

전략연구 2020-08

충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구

강마야 · 김기흥 · 이도경

연구 요약

연구의 목적은 현 시대의 변화와 흐름에 맞춰서 농업인과 농민의 개념, 성격을 규정하고 현황 및 문제점에 따른 정책대상자로서의 기준 설정, 개선과제를 제안하고자 한다.

연구의 내용은 첫째, 학문 측면에서 농업인과 농민의 개념 및 기준과 관련한 정책사업과 상위법률 등 현황 분석, 국내외 선행연구 고찰, 해외사례 문헌조사, 둘째, 실증 측면에서 충남 지역 실태를 사례로 농업인과 농민의 개념 및 기준의 현황 및 문제점을 살펴보고 핵심쟁점사항을 도출, 셋째, 정책 측면에서 농정대상자 기준 설정과 관련하여 정책과 현실 간 차이를 최소화하는 방향의 법률 및 조례, 정책 및 제도, 개별사업, 현장 등 층위별로 구분하여 개선과제를 도출한다.

제2장에서는 선행연구 고찰을 하였다.

첫째, 농업인 및 농민에 관한 선행연구 고찰 결과, 과거에 존재하였던 농민 용어, 농민 정서, 농민 정체성은 수입개방과 같은 시대의 변화와 흐름에 따라 현재는 농업인이라는 용어로 대체되고 농민층은 여러 갈래로 분해되고 있음을 규명한 연구, 2000년대 들어서면서 자본주의 속 농업경영체로 변질되는 변화 양상을 고찰한 연구, 2010년대 이후 들어서면서 식량주권과 관련하여 농민권리를 강조하는 연구가 있다. 이번 연구의 차별성은 국가가 던진 농정개혁이라는 화두 속에서 기초가 되는 정책대상자 개념과 기준 설정에 관하여 근본 문제를 제기하고 정책대안을 모색하고자 한 점이다.

둘째, 일본의 인정농업자 제도, 농업위원회, 사람농지플랜 사례 주요 특징은 ① 지역과 중앙까지 이어지는 전체 의사결정 체계(회의, 위원회 등)로서 주민자치와 민관협치 모델인 ‘농업위원회’를 구성하고 운영, ② 법적·제도적으로 지위가 보장된 ‘마을단위 농업위원회’가 강력한 권한을 행사, ③ 법률과 하부단계에 있는 각종 지침 간 적절한 수위 조절, ④ 사람농지플랜이라는 마을 내 농지와 사람 관리 체계를 도입하였는데 핵심사항 중 하나는 마을에서 농사를 짓는 사람은 기본적으로 농지가 기반이라는 것을 명확하게 인지, ⑤ 사람농지플랜 논의에 따라 집락영농을 조직화, ⑥ 사람농지플랜 논의에 따라 지역 내에 적극적으로 신규 취농인을 수용할 준비가 되어 있다는 점이다.

제3장에서는 현황 및 문제를 살펴보았다.

첫째, 기초현황, 법률, 정책 및 제도, 개별사업 등을 검토한 결과, ① 기초현황으로서 농가, 농가인구, 농업인, 농업경영체 등 용어별 통계수치 편차가 있고 농업인 통계가 없는 대신 농가인구로 대체하는 실정인데 2019년 기준 농가 수치와 농업경영체(농업인) 수치만 비교해 보더라도 전국적으로 67.8만 호, 충남에서는 6.8만 호 차이가 난다. 이러한 수치 차이는 도대체 어떻게 설명할 것인지 알 길이 없다. ② 법률, 정책 및 제도로 상 농업인과 농민 개념과 기준 불명확성으로 인하여 파생되는 문제점은 주로 농업식품기본법 상 제시된 정량 기준이 농업인과 농민 범주를 계속 확대하면서 오히려 불명확해지고 모호해지는 결과, 이로 인하여 정작 정책지원을 받고 보호받아야 할 정책대상자들이 제도권의 사각지대에 놓이게 되었다. 법률과 공식문서에 있는 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구’와 현실에 있는 ‘농민’이 다름에도 불구하고 일치하는 것처럼 보이게 되었다. 핵심사항은 농지 임대차와 농업경영체 등록 문제이다. ③ 농식품사업 중 농업인(농업경영체)에게 지원하는 대표적인 사업(농어민수당, 공익직불제 등)의 지급대상자, 지원자격 및 요건 공통점은 모두 ‘농업경영체에 등록한 자’이다.

둘째, FGI(표적집단면접법) 결과를 요약하면, 농민·농업인·전문가·행정 그룹별 논의과정을 통해서 도출한 농업인과 농민의 개념과 기준은 그룹별 의견차이가 있었는데 ① 농민에 대한 공통 기준으로서 농민 및 전문가 그룹 의견은 ‘실제 마을에 거주, 실제 농사경작, 농업소득이 농외소득보다 많은 것(주업이 농업), 마을공동체 활동에 기여하는 등 공익기능 수행 여부’를 도출하였다. 반면, 농업인 및 행정 그룹 의견은 이에 대해서 정반대 의견을 도출하였다. ② 농업인에 대한 공통 기준으로서 모든 그룹 의견은 ‘직업군으로서 포함, 경영자, 대규모 사업체, 정주공간·마을공동체·공익기능 수행·연령·농지 임대차 등과는 무관, 도시 출퇴근 가능, 면적·농업종사일수·판매액 등 법적 기준의 상향조정’ 등 다소 높은 진입기준을 도출하였고, 농업인 기준 강화에 대해서 의견차이가 없다. 농민 기준과는 공통점이 거의 없다. ③ 농업인과 농민 기준 논의에 따른 핵심쟁점사항은 ‘실제 거주지, 경작면적 기준, 여성농업인 미인정, 농업경영체와 농업인 불일치, 농지 임대차, 비농업인 소유의 상속농지·증여농지의 실제 경작, 은퇴농 및 고령농 등 연령, 소득 현행화 및 타 분야의 직업충돌, 정보 격차, 공익기능 개념에 대한 부정확성, 이행 점검과 관리감독’ 등으로 압축할 수 있다.

셋째, 현장실태로서 마을주민 전수실태조사 정량분석 결과를 요약하면, ① 마을주민의 인적구성 중 현행 3가지 법적 농업인 기준(경작면적, 농업종사일수, 농산물 판매액) 중 주로 경작면적 기준으로 판단하고 있다. 그리고 최소 30명에서 최대 50명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 발생함을 알 수 있다. ② 마을주민의 인적구성 중 4가지 정서 상 농민 기준(마을거주, 실제경작, 농업소득, 공익기능) 중 모든 기준에서 큰 수치 차이가 발생하고 있다. 그리고 최소 40명에서 최대 60명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 발생함을 알 수 있다. ③ 마을주민의 인적구성 중 마을이장이 판단하기에 농업경영체와 농민의 동일화(응답 일치율)가 가장 낮게 나타나서 농업경영체 기준과 농민 기준 간 괴리는 큰 것으로 나타났다.

넷째, 현장실태로서 마을주민 전수실태조사 정성분석 결과를 요약하면, ① 실제 거주지와 서류 상 거주지 불일치에 관한 문제, ② 경작면적 기준의 적정성에 관한 문제, ③ 여성농업인의 법적 지위 미인정에 관한 문제, ④ 농업경영체와 농업인 불일치에 관한 문제, ⑤ 현행 농지 임대차에 대한 문제, 비농업인 소유의 상속농지 및 증여농지 실제 경작에 관한 문제, ⑥ 은퇴농 및 고령농 등 농업인 혹은 농민 연령에 관한 문제, ⑦ 소득 현행화에 관한 문제, 타 분야의 직업충돌에 관한 문제, ⑧ 정보 격차에 관한 문제, ⑨ 공익기능 개념의 부정확성과 모호함에 대한 문제, 이행점검과 관리감독에 관한 문제, ⑩ 여러 요인이 서로 복잡하게 섞여 있는 문제 등이 도출되었다.

제4장에서는 개선과제를 도출하였다.

첫째, 기본구상은 농업인과 농민이라 함은 ‘농업-농민-농업인-농촌’ 혹은 ‘농지-농업-농민-농촌’과 같이 세 가지 요소가 일관성을 가져야 한다고 본다. 세 가지 요소의 일관성 문제는 농지와 농업, 농업인과 농민, 농촌을 어떻게 연결시킬 것인가, 연결시킨 그림은 농업과 농촌의 미래모습과도 연관이 있다.

둘째, 개념과 기준 설정을 요약하면, 법률 개정, 정책 및 제도, 세부사업 시행지침의 개선을 전제로 ① 농민 기준은 4가지로 도출될 수 있다. 즉, 실제 마을에 거주하는 지 여부, 실제 농사를 경작하는지 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부 등이다. ② 농업인 기준은 법률과 시행령에서 제시하는 기준들을 더 높이는 방식은 현실적으로 무리이고

국가가 일괄적으로 기준을 정하는 것은 또 다른 위험과 폐해를 낳을 우려가 있으므로 개별사업 영역에서 기준을 별도로 제시한다. ③ 농업인과 농민 기준은 층위에 따라서, 그리고 단계별 차등 적용할 것을 제안한다.

셋째, 법률 및 조례 개정방향을 요약하면, ① 단기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에서 농업인 기준인 경작면적 외에도 농업종사일수 및 농산물 판매액 항목을 현실적으로 인정할 수 있도록 기준 문구를 교체, 실제 인정할 수 있는 제도적인 방법 강구, ② 중기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법과 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 중 농민 기준을 추가로 포함한 개정, ③ 중기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법의 세부조항 개정 이전에 농업·농촌·농민에 대한 근본 방향설정을 담은 재정비, 농지법으로부터 단서조항 찾기, ④ 장기적으로 농업과 관련한 많은 법률 중 농업·농촌 및 식품산업 기본법을 가장 상위 법률로 설정, 농업식품기본법 전면 개정 불가피, ⑤ 지방자치단체에서는 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례 개정방향으로서 정의, 지급대상과 범위를 비롯하여 지급절차 등을 추가한다.

넷째, 정책 및 제도 개선과제로서 ① 농업경영체 제도개선에서 중요한 전제조건은 농지제도 개선이고 주요 내용은 전국 단위 필지별 정보 파악을 위한 전수실태조사 실시, 계약서 기반이 아닌 임대차농지 자율신고제 도입, 미 경작 상속 및 증여농지에 대해서 공공매입을 통한 농지 공유제 실행 등, ② 농업경영체 등록절차에 대한 개선사항으로서 농업인 법적 기준과 농업경영체 법적 기준을 일관성 있게 담아내야 하는데 농업경영체 등록 시 경작면적만이 아닌 농업종사일수 및 농산물 판매액 등 기준 인정, 농업경영체 등록 기준은 현재까지 논의 된 농민 기준인 '실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부' 등을 반영, ③ 농업경영체 관리감독에 대한 개선사항으로서 전국단위 필지별, 주민별 전수실태조사가 관리감독 개선사항에서 가장 우선순위, 농업경영체 등록된 정보와 농지 정보에 대한 주기적인 현장 검증, 농지전수 실태조사 등을 포함한 관리감독 강화, 행정과 민간 공동으로 현장 검증 및 실사업무 필수 이행, 행정은 중간관리영역 배치 구상, 관리감독 업무수행을 위한 조직 및 인력 개편, 민간은 읍면 단위 혹은 마을 단위 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 구성을 통해서 자정기능 수행(지역여건에 따라서 준비된 농업회의소 위임 가능) 등이다.

④ 농업경영체 정보관리, 유지보수에 대한 개선사항으로서 농업경영체 등록정보와 관련한 다른 분야의 정보(한국농어촌공사의 농지정보시스템, 국토교통부 관리하는 토지정보시스템, 법원이 관리하는 등기부등본, 국세청이 관리하는 주민세 납부 내역 등)를 통합, 연계하는 시스템 구축, 자료 간 일치성 제고, 세부사업과 지급대상 정보 간 연계를 위해서 각종 행정에서 생산하는 공간정보 및 농지정보, 농지원부의 경지면적 등과 같이 다양한 항목에서 조사되는 자료를 농업경영체 등록정보와 연계하여 활용하여 자료 정확성 제고, 정책수요자 중심 정보로 고도화 등이다.

다섯째, 개별사업 개선과제를 요약하면, 다음과 같다.

① 개별사업의 정책대상자 기준에서 수립할 기본원칙이자 전제조건으로서 법률 및 시행령에 의거한 농업인 기준은 그대로 두고 지방자치단체의 자체 보조사업 지침에 의거한 농민 기준을 적용한다. 농업인에게 적용할 원칙이자 기준은 농업을 본업으로 하는 자농업경영체 등록한 자농업소득을 주로 창출하는 자 등 세부 내용을 강화하는 개념으로 설정, 농민에게 적용할 원칙이자 기준은 해당지역(시군 행정경계 기준)에 실제 거주하는 자실제 농사를 짓는 자농업을 주업으로 하되 부가적으로 다기능 농업 관련 활동을 하는 자마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행하는 자 등 세부 내용을 추가 적용한다.

② 충남 농어민 수당에 적용할 기준을 기초지자체 조례와 지방비 자체 보조사업 시행 지침에 반영한다. 충남 내 일부 행정리를 대상으로 시범지역 선정, 농민수당 지원조례 중 용어 정의에 새롭게 제안한 농민 기준으로 개정, 지급대상 및 세부 지급기준을 개별 농민단위 지급으로 반영, 마을에서 농민으로 인정하고 판단할 수 있는 마을 자체 관리 및 심의기구인 '(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회' 구성 제도화, 시범사업 시행을 통해서 관찰과 기록, 시행착오를 최소화하는 선에서 농어민 수당 개편을 실행한다.

③ 농업인과 농민은 정책영역별 기준을 달리 적용한다. 지방비 자체 보조사업은 시행 지침이 없는 게 대부분인데 사업별 시행지침을 전부 완성하고 사업성격과 사업영역에 따라서 지급기준과 자격요건 차등화는 전제조건이다. 농업정책 영역의 사업은 농업인 기준을 적용하고 주로 생산기반, 농자재, 유통, 가공, 수출, 가격, 경영 및 소득안정망

등과 같은 사업에 해당, 농촌정책 영역의 사업은 농민 기준을 적용, 주로 복지·마을 개발·사회적 농업·환경 및 경관로컬푸드 등과 같은 사업에 해당한다.

여섯째, 현장 개선과제를 요약하면, 다음과 같다.

① 민간이 자체적으로 관리하는 조직인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을 농업위원회’의 필요성과 취지에 대한 공감대 형성이다.

② 마을 내에서 농민이 누구인지를 판단할 조직, 이를 수행할 현장의 이행점검 및 관리감독 주체는 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’로 설정, 시범적으로 구성, 운영해 본다.

③ 마을단위에서의 위원회 구성, 농민 혹은 농업인 기준에 맞는 책임과 의무를 강화 하면 공익직불제 및 농민수당 등과 같은 보조사업에서 제시하는 이행사항 준수는 자연스럽게 달성된 것으로 보고 별도의 이행점검, 관리감독은 불필요하게 되는 구조여야 한다.

④ ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 도입에 대한 부작용, 과거 경험을 충분히 고려해야 할 것이다. 위원회가 성공적으로 자리 잡기 위해서 법적, 제도적 인정과 지원이 필요하고 마을농업위원회에 권한과 책임을 부여한다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적과 내용	3
3. 연구의 추진체계	4
4. 연구의 기대효과	5
5. 연구의 추진일정	6
제2장 선행연구 고찰	7
1. 필요성	7
2. 개념과 선행연구	14
3. 일본 사례 : 인정농업자, 농업위원회, 사람농지플랜	21
4. 요약 및 시사점	37
제3장 현황 및 문제	39
1. 기초현황	39
2. 법률 검토	43
3. 정책 및 제도 검토	48
4. 개별사업 검토	53
5. FGI(표적집단면접법)	59
6. 현장실태	67
7. 요약 및 시사점	82
제4장 개선과제	87
1. 기본구상	87
2. 개념과 기준 설정	88
3. 법률 및 조례 개정방향	94
4. 정책 및 제도 개선과제	104

5. 개별사업 개선과제	108
6. 현장 개선과제	111
7. 요약 및 시사점	115
 제5장 결론	 121
1. 요약 및 시사점	121
2. 향후 과제	125
3. 연구의 의의 및 한계	128
 부록	 131
1. 내부 연구심의회	131
2. 마을주민 전수실태조사표	136
 참고문헌	 137

표 목차

제1장

〈표 1-1〉 연구의 추진일정 6

제2장
〈표 2-1〉 농업인 및 농민 기준 논의에 따른 긍정 및 부정 측면 13

제3장

목차 iii

〈표 3-18〉 정서 상 농민 기준에 따른 농업경영체-농업인-농민 대입한 결과	73
〈표 3-19〉 농업경영체-농업인-농민 동일화 현황	74
제4장	
〈표 4-1〉 부여군 및 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례 비교	100
〈표 4-2〉 농업인 및 농민 정책대상자 기준에 적합한 사업군 영역(예시)	110
제5장	
〈표 5-1〉 연구의 요약이자 정책활용	121
부록	
〈부록_표 1〉 착수연심회 심의의견(2020.04.10.)	131
〈부록_표 2〉 최종연심회 심의의견(2020.10.28.)	134
〈부록_표 3〉 마을주민 전수실태조사표	136

그림 목차

제1장

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계	4
-------------------------	---

제2장

〈그림 2-1〉 농민-농업경영체-농업인에 대한 인식도	8
〈그림 2-2〉 일본의 인정농업자 절차	22
〈그림 2-3〉 일본의 농업위원회 내 농업위원과 농지이용최적화 추진위원 간 관계	25

제3장

〈그림 3-1〉 농업인과 농민의 개념 및 기준 : 원인-결과 측면에서의 문제점	42
〈그림 3-2〉 농업인 기준에 있어서 법률과 현실 간 차이	47
〈그림 3-3〉 농업경영체 등록 및 관리 절차	49
〈그림 3-4〉 농업경영체 등록정보 조회 서비스 화면	52

제4장

〈그림 4-1〉 농업-농민·농업인-농촌 일관성	87
---------------------------------	----

제1장 서론¹⁾

1. 연구의 배경 및 필요성

농정은 정책목적을 명확하게 제시하고 정책대상을 제대로 규정한 후 세금 등과 같은 공적 자원을 효과적으로 분배하는 일종의 정치 과정이다. 여기서 중요한 것은 정책대상 개념과 기준 설정을 어떠한 가치관과 접근관점인가에 따라서 결과는 달라진다. 농정보조금 누수를 막기 위해서 법적 기준에 적합한 대상자만을 핀셋으로 짚어내는 대상자 기준이 아닌 소멸해가는 농촌지역사회, 농촌마을공동체 위기를 살리기 위해서 어떤 이들이 보호받아야 할 대상자 기준인지가 중요하다. 즉, 전자는 정책대상 사각지대가 불가피하게 발생하는 구조이고 후자는 정책대상 사각지대를 최소화하려는 구조이다. 이번 연구는 후자의 문제인식에 대해서 답을 찾아가는 여정이다.

첫째, 각기 다른 개념을 가진 정책대상 용어가 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구=농민’으로 혼용하면서 혼란을 부추기는 현실이다. 법률 상 농업인, 통계 상 농업인, 현실에서의 농민 등은 개념, 수치, 기준 등에서 괴리가 크다. 현장에서는 ‘농민’이라는 단어를 주로 사용하고, 행정 공식문서에서는 ‘농업경영체, 농업인, 농가인구’이라는 단어를 주로 사용한다. 공식통계에서는 농업인 수치가 집계된 바 없고 대신 농가인구 수치로 집계되고 있다. 농가인구는 법적 용어가 아님에도 불구하고 공식통계에서 사용하고 있다.

둘째, 농업식품기본법에서 인정하는 농업인 기준과 현실에서 인정하는 농업인 기준이 서로 다르고 ‘경작면적’만 인정받는 구조로서 실제 농사짓는 경작행위로 볼 수 있는 ‘농업종사일수와 농산물 판매액’은 인정받지 못하는 모순된 현실이다. 농업노동 혹은 경작여부에 따라 농업인 혹은 농민으로 인정받아야 함에도 불구하고 경작면적만을 인정받음으로써 비농업인 및 비농업법인을 포함한 비농업경영체, 비농민이 정책대상자로 편승하게 되는 결과를 낳았다. 행정의 부족한 관리감독은 1,000㎡ 이상의

1) 주 : 이번 연구는 다수의 현장 농민과 마을이장, 학계 및 연구계, 활동가, 공무원 등으로부터 여러 차례 자문을 받은 덕분에 수행할 수 있었습니다. 많은 관심을 보여주시고 좋은 말씀을 주심에 깊은 감사를 드립니다.

농지를 소유하거나 경작한다는 서류 한 장이면 농업인 혹은 농민으로 인정받는 것을 용인하고 비농업경영체 혹은 비농민을 배제시키지 못하는 한계를 드러낸다. 반면, 임대차 농지 비중이 약 60~70%인 현실을 감안할 때 (한국농어촌공사를 통하지 않고 개인 간 농지 임대차 거래는 현행 법률체계 상 불법) 농업인으로서 법적 지위를 인정받지 못하는 불법 임차농, 농업경영권 대부분을 남편이 쥐고 있는 농촌 현실에서 농사를 짓지만 법적 지위를 인정받지 못하는 여성농민 등 정책대상 사각지대가 발생한다. 왜냐하면, 농업인 기준은 1,000㎡(약 300평, 이하 ㎡로 통일) 이상 경작면적, 연간 90일 이상 농업종사일수, 연간 120만 원 이상 농산물 판매액인 자 중 어느 하나에 해당될 때 ‘농업인’이라고 규정하고 있지만 경작면적만 인정받는 구조이다.

셋째, 앞의 두 가지 문제가 해결되지 않은 채 2020년 농정 화두인 공익직불제 확대 재편, 농민수당 도입, 비농업인 농지 소유 문제 등이 불거지면서 정책대상에서 누락되는 계층이 발생하였다. 불공정한 정책대상자 기준은 정책신뢰도 저하라는 현실로 드러나고 있다. 공익직불제와 농민수당 지급대상 기준은 농업인 대상이라고 소개하지만 실제 집행 기준은 농업경영체 등록 기준과 그대로 연결되면서 문제가 얹히게 되었다. 대부분 농정 분야 보조사업은 농업경영체를 대상으로 하는데 농업경영체 등록 여부는 증빙 가능한 경작면적 중심으로 인정하기 때문에 불법 임차농, 여성농민이 누락되는 결과를 낳았다.

넷째, 현행 법률 체계가 변화하는 농촌현실을 따라가지 못하고 농업인을 산업·직업 측면으로만 규정하여 정책대상화 시키는 오류, 현행 농업·농촌정책이 산업의 성장과 농업 경쟁력 강화를 중심으로 강조하면서 농업 규모는 키워냈지만 농업주체들 삶을 함께 바라보지 못한 한계, 좋은 사업취지와 달리 농업인 혹은 농민을 농촌지역사회·토지·마을 공동체 삶과 분리시켜 버린 결과 등으로 농업인 혹은 농민의 경제적·사회적 지위는 계속 추락하는 현실이다. 간접성격의 보조금이 아닌 직접성격의 직불금과 같은 정책수단 확대에 따라 현장에서는 진짜 농업인은 누구인가, 진짜 농민은 누구인가에 대해서 끊임 없이 물음을 던지고 있다. 이러한 정책과 사업을 계기로 그동안 우리 사회가 망각해 온 농업과 농촌을 이루는 근본 요소에 대해서 조금씩, 깊게 들여다보기 시작하였다.

따라서 산업정책 대상으로서 ‘농업인’을 뛰어넘어 시대 변화에 맞춰 보다 포괄적인 상황을 반영한 ‘농민’을 정책대상으로 전환할 수 있는 개념과 기준 모색하는 연구가 필요하다.

2. 연구의 목적과 내용

연구의 목적은 현 시대의 변화와 흐름에 맞춰서 농업인과 농민의 개념, 성격을 규정하고 현황 및 문제점에 따른 정책대상자로서의 기준 설정, 개선과제를 제안하고자 한다. 개념에 따른 기준을 설정하는 이유는 지금까지 법률, 조례, 정책, 제도, 개별사업 등의 정책대상자로부터 누락되고 소외되어 왔던 이들, 기준에 못 미쳐서 고려하지 못했던 이들, 그림자 노동처럼 존재하나 인정받지 못했던 이들을 최대한 포함하고자 함이다. 그리고 법률, 조례, 정책, 제도, 개별사업 등 정책대상자 기준에서 빈틈을 이용하여 서류에만 존재하는 농업인과 농민은 걸러내고자 함이다.

연구의 내용에 따른 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 학문 측면에서 농업인과 농민의 개념 및 기준과 관련한 정책사업과 상위법률 등 현황 분석, 국내외 선행연구 고찰, 해외사례 문헌조사를 한다. 연구의 방법은 자료 수집 및 분석, 문헌연구 등을 실시한다.

둘째, 실증 측면에서 충남 지역 실태를 사례로 농업인과 농민의 개념 및 기준의 현황 및 문제점을 살펴보고 핵심쟁점사항을 도출한다. 예를 들면, 정성 측면은 회차별 주제와 관련하여 그룹별 쟁점사항을 확인하고 논의 결과를 정리한다. 정량 측면은 샘플마을을 대상으로 마을주민 인적구성을 파악하기 위하여 마을주민 전수실태조사, 현장조사 등을 실시한다. 연구의 방법은 FGI(표적집단면접법), 집담회, 자문회의, 마을주민전수실태조사, 현장조사 등을 실시한다.

셋째, 정책 측면에서 농정대상자 기준 설정과 관련하여 정책과 현실 간 차이를 최소화하는 방향의 법률 및 조례, 정책 및 제도, 개별사업, 현장 등 층위별로 구분하여 개선과제를 도출한다. 연구의 방법은 워크숍, 학습세미나, 자문회의 등을 실시한다.

3. 연구의 추진체계

연구의 추진체계는 다음과 같다(〈그림 1-1〉 참고).

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계

연구의 내용		연구의 방법	주요 연구활동
농업인과 농민의 개념과 기준 등		자료수집 및 분석, 문헌연구	정책사업과 상위법률 등 현황 분석 국내외 선행연구 고찰 해외사례 문헌조사
현황 및 문제, 주요 핵심쟁점사항 도출	정성 측면	FGI(표적집단면접법), 집담회, 자문회의 (농민, 전문가, 행정 그룹)	회차별 주제 관련 그룹별 쟁점사항 확인 · 1회차: 개념과 기준 설정 가능성 · 2회차: 농업인·농민으로 인정받지 못하는 경우와 인정받는 경우 사례(사례 유형화) · 3회차: 제도적으로, 법률적으로 빈틈과 공백(법률, 제도와 정책, 사회·환경 등)
	정량 측면	마을주민 전수실태조사, 현장조사	마을주민 인적구성 파악(농업인 기준, 농민 기준에 맞는 인구 실태)
농정대상자 기준 개선과제		워크숍, 학습세미나, 자문회의	법률-정책 및 제도-개별사업-현장 등 층위별 개선과제 제안

주 : 저자 작성함.

4. 연구의 기대효과

연구의 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 연구내용 측면에서 보면 국내에서 농업인과 농민 개념, 기준 설정을 정책학적으로 다룬 연구는 부족한 실정임에 따라서 이번 연구가 가지는 차별성이 있다. 농정 대상자의 개념과 성격에 따른 기준점이자 중요한 척도 기반을 마련하였다.

둘째, 연구방법 측면에서 보면 FGI(표적집단면접법), 집담회, 워크숍, 학습세미나, 자문회의, 마을주민 전수실태조사, 현장조사 등 다양한 연구방법을 통하여 절차적 합리성을 일정부분 확보하였다. 심층적으로 토론한 내용들이 담겼기에 향후 농업인과 농민 기준점을 마련하는 공론의 장에서 논의자료가 될 것이다.

셋째, 정책활용 측면에서 보면 지방자치단체 차원에서 향후 국회 및 중앙정부에 법률 개정, 정책방향, 제도개선을 건의할 수 있는 근거자료로서 활용할 수 있다. 특히 향후 확대될 공익직불제, 농어민수당 등과 같은 현금성 정책사업 지원대상자 기준을 마련하는데 기초자료로서 활용할 수 있다.

넷째, 정책성과 측면에서 보면 불분명하고 불공정한 농정대상자 기준으로 인하여 당초 취지에 맞게 발현되지 못하는 한계점을 극복하고 정책집행 시 나타나는 혼란은 최소화하며 정책성과를 극대화하는데 기여할 수 있다.

다섯째, 종합적으로 보면 미래 농업농촌의 모습을 상상해가는 과정의 일환으로서 농업과 농촌에서의 사람(주체)은 어떤 관점을 가지고 접근해야 하는지, 이를 법적·제도적으로 어떻게 보장해야 하는지에 대한 기본 틀을 제시하였다.

5. 연구의 추진일정

〈표 1-1〉 연구의 추진일정

대상	구분	추진일자	주요 내용	참석자
전체	착수연구심의회	20.04.10.	전략과제 착수연구심의회 개최	내외부 연심위원(농민, 전문가, 행정)
농민	사전 자문회의	20.05.20. 20.05.26. 20.06.17. 20.07.24.	기본 개념과 기준설정에 관한 자문	충남친환경농업협회(전OO 회장) 청양군 남양면 구룡마을 (권OO 이장, 복OO 대표)
	FGI (농민 그룹)	20.06.16. 20.07.14.	1차 FGI(표적집단면접법) 2차 FGI(표적집단면접법)	충남 농민회(논산시 이OO, 부여군 권OO, 김OO, 신OO, 서산시 전OO, 서천군 최OO 등)
	서면자문	20.09.21.	기본 개념과 기준설정에 관한 서면자문(보완)	충남 도민참여단 농업·농어촌 분과 소속 구성원 중 5명
전문가	사전 자문회의	20.04.10. 20.07.02.	기본 개념과 기준설정에 관한 자문	한국농촌경제연구원(김OO 박사)
		20.05.14.	농민수당 및 농업직불제 관련 정책대상자 개념과 기준에 관한 자문 (*농경연 주최 자문회의 참관)	한국농촌경제연구원(유OO 박사)
	FGI (전문가 그룹)	20.07.01. 20.07.22.	1차 FGI(표적집단면접법) 2차 FGI(표적집단면접법)	김OO 교수, 박OO 위원장, 유OO 박사, 이OO 팀장, 김OO박사
행정	사전 자문회의	20.06.24.	기본 개념과 기준설정에 관한 자문	원OO 팀장, 이OO 주무관
	FGI (행정 그룹)	20.07.03. 20.08.07.	1차 FGI(표적집단면접법) 2차 FGI(표적집단면접법)	원OO 팀장, 이OO 주무관, 최OO 주무관, 김OO 주무관, 송OO 주무관
전체	학습세미나	20.08.04.	일본의 마을농자-마을사람 운영위원회 사례 학습세미나(김기흥 박사)	농민·전문가·행정 그룹 등 FGI 참석자
농민	실태조사 워크숍	20.07.31. 20.08.12.	마을주민 전수실태조사 오리엔테이션 (1차 : 논산시, 서산시, 부여군, 서천군 / 2차 : 청양군)	충남 농민회(논산시 이OO, 서산시 전OO, 부여군 권OO, 김OO, 서천군 최OO), 청양군 마을이장(권OO, 강OO, 강AA)
농민	실태조사	20.07.~08.	마을주민 전수실태조사 결과공유 (논산시, 서산시, 부여군, 서천군, 청양군 남양면 3개마을)	충남 농민회(논산시 이OO, 서산시 전OO, 서천군 최OO) 청양군 마을이장(권OO, 강OO, 강AA)
전체	최종연구심의회	20.10.28.	전략과제 최종연구심의회 개최	내외부 연심위원(농민, 전문가, 행정)
전체	종합 워크숍 (서면자문)	20.12.02.	최종보고서(초안) 내용 검토 및 총괄정리	농민·전문가·행정 그룹 등 FGI 참석자

주 : 저자 작성함.

제2장 선행연구 고찰

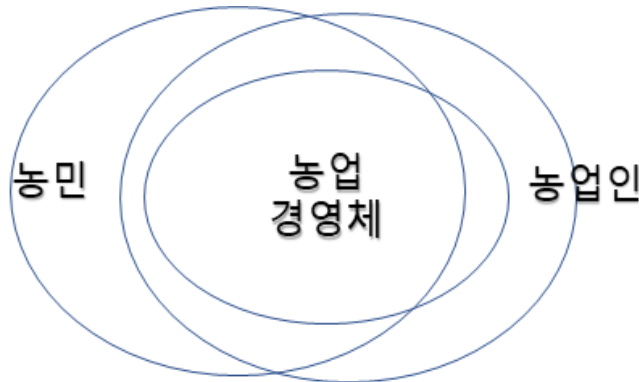
1. 필요성

최근 농어민수당을 시행한 일부 지방자치단체 사례를 보면 정책취지, 정책목적, 정책 대상에 대한 이해가 제대로 정립되지 못한 채로, 농업경영체 기준으로 지급하는 것에서 크게 벗어나지 못한 채로 시행되는 측면이 있다. 이는 좋은 사업취지와 달리 정책이해도의 왜곡과 정책실효도 저하로 이어지게 된다. 농업인과 농민의 개념에 따른 세부 기준(안)을 정리해서 농업과 농촌 정책대상으로서 소외받는 이가 없도록, 최대한 포함하는 것이 필요하므로 다시 고찰하고자 한다.

첫째, 현재 농업인의 법적 지위에서 문제가 되는 것은 소외되는 대상, 즉, 농사를 짓고 있으나 농지 임대차 문제로 인해 법적 인정을 받지 못하는 경우, 여성 농민 또는 청년 농민의 경우, 평생을 농업에 종사하고 농촌 유지에 애쓴 은퇴농의 경우 등 이들에 대한 법적 지위 인정이 필요하다. 그래서 농업인과 농민의 개념과 기준 핵심은 농지 문제와 농업경영체 등록에서 농가가 아닌 농민개별에 대한 법률과 제도의 인정이다. 농업 역할에서 공익 기능을 하는 ‘농사’ 행위뿐만 아니라 공익 기능을 수행하는 자에 대한 농업인 지위 인정은 농업 자체의 위상을 위해서라도 필요하다(〈그림 2-1〉 참고).

예를 들면, 농민수당 운동을 통해서 농촌마을에 살고 있지만 농업경영체 등록되어 있지 않는다고 해서 농민이 되지 못한 경우를 확인하였다. 이른바 은퇴농, 농업경영체 등록이 어려운 농민, 농업경영체 종사자에서 제외되는 농민(4대 보험에 가입된 상태로 직장에 다니는 경우) 등 실제로 농촌공동체에서 함께 살아가는 사람이 농업경영체 등록이 되지 않아 농민수당에서 배제되고 있는 현실이다. 지금까지 농민으로 함께 살아왔고 지금도 살고 있지만 농가 혹은 농업경영체 단위 기준으로 정책을 시행하다 보니 한 마을 내에서 농민과 비농민으로 분리되어 있어서 갈등이 유발되고 있다.

〈그림 2-1〉 농민-농업경영체-농업인에 대한 인식도



주 : 전문가 자문의견서를 인용함.

둘째, 신자유주의 체제에서 경제 주체로서 농업인은 경쟁력을 향상시켜야 하는 대상, 지도와 교육을 통해 역량을 강화해야 하는 대상으로서 접근했고 만족할 만한 지위를 확보하지 못한 게 사실이다. 농업인과 농민의 개념과 기준 핵심은 경제 정책에서 소외되고 주변화된 농업인을 경제 가치 외에도 사회 가치, 문화 가치, 역사 가치, 농촌의 지리 가치를 통해서 존재 이유를 증명하고자 하는 것이다. 그래서 국민적 합의와 공감대를 어떻게 형성할 수 있는지에 대한 농업-농촌 전략이 동시에 필요하다. 농민 개념을 정립하는 데 있어서 농업-농촌이라는 측면으로 확장, 정리해야 하는 이유는 지속가능한 농업이 농민(농업의 주체)과 농촌(농업의 공간)을 함께 사고하지 않으면 대안을 세울 수 없기 때문이다. 그래서 농민 개념은 경지면적이라는 협소한 틀을 깨고 사회경제적 삶을 포함하도록 해야 한다.

셋째, 진입장벽이 낮은 농업인 자격과 기준이 오히려 현실에서는 편법을 부추기는 경향이 있기 때문이다. 농업인의 보편적 정의는 대다수에게 지원한다는 인식이 강하여 정부 지원은 누구나 받을 수 있다는 개념으로 자리잡은 경향이 있다는 게 사실이다. 농업인과 농민 기준을 명확히 할 필요가 있음을 농업인 및 농업인 단체에도 공감대가 널리 형성되어 있다. 농업정책 목적이 명확해야 하고 이에 따른 정책대상도 합리적으로 선정되어야 한다.

넷째, 농가가 아닌 농민이라는 개별 주체를 정책 대상으로 하려는 궁극적인 이유는 여성농업인의 법적 지위 보장과 함께 뒷받침할 수 있는 구체적인 제도와 정책이 마련

되어야 하기 때문이다. 농업인과 농민의 개념과 기준 정립에 앞서 농업과 농촌에서 여성농업인이 개별주체로서 존재와 역할을 인정받는, 법과 제도로 정당한 지위로 인정받는 것을 함께 논의하면 제도개선 방안 도출에 한걸음 더 다가갈 수 있을 것이다.

다섯째, 과거 농민층에 대해서 우리 사회는 교육, 개혁, 변화, 지배의 대상으로 인식하는 경향이 많다. 농협이나 농업기술센터 혹은 관련 기관에서는 여전히 ‘지도’라는 용어가 빈번하게 사용되고 있고 일반 분야에서는 10여 년 경험을 가지면 전문가라는 생각을 하지만 유독 농업 분야만큼은 한평생 종사해 온 농민은 지도와 교육의 대상으로 여기고 있다. 농업인은 산업화 과정에서 세련된 표현을 부여한 것이지만 상업인, 공업인이라 부르는 경우는 없기에 억지스럽다고 볼 수 있다.

여섯째, 농업인 및 농민 기준 설정 시 고려해야 할 관점(찬성론과 반대론)이 있다.

농업인과 농민 기준 논의는 긍정 측면과 부정 측면이 둘 다 존재하지만 기준 설정으로 인한 현장에서의 혼란 등 우려와 폐해를 이야기하고 있는 편이다. 찬성론과 반대론, 긍정과 부정 측면의 공통점은 농업인과 농민 기준 논의에서 “農”이라는 행위(가치) 자체를 먼저 생각해야 하고 제도 접근에 있어서 신중을 기해야 한다는 점, 지역균형발전과 농촌 유지 발전을 위한 정책은 농민 대상으로, 농업의 유지 및 발전을 위한 정책은 농업인 대상으로 분리하자는 점, 농업인 정의에 있어 재배방법·면적·시기·소득 등 다양한 측면 논의가 필요하다는 점, 농민 개념 도입은 농업인의 일부 개념이 아닌 별도로 구별되는 정의가 필요하다는 점, 정책대상도 중복되지 않도록 조치가 필요하다는 점이다 (〈표 2-1〉 참고).

① 찬성론은 농업·농촌·농민(소위 3농) 문제는 하나의 문제이지만 편의 상 각각 다른 관점에서 보는 것으로서 상호 연관성을 가지고 있는 하나의 본질에서 발생된 것이다 (김준보, 1980). 즉, 통합적 관점에서 함께 고찰해야 한다는 입장이다²⁾.

- 농민 문제는 정치 문제로서 농민의 정치 및 사회 지위에 관한 것이고 농민이라는 주체적 입장에서 정치 권력과 자본 권력에 대해 지위를 인정받는 것을 말한다. 따라서 농민 기준은 거주공간의 공통성이 기본적인 요소이고 농촌 생활공동체(상호 작용을 하는 조직 측면), 농업·농촌의 공익적 기능 수행, 전통문화 등을 행하는

2) 주 : 전문가 자문의견서를 재구성, 요약, 작성함.

주체라는 관점이 핵심요소일 것이다. 기존 통작거리 등과 같은 기준을 개정할 필요성이 있다.

- 농업 문제는 경제 문제로서 자본주의 시장경제 하에서 경제적 이해관계에 관한 것이고 농민의 경제적 생활 수준(소득 등)과 생산력, 농업의 발전 또는 쇠퇴과정 등을 말한다. 농업인 용어는 여기에서 파생된 것으로 볼 수 있고 농정 대상자인 농업인은 산업적 측면에서 단면만 보는 것으로 이해할 수 있다. 농업 경쟁력 강화를 최상위의 목표로 두고 있는 신자유주의적 관점에서 농민을 농업인으로 바꾼 것으로 볼 수 있다. ‘농업인’ 기준은 경제적 관점에 부합되는 것으로 규정하는 것이 합목적성을 가진다고 할 수 있다. 경작규모, 연간 농업소득, 농업종사일 등의 현행 기준이 산업인, 즉 직업으로서 농업인이라고 할 수 있는지를 검토하여 규정을 개정할 필요성이 있다.
- 농촌 문제는 사회 문제로서 도시와 농촌 지역의 불균형적 발전에 관한 것이고 예컨대 양 지역주민의 직업, 환경, 이질성, 교육수준, 생활풍습 등 지역적 특수성에 대한 사회학적 문제로 볼 수 있다.
- 농민 개념을 정립하는 것 자체가 농업 농촌에 대한 철학과 방향을 잡는 것이라 이에 맞는 방안이 필요하고 농업식품기본법 전부개정 차원으로 논의를 시작하고 여기서 농민 개념을 정립해야 한다고 본다. 농업식품기본법에 명시하는 것을 분명히 해야 논의도 책임있게 하고 사회적 합의도 이룰 수 있다. 그리고 농민수당을 통해 지자체별로 농민등록제를 시행하거나 농업경영체 이외 농민을 포함하는 제도를 시행하면서 현재 농민 범위에 대한 논의를 실천적으로 풀어나가는 것이 필요하다. 농민 개념에 대한 토론이 많아지는 것이 농민수당 도입과 연관되어 있음을 상기할 때 지방자치단체의 실험과 도전은 농민개념 정립과 농업식품기본법 개정에서 살아있는 자료가 될 것이다.
- 정리하면, 3농 문제가 가지고 있는 본질은 하나이다. 즉, 자본주의 시장 경제 하에서 농업에 대한 자본의 지배, 자본주의적 경제법칙이 농업에 관철되는 과정에서 발생한 것이다. 농민이란, 농촌 공간에서 함께 거주하고 농업이라는 산업에 종사하는 사람을 말하는 것이다. 3농은 이러한 3가지 측면을 분리해서는 성립될 수 없는 성질을 가지고 있다. 농촌과 농민, 농업은 떼어서 생각할 수 없는 복합적인 관계이기에 농민에 대한 개념은 곧 농촌, 농업에 대한 개념으로 이어질 것이고 그

과정에서 지위와 역할, 권리와 의무가 따를 것이다. 이렇듯 농업인과 농민의 구분, 농업인과 농민의 정의에 대한 연구는 조사대상을 명확히 정하여 두 부류를 구분하는 기준을 가설로 설정하여 심층적인 조사 분석하여 검증할 필요성이 있다.

예시① 여성농업인은 농촌 여성의 역할과 기능이 산업적 측면뿐 아니라 다양하고 복합적인 것을 고려한다면, 여성농업인이야말로 여성농민으로 표현하는 것이 합리적이다.
 예시② 농민수당 대상은 농민 개개인에게(남성, 여성) 개별적으로 주는 것이 합리적이다.
 예시③ 기업농업인은 노동력 대부분을 고용하여 농업이라는 산업을 경영하는 사람으로서 농기업인이며 가족농과 구분되어야 한다. 3농 관점에서 볼 때 농민으로 볼 수 없다.

② 반대론은 농민과 농업, 농촌과 농업인으로 연결되지 않는다는 입장이다³⁾.

부정 측면을 주장하는 그룹(행정 그룹)은 기본적인 용어 정리가 필요하고 범위와 대상 등을 지정해야 하는 것에는 찬성하지만 진짜 농업인과 가짜 농업인 구분을 위한 것이라면 다른 방법으로 추진하는 것이 적절한 것은 아닌지, 새로운 기준이 또 다른 가짜 농민을 만들게 되는 것은 아닌지, 현재 농업인 기준으로 정책이 추진되는 상황에서 혼란을 야기하는 것은 아닌지 등 전반적으로 회의적이다. 또한 농민은 존재 가치 내지는 철학 용어로서만 존재하고 실제 정부정책은 농업인 기준 중심으로 갈 수밖에 없을 것이라고 본다. 법과 제도는 당사자 혹은 이해관계자 의견이 반영되어야 하는데 현재 우리나라의 법과 제도는 오롯이 전문가의 몫이고 당사자 혹은 이해관계자는 수혜자로 대상화하는 것을 당연하게 여기는 근본적인 문제가 있기 때문이다.

