



제 426회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈농지전용 없이 설치 가능한 농지이용시설 규정 등〉
■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2209497)

2025. 6.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
1. 농지 전용 없이 설치 가능한 농지 이용 시설 규정	3
2. 농지이용증진사업의 시행자에 시·도지사 추가	8
3. 농촌특화지구 내 설치 시설에 대한 농지전용허가 특례 규정	15
 [참고자료]	 25

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정희용의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2025. 3. 31.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 1.

II. 제안이유

최근 첨단기술과 연계한 수직농장 등이 등장하여 농업의 생산성을 높이거나 2·3차 산업과 연계한 농업의 융복합산업화 등 농업인의 추가 소득을 창출할 수 있는 농업 형태가 나타나고 있고, 농업 규모화를 통한 생산비 절감으로 소득을 증대하는 등 농업구조개선을 촉진할 수 있는 방안의 중요성이 부각되고 있음.

그런데 현행법은 농업생산에 직접적으로 관련된 시설 중 농축산물 생산시설 및 개량시설 등 일부만 농지 위 설치를 허용하여 농업·농촌의 다양한 수요에 신속하게 대응하지 못하고 있고, 농지의 임대차·위탁경영 촉진을 통한 농업의 규모화·집단화를 제고할 수 있는 농지이용증진사업의 시행은 제대로 이루어지지 못하고 있음. 또한, 농촌지역에 필요한 시설을 설치하고자 할 경우에도 농지전용 허가 절차가 복잡하여 농촌지역 주민들이 어려움을 겪고 있는 상황임.

이에 다양한 형태의 농지이용증진사업 모델을 발굴하고 전국적 확산을 유도함으로써 농업의 규모화·집단화를 촉진하고 농지 활용도를 제고하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 농지 전용 없이 농지 위에 시설을 설치할 수 있는 근거 규정을 마련함(안 제14조).

나. 농지이용증진사업을 추진할 수 있는 사업시행자에 시·도지사를 추가함(안 제15조 등).

다. 농지전용허가 특례 적용 범위에 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따른 농촌특화지구 내 설치 가능한 시설을 추가함(안 제43조).

IV. 검토의견

1. 농지 전용 없이 설치 가능한 농지 이용 시설 규정

개정안은 제2조제1호가목의 토지, 즉 농지의 하나로 열거된 전·답, 과수원 등 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지에 설치하는 개량시설, 농축산물 생산시설, 농업용 시설은 농지의 전용 없이도 가능하게 하려는 것임.

아울러 시장·군수·자치구구청장은 농지의 효율적 이용·보전 등을 위하여 일부 시설에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 설치를 제한할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	제14조(농지 이용 시설) ① 제2조제1호가목의 토지에 설치하는 개량시설, 같은 목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설 및 기타 농업용 시설로서 대통령령으로 정하는 시설은 제34조에 따른 농지의 전용허가·협이나 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고 없이 농지에 설치할 수 있다. ② 제1항에 따른 개량시설, 농축산물 생산시설 및 기타 농업용 시설은 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 설치하여야 한다. ③ 제1항에도 불구하고 시장·군수·자치구구청장은 농지의 효율적 이용·보전 및 농촌 경관 보전 등을 위하여 대통령령으로 정하는 시설에 대하여 시·군·자치구의 조례로 정하는 바에 따라 설치를 제한할 수 있다.

가. 농식품부 의견

농업·농촌 여건 변화와 농산업 범위 확장에 맞추어 수직농장 등 농축산물 생산시설, 주차장·화장실 등 농작업 이용시설 설치를 허용하여 농지 이용 시설 범위를 확대할 필요가 있음.

다만, 농지의 효율적 이용·보전, 무분별한 시설 설치 난립 등을 방지하기 위해 지자체가 조례로 일정 시설에 대하여 설치를 제한할 필요가 있음.

나. 검토의견

현행법은 정의 조항¹⁾에서 농지를 ① 전·답, 과수원 등 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지와 ② 위 토지에 설치하는 개량시설과 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지로 열거하고 있음.

또한, 이 법 시행령 제2조²⁾에 따르면 농지로 인정되는 개량시설과

1) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

2) 제2조(농지의 범위) ③ 법 제2조제1호나목에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 구분에 따른 시설을 말한다.

1. 법 제2조제1호가목의 토지의 개량시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설

가. 유지(溜池: 웅덩이), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방

나. 그 밖에 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 농림축산식품부령으로 정하는 시설

2. 법 제2조제1호가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호의 다년생식물의 재배지에 설치한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설

가. 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설

나. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설

농축산물 생산시설의 부지는 양·배수시설, 수로, 고정식온실, 비닐하우스, 농막, 수직농장·식물공장(농촌융복합산업지구, 스마트농업 육성지구 등에 한정) 등의 부지임.

【 농지법 시행령에 따른 농지 인정 부지 】

구 분	현행
토지개량시설	유지(웅덩이), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 등
농축산물 생산시설	고정식온실, 비닐하우스, 버섯재배사, 축사, 곤충사육사와 그 부속시설, 간이저온저장고 및 간이액비저장조, 간이저온저장고, 간이액비저장조, 수직농장·식물공장, 농막, 농촌체류형 쉼터,

개정안은 최근 첨단기술과 연계한 수직농장 등 농업의 생산성을 높이거나 농업인의 추가 소득을 창출할 수 있는 농업 형태가 나타나고 있는 현실을 반영한 것으로 보임.

