ELPS INSIGHT

2026. 11. 27.

「영농형태양광법」의 주요 내용과 시사점

I. 개관

「영농형 태양광 발전사업의 활성화 및 지원에 관한 법률(이하 **'영농형태양광법'**)」 제정안이 2026. 5. 7. 국회 본회의에서 가결되었으며, 2026. 6. 16. 제정되어 2026. 12. 17. 시행될 예정입니다.

영농형 태양광 발전사업이란 농지 상부에 태양광 발전 시설을 설치하여 농작물 재배와 전력 생산을 병행하는 사업을 의미합니다. 이는 식물의 광합성량이 일정 수준 이상의 빛을 받으면 더 이상 증가하지 않는다는 점에 착안하여, 광포화점을 초과하는 일조량을 태양광발전에 활용한다는 발상에 기초하고 있습니다.

영농형태양광법은 영농형태양광 발전사업을 제도적으로 뒷받침함으로써, 농업인과 농촌 주민이 영농활동과 발전사업을 병행할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있습니다. 이를 통해 농지의 지속적인 이용을 보장하여 식량 안보를 확보하고 무분별한 농지 개발을 방지하는 한편, 발전사업의 수익이 농업인과 지역 주민에게 환원되도록 하여 농촌의 소득 증대와 지역 경제 활성화를 도모하고자 합니다.

이는 종전의 농촌 태양광 사업이 외부 사업자 중심으로 추진되는 과정에서 농지의 전용 및 훼손을 초래하고, 발전사업에 따른 경제적 이익이 지역 주민에게 충분히 귀속되지 못하는 문제를 보완하기 위한 것입니다. 아울러 영농형태양광법은 정부가 추진하는 '햇빛소득마을' 사업에서 영농형 태양광을 활용할 수 있도록 하는 제도적 기반으로서도 의미가 있습니다.

영농형 태양광법의 시행이 2026. 12. 17. 로 예정되어 있는 만큼, 이하에서는 동법의 주요 내용을 살펴보고, 영농형 태양광 발전사업을 검토하는 사업자 및 농업인이 사전에 확인하여야 할 법적 쟁점을 정리하였습니다.

II. 영농형태양광법의 주요 내용

영농형태양광법의 주요 내용을 항목별로 정리하면 다음과 같으며, 구체적인 규모 제한 등은 하위 법령에서 정해질 예정입니다.

항목	내용
사업주체 (제5조 제1항)	① 주민참여협동조합(햇빛소득마을): 발전설비가 소재한(인접한) 읍·면·동에 대통령령으로 정하는 기간 이상 주소를 두고 계속 거주하는 주민 10명 이상이 발전사업을 목적으로 설립 ② 실경작자(자경농, 임차농): 발전설비가 소재(인접)한 읍·면·동에 대통령령으로 정하는 기간 이상 주소를 두고 계속 거주하는 농업인으로서 3년 이상 농업경영을 한 자 ③ 농업법인: 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」상 재생에너지지구에 발전설비 설치하여 발전사업
대상부지 (제6조 제1항)	농업진흥지역 외 지역을 원칙으로 하되, 일부 지역은 농업진흥지역 여부와 관계없이 발전사업을 허용함(재생에너지지구).
사업기간 (제7조)	30년 내의 기간에서 대통령령으로 정하는 바에 따름. 농지의 타용도 일시사용허가 요건에 영농형 태양광을 포함하여(제10조 제1항) 최대 23년(최초 5년 + 연장 18년)으로 규정함(농지법 및 동법 시행령 참조).
허가 요건 (제8조)	설비 소재지 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 함(임차농의 경우 농지 임대인의 동의를 요함). 부지면적·발전용량 등 사업규모는 제한되거나 조건이 부과될 수 있음. 허가 요건 및 규모 제한에 대하여는 대통령령으로 위임함(제8조 제4항, 제6항).
영농 이행 의무 (제13조 제1항, 제3항)	영농계획에 따른 영농 이행 및 시설관리의무 위반 시 시정명령, 사업정지, 사업권 취소에 따른 원상회복명령, 과징금 부과가 이루어질 수 있음(제14조 내지 제16조) 영농활동 불이행에 대한 공익신고자에게 포상금을 지급함(제17조).
수익환원 의무 (제13조 제5항)	주민참여협동조합 및 농업법인에게 발전수익의 일부를 지역주민에게 환원할 의무를 부여함.

