

농지법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2026. 5.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 11월 13일, 박정의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 11월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제420회 국회(임시회)

제3차 농림축산식품해양수산위원회(2025. 1. 9.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회

제432회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 2. 23.) 상정, 축조심사

제433회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 3. 10.) 상정, 축조심사

제2차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 3. 24.) 상정, 축조심사

제434회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 4. 14.) 상정, 축조심사,
의결(대안반영폐기)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2026. 4. 23.) 상정, 소위심사보

고, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명: 박정의원)

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 한정되어 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 태양광 발전사업에 대해 정의하고, 농업진흥지역 밖의 농지 등에 태양광 발전 설비를 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).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(임재균 전문위원)

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	박 정의원안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. “ <u>영농형 태양광발전사업</u> ”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</u>

현행	박정원안
② ~ ⑤ (생략)	위에서 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 농지¹⁾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 농

1) 「**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

업생산과 병행하여 이루어지는 발전사업이고 그 취지가 농가의 부가 소득을 창출하는 것이므로, 그 주체를 실제로 농업에 종사하는 자로 한정할 필요는 있어 보임.

참고로, 현행 「농지법」은 농업경영의 주체로 농업인과 농업법인²⁾을 규정하고 있는데,³⁾ 개정안은 영농형 태양광발전사업의 사업주체를 농업인으로 한정하고 농업법인을 제외하고 있음.⁴⁾

둘째, 개정안은 영농형 태양광발전사업의 사업농지를 현행법 제2조 제1호⁵⁾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.

2) 「**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

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

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

4) 참고로 김정호의원안의 경우, 농업법인을 허가 대상에 포함하고 있음

5) 「**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 태양광발전사업인지 여부를 판단함에 있어 영농활동의 기간, 성실한 사업 수행 여부 등이 고려되지는 못할 것으로 보이는바, 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 있는바⁶⁾ 별다른 문제는 없어 보임.

농림축산식품부는 영농형 태양광발전사업 정의에 대한 근거를 마련하려는 개정안의 취지에는 동의하나, 그 사업모델이 농지의 상부에 발전시설을 균등하게 배치하여 하부 작물의 생육에 영향을 최소화하

6) 「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.

는 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 태양광발전사업 외의 다른 대상용도는 법률이 아닌 시행령을 통하여 기간이 규정되고 있는 점⁷⁾을 고려할 필요가 있어 보임.

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

7) 「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

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.

4. 대체토론의 요지

없 음

5. 법안심사소위원회 심사내용

(소위원장 : 윤준병)

이 법률안을 본회의에 부의하지 아니하고 법률안 내용을 통합하여 위원회 대안을 제안하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없 음

7. 심사결과

대안반영 폐기

8. 기타사항

없음