즉, 현행 법령에 따르면 농업생산에 직접 관련된 농축산물 생산시설 및 개량시설 등 일부만 농지에 설치가 가능하여 농업·농촌의 다양한 수요에 신속하게 대응하지 못하고 있는 인식에 기반하여 농지이용시설에 관한 별도 규정을 마련하여 농지전용 없이 설치가 가능한 시설의 범위를 확대하기 위한 것임.

현재 농지로 인정되는 수직농장·식물공장³⁾의 부지도 농업의 부가가

다. 간이퇴비장

라. 농막·농촌체류형 쉼터·간이저온저장고 및 간이액비저장조 중 농림축산식품부령으로 정하는 시설

마. 농림축산식품부령으로 정하는 지역, 지구 또는 구역 안에 설치하는 수직농장·식물공장(「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률 시행령」 제4조제1항제5호에 따른 수직농장·식물공장을 말한다. 이하 같다)

3) 수직농장이나 식물공장 등은 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률 시행령」에 따르면 수직농장, 식물공장 등 그 명칭에 상관없이 인공 광원(光源), 생육환경 제어시스템 등을 설치한

치 창출 및 미래첨단산업화 등을 위해 입지 규제를 완화하여야 한다는 지적에 따라 2024년 시행령 개정('24.12.31)을 통해 특정 지구에 한하여 농지의 한 종류로 인정받게 되었음.

다만, 개정안 조항과 현행 정의 조항과의 관계가 명확하게 정립되어 있지 않아 이에 대한 추가 검토가 필요해 보임.

즉, 현행법은 정의조항인 제2조제1호나목에서 농업생산에 직접 관련된 농축산물 생산시설 및 개량시설 등의 부지를 농지로 규정하면서 같은 조 7호에서 위 부지는 전용으로 보지 않도록 하고 있음⁴⁾.

농식품부에 따르면 개정안에서 시행령으로 정하도록 하고 있는 시설은 현행법 제2조제1호나목에 따른 농축산물 생산시설 및 개량시설을 포함함은 물론 화장실, 주차장 등 농작업에 필요한 편의시설 등을 추가하여 그 범위가 확대될 것임.

그런데 개정안에서 해당 시설에 대하여 농지전용 허가(신고) 없이 농지에 설치 가능하도록 하고 있는 것은 해당 시설의 설치가 농지전용에 해당함을 전제로 허가(신고)가 면제되는 것으로 해석되는바, 제2

건축물 또는 컨테이너 형태의 다단식 작물재배시설을 의미함. 즉, 인공 구조물(온실, 건축물 등)에서 생육환경을 인공적으로 제어하며 기후에 영향 없이 공산품처럼 농산물을 균일·계획 생산하는 시스템임.

4) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

7. "농지의 전용"이란 농지를 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 농지개량 외의 용도로 사용하는 것을 말한다. 다만, 제1호나목에서 정한 용도로 사용하는 경우에는 전용(轉用)으로 보지 아니한다

조제1호나목에 따른 농축산물 생산시설 및 개량시설을 전용으로 보지 않도록 한 제2조7호의 규정과 상충될 여지가 있어 보임.

이에 개정안 제14조의 규정은 현행 정의 조항과 연계 검토하여 수정·보완이 필요해 보임.

한편, 개정안은 기존 농축산물 생산시설 및 개량시설 외의 기타 농업용 시설을 규정하고 있는데 기타 농업용 시설이 의미하는 바가 불명확한 측면이 있음.

농림축산식품부는 기타 농업용 시설에는 현재 시행령에 규정되어 있는 간이저온저장고, 농막, 농촌체육형 쉼터 등 외에 주차공간, 화장실 등이 새로 추가될 수 있는 것으로 보고 있음.

그런데 농막, 농촌체육형 쉼터, 주차공간, 화장실 등은 농작업에 필요한 필수 편의시설이긴 하나 농업용시설로 보기는 어려우므로 자구 수정이 필요해 보임.

2. 농지이용증진사업의 시행자에 시·도지사 추가

개정안은 농지이용증진사업을 추진할 수 있는 사업시행자에 시·도지사를 추가하는 것임.

현행	개정안
제15조(농지이용증진사업의 시행) <u>시장·군수·자치구구청장</u> , 한국농어촌공사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)는 농지이용을 증진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “농지이용증진사업”이라 한다)을 시행할 수 있다.	제15조(농지이용증진사업의 시행) <u>특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)</u> , <u>시장·군수·자치구구청장</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 농지의 매매·교환·분합 등에 의한 농지 소유권 이전을 촉진하는 사업 2. 농지의 장기 임대차, 장기 사용대차에 따른 농지 임차권(사용대차에 따른 권리를 포함한다. 이하 같다) 설정을 촉진하는 사업 3. 위탁경영을 촉진하는 사업 4. 농업인이나 농업법인이 농지를 공동으로 이용하거나 집단으로 이용하여 농업경영을 개선하는 농업 경영체 육성사업	1. ~ 4. (현행과 같음)
제17조(농지이용증진사업 시행계획의 수립) ① <u>시장·군수 또는 자치구구청장</u> 이 농지이용증진사업을 시행하려고 할 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지이용증진	제17조(농지이용증진사업 시행계획의 수립) ① <u>시·도지사 또는 시장·군수·자치구구청장</u> ----- ----- -----

