

# 기업의 농업 진입 관련 쟁점과 과제

김병률 · 김수석 · 국승용 · 유찬희 · 김종인

연구 담당

- 김병률** | 선임연구위원 | 연구총괄  
**김수석** | 선임연구위원 | 기업의 농업 진입 관련 정책 및 제도 분석  
**국승용** | 연구위원 | 기업의 농업 진입 관련 현황  
**유찬희** | 부연구위원 | 쟁점 도출 해외 사례  
**김종인** | 부연구위원 | 해외 사례

정책 연구보고 P232

**기업의 농업 진입 관련 쟁점과 과제**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 1.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 크리커뮤니케이션

ISBN | 979-11-6149-032-8 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와  
국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제어번호 : CIP2017013483)

## 머 리 말

---

최근 일련의 기업의 농업 진입과 관련한 갈등문제가 사회적 이슈가 되므로 해서 대기업의 농업 진입에 대한 관심이 높아지고 있다. 엄밀히 보면 기업의 농업 진입 문제는 흔히들 생각하는 진입 관련 규제 수준 문제로만 환원되는 것이 아니라, 농정의 기본방향 설정과 밀접히 연관되어 있다. 다시 말해, 이 문제는 농정의 기본방향이 가족농 중심 체제를 지향하느냐 아니면 기업농 중심 체제로 전환하느냐라는 문제와 연결되고, 기업농적 농업경영체 육성을 농업 내부의 내발적 발전에 기반을 둘 것인가 아니면 농외자본의 참여를 적극 유도하는 방식을 지향할 것인가 하는 농정의 방향 설정과 연관되어 있다. 이처럼 기업의 농업 진입 문제는 논의의 수준을 어느 차원으로 설정하느냐에 따라 검토내용이 달라지는데, 이 연구에서는 이런 점들을 모두 고려하여 현행 농정프레임 및 추진체계하에서 우선적으로 개선되어야 할 사항을 제시하고 있다.

그동안 농림축산식품부와 여러 차례 협의를 계속하면서 공동작업 형태로 연구결과를 도출한 연구진의 노고를 치하하며 이 연구가 기업의 농업 진입 관련 정책적 논의의 기초자료로 활용되길 기대한다.

2017. 1.

한국농촌경제연구원장 김 창 길



## 요 약

---

이 연구의 목적은 기업의 농업 진입을 둘러싼 문제 및 쟁점 검토를 통해 농업의 기본방향 수립과 관련된 내용을 확인하고, 미시적으로 개선해야 할 과제를 제시하는 것이다. 여기서 기업의 농업 진입은 비농업 부문의 자본이 농업 부문에 출자하거나 수직적 통합 형태로 농업 분야의 자회사를 설립하는 것을 말한다. 기업의 농업 진입이 제도화되어 현상적으로 나타나는 가장 대표적인 형태가 농업회사법인으로 설립·운영되는 것인데, 최근 5년간 농업회사법인의 수와 투자 규모가 증가하고 있다. 세부내역상으로 비농업인 출자금이 5억 원 이상인 법인에서 비농업인의 출자금 비중이 농업인보다 컸으며, 이러한 경향이 확대되는 추세이다.

1990년 농업법인 제도 도입으로 농업 내부에서 농업경영체를 기업농적 농업법인으로 설립하는 것과 농외자본의 투자 참여로 농업법인을 설립하는 것이 가능하게 되었다. 농외자본의 투자는 농외자본이 단순히 농업법인에 출자하는 것뿐 아니라 기존 기업이 수직적 통합(계열화) 형태로 농업법인을 자회사로 설립하는 것도 포함된다. 그렇지만 실제 계열화 형태로 농업법인 설립·운영이 활발히 이루어진 분야는 축산 부문에 한정되었고, 다른 부문에서는 기업의 계열화 투자가 별로 이루어지지 않았다. 이러한 여건하에서 정부는 농업 생산 분야, 특히 경종농업 부문에서 기업농을 육성하기 위하여 2008년 이후 대규모 농어업회사 육성사업을 실시하였다. 하지만 대규모 농어업회사 육성사업은 현재까지 별 진척이 없는 상태로 머물러 있다. 이는 간척지 조성이 아직 끝나지 않은 이유도 있지만, 무엇보다 대규모 농어업회사로 선정된 기업들의 적극성 부족이 주된 원인이 되고 있다. 선정된 기업들의 추진력이 약화된 데에는 (주)동부판화용 유리온실사업 갈등의 처리결과가 미친 영향도 있다 할 수 있다.

기업의 농업 진입과 관련하여 쟁점이 되고 있는 것은 우선 기업의 농업 진입에 대한 개념과 이 개념과 관련하여 현안이 되고 있는 사항, 그리고 기업의 농

업 진입에 대한 찬반 논리에 대한 것이다. 그 다음으로 기업의 농업 진입 문제의 해결과 관련한 것으로서 개별 현안에 대한 해결방안 모색이 어떻게 이루어져야 하느냐 하는 것과, 갈등문제 해결방안의 하나로 제시된 ‘기업의 농업 참여 가이드라인’의 실효성 진단과 실질적인 갈등관리 방안에 대한 것이다. 이 연구는 이러한 쟁점사항 중에서 보다 상세한 분석 및 대안 제시가 필요한 사항을 선정하여 개선방안을 제시하였다. 구체적으로 ① 대규모 농어업회사 육성사업의 활성화 방안, ② 새로운 사업방식으로서 수익형 민간투자사업 방식 도입, ③ 기업의 농업 참여 가이드라인 개정, ④ 실질적인 갈등관리 및 해결방안 제시가 이루어졌다.

## ABSTRACT

---

### Entry of Enterprises into the Agricultural Sector: Issues and Challenges

The purpose of this study centers on identifying issues relevant to basic directions of the agricultural policy and addressing problems by microscopically examining issues surrounding the entry of agricultural enterprises. Here, the enterprises' entry into the agriculture sector means that the capital of the non-agricultural sector invests in the agricultural sector or establishes a subsidiary of the agricultural sector in the form of vertical integration. The most representative type of agricultural enterprises' entering into the agricultural sector is establishment and operation of an agricultural corporation rather than farming association. The number and investment scale of agricultural corporations have been increasing in recent 5 years. Particularly, the proportion of non-farmers', investment in agricultural corporations with contributions of over 500 million won was larger than that of farmers', and this trend is expanding.

With the introduction of the agricultural corporation system in 1990, it has been allowed to establish an agricultural corporation either as an agricultural corporation based on farmers' main contribution or an agricultural corporation via the participation of off-farm capital investment. Investments by the non-agricultural capital include not only the direct investment in agricultural corporations but the establishment of agricultural corporations as subsidiaries in the form of vertical integration (sequencing) of existing companies. It is to be noted, however, that above-mentioned investments have mainly taken place in the livestock sector.

Under these circumstances, the government has implemented the Large-scale Farming and Fishery Company Project since 2008 to nurture agricultural enterprises in the agricultural production field, especially arable crop production. However, the Project has not made marked outcomes. Even though this

stagnation is partly due to the fact that the reclamation area has not yet been completed, the main reason is the lack of aggressiveness of companies selected as beneficiaries of the Project. Also, momentum of the selected companies has been weakened by the dispute regarding Dongbu Farm Hannong's Glass Greenhouse Project which had caused severe conflicts between interested farmers and the new entrant.

The issues that concern companies' entry into agriculture are two-folds. First, the concept of firms' entry into agriculture, issues that are pending in relation to this concept, and the logic underpinning the pros and cons of firms' entry into agriculture are at the center of debate. The second is the question of how to solve an individual agenda, which, again, has closely to do with mitigating and/or addressing conflicts between interested participants. Additionally, diagnosis of the effectiveness of the 'Guidelines for the Agricultural Participation of Enterprises' is of importance.

This study suggests means and ways to improve some issues, amongst others, that require more detailed analysis and alternative proposals, including ① promotion of Large-scale Farming and Fishery Company Projects, ② introduction of a profit-oriented private investment business method as an alternative business model, ③ revising the guidelines for companies' participation in agriculture, and ④ management of practical conflicts and solutions.

Researchers: Kim Byung-ryul, Kim Soosuk, Gouk Seung-yong, Rhew Chanhee, Kim jongin

Research period: 2016. 10. ~ 2017. 1.

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



## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구 필요성과 목적 ..... 1
- 2. 선행 연구 검토 ..... 3
- 3. 연구 내용 및 방법 ..... 5

### 제2장 기업의 농업 진입 현황과 시사점

- 1. 기업의 농업 진입 유형 ..... 7
- 2. 농업회사법인 현황 ..... 8
- 3. 농업회사법인에 대한 투자 ..... 11
- 4. 대규모 농업회사법인의 투자 구조 ..... 15
- 5. 시사점 ..... 17

### 제3장 기업의 농업 진입 관련 정책 및 제도 분석

- 1. 기업의 농업 진입 촉진 정책 ..... 19
- 2. 농업법인 제도 ..... 27

### 제4장 기업의 농업 진입 해외 사례 분석

- 1. 미국 사례: 「Anticorporate Farming Laws」를 중심으로 ..... 45
- 2. 일본 사례 ..... 49
- 3. 시사점 ..... 62

### 제5장 기업의 농업 진입 관련 쟁점 및 개선과제

- 1. 기업의 농업 진입 관련 쟁점 분석 ..... 65
- 2. 기업의 농업 진입 관련 문제 개선 방안 ..... 71

**부록**

- 1. 해외 기업의 농업 진입 및 갈등 관리 사례 ..... 83
- 2. 농업법인 제도 변천 과정 ..... 97

**참고문헌** ..... 99

## 표 차례

---

### 제1장

<표 1-1> 비농업 부문의 (대)기업 농업 부문 인식 찬반 사례 .....	2
--	---

### 제2장

<표 2-1> 농업회사법인 유형별 추이 .....	9
<표 2-2> 농업 생산 농업회사법인 수 추이 .....	9
<표 2-3> 작물재배 법인의 재배면적 .....	10
<표 2-4> 농업회사법인 출자금 추이 .....	11
<표 2-5> 출자금·자본금 규모별 농업회사법인 분포 .....	12
<표 2-6> 출자금 규모별 농업회사법인 수 .....	12
<표 2-7> 농업회사법인의 농지 소유 현황 .....	14
<표 2-8> 비농업인 출자 5억 원 이상 농업회사법인의 구성 변화 .....	15
<표 2-9> 대규모 농업회사법인 사업 유형 .....	16

### 제3장

<표 3-1> 대규모 농어업회사 육성 추진 대상 간척지 검토 내용 .....	22
<표 3-2> 농업활동 종사 회사(법인)의 구성 현황 .....	27
<표 3-3> 농업법인제도의 개요 .....	32
<표 3-4> 농업법인에 대한 세제지원 현황 .....	38

### 제4장

<표 4-1> 진입 기업의 손익 상황 .....	58
----------------------------	----

## 제5장

<표 5-1> 기업의 농업 참여 가이드라인 내용 .....	75
<표 5-2> 기업의 농업 진입 (갈등)관리 .....	78

## 부록

<부표 1> Calyx Agro 경지면적 확장 전망치 .....	88
<부표 2> 국가별 경지면적 및 생산량 .....	88
<부표 3> 국가별·품목별 경지면적 .....	89

## 그림 차례

---

### 제2장

<그림 2-1> 농업회사법인 출자자 비중, 2014년 ..... 13

### 제4장

<그림 4-1> A-FIVE에 의한 지원체계 ..... 57

### 제5장

<그림 5-1> 하버드 콘셉트 ..... 80

### 부록

<부도 1> NFD Agro Ltd. 구성 ..... 94

<부도 2> NFD Agro의 갈등 해소 전략 모식도 ..... 96



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구 필요성과 목적

- 최근 기업의 농업 부문 진입을 둘러싸고 다양한 쟁점이 불거지고 있음.
  - 2013년 (주)동부팜화옹이 화옹간척지(제4공구)에서 추진하던 유리온실사업을 포기하고 매각하기 시작함.
  - 2016년에는 LG CNS가 새만금 지구(제1공구)에 새만금 스마트 바이오파크 건립을 추진하였으나, 2016년 9월 21일 계획을 공식 철회함.
  
- 국회에서도 대기업의 농업 생산 참여에 관한 법제화를 추진하고 있음.
  - 19대 국회에서는 비농업인의 농업 생산 참여를 제한하려는 법제화 시도가 있었으나 19대 국회의 회기가 종료되어 법안이 폐기됨.
  
- (주)동부팜화옹과 LG CNS 사례 이전에도 기업의 농업 부문 진입은 다양한 형태로 이루어져 왔으나 이 과정에서 발생하였거나 앞으로 발생할 수 있는 쟁점을 체계적으로 정리하고 대응 방안을 모색하려는 노력이 부족하였음.

- 기업의 농업 진입을 둘러싼 쟁점에 대한 사회적 관심이 최근 높아졌으나,<sup>1</sup> 핵심 쟁점과 갈등 요인을 정확하게 파악하는 데 한계가 있음.

〈표 1-1〉 비농업 부문의 (대)기업 농업 부문 인식 찬반 사례

쟁점	찬성	반대
일반 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위생, 가격 측면에서 소비자 편익을 늘릴 수 있음.</li> <li>- 식량자급률, 곡물자급률이 낮은 상황이므로, 생산성을 높여야 함?(반론: 대기업이 식량작물 부문에 진출하려 할 가능성은 낮을 것임).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출혈 경쟁을 가속화시킬 수 있음. 기존의 골목 상권 문체와 비슷한 성격임.</li> <li>- 가족농 중심 생산구조를 붕괴시킬 수 있음.</li> <li>- 농업인 지위를 단순 임금노동자로 전락시킬 수 있음.</li> </ul>
경쟁력 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GDP 대비 2.3%(2012년)에 불과한 산업을 그냥 두면 소멸하게 되어 있음. 대규모 투자가 필요한데, 위험 부담을 감수하겠다는 것을 막아서는 안 됨.</li> <li>- R&amp;D 촉진 및 보급을 활성화할 매개체가 될 수 있음.</li> <li>- 생산성을 향상시켜야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특수작물 진출 가능성이 높음. 그 결과 기존에 동일 품목을 재배하던 농가가 전작하는 연쇄 효과가 생길 것임.</li> <li>- 수출경쟁력이 실제로 있을지 의문임.</li> <li>- 생산성을 높이면 필연적으로 고용이 감소함. 농촌 공동화 가속화 가능성이 있음.</li> </ul>
제도 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 법 체계에서는 농업인·비농업인, 농업법인과 그 외 법인을 엄격하게 구분하는데, 투자 여력이 있으면 투자를 하고 새로운 실험을 하도록 하는 것은 필요함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업 특혜가 될 가능성이 높음.</li> <li>- 상호출자제한기업도 제한을 일시적으로 풀어주는 등의 조치는 특혜 사례임.</li> </ul>

자료: KBS 공감토론(2016. 9. 29.) 토론 내용 정리.

- 이 연구는 기업의 농업 진입을 둘러싼 문제 및 쟁점 검토를 통해 농정의 기본방향 수립과 관련된 사항을 확인하고 미시적으로 개선해야 할 과제를 제시함을 목적으로 함. 특히 아래 내용을 중심으로 연구를 진행하고자 함.
- 기업의 농업 진입 현황
  - 기업의 농업 진입 관련 정책 및 제도 분석

- 1 예를 들어 김한호(2016)는 미국 노스다코다 주 기업농 공방 사례를 인용하여 기업의 제한적 참여를 검토하고 정부가 조정자 역할을 해야 한다고 주장하였음. 미국 사례는 제4장에 소개하였음.
- 2 토론 패널은 (대)기업이 농업 생산을 할 때 생산성이 더 높다고 암묵적으로 전제하고 있음. 자본집약적인 시설원예에서는 기업의 단위면적당 또는 1인당 생산량이 더 많을 수 있음. 그러나 생산주체의 규모에 따른 생산성에 대한 실증연구, 특히 일반 농가와 기업의 생산성을 비교한 연구는 제한적이므로 이는 충분한 근거를 갖추었다고 보기 어려움.



- 기업의 농업 진입 관련 정책 및 갈등 사례 검토
- 기업의 농업 진입 국내·해외 사례 조사
- 기업의 농업 진입 관련 쟁점 도출
- 기업의 농업 진입 관련 제언

## 2. 선행 연구 검토

○ 기업의 농업 진입에 관한 국내 연구는 많지 않음.

- 김수석 외(2015)는 농업·농촌 분야에서 발생하는 사회갈등의 특성을 규명하고, 사례를 면밀하게 분석하였음. 이 중 (주)동부팜한농의 사례를 구체적으로 살폈음. 이 연구는 기업의 농업 진입이라는 현안 위주로 접근하지는 않았다는 한계가 있음.
- 김태곤 외(2013)는 기업의 농업 진입 필요성을 둘러싼 찬반 논의의 대립을 농업 내부 및 기업 관점에서 정리하였음. 진입 사례를 제한적으로 분석하였고 기업의 농업 진입 시 전제 조건을 제시하였음. 이를 토대로 상생 모델을 제안하고, 관련 제도 및 정비 방안을 제시하였음.

○ 기업의 농업 진입에 관한 해외 연구는 비교적 오랜 기간 동안 이루어져 왔음. 사례 연구, 법적·제도적 접근, 갈등 관리 등이 주요 쟁점임.

- Moran(2014)은 몬산토(Monsanto)사 사례를 중심으로 지적 재산권(특허권) 관련 쟁점을 분석하였음. 특허권 관련 제도가 초래하는 사회적 편익·비용을 논의하면서, 현행 제도가 독점 구조를 조장할 수 있다고 적시하였음.

\* 기업이 진출하여 담당할 수 있는 농업 부문 R&D 기능 관련 논의에 함의를 줄 수 있을 것으로 판단함.

- Lyson(2005)은 미국에서 1940년대부터 이어져 온 대기업의 농업 생산 부문 참여에 대한 논쟁을 간략하게 정리하였음. 기업의 농업 진입 자체가 부정적인 영향을 반드시 초래하는 것은 아니지만, 관련 제도에 따라서는 사회후생을 감소시킬 수 있다고 주장하였음. 정량 분석을 실시하여, 진입 제한 규정이 있는 지역의 사회후생이 그렇지 않은 지역보다 높다고 주장하였음. 유사한 연구로 Welsh et al. (2001)가 있음.

\* 기업 농업 진입(특히 생산 부문) 관련 제도를 검토하고, 논리를 정교화하는 데 참고할 수 있을 것임.

- De Lapérouse(2012), Gerritsen et al. (2014), Breukers et al. (2008) 등은 다양한 사례 연구를 수행하였음. 네덜란드, 아프리카, 남미, 일본 등에서 기업이 농업 부문에 참여한 사례를 통시적으로 살피고 효과를 분석하였음.

\* 기업이 농업 부문에 진입하는 방식이 다양하고 그 과정에서 발생할 수 있는 갈등 역시 상이하므로 유형화하는 것이 바람직함. 다양한 해외 사례를 살피면 유형 분류 및 분석을 할 때 함의를 얻을 수 있을 것임.

#### ○ 선행 연구와의 차별성

- 현안에 대해 국내에서도 많은 논의가 이루어졌지만, 쟁점을 도출하고 관련된 논리·제도·효과·사례 등을 체계적으로 분석한 연구는 없음.

- 이 연구는 기업의 농업 진입에 관련된 개념을 명확하게 정의하여 논의의 범위를 한정하고, 관련 현안 및 문제를 제도 측면에서 파악해야 할 부분과 정책으로 다루어야 할 부분, 그리고 이해당사자들이 서로 해결해야 할 부분으로 구분하여 개선방안을 모색하고자 함.

### 3. 연구 내용 및 방법

- 제2장에서는 기업이 상대적으로 쉽게 투자할 수 있는 농업회사법인을 중심으로 농업법인 실태를 분석하여 기업의 농업 부문 진입이 어느 정도 이루어졌는지 유형별로 분석함. 특히 품목·출자규모 등 특성에 따라 기업 투자 추이와 구조를 살펴봄.
  - 통계청 「농어업법인조사」 원자료를 분석함.
- 제3장에서는 기업의 농업 진입 관련 정책 및 제도를 분석함. 기업의 농업 진입 관련 정책으로 기업농 육성정책의 전개과정을 살펴보고, 그것을 뒷받침하고자 도입한 농업법인 제도의 내용을 면밀하게 분석함.
  - 현행 정책 및 제도를 정성적으로 분석함.
- 제4장에서는 기업의 농업 진입에 따른 갈등을 먼저 겪은 미국, 일본 사례를 살펴봄. 기업이 농업에 진입하면 생산자와 지역 공동체에 실질적인 영향을 미칠 수 있고, 법과 제도를 정비하여 이 영향 정도를 조정할 수 있음을 확인함. 한국에서 나타난 갈등과 유사한 문제를 해결하고자 도입한 제도 등을 소개함.
  - 쟁점을 정리하고 사례 중심으로 분석함.
- 제5장에서는 기업의 농업 진입 관련 쟁점의 내용을 살펴보고 이에 대한 접근 및 해결 방식이 어떤 형태여야 할지 진단함. 이어서 문제 해결에 필요한 개선과제를 제시함.



## 제 2 장

---

### 기업의 농업 진입 현황과 시사점

#### 1. 기업의 농업 진입 유형

- 기업이 농업에 진입하는 경우 상대적으로 유리한 농업회사법인 제도를 활용할 것으로 판단됨.
  - 일반 회사법인에 비해 농업법인은 세제 등 다양한 혜택을 누릴 수 있기 때문에 기업이 농업 부문에 진입하는 경우 농업법인 형태를 활용하는 것이 유리함.
  - 농업법인 형태로 사업을 추진하면 세제 혜택, 정부 정책 혜택 등을 받을 수 있기 때문에 농축산물 유통·가공 등 다양한 분야에서 농업법인이 운영되고 있음.
  - 영농조합법인도 기업이 출자할 수 있으나 비농업인의 출자는 준조합원 형태로 가능하며, 1인 1표의 의결권 구조를 가지고 있어 기업이 출자를 통해 참여하기에 적절하지 않음.
  - 농업회사법인은 비농업인의 출자 비중을 90%까지 허용하고 있고, 일정한 요건을 갖추면 농지를 소유할 수 있는 등 상대적으로 기업의 참여가 용이한 형태의 경영체임.
  - 기업의 농업 진입은 출자와 경영이 원활한 농업회사법인 형태로 이루어

질 것이므로 농업회사법인 현황을 분석하여 기업의 농업 진입 실태를 파악함.

- 농업회사법인은 재배나 축산 등의 농업 생산 이외에도 농축산물 유통, 가공, 농업 서비스, 위탁영농 등 다양한 유형의 사업을 하고 있음.
  - 농업 생산은 물론 다양한 유형의 농업회사법인을 모두 포함하여 농업회사법인의 실태를 분석함.

## 2. 농업회사법인 현황

- 농업회사법인 수는 2010년 1,512개에서 2014년 4,781개로 5년 사이 3배 이상 증가하였으며 연평균 증가율은 33%임<표 2-1>.
  - 같은 기간 농업 서비스를 주 사업으로 하는 농업법인 수의 변화폭은 크지 않으나 나머지 업종의 농업법인 수가 크게 증가함.
  - 농업회사법인 수는 2000년 1,356개에서 2007년 896개로 줄었으나 2010년부터 빠르게 수가 증가함. 영농조합법인 수도 2010년 8,107개에서 2014년 11,599개로 증가하였으나 연평균 증가율은 9%로 농업회사법인의 증가율이 현저히 큼.
  - 2010년을 전후하여 축산업의 대기업 진입 제한 규정 폐지, 농업회사법인의 비농업인 출자 지분 확대 등 기업의 농업 진입을 제한하는 규제가 사라지는 등 농업에 대한 투자 여건 변화가 농업회사법인 수 증가의 주요 요인 중의 하나임.

〈표 2-1〉 농업회사법인 유형별 추이

단위: 개

구분	계	농업 생산	가공업	유통업	농업 서비스 (위탁영농)	기타
2010	1,512	479	333	365	136(100)	199
2011	2,052	632	446	610	92(46)	272
2012	2,875	833	612	892	122(66)	416
2013	3,682	1,036	882	1,101	118(85)	545
2014	4,781	1,312	1,149	1,398	135(114)	787

자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농어업법인조사』.

