

농지법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2026. 5.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 3월 12일, 김선교의원 등 11인

나. 회부일자: 2025년 3월 13일

다. 상정 및 의결일자:

제424회 국회(임시회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2025.4.23.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제434회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2026.4.14.) 상정, 축조심사,
의결(대안반영폐기)

제434회 국회(임시회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2026.4.23.) 상정, 소위심사보
고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(김선교 의원)

현행법은 1996년 제정 이후 농지 소유·이용 및 보전 등에 있어 시·도지사가 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정하도록 하고 있으며 농지 관리 기본방침의 수립 내용에 포함되도록 하고 있으나, 농업진흥지역의 해제 관련해서는 기본방침이 없음.

그런데 현행 농지법은 농지 보전 규제에 치우쳐 운영 및 관리하여 영세 소농 구조 탈피 및 생산성 향상을 위한 농지 이용 활성화에 미흡하다는 지적이 있어왔고, 우량농지 보전 등 체계적인 농지 관리와 농업생산성 제고를 위해서는 지역의 재배환경과 국민 식생활 수요 변화 등에 대응할 수 있는 농업진흥지역의 정비 필요성이 제기되어 왔음.

이에 지방자치단체별로 우량농지는 보전하면서 지역 농업의 생산성을 높일 수 있는 방향으로 ‘농지 관리 기본·실천 계획’을 수립하도록 하고, 해당 계획에 따라 지역별 진흥지역을 재지정할 수 있도록 농지 보전·관리체계를 개편하고자 함.

이에 따라 농림축산식품부는 진흥지역 해제 한도를 지방자치단체에 부여하고, 지방자치단체가 한도 내에서 자율적으로 진흥지역 해제 지정 등을 관리·운영하도록 하되, 농림축산식품부장관은 농지 관리에 관한 시책의 방향, 관리하여야 하는 농지의 목표 면적, 농지 면적 감

소 방지에 관한 사항 등이 포함된 농지에 관한 기본방침을 수립·시행하도록 하며, 지방자치단체의 장은 기본방침에 따라 관할구역의 농지 관리에 관한 기본계획과 세부 실천계획을 수립·시행하도록 함.

또한 농지 관리 기본방침은 식량안보와 국토환경 보전을 위한 중요한 지침인 만큼 ‘농지 관리 기본계획 및 실천계획 이행 점검에 관한 사항’을 포함하고, 농지관리위원회 자문과 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 수립·변경하도록 하여 농지 보전 및 관리의 체계를 합리적으로 개편하고자 하는 것임(안 제47조제2항제5호·제7호, 제47조제3항).

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

(최용훈 수석전문위원)

현행법에 따르면 기본방침에는 농지 관리에 관한 시책의 방향, 관리하여야 하는 농지의 목표 면적, 농업진흥지역의 지정 기준 등을 포함하도록 하고 있음.

개정안은 기본방침에 ① 농업진흥지역의 지정 해제 기준과 ② 농지 관리 기본계획 및 실천계획 이행 점검에 관한 사항을 추가로 포함하도록 하려는 것임.

먼저, ① 농업진흥지역의 지정 해제 기준을 추가하는 것과 관련하여서는 중앙정부 차원의 일률적인 농지 규제에서 지자체에 대한 자율성 부여를 통한 적정 규모의 농지 확보로 농지 관리의 정책방향이 전환

되고 있는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

그간 쌀 중심, 논 중심으로 운영되어 온 농업진흥지역 지정제도는 우량농지의 보전과 주곡의 자급 등을 위해 중요한 역할을 해왔으나, 쌀 공급 과잉, 논에서의 밭작물 재배의 확대, 전용의 확산으로 인한 농지 면적 감소 등의 문제에 직면하여 새로운 국면을 맞고 있음¹⁾.

즉, 글로벌 농산물 공급 사슬의 위기, 기후변화에 따른 생산 환경의 변화 등으로 먹거리의 안정적 공급 기반 확충이 중요한 국정과제가 된 가운데 다른 한편으로 지역 개발 등을 위한 농지의 규제 완화가 강하게 요구되고 있는 상황에서 적정 규모의 농지를 안정적으로 보전하는 것은 중요한 과제가 되었음²⁾.

이에 농업진흥지역과 관련하여 중앙정부의 계획 하에 규제를 완화하여 지자체에 자율성을 부여하는 대신 정부가 농업진흥지역의 지정·해제에 대한 명확한 기준을 제시하고 지자체에 대한 통제방안을 마련할 필요가 있다는 의견들이 제기³⁾되었음.

또한, 우량농지 보전과 관련하여, 농지의 51% 수준에 불과한 농업진흥지역 중심의 농지 보전의 한계를 명확히 하고 우량농지 개념 재정립과 더불어 농지를 대상으로 정부와 지자체 간의 합리적 역할 분담체계를 구축하는 등 농지보전체계에 대한 개편이 필요하다는 의견⁴⁾이 제기되기도 함.

