

<설명자료>

## 농지상속 실태와 정책과제

연구자: 한국농촌경제연구원

연구위원: 채광석(☎ 02-3299-4377, gschae@krei.re.kr)

연구위원: 박석두(☎ 02-3299-4239, sdpark@krei.re.kr)

### □ 농지상속 법제와 상속세 공제 제도

- 농지상속법제 측면에서 발생하는 문제점은 비농업인의 농지소유 증가와 농지 세분화 문제 등을 들 수 있다. 구체적으로 비농업인 상속인에게 1만㎡의 농지를 합법적으로 소유케 하여 그 이상의 면적도 임대차 또는 사용대차하도록 허용하고 있다. 또한, 현재의 법리로는 피상속인에게 공동상속인이 있고 그러한 공동상속인이 농업에 종사하더라도 전체 농지가 여러 공동상속인에게 균분 상속되므로 농지 세분화를 막을 방도가 크게 없다는 것이다. 그리고 비농민의 농지소유 그 자체는 불가피하게 임대차를 발생시키기 때문에 농지의 비효율적 이용을 낳고 있다.
- 원활한 영농승계를 지원하기 위하여 농지상속과 관련하여 세제상의 감면 혜택을 부여하고 있으나 별다른 효과를 발휘하지 못하고 있다. 가장 큰 문제는 상속공제 관련 엄격한 사전 요건으로 입법 취지가 실현되기가 어렵다는 것이다. 또한, 가업상속공제와 비교하였을 때 영농상속공제를 적용받을 때 세제지원 측면에서 현격한 차이가 발생하고, 일부 영농형태(농업법인, 시설 및 화훼농가)에는 이마저도 감면혜택을 받지 못하는 경우도 발생하고 있다.

### □ 농지상속 및 농가승계 현황과 전망

- 농업인의 평균상속 농지면적은 약 7,260㎡이고, 도시민의 경우는 4,290㎡ 정도인 것으로 조사되었다. 농지상속 면적을 보면 농업인과 도시민 간의 차이가 발생하였는데, 이는 농지 상속방식 차이에 기인하고 있다. 농업인 설문응답자

는 '농사짓는 형제들이 많이 상속'받는다고 응답한 경우가 가장 많았는데, 도시민 대상 설문조사의 결과는 '형제자매 모두 똑같은 면적으로 상속'받은 균분상속이 43.1%로 가장 많았다. 이는 법에서 균분상속을 명시하고 있지만, 현실에서는 민법에서 규정하고 있는 기여분 제도(민법 제1008조의 2)처럼 경향적으로 영농후계자가 있을 경우 농사짓는 농가에 일정 부분 더 많이 상속이 이루어지고 있었다.

- 상속농지의 이용실태를 살펴보았는데, 비농업인에게 상속된 농지는 농업인 대상 설문조사 결과 쌀전업농의 경우 응답자의 46.3%, KREI현지통신원의 경우는 32.4%가 형제에게 상속농지를 임대한다고 응답하였다. 다음으로는 형제(친척 포함)한테 매각하였다고 응답한 비율은 각각 9.8%와 21.1%였다. 즉, 상속받는 농지 중 형제에게 다시 매각하거나 임대한 사람의 비율은 대략 과반수 이상인 것으로 조사되었다. 즉, 설문응답자가 농업인이기 때문에 농지가 응답자의 형제·자매들 간에 상속이 이루어졌지만, 상당수는 농업인 설문응답자(친척포함)가 매입 또는 임차(무상 임차 포함)하여 경작하고 있다. 농지상속 및 증여 수준이 농업경영 규모 확대에 어떤 영향을 미치는 지를 분석하는데, 영농경력 20년 이상인 농가들에게 있어서 상대적으로 농지상속을 적게 받은 농가들이 규모를 확대하였고, 영농경력 20년 미만의 농가들에 있어서는 반대로 농지상속 규모가 상대적으로 큰 농가들이 더 규모를 확대해 나가는 것으로 나타났다.
- 2010년 농업총조사에 의하면 최근 5년간(2006~2010년) 신규 취농 중 가구원 간 경영주 승계가 이루어진 농가는 13.9%이고, 기존 농가에서 분가한 농가는 8.6%로 파악되었다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 다른 산업에 종사하다가 농업으로 직업을 전환한 경우이다. 이들 농가가 전체 취농의 45%를 차지하고 있다. 신규 취농한 농가들의 연령분포를 보면 현재 영농경력 10년 이상 된 농가들의 평균 농업진입연령이 30대였으나, 최근 5년 이내에 진입한 농가의 평균 연령은 50대로 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 추세는 평균 수명의 연장으로 경영주의 은퇴연령이 계속 늦어지는 것이 한 원인이라 말할 수 있다.
- 영농승계에 중요한 영농후계자 확보 유무에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 분석결과에 의하면 농지소유면적, 경영면적, 나이, 농업경력 모두 후계자 확보에 유의미한 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 따라서 건실한 가족 구성원을 보유한 농가를 기본으로 농업경영의 규모확대를 통하여 후계

자가 취농할 수 있는 경제적 조건을 조성하는 것이 중요한 것으로 판단되었다. 즉, 농업후계자 확보를 위해서는 적정규모의 농지가 후계자에게 상속 및 이전될 수 있도록 제도적으로 지원이 필요한 것으로 나타났다.