○ 농업 생산을 하고 있는 농업회사법인 수도 증가하고 있으나 농업회사법인 수 전체의 증가율보다는 낮음<표 2-2>.

- 작물재배 법인 수는 2010년 493개에서 2014년 1,390개로 증가하였음. 연평균 증가율은 30%로 농업회사법인 총증가율보다 다소 낮음.
- 가축사육 법인 수는 2010년 216개에서 2014년 401개로 증가하였음. 연평균 증가율은 17%임.

〈표 2-2〉 농업 생산 농업회사법인 수 추이

단위: 개

구분	작물재배 법인 수	가축사육 법인 수
2010	493	216
2011	614	262
2012	831	306
2013	1,042	343
2014	1,390	401

주: 작은 규모라도 농업 생산을 하고 있는 법인 수 합계를 근거로 주요 사업 유형을 분리한 <표 2-1>의 유형별 합계와 차이가 있음.

자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농어업법인조사』.

- 노지재배 법인 수는 2010년 393개에서 2014년 1,047개로 증가하였으며 시설재배 법인은 같은 기간 151개에서 475개로 증가함<표 2-3>.<sup>3</sup>
- 농업회사법인 수 증가에 힘입어 법인이 재배하는 면적도 증가하였음. 같은 기간 노지면적은 5,355ha에서 9,642ha로, 시설면적은 211ha에서 1,103ha로 증가함.
  - 농업회사법인당 평균 재배면적은 노지는 13.6ha에서 9.2ha로 감소하였으나 시설은 1.4ha에서 2.3ha로 증가함. 농업회사법인에서 재배하는 노지면적 증가는 법인 수 증가의 영향이 큰 것으로 나타났으며, 시설면적 증가는 법인 수 증가와 함께 법인당 재배면적의 규모가 확대되는 현상이 동시에 나타남.

〈표 2-3〉 작물재배 법인의 재배면적

구분	노지			시설		
	법인 수(개)	재배면적(ha)	평균면적(ha)	법인 수(개)	재배면적(ha)	평균면적(ha)
2010	393	5,355	13.6	151	211	1.4
2011	502	5,110	10.2	175	294	1.7
2012	663	7,764	11.7	271	477	1.8
2013	796	8,848	11.1	344	562	1.6
2014	1,047	9,642	9.2	475	1,103	2.3

자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농업법인조사』.

- 축산 부문에서도 가축사육 농업회사법인 수가 증가하면서 농업회사법인이 사육하는 가축 수도 증가함.
- 농업회사법인이 사육하는 한우 두수는 2010년 14,140두에서 2014년 29,955두로 증가함.
  - 같은 기간 젓소 사육 두수는 1,129두에서 1,426두로, 돼지 사육 두수는 712,256두에서 1,574,520두로 증가함.
  - 닭 사육 두수는 같은 기간 931만 마리에서 2,549만 마리로 증가함.

3 노지재배와 시설재배를 병행하는 법인이 있어 두 법인 수의 합계가 작물재배 법인 수보다 큼.



### 3. 농업회사법인에 대한 투자

- 농업회사법인 수 증가에 힘입어 농업회사법인 출자 총액은 증가하고 있으나 법인당 출자금 규모는 감소하는 추세임<표 2-4>.
  - 농업회사법인 출자금 총액은 2010년 8,133억 원에서 2014년 2조 372억 원으로 2.5배 증가함.
  - 법인당 출자금 규모는 같은 기간 5.4억 원에서 4.3억 원으로 약 20% 감소함.

〈표 2-4〉 농업회사법인 출자금 추이

구분	출자 법인 수(개)	출자금 계(백만 원)	법인당 출자금(백만 원)
2010	1,512	813,255	537.9
2011	2,052	1,097,676	534.9
2012	2,875	1,438,627	500.4
2013	3,682	1,676,139	455.2
2014	4,781	2,037,212	426.1

자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농어업법인조사』.

- 2014년 기준 출자금 규모가 1~5억 원인 농업회사법인 비중은 49%임<표 2-5>.
  - 출자금 규모별 농업회사법인 비중은 5천만 원 미만 18%, 5천만 원~1억 원 17%, 5억 원 이상 16%임<표 2-6>.
  - 출자금 규모가 5억 원 이상인 농업회사법인 비중은 2010년 21%에서 2014년 16%로 5%p 감소함. 출자금 5억 원 이상의 농업회사법인 비중이 감소한 것은 출자금 규모가 상대적으로 작은 농업회사법인 수가 크게 증가하였기 때문임. 출자금 5억 원 이상의 농업회사법인 수는 같은 기간 313개에서 749개로 436개가 증가함.

〈표 2-5〉 출자금·자본금 규모별 농업회사법인 분포

단위: %

구분	1억 원 미만		1~5억 원 미만		5억 원 이상	
	출자금	자본금	출자금	자본금	출자금	자본금
2010	34.7	38.2	44.6	33.6	20.7	28.3
2011	34.1	40.8	46.3	32.9	19.6	26.4
2012	35.8	42.7	47.0	33.8	17.1	23.5
2013	36.0	42.8	47.9	34.7	16.2	22.5
2014	35.1	39.4	49.2	36.3	15.7	24.3

자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농업법인조사』.

〈표 2-6〉 출자금 규모별 농업회사법인 수

단위: 개(%)

구분	5천만 원 미만	5천만 원~1억 원	1억 원~5억 원	5억 원 이상
2010	168(11.1)	357(23.6)	674(44.6)	313(20.7)
2011	272(13.3)	428(20.9)	950(46.3)	402(19.6)
2012	447(15.5)	583(20.3)	1,352(47.0)	493(17.1)
2013	624(16.9)	700(19.0)	1,763(47.9)	595(16.2)
2014	862(18.1)	818(17.1)	2,352(49.2)	749(15.7)

자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농업법인조사』.

○ 출자금 5억 원 이상 농업회사법인의 비중보다 자본금 5억 원 이상인 농업회사법인의 비중이 상대적으로 높음<표 2-5>.

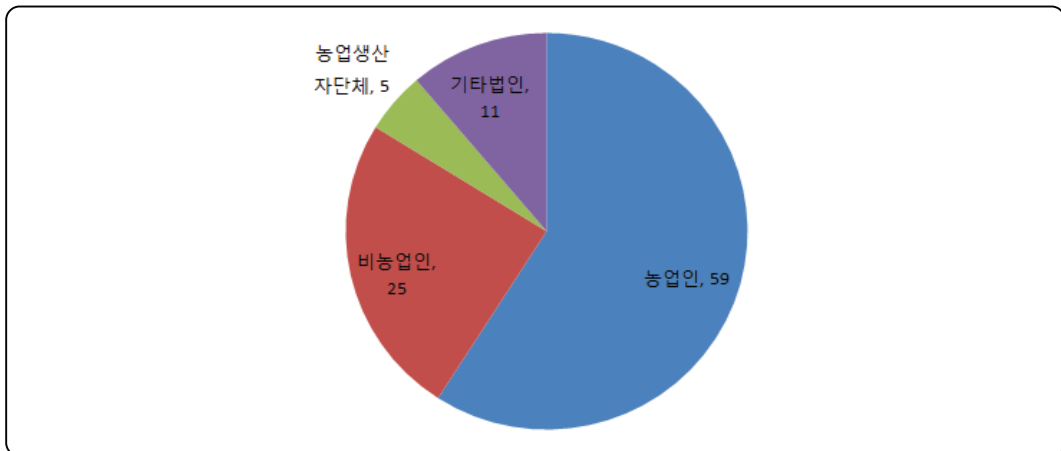
- 출자금은 현금, 현물 등 형태로 회사에 출자한 금액이며 자본금은 결산 잉여의 적립, 결손 등의 이유로 증감이 발생할 수 있음.
- 2014년 기준 출자금 5억 원 이상인 농업회사법인 비중은 16%이나 자본금 5억 원 이상인 법인의 비중은 24%임. 상대적으로 출자금 규모가 큰 농업회사법인 부문에서 결산 잉여 등 자본금이 증가하는 현상이 상대적으로 빈번하게 발생하는 것으로 추정할 수 있음.
- 다만 출자금 1억 원 미만의 농업회사법인도 경영 성과에 따라 자본금이 5억 원을 초과할 수 있고, 출자금 5억 원 이상의 농업법인의 자본금도

1억 원 미만으로 줄어들 수 있는 등 출자금과 자본금의 관계가 상이할 수 있다는 점은 고려해야 함.

- 농업인 출자금이 농업회사법인 출자금의 59%를 차지하고 있음<그림 2-1>.
  - 비농업인 출자자는 농업인이 아닌 개인을, 농업생산자단체는 농협·임협 등의 농업협동조합과 농업법인을, 기타법인은 농업생산자단체 이외의 법인을 의미함.

<그림 2-1> 농업회사법인 출자자 비중, 2014년

단위: %



자료: 통계청(kosis.kr: 2017. 1. 17.). 『농어업법인조사』.

- 비농업인과 기타법인의 출자 비중을 더한 36%는 비농업 부문의 농업 투자로 분류할 수 있음. 농업생산자단체 출자금 중에는 농업법인의 출자금이 포함되며, 농업법인의 출자금에는 비농업 부문의 출자금도 포함되어 있으므로 생산자단체 출자금의 일부는 비농업 부문 출자로 볼 수 있으나, 이 통계 자료에서는 그 비중을 확인할 수는 없음. 즉 비농업 부문의 출자 비중은 비농업인과 기타법인, 생산자단체 출자금 중 비농업 부문 지분의 합으로 구성되나, 생산자단체 출자금 중 비농업 부문 지분의 비중을 파악할 수 없음. 이 연구에서는 자료의 한계를 고려하여 비농업인 출자금과 기타법인 출자금의 합을 비농업 부문의 출자금으로 설정함.

- 2014년 1년간 농업회사법인에 대한 비농업 부문 출자액이 1,116억 원에 달하는 등 비농업 부문의 농업 부문 투자가 비교적 활발하게 이루어지고 있음.
  - 2014년 기준 비농업 부문에서 출자액 누계는 총 7,320억 원이고, 2013년 비농업 부문 출자액 누계는 6,204억 원이므로 2014년 1년 간 비농업 부문의 농업 부문 출자 순 증가액은 총 1,116억 원임.
  - 충청남도에 소재한 A 농업회사법인의 경우 2007년 자본금 14억 원에서, 2009년 33억 원, 2010년 53억 원, 2016년 273억 원으로 그 규모를 확대하는 등 대규모 자본이 농업회사법인으로 투자되는 사례가 다수 확인되고 있음.
  
- 대다수 농업회사법인은 농지를 소유하고 있지 않거나 1ha 미만의 농지를 소유하고 있음<표 2-7>.
  - 2014년 기준 5ha 이상 농지를 소유하고 있는 농업회사법인은 82개, 10ha 이상의 농지를 소유하고 있는 농업회사법인은 40개임. 22개 농업회사법인은 20ha 이상의 농지를 소유하고 있었으며, 30ha 이상의 농지를 소유하고 있는 농업회사법인의 수는 15개임.
  - 2010년과 비교하여 10ha 이상의 농지를 소유한 농업회사법인 수는 약 2배, 30ha 이상의 농지를 소유한 농업회사법인 수는 1.5배 증가함.

〈표 2-7〉 농업회사법인의 농지 소유 현황

단위: 개

구분	2010	2014
1ha 미만	1,384	4,524
1ha~5ha 미만	83	175
5ha~10ha 미만	26	42
10ha~20ha 미만	6	18
20ha~30ha 미만	3	7
30ha 이상	10	15
계	1,512	4,781

자료: 통계청, 『농어업법인조사』 원자료.

#### 4. 대규모 농업회사법인의 투자 구조

- 통계청 『농어업법인조사』 원자료를 활용하여 비농업인 투자액이 5억 원 이상인 대규모 농업회사법인의 투자 구조를 분석함.
- 비농업인 출자금이 5억 원 이상인 대규모 농업회사법인 수는 2010년 50개에서 2014년 113개로 증가함<표 2-8>.
  - 작물재배업이 5개에서 18개로 3배 이상 증가하였으며, 축산업은 10개에서 23개, 농축산물가공업은 13개에서 37개로 증가함.
  - 2010년에는 없었던 농업 서비스 유형은 1개, 관광 및 음식업은 6개로 증가함.
  - 비농업인 출자금이 10억 원 이상인 농업회사법인 수는 2010년 26개에서 2014년 42개로 증가하였으며, 작물재배업은 3개에서 12개, 축산업은 7개에서 11개로 증가함.

<표 2-8> 비농업인 출자 5억 원 이상 농업회사법인의 구성 변화

단위: 개

구분	2010	2014
작물재배업	5	18
축산업	10	23
농축산물가공업	13	37
농축산물유통업	15	19
농업서비스업	-	1
관광 및 음식업	-	6
기타	7	9
계	50	113

자료: 통계청, 『농어업법인조사』 원자료.

- 대규모 농업회사법인은 농업인출자금보다 비농업인의 출자금 규모가 크고, 출자금보다 자본총액의 규모가 큼<표 2-9>.
  - 2014년 기준 대규모 농업회사법인당 평균 농업인 출자금은 12억 원, 비농업인 출자금은 18억 원임. 출자금 총액보다는 자본총액의 규모가 커 결산 잉여 등 자본금이 증가하는 경영 구조를 가지고 있음.
  - 2010년에 비해 2014년의 농업인과 비농업인의 출자금 규모는 65%에 불과하지만 자본 총액은 95%임. 대규모 농업회사법인의 출자금 규모는 비교적 크게 감소하였지만 보유하고 있는 자본총액이 상대적으로 커 기업 가치 측면에서는 긍정적인 변화가 있는 것으로 판단됨.
  - 2014년 기준 비농업인 출자금 10억 원 이상 농업회사법인당 농업인 출자금은 21억 원, 비농업인 출자금은 37억 원이며, 자본총액은 116억 원임.
- 대규모 농업회사법인은 상대적으로 논보다는 밭을 소유하는 비중이 높음.
  - 2014년 기준 비농업인 출자금 5억 원 이상 농업회사법인당 논 소유 규모는 2.9ha, 밭 소유 규모는 2.8ha임. 또한 비농업인 출자금 10억 원 이상 농업회사법인당 논 소유 규모는 1ha, 밭 소유 규모는 7.5ha임.
  - 비농업인 출자금 10억 원 이상 작물재배업 유형의 12개 농업회사법인 중 논을 소유하고 있는 곳은 3개에 불과함. 12개 법인 모두 밭을 소유하고 있었으며, 밭을 128ha, 83ha, 18ha를 소유하고 있는 법인이 각각 1개씩 있어 평균 밭 소유 면적 확대에 기여함.

〈표 2-9〉 대규모 농업회사법인 사업 유형

단위: 백만 원

구분	농업인출자금	비농업인출자금	자본총액
2010	1,935.9	2,566.5	5,705.4
2014	1,160.2	1,787.5	5,434.9

자료: 통계청, 『농어업법인조사』 원자료.

## 5. 시사점

- 최근 5년 간 농업회사법인의 수와 농업회사법인에 대한 투자 규모가 증가하고 있음.
  - 농업 및 비농업 부문에서 농업에 대한 투자가 이루어지고 있음을 의미함. 2010~2014년 동안 농업회사법인 출자금이 1조 2,240억 원 증가함.
  - 농업회사법인 출자 비중은 농업인이 59%를 가장 커다란 비중을 차지하였으며, 비농업 부문의 출자 비중은 26%로 출자 총액에서 비농업 부문이 차지하는 비중이 적지 않음.
  - 비농업 부문의 출자총액은 7,320억 원에 달하며, 2014년 1년 동안 비농업 부문 출자총액은 1,116억 원임.
  - 대기업의 축산업 진입 장벽이 제거되고, 농업회사법인의 비농업 부문 투자 비중이 확대되는 등 일련의 규제 완화 조치가 농업회사법인의 수와 출자금 증가에 기여한 것으로 판단됨.
  
- 비농업인 출자금이 5억 원 이상인 농업회사법인에서는 농업인 출자금보다 비농업인 출자금의 비중이 높은 것으로 나타났음. 이들 법인은 출자금보다 자본 총액이 커 투자 매력도가 상대적으로 큼.
  - 비농업인 출자금이 10억 원 이상인 농업회사법인에서는 비농업인의 출자금 비중이 상대적으로 더 컸으며, 출자금 대비 자본총계의 비중도 상대적으로 컸음.
  - 수익성이 기대되는 대규모 농업회사법인에 대해서는 비농업 부문의 투자가 비교적 활발하게 이루어지고 있는 것으로 판단됨.





## 제 3 장

---

# 기업의 농업 진입 관련 정책 및 제도 분석

### 1. 기업의 농업 진입 촉진 정책

- 기업의 농업 진입 관련 정책은 기업농 육성의 기반이 되는 농업법인 제도 도입과 대규모 농어업회사 육성을 정책적으로 지원한 것으로 요약할 수 있음.
  - 농업법인 제도의 내용은 이어지는 절에서 상세히 서술하고, 이 절에서는 기업의 농업 진입과 관련한 정책의 전반적인 경과를 분석함.

#### 1.1. 기업의 농업 진입 관련 기본 정책

- 기업의 농업 진입은 농식품부의 기업농 육성정책과 밀접한 관련이 있기 때문에 이에 대한 내용을 먼저 살펴봄.
- 농식품부의 기업농 육성정책은 1990년 농업법인 제도 도입으로 시작되는데 (김수석·박석두 2006; 9), 이 농업법인 제도는 가족농 중심의 개별 농가와 다른 형태의 농업경영체, 즉 조직경영체의 설립을 뒷받침하는 제도임.

농업법인 제도로 나타난 조직경영체는 농업인들 간의 협업체(조합) 유형과 농업인이 중심이 된 기업농(농업회사) 유형으로 구분됨.<sup>4</sup>

- 농업법인 제도 도입으로 농업 내부에서 농업경영체를 기업농적 농업법인으로 설립하는 것과 농외자본의 투자 형태로 농업법인을 설립하는 것이 가능하게 됨.
  - 농외자본의 투자는 농외자본이 단순히 농업법인에 출자하는 것을 포함하지만, 보다 일반적인 것은 기존의 일반 기업이나 농식품기업이 수직적 통합 형태로 농업법인을 자회사로 설립하거나 농업생산 부문에 계열화 사업자로 참여하는 것이 됨.
- 농업법인 제도 도입 이후 자생적으로 수직적 통합(계열화) 형태의 농업법인 설립 및 운영이 활발히 이루어진 분야는 축산 부문(하림, 도드람 등)이었고, 다른 부문에서는 기업의 농업(생산) 진입이 별로 이루어지지 않았음.
  - 이 결과 대부분의 농업법인 자산 규모는 소규모 수준에 머물렀는데, 예를 들어 2006년의 경우 농업법인의 87%가 10억 원 미만의 자산규모를 갖는 소규모 경영을 함.
- 이러한 여건하에서 정부는 농업생산 분야, 특히 경종농업에 기업농을 육성하기 위하여 2008년 대규모 농어업회사 육성사업을 실시함.

---

4 영농조합법인제도 변천과정은 <부록 2>에 제시하였음.

## 1.2. 대규모 농어업회사 육성사업

- 2008년 농식품부는 “농업의 거북선(제3호)”의 일환으로 글로벌 수준의 경쟁력을 갖춘 대규모 농어업회사를 육성하여 농식품 수출의 전진기지로 활용하고자 함.
- 대규모 농어업회사 육성사업의 기본 취지는 대규모의 생산·가공·유통을 통해 농어업을 2·3차 산업으로 확장하는 모델을 창출하는 것이었는데, 추진방식은 다음과 같았음.
  - 생산, 가공, 유통 및 연구시설 등이 결합된 농업 콤플렉스(Complex) 형태
  - 농식품기업과 농어업인이 공동 출자하는 회사를 설립·운영
  - 농지는 우선 간척지에서 장기 임대 방식으로 확보(300~500ha 규모)
- 이에 대해 정부는 간척지 임대, 기반시설 등 인프라 구축을 지원하기로 함.
  - 간척농지 장기 임대(30~50년)
  - 경지정리, 용수로 개발 등 인프라 구축
  - 참여 농업회사에 시설자금 융자 등
- 2008년 9월에 발족한 농식품부 산하 ‘대규모 농어업회사 육성 추진위원회’에서는 규모화된 농업경영체 육성을 위해 간척지를 활용하게 하는 방안을 구체화함.
  - 농식품부는 대규모 농어업회사 육성사업에 따라 선정되는 농기업에 대해서 간척지를 30년 이상 장기 임대하고, 재배품목에 관계없이 간척지에 공통적으로 요구되는 도로와 용·배수로 등 최소한의 인프라 구축을 지원하고, 유리온실이나 축사 등은 농림사업시행지침에 따라 지원함.
  - 대규모 농어업회사 육성 대상 간척지로 ① 새만금, ② 시화, ③ 화옹, ④ 영산강, ⑤ 석문, ⑥ 대호 지구 등이 검토됨<표 3-1>.

(표 3-1) 대규모 농어업회사 육성 추진 대상 간척지 검토 내용

구 분	장 점	단 점
새만금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서해안 중심부 위치</li> <li>○ 군산항, 김제공항 등 입지여건 우수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해수 유통 중, 용수 공급 여건 불량</li> <li>○ 간척지 상태로 즉시 임대 곤란</li> </ul>
시 화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서부 수도권 교통 요충지</li> <li>○ 인천신공항과 시화공단-반월공단-평택항을 연결하는 공업벨트상에 위치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용수, 배수 및 제염 여건 불량</li> <li>○ 간척지 상태로 즉시 임대 곤란</li> <li>○ 도시 인접 지역으로 기타 토지수요 발생가능성 높음</li> </ul>
화 응		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용수, 배수 및 제염 여건 불량</li> <li>○ 간척지 상태로 즉시 임대 곤란</li> <li>○ 경기도, 수원축협이 자원순환형 축산단지 도입 추진 중</li> </ul>
영 산 강	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 목포 신외항 인근에 입지하여 중국, 일본과의 수출 시 교역 여건 우수</li> <li>○ 2009 사업 착수 가능 지구(산이2-1 공구) 보유               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008. 12 완공 예정</li> <li>- 일시 사용 미착수 지구로 민원 최소화 가능</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일시사용, 가경작 중인 일부 공구의 경우 지역주민의 임대 및 분양 관련 기대심리가 높아 민원 예상</li> <li>○ 전남도 J-project 추진 검토 중</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 목포 신외항 인근에 입지하여 중국, 일본과의 수출 시 교역여건 우수</li> </ul>	
석 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대산항·당진항 인접</li> <li>○ 서해안 고속도로 개통으로 접근성 양호</li> <li>○ 다년간 경작을 시행하여 제염 진행, 작물 재배여건 양호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대부분 지역 일시경작 중(1,594ha)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민 반발 예상</li> </ul> </li> </ul>
대 호		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일부 간척지(570ha, 19개 법인) 위탁영농 중               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영농업체 반발 예상</li> </ul> </li> </ul>

자료: 대규모 농어업회사 육성추진위원회 제1차 회의(2008년 9월) 자료.

○ 요컨대 당시에 추진된 대규모 농어업회사 육성사업의 취지는 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 대규모 농어업회사 육성사업은 농업에 진입하고자 하는 일반 기업과 농산물가공·유통기업에 간척농지를 장기 임대하여 수직적 통합 관계의 농업생산기업 설립을 지원하는 것임.
- 출자는 (농식품)기업이 농가와 합작투자를 하거나 외부 민간자본을 유치함.
- 정부지원으로는 경지정리 등 인프라 구축 지원이 있음.
- 영농형태로는 자원순환형 기계화 영농을 지향함.
- 이렇게 육성되는 대규모 농어업회사를 통해 농식품 수출을 확대하고 새로운 자원순환형 영농 모델을 개발함.