개별법에서 일일이 농민을 정의하는 방식은 적절하지 않다고 본다. 정의는 일관성이 있고 통일성이 있어야 하는데 현행 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 농지법, 농업협동조합법에서 농업인의 기준, 범위는 유사하면서도 약간씩 차이가 있다. 개별법에서 범위를 규정할 수는 있지만 너무 세밀하고 구체적인 정의나 기준은 선택의 폭을 줄이고 다양성과 정체성을 침해할 수 있으므로 농업식품기본법에서 기본 틀 정도 제시되는 수준이 적절하다.

‘농민’이라는 용어가 현장의 역사성이나 실제 농민의 자긍심과 관련되어 있는 한 「농지법」에서 ‘경자(耕者)’의 권리와 의무와 책임을 포함하여 농지에 대한 국가 정책

3) 주 : 전문가 자문의견서를 토대로 재구성, 요약, 작성함.

방향성과 공공성을 분명히 하는 데서부터 자연스럽게 ‘농민’ 개념과 실체가 위상을 획득할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 반드시 농업식품기본법이든 어디든 ‘농민’ 용어를 법적으로 정의할 필요가 없게 된다. 현장 농민들이 ‘농민’을 들고 나오는 것은 ‘농’이 가지는 가치가 법적으로도 인정되고 그 가치에 대해 국가가 책임을 지고 보장하도록 만들기 위해서이다. 그렇다면 법과 제도는 ‘농민’에게 복무해야 하는 것이 맞다. ‘농민’ 중 어떤 농민에게, 어떤 제도가 적용될 것인가는 개별법 문제가 된다. 마치 헌법이 어떤 조문은 ‘모든 인간은’이라고 정한 것과 ‘모든 국민은’으로 정한 것이 적용범위를 표현하는 것처럼 농업식품기본법을 통해 ‘농민’을 폭넓게 정하고 개별 지침에서 ‘특정 농민’의 방식으로 적용범위를 정하도록 해야 하는 게 적절하다고 보는 시각이다. 따라서 ‘농민’ 개념을 꼭 법적으로 정의해야 하는지 의문이 있고 농업식품기본법에서 ‘농민’과 ‘농업인’ 개념을 혼용하는 것도 원칙적으로는 그리 바람직하지 않다. 그럼에도 불구하고 현실적인 타협안을 모색하는 수준에서 보면 법적 안정성 차원에서 현행처럼 ‘농업인’ 위주로 가되 ① 시행령 상 정의를 개정, ② 개별법과 지자체의 실제 사업 추진 차원에서 특정요건을 부가하는 방식이 현실적이다. ‘농민’ 개념 중요성을 간과해서가 아니라 중요하고 가치있는 모든 일들이 반드시 법제화되어야 하는 것은 아니라는 뜻이다.

정리하면, ‘농업-농업인, 농업+농촌-농민, 농촌-주민’ 등 3가지로 구분된다. 이러한 구분의 어려움은 농촌이라는 공간보다 농업이라는 생산성만을 목적으로 하였기 때문에 발생한 문제라고 보기 때문이다. 이러한 관점은 패러다임 변화에도 여전히 반영되고 있다. 농업과 농촌의 통합적 접근을 위한 농민의 규정이 필요한 이유이다. 즉, 농업인은 산업적으로 접근해야 할 상황이고 특히 축산 등의 계열화 또는 산업화된 농업(생산성 중심으로 볼 때는 핵심)을 행하는 사람을 굳이 농민으로 규정하려니 이에 포함되지 않는 대다수의 농민이 애매해진다. 향후 농업이 세무 체계에 포함된다고 하면 일정 규모 이상의 농업을 행하는 영역은 산업적 농업(농민1)으로 분리시키고 농업+농촌을 동시에 관여하는 영역을 농민(농민 2:직불금 대상이자 세금 혜택)으로 규정하여 공익적 활동을 부여하는 것이 낫다고 본다. 농지는 농민 1+2가 이용할 수 있는 권한을 부여 하자는 아이디어도 있다.

〈표 2-1〉 농업인 및 농민 기준 논의에 따른 긍정 및 부정 측면

긍정 측면	부정 측면
- 계량화를 통해 현실과 시대에 부합하는 개혁과 혁신 가능	- 기준에서 이탈되는 사람들의 끊임없는 반발 발생, 지금 상황과 똑같은 병폐 발생 가능
- 농업인과 농민에 대한 용어적인 설명에 대한 혼돈 최소화	- 변화를 거부하는 사람들의 저항 예상 - 영세농업경영인, 영세농민의 반발 예상
- 폭넓은 농민이 다 같이 많은 수혜 가능	- 농업인과 농민 계층 간 갈등, 규제의 사각지대 노린 혜택 받기
- 지속가능한 농업, 후계농업을 위해 진짜 농업을 하는 농민을 위한 세부 대책과 관리 가능	- 농민수당이 진행될 때 농민이냐 아니냐에 대한 마을 내의 판단이 오히려 소외감과 갈등 유발
- 농업인과 농민 구분이 없어짐으로 인해 사업 수행 및 보조사업 등 자격 조건에 대한 부분이 명확하게 정리 가능	- 현재 농민수당 농가 단위 지급에서 농민 단위로 지급하면 더 큰 혼란 초래
- 향후 농업계에 보다 풍성한 정책적 상상력과 자율성을 불러올 수 있는 가능성	- 민간의 현실이 심의위원회를 지원할 수 있는 준비가 아직 부족한 현실 (마을단위 심의위원회라는 것을 과거 운영해봤으나 현실에서 형식적인 운영으로 폐지)
- 여성농업인이나 임차농의 권익 신장에 도움	- 법률 체계 전반 검토 필요, 사회적 비용 발생 (농업인 용어에 보다 친숙한 쪽의 심리적, 사회적 저항 포함한 비용)
- 농업인이라는 산업종사자 틀에서 벗어나서 시각 확대, 시야 확장, 사회구성원들이 농민 주체성과 정체성 각인하는 계기	- 농민 기준을 법적으로 확립해서만 가져올 수 있을 것인지에 대해서도 고민
- 정책의 일관성 및 변화 예측 가능	- 자칫 공허한 명분인정(認定) 투쟁으로 흐를 가능성, 이로써 실제 농업계에 가져올 수 있는 변화와 유익의 실제 의문
- 농민이라는 말 자체의 의미를 사회적, 역사적으로 다시 생각할 수 있는 기회	- 새로운 기준에 맞는 법률이 제재를 가함과 동시에 악용하는 사례, 분명 빈틈을 비집고 들어오는 사례 발생 예상
	- 의도치 않게 가짜 농민과 진짜 농민을 구분하게 되면서 농-농 간 갈등, 지역사회 내 갈등, 법률과 사회정서 변화 간 시간적 괴리 발생
	- 농업인과 농민 정의가 현재보다 엄격해지면서 정책 대상으로서의 농업인과 농민 통계수치 감소
	- 고령농을 계속 농업인으로 봐야 할 것인가라는 논쟁 촉발

주 : 저자 작성함.

2. 개념과 선행연구

법률과 문헌에 나타난 농업인과 농민 개념에 따른 기준을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법률 상 농업인에 대한 개념과 기준은 농업식품기본법에서 확인할 수 있다. 하지만 농지와 관련된 기준만 인정하고 있다.

농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 농업인 정의에 의하면, ‘농업인이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.’라고 명시하고 있다.

대통령령으로 정하는 기준은 다시 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조 농업인 범위에서 나타나 있다. 이에 의거하면, ‘1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람, 농업법인의 농산물 출하·유통·가공·판매·수출 활동에 1년 이상 계속해 고용된 사람’으로 규정하고 있다. 눈여겨 볼 것은 이 중에서 한 가지 조건만 만족하면 국가가 인정하는 농업인에 해당하는데 첫 번째 항목인 일정한 경작면적이 전제조건이 되어야 한다. 즉, 불법 임차농과 여성농업인 등 누락되는 계층이 발생한다는 것이다.

둘째, 문헌 상 농민에 대한 개념은 여러 군데에서 확인할 수 있지만 구체적인 기준을 제시한 것은 없고 법적·제도적으로도 인정한 바가 없다.

① 한국생업기술사전에 나온 농민 개념에 따르면, ‘농민이란, 농촌에 살면서 농사짓는 일을 생업으로 하는 사람을 말한다. 종사하는 생업이 농업이라는 것 외에도 농촌에 거주하면서 지역사회를 유지하는 중요 구성원이라는 사실이 농민 개념에서 중요하게 부각되어야 하고 한국 사회가 직면한 경제·환경·사회 측면의 지속가능성 위기에 대응하여 농민 역할이 중요하다’⁴⁾라고 명시하고 있다. 농촌에 산다는 것은 ‘실제 거주하면서 농촌 지역사회 및 마을공동체 활동에 참여한다’는 것이고 농사짓는 일은 ‘실제 경작행위로서 농업을 생업으로 삼는 사람’을 말하는 것이다.

4) 자료 : 김정섭(2020). <한국생업기술사전: 농업편>, 국립민속박물관.

② 농민기본소득 전국운동본부(2020)⁵⁾에서 주장하는 농민 개념에 따르면, ‘농민은 열심히 농사를 지으며 농촌에서 더불어 살아가는 사람으로 본다. 직능 범주이기 이전에 사회적 범주라고 보는 것이다. 따라서 농업인 혹은 농업경영체 기준에서만 농민을 규정하면 안 되고 농업인이지만 농민이 아닌 사람을 빼야 하고 농업경영체는 아니지만 농민인 사람을 포함해야 한다.’라고 명시하고 있다. 농민으로 볼 수 있는 세부 기준은 실제 거주여부와 실제 생산 참여여부 등을 제시하고 있지만 이 사항은 행정력으로 알아내기 어렵기 때문에 대안으로서 마을별 (가칭) 농민기본소득위원회를 구성하여 자율적으로 해결하도록 하는 방안도 구상하고 있다. 세부 기준은 다음과 같다.

- ① 3년 이상 해당 시군에 실거주하면서 농업경영체에 등록된 농민
- ② 농업경영체 등록을 못했다 하더라도 3년 이상 실거주하면서 농업 생산에 종사하고 있는 농민과 농업노동자
- ③ 해당 시군에서 10년 이상 농업생산에 종사하고 은퇴한 65세 이상의 농민과 농업노동자

자료 : 농민기본소득 전국운동본부(2020), 농민기본소득은 세상을 어떻게 바꿀까? : 누가 농민인가?, 자료집.

③ UN 총회에서 채택한 ‘유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언(2019)’에서 제시하는 농민 정의에 따르면, ‘농민(peasants)이란 혼자서 또는 다른 이들과 함께 연합하여 또는 공동체로서 생계 그리고(또는) 판매를 위한 소규모 농업생산을 하고 있거나 종사하려는 사람으로서 반드시 전적으로는 아니더라도 상당한 수준으로 가족 또는 가사 노동 및 비화폐적 방식으로 조직된 노동에 의존하며 토지와 떼어 수 없이 특별히 의존하는 사람을 말한다.’라고 명시하고 있다. 선언문에 등장하는 키워드를 추출하면, ‘지역공동체, 노동자, 토지, 농촌지역’ 등으로 압축할 수 있다. 특히 토지와 의 연관성-토지소유의 문제가 아니고 토지와 함께 살아간다는 의미-을 포함하고 있는데 이는 농민을 토지라는 공간개념과 함께 바라보고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

- 제1조 정의
- 본 선언에서 농민(peasants)이란 혼자서, 또는 다른 이들과 함께 연합하여, 또는 공동체로서 생계 그리고(또는) 판매를 위한 소규모 농업생산을 하고 있거나 종사하려는 사람으로서 반드시 전적으로는 아니더라도 상당한 수준으로 가족 또는 가사 노동 및 비화폐적 방식으로 조직된 노동에 의존하며 토지와 떼어 수 없이 특별히 의존하는 사람을 말한다.
 - 본 선언은 재래식 혹은 소규모 농업, 작물 재배, 축산, 목축, 어로, 영림, 수렵 또는 채집, 농업과

5) 자료 : 농민기본소득 전국운동본부(2020), 농민기본소득은 세상을 어떻게 바꿀까? : 누가 농민인가?, 자료집.

연관된 수공예 또는 농촌 지역에서 유관 직종에 종사하는 모든 이들에게 적용된다. 또한 그들의 부양가족에게도 적용된다.

- 본 선언은 또한 땅을 기반으로 일하는 원주민과 지역공동체, 이동방목자, 유목 및 반유목 공동체, 그리고 앞에 언급한 활동을 하지만 토지가 없는 사람에게도 적용된다.
- 더 나아가 본 선언은 이민법 상 신분과 무관하게 모든 이주 노동자를 포함해 플랜테이션, 농장, 산림, 수산양식장, 농산업체의 농장에서 일하는 고용 노동자와 계절 노동자에게도 적용된다.

자료 : 1. United Nations General Assembly(2019), Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018 : 73/165 United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Seventy-third session Agenda item 74(b).

2. 유엔총회(2019), 2018년 12월 17일 유엔총회에 의해 채택된 결의안 : 73/165 유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언, 제73차 세션 의제 항목 74(b) * 한글번역본

출처 : 국가인권위원회 홈페이지-국제인권규범

(<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=7065&menuid=001003007007&pagesize=10&boardid=7604395>, 검색일자 : 2020.12.30.)

‘농민’이라는 용어에서 ‘농업인’이라는 용어로 사용하게 된 역사적 변화를 살펴보면 다음과 같다.

관행적이었던 용어인 ‘농민’은 농촌에 거주하면서 영농행위 하는 사람을 말하는 것이 보편적이었다. 1950년대 농지개혁 때 농지분배 대상인 농가와 그 구성원인 농민의 개념이 확립되었다. 농민은 농업이 생계수단이므로 부업이나 여가활동으로 영농하는 사람은 농민의 범주에서 제외했고 농지 경작자만 농민으로 보았다. 1980년대 들어서 복합 영농이 장려되고 양축업이 늘면서 축산농가도 농민에 포함돼 법적 지위를 인정받았다. 1990년대 들어서 ‘농민’이란 단어 대신 ‘농업인’ 단어로서 법률적 정의를 갖추게 되었는데 1994년 제정된 농지법에서 농지 소유·이용 주체를 농업인으로 규정한 것이 시초이자 지금까지 정착되어 오고 있다. 개인인 농민을 농지 소유자로 규정하는 것이 법 논리에 맞다는 학계 주장을 반영한 것이고 이후 관련 법률에서도 농지법 상 농업인 정의가 원용되고 법률적·정책적 용어로 자리 잡게 되었다. 현실에서는 농민 단어를 사용하지만 행정 문서에서는 2000년 농업·농촌기본법이 제정되면서 종적을 감추게 된다. 그 이후 지난 20년 동안 수차례의 법률 개정을 통해 농업과 농업인 범위는 점차 확대되는 반면, 이에 맞는 농업인 자격기준은 거의 그대로 유지되고 있는 모순이 발생하고 있다. 2000년대 후반 들어서 ‘농업인’은 농업경영체로 대체되고 있고 농업인인 경작자뿐만 아니라 취미농업인, 농업종사자, 농업법인, 농업법인 고용자 등까지 포함하면서 범위가 점차 확대되고 있다.

최근 들어서 다른 나라들도 누가 농민인가 등 정책대상자 개념과 기준 등을 고민하고 있다. EU 공동농업정책에서는 2014년에 “active farmer”, 2021년에는 “genuine farmer”를 정책대상으로 규정하고 있고 미국 농업법에서도 “active farmer”라는 개념을 도입하고 있다.⁶⁾

농업인과 농민 개념과 기준 설정에 관한 국내 선행연구는 다음과 같다.

첫째, 농업인과 농민의 개념을 규정하는 사회학적 접근과 법률적 접근을 시도한 선행 연구이다.

김정섭(2019a;2019b)⁷⁾, 농민을 “부지런히 농사지으며, 농촌 마을에서 이웃과 더불어 살아가는 이”로 규정짓는다. 농민을 산업에 종사하는 자로 한정하지 않고 지역성을 강조하고 있는 점에 주목한다. 현재의 문제가 농업인과 농민이 동일하지 않게 된 것 으로부터 원인이 있다고 보고 농민의 범주는 땅, 그리고 이웃과 함께하는 사람으로 바라봐야 한다고 주장한다. 현행 법률 상 농업인 자격 규정이 너무 영성해서 결국 정책 취지를 못 살리게 되었으므로 법률 개정을 통한 농민 정체성 규정은 기대하지 말고 사회적 인정을 되새겨봐야 하고 특정 집단의 정체성은 스스로 정의하면서 새로운 농민 층을 구성하자고 제안한다. 그 새로움은 자율성, 협동, 지속가능성이라는 키워드를 지향 해야 한다고 본다. 안 다우 판 더르 플루흐(2018)⁸⁾는 농민이 자본주의적 농장이 갈 수 없는 농업실천방식으로 자신만의 영농양식을 형성하는 것을 ‘농민농업’이라고 명명하고 있다.

김현희(2016;2018)⁹⁾는 ‘농업인’의 용어에 대한 정의 규정 현황을 살펴보고 각각 다르게 정의된 이유와 문제점, 산만한 정의 규정을 일정하게 통일시킬 수 있는 방법

6) 출처 : 유럽연합 홈페이지(<http://capreform.eu/cap-decisions-make-slow-progress-towards-the-green-transition-i-definitions/>, 검색일자 : 2020.12.30.)

7) 자료 : 1. 김정섭(2019), 농업인인가?, 농민인가?, 대산농촌문화 기획특집(2019.07.22.).

(<http://webzine.dsa.or.kr/?p=8032>, 검색일자 : 2020.04.01.)

2. 김정섭(2019), 농업인인가?, 농민인가?, 마을 4호:농민과 주민은 누구인가, 마을학회 일소공도, 시골문화사.

3. 김정섭.황수철.정민철(2019), 농촌의 지속가능성, 미래의 농민, 도전해야 할 과제, 마을 2호:마을 교육, 마을교육공동체, 마을학회 일소공도, 그물코.

4. 김정섭(2019), 법률적 의미의 농업인과 상식적 의미의 농민, 한국농어민신문기고(2019.07.05.).

5. 김정섭(2019), 누가 농민인가, 한국농어민신문기고(2019.04.05.).

8) 자료 : 안 다우 판 더르 플루흐(2018), 농민과 농업 : 차야노프의 사상을 재조명하다, 파비출판사(김정섭.유찬희 역).

9) 자료 : 1. 김현희(2018), ‘농업인’ 관련 법령의 정의규정 정비방안, 계간 농정연구 66호, (사) 농정연구센터.

2. 김현희(2016), 농업인농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구, 현안분석 2016-06, 한국법제연구원.

등에 관한 방안을 모색하였다. 농업인과 관련한 모든 법령에서 동일한 용어라 하더라도 각 법령에서 다른 뜻으로 사용되고 있어서 법집행자, 국민에게 불편과 혼란이 있으므로 적절하지 못하다고 본다. ‘농업인’은 다양한 농업 정책과 관련이 있고 궁극적으로는 정책의 수혜 내지 규제 대상이 되기 때문에 가급적 일관적이고 체계적인 틀 속에서 개념을 해석하고 적용함으로써 정책과 법제의 공백 내지 충돌 가능성을 줄이고 각 법제가 가지는 고유한 목적과 기능을 충실하게 발휘할 수 있도록 하는 것이 최선이다. 입법 방식에 따른 분류, 입법 목적에 따른 분류(농업식품기본법 류의 농업인, 농지법 류의 농업인, 농업협동조합법 류의 농업인), 용어의 확장 또는 합성으로서 농업인, OO 농업인 등으로 구분할 수 있다.

둘째, 농민계층 분화양상과 성격에 관한 선행연구이다.

박민선(1993)¹⁰⁾은 1980년대 한국사회의 변화 과정에서 농민층의 분해 양상을 살펴 보았다. 1980년대 중반 이후 경영규모별 농가분포는 이농, 탈농 현상으로 농가 감소가 지속되는 가운데 1ha 미만 층의 비율이 감소하고 1ha 이상 층의 비율이 증가하고 있다. 주목할 점은 농기계 도입을 계기로 농가 간 새로운 분화형태가 나타나고 있다. 그리고 1-2ha 층 비율 증가에도 불구하고 겸업이 증가하면서 농촌에 잔류, 점차 빈농적 성격을 강화하여 가고 있음을 확인하였다.

박지은(2019)¹¹⁾은 2000년대 새로운 농민층 형성에 관한 연구를 이어갔다. 전 지구적 개방화 시대에 시장의 파급력을 증폭시키는 정부 정책의 영향 아래 재구성되는 지역에서 적응 혹은 대응해 온 40~50대 농민들에 주목하여 다각적 활동을 통해 어떻게 다르게 살아가는지 분석하였다. 농업인과 농민의 혼용은 땅의 관리와 관련 있는 농민의 특성을 삭제해 왔다. 농업인의 조건은 농민과 달리 산업종사자의 개념에 속하면, 생산 혹은 판매의 규모, 판매액 등을 통해서 자신의 신분을 증명한다. 따라서 농업인의 정의에서는 농사의 정체성보다 경영의 의미가 지배적이다. 전면 개방 이후에도 농민이 농사를 지속하고자 하는 맥락은 자본 혹은 국가가 부여하는 외부로부터 관점과 거리가

10) 자료 : 박민선(1993), 1980년대 농민계층분화의 양상과 그 성격, 농촌사회, 3, 한국농촌사회학회.

11) 자료 : 박지은(2019), 전 지구적 개방화 시대 새로운 농민층의 형성 : 농민의 관계와 생산유통조직의 재구축, 농촌사회 29(1), 한국농촌사회학회.

있다. 농민은 주변인이 되었을지라도 스스로에게 ‘땅의 관리자, 실질적 생산자, 자율적 주체’라는 근거를 제공했으며 지역의 생산, 유통조직에서 적극적 행위자로 드러났음을 증명하였다.

셋째, 식량주권, 농민권리, 농업시민권 등에 관한 선행연구이다.

송원규 외(2017)¹²⁾는 식량주권의 제도화와 농민권리 선언을 통해서 식량주권 운동의 제도화 과정을 국제적 및 국가적 차원에서 살펴보고 제도화가 갖는 성과와 한계를 분석함으로써 한국 내 식량주권 운동 확산 방안을 제시하였다. 오랜 자본주의의 역사에도 불구하고 농민들은 자본-임노동 관계에 직접적으로 포섭되지 않고 스스로 생산수단과 노동력을 주로 사용하면서 자신의 생활을 유지해 오고 있다. 이는 농업생산이 갖는 특성과 농업생산을 영위하는 농민들의 특성과 역할 등이 작동한 결과라고 할 수 있다.

이해진 외(2015)¹³⁾는 식량주권을 어떻게 실현할 것인가란 문제를 제기하고 농민들의 사회생태적 관계와 실천에 주목해서 식량주권 실현 방안을 모색한다. 이를 위해 농업시민권 개념을 활용해서 친환경농업 생산자를 대상으로 경험적 분석을 시도하고 친환경농업 생산자들의 농업시민권의 차이와 형성에 영향을 미치는 요인들을 검토한 선행연구이다. 농업시민권은 식량주권을 실현하기 위한 실천 전략이자 농민 주체의 조건이란 점에서 식량주권의 정치와 먹거리 정치의 주체화 논의를 발전시키는 데 기여할 수 있다.

요약해보면, 농민 정체성에 관한 선행연구가 일부 존재하지만 전체적으로 농업인과 농민 개념과 기준 등을 다룬 선행연구는 부족한 실정이다. 즉, 과거에 존재하였던 농민 용어, 농민 정서, 농민 정체성은 수입개방과 같은 시대의 변화와 흐름에 따라 현재는 농업인이라는 용어로 대체되고 농민층은 여러 갈래로 분해되고 있음을 규명한 연구, 2000년대 들어서면서 자본주의 속 농업경영체로 변질되는 변화 양상을 고찰한 연구, 2010년대 이후 들어서면서 식량주권과 관련하여 농민권리를 강조하는 연구가 있다.

12) 자료 : 송원규,윤병선(2017), 식량주권의 제도화와 농민권리 선언에 관한 고찰, 농촌사회 27(2), 한국농촌사회학회.

13) 자료 : 이해진,김선엽,김홍주(2015), 농업시민권을 통한 식량주권 실현 : 친환경농업 생산자를 중심으로, 환경사회학연구 ECO 19(1), 한국환경사회학회.

김정섭(2019a:2019b)은 사회학 접근으로 농민에 대한 개념과 정체성을 다시금 복원해야 한다고 보지만 법과 제도로서의 복원보다 사회적인 인정이 더욱 필요한 시기임을 강조하였다. 김현희(2016:2018)는 법학 접근으로 농업인 정의에 대한 개념과 기준이 재정비될 필요가 있고 이에 맞춰서 각종 농업관련 법률 검토 개정방향을 제시하였다.

이번 연구의 차별성은 국가가 던진 농정개혁이라는 화두 속에서 기초가 되는 정책대상자 개념과 기준 설정에 관하여 근본 문제를 제기하고 정책대안을 모색하고자 한 점이다. 충남을 사례지역으로 놓고 농정대상자의 사각지대 및 누수계층이 발생하는 지점을 포착하고 개념과 기준 설정에 따른 핵심쟁점사항들을 해결하기 위한 정책 측면의 개선과제를 제안하고자 한 것이 특징이다.

3. 일본 사례 : 인정농업자, 농업위원회, 사람농지플랜¹⁴⁾

1) 인정농업자 제도¹⁵⁾

일본은 효율적·안정적인 농업경영 목표를 달성하기 위하여 1993년에 ‘농업 경영 개선 계획 제도’를 마련하였고 제도에서 정한 절차를 거쳐 인정농업자를 선정·지원하고 있다.

인정농업자 제도란, 의욕과 능력을 갖추고 농업 경영 전문가가 되고자 하는 사람이 농업경영 개선계획을 작성하여 신청하면 해당 시정촌에서 심사한 뒤 인정하는 제도인데 「농업경영 기반강화 촉진법」에 의거하여 추진되고 있다.

인정농업자 수는 1995년 19,193개소, 2000년 159,324개소, 2006년 219,374개소, 2018년 240,665개소로서 이 중 법인 수는 23,648개소까지 꾸준히 늘어났다.

인정농업자 신청 시 성별, 전·겸업농 등은 제한이 없지만 시정촌에 따라서 경영 규모, 영농 형태, 법인화 등의 기준을 설정하고 있다. “① 시정촌의 기본 구상에 합치하는가?, ② 농지를 효율적·종합적으로 이용하는 데 기여할 수 있는가?, ③ ‘농업 경영 개선 계획’을 달성할 수 있는가?” 등을 가지고 농업경영 개선계획을 심사한다.

인정농업자 자격을 갖추면 금융, 세제, 연금 관련 지원을 받을 수 있는데 2007년부터 실시한 품목횡단적 경영안정대책에서도 인정농업자를 계속 지원하고 있다. 구체적인 지원 사항은 ① 토지이용형 농업에 종사하면서 규모를 확대하려는 인정농업자에게는 농지규모화에 필요한 각종 자금이나 우대 조치 제공, ② 농기계 감가상각 등과 관련된 세제 특혜, 설비 투자 자금을 장기 저리 형태로 지원(슈퍼L자금), 생산 기반 정비 지원, 직접지불제 경영 안정 정책 대상에 포함, 농업자 연금 보험료 보조, 컨설팅 및 연수 기회 제공 등을 지원한다.

인정농업자 인정 절차는 ① 시정촌(기초자치단체)이 지역 상황과 특성을 감안하여 기본 구상을 설계·수립, ② 인정희망자 농가는 5년 정도의 농업경영 개선계획을 작성

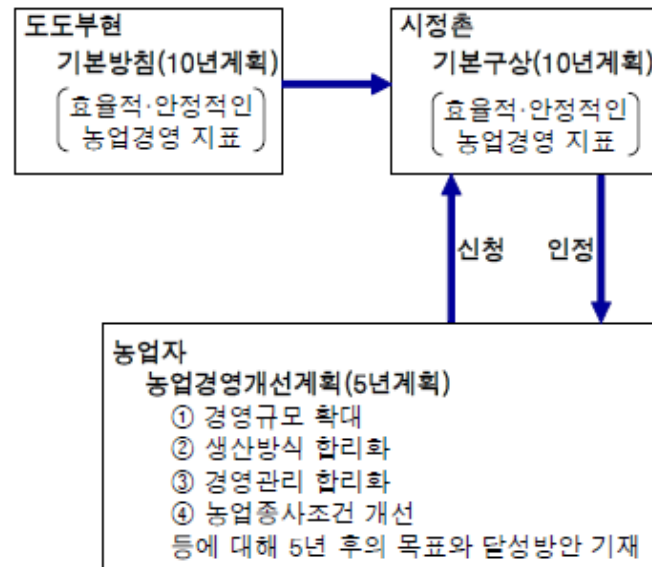
14) 자료 : 1. 김기홍(2019), 충남의 청년 농업인 농지 접근 실태 분석 및 농지 확보 방안, 전략연구 2019-02, 충남연구원.
2. 김기홍(2020), 일본 농업위원회 등 사례, 해외사례 학습 세미나 발표자료, 충남연구원.

주 : 일본 사례를 살펴본 이유는 뒷부분에서 살펴볼 마을 내 농민 여부를 판단할 때 참고할 만한 마을단위 조직 혹은 기구와 연관이 있기 때문이다.

15) 자료 : 김태곤·유찬희(2019), 일본 농업구조 정책의 동향과 주요 쟁점, R891 연구자료-1, 한국농촌경제연구원, pp.45-48.

하여 시정촌에 신청, ③ 시정촌이 지역의 기본 구상을 토대로 계획을 심사하여 인정하는 순서이다(〈그림 2-2〉 참고).

〈그림 2-2〉 일본의 인정농업자 절차



자료 : 1. 일본 농림수산성 경영국(2019), 2019 집락영농실태조사(農林水産省(2019), 2019年集落営農実態調査).
2. 김태곤·유찬희(2019), 일본 농업구조 정책의 동향과 주요 쟁점, R891 연구자료-1, 한국농촌경제연구원, p.47.

이와 같이 인정농업자 제도 특징은 시정촌 단위에서 추진되는 특정 경영체 육성 차원이라는 점, 시정촌 실태나 장래 의향이 반영된 기본구상에 적합한 농업경영인을 육성하기 위한 목적으로 이러한 경영으로 선정되면 각종 정부지원을 집중하는 방식인 점, 무엇보다도 시정촌 단위 기본구상이 전제가 되어야 한다는 점이다.

2) 농업위원회

일본의 농업위원회를 살펴보는 이유는 제4장 개선과제 중 하나로 제시하게 될 마을 단위 조직 혹은 기구와도 깊은 연관이 있기 때문이다. 농업위원회는 마을 내 농민으로서 적합한지 아닌지 여부를 결정하는 데 중대한 영향을 행사하는 주체로서 강력한 역할과 권한을 제도적으로 부여받아 실행하고 있음에 주목해야 한다. 따라서 인정농업자 제도 소개에 이어서 다음과 같이 농업위원회를 소개하고자 한다.

첫째, 농업위원회 목적은 다음과 같이 소개하고 있다.

농업위원회 설립 근거는 ‘농업위원회 등에 관한 법률(1951년 법률 제88호, 이하 농업위원회법)’에 의해 만들어진 조직으로서 주요 목적은 ‘농업생산력 증진 및 농업경영의 합리화를 위해 농업위원회의 조직 및 운영과 농업위원회네트워크기구를 지정하고 이에 따라 농업의 건전한 발전에 기여’하는 것으로 두고 있다(농업위원회법 제1조).

둘째, 농업위원회 지위 및 역할 등 주요 임무는 다음과 같다.

농업위원회는 시정촌 단위에 설치되고 농지면적이 넓은 지역은 2개 이상 설치가 가능하다. 농지법 외 4가지 법률에서 정하는 권한 사항을 이행하고 있다.

농업위원회 주요 임무는 중심적 농업인의 농지 등 이용 집적화 및 집약화 추진에 관한 추진 목표 및 방법을 포함한 지침 마련과 실천, 유휴농지의 발행방지 및 해소, 신규 취농 촉진 등 농지이용 최적화를 적극 추진한다. 그리고 농업위원회법에 따라 사무에 필요한 재원을 국가로부터 교부금을 통해 도도현부를 거쳐 교부하고 있다. 농림부 대신은 교부와 관련해 농업위원회의 수, 농업인의 수, 농지 면적을 기초로 하고 농지 등의 이용 관계 조정 상황 및 농업위원회의 운영에 관한 특별한 상황을 고려해서 법령으로 정하는 기준에 따라 결정한다(농업위원회법 제2조).

셋째, 최근 농업위원회 역할에 대한 중요성이 증대됨에 따라 관련 활동을 강화하는 방향으로 2016년 4월 1일 자로 법률이 개정된 바 있다(〈표 2-2〉 참고).

〈표 2-2〉 일본의 농업위원회 개정 내용

개혁 내용		개정 전	개정 후
농업 위원회 사무의 중점화	필수 사무	1. 농지법 등에 의해 권한으로서 속하게 된 항목	1. 농지법 등에 의해 권한으로서 속하게 된 항목 2. 농지 등 이용최적화 추진(중심적 인력의 농지이용집적·집약화, 유휴농지 발생방지·해소, 신규 참여촉진)
	임의 사무	2. 중심적 인력의 농지집적 및 집약화, 유휴농지 발생방지·해소	
		3. 법인화 외 농업경영 합리화	3. 법인화 외 농업경영 합리화

개혁 내용		개정 전	개정 후
농업 위원회 사무의 중점화	임의 사무	4. 농업 등에 관한 조사 및 연구	4. 농업에 관한 조사 및 정보제공 - [농지이용 최적화에 관한 시책에 대해 서 PDCA(계획/실행/평가/개선)를 통 한 개선을 위해 필요한 경우에는 관계 행정기관에 대한 시책 개선 의견을 제 출해야만 한다]
		5. 농업 및 농민에 관한 정보제공	
		6. 농업 및 농민에 관한 사항에 대한 의견공표, 행정청 건의 및 자문에 대 한 답신	
농업위원 선출방법 변경		- 선거제와 시정촌장의 선임제(의회·단 체추진) 병용 - 실제로 선거는 10% 정도, 겸업농가 는 선거위원의 40%	- 시정촌 의회의 동의를 요건으로 시정 촌장 임명제로 일체화 - 원칙적으로 과반은 인정농업자 농업인 이외의 자에서 중립에서 공정한 판단을 할 수 있는 사람을 한명 이상 넣음 - 여성 및 청년도 적극 등용 - 농업위원 정수는 위원회를 기동력 있 는 개최를 위해 현행 절반 수준 개편
농지이용 최적화 추진위원 신설		- 농업위원이 각각 둘 다 실시 ① 농지 권리아동의 허가 등 ‘합의체로서 결정행위’ ② 중심적 인력으로서 농지이용의 집적· 집약화, 유헴농지의 발생 방지·해소 등을 위한 지역 현장활동 ③ 현장활동이 잘 되지 않을 경우, 유헴 농지가 늘어나거나 농업인력의 농지 이용 집적·집약화가 원활하게 이뤄 지지 않을 수 있음	- 현장활동을 적극적으로 실시하기 위해 주로 합의체로서 의사결정을 실시하는 농업위원과는 별도로 원칙인 농지이용 최적화추진위원을 설치 - 농업위원과 추진위원은 밀접하게 연계 - 추진위원은 자신의 담당 구역에서 중 심적 농업인력에게 농지 이용의 집적· 집약화, 유헴농지 발생 방지·해소 등 지역 현장활동 실시 - 추진위원 정수는 조례로 정함

자료 : 일본 농림수산성(2016), 농업위원회법 개정에 대해(2016년 4월)(農林水産省(2016), 農業委員会法改正について).

주요 내용은 내용은 다음과 같다.

① 농업위원회 사무의 중점화로서 농지이용최적화추진이 가장 중요한 시급한 임무임을 명확히 하고 있다.

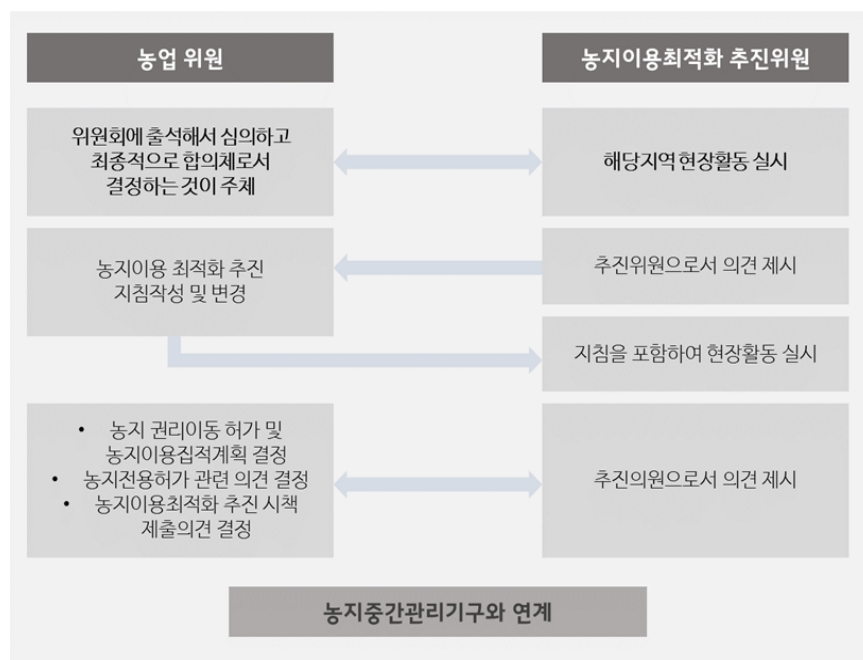
② 농업위원회 선출방법이 변경되었다. 지역 농업을 선도하는 중심적 인력이 투명한 프로세스를 거쳐 확실히 취임하기 위해 공선제(선거제) 폐지, 시정촌장이 시정촌 의회 동의를 얻어 임명하는 방법으로 개정¹⁶⁾, 그 경우 농업위원 과반수는 원칙적으로 인정

16) 자료 : 전영현, 박재성(2017), 국가별 농업자료 : 일본의 농업현황, 세계농업 제200호, 한국농촌경제연구원, p.21.
주 : 아베정권 당시 농업분야에 기업투자 확대 및 규모화 촉진을 위해서 농업위원회 간부를 기존 호선 방식에서

농업자여야 한다. 즉, 농민이 반드시 참여해야 하는 구조라고 할 수 있다. 임원의 보수는 비상근이지만 많지 않은 수준의 월 60만 원 이내 보수를 받고 있다. 지역에 봉사하고 명예롭지만 막강한 권력을 지녔다고 보기에는 겸소한 수준임을 알 수 있다.

③ 농지이용최적화 추진위원의 신설을 들 수 있다. 합의체로서 의사결정을 행하는 농업위원회와는 별도로 해당구역에서 현장활동을 통한 농지이용 최적화를 추진하는 농지이용최적화 추진위원을 신설하여 농지 관련한 업무의 효율을 도모한다. 개정과 함께 역할이 강화된 농지이용최적화 추진위원의 업무는 사람·농지플랜 등 지역농업인 등과 논의 추진, 농지를 주는 사람과 받는 사람에게 접근하여 농지이용의 집적·집약화 추진, 유휴농지 발생방지와 해소 추진, 농지중간관리기구¹⁷⁾와 밀접하게 연계 및 제휴하는 것이다(〈그림 2-3〉 참고).

〈그림 2-3〉 일본의 농업위원회 내 농업위원과 농지이용최적화 추진위원 간 관계



자료 : 일본 농림수산성(2016), 농업위원회법 개정에 대해(2016년 4월)(農林水産省(2016), 農業委員会法改正について).

시정촌장 임명제로 전환하는 등으로 전환하기도 하였음(전영현 외, 2017).
17) 주 : 향후 10년간에 영농주체의 농지 이용이 전 농지의 80%를 차지하는 농업구조를 실현하기 위해 마련되었고 농지의 집적과 집약화로 비용 삭감을 실현하고자 함. 다른 말로 농지 집적뱅크라고도 하는데 도도부현 각 1개소가 마련되어 있음.

넷째, 농업위원회 지원 조직으로서 도도부현 농업회의 및 전국 농업회의소에서 농업위원회 네트워크기구 기능을 강화하였다. 도도부현지사 또는 농림수산대신이 농업위원회 네트워크기구(일반 사단법인)로 지정하고 있다. 농업위원회 네트워크기구는 동법 제42조에 의해 농업위원회 상호 연락 조정, 정보 공유에 의해 네트워크 구축 및 활용을 통해 농업위원회 사무 지원한다. 신청하게 되면 전국 또는 도도부현에 각 1개씩 지정하는 것이 가능하다. 이외에도 농지에 관한 정보를 수집·정리해서 제공하고 농업경영자에게 관련 농업위원회 소개 및 지원, 법인화 지원을 담당한다. 업무 규정에 따라 농수산 성장관의 인가 및 사업계획서 제출 등이 필요한 경우도 있다(〈표 2-3〉 참고).

〈표 2-3〉 일본의 도도부현 농업회의 및 전국 농업회의소 관련 법률 개정 전후 비교

개정 전	개정 후
- 특별인가법인으로서 행정혁신상, 법령 업무확충은 불가능	- 농업위원회 지원업무를 실시하는 지정법인(도도부현 지정)으로 이행 - 농업위원회 지원업무 외 신규 참가지원이나 중심적 농업 인력 조직화·운영 지원 등 업무를 법령 업무로서 명확하게 자리매김
〈도도부현 농업회의〉 - 정보제공, 조사, 연구, 연수 - 농업위원회에 대한 협력 - 농지전용허가에 관한 도도부현에 대한 의견 제출 등 - 의견 공개 행정청에 건의	〈도도부현 농업위원회 네트워크기구〉 - 농업위원회 상호 연락 조정, 우수한 대응을 실시하고 있는 농업위원회에 대한 정보 제공, 농업위원 등 강습 및 연수 〈기타 농업위원회에 대한 지원〉 - 농지정보의 수집, 정리, 제공 - 신규 진입지원, 법인화 추진, 담당자의 조직화·운영 지원(추가) - 조사 및 정보의 제공 - 농지 전용 허가에 관한 농업위원회의 의견 제출 등
〈전국 농업회의소〉 - 도도부현 농업회의 업무에 대한 지도·연락 - 조사 및 연구 - 의견 공개 행정청에 건의 등	〈전국 농업위원회 네트워크기구〉 - 도도부현 기구 상호 연락 조정, 도도부현 기구가 실시하는 농업위원 등 강습 및 연수협력, 도도부현 기구 지원 - 도도부현 기구 ②~④의 업무

자료 : 일본 농림수산성(2016), 농업위원회법 개정에 대해(2016년 4월)(農林水産省(2016), 農業委員会法改正について).

다섯째, 시정촌장이 조례로 정하는 농업위원회 정수 상한 기준은 다음과 같다. 추진위원을 위촉하는 농업위원회 총회를 기동성 있게 개최할 수 있도록 현행 정수의 절반

정도를 두고 있고 추진위원을 위촉하지 않는 농업위원회에 대해서는 추진위원 기능(현장 활동)도 겸하기 때문에 현행 정수와 거의 같은 수준이다. 조례에서도 정하고 있고 참여 인원의 상한 기준은 농지이용최적화추진을 위한 현장활동에 차질없이 진행되도록 농업 위원회 구역 내 농지면적의 100ha 당 한 명 비율로 배치한다(〈표 2-4〉 참고).

〈표 2-4〉 일본의 농업위원회 정수

구분		개정 후 상한	개정 전 상한
1. 다음에 해당하는 농업위원회 (1) 농업인 수가 1,100명 이하의 농업위원회	추진위원을 위촉하는 농업위원회	14명	20명
	추진위원을 위촉하지 않는 농업위원회	27명	
2. 1 및 3 이외의 농업위원회	추진위원을 위촉하는 농업위원회	19명	30명
	추진위원을 위촉하지 않는 농업위원회	37명	
3. 농업인 수가 6,000명을 넘고 동시에 농지면적인 5,000ha를 넘는 농업위원회	추진위원을 위촉하는 농업위원회	24명	40명
	추진위원을 위촉하지 않는 농업위원회	47명	

자료 : 일본 농림수산성(2016), 농업위원회법 개정에 대해(2016년 4월)(農林水産省(2016), 農業委員会法改正について).
주 : 개정 전 상한의 경우 선거위원 정수이고 그 외에 선임위원이 7명 정도, 지금까지의 선임위원수가 7명을 넘지 않는 경우에는 농림수산장관의 승인을 얻어 상한을 올리는 것이 가능함.

