 사업소득과 급여 소득이 일정 기준 이상인 기간에 대해서는 자경을 하지 않은 것으로 간주함.

- 조세특례제한법 시행령 66조 14항에서는 자경농지의 양도소득세 감면, 농지대토의 양도 소득세 감면, 영농상속공제 적용 시 피상속인 또는 거주자 각각의 사업소득 금액과 총급여액의 합계액이 3,700만 원 이상인 과세기간이 있는 경우 그 기간은 직접 경작하지 않은 것으로 규정하고 있음.

ㄱ 시·군의 최장거리는 각 시·군 경계의 직경거리 중 가장 긴 거리를 의미함.

- 지방세특례제한법 시행령 제3조는 직전 연도 농업 외 종합소득금액이 3,700만 원 미만이어야 한다는 조건을 포함하고 있음.

1.3.2. 문제점과 개선방안

○ 현재의 기준은 2009년에 결정된 이후 변동 없이 유지되고 있어 물가 상승 및 소득 상승 추이를 반영하지 못하고 있음.

- 해당 기준은 2009년 감사원의 감사결과에 따른 쌀직불금 개선안에서 농업 외 종합소득금액이 일정 수준 이상인 자에게는 직불금 지급을 제한하기로 한 결정에 근거하고 있으며 2009년 도시근로자가구 총소득의 80% 수준을 기준소득으로 정하였음.⁸⁾
- 그러나 도시근로자가구는 2009년에 약 4,624만 원이었다가 2016년에는 5,861만 원으로 26.8% 상승하였으나 소득 증가분이 현 농외소득 기준에 반영되지 않고 고정되어 있음.

○ 또한 농가의 경영활동이 농업생산 뿐만 아니라 가공·유통·체험 등 1차 생산물을 활용한 고부가가치 사업으로 확장되고 있는 추세에서 과거와 같이 농외소득을 제한하는 것은 농업 발전 양상을 반영하지 못하고 있는 것이라고 할 수 있음.

- 농업수익성이 악화되는 상황에서 농가는 고부가가치 창출을 위해 6차 산업화, 다각화, 겸업 확대에 대응하고 있음.
- 그 결과 농가경제에서 농외소득의 비중은 점점 증가하고 있으며 농산물 시장개방 확대, 농산물 소비감소 등 시장여건의 악화로 농가의 농외활동은 더욱 확대될 수 있음.
- 농업활동이 농가경제에서 차지하는 비중은 꾸준히 하락하는 반면 농외수입 비중은 증가함. 농업수입 비중은 2004년 69.0%에서 2018년 62.9%로 하락한 반면 농외사업수입과 급여소득이 농가 총수입에서 차지하는 비중은 2004년 31.0%에서 2018년 37.1%로 상승함.
- 따라서 농외소득이 일정 수준 이상이면서도 농업 생산을 활발하게 하고 있는 농가가 나타나고 있음.⁹⁾

⁸⁾ 이는 또 다른 문제점으로 지적될 수 있음. 법령 상 규정된 농외소득의 범위는 농업 외 소득(농가부업소득 제외)과 총급여액으로 한정하고 있으나 농외소득 기준 계산 시 도시근로자가구의 가구 소득 전체 즉, 사업소득, 급여소득, 이전소득, 비경상소득의 합인 총소득을 기준으로 사용함으로써 법령 상 규정된 농외소득 범위와 현 소득기준이 맞지 않음.

- 따라서 농외소득 요건은 도시가구 소득상승과 농가의 경영 전략 변화 추세를 고려하여 현재의 수준보다 상향조정될 필요가 있음.
- 대안으로서 도시가구의 가구소득을 기준으로 농외소득 기준을 재설정하는 방안과 절대액을 활용한 기준 대신 상대적 비율을 활용하는 방안을 고려함.
- (1안) 도시가구 가구소득 중 일정 비율을 적용하여 농외소득 기준 설정
 - (1-1안) 가계동향조사 상 도시근로자가구 전년도 평균 가구소득의 80%. 적용 시 자경기간 판정을 위한 농외소득 기준이 최고 5,186만 원으로 상승함.
 - (1-2안) 가계동향조사 상 도시근로자가구의 전년도 근로소득과 사업소득 합계액의 90%. 해당 조건 적용 시 농외소득 기준은 최고 5,375만 원으로 상승함.
 - 1-1안은 농식품부가 직불제 관련 규정을 개정하면서 사용하였던 기준을 원용한 것으로서 해당 기준을 매년 갱신함으로써 도시가구의 소득 증가분을 반영할 수 있음.
 - 1-2안은 조세특례제한법 상 농외소득 규정을 바탕으로 계산하였으며 농촌지역의 농외활동 기회가 도시지역에 비해서 낮다는 점을 감안하여 90% 수준으로 설정하였음.
 - 위의 안이 적용되는 경우 자경기간 심사 시 해당 자경기간과 동일 기간의 기준을 비교하여 자경 여부를 판단할 수 있음.

