



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농협의 영농사업 추진 목적 농지 소유 허용〉
■ 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2216130호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 송옥주의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2026. 1. 19.
3. 회 부 일 : 2026. 1. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

현행법은 농업법인의 농지 소유를 허용하고 있음에도, 유사한 사업을 추진하고 있는 농업협동조합의 농지 소유는 제한하고 있음.

이에 농업협동조합이 공동영농사업, 영농형태양광 발전사업, 친환경 농업 등 다수의 조합원을 위한 영농사업을 목적으로 농지를 소유할 수 있도록 해서 청년농업인을 비롯한 신규 조합원 확보는 물론 농지 거래 시장의 유동성을 강화하고자 함.

이를 통해 농업협동조합이 영농과 관련한 국가와 지자체의 정책사업 추진을 지원하고, 농촌·농업의 지속가능한 발전을 도모하려는 것임.

2. 주요내용

농업협동조합이 공동영농·영농형태양광 발전사업·친환경농업 등

영농과 관련하여 국가나 지방자치단체가 시행하는 정책사업, 또는 다수 조합원들의 이익을 위한 영농사업을 추진하기 위해 농지를 취득하는 경우 농지를 소유할 수 있게 함(제6조제2항제2호의2).

농지를 소유한 농업협동조합이 그 농지를 해당 목적사업에 이용하지 아니하게 된 후 3개월이 지난 경우 농림축산식품부령으로 정하는 자 등에게 처분하도록 함.(제10조제1항제2호의2).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 농업협동조합이 국가 정책사업(공동영농, 영농형태양광 발전사업, 친환경농업 등) 추진 또는 다수 조합원들의 이익을 위한 영농사업 추진을 목적으로 농지를 소유할 수 있도록 하고, 해당 목적사업에 3개월 이상 사용하지 아니한 경우 해당 농지의 처분 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. “공동영농”이란 여러 농업인들이 합의를 통해서 공동적, 통일적으로 이뤄지는 영농방식을 말한다. 10. “영농형태양광 발전사업”이란 농업인 또는 농업법인이 농지를 농작물 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산에 이용하면서 해당 농지에 태양에너지 발전설비를 추가로 설치하여 「전기사업법」 제2조제1호의 전기사업을 함께 영위하는 것을 말한다.
제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다. ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는	제6조(농지 소유 제한) ① (현행과 같음) ② ----- -----

현행	개정안
농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다(제2호 및 제3호는 제외한다). 1.·2. (생략) <u><신설></u> 3. ~ 10. (생략) ③ · ④ (생략) 제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ① 농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지(제6호의 경우에는 농지 소유 상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지를 말한다)를 그 사유가 발생한 날 당시 세대를 같이 하는 세대원이 아닌 자, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 자에게 처분하여야 한다. 1.·2. (생략) <u><신설></u>	-----. -----. 1.·2. (현행과 같음) <u>2의2. 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합이 공동영농·영농형태 양광 발전사업·친환경농업 등 영농과 관련하여 국가나 지방자치단체가 시행하는 정책사업, 또는 다수 조합원들의 이익을 위한 영농사업을 추진하기 위해 농지를 취득하여 소유하는 경우</u> 3. ~ 10. (현행과 같음) ③ · ④ (현행과 같음) 제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1.·2. (현행과 같음) <u>2의2. 제6조제2항제2호의2에 따라 농지를 소유한 농업협동조합이 그 농</u>

현행	개정안
3. ~ 7. (생략) ② (생략)	<u>지를 해당 목적사업에 이용하지 아니하게 된 후 3개월이 지난 경우</u> 3. ~ 7. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 헌법상 경자유전(耕者有田)의 원칙¹⁾에 따라 농업을 경영하거나 이용하는 자가 농지를 소유하도록 규정하고, 예외적으로 상속·이농에 따른 농지 소유, 국가·지자체, 학교·공공단체·농업생산자단체 등의 농지 소유, 담보농지 취득으로 인한 소유 등을 허용 중임.

이와 같은 예외 규정에 따라 「농업협동조합법」에 따른 조합과 그 중앙회의 경우 현행법상 시험실습연구 목적(제6조제2항제2호) 또는 담보농지의 취득시(제6조제2항제6호) 농지 소유가 가능하며, 농지대장상 ‘25년말 기준 농협이 시험실습연구 목적으로 소유한 농지는 약 157ha로 추정됨.

개정안은 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합²⁾이 공동영농·영농형태양광 발전사업·친환경농업 등 영농과 관련하여 국가나 지방

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

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

2) 「농업협동조합법」상 조합(지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별 협동조합)을 의미하는 것으로 보임.

자치단체가 시행하는 정책사업을 수행하거나 다수 조합원들의 이익을 위한 영농사업을 추진하는 경우에도 농지를 취득하고 소유할 수 있도록 허용함으로써 현행법상 농지 소유 제한에 대한 예외를 확대하려는 것임.

