

R 902 | 2020. 12. |

농가 및 농업인 정의에 관한 연구

Discussion on How to Define Farms and Farmers

임소영 조승연 윤채빈



한국농촌경제연구원

R 902 | 2020. 12. |

농가 및 농업인 정의에 관한 연구

Discussion on How to Define Farms and Farmers

임소영 조승연 윤채빈



한국농촌경제연구원

연구 담당

임소영 | 연구위원 | 연구 총괄, 통계자료 분석

조승연 | 부연구위원 | 해외사례조사, 농업인 및 전문가 설문조사

윤채빈 | 연구원 | 자료 수집 및 정리

연구보고 R902

농가 및 농업인 정의에 관한 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 12.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 세일포커스

I S B N | 979-11-6149-416-6 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

이 연구에서는 농가와 농업인의 정의를 둘러싼 쟁점과 해외사례를 정리하고 개선 방향을 제시하였다. 구체적으로 농가와 농업인에 대한 개념적·통계적·법적 정의를 체계적으로 분류하고, 농업생산주체로서 농가와 농업인의 정의가 갖는 문제점을 정리하였다. 정책 관점에서 농업인의 정의만큼이나 농업인의 식별이 중요한 문제인데, 농업인의 식별을 위한 현재의 체계가 가지고 있는 한계에 대해서도 제시하고 있다. 또한, 국내 제도의 개선 방향에 대한 시사점을 얻기 위해 미국, 유럽, 일본, 대만의 사례를 살펴보고 국내 상황에 필요한 시사점을 도출하였다. 결론에서는 현재의 농업인 정의를 단순히 고치는 것에서 나아가 어떤 정책을 누구에게 적용할 것인가 하는 문제를 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였으며 사업자 등록의 필요성을 제기하고 있다.

이 연구를 수행하는 과정에는 많은 농업인과 농업 관련 전문가들이 의견을 내 주셨으며, 특히 오내원 시니어이코노미스트, 김수석 명예선임연구위원 등 원내·외 전문가의 조언을 바탕으로 연구가 진행되었다. 연구에 필요한 조언을 해주신 여러분께 감사드린다.

농업인의 정의는 정책 대상이 누구인가를 나타내는 것이기 때문에 정책 수립의 기초가 되며 매우 중요한 요소이다. 따라서 정책 대상을 규명하는 것은 이후에도 연구자들이 꾸준히 검토하고 고찰할 필요가 있다. 이 연구가 향후 논의의 기초가 되는 자료로써 활용되기를 기대한다.

2020. 12.

한국농촌경제연구원장 김 홍 상

연구의 배경

- 국내 농업의 주된 경영 형태는 가족농이지만 시간이 지나면서 경영 방식이나 경영 단위가 다양해지고 있다. 전업적 농업경영에서 부업적 농업종사로, 가족노동력 중심에서 고용노동력과 기계 투입량 증가로, 가구의 단독 경영 방식에서 공동경영 방식 확산으로 변화되고 있다. 또한 농촌에 거주하면서 농사를 짓던 방식에서 벗어나 도시지역에서 거주하면서 출퇴근하는 청년농부가 등장하는 등 농업인이 가지던 기존 이미지와는 다른 모습의 농업인이 늘어나고 있다. 이러한 변화 속에서 공익형 직불제, 농민수당과 같은 현금성 지원 제도가 도입될 때 누가 지원 대상으로 적합한가에 대한 의견이 분분하다.
- 대부분의 지원 정책이 농업인을 지원 대상으로 명시하고 있기 때문에 지원 대상의 자격에 대한 논의는 농업인의 정의에 대한 논의로 이어진다. 농업인에 대한 자격 및 요건이 기본법에 명시되어 있지만, 법적 정의가 현재의 농업 현실과 농업인에 대한 인식을 정확하게 반영하고 있는지에 대해서는 검토가 필요하다. 현장에서는 진성 농업인을 정확하게 판별하지 못하고 있다는 불만 섞인 평가가 나오고 있다. 또한 법적으로 경영주 외 종사자도 농업인에 해당하지만 정책 대상에서는 소외되는 등의 문제가 발생하고 있다.
- 따라서 농업·농촌의 환경변화에 대응하여 법 기준이 현실에 맞추어 개선되어야 할 필요가 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 또한, 현재의 농업인 정의가 지닌 한계, 문제점 등을 정리하여 앞으로의 농가와 농업인의 정의, 범위, 위치를 재정립하고 정책 지원 대상을 규명함으로써 관련 법령과 제도를 정비할 필요가 있다.

연구방법

- 본 연구는 문헌조사, 설문조사, 통계자료 분석, 연구협의회 등을 활용하여 분석하였다. 문헌조사는 국내외 농업인 정의 관련 통계자료, 법령 및 제도 자료와 선행연구자료 등을 활용하였으며, 설문조사는 농업인과 전문가를 대상으로 실시하였다. 농업인 조사는 KREI 현지통신원 2,514명에게 온라인 및 오프라인(우편) 설문조사를 실시하여 총 1,153명이 응답하였다. 전문가 조사는 관련 대학 및 연구기관에 소속된 전문가 282명을 대상으로 델파이 조사를 시행하여 총 60명이 응답하였다. 통계자료는 통계청의 농림어업조사, 농림어업총조사 자료를 활용하여 농업인 인구 추계 등의 실태를 파악하여 실증 분석하였고, 그 외 연구협의회 및 인터뷰를 통해 자문하였다. 또한, 원고위탁을 통해 해외 사례(미국, 일본, 유럽, 대만)의 농가, 농업인, 농업경영체 관련 규정 사례 등을 조사하였다.

연구결과

- 농가는 사전적으로 농사를 생업으로 하여 생계를 유지하는 가구 또는 그러한 집으로 정의되며 가족농이라 불리기도 한다. 전통적으로 농업생산의 주체로서 국내 농업에서 많은 부분을 담당하여 왔으나 점차 경영 형태가 다양화되면서 그 비중이 감소하고 있다. 농업인은 농업에 종사하고 있는 개인으로, 경영체의 경영주, 그 외 종사자, 법인 종사자를 포함한다. 법적으로는 경작면적, 농업종사일수, 농축산물 매출액, 영농조합법인과 농업회사법인에서의 근로 요건을 충족해야 농업인 인정을 받을 수 있다.

○ 농가 및 농업인의 정의를 둘러싼 쟁점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 농업 경영체의 정의가 단순히 농업인과 농업법인으로 정리되면서 농가 및 농업 인과의 관계를 정립하고 구분하는 과정에서 혼동될 가능성이 있다. 둘째, 정책 종류에 따라 농업경영체, 농가, 경영주 외 농업인, 농촌주민 등 대상 이 달라지는데 이에 대한 명확한 구분 없이 농업인으로 일괄 표기되어 혼 란이 발생할 수 있으며, 실제 대부분의 정책 지원 대상이 경영체를 대표하 는 경영주 중심으로 설정되어 경영주 외 농업인, 여성 농업인, 신규 취농자 소외 문제 등을 불러일으킨다. 셋째, 농업법인 종사자의 경우, 법 개정에도 농업생산에 대한 기여, 농업생산과의 연관성 확인이 불분명하여 농업인으 로 포함시키는 것이 타당한가에 대한 논란도 있다. 넷째, 농촌 현장에서 농 민과 농업인을 혼용하여 사용함으로써 농업인이라는 용어 선택에 논란이 존재한다. 다섯째, 기본법상의 농업인 인정 기준 조정 상향 문제이다. 상향 시 보다 정확하게 농업인을 식별할 수 있어 정책 지원의 효과성 및 효율성 이 높아진다는 장점이 있으나 농촌 사회에 미칠 파장을 고려할 필요가 있 다. 여섯째, 농업인의 법적 정의 요건 중 농업노동일수 90일 이상 요건과 농산물 매출액 연간 120만 원 이상 요건은 현실적으로 확인하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 임차농의 경우 농업인 증명을 받기가 어렵다는 문제 등 농업 인 식별제도에 한계가 있다는 것이다.

○ 외국에서는 대부분의 정책 대상을 농업인 또는 농업경영체로 규정하고 있 으며 구체적인 기준을 기본법이 아닌 개별 정책과 관련된 법령에만 명시하 고 있다. 이에 더하여 정책 지원을 받기 위해서는 별도의 등록 절차를 거쳐 야 하며 일반적인 농업경영체보다 적극적으로 농업에 종사한다는 조건을

충족시켜야 한다. 외국의 사례는 경영체의 사업자 등록이 의무화되어 있다는 점에서 국내 상황과 다르지만, 정책 지원의 취지에 맞는 대상자를 정확하게 식별하여 지원하고자 한다는 점에서는 유사하다.

정책 제언

- 본 연구는 경영체와의 관계 속에서 농업인 정의를 재정립할 필요성이 있다는 결론을 내리고 있다. 용어 사용 시 농업경영체와 농업인을 구별하고 농업인을 경영주(공동경영주 포함)와 경영주 외 종사자(가족종사자, 가족 외 종사자), 농업법인 종사자로 분리하여 명시함으로써 정책 대상을 보다 분명하게 할 필요가 있다고 제안하였다.
- 농업인을 결정하는 기준인 경작면적, 농업종사일수, 농축산물 매출액 등은 지금과 같이 유지하되 장기적으로는 농업인의 유형화를 통해 각기 다른 기준을 적용할 필요가 있다고 주장하였다. 농업인을 예비농업인, 은퇴농업인, 중점 지원 대상, 일반 농업인으로 구분하고 이들에 대한 지원 내용과 범위, 수준을 달리하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 이때 현재의 기준 요소뿐만 아니라 농업 외 수입이나 농업 관련 교육이수 여부 등을 추가적 판단 요소로 제안하였다.
- 또한 단기적으로는 기본법상 지목에 따라 경작면적 기준을 차등화하여 법령 간 일치성을 확보할 필요가 있으며, 장기적인 관점에서 농업인 및 농업경영체의 식별 문제는 사업자 등록 제도의 활성화를 통해 해결해 나가야 한다는 의견을 개진하였다. 개인이 경작할 농지 또는 시설물의 소재지와

면적, 경영주에 관한 기본사항을 등록하면 해당 경영체의 대표는 농업경영주의 지위를 얻게 되며 공동경영자나 종업원의 등록을 통해 경영주 외 농업인의 식별도 가능해진다. 또한 매출액 및 소득신고를 통해 농업소득이 정확하게 파악되므로 소득에 기반한 지원 정책이 가능해지는 등 정책발전의 측면에서도 바람직하다는 것이 논거이다. 다만 농업인의 사업자 등록을 위한 제반 환경이 조성되어야 하며 무엇보다 소득신고에 대한 사회적 합의가 필요하므로 이에 대한 단계적인 접근이 필요함을 강조하였다.

ABSTRACT

Discussion on How to Define Farms and Farmers

Background and Purpose

- As cash assistance programs such as the Direct Payment System for Public Benefit and cash payments for farmers are newly introduced, there are heated debates on the payment eligibility. As government support programs for agriculture mainly aim to assist agricultural holdings producing agricultural products, a person who is qualified for the eligibility criteria is a main producer in the agricultural holding, also called a farmer. Legally speaking, the Framework Act on Agriculture, Rural Community, and Food Industry (afterward, the Framework Act) specify the qualifications and requirements for farmers, which were set decades ago and has been slightly amended afterward. In reality, there are many different opinions on the current criteria of farmers. Some people think those need to be changed to better reflect changing farm business environment. Discussions on the definition of farmers are very complicated controversy because it is not only related to the definition itself but also the identification system for farmers. The question of who farmer is interrelated with how to identify farmers.
- From policy perspectives, it is essential to clarify policy targets so that this study addresses discussions on the definition of a farmer and a farm as

policy targets. Doing so, this study sorts out the problems of and limitations in the current definition of farmers. Through such endeavors, the definition, scope, and status of farmers and farm households will be reconsidered for the clarification of policy targets and the policy suggestions will be provided in the end.

Research Methodology

- This research used literature reviews, surveys, and statistical data analysis. Also, suggestions and comments from researchers were considered. For literature reviews, we explored local and overseas statistical data on farmers' definition, documents related to regulations and laws, and previous research papers. Our surveys targeted farmers and experts. We sent online and offline (by post) questionnaires to 2,514 farmers and received 1,153 answers. Furthermore, the Delphi method, an interactive process that repeated surveys with 282 experts, with which we obtained answers from 60 participants. We used the Statistics Korea's census of agriculture, forestry, and fisheries to examine the projections of farmers' population for empirical analysis. Besides, we sought consultations through research councils and various interviews. To inspect overseas cases in the U.S., the E.U., Japan and Taiwan, we reviewed manuscripts commissioned to experts for information on those countries' regulatory definitions for farm households, farmers, and farm businesses.

Key Findings

- Farm households mean households making a living through farming and are also called family farms. Farm households produce agricultural products mainly putting their own capital, labor and land in the production although hired workers also participate in production to some extent. While family farms have taken significant parts of domestic agriculture, farm business models have diversified and changed.
- The Framework Act indicates that farmers are individuals engaged in agriculture, including owners of farm businesses, farm workers, and agricultural corporations' workers. Legally speaking, to achieve the qualification, farmers should meet the criteria in terms of cultivation area, the days of farm work, the sales in agricultural products, and the labor conditions of farming association companies or agricultural corporations. The issues surrounding the definitions of farm households and farmers are as follows:
- First, as farm business entities are defined as farmers and agricultural corporations, the definition can confuse the establishment of relations between farm households and farmers. Second, different policies target different subjects, such as farm business entities, farm households, farmers (non-business owners), and rural residents. However, there are not clarified terms and those policies uniformly describe farmers as their

targets, causing confusion. Business owners are mostly set as policy beneficiaries, alienating other entities in agriculture, such as farm workers, women farmers, and rookie farmers. Third, as to agricultural corporations' employees, there is a controversy around whether it is appropriate to consider them farmers despite the legal revision, as there is no clear evidence of their contribution to and relation with agricultural production. Fourth, as agricultural workers and farmers are used alternatively, there is a problem distinguishing agricultural workers. Fifth, adjusting up the criteria for agricultural workers under the Framework Act is an issue requiring in-depth considerations. When adjusted up, the criteria will clearly define farmers, and thus the effectiveness and efficiency of policy support will rise. However, it is necessary to consider the impacts on rural communities. Sixth, the legal requirements for farmers—90 or more days of farm work and KRW 1.2 million or larger sales in agricultural produce—are hard to verify. Besides, tenant farmers face challenges in proving their status as farmers. Such problems indicate limitations in the current qualifications for farmers.

- In other countries, the subjects for most policies are farmers or farming business entities. Criteria are also written in specific regulations—instead of fundamental laws—related to individual policies. Moreover, to gain policy support, farmers or farming business entities should go through registration procedures and satisfy the requirement that they are engaged in

agriculture more eagerly than other farmers or farm business entities. Overseas cases are different in that farming business entities should be mandatorily registered. However, they are similar to Korea as they intend to assist to those suitable for policy purposes.

Policy Suggestions

- This study concludes that it is necessary to redefine farmers as to the relation with business entities. As to terms, farmers and agricultural business entities need to be distinguished. Also, farmers should be classified into business owners (including co-owners), workers excluding owners (family/ non-family workers), and workers for agricultural corporations so that the government policies will clarify their target beneficiaries.
- Regarding the criteria for farmers, our suggestion is to keep the existing standards such as cultivation area, days of farm work, and sales in agricultural produce. The government needs to categorize farmers into rookie farmers, retired farmers, farmers for focused support, and general farmers to offer them differentiated support scopes and levels. We also suggest the government add off-farm income and the completion of farming-related education to the existing criteria.
- In the short term, the government should apply differentiated rules for

cultivation areas following the land categories on the Framework Act to secure consistency in laws and regulations.

- In the long term, we suggest that the government promote the business registration system to distinguish farmers from agricultural business entities. When an individual registers necessary information, including farmland, facility location, area size, and ownership, the head of the related entity will receive the status of an owner, and co-owners or workers can be also registered as farmers. As it is possible to calculate farming income accurately through sales or income reports, the government can use the data as evidence to select genuine farmers relying more on agriculture. Moreover, the government can use the data to develop its policies for income-based support. However, as related platforms for farmers' business registration should be in place and social consensus on income reports is required, we suggest that the government takes a phase-by-phase approach.

Researchers: Lim Soyeong, Cho Seungyeon, Yoon Chaebeen

Research period: 2020. 1. ~ 2020. 12.

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

차 례

제1장 서론	3
1. 연구 필요성과 목적	3
2. 선행연구 검토	8
3. 연구 범위와 방법	14
제2장 농가 및 농업인 정의와 쟁점	19
1. 농가에 대한 정의 현황	19
2. 농업인 정의의 현황	23
3. 농가 및 농업인 정의의 쟁점	26
제3장 농업경영체 및 농업인 등록·확인제도 현황과 쟁점	41
1. 농업경영체 및 농업인 등록·확인제도 현황	41
2. 농업경영체 및 농업인 등록·확인제도의 한계	52
제4장 외국의 농업인, 농가 및 농업경영체 규정 사례	59
1. 일본	59
2. 미국	63
3. 유럽	74
4. 대만	83
5. 요약 및 시사점	88
제5장 농업인 정의와 식별을 위한 제도 개선과제	93
1. 단기 개선과제	93
2. 장기 개선과제	95

제6장 결론	105
1. 농가 및 농업인 정의를 둘러싼 쟁점과 발전 방향	105
2. 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언	107
부록	109
1. 농가 및 농업인의 정의에 관한 설문조사 결과	109
2. 농가 및 농업인의 정의에 관한 전문가 델파이 조사	121
참고문헌	137

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 농작업별 위탁농가 현황	5
〈표 1-2〉 농가의 교통수단 보유 현황	6

제2장

〈표 2-1〉 농업 통계상 농가 정의 변천	21
〈표 2-2〉 농가 및 농업인 정의의 법 규정	24
〈표 2-3〉 가구원 수·농업종사가구원 수별 농가 수	29
〈표 2-4〉 사업 수혜 대상 예시	31
〈표 2-5〉 농업인 기준의 중요도 평가	36
〈표 2-6〉 경지구모, 판매액, 농업종사시간별 농가분포	37

제3장

〈표 3-1〉 농업경영체 등록 필요서류	43
〈표 3-2〉 농업경영체 세부 등록 현황	43
〈표 3-3〉 농업경영체 등록 농업인 성별·종사상 위치 현황	44
〈표 3-4〉 경영주 외 농업인의 구성	45
〈표 3-5〉 농업인 확인서 발급 기준	47
〈표 3-6〉 축산업 허가제 면적 기준	50
〈표 3-7〉 축산업 허가제 및 등록제 요건	51
〈표 3-8〉 농업인 확인제도의 효과성에 대한 농업인 의견	52

제4장

〈표 4-1〉 일본 농업센서스의 농가 정의와 분류	60
〈표 4-2〉 일본의 인정농업자에 대한 주요 지원 조치	61
〈표 4-3〉 가족농에 대한 다양한 개념 및 정의	64
〈표 4-4〉 경영주의 주직업과 연간 농산물 판매액에 따른 가족농 분류	66

〈표 4-5〉 미국 농가 유형별 분류(2011년)	67
〈표 4-6〉 USDA 제공 주요 농가지원 프로그램과 수혜 자격조건과 지급액, 2018년 농업법 ...	72
〈표 4-7〉 농장구조조사와 농업생산방식 조사 대상 최소 규모	75
〈표 4-8〉 EU 회원국 농업경영체의 농지 규모와 농업구조 조사 규모하한	76
〈표 4-9〉 스위스 통계상 농업경영체 최소 규모 기준	83
〈표 4-10〉 농업발전조례상 농민 관련 정의	84
〈표 4-11〉 농가의 통계적 정의와 유형별 개념 비교	86
〈표 4-12〉 외국의 농업인/농민에 관한 법적 정의 요약	89

제5장

〈표 5-1〉 시나리오별 농가 수 추산 결과(S1~S4)	97
〈표 5-2〉 외국의 활동적 농업인 적용 기준	99

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 가구주 연령별 농가 수	4
〈그림 1-2〉 연구추진 체계도	15

제2장

〈그림 2-1〉 농업 경영의 분화	28
〈그림 2-2〉 농업인과 농민의 개념적 범위	34

제3장

〈그림 3-1〉 농지원부 양식	49
------------------------	----

제4장

〈그림 4-1〉 미국 국세청(IRS) 농업이윤 및 손실 신고서(첫 페이지)	70
〈그림 4-2〉 독일의 농업경영체 등록 절차	78
〈그림 4-3〉 대만 농가 구조	87

제1장

서론

서론

1. 연구 필요성과 목적

1.1. 연구 필요성

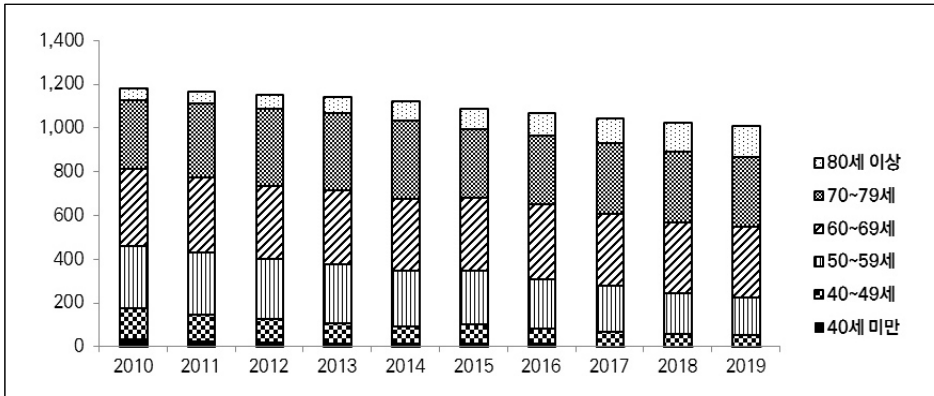
1.1.1. 농업·농촌 환경 변화

농업인구는 꾸준히 감소하고 있는 동시에 고령화를 빠른 속도로 경험하고 있다. 가구주 연령별 농가 수를 살펴보면, 가구주 연령이 70세 이상인 농가의 비율이 2010년 31%에서 2019년 46%로 늘어 전체 농가의 절반 수준을 차지한다. 특히 가구주 연령이 80세 이상인 농가의 비율이 2010년 4%에서 2019년 14%로 크게 증가하였다.

반면 가구주 연령이 40세 미만, 40~49세 이하, 50~59세 이하에 해당하는 농가의 비중은 해마다 감소하고 있다.

〈그림 1-1〉 가구주 연령별 농가 수

단위: 천 호



자료: 통계청(각 연도), 『농업어업조사』.

농업인구의 감소와 고령화는 영농방식 변화의 중요한 요인이 된다. 부족해진 노동력을 대체하기 위해 기계나 외부 고용인력의 활용이 많아진 것이다. 논벼의 기계화율은 2017년에 방제 98.1%, 건조 93.9%를 제외한 모든 작업에서 100%에 이르렀으며 밭작물의 기계화율은 동 기간 경운정지 99.8%, 비닐피복 77.6%, 방제 93.2%, 수확 67.0%이며 파종정식과 제초 작업에서는 기계화율이 각각 8.7%, 0.9%로 매우 낮다. 또한 전체 농가 중 고용인력이 있는 농가는 2019년 현재 30.9%를 차지하고 있다.

농업인구의 구조 변화는 농업경영 방식에도 영향을 미칠 수 있는데, 농업인의 고령화가 진행되면서 위탁 영농 비중이 확대되고 있다<표 1-1>. 논벼 농가 중 벼 묘판 작업이나 모내기, 농약 살포 등의 농작업을 위탁하는 농가의 비중은 꾸준히 증가하였고, 논갈이나 벼 베기/탈곡 작업의 경우 위탁 비중이 다소 감소하였으나 여전히 대다수의 논벼 농가가 농작업을 위탁하고 있다.

〈표 1-1〉 농작업별 위탁농가 현황

단위: 가구, (%)

연도	논벼농가 전체	작업별 위탁농가				
		벼묘판작업	논갈이	모내기	농약살포	벼베기/탈곡
2005	935,318 (100.0)	275,783 (29.5)	599,529 (64.1)	582,450 (62.3)	303,177 (32.4)	792,684 (84.8)
2010	777,467 (100.0)	265,362 (34.1)	88,625 (62.8)	512,497 (65.9)	238,002 (30.6)	652,174 (83.9)
2015	635,364 (100.0)	296,791 (46.7)	388,992 (61.2)	429,736 (67.6)	276,451 (43.5)	516,986 (81.4)

주: 위탁농가는 전부위탁과 일부위탁의 합계임. 괄호는 논벼수확 농가 대비 위탁농가의 비중임.

자료: 통계청(각 연도). 『농림어업총조사』.

농업경영 방식에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 환경 변화로 통신의 발달, 통신기기의 보급 확대를 들 수 있다. 통신의 발달로 인해 농업인이 일상적인 농작업을 원거리에서 관찰하거나 대응하는 것이 점차 가능해지고 있다. 농사에 컴퓨터나 스마트폰 등 정보화기기를 활용하는 농가는 2015년에 총 20만 9,875호로 전체 농가 중 19.3%를 차지하고 있었으나 2018년에는 38만 6,436호로 전체 농가의 37.9%를 차지하고 있다. 특히 스마트폰의 활용도가 매우 빠르게 상승하고 있는데, 스마트폰 활용 농가는 2015년 16만 9,822호였으나 2018년에는 2015년 수준의 두 배 이상인 37만 9,080호가 스마트폰을 활용하고 있었다.

정보통신의 활용을 통해 수도작의 경우 주요 농작업을 위탁영농하거나 일정 기간만 집중적으로 농작업을 하는 것이 가능해졌다. 축산의 경우에도 CCTV와 스마트폰을 이용한 모니터링이 가능하며 일상적인 작업은 대부분 자동화되어 있다.

또한 교통이 발달하고 농업인의 차량 보유율이 늘어나면서 원거리로의 통근이 더욱 수월해지고 있다. 교통수단을 보유하고 농업에 활용하고 있는 농가의 비중은 빠르게 증가하여 2015년에는 전체 농가 중 86.1%가 승용차, 승합차, 화물자동차 등 차량과 기타 교통수단(오토바이, 자전거 등)을 보유하고 있다.

〈표 1-2〉 농가의 교통수단 보유 현황

단위: 가구, (%)

연도	농가 전체	교통수단 보유	교통수단 미보유
2005	1,272,908 (100.0)	660,805 (51.9)	612,103 (48.1)
2010	1,177,318 (100.0)	843,666 (71.7)	333,652 (28.3)
2015	1,088,518 (100.0)	936,904 (86.1)	151,614 (13.9)

자료: 통계청(각 연도). 『농림어업총조사』.

1.1.2. 농업인 정의의 재검토 필요성

농업환경의 변화와 농업 내부의 다양성 증가는 농업인의 정의를 바꾸어야 한다는 요구를 촉발시킨 원인이다.

농업경영 형태나 방식이 다양해지면서 농업인이 고령은퇴농, 취미농, 부업농, 신규 진입농, 전업농 등으로 계층이 분화되었다. 또한 농업에서 농식품 및 농촌관광산업으로 농업의 외연이 확장되고 규모화를 추구하면서 농업법인의 역할이 늘어났다. 이와 더불어 농업법인 근로자나 농업 고용인력도 농업인의 범주에 들어 가게 되었다. 그 결과 ‘농가다운 농가’와 ‘농업인다운 농업인’에 대한 기존의 인식과 지금의 농업인의 특성 사이에는 차이가 발생하게 되었다.

최근 공익형 직불제가 도입되고 농민수당이 확대되면서 농업인 정의에 관한 논의의 필요성은 더욱 강조되었다. 해당 정책의 성격과 지원 대상의 자격과 기준에 대해 다양한 주장들이 제기되었다. 다양한 논의의 밑바탕에는 정부 지원이 농업인다운 농업인을 대상으로 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 과연 누가 농업인다운 농업인인가를 정의하고 구별하는 방법과 기준에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다.

현재 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 농업인의 자격과 정의가 명시되어 있다. 그러나 농업인의 정의에 대해서 여전히 논의가 더 필요하다는 요구가 나오는

것은 현재의 정의가 농업인다운 농업인을 충분히 표현하고 있는가와 현재의 제도가 농업인다운 농업인을 잘 구별해 내고 있는가에 대한 의구심이 있기 때문이다. 따라서 농업·농촌의 환경이 변화하면서 법 기준이 현실 변화에 발맞추어 개선될 필요가 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다.

