

발 간 등 록 번 호

11-1543000-000077-01

농업진흥구역 내 농수산물 가공 처리
시설 허용 범위 설정 연구

A Study on the Permissible Range of
Agro-Fishery Products Processing Facilities
in Agricultural Promotion Districts

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 허용 범위 설정 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2013년 2월

연구기관명: 한국농촌경제연구원
연구책임자: 박 석 두 연구위원
연구참여자: 김 정 승 연구원

요 약

□ 연구 필요성과 목적

- 「농지법」에서 농지보전제도는 농업진흥지역제도와 행위제한, 농지전용허가제도, 농지보전부담금제도로 구성되어 있는데 그 중에서도 특히 농업진흥지역제도와 행위제한이 가장 중요한 제도임.

- 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구성되는데, 「농지법」 제32조 제1항에 의하면 농업진흥구역에서는 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위는 할 수 없으며, 다만 예외조항으로서 농수산물가공·처리 시설과 농수산업 관련 시험·연구 시설의 설치 등 제1호~9호의 토지이용행위는 할 수 있음.

- 「농지법」 제32조 제1항의 예외조항에 대해서는 그 시행령 제29조에 상세히 규정하였는데, 이 중 농수산물의 가공·처리 시설에 대해서는 “국내에서 생산된 농수산물(임산물의 경우 수실·대나무·버섯에 한한다)을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설로서 그 부지의 총면적이 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만인 시설”로 규정하였음.

- 「농지법」 시행령 제29조 제2항의 농수산물 가공·처리 시설에 대한 규정은 농수산물 가공·처리의 범위와 수준 등에 대한 내용이 명확하지 않아 혼란과 민원이 발생하고 있음.
 - 농수산물 가공·처리는 식품과 음료품의 가공 외에 피혁·섬유·목재·석재 가공 등도 포함하는데, 시행령에는 그 범위에 관한 규정이 없음.
 - 농수산물의 가공·처리는 1차·2차·3차·4차 가공을 모두 포함할 수 있는데, 시행령에는 그 수준에 관한 규정이 없음.

- 따라서, 이 연구는 농업진흥구역 내에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에 대한 구체적이고 명확한 범위와 기준을 제시하고, 그와 관련된 사항을 검토하는 데 목적이 있음.

□ 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 제도

- 「농지법」 시행령 제29조 제2항은 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에 대해 “국내에서 생산된 농수산물(임산물의 경우 수실·대나무·버섯에 한한다)을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설로서 그 부지의 총면적이 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만인 시설”로 규정하였는데, 여기에는 다음과 같은 문제가 있음.
 - 농수산물 가공·처리는 식품가공만을 의미하는지 아니면 각종 민속공예까지 포함하는지 애매하며, 또한 1차·2차·3차·4차 가공의 어느 단계까지를 지칭하는지 불명확함.
 - ‘주된 원료’의 의미는 원료 중 가장 많은 양을 차지하는 원료인지 아니면 주성분을 이루는 원료인지, 국외에서 생산된 농수산물을 원료의 일부로 사용할 수 있다는 의미인지 아니면 일부 원료는 국외에서 생산된 농수산물을 사용할 수 있다는 의미인지 확실치 않음.
 - 농수산물 가공·처리 시설의 허용 규모는 1만㎡ 미만, 미곡종합처리장은 3만㎡ 미만으로 되어 있는데, 이 규모가 적절한지 검토할 필요가 있음.
 - 임산물의 경우 수실·대나무·버섯에 한하는 것으로 명시하였는데, 그 범위를 확대할 필요는 없는지 검토할 필요가 있음.
- 농지를 전용하려면 농지전용 허가·협의·신고 등의 절차를 거쳐야 하며, 그 권한은 농림수산식품부장관에게 있으나 절차의 간소화를 위하여 농지전용 면적에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임되어 있는바, 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용 허가 신청에 대한 심사 절차와 방법에 다음과 같은 문제가 있음.
 - 농지전용 신청자가 실제로 가공·처리 시설을 설치하여 운영할 것인지 여

부를 허가 단계 및 그 이후에 확인하기 곤란함.

- 주된 원료가 국내산 농수산물인지 여부, 농수산물 가공·처리 시설을 실제 설치·운영하는지 여부를 사업계획서에 의해 심사할 수 없음.

□ 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 현황

- 2011년에 총 56,009건 13,329ha의 농지전용 중 농업진흥구역에서 2,206ha (16.6%), 농업보호구역에서 320ha(2.4%), 농업진흥지역 밖에서 10,803ha (81.0%)의 농지가 전용되었음.
 - 용도별 비중은 도로·철도·항만·공항 등이 24.4%, 기타 공공시설 20.7%, 근린생활시설·체육시설 등 기타시설이 20.4%, 주거시설이 12.8%, 공장 시설 11.9%, 농업용시설 2.8%, 국방·군사시설 2.3%, 관광시설 1.6%, 농수산물 유통·가공시설 1.1%, 농업인주택 0.9% 등의 순서였음.
- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용 실태를 용도별로 보면, 일반 가공이 181건 280,018㎡(65.7%)로 대부분을 차지하였으며, 다음이 곡물 가공 45건 64,771㎡(15.2%), 감류 가공 22건 18,528㎡(4.3%)의 순으로서, 세부 내역은 다음과 같았음.
 - 감류: 곱감, 감말랭이
 - 콩·장류: 메주, 콩 숙성, 장류 가공
 - 축산: 도계장, 축산물 가공·처리 시설
 - 과일: 매실, 오미자, 산머루, 대추, 블루베리, 복분자, 포도 가공, 사과즙 가공(선과·저장 포함)
 - 2차 가공: 떡, 빵튀기, 한과, 홍삼진액, 소곡주, 인삼 가공 등
 - 곡물: 미곡종합처리장(RPC), 벼 건조저장센터(DSC), 정미소, 곡물 제분, 도정, 우리밀 가공
 - 유지류: 식물성 유지 제조
 - 김치: 김치제조, 절임배추 가공
 - 양념채소: 고춧가루·고추 가공, 흑마늘 가공

- 일반 가공: 구체적인 품목이 명시되지 않은 농산물 가공(가공·유통 시설 포함) 시설, 고구마·버섯·메밀·치즈 등 가공 시설
 - 혼합: 콩나물 재배사 및 지역특산물 가공 작업장
- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 건당 전용면적을 용도별로 보면, 유지류 가공 2,311㎡, 양념채소 2,069㎡, 축산 1,987㎡ 순이었으며, 전체 평균 1,454㎡이었음.
- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 목적의 지방자치단체별 농지전용 면적은 김포시 33,494㎡, 충남본청 19,040㎡, 양주시 18,606㎡, 장수군 17,742㎡, 익산시 14,564㎡ 등의 순이었음.
- 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 목적으로 한 농지전용허가의 면적 비중은 미미하지만 다음과 같은 문제를 안고 있음.
- 첫째, 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용허가를 받은 다음 시설을 설치하지 않거나 다른 용도로 사용 또는 방치하는 사례가 있음.
 - 둘째, 인접농지의 오염·훼손은 물론 들녘 단위의 항공방제를 저해하는 등 농업생산에 지장을 초래할 수 있음.
 - 셋째, 농업진흥구역 내 농지 가격이 그 외보다 저렴하기 때문에 대규모 식품기업 등이 농업진흥구역에 식품공장을 설치하려 할 우려가 있음.

□ 한국표준산업분류의 농수산물 가공·처리 관련 산업

- 한국표준산업분류에서 국내에서 생산되는 농산물·축산물·수산물·임산물을 원료로 하여 가공·처리하는 제조업은 식료품, 음료, 담배, 섬유제품, 모피·가죽, 목재·나무·펄프제품, 화학제품, 의약품, 석제품, 가구 등으로 다양함.
- 식료품 원료: 축산물·육류, 수산 동·식물, 과일·채소, 우유류, 곡물·서류
 - 음료품 원료: 곡물, 서류, 과일, 산채·약초 등
 - 담배제품 원료: 담배

- 섬유제품 원료: 면화, 모시, 마, 누에고치, 가축 등
 - 나무·펄프·화학제품·석제품·의약품·가구 등의 원료: 목재·석재·대나무·초목·약초 등 임산물과 농산물
- 국내에서 생산된 농수산물을 원료로 하는 농수산물 가공·처리시설의 종류와 범위를 한국표준산업분류의 세세분류 산업코드로써 지정하는 것이 효율적이라고 할 수 있음.
- 한국표준산업분류의 대분류 제조업에서 농수산물 가공·처리 관련 산업의 세세분류 코드를 정리하면 다음과 같음.
- 도축, 육류 가공 및 저장·처리업(101): 도축업(10110), 가금류 가공 및 저장·처리업(10121), 기타 육류 가공 및 저장·처리업(10129)
 - 수산물 가공 및 저장·처리업(102): 수산동물 훈제·조리 및 유사 조제식품 제조업(10211), 수산동물 건조 및 염장품 제조업(10212), 수산동물 냉동품 제조업(10213), 기타 수산동물 가공 및 저장·처리업(10219), 수산식품 가공 및 저장·처리업(10220)
 - 과일·채소 가공 및 저장·처리업(103): 과일 및 채소 절임식품 제조업(10301), 기타 과일·채소 가공 및 저장·처리업(10309)
 - 동물성 및 식물성 유지 제조업(104): 동물성 유지 제조업(10401), 식물성 유지 제조업(10402), 식용 정제유 및 가공유 제조업(10403)
 - 낙농제품 및 식용빙과류 제조업(105): 액상시유 및 기타 낙농제품 제조업(10501), 아이스크림 및 기타 식용빙과류 제조업(10502)
 - 곡물가공품, 전분 및 전분제품 제조업(106): 곡물 도정업(10611), 곡물 제분업(10612), 제과용 혼합분말 및 반죽 제조업(10613), 기타 곡물가공품 제조업(10619), 전분제품 및 당류 제조업(10620)
 - 기타 식품 제조업(107): 떡류 제조업(10711), 빵류 제조업(10712), 코코아 제품 및 과자류 제조업(10713), 면류와 마카로니 및 유사식품 제조업(10730), 식초와 발효 및 화학 조미료 제조업(10741), 천연 및 혼합조제 조

미료 제조업(10742), 장류 제조업(10743), 차류 가공업(10792), 수프 및
균질화식품 제조업(10793), 두부 및 유사식품 제조업(10794), 인삼식품
제조업(10795), 건강보조용 액화식품 제조업(10796), 건강기능식품 제조
업(10797), 도시락 및 식사용 조리식품 제조업(10798), 그 외 기타 식료품
제조업(10799), 동물용 사료 및 조제식품 제조업(10800)

- 알콜음료 제조업(111): 탁주 및 약주 제조업(11111), 청주 제조업(11112),
맥아 및 맥주 제조업(11113), 기타 발효주 제조업(11119)
- 비알콜음료 및 얼음 제조업(112): 기타 비알콜음료 제조업(11209)

□ 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 범위

- 농업진흥구역 내 농지의 소유자와 농업인단체 및 공공기관으로 하여금 농
업진흥구역에서 예외 규정이 명시하는 행위를 할 수 있도록 허용한 목적은
농지소유자와 농업인에게 편의를 제공하고, 농촌발전을 도모하며, 도로·철
도·항만·공항 등 공공시설을 원활하게 설치하는 것임.

- 농수산물 가공·처리 시설이 농가소득 증대와 농촌 지역경제 발전에 기여하
더라도 그 시설을 농업진흥구역에 설치할 불가피성은 없다고 해도 과언이
아니며, 따라서 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치하려면 그
농지 외에는 설치할 토지가 없다는 불가피성을 입증하도록 할 필요가 있음.
 - 김제평야·김포평야 혹은 간척지 내 마을처럼 농업진흥구역이 아니면 어
떤 시설도 할 수 없는 지역이라면 불가피성이 인정될 수 있음.
 - 개별 농가의 소유 농지가 모두 농업진흥구역 안에 있는 경우 자신의 농
지에 시설을 설치하려면 농업진흥구역 농지를 이용할 수밖에 없을 것임.

- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설은 식품과 음료품
가공 시설에 한정하도록 함.
 - 면직·견직·모직 등 섬유제품 제조업과 목재·나무·펄프·종이·가구 제조
업 등은 원료의 대부분을 수입에 의존하므로 농업진흥구역에 설치할 수

있는 농수산물 가공·처리 시설에 해당되지 않음.

- 목탄·목초액·죽탄·죽초액 등 임산물의 가공 시설은 대개 원료의 생산지인 산지에 입지하므로 농업진흥구역 내에 설치하도록 허용할 필요가 없음.
 - 옷칠·황칠 등의 도료와 의약품 등은 임산물에서 추출한 물질을 원료로 하는 제조 시설이므로 농수산물을 원료로 한다고 볼 수 없음.
- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 가공 수준은 원료 농수산물의 원형을 알 수 있는 1차가공과 2차가공에 한정하도록 함.
- 농수산물 가공품을 원료로 하는 것은 해당되지 않음.
 - 농수산물 가공의 수준을 3차가공·4차가공까지 허용할 경우 대규모 식품 기업이 농업진흥구역에 식품공장을 설치하려 시도할 우려가 있음.
- “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로” 한다는 규정에서 주된 원료는 전량 국내에서 생산된 농수산물이어야 한다는 의미임을 확실히 하도록 함.
- 주된 원료는 전량 국내에서 생산된 농수산물이라는 의미로 해석되므로 몇 %로 하는가의 논의는 불필요함.
- ‘주된 원료’란 식품공전에 규정된 ‘주원료’의 의미로서, 주원료가 아닌 부원료는 국내에서 생산된 농수산물이 아니라도 되는 것으로 확인함.
- 식품공전에 ‘주원료’는 해당 개별식품의 주용도와 제품의 특성 등을 고려하여 다른 식품과 구별·특정하기 위하여 사용되는 원료를 말함.
 - 주된 원료=주원료 이외의 부재료는 국내에서 생산되는 농수산물이 아닐 수 있으므로 국내산 농수산물로 제한하지 않는 것이 현실적임.
- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에서 원료로 사용하는 임산물의 종류를 수실·대나무·버섯에서 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」의 임산물 소득원 지원 대상 품목으로 확대하도록 함.

x

- 임산물 중 수실·대나무·버섯 외에 산나물류·약초류·수엽류·약용류·수목부산물류 등은 식품 및 음료품 가공의 원료로 널리 활용되고 있음.
- 이상의 제안을 법제화하는 방안으로 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호의 내용을 다음과 같이 수정하도록 함.
 1. 농수산물의 가공·처리시설: 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하여 식품 및 음료품을 생산하기 위한 시설. 단, 가공의 수준은 1차가공과 2차가공에 한정하고, 3차가공 이상은 제외하도록 함.
- 임산물의 품목 제한 규정은 삭제함.

ABSTRACT

A Study on the Permissible Range of Agro-Fishery Products Processing Facilities in Agricultural Promotion Districts

The use of land in the Agricultural Promotion Districts is not permitted in principle unless it is directly related to farming or improving the farmland, but there are some exceptions to this rule and they are outlined in Article 32 of the Farmland Law. One of these exceptions is that an agro-fishery products processing facility can be installed in an Agricultural Promotion District if the installation ground does not exceed 10,000m² and if the main ingredients to be processed in the facility are domestic agro-fishery products.

However, the regulation leads to confusion and complaints due to the following problems: First, there is no stipulation that clearly defines the product range in the enforcement ordinance even though the agricultural product processing includes processing of leather, textiles, wood, and stones in addition to foods and beverages. Second, the agricultural products processing may include all four stages of processing but there is no regulation governing the level of processing involved.

Therefore, this study examined the following issues to provide specific and clear scope and standards for installing the processing facilities in Agricultural Promotion Districts.

In Chapter 2, the provisions of relevant laws and regulations related to agro-fishery processing facilities are examined and the substance and problems of the facility standards and the procedure of authorizing the use of farmland for a different purpose are reviewed. In Chapter 3, the current status and problems of the facilities are compiled. In Chapter 4, the Korean Standard Industrial

Classification (KSIC) is examined to identify what types of industries are related to the processing of agro-fishery products. In Chapter 5, the following suggestions are made concerning the scope and standards of the facilities.

First, there is a need to make it mandatory to prove that there is no other land available than the Agricultural Promotion District to install the agro-fishery products processing facility, even if the installation of the facility contributes to improving farm income and developing local economy.

Second, the agro-fishery products processing facilities that can be installed in the Agricultural Promotion District should be limited to food and beverage processing facilities.

Third, the extent to which an agricultural ingredient can be processed in the Agricultural Promotion District should be limited to the primary and secondary processing so that it does not destroy the original shape of the ingredient.

Fourth, it should be clearly stated that the ‘main ingredients’ as stipulated in the law refers to the ‘main ingredients’ as described in the Korean Food Standards Codex, and that all main ingredients must be domestically produced agro-fishery products. In addition, it should be clearly stated that agro-fishery products that are not domestically produced can be used as secondary ingredients.

Fifth, the exceptional clause that restricts the use of forest products other than tree fruits, bamboo trees, and mushrooms as raw ingredients should be abolished.

Sixth, in view of the above suggestions, agro-fishery products processing facilities (as defined in Article 29 of the enforcement ordinance of Farmland Law) should be redefined and amended as follows: Agro-fishery products processing facilities are facilities installed to produce food products and beverages by means of processing (such as cutting or drying) using domestically produced

agro-fishery products as main ingredients. In this case, however, the extent of processing should be limited to primary and secondary processing.

Researchers: Seok-Doo Park, Jeong-Seung Kim

Research period: 2012. 9. - 2013. 2.

E-mail address: sdpark@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구 필요성 및 목적 1
- 2. 연구 내용 및 방법 3

제2장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

- 1. 농수산물 가공·처리 시설 관련 법령의 내용과 문제점 9
- 2. 농지전용허가 절차와 심사 방법 및 문제점 28

제3장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 현황

- 1. 농업진흥지역 및 농지전용 면적 추이 35
- 2. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 현황과 문제점 38

제4장 농수산물 가공·처리 시설의 종류

- 1. 한국표준산업분류의 내용 45
- 2. 식품의약품안전청의 가공식품 분류 지침 55

제5장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준과 범위

- 1. 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 취지 59
- 2. 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준과 범위 65

- 부록 1. 한국표준산업분류의 농수산물 가공·처리 관련 산업 75
- 2. 의견조사 설문 83
- 3. 의견조사 결과 89

- 참고 문헌 94

표 차 례

제2장

표 2-1. 임산물 소득원 지원 대상 품목	26
표 2-2. 농지전용 허가 심사에서 증점 확인 사항	30
표 2-3. ‘주된 원료’의 국내 생산 농수산물 여부 확인 방법	30
표 2-4. 농지전용 허가 심사에서 ‘주된 원료’의 의미에 대한 해석	31
표 2-5. 농지전용 허가 심사에서 허용하는 가공의 단계	32
표 2-6. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용의 문제점	33

제3장

표 3-1. 농업진흥지역 면적 추이(1992~2011)	36
표 3-2. 농지전용 면적 추이(2000~2011)	37
표 3-3. 농지전용 면적과 건수 추이(2007~2011)	37
표 3-4. 용도별 농지전용 면적 추이(2007~2011)	38
표 3-5. 용도별 농지전용 건수와 면적(2011)	39
표 3-6. 농업진흥구역 농수산물 가공·처리 시설 용도별 농지전용(2010·2011)	41
표 3-7. 시·군별 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설용 농지전용(2010·2011)	42
표 3-8. 양주시의 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 실태(2010~2012)	43

제4장

표 4-1. 한국표준산업분류 구분류와 신분류의 단계별 항목 수 비교	46
---	----

제5장

표 5-1.	농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치하려는 이유 ...	60
표 5-2.	농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 의견	61
표 5-3.	농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 찬성 이유	61
표 5-4.	농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 반대 이유	62
표 5-5.	현행 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 부지 면적에 대한 의견	74

부록 3

부표 3-1.	응답자의 나이와 관련 분야 경력	89
부표 3-2.	농지전용 허가 심사에서 중점 확인 사항	89
부표 3-3.	‘주된 원료’의 국내 생산 농수산물 여부 확인 방법	89
부표 3-4.	농지전용 허가 심사에서 ‘주된 원료’의 의미에 대한 해석 ...	90
부표 3-5.	농지전용 허가 심사에서 허용하는 가공의 단계	90
부표 3-6.	현행 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 허용 규모에 대한 의견	90
부표 3-7.	농수산물 가공 원료가 되는 임산물의 범위 확대에 대한 의견 ...	91
부표 3-8.	농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용의 문제점 ...	91
부표 3-9.	농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치하려는 이유 ...	91
부표 3-10.	농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 의견	92
부표 3-11.	농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 반대 이유	92

부표 3-12. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 찬성 이유	92
부표 3-13. 농수산물 가공·처리 시설의 실제 설치 여부 확인 방법	93
부표 3-14. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용의 개선 방안	93

그림 차례

제4장

그림 4-1. 농·임산물과 가공식품의 분류	56
-------------------------------	----

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성 및 목적

- 「농지법」에서 농지보전제도는 농업진흥지역제도와 행위제한, 농지전용허가제도, 농지보전부담금제도로 구성되어 있는데 그 중에서도 특히 농업진흥지역제도와 행위제한이 가장 중요한 제도임.
 - 농업진흥지역제도와 행위제한은 농업생산기반이 정비된 일단의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하여 농업생산 및 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위를 할 수 없게 함으로써 우량농지를 보전하는 제도임.
 - 반면, 농지전용허가제도와 농지보전부담금제도는 농지전용에 관련된 제도이므로 직접적인 농지보전제도라고 할 수는 없을 것임.