- 이러한 대규모 농어업회사 육성사업의 내용에 대해 초기부터 다음과 같은 문제 제기 및 검토가 있었음.<sup>5</sup>
- ① 대규모 농업회사 설립이 간척농지에 한정되는 것인지, 여타 지대의 농지에도 해당하는 것인지 불분명함. 또한 간척농지를 장기 임대만 하는 것인지, 임대 후 소유권 분양으로 이어지는지도 불분명함.
  - ② 농지를 장기 임대할 때는 별 문제가 없지만, 소유권 분양으로 이어지는 경우에는 투기적 목적으로 농어업회사를 설립하는 사례가 빈발할 것으로 예상됨. 특히 농식품기업 등 농업서비스법인이 농지 소유에 대한 기대감을 갖고 참여하여 농업 생산에 주력하지 않고 농지 거래에 주된 관심을 가질 수 있으므로 이를 예방할 수 있는 사전 대책이 필요함.
  - ③ 농식품기업이 농가와 합작투자하는 방식을 어떻게 설정할 것인지가 문제가 되는데, 자본출자에서 농식품기업이 중심이 될 때 농가는 들러리 역할밖에 하지 못하게 됨. 농가의 합작투자가 농식품기업의 농지임대 내지 소유에 대해 모양새를 갖추어줄 수는 있지만, 자본출자 측면에서는 실질적인 의미가 없게 됨. 농가가 소유농지를 출자할 경우에는 합작투자가 가능하지만, 간척농지 이용을 주 대상으로 하는 농어업회사의 설립취지와는 맞지 않음.
  - ④ 설립하고자 하는 대규모 농어업회사의 자본유치는 외부 민간자본의 유치로 방향을 설정할 것으로 보이지만, 문제는 설립된 농어업회사가 농업생산이 중심이 되는 농업생산경영체로 자리매김할 수 있게 하느냐 하는 것임.
- 대규모 농어업회사 간척지인 새만금 지구 700ha와 영산강 지구 518ha에 대해 2009년부터 사업자 선정이 이루어졌는데, 우선사업대상자 중 중도포기자 발생 등으로 인해 2011년에 사업자가 최종 확정됨.

---

5 김수석(2008), 대규모 농어업회사 육성추진위원회 제1차 회의(2008년 9월) 때 제출 의견.

- 새만금 지구 700ha에 대한 사업자는 (유)농산무역(시설원예), (주)동부그린 바이오(시설원예, 조사료, 한우), (주)새만금초록마을(한우, 사료작물)의 3개 회사로 결정됨.
  - 영산강 지구 518ha에 대한 사업자는 (주)한빛들(시설원예), (주)장수채(새싹채소), 삼호용암영농조합법인(한우, 청보리), 매봉합자회사(시설원예), (주)남해(해바라기 기름)의 5개 회사 및 조합이 됨.
- 선정된 대규모 농어업회사에 대한 지원 내용은 이용하는 간척농지(회사에 따라 최소 78ha, 최대 333ha)를 30년간 장기 임대하는 것과 기반시설을 정비해 주는 것이었고, 이에 대한 반대급부로서 준수사항은 사업 대상 생산물이 본격 출하될 때 이를 내수시장에 공급하지 않고 해외로 수출하는 것이었음.
- 현재 이들 대규모 농어업회사의 운영은 아직 본격화되지 않고 있는데, 이는 새만금 지구의 경우 간척농지 조성이 완전히 끝나지 않은 상태에 있으며, 전체적으로 기반시설 정비가 완료되지 않았고, 대규모 농어업회사의 투자에 대한 적극성이 부족하여 사업 진척이 더디게 이루어지기 때문임.

### 1.3. 동부팜화옹 유리온실사업 갈등

- 농식품부의 기업농 육성정책 추진 과정에서 정책적 신호로 중요한 의미를 지니는 사건이 (주)동부팜화옹 유리온실사업 갈등임. (주)동부팜화옹의 유리온실사업은 앞서 언급한 대규모 농어업회사 육성사업의 일환으로 직접 추진된 것은 아니지만, 사업의 기본 성격이 ① 장기 임대차에 의한 간척지 이용, ② 정부의 지원사업 포함, ③ 생산물 전량 수출 의무 등으로 대규모 농어업회사 육성사업의 취지와 동일했기 때문에 정부의 기업농 육성정책, 특히 대규모 농어업회사 육성사업 진로의 시금석으로 간주되었음.

- 대규모 농어업회사 육성사업에 추진에 따라 2009년부터 사업대상자들이 선정되기 시작한 2010년 3월에 화옹지구 간척지 제4공구에서 15ha 규모의 첨단유리온실 사업자로 (주)세실의 자회사 (주)세이프슈어가 선정됨.
  - 2011년 8월 (주)동부팜한농은 유리온실 건설에 진척이 없었던 농업회사법인 (주)세이프슈어를 인수하여 이를 (주)동부팜한농의 자회사로 만들.
  - (주)동부팜한농의 자회사 (주)동부팜화옹은 2011년 12월 유리온실 건설에 착공하여 2012년 말 유리온실 플란트 A동을 완공하고, 2013년 4월에는 플란트 B동 및 부속시설의 공사까지 완료함.
  - 유리온실의 시설부지 총면적은 15ha이고, 건설비용은 약 500억여 원이 소요되었는데, 건설비에는 자부담 420억 원 이외에 FTA 피해보전기금에서 지원된 정책자금 87억 원이 포함됨.
  
- 유리온실 A동이 완공된 2012년 12월부터 토마토를 파종하기 시작하여 이듬해인 2013년 3월에 수확하여 일본에 수출하기 시작함. 여기서 (주)동부팜화옹은 (주)세이프슈어의 사업자 선정 때 사업계획대로 유리온실의 생산 품목을 토마토로 한정하고 생산 전량을 수출하겠다고 밝혔지만, 토마토생산자 등 농업인단체들이 이를 불신하면서 갈등이 시작됨.
  
- (주)동부팜화옹과 토마토생산자들 간의 갈등이 동부그룹과 전농을 중심으로 하는 갈등으로 확대되고 동부그룹의 농자재에 대한 불매운동으로 이어짐에 따라 2013년 6월 (주)동부팜한농은 유리온실사업을 포기하기로 결정하고 (주)동부팜화옹의 매각협상을 시작함.
  - 일차적으로 화성시 농민단체 컨소시엄인 ‘화성그린팜’과 매각 협상을 시도했으나 협상이 결렬됨.
  - 2014년 3월 10일 (주)동부팜한농은 보도자료를 통해 (주)동부팜화옹의 유리온실 매각 추진에 이어 논산의 (주)동부팜 매각을 추진하고 새만금 지구의 대규모 농업회사 (주)동부그린바이오의 사업 추진도 포기하겠다고 밝힘.

- 이와 같은 (주)동부팜한농의 일련의 행동들은 모두 동부팜화옹 유리온실 사업 갈등의 처리결과로 나타난 후속조치라 할 수 있음.
  - 2015년 8월 동부팜화옹의 유리온실은 중소기업인 농업회사법인 우일팜으로의 매각이 확정됨.
- 동부팜화옹의 유리온실사업 갈등은 (주)동부팜한농과 토마토생산자를 대변하는 전농을 직접적인 이해당사자로 하지만, 실제로는 기업농적 발전을 지향하고 이를 추진해 왔던 농업정책의 방향성에 대한 갈등이었다 할 수 있음.
- 앞서 살펴본 바와 같이, 농식품부는 1990년 「농어촌발전특별조치법」 제정으로 농업법인제도를 도입하여 기업농적 발전의 기초를 마련하였고,<sup>6</sup> 2008년 이후에는 대규모 농업회사 육성사업 추진으로 기업농적 발전을 적극 지원해 왔음.
  - 동부팜화옹의 유리온실사업도 이러한 정책추진의 직접적 산물임.
- 이런 사업이 난관에 부딪혔을 때, 농식품부는 이를 이해당사자들 간의 갈등으로 간주하여 제3자적 입장을 취할 것이 아니라 추진정책을 실현한다는 입장에서 갈등의 조정 및 관리에 보다 적극적으로 나섰어야 했음. 예컨대 토마토생산자와 농업인단체의 불신과 의구심을 해소하기 위해 농식품부가 (주)동부팜화옹의 영농계획 이행을 보증하거나, (주)동부팜화옹에서 수익이 발생하는 경우 수익금의 일부를 토마토수출자조합의 기금으로 납부하게 하는 등의 중재안을 제안하는 방식으로 갈등조정을 시도했어야 함.
- 그러한 조정이 없었기 때문에 동부팜화옹의 유리온실사업은 중단되었고, 유리온실사업 중단은 개별 기업인 (주)동부팜화옹의 경영손실을 넘어서 대규모

---

6 1990년 「농어촌발전특별조치법」에서 농업법인제도가 도입되며 기존의 가족농 중심의 개별농가와 다른 조직경영체(기업농)의 설립을 지원하도록 하였으나, 당시의 기업농은 농업인 출자 지분 조건이 높았던 점 등으로 미루어볼 때 농업인이 중심이 된 경영체 유형으로 현행 농업법인 제도하의 농업법인과는 그 성격을 달리함.



농업회사 육성사업으로 대표되는 기업농 육성정책에 부정적인 신호를 제공함으로써 정책 실패를 유발하는 결과를 가져왔음.

- 이런 사실은 (주)동부팜한농이 유리온실사업 갈등 후 자사에서 추진하던 일련의 농업 생산 참여를 모두 포기한 사실을 통해서도 확인할 수 있지만, (주)동부팜한농처럼 대규모 농어업회사로 선정되어 관련 사업을 추진하던 기업들에게 동부팜화옹 유리온실사업의 미흡한 갈등 처리는 사업에의 참여의지를 꺾는 결과를 낳았다고 할 수 있음.

## 2. 농업법인 제도

### 2.1. 개요

- 기업의 농업 진입은 자연인이 아닌 법인 또는 회사가 농업 부문에서 창업하여 경영체를 운영하는 것을 의미함. 여기서 농업 부문의 경영활동은 좁은 의미의 농업 생산, 즉 농작물 생산과 가축 사육뿐 아니라 농업 서비스 활동, 즉 농산물 유통과 농산물 가공까지 포함하는 개념임.

〈표 3-2〉 농업활동 종사 회사(법인)의 구성 현황

단위: 개, %

구 분	기준 연도	운영 중인 사업체	출 자 자 공동운영	대 표 자 단독운영	출 자 자 개별운영
계	2005	5,260 (100.0)	2,841 (54.0)	708 (13.5)	1,711 (32.5)
	2006	5,308 (100.0)	2,892 (54.5)	765 (14.4)	1,651 (31.1)
	2007	5,520 (100.0)	3,092 (56.0)	816 (14.8)	1,612 (29.2)
	2008	6,003 (100.0)	3,556 (59.2)	922 (15.4)	1,525 (25.4)
	2009	6,537 (100.0)	3,821 (58.5)	1,081 (16.5)	1,635 (25.0)
	2010	9,740 (100.0)	4,474 (45.9)	3,887 (39.9)	1,379 (14.2)

(계속)

구 분	기준 연도	운영 중인 사업체	출 자 자 공동운영	대 표 자 단독운영	출 자 자 개별운영
영농조합법인	2005	4,293 (100.0)	2,396 (55.8)	562 (13.1)	1,335 (31.1)
	2006	4,410 (100.0)	2,467 (55.9)	599 (13.6)	1,344 (30.5)
	2007	4,624 (100.0)	2,661 (57.5)	636 (13.8)	1,327 (28.7)
	2008	5,075 (100.0)	3,096 (61.0)	699 (13.8)	1,280 (25.2)
	2009	5,597 (100.0)	3,355 (59.9)	822 (14.7)	1,420 (25.4)
	2010	8,107 (100.0)	3,900 (48.1)	2,949 (36.4)	1,258 (15.5)
농업회사법인	2005	967 (100.0)	445 (46.0)	146 (15.1)	376 (38.9)
	2006	898 (100.0)	425 (47.3)	166 (18.5)	307 (34.2)
	2007	896 (100.0)	431 (48.1)	180 (20.1)	285 (31.8)
	2008	928 (100.0)	460 (49.6)	223 (24.0)	245 (26.4)
	2009	940 (100.0)	466 (49.6)	259 (27.5)	215 (22.9)
	2010	1,633 (100.0)	574 (35.2)	938 (57.4)	121 ( 7.4)
일반회사법인	2005	88	-	-	-
	2006	66	-	-	-
	2007	62	-	-	-
	2008	52	-	-	-
	2009	43	-	-	-
	2010	53	-	-	-
기 타	2005	278	-	-	-
	2006	276	-	-	-
	2007	272	-	-	-
	2008	247	-	-	-
	2009	244	-	-	-
	2010	-	-	-	-

주: 농업법인에 속하지 않은 일반회사법인 등에 대한 자료는 2010년까지 제공됨.

자료: 통계청(각 연도). 『농어업법인조사 보고서』.

- 농업 활동에 종사하는 법인 또는 회사는 협업 형태의 단순한 인적 결합조직을 제외하고는 법인 형태를 갖게 되는데, 존재형태를 보면 소수의 일반 법인이 있지만 대부분은 농업법인으로 구성됨<표 3-2>. 농업활동에 종사하는 기업(회사)이 대부분 농업법인 형태를 갖는 이유는 농지를 필요로 하는 농

업생산기업의 경우 농업법인이 되어야 농지를 소유할 수 있고, 농업법인이 일반 법인에 비해 세제상의 혜택이 많기 때문임.

- 이처럼 기업의 농업 진입에서 주된 조직이 농업법인이 되기 때문에 이 장에서는 기업의 농업 진입을 위한 기본제도로써 농업법인 제도를 분석하고 기업의 농업 진입과 관련하여 현행 제도가 갖는 한계 및 문제점과 개선과제를 제시하고자 함.

## 2.2. 제도의 구성 및 조직

- 농업법인 제도의 법적 근거는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 약칭 농어업경영체법」에 두고 있는데, 이 법은 농업법인을 영농조합법인(제16조~제17조)과 농업회사법인(제19조)으로 구분하여 법인 설립과 운영, 그리고 조합원에 관한 사항 등을 규정하고 있음.
  - 영농조합법인에 대해서는 농업회사법인으로 조직을 변경하는 사항(제18조)과 영농조합법인의 합병·분할에 관한 사항(제18조의2)을 별도로 규정하고 있음.
  - 또한 이 법은 농업법인의 공통사항으로 법인의 지원에 관한 규정(제20조)과 농업법인의 적법한 운영 및 효율적 관리를 위한 실태조사 규정(제20조의2) 및 해산명령 규정(제20조의3)을 운영하고 있음.
- 「농어업경영체법」을 근거법으로 하여 농지소유와 관련한 「농지법」, 그리고 영농조합법인이 준용하고 있는 「민법」과 농업회사법인이 준용하고 있는 「상법」의 규정을 총괄하여 농업법인에 관한 현행 제도를 다음과 같이 요약할 수 있음.
  - 1) **농업법인의 설립 목적과 성격:** 영농조합법인은 ‘협업적 농업경영을 통하여 생산성을 높이고 농산물의 출하·가공·수출 등을 공동으로 하고자

하는 농업인 또는 농업생산자단체'가 설립하며, 농업회사법인은 '농업의 경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 하려는 자나 농업인의 농작업을 대행하려는 자'가 설립하는데, 여기서 영농조합법인과 농업회사법인의 차이는 “협업적 농업경영”과 “기업적 농업경영”임.<sup>7</sup>

- 2) **농업법인의 설립조건:** 영농조합법인과 농업회사법인을 설립할 수 있는 자는 농업인과 농업생산자단체로 동일하지만, 법인의 발기인 또는 구성원 수는 영농조합법인의 경우 조합원 5인 이상, 농업회사법인 중 합명회사는 무한책임사원 2인 이상, 합자회사는 유한책임사원과 무한책임사원 각 1인 이상, 유한회사와 주식회사는 발기인 1인 이상으로 설립함(「상법」의 회사 종류별 설립 규정).
- 3) **구성원(조합원)의 책임:** 구성원 책임 범위가 명확한 합명회사와 합자회사를 제외한 모든 유형의 농업법인 구성원, 즉 영농조합법인 조합원과 유한회사와 주식회사의 회사원은 출자액 한도 내에서 유한책임을 짐.
- 4) **준조합원의 자격 및 비농업인의 출자액 한도:** ① 영농조합법인에 생산자재를 공급하거나 생산기술을 제공하는 자, ② 농지를 임대하거나 농지의 경영을 위탁하는 자, ③ 영농조합법인이 생산한 농산물을 대량으로 구입·유통·가공 또는 수출하는 자, ④ 영농조합법인의 사업에 참여하기 위해 법인에 출자하는 비농업인은 영농조합법인의 준조합원으로 가입할 수 있음. 농업회사법인의 경우, 비농업인의 출자한도는 총출자액 80억 원 이하에서 총출자액의 9/10(90%)이고, 총출자액이 80억 원을 초과하는 할 때는 총출자액에서 8억 원을 제외한 나머지 금액이 됨(「농어업경영체법 시행령」 제18조 제1항).

---

7 원칙적으로 영농조합법인의 협업경영은 조합원의 이익 증대를 목적으로 하는 반면 농업회사법인은 법인의 이익 증대를 목적으로 하기 때문에 법인의 이익과 법인 구성원의 이익은 개념상 다르지만, 현실적으로 양자 간의 차이를 구별하기 어려움. 이에 따라 법인의 설립 목적과 성격에 의한 법인의 유형 구분은 실제로는 큰 의미가 없다고 할 수 있음.

- 5) **의결권**: 영농조합법인의 의결권은 「민법」의 조합에 관한 규정에 따라 1인 1표이며, 농업회사법인의 경우 출자 1구좌당 1표(합명·합자·유한회사), 주식 1주당 1표(주식회사)임.
- 6) **농지소유**: 농업법인의 농지소유에 대해 규정하고 있는 「농지법」에 따르면, 영농조합법인은 농지를 소유할 수 있으며, 농업회사법인은 조직 형태에 상관없이 농업인이 업무집행권자의 1/3 이상을 차지하는 경우 농지를 소유할 수 있음(「농지법」 제2조 제3호).
- 7) **농업법인이 가입할 수 있는 생산자단체**: 영농조합법인과 농업회사법인에 조합원 또는 준조합원으로 가입할 수 있는 생산자단체는 농업협동조합, 산림조합 및 협연초생산협동조합임.
- 8) **농업법인의 사업**: 영농조합법인의 사업은 ① 농업의 경영 및 부대사업, ② 농업에 관련된 공동이용시설의 설치·운영, ③ 농산물의 공동출하·가공 및 수출, ④ 농작업의 대행, ⑤ 기타 정관에 정하는 사업이고, 농업회사법인의 사업은 ① 농업의 경영, ② 농산물의 유통·가공·판매, ③ 농작업 대행을 기본으로 하고, 부대사업으로서 ① 영농에 필요한 자재의 생산·공급, ② 영농에 필요한 종자생산 및 종균배양, ③ 농산물의 구매 및 비축, ④ 농기계 기타 장비의 임대·수리·보관사업, ⑤ 소규모 관개시설의 수탁·관리사업 등을 할 수 있음.<sup>8</sup>
- 9) **농업법인의 설립과 등기**: 영농조합법인은 법인으로서 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립하고, 농업회사법인은 「상법」 상의 회사유형별 설립 및 등기에 관한 규정이 적용됨.
- 10) **농업법인의 해산**: 영농조합법인은 ① 총회의 의결, ② 법인의 합병, ③ 법인의 파산, ④ 법원의 해산명령, ⑤ 조합원이 5인 미만이 된 후 1년 이내에 5인 이상이 되지 않은 경우, ⑥ 기타 정관에서 정한 해산사유가 발생한 경우 해산하고, 농업회사법인의 해산은 「상법」 상의 회사유

---

8 영농조합법인과 농업회사법인이 할 수 있는 사업의 범위와 종류는 크게 봐서 별 차이가 없다 할 수 있음.

형별 해산에 관한 규정이 적용됨. 농업법인의 해산명령에는 전통적인 법원의 해산명령과 별도로 지방자치단체장이 농업법인의 실태조사 후 속조치로 법원에 대해 농업법인의 해산 청구를 함으로써 이루어지는 것이 추가됨(「농어업경영체법」 제20조의3).

- 11) **영농조합법인의 조직 변경:** 영농조합법인은 총회의 결의를 거쳐 농업회사법인으로 조직을 변경할 수 있음. 이 경우 농업회사법인의 각 유형에 해당하는 전제조건을 충족해야 함(「농어업경영체법」 제18조).
- 12) **농업법인의 지원 및 관리:** 「농어업경영체법」은 농업법인에 대해 국가 및 지방자치단체가 필요한 지원을 할 수 있고, 지방자치단체장인 시장·군수 및 구청장은 농업법인에 대해 효율적인 관리·감독을 하도록 하고 있음. 특히 2015년 1월 제20조의2 실태조사 조항을 신설하여 관할 지방자치단체가 3년마다 농업법인의 운영실태를 조사하여 시정을 명하고 이에 응하지 않을 경우 법원에 해산 청구를 할 수 있게 함.

〈표 3-3〉 농업법인제도의 개요

구 분	영농조합법인	농업회사법인
근거법령	「농어업경영체육성법」	「농어업경영체육성법」
설립목적	협업적 농업경영	기업적 농업경영
설립자격	농업인, 농업생산자단체	좌동
발기인 수와 출자자 책임	5인 이상의 조합원(유한책임)	합명회사: 무한책임사원 2인 합자회사: 무한책임 및 유한책임사원 각 1인 이상 유한/주식회사: 유한책임 1인
준조합원	법인에 생산자재 및 기술 제공자 법인에 농지 임대 및 경영 위탁자 법인의 농산물 구입·유통·가공·수출자 - 의결권 없음	비농업인 출자자로 권리 행사
출자한도	농지, 현금, 기타 현물 출자 조합원 1인당: 무제한 준조합원 출자한도: 무제한	농지, 현금, 기타 현물 출자 비농업인: 총출자액 80억 원 이내에서 출자액의 9/10, 80억 원 초과 시 8억 원을 제한 나머지

(계속)

구 분	영농조합법인	농업회사법인
의 결 권	1인 1표제	출자 1구좌당 또는 1주당 1표
사 업	농업의 경영 및 부대사업 농업 관련 공동 이용시설 설치운영 농산물의 공동출하·가공 및 수출 농작업 대행 기타 정관으로 정하는 사업	농업경영 농산물 유통·가공·판매, 농작업 대행 부대사업
농지소유	가능	농업인이 업무집행권자의 1/3 이상일 때 가능
타법준용	민법 중 조합에 관한 규정 법인 해산명령: 상법 제176조 준용	상법 중 회사에 관한 규정
가입 가능 생산자단체	농업협동조합, 산림조합, 업연초생산협동조합	좌동
조직변경	농업회사법인으로 조직 변경 가능	상법에서 규정하고 있는 회사 간의 조직 변경 가능
관리	관할 지자체가 3년마다 실태조사	좌동

## 2.3. 농업법인 지원 정책 및 제도

### 2.3.1. 농업법인 지원 정책의 경과

- 1990년 농업법인제도의 도입 당시 정부는 농업법인에 대해 개별 농가와 대등한 지원 및 법인으로서의 세계상 혜택을 부여하였는데, 영농조합법인에 대해서는 일반농가 수준의 지원, 위탁영농회사(농업회사법인)에 대해서는 기존의 기계화영농단을 포함하여 농기계구입자금의 50%를 보조함.
  - 1994년 6월에 수립된 ‘농어촌발전종합대책과 농정개혁 추진 방안’을 토대로 12월에 제정된 ‘농림사업 통합실시요령’에서 농업법인을 생산자단체로 규정하고 정책자금의 지원을 대폭 확충함.

