

## 농지법상 농업진흥지역의 농지전용에 관한 고찰

### A Study on Conversion of Farmland in Agricultural Promotion Areas under the Agricultural Land Act

정 경 모 (남서울대학교 부동산학 박사)

Jeong, Kyeong-Mo / Doctor of Real Estate Studies, Namseoul University

윤 장 노 (남서울대학교 대학원 부동산학과 박사과정)

Yoon, Jang-No / Ph.D. program in the Department of Real Estate at Namseoul University Graduate School

- I. 들어가며
- II. 농지의 개념
- III. 농업진흥지역의 규정내용 및 그 농지전용
- IV. 농업진흥지역의 농지전용에 관한 문제점과 개선방안
- V. 나오며

#### 국문초록

헌법 제121조 제1항에 농지에 관하여 경자유전 원칙을 규정하고 있다. 농지의 소유는 농지를 이용하여 농사를 짓는 사람이 소유하도록 하고 있다. 반면에, 헌법 제122조에는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 규정하여 개발을 허용하고 있다. 대표적인 개발법으로는 “도시와 농어촌 간의 교류 촉진에 관한 법률”과 “농업·농촌 및 식품산업 기본법”이라고 볼 수 있다.

농어촌 사람들의 삶의 질을 높이고, 농어촌의 경제적 활력을 증진 시켜 주기 위해서다. 이러한 목적을 이루기 위해서는 농지전용을 하여 개발하게 된다. 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 창고나 공장설립을 하게 된다. 이때 토

지의 가격이 상대적으로 낮은 농림지역인 농업진흥지역안의 농지를 선호하고 있다. 이때, 농지개발이 소규모 사업으로 대부분 이루어지게 된다. 소규모 농지가 개발되면 농지의 연결성이 떨어지게 되어 농사의 자동화 농사법에 방해가 되어 농업 생산성이 떨어지게 된다. 그리고 농지의 난개발을 초래하고 있다. 농지개발 때문에 토지가격의 상승으로 농지가 필요한 농민들이 농지를 구입 하지 못해 농민들의 소득 향상의 방해가 되는 문제가 있다.

본 연구는 농지의 기본개념을 알아보고, 농업진흥지역의 지정목적과 농지전용허가(협의) 내용을 알아본다. 전용허가(협의)에 따르는 농지 보전에 대한 관점에서 문제점을 도출하고, 개선할 내용을 제시하여 농지의 보전에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 목적이 있다.

### Abstract

Article 121, Paragraph 1 of the Constitution stipulates the principle of tillage in relation to farmland. Ownership of farmland is owned by the person who uses the farmland to farm. On the other hand, Article 122 of the Constitution permits development by stipulating that necessary restrictions and obligations may be imposed in accordance with the law for the efficient and balanced use, development, and preservation of the national land. Representative development laws include the “Act on the Promotion of Exchanges between Cities and Rural Communities” and the “Basic Act on Agriculture, Rural Communities and Food Industry”.

It is to improve the quality of life of rural residents and to enhance the economic vitality of rural areas. In order to achieve this goal, agricultural land is converted and developed. In order to stably supply safe agricultural products and high-quality food to the people, warehouses or factories are established. At this time, farmland in the agricultural promotion area, which is an agricultural and forestry area where the price of land is relatively low, is preferred. At this time, farmland development is mostly carried out as a small-scale project. When small-scale farmland is developed, the connectivity of farmland deteriorates, which interferes with the automated farming method of farming, resulting in a decrease in agricultural productivity. And it is causing the reckless development of agricultural land. There is a problem that farmers who need farmland cannot purchase farmland due to the increase in land price due to farmland development, which hinders the improvement of farmers' income.

This study examines the basic concept of farmland, the purpose of designation of agricultural promotion areas, and the details of permission (consultation) for farmland conversion. The purpose is to derive problems from the perspective of farmland

conservation following conversion permission (consultation), and to present the contents to be improved to help preserve farmland even a little.

(주제어) 농지(Agricultural Land), 농지법(The Agricultural Land Act), 농업진흥지역(Agricultural Development Region), 농지개발(Development of Farm Land), 농지전용(Farm Land Conversion),

## I. 들어가며

농지는 헌법 제121조 제1항에서 경자유전이라 해서 실질적으로 농지를 이용하는 자만이 농지를 소유할 수 있도록 되어있다. 물론 같은 제2항에는 예외조항을 두어 임대차와 위탁 경영을 허용하고 있다. 헌법 제123조 제1항에 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 농지를 다른 용도로 사용할 수 있는 규정을 두고 있다. 같은조 제5항에 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다. 즉 헌법에 따라 다른 법률에 의하여 농촌 및 어촌의 발전을 도모할 수 있는 길이 열려있다고 할 수 있다. 이에 따라 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 제정하여 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 농지의 식량 생산이 아닌 다른 용도로 사용할 수 있도록 하였다. 농림지역 중에 농업진흥지역의 농지 전용의 실태를 파악하고, 농림지역에서 오래전에 농지 전용이 완료되어 다른 용도로 사용하고 있는 공장 및 시설물에 대하여 현행법에서는 농림지역에서의 관리지역으로의 변경이 거의 어렵게 되어 있다. 그리하여 농림지역의 공장은 계속하여 농림지역으로 남게 되어 공장 등의 시설물들의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 농지의 개별전용이 난립하게 되어 농지의 연속성이 무너지고, 농지의 파편화가 지속적으로 이어지고 있다. 이러한 현상을 막기 위한 방법을 도출하려고 한다.

