Asian Tax Journal Vol.27, No.3 (October 2026) pp.285－319 https://doi.org/10.35850/KJTA.27.3.10
KOREAN ACADEMIC SOCIETY OF TAXATION ISSN 3140－6092

자경농지 양도소득세 감면제도의 개선방안*
: 농지의 원활한 이전과 계속적인 농업적 이용을 중심으로

A Study on Improvement Measures for the Capital Gains Tax Exemption for Self-Cultivated Farmland
: Focusing on Facilitating Farmland Transfer and Ensuring Its Continued Agricultural Use

김경하** · 문성훈***
Kim Kyoung-Ha · Moon Seong-Hoon

〈요 약〉

「조세특례제한법」 제69조에 따른 자경농지 양도소득세 감면제도는 장기간 직접 경작한 농업인의 세부담을 경감하고 농지의 투기적 소유를 억제하며 농업·농촌을 보호하기 위한 제도로 운영되어 왔다. 그러나 농촌인구의 감소와 고령화, 농업경영 방식의 다양화, 농지 소유와 이용의 분리, 고령농의 농지이양과 청년농의 농지확보 필요성 등 농업환경이 크게 변화하면서 과거의 장기간 재촌·자경을 중심으로 설계된 현행 제도가 변화된 농업정책의 목표에 적합한지 재검토할 필요가 있다. 이에 본 연구는 자경농지 양도소득세 감면제도의 정책목표를 현대적 농업환경에 맞게 보완하고, 이에 기초하여 정책대상 및 제도운영 측면에서 관련 규정의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

* 본 논문은 KDI 조세특례 성과평가사업의 일환으로 수행된 「자경농지에 대한 양도소득세의 감면 등(일괄 4건)」 연구용역보고서 제3장의 일부 내용을 기초로 수정·보완하여 작성하였다.
** 제1저자(First Author), 한양사이버대학교 재무·회계·세무학과 교수,
Professor, Department of Finance, Accounting & Taxation, Hanyang Cyber University, kimkh@hycu.ac.kr
*** 교신저자(Corresponding Author), 한림대학교 경영학과 교수,
Professor, Department of Business Administration, Hallym University, mooncta@hallym.ac.kr

Received 29 September 2026 Accepted 26 October 2026

자경농지 양도소득세 감면제도의 도입 배경과 입법취지 및 현행 「조세특례제한법」 제69조와 관련 규정을 검토하고, 선행연구와 농업·농지 관련 정책자료를 통하여 농업환경 및 농지 소유·이용구조의 변화를 분석하였다. 이를 토대로 자경농지 감면의 정책목표를 과거의 장기간 자경에 대한 사후적인 조세보상이라는 관점 뿐만 아니라, 농지의 농업적 이용을 유지하면서 실질적인 농업경영 주체에게 농지가 원활하게 이전되도록 지원하는 '농지의 생산적 이전'이라는 관점을 보완하였을 때, 보완된 정책목표를 기준으로 정책대상의 적절성, 제도운영의 적절성을 검토하였다.

현행 제도는 양도인의 과거 재촌·자경 여부를 중심으로 감면대상을 결정하고 있어 농지가 양도시점에 누구에게 이전되고 이후 어떠한 용도로 이용되는지를 충분히 고려하지 못하는 한계가 있다. 따라서 자경농지 감면의 정책목표를 기존의 취지를 유지하면서도, 장기간 농업에 이용된 농지가 비농업적·투기적 용도로 전환되는 것을 방지하고, 고령농 등이 보유한 농지가 실질적인 농업경영 주체에게 원활하게 이전되어 계속 농업생산에 이용될 수 있도록 '농지의 생산적 이전'을 지원하는 것을 보완할 필요가 있다. 이러한 정책목표에 따라 재촌·자경요건을 실질적인 농업경영 여부를 보다 적절하게 반영하도록 보완하고, 이농인에 대해서는 일정한 양도기한을 설정하여 이농 후 장기간의 농지보유를 조세제도가 지원할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 또한 소득기준 등 감면대상자 제한기준을 합리적으로 조정하고 감면대상 농지의 농업적 이용을 보다 중요시할 수 있도록 하여야 한다. 청년농·신규농 등 적격 영농주체에 대한 농지이전을 감면요건 또는 감면수준과 연계할 필요가 있다. 현행 8년 이상 자경 시 100%를 감면하는 단일한 방식을 자경기간과 양수인의 적격성에 따라 감면율을 차등화하는 방식으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 농지이양은퇴직접지불보조금 및 농지은행 등 다른 농지정책과 조세지원을 체계적으로 연계하고, 우대감면의 전제가 된 농업적 이용이 양도 이후에도 지속될 수 있도록 합리적인 사후관리 및 추징제도를 마련할 필요가 있다.

본 연구는 자경농지 양도소득세 감면제도의 개별적인 규정의 개선안을 제시하는 데 그치지 않고, 변화된 농업환경을 고려하여 제도의 정책목표를 보완하여 설정한 후 이를 정책대상과 제도운영의 개선으로 연결하였다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다. 특히 자경농지 감면을 '과거의 자경사실에 대한 조세상 보상'에서 '농지의 미래 농업적 이용을 고려한 생산적 이전의 지원'으로 전환하고, 정책대상을 양도인의 과거 자경 여부 중심에서 양도인·농지·양수인 및 양도 이후의 농업적 이용까지 포괄하는 구조로 재구성하였다. 또한 자경기간과 양수인의 적격성에 따른 감면율 차등화, 이농 후 양도기한 설정, 농지이양은퇴 직접지불보조금·농지은행과의 연계 및 사후관리제도 등 구체적인 입법방향을 제시함으로써 조세정책과 농지정책 간의 정합성을 제고하고 자경농지 감면제도를 농업구조 개선을 지원하는 조세정책 수단으로 재설계하기 위한 정책적·입법적 시사점을 제시하였다는 점에서 큰 의미가 있다.

<주제어> 자경농지, 양도소득세 감면, 농지의 생산적 이전, 경자유전, 조세특례

<Abstract>

The capital gains tax exemption for self-cultivated farmland under Article 69 of the Restriction of Special Taxation Act has been implemented to reduce the tax burden on farmers who have personally cultivated farmland for an extended period, discourage speculative ownership of farmland, and support agriculture and rural communities. However, the agricultural environment has changed substantially due to the decline and aging of the rural population, diversification of farming practices, increasing separation between farmland ownership and use, and the growing need to facilitate farmland transfers from elderly farmers to young farmers. These changes raise the question of whether the current system, which is primarily based on long-term residence and self-cultivation requirements, remains consistent with contemporary agricultural policy objectives. Accordingly, this study aims

to redefine the policy objectives of the capital gains tax exemption for self-cultivated farmland in light of the changing agricultural environment and, based on the redefined objectives, to propose improvements to the relevant provisions in terms of both policy targets and institutional design.

The current system determines eligibility for the tax exemption primarily on the basis of the transferor's past residence and self-cultivation, without sufficiently considering to whom the farmland is transferred or how it will be used after the transfer. Therefore, the policy objective of the exemption should be redefined to support the "productive transfer of farmland," thereby preventing farmland that has long been used for agricultural purposes from being converted to non-agricultural or speculative uses, while facilitating the transfer of farmland held by elderly farmers and others to substantive agricultural operators who will continue to use it for agricultural production. In accordance with this redefined policy objective, the residence and self-cultivation requirements should be revised to better reflect substantive agricultural management, and a time limit for qualifying transfers by farmers who have ceased farming should be introduced to prevent the tax system from encouraging the long-term retention of farmland after withdrawal from farming. In addition, eligibility restrictions, including income thresholds, should be rationalized, and greater emphasis should be placed on the continued agricultural use of eligible farmland. Transfers to qualified agricultural operators, such as young and new farmers, should also be linked to eligibility for the exemption or the applicable exemption rate. Furthermore, the current uniform 100 percent exemption for farmland self-cultivated for at least eight years should be replaced with a differentiated exemption structure based on the period of self-cultivation and the qualifications of the transferee. Tax incentives should also be systematically coordinated with other farmland policies, including the Farmland Transfer Retirement Direct Payment Program and the Farmland Bank, and appropriate post-transfer monitoring and recapture mechanisms should be established to ensure that the agricultural use underlying preferential tax treatment continues after the transfer.

This study contributes to the literature by going beyond proposals to amend individual provisions of the capital gains tax exemption for self-cultivated farmland. Its significance lies in redefining the fundamental policy objective of the exemption in response to changes in the agricultural environment and systematically linking this redefined objective to the redesign of both policy targets and institutional mechanisms.

<Key words> Self-Cultivated Farmland, Capital Gains Tax Exemption, Productive Transfer of Farmland, Principle of Land-to-the-Tiller Principle, Special Tax Treatment

Ⅰ. 서 론

「조세특례제한법」 제69조에 따른 자경농지 양도소득세 감면제도는 농지소재지에 거주하며 8년 이상 자경한 농지를 양도하는 경우 그 양도소득에 대한 소득세를 100% 감면하는 제도로서, 1974년 도입된 이래 반세기 가까이 장기간 직접 경작한 농업인의 세부담을 경감하고 농지의 투기적 소유를 억제하며 농업·농촌을 보호하는 대표적인 조세지원제도로 기능하여 왔다. 그러나 농촌인구의 감소와 초고령화, 농업경영 방식의 다양화, 농지 소유와 이용의 분리 심화, 고령농의

농지이양과 청년농의 농지확보 필요성 증대 등 농업환경이 도입 당시와는 크게 달라지면서, 과거 장기간의 재촌·자경 이력을 중심으로 한 요건을 중심으로 설계된 현행 제도가 오늘날의 변화된 농업정책 목표에 여전히 부합하는지 근본적으로 재검토할 필요성이 제기되고 있다.

2025년 농림어업총조사 잠정결과에 따르면 농가인구 250만 7천 명 가운데 65세 이상은 약 128만 6천 명으로 절반을 넘어섰고[1] 농업인의 고령화는 단순한 인구구조의 문제를 넘어 고령농의 은퇴 이후 그들이 보유한 농지를 누가 승계하여 농업생산에 이용할 것인가라는 농업구조상의 문제로 이어진다. 이에 정부도 종전의 경영이양직불을 2024년 농지이양은퇴직불로 개편하고, 고령농의 은퇴와 청년농 등에 대한 농지이양을 연계하는 방향으로 농지정책을 전환하고 있다.[2] 농업인의 고령화와 영농주체의 변화에 따라 고령농의 원활한 농지이양과 청년농 등의 안정적인 농지확보를 함께 지원할 필요성이 커지고 있다. 이에 자경농지 양도소득세 감면제도도 장기간 자경한 농업인에 대한 지원이라는 기존 취지를 유지하면서, 농지가 실질적인 영농주체에게 이전되고 계속 농업에 이용될 수 있도록 관련 농지정책과의 연계 가능성을 검토할 필요가 있다. 최근 실시되고 있는 농지 전수조사도 이러한 정책환경의 변화를 보여주는 바, 기본조사 완료 결과 농지 소유제한 위반, 불법 임대차, 불법 전용 또는 무단 휴경 등이 의심되는 농지가 27.0%로 파악되었다.[3] 이는 농지의 법률상 소유관계와 실제 경작·이용관계 사이의 괴리를 체계적으로 확인할 필요가 있음을 보여준다. 특히 정부가 농지대장과 농업경영체 등록정보뿐만 아니라 각종 농업지원 자료 등을 활용하여 실경작 여부를 확인하고 있다는 점은 최근 농지정책에서 형식적인 소유보다 누가 농지를 실제로 경작하고 어떻게 이용하고 있는가가 중요해지고 있음을 보여준다. 이러한 변화에 비추어 보면 자경농지 양도소득세 감면제도 역시 과거의 자경사실만을 중심으로 조세혜택을 부여하는 것이 적절한지 검토할 필요가 있다. 현행 제도는 기본적으로 양도인의 과거 재촌·자경 여부를 중심으로 감면대상을 결정하므로, 법정 요건을 충족한 후 영농을 중단한 이농인이 장기간 농지를 보유한 경우에도 감면을 적용받을 수 있고, 농지가 청년농 등 새로운 영농주체에게 이전되어 계속 농업에 이용되는지 여부도 일반적인 감면요건에 반영되지 않는다. 이는 고령농의 농지이양과 청년농의 농지확보를 촉진하고, 실제 농업인이 농지를 이용하도록 하려는 최근 농지정책과의 연계를 보완할 여지가 있다.

본 연구는 자경농지 양도소득세 감면제도의 정책목표를 기존 취지를 유지하면서 농지이양 지원 기능을 보완하도록 하고, 이에 기초하여 정책대상 및 제도운영 측면에서 관련 규정의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 자경농지 감면 규정의 개관과 도입 배경을 살펴보고, 농촌 초고령화·농지거래 위축이라는 현재의 정책환경과 경자유전 원칙의 재해석이라는 관점에서 정책목표의 적절성을 검토한다. 이를 바탕으로 정책대상의 측면에서는 양도인의 재

1) 국가데이터처, “2025년 농림어업총조사 결과(잠정)”, 2026.4.28.

2) 농림축산식품부 보도자료, “농지이양은퇴직불 가입 문턱 낮아졌다”, 2026.3.31.

3) 농림축산식품부 보도자료, “농지 기본조사 마무리, 8월부터 심층조사 돌입”, 2026.7.30.

촌·자경요건, 이농인의 양도기한, 소득기준 등 감면대상자 제한 규정, 감면대상 농지의 범위, 양수인의 적격성을 검토하고, 제도운영의 측면에서는 세액감면 방식의 차등화, 다른 농지정책과의 연계 및 사후관리의 필요성을 검토한 후 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 자경농지에 대한 양도소득세 감면 규정과 정책목표의 적절성

1. 자경농지에 대한 양도소득세 감면 규정의 개관

자경농지에 대한 양도소득세 감면은 농지소재지에 거주하는 거주자가 일정 기간 직접 경작한 농지를 양도하는 경우 해당 농지의 양도로 발생하는 소득에 대한 양도소득세를 감면하는 제도이다. 현행 조세특례제한법 제69조 제1항은 농지소재지에 거주하는 대통령령으로 정하는 거주자가 8년 이상 직접 경작한 토지 중 일정한 토지의 양도로 발생하는 소득에 대하여 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면하도록 규정하고 있다.[4)][5)] 따라서 자경농지 감면은 농지라는 특정 자산의 양도에 대하여 일률적으로 세부담을 경감하는 제도가 아니라, 농지의 소유·이용 및 양도 과정에서 일정한 농업정책적 요건을 충족한 경우에 한하여, 일반적인 자본이득 과세에 대한 예외를 인정하는 정책적 조세특례라고 할 수 있다. 특히 조세특례제한법은 조세감면 등의 특례를 통하여 과세의 공평과 조세정책의 효율적 수행을 도모하는 것을 목적으로 하므로[6)], 동 제도의 타당성을 평가하기 위해서는 단순히 감면요건의 충족 여부뿐만 아니라 해당 감면이 어떠한 정책목표를 달성하기 위하여 존재하는지, 그리고 그 목표와 감면요건 사이에 합리적인 연계성이 존재하는지를 함께 검토할 필요가 있다.

