

농지법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2026. 5.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 3월 13일, 김선교의원 등 11인

나. 회부일자: 2025년 3월 14일

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 1996년부터 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 그 용도에 따라 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정할 수 있도록 하고 있음.

그런데 지역 농촌 개발사업 및 도시화 등 농촌의 환경이 이전과 크게 달라졌음에도 농업진흥지역 지정기준과 허용행위 설치자의 제한으로 농업·농촌 변화된 현실을 반영하지 못하고 있고, 농업진흥지역 지정기준 등의 재설정과 농업진흥지역 허용 행위 확대 요구 등이 제기되고 있어 이를 해결할 필요가 있음.

이에 농업진흥구역과 농업보호구역을 통합하여 관리하도록 하고, 농업진흥지역의 명칭을 ‘농업생산집중지역’으로 변경하며, 농업인 뿐만 아니라 농촌주민도 농업생산집중지역에서는 공동생활에 필요한 편의시설 및 이용 시설을 설치할 수 있도록 하여, 농지의 활용도를 높이고 농촌 소멸 위기에 대응하며 국토의 균형발전을 도모하려는 것임.

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

(최용훈 수석전문위원)

가. 농업진흥지역의 농업생산집중지역으로의 명칭 변경 등

개정안은 현재 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분 관리되고 있는 농업진흥지역을 통합 관리하고 그 명칭을 ‘농업생산집중지역’으로

변경하는 등 농업진흥지역 제도를 개편함으로써 농업생산성을 극대화하고 농지의 활용도를 제고하려는 취지로 이해됨.

[현행법과 개정안 비교]

구분	현행	개정안
명칭	농업진흥지역	농업생산집중지역
용도구역	농업진흥구역	-
	농업보호구역	

먼저, 농업진흥지역 제도의 개편은 농업·농촌은 물론 국가·사회적으로 변화된 현실을 반영한다는 측면에서 그 필요성이 인정될 수 있어 보임.

농업진흥지역 제도는 이 법이 제정·시행된 1996년부터 농업기반 정비를 주 목적으로 도입된 것으로 그간 쌀과 논 중심으로 운영되어 우량농지의 보전과 주곡의 자급 등을 위해 중요한 역할을 해온 것으로 평가받고 있음¹⁾.

다만, 쌀 공급 과잉, 논에서의 밭작물 재배 확대 등 작물 재배 환경의 변화뿐 아니라 국민 식생활 수요 변화, 기후변화, 글로벌 식량 공급 위기 등 새롭게 직면하고 있는 환경에 대응하기 위해서는 농업진흥지역 제도 정비를 포함하여 규제 중심의 농지보전체계 전반을 개편할 필요성이 있다는 의견들²⁾이 제시되고 있음.

이에 농림축산식품부는 농지 생산성을 극대화함과 동시에 농업 전후방 산업 연계, 정주 여건 개선 등을 위해 농업진흥지역 제도를 정비

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

2) 농식품부 개최 농지포럼 전문가의견, '25.2.26. / 지속가능한 농업·농촌을 위한 효율적 농지제도 개선방안, 김홍상, '24.7.3

할 계획임.

개정안은 이와 같은 제도 정비 사항을 입법화하려는 것으로, 논 중심의 정책을 논·밭으로 확장하고 전후방산업 연계 시설 및 편의·이용 시설의 설치도 확대 허용하는 방향으로 제도를 개편한다는 점에서 제도적 전환의 의미를 가지는 것으로 보임.

다음으로, 농업진흥지역의 명칭을 ‘농업생산집중지역’으로 변경할 경우 식량안보와 식량자급률 향상에 기여하는 방향으로 농업진흥지역 제도가 운영될 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음.

전 세계적으로 2022년을 전후하여 곡물 가격 상승과 각국의 식량수출 제한조치에 따른 식량 공급 차질 사태를 겪으면서 식량안보가 중요한 화두로 제기됨.

우리나라는 쌀을 제외한 주요 곡물 대부분을 해외에 의존하고 있어 식량안보에 취약한 구조로, 식량자급률 실적은 2019년 이후 50%를 하회하여 목표³⁾를 달성하지 못하고 있으며, 쌀을 제외하는 경우에는 20%를 하회하고 있음.

