



제 429회 국회 (정기회)
제8차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈농지의 예외적 임대 사유에
친환경농업인에 대한 임대 목적 포함〉
■ 김선교의원 대표발의(의안번호 제2213329호)

2025. 11.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 농지 임대 등 예외 사유에 친환경농업인에 대한 임대 목적 포함	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김선교의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2025. 9. 26.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

농림축산식품부는 환경과 미래세대를 위해 지속가능한 친환경농업 확산을 추진하는 2021~2025년 제5차 친환경농업 육성 5개년 계획을 발표한 바 있음. 2020년 5.2%였던 친환경농산물 인증면적 비율을 2025년 10%까지 높이겠다고 목표치를 밝혔음에도 불구하고, 2024년 친환경농산물 인증면적 비율은 4.5%로 오히려 후퇴하였음.

친환경농업은 토양·수질 보전, 생물다양성 유지, 안전한 먹거리 공급 등 공익적 가치를 실현하는 중요한 농업 형태로서, 친환경농업을 확산시키기 위해서는 토양 회복과 관리, 생태계 조성을 위하여 장기간 영농이 필수적이고, 안정적인 토지의 확보가 매우 중요한 요소가 됨.

그러나 유기·무농약 인증을 받은 친환경농업인의 60% 이상이 임차 농지에서 영농하는 상황이고, 계약 갱신 불확실성과 높은 임대료, 예고 없는 계약 종료 등으로 안정적인 영농 기반을 유지하기 어려운 상황임.

이에 농지 임대금지의 예외사유로서 ‘유기·무농약 인증을 받은 친환경농업인에게 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 있도록 하는

경우'를 신설하고, 친환경 농업인들이 농지은행 등을 통한 임대 시 우선 선정하도록 하여, 장기·안정적 영농 기반을 마련함으로써 친환경 농업의 공익적 가치 실현을 제도적으로 뒷받침하고자 함.(안 제23조제1항제10호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 농지의 예외적 임대 사유에 친환경농업인에 대한 임대 목적 포함

개정안은 친환경농업에 필요한 농지 확보를 원활하게 하기 위해 친환경농업인에 대해서는 농지 소유자의 소유기한 제한 없이 농지의 임대가 가능하도록 하는 한편, 해당 농지를 농지은행을 통해 임대하는 경우 친환경 농업인을 우선적으로 선정하도록 하려는 것임.

현행	김선교의원안
제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다. 1. ~ 9. (생략) <u><신설></u> ② (생략) <u><신설></u>	제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ① ----- ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) 10. 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제19조에 따라 유기식품 인증을 받은 자, 같은 법 제34조에 따라 무농약농산물 인증을 받은 자에게 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우 ② (현행과 같음) 제23조의2(임대 시 우선 선정) 한국농어촌공사 등 대통령령으로 정하는 자는 제23조제1항제10호에 해당하는 경우, 해당 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 때에는 친환경농업인(유기·무농약 인증자)을 우선적으로 선정하여야 한다. 우선순위 부여의

현행	김선교의원안
	<u>기준·절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

현행법에 따르면 농지의 임대차 또는 사용대차는 경자유전(耕者有田)의 원칙에 따라 예외적으로만 허용되고 있음.

이는 헌법¹⁾에서 경자유전의 원칙을 천명하면서도 농업 생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차 등을 법률이 정하는 바에 따라 인정하고 있기 때문임.

이에 따라 현행법에 따른 임대차 또는 사용대차(이하에서는 임대차를 중심으로 서술함)가 허용되는 농지는 크게 ① 최소 소유(경작)기간 제한 없이 임대가 가능한 농지와 ② 일정 기간(3 또는 5년) 농지를 소유(경작)한 경우에 임대가 가능한 농지로 구분됨.

먼저, 즉시 임대가 가능한 농지로는 국가·지자체 소유 농지, 전용허가를 받은 농지, 영농여건불리지역 농지, 상속과 이농(8년 자경 기간 충족)으로 소유하게 된 1ha 이하의 농지 등이 있음.