현행 자경농지 감면의 적용요건은 크게 양도인 요건, 대상 농지 요건 및 자경기간 요건으로 구분할 수 있다. 먼저 양도인은 원칙적으로 농지 양도일 현재 소득세법상 거주자이어야 한다. 이와 별도로 자경기간 동안에는 법령에서 정하는 농지소재지[7)]에 거주하여야 한다. 따라서 양도일 현재를 기준으로 하는 거주자 요건과 자경기간 동안을 기준으로 하는 재촌 요건은 서로 구별된다. 감면대상이 되는 토지는 원칙적으로 양도일 현재 농지이어야 한다. 농지 여부는 공부상의 지

4) 조세특례제한법 제69조 제1항.

5) 다만, 경영이양 직접지불보조금의 지급대상이 되는 일정한 농지를 한국농어촌공사 또는 농업을 주업으로 하는 일정한 농업법인에 양도하는 경우에는 자경기간을 8년에서 3년으로 단축하고 있다(조세특례제한법 제69조 제1항 괄호 단서, 이하 '3년 자경 요건 특례 규정'). 본 연구에서는 보다 효율적이고 효과적인 논의의 검토를 위하여, 기본적으로 3년 자경 요건 특례 규정은 논의의 범위에서 제외하되, 비교 검토가 필요한 부분에서만 예외적으로 함께 검토한다.

6) 조세특례제한법 제1조.

7) 농지소재지는 농지가 소재하는 시·군·구의 지역, 그 지역과 연접한 시·군·구의 지역 또는 해당 농지로부터 직선거리 30km 이내의 지역을 의미한다(조세특례제한법 시행령 제66조).

목에 의하여 형식적으로 판단하기보다는 실제 경작 여부를 중심으로 판단하므로, 취득 당시 농지였다고 하더라도 양도 당시 실제 농지로 이용되지 않는 경우에는 원칙적으로 감면대상이 될 수 없다. 또한 농지가 주거지역・상업지역 또는 공업지역에 편입되거나 환지예정지로 지정되는 경우에는 일정한 범위에서 감면대상 양도소득을 제한한다. 이는 농지가 개발지역 등에 편입된 이후 발생하는 가치상승 부분은 농업적 이용으로 인하여 형성된 가치라기보다 개발가능성에 기초한 자본이득이라는 점을 고려한 것으로 이해할 수 있다.[8] 현행 제도의 핵심적인 요건인 직접경작은 거주자가 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년성식물의 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것으로 규정한다.[9] 또한 일정한 사업소득금액[10]과 총급여액의 합계액이 3천700만원 이상인 과세기간이나 복식부기의무자의 일정한 수입금액[11] 이상이 발생한 과세기간은 자경기간에서 제외한다. 이러한 규정은 농지를 단순히 장기간 보유하였거나 농촌지역에 거주한 자가 아니라 실질적으로 농업에 종사한 자에게 조세특례를 귀속시키기 위한 것으로 이해할 수 있다.

이와 같이 현행 제도는 농지소재지에서의 거주, 농지의 실제 농업적 이용 및 소유자의 직접적인 노동 투입을 중심으로 감면대상을 설정하고 있다. 이는 농지의 소유자・경작자・농촌거주자가 상당 부분 일치하였던 전통적인 가족농 중심의 농업구조를 전제로 형성된 제도라고 볼 수 있다. 그러나 제도 도입 이후 약 50년이 경과하면서 농업인의 연령구조, 농업경영의 형태, 농작업 방식 및 농지의 소유・이용구조가 크게 변화하였다. 따라서 현행 감면요건의 적절성을 판단하기 위해서는 먼저 동 제도가 어떠한 정책목표 아래 도입되었는지를 확인하고, 그 정책목표가 변화된 사회・경제적 환경에서도 그대로 유지될 수 있는지를 검토할 필요가 있다.

---

8) 대법원은 자경농지가 주거지역 등에 편입된 이후에는 개발이익이 발생하기 시작하여 경제적 가치 면에서 사실상 농지 외 토지와 달리 보기 어려우므로 그 부분까지 자경농지 감면혜택을 부여할 필요가 없다는 취지로 판시하고 있다.

9) 조세특례제한법 시행령 제66조.

10) 농업・임업에서 발생하는 소득, 부동산임대업에서 발생하는 소득과 같은 법 시행령 제9조에 따른 농가부업소득은 제외한다.

11) 복식부기의무자의 일정한 수입금액은 업종별로 다음의 금액을 말한다.

업종별 구분	수입금액
농업・임업 및 어업, 광업, 도매 및 소매업(상품중개업 제외), 부동산매매업, 그 밖에 나목 및 다목에 해당되지 아니하는 사업	3억원
제조업, 숙박 및 음식점업, 전기・가스・증기 및 공기조절 공급업, 수도・하수・폐기물처리・원료재생업, 건설업(비주거용 건물 건설업 제외), 부동산 개발 및 공급업(주거용 건물 개발 및 공급업에 한정), 운수업 및 창고업, 정보통신업, 금융 및 보험업, 상품중개업	1억 5천만원
부동산임대업, 부동산업(부동산매매업 제외), 전문・과학 및 기술서비스업, 사업시설관리・사업지원 및 임대서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술・스포츠 및 여가 관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업, 가구내 고용활동	7천 500만원

2. 관련 규정의 도입 배경 및 정책목표의 적절성

가. 관련 규정의 도입 배경과 전통적 정책목표

자경농민에 대한 양도소득세 감면규정은 1974년 소득세법 개정시 8년 이상 자경한 농지의 양도로 인하여 발생하는 소득을 양도소득 비과세 대상에 포함시키면서 처음 도입되었다. 이후 1993년 12월 조세감면규제법 개정으로 비과세에서 면제(감면) 제도로 전환되었으며, 1998년 12월 조세특례제한법 제정 시 조세감면규제법의 종전 규정이 동법 제69조의 체계로 이관·승계되어 현재에 이르고 있다.[12] 본 감면 규정의 입법목적은 육농정책의 일환으로 농지의 양도에 따른 조세부담을 경감시켜 농업을 육성 및 장려하기 위한 것으로, 특히 외지인의 투기적 농지 보유를 억제하는 동시에 8년 이상 직접 영농에 종사한 순수 농민의 세부담을 경감하여 농어촌 소득원 개발과 농업·농촌의 활성화를 도모하는 데 있다.[13] 헌법재판소 역시 본 제도가 농업의 보호·육성을 규정한 헌법 제123조 및 경자유전 원칙을 규정한 헌법 제121조 제1항의 규범적 취지에 부합하고 정합성을 갖는 것으로 판단한 바 있다.[14]

입법연혁과 헌법재판소의 결정을 종합해 보면, 자경농지 양도소득세 감면의 전통적인 정책목표는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 장기간 농업에 종사한 자경농민의 양도소득세 부담을 경감함으로써 농업인을 보호하는 것이다. 둘째, 비농업인의 투기적 농지보유를 억제하고 실질적인 농업종사자를 우대하는 것이다. 셋째, 농지를 장기간 농업생산에 이용하도록 유도함으로써 농지 및 농업생산 기반을 보전하는 것이다. 이러한 정책목표는 제도가 도입된 당시의 농업구조 및 사회·경제적 여건과 밀접하게 결합되어 있었다. 가족노동에 기초한 소규모 자작농이 농업생산의 중요한 부분을 담당하는 구조에서는 농지의 소유, 농촌에서의 거주 및 직접 경작이 비교적 밀접하게 결합되어 있었다. 따라서 장기간 농지소재지에 거주하면서 직접 농사를 지었다는 사실은 실제 농업인을 식별하는 중요한 지표가 될 수 있었으며, 장기간 재촌·자경한 농업인의 농지 양도에 대하여 조세부담을 경감하는 것은 농업인 보호와 농지보전이라는 정책목표를 동시에 달성하는 수단으로 기능할 수 있었다. 그러나 조세특례의 정책적 정당성은 제도 도입 당시의 필요성만으로 계속 유지될 수는 없을 것이고, 기존의 정책적 정당성을 확보하기 위해서는 사회·경제적 환경의 변화에 따라 조세특례의 내용에 대한 보완이 필요할 수 있다. 조세특례는 조세평등주의에 대한 예외로서 국가가 확보할 수 있는 세수를 포기하는 조세지출이라는 점에서 그 적용대상과 범위는 보완된 정책목표 달성에 필요한 범위로 제한될 필요가 있다.

기존의 선행연구도 이러한 관점에서 자경농지 양도소득세 감면의 문제를 지속적으로 제기해 왔다. 이기육(2016)은 자경의 개념, 재촌요건, 타소득 발생자의 자경판정 및 자경 입증자료의 불

12) 홍범교·이명헌, 2020, “농지 관련 세제 개편방안”, 한국조세재정연구원, 52면.

13) 대법원 1995.2.3. 선고 94누11859 판결.

14) 헌법재판소 2003.11.27. 선고 2003헌바2 결정.

명확성을 지적하였고[15] 김태완(2019)은 자경의 개념과 요건, 감면대상자의 범위 및 재촌요건을 중심으로 제도개선의 필요성을 제시하였다.[16] 김경하・오문성(2019)은 현행 제도가 농지를 보유하면서 계속 영농에 종사하는 자보다 농지를 양도한 자에게 혜택이 귀속된다는 구조적 문제를 지적하면서 자경요건과 소득기준의 개선과 함께 장기적으로 양도단계의 감면 자체를 재검토할 필요가 있다고 주장하였다.[17] 이들 연구는 현행 제도의 구체적인 적용요건과 제도적인 구조에 내포된 문제점을 검토하였다는 점에서 의미가 있다. 다만 개별적인 적용요건을 개정하기에 앞서 보다 근본적으로 검토할 문제는 변화된 현재의 사회・경제적 환경에서 자경농지 감면이 어떠한 정책목표를 추구하여야 하는지이고, 정책목표가 달라진다면 적정한 감면대상과 감면요건 역시 달라질 수 있을 것이다.

나. 사회・경제적 환경 변화와 기존 정책목표의 한계

자경농지 감면제도가 도입된 1970년대 이후 우리나라의 농업・농촌을 둘러싼 사회・경제적 환경은 크게 변화하였다. 특히 농업인구의 감소와 고령화, 농업경영 형태의 변화, 농지소유와 이용의 분리 및 청년농의 농지확보 문제는 자경농지 감면의 정책목표를 다시 검토할 필요성을 보여주는 대표적인 변화라고 할 수 있다. 고령화는 단순히 농촌의 인구구조 문제에 그치지 않는다. 영농능력이 저하된 고령농이 보유한 농지가 적시에 다른 영농주체에게 이전되지 않는다면 농지의 유휴화 또는 비효율적 이용으로 연결될 수 있고, 반대로 새롭게 농업에 진입하는 청년농에게는 농지확보의 어려움이 진입장벽으로 작용할 수 있기 때문이다. 한국농촌경제연구원의 연구에서도 청년농의 안정적인 영농정착을 위해서는 농지에 대한 접근성을 높이는 것이 중요한 과제이나, 청년농은 농지 구매자금의 부족, 농지 매물에 관한 정보 부족 등으로 농지확보에 어려움을 겪고 있으며, 특히 독립창업형 청년농의 경우에는 기존 농업인과의 신뢰관계 형성에도 어려움을 겪는 것으로 분석하였다.[18] 또한 고령농의 농지이양과 관련한 연구에서도 기존 경영이양직불제는 참여율이 낮고 임대 중심의 농지이양과 영농복귀 등으로 사업효과에 일정한 한계가 있음을 지적하면서, 고령농의 실질적인 은퇴와 농지이양을 촉진하는 동시에 청년농에게 보다 많은 농지가 안정적으로 공급될 수 있도록 농지이양제도를 개선할 필요가 있음을 제시하였다.[19]

---

15) 이기육, 2016, “자경농지에 대한 양도소득세 감면제도개선방안에 관한 연구”, 세무회계연구, 제47호, 148－155면.

16) 김태완, 2019, “자경농지 양도소득세 감면의 문제점과 개선방안”, 경영교육연구, 제34권 제1호, 395－401면.

17) 김경하・오문성, 2019, “조세특례제한법 제69조 자경(自耕)농지 양도소득세 감면 규정의 문제점 및 개선방안”, 경영교육연구, 제34권 제4호, 517－520면.

18) 임소영・김영준・하인혜, 2021, “청년농의 영농정착을 위한 농지 지원 방안”, 한국농촌경제연구원, 59－60면, 66－67면.

19) 임소영・조승연・민선형・김정승, 2022, “고령농 농지이양 활성화를 위한 제도개선 방안”, 한국농촌경

정부가 2024년 종전의 경영이양직불을 농지이양은퇴직불로 확대·개편한 것도 이러한 농업구조 변화에 대응하기 위한 것이다. 농지이양은퇴직불은 고령농의 은퇴를 유도하고 안정적인 노후소득을 지원하는 동시에, 청년농 중심으로 농지를 이양함으로써 영농기반이 취약한 청년농의 영농정착과 규모화를 지원하고 농업경영의 세대전환을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다.[20] 2026년에는 가입요건을 종전의 최근 10년 연속 영농에서 생애 영농기간 합산 10년 이상으로 완화하였는데, 이는 최근 10년 연속 영농 요건을 도입한 이후 농업인 고령화가 더욱 심화되면서 영농 중단기간 장기화 등 가입자격을 충족하지 못하는 고령 농업인의 사례가 지속적으로 발생해왔고, 고령 농업인의 현실적인 영농 여건을 반영하여 안정적인 노후소득 보장과 함께 원활한 영농 세대교체가 이루어질 수 있도록 제도를 개선한 것이다.[21] 이는 오늘날 농지정책의 중심과제가 단순히 기존 농업인의 농지보유와 자경을 지원하는 데 머무르지 않고, 고령농의 원활한 은퇴와 생산적인 영농주체로의 농지이양을 함께 지원하는 방향으로 변화하고 있음을 시사해 준다.

농지의 소유와 이용구조 역시 제도 도입 당시와 동일하지 않다. 한국농촌경제연구원의 연구에서도 비농업인의 농지소유가 확대되고 있음을 지적하면서, 농업환경의 변화를 고려하여 경자의 범위, 비농업인의 농지소유 및 임대차, 상속·이농농지의 관리 등 농지의 소유와 이용에 관한 제도를 재검토할 필요가 있음을 제시하였다.[22] 최근의 연구에서도 농촌지역 소멸 우려와 농지규제 개선 요구가 커지고 있는 상황에서 지역별 농지거래의 변화와 농지규제의 효과를 분석할 필요성을 제기하고 있으며, 농촌소멸 위험지역 여부 등에 따라 농지시장 여건에 차이가 나타난다는 점을 고려하여 농지거래 및 취득 관련 제도 역시 지역적 차별성을 고려하여 개선할 필요가 있음을 지적하고 있다.[23] 이는 농지정책의 초점이 단순한 농지소유의 제한에서 농지가 실제로 누구에 의하여 어떻게 이용되고 이전되는가의 문제로 확대될 필요가 있음을 보여준다고 할 수 있다.