현행	개정안
사업 시행계획을 수립하여 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 <u>시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회</u>(이하 “<u>시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회</u>”라 한다)의 심의를 거쳐 확정하여야 한다. 수립한 계획을 변경하려고 할 때에도 또한 같다.	----- ----- -----<u>시·도 농업·농촌 및식품산업정책심의회</u>(이하 “<u>시·도 농업·농촌및식품산업정책심의회</u>”라 한다) 또는 <u>시·군·구 농업·농촌 및식품산업정책심의회</u>(이하 “<u>시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회</u>”라 한다)----- -----.
② <u>시장·군수 또는 자치구구청장</u> 외의 사업시행자가 농지이용증진사업을 시행하려고 할 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지이용증진사업 시행계획을 수립하여 <u>시장·군수 또는 자치구구청장</u>에게 제출하여야 한다.	② <u>시·도지사 또는 시장·군수·자치구구청장 외</u>----- ----- -----.
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음)
제18조(농지이용증진사업 시행계획의 고시와 효력) ① <u>시장·군수 또는 자치구구청장</u>이 제17조제1항에 따라 농지이용증진사업 시행계획을 확정하거나 같은 조 제2항에 따라 그 계획을 제출받은 경우(같은 조 제3항에 따라 보완을 요구한 경우에는 그 보완이 끝난 때)에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 이를 고시하고 관계인에게 열람	제18조(농지이용증진사업 시행계획의 고시와 효력) ① <u>시·도지사 또는 시장·군수·자치구구청장</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
하게 하여야 한다. ② ~ ④ (생략) 제28조(농업진흥지역의 지정) ① <u>특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)</u>는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다. ② (생략) 제30조(농업진흥지역의 지정 절차) ① <u>시·도지사는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·도 농업·농촌및식품산업정책심의회(이하 “시·도 농업·농촌및식품산업정책심의회”라 한다)의</u> 심의를 거쳐 농림축산식품부 장관의 승인을 받아 농업진흥지역을 지정한다. ② ~ ④ (생략)	-----. ② ~ ④ (현행과 같음) 제28조(농업진흥지역의 지정) ① <u>시·도지사는</u>----- -----. ② (현행과 같음) 제30조(농업진흥지역의 지정 절차) ① -----<u>시·도 농업·농촌및식품산업정책심의회</u>----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음)

가. 농식품부 의견

다양한 형태의 농지이용증진사업 모델을 발굴하고 전국적 확산을 유도함으로써 농업의 규모화·집단화를 촉진하고 농지활용도를 제고하기 위해서는 사업시행자에 시·도지사를 추가하는 것이 필요

나. 검토의견

현행법은 농지이용증진사업에 관한 규정을 두어 시장·군수·구청장, 한국농어촌공사, 구성원인 농업인수 또는 농업법인수가 10 이상인 단체 등 사업시행자가 일정 사업권역 내 농지 임대차와 위탁경영을 추진하는 사업을 수행할 수 있도록 하고 있음.

농지이용증진사업은 소규모 분산 농지의 집단화 및 농지 이용 효율화를 원활히 하여 경영 효율화 및 소득 구조 합리화 등을 지원하는 제도로써 「농지법」 제정('96) 당시부터 시행 중임.

그럼에도 불구하고 농식품부에 따르면 현재 농지이용증진사업을 시행하고 있는 사례는 없는 것으로 보임.

사실상 사문화된 동 제도의 활성화를 도모하고자 다양한 형태의 농지이용증진사업 모델 발굴 및 공동영농 단체 등의 사업 참여를 위해 현행 사업시행 요건을 완화할 필요성이 대두되고 있음.

이에 농림축산식품부는 이 법 시행령 개정('25.6.2.시행)을 통해 시행 단체를 구성하는 농업인 수를 종전 10명에서 5명으로 축소하고 농업법인 단독으로도 사업 시행이 가능하도록 허용한 바 있음.

아울러 개정안은 사업시행주체에 시·도지사를 추가하여 농지이용증진사업의 활성화를 도모하려는 취지로 이해됨.

【 사업시행 주체 완화 관련 】

구 분	현행	개정
법률	■ 시장·군수·구청장 ■ 한국농어촌공사	■ <u>시·도지사</u> + 시장·군수·구청장 ■ 한국농어촌공사
시행령	■ 농협 등 ■ 농지의 공동이용 또는 집단이용에 관한 사항이 규약으로 정하여지고, 그 구성원인 농업인 또는 농업법인의 수가 10 이상인 단체	■ 농협 등 ■ 농지의 공동이용 또는 집단이용에 관한 사항이 규약으로 정하여지고 - 농업인수가 5명 이상인 단체 - 농업법인

현재 농업·농촌은 농가인구 감소 및 고령화 심화, 경영비 증가 등의 현실에 직면하여 지속가능한 발전이 위협받고 있음.

통계청이 발표한 ‘2024년 농림어업조사 결과’에 따르면 농가 및 농가인구가 지속적으로 감소하고 있음은 물론 65세 이상의 고령인구 비율도 꾸준히 증가하여 56%에 달하고 있음.