표 2-3 도시 근로자가구 소득 기준 적용 예

단위: 천 원

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
가구소득의 80%	37,264	38,726	41,016	43,432	44,605	45,743	46,431	47,198	48,025	51,857
근로소득·사업소득 합계액	38,017	39,833	42,019	44,499	45,730	46,763	47,021	48,230	49,016	53,747

주: 분기별 소득을 연소득으로 환산하여 계산하였음.
 자료: 통계청 『가계동향조사』, 각 연도.

9) 농외소득이 3,700만 원 이상이면 농외소득 의존도가 30%가 넘는 농가는 전체 농가의 약 0.9%를 차지하는 것으로 추정됨.(농가경제조사 2017 원자료 분석 결과)

- (2안) 해당 농업인의 총 수입 중 농외 사업수입과 총 급여액의 합계액 비중 40% 이상인 경우 자경기간에 미포함
 - 해당 안은 절대액 기준이 농가의 경영전략 변화나 소득 상승 추이를 반영하고 취미나 여가 활동 수준의 농업활동을 하는 가구를 농가에서 제외하기 위한 방안으로 검토될 수 있음.
 - 농가경제조사 원자료 분석 결과, 과거 16년간 농가 총수입(농업총수입, 겸업수입, 사업 외 수입의 합계)에서 겸업수입과 사업 외 수입의 평균 비중은 31.0~39.7%로서 40%를 넘지 않고 있음.
 - 이를 근거로 농업총수입에서 겸업수입과 사업 외 수입의 비중이 40%를 상회하는 기간은 자경기간에 포함시키지 않는 방법임.
 - 농가총수입의 확인은 농업인이 제출하는 매출증빙 자료(세금계산서, 간이영수증 등)와 국세청 자료를 활용하여 이루어질 수 있음.

2. 농업·농촌인구 유입 확대를 위한 세제지원

2.1. 영농진입 관련 조세감면제도

2.1.1. 현황

- 영농진입을 지원하는 세제감면제도에는 농지 및 농업용 시설, 농촌주택 등의 취득과 관련된 조세감면제도가 있음.
- 농어촌정비법에 따른 주택개량 대상자로 선정된 사람과 자력으로 주택을 개량하는 사람이 농가주택을 구입하여 개량하는 경우에는 취득세를 면제함.¹⁰⁾
 - 감면대상 주택은 연면적 150㎡ 이하의 주거용 건축물임.
 - 취득세 공제한도는 280만 원 임.

¹⁰⁾ 해당 법령은 2018년 이전까지 취득세 면제 뿐만 아니라 5년간 재산세 면제를 포함하고 있었으나 개정과 함께 재산세 면제 조항은 삭제되고 취득세 감면한도가 신설되었음.

- 또한 1세대가 농어촌주택 등 취득기간 중 농어촌주택 등 취득 및 3년 이상 보유하고 기존 일반주택을 양도할 경우 양도소득세를 비과세함.
 - 농어촌주택의 요건은 취득 당시 수도권 및 도시지역이 아닌 읍·면에 소재해야 하며 대지면적 660㎡ 이내, 주택 및 이에 딸린 토지의 가액이 취득 당시 2억 원 이하임.
 - 고향주택은 연고지이면서 수도권이나 지가폭등 지역을 제외한 나머지 지역에 소재해야 하며 대지면적 660㎡, 주택 및 이에 딸린 토지의 가액이 취득 당시 2억 원 이하여야 함.
 - 농어촌주택 면적 기준은 2003년 관련 법령이 제정될 당시에 결정되어 지금까지 동일하게 유지되고 있으나 취득가액 기준은 2003년에 7,000만 원이었다가 2007년에 1억 5,000만 원, 2008년에 2억 원으로 상승하였음.

- 자경농민이 직접 경작을 위해 취득하는 농지 및 농지를 조성하기 위하여 취득하는 임야에 대해서는 취득세의 50%를 경감함.
 - 자경농민은 2년 이상 영농에 종사하였거나 후계농업경영인을 의미함.
 - 수혜자가 정당한 사유 없이 취득일로부터 2년이 경과할 때까지 직접 경작하지 않거나 용도를 변경하는 경우, 취득 후 2년 내에 매각·증여하는 경우에는 경감된 취득세를 추징함.

- 귀농인이 귀농일로부터 3년 이내에 농지를 취득하거나 농지를 조성하기 위하여 임야를 취득하는 경우에 취득세를 50% 감면받음.
 - 감면을 받을 수 있는 귀농인은 이주한 농어촌 이외의 지역에서 1년 이상 실제 거주해야 하며 귀농일 전까지 1년 이상 농업에 종사하지 않았어야 하고 농어촌에 전입신고를 하고 실제 거주를 해야 함.
 - 귀농일로부터 3년 이내에 농지 및 임야 소재지로부터 20km 밖의 지역으로 이전하거나 농업 외의 산업에 종사하는 경우, 농지 취득일로부터 2년 이내에 자경하지 않거나 농지 조성을 개시하지 않는 경우, 해당 농지를 매각·증여하거나 타 용도로 사용하는 경우에는 경감된 취득세를 추징함.