- 영농조합법인을 품목별 전문 경영체로 육성하기 위해 우선지원 대상으로 선정하였고, 1995년부터 ‘영농규모적정화사업’의 지원을 받을 수 있도록 하였으며, 농업회사법인도 영농자금, 농기계자금, 농지 구입자금, 유통·가공자금 등을 지원받게 함.
  - 1996년 1월에는 농업법인의 자금 압박을 해소하기 위해 운영자금 성격의 농기업경영자금을 신설함.
- 1997년 1월부터 부실 농업법인 대책의 일환으로 정책사업의 자격기준을 출자액 1억 원 이상, 조합원 5가구 이상, 설립 후 1~3년 운영실적 평가 등으로 강화함. 또한 사후관리를 강화하여 경영실적 우수 법인에 대해서는 연리 5%의 농기업경영자금 2,000억 원을 운영자금으로 추가 지원함.
- 이후 영농조합법인과 농업회사법인을 농림사업의 사업대상자로 선정할 경우 공통지원요건과 사업별 지원요건을 적용하였으며, 사후관리기준을 강화함.
- 공통지원요건은 ① 총출자금이 1억 원 이상, ② 출자금을 포함한 자기자본금이 사업비의 자기부담금 이상 확보된 법인, ③ 영농조합법인은 조합원 5인 이상, ④ 생산과 관련된 부대사업은 당해 법인의 생산과 연계된 경우에만 지원, ⑤ 설립 후 운영 실적 1년 이상인 법인(단, 창업농후계자가 대표인 법인과 축산분뇨 공동처리시설은 법인 설립 후), ⑥ 농업법인 경영체를 농림사업 지원 대상으로 선정할 경우 부적격 구성원 유무 또는 개인사업을 위한 위장설립 여부를 철저히 확인한 후 선정할 것 등임.<sup>9</sup>
- 농업법인에 대한 사후관리 기준은 다음과 같음.
- ① 법인경영체에 지원되는 시설물의 준공검사는 시·군의 기술직 공무원이 담당함.

---

<sup>9</sup> 사업별 지원요건은 농림사업시행지침서의 개별 단위 사업별로 명시되어 있는 기준을 말함.



- ② 지원된 시설물이 완공된 경우에는 당해 법인 명의로 소유권보전등기가 되었는지 여부를 확인한 후 정산하도록 함.
  - ③ 1회 3일 이상의 교육(복식부기, 회계, 세무, 마케팅, 농림정보 활용방법, 기타 지원되는 품목의 영농기술교육 등)을 받은 법인은 우선 사업대상자로 선정할 수 있음.
  - ④ 한 사람이 2곳 이상의 농업법인의 조합원 또는 사원으로 참여할 경우 당해 법인은 지원 대상에서 제외함.
  - ⑤ 농업법인에 대한 지원이 있을 경우 경영에 대한 지도관리는 품목담당과에서 담당자 및 책임자를 지정 운영하되, 일반적인 운영상의 지도 감독은 총괄 담당과에서 담당함.
  - ⑥ 출자금은 부동산인 경우 당해 부동산이 법인 명의로 소유권 보전등기가 되었을 경우에만 인정하고, 현금인 경우 법인 명의로 개설된 통장에 입금되었을 경우에만 인정함.
  - ⑦ 부도 등으로 인한 잉여시설물에 대해 제3자 이양 원활화를 추진함.
  - ⑧ 사업규모 5억 원 이상인 경우 재무제표를 징구함.
  - ⑨ 사업규모 1억 원 이상인 경우 농식품부장관이 별도로 정하는 바에 따라 경영 및 영농기술 능력 진단평가와 신용평가를 실시함.
- 이러한 사후관리 기준이 있었지만, 농업법인에 대한 실질적인 관리가 이루어지지 못하자 2015년 1월 「농어업경영체법」에 운영 중인 농업법인에 대한 실태조사(제20조의2) 및 해산명령(제20조의3) 조항을 신설하여 농업법인에 대한 사후관리를 강화함.
- 농업법인에 대한 실태조사는 시·군·구 자치단체가 3년마다 실시하고, 조사 후 영농조합법인의 조합원 구성요건과 농업회사법인의 비농업인 출자한도 등에 대해 지자체가 시정을 명할 수 있게 함.
  - 농업법인에 대한 해산명령은 법원이 「상법」 제176조의 해산명령 규정을 준용하여 직권으로 하거나 지자체 장의 청구에 따라 할 수 있음.

## 2.3.2. 농업법인 지원 제도 및 사업

### 가. 세제 지원

- 농업법인에 대한 세제지원은 국세인 법인세·양도소득세·부가가치세에 대한 「조세특례제한법」의 면제 및 감면조치, 그리고 지방세인 부동산 취득세·등록면허세 및 재산세의 면제 및 감면조치, 그리고 조합원 또는 사원에게 부과되는 양도소득세·배당소득세에 대한 「조세특례제한법」의 면제조치가 있음.
- 먼저 법인세를 보면, 영농조합법인의 경우 식량작물재배업에서 발생한 소득(식량작물재배업소득)에 대해서는 소득 전액을, 식량작물재배업 외의 소득에 대해서는 각 사업연도별로 다음과 같은 계산식에 따라 산출되는 금액 이하의 금액에 대해 2018년 12월 31일 이전에 끝나는 과세연도까지 법인세를 면제함(「조세특례제한법」 제66조 제1항, 시행령 제63조 제1항).

**계산식:** 식량작물재배업 외의 작물재배업에서 발생하는 소득액 × (6억 원 × 조합원 수 × (사업연도 월수 ÷ 12)) ÷ 식량작물재배업 외의 작물재배업에서 발생하는 수입액)

- 작물재배업에서 발생하는 소득을 제외한 소득에 대해서는 다음과 같은 계산식에 따라 계산한 금액 이하 금액에 대해 법인세를 면제함.

**계산식:** 1,200만원 × 조합원 × (사업연도 월수 ÷ 12)

- 농업회사법인의 법인세는 식량작물재배업에 대해서는 전액 면제하고, 식량작물재배업 외의 작물재배업에서 발생한 소득에 대해서는 다음과 같은 계산식에 따라 산출되는 금액 이하의 금액에 대해 2018년 12월 31일까지 법인세를 면제함(「조세특례제한법」 제68조 제1항, 시행령 제65조 제1항).

**계산식:** 식량작물재배업 외의 작물재배업에서 발생하는 소득액 × (50억 원 × (사업연도 월수 ÷ 12) ÷ 식량작물재배업 외의 작물재배업에서 발생하는 수입액)

- 작물재배업 이외 농업회사법인의 부대사업 소득에 대해서는 과세연도 개시 후 4년 동안 법인세의 50% 세액을 감면함.<sup>10</sup>
- 농업법인 조합원 및 출자자의 배당소득에 대해서는 식량작물재배업에서 유래한 배당소득은 2018년 12월 31일까지 전액 면제하고, 식량작물재배업을 제외한 작물재배업 및 농업회사법인의 부대사업에 의한 배당소득은 법인의 총소득 중 면제되는 소득이 차지하는 비율만큼 면제됨.
  - 영농조합법인에서 작물재배업 이외에서 발생한 소득에 대한 배당소득은 과세연도별로 1,200만 원 이하 소득에 대해 면제하고, 소득세의 원천징수세율이 5%이며, 배당소득이 종합소득과세표준에 합산되지 않음.
  - 반면에 여기에 속한 농업회사법인의 배당소득에 대해서는 배당소득이 종합소득과세표준에 합산되지 않는 혜택만 있음.
- 부가가치세에서는 농어업경영 및 농어업 작업의 대행 용역에 의한 부가가치세가 면제됨(「조세특례제한법」 제106조 제1항 제3호). 그리고 「농어업용기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 및 부가가치세 환급, 그리고 농어업용 석유류에 대한 부가가치세 감면 등의 규정」이 농업법인에게 적용됨.

<sup>10</sup> 여기서 농업회사법인의 부대사업 등에 의한 소득은 ① 축산업과 임업에서 발생한 소득, ② 「농어업경영체법」 제19조 제1항에 따른 농업회사법인의 부대사업에서 발생한 소득, ③ 농산물 유통·가공·판매 및 농작업 대행에서 발생한 소득을 말함. 동법 시행령 제65조 제2항.

〈표 3-4〉 농업법인에 대한 세제지원 현황

구 분		세제지원 내용
국 세	법인세	① 식량작물재배업소득: 면제 ② 식량작물재배업 이외 작물재배업소득 - 영농조합법인 면세한도: 소득/수입×조합원 수×6억 원 - 농업회사법인 면세한도: 소득/수입×50억 원 ③ 기타 소득 - 영농조합법인: 조합원당 연 1,200만 원까지 소득 공제 - 농업회사법인의 부대사업: 4년간 법인세 50% 감면
	부가가치세	① 농업경영 및 농작업 대행에 의한 부가가치세 면제 ② 농업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 ③ 농업용 기자재에 대한 부가가치세 환급 ④ 농업용 석유류에 대한 부가가치세 감면
지방세	취득세	① 법인설립 후 2년 이내 취득한 부동산 취득세: 면제 ② 영농·유통·가공에 직접 사용하기 위한 부동산 취득세: 50% 감면
	등록면허세	법인설립 등기 시: 면제
	재산세	고유 업무 직접사용 부동산: 50% 감면
조합원	양도소득세	농지출자 시 양도소득세 면제
	배당소득세	① 식량작물재배업의 배당소득세 면제 (공통) ② 식량작물재배업 외 작물재배업 및 농업회사법인 부대사업의 배당소득 면제액: 총 배당소득×(면제된 법인 소득/법인 총소득) (공통) ③ 영농조합법인: 기타 소득에서 1,200만 원 이하 면제, 배당소득세율 5%, 종합소득과세표준 합산 배제 ④ 농업회사법인: 기타소득의 종합소득과세표준 합산 배제

○ 농업법인이 진행하는 설립등기에 대한 등록면허세와 법인설립일부터 2년 이내에 영농을 목적으로 취득한 부동산에 대한 취득세를 2017년 12월 31일까지 면제함(「지방세특례제한법」 제11조 제1항).

- 또한 농업법인이 영농·유통·가공에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세 50%와 재산세 50%를 2017년 12월 31일까지 경감함(「지방세특례제한법」 제11조 제2항).

- 조합원 또는 사원이 2018년 12월 31일 이전에 농지 또는 초지를 농업법인에 현물로 출자할 때는 양도소득세를 면제함. 그러나 양도소득세를 면제받은 자가 출자지분을 출자일로부터 3년 이내에 다른 사람에게 양도하는 경우에는 양도시점의 과세표준에 근거한 세액을 추정함(「조세특례제한법」 제 66조 제4항 및 제5항).

## 나. 정책사업 지원

- 농업법인은 농업인과 마찬가지로 다양한 정책사업(농림사업), 특히 개별 경영체 지원사업의 대상이 될 수 있음. 개별 경영체 지원의 가장 대표적인 사업이 쌀소득보전직불사업과 농지규모화사업임.
- 쌀소득보전직불사업은 농업법인이 다음과 같은 요건을 충족하면 해당됨.
  - 일반적 요건: 「농어업경영체법」 제4조에 따라 농업경영체로 등록한 자로서 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제5조에 따라 논농업소득보전직불금지급대상 농지에서 논농업에 종사하는 농업인 및 농업법인
  - 농업법인 한정 요건: 5ha 이상 면적에서 논농업에 종사하거나 논농업을 통하여 수확한 농산물의 연도별 판매액이 4,500만 원 이상인 법인
  - 지급상한 면적: 농업법인 50ha, 단 25인 이상 공동영농조직으로 운영되는 공동농업경영체(들녘경영체)로 운영하는 법인의 상한은 400ha임.
- 농지규모화사업의 지원을 받기 위한 요건 및 지원상한은 다음과 같음.
  - 지원요건: 벼 또는 밭작물을 주작목으로 설립된 농업법인
  - 매매사업의 지원한도: 소유규모 기준 20ha

## 2.4. 현행 농업법인 제도의 문제점과 과제

### 2.4.1. 농업법인 제도의 문제점

- 농업법인은 일반 법인에 비해 다양한 지원을 받고 있지만, 농업법인 제도 그 자체는 이런 지원을 받기에 충분할 정도로 제도가 잘 정비되어 있지 못한 편임. 현행 농업법인 제도의 한계점으로 다음과 같은 사항을 들 수 있음.
- 첫째, 농업 생산과 농업 서비스를 구분하지 않는 농업법인의 사업영역 체계가 농업법인 정책의 목표 설정을 어렵게 하고 있음.
  - 농업법인은 농업 생산뿐 아니라 농산물 유통 등의 서비스 사업도 수행할 수 있기 때문에 일반 농업인과 동일한 형태로 지원하기 어려움.
  - 동시에 농업법인은 농업 생산을 하지 않고 농업 서비스업만 전담하더라도 비농업 부문의 자본투자와 비농업인의 경영 참여가 일정한 정도로 제한되어 있음.
  - 이에 따라 농업법인은 농업 생산자를 대상으로 하는 정책에도 적합하지 않고, 비농업 부문의 자본유치를 목표로 하는 정책에도 부합하지 않는 경영체가 되고 있음.
- 둘째, 농업법인의 농지 소유 요건이 지나치게 완화되어 있음. 농업법인의 농지소유 요건을 보면, 영농조합법인은 다른 요건의 구비 없이 농지를 소유할 수 있으며, 농업회사법인은 법인의 업무집행권을 가지는 자의 3분의 1 이상이 농업인이어야 한다는 요건으로 농지를 소유할 수 있음. 이로써 농지를 필요로 하지 않는 농업 경영 및 부대사업을 하는 농업법인이나, 농업 관련 사업의 매출액이 총매출액의 극히 일부에 불과한 농업법인도 얼마든지 농지를 소유할 수 있게 됨. 즉, 농업생산법인과 농산물 유통·판매법인의 구별 없이 모든 유형의 농업법인이 농지를 소유할 수 있게 됨.

- 셋째, 영농조합법인의 제도적 구성을 보면, 이 법인은 「농어업경영체법」에서 규정한 사항 이외에는 「민법」의 조합에 관한 규정을 준용하게 하고 있는데, 영농조합법인은 단순한 인적 결합체가 아니라 경제공동체이기 때문에 「민법」보다는 「협동조합 기본법」에 근거하는 것이 보다 적절하다 판단됨.

## 2.4.2. 농업법인 제도 개선과제

### 가. 일반적 제도 개선과제

- 이상과 같은 농업법인 제도 자체가 갖는 한계점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 제도적 개선이 필요함.
- 첫째, 농업법인의 유형에 맞는 차별적인 농정을 실시하기 위해 기존의 농업법인제도를 농업생산법인과 농업서비스법인의 체계로 변경할 필요가 있음. 여기서 농업생산법인은 농업 생산을 주된 활동으로 하는 법인으로서 농지의 소유 및 임대차가 가능한 농업경영체가 되고, 농업서비스법인은 농산물의 유통, 가공 등 농업 서비스를 담당하는 법인으로서 비농업인의 경영 참여가 자유롭지만 농지를 소유할 수 없는 농업 관련 회사가 되는 것임.
  - 농업법인을 이와 같은 두 가지 유형으로 구분하는 것은 농업법인의 유형에 적합한 맞춤형 정책을 추진하는 데 필요한 것이 됨. 농업법인을 유형별로 분화하게 되면 농업생산법인은 농업(생산)경영체가 되기 때문에 농업인과 동일한 농업 생산자 지원정책의 대상이 될 수 있게 되는 반면에, 농산물의 유통과 가공 등을 담당하는 농업서비스법인은 농업 생산자 지원정책의 대상이 될 수 없지만, 법인의 경영과 출자에서 농업인 제한 규정으로부터 벗어나게 됨으로써 비농업 부문의 자본투자를 유도하고 촉진할 수 있게 됨.
- 둘째, 농업 생산을 담당하는 농업생산법인의 자격 요건을 명확히 함과 동시

에 농업생산법인에 대해서는 농지를 소유하고 영농에 종사하는 농업인과 동일한 정책적, 제도적 지원을 받을 수 있게 함.

- 여기서 농업생산법인의 기준은 법인경영체의 농업 생산 매출액이 총매출액의 50% 이상 되는 법인으로 하는 것이 적절하다 판단됨.

#### 〈농업생산법인(농지소유적격법인) 기준에 대한 일본 사례<sup>11)</sup>〉

- 일본에서는 농업법인 중 농지소유적격법인만 농지를 소유할 수 있는데, '농지소유적격법인'은 다음과 같은 요건을 구비해야 함.
  - 첫째, 농업 및 농업 관련 사업(판매 가공 등을 포함)의 매출액이 총매출액의 50%를 초과해야 함(사업요건).
  - 둘째, 법인의 구성원은 크게 농업 관계자와 농업 관계자 이외의 구성원으로 크게 구분되며 ① 농업 관계자로는 농지의 권리를 제공한 개인과 법인 상시 종사자, 지자체, 농협 등이 있고 이들의 총의결권이 전체의 50%를 초과하여야 함. ② 농업 관계자 이외의 구성원은 총의결권의 50% 미만만을 소유할 수 있음(구성원 요건).<sup>12)</sup>
  - 셋째, 임원 요건으로 임원의 과반이 농업(가공·판매 포함) 상시종사자(원칙적으로 연간 150일 이상)이어야 하며, 임원 또는 중요한 사용인(농장장 등) 중 1명 이상이 연간 60일 이상 농작업에 종사해야 함(업무집행임원 요건).
- 여기서 농지소유적격법인의 가장 중요한 요건은 농업 및 농업 관련 사업의 매출액 비중이 50%를 초과해야 한다는 사업요건임.

### 나. 기업의 농업 진입 관련 제도 개선과제

- 현재 기업의 농업 진입에 대한 제도적 규제는 없는 상태라 할 수 있음. 농업

11 2016년 4월 「농지법」 개정으로 기존 농업생산법인의 명칭이 농지소유적격법인으로 변경됨(김수석·김홍상·박지연·김부영·황연수 2016: 72).

12 2016년 4월 「농지법」 개정으로 농지중간관리기구 또는 '농지 이용 집적 원활화 단체'를 통하여 법인에 농지를 대여하고 있는 개인도 대상에 추가되었음.



생산 및 농업 서비스 부문에 기업을 창업할 경우뿐 아니라, 기존의 일반 산업 부문 회사가 농업 부문에 자회사 형태의 기업을 창업할 경우에도 이에 대한 제도적 장벽 및 규제가 없다는 뜻임.

- 기업의 농업 진입과 관련한 제도가 문제가 되는 것은 오히려 기업의 농업 진입, 특히 농지 소유와 관련이 있는 농업 생산 부문으로 진입이 지나치게 용이하게 제도화되어 있어 악용할 여지가 있다는 점임.
  - 현행 농업법인 제도하에서 사실상 농업 생산을 담당하지 않는 농업법인(농업회사법인)이 농지 소유에 필요한 최소 요건(예컨대 업무집행권자의 1/3 농업인)만 충족함으로써 농지를 소유할 수 있는데, 이로 인해 농업법인 제도가 투기적 목적에 의한 농지 취득을 가능하게 하는 수단으로 오용될 여지가 있음.
  - 이에 따라 앞서 농업법인 제도 일반의 개선과제에서 서술한 바와 같이 농업법인 중 농업생산법인에 대한 세부 규정 신설과 함께 농업법인의 농지소유 자격을 보다 강화할 필요가 있음.
  
- 기업의 농업 진입과 관련한 문제의 핵심은 기업농을 육성하거나 기업농에게 문호를 개방하는 농업법인제도 그 자체에 놓여 있는 것이 아니라 기업농적 영농활동을 지향하는 농업법인과 농가단위의 소농적 영농활동을 지향하는 농업인들 간의 갈등에서 유래함.
  - 따라서 이러한 갈등을 사전에 예방하거나 발생한 갈등을 해결하는 프로그램 개발하는 것이 필요함.
  - 더 나아가 이해당사자들이 서로 윈-윈 할 수 있는 상생프로그램 및 협력 방안 마련이 필요함.



## 제 4 장

---

### 기업의 농업 진입 해외 사례 분석<sup>13</sup>

#### 1. 미국 사례: 「Anticorporate Farming Laws」를 중심으로

- 한국에서 농업회사법인 다수가 농업 생산 활동을 하고 있고(제2장 참조), 기업 농업 진입 여부를 둘러싸고 논쟁이 진행되고 있음. 그럼에도 예상되는 효과를 실증적으로 분석한 연구는 제한적임. 같은 문제를 먼저 경험한 미국 사례를 제도 중심으로 살펴보면 시사점을 얻을 수 있음.
  - 「기업영농제한법」(Anticorporate Farming Laws)을 도입한 1970~1980년대 미국에서도 농가 호수 감소, 호당 경지면적 증가 등 한국과 유사한 변화가 나타났음.

#### 1.1. 기업의 농업 진입이 공동체 후생에 미치는 영향: Goldschmidt 가설

- 기업농(corporate farm) 또는 상업농(industrialized farm)이 공동체 후생에 미치는 영향을 실증분석한 최초의 연구는 골드 슈미트(Goldschmidt 1946)였음.

---

<sup>13</sup> 미국, 일본 외의 사례는 부록 1에 정리하였음.

- Goldschmidt(1946)는 농가 수가 줄면서 호당 규모가 커지면 공동체 후생에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장했다. 주요 근거로 생산성 높은 주요 자산(critical productive assets)을 소수 농가가 더 많이 점유하고, 다수 농가가 ‘임노동자’로 전락한다는 점을 들었다.
  - 이 연구 결과는 이른바 Goldschmidt 가설(Goldschmidt hypothesis)이라는 이름으로 이후 연구에서 논쟁 대상이 되었음.
- 1980년대 이후 연구에서는 Goldschmidt 가설을 일부 수용하면서도, 시민들로 이루어지고 경제적으로 독립적인 중산층이 있으면 부정적인 효과를 완화할 수 있다고 주장하였음(Lyson[리슨] 2005). 이러한 완충 장치의 한 형태가 「기업영농제한법」이었음.

## 1.2. 미국의 「기업영농제한법」 현황

- 미국에서는 현재 9개 주(아이오와, 캔자스, 미네소타, 미주리, 네브래스카, 노스다코타, 오클라호마, 사우스다코타, 위스콘신)에서 「기업영농제한법」을 적용하고 있음.
- 이 주들에서는 전통적으로 경제·사회적으로 농업 부문이 중요했음.
  - 네브래스카 주에서는 1982년 「기업영농제한법」을 도입하였고, 다른 주에서는 1974~1975년에 시행하였음.
- 주마다 법의 강도가 다르지만, 기본적으로 기업 참여를 제한하여 가족농을 보호하고자 함(Lyson 2005). 농식품 공급 사슬에서 기업농이나 상업농이 독점력을 발휘하는 것을 방지하려는 목적도 있음(Welsh et al. 2001).
- 비가족 기업농(non-family corporate)이나 유한 합자회사가 진입하면 유한책임을 지고(필요하면 철수 가능) 원료나 자금 조달이 용이하여 기존 생산자가 불리할 수 있기 때문임.

- 「기업영농제한법」을 도입한 이후 축산업 부문을 중심으로 이를 완화해야 한다는 주장도 계속 제기되었음. 이 과정에서 다른 집단이 반발하였고 갈등이 심화되었음. 결과적으로 주에 따라 「기업영농제한법」이 강화되거나 완화되었음(Lyson 2005).
  - 오클라호마 주에서는 1991년 「기업영농제한법」을 완화하여 기업농 등이 보다 신축적으로 참여할 수 있도록 허가하였음. 미주리 주에서는 1993년 3개 군(county)에 예외 적용을 하였고, 캔자스 주도 1995년 군 단위 예외 조항을 승인하였음.
  - 사우스다코타 주에서는 1988년 「기업영농제한법」을 강화하였고, 1998년에는 주민 투표를 거쳐 더욱 엄격하게 변경하였음.
  - 이러한 움직임은 최근에도 나타났음. 2016년 노스다코타 주 농정 당국은 「기업영농제한법」 실시 이후 주의 주요 축산업 규모가 축소되었다고 판단하여 기업의 농업 진출 여부를 놓고 주민투표를 실시하였음. 투표 결과 주민의 75.6%가 반대하였음(김한호 2016).
- 「기업영농제한법」이 미국 농업구조 변화를 늦추거나 막으려고 제정되었다고 보기는 어려움(Lyson 2005). 한 예로, 고용노동이나 개별 농가 규모를 제한하지 않음.

### 1.3. 미국의 「기업영농제한법」의 효과

- 9개 주에서 시행 중인 「기업영농제한법」은 대부분 “기업이나 다른 투자 주체는 농업에 종사할 수 없고, 직·간접적으로 농지를 소유하거나 취득할 수 없다”는 내용을 포함함(Welsh et al. 2001). 일부 주에서는 농지 소유를 허용하지만 상한을 정함.
  - 「기업영농제한법」이 미치는 영향은 소유권 형태(ownership arrangement)에 따라 상이함. 비가족 기업농이 가장 규제를 많이 받는 반면, 가족 기

업농(family corporate), 합자회사(partnership arrangement), 개인 사업자(sole proprietorship)는 제약을 거의 받지 않음(Welsh et al. 2001).