이러한 환경 변화에 비추어 볼 때 현행 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도에는 두 가지 구조적인 한계가 존재한다. 첫째, 현행 제도는 기본적으로 양도인의 과거 자경사실을 중심으로 감면요건을 구성하고 있다. 양도인이 농지를 얼마의 기간동안 소유하면서 어디에 거주하였고 어느 정도 직접 노동력을 투입하였는지는 엄격하게 심사하는 반면, 원칙적으로 양수인이 실제 농업인인지, 해당 농지가 생산적인 영농주체에게 이전되는지 또는 양도 이후에도 농업적으로 이용되는지는 감면 여부를 결정하는 일반적인 요건이 아니다. 따라서 현행 제도는 농지의 과거 이용상태에 대한 평가에는 충실하지만 감면을 계기로 농지가 앞으로 어떻게 이용될 것인가에 대한

제연구원, 56－63면, 65－66면.

20) 농림축산식품부, 2026, “2026년 농림축산식품사업 시행지침서”, 15면.

21) 농림축산식품부 보도자료, “농지이양은퇴직불 가입 문턱 낮아졌다”, 2026.3.31.

22) 채광석·김부영, 2019, “농지법상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제”, 한국농촌경제연구원, 17－18면.

23) 채광석·최지선·정선화, 2024, “지역별 농지거래 실태 분석”, 한국농촌경제연구원, 121면.

정책적 유인은 상대적으로 부족하다. 둘째, 농지의 양도차익 전체를 장기간 자경한 농업인의 농업활동에 대한 보상으로 이해하기 어렵다는 문제가 있다. 농지가격 상승에는 농업인의 경작이나 토지개량에 따른 가치증가도 포함될 수 있으나, 도시화, 사회기반시설 확충, 개발가능성 및 주변지가 상승 등 농업인의 생산활동과 직접 관련이 없는 외부적 요인에 의하여 발생한 자본이득도 포함될 수 있다. 현행법이 농지가 주거지역 등에 편입된 이후의 일정한 가치상승 부분을 감면대상에서 제외하는 것 역시 농업적 이용과 관계없는 개발이익까지 조세특례의 대상으로 할 필요가 없다는 점을 반영한 것으로 볼 수 있다. 따라서 '장기간 농사를 지었으므로 농지 양도차익에 대한 세부담을 경감한다'는 전통적인 보상 논리만으로는 현재의 자경농지 감면을 충분히 정당화하기 어렵다. 특히 양도소득세 감면은 농업인의 매년 발생하는 농업소득을 보전하는 제도가 아니라 농지의 소유권이 이전되는 시점에서 발생하는 자본이득에 대한 과세를 경감하는 제도이다. 그렇다면 감면의 정책목표도 일반적인 농가소득 지원보다 농지의 이전을 통하여 어떠한 농업구조상의 효과를 달성할 것인지와 보다 직접적으로 연결할 필요가 있다.

다. 경자유전 원칙의 현대적 의미와 자경 중심 제도의 한계

자경농지에 대한 양도소득세 감면의 정책목표를 재검토할 때에는 헌법상 경자유전 원칙과의 관계를 함께 고려할 필요가 있다. 헌법 제121조 제1항은 "국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다"고 규정하고 있다. 경자유전 원칙은 농지를 농업생산에 이용하는 자가 소유하도록 함으로써 비농업인의 투기적 농지소유를 억제하고 농업인을 보호하기 위한 것으로 이해되어 왔다. 헌법재판소도 자경농지 감면규정의 목적이 외지인의 농지투기를 방지하고 자경농의 조세부담을 경감하여 농업·농촌을 활성화하는 데 있으므로 경자유전 원칙을 실현하기 위한 제도로 볼 수 있다고 판단하였다.[24] 따라서 농업환경의 변화가 곧 경자유전 원칙 자체의 필요성을 약화시키는 것으로 이해되어서는 안 될 것이다. 그러나 경자유전이라는 헌법적 원칙과 조세법상 '직접 경작'의 개념을 반드시 동일한 방식으로 구체화하여야 하는지는 별개의 문제이다. 현행 규정상 직접 경작의 핵심적인 판단기준은 농작업에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기 노동력으로 수행하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 기준은 비농업인이 농지를 단순히 보유하면서 조세혜택을 받는 것을 방지하고 실제 농업종사자를 식별하는 기능을 한다는 점에서 여전히 중요한 의미를 가진다. 다만 농업의 생산 및 경영방식이 변화한 현재에는 소유자의 직접적인 노동투입 비율만으로 실질적인 농업경영 여부를 판단하는 데 일정한 한계가 있다. 농업기계의 이용 확대, 농작업의 전문화·위탁, 스마트농업의 확산 및 농업법인·공동경영의 증가에 따라 농업생산 과정에서 농지소유, 경영, 노동 및 자본의 관계가 과거보다 복잡해졌기 때문이다. 최근 농촌에서는 영세·고령농을 대상으로 이앙기·드론·콤바인 등 농기계를 활용한 농작업 대행이 이루어지는 한편, 공동경영체를 중

24) 헌법재판소 2003.11.27. 선고 2003헌바2 결정.

심으로 파종부터 수확까지 농작업의 전부 또는 일부를 공동으로 수행하는 등 농업생산과 노동투입 방식이 다양화되고 있다.[25] 따라서 농업경영자가 농업생산에 필요한 자본과 기술을 투입하고 작목선택, 생산, 판매 등에 관한 실질적인 경영의사결정을 하면서 일부 농작업을 기계나 제3자에게 위탁하는 경우까지 직접 노동의 비율만을 기준으로 자경 여부를 판단한다면 실제 농업경영의 실질과 조세법상 자경개념 사이에 괴리가 발생할 가능성이 있다.[26] 기존 선행연구에서도 농작업의 2분의 1 이상을 자기 노동력으로 수행하도록 하는 직접경작 기준은 '농작업', '2분의 1', '자기 노동력'의 개념과 범위가 명확하지 않을 뿐만 아니라, 작물별 농작업의 방법과 범위가 달라 이를 획일적으로 판단하거나 실제 노동력 투입비율을 객관적으로 입증하기 어렵다는 문제점이 계속적으로 지적되어 왔다.[27]

경자유전 원칙의 현대적 의미는 농지소유자와 직접 노동자의 형식적 일치만이 아니라 비농업인의 투기적 농지보유를 방지하면서 농지가 실제 농업생산에 지속적으로 이용되고 생산적인 영농주체에게 귀속되도록 하는 것에서 찾을 필요가 있다.[28] 이는 경자유전 원칙을 완화하거나 폐기하자는 의미가 아니라, 오히려 변화된 농업경영 환경에서 경자유전 원칙이 추구하는 실질적인 목적을 어떻게 효과적으로 구현할 것인지의 문제라고 할 수 있다. 다만 여기에서는 두 가지 정책목표를 구별할 필요가 있다. 비농업인의 투기적 농지소유를 방지하는 것은 농지소유의 적격성에 관한 문제이고, 농지가 실제 농업생산에 지속적으로 사용되도록 하는 것은 농지이용의 적정성에 관한 문제이다. 전통적인 경자유전 원칙에서는 두 요소가 자경이라는 하나의 개념을 통하여 결합될 수 있었지만, 농지소유와 농업경영 및 노동투입의 관계가 다양해진 현재에는 두 요소가 반드시 일치하지 않을 수 있다. 따라서 양도인의 과거 직접 노동투입만을 기준으로 조세특례를 설계하기보다 투기적 농지보유를 배제하면서 실질적인 농업경영과 농지의 계속적인 농업이용을 담보할 수 있는 기준을 함께 고려하여 설계할 필요가 있다. 이러한 관점은 고령농의 농지이양 문제와도 연결될 수 있을 것이다. 고령농이 영농능력의 저하에도 불구하고 감면요건을 충족하기 위하여 계속 농지를 보유하고 직접 경작하도록 유도하는 것이 항상 경자유전 원칙에 가장 부합한다고 단정하기 어렵다. 오히려 고령농이 보유한 농지를 청년농·후계농·전업농 등 실질적인 영농주체에게 이전하고 그 농지가 계속 농업생산에 이용된다면 농지보전과 실경작자 보호라는 경자유전 원칙의 실질적인 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이다. 따라서 현재

---

25) 이는 농업경영에서 소유자의 직접적인 육체노동만으로 실질적인 농업경영 여부를 평가하기 어려워지고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다(강마야·이다영, 2025, "저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제", 한국농촌경제연구원, 89면).

26) 정연식, 2011, "농지 양도소득세 감면제도에 관한 연구", 세무와 회계저널, 제12권 제2호, 299－301면.

27) 이기육, 앞의 논문, 148－149면, 김태완, 앞의 논문, 399－401면, 김경하·오문성, 앞의 논문, 514－517면.

28) 경자유전 원칙을 유지하고 있는 대부분의 국가에서 상속 농지에 의한 비농업인의 농지취득을 금지할 것이 아니라 비농업인 소유농지를 농업인이 안정적으로 이용할 수 있도록 제도화하고 있다(채광석·김부영, 앞의 보고서, 17면).

의 농업환경에서는 '누가 과거에 농지를 직접 경작하였는가'라는 관점에서 한 걸음 더 나아가 '농지가 누구에게 이전되어 앞으로 어떻게 이용될 것인가'라는 관점까지 조세특례의 정책목표에 포함할 필요가 있다. 이는 자경농지에 대한 양도소득세 감면을 과거 자경사실에 대한 사후적 보상에서 농지의 생산적 이전을 유도하는 정책수단으로 재구성하기 위한 이론적 근거가 된다.

라. 정책목표 보완의 필요성

자경농지에 대한 양도소득세 감면의 전통적인 정책목표인 농지보전, 실경작자 보호, 비농업인의 투기적 농지소유 억제 및 농업생산 기반의 유지라는 목적은 현재에도 중요한 공익적 가치를 가진다. 그러나 이러한 정책목표를 '장기간 직접 경작한 농업인에 대한 사후적 조세보상'이라는 방법만으로 구현하는 것은 변화된 농업·농촌 환경에 충분히 대응하기 어렵다. 특히 양도소득세 감면은 영농을 계속하는 농업인의 경상적인 농업소득을 직접 지원하는 것이 아니라 농지의 양도라는 자산이전 시점에 발생하는 자본이득에 대한 세부담을 경감하는 제도이다. 따라서 양도단계의 조세특례가 가장 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 영역은 농업인의 일반적인 소득보전보다는 농지를 언제, 누구에게, 어떠한 방식으로 이전하도록 유도할 것인가라는 농지이전의 문제라고 할 수 있다. 이러한 점에서 자경농지에 대한 양도소득세 감면의 정책목표는 '장기간 농업에 이용된 농지가 비농업적·투기적 용도로 전환되는 것을 방지하면서, 고령농 등이 보유한 농지가 실질적인 농업경영 주체에게 원활하게 이전되어 계속 농업생산에 이용될 수 있도록 농지의 생산적 이전을 지원하는 것'을 보완할 필요가 있다. 이 때 '농지의 생산적 이전'은 단순히 농지거래의 양적 증가 또는 농지가격의 상승을 의미하는 것이 아니라, 실질적으로 농업을 경영할 의사와 능력을 가진 자에게 농지가 이전되고, 이전 이후에도 해당 농지가 농업생산에 계속 이용됨으로써 농업생산 기반의 유지 및 농업구조 개선에 기여하는 이전을 의미한다. 따라서 농지의 유동성 확대 자체가 정책목표가 되는 것은 아니며, 농지의 농업적 이용을 유지하는 범위 내에서 필요한 이전을 원활하게 하는 것이 중요하다. 이러한 정책목표는 기존의 농지보전과 실경작자 보호라는 목적과 단절되는 것이 아니라 이를 현재의 농업구조에 맞추어 재구성하는 것이다. 기존의 제도가 주로 '과거에 누가 농지를 경작하였는가'를 기준으로 조세지원의 정당성을 판단하였다면, 보완된 정책목표에서는 이에 더하여 '누구에게 농지가 이전되는가'와 '이전된 농지가 계속 농업적으로 이용되는가'를 함께 고려하게 된다. 즉 조세지원의 시간적 관점이 과거의 자경에 대한 사후적 보상에서 미래의 농업적 이용을 유도하는 방향으로 확장되는 것이다.

정책목표의 보완을 통해서 실질적인 농업경영을 한 후 농지의 생산적 이전을 하여 적격한 영농주체에게 농지가 귀속되어 지속적으로 농업에 이용되는 사실을 근거로 양도소득세를 감면하는 구조를 지향하는 것이 바람직할 것이다. 한국농촌경제연구원은 고령농의 농지이양과 청년농의 농지확보를 연계하는 것을 중요한 제도개선 과제로 제시하였고, 정부도 농지이양은퇴직불을 통하여 고령농의 안정적인 은퇴와 청년농의 농지확보 및 규모화를 동시에 추진하는 등 최근 농

업정책 역시 이러한 방향으로 변화하고 있다. 따라서 자경농지 양도소득세 감면제도는 이러한 농지정책과 별개의 제도로 운영하기보다 농지의 세대 간·경영주체 간 생산적 이전이라는 공통의 정책목표 하에서 다른 농업정책과 정합성을 확보할 필요가 있다. 다만 정책목표을 보완한다는 것은 현행의 자경요건을 폐지하거나 모든 농지양도에 대하여 양수인 요건과 사후관리 의무를 부과하여야 한다는 의미가 아니다. 기존의 재촌·자경요건 중 실경작자를 식별하고 투기적 농지보유를 배제하는 데 필요한 부분은 유지할 필요가 있는 반면, 변화된 농업경영의 현실과 부합하지 않거나 생산적인 농지이전을 저해하는 부분은 조정할 필요가 있다. 양수인의 적격성이나 양도 후 농업적 이용을 지나치게 엄격하게 요구하는 경우 농지거래 자체가 위축되거나 납세자의 예측가능성이 저해될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것이다.

자경농지에 대한 양도소득세 감면의 정책목표를 과거의 장기간 자경에 대한 보상에 한정하지 않고 농지의 생산적 이전과 계속적인 농업적 이용을 지원하는 것을 보완하여 설정한다면, 현행 감면대상의 범위가 이러한 정책목표에 부합하는지를 다시 검토할 필요가 있다. 조세특례는 일반적인 과세원칙에 대한 예외규정이므로, 그 적용대상은 정책목표 달성에 필요한 범위에서 합리적으로 설정되어야 하고, 정책목표에 부합하는 대상이 형식적인 요건으로 인하여 배제되지 않도록 할 필요도 있다. 현행 제도는 주로 양도인의 과거 재촌·자경 사실을 중심으로 감면대상을 정하고 있는 바, 농업인구의 고령화, 농업경영 방식의 다양화 및 농지의 소유·이용구조 변화 등을 고려해 볼 때 이러한 기준만으로 현재의 농업정책상 지원할 필요가 있는 대상을 적절하게 선별하고 있는지 검토할 필요가 있다. 따라서 이하에서는 보완된 정책목표를 기준으로 정책대상의 적절성이라는 측면에서 양도인의 재촌 및 자경요건, 이농인에 대한 양도기한, 소득기준 등 감면대상자 제한, 감면대상 농지의 범위, 양수인의 적격성과 감면요건 연계에 관한 현행 규정을 검토하고 개선방안을 제시한다.

