



제 420회 국회 (임시회)
제3차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

- 박정의원 대표발의(의안번호 제2205528호)
- 김정호의원 대표발의(의안번호 제2205813호)

2025. 1.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임재금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 법률 개정의 필요성	4
2. 영농형 태양광발전사업의 근거규정 마련	10
가. 박정의원안: 기존의 농지의 타용도 일시사용 허가 제도 활용 ...	10
나. 김정호의원안: 농지의 복합이용허가 제도 신설	18
다. 두 건의 개정안의 비교	24

I. 제안경위

1. 박정 의원안(2205528)

가. 제 안 자 : 박정의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 11. 13.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 14.

2. 김정호의원안(2205813)

가. 제 안 자 : 김정호의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 11. 22.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 박정 의원안(2205528)

날로 심각해지는 미세먼지, 기후변화 등 환경문제 해결을 위해 재생 에너지를 지금보다 더 확대 보급하는 등 에너지전환이 시급한 상황에서 태양광 등 재생에너지가 대안으로 제시되고 있음.

그러나 우리나라의 경우 재생에너지 발전비중이 주요국에 비해 낮은 상황이고, 이를 개선하기 위해 여러 노력을 하고 있으나 국토가 한

정되어 있어 관련 설비를 설치할 장소를 마련하기 어려운 상황임. 특히 산지 등에 설치를 확대할 경우, 산림환경훼손 등의 문제가 발생할 가능성이 높음.

한편 현재 농가소득은 도시근로자가구 대비 78% 수준에 머물고 있고 사회안전망 역시 부족한 상황에서 정부의 여러 노력에도 불구하고 농가의 어려움이 계속되고 있음.

농사를 지으면서 동시에 태양광발전을 할 수 있는 영농형 태양광발전사업은 재생에너지 보급확대, 국토의 효율적 활용과 더불어 농가부가소득 창출까지 지원할 수 있는 1석 3조의 효과를 가져올 수 있음. 한편 농지 소유주가 아닌 경우에도 사업을 진행할 수 있도록 할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 영농형 태양광발전사업에 대해 정의하고, 농업진흥지역 밖의 농지 등에 태양광 발전설비를 설치하는 경우, 농지의 타용도 일시사용기간은 10년 이내로 하되, 10년을 초과하지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하여 농지 훼손을 최소화면서 국토를 효율적으로 이용할 수 있도록 하고, 임차인 및 사용대차인의 경우 농지 소유주의 동의를 받아 영농형 태양광발전사업을 할 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제9호, 제36조제1항제4호의2 및 제2항 신설).

2. 김정호의원안(2205813)

농사도 짓고 친환경 재생에너지 생산을 통해 지구도 살릴 수 있는 영농형 태양광 사업은 지속가능한 영농과 에너지 전환 및 2050 탄소 중립 달성을 위해 적극 장려할 필요가 있음.

현행법에 따르면 영농형 태양광에 적합한 농지 이용 규정이 없어 일부 영농형 태양광 시범사업이 농지의 전용 또는 타용도 일시사용 허가를 통해 추진되고 있는 실정이나, 이는 농지의 본래 목적에 합치되는 이용 형태인 영농형 태양광에 부적합할 뿐 아니라 영농형 태양광 사업의 보급 확산과 지속가능성을 어렵게 하고 있음.

이에 농지의 전용 또는 타용도 일시사용과는 구별되는 영농형 태양광의 농지 이용의 근거로서 농지의 복합이용 개념을 도입하되, 식량안보 및 농지훼손 우려 등을 감안하여 농업진흥구역으로 지정되지 않은 자경 농지에 대해서만 복합이용을 허용함으로써 영농형 태양광 사업의 본격적인 보급 확산을 법적·제도적으로 뒷받침하려는 것임(안 제2조제9호, 제36조의3 신설 및 제59조제2호의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 법률 개정의 필요성

두 건의 “농지법 일부개정법률안”은 「농지법」에 영농형 태양광 발전사업¹⁾의 제도적 근거를 마련하기 위한 것으로,

① 박정의원안은 ‘영농형 태양광발전사업’의 정의규정을 신설하고, 영농형 태양광발전사업을 현행법상 ‘농지의 타용도 일시사용 허가’의 대상용도에 별도로 추가하려는 것이고,

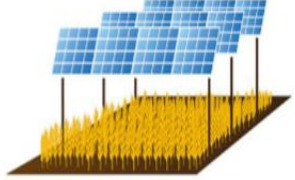
② 김정호의원안은 ‘농지의 복합이용’의 정의를 농지를 농업생산에 이용하면서 다른 사업을 함께 영위하는 것으로 규정하고, 농지의 복합이용 중 태양에너지 발전설비를 설치하는 경우에 한정하여 ‘농지의 복합이용허가’ 제도를 신설하여, 영농형 태양광발전사업이 신설 제도에 따라 이루어질 수 있도록 하려는 것임.

영농형 태양광발전사업은 농사와 태양광 발전을 병행함으로써 농작물과 전기를 동시에 생산하는 것으로,²⁾ ‘식물의 광합성량은 일정량의 일조량(광포화점)을 넘어서면 증가하지 않으므로, 농지에서 광합성에 사용되지 않는 태양광을 발전과 공유할 수 있다’는 이론에 기반하고 있는데,³⁾

1) 이하 띄어쓰기 등 표기와 관련해서는, 박정의원안의 ‘영농형 태양광발전사업’을 사용하고자 함

2) 농지에서 영농활동과 태양광발전사업이 동시에 이루어진다는 점에서, 농지에서 영농활동이 아닌 태양광발전사업만을 수행하는 농촌형 태양광발전사업과는 구분되고 있음.

【 영농형 태양광발전사업 예시 등 】

	〈그림 2-2〉 농촌형 태양광과 영농형 태양광 예시 〈농촌형 태양광 예시〉  〈영농형 태양광 예시〉 
화성시농업기술센터 영농형 태양광 재배모델 실증사업지	농촌형 태양광과 영농형 태양광의 차이점 예시⁴⁾

기후위기가 심화되면서 온실가스 배출량 감축 방안으로서 태양광 등 재생에너지의 중요성이 부각되고, 농업인의 농가소득 제고를 위한 다양한 방안이 논의됨에 따라, 영농형 태양광발전사업이 활성화될 필요가 있다는 의견이 대두되고 있음.

영농형 태양광발전사업은 그 사업지가 농지이므로 「농지법」의 규율을 받고, 특히 농지를 농업생산 또는 농지개량 외의 용도인 태양광 발전사업에 이용한다는 점에서 농지의 전용⁵⁾에 해당하여 「농지법」상 허가 등의 절차가 요구됨.

그런데 현행 「농지법」은 농지의 타용도 일시사용허가 제도의 적용대상 용도로서 영농형 태양광발전사업을 규정하고 있지 않아(제36조 제1항),⁶⁾⁷⁾

3) 정학균 등, 「영농형 태양광 도입의 경제성 분석과 정책적 시사점」, 한국농촌경제연구원, 2023, p.12.