○ Lyson(2005)과 Welsh et al.(2001)은 「기업영농제한법」이 미친 효과를 실증 분석하였음.<sup>14</sup>

- Lyson(2005)은 농업이 중요한 주의 433개 군 자료를 분석하여 「기업영농제한법」을 시행하고 있는 주에 속한 군의 주요 후생 지표가 높고, 기업농이 미칠 수 있는 부정적 효과도 적다고 주장하였음.
- Welsh et al.(2001)은 9개 주에서 시행 중인 「기업영농제한법」 강도가 변하면서 생긴 변화를 분석하였음. 법을 강화하면 지역에 관계없이 비가족 기업농이 소유·이용하는 경지면적이 줄거나 완만하게 늘어났음.
- 법을 강화하면 비가족 기업농 수가 늘어났음. Welsh et al.(2001)은 법이 강화되면서 기업농이 농지를 분할 소유하여 면적 상한 제한을 피한 결과라고 주장하였음.

○ Lobao and Stofferahn(2007)은 51개 선행 연구를 종합 분석하였음.

- 산업농이 진입하면 사회·경제 후생(고용 효과, 소득 수준, 기업 활동 등), 공동체-사회 구성(community social fabric: 사회 조직, 삶의 질과 안정성을 반영하는 공동체 특성 등), 환경 등에 영향을 줄 수 있음.
- 검토한 선행 연구 중 57%는 산업농 진입이 부정적 효과를 미친다고 주장하였고, 18%는 부정적 영향이 없다고 제시하였음. 25%는 영향이 제한적이라고 평가하였음.

○ Wittmaack(2006)은 상업농이 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문에 참여를 제한할 이유가 없다고 주장하였음. 기업이 진입하더라도 모든 작목이나 축종에 부정적인 영향을 주지는 않는다고 주장하였음.

---

<sup>14</sup> Lyson(2005)은 정량분석을 하였고, Welsh et al.(2001)은 질적 방법론을 사용하였음.

- 선행 연구 결과에서 법과 제도를 정비하면 기업의 농업 진입에 실질적으로 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있음.

## 2. 일본 사례<sup>15</sup>

### 2.1. 농업 여건 변화

- 비료, 농약 등의 농자재 비용이 지속적으로 상승하는 반면, 농산물 가격은 수입 농산물 확대 등으로 하락 추세여서 일본의 농가교역조건은 1990년대 초반부터 계속 악화됨.
  - 농가교역조건지수(2010년=100): ('93) 138.4 → ('05) 107.8 → ('15) 97.3
- 농업 경영비가 지속적으로 상승하여 농가당 농업소득도 점차 하락하는 추세임. 경제 전반의 저성장 기조로 농외소득 또한 1990년대부터 지속적인 하락 추세가 이어지고 있어 농가소득 역시 하락세가 이어지고 있음.
  - 농업소득은 2010년대 초반 잠시 증가세를 보이다 다시 하락하고 있으며, 2004년 224만 6,000엔에 달했던 농외소득이 2014년에 145만 5,000엔 수준으로 35% 이상 하락하여 농가소득 역시 하락세를 면치 못하고 있음.
- 농업의 수익성이 전반적으로 악화되면서 젊은 층의 농업 분야 신규 진입이 부족한 상황이며 이에 따라 농업 인력의 고령화가 심화되고 있는 상황임.
  - 일본 정부는 매년 젊은 농업 인력이 2만 명 이상 신규로 취농해야 인력 수급에 문제가 없다고 추산함.
  - 그러나, 실제로 최근 신규로 취농하는 만 40세 미만의 농업인이 한 해에

---

15 김종인 외(2015)를 주로 참고하여 작성하였음.

1만 5,000명 수준이고 이 중 30% 가량이 다시 이농하고 있어 결과적으로 매년 1만여 명의 인력 부족 현상이 발생하고 있음.<sup>16</sup>

- 주요 농업 인력으로 간주되는 기간적 농업종사자의 평균 연령이 점차 상승하여 2015년 기준 66.8세이고, 65세 이상의 고령화율도 62.9%에 달함.<sup>17</sup>

○ 젊은 층의 신규취농이 충분히 이루어지지 않고 농업 인력이 고령화되는 등의 영향으로 경작포기지가 지속적으로 증가하여 2015년 기준 42만 3,000ha에 달함.<sup>18</sup>

- 2015년 기준 일본의 총경지면적은 449만 6,000 ha 수준으로 경작포기지가 경지면적 대비 10%에 육박할 정도로 확대된 것임.

## 2.2. 기업의 농업 진출 현황

○ 임차에 의한 기업의 농업 진입이 2009년부터 자유화된 이후 농업에 진출하는 기업의 수는 지속적으로 증가함.

- 2009년 이전에는 농업에 진입하는 기업 수가 연평균 65개였는데, 2009년 이후에는 342개로 5.3배 증가하였음.<sup>19</sup>

- 농업에 진출한 기업을 업무 형태별로 나누어 보면 농림·축산업이 23.5%, 식품 관련 산업이 22.2%였으며, 건설업이 10.2%이었음. 품목별로는 채소류가 41.5%로 가장 많았으며, 쌀·보리 등의 전통적인 곡물이 18.7%로

16 일본 농림수산성의 발표(就農形態別新規就農者數)에 따르면 최근 4개년(2012~2015년)을 대상으로 하면 한 해 평균 취농하는 40세 미만의 신규 농업 인력이 1만 4,943명 수준이었음.

17 직업 조사에서 주로 하는 일이 농업이라고 응답한 사람을 의미함.

18 1년 이상 작물을 재배하지 않는 토지 중 향후 수년 내에도 작물을 재배할 계획이 없는 토지를 의미함.

19 농지를 임차하여 농업 경영에 종사하는 일반 기업(주식회사, 비영리 법인 등)을 대상으로 농림수산성이 집계하였으며, 주식회사 형태가 62.8%, 비영리 법인 형태가 24.9%를 차지함.



그 뒤를 이었음.

- 임차방식으로 농업에 진출한 기업들의 평균 경작면적은 2.7ha(2016년 6월 기준)로 농지소유적격법인이 평균적으로 경작하는 규모인 23.9ha(2016년 1월 기준)에 비해 작은 규모임. 이는 재배 품목에서도 알 수 있듯이 기업들이 규모를 키우기보다는 수익성을 우선하고 있다는 것을 의미함.<sup>20</sup>
  - 한편, 최근에는 식품소매업계의 주요 대기업인 ‘이온(AEON)’이나 ‘로손(LAWSON)’ 등이 대규모 농지에서 쌀과 같은 주요 곡물을 재배하기도 함.
- 기업이 농업에 진출하는 방식은 농지임차 이외에도 농지소유적격법인에 출자하거나, 농업인과 함께 농지소유적격법인을 설립하는 방식이 있음. 농지소유적격법인의 수 또한 지속적으로 증가하는 추세를 보임.
  - 2000년에 5,889개였던 법인 수는 이후 점차 증가하여 2016년 기준 1만 6,207개로 3배 가까이 증가하였음. 이는 2010년부터 주식회사 형태의 농지소유적격법인이 크게 늘어났기 때문임.<sup>21</sup>
  - 아베 정부는 기업의 농업 참여를 촉진하기 위해 농지소유적격법인에 대한 인정 요건을 완화하는 법 개정을 실시하였고 개정된 법률이 2016년 4월부터 적용되고 있음.<sup>22</sup>

---

20 과거에는 ‘농업생산법인’이라는 용어를 사용하였으나 2016년 4월 법 개정 이후부터는 ‘농지소유적격법인’으로 변경되었음.

21 주식회사도 조건을 충족하면 농지소유적격법인으로 인정받고 농업인과 동등한 수준의 지원을 받을 수 있음.

22 농업협동조합 등의 일부를 개정하는 등의 법률(農業協同組合法等の一部を改正する等の法律)

〈농지소유적격법인(舊 농업생산법인) 관련 규제 완화〉

- 농지소유적격법인 설립과 관련하여 임원 요건, 출자 한도 등을 기업에 유리하게 개정하였으며 2016년 4월부터 시행하였음.
- 농작업에 종사해야 하는 임원이 기존에는 전체 임원의 1/4이었으나, 개정 이후 1인 이상으로 완화되었음.
  - 기업을 포함한 농업 관계자 이외의 자가 출자할 수 있는 한도를 기존에는 25% 이하로 제한하던 것을 50% 미만까지로 확대하였음.

농지소유적격법인 관련 규제 완화 내역<sup>23</sup>

이전(~2016년 4월 이전)	이후(2016년 4월 이후)
임원의 과반수가 농업(판매·가공 포함)의 상시종사자여야 함. - 임원의 1/4이 농작업에 종사	임원의 과반수가 농업(판매·가공 포함)의 상시종사자여야 함. - 임원 또는 중요한 사용인(농장장 등) 중 1인 이상이 농작업에 종사
농업 관계자 이외의 자가 가질 수 있는 총의결권이 1/4 이하 - 해당 법인과 지속적인 거래가 있는 기업에 한해서는 1/2미만까지 허용 명칭: '농업생산법인'	농업 관계자 이외의 자가 가질 수 있는 총의결권이 1/2 미만 - 해당 법인과 지속적인 거래가 없더라도 총의결권의 1/2까지 출자 가능 명칭: '농지소유적격법인'

자료: 농림수산성(2015). “農地を所有できる法人の要件の見直し[농지 소유 가능 법인의 요건 검토]”, “農業協同組合法等の一部を改正する等の法律(平成27年法律第63号)の概要について[“농업협동조합법” 등의 일부를 개정하는 법률 (헤이세이 27년(2015) 법률 제63호)의 개요에 대해]”

## 2.3. 기업의 농업 참여 급증 요인

### 2.3.1. 정부의 규제 완화

- 2003년 임차에 의한 기업의 농업 진입이 특구에 한해 허용되었고, 이후 2009년부터 대상 지역이 전국으로 확대되었음. 이러한 규제 완화가 임차방식의 농업 진입이 크게 증가하는 주요한 요인으로 작용하였음.

<sup>23</sup> 김중인 외(2015)의 <표 4-1>에서 재인용하였음.

- 2009년 「농지법」 개정에 의해 기업의 농지임차 가능 지역이 전국으로 확대되었을 뿐만 아니라 농업생산법인에 대한 기업 등의 출자 제한이 완화되었음.
- 한편, 임차에 의한 농업 진입이 자유화된 이후에도 산업계는 기업의 농지 소유를 허용해 줄 것을 요구하고 있으며, 이에 아베 정부는 농업특구 중 특정 조건을 충족하는 지역에 한정(현재 야부시(養父市)만 허가)하여 일반 기업도 5년 간 한시적으로 농지를 소유할 수 있도록 법 개정(2016. 5. 27.)을 단행하였으며 2016년 9월부터 시행하고 있음.<sup>24</sup>
  - 일반 기업은 시가 소유권을 가진 농지만을 매입할 수 있으며, 농지를 부적절하게 이용했을 경우 지자체에 소유권을 이전하겠다는 취지의 계약을 체결하여야 함.
  - 농업특구 중 후계자 부족이 심각하고, 경작포기지 확대가 우려되는 지역에 한정하였음.<sup>25</sup>
  - 2016년 11월 말 현재 2개 기업이 농지를 매입하였으며, 2017년 1월에 1개 기업이 농지를 매입할 예정임.<sup>26</sup>
- 농지소유자격법인 관련 규제 완화로 인하여 기업이 농지를 취득하는 것이 더욱 용이해질 것으로 예상되지만, 일본의 농지 제도는 우리나라와 비교할 때 여전히 보수적인 측면이 강함.

---

24 「국가전략특구법」 제18조

25 농림수산성 장관은 이 조치가 시험적인 사업에 불과하며 향후 전국적으로 확대하는 것에 대해 검토하고 있지 않다는 입장을 분명히 하였음(2016. 3. 5. 언론 인터뷰).

26 이들 기업 중 체본업이 본업인 兵庫ナカバヤシ(효고 나카바야시)는 사업 분야의 특성상 업무량이 급격하게 줄어드는 기간(3~7월, 9~12월)에 사내 인력을 활용하기 위한 목적으로 농지를 취득하고 ‘마늘’을 재배하고 있다.

〈일본과 우리나라의 농업법인 및 농지 관련 규제 비교〉<sup>27</sup>

- 일본과 우리나라의 농업법인 관련 규제 조항을 비교해 보면 대부분의 조항에서 일본이 우리나라보다 농지 소유 및 임대차 관련하여 농업계 외부의 진입에 대해 엄격한 편임.

일본(2016년 4월 이후)	우리나라
① 임원의 과반수가 농업(판매·가공 포함)의 상시 종사자여야 함. - 임원 또는 중요한 사용인(농장장 등) 중 1인 이상이 농작업에 종사	① 임원의 1/3이 농업인이어야 함
② 농업 관계자 이외의 자가 가질 수 있는 총의결권이 1/2 미만 - '농업관계자이외'의 정의: 그 대상을 누구나로 확대	② 비농업인이 총출자액의 90/100까지 출자 가능
③ 임차기간은 최대 50년	③ 임차기간 제한 없음(1999년 폐지)
④ 농지 임차를 전국으로 확대(2009년)	④ 위탁경영을 허용함과 동시에 통작 거리 제한 폐지(1996년)
	⑤ 영농여건불리농지에 대해서는 비농업인의 농지 소유 허용

### 2.3.2. 기업 내부 요인<sup>28</sup>

- 2000년 이후 건설업 경기가 하강함에 따라 건설업체들은 기존의 설비와 인력을 활용할 수 있는 새로운 분야로의 진출을 모색하였고 그 일환으로 농업에 진출하는 사례가 많았음.<sup>29</sup>
- 건설업체들이 보유한 설비가 유휴농지를 복원하고 토지개량 사업을 수행하는데 효과적인 경우도 많았고, 지역의 건설업체 임직원들은 상당수가 농업을 겸업하고 있어 농업기술도 일정 수준으로 체득하고 있는 경우가 많았음.

27 김종인 외(2015)의 <표 4-2>에서 재인용하였음.

28 김종인 외(2015)의 '2.3. 기업의 농업 참여가 급증하는 배경'을 재정리하였음.

29 日本政策金融公庫(2013).

- 2008년을 전후로 해서 중국산 농약 만두 사건 등이 발생하여 식품의 안정성에 대한 국민적 관심이 증대되었고, 일본의 식품기업들은 이에 대응하여 안전한 식품에 대한 이미지를 강조하기 위해 원료조달 단계에서부터 농업에 진출하는 흐름이 일어나기 시작하였고, 2009년 「임차법」 개정 이후 가속화되었음.
- 한편 2013년 이후 식품 관련 기업뿐만 아니라 제조업을 포함한 다양한 업종의 기업들이 농업에 진출하고 있는데. 이는 농업 부문이 향후 성장이 기대되는 분야임을 나타내는 것으로 판단됨.<sup>30</sup>
- 반면, 최근 농업에 진입하고 있는 기업 대다수는 내수를 위주로 하는 기업이 많아서 시장개방 확대에 의한 국내에서의 경쟁 격화로 농업 분야로 경영 다각화를 도모하고 있다는 분석도 있음.
- 이와 함께 전통적으로는 기업이 농업에 진출하는 것을 통해 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)을 수행하려는 목적도 크다고 할 수 있음.
  - 일본정책금융공고(日本政策金融公庫)가 2012년에 농업에 진입한 기업들을 대상으로 조사한 바에 따르면 기업의 농업 진입 이유 중 ‘지역공헌’이 가장 높은 비율인 57.7%를 차지하였음.

## 2.4. 아베 정부의 기업 농업 참여에 대한 지원 정책

- 아베 정부는 기업 자본 및 기술·경영 노하우 등을 농업 분야로 끌어들이며 ‘농업의 성장산업화’를 달성하는 것을 목표로 하여 기업의 농업 진입을 촉진하기 위한 다양한 정책들을 실시하고 있음.

---

<sup>30</sup> 室屋有宏(2015).

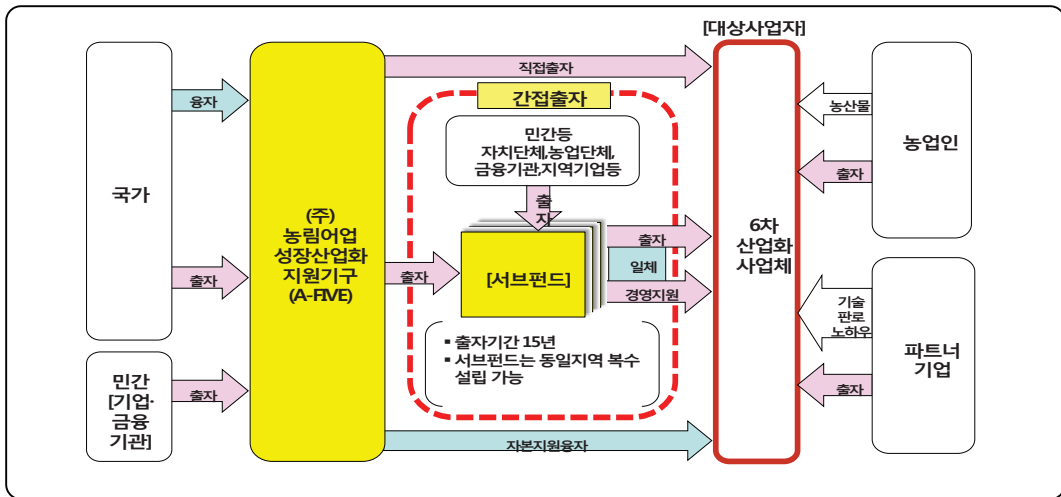
- 위에서 언급한 농지소유적격법인에 대한 규제 완화 이외에도 농업위원회 관련 규제 완화, 농업특구 신설, 농림어업성장산업화지원기구 설립 등의 지원책을 새롭게 실시하였음.
- 법률을 개정해 농지의 매매·임대차 등의 허가를 주관하는 농업위원회와 관련하여 위원선출방식을 변경(선거·임명→임명)하고, ‘농지이용 최적화 추진위원 제도’를 신설하였음.
- 산업계는 농업위원회가 농지매매·임대차와 관련한 의사 결정 과정이 투명하지 않고, 결과적으로 지역사회 외부로부터의 진입을 막는 경우가 많다는 점을 지속적으로 문제로 지적하였음.
  - 일본 정부 또한 농업위원회 위원이 주로 선거를 통하여 임명되기 때문에 이러한 현상이 발생한다고 판단하고, 위원 임명방식을 해당 지자체의 단체장이 임명하는 방식으로 일원화하였음.<sup>31</sup>
  - 기존의 농업위원회는 농지매매·임대차 허가 절차와 관련하여 신청이 이루어진 건에 대해서만 수동적으로 검토를 진행하였으나, 농지이용최적화추진위원제도는 농지의 규모화와 단지화를 달성할 수 있는 잠재적인 후보자들을 발굴하겠다는 의도가 내포되어 있음.<sup>32</sup>
- 이외에도 상기 정책 변화가 먼저 적용되는 농업특구 지정, 농림어업성장산업화지원기구(A-FIVE) 신설을 통한 농지소유적격법인 지원 강화, ‘농지중간관리기구’ 신설을 통한 기업의 농지 임차 활성화 지원 등의 정책이 추진되고 있음.
- 농업생산법인·농업위원회 관련 법 개정 등 기업의 농업 진입 조건 완화 시책의 성과를 보다 빠르게 전파하기 위해 국가전략특구 중 농업특구를 지정하였음.

31 기존에는 선거·임명방식이 약 3:1의 비율로 활용되었음.

32 농지이용최적화추진위원은 해당 구역에서 농지 임대차를 고려하는 후보자들을 면담하고, 이를 농업위원회에 보고하는 역할을 수행함.

- 농업 분야에서는 고품질 쌀의 주산지인 유명하 니가타(新潟)시와 중산간 지역인 야부(養父)시를 2014년 7월에 농업특구로 지정하였음.
- 농림어업인이 중심이 되어 기업과 협력하는 것을 증대시키기 위해 2013년에 정부 및 기업이 출자하여 농림어업성장산업화지원기구(A-FIVE)를 설립하였음.<sup>33</sup>
  - 농림어업인이 파트너기업과 협력하여 사업체(‘6차산업화사업체’)를 설립하면 A-FIVE가 직·간접적으로 출자하는 구조임.
  - 이를 통하여 농림어업인이 부족한 마케팅 등의 경영 노하우와 자본 등을 기업이 제공하여 상호 보완적인 체계를 구축하고, 장기적으로는 농림어업인이 기업의 경영 노하우 및 기술력을 전수받는 것을 목적으로 함.
  - 단, 이 과정에서 농림어업인이 주도적인 역할을 수행하도록 하기 위해 ‘6차산업화사업체’의 출자 지분 중 농림어업인이 출자한 지분이 파트너기업의 출자 지분보다 많아야 한다는 조건을 부과하였음.

〈그림 4-1〉 A-FIVE에 의한 지원체계



자료: 김종민 외(2015)의 〈그림 4-2〉를 재인용하였음.

33 農林水産省(2014a).

## 2.5. 농업에 진출한 기업 실태

### 2.5.1. 진입 기업의 손익 현황

- 일본정책금융공고가 농업에 진출한 기업을 대상으로 실시한 2012년 조사에 따르면 기업이 농업 진입 이후 흑자를 달성하기까지의 평균 소요기간은 4.9년으로 당초 기업의 예상 소요기간인 3년보다 더욱 길어지는 경향이 있음.
  - 같은 조사에서 70.4%의 기업이 적자 상태인 것으로 나타난 반면, 식품도매업은 60% 가까운 기업이 흑자를 기록하고 있어 대조적이었음.
- 농림수산성에 따르면 경영상의 어려움 등으로 인해 2009년에 임차가 완전히 자유화되기 이전에 특구 등을 중심으로 농업에 진입한 기업 436개 중 약 1/4에 해당하는 112개가 채산성 악화 등으로 철수하였음.<sup>34</sup>

〈표 4-1〉 진입 기업의 손익 상황

단위: %, 연

구분	계	건설업	식품제조업	식품도매업	기타
흑자	29.6	23.3	32.7	58.8	13.8
적자	70.4	76.7	67.3	41.2	86.2
흑자 달성 평균 소요 기간	4.9	4.1	4.6	6.7	2.8

자료: 日本政策金融公庫(2013).

### 2.5.2. 진입 기업의 애로사항

- 일본정책금융공고의 2012년 조사에 따르면 농업에 진출한 기업이 어려움을 겪는 분야는 크게 네 가지로 ① 농업기술 습득, ② 농산물 판로개척, ③ 농지 확보, ④ 자금 조달 등이었음.

<sup>34</sup> 農林水産省(2014b).



- 기업은 농업 관련 재배기술 경험이 많지 않은 문제, 생산한 농산물의 판로 개척으로 인해 어려움을 겪는 것으로 나타남.
- 예를 들어, 세계 유수의 센서 관련 기술력을 보유한 것으로 평가받던 오무론(オムロン)이 자사의 기술력을 활용하여 대규모 유리온실에서 토마토를 재배하는 사업을 1999년에 시도하였다가 만 3년을 채우지 못하고 2002년에 철수했던 것이 대표적인 예임.

- 농업기술 습득의 어려움을 해소하기 위해 일본의 대표적인 식품소매업체인 ‘로손(LAWSON)’은 농업 진출 초창기부터 농업 생산은 선진 농가 및 농업법인에게 위임하고, 농업 경영에 관련된 부문에 중점적으로 관여하는 전략을 채택하였음.

### 2.5.3. 진입 기업이 지역사회에 미치는 영향<sup>35</sup>

- 지역에서는 진입 기업에 대해 ‘고용 창출’, ‘농협 물품·서비스 이용’, ‘산지 주요 작물 재배’ 등을 기대하고 있으며, 진출 기업 중 식품가공업체가 ‘고용 창출’, 건설업체가 ‘농협 물품 이용’ 면에서 이에 부응하고 있음.
  - 오이타 현의 사례조사(복수응답 허용)에서 지역사회는 진입 기업에 대해 ‘고용 창출(59%)’, ‘농협 물품·서비스 이용(50%)’, ‘산지 주요 작물 재배(41%)’를 기대하는 것으로 나타남.
  - 기업의 농업 진입으로 인해 신규 고용이 늘어나는 효과가 있었으나, 다만 기업이 고용하는 농업 종사자의 대부분이 비정규직 형태였다는 점은 한계점임.<sup>36</sup>

35 오이타 현(大分縣)에서 농업 분야에 진출한 기업(34개)과 진출 지역 주민(12명), 관내 농협(12개)을 대상으로 실시(2011. 11. 26.~12. 11.)된 설문조사의 결과(農林統計出版. 2016. 『企業の農業参入による地方創生の可能性』[농림총계출판. 2016. 『기업의 농업 참여에 대한 지방 창생의 가능성』 중 일부를 요약·정리한 것임.