【 농촌 인구 감소 및 고령화 지표 】

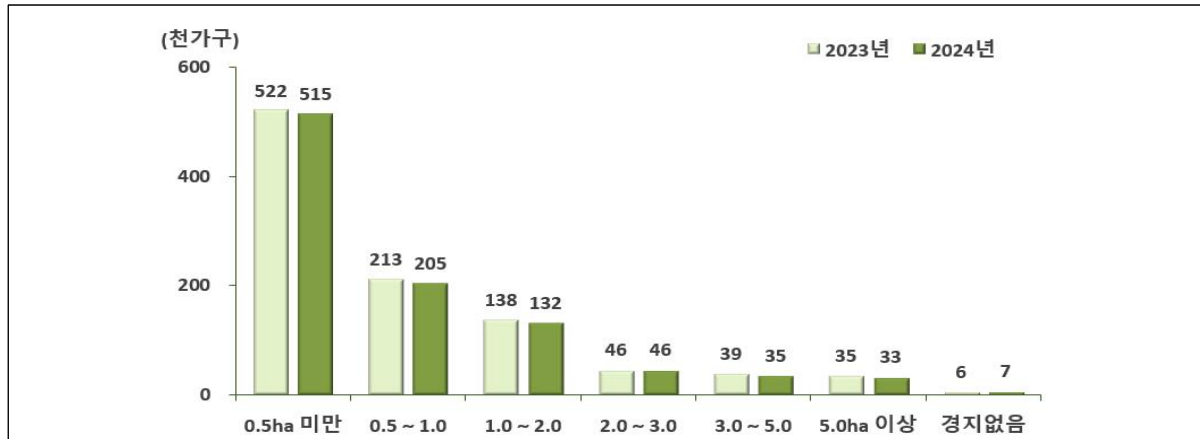


※ 자료: 통계청, 2024년 농림어업조사 결과

또한, 2024년 기준으로 경지규모 1.0ha 미만의 농가가 72만 가구로 전체 농가(97만4천)의 74.0%에 해당하며, 5ha이상 농가는 3만 3,000가

구로 전체 농가의 3.4%에 불과하여 영농규모화가 미흡한 것으로 나타나고 있음

【 경지규모별 농가 현황 】



※ 자료: 통계청, 2024년 농림어업조사 결과

한편, 농업소득의 경우 연 1,000만원 수준에 머무르고 있고 농가당 경영비도 매년 증가추세에 있음.

【 농가소득 추이 】

(단위: 천원, %)

항목	'19	'20	'21	'22	'23	증감	증감률
농가소득	41,182	45,029	47,759	46,153	50,828	4,675	10.1%
○ 농업소득	10,261	11,820	12,961	9,485	11,143	1,658	17.5%
- 농업총수입	34,436	36,033	37,190	34,604	37,922	3,318	9.6%
* 농작물수입	23,299	24,534	25,997	24,986	27,557	2,571	10.3%
* 축산물수입	10,478	10,434	10,806	9,153	9,577	424	4.6%
* 농업잡수입	659	1,064	387	465	789	324	69.8%
- 농업경영비	24,175	24,212	24,229	25,119	26,779	1,660	6.6%
○ 농외소득	17,327	16,608	17,884	19,202	19,999	797	4.2%
- 겸업소득	5,828	4,930	5,507	6,296	6,767	471	7.5%
- 사업외소득	11,499	11,679	12,376	12,906	13,232	326	2.5%
○ 이전소득	11,230	14,263	14,809	15,245	17,188	1,943	12.7%
○ 비경상소득	2,364	2,337	2,105	2,221	2,497	276	12.4%

※ 자료: 통계청, 2023년 농가경제조사 결과

최근 이와 같은 농가인구의 고령화 심화와 일손 부족, 소규모 농가의 비율 확대, 농업경영비 증가 등에 대한 대안으로 공동영농을 통해 기계화, 규모화로 비용을 절감하고 농가 소득의 증대를 도모하는 공동영농모델이 주목받고 있음.

정부 역시 공동영농모델 확산 기반을 마련하고 전국적 확대를 위한 지원을 추진할 예정⁵⁾임.

이에 다양한 형태의 농지이용증진사업 모델 발굴 및 공동영농 단체 등의 사업 참여를 위해 농지 이용 집단화 및 규모화를 촉진하기 위해 농지이용증진사업을 활성화할 필요가 있어 보임.

또한, 최근 일부 지방자치단체에서 도가 중심이 되어 농지 집단화·규모화 사업을 추진하려는 수요가 발생하고 있으므로 농지이용증진사업의 시행주체에 시·도지사를 추가할 필요성도 인정된다 할 것임.

5) 역동적 혁신경제(“24.7월, 관계부처 합동 발표), 농업·농촌 혁신 전략(“24.12월, 경제관계장관회의 발표)

3. 농촌특화지구 내 설치 시설에 대한 농지전용허가 특례 규정

개정안은 농지전용허가의 특례사유에 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따른 농촌특화지구 내 설치하는 일부 시설의 부지를 전용하려는 경우를 추가하고 있음.

현행	개정안
제43조(농지전용허가의 특례) 제34조제1항에 따른 농지전용허가를 받아야 하는 자가 제6조제2항제9호의2에 해당하는 농지를 전용하려면 제34조제1항 또는 제37조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하고 농지를 전용할 수 있다.	제43조(농지전용허가의 특례) ----- ----- ----- -----농지 또는 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 농촌특화지구 내 설치하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지를 전용하려는 경우----- ----- ----- ----- ----- ----- 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 농식품부 의견

농촌의 기능을 재생·증진하기 위하여 지정하는 농촌특화지구의 핵심시설은 농지전용 허가 대신 신고만으로 설치할 수 있도록 절차를 간소화하여 농촌특화지구의 입지 규제를 개선할 필요가 있음.

나. 검토의견

개정안은 농지전용허가의 특례사유에 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따른 농촌특화지구 내 설치하는 일부 시설의 부지를 전용하려는 경우를 규정하고 있음.

농촌특화지구⁶⁾란 농촌공간을 효율적으로 개발·이용·보전하고 삶·일·쉼터로서 기능을 재생하기 위해 일정구역을 구획하여 지정하는 지구로서 그 종류는 다음과 같이 7가지임.