- 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구성되는데, 「농지법」 제32조 제1항에 의하면 농업진흥구역에서는 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위는 할 수 없으며, 다만 다음 제1~9호의 토지이용행위는 할 수 있음.
 1. 농수산물가공·처리 시설과 농수산업 관련 시험·연구 시설의 설치

2 제1장 서론

2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동 편의·이용시설의 설치
 3. 농·어업인 주택과 농·축산·어업용 시설의 설치
 4. 국방·군사 시설의 설치
 5. 하천·제방 등 국토보존시설의 설치
 6. 문화재의 보수·복원·이전, 매장문화재의 발굴, 비석·기념탑 등 설치
 7. 도로·철도 등 공공시설의 설치
 8. 지하자원 개발 탐사, 지하광물 채광, 광석의 선별·적치 장소로 사용
 9. 농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설의 설치 등
- 「농지법」 제32조 제1항 제1호~제3호와 제7호 및 제9호의 예외조항에 대해서는 농지법 시행령 제29조 제2항부터 제7항에 상세히 규정되어 있는데, 이 중 농수산물의 가공·처리 시설 및 농수산업 관련 시험·연구 시설에 대해서는 시행령 제29조 제2항 제1호와 제2호에 다음과 같이 규정되어 있음.
1. 농수산물의 가공·처리 시설: 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설로서 그 부지의 총면적이 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만인 시설. 단, 임산물의 경우 수실(樹實)·대나무·버섯에 한함.
 2. 농수산업 관련 시험·연구 시설: 3천㎡ 미만의 육종연구를 위한 농수산업에 관한 시험·연구 시설
- 「농지법」 시행령 제29조 제2항의 농수산물 가공·처리 시설에 대한 규정은 다음과 같이 명확하지 않은 점을 내포하고 있어 시·군 간에 상이하게 적용됨으로써 혼란과 민원이 발생하고 있음.
- 농수산물 가공·처리는 식품과 음료품의 가공 외에 피혁·섬유·목재·석재 가공 등도 포함하는데, 시행령에는 이에 관한 규정이 없음.
 - 농수산물의 가공·처리는 1차·2차·3차·4차 가공을 모두 포함할 수 있는데, 시행령에는 그 수준에 관한 규정이 없음.
 - ‘국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로’로 한다는 구절에서 주된 원

료는 100% 국내에서 생산된 농수산물이라는 의미인지, 주된 원료가 아닌 부차적인 원료는 국내에서 생산된 농수산물이 아니라도 된다는 의미인지 애매함.

- 2008년 2월 농림수산식품부 출범, 농업의 6차산업화, 향토산업 육성을 통한 지역경제활성화 전략 등으로 식품산업을 비롯한 농수산물 가공·처리 산업을 장려하는 정책이 강화되는 추세임에 따라 농수산물 가공·처리 시설의 설치에 대한 수요가 늘고, 그것을 농업진흥구역에 설치하려는 수요 또한 증가할 것으로 예상되므로 농수산물 가공·처리 시설의 범위와 기준을 명확히 설정하기 위한 연구가 필요함.
- 따라서, 이 연구는 농업진흥구역 내에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에 대한 구체적이고 명확한 범위와 기준을 제시하고, 그와 관련된 사항을 검토하는 데 목적이 있음.

2. 연구 내용 및 방법

2.1. 연구 내용

- 이 연구는 「농지법」 제32조 제1항의 예외규정 제1~9호 중 제1호와 이를 상세하게 규정한 시행령 제29조 제2항 제1호의 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 기준과 범위를 명확하게 설정하는 데 목적이 있으므로 연구 내용은 다음과 같이 구성하였음.
- 제1장 서론에 이은 제2장에서 농수산물 가공·처리 시설 관련 법령 중 농수산물 가공·처리와 관련된 조항의 내용을 살펴보고, 이어 「농지법」의 농업

4 제1장 서론

진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 목적으로 하는 농지전용허가 절차와 그 문제점을 검토하였음.

- 검토 대상 법령: 「농지법」과 그 시행령, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」과 그 시행령, 「식품산업진흥법」과 그 시행령, 「농수산물품질관리법」, 「식품위생법」과 그 시행령, 「축산물위생관리법」, 「양곡관리법」과 그 시행령, 「주세법」, 「인삼산업법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」과 그 시행령 등.
- 제3장은 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 현황과 문제점을 살펴본 것으로서, 먼저 용도별 및 농업진흥지역 안팎별 농지전용 추이를 살펴본 다음 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 목적의 용도별 농지전용 실태와 그 문제점을 검토하였음.
- 농업진흥지역 면적 및 농지전용 면적 추이
 - 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 현황과 문제점
- 제4장에서는 먼저 한국의 모든 산업을 세밀하게 분류해놓은 ‘한국표준산업분류’에서 농수산물 가공·처리에 관련되는 산업에는 어떤 종류가 있는지 파악하고, 식품의약품안전청의 가공식품 분류지침을 통해 농수산물 원료와 농수산물 가공식품을 구별하는 기준을 검토하였음.
- 한국표준산업분류의 농수산물 가공·처리 관련 산업
 - 식품의약품안전청의 가공식품 분류 지침
- 제5장에서는 먼저 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설을 설치할 수 있도록 한 「농지법」의 취지를 살펴본 다음 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 기준과 범위를 제시하였음.
- 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 취지
 - 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준과 범위

2.2. 연구 방법

- 문헌조사: 농지보전에 관한 선행연구의 내용을 검토하고, 농지전용 관련 통계자료를 집계 분석하였음.
- 국내 출장조사: 김포시와 양주시 등 일선 시·군의 농지전용 업무 담당자를 대상으로 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설의 설치 현황과 문제점을 조사하였음.
- 설문조사: 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용 신청 및 허가 실적이 있는 시·군·구와 시·도의 농지전용허가 업무 담당자를 대상으로 이메일에 의한 설문조사를 실시하였음.
 - 조사 시기: 2013. 2. 13~2013. 2. 21
 - 조사 대상 및 응답자: 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용 허가 실적이 있는 86개 시·군·구와 3개 시·도 분청 등 89개 지자체 중에서 전용면적 순으로 24개 시·군·구와 충남 분청 등 총 25개 지자체(총 전용면적의 63.6% 차지)에 조사표를 발송하여 19개 시·군·구와 충남 분청 등 20개 지자체의 회신을 받았음.
 - 조사 방법: 이메일 조사
 - 조사 내용: 주된 원료가 국내에서 생산된 농수산물인지 여부 심사 방법, 주된 원료의 개념, 농수산물 가공의 수준, 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 규모, 임산물 원료 제한, 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 규정의 문제점, 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설을 설치하려는 이유, 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 의견, 개선방안 등

2.3. 선행연구 검토

- 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 범위와 기준 등에 관

6 제1장 서론

해 직접 연구한 선행연구는 전혀 없으며, 간접적으로 관련되는 선행연구로는 농지보전 및 농업진흥지역제도에 관한 연구를 들 수 있음.

- 농수산물 가공·처리에 관련된 연구는 연구과정에서 참고하도록 하고, 선행연구 검토에서는 제외함.
- 김수석 외(『농지보전과 농업진흥지역제도 개선방안』, 한국농촌경제연구원, 2009)는 농지보전의 근거로서 식량안보와 농지의 다원적 기능 및 지속 가능한 자연자원 관리를 들고 각각의 경제적 가치와 농지구제 완화의 효과, 필요농지 면적 및 개발가능지 면적 등을 추산한 다음 외국의 농지보전제도, 농지보전에 대한 국민의식 등을 조사하여 개선방향을 다음과 같이 제시하였음.
- 첫째, 농업진흥지역제도의 기본방향은 식량안보 면에서 필요농지의 일정 부분은 보전농지로서 총량을 유지하는 것으로 설정함.
 - 둘째, 농업진흥지역 내에 공동시설지구를 지정하여 소규모 분산 농지전용을 방지함.
 - 셋째, 농업진흥지역 농지전용에 의한 개발이익을 환수하고 지가손실을 보상하도록 함.
- 김갑성 외(“개발권양도제의 도입을 통한 농업진흥구역 보전의 타당성 분석”, 2005, 『지역연구』 제21권 2호, 한국지역학회)는 농업진흥구역의 보전을 위해 개발권양도제의 도입 가능성을 김포시를 대상으로 분석하였음.
- 개발권양도제란 미국에서 다양하게 활용되고 있는 제도로서, 개발업자가 농지를 매수하지 않고 농지소유자로부터 개발권을 양도받고 보상함으로써 시장메카니즘을 통해 토지이용규제에 따르는 손실을 보상함과 동시에 개발이익을 환수하는 제도임.
 - 여기서는 토지의 용도를 전환할 수 없는 김포시 장기동 일원의 농업진흥구역 약 1,006ha를 대상으로 개발권양도제의 도입 가능성을 분석하였음.
 - 개발권의 가치는 보전되어야 할 농지와 도시용 토지로 전용할 수 있는

농지간의 가격 차이로 산정하였는데, 공시지가를 기준으로 농업진흥구역 농지의 평균지가 50,771원/m²과 자연녹지지역 평균지가 101,019원/m²의 차액 50,248원/m²에 토지면적 10,060,212m²를 곱하면 505,560백만원으로 계산되었으며, 농업진흥구역 외 농지의 평균지가 127,214원/m²를 적용하면 769,033백만원으로 계산되었음.

- 분석 결과 개발권 양도액의 규모가 너무 커서 전체 농지를 대상으로 적용하기 어려운 것으로 나타났음. 대안으로서 개발권 양도에 따르는 보상비를 부분 보상하거나 수용지역의 범위를 확대하여 용적률 인센티브를 추가하는 방안을 제시하였음.
- 이상천(“농지보전부담금 부과에 관한 소고-행정심판 재결례에 대한 반론을 중심으로-”, 『공법학연구』 제13권 1호, 한국비교공법학회, 2012)은 전답 등이 지목변경되었으나 여전히 농지로 이용되고 있는 경우 토지소유자가 건축허가를 받는 과정에서 농지보전부담금을 부과할 수 없다고 하고, 그 이유를 다음과 같이 제시하였음.
- 첫째, 농지법은 지목변경 이전 농지의 전용에 대해 농지보전부담금을 부과하는 것이지 지목변경된 대지에 대한 농지보전부담금 부과까지 규율하는 규정이라고 볼 수 없음.
 - 둘째, 농지보전부담금 부과는 지목변경 이전에 거치는 절차이며 지목변경은 최종정리단계의 절차이므로 지목변경된 대지에 농지보전부담금을 부과할 수 없음.
 - 셋째, 지목변경은 곧 농지 상실을 의미하므로 지목변경시 농지보전부담금을 부과해야지 지목변경 이후 매입자에게 농지보전부담금을 부과하는 것은 매입자의 재산권적 지위를 부당하게 침해하는 것임.
 - 넷째, 농지법은 농지를 공부상 지목이 아니라 이용현황을 기준으로 파악한다고 하고 있는데, 그 의미는 농지전용 및 농지보전부담금 부과 입법례가 생기기 전의 토지에 적용될 소지가 있는 것이지 지목변경 과정에서 농지보전부담금이 부과되거나 부과될 소지가 있는 토지에 농지보전

8 제1장 서론

부담금이 부과될 수 있다는 의미는 아님.

- 다섯째, 대지로 지목변경된 토지를 매입한 토지소유자에게 농지보전부담금을 부과한다는 것은 부당한 공익만을 내세우는 것으로 입법재량의 남용이라 할 것임.

제 2 장

농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

1. 농수산물 가공·처리 시설 관련 법령의 내용과 문제점

- 농수산물 가공·처리에 관한 내용이 들어 있는 법령으로는 「농지법」과 그 시행령, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」과 그 시행령, 「식품산업진흥법」과 그 시행령, 「농수산물품질관리법」, 「식품위생법」과 그 시행령, 「축산물위생관리법」, 「양곡관리법」과 그 시행령, 「주세법」, 「인삼산업법」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」과 그 시행령 등을 들 수 있음. 여기서는 이들 법령에서 농수산물 가공·처리와 관련되는 조항의 내용을 검토하겠음.

1.1. 「농지법」의 관련 규정

- 「농지법」에 의하면 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구성되는데, 「농지법」 제32조 제1항에 따르면 농업진흥구역에서는 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위는 할 수 없으며, 다만 다음 각 호의 토지이용행위는 할 수 있도록 하였음.

10 제2장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

1. 대통령령으로 정하는 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 설치
 2. 어린이놀이터, 마을회관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업인의 공동 생활에 필요한 편의 시설 및 이용 시설의 설치
 3. 농업인 주택, 어업인 주택이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업용 시설, 축산업용 시설 또는 어업용 시설의 설치
 4. 국방·군사 시설의 설치
 5. 하천, 제방, 그 밖에 이에 준하는 국토보존시설의 설치
 6. 문화재의 보수·복원·이전, 매장 문화재의 발굴, 비석이나 기념탑, 이와 비슷한 공작물의 설치
 7. 도로, 철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치
 8. 지하자원 개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광(採鑛)과 광석의 선별 및 적치(積置)를 위한 장소로 사용하는 행위
 9. 농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
- 「농지법」 제32조 제1항 제1호~9호의 농업생산·농지개량 이외 농업진흥구역에서 할 수 있는 토지이용행위는 ① 농어촌 발전에 필요한 시설(제1호와 제9호), ② 마을의 공동 생활편의시설(제2호), ③ 농업인의 주거 및 농·축·수산 시설(제3호), ④ 공용·공공용·공익시설(제4호~제8호) 등으로 유형을 구분할 수 있음.

○ 「농지법」 제32조 제1항 제1호~제9호의 예외조항 중 제1호~3호와 제7호 및 제9호에 대해서는 농지법 시행령 제29조에 상세히 규정하고 있음.

- 농지법 시행령 제29조 ②: 농수산물의 가공·처리 시설 및 농수산업 관련 시험·연구 시설
 1. 농수산물의 가공·처리 시설: 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설로서 그 부

지의 총면적이 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만인 시설. 단, 임산물의 경우 수실(樹實)·대나무·버섯에 한함.

2. 농수산업 관련 시험·연구 시설: 3천㎡ 미만의 육종연구를 위한 농수산업에 관한 시험·연구 시설

- 농지법 시행령 제29조 ③: 농업인의 공동생활 편의 시설 및 이용 시설

1. 농업인이 공동으로 운영하고 사용하는 창고·작업장·농기계수리시설·퇴비장
2. 경로당·어린이집·유치원 등 노유자(老幼者)시설, 정자, 보건지소 및 보건진료소
3. 농업인이 공동으로 운영하고 사용하는 일반목욕장·구판장·운동시설·마을공동주차장·마을공동취수장 및 마을공동농산어촌체험시설
4. 국가·지방자치단체 또는 농업생산자단체가 농업인으로 하여금 사용하게 할 목적으로 설치하는 일반목욕장·운동시설·구판장 및 농기계보관시설

- 농지법 시행령 제29조 ④: 농업인 주택 및 어업인 주택의 요건

1. 농업인 또는 어업인 자격을 갖춘 세대주가 설치할 것
2. 주거용 건축물 및 부속 창고·축사 등의 시설로서 부지 면적 660㎡ 이하(신청일 이전 5년간 합산)
3. 세대주의 농지·산림·축사 또는 어장 소재 또는 연결 시·구·읍·면 지역에 설치할 것

- 농지법 시행령 제29조 ⑤: 농업용 시설, 축산업용 시설 또는 어업용 시설. 다만, 제1호 및 제4호의 시설은 자기의 농업 또는 축산업의 경영의 근거가 되는 농지·축사 등이 있는 시·구·읍·면 또는 이에 연결한 시·구·읍·면 지역에 설치하는 경우에 한함.

1. 자기 생산 농산물의 건조·보관 시설
2. 야생조수(野生鳥獸)의 인공사육시설
3. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고의 대상 시설이 아닌 간이양축시설

12 제2장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

4. 농업·축산업을 영위하거나 자기 생산 농산물 처리에 필요한 농업용 또는 축산업용 시설로서 농림수산물부령으로 정하는 시설(탈곡장 및 잎담배건조실, 농업인 또는 농업법인이 자기의 농업경영에 사용하는 비료·종자·농약·농기구·사료 등의 농업자재를 생산 또는 보관하기 위하여 설치하는 시설, 농업용·축산업용 관리사, 총부지의 면적이 1천500제곱미터 이하인 콩나물재배사)
5. 부지 총면적이 1만㎡ 미만인 양어장·양식장, 그 밖에 농림수산물부령으로 정하는 어업용 시설(수산종묘 배양시설, 어업인이 자기가 생산한 수산물을 건조·보관하기 위하여 설치하는 시설, 어업인이 자기의 어업경영에 사용하는 사료·어구 등의 어업자재를 보관하거나 수리하기 위하여 설치하는 시설)

- 농지법 시행령 제29조 ⑥: 공공시설

1. 상하수도(하수처리·정수시설 포함), 운하, 공동구(共同溝), 가스공급 설비, 전주·송신탑, 통신선로, 전선로(電線路), 변전소, 소수력(小水力)·풍력발전설비, 송유설비, 방수설비, 유수지(遊水池)시설, 하천부속물 및 기상관측을 위한 무인(無人) 관측시설
2. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道)

- 농지법 시행령 제29조 ⑦: 농어촌 발전에 필요한 시설

1. 부지 총면적이 3만㎡ 미만인 국내생산 농산물 산지유통시설
2. 부지 총면적이 3천㎡ 미만인 농업기계수리시설
3. 부지 총면적이 3천㎡(지방자치단체·농업생산자단체 설치의 경우 1만㎡) 미만 유기질비료 또는 사료 제조시설
4. 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용 및 이에 필요한 시설
5. 농업생산자단체가 설치 운영하는 부지 총면적 3천㎡ 미만의 국내 생산 농산물 판매 시설

○ 「농지법」 시행령 제29조 제2항에 규정되어 있는 농수산물 가공·처리 시설에 관한 내용은 다음과 같은 문제를 안고 있음.

- 시행령 제29조 제2항의 농수산물 가공·처리 시설에서 가공·처리는 식품 가공만을 의미하는지 아니면 각종 민속공예까지 포함하는지 애매하며, 또한 1차·2차·3차·4차 가공의 어느 단계까지 지칭하는지 불명확함.
 - 시행령 제29조 제2항의 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여”에서 ‘주된 원료’의 의미는 원료 중 가장 많은 양을 차지하는 원료인지 아니면 주성분을 이루는 원료인지, 국외에서 생산된 농수산물을 원료의 일부로 사용할 수 있다는 의미인지 아니면 일부 원료는 국외에서 생산된 농수산물을 사용할 수 있다는 의미인지 확실치 않음.
 - 농수산물 가공·처리 시설의 허용 규모는 1만㎡ 미만, 미곡종합처리장은 3만㎡ 미만으로 되어 있는데, 이 규모가 적절한지 검토할 필요가 있음.
 - 농수산물은 「농지법」 제32조에서 농산물·임산물·축산물·수산물을 말하는데, 임산물의 경우 수실·대나무·버섯에 한하는 것으로 명시하고 있는데 반해 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」은 시행령 제8조 제1항에서 임산물 소득원의 지원 대상 품목으로 산나물·약초·수엽류·약용류·수목부산물류 등을 규정하고 있어 「농지법」 제32조에서 임산물의 범위를 확대할 필요는 없는지 검토할 필요가 있음.
- 「농지법」 시행령 제29조 제5항에 규정된 농업용 시설, 축산업용 시설 또는 어업용 시설 중 일부 시설은 동 제29조 제2항에 규정된 농수산물 가공·처리 시설과 중복되는 문제가 있음.
1. 자기 생산 농산물의 건조·보관 시설
 2. 야생조수(野生鳥獸)의 인공사육시설
 3. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고의 대상 시설이 아닌 간이양축시설
 4. 농업·축산업을 영위하거나 자기 생산 농산물 처리에 필요한 농업용 또는 축산업용 시설로서 농림수산식품부령으로 정하는 시설(탈곡장 및 잎담배건조실, 농업인 또는 농업법인이 자기의 농업경영에 사용하는 비료·종자·농약·농기구·사료 등의 농업자재를 생산 또는 보관하기 위하여

14 제2장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

설치하는 시설, 농업용·축산업용 관리사, 총부지의 면적이 1천500㎡ 이하인 콩나물재배사)

5. 부지 총면적이 1만㎡ 미만인 양어장·양식장, 그 밖에 농림수산식품부령으로 정하는 어업용 시설(수산종묘 배양시설, 어업인이 자기가 생산한 수산물을 건조·보관하기 위하여 설치하는 시설, 어업인이 자기의 어업경영에 사용하는 사료·어구 등의 어업자재를 보관하거나 수리하기 위하여 설치하는 시설)
 - 자기 생산 농산물의 건조·저장시설(제1호)과 탈곡장·익담배건조시설 및 콩나물재배사(시행규칙 제24조) 등은 농산물의 1차가공 시설에 해당되어 시행령 제29조 제2항과 중복된다고 할 수 있음.
 - 또한 자기 농업경영에 사용하는 농자재의 생산·보관 시설에서 비료와 사료의 생산 시설(시행규칙 제24조)은 시행령 제29조 제7항 농어촌발전에 필요한 시설의 제4호 유기질비료 또는 사료 제조시설과 중복됨.
- 「농지법」 시행령 제29조 제7항 농어촌 발전에 필요한 시설에서 국내 생산 농산물의 산지유통시설(제2호)과 판매시설(제6호)은 구분할 수는 있으나 구분할 필요가 있는지 의문임.
1. 삭제(2012.7.10)
 2. 국내에서 생산되는 농산물을 집하·예냉(豫冷)·저장·선별 또는 포장하는 산지유통시설로서 그 부지의 총면적이 3만㎡ 미만인 시설
 3. 부지의 총면적이 3천㎡ 미만인 농업기계수리시설
 4. 부지의 총면적이 3천㎡(지방자치단체 또는 농업생산자단체가 설치하는 경우에는 1만㎡) 미만인 남은 음식물이나 농수산물의 부산물을 이용한 유기질비료 또는 사료의 제조시설
 5. 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용 및 이에 필요한 시설
 6. 국내에서 생산된 농산물을 판매하는 시설로서 농업생산자단체가 설치하여 운영하는 시설 중 그 부지의 총면적이 3천㎡ 미만인 시설

1.2. 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」의 관련 규정

- 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」에서 ‘식품’이란 “사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농수산물”과 “농수산물을 원료로 하는 모든 음식물”을 의미하며(제3조 제7호), ‘식품산업’이란 “식품을 생산·가공·제조·조리·포장·보관·수송 또는 판매하는 산업으로서, 시행령에 정하는 것을 말한다(제3조 제8호)고 하였을 뿐, 농수산물 가공·처리의 내용에 직접 관련된 조항은 없음.
 - 시행령 제6조(식품산업의 범위): 법 제3조 제8호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산업을 말함.
 1. 농수산물에 인공을 가하여 생산·가공·제조·조리하는 산업
 2. 제1호의 산업으로부터 생산된 산물을 포장·보관·수송 또는 판매하는 산업
- 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」과 그 시행령에서 농수산물 가공·처리와 관련된 조항은 시행령 제6조 제1호라고 할 수 있으나, 구체적으로 규정하고 있지 않아 농수산물 가공·처리의 범위를 파악하는 데에는 참고가 되지 않음.

1.3. 「식품산업진흥법」의 관련 규정

- 「식품산업진흥법」은 “국산 농수산물을 주원료 또는 주재료로 하여 예로부터 전승되어오는 원리에 따라 제조·가공·조리”한 식품을 ‘전통식품’으로 정의(법 제2조 제4호)하는 한편, 농산물 가공품을 단순가공과 가공식품 및 민속예술품으로 구분하고(법 제19조의 3 제1항), 수산물가공업은 “수산물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료(糊料)·유지(油脂) 또는 가죽을 제조하거나 가공하는 사업(법 제19조의 5 제1항)”으로 규정하였음.
 - 법 제2조(정의) 제4호에서 “전통식품이란 국산 농수산물을 주원료 또는

16 제2장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

주재료로 하여 예로부터 전승되어 오는 원리에 따라 제조·가공·조리되어 우리 고유의 맛·향 및 색을 내는 식품“으로 규정하였음.