III. 시사점

1. 기존 전기사업법상 발전사업허가와의 차이점

기존 「전기사업법」상 발전사업허가는 법령상 결격사유에 해당하지 않는 한 특별한 자격 제한 없이 누구나 신청할 수 있는 구조였습니다. 다만 발전사업을 위해 농지를 활용하려는 경우에는 「농지법」상 농지전용 등 별도의 인허가 절차를 거쳐야 했습니다. 반면 영농형태양광법은 사업주체, 대상농지 및 수익 귀속 측면에서 기존 제도와 구별되는 별도의 규율 체계를 마련하였습니다.

항목	「전기사업법」상 발전사업허가	「영농형태양광법」
사업주체	법령상 결격사유가 없는 한 특별한 자격 제한 없이 신청 가능	실경작자, 사업지역 또는 인접 읍·면 ·동에 거주하면서 농업활동을 하는 주민, 주민참여협동조합, (재생에너지지구 한정) 농업법인으로 제한
대상부지	「농지법」 등 관계 법령에 따른 별도 인허가 및 규제 검토 필요	농업진흥지역 외 농지를 원칙으로 하되, 재생에너지지구에 대해서는 예외 인정
수익귀속	원칙적으로 발전사업자에게 귀속	농업인·지역주민 중심으로 사업주체를 구성하고, 주민참여협동조합 및 농업법인 등에는 수익 환원 의무 부과

먼저, 영농형태양광법은 사업주체의 자격을 실경작자, 사업지역 또는 인접 읍·면·동에 거주하면서 농업활동을 하는 주민, 농촌주민으로 구성된 주민참여협동조합 및 일정한 재생에너지지구 내 농업법인 등으로 제한하고 있습니다. 이는 외부 투자자가 단순히 발전사업에 대한 투자 목적으로 사업에 진입하는 것을 제한하고, 실제 영농활동을 수행하는 농업인과 지역 주민이 발전사업의 경제적 이익을 향유하도록 하기 위한 취지입니다.

이러한 사업주체 제한에 따라 일반 투자자나 개발사업자가 자신의 명의로 영농형 태양광 발전사업을 직접 추진하는 데에는 상당한 제약이 따를 것으로 보입니다. 이에 따라 자본과 기술을 보유한 외부 사업자는 농업인이나 주민참여협동조합 등 적격 사업주체와 협력하여 시공·운영·금융 등을 지원하거나, 법령상 요건을 갖춘 농업법인을 통한 사업 참여 방안을 모색할 가능성이 있습니다.

다만, 외부 사업자가 사업주체와 형식적으로 협력하는 외관을 갖추었더라도, 실질적으로 사업의 의사결정과 운영을 지배하거나 사업의 경제적 이익을 대부분 향유하는 구조라면 사업주체 자격 제한의 취지에 반한다는 문제가 제기될 수 있습니다. 따라서 사업 참여를 검토하는 사업자는 사업주체의 명의뿐만 아니라 출자 및 지분 구조, 의사결정 권한, 사업 운영의 실질적 주체, 수익 배분 구조 등을 종합적으로 고려하여 적법한 협력 구조를 설계할 필요가 있습니다.