【 농촌특화지구의 종류 】

구분	주요 시설	최소면적	특징
농촌마을 보호지구	주거시설, 보건·복지·행정 등 생활 필수시설	-	-국토계획법상 보호취락지구로 지정 연계 -완충 지역 포함하여 설정
농촌산업지구	제조·가공공장, 창고, 시설농업 등	30,000㎡	-농지에 건물형(컨테이너, 건축) 수직 농장 설치 허용 연계
축산지구	축사 등 축산업 관련 시설	30,000㎡	-축산업 시설을 집적할 수 있는 지역
농촌융복합 산업지구	농업생산·제조·가공시설 및 사무공간 등	30,000㎡	-농업생산, 제조·가공 및 유통·관광 등의 시설 집적화가 가능한 지역
재생에너지 지구	태양에너지, 풍력 등 신재생에너지 발전시설	50,000㎡	-재생에너지 시설이 집산화되고 주변 환경 등의 훼손을 최소화하는 지역
경관농업지구	경관용 작물 재배시설	-	-경관보전직불제 연계
농업유산지구	국가 및 세계중요농업유산 보전시설	-	-농업·생태·문화·경관적 보전가치가 있어 종합적 토지이용 관리 필요 지역

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('25.6.15)

6) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

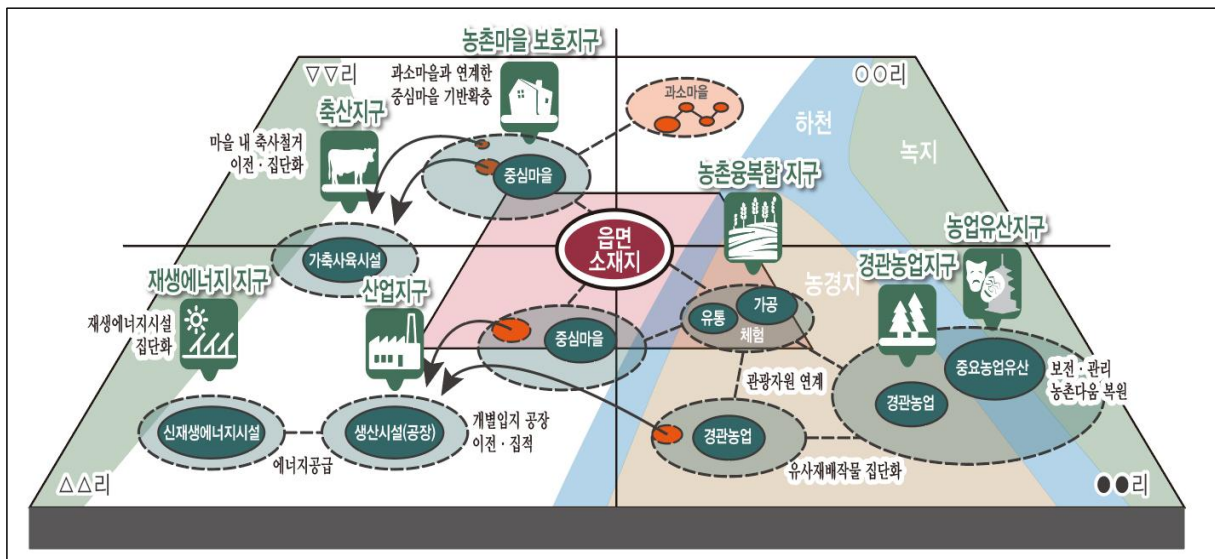
10. "농촌특화지구"란 농촌공간을 효율적으로 개발·이용·보전하거나 삶·일·터·쉼터로서의 농촌의 기능을 재생·증진하기 위하여 지정하는 지구를 말한다.

제12조(농촌특화지구의 종류) ① 농촌의 정주 여건을 개선하고 농촌지역의 경제 활성화 및 환경·생태 보호 등을 위하여 제13조에 따라 지정할 수 있는 농촌특화지구의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 농촌마을보호지구: 농촌주민 등의 거주 환경을 보호하고 생활서비스시설의 입지를 촉진하는 등 정주기능을 강화할 필요가 있는 지구
2. 농촌산업지구: 농촌지역 내 공장, 창고, 제조업소 등 산업시설의 이전·집적화를 유도하거나 계획적으로 개발할 필요가 있는 지구<후략>

농림축산식품부는 농촌특화지구를 통해 주거, 축산, 공장, 융복합산업 등 기능별로 구획·집적화하여 정주여건 개선 및 산업 육성 기반을 강화할 계획이다.

【 농촌특화지구 운영 개념도 】



※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('25.6.15)

농촌특화지구 관련 규정은 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」의 제정(24.3.29.시행) 당시 마련된 것으로, 농식품부에 따르면 현재 농촌특화지구로 지정된 곳은 없음.

개정안은 이러한 농촌특화지구 내 시설 등의 설치를 위해 필요한 농지의 전용을 용이하게 하기 위해 농지전용허가에 대한 특례를 부여하려는 것임.

농촌특화지구는 그 종류별 특성에 따라 집적이 필요한 주요시설이 존재하고 해당 시설의 부지를 확보하는 등 입지 규제를 완화하는 것

이 해당 지구 운영의 성공을 담보하는 핵심사항이라 할 수 있음.

이에 농촌의 기능을 재생·증진하기 위하여 지정하는 농촌특화지구의 활성화를 위해 핵심시설의 설치를 위한 부지 마련을 용이하게 해 줄 필요성이 인정되는 측면이 있다 할 것임.