농업인에 관한 규정은 「농지법」에서 출발하여 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 중심으로 발전하였으며 개별 정책의 근거법은 기본법을 적용하여 정책 대상을 명시하고 있다. 기본법상 현 규정은 전통적인 가족농을 농업경영의 주체로 보고 농업인의 기준을 제시하고 있으며, 농업생산뿐만 아니라 유통, 가공, 체험 등으로의 확장을 고려하여 농업법인 종사자까지 농업인으로 인정하도록 범위를 확장하였다.

그러나 정책의 관점에서는 농업인이 사실상 농업경영체를 대표하는 사람 즉 경영주를 지칭하는 경우가 더 많다. 이에 농업인의 정의와 확인에 관한 논의는 사실상 농업경영 단위와 정책 대상으로서 농업인의 자격 요건에 관한 논의로 귀결된다.

또한 경영주가 아니더라도 농업에 종사하는 사람에 대해서는 어떻게 농업인으로 인정해 줄 것인가에 대한 논의도 필요하다.

따라서 현재의 농업인 정의가 가지고 있는 한계나 문제점, 관련 논의를 정리할 필요가 있다. 또한 농업경영주체로서 농가와 농업인의 정의와 위치, 범위를 재정립하고, 이를 바탕으로 정책 지원 대상을 규명하고 관련 법령과 제도를 정비할 필요가 있다. 또한 변화하고 있는 농업환경을 고려할 때 현재의 정의와 관련 제도를 개선할 필요가 있는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

1.2. 연구 목적

이 연구는 농가와 농업인의 정의를 내리고 범위와 기준을 검토하는 데 목적이 있다. 농업경영 주체로서 농가와 농업인에 대해 정의와 특성을 살펴본다.

나아가 정책 지원의 대상이 누구인지와 정책 지원 대상의 자격 요건에 대해 검

토하고 정책 지원 대상이 되는 농업인의 식별에 관한 문제에 대해서도 살펴본다.

또한, 해외 사례나 문헌조사 및 설문조사 등의 결과를 토대로 농업인의 정의에 관하여 개선 방안을 도출하고, 정책 지원 대상의 정의와 관련 제도의 발전 방향을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 농가(가족농)의 개념적 정의

농가와 비(非)농가가 농촌 사회를 구성한다고 전제할 때, 농촌 사회의 핵심은 농가라고 볼 수 있다. 농가의 주업인 농업 경영이 가족 기반일 때 이러한 농가를 가족농이라 칭할 수 있으며 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 가족농의 정의 및 유형을 다룬 연구들이 있었다. 우리나라의 경우 가족농의 정의나 특징에 대한 논의는 주로 가족노동력 이용, 농업 경영 및 의사결정의 주체, 가족 농지 소유 등과 같은 가족농 식별 및 판단 기준을 다루고 있다.

국민경제의 3대 주체 중 하나인 가계는 일반적으로 소비의 주체로 인식되지만 농가는 생산 또는 경영뿐만 아니라 소비 행위까지 아우르는 복합적 경제 행위의 주체라고 볼 수 있다. 농가의 경제 행위 중 생산 또는 경영에 초점을 두고 경제 행위가 가족을 근간으로 이루어질 때, 이러한 조직체를 비로소 ‘가족농’으로 보는 견해가 있었다(김정호 2007). 유사한 논조로 김응규(2014)는 경영의 주체가 가족이며 가족이 농업노동력의 대부분을 공급하는 농업경영의 형태를 가족농으로 정의하였다. 임송수(2014)는 가족에 의한 관리 및 경영과 가족 중심의 노동력 공급이 가족농의 요건이라 제시하였다. 김정호(2012)는 가족농의 특징으로 가족 단위의 경영, 가족원의 노동력 공급을 제시하였다. 정훈희·김태연(2016)은 가족에 의해 경영·관리되는 경영체라 하더라도 기업적 방식으로 운영되는 가족기업농가

(Family Enterprise Farm) 또는 농장가족기업(Farm Family Business)이라는 개념이 선진국에서 사용되고 있다는 점을 논거로 제시하여 가족농을 농업생산 목적의 가족기업으로 폭넓게 인식할 필요가 있다고 주장하였다.

해외에서는 농가라는 용어 대신 ‘가족농(family farming, 家族農)’이라는 용어가 더 널리 쓰이고 있으며 가족농의 개념과 유형 등에 대해서 많은 논의가 이루어졌다. 대표적으로, 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)(2013)는 가족에 의해 그리고 주로 가족의 자본과 노동력에 의존하여 농림수산물을 생산하고 관리하는 것으로 가족농을 정의하였다. Lobley and Baker(2012: 6-7)는 가족농의 정의를 두 가지 유형으로 내릴 수 있다고 설명하고 있는데, 이는 “이상형 정의”와 “실제 사용을 위한 정의”를 말한다. 이상형 정의는 가구와 농업경영의 관계와 그 결과를 나타내는 것을 의미하는 반면, 실제 사용을 위한 정의는 주로 농가 또는 농민을 식별/배제하기 위한 양적 기준 및 유형화에 더 가까운 형태이다. 대표적으로 Hoppe and Banker(2010)는 총수입 25만 달러를 기준으로 미국의 농가를 소규모 가족농과 대규모 가족농으로 구분하였는데 이러한 시도가 실제 사용을 위한 조작적 정의에 해당한다.

Lobley and Baker(2012: 7-8)는 가족농의 정의에 관한 다양한 견해들을 종합한 결과, 농산물 생산에 따른 위험을 가구가 지는 것을 가족농의 중요한 특징으로 정리하였다. 또한 대부분의 농업경영체가 가족농의 형태로 운영되고 있다는 전제하에 가내 승계가 이루어지기를 희망하는 것을 가족농의 또 다른 특성으로 보고 있다.

미국의 경우 연간 천 달러 이상의 농산물 매출액을 달성하는 가구가 농가로 분류되지만, O'Donoghue et al.(2009)은 현행 농가의 정의가 지나치게 포괄적이어서 지원 정책의 대상을 식별하는 데 어려움이 있다고 지적하며, 농가 소득 및 가격 지지 정책의 효과 증대를 목적으로 협의의 관점에서 농가를 정의할 필요가 있다고 주장하였다. 구체적으로, 농가 매출액, 농업의존도, 농외소득 수준의 세 가지 기준을 이용하여 지원 대상을 선정하되 신규진입농, 저소득 농가가 지원 정책의 대상에서 배제되는 것을 방지하기 위해 소극적 접근이 필요하다고 주장하였다. Laczka-Szabo(2000)는 통계적 관점에서 유럽국가들의 농가에 대한 정의를 논의

하였다. 우리나라와는 다르게 EU에서는 농업생산물을 전량 자가소비하는 농가를 농가통계에서 집계하지 않으며, 네덜란드의 경우 3ESU¹⁾(European Size Units) 이상의 규모를 가진 농가만 농가로 인정받을 수 있다는 사례를 제시하였다.

2.2. 농가 및 농업인의 법적 정의

국내에서 농가의 정의는 1949년에 제정된 「농지개혁법」에 “가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회 단위”로 제시되었으며, 1972년에 제정된 「농지보전법」에는 농가의 요건이 “1,000㎡의 농지를 경작하는 자”로 포괄적으로 제시되었다.

이에 대해 김정호(1993)는 축산농가가 농가의 정의에서 배제되어 농가통계에서 집계되는 경종 및 축산 농가와 범위상 불일치가 발생한다고 지적하였으며, 비(非)농가 농업경영체인 준농가(準農家)까지 농가로 집계되어, 농촌 현장에서 인식되는 농가와 괴리가 발생한다고 주장하였다. 또한 김정호 외(2006)는 2005년 농업총조사에서 경지 10a(약 300평) 이상을 직접 경작하는 가구를 농가로 판단하였으나, 2004년 농업기본통계조사에서는 경지 규모가 30a 이상인 가구를 농가로 구분하였기에, 통계조사와 정책집행에 혼란이 발생할 수 있다고 지적하였다. 김수석(2013) 역시 2008년에 농업경영체(농가)의 유형 분류체계가 통계청, 보건복지부, 농식품부 간 통일되지 못하여 개념적으로 혼란스럽고 정책시행에 문제가 발생할 수 있다고 지적하였다.

김정호(2012: 40)는 농가란 법률적으로는 ‘농지 소유 주체 = 농업 경영 주체’라는 원칙에 따라 ‘농지 소유 단위의 농가’로, 통계적으로는 ‘농업 경영 단위의 농가’라는 개념 틀에서 정의되어야 하지만 양자 간 혼동이 있다고 언급하였으며, 이를 보완하기 위하여 농지소유자나 영농종사자를 중심으로 농업인을 규정하고 농업

1) 3ESU는 가을 밀을 3ha 경작하거나 사탕무를 1.6ha 경작하는 것과 유사한 규모이다(Laczka and Szabo 2000).

경영 주체별로 농가의 유형을 범주화할 필요가 있다고 주장하였다.

농업인 정의에 관한 연구는 주로 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정 과정에서 이루어지거나 여성농업인의 법적 지위 향상 측면에서 이루어졌다. 김정호(2004)는 농업환경 변화에 대응하여 농업인의 정의가 적절히 개정되지 못함으로써 정책의 효과성이 낮아진다고 비판하였으며, 김정호(2005)에서는 농가-농업인-농업경영체의 관계 재정립에 대한 필요성을 제기한 바 있다. 동 연구에서 농업인은 농업에 종사하는 개인으로서 경영 단위가 아니며, 전통적으로 가족농의 형태로 영위되던 한국의 농업 경영 단위가 농가라는 입장을 제시한다. 따라서 농업경영체로서 농가에 법적 지위를 부여할 필요가 있다는 결론에 도달하고 있다. 예를 들면, 농업인은 농업경영자와 종사자, 농가는 농업인의 가구, 농업법인은 농업인이 설립한 영농조합법인과 농업회사법인으로 정의하고 농업경영체는 농가, 농업법인, 기타 농업을 경영하는 사업체 등으로 정의해야 한다는 것이다.

한편 김현희(2016)는 관련 법령 간에 농업인 정의가 다르게 규정되어 있는 것을 문제점으로 지적하면서 기본법과 개별법의 정의 규정이 가급적 통일성과 체계를 갖추도록 정비할 것을 제안하였다. 구체적으로, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농지법」, 「농업협동조합법」의 정의규정 간에 연계성과 일관성을 확보하도록 개정시안을 제시하였다. 그러나 「농지법」과 「농업협동조합법」이 기본법을 준용하도록 표시하고, 시행령의 일부 조항을 본 법으로 이동시키는 수준에서 머무르고 있으며 농업인 정의 규정이 가지고 있는 근본적 한계를 다루지는 못하고 있다.

여성농업인의 법적 지위 확보와 권익 향상 측면에서, 김경미 외(2003)는 현 기본법 규정상 여성농업인이 실제로 농업인으로 인정받을 수 있는 방법이 부족하며 누가 여성농업인인가에 대한 논의 자체가 이루어지지 않고 있다고 지적하였다. 후속 연구에서 김경미 외(2005)는 여성농업인의 농업인 지위 확보 측면에서 농업인 정의를 다루었는데 농지를 소유하지 않고 경작을 하는 사람은 농업인에서 제외되는 현상이 나타난다는 점, 판매액 100만 원 기준이 높아 영세농이 농업인에서 배제된다는 점, 90일 이상 종사 요건의 경우, 입증의 어려움으로 인한 한계가 있다는 점을 지적하고 있다. 또한, 총 43개 법령 218개 조항에서 기본법의 농업인 정의

를 준용하고 있으나 논란에만 머물고 있다고 언급하였다.

이에 대한 대안으로는 공동경영주 제도의 필요성이 강조되거나(강혜정 2012) 여성농업인의 종사상 지위 분류를 통한 직업적 지위 부여(김경미 외 2001; 김경미 외 2004; 김경미 외 2006; 박대식·최경은 2008)가 제시되었다. 이진영 외(2005) 역시 현 농업인 정의 규정이 지닌 한계 때문에 여성농업인이 농업인으로서 지위를 인정받지 못한다는 문제점을 지적하며 농지소유에 기반한 경작인정제도의 개선, 농업 실질 기여자 인정 방안 마련 및 다양한 시각에서 농업인 역할을 해석할 것을 제안하였다. 또한 정은미(2015)는 유럽과 일본에서 여성농업인이 경영주로서 등록할 때 사회적 지위를 얻고 남성과 동등한 혜택을 받을 수 있다는 것을 소개하였다.

농업인의 정의와 관련해서는 우선 농업의 범위가 명확해질 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 김정호(2005)는 우선 농업의 범위를 농산물생산업과 축산업으로 규정하되 농축산물의 가공 및 유통, 농업 관련 서비스, 농촌관광 등 후방산업까지 농업에 포함해야 한다는 의견을 제시하였다.

2.3. 농업경영체 등록 관련 연구

농업인에 관한 논의는 사실상 농업지원 대상으로서 농업경영체를 정의하고 식별하는 것과 밀접하게 연관되어 있다. 농업인이라는 용어가 농업경영체 중 하나로 쓰이기 때문이다. 실질적으로 법인이 아닌 농업경영체의 대표자라는 의미로서 농업인이라는 용어를 사용하고 있다.

현재의 농업경영체 등록제도는 애초에 농가등록제라는 이름으로 도입이 검토되었는데 이는 농업법인을 제외한 농업경영체를 “농가”로 인식하고 농가, 영농조합법인, 농업회사법인을 농가등록제 대상으로 보았다. 또한 농가는 기본법상의 농업인 기준을 준용하여 정의하도록 제시하였다(오내원 외 2006).

농가등록제는 후일 농업경영체로 명칭을 바꾸어 2008년 6월부터 전국적으로 시행되었는데 이 과정에서 농업경영체 등록제도는 농업인과 영농조합법인, 농업

회사법인을 등록 대상으로 정하고 있다. 이에 이후에는 농업경영체 등록제를 중심으로 논의가 이루어졌는데 주로 농업경영체 등록제도가 어느 정도 성과를 보이고 있지만, 농업정책사업과의 실질적인 연계가 느슨하고 농업경영체 등록 목적이외에는 활용도가 높지 않다는 한계점이 지적되고 있다. 김수석 외(2013)는 독일과 오스트리아의 농업경영체 등록제도를 심층 분석하여 우리나라 농업경영체 등록제의 운영 및 관리 효율화 방안을 제시하였다. 또한, 농업경영체 등록제의 제도적 개선 방안으로 개별적 경영체 지원사업을 포괄하는 통합적 데이터베이스 구축과 맞춤형 농정 지원사업을 위한 농업경영체의 다양한 유형화가 필요하고, 농업경영체의 법적 개념 및 등록 기준 마련이 필요하다는 견해를 제시하였다. 김수석(2013)은 농업경영체 등록제가 농업경영체의 등록 여부만을 확인하는 수준에 그치고 있으므로 농림사업통합정보시스템(AgriX)을 구축하여 농업경영체 등록제 통합적 데이터베이스를 농림사업의 기본정보로 활용하고, 농업경영체 등록정보와 농림사업의 연계를 단계화하며, 등록정보의 통계활용 가능성을 검토하는 등 전반적인 농업경영체 등록제의 개선 및 발전 방안을 제시하고 있다. 김정호·최은아(2015)는 농가경영정보DB 구축 및 확대, 농업경영체 등록제 및 농업경영컨설팅 대상과 관리 방안 등을 제시함으로써 농업경영체의 효율적인 관리 방안을 제시하였다.

2.4. 선행연구와의 차별성

기존 연구는 농가의 정의를 내리고 유형화를 시도한 연구가 대부분이나 이 연구는 농업인의 정의에 대해서 다루므로 연구주제 측면에서 기존 연구와 다르다고 할 수 있다. 또한, 여성농업인의 법적 지위 향상을 위해 농업인의 정의와 관련된 법규정을 개편해야 한다는 취지의 연구가 있었으나 이 연구는 여성농업인뿐만 아니라 고령 은퇴농, 피고용 농업노동자, 예비농업인, 농지소유자 등 다양한 농업 관련 종사자를 농업인으로 인정할 것인가를 고찰한다는 점에서 연구범위가 다르다고 할 수 있다.

무엇보다도 이 연구에서는, 농업인이 농업경영체를 대표하는 용어로 쓰이고 있으나 농업인과 농업경영체 간의 관계를 심층적으로 다루지 않고 비판 없이 사용하고 있는 데에 대한 문제제기를 한다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다.

한편 방법론적인 측면에서 기존 연구는 농가의 정의에 대해 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하여 현장의 의견을 수렴하였으나 전문가를 포함하여 보다 폭넓게 설문조사를 실시한 점에서 기존 연구와는 다르다고 할 수 있다.

3. 연구 범위와 방법

3.1. 연구 범위

본 연구는 농업인과 농가의 사회적·법적 정의에 대해 살펴보고 농업인의 범주에 대해 재검토한다. 정책 지원 대상으로서 「농업·농촌식품산업 기본법」 등 농업 관련 지원 법령상 농업인의 정의와 기준의 적절성, 통계적 관점에서 농업인과 농가의 기준 및 현황을 확인한다. 또한, 정책 지원 대상이 누구인가에 대한 논의를 검토하고 지원 대상의 식별과 관련된 등록·확인제도의 개선안을 제시한다.

3.2. 연구 방법

연구 방법으로는 농업인 정의 규정 관련 국내외 문헌조사, 관련 법령 및 제도 관련 참고자료 검토, 농업인 및 전문가 대상 설문조사 통계자료를 이용한 실증 분석 등을 활용하였다.

농업인 대상 설문조사의 경우 농업인 기준, 종사상 지위에 대한 자기선언 등을 조사하였으며 전문가 대상 설문조사의 경우 농업 관련 연구자와 지자체 농정 담당자, 농업기술원, 농협 등 농업인과의 접촉이 많은 현장 전문가 혹은 연구자를 대상

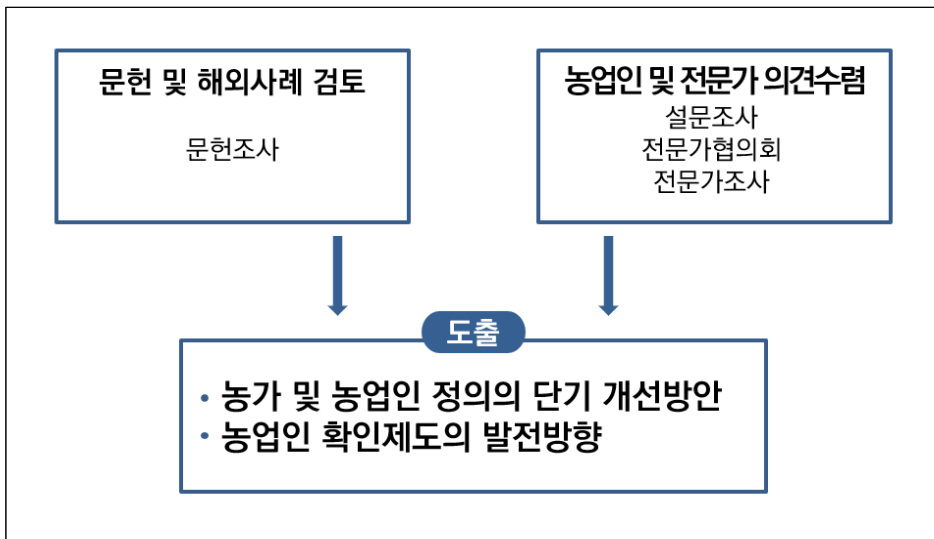
으로 텔파이 조사를 시행하였다.

통계자료를 이용하여 농업인 정의에 따른 농업인 인구 추계 등을 실증 분석하고 그 외 연구협의회 및 인터뷰를 통하여 자문을 구하였다.

해외 문헌조사 및 원고위탁을 통하여 미국, 일본, 유럽, 대만의 농업인 정의 관련 규정 등을 조사하였다.

3.3. 연구추진 체계

〈그림 1-2〉 연구추진 체계도



자료: 저자 작성.

제2장

농가 및 농업인 정의와 쟁점

농가 및 농업인 정의와 쟁점

1. 농가에 대한 정의 현황

농가(農家)는 “농사를 생업으로 하여서 생계를 유지하는 가구 또는 그러한 집”으로서 생산 단위와 가구 단위가 합쳐진 개념이다. 다시 말하면 혈연집단으로서 농업생산의 단위가 되는 것을 농가라고 할 수 있다. 우리나라에서는 역사적으로 가족을 기반으로 농사가 이루어졌기 때문에 농업경영주체를 가족농으로 인식하고 있으며 이를 농가라고 지칭하였다(김정호 2020: 111).

국제적으로는 가족 단위의 농업 생산 주체를 농가라는 용어보다 가족농(family farm)이라는 용어로 표현하는 것이 일반적이다. 가족농의 정의에 대해서는 다양한 논의가 있으며 노동력의 주체로서의 가족, 경영권 행사자로서의 가족, 위험에 대한 책임을 지는 주체로서의 가족, 관리 주체로서의 가족 등 다양한 기준을 적용해 개념적으로 접근하였다. 가족농이라는 용어는 헨리 테일러(Henry Taylor)가 가장 먼저 사용하였으며 “가족이 농업경영의 단위인 동시에 노동력의 대부분을 가족이 공급하는 경영”을 의미하고 있다(김정호 2012: 50). 가족농은 가구와 생산 단위가 유기적으로 연결되고 상시 고용 노동력을 배제한 채 가족 노동력만으로 농산물을 생산하는 조직의 한 형태라고 할 수 있다. 가구와 생산 단위가 연계되어 있

다는 것은 가족 내 자산을 생산하는 데 사용함으로써 그리고 해당 가구가 생산한 생산물을 소비할 것인지, 투입재로 쓸 것인지, 투자할 것인지, 자산으로 축적할 것인지에 대한 선택을 함으로써 주체가 된다. 그뿐만 아니라 가구원의 노동력 분배와 보수를 결정하는 데 가정으로서의 판단과 생산단위로서의 판단이 동시에 작용한다(Bélières et al. 2013(Sourisseau 2015에서 재인용)). Gasson and Errington(1993)은 가족농을 규정하는 몇 가지 기준을 제시하였다(Lobley et al. 2016에서 재인용). 첫째, 생업의 소유권과 경영권이 동시에 주 종사자에 의해 행사되어야 한다. 둘째, 주 종사자들은 친족관계나 혈연관계로 맺어져 있어야 한다. 셋째, 가구원이 생업을 위해 자산을 제공해야 한다. 넷째, 주 종사자를 포함한 가구원이 직접 농사를 지어야 한다. 다섯째, 농장의 소유권과 경영권이 시간의 흐름에 따라 세대 간에 이전되어야 한다. 마지막으로, 해당 가구가 해당 농장에 거주해야 한다.

우리나라에서 농가에 대한 법적 정의가 처음으로 등장한 것은 1949년 「농지개혁법」이 제정되면서이다. 「농지개혁법」 제3조에서 농가는 “가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회 단위”라고 규정되어 있다. 여기에서 주업이란 가주 또는 동거가족 중 하나가 노력의 반 이상으로 직접 농업에 종사하거나 농사를 지도·감독하여 그 가족의 생계를 유지하는 경우를 말한다(동법 시행령 제2조 1항). 합법적 사회 단위란 “가주와 사실상 동거 생활을 영위하는 가구 단위”를 의미한다(동법 시행령 제2조 2항). 농지개혁법에서 농가가 정의된 것은 농지 소유의 자격이 농가의 경영주에게 있으나 농지를 가구의 자산으로 인식하는 시각을 반영하고 있다(김정호 2020: 114).

이후에도 농지법안이나 「농지임대차관리법」에서 농가가 꾸준히 등장하였으나 1994년에 「농지법」이 제정되면서부터 농지의 소유·이용의 주체가 농가가 아닌 농민으로 규정되었다. 현재는 「농어업재해대책법」에 농가가 지원 대상으로 명시되어 있으나 대부분의 농업·농촌 정책 관련 법령에서는 농가가 아닌 농업인이 정책대상으로 규정되어 있으며 농가는 지원 대상으로서 법령에서 사라지게 되었다. 「농어업재해대책법」 제2조 8항에서는 농가를 “세대주 또는 동거하는 가족이 가계(家計) 유지를 목적으로 직접 농작물 또는 산림작물을 재배하거나 가축을 사육

하는 가구 단위와 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조 및 제19조에 따른 영농조합법인 및 농업회사법인”으로 규정하고 있다. 그러나 농업·농촌 관련 통계에서는 계속해서 농가라는 용어를 사용하고 있으며 조사 대상도 농가이다. 통계상 농가는 경지 규모 또는 사육 규모를 바탕으로 조사 대상 여부가 결정되며 가구의 농업종사일수, 가구의 농산물 매출수입이 추후에 농가 분류 기준으로 추가되었다. 1960년에 처음으로 실시된 농업센서스는 농가를 “경지 300평 이상을 직접 경작하는 가구”로 규정하고 이를 농업사업체로 칭하며 그 법적 형태를 농가와 준농가로 구분하였다.

〈표 2-1〉 농업 통계상 농가 정의 변천

통계 명칭	농가 정의의 내용과 분류
1960년 농업국세조사	소유 여하를 불문하고 경지(전, 답, 과수원) 300평 이상을 직접 농사짓는 가구
1970년 농업센서스	다음 각호에 해당하는 가구 ① 경지 300평 이상 직접 경작 ② 고등원예나 특용작물을 100평, 과수나 묘목을 200평 이상 재배 ③ 대가축(소) 1마리 이상 사육 ④ 중가축(돼지, 양) 3마리 이상 사육 ⑤ 소가축(토끼) 40마리 이상 사육, 가금(닭, 오리) 30마리 이상 사육 ⑥ 꿀벌 5군 이상 사육 ⑦ 누에씨 12g(1상자) 이상 사육 ⑧ 복합경영의 농업수입이 1만 원 이상 ⑨ 가구원 중 30일 이상 농업노동에 종사한 사람이 있는 가구
1980년 농업조사	다음 각호에 해당하는 가구 ①~⑦ 1970년 농업센서스와 동일 ⑧ 연간 총수입 중 농업수입이 위의 각호별 수입보다 많은 가구
1990년 농업총조사	다음 각호에 해당하는 가구 ① 경지 10a(약 300평) 이상 직접 경작하는 가구 ② 시설작물 3a(약 100평) 이상, 과수나 묘목은 각각 7a(약 200평) 이상 재배하는 가구 ③ 대가축(소) 1마리, 중가축(돼지, 양) 3마리, 소가축(토끼) 및 가금(닭, 오리, 거위, 칠면조) 40마리, 꿀벌 5군 이상 사육하는 가구 ④ 연간 농업수입이 40만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구
2000년 농업총조사	다음 각호에 해당하는 가구 ① 논·밭 등 경지 10a(약 300평) 이상 직접 경작하는 가구 ② 연간 농축산물의 판매금액이 50만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구

(계속)

통계 명칭	농가 정의의 내용과 분류
2010년 농업총조사	다음 각호에 해당하는 가구 ① 논이나 밭을 1,000㎡(10a) 이상 직접 경작하는 가구 ② 직접 생산한 농축산물 판매금액이 120만 원 이상인 가구 ③ 사육하는 가축의 평가액이 120만 원 이상인 가구
2015년 농림어업총조사	다음 각호에 해당하는 가구 ① 논이나 밭을 1,000㎡(10a) 이상 직접 경작하는 가구 ② 직접 생산한 농축산물 판매 금액이 120만 원 이상인 가구 ③ 사육하는 가축의 평가액이 120만 원 이상인 가구

자료: 국가법령정보센터.