4) 정학균 등, 위의 책, p.13.

5) 「농지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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.

영농형 태양광발전사업을 위해 필요한 또 다른 허가인 「전기사업법」상 발전사업의 허가 규정 중 관련 인·허가등의 의제 규정⁸⁾ 등을 통하여 농지의 타용도 일시사용 협의 제도를 적용할 수 있으며(제36조 제2항), 현행법령상 그 허가 기간은 최대 8년(최초 5년, 연장 3년)임.⁹⁾¹⁰⁾

- 6) 「농지법」 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 받아야 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(제2조 제1호 나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다)과 농수산물의 간이 처리 시설을 설치하는 경우
 2. 주(主)목적사업(해당 농지에서 허용되는 사업만 해당한다)을 위하여 현장 사무소나 부대시설, 그 밖에 이에 준하는 시설을 설치하거나 물건을 적치(積置)하거나 매설(埋設)하는 경우
 3. 대통령령으로 정하는 토석과 광물을 채굴하는 경우
 4. 「전기사업법」 제2조제1호의 전기사업을 영위하기 위한 목적으로 설치하는 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목에 따른 태양에너지 발전설비(이하 “태양에너지 발전설비”라 한다)로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 경우
 - 가. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조에 따른 공유수면매립을 통하여 조성한 토지 중 토양 염도가 일정 수준 이상인 지역 등 농림축산식품부령으로 정하는 지역에 설치하는 시설일 것
 - 나. 설치 규모, 염도 측정방법 등 농림축산식품부장관이 별도로 정한 요건에 적합하게 설치하는 시설일 것
 5. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상시설이 아닌 작물재배사(고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스는 제외한다) 중 농업생산성 제고를 위하여 정보통신기술을 결합한 시설로서 대통령령으로 정하는 요건을 모두 갖춘 시설을 설치하는 경우
- ② 시장·군수 또는 자치구구청장은 주무부장관이나 지방자치단체의 장이 다른 법률에 따른 사업 또는 사업계획 등의 인가·허가 또는 승인 등과 관련하여 농지의 타용도 일시사용 협의를 요청하면, 그 인가·허가 또는 승인 등을 할 때에 해당 사업을 시행하려는 자에게 일정 기간 그 농지를 사용한 후 농지로 복구한다는 조건을 붙일 것을 전제로 협의할 수 있다.
- 7) 농지의 타용도 일시사용 허가의 대상용도와 관련하여, 「농지법」은 태양광발전사업에 대하여 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면매립지(염해농지)에서 이루어지는 경우는 대상용도로 포함하고 있으나(최대 23년), 그 외 농지에서 이루어지는 경우(영농형 태양광 발전사업 등)는 포함하고 있지 않음
- 8) 「전기사업법」 제7조의3(관련 인·허가등의 의제) ① 시·도지사가 제98조제1항에 따라 전기사업의 허가 권한을 위임받거나 시·도지사가 허가권자인 태양광 발전사업(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목의 태양에너지 중 태양광을 이용하는 발전사업을 말한다. 이하 같다)에 대하여 제7조에 따른 전기사업의 허가 또는 변경허가를 하는 경우 시·도지사가 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.
5. 「농지법」 제34조에 따른 농지전용의 허가 또는 협의, 같은 법 제35조에 따른 농지전용의 신고 및 같은 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용의 허가 또는 협의
- 9) 공유수면매립지에서의 태양광 발전사업은 최대 23년(최초 5년, 연장 18년)이 적용되고 있음
- 10) 농지전용허가를 받아 기간 제한 없이 사업을 수행하는 것도 가능하지만, 이 경우 농지보전부담금을 지불해야 함

그런데 최대 8년의 허가 기간만으로는 수익성이 높지 않아 영농형 태양광발전사업이 활성화되지 못하고 있다는 의견이 존재하는바,¹¹⁾

그 대안으로서 영농형 태양광발전사업을 위한 설비의 수명이 일반적으로 20년 가량에 달하는 점, 영농형 태양광발전사업은 시설비용이 초기에 집중되나 발전수익은 사업기간 동안 연속적으로 발생하는 점에 기초하여 허가 기간 확대가 제시되고 있음.

이에 따라 농림축산식품부는 2024년 4월 “영농형 태양광 도입전략”을 발표하며, 농업진흥지역 외 농지에 한하여 농지의 타용도 일시사용 허가 기간을 최대 23년으로 연장하는 방안을 제시하였는데,¹²⁾

다만, 「농지법」을 비롯하여 현행 법령에서는 영농형 태양광발전사업에 대한 사항을 규정하고 있지 않으므로, 영농형 태양광발전사업의 허가 기간만을 별도로 확대하기 위해서는 영농형 태양광발전사업에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

이러한 상황에서 두 건의 개정안은 「농지법」에 ① 영농형 태양광발전사업을 농지의 타용도 일시사용 허가의 대상용도로 규정하고 구체적인 허가 기간¹³⁾을 법률에 명시하거나(박정의원안), ② 농지의 복합이용허가 제도를 신설하여 영농형 태양광발전사업에 적용하려는(김

11) 유재국, 『영농형 태양광 보급 활성화를 위한 전략 - 탄소중립과 식량안보의 동시 달성을 위한 현실적 해결 방안』, 「이슈와 논점」 제2187호, 국회입법조사처, 2024. 2. 5. p. 3. 참조

12) 농림축산식품부, “농가소득을 높이고 식량안보를 지키는 영농형 태양광 도입 전략 발표”, 2024. 4. 23.

13) 박정의원안에 따른 허가 기간: 최대 20년(최초 10년, 연장 10년)

정호의원안) 것인바, 입법의 시의성을 인정할 수 있을 것으로 생각됨.

다만, 현재 영농형 태양광발전사업과 관련하여 두 건의 “농지법 일부개정법률안”과는 별개로, 사업에 대한 지원사항을 규정하는 3건의 “제정법률안”¹⁴⁾이 우리 위원회에 계류중인데,

이들 3건의 제정법률안은 모두 영농형 태양광발전사업에 대한 별도의 인·허가 제도인 사업계획 승인제도를 신설하면서 농지의 타용도 일시사용 허가를 의제할 수 있도록 규정하고 있고, 이 경우 적용되는 농지의 타용도 일시사용 허가 기간¹⁵⁾ 또한 별도로 규정하고 있음.

따라서 영농형 태양광발전사업을 영위하는데 필요한 농지의 타용도 일시사용 허가에 대한 사항을 「농지법」에서 규정할 것인지, 혹은 사업 지원을 위한 별도의 법률을 제정하면서 함께 규정할 것인지에 대한 논의가 심사과정에서 필요할 것으로 보임.