[연도별 식량자급률 실적]

구분	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
식량자급률 (식용곡물)	54.1	51.9	50.3	49.3	49.3	44.4	49.3	49.0
(쌀 제외시)	19.5	17.8	19.0	19.6	19.7	18.7	17.9	19.5

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지과 제출자료('25.1.20)

3) 농식품부장관은 5년마다 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 수립하면서 식량 등의 자급목표를 수립하고 있는데, 기본계획에 따르면 17년까지 자급목표는 57%였으나, 2022년까지 55.4%로 하향 조정된 이후 2027년까지 55.5%를 달성하도록 하고 있음.

이에 ‘진흥’이라는 광범위한 개념을 ‘생산집중’이라는 용어로 대체하여 제도를 운영할 경우 식량 생산집중을 통한 농지의 효율적인 이용을 도모함으로써 식량안보와 식량자급률 향상에도 기여 가능한 측면이 있을 수 있음.

다만, 1996년부터 현재까지 29년간 사용해온 ‘농업진흥지역’이라는 명칭을 ‘농업생산집중지역’으로 변경할 실질적인 필요성이 있는지에 대한 논의도 필요해 보임.

마지막으로, 농업진흥지역의 용도구역을 통합 관리하는 것은 관리의 효율성을 제고할 수 있는 점에서 필요성이 인정되는 측면이 있음.

당초 농업진흥지역을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정하도록 한 것은 식량자급률 및 농업 생산성 제고 측면에서 중요도가 높은 농업진흥구역을 농업보호구역과 차별적으로 관리하기 위한 것이었음.

즉, 농지가 집단화되어 있는 농업진흥구역과 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 농업보호구역의 관리에 있어 농업진흥구역에서의 행위 제한을 보다 엄격하게 규율하고자 한 것임.

다만, 현재는 농업진흥구역에서의 행위 제한이 완화되어 농업보호구역에서의 행위 제한과 일부(농업인 소득 증대 또는 생활 여건에 필요한 시설 설치 허용 여부)에서만 차이를 보이고 있으므로, 별도 관리의 실익이 상당 부분 감소한 측면이 있음.

또한, 용도구역 통합 시 농업생산집중지역은 생산집중을 위해 보전하여야 할 농지라는 일관성 있는 정책 목표의 설정이 가능하고 지자체 업무의 편의성도 향상될 수 있을 것으로 보임.

[농업진흥구역 및 농업보호구역 비교]

구분		농업진흥구역	농업보호구역
개념		농식품부 장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역	농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전을 위하여 필요한 지역
행위제한	농지이용행위	농작물 경작, 다년생식물 재배, 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스 등의 설치 행위	
	허용행위	농수산물 가공·처리시설, 미곡종합처리장, 육종시험·연구시설, 농어업인주택, 농업기계수리시설, 농산어촌체험시설 및 도로, 철도 등 공공시설 등 설치	진흥구역 전용행위 + <u>농업인 소득 증대에 필요하거나 농업인의 생활 여건을 개선하기 위하여 필요한 시설</u> 의 설치(관광농원사업, 주말농원사업 등)

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('25.4.10)

참고로, 2023년 기준으로 전체 농업진흥지역 면적(98만 6,000ha)에서 농업진흥구역(84만ha)과 농업보호구역(14만 6,000ha)이 차지하는 비중은 각각 85%와 15%임.

다만, 개정안과 관련하여 용도구역 통합 관리와 농업생산집중지역으로 명칭 변경 시 농업 생산의 집중성만을 강조하게 되고 용도구역에 맞는 법적 규제와 정책을 명확하게 적용할 수 없어 행정적 혼선이 발생할 수 있으며, 농업진흥구역에서의 허용행위 범위가 넓어져 무분별한 난개발이 우려된다는 일부 지방자치단체의 의견도 있음을 감안할 필요도 있어 보임.

나. 농업생산집중지역 지정요건 등 상향 규정 등

개정안은 먼저, 현행 법령 체계에 따라 농식품부 고시에 규정되어 있는 농업진흥지역 지정요건⁴⁾과 세부기준, 해제의 세부기준을 시행령으로 상향하여 규정하도록 하려는 것임.