1970년 농업총조사에서는 경작면적뿐만 아니라 동물 사육두수, 농업수입, 농업 노동일수가 농가의 기준으로 추가되었으며 농가를 개인농가와 준농가로 구분한다. 1980년 농업조사에서는 1970년 농업센서스의 농가 정의를 일부 보완하여 연간 총수입 중 농업수입이 여타 기준에 해당하는 수입보다 많은 가구로 변경되고 농업노동 종사 여부는 기준에서 삭제된다. 1990년도 농업총조사에서는 농가 규정을 단순화하여 첫째, 경지(논, 밭, 과수원) 10a 이상 직접 경작하는 가구, 둘째, 시설작물 3a 이상, 과수나 묘목은 7a 이상 재배하는 가구, 셋째, 대가축 1마리, 중가축 3마리, 소가축 및 가금 40마리, 꿀벌 5군 이상 사육하는 가구, 넷째, 연간 농업수입이 40만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구 등의 요건을 갖춘 가구 단위를 농가로 정의한다. 2000년 농업총조사는 농가를 ‘농업을 경영하는 가구’로 정의하였으며 구체적으로, 첫째, 논·밭 등 경지 10a(약 300평) 이상 직접 경작하는 가구, 둘째, 연간 농축산물의 판매금액이 50만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구가 조사대상 농가에 해당된다. 단, 판매금액이 50만 원 미만이라도 50만 원 이상의 가축을 사육하는 가구는 농가에 포함한다. 2010년 농업총조사에서는 농산물 판매액 기준을 대폭 인상하고 가축의 평가액도 기준으로 포함하였으며, 동일 기준이 2015년 농림어업총조사에서도 적용된다. 농가 내에는 함께 거주하는 사람들이 있는데 이를 농가인구라고 하며 이들 중 일부는 농업에 종사하고 있다. 2000년 농업총조사는 농가인구를 “호적이나 주민등록과 관계없이 해당연도 조사대상 가구에 상주했던

사람”으로 정의하였으며, 고용인 등 혈연관계가 없는 사람도 농업과 관련되면 농가인구에 포함한다. 2015년 농림어업총조사에서는 농가인구를 가족관계등록부나 주민등록과 관계없이 2015년 12월 1일 현재 조사 대상 농가에서 취사, 취침 등 생계를 같이 하는 사람으로 정의하고 있으며 가족, 친인척, 기타 동거인을 모두 포함한다. 농가인구 중에서 농업에 종사한 가구원을 농업종사가구원이라고 한다. 농림어업총조사에서는 농업종사가구원을 “해당연도 조사일 기준 만 15세 이상 가구원 중 지난 1년간 1개월 이상 농업에 종사한 사람”으로 정의한다.

2. 농업인 정의의 현황

농업인은 1994년 「농지법」에서 처음으로 등장한 개념으로, 과거에는 농어민으로 불렸다. 농민은 농촌에 거주하면서 지역사회를 형성하고 농사로 생계를 영위하는 계급이나 계층을 의미하는 사회적 용어이며, 농업인은 직업으로서 농사를 짓고 있는 사람을 의미하는 경제적 용어라는 점에서 차이가 있다. 과거에는 농어민을 법률적 정책 대상으로 기준을 명시하였다. 농어민은 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」에서 농수산업 경영자 또는 종사자로 정의되었으며 이에 따른 다음 조건 중 하나를 충족하는 사람을 의미한다. “첫째, 990㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, 둘째, 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 가금 30수 또는 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자, 셋째, 잠종 0.5상자분 이상의 누에를 사육하는 자, 넷째, 고등원예작물 또는 특수작물을 330㎡ 이상, 과수 또는 묘목을 660㎡ 이상 경작하는 자…”(「농어촌발전특별조치법시행령」 제3조). 그러나 1990년대 초반 「농지법」에서는 농어민이 아닌 농업인으로 명칭이 변경되었으며 이후 제·개정된 법률에서는 농업인이 일관되게 사용되고 있다. 이에 농민은 사회학적 용어로서 남아 있게 된 반면, 농업 정책 관련 법령과 사업 시행규칙 등 다양한 제도의 대상은 농업인이 되었다.

「농지법」에 최초로 등장하였던 농업인은 “농업에 종사하는 개인”을 의미하며, 세 가지 조건을 충족하는 경우 농업인으로 인정된다. 첫째, 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작·재배 또는 1년 중 90일 이상을 농업에 종사하거나, 둘째, 농지에 330㎡ 이상의 고정식 온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나, 셋째, 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축, 100두, 가금 1,000수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사해야 한다.

「농지법」에 나타난 농업인 정의는 「농업·농촌기본법」(1999년 제정)에도 반영되었다. 「농업·농촌기본법」 제정 당시에 농업인은 경작 규모, 농업종사일수, 농산물 판매금액에 따라 정의되었다. 이후 「농업·농촌기본법」이 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」으로 개정되면서 농업인 기준이 추가·변경되었다. 현재 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 농업인은 아래의 다섯 가지 기준 중 하나를 충족하는 개인을 의미한다. 첫째, 1,000㎡ 이상의 경지를 경영하거나 경작하는 사람, 둘째, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하거나 고용된 사람, 셋째, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람, 넷째, 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, 다섯째, 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람이다.

〈표 2-2〉 농가 및 농업인 정의의 법 규정

관련 법률	농가 및 농업인 정의의 내용
농지개혁법(1949)	농가: 가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회 단위
농지보전법(1972)	농가: 1,000㎡ 이상의 농지를 경작하는 자 준농가: 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체, 후생단체 등
농지법(1994~2001)	농업인: 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자 ① 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 농지에 330㎡ 이상의 고정식 온실·버섯 재배사·비닐하우스 기타 농림수산부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하는 자 ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1,000수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자

(계속)

관련 법률		농가 및 농업인 정의의 내용
농지법	(2002~2008)	농업인: 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자 ① 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 농지에 330㎡ 이상의 고정식 온실·버섯 재배사·비닐하우스 기타 농림수산물부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하는 자 ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1,000수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 ④ 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만 원 이상인 자
	(2009~)	농업인: 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자 ① 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 농지에 330㎡ 이상의 고정식 온실·버섯 재배사·비닐하우스 기타 농림수산물부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하는 자 ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1,000수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 ④ 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자
농어촌발전특별조치법 (1990)		농어민: 다음 각호에 해당하는 자 ① 990㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 가금 30수, 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 ③ 잠종 0.5상자(20,000립 기준) 이상의 누에를 사육하는 자 ④ 고등원예작물, 특수작물 330㎡ 이상, 과수 또는 묘목 660㎡ 이상을 경작하는 자 ⑤ 신탄 생산자 ⑥ 어업 경영(종사)자
농업·농촌기본법 (2000~2011)		농업인: 농업에 종사하는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자 ① 1,000㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자 ② 농업경영을 통한 농산물 연간 판매액이 100만 원 이상인 자 ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자
농업·농촌 및 식품산업기본법 (2012~)		농업인: 농업을 경영하거나 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자 ① 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 자 ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자 ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ④ 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 자 ⑤ 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 자

자료: 국가법령정보센터.

3. 농가 및 농업인 정의의 쟁점

3.1. 농업경영 단위로서의 농가와 농업인

농가와 농업인의 정의에 대해서 논의를 하는 이유는 정책 지원 대상이 누구인가가 중요하기 때문이다. 정책은 분야에 따라서 달라지는데 농업생산 지원, 복지 지원, 지역개발로 크게 구분할 수 있다. 특히 농업생산 지원에 있어서 지원 대상은 농업을 영위하는 경영체라고 할 수 있으며 법적으로는 농업인과 영농조합법인, 농업회사법인이 여기에 해당된다(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조 3항). 이때 농업인은 「농업·농어촌 및 식품산업기본법」 제3조 제2호에 명시된 “농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”를 의미한다.²⁾ 따라서 농업인의 정의가 타당하고 적절한가를 검토하기 전에 농업경영체의 정의와 유형에 대한 검토가 우선적으로 이루어져야 하며 농업경영체와의 관계 속에서 농가와 농업인을 이해할 필요가 있으며 농업경영체와의 관계 속에서 농업인의 정의가 이루어지는 것이 타당하다.

3.1.1. 농업경영체의 정의

국제기구에서 정의하는 농업경영체(Agricultural holdings)는 가축과 토지를 전적(또는 부분적)으로 농산물 생산에 활용하여 단일한 경영권하에서 운영되는 농업 생산단위를 의미한다. 경영권은 개인이나 가구 또는 친족 관계에 있는 두 명 이상의 개인 또는 두 개 이상의 가구가 공동으로 행사할 수 있으며 회사, 협동조합, 국가기관 등 법인도 행사할 수 있다. 해당 경영체의 토지는 하나 이상의 필지로 구

2) 2018년 2월에는 동법을 개정하여 농업경영체 등록 대상에 임업인을 추가하였다. 그동안 농업경영체 등록은 농지에 한정되었으나, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」의 개정으로 등록 대상에 ‘임야’가 추가되어 임업인도 농업경영체로 등록할 수 있게 되었다.

성되며 해당 필지는 여러 지역에 분포할 수 있으나 동일한 노동력, 농사용 건물, 기계, 동물을 사용하여 경작된다(FAO 2005: 21). 농업경영체는 경영 주체가 가족관계에 국한되지 않으며 노동력에 대해서도 가족 노동력과 고용 노동력을 구분하지 않고 있다. 김용택(2013: 7, 17)은 농업경영체를 단일 경영관리하에서 농업생산을 하는 기술적 경제단위라고 정의하고 있으며 농업경영인은 농업경영체를 직접 경영하는 주체인 동시에 이를 실행하고 경영의 결과에 따른 책임을 지는 사람으로 정의하고 있다.

요약하면, 농업경영체는 하나의 경영권 아래에서 노동력과 자본, 토지가 투입되고 산출물에 대한 의사결정이 이루어지는 단위이며, 이때 경영권을 가지고 있는 1인 이상의 주체가 경영주로서 경영 결과에 대한 책임을 진다.

그러나 국내법상 농업경영체의 정의는 그 역할이나 목적, 운영방식에 대한 어떠한 설명을 포함하지 않고 단순히 농업인과 농업법인으로 명시되어 있다(「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조 제3호). 이에 해당 법에서는 의사결정의 독립성이나 단일성과 같은 개념이 결여되어 있다고 볼 수 있는데, 이는 실체가 법에 충분히 반영되지 못한 것으로 해석된다. 예를 들면, 농업경영체 분할 등록이 사실상 독립적 의사결정과 단일성으로 특징되는 농업경영체의 특성에 반함에도 불구하고 법적으로는 아무런 문제가 없게 되는 것이다.

3.1.2. 농업경영체와 농가의 관계

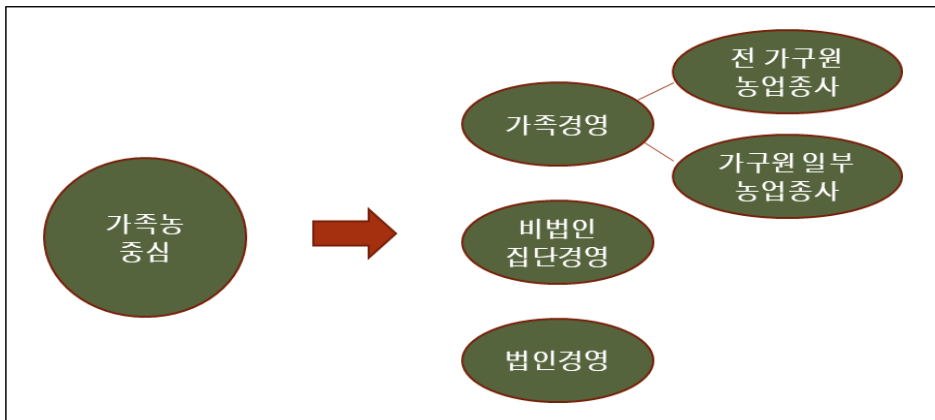
농업경영 형태는 자본의 소유자 및 경영자 수에 따라 개인경영과 집단경영으로 나뉘며, 개인경영은 다시 농업노동력의 조달방법이나 자본활용도에 따라 가족경영과 기업경영으로 나눌 수 있다(김정호 2012: 53-58). 여기서 노동력을 주로 가족 구성원으로부터 조달하고 영농자본이 가족 소유인 경우는 전통적 가족경영으로 분류될 수 있다.³⁾ 전통적 가족경영은 가족농이라는 용어로 대체될 수 있으며 가계

3) Belieres et al.(2013)은 가족농(Family farming)을 가정과 생산단위(production unit) 간의 유기적 관계, 영구적인 외부 노동력 활용 없이 가족노동력에 의존하는 농장으로 정의하고 있다. 가정과 생

와 생산, 경영과 노동의 분리가 잘 되지 않는다는 점이 특징이다. 또한, 생산 과정에서 의사결정이 가구원의 공동이익에 따라 집단적으로 이루어진다.

그런데 과거에는 전통적 가족경영이 주를 이루었으나 경영 형태가 점점 더 분화되고 전통적 가족경영에서 기업적 가족경영으로 중심이 이동하고 있다. 농가는 지속적으로 감소하는 반면 농업법인은 증가하고 있다. 지난 2015년 등록 농업법인은 7,228개였으나 2019년에는 12,980개로 증가하였으며 같은 기간 농가 수는 108만 9천 호에서 100만 7천 호로 감소하였다.⁴⁾ 농업법인 외에도 협동조합 형태로 다수가 농업에 참여하는 경영체도 존재하는데 여성농민 단체가 운영하는 언니네 텃밭이나 젊은협업농장이 대표적인 사례이다.

〈그림 2-1〉 농업 경영의 분화



자료: 저자 작성.

또한, 가족경영 방식도 과거에 비해서 전 가구원의 농업 종사보다 일부 가구원만 농업에 종사하는 것으로 변화하고 있는데, 이는 농업 노동력 조달 방법의 변화에서 드러나고 있다. 예를 들면, 2000년에는 2인 가구의 경우 2인 모두 농업에 종

산단위 간의 유기적 관계는 농산물의 최종소비, 투입재, 투자, 자본 축적뿐만 아니라 노동력의 분배, 영농자본에 있어서 가정의 특별한 필요뿐만 아니라 경제적 주체로서의 판단도 고려하여 의사결정을 진행하는 데서 드러난다(Sourisseau 2015: 45에서 재인용).

4) 통계청 『2015년 농업법인』 자료 참고.

사하는 비중이 92.2%였으나 2015년에는 91.6%로 감소하였다. 반대로 2인 가구 이면서 1명만 농업에 종사하는 가구 비중은 7.8%에서 8.4%로 증가하였다. 이러한 현상은 3인 이상의 가구에서도 나타나고 있는데 전체 가구원 중 농업종사 가구원이 줄어드는 한편 다인 가구에서 1인만 농업에 종사하는 가구의 비중은 증가하였다. 4인 가구의 경우 1인만 농업에 종사하는 가구가 2000년에는 8.2%를 차지하였으나 2015년에는 14.9%로 확대되었다<표 2-3>.

〈표 2-3〉 가구원 수·농업종사가구원 수별 농가 수

단위: 호

농업종사 가구원 수	가구원 수(2000)					
	1인	2인	3인	4인	5인 이상	계
1인	181,255	41,531	21,506	16,393	12,552	273,237
	100.0%	7.8%	8.9%	8.2%	6.5%	19.8%
2인 이상		493,787	221,296	182,792	212,356	1,110,231
		92.2%	91.1%	91.8%	94.4%	80.2%
전체	181,255	535,318	242,802	199,185	224,908	1,383,468
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
농업종사 가구원 수	가구원 수(2015)					
	1인	2인	3인	4인	5인 이상	계
1인	201,240	46,674	19,872	14,291	7,319	289,396
	100.0%	8.4%	12.1%	14.9%	6.5%	26.6%
2인 이상		512,241	143,907	81,728	61,246	799,122
		91.6%	87.9%	85.1%	89.3%	73.4%
전체	201,240	558,915	163,779	96,019	68,565	1,088,518
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료: 통계청(2010, 2015). 『농림어업총조사』.

이처럼 농업경영 형태가 변화함에 따라 농업경영체의 형태도 다양해지고 전통적인 가족농은 농업경영체의 한 형태로서 그 비중 또한 감소하고 있다. 가족농은 가계와 농업경영이 분리되지 않기 때문에 농가의 가구주는 곧 농업경영체의 경영

주가 되고 가구원은 농업종사자였으나 지금은 양자가 일치하지 않을 가능성이 커졌다. 즉, 과거에는 농가와 농업경영체가 동일시되어도 무방하였으나 이제는 그렇지 않다는 것이다. 이에 농가(가족경영 형태의 경영체)는 농업경영체라는 전체 집합의 부분에 해당한다고 볼 수 있다.

당초 농업경영체 등록제도도 농가등록제로 논의가 시작되었다가 농업경영체 등록제도로 명칭이 바뀌게 되었는데 농업경영 형태의 다변화에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

농가와 농업경영체는 법적 위상에 있어서도 차이가 있다. 농가는 농업생산단위를 의미하는 법적 용어가 아니며, 따라서 어떠한 법적 근거나 지위를 갖고 있지 않다. 반면 농업경영체는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 정의와 자격이 명시되어 있으며 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 「농업식품기본법」), 「농지법」 등 농업 정책의 근거가 되는 법률에 정책 대상으로서 명시되어 있다.

3.1.3. 농업경영체와 농업인의 관계

「농업식품기본법」에는 농업인 또한 농업경영체의 하나로 명시되어 있으나 일반적 개념상 둘 사이에는 중대한 차이가 있다. 농업인은 농업경영체를 구성하는 구성원으로서 농업경영을 하거나 노동력을 제공해 주는 사람, 즉 개인을 의미하지만 농업경영체는 경영체를 구성하고 있는 인력과 자본의 결합체이다. 또한 농업인에는 경영을 담당하는 경영주뿐만 아니라 단순 종사자도 포함되어 있는데 이들은 경영주체가 아니기 때문에 농업경영체와 동일하게 취급될 수 없다. 다만, 정책적 편의를 위하여 경영체를 대표하는 사람을 의미하는 말로서 농업인을 농업경영체의 한 유형으로 사용하고 있는 것이다.

농가경영안정, 생산지원 등 경영체를 지원하는 정책에서는 경영주가 경영체를 대표하여 지원 대상으로 명시된다. 관련 법령에는 지원 대상이 농업인이며 농업인의 정의는 기본법을 준용하는 경우가 대부분이다. <표 2-4>에는 농업인을 지원 대상으로 표시하고 있는 사업의 일부가 정리되어 있다. 생산 및 경영을 지원하는

정책은 농업인 또는 농업법인을 대상으로 하고 있으며 복지지원 정책의 경우에는 농업인, 농가, 기타 개인으로 지원 대상의 유형이 좀 더 다양하다.

〈표 2-4〉 사업 수혜 대상 예시

구분	정부사업	수혜자
생산/경영 지원	가축분뇨처리지원	축산농가, 영농법인, 농·축협 등
	경영이양직불	농업경영을 이양하는 고령 은퇴 농업인
	공익기능증진직불	직불금 신청 농업인 등
	논타작물재배지원(생산조정제)	농업인 또는 농업법인
	농업에너지이용효율화	농업인, 농업법인, 생산자단체
	농업종합자금	농업경영체 등
	농업재해보험	보험가입 농업인
	맞춤형농지지원(융자)	농업인 및 농업법인
	살처분보상금	축산농가
	스마트원예단지기반조성	농업인, 농업법인
	원예시설현대화	농업인·농업법인, 생산자단체 등
	정부양곡매입비	공공비축미곡 등 출하 농업인
	청년농업인영농정착지원	40세 미만, 영농경력 3년 이하 청년 농업인(예비농업인 포함)
	축사시설현대화	협약(축산농가), 광의(전 국민)
	친환경농자재지원	농업인, 농업경영체
	피해보전직불	피해보전직불금 지원 대상 품목을 생산하는 농업인 및 농업법인
농촌 복지	농업인 건강·연금보험료 지원	• (건강) 농여촌거주농업인 지역가입자 • (연금) 농업인 지역가입자 및 임의 계속 가입자
	농업인안전재해보험	• (농업인) 만 15~87세(일부상품 84세) 영농에 종사하는 농업인 • (농기계) 보험 대상 농기계를 소유·관리하는 만 19세 이상 농업인 • (등화장치) 경운기, 트랙터 등을 보유·사용하는 농업경영체
	농업인 자녀 및 농업후계인력 장학금지원	농업인, 농업인 자녀, 농식품계열학과 재학생
	청년농촌보급자리조성	귀농·귀촌 청년층
	취약농가인력지원	• (영농도우미) 사고 및 질병으로 인해 영농활동이 곤란한 농업경영체 • (행복나눔이) 농촌 거주 65세 이상 가구(독거노인 포함), 조손가구, 장애인가구 및 경로당 등

자료: 농림축산식품부(2020). 『2020년도 예산 및 기금운용계획』.

그러나 농업인이라고 하더라도 지원정책의 성격에 따라서 실질적으로 의미는 조금씩 다른데 자금, 인력 등 생산 관련 지원사업의 대상은 경영주를 의미하는 반면 농업인안전재해보험이나 연금보험료의 지원 대상은 경영주 외 농업인까지 포함한 농업인이다.

이처럼 기본법상 농업인 정의는 경영주와 종사자를 모두 포함하고 있으나 실제 적용에 있어서는 정책의 성격에 따라서 농업인의 의미가 달라지는 것은 현장에서 불필요한 오해와 불만을 불러일으키는 원인이 된다. 예를 들면, 경영주가 아닌 사람은 농업인임에도 불구하고 생산과 관련된 지원을 신청할 수 있는 자격이 없다. 대표적인 사례가 여성농업인의 경우인데, 부부가 공동으로 영농에 종사하더라도 남편이 경영주로 등록하는 것이 일반적이어서 여성농업인은 생산자로서의 지위를 인정받지 못하고 정책 대상에서 소외되는 경우가 많다.⁵⁾

한편 기본법에서는 법인이 농업경영체에 포함되면서 개인 경영체의 가족종사자를 농업인으로 인정하여 주는 것과 마찬가지로 법인 종사자도 농업인으로 인정하고 있다. 「농업식품기본법」이 2008년 6월에 개정되면서 영농조합법인의 농산물 출하·가공·수출 활동 및 농업회사법인의 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람도 농업인으로 인정되기 시작했다. 농업법인 취업자의 경우 농업생산에 직접 참여한다는 점에서 농업인으로 인정할 수 있다는 취지로 해당 법이 개정되었는데, 실제로 농업법인 종사자의 농업생산 참여 여부와 참여의 정도를 파악하기란 쉽지 않다. 농업법인의 활동영역이 농업 생산뿐만 아니라 가공, 체험, 유통, 수출 등으로 넓어지면서 농업법인 종사자라고 해도 생산활동과의 연관성은 매우 낮을 수 있다. 그러나 농업법인 취업자는 단독으로 경영체 등록이 가능하지 않으며 농협 조합원으로서 가입하거나 영농경력이 인정되지 않는다. 농업법인 종사자는 법적으로만 농업인으로 규정될 뿐 실생활에서 농업인으로 인정될 수 없는 상황이다. 경영주와 경영주 외 농업인을 구분하지 않고 농업인 규정을 포괄적으

5) 이러한 점을 보완하기 위하여 2018년부터 공동경영주 제도가 도입되었다. 그러나 공동경영주 제도의 인지도가 낮고 구체적 자격 기준이나 권한의 범위 등이 명확하게 설정되지 않아 활용도가 매우 낮다.

로 제시함으로써 나타나는 모순이라고 할 수 있다.

농업경영체 규정이 가지고 있는 또 다른 문제점은 현 규정이 농업경영체에 등록할 수 있는 자격을 명시하지 않고 농업에 이미 종사하고 있는 사람을 판별하는 사후적 기준으로서만 설정되어 있다는 점이다. 예컨대, 농업종사일수나 농축산물 매출액 기준은 신규로 농업에 종사하고자 하는 사람에게는 해당되지 않는 요건이기 때문에 예비 농업인이나 신규 농업인은 농업인으로 인정받기 어렵다. 기성 농업인에 비해 기반이 더 취약한 예비 또는 신규 농업인에게 많은 지원이 이루어져야 함에도 불구하고 이들이 농업인으로 인정받지 못하여 농업 지원에서 소외될 수 있다.

3.2. 농업인 용어 사용의 적절성에 관한 논의

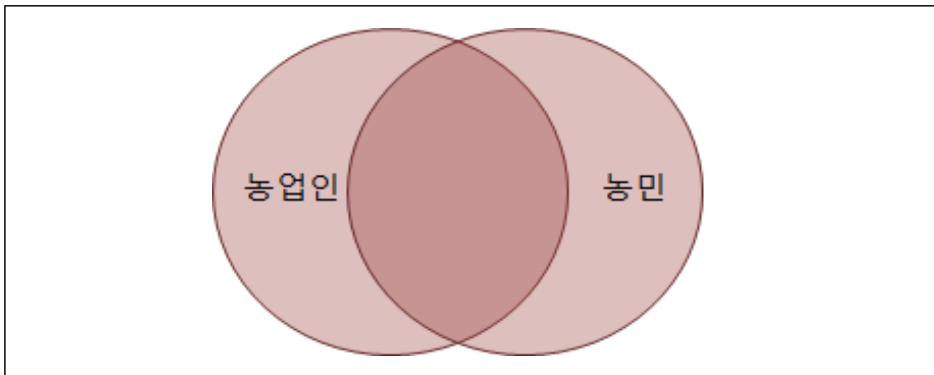
농업인과 유사한 용어로서 농민이라는 단어가 있다. 농민(農民)은 사전적으로 “타인에게 고용되지 않고 또 타인을 고용하지 않으며 자기자신과 그 가족의 노동력으로 자기 토지 또는 차지(借地)하여 농업을 경영하는 생산자”를 의미한다.⁶⁾ 즉, 농민의 정의는 가족농과 거의 유사한 특징을 보여 주고 있다. 실제로 농촌사회에서는 농업인보다 농민이라는 용어가 더 광범위하게 쓰이고 있는데 현장에서 인식하는 농민과 농업인의 차이는 사회적 관점과 경제적 관점 중 어느 것에 더 방점을 두는가에 있다. 농업인은 생계수단으로서 전업적으로 농업에 종사하는 사람에 더 가깝다면 농민은 농촌에서 거주하면서 농사를 지으며 사회적 관계를 맺는 사람(民)에 가깝다는 것이 차이이다.⁷⁾

6) 두산백과(<https://terms.naver.com/e-try.nhn?docId=1077664&cid=40942&categoryId=31870>, 검색일: 2020. 11. 2.).

7) 농업인의 법적 정의에는 재촌 개념이 느슨하게 포함되어 있다. 농업인 확인서 발급규정에는 가족종사자에 대해서 농업경영주와 해당 종사자가 (준)농촌에 함께 거주하면서 영농사실을 확인받아야 농업인 확인서를 발급하도록 규정하고 있다. 그러나 경영주의 자격을 논할 때에는 농촌 거주 여부를 법에 담고 있지 않다. 도시지역에 거주하면서 비농업에 종사하는 가구원이 농업인으로 부당하게 인정받지

<그림 2-2>는 농업인과 농민의 차이를 보여 주고 있는데 대부분의 경우 농업인 이면서 농민이라고 할 수 있다. 그러나 농업인이지만 농민이라고 볼 수는 없는 경 우 또는 농민이지만 농업인이라고 볼 수 없는 경우에 해당되는 사람들이 존재한 다. 여기에서 농업인이지만 농민이라고 볼 수 없는 경우는 도시지역에 거주하면 서 원거리에 있는 농지나 축사로 출·퇴근하는 사람을 예로 들 수 있다. 이들의 경 우, 농지가 소재하고 있는 마을의 공동체 활동에는 관여하지 않거나 환경 개선에 관심이 낮을 가능성이 크다. 한편 농민이지만 농업인이라고 보기 어려운 사람의 경우는 농업에서 은퇴한 고령자의 사례를 들 수 있다. 영농은퇴자는 농사로 생계 를 꾸려 가며 농촌에서 여생을 보내는 사람이지만 경제활동에서 사실상 퇴거하였 기 때문에 농업인으로 부르기 어렵지만 농민이라고 불릴 수는 있다.

〈그림 2-2〉 농업인과 농민의 개념적 범위



자료: 저자 작성.

그런데 현장에서의 개별 인터뷰, 단체와의 대화나 설문조사를 통해 농업인이 스스로 느끼는 농업인의 정의와 기준에 대해 알아본 바에 따르면 농촌 현장에서는 스스로 농업인보다는 농민으로 인식하는 경우가 많다는 것이다.

농업인과 전문가 그룹을 대상으로 현 법적 기준을 포함하여 농업인 기준의 중 요성에 대해서 설문한 결과, 농업인들은 경작면적이 일정 규모 이상이 되는 것이

않도록 농촌 거주 요건을 추가하였다고 판단된다.

