

세무학회지
제14권 제2호 2013년 4월 pp.281~310
한국세무학회

농어촌주택에 대한 지방세 감면제도의 개선방안

정지선* · 김창범** · 김완용***

<요 약>

최근 농어촌의 급격한 고령화와 인구감소로 인한 지역간 불균형을 해결하기 위해서는 점차 증가하고 있는 귀농·귀촌 인구의 이동을 촉진시킬 유인이 필요한 상황이다. 이는 새로운 농어촌 인구의 유입 측면뿐만 아니라, 상대적으로 열악한 주거환경을 가진 노후주택에서 거주하고 있는 고령화 인구의 주거복지 또는 국민생활 안정이라는 측면에서도 그 해결이 시급하다고 할 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제의 해결방안으로서 지방세 감면의 측면에 초점을 맞추어 귀농 및 귀촌 관련 일반현황과 지방세 감면제도의 현황에 대하여 살펴보았다. 그리고 우리나라의 법제와 유사한 일본의 주택에 대한 지방세의 감면제도와 관한 내용 및 시사점을 살펴보고, 이러한 내용을 바탕으로 현행 제도의 개선방안을 제시하였는데, 그 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다. 일반현황 분석에서는 2009년 이후로 급격하게 증가하고 있는 귀농·귀촌의 원인을 베이비붐 세대의 은퇴와 전원생활 추구, 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 활성화 등으로 파악하였다.

귀농·귀촌을 활성화하기 위한 선행연구들을 분석한 결과, 경제적인 문제가 가장 큰 애로사항으로 나타나고 있다. 이주비용의 대부분이 주택마련에 사용되는 문제점들이 지적되고 있어서 농어촌 주택에 대하여 적극적인 경제적 지원의 필요성이 제기되고 있는 실정이다. 농어촌 주택에 대한 지방세 감면제도의 현황은 농어촌 주택의 신축 또는 개량사업으로 주택을 취득하는 경우 일정한 요건을 갖춘 경우에 한하여 취득세 및 재산세를 감면해주고 있다. 현행 제도는 그 감면의 대상이 매우 협소하고, 제대로 적용받지 못하는 문제점이 존재하는데, 그 감면대상을 이렇게 제한할 합리적인 이유를 찾아보기 힘들다.

한편, 일본의 고정자산세 감면조치는 신축주택에 대한 감면조치, 장기우량주택에 대한 감면조치, 내진개량에 대한 감면조치, 장애인 및 고령자를 위한 개량에 대한 감면조치 및 에너지절약을 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있는데, 우리나라의 귀농 등을 위한 재산세 등의 감면에 있어서 시사점을 제공하는 감면은 신축주택에 대한 감면과 장기우량주택에 대한 감면 및 고령자를 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있었다.

마지막으로 이러한 현황과 외국사례를 통한 고찰을 바탕으로 농어촌 주택 활성화를 위한 지방세 세제지원의 개선방안을 도출하였는데, 그 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

* 서울시립대학교 세무전문대학원 조교수, stopline@uos.ac.kr, 02-2210-5557, 교신저자

** 서울시립대학교 세무전문대학원 박사과정, chbkim@hotmail.com, 010-9890-7173, 주저자

*** 서울시립대학교 세무전문대학원 박사과정, nihilist@uos.ac.kr, 010-8664-1117, 공동저자

첫째, 신규마을 조성사업과 관련하여, 도시민의 농어촌 유입 및 정착에 필요한 주택을 제공하기 위한 사업임에 불구하고 지방세 세제지원 정책이 신규마을 조성사업 추진정책과 괴리됨으로써 그 사업의 추진에 장애요인으로 작용하고 있는 문제점을 가지고 있다. 따라서 이러한 문제점을 반영한 입법적 개선안을 제시하였다.

둘째, 농어촌 주택 소유자가 개별적으로 주택을 개량하는 경우에는 기존의 농어촌 주택 거주자는 대부분이 고령화 노인임에 불구하고 경제적 여건의 어려움으로 스스로 주택을 신축, 증축, 개축 또는 대보수하기 어려워 관련법령에 따른 주택개량 대상자로 선정되어 계획에 따라 개량하는 경우에만 적용받는 취득세와 재산세를 면제받기 힘들다는 문제점을 가진다. 따라서 이러한 제도의 불합리를 시정하기 위하여 입법적인 개선안을 제시하였다.

〈주제어〉 귀농, 귀촌, 농어촌주택, 취득세, 재산세, 지방세감면

I. 서 론

우리나라의 2012년 합계출산율은 1.30명으로 11년 만에 초저출산 국가에서 벗어났다고는 하지만, 지속적인 출산율 저하로 인한 고령화가 이미 국가적인 문제로 자리잡은 상황이다. 국민연금과 같은 직접적인 노후대책 뿐만 아니라 고령화에 대비하는 다양한 국가정책의 필요성은 그 중요성이 높아지고 있다. 통계청의 “2010 인구주택총조사”에 따르면, 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 고령화 비율은 11.3%인데 반하여 농어촌지역이라 할 수 있는 면지역의 고령화 비율이 27.8%를 차지하고 있어 농어촌의 고령화와 인구감소는 상당히 심각한 수준인 것으로 나타나고 있다. 따라서 농어촌의 고령화와 인구감소로 인한 황폐화를 해결하는 것은 지역의 균형 발전을 위해 반드시 달성해야만 하는 중요한 과제라고 할 것이다.

한편 베이비붐 세대의 은퇴가 본격화되고 교통발달로 접근성이 증대됨에 따른 전원생활의 수요증가 등의 이유로 인하여, 귀농·귀촌 인구가 점차 증가하고 있는데 농림수산식품부의 2012년도 실태조사 결과에 따르면, 2011년 귀농·귀촌 가구는 총 10,503호로 전년(4,067가구)대비 158% 증가한 것으로 나타난다. 귀농·귀촌 가구의 이동을 촉진하여 농어촌의 노동력을 증가시키고 동시에 농어촌의 경쟁력 강화를 위한 유인책 마련이 시급한 상황이다. 이는 새로운 농어촌 인구의 유입측면 뿐 아니라, 기존 고령화 인구의 주거복지 또는 국민생활 안정이라는 측면에서도 그 해결이 시급하다고 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 문제의 해결방안으로서, 지역의 균형 발전을 위한 세제지원 방안을 제시한다. 즉, 도시자본을 농촌으로 끌어들이며 농촌의 주거환경을 개선함으로써 도시의 자녀세대가 농촌으로 돌아오거나 또는 은퇴 후 농촌으로의 이주 및 정착을 유도하는 세제지원 방안을 검토해 보고자 한다.

농어촌의 주거환경 개선을 위한 여러 가지 방안 중에서 그 효과성 측면에서는 조세정책적으로 지원하는 것이 매우 유용한 방안이 될 수 있다. 농어촌주택 관련 세제는 크게 국세인 종합소

득세와 양도소득세 및 지방세인 취득세와 재산세 등과 관련되어 있다.

본 연구는 이러한 조세 중에서 특히 취득세와 재산세 등 지방세의 감면제도를 중심으로 관련 제도를 살펴보고자 한다. 한편, 농어촌주택에 대한 지방세 감면제도의 개선을 위해서는 귀농 및 귀촌 관련 일반현황과 지방세 감면제도의 현황을 알아야 하고, 다른 나라의 지방세 감면제도에 대한 고찰이 필요하다. 따라서, 본 연구에서도 귀농 및 귀촌 관련 일반현황과 지방세 감면제도 및 일본의 주택에 대한 지방세의 감면제도에 대하여도 살펴보고자 한다.

II. 귀농 및 귀촌 관련 일반현황

1. 귀농·귀촌 인구 증가 및 현황

농림수산식품부는 사회적인 관심에 부응하고 베이비붐 세대를 비롯한 도시민의 성공적인 귀농 및 귀촌을 지원하기 위하여 귀농 및 귀촌 정책을 핵심정책으로 추진하기로 하고 귀농·귀촌을 활성화하기 위해 『Mr. 귀농·귀촌』을 농림수산식품부 장관 정책브랜드 과제로 채택하였다¹⁾ (농림수산식품부의 보도자료, 2012.9.7). 농림수산식품부의 Mr. 귀농·귀촌 정책에서는 다음과 같은 6가지 세부 추진과제를 제시하고 있다(농림수산식품부 보도자료, 2012.2.24).

- ① 귀농·귀촌종합센터 설치(One Stop-Service 체계 확립)
- ② 직업별 특성에 맞는 맞춤형 귀농·귀촌 교육 확대
- ③ 농어촌 정착에 필요한 재정 및 세제지원 확대
- ④ 농어촌 체험, 멘토링 등 지자체의 도시민 유치활동 강화
- ⑤ 예비 귀농인을 대상으로 찾아가는 현장 홍보 추진
- ⑥ 법적 지원근거 및 지자체 행정체계 정비

귀농·귀촌 인구는 베이비붐 세대의 은퇴가 본격화되고²⁾, 교통발달로 접근성이 증대됨에 따른 전원생활의 수요증가 등의 이유로 인하여 증가하고 있는 상황이다. 이하에서는 귀농·귀촌의 구체적인 현황을 살펴본다³⁾.

1) 2012년의 목표는 2만호이다.

2) 베이비붐 세대의 은퇴자 규모는 다음과 같이 추정된다(자료 : 통계청).

구 분	55년생	56년생	57년생	58년생	59년생	60년생	61년생	62년생	63년생	계
추정인구 (만명)	66.3	70.9	74.3	78.4	82.4	84.9	85.8	85.5	84.2	712.6

3) 이하에서 귀농과 귀촌의 정의는 농림수산식품부의 분류에 따라서, ‘귀농’의 경우 도시에서 농촌으로 거주지를 옮긴 도시민 가운데 농어업을 주업으로 하는 자를 의미하고 ‘귀촌’의 경우에는 동 도시민 중에서

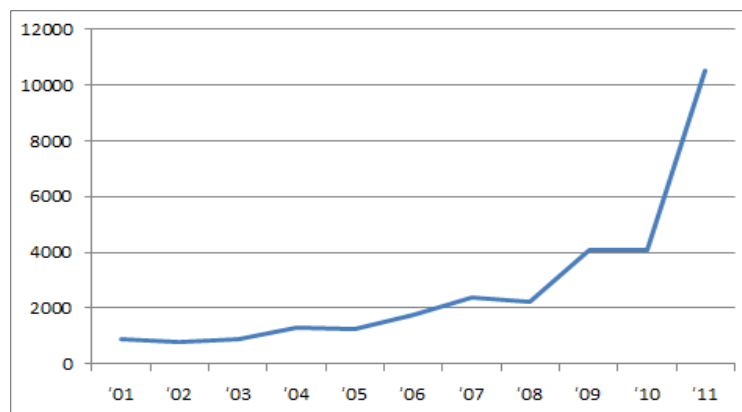
농림수산식품부의 2012년도 실태조사 결과에 따르면, 2011년 귀농·귀촌 가구는 총 10,503호로서 전년(4,067가구)대비 158% 증가한 것으로 나타난다. 표에는 나타나지 않았지만, 1990년부터 2000년까지 귀농 가구수는 18,867가구로 집계하고 있으며, 90년대 말 외환위기 시의 귀농 가구수(1998년 6,409가구)보다 2011년의 귀농가구수가 더욱 큰 것으로 조사되었다(김정섭 2012, 6).