2.1.2. 문제점과 개선방안

- 귀농·귀촌인 또는 창업농은 정착 초기에 경제적 측면에서 가장 큰 어려움을 겪고 있음.
 - 청년농에게 창농초기의 어려움에 대해서 설문한 결과, 경영자금 확보가 가장 많이 언급되었으며 귀농·귀촌인 또한 여유자금의 부족을 가장 큰 장애요인으로 꼽고 있음.
 - 또한 신규 진입농이 어느 정도의 소득을 창출하기까지는 최소 5년이 소요되며 영농경력이 짧을수록 경제적 어려움이 커짐.

- 따라서 귀농·귀촌인 또는 창업농 등 신규 유입인력에 대한 지원은 무엇보다도 경제적인 부분에서 이루어질 필요가 있으며 신규 농업인력의 농지취득에 따른 경제적 부담 경감이 청년농의 정착에 중요한 역할을 할 것으로 기대됨.

- 그러한 측면에서 농지 취득과 관련된 조세부담의 경감폭은 지금보다 확대될 필요가 있음.
 - 농지 및 농촌주택 취득과 관련된 조세감면 범위는 감면율이나 감면 대상 면에서 보다 확대될 필요가 있음.
 - 구체적으로, 농지 취득세를 50%에서 100%로 상향조정할 필요가 있음.
 - 농지 취득에 따르는 경제적 부담을 줄임으로써 농업 인구 확대에 기여할 수 있을 것으로 기대됨. 다만 지방세 세수 감소로 인한 지자체 반발이 예상되므로 세수 손실을 보전할 수 있는 별도의 조치 필요함.

- 한편 농업생활환경정비 농촌주택을 개량하는 사람에게만 취득세를 면제하여주고 있어 조세감면의 범위가 협소함.
 - 현 제도는 주택의 신축, 개축, 재축, 대수선, 증축, 리모델링을 포함하며 행정절차를 행하는 건축행위를 할 때 지원하고 있는데 이 경우 적지 않은 금액이 소요될 것으로 예상됨.
 - 이에 정부는 주택개량자금을 용자로 지원하고 있음.
 - 그런데 주택개량자금 용자를 받거나 자력으로 개량을 할 수 있는 사람에게는 취득세를 감면하는 반면 상환능력이 부족하여 주택개량을 할 수 없는 사람에게는 취득세 감면을 부여하지 않는 것은 담세능력에 따른 과세 원칙에 위배됨.

- 따라서 개량 여부와 관계없이 모든 농촌주택 취득자에게 취득세를 감면하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 청년 농업인 및 귀농귀촌인의 농촌 지역 피고용을 지원하기 위한 세제감면 혜택이 부여될 필요가 있음.
- 영농진입 초기에 겪는 소득절벽을 해결하기 위해서는 농외활동이 중요한 역할을 담당함. 귀농가구의 43.1%가 실제로 농외활동을 하고 있는데 농외 경제활동을 하는 주된 이유가 농업소득이 적다는 것임. 귀농 가구의 농업외 경제활동은 농산물·가공식품 직접 판매(25.2%), 자영업(23.0), 직장취업(22.4), 임시직(14.8), 농업임금노동(10.4) 등이 있음.
 - 그러나 절반 이상의 귀농가구가 농외활동을 하지 않고 있는데 이는 시간 부족, 지식 또는 기술 부족 등 개인적 요인도 있지만 취업기회가 부족하다는 것이 주요 장애요인이 됨.
 - 정부는 귀농·귀촌인 또는 청년농업인을 고용하는 농촌 지역 소재 사업체에 소득세 또는 법인세 감면 혜택을 부여하여 농촌 지역 소재 사업체가 신규 진입농가에 농외취업 기회를 제공하는데 적극적으로 나서도록 유도할 수 있음.
 - 특히 신규 농업인이 농촌 소재 농업법인에서 농산물 가공·유통 및 체험 등 농업 부가가치를 높이는 활동에 참여할 수 있으므로 농업법인과 신규 진입농가 모두 혜택을 누릴 수 있음.
- 구체적으로 청년 신규진입 농가의 세대주나 배우자를 고용하는 농촌지역 사업체에 세액 공제를 부여하는 방안을 검토할 수 있음.
- 지원대상은 40세 미만의 청년 농업인 중 일정시간 이상 귀농 교육 등을 이수한 사람과 농업경영체 전문인력 채용지원사업에 의해 고용된 사람이 될 수 있음.
 - 교육 수료 시점 또는 최초 고용시점으로부터 5년간 농외 취업 시 고용 업체에 법인세 또는 소득세 세액공제를 부여함.
 - 일반 중소기업 중 산업수요맞춤형고등학교 등 졸업자를 병역이행 후 복직시킨 기업에 대해 해당 인력의 복직 후 2년간 지급 인건비의 30%까지 세액공제되고 있는 점을 준용하여 신규 진입농 고용시 해당자의 인건비의 30%까지 세액공제함.
- 귀농·귀촌인의 주택 관련 세부담을 줄이기 위하여 실시되고 있는 농어촌 주택 및 고향주택 소유자에 대한 양도세 감면제도의 요건을 완화할 필요가 있음.