2. 영농형태양광사업의 수익성

한국영농형태양광협회에서는 100kW 규모 영농형 태양광 발전에 따른 개별 농가의 월 순수익을 100만 원 이상으로 추정하였습니다(사단법인 한국영농형태양광협회 홈페이지 참조). 다만 이는 일정한 전제에 따른 추정치로서, 실제 수익성은 발전 설비의 규모, 재배 작물의 종류, 대출 조건 등에 따라 달라질 수 있습니다.

한편, 언론에 소개된 전남 보성 지역의 영농형 태양광 발전사업 사례에서는 약 650평(약 2,150㎡)의 부지에 총 1억 9,000만 원의 초기 투자비를 투입하여 연간 발전수입 1,292만 원과 농작물 수입 141만 원, 합계 1,433만 원의 수입을 거둔 것으로 소개되었습니다(MTN, 2026. 11. 7. 자 보도 참조).

다만 이는 비용을 차감하기 전의 수입으로 보이므로 순수익과 직접 비교할 수 없고, 수익성 검토 시에는 초기 투자비, 유지·보수비, 수익환원 부담을 함께 반영하여야 합니다.

다만 위 사례에서 제시된 금액은 발전 및 농작물 판매에 따른 수입에 해당합니다. 따라서 실제 영농형 태양광 발전사업의 경제성을 검토할 때에는 발전수입 및 농작물 수입뿐만 아니라, 초기 투자비, 유지·보수비, 법령상 수익 환원 의무에 따른 부담 등을 종합적으로 고려하여야 합니다.



[농업인 최초 영농형태양광 솔라팜 전남 1호(사단법인 한국영농형태양광협회 홈페이지)]

3. 임차농 보호 제도

영농형태양광법은 영농형 태양광 발전사업의 장기적인 추진 과정에서 임차농의 안정적인 영농활동을 보장하기 위하여 제18조(임차인 보호 등) 조문을 두고 있습니다. 구체적으로 임차인이 발전사업 허가기간 내에 임대차계약의 갱신을 요구하면 정당한 사유 없이 이를 거절하지 못하도록 정하고, 농지 임대료의 인상 폭(약정 차임이나 보증금의 100분의 5에 해당하는 금액)을 제한하는 한편, 농림축산식품부장관이 농지 임대차 표준계약서를 작성·보급할 수 있도록 하였습니다.

다만 위 규정이 기존 임차농에게 영농형 태양광 발전사업의 참여 기회를 직접 보장하는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있습니다. 특히 임차농이 사업주체로 참여하는 경우에는 사업기간에 상응하는 농지 사용권을 확보하는 것이 중요합니다. 따라서 사업 추진에 앞서 임대인으로부터 사업 추진에 필요한 동의를 확보하고, 임대차계약의 갱신 및 임대료 산정 기준, 사업기간 중 계약 해지 사유와 그에 따른 손해배상 등 법률관계를 구체적으로 정해 둘 필요가 있습니다.

4. 영농이행의무 및 제재 수단

영농형태양광법은 발전사업자가 영농활동 없이 발전사업만을 영위하는 것을 방지하기 위하여 사업자에게 영농 및 시설관리 의무를 부과하고 있습니다. 또한 농업인 여부 및 직불금 수령 여부 등의 확인 체계를 활용하여 실제 영농 여부를 지속적으로 관리하도록 하고 있습니다.

영농의무를 이행하지 않은 사업자에 대해서는 연간 기대 매출액을 기준으로 과징금을 부과할 수 있으며, 사업정지 및 사업허가 취소 등 제재 조치도 이루어질 수 있습니다. 아울러 영농의무 위반 사실을 신고한 공익신고자에게 포상금을 지급하는 제도도 마련하고 있습니다.

이와 같은 제재 체계를 고려하면, 사업자는 영농계획이 형식적인 수준에 그치지 않도록 실제 영농이 지속적으로 이루어질 수 있는 사업구조를 마련하여야 합니다. 구체적으로 작목 선정 및 재배계획의 적정성을 검토하고, 재배일지, 농산물 판매내역 및 농업소득 자료 등 영농의무 이행을 입증할 수 있는 자료를 상시 확보·관리할 필요가 있습니다.

