



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈시장·군수·구청장의 유희농지 관리계획 수립 의무 신설〉

■ 임종득의원 대표발의 (의안번호 제2219302호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이정은

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 임종득의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2026. 6. 17.
3. 회 부 일 : 2026. 7. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 농림축산식품부장관으로 하여금 효율적인 농지관리를 위하여 농작물 경작이나 다년생식물 재배에 이용되지 아니한 유휴농지에 대해 매년 실태조사를 실시하고, 그 농지의 소유권자나 임차권자를 대신하여 대리경작자를 지정할 수 있도록 하고 있음.

그런데 최근 농촌지역의 고령화와 후계농 부족 등으로 유휴농지가 증가하고 있으나 현행 제도상 농지 임대 및 활용 관련 정책이 체계적으로 마련되지 않아 후계농업인과 청년농업인의 농지 접근권이 제한되고 소규모 농지의 경우 소유자가 여러 지역에 분산되어 있어 유휴농지의 방치 사례가 증가하고 있다는 지적이 있음.

이에 시장·군수·구청장은 유휴농지 실태조사 결과에 따라 관할 구역의 유휴농지 관리계획을 수립·시행하도록 하고, 관리계획에는 후계농업인 또는 청년농업인에 대한 유휴농지의 우선 임대 등 활용과 지원 방안 등을 포함하여 장기간 방치된 유휴농지를 체계적이고 효율적으로 관리·활용할 수 있도록 함으로써 농업경쟁력 강화와 국민경제의 균형있는 발전에 기여하려는 것임(안 제31조의4 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 시장·군수·구청장으로 하여금 농림축산식품부장관이 매년 실시하는 유희농지 조사 결과에 따라 후계농업인 및 청년농업인에 대한 유희농지 우선 임대 등 농지 활용 방안을 포함하는 유희농지 관리 계획을 수립·시행하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제31조의4(유희농지 관리계획 등) ① 시장·군수·구청장은 제31조의3제1항제2호에 따른 유희농지 조사 결과에 따라 관할 구역의 유희농지 관리계획을 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 유희농지 관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 유희농지의 위치, 면적 및 현황 2. 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」에 따른 후계농업인 및 청년농업인에 대한 유희농지의 우선 임대 등 농지의 활용 및 지원 방안 3. 그 밖에 유희농지의 복원·경작·매매·임대 등 공공활용에 관한 사항 ③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 관리계획을 수립하는 경우 관계 행정기관, 농업경영체, 토지소유자 및 이해관계자의 의견을 들을 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 유희농지 관리계획의 수립·시행 및 의견청취 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 효율적인 농지 관리를 위하여 농림축산식품부장관으로 하여금 매년 농작물 경작이나 다년생식물 재배에 이용되지 아니하는 ‘유휴농지’의 지역별·유형별 현황 등에 관한 실태조사를 실시하도록 하고 있음.¹⁾

또한, 시장·군수·구청장으로 하여금 ‘유휴농지’의 소유권자나 임차권자를 대신하여 직권 또는 신청에 따라 대리경작자를 지정할 수 있도록 하고 있음.²⁾

이는 농업생산에 사용되지 않는 유휴농지의 현황을 파악하고 유휴농지의 경작을 촉진함으로써 한정된 농지자원의 효율적 이용을 도모하려는 취지임.

1) 「농지법」

제31조의3(실태조사) ① 농림축산식품부장관은 효율적인 농지 관리를 위하여 매년 다음 각 호의 조사를 하여야 한다.

1. 제20조제1항에 따른 유휴농지 조사

「농지법 시행령」

제28조의3(실태조사의 범위 및 방법) ① 법 제31조의3제1항 각 호의 조사(이하 “실태조사”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 법 제31조의3제1항제1호의 조사: 유휴농지의 지역별·유형별 현황에 관한 사항

2) 「농지법」

제20조(대리경작자의 지정 등) ① 시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·군수 또는 구청장은 유휴농지(농작물 경작이나 다년생식물 재배에 이용되지 아니하는 농지로서 대통령령으로 정하는 농지를 말한다. 이하 같다)에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 농지의 소유권자나 임차권자를 대신하여 농작물을 경작할 자(이하 “대리경작자”라 한다)를 직권으로 지정하거나 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 유휴농지를 경작하려는 자의 신청을 받아 대리경작자를 지정할 수 있다.