여섯째, 농업위원회가 추진위원을 위촉하지 않을 수 있는 시정촌은 다음과 같은 경우에 해당한다. 이러한 시정촌에서도 재량에 따라 추진위원을 위촉할 수도 있다. 우선 유희농지가 거의 없고 중심적 농업인력¹⁸⁾의 농지 집적이 상당히 진행된 시정촌, 다음으로 농업위원회 설치 의무가 없는 시정촌(구역 내 농지면적이 도도부현 200ha, 홋카이도 800ha를 넘지 않는 시정촌)이다. 농업위원과 농지이용최적화 추진위원은 연계를 강화하고 있는데 농업위원회 법 개정을 통해 지역 현장활동을 담당하는 농지이용최적화 추진위원을 만든 것으로 생각할 수 있다.

18) 주 : 중심적 농업인(기간적 농업종사자)이란, 자영농업에 주로 종사하고 있는 세대원(농업취업인구) 가운데 평소 주된 상태가 주된 일(농업)인 자를 말함. 농업취업인구란 자영농업만 종사하는 자 또는 자영농업 이외의 일에 종사하고 있어도 연간 노동일수가 자영농업이 많은 자를 말함.

일곱째, 농업위원회 지역 사례를 다음과 같이 소개한다.

○ 미나미아시가라시 농업위원회 및 신규 농업진출 시스템

미나미아시가라시 농업위원회에서는 새로운 농업경영체(혹은 지역농업 담당자) 육성 및 지역 내 경작 포기지 활용, 지역농업 진흥을 목표로 신규 농업진출 시스템을 추진한다. 크게 ① 미나미아시가라 시 신규 취농 기준, ② 시민농업인제, ③ 시민농원제도로 구분한다.

① 미나미아시가라시 신규 취농 기준은 새로운 농업인력 육성을 목적으로 한 제도로써 목적은 자립할 수 있는 신규 취농자(법인 포함) 등 새로운 농업인력 확보를 들 수 있다. 근거법은 신규 취농 희망자의 농지에 대해서는 1,000㎡ 이상을 농업경영기반강화촉진법에 따른 농지 이용권 설정을 두고 있다. 이를 위해 신규 취농 희망자를 대상으로 일정한 기준 및 시행 기간을 설정하고 농업위원회 면접 등 심사과정을 거친다¹⁹⁾. 기준 및 신청은 취농자가 되기 위한 1년 간 계도 및 시행 기간 종료 후 취농자가 되기 위해서 정식 신청 절차를 거치게 된다. 신청과정은 다음과 같다.

- ① 취농 희망자는 취농계획을 작성하고 시 농업위원회에 제출
- ② 나이는 20세 이상 65세 미만으로 시에서 농업을 영위할 수 있는 거리에 거주할 것
- ③ 취농계획에는 농업 시작 시기, 지역, 어떤 농업 경영 유형을 목표로 하는지 등의 목표 설정이나 예상 소득 목표 명기
- ④ 희망자는 농업위원회 사무국(취농 관련 상담과 동시에 취업영농 희망 지역의 농업위원과 조율하고 시행 기간용 이용권 설정 등(1년간 10a 이상)에 관한 신청서(지구 담당 농업위원의 취업영농 계획 내용 확인서 첨부)를 농업위원회에 제출
- ⑤ 연간 소득 목표는 취업 영농 후 3년이 경과된 시점에서 시의 기본 구상에서 정한 연간 소득 목표의 35% 이상(주된 농업 종사자는 6,000만 원/명, 개별 경영체는 7,000만 원/경영체) 일 것
- ⑥ 연간 노동 일수는 150일 이상인 가구 근로 일수에 대해서도 150일 이상(배우자의 근로시간 포함)으로 1년 간 계도 기간 종료 후 취농자가 되기 위해서 농업위원회 신청 필요
- ⑦ 취농계획(시행기간용) 제출 후 1년 경과한 시점에서 신규 취농자 인정신청서를 작성하고 농업위원회에 신청할 것(지구 담당의 농업위원 의견이 첨부된 취농계획 이행확인서 첨부 필요)
- ⑧ 신청이 농업위원회 정기 총회에서 승인된 뒤 신규 취농자 인정서가 교부되면 정식 농가로 농업 시작 가능
- ⑨ 취농인은 새롭게 이용권 설정 등에 관한 제안서를 농업위원회에 제출하고 농업경영 규모 확대를 목표로 하는 게 가능

19) 주 : 신규 취농희망자에 대한 심사는 농업위원회 사무국뿐만 아니라 월 1회 개최되는 농업위원회를 통해 신규 취농희망자(개인·법인 등) 프레젠테이션을 실시하게 됨.

② 시민농업인제도는 정년 퇴직자 등의 지역농업 중심인력을 보완하기 위해 만들어졌는데 시의 새로운 인력 확보 안에서 신규 취농 기준과는 달리 보다 다양한 농업 인력의 확보를 목표로 책정된 제도이다. '3a 이상 10a 미만 농지를 모두 경작 상시 종사 및 효율적 이용을 하는 농업에 의한 자립을 지향하지 않은 자'에 대한 농지 대출을 실시하고 있다. 농지 이용권 설정은 3년 미만으로 갱신이 가능하다. 시민농업인제도에서는 3년 간 경작 경험을 쌓고 시 농업위원회에 신청하면 취농 희망자가 될 수 있다. 정년 귀농자 등에 대한 농지 대출로 설정되어 있으나 젊은 연령층(20~40대) 희망자도 늘어나고 있다.

○ 사바에시 신규 취농 촉진지원 시스템(사바에시스템)

사바에시는 2010년부터 신규 취농 촉진지원 시스템(이하 사바에시스템)을 시작하였다. 자립할 수 있는 농업인 참가를 지원하는 사바에시 신규 취농 시스템과 여가를 이용한 농민 참가를 지원하는 사바에시 시민 취농 시스템 2가지로 구분된다. 사업 대상 요건은 다음과 같다.

- ① 농지를 소유하지 아니한 자 또는 농지 소유 면적이 10a 미만인 자
- ② 20세 이상 70세 미만, 시내에서 농업이 영위할 수 있는 거리에 거주하는 자이면서 다음 중 한 사람
 - 농업수익의 안정 및 확대에 의해 자립한 농업경영을 행하고자 하는 자
 - 여가 등 빈 시간을 활용해 농업수익 목적으로 취농하는 자

사바에시스템 핵심은 농업경영기반강화법에 의거하여 대체로 10a 이상의 농지로 이용권을 설정하고 있고 여러 조건을 충족하면 소유권을 인정²⁰⁾하고 있다. 주요 심사 내용은 다음과 같다.

- ① 시행 기간 중 취업 영농 계획과 농용지이용집적계획서를 농업위원회에 제출
- ② 2년 간 계도 기간
- ③ 농가조합 및 토지개량구 관계자들과의 지역 결정 준수 합의
- ④ 1년 후 계획 갱신(농협 조합장과 농업위원의 의견 첨부) 등

20) 주 : 담당자에 따르면, 제도 검토 단계에서 농지법 3조에서 인가한 경우에 '전용불가, 농지를 황폐하게 만들면 안 된다'라는 조건을 부여하는 것은 무리라고 농정국에서 판단하고 농업경영기반강화법을 따르기로 함. 농업경영기반강화법에서도 소유권 이전은 가능하다는 농정국의 견해로서 시의 농업진흥계획에 기본방향을 명기하고 현에서는 '충분히 주의하고 집행하도록'이라는 주문을 조건으로 승인됨.

사바에시스템이 도입되고 2년이 경과한 후 문의는 25건 정도 있었고 텃밭의 연장선으로 생각하는 사람이나 전혀 농업을 한 적이 없는 사람 참여도 많아서 시에서는 시민농원사업으로 연결해주고 있다. 사업 대상은 그동안 4명으로 2012년에 추가 1명(예정)이 있었으며 이미 농업을 시작한 4명은 모두 채소를 재배하고 경영 규모로는 2명은 10a 이상, 2명은 10a 이하를 가지고 있었다. 취농 예정자를 포함하는 5명의 프로필은 다음과 같다.

- ① A씨(58세) : 자경 텃밭에서 자경 농업으로 확대 희망
- ② B씨(58세 전후) : 회사 근무, 비농가, 60세 퇴직 이후 본격적으로 농업 진입 희망
- ③ C씨(63세 전후) : 자영업, 비농가, 하우스 농업
- ④ D씨(49세) : 자기 밭도 조금 가지고 있지만 규모 확대 희망
- ⑤ E씨(30대 후반) : 취농 예정자로 자영업과 함께 농업 진출 희망

○ 교토부의 청년 신규 취농자 지원 정책

교토부는 ‘교토 어그리 21’이란 이름으로 신규 취농과 관련해 지원하고 토지문제에서부터 신규 취농, 농업비즈니스를 종합적으로 다룬다. 사업주체는 기존에 사업을 수행해 오던 공익사단법인 교토부 농업종합지원센터²¹⁾가 2018년 7월 교토부 농업회의²²⁾로 통합된 상태이다.

교토부 농업회의 사무국 주요 업무는 농지중간관리기구 업무인 농지집적 관련 사업과 신규 취농지원사업으로 취농 상담 역할을 하는 농림수산업 잡(job)카페와 인력양성 실천농장 정비사업 및 청년 농업인 경영력 향상 지원 사업을 담당하고 있다. 더불어 농업 비즈니스 센터 관련 사업인 6차산업화 및 농업비즈니스 코디네이터 사업을 추진하고 있다.

교토부 농업회의 사무국 부서는 크게 농촌창생부와 인력창생부로 나뉜다. 농촌창생부의 핵심 과인 농지이용최적화 추진과 및 내부 농지중간관리사업 추진실에서 농지임차와 농지 집적 사업을 담당하고 인력창생부는 신규 취농관련 사업을 추진한다(〈표 2-5〉 참고).

21) 주 : 구 농업종합지원센터는 1970년 사단법인 교토부 농업개발공사로 설립되어 2012년 현재 이름으로 변경되었고, 2015년 교토부 농업종합지원센터와 교토부 농업회의, 교토부 농림수산부의 연대 강화를 위해 ‘교토부 농업농촌창업센터’를 설치했으며 2016년 7월에 센터 내 ‘교토 농업인재육성센터’ 설치로 인재 양성에 주력해 왔음.

22) 주 : 구 교토부 농업회의는 2017년 교토부 지사의 인가를 얻어 농업위원회법에 따라 특별법인(농업자 대표조직)으로 설립, 농지와 중심적 농업인력 업무를 중심으로 농업 및 농촌 진흥과 농민 지위 향상을 위해 활동함.

〈표 2-5〉 일본의 교토부 농업회의 사무국 주요 업무

부서	담당	업무
농촌 창생부	총무회계담당	회계경리, 예산경리, 결산, 대부자금관리
		여성위원모임, 신문·도시·농업인연금회계, 서무
	기획농정과	총회, 이사회, 상설심의위원회, 정책제안, 전국농업신문, 광고
		농지법(상담), 농지세제, 도시농업, 농업체험농원, 농업인연금
	농지이용최적화추진과	지구연락회의지원, 농업위원 등 연수, 모델팜 추진
		농지대장정비지원, 농지정보공개지원, 휴경농지조사·재생대책
	농지중간관리사업추진실	농지중간관리사업, 임차희망자등록, 이용집적·배분계획
		등록휴경농지조사·재생정비, 지구관련토지개량사업
인력 창생부	이주촉진실 (교토이주센터)	이주상담·지역매칭·현지안내업무, 이주정보발신
		빈집발굴지원, 이주촉진특별구역연계
	경영상담·농인재육성과	농업인재육성센터, 경영연수, 경영인력양성실천농장
		신규 취농상담(농림수산 잡카페), 취농인턴십
		농고용사업, 신규 취농지원, 외국인재 고용지원
		농업경영상담소, 전문가파견, 농업인력창생위원회
	법인화추진실	농업법인경영자회의·간담회 지원
		법인화지원, 부기연수
	농업비즈니스과	6차산업화·농상공연대지원, 비즈니스 코디네이터
		판로개척·수출비즈니스 지원, 비즈니스 플랫폼

자료 : 일본 일반사단법인 교토부 농업법인(京都府農業会議) 홈페이지(www.agr-k.or.jp, 검색일자 : 2020.08.01.)

교토부 농업회의 주요 회원은 지역의 농업위원회 회장, 전문가 그룹, 농협 등 생산자 단체, 사업단체 연합회 등이 중심을 이루며 지역 내 다양한 관계자로 구성되어 있다. 임원 이사, 임원 감사, 상설심의위원회, 인력창생위원회 기구도 설치되어 있다(〈표 2-6〉 참고).

〈표 2-6〉 일본의 교토부 농업회의 회원 구성

구분	회원
회원 구성	부내 전농업위원회 회장(26회장), 전문가(5명), 부내 전시정촌(15시10정1촌), 교토부, 교토부 농업협동조합중앙회, 교토부 신용농업협동조합연합회, 전국농업협동조합연합회 교토부분부, 전국공제농업협동조합연합회 교토부분부, 교토부 토지개량사업단체연합회, 교토부 농업공제조합, 교토부 삼림조합연합회, 교토부 농업협동조합 기타 JA

구분	회원
임원 이사	농업위원회 회장 5명, 전문가·법인단체 추천 5명, 시장화·정촌회 추천 2명, JA중앙회·신탁연·전농 3명, 관계농업단체 대표 1, 사무국장 1명 총 18명
임원 감사	농업위원회 회장 1명, JA 그룹 1명, 세무사 1명
상설심의위원회 (위원 24명)	농업위원회 회장 13명, 전문가 5명, JA 그룹 임원 1명, 관계농업단체 임원 1명, 업무집행임원 1명
인력창생위원회(위원)	농업법인 경영자 2명, 집락영농대표자 2명, 인정농업자 등 3명, 신규 취농자·참입기업 2명, 전문가 1명

자료 : 일본 일반 사단법인 교토부 농업법인(京都府農業會議) 홈페이지(www.agr-k.or.jp, 검색일자 : 2020.08.01.)

여덟째, 전국 농업회의소(일반 사단법인) 개요이다.

농업위원회 등에 관한 법률(1951년 3월 31일 법률 제88호) 상 인가 법인으로서 1954년 11월 11일에 설립하였다. 이후 60여년이 지나서 개정된 농업위원회 등에 관한 법률(2015년 9월 4일 법률 제63호)에 의거하여 2016년 4월 1일자로 ‘일반 사단법인 전국 농업회의소’로 조직을 변경하였다.

전국 농업회의소는 농업인 입장을 대표하는 조직으로서 회원 상호의 연락 조정이나 농업 일반에 관한 의견 공표 및 정보제공 등을 통해 농업생산성 증진과 농업 경영 합리화를 도모하고자 한다. 더불어 농업의 건전한 발전에 기여함과 동시에 시정촌 농업 위원회, 도도부현 농업위원회 네트워크기구(이하 도도부현 농업회의) 사무지원 역할을 한다. 법률에 의한 정관에서 정하는 업무는 다음과 같이 6가지를 제시한다.

- ① 도도부현 농업회의 상호의 연락조정 및 도도부현 농업회의에 관한 지원
- ② 농지에 관한 정보 수집, 정리, 제공
- ③ 농업경영자, 신규 취농·신규 참입 희망자에 대한 지원
- ④ 농업경영 법인화 등 경영지원
- ⑤ 인정농업자 등 농업인력의 조직화 및 조직 운영 지원
- ⑥ 농업 일반에 관한 조사와 정보제공

이외에도 ‘농지 등의 이용 최적화 추진’ 시책 개선에 세부 의견을 제공한다. 특히 조직사업본부 아래에 농정·경영대책부와 농지·조직대책부가 마련되어 있는데 농지·조직 대책부에서는 농지와 관련하여 ① 농지제도에 관한 사업, ② 농지정보공개시스템에 관한 사업을 실시하고 있다.

3) 사람농지플랜

일본의 사람농지플랜을 살펴보는 이유는 제4장 개선과제 중 하나로 제시하게 될 농민 기준 설정은 사람과 농지를 동시에 접근이 필요하다는 주장과 깊은 연관이 있기 때문이다. 시정촌 단위 농업위원회는 전통적으로 마을의 농지와 사람 관리에 중추적 역할을 해오던 중 아베 정부 이후 추진된 사람농지플랜을 통해 이러한 역할이 더욱 강화되었다. 따라서 농업위원회 소개에 이어서 다음과 같이 사람농지플랜을 소개하고자 한다.

첫째, 사람농지플랜 개요이다.

사람농지플랜이 마련된 배경은 강력한 농업구조를 실현하기 위해서 집락(마을)과 지역이 함께 심도 깊게 지역농업 본연의 방향을 논의하면서 진행하고 지역농업을 맡게 될 경영체와 생산기반이 되는 농지를 장래에도 확보하기 위한 전망을 만들어 가는 것이 중요함을 인식한 것에 기인하고 있다(2012년 사람농지문제해결가속화지원사업 실시요강, 제정 2012년 2월 8일, 최종개정 2018년 3월 29일 발표).

이를 위해 사업에서는 시정촌(시군, 읍, 면, 리)과 도도부현(광역지자체)이 지역의 중심이 되는 경영체(개인, 법인, 집락영농) 확보와 지역의 중심이 되는 경영체 농지집적에 필요한 실천을 지원함으로써 농업의 경쟁력 및 체질강화를 통해 지속가능한 농업을 실현해가고 있다.

사업 내용은 각 시정촌에서 집락과 지역이 안고 있는 ‘사람과 농지’ 문제 해결을 위해 집락과 지역의 논의를 통해 사람농지플랜 개선지원 사업을 마련하고 사업실시 주체는 도도부현 및 시정촌으로 하고 있다. 다음의 6가지 사항을 중심으로 논의하여 사람농지플랜을 작성하고 갱신하도록 하고 있다.

- ① 지역의 사람과 농지 현황(특히 가까운 미래의 농지 임대 상황)
- ② 향후 지역의 중심이 되는 경영체(개인, 법인, 집락영농)
- ③ 중심적 경영체 확보 상황
- ④ 장래 농지이용의 본연의 모습
- ⑤ 농지중간관리기구의 활용 지침
- ⑥ 향후 지역농업 본연의 모습

사람농지플랜은 농지중간관리기구²³⁾의 농지 이용 및 집적과 밀접히 연계되어 있고 신규 취농자 지원정책과도 긴밀하게 연계되어 있다. 사람농지플랜이 마련된 지역에 한해 새롭게 진입한 신규 청년취농자가 농업차세대 인재투자자금(연 150만 엔 지급, 준비 2년 간, 창농 후 5년 간) 대상이 된다.

둘째, 사람농지플랜 지역 사례로서 효고현 미나미아와지시 히로타아이마루지구를 다음과 같이 소개한다. 사람농지플랜의 논의 과정을 통해 집락영농의 조직화와 신규 취농자 확보를 실현한 사례이다.

마을은 중간농업지역으로서 농가 수 20호, 농지면적 9ha의 작은 마을이고 벼농사, 채소 등이 중심인 지역이다. 평균 연령이 60대 후반으로 고령화가 진행되어 농지 유지 및 농업후계자 확보가 중요한 과제인 마을인데 사람농지플랜 실천 성과는 다음과 같이 나타났다.

- ① 중심적 농업인 집적률 : 실행 전 0%(0ha)에서 실행 후 24%(2ha)
- ② 중심적 경영체수 : 집락영농조직 1단체, 신규 취농자 3명, 인정농업자 2명(2016년 7월 현재)
- ③ 중심적 농업인 평균 연령 : 실행 후 44세
- ④ 2년 간 3명의 신규 취농자(1턴)를 받아들여서 사람농지플랜의 중심경영체로 등극

그리고 설문조사 결과, 농가의 평균 연령이 높아져서 가까운 장래에 이농하는 것을 의사 표시한 농가들이 나왔다. 지역에서 집락농지를 지키기 위해서 집락영농을 만들어 가는 것이 중요하다는 분위기가 조성되었다. 이로 인해서 사람농지플랜을 거듭해가면서 2014년 4월에 집락영농조직인 ‘와이드 14 히로타영농조합’을 설립하기에 이르기도 하였다. 영농조합 활동은 집락영농에서 가공용 쌀 재배를 주작목으로 하고 블루베리 재배에도 도전하며 초등학생을 대상으로 모내기과 수확체험 등 식생활 교육도 해나가고 있다.

23) 주 : 도도부현에 1개 설치함.

4) 핵심사항

첫째, 지역과 중앙까지 이어지는 전체 의사결정 체계(회의, 위원회 등)로서 주민자치와 민관협치 모델인 '농업위원회'를 구성하고 운영한다.

마을단위부터 위로 올라가는 주민자치, 민관협치 모델인 '농업위원회'를 구성하고 운영한다. 『시정촌 단위의 농업위원회 체계 - 도도부현 단위의 농업회의 체계 - 중앙단위의 농업회의소 체계』를 갖추고 있다.

둘째, 법적·제도적으로 지위가 보장된 '마을단위 농업위원회'가 강력한 권한을 행사한다.

마을 내 대표성을 인정받은 주체들로 구성된 '마을단위 농업위원회'가 강력한 권한을 행사하여 신규 취농인을 평가하는 구조이고 그 기구는 법적, 제도적으로 지위를 인정받는다. 농업위원회 임원은 각 단체 대표, 농협 대표 등이 참여하여 구성된 대표성을 부여받고 신규 취농인에 대해서 겪어본 사람이 농업위원회 임원이므로 저절로 평가하게 된다.

셋째, 법률과 하부단계에 있는 각종 지침 간 적절한 수위조절을 한다.

법률에 농업인 및 농민에 관한 세부기준을 자세하게 적시해 놓지 않는다. 꼼꼼할 수록 나중에 아무것도 할 수 없고 발목을 잡을 우려가 있기에 하위 단계에 있는 내부 사업지침, 매뉴얼, 가이드라인 등을 통해서 세부기준을 제시하는 수위조절 전략을 취한다. 그리고 일본의 인정농업자는 우리나라의 농업경영체와 거의 흡사하여서 농업인과 농업법인을 포함하고 있다.

넷째, 사람농지플랜이라는 마을 내 농지와 사람 관리 체계를 도입하였는데 핵심사항 중 하나는 마을에서 농사짓는 사람은 기본적으로 농지가 기반이라는 것을 명확하게 인지하고 있다. 즉, 농업인이든 농민이든 이들 기준은 농지문제 해결이 선행되어야 하는 것으로 알고 있다는 의미이다.

농지이용을 극대화하기 위하여 개인뿐만 아니라 법인, 단체까지 허용한다. 점차 농지 소유보다 농지이용 관점으로 접근 중이고 마을단위 농업위원회 사무 중 농지이용최적화추진이 가장 중요한 시급한 임무라고도 보고 있다.

다섯째, 사람농지플랜 논의에 따라 집락영농을 조직화한다.

지역에서 농지를 지키기 위해서는 집락영농을 만들어가는 것이 중요하다는 분위기가 조성되었다. 이를 위해서 지역 중심이 되는 경영체(개인, 법인, 집락영농) 확보와 경영체 농지집적에 필요한 실천을 지원함으로써 농업의 경쟁력 및 체질강화를 통해 지속가능한 농업을 실현하기 위한 ‘사람농지문제해결 가속화 지원사업’ 계획을 수립한다. 이에 의거하여 사람농지플랜의 주요 내용은 시정촌 단위에서 집락과 지역이 안고 있는 ‘사람과 농지’ 문제 해결을 위해 집락과 지역에서 논의과정을 거치고 사람농지플랜 개선지원 사업을 마련한다. 사업실시 주체는 시정촌(시군, 읍, 면, 리)과 도도부현(광역지자체)이 하고 있다.

여섯째, 사람농지플랜 논의에 따라 지역 내에 적극적으로 신규 취농인을 수용할 준비가 되어 있다.

마을에 신규로 진입하려는 취농인에 대해서 2년~3년 간 계도기간 등을 충분히 부여하고 마을사람이 신규 취농인을 평가하고 추후 인정해주는 방식으로 진행한다. 사람농지플랜의 작성 단계에서 집락영농조직만이 아니라 젊은 인력도 필요하다고 인식하게 되어 시의 협력으로 신규 취농 희망자를 본 지역에서 적극적으로 받아들였다. 그 결과, 사람농지플랜 작성에서 2년 사이에 3명의 신규 취농인을 받아들이고 사람농지플랜의 중심경영체로 자리매김함과 동시에 지역 대표자가 영농개시에 필요한 농지확보에 전념하여 농지중간관리사업에 의해 빌려주는(대부) 것이 실현되었다.

4. 요약 및 시사점

첫째, 농업인 및 농민에 관한 선행연구 고찰 결과를 요약하면, 다음과 같다.

과거에 존재하였던 농민 용어, 농민 정서, 농민 정체성은 수입개방과 같은 시대의 변화와 흐름에 따라 현재는 농업인이라는 용어로 대체되고 농민층은 여러 갈래로 분해되고 있음을 규명한 연구, 2000년대 들어서면서 자본주의 속 농업경영체로 변질되는 변화 양상을 고찰한 연구, 2010년대 이후 들어서면서 식량주권과 관련하여 농민권리를 강조하는 연구가 있다. 김정섭(2019a:2019b)은 사회학 접근으로 농민에 대한 개념과 정체성을 다시금 복원해야 한다고 보지만 법과 제도로서의 복원보다 사회적인 인정이 더욱 필요한 시기임을 강조하였다. 김현희(2016:2018)는 법학 접근으로 농업인 정의에 대한 개념과 기준이 재정비될 필요가 있고 이에 맞춰서 각종 농업관련 법률 검토 개정 방향을 제시하였다.

이번 연구의 차별성은 국가가 던진 농정개혁이라는 화두 속에서 기초가 되는 정책대상자 개념과 기준 설정에 관하여 근본 문제를 제기하고 정책대안을 모색하고자 한 점이다. 충남을 사례지역으로 놓고 농정대상자의 사각지대 및 누수계층이 발생하는 지점을 포착하고 개념과 기준 설정에 따른 핵심쟁점사항들을 해결하기 위한 정책 측면의 개선과제를 제안하고자 한 것이 특징이다.

둘째, 일본의 인정농업자 제도, 농업위원회, 사람농지플랜 사례를 요약하면, 다음과 같다.

주요 특징은 ① 지역과 중앙까지 이어지는 전체 의사결정 체계(회의, 위원회 등)로서 주민자치와 민관협치 모델인 ‘농업위원회’를 구성하고 운영, ② 법적·제도적으로 지위가 보장된 ‘마을단위 농업위원회’가 강력한 권한을 행사, ③ 법률과 하부단계에 있는 각종 지침 간 적절한 수위조절, ④ 사람농지플랜이라는 마을 내 농지와 사람 관리 체계를 도입하였는데 핵심사항 중 하나는 마을에서 농사짓는 사람은 기본적으로 농지가 기반이라는 것을 명확하게 인지, ⑤ 사람농지플랜 논의에 따라 집락영농을 조직화, ⑥ 사람농지플랜 논의에 따라 지역 내에 적극적으로 신규 취농인을 수용할 준비가 되어 있다는 점이다.

제3장 현황 및 문제

1. 기초현황

첫째, 기초현황으로서 농가, 농가인구, 농업인, 농업경영체 등 용어별 통계수치 편차가 있고 농업인 통계가 없는 대신 농가인구로 대체하는 실정이다. 예를 들면, 2019년 기준, ① 전국 농가는 1,007,158호, 충남 농가는 119,903호, ② 전국 농가인구(농업인으로 통용)는 2,244,783명, 충남 농가인구는 263,124명, ③ 전국 농업경영체(농가로 통용)는 1,686,068건, 충남 농업경영체는 188,524건이다. 수치만 봐도 전국적으로 67.8만 호, 충남에서는 6.8만 호 차이가 난다. 이러한 수치 차이는 도대체 어떻게 설명할 것인지 알 길이 없다. 최근 소농 직불금과 농민수당을 위해서 신규 취득한 농업경영체가 증가하고 있기 때문에 2020년 수치는 2019년 수치보다 증가할 것으로 예상한다(〈표 3-1〉 참고).

〈표 3-1〉 농가농가인구농업경영체 통계 현황

구분	농가(호)		농가인구(≒농업인)(명)		농업경영체_농가(건)		농업경영체_법인(건)	
	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남
2015	1,088,518	132,008	2,569,387	308,455	1,589,795	182,357	7,228	792
2016	1,068,274	128,275	2,496,406	296,801	1,618,354	184,184	8,831	983
2017	1,042,017	125,886	2,422,256	288,800	1,644,899	186,342	10,420	1,208
2018	1,020,838	123,480	2,314,982	276,426	1,658,627	187,312	11,600	1,369
2019	1,007,158	119,903	2,244,783	263,124	1,686,068	188,524	12,980	1,538
그림								

자료 : 1. 농가 및 농가인구 자료 : 통계청(각연도), 행정구역(시군구)별 농가 및 농가인구 현황.

2. 농업경영체 법인 및 농가 자료 : Agrix 농림사업정보시스템(각연도), 농업경영체 현황 중 지역별 법인, 농가 현황.

둘째, 농업인과 농민의 개념과 기준 불명확성으로 인하여 파생되는 문제점을 요약하면 다음과 같다. 원인은 주로 농업식품기본법 상 제시된 정량 기준이 농업인과 농민 범주를 계속 확대하면서 오히려 불명확해지고 모호해지는 결과를 낳고 있다. 이로 인한 결과는 정작 정책지원을 받고 보호받아야 할 정책대상자들이 제도권의 사각지대에 놓이게 되었다. 그리고 법률과 공식문서에 있는 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구’와 현실에 있는 ‘농민’이 다름에도 불구하고 일치하는 것처럼 보이게 되었다. 이러한 원인과 결과 간 핵심사항은 농지 임대차와 농업경영체 등록 문제이다(〈표 3-2〉, 〈그림 3-1〉 참고).

〈표 3-2〉 농업인과 농민의 개념 및 기준 : 원인-결과 측면에서의 문제점

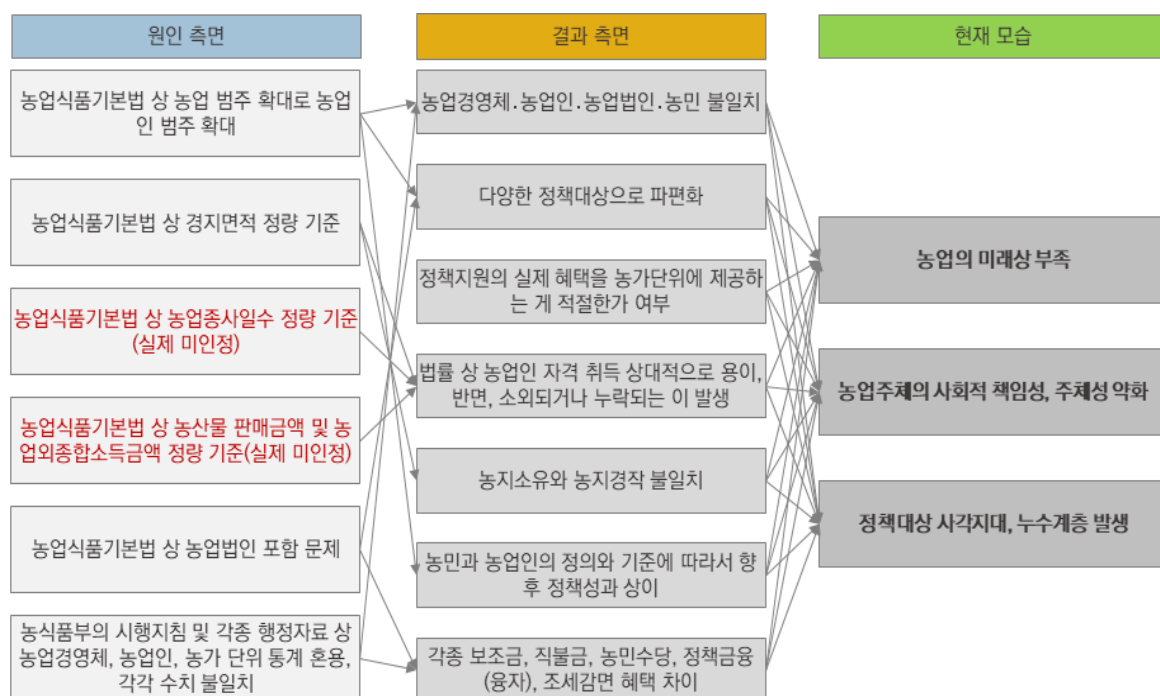
구분	쟁점사항	문제점
원인 측면	농업식품기본법 상 농업 범주 확대로 농업인 범주 확대	· 농업은 농작물 재배업, 축산업, 임업, 이와 관련된 산업까지 범주 확대 · 그에 따라 농업인은 농업을 경영, 농업에 종사, 농업법인으로까지 확장
	농업식품기본법 상 경지면적 정량 기준	· 1,000㎡ 면적 단위로 농업경영체 쪼개기 · 청년농업인에 높은 진입장벽으로 작용(법률상 농업인으로 인정받기 쉽지 않음)
	농업식품기본법 상 농업종사일수 정량 기준 (실제 미인정)	· 농번기 때 3개월 이상 고용되어서 농사일하는 임시 고용직 노동자에게 농업인 자격 미부여 · 외국인 농업노동자에게 농업인 자격 미부여 · 정확한 노동일수 증명 불가
	농업식품기본법 상 농산물 판매액 및 농업외 종합소득금액 정량 기준 (실제 미인정)	· 농민은 세금신고를 안하므로 소득수준 증명 불가 · 정확한 작물별 생산량, 출하량 증명 불가
	농업식품기본법 상 농업법인 포함 문제	· 농업회사법인은 비농업인 출자 가능 · 생산형보다는 농산물 수집, 출하, 유통, 가공, 수출 유형의 법인 증가(수입산 원재료 사용) · 농촌형 관광휴양사업 법인 증가 · 보조금을 받기 위해서 관리감독이 부실한 환경을 틈타 서류만 존재하는 유령 법인 증가
	농식품부의 시행지침 및 각종 행정자료 상 농업경영체, 농업인, 농가 단위 통계 혼용, 각각 수치 불일치	· 농가 범주는 전업농, 겸업농(1종 겸업, 2종 겸업) · 그 외에도 구성형태나 성격에 따라 가족농, 취미농, 은퇴농, 고령농 등으로 다양
↓		↓

구분	쟁점사항	문제점
결과 측면	농업경영체·농업인· 농업법인·농민 불일치	· 농업경영체는 농업인과 농업법인 포함 · 농업인은 다양한 범주로 계속 확대 추세 · 농업법인은 다양한 사업영역으로 계속 확대 추세 · 농민은 정책대상자로 명문화되어 있지 않음 * 농가는 2018년 기준, 약 100만 호 * 농업경영체는 2018년 기준, 약 166만 건
	다양한 정책대상으로 파편화	· 농식품부 정책대상자는 개인·법인·농업경영체·사업체·조직·생산자단체·지자체·공공기관 등으로 다양, 상황과 필요에 따라서 생기는 기준
	정책지원의 실제 혜택을 농가단위에 제공하는 게 적절한가 여부	· 가부장제 문화로 농사짓는 여성이 법률적 의미의 여성농업인으로 인정받지 못하는 현실 · 농민수당 도입과정에서 지급대상을 농가 단위로 간주, 여성농업인 배제 · 지역이라는 관점을 농민 정의에 포함
	법률 상 농업인 자격 취득 상대적으로 용이, 반면, 소외되거나 누락되는 이 발생	· 가족농, 취미농, 2종겸업농, 은퇴농, 고령농 등까지 농업인으로서 광범위한 정책대상화 · 대규모 전업농 10%~20%와 나머지 겸업농 80~90% 그룹으로 이분화 · 농업인이지만 농민이 아닌 사람 혹은 농민이지만 농업인이 아닌 사람 속출
	농지소유와 농지경작 불일치	· 농지기준이 현실에서 유효한 농업인 자격 기준 · 농지임차 비중이 40%~50%로 추정 · 불법임차 농지의 임차농은 농업인으로 미인정 · 농업인 미인정은 정책사업 미대상자
	농업인과 농민의 정의와 기준에 따라서 향후 정책성과 상이	· 농업인에게 지원한다면, 경영체 단위로서의 개인 단위로 지원(정책결과는 개인 경쟁 가속화, 양극화) · 농민에게 지원한다면, 개인뿐 아니라 지역, 집단, 조직, 공동체 등 집합 단위로 지원(정책결과는 집단 단위 조직화)
	각종 보조금, 공익직불제, 농민수당, 정책금융(융자), 조세감면 혜택 차이	· 농업경영체 등록한 농가만이 농업인으로 인정 · 농업인 인정되면 각종 보조금 및 융자 혜택 · 농업인 미인정되면 각종 보조금 및 융자 불가 · 실제 경작자와 직불금 수령자 불일치 · 소유주가 농업경영체 등록 거부하면 직불금 수령 불가
↑		↑

구분	쟁점사항	문제점
현재 모습	농업의 미래상 부족	· 만들어가야 할, 육성해야 할 농업주체 상 부족
	농업주체의 사회적 책임성, 주체성 약화	· 각종 보조금 등에 의존성 강화, 정보의 비대칭 심화, 규모에 따른 양극화 심화, 농업주체 스스로 발휘해야 할 자발성, 책임성, 주체성 등 부족
	정책대상 사각지대, 누수계층 발생	· 현장 관리감독이 안 되므로 서류 상 자격요건과 기준에 맞춘다면 농업인 인정, 못 맞춘다면 미인정

주 : 저자 작성함.

〈그림 3-1〉 농업인과 농민의 개념 및 기준 : 원인-결과 측면에서의 문제점



주 : 저자 작성함.

2. 법률 검토

우리나라 헌법 제123조 4항과 5항에는 ‘농어민’이란 표현이 있지만 농업과 관련한 농식품부 소관의 모든 법령에는 ‘농업인’이란 용어를 사용하고 있다. 기획재정부 등 소관의 법령 일부는 ‘농민’이란 용어를 사용하고 있다.

첫째, ‘농지법’ 및 ‘농지법 시행령’에 법적 농업인 기준이 명시되어 있다. 즉, 농지법(1996년)이 시행되면서 ‘농업인’이라는 공식용어가 사용되었는데 농지법 제2조 정의에 의하면, ‘농업인이란 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다’로 명시하고 있다. 그리고 농지법 시행령 제3조 농업인 범위에 의하면 ‘1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하는 자, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자’로 규정하고 있다.

둘째, ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법(약칭 : 농업식품기본법)’ 및 ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령’에 법적 농업인 기준이 명시되어 있다. 즉, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 정의에 의하면, ‘농업이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것, 농업인이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.’로 규정하고 있다. 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조 농업인 범위에 의하면, ‘1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람, 농업법인의 농산물 출하·유통·가공·판매 활동에 1년 이상 계속해 고용된 사람’으로 규정하고 있다.

셋째, ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률(약칭 : 농어업경영체법)’에 농업인과 농업법인을 포괄하는 농업경영체 용어가 등장한다. 즉, 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제2조 농업경영체는 농업인과 농업법인을 말하고 세부기준은 농업·농촌 및

식품산업 기본법 시행령에 입각하고 있다. 농업경영체가 되려면 1,000㎡ 이상의 농지 소유 혹은 합법 임대차(한국농어촌공사를 통한 농지임대)가 필수인데 사각지대에 있는 불법 임차농업인, 고용 농작업자, 여성농업인, 고령농업인 등은 배제하는 결과를 낳았다. 현행법 상 농업경영체가 모든 정책대상의 우선순위가 되고 있기에 제도권의 사각지대는 계속 누락되기 마련이다.

넷째, ‘조세특례제한법’ 및 ‘조세특례제한법 시행령’에는 농식품부 소관 법령과 달리 ‘자경농민’ 용어를 사용하고 있다. ‘농지 등이 소재하는 실제 거주자, 직접 영농하는 자’ 등으로 법적 자경농민 기준이 명시되어 있다. 물론 기획재정부 소관 법령과 농림축산식품부 소관 법령 간 정합성을 맞추지 못한 우연임에도 불구하고 ‘농민’에 대한 정의가 없는 현행 법령 체계 내에서도 ‘농민’과 ‘농업인’이라는 용어가 자연스럽게 사용될 수 있는 실례를 보여준다는 점에서 의미가 있다(〈표 3-3〉 참고).

〈표 3-3〉 조세특례제한법과 시행령에서 규정한 자경농민 기준

구분	주요 내용
조세특례 제한법	제71조(영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세의 감면) ① 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 농지·초지·산림지·어선·어업권·어업용 토지 등·염전 또는 축사·용지(해당 농지·초지·산림지·어선·어업권·어업용 토지 등·염전 또는 축사·용지를 영농·조합법인 또는 영어조합법인에 현물출자하여 취득한 출자지분을 포함한다.)를 농지 등의 소재지에 거주하면서 영농(양축(養畜), 영어(營漁) 및 영림(營林)을 포함한다.)에 종사하는 대통령령으로 정하는 거주자가 대통령령으로 정하는 직계비속에게 2022년 12월 31일까지 증여하는 경우에는 해당 농지 등의 가액에 대한 증여세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면한다.
조세특례 제한법 시행령	제68조(영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세의 감면) ① 법 제71조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 거주자”란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다. 1. 법 제71조제1항 각 호 외의 부분에 따른 농지 등이 소재하는 시·군·구, 그와 연결한 시·군·구 또는 해당 농지 등으로부터 직선거리 30킬로미터 이내에 거주할 것 2. 농지 등의 증여일부터 소급하여 3년 이상 계속하여 직접 영농(양축(養畜), 영어(營漁), 및 영림(營林)을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 종사하고 있을 것

자료 : 1. 조세특례제한법[시행 2023.1.1.] [법률 제17759호, 2020.12.29., 일부개정].

2. 조세특례제한법 시행령[시행 2022.1.1.] [대통령령 제30390호, 2020.2.11., 일부개정].

다섯째, 주요 3개 법령인 ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’, ‘농지법’ 외에도 ‘농업협동조합법’에서는 농업 범위가 농작물 재배업, 축산업, 임업까지 모두 포함하므로 농업인 범위와 기준도 이에 맞춰서 계속 확대되었다. 모든 법률과 공식문서 상 ‘농민’이란 단어는 어디에도 사용하고 있지 않다. 특히 농지법과 농어업경영체법 간 부합하지 않는 문제도 수정해야 한다. 예를 들면, 농어업경영체법에서는 농지 임대차 계약이 있는 경우 이를 인정하여 농업경영체 등록을 하고 있으나 농지법에서는 경자유전 원칙에 의거하여 한국농어촌공사를 통해 거래되지 않는 개인 간 농지 임대차는 불법으로 규정하고 있다. 그리고 농지법 상 기본문서인 농지원부(읍면 관리)와 농업경영체(농산물품질관리원 관리)는 별도로 관리하고 있어서 농업인 및 농업경영체 기준을 둘러싸고 혼선이 나타나고 있다(〈표 3-4〉 참고).