Ⅲ. 정책대상의 적절성 관련 개선방안

1. 양도인의 재촌 및 자경요건의 검토

가. 현행 재촌·자경요건의 기능과 문제점

재촌요건과 자경요건은 모두 실질적인 농업종사자를 조세특례의 대상으로 선별하고 비농업인의 투기적 농지소유에 조세혜택이 귀속되는 것을 방지한다는 의미가 있다. 특히 자경농지 감면이 일반적인 농지소유자를 대상으로 하는 특례가 아니라 농업에 실질적으로 종사한 자를 대상으로 하는 제도라는 점을 고려해 볼 때, 자경요건 자체의 필요성은 인정할 수 있다. 그러나 재촌과 자경을 실경작자를 판단하는 절대적인 기준으로 사용하는 것이 현재의 농업환경에서도

적절한지에 대하여는 검토할 필요가 있다고 생각한다.

재촌요건은 농업에 실제로 종사하였는지를 판단하는 간접적인 지표라고 할 수 있다. 농지와 거주지의 거리가 가까울수록 실제로 경작할 가능성이 높다는 점에서는 합리적인 측면이 있으나, 교통수단의 발달과 농업기계화 및 농작업 방식의 변화로 거주지와 농지 사이의 물리적인 거리가 실제 농업경영 여부를 결정한다고 보기에는 무리가 있다. 또한 현행 규정상 농지가 소재하는 행정구역이나 연접지역뿐 아니라 농지로부터 직선거리 30km 이내의 지역까지 재촌범위에 포함하고 있다는 점은 재촌의 의미가 반드시 농촌공동체 내 거주 그 자체에 있는 것이 아니라 실제 영농 가능성을 추정하는 기준이라는 점을 시사한다고 할 수 있다.[29] 따라서 재촌요건은 그 자체를 독립적인 판단요건으로 규정하기보다는 실질적인 농업경영 여부를 확인하기 위한 보조적인 요건으로 재정립할 필요가 있다. 실제 영농 여부가 객관적인 자료를 통하여 충분히 확인되는 경우까지 거주지와 농지 사이의 형식적인 거리기준만을 이유로 감면대상에서 배제하는 것은 농업경영의 실질을 충분히 반영하지 못할 가능성이 있기 때문이다.

자경요건과 관련한 현행의 '상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배'라는 기준은 2006년 시행령 개정을 통하여 직접 경작의 의미를 구체화한 것으로서, 명의상 농지소유자와 실제 농업인을 구별하는 데 중요한 기능을 할 수 있다. 그러나 농업기계의 이용, 농작업 위탁, 드론 방제, 공동영농 및 스마트농업 등이 확대된 상황에서 농업경영자가 실제로 수행한 노동시간 또는 농작업량을 기준으로 전체 농작업의 2분의 1 이상인지를 판단하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 또한 농업경영에 있어서 단순한 육체적 노동뿐만 아니라, 작목의 선정, 생산계획 수립, 농자재 구입, 농업기계 운용, 자금조달, 생산물의 판매 및 위험부담 등도 농업경영의 중요한 요소이다. 자기의 노동력 비율만으로 자경 여부를 판단한다면, 농업경영자가 농업경영을 위한 활동을 실질적으로 담당하면서 기계작업이나 일부 전문작업을 제3자에게 위탁하는 경우 실질적인 농업경영자에 해당함에도 불구하고 감면대상자에서는 제외될 가능성이 있다. 또한 자기의 노동력 2분의 1이라는 기준은 객관적으로 측정하기가 어렵기 때문에 과세실무에서는 농지원부, 농업경영체 등록, 농자재 구입내역, 농산물 판매자료, 인우보증 등 여러 간접자료를 통하여 자경 여부를 판단하게 된다. 결국 법령은 노동투입 비율이라는 정량적 기준을 제시하고 있지만, 실제 실무에서는 여러 정황을 종합적으로 고려하여 농업종사 여부를 판단하여야 하는 괴리가 존재한다.

나. 실질적 농업경영 중심으로의 개선

비농업인의 투기적 농지보유와 형식적인 농업인 등록을 통한 조세혜택을 방지하는 중요한 장

29) 조세특례제한법 시행령 제66조 제1항. 재촌 거리기준은 1991년 통작거리 8km로 최초 도입된 후 1992년 20km, 2008년 직선거리 20km를 거쳐, 2015년 개정을 통해 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 토지거래허가구역 기준과 일치시켜 30km로 완화되었다.

치라고 할 수 있는 재촌·자경요건은 현재의 형식적인 거주 및 노동투입 중심에서 실질적인 농업경영 여부를 중심으로 그 판단기준을 보완할 필요가 있을 것이다. 재촌요건은 독립적인 감면요건으로서의 비중을 완화하고 실질적인 농업경영 여부를 확인하는 보조지표로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 일정한 거리기준은 실제 경작 여부를 판단하는 객관적인 기준으로 유지하되, 그 기준을 충족하지 못하는 경우라 하더라도 농업경영체 등록기간, 농산물 판매내역, 농자재 구매 및 농업기계 사용내역 등 객관적인 자료에 의하여 지속적인 농업경영 사실이 확인되는 경우에는 예외를 인정하는 방식이다. 자경요건 역시 단순한 노동투입량만이 아니라 농업경영에 대한 실질적인 책임과 참여 여부를 함께 고려하는 방향으로 보완할 필요가 있다. 다만 '자기 노동력 2분의 1' 기준이 아닌 추상적인 '실질적 농업경영'을 적용할 경우 과세요건의 명확성과 납세자의 예측가능성이 저하되는 문제점이 있다. 따라서 기존의 기준을 기본적인 판단기준으로 유지하면서, 기계화·농작업 위탁 등 현대적 농업경영의 특성을 고려할 수 있는 보완기준을 법령에 구체적으로 규정하는 단계적인 접근이 바람직할 것이다. 또한 자기 노동력의 경우 배우자·직계존비속 등 동일세대원의 노동력 및 본인의 농작업 현장 지휘·관리 시간을 포함하는 것이 농업경영의 실질을 반영할 수 있는 방안이 될 것이다.[30] 결국 재촌·자경요건의 개선방향은 경자유전 원칙을 약화시키는 것이 아니라, 형식적인 요건을 현대 농업의 현실에 맞게 조정함으로써 실질적으로 농업을 경영한 자에게 조세혜택을 귀속시키는 기능을 강화하도록 하여야 할 것이다.

2. 이농인에 대한 양도기한의 설정

가. 이농 후 장기보유 농지에 대한 감면의 문제점

현행 자경농지 감면제도의 정책대상을 검토함에 있어 별도로 고려할 필요가 있는 것은 과거에 8년 이상의 재촌·자경요건을 충족하였으나 이후 농촌을 떠나 더이상 해당 농지를 직접 경작하지 않는 이농인의 경우이다. 현행 규정상 양도소득세 감면요건으로 소득세법상 거주자이면서 8년 이상의 재촌·자경 사실만을 규정하고 있으므로, 양도일 현재 농지소재지에 거주하면서 직접 경작하고 있지 않아도 감면요건을 충족할 수 있다. 즉, 과거의 재촌·자경기간을 충족한 후 농지소재지를 떠났다는 사실만으로 감면대상에서 배제되는 것은 아니다. 따라서 과거 8년 이상의 재촌·자경요건을 충족한 후 이농하여 장기간 농업에 종사하지 않은 자라 하더라도 해당 농지가 양도일 현재 감면대상 농지에 해당하는 등의 요건을 충족하면 자경농지에 대한 양도소득세 감면을 적용받을 수 있다. 결과적으로 현행 제도에서는 과거의 자경사실과 양도 당시의 농업인 지위 사이에 상당한 시간적 단절이 존재하는 경우에도 동일한 감면혜택을 받을 수 있다. 이는 자경농지 감면을 장기간 농업에 종사한 농민의 과거 영농활동에 대한 보상으로 이해한다면 일정 부분 설명할 수 있지만, 정책목표에 농지의 생산적 이전과 실질적인 영농주체의 보호를 보

30) 정연식, 앞의 논문, 302면.

완한다면 그 타당성을 다시 검토할 필요가 있다고 생각한다.

이농 후 장기간 농지를 보유한 자의 경우 양도 당시에는 더이상 해당 농지의 실경작자가 아닐 가능성이 높은데, 이러한 자에게 이농 후 상당한 기간이 경과하여 발생한 토지가치 상승분까지를 포함하는 양도차익에 대하여 전액 감면해 주는 것은 현재 농업에 종사하는 실경작자를 지원한다는 목적에는 맞지 않은 측면이 있다. 또한 이농 후에도 양도소득세 감면자격이 계속 유지된다면 조기에 농지를 처분할 세무상 유인이 크지 않으므로, 고령농・이농인이 보유한 농지가 새로운 영농주체에게 적시에 이전되도록 한다는 농지구조 개선의 목표와도 부합하지 않을 수 있다.[31] 자경농지 감면을 단순히 과거 자경에 대한 사후적 보상으로 이해하지 않고 농지의 생산적 이전을 촉진하기 위한 양도단계의 조세정책으로 이해한다면, 영농을 중단한 이후 아무런 기간의 제한없이 감면자격을 유지하도록 하는 현행의 제도는 개선할 필요가 있을 것이다.

나. 이농 후 일정 기간 내 양도요건의 신설

이농 후 장기보유 농지에 대한 감면의 문제점을 개선하기 위해서는 원칙적으로 양도일 현재에도 농지소재지에 재촌하면서 실질적으로 농업에 종사하는 자를 자경농지 감면의 기본적인 정책대상으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 다만 과거 8년 이상 실제 농업에 종사한 자가 고령, 직업변경, 가족관계 등의 사유로 영농을 중단하거나 농촌을 떠났다는 이유만으로 즉시 감면자격을 상실하도록 하는 것도 적절하지 않다. 이농과 동시에 농지를 처분하는 것이 현실적으로 어려울 수 있을 뿐만 아니라 장기간 농업에 종사한 사실 자체도 일정한 범위에서는 조세지원의 근거로 고려할 필요가 있기 때문이다. 따라서 양도일 현재 재촌・자경하는 자를 원칙적인 감면대상으로 하되, 이농인에게는 일정한 처분 유예기간을 인정하는 방식이 합리적인 대안이 될 수 있을 것이다. 구체적으로는 8년 이상의 재촌・자경요건을 충족한 후 이농한 경우 이농일부터 3년 이내에 해당 농지를 양도하는 때에는 감면대상에 포함하되, 3년이 경과한 이후의 양도에 대해서는 원칙적으로 자경농지 감면을 적용하지 않는 방안을 검토할 수 있다.[32][33][34]

---

31) 종전에 일정기간 농지를 직접 경작하였다는 사실이 조세우대조치를 적용받아야 할 근거 내지 이유가 될 수는 없고, 감면의 취지를 살리기 위해서는 이농인이 양도하는 경우에는 양도소득세의 감면을 배제하는 규정을 신설하여야 한다(박훈・정지선, 2009, “농지에 대한 양도소득세 과세특례에 관한 연구”, 조세연구, 제9권 제3집, 115면, 118면).

32) 이농 후 일정 기간이 경과하면 감면 자체를 받을 수 없도록 하는 방안을 도입할 필요가 있다(정연식, 앞의 논문, 304면).

33) 본 규정의 주된 수혜자는 농지를 보유하면서 영농에 종사하는 자보다는 농지를 양도하고 농촌을 떠났거나 떠나있는 자인 것으로 사료되어 입법 취지에 맞지 않는 문제가 있으므로, 양도일 현재 농업에 종사하는 자(8년 자경 이후 3년 이내 등 일정한 경과기간 이내의 자 포함)에 대하여만 양도소득세를 감면하도록 한다면 본 규정의 의미도 살리고 실제 경작하는 자에게 농지의 소유권 이전을 촉진하는 효과도 있다(김경하・오문성, 앞의 논문, 512면).

34) 농업인이 이농할 경우 이농 이후 자경농지의 양도소득세를 감면받을 수 있는 기간을 설정함과 동시에

3년이라는 기간은 이농인이 농지를 합리적인 조건으로 처분하거나 새로운 영농주체를 탐색하는 데 필요한 일정한 기간을 보장하면서도 이농 후 농지를 장기간 보유하는 것을 조세제도가 계속 지원하지 않도록 한다는 점에서 의미가 있다. 이는 소득세법상 1주택을 소유한 1세대가 다른 주택을 취득하여 일시적으로 2주택이 된 경우 일정한 요건 아래 신규주택 취득일부터 3년 이내에 종전주택을 양도하면 1세대 1주택 특례를 적용[35]하여 주는, 처분에 대한 3년의 유예기간과도 일관성을 유지할 수 있는 방안이 될 것이다. 이와 같이 이농 후 감면을 적용받을 수 있는 양도기한을 설정한다면, 자경농지 감면은 과거의 자경사실만을 기준으로 무기한 존속하는 조세상 권리가 아니라, 영농중단 이후 일정한 기간 동안 농지의 원활한 이전을 지원하는 제도로 전환될 수 있으므로, '과거 자경에 대한 보상'에서 '농지의 생산적 이전을 위한 유인'으로의 정책목표 전환과도 직접적으로 연결될 수 있다.

다. 이농 후 발생한 양도소득에 대한 감면범위의 제한

이농인에게 일정한 유예기간을 인정하는 경우에도 이농 이후 발생한 양도차익 전체를 감면대상에 포함할 것인지에 대해서는 별도의 검토가 필요하다. 자경농지 감면의 근거를 장기간 농업적 이용과 농업인의 영농활동이라고 한다면, 농업활동을 중단한 이후 발생한 가치상승 부분까지 동일하게 감면을 적용해 줄 합리적인 근거를 찾기는 어렵다. 특히 이농 이후 농지 주변의 개발, 도시화 또는 사회기반시설 확충 등에 따라 지가가 상승한 경우 그 가치증가는 양도인의 농업활동과 직접적으로 관련되어 있다고 판단하기도 어려울 것이다. 따라서 이농 후 3년 이내의 양도에 대해서는 감면을 적용해 준다고 하더라도, 감면대상 양도소득은 이농시점까지 발생한 부분으로 제한하는 것이 합리적일 것이다. 농지가 주거지역·상업지역·공업지역에 편입되거나 환지예정지로 지정된 경우 해당 시점까지 발생한 일정한 소득에 한하여 감면을 인정함으로써,[36] 특정한 정책적 요건이 충족되는 기간과 그 이후의 가치상승분을 구분하여 과세하는 규정을 두고 있는 것과, 이농시점을 기준으로 감면대상 자본이득과 그 이후의 자본이득을 구분하는 것은 일맥상통하는 측면이 있다고 볼 수 있다. 따라서 이농인에 대하여 감면대상 소득을 산정할 때에는 취득일부터 이농일까지 발생한 양도소득에 상당하는 금액까지만 감면한다는 규정을 마련할 필요가 있다. 이 때 감면대상 소득의 안분방법은 현행 조세특례제한법 시행령상 주거지역 등 편입 전후의 감면소득 계산방식[37]을 참고하여 설계할 수 있을 것이다. 이러한 개선방안은 장기간 자경한 농업인의 과거 농업활동에 대해서는 조세지원의 효과를 유지할 수 있고, 이농 이후 농업활동과 관계없이 발생한 자본이득에는 일반적인 과세원칙을 적용함으로써 이농 후 농지를 장기간

해당 기간을 3년으로 하는 것이 타당하다(김태완, 앞의 논문, 397면).