「농지법 시행령」

제18조(유휴농지의 범위) 법 제20조제1항에서 “대통령령으로 정하는 농지”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 농지를 말한다.

1. 지력의 증진이나 토양의 개량·보전을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 농지
2. 연작으로 인하여 피해가 예상되는 재배작물의 경작 또는 재배 전후에 지력의 증진 또는 회복을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 농지
3. 법 제34조제1항에 따른 농지전용허가를 받거나 같은 조 제2항에 따른 농지전용협의(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다)를 거친 농지
4. 법 제35조 또는 법 제43조에 따른 농지전용신고를 한 농지
5. 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받거나 협의를 거친 농지
6. 법 제36조의2에 따른 농지의 타용도 일시사용신고를 하거나 협의를 거친 농지
7. 그 밖에 농림축산식품부장관이 정하는 제1호부터 제6호까지의 농지에 준하는 농지

개정안은 이와 더불어 시장·군수·구청장으로 하여금 농림축산식품부장관의 유휴농지 조사 결과를 토대로 관할 구역에 위치한 유휴농지의 관리계획을 수립하도록 하려는 것임.

아울러 유휴농지 관리계획의 내용으로는 ①유휴농지의 위치, 면적 및 현황, ②후계농업인 및 청년농업인에 대한 우선 임대 등 농지의 활용 및 지원 방안, ③그 밖에 유휴농지의 복원·경작·매매·임대 등 공공 활용에 관한 사항을 포함하도록 하려는 것임.

현행법은 유휴농지의 현황을 조사하고 대리경작자를 지정할 수 있도록 하고 있으나, 조사 결과에 따른 구체적인 관리·활용 방안에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않음.

이에 개정안은 지역별 관리계획을 수립하고 구체적인 활용방안을 마련하도록 함으로써 유휴농지의 보다 체계적인 활용을 도모하는 한편, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」상 후계농업인 또는 청년농업인³⁾에 대한 우선 임대 등에 관한 사항을 포함함으로써 후계농·청년농의 원활한 농지 확보를 지원하려는 취지로, 농지의 효율적 이용과 농업인력 육성을 동시에 달성할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있다고 보임.

3) 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “후계농어업인”이란 농업 또는 어업(양식업을 포함한다. 이하 같다)의 계승·발전을 위하여 농업 또는 어업을 경영하거나 경영할 의사가 있는 사람으로서 나이, 영농·영어 기간 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람을 말한다.
2. “청년농어업인”이란 농업 또는 어업 분야에 종사하고 있거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람으로서 나이, 거주요건 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람을 말한다.

참고로 농림축산식품부는 해당연도 말 농지대장 상 지목 등을 기준으로 농지 관련 자료⁴⁾를 연계·분석하여 유휴농지 규모를 추정하고 있으며, 전체 농지 면적 약 195만ha 중 약 15만ha가 유휴농지로 추정됨.

[2025년 유휴농지 추정 규모]

(단위 : ha)

구분	합계		공부상 농지		사실상 농지	
	필지	면적	필지	면적	필지	면적
유휴농지 추정치	2,008,468	152,223	1,965,123	143,303	43,345	8,920

자료: 농림축산식품부

다만, 개정안의 입법방식과 관련하여서는 현행법이 이미 시장·군수·구청장으로 하여금 관할 구역의 농지 관리에 관한 시책 등을 포함하는 ‘농지관리 실천계획’을 수립하도록 하고 있는 점을 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

현행법에 따르면 농림축산식품부장관은 10년마다 농지의 관리에 관한 ‘기본방침’을 수립·시행하여야 하고(제47조), 시·도지사는 기본방침에 따라 관할구역의 농지 관리에 관한 ‘기본계획’을 10년마다 수립하여야 하며(제48조제1항), 시장·군수 또는 자치구구청장은 기본계획에 따라 관할구역의 농지 관리에 관한 ‘실천계획’을 5년마다 수립하여야 함(제48조제2항).⁵⁾⁶⁾

4) 토지대장, 농업경영체정보, 건축물대장, 농지전용정보, 지적도, 항공영상

5) 제47조(농지 관리 기본방침의 수립 등) ① 농림축산식품부장관은 10년마다 농지의 관리에 관한 기본방침(이하 “기본방침”이라 한다)을 수립·시행하여야 하며, 필요한 경우 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비할 수 있다.

