



제 418회 국회 (정기회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

<농지 전용 제외 대상에 수산물 생산시설 부지 포함>
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2202465호)

2024. 9.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 농지 전용 제외 대상에 수산물 생산시설 부지 포함	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤준병의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 8. 1.
3. 회 부 일 : 2024. 8. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 농지를 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 대통령령으로 정하는 농지개량 외의 용도로 사용할 경우 농지전용 신고 또는 농지의 타용도 일시사용허가 등을 받도록 하되, 토지의 개량시설 및 농축산물 생산시설로 사용하는 경우에는 전용으로 보지 않도록 규정하고 있음.

이에 따라 농지에 축사 곤충사육시설 및 부속시설 등은 농지전용 절차 없이 목적행위가 가능하지만, 양어장·양식장 등 내수면 양식업(수산물 생산시설)의 경우에는 농지전용 절차를 거치도록 하고 있어 제한적인 사용기간과 농지보전부담금 납부 등으로 인한 피해가 발생하고 있는 상황임.

이에 농지에 설치하는 수산물 생산시설로서 대통령령으로 정한 용도로 사용하는 경우에는 농지전용허가 등의 추가 절차를 거치지 않도록 하려는 것임(안 제2조제7호 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 농지 전용 제외 대상에 수산물 생산시설 부지 포함(안 제2조제7호 등)

개정안은 농지 전용의 예외사유에 ‘농지에 설치하는 양어장·양식장 등 수산물 생산시설로서 대통령령으로 정한 용도로 사용하는 경우’를 추가하려는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.	1. ~ 6의2. (현행과 같음)
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. ~ 6의2. (생략)	
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.	7. ----- ----- ----- -----. ----- --다음 각 목의 어느 하나에 해당 하는----- -----.

현행	개정안
<u><신 설></u> <u><신 설></u> 8. (생 략) 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, <u>농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설</u> 2. (생 략) 3. <u>농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설</u> ②·③ (생 략) 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 받	가. 제1호가목의 토지에 설치하는 <u>양어장·양식장 등 수산물 생산시설로서 대통령령으로 정한 용도로 사용하는 경우</u> 나. 제1호나목에서 정한 용도로 사용하는 경우 8. (현행과 같음) 제35조(농지전용신고) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. -----<u>농수축산업용</u>-----<u>제2조제7호 단서에</u>-----<u>농수축산물</u>----- ----- 2. (현행과 같음) 3. -----<u>시설</u> ②·③ (현행과 같음) 제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다. 1. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상시설이 아닌 간이 농수축산업용 시설(<u>제2조제1호가목에</u> 따른 개량시설과 <u>농축산물 생산시설은 제외한다</u>)과 농수산물의 간이 처리 시설을 설치하는 경우 2. ~ 5. (생략) ② ~ ⑤ (생략) 제49조의2(농지이용 정보 등 변경신청) 농지소유자 또는 임차인은 다음 각 호의 사유가 발생하는 경우 그 변경사유가 발생한 날부터 60일 이내에 시·구·읍·면의 장에게 농지대장의 변경을 신청하여야 한다. 1. (생략) <u><신설></u> <u>2.·3.</u> (생략)	----- -----. ----- -----. 1. ----- ----- -----<u>제2조제7호 단서에</u>-----<u>농수축산물</u>----- ----- 2. ~ 5. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) 제49조의2(농지이용 정보 등 변경신청) ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>제2조제1호가목에 따른 토지에 수산물 생산시설을 설치하는 경우</u> <u>3.·4.</u> (현행 제2호 및 제3호와 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 개정안 관련 국회 심사 경과

개정안을 검토하기에 앞서 개정안과 관련한 국회 심사 경과를 살펴볼 필요가 있음.

먼저, 21대 국회에서 농지의 범위에 ‘양식장 등 수산물 생산시설의 부지’를 포함하는 내용의 개정안이 발의되어 우리위원회 법안심사소위에 회부된 바 있으나, 해당 안건에 대한 심사 없이 임기만료로 폐기되었음.

22대 국회에서도 동일한 내용으로 개정안이 발의되어 우리위원회 법안심사소위에 회부되었음.

[관련 개정안 국회 심사 경과]

구분	대표발의	제안일자	상 정	소위원회
21대 국회	윤준병의원	2023. 6. 27.	2023. 9. 15.	2023. 9. 15.
	이원택의원	2023. 9. 26.	-	2023. 11. 20. (※ 소위 직접회부)
22대 국회	이병진의원	2024. 6. 28.	2024. 8. 26.	2024. 8. 26.
	윤준병의원	2024. 8. 1.	미상정	-

나. 관계 부처 의견

1) 농림축산식품부

연말까지 소유제한 완화, 농지이용 확대, 농지전용 등과 관련하여 「농지법」 전면 개정안을 마련할 예정이므로 이와 병행하여 검토할 필요가 있음.

