



제 419회 국회 (임 시 회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농업 · 농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농지전용 허가·신고·협약이 의제된 농지에 기본직불금 지급 근거 신설〉
■ 강준현의원 대표발의(의안번호 제2205057호)

2024. 12.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 최 용 훈

목 차

I 강준현의원 대표발의	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II. 제21대국회 심사경과	2
III. 검토의견	3
1. 개정안의 내용 및 취지	3
2. 농림축산식품부 의견	8
3. 검토의견	11
<자료 1> 영농손실 보상액 관련 대법원 판례	21
<자료 2> 세종시 스마트국가산업단지 개요와 민원 내용	23

I. 강준현의원 대표발의안

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 강준현의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 10. 30.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 31.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업인들에게 보조금을 지급하는 공익직접지불금(기본직접지불금과 선택직접지불금으로 구성)에 대해 규정하고 있음. 한편, 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 농지와 농지전용 협의를 거친 농지(다른 법률에 따라 농지전용 허가·신고·협약이 의제되는 경우 포함)는 기본직접지불금 지급대상에서 제외하고 있음.

그런데 최근 국가산업단지 승인(2023년 10월)으로 편입농지에 대한 농지전용을 의제 협의 완료하였으나 2025년 상반기 경에 농지 보상이 예정되어 2년 이상 기본직접지불금을 지급받지 못하는 불합리한 결과가 발생됨에 따라 일부 농업인들이 문제를 제기하고 있음.

이에 산업단지 및 농공단지 토지 중 보상을 받지 아니한 토지분에 대하여도 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지등으로 인정하는 경우에는, 기본직접지불금 지급대상 농지등으로 보

도록 함으로써 농업을 영위하고 있는 농업인의 생활안정에 기여하려는 것임(안 제8조제2항제2호 단서 신설).

II. 제21대국회 심사경과

제21대국회에서도 다른 법률에 따라 농지전용 허가·신고·협의를 의제된 농지에도 기본직불금을 지급할 수 있도록 하는 내용의 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안(민형배의원 대표발의, 2023.4.10.)」이 발의된 바 있음.

농림축산식품해양수산위원회 법안심사소위원회에 회부된 이후 논의가 이루어지지 않고 임기만료 폐기되었음(2024.5.29.).

Ⅲ. 검토의견 : 산업단지 및 농공단지의 토지에 대한 기본직불금 지급 근거 신설(안 제8조제2항제2호 단서 신설)

1. 개정안의 내용 및 취지

개정안은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 산업단지 및 농공단지 토지 중 보상을 받지 아니한 토지분에 대하여도 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지등으로 인정하는 경우에는, 기본직접지불금 지급대상 농지등으로 보도록 하여 기본직접지불금을 지급할 수 있도록 하려는 것임.

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제8조(기본직접지불금 지급대상 농지등) ① 농업에 종사하는 농업인등에 대한 기본직접지불금 지급대상이 될 수 있는 농지등[다년생개량목초(多年生改良牧草) 및 사료작물의 재배에 이용되는 초지는 제외한다. 이하 제20조까지에서 같다]은 다음 각 호의 어느 하나와 같다. 1. 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골을 재배하는 농업에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에 이용된 농지등. 다만, 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업에 이용되지 않은 농지등 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지등은 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업에 이용된 것으로 본다.	제8조(기본직접지불금 지급대상 농지등) ① (현행과 같음)

현행	개정안
가. 1997년 12월 31일 이전 논농업에 1년 이상 이용된 농지등으로서 경지정리사업, 간척사업 등 「농어촌정비법」 제2조제5호가목부터 다목까지의 규정에 따른 농업생산기반 정비사업으로 인하여 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지의 기간 중 불가피하게 논농업이 중단된 경우 나. 1997년 12월 31일 이전 논농업에 1년 이상 이용된 농지등으로서 태풍이나 홍수 등 「자연재해대책법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 자연재해, 풍수해로 인하여 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지의 기간 중 불가피하게 논농업이 중단된 경우 2. 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 밭농업에 이용된 농지등. 다만, 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 밭농업에 이용되지 않은 농지등 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지등은 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 밭농업에 이용된 것으로 본다. 가. 2011년 12월 31일 이전 밭농업에 1년 이상 이용된 농지등으로서 경지정리사업, 간척사업 등 「농어촌정비법」 제2조제5호가목부터 다목까지의 규정에 따른 농업생산기반 정비사업으로 인하여 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지의 기간 중 불가피하게 밭농업이 중단된 경우 나. 2011년 12월 31일 이전 밭농업에 1년 이상 이용된 농지등으로서 태풍이	

현행	개정안
나 홍수 등 「자연재해대책법」 제2조 제2호 및 제3호에 따른 자연재해, 풍수해로 인하여 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지의 기간 중 불가피하게 밭농업이 중단된 경우 3. 2003년 1월 1일부터 2005년 12월 31일까지 농업에 이용된 농지등으로서, 종전의 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에 따라 선정된 조건불리지역에 있는 농지 ② 제1항 각 호에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 농지등은 제1항에 따른 기본직접지불금 지급대상에서 제외한다. 1. 「하천법」 제2조제2호에 따른 하천구역에 있는 농지등. 다만, 다음 각 목의 경우에는 기본직접지불금의 지급대상 농지등으로 본다. 가. 2005년 1월 1일부터 2008년 12월 31일까지의 기간 중 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」(법률 제11230호 농업소득의 보전에 관한 법률로 폐지되기 전의 것을 말한다)에 따른 쌀소득등보전직접지불금(이하 “쌀소득등보전직접지불금”이라 한다)을 1회 이상 정당하게 지급받은 농지로서 제14조 제2항에 따라 등록신청하는 연도의 직전 연도까지 보상받지 아니한 농지분에 대하여는 농림축산식품부장관이 1년 이상 논농업에 이용할 수 있다고 인정하는 경우	② ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음)