〈표 3-4〉 주요 3개 법령에서 규정한 농업인 정의 비교

구분		「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」	「농지법」	「농업협동조합법」
입법 목적		농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정함	농지의 소유·이용 및 보 전 등에 필요한 사항을 정함	농업인의 자주적인 협동 조직을 촉진함
농업인 유형		농업을 경영하거나 이에 종사하는 자	농업에 종사하는 개인	조합원의 자격 요건
주 요 기 준	경작 면적	1천 제곱미터 이상의 농지(「농어 촌정비법」 제98조에 따라 비농업 인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한 다)를 경영하거나 경작하는 사람	1천 제곱미터 이상의 농 지에서 농작물 또는 다년 생 식물을 경작 또는 재 배하는 자	1천 제곱미터 이상의 농 지를 경영하거나 경작하 는 자
	농산물 판매액	농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람	농업경영을 통한 농산물 의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자	×
	농업 종사 기간	1년 중 90일 이상 농업에 종사하 는 사람	1년 중 90일 이상 농업 에 종사하는 자	1년 중 90일 이상 농업 에 종사하는 자
부 수 기 준		영농조합법인의 농산물 출하·유통· 가공·수출활동에 1년 이상 계속하 여 고용된 사람, 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람	×	×

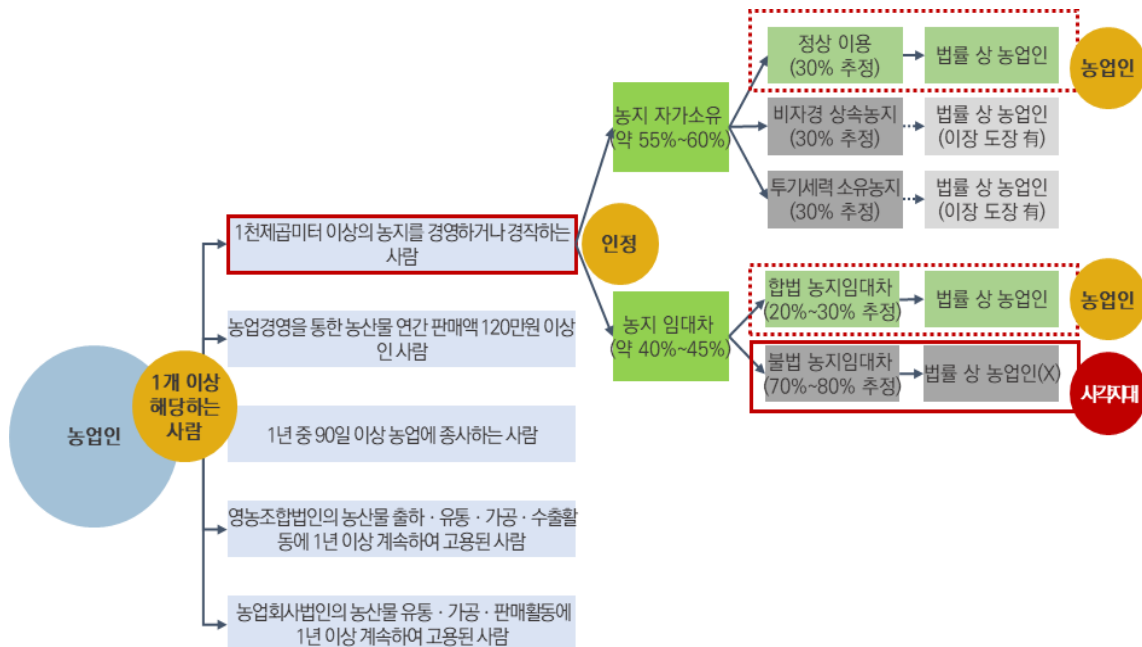
구분		「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」	「농지법」	「농업협동조합법」
부 수 기 준	시설 재배자	×	농지에 330제곱미터 이상 의 고정식온실·버섯재배 사·비닐하우스, 그 밖의 농림축산식품부령으로 정 하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하는 자	농지에서 330제곱미터 이 상의 시설을 설치하고 원 예작물을 재배하는 자
	가축 사육자 (1)	×	대가축 2두, 중가축 10 두, 소가축 100두, 가금 1천 수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육	별표 1에 따른 기준 이상 의 가축을 사육하는 자와 그 밖에 「축산법」 제2조 제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정 하여 고시하는 기준이상 을 사육하는 자
	가축 사육자 (2)	×	1년 중 120일 이상 축산 업에 종사하는 자	×
	누에 사육자	×	×	누에씨 0.5상자[2만립(粒) 기준상자]분 이상의 누에 를 사육하는 자
	원예작물 재배자	×	×	660제곱미터 이상의 농지 에서 채소·과수 또는 화 훼를 재배하는 자

자료 : 1. 채광석(2019), 농지제도 및 농업인 정의 규정 정비 방안 연구, 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 연구용역 최종보고서.
2. 김현희(2016), 농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구, 현안분석 2016-06, 한국법제연구원.

이상과 같이 ‘농지법’, ‘농업식품기본법’, ‘농어업경영체법’, ‘조세특례제한법’, ‘농업협동조합법’ 등 법률 상 느슨한 농업인 기준은 진입장벽을 낮춘 장점이 있는 동시에 누구나 진입할 수 있어서 농업인으로 보기 어려운 사람이 법과 제도를 악용하는 사례를 양산하는 단점이 있다. 그리고 농업인 기준은 경작면적, 농산물 판매액, 농업종사일수 등으로, 농업법인 기준은 관련 산업에 경영, 종사, 고용기간 등으로 규정하고 있음에도 불구하고 실제 경작면적 항목만 인정하고 나머지 항목에 대해서는 어떠한 증빙서류를

제출해도 인정하지 않는다. 경작면적만을 인정하기 때문에 농지 임대차가 절반이 넘는 현실을 반영하지 못해서 결국 농업인이지만 정책대상으로부터 소외되거나 누락되는 농업인이 발생하고 농업인이 아니지만 정책대상에 포함되는 현실이 발생하는 것이다 (<그림 3-2> 참고).

〈그림 3-2〉 농업인 기준에 있어서 법률과 현실 간 차이



주 : 저자 작성함.

3. 정책 및 제도 검토

첫째, 현행 농림축산식품부 소관 법령인 법률, 시행령, 시행규칙에 의거한 농업인 기준은 많지만 실제 증명 가능한 것은 일부이다. 법률과 지침에서 제시하는 조건은 주로 농지 및 산림 면적, 사육규모, 시설, 연간 농산물 및 임산물 판매액, 연간 농업종사일수, 연령, 참여인, 주소지, 작물종류, 기타 세부 활동내용, 농업 외 종합소득금액, 축산업 및 시설재배 소득금액, 영농종사기간, 농촌지역 거주기간, 거주지, 영농경력, 교육이수 실적 등이다. 이 중 경작면적, 사육규모, 연령, 인증 여부, 농업경영체 등록 여부 등 증명 가능한 항목만 인정하고 나머지 증명이 모호한 항목에 대해서는 인정하고 있지 않다(〈표 3-5〉 참고).

〈표 3-5〉 상위법률 및 정책사업 지침에 의거한 농업인 기준과 증명가능 여부

구분	세부 내용 예시	증명가능 여부
경작면적	300평 이상	○
농업노동일수	90일 이상 (축산업의 경우 120일 이상)	×
연간 농산물 판매금액	120만 원 이상	△
재배작목	(해당 지원사업에 따라 다름)	△
사육규모	50두 이상	○
농업경력	창업은 7년 미만 등	×
연령	고령농 복지사업 : 65세 이상 농업관련사업 : 65세 이하 청년창업농 : 40세 미만	○
소득수준	중위소득	△
거주지역 형태	농산어촌 지역 소재 읍면 지역 소재	△
거주지 주소	현행 주민등록법 상 등록된 거주지와 실제 거주지 상이	△
인증 여부	HACCP, GAP, 친환경농산물, 친환경축산물 등	○
농업경영체 등록 여부	농업경영체 등록한 자	○

주 : 1. 저자 작성함.

2. 음영처리된 부분은 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에 명시된 기준을 말함.

둘째, 농업경영체 등록제도는 단계별 기준 측면에서 다음과 같은 문제점이 있다. 농업경영체 등록 및 관리 절차 중 제출해야 할 증빙서류는 경작사실확인서, 임대차계약서 등 농지관련 서류가 대부분이다. 농업경영체 등록 여부가 중요한 이유는 공익직불제, 농민수당에서 가장 중요한 지급대상 기준이자 필수 요건이기 때문이다. 불법 농지 임대차, 여성농업인의 공동경영주 미인정, 비농업인 소유의 농지취득 문제 등으로 인해서 등록 절차, 관리감독, 정보관리 및 유지보수, 기타 사용용어 및 정의에 혼란을 주는 문제가 있다(〈그림 3-3〉 참고).

〈그림 3-3〉 농업경영체 등록 및 관리 절차

구분	증빙서류	발급기관(주체)
재배업 증빙서류	<u>경작사실확인서(*확인 강화)</u> 농자재 구매영수증 농산물 판매영수증	마을이장 도장 농협으로부터 발급 농협으로부터 발급
임차농지 증빙서류	<u>임대차계약서</u>	한국농어촌공사

▼ (신규 등록과정)

(농어업경영체 등록 발급)

▼ (관리 및 운영 과정)

장기간 미변경 농업경영체 상시관리	- 2015년 이후 변경이력이 없는 농업경영체 우선순위 집중관리 • <u>①관외경작자 ②중복농지 ③주민등록정보 변경 ④공유지분농지</u> - 주기적 공적정보 대량검증을 통한 변경정보 제공 • 주민정보, 토지정보, 국민연금 및 건강보험 시스템, Agrix 활용 - <u>현지조사를 통한 실경작 여부 확인</u> • 재배면적, 품목 등 실경작 여부 및 등록정보 일치여부 조사 • 의심 농업경영체는 농지소재지 이·통장, 마을주민 대상 탐문조사	품질관리원 읍면사무소
농업경영체 등록필지 품목조사	- 과수, 다년생 작물 등 품목 변동이 없는 필지 일제 조사 실시 - 시기별 주요 물가변동 품목 무, 배추, 고추, 마늘 등 조사 - 지방농정 제공 정보 중 불일치 정보에 대한 조사(시범운영)	품질관리원 읍면사무소

▼ (정책지원 신청 과정)

(공익직불제 중 기본형 직불제 신청 가능)

(충남 농어민수당 신청 가능)

주 : 저자 작성함.

① 등록 절차

- 대부분 마을이장이 경작사실확인서에 도장을 찍어 주는데 마을이장과의 관계에 따라 인정과 불인정 판정, 비농업인이 소유한 상속농지와 이농농지의 경우와 고령농이 소유하였지만 연령문제로 인해서 실제 경작하지 못하는 농지의 경우가 문제 소지
- 농업경영체 등록신청서에는 자경 면적과 임차 면적을 적게 되어 있고 해당 농지의 경작자임을 증명하는 서류로서 임대차계약을 제출하게 되어 있음. 한국농어촌공사를 통하여 거래하지 않은 임대차 농지는 불법임에도 불구하고 농지소유자가 임대차계약을 써주지 않으면 임차농은 임대차계약을 제출하지 못하게 되는 현실, 불법 임대차농지에서 경작하는 농민이 되어버리는 현실
- 2021년 공익직불제 지급조건 중 임대차계약을 반드시 제출하도록 되어 있어서 보호받아야 할 임차농(대부분 소농)이 법과 제도적으로 보호받지 못하게 될 것으로 예상, 불법 임대차가 만연한 현실을 직시하지 않은 채로 시행하게 됨에 따라 많은 문제제기와 양성화를 위한 제도개선 요구가 클 것으로 예상
- 여성농업인과 같은 경우는 공동경영주로 농업경영체 등록을 신청하면 해주긴 하지만 너무 쉽게 해줘서 아무것도 아닌 게 되어버리고 법적 지위를 인정받지 못하는 현실

② 관리감독

- 마을이장 중심으로 관리하는 인적 행정관리체계(행정리 단위), 각종 통계를 생산하고 관리하는 행정정보체계(법정리 단위)가 서로 불일치하여서 부재지주 농지, 외지인 소유 농지, 투기세력 농지, 농업경영체 등록 여부에 대해서 정확히 파악하기 힘든 구조
- 농지법 상 농지소유의 예외적 조항에 의거하여 비농업인의 농지취득이 허용된 경우 농지는 물론 농업경영체 등록관리 현황 파악이 힘든 현실
- 농지관련 행정자료 간 법적효력 충돌이 발생할 가능성, 자료 관리기관이나 부서가 일원화되지 않아서 관리감독이 부실할 수 있다는 점
- 구체적인 정책사업과의 연계가 늦어져서 사업의 동력 저하, 농지원부(농지관리)와 농업경영체 등록 통합이 필요하다는 주장도 제기

- 농업경영체 등록을 담당하는 읍면별 담당자에게 업무가 과중되는 문제, 한명의 담당자가 농업경영체 등록뿐만 아니라 다양한 업무를 함께 수행하고 있어 전문적이고 체계화된 관리·감독의 어려움

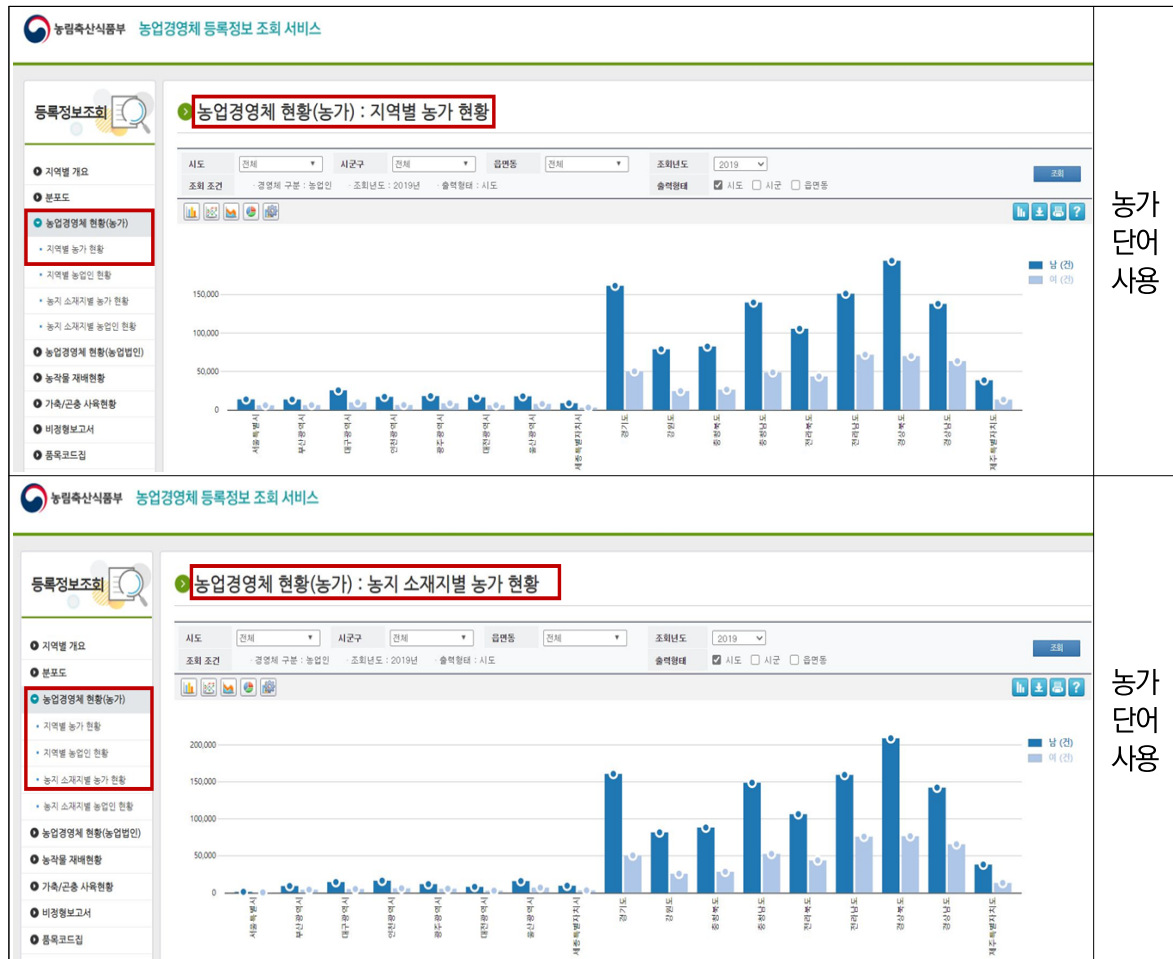
③ 정보관리 및 유지보수

- 2020년 8월부터 농업경영체 정보수정 변경 내용이 있으면 3년에 한 번씩 변경할 수 있도록 바뀌었으나 실제 정보관리 업데이트, 유지보수 실행은 시군 인력 부족 등으로 불가능한 구조
- 농업경영체 등록을 하는 정보제공자(정책수요자) 입장에서 자료들이 제공하는 정보의 다층적 구조로 인한 복잡함·어려움·번거로움
- 농지관련 행정자료에 대한 인식수준과 관리수준 차이, 정보 폐쇄성으로 인해서 행정자료 간 정량수치 불일치와 같은 오류가 발생해도 알 수 없는 현실
- 직불금을 받는 사람만 농업경영체 등록여부 및 현황을 알 수 있는 구조로서 전체적으로 정보 공개성이 미흡, 부정수급 신고를 위해서라도 농업경영체 정보관리 및 유지보수는 정보의 정확성과 신뢰성을 담보로 투명하게 공개되어야 하지만 개인 정보보호를 근거로 장벽에 가로막힘
- 특히 광역지자체는 시군별-읍면별 농업경영체 등록정보 조회 불가, 한꺼번에 집계된 (aggregated) 합산 통계수치만 확인 가능한 구조

④ 기타 사용용어 및 정의 혼란

- 농업경영체 등록 온라인서비스(AgriX) 상에서 사용하는 용어는 농업경영체법에서 정의하는 용어(농업인 및 농업법인)와 달라서 혼란을 주고 있는데 예를 들면 농가라는 단어가 등장, 그에 따라 정확한 통계치로 사용하기 힘든 구조(〈그림 3-4〉 참고)

〈그림 3-4〉 농업경영체 등록정보 조회 서비스 화면



자료 : 농업경영체 등록정보 조회 서비스 홈페이지

(<http://uni.agrix.go.kr/docs7/biOlap/fixType.do?reportId=report01>, 검색일자 : 2020.12.20.)

4. 개별사업 검토

첫째, 공익직불제가 확대 시행되면서 지급대상자 및 농지 자격요건 기준이 한층 강화되었다. 소농 직불금과 면적 직불금으로 이뤄졌는데 지급대상 기준은 2017년부터 2019년까지 3년 중 1회 이상 직불금을 정당하게 받은 자와 그 농지를 대상으로 한다. 신청자격은 농업경영체이다. 소농 직불금에서 정의하는 지급대상과 지급기준은 가구당 1명만 지원하는 방식으로 한계점이 있고 처음 시행되다 보니 혼란이 있다. 제도개선을 하지 않고 과거 제도이력을 그대로 뺏아간다는 것은 현재의 불합리하고 공정하지 않은 기준을 개선하지 않고 계속 이어간다는 신호로서 위험하다고 본다(〈표 3-6〉 참고).

최근 공익직불제 단가를 전년 대비 약 2배 상향 조정하였고 농업경영체라면 받을 수 있게 되면서 농업경영체 등록 필요성은 더욱 높아졌다. 면적 중심의 농업정책에서 벗어나지 못한 한계와 더불어 농업경영체 확인이 형식적인 서류 제출만으로 가능해지면서 가짜 농업인을 양산할 수 있는 가능성이 높아졌다.

〈표 3-6〉 공익직불제-기본형직불제 중 소농 직불금 지급대상과 지급기준

구분	지급대상	지급기준
공통사항	지급대상자 및 농지 : 2017년~2019년까지 3년 중 1회 이상 직불금(쌀 직불, 밭고정, 조건불리) 정당하게 지급받은 자, 농지	
농지면적	농가 내 모든 기본형 직불제 지급대상자 지급대상 농지 등 면적의 합 = 농가 내 모든 농업인의 직불금 신청 면적 합이~	0.5ha 이하
농지면적	농가 내 모든 구성원이 소유한 농지 등의 면적의 합 = 농가 내 농업인뿐만 아니라 비농업인까지 포함한 전체 구성원의 소유농지(임대농지 포함) 면적 합이~	1.55ha 미만
기간	농가 내 모든 기본형 직불제 지급대상자 각각의 영농종사기간 = 농가 내 모든 농업인 각각이 등록신청 연도 직전까지 계속해서 ~	3년 이상
기간	농가 내 모든 기본형 직불제 지급대상자 각각의 농촌 거주 기간 = 농가 내 모든 농업인 각각이 등록신청 연도 직전까지 계속해서~	3년 이상
소득수준	농가 내 모든 기본형 직불제 지급대상자 각각의 농업 외 종합소득 = 농가 내 모든 농업인 각각의 농업 외 종합소득이~	2,000만 원 미만
소득수준	농가 내 모든 구성원 농업 외 종합소득의 합 = 농가 내 농업인뿐만 아니라 비농업인까지 포함한 전체 구성원의 농업 외 소득의 합이~	4,500만 원 미만

구분	지급대상	지급기준
소득수준	농가 내 모든 기본형 직불제 지급대상자 각각의 축산업 소득 = 농가 내 모든 농업인 각각의 축산업 소득이~	5,600만 원 미만
소득수준	농가 내 모든 기본형 직불제 지급대상자 각각의 시설재배업 소득 = 농가 내 모든 농업인 각각의 시설재배업 소득이~	3,800만 원 미만
준수사항	5개 분야 17개 사항(환경보호, 생태보전, 공동체활성화, 먹거리안전 등)	
농가범위	농업인의 일부 또는 전부로 구성된 주민등록표 상에 세대를 같이하는 세대주와 그 세대원 (동일세대 = 배우자, 미혼인 19세 미만 직계비속, 혼인 외 사유로 세대분리 기간이 3년 이내인 자)	
농업인 범위(신규 농업인)	후계농업인, 전업농업인, 전업농육성대상자, 직불금 신청 직전 3년 중 1년 이상 0.1ha 이상 경작 또는 연간 농산물 판매액 120만 원 이상 농촌 외 거주자는 농업이 주업임을 증명	
농업인 미인정	농업 외 종합소득금액이 3,700만 원 이상인 자 논·밭 농업에 이용하는 경지면적이 0.1ha 미만인 자 정당한 사유없이 직전 연도보다 직불금 신청면적이 감소한 자 (신청자가 정당한 감소임을 증명할 경우 지급 가능)	
농지 미인정	농지처분 명령을 받았거나 전용된 농지, 타용도로 일시 사용된 농지, 무단점유된 농지 등은 지급 제외	

자료 : 농림축산식품부(2020), 공익직불제 따라잡기 홍보 리플렛(농업농촌공익직불제 5월 1일 시행).

둘째, 농어민수당이 확대 시행되면서 지급대상자 자격요건 및 기준을 공익직불제와 비슷한 수준으로 적용하였다. 지급대상은 농어민이라고 명시되어 있지만 신청자격은 농업 경영체이다. 농어민수당 지급대상, 지급기준, 지원제외 조항은 농업식품기본법과 농어업 경영체법 등을 준용하여 농외소득 규모, 농업경영체 등록여부, 실제 경작여부, 다른 직업 여부를 기준으로 삼되 신청자의 해당지역 실제 거주여부를 추가한 지방자치단체도 있었다. 이는 지방자치단체가 구성원들과 합의만 된다면 지급기준은 중앙정부보다 훨씬 유연하게 수정, 변경할 수 있음을 보여준다(〈표 3-7〉 참고).

다만, 2020년도에 농어민수당을 본격적으로 시행하면서 발생한 문제는 실질적으로 가구당 1명만 지원하고 주로 농업경영체 ‘경영주인 농업인’에게 지급하는 만큼 농가 수당 혹은 농업경영체 수당으로 부르는 게 맞다고 표현할 정도로 지급대상 및 지급기준 자체가 현실과 불일치, 여성농업인 등 공동경영주에 대한 법적 지위 미인정, 지자체별 지급대상 기준과 지급액에 대한 형평성 논란, 농민에게만 지급하고 어업인·임업인·축산업인에게 지급하지 않는 세부업종별(농업, 임업, 축산업 등) 지급여부 차이 등 농민 개념과 기준 부재와 관련한 것이다.

농어민수당은 지급대상자인 농민에 대한 정의와 기준이 부재한 상태에서 지방자치 단체는 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구≒농민’으로 간주하고 상위 법률과 제도에서 정하는 농업경영체 정의와 기준을 그대로 준용하여 시작했기 때문에 시행과정에서 개선해야 할 과제들이 발견된 것이다.

〈표 3-7〉 지자체별 농민수당지원조례 중 지급대상과 지급기준

구분	주요 내용
충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례	- 신청연도 직전 1년 이상 해당시군 주소를 둔 자 - 농업경영체법 제4조제1항제1호에 따른 경영체 등록한 경영주(공동경영주 1인만 해당) - 실제경작 또는 사육하는 농민 〈지원제외 : 신청 직전연도〉 가. 농업 외 종합소득금액이 3,700만 원 이상인 자 나. 신청 전년도에 직불금 등 각종 보조금 부정수급한 자 다. 농작물 재배업, 축산업, 임업 등을 직접 생산하지 않는 자 라. 공공기관 임직원, 그 임직원과 세대를 같이 하는 자 마. 농지법, 산지관리법, 가축전염병 예방법, 수산업법 위반하여 법적 처분받은 자 바. 공익수당 지급대상 경영주와 실제 거주를 같이하면서 세대를 분리한 사람
부여군 농민수당 지원 조례	- 신청연도 직전 1년 이상 부여군에 주소를 두고 거주하는 자 - 농업경영체법 제4조제1항제1호에 따른 농업경영정보를 등록한 농업경영체 - 부여군 및 다른 시·군 중 군과 연접한 읍·면에서 어느 하나 행위를 하는 농업인 가. 논농업과 밭농업으로 농작물을 재배하는 경우 나. 육림업, 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목을 재배하는 경우 다. 축산업에 종사하는 경우 〈지원제외 : 신청 직전연도〉 1. 신청 직전년도에 농업경영체를 미등록한 사람 2. 신청 직전년도의 농업 외 종합소득금액이 3,700만 원 이상인 사람 3. 신청 직전년도 직불금 등 각종 보조금 부정수급한 사실이 있는 사람 4. 신청 직전년도 「가축전염병 예방법」 위반 사실이 있는 사람 5. 신청 직전년도 농지·산지와 관련된 불법 행위로 법적 처분을 받은 사람 6. 병의원 및 요양원 등 시설 입소자·대학생·군입대자 등 영농종사가 어려운 사람
강진군 농업인 경영안정자금 지원 조례	- 강진군 내에 주소지를 두고 실제 거주 - 강진군 내에 소재하는 농지에서 직접 벼를 재배하여 쌀을 생산하는 농업인 - 논·밭에 농작물을 재배하는 농업인

자료 : 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일자 : 2020.04.08.)

셋째, 농식품사업 중 농업인(농업경영체)에게 지원하는 대표적인 사업을 예시로 지급 대상자, 지원자격 및 요건 등을 살펴보고자 한다.²⁴⁾ 농업분야 정책 중 공익직불제를 제외하고 단일사업으로 예산 규모가 가장 큰 사업들이다. 유기농업자재지원사업, 유기질 비료지원사업, 토양개량제지원사업, 농업자금이차보전, 충청남도 농어민수당, 공익 직불제 중 기본형 공익직접지불사업 등의 지급대상자, 지원자격 및 요건 공통점은 모두 ‘농업경영체에 등록된 자’이다.

예시① 유기농업자재지원사업(국고+지방비+자부담을 포함한 총 사업비 155억 원)

사업대상자	가. 녹비작물 종자 ○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서 녹비작물 재배를 희망하는 농업인 및 농업법인 나. 유기농업자재 및 자재원료 ○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서, 「친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」에 따라 유기·무농약 농산물 인증을 받은 농업인 및 농업법인	→ 농업 경영체
지원자격 및 요건	가. 녹비작물 종자 ○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서 녹비작물 종자를 재배하려는 농지 나. 유기농업자재 및 자재원료 ○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서, 「친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」에 따라 유기·무농약인증 농산물을 재배하는 농지	→ 농업 경영체 친환경 인증 필지

자료 : 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서.

예시② 유기질비료지원사업(100% 국고로서 총 사업비 1,341억 원)

사업대상자	○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 본인의 농업경영체 등록정보에 등록된 농지를 대상으로 유기질비료를 신청한 농업경영체	→ 농업 경영체
지원자격 및 요건	○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서 부산물비료(유기질비료, 부숙유기질비료)를 농산물 생산에 사용하는 자	→ 농업 경영체

자료 : 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서.

24) 자료 : 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서. pp.785~861, 947~952.

예시③ 토양개량제지원사업(국고를 포함한 총 사업비 540억 원)

사업대상자	○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 본인의 농업경영체 등록정보에 등록된 농지를 대상으로 토양개량제를 신청한 농업경영체	→	농업경영체
지원자격 및 요건	○ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업경영체로서 토양개량제(규산, 석회) 공급신청서를 작성하여 농지소재지 읍·면·동에 토양개량제 공급을 신청한 자	→	농업경영체

자료 : 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서.

예시④ 농업자금이차보전(농축산경영자금, 농업종합자금, 농업경영희생자금 등, 100% 국고로서 총 사업비 3,129억 원)

사업대상자	○ 경종·과수·원예특작 농업인, 소규모 축산농업인, 재해를 입은 농축산농업인	→	농축산농업인
지원제외자	① 사업대상자 중 4대 보험 내는 직업보유자(정규직 등) ② 재해대책경영자금 중 기타사고(법령에 의하지 않은 재해)의 경우 고의로 사고를 유발한 자 ③ 신규대출을 받고자 하는 농업법인(다만, 재해대책경영자금은 가능) ④ 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률 시행규칙」에 의거 임산물로 분류되는 품목을 재배하는 자 ⑤ 농업종합자금 중 운전자금을 지원 받고 있는 자 ⑥ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조에 따라 농업경영정보를 등록하지 않은 자 ⑦ 대출대상자는 농업경영체의 경영주로 하며, 부부간 중복대출은 불가. 다만, 부부가 각각 농업경영체 경영주로 사업장을 영위하는 경우 부부 각각 지원 가능 ⑧ 위탁농 등 실제 영농에 종사하지 않는 자, 수직계열화된 농업경영체 ⑨ 진돗개를 제외한 개의 사육을 하는 자 ⑩ 기타 이 지침 등에 의거 대출이 부적격하다고 판단되는 자	→	농업경영체 미등록자 등
지원자격 및 요건 (공통사항)	○ 신규 진입농은 농업경영체 증명서, 임차농인 경우는 임차계약서(또는 등기부 등본, 기타 공문서 등), 영농확인서 등 징구하여 실질영농여부 및 경지면적 등을 확인하고 지원	→	농업경영체

자료 : 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서.

예시⑤ 충청남도 농어민수당(도비와 시군비 등 지방비를 포함한 총 사업비 1,320억 원)

지급대상자	- 신청연도 직전 1년 이상 해당시군 주소를 둔 자 - 농어업경영체법 제4조제1항제1호에 따른 경영체 등록한 경영주(공동경영주 1인만 해당) - 실제경작 또는 사육하는 농민	→	농업 경영체
지원제외자	〈신청 직전연도 기준〉 가. 농어업 외 종합소득금액이 3,700만 원 이상인 자 나. 신청 전년도에 직불금 등 각종 보조금 부정수급한 자 다. 농작물 재배업, 축산업, 임업 등을 직접 생산하지 않는 자 라. 공공기관 임직원, 그 임직원과 세대를 같이 하는 자 마. 농지법, 산지관리법, 가축전염병 예방법, 수산업법 위반하여 법적 처분 받은 자 바. 공익수당 지급대상 경영주와 실제 거주를 같이하면서 세대를 분리한 사람	→	소득수준 실제경작 세대분리 법률위반

자료 : 1. 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일자 : 2020.04.08.)
 2. 충청남도(2020), 2020년 충청남도 농어민수당 심의위원회 회의자료(2020.07.17.).

예시⑥ 공익직불제 중 기본형 공익직접지불사업(100% 국고로서 총 사업비 2.2조 원)

지급대상 농지	- 농어업경영체법 제4조1항제1호에 따라 등록된 농지 또는 초지 2017년~2019년까지 3년 중 1회 이상 직불금하 정당하게 지급받고 논농업과 밭농업에 이용된 농지 등	→	농업 경영체
지급대상자	- 농어업경영체법 제4조1항제1호에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인지급대상 농지 등에서 농업에 종사하는 농업인 등	→	농업 경영체

자료 : 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.

5. FGI(표적집단면접법)

1) FGI 개요

- 회의명 : 농업인·농민 개념과 기준설정에 관한 연속 FGI(표적집단면접법)
- 회의목적 : 농업인·농민 개념, 성격 규정, 정책대상자로서 기준 설정, 정책방향 제언
- 회의내용 : 현재 실태, 핵심쟁점사항 도출, 제도 개선방안 도출, 기타 의견 등
- 회의참석 : 농민 그룹, 전문가 그룹, 행정 그룹 등 그룹별 5명 내외, 총 30여 명
- 회의기간 : 2020년 6월~9월, 그룹별 2~3회에 걸쳐 진행
- 회의방법 : Focus Group Interview(표적집단면접), 추가 농업인 그룹 서면자문, 마을주민 전수실태조사 등 병행 실시
 - FGI : 그룹별 5명 내외로 구성, 회차별 주제 관련 심층 인터뷰 및 간담회, 마을주민 전수실태조사 방법 학습 등
 - 추가 농업인 그룹 서면자문 : 제4차 충남 종합계획 도민참여단 농어업농어촌 분과 5명(지역별, 연령대별 안배)
- 세부내용(안) : 회차별 주제 관련 그룹별 쟁점사항 확인(〈표 3-8〉 참고)

〈표 3-8〉 농업인 및 농민의 개념과 기준 관련 FGI 추진일정

구분	주요 내용	일정(안)		
		농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
1차 FGI	· 개념 및 기준 불명확성으로 인해서 발생한 쟁점사항, 파생되는 문제점 등 주요 핵심이슈 발굴 · 머리풀기 : 여러 사례를 중심으로 쏟아내기 · 농업인과 농민 개념 기준 핵심쟁점사항별 집중 토론 - 농업인과 농민의 핵심적인 차이점, 기준지점 - 농업인과 농민 기준을 정할 시 예상되는 핵심쟁점사항 - 용어 정의에 따른 기준 정책대상과 집행기준 포함요소 - 농민수당과 공익직불제(기본형) 신청 시 문제점 - 기존 농정보조사사업 신청 시 정책대상 기준의 문제점	6월 16일(화) 오후 2시~5시	7월 1일(수) 오후 2시~5시	7월 3일(금) 오후 2시~4시

구분	주요 내용	일정(안)		
		농민 그룹	전문가 그룹	행정 그룹
2차 FGI	· (충남) 지역 차원에서 발굴한 핵심이슈에 대해서 정성 측면과 정량 측면으로 구분, 체계적 정리, 핵심 사항별 현황 및 문제점, 해결과제 · 정당, 공익직불제, 책과 사업, 법률 층위별 나타난 현상과 문제, 대안 - 농민에 대한 새로운 기준 만들게 될 때 나타날 상황 - 농업인에 대한 기준 만들 때 조정할 항목 - 층위에 따른 접근 방안 - 농업경영체 문제와 개선방안	7월 14일(화) 오후 2시~4시	7월 22일(수) 오후 2시~4시	8월 7일(금) 오후 2시~4시
3차 FGI	· (충남) 지역 차원의 입장을 반영하여 향후 법률개정 사항, 정책방향 및 제도개선 방안 제안 · 실제 마을주민 실태조사 사례 검토와 시사점 도출 · 정책, 사업, 법률 등 층위별 개선방안 도출	7월 31일(금) 오전 10시 ~ 오후 1시	-	-
추가 서면 자문	· 1차 FGI와 2차 FGI 내용 모두 포함 · 농민 그룹 인원 추가	9월 14일 ~ 9월 20일		

주 : 저자 작성함.

2) FGI 결과

첫째, 농민·농업인·전문가·행정 그룹별 논의과정을 통해서 도출한 농업인과 농민의 개념과 기준은 그룹별 의견차이가 있었다. 그룹별 논의한 내용을 요약해보면 다음과 같다(〈표 3-9〉, 〈표 3-10〉 참고).

〈표 3-9〉 그룹별 1차 FGI 내용 요약 : 핵심쟁점사항 집중토론 결과

구분	주요 내용	향후 지향점
농민 그룹 (06.16.)	① 정보 문제 : 소득신고 및 세금납부까지 고려 ② 농지 문제 : 경자유전 불일치 개선(소유≠경작), 농지이용 우선 ③ 연령 문제 : 농민연금, 은퇴농 개념, 국가차원의 복지제도 연계 ④ 정주 공간 및 지역공동체 문제 : 마을공동체 활성화 기여 ⑤ 논의에 앞서 전제조건	농민)농업인

구분	주요 내용	향후 지향점
농민 그룹 (06.16.)	- 농업·농촌 정책방향·비전 그림 구상과 정책방향 설정 먼저 필요 - 농업소득보전 등 영농을 계속 할 수 있는 농업시스템 마련 - 영농행위 활동(농업생산)범위를 어디까지 볼 것인가(시설원예, 축산) - 농민 간 상호 다른 이해관계 합의 문제 - 농민수당, 공익직불제 등 향후 정책대상 명확화 요구 가능성 - 다수의 영세소농, 중농, 가족농 문제에 대한 방향 정립 - 농민 의무사항을 추가한 농민등록제 도입(농업인·농민·농업경영체)	농민)농업인
전문가 그룹 (07.01.)	① 공익기능 행위 : 식량주권 지키는 일, 농사짓는 행위, 노동의 댓가 ② 농지문제 : 마을공동체로서 농지자산화 ③ 농사형태 : 자급자족 농업(자가소비형) 형태 제외 ④ 정주조건 문제 : 출퇴근 농업인, 외지주소를 둔 축산인 등 ⑤ 농촌공간 및 농촌공동체 문제 : 사회관계성 정도 중요 ⑥ 논의에 앞서 전제조건 : 소득신고 및 세금납부는 논외 - 새로운 자격기준 만드는 것은 지금과 같은 병폐 악순환 불가피 - 법적 지위에 따른 책임과 의무, 장기적으로 농민 역사를 사회적으로 복원하는 과정, 도덕적인 것과 제도적인 것 구분하여 논의 필요 - 농민 개념과 정의를 포함한 상위법률 개정, 법률 총위 및 용어 정리 - 농업인과 농민 기준은 내용총위를 달리하여 접근(법률VS보조사업) - 각종 보조사업과 농민수당·공익직불제는 구분하여 대상기준 차등화 - 현행 농업경영체 문제를 짚어보고 개선방안 마련하는 것이 현실적	농민)농업인
행정 그룹 (07.03.)	① 각종 기준 현실과 미부합(경작면적, 농업종사일수, 판매액 등 품목특성 고려) ② 농민은 농업인(전문 직업인)보다 하위로 보는 개념으로 인식 ③ 진입장벽을 높여서 경쟁력 있는 농업인(산업종사자 및 전문직업인) ④ 농업인이 직업군으로서 갖춰야 할 조건, 기준 강화 : 농지면적, 농작업 범위, 경작지와 거주지, 지역 범위 설정, 교육 필수, 중간필터장치 필요 ⑤ 농민수당 및 공익직불제 민원 : 애매모호한 자격, 기준, 지급대상 상이 ⑥ 논의에 앞서 전제조건 : - 가급적 자격과 기준은 단순하게 설정되어야 함. - 법적 지위에 따른 책임과 의무 - 농민들 간의 상호 합의 가능성, 필요성 - 조건 및 기준 강화에 따른 객관적 증명 가능성 담보, 시스템 뒷받침	농민)농업인

주 : 저자 작성함.

〈표 3-10〉 그룹별 2차 FGI 내용 요약 : 핵심쟁점사항 집중토론 결과

구분	주요 내용
농민 그룹 (07.14.)	○ 농민에 대한 새로운 기준 제정 시 예상되는 상황 - 기준에서 이탈되는 사람들의 끊임없는 반발 발생, 지금 상황과 똑같은 병폐 발생 우려 - 이번 조례안 재정에 마을단위 심의위원회라는 것을 넣어봤는데, 현실에서는 시도 자체가 되지 않음. 관(행정)의 부정적인 인식으로 인해 조례에 미반영(민의 준비와 역량 부족) ○ 농업인-농민의 기준 수정 시 적용 방법 - 정치, 문화, 사회, 역사적 측면의 농민이라는 가치와 경제적 측면의 농업인 사이에서 괴리 · 농업-농업인 층위를 달리하는 것은 어쩔 수 없이 수용해야 하는 작업 - 정주기반에 초점을 맞춘 포괄적 개념의 농민으로 구성하자고 제안(농업식품기본법 내에 제안 필요) · 기준점을 “정주공간” 기반으로 구분해서 달리 접근해야 함 - 농민수당 지원에 있어서는 규모와 지원을 타이트하게 하지 않았으면 함.(농촌유지의 측면에서 공익적 가치 부여) · 농업식품기본법의 문구를 농민의 공익적 가치를 반영하는 개념과 정의 반영하여 추가하는 것 목표 - 농민수당 지원조례 현재 농업인에서 농민으로 바꾸고 지급대상 세부기준을 농업경영체 기준에서 폭넓게 설정해야 함 ○ 현재 농업경영체 문제와 개선방안 - 광범위한 규정, 기준은 “농민”으로, 세부적인 규정, 기준은 “농업인”으로 적용해야 함 - 상위법률 상에서 반영할 수 있는 것에서 반영하고, 농민수당, 직불제는 정책 대상 다름 · 농민수당은 농민 대상으로, 공익직불금은 농업인 대상으로 봐야한다고 생각 - 직불제 같은 경우 산업적인 개념으로 가져갈 것 - 각종 보조사업의 특성, 성격, 정책이 지향하는 목표에 따라 정책대상을 달리해야 함. - 현행 농업인 기준에서 불필요한 기준(농업종사일수, 판매액)은 삭제하고, 대신 면적을 상향 조정 할 것인가에 대해서 고민필요(면적은 시행령 혹은 시행규칙에서 세부 논의)
전문가 그룹 (07.22.)	○ 농민에 대한 새로운 기준 재정립 시 나타나게 될 상황에 대한 예측 - 농민이라는 것은 노동행위에 초점을 맞추되 범위 확장하지 않고, 진입장벽을 좁혀야 함 - 개념+제도적 범위의 개념 정리 필요 - 농민의 농사짓는 방식에 있어서의 책임과 의무 필요 ○ 농업인-농민의 기준 수정 시 적용 방법 - 제도의 대상, 수혜자, 주체로서의 범위를 설정하는 정의 필요 - 농업인 표현 쓰는 것 버리고 “농민”으로 통일 필요 - 제도적, 정책적으로 시행할 때, 대상자의 정확성을 위해 농민 등록의 범위를 넓혀두자 - 공간적 개념으로 접근하여 도시농민, 지역농민, 마을농민으로 구분하여 운영필요 - 농촌거주 and 농사짓는 것 동시에 가져가야 함 - 자율적으로 지방(시군)에서 결정하도록 위임 필요, 지역에서 자율적으로 법률구성 필요 ↓(의견 나뉨) - 농사의 범위에 대한 기초 틀은 법률에서 결정(큰 틀에서 규칙 통일 필요), 농업에 대한 국가의 책임 필요(공익적 기능으로서의 농업)

구분	주요 내용
전문가 그룹 (07.22.)	○ 합의할 수 있는 수준에서의 대안과 우선순위 - 마을공동체 기여(공동노동)에 관한 것은 반드시 포함해야 함. - 거주와 관련하여 마을기여에 관한 가치인정 필요 - 농사행위 가장 중요 + 마을공동체 기여 동시에 포함되어야 함 ○ 농업인과 농민은 내용 층위를 달리하여 접근하는 방안 - (상위법률)예외 정하는 게 아니라 구체적인 것은 지방자치단체에 위임하여 조례로 시행 필요→ 시도 지사에게 위임하여 조례로 해결 필요(시행령, 시행규칙으로 시행 시 예외 발생) ↓(의견 나눔) - 최종적으로는 농업식품기본법 전면개정을 통해 완성 필요 - 시행령, 시행규칙 세부적으로 구분하여 운영 필요 - 농업식품기본법에서 개별 농민과 관련해서 정의가 우선 정립되어야 하고, 사업적 측면에서는 지방자치단체에서 위임받아 자의적으로 운영 필요 - 국가(중앙정부) 책임제도로 가야함 + 농업식품기본법 전면 개정 필요 - 디테일하면서 키워드 자체의 고민 필요
행정 그룹 (08.07.)	○ 농민 및 농업인에 대한 새로운 기준을 만들게 되었을 때 나타나게 될 상황 - 농업인과 농민을 이분법적으로 구분할 필요가 있을까 의문이 듦.(사업별 대상자 기준이 각각 정해져 있는데, 농업과 농민으로 나눈다면 현장의 혼란 초래) - 농지문제 해결하는 것이 우선되어야 함 ○ 농업인에 대한 기준을 수정한다면, 어떤 항목이 조정되어야 할 것인가? - 기존의 현행 보조 사업들을 정비하는 수준에서 기준을 재편성 필요 - 농민수당 지급 시 기준 강화 필요(책임과 역할 확대) - 공익직불제에서 요구되는 공익적 기능 강화 필요(농민수당 지급 시 적용 필요) - 기준에 교육적 기능 추가 필요 - 기준에 있어 농민들의 환경에 대한 인식 전환 교육시스템 중요 - 결국 농지문제로 돌아가게 됨. 농지이용실태조사의 중요성과 필요성 절감(농지문제 핵심) ○ 합의할 수 있는 수준에서의 대안은 무엇이고 우선순위 - 농업경영체 등록이 우선되어야 하고 추후 농지원부와 일원화 필요 - 추후 농업회의소를 활용한 농지이용실태조사 기대 ○ 농업인과 농민은 내용 층위를 달리하여 접근하는 방안은 어떠한가? - 농업인과 농민 구분에 대한 합의 우선, 구분을 통한 보조금 지원, 수당분배 차별화 필요 - 농업인과 농민을 구분하여 농업·농촌 정책을 구별해야 할지 의문 - 농민수당의 취지가 공익적 기능에 대한 보상인지, 공익적 기능이 의미하는 것은 무엇인지에 대한 고민 필요 - 농업경영체 개선을 통해 등치화 시키자는 방향이 핵심 대안으로 고민 ○ 새롭게 농민등록제 도입에 앞서 현재의 농업경영체 문제를 개선할 여지는? - 농업경영체 등록의 문제(공동경영주 범위 등) 거를 수 있는 장치 부재 - 마을이장에게 편재된 역할과 권한 과다, 농지원부와 농업경영체 등록 간 통합 필요 - 농업경영체 등록정보 수정이 3년마다 한 번씩 이루어져서 자료의 불일치 발생 - 품관원은 경영체 등록과 관련한 업무 읍면 담당자에게 떠넘기기 관행(품관원 역할 미흡)

주 : 저자 작성함.

