



제424회국회(임시회)
제2차기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 박희승의원 대표발의(의안번호 제7561호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 한국농어촌공사 위탁임대 상속농지에 대한 양도소득세 감면(박희승 의원안)	2

I. 개요

1. 박희승의원 대표발의안(의안번호 제7561호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 박희승의원 등 21인
- (2) 제 안 일 : 2025. 1. 15.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 16.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 농지법은 ‘경자유전’의 원칙에 따라 직접 농지를 경영하거나 경영할 자가 아니면 농지를 소유하지 못하는 것을 원칙으로 하되, 상속으로 인한 취득 등과 같은 예외적인 경우에 한하여 자경농민이 아닌 자(이하 “비자경농민”이라 한다)의 농지 소유를 인정하고 있음.

그런데 이농현상으로 인한 농촌의 고령화가 심화되고 있는 상황을 고려하였을 때에 비자경농민이 상속받은 농지를 한국농어촌공사에 매도하여 해당 농지가 농촌지역의 청년농이나 후계농에게 효율적으로 이전될 수 있도록 하는 유인하는 방안이 필요하다는 의견이 제기됨.

이에 상속으로 농지를 취득한 자가 한국농어촌공사에 8년 이상 위탁 임대한 후 그 농지를 한국농어촌공사에 양도하면서 발생하는 양도소득세에 대해서는 임대 기간에 따른 감면세율을 적용하도록 함으로써 농지의 효율적 이용을 독려하려는 것임(안 제69조의5 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 한국농어촌공사 위탁임대 상속농지에 대한 양도소득세 감면(박희승 의원안)

현 행	개정안																								
< 신 설 >	☐ 상속농지에 대한 양도소득세 감면 규정 신설(제69조의5) ○ 감면조건 - 상속농지를 한국농어촌공사에 8년 이상 위탁임대 또는 사용대(使用貸)한 후 한국농어촌공사에 양도 ○ 감면세액 - 임대기간에 따라 감면세율 차등 <table border="1"> <thead> <tr> <th>임대기간</th><th>양도소득세 감면세율</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>8년~9년</td><td>50%</td></tr> <tr><td>9년~10년</td><td>55%</td></tr> <tr><td>10년~11년</td><td>60%</td></tr> <tr><td>11년~12년</td><td>65%</td></tr> <tr><td>12년~13년</td><td>70%</td></tr> <tr><td>13년~14년</td><td>75%</td></tr> <tr><td>14년~15년</td><td>80%</td></tr> <tr><td>15년~16년</td><td>85%</td></tr> <tr><td>16년~17년</td><td>90%</td></tr> <tr><td>17년~18년</td><td>95%</td></tr> <tr><td>18년~</td><td>100%</td></tr> </tbody> </table> ○ 청년농업인 등에게 우선 공급 ○ (시행일) 공포 후 6개월이 경과한 날 ○ (적용례) 이 법 시행 이후 양도하는 분 부터 적용	임대기간	양도소득세 감면세율	8년~9년	50%	9년~10년	55%	10년~11년	60%	11년~12년	65%	12년~13년	70%	13년~14년	75%	14년~15년	80%	15년~16년	85%	16년~17년	90%	17년~18년	95%	18년~	100%
임대기간	양도소득세 감면세율																								
8년~9년	50%																								
9년~10년	55%																								
10년~11년	60%																								
11년~12년	65%																								
12년~13년	70%																								
13년~14년	75%																								
14년~15년	80%																								
15년~16년	85%																								
16년~17년	90%																								
17년~18년	95%																								
18년~	100%																								

* 박희승의원안 2025. 1. 15. 발의(의안번호 7561)

☐ 「대한민국 헌법」에 따른 경자유전의 원칙 및 농업·농업인에 대한 보호¹⁾를 구현하기 위하여 현행 「조세특례제한법」은 오랜 기간 자

1) 「대한민국 헌법」

제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도

경을 한 농민에 대한 보상적 성격으로 자경농지에 대한 양도소득세 감면 특례 규정을 마련하고 있음.

- 농지 소재지에 8년 이상 거주하는 자가 8년 이상 직접 경작한 토지를 양도하는 경우 양도소득세를 100% 감면하되,
- 경영이양 직접지불보조금의 지급대상이 되는 농지를 한국농어촌공사, 농업법인 등에 2026년 말까지 양도하는 경우에는 거주 및 자경기간이 3년 이상인 경우 양도소득세를 100% 감면함.