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

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

다음으로, 일정 기간 소유(또는 경작)한 후 농지의 임대 가능한 경우로는 농지 소재 지역에 거주하는 고령 농업인 등이 농업경영에 5년 이상 이용한 농지를 임대하는 경우와 개인이 3년 이상 소유(자경)한 농지를 주말·체험영농을 하려는 자 등에게 임대하는 경우임.

아울러 소유 상한(1ha)을 초과한 상속·이농 농지, 개인이 3년 이상 소유(자경)한 농지에 대해서는 한국농어촌공사 등 위탁 임대에 한하여 임대차를 허용하고 있음.

【 현행법에 따른 임대차 허용 현황 】

임대차 등 허용	최소 소유기간
■ 국가·지자체, 상속, 이농, 농지전용허가, 영농여건불리농지 등 *상속·이농은 1ha 이하 농지만 가능	-
■ 부득이한 사유(임신, 질병, 징집 등)로 일시적으로 농업경영에 종사하지 못하는 자	-
■ 농지 소재 지역에 거주하는 60세 이상의 농업인 등	5년 경작
■ 농업경영 목적의 농지 소유자 → 주말체험영농을 하려는 자 등에게만 임대 허용	3년
■ 한국농어촌공사 위탁	
- 개인이 소유한 농지	3년
- 상속·이농 1ha 초과 농지	-

개정안은 이 중 농지의 즉시 임대 등이 가능한 예외적 사유에 친환경 농업인에 대한 임대 목적을 포함하려는 것임.

개정안을 검토하기에 앞서 친환경농업 관련 현황을 살펴보면,

농림축산식품부는 「제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021~2025)」에서 '20년 5.2%인 친환경 농산물 인증면적 비율을 '25년까지 10%로 증가시키겠다는 목표를 제시한 바 있음.

그럼에도 불구하고 최근 5년 친환경 농산물 인증면적 비율은 점차 감소하여 '24년 기준으로 4.5%에 불과한 것이 현실임.

【 친환경 인증면적 비율 추이 】

(단위: ha)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
유기	24,666	29,711	38,540	40,663	39,624	37,825	37,617
무농약	53,878	52,006	43,286	34,772	30,503	31,587	30,548
소계 (비율, %)	78,544 (4.9)	82,717 (5.1)	81,827 (5.2)	75,435 (4.9)	70,127 (4.6)	69,412 (4.6)	68,165 (4.5)

※ 자료: 농림축산식품부

이와 같이 친환경 농산물의 인증면적이 감소하고 있는 현상은 높은 비용 구조, 인증기준 충족 부담, 소비·유통체계의 미성숙과 관행농업 중심의 영농환경 등 여러 요인에 기인할 수 있으나, 친환경 임차농이 제도적으로 보호받지 못하는 구조적 취약성이 주요 요인 중 하나로 지적되고 있음.

즉, 친환경 임차농은 높은 임대료, 계약 지속의 불확실성 등으로 안정적인 영농 기반을 유지하기 어렵고,

농지소유자가 「조세특례제한법」상 ‘8년 이상 자경 시 양도소득세 감면’ 혜택을 받기 위해 임대차계약서 작성을 회피함에 따라 실경작자

이면서도 농업경영체 등록이 불가하여 공익직불금 사업 등 각종 정부 지원사업에서 배제되는 결과가 초래되거나,

친환경직불금 부정수급 단속 과정에서 단속을 회피하려는 일부 농지소유자가 임차농에게 친환경 인증 포기나 임대차 종료를 강요하는 행태도 나타나고 있음.

이러한 불안정한 임차 구조는 친환경 농업의 지속가능성을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있어, 임차농 보호를 위한 제도개선이 시급하다는 요구²⁾가 거세지고 있음.

개정안은 이러한 제도개선의 일환으로 친환경농업을 영위하는 임차농이 농지를 안정적으로 확보할 수 있도록 하려는 것임.