둘째, 농민에 대한 공통 기준으로서 농민 및 전문가 그룹 의견은 ‘실제 마을에 거주, 실제 농사경작, 농업소득이 농외소득보다 많은 것(주업이 농업), 마을공동체 활동에 기여하는 등 공익기능 수행 여부’를 도출하였다. 반면, 농업인 및 행정 그룹 의견은 이에 대해서 정반대 의견을 도출하였다(〈표 3-11〉 참고).

〈표 3-11〉 그룹별 농민 기준에 포함할 사항

농민 그룹*	농업인 그룹*	전문가 그룹	행정 그룹
농촌공간 거주 정주공간 지역공동체	농촌공간 거주	땅을 일구는 자	연령대
농지 문제	농업에 종사하는 사람	농사짓는 자	농지(임대)
농업활동을 주 농사짓는 행위(경작)	농업생산 현장에서 직접 노동 수행하는 자	주체성, 주체적 관점	농업소득
마을주민 마을공동체 기여 지역사회유지 기여	행위적 요소 문화적 요소	농촌공동체 (사회생활과의 관계성)	영농능력
농업인 의무사항(교육 등)		공간 측면	공익기능 수행
지급기준(상호의무준수조건)			일제강점기 수탈의 주체
공익기능 수행 여부			고생하는 사람
마을단위 관리위원회			개인 경작자
			2차~3차 산업기능 제외 1차 산업 생산자
			농사를 경작하는 사람

주 : 1. 저자 작성함.

2. 농민 그룹은 주로 농민수당 도입을 주장해 오고 농민개념을 더 중요시 하는 사람들을 중심으로 구성함. 이하 동일함.

3. 농업인 그룹은 농업인 개념을 중요 시 하는 사람들로서 FGI 참여가 아닌 서면자문 방식으로 이뤄짐(9월). 이하 동일함.

농업인에 대한 공통 기준으로서 모든 그룹 의견은 ‘직업군으로서 포함, 경영자, 대규모 사업체, 정주공간·마을공동체·공익기능 수행·연령·농지 임대차 등과는 무관, 도시 출퇴근 가능, 면적·농업종사일수·판매액 등 법적 기준의 상향조정’ 등 다소 높은 진입기준을 도출하였고, 농업인 기준 강화에 대해서 의견차이가 없다. 다만 농업인 기준은 앞서 도출한 농민 기준과는 공통점이 거의 없다(〈표 3-12〉 참고).

〈표 3-12〉 그룹별 농업인 기준에 포함할 사항

농민 그룹*	농업인 그룹*	전문가 그룹	행정 그룹
직업, 산업	도시에 거주도 가능 (출퇴근 농사)	면적기준 상향 조정	직업으로서의 농민
경영자	농업 관련 업종 종사	농업종사일수 상향 조정	대규모 사업체
산업화, 규모화	면적기준 상향 조정	판매액 상향 조정	농업경영체
전문적인 기술	종사시간 상향 조정		판매·유통 기능 수행
정주공간 무관	판매액 상향 조정		2차~3차 산업기능 포함 1차 산업 종사자
마을공동체 무관 (공익기능 수행 무관)	농업관련 단계에 직간접적 참여하는 자		농업인은 다기능 수행자(멀티 플레이어)
농사짓는 행위 무관	규격화, 계량화 가능한 자		
연령 무관			
농지(임대) 확보			

주 : 저자 작성함.

셋째, 농업인과 농민 기준 논의에 따른 핵심쟁점사항을 간략하게 요약하면, ‘실제 거주지, 경작면적 기준, 여성농업인 미인정, 농업경영체와 농업인 불일치, 농지 임대차, 비농업인 소유의 상속농지·증여농지의 실제 경작, 은퇴농 및 고령농 등 연령, 소득 현행화 및 타 분야의 직업충돌, 정보 격차, 공익기능 개념에 대한 부정확성, 이행점검과 관리감독’ 등으로 압축할 수 있다. 이를 통해서 알 수 있는 점은 농업인과 농민 기준 쟁점사항을 해결하기 위해서 농지와 관련한 제도개선이 필수적이고 중요한 것임을 알 수 있었다(〈표 3-13〉 참고).

〈표 3-13〉 농업인과 농민의 개념 및 기준 관련 핵심쟁점사항(FGI 결과)

구분	주요 내용
실제 거주지 문제	○ 주민등록법에 따라 “실거주지”에 따른 주소등록 법적제제 필요 ○ 통작거리(농지로부터 20km 이내) 규정의 비현실성 문제 해결 ○ 자동차 시대 변화에 따라 활동반경 범위 확대, 거주지 범위 대한 논의 필요 ☞ 마을에 거주하지 않지만 마을공동체 기여 활동을 하는 사람에 대한 인정
경작면적 기준 문제	○ ‘농업경영체=농업인=농지(경작면적)’로 연결되는 구조이므로 개선과제 도출 ○ 1,000㎡ 농지면적 기준은 입장과 관점에 따라서 다르지만 농업경영체 기준 상향조정 필요하다는 의견 지속 제기, 세밀한 조정과 논의 필요 ☞ 농촌마을의 영세농, 고령농을 보호하자는 취지와 상충되는 지점

구분	주요 내용
여성농업인 미인정 문제	○ 여성농업인을 개별 독립 주체로서 봐야 하는 근거들을 과제로 도출 ○ 여성농업인을 법적 지위가 있는 주체로 인정하고 있지 않는 현실 개선 ○ 향후 농정방향이 가족농 중심인지, 개별농 중심인지와는 별개 접근 필요
농업경영체와 농업인 불일치 문제	○ 농업인은 농지와 연결되는데 임대차 문제가 중요하므로 개선과제 도출 ○ 1996년 이후 농지 임대차는 불법인 현행 농지제도 개선 반드시 필요 ○ 농지 이용관점에서 실제 경작을 해도 농업인으로 인정받지 못하는 구조
농지 임대차, 비농업인 소유의 상속농지증여농지 실제 경작 문제	○ 농업인은 농지 임대차 문제, 상속 및 증여농지 경작문제와 연결되는 구조 ○ 농지 임대차는 불법인 농지제도 개선, 양도소득세 면제 조세특례제도 개선 ○ 농지 이용관점에서 실제 경작을 해도 농업인으로 인정받지 못하는 구조 ☞ 헌법의 경자유전 원칙과 현실 사이에 괴리되는 지점 ☞ 농업생산활동 축소를 전제로 하는 스마트팜 확대 농업정책과 상충 지점
은퇴농 및 고령농 등 연령 문제	○ 경작사실확인이 필요한데 농사의 은퇴연령 개념에 사회적 합의 부재 ○ 다른 직업군과 같이 은퇴연령 개념 도입 필요성에 대한 사회적 합의 필요 ○ 과거 농업에 종사했던 것에 대한 인정과 배려, 산업정책과 복지정책 구분 짓는 논쟁적인 문제 ☞ 사회복지제도 등 사회안전망 확충과 긴밀한 통합, 연계 필요한 지점
소득 현행화 및 타 분야의 직업충돌 문제	○ 주요 소득원 지점, 농업 외 분야의 소득, 소득원 범위에 따라 기준 다름 ○ 전 국민이 세금납부 의무, 소득신고 의무 등 과제에 대해서 논의 필요 ☞ 농촌형 일자리, 농외소득을 강조하는 농업정책과 상충되는 지점
정보 격차 문제	○ 마을주민에게 가급적 널리 정보를 공개, 공유, 확산하는 활동 중요 ○ 정보접근성에 있어서 역차별 문제가 발생 방지, 정책신뢰도 향상 노력 필요 ☞ 귀농인, 귀촌인, 귀향인 등 농촌에 새로운 사람유입에 따라 발생하는 문제
공익기능 개념 부정확성, 이행점검과 관리감독 문제	○ 마을공동체 활동참여 여부가 공익기능 수행 여부로 포함됨이 적절한지 논의 ○ 정부가 만들어주는 것이 아닌 이제는 민간에서부터 먼저 내용 제시 필요 ○ 행정의 관리감독 문제, 민간의 주민자차교육 문제는 공동으로 해결 필요 ☞ 농민 기준에서는 개별단위를 강조, 공익기능 수행에서는 공동체단위를 강조
서로 복잡하게 섞여 있는 문제	○ 모든 문제들에 대해서 좀 더 통합적인 접근 지향 ○ 여러 기준을 놓고 상호 경합, 상충, 충돌 부분을 검토, 통합 접근 방법 ○ 농작업 노동범위를 직접노동 및 간접노동 투입 범위, 농업생산활동 범위를 어디까지 판단할 것인가에 관한 논쟁적인 문제 ☞ 마을에 거주하지 않지만 마을공동체 기여 활동을 하는 사람에 대한 인정 ☞ 여러 기준을 균형있게 도달하기 위하여 사회적 합의 필요한 지점

주 : 저자 작성함.

6. 현장실태

1) 조사개요

- 조 사 명 : 충남 마을주민 전수실태조사(정량 측면, 정성 측면)
- 조사목적 : 충남 마을주민 인적구성 실태 심층파악(구조적, 비구조적)
- 조사내용 : 충남 마을주민에 대해서 농업인 기준 및 농민 기준에 맞는 사람 현황
 - FGI 결과를 토대로 도출한 기준을 마을주민 전수실태조사 항목에 반영
 - 세부항목은 농업경영체 등록여부, 농업인 기준(1,000㎡ 이상 경작면적 여부, 연간 90일 이상 농업종사일수 여부, 연간 120만 원 농산물 판매액 이상 여부)과 농업인 인정 여부, 농민 기준(실제 마을거주 여부, 실제 농사경작 여부, 농업소득)농외 소득²⁵⁾, 공익기능 수행 여부²⁶⁾과 농민 인정 여부 등으로 구성
 - 조사항목은 박형대(2020)를 참고하여 재구성
- 조사기간 : 2020년 7월 ~ 8월
- 조사주체 : 충남연구원, 마을이장
- 조사지역 : 충남 내 불특정 6개 행정리(자연마을)를 조사대상마을로 설정
 - 논산시, 서산시, 서천군, 청양군(3개 마을) 등 6개 마을을 선정하였고 해당마을을 조사대상 지역으로 선택하게 된 기준은 이번 연구주제의 문제인식에 대해서 공감 을 표한 마을이장이 있는 곳으로서 조사의 용이성에 중점을 둔 결과
- 조사방법 : 마을이장이 주민 인적구성에 대해서 일괄적인 응답, 작성

25) 자료 : 통계청(2020), 2019년 농가 및 어가경제조사 결과.

주 : '농업소득>농외소득'이란, 2019년 농가경제조사 결과에 의하면, 농업소득보다 이전소득이 앞서는 현상이 발생 하고 있는데 농업외소득은 17,327천 원, 이전소득은 11,230천 원, 농업소득은 10,261천 원 순으로 나타남. 마을주민 전수실태조사에서 소득항목을 포함한 이유는 조사설계 당시 의도가 농민(혹은 농업인)의 주요 소득원이 어느 영역에서 창출되고 있는지, 농업생산활동이 주를 이루고 있는지 여부를 파악하기 위한 대리 지표로서 사용하였음을 미리 밝혀두고 해석과정에서 다소 오해의 여지가 있음(이하 동일하므로 각주 생략).

26) 주 : '공익기능 수행 여부'란, 농업·농촌 및 식품산업 기본법(약칭: 농업식품기본법)에 의거하여 "식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌 사회의 고유한 전통과 문화의 보전"을 말함. 하지만 이번 조사에서는 마을이장에게 구체적인 설명을 위하여 지역사회 혹은 마을공동체 기여 여부를 중요한 공익기능 수행 여부로 판단하고 대리지표로 사용하였음(이하 동일하므로 각주 생략).

- 20대 이상 경제활동가능 인구를 마을주민 전수실태조사 범위로 하여 이 사람들에게 대한 사항을 모두 기재
- “직업형태, 생활형태”는 대표적인 것을 자율 기재
- 농업 외 다른 직업을 가지고 있다면 직업명 표기(예. 식당종업원, 요양보호사 등)
- 예시. 농업인 기준 중 하나(1,000㎡ 이상 경작면적, 연간 90일 이상 농업종사일 수, 연간 120만 원 이상 농산물 판매액)만이라도 만족하면 “농업인 인정”에 표시
- 예시. 농민 기준 중 모든 기준(마을거주 여부, 실제 농사경작 여부, 농업소득이 농외소득보다 많은 경우, 공익기능 수행 여부)을 충족하면 “농민 인정”에 표시

○ 조사방식의 한계

- 이번 연구를 위해서 마을별 실태조사 방법은 도입한 것은 중요하였지만 전적으로 마을이장 사전이나 판단이 개입되어 있는 상태에서 조사를 진행하다보니 개인 의견 개입을 최소화하기 위한 사전 실태조사에 대한 충분한 교육 부족
- 예를 들면, 농업경영체 등록 조건을 넘어선 문제에 대해서 마을이장은 지극히 주관적으로 정리할 수밖에 없는 현실이 있는데 실제 경작 여부와 규모, 실제 마을 거주 여부 등도 해석 여지가 있고 모호한 지점 존재
- 마을주민 전수실태조사 항목 중 수정과 보완이 필요한 부분이 있음에도 불구하고 충분한 소통 기회를 확보하지 못한 상태에서 기초적인 수준으로 시행했다는 한계
- 예를 들면, 농업소득이 농외소득보다 높아야 한다는 항목은 농업소득이 1,000만 원 이하인 농가가 70%~80% 이상을 차지하는 현실에 맞지 않다는 지적, 농외소득 여부에 따라 농업인, 농민 여부를 구분하는 시기가 지났고 농외소득 의존도가 높은 상황에 대한 고려 필요, 농업소득과 농외소득을 단순 비교하는 것이 아니라 정책 대상자 일상 활동 중심 항목으로 조사하는 것이 필요하다는 지적
- 개념과 기준 설정을 위하여 변화된 농촌사회 현실을 반영한 다양한 사례와 질문들을 더 수집해서 세밀한 분류 필요하다는 지적

2) 분석결과(정량 측면)

첫째, 마을주민의 인적구성 중 현행 농업·농촌 및 식품산업 기본법 등 법적 기준에 맞는 농업인 현황, 마을이장이 인정하는 농업인 현황을 살펴보았다(〈표 3-14〉 참고).

전체 표본 533명 중 1,000㎡ 이상 경작면적, 연간 90일 이상 농업종사일수, 연간 120만 원 이상 농산물 판매액에 ‘예’라고 응답한 경우가 법적 기준에 맞는 농업인으로서 50% 이상인 것으로 나타났다. 나머지 50%는 농사를 짓지 않는 일반 주민 등으로 예상된다. 총괄적으로 마을이장이 농업인으로 인정하는 경우 약 56.3%이고 인정하지 않는 경우는 39%이다. ‘상황에 따라 농업인’인 경우도 1.7%인 것으로 나타났다. 그리고 농업종사일수와 농산물 판매액에 ‘모름’ 비중이 4.3%~4.9%인데 반해 경작면적에 ‘모름’ 비중이 0.4%인 것으로 나타났는데 이는 마을이장도 3가지 기준 중 경작면적 기준과 같은 명확한 지표에 좀 더 높은 인지도를 보일 수밖에 없음을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 마을주민 중 법적 기준에 맞는 농업인 현황

(단위 : 명, %)

구분	1,000㎡ 이상 경작면적			연간 90일 이상 농업종사일수			연간 120만 원 이상 농산물 판매액			총괄(농업인 인정)				총합계
	예	아니오	모름	예	아니오	모름	예	아니오	모름	예	아니오	모름	상황에 따라 농업인*	
구룡1리	27	35	2	20	38	6	26	35	3	27	29		8	64
등1리	62	59		63	58		61	60		57	64			121
봉암2리	35	15		32	17	1	26	23	1	35	14		1	50
부산2리	90	77		72	95		70	96	1	100	67			167
신평2리	35	40		36	21	18	33	26	16	33	27	15		75
용두1리	29	27		43	12	1	43	11	2	48	7	1		56
총합계	278	253	2	266	241	26	259	251	23	300	208	16	9	533
(비중)	52.2%	47.5%	0.4%	49.9%	45.2%	4.9%	48.6%	47.1%	4.3%	56.3%	39.0%	3.0%	1.7%	100.0%

주 : 저자 작성함.

둘째, 마을주민의 인적구성 중 정서에 맞는 농민 현황, 마을이장이 인정하는 농민 현황을 살펴보았다(〈표 3-15〉 참고).

전체 표본 533명 중 실제 마을거주 여부, 실제 농사경작 여부, '농업소득'농외소득', 공익기능 수행 여부에 '예'라고 응답한 경우가 정서에 맞는 농민으로서 43.5%~87.8%를 차지하였다. 앞서 살펴본 법적 기준에 맞는 농업인 수치와 달리 정서 상 기준에 맞는 농민은 기준에 따라 넓은 범위에서 판단하고 있는 것으로 나타났다. 총괄적으로 마을이장이 농민으로 인정하는 경우 약 54%로서 농업인으로 인정한 수치와 유사하였고 농민으로 인정하지 않는 경우는 34%이다. '상황에 따라 농민'인 경우는 9%로서 '상황에 따라 농업인'인 경우보다 높게 나타났다. 그리고 실제 마을거주 여부와 실제 농사경작 여부에 '모름' 비중이 1% 이하인데 반해 '농업소득'농외소득'에 '모름' 비중이 6.2%로서 비교적 높다. 이는 마을이장도 4가지 기준 중 마을거주와 농사경작 기준과 같은 지표는 좀 더 높은 인지도를 보일 수밖에 없음을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 마을주민 중 정서에 맞는 농민 현황

(단위 : 명, %)

구분	실제 마을거주 여부			실제 농사경작 여부			농업소득'농외소득'			공익기능 수행 여부			총괄(농민 인정)				총합계
	예	아님	모름	예	아님	모름	예	아님	모름	예	아님	모름	예	아님	모름	상황에 따라 농민*	
구룡1리	60	4		33	30	1	24	34	6	30	28	6	22	25		17	64
등1리	80	41		69	52		60	61		65	55	1	70	51			121
봉암2리	47	2	1	34	16		28	22		27	23		29	16		5	50
부산2리	154	13		96	71		47	118	2	110	57		72	75		20	167
신포2리	74	1		54	18	3	35	20	20	65	2	8	51	9	12	3	75
용두1리	53	2	1	46	9	1	38	13	5	46	9	1	44	7	2	3	56
총합계	468	63	2	332	196	5	232	268	33	343	174	16	288	183	14	48	533
(비중)	87.8%	11.8%	0.4%	62.3%	36.8%	0.9%	43.5%	50.3%	6.2%	64.4%	32.6%	3.0%	54.0%	34.3%	2.6%	9.0%	100.0%

주 : 1. 저자 작성함.

2. '정서'라는 것은 마을이장이 주민입장에서 볼 때 농민이라고 직관적으로 판단하는 것을 말함. 이하 동일함.

3. '상황에 따라 농업인, 농민'이란, 정확히 기준에 부합되지 않지만 그렇다고 농업인과 농민이 아니라고 부르기에 애매한 경우를 통칭하여 일컫는 말임. 이하 동일함.

셋째, 법적 농업인 기준에 따른 경우의 수, 정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수를 살펴보았다(〈표 3-16〉 참고).

법적 농업인 기준에 따른 경우의 수를 살펴보면, 전체 표본 533명 중 경작면적 1개 기준을 만족하는 농업인은 278명, 경작면적과 농업종사일수 2개 기준을 만족하는 농업인은 237명, 경작면적·농업종사일수·판매액 3개 기준을 만족하는 농업인은 224명으로 점차 수치가 떨어지고 있다. 마을이장은 경작면적 1개 기준을 만족하면 농업인으로 보고 있다.

반면, 정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수를 살펴보면, 전체 표본 533명 중 마을거주 1개 기준을 만족하는 농민은 468명, 마을거주와 실제경작 2개 기준을 만족하는 농민은 318명, 마을거주·실제경작·농업소득 3개 기준을 만족하는 농민은 218명, 마을거주·실제경작·농업소득·공익기능 4개 기준을 만족하는 농민은 218명으로 점차 수치가 떨어지고 있다. 마을이장은 2개~3개 기준 사이에서 만족하면 농민으로 보고 있다.

〈표 3-16〉 법적 농업인 기준에 따른 경우의 수 및 정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수

(단위 : 명)

구분	법적 농업인 기준에 따른 농업인 경우의 수			정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수			
							공익기능
			판매액			농업소득	농업소득
		종사일수	종사일수		실제경작	실제경작	실제경작
	경작면적	경작면적	경작면적	마을거주	마을거주	마을거주	마을거주
	1개 기준	2개 기준	3개 기준	1개 기준	2개 기준	3개 기준	4개 기준
구룡1리	27	17	17	60	33	22	22
등1리	62	62	61	80	61	52	52
봉암2리	35	32	26	47	33	26	26
부산2리	90	69	64	154	93	46	46
신포2리	35	33	33	74	53	34	34
용두1리	29	24	23	53	45	38	38
총합계	278	237	224	468	318	218	218
비고	총괄적으로 농업인 인정한 수:300명			총괄적으로 농민 인정한 수:288명			

주 : 저자 작성함.

넷째, 마을주민의 인적구성 중 현행 법적 농업인 기준에 따라서 농업경영체(등록), 농업인(마을이장 인정), 농민(마을이장 인정)을 대입한 결과를 살펴보았다(〈표 3-17〉참고).

전체 표본 533명 중 1,000㎡ 이상 경작면적인 경우, 농업경영체는 43.5%, 농업인은 49.3%, 농민은 43.5%이다. 연간 90일 이상 농업종사일수인 경우, 농업경영체는 37.1%, 농업인은 47.5%, 농민은 46.7%이다. 연간 120만 원 이상 농산물 판매액인 경우, 농업경영체는 37.7%, 농업인은 47.5%, 농민은 44.7%이다.

즉, 3가지 법적 농업인 기준에 따르면 농민으로 인정받는 사람보다 농업인으로 인정받는 사람이 더 많은 것으로 나타났고 기준은 주로 경작면적 기준으로 판단하고 있다. 그리고 농업인으로 인정받는 사람 중 최소 30명에서 최대 50명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 발생함을 알 수 있다.

〈표 3-17〉 현행 법적 농업인 기준에 따른 농업경영체-농업인-농민 대입한 결과

(단위 : 명, %)

구분	1,000㎡ 이상 경작면적			연간 90일 이상 농업종사일수			연간 120만 원 이상 농산물 판매액		
	농업경영체	농업인	농민	농업경영체	농업인	농민	농업경영체	농업인	농민
구룡1리	23	24	19	13	19	19	19	25	22
등1리	29	57	61	29	57	62	29	57	60
봉암2리	35	34	29	32	32	29	26	26	25
부산2리	83	86	64	68	70	62	70	70	59
신포2리	33	33	34	32	32	35	32	32	32
용두1리	29	29	25	24	43	42	25	43	40
총합계	232	263	232	198	253	249	201	253	238
(비중)	43.5%	49.3%	43.5%	37.1%	47.5%	46.7%	37.7%	47.5%	44.7%
비고	경작면적 '예'인 경우:278명			농업종사일수 '예'인 경우:266명			판매액 '예'인 경우:259명		

주 : 1. 저자 작성함.

2. 농업경영체, 농업인, 농민은 모두 마을이장이 아는 범위, 인정하는 범위 내에서 응답한 수치임.

3. 비중은 전체 표본 533명 중 해당항목 비중을 말함.

다섯째, 마을주민의 인적구성 중 정서 상 농민 기준에 따라서 농업경영체(등록), 농업인(마을이장 인정), 농민(마을이장 인정)을 대입한 결과를 살펴보았다(〈표 3-18〉 참고).

전체 표본 533명 중 실제 마을거주하는 경우, 농업경영체는 43.9%, 농업인은 52.9%, 농민은 52.5%이다. 실제 농사경작하는 경우, 농업경영체는 41.7%, 농업인은 51.2%, 농민은 51.8%이다. ‘농외소득>농업소득’인 경우, 농업경영체는 31.1%, 농업인은 40.3%, 농민은 41.7%이다. 공익기능을 수행하는 경우, 농업경영체는 41.5%, 농업인은 51.6%, 농민은 52.2%이다.

즉, 4가지 정서 상 농민 기준에 따르면 농업경영체로 인정받는 사람보다 농민으로 인정받는 사람이 더 많은 것으로 나타났고 모든 기준에서 큰 수치 차이가 발생하고 있다. 그리고 농민으로 인정받는 사람 중 최소 40명에서 최대 60명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 발생함을 알 수 있다.

〈표 3-18〉 정서 상 농민 기준에 따른 농업경영체-농업인-농민 대입한 결과

(단위 : 명, %)

구분	실제 마을거주 여부			실제 농사경작 여부			농업소득>농외소득			공익기능 수행 여부		
	농업 경영체	농업인	농민	농업 경영체	농업인	농민	농업 경영체	농업인	농민	농업 경영체	농업인	농민
구룡1리	23	27	22	20	24	22	18	23	20	20	26	22
등1리	29	50	64	29	55	67	28	55	59	28	54	65
봉암2리	34	34	29	34	34	29	26	26	26	27	27	27
부산2리	88	92	71	82	84	68	46	46	44	86	89	71
신평2리	32	32	50	30	30	46	27	27	35	33	33	49
용두1리	28	47	44	27	46	44	21	38	38	27	46	44
총합계	234	282	280	222	273	276	166	215	222	221	275	278
(비중)	43.9%	52.9%	52.5%	41.7%	51.2%	51.8%	31.1%	40.3%	41.7%	41.5%	51.6%	52.2%
비고	마을거주 ‘예’인 경우:468명			농사경작 ‘예’인 경우:332명			농업소득 ‘예’인 경우:232명			공익기능 ‘예’인 경우:343명		

주 : 1. 저자 작성함.

2. 농업경영체, 농업인, 농민은 모두 마을이장이 아는 범위, 인정하는 범위 내에서 응답한 수치임.

3. 비중은 전체 표본 533명 중 해당항목 비중을 말함.

여섯째, 마을주민의 인적구성 중 마을이장이 판단하기에 농업경영체와 농업인, 농업경영체와 농민, 농업인과 농민은 얼마나 동일하게 보고 있는지 분석한 결과를 살펴 보았다(〈표 3-19〉 참고).

전체 표본 533명 중 농업경영체와 농업인이 동일한 경우는 45.2%, 농업경영체와 농민이 동일한 경우는 37.5%, 농업인과 농민이 동일한 경우는 47.3%인 것으로 나타났다. 농업경영체와 농민의 동일화(응답 일치율)가 가장 낮게 나타나서 농업경영체 기준과 농민 기준 간 괴리는 큰 것으로 나타났다.

군이 순위로 따져보면, 농업인과 농민이 일치하는 경우가 1순위, 농업경영체와 농업인이 일치하는 경우가 2순위, 농업경영체와 농민이 일치하는 경우가 3순위로 나타났다.

〈표 3-19〉 농업경영체-농업인-농민 동일화 현황

(단위 : 명, %)

구분	농업경영체=농업인			농업경영체=농민			농업인=농민		
	예	아니오	총합계	예	아니오	총합계	예	아니오	총합계
구룡1리	21	43	64	16	48	64	22	42	64
등1리	28	93	121	30	91	121	56	65	121
봉암2리	34	16	50	29	21	50	29	21	50
부산2리	96	71	167	68	99	167	69	98	167
신포2리	33	42	75	32	43	75	32	43	75
용두1리	29	27	56	25	31	56	44	12	56
총합계	241	292	533	200	333	533	252	281	533
(비중)	45.2%	54.8%	100.0%	37.5%	62.5%	100.0%	47.3%	52.7%	100.0%

주 : 1. 저자 작성함.

2. 농업경영체, 농업인, 농민은 모두 마을이장이 아는 범위, 인정하는 범위 내에서 응답한 수치임.

3. 비중은 전체 표본 533명 중 해당항목 비중을 말함.

3) 분석결과(정성 측면)

FGI 및 마을주민 전수실태조사 과정에서 인터뷰한 결과이다. 주로 2020년 시행된 공익직불제 중 기본형 직불제, 충남의 농어민수당을 시행하면서 마을 내 지급대상자 신청과정에 발견된 사항으로서 정책과 현실 사이에서 어디에도 포함되지 못하고 사각 지대에 놓은 대상자에 관한 것이다.

첫째, “마을에 실제 거주하지 않으나 주민등록상 주소지는 마을로 되어 있는 경우는 어떻게 보아야 하는가?”, 실제 거주지와 서류 상 거주지 불일치에 관한 문제이다. 출퇴근하면서 농사하는 사람(출퇴근농), 거주지 대부분이 허수인 경우가 많은 현실 때문이다.

예시① 농촌에 살지만 농지는 거주지와 다른 곳에 있는 경우, 면 소재지에 거주하고 별도 사업장을 운영하면서 농사를 지을 경우, 농촌에 살면서 마을활동에 적극 참여하지만 농사를 경작하지 않는 주민들은 농민의 범주에 포함되지 않는 경우 등이 있다.

예시② 마을 내 논농사를 지으려고 하는 사람(직업을 농업으로 하려고 하는 사람)이 있어도 임대료 수준에 따라 농지를 빌려 준다. 임차농 입장이 되면 농사경작을 하려고 해도 높은 임대료 조건을 못 맞추게 되어서 불가피하게 다른 지역으로 농사경작하기 위해 나가는 경우가 발생한다. 그렇게 되면 경작지 주소와 거주지 주소가 달라진다.

예시③ 충남 내 어떤 지역은 인근 광역시로 출퇴근하면서 농사짓는 사람도 다수이다. 어떤 지역은 일자리가 많은 관계로 주민등록 상 주소는 타 지역으로 등록되어 있지만 실제 거주지는 해당 지역인 경우가 다수 있다.

둘째, “1,000㎡ 경작면적 기준을 농민이라고 볼 수 있는가?”, 1,000㎡ 경작면적 기준의 적정성에 관한 문제이다. 1,000㎡이라는 경작면적이 과연 농업생산활동을 제대로 유인할 수 있는 수준인가 등에 대해서 회의적인 반응이 많다.

예시① 1,000㎡ 경작면적으로 취미농사를 짓는 사람도 경작사실확인을 받게 되면 농업경영체 등록을 할 수 있게 되어서 각종 보조사업 지원을 받을 수 있다.

예시② 귀농귀촌인의 경우도 초기에 큰 경작면적보다는 작은 경작면적으로 농사를 시작하게 된다. 1,000㎡ 경작면적인 농지를 구하기 힘든 경우가 종종 있다. 도시와 가까운 지역일수록 임대할 수 있는 농지도 그리 많지 않고 우량농지는 더욱 접근하기 어렵다.

셋째, “여성농업인을 어떻게 볼 것인가?”, 현행 법률 상 여성농업인 기준이 없기 때문에 독립된 주체로서 여성농업인의 법적 지위 미인정에 관한 문제이다. 모든 통계는 가구단위 집계가 기본이고 모든 정책대상은 가구단위이며 경영주 1명만 인정받는 구조가 불합리하다는 지적이 오래 전부터 있었으나 해결되지 않고 있다.

예시① 여성농업인은 별도로 농업경영체 등록 확인이 안 되서 농업인이 아니라고 마을주민 전수실태조사에 표기하였고 세대 분리가 안 된 가구라고 보았다. 마을주민 전수실태조사 시 판단이 애매하여 고민이 발생하였다. 공동경영주 여부 판단은 읍면(지자체)마다 다르기도 하다고 한다.

예시② 여성농업인 등 경영주 배우자에 한하여 농업경영체 공동경영주로 등록할 수 있으나 현실에서 공동경영주는 아무런 효력을 발휘하지 못한다는 것이 문제이다. 너무 쉽게 등록이 되어버리니 아무런 효력도, 아무런 혜택도, 아무런 대우도, 아무런 인정도 받지 못하는 역설적인 상황이 생기고 있다.

예시③ 공동경영주로 등록한 여성농업인은 법적으로 독립된 농업경영체로서 인정받지 못하기에 주소를 달리하여 별도의 농업경영체로 등록하는 일이 일어난다. 한 가족인데 별도의 농업경영체로 등록하기 위해서 주소 이전(소위 가구 분리, 쪼개기 등)을 하면 되지만 이는 불법으로 보고 직불금 및 농민수당을 못 받게 된다. 농업경영체 가구 분리 시 소농 직불금은 수령 불가하고 면적 직불금은 수령 가능하다.

넷째, “농업경영체로 등록하면 모두 농업인이라고 볼 수 있는가?”, 농업경영체와 농업인 불일치에 관한 문제이다. 과거에는 농지원부로도 확인 가능하였지만 관리상태가 미흡하여 인정받는 수단으로 제 기능과 역할을 하지 못하고 있는 반면, 농업경영체 등록이 되어 있으면 농업인으로 인정하는 게 현실이다. 농협 정조합원 가입과 증명은 물론 소농 직불금과 농민수당 등 수급에 농업경영체 등록은 필수조건이 되면서 예전

보다 훨씬 중요해졌다. 마을이장 성향과 생각에 따라 법과 제도에 맞춰서 인정하는 경우와 아닌 경우가 있다.

예시① 한국농어촌공사 농지은행을 통하지 않은 개인 간 임대차는 현행 농지법 상 불법으로 간주하기에 개인 간 임대차가 만연한 현실에서 불법 임차농(소유자가 인정해주지 않는 경우)은 농업경영체로 등록할 수 없는 게 원칙이다. 농지법 상 농지원부는 개인 간 임대차계약은 허용하지 않으나 농어업경영체법 상 농업경영체 등록은 개인 간 임대차계약을 암묵적으로 용인하고 있다. 법률과 현실 사이에서 농지 임대차로 인한 빈틈이 있기에 2020년 농지원부 현행화 사업(농식품부 농지과)을 대대적으로 시행 중이다.

예시② 농지는 있기에 농업경영체 등록은 되어 있으나 다른 직업이 있어서 비농업 경영활동자이다. 휴경상태이나 농업경영체에 등록되어 있으므로 받을 수 있는 지원은 받는다.

예시③ 농업경영체 등록을 위한 첫 관문은 경작사실확인서인데 이 서류는 마을이장이 도장을 찍어주면 농업경영체 등록이 된다. 기준은 농지를 조금이라도 관리하고 농업소득이 조금이라도 발생하면 찍어주는 편이다.

예시④ 최근 농업경영체 등록정보 상황에 대한 변경 혹은 재등록한 경우가 많다. 정부 지원 증가로 인한 농민 우대에 대한 기대감이 형성되고 있기 때문에 세대 분리가 일어나고 추가로 재등록을 하고 있기 때문이다. 가구분리 및 쪼개기를 해도 개인정보보호 관계로 마을사람들은 실행여부를 확인할 길이 없다.

예시⑤ 농업경영체는 1,000㎡ 이상의 농지를 경작하는 자로 경영주는 농업 외 소득, 4대 보험 가입 등 상관없이 등록할 수 있으나 경영주 외 농업인은 농업 외 소득이 3,700만 원 이상인 경우 또는 4대 보험 가입자(직장가입자)는 등록이 제외된다.

다섯째, “농지를 임차했을 때 소유자와 합의가 안 되면 어떻게 할 것인가?”, 현행 농지 임대차에 대한 문제, 비농업인 소유의 상속농지 및 증여농지 실제 경작에 관한 문제이다. 약 60~70% 농지가 임대차인 것으로 추정됨에 따라 법과 현실 간 괴리는 심한 편이다.

예시① 한국농어촌공사 농지은행을 통하지 않은 개인 간 임대차는 현행 농지법 상 불법으로 간주하기에 임대차계약을 쓰지 않은 농지 소유자가 직불금과 농어민수당은 모두 받고 임차농은 불법으로 임대하였기에 농업경영체 등록도 하지 못한 채 그냥 농사 짓는 경우가 가장 많다.

예시② 농지원부가 있고 농업경영체도 있으나 본인은 농사를 짓지 않고 실제 농지는 모두 임대해 주는 경우로서 전체 농지 중 자경보다 임대농지가 많은 이도 있다. 일부 농지만 본인이 경작하고 대부분 임대한 농지를 경작하는 임차농에게 법적 임대차계약서는 써주지 않아서 농업경영체 등록을 할 수가 없다.

예시③ 농사를 짓다가 신용불량자가 되어서 농업경영체 등록이 불가능한 사람이 있다. 임대차계약서가 없는 땅에 임대료를 싸게 해서 시설하우스를 지었는데 시설하우스 철거과정에서 농지 소유주와 문제가 발생했고 결국 소유주가 농업경영체 등록이 되었으므로 직불금과 농민수당을 받는다.

예시④ 소규모 농지이지만 서류 상 자식명의로 농지를 증여해 준 어르신은 실제 마을에서 농사를 짓지만 농업경영체 등록을 못하므로 직불금과 농민수당을 받지 못한다. 그동안 농지 부분에서 정책사각지대에 놓은 사람이다. 비농업인인 자식은 부재지주가 된 셈이다.

여섯째, “은퇴농과 고령농을 어떻게 볼 것인가?”, 은퇴농 및 고령농 등 농업인 혹은 농민의 연령에 관한 문제이다. 연령 문제는 농업정책이 산업정책인가, 복지정책인가를 구분 짓는, 다소 논쟁적인 문제이기도 하다.

예시① 한평생 농사를 짓다가 최근 갑작스럽게 몸이 아파서 농사를 못 짓게 되면서 경작사실확인이 불가하게 되었고 농업경영체 등록이 안 되는 문제가 발생하였다. 직장 농업인이라든가 위탁영농인도 농업경영체 등록조건만 되면 직불금과 농민수당을 받는 반면, 오랜 세월동안 마을에 거주하면서 농업에 종사하였지만 신자유주의 시대에서 농업이 사회적으로 인정과 대우를 받아오지 못한 은퇴농과 고령농은 농업경영체 등록 조건에 맞추지 못한 이유로 직불금과 농민수당 등 정부지원 혜택을 받지 못한다.

예시② 한평생 농사를 짓다가 요양원으로 들어간 어르신, 고령으로 거동이 불편한 어르신의 경우 자녀가 어르신을 휠체어에 태워서 경작사실확인서에 도장을 받아갔고

농업경영체 등록 절차를 밟아서 직불금과 농민수당을 신청해서 받는다. 임대차계약을 쓰지 않고 불법으로 농업경영체에 등록하는 경우도 있는데 이는 마을이장까지 불법 행위 동조자로 만들어버리는 결과이다.

일곱째, “국세청에 소득이 안 잡히는 수준에서 다른 분야의 직업을 가진 자는 어떻게 할 것인가?”, 농업 분야로부터 발생하는 소득신고 및 세금 납부 등 소득 현행화에 관한 문제, 농업 외 분야로부터 발생하는 소득 등 타 분야의 직업충돌에 관한 문제이다.

예시① 마을에 부동산 임대업을 하는 이가 있는데 농지를 소유하고 있지만 농사는 아무것도 모르는 사람이다. 본인이 농사를 지을 수 없어서 다른 사람에게 농지를 임대해 주었지만 임대차계약을 쓰지 않은 채 임대하고 있어서 농업경영체 등록은 할 수 있고 직불금과 농민수당을 받는다.

예시② 어르신들 대부분 주요 소득원²⁷⁾은 자식들로부터 받는 용돈과 노령연금으로서 이전소득이거나 기타소득이다. 농산물 판매활동을 통한 농업소득이 안 좋으니 연금, 임대수익 등 농업 외 분야로부터 발생하는 소득규모가 더 크다.

예시③ 주말에 농사를 짓고 있으나 주중에 4대 보험 가입된 회사에 다니고 있다. 모든 것을 공제하여서 연봉 3,700만 원 내외²⁸⁾일 때는 소농 직불금 지급대상 기준이 되므로 수급해도 문제가 없다.

여덟째, “각종 조건을 잘 구비하여 맞춰 놓은 자, 조건을 맞추지 못한 자는 어떻게 할 것인가?”, 조건과 기준을 잘 갖추는 자와 갖추지 못한 자 간 정보 격차에 관한 문제이다.

예시① 대기업 전무(임원)으로 퇴임한 자가 마을에 거주하고 있는데 재직시절 국민연금 일부를 정산하여 미리 받아놓아서 현재 월 299만 원 이하로 연금액수를 수정해서 받는다. 1,000㎡ 경작면적 규모로 농사를 취득하여 짓고 있기에 농업경영체 등록 조건에 맞출 수 있었고 직불금 및 농민수당을 받는다.

27) 주 : 농촌의 어르신들 주요 소득원은 국민연금, 노령연금, 경영이양직불금 등임. 최근 은퇴농 및 고령농이 국가로부터 받는 국민연금은 월 15~20만 원 수령, 노령연금은 월 30만 원 수령, 부부가 같이 수령할 경우 월 25만 원, 한국농어촌공사의 경영이양직불금은 65세 이상 농가(은퇴농)에게 2,000㎡ 기준, 연간 700만 원을 7년 동안 지원함. 그러나 경영이양농지를 20~30대에겐 우선 지원하고 있어서 소유자와 이용자 간 매칭이 잘 안 되고 한국농어촌공사에 지불 수수료 10%도 부담이 되어서 꺼리는 측면이 있음.

28) 주 : 현재 충청남도 농어민수당 지원조례 및 시행지침 상 “농어업 외 종합소득금액이 3,700만 원 이상인 자는 지급 제외”임.

예시② 평생 마을에 거주하면서 농사지으면서 살았지만 소작농(임차농)으로만 지어서 농업경영체 등록이 불가하고 집이 도로 옆이라서 자산가치평가 시 차상위계층 등록도 불가하다. 정보를 제대로 챙기지 못하여서 직불금 및 농민수당 등 농민으로서 받을 수 있는 모든 혜택적용이 불가하다.

예시③ 최근 농촌으로 귀농인, 귀촌인, 귀향인이 증가하면서 상대적으로 학력이 높은 이들은 정보 접근성 측면에서 원주민보다 훨씬 빨라서 마을 내 역차별 문제가 발생한다. 역차별 인식은 부당함, 불공정함, 불신과 갈등을 야기하는 씨앗이 된다.

아홉째, “공익기능 수행 여부를 정확히 어떻게 판단할 수 있는가?”, 공익기능 개념의 부정확성과 모호함에 대한 문제, 이행점검과 관리감독에 관한 문제이다. 농업·농촌의 공익 기능이라는 표현 자체를 관행적으로 사용해왔기에 실제 현실에 적용하려면 난해한 부분이 있고 지역과 현장에서 받아들이는 온도차가 심한 편이다. 마을공동체를 유지하는 주체로서 농민 존재와 역할은 점점 작아지고 있고 경향은 더욱 가속화이라고 예상하고 있다.

예시① 마을주민들조차 개별농가의 농업경영 역할과 마을공동체에서의 역할은 서로 다른 문제라고 생각한다. 농업이 지금과 같이 계속 경쟁력 강화를 지향하면 할수록 마을 또는 마을공동체로부터 농업인이 분리될 가능성도 다분하다.

예시② 주로 도시에서 생활하면서 마을에는 가끔 거주하지만 평균 일주일에 1번 가량 내려온다. 작은 규모의 농지는 본인이 경작활동을 하지만 나머지 대부분 농지는 다른 이에게 임대해준다. 공익기능 수행 여부를 따지기에 애매하다.

예시③ 농민이 폐영농자재 불법 소각, 제초제 사용 등은 개인의 자발적인 판단에 의거한 것이 아닌 마을단위 자체규약(두레협약)을 통한 판단이 필요한 부분이 있어서 공익기능 수행 여부를 따지기에 애매하다.

예시④ 교감으로 퇴직한 이후 마을에서 4,000㎡ 농사를 짓고 있는데 마을공동체 활동에 열심히 참여하고 있다. 농업인으로 봐도 무방할 것 같으나 교원연금(3,600~3,700만 원)이 소득원으로 잡히기 때문에 농업경영체 등록은 하지 못하고 소농 직불금과 농민수당은 받지 못한다.

예시⑤ 한국농어촌공사, 농산물품질관리원, 농촌진흥청 및 시군 농업기술센터 등 공공기관은 공익기능 수행에 대한 관리감독이 안 되는 현실이니 마을주민들이 세금을 납부해서 별도 재원을 만들자는 이야기도 나온다. 행정에 모든 것을 의존하기보다 이제는 민간에서 적극 참여하는 것에 대한 필요성을 느끼기 시작한 것이다.

열째, “여러 요인이 복합적으로 섞여 있어서 농민인지 아닌지, 농업인인지 아닌지 판단이 애매한 경우는 무엇을 우선순위로 봐야 하는가?”, 실제 거주지, 경작면적, 농지 임대차, 소득수준, 실제 경작여부 및 농작업 노동범위 등 여러 요인이 서로 복잡하게 섞여 있는 문제이다. 특히 농작업 노동범위를 직접노동 및 간접노동 투입 범위, 농업 생산활동 범위를 어디까지 판단할 것인가에 관한, 다소 논쟁적인 문제이다.