- 법 제19조의2(농수산물 가공산업 육성시책의 마련)에서 농림수산식품부장관은 농수산물 가공산업을 육성·발전시키기 위하여 농수산물 가공산업의 기반 조성, 생산성 향상, 경쟁력 강화, 기술 개발과 보급, 투자와 용자 등에 관한 시책을 마련하여야 한다고 하였음.
- 법 제19조의3(농산물가공품 생산 등의 지원) 제1항에서 “농림수산식품부장관은 농산물을 세척·박피(薄皮)·절단 등 단순가공하거나 농산물을 원료 또는 재료로 하여 가공한 식품 및 민속예술품(이하 ‘농산물가공품’이라 한다) 생산을 업으로 하거나 하려는 자에 대하여 농산물가공품의 생산 및 개발, 전문판매점의 설치·운영, 수출의 촉진, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 필요한 자금을 지원할 수 있다”고 하고, 제2항에서 농산물 가공품 생산을 위한 공장을 설치하려는 경우 해당 공장 설치 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 사업계획서를 제출하여 승인을 받도록 하였음.
- 법 제19조의4(수산가공품 생산 등의 지원) 제1항에서 농림수산식품부장관은 「농수산물 품질관리법」 제2조 제1항 제13호 나목에 따른 수산가공품의 생산·개발·수출 촉진 및 수산가공품 전문판매점의 설치·운영, 수산물 가공기술 등의 연구개발 및 산업화, 수산물 및 수산가공품의 품질 향상, 표준규격화 및 물류표준화를 촉진하기 위한 포장 자재·시설 및 자동화 장비의 매입, 기타 대통령령으로 정하는 사항 등의 사업을 하려는 자에게 필요한 자금을 지원할 수 있다고 한 다음 제2항에서 자금 지원 대상자가 수산가공품의 생산 공장을 설치하려는 경우 공장설치 지역 관할 시장·군수·구청장에게 사업계획서를 제출하여 승인을 받도록 하였음.
- 법 제19조의5(수산물가공업의 신고 등) 제1항에서 수산물가공업은 “수산물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료(糊料)·유지(油脂) 또는 가죽을 제조하거나 가공하는 사업”을 말한다고 하였음.
- 시행령 제25조의6(수산물가공업의 신고업종) 제1항에서 수산물 가공업

의 업종을 다음과 같이 구분하였음.

1. 어유(간유) 가공업: 육상에서 수산동물을 원료로 하여 어유(간유)를 가공하는 사업
2. 냉동·냉장업: 육상에서 수산동식물을 원료로 하여 냉동하거나 냉장하는 사업. 다만, 연육(煉肉)으로 처리하여 냉동하는 경우 또는 냉장능력이 5톤 미만인 냉장업의 경우는 제외한다.
3. 선상수산물가공업: 「수산업법」 제41조 및 제42조에 따라 어업의 허가를 받은 어선에서 수산동물을 원료로 하여 어유(간유)를 가공하는 사업 또는 「원양산업발전법」 제6조 제1항에 따라 원양어업의 허가를 받은 어선에서 수산동식물을 원료로 하여 냉동품을 가공하거나 냉장하는 사업
4. 수산피혁가공업: 수산동물을 원료로 하여 가죽을 가공하는 사업
5. 해조류가공업: 수산식물을 원료로 하여 비료용·호료(糊料)용·사료용으로 가공하는 사업

○ 「식품산업진흥법」에서 「농지법」의 농수산물 가공·처리에 관한 규정과 유사 또는 비교되는 내용은 다음과 같이 정리할 수 있음.

- ‘전통식품’의 정의에 관한 규정에서 “국산 농수산물을 주원료 또는 주재료로” 한다는 구절이 「농지법」 시행령 제29조 제2항의 “국내에서 생산되는 농수산물을 주된 원료로” 한다는 구절과 동일한 내용을 표현한 것이라고 할 수 있으나 「농지법」과 마찬가지로 더 이상 자세한 규정을 하지 않았음.
- ‘수산물가공업’이란 “수산물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료(糊料)·유지(油脂) 또는 가죽을 제조하거나 가공하는 사업”이라고 하여 식료 외에 사료·비료·호료·유지·가죽의 제조·가공을 수산물가공업에 포함한 반면 수산물 가공품을 원료로 사용하는 2차가공은 제외하였음.

1.4. 「농수산물 품질관리법」의 관련 규정

- 「농수산물 품질관리법」은 시행령 제2조(수산가공품의 기준)에서 수산가공품이란 “수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품(제1호)” 또는 “제1호에 해당하는 제품을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 2차 이상 가공한 제품”으로 규정하였음.
 - 법 제2조(정의) 제1항 제13호에서 ‘농수산가공품’을 다음과 같이 정의하였음.
 - 가. 농산가공품: 농산물을 원료 또는 재료로 하여 가공한 제품
 - 나. 수산가공품: 수산물을 대통령령으로 정하는 원료 또는 재료의 사용 비율 또는 성분함량 등의 기준에 따라 가공한 제품
 - 「농수산물품질관리법」 시행령 제2조(수산가공품의 기준): 법 제2조 제1항 제13호 나목에 따른 수산가공품은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 제품으로 한다.
 - 1. 수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품
 - 2. 제1호에 해당하는 제품을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 2차 이상 가공한 제품
 - 3. 수산물과 그 가공품, 농산물(임산물 및 축산물 포함)과 그 가공품을 함께 원료·재료로 사용한 가공품인 경우에는 수산물 또는 그 가공품의 함량이 농산물 또는 그 가공품의 함량보다 많은 가공품
- 위에서 보았듯이 「농수산물 품질관리법」은 농산가공품과 수산가공품을 정의하는 기준을 다르게 적용하였는데, 이로부터 다음과 같은 추론을 도출할 수 있음.
 - 수산가공품의 경우 원료 또는 재료로 사용하는 수산물 및 수산가공품의 비율을 50% 이상으로 명시한 반면 농산가공품에 대해 “농산물을 원료 또는 재료로 하여 가공한 제품”이라고 하여 원료의 비율을 명시하지 않은 것으로 보아 그 비율은 100%를 의미한다고 해석하는 것이 타당함.

- 또한 원료의 50% 이상을 수산물로 하여 가공한 수산가공품을 원료의 50% 이상 사용하여 2차 이상 가공한 제품을 수산가공품에 포함한다고 명시한 것으로 보아 “농산물을 원료 또는 재료로 하여 가공한 제품”으로 정의한 농산가공품에는 2차 이상 가공한 제품이 포함되지 않는다고 해석하는 것이 타당함.
- 요컨대, 「농수산물 품질관리법」에서 농산가공품이란 원료의 100%를 농산물로 시용한 가공품이며, 농산가공품을 원료로 사용하는 2차 이상의 가공품은 농산가공품에 포함되지 않는다고 할 수 있음.

1.5. 「식품위생법」의 관련 규정

- 「식품위생법」은 시행규칙 제37조(즉석판매 제조·가공업의 대상)에서 식품 제조·가공업소가 즉석에서 제조·가공하여 직접 소비자에게 판매할 수 있는 식품으로 과자류, 빵 또는 떡류, 코코아 가공품류 또는 초콜릿류, 엿류, 두부류, 면류, 커피, 장류, 조미식품, 김치류, 젓갈류, 절임식품, 조림식품, 건포류, 기타식품류 등을 명시하였음.

- 시행규칙 제37조(즉석판매 제조·가공업의 대상):

1. 시행령 제21조 제1호에 따른 식품제조·가공업 및 「축산물위생관리법」 제21조 제3호에 따른 축산물가공업(식육가공·유가공·알가공)에서 제조·가공할 수 있는 식품에 해당하는 모든 식품(통·병조림 식품 제외)

2. 시행령 제21조 제1호에 따른 식품제조·가공업 영업자가 제조·가공한 식품으로 즉석판매 제조·가공업소 내에서 소비자가 원하는 만큼 덜어서 직접 최종 소비자에게 판매하는 다음 각 목의 식품

가. 과자류: 과자, 캔디류

나. 빵 또는 떡류: 모든 품목

다. 코코아 가공품류 또는 초콜릿류: 모든 품목

- 라. 엿류: 모든 품목
- 마. 두부류 또는 묵류: 모든 품목
- 바. 면류: 모든 품목
- 사. 커피: 볶은 커피
- 아. 장류: 모든 품목
- 자. 조미식품: 고춧가루 또는 실고추, 향신료 가공류
- 차. 김치류: 모든 품목
- 카. 젓갈류: 모든 품목
- 타. 절임식품: 모든 품목
- 파. 조림식품: 모든 품목
- 하. 건포류: 모든 품목
- 거. 기타식품류: 땅콩 또는 견과류가공품, 과·채가공품류, 식염, 밀가루, 찌질, 생식류, 시리얼류, 얼음류, 즉석섭취·편의식품류

- 「식품위생법」 시행규칙 제37조 제2호에 열거된 가공식품에는 쌀·맥류·두류·서류의 정곡과 가루 및 1차가공품, 축산물과 수산물 가공품 등이 제외되어 있어 가공식품의 모든 종류를 파악하기에 미흡함.

1.6. 「축산물위생관리법」의 관련 규정

- 「축산물위생관리법」은 제2조 용어의 정의에서 ‘축산물’은 식육·포장육·원유·식용란·식육가공품·유가공품·알가공품을 말한다고 하였는데, 이 중 원유와 식용란을 제외한 축산물이 가공품에 해당된다고 할 수 있으며, 따라서 이에 의해 축산물 가공품의 범위를 파악할 수 있으나 농수산물 가공·처리의 범위에 관해서는 알 수 없음.
 1. “가축”이란 소, 말, 양(염소 등 산양 포함), 돼지(사육하는 멧돼지 포함), 닭, 오리, 그 밖에 식용(食用)을 목적으로 하는 동물로서 대통령령으로

정하는 동물(사슴, 토끼, 칠면조, 거위, 메추리, 꿩, 당나귀)을 말한다.

2. “축산물”이란 식육·포장육·원유(原乳)·식용란(食用卵)·식육가공품·유가공품·알가공품을 말한다.
3. “식육(食肉)”이란 식용을 목적으로 하는 가축의 지육(枝肉), 정육(精肉), 내장, 그 밖의 부분을 말한다.
4. “포장육”이란 판매(불특정 다수인에게 무료로 제공하는 경우 포함)를 목적으로 식육을 절단(세절 또는 분쇄 포함)하여 포장한 상태로 냉장하거나 냉동한 것으로서 화학적 합성품 등의 첨가물이나 다른 식품을 첨가하지 아니한 것을 말한다.
5. “원유”란 판매 또는 판매를 위한 처리·가공을 목적으로 하는 착유(搾乳) 상태의 우유와 양유(羊乳)를 말한다.
6. “식용란”이란 식용을 목적으로 하는 가축의 알로서 농림수산식품부령으로 정하는 것(닭, 오리, 메추리의 알)을 말한다.
7. “집유(集乳)”란 원유를 수집, 여과, 냉각 또는 저장하는 것을 말한다.
8. “식육가공품”이란 판매를 목적으로 하는 햄류, 소시지류, 베이컨류, 건조저장육류, 양념육류, 그 밖에 식육을 원료로 하여 가공한 것으로서 대통령령으로 정하는 것(식육을 주원료로 하여 세절 또는 분쇄하여 가공한 햄버거패티·미트볼·돈가스 등 분쇄가공육제품, 갈비가공품, 식육추출가공품, 식용 우지와 돈지)을 말한다.
9. “유가공품”이란 판매를 목적으로 하는 우유류, 저지방 우유류, 분유류, 발효유류, 버터류, 치즈류, 그 밖에 원유 등을 원료로 하여 가공한 것으로서 대통령령으로 정하는 것(유당분해우유, 가공유류, 산양유, 버터유류, 농축유류, 유크림류, 유청류, 유당, 유단백 가수분해 식품, 조제유류, 아이스크림류, 아이스크림분말류, 아이스크림믹스류)을 말한다.
10. “알가공품”이란 판매를 목적으로 하는 난황액(卵黃液), 난백액(卵白液), 전란분(全卵粉), 그 밖에 알을 원료로 하여 가공한 것으로서 대통령령으로 정하는 것(전란액, 난황분, 난백분, 알가열성형제품, 염지란, 피단)을 말한다.

11. “작업장”이란 도축장, 집유장, 축산물가공장, 식육포장처리장 또는 축산물보관장을 말한다.
- 「축산물위생관리법」 제21조(영업의 종류 및 시설기준)는 축산물 관련 영업을 도축업·집유업·축산물가공업·식육포장처리업·축산물보관업·축산물운반업·축산물판매업 등으로 구분하였으며, 시행령 제21조(영업의 세부 종류와 범위)는 축산물가공업을 식육가공업·유가공업·알가공업으로 구분하였으나, 그 이상 세부적인 구분은 하지 않았음.

1.7. 「양곡관리법」의 관련 규정

- 「양곡관리법」은 시행령 제21조(양곡가공업의 신고) 제1항에서 양곡가공업을 제분업·제조업·도정업·주류제조업·조미식품제조업·과자류제조업·두부류제조업·식용유지제조업·면류제조업·첨가물제조업·당류제조업 및 원료식품가공업으로 구분하였음.
 - 「양곡관리법」 시행령 제21조(양곡가공업의 신고): ① 법 제19조제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 양곡가공업”이란 다음 각 호와 같다.
<개정 2010.3.15>
 1. 제분업: 서류를 제외한 양곡을 원료로 하여 가루를 제조하는 업
 2. 제조업: 콩과 옥수수를 원료로 하는 일정 규모 이상의 가공업
 3. 도정업: 정미·정맥·밀쌀·압맥·할맥을 하는 일정 규모 이상의 도정업② 법 제19조제2항에서 “대통령령으로 정하는 양곡가공업”이란 다음 각 호와 같다. 다만, 제1항 제2호에 해당하는 제조업은 제외한다.
 1. 「주세법」에 따른 제조면허를 받은 자: 주류제조업
 2. 「식품위생법」에 따른 영업허가를 받은 자: 조미식품제조업(된장, 간장 및 고추장을 제조하는 업만 해당한다), 과자류제조업, 두부류제조업, 식용유지제조업, 면류제조업, 첨가물제조업, 당류제조업 및 원료식품가공업(전분류를 제조하는 업만 해당한다)

1.8. 「주세법」의 관련 규정

○ 「주세법」은 제4조(주류의 종류) 제1항에서 주류의 종류를 다음과 같이 구분하였는데, 이 중 발효주류는 농산물을 원료로 하여 발효시킨 것으로 1차가공에 해당되며, 주정과 증류주류는 발효주류를 증류한 것으로 2차가공이라 할 수 있음.

1. 주정
2. 발효주류
 - 가. 탁주
 - 나. 약주
 - 다. 청주
 - 라. 맥주
 - 마. 과일주
3. 증류주류
 - 가. 소주: 증류식 소주, 희석식 소주
 - 나. 위스키
 - 다. 브랜디
 - 라. 일반 증류주
 - 마. 리큐르
4. 기타 주류

1.9. 「인삼산업법」의 관련 규정

○ 「인삼산업법」은 제2조 제10호에서 홍삼·태극삼·백삼·흑삼 등을 ‘인삼류 제조’로 정의하고, 제11호에서 식품공전 또는 건강기능식품공전에 수록된 식품 중 인삼류를 원료로 하여 제조·가공된 식품을 ‘인삼제품류’로 정의하였으며, 법 제12조에서 인삼류 제조를 업으로 하려는 자는 제조장 관할 시

장·군수·구청장에게 신고하되 인삼경작자가 자가제조한 인삼류 제조품을 수출 또는 도매 목적으로 수집하는 자에게 판매하는 경우 신고하지 않도록 하였음.

- 법 제2조(정의): 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같음.
 1. “인삼”이란 오갈피나무과(科) 인삼속(人蔘屬) 식물
 2. “수삼(水蔘)”이란 말리지 아니한 인삼
 3. “홍삼(紅蔘)”이란 수삼을 증기나 그 밖의 방법으로 찌서 익혀 말린 것으로서 농림수산물부령으로 정하는 색상을 띠는 것
 4. “태극삼(太極蔘)”이란 수삼을 물로 익히거나 그 밖의 방법으로 익혀서 말린 것으로서 농림수산물부령으로 정하는 색상을 띠는 것
 5. “백삼(白蔘)”이란 수삼을 햇볕·열풍 또는 그 밖의 방법으로 익히지 아니 하고 말린 것
 6. “그 밖의 인삼”이란 수삼을 원료로 하여 제조한 것(제3호부터 제5호까지에 해당하는 것은 제외한다)으로서 농림수산물부령으로 정하는 것(흑삼 및 농림수산물부장관이 고시한 것)
 7. “인삼류”란 제2호부터 제6호까지에 규정된 것 모두
 8. “연근(年根)”이란 인삼이 출아(出芽)하여 자란 햇수
 9. “원산지”란 인삼이 생산된 국가나 지역
 10. “인삼류제조”란 수삼을 원료로 하여 홍삼, 태극삼, 백삼 또는 그 밖의 인삼을 제조하는 것
 11. “인삼제품류”란 「식품위생법」 제14조에 따른 식품 등의 공전(公典) 또는 「건강기능식품에 관한 법률」 제19조에 따른 건강기능식품의 공전에 수록된 식품 중 인삼류를 원료로 하여 제조·가공된 식품
- 법 제12조(인삼류제조업 및 인삼제품류 제조의 신고 등) 제1항에서 인삼류 제조를 업(業)으로 하려는 자는 농림수산물부령으로 정하는 바에 따라 제조장을 관할하는 시장(특별자치도지사 포함), 군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하도록 하되 인삼경작자가 자가 생산 수삼을 원료로

하여 자가 제조한 홍삼, 태극삼, 백삼 또는 그 밖의 인삼을 수출 또는 도매 목적으로 수집하는 자에게 판매하는 경우 신고하지 않도록 하였음.

- 「인삼산업법」의 인삼류 제조로 열거된 홍삼·태극삼·백삼·흑삼 등을 인삼 가공품이라 할 수 있음.

1.10. 「건강기능식품에 관한 법률」

- 「건강기능식품에 관한 법률」은 제3조(정의)에서 “건강기능식품이란 인체에 유용한 기능성을 가진 원료나 성분을 사용하여 제조(가공 포함)한 식품”으로 정의하였으며, 제4조(영업의 종류 및 시설기준)에서 건강기능식품 관련 영업의 종류를 건강기능식품 제조업·수입업·판매업으로 구분하고 시행령 제2조(영업의 종류)에서 건강기능식품 제조업은 전문제조업과 벤처제조업, 건강기능식품 판매업은 일반판매업과 유통전문판매업으로 구분하였음.
 - 「건강기능식품에 관한 법률」에는 농수산물 가공·처리의 개념과 범위 및 기준 등에 관련되는 조항이 없음.

1.11. 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」

- 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」 시행령 제8조 제1항에 규정된 임산물 소득원의 지원 대상 품목은 농림수산물부령으로 정하는 수실류·버섯류·산나물류·약초류·수엽류·약용류·수목부산물류 및 관상산림식물류 등으로서, 그 자세한 품명은 시행규칙 제7조 제1항 별표에 명시되어 있음.
 - 임산물에는 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호의 단서조항에 명시된 수실·대나무·버섯류 외에 산나물·약초·수엽·약용수·수목부산물·관상산림식물류 등이 있음.

26 제2장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 제도

- 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」에는 명시되어 있지 않으나 목재·석재·도료 제조 등을 임산물 가공에 포함할 수 있음.
- 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호의 단서 조항에 임산물은 수실·대나무·버섯류에 한정하였는데, 한정한 이유와 근거가 명확하지 않고, 그 범위를 확대하라는 요구가 있으므로 이에 대해 재검토할 필요가 있음.

표 2-1. 임산물 소득원 지원 대상 품목

종류	품목 명
수실류	밤, 감, 잣, 호두, 대추, 은행, 도토리, 개암, 머루, 다래, 복분자, 산딸기, 석류
버섯류	표고, 송이, 목이, 석이, 능이, 싸리, 꽃송이버섯, 복령
산나물류	더덕, 고사리, 도라지, 취나물, 참나물, 두릅, 원추리, 죽순, 산마늘, 고려엉겅퀴(곤드레), 고비, 들메나무순, 다래나무순, 어수리
약초류	삼지구엽초, 삼주, 참쑥, 시호, 작약, 천마, 산양삼, 긴강남차(결명자차), 구절초, 약모밀, 당귀, 천궁, 하수오, 감초, 독활, 잔대, 백운풀, 마
수엽류	은행잎, 솔잎, 두충잎, 떡갈잎, 청미래덩굴잎, 음나무잎, 참죽잎
약용류	오미자, 오갈피, 산수유, 구기자, 두충나무, 헛개나무, 음나무, 참죽나무, 산초나무, 초피나무, 옷나무, 골담초, 산겨릅나무, 산사나무, 느릅나무, 황칠나무, 꾸지뽕나무, 마가목, 화살나무
수목부산물류	수액, 수피, 수지, 나무뿌리, 나무순, 조릿대
관상산림식물류	야생화, 자생란, 조경수, 분재, 잔디

1.12. 관련 법령의 총괄

- 이상에서 살펴본 11개 법령 중 「농지법」과 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 및 「건강기능식품에 관한 법률」을 제외한 8개 법령의 농수산물 가공·처리 관련 내용을 총괄하여 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - 「식품산업진흥법」은 가공식품 외에 민속공예품을 농산물 가공품에 포

함시켰으며, 식료 외에 사료·비료·호료·유지 또는 가족의 제조·가공을 수산물 가공업에 포함한 반면 수산가공품을 원료로 사용하는 2차가공은 제외하였음.