참고로 농림축산식품부는 영농형 태양광발전사업의 지원 관련 제정 법률안과 관련하여, 농지의 타용도 일시사용 허가 관련 사항은 제정법률안에서 규정하기보다 필요한 경우 「농지법」에서 직접 규정하는 편이 보다 바람직할 것으로 생각된다는 의견을 제시한 바 있음.¹⁶⁾

14) 임미애의원 대표발의, “영농태양광 발전사업 지원에 관한 법률안”, 의안번호 2200736
위성곤의원 대표발의, “농업인 영농형 태양광 발전사업 지원에 관한 법률안”, 의안번호 2202801
김소희의원 대표발의, “영농형 태양광 발전사업 지원에 관한 법률안”, 의안번호 2204652

15) 임미애의원안 최대 20년, 위성곤의원안 23년, 김소희의원안 최대 23년

16) 농림축산식품해양수산위원회, “농업인 영농형 태양광 발전사업 지원에 관한 법률안 검토보고서”, 2024, p. 17.

2. 영농형 태양광발전사업의 근거규정 마련

가. 박정의원안: 기존의 농지의 타용도 일시사용 허가 제도 활용

개정안은 현행법이 규정하고 있는 농지의 타용도 일시사용 허가제도의 허가 대상용도에 영농형 태양광발전사업을 위하여 농지를 일시사용하려는 경우를 추가하되, 허가 대상용도를 명확히 하기 위하여 영농형 태양광발전사업의 정의 규정을 「농지법」에 마련하려는 것임(안 제2조제9호, 제36조제1항제4호의2 및 제36조제2항 신설).

현행	박정의원안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. “영농형 태양광발전사업”이란 <u>농업인이 제1호가목에 따른 농지를 이용하여 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하면서 그 농지에서 태양광 발전사업(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목의 태양에너지 중 태양광을 이용하는 발전사업을 말한다)을 영위하는 것을 말한다.</u>
제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 일시 사	제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ① ----- -----

현행	박정원안
용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 사용한 후 농지로 복구한다는 조건으로 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다. 1. ~ 4. (생략) <신설> 5. (생략) <신설> ② ~ ⑤ (생략)	----- ----- ----- ----- -----. -----. ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 4의2. 영농형 태양광발전사업을 위하여 대통령령으로 정하는 농업진흥지역 밖의 농지 또는 그 농지의 일부(상부를 포함한다)에 태양광 발전설비를 설치하는 경우. 다만, 임차인 및 사용대차인은 농지소유자의 동의를 받아야 한다. 5. (현행과 같음) ② 제1항제4호의2에 따른 농지의 타 용도 일시사용기간은 10년 이내로 하되, 10년을 초과하지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. ③ ~ ⑥ (현행 제2항부터 제5항까지와 같음)

1) 영농형 태양광발전사업 정의 규정(안 제2조제9호) 신설 관련

개정안은 현행법상 농지의 타용도 일시사용 허가의 대상용도에 영농형 태양광발전사업을 별도로 추가함에 따라 「농지법」 내에 영농형 태양광발전사업의 정의 규정을 신설하려는 취지로 이해되는데,

현재 영농형 태양광발전사업에 관하여 정의하고 있는 법령이 없어 법적 개념 정의가 요구되는 점, 농지의 타용도 일시사용 허가 제도는 농지 이용의 예외를 인정하는 것이므로 그 대상용도를 명확히 할 필요가 있는 점 등을 고려하면, 그 필요성이 인정될 수 있을 것임.

정의 내용과 관련하여, 개정안은 영농형 태양광발전사업의 사업주체를 농업인으로 한정하고, 사업농지를 현행법 제2조제1호가목의 농지¹⁷⁾로 한정하며, 영농활동을 농작물 경작 또는 다년생식물 재배 방식으로 한정하고, 발전사업을 태양에너지 중 태양광을 이용하는 방식으로 한정하고 있는바, 각각의 내용에 대하여 검토할 필요가 있음.

첫째, 사업주체와 관련하여, 영농형 태양광발전사업은 개념적으로 농업생산과 병행하여 이루어지는 발전사업이고 그 취지가 농가의 부가소득을 창출하는 것이므로, 그 주체를 실제로 농업에 종사하는 자로

17) 「농지법」 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

한정할 필요는 있어 보임.

참고로, 현행 「농지법」은 농업경영의 주체로 농업인과 농업법인¹⁸⁾을 규정하고 있는데,¹⁹⁾ 개정안은 영농형 태양광발전사업의 사업주체를 농업인으로 한정하고 농업법인을 제외하고 있음.²⁰⁾

둘째, 개정안은 영농형 태양광발전사업의 사업농지를 현행법 제2조 제1호²¹⁾가목의 농지로 한정하고 있는데, 영농형 태양광발전사업이 농사와 태양광 발전을 병행하는 방식으로 이루어진다는 점을 고려하면 사업농지를 실제 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 사용되는 현행법 제2조제1호가목의 농지로 한정하는 것에 별다른 문제는 없어 보임.

18) 「농지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “농업인”이란 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

3. “농업법인”이란 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따라 설립된 영농조합법인과 같은 법 제19조에 따라 설립되고 업무집행권을 가진 자 중 3분의 1 이상이 농업인인 농업회사법인을 말한다.

「농지법 시행령」 제3조(농업인의 범위) 법 제2조제2호에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자
2. 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자
3. 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금(家禽: 집에서 기르는 날짐승) 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자
4. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 자

19) 「농지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “농업경영”이란 농업인이나 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다.

20) 참고로 김정호의원안의 경우, 농업법인을 허가 대상에 포함하고 있음

21) 「농지법」 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

셋째, 영농활동과 관련하여, 개정안이 영농활동의 방식을 농작물 경작 또는 다년생식물 재배로 한정하려는 것은 농지에 태양광 발전설비를 설치하고 설비의 하부에서 농업생산이 이루어지도록 하는 영농형 태양광발전사업의 전형적인 사업모델을 고려한 것으로 보임.

다만, 개정안은 발전사업과 병행되는 영농활동의 방식만을 규정할 뿐이므로, 개정안의 정의규정만으로는 해당 발전사업이 영농형 태양광 발전사업인지 여부를 판단함에 있어 영농활동의 기간, 성실한 사업 수행 여부 등이 고려되지는 못할 것으로 보이는데, 영농활동이 저해되지 않도록 하려는 정부의 정책적 목적을 달성하려면 법문의 보완이 필요할 것으로 보임.

넷째, 발전사업과 관련하여, 정의하려는 발전사업이 영농형 ‘태양광’ 발전사업이므로 발전방식을 태양에너지 중 태양광을 이용하는 방식으로 한정할 필요가 있는데,

「전기사업법」 등의 타 입법례에서도 개정안과 같은 방식으로 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」의 규정을 활용하여 태양광 발전사업을 지칭하고 있는바²²⁾ 별다른 문제는 없어 보임.