- 농어촌 주택 및 고향주택 소유자에 대한 양도세 감면은 1세대 1주택 양도소득세 비과세 제도의 일부로서 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택만을 보유하고 있는 경우로서 보유기간이 2년 이상인 경우 주택양도차익에 대해 비과세하는 제도임.
 - 그러나 1세대 2주택이라도 이사, 상속, 직계존속의 봉양, 결혼, 농어촌주택 및 고향주택 소유 등의 사유가 있을 때에는 양도소득세를 비과세함.
 - 비과세 대상은 주택과 그에 딸린 토지로서 주택의 가액이 9억 원 이하여야 하며 주택에 딸린 토지가 도시지역 안에 있으면 주택정착 면적의 5배, 도시지역 밖에 있으면 10배까지 양도소득세가 과세되지 않음.

- 1세대 1주택 양도소득세 비과세 규정 상 면적 요건을 적용하면 농촌지역의 주택부수토지는 농어촌주택의 면적기준보다 높은 수준임.
 - 일반적으로 농촌지역의 주택형태가 대부분 단독주택이며 가구원수가 많지 않다는 점을 고려하여 국민주택기준(전용면적 85㎡)을 농어촌 지역의 일반적인 주택규모라고 가정할 때, 비도시지역의 주택부수토지는 850㎡까지 비과세 대상이 됨.
 - 이를 농어촌주택의 요건을 정의할 때 대지면적이 660㎡ 이내여야 한다는 조건과 비교할 때 농어촌주택의 면적요건은 다소 낮다고 할 수 있음.

- 뿐만 아니라 인구가 희소한 농어촌 지역에서는 주택부수토지가 넓은 주택이 많이 있는데 이러한 현실을 감안할 때 현재의 대지면적 기준은 다소 낮다고 할 수 있음.
 - 일반적으로 농어촌 주택은 마당이 넓고 주택부지 내에서 텃밭을 가꾸는 경우가 많음.
 - 일부 시·군의 경우 단독주택의 대지면적 평균이 660㎡를 초과하고 있으며 중간값도 660㎡에 근접하거나 초과하고 있어 현재의 대지면적 기준이 현실에 비해 다소 낮다는 것을 알 수 있음.

표 2-4 농촌지역 단독주택 대지면적 평균 및 중간값

단위: m²

지역	평균	중간값
경북 예천군	1,038.0	705.0
경북 의성군	697.9	594.5
전남 무안군	900.6	565.0
전남 영암군	1,106.1	536.0
전남 함평군	897.7	648.0
전북 고창군	1,034.3	613.5
전북 순창군	761.5	486.0
충남 금산군	1,440.2	545.0
충남 예산군	805.7	660.0

자료: 건축데이터 민간개방 시스템. <<http://open.eais.go.kr/opnsvc/opnSvcInquireView.do?viewType=1#>>. 검색일: 2019.07.18.

- ‘살고 싶은 농촌’으로 만들기 위해서는 도시생활과는 다른 농촌만의 경관을 유지하고 생활 환경을 쾌적하게 만들 수 있도록 지원할 필요가 있음.
 - 귀농·귀촌을 결정하게 되는 이유로는 경제적 이유보다는 건강 문제, 전원생활 또는 은퇴 후의 여유로운 생활을 즐기려는 욕구가 더 크게 작용하고 있음(마상진 외 2018).
 - 전원생활 속 자연친화적이고 쾌적한 삶을 영위할 수 있는 주거환경을 조성할 필요가 있음.
- 이러한 욕구를 충족시키기 위해서는 농촌 정주환경 개선이 중요하며 그 일환으로서 농어촌 주택의 기준을 완화하는 방안을 다음과 같이 검토할 필요가 있음.
- (1안) 농어촌주택 및 고향주택 면적 기준을 850m²로 상향 조정
 - 1세대 1주택 비과세 규정을 참고한 국민주택 규모의 주택을 가정하고 면적 기준을 설정함.
- (2안) 면적 기준 폐지, 가액기준 유지
 - 농어촌주택과 고향주택의 면적과 취득가액을 제한하고 있는 것은 해당 제도가 부동산 투기에 오용되는 것을 방지하고 감면혜택이 실질적인 귀농·귀촌인에게 귀속되기 위한 장치임.
 - 이러한 규제를 설정한 목적은 가액기준만으로도 충분히 달성할 수 있다고 판단되므로 면적 기준을 폐지하는 방안을 고려할 필요가 있음.

