



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈비농업인의 인구감소지역 등 농지 취득 허용〉

■ 강명구의원 대표발의(의안번호 제2218222호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강명구의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2026. 4. 9.
3. 회 부 일 : 2026. 4. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 원칙적으로 농지를 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유할 수 없도록 하면서도 공익적 필요나 정책적 목적이 있는 경우에는 제한적으로 농지 취득·소유를 허용하고 있음.

그러나 최근 인구감소 및 고령화의 심화로 농촌지역의 생산기반 약화와 지역소멸 우려가 커지고 있음에도 불구하고, 인구감소지역이나 도농 복합형태 시의 읍·면 지역에서의 농지 활용 및 정주여건 개선을 유도할 수 있는 제도적 기반은 충분하지 아니한 실정임.

이에 인구감소지역과 인구감소 우려가 높은 도농 복합형태 시의 읍·면 중 인구구조 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에 있는 농지의 취득·소유를 예외적으로 허용함으로써 농지의 효율적 이용을 도모하고, 농촌지역의 인구유입 및 지역활력 제고에 기여하려는 것임 (안 제6조제2항제11호 및 제12호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 인구감소지역과 도농 복합형태의 시의 읍·면 중 출생률, 65세 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역의 농지 소유를 허용하려는 것임.

현행	개정안
제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.	제6조(농지 소유 제한) ① (현행과 같음)
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다(제2호 및 제3호는 제외한다).	② ----- ----- -----. ----- ----- -.
1. ~ 10. (생략)	1. ~ 10. (현행과 같음)
<u><신설></u>	11. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따른 인구감소지역의 농지를 취득하여 소유하는 경우
<u><신설></u>	12. 「지방자치법」 제10조제2항에 따른 도농 복합형태의 시의 읍·면 중 인구감소지역을 제외한 지역으로서 출생률, 65세 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역의 농지를 취득하여 소유하는 경우

현행	개정안
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(농지 소유 제한에 관한 적용례) 제6조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 농지를 소유하려는 자부터 적용한다.

현행법은 헌법상 경자유전(耕者有田)의 원칙¹⁾에 따라 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 원칙적으로 농지를 소유할 수 없도록 하면서, 예외적으로 국가나 지방자치단체의 소유, 상속·이농에 따른 소유, 주말·체험영농 목적의 농업진흥지역 외 농지 소유 등의 경우에만 비농업인의 농지 소유를 허용하고 있음.

그런데 최근 농촌 지역의 인구감소와 고령화의 심화로 영농인구가 감소하며 농지 관리의 어려움을 초래하여²⁾ 농지의 효율적 이용이 저해되고 있다는 지적이 있음.

또한, 영농인구 감소에 따른 농지 수요 위축은 농지시장 침체를 초래하여, 특히 인구감소지역에서는 은퇴 고령농의 자산가치 하락 등으로 인한 지역경제의 활력 저하로 이어질 수 있다는 의견도 제기되고 있음.³⁾

1) 「대한민국헌법」

제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

2) 국회입법조사처, 농가 인구구조 변화에 따른 주요 대응정책과 향후과제, 2022.7.29.

3) 경상남도의회, 인구감소지역 소멸 위기 극복을 위한 「농지법」 개정 촉구 대정부 건의안, 2026.1.12.

이에 개정안은 인구감소지역 등 소멸위험지역의 농지에 대해서는 비농업인의 취득 및 소유를 허용하고, 이를 통해 위축된 농지시장에 최소한의 유동성을 공급함으로써 농지의 원활한 이전과 효율적 활용을 촉진하는 한편, 농촌경제의 지속가능성을 제고하려는 것임.

2021년 농지법 개정으로 인한 규제효과를 분석한 한국농촌경제연구원 보고서에 따르면, 도시지역에서는 규제로 인해 농지거래 회전율⁴⁾의 유의미한 감소 효과가 나타나지 않은 반면, 농촌지역에서는 13~21% 수준의 감소 효과가 나타나 동일한 농지 규제가 지역별 여건에 따라 상이한 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있음.⁵⁾

이러한 점을 고려하면, 인구감소로 인한 구조적인 거래 위축을 겪고 있는 소멸위험지역과 그 밖의 지역을 구분하여 차등적 규제를 적용하려는 개정안의 취지는 일정 부분 합리적인 측면이 있는 것으로 보임.

참고로, 개정안에서 규제를 완화하려는 대상 지역 중 ‘인구감소지역’은 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제2조제12호⁶⁾에 따라 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구

4) 해당 보고서에서 농지거래 회전율이란 전체(혹은 지역) 농지거래량을 전체(혹은 지역) 농지면적으로 나눈 지표를 의미함.

5) 한국농촌경제연구원, 지역별 농지거래 실태 분석, 2024.12.