현행	개정안
일시사용 허가·협약이 의제(擬制)되는 경우를 포함한다) 4. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 임야인 토지(제1항제3호에 따른 지역에 한정한다)로서 「산지관리법」에 따른 산지전용허가(다른 법률에 따라 산지전용허가가 의제되는 인가·허가·승인 등을 포함한다)를 거치지 아니하고 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용되는 토지 5. 제19조제2항에 따라 등록제한 기간 중에 있는 자가 소유한 토지. 이 경우 기본직접지불금 지급대상 농지등으로서의 제한은 제19조제2항에 따른 기본직접지불금 지급대상자의 등록제한 기간으로 한다. 6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지등. 다만, 제14조제2항에 따라 등록신청하는 연도의 직전 연도까지 다음 각 목에 따른 지구·지역·단지의 토지 중 보상을 받지 아니한 토지분에 대하여 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지등으로 인정하는 경우에는 기본직접지불금 지급대상 농지등으로 본다. 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호가목부터 다목까지의 규정에 따른 주거지역, 상업지역 또는 공업지역의 토지 나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따라 지정된 산업단지 및 농공단지의	

현행	개정안
토지 다. 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정된 택지개발지구의 토지 라. 그 밖에 다른 법률에 따라 각종 개발사업의 예정지로 지정되거나 고시된 지역의 토지 ③ 제1항 및 제2항에 따른 기본직접지불금 지급대상 농지등에 관한 세부사항은 농림축산식품부령으로 정한다.	③ (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(기본직접지불금 지급대상 농지에 관한 적용례) 제8조제2항제2호 단서의 개정규정은 이 법 시행 이후 제14조제2항에 따라 기본직접지불금을 신청하는 경우부터 적용한다.

2. 농림축산식품부 의견

동 개정안과 유사한 내용으로 제21대국회에서 민형배의원이 대표발의한 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2121226)」에 대하여 당시(20023년 6월) 농림축산식품부는 개정에 대한 신중검토가 필요하다는 입장이었음.

그 이유는 ① 산업단지 등으로 수용된 농지는 토지 보상과 2년분의

영농손실액 보상을 받으므로(「토지보상법 시행규칙」 제48조1) 직불금 지급은 중복 보상에 해당하고 ② 공익직불은 농지 형상 유지, 환경보전 등 공익기능 수행을 조건으로 지급되나 전용 예정 농지에 공익기능 지속을 기대하기 어려우며 ③ 농지전용이 의제된 농지가 1년 이상 농업에 이용 가능 여부를 알기 어렵고, 보상받았는지 여부를 확인하는 데 과도한 행정부담이 소요된다는 것이었음2).

그러나 2023년 8월 영농손실보상금의 법적 성격에 대한 대법원 판례는, 영농손실 보상은 기존 농업을 폐지한 후 새로운 직업 활동을 개시할 때까지 준비 기간 동안 농민의 생계를 지원하는 간접보상이자 생활보상으로 판시('23.8)하였음.

이에 따르면, 현재의 농지에서 영농활동을 하는 동안 지급하는 직불

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제48조(농업의 손실에 대한 보상) ①공익사업시행지구내 편입되는 농지(「농지법」 제2조제1호가목 및 같은 법 시행령 제2조제3항제2호가목에 해당하는 토지를 말한다. 이하 이 조와 제65조에서 같다)에 대하여는 그 면적에 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물수입을 도별 표본농가현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입(서울특별시·인천광역시·경기도, 대전광역시·충청남도, 광주광역시·전라남도, 대구광역시·경상북도, 부산광역시·울산광역시·경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 직전 3년간 평균의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다.

② 국토교통부장관이 농림축산식품부장관과의 협의를 거쳐 관보에 고시하는 농작물실제소득인정기준(이하 “농작물실제소득인정기준”이라 한다)에서 정하는 바에 따라 실제소득을 입증하는 자가 경작하는 편입농지에 대해서는 제1항에도 불구하고 그 면적에 단위경작면적당 3년간 실제소득 평균의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 호의 구분에 따라 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다.

③ 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 토지는 이를 제1항 및 제2항의 규정에 의한 농지로 보지 아니한다.

1. 사업인정고시일등 이후부터 농지로 이용되고 있는 토지
2. 토지이용계획·주위환경 등으로 보아 일시적으로 농지로 이용되고 있는 토지
3. 타인소유의 토지를 불법으로 점유하여 경작하고 있는 토지
4. 농민(「농지법」 제2조제3호의 규정에 의한 농업법인 또는 「농지법 시행령」 제3조제1호 및 동조제2호의 규정에 의한 농업인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 아닌 자가 경작하고 있는 토지
5. 토지의 취득에 대한 보상 이후에 사업시행자가 2년 이상 계속하여 경작하도록 허용하는 토지

2) 국회 농림축산식품해양수산위원회, <농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(민형배의원 대표발의, 의안번호 2121226)>, 2023.6. p9

금과 손실보상금은 지원 성격 및 시기상 중복 보상이 아니라는 것이 명확해졌음.

[대법원 판례 '23.8(선고 2022두34913 판결³⁾)]

... 영농보상은 원칙적으로 농민이 기존 농업을 폐지한 후 새로운 직업 활동을 개시하기까지의 준비기간 동안에 농민의 생계를 지원하는 간접보상이자 생활보상으로서의 성격을 가진다.

또한 농림축산식품부는 직불관리시스템의 토지대장 연계정보를 활용해 소유권이전(보상금 지급) 여부 확인이 가능한 것으로 확인되어 행정적인 부담이 크지 않아 보인다고 함(지자체 담당자 등 의견수렴: '24.7).

공익사업 편입으로 토지 보상 시 소유권 이전 등기 후 보상금을 지급하거나 소유권 이전과 보상이 거의 동시에 이루어지고 있다는 것임.

