

『사전 컨설팅감사』 의견서

접수번호	2022-104 (감사관-10800)	신청기관 (부서명)	◆◆군 (○○과)
건명	농지 불법전용 양성화 가능 여부		

1. 개요

【 농지 불법전용 현황 】

- ◇ 위치 : ◆◆군 ◇◇면 ◆◆리 00
- ◇ 용도지역 : 생산관리지역
- ◇ 지목/지적 : 전 / 0,000㎡
- ◇ 불법전용 : 주택 건축(목구조, 지상0층, 연면적 000.0㎡, 건축면적 000.00㎡)
- ◇ 특이사항 : ◆◆군 ◇◇면 ◆◆리 00-0번지에 동일한 건축물의 건축물대장 존재
- 농지 연접 지번에 건축물 소유자의 신청에 의해 ◆◆군수가 건축물대장 생성·관리 중

2. 신청 사유

◇ 주택 건축물의 소유자 신청에 따라 ◇◇면 ◆◆리 00-0번지에 건축물대장이 작성되었으나, 실제 건축물의 위치가 지목이 농지이고, 농지전용을 받지 않은 ◇◇면 ◆◆리 00번지에 위치하고 있는 경우 농지 불법전용 양성화가 가능한지 여부에 대해 사전 컨설팅감사를 신청

- 농식품부의 「농지불법전용억제 및 처리대책」에 따른 농지전용 양성화 기준¹⁾에 적합하지 않고, 「농지법」 제42조에 따른 원상회복명령 및 같은 법 제60조에 따른 벌칙 대상에 해당됨.
- 다만, 농지로의 원상복구에 과도한 비용 소요로 경제적인 손실이 우려되고, 고의나 치부 목적이 아닌 생계유지 목적이며, 건축부지의 정확한 위치를 모른 채 농지전용을 받지 않은 농지에 건축물대장 생성 신청을 하였음.
- ◆◆군에서도 건축물대장 생성 신청서 상의 지번과 실제 주택 건축물이 위치하는 지번이 다름에도 현지 확인을 소홀히 하여 농지전용을 받지 않은 농지에 건축물대장을 생성하고 발급하였음.
- 건축물 소유자는 건축물대장 생성 당시 ◆◆군 건축담당 공무원이 현장 확인을 하였고, 주택 건축 후 20년 이상 거주하고 있는 상황에서 농지 불법전용에 따른 원상회복은 불가능하며, 주택 철거없이 농지 불법전용 양성화를 희망하고 있음.

※ 건축물대장이 작성 된 부지는 1991. 7. 5. 축사 건축을 위해 농지전용 신고하였고, 지목은 잡종지임.

1) 1988. 10. 31. 이전에 농지를 불법 전용한 경우, 고의 또는 치부 목적이 아닌 농가주택, 농어업용 시설 등

3. 관련 법령 확인

◇ 「농지법」 제2조·제34조·제35조·제42조·제60조

◇ 「농지불법전용억제 및 처리대책」 농지27210-105호 1992. 2. 6.

4. 검토 결과 및 의견

◇ 농지 불법전용 양성화 가능 여부 : 조건부 가능

- 농지 불법전용 내용이 농지전용 허가(신고)만 받지 않은 경우라면 아래의 여건 등을 종합적으로 고려하여 원상복구 없이 농지전용 허가(신고) 신청을 받아 양성화할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 건축물 소유자가 정확한 건축물의 위치를 확인하지 않은 채 건축물대장 기재 신청서를 제출한 1차 책임이 있다고 보여짐.
 - 그러나 ◆◆군에서 현지 확인을 소홀히 하여 건축물이 실제 위치하지 않은 농지에 건축물대장을 생성하고 발급한 책임도 있다고 보여짐.
 - 따라서 현행 법령의 규정상 농지전용에 적합하고, 전용 행위의 내용, 인근 토지에 미치는 영향, 민원 발생 여부, 현지 여건 등을 종합적으로 고려하여 원상회복의 실익이 없다고 판단되는 경우 농지 불법전용 양성화는 가능할 것임.
 - 또한 농지전용 허가(신고)가 가능하다면 건축물에 대해서는 건축물대장 지번 정정(변경) 신청서를 제출받아 처리하는 것 또한 가능할 것임.
- 다만, 이와 유사한 사유로 농지를 불법으로 전용한 자에 대해서 무분별하게 양성화를 해 주는 사례가 발생하지 않도록 농지전용 허가권자인 ◆◆군수가 양성화 조치를 엄격하고 제한적으로 허용하는 방안을 만들어 시행하는 것 또한 필요하다고 판단됨.
 - ⇒ 앞으로 ◆◆군에서는 각종 인·허가와 관련하여 해당 법령에서 담당 공무원의 현지 확인을 의무화하고 있다면 현지 확인을 철저히 하도록 하고, 육안으로 확인이 어렵다면, 지적측량 결과를 활용하여 확인하며, 이러한 사례가 재발하지 않도록 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

