



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈상속·이농 농지의 후계·청년농업인 임대 허용〉
■ 임종득의원 대표발의(의안번호 제2219318호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 임종득의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2026. 6. 18.
3. 회 부 일 : 2026. 7. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 상속으로 농지를 취득한 사람이 농업경영을 하지 아니하는 경우에는 상속 농지 중에서 총 1만제곱미터까지는 농지를 타인에게 임대하거나 무상사용하게 할 수 있고, 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지는 한국농어촌공사에 임대하거나 무상사용하게 할 수 있음.

그런데 최근 농촌지역의 고령화 등에 따라 상속농지가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 청년농과 후계농업인은 농지 확보에 어려움을 겪고 있는 등 농지의 비효율성이 심화되어 농업 생산성이 저하되고 있음.

이에 상속자가 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지에 대하여는 한국농어촌공사 외에 후계농업인이나 청년농업인에게도 임대하거나 무상사용할 수 있도록 하여 농업의 생산성 향상과 농지의 효율적인 이용을 도모하려는 것임(안 제23조제1항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 농업을 경영하지 아니하는 자가 상속·이농에 따라 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농어촌공사뿐만 아니라 후계농업인·청년농업인에게도 임대할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다. 1. ~ 6. (생략) 7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지를 <u>한국농어촌공사</u> 나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우 가. 상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니하는 사람이 제7조제1항에서 규정한 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지 나. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 사람이 제7조제2항에서 규정한 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지 8.·9. (생략) ② (생략)	제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ① ----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. ----- ----- <u>한국농어촌공사, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 제2조에 따른 후계농업인·청년농업인이나</u> ----- ----- ----- 가.·나. (현행과 같음) 8.·9. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 부 칙

현행	개정안
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니하는 사람은 상속 농지 중 1만㎡(1ha)까지 소유할 수 있도록 하고, 8년 이상 농업경영을 한 후 이농(離農)한 사람은 이농 당시 소유 농지 중 1만㎡까지 소유할 수 있도록 하고 있음.

다만, 1만㎡를 초과하는 농지는 사인간 임대차를 허용하지 아니하고, 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에만 하여 소유할 수 있도록 함.¹⁾

【 상속·이농에 따른 농지 소유 및 임대차 】

구분	1ha 이하	1ha 초과
소유 (제6조제7조)	허용. 단, 농업경영에 이용	허용. 단, 한국농어촌공사 위탁 임대
임대차 (제23조)	사인간 임대차 가능	한국농어촌공사 위탁 임대 의무

- 1) 제6조(농지 소유 제한) ①농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.
 ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다.
 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다(제2호 및 제3호는 제외한다).
 1. ~ 3. (생략)
 4. 상속[상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다]으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
 5. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 사람이 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우
 6. ~ 10. (생략)
 제7조(농지 소유 상한) ①상속으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니하는 사람은 그 상속 농지 중에서 총 1만제곱미터까지만 소유할 수 있다.
 ②대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 사람은 이농 당시 소유 농지 중에서 총 1만제곱미터까지만 소유할 수 있다
 ④ 제23조제1항제7호에 따라 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에는 제1항 또는 제2항에도 불구하고 임대하거나 무상사용하게 하는 기간 동안 소유 상한을 초과하는 농지를 계속 소유할 수 있다.

상속·이농자에 대한 농지 소유 상한 규정은 농지법 제정('94)·시행('96) 시부터 현재까지 유지되어 온 것으로서 그 취지는 경자유전의 원칙에 따라 자기의 농업경영을 하지 않는 자의 농지 소유를 제한하기 위한 것이었음.

농림축산식품부에 따르면 상한이 1ha로 정해진 것은 당시 농가 호당 경영면적이 1.3ha이고 그 중 0.8ha가 소유 농지인 점을 감안한 것으로 추정됨.

그러나 피상속인의 사망으로 자동 개시되는 상속이나²⁾ 이농으로 인한 비농업인의 농지 소유는 불가피하게 발생하는 측면이 있어 이러한 경우까지 농지 처분을 강제할 경우 헌법상 사유재산권을 과도하게 제한할 우려가 있다는 지적에 따라, '05년과 '09년 두 차례의 농지법 개정을 통해 1ha를 초과하는 농지 소유를 허용하였고,³⁾ 그 대신 농지 소유 및 이용제도의 변화가 시장에 미치는 영향이 크다는 점을 고려하여 한국농어촌공사에 위탁 임대를 의무화하게 된 것임.⁴⁾

이에 따라 상속·이농자는 매년 1,200ha 내외의 농지를 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하고 있음.

2) 민법 제997조(상속개시의 원인) 상속은 사망으로 인하여 개시된다.

3) 농어촌공사 위탁 임대시 1ha를 초과하는 농지 소유 상한을 3ha로 규정하였다가('05.7.21) 1ha를 초과하는 농지 소유의 상한을 폐지함('09.5.27).