36 後藤拓也(2015).

- 한편, 70%의 식품가공업체가 ‘고용 창출’을 실천하고 있었고, 47%의 건설업체가 ‘농협 물품·서비스’를 이용한다고 응답하였음.<sup>37</sup>
- 지역의 농가는 진입 기업에 대해 ‘고용 창출’, ‘지역의 새로운 농업후계인력 역할’, ‘경작포기지 해소를 통한 농지 보전’ 등의 측면에서 긍정적으로 평가하였음.
  - 지역 농가 중 50%가 ‘고용 창출’과 ‘지역의 새로운 농업후계인력 역할’ 측면에서 진입 기업을 긍정적으로 평가하였고, 25%가 ‘경작포기지 해소를 통한 농지 보전’ 기능을 긍정적으로 평가하였음.
- 지역 농협은 ‘경작포기지 해소를 통한 농지 보전’과 ‘기업의 공동판매 참여로 브랜드 인지도 상승’ 효과를 긍정적인 측면으로 평가한 반면, ‘기업이 저렴한 가격으로 농가 경영 위협’ 측면에 대해서는 우려하였음.
  - 지역 농협 중 73%가 ‘경작포기지 해소를 통한 농지 보전’을 긍정적으로 평가하였고, 64%가 ‘기업의 공동판매 참여로 브랜드 인지도 상승’ 효과도 긍정적으로 평가하였음. 다만, ‘기업이 저렴한 가격으로 농가 경영 위협’ 가능성에 대해서는 45%의 농협이 우려를 나타냈음.

## 2.6. 기업의 농업 참여 특징과 함의

- 일본에서는 기업의 농업 참여에 대한 규제완화와 기업의 필요(경영다각화, 원료 차별화 통한 부가가치 향상 및 원료 안정공급 등) 등에 의해 기업의 농업 진입은 꾸준히 증가하고 있음.
  - 입차방식으로 진입한 기업들은 소규모의 농지(약 2.7ha)에 채소를 주로 재배하고 있는데, 이는 수익성을 우선적으로 고려하기 때문인 것으로 보임.
  - 단, 우리나라의 관련 규제는 이미 일본보다 더욱 완화되어 있음.

---

37 건설업체의 ‘농협 물품·서비스 이용’과 관련하여 구체적으로는 비료 및 농약 구입이 75%, 종묘 구입이 54%, 공동판매 이용이 54%이었음.

- 한편, 일본은 경작포기지가 지속적으로 증가하여 주변의 영농 조건까지 악화시키고 있는 상황이어서 일본 농촌 사회는 기업이라도 농업에 진입하여 유휴농지를 복원하여 줄 것을 기대하는 사회적 분위기가 형성되어 있어, 기업의 농업 진입에 대하여 우리나라보다 상대적으로 우호적인 편임.<sup>38</sup>
  - 반면, 기업은 구조적으로 단기적인 이익을 중요시 할 수밖에 없기 때문에 농지를 장기간 보전하기 위한 활동은 농가에 비해 소홀할 수 있다는 약점이 있음.<sup>39</sup>
  - 또한, 기업 철수 시 농지가 황폐화될 수 있다는 우려도 제기되고 있음.<sup>40</sup>
- 농업에 진출하는 기업이 늘고 있으나, 이들 기업들은 손익 측면에서 적자인 경우가 다수를 차지하며 이로 인해 철수하는 기업들도 적지 않은 상황임.
- 농업 기술은 그 특성상 단기간에 습득하기가 어려운 측면이 있으므로, 기업 입장에서는 LAWSON의 예에서 보듯 기존 농가와와의 협업의 중요성을 재인식할 필요가 있음.
  - 농업 기술뿐만 아니라 농지, 인재와 같이 농업 경영과 관련하여 필수적인 경영자원은 기존 농가 및 농촌 지역사회를 통하여 효율적으로 확보할 수 있기 때문임.

---

38 蜂屋勝弘(2010).

39 日本農業新聞[일본농업신문](2014. 5. 29.), “企業の農地取得 農山村地域経済研究所長 楠本雅弘氏[기업의 농지 취득 농산촌지역경제 연구소장 구스모토 마사히로 씨]”

40 실제로 2003년 농업특구로 지정되어 기업의 농지 임차가 허용되었던 가고시마현 미나미사쓰마-시(南さつま市)는 29개 기업이 진출했다가 3년 만에 9개 기업이 철수하며 농지 황폐화 문제가 발생하였음.

### 3. 시사점

- 미국, 일본의 경험을 살펴보면 기업이 농업 부문(특히 생산)에 진입하면 경제적·사회적으로 실질적인 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있음.
  - 품목·축종, 기업 형태, 부문 등에 따라 그 영향 정도는 다양함.
- 기업의 농업 참여는 후계자가 부족하거나 과소화하는 지역에서 후계인력을
  - ① 양적으로 보충하는 효과와 ② 질적으로 보강하는 효과가 기대되고 있는 반면, 신규 창출된 고용의 형태가 비정규직이 많다는 점은 한계점으로 지적됨.
- 일본의 사례를 살펴보면 기업의 농업 참여가 지역의 유희농지를 복원하여 농업 생산을 재구축하는 것을 통하여 지역농업에 기여한 것을 확인할 수 있음.
  - 토목업의 경우 자사가 보유한 대형 기계나 기술 등을 활용한 유희농지 복원은 기업(본업)과 농업(신규사업) 양면에서 시너지 효과가 나타남.
  - 단, 단기성과를 중시하는 기업의 특성상 농지를 장기간 사용하기 위한 보전 기능은 약화될 우려가 있고, 기업이 철수할 시 농지 황폐화 등에 대한 우려도 있는 만큼 이를 막기 위한 제도적 장치가 필요함.
  - 농업 분야에 임차 방식의 기업 진출을 허용한 이후 기업이 농지에 산업 폐기물을 무단으로 투기한 사례가 적지 않았기 때문에 이에 대한 대책이 강구되어야 할 것임.
- 또한, 기업은 제품 개발 능력, 품질관리 측면에서 강점이 있으므로 기업이 농산물 가공 및 농산물 유통 등에 참여하면 농업의 부가가치 제고에 기여할 가능성이 있음.
  - 기업의 노하우가 농가에 전달되는 통로를 확대하는 측면에서 기업과 농업인이 공동출자한 ‘6차산업화사업체’에 출자를 통해 지원하는 일본의

방식은 우리나라의 경우에도 향후 농업인과 기업 간 협력이 성숙될 경우 적용할 수 있을 것으로 판단됨.

- 우리나라의 기업 진입 관련 규제는 다른 나라보다 이미 완화되어 있기 때문에 위와 같은 효과가 이미 나타나고 있거나 확대될 가능성이 큼. 따라서 법과 제도를 정비하여 편익을 늘리고 예상되는 부정적 효과나 갈등을 줄일 필요가 있음.
- 미국처럼 농업 생산·가공·유통 등 특정 부문으로의 기업 진입 자체를 제한하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단하나, 진입 부문에 따라 일정 정도 제한을 두도록 제도를 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.



## 제 5 장

---

# 기업의 농업 진입 관련 쟁점 및 개선과제

### 1. 기업의 농업 진입 관련 쟁점 분석

- 기업의 농업 진입과 관련하여 쟁점이 되는 것은 우선 기업의 진입 자체에 대한 것으로서 ① 기업의 농업 진입에 대한 개념과 이 개념과 관련하여 현안이 되고 있는 사항, 그리고 ② 기업의 농업 진입에 대한 찬반 논리에 대한 것이 됨. 그 다음은 기업의 농업 진입 문제의 해결과 관련한 것으로서 ③ 개별 현안에 대한 해결방안 모색이 어떻게 이루어져야 하느냐 하는 것과, ④ 문제 해결의 방안 중 하나로 제시된 ‘기업의 농업 참여 가이드라인’의 실효성 진단과 실질적인 갈등관리 방안에 대한 것으로 요약할 수 있음.

#### ① ‘기업의 농업 진입’ 개념 및 관련 현안

- 기업의 농업 진입이란 개념이 사용자마다 의미를 달리함에 따라 이 개념을 기반으로 논의를 전개하고 공통된 합의를 도출하기 어려움.
  - 따라서 기업의 농업 진입과 관련해서는 무엇보다 이 개념에 대한 정의를 명확하게 하는 작업이 필요함.

- 비농업 부문의 기업 또는 자본이 농업 부문으로 들어오는 것을 의미하는 이 개념을 다음과 같이 정의하는 것이 적절하다고 판단됨.
  - 기업의 농업 진입이란 농업 부문 내부에서 농업 관련 기업, 특히 농업법인을 설립·운영하는 것이 아니라, 비농업 부문의 기업이 농업 부문에 투자하거나 농식품기업이 수직적 통합 내지 계열화 형태로 농업 생산 관련 회사를 설립·운영하는 것을 말함. 다시 말해, 기업의 농업 진입은 비농업 부문의 자본이 농업 부문에 출자하거나 수직적 통합 형태의 농업분야 법인(자회사)을 설립을 하는 것을 의미함.
  
- 기업의 농업 진입은 크게 두 가지 형태로 나타나는데, 그 하나는 주어진 제도적 틀 내에서 기존 기업이 농업(생산) 부문에 계열화사업자로 참여하거나 자회사(농업법인)를 설립·운영하는 것이고, 다른 하나는 정부의 기업농 육성정책에 따라 추진되는 정책지원사업의 사업자로 참가하는 것임.<sup>41</sup>
  
- 주어진 제도적 틀 내에서 농식품산업 관련 기업이 농업 생산 부문에 수직적 통합 형태로 참여하는 가장 대표적인 것이 축산계열화이고, 정부의 기업농 육성정책에 따라 추진되는 가장 대표적 사업이 대규모 농어업회사 육성사업임.
  - 이처럼 기업의 농업 진입 유형이 다르기 때문에 사안에 대한 접근 및 문제에 대한 해결방식도 다르게 진행되어야 함.

## ② 기업의 농업 진입에 대한 찬반 의견

- 기업의 농업 진입에 대해서는 이를 반대하는 입장과 이를 지지하고 추진하는 입장 간의 견해차가 있음.

---

<sup>41</sup> 계열화사업자에게 정부가 지원 사업의 혜택을 주는 경우도 있을 수 있으므로 두 가지 형태가 반드시 상호 배타적인 범주는 아님.



- 기업의 농업 진입을 반대하는 입장은 기본적으로 농업경영 주체는 가족농(농가)이어야 하고 협업적 또는 기업적 농업법인을 설립하더라도 가족농이 중심이 되는 가족농적 농업법인 형태가 되어야 한다는 것임(장상환 2016).
  - 여기서 농업경영체가 가족농 중심으로 구성되어야 하는 이유는 농업 생산의 특수성(기후 및 자연의 제약, 노동시간과 생산기간의 불일치 등)과 가족농의 신축성(노동 투자의 신축성, 거래비용 절감 등)에 있다고 봄. 또한 진입한 기업의 농업투자 및 생산이 여러 가지 부작용을 산출하기 때문이라고 보는데, 여기에는 과잉공급에 의한 시장 교란과 수직적 계열화를 포함한 계약영농에 의한 농가 및 농업노동자 수탈이 포함됨(장상환 2016: 136-143).
  - 나아가 기업의 농업 진입을 반대하는 이유에는 기업농의 영농활동이 경제성이 없다는 사실에도 있음을 밝히고 있음(장상환 2016: 144-145).
  - 정부의 기업농 육성정책에 대해서도 대기업의 농축산업 진출 촉진이 농축산업의 특수성을 충분히 고려하지 않은 채 추진되고 있어 추진성과의 미흡, 농지투기 조장, 정부보조금 낭비 등의 부작용을 초래한다고 주장함(장상환 2016: 138).
  
- 기업의 농업 진입을 반대하는 입장에서 기업의 농업 진입을 막기위한 대응 방안으로 ① 일정 기준 이상의 대기업 농업 진출을 막는 법률 제정, ② 농업 법인회사에서 비농업인의 출자지분을 50% 이하로 제한, ③ 계열화사업에서 기업의 농가 지배방식 규제 등을 제시하고 있음(장상환 2016: 146-148).
  
- 기업의 농업 진입을 찬성하는 주된 논리는 종래 정부가 추진해 왔던 정책방향과 유사한데, 농업의 경쟁력을 강화하는 수단으로 자본력을 갖춘 대규모 기업농 창설이 필요하고 농업 내부 자본으로 불충분하므로 비농업 부문의 농외자본 출자가 이루어져야 한다는 것임(박병원 2016).
  - 기업의 농업 진입에 대한 찬성 입장에서는 진입하는 기업의 규모를 기준

으로 진입 여부를 결정하는 것이 옳바르지 않을 뿐만 아니라 기준이 자의적이기 때문에 기준 설정 자체가 어렵다고 봄.

- 기업의 농업 진입에 대한 찬반 입장을 자세히 살펴보면, 이 쟁점은 기업의 농업 진입 그 자체, 즉 농외자본의 농업 생산 참여 자체에 대한 찬반이 아니라 기업의 농업 진입을 허용하되, 일정 규모 이상 (대)기업의 참여를 제한할지 여부와 출자자본의 지분 비율을 어느 정도로 제한할지의 문제로 귀결됨을 알 수 있음.
  - 이 쟁점에 대한 입장 정리는 최종적으로 정책당국(농식품부)이 농업경영체와 관련된 정책의 방향을 어떻게 설정하느냐에 달려 있다고 할 수 있음. 다시 말해, 농업경영체의 한 유형으로서 가족농을 어느 정도로 보호·육성할 지에 대한 정책의지와 소규모 농가의 대안으로서 기업농을 어느 정도로 육성할 지에 대한 정책의지 간의 균형점에서 그 방향이 설정된다 할 수 있음.

### ③ 개별 현안 해결 방안 1: 축산계열화 문제

- 대표적 계열화사업인 축산계열화사업은 가축의 사육, 축산물의 생산·도축·가공·유통 기능의 전부 또는 일부를 통합 경영하는 사업을 말하는데, 이 축산계열화는 경영 측면에서 장단점이 있고, 장단점의 효과도 육계와 양돈 등 사업 분야에 따라 다르게 나타남(최영찬 2016).
  - 따라서 정부는 원칙적으로 축산계열화에 대해 개입하거나 정책적 지원을 할 필요가 없음.
- 그런데 기업의 농업 진입의 한 형태로서 축산계열화가 정책적 고려대상이 되는 것은 축산계열화사업자의 불공정거래행위로 인해 축산농가와 축산계열화사업자 간에 갈등 내지 분규가 생기는 것임. 이에 따라 축산계열화와

관련해서 정부가 해야 할 일은 축산농가와 축산계열화사업자 간의 공정한 거래질서가 정착되게 하는 것임.

- 2015년 2월부터 시행하는 「축산계열화사업에 관한 법률」이 이러한 취지로 제정되었기 때문에 정부는 이 법이 공정하고 실효성 있게 집행되게 할 필요가 있음.
- 또한 축산농가와 축산계열화사업자 간의 갈등이 심화될 때 이해당사자들 간의 갈등을 갈등관리 매뉴얼에 따라 조정하거나 중재하는 역할을 담당함.

#### ④ 개별 현안 해결 방안 2: 대규모 농어업회사 육성사업 문제

- 대규모 농어업회사 육성사업으로 대표되는 농식품부의 기업농 육성정책은 다음과 같은 두 가지 측면에서 도전에 직면해 있음.
  - 그 하나는 동부팜화옹 유리온실사업 갈등의 처리 여파로 기업측으로부터 정부의 기업농 육성정책에 대한 신뢰를 상실한 점인데, 이로 인해 무엇보다 종래 추진해 왔던 기업농 육성에 대한 정책적 의지를 확인시켜주는 것과 정책적 방향성에 대한 신뢰를 회복하는 것이 시급함.
  - 다른 하나는 대규모 농어업회사와 농업인들 간의 갈등 문제를 완화하기 위해 현행 대규모 농어업회사 육성사업의 사업 내용을 갈등의 소지를 줄이는 방향으로 개편하는 것임.
- 당초 계획했던 대규모 농어업회사 육성사업 또는 일부 수정·변경된 대규모 농어업회사 육성사업을 지속적으로 추진해 나가고, 앞으로 동부팜화옹 유리온실사업과 유사한 갈등에 부딪힐 때 이런 문제 해결에 농식품부가 적극적으로 나서는 모습을 보여줄 때 정책 방향에 대한 신뢰가 서서히 회복될 것임.
- 현행 대규모 농어업회사 육성사업의 개편 내용은 크게 두 가지인데, 하나는

대규모의 간척지 장기 임대 방식을 그대로 유지할 것인지이고, 다른 하나는 주로 원예(시설원예)와 축산(한우)으로 구성된 현행 사업체계를 그대로 유지할 것인지임.

## ⑤ ‘기업의 농업 참여 가이드라인’ 개선

- 기업의 농업 참여 가이드라인은 2013년 국민공감농정위원회에서 발표하였는데, 선언적이고 당위론적인 원칙에서 크게 벗어나지 못해 실효성이 떨어짐. 따라서 이를 사전적 갈등방지 요건이 될 수 있을 수준으로 개선하는 것이 필요함.

## ⑥ 공공갈등 관리 및 해결

- 동부팜화옹의 유리온실사업 갈등에서 보듯이 기업의 농업 진입과 관련하여 끊임없이 이해당사자들 간의 갈등이 발생하기 때문에 갈등관리가 매우 중요함.
  - 기업의 농업 진입에서 상시적으로 발생하는 갈등을 해결하는 것과 관련하여 기존의 가이드라인(‘기업의 농업 참여 가이드라인’)만으로는 부족하며, 갈등을 체계적으로 예방·관리하는 갈등관리 매뉴얼과 매뉴얼을 운영하는 시스템이 필요함.

## 2. 기업의 농업 진입 관련 문제 개선 방안

- 앞서 서술한 쟁점 분석을 통해 확인할 수 있는 사실은 기업의 농업 진입 문제가 단순히 농업 진입 관련 규제의 수준 문제로 환원될 수 있는 사항이 아니라 농정의 기본방향 설정과 밀접히 연관되어 있다는 점임. 다시 말해, 농정의 기본방향이 가족농 중심 체제를 지향하느냐 아니면 기업농 중심 체제로 전환하느냐라는 문제와 직면하게 되고, 이것은 한 걸음 더 나아가 지금까지 농정의 지상목표 중 하나로 설정하여 추진해 왔던 농업의 경쟁력 강화라는 프레임을 계속 유지할 것이냐 아니면 지속가능한 농업·농촌을 지향하는 농정 패러다임을 새로운 대안으로 모색할 것인가라고 하는 보다 근원적인 문제와 연결됨.
- 또한 기업의 농업 진입 문제는 기업농적 농업경영체 육성을 농업 내부의 내발적 발전에 기반 내지 중심을 둘 것이냐 아니면 농외자본의 참여를 적극 유도하는 방식을 지향할 것이냐 하는 농정의 방향 설정과도 연관이 있음.
- 이처럼 기업의 농업 진입과 관련된 사항 중에는 농정의 기본방향 설정과 밀접히 연관되어 있는 부분이 있는데, 이러한 내용들은 농정의 기본 패러다임 혹은 최상위 단계의 정책적 의지와 관련되는 사항이라 여기서 논의하기에 한계가 있으므로 기업의 농업 진입 관련 개선과제에서 제외하기로 함.
- 여기서는 앞서 검토한 쟁점사항 중에서 보다 상세한 분석 및 대안 제시가 필요한 부분이 다루어지는데, 먼저 정부 주도의 기업농 육성방식에 대한 개선 방안으로 ① 대규모 농어업회사 육성사업의 활성화와 ② 새로운 사업방식으로서 수익형 민간투자사업 방식 도입이 검토되고, 다음으로 기업의 농업 진입으로 인해 발생하는 이해당사자들 간의 갈등해결 및 상생 수단으로서 ③ 기업의 농업참여 가이드라인 개정과 ④ 갈등관리 및 해결 방안이 제시됨.<sup>42</sup>

## 2.1. 대규모 농어업회사 육성사업의 사업방식 개편

- 현행 대규모 농어업회사 육성사업의 내용 중에서 사업의 활력 및 진척도가 떨어지거나 농업인 및 지역주민들과의 갈등의 소지가 있는 부분은 대규모 간척지 장기임대와 원예 및 축산으로 특화되어 있는 사업품목(업종)임
  - 현행 사업운용 실태를 보다 구체적으로 살펴보면, 선정된 대규모 농어업 회사에게 할당된 간척지는 업체에 따라 최소 78ha, 최대 333ha로 구성되어 있으며, 30년간의 장기임대로 제공됨.
  - 사업 업종은 원예(시설원예 및 노지원예)와 축산 관련 품목(한우, 사료작물)으로 이루어짐.
  - 생산물을 국내 시장에 내수용으로 공급하지 않고 수출해야 하는 조건이 부과됨.
  
- 대규모 농어업회사의 사업 활력을 높이기 위하여 먼저 30년 장기임대로 구성된 간척지 이용방식의 변경을 검토할 필요가 있음.
  - 제시할 수 있는 첫 번째 대안은 초기에 10년간 장기로 임대한 후 사업추진 성과를 평가하고, 사업진척도가 높을 때 향후 20년간의 전매 금지 조건하에 간척지를 분양하는 방안임. 이 방안은 간척지 이용에서 분양이라는 인센티브와 결부시킴으로써 사업 참여 및 추진상의 활성도를 높일 수 있음.
  - 다른 방안으로 ② 사업대상지의 규모를 50ha 수준으로 조정하여 공동 농업경영체를 포함한 조직경영체에게 30년간 임대하는 방안임. 이 방안은 기본적으로 대규모 농어업회사의 추진주체를 자본력을 갖춘 일반 기업 내지 농식품기업에서 농업 내부의 농업경영체(농업법인)로 전환하거나 두 주체를 모두 활용하는 투트랙 운영방안임. 이 경우 사업품목을 쌀이

---

42 축산계열화 문제는 최근 제정되어 시행되고 있는 「축산계열화사업에 관한 법률」이 이 문제를 어느 정도 관할하고 있기 때문에 개선방안 제시에서 제외함.

아닌 경종작물로 하고 국내시장에 출하할 수 있게 하는 조건의 변경이 필요함. 여기서 사업규모를 50ha 수준으로 정한 것은 농업인 중심으로 구성된 농업법인에게 적정한 영농규모에 해당하기 때문임.

- 현행 사업업종 및 품목의 변경도 검토될 필요가 있는데, 이는 특히 생산물 전망을 수출하는 조건이 충족되기 어려울 경우에 시설원예 분야를 다른 품목 및 업종으로 변경하는 것이 필요하다 판단됨.
  - 여기에는 바이오매스에 해당하는 에너지 대체작물이 고려될 수 있음.

## 2.2. 수익형 민간투자사업 방식 도입

- 현재 수익형 민간투자사업을 실시할 수 있는 제도적 여건은 구비되어 있는 상태임. 농업법인제도 하에서 농업회사법인에 출자하는 방식으로 투자를 추진하게 되면 농지의 소유와 영농, 가축 사육 등 생산 부문에서도 대기업의 농업 부문 투자가 가능함.
  - 농업회사법인의 경우 농업인의 출자 지분이 8억 원 한도 내에서 하한선 10%의 규정만 준수하면 됨. 10% 규정은 출자 지분에 적용되는 것으로 (사내 유보금이나 우선주 등 지분 구조에 영향을 주지 않는) 자본 비중이 확대되어 총자본금에서 농업인 출자 비중이 10% 미만이 되더라도 농업회사법인의 법적 지위를 유지할 수 있음.
- 현실적으로 농업 부문에서 수익성 높은 분야가 제한적이므로 기업의 농업 투자가 활발하게 이루어지지 않고 있음.
  - 일반적으로 농업 투자가 투자금 회수에 소요되는 기일이 상대적으로 길고 농산물의 생산 및 가격 변동성이 상대적으로 커서 경영 안정이 상대적으로 어렵다는 점 등이 기업의 대규모 투자 기피의 주요 원인으로 지적되고 있음.