□ 개정안은 이와는 별개로 상속농지를 한국농어촌공사에 8년 이상 위탁 임대 또는 사용대(使用貸)²⁾한 이후 한국농어촌공사에 양도할 경우 임대기간에 따라 양도소득세를 감면하는 과세 특례를 신설하고 한국농어촌공사는 양도받은 농지를 청년농업인 등에게 우선 공급하도록 하고 있는데, 이는 비농업인이 농지를 상속받은 경우 해당 농지를 한국농어촌공사에 위탁임대 및 매도하도록 하는 유인책을 마련하고, 청년농 육성 기반을 강화하여 지방소멸 완화에 기여하고자 하는 것임.

- 위탁임대 기간이 8년 이상일 경우 양도소득세의 50%를 감면하며, 8년을 초과한 임대기간 1년당 5%p씩 가산하여 임대기간이

는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

2) 「민법」 제609조(사용대차의 의의) 사용대차는 당사자 일방이 상대방에게 무상으로 사용, 수익하게 하기 위하여 목적물을 인도할 것을 약정하고 상대방은 이를 사용, 수익한 후 그 물건을 반환할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.

18년을 초과할 경우 양도소득세 전액을 감면함.

□ 개정안을 검토하기에 앞서 현행 「농지법」상 상속농지 관련 규정 등을 살펴볼 필요가 있음.

「농지법」은 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못하도록 하면서도, 상속농지의 경우에는 직접 이용하지 않더라도 소유할 수 있도록 하되 해당 농지는 농업경영에 이용되도록 규정하고 있음³⁾. 이는 상속농지의 경우 비자발적으로 취득하게 되는 농지라는 점을 고려하여 국민의 재산권을 보호하면서도 경자유전의 원칙을 실현하기 위한 보완적 규정이라 보아야 할 것임.

또한 동 법은 상속농지를 취득한 사람이 해당 농지를 직접 이용하지 않는 경우에는 최대 1만m²의 농지만 소유할 수 있도록 하면서도 한국농어촌공사에 위탁 임대하거나 무상으로 사용하게 하는 경우 그 기간 동안 상한을 초과하는 농지를 계속 소유할 수 있도록 하여⁴⁾, 상속농지를 소유한 비농업인이 농지종합관리기구인 한국농

3) 「농지법」

제6조(농지 소유 제한) ①농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다

4. 상속[상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다]으로 농지를 취득하여 소유하는 경우

4) **제7조(농지 소유 상한)** ①상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니하는 사람은 그 상속농지 중에서 총 1만제곱미터까지만 소유할 수 있다.

④ 제23조제1항제7호에 따라 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에는 제1항 또는 제2항에도 불구하고 임대하거나 무상사용하게 하는 기간 동안 소유 상한을 초과하는 농지를 계속 소유할 수 있다.

제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다.