## II. 농지의 개념

### 1. 농지에 대한 헌법 규정

첫째, 재산권의 행사는 공공복리에 적합하게 하여야 하며(헌법 제23조제2항), 둘째, 국가

는 농지에 관하여 경자유전의원칙<sup>1)</sup>이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작 제도는 금지되고 있다(헌법 제121조 제1항). 셋째, 농업 생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다(헌법 제121조 제2항). 넷째, 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(헌법 제122조). 농지는 국토 일부이므로 공공복리에 적합하게 소유·이용되어야 하고 이에 관하여 일정한 제한을 헌법에 규정하고 있다.

## 2. 농지의 정의

「농지법」에서 농지를 규정하고 있다. 농지법 농지는 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지<sup>2)</sup>로 이용되는 토지. 단, 종전의 “농지의 보전 및 이용에 관한 법률 시행령(’73.1.1)” 이전부터 농지 이외의 용도로 이용되고 있는 농지는 농지법상 농지가 아님. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.<sup>3)</sup> 그리고 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지를<sup>4)</sup> 농지로 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 지목이 임야인 토지로서 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 거쳐 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용된 토지는 농지로 인정한다. 이는 종전에는 지목이 임야인 토지에 대해서는 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받지 아니하더라도 3년 이상 농작물을 경작하는 등의 경우에는 농지로 인정하였으나, 앞으로는 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받지 아니한 경우에는 3년이상 농작물을 경작하는 토지 등에 대해서도 농지로 인정받지 못하도록 하였다.<sup>6)</sup> 농지의 개량시설의 부지인 유지, 양·배

- 1) 경자유전의 원칙: 농지의 소유와 이용을 일치시켜 농지의 생산성의 극대화를 도모하고자 경작자 즉 농업인만이 농지를 소유하게 하는 원칙
- 2) 농지법 시행령 제2조 제1항: 1. 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목 2. 과수·뽕나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식물 3. 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것을 제외한다)
- 3) 농지법시행령 제2조 제2항: 1. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지(지목이 임야인 토지는 제외한다)로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호에 따른 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지 2. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 임야인 토지로서 「산지관리법」에 따른 산지전용허가(다른 법률에 따라 산지전용허가가 의제되는 인가·허가·승인 등을 포함한다)를 거치지 아니하고 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용되는 토지 3. 「초지법」에 따라 조성된 초지
- 4) 농지법 시행령 제2조 제3항: 가. 고정식온실·비석재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설 나. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설 다. 간이퇴비장 라. 농막·간이저온저장고 및 간이액비저장조 중 농림축산식품부령으로 정하는 시설
- 5) 농지법 제2조 제1호
- 6) 농림축산식품부, 농지업무편람, 2023, 81쪽

수시설, 수로, 농로, 제방, 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단·흙 막기·방풍림 기타 이에 준하는 시설도 농지로 본다. 농지법상의 농지이기 위해서는 당해 토지의 주된 용도가 농작물의 경작에 이용되어야 하고, 그 농작물의 경작이 일정 기간 계속적인 것이어서 어느 정도 항구성이 인정되어야 할 것이다. 즉 사회 통념상 주거생활 공간으로 인정되는 토지의 일부분을 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배에 이용하는 것을 의미하므로 이 경우 그 토지의 용도는 건축물과 부대시설의 부지로 보아야 할 것이다.<sup>7)</sup>

### 3. 농지의 기본이념

농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全) 하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유 이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니 된다고<sup>8)</sup> 규정하고 있다. 이는 농지의 보전과 소유, 그리고 이용에 대해서 원칙적으로 규정하고 있다.

### 4. 국가 등의 의무 및 국민의 의무

국가와 지방자치단체는 농지에 관한 기본 이념이 구현되도록 농지에 관한 정책을 수립하고 시행하여야 한다. 국가와 지방자치단체는 농지에 관한 정책을 수립할 때 필요한 규제와 조정을 통하여 농지를 보전하고 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업을 육성하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 데에 이바지하도록 하여야 한다.<sup>9)</sup> 모든 국민은 농지에 관한 기본 이념을 존중하여야 하며, 국가와 지방자치단체가 시행하는 농지에 관한 정책에 협력하여야 한다.<sup>10)</sup>

### 5. 농지의 이용

#### (1) 농업인

농업인이란 농업에 종사하는 개인으로써 첫째, 자기의 계산과 책임으로 경작 또는 재배하는 것을 말하며 농지의 소유 여부와 관계없이 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다