〈표 1〉 연도별 귀농·귀촌 가구수

(단위 : 가구)

구 분	합 계	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12.6
가구수	38,788	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	8,706
누 계	38,788	880	1,649	2,534	3,836	5,076	6,830	9,214	11,432	15,512	19,579	30,082	38,788

〈그림 1〉 연도별 귀농·귀촌 가구의 추이



이처럼, 점진적인 증가추세를 보이던 귀농·귀촌 가구수가 2009년 이후로 급격하게 증가하고 있는 원인으로는 베이비붐 세대⁴⁾의 은퇴가 본격화되고, 전원생활과 같은 다양한 삶의 추구, 국가 및 지방자치단체의 귀농·귀촌 활성화 정책의 추진 등 복합적인 요인이 작용하였기 때문으로 추정된다.

다음의 <표 2>에서는 각 시·도별로 귀농·귀촌가구의 현황을 보여주고 있는데, 누계액 기준으로는 경북, 경남, 전북, 전남, 강원 순으로 귀농이 많이 이루어 졌고 2011년 기준으로는 강원, 전남, 경북, 경남 순으로 귀농이 이루어 졌음을 알 수 있다.

농림어업을 주업으로 하지 않고 2·3차 산업 부문 업체 종사자도 아니면서, 은퇴 후 농촌생활을 하거나 또는 펜션을 운영하는 도시민을 의미한다.

4) 1955~1963년 출생자로 총인구의 14.3%를 차지

〈표 2〉 시·도별 귀농귀촌 가구 현황

(단위 : 가구)

구분	계	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012.6
계	38,788	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	8,706
부산	15	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	14
대구	0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
인천	230	—	1	—	16	28	2	—	—	26	20	123	14
광주	13	—	—	5	6	—	1	—	—	—	—	1	—
대전	13	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	11
울산	7	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	—	—
경기	833	57	18	44	19	28	57	89	126	102	69	224	—
강원	4,783	151	26	156	227	102	134	121	141	232	312	2,167	1,014
충북	4,052	25	43	56	141	68	172	196	142	270	272	582	2,085
충남	2,879	28	74	46	137	237	184	157	227	335	324	727	403
전북	5,824	127	90	145	166	73	250	467	385	883	611	1,247	1,380
전남	5,590	77	67	51	37	89	249	257	289	549	768	1,802	1,355
경북	8,049	115	218	86	334	359	378	772	485	1,118	1,112	1,755	1,317
경남	5,859	243	210	265	203	242	267	277	373	525	535	1,760	959
제주	641	56	22	31	16	7	58	48	50	40	44	115	154

시·도별 귀농·귀촌의 현황을 2012년 상반기를 기준으로 보다 자세히 살펴보면, 다음 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 3〉 2012년 상반기 지역별 귀농귀촌 현황

구분	계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	부산	인천	대전	제주
가구수	8,706	1,014	2,085	403	1,380	1,355	1,317	959	14	14	11	154
(비율)		12.6	25.8	4.6	17.1	16.8	16.3	11.9	0.2	0.2	0.1	1.9
인구수	17,745	1,963	3,467	895	2,920	2,956	2,820	2,195	41	50	44	394
(비율)		11.1	19.5	5.0	16.5	16.7	15.9	12.4	0.2	0.3	0.2	2.2

위의 표에서 알 수 있듯이, 충북, 전북, 전남 및 경북 등 상위 4개 도의 비중이 70.4% 수준으로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있는데, 이는 수도권에 대한 인접성, 농지가격, 농지구입의 용이성 등을 고려하여 특정 지역으로 이주하는 데서 기인하는 것으로 분석된다. 또한, 귀농·귀촌 가구당 평균 인구수는 2.04명으로 추정되고, 가구수와 인구수는 대략적으로 비슷한 수준의 이동을 나타내고 있음을 알 수 있다.

한편, 다음 표에 나타나는 것처럼, 2012년 상반기에 귀농·귀촌한 8,706가구 중 귀농가구가 53.7%(4,678가구), 귀촌가구는 46.3%(4,028) 수준을 보이고 있다.

〈표 4〉 2012년 상반기 지역별 귀농귀촌 가구수 비율

(단위 : 가구수, %)

구 분	합계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	부산	인천	대전	제주
합 계	8,706	1,014	2,085	403	1,380	1,355	1,317	959	14	14	11	154
귀농가구	4,678	386	491	278	838	1,092	879	602	8	6	5	93
(비율)	53.7	38.1	23.5	68.9	60.7	80.6	66.7	62.8	57.1	42.9	45.5	60.4
귀촌가구	4,028	628	1,594	125	542	263	438	357	6	8	6	61
(비율)	46.3	61.9	76.5	31.1	39.3	19.4	33.3	37.2	42.9	57.1	54.5	39.6

즉, 농지면적 등 농업여건이 좋은 전남지역의 경우에는 2012년 상반기 이주가구의 80.6%가 농업에 종사하는 귀농가구였음에 반하여, 상대적으로 수도권과 접근성이 좋아 전원생활 여건이 좋은 충북과 강원지역의 경우에는 상반기 이주가구의 76.5%와 61.9%가 귀촌가구였음을 알 수 있다.

다음으로, 연령대별 귀농·귀촌 현황을 살펴보면 다음의 <표 5>와 같이 나타나는데, 50대가 약 30%정도로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 40대가 28% 정도의 비중을 차지하고 있다.

〈표 5〉 귀농귀촌 연령별 분포

(단위 : 명, %)

구 분	계(%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012.6
계	38,788 (100%)	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	8,706
29 이하	1,853 (4.8)	38	62	64	34	54	70	44	31	686	59	296	415
30~39	6,733 (17.4)	316	258	239	243	287	315	386	328	1,184	553	1,438	1,186
40~49	10,948 (28.2)	293	238	260	402	393	565	766	699	1,294	1,229	2,682	2,127
50~59	11,627 (29.9)	187	149	201	423	319	481	706	632	749	1,457	3,537	2,786
60 이상	7,627 (19.7)	46	62	121	200	187	323	482	528	167	769	2,550	2,192

2012년 상반기의 연령별 귀농·귀촌 현황을 살펴보면, 지역에서 활발한 활동이 가능한 50대 이하의 비중이 74.8% 수준이며, 농업 신규인력 유입의 한 축으로 작용할 것을 기대할 수 있다⁵⁾.

〈표 6〉 2012년 상반기 연령별 귀농귀촌 현황

(단위 : 명, %)

계	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대	80대 이상
8,706	415	1,186	2,127	2,786	1,622	467	103
(비율)	4.8	13.6	24.4	32.0	18.6	5.4	1.2

한편, 귀농자의 주 작목 현황은 다음의 표에 나타나는데, 대부분의 귀농인은 생산기술이 복잡하지 않고, 초기 투자비용과 실패 확률이 낮은 경종(벼, 배추 등 노지작물)분야의 선택비율이 높은 것을 알 수 있고, 그 다음으로는 과수, 원예(시설작물 등), 축산의 순서로 귀농 작목을 선택하고 있다.

〈표 7〉 2012년 상반기 귀농귀촌자 주 작목 현황

(단위 : 명, %)

계	경종	원예(시설)	과수	축산	기타
8,706	3,093	551	785	237	4,040
(비율)	35.5	6.3	9.0	2.7	46.4

2. 귀농·귀촌시 장애요인 분석

가. 귀농동기 관련 선행연구

〈표 8〉에서 나타나듯이, 귀농·귀촌인의 이주 전 직업은 자영업이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 사무직과 생산직의 순이며, 무직자도 6.7%를 차지하고 있다.

〈표 8〉 귀농귀촌 전 직업현황(2012년 상반기)

(단위 : 명, %)

계	자영업	사무직	생산직	영업직	건설	공무원	주부	학생	무직	기타
8,706	2,144	1,609	936	427	370	259	712	84	582	1,583
(비율)	24.6	18.5	10.8	4.9	4.2	3.0	8.2	1.0	6.7	18.2

※ 자료 : 농림수산식품부 보도자료, 2012.9.7.

5) 2010년 기준 농어촌 인구현황은 다음과 같다(자료 : 통계청, 연령 및 성별 농가인구/성비).

0-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-
403,477	212,579	217,221	363,689	586,871	621,620	520,582	136,917
13.17%	6.94%	7.09%	11.87%	19.16%	20.29%	17.00%	4.47%

농업인재개발원의 “2011년 귀농귀촌교육생 조사”에 따르면, 최근의 귀농·귀촌은 주로 경제적인 동기에서 이루어진 IMF 직후의 귀농·귀촌과는 달리 다양한 동기에 의해 발생하는 사회적 추세로 나타난다. 그 주요 동기로는 농촌생활의 선호(38.0%), 본격적인 농사(14.0%), 은퇴 후 여가생활(13.6%), 건강(9.1%), 미래 투자(7.3%), 새로운 사업 시작(3.9%) 등으로 나타나고 있고, 30대 이하의 경우 농사 목적이 상대적으로 많고, 50대 이상은 은퇴 후 여가를 보내기 위함이 가장 많은 것으로 조사되었다.

또한, 도시민의 농어촌 이주 의향과 관련한 설문조사 결과는 다음과 같이 요약되는데, 대부분의 조사에서 약 절반 이상의 응답자가 귀농·귀촌의 의사를 밝히고 있음을 알 수 있다.

〈표 9〉 도시민 농어촌 이주 의향에 관한 주요 설문조사 결과

조사 기관	조사 시기	조사 대상	농어촌 이주 의향 비율
KREI	2007년	20세 이상 전국 성인 남녀 2,000명	56.3%
천안연암대학	2008년	전국 20~50세 남녀 500명	63.2%
KREI	2010년	전국 19세 이상 도시민 1,500명	47.7%
국토연구원	2011년	서울 등 5대 대도시 거주 베이비붐 1,000명	66.3%
농민신문	2011년	서울 및 수도권 거주 1,282명	74.1%
KREI	2011년	만 19세 이상 전국 도시민 1,500명	63.7%

※ 자료 : 성주인 외, 2012, p.241.