4) 농지법중개정법률안 검토보고, 2005. 2., 농림해양수산위원회 수석전문위원실

【 상속을 사유로 한국농어촌공사에 임대위탁한 농지 현황 】

(단위 : 건, ha)

구분	2022		2023		2024		합계	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
상속	2,769	1,345	2,423	1,158	2,311	1,143	7,503	3,646

주: 이농의 경우에는 별도로 수치를 확인하기 어려움

※자료: 농림축산식품부

그런데 농촌지역의 고령화 심화와 영농인구의 감소로 상속에 따른 비자경 농지는 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 반면, 청년농업인이나 후계농업인은 여전히 농지 확보에 어려움을 겪고 있다는 지적이 있음.

실제로 농림축산식품부가 2022년 만 50세 미만, 영농경력 10년 미만의 농업인을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 영농기술 습득(31.7%), 경영자금 확보(30.4%)에 이어 농지확보(13.4%)가 영농 초기의 주요 애로사항으로 나타났음.⁵⁾

이에 개정안은 상속 등으로 소유 상한을 초과하여 보유하게 된 농지를 한국농어촌공사뿐만 아니라 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」에 따른 후계농업인 또는 청년농업인⁶⁾에게도 직접 임대하거나 무상사용하게 할 수 있도록 함으로써 후계농·청년농의 원활한 농지 확보를 지원하고 농지의 효율적 이용을 도모하려는 취지임.

5) 제1차(‘23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획(‘22.10.5.)

6) 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “후계농어업인”이란 농업 또는 어업(양식업을 포함한다. 이하 같다)의 계승·발전을 위하여 농업 또는 어업을 경영하거나 경영할 의사가 있는 사람으로서 나이, 영농·영어 기간 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람을 말한다.
2. “청년농어업인”이란 농업 또는 어업 분야에 종사하고 있거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람으로서 나이, 거주요건 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람을 말한다.

개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

먼저, 현행 한국농어촌공사 위탁임대 제도 하에서도 개정안의 입법 취지가 일정 부분 달성될 수 있는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안은 청년농·후계농에 대한 우선적 농지 공급과 이를 통한 농지의 효율적 이용을 그 목적으로 하고 있음.

그런데 한국농어촌공사 「농지임대수탁사업 업무지침」상 임차인 선정 순위를 살펴보면, 전업농육성대상자를 1순위로 하고, 그 중에서도 청년창업형 후계농업경영인, 2030세대, 후계농업경영인 등의 순으로 우선순위를 부여하고 있음.

이에 따라 현행 위탁임대 방식에 의할 때에도 청년농·후계농에 대한 농지 공급을 우선하고 있으며, 이를 통해 농지가 실제 영농에 이용되도록 함으로써 농지의 효율적 이용을 도모할 수 있는 것으로 보임.

【 농지임대수탁사업 임차인 선정순위(일반 선정 순위) 】

순위	세부순위		자격요건
1) 순위: 전업농 육성 대상자	(1)맞춤형농지지원사업 지원받은 이력이 없는 청년창업형 후계농업경영인	① 당해연도 독립경영예정자 ② 당해연도 독립경영예정자 외	■ 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」에 따라 청년창업형후계농업경영인으로 관할 지자체로부터 신규 선정된 지 5년이 경과되지 않은 자
	(2) 맞춤형지원사업 지원 이력이 있는 청년창업형 후계농업경영인		
	(3) 2030세대		■ 지원당시 연령이 18세~39세
	(4) 후계농업경영인		■ 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에

순위	세부순위	자격요건
		관한 법률」에 따라 후계농업경영인으로 관할 지자체로부터 선정된 지 5년이 경과되지 않은 자
	(5) 귀농인	■ 농촌 이외의 지역에 거주하는 비농업인이 농업인이 되기 위하여 농촌으로 이주한지 5년 이내의 64세 이하의 자 ■ 거주지 지자체장으로부터 발급받은 귀농인확인서를 공사에 제출
	(6) 일반농업인	■ 가호~라호 이외의 64세 이하의 자
2) 순위 : 영농복귀자, 전업농업인, 농업법인		
3) 순위 : 기타 당해 농지를 자기의 농업경영에 이용하고자 하는 자		
4) 순위 : 임대수탁을 통해 임차하고 있는 면적이 4ha를 초과하는 자		

자료: 농지임대수탁사업 업무지침 재구성

아울러, 한국농어촌공사 위탁임대 제도가 갖는 정책적 기능을 고려할 필요가 있음.

개정안에 따르면 농지 공급자가 한국농어촌공사를 거치지 않고 직접 후계농 또는 청년농과 임대차계약을 체결할 수 있게 됨에 따라 농지 공급절차가 간소화되고, 계약 당사자가 임대료·임대기간 등 계약조건을 직접 협의할 수 있게 됨에 따라 계약의 자율성이 제고되며, 계약하는 입장에서는 한국농어촌공사에 지급하여야 하는 위탁수수료가 절감되는 등의 효과가 있을 것으로 보임.⁷⁾

7) 다만, 임대수탁사업으로 8년 이상 농지 위탁 시 비사업용 토지에 해당되었던 농지가 사업용 토지로 인정되어 양도소득세 중과세(10%)가 미부과되는 세제 혜택이 있음[소득세법 제104조의3(비사업용 토지의 범위), 소득세법 시행령 제168조의8(농지의 범위 등), 소득세법 시행령 제168조의6(비사업용 토지의 기간기준)].