7. 요약 및 시사점

첫째, 기초현황을 요약하면, 다음과 같다.

농가, 농가인구, 농업인, 농업경영체 등 용어별 통계수치 편차가 있고 농업인 통계가 없는 대신 농가인구로 대체하는 실정인데 2019년 기준 농가 수치와 농업경영체(농업인) 수치만 비교해 보더라도 전국적으로 67.8만 호, 충남에서는 6.8만 호 차이가 난다. 이러한 수치 차이는 도대체 어떻게 설명할 것인지 알 길이 없다.

농업인과 농민 개념과 기준 불명확성으로 인하여 파생되는 문제점은 주로 농업식품기본법 상 제시된 정량 기준이 농업인과 농민 범주를 계속 확대하면서 오히려 불명확해지고 모호해지는 결과, 이로 인하여 정작 정책지원을 받고 보호받아야 할 정책대상자들이 제도권의 사각지대에 놓이게 되었다. 그리고 법률과 공식문서에 있는 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구’와 현실에 있는 ‘농민’이 다름에도 불구하고 일치하는 것처럼 보이게 되었다. 여기에서의 핵심사항은 농지 임대차와 농업경영체 등록 문제이다.

둘째, 법률 검토 결과를 요약하면, 다음과 같다.

‘농지법’, ‘농업식품기본법’, ‘농어업경영체법’, ‘조세특례제한법’, ‘농업협동조합법’ 등 법률 상 느슨한 농업인 기준은 진입장벽을 낮춘 장점이 있는 동시에 누구나 진입할 수 있어서 농업인으로 보기 어려운 사람이 법과 제도를 악용하는 사례를 양산하는 단점이 있다. 그리고 농업인 기준은 경작면적, 농산물 판매액, 농업종사일수 등으로, 농업법인 기준은 관련 산업에 경영, 종사, 고용기간 등으로 규정하고 있음에도 불구하고 실제 경작면적 항목만 인정하고 나머지 항목에 대해서는 어떠한 증빙서류를 제출해도 인정하지 않는다. 경작면적만을 인정하기 때문에 농지 임대차가 절반이 넘는 현실을 반영하지 못해서 결국 농업인이지만 정책대상으로부터 소외되거나 누락되는 농업인이 발생하고 농업인이 아니지만 정책대상에 포함되는 현실이 발생하는 것이다.

셋째, 정책 및 제도 검토 결과를 요약하면, 다음과 같다.

- ① 현행 농림축산식품부 소관 법령인 법률, 시행령, 시행규칙에 의거한 농업인 기준은

많지만 실제 증명 가능한 것은 일부이다. 예를 들면, 경작면적, 사육규모, 연령, 인증 여부, 농업경영체 등록 여부 등 증명 가능한 항목만 인정하고 나머지 증명이 모호한 항목에 대해서는 인정하고 있지 않다.

② 농업경영체 등록제도는 등록 및 관리 절차 중 제출해야 할 증빙서류로서 경작사실 확인서, 임대차계약서 등 농지관련 서류가 대부분이다. 농업경영체 등록 여부가 중요한 이유는 공익직불제, 농민수당에서 가장 중요한 지급대상 기준이자 필수 요건이기 때문이다. 불법 농지 임대차, 여성농업인의 공동경영주 미인정, 비농업인 소유의 농지취득 문제 등으로 인해서 등록 절차, 관리감독, 정보관리 및 유지보수, 기타 사용용어 및 정의에 혼란을 주는 문제가 있다.

넷째, 개별사업 검토 결과를 요약하면, 다음과 같다.

① 공익직불제가 확대 시행되면서 소농 직불금과 면적 직불금으로 이뤄졌는데 지급 대상 기준은 2017년부터 2019년까지 3년 중 1회 이상 직불금을 정당하게 받은 자와 그 농지를 대상으로 한다. 신청자격은 농업경영체이다.

② 농어민수당이 확대 시행되면서 지급대상자 자격요건 및 기준을 공익직불제와 비슷한 수준으로 적용하고 지급대상은 농어민이라고 명시되어 있지만 신청자격은 농업경영체이다.

③ 농식품사업 중 농업인(농업경영체)에게 지원하는 대표적인 사업만 보더라도 유기농업자재지원사업, 유기질비료지원사업, 토양개량제지원사업, 농업자금이차보전, 충청남도 농어민수당, 공익직불제의 지급대상자, 지원자격 및 요건 공통점은 모두 ‘농업경영체에 등록된 자’이다.

다섯째, FGI 결과를 요약하면, 다음과 같다. 다만, 농민·농업인·전문가·행정 그룹별 논의과정을 통해서 도출한 농업인과 농민의 개념과 기준은 그룹별 의견차이가 있었다.

① 농민에 대한 공통 기준으로서 농민 및 전문가 그룹 의견은 ‘실제 마을에 거주, 실제 농사경작, 농업소득이 농외소득보다 많은 것(주업이 농업), 마을공동체 활동에 기여하는 등 공익기능 수행 여부’를 도출하였다. 반면, 농업인 및 행정 그룹 의견은 이에 대해서 정반대 의견을 도출하였다.

② 농업인에 대한 공통 기준으로서 모든 그룹 의견은 ‘직업군으로서 포함, 경영자, 대규모 사업체, 정주공간·마을공동체·공익기능 수행·연령·농지 임대차 등과는 무관, 도시 출퇴근 가능, 면적·농업종사일수·판매액 등 법적 기준의 상향조정’ 등 다소 높은 진입기준을 도출하였고, 농업인 기준 강화에 대해서 의견차이가 없다. 농민 기준과는 공통점이 거의 없다.

③ 농업인과 농민 기준 논의에 따른 핵심쟁점사항을 간략하게 요약하면, ‘실제 거주지, 경작면적 기준, 여성농업인 미인정, 농업경영체와 농업인 불일치, 농지 임대차, 비농업인 소유의 상속농지·증여농지의 실제 경작, 은퇴농 및 고령농 등 연령, 소득 현행화 및 타 분야의 직업충돌, 정보 격차, 공익기능 개념에 대한 부정확성, 이행점검과 관리감독’ 등으로 압축할 수 있다. 농지와 관련한 제도개선이 필수적이고 중요한 것임을 알 수 있었다.

여섯째, 현장실태로서 마을주민 전수실태조사 정량분석 결과를 요약하면, 다음과 같다.

① 마을주민의 인적구성 중 현행 농업·농촌 및 식품산업 기본법 등 법적 기준에 맞는 농업인 현황은 전체 표본 533명 중 50%, 나머지 50%는 농사를 짓지 않는 일반 주민으로 예상된다. 마을이장이 농업인으로 인정하는 경우는 약 56.3%, 인정하지 않는 경우는 39%이다. ‘상황에 따라 농업인’인 경우도 1.7%인 것으로 나타났다. 마을이장도 경작면적 기준과 같은 명확한 지표에 좀 더 높은 인지도를 보일 수밖에 없음을 알 수 있다.

② 마을주민의 인적구성 중 정서에 맞는 농민 현황은 전체 표본 533명 중 43.5%~87.8%를 차지하여서 기준에 따라 넓은 범위에서 판단하고 있는 것으로 나타났다. 마을이장이 농민으로 인정하는 경우 약 54%, 인정하지 않는 경우는 34%이다. ‘상황에 따라 농민’인 경우는 9%로서 높게 나타났다. 마을이장도 마을거주와 농사경작 기준과 같은 지표는 좀 더 높은 인지도를 보일 수밖에 없음을 알 수 있다.

③ 법적 농업인 기준에 따른 경우의 수는 경작면적, 농업종사일수, 판매액 3개 기준을 만족하는 농업인은 단독 기준일 때보다 점차 수치가 떨어지고 마을이장은 경작면적 1개 기준을 만족하면 농업인으로 보고 있다. 반면, 정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수는 마을거주, 실제경작, 농업소득, 공익기능 4개 기준을 만족하는 농민은 단독 기준일

때보다 점차 수치가 떨어지고 마을이장은 2개~3개 기준 사이에서 만족하면 농민으로 보고 있다.

④ 마을주민의 인적구성 중 현행 법적 농업인 기준에 따라서 농업경영체(등록), 농업인(마을이장 인정), 농민(마을이장 인정)을 대입한 결과를 살펴보면, 3가지 법적 농업인 기준에 따르면 주로 경작면적 기준으로 판단하고 있다. 그리고 최소 30명에서 최대 50명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 발생함을 알 수 있다.

⑤ 마을주민의 인적구성 중 정서 상 농민 기준에 따라서 농업경영체(등록), 농업인(마을이장 인정), 농민(마을이장 인정)을 대입한 결과를 살펴보면, 4가지 정서 상 농민 기준에 따르면 모든 기준에서 큰 수치 차이가 발생하고 있다. 그리고 최소 40명에서 최대 60명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 발생함을 알 수 있다.

⑥ 마을주민의 인적구성 중 마을이장이 판단하기에 농업경영체와 농업인, 농업경영체와 농민, 농업인과 농민은 얼마나 동일하게 보고 있는지 분석한 결과를 살펴보면, 농업인과 농민이 일치하는 경우가 1순위, 농업경영체와 농업인이 일치하는 경우가 2순위, 농업경영체와 농민이 일치하는 경우가 3순위로 나타났다. 농업경영체와 농민의 동일화(응답 일치율)가 가장 낮게 나타나서 농업경영체 기준과 농민 기준 간 괴리는 큰 것으로 나타났다.

일곱째, 현장실태로서 마을주민 전수실태조사 정성분석 결과를 요약하면, 다음과 같다.

① “마을에 실제 거주하지 않으나 주민등록상 주소지는 마을로 되어 있는 경우는 어떻게 보아야 하는가?”(실제 거주지와 서류 상 거주지 불일치에 관한 문제), ② “1,000㎡ 경작면적 기준을 농민이라고 볼 수 있는가?”(경작면적 기준의 적정성에 관한 문제), ③ “여성농업인을 어떻게 볼 것인가?”(여성농업인의 법적 지위 미인정에 관한 문제), ④ “농업경영체로 등록하면 모두 농업인이라고 볼 수 있는가?”(농업경영체와 농업인 불일치에 관한 문제), ⑤ “농지를 임차했을 때 소유자와 합의가 안 되면 어떻게 할 것인가?”(현행 농지 임대차에 대한 문제, 비농업인 소유의 상속농지 및 증여농지 실제 경작에 관한 문제), ⑥ “은퇴농과 고령농을 어떻게 볼 것인가?”(은퇴농 및 고령농 등 농업인 혹은 농민 연령에 관한 문제), ⑦ “국세청에 소득이 안 잡히는 수준에서 다른

분야의 직업을 가진 자는 어떻게 할 것인가?”(소득 현행화에 관한 문제, 타 분야의 직업 충돌에 관한 문제), ⑧ “각종 조건을 잘 구비하여 맞춰 놓은 자, 조건을 맞추지 못한 자는 어떻게 할 것인가?”(정보 격차에 관한 문제), ⑨ “공익기능 수행 여부를 정확히 어떻게 판단할 수 있는가?”(공익기능 개념의 부정확성과 모호함에 대한 문제, 이행 점검과 관리감독에 관한 문제), ⑩ “여러 요인이 복합적으로 섞여 있어서 농민인지 아닌지, 농업인인지 아닌지 판단이 애매한 경우는 무엇을 우선순위로 봐야 하는가?”(여러 요인이 서로 복잡하게 섞여 있는 문제) 등이 도출되었다.

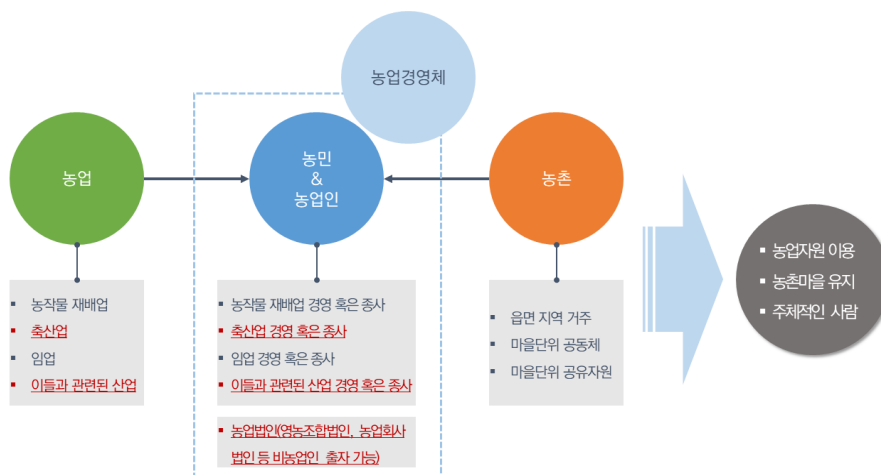
제4장 개선과제

1. 기본구상

농업인과 농민이라 함은 ‘농업-농민·농업인-농촌’ 혹은 ‘농지-농업-농민-농촌’과 같이 세 가지 요소가 일관성을 가져야 한다고 본다. 세 가지 요소의 일관성 문제는 농지와 농업, 농업인과 농민, 농촌을 어떻게 연결시킬 것인가, 연결시킨 그림은 농업과 농촌의 미래모습과도 연관이 있다(〈그림 4-1〉 참고).

농민이란, 농업과 농촌을 잇는, 그 중심에 있는 주체로서 농업생산에 기반한 영농활동을 하는 사람이다. 농업인이란, 1차 산업 요소가 가미되어 농업경영 활동을 통해 수익을 창출, 그 수익과 자본을 기반으로 농업을 하는 사람이다. 농지와 농업이 제대로 규정되어야, 농촌이 제대로 규정되어야, 사이를 잇는 농업인과 농민을 규정할 수 있게 된다. 농촌이라는 지역, 공동체, 공유자원 등이 빠지게 되고 단순히 공간만을 일컫는다면 농업인 역시 해당공간에서 농업행위를 하는 노동자에 불과하게 되므로 넓은 의미로 해석할 필요가 있다.

〈그림 4-1〉 농업-농민·농업인-농촌 일관성



주 : 1. 저자 작성함.

2. 유영봉(2018)의 “농업, 농촌, 농민은 3위 일체인가?”(농정시평, (사)농정연구센터)에 착안하여 재구성함.

2. 개념과 기준 설정

첫째, 제3장 현황 및 문제에서 살펴보듯이 농업인과 농민의 기준 설정에 대한 핵심 쟁점사항별 대안은 다음과 같이 도출할 수 있다²⁹⁾.

① 실제 거주지와 서류 상 거주지 불일치에 관한 문제 해결 대안으로서 실제 거주지 문제는 교통수단의 발달로 20km, 30km 등과 같은 기존의 통작거리 제한은 현실과 맞지 않고 집단화되지 않는 경작지 적용에 애로가 있기에 이를 충분히 감안한, 좀 더 유연한 기준이 필요하다. 우선 시 해야 하는 기준은 실제 거주지가 농촌(읍면)이어야 하고 농지와 동일 시군이나 읍면이 아니더라도 활동의 중심, 그리고 마을활동에 참가하는 사람은 포함하도록 한다.

② 경작면적 기준의 적정성에 관한 문제 해결 대안으로서 자칫 이 논의가 경작면적 규모를 더욱 확대하자는 것으로 비취질 수 있어서 생산성을 지향하는 입장으로 가게 될 가능성이 높아질 우려가 있다. 농업·농촌을 둘러싼 환경과 여건 변화에 따라 다기능 농업(multifunctional agriculture)을 지향하는 입장으로 가야 할 것이므로 경작면적 기준은 현재와 동일하게 유지하도록 한다. 물론 현행 경작면적 기준이 과연 농업생산 활동을 제대로 유인할 수 있는 수준인가에 대해서는 논쟁의 여지는 남아있다.

③ 여성농업인의 법적 지위 미인정에 관한 문제 해결 대안으로서 현재 기본적으로 정책대상자를 바라보는 관점 자체가 가족농 단위 중심, 농가 단위 중심이다 보니 여성 농업인만이 아니라 승계농의 농민자격도 애매하게 된다. 예전과 달리 부부, 자녀와 함께 하는 가족농 모습은 사라진 지 오래기에 냉정하게 현실을 인정해야 한다. 그럼에도 불구하고 가족농이 있을 경우 법인화를 유도해서 법인 구성원을 법적 지위 인정하는 방식으로 해결해야 할 필요가 있다. 여성과 자녀 등 가족이 농업에 종사한다는 가정 하에서 이들로 구성된 법인을 구성하게 하고 가족이 이사로 참여, 이사들에게 농민 자격을 부여한다. 그리고 이들의 농업 활동 유무를 확인하기 위해서 현장조직이 필요하다. 법인으로서 세금 체계로 편입할 수 있도록 유도해야 하는데 작은 규모의 농지를

29) 주 : 전문가 자문의견서를 토대로 재구성, 요약, 작성함.

가진 농민 간 협동적 농업 생산 방식을 유도할 수 있다는 측면에서도 중요하다. 즉, 생산 법인체를 구성하고 법인체에 소속되어서 농업을 실천하는 사람은 농민으로 규정하고 관리하도록 한다.

④ 농업경영체와 농업인 불일치에 관한 문제 해결 대안으로서 농업경영체라고 부르지만 1가구 당 1명 대표자만 인정하기에 구조적 한계를 가지고 있다. 1명 대표자만 의미를 가지다보니 농업의 조직화가 아니라 반대로 파편화, 개인화를 촉진하는 역효과가 나온다. 오히려 개인 사업자로 등록하여 세금 체계로 편입할 수 있도록 유도해야 한다. 현재 농업인 세대에게 적용하는 것은 무리이므로 향후 농업으로 진입하려는 젊은층 세대부터 적용한다.

⑤ 현행 농지 임대차에 대한 문제, 비농업인 소유의 상속농지 및 증여농지 실제 경작에 관한 문제 해결 대안으로서 실경작자 소유가 아닌 상속농지와 증여농지의 경우 농업위원회 등 지역단위 조직에 농지 이용권을 귀속시켜 농지 관리와 이용 효율화를 이루어야 할 것이다. 이런 경우에 한해서 양도소득세 면제 혜택 등을 준다. 기존 대농이 아니라 소규모 또는 신규 농민에게 이용권을 부여하는 제도적 장치를 마련한다.

⑥ 은퇴농 및 고령농 등 농업인 혹은 농민 연령에 관한 문제 해결 대안으로서 기본적으로 경작 대부분을 위탁하는 고령농은 권리적 농민 자격을 박탈할 수는 없음을 전제로 한다. 공익직불제 체계에서 농민 자격 유지는 더욱 필요해질 것이고 실경작자는 농민 자격을 부여받지 못하는 사례가 다수 발생할 것으로 예상된다. 특히 농민 자격이 있어 굳이 임대차가 공식화될 필요가 없는 대농에게 이용권이 넘어가는 사례가 증가함으로써 생산성 중심적 접근이 강화될 위험성도 존재한다. 이를 해결하기 위해 경영이양직불금 단가를 현실화하고 농지연금을 활성화하여 이렇게 시장으로 나오는 농지는 국가가 매입하여 공공화로 유도한다. 마을 내 소농, 신규 청년농민과 연결될 수 있는 제도적 장치가 필요하고 75세 이상 고령농은 직불금을 노인복지체제로 전환, 편입을 동시에 고려해야 한다.

특히 농민수당 지급대상 범위 중 연령 기준은 논쟁이 첨예하다. 즉, 농촌마을에 거주하면서 그동안 농사지었지만 현재 농사를 안 짓는 사람에 대해서 인정하자는 정서가 포함되어 있기 때문이다. 농민 기준, 농업인 기준에 농업소득이 없는 고령농, 은퇴농이 포함되지 못할 가능성이 높기 때문에 이들을 농민이나 농업인으로 인정할 수 있는

기준 마련이 필요하고 그동안 농촌사회를 계승해온 것에 대한 미처 챙기지 못해왔던 것에 대한 사회적 인정을 넘어서 제도적 인정이 필요하다.

⑦ 소득 현행화에 관한 문제, 타 분야의 직업충돌에 관한 문제 해결 대안으로서 농업인 혹은 농민이라고 하면 무조건 농사에만 종사해야하고 농외소득에 따라 농업인, 농민인지 아닌지를 구분하는 시기는 지났다. 전업농 이외에는 농업만으로 가구 경제를 움직일 수 없는 상황에서 농외소득 의존도 확대는 당연한 수순이다. 농업소득과 농외소득을 단순 비교하는 것이 아니라 대상자 일상 활동의 중심이 무엇인가를 조사, 평가해야 한다. 다기능 농업(multifunctional agriculture)은 농업 활동의 영역을 넓혀가는 경향을 가지기 때문에 단지 농업생산 매출을 중심으로 볼 것이 아니라 농산물 판매액 이외 농장활동 수입(사회적 농업, 체험 등), 농촌 내 마을활동 수입(마을 사회적 경제, 마을 복지, 마을 연구, 편집과 디자인 등), 시군 내 사회적 경제 직군에 포함되어 4대 보험을 받는 경우, 면 소재지 내 활동은 모두 사회적 경제 활동을 농업수입으로 보는 경우 등 소득활동 범위는 매우 넓다. 그리고 공무원을 포함하여 공장 등 중소기업에 취업하는 경우를 제외하고 다른 직군에 취업하는 것을 가구 수입으로 포함하는 현행 가족농 또는 농가 기준 집계방식은 만약 앞서 제안한 법인화로 전환하게 되면 가족 전체 수입은 의미가 없어지게 된다.

⑧ 정보 격차에 관한 문제 해결 대안으로서 현재 농촌지역사회 정보의 흐름은 크게 면장과 마을이장으로 이어지는 행정 체계 내 정보, 농업기술센터 및 관련 모임(연구회, 4H 등) 또는 농협으로 이어지는 행정 체계 내 정보로 구성된다. 가장 말단 행정체계인 마을이장과 관련 모임에 주도적으로 참가하지 못하고 행정과의 거리가 멀어지게 되고 그만큼 정보습득도 어려운 현실이다. 그렇기 때문에 지역에서 오고 가는 정보를 서로 공유할 수 있도록 읍면 단위에서 주민, 조직, 시민사회 단체 등이 서로 만나는 공간이 필요하다.

⑨ 공익기능 개념의 부정확성과 모호함에 대한 문제, 이행점검과 관리감독에 관한 문제 해결 대안으로서 공익기능 수행 여부를 논하기 전에 공익직불제 및 농민수당이 무엇인가에 대한 깊은 이해가 필요하다. 공익직불제 및 농민수당은 농민 자존감의 기초를 만들어가는 것으로서 농민이 스스로에게 부여하는 정체성과도 같다. 농민에 대한 정체성과 농민에 대한 기준이 일치하는 것이 중요하다. 따라서 공익기능 수행을

논하면서 공익직불제 및 농민수당 지급 이유와 타당성과 관련한 설명 및 교육은 반드시 필요하다.

그리고 공익기능 개념의 부정확성과 모호함 문제는 그동안 농업과 농촌의 공익기능 개념은 있었지만 구체적인 실천내용은 없는 것이 원인이다. 예를 들면, 농업환경보전 프로그램 등을 통한 시범사업과 시범활동을 통해서 농업과 농촌의 공익 활동의 방향과 사회적 가치에 대한 점검과 재평가가 필요하고 마을공동체 활동은 농촌 분야의 공익적 활동을 위해서 농민만이 아니라 마을주민 참여도 필요하다.

이행점검과 관리감독, 실제경작 확인에 대한 문제는 기존 마을이장 등을 통한 현장 행정체계 또는 농산물품질관리원 등 기관 행정체계를 통한 점검 및 확인 방법은 권력 집중과 현장 확인이 불가한 구조이다. 교통과 통신이 발달한 현대사회에서 인근지역(농촌-읍면)에 거주를 하면서 마을에 농사짓는 농업인이 많이 있는데 정주기반, 주거 환경, 교육, 문화 등 삶의 질을 고려한, 현실적인 선택이다. 그럼에도 불구하고 도시에 살면서 농지를 취득하고 경작이 어려운 부재지주를 선별하는 것이 관건이므로 농촌 사회의 현장(읍, 면 단위) 농업위원회 또는 그러한 활동을 위한 사회적 경제 조직의 구성과 활동이 필요하다.

⑩ 여러 요인이 서로 복잡하게 섞여 있는 문제 해결 대안으로서 농업과 농촌은 분명히 다르다. 농업은 농지와 연결되어 농민과 다시 연결되고 농촌은 농지 이외의 모든 농촌 공간을 말하고 이는 그곳에서 살면서 움직이는 농민과 더불어 마을주민도 포함된다. 그렇기 때문에 농업과 농촌은 통합적으로 접근되어야 하면서도 또 각자 활동의 참여 대상이 다를 수밖에 없다. 농민 규정은 단지 농업생산에 국한할 것이 아니라 농업생산을 기초로 한 환경 활동, 사회 활동까지 범위를 넓혀야 한다.

둘째, 농업인과 농민의 개념은 다음과 같이 설정할 수 있다³⁰⁾.

농업·농촌의 빈부 격차 원인과 이를 해소하는 접근에서 농민 개별 주체가 더욱 잘 드러날 수도 있을 것 같다. 농업인이 ‘직업으로서 농사를 짓고 있는 사람을 의미하는 경제적 용어’라는 점은 재검토해야 한다. 용어 근저에는 ‘농업은 먹거리를 생산하는

30) 주 : 전문가 자문의견서를 재구성, 요약, 작성함.

산업'이라는 등식이 깔려 있다. 전통적 가족농 개념이 현실과 다르듯이 농산물 생산이 여전히 농업의 핵심 기능이지만 이전보다 비중은 작아지고 있다. 이렇듯 농업의 역할과 기능이 달라진다면 이를 반영하는 정의도 달라져야 한다. 지금까지 통용되던 농업인 정의는 생산 기능을 전제한 개념이자 정의이므로 현실과 맞지 않는 면이 있다. 이런 면에서는 오히려 사회적 용어인 '농민'이 현실에 더 가깝다. 따라서 공식 용어는 '농업인'으로 쓰더라도 '정책 대상으로서의 농업인'에 새로운 범주(예를 들면, 국토관리자)를 포함하자는 주장도 있다. 정의와 범주를 조정한다면, 지금까지 관행적으로 쓰던 유형 분류 기준(예를 들면, 전업과 겸업, 전문일반부업·자급 등)도 새롭게 정립하자고 제안할 수 있다. 서론에서 제시한 '후자 관점' 및 '농민 정체성' 개념과도 맞닿는다. '농업과 농촌을 잇는' 매개로 농민을 정의하고자 할 때도 농사를 짓는 것만을 기준으로 삼는 것은 적합하지 않기에 경제적 기능 이외까지 범주를 넓혀야 한다. 농민이 직능 범주에 더해 사회적·지역적(territorial) 특성을 담고 있는 개념이라는 점에 동의하지만 이렇게 본다면 농민 개념이 농업인이나 농업경영체 개념보다 보다 넓을 수 있다.

선행연구 중 어느 정의를 따르건 '농민'이라 부를 수 있는 이들의 경제 활동 측면을 강조한 개념이 농업인이 될 것이다. 농업경영체는 농업법인 등을 포함하기 때문에 농민의 부분 집합으로 보기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 개념이 아닌 정의 차원에서는 농민이 농업인보다 작은 범주로 해석할 여지가 있다. 농민을 '농업인 정의에 더해 사회적·지역적 특성까지 만족하는 사람'으로 정의한다면 범주는 작아지기 때문에 개념 상 범위와 모순이 생길 수 있다. 따라서 농민 개념을 별도로 정의하고 이 중 경제활동 측면을 고려했을 때 특정 조건을 만족하는 이를 농업인으로 정의하는 방식이 적절하다.

농업인과 농민 개념에서 농업활동을 한다는 것은 동일하지만 수익을 창출하는 사람은 농업인이라 규정하며 산업적인 측면을 강조하고 있다. 농민이 농업인이 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그렇다면 더 상위의 개념은 농민이고 농업인 중에는 농민이 있을 수도 있고 없을 수도 있다. 농업과 농촌을 잇는, 그 중심에 있는 주체로서 농업 생산에 기반한 영농활동을 하는 사람은 농민, 1차 산업 요소가 가미되어 농업경영 활동을 통해 수익을 창출하고 수익과 자본을 기반으로 농업을 하는 사람은 농업인이라 정의할 수 있다.

셋째, 현실적인 이유로 농업인을 농민과 혼용해서 쓰는 것이 혼란스러운 점이 존재하지만 법률 개정, 정책 및 제도, 세부사업 시행지침의 개선을 전제로 농업인과 농민의 기준은 다음과 같이 도출하고자 한다.

농민 기준은 4가지로 도출될 수 있다. 즉, 실제 마을에 거주하는 지 여부, 실제 농사를 경작하는지 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부 등이다. 농업·농촌 자체가 위축되지 않고 마을공동체에 기여하는 사람까지 농민으로 포함하면서 농업·농촌 분야를 포괄적으로, 더 포용하여 나아가는 것이 중요하다.

농업인 기준은 법률과 시행령에서 제시하는 기준들을 더 높이는 방식은 현실적으로 무리이고 국가가 일괄적으로 기준을 정하는 것은 또 다른 위험과 폐해를 낳을 우려가 있으므로 개별사업 영역에서 기준을 별도로 제시한다. 앞서 찬성론과 반대론에서 지적한 바와 같이 지역 현황, 품목 현황, 농지소유와 이용 상황, 고령화에 따른 인구감소 등을 종합적으로 고려하여 정한다.

- 농민 기준(4가지) : 실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부
- 농업인 기준 : 개별사업 영역에서 별도 제시(지역 현황, 품목 현황, 농지소유와 이용 상황, 고령화에 따른 인구감소 등을 종합적으로 고려)

이상과 같이 농업인과 농민 기준은 층위에 따라서, 그리고 단계별 차등 적용할 것을 제안한다. 농업인과 농민 개념 정립에 따른 새로운 기준 설정은 일괄적으로 변경하는 것이 아닌 층위별 접근을 통해 단계적으로 적용한다. 법률 개정방향, 정책 및 제도 개선과제, 세부사업 개선과제, 현장 개선과제로 구분하고 신규로 진입하는 농업인과 농민부터 적용하는 것이다.

3. 법률 및 조례 개정방향³¹⁾

현행법에서는 포괄적이고 광범위한 농업인 개념만을 사용하고 있기에 유명무실하고 많은 부작용이 나타나고 있다. 농업·농촌·농민에 대한 중장기 정책 로드맵 설정이 필요하다. 농업 특성 상 종사자 개념을 명확히 규정하기에 훨씬 다양하고 복잡하며 지극히 개인적인 여러 상황이 존재한다. 이러한 현실을 고려하면 농민의 개념은 좀 더 포용적인 개념 접근이 필요하며 농업인보다 구체적이고 명확한 규정이 필요할 것으로 사료된다. 그리고 법률 외에도 시행령과 시행규칙까지 이어지는 일관된 설계가 필요하다. 농민 및 농업인 기준과 관련된 상위 법률에는 농업·농촌 및 식품산업 기본법, 농어업경영체법, 농지법, 농업협동조합법 등이 있고 조례로는 농어민수당지원조례 등이 있다.

법률 이하 시행령과 시행규칙에서 당초 법률 제개정 의도와 달리 다른 방향으로 흘러가 버릴 수 있으므로 오류에 대한 경계를 늦추지 말아야 할 것이다. 다만, 법적 정의에 해당하는 부분을 지방자치단체 조례에 위임할 수 없고 자치사무와 위임사무에 대해서만 위임할 수 있음을 명심해야 한다. 일본 사례에서 살펴보았듯이 법률에서 꼼꼼하게 설계하는 것보다 내부지침, 매뉴얼, 가이드라인 단계에서 세부적으로 만들어놓는, 법률의 수위 문제를 고려하도록 한다.

법률적 검토와 폐해가 있음에 유의해야 하는데 법적 지위를 제도적으로 보장받는 만큼 의무와 책임을 지게 되는데 자격을 제도화 하는 것은 반드시 문제가 될 여지가 있다. 등록제, 인증제 유사제도를 농민에게 적용하면 틈새로 편법을 만들어 많은 책임과 의무가 생겨 족쇄가 될 수 있을 것이다. 법 개정 이후에 법 개정 이전 입법에 따른 영향 평가를 다양한 측면에서 실시하고 그 결과를 반영할 필요가 있다.

첫째, 단기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에서 농업인 기준인 경작면적 외에도 농업종사일수 및 농산물 판매액 항목을 현실적으로 인정할 수 있도록 기준 문구를 교체하거나 실제로 인정할 수 있는 제도적인 방법을 찾도록 한다.

31) 주 : 법조계 관련 전문가들로부터 자문을 받았고 이를 토대로 저자가 재해석, 재가공, 재작성함.

농업종사기간(일수) 증명은 마을이장뿐 아니라 마을위원회를 통한 인정 기준을 마련하는 것이 현행 법률 체계 하에서 보완할 수 있을 것이다. 마을위원회는 성평등한 농촌을 위해 성평등 마을규약에 의거한 운영위원회 구성과 여성농민과 소수자의 권리 보장을 중요한 전제로 운영한다. 반면, 실제 농업종사기간 정량화는 현실적으로 불가능하고 농업에 ‘종사’한다는 것의 정의도 또 다른 논의를 요하며 생산성 향상(보다 적은 시간을 일하여 보다 고수의 실현)의 긍정적 의미를 상쇄할 가능성도 있으므로 삭제해야 한다는 주장도 있다.

농산물 판매액 증명은 인정방법이 쉽지 않지만 불가능한 것도 아니다. 계속 증명이 어려운 상황으로만 둘 수는 없는 문제이므로 동 기준을 유지하면서 농민이 증명해서 제출할 수 있다면 인정해야 할 것이다. 예를 들면, 농협, 도매시장 출하내역, 생협, 로컬푸드 직매장, 개인 직거래 시 통장내역 등 출하하고 거래한 내역자료를 법과 제도적으로 인정해야 한다. 이 부분은 농업인 소득을 증명하는 부분과 연계할 지점이다. 최근 농정 경향은 비교적 큰 정부를 요구하는데 이를 위해서 국가의 조세징수비용³²⁾을 줄일 수 있도록 농업계가 함께 노력할 필요가 있다. 많은 연구에 따르면 조세징수의 효율성은 정부 크기를 결정하는 주요 요인 중 하나이다. 다만 기준이 되는 농산물 판매액을 품목 혹은 경종과 축산 구분에 따라 달리 할 필요가 있고 ‘농가 총수입 중 비중’이나 ‘농가규모에 따른 농산물 판매액’ 기준을 정립하여 주 소득원이 농업인 사람을 구분해 내는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조에서 영농조합법인 등의 피고용인도 농업인에 포함한 규정, 농업종사일수, 농산물 판매액의 경우 증명이 쉽지는 않으나 계속 증명이 어려운 상황으로 둘 수는 없는 문제이므로 동 기준을 유지하면서 이를 실질화, 증명할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

이는 농업식품기본법 상 정의와 기준을 논하는 것이지 개별 법령에서는 시대의 변화, 시대에 맞는 정책 수요에 따라 ‘농업인’의 기준이 다소 바뀔 수도 있을 것이다. 예를 들면, 농촌마을에 거주하면서 그동안 농사지었지만 현재 안 짓는 사람에 대한 인정하는 방안, 청년 농업인이나 신규 농업인을 고려할 때 영농 기간이 몇 년 미만인 농가를 대상으로 다소 완화된 기준을 적용하는 예외 규정을 두는 방안 등이다.

32) 주 : ‘비용’이라 표현하였으나 이는 정책기준에 따른 음(-)의 조세, 즉 많은 과세, 준과세 혜택의 실시까지 염두에 둔 것을 말함.

둘째, 중기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법과 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 중 농민 기준을 추가로 포함한 개정을 제안한다.

○ (1안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조를 개정하여 농업인과 농민 중 하나만 정의하되 농민을 농업인과 농촌 거주민이 혼합된 용어로서 보고 이들을 포함한다. 농업인과 농민 정의를 단기 수준에서 법률개정이 어렵지만 다루지 않을 수 없는 내용 이므로 구분해서 정의해야 한다면, 농업식품기본법 수준에서 목적에 명시하되 하위 법에서는 그 목적에 맞는 필요한 기준을 준용하는 방식으로 가야 한다. ‘농민’이라는 용어를 선언적으로 등장시키거나 기존 ‘농업인’에서 좀 더 나아가 보다 ‘농민’에 가까운 주체(농촌 거주민 등)를 명시하는 데 의미가 있을 뿐 ‘농민’에 대한 법적 정의는 전제 하고 있지 않다.

현행	수정(안)
제1조(목적)... 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을~~	제1조(목적)... 농업인 의 소득과 농촌 거주민 의 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을~~

주 : 자문을 토대로 저자 작성함.

○ (2안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조를 개정하여 농업인과 농민 표현을 혼용하되 현재 농업인 정의는 수정·보완한다. 농민 용어를 활용하되 농업인 정의는 현행처럼 시행령에 담는 것이 적절해 보인다. 수정(안) 정의 안에 ‘대통령령으로 정하는 농업인’이란 표현이 나오므로 시행령에 ‘농업인’ 기준을 정하는 데 문제가 없다. 농민 기준을 법안에 담기에 합의해야 할 지점이 많기에 ‘농민’에 대한 법적 정의는 전제하고 있지 않다. 같은 법에서 농업인과 농민을 별도로 정의하는 자체가 득보다 실이 많고 두 개념과 정의를 명확히 구분하기 어려운 상황에서 이와 같은 방식은 혼란을 가중시킬 것이기 때문이다. 시행령과 시행규칙 자체가 본법의 내용을 구체적으로 위임 규정하는 것인데 이를 무력화하는 자체가 타당하지 않고 다수 지방자치단체에서 자체적으로 농민 기준을 규정할 수 있을지도 의문이다. 농민수당 조례 사례에서도 볼 수 있듯이 지방자치단체에 위임을 하더라도 기존 규정을 준용하는 사례가 많을 것이라고 보는 의견이 있다.

현행	수정(안)
제3조(정의) 2. "농업인"이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.	제3조(정의) 2. "농업인"이란 <u>농업을 경영하거나 이에 종사하는 농민</u> 으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다. 3. "농민"이란 대통령령으로 정하는 농업인 등 농촌에 거주하면서 농업을 주업으로 삼고 공익적 기능을 수행하는 자를 말한다.

주 : 자문을 토대로 저자 작성함.

○ (3안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조와 제3조를 포함하여 시행령도 모두 개정하되 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에는 농업인 자격기준을 지방자치단체에 위임하는 것으로 수정한다. 농업식품기본법 상 '농민' 용어의 명시는 선언적 의미이자 「헌법」규정의 실체화 의미를 내포한다. 따라서 시행령에는 별도의 농민 용어 기준을 명시하지 않도록 한다. 결국 농업식품기본법 전면개정을 통한 완성이 필요하고 시행령, 시행규칙 등으로 구분하여 운영한다.

현행	수정(안)
(법률) 제1조(목적)... 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을~~	(법률) 제1조(목적)... <u>농민의</u> 소득과 <u>농촌 거주민의</u> 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을~~ 혹은, 제1조(목적)... 농업인의 소득과 <u>농촌 거주민의</u> 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을~~
(법률) 제3조(정의) 2. "농업인"이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.	(법률) 제3조(정의) 2. "농업인"이란 <u>농업을 경영하거나 이에 종사하는 농민</u> 으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다. 3. "농민"이란 농촌에 거주하면서 농업을 주업으로 하면서 공익적 기능을 수행하는 자를 말한다.

현행	수정(안)
(시행령) 제3조(농업인의 기준) ① 법 제3조제2호에서 "대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람 2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람 3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 ③ 제1항에 따른 농업인의 확인 방법 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다.	(시행령) 제3조(농업인 등의 기준) ① 지역의 처한 현실과 상황, 품목 여건에 따라 기준은 유동적으로 변할 수 있으므로 지방자치단체에 위임한다. ③ 제1항에 따른 <u>농업인 및 농민의 확인 방법 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체가 민관 협치를 통한 합의에 의하여 결정하고 이를 고시한다.</u>

주 : 자문을 토대로 저자 작성함.

셋째, 중기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법의 세부조항 개정 이전에 농업·농촌·농민에 대한 근본 방향설정을 담은 재정비가 불가피하고 농지법으로부터 단서조항을 찾도록 한다. 농업, 농촌, 농민 모두를 들여다봐야 하므로 농업·농촌·농민 기본법으로 가는 것이 적절하다.

세부항목 개정 이전에 농업, 농민, 농촌에 대한 일관성 있는, 근본적인 방향설정 내용을 반영한 재정비가 필요하다. 즉, 국가가 식량주권 측면에서 책임져야 하는 것에 대해서 기본법으로 상정하고 국가(중앙정부) 책임제도로 가야 하므로 농업식품기본법 전면 개정이 불가피하다. 농업식품기본법 상 농민에 대한 정의, 기준을 반영하는데 4가지 키워드에 맞는 세부 정의를 설명하게 되면 자연스럽게 농촌, 공동체, 농사경작 등을 포함할 수 있다.

농지법에서 중요한 지점은 1) 제2조 제4항(농업경영이란 농업인이나 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것)에서 농업경영 정의를 검토하는 것, 2) 제2조 제5항(자경(自耕)이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생 식물 재배에 상시 종사하거나 농작업(農作業)의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생 식물을 재배하는 것)에서 자경의 의미가 오늘날 맞는지 검토, 3) 제6조(농지 소유 제한)의 예외 단서 조항 등이다. 이 지점과 연결하면 농민의 기준과 맥락을 맞출 수 있다.

넷째, 장기적으로 농업과 관련한 많은 법률 중 농업·농촌 및 식품산업 기본법을 가장 상위 법률로 설정한다. 농업식품기본법 개정을 통해 법률 위상과 우선순위를 제대로 세우는 것이 필요하고 농업식품기본법 전면 개정이 불가피하다.

농업식품기본법 개정은 비단 농업인과 농민 정의뿐만 아니라 법 구성 자체가 중구난방이므로 전면 개정이 불가피하다. 만약 농업인과 농민을 구분해서 정의해야 한다면, 농업식품기본법 수준에서 정의하고 하위 법에서는 이 중 필요한 정의를 준용하는 식으로 가야 한다. 개별법에서 일일이 농업인과 농민을 정의하는 방식은 적절하지 않을 듯하다. 수많은 개별법 내에서 농민, 농업경영체, 농업경영인, 농가, 생산자, 농업법인, 생산자단체 등과 같이 불분명한 주체들이 거론되는 것은 문제이기에 용어정리가 필요하다. 가능하다면 농업식품기본법에서도 농업인과 농민 중 하나만 정의하는 것이 바람직할 것이다. 각 제도에서 이를 구체적으로 정의하고 세분화하여 접근하도록 한다.

농업식품기본법 외의 관련법에서는 주로 재정의된 ‘농업인’ 규정을 토대로 이를 수정·부가하는 방식으로 체계를 정비하되 해당 법에 한하여 ‘농업인’ 정의로 농업식품기본법을 준용하지 않는 ‘농업인’이라 할 것인지, 「조세특례제한법」에서처럼 농업식품기본법에서의 ‘농업인’ 정의에 다른 여러 내용이 부가된 개념으로서 농민이라 볼 것인지 고민이 필요하다.

내용 층위를 달리 하여 어디서는 ‘농민’으로, 어디서는 ‘농업인’으로 명시한다 하더라도, 해당 법(혹은 관련 정책)에 맞는 ‘농민’(‘농업인’)을 정의하려면 대부분 기본적으로 ‘농업인’ 용어로 돌아와 거기에 추가적인 의미를 더하거나 제하는 방식으로 규정할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 예를 들면, 농촌에 거주한다거나, 농업소득이 일정 수준 이하거나,

종사상 지위가 어떠하다거나 등의 특성이 기본적인 ‘농업인’ 개념에 더하거나 제외될 것이다.

다섯째, 지방자치단체에서는 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례 개정방향으로서 정의, 지급대상과 범위를 비롯하여 지급절차 등을 추가한다. 농어민수당 지원조례에서 ‘농민’을 정의하기 보다는 지급대상 및 범위를 명확히 규정하는 게 적절하다(〈표 4-1〉참고).

예를 들면, 부여군 조례 중 제2조(정의)에서 ‘농민수당’만 정의하고 있고 이 정의 안에 ‘농민’이란 표현이 따로 들어가지 않는다. 하지만 제4조(지급대상 및 범위)에서 농민수당 지급대상을 정하고 있다. 반면, 충청남도 조례 중 제8조(지급대상)에서 주민등록상 주소, 농업경영체 경영주 외에는 실제 농업 종사 여부, 거주기간, 영농종사기간 등은 현행 체계 내에서 증명할 수 없기에 실효성이 떨어진다. 이것은 우리나라 법체제와 법-조례 간 관례를 고려할 때 실효성이 있다.

