

농업인과 농민 개념 차이에 따른 기준설정, 그리고 개선과제

강마야 · 김기흥 · 이도경

충남연구원 경제산업연구실 연구위원 · 책임연구원 · 연구원

(kmaya@cni.re.kr, kimkh@cni.re.kr, lg6678@cni.re.kr)

이번 연구는 시대 변화와 흐름에 맞춰서 농업인과 농민의 개념, 기준을 규정하고 현황 및 문제점에 따른 정책대상자로서의 기준을 설정하고 개선과제를 제안하고자 함.

CONTENTS

1. 서론
 2. 개념과 선행연구
 3. 현황과 문제점
 4. 개선과제
 5. 결론
- 참고문헌

요 약

- 현재 상태에서의 농업인과 농민의 개념과 기준은 다음과 같음.
 - 법률 상 농업인 개념은 농업을 경영하거나 종사하는 자로서 1,000㎡ 이상 농지를 경영 혹은 경작, 농산물 연간 판매액이 120만 원 이상, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자를 말함.
 - 문헌 상 농민 개념은 농촌에 살면서 농사짓는 일을 생업으로 하는 사람, 종사하는 생업이 농업이라는 것 외에도 농촌에 거주하면서 지역사회 유지하는 중요 구성원을 말함.
- 현황과 문제점은 다음과 같음.
 - 기초현황 분석결과, 농업경영체-농가인구-농업인 통계수치 차이 및 용어 모호함
 - 제도 검토 결과, 불명확성으로 보호받아야 할 정책대상자가 제도권 사각지대
 - 법률 검토 결과, 느슨한 농업인 기준이 진입장벽 낮춤과 동시에 악용하는 사례 양산
 - 정책 검토 결과, 증명가능한 항목만 인정(농지)하므로 비농업인도 수혜
 - 사업 검토 결과, 대부분 농정보조사업 지원 대상기준은 농업경영체로 일률 적용
 - FGI 결과, 농업인보다 농민의 개념과 기준에서 그룹별 의견 차이, 간극 발생
 - 마을주민 전수실태조사 결과, 10가지 핵심쟁점사항이 선결해야 할 숙제로 도출
- 개선과제는 다음과 같이 제안함.
 - ‘농업-농민농업인-농촌’ 혹은 ‘농지-농업-농민-농촌’ 등 각 요소들이 일관성 확보
 - 농민 기준은 ‘실제 마을에 거주 여부, 실제 농사 경작 여부, 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부 등’으로 판단함.
 - 농업인 기준은 법률과 시행령에서 일괄적으로 기준을 정하는 것 또한 폐해를 낳을 수 있으므로 개별사업 영역에서 기준을 별도 제시하는 것이 적절함.
 - 법률 및 조례 개정방향은 농업식품기본법 시행령에서 농업인 기준을 경작면적 외에도 농업종사일수 및 농산물 판매액 항목도 인정하도록 함. 그리고 충청남도 농어민수당 지원조례를 ‘농민’ 정의에 따른 지급대상-지급기준-지급범위를 반영하고 개별농민 단위 지급으로 시범사업을 실시하도록 함.
 - 정책 및 제도 개선과제는 농업경영체 제도개선과 농지제도 개선이 병행되어야 하는데 경작면적(농지)만을 중심으로만 인정하는 등록절차부터 개선이 필요함.
 - 개별사업 개선과제는 사업성격과 내용(농업중심 정책영역, 농촌중심 정책영역)에 따라서 세부 기준, 자격요건 등을 차등 적용하도록 지방비 자체 보조사업 시행지침을 만들도록 함.

01 서론

• 연구의 배경 및 필요성

- 첫째, 각기 다른 개념을 가진 정책대상 용어가 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구=농민’으로 혼용하면서 혼란을 부추기는 현실임. 법률 상 농업인, 통계 상 농업인, 현실에서의 농민 등은 개념, 수치, 기준 등에서 괴리가 큼.
- 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 현실임. 농업노동 혹은 경작여부에 따라 농업인 혹은 농민으로 인정받아야 함에도 불구하고 경작면적만을 인정받음으로써 비농업인 및 비농업법인을 포함한 비농업경영체, 비농민이 정책대상자로 편승하게 되는 결과를 낳았음.
- 셋째, 앞의 두 가지 문제가 해결되지 않은 채 공익직불제 확대 재편, 농민수당 도입, 비농업인 농지 소유와 농지 투기 문제 등이 불거지면서 실제 농사를 짓는 자가 정책대상에서 누락되는 일이 발생함. 대부분 농정분야 보조사업은 농업경영체를 대상으로 하는데 농지를 중심으로 인정하기 때문에 불법 임차농, 여성농민 등이 누락되는 결과를 낳았음.
- 현행 법률 체계가 변화하는 농촌현실을 따라가지 못하고 농업인을 산업·직업 측면으로만 규정하여 정책대상화 시키는 오류를 범하고, 현행 농정이 경쟁력 강화를 강조하면서 농업 규모는 키워냈지만 주체들의 삶은 함께 바라보지 못한 한계를 보였으며, 농업과 농촌지역사회·토지·마을공동체 삶을 분리시켜 버렸음.
- 따라서 산업정책 대상으로서 ‘농업인’을 뛰어넘어 시대 변화에 맞춰 보다 포괄적인 상황을 반영한 ‘농민’을 정책대상으로 전환할 수 있는 개념과 기준을 설정하는 연구가 필요함.