1) 지속가능한 농업·농촌을 위한 효율적 농지제도 개선방안(토론회 발제), 김홍상, '24.7.3

2) 지속가능한 농업·농촌을 위한 효율적 농지제도 개선방안(토론회 발제), 김홍상, '24.7.3

3) 농식품부 개최 농지포럼 전문가의견, '25.2.26.

4) 지속가능한 농업·농촌을 위한 효율적 농지제도 개선방안, 김홍상, '24.7.3

현행법은 농지 관리 기본방침에 농지의 목표 면적 및 지자체 관리 농지의 목표 설정 기준을 포함하도록 하고 있는바, 농림축산식품부에 따르면 기본방침상 국토 전체의 농지 목표 면적이 설정되면 그에 따라 지자체별로 농업진흥지역의 총량을 부여하는 방식으로 농지 관리가 이루어질 예정임.

이와 같이 지자체가 주어진 총량의 범위 내에서 농업진흥지역을 자율적으로 관리하기 위해서는 지정뿐 아니라 해제에 대해서도 일정한 지침을 마련할 필요가 있음.

이에 개정안과 같이 기본방침에 농업진흥지역의 해제 기준을 포함하도록 할 경우 지자체에 대하여 농업진흥지역의 관리 기준을 보다 명확하게 제시해줄 수 있을 것으로 보임.

다음으로, 기본방침에 ② 농지 관리 기본계획 및 실천계획 이행 점검에 관한 사항을 추가하는 것은 기본방침 하위 계획의 효용성 제고 측면에서 그 필요성이 인정된다 할 것임.

현행법에 따르면 광역지방자치단체장은 기본방침을 토대로 기본계획을 수립·시행하고, 기초지방자치단체장은 기본계획을 토대로 세부 실천계획을 수립·시행하여야 함.

이와 같이 지방자치단체의 기본계획 및 세부 실천계획은 상위 계획과 연계되어 수립되어야 하고, 수립된 계획에 따른 적절한 시행이 담보될 필요가 있음.

이에 지자체 하위 계획에 대한 평가 및 환류가 가능하도록 최상위

계획인 기본방침에 ‘기본계획 및 실천계획 이행 점검에 관한 사항’을 추가할 경우 기본계획 및 세부 실천계획의 효용성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

(3) 기본방침 수립 절차 강화에 대한 검토

현행법은 기본방침 수립 등에 관한 절차로 지방자치단체장 의견 수립→관계 중앙행정기관장과의 협의→농지관리위원회 심의를 규정하고 있음.

개정안은 기본방침 수립 시 지방자치단체장 의견 수립→관계 중앙행정기관장과의 협의는 현행법과 동일하되, 농지관리위원회 심의 대신 농지관리위원회 자문과 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받는 것으로 절차를 변경하고 있음.

이는 농지 관리 기본방침은 식량안보와 국토환경 보전을 위해 수립하는 지침으로 국가적으로 중요한 사항으로 보아 그 확정 절차를 엄격하게 규정하여 기본방침의 정당성을 강화하려는 취지로 이해됨.

[기본방침 수립 절차 변경]

현행법	개정안
지방자치단체장 의견 수립 → 관계 중앙행정기관장과의 협의	
→ 농지관리위원회 심의	→ 농지관리위원회 자문 및 국무회의 심의 → 대통령 승인

농지 관리 기본방침을 수립하는 것은 우리나라 식량안보 보장을 위한 적정 농지의 확보 측면에서 그 중요성이 인정될 수 있음.

즉, 전 세계적으로 2022년을 전후하여 곡물 가격 상승과 각국의 식

량수출 제한조치에 따른 식량 공급 차질 사태를 겪으면서 식량안보가 중요한 화두로 제기됨.

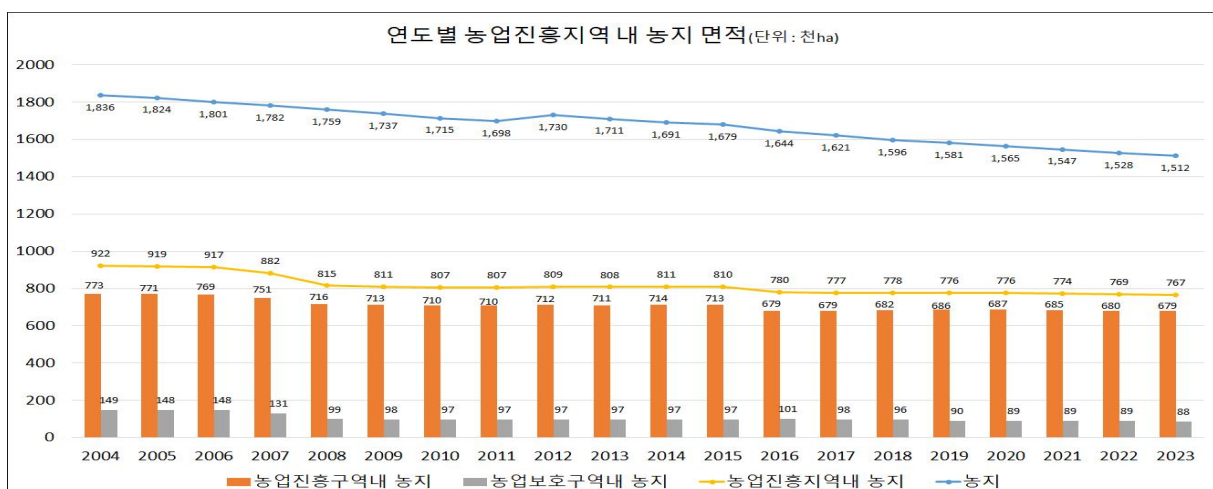
우리나라는 쌀을 제외한 주요 곡물 대부분을 해외에 의존하고 있어 식량안보에 취약한 구조로, 식량안보 보장을 위한 적정 우량농지의 확보가 국가의 사회적·경제적 안정과 밀접하게 결부된 사안이라는 데 공감대가 형성되었음.