이러한 이유로 농림축산식품부는 농업인의 자의가 아닌 공익사업에

3) 【판시사항】

[1] 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제77조 제2항, 같은 법 시행규칙 제48조 제2항 본문에서 정한 ‘영농손실보상’의 법적 성격 / 같은 법 시행규칙 제48조에서 규정한 영농손실보상은 공익사업시행지구 안에서 수용의 대상인 농지를 이용하여 경작을 하는 자가 그 농지의 수용으로 인하여 장래에 영농을 계속하지 못하게 되어 특별한 희생이 생기는 경우 이를 보상하기 위한 것인지 여부(적극)

[2] 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호의 ‘직접 해당 농지의 지력을 이용하지 아니하고 재배 중인 작물을 이전하여 해당 영농을 계속하는 것이 가능하다고 인정하는 작목 및 재배방식’을 규정한 ‘농작물실제소득인정기준’(국토교통부고시) 제6조 제3항 [별지 2]에 열거되어 있지 아니한 시설콩나물 재배업에 관하여도 같은 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호를 적용할 수 있는지 여부(적극)

【쟁점】 시설콩나물 재배업은 고정식온실에서 직접 해당 농지의 지력을 이용하지 아니하고 용기(트레이)에 콩나물을 재배하는 영업이기 때문에 4개월 이내에 재배시설을 이전하여 해당 영농을 계속하는 것이 가능함.

그런데 구 토지보상법 시행규칙 제48조제2항 단서 제2호의 ‘직접 해당 농지의 지력을 이용하지 아니하고 재배 중인 작물을 이전하여 해당 영농을 계속하는 것이 가능하다고 인정하는 작목 및 재배방식’을 규정한 이 사건 쟁점고시에는 시설콩나물 재배업이 열거되어 있지 않음. 따라서 이 부분 쟁점은 이 사건 쟁점고시에서 열거하고 있지 아니한 시설콩나물 재배업에 관하여도 구 토지보상법 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호를 적용할 수 있는지 여부이다.

(출처: 대법원 2023. 8. 18. 선고 2022두34913 판결)

강제수용된 농지의 경우 토지보상 전까지 직불금을 지급하도록 개정하는 것에 동의하는 것으로 입장을 변경하였음.

나아가 산업단지 뿐 아니라 주거·상업·공업지역, 택지개발지구, 그 외 공익사업 부지 편입 농지도 동일하게 적용되도록 개정하는 것이 형평성 및 법체계상 타당하다는 입장임.

3. 검토의견

가. 기본직접지불금 지급대상 농지등

동 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 보조금을 지급하는 공익직접지불제도⁴⁾에 관한 사항을 규정하고 있음.

공익직접지불제도는 기본형공익직접지불제도와 선택형 공익직접지불제도로 나뉨.

이 중 기본형공익직접지불제도는 거주, 생계, 농업경영 등을 고려하여 지급하는 소규모농가직접지불금과 그 밖의 농업인등에게 지급하는 면적직접지불금으로 구성됨.

이 제도는 농업인이 농지에서 농사를 지으며 생성되는 ‘공익기능’에 대한 보상을 하기 위한 것이므로 공익직접지불금을 지급받기 위한 토지는 기본적으로 ‘농지의 형상과 기능 유지가 가능’한 농지여야 함.

현행법 제8조제2항 각 호는 기본직접지불금 지급대상이 될 수 있는 농지등을 논농업('98~'00)·밭농업('12~'14)·조건불리⁵⁾('03~'05)에 이용된

4) 제5조(공익직접지불제도의 구성) 공익직접지불제도는 농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 농업인등에게 보조금을 지급하는 기본형공익직접지불제도(이하 “기본직접지불제도”라 한다)와 선택형공익직접지불제도(이하 “선택직접지불제도”라 한다)로 구성한다.

제6조(공익직접지불제도의 적용대상) ① 공익직접지불제도에 따른 직접지불금을 신청할 수 있는 자는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따른 농업경영정보를 등록(변경등록을 포함한다. 이하 같다)한 농업인등으로 한다.

② 공익직접지불제도의 적용대상이 되는 토지는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 등록된 농지 또는 초지(이하 “농지등”이라 한다)로 한다.

5) “조건불리직접지불제도”는 농업 경영 조건이 불리한 지역의 농업인들에게 정부가 직접적으로 지급 지원금을 지급하는 제도로, 지형, 기후, 토질 등 경작 환경이 불리하거나 교통·유통 여건이 어려워 농업 생산성이 낮은 지역에서도 안정적으로 농업 활동을 지속할 수 있도록 지원하는 제도임.

농지등으로 규정함.

각각의 기간동안 논농업 또는 밭농업에 이용되지 않은 농지일 경우라도 농업생산기반 정비사업, 자연재해 등으로 인하여 농업이 중단된 일정한 경우에도 지급대상에 포함할 수 있도록 함.

[표 1] 공익직접지불제도의 내용

구 분		내 용	비 고
기본 직불제	소농직불금	일정 요건(면적 0.5ha↓, 농촌거주 3년↑, 농업외소득 2천만원↓ 등)을 모두 충족하는 소농에게 면적 관계없이 연 130만원 지급	기본직불금 지급대상자에게는 환경보호, 생태보전, 공동체 활성화, 먹거리 안전 등의 분야별로 총 17개 활동의무 부과
	면적직불금	면적 구간을 나누어 기준면적이 커질수록 지급단가가 낮아지도록 설계	* 준수사항 미이행 시 각 준수사항별 기본직불금 총액의 10% 감액, 동일 의무를 차년도 반복 위반 시 감액비율 2배 적용(최대 40%까지), 준수사항별 복수 적용
선택 직불제	친환경직불제, 경관보전직불제 + 논활용직불제	기존 친환경직불제, 경관보전직불제에 논활용직불제(개편전 논이모작직불)를 포함하고 제도 운영·단가 등을 기존처럼 유지	

※ 자료 : 농림축산식품부 공익직불정책과(2024.11.29.제출)

나. 기본직접지불금 지급대상 제외 농지

제8조제2항 각 호는 ‘기본직접지불금 지급대상에서 제외되는 농지 등’을 규정하고 있음.

특히 제8조제2항제2호는 농지전용 허가·신고·협의를 하거나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(주거·상업·공업지역), 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(산업·농공단지), 「택지개발촉진법」(택지개발지구) 등 타 법에 따라 허가·신고·협약이 의제된 농지는 기본직불금 지급대상에서 제외함.

농지전용⁶⁾이란 농지를 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 대통령령으로 정하는 농지개량 외의 용도로 사용하는 것을 의미함.