35) 소득세법 시행령 제155조 제1항.

36) 조세특례제한법 제69조 제1항 단서.

37) 조세특례제한법 시행령 제66조 제7항.

보유할 조세상 유인을 감소시키는 효과가 있을 것이다. 결론적으로 '양도일 현재 재촌·자경 원칙'과 '이농 후 3년의 처분 유예', '이농시점까지 발생한 양도소득에 한정한 감면'이라는 세 가지 요소를 결합하여 자경농지에 대한 양도소득세 감면을 적용한다면, 장기간 자경한 농업인에 대한 보상과 농지의 생산적 이전이라는 정책목표를 조화시킬 수 있는 개선방안이 될 것이다.

3. 소득기준 등 감면대상자 제한 규정의 검토

가. 현행 소득기준의 취지와 문제점

현행 규정에 따르면 사업소득금액과 총급여액의 합계액이 3천 700만원 이상인 과세기간과, 일정한 복식부기의무자의 수입금액 기준 이상에 해당하는 과세기간은 자경기간에서 제외한다. 이러한 소득기준은 고액의 근로소득 또는 사업소득이 있는 자가 농지를 보유하면서 형식적인 자경을 주장하여 감면받는 것을 방지하기 위하여 도입된 것으로 이해할 수 있다. 농업 외의 소득이 상당한 금액 발생하였다면 농업에 실제로 종사하였을 가능성이 상대적으로 낮다는 논리로 실경작자를 선별하는 것이다. 그러나 일정한 소득금액을 초과하였다는 사실과 실제로 농업에 종사하지 않았다는 사실이 반드시 일치하는 것은 아니다. 특히 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비중이 증가하고 겸업농이 보편화된 최근의 농업 환경을 고려해 볼 때, 농업 외 다른 소득이 발생한다는 이유만으로 해당 과세기간의 자경사실 전체를 부인하는 것이 적절한지에 대하여 검토할 필요가 있다.[38] 동일한 소득이라 하더라도 근로시간, 근무형태, 사업의 성격 및 농업경영 규모 등에 따라 실제 영농 가능성은 크게 달라질 수 있음에도 불구하고, 현행의 3천 700만원 기준은 소득금액을 기준으로 자경 가능성을 일률적으로 판단한다는 점에서도 한계가 있다. 일정한 근로소득이 발생하더라도 계절적·시간적 특성상 영농과 병행할 수 있는 경우가 있는 반면, 소득금액이 기준에 미달하더라도 실제로 농작업에 거의 참여하지 않을 수도 있다. 따라서 소득금액은 자경 여부를 판단하는 하나의 지표가 될 수 있으나 그 자체를 자경여부와 동일한 것으로 판단하는 절대적인 지표로 적용하는 것은 논리적으로 타당하지 않은 측면이 있다.

자경기간에서 제외하는 기준인 3천 700만원의 소득기준은 2009년 감사원의 감사결과에 따른

38) 소득기준을 규정하여 자경요건이 아닌 자경기간에서 제외하는 것은 소득의 발생을 위하여 투입한 시간에 초점을 두고, 납세자가 자경을 할 수 있는 시간을 확보할 수 있는지의 여부를 소득금액을 기준으로 규정한 것으로 이해할 수 있는데, 소득세법상 열거하고 있는 소득의 종류 중 사업소득과 근로소득에만 한정하여 자경기간으로 인정하지 않는 것에 대하여 비판적인 견해가 있다. 기타소득은 고용관계에 있지 않고 계속적·반복적이지 않은 성격으로 인하여 근로소득이나 사업소득이 아닌 기타소득으로 분류되기는 하지만 그 소득의 발생을 위하여 일정한 시간이 투입되어야 한다는 점을 고려하여 볼 때 근로소득이나 사업소득과 다르다고 볼 수 없고, 따라서 경작 기간을 계산함에 있어서 근로소득이나 사업소득과 그 취급을 같이 할 필요가 있으므로, 다른 소득의 범위에 기타소득을 포함하는 것이 합리적이다(김경하·오문성, 앞의 논문, 512면).

쌀직불금 개선안에서 농업외 종합소득금액이 일정 수준 이상, 즉 3천 700만원 이상인 자에게는 직불금 지급을 제한하기로 한 결정에 근거하고 있다. 이는 2009년 도시 근로자가구 총소득의 80% 수준을 기준으로 하여 정한 금액으로, 2009년에 결정된 이후 변동 없이 유지되고 있어 그 이후의 물가 상승 및 소득 상승 추이를 제대로 반영하지 못하고 있다.[39] 기준 소득금액은 물가와 임금수준 및 농가소득의 변화에 따라 실질적인 의미가 달라질 수 있는데, 특정 금액을 장기간 고정하여 적용할 경우 제도 도입 당시와 비교하여 감면대상자의 범위가 의도하지 않게 확대되거나 축소될 수 있다. 따라서 그 기준금액을 현재의 소득수준 등을 고려하여 개정할 필요가 있다.

나. 소득기준의 보조적 지표화와 합리적 조정

소득기준으로 감면대상자를 제한한 규정의 목적은 일정 수준 이상의 소득이 있는 자를 조세지원에서 배제하는 데 있는 것이 아니라 실제로 농업에 종사하지 않은 자가 자경농민을 위한 조세특례를 이용하는 것을 방지하는 데 있다. 따라서 정책대상의 적절성이라는 측면에서는 소득의 존재 자체보다 해당 소득의 발생과 실질적인 농업경영이 양립할 수 있는지를 중심으로 제도를 설계하는 것이 바람직할 것이다. 소득기준은 실질적인 농업인을 선별하기 위한 절대적 배제기준보다는 자경 여부를 판단하기 위한 객관적인 보조지표로 재설계하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일정 소득기준을 초과하는 경우 원칙적으로 자경기간에서 제외하되, 납세자가 객관적인 자료를 통하여 해당 기간에도 실질적으로 농업경영에 종사하였음을 입증하는 경우에는 자경기간으로 인정하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이 경우 소득기준은 감면을 배제하는 확정적 기준이 아니라 자경 여부에 관한 반증 가능한 추정기준으로 활용할 수 있을 것이다. 다만 소득기준을 추정기준으로 활용하는 경우 과세행정의 복잡성을 증가시키고 과세관청과 납세자간 자경 여부를 둘러싼 분쟁이 확대될 가능성이 있으므로, 그 판단기준을 농업경영체 등록, 농산물 판매실적, 농업소득, 농자재 구입내역 등 객관적인 자료와 연계하여 구체적으로 마련할 필요가 있다. 농업농촌공익직불법 규정상 공익직불금의 기본직불금을 지급받을 수 없었던 기준금액인 농외소득 '3천 700만원'이 '4천 300만원 이상의 범위에서 농림축산식품부장관이 5년마다 고시하는 금액'으로 개정[40]되었으므로, 이를 반영한 기준금액으로 변경하는 것이 정책의 일관성 측면에서 합리적일 것이다. 기준금액의 적정성은 시대적·경제적 상황에 따라 변동될 수 있어 절대적인 금액을 계속적으로 적용하는 것은 적정하지 않으므로, 일정한 경제지표의 변화와 연동하여 조정할

39) 임소영·원은송, 2019, "농업분야 조세감면 관련 제도개선 방안 연구", 한국농촌경제연구원, 60면.

40) 2026년 5월 12일 국회에서 의결된 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률에 따르면, 제9조 제3항 제1호 중 '대통령령으로 정하는 금액'을 '4천 300만원 이상의 범위에서 통계법 제27조에 따라 공표된 가구 소득 통계자료 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 5년마다 고시하는 금액'으로 한다.

수 있도록 하거나 일정 기간마다 기준금액을 재검토하는 것이 바람직할 것이다.

4. 감면대상 농지 범위의 검토

가. 현행 감면대상 농지 규정의 기능과 한계

자경농지에 대한 양도소득세 감면은 취득일부터 양도일까지의 기간 중 일정 기간 이상 직접 경작한 농지로서 양도일 현재 농지인 토지를 대상으로 한다. 양도일 현재 논·밭·과수원으로서 지적공부상의 지목과 관계없이 실제 경작에 사용되는 토지와 농지경영에 직접 필요한 일정한 시설을 농지의 범위에 포함한다.[41] 농지가 주거지역·상업지역·공업지역에 편입되거나 환지예정지로 지정된 경우에는 편입 또는 지정일까지 발생한 소득에 대해서만 감면하도록 함으로써 농업적 이용과 관계없이 발생한 개발이익을 감면범위에서 제한하는 규정을 두고 있다.[42] 이는 자경농지 감면이 단순한 토지의 자본이득 감면이 아니라 농업적 이용과 관련하여 형성된 정책적 특례라는 점에서 타당한 측면이 있다. 그러나 정책목표를 농지의 생산적 이전과 계속적인 농업이용까지 포함하는 것으로 보완한다면, 감면대상 농지를 판단하는 기준 역시 양도 시점의 농지 여부뿐만 아니라 해당 농지가 양도 이후에도 농업생산 기반으로 기능할 가능성을 함께 고려할 필요가 있다.

현행 제도에서는 양도인이 재촌·자경요건을 충족하고 양도 당시 해당 토지가 농지이기만 하면 양도소득세 감면대상이 될 수 있으므로, 감면을 받은 직후 양수인이 해당 농지를 비농업적 목적으로 이용하는 경우라 하더라도 양도인의 감면 여부에는 원칙적으로 영향을 미치지 않는다. 이는 과거 농지의 농업적 이용을 기준으로 조세혜택을 부여하는 현행 제도의 논리에서는 설명할 수 있지만, 농지의 보전과 생산적 이전이라는 정책목표의 관점에서는 합리적이지 못한 측면이 있다. 특히 농지의 양도차익에는 농업인의 장기간 경작으로 형성된 가치뿐만 아니라 개발에 대한 기대 또는 주변지역의 도시화 등 농업과 무관한 요인에 의한 가치상승이 포함될 수 있다. 현행 규정상 도시지역 편입 이후의 일정한 가치상승을 감면대상에서 제외하는 것은 이러한 문제를 일부 반영하고 있기는 하나, 농지의 실제 농업적 가치와 비농업적 자산가치의 관계를 충분히 고려하고 있는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.[43]

나. 감면대상 농지의 검토

감면대상 농지의 범위를 검토함에 있어서는 무엇보다 농지의 실제 농업적 이용을 중심으로

41) 조세특례제한법 집행기준 69-66-20.

42) 조세특례제한법 제69조 제1항 단서.

43) 홍범교·이명헌, 2019, “자경농지 양도세 감면 운영실태 파악 및 평가”, 한국조세재정연구원, 58-59면, 141면.

판단한다는 현행 원칙은 유지할 필요가 있다. 공부상의 지목보다는 실제 이용현황을 기준으로 하는 현행 방식은 농지의 실질적인 이용을 중시한다는 점에서 제Ⅱ장에서 보완한 정책목표와도 부합하는 측면이 있다. 다만 감면대상 여부를 양도 당시의 이용상태만으로 판단하는 현행의 규정은 보완이 필요할 것이다. 일정 기간 농업적 이용이 계속될 가능성이 높은 농지에 높은 수준의 감면을 적용해 주고, 그렇지 않은 농지에 대하여는 감면의 범위를 제한하는 방안을 검토할 수 있다. 예를 들어, 농업진흥지역 내 농지와 같이 제도적으로 농업생산을 위한 보전 필요성이 높은 농지, 농지은행을 통하여 생산적인 영농주체에게 이전되는 농지 또는 일정한 요건을 갖춘 농업인에게 이전되어 계속적으로 농업에 사용되는 농지 등에 대해서는 현행의 감면을 유지하거나 감면율을 높이는 동시에, 개발가능성 등 비농업적 자산가치가 크게 반영된 농지에 대해서는 감면의 범위를 제한하는 규정을 두는 것을 고려해 볼 수 있다.[44] 다만, 농지의 유형에 따라 감면율을 지나치게 세분화할 경우 제도가 복잡해지고 동일한 자경농민 사이에 조세부담의 차이가 커질 수 있다는 점을 고려하여 구분의 유형과 범위를 합리적으로 설정할 필요가 있을 것이다. 감면대상 농지의 범위에 관한 개선은 '어떤 농지를 과거에 경작하였는가'라는 판단에서 '어떤 농지가 앞으로도 농업생산 기반으로 유지될 필요가 있는가'라는 판단을 추가하는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 변화는 이하에서 검토하는 양수인의 적격성 및 제4장에서 검토하는 양도 후 농업적 이용에 관한 사후관리와 함께 설계될 때 실효성을 확보할 수 있을 것이다.[45]

5. 양수인의 적격성과 감면요건 연계 설정

가. 현행 양수인 요건의 한계

현행의 규정에 따르면 원칙적으로 양수인의 적격성은 감면요건으로 명시되어 있지 않으므로, 양도인이 법정 재촌·자경요건을 충족하고 감면대상 농지를 양도하면 양수인이 누구인지와 관계없이 양도소득세 감면이 적용될 수 있다.[46] 따라서 양수인의 농업인 여부, 영농능력, 농업경영의사 또는 양도 이후 농업적 이용 여부가 감면과 직접 연계되지 않는 구조이다. 그 결과 동일하게 8년 이상 자경한 농지라면 청년농에게 양도하여 계속 농업에 이용되는 경우와 비농업인에게

44) 농업진흥지역 안팎을 구분하여 진흥지역 내 농지에 차별적 감면 우대를 부여하고, 진흥지역 외 농지는 보유기간별 차등 세액공제를 적용하는 방안을 제안한 의견이 있다(홍범교·이명헌, 2020, 앞의 보고서, 157면).

45) 외국에서는 농지 관련 감면을 적용하면서 농지가 구조조정에 기여하고 있고 이는 앞으로도 농업에 사용된다는 것을 전제로 하고 있으며 만약 농업 사용 조건이 지켜지지 않으면 페널티를 부과하고 있다. 우리나라의 양도세 감면은 매도자의 자경 여부를 기준으로 삼고 있으며 양수자에 대한 요건이 없다는 점과 대비된다(임소영·원은송, 앞의 보고서, 38면).

46) '3년 자경 요건 특례 규정'의 경우 양수인 요건을 한국농어촌공사 또는 농업법인으로 규정하고 있기는 하지만, 본 연구의 논의대상인 일반적인 8년 자경 요건 규정에 양수인 요건은 규정되어 있지 않다.

양도되어 향후 농업적 이용이 중단되는 경우가 양도인의 양도소득세 감면 측면에서는 동일하게 취급될 수 있다. 이는 과거의 장기간 자경에 대한 보상을 중심으로 제도를 이해한다면 설명이 가능한 결과이지만, 정책목표를 농지의 생산적 이전과 계속적인 농업이용까지 포함하는 것으로 보완한다면 이러한 구조는 정책목표와 충분히 부합한다고 보기 어렵고 개선할 필요가 있다.