22) 「전기사업법」 제7조의3(관련 인·허가등의 의제) ① 시·도지사가 제98조제1항에 따라 전기사업의 허가 권한을 위임받거나 시·도지사가 허가권자인 태양광 발전사업(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목의 태양에너지 중 태양광을 이용하는 발전사업을 말한다. 이하 같다)에 대하여 제7조에 따른 전기사업의 허가 또는 변경허가를 하는 경우 시·도지사가 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.

농림축산식품부는 영농형 태양광발전사업 정의에 대한 근거를 마련하려는 개정안의 취지에는 동의하나, 그 사업모델이 농지의 상부에 발전시설을 균등하게 배치하여 하부 작물의 생육에 영향을 최소화하는 것이므로, 영농과 발전설비의 공간배치에 관한 보다 구체적인 정의가 필요하다는 의견임.

2) 농지의 타용도 일시사용 허가 제도(안 제36조) 관련

개정안은 영농형 태양광발전사업을 농지의 타용도 일시사용 허가 대상용도로 추가하려는 것으로, 그 취지는 영농형 태양광발전사업을 활성화하기 위한 것으로 생각되는데,

현재 영농형 태양광발전사업이 농지의 타용도 일시사용 허가의 대상용도로 규정되어 있지 않아 「전기사업법」 등 타법상 인·허가 등의 의제 규정을 활용하고 있다는 점을 고려하면, 영농형 태양광발전사업을 농지의 타용도 일시사용 허가 대상용도로 추가할 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 구체적으로 개정안은 영농형 태양광발전사업에 대하여 농지의 타용도 일시사용 허가의 기간을 최대 20년으로 규정하고, 임차인 및 사용대차인은 농지소유자의 동의를 받아 허가를 받을 수 있도록 규정하고 있는바, 이에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 개정안은 법률에서 허가기간을 최대 20년(최초 10년 이내, 연장 10년 이내)으로 규정하고 있는데,

농림축산식품부가 “영농형 태양광 도입 전략”을 통하여 허가 기간을 최대 23년으로 확대하는 것을 발표한 바 있는 점, 영농형 태양광발전 사업 외의 다른 대상용도는 법률이 아닌 시행령을 통하여 기간이 규정되고 있는 점²³⁾을 고려할 필요가 있어 보임.

23) 「농지법 시행령」 제38조(농지의 타용도 일시사용허가·신고의 기간 등) ① 법 제36조제1항에 따른 허가·협의, 같은 조 제2항에 따른 협의, 법 제36조의2제1항에 따른 신고·협의 및 같은 조 제2항에 따른 협의의 경우 농지의 타용도 일시사용기간은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제36조제1항에 따른 허가·협의

가. 법 제36조제1항제1호 및 제5호의 용도로 일시사용하는 경우: 7년 이내

나. 법 제36조제1항제2호의 용도로 일시사용하는 경우: 그 주목적 사업의 시행에 필요한 기간 이내

다. 가목 및 나목 외의 경우: 5년 이내

2. 법 제36조제2항에 따른 협의

가. 법 제36조제1항제2호의 용도로 일시사용하는 경우: 그 주목적 사업의 시행에 필요한 기간 이내

나. 법 제36조제1항제5호의 용도로 일시사용하는 경우: 7년 이내

다. 가목 및 나목 외의 경우: 5년 이내

3. 법 제36조의2제1항에 따른 신고·협의 및 같은 조 제2항에 따른 협의: 6개월 이내

4. 삭제

② 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항(같은 항 제3호의 경우는 제외한다)에 따른 농지의 타용도 일시사용기간이 만료되기 전에 다음 각 호의 기간을 초과하지 않는 범위에서 연장할 수 있다.

1. 법 제36조제1항에 따른 허가·협의

가. 법 제36조제1항제1호의 용도로 일시사용하는 경우: 5년

나. 법 제36조제1항제4호의 용도로 일시사용하는 경우: 18년. 이 경우 1회 연장기간은 3년을 초과할 수 없다.

다. 법 제36조제1항제5호의 용도로 일시사용하는 경우: 9년. 이 경우 1회 연장기간은 3년을 초과할 수 없다.

라. 가목부터 다목까지 외의 경우: 3년

2. 법 제36조제2항에 따른 협의

가. 법 제36조제1항제4호의 용도로 일시사용하는 경우: 18년. 이 경우 1회 연장기간은 3년을 초과할 수 없다.

나. 법 제36조제1항제5호의 용도로 일시사용하는 경우: 9년. 이 경우 1회 연장기간은 3년을 초과할 수 없다.

다. 가목 및 나목 외의 경우: 3년

3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설(이하 “도시·군계획시설”이라 한다)의 설치예정지 안의 농지에 대하여 타용도 일시사용허가를 한 경우: 그 도시·군계획시설의 설치시기 등을 고려하여 필요한 기간

둘째, 개정안에서 임차인 및 사용대차인이 허가를 신청하는 경우 농지소유자의 동의를 얻도록 하는 것은 태양광 발전설비 설치 과정에서 토지의 형질변경 등이 수반될 수 있는 점, 농지의 타용도 일시사용 허가가 허가기간 만료 이후 농지로의 복구를 조건으로 발급되는 것인 점 등을 고려하여 마련된 것으로 보임.

다만, 해당 사항은 임차인 및 사용대차인을 영농형 태양광발전사업의 주체로 포함하는 것을 전제로 하는 것인바, 개정안을 수용함에 있어서는 임차인 및 사용대차인의 사업주체 포함 여부에 대한 논의가 선행될 필요가 있을 것임.

농림축산식품부는 영농형 태양광발전사업을 타용도 일시사용허가의 대상용도로 추가하려는 개정안의 취지에는 동의하나, 허가의 기간은 현행 법체계와 같이 시행령을 통해 사안별로 구체화할 필요가 있고,

현재 발전사업의 안정적 운영 필요성 등을 고려하여 자경농에 한해 사업을 허용하는 방안을 검토중인바, 임차인과 사용대차인을 사업주체에 포함하는 것에 대하여는 신중한 검토가 필요해 보인다는 의견임.

산업통상자원부는 농지의 타용도 일시사용 허가기간과 관련하여, 영농형 태양광발전사업의 준비기간 등을 감안하면 허가 기간을 20년 이상으로 연장할 필요가 있는바, 최대 23년(최초 5년 이내, 연장 18년 이내)의 허가 기간을 부여하는 것을 검토할 필요가 있다는 의견임.

나. 김정호의원안: 농지의 복합이용허가 제도 신설

개정안은 농지를 농업생산에 이용하면서 동시에 대통령령으로 정하는 설비를 이용하여 다른 사업을 함께 영위하는 ‘농지의 복합이용’에 대한 정의 규정을 신설하고, 태양에너지 발전설비를 설치하여 농지의 복합이용을 하려는 농업인 또는 농업법인에 대한 ‘농지의 복합이용허가 제도’를 신설하려는 것임(안 제2조제9호 및 제36조의3 신설, 안 제39조, 안 제59조제2호의2 신설).