가장 중요하다고 응답하였으며 그다음으로 농업종사일수가 중요하다는 응답이 많았다. 그리고 농촌에 거주하는 것이 중요하다는 응답이 뒤를 잇고 있다.⁸⁾⁹⁾ 이는 농산물 판매액이나 전업적 농업종사, 직접 경작보다 더 많은 지지를 얻고 있는데 이러한 결과는 농업인들이 자신의 정체성에 대하여 농민에 보다 가까운 이미지를 가지고 있다는 것을 보여 준다.¹⁰⁾

이러한 인식은 자연스럽게 농업인이 아닌 “농민”을 정책 대상으로 명시해야 한다는 의견으로 연결되기도 한다. 특히 농촌인구가 감소하여 지역소멸론까지 대두되고 있다 보니 농촌에서 거주하고 있는 사람의 중요성이 강조되고 있다. 최근에는 농촌 환경보전에 대한 사회적 요구가 커지고 있어 산업적 관점에서의 접근만으로는 한계가 있다는 인식이 공감대를 얻고 있다. 이러한 요소들은 정책 지원 대상이 농업인이어야 하는지, 농민이어야 하는지에 대한 논의를 불러왔으며 실제로 많은 지자체에서는 농민수당이 도입되기도 하였다. 다만 명칭은 농민으로 명시되었으나 사실상 농업경영체에 등록된 농업인이 농민수당의 대상이 되는 경우가 대부분이기 때문에 표면적 채택에 그칠 뿐이지만 농민수당은 현장에서의 농업인에 대한 인식이 어떠한지를 단적으로 드러내는 사례라고 할 수 있다.

8) 농업인 설문조사는 농가 및 농업인의 정의, 개념을 포함한 전반적인 사안에 대하여 현장의 의견을 수렴하고자 KREI 현지통신원 2,514명을 대상으로 수행되었다. 이 중 온라인 조사는 1,591명 중 694명이 응답하였으며, 우편 조사 923명 중 459명이 응답하여 응답자 수는 총 1,153명이다(자세한 내용은 <부록 1> 참고).

9) 전문가 조사는 농가 및 농업인의 정의에 관련한 인식, 인정 요건, 법 개정 등에 대한 전문가의 의견을 수렴하고자 농업정책 관련 대학 및 연구기관에 소속되어 있는 전문가 282명을 대상으로 하였으며, 1차 조사는 56명, 2차 조사는 47명이 응답하여 응답자 수는 총 60명이다(자세한 내용은 <부록 2> 참고).

10) 농업 관련 연구자와 학계, 유관기관 종사자의 의견은 농업인 설문 결과와 사뭇 다르게 나타났다. 전문가들은 직접 경영해야 한다는 점을 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며 농촌 거주보다는 일정 시간 이상의 농업노동이나, 일정 규모 이상의 농지 경작, 일정 수준 이상의 농업수입의 중요성이 더 높다고 보았다. 즉, 직업적 관점에서 농업에 종사하고 있는가를 더 중요한 판단요소라고 본 것이다.

〈표 2-5〉 농업인 기준의 중요도 평가

순위	농업인	전문가
1순위	일정 규모 이상의 면적을 경작	직접 경영
2순위	일정 기간 이상 농업종사(노동)	일정 시간 이상의 농업노동시간
3순위	농촌에 거주	일정 면적 이상의 농지를 경작
4순위	일정 금액 이상의 농산물 판매	일정 수준(비율) 이상의 농업수입
5순위	전업적으로 농업에 종사	농촌 거주
6순위	직접 경작	농업 관련 의사결정의 주체
7순위	-	농지소유
8순위	-	생계농업

자료: 농업인 및 전문가 설문조사.

그러나 농업계 전체가 농민으로서의 정체성을 가지고 있다고 단정적으로 말하기는 어렵다. 일부 농업인단체는 농업경영인이라는 단어를 전면에 내세우고 있으며 경영자로서의 농업인 육성을 중요하게 인식하고 있다. 농업계 내부에서도 경제적·사상적 배경에 따라서 농업인인가, 농민인가에 대한 입장이 정리되지 않아 정책 용어의 선택에 있어서 혼란이 있는 것이 사실이다.

농민인가, 농업인인가 하는 문제는 그 자체로서 중요한 것이 아니라 각 용어의 정의가 보다 구체적으로 명시되고 실제로 구현되도록 하는 것이 현 시점에서는 더욱 중요한 문제라고 판단된다. 예컨대 농업인이라는 용어를 그대로 사용하더라도 실제 농민의 특성을 반영할 수 있다면 어떤 용어를 사용하는가는 중요한 문제가 아닐 수 있다. 또한 관련 정책의 종류가 무엇인가에 따라 정책 대상이 달라질 수 있기 때문에 정책의 유형화와 함께 정책 대상의 유형에 대해서도 논의가 이루어질 필요가 있다.

3.3. 농업인 정의의 양적 기준에 관한 논의

현재의 농업인 정의의 양적 기준은 지나치게 포괄적이라는 지적이 있다. 경작 기준 1,000㎡는 1972년 「농지보전법」에 처음 등장한 이후 변동없이 적용되고 있

으며 농업종사일수 90일 기준은 「농업식품기본법」 2000년 개정 시, 농축산물 매출액 120만 원과 농업법인 1년간 종사 요건은 2012년 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정 시 포함되어 현재까지 그대로 적용되고 있다.

그사이 농업인의 범위는 고령 영세농, 취미농, 부업농, 은퇴농, 전업농 등 다양한 주체들로 넓어졌다. 동시에 최소한의 경작면적만 가지고도 농업인으로 인정받아 정책 지원의 대상이 되는 사례에 대한 비판적 시각이 있다.

농림어업총조사 2015년도 자료를 이용하여 영세농가의 분포를 살펴보면, 전체 109만 농가 중에서 약 3.0%가 최소 경작면적 기준에도 미치지 못하는 농가이며 전체 농가의 45.7%가 0.5ha 미만의 농가이다<표 2-6>.¹¹⁾

〈표 2-6〉 경지 규모, 판매액, 농업종사시간별 농가분포

경지 규모	농가 수	비중	농축산물판매액	농가 수	비중	종사시간	농가 수	비중
없음	10,478	1.0	없음	121,718	11.2	없음	0	0.0
0.1ha 미만	21,932	2.0	120만 원 미만	146,455	13.5	360시간 미만	671	22.4
0.1~0.5ha 미만	464,302	42.7	120만~1,000만 원 미만	469,966	43.2	360~480시간 미만	321	10.7
0.5~1.0ha 미만	255,365	23.5	1,000만~3,000만원 미만	197,673	18.2	480~600시간 미만	289	9.6
1.0~3.0ha 미만	247,746	22.8	3,000만~5,000만원 미만	67,442	6.2	600~800시간 미만	361	12.0
3.0~5.0ha 미만	49,330	4.5	5,000만~1억 원 미만	56,005	5.1	800~1,200시간 미만	474	15.8
5.0ha 이상	39,365	3.6	1억 원 이상	29,259	2.7	1,200시간 이상	884	29.5
합 계	1,088,518	100	합 계	1,088,518	100	합 계	3,000	100

주: 농업종사일수를 포함하고 있는 통계자료의 부재로 종사시간 계산 농가경제조사의 농업노동시간을 사용하였으며 가구원 전체의 노동시간의 합을 나타냄.

자료: 통계청(2015). 『농림어업총조사』; 통계청(2020). 『2019 농가경제조사』.

또한 농산물 매출액 면에서는 전체의 24.7%가 법적 기준인 120만 원 미만의 농가이며, 농업종사시간을 기준으로 22.4%의 농가가 연간 총 360시간 미만을 투입하는 것으로 나타났다. 가구원 1인이 하루 4시간씩 농업경영 및 노동을 하는 것

11) 경지 규모가 없는 농가의 대부분은 축산농가지만 소수의 비축산 농가도 포함되어 있다.

으로 가정하면 농업종사일수가 90일에 채 도달하지 못하는 가구가 22.4%인 것이다.

이처럼 영세한 농가가 많은 비중을 차지하다 보니 일각에서는 농업인 기준을 상향해야 한다는 의견이 제기된다. 김정호(1993)는 일찍이 경지면적 하한 기준이 시대와 맞지 않으며 너무 낮은 수준이라는 의견을 제시하였다. 경쟁력 지원의 대상과 복지 지원의 대상 구분이 필요하다는 것을 전제로 할 때 다수의 영세농가를 경쟁력 정책의 대상에 포함시키는 것은 타당하지 않다는 의견을 피력한 바 있다. 또한 KREI 현지통신원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 총 1,153명의 응답자 중 56.6%가 경영면적을 상향 조정해야 한다는 데 동의하였으며 농산물 연간 판매액을 올려야 한다는 의견은 전체 응답자의 57.2%를 차지하였다.

이는 농업인 인정 기준을 높여서 진짜 농업인을 정책 수혜 대상에서 제외해야 한다는 것이다. 또한, 농업인이라는 용어가 직업적인 의미를 가진다고 할 때 농업이 실제 생계를 유지하는 수단으로서 어느 정도의 규모를 갖추어야 하므로 지금보다는 기준이 높아지는 것이 합리적이라는 논리를 바탕으로 하고 있다.

농업인 기준을 상향 조정하게 되면 정책 목적에 맞는 대상을 보다 정밀하게 식별할 수 있게 되어 정책 지원의 효과성이나 효율성이 높아지는 장점이 있다. 그러나 영세고령농이나 신규 진입농도 함께 농업인 범위에서 벗어나는 부작용이 예상되므로 기준 조정의 사회경제적 파장을 고려해야 한다.

농업인의 기준에 대해서 사회적 논의가 부족하다 보니 개별 정책과 기본법상 농업인의 기준이 충돌하는 경우도 발생하고 있다. 경영이양직불금을 수령하는 은퇴 농업인은 3,000㎡ 이하의 농지를 소유하고 자경할 수 있는데 이는 기본법상 농업인의 기준보다 높은 규모이므로 해당 농업인은 은퇴하였음에도 불구하고 여전히 농업인의 지위를 유지하며 여타 직불금 등 지원을 받을 수 있다. 이러한 사례들은 정책 지원 대상의 불명확성을 초래하여 정책의 효과성을 낮추고 일선 현장에서 혼란을 일으킬 수 있다.

제3장

농업경영체 및 농업인 등록·확인제도 현황과 쟁점

농업경영체 및 농업인 등록·확인제도 현황과 쟁점

1. 농업경영체 및 농업인 등록·확인제도 현황

농업인의 정의는 현실에서 해당 정의에 부합하는 사람을 식별하는 제도에 의해 실질적인 의미를 갖는다. 법적 정의는 궁극적으로 농업정책의 대상을 식별하기 위한 근거이기 때문이다. 따라서 이 장에서는 농업경영체 및 농업인 등록·확인제도의 현황과 문제점에 대해서 살펴본다.

1.1. 농업경영체 등록

1.1.1. 농업경영체 등록제도 운영 방식

국내에서는 맞춤형 농정을 추진하기 위하여 농업경영체 등록제를 도입하였다(김정호·최은아 2015: 12-21). 맞춤형 농정은 농가를 전업농, 고령농, 취미·부업농 등의 유형으로 분류하여 전업농과 중소농에는 농업정책 지원을 집중하고 고령농

에게는 은퇴 촉진 및 노후를 지원하며 취미·부업농은 지원 대상에서 제외하는 것을 골자로 한다.

농업경영체 등록은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조에 의거 농업·농촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받으려는 농업경영체가 농업경영정보를 등록하는 제도이다. 농업경영정보란 「농업식품기본법」 제40조에 따른 농지, 축사, 원예시설 등 생산수단, 생산 농산물, 생산방법, 가축사육 마릿수 등 농업경영 관련 정보를 말한다.

농업경영체 등록제는 2007년에 시범사업으로 시작하여 2008년에는 전국으로 대상 범위를 확대, 2009년에는 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(법률 제 9620호, 2009. 4. 1.)이 제정되면서 법적 근거를 갖추었다. 정부는 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 의거하여 농업경영체의 범위를 농업을 주업으로 하는 농업인 등으로 정하고, 농업경영체 등록제도를 도입하여 각종 정책 지원의 근거로 삼고자 하였다. 단기적으로는 직불제 대상을 관리하고 중장기적으로는 농가 단위 소득안정정책과의 연계를 목적으로 한다.

농업경영체 등록 대상은 휴·폐경을 제외한 경작 면적이 1,000㎡ 이상인 농지, 330㎡ 이상 고정식 온실이나 버섯재배사, 비닐하우스 시설을 설치·경작 중인 농지, 330㎡ 이상 농지에 기준 사육 규모 이상을 사육하는 축사 및 곤충 사육시설로, 소, 돼지 축사 및 곤충 사육시설은 축산물 이력제 등록과 시·군청에서 발급한 곤충 사육 신고확인증이 필요하다. 개인 소유 농지뿐 아니라 임차 경작 농지도 토지정보, 임대차기간, 임대·임차인 인적정보와 서명이 기재된 임대차 계약서를 제출하면 경영체 등록이 가능하다. 경영주로 등록되기 위해서는 이·통장 또는 이웃 주민 2명의 날인이 들어간 경작사실 확인서가 필요하다. 한편, 가족종사자의 경우 경영주 주소가 농촌(준농촌) 지역인 경영주와 주민등록표에 6개월 이상 연속적으로 함께 등록되어 있는 동시에 국민연금과 국민건강보험 직장가입자가 아니어야 하며, 고용농업인은 고용계약서를 제출해야 한다. 경영체 등록에 필요한 서류를 정리하면 다음과 같다<표 3-1>.

〈표 3-1〉 농업경영체 등록 필요서류

구분		농업인		농업법인
		기본	선택 1	
농지 경작	자경 농지	경작사실 확인서	• 농자재 구매 영수증 • 농산물 판매 영수증	• 등기사항전부증명서 • 정관 • 조합원(사원)별 출자내역 • 법인과세표준 및 세액신고서 또는 법인 명의의 농자재 구매 영수증(농산물판매영수증) • 이사회(총회)회의록 • 사업자등록증명서 • 농업인 확인서류(농업경영체 등록 확인서·증명서) • 농업인 확인서 중 택 1: 영농조합법인 대표자 포함 5명 이상이 농업인, 농업회사법인 총 출자액 10% 이상을 농업인이 출자)
	임차 농지	임대차 계약서		
축산		• 가축 입식·매매 증빙자료 • 사료구매 증빙자료 (수탁 사육 시 수탁계약서 추가)		
곤충		사업장 소재지 시·군청에서 발급하는 신고확인증		

자료: 정부 24 홈페이지(<https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/PTR000050972>, 검색일: 2020. 2. 27.).

1.1.2. 농업경영체 등록 현황

농업경영체 등록 현황을 살펴보면, 농업경영체 수는 2015년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 개인 경영체의 경우 2019년 기준 169만 개로 2015년 대비 10만 개가 늘어난 반면, 법인 경영체의 경우 2019년 1만 3천 개로 2015년 대비 5천 개가 늘어났다. 2015년 농업경영체에 등록된 법인 중 영농조합법인이 전체의 63.9%로 절반 이상을 차지하였으나 농업회사법인의 농업경영체 등록 수가 꾸준히 늘어 2019년 기준 농업경영체 등록 농업법인 중 영농조합법인이 53.1%, 농업회사법인이 46.9%를 차지한다.

〈표 3-2〉 농업경영체 세부 등록 현황

단위: 천 개, (%)

농업경영체	2015	2016	2017	2018	2019
개인	1,590	1,618	1,645	1,659	1,686
법인	7(100.0)	9(100.0)	10(100.0)	12(100.0)	13(100.0)
영농조합	5(63.9)	5(60.2)	6(58.7)	7(56.4)	7(53.1)
농업회사	3(36.1)	4(39.8)	4(41.3)	5(43.6)	6(46.9)
총계	1,597	1,627	1,655	1,670	1,699

자료: 국립농산물품질관리원(2020). 『농업인력현황』.

농업경영체 수의 증가와 함께 경영주의 수도 증가하여 2015년 159만 명에서 2019년 168.6만 명으로 6%가량 증가하였다. 그러나 경영주 외 농업인은 2015년 99만 3천 명에서 2019년 76만 1천 명으로 감소하였다. 경영주 수의 증가는 주로 여성 경영주의 증가에 힘입어 이루어진 것으로 판단되는데, 여성농업인 경영주 수는 2015년에서 2019년 사이에 약 17.7% 증가한 반면, 남성 경영주의 증가율은 2.2%에 그쳤다. 그 결과, 농업경영체에 등록된 개인 경영체 경영주는 남성의 비율이 여전히 높지만, 점차 감소하고 있다. 남성 경영주 수는 2015년 119만 명(75.1%)에서 2019년 122만 명(72.4%)으로 감소한 반면, 여성 경영주는 2015년 40만 명(24.9%)에서 2019년 47만 명(27.6%)으로 늘어났다.

〈표 3-3〉 농업경영체 등록 농업인 성별·종사상 위치 현황

단위: 천 명, (%)

성별	2015 전체: 2,582		2016 전체: 2,546		2017 전체: 2,466		2018 전체: 2,443		2019 전체: 2,447	
	경영주	경영주 외	경영주	경영주 외	경영주	경영주 외	경영주	경영주 외	경영주	경영주 외
남	1,194 (75.1)	164 (16.5)	1,202 (74.3)	148 (15.9)	1,210 (73.6)	116 (14.4)	1,210 (73.0)	110 (14.0)	1,220 (72.4)	107 (14.1)
여	396 (24.9)	828 (83.5)	416 (25.7)	779 (83.9)	435 (26.4)	705 (85.9)	448 (27.0)	675 (86.1)	466 (27.6)	654 (85.9)
합계	1,590 (100)	993 (100)	1,618 (100)	927 (100)	1,645 (100)	821 (100)	1,659 (100)	784 (100)	1,686 (100)	761 (100)

자료: 국립농산물품질관리원(2020). 『농업인력현황』.

경영주 외 농업인을 세분해 보면, 경영주 외 농업인의 99% 이상이 가족이며 그 중에서도 배우자의 비율이 80% 이상으로 매우 높아 경영주 외 농업인 중 대다수가 경영주의 배우자임을 알 수 있다. 2019년 기준 가족 중 부모인 경우는 2016년 대비 1.6%p 증가한 9.4%이며, 자녀의 비율은 2016년 대비 2.6%p 감소한 4.8%이다. 한편 2016년부터 공동경영주 제도가 시행되면서 공동경영주 등록 인원과 비중이 늘어나 2016년 1.4%에서 2019년 4.7%로 증가하였다.

〈표 3-4〉 경영주 외 농업인의 구성

단위: 명, (%)

구분		2016		2017		2018		2019	
가족	배우자	773,497	(83.4)	696,407	(84.8)	666,297	(85.0)	644,280	(84.7)
	공동 경영주	13,362	(1.4)	22,557	(2.7)	26,822	(3.4)	35,925	(4.7)
	부모	72,630	(7.8)	71,813	(8.7)	70,933	(9.0)	71,451	(9.4)
	자녀	68,218	(7.4)	42,395	(5.2)	37,851	(4.8)	36,188	(4.8)
	기타	10,506	(1.1)	8,384	(1.0)	7,500	(1.0)	6,839	(0.9)
	계	924,851	(99.7)	818,999	(99.8)	782,581	(99.8)	758,758	(99.8)
가족 외	고용인	62	(0.0)	462	(0.1)	475	(0.1)	403	(0.1)
	기타	2,107	(0.2)	1,537	(0.2)	1,283	(0.2)	1,339	(0.2)
	계	2,169	(0.2)	1,999	(0.2)	1,758	(0.2)	1,742	(0.2)
합계		927,171	(100)	820,998	(100)	784,339	(100)	760,500	(100)

자료: 국립농산물품질관리원(각 연도). 『농업경영체 등록정보 연감』.

1.2. 농업인 확인제도

「농업식품기본법」 제3조 제2항의 농업인 기준에 해당하는 사람을 확인하는 데 필요한 농업인 확인의 신청, 기준, 절차 및 발급에 관한 사항을 규정하고 있다.¹²⁾ 농업인 확인서가 발급되기 위해서는 농업경영체를 등록했거나 농지원부, 농지 임대차 계약서를 제출하여 실제로 경작하고 있음을 증명해야 한다. 또한 농산물 출하액 관련 증빙자료를 제출하거나 축산업 등록 허가증을 제출하는 경우 농업인 확인서를 발급받을 수 있다. 그러나 경영주가 아닌 농업종사가구원의 경우 경영주와 동일한 주소에 거주하였다는 사실을 증명하고 농업인임을 확인받아야 한다. 가구원이 아닌 농업종사자의 경우에는 고용계약서를 제출하여야 농업인 확인서를 발급받을 수 있다.

축산농가의 경우 농업경영체 등록된 자, 「축산물 위생관리법」에 따라 영업을 허가받거나 신고·승계한 자, 「축산법」에 따라 개설된 가축시장을 통하여 가축을

12) 농업인 확인서의 유효기간은 확인서 발급일로부터 3개월이 되는 날이다.

구매하거나 동 법에 따라 종축업, 부화업, 가축사육업의 허가·등록을 받은 자, 330㎡ 이상의 농지에 「농지법 시행규칙」에 규정된 축사 관련 부속시설을 설치하고 일정 수준 이상의 가축 규모¹³⁾와 가축사육시설면적¹⁴⁾에 가축을 사육하는 자 등이 농업인으로 확인될 수 있다.

곤충 사육 농가의 경우에는 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 곤충의 사육 또는 생산에 대한 신고확인증을 받은 자로 일정 규모 이상의 곤충¹⁵⁾을 사육하는 경우 농업인 확인서 발급이 가능하다.

임산농가의 경우 농업경영체에 등록되어 있거나 「산지관리법」에 따라 보전산지 및 준보전산지에서 육림업, 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업을 일정 기준에 따라 경영하는 자 등이 농업인으로 인정될 수 있다.

농업인 확인을 위한 구비서류는 농업인 확인서 발급 규정(별지 제1호 서식), 농업인 확인서 발급 규정 제4조 및 제11조에 규정된 첨부 서류와 기타 증빙자료, 개인정보조회 동의서(별지 제5호 서식) 등이다. 이를 신청자의 거주지를 관할하는 국립농산물품질관리원 지원 및 사무소에 방문하거나 우편, 팩스 등의 방법으로 서류를 제출한다. 신청서 및 관련 첨부 증빙자료를 검토하여 농업인 확인서의 발급 여부를 결정하나 필요한 경우 현지조사를 실시할 수 있다.

13) 대가축 중 소, 말, 노새, 당나귀의 경우 2마리 이상, 대가축 중 착유우의 경우에는 1마리 이상, 중가축 중 돼지는 10마리 이상, 중가축 중 면양, 염소, 개, 오소리의 경우 20마리 이상, 중가축 중 사슴은 5마리 이상, 소가축 토끼는 100마리 이상, 가금 중 육용(닭, 메추리, 꿩)은 1,000마리 이상, 가금 중 산란용(닭, 메추리, 꿩)은 500마리 이상, 기타(오리, 칠면소, 거위)는 200마리 이상이며 그 외 기타 가금 및 조류는 사육 기준을 20마리로 한다. 꿀벌의 경우 10군 이상이다. 단, 돼지의 경우에는 젓 먹는 새끼돼지는 제외하고 「한국진도개 보호·육성법」에 의하여 보호 대상이 되는 개의 경우에는 사육기준은 2마리로 한다.

14) 대가축 및 중가축사육시설 면적은 50㎡, 소가축사육시설 면적은 25㎡, 가금 및 기타사육면적은 50㎡를 초과하여야 한다.

15) 자세한 내용은 농업인 확인서 발급규정 별표 4를 참고.

〈표 3-5〉 농업인 확인서 발급 기준

농업인 확인서 발급규정	기준 내용
제4조 1호	가. 농업경영체제를 위하여 농업경영정보를 등록한 자 나. 1,000㎡ 이상의 농지에 대한 농지원부등본을 교부받아 제출한 자 다. 1,000㎡ 이상의 농지에 대한 대리경작자지정 통지서를 제출한 자 라. 1,000㎡ 이상의 농지에 대한 임대차계약서 또는 사용대차계약서를 제출한 자 마. 나·다목, 나·라목, 나·다·라목, 다·라목의 농지 합계가 1,000㎡ 이상으로, 관련 서류를 제출한 자
제4조 2호	가. 다음의 자와 연간 120만 원 이상의 농산물 판매계약서 또는 출하·판매 서류를 제출한 자 (1) 도매시장법인·시장도매인·중도매인·매매참가인·산지유통인 및 농수산물종합유통센터 (2) 축산물 위생관리법에 따라 영업을 허가받거나 신고·승계한 자 (3) 가축시장을 통해 가축을 구매하는 자 (4) 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 따른 생산자단체 (5) 영업을 개시한 대규모점포 등의 개설자 (6) 사업자등록을 한 자 나. 보전산지 및 준보전산지에서 육림업, 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업을 다음의 기준에 따라 경영하는 자 (1) 수실류·약초류·약용류·수목부산물류·관상산림식물류·그 밖의 임산물 1,000㎡ 이상 (2) 버섯류·산나물류·분재 300㎡ 이상 (3) 밤나무 5,000㎡ 이상 (4) 잣나무 10,000㎡ 이상 (5) 표고자목 20㎡ 이상 (6) 산림용 종자·묘목생산업자로 등록된 자 (7) 그 외 목본 및 초본식물 30,000㎡ 이상 다. 다음의 요건 중 하나를 충족하는 자 (1) 농지 330㎡ 이상 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스의 시설을 설치하여 식량·채소·과실화훼·특용작물·약용작물, 버섯, 양잠 및 종자·묘목을 재배하는 자 (2) 농지 660㎡ 이상 채소·과실·화훼작물을 재배하는 자 (3) 농지 330㎡ 이상 축사 부속시설 또는 기준 이상 가축사육시설면적에 기준 이상의 가축을 사육하는 자 (4) 종축업, 부화업이나 가축사육업의 허가·등록받은 자 (5) 농지 1,000㎡ 이상 조경수를 식재하는 자 (6) 기준 이상의 곤충 사육 또는 생산에 대해 신고확인증을 받은 자
제4조 3호	가. 가족원인 농업종사자로서 다음의 요건을 모두 충족하는 자 (1) 농업경영주의 가족원으로 주민등록표에 6개월 이상 연속적으로 함께 등록된 자 (2) 농업경영주의 주소가 농촌(준농촌)에 위치하고 해당 농업경영주의 가족원인 농업종사자 또는 주소가 농촌(준농촌)이 아닌 지역에 위치하고 농업경영주의 가족원으로 영농사실을 확인받은 자 (3) 국민연금 가입자 또는 국민건강보험 직장가입자 중 어느 하나에 해당하지 않는 자 나. 가족원이 아닌 농업종사자의 경우 1년에 90일 이상 농업경영주와 농업경영을 하거나 농지 경작활동의 고용인으로 종사한다는 고용계약을 체결하고 제출한 자
제4조 4호	가. 영농조합법인의 농업 생산 및 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 고용된 사람이 1년 이상 고용계약을 체결하고 계약서를 제출한 자 나. 농업회사법인의 농업 생산 및 농산물의 유통·가공·판매활동에 고용된 사람이 1년 이상 고용계약을 체결하고 계약서를 제출한 자. 단, 법인의 대표와 등기이사는 해당되지 않음.

자료: 정부24 홈페이지(<https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/PTR000050976>, 검색일: 2020. 4. 7.).

1.3. 농지원부¹⁶⁾

농지원부는 농지 소유에 따른 실태를 파악하여 효율성 있게 농지를 관리하고 이용하기 위해 작성하는 장부로서 한 개인의 농업인 여부 확인과는 다른 목적으로 운영되고 있지만 농업인 정의상 경작 규모를 확인하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

농지원부는 토지에 대한 소유권이 아니라 경작현황을 확인하는 용도로 작성되고 있으며 농지소재지, 지번, 지목, 면적, 공유자 수, 임차인, 임대기간 등으로 구성되어 있다. 농업인(1세대에 2인 이상의 농업인이 있는 경우 그 세대를 통칭), 농업법인, 준농업법인¹⁷⁾별로 작성하며 신청 자격¹⁸⁾은 첫째, 농지면적 1,000㎡ 이상에서 농작물을 재배하거나 다년생 식물을 경작 재배하거나, 둘째, 농지 330㎡ 이상의 고정식 온실 등 농업용 시설을 설치하여 경작 재배하거나, 셋째, 지목에 관계 없이 실제 농업 목적으로 경작한 지 3년이 경과되어야 한다.