다만, 수산업은 농지의 정의에 포함되지 않고, 현행 규정으로도

어업용 시설에 대해서는 타용도 일시사용, 전용 신고 허용, 농지보전 부담금 100% 감면(3ha 이하) 등 많은 혜택을 부여 중인 점을 고려할 때 신중하게 접근할 필요가 있음.

2) 법무부

양식장 등은 수산업에 관련된 생산시설로서 문언상으로도 ‘농지’에 해당하지 않음이 명백하고, 현행 규정으로도 농지전용 허가 등으로 양식장 등 수산물 생산시설의 설치가 가능한 점, 양식장을 유료 낚시터 등으로 운영하는 등 불법·탈법 행위가 성행할 우려 등을 감안할 때 신중한 검토가 필요함.

다. 검토의견

「농지법」 및 같은 법 시행령¹⁾에 따르면 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스나 축사·곤충사육사 등의 농축산물 생산시설의 부지는 농지의 범위에 포함됨.

그러나 양식장과 같은 수산물 생산시설의 부지는 농지의 범위에 포함되지 않아 이를 농지에 설치하기 위해서는 농지전용 신고(농업진흥지역 외)를 하거나 농지전용 허가(농업진흥지역 내)²⁾를 받을

1) 「농지법 시행령」 제2조(농지의 범위) ① 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
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<후략>

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.

수밖에 없음.

이에 개정안은 ‘농지에 설치하는 수산물 생산시설로서 대통령령으로 정한 용도로 사용하는 경우’는 농지 전용의 범위에서 제외함으로써 내수면 양식어업인 등이 농지전용허가 등의 행정 절차 없이 양식업 등을 영위할 수 있도록 해주려는 취지로 이해됨.

참고로, 뱀장어, 송어 등 내수면 양식장은 2023년 기준으로 전국에 총 2,714개소가 있음.

[내수면 양식업 양식장 현황]

(단위 : 개소)

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 양식산업과 제출자료('24.9.19)

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.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 농지 전용의 예외사유에 ‘수산물 생산시설의 용도로 사용하는 경우’를 추가하는 것은 수산물 생산시설의 부지를 사실상 농지로 인정하는 것으로서, 농업 경영에 이용될 것을 기본원칙으로 하는 농지의 범위를 수산업 생산에 이용되는 경우까지 확대하는 것에는 신중을 기할 필요가 있음.

즉, 현행 「대한민국 헌법」 및 「농지법」³⁾에 따르면 농지는 농업 경영에 이용되어야 함을 기본원칙으로 하고 있는데,

농업과 수산업은 서로 다른 업종으로서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 및 「수산업·어촌 발전 기본법」에서 각각 규정하고 있음은 물론 종전의 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」에서도 농업과 어업을 구분하여 규정한 바 있었음.

[농지 및 농업 및 수산업(어업) 관련 규정]

「대한민국 헌법」 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

- 3) 「대한민국 헌법」 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.
「농지법」 제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다<후략>

「**농지법**」 제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다.<후략>

「**농업·농촌 및 식품산업 기본법**」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농업"이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

「**수산업·어촌 발전 기본법**」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "수산업"이란 다음 각 목의 산업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정한 것을 말한다.

가. 어업: 수산동식물을 포획(捕獲)·채취(採取)하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 산업

나. ~ 라. (생략)

마. 양식업: 「양식산업발전법」 제2조제2호에 따라 수산동식물을 양식하는 산업

「**농어업·농어촌 및 식품산업기본법**」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농어업"이란 다음 각 목의 산업을 말한다.

가. 농업: 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것

나. 어업: 수산동식물을 포획(捕獲)·채취(採取)하거나 양식하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 소금산업 및 이들과 관련된 산업

또한, 시행령에서 규정하고 있는 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스나 축사·곤충사육사장 등은 모두 「농업·농촌 식품산업 기본법」 제3조제1호에 따른 농업 생산과 관계된 시설로서 수산물 생산시설과는 차이가 있음.

둘째, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서 농지에 해당하는 ‘전·답·과수원’과 ‘양어장⁴⁾’의 지목을 구분하여 정하고 있음도 고려할 필요가 있음.

4) 일반적으로 양식장은 연안의 넓은 수역을 말하며, 양어장은 육상에 인공으로 조성된 수산생물의 번식 또는 양식을 위한 시설을 갖춘 부지와 이에 접속된 부속시설물의 부지를 의미함.

[「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목 구분]

제67조(지목의 종류) ① 지목은 전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대(垓)·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방(堤防)·하천·구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지로 구분하여 정한다.

문 의 처

02)6788-5415