“농지전용 허가·신고·협약이 의제된 농지”란 별도로 농지전용 허가(또는 신고·협약) 절차를 거치지 않았더라도, 특정 법령상 제도나 행정 절차에 따라 그 농지에 대한 전용 허가나 협약이 이루어진 것으로 간주되는 토지를 말함.

즉, 개별적으로 농지전용 허가를 신청하지 않았음에도, 다른 관련인·허가를 받거나 특정 개발사업에 포함됨으로써 해당 농지가 자동으로 농지전용이 인정된 것으로 법에서 처리하는 경우를 의미함.

이는 복합적인 개발사업이나 국가·지자체 주도의 공공사업의 경우,

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

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

한 번의 인·허가 또는 지정·고시를 통해 여러 인·허가 사항이 동시에 충족된 것으로 의제하는 것이며, ‘농지전용 허가·신고·협의’를 거치는 행정 절차는 농지를 농지의 용도로 이용하지 않겠다는 것을 나타냄.

따라서 ‘농지전용 허가·신고·협의를 의제된 농지’는 농지의 형상·기능 유지가 불가능한 토지여서 농업 활동에 적합하지 않거나, 농지의 개념에서 벗어나는 경우로 보아 기본직불금 지급대상에서 제외하고 있음.

<농지전용 협의 면적 현황>

- 최근 3년간 농지전용 허가·협의 면적은 연평균 17,621ha,
이 중 지자체에서 허가·협정한 면적이 15,791ha로 대부분을 차지
- 농지전용 허가·협의 면적 중 산업단지, 주거·상업·공업지역, 택지개발지구 등 목적별 전용 면적을 확인하는 것은 현실적으로 어려움(농지법에 따라 허가권한이 위임되어있는 각 지자체에서 승인한 수천건의 전용 허가 내용을 일일이 확인하여 분류·집계해야 하는 실정)
- 공익사업 관련 면적(산업단지, 주거·상업·공업지역, 택지개발지구 등)은 연평균 17,621ha의 농지전용 허가·협의 면적 중 일부에 해당

구 분	2021년	2022년	2023년	평균
농지전용 허가·협의 면적(ha)	19,435	16,666	16,763	17,621
농식품부	1,709	1,283	2,498	1,830
지자체	17,726	15,383	14,265	15,791

※ 자료 : 농림축산식품부 공익직불정책과(2024.11.29.제출)
정식 통계가 아닌 지자체에서 실적을 취합하여 집계한 결과임

「농지법」 제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우
3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우
4. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 아니하거나 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고를 하지 아니하고 불법으로 개간한 농지를 산림으로 복구하는 경우
5. 「하천법」에 따라 하천관리청의 허가를 받고 농지의 형질을 변경하거나 공작물을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우

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, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설
2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설
3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

② 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

③ 제1항에 따른 신고 대상 시설의 범위와 규모, 농업진흥지역에서의 설치 제한, 설치자의 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

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.

다. 기본직접지불금 지급대상 제외 농지 중 개발사업 편입 농지 관련 규정

현행법 제8조제2항제6호는 주거지역, 산업단지 등으로 지정된 농지를 기본직불금 지급 대상 농지에서 제외함.

다만, 단서에 따라 “기본직접지불금을 등록신청하는 연도의 직전 연도까지 보상을 받지 않은 토지분에 대하여 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지등으로 인정하는 경우”에는 기본직불금을 지급할 수 있음.

농림축산식품부장관이 인정하는 경우 기본직불금 지급대상 농지로 보는 이유는 다음과 같음.

지구·지역 단지의 지정은 「국토계획법」에 따른 도시·군 관리계획에 따라 진행되며, 대단위 지역을 대상으로 지정됨.

① 해당 지구에 대한 관리계획을 고시하고, ② 개별 소단위 지역별로 계획시설사업이 정해진 후 ③ 농지 전용 협의 등 의제를 거쳐 ④ 토지 보상금을 지급하는 데에는 지구·지역 단지 지정으로부터 보상금 지급까지 수년의 기간이 걸릴 수 있음.

지구 지정부터 보상금 지급 기간 내에 농사를 계속적으로 지을 수 있는 가능성이 있기 때문에 예외적으로 지급한다는 것임.

국민권익위원회의 자료에 따르면 최근 10년간 LH에서 조성 완료된 14개 산업단지의 농지전용 협의(실시계획 승인)부터 토지보상까지 평균 소요기간은 26개월이며, 2년 이상 소요된 산업단지가 7개소라고 함.

[표 2] 산업단지 지구 지정으로부터 보상금 지급까지 소요 기간

연번	산업단지 종류	실시계획 승인일	농지전용 허가(협의)일	토지보상일 (소요기간가)
1	경남항공 국가산업단지(진주지구)	2017-05-02	2017-05-02	2018-09-12 (1년 4개월)
2	경남항공 국가산업단지(사천지구)	2017-05-02	2017-05-02	2018-09-18 (1년 4개월)
3	밀양나노융합 국가산업단지	2017-07-05	2017-07-05	2019-04-11 (1년 9개월)
4	전주탄소소재 국가산업단지	2019-09-05	2019-09-05	2021-05-13 (1년 8개월)
5	동두천 국가산업단지	2019-09-05	2019-09-05	2022-03-10 (2년 6개월)
6	광명시흥 일반산업단지	2018-12-28	2018-12-28	2021-01-07 (2년 1개월)
7	남청주현도 일반산업단지	2020-01-31	2020-01-31	2023-06-30 (3년 5개월)
8	판교 제2테크노밸리	2015-11-30	2015-11-30	2018-07-05 (2년 8개월)
9	인천남동 도시첨단산업단지	2017-12-29	2017-12-29	2019-08-08 (1년 8개월)
10	대구율하 도시첨단산업단지	2017-12-29	2017-12-29	2020-06-11 (2년 6개월)
11	순천 도시첨단산업단지	2017-12-29	2017-12-29	2019-10-10 (1년 8개월)
12	천안직산 도시첨단산업단지	2020-03-27	2020-03-27	2023-12-07 (3년 9개월)
13	대전장대 도시첨단산업단지	2021-12-31	2021-12-31	2023-11-09 (1년 11개월)
14	울산 장현 도시첨단산업단지	2021-08-25	2021-08-25	24.03.25 수용재결 신청 (2년 7개월)
15	세종 스마트 국가산업단지	2023-10-30	2023-10-30	토지보상 이전
16	충주바이오헬스 국가산업단지	2023-10-30	2023-10-30	토지보상 이전
17	논산 국방 국가산업단지	2024-01-26	2024-01-26	토지보상 이전

※ 자료 : 국민권익위원회 제도개선 권고 의결서('24.8)에서 발췌

「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제8조(기본직접지불금 지급대상 농지등) ② 제1항 각 호에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 농지등은 제1항에 따른 기본직접지불금 지급대상에서 제외한다.