- 이와 달리 「농수산물품질관리법」은 “수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품(제1호)”이나 “제1호에 해당하는 제품을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 2차 이상 가공한 제품”을 수산가공품으로 규정하였음.
- 「식품위생법」은 과자·캔디류, 빵 또는 떡류, 코코아 가공품류 또는 초콜릿류, 엿류, 두부·묵류, 면류, 볶은 커피, 장류, 고춧가루·실고추와 향신료 가공류 등의 조미식품, 김치류, 젓갈류, 절임식품, 조림식품, 건포류, 기타식품류 등을 제조·가공식품으로 명시하였음.
- 「축산물위생관리법」은 햄류·소시지류·베이컨류·건조저장육류·양념육류·분쇄가공육제품·식용우지와 돈지 등의 식육가공품, 우유류·저지방우유류·분유류·발효유류·버터류·치즈류·아이스크림류 등의 유가공품, 난황액·난백액·전란분 등의 알가공품을 축산물 가공품으로 명시하였음.
- 「양곡관리법」은 양곡가공업을 제분업·제조업·도정업·주류제조업·조미식품제조업·과자류제조업·두부류제조업·식용유지제조업·면류제조업·첨가물제조업·당류제조업 및 원료식품가공업으로 구분하였음.
- 「주세법」은 주류의 종류를 주정·발효주류·증류주류·기타주류 등으로 구분하였는데, 이 중 발효주류가 농산물을 원료로 하는 1차가공이며, 주정과 증류주류는 발효주류를 원료로 하는 2차가공임.
- 「인삼산업법」은 홍삼·태극삼·백삼·흑삼 등을 인삼류를 원료로 하여 제조·가공된 인삼제품류로 정의하였음.
- 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」은 임산물 소득원 지원 대상 품목으로 수실류·버섯류·산나물류·약초류·수엽류·약용류·수목부산물류 및 관상산림식물류 등을 열거하였는데, 이 외에 목재·석재·도료 제조 등을 임산물 가공에 포함할 수 있음.

2. 농지전용허가 절차와 심사 방법 및 문제점

- 농지를 농업생산 또는 농지개량 외의 목적으로 사용하려면 어떤 지역이나 용도지역·용도구역에 있는 농지든 농지전용허가·농지전용협의·농지전용신고 등의 절차를 거쳐야 함.
- 농지전용허가·협의 권한은 농림수산식품부장관에게 있으나 절차의 간소화를 위하여 다음과 같이 농지전용 면적에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임하고 있는바, 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 목적으로 농지를 전용할 수 있는 면적은 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만에 한하므로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 그 권한이 위임되어 있음.
 - 농업진흥지역 안의 농지: 전용 면적 3만㎡ 이상은 농림수산식품부장관, 3천~3만㎡는 시·도지사, 3천㎡ 이하는 시장·군수·구청장
 - 농업진흥지역 밖의 농지: 전용 면적 20만㎡ 이상은 농림수산식품부장관, 3만~20만㎡는 시·도지사, 3만㎡ 이하는 시장·군수·구청장
- 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설의 대부분을 차지하는 시장·군수·구청장의 허가에 의한 농지전용 허가 절차를 보면 다음과 같음.
 - 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 목적으로 한 농지전용 실적을 보면 2010년과 2011년에 총 293건 425,947㎡이었는데, 건당 면적별로 3천㎡ 이상은 20건(전체 건수의 6.8%) 99,172㎡(전체 면적의 23.3%)이었으며, 나머지는 모두 3천㎡ 미만이었음.
 - ① 농지전용허가 신청서 시·군 접수
 - ② 검토·심사 후 허가 또는 불허가 통보
 - 농지전용 허가 시 한국농어촌공사에 농지보전부담금 부과 결정 통보
 - ③ 농지보전부담금 납입통지서 발급

- ④ 농지전용 허가 신청자는 수납기관에 농지보전부담금 납부
 - ⑤ 수납기관은 농지전용자에게 영수증 발급, 금융결제원에 지로장표 송부
 - ⑥ 농지전용 허가 신청자는 시장·군수·구청장에게 농지보전부담금 납부 영수증 제시, 금융결제원은 한국농어촌공사에 농지보전부담금 처리내역 통지,
 - ⑦ 시장·군수·구청장은 농지전용 허가 신청자에게 농지전용허가증 교부, 한국농어촌공사는 시장·군수·구청장에게 농지보전부담금 납입 통지
- 농지전용허가 신청 시 첨부서류와 첨부서류에 최소한 포함되어야 할 내용은 다음과 같음.
- ① 사업계획서: 전용목적, 사업시행자, 사업시행기간(착수·준공예정 시기), 시설물배치도, 자금소요액 및 조달방안, 시설물 관리·운영계획(관리·운영자, 임대·분양계획, 공장의 경우 사용되는 원료, 창고의 경우 보관물품), 계획시설물의 환경오염 정도(사업장 규모)
 - ② 소유권 입증서류 또는 사용권 입증서류: 토지등기부등본, 사용승낙서 또는 사용승낙의 뜻이 기재된 매매계약서 등
 - ③ 지적도 등본 또는 임야도 등본과 지형도
 - ④ 피해방지계획서(필요시)
 - ⑤ 변경사유서(변경허가 신청 시)
- 시·군에서 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치를 목적으로 한 농지전용허가 여부를 심사할 때 대상 농지가 우량농지인지, 국내에서 생산된 농산물을 원료로 쓰는지, 실제 가공공장을 설치·운영할 실수요자인지 등을 먼저 확인하고, 이어 도로 등 기반여건과 국내산 농산물 원료 사용 여부 등을 확인하는 것으로 조사되었음.
- 우량농지 여부와 도로 등 기반 여건은 농지전용 허가 대상 농지에 직접 방문하여 확인할 수 있으나 실수요자 여부와 국내산 농산물 원료 여부는 사업계획서의 기록을 통해서만 확인하므로 불확실함.

표 2-2. 농지전용 허가 심사에서 중점 확인 사항

단위: 명, %

구분	1순위		2순위		3순위	
	응답자	비중	응답자	비중	응답자	비중
우량농지 여부	13	65.0	1	5.0	3	15.0
실수요자 여부	3	15.0	2	10.0	5	25.0
도로 등 기반 여건	-		7	35.0	2	10.0
국내산 농산물 원료 사용 여부	4	20.0	8	40.0	2	10.0
전용 신청 면적	-	-	1	5.0	7	35.0
기타	-	-	1	5.0	1	5.0
합 계	20	100.0	20	100.0	20	100.0

자료: 설문조사 결과

- 시·군에서 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치를 목적으로 한 농지전용허가 여부를 심사할 때 주된 원료가 국내에서 생산된 농수산물인지에 대해 ‘확인하기 어렵지만 확인하려 노력한다’는 응답이 50%인 반면 사업계획서에 기록된 품목이 수입에 의존하는 품목인지만 확인하거나 확인할 방법이 없다는 응답이 50%에 달하였음.

표 2-3. ‘주된 원료’의 국내 생산 농수산물 여부 확인 방법

단위: 명, %

구분	응답자	비중(%)
품목만 보고 확인	4	20.0
확인할 방법이 없어 심사하지 않음	-	-
확인할 방법이 없음	4	20.0
확인하기 어렵지만 확인하려 노력함.	10	50.0
기타	2	10.0
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

- 시·군에서 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치를 목적으로 한 농지전용허가 여부를 심사할 때 ‘국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여’ 라는 문구 중 ‘주된 원료’의 의미를 원료 중 제일 중요하고 양도 제일 많은 원료를 기준으로 한다는 응답이 가장 많았으며, 제일 많은 양을 차지하는 원료를 기준으로 한다는 응답이 그 다음이었음.
 - 원료로 사용되는 모든 농산물(경기도 양주시) 또는 모든 원료의 80% 이상으로 적용하는 시·군도 있었음.

표 2-4. 농지전용 허가 심사에서 ‘주된 원료’의 의미에 대한 해석

단위: 명, %

구분	응답자	비중
원료로 사용되는 모든 농산물	3	15.0
제일 많은 양을 차지하는 원료	5	25.0
제일 중요한 원료	2	10.0
제일 중요하고 양도 제일 많은 원료	8	40.0
별로 관심을 두지 않음.	1	5.0
기타	1	5.0
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

- 시·군에서 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치를 목적으로 한 농지전용 허가 여부를 심사할 때 농수산물 가공·처리의 범위로는 살균·냉각한 통조림·병조림 식품 등 3차 가공까지 허용과 세척·절단·건조 및 삶아 포장하는 1차 가공까지만 허용이 각각 6개 지역(30.0%), 김치·장류·젓갈·전통주 등 발효식품을 만드는 2차 가공까지 허용이 4개 지역(20.0%)이었음.
 - 통조림·병조림 식품을 다른 육류와 혼합하여 조리한 레토르트형 식품을 제조하는 4차 가공까지 허용하는 경우는 없었는데, 이는 신청 자체가 아예 없었기 때문인 것으로 해석됨.

표 2-5. 농지전용 허가 심사에서 허용하는 가공의 단계

단위: 명, %

구분	응답자	비중
1차 가공에 한정	6	30.0
1차·2차 가공	4	20.0
1차·2차·3차 가공	6	30.0
1차·2차·3차·4차 가공	-	-
구분하지 않아도 업무를 처리하는 데 지장이 없음.	3	15.0
기타	1	5.0
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

- 이상 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설을 설치하려는 농지전용 허가 신청에 대한 심사 절차와 방법의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - 가장 큰 문제는 전용 신청자가 실제로 가공·처리 시설을 설치하여 운영할 것인지 여부를 허가 단계 및 그 이후에 확인할 수 없는 것이라는 응답이 10명(50.0%), 허가 단계에서 확인할 수 없는 것이라는 응답이 4명(20.0%), 설치할 수 있도록 한 것 자체가 문제라는 응답과 규정이 애매하여 실제로 적용하기 어려운 것이라는 응답이 각각 3명(15.0%)이었음.
 - 「농지법」 시행령 제29조 제2항의 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”이라는 규정의 내용이 애매하여 시·군별로 다르게 적용하는 것도 문제이지만, 주된 원료의 국내산 농수산물 여부, 실제 농수산물 가공·처리시설을 설치·운영하는지 여부를 사업계획서 기록만으로 심사하는 것도 큰 문제임.
 - 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 목적으로 농업진흥구역 내 농지의 전용허가를 받은 다음 건물만 준공되면 준공검사를 받을 수 있고, 건축물 대장에는 농수산물 가공공장으로 명시되지도 않으며, 준공검사 후 실제 농수산물 가공·처리 시설로 운용되고 있는지 사후 실태조사를 하기도 어려운 실정이므로 일부 시·군의 경우 농수산물 가공·처리 시설의 설치

를 목적으로 한 농업진흥구역 농지전용 허가 건수의 70~80%는 건물이 비어 있거나 다른 용도로 사용되고 있는 실정임.

표 2-6. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용의 문제점
단위: 명, %

구분	응답자	비중
설치할 수 있도록 한 것 자체가 문제	3	15.0
허가 단계에서 확인할 수 없는 것	4	20.0
허가 단계에서나 이후에 확인할 수 없는 것	10	50.0
규정이 애매하여 실제 적용하기 어렵다는 것	3	15.0
기타	-	-
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

제 3 장

농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 현황

1. 농업진흥지역 및 농지전용 면적 추이

- 농업진흥지역 면적은 1992년의 100만 8천ha에서 2006년 115만 3천ha까지 계속 증가하다가 2007년 112만ha로 3만 3천ha가 감소한 데 이어 2008년에 다시 103만 3천ha로 87천ha가 감소한 이후 2011년 102만 9천ha를 유지하고 있음.
 - 2007년과 2008년에 농업진흥지역 면적이 감소한 것은 이 때 농업진흥지역에 대한 일제조사를 통해 농업진흥지역 지정 취지에 적합하지 않은 지역은 농업진흥지역 지정을 해제한 데 기인함.
 - 농업진흥지역 내 농지 면적은 1992년의 867천ha(전체 농지 면적의 41.9%)에서 1996년 895천ha(동 46.0%)로 계속 증가하다가 1997·1998년에 약간 감소하였으나 1999년 901천ha(동 47.4%)로 증가추세로 반전되어 2004년 922천ha(동 50.2%)를 최대로 다시 감소추세로 돌아서 2011년 807천ha(동 47.5%)로 줄었음.
 - 농업진흥지역 내 농지 면적 중 논·밭의 비중은 1992~2006년에는 83~84%를 유지하다가 2008년 이후 88%로 높아졌음.

표 3-1. 농업진흥지역 면적 추이(1992~2011)

단위: 천ha

연도	농지 면적	농업진흥지역 면적			농업진흥지역 내 농지 면적		
		계	진흥구역	보호구역	계	논	밭
1992	2,070	1,008	841	167	867	723	144
1993	2,055	1,032	851	181	883	735	148
1994	2,033	1,034	854	180	884	735	149
1995	1,985	1,050	866	184	893	744	149
1996	1,945	1,055	871	184	895	746	149
1997	1,924	1,055	871	184	893	745	148
1998	1,910	1,056	872	184	890	742	148
1999	1,899	1,081	894	187	901	754	147
2000	1,889	1,147	951	196	919	768	151
2001	1,876	1,148	952	196	920	770	150
2002	1,863	1,149	953	196	921	771	150
2003	1,846	1,148	952	196	919	770	149
2004	1,836	1,153	957	196	922	773	149
2005	1,824	1,153	957	196	919	771	148
2006	1,801	1,153	957	196	917	769	148
2007	1,782	1,120	930	190	882	751	131
2008	1,759	1,033	925	108	815	716	99
2009	1,737	1,029	922	107	811	713	98
2010	1,715	1,027	920	107	807	710	97
2011	1,698	1,029	921	108	807	710	97

- 농지전용 면적은 2000년의 9,883ha에서 2007년 24,666ha로 최대를 나타냈다가 2011년 13,329ha로 감소하였으며, 2000~2011년의 12년 동안 연평균 15,962ha가 전용되었음.
- 농업진흥지역 농지의 전용 면적은 2000년의 1,667ha(전체 농지전용 면적의 16.9%)에서 2007년 5,125ha(동 20.8%)로 증가하였다가 2011년 2,526ha로 감소하였으며, 2000~2011년의 12년 동안 연평균 3,092ha(전체 연평균 농지전용 면적의 19.4%)가 전용되었음.
- 2000~2011년의 전답별 농지전용 면적 추이를 보면, 농업진흥지역 안에서는 총 전용면적 37,099ha중 논·밭의 전용 면적이 29,134ha(78.5%)로 밭의 전용면적 7,965ha의 3.7배에 달하였음.

표 3-2. 농지전용 면적 추이(2000~2011)

단위: ha

연도	합계			농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖		
	계	답	전	계	답	전	계	답	전
2000	9,883	5,143	4,740	1,667	1,280	387	8,216	3,863	4,353
2001	10,209	5,346	4,863	2,376	1,850	526	7,833	3,496	4,337
2002	13,275	7,016	6,259	3,118	2,404	714	10,157	4,612	5,545
2003	12,996	6,951	6,045	2,810	2,213	597	10,186	4,738	5,448
2004	15,686	8,525	7,161	3,124	2,414	710	12,562	6,111	6,451
2005	15,659	8,743	6,916	3,826	3,070	756	11,833	5,673	6,160
2006	16,215	8,159	8,056	2,904	2,116	788	13,311	6,043	7,268
2007	24,666	14,380	10,286	5,125	4,159	966	19,541	10,221	9,320
2008	18,215	9,977	8,238	3,190	2,645	545	15,025	7,332	7,693
2009	22,680	12,867	9,813	4,004	3,207	797	18,676	9,660	9,016
2010	18,732	9,843	8,889	2,429	1,888	541	16,303	7,955	8,348
2011	13,329	6,901	6,428	2,526	1,888	638	10,803	5,013	5,790
합 계	191,545	103,851	87,694	37,099	29,134	7,965	154,446	74,717	79,729
연평균	15,962	8,654	7,308	3,092	2,428	664	12,871	6,226	6,644

○ 농지전용 면적과 건수를 대비하면 농지전용 1건당 면적은 2007~2011년의 5년간 평균 3,282㎡, 즉 994평의 소규모였음.

- 같은 기간 농지전용 건수는 총 297,471건으로서 연평균 59,494건에 달하였고, 농지전용 면적은 총 97,622ha로 연평균 19,524ha를 나타냈음.

- 같은 기간 논·밭의 전용 면적은 총 53,968ha(55.3%), 밭의 전용 면적은 43,654ha(44.7%)를 나타냈음.

표 3-3. 농지전용 면적과 건수 추이(2007~2011)

단위: ha, 건, ㎡, 평

구분	2,007	2,008	2009	2010	2011	합계
면적(ha)	24,666	18,215	22,680	18,732	13,329	97,622
논	14,380	9,977	12,867	9,843	6,901	53,968
밭	10,286	8,238	9,813	8,889	6,428	43,654
건수(건)	60,954	63,765	59,280	57,463	56,009	297,471
건당 면적(㎡)	4,047	2,857	3,826	3,260	2,380	3,282
건당 평수(평)	1,226	866	1,159	988	721	994

- 용도별 농지전용 면적은 2007~2011년의 5년간 총 97,622ha의 농지전용면적 중 철도·도로·항만 등 공공시설 용도로 43,681ha(44.7%), 주거시설 용도로 15,211ha(15.6%), 광공업시설 용도로 14,664ha(15.0%)가 전용되었으며, 농어업시설 용도로는 4,749ha(4.9%)가 전용되었음.

표 3-4. 용도별 농지전용 면적 추이(2007~2011)

단위: ha,

구분	2,007	2,008	2009	2010	2011	합계
합 계	24,666	18,215	22,680	18,732	13,329	97,622
공공시설	11,961	8,369	9,427	7,603	6,321	43,681
주거시설	3,949	2,424	2,632	4,378	1,828	15,211
광공업시설	2,249	2,490	5,370	2,766	1,789	14,664
농어업시설	1,570	893	849	768	669	4,749
기 타	4,937	4,039	4,402	3,217	2,722	19,317

2. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 현황과 문제점

- 「농지법」 제32조 제1항 제1호~제9호의 농업생산·농지개량 이외 농업진흥구역에서 할 수 있는 토지이용행위를 하려면 농지전용허가를 받고 농지를 전용해야 하는데, 2011년에 총 56,009건 13,329ha의 농지전용 중 농업진흥구역에서 2,206ha(16.6%), 농업보호구역에서 320ha(2.4%), 농업진흥지역 밖에서 10,803ha(81.0%)가 전용되었음.
 - 용도별 농지전용 면적 비중은 도로·철도·항만·공항 등이 24.4%, 기타 공공시설 20.7%, 근린생활시설·체육시설 등 기타시설이 20.4%, 주거시설 12.8%, 공장시설 11.9%, 농업용시설 2.8%, 국방·군사시설 2.3%, 관광시설 1.6%, 농수산물 유통·가공시설 1.1%, 농업인주택 0.9% 등의 순서임.

표 3-5. 용도별 농지전용 건수와 면적(2011)

단위: 건, ha, (%)

구분	건수	총면적	농업진흥지역			농업진흥 지역 밖
			소계	농업진흥 구역	농업보호 구역	
합 계	56,009	13,329 (100.0)	2,526	2,206	320	10,803
○ 공용·공공용·공익시설	4,070	6,321 (47.4)	2,091	1,876	215	4,228
- 국방·군사시설	104	306 (2.3)	52	47	5	254
- 도로·철도·항만·공항	1,690	3,252 (24.4)	1,360	1,215	145	1,891
- 기타시설	2,266	2,756 (20.7)	676	611	65	2,080
- 임의전용	10	7 (0.1)	3	3	0	3
○ 주택시설	24,317	1,828 (13.7)	123	84	39	1,706
- 주거시설	22,032	1,710 (12.8)	119	81	38	1,592
- 농업인주택	2,285	118 (0.9)	4	3	1	114
○ 공장시설	3,527	1,585 (11.9)	50	46	4	1,536
○ 농어업용시설	6,587	670 (5.0)	249	227	22	419
- 농업용시설	4,669	372 (2.8)	151	135	16	220
- 어업용시설	347	87 (0.7)	35	32	3	51
- 산업축진지구시설	178	12 (0.1)	0	0	0	12
- 기타시설(신고전용)	625	50 (0.4)	2	2	0	48
- 농수산물유통·가공시설	768	149 (1.1)	60	58	2	88
○ 기타	17,508	2,927 (22.0)	14	-28	42	2,913
- 기타시설	17,382	2,715 (20.4)	151	135	16	220
- 관광시설	126	212 (1.6)	35	32	3	51

주: 기타의 기타시설은 근린생활시설(1,158ha), 체육시설(203ha), 유통시설(84ha), 교육시설(51ha), 숙박시설(27ha) 등임.

자료: 한국농어촌공사

- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용 실태를 용도별로 보면, 일반 가공이 181건 280,018㎡(65.7%)로 대부분을 차지하였으며, 다음이 곡물 가공으로 45건 64,771㎡(15.2%), 꽃감·감말랭이 등 감류 가공 22건 18,528㎡(4.3%) 순으로서, 용도별 분류의 세부 내역은 다음과 같았음.

- 감류: 곱감, 감말랭이
 - 콩·장류: 메주, 콩 숙성, 장류 가공
 - 축산: 도계장, 축산물 가공·처리 시설
 - 과실: 매실, 오미자, 산머루, 대추, 블루베리, 복분자, 포도 가공, 사과즙 가공(선과·저장 포함)
 - 2차 가공: 떡, 빵튀기, 한과, 홍삼진액, 소곡주, 인삼 가공 등
 - 곡물: 미곡종합처리장(RPC), 벼 건조저장센터(DSC), 정미소, 곡물 제분, 도정, 우리밀 가공
 - 유지류: 식물성 유지 제조
 - 김치: 김치제조, 절임배추 가공
 - 양념채소: 고춧가루·고추 가공, 흑마늘 가공
 - 일반 가공: 구체적인 품목이 명시되지 않은 농산물 가공(가공·유통 시설 포함) 시설, 고구마·버섯·메밀·치즈 등 가공 시설 등
 - 혼합: 콩나물 재배사 및 지역특산물 가공 작업장
- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용에서 농지보전부담금 부과 면적은 148,746㎡(34.9%), 부과하지 않은 농지전용 면적이 277,201㎡(65.1%)로 농지보전부담금을 부과하지 않은 농지전용 면적이 더 많았음.
- 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 목적의 농지전용에서 농지보전부담금은 비농업인에게 부과하고, 농업인에게는 100% 면제함.
 - 용도별로 일반 가공과 곡물 가공의 경우 농지보전부담금 부과 건수가 많았으며, 양념채소 가공시설의 경우 전용건수 3건 모두 면제받았음.
- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 목적의 농지전용에서 건당 전용면적을 용도별로 보면, 유지류 가공 2,311㎡, 양념채소 2,069㎡, 축산 1,987㎡ 순이었으며, 전체 평균 1,454㎡이었음.