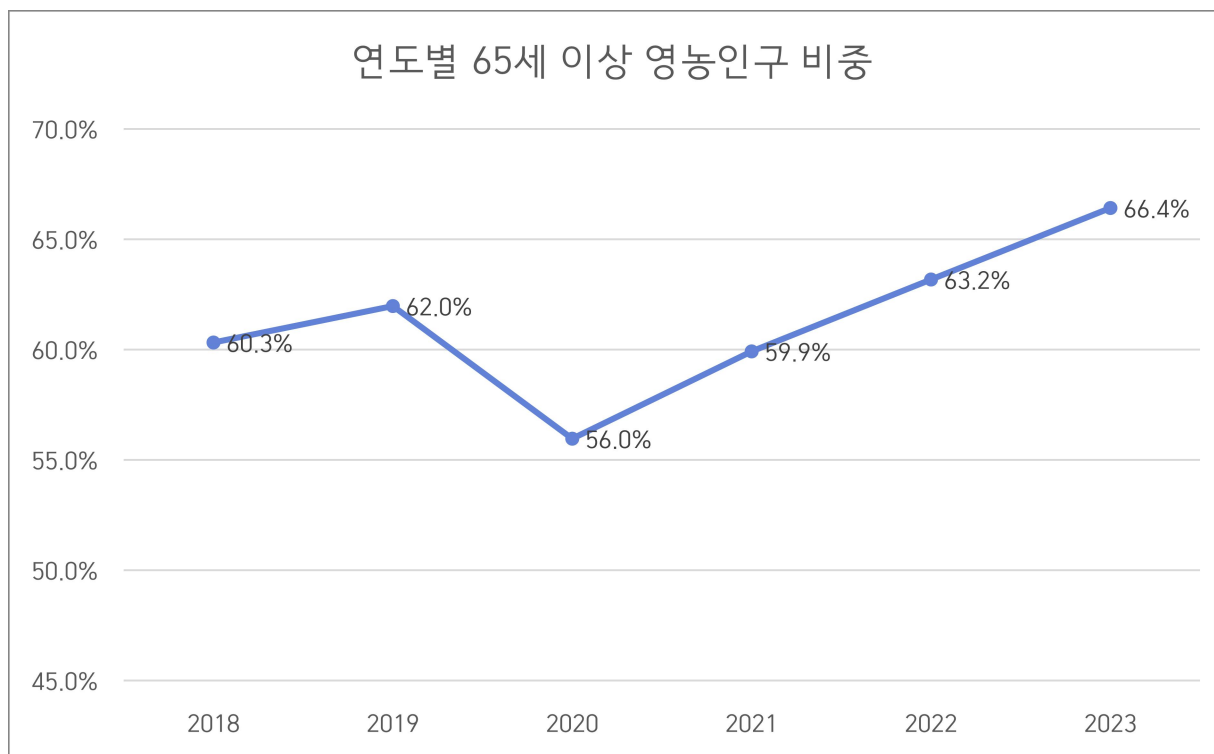
7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우

가. 상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니하는 사람이 제7조제1항에서 규정한 소유상한을 초과하여 소유하고 있는 농지

어촌공사에 소유 농지를 위탁임대하도록 하는 유인책을 마련하고
있음.

이는 이농현상으로 인한 농촌의 고령화가 심화되고 있는 상황임을
고려하여 농업에 종사하지 아니하는 자가 상속농지를 한국농어촌
공사에 위탁임대하도록 함으로써, 해당 농지가 청년농이나 후계농
으로 하여금 효율적으로 활용될 수 있도록 하려는 것임.

[65세 이상 영농인구 비중]



* 자료: 농림어업조사, 국가통계포털

□ 위와 같은 점을 고려할 때 개정안은 다음과 같은 점에서 긍정적인
입법취지가 인정되는 것으로 보임.

첫째, 비농업인의 농지소유가 증가 추세임을 고려할 때 상속농지를

소유하고 있는 비농업인이 해당 농지를 양도하게끔 하는 유인책을 마련할 필요가 있음.

한 연구결과에 따르면⁵⁾ 1995년에는 전체 경지면적 중 비농업인이 소유한 경지면적 비율이 약 33%였으나, 2015년의 경우 그 비율이 약 43.7%에 달함.

[1995년·2015년 경지 면적 및 비농업인 소유 면적]

(단위: ha)

구 분	1995년	2015년
전체 경지면적	1,985,257	1,679,023
농업인 소유	1,330,031(67%)	944,493(56.2%)
비농업인 소유	655,226(33%)	734,530(43.7%)

현재의 65세 이상 영농인구의 증가 등을 고려할 때 전체 경지면적에서 차지하는 비농업인 소유 비중은 지속적으로 증가될 것으로 전망되며, 이는 경자유전의 원칙에 역행하는 추세라 할 것이고, 비농업인인 개인이 농지를 소유할 수 있는 대표적 사유가 상속임을 고려할 때, 위탁 기간에 따른 감면세율을 적용하여 일정기간 위탁 임대 후 상속농지 양도를 유도하는 것이 필요할 것으로 보임.

둘째, 한국농어촌공사는 농지의 매매·임대, 농지의 가격·거래동향 등에 관한 정보를 제공하는 농지은행사업⁶⁾을 수행하고 있는바, 상

5) 농지법상 예외적 농지소유 및 이용실태와 개선과제(채광석, 2019)

6) 「한국농어촌공사 및 농리관리기금법」 제5조의2(농지은행관리원) ① 공사는 다음 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공사에 농지은행관리원(이하 “관리원”이라 한다)을 둔다.