6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지등. 다만, 제14조제2항에 따라 등록신청하는 연도의 직전 연도까지 다음 각 목에 따른 지구·지역·단지의 토지 중 보상을 받지 아니한 토지분에 대하여 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지등으로 인정하는 경우에는 기본직접지불금 지급대상 농지등으로 본다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호가목부터 다목까지의 규정에 따른 주거지역, 상업지역 또는 공업지역의 토지

나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따라 지정된 산업단지 및 농공단지의 토지

다. 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정된 택지개발지구의 토지

라. 그 밖에 다른 법률에 따라 각종 개발사업의 예정지로 지정되거나 고시된 지역의 토지

「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등 다른 법령의 인·허가 의제 절차를 살펴보면, ① 산업단지가 지정 ② 실시계획 협의 ③ 실시계획 수립·고시 ④ 토지 수용 및 보상 ⑤ 착공의 단계를 거침.

이 가운데 농지전용 협의가 의제되는 것은 산업단지가 지정(①)된 후 실시계획 수립·고시 단계(③)임([표 2] 참조).

「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제21조(다른 법령에 따른 인·허가등의 의제 등)

① 산업단지지정권자 또는 해양수산부장관(이하 “실시계획승인권자”라 한다)이 제17조, 제17조의2, 제18조, 제18조의2 및 제19조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 할 때 다음 각 호의 허가·결정·인가·면허·협의·동의·승인·해제 또는 처분 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제2항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받은 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제19조의2에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 된 것으로 본다.

1. ~ 34. (생략)

② 실시계획승인권자가 제17조, 제17조의2, 제18조, 제18조의2 및 제19조에 따라 제1항 각 호의 사항이 포함되어 있는 실시계획을 승인하거나 변경승인하려면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받아야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 실시계획승인권자의 협의 요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다.

③ 제1항에 따라 관계 법률에 따른 인·허가등을 받은 것으로 보는 경우에는 해당 관계 법률에 따라 부과되는 수수료 또는 사용료를 면제한다.

현행 제8조제2항제6호에 따라 산업단지 지정(①) 후 실시계획 수립(③) 단계에서 농지전용 협의가 의제되므로 현행 제8조제2항제6호에 따르면 산업단지 지정 시점에서는 기본직불금 지급이 가능하나, 실시계획 수립 단계에서는 제8조제2항제2호에 따라 지급이 불가능해지는 것임.

[표 3] 산업단지 추진 단계 및 개정에 따른 직불금 지급 가능 여부

추진 단계	① 산업단지 지정	② 실시계획 협의	③ 실시계획 수립·고시	④ 토지 수용 및 보상	⑤ 착공
관련 법령	산업입지법 제6조(국가산단), 제7조(일반산단), 제8조(농공단지)	산업입지법 제17조(국가산단), 제18조(일반산단), 제19조(농공단지)	산업입지법 제17~19조(실시계획 수립), 제21조(타법 인·허가 의제)	토지보상법 제19조(토지수용), 제40조(보상지급), 제45조(소유권 취득),	토지보상법 제62조(사전보상의 원칙)
추진 내용	목적, 위치, 필지, 시행자 등을 포함한 '산업단지개발계획' 수립해 지정 ※ 지정권자: - 국가산단: 국토부장관 - 일반산단: 시도지사 - 농공단지: 시장·군수	사업시행자(국가·자치·공공기관 등)가 사업 추진 세부계획인 '실시계획'을 마련해 수용 필지의 농지전용 등 인·허가 관계부처와 협의	관계부처 협의 완료 후 지정권자 승인 받아 실시계획 수립·공고 실시계획 수립과정에서 협의된 농지전용 등 인·허가를 받은 것으로 간주(의제 처리)	사업시행자는 토지보상법에 따라 공익사업 부지 강제 수용 가능사업시행자는 수용 개시일에 소유권을 취득하며, 수용 개시일까지 보상금을 지급해야 함	공사 착공으로 영농활동이 불가능해지면 농지기능 상실 토지보상법에 따라 사업시행자는 보상을 완료하기 전까지 착공 불가
※ 세종 산단 추진 시기	'18.8(대상지 지정)	농지전용 협의: '22.1~11	'23.10	~'25년말(잠정)	'26~

공익직불법 적용 조항 (지급 제외 농지)	[법률 제8조제2항 제6호] 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지등. 다만, 제14조제2항에 따라 등록신청하는 연도의 직전 연도까지 다음 각 목에 따른 지구·지역·단지의 토지 중 보상을 받지 아니한 토지분에 대하여 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지등으로 인정하는 경우에는 기본직접지불금 지급대상 농지등으로 본다. 가. (생략) 나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따라 지정된 산업단지 및 농공단지의 토지다~라. (생략)		[법률 제8조제2항 제2호] 「농지법」 제34조·제35조 또는 제43조에 따라 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 농지와 농지전용 협의를 거친 농지(다른 법률에 따라 농지전용 허가·신고·협의를 의제(擬制)되는 경우를 포함한다)	
	지급 가능: 제6호 단서 조항 적용	지급 불가: 제6호 단서 조항에도 불구하고 실시계획 수립 시점에서 농지전용 협의(의제)가 되어 제2호가 적용되므로 지급 불가	지급 가능: 제6호 단서 조항 적용	지급 불가: 보상 시 토지소유권이 농업인 → 개발사업 시행자로 이전되므로 직불금 지급 불가

※ 자료 : 농림축산식품부 공익직불정책과(2024.11.29.제출)

라. 산업단지 등 농지전용 의제 농지 직불금 요건 개정

‘다른 법률에 따라 농지전용 허가·신고·협의를 의제(③)된 농지’가 기본직불금 지급 제외 대상이 되는 것은 소유자의 선택이 아닌 산업단지 개발 추진, 도시계획 수립 등 외부요인 때문임.