표 3-6. 농업진흥구역 농수산물 가공·처리 시설 용도별 농지전용(2010·2011)
단위: 건, m², 원, (%)

구분	전용 건수	전용면적	건당 면적	농지보전부담금 부과 내역				
				부과금액	부과 건수	부과 면적	면제 건수	면제 면적
감류	22	18,528(4.3)	842	19,516,420	4	6,260	18	12,268
콩, 장류	7	6,085(1.4)	869	3,387,090	2	2,399	5	3,686
축산	4	7,947(1.9)	1,987	8,027,250	1	1,573	3	6,374
과실	13	14,748(3.5)	1,134	135,463,530	5	7,012	8	7,736
2차 가공	9	13,564(3.2)	1,507	54,837,540	5	8,748	4	4,816
곡물	45	64,771(15.2)	1,439	165,782,620	13	22,541	32	42,230
유지류	2	4,621(1.1)	2,311	29,566,080	1	1,711	1	2,910
김치	5	9,113(2.1)	1,823	0	0	0	5	9,113
양념채소	3	6,207(1.5)	2,069	44,471,520	3	6,207	0	0
일반 가공	181	280,018(65.7)	1,547	1,065,148,760	58	92,296	123	187,722
혼합	2	346(0.1)	173	0	0	0	2	346
합계	293	425,947(100.0)	1,454	1,526,200,810	92	148,746	201	277,201

자료: 한국농어촌공사 내부자료

- 2010년과 2011년에 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 목적의 농지 전용에서 지방자치단체별로 농지전용 면적이 많은 25개 시·군 및 시·도를 보면, 김포시 33,494m², 충남본청 19,040m², 양주시 18,606m², 장수군 17,742m², 익산시 14,564m² 등의 순이었음.
 - 상위 25위의 시·군 중 농수산물 가공·처리 시설의 종류가 다양한 곳은 김포시(5종), 익산시·서천군·청양군(각 4종), 장수군·홍성군·양평군·횡성군·함양군(각 3종) 등이었음.
- 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리시설의 설치를 목적으로 한 농지전용허가 실적은 농수산물 유통시설 목적의 농지전용 허가를 합하여 2011년에 58ha로 전체 농지전용 면적 13,329ha의 0.4%, 농업진흥구역 내 농지전용 면적 2,206ha의 2.6%로서 양적인 비중은 미미하다고 할 수 있음.

42 제3장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 현황

표 3-7. 시·군별 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설용 농지전용(2010~2011)
단위: m²

관할청	감류	콩, 장류	축산	과실	2차 가공	곡물	유지류	김치	양념 채소	일반적 가공	혼합	총계
총계	18,528	6,085	7,947	14,748	13,564	64,771	4,621	9,113	6,207	280,018	346	425,947
소계	12,118	3,092	6,397	5,665	9,587	32,637	4,621	4,699	5,213	186,568	151	270,748
김포시						4,511	4,621	2,944	1,711	19,707		33,494
충남본청						3,452				15,588		19,040
양주시								997		17,609		18,606
장수군				2,299		5,438				10,005		17,742
익산시		94	2,274			4,095				8,101		14,564
홍성군			4,123							7,980	151	12,254
양평군	1,766				106					10,045		11,917
청도군	1,583									9,130		10,713
고창군				1,465						8,527		9,992
황성군						654		758		8,481		9,893
산청군	7,096									2,533		9,629
영주시					6,040					3,529		9,569
안성시										8,571		8,571
함양군	1,673	552								6,059		8,284
신안군						147				7,783		7,930
서천군		708			490	3,927				2,695		7,820
평택시						2,085				5,335		7,420
청양군		1,738		658		1,485			3,502			7,383
보령시										7,365		7,365
보성군				1,243						5,812		7,055
이천시						5,078				1,942		7,020
양구군						1,000				5,406		6,406
아산시					2,951					3,359		6,310
서귀포시										6,096		6,096
홍천군						765				4,910		5,675

자료: 한국농어촌공사 내부자료

- 그러나 농업진흥구역에 ‘국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로’ 한다는 조건을 붙여 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 허용한 것은 다음과 같은 문제를 안고 있음.

- 첫째, 농수산물 가공·처리시설을 설치한다는 명목으로 농업진흥구역 농지의 전용허가를 받은 다음 농수산물 가공·처리 시설을 아예 설치하지 않고 또는 설치는 하였으나 다른 용도로 사용하거나 아예 이용하지 않고 방치하는 사례가 많음. 예컨대, 김포시의 경우 2012년(9월말 기준) 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리시설 설치 목적으로 농지전용허가를 받은 84건 중 64건(76%)은 비어 있거나 다른 용도로 사용되고 20건만이 목적대로 운영되고 있으며, 양주시의 경우 2010~2012년에 허가한 39건 중 2건만 실제 농수산물 가공·처리 시설로 운용되고 14건은 다른 용도로 사용 중이며 14건은 착공하지 않은 상태인 것으로 조사되었음.
- 둘째, 농수산물 가공·처리시설에 한정되는 것은 아니지만 농업진흥구역 내 농지를 전용할 경우 인접농지를 오염·훼손시킴은 물론 들녘 단위의 항공방제를 저해하는 등 농업생산에 지장을 초래할 수 있음.
- 셋째, 농업진흥구역 내 농지의 가격이 그 외 지역 농지의 가격보다 저렴하기 때문에 대규모 식품가공 기업 등이 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리시설의 설치를 목적으로 농지전용허가를 신청할 우려가 있음.

표 3-8. 양주시의 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 실태(2010~2012)
단위: 건, %

사용 내역	건 수	비중
○ 건물 내부 확인 불가	3	7.7
○ 준법	22	56.4
- 미준공, 미사용	2	5.1
- 미착공	14	35.9
- 실제운용	2	5.1
- 불명	4	10.3
○ 불법: 다른 용도로 사용	14	35.9
합 계	39	100.0

자료: 양주시 실태조사 결과

제 4 장

농수산물 가공·처리 시설의 종류

1. 한국표준산업분류의 내용

- 우리나라에 현존하는 농수산물 가공·처리 시설의 유형과 종류를 전체적으로 파악하기 위해서는 한국표준산업분류에 제시된 산업 분류를 살펴보는 것이 효율적임.
- 한국표준산업분류(KSIC: Korean Standard Industrial Classification)는 산업 관련 통계자료의 정확성과 비교성을 확보하기 위하여 유엔의 국제표준산업분류(ISIC: International Standard Industrial Classification)에 기초하여 작성되었음.
 - 1963년 3월 경제활동 중에서 우선 광업과 제조업 부문에 대한 산업분류를 제정하였고, 1964년 4월 비제조업 부문에 대한 산업분류를 추가로 제정함으로써 우리나라의 표준산업분류체계를 완성하였음.
 - 이후 미비점과 불합리한 점을 보완하기 위하여 1965년과 1968년에 개정 작업을 추진하였으며, 유엔의 국제표준산업분류의 2·3차 개정('68, '89)과 국내의 산업구조 및 기술변화를 반영하기 위하여 주기적으로('70, '75, '84, '91, '98, 2000) 개정하였음.
 - 현재 사용하고 있는 9차 개정 분류는 2000년 8차 개정 이후 7년이 경과

하였고 국제표준산업분류가 개정됨에 따라 정보 및 커뮤니케이션, 환경 관련 산업의 구조 변화 등 우리나라의 산업 특성을 반영하고 아울러 국제 비교성을 제고하기 위하여 2006년 4월부터 1년 8개월에 걸친 개정작업 끝에 통계청 고시 제2007-53호(2007.12.28)로 확정·고시되어 2008년 2월 1일부터 시행하게 된 것임.

표 4-1. 한국표준산업분류 구분류와 신분류의 단계별 항목 수 비교

대분류		중분류		소분류		세분류		세세분류	
8차(구분류)	9차(신분류)	8차	9차	8차	9차	8차	9차	8차	9차
A 농업, 임업	A 농업, 임업, 어업	3	3	8	8	21	21	37	34
B 어업									
C 광업	B 광업	3	4	7	7	12	12	18	17
D 제조업	C 제조업	23	24	71	83	174	180	473	461
E 전기, 가스 등	D 전기, 가스, 수도	2	2	4	4	6	6	7	9
-	E 폐기물, 환경복원	-	3	-	5	-	11	-	15
F 건설업	F 건설업	2	2	7	7	13	14	43	42
G 도·소매업	G 도매 및 소매	3	3	21	20	54	58	162	164
I 운수업	H 운수업	4	4	12	11	21	20	48	46
H 숙박, 음식	I 숙박 및 음식점업	1	2	2	4	6	8	22	24
J 통신업	J 출판, 영상, 정보 등	1	6	2	11	5	25	9	42
K 금융, 보험	K 금융, 보험	3	3	5	8	15	15	34	33
L 부동산, 임대	L 부동산, 임대	2	2	5	6	10	13	21	21
M 사업서비스	M 전문, 과학, 기술	4	4	16	13	29	19	70	50
	N 사업시설, 사업지원		2		7		13		21
N 행정, 국방등	O 행정, 국방, 사회보장	1	1	5	5	8	8	25	25
O 교육서비스	P 교육서비스	1	1	5	7	11	16	23	29
P 보건, 복지	Q 보건 및 사회복지	2	2	4	6	10	9	22	21
Q 오락, 문화등	R 예술, 스포츠, 여가	2	2	7	4	21	17	55	43
R 공공, 개인	S 협회, 수리, 개인	4	3	11	8	24	18	49	43
S 가사서비스	T 자가소비생산활동	1	2	1	3	1	3	1	3
T 국제, 외국	U 국제 및 외국기관	1	1	1	1	1	1	2	2
20	21	63	76	194	228	442	487	1,121	1,145

- 표준산업분류의 목적: 표준산업분류는 생산단위(사업체단위, 기업체단위 등)가 주로 수행하는 산업 활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화한 것으로서, 산업 활동에 의한 통계 자료의 수집·제표·분석 등을 위해 활동 카테고리(카테고리)를 제공하는 데 목적이 있으며, 따라서 「통계법」에서는 산업통계 자료의 정확성과 비교성을 위하여 모든 통계작성기관이 이를 의무적으로 사용하도록 규정하고 있음.
 - 국민계정, 경제총조사, 전국 사업체 조사 등의 통계 작성 시 산업 분류의 기준이 되고 있음.
 - 통계 목적 이외에도 일반 행정 및 산업정책 관련 법령에서 적용 대상 산업 영역을 한정하는 기준으로 준용되고 있음.

- 분류의 범위: 산업 활동의 유형에 따른 분류이므로 국민계정(SNA)에서 정의된 것처럼 경제활동에 종사하고 있는 단위에 대한 분류로 국한하고 있음.

- 분류기준: 산업분류는 생산단위가 주로 수행하고 있는 산업 활동을 그 유사성에 따라 유형화 한 것으로서, 다음과 같은 분류기준에 의해 분류됨.
 - 산출물(생산된 재화 또는 제공된 서비스)의 특성
 - 산출물의 물리적 구성 및 가공단계
 - 산출물의 수요처
 - 산출물의 기능 및 용도
 - 투입물의 특성
 - 원재료, 생산 공정, 생산기술 및 시설 등
 - 생산활동의 일반적인 결합 형태

- 분류구조 및 부호체계: 분류구조는 대분류(알파벳 문자 사용/Sections), 중분류(2자리 숫자 사용/Divisions), 소분류(3자리 숫자 사용/Groups), 세분류(4자리 숫자 사용/Classes), 세세분류(5자리 숫자 사용/Sub-Classes)의 5단계로 구성됨.

- 부호 처리를 할 경우에는 아라비아 숫자만 사용
 - 권고된 국제표준산업분류 4차 개정안(ISIC Rev.4 Draft)을 기본체계로 하였으나, 국내 실정을 고려하여 국제분류의 각 단계 항목을 분할, 통합 또는 재그룹화 하여 독자적으로 분류항목과 분류부호를 설정하였음.
 - 분류항목간에 산업내용의 이동을 가능한 억제하였으나 일부 이동내용에 대한 연계분석 및 시계열 연계를 위하여 부록에 수록된 신규 연계표를 활용하도록 하였음.
 - 중분류의 번호는 01부터 99까지 부여하였으며, 대분류별 중분류 추가 여지를 남겨놓기 위하여 대분류 사이에 번호 여백을 두었음.
 - 소분류 이하 모든 분류의 끝자리 숫자는 “0”에서 시작하여 “9”에서 끝나도록 하였으며, “9”는 기타 항목을 의미하고, 앞에서 명확하게 분류되어 남아 있는 활동이 없는 경우에는 “9” 기타 항목이 필요 없는 경우도 있음. 또한 각 분류 단계에서 더 이상 하위분류가 세분되지 않을 때 “0”을 사용함(예를 들면 중분류 02/임업, 소분류/020).
- 현재 사용하고 있는 9차 개정 한국표준산업분류는 대분류 21종, 중분류 76종, 소분류 228종, 세분류 487종, 세세분류 1,145종 등으로 분류되는데, 농수산물 가공·처리는 모두 대분류 기준으로 제조업에 속함.
- 천일염 제조는 암염 채굴과 함께 소금채취업으로서 대분류 광업으로 분류되며, 죽염과 구운소금은 대분류 제조업 중 중분류 식품제조업의 세분류 조미료 및 식품첨가물제조업과 세세분류 기타 식품 첨가물 제조업에 속하는 반면 정제염·가공염 제조는 중분류 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제외)의 소분류 기타 화학제품 제조업으로 분류됨.
 - 대분류 농업·임업·어업의 중분류 농업에서 세세분류로 농산물 건조·선별 및 기타 수확 후 서비스업이 있는데, 여기서 농산물 건조란 농산물 가공·처리 시설과 담배 재건조업을 제외하고 농산물을 시장에 출하하기 전에 선별·건조·출하준비를 위한 고정처리시설, 예컨대 과실선과장이나 벼·담배 건조장 등의 운영을 말하므로 농수산물 가공·처리에 해당되지

않음.

- 숲 제조는 대분류 제조업, 중분류 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제외), 소분류 기초 화학물질 제조업, 세분류 기초 유기화학물질 제조업, 세세분류 천연수지 및 나무화학물질 제조업으로 분류되며, 목탄·목초액이나 옷칠·황칠 등 천연도료 제조도 동일한 산업으로 분류됨.
- 대분류 제조업의 중분류는 34개인데, 그 중 농수산물 가공·처리에 관련되는 중분류는 식료품 제조업(10), 음료 제조업(11), 담배 제조업(12), 의복 제외 섬유제품 제조업(13), 의복·의복액세서리·모피제품 제조업(14), 가죽·가방 및 신발 제조업(15), 가구를 제외한 목재 및 나무제품 제조업(16), 펄프·종이 및 종이제품 제조업(17), 의약품 제외 화학물질 및 화학제품 제조업(20), 의료용 물질 및 의약품 제조업(21), 비금속 광물제품 제조업(23), 가구 제조업(32) 등을 들 수 있음.
- 농수산물 가공·처리와 관련되지 않는 대분류 제조업의 중분류에는 고무제품 및 플라스틱제품 제조업(22), 1차 금속 제조업(24), 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제외, 25), 전자부품·컴퓨터·영상·음향 및 통신장비 제조업(26), 의료·정밀·광학기기 및 시계 제조업(27), 전기장비 제조업(28), 기타 기계 및 장비 제조업(29), 자동차 및 트레일러 제조업(30), 기타 운송장비 제조업(31), 기타 제품 제조업(33) 등이 있음.
 - 담배 제조업의 세세분류 중 담배 재건조업(12001)은 1차 건조된 잎담배를 구입하여 줄기를 제거하거나 재건조하는 산업 활동으로서, 농수산물 가공·처리에 속한다고 할 수 있음. 반면 수수료를 받고 타인의 잎담배를 건조하는 것은 작물재배업 관련 서비스업의 농산물 건조·선별 및 기타 수확 후 서비스에 속하며, 자기의 잎담배를 직접 건조하는 것은 기타 작물재배업에 속함.
 - 섬유제품 제조업(13)은 방적 및 가공사 제조업(131), 직물직조 및 직물제품 제조업(132), 편조원단 및 편조제품 제조업(133), 섬유제품 염색·정리 및 마무리 가공업(134), 기타 섬유제품 제조업(139) 등 5개의 소분류로

구분되는데, 이 중 면방적업(13101), 모방적업(13102), 견방적을 포함한 기타방적업(13109) 등이 면·모·견 등 농수산물을 원료로 하는 방적업으로서 농수산물 가공·처리에 해당된다고 할 수 있음.

- 의복·의복액세서리·모피제품 제조업(14)에서 세세분류 원모피 가공업(14201)은 동물의 원모피를 다듬질·표백·무두질·염색 및 기타 처리하여 가공 천연모피와 펠트를 생산하는 산업으로서 가죽이나 수산동물의 모피는 농수산물에 해당됨.
- 가죽·가방 및 신발제조업(15)의 세세분류 원피 가공 및 가죽 제조업(15110)은 각종 짐승·과충류·아가미동물 등의 원피를 무두질·다듬질·끝손질·돋음새김질 및 윤내기·염색처리 등을 하여 각종 천연가죽을 생산하거나 천연가죽의 조각 및 부스러기를 처리하여 재생가죽을 생산하는 산업 활동으로서, 가죽의 가죽이 천연가죽에 포함되므로 그 제조업은 농수산물 가공·처리에 해당됨.
- 가구를 제외한 목재 및 나무제품 제조업(16)의 소분류 제재 및 목재 가공업(161)은 원목 또는 제재목을 제재, 대패질, 분쇄 또는 기타 표면가공하여 일반 제재목재, 화장목재, 방부처리 또는 기타 화학처리 목재, 목모, 목분, 칩상 또는 파티클상의 목재, 마루용 모자이크 판재, 칩목 등을 생산하는 산업활동을 말하며, 그 외 소분류로서 나무제품 제조업(162)과 코르크 및 조물제품 제조업(163)이 있는데, 이들의 원료가 되는 목재와 코르크 등은 임산물이므로 그 제조업은 농수산물 가공·처리에 해당됨.
- 펄프·종이 및 종이제품 제조업(17)의 세세분류 펄프제조업(17110)은 각종 식물성 물질, 섬유, 님마, 고지 등으로 각종 형태의 펄프와 기타 섬유질의 셀룰로오스 물질을 제조하는 산업으로서, 임산물에 해당되는 임목을 가공한다는 점에서 농수산물 가공처리에 속한다고 할 수 있음.
- 의약품 제외 화학물질 및 화학제품 제조업(20)의 세세분류 천연수지 및 나무화학물질 제조업(20112)은 천연수지, 나무 및 식물성 피치 등을 증류하여 유연제 엑스를 제외한 증류물질 및 기타 관련 제품을 제조하는 산업활동으로서 목탄·목초액·숯·천연도료 제조 등이 여기에 포함됨. 또

한 기타비료 및 질소화합물 제조업은 천연 동·식물성 물질을 화학적으로 처리하여 유기질 비료를 제조하거나 유·무기질 비료의 배합물, 화분용 배합토, 구아노 화학처리, 비료용 광물슬래그 가공품, 토질개량용 토사석조제품을 제조하는 산업활동을 말함.

- 의료용 물질 및 의약품 제조업(21)의 세세분류 의약품 화합물 및 항생물질 제조업(21101)은 천연 동·식물성 물질, 광물성 물질 등에서 의약품 화합물을 추출 또는 합성하는 것과 원료상태의 항생의약품질을 제조하는 것을 말하며, 한의약품 제조업(21220)은 한의학적 처방에 사용할 수 있도록 의약품 동·식물성 물질을 배합·기타 조제하여 규격화한 한의약 조제품을 제조하는 것을 말함.
 - 비금속 광물제품 제조업(23)의 세세분류 기타 석제품 제조업(23919)은 천연석재 및 응집한 슬레이트를 절단·성형가공하여 건설용 이외의 석제품을 제조하는 산업활동으로서, 임산물인 석재를 가공하므로 농수산물 가공처리에 해당된다고 할 수 있음.
 - 가구 제조업(32)의 세세분류 주방용·음식점용 목재가구 제조업(32021), 나전칠기가구 제조업(32022), 기타 목재가구 제조업(32029)은 임산물인 목재를 활용한다는 점에서 농수산물 가공처리에 해당된다고 할 수 있음.
- 식료품제조업(10)의 소분류는 도축·육류가공 및 저장 처리업(101), 수산물가공 및 저장 처리업(102), 과일·채소 가공 및 저장 처리업(103), 동물성 및 식물성 유지 제조업(104), 낙농제품 및 식용빙과류 제조업(105), 곡물가공품과 전분 및 전분제품 제조업(106), 기타 식품 제조업(107), 동물용 사료 및 조제식품 제조업(108) 등임.
- 기타 식품 제조업의 세분류는 떡·빵·과자류 제조업(1071), 설탕 제조업(1072), 면류·마카로니 및 유사식품 제조업(1073), 조미료 및 식품 첨가물 제조업(1074), 기타 식료품 제조업(1079) 등인데, 설탕 제조업은 국내에서 생산되지 않는 사탕수수·사탕무 등의 농산물을 원료로 사용하므로 부록 1의 농수산물 가공·처리 관련 산업에서는 제외하였음.

- 조미료 및 식품 첨가물 제조업(1074)의 세세분류로는 식초·발효 및 화학 조미료 제조업(10741), 천연 및 혼합조제 조미료 제조업(10742), 장류 제조업(10743), 기타 식품첨가물 제조업(10293) 등이 농수산물 가공·처리에 해당됨
 - 기타 식료품 제조업(1079)의 세세분류로는 커피 가공업(10791), 차류 가공업(10792), 수프 및 균질화 식품 제조업(10793), 두부 및 유사식품 제조업(10794), 인삼식품 제조업(10795), 건강보조용 액화식품 제조업(10796), 건강기능식품 제조업(10797), 도시락 및 식사용 조리식품 제조업(10798) 등이 농수산물 가공·처리에 해당되는데, 커피 가공업(10791)은 국내에서 생산되지 않는 농산물을 원료로 하므로 부록 1의 농수산물 가공·처리 관련 산업에는 포함하지 않았음.
- 음료 제조업(11)은 알콜음료 제조업(111)과 비알콜음료 제조업(112)으로 분류되는데, 후자는 국내에서 생산되는 농수산물을 원료로 하는 농수산물 가공·처리에 해당되지 않으므로 부록 1의 농수산물 가공·처리 관련 산업에 포함하지 않았음.
- 알콜음료 제조업은 발효주 제조업(1111)과 증류주 및 합성주 제조업(1112)으로 구분되는데, 후자는 가공품인 발효주를 원료로 하므로 부록 1의 농수산물 가공·처리 관련 산업에서 제외하였음. 전자의 세세분류로 탁주 및 약주 제조업(11111), 청주 제조업(11112), 맥아 및 맥주 제조업(11113), 기타 발효주 제조업(11119)이 농수산물 가공 처리에 해당됨.
 - 비알콜음료 제조업은 얼음 제조업, 생수 제조업, 기타 비알콜음료 제조업으로 구분되는데, 기타 비알콜음료 제조업은 물에 설탕, 감미료 또는 향미료를 첨가한 음료를 생산하거나, 과일주스, 과일추출물 또는 기타 합성추출물을 첨가하여 청량음료 또는 기타 비알콜성 음료를 제조하는 산업으로서, 과일주스·과일추출물을 원료로 하므로 국내에서 생산되는 농수산물을 원료로 하는 농수산물 가공·처리에 해당되지 않으므로 부록 1의 농수산물 가공·처리 관련 산업에 포함하지 않았음.