7) 농림축산식품부, 농지업무편람, 2023. 82쪽

8) 농지법 제3조

9) 농지법 제4조

10) 농지법 제5조

년생식물을 경작 또는 재배하는 자. 둘째, 농지에 농업용 시설의 바닥면적이 330㎡ 이상이 되는 고정식 온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자. 셋째, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자(농업경영주와 1년 중 90일 이상 농업경영이나 농지 경작활동의 피고용인으로 종사한다는 고용계약을 체결하고 서면 계약서를 제출한 자)<sup>11)</sup>. 넷째, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 자(연간 120만원이상의 농산물 판매계약을 체결하고 서면 계약서를 제출한 사람)<sup>12)</sup>

## (2) 농지이용계획 수립

시장·군수 또는 자치구구청장(그 관할 구역의 농지가 대통령령으로 정하는 면적 이하인 시의 시장 또는 자치구의 구청장은 제외한다)은 농지를 효율적으로 이용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역 주민의 의견을 들은 후, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회(이하 “시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 관할 구역의 농지를 종합적으로 이용하기 위한 계획(이하 “농지이용계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 수립한 계획을 변경하려고 할 때에도 또한 같다.<sup>13)</sup>

## (3) 농지이용증진사업의 시행

시장·군수·자치구 구청장, 한국농어촌공사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)는 농지이용 계획에 따라 농지 이용을 증진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “농지이용 증진사업”이라 한다)을 시행할 수 있는데 그 사업으로는 첫째, 농지의 매매·교환·분합 등에 의한 농지 소유권 이전을 촉진하는 사업, 둘째, 농지의 장기 임대차, 장기 사용대차에 따른 농지 임차권(사용대차에 따른 권리를 포함한다. 이하 같다) 설정을 촉진하는 사업, 셋째, 위탁경영을 촉진하는 사업, 4. 농업인이나 농업 법인이 농지를 공동으로 이용하거나 집단으로 이용하여 농업경영을 개선하는 농업 경영체 육성사업 등을 시행할 수 있다.<sup>14)</sup> 농지이용 증진사업 요건은 첫째, 농업경영을 목적으로 농지를 이용할 것, 둘째, 농지 임차권 설정, 농지 소유권 이전, 농업경영의 수탁·위탁이 농업인 또는 농업 법인의 경영규모를 확대하거나 농지이용을 집단화하는 데에 기여할 것, 셋째, 기계화·시설 자동화 등으로 농산물 생산 비용과 유통 비용을 포함한 농업 경영 비용을 절감하는 등 농업경영 효율화에 기여할 것 등의 요건을 갖추어야 한다.<sup>15)</sup>국

11) 농업인 확인서 발급 규정 제4조 제3호 나목

12) 농업인 확인서 발급 규정 제4조 제2호 가목

13) 농지법 제14조 제1항

14) 농지법 제15조

15) 농지법 제16조

가와 지방자치단체는 농지이용 증진사업을 원활히 실시하기 위하여 필요한 지도와 주선을 하며, 예산의 범위에서 사업에 드는 자금의 일부를 지원할 수 있다.<sup>16)</sup>

### III. 농업진흥지역의 규정내용 및 그 농지전용

#### 1. 제도도입 목적

농지를 효율적으로 이용·보전함으로써 국민식량생산에 필요한 우량농지의 확보 및 농업의 생산성 향상을 도모하고 비농업적 토지 수요에 탄력적으로 대응하기 위하여 종전의 필지별 보전 방식인 절대·상대농지제도를 권역별 보전 방식으로 개편하고자 도입하게 되었다.

(1) 농업진흥구역: 농지조성 사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 토지

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

#### 2. 농업진흥지역의 규정내용

##### (1) 농업진흥지역의 의의

농지를 효율적으로 이용·보전함으로써 국민식량생산에 필요한 우량농지의 확보 및 농업의 생산성 향상을 도모하고 비농업적 토지 수요에 탄력적으로 대응하기 위하여 종전의 필지별 보전 방식인 절대·상대농지제도를 권역별 보전 방식으로 개편하고자 이 제도를 도입한 목적이다. 이와 관련하여 농지법상 농업진흥지역과 농업보호구역으로 구분하고 있다. 농업진흥지역이란 농지조성 사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역을 말하며 농업보호 지역은 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역에 지정할 수 있는 지역을 말한다.

#### 3. 농업진흥지역이 지정 및 그 해제

##### (1) 농업진흥지역의 지정

농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 시·도지사가 지정하고 농업진흥구역은 다음과 같이 지정할 수 있다. 농업의 진흥을 도모하여야 하는 지역으로서 농림축산식품부 장

16) 농지법 제19조

관이 정하는 규모<sup>17)</sup>로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역으로 농지조성 사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역, 그리고 앞의 내용에 해당하는 지역 외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역을 농업진흥지역으로 지정할 수 있다.<sup>18)</sup>

농업진흥지역 지정은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 한다. 다만, 특별시의 녹지지역은 제외한다.<sup>19)</sup>

## (2) 농업진흥지역의 지정해제

지정권자인 시·도지사는 대통령령<sup>20)</sup>으로 정하는 사유가 있으면 농업진흥지역 또는 용도구역을 변경하거나 해제할 수 있다.