개정안과 관련하여서는 다음과 같은 점을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

먼저, 개정안에 따르면 보다 간소화된 전용신고 절차를 통해 농촌특화지구 내 필요한 핵심시설이 신속하게 갖추어질 수 있을 것으로 기대됨.

즉, 전용허가와 전용신고는 심사항목과 심사방식에 있어 차이가 존재하여 기존의 전용 절차를 허가에서 신고로 완화할 경우 농지의 전용이 용이해지는 측면이 있음.

이 법 제34조⁷⁾에 따르면 농지전용의 허가권자는 농식품부장관이나 같은 법 시행령 제71조⁸⁾에 의해 전용면적에 따라 시·도지사 또는 시

7) 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.

8) 제71조(권한·업무의 위임·위탁 <개정 2019.6.25.>) ① 농림축산식품부장관은 법 제51조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다. 다만, 대상농지가 둘 이상의 특별시·광역시 또는 도에 걸치는 경우는 제외한다.

1. 법 제34조제1항 각 호 외의 부분에 따른 농지전용에 대한 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)·변경허가 및 법 제34조제2항제2호에 따른 협의에 관한 권한 중 다음 각 목에 해당하는 권한<각 목 생략>

② 농림축산식품부장관은 법 제51조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시장·군수 또는 자치구 구청장에게 위임한다. 다만, 대상농지가 동일 특별시·광역시 또는 도의 관할구역 안의 둘 이상의 시·군 또는 자치구에 걸치는 경우에는 제1호의 권한은 이를 시·도지사에게 위임한다.

1. 법 제34조제1항 각 호 외의 부분에 따른 농지전용에 대한 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)·변경허가 및 법 제34조제2항제2호에

허가권자가 시·도지사인 경우 농지 전용허가 절차를 살펴보면, 농지를 전용하려는 자가 해당 농지의 소재지를 관할하는 시장·군수 등에게 허가신청서를 제출하면 시장·군수 등이 법령상 심사기준에 따라 심사한 후 관련 서류를 첨부하여 시·도지사에게 보내고, 시·도사가 허가를 통보하면 농지보전부담금 납부가 확인된 후 허가증을 교부하게 되는데 20일의 기간이 소요됨.

```

graph TD
    A[농지를 전용하려는 자] --> B[시장·군수·구청장]
    B --> C[시·도지사]
    C --> D[시장·군수·구청장]
    D --> E[한국농어촌공사]
    E --> F[농지를 전용하려는 자]
    F --> G[수납기관]
    G --> H[농지전용자]
    H --> I[금융결제원]
    I --> J[한국농어촌공사]
    J --> K[시장·군수·구청장]
    K --> L[농지를 전용하려는 자]
  
```

농지를 전용하려는 자

시장·군수·구청장

시·도지사

시장·군수·구청장

한국농어촌공사

농지를 전용하려는 자

수납기관

농지전용자

금융결제원

한국농어촌공사

시장·군수·구청장

농지를 전용하려는 자

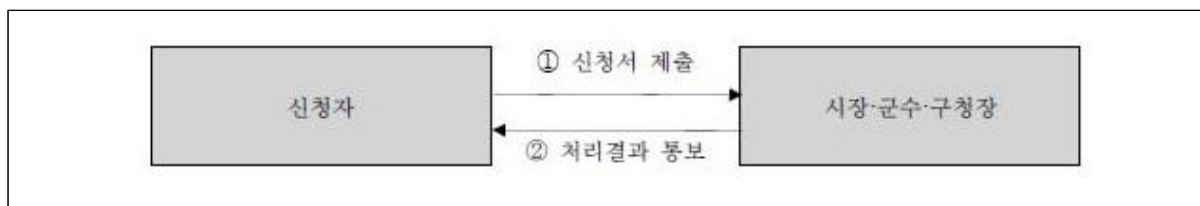
- 허가신청서 작성·제출
- 허가신청서 접수·심사
- 허가신청서 및 첨부서류 송부(시·도지사)
 - 허가신청서 / 한국농어촌공사 지사장 의견서 / 농업생산 기반시설부지 편입여부 및 편입시 그 조서 / 사실상 농지 편입여부 및 편입시 그 조서 / 부과명세서 및 개별공시지가 확인서 / 수수료 납부 / 시장·군수 심사의견서
- 협의사실 통보 및 협의결과 송부
 - 조건부 허가 또는 불허가 통보
- 조건부 허가 시 농지보전부담금 부과결정 통보 및 납입통지 의뢰(한국농어촌공사)
- 협의사실 통보
- 농지보전부담금 납입통지서 발급
- 농지보전부담금 납부
- 영수증 발급(농지전용자)
- 농지보전부담금 지로장표 송부(금융결제원)
- 허가증 교부 요구(영수증 제시)
- 농지보전부담금 처리내역 통지
- 농지보전부담금 수납 통지(시·도지사)
- 농지보전부담금 납부 사실 확인
 - 농지전용자가 제시하는 납부영수증과 시·도지사 또는 한국농어촌공사에 납부사실 확인
- 허가 및 허가증 교부
 - 시·도지사가 발송하여 접수된 허가사실 통보공문에 농지전용자가 제시하는 납부영수증 사본편철
- 허가증 수령

따른 협의에 관한 권한 중 다음 각 목에 해당하는 권한<각 목 생략>

허가권자가 시장·군수·구청장인 경우에는 시·도지사에게 대한 협의사실
통보 절차가 생략되어 농지전용 허가에 10일의 기간이 소요됨.

한편, 농지전용신고는 농지를 전용하려는 자의 신고에 따라 시장·군수 등이 이 법의 적합 여부 등을 고려하여 신고를 수리하는 데 10일의 기간이 소요됨.