나. 귀농시기 관련 선행연구

농업인재개발원에서 귀농·귀촌 교육을 받은 도시민 573명을 대상으로 예상 이주시기를 조사한 결과에 의하면, 도시민의 농촌 이주 수요가 현실화될 가능성이 높음을 알 수 있다. 아래의 <표 10>에 나타나듯이, 연령층이 높을수록 빠른 시일 내에 이주를 실행하리라 예상되는 응답자의 비율이 높게 나타나고 있으며, 베이비붐 세대의 농어촌 이주 의향이 매우 높은 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 귀농·귀촌 예상 시기

연령대	예상 시기		
	1년 이내	2~3년 이내	3년 이후
20-30대	12.9%	30.6%	56.5%
40대	18.1	25.0	56.9%
50대	19.4	41.8	38.8%
60대 이상	15.4	67.3	17.3%

※ 자료 : 성주인 외, 2012, p.245.

다. 귀농·귀촌시 농어촌 주택관련 애로사항 또는 장애요인

성주인 외(2012)의 연구에 의하면, 귀농·귀촌인이 농어촌 이주 및 정착 과정에서 겪는 애로사항 중에서 가장 큰 것은 경제적인 문제로 나타난다. 즉, 애로사항을 영농기반 마련과 사업자금 조달 등의 경제적 문제라고 응답한 비율이 68% 정도를 차지하고 있으며, 귀농귀촌의 실패 요인 역시 경제적인 문제(일자리 부족과 부족한 소득, 사업자금 조달)가 87%정도로 지적되고 있어 이들에게 무엇보다도 안정적인 경제적 지원책을 마련해줄 필요성이 있음을 시사하고 있다.

〈표 11〉 귀농·귀촌 정착 시 애로사항

	편의시설 부족	일자리 부족	영농기반 마련	이웃주민과의 갈등	부족한 소득	과다한 육체노동	사업자금 조달
비율(%)	12.8	5.0	28.4	11.6	8.8	7.4	26.1

※ 자료 : 성주인 외, 2012, p.252.

〈표 12〉 귀농·귀촌 실패 이유

	일자리 부족	사업자금 조달	이웃주민과의 갈등	부족한 소득	영농기술부족	기타
비율(%)	34.6	15.4	3.8	26.9	3.8	15.4

※ 자료 : 성주인 외, 2012, p.252.

또한, 송미령·김정섭(2008)의 연구에 의하면 농어촌 이주를 준비 중인 도시민들의 이주예상 비용은 절반 이상이 2억원 미만으로 생각하고 있는데, 이 액수로는 대지를 구입하고 신규로 주택을 짓고 나면 남는 금액이 거의 없는 규모이다. 농업의 특성상 이주 초기에 투자금액이 크고, 이에 대한 수확이 연단위로 이루어지기 때문에 이주 초기에 귀농·귀촌인의 상당수가 경제적인 어려움을 겪게 될 수밖에 없는 현실이다.

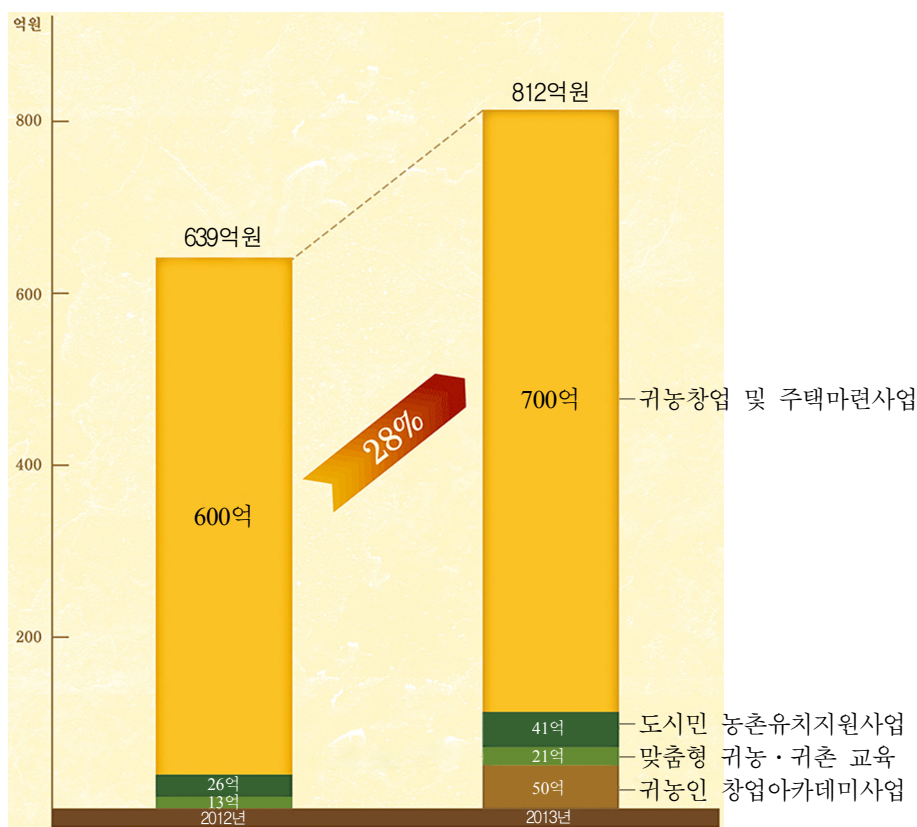
향후 베이비붐 세대 인구의 은퇴가 본격화 되면서, 이 중에서 10~20%에 달하는 70~140만 가구가 귀농·귀촌 의사가 있는 것으로 전망되고 있다. 동반가족을 고려하면 최대 150~310만 명이 귀농·귀촌을 할 수 있다는 전망인데, 베이비붐 세대의 은퇴가 2010년부터 2020년 사이에 본격화 되고 귀농·귀촌 준비에 평균적으로 2~3년이 소요됨을 고려하면, 귀농·귀촌 정책은 당장 시급한 준비가 필요한 정책과제라 할 수 있다.

통계청의 “2010년 가계자산조사”에 따르면, 베이비붐 세대는 가계총자산 3.4억원 중 부동산 형태로 2.6억원(76.3%), 저축액 7천만원(20.8%), 기타자산으로 950만원(2.8%) 정도를 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 최근 부동산 시장의 하락세를 고려하면 실질자산은 더욱 감소할 것이며, 동 세대의 연금수급 예상액도 낮아 안정적인 귀농·귀촌 생활보장에도 한계를 가질 것으로 예상된다. 2009년 말 기준으로 베이비붐 중 국민연금 가입이력이 있는 사람은 490.6만명으로

전체 베이비붐 인구 714.5만명의 약 69%를 차지한다. 남자는 85.3%가 국민연금 가입이력이 있고, 모든 연령대에서 평균 10년을 넘게 납부하여 노령연금 수급을 위한 최소 수급기준을 충족하고 있고, 평균 약 35만원 정도의 연금 수급이 예상된다. 반면에 여자는 51.7%가 가입이력이 있지만 평균 가입기간이 5년에 불과하여 연금수급권을 얻기 어려운 실정이고, 수급자가 된다 하여도 평균 18만원 정도의 연금을 수령할 것으로 예상된다(남상호 2011, 2-8). 이처럼, 베이비붐 세대의 연금 수급 예상액이 매우 낮아 이들의 노후소득 확보를 위한 대비책 마련이 절실한 상황이다. 게다가 이러한 베이비붐 세대의 귀농·귀촌이 확대됨에 따라서 이들의 안정적인 소득 확보, 기초적인 생활 보장 등의 정책적인 과제를 시행하기에 앞서 이들이 거주할 농어촌주택과 관련된 제도를 먼저 정비할 필요성이 있다.

한편, 농림수산물부의 2013년도 귀농·귀촌 활성화를 위한 예산안은 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 귀농·귀촌 활성화를 위한 예산안(2013년)



※ 자료 : 농림수산물부, 귀농귀촌활성화지원사업 2013년 예산안 인포그래픽.

2013년에는 총 173억원의 예산이 증가하였는데, 그 중에서 귀농 창업 및 주택마련 사업이 100억원의 증가를 나타내고, 귀농인 창업아카데미에 50억원이 신규로 투입되고, 나머지 23억원이 도시민 농촌유치사업 및 귀농·귀촌 교육사업에 추가적으로 투입된다. 그런데 이러한 귀농·귀촌 예산은 2013년도 농림수산물식품부 전체예산 15조 4,102억원 중에서 0.5% 정도일 뿐이므로 보다 적극적인 지원을 수행할 필요성이 제기된다.

Ⅲ. 농어촌 주택 활성화를 위한 지방세 감면제도의 현황

1. 현행 제도의 개관

농어촌 주택 개량에 대한 지방세 감면제도는 지방세특례제한법이 제정·시행(2010.3.31. 공포, 2011.1.1. 시행)되기 전까지는 지방세 감면조례로 운영되어 왔다(행정안전부 2012, 396)⁶⁾.

2000년 1월 1일 이후 도세 감면조례 및 시·군세 감면조례 표준안을 기준으로 농어촌 주택 개량에 관한 지방세 감면제도의 변화를 정리해 보면, 농어촌정비법에 의한 농어촌생활환경정비사업과 농어촌주택개량촉진법에 의한 농어촌주거환경개선사업의 계획에 따라 주택개량대상자로 선정된 자와 동 사업계획에 의하여 자력으로 주택을 개량하는 대상자로서 당해 지역에 거주하는 자에 대한 취득세 및 재산세 감면제도는 지방세법의 개정으로 관련 세목이 변경된 내용을 반영하고⁷⁾, 농어촌 주택 개량과 관련하여 오지개발촉진법이 폐지된 것을 반영한 것 외에는 세제지원 내용이 큰 변화 없이 유지되어 왔음을 알 수 있다.

현재 농어촌 주택의 신축 또는 개량사업으로 주택을 취득하는 경우 취득세 및 재산세의 감면에 관한 사항은 지방세특례제한법 제16조 및 같은 법 시행령 제7조에서 규정하고 있는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업 또는 농어촌주택개량촉진법 제5조 제1항에 따른 농어촌주거환경개선사업의 계획에 따라 주택개량 대상자로 선정된 사람과 같은 사업계획에 따라 자력(自力)으로 주택을 개량하는 대상자로서 해당 지역에 거주하는 사람(과밀억제권역에서는 1년 이상 거주한 사실이 주민등록법에 따른 주민등록표 등에 따라 증명되는 사람으로 한정한다) 및 그 가족이 상시 거주할 목적으로 취득하는 전용면적 100제곱미터 이하의 주거용 건축

6) 지방세 감면조례는 1994년 12월 31일까지 감면대상별로 각각 독립된 조례로 제정·운영되어 왔으나, 1995년 1월 1일부터는 지방세 감면과 관련된 조례를 모두 통합하여 단일 감면조례로 재편하였다. 이에 대하여 보다 자세한 내용은 김창범, “사전 허가제 폐지 이후 지방세감면조례 법제의 평가와 개선방안”, 『한국세무학회 심포지엄 자료집』, 2012.10, p.49. 참조.