개정안과 관련하여 논의가 필요한 사항은 다음과 같음.

첫째, 헌법상 경자유전의 원칙과 농지의 효율적 활용을 도모할 필요성 간 비교형량이 이루어질 필요가 있음.

현재 농촌 지역은 고령화 심화와 농가 인구 감소로 소멸위기에 직면해 있으며, 이와 같은 영농 인구의 감소는 휴경지 및 관리 소홀 농지의 증가로 이어져 농지의 효율적 이용에 저해되는 요인으로 작용할 가능성이 높음.

실제로 미경작 농지의 비율은 1980년 0.6%에서 2022년 17.3%로 증가하였으며,³⁾ 연도별 휴경률은 2019년 3.8%에서 2024년 5.5%로 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타남.

[최근 5년간 연도별 휴경률]

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
휴경률	3.8%	4.0%	4.4%	4.7%	5.1%	5.5%

※ 자료: 농림축산식품부, 농림축산식품주요통계

정부에서는 농지이용 활성화를 도모하기 위하여 한국농어촌공사 농지은행을 통해 농지 공급자로부터 농지를 매입하고 농지 수요자에게

3) 현실이 된 농촌 소멸 어떻게 막을 것인가 ‘농지 규제 개혁’ 토론회(국회의원 신성범, 2024.9.12.)

농지를 다양한 방식으로 매도 또는 5~10년간 임대하는 맞춤형농지지원 사업을 운영 중이나 예산의 한계 등으로 사업 추진에 제약이 있는 실정임.⁴⁾

이에 자금력을 보유한 농협의 농지 소유를 허용하여 이를 농업인 또는 조합원 등을 위해 임대하도록 함으로써 농지의 합리적 이용을 촉진할 수 있다는 의견이 제기될 수 있음.

그러나 농협의 농지 소유 허용은 농사를 짓는 사람이 직접 농지를 소유하여야 한다는 헌법상 경자유전 원칙을 저해하는 측면이 있음.

농협의 조합등은 농업인인 조합원으로 구성된 조직이기는 하나 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)과 달리, 자기의 계산과 책임 하에 농업을 영위하는 농업경영의 주체는 될 수 없음.

농협의 농업경영 인정은 농협이 생산한 농산물에 대해 조합원인 농업인과의 경영관계가 발생하는 점 등을 고려할 때 신중한 접근이 필요한 것으로 보임.

이에 정책적 필요성에 따라 농협의 농지 소유를 예외적으로 허용하더라도 농협은 소유 농지를 농업인에게 임대하는 방식으로 운영할 수 밖에 없는 구조인데, 이 경우 농지 소유와 경작의 분리가 구조적으로 고착화될 수 있다는 우려가 제기될 수 있을 것으로 보임.

4) 국회예산정책처에 따르면 2020~2022년 청년농업인의 공공임대 사업 신청 대비 지원 비중은 약 50% 수준으로 나타남(국회예산정책처, 2022년도 회계연도 결산 분석 자료, 2023).

둘째, 농협의 농지 거래 시장 참여에 따른 농지 거래 활성화와 이에 수반되는 농지 가격 상승이 시장 참여자에게 미치는 상반된 효과를 고려할 필요가 있음.

2021년 LH사태 이후 농지취득 규제와 임대차 제한이 일률적으로 강화되면서 농지 거래 및 임대차 시장이 위축되었고, 농지를 보유한 은퇴·고령농은 이를 원활히 처분하는 데 어려움을 겪고 있음.

실제 2021년의 경우 전체 토지 거래가 전년 대비 6% 감소한 반면 농지 거래는 12.6% 증가하였으나, 2022년 및 2023년에는 각각 24.4%, 27.2% 감소하였으며, 2024년의 경우 전체 토지 거래가 증가세(2.7%)로 돌아섰음에도 농지 거래는 여전히 감소세(△6.8%)를 보임.

[농지 거래 현황]

연도	농지(전·답)		토지	
	거래량(필지)	전년대비 증감율(%)	거래량(필지)	전년대비 증감율(%)
2024	339,572	△6.8	1,875,747	2.7
2023	364,482	△27.2	1,825,728	△17.3
2022	500,578	△24.4	2,209,175	△33.0
2021	662,381	12.6	3,296,622	△6.0
2020	588,266	13.1	3,506,113	20.8
2019	520,085	△1.3	2,901,810	5.6
평년	527,158		2,747,889	

※ 자료: 농림축산식품부

이러한 상황에서 농협의 농지 소유를 허용하는 경우 침체된 농지 거래 시장에 유동성을 공급하고 거래 상대방을 찾기 어려운 농지에 대해 안정적인 매수 수요를 제공함으로써 고령·은퇴 농가의 농지 처분을 활성화하는 효과를 기대할 수 있음.