나. 농지의 생산적 이전과 양수인 적격성의 연계

자경농지 감면의 정책목표를 농지의 생산적 이전으로 확장한다면 일정한 범위에서 양수인의 적격성을 감면요건 또는 감면수준과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라와 농업구조가 유사한 일본의 경우, 농지 구조조정에 기여하고 있고 앞으로도 농지가 농업에 사용된다는 것을 전제로 하여, 농업위원회의 알선에 의해 농지를 지역의 대규모 농가에 매도한 경우에 한하여 특별공제제도를 적용하므로, 농지에 대한 조세특례 규정에 양수인의 요건을 두고 있다고 할 수 있다.[47] 다만, 지나치게 엄격한 양수인 요건은 농지거래를 위축시키고 양도인의 재산권 행사를 과도하게 제한할 수 있으며, 양도 당시에는 양수인의 장기간 농업적 이용 여부를 확정적으로 판단하기도 어려운 현실적인 문제가 있다. 따라서 모든 자경농지 양도에 대하여 획일적인 양수인 제한을 두기보다는, 일반적인 감면과 정책목표에 보다 직접적으로 부합하는 우대감면을 구분하여 단계적인 구조의 감면을 적용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 현행의 규정과 같이 기본적인 재촌·자경요건을 충족하는 경우에는 일정 수준의 기본감면을 적용하되, 한국농어촌공사 등 공적 농지이전 경로를 이용하거나 청년농·후계농·전업농 등 일정한 자격을 갖춘 실질적인 영농주체에게 농지를 양도하고 그 농지가 일정 기간 농업적으로 계속 이용되는 경우에는 보다 높은 수준의 우대감면을 적용하는 것이다.[48] 결과적으로 조세특례의 수준을 단순히 양도인의 과거 자경기간만으로 결정하는 것이 아니라 농지의 이전경로와 양수인의 적격성 및 향후 농업적 이용이라는 정책효과와 연계할 수 있는 것이다.

양수인의 범위는 농업정책상 객관적으로 확인 가능한 자격을 중심으로, 보다 구체적으로는 청년농업인, 후계농업경영인, 일정한 요건을 충족하는 농업경영체, 농업법인 및 한국농어촌공사 등 공적 농지관리기관을 중심으로 설정할 필요가 있다. 다만 각각의 개념이 서로 다른 법률과 정책사업에서 상이하게 정의될 수 있으므로, 조세특례제한법에서 독자적인 개념을 새롭게 만드는 것보다는 기존 농업법령상의 자격 또는 행정적 등록제도와 연계하는 것이 법적 안정성과 집행가능성 측면에서 바람직할 것으로 생각된다. 또한 양수인의 적격성을 양도시점에만 판단해서

47) 김보남·김현동, 2010, "농지에 대한 조세제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구", 조세연구, 제10권 제1호, 233면.

48) 양도소득세의 감면율을 50%, 100%로 차등화하여 적용하자는 취지의 견해로, 8년 자경한 농업인이 상시 종사자 및 한국농어촌공사 등에 농지를 양도하는 등 바람직한 방법으로 양도할 경우 양도소득세 감면 혜택을 100% 부여하지만, 바람직한 양도에 해당되지 않을 경우 감면 혜택을 50% 수준으로 낮추는 방향으로 제도개선을 도모할 필요가 있다는 주장이 있다(채광석·김부영, 앞의 보고서, 18면).

는 정책목표를 충분히 달성하기 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다. 적격한 농업인이 농지를 취득한 직후 처분하거나 농업 외의 용도로 전환한다면 생산적 농지이전이라는 정책효과가 실현되지 않기 때문이다. 따라서 우대감면을 적용하는 경우에는 일정 기간 농업적 이용을 계속하도록 하고, 정당한 사유 없이 그 요건을 위반하는 경우 감면세액의 전부 또는 일부를 추징하는 사후관리 제도를 함께 마련할 필요가 있다.[49]

6. 정책대상 개선방안의 의미

앞서 검토한 개선방안은 자경농지에 대한 양도소득세 감면의 대상을 단순히 확대하거나 축소하는 것이 아니라, Ⅱ장에서 보완한 정책목표에 따라 조세지원의 대상을 합리적으로 재구성하는 것이다. 현행 제도가 양도인의 장기간 재촌·자경 여부를 중심으로 감면대상을 설정하고 있다면, 개선된 제도에서는 양도인의 실질적인 농업경영 여부뿐만 아니라 감면대상이 되는 농지의 성격, 농지의 이전대상 및 이전 이후의 농업적 이용 가능성까지 함께 고려할 필요가 있다.

양도인의 측면에서는 재촌 및 자경요건이 실질적인 농업인을 선별하고 비농업인의 투기적 농지보유를 배제하는 기능을 계속 수행하도록 하되, 변화된 농업경영의 현실을 반영할 수 있도록 그 판단기준을 보완할 필요가 있다. 특히 거주지와 농지 사이의 물리적 거리 또는 자기 노동력의 투입비율이라는 형식적 기준에만 의존하기보다는 농업경영에 대한 실질적인 참여와 책임을 함께 고려하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 소득기준 등 감면대상자를 제한하는 규정 역시 동일한 관점에서 접근할 필요가 있다. 일정한 농외소득의 존재는 형식적인 자경을 배제하기 위한 객관적인 판단자료로서 의미가 있으나, 소득금액 자체가 실질적인 농업경영 여부와 반드시 일치하는 것은 아니다. 따라서 소득기준은 자경 여부를 판단하는 객관성과 과세행정의 효율성을 확보하면서도 실제 농업경영자가 일률적으로 배제되지 않도록 합리적으로 조정할 필요가 있다. 감면대상 농지의 측면에서는 양도 당시 농지라는 사실뿐만 아니라 해당 농지가 농업생산 기반으로서 갖는 성격과 농업적 이용의 지속 가능성을 함께 고려할 필요가 있다. 현행 제도가 과거의 농업적 이용을 중심으로 감면대상 농지를 판단하고 있다면, 보완된 정책목표 하에서는 농지가 양도 이후에도 농업생산에 이용될 수 있는지 여부를 조세지원의 수준과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다. 양수인의 적격성은 농지의 생산적 이전이라는 정책목표를 실현하기 위한 중요한 요소가 된다. 현행 제도에서는 일부 특례를 제외하면 양수인이 누구인지가 양도인의 감면 여부에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 그러나 농지의 생산적 이전을 정책목표로 설정한다면 농지가 청년농·후계농·전업농 등 실질적인 농업경영 주체 또는 한국농어촌공사 등 공적 농지관리기관에 이전되는 경우 이를 조세지원과 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다. 결국 정책대상

49) 추징대상자 및 정당한 사유의 범위 등 구체적인 사후관리 제도는 '제4장 제도운영의 적절성 관련 개선방안 3. 사후관리제도의 필요성 검토'에서 별도로 검토해 본다.

의 개선방안은 자경농지 감면의 판단구조를 '양도인의 과거 자경사실을 중심으로 한 획일적인 판단구조'에서 '양도인·농지·양수인 및 농업적 이용의 지속성을 함께 고려하는 복합적인 판단구조'로 전환하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 양도인의 실질적 농업경영, 농업생산 기반으로서의 농지, 생산적인 영농주체로의 이전, 농업적 이용의 지속, 조세지원의 흐름으로 자경농지에 대한 양도소득세 감면이 연결될 수 있는 것이다. 다만, 재촌·자경, 이농인의 양도기한, 소득기준, 농지의 성격, 양수인의 적격성 및 계속적인 농업적 이용을 모두 획일적인 감면요건으로 설정할 경우 제도가 지나치게 복잡해지고 농지거래를 위축시키는 부작용이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 따라서 각각의 요소가 정책목표와 갖는 관련성의 정도에 따라 기본감면 요건과 우대감면 요건을 구분하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 같은 구조는 기존 자경농지 감면의 기본적인 취지를 유지하면서도 농지의 생산적 이전이라는 새로운 정책목표를 단계적으로 반영할 수 있다는 장점이 있다.

이와 같이 정책대상을 합리적으로 설정하는 것만으로 제도의 실효성이 확보되는 것은 아니다. 조세특례의 수준과 방식이 정책효과에 비례하여 설계되어야 하고, 농지이양과 관련된 다른 농업정책과의 정합성을 확보하여야 하며, 감면 이후에도 조세지원의 전제가 된 정책효과가 실제로 유지되도록 관련 제도를 운영할 필요가 있다. 이하에서는 선정된 정책대상에 대하여 '어떠한 방식으로 조세지원을 제공하고 관리할 것인가'의 문제와 관련하여, 세액감면 방식, 관련 농업정책과의 연계 및 양도 이후의 사후관리와 추징제도 등 제도운영의 적절성을 중심으로 개선방안을 검토해 본다.

Ⅳ. 제도운영의 적절성 관련 개선방안

1. 세액감면 방식의 적정성 검토

가. 전액 세액감면 방식의 문제점

현행 규정은 농지소재지에 거주하는 거주자가 8년 이상 직접 경작한 농지를 양도하는 경우 그 농지의 양도로 발생하는 소득에 대한 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면함으로써, 원칙적으로 8년이라는 비교적 장기간의 자경요건을 요구하는 대신 일단 그 요건을 충족하기만 하면 100%의 단일 감면율을 적용하는 구조이다. 따라서 자경기간이 8년에 미달하는 경우에는 감면을 적용받을 수 없는 반면, 8년 이상을 충족하면 그 이후 자경기간이나 농지의 양수인이 누구인지에 관계없이 동일한 감면율이 적용된다. 이러한 구조는 단순하고 명확하게 장기간 자경한 농업인에게 조세혜택을 부여한다는 장점이 있지만, 8년이라는 단일한 기준을 경계로 감면 여부가 전부 또는 전무의 형태로 결정된다는 점에서 자경기간에 따른 정책적 기여의 차이를

충분히 반영하지 못하는 한계가 있다. 예를 들어, 7년 11개월 동안 실제 농업에 종사한 자와 8년 동안 실제 농업에 종사한 자 사이에 실질적인 자경 측면에서는 본질적인 차이가 있다고 보기 어려움에도 불구하고 세제상 효과에는 상당한 차이가 발생할 수 있다. 또한 현행 제도는 감면 여부를 양도인의 과거 자경사실을 기준으로 결정하기 때문에 농지가 양도된 이후 누구에게 귀속되고 어떠한 용도로 이용되는지는 감면율 결정에 반영되지 않는다. 따라서 장기간 자경한 농지를 청년농이나 신규농 등 새로운 영농주체에게 양도하여 계속 농업에 이용하도록 하는 경우와 그렇지 않은 경우에 동일한 세액감면이 적용된다. 자경농지 감면의 정책목표를 과거의 장기간 자경에 대한 사후적인 보상에서 농지의 생산적 이전과 계속적인 농업적 이용의 지원으로 확대한다면, 감면방식 역시 과거의 자경기간뿐만 아니라 농지이전으로부터 발생하는 정책효과를 반영하도록 재설계할 필요가 있다.

나. 자경기간 및 양수인에 따른 세액감면율의 차등화

현행 8년 이상의 단일 자경기간과 100%의 단일 감면율을 완화하여 자경기간에 따라 감면율을 단계적으로 높이고, 농지가 정책적으로 지원할 필요성이 높은 영농주체에게 이전되는 경우 추가적인 우대감면을 적용하는 방식을 검토해 볼 수 있다. 감면을 적용받기 위한 최소의 자경기간을 낮추는 대신 자경기간이 길어질수록 감면율이 높아지도록 설계한다면 장기간 농업에 종사한 농업인을 우대하면서도 자경기간 8년 미만 농지의 거래를 지나치게 억제하는 문제를 완화할 수 있을 것이다. 구체적으로는 최소의 자경기간을 5년으로 낮추고, 5년 이상 6년 미만은 60%, 6년 이상 8년 미만은 80%, 8년 이상은 100%의 감면율을 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 일정한 요건을 충족하는 전업농의 경우에는 별도의 입증이 필요한 자경기간 대신,‘농업적 이용이 확인되는 보유기간’을 감면율 산정의 기준으로 활용하는 방안도 검토할 수 있다. 전업농으로서 농업경영에 계속 종사하고 있음이 농업경영체 등록, 농업소득, 농산물 판매내역 및 관련 행정자료 등에 의하여 객관적으로 확인되는 경우까지 매년 자기 노동력에 의한 자경 여부를 별도로 입증하도록 하는 것은 불필요한 납세협력비용과 과세행정비용을 증가시킬 수 있기 때문이다. 그러나 농지를 보유하고 있다는 사실과 해당 농지를 실제 농업에 이용하였다는 사실은 개념적으로 구별되며, 보유기간을 기준으로 할 경우 임대 또는 휴경기간까지 우대대상에 포함될 가능성이 있기 때문에, 전업농에 대해서는 해당 기간 동안 농업경영에 계속 종사하였음이 객관적인 행정자료 등에 의하여 확인되는 경우에 한하여 이를 농업적 이용이 확인되는 보유기간’으로서 자경기간으로 인정해 주는 것이다.

자경기간만을 기준으로 감면율을 차등화하기보다는, 농지가 청년농이나 신규농 등 농업정책상 농지확보를 지원할 필요성이 높은 영농주체에게 이전되는 경우에는 일반적인 감면율보다 높은 감면율을 적용함으로써 양수인의 적격성을 추가적인 우대요건으로 연계할 필요가 있다. 예를 들어 기본감면율을 60%, 80%, 100%로 차별화하여 설정하되, 양수인이 법령에서 정하는 청년농

또는 신규농 등 적격 영농주체에 해당하는 경우에는 해당 감면율의 1.2배를 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다.[50] 이러한 개선방안은 양도인의 농업에 대한 기여와 양도 이후 기대되는 정책효과라는 두 가지 요소를 모두 연계하여 세액감면의 금액을 차별적으로 적용할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 자경기간이 길수록 높은 감면을 적용하는 것은 과거의 농업적 이용을 평가하는 것이고, 청년농이나 신규농에게 양도하는 경우 추가적인 우대를 적용하는 것은 농지의 미래 농업적 이용을 지원하는 것이다. 이를 통해서 '과거 자경에 대한 보상에서 미래의 농업적 이용을 고려한 생산적 이전으로의 전환'을 세액감면 방식에 직접 반영할 수 있을 것이다.[51] 다만, 5년・6년・8년이라는 자경기간 및 60%・80%・100%라는 감면율, 적격 양수인에 대한 1.2배 우대감면율은 정책적 대안의 예시일 뿐이므로, 구체적인 기간과 감면율은 자경농지 감면의 조세지출 규모, 농지의 평균 보유기간, 농지거래에 미치는 효과 및 청년농의 농지취득 효과 등에 대한 실증분석을 통하여 신중하게 결정할 필요가 있다.