1. 영농규모의 적정화, 농지의 효율적 이용, 농업구조개선 및 농지시장과 농업인의 소득 안정 등을 위한 다음 각 목의 사업(이하 “농지은행사업”이라 한다)

가. 농지의 매매·임대차·교환·분리·합병에 관한 사업

나. 농지의 가격, 거래동향 등에 관한 정보의 제공

다. 경영회생 지원을 위한 농지 매입사업

속토지가 한국농어촌공사에 위탁임대·양도됨으로써 공적관리의 영역으로 편입될 경우 농촌으로 새롭게 진입하고자 하는 청년농 등에게 유용하게 활용될 수 있을 것으로 보임.

셋째, 개정안은 한국농어촌공사가 양도받은 농지를 청년농업인 등에게 우선 공급하도록 법률에 규정하려는 것인데 청년농업인의 경우 높은 교육수준, 넓은 경작면적, 융복합 산업 참여, 정보화기기 활용 등을 이유로 비청년농업인보다 생산성이 높다는 연구결과⁷⁾를 참고할 때, 상속토지가 한국농어촌공사에 위탁임대·양도될 경우 전반적인 농지의 생산성 제고에 일부 기여할 수 있을 것으로 보임⁸⁾. 다만, 한국농어촌공사가 농지매매·임대 사업을 하는 과정에서 「맞춤형 농지지원사업 업무지침」에 따라 청년창업형후계농업인과 2030세대를 1·2순위로 하여 농지를 공급하고 있음을 참고할 필요가 있음.

라. 농지의 임대 등의 수탁사업

마. 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업

7) 청년농업인의 농업경영 특성과 성과에 대한 영향요인 분석(정용경·황정임·최윤지·최정신, 2019)

8) 향후 경지면적이 2020년 156.7만ha에서 2025년 152.1ha, 2030년 149,6ha로 감소될 것으로 전망된다는 점을 주목할 필요가 있음(「환경변화를 반영한 2020년 농업부문 수정전망」 한국농촌경제연구원 농정포커스 제 192호, 2020.9.).

[맞춤형농지지원사업·임대수탁사업 지원우선순위]

지원순위	우선순위	대상자
1순위 (전업농육성 대상자)	1	청년창업형후계농업인
	2	2030세대
	3	후계농업경영인
	4	귀농인
	5	일반농업인
2순위	영농복귀자, 전업농업인, 농업법인	
3순위	당해연도에 3ha를 초과하여 지원받은 자(수탁농지임대포함)	

□ 다만, 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 상속농지의 경우 비농업인의 농지 소유를 예외적으로 허용하는 현행 「농지법」 규정이 헌법상 경자유전의 원칙에 대한 특혜적 성격이 있음을 감안할 때, 해당 농지에 대한 양도소득세 감면 규정까지 신설할 경우 이들에 대한 과도한 특혜를 부여하는 것은 아닌지 고려할 필요가 있음.

둘째, 기획재정부는 현재 비농업인이 농지를 상속받을 경우 해당 농지를 농업(법)인에 임대 또는 양도할 수밖에 없으므로 양도소득세 과세특례를 신설하는 필요성이 적다는 의견임. 그러나 앞서 서술한 바와 같이 임대보다는 양도를 위한 유인체계를 마련하고, 상속농지를 공적관리의 영역으로 편입시켜 농지의 대형화·집단화를 통해 농업구조개선을 도모하며, 청년농을 위주로 농지가 공급되게

하는 것이 일부 필요한 상황이라는 점을 감안할 필요가 있음.

다만, 이와 관련하여 개정안은 위탁임대기간이 길수록 양도소득세 감면비율이 높아지도록 규정하고 있는데, 양도를 위한 유인체계를 마련하고자 할 경우, 역의 방식(위탁임대기간이 짧을수록 양도소득세 감면비율이 높아지도록)으로 규정하는 것이 타당한 것은 아닌지 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

- 개정안에 대하여는 ① 경자유전의 원칙을 실현할 수 있는 다른 대안 여부 ② 향후 감소할 것으로 예상되는 경지면적에 대한 국가차원의 효율적 관리 필요성 ③ 다른 토지 소유자와의 조세 형평성 저해 우려 등을 종합적으로 고려한 입법정책적 판단이 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5148