7) 2005년도 지방세의 개정으로 종합토지세가 재산세로 통합된 것과 2011년 1월 1일 지방세법 전부개정으로 취득세와 취득을 원인으로 하는 등록세가 취득세로 통합된 것을 말한다.

물 및 그 부속토지(주거용 건축물 바닥면적의 7배를 초과하지 아니하는 부분으로 한정한다)에 대하여는 취득세를 면제하고, 해당 주택(지방세법 제104조제3호에 따른 주택⁸⁾을 말한다)에 대하여는 주거용 건축물 취득 후 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세를 면제한다.

2. 취득세 및 재산세 면제의 요건

가. 생활환경정비사업 또는 농어촌주거환경개선사업의 계획에 따라 주택개량 대상자로 선정된 사람이나 자력으로 주택을 개량하는 대상자일 것

지방세특례제한법 제16조 및 같은 법 시행령 제7조에 따라 취득세 및 재산세를 5년간 면제받기 위해서는 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업 또는 농어촌주택개량촉진법 제5조 제1항에 따른 농어촌주거환경개선사업의 계획에 따라 주택개량대상자로 선정되어야 한다. 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경 정비사업은 농어촌과 준농어촌 지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하여 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 것으로 집단화된 농어촌주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업, 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업, 농어촌주택의 개량(신축·증축·개축 및 대수선을 말함) 등에 관한 사업을 말한다. 시장·군수·구청장은 생활환경정비사업을 시행할 필요가 있으면, 5년 마다 생활환경정비계획을 세워 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농어업·농어촌및식품산업정책심의회 의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 받아야 하고, 시·도지사로부터 생활환경정비계획의 승인을 받은 경우에는 생활환경정비사업의 목적과 기본방향 및 농어촌마을의 건설·재개발·정비, 생활환경기반시설의 정비·확충 등 주요사업계획의 개요를 고시하고 일반인이 열람하도록 해야 한다(농어촌정비법 제54조 제1항).

생활환경정비사업은 시장·군수·구청장이 시행하되, 시장·군수·구청장은 생활환경정비사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사업의 전부 또는 일부에 대하여 한국농어촌공사, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업, 농어촌정비법 제57조 제1항에 따라 설립된 마을정비조합, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 등을 사업시행자로 지정할 수 있다(농어촌정비법 제56조 제1항). 시장·군수·구청장은 생활환경정비계획에 포함된 사항을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 미리 해당 사업지역 주민의 의견을 듣고, 시·도지사 및 관계 기관과 협의를 거쳐 세부

8) 지방세법 제104조(정의) 재산세에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “주택”이란 「주택법」 제2조 제1호에 따른 주택을 말한다. (후단 생략)

주택법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “주택”이란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 이를 단독주택과 공동주택으로 구분한다.

사업별로 생활환경정비사업 기본계획을 수립할 수 있다(농어촌정비법 제58조). 생활환경정비사업 시행자가 생활환경정비사업을 추진하려면 농어촌정비법 제54조에 따른 생활환경정비계획, 같은 법 제58조에 따른 생활환경정비사업 기본계획, 같은 법 제101조에 따른 농어촌마을정비계획에 따라 생활환경정비사업 시행계획을 수립하여야 하는데, 생활환경정비사업 시행자가 시장·군수·구청장인 경우 생활환경정비사업 시행계획을 세워 사업을 시행하고, 시장·군수·구청장 이외의 생활환경정비사업 시행자는 생활환경정비사업 시행계획을 세워 시장·군수·구청장에게 승인을 받아야 한다(농어촌정비법 제59조 제1항 및 제2항).

한편, 지방세특례제한법 제16조 및 같은 법 시행령 제7조에서는 농어촌주택개량촉진법 제5조 제1항에 따른 농어촌주거환경개선사업계획에 따라 주택개량대상자로 선정된 사람에 대해서도 취득세를 면제하고, 재산세를 5년 동안 면제하도록 규정하고 있지만, 농어촌주택개량촉진법은 2008년 12월 31일까지의 한시법으로 운영되는 법률이므로 2009년 1월 1일부터 그 적용시한이 만료되었다(법률 제5628호 농어촌주택개량촉진법 중 개정법률 부칙 제2항 참조).

2008년 3월 28일 법률 제9008호 개정된 농어촌정비법에서는 과거 농림부에서 농어촌정비법에 따라 추진하던 농어촌생활환경정비사업과 행정자치부에서 오지개발촉진법과 농어촌주택개량촉진법에 따라 추진하던 오지종합개발사업과 농어촌주거환경개선사업이 유사한 사업임에도 불구하고 소관부처별로 분산되어 중복투자 등의 문제가 제기됨에 따라 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 도모하기 위하여 오지종합개발사업과 농어촌주거환경개선사업을 농어촌생활환경정비사업으로 통합하였다(국회 2008, 2). 이에 따라 2009년 1월 1일부터 농어촌 주택 개량사업은 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 추진되고 있다.

한편, 법률 제9008호 농어촌정비법 일부개정법률 부칙 제3조에서는 종전의 오지개발촉진법 제9조 및 제10조에 따라 확정된 개발계획과 연도별 사업계획은 농어촌 정비법에 따른 생활환경정비사업개발계획과 생활환경정비사업 시행계획으로 본다고 규정하고 있으므로 종전의 오지개발촉진법 제9조 및 제10조9)에 따라 확정된 개발계획과 연도별 사업계획에 따라 주택개량대상자

9) 오지개발촉진법 제7조(개발계획의 수립) ① 관계시·도지사는 제4조의 규정에 의하여 개발지구가 지정된 때에는 관계 시장·군수와 협의하거나 그 신청을 받아 대통령령이 정하는 바에 따라 개발계획을 수립하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2004.12.23>

1. 통신·도로시설등 생활기반시설의 확충·개선
2. 농업·공업·임업·수산업등 산업기반시설의 확충·개선
3. 교육·의료·후생등 문화복지시설의 확충
4. 하천개수·치산녹화등 국토보전시설의 정비·확충
5. 주택 상·하수도등 주거환경의 개선
6. 기타 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 농림수산식품부장관은 제1항의 규정에 의한 개발계획의 수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 지침 또는 기준을 정할 수 있다.

로 선정된 사람도 지방세특례제한법 제16조 및 같은 법 시행령 제7조에 따라 취득세와 재산세의 면제 대상에 포함되는 것으로 보아야 할 것이다.

만일, 농어촌 지역에 거주하는 사람이라 하더라도 농어촌정비법에 따른 생활환경정비사업이나 종전의 농어촌주택개량촉진법에 따른 농어촌주거환경개선사업에 따라 개량한 것이 아니라 독자적으로 주택을 개량하여 취득한 경우에는 취득세 및 재산세의 면제대상이 되지 아니한다.¹⁰⁾

나. 해당 지역에 거주하는 거주자 및 그 가족이 상시 거주할 목적으로 취득할 것

지방세특례제한법 제16조 및 같은 법 시행령 제7조에 따라 취득세 및 재산세를 5년간 면제받기 위해서는 농어촌 주택을 개량하는 사람이 그 지역에 거주하는 사람이어야 한다.

과밀억제권역에서는 1년 이상 농어촌에 거주한 사실이 주민등록법에 따른 주민등록표 등에 따라 증명되는 사람만이 취득세 및 재산세를 5년간 면제받을 수 있다¹¹⁾.

농어촌에 주택을 소유하고 있더라도 해당 지역에 거주하지 않는 사람(과밀억제권역의 경우에는 1년 이상 거주하지 않은 사람)의 경우에는 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 주택 개량이 이루어지더라도 취득세 및 재산세 면제 대상에서 제외된다.

제9조(개발계획의 확정) ① 농림수산식품부장관은 제7조의 규정에 의하여 수립된 개발계획을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 확정한다.

② 제1항의 규정에 의하여 확정된 개발계획은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 변경할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.

③ 농림수산식품부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 개발계획을 확정 또는 변경한 때에는 지체없이 관계 중앙행정기관의 장과 관계시·도지사에게 통지하여야 한다. <개정 1999.1.21, 2008.2.29>
제10조(연도별 사업계획의 수립) ① 관계시·도지사는 제9조의 규정에 의하여 확정된 개발계획에 따라 연도별 사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 수립하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.

② 농림수산식품부장관은 제1항의 규정에 의한 사업계획을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 확정한다.

③ 농림수산식품부장관은 제2항의 규정에 의하여 사업계획을 확정할 때에는 지체없이 관계 중앙행정기관의 장 및 관계시·도지사에게 통지하여야 한다.

10) 내무부, 세정 13407-159(1998. 2. 25) 참조.

11) 2012년 12월 현재 과밀억제권역은 다음과 같다. (수도권정비계획법 제6조 제1항 제1호, 같은 법 시행령 제9조 및 별표 1 참조.)

과밀억제권역

서울특별시, 인천광역시(강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역 및 남동 국가산업단지는 제외한다), 의정부시, 구리시, 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운데, 수석동, 지금동 및 도농동만 해당한다), 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 과천시, 의왕시, 군포시, 시흥시[반월특수지역(반월특수지역에서 해제된 지역을 포함한다)은 제외한다]

다. 취득하는 주거용 건축물 및 그 부속토지가 일정한 규모 이내일 것

지방세특례제한법 제16조에서는 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 취득하는 주택이라 하더라도 취득세 및 5년 동안 재산세가 면제되는 주택의 규모를 전용면적 100제곱미터 이하의 주거용 건축물과 그 바닥면적의 7배를 초과하지 아니하는 부속토지로 한정하고 있다.

취득세 및 5년 동안 재산세가 면제되는 주거용 건축물의 규모를 전용면적 100제곱미터 이하로 제한한 것은 주택법 제2조 제3호12)에 따른 국민주택규모와 균형을 맞추기 위한 것으로 생각된다. 주택법 제2조 제3호에서는 수도권정비계획법 제2조 제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 국민주택규모의 주택으로 규정하고 있는데, 취득세 및 재산세 면제라는 조세우대조치를 국민주택규모 이하의 주택으로 한정하려는 취지로 생각된다.