2. 다른 농지정책과의 연계 검토

가. 농지이양은퇴직불과 자경농지 감면의 관계

농지의 생산적 이전이라는 정책목표를 실현하기 위해서는 자경농지 양도소득세 감면을 독립된 조세제도로만 운영하기보다 고령농의 은퇴와 농지이양을 지원하는 농업정책과 연계할 필요가 있다. 대표적인 농업정책 제도인 '농지이양은퇴 직접지불보조금'은 1997년 도입된 '경영이양 직접지불보조금'을 2024년에 개편한 것으로서, 기존의 임대 중심 방식에서 매도 중심으로 농지이양 방식을 전환한 것이다. 동 제도는 영농에서 은퇴하는 고령농의 안정적인 노후소득을 지원하는 한편, 고령농이 보유한 농지를 청년농 중심으로 이전하여 영농기반이 취약한 청년농의 영농정착과 규모화를 지원하는 것을 목적으로 한다.[52] 2026년에는 가입대상도 종전의 '신청일 기준 최근 10년간 중단 없이 영농을 계속한 고령농업인'에서 '생애 영농기간이 10년 이상인 고령농업인'으로 확대되었다. 이는 고령화가 심화된 농촌 현실에서 일시적인 영농중단을 이유로 장기간 농업에 종사한 고령농을 지원대상에서 배제하기보다 실질적인 영농경력을 기준으로 은퇴와 농지이양을 촉진하려는 변화라고 평가할 수 있다. 농지이양은퇴 직접지불보조금과 자경농지

50) 다만 적격 영농주체에게 적용되는 가중된 감면율은 100%를 한도로 제한할 필요가 있다.

51) 현행 규정에 따르면, 원칙적으로 8년 이상의 직접 경작을 요구하면서도 일정한 경영이양 대상 농지를 한국농어촌공사 또는 법정 농업법인에 양도하는 경우에는 3년 이상의 직접 경작으로 그 요건을 완화하고 있다. 따라서 현행 규정도 농지의 양수인 또는 이전경로가 정책적으로 바람직하다고 인정되는 경우 일반적인 자경요건보다 유리한 조세상 취급을 허용하고 있다. 이를 자경기간 자체의 완화에 한정하지 않고 감면율의 차등화로 발전시키는 것은 현행 제도의 정책적 논리와 일관성을 유지하면서 보완된 정책목표를 보다 효과적으로 실현할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

52) 농림축산식품부 보도자료, 「농지이양은퇴직불 가입 문턱 낮아졌다」, 2026.3.31.

양도소득세 감면은 법적 형식은 서로 다르지만 정책대상과 정책효과가 상당 부분 중첩된다고 볼 수 있다. 전자는 재정지출을 통하여 고령농의 은퇴와 농지이양을 유도하는 제도이고, 후자는 조세지출을 통하여 장기간 자경한 농업인의 농지양도에 따른 세부담을 경감하는 제도이다. 현행 규정상 경영이양 직접지불보조금의 지급대상이 되는 일정한 농지를 한국농어촌공사 등에 양도하는 경우 자경기간을 8년에서 3년으로 단축하고 있다는 점은 두 제도가 이미 법적으로 일정 부분 연결되어 있음을 보여준다. 하지만 현행의 연계방식은 자경기간을 단축하는 수준에만 머물러 있으므로, 정책목표에 농지의 생산적 이전을 보완한다면 이러한 관계를 보다 체계화할 필요가 있다. 따라서 자경농지 감면은 고령농이 단순히 농지를 처분하는 경우보다 농지이양은퇴직불 등 농업구조 개선정책을 통하여 농지를 생산적인 영농주체에게 이전하는 경우에 보다 높은 수준의 조세지원을 제공할 수 있도록 개선하는 것이 바람직할 것이다.[53][54] 동일한 농지이양에 대하여 직접지불보조금과 조세감면이 동시에 적용되는 경우 정책지원의 중복이라는 문제가 제기될 수 있지만, 서로 다른 정책수단이 동일한 거래에 적용된다는 이유만으로 부당한 중복지원이라고 볼 수는 없을 것이다. 농지이양은퇴 직접지불보조금은 고령농의 은퇴에 따른 소득감소를 보완하는 성격을 갖는 반면, 양도소득세 감면은 농지이전에 따른 자본이득의 세부담을 경감함으로써 양도를 촉진하는 기능을 한다는 점에서 두 제도의 정책목적과 지원대상은 차별화되므로 양 제도를 병행하여 적용하는 것이 가능하다고 생각한다. 다만, 전체적인 지원수준이 과도하지 않은지에 대하여는 별도로 검토할 필요가 있을 것이다.

나. 농지은행과의 연계

농지의 생산적 이전이라는 관점에서는 농지은행과의 연계도 중요할 것이다. 농지은행은 농지의 매입·임차 등을 통하여 농지를 확보한 후 이를 농업인에게 매도하거나 임대함으로써 농지의 효율적인 이용과 농업인의 영농규모 확대 등을 지원하는 제도이다. 특히 청년농과 신규 진입농은 농지구입에 필요한 자본과 농지거래 정보가 부족하기 때문에 공적 농지중개나 지원기능의 중요성이 크다고 할 수 있다.[55] 농지은행은 고령농의 농지를 확보하여 청년농 등 실질적인 영농

53) 한국농촌경제연구원의 연구에서도 종전 경영이양직불의 참여율 저조와 사업효과의 한계를 지적하면서, 고령농의 원활한 농지이양과 청년농의 농지확보를 연계하는 방향으로 제도를 개선할 필요성을 제시하였다(임소영·조승연·민선형·김정승, 2022, “고령농 농지이양 활성화를 위한 제도개선 방안”, 한국농촌경제연구원, 57−63면, 65−66면).

54) 이와 같은 방향의 세제개선은 농업정책의 제도개선 방향과 조세정책의 제도개선 방향이 일치되도록 하여, 농지의 생산적 이전이라는 정책목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있는 방안이 될 것이다.

55) 한국농촌경제연구원의 연구에서도 청년농의 안정적인 영농정착을 위해서는 핵심 농업자산인 농지에 대한 접근성 제고가 중요한 과제이며, 자금 부족, 농지거래 정보의 부족 및 기존 농업인과의 신뢰관계 형성의 어려움 등이 청년농의 농지확보를 제약하는 주요 요인으로 지적되고 있다(임소영·김영준·하인혜, 앞의 보고서, 59−67면).

주체에게 연결하는 중간적인 정책수단으로 기능할 수 있고, 자경농지 감면과 농지은행의 연계는 이러한 공적 농지중개 기능을 조세제도를 통하여 지원한다는 점에서 의미가 있다.[56] 농지은행을 통할 경우 양수인의 적격성 및 농지의 계속적인 농업이용 여부를 공적 기관이 관리할 수 있기 때문에 사후관리 비용을 줄일 수 있다는 장점이 있으므로, 농지은행을 통한 매도 또는 장기적인 이전이 이루어지는 경우 우대감면을 적용하거나 감면한도를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 다만, 농지은행을 통한 이전에만 지나치게 높은 조세혜택을 부여하는 경우 당사자 간 직접거래를 불합리하게 차별할 가능성이 있으므로, 농지은행 자체를 우대하는 것보다는 공적 관리 아래 적격한 영농주체에게 농지가 이전되고 계속 농업적으로 이용된다는 정책효과를 우대의 근거로 삼아야 할 것이다. 농지은행을 통하지 않은 직접거래라 하더라도 동일한 정책효과를 객관적으로 확인할 수 있다면, 동일하거나 유사한 수준의 조세지원을 인정하는 것이 조세평등주의의 측면에서 보다 타당할 것이다.

다. 조세정책과 농지정책의 통합적 설계

궁극적으로 자경농지 감면은 농지정책과 별개의 조세지원제도로 운영되기보다 농지의 소유·이용·이전정책과 유기적으로 연계될 필요가 있다. 현행의 농지정책은 고령농의 은퇴를 촉진하는 한편, 이양된 농지를 청년농 등 실질적인 농업경영 주체에게 공급함으로써 청년농의 농지확보와 영농규모화를 지원하는 등 복수의 정책목표를 추진하고 있고,[57] 정부가 농지이양은퇴직접지불보조금을 매도 중심으로 개편한 것도 이러한 정책방향을 반영한 것으로 볼 수 있다. 이에 비하여 자경농지 감면은 여전히 양도인의 과거 재촌·자경사실을 중심으로 조세혜택을 부여하고 있다. 결과적으로 농업정책에서는 '누구에게 농지를 이전할 것인가'를 중요하게 고려하면서 조세정책에서는 '누가 과거에 농사를 지었는가'를 중심으로 판단하므로, 두 제도가 중점을 두는 지원요소에 차이가 있다. 따라서 농업정책이 바람직한 농지이전의 경로와 대상을 설정하고 조세정책이 그러한 이전을 세제상 지원하는 역할분담을 보다 명확하게 할 수 있도록 관련 제도를 설계할 필요가 있다고 생각한다. 구체적으로 농업정책은 청년농·후계농 등 적격 영농주체의 선정, 농지의 중개 및 사후적인 농업적 이용의 관리를 담당하고, 조세정책은 그러한 정책적 이전을 선택한 양도인에게 적절한 세제상 혜택을 제공하는 방식이다. 이와 같이 농업정책과 조세정책이 연계된다면, 농업경영체 등록정보, 농지은행의 거래정보 및 직접지불제 관련 정보 등을 통해 자경 여부, 양수인의 농업인 여부 및 양도 이후의 농업적 이용 여부를 보다 객관적으로 확인할 수 있을 것이고, 자경 여부에 관한 납세자와 과세관청 사이의 분쟁을 줄이는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

---

56) 현행 규정에서도 일정한 경영이양 대상 농지를 한국농어촌공사에 양도하는 경우 자경기간을 3년으로 단축함으로써 이미 이러한 연계를 인정하고 있다고 볼 수 있다.

57) 임소영·조승연·민선형·김정승, 앞의 보고서, 65−72면, 93면.

3. 사후관리제도의 필요성 검토

가. 현행 제도의 사후관리상 한계

현행 자경농지 감면은 양도시점까지의 사실관계를 중심으로 감면 여부를 판단하므로, 양도인이 일정 기간 재촌·자경하였고 양도 당시 감면대상 농지에 해당하면 감면요건이 충족된다. 따라서 양수인이 농지를 취득한 이후 해당 농지를 얼마나 오래 보유하는지 또는 계속 농업에 이용하는지가 양도인의 감면에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 다만, 3년 자경 요건 특례와 관련하여 농업법인이 농지를 취득한 날부터 3년 이내에 해당 토지를 양도하거나 대통령령으로 정하는 일정한 사유가 발생한 경우 그 농업법인이 당초 감면된 세액 상당액을 법인세로 납부하도록 규정함으로써 현행법에도 제한적인 사후관리 규정은 존재한다.[58] 이는 특정한 정책목적을 전제로 조세특례를 부여한 경우 그 목적이 단기간 내 소멸하면 조세혜택을 환수하는 구조가 현행법에도 존재한다는 것을 의미한다. 정책목표의 보완에 따라 정책대상의 적절성에서 검토한 바와 같이 양수인의 적격성 요건을 신설하는 것과 연계한다면, 농지가 생산적인 영농주체에게 이전되어 계속 농업적으로 이용된다는 정책효과를 전제로 우대감면의 정당성이 인정될 것이고, 현행의 규정만으로는 우대감면에 대한 사후관리에 한계가 있으므로 이에 대한 개선이 필요할 것이다.[59]

나. 우대감면에 대한 사후관리의 신설

청년농에게 양도하였다는 이유로 높은 수준의 감면을 받은 후 양수인이 단기간 내 해당 농지를 제3자에게 양도하거나 농업적 이용을 중단하는 경우에도 당초의 감면을 그대로 유지한다면 우대감면의 정책적 정당성을 확보하기 어렵다. 또한 사후관리 규정이 없다면 감면요건을 충족하기 위하여 일시적으로만 적격 농업인을 거래에 개입시키는 등의 우회행위가 발생할 가능성이 없지 않으므로 사후관리 규정을 통하여 이를 제재할 필요가 있다. 따라서 우대감면을 적용받은 농지에 대해서는 일정 기간 계속 농업적으로 이용하도록 하고, 정당한 사유 없이 이를 위반하는 경우 감면세액의 전부 또는 일부를 환수하는 사후관리 규정을 마련할 필요가 있다.

사후관리를 규정함에 있어서는, 누구에게 사후관리 규정을 적용할 것인가가 중요한 문제가 될 수 있다. 양도인은 농지를 양도한 이후 양수인의 행위를 직접 통제하기 어렵기 때문에 양수인의 사후적인 용도변경이나 처분을 이유로 양도인에게 감면세액을 전액 추징하는 것은 책임

---

58) 조세특례제한법 제69조 제2항.

59) 농지와 관련된 다른 조세특례에서도 보다 명확한 사후관리 제도를 찾아볼 수 있다. 영농자녀가 증여받은 농지 등에 대한 증여세 감면의 경우 수증자가 정당한 사유 없이 증여받은 날부터 일정 기간 이내에 해당 농지를 양도하거나 직접 영농에 종사하지 않게 되면 감면받은 증여세를 추징하는 구조를 두고 있다(조세특례제한법 제71조 제2항 및 같은 법 시행령 제68조). 국세청의 유권해석에서도 사후관리기간 동안 계속 영농에 종사하였는지 여부가 감면세액의 추징 여부를 결정하는 중요한 기준으로 다루어지고 있다(국세청, 서면인터넷방문상담4팀－3726, 2007.12.28.).

원칙과 예측가능성 측면에서 정당성을 확보하기 어려울 것이다. 이와 관련하여 일정한 농업법인에게 양도하여 양도인이 감면을 받은 후 해당 농업법인이 3년 이내 농지를 처분하는 등의 사유가 발생한 경우, 양도인이 아니라 농업법인이 감면세액 상당액을 법인세로 납부하도록 하는 현행 규정[60]을 참고해 볼 수 있다. 동 규정은 당초 세액감면을 받은 양도인이 아니라 정책목적 위반의 원인을 발생시킨 농업법인이 감면세액 상당액을 법인세로 납부하도록 함으로써, 정책목적 위반의 원인을 발생시킨 자에게 경제적 부담을 귀속시키는 구조이므로 합리적이라고 평가할 수 있다. 따라서 자경농지 감면에 대한 사후관리를 규정함에 있어서도 양도 이후의 위반행위에 따른 환수부담은 해당 행위를 한 양수인에게 귀속시키는 방안이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 농지 취득 시 양수인이 우대감면에 따른 일정한 사후관리 의무를 부담한다는 사실을 명확히 고지하고, 의무위반에 따른 추징세액의 부담이 양수인에게 있음을 입법적으로 규정할 필요가 있다.