반면, 농지를 보유하지 않은 신규 진입농의 입장에서는 농지 매입 부담이 가중될 수 있음.

개정안은 농협이 ‘국가나 지자체가 시행하는 정책사업 수행’뿐만 아니라 ‘다수 조합원들의 이익을 위한 영농 사업’을 위해서도 농지를 소유할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있어 사실상 농협의 농지 소유에 특별한 제한을 두지 않는 것으로 보임.

이에 따라 농협이 농지 시장의 주요 매수자로 참여하게 될 경우 풍부한 자금력을 바탕으로 농지 가격의 상승을 초래할 가능성이 있음.

나아가 조합등이 지가 상승이 예상되는 지역의 농지를 매입하여 매각 차익을 도모하는 경우 농지가 생산수단이 아닌 투자수단으로 활용될 가능성도 배제할 수 없을 것으로 보임.

셋째, 개정안의 취지와 같이 농협의 농지 소유 허용에 따라 국가의 정책사업에 기여할 수 있는 가능성에 대한 논의가 필요함.

농업인이 공동영농, 영농형태양광 등 정책사업에 참여하기 위해서는 중장기적 경영계획의 수립이 필요하고 초기 투자비 회수에 상당한 기간이 소요될 수 있다는 점에서 장기간 안정적으로 농지를 확보하는 것이 중요함.

그런데 친환경농업의 사례를 살펴보면, 친환경 임차농의 농지 소유자가 「조세특례제한법」상 ‘8년 이상 자경 시 양도소득세 감면’ 혜택을 받기 위해 임대차계약서 작성을 회피하거나, 친환경직불금 부정수

급 단속을 피하기 위해 임차농에게 친환경 인증 포기나 임대차 종료를 강요하는 등의 문제가 보고되고 있음.

이러한 상황에서 공공적 성격을 지닌 농협이 소유 농지를 정책 목적에 부합하게 안정적으로 임대할 경우, 임대차 관계에서 발생할 수 있는 불확실성과 갈등을 완화함으로써 정책사업을 활성화하는 데 일정 부분 역할을 수행할 수 있을 것으로 보임.

다만, 농협 소유 농지에 대해서는 임대차 조건 등에 대한 정부의 직접 개입이 어려워 이와 같은 규제 완화가 실제로 임차농에게 유리하게 적용될지 여부를 담보하기는 어려운 측면이 있음.

종합하면, 개정안은 농지의 효율적 활용과 거래 활성화 필요성, 정책사업을 추진함에 있어 농협의 보완적 역할 가능성과 함께 경자유전 원칙의 훼손 가능성, 농지 가격 상승이 신규 진입농에 미치는 영향, 농협 소유 농지의 공공성 확보 가능성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 판단됨.

한편, 개정안에 따라 농협의 농지 소유가 허용된다 하더라도 현행 「농업협동조합법」과의 관계에 대해서는 추가적인 검토가 필요해 보임.

「농업협동조합법」에 따르면 조합과 중앙회는 설립취지에 반하여 영리나 투기를 목적으로 하는 업무를 하여서는 아니되며, 해당 법률상 조합의 사업 범위⁵⁾에는 부동산(농지)의 임대업이 명시적으로 규정되

5) 「농업협동조합법」 제57조(사업) ① 지역농협은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업의 전부 또는 일부를 수행한다.

어 있지 않아 조합이 취득한 농지를 농업인 또는 조합원에게 임대하여 개정안의 취지에 따른 사업을 수행할 수 있는지 여부가 불분명함.

다만, 「농업협동조합법」 제57조제1항제10호는 ‘설립 목적 달성에 필요한 사업으로서 농림축산식품부장관의 승인을 받은 사업’을 수행할 수 있도록 규정하고 있으므로, 농지의 취득·보유 및 이를 활용한 임대사업이 설립 목적 달성에 필요하다고 인정되어 장관의 승인을 받은 경우에는 수행이 가능하다고 볼 여지가 있음.

이러한 측면을 고려할 때, 두 법률 간 충돌을 방지하기 위해서는 농협의 농지 취득이 장관의 사업 승인을 전제로 이루어지도록 할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로 농림축산식품부는 동 개정안에 대해 농업인의 농협 소유 농지 임차가 구조적으로 농협에 대한 의존성을 높일 수밖에 없는 점 등을 고려할 때 농협의 농지 소유와 관련된 사회적 공감대 형성이 선행될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5414

1. 교육·지원 사업 <각목 생략>

2. 경제사업 <각목 생략>

3. 신용사업 <중략>

10. 그 밖에 설립 목적의 달성에 필요한 사업으로서 농림축산식품부장관의 승인을 받은 사업