• 연구의 목적과 내용

- 연구의 목적은 현 시대의 변화와 흐름에 맞춰서 농업인과 농민의 개념을 검토하여 정책대상자 기준을 설정하고자 함.
- 연구의 내용은 현행 법률과 제도가 가지는 한계점을 여러 각도에서 짚어보고 기준 설정에 따른 핵심쟁점사항을 도출하고 그에 따른 개선과제를 제안하고자 함.

02

개념과 선행연구

1. 개념

- 법률 상 나타난 농업인, 문헌 상 나타난 농민

- 첫째, 법률 상 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 농업인 정의에 의하면, ‘농업인이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자’라고 명시함. 시행령에서 정하는 기준은 ‘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 규정함. 눈여겨 볼 것은 일정한 경작면적이 전제조건이 되어야 한다는 것, 불법 임차농과 여성농업인 등 누락되는 계층이 발생할 여지가 있다는 것임.
- 둘째, 문헌 상 농민에 대한 개념은 일부 자료에서 확인할 수 있지만 구체적인 기준을 제시한 것은 없고 법적·제도적으로도 인정한 바가 없음.
 - ① 한국생업기술사전 개념(김정섭, 2020)에 따르면, ‘농민이란, 농촌에 살면서 농사짓는 일을 생업으로 하는 사람, 종사하는 생업이 농업이라는 것 외에도 농촌에 거주하면서 지역사회를 유지하는 중요 구성원’이라는 사실이 농민 개념에서 중요하게 부각되어야 하고 한국 사회가 직면한 경제·환경·사회 측면의 지속가능성 위기에 대응하여 농민 역할이 중요하다고 명시함.
 - ② 농민기본소득 전국운동본부(2020) 주장에 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 명시함.
 - ③ UN 총회에서 채택한 선언(유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언, 2019)의 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 쉼 수 없이 특별히 의존하는 사람을 말한다.’라고 명시함.

2. 선행연구

- 농업인과 농민의 개념을 규정하는 사회학적 접근과 법률적 접근 시도한 선행연구

- 김정섭(2019a:2019b)¹⁾은 농민을 “부지런히 농사지으며, 농촌 마을에서 이웃과 더불어 살아가는 이”로 규정, 농민을 산업에 종사하는 자로 한정하지 않고 지역성 강조
- 김현희(2016:2018)²⁾는 농업인과 관련한 모든 법령에서 동일한 용어라 하더라도 각 법령에서 다른 뜻으로 사용되고 있어서 일관적이고 체계적인 틀 속에서 개념을 해석하고 적용하여 정책과 법제의 공백 내지 충돌 가능성 최소화해야 한다고 주장

- 그 외에 농민층 분해 양상, 농민권리와 식량주권 관계 선행연구

- 농민계층 분해양상에 관한 선행연구로서 박민선(1993)³⁾의 1980년대 한국사회의 변화 과정에서 생긴 농민층 분해 양상 연구, 박지은(2019)⁴⁾의 2000년대 새로운 농민층 형성 연구가 있음.
- 식량주권, 농민권리, 농업시민권 등에 관한 선행연구로서 송원규 외(2017)⁵⁾의 식량주권의 제도화와 농민권리 선언을 통해서 식량주권 운동의 제도화 과정을 검토, 이해진 외(2015)⁶⁾의 농민들의 사회생태적 관계와 실천에 주목해서 식량주권 실현 방안을 모색한 연구가 있음.

- 연구의 차별성

- 농민 정체성에 관한 선행연구가 일부 존재하지만 전체적으로 농업인과 농민 개념과 기준 등을 다룬 선행연구는 부족한 실정임.
- 이번 연구의 차별성은 충남을 사례지역으로 놓고 농정대상자의 사각지대 및 누수계층이 발생하는 지점을 포착하고 개념과 기준 설정에 따른 핵심쟁점사항을 해결하기 위한 개선과제를 제안함.