- 주택 건축물 위치 등 변경 유무 확인 : 2002년 이후 건축물 위치 등 변경 없음

“그림 생략”	“그림 생략”
항공사진(2002년, 국토정보플랫폼)	항공사진(2008년, 국토정보플랫폼)
“그림 생략”	“그림 생략”
항공사진(2015년, 국토정보플랫폼)	항공사진(2022년, 국토정보플랫폼)

- 기존 사전 컨설팅감사 의견(전라남도) 확인 : 농지전용 양성화 가능

㉔㉔군 마을회관 농지 불법전용 양성화 (0000. 0. 00.)	㉙㉙군 마을회관 농지 불법전용 양성화 (0000. 0. 0.)
<p>• 신청 사유</p> <p>- 1982년경 농지 불법전용(콘크리트 포장) 후 2003년 마을회관을 건립한 농지 양성화 가능 여부</p> <p>• 검토 의견</p> <p>- 단순히 농지전용 절차만 결한 경우로 현행 농지법 및 기타 법령의 규정상 농지전용에 적합하고, 농지전용 행위의 내용, 인근 토지에 미치는 영향 및 주변 지역의 민원발생 여부, 현지여건 등을 종합적으로 고려하여 원상회복의 실익이 없다고 판단하는 경우 사후 농지 전용허가 신청을 받아 처리 가능</p>	<p>• 신청 사유</p> <p>- 1994년 ㉙㉙군 지원으로 마을회관을 건립하였으나, 농지전용 신고를 하지 않고 건축하여 건축물대장 생성이 불가능함에 따라 농지 불법전용 양성화 후 건축물대장 생성이 가능한지 여부</p> <p>• 검토 의견</p> <p>- 농지전용 신고만 하지 않은 경우라면 아래의 여건 등을 고려하여 농지전용 신고 신청을 받아 처리할 수 있을 것임.</p> <p>· 현행 농지법령 등의 규정상 농지전용에 적합하고, 전용 행위의 내용, 인근 토지에 미치는 영향, 주변 지역의 민원 발생 여부, 현지 여건 등을 종합적으로 고려하여 원상회복의 실익이 없다고 판단되는 경우</p>

- 대법원 판례 확인 : 원상회복 실익이 없다면 원상회복 계고처분은 위법

1993. 2. 23. 선고(92누16423 판결)
<p>• 농지전용허가 없이 약국과 식당 등 근린생활시설을 건축하여 농지를 전용하였으나, 부근에 농촌 마을이 형성되어 건물 철거하더라도 농지로 원상회복 어려움.</p> <p>• 원상회복을 하려면 농지 소유자에게 결정적인 손해를 주게 되며 간접적으로 마을 주민들에게도 약국과 식당을 이용할 수 없는 피해가 생긴다고 하여 원상회복 계고 처분이 위법하다고 판결.</p>

5. 참고 자료 1(관련 법령 발췌)

농지법

[시행 2022. 5. 18.] [법률 제18401호, 2021. 8. 17., 일부개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007. 12. 21., 2009. 4. 1., 2009. 5. 27., 2018. 12. 24., 2021. 8. 17.>

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

2.~6. (생략)

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.

8. (생략)

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

② (생략)

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.~3. (생략)

②~③ (생략)

제42조(원상회복 등) ① 농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있다.

1. 제34조제1항에 따른 농지전용허가 또는 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우

2. 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고 또는 제36조의2에 따른 농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우

3.~4. (생략)

②~③ (생략)

제58조(벌칙) ① (생략)

② 농업진흥지역 밖의 농지를 제34조제1항에 따른 농지전용허가를 받지 아니하고 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 해당 토지가액의 100분의 50에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다.

③ 제1항 및 제2항의 징역형과 벌금형은 병과(併科)할 수 있다.

제60조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조의2에 따른 금지 행위를 위반한 자

2. 제35조 또는 제43조에 따른 신고를 하지 아니하고 농지를 전용(轉用)한 자

3. 제36조의2제1항에 따른 농지의 타용도 일시사용신고를 하지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 자

5. 참고 자료 2(관련 편람 발체)

2020년 농지업무 편람(2020. 10.)