2.2. 영농승계 확대를 위한 세제지원

2.2.1. 현황

- 농업의 지속적인 성장을 위하여 영농상속을 하는 자녀에 대해서는 상속세 계산 시 영농상속 공제를 통해 세부담을 줄일 수 있도록 지원하고 있음.
 - 공제재산은 농가가 소유한 농지, 초지, 산림지 또는 농업법인의 주식 등 사업용 자산임.
 - 영농상속공제는 농·축·임·어업을 대상 업종으로 하며 재산가액의 최대 15억 원을 공제함.
 - 영농상속공제 적용 요건은 상속인과 피상속인이 상속개시일 2년 전부터 자경을 해야 하며 해당 농지소재지로부터 30km 이내에 거주해야 한다는 것임.
 - 자경 여부를 판단하는 기준은 농작물 재배·가축사육·산림조성에 상시 종사하거나 농작업·축산작업·산림조성작업의 1/2 이상을 자기 노동력으로 수행하는 경우임.
 - 단, 농외소득이 3,700만 원 이상인 기간에는 영농에 종사하지 않은 것으로 봄.
 - 영농상속공제 적용이 되는 상속재산은 금전적으로 환산할 수 있는 경제적 가치가 있는 모든 물건을 말하며 공과금, 장례비용, 채무는 상속재산에서 제외됨.

- 이와 유사한 제도로 중소·중견기업을 대상으로 한 가업상속공제가 운영되고 있음.
 - 중소·중견기업에 200~500억 원 한도로 적용되고 있으며 피상속인이 5년 이상 대표이사로 재직하고 발행주식의 50% 이상을 10년 이상 보유하여야 하며 상속인은 상속개시일 전 2년 이상 해당 기업에 종사하여야 함.
 - 가업상속공제는 영농상속공제와 달리 장수기업에 더 많은 혜택이 돌아가도록 하기 위해 사업영위기간별로 공제한도를 차등 적용함.

- 자경농민이 농지 등을 영농자녀에게 증여하는 경우에도 증여세 감면을 적용함.
 - 대상 자산은 농지·초지·산림지·어선·어업권·어업용 토지 등 또는 축사용지이며 해당 농지 등의 가액에 대한 증여세의 100%를 감면함.
 - 증여자는 해당 농지 등의 소재지 또는 연접지역, 해당 농지로부터 30km 이내에 거주해야 하며 농지 증여일로부터 3년 이상 지속적으로 직접 영농에 종사해야 함.

- 수증자는 증여일 기준 만 18세 이상이며, 증여자와 같이 해당 농지 등의 소재지 또는 연접 지역에 거주하고 농지 증여일로부터 3년 이상 지속적으로 직접 영농에 종사해야 함. 단, 농어민후계자, 농업 및 수산 등 계열의 학교에 재학 중이거나 졸업한 경우는 농지소재지 거주 요건만 만족하면 됨.
 - 증여세 감면 한도는 5년간 합계 1억 원(조특법 제133조 제2항)
- 영농자녀에 대한 증여세 감면제도와 유사하게 중소·중견기업에 대해서도 증여세를 감면하고 있음.
- 기업승계에 대한 증여세 과세특례는 과세가액에서 5억 원을 공제하고 저율의 증여세율을 적용하며 7년 간 사후관리함.
- 상속세 및 증여세에 대한 분납, 연부연납제도(상증법§70, §71)
- (분납) 납부할 상속세 및 증여세 금액이 1천만 원 초과 시 납부기한 후 2개월 동안 분할납부 가능하며 연부연납을 허가받은 경우 적용 불가. 납부할 세액이 2천만 원 이하인 경우 1천만 원을 초과하는 금액을 분납, 납부할 세액이 2천만 원 초과인 경우 세액의 50% 이하의 금액 분납 가능
 - (연부연납) 상속세나 증여세 납부세액이 2천만 원 초과 시 각 회분 분할납부 세액이 1천만 원 초과하도록 연부연납기간 설정해야 함. 기업상속 공제를 받은 경우 상속재산 중 기업 상속재산 50% 미만 소유 시 10년 또는 3년 거치, 7년 분납 가능, 50% 이상 시 20년 또는 5년 거치, 15년 분납 가능
 - 기업상속을 제외한 상속세 및 증여세의 연부연납 기간은 5년으로 통일

2.2.2. 문제점과 개선방안

- 상속공제한도와 증여세 감면한도액은 농가 및 농업법인의 자산규모, 농지가격 상승추이, 영농자녀의 납세능력을 고려하지 못하고 있어 실질적으로 농업인의 영농승계 부담을 줄이는데 한계가 있음.

- 영농상속공제한도는 일부 대농가 및 농업법인의 자산 규모에 미치지 못하고 있음.
 - 도시근교 지역 또는 수도권외의 경우 평균 경영농지가액이 영농상속공제 한도를 초과하거나 근접한 수준으로서 해당 지역의 평균 이상 규모를 가진 농가는 영농상속공제 한도로 인해 상속재산의 일부만 공제받는 결과가 나타남.
 - 개인농가의 농업용 순자산은 연도별·영농형태별로 차이가 있으나 대체적으로 최대 15억 원을 초과하는 것으로 나타나며 자산액은 매년 상승하는 추세임.
 - 농업법인은 개인농가에 비해 자산규모가 더 크기 때문에 상속공제한도 적용 시 더 많은 경영체가 한도를 초과하는 자산 규모를 보유하고 있음.