현행	김정호의원안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. “ <u>농지의 복합이용</u> ”이란 농지를 <u>농작물 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산에 이용하면서 해당 농지에서 대통령령으로 정하는 설비를 이용하여 다른 사업을 함께 영위하는 것을 말한다.</u>
<u><신설></u>	제36조의3(농지의 복합이용허가) 태양에너지 발전설비를 설치하여 농지의 복합이용을 하려는 농업인 또는 농업법인(제34조제1항에 따른 농지의 전용허가 또는 제36조제1항에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받으려는 자는 제외한다

현행	김정호의원안
제39조(전용허가의 취소 등) ① 농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 제34조제1항에 따른 <u>농지전용허가</u> 또는 제36조에 따른 <u>농지의 타용도 일시사용허가</u> 를 받았거나 제35조 또는 제43조에 따른 <u>농지전용신고</u> , 제36조의2에 따른 <u>농지의 타용도 일시사용신고</u> 또는 제41조의3에 따른 <u>농지개량행위의 신고</u> 를 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 허가를 취소하거나 관계 공사의 중지, 조업의 정지, 사업규모의 축소 또는 사업계획의 변경, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.	다)은 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. - 제28조제2항제1호에 따른 농업진흥구역으로 지정되지 아니한 자경 농지에 설치하는 시설일 것 - 시설의 규모·종류 등 농림축산식품부장관이 별도로 정한 요건에 적합하게 설치하는 시설일 것 제39조(전용허가의 취소 등) ① --- ----- ----- ---<u>농지전용허가</u>, 제36조에 따른 <u>농지의 타용도 일시사용허가</u> 또는 <u>제36조의3에 따른 농지의 복합이용허가</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	김정호의원안
다만, 제7호에 해당하면 그 허가를 취소하여야 한다. 1. ~ 7. (생략) ② (생략) 제59조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> 3. (생략)	----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 제59조(벌칙) ----- ----- ----- ---. 1. 2. (현행과 같음) <u>2의2. 제36조의3을 위반하여 농지의 복합이용허가를 받지 아니하고 태양에너지 발전설비를 설치하여 농지의 복합이용을 한 자</u> 3. (현행과 같음)

1) 농지의 복합이용 정의 규정(안 제2조제9호) 신설 관련

현행법은 농지를 농업생산 또는 농지개량 외의 용도로 사용하는 것을 농지의 ‘전용’으로 규정하여,²⁴⁾²⁵⁾ 농지의 전용을 하는 경우 농지전용허가·신고 또는 농지의 타용도 일시사용허가·신고 제도를 거치도록 하고 있음.²⁶⁾

24) 「농지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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.

25) 반대로 농지를 농업생산 또는 농지개량 용도로 사용한다면, ‘농지의 이용’에 해당함

26) 참고: 법제처, 찾기 쉬운 생활법령정보 - 농지의 전용

<https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?csmSeq=1815&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1>

【 농지이용행위 개념 및 종류 】

구분	농지이용행위			농지전용
개념	농작물 경작지 등 협회의 농지	협회의 농지에 설치한 농축산물 생산시설 부지	협회의 농지를 위한 개량 시설의 부지	농지이용행위 외의 용도로 사용
내용	농지를 농작물 경작, 다년생 식물재배에 이용	협회의 농지에 고정식 온실, 버섯재배사, 비닐하우스, 축사, 곤충사육사, 간이 퇴비장, 농막, 간이저온저장고, 간이액비저장조 설치	유지, 양·배수시설 부지, 수로, 농로, 제방, 흙막이, 방풍림, 계단 등의 설치	농지를 택지, 공장부지, 정원, 공원 등 농지법령이 정한 용도 이외로 이용
특성	농지를 농지법령에 따라 이용하는 적법한 행위이며, 따라서 농지법 저촉되지 않음			농지법에 따라 사전에 농지전용허가 등을 받도록 함

※ 자료 : 농림축산식품부

그런데 영농형 태양광발전사업과 같이, 농지를 농업생산에 이용하면서
 서도 농지 내의 설비를 이용하여 다른 사업을 함께 영위하는 경우는,
 하나의 농지에서 농지이용행위와 농지전용이라는 두 가지 행위가 동
 시에 나타난다는 점에서, 현행법상 체계를 완벽히 반영하지 못하는 측
 면이 존재함.²⁷⁾

이에 개정안은 농지를 농업생산에 이용하면서 동시에 대통령령으로
 정하는 설비를 이용하여 다른 사업을 함께 영위하는 경우를 농지의

27) 물론, 영농형 태양광발전사업과 같은 행위는 농지를 농지이용행위 외의 용도(발전사업)로 사
 용하는 측면이 있기 때문에, 농지의 전용에 해당하여 사업 수행을 위해서는 농지전용허가·신고 또는 농지의 타용도 일시사용 허가·신고가 요구되고 있음

전용과는 구분되는 농지의 ‘복합이용’으로 정의하려는 것인바,

그 취지는 농지를 농업생산에 이용하면서도 태양광 발전설비를 이용하여 발전사업을 영위하는 영농형 태양광발전사업을 포함할 수 있도록 하여, 농지의 전용과는 구별되어 보다 완화된 규제를 적용받는 새로운 농지의 사용방식을 추가하고자 하는 것으로 생각됨.

【 농지의 이용·전용·복합이용 비교 】

구분	현행법			개정안
	이용	전용 ²⁸⁾		복합이용
		전용 ²⁹⁾	타용도 일시사용	
인·허가	없음	농지전용 허가·신고	농지의 타용도 일시사용 허가·신고	농지의 복합이용 허가 ³⁰⁾
기간제한	없음	없음	있음 (시행령 제38조)	없음
원상복구 의무	없음	없음	있음	없음
농지보전 부담금 ³¹⁾	비대상	대상	비대상	비대상

28) 현행법 제2조제7호에 따른 전용을 말함(농지를 농업생산 또는 농지개량 외의 용도로 사용)

29) 농지의 전용 중 농지전용허가·신고를 받는 경우를 지칭함

30) 다만, 개정안은 농지의 복합이용 중 태양에너지 발전설비를 이용하는 경우만을 농지의 복합이용 허가 대상으로 규정하고 있음

31) 「농지법」 제38조(농지보전부담금) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 농지의 보전·관리 및 조성을 위한 부담금(이하 “농지보전부담금”이라 한다)을 농지관리기금을 운용·관리하는 자에게 내야 한다.

1. 제34조제1항에 따라 농지전용허가를 받는 자
2. 제34조제2항제1호에 따라 농지전용협의를 거친 지역 예정지 또는 시설 예정지에 있는 농지(같은 호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 포함한다)를 전용하려는 자
- 2의2. 제34조제2항제1호의2에 따라 농지전용에 관한 협의를 거친 구역 예정지에 있는 농지를 전용하려는 자
3. 제34조제2항제2호에 따라 농지전용협의를 거친 농지를 전용하려는 자

다만, 개정안을 수용하는 경우 농지의 사용방식을 현행법에 따른 농지의 이용 및 전용이라는 두 가지 방식이 아니라, 농지의 복합이용을 추가하여 세 가지 방식으로 분류하게 되는바,

농지의 전용과는 별도로 농지의 복합이용의 정의를 신설할지 여부와 관련하여, 허가의 기간·원상복구 의무 존재 여부·농지보전부담금 납부대상 여부 등 기존 제도와 차이점을 종합적으로 고려한 입법정책적인 결정이 필요할 것으로 생각됨.

