



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

양식산업발전법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농지전용 허가 등 인·허가 의제규정 마련〉

■ 임호선의원 대표발의(의안번호 제2208919호,
제2209009호)

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 농지전용 허가 등 인·허가 의제규정 마련	3
[참고자료]	11

I. 제안경위

1. 임호선의원안(제2208919호)

(1) 제 안 자 : 임호선의원 등 12인

(2) 제 안 일 : 2025. 3. 13.

(3) 회 부 일 : 2025. 3. 14.

2. 임호선의원안(제2209009호)

(1) 제 안 자 : 임호선의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2025. 3. 17.

(3) 회 부 일 : 2025. 3. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 임호선의원안(제2208919호)

현행법은 양식업을 하려는 자로 하여금 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고, 이에 따라 양식업 허가를 받은 경우에는 해당 양식업의 영위에 필요한 범위에서 「농어촌정비법」 및 「하천법」 등에 따른 승인·허가 등이 이루어진 것으로 보는 인·허가 의제 규정을 두고 있음.

그런데 「농지법」에 따른 농지의 전용 허가는 인·허가 의제 대상으로 명시되어 있지 아니하여, 농지에서 양식업을 하려는 경우 농지의 전용이나 타용도 일시사용 허가 등 별도의 행정절차를 거쳐야 하는 실정임.

이에 인·허가 의제 대상에 「농지법」에 따른 농지의 전용 허가를 추가함으로써 행정절차의 신속성·효율성을 제고하여 국민 불편을 해소하려는 것임(안 제49조제2호의2 신설).

2. 임호선의원안(제2209009호)

현행법은 양식업을 하려는 자로 하여금 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고, 이에 따라 양식업 허가를 받은 경우에는 해당 양식업의 영위에 필요한 범위에서 「농어촌정비법」 및 「하천법」 등에 따른 승인·허가 등이 이루어진 것으로 보는 인·허가 의제 규정을 두고 있음.

그런데 「농지법」에 따른 농지의 전용 허가는 인·허가 의제 대상으로 명시되어 있지 아니하여, 농지에서 양식업을 하려는 경우 농지의 전용이나 타용도 일시사용 허가 등 별도의 행정절차를 거쳐야 하는 실정임.

이에 인·허가 의제 대상에 「농지법」에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 추가함으로써 행정절차의 신속성·효율성을 제고하여 국민 불편을 해소하려는 것임(안 제49조제5호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 농지전용 허가 등 인·허가 의제규정 마련

가. 개정안의 요지

- 개정안은 양식업의 허가에 따르는 인·허가 의제의 대상에 「농지법」 제34조제1항에 따른 농지의 전용허가와, 같은 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 추가하려는 것임(안 제49조제2호의2·제5호 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제49조(다른 법률에 따른 인·허가 등의 의제) 제43조에 따라 양식업의 허가를 받은 경우에는 해당 양식업의 영위에 필요한 범위에서 다음 각 호의 승인·허가 등을 받거나 협의가 이루어진 것으로 본다.	제49조(다른 법률에 따른 인·허가 등의 의제) ----- ----- ----- ----- -----.
1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 점용·사용허가	1.·2. (현행과 같음)
2. 「농어촌정비법」 제23조에 따른 사용허가	
<신 설>	<개정안 제2208919호>
	2의2. 「농지법」 제34조제1항에 따른 농지의 전용허가 (개정안 제2208

3. 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제26조에 따른 점용허가 등 4. 「하천법」 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 제50조에 따른 하천수의 사용허가 <신 설>	3.·4. (현행과 같음) <개정안 제2209009호> 5. 「농지법」 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가
--	--

나. 검토의견

(1) 개정안의 입법취지

- 현행법 제49조는 양식업을 하려는 자가 제43조¹⁾에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우, 해양 양식업의 영위에 필요한 범위에서 공유수면 점용·사용허가 등 다른 법에 따른 승인·허가를 받거나 협의가 이루어지는 것으로 보는 ‘인·허가 의제’에 관한 규정을 두고 있음.
- 개정안은 이와 같은 인·허가 의제의 범위에 「농지법」 제34조제1항에 따른 농지전용 허가과 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허

1) 제43조(양식업의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 양식업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

1. 육상해수양식업: 인공적으로 조성된 육상의 해수면에서 수산동식물을 양식하는 사업
2. 육상등 내수양식업: 육상의 내수면에서 일정한 시설을 설치하여 수산동식물을 양식하는 사업과 「내수면어업법」 제2조제3호에 따른 사유수면에서 일정한 수면 및 바닥을 구획하여 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 수산동식물을 양식하는 사업

② 제1항 각 호에 따른 양식업의 종류는 대통령령으로 정하고, 양식업별 양식수산물의 종류, 양식시설 기준 및 그 밖의 허가 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

가를 추가하려는 것임.