[농업진흥지역 지정·해제 요건과 세부 기준의 법체계]

구분	법률	시행령	훈령	기본방침
지정 (기존)	- 지정 권한 - 용도구역 구분	- 세부기준 위임 (고시)	- 세부기준	세부기준(구체화)
(개정)	- 지정 요건 위임 - 세부기준 위임 - (시행령)	- 지정 요건 - 세부기준	-	
해제 (기존)	- 해제 요건 위임 (시행령)	- 해제 요건 - 세부기준 위임	- 세부기준	세부기준(구체화)
(개정)	- 해제 요건 위임 - 세부기준 위임 (시행령)	- 해제 요건 - 세부기준	-	세부기준(구체화) +총량 내 지을 해제

개정안에 따를 경우 농업진흥지역 지정요건과 세부기준, 해제 세부기준의 법령상 근거가 보다 명확해지고, 농지전용허가, 타용도 일시사용허가 등 이 법상 다른 제도에서 허가의 심사기준 등을 시행령에서 규정⁵⁾하고 있는 것과도 체계적으로 부합할 수 있을 것으로 보임.

4) 지정요건에 관한 고시는 참고자료 참조

5) 제33조(농지전용허가의 심사) ① 시장·군수 또는 자치구청장은 제32조제1항에 따라 농지전용허가신청서 등을 제출 받은 때에는 다음 각 호의 심사기준에 따라 심사한 후 농림축산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 그 제출받은 날(제3항에 따라 신청서류의 보완 또는 보정을 요구한 경우에는 그 보완 또는 보정이 완료된 날을 말한다)부터 10일 이내에 시·도지사에게 보내야 하며, 시·도지사는 10일 이내에 이에 대한 종합적인 심사의견서를 첨부하여 농림축산식품부장관에게 제출해야 한다.

1. 법 제32조 (농업진흥지역의 농지인 경우에 한한다) 및 법 제37조에 위배되지 아니할 것
2. 다음 각 목의 사항 등을 참작할 때 전용하려는 농지가 전용목적사업에 적합하게 이용될 수 있을 것으로 인정될 것
 - 가. 시설의 규모 및 용도의 적정성
 - 나. 건축물의 건축에 해당하는 경우에는 도로·수도 및 하수도의 설치 등 해당 지역의 여건
3. 다음 각 목의 사항 등을 참작할 때 전용하려는 농지의 면적이 전용목적사업의 실현을 위하여 적정한 면적일 것<후 략>

다만, 개정안은 농업생산집중지역 지정요건 및 세부기준의 위임 근거를 안 ‘제30조(농업생산집중지역의 지정 절차)’에서 절차의 위임 근거와 함께 규정하고 있는데, 해당 조항이 지정요건 및 세부기준의 위임 근거를 포함하는 것을 명확히 하기 위해 조제목을 ‘농업생산집중지역 지정 절차와 요건’으로 수정할 필요가 있어 보임6).

다음으로, 개정안은 시·도지사가 농식품부장관의 승인 등 없이 농업생산집중지역에 대한 의사결정을 할 수 있는 경우에 해제된 농업생산집중지역을 원래의 농업생산집중지역으로 환원하는 경우 외에 시·도별 농업생산집중지역 목표면적 확보 범위 내에서의 농업생산집중지역을 해제하는 경우도 포함하려는 것임.

현행법은 제47조7)에서 농지 관리 기본방침8)에 농지의 목표 면적 및 지자체 관리 농지의 목표 설정 기준을 포함하도록 하고 있는바, 농식품부에 따르면 기본방침상 국토 전체의 농지 목표 면적이 설정되면 그에 따라 지자체별로 농업진흥지역의 총량을 부여하는 방식으로 농

6) 이와 관련하여 다음과 같은 입법례가 있음.

「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」 제42조(자금지원의 절차와 요건) ① 한국수출입은행은 기금의 부담으로 자금 지원을 하려는 경우에는 제43조에 따른 공급망안정화기금운용심의회회의 심의를 거쳐야 한다.<중략>

③ 그 밖에 자금지원의 절차와 요건에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

7) 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.