그리고, 농업진흥구역 지정이후 도로·철도개설 등 여건 변화로 인한 3ha이하 자투리지역, 집단화 규모미달 지역, 1ha범위 내 자연마을 10호이상 형성된 지역, 곡간 100m 이하인 지역, 경지정리지역에 접하고 있으나 경지정리가 되지 않은 잔여지(1ha미만) 등은 농업진흥구역에서 해제할 수 있다. 농업보호구역 지정 이후 도로·철도개설 등 여건변화로 인한 3ha이하 자투리 지역, 수원지가 대체 지정된 지역, 1ha범위 내 10호 이상 형성된 지역, 저수지 근접지역에서 지정기준 미달지역, 저수지 하류부에 농업지역과 접해 있으나 용수 보호 기능이 없는 1ha미만 지역은 지정을 해제할 수 있다.

## (3) 농업진흥지역의 지정현황

아래 표를 보면 농지 중 전·답의 면적이 2015년 이후 점점 감소하고 있다. 즉, 2015년 농지면적이 1,679,000ha이었는데 2022년에는 농지 면적이 1,528,000ha로 감소하였다. 7년 동안 151,000ha가 감소하였다.

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
경지면적	1,679	1,644	1,621	1,595	1,581	1,565	1,546	1,528
논	908	896	865	844	830	824	780	776
밭	771	748	756	751	751	741	766	753

출처: 통계청, 농업면적조사. 2023. 02. 27

17) 농림축산식품부령 제241호, 별표2, 1.평야지 10ha, 2.중간지 수도작+전작형태로서 7ha, 3.산간지 수도작+전작형태3ha

18) 농지법 제28조

19) 농지법 제29조

20) 농지법 시행령제28조 제1항 제1호(농업진흥지역해제):가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 따른 용도지역을 변경하는 경우(농지의 전용을 수반하는 경우에 한한다), 나. 법 제34조제2항제1호에 해당하는 경우로서 미리 농지의 전용에 관한 협의를 하는 경우, 다. 해당 지역의 여건변화로 농업진흥지역의 지정요건에 적합하지 않게 된 경우. 이 경우 그 농업진흥지역 안의 토지의 면적이 3만 제곱미터 이하인 경우로 한정한다.



#### 4. 농업진흥지역의 농지전용허가

농지 전용 또는 협의는 농지를 농지 외의 다른 용도로 사용할 수 없도록 농지법에 규정하여 금지하고 있는데 일정한 요건을 갖춘 경우에 해제하여<sup>21)</sup> 농지를 다른 용도로 적법하게 사용할 수 있도록 농지의 형질을 변경하도록 하는 행정행위를 말한다.

농지를 전용허가를 받으려는 자는 농지전용허가신청서에 전용 목적, 사업시행자 및 시행 기간, 시설물의 배치도, 소요자금 조달 방안, 시설물관리 및 운영계획 등을 명시한 사업계획서를 제출하여야 한다. 물론, 전용하려는 농지의 위치와 소유권을 입증하는 서류 또는 토지의 사용승낙서 등 사용권을 가지고 있음을 입증하는 서류를 함께 허가권자인 농림축산식품부 장관에게 제출하여야 한다.

##### (1) 허가신청자

농지를 전용하려는 자는 농지를 직접 전용하여 전용 목적 사업을 하고자 하는 자가 전용허가를 신청하여야 한다. 비법인 단체도 농지전용허가 신청이 가능하다. 단, 비법인 단체의 경우 부동산등기용 등록번호 등록증면서, 고유번호증 등 확인이 필요하다<sup>22)</sup>.

##### (2) 농지전용허가·협의 권한

농지전용허가·협의권자는 농림축산식품부장관이나 전용면적에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구)에게 위임하고 있다. 위임에 대한 면적이나 사업 규모는 다음과 같이 규정하고 있다.

##### 가. 농림축산식품부 장관

농업진흥지역 밖 농지 300,000㎡ 이상( 농업진흥지역 안 농지 30,000㎡), 2개이상의 시·도에 사업부지 농지가 걸치는 경우, 농지면적 변경의 경우 농지 총 증가면적이 30,000㎡ 이상(진흥구역 안의 농지 증가면적이 10,000㎡ 이상). 도시지역 내 주거·상업·공업지역 및 도시계획시설결정은 100,000㎡ 이상 농지 등은 농림축산식품부 장관의 허가 및 협의권한이다.

##### 나. 시·도지사

농업진흥지역 밖 농지 30,000㎡~300,000㎡(진흥지역 안 농지 3,000㎡~30,000㎡). 자연녹지지역 30,000㎡ 이상, 계획관리지역 30,000㎡ 이상. 농림축산식품부 장관의 협의를 거쳐 지정되거나 결정된 지역·지구·구역·단지 등의 안의 농지 100,000㎡ 이상 2 이상 시·군·구에 농지가 걸쳐있는 경우. 농지 총 증가면적이 30,000㎡ 미만이거나 농지의 면적이 감소하는 경우. 도시지역 내 주거·상업·공업지역 및 도시계획시설 결정 시 100,000㎡ 미만인 경우. 계획관리지역 내 지구단위계획구역 결정시 농지 전부 등이 해당된다.