- 이처럼 대규모 농가나 농업법인의 경우 동일한 규모의 중소기업이 가업상속공제를 통해 상속세를 100% 감면받는 것과 달리 상속재산의 일부만 공제받을 수 있어 역차별이 발생하고 있음.

- 가업상속공제와 영농상속공제는 동일한 목적을 가진 제도이나 한도액에 있어서 가업상속공제의 적용폭이 더욱 빠르게 확대되었음.

- 두 제도의 대상 업종이 다르고 각 업종의 사업규모의 평균적인 차이를 고려하더라도 한도 조정 속도에 있어서 영농상속공제의 한도 증액이 가업상속공제에 비해 특별히 낮아야 하는 이유가 뚜렷하지 않고, 동일 규모의 기업이 업종에 따라서 받을 수 있는 한도금액이 다르다는 것은 형평성에 어긋난다고 할 수 있음.

- 한편 영농자녀가 부담해야 하는 증여세는 평균적으로는 감면한도를 넘어서지 않지만 일부 지역의 경우 청년농업인이 농업생산을 통해 수익을 창출하여 납부하기 어려운 수준임.
 - 영농승계자가 영농자산을 모두 물려받는다 가정하고 호당 평균 경지가액에 증여세 세율을 적용한 결과, 경기지역과 대도시 근교 지역의 농가 호당 평균 증여세는 2억 원 이상이 될 것으로 추정됨.
 - 증여세 납부부담을 줄이기 위해 분납을 한다고 하더라도 기간이 짧아 현재의 수익 수준으로는 증여세 부담을 감당하기 어려움.
 - 현재 논 10a 당 연간 순수익이 381,798원(전국 2018년)에 불과한 실정에서 영농승계자가 논을 증여받아 농산물 생산으로 증여세를 전부 납부하는 것은 사실상 불가능한 상황임.

- 그 외 영농자산을 처분하여 증여세를 납부할 수 있으나 농지 등 영농자산은 재산의 개념이 아니라 생산수단이므로 수증자의 생산기반 축소로 이어질 수 밖에 없음.
 - 이는 영농자산의 분할로 인한 규모화 저해, 농업 전반의 생산성 악화로 이어질 수 있음.
- 농업인의 가업승계를 원활하게 하기 위해서는 실제 영농자산 상속(또는 증여)규모를 고려하여 영농상속공제 적용 범위를 확대하고 증여세 감면 한도를 증액할 필요가 있음.
- 실제적인 영농자산규모를 고려한 현실성 제고
 - 영농승계자의 세금납부능력 고려
- 단, 해당 제도의 목적이 안정적인 세대교체와 농업인구 확대에 있으므로 승계자에 대한 사후 관리를 강화하여 실효성을 확보하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- (1안) 영농상속공제를 30억 원까지 단순 증액
- 최근 5년 간 개인 농가의 농업용 순자산 평균을 기준으로 30억 원까지 증액함.
 - 현 수준보다 상향 조정되었으나 농업법인의 자산규모, 농업자산의 가치 상승을 고려할 때 미흡한 수준이라고 판단됨.
- (2안) 영농경력별로 차등화하여 45억 원까지 공제
- 장기영농종사자에 대한 우대조치로서 영농경력이 많을수록 상속공제한도를 높게 적용함.
 - 농업용 순자산은 경영주 연령이 증가함에 따라 증가하는 경향이 있음. 농업용 순자산의 최대치는 50세 미만 경영주의 농업용 순자산은 최대 20억 원을 넘지 못하는 반면 50세 이상 75세 미만 경영주의 농업용 순자산은 최대 30억 원 미만으로 증가하고 80세 이상 경영주의 농업용 순자산은 45억 원 미만으로 증가하고 있음.
- (3안) 가업상속공제 업종 범위 확대
- 농업사업자가 가업상속공제와 영농상속공제 중 하나를 선택하여 활용할 수 있도록 가업상속공제의 적용 대상 업종을 농업 분야로 확대
 - 선택의 폭이 넓어진다는 점에서 바람직하지만 관계 부처의 협조가 선결과제임.

표 2-5 영농경력별 상속공제한도 예시

영농경력	상속공제한도
2년 미만	해당없음
2년 이상 10년 미만	15억 원
10년 이상 20년 미만	30억 원
20년 이상	45억 원

○ 증여제도 마찬가지로 영농자녀가 농업생산을 통해 충분히 감당할 수 있는 수준으로 제도를 개선할 필요가 있음.

- 증여세 부담을 완화하는 방법으로는 아래와 같이 공제한도를 증액하거나 세율을 인하는 방안과 연부연납을 적용하는 등의 방안이 있음.