1. 농지 관리에 관한 시책의 방향
2. 농지 면적의 현황 및 장래예측
3. 관리하여야 하는 농지의 목표 면적
4. 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도에서 관리하여야 하는 농지의 목표 면적 설정 기준

8) 기본방침 수립 관련 조항은 농지 면적 감소 추세가 가속화되고 있는 상황에서 국가 차원에서 관리하여야 하는 농지의 목표 면적과 이를 달성하기 위한 정부와 지방자치단체 차원의 장기적인 계획이 없다는 지적에 따라 농지에 대한 체계적인 관리를 도모하기 위해 신설된 것임. 이에 따라 농림축산식품부는 2025년까지 중장기 농지 관리 기본방침(이하 '기본방침'이라 함) 마련을 목표로 2025년 4월 현재 기초연구를 위한 용역을 발주하였음.

지 관리가 이루어지도록 할 예정이다.

이와 같이 지자체가 농업생산집중지역을 총량의 범위(시·도별 농업생산집중지역 목표면적)에서 자율적으로 관리하도록 하기 위해서는 농업생산집중지역 해제에 대한 자율성도 일정 부분 인정해줄 필요가 있는 것으로 보임.

다. 농촌주민에 대한 공동생활에 필요한 편의시설 등 설치 허용

개정안은 농업진흥구역과 농업보호구역을 농업생산집중지역으로 통합하여 관리하도록 함에 따라 각 용도구역별 허용행위도 통합하여 규정하려는 것임.

또한, 현행법에서는 농업진흥지역에 어린이놀이터, 마을회관 등 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 등만 설치 가능하도록 하였으나, 개정안은 편의시설의 이용 주체를 농촌주민까지 확대하고 있음.

[개정안 제31조제2항]

현행법상 농업진흥구역 허용행위	현행법상 농업보호구역 허용행위	개정안상 농업생산집중지역 허용행위
■농수산물 가공·처리 시설 및 농수산업 관련 시험·연구 시설의 설치 ■어린이놀이터, 마을회관, 등 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 등 설치 ■농업인 주택 등 농업용 시설 등 설치 ■국방·군사 시설의 설치 ■하천, 제방 등 국토 보존 시설의 설치 ■국가유산의 보수·복원·이전 등 ■도로, 철도 등 공공시설의 설치	좌동	■좌동 ■어린이놀이터, 마을회관, 등 농업인 또는 농촌주민의 공동생활에 필요한 편의 시설 등 설치 ■좌동 ■좌동 ■좌동 ■좌동

현행법상 농업진흥구역 허용행위	현행법상 농업보호구역 허용행위	개정안상 농업생산집중지역 허용행위
■지하지원 개발을 위한 탐사 등에 사용하는 행위 ■농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설의 설치	■농업인 소득 증대에 필요한 시설 ■농업인의 생활 여건을 개선하기 위하여 필요한 시설	■좌동 ■농업인 소득 증대 및 농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설의 설치 ■좌동

농촌주민이란 읍·면 지역 등 농촌에 거주하는 주민⁹⁾으로, 농촌지역에서는 농업인¹⁰⁾보다 넓은 개념으로 이해할 수 있음.

현행법에 따르면 농촌주민은 농업인의 공동생활에 필요한 편의·이용 시설 등의 사용이 제한되고 있음.

그런데 농업생산집중지역에서는 그 행위 제한에 따라 농업인이 아닌 농촌주민이 이용할 수 있는 시설을 설치하는 데 제약을 받고 있는 바, 농촌주민도 농업생산집중지역 내의 일반목욕장, 마을공동주차장 등 공동생활에 필요한 편의시설을 사용할 수 있게 해달라는 민원¹¹⁾이 지속적으로 발생하고 있음.

9) 「**농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법**」 제2조(정의)

2. “농어촌주민”이란 농어촌에 거주하는 사람을 말한다.

「**농업·농촌 및 식품산업 기본법**」 제2조(정의)

5. “농촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업

10) 「**농업·농촌 및 식품산업 기본법**」 제3조(정의)

2. “농업인”이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.

「**농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령**」 제3조(농업인의 기준) ① 법 제3조제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 1천제곱미터 이상의 농지(「**농어촌정비법**」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람

2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람

3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람<후략>

11) 농식품부 제출의견

개정안에 따를 경우 농업인이 아닌 농촌주민의 불편함을 개선하는 동시에 해당 시설의 활용률도 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

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

대안반영폐기

8. 소수의견 요지

없음

9. 관련위원회 의견 요지

없음