IV. 일본의 주택에 대한 지방세의 감면조치 및 시사점

1. 개요

일본에서 부동산에 부과되는 대표적인 지방세는 부동산취득세(不動産取得税)와 고정자산세(固定資産税)이다. 부동산취득세는 도부현세로 부동산의 취득을 과세대상으로 하여 이를 취득한 개인 또는 법인에 부과되고 있다¹³⁾. 여기서 부동산이라 함은 토지 및 주택을 총칭하는 것으로 주택의 증개축으로 인해 주택가격이 상승한 경우에도 과세대상이 된다. 부동산취득세의 과세표준은 부동산의 가격이며, 고정자산세 과세대상에 가격이 등록되어 있는 부동산은 원칙적으로 그 등록가격이 과세표준이 된다. 동 세목의 세율에 있어서 기본 표준세율은 4%이며, 주택의 취득과 관련된 표준세율은 3%로 되어 있다. 주택과 관련되어 부동산취득세의 감면조치는 신축주택의 구입을 포함하여 일정주택을 신축한 경우에는 집 한 채당 가격에서 1,200만엔(円)을 공제하고 있다. 다만, 2009년 6월 4일부터 2014년 3월 31일까지 장기우량주택의 보급에 관한 법률에 규정된 인정장기우량주택(認定長期優良住宅)의 신축에 대해서는 그 한도액을 1,300만엔으로 하도록

12) 주택법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “국민주택”이란 제60조에 따른 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거의 용도로만 쓰이는 면적(이하 “주거전용면적”이라 한다)이 1호(戸) 또는 1세대당 85제곱미터 이하인 주택(『수도권정비계획법』 제2조 제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 말한다. 이하 “국민주택 규모”라 한다)을 말한다. 이 경우 주거전용면적의 산정방법은 국토해양부령으로 정한다.

13) 이 부분은 日本 大阪府의 홈페이지(<http://www.pref.osaka.jp/>)를 참조하여 정리하였다.

하고 있다.

고정자산세는 우리나라의 재산세와 유사한 세목이지만, 그 과세대상을 훨씬 포괄적으로 규정하여 기초자치단체가 부과하고 있는 종합재산세로서의 성격을 가지고 있다. 고정자산세는 토지와 주택 및 상각자산의 소유자를 납세의무자로 하여 해당 고정자산이 소재하는 시정촌이 고정자산의 가치에 따라 매년 1월 1일을 부과기준일로 하고 있다. 그리고 고정자산세의 과세대상은 고정자산 과세대장(課稅臺帳)에 등록되어 있어야 한다. 고정자산세의 과세표준은 원칙적으로 고정자산의 가격(지가 공시가격의 70%)이다. 동 세목의 표준세율은 1.4%이고, 탄력세율(제한세율)은 2.1%이다. 고정자산세의 경우에는 신축주택에 대한 감면조치, 장기우량주택에 대한 감면조치, 내진개량에 대한 감면조치, 장애인 및 고령자(barrier free)를 위한 개량에 대한 감면조치 및 에너지절약을 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있다.

고정자산세의 감면조치들은 현재 우리나라의 재산세에는 없는 감면조치이며, 지역적 구분이 없이 시행되고 있다. 이러한 고정자산세의 감면조치의 내용은 우리나라 귀농자와 고령화 되고 있는 농촌지역의 주거환경개선을 위한 세제지원 방안에 있어 그 시사하는 바가 크다.

2. 고정자산세의 감면조치 내용

가. 신축주택에 대한 감면조치(日本 地方稅法 第十五條の六)

(1) 요건

신축된 주택의 경우 신축 후 일정기간 고정자산세를 감액하고 있다. 다만, 신축주택에 대한 감면조치를 받기 위해서는 다음의 요건을 충족해야 한다.

첫째, 주거전용이어야 한다. 이 경우 겸용주택에 있어서는 거주부분의 비율이 50% 이상이 되어야 한다.

둘째, 신축시기에 따라 다음의 <표 13>에 나타난 바닥면적 요건을 충족해야 한다.

<표 13> 신축시기에 따른 바닥면적 요건

신축시기	바닥면적(겸용주택의 경우 주거바닥면적)요건
2003.1.2 ~ 2005.1.1	50㎡ (1호(一戶) 이외의 임대주택의 경우 35㎡) 이상 280㎡
2005.1.2 ~	50㎡ (1호(一戶) 이외의 임대주택의 경우 40㎡) 이상 280㎡

(2) 감면의 범위

감면대상이 되는 것은 신축된 주택용 가옥 중에서 주거용으로 사용되고 있는 부분(거주부분)만으로 겸용주택에 있어서는 점포부분, 사무소 부분 등은 감액대상이 되지 않는다. 또한, 주거용

부분의 바닥면적이 120㎡까지는 그 전부가 감면대상이며, 120㎡를 초과하는 것은 120㎡분에 상당하는 부분이 감액대상이 된다.

(3) 감면금액과 기간

위의 감면대상에 상당하는 고정자산세의 50%를 감액한다. 또한, 감면되는 기간은 우선 일반주택의 경우에는 신축 후 3년이며, 3층 이상의 경우에는 신축 후 5년이다.

나. 장기우량주택에 대한 감면조치(日本 地方稅法 第十五條の七)

2008년 세법개정에 의해 장기우량주택과 관련해서는 한시적으로¹⁴⁾ 고정자산세의 감면조치가 창설되었다. 이는 장기간에 걸쳐 양호한 상태로 주택을 사용하게 되어 주거생활의 향상 및 환경의 부하(負荷)의 저감을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 장기우량주택에 대한 감면조치는 우량주택에 대한 건축을 촉진하기 위한 조치이다. 다만, 동 감면조치는 현행 시행되고 있는 신축주택 특례와 동시에 중복되어 적용되지 않는다.

(1) 감면의 범위

감면대상이 되는 것은 신축된 주택용 가옥 가운데 주거용으로 사용되고 있는 부분(거주부분)만으로 겸용주택에 있어서는 점포부분, 사무소 부분 등은 감면대상이 되지 않는다. 또한, 주거용 부분의 바닥면적 120㎡까지는 그 전부가 감면대상이며, 120㎡를 초과하는 경우에는 120㎡분에 상당하는 부분까지만 감면대상이 된다.

(2) 감면세액과 기간

위의 감면대상에 상당하는 고정자산세의 50%를 감면한다. 또한, 감면되는 기간은 우선 일반주택의 경우에는 신축 후 5년이며, 3층 이상의 경우에는 신축 후 7년이다.

다. 내진개량에 대한 감면조치(日本 地方稅法 第15條の9 第1号—第4号)

(1) 요건

주택의 내진개량(耐震改修)공사를 행한 가옥과 관련된 고정자산세는 다음과 같은 요건을 충족하는 경우 감면을 해주고 있다. 1982년 7월 1일 이전에 건축된 주택이어야 하며, 내진개량공사의 요건으로 2006년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지의 사이에 개량공사를 한 주택으로 건축기준법(建築基準法)에 근거하여 현행의 내진기준에 적합한 개량공사이어야 한다.¹⁵⁾ 다만 내진개량공사와 관계없는 공사비는 인정되지 않는다.

14) 최초 도입단계에 있어서는 2012년 3월 31일까지였으나, 2년 연장하여 2014년 3월 31일까지 적용하도록 되어 있다.

15) 1호당 공사비가 30만엔 이상의 것에 한한다.

(2) 감면의 범위 및 세액

감면의 범위는 주택 1호당 120㎡ 상당부분 까지이며, 동 부분에 상당하는 고정자산세의 50%를 감면한다.

(3) 감면기간

다음에 나타낸 표와 같이 내진개량공사가 완료된 해의 다음연도분의 고정자산세부터 일정기간 감면한다.

〈표 14〉 감면기간

공사완료 시기	감면기간
2006.1.1~2009.12.31	3년
2010.1.1~2012.12.31	2년
2013.1.1~2015.12.31	1년

라. 장애인 및 고령자(barrier free)를 위한 개량에 대한 감면조치(日本 地方税法 第15條の9 第5号—第8号)

장애인 및 고령자를 위한 개량공사를 행한 주택과 관련하여 다음의 요건을 충족한 경우 고정자산세를 감면한다.

(1) 요건

장애인 및 고령자를 위한 개량공사를 행한 주택과 관련하여 다음의 요건을 만족한 경우 고정자산세를 감면한다.

먼저, 2007년 1월 1일 이전부터 65세 이상의 자, 요양인정 또는 요양지원 인정을 받은 자, 장애인 등이 거주한 주택이다.

그리고 2007년 4월 1일부터 2013년 3월 31일까지 사이에 자기부담액이 1호당 30만엔 이상의 장애인 및 고령자를 위한 개량공사가 이루어진 경우이다. 여기서 자기부담액에는 보조금 등을 받은 부분은 제외된다.

한편, 대상이 되는 개량공사는 복도의 확폭, 계단의 경사 완화, 목욕탕 개량, 화장실 개선, 난간 설치, 실내의 단차 해소, 미닫이로 교체 공사 및 바닥 표면의 미끄럼 방지화 등을 말한다.

(2) 감면의 범위 등

감면의 범위는 주택 1호당 100㎡ 상당부분 까지이며, 동 부분에 상당하는 고정자산세의 1/3을 감면한다. 또한, 감면은 1개년도 즉 장애인 및 고령자를 위한 개량공사를 완료한 해의 다음연도분이 감면된다.

마. 에너지절약을 위한 개량에 대한 감면(日本 地方稅法 第15條の9 第9号—第12号)

(1) 요건

에너지절약 공사를 행한 주택과 관련하여 다음의 요건을 만족하는 경우 고정자산세를 감면한다.
첫째, 2008년 1월 1일 이전부터 소재한 주택이어야 한다. 다만 임대주택을 제외하고 겸용주택의 경우는 거주부분의 바닥면적이 50% 이상이어야 한다.

둘째, 2008년 4월 1일부터 2013년 3월 31일까지의 사이에 에너지절약 개량공사로 현행 에너지절약 기준에 적합한 개량공사이어야 한다(1호당 공사비 30만엔 이상에 한한다). 다만, 에너지절약 개량 공사와 관계없는 부분은 인정되지 않는다.

셋째, 에너지절약 개량공사의 대상이 되는 것은 다음과 같다. 즉, 창문의 개량 공사, 바닥 단열 개량 공사, 천장 단열 개량 공사 또는 벽의 개량 공사를 말한다.

(2) 감면의 범위 등

감면의 범위는 주택 1호당 120㎡ 상당부분까지이며, 동 부분에 상당하는 고정자산세 1/3을 감면한다. 또한, 감면은 1개년도 즉 에너지절약 개량공사를 완료한 해의 다음연도 분이 감면된다.