21) 정희근·정경모, “산지전용허가기준의 문제점과 개선방안”, 토지공법연구제84집, 27쪽

22) 농림축산식품부 농지과-1198, 2020.3.6.

다. 시장·군수·구청장(자치구)

농업진흥지역 밖 농지 30,000㎡ 미만(농업진흥지역 안 농지 3,000㎡ 미만). 자연녹지지역 농지 30,000㎡ 미만. 계획관리지역 농지 30,000㎡ 미만. 농림축산식품부 장관의 협의를 거쳐 지정되거나 결정된 지역·지구·구역·단지 등의 안의 농지 100,000㎡ 미만. 도시·군계획시설예정지 안의 농업진흥지역 밖 농지 변경 면적이 3,000㎡ 미만 등이 해당된다.

그리고, 공통적으로 적용되는 규정은 다음과 같다.

다음, 첫째, 농지전용허가(협의)를 받아 사업을 추진 중에 추가로 농지를 전용하고자 할 경우 전체 농지면적을 기준으로 농지전용 권한 위임 범위를 적용한다. 둘째, 농지전용신고 수리하고 사업추진 중에 동일 목적으로 전용면적이 추가되어 농지전용허가 대상에 해당되는 경우 농지전용신고 수리는 철회하고 전체 농지를 허가 처리하여야 한다. 셋째, 각종 지역·지구·구역·단지의 지정 협의 후 면적 등의 변경이 있을 때 실시계획 승인을 위한 합의 시에는 반영되어야 하며, 실시계획은 경미 한 사항일 경우라도 변경 협의를 받아야 한다.<sup>23)</sup>

### (3) 농지전용허가 등의 제한

농지전용허가를 결정할 경우 농림축산식품부 장관은 다음과 같은 내용의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 사용하려는 농지는 전용을 허가할 수 없다. 첫째, 「대기환경보전법」 제2조제9호에 따른 대기오염 배출시설로서 대통령령으로 정하는 시설<sup>24)</sup>, 둘째, 「물 환경보전법」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설로서 대통령령으로 정하는 시설<sup>25)</sup>, 셋째, 농업의 진흥이나 농지의 보전을 해칠 우려가 있는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설이다. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역·계획관리지역 및 개발진흥지구에 있는 농지는 위의 내용중 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 사용하더라도 전용을 허가할 수 있다.<sup>26)</sup>

농림축산식품부 장관, 시장·군수 또는 자치구 구청장은 제34조에 따른 농지전용허가 및 협의(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다)를 하거나 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가 및 협의를 할 때 그 농지가 전용하려는 농지가 농업생산 기반이 정비되어 있거나 농업생산 기반 정비 사업 시행 예정 지역으로 편입되어 우량 농지로 보전할 필요가 있는 경우, 해당 농지를 전용하거나 다른 용도로 일시사용하면 일조·통풍·통작(通作)에 매우 크게 지장을 주거나 농지개량시설의 폐지를 수반하여 인근 농

23) 2023년 농지업무편람, 267쪽.

24) 「대기환경보전법 시행령」 별표 1의3에 따른 1종사업장부터 4종사업장까지의 사업장에 해당하는 시설. 다만, 미곡종합처리장의 경우에는 3종사업장 또는 4종사업장에 해당하는 시설을 제외한다.

25) 「대기환경보전법 시행령」 별표 1의3에 따른 5종사업장에 해당하는 시설 중 「대기환경보전법」 제2조제9호에 따른 특정대기유해물질을 배출하는 시설. 다만, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 재활용시설, 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설 및 「의료법」 제16조에 따른 세탁물의 처리시설을 제외한다.

26) 농지법 제37조 제1항

지의 농업경영에 매우 큰 영향을 미치는 경우, 해당 농지를 전용하거나 다른 용도로 일시 사용하면 토사가 유출되는 등 인근 농지 또는 농지개량 시설을 훼손할 우려가 있는 경우, 전용 목적을 실현하기 위한 사업 계획 및 자금 조달계획이 불확실한 경우, 전용하려는 농지의 면적이 전용 목적 실현에 필요한 면적보다 지나치게 넓은 경우 해당하면 전용을 제한하거나 다른 용도 일시사용을 제한할 수 있다.

#### (4) 농지전용 현황

농지 전용은 대부분 공용·공공용시설, 택지, 농·어업용 시설 등으로 사용하기 위해서 농지를 형질 변경하여 농지를 다른 용도로 사용하고 있다. 우리나라 국토 면적의 18.5%에 해당하는 농지(전·답) 면적은 1,857,053ha(국토교통부 지적통계, 2022년)이다. 이는 2011년도의 농지(전·답)면적 1,956,508ha에 비해 99,455ha 감소한 면적이다. 용도별 농지전용은 공용·공공용 시설 약 43%, 주택 시설 약 17%, 광·공업시설 약 11%, 농·어업용 시설 13%, 기타 약 15% 등으로 나타나고 있다<sup>27)</sup>. 앞으로도 농지는 계속하여 줄어들 것으로 보이고 있다. 문제는 우량농지인 농업진흥지역 안의 농지의 전용 면적이 연평균 3,000ha 이르고, 농지 전용 1건당 면적이 3,000m<sup>2</sup> 미만의 소규모로 개발된다는 점이다. 1996년 농지법 시행 이후 신규로 농지를 취득한 외지인 중 대다수가 농지전용신청을 하고 있는 실정이다<sup>28)</sup>. 농업진흥지역의 농지는 집단화된 우량농지로 농업생산과 식량공급을 위해서는 중요한 농지 자원이다. 현재 농지 전용은 필지별 소규모 분산 농지 전용이 여러 곳에 분산되어 개발되기 때문에 자연경관을 훼손하고 오염시키고 있다.