-
- 1) 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.).
- 2) 자료 : 1. 김현희(2018), ‘농업인’ 관련 법령의 정의규정 정비방안, 계간 농정연구 66호, (사) 농정연구센터.
2. 김현희(2016), 농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구, 현안분석 2016-06, 한국법제연구원.
- 3) 자료 : 박민선(1993), 1980년대 농민계층분화의 양상과 그 성격, 농촌사회, 3, 한국농촌사회학회.
- 4) 자료 : 박지은(2019), 전 지구적 개방화 시대 새로운 농민층의 형성 : 농민의 관계와 생산유통조직의 재구축, 농촌사회 29(1), 한국농촌사회학회.
- 5) 자료 : 송원규, 윤병선(2017), 식량주권의 제도화와 농민권리 선언에 관한 고찰, 농촌사회 27(2), 한국농촌사회학회.
- 6) 자료 : 이해진, 김선업, 김홍주(2015), 농업시민권을 통한 식량주권 실현 : 친환경농업 생산자를 중심으로, 환경사회학연구 ECO 19(1), 한국환경사회학회.
-

3. 일본사례

- 지역과 중앙까지 이어지는 의사결정 체계로서 주민자치와 민관협치 모델인 ‘농업위원회’ 구성, 운영
 - 마을단위부터 위로 올라가는 주민자치, 민관협치 모델인 ‘농업위원회’를 구성, 운영하여 『시정촌 단위의 농업위원회 체계-도도부현 단위의 농업회의 체계-중앙단위의 농업회의소 체계』 구축
- 법적·제도적으로 지위가 보장된 ‘마을단위 농업위원회’가 강력한 권한 행사
 - 마을 내 대표성을 인정받은 주체들로 구성된 ‘마을단위 농업위원회’가 강력한 권한을 행사하여 신규 취농인을 평가하는 구조, 그 기구는 법적, 제도적으로 지위를 인정받음.
- 법률과 하부단계에 있는 각종 지침 간 적절한 수위조절
 - 법률에 농업인 및 농민에 관한 세부기준을 자세하게 적시해 놓지 않음. 꼼꼼할수록 나중에 발목을 잡을 우려가 있기에 하위 단계에 있는 내부 사업지침, 매뉴얼, 가이드라인 등을 통해서 세부 기준을 제시하는 수위조절 전략을 취함.
- 사람농지플랜과 같은 마을 내 농지와 사람 관리 체계 도입
 - 마을에서 농사짓는 사람은 기본적으로 농지가 기반이라는 것을 명확하게 인지함. 농지이용을 극대화하기 위하여 개인뿐만 아니라 법인과 단체까지 허용, 점차 농지소유보다 농지이용 관점으로 접근 중이고 마을단위 농업위원회 사무 중 농지이용최적화 추진이 중요한 임무라고도 봄.
- 사람농지플랜 논의에 따라 집락영농 조직화
 - 지역 농지를 지키기 위해서 집락영농을 만들어가는 것이 중요하다는 분위기가 조성, 지역 중심이 되는 농업경영체(개인, 법인, 집락영농) 확보와 경영체 농지집적에 필요한 실천 지원하여 지속 가능한 농업 실현을 위해서 ‘사람농지문제해결 가속화 지원사업’ 계획 수립
- 사람농지플랜 논의에 따라 지역 내에 적극적으로 신규 취농인 수용 준비
 - 마을에 신규로 진입하려는 취농인에 대해서 2년~3년 간 계도기간 등을 부여하고 마을사람이 신규 취농인을 평가하고 추후 인정해주는 방식으로 진행, 사람농지플랜 작성 단계에서 집락 영농조직만이 아니라 젊은 인력도 필요하다고 인식하여서 신규 취농 희망자를 수용함.

03 현황과 문제점

- 기초현황 분석결과, 농업경영체농가인구농업인 통계수치 차이 및 용어 모호함 발생
 - 농가, 농가인구, 농업인, 농업경영체 등 용어별 통계수치 편차가 있고 농업인 통계가 없는 대신 농가인구로 대체하는 실정임. 2019년 기준 농가 수치와 농업경영체(농업인) 수치 비교해보면, 전국은 67.8만 호가, 충남은 6.8만 호가 차이 나지만 원인 설명이 불가함(〈표 3-1〉 참고).