구비서류는 자경하는 경우, 농지원부 신청서, 소유권을 증빙할 수 있는 등기부등본 또는 토지대장, 경작확인서 등이다. 임대 토지의 경우에는 농지원부신청서, 임대차계약서, 토지대장과 마을 이장의 확인을 거친 경작확인서가 필요하다. 신청 절차 및 방법은 농업인의 주소지와 시, 구, 읍, 면의 (행정복지센터)농지관리부서에서 현장심사 후 등록 또는 농지소재지에서 자격증명 발급 후 등록하면 온·오프라인에서 발급이 가능하다. 다만, 경작 확인이 가능한 시기(경운정지를 하고 파종 완료 시)에만 작성 신청이 가능하다.

16) 「농지법」 제49조, 제50조, 「농지법 시행령」 제70조 제1항, 제2항, 「농지법 시행규칙」 제56조, 제57조를 참고하여 재구성한다.

17) 준농업법인이란 직접 농지에 농작물을 경작하거나 다년생 식물을 재배하는 국가기관·지방자치단체·학교·공공단체·농업연구기관·농기자재 생산자 등을 칭한다.

18) 농지의 소유자가 아닌 임대의 경우도 자경을 입증하면 발급이 가능하며, 농지 소유자일 경우에도 실제 농사짓는 것을 증명하지 못하면 발급이 불가하다.

〈그림 3-1〉 농지원부 양식

농 지 원 부																
1. 일반현황																
고유번호										최초작성일자 : 년 월 일						
농업인 또는 준농업인		성명 또는 명칭			주민(법인)등록번호			농업외겸업			작성자		확인자		최종확인	
준농업인		명 칭			조직형태			사업목적			농업경영 변동사항					
주 소																
세대원(업무집행사원)사항					농지소유 비동거 가족사항					기록사항변경						
성 명		주민등록번호		관계	성 명		주민등록번호		관계	사 유		일 자		확 인		

자료: 국가법령정보센터.

1.4. 축산업 허가(등록)제

축산업 허가제란 종축업¹⁹⁾, 부화업²⁰⁾, 정액등 처리업²¹⁾ 및 일정 기준 이상의 가축사육시설²²⁾ 면적을 초과하는 농가가 축산 경영을 하기 위하여 관할 지자체 장에게 허가받아야 하는 필수제도로, 2013년에 도입되었다. 허가 대상은 종축업, 부화업, 정액등 처리업, 일정규모 이상의 가축을 사육하는 농가이며, 허가 기준은 대통령령으로 정하는 시설·장비, 단위면적당 사육두수, 시설 위치, 관련 교육이수 여부²³⁾이다.

19) 종축업이란 종축을 사육하고 그 종축에서 농림축산식품부령으로 정하는 번식용 가축 또는 씨알을 생산하여 판매(다른 사람에게 사육을 위탁하는 것을 포함)하는 업을 일컫는다.

20) 부화업이란 닭 또는 오리의 알을 인공부화 시설로 부화시켜 판매(다른 사람에게 사육을 위탁하는 것을 포함)하는 업을 말한다.

21) 정액등 처리업은 종축에서 정액·난자 또는 수정란을 채취·처리하여 판매하는 업을 말한다.

22) 일정 기준 이상의 가축사육시설업은 가축을 사육하여 판매하거나 젖·알·꿀을 생산하는 업을 일컫는다.

23) 「축산법」 제22조 참고.

〈표 3-6〉 축산업 허가제 면적 기준

구분	2015년 2월 22일 이전	2015년 2월 23일부터 2016년 2월 22일까지	2016년 2월 23일 이후
사육시설 면적	• 소 사육업: 600㎡ • 돼지 사육업: 1,000㎡ • 닭 사육업: 1,400㎡ • 오리 사육업: 1,300㎡	• 소 사육업: 300㎡ • 돼지 사육업: 500㎡ • 닭 사육업: 950㎡ • 오리 사육업: 800㎡	50㎡를 초과하는 소, 돼지, 닭, 오리 사육업

자료: 국가법령정보센터.

축산업 등록제란 기존의 축산업 허가제 대상에 해당하지 않는 가축사육 농가일 지라도 축산업 경영을 등록할 수 있는 제도로 2015년에 추가로 시행되었다. 가축 사육업에서 허가제와 등록제를 결정짓는 주요인은 축종별 사육시설 면적이며, 등록 대상은 허가 대상에 해당하지 않는 가축사육업(사슴, 양, 타조, 거위, 칠면조, 메추리, 꿩 등 포함)이다. 축산업 등록제의 경우 축사시설 내 통풍이 잘 이루어지는 구조로 환기시설을 갖추어야 하며 사슴·양 등 축사시설 없이 사육하는 가축의 경우에는 울타리를 설치하여야 한다.²⁴⁾

등록 구비서류는 축산업 허가·등록신청서, 건축물관리대장 또는 임대차 계약서, 축산 관련 종사자 교육이수증, 시설·장비 등의 명세를 기재한 서류, 법인등기부등본(법인만 해당)이다.

신청을 위하여 시장·군수에게 관련 서류를 제출하고 제출서류 확인 및 현장 확인(시설·장비기준 및 단위 면적당 적정사육두수와 위치기준) 이후 기준 적합 시 고유번호 부여 및 전산등록, 등록 교부증을 받게 된다.

24) 「축산법 시행령」 별표 1 참고.

〈표 3-7〉 축산업 허가제 및 등록제 요건

구분	축산업 허가제	축산업 등록제
근거법령	「축산법」 제22조 2항	「축산법」 제22조 3항
세부 요건	1. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따라 배출시설의 허가 또는 신고를 하고 처리시설을 설치할 것 2. 가축전염병 발생으로 인한 살처분·소각 및 매몰 등에 필요한 매몰지를 확보할 것 3. 축사·장비 등을 갖출 것 4. 가축사육규모가 단위면적당 적정사육기준에 부합할 것 5. 닭 또는 오리에 관한 종축업·가축사육업의 경우 축사가 가축전염병 발생 위험이 높다고 정하는 지역에 위치하지 아니할 것 6. 닭 또는 오리에 관한 종축업·가축사육업의 경우 기존 허가 축사로부터 500m 이내의 지역에 위치하지 아니할 것 7. 그 밖에 축사가 축산업의 허가 제한이 필요한 지역에 위치하지 아니할 것	1. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따라 배출시설의 허가 또는 신고를 하고 처리시설을 설치할 것 2. 가축전염병 발생으로 인한 살처분·소각 및 매몰 등에 필요한 매몰지를 확보할 것 3. 축사·장비 등을 갖출 것 4. 가축사육규모가 단위면적당 적정사육기준에 부합할 것 5. 닭 또는 오리에 관한 종축업·가축사육업의 경우 기존 허가 축사로부터 500m 이내의 지역에 위치하지 아니할 것

자료: 국가법령정보센터.

1.5. 곤충사육신고

곤충사육신고제란 곤충 또는 곤충의 산물, 부산물을 생산·가공·유통하려는 자가 관할 지자체에 신고하는 제도로, 등록에 필요한 구비서류는 곤충의 생산업·가공업·유통업 신고서, 취급하려는 곤충 사진 1부, 생산·가공·유통 시설의 도면이나 사진이다. 신고자는 지자체 내 농업기술센터 혹은 농축산과에 방문하거나 우편, 팩스 등의 방법으로 신청 서류를 제출할 수 있다.

2. 농업경영체 및 농업인 등록·확인제도의 한계

농업인에 대한 법적 정의가 현장에서 설득력을 가지려면 농업인 정의를 적용하는 시스템이 정상적으로 작동하여야 한다.

현지통신원을 대상으로 농업경영체 등록제, 농지원부, 농업인 확인서 등이 농업인을 식별하는 데 효과적이지를 설문한 결과, 응답자의 53.5%가 농업인 식별에 효과가 있다고 응답한 반면, 46.5%는 한계가 있거나 전혀 도움이 되지 않는다고 응답하였다. 이는 현 등록·확인제도에 대한 신뢰성이 높은 수준은 아니라는 것을 보여주는데 구체적으로 현 제도가 가진 문제점을 다음에서 상술하고자 한다.

〈표 3-8〉 농업인 확인제도의 효과성에 대한 농업인 의견

단위: 명, (%)

구분	식별 가능	식별 어려움			
		합계	한계가 있음	전혀 도움 안 됨	기타
응답 수	602(53.5)	524(46.5)	409(36.3)	103(9.1)	12(1.1)

주: 괄호 안은 비중임.

자료: 농업인 설문조사.

2.1. 농업경영체 정보의 반영

정책 대상으로서 농업경영체를 식별할 수 있도록 하는 제도에는 농업경영체 등록제가 대표적인데 농업경영체 등록제는 조세특례나 직불금 등 각종 지원을 받기 위한 요건으로 활용되고 있다. 축산업과는 달리 경종분야에서는 사전허가개념이 없기 때문에 경영체 등록을 자율적으로 결정할 수 있다. 또한 등록 내용에 대해서도 정확성을 강제하기 어렵고 행정력의 한계로 인해 경영체의 실제 운영현황을 모두 다 반영하지 못하는 측면이 있다.

무엇보다도 경영체를 분할하여 등록하는 사례가 지속적으로 발생하고 있는데,

이는 경영체등록제도의 도입 취지와는 맞지 않는다. 농업경영체 등록은 농가 및 농업법인을 하나의 경영체로 식별하는 시스템으로 개발되었으나 농업경영체 분할 등록은 단일성에 위배된다. 또한 분할 등록된 경영체라고 하더라도 사실상은 같은 농가가 경영하고 있으므로 등록 내용의 진실성에 위배된다.

경영체로 등록된 개인 경영체는 2019년 기준 169만 개로 2015년 대비 10만 개가 늘어났다. 반면 농가 수는 2015년도에 약 109만 호였으나 2019년도에는 약 101만 호로 감소하였다. 또한 한석호 외(2016: 105)는 2015년 농업경영체 DB에서 동일 주소를 갖는 경영체를 하나의 농가로 취급하여 경영체 수와 농가 수를 계산하였는데, 그 결과 농업경영체는 159만 개, 농가는 144.5만 개로 추정되었다. 즉, 약 14.5만 개의 경영체는 동일 주소 내 거주자가 복수의 경영체를 등록한 것이다.

한편 농지지원부도 농업인 확인에 사용되는 자료 중 하나인데 농지지원부 또한 임의등록일 뿐만 아니라 등록내용의 정확성이 담보되지 않아 등록내용과 실제 농지 사용 현황이 다른 경우가 있다.

특히 서면으로 임대차 계약이 이루어진 농지만 임차농지로 등록이 가능하므로 구두계약이 이루어졌을 때는 농지지원부상 농지의 이용 현황이 실제와 달라진다. 또한 최초 등록 이후 임차된 농지에 대해서는 이용현황이 갱신되지 않고 임차지 등록이 누락되는 경우가 많다(김수석 외 2009: 59). 농지지원부 등록률이 약 70%에 머무르고 있어 모든 농업인을 대상으로 농업인 확인을 할 수 있는 자료는 될 수 없다(채광석·김부영 2019: 17).

경영체의 특성이 경제적 독립성과 단일성이라고 할 때 지금의 경영체 등록제도는 단일성을 잘 드러내고 있다고 보기 어렵다. 동일 경영체의 분할 등록, 경영체 등록 누락과 오류는 실제 경영체의 현황과 규모를 파악하는 데 한계가 있음을 보여 준다.

2.2. 농업인 자격 증빙

현재의 농업인 정의는 표면적으로 경영주와 경영주 외 농업인을 모두 아우를 것처럼 보이지만 실상은 그렇지 않다. 농지를 소유한 경영주가 농업인으로 인정받기는 쉽지만 경영주 외 농업인이나 경영주라 하더라도 전적으로 농지를 임차한 사람은 농업인으로 인정받을 수 있는 수단이 부재한 것이 현실이다.

2.2.1. 농지를 근거로 한 자격 증빙

농업인 정의 규정에서 첫 번째로 제시된 기준은 1,000㎡ 이상의 농지를 경작하는 것인데 실제 해당 규모 이상의 경작을 증명하기 위해서는 농지원부를 제출하거나 농지 임대차 계약서를 제출해야 한다.

이때 농지소유자의 경우에는 증빙에 어려움이 없지만 임차농의 경우에는 경작 증빙이 어려울 수 있다. 농업 현장에서는 서면으로 농지 임대차 계약을 맺는 것이 보편화되어 있지 않을 뿐만 아니라 세제혜택이나 직불금 수령 등을 목적으로 농지 소유자가 임대차 계약을 기피하는 경향이 있어 임차농이 농지 이용을 증명하기 어려운 사례가 발생하고 있다. 따라서 신규 농업인의 경우 실제로는 해당 농지에서 영농을 하고 있으나 농업경영체 등록을 하지 못하는 사례가 발생하기도 한다. 그러한 경우 임차농은 실제로 농사를 짓고 있음에도 불구하고 농업인으로 인정받지 못하게 되는 반면 농지소유자는 자격을 하지 않고 있으나 경영주로서 농업인 지위를 유지하는 모순이 발생한다.

〈참고〉 청년농업인 심층 면담 사례

“6년도 이후에 매매가 된 땅은 농지은행을 통해서 정식으로 서류(임대차 계약서)를 작성해야 되는데 그 서류를 쓰는 것을 귀찮아하세요. 대부분 8년 자경을 채워서 나중에 땅을 팔아야 될 기회가 됐을 때 팔려고 하죠. 세금을 많이 안 내기 때문에. (중략) 정식으로 기록에 남는 임대를 하고 싶어 하지 않아요. 그러다 보니까 피해를 입는 분들이 좀 있어요. 귀농하시는 분들에게요. 왜냐면 정식으로 임대를 안 하니깐 거기서 나오는 타 작물, 경작 보조금을 땅 주인이 가져가는 경우가 있어요.”

-충남, B씨(친환경청년농부 2기)

자료: 김기홍(2019).

2.2.2. 농축산물 매출액을 근거로 한 자격 증빙

농지를 통해 농업인 자격을 증빙하는 것 외에도 농산물 매출실적으로 농업인 여부를 증명할 수 있다. 이때 해당 농업인은 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인, 매매참가인, 산지유통인 및 농수산물종합유통센터, 생산자 단체 등으로부터 농산물 출하·판매를 증명할 수 있는 서류를 수령하여 제출해야 한다.

그러나 농협을 비롯한 일부 거래처로부터 농산물 매입 영수증을 발급받을 수 있으나 일반적으로 농가 수준에서 농산물 판매와 관련된 증빙서류를 주고받는 것이 관행화되어 있지 않다. 또한 미가공 농축산물이 부가가치세 면세이기 때문에 농업인은 매출을 신고하지 않는다. 농산물 판매 여부나 판매액을 알 수 없기 때문에 조세감면 혜택 적용 시에는 직불금 수령 여부로 자격을 판단하고 있는 것이 실정이다.

또한 농산물 판매액은 일반적으로 경영주에게 귀속되기 때문에 증빙서류가 있다고 하더라도 경영주 외 농업인은 이를 활용할 수 없다.

2.2.3. 농업종사일수를 근거로 한 자격 증빙

경영주 외 농업인은 법령상 농업종사일수로써 농업인 인정을 받을 수 있다. 그러나 한 개인의 실 작업일수를 일일이 파악하는 것은 어려울 뿐만 아니라 공신력

있는 증빙자료를 확보하기도 어렵다.

가족종사자가 90일 이상 농업에 종사하였다는 증빙을 하기 위해서는 영농사실 확인서에 이(통)장 또는 마을 주민 2명으로부터의 날인을 받아 제출하면 된다. 그러나 해당 가족종사자의 마을 내 관계가 경작사실 확인 과정에 영향을 미칠 수 있는 여지가 매우 많다. 이(통)장이 불필요한 민원 제기의 가능성을 우려하여 영농사실 확인을 꺼리거나 인정에 이끌려 허위사실을 작성할 가능성도 존재하기 때문이다.

가족 외 농업근로자의 경우에는 농업인으로 인정받기 위해 농업경영주와 고용 계약을 맺고 고용계약서를 제출해야 한다. 그러나 농작업의 계절성 때문에 농업 인력 고용은 임시/일용직을 중심으로 고용계약 없이 이루어지고 있는 것이 보편적이다. 김정섭 외(2014)에 따르면 농업근로자는 상용근로자와 일용근로자로 구분할 수 있다. 농업 상용근로자의 평균 고용기간은 6개월 미만이며, 농업부문의 근로조건이 열악한 관계로 이직이 빈번하다. 농업 일용근로자는 지역사회 내 일용근로자로서, 지역연고형 전문인력팀 근로자, 주산지 계절 이주형 전문작업단 근로자로 구분된다. 지역사회 내 일용근로자는 농업경영주 개인의 지역사회 관계망을 통해 고용된 근로자이며, 지역 연고형 전문인력팀은 농가가 속한 시·군이나 인접지역에 거주하며, 농작업 수요가 있을 때 동원된다. 농업경영주의 사회연결망을 통해 고용되며, 관행에 따른 노동계약을 맺는다. 전문 작업단은 농업노동의 계절 수요를 따라 전국을 이동하며 일용노동에 종사한다. 농업의 특성상 내국인 근로자의 고용은 주로 인력알선업체, 전문작업단 등을 통해서 이루어지며(김정섭 외 2014), 표준근로계약서의 작성 없이 일일 계약을 통해 고용이 이루어진다.

또한 이들을 사용하는 농업인이 사업자 등록이 되어 있지 않고 인건비를 지출하였다는 증명을 할 필요를 느끼지 못하는 것도 하나의 원인이다.

따라서 농업노동자가 실제로는 고용되어 농업에 종사하더라도 농업종사일수 요건에 부합하지 않거나 종사 여부를 증명할 수 있는 수단이 부족하다.

제4장

외국의 농업인, 농가 및 농업경영체 규정 사례

외국의 농업인, 농가 및 농업경영체 규정 사례

1. 일본

일본은 농업인(農業者)에 대한 법률적 정의는 없으며, 농지법에서 농지 소유의 주체로서 경작자(耕作者)를 규정하고 있다. 1952년 제정된 「농지법」(법률 제229호)은 자작농주의를 원칙으로 경작자(耕作者)가 농지를 소유하는 것을 가장 적당하다고 인정하였다(임소영 외 2019: 217).

농가(農家)는 학술적 또는 통계적으로 사용하는 용어이며 법률에 의해 정의되지 않으나 정책 대상으로서 농가의 개념을 활용하고 있다. 농업통계의 농가 기준은 경영경지면적 10a 이상의 농업을 경영하는 세대 또는 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상인 세대이다. 농가는 다시 판매농가와 자급농가로 구분되는데, 판매농가는 경지면적 30a 이상 또는 판매금액 50만 엔 이상인 농가이며 자급농가는 경지면적 30a 미만인 반면 판매금액 50만 엔 미만인 농가를 뜻한다. 또한, 판매농가만을 대상으로 전·겸업, 주·부업 농가를 구분하며 농업노동력을 계수한다.

일본 농가의 경영경지 하한 규모 10a는 처음 설정된 이후 그대로 사용하고 있으며 1960년 농업센서스에서 농산물판매액 기준을 도입하고 물가 상승을 감안하여

현실에 맞게 상향 조정하였다. 1960년 센서스에서는 2만 엔 이상, 1965년 센서스에서는 3만 엔 이상, 1970년 센서스에서는 5만 엔 이상, 1975년 센서스에서는 7만 엔 이상, 1980년 센서스에서는 10만 엔 이상, 1990년 센서스에서는 15만 엔 이상 등으로 상향 조정하였고, 이 금액 기준을 현재까지 적용하고 있다. 한편, 농가와 함께 사용된 용어로 ‘농가 이외의 사업체’가 있는데, 이는 농업법인의 형태로서 협업경영체, 주식회사, 유한회사, 기타 회사 등을 포함하며 농협, 기타 농업단체로서 법인 자격을 갖는 사업체를 말한다. 또한 통계상 토지소유 비농가를 별도로 구분하여 조사하고 있다.

〈표 4-1〉 일본 농업센서스의 농가 정의와 분류

용어	정의
농가	경영경지면적 10a 이상의 농업을 경영하는 세대 또는 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상인 세대
판매농가	경영경지면적 30a 이상 또는 농산물 판매금액이 연간 50만 엔 이상인 농가
주업농가	농업소득이 주(농가소득의 50% 이상)이며, 연간 60일 이상 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 있는 농가
준주업농가	농외소득이 주(농가소득의 50% 미만)이며, 연간 60일 이상 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 있는 농가
부업적농가	연간 60일 이상 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 없는 농가(주업농가 및 준주업농가 이외의 농가)
전업농가	세대원 중에 겸업종사자(연간 30일 이상 농업 외에 고용되어 종사한 자 또는 농업 이외의 자영업에 종사한 자)가 1인도 없는 농가
겸업농가	세대원 중에 겸업종사자가 1인 이상 있는 농가
제1종 겸업농가	농업소득이 겸업소득보다 많은 겸업농가
제2종 겸업농가	겸업소득이 농업소득보다 많은 겸업농가
자급적농가	경영경지면적이 30a 미만이고 농산물 판매금액이 연간 50만 엔 미만인 농가
농가 이외 사업체	경영경지면적이 10a 이상 또는 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상의 농업을 경영하는 세대(농가) 이외의 사업체
농업서비스 사업체	위탁을 받아 농작업을 행하는 사업소(농업사업체를 제외하고, 스스로 종묘 생산 및 판매를 행하는 사업소를 포함)
토지소유 비농가	농가 이외로 경지 및 경작방목지를 5a 이상 소유하고 있는 세대

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리(임소영 외 2019: 230 재인용).

농업통계상 농업노동력은 농업종사자와 농업취업인구, 기간적 농업종사자, 농업전종자로 구분된다(김정호 외 2006: 51).²⁵⁾ 법률에 의해 지원 대상으로 명시된 농업인에는 1993년 농업경영기반강화촉진법에 근거한 ‘인정농업자(認定農業者)’가 있다. 인정농업자는 정부의 경영개선 지원을 받기 위해 농업경영개선계획을 작성하여 지자체(市町村)가 인정한 농업인이며 이들은 경영안정지원, 융자, 세제, 보조금 등 각종 지원대책의 대상이 된다. 인정 대상은 연령과 성별, 현재의 경영상황에 관계없이 경영을 개선하기 위한 계획과 5년 후의 경영목표를 제출한 사람이다. 인정농업자의 경영목표는 지자체의 기본구상에 부합해야 하며 지역에 따라 차이가 있으나 보통 연간 농업소득 350만~600만 엔, 노동시간 1,800~2,000시간(1일 8시간 환산하면 225~250일)을 목표로 한다.

또한, 일본에서는 농업소득에 대해 과세하고 있으므로 농업소득을 신고하게 되는데, 이때 많은 인정농업자가 청색신고를 활용하고 있다. 청색신고와 대비되는 것은 백색신고이며 청색신고제도는 현금출납장, 매출장, 경비장 등을 제출해야 하며 기장이 의무화되어 있다. 청색신고자료는 직불금 산정이나 농업수입보험 등의 적용에 활용된다(임소영 외 2016: 83).

〈표 4-2〉 일본의 인정농업자에 대한 주요 지원 조치

구분	관련 제도	지원 내용
경영소득 안정대책	• 발작물 직접지불교부금 • 쌀·발작물의 수입 감소 영향 완화 대책 *지원 대상: 인정농업자, 집락영농, 인정 신규취농자	• 밀·대두 등의 생산비 보전 • 쌀·밀·대두 등의 수입 감소에 대한 안전망
융자	• 농업경영기반강화자금 *지원 대상: 인정농업자	• 경영개선을 위한 장기저리융자 (농지, 시설기계 등 취득에 필요한 자금 및 장기운전자금) • 사람·농지플랜의 중심 경영체인 인정농업자가 차입하는 농업경영기반강화자금에 대해 5년간 이자 부담 경감

25) 농업전종자는 농업종사자 중 자영 농업에 150일 이상 종사한 자를 의미한다.

(계속)

구분	관련 제도	지원 내용
세제	• 농업경영기반강화 준비금 제도 • 사람·농지플랜의 중심 경영체 청색신고 대상인 인정농업자, 인정 신규취농자	• 경영소득안정 대책의 교부금을 적립한 경우 필요경비에 산입 • 또한, 5년 이내에 적립금을 해체하여 농지나 농기계 등을 취득한 경우에 압축기장 가능
보조금	• 경영체 육성 지원사업 *지원 대상: 사람·농지플랜의 중심 경영체, 농지중간관리기구로부터 임대차 설정받은 자	• 융자를 활용하여 농업용기계 등을 도입할 때, 융자 잔액에 대한 국고 보조
출자	• 애그리비즈니스 투자육성주식회사 및 투자사업 유한책임조합에 의한 출자 *지원 대상: 인정농업자	• 「농업법인투자원활화법」에 의거, 투자주체로부터 출자를 받을 수 있음.
농업자연금	• 농업자연금의 보험료 지원(특례부가연금) *지원 대상: 39세까지 가입, 농업소득 900만 엔 이하의 청색신고 대상 인정농업자 및 인정신규취농자	• 월액 2만 엔 보험료 중 4천~1만 엔/월 국고 보조(최대 20년)

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리(임소영 외 2019: 223 재인용).

한국과 일본의 농업인 정의를 비교하면, 한국은 법률적으로 넓은 의미의 농업인(농업경영인+농업노동자)을 정의하고 이 모두를 정책 대상으로 하는 반면, 일본은 통계상의 농가와 그 구성원인 농업자를 그대로 정책 대상으로 수용하면서 별도로 인정농업자 제도를 두어 농업경영체로 육성하고 있다.

정책적인 관점에서 보면, 두 나라 모두 농지개혁 당시의 경작자 개념을 그대로 농가 또는 농업인 개념에 적용하고 있으며, 특히 통계에서는 농산물 판매액 개념을 도입하고 물가상승을 감안하여 상향조정해 온 것도 유사하다. 한국은 1990년 농업총조사에서 농업수입 기준을 도입하여 1990년 40만 원, 2000년 50만 원, 2010년 120만 원으로 상향 조정하였다.

2. 미국

2.1. 농가(Farm) 정의

농가는 기본적으로 가족농(Family Farm)까지 포괄하는 광의의 개념이다. 1975년 이래 미국 농무부(USDA), 행정예산관리국(Office of Management and Budget), 미국 통계국(US Census)의 협의에 따라 농업경영체의 연간 농산물 판매액이 1,000달러 이상일 경우 농가(farm)로 정의한다. 연간 농산물 판매액이 1,000달러 미만일 경우, 작물 규모와 가축두수를 고려하여 점수(point)를 계산하는데 1점이 1달러에 해당하며 연간 농산물 판매액, 정부지원금(Government payment), 점수로 계산한 가상적 농산물 판매액의 총계가 1,000달러 이상인 경영체도 농가에 포함하며 점수농(point farm)이라고 분류한다. 점수농은 미 농무부 농업경제연구소(USDA-ERS), 농업자원관리조사(Agricultural Management Survey: ARMS), 농업통계국(Census of Agriculture) 등 통계생산을 위해 농가를 판별하기 위한 개념이며, 미국 농업법에서 인정하는 농가 지원프로그램의 자격인정 기준과는 무관하다.

한편 농가는 연방소득세 과세기준이기도 하다. 미국 조세법(Internal Revenue Code: IRC) 제2032조에는 과세목적으로 농가(farm)를 낙농, 축산, 과채, 경작, 대농장, 대목장 운영 및 경영 등의 활동을 통해 농업, 원예, 과수, 삼림상품 등을 생산하는 조직(structure)이라고 규정한다. 농업법에 명확하게 규정된 농업인의 정의에 비해, 가족농에 대한 통일된 정의나 개념체계는 정립되어 있지 않다. 가족농의 개념 및 정의가 정책 대상의 구분보다는 농가경제실태의 파악을 위한 통계생산을 목적으로 규정되기 때문이다.

미국 농업의 역사에서 가족농의 역할은 매우 중요하며, 실제 가족농이 미국 농업생산의 중심적 역할을 해 왔다(USDA 2009). 또한, 농업운영직접융자(Direct Operating Loans), 농장소유직접융자(Direct Ownership Loans), 긴급농가융자(Emergency Farm Loans) 프로그램 등 미국 농무부(USDA)가 주관하는 농가지원

프로그램들은 가족농 육성과 보호를 목적으로 운영되고 있다. 2006년 기준 가족농은 미국 농업경영체의 97%에 이르며, 가족농의 92%가 250,000달러 이상의 연간 농업생산액을 달성할 정도로 그 규모가 크다(미 농무부 농업경제연구소(USDA-ERS)).