12. 농지불법전용억제 및 처리대책

가. 1차 지침 시달(1988. 11. 4.)

기본 방침

○ 법 질서 확립 차원에서 원상복구 원칙

○ 농사 및 생계유지를 위하여 부득이 농지를 전용하여 원상복구가 사실상 곤란한 경우는 관계법에 따라 양성화(1988. 10. 31. 이전 불법전용)

○ 생계성 차원을 넘어 치부성으로 불법전용한 행위에 대하여는 원상복구

원상복구 조치

○ 일정기간을 주어 원상복구 지시로 자진철거 및 회복 촉구

○ 생계성 차원을 넘어 치부성 불법행위에 대하여는 원상복구 강력 지시

○ 원상복구 이행 여부와는 별도로 관계법에 따라 고발조치

원상복구가 불가능한 시설

○ 일정기간 정밀 재조사 실시

○ 고의성이 없거나 생계유지 차원에서 불법전용한 경우에는 관계법 규정에 따라 추인 또는 양성화 조치

나. 2차 지침 시달(1990. 10. 27.)

여건 변화

○ 농어촌발전특별조치법('90.4.7.제정), 동법시행령('90.8.8.제정)의 제정으로 농어민의 다양한 소득 사업증대와 편의도모를 위하여 농지전용이나 이용의 특례조항이 규정됨에 따라 농지의 전용·이용 규제가 완화됨.

- 다년생식물 재배 : 자유화

- 관상수 재배 : 신고제

- 농가주택·농어업용시설 : 1,500~3,300㎡ 이하 신고제

- 어린이놀이터·마을회관 등 농어민공동이용시설 : 3,000㎡ 이하 신고제

□ 양성화 처리기준

- 농가주택 및 농어업용으로 사용되고 있는 시설(농어업용으로 사용되고 있지 않는 시설은 제외)
- 3,000㎡이하의 농어업용 이외 기타 시설
- 농가소득증대를 위하여 다년생 식물 또는 관상수를 식재한 경우

□ 1988. 11. 농지불법전용실태 조사 시 누락된 사례에 대한 처리 대책

- 1988. 10. 31. 이전에 농지를 불법전용한 경우는 1988. 11월 조사 보고된 농지불법전용실태 및 조치방안에 준하여 관계법 규정에 따라 추인 또는 양성화 조치

다. 3차 지침 시달(1992. 2. 6.)

□ 기본방침

- 농지불법전용에 대하여는 기 시달된 농지불법전용 처리 지침에 의거 조치
 - 1988. 10. 31. 이전에 불법전용된 농지대상
 - 고의 또는 치부목적 판단 기준을 구체화

□ 양성화 처리기준

- 고의 또는 치부목적이 아닌 농가주택, 농어업용 시설, 기타시설
- 농가소득증대를 위하여 다년생식물 또는 관상수를 식재한 경우
- ※ 원상복구가 사실상 곤란하고, 다른 법령의 규정에 의하여 저촉되지 않으며, 양성화 시점에서 보아 농지전용허가 등이 가능한 경우 양성화 가능함

□ 고의 및 치부목적으로 보는 경우

- 농지를 불법전용하여 원상복구 명령을 받은 자나 양성화 조치를 받은 자가 또다시 농지를 불법전용한 경우
- 농지전용허가 등을 받아 설치한 시설이 당초 허가 받은 면적을 초과하여 불법 설치된 경우
- 농지전용신고, 허가 등을 받아 설치한 시설을 용도변경승인 없이 타 목적으로 변경한 경우
- 불법전용 후 유희시설로 방치되고 있는 경우
- 일상생활 시설이 아닌 별장, 유희장, 낚시터, 1가구당 2주택, 향락시설 등
- 기타 허가권자가 정황을 판단하여 고의 또는 치부목적이 뚜렷하다고 판단되는 경우

※ 이 의견서는 업무 처리에 도움을 드리고자 신청한 사안에 국한하여 제공된 것이고, 해당 업무 처리 이외의 용도로 활용할 수 없음.

※ 전라남도의 감사를 받는 자가 사전 컨설팅을 신청하여 사전 컨설팅 의견대로 업무를 처리한 경우 「전라남도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정(훈령)」 제5조 제1항에 따라 적극행정 면책 기준을 충족한 것으로 추정함.

다만, 감사를 받는 자와 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 있는 등 특별한 사유가 있어 적극행정 면책이 부적절한 경우에는 그러하지 아니함.