이는 현행 「농지법」상 양식장 등 수산물 생산시설의 부지는 농지의 범위에 포함되지 않아 내수면 양식장 등을 경영하려는 자가 농지에 해당 시설을 설치하기 위해서는 그 위치·규모 등에 따라 농지전용(轉用) 신고를 하거나 농지전용 허가, 타용도 일시사용허가²⁾ 등을 받을 수 밖에 없는 점을 고려한 것으로,

인·허가 의제를 통해 양식어업인 등이 농지전용 허가 등 추가적인 행정절차 없이도 양식업을 영위할 수 있도록 하여 행정절차의 신속성과 효율성을 제고하려는 취지로 보임.

- 참고로 잉어, 향어 등 내수면 양식장은 2023년 기준 전국에 2,714개소가 있음

2) 「농지법」

제35조(농지전용신고) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1.~ 3. <생략>

4. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

② <생략>

③ 제1항에 따른 신고 대상 시설의 범위와 규모, 농업진흥지역에서의 설치 제한, 설치자의 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

「**농지법 시행령**」 [별표1] 농지전용신고대상시설의 범위·규모 등

8. 농업진흥지역 밖에 설치하는 양어장 및 양식장

제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 같다)를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 일시 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 사용한 후 농지로 복구한다는 조건으로 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다.

[표] 내수면양식 허가 현황(2014~2023년)

구 분	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
합 계	2,415	2,525	2,520	2,591	2,656	2,704	2,806	2,787	2,686	2,714
잉 어	98	86	80	91	81	56	68	45	44	45
향 어	87	87	82	81	113	129	147	148	147	134
뱀장어	541	565	543	555	558	572	592	616	589	646
송 어	225	230	217	222	226	222	127	209	241	230
기 타	1,464	1,557	1,598	1,642	1,678	1,725	1,872	1,769	1,665	1,659

자료: 해양수산부

[표] 농지전용 허가 등을 통해 설치할 수 있는 어업용 시설 현황

구 분	설치 가능 시설												
농지전용 허가 시 (농지법 제34조)	○ 농업진흥구역내 3만㎡이하의 양어장, 1만5천㎡이하의 가공·처리시설 < 전용 면적별 허가권자 > <table><tr><th>농지구분</th><th>농식품부장관</th><th>시도지사</th><th>시장,군수,구청장</th></tr><tr><td>농업진흥지역안</td><td>3만㎡ 이상</td><td>3천㎡~3만㎡</td><td>3천㎡ 미만</td></tr><tr><td>농업진흥지역밖</td><td>20만㎡ 이상</td><td>3만㎡~20만㎡</td><td>3만㎡ 미만</td></tr></table>	농지구분	농식품부장관	시도지사	시장,군수,구청장	농업진흥지역안	3만㎡ 이상	3천㎡~3만㎡	3천㎡ 미만	농업진흥지역밖	20만㎡ 이상	3만㎡~20만㎡	3만㎡ 미만
농지구분	농식품부장관	시도지사	시장,군수,구청장										
농업진흥지역안	3만㎡ 이상	3천㎡~3만㎡	3천㎡ 미만										
농업진흥지역밖	20만㎡ 이상	3만㎡~20만㎡	3만㎡ 미만										
농지전용 신고 시 (농지법 제35조)	○ 어업인이 농업진흥지역 밖에 설치하는 3,300㎡이하의 판매장, 유통·가공시설 ○ 세대 또는 법인이 농업진흥지역 밖에 설치하는 1만㎡이하의 양어장 및 양식장												
농지 타용도 일시사용허가 시 (농지법 제37조)	○ 건축허가 또는 신고 대상이 아닌 간이 수산업용 시설 및 수산물 처리시설 * 일시사용 기간 : 7년, 5년 이내 연장 가능 / 허가권자 : 시장·군수 또는 자치구 구청장												