이와 같이 미국 농업생산에 중심적 역할을 담당하는 가족농을 고려하여 미국 농가와 농가의 구조를 심층적으로 이해할 필요가 있으나(O'Donoghue et al. 2009) 농가 또는 농업인에 대한 정의는 농업법에 명확히 규정된 반면, 가족농에 대한 통일된 정의나 개념은 아직까지 정립되지 않았다. 이에 농업연구 기관 및 조직, 연구자들이 가족농에 대한 정의, 요건, 개념 등을 제시하였으나, 판매액 규모나 농업종사일수와 같은 정량적 기준보다는 가족농의 개략적 특성에 중점을 두고 있다<표 4-3>.

〈표 4-3〉 가족농에 대한 다양한 개념 및 정의

구분	요건
미연방 규정집 (Codes of federal regulations) 제761조 2항	1) 농촌에 정주하는 정도가 아닌 충분한 양의 농산물을 판매 목적으로 생산하는 농업경영체 2) 매일 이루어지는 농업관련 의사결정, 전략적 경영, 농장운영에 필요한 상당한 노동력이 개인 혹은 혈연, 혼인관계, 친척관계에 있는 사람에 의해 이루어지고, 이들이 농업경영에 책임을 지는 농업경영체 3) 오직 가족노동력을 보충하기 위한 목적으로만 고용노동력을 사용하는 농업경영체 4) 농번기나 간헐적인 노동집약적 농작업 수행 시 임시노동력을 사용하는 농업경영체
미 농무부 식품농업연구소 (USDA-National Institute of Food and Agriculture: NIFA)	소유권, 동업관계, 가족경영의 특성을 갖는 농장(비가족 경영체이거나 고용된 관리자를 두는 경우는 가족농이라 할 수 없음)
미 농무부, 농업경제연구소 (USDA-ERS), 2019 America's diverse family farms	매일 이루어지는(day-to-day) 농업경영 의사결정에 책임을 지는 주 경영자(principal operator)와 주 경영자와 관련된(related) 개인(individuals)이 농업경영체의 대부분을 소유하는 농가
USDA-ERS, Exploring alternative farm definitions, Economic information bulleting number 49, 2009	농업경영자 또는 농업경영자의 혈연, 혼인, 입양관계인 사람이 50% 이상의 농업경영체(business)를 소유한다면 가족농이라 지정

(계속)

구분	요건
USDA, ERS, Farm household well-being, glossary	농업경영자 혹은 농업경영자와 혈연, 혼인, 입양, 친척관계에 있는 사람이 농업경영체 대부분을 소유하는 농가
Hoppe(2014) Structure and Finances of U.S. Farms: Family Farm Report, 2014 Edition	경영주와 경영주의 친인척을 포함하는 경영주와 관련이 있는 사람이 농업경 영체의 대부분을 소유하는 농가

미 연방규정집 제761조 2항에서는 판매목적의 농산물 생산, 농업경영, 고용 및 임시 노동력에 대한 요건을 마련하여 가족농을 정의하였다. 단순히 취미농, 농촌 거주 정도를 넘어 농가로 인정될 정도로 농업 생산물 판매액이 충분히 커야 하나 판매액 및 농업생산 규모에 대한 요건과 자가소비 여부에 대한 규정이 제시되어 있지는 않다(USDA, Codes of Federal Regulations, Title 7). 농업에 관련된 의사결정 및 경영 일체가 개인 혹은 혈연, 혼인 및 인척 관계에 있는 사람들에 의해 이루어져야 한다는 것은 가족농의 ‘가족’이 넓은 의미의 ‘가족’을 의미한다고 볼 수 있으며 농업 고용을 가족 노동력을 보충할 목적의 임시 노동력에 한정하여 가족농 구성원의 농업 노동력이 농업 생산의 중심이 되어야 한다는 것을 보여 준다. 미 USDA 식품농업연구소에서는 소유권, 동업관계, 또는 가족 경영을 특징으로 하는 농가를 가족농으로 규정하였다. 가족 구성원이 아닌 사람들이 경영하는 농가는 가족농으로 볼 수 없으며, 가족농의 특성을 갖더라도 고용된 경영관리자가 농업경영에 관여할 경우 이러한 농가는 가족농에 해당하지 않는다고 제시하였다. 한편, 미 USDA-ERS는 가족농을 매일 일상적으로 이루어지는 농업경영 의사결정에 책임을 지는 주 경영자와, 주 경영자와 관련이 있는 개인이 농업경영체의 대부분(majority)을 소유하는 농가로 규정하였으며(Whitt et al. 2020), O’Donoghue et al.(2009)은 농업경영자 또는 농업경영자의 혈연, 혼인, 입양관계인 사람이 50% 이상의 농업경영체(business)를 소유한다면 이를 가족농으로 분류하였다.

Hoppe(2014)는 2011년 기준 미국에서 가족농이 모든 농업경영체의 97%에 이

를 정도로 대다수를 차지하며, 농업경영체의 단위를 판단하는 기본 기준이 될 수 있다고 주장하고, 가족농을 경영주의 직업상태와 연간 농산물 판매액에 따라 다음과 같이 세부적으로 분류하였다. 가족농은 농가의 개념 안에 포함된다고 할 수 있으며, 농가는 크게 가족농과 비가족농으로 나눌 수 있다.

〈표 4-4〉 경영주의 주직업과 연간 농산물 판매액에 따른 가족농 분류

	유형	경영주의 주 직업 ¹⁾	GCFI ²⁾
가족농	소규모 가족농	-	350,000달러 미만
	은퇴가족농	은퇴	350,000달러 미만
	농장외(off-farm) 직업 가족농 ³⁾	비농업(non-farm)	350,000달러 미만
	직업가족농	-	-
	판매 규모 작음	농업	150,000달러 미만
	판매 규모 보통	농업	150,000~349,000달러
	중규모 가족농	고려사항 아님	350,000~999,999달러
	대규모 가족농	고려사항 아님	1,000,000달러 이상
	대형 가족농	고려사항 아님	1,000,000~4,999,999달러
	초대형 가족농	고려사항 아님	5,000,000달러 이상
비가족농		고려사항 아님	미해당

주: 1) 경영주가 50% 이상의 근로시간을 투입하는 직업임.

2) 총현금농업소득(Gross Cash Farm Income: GCFI): 농산물, 축산물 판매소득, 정부보조금, 기타 농업 관련소득 등을 포함함.

3) 경영주가 농업근로자인 경우도 포함함.

자료: Hoppe(2014).

〈표 4-5〉 미국 농가 유형별 분류(2011년)

구분		소규모 가족농				중규모 가족농	대규모 가족농		비가족농	전체
		은퇴 가족농	농장의 직업	판매 규모작은농가	판매 규모중간농가		대규모 농가	초대형 규모농가		
전체호수(호)		353,922	909,872	567,214	118,253	123,009	38,541	3,857	58,175	2,172,843
농가 수 비중(%)		16.3	41.9	26.1	5.4	5.7	1.8	0.2	2.7	100.0
생산액 비중(%)		1.5	5.1	6.8	12.0	24.8	23.7	11.3	14.7	100.0
G C F I (달러) 1)	1천 미만	29.0	30.5	15.7	-	-	-	-	17.9	22.0
	1천~1만 미만	43.2	40.3	30.0	-	-	-	-	18.6	32.2
	1만~10만 미만	24.6	25.5	44.9	-	-	-	-	28.6	27.2
	10만~15만 미만	1.5	1.6	9.4	-	-	-	-	7.1	3.6
	15만~35만 미만	1.8	2.1	-	100.0	-	-	-	5.8	6.8
	35만~50만 미만	-	-	-	-	42.8	-	-	5.0	2.6
	50만~100만 미만	-	-	-	-	57.2	-	-	6.2	3.4
	100만~500만 미만	-	-	-	-	-	100.0	-	8.1	2.0
	500만~1,000만 미만	-	-	-	-	-	-	66.6	1.3	0.2
	1,000만 이상	-	-	-	-	-	-	33.4	1.5	0.1
경지면적 (에이커)	중간값	68	50	92	427	898	2,035	2,480	143	83
	평균	166	145	279	1,022	1,587	3,309	4,927	1,547	415
평균노동투입 (1단위=2,000시간)		0.7	0.7	1.2	2.6	3.5	8,006	38.6	4.9	1.4
비중 (%)	경영주	57.2	61.1	65.2	55.3	40.7	18.1	3.7	14.2	46.5
	배우자	16.4	20.8	16.5	14.3	9.6	4.0	1.0	2.2	12.8
	고용노동자	16.0	7.8	8.6	14.9	33.9	57.6	74.4	52.1	25.7
	계약노동자	1.6	1.5	1.8	3.4	4.3	10.6	18.1	22.7	6.0
농지소유형태										
비중 (%)	완전자기소유	87.0	73.5	64.9	31.6	15.6	13.0	23.4	59.2	66.4
	부분 소유	11.6	22.2	29.0	54.7	72.7	70.6	56.5	26.7	27.9
	임차	1.4	4.3	6.1	13.7	11.7	16.3	20.2	14.1	5.7

주: 1) 총현금농업소득(Gross Cash Farm Income: GCFI)는 농산물 및 축산물 판매소득, 정부보조금, 기타 농업관련소득 등을 포함함.

자료: Hoppe(2014).

2011년 기준 미국 농가 중 가족농은 약 97%를 차지하며, 나머지 3%의 비가족농이 전체 생산액의 약 15%를 차지한다. 연간 GCFI 350,000달러 미만의 소규모 가족농이 미국 농가 중 약 90%를 차지하나 생산액 중 차지하는 비율은 52% 정도

이다. 반면, 전체 농가 중 8%에 해당하는 중규모 및 대규모 가족농의 생산액이 전체 생산액 중 약 60%에 해당할 정도로 규모화되었다. 또한, 전체 농가 중 약 50%가 은퇴농 또는 농장 외 직업 가족농인 반면, 이들 농가의 생산액은 전체 농가 생산액의 7% 정도에 불과하다.

가족농의 평균 경지면적은 생산액에 비례하나, 비가족농의 평균 경지면적이 1,540에이커에 이를 정도로 규모화되었다. 은퇴가족농, 농장 외 직업 가족농, 판매 규모가 작은 소규모 가족농은 자기소유농지의 이용비율이 높지만(적어도 65% 이상), 중규모 및 대규모 가족농과 비가족농은 부분 소유 또는 임차농지를 이용하는 비율이 높다. 가족농의 규모가 커질수록 농업근로자의 고용 비율이 높아졌다.

이와 같이 가족농의 정의 및 요건은 다양하지만 가족 중심의 농업경영체 소유와 경영이 제시된다는 공통점이 존재한다. 농업자원관리조사(Agricultural Resource Management Survey: ARMS)는 Hoppe(2014)의 가족농 구분 기준을 토대로 가족농 통계를 생산하고 있으며, 가족농을 엄격히 정의하기보다는 GCFI를 기준으로 가족농을 구분하고 비가족농을 판별하여 다양한 미국 농가의 특성을 파악하는 것을 목적으로 한다.

2.2. 농업인 정의와 등록

2.2.1. 농업인의 법적 정의

2014년 농업법(Farm Bill)에서는 농업인이라는 표현 대신 생산자(producer)를 사용하고 있다. 생산자는 농장의 소유주, 경영주, 지주, 임차인, 지분참여자(sharecropper)로 구체화하여 명시하였으며 이는 2018년 농업법에도 그대로 이어졌다(Shcnepf 2019: 7).

2.2.2. 미국 농업인 소득신고(Income Report)

대표적인 농업소득의 근원(source)은 가축, 곡물 등의 농산물 판매소득이나 농업활동의 결과로 발생한 다른 유형의 소득도 농업소득 세원(稅源)으로 분류된다. 농업인이 농업활동을 통해 금전이나 공정시장가격(fair market value)으로 평가된 재산(properties) 또는 서비스를 받았다면 농업소득으로 분류한다. 농업생산물끼리 물물교환(bartering)한 경우나 농업활동을 제공한 대가로 농산물을 받았다면 농업소득으로 분류한다. 직불금과 같은 정부지원금(agricultural program payments), 상품신용공사대출금(commodity credit corporation loans), 작물보험금(crop insurance proceeds), 연방재해재난지원금(federal crop disaster payments), 농업고용소득(custom hire income) 등을 받았다면 농업소득으로 분류된다.

농업인은 농업소득세 납부를 목적으로 두 페이지로 구성된 IRS form-1040을 매년 작성하여 IRS에 보고해야 한다<그림 4-1>. Form-1040에 농업소득액뿐만 아니라 노동, 자본, 농지 등 농업생산비용 지출액도 기입해야 하며 농업소득은 농산물 판매액, 정부지원금, 기타 농업 관련 소득 등을 의미하며, 소득 발생액뿐만 아니라 농업소득으로 인해 발생한 소득(accrual income)도 농업소득에 포함된다.

농업소득세 계산과 관련된 공제항목이 있다. 농업생산 목적의 통상적, 정상적인 비용지출액, 가령 농업근로자에게 지급된 임금은 공제항목에 해당한다. 또한, 농업경영과 관련된 농업자본 일체에 발생한 감가상각(depreciation)분도 공제항목에 해당한다.

공제항목 역시 항목별로 계산하여 Form-1040에 기입해야 하며, Form-1040에 농업총소득(Gross-income)과 농업총비용(Total expense)을 바탕으로 농업순이익·손실액(Net farm profit or loss)을 계산한다. 따라서 농업순이익·손실액이 농업경영체의 과세표준이다. 2007년 농업소득 및 비용이 정확히 신고되지 않은 결과 3,450달러의 세금이 징수되지 않았던 사례가 있었다.

〈그림 4-1〉 미국 국세청(IRS) 농업이윤 및 손실 신고서(첫 페이지)

SCHEDULE F
(Form 1040 or 1040-SR)

Department of the Treasury
Internal Revenue Service (99)

Profit or Loss From Farming

► Attach to Form 1040, Form 1040-SR, Form 1040-NR, Form 1041, or Form 1065.
► Go to www.irs.gov/ScheduleF for instructions and the latest information.

OMB No. 1545-0074
2019
Attachment Sequence No. **14**

Name of proprietor _____ Social security number (SSN) _____

A Principal crop or activity _____ **B** Enter code from Part IV _____ **C** Accounting method: ☐ Cash ☐ Accrual **D** Employer ID number (EIN) (see instr.) _____

E Did you "materially participate" in the operation of this business during 2019? If "No," see instructions for limit on passive losses ☐ Yes ☐ No
F Did you make any payments in 2019 that would require you to file Form(s) 1099? See instructions ☐ Yes ☐ No
G If "Yes," did you or will you file required Form(s) 1099? ☐ Yes ☐ No

Part I Farm Income—Cash Method. Complete Parts I and II. (Accrual method. Complete Parts II and III, and Part I, line 9.)

1a Sales of livestock and other resale items (see instructions) 1a
 b Cost or other basis of livestock or other items reported on line 1a 1b
 c Subtract line 1b from line 1a 1c

2 Sales of livestock, produce, grains, and other products you raised 2
 3a Cooperative distributions (Form(s) 1099-PATR) 3a
 4a Agricultural program payments (see instructions) 4a
 5a Commodity Credit Corporation (CCC) loans reported under election 5a
 b CCC loans forfeited 5b
 6 Crop insurance proceeds and federal crop disaster payments (see instructions):
 a Amount received in 2019 6a
 c If election to defer to 2020 is attached, check here ☐ **6b** Taxable amount **6d** Amount deferred from 2018
 7 Custom hire (machine work) income 7
 8 Other income, including federal and state gasoline or fuel tax credit or refund (see instructions) 8
 9 **Gross income.** Add amounts in the right column (lines 1c, 2, 3b, 4b, 5a, 5c, 6b, 6d, 7, and 8). If you use the accrual method, enter the amount from Part III, line 50. See instructions. 9

Part II Farm Expenses—Cash and Accrual Method. Do not include personal or living expenses. See instructions.

10 Car and truck expenses (see instructions). Also attach Form 4562 10
 11 Chemicals 11
 12 Conservation expenses (see instructions) 12
 13 Custom hire (machine work) 13
 14 Depreciation and section 179 expense (see instructions) 14
 15 Employee benefit programs other than on line 23 15
 16 Feed 16
 17 Fertilizers and lime 17
 18 Freight and trucking 18
 19 Gasoline, fuel, and oil 19
 20 Insurance (other than health) 20
 21 Interest (see instructions):
 a Mortgage (paid to banks, etc.) 21a
 b Other 21b
 22 Labor hired (less employment credits) 22

23 Pension and profit-sharing plans 23
 24 Rent or lease (see instructions):
 a Vehicles, machinery, equipment 24a
 b Other (land, animals, etc.) 24b
 25 Repairs and maintenance 25
 26 Seeds and plants 26
 27 Storage and warehousing 27
 28 Supplies 28
 29 Taxes 29
 30 Utilities 30
 31 Veterinary, breeding, and medicine 31
 32 Other expenses (specify):
 a 32a
 b 32b
 c 32c
 d 32d
 e 32e
 f 32f

33 **Total expenses.** Add lines 10 through 32f. If line 32f is negative, see instructions. 33
 34 **Net farm profit or (loss).** Subtract line 33 from line 9. If a profit, stop here and see instructions for where to report. If a loss, complete lines 35 and 36. 34

35 Reserved for future use.
 36 Check the box that describes your investment in this activity and see instructions for where to report your loss:
 a ☐ All investment is at risk. b ☐ Some investment is not at risk.

For Paperwork Reduction Act Notice, see the separate instructions. Cat. No. 11346H Schedule F (Form 1040 or 1040-SR) 2019

자료: 미국 국세청(IRS).

2.2.3. 미국 농무부(USDA) 농가식별번호(Farm ID number)²⁶⁾

가. 농무부 농가식별번호(farm ID number) 발급 목적

미국 농무부는 농업 관련 세원(稅源) 확보와 농가지원 정책의 대상을 분명히 파악할 목적으로 농업인의 농가를 식별할 수 있는 번호를 부여한다. 농가지원 정책은 지역(County) 단위의 농업진흥청(USDA Farm Service Agency: FSA)과 자원

26) Rural Advancement Foundation International 참고.

보전청(Natural Resources Conservation Service: NRCS)이 주로 관리하는데, 이중 농업진흥청이 농가식별번호를 발급한다. 해당 농가가 농업진흥청 농업대출금(FSA farm loans), 재해지원금(disaster assistance), 농작물 보험(crop insurance) 등을 받기 위해 반드시 농가식별번호가 필요하다. 농업인 개인이 아닌 농가를 대상으로 부여하는 것이므로 농업 활동에 투입된 농지(land)를 단위로 부여한다.

나. 농가식별번호(USDA farm ID number) 관련 혜택

농가로 등록되면 농업대출금, 재해지원금, 농작물 보험 등 다양한 농업정책에 지원할 수 있으며, 새로운 프로그램이 시행될 경우 해당 내용을 자동으로 통보받게 된다. 농가로 등록되면 농업센서스(Agricultural Census)에 표집되어 해당 지역의 농업통계생산 단위로 인정받게 된다.

지역 단위별로 농업진흥청위원회(FAS county program committee)가 있다. 농가식별번호를 발급받은 농가는 농업진흥청위원 선거의 투표권을 부여받는다. 농가식별번호를 부여받은 농가는 농업판매세(agricultural sales tax)를 면제받을 수 있다. 반면, 취미농(hobby farmer)도 농가식별번호를 받을 수는 있으나, 농업생산 비용에 대한 소득세 공제 혜택은 부여되지 않는다.

다. 농가식별번호(USDA farm ID number) 발급 절차

농업인이 지역 농촌진흥청에 연락하여 농촌진흥청 담당자와 화상전화(virtual call) 약속을 잡은 후 약 30분에서 1시간 정도 농가식별번호 발급 관련 내용에 대해 통화한다. 동시에, 농업인 개인의 운전면허증, 사회보장번호카드(SSN card), 고용주식별번호(Employer Identification Number: EIN), 농지소유 또는 임대를 증명하는 서류를 제출하고, 농가식별번호 관련 서류에 서명하면 식별번호를 발급받을 수 있다. 농가식별번호 발급을 위한 최소한의 농지소유면적 제한은 없으며, 농가식별번호를 부여받은 농가가 농가지원프로그램에 지원할 경우 지역농업진흥청이 불시에 해당 농가를 방문하여 농가지원프로그램 적격 여부를 실사한다.

2.3. 농업정책 대상으로서 농업인 자격과 등록

미국 정부가 제공하는 직불금 등 지원 정책의 대상이 되기 위해서는 농업인이라고 하더라도 “적극적으로 농업에 참여(Actively Engaged in Farming: AEF)”한다는 요건을 충족시켜야 하며 이는 개인, 공동경영체, 기업체 등 모든 유형에 적용된다(Schnepf 2019).

AEF의 요건은 (1a) 농업에 필요한 자본, 장비, 토지의 제공에 상당한 기여를 하며, (1b) 경영 및 노동에 적극적으로 참여하고, (2) 생산요소 제공의 기여도에 비례하여 농업이윤이 귀속되고, (3) 농업경영에 따른 위험을 감수하는 것이다(2018년 미국 농업법 제1308조 1항). 여기에서 (1b) 경영 및 노동에 적극적으로 참여한다는 것은 농기자재 구입 및 관리, 노동력 관리, 농산물 판매와 같은 농업경영에 대해 농업이윤에 상응하는 정도로 참여하는 것(Active Personal Management)과 개인당 연간 1,000시간 이상 또는 농업경영에 필요한 시간의 50% 이상의 노동시간 투입(Active Personal Labor)을 의미한다.

미국 농무부의 농가지원 프로그램 중 가격손실보상(PLC)이나 수입손실보상(ARC), 시장촉진프로그램(MFP)과 같은 품목별 농가지원 프로그램의 대부분은 AEF를 수혜자격요건으로 규정하는 반면, 재해지원, 조정지원, 환경보전, 위험관리 프로그램은 AEF를 요건으로 하지 않는다.

〈표 4-6〉 USDA 제공 주요 농가지원 프로그램과 수혜 자격조건과 지급액, 2018년 농업법

프로그램	AEF	미국인	AGI ¹⁾ 한도	환경보전 준수규정 ²⁾	지급액 한도
품목별 농가지원 프로그램					
가격손실보상 및 수입손실보상	X ³⁾	-	900,000달러	X	작물재배연도당 125,000달러
유통지원 융자혜택	X	-	900,000달러	X	한도 없음
면화생산 비용보조	X	-	900,000달러	X	작물재배연도당 40,000달러
설탕생산지원 프로그램	-	-	-	-	한도 없음
시장촉진프로그램: 양돈, 낙농	X	-	900,000달러	X	작물재배연도당 125,000달러

(계속)

프로그램	AEF	미국인	AGI ¹⁾ 한도	환경보전 준수규정 ²⁾	지급액 한도
시장촉진프로그램: 옥수수, 수수, 대두, 육지면화, 밀	X	-	900,000달러	X	작물재배연도당 125,000달러
시장촉진프로그램: 아몬드, 체리	X	-	900,000달러	X	작물재배연도당 125,000달러
재해지원 프로그램					
축산 사료 재해지원	-	X	900,000달러	X	작물재배연도당 125,000달러
축산, 양봉, 양식업 농가 긴급지원	-	X		X	한도 없음
축산농가 보상	-	X		X	한도 없음
산림농가 보상	-	X		X	한도 없음
무보험 농작물 재해지원	-	X		X	작물재배연도당 125,000달러
무보험 농작물 재해지원(추가)	-	X		X	작물재배연도당 125,000달러
조경지원 프로그램					
긴급보전 프로그램	-	-	900,000달러	X	재해발생당 500,000달러
긴급 산림복구 프로그램	-	-		X	재해발생당 500,000달러
긴급 유역지원 프로그램	-	-	—	X	습지면적에 비례
환경보전 프로그램					
환경보전 지역지원 프로그램	-	-	900,000달러	X	회계연도당 50,000달러
환경보전 의무 프로그램	-	-		X	회계연도 2019~2020년 동안 모든 경우에 대해 200,000달러
환경개선 장려 프로그램	-	-		X	회계연도 2019~2020년 동안 모든 경우에 대해 450,000달러
농업경영지원 프로그램	-	-		X	회계연도당 50,000달러
농업환경보전지역권 프로그램	-	-		X	지역권 가치에 비례
환경보전지역협력 프로그램	-	-		X	한도 없음
위험관리 프로그램					
낙농위험관리 프로그램	-	-	-	X	한도 없음
농작물 보험료 지원	-	-	-	X	한도 없음
농작물 보험금 지원	-	-	-	X	한도 없음
기타					
무역분쟁으로 인한 농업인 손실 지원	X	X	X	-	36개월 동안 12,000달러

주: 1) AGI는 농업경영체의 총소득에서 총비용을 차감한 조정총소득(Adjusted Gross Income)임. 해당 연도 이전 3개년의 평균값을 USDA에 보고해야 함.

2) 침식 가능성이 있는 농지를 보호하고, 습지를 개간하여 농지로 이용하는 경우를 최소화해야 함.

3) "X" 와 "-" 표시는 각각 해당 사항을 요건으로, 요건으로 하지 않는 것을 의미함.

자료: U.S. Farm Program Eligibility and Payment Limits Under the 2018 Farm Bill, Congressional Research Service(2019)를 바탕으로 저자 재구성.

가족 중 한 사람이 AEF 요건을 충족하면 농업에 참여하는 직계 존·비속 등의 가족농 구성원도 AEF의 요건을 만족시킬 수 있다.²⁷⁾

AEF 요건에 부합된다는 것을 증명하기 위해서는 다음과 같은 정보나 자료를 제출하여야 한다. 자격 관련해서는 농업경영자 개인(외국인 포함)의 경우 이름과 주소, 사회보장번호(SSN)가 필요하며 농업경영체의 경우 경영체의 이름과 주소, 납세식별번호(Taxpayer Identification Number: TIN), 고용식별번호(Employee Identification Number: EIN)가 필요하다. 한편, 농업경영과 관련해서는 농업경영자와 경영비율에 대한 내용을 담은 CCC-901(Member's Information)과 각 농업경영자의 자본, 농지, 장비, 적극적 노동 및 경영의 제공이 전체 농업경영에서 차지하는 비율을 기입한 CCC-902(Farm Operation Plan)를 USDA에 제출해야 한다.

3. 유럽

3.1. EU

3.1.1. 농업구조통계

EU 통계청(Eurostat)이 실시하는 ‘농장구조조사(Farm Structure Survey)’의 대상은 농업경영체(agricultural holding)이며 농업경영체의 최소 규모를 이용 농지가 1ha 이상 또는 일정 비율 이상의 매출, 최소한의 물리적 생산 단위로 정하고 있다.

27) 때로는 이러한 조항이 농가지원에 있어서 도덕적 해이를 불러일으킨다는 의견도 있다. 일부 농업인들은 보조금 상한을 높이기 위하여 AEF 자격에서 거리가 먼 친척을 공동경영체 또는 법인의 구성원으로 포함시키는 사례가 발생하고 있다(CBS뉴스 2019. 7. 3.).

〈표 4-7〉 농장구조조사와 농업생산방식 조사 대상 최소 규모

특징		최소 규모
농용지	경작지, 부엌 정원, 영구 초지, 영년생 작물	5ha
영구적 야외 작물	과일, 베리류, 감귤류 및 올리브 농장, 포도원 및 묘포(苗圃)	1ha
기타 집약 작물	낮은(접근불가) 보호장비 아래 혹은 노지에서 재배하는 신선 채소, 멜론, 딸기	0.5ha
	담배	0.5ha
	호프	0.5ha
	목화	0.5ha
유리 혹은 기타(접근가능) 보호장비 아래에서 재배되는 작물	신선한 야채, 멜론, 딸기	0.1ha
	꽃과 관상용 식물(묘목 제외)	0.1ha
소 종류	모두	10마리
돼지	모두	50마리
	암돼지 번식	10마리
양	모두	20마리
염소	모두	20마리
가금류	모두	1,000마리

자료: European Commission(2008). Annex II.

EU의 농업통계에서는 ‘농업용지 1ha’가 중요한 조사 대상 최소 수준으로 사용되고 있고, 농업구조가 상대적으로 대규모화되어 있는 회원국들의 경우에는 최소 수준을 상향해서 운용할 수 있지만, 그 경우에도 5ha 이상을 넘을 수는 없게 하고 있다. 회원국은 소규모 농업경영체의 배제가 공유지를 제외한 이용 농지의 2% 이하, 총 농업가축단위(farm livestock unit)의 2% 이하로만 영향을 받도록 기준을 설정해야 한다. 각국의 하한선을 각국의 평균적 농지 규모로 나누어 보면 대략 2%에서 5% 사이로 볼 수 있으며, 다만 덴마크(7%), 독일(8%), 이탈리아(9%), 슬로베니아(14%), 스웨덴(10%)에서는 하한선이 비교적 높게 설정되어 있는 편이다.