- 축산, 특히 육계 부문에서는 기업이 축산계열화사업을 주도하고 있지만, 여타 농업 생산 부문에서는 기업의 투자 확대를 기대할 수 있는 부분이 극히 제한적임.
- 농업 생산 부문에 대한 기업 투자 촉진 방안의 하나로 민간투자사업 방식의 도입에 대한 검토가 필요함.
  - 축산 분뇨 자원화 등과 같이 상대적으로 초기 투자 부담이 크고 장기간에 걸쳐 투자금이 회수되는 사업영역에 민간의 자본 및 기술을 활용하기 위해 수익형 민자사업 방식이 검토될 수 있는데, 여기에는 정부 재정으로 일부 보조하고 추후 정부에 기부채납하는 방식(BTO)이 사용될 수 있음.
  - 대규모 시설 원예 단지를 조성하고 이를 다수의 농업인이 장기 임차하여 영농하는 사업 등은 임대형 민자사업 방식 또한 검토할 수 있음.
  - 민간투자사업은 민간사업자가 주무관청에 사업을 신청하는 민간제안사업과 주무관청이 대상사업을 지정하여 시설사업기본계획을 고시하는 정부고시사업이 있음. 사업의 특성에 따라 적절한 민간투자사업을 추진함으로써 농업 부문의 기업 투자를 촉진하는 효과를 도모할 수 있음.

### 2.3. 기업의 농업 참여 가이드라인 개선

- 2013년 국민공감농정위원회가 작성하여 발표한 ‘기업의 농업 참여 가이드라인’의 기본 내용은 <표 5-1>과 같음.



〈표 5-1〉 기업의 농업 참여 가이드라인 내용

- 
1. 농업계와 기업계는 상호 이해와 존중을 바탕으로 기업의 농업참여가 농업·농촌 발전에 기여할 수 있도록 서로 협력한다.
  2. 기업은 자본·기술 투자를 통한 농업발전을 지원하고, 농업계는 기업이 이러한 투자가 일자리 창출, 지역경제 활성화, 경쟁력 제고 등 긍정적 효과를 가져 올 수 있도록 협력한다.
  3. 기업이 농업 생산에 참여할 경우에 관련 협회 등 생산자단체와 사전에 충분한 협의를 해야 한다.
  4. 기업이 농업 생산에 참여할 경우에 국내 생산이 없는 품종, 자급률이 낮고 수입에 의존하는 품목, 수출용 품목 등에 대한 참여를 우선적으로 고려한다.
  5. 기업의 농업 생산 참여로 공급과잉 등 현안 발생 시 해당 기업은 관련 생산자 단체 및 정부와 문제 해결에 적극 협조한다.
  6. 기업은 시장질서 교란 및 불공정 행위 등 기업의 우월적 지위를 남용해서는 안 된다.
  7. 정부는 기업이 농업 참여로 인한 분쟁이 발생할 경우에 중재기구 설치 등 조정 역할을 수행하고, 기업과 농가는 이에 적극 협조한다.
- 

- 먼저 이 가이드라인의 내용에서 개선되어야 할 부분은 다음과 같음.
- 제4항의 우선 고려 조건에 해당하는 품목 범위를 설정하는 과정에서 이견이 있을 수 있고, 조항 자체가 구속력이 없어 사전 관리에 한계가 있음. 조항 자체도 ‘국내 생산이 없는 품종’, ‘자급률이 낮고 수입에 의존하는 품목’, ‘수출용 품목’ 조건 중 하나만을 만족하면 되는지, 모든 조건을 다 만족하여야 하는지 불분명함. 각 조건도 보다 구체성을 갖추어야 함.
  - 제4항에서 부분적으로나마 참여 부문을 제안한 것도 검토할 필요가 있음. 첫째, 기업의 농업 진입이 이미 상당 부분 이루어져 있기 때문에 사후에 제한을 부과하면 소급 적용 여부가 또 다른 문제가 될 수 있음. 둘째, 분야와 품목 선정 관련 가이드라인을 정부에서 제안하는 것보다 기업이 수익성과 위험을 고려하여 자율적으로 선택하도록 하는 것이 보다 효율적이고 효과적임. 자율적인 선택을 보장하고 공공 부문에서는 사전·사후관리를 맡는 방식이 보다 현실적이라고 판단함.
  - 제5항은 갈등 유형에 따라 제한적으로 적용하여야 함. 구속력이 없는 가이드라인을 근거로 문제 해결에 적극 협조를 요구하는 것은 한계가 있음. 정부 개입 여부도 갈등 유형에 따라 결정해야 함.
  - 제6항이 필요하다면 가이드라인보다 다른 정책 수단으로 관리하는 것이 보다 바람직함.

- 제7항은 일반적·통상적 이해 대립과 농정 방향성 관련 갈등을 망라하고 있어, 갈등 관리 주체를 명확하게 제시하지 못하고 있음. 중재기구 등 갈등 관리 주체를 설치한다면, 조정 대상을 일상적·사전적 갈등으로 한정하는 것이 현실적임.
- 전반적으로 가이드라인 운용의 실효성을 높이는 방안 마련이 필요함.
  - 이는 당위론적인 가이드라인으로 실효성을 갖기 어렵기 때문에 가이드라인을 준수할 수 있게 하는 수단을 구비할 필요가 있음.
  - 가이드라인 준수를 관찰·관리하고 이 결과를 통지할 수 있는 기구(국민 공감농정위원회 혹은 농식품부 산하 기구 등)의 운영이 필요함.
  - 제6항의 불공정행위에 대해서는 축산의 경우 「축산계열화사업법」에 따라 시정되게 하고, 경종농업의 경우 공정거래위원회에 신고하여 시정될 수 있게 하는 형태로 규정을 변경할 필요가 있음.
  - 사전적으로 예방할 수 있는 갈등사항과 사후적 갈등해결사항을 구분하여 가이드라인을 운영함.
  - 보다 근본적으로는 기업의 농업 참여 가이드라인을 농식품분야 갈등들을 종합적으로 관리하는 ‘농식품분야 갈등관리 매뉴얼’로 발전시킬 필요가 있음.<sup>43</sup>
- 이 가이드라인과 함께 진입 기업 및 지역주민(공동체, 생산자, 생산자 단체 포함) 간의 상생 프로그램의 개발이 필요한데, 다음과 같은 상생프로그램이 가이드라인 제2항을 보완하거나 대체하는 수단으로 활용될 수 있음.
  - 농가-지역농협-기업 연대: 지역 단위 기업과 인근 농가 간 직거래를 활성화하는 방식임. 지역 농협에서 생산을 지도하고 기업은 물류 관리 등을 하는 역할 분담 방식으로 협력 관계를 구축함.

---

43 기업의 농업 참여 가이드라인을 포함하는 ‘농식품분야 갈등관리 매뉴얼’의 개발이 필요한데, 이를 「2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」 수립 과정에서 공론화하도록 함.

- 기업-생산자 연대: 기업과 생산자가 공동으로 농업법인을 설립하고, 기업이 생산, 품질과 판매망을 관리하여 판로를 확대함.
- 지자체-기업 협력: 기업이 지역 (친환경) 농산물을 가공·유통하여 지역급식으로 제공하는 방식임. 지역 순환 체계를 구축하고 부가가치를 창출할 수 있음.
- 제조기업-지역 연대: 기업이 지역 생산자와 연대하여 가공용 원료를 확보함. 기업은 원료를 안정적으로 확보할 수 있고, 생산자는 판로가 안정되어 편익을 얻음.
- 외식업-생산자 연대: 외식업체가 생산자와 계약을 맺거나 직영농장을 운영하여 원료를 확보하고, 가공·판매를 담당함.
- 소매업-지역 연대: 지역 단위에서 자재 공급(투입재 생산업체), 친환경 농산물 생산(생산자), 물류 및 판매(소매업체), 음식물 쓰레기 퇴비화(재활용센터) 등 단계별로 다양한 주체와 기업을 참여시킴.

## 2.4. 갈등 관리 및 해결

### 2.4.1. 문제의 원인 진단

- 앞서 서술한 바와 같이, 기업의 농업 진입을 둘러싼 문제 중 핵심적인 것은 농업법인제도 자체에 있는 것이 아니라 계열화를 포함한 기업농적 영농을 지향하는 농업법인과 가족농 형태의 영농을 지향하는 농업인들 간의 갈등에서 유래함.
- 기업농적 영농을 지향하는 농업법인과 가족농적 영농을 지향하는 농가 간의 갈등 내지 긴장 관계는 항시 존재하는 것으로 볼 수 있기 때문에 이들 간에 발생하는 모든 갈등을 정부가 직접 해결해야 하는 대상으로 삼을 수 없음. 이에 따라 기업의 농업 진입으로 인해 발생하는 갈등을 갈등당사자들

이 자체적으로 해결해야 할 갈등과 정부의 개입이 필요한 갈등으로 유형을 구분하여 차별적으로 대응할 필요가 있음.

- 이와 같은 두 유형의 갈등은 다시 갈등문제가 밖으로 표출되거나 격화되기 전에 사전에 해결하는 사전적 갈등관리와 갈등이 표면화 된 이후에 이를 갈등관리 프로그램에 따라 사후적으로 해결하는 사후적 갈등관리로 구분될 수 있음.

### 2.4.2. 갈등 관리 및 해결 방안

- 기업의 농업 진입으로 인한 기업농과 일반 농가 및 지역주민들 등 이해당사자들 간의 갈등은 <표 5-2>에 나타난 바와 같이 ① 이해당사자들 간의 일반적 갈등과 ② 농업정책의 방향성과 관련된 주요 갈등으로 구분할 수 있고, 각각의 갈등은 이에 대한 관리 및 대응수준에 상응하여 예방적 차원의 사전적 갈등관리와 발생한 갈등문제의 해결 차원인 사후적 갈등관리로 단계화 할 수 있음.

#### 가. 일반적 갈등의 사전적 관리

- 갈등의 기본 성격이 이해당사자들 간의 대립일 때는 농식품부는 갈등 중재 및 조정에 직접 나서지 않고 ‘기업의 농업 참여 가이드라인’ 및 상생 프로그램에 따라 이해당사자들이 스스로 해결하게 함.

<표 5-2> 기업의 농업 진입 (갈등)관리

구 분	일반적(통상적) 이해 대립: 이해당사자들 간 조정 및 합의	농정의 방향성 관련 갈등: 정부의 갈등관리 및 조정
사전적 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업의 농업 진입 가이드라인 운용</li> <li>- 진입 기업과 지역주민의 상생 프로그램 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농식품부의 갈등관리 매뉴얼에 따라 적극적 예방 실시</li> <li>- 갈등관리 관련 조직체계 (재)구축</li> </ul>
사후적 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등관리 프로그램(하버드 콘셉트) 시행</li> <li>- 이를 위해 갈등조정인 양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농식품부가 직접 갈등조정인이 되어 적극적 해결 노력</li> <li>- 하버드 콘셉트 적극 활용</li> </ul>

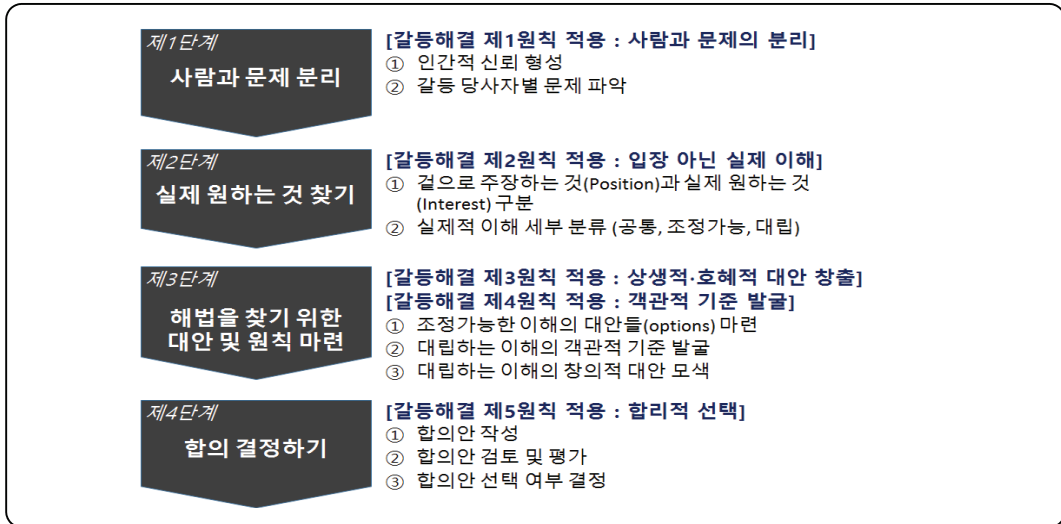
## 나. 일반적 갈등의 사후적 관리

- 갈등예방 차원의 사전적 갈등관리와 달리 발생한 갈등문제를 해결해야 하는 사후적 갈등관리에는 효율적인 갈등관리 프로그램 적용과 이 프로그램을 운용할 수 있는 갈등관리전문가의 양성이 필요함.
- 갈등관리는 갈등의 성격 및 유형에 따라 적용방식 및 적용 프로그램이 달라 지지만, 지금까지 개발된 프로그램 중 가장 널리 활용되고 있는 것이 하버드 콘셉트임<그림 5-1>.
  - 하버드 콘셉트는 갈등 문제 해결에 있어서 갈등문제와 사람을 분리하여, 사람에게 대해서는 “순한” 협상을, 갈등문제에 대해서는 “강한” 협상을 진행하는 방식임. 이 프로그램은 전략적 합리성에 따라 상호 윈-윈 할 수 있는 대안을 찾는 데 주력함.
- 갈등관리는 하드웨어인 갈등관리제도 및 프로그램과 소프트웨어인 갈등해결 주체가 어떻게 적절하게 결합하느냐에 그 성패가 달려 있다 할 수 있기 때문에 우수한 갈등관리 프로그램의 적용 못지 않게 갈등관리전문가의 적절한 투입이 필요함.
  - 따라서 성공적인 갈등관리를 위해서는 갈등관리전문가를 양성하고, 양성된 갈등관리전문가가 갈등현장에 투입될 수 있게 해야 함.<sup>44</sup>

---

44 민간 갈등조정인 양성과 관련해서는 김수석 외(2015), pp. 139-140 참조.

〈그림 5-1〉 하버드 개념트



자료: 김수석 외(2015: 127).

**다. 농정의 방향성 관련 주요 갈등의 사전적 관리**

- 갈등 내용이 정책적 방향 설정과 밀접히 관련되거나 갈등의 처리결과가 정책적 시그널로 작용할 수 있는 경우에 정책당국은 해당 갈등에 대해 특별한 관리를 하도록 하는데, 기업의 농업 진입과 관련해서는 농업경영체 유형의 선택대안으로 기업농 또는 대규모 농어업회사 육성이라는 정책적 방향에 근본적인 의문을 제기할 여지가 있는 사항에 대해서는 농식품부의 적극적인 갈등 조정이 필요함.
- 먼저 예방 차원인 사전적 관리를 위해서 농식품부는 자체 갈등관리 매뉴얼을 개발하고, 이러한 매뉴얼에 따라 갈등관리를 담당하는 갈등관리조직(갈등관리심의위원회 및 갈등 조정협의회)을 운영토록 함.
- 갈등관리 매뉴얼 체계는 통상 ① 갈등예방 매뉴얼, ② 갈등해결 매뉴얼, ③ 사후관리 매뉴얼로 구성되는데, 사전적 관리에서는 갈등예방 매뉴얼을 적용하도록 함.

## 라. 농정의 방향성 관련 주요 갈등의 사후적 관리

- 갈등예방 매뉴얼의 적용에도 불구하고 갈등이 해소되지 않고 더 격화되는 경우에는 농식품부가 갈등 해결을 위해 중재 및 조정자로 갈등조정에 직접 나서거나, 해당 갈등문제 해결을 위한 특별 거버넌스를 운영토록 함.
- 농정 추진과 관련한 이해당사자들의 갈등 중 가장 주된 것은 ① 정부의 경영체 유형별 인센티브 지원에서 배분의 공정성, ② 기업농의 생산 참여로 인한 시장에서의 경쟁 격화가 가져오는 영향(가격 하락 및 소득 감소)에 대한 것인데, 이들에 대해 각기 다른 방식으로 갈등관리를 함.
- 정부의 인센티브 지원과 관련된 가장 대표적 갈등이 대규모 농어업회사 육성 등과 같은 기업농 육성 정책에 따른 관련 법인의 지원사항(예컨대 대규모 간척지 30년간 장기임대)이 되는데, 여기에 대해서는 기업농에 대한 차별적인 지원이 아니라 농업경영체 유형별 맞춤형 농정에 해당한다는 사실을 일반 농가들에게 인식시키는 노력을 계속해서 잘못된 인식으로 인한 갈등이 발생하지 않도록 함.
- 기업농 육성사업에 따라 특정 품목 생산에 참여한 기업농이 시장에서의 경쟁 격화로 가격 하락 및 소득 감소의 위기에 직면한 기존 생산자인 농가들과 갈등상태에 이르게 되었을 때는 정부가 보다 적극적으로 갈등관리를 하도록 함. 이런 경우에는 농림축산식품부가 갈등조정인으로서 적극적으로 갈등을 조정 및 해결하도록 노력함.<sup>45</sup>

---

45 적극적 갈등관리는 갈등의 구체적 내용에 따라 대처방식 및 내용이 달라질 것이나 기본적으로 서로 신뢰하지 못하는 갈등당사자들에 대해 정부(농림축산식품부)가 서로의 합의사항을 지킬 수 있게 하고 이를 보증하는 역할을 하는 것임.





## 부 록 1

---

### 해외 기업의 농업 진입 및 갈등 관리 사례<sup>46</sup>

#### 1. Agrica Limited 사례

##### 1.1. 개관

- 애그리카 리미티드(Agrica Limited, 이하 Agrica)는 2012년 현재 탄자니아에서 농지 5,818ha를 경작하고 있고, 자산 규모는 3,150만 달러(자기 자본 기준)임. 주요 투자자는 Norfund(노르웨이투자펀드), Capricorn Investment Group(카프리콘 투자그룹), African Agricultural Capital(아프리카 농업자본)임.
  - Agrica는 기금 명칭이 아니라 프로젝트를 운영하는 회사 이름임.
  - 자산 3,150만 달러는 첫 프로젝트를 수행하는 데 사용하고 있고, 별도로 1,000만 달러를 출연하여 프로젝트를 완료하려고 함.
  
- 2007년 12월 탄자니아 Kilombero Valley(킬롬베로 벨리)에서 쌀 경지 5,818ha를 대상으로 첫 프로젝트를 운영하기 시작하였음.
  - 현대화된 무경운(zero-tillage) 방식을 도입하여 비용을 낮추고 환경부하를 줄이고자 하였음.

---

<sup>46</sup> de Lapérouse(2012)를 참고하여 작성하였음.

- **Agrica**는 유한회사이고 지주회사 형태로 자회사를 거느리고 있음. 지역에 위치한 자회사가 실제 영농을 담당함.

#### 〈참고〉 주요 투자자 개관

- Norfund는 Norwegian Investment Fund for Developing Countries(개발도상국을 위한 노르웨이 투자 기금)의 약칭임. 노르웨이 정부 소유이고, 노르웨이의 개발정책 수단 중 하나로 진행하고 있음. 항상 국내 또는 해외 주체와 함께 투자를 같이 하고, 주요 투자 분야는 신재생 에너지, 금융기관, 농산업임.
- Capricorn Investment Group은 2001년 공동 창업 형태로 설립되었음.
- African Agricultural Capital은 농산업 중심의 투자 펀드임. 투자자들에게 수익을 환원하고, 안정적인 자본을 조달하며, 소규모 자작농과 농촌지역 경제를 활성화시켜 농업 부문 투자를 활성화하고자 함.
- 이외에 대규모 개인 투자자도 Agrica에 투자하였음.

- **Agrica**는 지주회사 형태로, 자회사가 개별 프로젝트를 운영함. 주요 목적은 1) 동아프리카 지역에서 **Greenfield agricultural**(그린필드 애그리컬처럴) 프로젝트를 진행하고, 2) 지역 핵심 작물을 대상으로 환경부하를 최소화하는 최신 기술을 도입함과 동시에, 3) 수확 후 과정까지 담당하는 것임.

## 1.2. 프로젝트 진행

- 자회사인 **Kilombero Plantations Limited**(킬롬베로 플랜테이션스 리미티드, 이하 **KPL**)는 **Dar es Salaam**(다르에스살람)에서 **450km<sup>2</sup>** 떨어진 **Mngeta** 농장 **5,818ha**(이 중 **5,000ha**를 생산에 이용)을 개발하고 있음.

- KPL은 공공-민간 협력체계(Public-Private Partnership: PPP) 형태임. Agrica가 총자본의 91.7%, RUBADA(탄자니아 정부 기관)가 8.3%를 출자하였음.
  - 당초 부동산 권리증서(title deed)는 RUBADA가 가지고 있었으나, Agrica가 협상을 통해 획득하였음. 2012년 현재 5,200ha에 대한 권리를 획득하였음.
  
- 이 과정에서 다음과 같은 법적 절차를 따랐음.
  - 마을 주민 대상 공청회 개최
  - 제안서 제출 후 마을에서 공개 투표 개최
  - 국가토지이용계획위원회(National Land Use Planning Commission)에서 집행하는 마을토지이용계획(Village Land Use Plans) 참여 권한 획득
  - 정부가 부동산 권리증서를 보유한 지역 조사
  - 프로젝트에 영향을 받을 수 있는 대상자 전수 조사(Census on Project Affected People)
  - 환경 및 사회 영향평가, 토양 종합 조사, 내부타당성 검토 시행
  - 마을 내 보건 및 교육시설 투자 의무 이행
  
- 대상 지역 내 농가 중 약 절반이 부동산 권리증서 양도에 이견을 보였음. KPL은 인구 밀도가 높은 389ha를 마을에 양도하였고, 지역 내에 학교, 우물 등을 시설을 설치하기로 하면서 분쟁을 해소하였음.
  - 개발 지역에 거주하지 않으면서 지역 내에서 농사를 짓는 150 농가에게는 기존 농지(평균 호당 1.25ha)만큼의 땅을 개발 지역 외에서 별도로 제공하였음.
  - 전체 정비 과정(Resettlement Action)에서 소요된 전체 비용은 54만 3,000달러로 추정됨.
  
- 2012년 현재 Agrica는 3,050만 달러를 투자하여 다음과 같은 일을 하였음.
  - 농지 4,229ha 재정비

- 농지 3,000ha 평탄화
  - 농기계 구입
  - 창고(6,200m<sup>2</sup>), 도정시설(시간당 6톤), 자동화 세척·건설장치(2,000톤 규모), 사무실 등 건설
  - 농지 215ha 관개시설 설치
- 빈곤 문제가 심각한 마을의 소농을 대상으로 쌀 밀식재배 방식(System for Rice Intensification)을 도입하였음.
- 2010년에는 전문가를 초빙하여 기술지도(불량 종자 숙아내기, 도구 사용법 교육, 품종 보급 등)를 실시하였음.
- Agrica에서 프로젝트를 진행하면서 지역 내 고용을 창출하였음.
- 관리직 2명, 운영직 5명, 상근직 152명, 일용직 650명
  - 상근직 152명은 기존에 직업이 없었으나, 현재 국가 최저임금보다 높은 보수를 받고 있음.

### 1.3. 프로젝트 효과

- Agrica는 프로젝트 운영 과정에서 국제재정보고표준(International Financial Reporting Standards), 형평성 원칙(the Equator Principles), 노르웨이 정부 사회·환경 거버넌스 기준(Norwegian Government Social and Environmental Governance Criteria)을 준용, 준수함.
- 자회사는 저장시설에 투자하여 지역 내에서 생산한 농산물을 수확기 이후에 신속적으로 출하할 수 있게끔 하였음. 이 결과 지역 농업인들은 이전보다 높은 수취가격을 받고 있음.