이를 통해 친환경 농업인의 장기적이고 지속가능한 영농활동을 보장하고, 나아가 친환경 농업의 저변 확대로 친환경농업의 공익적 가치 실현에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 이와 관련하여서는 다음과 같은 점을 함께 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 개정안에 따르면 영농의사가 전혀 없는 사람도 친환경농업인에 대한 임대를 목적으로 농지를 취득할 수 있게 되어 농지 관리의 근간인 경자유전의 원칙을 약화시킬 우려가 있음.

2) 직불금 수령 비율 절반 이하...‘유령농부’가 된 친환경 임차농, 한국농정신문, 2025.10.30.
‘공익직불금’ 3조 시대...실경작 의심 1만여 명에 지급, 임차농은 쫓겨났다, 경북일보 2025.10.28.
실경작 친환경 임차농 보호대책 세우라, 한국농어민신문, 2025.10.28.

정책의 일관성 측면에서도, 2021년 LH 사태를 계기로 비농업인의 농지 취득을 제한하는 내용으로 「농지법」 개정('23.8월 시행)이 이루어진 점을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

당시 감사원은 ‘농지은행사업 운영실태 감사('21년 10월)’에서 한국농어촌공사의 농지 임대 수탁제도가 투기에 악용되지 않도록 농지의 최소 소유기간 기준을 마련할 필요가 있다고 지적하였으며, 이에 따라 기존에 소유기간 제한 없이 임대가 가능했던 농지가 3년 이상의 소유요건을 충족하도록 농지 규제가 강화된 바 있음.

둘째, 개정안은 한국농어촌공사가 농지소유자로부터 친환경농업인에 대한 임대 목적의 농지를 위탁받아 임대하는 경우 친환경농업인을 우선적으로 선정하도록 하고 있는데, 해당 농지는 위탁 목적상 임대 대상이 친환경농업인으로 한정되어 있으므로 친환경농업인 우선 선정 규정의 실익은 크지 않은 것으로 보임³⁾.

셋째, 현행법 제23조제6호 및 제7호는 개인이 3년 이상 소유한 농지이거나 상속 또는 이농 후 소유한 농지가 1ha를 초과하는 경우 의무적으로 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하도록 규정하고 있는 데 반하여, 개정안은 의무 위탁 규정이 없어 사인 간 임대차계약에서 발생하는 문제를 근본적으로 해소하는 데는 한계가 있다는 점도 고려할

3) 다만, 한국농어촌공사의 농지 임대 시 친환경농업인 우선 선정은 현재 농지은행이 고령은퇴농, 농지상속자 등의 소유농지 등을 매입하여 낮은 임대료로 장기 임대하는 사업(맞춤형농지지원사업 내 공공비축 농지매입)에서 고려 가능할 것으로 보이는데, 이에 대해 농림축산식품부는 동사업은 청년농 등을 우선순위로 하고 있으나, 현재 일정 부분 친환경농업을 우대 지원하고 있고, 친환경 농업인을 우대 지원할 수 있는 추가방안을 고려 중이며, 특정 정책대상의 우대 등에 관한 사항은 법률이 아닌 사업지침에 반영하는 것이 바람직하다는 입장임.

사항 중 하나임.

농림축산식품부는 개정안에 대하여 현행 규정상 농지소유자와 친환경 농가 간 임대차 계약이 가능하고, 단순히 임차 가능한 농지를 확대하는 방식은 높은 임대료나 계약 지속의 불확실성 등과 같은 문제를 해소하기에는 한계가 있으며, 농지제도를 유명무실하게 만들 우려가 있다는 부정적인 입장을 밝히고 있음.

따라서 농지의 예외적 임대 사유에 친환경농업인에 대한 임대 목적을 포함할지 여부는 친환경 임차농의 안정적 영농기반 확보 필요성, 임차 가능 농지 확대가 영농 불안정 문제 해소에 기여하는 정도와 함께 경자유전의 원칙 및 정책의 일관성 확보 필요성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있는 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5415