- 농지상속으로 인한 농지유동화 물량을 추정하였는데, 70세 이상 농업경영주가 10년 이내 은퇴한다고 가정할 경우, 자작농지의 비율은 39.9%~ 42.7%로 하락할 것으로 전망되었다. 자작농지 비율이 너무 낮으면 안정적인 농업경영을 위협하게 될 것이기 때문에, 상속 후계자가 없는 경우 대규모 경영의 농지를 순조롭게 다른 후계 경영자에게 승계될 수 있도록 다양한 제도 개선과 지원 프로그램 개발되어야 할 것이다.

#### □ 외국의 농지상속 법제 및 상속공제 제도

- 일본을 제외하고는 미국과 영국에서는 주택 및 농업용 시설까지 포함하고 있고 공제혜택은 우리나라에 비해서 높은 편에 속한다. 그리고 미국과 일본은 농지자산을 평가할 때 실거래 가격이 아닌 사용가치(또는 농업투자가치) 등으로 시장가격이 아닌 농업용으로 사용할 때 가치를 기준으로 평가하고 있다. 게다가 주요 선진국에서는 영농상속공제 적용 요건에서 사전적용 요건보다는 사후 요건을 강화하고 있다. 우리나라도 영농상속 공제를 적용하면서 적용일 현재의 요건만으로 판단할 것이 아니라 입법 취지가 계속하여 실현될 수 있도록 장기간의 사후관리 제도를 두어야 할 것으로 판단된다.

#### □ 농지상속 제도 개선 및 정책 개선 방안

- 농지상속제도 및 농지제도의 방향을 농업인 및 농업법인에 의한 농지소유와 농지이용 효율화로 설정하였다. 거기로 나아가기 위한 농지상속제도 및 정책의 과제는 후계농업인의 농지상속을 지원하고, 비농업인이 상속한 농지를 효율적으로 이용하는 것으로 집약하였다. 피상속인의 농지는 결국 누군가가 상속하게 되는데, 그 상속자는 농업인 아니면 비농업인 중 하나일 것이기 때문이다. 후계농업인의 농지상속을 지원하는 정책 수단으로 영농상속 공제요건 개선, 가업상속공제와 영농상속공제 구분 적용 재검토, 농업자산 가치 평가 방식 개선, 가족경영협약 제도 활성화 등을 제시하였다. 그리고 비농업인 상속농지의 효율적 이용을 위한 정책 수단으로는 지역단위 조직경영체·법인경영체 육성, 선매협의제도 도입, 농지종합관리기구 도입, 농지상속 관련 통계

정비 등을 제시하였다.

- 농가의 영농후계자 확보율이 5% 전후이므로 현 농가의 농지상속자는 90% 이상이 비농업인이라고 할 수 있다. 비농업인의 농지상속을 금지한다면 사회적으로 많은 문제가 야기될 것이다. 농지법이 비농업인의 농지소유와 농지임대차를 금지하면서도 예외조항으로 비농업인의 농지상속을 허용한 것은 이 같은 법적·현실적 여건을 고려하였기 때문이다. 따라서 비농업인의 농지상속을 금지할 수 없다면 그 대안으로서 비농업인이 상속받은 농지를 후계농업인에게 귀속할 수 있도록 지원하는 방안을 마련할 수 있다.
- 일본이나 독일·프랑스의 경우 분할상속에 의한 농장 세분화를 방지하기 위해 보상을 통해 농지상속을 포기하도록 하고 있다. 그리고 현재의 영농상속 공제 제도는 영농후계자에게 별다른 유인 효과를 발휘하지 못하고 있다. 갈수록 열악해지고 있는 농업환경과 농업종사자의 고령화로 젊은 영농후계자의 유입 필요성, 농촌경제를 살리고 농촌의 균형발전을 위하여 영농상속 공제액 및 대상 등을 대폭 확대·조정할 필요가 있다.
- 현실적으로 큰 문제는 농업인 형제자매가 없는 비농업인의 농지상속이 지배적이라는 점이다. 상속인 중 누구도 영농에 종사하지 않을 때 그 농지는 당연히 비농업인에게 상속이 될 것이고, 그렇게 되면 그 상속농지는 농업인이나 농업법인에 매각하거나 임대할 수밖에 없다. 농업인에게 매각한다면 그 농지는 농업인 소유가 되기 때문에 문제가 없지만 임대한다면 그 농지를 효율적으로 이용하는 방안이 필요하다.
- 비농업인 상속농지의 효율적 이용이란 곧 농업인 자녀가 없어 비농업인에게 상속될 수밖에 없는 농지, 그리하여 농업인에게 임대되는 농지의 효율적 이용이란 의미이다. 따라서 농지의 효율적 이용을 생각한다면 경작하는 농민에게 우선 매수할 수 있는 '선매권'을 보장하는 등 추가적인 대안이 필요할 것이다. 독일과 프랑스는 농지거래에서 선매권 제도, 일본은 농지선매협의제도가 운용되고 있다. 균분상속제를 유지하고 있는 프랑스, 일본 등의 사례에서처럼 실제 농지관리기구들이 농지선매권제도 및 선매협의제도를 통해 우선 농지의 거래나 상속과정에서 농업인이나 영농후계자에게 우선적으로 농지가 이전되도록 하고 있다.