- 이상에서 보았듯이 한국표준산업분류에서 국내에서 생산되는 농산물·축산물·수산물·임산물을 원료로 하여 가공·처리하는 제조업은 제품 유형별로 구분하면 식료품, 음료, 담배, 섬유제품, 모피·가죽, 목재·나무·펄프제품, 화학제품, 의약품, 석제품, 가구 등으로 다양함.
 - 식료품의 원료: 축산물과 육류, 수산 동·식물, 과일·채소, 우유류, 곡물·서류 등임.
 - 음료품의 원료: 곡물, 서류, 과일, 산채·약초 등
 - 담배제품의 원료: 담배
 - 섬유제품의 원료: 면화, 모시, 마, 누에고치, 가죽 등
 - 나무·펄프·화학제품·석제품·의약품·가구 등의 원료: 목재·석재·대나무·초목·약초 등 임산물과 농산물

- 국내에서 생산된 농수산물을 원료로 하는 농수산물 가공·처리시설의 종류와 범위를 한국표준산업분류의 세세분류 산업코드로써 지정하는 것이 효율적이라고 할 수 있음.
 - 한국표준산업분류는 우리나라에 존재하는 모든 산업을 망라할 뿐 아니라 산업의 부침 및 산업구조의 변화에 대응하여 필요할 때마다 개정하므로 농수산물 가공·처리에 해당되는 모든 산업을 파악할 수 있음.
 - 「농지법」 시행령 제29조 제2항의 제1호 농수산물의 가공·처리시설에 대해 “국내에서 생산되는 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”이라고 포괄적이며 애매하게 규정하는 대신 그에 부합되는 산업을 한국표준산업분류의 세세분류 코드로 지정하면 그 종류와 범위가 확실해지게 됨.
 - 예컨대, 죽염 제조가 농수산물 가공·처리에 해당되는지 판단하기 애매한데, 죽염 제조는 한국표준산업분류의 세세분류 코드 10749 기타 식품 첨가물 제조업에 속하므로 이 산업분류 코드를 농지법 시행령 또는 시행규칙에 명시하면 확실하게 될 수 있음.

○ 한국표준산업분류의 대분류 제조업에서 농수산물 가공·처리 관련 산업의 세세분류 코드를 정리하면 다음과 같음.

- 도축, 육류 가공 및 저장·처리업(101): 도축업(10110), 가금류 가공 및 저장·처리업(10121), 기타 육류 가공 및 저장·처리업(10129)
- 수산물 가공 및 저장·처리업(102): 수산동물 훈제·조리 및 유사 조제식품 제조업(10211), 수산동물 건조 및 염장품 제조업(10212), 수산동물 냉동품 제조업(10213), 기타 수산동물 가공 및 저장·처리업(10219), 수산식품 가공 및 저장·처리업(10220)
- 과일·채소 가공 및 저장·처리업(103): 과일 및 채소 절임식품 제조업(10301), 기타 과일·채소 가공 및 저장·처리업(10309)
- 동물성 및 식물성 유지 제조업(104): 동물성 유지 제조업(10401), 식물성 유지 제조업(10402), 식용 정제유 및 가공유 제조업(10403)
- 낙농제품 및 식용빙과류 제조업(105): 액상시유 및 기타 낙농제품 제조업(10501), 아이스크림 및 기타 식용빙과류 제조업(10502)
- 곡물가공품, 전분 및 전분제품 제조업(106): 곡물 도정업(10611), 곡물 제분업(10612), 제과용 혼합분말 및 반죽 제조업(10613), 기타 곡물가공품 제조업(10619), 전분제품 및 당류 제조업(10620)
- 기타 식품 제조업(107): 떡류 제조업(10711), 빵류 제조업(10712), 코코아 제품 및 과자류 제조업(10713), 면류, 마카로니 및 유사식품 제조업(10730), 식초, 발효 및 화학 조미료 제조업(10741), 천연 및 혼합조제 조미료 제조업(10742), 장류 제조업(10743), 차류 가공업(10792), 수프 및 균질화식품 제조업(10793), 두부 및 유사식품 제조업(10794), 인삼식품 제조업(10795), 건강보조용 액화식품 제조업(10796), 건강기능식품 제조업(10797), 도시락 및 식사용 조리식품 제조업(10798), 그 외 기타 식료품 제조업(10799), 동물용 사료 및 조제식품 제조업(10800)
- 알콜음료 제조업(111): 탁주 및 약주 제조업(11111), 청주 제조업(11112), 맥아 및 맥주 제조업(11113), 기타 발효주 제조업(11119)
- 비알콜음료 및 얼음 제조업(112): 기타 비알콜음료 제조업(11209)

2. 식품의약품안전청의 가공식품 분류 지침

- 식품공전 제1.2.29에 의하면 가공식품이란 ① 식품원료(농·임·축·수산물)에 식품 또는 식품첨가물을 가하거나, ② 그 원형을 알아볼 수 없을 정도로 변형(분쇄, 절단)시키거나, ③ 이와 같이 변형시킨 것을 서로 혼합 또는 이 혼합물에 식품이나 식품첨가물을 사용하여 제조·가공·포장한 식품을 말함.
 - 다만 식품첨가물이나 다른 원료를 사용하지 않고 원형을 알아볼 수 있는 정도로 농·임·축·수산물을 단순히 자르거나 껍질을 벗기거나 소금에 절이거나 숙성하거나 가열(살균 목적 또는 성분의 현격한 변화를 유발하는 경우 제외) 등의 처리 과정 중 위생상 위해 발생의 우려가 없고 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 단순처리 한 것은 제외함.

- 식품첨가물 또는 식품 첨가 유무에 의한 분류
 - 가공식품: 가열 등 가공처리 공정이 없더라도 농·임산물에 식품첨가물 또는 식품을 첨가하였다면 가공식품임. 다만 농·임산물을 단순 혼합 포장한 것으로 조리하여 섭취하는 제품은 농·임산물로 분류함.
 - 농·임산물: 농·임산물에 식품첨가물 또는 식품을 첨가하지 않았거나 첨가하였다 하더라도 그 목적이 세척, 살균소독, 피막 등의 목적이려면 농·임산물

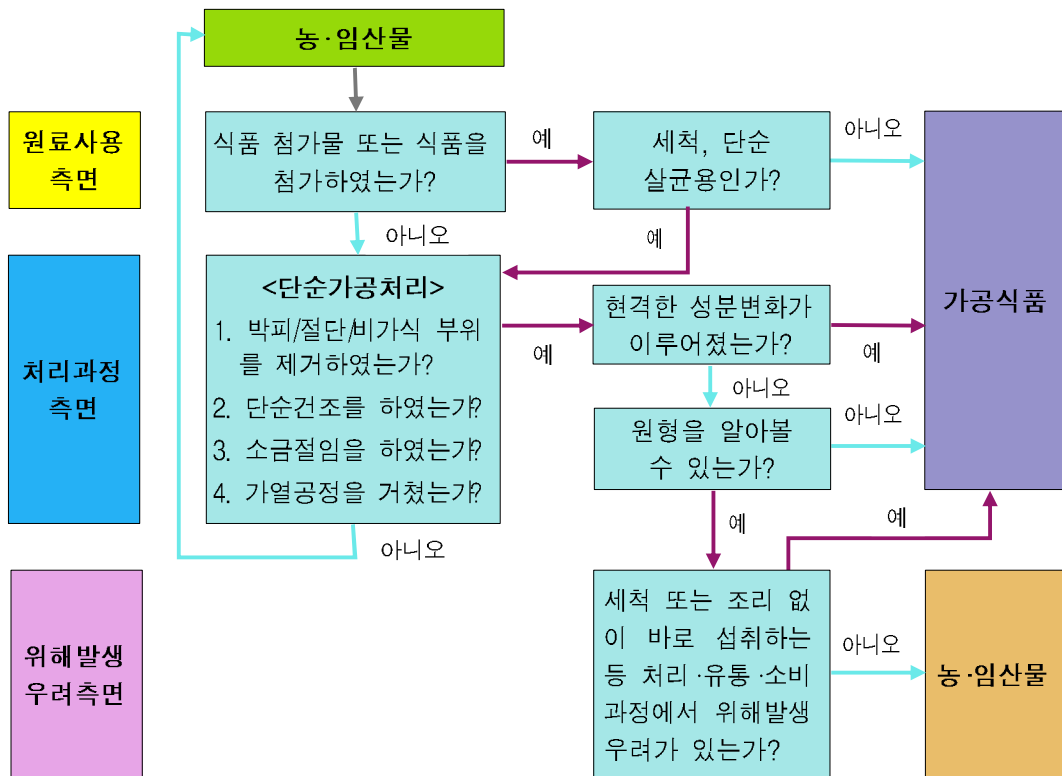
- 가공처리 여부에 의한 분류
 - 가공식품: 가공공정을 거친 경우
 - 원형을 알아볼 수 없을 정도의 가공: 원료의 실제 파악과 식품첨가물 첨가 유무 판별 등이 곤란하여 안전관리 필요
 - 가열살균 등 현격한 성분변화를 유발할 수 있을 정도의 가공(분쇄·착즙·볶음·살균·멸균 공정을 거친 제품은 가공)
 - 농·임산물: 단순처리일 경우

- 원형을 알아볼 수 있을 정도로 농·임·축·수산물을 단순히 자르거나 껍질을 벗기거나, 소금에 절이거나, 숙성하거나, 냉동하거나,
- 성분의 현격한 변화를 유발하지 않은 정도의 데치기 등

○ 위해 발생 우려 여부에 의한 분류

- 가공식품: 섭취 시 세척·가열조리 등의 과정 없이 바로 또는 양념만을 혼합하여 섭취할 수 있는 제품은 가공식품
- 농·임산물: 섭취 시 세척·가열조리 등의 과정을 필요로 하는 제품은 농·임산물로 판단

그림 4-1. 농·임산물과 가공식품의 분류



- 이상에서 보았듯이 식품의약품안전청의 농·임산물과 가공식품을 분류하는 기준은 식품의 안전관리를 목적으로 설정되었기 때문에 농수산물 가공·처리시설의 개념과 범위 등을 설정하는 데 참고하기 곤란함.
 - 원형을 알아볼 수 있을 정도로 농·임·축·수산물을 단순히 자르거나, 껍질을 벗기거나, 소금에 절이거나, 숙성하거나, 냉동하거나, 현격한 성분변화를 유발하지 않을 정도의 데치기 등은 1차가공·단순가공에 해당되는데, 식품공전의 가공·처리 여부에 의한 분류 기준에서는 가공식품이 아니라 농·임산물로 분류됨.
 - 원형을 알아볼 수 없을 정도의 가공과 현격한 성분변화를 유발할 수 있을 정도의 가공은 식품공전에서는 가공식품으로 분류되지만 2차 이상의 가공에 해당되므로 농지법의 농수산물 가공·처리에 해당된다고 할 수 있을지 불분명함.

제 5 장

농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준과 범위

1. 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 취지

- 앞에서 보았듯이 농수산물 가공·처리는 한국표준산업분류에서 제조업으로 분류되는데 그 범위가 넓고 종류가 다양하므로 농업진흥구역에 설치할 수 있도록 허용하는 농수산물 가공·처리 시설의 범위를 한정해야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 농업진흥구역의 우량농지를 보전해야 함에도 불구하고 농수산물 가공·처리시설의 설치를 허용한 법률의 취지를 재검토할 필요가 있음.
- 농업진흥구역은 농업생산기반이 정비되고 대규모로 집단화된 우량농지를 농지로서 보전하기 위하여 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위를 할 수 없도록 하고, 농지전용 또한 엄격히 제한하고 있음. 다시 말해 농업진흥구역은 보전을 원칙으로 하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 농업진흥구역에서 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위를 예외적으로 명시하게 된 이유는 용도와 주체 및 목적 면에서 살펴볼 수 있음.

- 「농지법」 제32조 제1항과 시행령 제29조에 명시된 예외 규정의 용도는 농어촌발전에 필요한 시설, 마을의 공동편의시설, 농업인의 주택과 농업 생산에 필요한 시설, 공용·공공용·공익시설 등이며, 농지전용 면적을 기준으로 보면 85%가 공용·공공용·공익시설이 차지하고 있음.
 - 이상에 언급한 예외규정의 용도로 농업진흥구역 농지를 전용하는 주체는 농업진흥구역 내 농지의 소유자와 농업인단체 및 공공기관 등임.
 - 농업진흥구역 내 농지의 소유자와 농업인단체 및 공공기관으로 하여금 농업진흥구역에서 예외 규정이 명시하는 행위를 할 수 있도록 허용한 목적은 농지소유자와 농업인에게 편의를 제공하고 농촌발전을 도모하며, 도로·철도·항만·공항 등 공공시설을 원활하게 설치하는 것임.
- 이상 예외규정의 용도와 주체 및 목적을 일별하면 별다른 이상이 없어 보이지만, 가장 중요한 이유, 즉 그 농지가 아니면 위와 같은 예외규정의 시설들을 설치할 수 없다고 하는 불가피성이 간과되고 있다는 것임.
- 시·군 농지전용 담당자를 대상으로 한 설문조사에 의하면 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설을 설치하려는 이유는 저렴한 농지가격 때문이라는 응답이 80%를 차지하였으며, 그 농지가 아니면 그 시설을 설치할 다른 토지가 없기 때문이라는 응답은 전혀 없었음.

표 5-1. 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치하려는 이유
단위: 명, %

구분	응답자	비중
저렴한 농지 가격	16	80.0
다른 토지가 없기 때문	-	-
마을 및 인가로부터 멀리 떨어져 있기 때문	-	-
넓은 면적 확보	4	20.0
기타	-	-
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

○ 시·군의 농지전용 허가 업무 담당자들은 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설의 설치를 허용하는 데 대해 50%는 찬성한 반면 45%는 반대하는 것으로 조사되었음.

- 찬성 이유로는 찬성자의 70%가 원료 농산물 판매와 부가가치의 증대를 통한 농가소득 증대를 들었으며, 30%가 지역경제 발전을 들었음.
- 반대 이유로는 반대자의 67%가 우량농지 감소를 들었으며, 11%가 각각 인접농지의 오염·훼손과 농지·비농지 간 지가 차이로 인한 영농의욕 감퇴를 들었음.

표 5-2. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 의견
단위: 명, %

구분	응답자	비중
적극 반대	4	20.0
반대	5	25.0
찬성	10	50.0
적극 찬성	-	-
기타	1	5.0
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

표 5-3. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 찬성 이유
단위: 명, %

구분	응답자	비중
가공산업 활성화를 통한 지역경제 발전	3	30.0
원료 농산물 판매와 부가가치 증대를 통한 농가 소득 증대	7	70.0
6차산업화 촉진	-	-
농지전용에 의한 지가 상승으로 농가 자산가치 증대	-	-
기타	-	-
합 계	10	100.0

자료: 설문조사 결과

표 5-4. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 반대 이유
단위: 명, %

구분	응답자	비중
우량농지 감소	6	66.7
항공방제 등 농작업에 대한 지장	-	-
인접농지에 대한 오염 및 훼손	1	11.1
농지와 비농지 간 가격 차이로 인한 영농의욕 감퇴	1	11.1
기타	1	11.1
합 계	9	100.0

자료: 설문조사 결과

- 농수산물 가공·처리 시설이 농가소득 증대와 농촌 지역경제 발전에 기여를 한다고 하더라도 그 시설을 농업진흥구역에 설치할 불가피성은 없다고 해도 과언이 아님.
 - 예컨대, 김제평야·김포평야 혹은 간척지 내 마을과 같이 농업진흥구역이 아니면 어떤 시설도 할 수 없는 지역이라면 불가피성이 어느 정도 인정될 수 있음.
 - 또한 개별 농가의 경우 소유 농지가 모두 농업진흥구역의 농지인 경우 자신의 농지에 농수산물 가공 처리시설을 설치하려면 농업진흥구역의 농지를 이용할 수밖에 없을 것임.
 - 요컨대, 농가소득 증대나 지역경제 발전 등의 목적으로 농수산물 가공·처리 시설을 설치하려 한다면 농업진흥구역 농지가 아니라 다른 토지에 얼마든지 설치할 수 있으며, 위와 같은 불가피한 사정이 아니라면 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리 시설을 설치할 이유가 없다는 것임.

- 따라서, 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치하도록 허용하려면 그 농지가 아니면 그 시설을 설치할 수 없다는 불가피성을 입증하도록 할 필요가 있음.
 - 「농지법」 제32조 제1항 제1호~제9호의 농업생산·농지개량 외 농업진흥구역에서 할 수 있는 토지이용행위 중 공용·공공용·공익시설(제4호~

제8호)을 제외한 시설의 설치에 대해서는 입지의 불가피성을 입증하도록 할 필요가 있음.

※ 일본의 경우 농지전용허가제도를 운영하고 있는데, 우리의 농업진흥지역에 해당되는 농업진흥지역 내 농용지구역의 농지는 농용지이용계획에 의해 정해진 용도로 전용하는 것 이외에는 전용을 허용하지 않으며, 전용이 필요한 경우 농용지이용계획을 변경하여 당해농지를 농용지구역에서 제외한 다음 전용허가를 받도록 하고 있음.

- 농용지구역으로 정하는 토지: 앞으로 대략 10년 이상 농업에 이용할 토지에 대해 설정하며, 구체적으로는 다음과 같은 우량농지를 설정함.
 - ① 일정 규모(10ha) 이상 집단으로 존재하는 농지
 - ② 토지개량사업이 시행된 구역 안에 있는 토지(생산성 향상을 직접 목적으로 하지 않는 사업 등은 불가피 수익으로 제외됨)
 - ③ 위의 ①, ②에 제시된 토지의 보전 또는 이용에 필요한 시설용으로 제공되는 토지(예컨대 저수지, 용·배수로, 농도 등)
 - ④ 일정 규모(2ha) 이상의 농업용 시설 또는 ①, ②의 토지에 인접한 것(예컨대 집·출하 저장 시설, 라이스 센터, 컨트리 엘리베이터 등)
 - ⑤ 이 외에 농업의 진흥을 위해 그 토지를 농업에 이용하도록 확보하는 것이 필요하다고 인정되는 토지(예컨대 직접지불제도 대상지 등)
- 농용지구역으로 정하지 않는 토지: 다음에 해당되는 토지
 - ① 비농용지구역 내의 토지(토지개량법 제7조 제4항)
 - ② 우량전원주택 건설계획에 따른 우량전원주택용지
 - ③ 「농촌지역 공업 등 도입 촉진법」과 「리조트법」 등 지역정비법이 정하는 계획의 용도에 제공되는 토지,
 - ④ 공익성이 높은 시설용으로 제공되는 토지(도로·하천·철도, 지역농업 진흥계획과 농업진흥지역정비계획에 정해진 시설의 용지)
- 농용지구역 내 농지의 농용지구역 제외 요건
 - ① 농용지구역 이외에 대체할 수 있는 토지가 없을 것

- ② 농업목적의 효율적·종합적 토지 이용에 지장을 줄 우려가 없을 것
- ③ 효율적·안정적 농업경영인의 농지이용집적에 지장을 주지 않을 것
- ④ 농용지구역 내 토지개량시설의 기능에 지장을 줄 우려가 없을 것
- ⑤ 농업기반정비사업 완료 후 8년을 경과할 것

- 농용지이용계획의 내용: 농용지구역을 설정하고, 구역 내 농지에 대해 농지·채초방목지·혼목림지·농업용시설용지 등 4개 용도로 구분하며, 나아가 재해방지에 필요한 저수지·배수로·방풍림이나 농업상 효용을 높이는 관개배수시설·농도·목축도 등의 토지개량시설 등에 대해서는 인접하는 토지의 용도구분에 따라 지정하는바, 여기서 농업용시설이란 다음에 해당되는 것을 말함.

- ① 축사·잠실·온실·농축산물집출하시설·농산물저장시설, 기타 이들과 비슷한 농축산물의 생산·집하·조제·저장·출하용에 제공되는 시설
- ② 퇴비사, 종묘저장시설, 농기구 격납시설 및 이와 비슷한 농업생산자재의 저장 또는 보관시설
- ③ 농축산물의 제조·가공 또는 판매를 위한 시설
- ④ 폐기 농산물이나 생산자재의 처리 시설

- 농업용시설 중 ③ 농축산물의 제조·가공 또는 판매 시설에 해당되는 시설은 다음과 같은 요건을 갖추어야 함.

- ① 경작 또는 양축을 하는 농업인 스스로가 설치·관리·이용하는 시설일 것(예컨대 농업경영을 하지 않는 농업협동조합이 설치한 시설은 농업용시설에 해당되지 않음)
- ② 농업인 스스로 생산한 농축산물의 사용 비율이 다른 농축산물보다도 양이나 금액으로 많은 경우(50% 이상)일 것

- 농용지구역 내 개발행위의 제한: 토지의 형질변경, 공작물의 신·개·증축 등 개발행위는 다음 경우를 제외하고는 지사의 개발허가가 필요함(「농업진흥지역정비에 관한 법률」 제15조의 2).

- ① 국가·지방공공단체가 도로, 용·배수시설, 기타 지역진흥 또는 농업진흥상 필요성이 높은 시설(학교·사회복지시설·병원·청사·숙사 등 제

외)용으로 제공하기 위한 행위

- ② 토지개발사업의 시행
- ③ 농지법의 전용허가에 의한 행위, 농용지이용집적계획에 정해진 목적에 제공하기 위한 행위
- ④ 비상재해에 대한 응급 행위
- ⑤ 농용지이용계획의 지정 용도에 제공하기 위한 다음의 행위
 - 비농용지에서 농용지로의 용도 변경, 농용지간 용도 변경 면적이 30a 이하인 것
 - 공작물의 바닥 면적 등이 90m² 이하인 것
 - 가설 공작물의 신·개·증축 등
- ⑥ 기타 통상의 관리행위 등

2. 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준과 범위

○ 「농지법」 시행령 제29조 제2항은 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에 대해 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설로서 그 부지의 총면적이 1만 m²(미곡종합처리장은 3만m²) 미만인 시설(단, 임산물의 경우 수실·대나무·버섯에 한함)”로 규정하였는데, 이 내용에서 다음과 같은 사항을 명확히 할 필요가 있음.

- 첫째, 한국표준산업분류에 의하면 농수산물 가공에는 식품·음료 가공 외에 담배, 섬유, 모피·가죽, 목재·나무·펄프, 화학, 의약, 석재 등의 가공이 포함되는데, 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리의 범위는 어디까지인가.
- 둘째, 농수산물 가공은 1차가공·2차가공·3차가공·4차가공 등으로 발전할 수 있는데, 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공은 어느 수

준까지 허용하는 것이 좋은가.