자료: 해양수산부

(2) 유사 개정안의 제안 및 심사 경과 검토

□ 이와 관련하여, 유사한 취지로 발의된 다른 개정안들의 심사 경과를 살펴보면, 우선 제21대 국회에서 ‘농지’의 개념에 양식장 등 농축수

산물 생산시설 부지를 포함시키는 내용의 「농지법」 개정안이 발의되었고, 제22대 국회에서도 같은 내용의 개정안이 발의되는 한편, 농지전용으로 보지 않는 예외사유에 농지를 양식장·양어장 등 수산물 생산시설로 사용하는 경우를 추가하는 내용의 개정안이 발의되는 등 주로 「농지법」의 개정을 중심으로 논의가 이루어져 왔음.

[표] 개정안과 유사한 취지로 발의된 「농지법」 개정안 현황

구분	대표발의 (의안번호)	주요내용	심사경과
21대	윤준병의원 (제2122909호)	농지법상 농지의 개념에 포함되는 ‘농축산물 생산시설’을 ‘농축수산물 생산시설’로 개정해 양식장 등 시설도 농지전용 없이 설치할 수 있도록 함.	임기만료 폐기
	이원택의원 (제2124740호)		
22대	이원택의원 (제2202465호)	농지전용으로 보지 않는 예외사유에 양어장·양식장 등 수산물생산시설로 사용하는 경우를 포함	소관위 심사중
	이병진의원 (제2201145호)	농지법상 농지의 개념에 포함되는 ‘농축산물 생산시설’을 ‘농축수산물 생산시설’로 개정해 양식장 등 시설도 농지전용 없이 설치할 수 있도록 함.	

□ 해당 「농지법」 개정안의 심사 과정에서, 농지는 농업경영에 이용될 것을 기본으로 하고 있어 수산물 생산시설을 농지에 포함시키는 것은 「농지법」의 취지에 부합하지 않고, 농업과 수산업이 상호 명확히 구분되어 있다는 등의 이유로 신중한 검토가 필요하다고 보는 의견이 제시된 바 있는데³⁾,

본 「양식산업발전법」 개정안의 경우 「농지법」상 농지의 개념을 변경하거나, 농지전용의 예외사유를 추가하는 대신, 양식업 허

3) 제418회 정기회 제2차 농림축산식품법안심사소위원회(2024.9.25.) 회의록; 국회 농해수위, 「농지법 일부개정법률안(의안번호 제2201145호) 검토보고서 등

가에 수반되는 인·허가 의제를 통해 농지법상의 각종 규제를 해소하려는 것으로, 본 개정안이 입법될 경우 해당 「농지법」 개정안들의 취지를 상당 부분 달성할 수 있을 것으로 보여짐.

(3) 검토의견

□ 개정안과 관련해서는 다음의 점에 대한 검토가 필요해 보임.

우선, 개별법에 따른 인·허가는 해당 근거법의 취지에 따라 공익 보호를 위해 규정된 것이므로, 인·허가 의제를 도입할 때에는 의제되는 인·허가의 영향력이나 법적 효과가 주된 인·허가의 경우보다 더 큰 경우인지, 또는 의제되는 인·허가 등이 다중의 이해에 관계되는지 여부 등을 고려할 필요가 있음.⁴⁾

이와 관련, 농지의 경우 헌법 및 「농지법」에 따라 농업경영에 이용됨을 기본 원칙으로 하고 있으므로, 관련 인·허가를 의제함에 있어서도 인·허가 의제가 농지 관리에 미치는 영향에 등 인·허가 의제와 관련된 일반적인 검토가 병행될 필요가 있어 보이고, 유사 입법례에 대한 검토 역시 필요해 보임.

- 참고로, 현재 「수산물식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률」(제15조)의 경우 수산가공품 생산 공장 설치 시 사업계획의 승인을 받으면 농지전용 허가를 받은 것으로 의제하는 규정이 있고, 「유통산업발전법」(제30조)에도 산업부장관이 공동집배송센터를 지정하는 경우 농지전용 허가를 받은 것으로 보는 의제 규정이 있음.⁵⁾

4) 국회 법제실, 「법제기준과 실제(2024 개정증보판)」, p.398

□ 다음으로, 농지에서 양식업을 경영하려는 자의 행정적 불편을 최소화하려는 입법취지를 고려하여, 인·허가 의제에 포함되는 「농지법」상 승인, 허가 등의 범위를 명확히 할 필요가 있어 보임.