② 기본방침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2026. 6. 16.>

1. 농지 관리에 관한 시책의 방향
2. 농지 면적의 현황 및 장래예측
3. 관리하여야 하는 농지의 목표 면적. 이 경우 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조제3항제1호에 따른 식량자급률 목표를 고려하여야 한다.

그런데 이러한 계획은 농지의 체계적인 보전과 활용을 도모하기 위한 것으로서, 개정안의 ‘유휴농지 관리계획’의 수립 목적과 유사한 측면이 있음.

아울러 실천계획을 수립 또는 변경하기 위해서는 주민과 관계 전문가 등의 의견을 수렴하여야 하고, 지방의회의 의견을 들어야 하며 그

-
4. 특별시·통합특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도에서 관리하여야 하는 농지의 목표 면적 설정 기준
 5. 농업진흥지역의 지정 및 해제 기준
 6. 농지의 전용 등으로 인한 농지 면적 감소의 방지에 관한 사항
 7. 제48조제1항 및 제2항에 따른 농지 관리 기본계획 및 실천계획의 이행 점검에 관한 사항
 8. 그 밖에 농지의 관리를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 (이하 생략)
- 제48조(농지 관리 기본계획 및 실천계획의 수립 등) ①** 시·도지사는 기본방침에 따라 관할 구역의 농지의 관리에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여 농림축산식품부장관의 승인을 받아 시행하고, 필요한 경우 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비할 수 있다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.
- ② 시장·군수 또는 자치구구청장(그 관할구역에 농지가 없는 자치구구청장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)은 기본계획에 따라 관할구역의 농지의 관리에 관한 세부 실천계획(이하 “실천계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시·도지사의 승인을 받아 시행하여야 한다. 실천계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.
- ③ 기본계획 및 실천계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 관할구역의 농지 관리에 관한 시책의 방향
 2. 관할구역의 농지 면적 현황 및 장래예측
 3. 관할구역별로 관리하여야 하는 농지의 목표 면적
 4. 관할구역 내 농업진흥지역 지정 및 관리
 5. 관할구역 내 농업진흥지역으로 지정하는 것이 타당한 지역의 위치 및 규모
 6. 관할구역의 농지의 전용 등으로 인한 농지 면적 감소의 방지에 관한 사항
 7. 그 밖에 관할구역의 농지 관리를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ④ 시·도지사가 기본계획을 수립 또는 변경하려면 미리 관계 시장·군수 또는 자치구구청장과 전문가 등의 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 시·도지사는 기본계획의 수립을 위하여 시장·군수 또는 자치구구청장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 시장·군수 또는 자치구구청장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ⑥ 시장·군수 또는 자치구구청장이 실천계획을 수립 또는 변경하거나 제4항에 따라 기본계획에 대한 의견을 제시하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민과 관계 전문가 등의 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑦ 시·도지사, 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항 또는 제2항에 따라 기본계획 또는 실천계획의 수립 또는 변경에 대한 승인을 받으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 공고한 후 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 기본계획 또는 실천계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 6) 다만, 동 조항은 2024.1.23. 개정, 2025.1.24. 시행되어 아직까지 기본방침이 수립되지 않음.

내용을 공고한 후 일반인이 열람할 수 있도록 하는 등 일정한 절차를 거쳐야 하므로, 개정안에서 규정하고 있는 관계 행정기관, 농업경영체, 토지소유자 및 이해관계자의 의견 수렴 절차가 실천계획의 수립·변경 과정에서 상당 부분 이루어질 수 있는 측면이 있음.

따라서 행정계획의 중복성을 방지하는 측면에서 별도의 계획을 신설하기보다는 기존 농지관리 실천계획의 포함 사항으로 ‘관할구역의 유희농지 관리에 관한 사항’을 추가하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5414