〈표 4-8〉 EU 회원국 농업경영체의 농지 규모와 농업구조 조사 규모하한

회원국	경영체 수	전체농지(ha)	평균농지(A)	농지하한선 ¹⁾ (B)	(A/B)
벨기에	36,890	1,354,250	36.7	2.0	0.05
불가리아	202,720	4,468,500	22.0	0.5	0.02
체코	26,530	3,455,410	130.2	5.0	0.04
덴마크	35,050	2,614,600	74.6	5.0	0.07
독일	276,120	16,715,320	60.5	5.0	0.08
에스토니아	16,700	995,100	59.6	1.0	0.02
아일랜드	137,560	4,883,650	35.5	-	0.00
그리스	684,950	4,553,830	6.6	0.1	0.02
스페인	945,020	23,229,750	24.6	1.0	0.04
프랑스	456,520	27,814,160	60.9	1.0	0.02
크로아티아	134,460	1,562,980	11.6	0.4	0.03
이탈리아	1,145,710	12,598,160	11.0	1.0	0.09
키프로스	34,940	111,930	3.2	0.1	0.03
라트비아	69,930	1,930,880	27.6	1.0	0.04
리투아니아	150,320	2,924,600	19.5	1.0	0.05
룩셈부르크	1,970	130,650	66.3	3.0	0.05
헝가리*	430,000	4,670,560	10.9	0.15	0.01
몰타	9,210	11,120	1.2	-	0.00
네덜란드	55,680	1,796,260	32.3	3,000(유로)	-
오스트리아	132,500	2,669,750	20.1	1.0	0.05
폴란드	1,410,700	14,405,650	10.2	1.0	0.10
포르투갈	258,980	3,641,690	14.1	1.0	0.07
루마니아	3,422,030	12,502,540	3.7	-	0.00
슬로베니아	69,900	488,400	7.0	1.0	0.14
슬로바키아	25,660	1,889,820	73.6	1.0	0.01
핀란드	49,710	2,233,080	44.9	2,000(유로)	-
스웨덴	62,940	3,012,640	47.9	5.0	0.10
영국	185,060	16,673,270	90.1	5.0	0.06

주: 1) 농용지(utilized land) 기준임. 단, 헝가리는 생산적 토지(productive land), 네덜란드와 핀란드는 표준산출액(Standard Output), 몰타와 루마니아는 물리적 하한선이 없음.

자료: Eurostat Farm Structure.

3.1.2. EU의 직접지불금 수령 자격

EU 공동농업정책(CAP)의 직접지불금을 받기 위한 자격에 관한 규정에는 농장 구조조사와는 달리 ‘농업인(farmer)’에 대한 정의를 내리고 있다. 지불 대상이 ‘농업경영체’가 아니라 ‘농업인’이기 때문이다. EU 규칙 1307/2013 4조 1항(a)은 농업인을 “유럽연합조약(TEU) 52조가 정한 영토 범위 안에 그 경영체(holding)가 위치해 있으며 농업활동을 행하고 있는 자연인 또는 법인 또는 자연인이나 법인의 집단”으로 명시하고 있다.

EU 직불제 시행에서 ‘농업인’을 규정하는 핵심적인 요건은 법인, 자연인을 불문하고 ‘농업활동’이다. 농업활동은 통상적인 농업생산 활동뿐만 아니라 농용지를 농업생산에 적절한 상태로 유지하는 활동까지 포함한다.

농업인이 직불금 지불 대상이 되기 위해서는 과거 수령한 직불금 액수 또는 지불 대상 농지의 최소 규모를 충족시켜야 하며 ‘활동적 농업인(active farmer)’으로 인정받아야 한다(EU 2019). 회원국별로 직불금액 기준으로 300~500유로 범위에서 또는 지급대상농지 기준으로 0.3~5ha 범위에서 최소 규모를 정하여 그에 미치지 못하는 경우에는 농업인에게는 직불금을 지급하지 않도록 정하고 있다(10조). 이는 지나치게 소규모인 지급액 전을 관리하는 데 드는 행정비용을 막기 위한 것이다(European Commission 2019: 2). 또한, 주 활동이 농업이 아니거나 아주 부분적으로만 농업활동을 하는 개인이나 회사가 직불금을 받지 않도록 하기 위해서 전년 직불금 수령액이 5,000유로(680만 원) 이하이면서 경작지에서 최소한의 농업 활동을 하는 경우를 활동적 농업인이라 규정한다. 활동적 농업인의 세부 규정은 제1항, 농경지가 방목 또는 경작에 적합한 상태 및 각 회원국이 규정하는 최소한의 농업 활동을 유지하고, 제2항, 공항, 철도, 수도, 부동산, 스포츠 및 오락 시설 및 서비스를 운영하는 경우에는 제외한다. 단, 연간 직불금액이 총수입의 5% 이상이거나 주 사업이 농업 활동 위주임을 따로 증빙하는 한에서 활동적 농업인으로 인정할 수 있다. 마지막으로 제3항은 전체 경제적인 활동에서 농업이 미미한 부분을 차지할 경우 인정을 제외한다는 것이다. 제2항과 제3항은 (각 회원국에 따라 다르

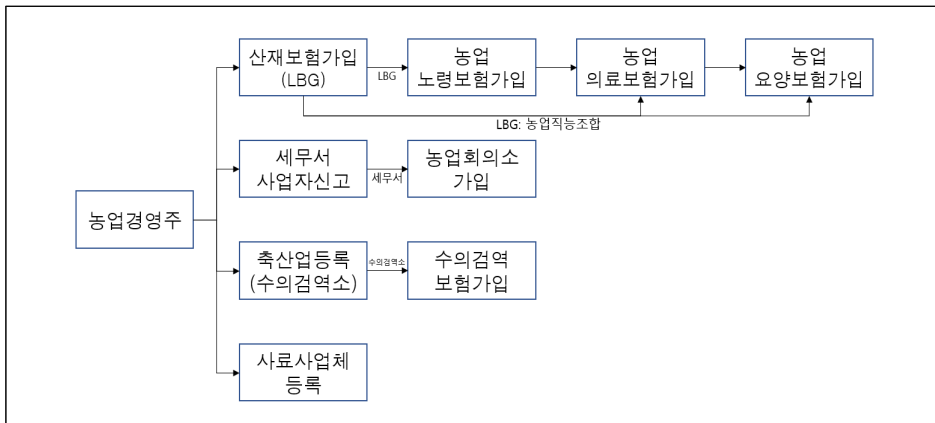
지만) 일반적으로 전년 직불금액이 5,000유로 이하일 때 해당되지 않으며 활동적 농업인에게 적극적 영농의무를 부여하되 구체적 내용은 회원국에게 위임하였다.²⁸⁾

3.2. 독일

3.2.1. 농업경영체의 정의와 등록²⁹⁾

농장상속법인 「호프법(Höfeordnung)」에 따르면, 농장(Hof)은 1만 유로 이상의 가치가 있는 토지와 그 토지에 딸린 농장가옥(Hofställe)을 의미한다(호프법 제1조 제1항). 토지와 농장가옥은 둘이 합쳐서 하나의 경영 단위 즉, 농장을 구성하는 것으로 간주되기 때문에 농장가옥이 없는 토지나 경지 없는 농장가옥은 농장이 될 수 없다.

〈그림 4-2〉 독일의 농업경영체 등록 절차



자료: 김수석 외(2013).

28) 이 조항을 적용한 지역은 13개이며 대부분 5,000유로를 기준으로 정하였다(European Commission 2019: 4).

29) 해당 내용은 김수석(2013) 『독일 농업경영체 등록제 운용시스템과 시사점』을 참고하여 작성하였다.

독일에서 농장이 법적 의미를 갖기 위해서는 농업경영체로서 두 가지 경로로 등록되어야 한다. 우선 조세법상 농업경영체로 인정받아 조세 감면 등의 혜택을 받기 위해서는 사회보험에 가입하고 세무서에 사업자 등록을 해야 한다. 축산경영체의 경우 축산업 등록, 소비자보호·식품안전청 신고·등록 등의 절차가 필요하다. 세법상 등록된 농업경영체는 영농활동에 사용되는 차량에 대해 차량세를 면제받고, 유류세도 면제 또는 감면을 받는다. 또한, 해당 농업경영체가 주업농에 해당하는 경우 개발억제영역인 자유공간에 농업용 건축물을 건설할 수 있다. 마지막으로 농업경영체의 영농활동이 협의의 ‘조세법상의 농림업’ 활동에 해당하면 소득세, 산업세, 토지, 상속·증여세 등에 있어서 각종 혜택을 누리게 된다.

농업경영체가 직접지불금 등 정책적 지원을 받기 위해서는 조세법상의 농업경영체 등록 이외에 추가로 EU의 통합관리통제시스템(IACS)(독일의 경우 InVeKoS)에 등록해야 한다. 그러나 세법상 사업자 등록은 의무등록인 반면 정책 지원을 받기 위한 농업경영체 등록은 임의등록인 점에서 차이가 있다.

EU의 통합관리통제시스템에 등록되는 농업경영체는 한 명의 경영주에 의해 관리되는 생산단위를 모두 통합하고 있으며 하나의 농업경영체에는 한 명의 경영주가 존재한다. 단, 경영주는 자연인과 법인을 불문하고 독자적인 경영결정단위를 의미한다. 농업경영체가 EU의 직불금을 받기 위해서는 EU의 통합관리통제시스템에 지원신청서와 농지 및 가축 관련 정보를 등록해야 한다. 독일에서는 EU의 통합관리통제시스템이 InVeKoS라는 제도로 구현되고 있는데 IACS 데이터법에 근거해 운영되고 있다. 독일의 농업경영체가 EU의 직불금을 받기 위해서는 농업경영체와 경영주에 관한 기본정보를 등록해야 한다.

3.2.2. 농업구조통계

독일에서는 농업구조통계와 관련해서 조사의 근거와 조사방법의 법적 근거가 농업통계법(Gesetz über Agrarstatistiken (Agrarstatistikgesetz – AgrStatG))에 의해서 정해져 있다. 현행 농업통계법에서는 조사 대상이 되는 경영체를 EU 규정

2018/1091 2조 (a)에 따른 농업경영체로 규정하고 있다.³⁰⁾ EU 규정 2018/1091 2조 (a)에 따르면 농장 또는 농업경영체는 EU의 규정에 맞는 농업활동을 하거나 농업적·환경적으로 좋은 농지 상태를 유지하는 활동을 하는 단일한 경영체를 의미한다. 농업통계법 91조 (1a)에서는 조사단위가 되는 최소 면적 또는 사육 규모를 정하고 있는데 그 내용은 앞에서 든 EU의 농업구조통계에 관한 규정(EC)1166/2008과 기본적으로 동일하다. 단, 노지(露地)에서 꽃과 관상용 식물의 경우 0.3ha를 기준으로 정하고 있는 점만이 다르다. 농업구조 통계에서 파악의 대상이 되는 경영체의 농용지 하한선이 상향 조정되어 왔다. 1998년까지는 독일의 농업구조 관련 통계에서는 농용지 1ha 이상의 경영체를 파악하였다. 1999년부터는 하한선이 2ha로 조정되었고 2010년부터는 5ha로 다시 상향 조정되었다. 두 번의 농용지 기준 하한선의 상향 조정은 경영체 수 기준으로는 상당히 많은 경영체를 조사 대상에서 빠지게 하는 효과가 있었지만 농용지 기준으로는 1% 내외만이 제외되는 효과에 그쳤다고 볼 수 있다.

3.3. 프랑스

농촌 및 해양어업법전은 농업·농촌 및 해양어업 관련 기본 사항을 다루는 법령으로서 농업활동을 정의하고 그 활동을 하는 사람을 농업활동을 하는 사람(un exploitant agricole)으로 지칭하고 있다. 프랑스 국립통계연구소에서는 농업경영체(Exploitation agricole)를 “농업생산에 참여하는 경제적 단위”로 정의하고 농축산물을 생산하거나 토지를 좋은 농업적 및 환경적 조건으로 유지하는 등의 농업활동을 해야 한다고 부연하고 있다.

30) REGULATION (EU) 2018/1091 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 July 2018 on integrated farm statistics and repealing Regulations (EC) No 1166/2008 and (EU) No 1337/2011(<http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1091/oi>, 검색일: 2020. 6. 20.).

또한 농업경영체의 최소 규모를 제시하고 있는데, 농업경영체로 인정되기 위해서는 농용지가 1ha를 초과, 또는 특화 작물면적이 20a를 초과하거나 일정한 최저 한도(암소 1마리 또는 어미 양 6마리 등) 등을 초과해야 한다. 프랑스 정부는 10년에 한 번씩 농업총조사(recensement agricole)를 하고 있는데 조사 대상은 다음의 조건을 만족하는 생산단위이다. 첫째, 농업활동을 하고 있으며 독립적인 경영 단위여야 한다. 둘째, 농용지가 1ha를 초과하거나 일정 두수 이상의 가축을 사육해야 한다.

프랑스에서는 독일과 마찬가지로 농업소득에 과세하고 있으며 따라서 농업인도 사업자로 등록할 필요가 있다. 농업소득을 신고한 사업체는 매출액 규모에 따라 소규모사업자, 간편사업자, 정상사업자로 분류되며 사업자 유형에 따라 차등화된 세제혜택을 받는다.

3.4. 스위스

3.4.1. 정책 관점에서의 농업인과 농업경영체

스위스에서는 농업법에 농업정책 관련 내용을 담고 있으며 농업인 및 농업경영체의 개념을 ‘농업개념 및 경영 형태 인정에 관한 시행령(Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung: LBV))’에서 규정하고 있다. 시행령에 따르면 “[농업]경영체(Bewirtschaft)란 농업을 행하는 영업체(ein landwirtschaftliches Unternehmen)로서 (a) 작물재배 또는 가축사육 또는 두 가지 모두를 행하고 있고, (b) 하나 또는 다수의 생산처(Produktionsstätte)를 포괄하며, (c) 다른 경영체로부터 법적, 경영적, 조직적 그리고 재정적으로 자립적 및 독립적이며, (d) 그 자체적 경영성과를 제시하고, (e) 연중(年中) 계속해서 경영되는 것”이다(제6조 1항). 또한 (농업)경영인은 자기 책임하에서 운영하고 위험을 지는 자연인, 법인, 또는 인적 회사로 정의된다.

스위스는 1990년대 초반부터 독자적인 직불제를 운영하여 왔는데 직불제 지급 대상이 되기 위한 조건은 다음과 같다. 첫째, 경영체가 토지를 경영하고 있고 농민적(bäuerlich)이어야 한다. 둘째, 생태학적 성과증명(der ökologische Leistungsnachweis)을 제출해야 한다. 셋째, 농업생산에 중요한 수질보호, 환경보호, 그리고 동물보호 법령의 규정을 준수해야 한다. 넷째, 농용지가 이 규정의 발효 이후에 공간계획법령에 따라서 유효하게 분리된 건축구역 내에 위치하지 않아야 한다. 다섯째, 경영체 내에서 표준노동력 기준으로 최소 노동량이 도달되어야 한다.³¹⁾ 여섯째, 노동중 절반 이상이 경영체 자체의 노동력에 의해서 처리되어야 한다.³²⁾ 일곱째, 경영주가 일정한 연령 상한선(만 65세)을 넘지 않아야 한다. 마지막으로 경영주가 농업 직업교육을 받아야 한다.

또한 ‘최대 두수 시행령(Höchstbestandesverordnung)’에서 정한 가축 두수를 초과하지 않을 때만 지급 대상이 된다(제7조). 노동력에 대한 규정이 직접지불제도를 통해서 지원받을 수 있는 경영 규모의 하한선을 규정하는 것과는 대조적으로 이 최대 두수 규정은 지나치게 규모화된 기업적 농업경영체를 지원의 대상에서 제외하려는 정책적 의도의 반영이라고 볼 수 있다.

3.4.2. 스위스 농업구조통계

스위스 농업통계 체계에서 농업경영체(Landwirtschaftsbetrieb)는 질적으로는 앞에서 언급한 ‘농업개념 및 경영 형태 인정에 관한 시행령’에서 정한 정의를 따라서 정의된다.³³⁾ 또한, 농업경영체로 파악되기 위해서는 양적으로 다음 최소 기준

31) ‘노동 필요량(Arbeitsbedarf)’이 앞에서 언급한 표준노동력 기준으로 최소 0.2단위에 달해야 한다고 규정하고 있다(제51조). 이에 따르면 농지 기준으로 특별작물을 제외한 일반적 농지 기준으로는 10ha, 젖소 기준으로는 6마리가 최소 규모라고 볼 수 있다.

32) ‘경영체 자체’의 노동력이란 가족 노동력과 경영체의 직원을 말한다(직불제 시행령에 관한 지침(Bundesamt für Landwirtschaft(2019), S. 5).

33) 이하 농업구조통계상 농업경영체의 정의, 최소 규모 조건의 정의는 필자의 문의에 대한 스위스 연방 통계청(Office fédéral de la statistique: OFS) Mamoun Bencheikh 씨의 이메일 답변에 따른 것이다.

중 어느 하나를 만족해야 한다. 스위스의 이러한 기준에서 EU 국가와 비교하여 눈에 띄는 점은 농용지나 가축 두수와 같은 물적 기준, 표준 마진과 같은 화폐적 기준 외에도 농업노동 시간도 최소 규모 기준에 포함되어 있다는 점이다.

〈표 4-9〉 스위스 통계상 농업경영체 최소 규모 기준

기준	최소 규모
농용지	1ha
특용작물	30a
보호대상 작물	10a
모돈(母猪)	8마리
비육돈	80마리
비육돈 사육자리(Mastschweineplätze)	80개
가금(家禽)	300마리
표준 마진(STDB)*	1,400스위스 프랑
농업노동	1,500시간

주: STDB=standardisierte Deckungsbeiträge.

자료: 스위스 통계청 이메일 답변.

4. 대만³⁴⁾

4.1. 농민 관련 근거법

우리나라의 기본법에 해당하는 농업발전조례에서는 농민을 “농업생산에 직접 종사하는 자연인”으로 정의하고 있다(제2조 3항).

34) 해당 내용은 한국협동조합발전연구원 전찬익 선임연구위원에게 위탁한 원고를 바탕으로 작성되었다. 자세한 내용은 별도의 자료집 참조.

〈표 4-10〉 농업발전조례상 농민 관련 정의

명칭	정의	출처
농민 (Farmers)	농업생산에 직접 종사하는 자연인	제3조 3항
가족농 (Family farm)	공동으로 생활하는 가구단위를 기초로 하여 농업 경영에 종사하는 농장	제3조 4항
농업생산판매반* (Cooperation group)	농업생산품판매반은 만 18세이고, 동시에 토지가 서로 인접하거나 같은 품목을 영위하는 농민을 반원으로 구성하여야 한다.	제3조 16항
농민단체 (Farmers' Organization)	농민이 농회법, 어회법, (농업)합작사법, 농전수리회조직통칙에 의거, 조직한 농회, 어회, 농업합작사 및 농전수리회	제3조 7항

주: 우리나라의 작목반과 개념이 유사하나 법적 지위를 지님.

자료: 저자 작성.

그러나 정책 대상으로서 농민으로 인정받기 위해서는 실제 영농종사 여부와 농민건강보험 가입 여부가 중요한 요건이다. 그중에서도 영농종사 여부가 가장 핵심적인 요건인데 영농에 종사하지 않으면 농민건강보험에 가입할 수 없기 때문이다.³⁵⁾ 농민건강조례에서는 농민건강보험에 가입할 수 있는 농민의 자격을 다음과 같이 규정하고 있다. 농민건강보험에 가입하기 위해서는 연간 실제 영농종사시간 90일 이상, 농업 이외 전임(full-time) 직업이 없는 사람이어야 하며, 동시에 자경농인 경우 0.1ha(시설농업은 0.05ha) 이상, 임차농의 경우 0.2ha 이상을 경작해야 한다. 특히 임대차계약서 없이 구두 계약으로 타인의 농지를 경작할 경우 별도의 실사를 거쳐 실제경작증명을 받아야 하는데³⁶⁾ 이는 해당 농민이 농업개량장(우리의 농촌진흥청 소속의 지방조직에 해당)에 관련 서류를 제출하고 실사팀에 합류하여 현장 확인을 받을 필요가 있다.

35) 楊明憲(2019). 본문에는 농업보험으로 돼 있으나 농민건강보험을 가리키는 것으로 보이는데, 이는 대만농업보험법이 본 인용 논문의 1년 후인 2020년 5월 27일에 공포되었기 때문이다(발효되지 않음).

36) 농지임대차에 대한 규정을 담고 있는 경지375감조조례에 따르면 경지의 임대차계약은 반드시 서면으로 하도록 명시되어 있다. 그러나 서면 임대차계약서가 없더라도 구두 계약에 의해 임차를 하고 실제로 영농에 종사하는 농민을 정책 대상에서 배제하면 안 된다는 취지에서 실질영농종사증명을 별도로 발급받아 실경작 여부를 증명할 수 있도록 한다. 이는 서면 임대차계약서만을 실경작 여부 판정 근거로 사용하고 있는 우리나라와 대비되는 부분이다.

대만에는 우리나라의 농업경영체등록 같은 일괄적인 등록제가 없고 정책별로 정책 대상을 다르게 규정하고 있다. 그러나 정책 대상으로서의 자격 조건에 공통적으로 거의 적용되고 있는 사항이 있는데 그것은 농민건강보험가입 여부이다. 가령, 농지에 농민 주택을 지으려면 농민으로 인정을 받아야 하는데, 이는 직할시 또는 현(시) 주관기관이 전문가, 학자와 함께 현지 실사를 받아야 하지만 농민건강보험 피보험자는 예외를 적용받는다.

4.2. 통계상 농가의 정의와 유형

대만의 농업총조사에서 조사 대상인 농가 기준은 경영면적 0.05ha 이상으로, 우리나라의 기준보다 낮다. 대만은 그동안 전·겸업 농가를 구분하여 통계를 발표하였으나 겸업, 특히 파트타임 위주 겸업농(제2겸업농)이 농가(영농종사농가)의 약 70%에 달하는 현실을 반영하여 2016년부터는 전·겸업농가 농가 구분 통계를 더 이상 공표하지 않고 농업 종사 유무별 농가 통계를 발표하기 시작하였다. 농가의 전·겸업 구분이 큰 의미가 없음과 동시에 농가 내 농업이 본업인 가구원의 존재 유무가 농업 존속과 발전에 더욱 중요한 요소임을 인식한 결과라고 볼 수 있다.

〈표 4-11〉 농가의 통계적 정의와 유형별 개념 비교

명칭	내용	근거
농가	경영경지 면적 0.05ha, 대형 동물 1마리 사육, 중형 동물 3마리 사육, 소형 동물 100마리 사육, 또는 연간 농업수입 2만 NTD 이상의 가정	농업총조사
전·겸업농	- 전업농가: 가구원들이 농작물재배와 가축 사육에만 종사하거나, 또는 가구원이 농업 외 일에 종사하더라도 1인당 그 종사일수가 연간 30일 미만이고 그 일에서 얻는 가구 소득이 2만 NTD 미만인 가구 - 겸업농가: 가구원들이 농업 외 일에 종사하되 1인당 종사일수가 연간 30일 이상이고 그 일에서 얻는 가구 소득이 2만 NTD 이상인 가구	농업총조사
농업 종사 유무별 농가 (2016년 이후)	농업에 종사하는 농가: '농업이 본업인 가구원이 있는 농가'(노령농가, 비노령농가)와 '전적으로 타업이 본업인 농가'로 구분	농업통계연감
노령농민농지 전업농임차정책 (2009)	- 소지주: 농지 소유권을 보유한 자연인, 5년 이상 농민건강보험에 가입, 만 65세 이상 - 대전업농(대임차농): 18~55세, 농업학교 졸업자, 실제영농조사기간이 만 2년 이상인 자	농업위원회
주력농가 (2014)	연간 농·축업수입이 20만 NTD 이상이며 가구 내에 (적어도 한 명 이상의) 65세 이하의 농업 주 종사자가 있는 농가	행정원 주계총처와 농업위원회

주: () 안의 숫자는 농업위원회의 최초 통계 생산 시작 연도.

자료: 저자 작성.

대만은 2009년부터 노령농민농지전업농임차정책을 통해 농지임차를 통한 젊은 대농을 육성하는 한편, 노령농민의 농지 방출을 장려하기 위해 경영면적이 없더라도 농민건강보험 자격을 유지토록 허용하고 있다. 젊은 대농, 즉 대전업농(대임차농) 정책 대상은 18~55세, 농업학교 졸업자, 실제영농조사기간이 만 2년 이상인 농가로, 그 수가 점차 늘고 있다. 농민건강보험 가입자가 만 65세이고 동시에 농민건강보험료를 만 15년 동안 불입하여 온 경우, 농지은행을 통해 모든 농지를 임대하는 경우(경작농지가 없어도) 계속해서 농민건강보험 자격과 혜택을 누릴 수 있도록 하고 있다.³⁷⁾ ³⁸⁾

대만은 또한 농업경영의 규모화 정책을 통해 신세대 농가를 농업으로 끌어들이

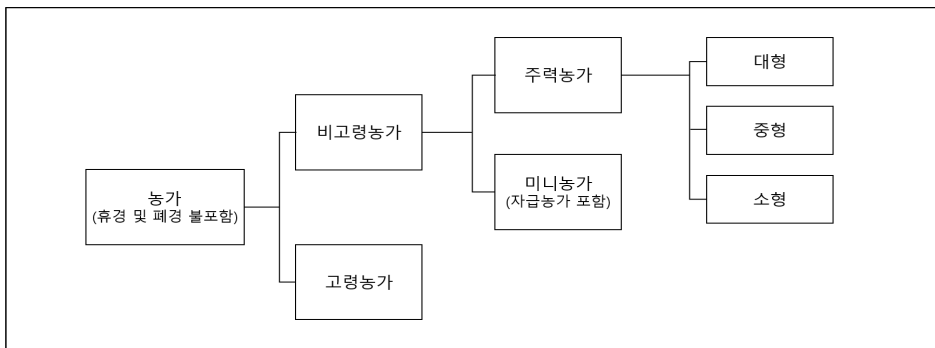
37) 만 65세 미만의 농민 또는 농민건강보험 자격 15년 미만의 농민이라도 농지를 임대하고 농민건강보험 자격을 계속 유지할 수 있도록 하고 있다. 다만 이를 위해서는 농민건강보험 규정의 관련 규정(계속 농업경영 종사면적이 0.1ha 이상)을 준수토록 규정하고 있다.

38) 최근(2019년 2월)에는 농민건강보험 자격을 유지하기 위해 분할면적의 일부를 보유하고 있지 않아도 되도록 하여 농지유동화가 더욱 활성화되도록 하였다(농업위원회, 『農政與農情』 2019년 10월호.).

기 위해 2014년부터 주력농가소득조사 결과를 발표하기 시작하였다. 대만의 주력 농가는 일본의 주업농가 개념을 원용한 것으로서 농업 경쟁력을 높이기 위해 대만의 농업정책이 신세대농가, 농기업경영의 대형화, 국제화 등의 전략적 포석으로 전환되고 있음을 나타내고 있다.

대만 농업위원회는 농업에 대한 규모별 농가의 기여와 투입 상황을 구분하기 위해 가구 내의 노동력 작업, 영농종사 인구의 연령 및 농업경영규모 등의 요소에 따라, 농가 구조를 <그림 4-3>과 같이 비고령농가와 고령농가로 구분하고 비고령 농가를 주력농가, 미니농가로 나누고, 주력농가를 다시 소·중·대형으로 세분하고 있다. 주력농가는 가구 내에 적어도 한 명 이상의 비고령(만 65세 미만) 농업종사자가 있으며, 동시에 1차 농산물 연간 판매액이 20만 NTD 이상인 자가 있는 농가를 의미하며, 연 판매액을 20만~70만 NTD 미만, 70만~180만 NTD 미만, 180만 NTD 이상으로 나누고 소형, 중형, 대형으로 구분한다. 미니농가(微型農家)는 최소 한 명의 비고령(만 65세 이하) 농업종사자가 있는 동시에 1차 농산물의 연간 판매액이 20만 NTD 미만인 농가이다. 고령농가는 농가 내 영농종사자가 모두 만 65세 이상인 경우를 말한다.