〈표 3-1〉 농가농가인구농업경영체 통계 현황

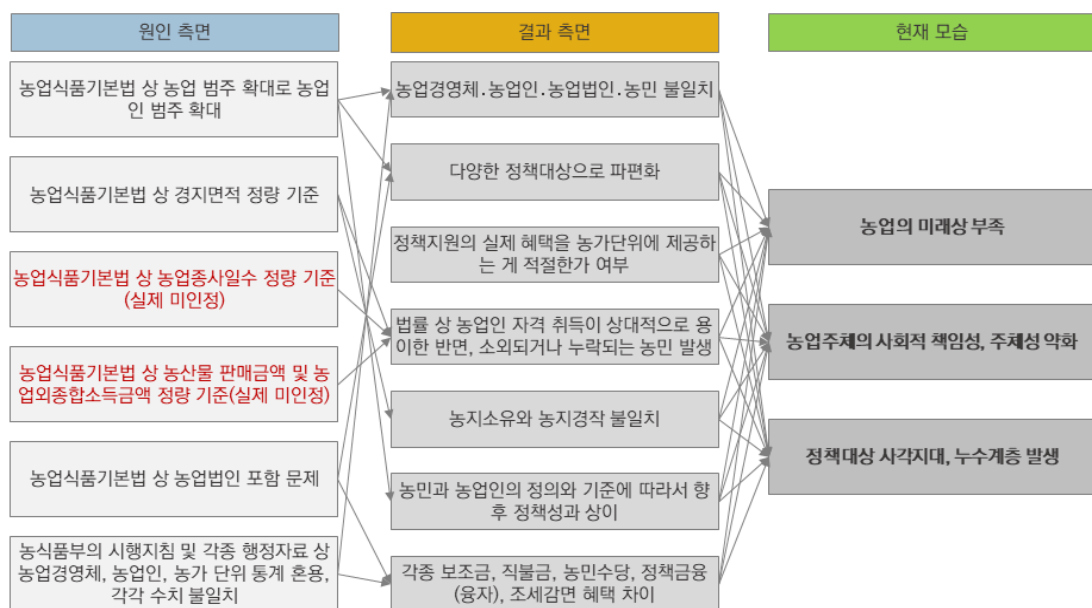
구분	농가(호)		농가인구(농업인)(명)		농업경영체_농가(건)		농업경영체_법인(건)	
	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남
2015	1,088,518	132,008	2,569,387	308,455	1,589,795	182,357	7,228	792
2017	1,042,017	125,886	2,422,256	288,800	1,644,899	186,342	10,420	1,208
2019	1,007,158	119,903	2,244,783	263,124	1,686,068	188,524	12,980	1,538
그림								

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.

- 제도 검토 결과, 개념 및 기준 불명확성으로 보호받아야 할 정책대상자가 제도권 사각지대
 - 농업인과 농민의 개념과 기준 불명확성으로 인하여 파생되는 문제점은 주로 농업식품기본법 상 제시된 정량 기준이 농업인과 농민 범주를 계속 확대하면서 불명확해지고 모호해져버림.
 - 이로 인하여 정작 정책지원을 받고 보호받아야 할 정책대상자들이 제도권의 사각지대에 놓이게 되고 법률과 공식문서에 있는 ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가=농업인=농가인구’와 현실에 있는 ‘농민’이 다름에도 불구하고 일치하는 것처럼 보이게 됨(<그림 3-1> 참고).

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



주 : 저자 작성함.

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

- 정책 검토 결과, 증명이 가능한 항목만 인정(농지)하는 기준으로 인한 비농업인도 수혜
 - 현행 농림축산식품부 소관 법령인 법률, 시행령, 시행규칙에 의거한 농업인 기준은 많지만 실제 증명 가능한 것은 일부, 예를 들면, 경작면적, 사육규모, 연령, 인증 여부, 농업경영체 등록 여부 등 증명 가능한 항목만 인정하고 나머지 증명이 모호한 항목에 대해서는 미인정함.
 - 농업경영체 등록제도는 등록 및 관리 절차 중 제출해야 할 증빙서류로서 경작사실확인서, 임대차계약서 등 농지관련 서류가 대부분으로서 불법 농지 임대차, 여성농업인의 공동경영주 미인정, 비농업인 소유의 농지취득 문제 등으로 인해서 등록절차, 관리감독, 정보관리 및 유지보수, 기타 사용용어 및 정의에 혼란을 주는 문제가 있음.
- 개별사업 검토 결과, 대부분 농정보조사사업 지원자격과 대상기준은 농업경영체로 일률 적용
 - 공익직불제가 소농 직불금과 면적 직불금으로 확대 시행되었지만 신청자격은 농업경영체임.
 - 농어민수당이 시행되면서 지급대상은 농어민이라고 명시되었으나 신청자격은 농업경영체임.
 - 농식품사업 중 농업인(농업경영체)에게 지원하는 대표사업만 보더라도 유기농업자재지원사업, 유기질비료지원사업, 토양개량제지원사업의 지원자격 및 요건은 '농업경영체에 등록된 자'임.
- FGI 결과⁷⁾, 농업인보다 농민의 개념과 기준에서 그룹별 의견 차이, 간극 발생
 - 농민에 대한 공통 기준으로서 농민 및 전문가 그룹의 의견은 '실제 마을에 거주, 실제 농사 경작, 농업소득이 농외소득보다 많은 것(주업이 농업), 마을공동체 활동에 기여하는 등 공익기능 수행 여부'를 도출한 반면, 농업인 및 행정 그룹 의견은 이에 대해서 정반대의 의견을 도출함.
 - 농업인에 대한 공통 기준으로서 모든 그룹의 의견은 '직업군으로서 포함, 경영자, 대규모 사업체, 정주공간·마을공동체·공익기능 수행·연령·농지 임대차 등과는 무관하고, 도시 출퇴근 가능, 면적·농업종사일수판매액 등 법적 기준의 상향조정' 등 다소 높은 진입기준을 도출한 반면, 농업인 기준 강화에 대해서 의견차이가 없음. 농민 기준과는 공통점이 거의 없음.