### IV. 농업진흥지역의 농지전용에 관한 문제점과 개선방안

#### 1. 농업진흥지역의 농지전용에 관한 문제점

##### (1) 농업진흥구역의 건폐율 60%

농지에 대한 기본이념은 농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全)하는데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따르고, 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니 된다고 농지법에서는 규정하고 있으나 다른 법률<sup>29)</sup>에서는 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 지속가능한 발전을

27) 박석두, 농지전용의 원인과 영향에 관한 연구, 한국농촌경제연구원 기본연구서, 2013, 31쪽

28) 류지웅, 농지제도의 법적문제와 개선방안에 관한 연구, 한국토지공법학회, 토지공법연구 제76집, 2016

도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적<sup>30)</sup>으로 하면서 기본이념으로 농업은 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 하고, 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업 종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다. 아울러, 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활 공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다고 규정하고 있다. 그리하여 국토계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제84조 제7항에 의하여 농수산물(농산물·임산물·축산물·수산물을 말한다. 이하 같다)의 가공·처리 시설의 설치 및 농수산업(농업·임업·축산업·수산업을 말한다. 이하 같다) 관련 시험·연구 시설의 설치하거나<sup>31)</sup>, 국내에서 생산된 농수산물(「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제5조제1항 및 제2항에 따른 농수산물을 말하며, 임산물 중 목재와 그 가공품 및 토석은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 및 농림축산식품부 장관이 정하여 고시하는 농수산 가공품을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 거쳐 식품을 생산하기 위한 시설<sup>32)</sup> 등은 건축물의 건축을 특별규정을 두어 농림지역의 기본규정은 20%의 건축율을 60퍼센트 이하의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군 계획 조례로 정하는 비율 이하로 한다고 규정하고 있어 실제로는 농지를 전용하여 건축할 수 있는 건물의 면적이 계획관리지역보다 넓은 면적을 건축할 수 있어 상대적으로 가격이 저렴한 농림지역의 농업진흥구역의 농지가 투자가치 높은 토지로 인식되어 농림지역의 투기를 조장하는 역할을 하고 있다. 그리하여 현장에서는 우량농지이나 경지정리가 된 농업진흥지역 안의 농지가 어렵지 않게 전용되어 창고, 공장 등으로 사용되는 것을 목격하게 된다. 이러한 현상으로 우량농지가 점점 사라지는 문제점으로 보인다.

## (2) 농지의 소규모 난개발

농지전용허가(협의)권 자는 농림축산식품부 장관이나 전용면적에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구에 한함)에게 위임<sup>33)</sup>하고 있는데, 특히, 시장·군수·구청장(자치구에 한함)에게 위임한 협의 면적이 농업진흥지역 안의 농지는 3,000㎡ 미만으로 허가(협의) 면적이 규정되어 있다. 이로 인하여 개발하고자 하는 사업자나 농지의 소유자가 허가의 편의성과 효율성을 높이하고자 농지를 농지의 면적을 3,000㎡ 미만으로 분할하여 개발하는 추세

29) 농업·농촌 및 식품산업 기본법

30) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조

31) 농지법 제32조 제1항 제1호

32) 농지법 시행령 제29소 제2항 제1호 가목

33) 농지법 시행령 제72조

이다. 그리하여 농지의 개발이 소규모로 개발되어 농지의 연결성이 떨어지고 농지의 파편화가 가속되어 농지의 난개발이 되어가고 있다. 이러한 이유로 농업인이 아닌 사람이 농지에 투자하기 때문에 정작 농지를 취득하여 농업 수익을 올리려는 농업인은 농지를 취득하기 어려운 환경을 만들고 있다. 소규모 농지 전용은 농지 전용을 줄이는 효과보다 농지 전용을 유발하여 결과적으로 농지면적을 감소를 확대되는 역효과로 나타나고 있다<sup>34)</sup>. 우량농지가 감소하여 물을 저장하는 공간이 적어지고 이로 인하여 자연재해인 홍수 피해에 영향을 줄 것으로 보이고 식량 안보에도 안 좋은 결과를 불러온다는 문제점도 있다.