6) 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

의 수, 인구감소율, 출생률 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 의미하며, 현재 아래와 같이 11개 시·도의 89개 시·군·구가 지정되어 있음.

[인구감소지역 지정 현황]

구분	인구감소지역(89개)
부산(3)	동구, 서구, 영도구
대구(3)	남구, 서구, 군위군
인천(2)	강화군, 옹진군
경기(2)	가평군, 연천군
강원(12)	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군,
충북(6)	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
충남(9)	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군
전북(10)	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군
전남(16)	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 신안군, 장흥군, 함평군, 담양군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 진도군, 해남군, 화순군
경북(15)	고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군,
경남(11)	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군

자료: 행정안전부

한편, 개정안 제6조제2항제12호에서 규정하는 ‘도농 복합형태의 시’란 서로 인접한 도시(시)와 비도시(군)를 하나의 ‘시’급 도시로 통합하여 도시와 농촌의 균형발전을 도모하기 위하여 「지방자치법」 제10조제2항7)에 따라 도입된 행정구역을 말함.

7) 「지방자치법」

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ④ 제10조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

제10조(시·읍의 설치기준 등) ① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합형태의 시로 할 수 있다.

1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역
2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군
3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인

이는 도농복합시의 읍·면 지역에서는 인구감소 현상이 발생함에도 불구하고 같은 시에 포함된 동 지역에서는 인구감소 현상이 발생하지 않아 시 단위에서는 인구감소 현상이 드러나지 않는 경우, 실질적으로 인구감소 위험에 직면한 해당 시의 읍·면 지역을 포함하도록 함으로써 제도 운영의 사각지대 발생을 방지하려는 취지로 보임.

[도농복합형태의 시 설치 현황]

구분	도농복합시(54)
경기(12)	용인, 화성, 김포, 남양주, 평택, 파주, 광주, 이천, 양주, 안성, 포천, 여주
강원(4)	춘천, 원주, 강릉, 삼척
충북(3)	청주, 충주, 제천
충남(8)	천안, 아산, 공주, 논산, 계룡, 당진, 보령, 서산
전북(5)	익산, 군산, 정읍, 남원, 김제
전남(4)	여수, 순천, 나주, 광양
경북(10)	포항, 경산, 구미, 김천, 안동, 경주, 영주, 영천, 상주, 문경
경남(8)	창원, 김해, 양산, 진주, 통영, 사천, 밀양, 거제

자료: 행정안전부

다만, 개정안에 따라 비농업인의 농지 소유를 허용하는 경우 경자유전 원칙의 예외가 확대되어 헌법상 원칙이 형해화될 우려가 있으므로 개정안의 취지에 따르더라도 그 범위나 요건을 제한하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안에 따라 비농업인의 농지 소유가 허용되는 인구감소지역의 경지면적을 살펴보면, 현 인구감소지역(89개)을 기준으로 전국 경지면적의 56.8%에 달함.

구는 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다.

4. 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제128조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이며, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역

[2025년 인구감소지역 경지 면적]

구분	경지면적(ha)	인구감소지역 경지면적(ha)	비중(%)
서울	599	-	-
부산	4,744	53(p)	1.1%(p)
대구	13,556	34(p)	0.3%(p)
인천	17,195	13,278	77.2%
광주	9,019	-	-
대전	3,649	-	-
울산	8,625	-	-
세종	6,737	-	-
경기	145,209	9,934	6.8%
강원	99,231	74,455	75.0%
충북	93,857	45,089	48.0%
충남	212,135	117,096	55.2%
전북	187,971	136,970	72.9%
전남	272,983	211,453	77.5%
경북	235,217	151,294	64.3%
경남	133,925	92,114	68.8%
제주	55,256	-	-
계	1,499,911	851,770	56.8%

자료: 농림축산식품부

따라서 인구감소지역이라는 이유만으로 비농업인의 농지 소유를 허용할 경우 예외가 인정되는 면적이 원칙이 적용되는 면적을 상회하게 되어, 경자유전 원칙의 규범적 의미가 약화될 우려가 있음.

또한, 같은 인구감소지역 내에서도 농업 생산성이나 농지의 입지, 개발 가능성 등에 따라 규제 완화의 필요성이나 농지거래 활성화 정도에 차이가 있을 수 있음.

특히, 개발 가능성이 높은 지역 등까지 일률적으로 규제를 완화할 경우 투기적 수요 유입 등 부작용이 발생할 우려도 제기될 수 있음.

따라서 경자유전 원칙의 형해화를 방지하기 위해서는 인구감소지역 여부만을 기준으로 규제를 완화하기보다, 농업진흥지역 여부, 입지, 개

발 가능성 등을 고려하여 농지 취득이 가능한 범위를 제한하거나 일정한 요건을 부여하는 등 차등적으로 규제를 완화하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5414