3. 일본의 주택에 대한 지방세 감면조치의 시사점

일본의 고정자산세 감면조치는 신축주택에 대한 감면조치, 장기우량주택에 대한 감면조치, 내진개량에 대한 감면조치, 장애인 및 고령자를 위한 개량에 대한 감면조치 및 에너지절약을 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있는데, 우리나라의 귀농 등을 위한 재산세 등의 감면에 있어서 시사점을 제공하는 감면은 신축주택에 대한 감면과 장기우량주택에 대한 감면 및 고령자를 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있다. 이하에서는 이러한 감면제도가 우리나라에 주는 시사점에 대하여 살펴보려고 한다.

첫째, 일본의 경우에는 신축주택의 경우에는 고정자산세의 50%를 신축 후 3년 또는 5년간 감면하도록 하고 있는데, 이는 우리나라의 재산세 감면에 있어서 시사점을 가진다. 다만, 일본의 경우에는 지역에 상관없이 신축주택에 대하여 감면하고 있는데, 이는 도시지역과 농어촌지역 등이 주거환경에 있어서 별다른 차이가 없기 때문이라고 할 것이다. 그러나 우리나라의 경우에는 도시지역보다는 농어촌지역이 주거환경이 열악한 상황이므로, 모든 신축주택에 대하여 일정기간 재산세를 감면하는 것 보다는, 농어촌지역 등 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 하여 재산세 등을 감면하는 것이 더욱 바람직하다고 할 것이다.

둘째, 일본의 경우에는 장기우량주택에 대하여는 한시적이라도 고정자산세를 감면하는 조치를 신설하였는데, 이 제도 또한 우리나라의 재산세 등에 있어서 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 즉, 일본의 경우에는 장기우량주택에 대하여 고정자산세의 50%를 5년 또는 7년간 감면하되,

신축주택에 대한 감면과 중복 적용되지는 아니한다. 이러한 장기우량주택에 대한 고정자산세의 감면은 기본적으로 주거생활의 향상뿐만 아니라, 환경보호에도 매우 긍정적인 효과를 나타낸다고 할 것이다. 우리나라의 경우에도 농어촌지역에 장기우량주택을 신축하는 경우에는 신축주택에 대한 감면과 장기우량주택에 대한 감면 중에서 선택하여 적용받을 수 있도록 입법할 수 있다는 점에서 시사점을 가진다.

셋째, 일본에 있어서는 고령자를 위한 개량공사를 완료한 해의 다음연도 고정자산세의 1/3을 감면하는데, 이는 우리나라의 농어촌지역의 재산세에 있어서 참고하여 반영할 여지가 있는 부분이다. 농어촌지역의 주택의 경우에는 기본적으로 노후된 것이 많을 뿐만 아니라, 해당 주택에 거주하고 있는 자들의 경우에도 다른 지역에 비하여 고령자가 상대적으로 매우 많기 때문이다.

V. 농어촌 주택 활성화를 위한 지방세 세제지원의 개선방안

1. 신규마을 조성사업 관련 지방세 세제지원의 개선방안

가. 정부의 농어촌 주택 정책 방향

농림수산식품부는 베이비붐 세대를 비롯한 도시민의 귀농·귀촌을 지원하기 위해서 귀농·귀촌 수요를 고려하여 다양한 농어촌 주택을 공급하는 것을 2012년도 정책과제로 제시하고 있다(농림수산식품부 2011, 53). 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업의 대표적 사업으로는 “농어촌 뉴타운 사업”과 “전원마을” 조성사업을 들 수 있다.

도시의 젊은 인력 유치를 위하여 그 동안 시범사업(2009년~2012년)으로 추진해 온 “농어촌 뉴타운” 사업¹⁶⁾의 추진성과를 평가하여 뉴타운 사업 본격 추진 여부를 검토할 계획이다. 또한 전원마을 건설의 경우 소규모 마을도 신규로 조성할 수 있도록 현행 20세대 이상 요건을 10세대 이상으로 완화하여 전원마을 사업을 개선할 계획이다¹⁷⁾(농림수산식품부 2011, 53).

참고로, 농어촌 뉴타운 조성사업 연도별 재정투입계획을 살펴보면, 다음 <표 15>에서 보는 바와 같다.

16) 농어촌뉴타운 사업은 5지구 700세대가 추진 완료되었거나 추진 중이다(단양 : 100세대, 고창 100세대, 장수 100세대, 장성 200세대, 화순 200세대).

17) 전원마을 조성사업의 경우 2012년에는 신규마을 15개 지구 신규 조성을 추진하고 있다. 2004년도부터 2011년도까지 추진한 126지구 사업의 경우 2011.12.16 현재, 완료 5, 건축중 42, 기반정비 34, 준비 45개의 진척 현황을 보이고 있다.

〈표 15〉 농어촌뉴타운조성사업 연도별 재정투입계획

(단위 : 백만원)

구 분	2009년까지	20010년	2011년	2012년
합 계	5,956	52,832	54,862	62,573
국 고	2,978	26,416	27,431	26,706
지방비	2,085	15,062	11,961	7,545
용 자	—	5,254	12,687	1,616
자부담	893	6,100	2,783	26,706

농어촌 주택정책의 경우 과거에는 해당 지역에 거주하는 주민의 주택의 노후화된 시설을 단순 개량하는 것에 중점이 있었다면, 현재는 도시에서 농어촌으로 이주하는 사람들이 성공적으로 정착할 수 있도록 주거여건을 마련함으로써 농촌사회의 활력을 제고하고 국토의 균형발전을 도모하는 것으로 정책방향이 수정된 것으로 평가할 수 있다.

나. 전원마을 등 신규마을 조성 추진 절차 및 특징

전원마을 등 신규마을 조성사업은 농어촌정비법 제2조 제10호 가목에 규정된 새로운 농어촌 마을 건설사업을 시행하는 것이다. 신규마을 조성사업의 목적은 농어촌 지역에 쾌적하고 다양한 형태의 주거공간을 조성하여 도시민의 농어촌 유입을 촉진함으로써 농어촌 지역 활성화를 도모하고자 하는 것이다(농림수산식품부 2012, 145). 전원마을 등 신규마을 조성사업은 시·군이 시행하는 것을 원칙으로 하되, 시·군은 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사업의 전부 또는 일부를 농어촌공사, 마을정비조합 등을 사업시행자로 지정할 수 있다(농림수산식품부 2012, 146—147). 신규마을 조성사업은 부지확보 및 주택건축 시행주체에 따라 입주자 주도형과 공공기관 주도형으로 구분되는데, 입주자 주도형은 동호회·지방이전기업 등 입주예정자가 사업부지를 확보하여 제안한 주택건축 등 계획을 시장·군수가 마을조성계획에 반영하여 추진하는 방식으로 동호회 등 입주예정자가 마을정비조합을 구성하여 시장·군수로부터 사업시행자로 지정받아 시장·군수가 수립한 마을조성 계획을 바탕으로 부지정리 및 주택건축 등 사업을 주도적으로 추진하는 방식을 말한다. 공공기관 주도형은 시·군 또는 한국농어촌공사가 사업부지 확보 및 마을조성계획을 수립하여 입주자 모집 등 사업을 주도적으로 추진하는 방식으로 시·군 또는 한국농어촌공사가 마을기반시설 설치 및 단지조성, 주택건축 및 분양·임대사업을 일괄하여 시행하는 방식을 말한다(농림수산식품부 2012, 148). 신규마을 조성사업으로 주택을 신축하는 경우에는 농어촌주택개량사업 시행지침에 따라 주택 신축 용자금이 지원된다(농림수산식품부 2012, 150). 신규마을 조성사업의 사업후보지로 선정되기 위한 요건으로는 사업예정부지가 최소 20,000제곱미터 이상이어야 하고, 사업예정부지 100%를 사전에 확보해야 하며, 입주 세대

수가 최소 20세대 이상이어야 하고, 입주계획 세대수의 80% 이상이 사전에 확보되어야 하며, 도시민(사업신청일 또는 입주희망자 조사일 기준으로 특별시·광역시·시의 지역 중 동 지역에 주민등록이 되어 있는 자를 말함)이 50% 이상이어야 한다(농림수산식품부 2012, 150). 이상에서 살펴본 입주자 주도형과 공공기관 주도형 신규마을조성방식을 도표로 비교해 보면 다음 <표 16>과 같다.

<표 16> 마을조성사업 추진방식별 비교표

구 분		입주자 주도형사업	공공기관 주도형사업
대상사업규모		20호 이상	
사업 제안	제안자	동호회 등 입주예정자	시장·군수, 한국농어촌공사 지방공기업
	조 건	-면적 20,000제곱미터 이상, 사업부지 100%확보, 농림지역이 50%이내 -타법에 의한 개발제한요인이 없거나 해소가 가능한 지역	
	입주자 확 보	20가구 이상, 입주예정자의 80% 이상 확보, 도시민 50% 이상 확보	
사업시행자		마을정비조합 구성	공공기관과 입주예정자간 협약 등 체결
사업시행자		시장·군수, 마을정비조합, 농어촌정비법 제56조 1항 3호에 의거 설립한 법인	시장·군수, 한국농어촌공사
기본계획 수립		사업시행자가 사업신청전 수립	
시행계획 수립시 유의사항		-시장·군수는 기본계획에 따라 시행계획을 수립하거나 승인 * 시·군과 입주자 간 사업의 범위, 비용부담, 사업추진일정 등을 명확히 구분	
		-시행계획 승인신청 이전까지 입주자 100% 모집 완료 * 다만, 계획된 전체 주택을 일괄하여 동시에 건축하고자 하는 경우에는 입주예정자 모집계획 대비 80% 이상 모집되면 사업시행계획 수립 가능하며, 이때 미모집 입주자는 조합정관 등에 따라 잔여가구 추가모집 가능	-사업시행자가 농어촌정비법의 관련 규정에 따라 기반시설 설치 및 단지 조성, 주택건축 및 분양·임대 등을 일괄하여 시행계획 수립
주택건축		-시·군은 입주자가 건축법, 주택법 등 개별법령에 따라 사업시행토록 업무 전반에 걸쳐 지도감독	-시·군 또는 한국농어촌공사가 농어촌정비법에 의거 주택건축

※ 자료 : 농림수산식품부, 「2012년도 일반농산어촌개발 사업매뉴얼」, 2012. 3, p.154.

신규마을 조성사업의 가장 큰 특징은 도시민의 농어촌 유입을 촉진함으로써 농어촌 지역 활성화에 도모하기 위하여 총 입주예정자 중 도시민을 50% 이상 확보해야 한다는 것이다.