【 농지전용 신고 절차 】



※ 자료: 농림축산식품부, 『2023년 농지업무편람』, 358쪽

이에 실제 농지의 전용에 소요되는 기간은 허가와 신고 절차 간 사실상 큰 차이는 없는 것으로 보임.

반면, 심사항목과 심사방식에 있어서는 상당한 차이가 있음.

즉, 농지전용신고의 심사기준은 설치자 등 요건 부합 여부와 인근 농지의 농업경영 및 농어촌생활환경 피해 여부 등에 한정되는 데 반하여⁹⁾, 농지전용허가의 경우 시설 규모 및 용도의 적정성 여부, 전용 면적의 적정성 여부, 생산기반정비 여부, 집단화 정도, 연쇄적 농지잠식 우려 등 농지 보전 필요성 등을 모두 심사¹⁰⁾하도록 되어 있음¹¹⁾.

9) 「농지법 시행령」 제35조(농지의 전용신고) ④ 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따라 농지전용신고서 등을 제출받은 때에는 신고내용이 법 제35조 및 이 영 제33조제1항제5호·제6호 및 제36조에 적합한지의 여부를 검토하여 적합하다고 인정하는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지전용신고증을 신고인에게 내주어야 하며, 적합하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 사유를 구체적으로 밝혀 제출받은 서류를 반려하여야 한다

10) 「농지법 시행령」 제33조(농지전용허가의 심사) ① 시장·군수 또는 자치구구청장은 제32조

심사방식에 있어서도 시장·군수·구청장은 농지전용 신고 사항이 심사 기준에 부합하는 경우 수리를 하여야 하나,¹²⁾ 농지전용허가의 허가 기준은 불확정개념으로 규정된 부분이 있고 해당 요건에 부합하는지의 판단에 관하여 재량권이 부여¹³⁾되고 있음.

【 농지전용 허가·신고제도 비교 】

구 분	허 가	신 고
대상 시설 (부지)	농지전용하는 모든 시설 * 농지전용신고 시설이더라도 설치자 요건에 부적합한 자가 설치하는 경우에는 농지전용허가대상	농업인주택, 농업용창고, 농수산물유통·가공 시설, 농업인 공동 편의·이용시설, 농수산업 관련 시험·연구시설, 양식(어)장, 수산종묘 배양시설 등 농어업관련시설
허가 권자	농식품부장관 또는 그 권한을 위임받은 자 (면적에 따라 위임)	시장·군수·구청장이나 지자체 사무 위임 등에 따라 주로 읍·면장이 수리
심사 기준	인근 농지의 농업경영 및 농어촌생활환경 피해 여부 시설 규모 및 용도의 적정성 여부 전용면적의 적정성 여부 생산기반정비 여부, 집단화 정도, 연쇄적 농	인근 농지의 농업경영 및 농어촌생활환경 피해 여부 설치자 등 요건 부합 여부

제1항에 따라 농지전용허가신청서 등을 제출받은 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<목 생략>
3. 다음 각 목의 사항 등을 참작할 때 전용하려는 농지의 면적이 전용목적사업의 실현을 위하여 적정한 면적일 것<목 생략>
4. 다음 각 목의 사항 등을 참작할 때 전용하려는 농지를 계속하여 보전할 필요성이 크지 아니할 것
가. 경지정리 및 수리시설 등 농업생산기반정비사업 시행 여부
나. 해당 농지가 포함된 지역농지의 집단화 정도
5. 해당 농지의 전용이 인근 농지의 농업경영과 농어촌생활환경의 유지에 피해가 없을 것. 다만, 그 피해가 예상되는 경우에는 다음 각 목의 사항 등을 고려할 때 그 피해방지계획이 타당하게 수립되어 있을 것<목 생략>
6. 해당 농지의 전용이 용수의 취수를 수반하는 경우 그 시기·방법·수량 등이 농수산업 또는 농어촌생활환경유지에 피해가 없을 것. 다만, 그 피해가 예상되는 경우에는 그 피해방지계획이 타당하게 수립되어 있을 것

11) 보다 자세한 기준은 참고자료 참조

12) 93누6959 판결

13) 2017두48956 판결

구 분	허 가	신 고
	지잠식 우려 등 농지 보전 필요성 ·전용목적 사업의 실현성 등	
농지 보전 부담금	·100% 부과 원칙 * 시설에 따라 차등 감면	·100% 감면

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지과 제출자료('25.6.15)

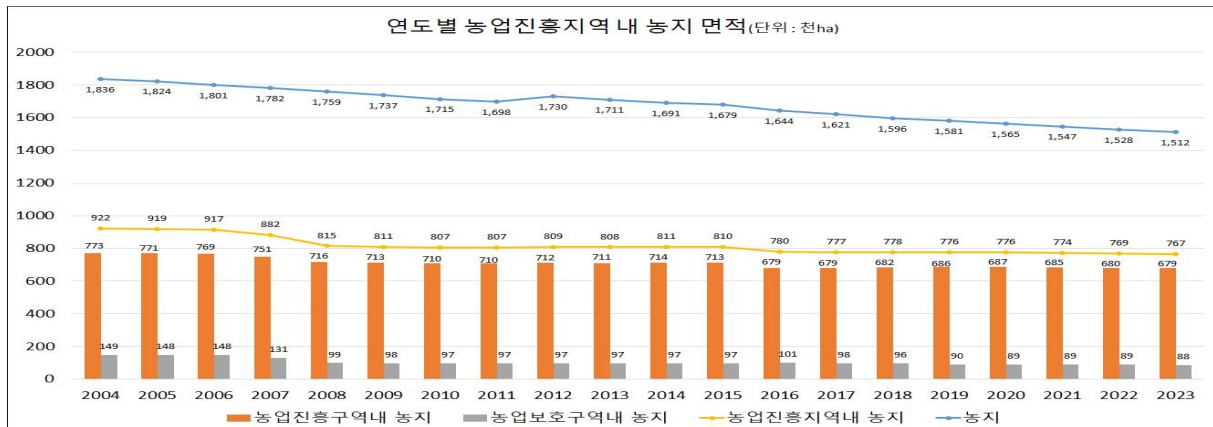
이에 농촌특화지구 내 핵심시설을 설치함에 있어 전용신고 특례를 부여하는 경우 해당 부지의 확보가 용이해져 농촌특화지구 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음.