〈표 4-1〉 부여군 및 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례 비교

구분	주요 내용
부여군 농민수당 지원 조례	제4조(지급대상 및 범위) 농민수당 지급대상은 신청년도 직전 1년 이상 부여군에 주소를 두고 거주하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 1. 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호 따른 농업경영체 등 록한 사람 중 군 및 다른 시·군 중 군과 연결한 읍·면에서 다음 각 목 어느 하나 의 행위를 하는 농업인 가. 논농업과 밭농업으로 농작물을 재배하는 경우 나. 육림업, 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목을 재배하는 경우 다. 축산업에 종사하는 경우
충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례	제8조(지급 대상) 충청남도 농어민 수당 지급 대상은 다음 각 호의 요건을 모두 충족 하는 사람으로 한다. 1. 농어민수당 지급 신청년도 기준 충청남도 안에 주민등록상 주소를 둔 자 2. 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 경영체를 등록한 경 영주 및 농업인으로서 실제 농업에 종사하는 자 3. 신청 직전년도 농업 외 종합소득 금액이 농업직불금 또는 수산직불금 지급기준 미만인 자 4. 거주기간, 영농 또는 영어 종사 기간이 규칙으로 정하는 기준을 충족하는 자

자료 : 1. 부여군 농민수당 지원 조례[시행 2019. 9. 26.] [충청남도부여군조례 제2549호, 2019. 9. 26. 제정].
2. 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례[시행 2020. 3. 10.] [충청남도조례 제4664호, 2020. 3. 10. 제정].

광역지자체 조례와 기초지자체 조례의 관계가 국가 법률과 지자체 조례의 관계와 꼭 같지는 않으나 가급적 ‘정의’와 관련된 내용은 각 급 지자체의 조례 자체나 그와 관련된 ‘규칙’과 같은 하위법률에서 확정되는 것이 적절하다. ‘정의’의 어떤 여지를 위임한다기 보다는 목적하는 정책사업 관련 ‘사무’를 추진하는 차원에서 사업 대상을 기존 ‘정의’에 근거하여 확장하거나 재설정한다는 인식이 중요하다. 그래서 지방자치단체에 정의와 관련한 것을 위임한다는 것은 맞지 않게 된다. 조례 개정은 농민의 공익적 가치와 개념을 정립하고 농민이 개별단위로서 주체성을 강조하는 것, 지급신청 및 절차에 민간 기구에 위임하도록 하는 것이 핵심이다. 이에 따라 농민수당 또한 개별 농민에게 지급할 수 있는 문구로 변경한다.

조례 상 농민 정의와 기준을 ‘실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 농업생산 활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부’ 등 4가지 키워드로 포함한다. 세부기준에 대한 내용, 지급신청 및 절차는 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 등과 같은 마을단위 조직, 기구를 설치하여 자체 점검, 관리할 수 있도록 하고 충청남도가 시범운영을 하도록 명시한다. 다만, 농민의 정의에 따라서 책임과 의무가 발생하게 되는데 이에 따른 세부 의무이행 사항과 마을단위의 운영 및 관리체계에 관한 사항은 시행규칙에서 다루도록 한다. 물론 농민에 대한 세부 기준을 마을단위 위원회에서 정할 시 똑같은 기준의 농민일지라도 A마을에서는 농어민, B마을에서는 비농어민이 될 수 있는 등 형평성 문제가 발생한다. 이 지점은 농민이라는 개념이 전국적으로 통일된 기준을 정할 수 있는 게 아니라 지역별 특성과 여건에 따라 세부 기준은 계속 변화할 수 있음을 전제로 한다.

그리고 광역지자체(충청남도)를 비롯하여 비슷한 시기에 제정된 기초지자체(당진시, 서산시, 보령시 등) 조례에는 지급대상 제외조항이 없다. 하지만 이전 시기에 조례가 제정된 부여 같은 곳은 지급대상 제외조항이 있다. 광역지자체보다 기초지자체에서 침익적 추가조례를 두고 있는 셈인데 광역지자체에 그러한 지급대상 제외조항을 두고 기초지자체는 이를 두지 않음으로써 더 ‘수익적 추가조례’ 형태를 갖추게 하는 것이 지급대상을 넓힐 수 있다. 즉, 광역지자체(충청남도)에 지급대상 제외조항이 마련된 바탕 위에서야 기초지자체(부여군)에 현행과 같은 지급대상 제외조항이 그대로 유지되어도

자연스럽게 된다. 물론 예산 범위를 고려하는 가운데 현장에 보다 밀착된 행정단위 일수록 지원대상을 넓히는 게 자연스럽고 지방자치 취지에 부합하기 때문이다.

충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례	수정(안)
제1조(목적) 이 조례는 농어업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진하기 위해 충청남도에 거주하는 농어업인에게 농어민수당을 지급하여, 농어업인이 기본권을 누리고, 지속가능한 농어업·농어촌을 만들어 지역경제 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 조례는 농어업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진하기 위해 충청남도에 거주하는 <u>농민</u>에게 농어민수당을 지급하여, 농어업인이 기본권을 누리고, 지속가능한 농어업·농어촌을 만들어 지역경제 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) 2. “농어민”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인, 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」 제2조제2호의 임업인, 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인을 말한다.	제2조(정의) 2. “<u>농어민</u>”이란, 실제 농어촌에 거주하고 실제 경작 및 생산활동을 하면서 농어촌마을 공동체 활성화에 기여하는 자를 말한다. 개별행위 주체로서 인정한다.
제8조(지급 대상) 충청남도 농어민 수당 지급 대상은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람으로 한다. 1. 농어민수당 지급 신청연도 기준 충청남도안에 주민등록상 주소로 둔 자 2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 경영체를 등록한 경영주 및 농어업인으로서 실제 농어업에 종사하는 자 3. 신청 직전년도 농어업 외 종합소득 금액이 농업직불금 또는 수산직불금 지급기준 미만인 자 4. 거주기간, 영농 또는 영어 종사 기간이 규칙으로 정하는 기준을 충족하는 자	제8조(지급 대상) 충청남도 농어민 수당 지급 대상은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람으로 한다. <u>5. 그 외 마을단위 농지-사람위원회(혹은 마을농업위원회), 농어업회의소 등 대의기구를 통해서 정하는 조건을 충족하는 자로 한다.</u>
제10조(지급신청 및 절차) ① 농어민 수당을 신청하려는 자는 해당 주소지를 관할하는 읍·면·동장에게 신청서를 제출하여야 한다. ② 읍·면·동장은 신청서를 취합하고 적격여부를 확인하여 시장·군수에게 제출하여야 한다. ③ 시장·군수는 신청내용을 검토하여 최종 지급대상자를 확정하여야 한다. ④ 그 밖의 농어민수당 지급에 필요한 절차는 심의위원회의 심의를 거쳐 도지사가 정한다.	제10조(지급신청 및 절차) (추가) <u>마을농지-사람 관리위원회(혹은 마을농업위원회) 시범사업을 운영하도록 한다. 지급대상 과정에서 나타날 수 있는 문제점을 지속적으로 보완하도록 한다.</u>

충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례	수정(안)
(지급제외 대상) 없음.	(부여군 조례 예시) (지급제외 대상) 1. 신청 직전년도에 농업경영체를 미등록한 사람 2. 신청 직전년도의 농업 외 종합소득금액이 3,700만 원 이상인 사람 3. 신청 직전년도 직불금 등 각종 보조금 부정 수급한 사실이 있는 사람 4. 신청 직전년도 「가축전염병 예방법」 위반 사실이 있는 사람 5. 신청 직전년도 농지·산지와 관련된 불법 행위로 법적 처분을 받은 사람 6. 병의원 및 요양원 등 시설 입소자·대학생·군입대자 등 영농종사가 어려운 사람

자료 : 1. 부여군 농민수당 지원 조례[시행 2019. 9. 26.] [충청남도부여군조례 제2549호, 2019. 9. 26. 제정].
2. 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례[시행 2020. 3. 10.] [충청남도조례 제4664호, 2020. 3. 10. 제정].

4. 정책 및 제도 개선과제

농민 및 농업인 기준과 관련된 가장 밀접한 제도는 농업경영체 등록제이다. 농업경영체 등록이 되어야 농업인으로 인정받을 수 있는데 최근 일부 농민단체에서는 농민을 인정하는 방안으로 농민등록제 제도 도입을 논의 중이다. 하지만 다수 전문가들은 다른 제도를 추가로 만들기보다 기존 농업경영체를 제대로 보완하는 게 시급하다고 본다. 따라서 이번 연구에서는 우선 농업경영체 등록에 관한 정책 및 제도 개선과제를 제안하고자 한다.

첫째, 농업경영체 제도개선에서 중요한 전제조건은 농지제도 개선이고 주요 내용은 다음과 같다.

농업경영체 등록 첫 단계부터 경작사실확인서, 임대차계약서 등 농지와 관련된 서류가 필요하기 때문이다. 특히 한국농어촌공사를 통하지 않고 임대차 거래를 하는 불법 임대차 농지의 양성화를 위해 제도권으로 유인하는 묘안이 필요하다. 농지제도 개선과제를 예로 들면, 전국 단위 필지별 정보 파악을 위한 전수실태조사 실시(내용은 부재 지주 농지·미경작 상속농지·계약서를 쓰지 않는 불법 임대차농지·실경작자 및 실소유주 농지 불일치 파악 등), 계약서 기반이 아닌 임대차농지 자율신고제 도입, 미 경작 상속 및 증여농지에 대해서 공공매입을 통한 농지 공유제 실행 등이다.

둘째, 농업경영체 등록절차에 대한 개선사항을 다음과 같이 도출할 수 있다.

- 농업인 법적 기준과 농업경영체 법적 기준을 일관성 있게 담아내야 하는데 농업경영체 등록 시 경작면적만이 아닌 농업종사일수 및 농산물 판매액 등 기준 인정
- 농업경영체 등록 기준은 현재까지 논의 된 농민 기준인 '실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부'를 반영
- 마을에 실제 거주하지 않으면서 주소만 옮겨두고 농업경영체로 등록하는 문제를 해결하기 위해서 주민등록법에 따라 실제 거주지에 따른 주소등록 법적 제제 장치 필요

- 동일 가구 내 여성농업인 및 청년농업인 등 공동경영주를 법적 지위 인정하고³³⁾ 이 부분이 선결되면 개별주체로서의 농민에 대한 법적 지위 인정도 자연스럽게 가능
- 경작사실확인 절차는 마을이장 외에도 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회를 구성하여 인정
- 사각지대를 없애고 농업인과 농민을 구분할 수 있는 정보(예, 재촌 거주 기간 등)를 확보하려면 의무 등록이 필수이므로 임의 등록 방식을 의무 등록 방식으로 변경

셋째, 농업경영체 관리감독에 대한 개선사항을 다음과 같이 도출할 수 있다.

- 전국단위 필지별, 주민별 전수실태조사가 관리감독 개선사항에서 가장 우선순위
- 농업경영체 등록된 정보와 농지 정보에 대한 주기적인 현장 검증, 농지전수 실태 조사 등을 포함한 관리감독 강화, 행정과 민간 공동으로 현장 검증 및 실사업무 필수 이행
- 행정은 중간관리영역 배치 구상, 관리감독 업무수행을 위한 조직 및 인력 개편
- 민간은 읍면 단위 혹은 마을 단위 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 구성을 통해서 자정기능 수행(지역여건에 따라서 준비된 농업회의소 위임 가능)

넷째, 농업경영체 정보관리, 유지보수에 대한 개선사항을 다음과 같이 도출할 수 있다.

- 농업경영체 등록정보와 관련한 다른 분야의 정보(한국농어촌공사의 농지정보시스템, 국토교통부 관리하는 토지정보시스템, 법원이 관리하는 등기부등본, 국세청이 관리하는 주민세 납부 내역 등)를 통합, 연계하는 시스템 구축, 자료 간 일치성 제고
- 세부사업과 지급대상 정보 간 연계를 위해서 각종 행정에서 생산하는 공간정보 및 농지정보, 농지원부의 경지면적 등과 같이 다양한 항목에서 조사되는 자료를 농업경영체 등록정보와 연계하여 활용하여 자료 정확성 제고, 정책수요자 중심 정보로 고도화
- 농지원부와 농업경영체 등록정보 시스템 간 이미 통합된 상태이지만 이와 더불어 민간 차원에서 상시 확인, 상시 증명이 가능하도록 하는 방안(증명서류 통합관리, 신청단계 일원화 등 현장농민 수용가능성, 관리 용이성 고려)

33) 자료 : 정은미(2020), 제2차 희망을 만드는 농어촌 여성정책 포럼: 여성농업인의 법적 지위의 문제와 개선방안, 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회.

- 장기적으로 농업인, 농민의 소득 및 세금신고 체계로 편입을 고려하고 관련하여 조수입이나 소득과 같은 핵심변수에 대한 종합적이고 체계적인 관리³⁴⁾
- 농업경영체 정보(개인인적사항 제외)에 대한 투명한 공개, 상시열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보 업데이트 등 상시 소통하는 문제해결 플랫폼 구축
- 농민 직관에 의한 정보 외에 정보를 자동으로 신고, 업데이트 할 수 있는 기술 개발

참고로 농민등록제 도입을 위한 농민단체에서 논의 중인 내용은 다음과 같다³⁵⁾.

‘농민이란, 농업노동을 하거나 농촌마을에서 살아가면서 농민등록제에 참여한 사람’으로 규정하는데 개인 의사를 존중함이 기본이다. 본인이 농민임을 자처하고 농민으로 살아가는 것을 결정하기 위해서는 법과 제도로서도 뒷받침되어야 할 것이다. 농민등록제는 그러한 취지로 만들고자 하는 것이고 농가 등록이 아닌 개별 등록을 기본으로 한다. 그리고 등록을 위한 최소한 충족 요건이 있어야 한다. 농민등록제는 농업경영체 등록이 안 되었다는 이유로 농민으로 인정받지 못한 경우가 많기 때문에 두 개 요건 중 하나라도 해당된다면 농민등록제에 등록할 수 있다는 것이 주요 골자이다. 예를 들면, 예전에는 농업노동과 일상의 삶이 일치되었는데 지금은 농업노동과 사는 곳이 다른 경우가 많으므로 이러한 추이를 반영해서 ‘농업노동을 하고 있거나 농촌마을에서 살아가면서’로 농촌현실을 반영하였다.

농민등록제는 기본적으로 농업경영체를 활용하고 농민 개인별 등록과 미등록된 농민의 길을 열어준다는 의미가 있다. 그리고 등록 과정에서 마을심의회를 거치도록 하는 주장이 많은데 이는 검토할 사항이다. 왜냐하면 마을심의회에 구체적 기준과 책임과 권한을 주지 않으면 형식화되고 주관적으로 운영될 소지가 크기 때문이다. 오히려 마을심의회보다는 현재처럼 마을이장이 확인하되 실경작과 실거주를 확인하는 것은 다른 제도를 운영하는 것이 낫다고 본다(예. 농지일제조사사업, 농민등록제 명예감시원제도 등).

농민등록제에 반드시 기입할 것 중 하나는 해당 농민의 실제 거주하는 지역을 표기해야 한다. 이미 농업과 삶이 분리되는 상황에서 그것은 그것대로 존중하되 농촌마을에

34) 자료 : 김정호, 최은아(2015), 농업경영체 관리체계 개선방안, R744 연구자료, 한국농촌경제연구원.

35) 주 : 전국 농민회로부터 자료를 제공받아서 요약, 재구성함.

살고 있는 농민에 대한 지원을 강화한다는 차원에서 필요하다. 예를 들면 ‘도시 농민’, ‘소도시 농민’, ‘농촌마을 농민’으로 구분해서 거기에 맞는 정책을 세우되 ‘농촌마을 농민’을 우대하고 육성하는 방향을 분명히 세워야 농업·농촌·농민이 함께 발전하게 될 것이다.

5. 개별사업 개선과제

농업인 기준을 국가가 일괄적으로 정하는 것은 또 다른 위험과 폐해를 낳을 우려가 있다고 하였으나 여기서 ‘농업인 기준’이 농업인의 법적 정의를 뜻하는 것이라면 우리나라의 법체계에 배치되는 문장으로 다소 어폐가 있다. 국내 법체계 상 ‘법적 정의’는 말 그대로 법률로만 가능하다. 다만 ‘농업인 기준’이 지자체가 특정 요건을 갖춘 농민의 복리 증진 등의 목적으로 추진하는 사무·사업 대상을 정하는 기준을 뜻하는 것이라면 구체적인 문구로 변경할 필요가 있다.

농업인 기준과 관련하여 농업식품기본법과 시행령에서 제시하는 기준들을 높이는 방식은 무리이기 때문에 개별사업 영역에서 차별화를 기하는 방식이 현실적이다. 즉, 법에서 정하는 ‘1차 기준’은 가능한 낮추고 개별사업에서 정하는 ‘2차 기준’에서 대상을 개별사업 영역에서 구체적으로 정하는 방식이, 차별화를 가하는 방식이 실현가능할 것이다. 개별법에 따라 기준을 달리할 수도 있고 지자체 차원에서는 지역 현실과 주요 품목, 농지 소유와 이용 상황, 인구 구성 등을 종합적으로 고려하여 고유사업 추진 시 대상이 되는 농업인 기준, 혹은 범위를 넓힐 수도 있을 것이다. 국가 정책사업을 지자체가 수행하는 경우에도 큰 틀의 지침 하에 사업대상 선정 등과 관련된 세부기준 마련을 지자체에 위임한다면 지역별 특색에 맞게 사업대상이 되는 농업인의 요건을 정할 수 있는 계기가 될 것이다.

앞서 살펴본 법률 및 조례 개정방향, 정책 및 제도 개선과제는 국회 및 중앙정부에 해당하는 내용이다. 반면, 개별사업 (시행지침) 개선과제는 지방자치단체에 해당하는 내용이다. 충청남도가 국비 보조사업이 아닌 지방비 자체 보조사업일 경우에 시범 적용해 볼 것을 제안한다.

첫째, 개별사업의 정책대상자 기준에서 수립할 기본원칙이자 전제조건은 다음과 같다.

- 법률 및 시행령에 의거한 농업인 기준은 그대로 두고 지방자치단체의 자체 보조사업 지침에 의거한 농민 기준 적용

- 농업인에게 적용할 원칙이자 기준은 농업을 본업으로 하는 자, 농업경영체 등록한 자, 농업소득을 주로 창출하는 자 등 세부 내용을 강화하는 개념으로 설정
- 농민에게 적용할 원칙이자 기준은 해당지역(시군 행정경계 기준)에 실제 거주하는 자, 실제 농사를 짓는 자, 농업을 주업으로 하되 부가적으로 다기능 농업 관련 활동을 하는 자, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행하는 자 등 세부 내용을 추가 적용, 포괄적인 개념 접근

둘째, 충남 농어민 수당에 적용할 기준을 기초지자체 조례와 지방비 자체 보조사업 시행지침에 반영한다.

- 현재 실행 중인 농어민 수당 사업에 전부 적용하는 것은 무리이므로 충남 내 일부 행정리를 대상으로 시범지역 선정
- 농민수당 지원조례 중 용어 정의에 새롭게 제안한 농민 기준으로 개정, 지급대상 및 세부 지급기준을 농업경영체 등록 기준이 아닌 개별 농민단위 지급으로 반영
- 마을에서 농민으로 인정하고 판단할 수 있는 민간 차원의 심사과정과 절차를 거치도록 하는데 예를 들면, 마을 자체 관리 및 심의기구인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회’ 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 구성 제도화
- 위와 같은 시범사업 시행을 통해서 관찰과 기록, 시행착오를 최소화하는 선에서 농어민 수당 개편을 점진적으로 실행

셋째, 농업인과 농민은 정책영역별 기준을 달리 적용한다(〈표 4-2〉 참고).

- 지방비 자체 보조사업은 시행지침이 없는 게 대부분인데 사업별 시행지침을 전부 완성하고 사업성격과 사업영역에 따라서 지급기준과 자격요건 차등화를 전제조건으로 함. 이유는 기존의 대부분 농업 정책은 상위 10%~20% 계층에게 지급대상 자격이 가능한 정책이었기 때문임.
- 농업정책 영역의 사업은 농업인 기준을 적용하고 주로 생산기반, 농자재, 유통, 가공, 수출, 가격, 경영 및 소득안정망 등과 같은 사업 해당, 농어민수당 및 소농 직불금을 제외한 산업성격의 보조사업은 농업인으로 한정(예. 농작물 재해보험, 농산물 가격안정제, 시설현대화 지원사업, 생산자조직 육성사업, 브랜드육성 사업 등)

- 농촌정책 영역의 사업은 농민 기준을 적용, 주로 복지·마을개발·사회적 농업·환경 및 경관·로컬푸드 등과 같은 사업 해당, 농어민수당 및 소농 직불금 등과 같은 비산업 성격의 보조사업은 농민으로 한정(예. 충남 농어민 수당, 여성행복바우처 지원사업, 농업환경보전 프로그램, 친환경농업조직 활성화, 농촌마을 공동급식 도우미 지원 등)

〈표 4-2〉 농업인 및 농민 정책대상자 기준에 적합한 사업군 영역(예시)

농민을 지급대상으로 하는 사업군 (주로 농촌정책 영역)	농업인을 지급대상으로 하는 사업군 (주로 농업정책 영역)
농작물재해보험료 지원 농업인안전공제 보험료 지원 충남 농어민 수당 여성행복바우처 지원사업 농업환경보전 프로그램(국비 포함) 친환경농업조직 활성화 농업환경실천사업(구) 학교급식 차액지원사업 농촌마을 공동급식시설 개선 농촌마을 공동급식 도우미 지원 농업·농촌 다원적 기능 강화 지원 농촌마을개발 관련 사업 모두 포함 <i>*이해를 돕기 위하여 대표 예시로서 중앙정부 사업 : 공익직불제(기본형 직불제 중 소농 직불금)</i>	농작물재해보험료 지원 농업인안전공제 보험료 지원 농기계종합보험 지원 주요 농산물 가격안정제 시범사업 원예시설현대화 지원사업 축사시설현대화 지원사업 공선출하 생산자조직 육성 원예작물 공동경영체 육성사업 한우광역브랜드 육성 농산물 유통시설 현대화 지원 충남오감 포장재 지원 신규HACCP 농가 등 시설장비 지원사업 <i>*이해를 돕기 위하여 대표 예시로서 중앙정부 사업 : 공익직불제(기본형 직불제 중 면적 직불금)</i>
▼	▼
농촌정책 영역(복지, 마을개발, 사회적 농업, 환경 및 경관, 먹거리 순환 등)은 농민을 지급대상	농업정책 영역(생산기반, 농자재, 유통, 가공, 수출, 가격, 경영 및 소득안전망 등)은 농업인을 지급대상

자료 : 충청남도(2019), 2019년 합본세출예산서.

주 : 저자 작성함.

6. 현장 개선과제

앞서 살펴본 법률 및 조례 개정방향, 정책 및 제도 개선과제는 국회 및 중앙정부에 해당하는 내용, 개별사업 시행지침 개선과제는 지방자치단체에 해당하는 내용이다. 반면, 현장 개선과제는 마을 단위 혹은 읍면 단위 등 민간 차원에서 해야 할 내용이다.

전제조건은 마을단위의 자체 관리조직인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’가 법적, 제도적으로 인정받는 것이다. 충청남도가 지방비 자체 보조사업일 경우에 시범 적용할 것을 제안한다. 일본 사례에서 살펴보았듯이 마을단위부터 위로 올라가는, 잘 짜여진 전체 의사결정 체계, 마을농업위원회의 권한 부여를 적극적으로 검토해 볼 것을 제안한다.

첫째, 민간이 자체적으로 관리하는 조직인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’의 필요성과 취지에 대한 공감대 형성이다.

- 마을단위에 농업인, 농민이 누구인지 판단을 위임했을 때 지역별 편차가 발생하고 동일하게 운영되지 않아서 혼란을 초래할 것이라는 우려에도 불구하고 행정과 마을 이장에 모든 것을 의지하는 것은 한계에 봉착
- 행정 역할을 마을이장에게 현장 관리감독 권한을 넘기는 구조, 책임을 넘기는 구조는 불합리하고 때로는 권력과 정보독점에 의한 폐단 발생하므로 권력분산 필요
- 마을주민들은 마을 내 농민이 누구인지, 농업인이 누구인지 제일 잘 알기 마련인데 외부의 관리감독으로 한계가 있을 수밖에 없으므로 이를 현장에 있는 다수에게 위임
- 마을현장에서 풀어가야 하는 숙제이고 마을주민 간 자치역량을 발휘해야 하는 시점, 자발적·주체적 운영을 통한 민간 역량 성장이 더 중요

둘째, 마을 내에서 농민이 누구인지를 판단할 조직, 이를 수행할 현장의 이행점검 및 관리감독 주체는 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’로 설정, 시범적으로 구성, 운영해 본다.

- 민간 자율기재원리가 작동할 수 있도록 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회와 같은 협의체 장치를 제도적으로 보장해주는 기반 마련

- 최소한 공간 단위는 ‘마을(행정리 단위의 자연마을)’부터 시작하고 이것은 마을 자치역량을 발휘할 수 있는 최소한 공간으로 설정하고 특히 농어민 수당 시행 과정에서 충남 내 일부 행정리 마을을 시범지역으로 선정하여 적용
- (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회를 구성하면서 마을 내 농민을 판단하는 기준이 포함된 자체 공동관리규약 마련
- 대상자 일상 활동의 중심이 무엇인가를 평가하기 위해서는 현재 행정 중심의 조사 방식이 아니라 마을농업위원회와 같은 현장 조직 중심의 조사방식 적절
- 새롭게 구성하는 것도 방법이지만 기존에 마을단위 영농회, 마을회, 농지심의위원회 등 형식적으로나마 논의할 수 있는 기구가 있다면 이를 재정비하여 활용
- 위원회는 기준을 만들어서 도려내는 과정이 아닌 지역 사람들을 더 많이 포용하는 방식으로 운용, 위원회 외에도 시군별 농업회의소를 활용하는 방안도 모색 가능
- 예를 들면, 정책사각지대에 놓은 계층 사람들, 농지가 자식명의로 농지가 되어 있어서 실제 농사를 짓지만 농민으로 인정받지 못하는 경우 마을 내에서 논의, 마을에 신규 농업인, 농민이 들어왔을 때 최소 1년 동안 농사마을 공동활동, 마을주민이 되어가는 경우 등을 마을주민이 관찰한 뒤 자체적으로 판단하는 프로세스 마련

셋째, 마을단위에서의 위원회 구성, 농민 혹은 농업인 기준에 맞는 책임과 의무를 강화하면 공익직불제 및 농민수당 등과 같은 보조사업에서 제시하는 이행사항 준수는 자연스럽게 달성된 것으로 보고 별도의 이행점검, 관리감독은 불필요하게 되는 구조여야 한다.

- 농업인과 농민의 개념과 기준을 제대로 만든다면 향후 시행하는 모든 정책대상에서 별도의 자격요건과 기준, 이행사항 제시 등이 불필요하게 됨. 즉, 정책과 사업의 지급대상 기준과 자격요건을 소득, 면적 등과 같이 정성수치만 제시할 게 아니라 농민 기준만 제대로 설정하여 적용하게 되면 관리감독에 필요한 이행사항은 자연스럽게 포함
- 현행 기본형 직불제에 제시된 지급대상 기준, 자격요건, 지급대상 기준, 17개 이행사항(의무준수사항)도 실제 농민 기준에 부합되는 것이 상당수 포함되어 있으므로 별도 이행사항 제시 불필요

- 각종 보조사업에 지급대상 기준을 소득, 면적 등으로만 명시할 게 아니라 농민에 맞는 기준(실제 마을거주자, 실제 경작자, 농업을 주업으로 하는 자, 마을공동체에 기여하는 활동을 하는 자 등)을 제시하면 당연히 이행준수사항은 지켜지게 되는 것
- 농민 혹은 농업인이 법적 지위를 가지면 그에 맞는 책임과 의무가 따르게 마련이고 필수조건은 관련된 교육 이수, 각종 법률의 준수, 정보변경 사항 신고이행 의무
- 농어업회의소 위탁을 통해 교육에 대한 것을 맡기고 역량강화를 도모하고 장기적으로 봤을 때 농업인이 되기 위한 필수교육제도 도입, 다음의 예시와 같은 교육내용 제안

- ① 직업적 자부심과 농민으로서의 자긍심 고취를 위한 교육
- ② 농업·농촌이 가지는 공익적 기능과 가치 인지를 위한 교육
- ③ 농민수당 개념과 의미에 대한 기초 교육
- ④ 성인지 감수성을 향상시키기 위한 성평등 교육
- ⑤ 환경 중요성에 대한 인식 전환 교육(영농폐기물(불법쓰레기) 불법소각 금지, 환경친화적 농업 이행 등)

넷째, ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 도입에 대한 부작용, 과거 경험을 충분히 고려해야 할 것이다. 위원회가 성공적으로 자리 잡기 위해서 법적, 제도적 인정과 지원이 필요하고 마을농업위원회에 권한과 책임을 부여한다.

농어민수당 조례 상 농민의 정의나 기준을 ‘실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부’ 등으로 답는다고 하면 농업인과 농민 구분을 마을이장의 확인 외에도 마을자체 관리 및 심의기구인 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 확인 등 또 다른 규제의 원인이 될 수 있어서 도입에 신중을 기하여야 한다는 입장도 있다. 법령에 위임되지 않은 사항을 조례에 정할 경우 위법의 사항이 상존하고 과거 농지법 상 마을 내 농지관리위원회 제도를 두고 농지전용 시 확인을 거치는 제도를 시행하다 민간에 의한 또 다른 규제라 하고 해당 읍면장의 확인으로 변경 폐기하였던 적이 있다. 하지만 이는 농지관리위원회에 많은 권한을 부여하지 않고 형식적으로 거치는 경우에 발생하는 것이므로 이번에 제안하는 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 기구는 가급적 법률과 제도적인 권한을 인정하여 상위 단계에서 추가 심의과정을 거치지 않도록 마을단위 민관협치를 인정하는 것이 필요하다.

지금까지 각종 위원회들은 행정이 주도적으로 해왔기에 형식적인 운영이라는 비판이 많았기에 이 위원회도 이전 관행을 뺏는다면 농촌에서는 향후 어떤 거버넌스도 생성과 폐지 경로를 반복할 것이다. 과거의 시행착오와 과오를 범하지 않기 위해서 민간이 참여하고 주도하는 마을농업위원회와 같은 거버넌스를 지속적으로 작동시키고 제도화하는 노력은 중요하다. 적어도 농업, 농촌 현장이 어떻게 반응하는지 경험할 수 있는 필수 과정이고 제대로 운영된다면 마을농업위원회는 무궁무진한 주민자치 가능성까지 확인할 수 있다.

7. 요약 및 시사점

첫째, 기본구상을 요약하면, 다음과 같다.

농업인과 농민이라 함은 ‘농업-농민-농업인-농촌’ 혹은 ‘농지-농업-농민-농촌’과 같이 세 가지 요소가 일관성을 가져야 한다고 본다. 세 가지 요소의 일관성 문제는 농지와 농업, 농업인과 농민, 농촌을 어떻게 연결시킬 것인가, 연결시킨 그림은 농업과 농촌의 미래모습과도 연관이 있다. 농민이란, 농업과 농촌을 잇는, 그 중심에 있는 주체로서 농업생산에 기반한 영농활동을 하는 사람이다. 농업인이란, 1차 산업 요소가 가미되어 농업경영 활동을 통해 수익을 창출, 그 수익과 자본을 기반으로 농업을 하는 사람이다. 농지와 농업이 제대로 규정되어야, 농촌이 제대로 규정되어야, 사이를 잇는 농업인과 농민을 규정할 수 있게 된다. 농촌이라는 지역, 공동체, 공유자원 등이 빠지게 되고 단순히 공간만을 일컫는다면 농업인 역시 해당공간에서 농업행위를 하는 노동자에 불과하게 되므로 넓은 의미로 해석할 필요가 있다.

둘째, 개념과 기준 설정을 요약하면, 다음과 같다.

법률 개정, 정책 및 제도, 세부사업 시행지침의 개선을 전제로 ① 농민 기준은 4가지로 도출될 수 있다. 즉, 실제 마을에 거주하는 지 여부, 실제 농사를 경작하는지 여부, 농업 생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부 등이다. 농업-농촌 자체가 위축되지 않고 마을공동체에 기여하는 사람까지 농민으로 포함하면서 농업-농촌 분야를 포괄적으로, 더 포용하여 나아가는 것이 중요하다. ② 농업인 기준은 법률과 시행령에서 제시하는 기준들을 더 높이는 방식은 현실적으로 무리이고 국가가 일괄적으로 기준을 정하는 것은 또 다른 위험과 폐해를 낳을 우려가 있으므로 개별사업 영역에서 기준을 별도로 제시한다. 지역 현황, 품목 현황, 농지소유와 이용 상황, 고령화에 따른 인구감소 등을 종합적으로 고려하여 정한다. ③ 농업인과 농민 기준은 층위에 따라서, 그리고 단계별 차등 적용할 것을 제안한다. 농업인과 농민 개념 정립에 따른 새로운 기준 설정은 일괄적으로 변경하는 것이 아닌 층위별 접근을 통해 단계적으로 적용한다. 법률 개정방향, 정책 및 제도

개선과제, 세부사업 개선과제, 현장 개선과제로 구분하고 신규로 진입하는 농업인과 농민부터 적용한다.

셋째, 법률 및 조례 개정방향을 요약하면, 다음과 같다.

① 단기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에서 농업인 기준인 경작면적 외에도 농업종사일수 및 농산물 판매액 항목을 현실적으로 인정할 수 있도록 기준 문구를 교체하거나 실제로 인정할 수 있는 제도적인 방법을 찾도록 한다.

② 중기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법과 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 중 농민 기준을 추가로 포함한 개정을 제안한다.

- (1안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조를 개정하여 농업인과 농민 중 하나만 정의하되 농민을 농업인과 농촌 거주민이 혼합된 용어로서 보고 이들을 포함한다.
- (2안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조를 개정하여 농업인과 농민 표현을 혼용하되 현재 농업인 정의는 수정·보완한다. 농민 용어를 활용하되 농업인 정의는 현행처럼 시행령에 담는 것이 적절해 보인다.
- (3안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조와 제3조를 포함하여 시행령도 모두 개정하되 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에는 농업인 자격기준을 지방자치단체에 위임하는 것으로 수정한다.

③ 중기적으로 농업·농촌 및 식품산업 기본법의 세부조항 개정 이전에 농업·농촌·농민에 대한 근본 방향설정을 담은 재정비가 불가피하고 농지법으로부터 단서조항을 찾도록 한다. 농업, 농촌, 농민 모두를 들여다봐야 하므로 농업·농촌·농민 기본법으로 가는 게 적절하다.

④ 장기적으로 농업과 관련한 많은 법률 중 농업·농촌 및 식품산업 기본법을 가장 상위 법률로 설정한다. 농업식품기본법 개정을 통해 법률 위상과 우선순위를 제대로 세우는 것이 필요하고 농업식품기본법 전면 개정이 불가피하다.

⑤ 지방자치단체에서는 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례 개정방향으로서 정의, 지급대상과 범위를 비롯하여 지급절차 등을 추가한다. 농어민수당 지원조례에서 ‘농민’을 정의하기보다는 지급대상 및 범위를 명확히 규정하는 게 적절하다.

넷째, 정책 및 제도 개선과제를 요약하면, 다음과 같다.

① 농업경영체 제도개선에서 중요한 전제조건은 농지제도 개선이고 주요 내용은 전국 단위 필지별 정보 파악을 위한 전수실태조사 실시(내용은 부재지주 농지·미경작 상속 농지·계약서를 쓰지 않는 불법 임대차농지·실경작자 및 실소유주 농지 불일치 파악 등), 계약서 기반이 아닌 임대차농지 자율신고제 도입, 미 경작 상속 및 증여농지에 대해서 공공매입을 통한 농지 공유제 실행 등이다.

② 농업경영체 등록절차에 대한 개선사항으로서 농업인 법적 기준과 농업경영체 법적 기준을 일관성 있게 담아내야 하는데 농업경영체 등록 시 경작면적만이 아닌 농업종사 일수 및 농산물 판매액 등 기준 인정, 농업경영체 등록 기준은 현재까지 논의 된 농민 기준인 ‘실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부’를 반영한다.

③ 농업경영체 관리감독에 대한 개선사항으로서 전국단위 필지별, 주민별 전수실태 조사가 관리감독 개선사항에서 가장 우선순위, 농업경영체 등록된 정보와 농지 정보에 대한 주기적인 현장 검증, 농지전수 실태조사 등을 포함한 관리감독 강화, 행정과 민간 공동으로 현장 검증 및 실사업무 필수 이행, 행정은 중간관리영역 배치 구상, 관리감독 업무수행을 위한 조직 및 인력 개편, 민간은 읍면 단위 혹은 마을 단위 (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 구성을 통해서 자정기능 수행(지역여건에 따라서 준비된 농업회의소 위임 가능) 등이다.

④ 농업경영체 정보관리, 유지보수에 대한 개선사항으로서 농업경영체 등록정보와 관련한 다른 분야의 정보(한국농어촌공사의 농지정보시스템, 국토교통부 관리하는 토지정보시스템, 법원이 관리하는 등기부등본, 국세청이 관리하는 주민세 납부 내역 등)를 통합, 연계하는 시스템 구축, 자료 간 일치성 제고, 세부사업과 지급대상 정보 간 연계를 위해서 각종 행정에서 생산하는 공간정보 및 농지정보, 농지원부의 경지면적 등과 같이 다양한 항목에서 조사되는 자료를 농업경영체 등록정보와 연계하여 활용하여 자료 정확성 제고, 정책수요자 중심 정보로 고도화 등이다.

다섯째, 개별사업 개선과제를 요약하면, 다음과 같다.

① 개별사업의 정책대상자 기준에서 수립할 기본원칙이자 전제조건으로서 법률 및 시행령에 의거한 농업인 기준은 그대로 두고 지방자치단체의 자체 보조사업 지침에 의거한 농민 기준을 적용한다. 농업인에게 적용할 원칙이자 기준은 농업을 본업으로 하는 자·농업경영체 등록한 자·농업소득을 주로 창출하는 자 등 세부 내용을 강화하는 개념으로 설정, 농민에게 적용할 원칙이자 기준은 해당지역(시군 행정경계 기준)에 실제 거주하는 자·실제 농사를 짓는 자·농업을 주업으로 하되 부가적으로 다기능 농업 관련 활동을 하는 자·마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행하는 자 등 세부 내용을 추가 적용한다.

② 충남 농어민 수당에 적용할 기준을 기초지자체 조례와 지방비 자체 보조사업 시행 지침에 반영한다. 충남 내 일부 행정리를 대상으로 시범지역 선정, 농민수당 지원조례 중 용어 정의에 새롭게 제안한 농민 기준으로 개정, 지급대상 및 세부 지급기준을 개별 농민단위 지급으로 반영, 마을에서 농민으로 인정하고 판단할 수 있는 마을 자체 관리 및 심의기구인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 구성 제도화, 시범사업 시행을 통해서 관찰과 기록, 시행착오를 최소화하는 선에서 농어민 수당 개편을 실행한다.

③ 농업인과 농민은 정책영역별 기준을 달리 적용한다. 지방비 자체 보조사업은 시행 지침이 없는 게 대부분인데 사업별 시행지침을 전부 완성하고 사업성격과 사업영역에 따라서 지급기준과 자격요건 차등화는 전제조건이다. 농업정책 영역의 사업은 농업인 기준을 적용하고 주로 생산기반, 농자재, 유통, 가공, 수출, 가격, 경영 및 소득안정망 등과 같은 사업에 해당, 농촌정책 영역의 사업은 농민 기준을 적용, 주로 복지·마을 개발·사회적 농업·환경 및 경관·로컬푸드 등과 같은 사업에 해당한다.

여섯째, 현장 개선과제를 요약하면, 다음과 같다.

① 민간이 자체적으로 관리하는 조직인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’의 필요성과 취지에 대한 공감대 형성이다.

② 마을 내에서 농민이 누구인지를 판단할 조직, 이를 수행할 현장의 이행점검 및 관리감독 주체는 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’로 설정, 시범적으로 구성, 운영해 본다.

③ 마을단위에서의 위원회 구성, 농민 혹은 농업인 기준에 맞는 책임과 의무를 강화하면 공익직불제 및 농민수당 등과 같은 보조사업에서 제시하는 이행사항 준수는 자연스럽게 달성된 것으로 보고 별도의 이행점검, 관리감독은 불필요하게 되는 구조여야 한다.

④ ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 도입에 대한 부작용, 과거 경험을 충분히 고려해야 할 것이다. 위원회가 성공적으로 자리 잡기 위해서 법적, 제도적 인정과 지원이 필요하고 마을농업위원회에 권한과 책임을 부여한다.

제5장 결론

1. 요약 및 시사점

이번 연구의 요약이자 충청남도가 정책적으로 활용할 내용을 다음과 같이 정리하였다 (〈표 5-1〉 참고).

〈표 5-1〉 연구의 요약이자 정책활용

연구 구분	전략과제	도 관련부서	충청남도 농림축산국 농업정책과, 식량원예과
연구 연도	2020년	연구 책임	강 마 야
연구 제목	충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구		
연구의 목적	○ 현 시대의 변화와 흐름에 맞춰서 농업인과 농민의 개념, 성격을 규정하고 현황 및 문제점에 따른 정책대상자로서의 기준 설정, 개선과제를 제안하고자 함.		
연구의 내용	○ 학문 측면에서 농업인과 농민의 개념 및 기준과 관련한 정책사업과 상위법률 등 현황 분석, 국내외 선행연구 고찰, 해외사례 문헌조사 ○ 실증 측면에서 충남 지역 실태를 사례로 농업인과 농민의 개념 및 기준의 현황 및 문제점을 살펴보고 핵심쟁점사항을 도출 ○ 정책 측면에서 농정대상자 기준 설정과 관련하여 정책과 현실 간 차이를 최소화하는 방향의 법률 및 조례, 정책 및 제도, 개별사업, 현장 등 총위별 구분하여 개선과제를 도출		
정책 제안	○ 기본구상 : ‘농업-농민-농업인-농촌’ 혹은 ‘농지-농업-농민-농촌’ 세 가지 요소의 일관성 ○ 개념과 기준 : 농업인과 농민 기준은 총위에 따라서 단계별 차등 적용할 것 제안 ○ 법률 및 조례 개정방향 : 농업-농촌 및 식품산업 기본법 및 시행령 개정 등 ○ 정책 및 제도 개선과제 : 전제조건은 농지제도 개선, 농업경영체 등록제도 단계별 개선 ○ 개별사업 개선과제 : 충남 농어민 수당에 적용할 기준을 기초지자체 조례와 지방비 자체 보조사업 시행지침에 반영, 농업인과 농민은 정책영역별 기준을 달리 적용 등 ○ 현장 개선과제 : (가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회 시범 구성과 운영, 농업인 혹은 농민 기준에 맞는 책임과 의무 강화 등		
정책 내용	○ 개념과 기준 - 농민 기준 : 실제 마을에 거주하는 지 여부, 실제 농사를 경작하는지 여부, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익 기능 수행 여부 - 농업인 기준 : 법률과 시행령에서 제시하는 기준들을 더 높이는 방식은 무리, 개별사업 영역에서 기준을 별도로 제시, 지역 상황 등을 종합적으로 고려하여 정하기		

연구 구분	전략과제	도 관련부서	충청남도 농림축산국 농업정책과, 식량원예과
연구 연도	2020년	연구 책임	강 마 야
연구 제목	충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구		
	○ 법률 및 조례 개정방향 - (1안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조 개정하여 농민과 농업인 중 하나만 정의하되 농민을 농업인과 농촌 거주민이 혼합된 용어로서 보고 이들을 포함 - (2안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 개정하여 농민과 농업인 표현 혼용하되 현재 농업인 정의는 수정·보완, 농민 용어를 활용하되 농업인 정의는 현행처럼 시행령에 포함 - (3안) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조와 제3조 포함하여 시행령도 모두 개정, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령에는 농업인 자격기준을 지방자치단체에 위임 ○ 정책 및 제도 개선과제 - 중요한 전제조건은 농지제도 개선(전국 단위 필지별 전수실태조사 실시 등) - 농업경영체 등록절차 : 농업인 법적 기준과 농업경영체 법적 기준을 농민 기준 포함 - 농업경영체 관리감독 : 농업경영체 등록된 정보와 농지 정보에 대한 주기적 현장 검증 등 - 농업경영체 정보관리, 유지보수 : 농업경영체 등록정보와 관련한 다른 분야의 정보를 통합, 연계하는 시스템 구축 ○ 개별사업 개선과제 - 농업인에게 적용할 원칙이자 기준은 농업을 본업으로 하는 자, 농업경영체 등록한 자, 농업소득을 주로 창출하는 자 등, 농업정책 영역의 사업은 농업인 기준을 적용하고 주로 생산기반, 농자재, 유통, 가공, 수출, 가격, 경영 및 소득안정망 등 산업성격의 보조사업 - 농민에게 적용할 원칙이자 기준은 해당지역에 실제 거주하는 자, 실제 농사를 짓는 자, 농업을 주업으로 하되 부가적으로 다기능 농업 관련 활동을 하는 자, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행하는 자 등, 농촌정책 영역의 사업은 농민 기준을 적용, 주로 복지·마을개발·사회적 농업·환경 및 경관·로컬푸드 등과 같은 비산업 성격의 보조사업 - 충남 농어민 수당에 적용할 기준을 기초지자체 조례와 지방비 자체 보조사업 시행지침에 반영, 충남 내 일부 행정리를 대상으로 시범지역 선정 ○ 현장 개선과제 - 마을 내에서 현장의 이행점검 및 관리감독 주체는 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’로 설정, 시범적으로 구성, 운영 - 마을단위에서의 위원회 구성, 농민 혹은 농업인 기준에 맞는 책임과 의무를 강화 - ‘(가칭) 마을농지-사람위원회 혹은 (가칭) 마을농업위원회’ 법적, 제도적 인정과 지원이 필요하고 마을농업위원회에 권한과 책임을 부여		
정책 활용 내용	○ 관련 상위법률인 농업·농촌 및 식품산업 기본법 등 제·개정 건의에 농민 기준 반영 ○ 충남 농어민 수당 지원조례 개정에 농민 기준 반영 ○ 농업경영체 등록제도 개선 건의에 활용 ○ 충남 농정분야 지방비 자체 보조사업 시행지침에 농민 기준 반영(시범사업 지역 선정)		
정책 활용 유형	① 국비확보 ② 중앙정부 역제안 ③ 신규 정책(사업) 발굴 ④ 기존 정책(사업) 개선 ⑤ 정책 참고 자료 ⑥ 법·조례 제(개)정 논리개발 ⑦ 비용절감 ⑧ 편익증대 ※ 해당사항 표시		

주 : 저자 작성함.