현재 개정안은 인·허가 의제 대상으로 농지법상 농지전용 허가, 농지의 타용도 일시사용허가에 대해서만 규정하고 있는데, 현행 농지법을 보면 제35조에 따른 농지전용 신고, 제40조의 용도변경의 승인 등 농지 사용과 관련된 다른 인·허가 사항도 존재하고 있음⁶⁾.

특히 제35조의 농지전용 신고의 경우 법률 및 시행령 [별표1]에서 농업진흥지역 밖에 설치하는 양어장 및 양식장의 경우 농지전용 신고를 하도록 규정하고 있어, 농지전용 신고도 인·허가 의제의 대

5) 「수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률」

제15조(수산가공품 생산 등의 지원) ① (생략)

② 제1항에 따른 자금 지원의 대상자가 수산가공품의 생산 공장을 설치하려는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 공장을 설치하려는 지역을 관할하는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 사업계획서를 제출하여 승인을 받아야 한다.

③ 제2항에 따른 사업계획의 승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·승인 등을 받거나 해제가 되거나 신고를 한 것으로 본다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위의 허가
2. 「농지법」 제34조제1항에 따른 농지전용의 허가
3. 「사도법」 제4조에 따른 사도의 개설허가
4. ~ 8. (생략)

「유통산업발전법」

제30조(인·허가등의 의제) ① 제29조제1항에 따라 공동집배송센터를 지정하는 경우 다음 각 호의 허가·신고·승인·인가·협의·해제·지정 및 심사(이하 이 조에서 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 산업통상자원부장관이 제2항에 따라 다른 행정기관의 장과 협의한 결과 동의를 받은 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 본다.

1. 「농지법」 제34조제1항에 따른 농지의 전용허가
2. 「산지관리법」 (생략)
3. 「초지법」 제23조제2항 및 제3항에 따른 초지의 전용 허가 또는 신고
4. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 (생략)
5. 「하천법」 제30조제1항에 따른 하천공사의 허가 및 같은 법 제33조제1항에 따른 하천의 점용허가
6. ~15. (생략)

6) 농지 사용과 관련된 인·허가 규정은 [참고자료 1] 참조

상에 포함시켜야 할지 여부에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

- 이와 관련, 농지전용과 관련된 주무부처인 농림축산식품부는 농지 사용과 관련된 인·허가 사항을 모두 의제사항에 포함하여 민원 불편을 해소할 필요가 있다는 입장이며, 구체적으로는 개정안에 있는 제34조제1항의 농지전용 허가 및 제36조에 따른 타용도 일시사용 허가 외에 제35조에 따른 농지전용 신고, 제40조에 따른 용도변경의 승인도 포함시키자는 의견을 제시하고 있음.

□ 다음, 부칙과 관련하여 개정안은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다고 규정한 것 외에 별도의 경과조치나 적용례 등은 두고 있지 않은데,

시행일 전에 농지전용 허가나 타용도 일시사용 허가를 신청한 자의 경우에는 법 시행일 이후 개정 규정이 당연 적용되는지 여부가 명확하지 않을 소지가 있어 보이므로, 개정규정을 적용받는 자의 범위와 관련하여 적용례 등을 두는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5422

제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부 장관의 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 같다)를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 삭제 <2023. 8. 16.>
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우
3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우
4. (생략)

5. 삭제 <2024. 1. 2.>

② 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부 장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.

1. ~ 1의2.(생략)
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우

제35조(농지전용신고) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설
2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설
3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

② ~ ③ (생략)

제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 일시 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 사용한 후 농지로 복구한다는 조건으로 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다. <개정 2018. 12. 24., 2024. 1. 2.>

1. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상시설이 아닌 간이 농수축산업용 시설(제2조제1호 나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다)과 농수산물의 간이 처리 시설을 설치하는 경우

2.~4. (생략)

5. (생략)

②~⑤ (생략)

제40조(용도변경의 승인) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차를 거쳐 농지 전용 목적사업에 사용되고 있거나 사용된 토지를 대통령령으로 정하는 기간 이내에 다른 목적으로 사용하려는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장의 승인을 받아야 한다. <개정 2018. 12. 24.>

1. 제34조제1항에 따른 농지전용허가
2. 제34조제2항제2호에 따른 농지전용협의
3. 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고

② (생략)