- 셋째, 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 한다는 것은 주된 원료는 100% 국내에서 생산된 농수산물이고 주된 원료가 아닌 원료는 국내산 농수산물이 아니라도 된다는 의미인지, 아니면 주된 원료의 일부는 국내에서 생산된 농수산물이 아니라도 되는 것인지 확실하지 않음.
- 넷째, 임산물의 경우 수실·대나무·버섯에 한정한다고 하였는데, 이런 제한이 적절한지.

2.1. 농수산물 가공·처리의 종류별 범위: 식품·음료품 가공에 한정

- 국내에서 생산되는 농수산물을 주된 원료로 사용하는 농수산물 가공에는 식품·음료품 가공 외에 담배·섬유·모피·가죽·목재·석재·화학제품·의약품 등의 제조·가공이 포함되어 극히 다양하며 광범위함.
 - 「식품산업진흥법」은 가공식품 외에 민속공예품을 농산물 가공품에 포함시켰으며, 식료 외에 사료·비료·호료·유지·가죽의 제조·가공을 수산물 가공업에 포함하였음.
 - 한국표준산업분류에서 농수산물을 원료로 하는 농수산물 가공업은 식료품 제조업, 음료 제조업, 담배 제조업, 섬유제품 제조업, 의복·의복액세서리 및 모피 제조업, 가죽·가방 및 신발 제조업, 목재 및 나무제품 제조업, 펄프·종이 및 종이제품 제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제외), 의료용 물질 및 의약품 제조업, 가구 제조업 등을 포함한다고 할 수 있음.
- 종류가 다양하고 광범위한 농수산물 가공 중 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설은 다음과 같은 이유로 식품과 음료품 가공 시설에 한정하도록 함.
 - 첫째, 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하는 농수산물 가공 시

설이어야 하므로 원료의 대부분을 수입 원료에 의존하는 면직·견직·모직 등 섬유제품 제조업과 목재·나무·펄프·종이·가구 제조업 등은 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공시설에 해당되지 않음.

- 들깨, 목탄·목초액·죽탄·죽초액 등은 국내에서 생산되는 임산물을 원료로 사용하지만 그 제조 시설은 일반적으로 원료의 생산지인 산지에 입지하므로 농업진흥구역 내에 설치할 수 있도록 허용할 필요가 없음.
 - 셋째, 옷칠·황칠 등의 도료와 의약품 등은 임산물에서 추출한 물질을 원료로 하는 제조 시설이므로 농수산물을 원료로 한다고 볼 수 없음.
 - 넷째, 담배 제조업에서 담배 건조장은 농어업 시설에 해당되며, 국내산 잎담배를 원료로 담배 제품을 제조하는 담배 제조업에는 소규모 다수의 제조업체가 존재하지 않으므로 이들 시설은 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공 시설과 무관함.
- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 범위를 식품과 음료품 가공 시설에 한정하도록 하기 위한 방안으로는 시행령 제29조 제2항의 문구를 다음과 같이 수정하고, 나아가 한국표준산업분류의 세세분류 코드와 그 명칭을 시행규칙 등에서 명시하는 방안을 생각해볼 수 있음.
- 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호 수정: 1. 농수산물의 가공·처리 시설: 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하여 식품 또는 음료품을 생산하기 위한 시설
 - 한국표준산업분류의 세세분류 코드와 명칭 명시: 앞의 제4장 제1절의 마지막(p.52)에 열거한 농수산물 가공·처리 관련 산업의 세세분류 코드

2.2. 농수산물 가공·처리의 수준별 범위: 1차·2차 가공에 한정

- 농수산물 가공·처리는 원료 농수산물을 씻고·말리고·자르고·껍질을 벗기는 단순가공부터 발효와 병조림·통조림, 가공품을 원료로 사용하거나 기능

성 물질을 추출하여 원료로 사용하는 가공에 이르기까지 가공 수준에 따라 1차·2차·3차·4차 가공으로 구분할 수 있음.

- 가공식품은 가공 방법에 따라서 건조식품·냉동식품·염장식품·발효식품·통조림식품·조림식품·중간수분식품·레토르트파우치(retortable pouch)식품 등으로 분류됨.
- 채소류·과실류의 경우 재료를 세척한 후 적당하게 잘라서 포장하면 1차 가공식품이 되며, 이를 양념과 함께 섞고 버무려 발효시키면 2차 가공식품, 또 이를 적당한 용기에 담고 살균하여 냉각시키면 통조림·병조림 등 3차 가공식품, 통조림·병조림 식품을 다른 육류와 혼합하여 레토르트 식품을 만들면 4차 가공식품이 됨(한국식품과학회, 『식품과학기술대사전』, 2008).
- 「식품산업진흥법」은 식료 외에 사료·비료·호료·유지·가축의 제조·가공을 수산물 가공업에 포함한 반면 수산가공품을 원료로 사용하는 2차 가공은 제외하였음.
- 이와 달리 「농수산물품질관리법」은 “수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품(제1호)” 또는 “제1호에 해당하는 제품을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 2차 이상 가공한 제품”을 수산가공품으로 규정하였음.
- 「식품위생법」은 과자·캔디류, 빵 또는 떡류, 코코아 가공품류 또는 초콜릿류, 젓류, 두부·묵류, 면류, 볶은 커피, 장류, 고춧가루·실고추와 향신료 가공류 등의 조미식품, 김치류, 젓갈류, 절임식품, 조림식품, 건포류, 기타식품류 등 2차·3차 가공품을 제조·가공식품으로 명시하였음.
- 「축산물위생관리법」은 햄류·소시지류·베이컨류·건조저장육류·양념육류·분쇄가공육제품·식용우지와 돈지 등의 식육가공품, 우유류·저지방우유류·분유류·발효유류·버터류·치즈류·아이스크림류 등의 유가공품, 난황액·난백액·전란분 등의 알가공을 축산물 가공품으로 명시하였음.
- 「양곡관리법」은 양곡가공업을 제분업·제조업(콩과 옥수수)·도정업·주류제조업·조미식품제조업·과자류제조업·두부류제조업·식용유지제조업

- 면류제조업·첨가물제조업·당류제조업 및 원료식품가공업으로 구분하였음.
 - 「주세법」은 주류의 종류를 주정·발효주류·증류주류·기타주류 등으로 구분하였는데, 이 중 발효주류가 농산물을 원료로 하는 1차가공이며, 주정과 증류주류는 발효주류를 원료로 하는 2차가공임.
 - 「인삼산업법」은 홍삼·태극삼·백삼·흑삼 등을 인삼류를 원료로 하여 제조·가공된 인삼제품류로 정의하였음.
- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 가공 수준은 모든 식품에 대해 일률적으로 적용할 수 없으나 특별한 경우를 제외하고는 원료 농수산물의 원형을 알 수 있는 1차가공과 2차가공에 한정하도록 함.
- 「농지법」 시행령 제29조 제2항에 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”은 농업진흥구역 내에 설치할 수 있도록 하였는데, 여기서 농수산물 가공품을 원료로 하는 것은 농수산물을 원료로 하는 것에 해당되지 않는다고 해석하는 것이 타당함.
 - 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공 시설의 가공 수준을 3차가공·4차가공까지 허용할 경우 이는 곧 모든 식품가공시설의 설치를 허용하는 것으로 되어 대규모의 식품기업이 농업진흥구역에 식품가공시설을 설치할 수 있도록 허용하는 결과를 초래할 우려가 있음.
- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 가공 수준을 1차가공·2차가공에 한정하도록 하기 위한 방안으로는 시행령 제29조 제2항의 문구를 다음과 같이 수정하여 단서조항을 붙이고, 한국표준산업분류의 세세분류 코드와 그 명칭을 시행규칙 등에서 명시하는 방안을 생각해볼 수 있음.
- 「농지법」 시행령 제29조 제2항 1. 농수산물의 가공·처리시설: 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를

하여 식품 및 음료품을 생산하기 위한 시설. 단, 가공의 수준은 1차가공과 2차가공에 한정하고, 3차가공 이상은 제외하도록 함.

2.3. 농수산물 가공·처리의 국내산 원료 비중: 주된 원료의 100%

- 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호에 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”은 농업진흥구역에 설치할 수 있도록 하였는데, 여기서 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료의 몇 %로 할 것인지 애매하다는 의견이 제기되었음.
 - 「농수산물품질관리법」은 “수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품(제1호)” 또는 “제1호에 해당하는 제품을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 2차 이상 가공한 제품”을 수산가공품으로 규정하였음.
 - ※ 일본의 경우 앞에서 보았듯이 농업진흥지역 내 농용지구역에 설치할 수 있는 농축산물의 제조·가공시설은 ① 당해 시설을 설치·관리하는 농업인 스스로가 생산한 농축산물의 제조·가공시설로서, ② 농업인 스스로 생산한 농축산물의 사용 비율이 양이나 금액 면에서 다른 농축산물보다 많은 경우로 제한하고 있음. 즉, 국내에서 생산된 농축산물이 아니라 제조·가공시설을 설치하려는 농업인이 스스로 생산한 농축산물을 양과 금액 면에서 절반 이상 사용하는 제조·가공시설에 한해 농용지구역에 설치할 수 있도록 하였음.
- “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로” 한다는 규정은 주된 원료는 전량 국내에서 생산된 농수산물이어야 한다는 의미임을 확실히 하도록 함.
 - “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”이라는 문구의 문맥에 비추어 주된 원료는 전량 국내에서 생산된 농수산물이라는 의미로 해석되므로 몇 %로 하는

가 하는 논의는 불필요함.

- 만일 국내에서 생산된 농수산물이 주된 원료에서 차지하는 비중을 100% 미만으로 정한다 해도 이를 실제 적용할 경우 몇 %인지를 누가 어떻게 측정하여 검증할 것인지 의문임.
- “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”이라는 문구 자체가 이미 주된 원료는 전량 국내에서 생산된 농수산물이어야 한다는 의미를 표현하고 있으므로 별도의 법령 개정 등은 불필요함.
 - 그럼에도 굳이 확실히 하자면 지침이나 통첩을 통해 법 조항의 해석을 명확히 하도록 함.

2.4. 주된 원료의 의미: 식품공전의 ‘주원료’ 개념

- 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호에 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”은 농업진흥구역에 설치할 수 있도록 하였는데, 여기서 주된 원료의 의미가 무엇인지, 주된 원료가 아닌 원료는 국내에서 생산된 농수산물이 아니라도 되는지 등의 의문이 제기되었음.
 - 식품공전에 의하면 “주원료”는 해당 개별식품의 주용도, 제품의 특성 등을 고려하여 다른 식품과 구별, 특정짓게 하기 위하여 사용되는 원료를 말한다고 하였음.
- ‘주된 원료’란 식품공전에 규정된 ‘주원료’의 의미로서, 주원료가 아닌 부원료는 국내에서 생산된 농수산물이 아니라도 되는 것으로 확인함.
 - 주된 원료는 가장 많은 분량을 차지하는 원료라기보다는 질적으로 그 제품을 다른 식품과 구별하고 특징을 나타내는 원료를 지칭하며, 따라서

여러 종류가 아니라 한 종류의 농수산물에 국한된다고 할 수 있음.

- 주된 원료=주원료 이외의 원료는 여러 종류일지라도 부원료라고 할 수 있으며, 그 중에는 국내에서 생산되는 농수산물이 아닌 부원료가 있을 수 있으므로 부원료에 대해서는 국내에서 생산되는 농수산물로 제한하지 않는 것이 현실적임.
- ‘주된 원료’라는 용어가 오히려 혼란을 초래하므로 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호의 조문에서 ‘주된 원료로 하여’라는 문구를 삭제하자는 의견이 있는데, 여러 종류의 농수산물을 원료로 사용하는 가공식품의 경우 어떤 원료인지, 아니면 모든 원료인지 의문이 제기될 수 있어 불합리함.
 - ‘주된 원료로 하여’라는 문구를 삭제할 경우 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호의 조문은 “국내에서 생산된 농수산물을 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”이 되는데, 이 경우 가공 또는 건조·절단하는 농수산물은 100% 국내산 농수산물이라는 의미인지 아니면 국내에서 생산된 농수산물을 가공 또는 건조·절단하는 데 필요한 여러 가지 부속재료는 국내산이어야 하는지 등의 의문이 제기될 수 있어 확실하지 않게 된다는 것임.

2.5. 임산물의 범위: 가공식품의 원료 임산물로 확대

- 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호에 “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”은 농업진흥구역에 설치할 수 있도록 한 다음, 단서조항에 “임산물의 경우 수실(樹實)·대나무·버섯에 한한다”고 하였음.
 - 이에 반해 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」은 임산물 소득원 지원 대상 품목으로 수실류·버섯류·산나물류·약초류·수엽류·약용류·수목부산물류 및 관상산림식물류 등을 열거하였음.

- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에서 원료로 사용하는 임산물의 종류를 수실·대나무·버섯에서 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」의 임산물 소득원 지원 대상 품목으로 확대하도록 함.
 - 임산물 중 수실·대나무·버섯 외에 산나물류·약초류·수염류·약용류·수목부산물류 등은 식품 및 음료품 가공의 원료로 널리 활용되고 있음.
 - 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설에서 원료로 사용하는 임산물의 종류를 수실·대나무·버섯에 한정할 이유가 없음.

- “국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하여 가공하거나 건조·절단 등 처리를 하기 위한 시설”에서 임산물의 범위를 확대하기 위해서는 「농지법」 시행령 제29조 제2항 제1호의 단서 조항을 삭제하도록 함.
 - 앞에서 제시하였듯이 농수산물 가공의 종류와 범위를 식품 및 음료품 가공으로 한정할 경우 임산물의 범위를 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」에 임산물 소득원 지원 대상 품목으로 확대하더라도 문제가 없음.

2.6. 농수산물 가공·처리 시설의 규모: 현행 유지

- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리시설의 부지 면적을 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만으로 제한하였음.

- 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리시설의 부지 면적 1만㎡(미곡종합처리장은 3만㎡) 미만으로 제한한 현행의 규모는 수정 없이 그대로 유지하도록 함.
 - 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설의 부지 면적에 대한 현행의 규정에 대하여 일선 시·군의 담당자는 적당하다는 답변이 12명(60.0%), 크다는 답변이 5명(25.0%), 너무 크다는 답변이 2명(10.0%)이었음.

74 제5장 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준과 범위

표 5-5. 현행 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 부지 면적에 대한 의견
단위: 명, %

구분	응답자	비중
너무 크다	2	10.0
크다	5	25.0
적당하다	12	60.0
작다	1	5.0
너무 작다	-	-
기타	-	-
합 계	20	100.0

자료: 설문조사 결과

부록 1

한국표준산업분류의 농수산물 가공·처리 관련 산업

분류 코드	산업 내용	세부 설명
A	농업, 임업 및 어업(01~03)	
01	농업	
014	작물재배 및 축산 관련 서비스업	
0141	작물재배 관련 서비스업	
01412	농산물 건조·선별 및 기타 수확 후 서비스업	농산물 가공·처리 시설을 제외하고 농산물 시장출하 전에 선별·건조·출하 준비를 위한 고정처리시설 운영
C	제조업(10~33)	
10	식료품 제조업	
101	도축, 육류 가공 및 저장 처리업	
1011	도축업	
10110	도축업	가축·가금·조류 등 육지동물(고래·수렵물 포함) 도축
1012	육류 가공 및 저장 처리업	
10121	가금류 가공 및 저장 처리업	가금류·조류의 고기를 냉동·건조·훈연·염장·조리 등의 방법으로 가공·저장처리 하여 고기 가공품·분말 생산
10129	기타 육류 가공 및 저장처리업	가금류·조류 이외 육지동물·고래의 고기를 냉동·건조·훈연·염장·조리 등의 방법으로 가공·저장처리 하여 고기 가공품·분말 생산
102	수산물 가공 및 저장 처리업	
1021	수산동물 가공 및 저장 처리업	
10211	수산동물 훈제·조리 및 유사 조제 식품 제조업	수산동물을 훈제·조리·조미·분쇄 등 조제 처리하여 직접 소비할 수 있는 가공식품 제조
10212	수산동물 건조 및 염장품 제조업	수산동물의 건제품, 염수장·염장품 제조
10213	수산동물 냉동품 제조업	수산동물을 가공하지 않고 냉동만 하는 활동
10219	기타 수산동물 가공 및 저장처리업	수산동물을 기타 방법으로 가공·저장처리 하는 활동. 단, 단순히 머리·내장·지느러미·꼬리 등을 제거하는 경우는 제외

76 부 록

분류 코드	산업 내용	세부 설명
1022	수산식품 가공 및 저장 처리업	식용 해조류를 조제·염장·건조·냉동·기타 가공 처리하여 가공식품 제조
10220	수산식품 가공 및 저장 처리업	
103	과실·채소 가공 및 저장 처리업	과실·채소를 절입하여 김치·단무지·피클 등 절입식품 제조 절입가공을 제외한 건조·분쇄·씨제거·껍질벗기기 등으로 과실·채소 가공품(농축원액, 원액주스 포함) 제조
1030	과실·채소 가공 및 저장 처리업	
10301	과실 및 채소 절입식품 제조업	
10309	기타 과실·채소 가공 및 저장처리업	
104	동물성 및 식물성 유지 제조업	육지 및 수산 동물성 물질로 조유 생산(비식용 동물성 정제유 제조 포함) 기름을 함유한 식물성 물질로부터 조유 생산(비식용 식물성 정제유 포함) 동물성·식물성 기름을 정제·경화·기타 가공하여 식용 정제유·경화유·기타가공기름 생산
1040	동물성 및 식물성 유지 제조업	
10401	동물성 유지 제조업	
10402	식물성 유지 제조업	
10403	식용 정제유 및 가공유 제조업	
105	낙농제품 및 식용빙과류 제조업	젖을 분리·여과·살균·발효·기타 처리하여 액상시유·발효유와 관련 낙농제품 제조, 전지유·탈지유·기타액상유 제품을 가당·농축·건조시켜 가당우유·연유·분유 등 제조(치즈·버터 포함) 밀크를 주원료로 하는지 여부를 불문하고 아이스크림, 냉동디저트, 기타 식용 빙과류 제조
1050	낙농제품 및 식용빙과류 제조업	
10501	액상시유 및 기타 낙농제품 제조업	
10502	아이스크림 및 기타 식용빙과류 제조업	
106	곡물가공품, 전분 및 전분제품 제조업	곡물을 도정하여 도정곡물 생산 각종 곡물, 건조 채소, 뿌리·괴경, 과실·견과 등을 분쇄·마쇄하여 분과 조분 생산(동물사료용 재료와 줄기·뿌리 등 절단·분쇄 활동 제외) 곡분·기타분말을 혼합하여 파이·비스킷·빵·과자 등의 제조용 반죽, 혼합분말 생산
1061	곡물 가공품 제조업	
10611	곡물 도정업	
10612	곡물 제분업	
10613	제과용 혼합분말 및 반죽 제조업	

분류 코드	산업 내용	세부 설명
10619	기타 곡물가공품 제조업	날알, 플레이트 상태의 곡물을 찌거나 볶거나 팽창 등의 방법으로 곡물가공품 제조 (식염·설탕·당밀 등이 첨가될 수 있으나 곡물가공품의 특성을 변경시키지 않고 보존성이 있어야 함)
1062	전분제품 및 당류 제조업	곡물·서류 등 식물성 재료로 전분·글루텐·타피오카·당류 제조.
10620	전분제품 및 당류 제조업	
107	기타 식품 제조업	떡류 및 유사제품 제조 신선·냉동된 빵 및 생과자 제조 곡물분말 등을 주원료로 하는 비스킷·크래커, 성찬용·공업용 웨이퍼, 의약품·식용 캡슐, 유사식품 제조. 코코아분 및 제품, 초콜릿과 코코아 함유 조제식료품·껌·설탕과자, 설탕으로 저장처리한 과일·견과류 등 제조. 곡물분말 등으로 신선·건조된 라면, 국수, 마카로니 등 면류 제조 정제·발효·화학적 합성 등의 방법으로 가공하여 식초·아미노산 등 제조 고추·후추·겨자·계피 등 천연조미·향신료를 분쇄·가공처리 하여 천연조미제품을 제조하거나 천연·정제·발효 조미료와 기타 향신료를 혼합·조제하여 혼합조미료·조제조미료 제조. 콩·보리 등을 발효시켜 메주, 각종 장류 제조 울무·유자·꽃잎·곡물 등으로 차류 제조(음료로 가공된 차제품은 제외) 육류·어류·과실·채소 등 기본재료를 두 가지 이상 혼합하여 균질화한 조제수프와 균질화식품(육지·수산동물의 엑스·추출물 포함) 제조 콩·메밀·도토리 등을 원료로 두부·유부·묵 등 제조 인삼가공품, 인삼 성분을 주재료로 한 각종 인삼조제식품 제조
1071	떡, 빵 및 과자류 제조업	
10711	떡류 제조업	
10712	빵류 제조업	
10713	코코아 제품 및 과자류 제조업	
1073	면류, 마카로니 및 유사식품 제조업	
10730	면류, 마카로니 및 유사식품 제조업	
1074	조미료 및 식품 첨가물 제조업	
10741	식초, 발효 및 화학 조미료 제조업	
10742	천연 및 혼합조제 조미료 제조업	
10743	장류 제조업	
1079	기타 식료품 제조업	
10792	차류 가공업	
10793	수프 및 균질화식품 제조업	
10794	두부 및 유사식품 제조업	
10795	인삼식품 제조업	

분류 코드	산업 내용	세부 설명
10796	건강보조용 액화식품 제조업	육지·수산동물 고기 등에 한약재를 혼합하여 가열·농축·액화 후 1회용으로 포장한 액화식품 제조(동일 방법의 과실·채소가공 포함)
10797	건강기능식품 제조업	동물성·식물성·광물성 물질에서 기능성 물질을 추출·가공하여 조제 건강보조식품 제조. 단, 의약품물질과 다른 산업에서 분류되는 식품을 제조하는 것은 제외
10798	도시락 및 식사용 조리식품 제조업	육류·채소·곡물 등을 혼합하여 도시락·김밥·피자·만두 등 식사용 조리식품 제조
10799	그외 기타 식료품 제조업	그 외 기타 식료품 제조
108	동물용 사료 및 조제식품 제조업	애완동물 등 각종 동물사육용 및 어류양식용 배합사료·조제사료·혼합조제품 및 조제보조사료 등 제조
1080	동물용 사료 및 조제식품 제조업	
10800	동물용 사료 및 조제식품 제조업	
11	음료 제조업	
111	알콜음료 제조업	쌀·보리·밀 등을 발효하여 탁주·약주 제조 곡식을 발효하여 청주 제조 보리·밀 등을 발아·건조시켜 맥아 및 맥아분을 생산하거나 맥아로 원료로 맥주 제조 과실 및 기타 식물성 물질을 발효시켜 기타 발효주 제조
1111	발효주 제조업	
11111	탁주 및 약주 제조업	
11112	청주 제조업	
11113	맥아 및 맥주 제조업	
11119	기타 발효주 제조업	
112	비알콜음료 및 얼음 제조업	
1120	비알콜음료 및 얼음 제조업	
11209	기타 비알콜음료 제조업	물에 설탕·감미료·향미료를 첨가한 음료, 과실주스·과실추출물·합성추출물을 첨가하여 청량음료·비알콜성음료 제조
12	담배 제조업	
120	담배 제조업	1차건조 잎담배를 구입하여 줄기제거·재건조 담배를 가공하여 각종 담배제품을 제조하거나 담배가 함유되지 않은 담배대용품 제조
1200	담배 제조업	
12001	담배 재건조업	
12002	담배제품 제조업	
13	섬유제품 제조업(의복 제외)	
131	방직 및 가공사 제조업	