이 경우, 아직 토지보상을 받기 전임에도 불구하고 기본직불금 지급 대상에서 제외되는 것이어서 불공정한 측면이 있음.

최근 세종시 스마트국가산업단지 조성이 추진되는 과정에서 농지전용 협의 의제가 발효됨에 따라 공익직불금 지급 대상에서 제외되는 상황이 발생하여 농지 소유주나 실제 경작자들이 이의를 제기한 바 있음⁸⁾.

세종시 스마트국가산업단지 조성의 경우, 실시계획 수립·고시가 2023년 10월 이루어졌으나, 토지 수용 및 보상은 2025년 말 이루어질 것으로 예정된 상황임.

따라서 그 기간 동안은 인허가의 의제로 인하여 직불금을 받을 수 없는 상황이어서 이에 대한 대안을 마련할 필요성이 제기되었으며, 2024년 8월 국민권익위원회는 산업단지 등 편입농지에 대해 토지보상 일까지 직불금 지급이 가능하도록 제도 개선을 권고한 바 있음⁹⁾.

이러한 불합리한 상황을 개선하기 위하여 다른 법률에 따라 농지전

8) 구체적인 내용은 이 검토보고서 p23 <자료2 세종시 스마트국가산업단지 개요와 민원 내용> 참조

9) 동 개정안의 부칙은 시행일을 공포한 날부터 하고, 지급대상 농지 기준 개정에 대한 적용 시점은 이 법 시행 이후 직불금을 신청하는 경우부터 적용하는 것으로 규정하고 있음.

이에 따르면 '25년 기본직불금 신청시기(매년 2.1~4.30)가 종료되기 전까지 개정안이 개정·공포될 경우 '25년부터는 개정 규정을 적용해 세종시 스마트산단 관련 민원인에게 기본직불금을 지급할 수 있으나 '24년 직불금에 대해서는 소급 적용할 수 없어 지급이 불가능한 상황임.

용 허가·신고·협의를 의제된 농지 중 보상을 받지 않은 농지에 대하여 농림축산식품부장관이 1년 이상 농업이 가능함을 인정한 경우, 기본직불금 지급대상에 포함하게 하려는 개정안의 취지는 다음과 같은 점에서 타당한 것으로 보임.

우선, 기본직접지불금이 농업인의 안정적인 소득 보전과 농업·농촌의 공익적 가치 유지를 위해 도입된 제도이므로 농지로서 적법한 경작이 이루어지고, 향후 일정 기간 농업적 활용이 이루어질 것으로 기대되는 토지로 한정할 경우 기본직불금 대상에 포함시키는 것이 공익직불제도 취지에 부합한다고 보임.

다른 법률에 따라 전용이 의제된 상황에서도 실제로 개발사업 착공까지 상당한 시간이 걸리고, 그동안 농민은 농지에 대한 대체 소득원이나 새로운 경영기반을 마련하기 어려울 수 있음.

앞서 살펴본 대법원 판례(대법원 2023. 8. 18. 선고 2022두34913 판결)를 통해서도 현재의 농지에서 영농활동을 하는 동안 지급하는 직불금과 손실보상금은 지원 성격 및 시기상 중복 보상이 아니라는 것이 명확해졌음.

따라서 토지보상 및 영농손실 보상 등이 아직 이뤄지지 않은 상태라면, 공익직불금 지급을 허용하여 농업인의 안정적인 소득을 단기간이라도 유지할 필요가 있음.

다만, 개정안은 산업단지 및 농공단지로 지정된 토지에 대해 직불금 요건을 완화하려는 것이나, 현행법 동법 제8조제2항제6호에서도 주거·

상업·공업지역, 택지개발지구, 그 외 공익사업 부지 편입 농지도 토지보
상 전이고 1년 이상 농업에 이용이 가능하면 직불금 지급 가능하도록
규정하고 있음을 고려할 필요가 있음.

따라서 이 경우의 농지전용 허가·신고·협약이 의제된 농지에 대하여
도 직불금 지급 요건을 완화할 수 있도록 개정하는 것이 형평성 및 법
체계상 타당하다고 보임¹⁰⁾.

10) 이러한 내용을 반영한 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 개정안(박
덕흠 의원 대표발의, 2205519)」이 우리 위원회에 회부(2024.11.14.)되어 있으므로 이를 함께 검
토할 필요가 있음. 추가적으로 박덕흠의원안은 하천구역에서 적법한 점용허가를 받고 화학농
약·비료를 사용하지 않거나 최소화하여 환경을 보전하는 친환경농업을 하는 농업인에게도 기본
직불금을 지급할 수 있는 내용이 포함되어 있음.

현 행	박덕흠의원안
제8조(기본직접지불금 지급대상 농지등) ① (생 략) ② 제1항 각 호에도 불구하고 다음 각 호의 어 느 하나에 해당하는 농지등은 제1항에 따른 기 본직접지불금 지급대상에서 제외한다. 1. 「하천법」 제2조제2호에 따른 하천구역에 있는 농지등. 다만, 다음 각 목의 경우에는 기본직접지불금의 지급대상 농지등으로 본 다. 가. 나. (생 략) <신 설> 2. 「농지법」 제34조·제35조 또는 제43조에 따라 농지전용허가를 받거나 농지전용신고 를 한 농지와 농지전용 협의를 거친 농지 (다른 법률에 따라 농지전용 허가·신고·협 약이 의제(擬制)되는 경우를 포함한다) <단서 신설> <신 설> <신 설> <신 설>	제8조(기본직접지불금 지급대상 농지등) ① (현행과 같음) ② _____ _____ _____. 1. _____ _____. 가. 나. (생 략) 다. 「하천법」 제33조제1항에 따라 점용허가를 받은 토지에서 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관 리·지원에 관한 법률」 제19조제1항 또는 같은 법 제34조제1항에 따른 인증을 받은 농산물을 재배하는 경우 2. _____ _____ _____ 다만, 다음 각 목 에 따른 지구·지역·단지로 지정되어 농지전용 허가·신 고·협약이 의제된 토지 중 등록신청하는 연도의 직전 연 도까지 보상을 받지 아니한 농지분에 대하여 농림축산식품 부장관이 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지로 인정하 는 경우에는 기본직접지불금 지급대상 농지로 본다. 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항 제1호가목부터 다목까지의 규정에 따른 주거지역, 상 업지역 또는 공업지역의 토지 나. 「산업단지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따라 지정된 산업단지 및 농공 단지의 토지 다. 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정된 택지개발