7) 주 : FGI(표적집단면접법) 개요는 다음과 같음.

- 회의명 : 농업인·농민 개념과 기준설정 관련 연속 FGI(표적집단면접법)
- 회의목적 : 농업인·농민 개념, 성격 규정, 정책대상자로서 기준 설정, 정책방향 제안
- 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(표적집단면접법), 추가 농업인 그룹 서면자문, 마을주민 전수실태조사 등 병행

• 마을주민 전수실태조사⁸⁾ 정량분석 결과

- 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 있음. 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 있음(〈표 3-2〉 참고).

〈표 3-2〉 법적 농업인 기준에 따른 경우의 수 및 정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수

구분	법적 농업인 기준에 따른 농업인 경우의 수(명)			정서 상 농민 기준에 따른 경우의 수(명)			
							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	마을이장이 직관적으로 인정한 농업인 수 : 300명			마을이장이 직관적으로 인정한 농민 수 : 288명			

주 : 저자 작성함.

8) 주 : 마을주민 전수실태조사 개요는 다음과 같음.

- 조사명 : 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
- 조사기간 : 2020년 7월 ~ 8월
- 조사주체 : 충남연구원, 마을이장
- 조사지역 : 충남 내 불특정 6개 행정리(자연마을)를 조사대상마을로 설정
- 조사방법 : 마을이장이 주민 인적구성에 대해서 일괄적인 응답, 작성

- 마을주민의 인적구성 중 현행 법적 농업인 기준에 따라서 최소 30명에서 최대 50명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 확인됨. 정서 상 농민 기준에 따라서 최소 40명에서 최대 60명이 농업경영체에 등록하지 못한 것으로 나타나서 사각지대가 확인됨.
 - 마을주민의 인적구성 중 마을이장이 판단하기에 농업인과 농민이 일치하는 경우가 1순위, 농업경영체와 농업인이 일치하는 경우가 2순위, 농업경영체와 농민이 일치하는 경우가 3순위로 나타남. 농업경영체와 농민의 동일화(응답 일치율)가 가장 낮게 나타나서 농업경영체 기준과 농민 기준 간 괴리는 큰 것으로 나타남.
- 마을주민 전수실태조사 정성분석 결과, 10가지 핵심쟁점사항이 선결해야 할 숙제로 도출
 - 농업인과 농민 기준 설정에 따른 핵심쟁점사항은 ‘실제 거주지, 경작면적 기준, 여성농업인 미인정, 농업경영체와 농업인 불일치, 농지 임대차, 비농업인 소유의 상속농지 등의 실제 경작’ 등 10가지 핵심쟁점사항 도출, 해결을 위해서는 농지제도개선이 필수 전제조건임(〈표 3-3〉 참고).