농림축산식품부는 농지의 복합이용이 농지보전에 관한 현행 「농지법」 기본체계에 반하는바, 개정안에 대하여 수용하기 곤란하다는 의견임.

4. 삭제

5. 제35조나 제43조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하려는 자

2) 농지의 복합이용허가 제도 규정(안 제36조의3 등) 신설 관련

개정안은 태양에너지 발전설비를 설치하여 농지의 복합이용을 하려는 자에 대한 허가 제도를 신설하려는 것으로, 그 취지는 영농형 태양광발전사업을 하려는 자가 농지의 타용도 일시사용 허가 제도가 아닌 농지의 복합이용 허가 제도를 이용하여 기간의 제한 없이 농지를 복합이용할 수 있도록 하려는 것으로 보임.

다만, 개정안은 농지의 복합이용에 관한 정의 규정에서 농지를 농업 생산에 이용하면서 ‘대통령령으로 정하는 설비’를 이용하여 다른 사업을 함께 영위하는 것으로 규정하여 구체적인 설비의 종류를 대통령령으로 위임하였는데,

농지의 복합이용허가 제도 규정에서는 태양에너지 발전설비를 설치하여 농지를 복합이용하는 경우에만 그 허가를 받을 수 있도록 규정하고 있는바,

개정안을 수용하는 경우, 대통령령에서 규정하게 될 설비로서 태양에너지 발전설비 외의 설비를 이용하여 농업 외의 사업을 하는 경우에 대하여도 농지의 복합이용허가를 받을 수 있도록 법문을 보완할 필요가 있을 것으로 보임.

농림축산식품부는 농지의 복합이용이 농지보전에 관한 현행 「농지법」 기본체계에 반하고, 농지의 복합이용허가와 관련하여 심사기준,

허가기간, 사후관리규정 및 처분규정 등의 내용이 부족하여 추가적으로 검토가 요구되는바, 개정안의 수용이 곤란하다는 의견임.

다. 두 건의 개정안의 비교

두 건의 개정안은 영농형 태양광발전사업에 관한 사항을 「농지법」에 규정하려는 것이라는 점에서는 동일하나, 세부적인 부분에서 차이가 나타나고 있는데,

특히 ① 허가의 형태, ② 허가의 기간, ③ 사업주체의 범위 및 ④ 사업 배제농지의 범위의 네 가지 사항과 관련하여 차이가 두드러지는 것으로 보임.

허가의 형태와 관련하여, 박정의원안은 현행법상의 농지의 타용도 일시사용 허가 제도를 활용하고 있고, 김정호의원안은 농지의 복합이용허가 제도를 신설하고 있는바,

영농형 태양광발전사업에 대하여 기존의 제도를 활용할지, 영농형 태양광발전사업만을 위한 새로운 제도를 신설할지를 입법정책적으로 결정할 필요가 있을 것으로 생각됨.

허가의 기간과 관련하여, 박정의원안은 농지의 타용도 일시사용 허가 기간을 최대 20년(최초 10년, 연장 10년)으로 명시하고 있으나, 김정호의원안은 농지의 복합이용허가의 기간에 대한 규정을 두고 있지 않음.³²⁾

32) 이는 김정호의원안이 농지의 '일시'사용이 아닌, 복합이용을 규정하기 때문인 것으로 보임

관련하여 농림축산식품부가 2024년에 “영농형 태양광 도입 전략”을 발표하면서, 영농형 태양광발전사업에 최대 23년의 농지의 타용도 일시사용 허가를 부여하는 것을 제시하였다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

사업주체의 범위와 관련하여, 박정의원안은 사업주체를 농업인으로만 규정하여 농업법인을 배제하고 있고, 김정호의원안은 사업주체에 농업인은 물론 농업법인을 포함하되 자경³³⁾ 농지에 설치하는 경우에만 허가할 수 있도록 규정하는바,

두 건의 개정안을 수용하는 경우, i) 농업법인을 사업주체에 포함할 것인지, ii) 사업주체를 자경농으로 한정할 것인지 여부를 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

사업 배제농지의 범위와 관련하여, 현행법은 농지의 효율적 이용 및 보전을 위하여 농업진흥지역을 지정하고, 농업진흥구역과 농업보호구역의 두 가지 용도구역으로 구분하고 있는데,³⁴⁾

33) 「농지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “자경(自耕)”이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업(農作業)의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다.

34) 「농지법」 제28조(농업진흥지역의 지정) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다.

② 제1항에 따른 농업진흥지역은 다음 각 호의 용도구역으로 구분하여 지정할 수 있다.

1. 농업진흥구역: 농업의 진흥을 도모하여야 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 농림축산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역
가. 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역
나. 가목에 해당하는 지역 외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역

2. 농업보호구역: 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

영농형 태양광발전사업에 관한 허가 요건으로 박정의원안은 농업진흥‘지역’ 밖의 농지일 것을, 김정호의원안은 농업진흥‘구역’ 밖의 농지일 것을 각각 요구하고 있어, 사업 배제농지를 달리 규정하고 있음.

따라서 두 건의 개정안의 수용과 관련해서는 박정의원안과 같이 농업진흥지역 내 농지에 대하여 사업을 배제할 것인지, 김정호의원안과 같이 농업진흥지역 중 농업진흥구역 내 농지에 대하여 사업을 배제할 것인지, 혹은 사업 배제농지를 설정하지 않을 것인지를 결정할 필요가 있을 것임.³⁵⁾

문 의 처
02)6788-5427

35) 영농형 태양광발전사업의 사업 배제농지의 범위 설정에 따라 특정 농지에서의 사업가능 여부가 결정될 수 있는데, 가령, 국회예산정책처의 「2020년도 예산안 위원회별 분석 - 농림축산식품해양수산위원회」(2020)에서는 농촌재생에너지보급지원 사업의 내역사업인 영농형 태양광 재배모델 실증 지원 사업과 관련하여, 「농지법」에 따라 농업진흥구역에서는 태양광 시설을 설치할 수 없으므로, 예산안 심의시 도농업기술원이 태양광 시설을 설치할 수 있는 농지를 확보하고 있는지를 고려할 필요가 있다는 분석의견을 제시한 바 있음

(자료: 농림축산식품부 농촌탄소중립정책과 제출자료)

1. 농지이용행위(농지전용허가 없이 할 수 있는 행위)