○ (1안) 청년농업인의 세부담 능력을 고려하여 증여세액 공제한도 증액

- 경기 등 일부 지역을 고려하여 2억 원으로 상향 조정

○ (2안) 영농자녀의 영농자산 수증 시 연부연납 20년 적용

- 수증자의 납세부담능력 고려하여 납부기간을 5년에서 20년으로 연장

○ (3안) 영농자녀의 증여세 세율 인하

- 중소기업 분야의 가업승계 증여세 감면과 동일한 수준인 10%로 증여세율 인하

3. 농업법인 육성을 위한 세제지원

3.1. 현황

○ 농업법인은 법인세, 취득세, 등록면허세 등의 감면혜택을 받으며 농업법인에 출자한 농업인은 양도소득세, 지방소득세 등의 면제를 받음.

- 식량작물재배업 소득은 법인세 전액 면제, 식량작물 외 작물재배업 소득은 일정 금액 이상 과세

표 2-6 농업법인 관련 세제감면제도

대상	세목	세제지원 내용
법인	법인세	식량작물재배업소득 : 전액면제
		식량작물재배업소득 외의 작물재배업소득(대통령령으로 정한 범위) : 감면 - 영농조합법인 한도: 식량작물재배업 외의 작물재배업소득×{6억 원×조합원수×(사업연도 월수÷12)}÷식량작물재배업 외의 작물재배업수입 - 농업회사법인 한도: 식량작물재배업 외의 작물재배업소득×{50억 원×(사업연도 개월÷12)}÷식량작물재배업 외의 작물재배업수입
	취득세	작물재배업 외의 대통령령으로 정한 소득 : 감면 - 영농조합법인: 출자 조합원 당 1,200만원까지 소득공제 - 농업회사법인: 최초 소득발생연도와 그 다음 4년간 50% * 축산업, 임업, 농어업경영체법 시행령 제19조제1항의 부대사업에서 발생한 소득, 농산물 유통·가공·판매 및 농작업대행에서 발생한 소득
		영농에 사용하기 위해 법인설립 후 2년 이내에 취득한 부동산 취득세 면제(2019. 12. 31까지) 영농, 유통, 가공에 직접 사용하기 위한 부동산 취득세 50% 감면(2020. 12. 31까지)
등록면허세	법인설립 등기 시 면제	
재산세	과세기준일 현재 해당 용도에 직접 사용하는 부동산 50% 감면	
조합원	양도소득세	대통령령으로 정하는 농업인이 법인에 농지, 초지 출자 시 양도소득세 감면 (1과세기간에 1억 원, 5과세기간에 2억 원 한도) 대통령령으로 정하는 농업인이 농작물재배업, 축산업 및 임업에 직접 사용되는 부동산 현물출자 시 이월과세 적용(농지, 초지 제외) 농지와 초지 조성 허가받은 초지의 현물출자 시 양도소득세 100% 감면
	배당소득세	식량작물재배업에서 발생한 배당소득 : 전액 소득세 면제 식량작물재배업 외의 작물재배업, 작물재배업 외에서 발생한 배당소득 : 감면 - 영농조합법인: 연간 1,200만원에 대해서는 면제, 초과하는 금액은 5% 저율분리과세(종합소득세 비합산) - 농업회사법인: 종합소득에 합산하지 않고 분리과세

자료: 법제처 국가법령정보시스템. <<https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/law/statuteTax.jsp?gubun=1>>. 검색일: 2019.07.29.

3.2. 문제점과 개선방안

- 농업법인에 대한 지원은 농업분야의 시장기능이 충분히 작동하지 않는 상황에서 정부가 지원함으로써 시장실패를 보완하기 위하여 이루어짐.
- 농업법인은 소규모영세 자영방식에서 대규모·기업형 방식으로 농업경영방식을 개선하여 규모의 경제를 실현하고 생산성을 제고하는 방법으로 활용되고 있음.

- 법인 설립을 통한 규모화를 장려하기 위해서는 농업인이 법인을 설립하여 받을 수 있는 세제감면규모와 개인으로서 받을 수 있는 세제감면규모가 최소한 동등하게 설정되어야 함 (조세상의 무차별).
 - 만약 개인으로서 받을 수 있는 세제감면이 더 크다면 농업인은 법인화를 선택하지 않을 것임.