사후관리제도를 도입하는 경우 사후관리기간과 합리적인 예외사유 역시 신중하게 고려하여야 할 것이다. 사후관리기간이 지나치게 짧으면 농업적 이용의 지속성을 확보하기 어렵고, 지나치게 길면 양수인의 재산권 행사와 농업경영의 유연성을 과도하게 제한할 수 있기 때문이다. 특정 농업법인의 경우 취득일부터 3년을 사후관리기간으로 규정하고 있고, 영농자녀 증여세 감면제도에서는 일정기간 동안 처분 및 영농중단 여부를 관리하는 현행의 규정을 참고로 하되, 자경농지 양도소득세 우대감면의 목적과 농지거래의 특성을 고려하여 적정한 사후관리기간을 설정할 필요가 있다. 또한 불가피한 농업적 이용의 중단이 모두 감면세액의 추징사유가 되지 않도록 합리적인 예외사유를 규정할 필요가 있다.[61] 양수인의 사망, 질병 또는 중대한 재해, 공익사업에 따른 수용, 법률에 따른 용도변경 등 당사자가 통제하기 어려운 사유가 발생한 경우까지 감면세액을 환수하는 것은 부당할 수 있기 때문이다. 또한 농지를 다른 적격 농업인에게 다시 양도하거나 농업법인에 현물출자하는 등 농업적 이용이 실질적으로 계속되는 경우에는 형식적인 소유권 이전만을 이유로 감면세액이 추징되지 않도록 예외사유에 포함하여야 할 것이다.[62] 따라서 사후관리제도 역시 형식적인 보유기간만을 기준으로 설계하기보다 농지가 계속 실질적으로 농업생산에 이용되고 있는지를 핵심적인 판단기준으로 하여 설계할 필요가 있다.

---

60) 조세특례제한법 제69조 제2항.

61) 영농자녀 증여세 감면에서 사망 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유가 있는 경우에는 추징대상에서 제외하는 규정(조세특례제한법 제71조 제2항 및 같은 법 시행령 제68조)을 두고 있으므로 이를 참고할 수 있을 것이다.

62) 실제 국세청 해석에서도 영농자녀가 감면받은 농지를 영농조합법인에 현물출자한 후 해당 농지에서 계속 영농에 종사하고 일정한 영농기간을 충족한 경우 감면세액을 추징하지 않는 것으로 해석한 사례가 있다(국세청, 서면인터넷방문상담4팀－3726, 2007.12.28., 재정경제부 재산세제과－1546, 2007.12.20.) 이는 사후관리의 목적이 농지의 소유형태를 고정하는 것이 아니라 농업적 이용의 지속성을 확보하는 데 있다는 점을 보여준다.

4. 제도운영 개선의 의미

자경농지 양도소득세 감면의 제도운영은 '전액감면, 개별적 농업정책과의 제한적 연계, 양도시점 중심의 요건심사'라는 현행 구조에서 '정책효과에 따른 차등감면, 농지정책과의 체계적 연계, 사후적인 농업적 이용의 관리'라는 구조로 전환할 필요가 있다. 세액감면 방식은 장기간 실질적으로 농업에 종사한 자에 대한 기본적인 조세지원과 농지의 생산적 이전이라는 추가적인 정책효과에 대한 우대지원을 구분하여 설계할 필요가 있다. 이는 자경농지 감면의 전통적인 목적을 유지하면서도 조세지출을 정책효과가 높은 거래에 집중하기 위한 것이다. 농업정책과 조세특례의 연계를 강화하여, 농업정책이 적격한 농지이전의 대상과 경로를 설정하고, 조세정책이 그러한 이전에 적절한 세제상 유인을 제공한다면, 재정지출과 조세지출을 농업구조 개선이라는 동일한 정책목표 하에서 보다 일관되게 운용할 수 있을 것이다. 우대감면의 전제가 된 농업적 이용이 일정 기간 유지되도록 사후관리제도를 마련하되, 양도 이후 양수인의 행위에 따른 세액추징의 부담을 양도인에게 일률적으로 귀속시키지 않도록 농업적 이용을 중단하거나 농지를 비농업적 목적으로 전환한 자가 추징된 세액를 부담하도록 환수책임을 설계하고, 불가피한 사유나 다른 적격 영농주체로의 생산적인 재이전은 추징대상에서 제외하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 제도운영의 개선은 자경농지 감면을 단순한 '양도시점의 세금감면'이 아니라 농지의 이전 전·후를 하나의 정책과정으로 파악하는 조세지원제도로 전환한다는 점에서 큰 의미가 있다. 정책목표에 농지의 생산적 이전을 보완하고, 그에 맞추어 정책대상을 양도인·농지·양수인으로 확장하였다면, 그러한 정책대상이 실제 농업구조 개선으로 연결될 수 있도록 감면수준, 농업정책과의 연계 및 사후관리의 구조를 재설계하는 것이다. 이와 같은 개선을 통하여 자경농지 양도소득세 감면은 장기간 자경하였다는 과거의 사실에 대한 사후적인 세제상 보상에 머무르지 않고, 고령농이 보유한 농지가 청년농 등 실질적인 영농주체에게 원활하게 이전되고 이후에도 농업생산에 지속적으로 이용되도록 지원하는 적극적인 농지정책의 수단으로 기능할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결 론

본 연구에서는 자경농지 양도소득세 감면제도의 개선방안을 정책목표의 보완, 정책대상의 적절성 및 제도운영의 적절성이라는 세 가지 측면에서 검토하였다.

첫째, 정책목표의 측면에서는 자경농지 양도소득세 감면을 장기간 재촌·자경한 농업인에 대한 세제상 보상에 중점을 둔 제도에서 '농지의 생산적 이전'을 지원하는 기능을 보완하는 제도로 전환할 필요가 있다. 즉 장기간 농업에 이용된 농지가 비농업적·투기적 용도로 전환되는 것

을 방지하는 동시에, 고령농 등이 보유한 농지가 실질적인 농업경영 주체에게 원활하게 이전되어 계속 농업생산에 이용될 수 있도록 하는 것을 제도의 중요한 정책목표로 설정할 필요가 있다. 이를 통하여 경자유전의 원칙을 과거의 직접적인 노동투입 여부에 한정하여 이해하기보다 농지가 실질적인 농업경영 주체에게 귀속되고 지속적으로 농업에 이용되도록 한다는 관점에서 구현할 수 있다.

둘째, 정책대상의 적절성 측면에서는 보완된 정책목표에 맞추어 감면대상을 양도인의 과거 재촌·자경 여부만으로 판단하는 현행 구조를 보완할 필요가 있다. 재촌·자경요건은 농업경영체 등록, 농산물 판매, 농자재 구입 및 농작업 수행내역 등 객관적인 자료를 활용하여 실질적인 농업경영 여부가 보다 적절하게 반영될 수 있도록 개선하여야 한다. 또한 자경요건을 충족한 후 이농한 자가 장기간 농지를 보유하면서도 감면자격을 계속 유지하는 문제를 방지하기 위하여 이농 후 일정 기간 이내에 농지를 양도하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 소득기준 등 감면대상자의 제한기준 역시 실제 영농 여부와 제도의 지원 필요성을 고려하여 합리적으로 조정하여야 한다. 나아가 감면대상 농지 자체의 농업적 이용뿐만 아니라 양수인의 적격성도 함께 고려하여 청년농·신규농 등 실질적인 농업경영 주체에게 농지가 이전되는 경우 이를 감면요건 또는 감면수준과 연계할 필요가 있다. 이에 따라 감면대상은 종래의 '양도인의 과거 자경' 중심에서 양도인·농지·양수인 및 농지의 계속적인 농업적 이용을 종합적으로 고려하는 방향으로 재구성되어야 한다.

셋째, 제도운영의 적절성 측면에서는 최소 자경기간을 설정한 후 자경기간에 따라 기본 감면율을 차등화하고, 청년농·신규농 등 적격 영농주체에게 농지를 이전하는 경우 추가적인 우대감면을 적용하는 방식으로 개선하는 방안을 검토할 수 있다. 조세지원만으로 농지의 생산적 이전이라는 정책목표를 달성하기에는 한계가 있으므로 농지이양은퇴 직접지불보조금 및 농지은행 등 다른 농지정책과 자경농지 감면제도를 유기적으로 연계할 필요가 있다. 특히 고령농이 농지를 농지은행 또는 적격 영농주체에게 이전하는 경우 조세지원과 농지이양 지원정책이 상호 보완적으로 작동하도록 관련 제도를 설계하는 것이 바람직할 것이다. 또한 양수인의 적격성과 양도 이후의 농업적 이용을 우대감면의 요건으로 하는 경우에는 그 요건이 일정 기간 유지되는지를 확인하고 관리할 수 있는 제도가 필요하다. 다만, 양도 이후 양수인의 행위까지 양도인이 통제하기 어렵다는 점을 고려하여, 사후관리 요건 위반에 따른 세부담을 일률적으로 양도인에게 귀속시키기보다는 양수인의 의무와 감면세액 상당액의 납부책임 등을 포함한 합리적인 추징체계를 마련할 필요가 있다.

자경농지 양도소득세 감면제도를 개선함에 있어서는 정책목표와 정책대상, 제도운영이 서로 정합성을 갖도록 하여야 할 것이다. 정책목표에 '농지의 생산적 이전'을 보완하고, 이에 따라 정책대상을 실질적인 농업경영과 농지의 계속적인 농업적 이용을 중심으로 재구성하며, 감면수준의 차등화와 다른 농지정책과의 연계 및 사후관리제도를 통하여 이를 제도적으로 뒷받침하는

방향으로 재설계하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 자경농지 양도소득세 감면은 과거의 자경실적에 대한 일률적인 조세지원이 아닌, 농지가 필요한 영농주체에게 이전되어 지속적으로 농업생산에 이용되도록 지원하는 조세정책으로 기능할 수 있을 것이다. 본 연구는 자경농지 양도소득세 감면제도에 대한 개별적인 규정의 개선방안을 제시하는 데 그치지 않고, 변화된 농업환경을 고려하여 제도의 정책목표를 보완한 후 이를 정책대상과 제도운영의 개선방안으로 연결하였다는 점에서 큰 의미가 있다.

"본 논문은 사단법인 한국세무학회 연구윤리규정을 준수하였음을 확인함."
"The study in this manuscript has been conducted in accordance with the Ethical Guidelines set forth by the Korean Academic Society of Taxation."

[AI 사용 공시] 본 논문 작성 과정에서 생성형 AI를 사용하지 않았음을 확인함.
[AI Disclosure] No generative AI tool was used in the preparation of this manuscript.

[이해상충 공개] 참여 저자 모두는 본 연구와 관련하여 경제적 이해관계 또는 기타 이해상충이 없음을 확인함.
[Conflict of Interest] The authors declare no conflicts of interest associated with this manuscript.

REFERENCES

Chae, Kwangseok, Jisun Choi, and Sunhwa Jung. 2024. Regional Analysis of Farmland Transactions. Korea Rural Economic Institute. [Printed in Korean]

Chae, Kwang-Seok and Bu-Young Kim. 2019. Current Status of Exceptional Farmland Ownership and Use under the Farmland Act and Policy Tasks for Improvement. Korea Rural Economic Institute. [Printed in Korean]

Chung, Yun Sik. 2011. "A Study on the Capital Gains Tax Exemption System for Farmland." *Asian Tax Journal*, 12(2) : 281-315. [Printed in Korean]

Hong, Beom-Gyo and Myung-Hun Lee. 2019. An Investigation and Evaluation of the Operation of the Capital Gains Tax Exemption for Self-Cultivated Farmland. Korea Institute of Public Finance.

Hong, Beom-Gyo and Myung-Hun Lee. 2020. Reform Measures for Farmland-Related Taxation. Korea Institute of Public Finance. [Printed in Korean]

Kang, Maya and Dayoung Lee. 2025. Collaborative Agricultural Production and Management : Cases and Policy Challenges Addressing Low Fertility and Population Aging. Korea Rural Economic Institute. [Printed in Korean]

Kim, Bo-Nam and Hyun-Dong Kim. 2010. "A Study on the Problems and Improvement Measures of the Tax System for Farmland." *Journal of Taxation Research*, 10(1) : 216-257. [Printed in Korean]

Kim, KyoungHa and Moon Sung Oh. 2019. "A Study on the Problems and Improvement Plans for Exemption on Capital Gains Tax for Self-cultivating Farmlands." *Korean Business Education Review*, 34(4) : 505-524. [Printed in Korean]

Kim, Taewan. 2019. "Improvement and Problems of Transfer Income Tax Exemption System about Self-Farming." *Korean Business Education Review*, 34(1) : 385-404. [Printed in Korean]

Lee, Ki-Yook. 2016. "A Study on the Annual Capital Gains Tax Exemption and the Improvement of Institutional Planning for Self-cultivating Farmland." *Tax Accounting Research*, 47 : 141-165. [Printed in Korean]

Lim, So-Young and Eun-Song Won. 2019. A Study on Institutional Improvements to Agricultural Tax Exemption Programs. Korea Rural Economic Institute. [Printed in Korean]

Lim, So-Young, Young-Jun Kim, and In-Hye Ha. 2021. Measures to Support Farmland Access for the Settlement of Young Farmers. Korea Rural Economic Institute. [Printed in Korean]

Lim, So-Young, Seung-Yeon Cho, Sun-Hyung Min, and Jung-Seung Kim. 2022. Institutional

Improvement Measures to Promote Farmland Transfer by Elderly Farmers. Korea Rural Economic Institute. [Printed in Korean]

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 2026. 2026 Implementation Guidelines for Agriculture, Food and Rural Affairs Programs. [Printed in Korean]

Park, Hun and Ji-Sun Chung. 2009. "A Study on Special Treatment in Taxation for Capital Gains Tax of Farmlands." *Journal of Taxation Research*, 9(3) : 97-125. [Printed in Korean]

국내 참고문헌

강마야 · 이다영. 2025. "저출생 · 초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제". 한국농촌경제연구원.

김경하 · 오문성. 2019. "조세특례제한법 제69조 자경(自耕)농지 양도소득세 감면 규정의 문제점 및 개선방안". 경영교육연구 제34권 제4호 : 505-524.

김보남 · 김현동. 2010. "농지에 대한 조세제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구". 조세연구 제10권 제1호 : 216-257.

김태완. 2019. "자경농지 양도소득세 감면의 문제점과 개선방안". 경영교육연구 제34권 제1호 : 385-404.

농림축산식품부. 2026. "2026년 농림축산식품사업 시행지침서"

박훈 · 정지선. 2009. "농지에 대한 양도소득세 과세특례에 관한 연구". 조세연구 제9권 제3집 : 97-125.

이기육. 2016. "자경농지에 대한 양도소득세 감면제도개선방안에 관한 연구". 세무회계연구 제47호 : 141-165.

임소영 · 김영준 · 하인혜. 2021. "청년농의 영농정착을 위한 농지 지원 방안". 한국농촌경제연구원.

임소영 · 원은송. 2019. "농업분야 조세감면 관련 제도개선 방안 연구". 한국농촌경제연구원.

임소영 · 조승연 · 민선형 · 김정승. 2022. "고령농 농지이양 활성화를 위한 제도개선 방안". 한국농촌경제연구원.

정연식. 2011. "농지 양도소득세 감면제도에 관한 연구". 세무와 회계저널 제12권 제2호 : 281-315.

채광석 · 김부영. 2019. "농지법상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제". 한국농촌경제연구원.

채광석 · 최지선 · 정선화. 2024. "지역별 농지거래 실태 분석". 한국농촌경제연구원.

홍범교 · 이명헌. 2020. "농지 관련 세제 개편방안". 한국조세재정연구원.

홍범교 · 이명헌. 2019. "자경농지 양도세 감면 운영실태 파악 및 평가". 한국조세재정연구원.