한편, 향후 하위법령에서 구체적인 영농 및 시설 설치 기준이 정해질 예정입니다. 현재 보도에 따르면 차광률 30% 미만, 구조물 최소 높이 2.5m, 지지대 간격 4m, 사업부지의 80% 이상에서 실제 영농을 수행하도록 하는 등의 기준이 논의되고 있습니다.

이러한 기준은 영농형 태양광 발전사업의 인허가 및 사후관리 과정에서 중요한 판단 기준으로 작용할 것으로 예상됩니다. 따라서 사업을 검토하는 과정에서 하위법령의 최종 확정 내용을 면밀히 확인하고, 설계 단계부터 시설물의 높이와 배치, 차광률, 실제 영농면적 및 주민의견수렴 절차 등을 반영하여 사업계획을 수립할 필요가 있습니다.

IV. 결론

영농형태양광법은 농지를 보전하면서 농업인과 농촌 주민의 소득 증대를 도모하기 위하여 사업주체를 실경작자·주민참여협동조합 등으로 제한하고, 대상 농지를 원칙적으로 농업진흥지역 밖으로 한정하는 한편, 영농의무 및 수익 환원 의무 등을 부과하였다는 점에서 기존 발전사업허가 제도와 차별화됩니다. 특히 기존 「전기사업법」상 발전사업허가와 달리, 영농형 태양광 발전사업은 사업주체의 적격성뿐만 아니라 실제 영농활동의 지속적인 이행 여부가 사업의 유지와 직결된다는 점에서 사업 진입 단계뿐만 아니라 운영 단계에서의 법적 리스크 관리도 중요합니다.

영농형태양광법의 시행이 임박한 만큼, 관련 사업의 추진을 검토하는 사업자와 농업인은 다음 사항을 사전에 면밀히 점검할 필요가 있습니다.

- 사업주체 자격: 거주·농업경영 요건(실경작 여부, 연접 읍·면·동 거주, 협동조합 구성원 요건)의 충족 여부
- 대상 부지: 농업진흥지역 해당 여부, 재생에너지지구 지정 여부 및 전력 계통 확보 가능성
- 임대차 관계: 임대차 기간과 사업기간(최대 23년)의 정합성, 임대료 증액 제한, 중도해지 조건
- 영농 이행: 영농계획의 현실성, 실제 영농 여부를 입증할 수 있는 자료의 확보 및 관리 체계
- 수익 구조: 초기 투자비, 유지·보수비, 수익환원 부담, REC 제도 변화를 반영한 수익성
- 하위법령: 사업규모, 차광률, 구조물 기준 등 대통령령·시행규칙 확정 내용 모니터링

영농형태양광법의 시행은 농업과 재생에너지 발전사업을 결합한 새로운 사업 기회를 제공하는 한편, 사업주체의 자격, 농지 이용, 영농의무 및 수익 배분 등에 관한 새로운 법적 검토 과제를 수반합니다. 따라서 사업 초기 단계부터 관련 법령과 하위법령의 내용을 면밀히 검토하고, 사업구조 및 계약관계를 적법하게 설계하는 것이 중요합니다.

법무법인 엘프스는 영농형 태양광 발전사업과 관련하여 인허가 절차 검토, 농지 임대차계약 및 사업협약 작성·검토, 사업구조 설계, 영농의무 이행과 관련한 법적 분쟁 대응 등 사업 추진 전반에 걸친 법률자문을 제공하고 있습니다. 관련하여 법률적 검토가 필요하신 경우 언제든지 문의하여 주시기 바랍니다.

*　　*　　*

관련 구성원

정소연

syjeong@elpslaw.com

뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인 엘프스의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 대한 법률적 의견에 해당하지 않음을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의 주시기 바랍니다.