〈표 3-3〉 농업인과 농민의 개념 및 기준 관련 핵심쟁점사항

구분	주요 내용
실제 거주지 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘농업경영체=농업인=농지(경작면적)’로 연결되는 구조이므로 개선과제 도출 ○ 1,000㎡ 농지면적 기준은 입장과 관점에 따라서 다름 ○ 농업경영체 기준 상향조정 필요하다는 의견 지속 제기, 세밀한 조정과 논의 필요 ☞ 농촌마을의 영세농, 고령농을 보호하자는 취지와 상충되는 지점
여성농업인 미인정 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 별개의 접근 필요
농업경영체와 농업인 불일치 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 상속농지·증여농지 실제 경작 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경작사실확인 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을주민에게 가급적 널리 정보를 공개, 공유, 확산하는 활동 중요 ○ 정보접근성에 있어서 역차별 문제가 발생 방지, 정책실행도 향상 노력 필요 ☞ 귀농인, 귀촌인, 귀향인 등 농촌에 새로운 사람유입에 따라 발생하는 문제
공익기능 개념 부정확성, 이행점검과 관리감독 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 문제들에 대해서 좀 더 통합적인 접근 지향 ○ 여러 기준을 놓고 상호 경합, 상충, 충돌 부분을 검토, 통합 접근 필요 ○ 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

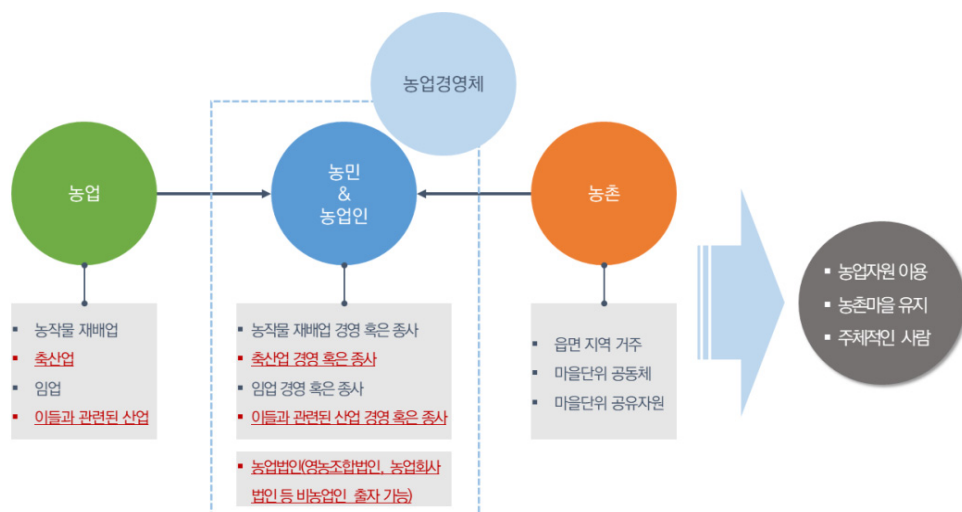
주 : 저자 작성함.

04 개선과제

• 기본구상

- ‘농업-농민농업인-농촌’ 혹은 ‘농지-농업-농민-농촌’ 등 각 요소들이 일관성을 확보해야 함(〈그림 4-1〉 참고).
- 농민이란, 농업과 농촌을 잇는, 그 중심에 있는 주체로서 농업생산에 기반한 영농활동을 하는 사람인데 반해, 농업인이란, 1차 산업 요소가 가미되어 농업경영 활동을 통해 수익을 창출, 그 수익과 자본을 기반으로 농업을 하는 사람임.
- 농지와 농업이 제대로 규정되고, 농촌이 제대로 규정되어야, 사이를 잇는 농업인과 농민을 규정할 수 있게 됨. 농촌이라는 지역, 공동체, 공유자원 등이 빠지게 되고 단순히 공간만을 일컫는다면 농업인 역시 해당공간에서 농업행위를 하는 노동자에 불과하기 때문임.

〈그림 4-1〉 농업-농민농업인-농촌 일관성



주 : 저자 작성함.

- 개념과 기준 설정

- 농민 기준은 4가지 - 실제 마을에 거주하는 지 여부, 실제 농사를 경작하는지 여부, 농업생산 활동을 주로 하되 부가적으로 다기능 농업과 관련한 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익 기능 수행 여부 - 로 판단함. 농업·농촌 자체가 위축되지 않고 마을공동체에 기여하는 사람도 농민으로 포함하여 농업·농촌 분야를 포괄적으로, 포용적으로 나아가는 것이 중요함.
- 농업인 기준은 법률과 시행령에서 제시하는 기준들을 더 높이는 방식으로 정하는 것은 현실적으로 무리이고 국가가 일괄적으로 기준을 정하는 것 또한 다른 피해를 낳을 우려가 있으므로 개별사업 영역에서 기준을 별도 제시하는 것이 적절함.