다만, 농지전용 허가의 목적은 무분별한 농지전용으로 인한 농지 훼손을 방지하는 데 있고, 최근 10년간(2014~2023) 농지면적이 19만 9,000ha 감소(△13.2%)하고 있는 상황을 고려할 필요도 있어 보임.

【 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 농지과 제출자료('25.6.15)



※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('25.6.15)

이에 농촌특화지구 내 핵심시설 설치를 위한 농지전용 절차 간소화 특례는 농촌특화지구 활성화를 통한 농촌 기능 재생·증진에의 기여 측면과 국가 차원에서 우량농지 보전의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 판단됨.

한편, 개정안 수용 시에는 농지전용허가 특례가 부여되는 농촌특화지구 내 시설이 시행령을 통해 구체화될 것으로 보임.

참고로, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 따라 시장·군수 등이 수립하여야 하는 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획¹⁴⁾의 수립지침에는 지구별로 설치할 수 있는 시설의 종류를 개략적

14) 제10조(농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획의 수립) ① 계획수립권자는 필요한 경우 기본계획으로 지정한 농촌재생활성화지역 단위로 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 5년마다 수립할 수 있다.

② 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시행계획의 개요
2. 농촌재생활성화지역 현황 및 여건
3. 농촌재생활성화지역 기본구상
4. 농촌재생활성화지역 총괄 사업계획(주요 사업내용, 과제별 투자계획)
5. 농촌재생활성화지역 세부 사업계획
6. 농촌특화지구 지정에 관한 사항

으로 규정하고 있고, 지자체가 시행계획을 수립하면서 지구를 지정하고 지구별 설치 가능 시설을 구체화할 예정이다.

【 지구별 설치 가능 시설 】

구분	설치 가능 시설
농촌산업지구	① 「건축법」시행령 별표1 제4호 너목에 해당하는 제조업소 등, 동 시행령 제17호에 따른 공장 ② 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」제2조에 따른 물류시설 ③ 「농지법」 제32조 제1항 제1호에 따른 농수산물의 가공·처리 시설 및 농수산업 관련 시험·연구시설 ④ 그 밖에 지자체장이 조례로 정하는 시설
축산지구	① 「건축법」시행령 별표1 제21호에 따른 동물 관련시설 ② 그 밖에 지자체장이 조례로 정하는 시설
농촌융복합산업지구	① 농업생산, 제조·가공·유통·관광 등의 시설 ② 그 밖에 지자체장이 조례로 정하는 시설
재생에너지지구	① 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지 설비 ② 재생에너지를 생산, 수송 또는 저장하기 위하여 설치하는 설비 ③ 그 밖에 지자체장이 조례로 정하는 시설

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지과 제출자료('25.6.15)

문 의 처

02)6788-5415

참 고 자 료

참고

농지전용허가 · 신고 심사항목 비교

항목		농지전용허가	농지전용신고
행위 제한	진흥지역행위제한 저촉여부	○	×
	농지전용허가제한 저촉여부	○	×
	농지전용신고대상 해당여부	×	○
농지전용의 적정성	농지가 목적사업에 적합하게 이용될 수 있는지 여부	○	×
	목적사업의 실현을 위한 적절한 면적인지 여부	○	×
전용 농지의 보전 필요성	경지정리 등 농업생산기반 정비사업 시행여부	○	△ (농지전용 업무처리규정 제10조제4항)
	지역농지의 집단화 정도	○	×
	농지의 연쇄적 전용 등 잠식 가능성	○	×
	인근농지의 농업경영 환경 저해 가능성	○	×
	농지축 절단 및 물의 흐름에 지장 정도	○	×
전용에 따른 인근농지 농업경영 또는 농어촌 생활환경에 피해 여부	인근농지 또는 농지개량시설 훼손 또는 폐지 가능성	○	○
	토사의 유출, 폐수의 배출, 악취 · 소음 발생가능성	○	○
	인근 농지의 일조 · 통풍 · 통작(通作)에 지장 초래 가능성	○	○
	용수의 취수로 농수산업 또는 농어촌생활환경유지에 피해 가능성	○	○
	피해가 예상될 경우 피해방지계획 수립의 타당성	○	○
사업 및 재원조달 계획	사업계획 및 자금조달계획의 적정성	○	×
타 법령 저촉여부	농지전용 또는 타용도 일시사용을 하려는 자가 목적사업을 수행하는 것이 관련 법령에 저촉하는지여부	○	×
	농지전용 또는 타용도 일시사용을 하려는 자가 농지소유자로부터 사용권을 제공받은 경우 그 사용권 제공이 관련 법령에 저촉하는지여부	○	×