문 의 처
02)6788-5414

현 행	박덕흠의원안
<신 설> 3. ~ 6. (생 략) ③ (생 략)	지구의 토지 라. 그 외에 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 부지에 포함되어 수용된 토지 3. ~ 6. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)

자료 1

영농손실 보상액 관련 대법원 판례(공익직불법 개정 관련)

◆ 대법원 판례(선고 2022두34913 판결) 요지

- 대법원은 영농손실 보상을 기존 농업을 폐지한 후 새로운 직업 활동을 개시할 때까지 **준비기간 동안** 농민의 생계를 지원하는 **간접보상**이자 **생활보상**으로 규정
- 공익직불금은 현재의 농지에서 **영농활동을 하는 동안** 지급하는 것이고, 영농손실 보상액은 토지 수용 후 타업종 전환이나 농장 신규 조성 기간 동안 생계 지원을 위한 간접보상이므로 **지원 성격 및 시기 상 중복되지 않는 것으로 판단**

대법원 판례 2022두34913 2023. 8. 18.

【판시사항】

- [1] 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제77조 제2항, 같은 법 시행규칙 제48조 제2항 본문에서 정한 '영농손실보상'의 법적 성격 / 같은 법 시행규칙 제48조에서 규정한 영농손실보상은 공익사업시행지구 안에서 수용의 대상인 농지를 이용하여 경작을 하는 자가 그 농지의 수용으로 인하여 장래에 영농을 계속하지 못하게 되어 특별한 희생이 생기는 경우 이를 보상하기 위한 것인지 여부(적극)
 - [2] 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호의 '직접 해당 농지의 지력을 이용하지 아니하고 재배 중인 작물을 이전하여 해당 영농을 계속하는 것이 가능하다고 인정하는 작목 및 재배방식'을 규정한 '농작물실제소득인정기준'(국토교통부고시) 제6조 제3항
- [별지 2]에 열거되어 있지 아니한 시설공나물 재배업에 관하여도 같은 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호를 적용할 수 있는지 여부(적극)

【판결요지】

- [1] 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다(헌법 제23조 제3항). 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2020. 6. 9. 법률 제17453호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 토지보상법'이라고 한다) 제77조 소정의 영농의 손실 등에 대한 보상은 위와 같은 헌법상의 정당한 보상 원칙에 따라 공익사업의 시행 등 적법한 공권력의 행사에 의한 재산상의 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 행하여지는 조절적인 재산적 보상이다. 특히 구 토지보상법 제77조 제2항, 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2020. 12. 11. 국토교통부령 제788호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 토지보상법 시행규칙'이라고 한다) 제48조 제2항 본문에서 정한 영농손실보상(이하 '영농보상'이라고 한다)은 편입토지 및 지장물에 관한 손실보상과는 별개로 이루어지는 것으로서, 농작물과 농지의 특수성으로 인하여 같은 시행규칙 제46조에서 정한 폐업보상과 구별해서 농지가 공익사업시행지구로 편입되어 공익사업의 시행으로 더 이상 영농을 계속할 수 없게 됨에 따라 발생하는 손실에 대하여 원칙적으로 같은 시행규칙 제46조에서 정한 폐업보상과 마찬가지로 장래의 2년간 일실소득을 보상함으로써, 농민이 대체 농지를 구입하여 영농을 재개하거나 다른 업종으로 전환하는 것을 보장하기 위한 것이다.

즉, 영농보상은 원칙적으로 농민이 기존 농업을 폐지한 후 새로운 직업 활동을 개시하기까지의 준비기간 동안에 농민의 생계를 지원하는 간접보상이자 생활보상으로서의 성격을 가진다. 영농보상은 그 보상

금을 통계소득을 적용하여 산정하든, 아니면 해당 농민의 최근 실제소득을 적용하여 산정하든 간에, 모두 장래의 불확정적인 일실소득을 예측하여 보상하는 것으로, 기존에 형성된 재산의 객관적 가치에 대한 '완전한 보상'과는 그 법적 성질을 달리한다. 결국 구 토지보상법 시행규칙 제48조 소정의 영농보상 역시 공익사업시행지구 안에서 수용의 대상인 농지를 이용하여 경작을 하는 자가 그 농지의 수용으로 인하여 장래에 영농을 계속하지 못하게 되어 특별한 희생이 생기는 경우 이를 보상하기 위한 것이기 때문에, 위와 같은 재산상의 특별한 희생이 생겼다고 할 수 없는 경우에는 손실보상 또한 있을 수 없고, 이는 구 토지보상법 시행규칙 제48조 소정의 영농보상이라고 하여 달리 볼 것은 아니다.