- 법률 및 조례 개정방향

- 단기적으로 농업식품기본법 시행령에서 농업인 기준인 경작면적 외에도 농업종사일수 및 농산물 판매액 항목을 현실적으로 인정할 수 있는 방안을 찾도록 함.
- 단기적으로 중앙정부에 의존하지 않고 지방자치단체가 독자적으로 먼저 일부 마을 대상으로 시범 사업을 함. 즉, 충청남도 농어민수당 지원조례를 ‘농민’ 정의에 따른 지급대상, 지급기준, 지급 범위를 반영하고 가구 단위 지급이 아닌 개별농민 단위 지급으로 변경하도록 개정함.
- 중기적으로 농업식품기본법과 농어업경영체법에 농민 기준을 추가한 개정, 법률 위상과 우선순위 설정, 더불어 산업경쟁력을 강조하는 현행 농업식품기본법의 전면 개정이 불가피함.

- (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.

- 장기적으로 농업·농촌·농민에 대한 근본 방향을 설정하고 농업, 농촌, 농민 모두를 들여다봐야 하므로 농업·농촌·농민 기본법으로 재제정하는 게 적절함.

● 정책 및 제도 개선과제

- 농업경영체 제도개선과 농지제도 개선이 병행해야 함. 농지제도 개선내용은 전국 농지전수실태 조사, 임대차농지 신고제, 미경작 상속 및 증여농지의 공공매입을 통한 농지공유제 실행 등임.
- 농업경영체 등록절차 개선사항으로서 경작면적 외에도 농업종사일수 및 농산물 판매액 기준 인정, 농민 기준인 '실제 마을 거주여부, 실제 농사경작 여부, 다기능 농업과 관련 활동 여부, 마을공동체 기여와 같은 공익기능 수행 여부'를 반영함.
- 농업경영체 관리감독 개선사항으로서 농업경영체 등록정보와 농지정보의 주기적인 현장 검증, 중간관리영역 배치, 행정 전담조직 및 인력 개편, (가)마을농지-사람위원회 혹은 (가)마을농업 위원회 등을 구성함.
- 농업경영체 정보관리, 유지보수 개선사항으로서 다른 분야의 정보(농지정보시스템, 토지정보 시스템, 등기부등본, 주민세 납부 내역 등)와 통합, 연계하는 시스템을 구축하여 자료 정확성 제고는 물론 정책수요자 중심의 정보 고도화를 실현하도록 함.

● 개별사업 개선과제

- 개별사업의 대상기준은 현재와 같이 농업경영체에 등록된 자만을 적용하는 게 아니라 사업성격과 내용에 따라서 세부 기준을 달리 적용하는 지방비 자체 보조사업 시행지침을 만들도록 함.
- 지방비 자체 보조사업 시행지침을 사업성격과 사업영역에 따라서 지급기준과 자격요건 차등 적용하도록 개선함. 예시로서 농업중심 정책영역인 생산기반, 유통 및 가공 등 사업에 농업인 기준을 적용, 농촌중심 정책영역인 복지·마을환경 등 사업에 농민 기준을 적용함(〈표 4-1〉 참고).
- 특히 공익형 직불제 중 소농 직불금, 지자체 농어민 수당 등은 공익기능증진을 위한, 공익기능 증진에 대한 보상성격이므로 농촌중심 정책영역이고 농민을 지급대상으로 하는 사업군에 포함 함. 반면, 공익형 직불제 중 면적 직불금은 농업중심 정책영역에 포함할 수 있음.

〈표 4-1〉 농업인 및 농민 정책대상자 기준에 적합한 사업군 영역(예시)

농민을 지급대상으로 하는 사업군	농업인을 지급대상으로 하는 사업군
주로 농촌중심 정책 영역으로 복지, 마을, 사회적 농업, 환경 및 경관, 먹거리 순환 등은 농민 지급대상 * 공익형 직불제(소농 직불금), 지자체 농어민 수당 해당	농업중심 정책영역은 생산기반, 농자재, 유통, 가공, 수출, 가격, 경영 및 소득안전망 등은 농업인 지급대상 * 공익형 직불제(면적 직불금) 등 해당

자료 : 충청남도(2019), 2019년 합본세출예산서.

주 : 저자 작성함.

- 현장 개선과제

- 민간이 참여하는 기구인 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회’ 혹은 ‘(가칭) 마을농업위원회’ 구성 취지에 대한 공감대 형성이 필요함.
- 마을 내에서 농민이 아닌 자를 판단할 주체, 현장 이행점검에 참여할 주체로서 ‘(가칭) 마을농지-사람위원회’ 혹은 ‘(가칭) 마을농업위원회’로 설정, 시범적으로 구성, 운영함.
- 농민 혹은 농업인 기준에 맞는 책임과 의무를 강화하면 공익직불제 및 농민수당 등에서 제시하는 이행사항 준수는 자연스럽게 달성되어 별도의 현장 관리감독은 불필요하게 됨.
- ‘(가칭) 마을농지-사람위원회’ 혹은 ‘(가칭) 마을농업위원회’ 도입에 과거의 부정적인 경험을 거울삼아서 위원회에 권한과 책임을 부여하는 법적, 제도적 인정과 지원이 필요함.