다. 현행 지방세 세제지원의 문제점과 개선방안

앞서 보았듯이 신규마을 조성사업은 도시민의 농어촌 유입 및 정착에 필요한 주택을 제공하기 위한 사업으로서 국가적인 사업임에도 불구하고 지방세 세제지원 정책이 신규마을 조성사업 추진정책과 괴리됨으로써 그 사업의 추진에 장애요인으로 작용하고 있다.

지방세특례제한법 제16조에 따르면, 신규마을 조성사업이 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 추진되어 도시민이 신규마을 조성사업으로 건축된 주택을 분양받는 경우에도 취득세 및 5년간 재산세 면제 혜택을 받을 수 없는 문제점이 있다. 왜냐하면, 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 건축된 주택을 취득하더라도 취득세를 면제받고 재산세를 5년간 면제받기 위해서는 해당 지역에 거주하는 사람일 것을 요건으로 하고 있기 때문이다. 따라서 도시민의 농어촌 유입을 촉진함으로써 농어촌지역을 활성화하기 위해서는, 해당 지역에 거주하는 사람이 그 소유 주택을 개량하는 경우뿐만 아니라 도시민이 귀농·귀촌하기 위하여 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 신축된 주택을 취득하는 경우에도 취득세 및 재산세 면제를 받을 수 있도록 면제요건을 완화할 필요가 있다. 다만, 도시민이 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 신축된 주택을 취득한 후 이주하지 않는 경우에 대비하여 취득세 및 재산세 추정 규정을 도입하여 해당 지역 정착기간이 일정한 기간 미만(예 : 3년 또는 5년)일 경우에는 추정하도록 하는 것이 취득세 및 재산세 면제제도 도입 취지에 부합할 것이다¹⁸⁾.

또 다른 문제점은 취득세 및 재산세 면제 요건으로 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업 계획에 따라 주택개량 대상자로 선정되어야 하는데, 도시민이 신규마을 조성사업에 따라 건축된 주택을 분양받을 경우 주택개량 대상자의 범위에 포함되는지 여부에 대하여 해석상의 문제가 제기될 수 있다. 농어촌정비법 제2조 제10호를 보면, 가목에서는 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업, 나목에서는 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업, 다목에서는 분산된 마을의 정비사업, 마목에서는 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권(定住生活圈) 개발사업, 자목에서는 농어촌 주택의 개량(신축·증축·개축 및 대수선을 말한다) 사업을 각각 구분하여 규정하고 있어 지방세특례제한법 제16조에서 취득세 및 5년간 재산세가 면제되는 대상을 주택개량 대상자로 규정되어 있어 농어촌정비법 제2조 제10호 자목에 따른 주택개량만 취득세 및 재산세 면제 대상이 되고 농어촌정비법 제2조 제10호 가목, 나목, 다목, 마목에 규정된 사업으로 주택이 신축되거나 증축·개축 및 대수선이 이루어지는 경우에는 지방세특례제한법

18) 지방세특례제한법 제94조에서는 부동산에 대한 감면을 적용할 때 이 법에서 특별히 규정한 경우를 제외하고는 정당한 사유 없이 그 취득일부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우 또는 해당 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우 취득세를 추정할 수 있다고 규정하고 있으나, 귀농·귀촌을 통한 농어촌지역 활성화 목적을 달성하기 위해서는 지방세특례제한법 제94조 보다 추정 요건을 강화할 필요가 있다고 본다.

제16조에 따른 취득세 및 재산세 면제 대상에서 제외되는 것으로 오인될 우려가 있으므로 취득세 및 재산세 면제대상을 규정함에 있어서는 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 주택을 신축·증축·개축 및 대수선하는 경우로 명확하게 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

이상에서 제시한 개선방안의 내용을 표로 정리하면 아래의 <표 17>과 같다.

<표 17> 지방세특례제한법 제16조 개선방안

현행	입법적 개선방안
제16조(농어촌 주택개량에 대한 감면) 대통령령으로 정하는 사업의 계획에 따라 주택개량 대상자로 선정된 사람과 같은 사업계획에 따라 자력(自力)으로 주택을 개량하는 대상자로서 해당 지역에 거주하는 사람(과밀억제권역에서는 1년 이상 거주한 사실이 「주민등록법」에 따른 주민등록표 등에 따라 증명되는 사람으로 한정한다 ¹⁹⁾) 및 그 가족이 상시 거주할 목적으로 취득하는 전용면적 100제곱미터 이하의 주거용 건축물 및 그 부속토지(주거용 건축물 바닥면적의 7배를 초과하지 아니하는 부분으로 한정한다)에 대하여는 취득세를 면제하고, 해당 주택(「지방세법」 제104조 제3호에 따른 주택을 말한다)에 대하여는 주거용 건축물 취득 후 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세를 면제한다.	제16조(생활환경정비사업으로 취득하는 농어촌 주택에 대한 감면) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 그 가족과 상시 거주할 목적으로 취득하는 전용면적 100제곱미터 이하의 주거용 건축물 및 그 부속토지(주거용 건축물 바닥면적의 7배를 초과하지 아니하는 부분으로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여는 취득세를 면제하고, 해당 주택(「지방세법」 제104조 제3호에 따른 주택을 말한다)에 대하여는 주거용 건축물 취득 후 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세를 면제한다. 1. 대통령령으로 정하는 사업의 계획에 따라 해당 지역에 거주하는 사람이 농어촌 주택을 건축하거나 개수하는 경우 그 본인 2. 특별시·광역시 또는 시의 동지역에서 거주하는 사람으로서 제1호에 따른 사업의 계획에 따라 건축되거나 개수된 주거용 건축물 및 그 부속토지를 취득하여 해당 지역에 정착하려는 사람 ② 제1항에 따라 취득세 또는 재산세를 면제받은 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 감면된 취득세 및 재산세를 추징한다. 1. 정당한 사유 없이 그 취득일부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우 2. 해당 용도로 직접 사용한 기간이 3년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우 ²⁰⁾

19) 현행 규정 중 과밀억제권역에서 1년 이상 거주 요건은 읍·면 지역으로의 인구 유입 촉진 관점에서 보면 취득세 및 재산세 면제요건으로 유지할 정책적 필요성이 크지 않는 것으로 생각되어 삭제하였다.

20) 추정규정 유사입법례로는 지방세특례제한법 제31조 제4항 참조. 통상적으로는 해당 용도로 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용할 경우 추징하도록 규정하고 있으나, 농어촌 정착이라는 조세 지원 목적 달성을 위하여 3년 미만으로 수정하였다.

2. 농어촌 주택 소유자가 개별적으로 주택을 개량할 경우 세제지원 방안

가. 현행 제도의 문제점

지방세특례제한법 제16조 및 같은 법 시행령 제7조에 따르면, 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업의 계획에 따라 주택개량 대상자로 선정되어 그 계획에 따라 주택의 개량²¹⁾이 이루어지는 경우에만 취득세를 면제받고 5년간 재산세를 면제받을 수 있다.

아직까지는 농어촌 주택에 거주하고 있는 인구 중 고령화된 노인 인구가 절대적 다수를 차지하고 있는데, 고령의 거주자들은 주택 환경이 열악함에도 불구하고 경제적 여건의 어려움으로 스스로의 힘으로 주택을 신축, 증축, 개축 또는 대보수하기 어려운 실정에 놓여 있다.

또한, 농어촌정비법 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업 방식으로 이루어지는 농어촌 주택 개량은 5년 단위 생활환경정비계획의 수립(농어촌정비법 제54조), 생활환경정비사업 기본계획의 수립(농어촌정비법 제58조), 생활환경정비사업 시행계획의 수립 등 시장·군수·구청장의 일정한 계획에 따라 수립되므로 노후·불량 주택의 시의적절한 개량에는 한계가 있다.

나. 현행 제도의 개선방안

노후·불량 농어촌 주택의 고령의 거주자가 본인 또는 자식의 경제적 도움을 받아 주택을 신축, 증축, 개축 또는 대보수하는 경우에도 취득세를 면제하고, 재산세를 5년간 면제할 정책적인 필요가 있다고 할 것이다.

즉 위에서 제시한 개선방안의 내용을 표로 정리하면 아래 <표 18>과 같다.

<표 18> 지방세특례제한법 제16조의2 개선방안

현 행	입법적 개선방안
<신 설>	제16조의2(농어촌 주택 개량에 대한 감면) ① 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농어촌 ²²⁾ 에 거주하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 연령 ²³⁾ 이상인 사람이 그 가족과 상시 거주할 목적으로 농어촌 주택을 개량(신축, 증축, 개축 및 대수선을 말하며, 「농어촌정비법」 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업으로 이루어지는 경우는 제외한다)하는 경우로서 전용면적 100제곱미터 이하의 주거용 건축물 및 그 부속토지(주거용 건축물 바닥면적의 7배를 초과하지 아니하는 부분으로 한정한다)에 대하여는 취득세를 면제하고, 해당 주택(「지방세법」 제104조 제3호에 따른 주택을 말한다)에 대하여는 주거용 건축물 취득 후 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세를 면제한다.

21) 주택의 개량이 무엇을 의미하는지에 관하여 지방세특례제한법에서는 명시적으로 규정하고 있지 않으나 관련 법령인 농어촌정비법 제2조 제10호 자목에 따르면 농어촌 주택의 개량은 신축, 증축, 개축 및 대수선을 의미한다.

〈표 18〉 지방세특례제한법 제16조의2 개선방안 (계속)

현 행	입법적 개선방안
<신 설>	② 제1항에 따라 취득세 또는 재산세를 면제받은 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 감면된 취득세 및 재산세를 주장한다. 1. 정당한 사유 없이 그 취득일부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우 2. 해당 용도로 직접 사용한 기간이 3년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우

VI. 요약 및 결론

본 연구는 지방세 감면의 측면에 초점을 맞추어 귀농 및 귀촌 관련 일반현황과 지방세 감면제도의 현황에 대하여 먼저 살펴보았다. 그리고 우리나라의 법제와 유사한 일본의 주택에 대한 지방세의 감면제도와 관한 내용 및 시사점을 살펴보았고, 이러한 내용을 바탕으로 현행 제도의 개선방안을 제시하였는데, 그 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다.