### (3) 오래된 건축물의 불법용도 변경

농지전용허가 제도가 시행되기 시작한 이후 매년 10,000ha 이상의 농지가 농업 외의 용지로 전용되고 있다고 할 것이다. 농지를 전용하여 농어업인의 주택, 농업용 보관창고, 농업용 생산시설 등등의 시설은 반영구 시설로 사용하게 된다. 즉, 다시 농지 복원은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 농촌에는 실제로 여러 이유로 목적대로 사용하지 않고 있는 건축물 등이 늘어나고 있어 경제적 손실을 보고 있는 사례가 늘어나고 있다. 또한, 농업진흥지역의 건축물은 목적이 정해져 있는 건축물이어서 다른 용도로 사용하게 되면 불법용도 변경이 되어 범법자가 될 수 있다. 그러기 때문에 기존 건물을 사용하기 어려워 새로운 농지전용을 하여야 하기 때문에 농지의 난개발이 계속되고 농지의 파편화가 가속되고 있다는 문제점이 있다.

## 2. 농업진흥지역의 농지전용에 관한 개선방안

### (1) 농업진흥구역의 건폐율 60%

농지의 보전에 우리나라는 강력한 행위 제한이 수반되는 농업진흥지역을 지정하여 관리하고 있다. 그러나, 강력한 행위 제한을 무색하게 하는 예외규정이 많이 제정되어 시행되고 있다. 건폐율을 늘려주는 이유는 농수산물의 부피와 가공공장의 특수함 때문에 건폐율을 높여주는 것으로 보인다. 그러나 실무에서는 농어촌에서 거주하면서 생활하는 주민보다 도시지역의 자본가들이 투자개념으로 농지를 구입하여 개발하려는 개발 수요가 늘어나고 있다. 실제로 농촌에서는 도시의 자본가들이 농수산물의 가공공장이나 보관창고 등을 직접 운영한다고 하면서 허가를 받아 농지를 전용하여 건축물을 건축하고 있다. 이렇게 투자한 자본가들은 실제로 농수산물의 시설로 사용하지 않고 건물의 임대수익을 올리거나 토지가의 상승을 노리고 투자하는 경우가 대부분으로 목격되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 농업진흥지역 지정의 기준을 진정한 우량농지에 지정하고 강력한 규제를 해야 한

34) 박석두, 농지전용의 원인과 영향에 관한 연구 요약, 한국농촌경제연구원 기본연구서, 2013, 4쪽

다고 보고 있다. 건폐율 60%는 큰 혜택으로 보이기 때문에 “국토계획법”에서 규정하고 있는 건폐율<sup>35)</sup>을 기준으로 하고 부족한 부분은 가설건축물로 대체하여 설치하여도 가능하다고 볼 수 있다. 요즈음 가설은 자재가 튼튼하여 과거의 천막 가설물보다 오래 견디고 있다. 건폐율이 높으면 임대료가 계획관리지역의 건폐율 40%의 건축물보다 임대수익을 많이 올릴 수 있기 때문에 투자수요가 늘어나고 있다. 불법 용도변경을 할 수 없도록 행정적으로 관리 감독을 강화하여 이러한 불법 용도 사용을 못 하도록 하여야 한다.

## (2) 농지의 소규모 난개발

농지의 소규모 난개발은 시장·군수·구청장(자치구)에게 위임한 면적이 3,000㎡ 미만의 면적에 대한 허가를 할 수 있도록 한 규정에서 볼 수 있다. 이 규정 때문에 도시의 자본가들이 적은 비용으로 쉽게 허가를 받아 농지를 전용하고 있다. 물론, 이러한 규정은 소규모 농지를 이용하여 농어민의 수익을 창출할 수 있도록 하기 위해서 제정된 규정이라고 생각이 든다. 그러나 이러한 규정이 농지의 난개발을 발생시키고, 농지의 파편화를 가속화시키고 있다. 이러한 부작용을 미리 방지하기 위해서는 허가권자가 농지전용허가를 심사할 때 농지의 연속된 면적이 일정 면적 이상일 경우에는 전용허가를 허용하지 않을 수 있도록 권한을 두어야 한다고 본다. 도시의 자본가들의 농지 전용 행위를 방지하기 위해서는 농업진흥지역 안의 농지를 전용하려면 해당 지역에 농지를 일정 규모 이상을 소유하거나 이용할 수 있는 권리가 있고, 해당 지역에 주소를 두고 거주하는 요건 등을 두어 허가 요건을 강화하는 방법을 두어야 한다고 본다. 농업진흥지역 안의 농지전용허가는 시·도지사의 허가(협의) 사항으로 하여 절차를 격상시키고, 농지의 연속성에 대한 평가 제도를 도입하여, 농지 난개발을 방지하여 농지 보전에 노력해야 한다고 본다.