[2] 관련 법리와 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(2020. 12. 11. 국토교통부령 제788호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 토지보상법 시행규칙'이라고 한다) 제48조 제2항 단서 제2호의 신설 경과 등에 비추어 보면, 국토교통부장관이 농림축산식품부장관과의 협의를 거쳐 관보에 고시하는 '농작물실제소득인정기준' 제6조 제3항

[별지 2]에 열거된 작목 및 재배방식에 시설콩나물 재배업이 포함되어 있지 않더라도 시설콩나물 재배업에 관하여도 구 토지보상법 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호를 적용할 수 있다고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다. (가) 관련 법령의 내용, 형식 및 취지 등에 비추어 보면, 공공필요에 의한 수용 등으로 인한 손실의 보상은 정당한 보상이어야 하고, 영농손실에 대한 정당한 보상은 수용되는 '농지의 특성과 영농상황' 등 고유의 사정이 반영되어야 한다. (나) 농지의 지력을 이용한 재배가 아닌 용기에 식재하여 재배되는 콩나물과 같이 용기를 기후 등 자연적 환경이나 교통 등 사회적 환경 등이 유사한 인근의 대체지로 옮겨 생육에 별다른 지장을 초래함이 없이 계속 재배를 할 수 있는 경우에는, 유사한 조건의 인근대체지를 마련할 수 없는 등으로 장래에 영농을 계속하지 못하게 되는 것과 같은 특단의 사정이 없는 이상 휴업보상에 준하는 보상이 필요한 범위를 넘는 특별한 희생이 생겼다고 할 수 없다. (다) 시설콩나물 재배시설에서 재배하는 콩나물과 '농작물실제소득인정기준' 제6조 제3항

[별지 2]에서 규정하고 있는 작물인 버섯, 화훼, 육묘는 모두 직접 해당 농지의 지력을 이용하지 않고 재배한다는 점에서 상호 간에 본질적인 차이가 없으며, 특히 '용기(트레이)에 재배하는 어린묘'와 그 재배방식이 유사하다. (라) 시설콩나물 재배방식의 본질은 재배시설이 설치된 토지가 농지인지 여부, 즉 농지의 특성에 있는 것이 아니라 '고정식온실' 등에서 용기에 재배하고, 특별한 사정이 없는 한 그 재배시설 이전이 어렵지 않다는 점에 있다. 본질적으로 같은 재배방식에 대하여 '고정식온실' 등이 농지에 설치되어 있다는 사정만으로 2년간의 일실소득을 인정하는 것은 정당한 보상 원칙에 부합하지 않는다. (마) 구 토지보상법 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호가 적용되어 실제소득의 4개월분에 해당하는 농업손실보상을 하는 작물에 관하여 규정한 '농작물실제소득인정기준' 제6조 제3항

[별지 2]는 '직접 해당 농지의 지력을 이용하지 아니하고 재배 중인 작물을 이전하여 해당 영농을 계속하는 것이 가능하다고 인정하는 경우'를 예시한 것으로, 거기에 열거된 작목이 아니더라도 객관적이고 합리적으로 '직접 해당 농지의 지력을 이용하지 아니하고 재배 중인 작물을 이전하여 해당 영농을 계속하는 것이 가능'하다고 인정된다면 구 토지보상법 시행규칙 제48조 제2항 단서 제2호에 따라 4개월분의 영농손실보상을 인정할 수 있다고 보는 것이 영농손실보상제도의 취지에 부합한다.

자료 2

세종시 스마트국가산업단지 개요와 민원 내용

□ 세종시 스마트국가산업단지 개요

- (목적) 4차 산업혁명에 대응하는 신소재·부품 산업 육성
- (사업기간·면적) '23~'29, 세종시 연서면 275ha(농지전용 면적: 173ha)
- (연혁) 산업단지 후보지 지정('18.8) → 농지전용 협의('22.1~11, 우리부·국토부·NH) → 산업단지계획 승인·고시('23.10, 농지전용 협의 의제 발효)

□ 직불금 관련 주민 민원 내용

- (개요) '23.10월 농지전용 협의 의제가 발효되어 올해 기본직불금을 못 받게 된 주민 90명이 권익위에 고충민원 신청('23년까지는 수령)
- (요청사항) ①산업단지 지정 후 보상받기 전까지 직불금을 지급할 수 있도록 한 직불법 제8조제2항제6호를 적용하여 직불금을 지급하거나, ②향후 그렇게 지급될 수 있도록 법령 개정 요청
- 민원인 면담 주요 내용(권익위 실지조사 동행, 5.25)
 - 민원인들에게 법률 자문 결과('21, 법제처 등) 직불법 제8조 제2항 각 호 중 어느 하나라도 해당되면 직불금을 지급할 수 없음을 설명
 - 또한 영농손실액 보상과 중복 문제, 다른 농지와 형평성 문제(농지전용 신청만 해도 지급 제외) 등이 있어 검토가 필요하다고 설명
 - 민원인들은 ①영농손실 보상은 착공 후 신규농장 조성이나 업종전환 기간 소득 손실 보상으로 직불금과 성격이 다르며, ②강제수용에 따른 농지전용으로 농업인의 귀책이 없으므로 지급해야 한다고 주장
 - 민원인들은 법률 개정에 시간이 소요되서 본인들이 혜택을 못 받더라도 향후 이런 문제가 생기지 않도록 법령 개정 요청

□ 주민 민원 관련 권익위 통보 결과

- 권익위에서는 세종시 고충민원에 대한 조사 결과 산업단지 등 편입농지에 대해 토지보상일까지 직불금 지급이 가능하도록 제도 개선 권고('24.8.13)

<참고 : 권익위 제도개선 권고 의결서>

국 민 권 익 위 원 회

제 2 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-2소위00-산00호

민원표시 2CA-2404-0807218, 2BA-2405-0803808 공익직불금 지급 요청

신 청 인 1. 홍OO 외 90명(세종특별자치시 연서면 방죽안길 92)

2. 안OO 외 5명(세종특별자치시 연서면 대실2길 30-4)

피신청인 농림축산식품부장관

의 결 일 2024. 8. 12.

주 문

1. 피신청인에게, 산업단지 지정 등 다른 법률에 따라 개발사업의 예정지로 고시된 지역의 토지 중 농림축산식품부장관이 직전 연도까지 보상을 받지 않고 1년 이상 농업에 이용할 수 있는 농지로 인정하면 기본직접지불금 지급대상에 포함하는 방안 등을 검토하여 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제8조 제2항 제2호 및 제6호를 정비할 것을 의견표명한다.
2. 세종 스마트 국가산업단지 편입 농지에 대하여 토지보상을 위한 수용재결 시까지 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제8조에 따른 기본직접지불금을 받도록 해 달라는 신청인의 요구는 심의안내 한다.