이번 연구에서 주장하고자 하는 핵심은 현행 농업경영체로 등치되는 농업인 개념과 기준은 현실과 법·제도 사이에서 괴리가 있기에 개정을 통한 보완이 필요하고 더 나아가서 우리 사회는 농민 개념과 기준을 제도권으로 끌어들여야 한다는 것이다. 이로부터 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 이번 연구가 농업인 외에 농민의 개념과 기준을 제도권으로 끌어들이고자 시도하였는데 우리 사회가 먼저 풀어야 할 핵심쟁점사항이 훨씬 많았음을 확인할 수 있었다.

‘실제 거주지와 서류 상 거주지 불일치에 관한 문제, 경작면적 기준의 적정성에 관한 문제, 여성농업인의 법적 지위 미인정에 관한 문제, 농업경영체와 농업인 불일치에 관한 문제, 현행 농지 임대차에 대한 문제, 비농업인 소유의 상속농지 및 증여농지 실제 경작에 관한 문제, 은퇴농 및 고령농 등 농업인 혹은 농민 연령에 관한 문제, 소득 현행화에 관한 문제, 타 분야의 직업충돌에 관한 문제, 정보 격차에 관한 문제, 공익 기능 개념의 부정확성과 모호함에 대한 문제, 이행점검과 관리감독에 관한 문제, 여러 요인이 서로 복잡하게 섞여 있는 문제’ 등은 하나하나가 모두 굵직한 이슈였다.

둘째, 농업인과 농민은 각각 현실에서 인정받는 것과 법적·제도적으로 인정받는 것이 다를 수 있었다. 현실과 법·제도 사이에 괴리가 생기면서 정책 및 사업대상 자격 요건과 기준으로부터 사각지대가 발생하게 된 것이다.

‘농업인’이라는 개념과 기준은 현장에서 거의 사용하지 않는 용어이지만 법적·제도적으로 인정받고 공식 행정문서에서만 사용한다. 반면, ‘농민’이라는 개념과 기준은 현장에서 흔히 사용하는 용어이지만 법적·제도적으로 미 인정받고 공식 행정문서 어디에도 사용하지 않는다. 1987년 제정된 이후 한 번도 개정한 적이 없었던 탓에 헌법에만 겨우 ‘농민’이라는 단어가 남아 있어서 농민 존재가 유일하게 남아있는 근거조항이다. 하지만 1990년 중반 이후부터 계속 개정을 하고 있는 농지법, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 등에는 농민 단어 대신 농업인, 농업경영체, 농업법인 등이 등장하고 있는 것이다.

셋째, ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구≒농민’이라는 등치화가 현장에서 혼란을 부추기고 있고 농업경영체 등록을 최우선으로 하는 농정분야 정책은 신뢰도에도 부정 영향을 초래하고 있음을 알 수 있었다.

현재 농민 수치, 농업인 수치를 집계하는 공식통계는 별도로 없고 농가인구 통계를 농업인 통계로 대체하여 간접 추정하는 현실이다. 농가 수치와 농가인구 수치는 계속 감소하는데 반해 농업경영체 수치는 계속 증가하고 있는 현상을 어떻게 설명할 것인지 모호하다. 농업경영체가 농업인을 제대로 보여주고 있는지에 대해서 비판이 있고 농지 제도 개선이 안 된 상태에서 농지관련 기준을 중시하는 농업경영체 등록이 여러 문제가 있다는 비판에도 불구하고 농업경영체 등록 여부가 모든 정책 및 사업대상 자격요건과 기준에서 가장 우선시 되고 있다.

넷째, 농업인과 농민의 개념과 기준 설정 행위는 우리 사회의 관점과 속도가 ‘빠름(증명)’을 지향하는가, ‘느림(인정)’을 기다려줄 수 있는가에 따라 달려있음을 알 수 있었다.

농업인과 농민의 개념과 기준 설정 행위가 배제를 결정하는 과정인가, 포용과 배려를 결정하는 과정인가 등 정치적인 행위이기도 하다. 법과 제도권에서 농업인인지, 농민인지를 ‘증명’하는 방식을 선택하면 빠른 속도로 정책대상자를 선택하여 집중하게 되고 결과적으로 소외되고 배제되는 결과를 낳는다. 반면, 농촌 사회에서 농업인인지, 농민인지를 ‘인정’하는 방식을 선택하면 느리지만 포용과 배려를 하게 되면서 결과적으로 소외되고 배제되는 결과를 최소화할 수 있다.

효율성과 경제성 논리 중심인 법과 제도권은 농업인인지, 농민인지는 공신된 서류로서 그 자격을 증명해야 인정받을 수 있고 이렇게 되면 정량 수치로 증명할 수 있는 것은 어떻게든 맞출 수 있다. 행정의 사후 관리감독이 제대로 되지 않는다면 이 지점에서 바로 누구나 ‘가짜 농업인, 가짜 농민’이 양산되는 길이 열리게 된다.

반면, 농촌 사회는 마을에 같이 살고 있는 사람이면 누구나 농업인인지, 농민인지 다 알 수 있기 때문에 자연스럽게 인정받을 수 있다. 인정하는 과정은 정량수치가 아닌 정성 측면이다. 정량 수치가 아닌 정성 측면이기에 어떻게든 맞추는 것이 힘들게 된다. 행정의 사후 관리감독에만 의존하지 않으므로 이 지점에서 ‘진짜 농업인, 진짜 농민’이 제대로 가려질 것이다. 단, 인정하는 체계가 현재와 같이 마을이장에게 모든 것을 위임하는 체계가 아닌, 집중된 권력과 수직 체계가 아닌 마을 주민과 수평 체계에서 가능하도록 해야 한다.

2. 향후 과제

농업인과 농민의 개념과 기준 설정은 다양한 층위에서 복잡한 사회현상과 맞물려 있기 때문에 여러 측면을 고려한 단기, 중기, 장기 과제로 설정하고 세부 내용은 다음과 같다.

첫째, 단기 과제로서 농업인과 농민 등 정책대상자의 개념과 기준은 현재 시점에 적용하는 것이 아닌 신규로 진입하는 사람에게 적용할 것을 목표로, 법과 현실 간 괴리를 최소화하기 위하여 핵심쟁점사항 중 비교적 먼저 합의할 수 있는 사항부터 논의하고 준비해나간다. 그리고 새롭게 제안한 농업인 및 농민 개념과 기준에 맞게 농업경영체 제도개선에 반영하는 것이 필요하다.

정책대상자의 개념과 기준을 설정하는 행위는 핵심쟁점사항을 해결해나가는 과정이다. 핵심쟁점사항은 내용 하나하나가 매우 복잡하게 얽혀 있기에 하나씩 풀어나가는 과정이 중요하고 농업계 내부의 숙의, 소통과 합의 노력이 요구된다. 예를 들면, 주민등록상 거주지와 실제 거주지 차이 문제, 부재지주 문제, 농지 문제 등은 중장기에 걸쳐서 사회적 합의를 통해서 하나씩 매듭지어가야 할 사항이다.

법과 현실 간 괴리는 있을 수밖에 없고 법이 현실을 따라가는 속도는 항상 늦게 마련이다. 늦은 속도로 가는 법과 제도를 탓하기보다 현실(지역, 마을)에서 인정할 수 있는 기준점 먼저 논의하고 인정하는 유연성을 발휘해야 할 것이다. 농정분야는 민간에게 제대로 믿고 맡겨본 경험이 없기에 주민자치, 민관협치에 낯설다. 이제 지역에서 협치 경험을 쌓고 시행착오를 겪으면서 다양한 시도를 해야 한다.

둘째, 단기 과제로서 마을단위 사람과 농지에 대한 전수실태조사를 실시한다.

이번 연구는 2019년 충남 마을단위 농지소유 및 이용실태조사 후속 연구로서 결국 농지와 농민은 일치되어야 함에 착안하여 진행하였다. 현재 자연마을(행정리) 단위, 읍면 단위 현실을 보여주는 통계, 마을단위 사람, 농지에 대한 통계는 전무하다. 그리고 실태를 파악한 연구자체도 드물다. 유일하게 있는 통계는 주민등록인구이고 이마저도 실제 거주자와 주민등록 상 거주자가 다른 경우를 걸러낼 수 있는 장치가 전무하다.

제대로 된 통계가 없으니 제대로 된 정책과 사업설계가 도출되지 않고 정책성과를 발휘하기 어려운 구조다.

마을단위 사람과 농지 전수실태조사 필요에 대한 공감대 형성을 위해서 우선 공익 직불제(소농 직불금), 농어민 수당 등 실제 지급대상자, 지급대상 농지 실태 등을 파악 하길 바란다. 어떤 지점에서 사각지대가 발생하는지, 심각성과 필요성을 인지하게 될 것이다.

셋째, 중기 과제로서 마을공동체 지위와 역할을 법적·제도적으로 보장하는 방안을 마련한다.

일제 강점기인 1914년 행정구역 통폐합에 따라 현재와 같은 법정리와 행정리가 만들어졌고 이는 오랫동안 내려오던 마을 공동체를 파헤쳐서 식민지 통치에 용이하게 하는 것이다. 해방과 한국전쟁, 개발과 산업화속에서 자연지형과 삶의 형태에 따라 형성된 마을공동체는 더욱 형체를 잃어갔고 사람들을 개별적인 산업노동자로 만드는 것도 모자라 마을공동체를 기반으로 한 농민들도 개별적인 농업인으로 만들어 왔음을 인정해야 한다. 농촌은 농민이라는 이름으로 농업을 통해 지속해가는 사회이다. 파편화된 기계적인 인간이 아닌 유기적인 인간이 유기적인 관계 속에서 살아 움직이는 공간인 ‘마을공동체’인 농촌을 어떻게 규정하느냐는 곧 그곳에서 살아가고 있는 농민을 어떻게 규정하느냐와 다르지 않을 것이다. 법적·제도적으로 마을공동체를 인정하고 보장하는 방안을 마련해야 할 것이다.

예를 들면, 충청남도 주민자치회 시범사업 및 설치·운영 조례에 의거하여 시군별 주민자치회를 제도적으로 담보하는데 마을주민들로부터 대표성을 위임받는 주민자치회는 읍면 단위에서의 의회 기능을 수행한다. 지역 내 현안 관련 의결사항을 보장하는 것은 첫 출발점이 되기에 마을공동체 지위와 역할에 대한 법적·제도적 보장 또한 선례를 참고한다.

넷째, 장기 과제로서 많은 이들이 농업인과 농민 기준 설정에 따른 부정 측면을 불식하고 농정분야 정책의 신뢰도 향상과 지속가능한 농정을 위해서 관련 법률을 전면 개정해야 한다.

증명인가, 인정인가, 포용 혹은 배려인가, 배제인가 등은 농업계 주체가 결정하고 법적·제도적으로 보장할 사항은 반영하도록 해야 한다. 농지법, 농업식품기본법, 농업협동조합법 등 관련 법률에서 농업인 기준 개정과 더불어 농민 개념과 기준 제시도 필요하다. 법과 제도의 빈틈을 악용하는 폐해는 어떻게 하든 간에 발생할 수 있기 때문에

이로 인해 선의의 사람이 피해를 보는 일, 전체 집단의 효용과 편익이 저해되는 일을 간과해서도 안 되지만 부정 측면만 생각해서 아무것도 하지 않는 것도 창피한 노릇일 것이다.

이상과 같이 농업인 및 농민 개념과 기준 설정에 관한 연구는 농업의 역사가 긴 만큼 긴 호흡으로 이어갈 수 있도록 후속 논의가 필요하고 시대적 상황에 맞게, 시대의 요구에 맞게 지속적으로 수정 보완해 나갈 필요가 있음은 당연하다. 농업인과 농민을 앞으로 어떻게 다시 규정하고 기준을 설정해야 할지, 어떻게 이들을 불러야 할지에 대해서 핵심쟁점사항을 바탕으로 사회적 합의 수준을 남겨두고 있다. 찬반 양론이 팽팽한 상황이라서 농촌에서 많은 혼란과 갈등을 야기하고 부정적 영향이 더 클 수 있다. 이번 연구주제가 거대한 숙제를 한 번에 다 풀어내지 못하는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없기에 모두의 후속 과제로 남겨둔다. 이 주제만큼은 정부나 행정에 의지하기보다 농업계 주체가 직접 소통하고 협의하는 과정을 거쳐서 풀어야 할 중대한 숙제라고 본다.

3. 연구의 의의 및 한계

이번 연구를 통한 연구의 의의는 다음과 같다.

첫째, 현실에서 불리던 단어인 농민을 법·제도·정책과 사업 관점에서 접근한 점, 우리 사회에서 다양하게 불리는 단어(농가, 농가인구, 농업인, 농민, 농업경영인, 농가경영주, 농업경영체 등)에 대한 이슈를 시의적절하게 제기한 점에서 의의가 있다. 농정 중심 방향이 직접지불 방식으로 전환하는 시점에서 ‘농가, 농가인구, 농업인, 농민, 농업경영인, 농가경영주, 농업경영체’ 등으로 혼란스럽게 규정되는 정책대상자 용어, 개념, 기준을 지금 시점에서 정리할 필요가 있는데 이번 연구가 기초수준을 수행하였다는 점에서 의미가 깊다.

둘째, 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정을 위한 핵심쟁점사항을 도출했고 우리 사회에 풀어야 할 숙제를 던져줬다는 점에서 의의가 있다. 핵심쟁점사항은 지금 당장 해결할 수 있는 것이 아니고 주체 간 숙의, 합의할 숙제로 남겨둔 것은 한계이기도 하지만 최근 몇 년간 현장에서는 농민 개념과 기준 논의가 이어져왔고 이와 함께 다양한 문제의식이 표출되어 왔는데 이번 연구는 그러한 갈등을 조금이라도 해소하고자 여러 가지 쟁점사항을 도출하였고 그것은 바로 우리 사회가 풀어가야 할 숙제임을 알려주었다.

셋째, 농업인 외에 농민의 개념 및 기준을 재정립하기 위해서 제시한 4가지 키워드인 ‘농촌지역 실제 거주, 실제 농사경작, 농업생산활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행’등을 도출한 것은 의의가 있다.

이번 연구를 시작으로 농민, 농업, 농촌의 가치 중심적 연구가 다양하게 진행되어야 하고 마을공동체를 활성화시키기 위해 공동체 구성할 사람들이 살아갈 수 있는 농촌 마을, 농업환경을 만들어 가야 할 것이다. 농업인에서 담지 못한 농민 부분에 대한 문제 제기와 제안은 새로운 화두이다. 특히 농업인, 농업경영체로 이어지는 소작농(peasant)을 규정하는 방향은 농업생산성을 높여야 한다는 것을 기본 전제로 하는데 최근 농업의

패러다임은 생산성에서 다기능성으로 중심 축이 이동하는 경향을 가지기 때문에 소작농으로 규정하는 기본 전제부터 변화되어야 한다. 그렇기 때문에 이 연구에서 농민을 규정하기 위해 거주지와 마을활동 등 공익 기능을 포함한 것 역시 적절하다고 볼 수 있다.

넷째, 이번 연구는 2019년 충남 마을단위 농지소유 및 이용실태조사 후속 연구로서 농촌 공간은 농지, 농업, 농사, 농민 혹은 농업인이 일치되어야 함을 규명한 것은 의의가 있다.

다섯째, 해외 사례 중 일본의 농업위원회 소개는 매우 참조할 만한 것으로 의의가 있다.

농민을 주체화 및 조직화해야 한다는 것은 오랜 숙원과제임에도 정부 사업은 현장에서 농민을 대상화, 개별화시켰고 생산 영역에서만 조직화 필요성이 일부 부각된 정도인데 일본 사례는 그렇지 않음을 보여준다. 한국의 농업회의소 등 조직화 역시 하향식(top-down)으로 진행되는 상황에서 일본의 농업위원회의 역할과 운영은 상향식(bottom-up)으로 농촌현장에서 적용할 수 있는 좋은 사례라 할 수 있다. 현행 농업경영체조차도 행정에서는 정확한 근거가 되기 어렵다는 것을 알고 있는데 지방자치단체에서 농민의 개념과 기준을 법적·제도적으로 반영하는 것이 실제 작동될 수 있을지 의문이다.

여섯째, 이번 연구를 통해서 농업인과 농민의 기준 설정에 대한 제안과 동시에 층위별(법률 및 조례, 정책 및 제도, 개별사업, 현장 등) 제안함으로써 추후 논의 공간에서 선택할 수 있는 폭을 확장하였음에 의의가 있다.

이번 연구를 통한 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 농업인과 농민의 개념과 정의, 기준을 설정하면서 주체의 자립성, 주체성을 강조하였으나 여전히 법률, 조례, 정책, 제도, 개별사업의 대상으로 연결하고 있어서 한계가 존재한다.

이는 사회학 연구가 아닌 정책학 연구가 가지는 근본적인 한계이기도 하다. 법, 제도, 정책으로 접근하게 되면 부자연스럽고 뭔가 억지로 끼워 맞춰야 하는 것은 불편한

지점이 있다. 특히 정책대상자, 정책수혜자에 관한 연구는 대상자 자체가 사회로부터 윤리적 낙인과 부정적 시선을 감내해야 하고 때로는 자존감과 정체성에 훼손을 입을 수 있어서 조심스러워야 하나 이런 한계를 보완하기에 역부족인 게 사실이다.

둘째, 농업인과 농민이라는 낱말과 이분법적 구분에 초점을 맞춘 듯한 인상을 주고 정책대상자로서만 접근하고 있음은 한계이다.

농업인은 경제 관점, 농민은 사회 관점이라는 이분법의 태도와 시각을 조화롭게 녹여내지 못하고 부분적으로 상충 지점이 존재한다. 그리고 농업인 및 농민에 대한 논의가 정책대상자의 사각지대 내지 비자발적인 기준 등에 초점을 맞춘 듯 보이고 핵심은 정부의 보조사업 지원 범위 내에서 한정된 것으로 읽힐 수 있다. 농민이라는 단어를 논의하는 가장 근본적인 이유는 농업인이 가지는 산업 중 하나라는 의미가 아니라 국민의 생존과 밀접한 식량생산을 비롯한 식량주권의 의미, 농업의 공익적 가치에 대한 인정이 필요하기 때문인데 이에 대한 문제의식이 잘 드러나지 못하고 있다.

부록

1. 내부 연구심의회

〈부록_표 1〉 착수연심회 심의의견(2020.04.10.)

구분	심의의견
문제 인식	○ 다양한 영역에 걸친 문제이고 복잡한 구조를 보이는 문제임. 즉, 농업경영체(농업인, 농업법인), 농가, 농업인, 농가인구, 농민' 등 지원대상 대부분 용어 헷갈리고 개념과 기준도 모호하고 제각기 다름. ○ 농업 측면에서의 농민, 복지 측면에서의 농민이 다르기 때문에 시기적으로 정책적인 농민의 범주와 복지적 농민의 정의가 나누어져야 한다고 생각함(ex. 먹거리 생산 측면에서의 농민과 농업농촌을 유지하는 대상으로의 농민) ○ 농민 간에도 의견이 분분하고 현장에서의 고민과 갈등이 존재하는 주제임. ○ 강하게 하면 농업인 진입이 어려워지고 약하게 하면 이상한 농업인이 진입하게 되어버리는 현상이 발생하고 있음. ○ 현재 농식품부 정책사업 대상은 농업경영체를 지원대상으로 하지만 농업경영체에 등록된 농가로서의 농업경영체는 168만 농가, 통계청이 발표한 농가는 100만 농가로 68만 농가 수치 차이 발생함. 농협조합원으로 등록된 농민은 210만 명, 통계청이 발표한 농민은 140만 명으로 60만 명 농업인 수가 차이 발생함. 농정제도의 기본이 흔들리는 상황임.
연구의 의의	○ 농업인과 농민의 정의 구분은 연구는 시기적절한 연구기획, 한국 농정의 기반이 되는 개념으로 농업인, 농민, 농업경영체, 농가 등 의미와 적용이 혼선을 빚어 문제가 있는 상황임. ○ 다양한 정책이 등장하면서 이미 법률상 용어가 현실을 너무 벗어나 있음에 착목하여 농민수당 등 다양한 언어 잣대 기준을 잡는 시의성 높은 연구라고 생각함. ○ 시대의 변화를 반영하여 농업인과 농민에 대한 정의 및 기준설정이 필요한 시점이고 농민의 정체성수립과 기준점을 제시함에 있어 큰 의미가 있음. ○ 현실적으로 현장에서 얼마나 수혜가 되는지를 생각한다면 핵심이 되는 부분을 찾아서 현재의 문제점을 명확히 밝히는데 의의가 있음. ○ 단기적으로 끝날 연구라는 생각이 들지는 않지만 시작하는 데 의의가 있는 연구임. ○ 본 연구를 통해 사회적 공감을 얻어 정확한 제도의 개정을 기대하고 시의성이 있는 연구라고 생각함. 농업의 장기적인 고민과 함께 구상 필요함.
연구의 목적	○ '농업인'과 '농민'개념 재설정에 치중하는 연구보다는 최근 이슈가 되고 있는 공익직불제, 농민기본소득, 농민수당 등 핵심정책별 정책대상 선정을 위한 개선방안 제시하는 것이 바람직. 정책 목적 달성을 위한 형평성, 공정성 있는 정책 대상 설정연구가 되어야 함.
연구 내용 및 범위	○ 농민수당, 공익직불제에 초점이 맞춰져 있기에 연구 범위를 명확하게 설정할 필요가 있음. ○ 농민기본소득, 공익직불제 등 현금 복지적 측면, 타 정책적 측면 등 다양한 측면에서 기준 검토와 추진되어야 하기에 본 연구범위를 현금성 정책 지원대상 기준 설정 시 나타나는 문제점과 개선방안 제시 후 농업인과 농민 개념 설정 필요를 2단계 연구로 추진하는 것 제안 ○ 예산 및 시간 제약이 있으므로 범위를 좁힐 필요가 있고, 연구의 범위 설정 축소해서 명확

구분	심의의견
연구 내용 및 범위	하게 하기, 농민수당과 공익직불제에 한정하도록 함. ○ 상위개념은 정량적인 분석, 세부사업별 세부사업지침마다 다르기 때문에 정성적 분석 실시 ○ 큰 범주 내에서의 농업인 정의·개념을 정해주는 것은 필요하나 정책사업 내에서 작은 개념의 농업인의 정의·개념을 정의하는 결과를 원치 않고 이 연구에서 많은 정책사업을 건들이지 않았으면 함. 정성적, 정량적 측면의 개념·정의의 접근은 논란이 많을 것으로 생각됨. ○ 실제 정책에서 나타나는 문제점 분석 중 농민수당, 공익직불제에 관한 생각 등 범위 설정을 축소해서 접근하는 것이 필요함. 예를 들면, 연구 내용 중 정책에서 나타나는 문제점을 구체적으로 분석 필요(쟁점분석 시 실태분석 필요) ○ 개념 정의와 제도적 적용의 층위가 다르고 사안에 따라 제도적 적용이 달라지므로 논의가 복잡할 수밖에 없기에 층위와 영역을 분별, 농업·농촌현장에서 문제가 되는 것들을 잘 분류하는 것에서부터 연구를 시작하기 바람. ○ 충남 농정의 범위에 따른 농업인과 농민의 정의가 필요함. - 정책에 따라 농업인 및 농민의 범위가 유동적일 필요가 있다고 생각함. - 예를 들어 전문농민, 은퇴농민, 취미농민 등에 따라 정책의 적용 범위가 다양할 것임.
제도 개선 방안	○ 농업인의 새로운 정의, 개념 도입으로 정책변화를 이끌고 법령과 제도가 개선되어야 함. ○ 농업인의 정의가 농업을 주업으로 하는 자로서 구분, 경계가 모호한데 농업을 실제로 종사하는 농업인에 대한 투명한 정의 필요함. - 충남의 농어민수당, 중앙정부의 공익직불제 지급 시 투명하게 수령할 수 있도록 해야 함. - 부정수급방지, 농업인을 빙자한 세금감면 등, 농업인 진입강화 필요함. ○ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 법률이나 시행령 고시를 고친다고해서 모든 문제가 깔끔하게 해결되지 않는다는 점을 유념해야 함. ○ 다양한 영역에서 복잡한 문제가 발생하는데 법률을 고쳐서 바로 잡는 것은 너무 장기적인 해결책임. 개념과 기준설정 논의 전에 어떤 문제가 있는지 문제 영역을 살펴보고 현행 법률은 놔두고 지침의 용어만 조정하여 해결하는 방법을 고려하기 바람(ex. 농민수당, 농민이라는 용어는 법률에 없음. 농업경영체로 농민수당 지급). ○ 농업경영체 등록이라는 제도의 행정시스템 상으로 보안·개선 할 부분을 제시했으면 함. ○ 관련 정책(사업)별 정책 수혜자(대상)를 공정하고 객관적으로 선정할 수 있는 행정시스템 보완 방안도 제시하는 것이 바람직함(예: 충남형 농업경영체 DB구축 방안 등). ○ 중장기 관점/ 제도와 직접 관련되지 않은 개념, 현행 법령의 개념 정의의 문제, 현행 정책사업 시행 상 문제를 구분하면 좋을 듯함. ○ 실무적으로는 농업경영체는 농업인이 아니라는 점, 농가는 농업인이 아니라는 것에서 파생되는 문제를 살펴볼 필요가 있음(개별 정책사업지침의 문제도 있음). ○ 농민수당제도 도입에 따른 실무현장에서 집행과정에서 여러 가지 문제점이 발견되고 있음. (1) 개별농업인에게 줘야 하지만 실제로 농업경영주에게만 지급하고 있어서 반발이 있음. (2) 농촌범주의 문제, 읍면지역 외에 동지역은 어떻게 할 것인가 등이 있음.(최근 광주광역시 농민수당 미도입 반발 사태 참고) (3) 현재 농업인의 기준에서 연간 120만 원 농산물 판매액을 연간 900만 원으로 상향조정할 것인가? 1,000제곱미터 농지면적을 10,000제곱미터 농지면적으로 상향조정할 것인가? 등
연구 방법	○ 정책적 목표를 정확히 세팅 후 달성여부에 초점을 맞추었으면 함. ○ 정책적인 문제점을 어떻게 법률에 적용할 것인가만 찾아 제시하면 된다고 생각함. ○ 현행 법률과 수정되어야 할 부분적으로 제시해야 할 듯 한데 법률에 따라서 농업인, 농민 개념 규정 다르다는 현행 법률의 문제점, 현장에서의 적용 불가능한 경우와 사례 도식화

구분	심의의견
연구 방법	○ 개념과 기준 설정 위해서 이론 배경, 선행연구 고찰 등 논리학적/사회학적/철학적 접근 ○ 개념의 여러 가지 카테고리(법률적, 제도적, 정책적, 이론적 등) 중 어떻게 분류할 것인지 기준을 세우고 명확하게 설정하여 제시하면 될듯함. ○ 연구범위를 명확화, 범위축소, 공론화 문제점 진단에 따른 기준 설정(안)이 필요함. ○ 개별 정책사업에 초점을 두지 말고 지침 검토, 기본법 개정에 초점을 두지 않고 접근하기 ○ 지역, 재배 작물 등에 따라 다양한 의견이 있을 텐데 통상적으로 농민들이 공감할 수 있는 농민 정의를 조사할 필요가 있음. ○ 법률에 대한 검토 - 1천 제곱미터 이상 경작, 90일 이상 경작종사, 120만 원 농업소득 - 주업으로 하는 자, 1만㎡ 이상의 농지경작, 연간 9백만 원 이상 소득 - 해당 시군구에 1천㎡ 이상 밭농업에 이용하는 자 - 축산농업인, 임업농업인, 일반농업인, 귀농귀촌인 포함 여부 ○ 연구의 순서와 흐름 ○ 논의의 층위를 다르게 접근하여 풀어가야 한다고 생각함. “①학술법 상위 논의>②농업농촌 기본법>③정책사업지침>④개별 법률, 시행령>⑤실무과정에서의 문제” 문제별로 나누어 분석을 한 다음 마지막에 연관성을 중심으로 종합하는 방법의 접근이 필요함. (1) 현장에서 일어나고 있는 문제점 도출 (2) 논의의 층위 구분해서 사안별 접근, 사안별 연관성도 검토 - 학술적 논의, 법률과 제도 논의, 정책사업과 시행령 논의, 실무 현장 개선방안 논의 (3) 문제점과 관련한 해결사항 제안 - 법률 검토 : 장기적으로 농지법 및 농업·농촌 및 식품산업 기본법 개정 - 지침 검토 : 현행 법률을 유지하되 관련 개별 정책사업 지침을 합리적으로 수정하기 - 실무 해결 : 농민과 농가 등 실무 현장에서 해결할 수 있는 방안(일본의 인정농업자 사례) ○ 선행연구를 통해 외국사례에 대한 기초자료 수집과 제안을 제시함.
기타 의견	○ 농업인·농민의 개념을 잡는 연구는 전략과제로 하지 않았으면 하는 바람이 있음. ○ 시간상으로 현장의 문제를 좁혀가면서 담을 수 있을지 의문이 듦. ○ 본 연구를 토대로 기초를 마련하고 난후 공론화 과정 필요함. ○ 바로 중앙정부에 제안하거나 입법 개정은 불가하겠지만 계속 관심가지고 모니터링할 것임.



주 : 저자 작성함.

〈부록_표 2〉 최종연심회 심의의견(2020.10.28.)

구분	심의의견
제목 변경	○ “충남” 지역명 버릴 것을 제안하고 현행 농업인과 농민의 개념상의 문제점 연구로 하기 바람.
연구의 내용	○ 선행연구에서 일본 사례부분 : 일본에서 법률적 규정에서 농업인과 농민을 어떻게 규정하고 있는지 정확한 제시가 필요함. - 일본의 인정농업자, 유럽의 active farmer 등 추가 사례 조사 및 언급 필요함. - 일본사례에 농업위원회 내용이 왜 들어가는지 관련성에 의문이 됨. - 일본사례를 보고서에 삽입한 취지는 농지측면의 중요성을 보여주기 위한 것임. 추후 관계성이 돋보이게 일본사례에 대한 추가적인 정리, 보완이 필요함. ○ 층위별로 법률수준에서 세부 정책수준에서 발생하는 현실적 문제 잘 나타나 있어서 좋으나 실무 말고 개념적인 부분에서 농민개념에 대한 합의가 없음(모든 농업인을 농민으로 볼 수 없음). 농업인과 농민의 교집합에서는 문제가 없으나, 교차하지 않는 부분에서의 농업인과 농민 부분에서 문제가 발생함. 개념적으로 제시할 필요가 있음. ○ 농업인과 농민 개념들이 정책 대상과 문제나 쟁점이 발생하는지만 정리하여도 될 것 같음(연구 내용에서 가장 중요). ○ 법률 개정이야기를 담아야 할지 말아야 할지에 대한 고민 더 필요함. ○ 쟁점사항이나 핵심내용을 그룹핑(Grouping)하여 정리가 필요함. ○ 농업의 공익적 활동은 비농업인도 해당될 수 있기에 신중한 고민 필요함. ○ 농업인과 농민 외에 예외되는 분야(ex. 청년, 여성농업인 등)에 대한 사업별 지침, 기준마련이 필요하다는 생각이 됨. ○ 농민의 정의 안에 농촌에 거주해야 하는 거주지, 농지기준 등 당연하다고 생각되는 기본적인 부분을 법률적으로 담으려고 하는데 지키기 어려운 부분이 현장에서 발생하는 부분 고려가 필요함(ex. 농촌에 거주하고 싶어도 집이 없어서 못 들어오는 문제 등). → 지역단위의 논의, 지역차원에서의 논의 필요 ○ 농업인/농민의 정의를 명확하게 할수록 소외되는 사람이 발생할 것이라는 생각이 듭니다(예외조항을 둘수록 허점이나 불법적 요소를 양산하지 않나 하는 생각이 듭니다).
연구의 방법	○ 마을의 전수실태조사를 시행할 때 담당하는 마을이장 간 조사항목 기준 가이드라인에 대한 사전협의가 부족해서 개인적인 기준과 판단이 많이 포함됨.
연구의 의의	○ 연구결과를 통해 농지법 등을 개정하는 방안을 생각함. ○ 농업인의 정의, 문제제기를 했다는데 의의가 있는 연구라고 생각함. ○ 농업인에 대한 진입장벽이 너무 쉽게 되어있어 충남도의 전년대비 공익직불제 신청농가 3,000농가나 증가함. ○ 마을의 전수실태조사를 진행했다는 것에 의의가 있음. ○ 모두를 만족시킬 수 있는 농업인/농민의 정의를 만들 수 있을까라는 걱정이 있었음. 국책연구원에서 추가적인 공론화가 필요하나 농업인과 농민의 개념과 정의 문제에 대한 단초적인 연구로서의 의미가 있음.
연구의 한계	○ 연구자 입장에서는 결론을 지으려고 욕심 부렸던 자체가 과도했다는 반성과 쟁점사항을 단계별로 정리하는 방안으로 연구를 마무리 지을 예정임.

구분	심의의견
연구의 결과	○ 전체적으로 대안부분 재검토 하면서 구체화 및 보완이 필요함. ○ 현황 및 문제에서 정서상 농민의 개념에 관한 실태조사는 매우 의미 있다고 생각함. ○ 농업농촌기본법에서 농민의 정의 주장하는 것에 찬성하지 않음. 농민개념을 뚜렷하게 정의하지 않고, 아닌 것을 제외하는 기준만 정리하는 방안을 제안함(선언적 정의 주장 반대하는데 이유는 선언적으로 정의하면 다른 부분에서 문제가 발생). ○ 공익적 기능을 농민 개념에 필연적으로 붙이는 것은 너무 앞서가는 것이라고 생각함. 즉, 공익기능에 실제 마을거주 여부, 실제 경작여부가 포함되어 있으므로 불필요함. ○ 농업인의 정의에서 시행기준 상향 문제 : 기준은 그대로 두고 정부의 보조금 지원에 따라 사업 지침에서 사업별로 정할 수 있도록 해야 함. 굵직한 큰 규모의 사업만 별도로 정하는 것을 제안함(일본의 인정농업자 개념으로 접근). ○ 광역이나 지자체 단위에서 사업을 실시할 때 할 수 있는 지자체 단위의 역할 논의가 필요. 지역 안에서 역할별 논의 제안 필요함.
정책 활용	○ 면적이나 연령 등 기준에 대한 지속적인 제기와 은퇴농 개념 도입이 필요하다고 생각함. ○ 유럽이나 일본 등 선진국을 따라하는 것이 아닌, 우리나라의 농업기준에 맞는 농업인과 농민의 기준이 필요하다고 생각함. ○ 연구보고서를 가지고 충남 농업인과 농민의 기준에 대한 법률 개정을 하기에 바로 적용이 어렵다고 생각됨. 한국농촌경제연구원 등 국가적/중앙행정 기관에서 후속연구를 진행하여 지속적으로 문제를 논의하는 장을 만들어야 한다고 생각함. ○ 농업인/농민에 대한 책임과 의무(교육 부분)를 강조하는 추가 연구가 필요함.
기 타	○ 실무적으로는 이 연구의 연장선상에서 내년 농업경영체 등록제도 연구를 제안함(ex. 현행 농업경영체는 농업인 경영체와 농업법인 경영체로 구분하고 등록을 의무화하는 방안)에 대한 연구)



주 : 저자 작성함.

2. 마을주민 전수실태조사표

〈부록_표 3〉 마을주민 전수실태조사표

시군명	읍면명	행정리	이름	직업형태· 생활형태	비농업경 영활동 (직업명)	농업경영체 등록여부	농업인				농민				
							1,000㎡ 이상	90일 이상 종사	120만 원 농산물 판매액	농업인 인정	마을거주 여부	실제 농사경작 여부	농업소득 농외소득	공익기능 수행 여부 (식량공급, 환경보전 등)	농민 인정
				(주관식)	(주관식)	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름 4:상황에 따라 농업인	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름	1:예 2:아니오 3:모름 4:상황에 따라 농민
			강OO												
			김OO												
			김△△												
			이○○												
			전♥♥												
			:												
			:												
			:												
			:												
			:												

주 : 저자 작성함.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 김기흥(2019), 충남의 청년 농업인 농지 접근 실태 분석 및 농지 확보 방안, 전략 연구 2019-02, 충남연구원.
- 김기흥(2020), 일본 농업위원회 등 사례, 해외사례 학습 세미나 발표자료, 충남연구원.
- 김정섭(2019), 농업인인가?, 농민인가?, 대산농촌문화 기획특집(2019.07.22.).
- 김정섭(2019), 농업인인가?, 농민인가?, 마을 4호:농민과 주민은 누구인가, 마을학회 일소공도, 시골문화사.
- 김정섭(2019), 누가 농민인가, 한국농어민신문기고(2019.04.05.).
- 김정섭(2019), 법률적 의미의 농업인과 상식적 의미의 농민, 한국농어민신문기고 (2019.07.05.).
- 김정섭(2020). 〈한국생업기술사전: 농업편〉, 국립민속박물관.
- 김정섭.황수철.정민철(2019), 농촌의 지속가능성, 미래의 농민, 도전해야 할 과제, 마을 2호 : 마을 교육, 마을교육공동체, 마을학회 일소공도, 그물코.
- 김정호.최은아(2015), 농업경영체 관리체계 개선방안, R744 연구자료, 한국농촌경제연구원.
- 김준보(1980), 「농업경제학서설」, 고려대학교 출판부.
- 김태곤.유찬희(2019), 일본 농업구조 정책의 동향과 주요 쟁점, R891 연구자료-1, 한국농촌경제연구원, pp.45-48.
- 김현희(2016), 농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구, 현안분석 2016-06, 한국법제연구원.
- 김현희(2018), ‘농업인’ 관련 법령의 정의규정 정비방안, 계간 농정연구 66호, (사) 농정연구센터.
- 농민기본소득 전국운동본부(2020), 농민기본소득은 세상을 어떻게 바꿀까? : 누가 농민인가?, 자료집.
- 박민선(1993), 1980년대 농민계층분화의 양상과 그 성격, 농촌사회, 3, 한국농촌 사회학회.

- 박지은(2019), 전 지구적 개방화 시대 새로운 농민층의 형성 : 농민의 관계와 생산 유통조직의 재구축, 농촌사회 29(1), 한국농촌사회학회.
- 박형대(2020), 전남 장흥군 월평마을 실태조사표, 전남 농민회.
- 송원규.윤병선(2017), 식량주권의 제도화와 농민권리 선언에 관한 고찰, 농촌사회 27(2), 한국농촌사회학회.
- 얀 다우 판 더르 플루흐(2018), 농민과 농업 : 차야노프의 사상을 재조명하다, 따비출판사(김정섭.유찬희 역).
- 유엔총회(2019), 2018년 12월 17일 유엔 총회에 의해 채택된 결의안 : 73/165 유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언, 제73차 세션 의제 항목 74(b) * 한글번역본
- 유영봉(2018), 농업, 농촌, 농민은 3위 일체인가?, 농정시평, (사)농정연구센터.
- 이해진.김선엽.김흥주(2015), 농업시민권을 통한 식량주권 실현 : 친환경농업 생산자를 중심으로, 환경사회학연구 ECO 19(1), 한국환경사회학회.
- 전국 농민회 제공자료(2020).
- 전영현.박재성(2017), 국가별 농업자료 : 일본의 농업현황, 세계농업 제200호, 한국농촌경제연구원, p.21.
- 정은미(2020), 제2차 희망을 만드는 농어촌 여성정책 포럼 : 여성농업인의 법적 지위의 문제와 개선방안, 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회.
- 채광석(2019), 농지제도 및 농업인 정의 규정 정비 방안 연구, 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 연구용역 최종보고서.

〈국외문헌〉

- United Nations General Assembly(2019), Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018 : 73/165 United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Seventy-third session Agenda item 74(b).
- 일본 농림수산업성(2016), 농업위원회법 개정에 대해(2016년 4월)(農林水産省(2016), 農業委員会法改正について).
- 일본 농림수산업성 경영국(2019), 2019 집락영농실태조사(農林水産省(2019), 2019年集落営農実態調査).

〈행정자료〉

- 농림축산식품부 농가소득안정추진단(2020), 2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서.
- 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서.
- 농림축산식품부(2020), 공익직불제 따라잡기 홍보 리플렛(농업농촌공익직불제 5월 1일 시행).
- 부여군 농민수당 지원 조례[시행 2019.9.26.] [충청남도부여군조례 제2549호, 2019.09.26., 제정].
- 조세특례제한법 시행령[시행 2022.01.01.] [대통령령 제30390호, 2020.02.11., 일부개정].
- 조세특례제한법[시행 2023.01.01.] [법률 제17759호, 2020.12.29., 일부개정].
- 충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례[시행 2020.03.10.] [충청남도조례 제4664호, 2020.03.10., 제정]
- 충청남도(2019), 2019년 합본세출예산서.
- 충청남도(2020), 2020년 충청남도 농어민수당 심의위원회 회의자료(2020.07.17.).

〈통계자료〉

- 통계청(각연도), 행정구역(시군구)별 농가 및 농가인구 현황.
- Agrix 농림사업정보시스템(각연도), 농업경영체 현황 중 지역별 법인 및 농가 현황.
- 통계청(2020), 2019년 농가 및 어가경제조사 결과.

〈홈페이지〉

- 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일자 : 2020.04.08.)
- 국가인권위원회 홈페이지-국제인권규범
(<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=7065&menuid=001003007007&pagesize=10&boardid=7604395>, 검색일자 : 2020.12.30.)
- 농업경영체 등록정보 조회 서비스 홈페이지

(<http://uni.agrix.go.kr/docs7/biOlap/fixType.do?reportId=report01>, 검색일자 : 2020.12.20.)

- 대산농촌재단 홈페이지

(<http://webzine.dsa.or.kr/?p=8032>, 검색일자 : 2020.4.1.)

- 유럽연합 홈페이지

(<http://capreform.eu/cap-decisions-make-slow-progress-towards-the-green-transition-i-definitions/>, 검색일자 : 2020.12.30.)

- 일본 일반사단법인 교토부 농업법인(京都府農業會議) 홈페이지(www.agr-k.or.jp, 검색일자 : 2020.08.01.)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 강마야 충남연구원 연구위원(연구총괄)

연구참여 · 김기흥 충남연구원 책임연구원(제2장 일본 사례)

연구보조 · 이도경 충남연구원 연구원(제3장, 제4장 준비 및 작성 도움)

전략연구 2020-08 · 충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구

글쓴이 · 강마야·김기흥·이도경

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2020년 12월 31일 / 발행 · 2020년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1210(경제·산업연구실), 041-840-1114(대표)/팩스 · 041-840-1199(대표)

ISBN · 978-89-6124-538-8-03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2020. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

이 인쇄물은 충청남도의 사회적경제기업, 여성기업, 장애인기업 등이 제작하였습니다. 충남연구원은 사회적 가치와 변화를 만들어 내는 기업들을 응원하며 공공기관의 사회적 책임을 다하고자 노력하고 있습니다.