- Agrica가 지역에 들어오면서 지역 경제를 활성화시키고 있음.
  - 지역 농업인들이 보다 좋은 종자, 정부 지원을 받는 비료 등 투입재를 보다 손쉽게 구입할 수 있음.
  - 은행, 대부, 법, 회계, 수송 서비스 등 지역 서비스 수요가 증가하였음.
  - 피고용인이 매달 받는 급여를 지출하면서 프로젝트 시작 후 2년 반 만에 지역 내에 상점, 호텔, 소규모 트랙터 계약업자 등이 진입했음.

## 2. Calyx Agro 사례

### 2.1. 개관

- 켈릭스 애그로(Calyx Agro)는 농기개발 및 농업생산 기업으로, 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이에서 103,000ha를 경작하고 있음. 농지를 소유 또는 임차하여 다양한 작목을 재배함.
  - 2012년 현재 자산 1억 7,750만 달러를 운용하고 있음. 2차로 1억 5,000만~2억 5,000만 달러를 추가 조성하고 있음.
- 민간 부문에서 소유하는 유한책임법인임.

#### 〈참고〉 주요 투자자 개관

- 루이드리푸스(Louis Dreyfus Commodities: LDC)는 세계 최대 곡물 가공 업체 중 하나임. 자금 투자 외에도 리스크 관리, 연구 및 시장 조사, 법무 서비스 등도 제공함.
- AIG Brazilia, Special Situations Fund II 같은 금융투자 기관도 각각 6,000~7,000만 달러를 투자하였음.

## 2.2. 프로젝트 진행

- Calyx Agro는 2010년 6월 현재 79,000ha를 경작하고 있고, 면적을 12만 ha 까지 확대할 계획을 세웠음<부표 1>.

〈부표 1〉 Calyx Agro 경지면적 확장 전망치

단위: ha

구분	전체 면적	소유 면적		임차 면적	전체 경작면적
			경작면적		
2010년 6월	103,000	43,000	25,000	59,000	103,000
2011~2012년	140,000	60,000	36,000	84,000	140,000

자료: de Lapérouse(2012: 18).

- Calyx Agro는 남미 4개 국가에서 농지를 경작하고, 다양한 작목을 재배하고 있음<부표 2, 3>.

〈부표 2〉 국가별 경지면적 및 생산량

단위: ha, 천 톤

국가	소유면적	임차면적	생산량
아르헨티나	1,646	28,062	콩 57, 옥수수 42
브라질	16,766	0	콩 6
우루과이	1,818	980	콩 4, 옥수수 3
파라과이	5,023	7,832	콩 22, 밀 11

자료: de Lapérouse(2012: 19).

## 〈부표 3〉 국가별 품목별 경지면적

단위: ha

구분	아르헨티나	브라질	우루과이	파라과이	합계
콩	26,325	11,821	17,359	2,760	58,265
옥수수	11,267	-	163	1,729	13,159
면화	1,166	1,799	-	-	2,964
밀	3,368	-	3,313	-	6,681
기타	4,829	-	-	151	4,980
경작면적	46,995	13,619	20,835	4,640	86,089

자료: de Lapérouse(2012: 19).

- Calyx Agro는 농지 투자와 농장 운영의 두 가지 방식으로 수익을 창출하고 있음.
  - 2010년 4월 현재 소유한 농지 43,000ha의 가치는 약 1억 8,000만 달러로 초기 취득비용보다 46%나 높아졌음.
  - 25만 ha 이상 농지(임차지 포함)를 경작하여 연간 100만 톤 이상의 곡물과 유지작물(oilseeds)을 생산할 계획임.
- 가치가 적은 목초지나 개발되지 않은 농지를 구입하여 농지, 물류, 기간시설 등에 투자한 뒤, 매년 이 농지 중 일부를 재판매함. 이 수익으로 새로운 농지를 매입하는 방식을 사용하고 있음.
- Calyx Agro가 남미 4개국에서 겪고 있는 어려움은 나라마다 다름.
  - 아르헨티나: 1) 농지 구입 기회가 매우 부족, 2) 지자체 정책이 일관적이지 않고 세금 및 수출 규제가 자주 변화하여 리스크가 있음.
  - 브라질: 1) 생산지와 소비지 시장 간 거리가 멀고 기간시설이 열악, 2) 아르헨티나보다 높은 경작 비용과 낮은 단수, 3) 환경 규제와 허가권(license) 제도가 있음.

- 파라과이: 1) 토지 소유권을 둘러싼 법적 논란, 2) 환경 규제와 허가권 제도, 3) 토지 거래 물량이 적음.
- 우루과이: 다른 남미 국가보다 농지 가격이 빠르게 상승하고 있음.

### 2.3. 프로젝트 효과

- Calyx Agro가 도로 등에 투자를 하여 소규모 농가의 접근성이 좋아졌음. 지역 경제 내에서 고용 기회를 창출하기도 하였음.
  - 4개 나라에 소유한 123개 농장(아르헨티나 96개, 우루과이 20개, 파라과이 4개, 브라질 3개)에서 인력을 고용함. 고용한 상시 근로자는 95명(농작업 55명, 관리직 40명)임.
  - 파종, 시비, 수확 작업을 약 100~150명에게 계약 형태로 위탁함. 각 계약자는 평균 3~4명을 고용하여 작업을 수행함.
  - 투입재(종자, 비료, 약제) 중 절반 이상을 지역 판매자에게서 구입하여 지역 경제 활성화에 기여함.
  - 지역 기간시설에 투자를 함. 새로운 펜스를 설치하거나 기존 펜스를 보수하고, 피고용인 숙소를 지어 제공하고(브라질),<sup>47</sup> 지역 기간시설 프로젝트와 장비에 600만 달러 이상을 투자하였음.

---

<sup>47</sup> 브라질에서는 법으로 계절근로자에게 임시 숙소와 식사를 제공하도록 규정하고 있음.



### 3. Jantzen Development 사례

#### 3.1. 개관

- 안센 디벨러프먼트(Jantzen Development)는 체코, 슬로바키아, 루마니아에서 농지 17,000ha(소유지, 임차지 합계)를 경작하고 있음. 자산 규모는 1억 4,000만 유로임. 주요 투자자는 대규모 개인 투자자 중심임.
- Jantzen Development는 개인 투자자가 소유하는 유한책임 회사임.
  - 의사결정에 참여하는 적극적 투자자(active investors)와 소극적 투자자(passive investors)를 모두 유치함.<sup>48</sup>
  - 기금 형태 또는 독립된 유한회사를 설립하여 투자를 진행함.

#### 3.2. 프로젝트 진행

- Jantzen Development는 체코, 슬로바키아, 루마니아에서 유지작물, 밀, 옥수수를 주로 재배함.
- 주요 사업 모델은 2가지임.
  - 자체 예산과 인력(270명)을 활용하여 농지를 구입하고 투자함.
  - 농지를 병합하고 개발하여 곡물 생산량을 늘림. 이 방식은 기관 투자자와 소극적 투자자를 주로 참여시킴. 관련 인력은 25명임.
- 다음과 같은 단계를 거쳐 수익을 창출함.

---

<sup>48</sup> 일상적인 의사결정에 참여하지 않는 투자자를 의미함.

- 농지 구입
- 농지 병합(consolidation)
- 농지를 소극적 투자자에게 판매
  - \* 판매한 농지에 대해 임차 계약을 맺고 직접 경작하거나, 외부 경작자 (third-party operators)에게 임대
- 소극적 투자자로 하여금 지분을 양도하도록 지원

〈 유럽연합 직접지불제가 기대수익에 미치는 영향 〉

- 유럽연합에서는 직접지불금을 농지 소유자가 아닌 경작자가 받을 수 있도록 규정하고 있음. 즉, 농지 소유자가 농지를 임대해도 직불금을 받을 수 없음. 루마니아와 슬로바키아에서는 경지당 받을 수 있는 직불금에 상당하는 금액을 임차료로 지급하고 농지를 임차하는 것이 일반적임. 장기적으로 농지 가치가 상승하면 소유주가 이익을 보므로, 소유주가 재정 리스크를 감당함.
- 투자자는 농지를 매입한 후 생산자에게 임대함. 생산자는 투자비용 대비 일정 수준 이상의 수익을 올리지도 않아도 되기 때문에, 영농활동을 하여 얻은 수익 중 상당 부분을 임차료로 지급하는 데 반대하지 않음.
- 임차 계약 기간이 보통 5~10년이므로 생산자는 안정적으로 영농 활동을 할 수 있음.

- Jantzen Development는 차익(arbitrage opportunities)을 염두에 두고 동유럽 지역 농지에 투자하고 있음.
  - 유럽연합에 새로 가입한 뒤 경제가 빠르게 성장하고 있음.
  - EU 규정을 받아들인 이후 외국 자본의 진입과 퇴출이 원활해졌음.
  - 지역 기간시설이 현대화되면서 수익 창출 기회가 늘어났음.
  - 농업 부문에 조기 투자를 하고 최적 생산 방식을 도입하면 수익을 창출할 수 있음.
  - 서유럽에 비해 토질이 좋고 농지 가격이 저렴함.

- 장기적으로 동유럽 농지 가격도 서유럽 수준까지 오를 것으로 전망하고 있음.

- Jantzen Development가 동유럽 농업 생산에 진입하면 겪는 어려움은 토지 소유권에 관한 법률 문제와 소유권이 다수에게 분산되어 있다는 점임.

### 3.3. 프로젝트 효과

- Jantzen Development는 지역 공동체의 고용 기회를 늘리고 있음.
  - 온라인 교육 프로그램을 제공하고, 피고용자를 순차적으로(rotational) 덴마크에 보내 교육을 받을 수 있도록 함.

## 4. NFD Agro Ltd. 사례

### 4.1. 개관

- NFD Agro Ltd.(이하 NFD)는 2005년 파라과이에서 처음 사업을 시작하였음. 지역 자회사인 DAP(Desarrollo Agrícola del Paraguay: 파라과이 농업개발)를 설립하여 자체 농촌 개발 모델을 정립하였음.
- NFD는 2005년 설립 이후 자본을 출연하여 파라과이에서 대규모 영농 사업을 추진하였음. 이 과정에서 지역과의 협업을 병행하였음.
  - 경제-사회-환경의 세 축을 기반으로 하는 접근(triple-bottom-line approach) 방식을 택하였음.
- 1기에는 자기자본 2,500만 달러를 자회사를 통해 투자하였음. 2기에는 자기

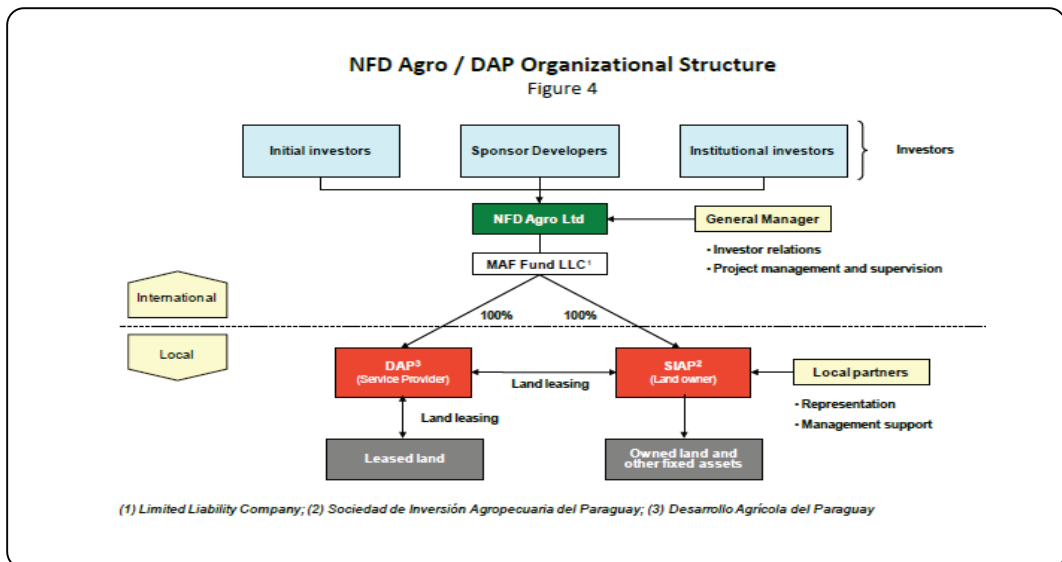
자본 5,000만 달러를 추가 조달하여 경지를 확대하였음. 3기에 추가로 1억 달러를 조성하여 파라과이 및 다른 남미 국가로 투자 기회를 넓히고자 함.

- DAP는 2012년 현재 총 34,300ha의 경지를 소유하거나 임차하였음. 7개 지역에 26,200ha를 소유하고 있고, 4가지 영농 방식(production modules)을 적용하고 있음. 15개 농장으로부터 8,100ha를 임차하였음.
- 소유·임차지 중 21,000ha에서는 해바라기, 옥수수, 콩 등을 재배하고 있음. 매년 2기작을 하기 때문에 실제 생산면적은 40,000ha 이상임.

○ 민간 부문에서 소유하는 유한 책임 법인임. 2개의 자회사를 설립하여 파라과이 농업 부문에 투자하고 있음<부도 1>.

- 파라과이 농업 개발(Paraguayan Agricultural Development: DAP S.A.)에서는 지역 관리와 경작을 담당함.
- 파라과이 농업투자 협회(Paraguayan Agro-Investment Society: SIAP S.A)에서는 토지 소유권을 담당함.

〈부도 1〉 NFD Agro Ltd. 구성



자료: de Lapérouse(2012: 55).

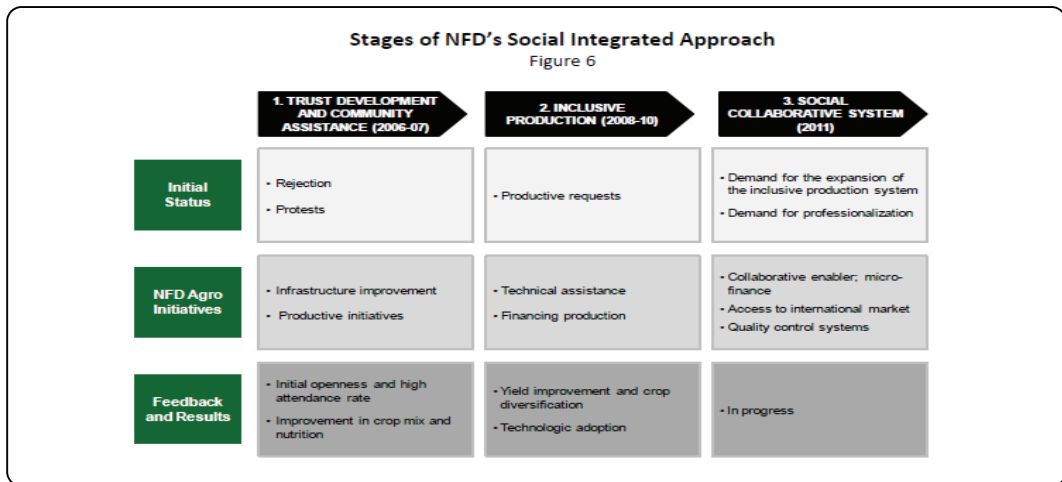
## 4.2. 프로젝트 진행

- NFD는 “남아메리카 내 소득이 낮고 충분히 개발되지 않은 지역의 사회적 문제를 해소하여 ‘가치를 발견(unlock value)’ 시키는 사업 모델을 개발했다고 보고 있음.
  - 사회적으로 갈등을 빚고 있는 농촌 지역에 내재한 잠재적 위험을 해소하고, ‘가치 창출자(value enabler)’로서 역할을 수행함.
  
- 파라과이 환경 법, 국제 기준 등을 준수하고 있음.
  - 벌목 금지, 산림 보전 구역 구축, 산림 내 수로 보호, 조림(reforestation), 인접 공동체 보호 등의 규정을 따르고 있음.
  
- 사업을 시작할 때부터 컨소시엄을 설립하여, 지역 NGO와 논의를 거쳐 사업 모델을 도입하였음. 지역 공동체 구성원들을 사업 모델의 이해관계자로 효과적으로 끌어들이려는 노력의 일환임<부도 2>.
  
- DAP는 다음과 같은 단계를 거쳐 농지를 매입함. 수익성 평가 외에도 갈등을 사전에 줄이려는 노력을 기울이고 있음.
  - 단위면적당 수확량, 직접 지용, 토지 정비 투자비용, 생산성 높은 경지 비중, 기간시설을 내부에서 평가함.
  - 물류, 주변 공공 기간시설, 인적 자원 유무, 입지와 도로 여건 등 간접 비용과 보이지 않는 요인(intangible elements)을 계측함.
  - 해당 지역의 사회적 갈등 수준(level of social conflict) 평가
  - 농장 주변에 사회운동이 있는지와 약탈자 또는 불법 농지 점유자가 있는지 확인함.
  - 산림 및 경관 보전, 투입재 및 수자원 사용 등에 대한 지역 규정 확인 및 준수함.

- 모든 토지 등기를 검토하여 소유권을 정확하게 확인하고, 농장 담보 설정 등이 없는지를 확인함.

### 4.3. 프로젝트 효과

〈부도 2〉 NFD Agro의 갈등 해소 전략 모식도



자료: de Lapérouse(2012: 59).

- DAP는 지역 내 인력을 고용하고 있음.
  - 여러 구역에서 운영하는 행정 사무소에서 직원 80명 이상을 고용함.
  - 40개여 업체와 계약을 맺고 850명 이상을 간접고용하고 있음. 사회개발 프로그램을 운영해 농촌 주민 600명 이상에게 취업 기회를 제공하였음.
  - 농기계 서비스 회사 6개에 농작업을 위탁하고, 850만 달러 이상 투자를 이끌어냈음. 이들 회사와 5년 이상 장기 계약을 맺고 60명 이상을 고용할 수 있도록 하였음.
- 투입재 공급업체 20개사와 거래를 하고 있고, 물류 서비스를 위탁하여 저장과 운송 시설 투자 부담을 줄였음.

## 부 록 2

### 농업법인 제도 변천 과정

- 1990년 농업법인 제도 도입 이후 4차례에 걸쳐 제도를 실질적으로 변경하였음. 이 과정에서 농외자본이 투자·참여하여 농업법인(특히 농업회사법인)을 설립하는 과정이 용이해졌음<부표 2-1>.

〈부표 2-1〉 농업법인 제도 변천 과정

구 분	1990년 제정	1993년 개정	1994년 개정	1998년 개정	2009년 개정	
근거 법률	「농어촌발전특별조치법」			「농업·농촌 기본법」	「농어업경영체육성법」	
영농조합법인	농지	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농지소유 가능</li> <li>■ 상한 규정 없음</li> </ul>	조합원 1인당 소유상한 합산면적	「농지법」의 농업인 소유 규정 적용		
	주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 당해 시·군 거주</li> <li>■ 3년 이상 영농</li> <li>■ 1ha 미만 농지소유자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유지</li> <li>■ 유지</li> <li>■ 소유상한 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 거주지 요건 폐지</li> <li>■ 영농기간 요건 폐지</li> <li>■ 농업인·생산자단체</li> <li>■ 의결권 없는 출자자=준조합원 도입</li> </ul>		
	출자	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농지·현물 한정</li> <li>■ 1인당 총출자액의 1/3 이하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현금출자 가능</li> <li>■ 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 준조합원 출자액은 총출자액의 1/3 이하로 제한</li> </ul>	준조합원 출자한도 폐지	
농업회사법인	농지	불가능		조건부 소유 가능 <sup>1)</sup>	조건부 소유 가능 <sup>2)</sup>	
	주체	농민	농민·생산자단체·농지개량조합	비농업인 출자 가능	농지개량조합 삭제	

(계속)

구 분	1990년 제정	1993년 개정	1994년 개정	1998년 개정	2009년 개정
출자			비농업인 출자액은 총출자액의 1/2(주식회사는 1/3) 이하	비농업인 출자액은 총출자액의 3/4	비농업인 출자액은 총출자액의 90/100

주 1) 농업인 출자액 합계가 총출자액의 1/2 이상, 농업인이 대표사원, 업무집행권 보유 사원의 과반을 차지하는 경우에 농지 소유 가능.

2) 농업인이 대표자, 업무집행권 가진 자가 1/3 이상 농업인이면 소유 가능.

자료: 김정호 외(2015) 재구성.



## 참고문헌

- 김수석·박석두. 2006. 『농업법인의 운영실태와 제도개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·한혜성·허정희. 2015. 『농업·농촌 분야 사회갈등 관리실태와 개선과제』. R747. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·김홍상·박지연·김부영·황연수. 2016. 『농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호·박영기·강상헌·심은숙·최은아. 2015. 『농업법인 실태조사 결과분석』. (사)환경농업연구원.
- 김태곤·최병욱·양찬영. 2013. 『기업의 농업참여 실태와 상생협력 방안』. p. 184. 한국농촌경제연구원.
- 김종인·김태곤·허주녕·김정호. 2015. 『일본 농정개혁 연구』. 한국농촌경제연구원
- 김한호. 2016. “기업의 농업 진출, 막아야만 하나.” 『서울신문』 사설·오피니언. 2016. 8. 19.
- 박병원. 2016. “농업의 기업화를 통한 경쟁력 향상.” 『농업·농촌의 길 2016. 격돌과 논전』. 농업·농촌의 길 2016 자료집.
- 장상환. 2016. “기업의 농축산업 생산 진출의 비현실성.” 『농업·농촌의 길 2016. 격돌과 논전』. 농업·농촌의 길 2016 자료집.
- 최영찬. 2016. “기업자본의 농업진출과 축산계열화.” 국회의원 황주홍 주최 축산분야 정책 토론회 자료집 『기업자본의 축산업 사육분야 진출 무엇이 문제인가?』
- 日本政策金融公庫. 2013. 『企業の農業参入に関する調査』.
- 室屋有宏. 2015. 『6次産業化の論理と展開方向』. 農林水産政策研究所.
- 蜂屋勝弘. 2010. 『注目される企業の農業参入』. 三井住友銀行企業調査部.
- 農林水産省. 2014a. 『農林漁業成長産業化ファンドの活用に関わるガイドライン』.
- \_\_\_\_\_. 2014b. 『平成の農地改革（21年農地法改正）の概要』.
- 農林統計出版. 2016. 『企業の農業参入による地方創生の可能性』.
- 後藤拓也. 2015. “企業による農業参入の展開とその地域的影響—大分縣を事例に一.” 『經濟地理學會』 61(1).
- Breukers, A., Hierbrink, O., and Ruijs, M. 2008. The Power of Dutch Greenhouse Vegetable Horticulture: An Analysis of the Private Sector and its Institutional Framework. Report 2008-049, Project Number 40637, LEI Wageningen UR, The Hague.
- Gerristen, A., Groot, A. and Nieuwenhuizen, W. 2014. Glasshouse Horticulture in the Netherlands: Governance for Resilient and Sustainable Economics. Paper for the European Conference of the Regional Studies Association, 16-18 June 2014, Izmir, Turkey.

- Goldschmidt, W. 1946. *Small Business and the Community*. Report of the Smaller War Plants Corporation to the Special Committee to Study Problems of American Small Business. U.S. Government Printing Office, Washington DC.
- de Lapérouse, P. 2012. *Case Studies on Private Investment in Farmland and Agricultural Infrastructure*. High Quest Partners.
- Lobao, L. and Stofferahm, C.W. 2007. "The Community Effects of Industrialized Farming: Social Science Research and Challenges to Corporate Farming Laws." *Agricultural and Human Values* 25(2): 219-240.
- Lyson, T.A. 2005. "Agricultural Industrialization, Anticorporate Farming Laws, and Rural Community Welfare." *Environment and Planning A* 2005 37: 1479-1491.
- Moran, S. 2014. "Agricultural Patenting: A Case Study of Monsanto." *Pepperdine Policy Review* 7, Article 4: 1-22.
- Welsh, R. Carpentier, C.L., and Hubbell, B. 2001. "On the Effectiveness of State Anti-Corporate Farming Laws in the United States." *Food Policy* 26(2001): 543-548.
- Wittmaack, J. 2006. "Should Corporate Farming be Limited in the United States?: An Economic Perspective." *Major Themes in Economics* (University of Northern Iowa) (2006): 45-59.