- 법적근거 : 농지법 제2조제1호나목, 같은 법 시행령 제2조제3항
 - 농지법은 농지의 정의(범위)를 그 이용행위 등과 연계하여 규정하고 있으며, 따라서 농지의 정당한 이용행위는 그 정의 개념을 통해 구체화
 - 농지를 농지법이 정한 용도 이외로 사용하는 것을 농지전용으로 규정하여 농지를 전용하려는 경우 사전에 관련 허가 등을 받도록 함
- 농지이용행위 대상 시설
 - 고정식온실 · 벼싯재배사 및 비닐하우스와 관련 부속시설
 - 축사 · 곤충사육사와 관련 부속시설
 - 간이 퇴비장
 - 농막 · 간이저온저장고 및 간이액비저장조
 - 유지(溜池: 웅덩이), 양 · 배수시설, 수로, 농로, 제방
 - 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단 · 흙막이 · 방풍림과 그 밖에 이에 준하는 시설

< 농지이용행위 개념 및 종류 >

구분	농지이용행위			농지전용
개념	농작물 경작지 등 협회의 농지	협회의 농지에 설치한 농축산물 생산시설 부지	협회의 농지를 위한 개량 시설의 부지	<u>농지이용행위 외의 용도로 사용</u>
내용	농지를 농작물 경작, 다년생 식물재배에 이용	협회의 농지에 고정식 온실, 버섯재배사, 비닐하우스, 축사, 곤충사육사, 간이 퇴비장, 농막, 간이저온저장고, 간이액비저장조 설치	유지, 양·배수시설 부지, 수로, 농로, 제방, 흙막이, 방풍림, 계단 등의 설치	농지를 택지, 공장부지, 정원, 공원 등 농지법령이 정한 용도 이외로 이용
특성	농지를 농지법령에 따라 이용하는 적법한 행위이며, 따라서 농지법 저촉되지 않음			농지법에 따라 사전에 농지전용허가 등을 받도록 함

2. 농지의 타용도 일시사용 제도

□ 농지의 타용도 일시사용 개념

- 농지를 불가피하게 일시적으로 농작물 경작 및 농지개량 외 용도로 사용하는 것으로 그 절차는 허가, 신고 및 협의로 구분

□ 농지의 타용도 일시사용 종류

구 분		내 용	기 간		예 시
			최초	연장	
허가 (제36조 제1항)	1호	농수산물 간이처리시설 * 건축허가(신고) 대상이 아닌 시설에 한함	7년	5년	간이집하장, 양식장
	2호	주목적사업의 부대시설	주목적 사업 필요기간	-	도로 설치에 따른 부대시설 (현장사무소, 적치장 등)
	3호	골재 및 광물 채취	5년	3년	골재채취법에 따른 골재 채취
	4호	염해 간척농지 내 태양광 시설	5년	18년 (3년단위)	▶ 일시사용허가 대상 확대 - 농지법 개정('18.12.24) - 농지법 시행령 및 시행 규칙 개정('19.7.1.) - 고시 제정('19.7.1.)
	5호	ICT기술을 접목한 가설건축물 형태의 작물재배사	7년	9년 (3년단위)	▶ 일시사용허가 대상 확대 - 농지법 개정('24.1.2) - 농지법시행령 시행('24.7.3)
신고 (제36조의2 제1항)	1호	썰매장	6개월	-	▶ 일시사용신고 제도 도입 - 농지법 개정('17.10.31) - 농지법 시행령 개정 ('18.5.1.)
	2호	지역축제장			
	3호	농수산물 간이처리시설			
	4호	주목적사업의 부대시설			
협의 (제36조제2항 및 제36조의2 제2항)	허가	타법 인허가 등에 따른 협의 요청	5년 * 주목적 사업의 부대시설 : 주 목적사업 필요 기간	3년	건축법 제20조에 따른 가설건축물 축조신고 협의
			7년 * ICT기술을 접목 한 가설건축물 형 태의 작물재배사	9년 (3년단위)	
	신고		6개월	-	

□ 농지전용과 타용도 일시사용 차이

- ① (전 용) 지목변경 수반, 영구적, 농지보전부담금 부과
- ② (타용도) 지목변경 미수반, 일시적, 농지보전부담금 미부과

* 농지전용과 타용도 일시사용 허용 여부는 인허가권자가 심사기준을 고려하여 종합적으로 판단

(자료: 국회도서관 의회정보실 의회정보회답 및 현안, 외국예선?³⁶⁾ 재구성)

1. 정책 동향³⁷⁾

□ 농림축산식품부 : 영농형 태양광 도입전략

- 농림축산식품부는 2024년 4월 개최된 ‘2050 탄소중립 녹색성장위원회’ 전체회의에서 「영농형 태양광 도입전략」을 발표함
 - 영농형 태양광은 영농과 발전을 병행하는 형태로 농지를 보전하면서 농업인의 추가적인 소득원이 될 수 있어 현장의 요구가 있어 옴
- 농림축산식품부는 ① 농업인을 영농형 태양광 발전사업의 주체로 설정, ② 비우량농지 중심으로 집적화 유도, ③ 촘촘한 관리체계 구축으로 부실영농 방지를 3대 전략으로 설정하였음
- 농림축산식품부는 영농형 태양광 제도를 시행하기 위한 법적 근거를 2025년까지 마련할 계획이며, 영농형 태양광 추진 실태 점검 등 현장 모니터링에도 힘쓸 계획임

□ 산업통상자원부 : 재생에너지 보급 확대 및 공급망 강화 전략

- 산업통상자원부는 2024년 5월 「재생에너지 보급 확대 및 공급망 강화 전략」을 발표함
 - 탄소 중립과 에너지 안보를 위한 질서있고 체계적인 재생에너지 확대를 목표로 하며, 다음의 세 요소를 기본 방향으로 설정함
 - ① 정부 주도(Top-down)로 연평균 6GW 내외 보급 추진
 - ② 공급망 구축을 통한 산업 경쟁력 강화
 - ③ 시장제도 정비를 통한 확산 기반 구축
- 전략에서 제시하는 추진방향 중 ‘질서있는 태양광 확산’은 ① 우수입지 발굴, ② 계통부담 완화, ③ 공급망 강화로 구성됨

36) 안지원, 『프랑스 영농형 태양광 제도』, 「현안, 외국예선?」 2024-16호, 국회도서관, 2024.