05 결론

• 요약 및 시사점

- 첫째, 농민의 개념과 정의, 기준을 제도권으로 끌어들이고자 시도하였는데 핵심쟁점사항이 훨씬 많음을 확인함. 즉, 농업인 기준은 적은 개수의 정량기준이 많고 기존 자료로서 입증 가능한 반면, 농민 기준은 많은 개수의 정성기준이 많고 기존 자료로서 입증 불가함.
- 둘째, 농민과 농업인은 현실에서의 존재로 인정받는 것과 법적·제도적인 존재로 인정받는 것이 달라서 사업대상 자격요건과 기준으로부터 사각지대가 발생함.
- 셋째, ‘농업경영체(농업인, 농업법인)=농가(농가인구)=농업인=농민’이라는 등치화가 현장에서 많은 혼란을 부추기고 있고 정책신뢰도에 부정 영향을 초래하고 있기에 이번 연구에서 제안하는 개념과 기준 등을 농업경영체 제도개선에 반영해야 함.
- 넷째, 농민과 농업인의 개념, 정의, 기준 등을 설정하는 행위는 농업계가 법과 제도권에서 이를 증명하게 할 것인가, 농촌 사회 내에서 인정할 것인가 결정하는 과정임. 즉, 포용과 배려할 것인가, 배제할 것인가 등을 결정하는 과정임.
- 향후 단계별 추진과제로서 보수적인 (안)을 제안하면 다음과 같음(〈표 5-1〉 참고).

〈표 5-1〉 향후 단계별 추진과제(보수적인 안)

구분	세부 과제
단기과제	여성농업인 지위와 역할을 법적·제도적으로 보장
	마을공동체 지위와 역할을 법적·제도적으로 보장(예. 주민자치회 등)
	마을단위 사람과 농지에 대한 전수실태조사 실시
중기과제	농민과 농업인 기준은 신규 진입자에게 먼저 적용할 것을 목표로 핵심쟁점사항 중심으로 준비
	법과 현실 간 괴리를 최소화하기 위하여 쉽게 합의할 수 있는 기준을 농업경영체 등록기준에 반영
장기과제	시행하는 모든 정책대상에서 별도 자격요건과 기준 불필요(농민 개념에 자격요건과 기준 자연스럽게 포함)
	정책 신뢰도 향상과 지속가능한 농정을 위해서 관련 법률 개정(농업식품기본법, 농지법 등)

주 : 저자 작성함.

※ 본 원고는 2020년 전략과제인 [충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구를
수정, 보완, 요약한 것임.

강마야 · 김기흥 · 이도경

충남연구원 경제산업연구실 연구위원·책임연구원·연구원
kmaya@cni.re.kr, kimkh@cni.re.kr, lg6678@cni.re.kr
041-840-1210, 041-840-1205, 041-840-1185

• 국내문헌

- 김정섭(2020). <한국생업기술사전: 농업편>, 국립민속박물관.
- 김정섭(2019), 농업인인가?, 농민인가?, 대산농촌문화 기획특집(2019.07.22.).
(<http://webzine.dsa.or.kr/?p=8032>, 검색일자 : 2020.04.01.)
- 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.황수철.정민철(2019), 농촌의 지속가능성, 미래의 농민, 도전해야 할 과제, 마을 2호:마을 교육, 마을교육공동체, 마을학회 일소공도, 그물코.
- 김현희(2016), 농업인농산물 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, 한국농촌사회학회.
- 박지은(2019), 전 지구적 개방화 시대 새로운 농민층의 형성 : 농민의 관계와 생산유통조직의 재구축, 농촌사회 29(1), 한국농촌사회학회.
- 송원규.윤병선(2017), 식량주권의 제도화와 농민권리 선언에 관한 고찰, 농촌사회 27(2), 한국농촌사회학회.
- 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.
- 이해진.김선엽.김홍주(2015), 농업시민권을 통한 식량주권 실현 : 친환경농업 생산자를 중심으로, 환경사회학연구 ECO 19(1), 한국환경사회학회.

• 통계 및 행정자료

- 농가 및 농가인구 자료 : 통계청(각연도), 행정구역(시군구)별 농가 및 농가인구 현황.
- 농업경영체 법인 및 농가 자료 : Agrix 농림사업정보시스템(각연도), 농업경영체 현황 중 지역별 법인, 농가 현황.
- 충청남도(2019), 2019년 합본세출예산서.