먼저 일반현황에서는 2009년 이후로 급격하게 증가하고 있는 귀농·귀촌 가구수의 원인을 베이비붐 세대의 은퇴와 전원생활 추구, 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 활성화 등으로 바라보았다. 더구나 이러한 귀농·귀촌 인구의 대부분(약 75%)이 경제활동이 활발한 50대 이하로 파악되고 있어 농어촌의 경제성 강화를 기대할 수 있을 것으로 사료된다. 한편 귀농·귀촌을 활성화하기 위한 선행연구들을 분석한 결과, 경제적인 문제가 가장 큰 애로사항으로 나타나고 있다. 그런데 이주비용의 대부분을 주택마련에 사용하게 되어 경제적인 문제를 가중시키는 상황이 지적되고 있어서 보다 적극적인 경제적 지원의 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

다음으로 농어촌 주택에 대한 지방세 감면제도의 현황을 살펴보았는데, 농어촌 주택의 신축 또는 개량사업으로 주택을 취득하는 경우 일정한 요건을 갖춘 경우에 한하여 취득세 및 재산세를 감면해주고 있는 실정이다. 현행 제도는 그 감면의 대상이 매우 협소하여 제대로 적용받기

22) 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “농어촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림수산식품부장관이 고시하는 지역

23) 농어촌 주택을 개별적으로 개량하는 경우 취득세 및 재산세 면제 요건으로 일정한 고령자만을 대상으로 세제지원하는 것을 전제로 입법건의안을 작성한 것이다. 농어촌 주택 전체에 대하여 취득세 및 재산세를 면제할 경우 지방자치단체의 지방세 세입이 급격히 감소되는 것을 피하기 위한 것이다. 만일, 정책적으로 일정한 연령 요건을 설정할 필요가 없는 경우에는 해당 부분만 삭제하면 된다.

힘들다는 문제점이 존재하는데, 그 감면대상을 이처럼 제한할 합리적인 이유를 찾을 수 없었다.

한편, 일본의 고정자산세 감면조치는 신축주택에 대한 감면조치, 장기우량주택에 대한 감면조치, 내진개량에 대한 감면조치, 장애인 및 고령자를 위한 개량에 대한 감면조치 및 에너지절약을 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있는데, 우리나라의 귀농 등을 위한 재산세 등의 감면에 있어서 시사점을 제공하는 감면은 신축주택에 대한 감면과 장기우량주택에 대한 감면 및 고령자를 위한 개량에 대한 감면조치 등이 있었다. 이러한 비교 고찰의 결과 우리에게 시사하는 바는 다음과 같이 정리된다.

첫째, 일본의 경우에는 신축주택의 경우에는 고정자산세의 50%를 신축 후 3년 또는 5년간 감면하도록 하고 있는데, 우리나라의 경우에는 도시지역보다는 농어촌지역이 주거환경이 열악한 상황이므로, 모든 신축주택에 대하여 일정기간 재산세를 감면하는 것 보다는, 농어촌지역 등 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 하여 재산세 등을 감면하는 것이 더욱 바람직하다고 할 것이다.

둘째, 일본의 경우에는 장기우량주택에 대하여는 한시적이라도 고정자산세를 감면하는 조치를 신설하였는데, 우리나라의 경우에도 농어촌지역에 장기우량주택을 신축하는 경우에는 신축주택에 대한 감면과 장기우량주택에 대한 감면 중에서 선택하여 적용받을 수 있도록 입법할 수 있다는 점에서 그 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

셋째, 일본에서는 고령자를 위한 개량공사를 완료한 해의 다음연도 고정자산세의 1/3을 감면하는데, 우리나라의 경우 농어촌지역의 주택의 경우에는 기본적으로 노후된 것이 많을 뿐만 아니라, 해당 주택에 거주하고 있는 자들의 경우에도 다른 지역에 비하여 고령자가 상대적으로 매우 많아서 우리의 정책마련에 참조할 필요가 있다.

마지막으로 이러한 현황과 외국사례를 통한 고찰을 바탕으로 농어촌 주택 활성화를 위한 지방세 세제지원의 개선방안을 도출하였는데, 그 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 신규마을 조성사업과 관련하여, 정부의 주택정책은 과거에는 해당 지역 거주자의 노후시설을 단순 개량하는 것에 중점을 두다가 최근에 들어 귀농·귀촌 이주민의 주거여건 마련에도 그 관심을 확대하고 있다. 그런데, 이러한 신규마을 조성사업은 도시민의 농어촌 유입 및 정착에 필요한 주택을 제공하기 위한 사업임에 불구하고 지방세 세제지원 정책이 해당 사업정책과 괴리됨으로써 그 사업의 추진에 장애요인으로 작용하고 있는 문제점을 가지고 있다. 구체적으로는 신규마을 조성사업으로 건축된 주택을 분양받는 경우에도 취득세 및 재산세 면제 혜택을 받을 수 없는 문제점을 가지며, 도시민이 신규마을 조성사업에 따라 건축된 주택을 분양받을 경우 주택개량 대상자의 범위에 포함되는지 여부에 대하여 해석상의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 반영한 입법적 개선안을 제시하였다.

둘째, 농어촌 주택 소유자가 개별적으로 주택을 개량하는 경우에, 기존의 농어촌 주택 거주자는 대부분이 고령화 노인임에 불구하고 경제적 여건의 어려움으로 스스로 주택을 신축, 증축, 개

축 또는 대보수하기 어려워 관련법령에 따른 주택개량 대상자로 선정되어 계획에 따라 개량하는 경우에만 적용받는 취득세와 재산세를 면제받기 힘들다는 문제점을 가진다. 또한 이러한 계획 등이 노후·불량 주택의 시의적절한 개량에 한계를 가진다는 문제점도 내포하고 있다. 따라서 이러한 제도의 불합리를 시정하기 위하여 입법적인 개선안을 제시하였다.

이상에서 본 연구는 지역 균형 발전을 도모하는 방안의 하나로서 다양한 조세정책 중 특히 지방세 감면의 범위에 한정하여 그 개선방안을 도출하였다. 이는 국세 중 종합부동산세와 양도소득세에 대한 고찰을 제외하였다는 한계와 제안한 개선방안에 따른 세수효과 분석을 생략하였다는 한계를 가지고 있는데, 추가적인 분석 결과 지방세 감소분이 그리 클 것으로 예상되지 않아 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단하였다. 이처럼 본 연구는 단순히 지방세 감면의 측면에서만 초점을 맞추어 다른 세제와의 중립성이나 감면의 형평성에 대한 고찰을 생략하였다는 한계점을 가지고 있으나, 지방세 관점에서 보다 자세한 입법적 고찰을 수행하여 농어촌 주택의 활성화라는 이슈를 논의하는 시발점으로서의 가치를 가진다고 판단한다.

한편, 연구의 대상을 국세에까지 확장하게 되면 농어촌 주택에 대한 정책방향보다는 주택정책 전반에 대한 고찰을 포함하게 되어 그 세수 효과뿐만 아니라 경제적 파급효과까지 정밀하게 분석하여야 하겠지만, 이는 본 연구의 목적과 대상을 벗어나기 때문에 연구의 한계로 남겨놓고자 한다.

참고문헌

- 강성모, “시설대여거래에 대한 취득세 및 등록면허세 과세문제”, 『세무와회계저널』 제13권 제3호, 한국세무학회, 2012.9.
- 국무총리실, “귀농귀촌 지원 실태 분석·평가”, 2012.11.
- 국회, “농어촌정비법 일부개정법률안 심사보고서”, 2008, 2.
- 김정섭 외, “최근의 귀농·귀촌 실태와 정책과제”, 『KERI 농정포커스』 제13호, 2012.3.
- 김창범, “사전 허가제 폐지 이후 지방세감면조례 법제의 평가와 개선방안”, 『한국세무학회 심포지엄 자료집』, 2012.10.
- 남상호, “우리나라 베이비붐 세대의 자산보유 현황과 시사점”, 『보건·복지 Issue&Focus』 제115호, 2011.12.
- 농림수산물부, 『2012년도 일반농산어촌개발 사업매뉴얼』, 2012. 3, 『2012년도 농림수산물부 보도 자료』, 2011.12.15, 『귀농귀촌활성화지원사업 2013년 예산안』, 2012.
- 농업인재개발원, “2011년 귀농귀촌교육생 조사”, 2012.
- 성주인 외, “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제”, 『농업전망 2012(I) : 도농상생을 위한 농업·농촌의 가치의 재발견』, 한국농촌경제연구원, 2012.
- 송미령·김정섭, “지자체 도시민 유치 프로그램 지원사업 선정·평가·모니터링 및 도시민 유치 프로그램 모형 정립”, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 통계청, “2010년 가계자산조사”, 2011.
- 행정안전부, 『2011년 시행 새 지방세 3법 법률집』, 2011.
- 귀농귀촌종합센터 (<http://www.returnfarm.com/>)
- 농림수산물부 (<http://www.mifaff.go.kr/>)
- 농림수산물부 자료실 (<http://library.mifaff.go.kr/k>)
- 통계청 (<http://www.kostat.go.kr>)
- 한국농촌경제연구원 (<http://www.krei.re.kr/kor/>)

A Study For Improving Some Problems about Local Tax Reduction for Rural Areas Housing

Chung, Ji-Sun^{*} · Kim, Chang-Beom^{**} · Kim, Wan-Yong^{***}

—〈Abstract〉—

Recently, in order to resolve regional disparities due to the rapid aging and decreasing of the rural population, it is necessary to provide incentives for the 'return to farm' or 'return home' population to move to the rural. It is urgent to resolve the problem of housing for the aging population in terms of life safety or welfare. This study examined the solution of these problems in terms of the local tax reductions.

Population of return to farm increased sharply since 2009, it is due to the retirement of the baby boomer generation, the pursuit of rural life, the enable policy of national and local governments. The status of local tax reduction for the Rural housing are as follows. Acquisition tax and property tax reduction is provided with certain requirements of acquisition ; rural housing construction or improvement projects. The current system has some problems that destination of the reduction is very narrow and it is difficult to get properly applied. But, there is no reason to restrict the destination of reduction. On the other hand, Japan's Fixed property tax reductions are as follows ; reduction for new housing, reduction for the long-term blue chip housing, reduction for earthquake improvement, reduction for improvement of people with disabilities and the elderly, reduction for energy saving improvement. We might reference reductions of such 'reduction for new housing, reduction for the long-term blue chip housing, reduction for improvement of the elderly'.

Problems and Improvement Plan of this study are as follows.

First, the tax benefits associated with the construction of new villages, the gap between the local tax policy and the New Village Development projects act as barriers. So we proposed legislative improvements to reflect these problems.

Second, in the case of rural homeowners individually improve the housing, it is difficult to receive the acquisition tax and property tax reductions. So we proposed legislative improvements to reflect these problems.

〈Key words〉 return to farm, return home, rural areas housing, acquisition tax, property tax, local tax reduction

* Assistant Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul.

** PhD. Candidate, Graduate School of Science in Taxation.

*** PhD. Candidate, Graduate School of Science in Taxation.