분류 코드	산업 내용	세부 설명
1310	방직 및 가공사 제조업	
13101	면 방직업	면을 방직하여 면사 제조
13102	모 방직업	양모·수모를 방직하여 소모사·방모사 제조
13109	기타 방직업	부잡사를 방직하여 견방직사를 제조하거나 기타 섬유재료로 종이사, 기타 섬유방직사 제조
14	의복·의복액세서리·모피제품 제조업	
142	모피가공 및 모피제품 제조업	
1420	모피가공 및 모피제품 제조업	
14201	원모피 가공업	동물의 원모피를 다듬질·표백·무두질·염색 및 기타 처리하여 가공 천연모피와 펠트 생산
15	가죽, 가방 및 신발 제조업	
151	가죽, 가방 및 유사제품 제조업	
1511	원피가공 및 가죽 제조업	
15110	원피가공 및 가죽 제조업	짐승, 파충류 등의 원피를 무두질, 다듬질 등을 하여 천연가죽 제조. 또한 천연가죽의 조각, 부스러기를 처리하여 재생가죽 제조 포함.
16	목재 및 나무제품 제조업(가구 제외)	
161	제재 및 목재 가공업	
1610	제재 및 목재 가공업	
16101	일반 제재업	원목 제재, 제재목을 다시 제재하여 판재 등 거친 상태의 각종 일반용 목재 제제품 생산
16102	표면가공목재 및 특정 목적용 제재목 제조업	원목·제재목을 표면가공하여 표면가공목재 생산, 특정 목적에 적합하도록 원목·제재목을 절단·분쇄·기타 가공하는 것.
16103	목재보존, 방부처리, 도장 및 유사처리업	목재에 방부제·기타물질을 도포·피복·적층·침적하거나 화학처리하여 화장목재, 방부제처리·보존약품처리 목재 생산
162	나무제품 제조업	
1621	박판, 합판 및 강화목제품 제조업	
16211	박판, 합판 및 유사적층판 제조업	박판 제조 또는 박판·합판에 나무블록·널판 등을 접착하여 합판 및 기타 유사적층판 제조
16212	강화 및 재생 목재 제조업	목재를 화학적·물리적으로 처리하여 강화목재 생산(판·블록·기타 재생목재 생산 포함)
1622	건축용 나무제품 제조업	
16221	목재문 및 관련제품 제조업	건물·구축물 설치 목재문과 관련 제품 제조

분류 코드	산업 내용	세부 설명
16229	기타 건축용 나무제품 제조업	목재문 외 건축용 목제품, 목공품 생산(목재 조립식 건물과 부분품, 목재패널 제조 포함)
1623	목재 상자, 드럼 및 적재판 제조업	
16231	목재 깔판류 및 기타 적재판 제조업	이동식 목재 깔판류, 기타 적재용 판 등 제조
16232	목재 포장용 상자, 드럼 및 유사 용기 제조업	제재목·합판·단판·박판 등을 사용하여 운반 및 포장용 질목상자, 통 등 제조
1629	기타 나무제품 제조업	
16291	목재 도구 및 기구 제조업	목재도구 및 기구, 도구용 몸체 및 손잡이 등 도구용 목재 부분품 제조
16292	주방용 및 식탁용 목제품 제조업	주방용·식탁용 기구의 성격을 갖는 나무제품 및 위생용 목제품 제조
16293	장식용 목제품 제조업	목재 장식용품 제조
16299	그외 기타 나무제품 제조업	달리 분류되지 않은 나무제품 제조
163	코르크 및 조물 제품 제조업	
1630	코르크 및 조물 제품 제조업	
16301	코르크 제품 제조업	천연코르크를 분쇄·성형·기타 가공하여 코르크 제품 제조. 또는 코르크가루를 응집하여 응집코르크 및 관련 제품 제조
16302	돛자리 및 기타 조물제품 제조업	조물재료를 가공하여 끈, 판상, 모자 및 핸드백, 쇼핑백, 기타 조물제품 제조
17	펄프, 종이 및 종이제품 제조업	
171	펄프, 종이 및 판지 제조업	
1711	펄프 제조업	
17110	펄프 제조업	식물성물질·섬유·닝마·고지 등으로 펄프, 기타 섬유질의 셀룰로오스 물질 제조
20	화학물질 및 화학제품 제조업 (의약품 제외)	
201	기초화학물질 제조업	
2011	기초유기화학물질 제조업	
20112	천연수지 및 나무화학물질 제조업	천연수지·나무·식물성피치 등을 증류하여 유연제 엑스를 제외한 증류물질, 기타 관련 제품 제조(목탄, 목타르, 목나프타 제조)
2013	무기안료, 염료, 유연제 및 기타착색제 제조업	

분류 코드	산업 내용	세부 설명	
20132	합성염료, 유연제 및 기타착색제 제조업	천연인디고, 컬러케이크, 동·식물성 염료용·유연제용 엑스, 탄닌산 및 그 유도체, 합성·조제 유연제 및 유연전 처리용의 효소계 조제품, 합성유기염료, 조제무기안료와 기타 착색제 제조	
202	비료 및 질소화학물 제조업	천연 동·식물성 물질을 화학적으로 처리하여 유기질 비료 제조, 유·무기질 비료의 배합물·배합토와 구아노 화학처리, 비료용 광물슬래그 가공품, 토질개량용 토사석조제품 제조	
2020	비료 및 질소화학물 제조업		
20209	기타 비료 및 질소화학물 제조업		
21	의료용 물질 및 의약품 제조업		
211	기초 의약품질 및 생물학적 제제 제조업	천연 동·식물성 물질, 광물성 물질 등에서 의약품 화합물을 추출 또는 합성하는 것과 원료상태의 향생의약품질을 생산하는 것	
2110	기초 의약품질 및 생물학적 제제 제조업		
21101	의약품 화합물 및 향생물질 제조업		
212	의약품 제조업		
2122	한의약품 제조업		
21220	한의약품 제조업		한의학적 처방에 사용할 수 있도록 의약품 동·식물성 물질을 배합, 기타 조제하여 규격화한 한의약 조제품 제조
23	비금속 광물제품 제조업		
239	기타 비금속 광물제품 제조업	천연석재 및 응집한 슬레이트를 절단·성형가공하여 건설용 이외의 석제품 제조	
2391	석제품 제조업		
23919	기타 석제품 제조업		
32	가구 제조업		
320	가구 제조업	주방·음식점에서 사용되는 목재가구 제조	
3202	목재가구 제조업		
32021	주방용·음식점용 목재가구 제조업		
32022	나전철기가구 제조업		나전철기가구 제조
32029	기타 목재가구 제조업		기타 용도의 목재가구, 관련 장치물 등 제조

부록 2

‘농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준 및 범위에 관한 의견조사’ 설문

농지를 전용하려는 민원과 애매한 법 규정 사이에서 고심하며 농지 보전을 위해 애쓰시는 시·군의 농지전용 업무 담당자 여러분께 진심으로 경의를 드립니다.

한국농촌경제연구원은 농업·농촌의 발전을 위한 정책연구를 목적으로 설립된 국책연구기관으로서, 농림수산물식품부의 의뢰로 “농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 범위 설정”에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 그 일환으로 시·군에서 농지전용 허가 업무를 맡고 계시는 담당자분들의 경험에서 우러나오는 고견을 듣고자 이 조사를 실시하게 되었습니다. 조사 결과는 농업진흥구역의 우량농지를 보전하고 지역경제를 활성화하는제도와 정책을 제시하는 데 기초 자료로 귀중하게 활용될 것이며, 연구 이외의 다른 목적으로 이용되지 않을 것임을 약속드립니다. 바쁘시더라도 조사표의 질문에 답해주시기를 간곡히 부탁드립니다. 감사합니다.

2013년 2월

한국농촌경제연구원장 이 동 필

담당자: 박 석 두 (전화: 02-3299-4239, 이메일: sdpark@krei.re.kr)

【 일반사항 】

성명		성별	<input type="checkbox"/> 남	<input type="checkbox"/> 여
나이	세	담당업무 경력	년	개월
주소	도	시·군	읍·면·동	리
전화번호		이메일		

1. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리시설 설치 목적의 농지전용허가를 심사할 때 역점을 두고 확인하는 사항은 무엇인지 순서대로 3가지를 기입하세요. () () ()

- ① 우량농지 여부
- ② 실수요자 여부
- ③ 도로 등 기반 여건
- ④ 국내산 농산물 원료 사용 여부
- ⑤ 전용 신청 면적
- ⑥ 기타()

2. ‘국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로’ 하는 농수산물 가공·처리시설은 농업진흥구역에 설치할 수 있는데, 이 경우 주된 원료가 ‘국내에서 생산된 농수산물’인지 아닌지에 대해 어떤 방법으로 심사합니까? ()

- ① 수입에 의존하는 품목인지 아니면 국내에서 생산되는 품목인지 품목만 보고 확인한다.
- ② 국내에서 생산된 농수산물인지 확인할 방법이 없어 심사하지 않는다.
- ③ 국내에서 생산되는 농수산물이 아니면 허가하지 않는 방침인데, 확인할 방법이 없다.
- ④ 국내에서 생산되는 농수산물인지 확인하기 어렵지만 확인하려 애쓴다.
- ⑤ 기타 ()

3. ‘국내에서 생산된 농산물을 주된 원료로’ 하는 가공·처리 시설은 농업진흥구역에 설치할 수 있는데, 여기서 ‘주된 원료’에 대해서는 어떻게 적용하고 있습니까? ()

- ① 원료로 사용되는 모든 농산물
- ② 여러 원료 중 제일 많은 양을 차지하는 원료
- ③ 여러 원료 중 제일 중요한 원료
- ④ 제일 중요하고 양도 제일 많은 원료

⑤ ‘주된 원료’에 대해서는 별로 관심을 두지 않는다.

⑥ 기타()

4. 농수산물의 가공 중 식품가공은 1차 가공, 2차 가공, 3차 가공, 4차 가공으로 구분할 수 있는데, 어느 수준까지를 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공으로 적용하고 있습니까? ()

원료 농수산물을 세척·절단·건조 및 삶아 포장하는 것을 1차 가공식품, 김치·장류·젓갈·전통주등 발효식품을 2차 가공식품, 살균·냉각한 통조림이나 병조림 식품을 3차 가공식품, 통조림·병조림 식품을 다른 육류와 혼합하여 조리한 레토르트형 식품을 4차 가공식품이라 함.

① 1차가공에 한정

② 1차·2차가공

③ 1차·2차·3차가공

④ 1차·2차·3차·4차가공까지

⑤ 1차·2차·3차·4차가공을 구분하지 않아도 업무 처리에 지장이 없다.

⑥ 기타 ()

5. 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리시설의 부지 면적을 1ha(미곡종합처리장은 3ha) 미만으로 제한하고 있는데, 이 규모에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

① 너무 크다 ② 크다 ③ 적당하다 ④ 작다 ⑤ 너무 작다 ⑥ 기타()

6. 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리 시설의 원료로 임산물은 수실·대나무·버섯류에 한정하였는데, 이 외에 산나물류·약초류·수엽류·약용류·수목부산물류·관상산림식물류 등 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」 시행령 제8조 1항에 규정된 임산물 소득원 지원 대상 품목을 모두 임산물에 포함하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 적극 찬성 ② 찬성 ③ 반대 ④ 적극 반대 ⑤ 기타 ()

7. 국내에서 생산된 농산물을 주된 원료로 하는 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치할 수 있도록 한 조항의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리시설을 설치할 수 있도록 한 것 자체가 문제.
② 실제로 농수산물 가공·처리시설을 설치할 것인지 아니면 거짓인지를 농지전용 허가 단계에서 확인할 수 없는 것.
③ 국내에서 생산된 농산물을 주된 원료로 사용하는지 여부를 농지전용 허가 단계에서나 이후에 확인할 수 없는 것
④ 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물 가공·처리시설에 관한 규정이 애매하여 실제 적용하기 어렵다는 것
⑤ 기타()

8. 농수산물 가공·처리시설을 농업진흥구역에 설치하려고 하는 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까?()

- ① 농업진흥구역의 농지 가격이 저렴하기 때문
② 농업진흥구역 농지 말고는 다른 토지가 없기 때문
③ 농업진흥구역의 농지는 마을 및 인가로부터 멀리 떨어져 있기 때문
④ 농업진흥구역에서는 넓은 면적을 확보할 수 있기 때문
⑤ 기타()

9. 농업진흥구역 내에 농산물 가공·처리 시설을 설치하도록 허용하는 데 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 적극 반대 ② 반대 ③ 찬성 ④ 적극 찬성 ⑤ 기타()

9-1. 위의 질문에서 반대라고 답하신 분은 반대 이유가 무엇입니까? ()

- ① 농업진흥구역의 우량농지가 감소된다
- ② 항공방제 등의 농작업에 지장을 준다.
- ③ 인접농지를 오염·훼손시킨다.
- ④ 농지와 비농지 간의 가격 차이가 커서 영농의욕이 감퇴된다.
- ⑤ 기타()

9-2. 위의 질문에 찬성이라고 답하신 분은 찬성 이유가 무엇입니까? ()

- ① 농수산물 가공산업 활성화를 통해 지역경제 발전
- ② 원료 농산물 판매와 부가가치 증대를 통해 농가 소득 증대
- ③ 농업의 6차산업화 촉진
- ④ 농지전용에 의한 지가 상승으로 농가 자산가치 증대
- ⑤ 기타()

10. 농업진흥구역에 농수산물 가공·처리시설을 실제로 설치하는지 아니면 거짓인지를 확인하기 위한 가장 좋은 방법은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 농수산물 가공에 필요한 시설을 설치했는지 여부를 확인할 수 있도록 일반 공장 설립과 동일하게 공장 설립 절차를 따르도록 규정함.
- ② 농수산물 가공·처리시설의 준공 검사는 건물이 아니라 공장 시설의 설치를 기준으로 검사하도록 함.
- ③ 농수산물 가공·처리시설의 건물 준공 검사 이후 일정 기간 내에 공장을 가동하지 않을 경우 농지전용허가를 취소할 수 있도록 규정함.
- ④ 기타()

11. 국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하는 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치할 수 있도록 한 현행 규정을 개선하는 방안은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치할 수 없도록 함.
- ② ‘국내에서 생산된 농수산물을 주된 원료로 하는 농수산물 가공·처리시설’

의 범위를 시행규칙에서 구체적으로 명시하도록 함.

- ③ 농수산물 가공·처리시설의 건물이 아니라 시설의 설치에 대한 준공검사를 받도록 함.
- ④ 농수산물 가공·처리시설을 농업진흥구역에 설치한 경우 정기적으로 가공 시설 가동 여부를 확인하여 위반 시 허가를 취소하고 원상복구하도록 규정함.
- ⑤ 기타()

부록 3

‘농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용 기준 및 범위에 관한 의견조사’ 결과

부표 3-1. 응답자의 나이와 관련 분야 경력

구분	나이(세)	관련 분야 경력(개월)
평균	43.9	56.5
표준 편차	6.9	67.5

부표 3-2. 농지전용 허가 심사에서 중점 확인 사항

단위: 명, %

구분	1순위		2순위		3순위	
	응답자	비중	응답자	비중	응답자	비중
우량농지 여부	13	65.0	1	5.0	3	15.0
실수요자 여부	3	15.0	2	10.0	5	25.0
도로 등 기반 여건	-	-	7	35.0	2	10.0
국내산 농산물 원료 사용 여부	4	20.0	8	40.0	2	10.0
전용 신청 면적	-	-	1	5.0	7	35.0
기 타	-	-	1	5.0	1	5.0
합 계	20	100.0	20	100.0	20	100.0

부표 3-3. ‘주된 원료’의 국내 생산 농수산물 여부 확인 방법

단위: 명, %

구분	응답자	비중
품목만 보고 확인	4	20.0
확인할 방법이 없어 심사하지 않음.	-	-
확인할 방법이 없음.	4	20.0
확인하기 어렵지만 확인하려 노력함.	10	50.0
기 타	2	10.0
합 계	20	100.0

부표 3-4. 농지전용 허가 심사에서 '주된 원료'의 의미에 대한 해석

단위: 명, %

구분	응답자	비중
원료로 사용되는 모든 농산물	3	15.0
제일 많은 양을 차지하는 원료	45	25.0
제일 중요한 원료	2	10.0
제일 중요하고 양도 제일 많은 원료	8	40.0
별로 관심을 두지 않음.	1	5.0
기 타	1	5.0
합 계	20	100.0

부표 3-5. 농지전용 허가 심사에서 허용하는 가공의 단계

단위: 명, %

구분	응답자	비중
1차가공에 한정	6	30.0
1차·2차가공	4	20.0
1차·2차·3차가공	6	30.0
1차·2차·3차·4차	-	-
구분하지 않아도 업무를 처리하는 데 지장이 없음.	3	15.0
기 타	1	5.0
합 계	20	100.0

부표 3-6. 현행 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 허용 규모에 대한 의견

단위: 명, %

구분	응답자	비중
너무 크다	2	10.0
크다	5	25.0
적당하다	12	60.0
작다	1	5.0
너무 작다	-	-
기 타	-	-
합 계	20	100.0

부표 3-7. 농수산물 가공 원료가 되는 임산물의 범위 확대에 대한 의견

단위: 명, %

구분	응답자(명)	비중(%)
적극 찬성	3	15.0
찬성	10	50.0
반대	3	15.0
적극 반대	3	15.0
기타	1	5.0
합 계	20	100.0

부표 3-8. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용의 문제점

단위: 명, %

구분	응답자(명)	비중(%)
설치할 수 있도록 한 것 자체가 문제	3	15.0
허가 단계에서 확인할 수 없는 것	4	20.0
허가 단계에서나 이후에 확인할 수 없는 것	10	50.0
규정이 애매하여 실제 적용하기 어렵다는 것	3	15.0
기타	-	-
합 계	20	100.0

부표 3-9. 농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치하려는 이유

단위: 명, %

구분	응답자(명)	비중(%)
저렴한 농지 가격	16	80.0
다른 토지가 없기 때문	-	-
마을 및 인가로부터 멀리 떨어져 있기 때문	-	-
넓은 면적 확보	4	20.0
기타	-	-
합 계	20	100.0

부표 3-10. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 의견
단위: 명, %

구분	응답자(명)	비중(%)
적극 반대	4	20.0
반대	5	25.0
찬성	10	50.0
적극 찬성	-	-
기타	1	5.0
합 계	20	100.0

부표 3-11. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 반대 이유
단위: 명, %

구분	응답자	비중
우량농지 감소	6	66.7
항공방제 등의 농작업에 대한 지장	-	-
인접농지에 대한 오염 및 훼손	1	11.1
농지와 비농지 간 가격 차이로 인한 영농의욕 감퇴	1	11.1
기타	1	11.1
합 계	9	100.0

부표 3-12. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용에 대한 찬성 이유
단위: 명, %

구분	응답자	비중
가공산업 활성화를 통한 지역경제 발전	3	30.0
원료 농산물 판매와 부가가치 증대를 통한 농가 소득 증대	7	70.0
6차산업화 촉진	-	-
농지전용에 의한 지가 상승으로 농가 자산가치 증대	-	-
기타	-	-
합 계	10	100.0

부표 3-13. 농수산물 가공·처리 시설의 실제 설치 여부 확인 방법

단위: 명, %

구분	응답자	비중
일반 공장 설립 절차를 따르도록 규정	10	50.0
건물 준공이 아니라 공장 시설의 설치를 기준으로 준공 승인	5	25.0
건물 준공 이후 일정 기간 내에 공장 가동 여부 심사	3	15.0
기 타	2	10.0
합 계	20	100.0

부표 3-14. 농업진흥구역 내 농수산물 가공·처리 시설 설치 허용의 개선 방안

단위: 명, %

구분	응답자	비중
농수산물 가공·처리 시설을 농업진흥구역에 설치할 수 없도록 함	2	10.0
농수산물 가공·처리 시설'의 범위를 시행규칙에서 명시	9	45.0
건물이 아니라 시설의 설치에 대한 준공검사를 받도록 함	5	25.0
가공시설 가동 여부 정기적 확인 및 위반 시 허가취소와 원상복구	3	15.0
기타	1	5.0
합 계	20	100.0

참고 문헌

- 김갑성 외. 2005. “개발권양도제의 도입을 통한 농업진흥구역 보전의 타당성 분석”. 『지역연구』 21(2). 한국지역학회.
- 김수석 외. 2009. 『농지보전과 농업진흥지역제도 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 2012. 『농지업무편람』.
- 농림수산식품부. 2012. 『농지법령집』.
- 농림수산식품부 농지과. 2011. 『농지민원사례집』.
- 식품의약품안전청. 2011. 『가공식품분류지침』.
- 식품의약품안전청. 2011. 『식품공전』.
- 이상천. 2012. “농지보전부담금 부과에 관한 소고-행정심과 재결례에 대한 반론을 중심으로”. 『공법학연구』 13(1). 한국비교공법학회.
- 한국농어촌공사. 2011. 『2010년 농지전용통계자료집』.
- 한국농어촌공사. 2012. 『2012년도 농지관리기금 업무편람』.
- 한국농어촌공사 기금관리처. 2012. 『농지보전부담금 운용실태 및 전망』.
- 한국식품과학회. 2008. 『식품과학기술대사전』
- 廣島縣農林水産局農水産振興部農業經營課. 2010. 『農業振興地域の整備に関する法律について—平成22年度農業委員會等新任職員・擔當職員研修會 資料4』.
- 香川縣農政水産部農政課. 2010. 『農業振興地域制度について』.
- 農林水産省農村振興局企畫部地域計畫官. 2007. 『農業振興地域制度のてびき』.