37) 국회도서관의 ‘의회정보회답’의 내용을 정리하였음

2. 해외 사례³⁸⁾

□ 일본

- 일본의 영농형 태양광 발전설비는 농림수산성이 2013년 농지전용허가제도를 마련하면서 본격적으로 확산되기 시작함
- 농림수산성은 ‘기둥을 세워 영농을 지속하는 태양광 발전설비 등에 대한 농지전용 허가제도 상의 취급에 관하여’라는 통지에서 다음과 같이 규정함

농지전용 관련 취급사항

- ① 일시전용 허가 시에는 영농을 적절하게 지속할 수 있는지 여부와 주변 영농에 지장이 없는지 여부 등을 확인해야 함
- ② 기둥 기초부분은 일시전용 허가가 필요함. 허가 기간은 3년이며, 문제가 없을 경우에는 재허가가 가능함
- ③ 일시전용 허가 조건으로 연 1회 보고가 의무화되며, 농산물 생산 등에 지장이 없는지 확인해야 함. 지장이 있을 경우에는 시설을 철거하고 원상복구해야 함

- 2018년에 허가제도를 재검토하여, 일정 조건을 충족하면 허가기간을 3년 이내에서 10년 이내로 연장함

일시 전용기간 10년 이내 적용 요건

다음 중 어느 하나에 해당하는 경우임

- 담당자(농업경영체, 인정농업자, 인정신규취농자, 법인화 희망 집락영농 등)가 소유한 농지 또는 이용권을 설정한 농지에서 해당 담당자가 하부농지에서 영농을 할 경우
- 농용지 구역 내를 포함하여 황폐한 농지를 활용할 경우
- 농용지 구역 이외의 제2종 농지 또는 제3종 농지를 활용할 경우

- 영농이 적절하게 지속되지 않는 경우를 배제하기 위해 지금까지 통지(通知)로 규정해온 일시전용 허가기준 등을 농지법 시행규칙에서 허가제로 정하고, 구체적인 방식과 취급에 관한 가이드라인을 제정하여 2024년 4월 1일 시행함
- 농지전용 허가 실적은 2021년까지 4,349건, 면적은 1007.4ha임

38) 일본, 중국, 독일의 사례는 국회도서관의 ‘의회정보회답’, 프랑스의 사례는 국회도서관의 ‘현안, 외국에선?’의 내용을 정리하였음

□ 중국

- 영농형 태양광 관련 중국의 최근 정책 중 하나는 2020년 2월 농업농촌부(정부 산하 장관급 부처)가 발표한 「2020년도 농업농촌의 과학기술교육과 환경에너지 업무 요점」임
 - 제6장(농업의 생태환경 보호 강화) 21조는 농촌의 재생에너지를 대대적으로 발전시키고 메탄가스의 전화적 업그레이드를 추진하며, 이 과정에서 태양열과 바이오매스 등 기술모델을 보급하여 농촌 에너지원의 상호보완적 청정 시설을 만들어야 한다는 내용이 포함됨
- 영농형 태양광 설치 사례
 - 안후이성 농업시범지구
 - ▷ 2018년 안후이성 루장현에 위치한 농업시범지구에서 태양광 발전을 활용한 하우스농업의 종자 재배를 실시함
 - ▷ 시범지구에서 생산되는 연간 발전량은 1,893만 킬로와트(KW)임
 - 구이저우성 농업과학기술원 하우스농업 프로젝트
 - ▷ 구이저우성 안룽현에 위치한 농업과학기술원에서 약 150메가와트(MW) 규모의 태양광 하우스농업 프로젝트를 실시함
 - ▷ 2017년 프로젝트 1단계를 통해 30MW의 태양광 발전소 1기를 건설했으며, 발전소에서 생산된 에너지를 활용한 육묘(育苗)하우스가 설치됨

□ 독일

- 독일에서 영농형 태양광 사업은 독일 정부지원 기관인 프라운호퍼 태양에너지시스템 연구소가 BayWa r.e. Solar Projects GmbH 등 여섯 개의 파트너와 연구컨소시엄(APV-RESOLA)을 구성하고, 연구에 함께 참여하며 시범사업을 진행하고 있음
 - APV-RESOLA는 연방교육연구부(BMBF)의 후원을 받음
- APV-RESOLA는 보텐제 헤겔바흐농장에서 영농형 태양광 시범 프로젝트에 착수하여, 다음과 같은 성과를 얻음
 - 영농형 태양광 시설은 부지 단위당 출력이 기존의 공터 태양광 시설 대비 30% 낮음
 - 태양광의 균일한 방사가 농작물의 성장에 큰 영향을 미치며, 균일한 태양열 복사량과 수확품질의 향상을 위해 태양광 모듈은 남서쪽 혹은 남동쪽을 향해 일정 간격을 두고 설치해야 함
 - 유용식물은 빛을 필요로 하는 정도에 따라 영농형 태양광 모듈 적합성이 각각 다른데, 옥수수, 밀 혹은 과수와 같이 빛을 많이 필요로 하는 작물은 적합하지 않고, 유채, 완두 혹은 아스파라거스와 같은 작물은 그늘이 수확량에 영향을 미치지 않으며, 감자, 홉, 콩과 식물의 경우 오히려 수확량이 늘기도 함
 - 영농형 태양광 모듈에서 생산된 전기를 저장해 자가소비할 수 있다면 부지의 효율성도 높이고 농업인들에게 추가 수입원이 될 것으로 기대함

□ 프랑스

- 프랑스의 영농형 태양광 설치에 농촌 태양광 설치에 관한 포괄적인 규정을 적용받아 옴. 이러한 포괄 규정으로 인해 영농 목적의 토지와 그 외 목적으로 이용되는 토지의 구분 없이 일괄 적용되어 영농형 태양광은 일반 농촌 태양광과 마찬가지로 토지 이용 충돌을 야기하고, 농업 생산에서 갈등을 유발하는 요인으로 인식됨
- 그러나 점차 농지 활용과 온실가스 감축 측면에서 영농형 태양광의 잠재력에 관심이 커지면서, 영농형 태양광의 정의 및 기준을 명확하게 할 필요성이 제기됨. 그 결과 2023년에 「재생에너지생산촉진법」, 2024년에 「영농형 태양광 촉진 등에 관한 총리령」이 제정되어 영농형 태양광의 정의, 인정 기준, 사후관리 등을 포함한 영농형 태양광 발전사업 추진의 법적 근거가 마련됨
 - 특히 「재생에너지생산촉진법」에는 「에너지법」에 열거된 기후변화 대응을 위한 에너지정책 목표의 하나로 영농형 태양광 보급 촉진을 추가하여, 정책 수단으로서의 중요도를 부여함. 또한, 이 정책 목표가 식량안보 확보에 우선순위를 두고, 지가 및 농산물 가격에 부정적인 영향을 주지 않도록 추진되어야 한다는 원칙을 명문화함.
- 현재 프랑스의 영농형 태양광 잠재량은 33~49GW로 추정되며, 태양광 시설을 갖춘 농가의 태양광 발전량 비율은 13%로 집계됨
 - 프랑스에서 추진 중인 영농형 태양광 사업은 167건으로, 총 1.3GW 규모로 집계됨. 다만, 영농형 태양광의 잠재량은 더 높을 것이라는 분석이 있음
 - 프랑스의 전력산업 규제기관이자 중장기에너지계획(PPE2) 입찰(2021~2026)을 주관한 에너지규제위원회(CRE)에서 지원하는 영농형 태양광 사업은 155건으로 130MW 규모임