표 2-7 농업인과 영농조합법인 감면혜택 비교

소득구분	농업인(소득세)	영농조합법인(법인세)
식량작물재배업소득	비과세	비과세
식량작물외 재배업 소득	수입금액 10억 원 이하 비과세	조합원당 6억 원 이하 비과세
작물재배업외의 소득	수입금액 3,000만 원 이하, 농가부업규모 축산업 소득 비과세	조합원당 1,200만 원 이하 비과세

- 그러나 현 제도는 개인영농과 법인설립 간의 무차별 원칙에 어긋남.
 - 작물재배업 외 소득에 대해서 법인세 공제액은 1996년도에 개정된 이후 1,200만 원으로 유지되고 있는 반면 개인농가의 소득세 비과세 대상 농가부업소득의 규모는 2016년에 2,000만 원에서 3,000만 원으로 상향조정됨.
 - 농업인은 식량작물 외 재배업 소득에 대해 수입금액 10억 원 이하인 경우 비과세 혜택을 받고 있으며 영농조합법인은 법인세 계산 시 조합원당 6억 원 이하로 비과세 혜택을 받을 수 있어 수입금액 6~10억 원 규모의 농업인은 법인을 설립하는 것이 불리한 선택임.
- 농업인의 수입 규모에 따른 세제별 유·불리를 시산한 결과 수입금액이 6~10억 원인 농업인은 법인을 설립하는 것이 불리, 수입금액이 10억 원 이상인 농업인은 법인을 설립하는 것이 절세측면에서 유리함.
- 농업의 부가가치를 제고하기 위해서는 규모화가 중요한 요건이 되는 만큼 법인설립을 유도하기 위해서는 법인세 공제한도를 상향조정하여 최소한 소득세 수준과 동등하게 설정할 필요가 있음.
 - 수입금액 10억 원 미만의 농업인에게 개인 영농과 법인 설립 간에 무차별하도록 제도를 개선하여 개인 영농과 법인 설립 중 자유롭게 선택하도록 하는 것이 농업인의 후생 측면에서 바람직함.

- 이에 식량작물 외 작물재배업 소득의 공제한도를 조합원 1인당 10억 원으로 상향조정하는 것이 타당함.
- 그 결과, 수입금액 10억 원 이하의 개인 농업인은 법인설립을 하거나 개인영농을 지속하거나 동일한 세부담을 지게 되며 수입금액이 10억 원을 초과하는 농업인은 법인을 설립하는 것이 세부담 측면에서 유리하게 됨.

3

결론

1. 농업 분야 조세감면의 필요성

- 농업분야는 시장개방 확대와 고령화, 농산물 소비감소 등 대내외 위험요인을 안고 있으며 그 결과 국가경제에서의 입지가 약화되고 있음.
- 국민의 안전한 먹거리를 충분히 생산하기 위해서는 국내 농업생산기반이 유지되어야 함.
- 뿐만 아니라 농업 분야가 가지고 있는 공익적 기능, 즉 경관 보전, 생태계 보전, 농촌사회 전통과 문화 보전, 토양유실 및 홍수 방지 등의 비경제적 가치를 고려하면 농업생산기반의 유지가 경제적 이익을 넘어 국민의 삶의 질에 지대한 영향을 미친다고 할 수 있음.
- 농업생산기반 유지를 위해서는 농지의 보전과 농업인력의 확충이 필수불가결한 과제이며 이를 위해 세제감면제도를 운영하는 것은 당위성이 충분하다고 할 수 있음.

2. 조세감면제도의 개선 방향

- 조세는 국가가 수행하는 사업에 필요한 재원을 조달하고, 자원의 재분배를 수행하는 역할을 하고 있음.
- 조세 체계는 자원의 배분에 있어 사회 전체의 효율성을 저해하지 않아야 하며 조세 집행의 비용이 크지 않아야 하고 경제적 환경 변화에 유연하게 대처할 수 있어야 하며, 과세함에 있어 공정성이 있어야 함.
- 조세감면제도는 조세제도의 기본 운영원칙 하에서 정책적 필요에 따라, 비용 효율적으로 운영되어야 하며 조세감면제도의 개편도 이와 같은 원칙 하에서 이루어져야 함.
- 농지와 관련된 조세감면제도는 농지의 전용을 억제하고 농업에 사용될 수 있도록 장려하는 방향으로 개편될 필요가 있음.
 - 비농업인의 농지소유는 국내 농지 관련 양도세 감면제도, 상속세 및 증여세 감면과 관련하여 양수자의 영농 지속에 대한 요건이 없거나 미비함.
 - 농지 양수자, 상속인 또는 수증자가 자경을 할 때 감면혜택을 부여하는 방향으로 지원조건을 변경할 필요가 있음.
- 농업인력 및 농촌인구 증가를 위해서는 지금보다 감면범위를 확대할 필요가 있음.
 - 귀농귀촌 및 청년 창업농 등 신규 농업인력이 농업생산기반인 농지와 주거기반을 확보하는 데 세제감면혜택을 부여함으로써 정착에 소요되는 경제적 부담을 줄이도록 함.
- 농업법인은 근본적인 제도 개선이 필요한 영역이지만 농업생산의 규모화와 고부가가치 창출을 위하여 농업법인에 대한 지원은 유지될 필요가 있음.
 - 즉, 법인 설립을 자유롭게 선택할 수 있도록 역차별의 대상이 되지 않게 하는 것이 중요함.
 - 다만, 유령법인이나 농업과의 연관성이 낮은 사업 영역에 대해 조세감면혜택이 부여되는 것은 제한하여 조세부담의 형평성을 고려하는 것이 바람직함.