## (3) 오래된 건축물의 불법용도 변경

농림지역에 건축되어 있는 건축물은 농수산물의 가공공장이나 농수산물의 보관창고 등으로 특정된 용도로만 사용하도록 허가를 받아 건축한 건물이다. 이러한 건축물은 사용자의 경제적 어려움으로 허가된 용도로 사용하지 못하는 경우가 있는 경우 건물을 임대하거나 매매할 경우 농수산물의 가공이나 보관창고 외의 용도로 사용할 수 없어 경제적 손실을 보거나 건물의 불법 용도로 사용하여 범법자가 될 수 있다. 또한, 기존 건물 소유자가 사업의 업종을 변경하여 사용하려고 하여도 농림지역인 용도지역이 바뀌지 않아 그 건물을 합법적으로 사용할 수 없게 되어있다. 이러한 이유로 기존의 건물을 다른 용도로 사용할 수 없기 때문에 그에 필요한 건물을 필요로 할 경우 다른 토지로 대체하기 위해 또 다른 토지를 개발하기 때문에 국토의 난 개발이 될 수 있다고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 농지 전용허가를 받아 건축된 건축물이 일정 기간이 지나면 농림지역을 관

35) 국토계획 및 이용에 관한 특별법 제77조 제1항 제3호: 농림지역 건폐율 20%

리지역으로 용도지역을 변경하는 제도를 도입하여야 한다고 본다. 농지 전용허가를 받아 농지가 훼손되었다면 물리적으로 농지로 환원되어 농지로 변경할 수 없다고 봐야 한다. 농림지역을 관리지역으로 변경하도록 한다면 그 소유자에게 특혜를 준다는 의견도 있으리라 본다. 특혜라고 생각한다면 그 건축물이 불법으로 용도를 변경하여 사용하지 않아야 한다는 조건 같은 것을 두면 어떨까 생각한다. 그리하여 이미 개발된 토지와 건축물의 활용도를 높여 국토의 난개발을 방지하였으면 한다.

## V. 결 론

농지의 전용은 여러 요인이 있다. 도시개발용지, 대단위 산업단지 용지 등 비농업용 개발 수요로 인하여 대부분 일어나고 있다고 볼 수 있다. 현실적으로도 그러하다는 것이 지배적인 의견이다. 그러나 앞에서 고찰해 보듯이 농어업인을 위한 농지 전용면적도 갈수록 많아지고 있으며 농지의 소규모 개발을 주도하고 있다고 할 수 있다. 농업진흥구역의 농지를 농수산물의 가공공장을 건축하거나, 농수산물을 저장하거나 건조하는 시설물 등은 계획 관리보다 높은 건폐율을 적용하고 있다, 이러한 요인으로 도시의 자본가들이 투자의 목적으로 농업진흥지역의 농지를 부담 없이 매입하여 개발을 하고 있다. 농촌에서는 농지를 매입할 때부터 전용하여 시설물을 설치하고 허가받은 용도로 사용하지 않고 불법으로 임대를 하여 수익을 내거나, 매매를 통한 차액을 얻기 위해서 농지를 매입하는 투자자들이 많이 있다. 같은 농지라 할지라도 농업진흥지역은 다른 용도지역의 농지보다 토지가격이 2~3배 저렴하게 형성되어 있어 적은 자본으로 많은 수익을 올리고 있다. 농어민의 삶의 질을 높여주기 위해서 실행하는 정책이 오히려 농지의 가격을 상승하게 만들어 농어민들의 농지 소유를 어렵게 하는 역할을 하고 있다. 농지의 전용허가(협의)를 심사할 때 개발자의 거주 이력과 농지 소유 면적을 확인하여 진정한 농어민인가를 확인하여 허가 여부를 판단하여야 한다. 농지의 허가면적이 개별적이고, 소규모로 이루어지고 있어, 농지의 연결성이 떨어지고, 농지의 난개발이 지속적으로 이루어지고 있다. 기존에 농지 전용이 완료된 건축물 등은 기간의 경과에 따라 용도지역을 변경할 수 있는 기회를 주어야 한다고 본다. 그리하여 건축물의 활용도를 높이고 소유자의 불법행위도 막을 수 있다. 농지 전용을 막을 수 없다면 꼭 필요한 수요자만이 농지 전용을 할 수 있도록 하고, 투자를 빙자하여 투기를 하는 자본가는 농지를 전용할 수 없게 하는 농지 전용허가 기준을 수립해야 한다고 본다.

(투고일 : 2023. 4. 30 / 심사일 : 2023. 5. 17 / 확정일 : 2023. 5. 23)

## 참 고 문 헌

- 농림축산식품부, 2023년 농지업무 편람
- 정희근·정경모, “산지전용허가기준의 문제점과 개선방안” 토지공법연구제84집, 2018.
- 최인호, “도시지역 농지의 효율적 활용방안에 관한 연구” 토지공법연구제69집, 2015.
- 박석두, “농지전용의 원인과 영향에 관한 연구” 농촌경제연구원 기본연구서, 2013.
- 신효중·이경진, “농업·농촌정책·법제 격차·농업진흥지역 제도를 중심으로” 한국법제원, 2010.
- 류지웅, “농지제도의 법적 문제와 개선방안에 관한 연구” 토지공법연구제76집, 2016.
- 김진곤, “경자유전의 원칙과 소작제도금지의 헌법적 함의” 토지공법연구제8집, 2007.
- 이재삼, “현행 농지법상 농지의 효율적 이용을 위한 개선방안 연구”, 동북아법연구 제13권 제3호, 2020.
- 사동천, “농지법 개정 방향과 원칙”, 홍익법학 제21권 제2호, 2020.
- 농지전용규제 완화, 농림부 농지과.
- 김재홍, “농지면적의 감소 무엇을 의미하나?”, 농약정보, 2000년4월호