그럼에도 최근 10년간(2014~2023) 농지면적은 19만 9,000ha 감소(△13.2%)하였고, 우량농지가 규모화된 지역인 농업진흥지역의 농지 역시 4만 2,000ha 감소(△5.4%)하였음.

[농업진흥지역 농지 면적 등 감소 추이]

구 분	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
■ 농지면적(천ha)	1,691	1,679	1,644	1,621	1,596	1,581	1,565	1,546	1,528	1,512
■ 농업진흥지역(천ha)	1,036	1,036	994	988	987	986	987	986	986	986
- 진흥구역	927	927	862	849	842	840	841	840	840	840
- 보호구역	109	109	132	139	145	146	146	146	146	146
■ 농업진흥지역 내 농지(천ha)	811	810	780	777	778	776	776	773	769	766
- 진흥구역 농지	755	754	705	700	698	696	696	693	690	687
- 보호구역 농지	56	56	75	77	80	80	80	80	79	79

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('25.1.20)



※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('25.1.20)

이와 같은 점을 고려할 때 국가 전체의 적정 규모의 농지를 관리하기 위하여 농지 관리 기본방침을 수립하는 것은 국가적으로 매우 중요한 과제라 할 수 있음.

그런데 현행법에서는 농식품부 소속의 자문기관, 즉 농식품부장관에게 농지의 이용, 보전 등의 정책 수립에 관한 사항 등을 자문하는 농지관리위원회⁵⁾의 심의를 거치기만 하면 기본방침이 확정될 수 있어 절차적 정당성이 다소 결여되어 있는 측면이 있음.

「양곡관리법」, 「국토기본법」 등 타 입법례를 살펴보더라도, 양곡수급계획, 국토종합계획 등 국가적으로 중요한 계획을 확정하는 경우 국무회의의 심의와 대통령령의 승인을 받도록 규정하고 있음.

[국무회의의 심의 등을 규정한 타 입법례]

법률명	조문
양곡관리법	제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립) ③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 양곡수급계획을 세운 경우 <u>국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받아</u> 확정한다.
국토기본법	제12조(국토종합계획의 승인) ① 국토교통부장관은 국토종합계획을 수립하거나 (생략) 제26조에 따른 국토정책위원회와 <u>국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받아야</u> 한다.
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	제4조(국가도시재생기본방침의 수립) ⑥ 국토교통부장관은 국가도시재생기본방침을 수립하려면 (생략) <u>국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야</u> 한다.
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	제6조(지방시대 종합계획의 수립) ⑤ 지방시대 종합계획은 <u>국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야</u> 한다.
온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률	제4조(배출권거래제 기본계획의 수립 등) ⑤ 기본계획의 수립은 (생략) 2050 탄소중립녹색성장위원회 및 <u>국무회의의 심의를 거쳐</u> 확정한다.

5) 농지관리위원회 관련 개요자료는 참고자료 참조

따라서 식량안보 보장의 토대가 되는 농지의 관리에 관한 기본방침은 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 국무회의의 심의 등 엄격한 절차를 거쳐 확정되는 것이 타당할 것으로 보임.

다만, 개정안의 기본방침 수립 절차에서 농지관리위원회의 자문과 국무회의 심의의 선후 관계를 명확히 규정해줄 필요가 있음.

즉, 개정안에서는 농지관리위원회의 자문과 국무회의의 심의를 병렬적으로 규정하고 있는데, 농식품부장관에 대한 농지관리위원회의 자문은 국무회의 심의 전에 이루어질 필요가 있음.

따라서 농지관리위원회의 자문을 거친 후에 국무회의의 심의를 받는 것으로 조문을 정비하여야 할 것임.

또한, 부칙에서 시행일을 공포 후 1년으로 규정하고 있는데, 농식품부가 2025년 말까지 기본방침을 수립할 예정이므로 개정안의 조항이 1차 기본방침 수립에 반영될 수 있도록 시행령 개정 필요 여부, 연구용역 기간 등을 고려하여 시행일을 조정할 필요도 있어 보임.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 윤준병)

개정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영 폐기

8. 소수의견 요지

없음

9. 관련위원회 의견 요지

없음