그러나 한국농어촌공사 위탁임대는 단순히 임대차계약을 중개하는데 그치는 것이 아니라, 임대차계약의 투명성을 확보하고 제도권 내에서 임차인의 권리를 보호하는 한편, 농지 공급과 수요의 체계적 연계를 통해 영농 규모화를 도모하는 등 다양한 정책적 목적을 지니고 있음.⁸⁾

이에 개정안에 따라 사인간 임대차가 확대되는 경우에는 이와 같은 정책적 기능이 약화될 수 있는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

아울러, 최근 한국농어촌공사에 대한 위탁임대를 확대하는 방향으로 「농지법」 개정이 이루어진 점도 고려할 필요가 있음.

개정안은 상속·이농 농지를 직접 임대할 수 있도록 함으로써 결과적으로 한국농어촌공사의 농지 관리 기능을 축소하는 내용을 담고 있으나,

최근 국회에서는 상속·이농에 따른 비자경 농지의 증가와 농지 세분화 등에 대응하기 위하여 상속·이농에 따른 농지소유 상한(1ha)을 폐지하면서, 1ha 이하의 상속·이농 농지에 대해서도 한국농어촌공사 위탁임대를 의무화하고, 임차인 선정 등 임대차 관련 사항을 반드시 수탁자에게 위임하도록 법률을 개정(‘26.6.16. 개정, ‘28.6.17. 시행예정)한 바 있음.⁹⁾

8) 2005년 「농지법」 개정 당시 소유상한을 초과하는 농지에 대해 사인간의 임대차를 허용하지 아니하고 한국농어촌공사 위탁임대를 의무화한 것은 정부 차원에서 전업농에 대한 장기임대와 영농 규모화를 도모하기 위한 것으로 파악됨(농지법중개정법률안 검토보고, 2005. 2., 농림해양수산위원회 수석전문위원실).

9) 제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다.

7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우

따라서 개정안에 따라 사인 간 임대차를 허용하는 경우 한국농어촌 공사를 통한 농지 관리 체계를 강화하려는 정책의 일관성이 저해될 우려도 있는 것으로 보임.

참고로 현재 임대수탁 사업을 통한 청년농 임차면적은 7.6%로 타 농지은행 사업 대비 높지 않은 편인데, 농림축산식품부에 따르면 이는 신청자 대부분이 임차인을 지정하여 위탁하고 있기 때문임.¹⁰⁾

다만, 개정 「농지법」에 따라 임차인 선정 등을 한국농어촌공사에 위임하게 되면 청년·후계농의 임차 비율이 증가할 것으로 예상하고 있음.

【 농지은행 청년농 임차 실적 】

사업명	농지은행 전체 면적(A)		청년농 지원(B)		(B/A)	
	인원	면적	인원	면적	인원	면적
계	70,671	35,292	8,288	6,015	11.7	17.0
농지매매	613	355	477	291	77.8	82.0
임차임대	464	450	170	154	36.6	34.2
공공임대	5,282	4,573	3,568	3,257	67.6	71.2
선임대후매도	102	44	102	44	100.0	100.0
임대수탁	64,210	29,870	3,971	2,269	6.2	7.6

자료: 농림축산식품부

종합하면, 개정안은 청년농·후계농의 원활한 농지 확보를 지원하고 농지 거래의 자율성을 높일 수 있다는 점에서 의의가 있으나, 현행 위

가. 상속으로 농지를 취득한 사람이 농업경영을 하지 아니하고 소유하고 있는 농지

나. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 사람이 소유하고 있는 농지

③ 제1항제6호 또는 제7호에 따라 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에는 임차인 선정 등 대통령령으로 정하는 사항을 농지를 수탁받은 자에게 위임하여야 한다.

10) 「임대수탁사업지침」에 따라 공사가 위탁농지를 접수하면 임대 공고를 하는데, 기존 전업농 임차인이 재계약에 희망하는 경우 별도의 공고를 하지 않고, 무상 사용대차(임대수탁의 30% 이상)인 경우에도 사용차인을 지정하면 별도로 임차인 모집을 하지 않고 있음.

탁임대 제도를 통해서도 청년농·후계농에 대한 농지 공급이 가능한 점, 한국농어촌공사 위탁임대가 임차인 보호 등 일정한 정책적 기능을 수행하고 있는 점, 최근 「농지법」 개정이 한국농어촌공사의 관리 기능을 강화하는 방향으로 이루어진 점 등을 감안하여 검토할 필요가 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5414