〈그림 4-3〉 대만 농가 구조



자료: 農業委員會(2019). 『農業統計年報』.

5. 요약 및 시사점

지금까지 살펴본 외국의 농업인 관련 정의와 제도를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농가는 통계적으로는 여전히 유의미한 조사 단위이며 농업·농촌의 현황 파악을 위한 각종 조사는 농가 단위로 이루어진다. 통계 작성을 위해 농가의 정의와 기준을 정해 놓고 있다.

둘째, 정책 대상은 농업인 또는 농업경영체이다. 그러나 농업인의 정의는 농업정책의 기본법에 해당하는 법률에 명시되지 않거나 개념적으로만 규정되어 있으며 특정 지원 정책의 대상이 되기 위한 구체적인 기준이나 정량화된 최저한도 등이 별도로 법령에 명시되어 있다.

셋째, 정책 지원 대상은 소위 ‘활동적 농업인’으로 판명되어야 하며 미국의 AEF, 유럽의 Active Farmer, 일본의 인정농업자가 대표적 사례이다. 유럽의 경우 회원국별로 Active Farmer의 기준을 자율적으로 정해서 적용하고 있으며 가이드라인의 성격이 강하다. 활동적 농업인의 정의를 종합해 보면, 활동적 농업인은 실질적으로 농업에 종사하고 있으며 농업이 생계 유지에 중요한 비중을 차지하고 있는 농업인을 의미한다. 활동적 농업인을 판단하기 위한 정량적 기준으로는 주로 농업노동시간이나 농업수입이 활용된다.

넷째, 농업경영체가 정부 지원을 받기 위해서는 등록 절차를 거쳐야 하며 경영체 등록은 세제상 등록제도와 지원법상 등록제도로 나뉘어져 있다. 미국, 독일, 일본, 프랑스 등은 농업소득에 대해 과세하므로 판매활동을 하는 농업경영체로 인정받기 위해서는 세무당국에 신고를 해야 한다. 또한 정부 지원을 받기 위해 독일은 InVeKoS에 등록해야 하며, 미국은 적극적으로 농업에 종사하고 있다는 증명서류를 제출해야 한다. 일본의 경우, 인정농업자로 등록하면 각종 보조금과 세제 지원을 받을 수 있다. 외국의 경영체 등록체계가 세법상 등록을 기본으로 하고 있기 때문에 이들 국가는 농업경영체나 농업인이 누군가에 대한 논란에서 자유롭다. 일반적인 농업경영체(농업인)는 세법상 등록 여부로 구분하고 추가적으로 정

책 지원을 하기 위해서 몇 가지 요건을 추가 적용함으로써 정책 지원 대상과 일반 농업인이 자연스럽게 구분될 수 있다.

〈표 4-12〉 외국의 농업인/농민에 관한 법적 정의 요약

국가	농업인/농민 법적 기준
일본	(인정농업자) 농업경영기반강화촉진법: 농업노동 1,800~2,000시간 또는 농업소득 350만~600만 엔을 목표로 경영개선계획을 제출한 자
대만	농업발전조례: 농업 생산에 직접 종사하는 자연인 농민건강보험조례: 농업 생산에 직접 종사하는 자연인으로서 아래의 조건에 부합 - 만 15세 이상 - 영농종사시간 합계 90일 이상 - 농업 외 전임직업이 없음 - 법에 따라 농업에 종사 - 연간 농림어업축산물 판매금액이 1인당 월 보험료의 3배 이상 또는 농업생산재투입액이 1인당 평균 월 보험료의 50% 이상 - 사회보험 양로 급부나 노령급부 미수령
미국	농업법(Farm Bill 2014) • (생산자) 농장의 소유주, 경영주, 지주, 임차인, 지분참여자(sharecropper) • (적극적으로 농업에 참여(Actively Engaged in Farming: AEF)하는 개인이나 법인체) - 자본, 장비, 토지, 노동 등 생산요소에 상당한 기여 - 농업이윤 귀속 - 농업경영에 따른 위험 감수
유럽	EU 공동농업정책(CAP): • (농업인) 규정한 영토 범위 안에 경영체가 위치해 있으며 농업활동을 행하고 있는 자연인 또는 법인 또는 그 집단 • (활동적 농업인) 전년 직불금 수령액이 5,000유로(680만 원) 이하이면서 경작지에서 최소한의 농업활동을 하는 경우(적어도 전체 노동시간의 50%를 농업에 종사)

자료: 저자 작성.

다섯째, 경영체 규정에 있어서 경제적 독립성, 단일성이라는 질적 개념이 중요한 역할을 하고 있다. 이 점은 EU의 농업구조조사 통계 규정, 독일의 농업통계법, 프랑스의 농업통계 관련 정의, 스위스의 농업개념 관련 시행령 모두에서 확인된다.

여섯째, 농업구조통계에서 농업경영체로 파악되는 농업활동의 규모 하한을 정함에 있어서 농용지 전체면적, (표준적)매출, 소요 노동력 이외에 품목별, 축종별 면적 또는 두수로 정한 하한선을 별도로 두고 있다. 통계조사에서 농가의 최소기준은 나라마다 조금씩 다르지만 평균적인 영농 규모를 고려할 때 매우 낮은 수준

을 적용하고 있다. 일본, 미국, 유럽, 대만의 사례에서 농업경영체 또는 농가 파악을 위한 통계 기준은 전체 농가 규모의 분포를 고려할 때 매우 낮게 설정되어 있다.

외국 사례를 정리하면, 정책목적에 부합하는 대상을 식별하기 위한 노력은 국가에 관계없이 이루어지고 있으며 농업정책의 대상은 적극적으로 농업에 종사하는 경영체 또는 개인이 되어야 한다는 인식이 공통적으로 나타나고 있다. 이때 진성 농업인(또는 경영체)을 구분하기 위한 조건으로서 많이 활용되고 있는 요소는 농업노동시간과 농산물 매출액 또는 소득자료이다. 미국, 유럽, 일본 등 농업경영체가 의무적으로 세법상 경영체로서 등록되어야 하는 국가에서는 지원 대상의 식별에 행정적인 어려움이 크지 않은 것으로 판단된다. 세무당국에 매출액과 소득을 신고하고 종사자와 경영주가 구분됨으로써 해당 경영체의 상황이 보다 객관적으로 파악되기 때문이다.

제5장

농업인 정의와 식별을 위한 제도 개선과제

농업인 정의와 식별을 위한 제도 개선과제

1. 단기 개선과제

1.1. 농업인과 농업경영체의 관계 재정립

농업정책의 지원 대상으로서 농업경영체를 보다 명확히 나타내기 위해서 법률상 농업경영체의 정의를 농업인과 농업법인에서 개인 농업경영체와 농업법인경영체로 변경할 필요가 있다. 농업경영체에 대한 생산지원 및 세제지원 정책은 농업인을 지원 대상으로 명시하고 있는데 실제 지원 대상은 개인이 아닌 경영체이므로 개인이 경영하는 농업경영체의 의미로서 개인 농업경영체라고 표기하는 것이 타당하다. 이는 세법상 사업자를 개인사업자와 법인으로 구분하는 것과 유사한데 개인사업자를 농업 분야에 적용한 예가 개인 농업경영체라고 할 수 있다.

경영체에 대한 명칭을 명확하게 하는 것과 동시에 농업인과 농업경영체의 관계를 명확하게 드러낼 필요가 있다. 예를 들면, 농업인은 개인 농업경영체의 경영주와 종사자, 농업법인 종사자로 명시할 수 있다.

또한 경영주 외 농업인의 종사상 지위를 세분하고 자격요건을 명시함으로써 경영주 외 농업인이 농업인으로 인정받을 수 있는 근거의 실효성을 높일 필요가 있

다. 구체적으로, 기본법에 농업인을 경영주와 가족종사자, 가족 외 종사자, 농업법인 종사자로 세분하여 명시할 필요가 있다. 또한 경영주는 경영주와 공동경영주로 유형을 나누어 공동경영주의 지위와 권한에 대해서 명시할 필요가 있다. 경영주는 개인경영체를 운영하는 경영체의 대표로서 명시하고 경영주의 자격요건에는 일정 규모 이상의 경작면적, 농업종사일수, 농산물 매출액을 고려할 수 있다. 가족종사자는 가족관계등록상 가족으로서 농업에 종사하는 자로 명시하되 농업종사일수를 자격 요건으로 한다. 고용근로자는 경영주 또는 농업법인 대표와 고용계약을 체결하고 농업에 종사하는 자로서 농업종사일수를 자격 요건으로 한다.

1.2. 농업인 확인 체계의 실효성 제고

종사상 지위를 명문화하도록 법령을 개정하는 것과 동시에 농업인 확인 제도가 개선되어야 한다. 우선 경작 규모 증빙 등에 있어서 현 제도의 공백을 메꾸는 작업이 필요하다. 이를 위해서는 농지 활용현황을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 농지원부가 농지사용현황을 적시에 반영하지 못하는 한계가 있기 때문에 농지 소유와 임대차 현황을 주기적으로 확인할 수 있는 시스템을 별도로 마련할 필요가 있다. 또한 구두로 임대차 계약을 맺고 있는 경우, 별도의 실사를 통해 경작 여부를 확인하도록 하여 임차농을 보호할 필요가 있다. 대만의 사례를 참고하여 품관원이나 농업기술센터, 지자체 등 행정기관이 현장실사를 하여 해당 농업인의 경작 여부를 확인하도록 하면 구두 계약을 한 임차농의 농업인 지위 획득이 보다 수월해질 것으로 기대된다.

2. 장기 개선과제

2.1. 농업인의 유형화와 지원의 차별성

현재는 모든 농업인, 즉 경영주와 경영주 외 농업인이 정책 지원 대상인 것처럼 법령에 명시되어 있으나, 사실상 정책별로는 지원 대상의 자격요건이 조금씩 다르고 기본적인 농업인 요건을 충족하더라도 추가적인 요건을 만족시키지 못하면 해당 정책의 수혜자가 될 수 없다. 이는 정책의 목적에 부합하지 않는 대상을 배제하여 지원의 정당성과 효과성을 확보하기 위한 조치이다.

그러나 법률상 일반적 농업인 지원 대상으로서의 농업인이 구분되어 있지 않기 때문에 마치 모든 농업인이 정책 지원 대상이 되어야 하는 것처럼 오해를 불러일으키고 있다.

이에 일반적 농업인과 중점 지원 대상으로서의 농업인을 구분할 필요가 있다. 일반 농업인에게는 기초지원을, 중점 지원 대상에는 생산성 제고와 규모 확장을 위한 생산지원을 추가적으로 제공할 수 있다. 또한 성장 단계를 고려하여 예비 농업인, 은퇴 농업인을 정의하고 현재 활동적 농업인과 구분하여 지원 범위와 규모를 차별화할 필요가 있다.

2.1.1. 일반적 농업인

일반적 농업인의 정의는 현재의 기본법상 정의에서 크게 달라질 필요는 없을 것으로 판단된다. 이는 질적인 면이나 양적인 면 모두 해당한다.

우선 질적인 측면에서는 농촌 거주 요건을 농업인 정의에 포함할 것인가를 검토해 볼 수 있다. 이는 농업인의 정의에 농민의 특성을 추가하는 의미를 가진다. 농촌 거주 요건은 식량안보·농촌환경 보존·전통문화 유지 등 공익적 가치에 대한 사회적 요구를 고려할 때 농업인 정의에 포함하는 것이 일견 타당한 것으로 보인다.

농촌에서 거주하면서 사회적 관계를 형성함으로써 농촌의 전통적 가치를 지키고 농촌환경의 개선에 기여하는 것은 농업·농촌의 공익적 가치 실현에 있어서 중요한 요건이 되기 때문이다.

그러나 두 가지 측면에서 농촌 거주 요건을 농업인 정의에 포함하는 것을 신중하게 검토할 필요가 있다. 첫째, 교통과 통신기술의 발전, 위탁영농의 확산, 스마트팜 및 축사 등 규모화를 위한 시설 농업의 확산 등 환경 변화를 생각해 볼 때 농촌 거주 여부를 엄격하게 따지는 것은 현실에 맞지 않다. 농촌 거주 요건이 부재지주를 농업인에게서 배제할 수 있다는 장점이 있으나 도시 거주를 선호하는 청년농업인이 농업인으로 인정받지 못하는 부작용이 나타날 수 있기에 신규 인력의 유입을 확대한다는 측면에서 볼 때 농촌 거주 요건은 지나친 제약이 될 수 있다.

농업인의 정의는 농업·농촌의 발전방향을 반영해야 하는데 현 시점에서 가장 중요한 과제로 지목되는 것은 지속가능성 확보, 공익적 가치 유지, 인력의 유입이다. 농업·농촌의 지속가능성 확보에서 가장 중요한 것은 생산 기반의 유지·확보인데, 그중에서도 인력이 핵심요소이다. 이에 최대한 농업인의 범위는 넓게 설정하여 많은 인력이 농업계 내부에서 유지될 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 외국에서는 농업인(농업경영체)을 정의할 때 별도로 농촌에 소재해야 한다는 요건을 명시하지 않고 있으며 대신 농민적 농업(스위스)이나 친환경적 농업 활동을 강조하고 있다. 즉, 외국에서는 농업인의 소재가 아닌 활동에 초점을 맞추고 있는 것이다.

위와 유사한 맥락에서 농업인 규정의 양적 기준을 상향 조정하는 것도 신중하게 접근할 필요가 있다. 농업인의 기준을 높이면 정책의 목적에 보다 부합하는 대상을 선정할 수 있기 때문에 누수효과를 방지하고 지원의 효율성 및 효과성이 높아진다.

그러나 농업인 기준을 상향 조정했을 때의 부작용이 작지 않다. 기준을 소폭 상향 조정하는 방안을 가정하여 농가 수의 변화폭과 탈락하게 되는 농가의 특성을 살펴보면, 최소한 1.2%의 농가가 탈락하고 경작면적을 3,000㎡로 올리는 경우 6.9%까지 탈락하는 것으로 나타났다. 또한 농업 외 수입이 농업수입보다 많은 2종

겸업농가뿐만 아니라 영세 전업농가도 감소폭이 상당히 큰 것으로 나타났다. 이는 영세 고령농가가 크게 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 시사한다.³⁹⁾

〈표 5-1〉 시나리오별 농가 수 추산 결과(S1~S4)

구분	농가 수 (호)	경지면적 (ha)	경영주 연령 (세)	전·겸업(호)		
				농업수입 분임	농업수입 많음	농업수입 적음
Baseline 경지면적 1,000㎡/ 매출액 120만 원	1,081,504	1,309,070	65.1	595,380	172,204	313,920
S1 경지면적 2,000㎡/ 매출액 120만 원	1,029,569	1,301,262	65.1	574,066	170,768	284,735
	(-4.8)	(-0.6)	(0)	(-3.6)	(-0.8)	(-9.3)
S2 경지면적 3,000㎡/ 매출액 120만 원	1,006,942	1,295,531	65.1	565,013	170,037	271,892
	(-6.9)	(-1.0)	(-0.1)	(-5.1)	(-1.3)	(-13.4)
S3 경지면적 1,000㎡ 매출액 300만 원	1,068,598	1,307,966	65	588,178	171,333	309,087
	(-1.2)	(-0.1)	(-0.1)	(-1.2)	(-0.5)	(-1.5)
S4 경지면적 1,000㎡/ 매출액 500만 원	1,066,624	1,307,847	65	587,155	171,105	308,364
	(-1.4)	(-0.1)	(-0.1)	(-1.4)	(-0.6)	(-1.8)

주: 괄호 안은 Baseline 대비 변화율을 의미함.

자료: 2015 농림어업총조사 원자료를 이용하여 저자가 직접 계산.

이는 취미나 부업으로 농사를 짓고 있는 농가를 배제하는 동시에 한계농가, 특히 오랫동안 농사를 짓고 이제는 은퇴한 고령 영세농가도 농가에서 제외시키는 결과를 낳을 수 있다. 또 그 가운데에는 막 농업에 진입하려는 농가 또한 포함된다는 것을 고려할 때 경작 규모나 매출액을 상향 조정하는 것이 선량한 농업인을 배제시키는 결과를 낳을 수도 있다는 것을 고려해야 한다.

또한, 외국에서 농가 또는 농업인의 현황을 파악하고 분석할 때 영농 규모의 최

39) 농업인 기준에 대한 시나리오는 경작 규모를 현재의 1,000㎡에서 2,000㎡, 3,000㎡로 상향 조정하거나 농산물 매출액을 현 기준인 120만 원에서 300만 원, 500만 원으로 상향 조정하는 것을 가정하였다. 분석자료는 2015년 농림어업총조사 원자료로서 농림어업총조사가 전수조사이기 때문에 분석에 가장 적합한 자료라고 판단된다.

저한도를 매우 낮은 수준으로 설정하고 있는 점을 참고할 필요도 있다.

다만 농지법상 농업인 기준과 기본법의 기준은 통일시킬 필요가 있으며 특히 경작면적의 경우 논과 밭(노지/시설)을 구분하여 기준을 제시하는 것이 현실을 더 잘 반영할 수 있다고 생각된다. 예를 들면, 기본법상 경작면적 기준을 논과 노지의 밭에 대해서는 현재의 1,000㎡를 그대로 적용하고, 시설면적은 330㎡로 명시하는 것이 농지 형상 간 격차를 고려하였다는 측면이나 법령 간 일치성 측면에서 바람직하다고 판단된다.

2.1.2. 성장단계를 고려한 농업인 유형화

농업인 판단을 위한 요소나 양적 기준에 대해서는 크게 변경하지 않는다 하더라도 성장단계에 따른 농업인 유형의 구분은 어느 정도 필요하다고 판단된다.

예비농업인의 경우 농지나 시설 등 기반이 준비되어 있지 않았지만 농업에 종사할 뜻을 가지고 관련 교육을 일정 기간 이상 준수하였다면 예비농업인으로서 지위를 부여할 필요가 있다. 법적으로 예비농업인으로서 인정된 사람은 창업에 필요한 농지와 자금, 세제지원 등을 신청할 수 있는 자격을 부여받게 된다. 현재의 농업인 정의가 기존 농업인만을 고려하고 있기 때문에 창업을 할 의사를 가진 사람이 정작 지원을 받을 수 없게 되는 점을 보완하기 위한 것이다.

또한, 은퇴에 대한 개념을 명확히 하여 농업인 유형에 반영할 필요가 있다. 직업적 관점에서 영농에서 은퇴하여 농지연금을 받거나 경영이양직불금을 받는 사람을 은퇴 자급농업인으로 분류하고, 은퇴자에게 부여할 수 있는 혜택을 지속적으로 제공해야 한다. 은퇴 연령을 만 70세로 하고 경작면적 3,000㎡를 최대 경작허용면적으로 정하여 해당 조건에 부합하면서 자발적으로 은퇴농으로 등록한 사람을 은퇴농업인으로 명명할 수 있다. 또한 은퇴농업인은 과거 농업종사자로서 사회에 기여한 바를 고려하여 농업인의 복지지원, 예를 들면, 건강보험료 감면이나 행복나눔이 등 생산과 관계되지 않은 지원 정책의 대상이 될 수 있다. 그러나 생산 및 경영지원의 대상에서는 제외하는 것이 바람직하다.

중점 지원 대상은 산업적 관점에서 규모화 및 생산성 제고 지원의 대상이 될 수 있는 사람을 의미한다. 자급이나 판매를 목적으로 농업에 종사하는 사람으로서 경제적 관점에서 농업이 실질적으로 중요성을 띠고 있고 노동시간의 상당 부분을 농업에 투입하고 있는 사람을 중점 지원 대상으로 정의할 수 있다. 예컨대, 농지지원, 생산비 지원 등 규모 확대를 위한 지원을 받아 전업적으로 농사를 짓는 사람은 중점 지원 대상으로 볼 수 있다.

중점 지원 대상의 자격과 정책 지원 범위는 외국의 사례를 참고하여 정할 수 있는데, 일본의 인정농업자나 유럽의 Active Farmer, 미국의 AEF가 그 예이다. 미국의 AEF는 한 개인이 농업 자본, 장비, 토지 제공에 상당한 기여를 해야 하며 경영 및 노동에 적극적으로 참여해야 한다는 요건을 만족해야 한다. 그중에서도 경영 및 노동에 적극적으로 참여한다는 것은 개인의 농업노동시간이 1,000시간 이상이거나 경영시간이 500시간 이상이어야 한다는 것을 의미한다. 유럽의 Active Farmer는 전년도 직불금 수령액이 일정 수준 이상이어야 하며 최소한의 농업활동을 해야 한다는 기준이 있다. 일본의 경우 현 상태를 기준으로 지원 대상을 선별하지 않고 목표 수준을 제시하고 있는데 지자체별로 차이는 있으나 대체적으로 인정농업자는 연간 350만~600만 엔의 농업소득을 얻거나 농업노동시간이 1,800~2,000시간이 되도록 목표를 설정하고 있다.

〈표 5-2〉 외국의 활동적 농업인 적용기준

유형	적용기준
미국 Actively Engaged in Farming (AEF)	(1a) 농업에 필요한 자본, 장비, 토지의 제공에 상당한 기여 (1b) 경영 및 노동에 적극적으로 참여(농업경영에 농업이윤에 상응하는 정도로 참여하고 개인당 연간 1,000시간 이상 또는 농업경영에 필요한 시간의 50% 이상 노동시간 투입) (2) 생산요소 제공의 기여도에 비례하여 농업이윤이 귀속 (3) 농업경영에 따른 위험 감수
유럽 Active Farmer	전년 직불금 수령액이 5,000유로(680만 원) 이하이면서 경작지에서 최소한의 농업활동을 하는 경우(적어도 전체 노동시간의 50%를 농업에 종사)
일본 인정농업자	농업소득 350만~600만 엔, 노동시간 1,800~2,000시간 목표

자료: 저자 작성.

중점 지원 대상을 선정하는 기준으로는 경작면적이나 농업노동시간, 농축산물 매출액 등 기존의 농업인 정의가 가지고 있는 요소뿐만 아니라 농업의존도나 농업 관련 교육이수시간 등을 추가적으로 고려할 수 있다.

양적 기준에 대해서는 추후 정교한 생산성 분석이나 농업구조분석을 통해 밝혀야 하겠으나 중요한 것은 농업생산에 전념하고 있는 경영체를 집중 지원함으로써 핵심적인 농업인력을 양성한다는 것이다.

2.2. 농업인 정의와 확인제도의 장기적 발전 방향

장기적으로는 농업인을 경작 규모나 노동시간, 매출액을 기준으로 판단하기보다 사업자 등록 여부에 따라서 판단할 수 있도록 농업 분야의 세제 네트워크 편입을 고려할 필요가 있다.

현재의 농업인 정의는 실경작 여부를 보여주는 데 한계가 있다. 경작면적의 경우, 제시된 하한은 매우 영세한 규모의 영농종사자를 배제함으로써 행정비용을 줄이고 정책사업 추진의 효율성 제고에 바람직하지만 그 자체가 농업인의 정의라고 보기 어렵다. 농지는 농사를 짓기 위한 수단으로서 그 자체가 당사자의 실제 영농 여부를 의미하는 바가 아니다. 또한 현실적으로 임차농의 경작면적 증명이 쉽지 않아 농지 소유 여부에 따라 농업인 여부가 결정되는 불합리한 상황이 발생하고 있는 것도 경작면적으로 농업인을 정의하는 것을 재고할 이유가 된다.

한편 영농종사일수는 개인의 영농종사 행위를 나타내는 지표이므로 농업인을 정의하는 데 적절한 요소이다. 그러나 현실적으로 영농종사일수를 확인할 신뢰성 있는 증빙 방법이 없다는 점이 맹점이다. 또한 영농종사일수는 현재 가족종사자나 고용 근로자를 정의하는 데 필요한 요소인데, 농업인 확인서 발급규정상 실질적으로 영농에 참여하지 않는 가족종사자를 배제할 수 있는 보조 규정을 마련해 놓고 있어 농업인 정의에 노동일수로 농업인의 정의를 내려야 할 필요성은 약하다고 할 수 있다.

마지막으로, 매출액은 영농의 결과로서 새로이 농업에 진입하여 수익을 창출하지 못하고 있거나 재해나 시장환경의 변화로 인해 매출이 발생하지 않은 상황에서 적용하기 어려운 요건이다. 또한 판매를 하지 않고 자가소비만 하는 농업인에게 는 해당하지 않는다.

농업인이 사업자 등록을 하기 위해서는 농사를 짓기 위한 경지를 자가와 타가 면적으로 구분하여 등록하고, 상호나 경영주의 인적사항, 세무 관련 신고사항 등을 작성하여 제출하면 된다. 농지를 임차한 경우에는 임대차 계약서를 첨부하여 제출해야 한다. 제출 서류에는 공동사업자와 종업원 현황도 기입하도록 되어 있는데, 이 과정에서 자연스럽게 농업경영체 내 종사자도 공식적인 농업인 지위를 확보할 수 있게 된다. 또한 사업장이 여러 개인 사업자는 일괄적으로 신고를 하게 되어 향후 사업자 단위로 경영체 운영 현황이 파악될 수 있다.

사업자 등록에서 필요한 것은 사업을 하기 위한 기반에 대한 정보이므로 개인의 영농종사일수나 농산물 매출액은 더 이상 농업인 인정을 위한 기준으로서 사용할 필요가 없게 된다. 또한 농업을 시작하려는 신규 농업인도 경지만 확보된다면 사업자 등록을 통해 농업인 인정을 받을 수 있다. 판매 규모에 따라 경영체가 구분 되어 규모별 맞춤형 농정이 가능해지고 수입보장보험이나 농작물재해보험의 실효성이 높아지는 등 농업·농촌 정책 관점에서도 긍정적인 효과가 나타날 수 있다.

다만 사업자 등록과 농업소득 신고는 농업소득의 과세를 전제로 하고 있어 이에 대한 사회적 합의가 먼저 진행되어야 한다. 또한 농업인이 기장, 증빙자료의 수집 및 보관, 서식 작성 등에서 납세협력비용을 줄일 수 있도록 제반 여건이 조성되어야 한다. 예를 들면, 생산자 단체가 세무 신고 대행 및 컨설팅을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 자발적으로 소득신고를 한 농업경영체에는 정책 지원 시 추가적인 인센티브를 제공하는 방안을 검토할 수 있다. 마지막으로, 우선 신규로 농업에 종사하는 청년농업인을 대상으로 농업소득 신고를 의무화하였다가 차츰 대상을 확대할 수도 있다. 이처럼 단계적으로 접근한다면 사업자 등록과 소득 신고가 점진적으로 확대될 수 있을 것이다.

제6장

결론

결론

1. 농가 및 농업인 정의를 둘러싼 쟁점과 발전 방향

농가는 사전적으로 “농사를 생업으로 하여서 생계를 유지하는 가구 또는 그러한 집”으로 정의되며 가족농으로 불리기도 한다. 농업생산주체로서 농가는 여러 유형 중 하나에 속하는데 여전히 국내 농지 사용에 있어서 가족농이 많은 부분을 담당하지만 점차 경영 형태가 집단화, 기업화되면서 가족농의 비중은 과거에 비해 감소하였다. 그러나 통계 작성의 관점에서 농가는 여전히 중요한 개념이지만 정책의 영역에서 농가는 더 이상 공식적으로 사용되지 않는 개념이자 단위이다.

농업인은 농업에 종사하고 있는 개인을 의미하고 있는데 개인이 운영하는 경영주와 그 외 종사자, 법인 종사자를 포괄한다. 법적으로는 경작면적, 농업종사일수, 농축산물 매출액, 영농조합법인과 농업회사법인에서의 근로 요건을 충족해야 농업인 인정을 받을 수 있다.

현재의 농업인 정의는 이미 농사를 짓고 있는 사람 특히 경영주 위주로 설정되어 있어 여러 가지 논쟁과 문제를 불러일으켰다. 정책의 종류에 따라서 농업경영체가 아닌 농가나 경영주 외 농업인, 농촌주민 등 대상이 달라지는데 이에 대한 명확한 구분 없이 농업인으로 표기되어 있는 경우가 대부분이다. 또한 농업법인 중

사자의 경우, 농업생산 기여에 대한 확인이 쉽지 않을뿐더러 농업생산과의 직접적인 연관성이 매우 낮을 수 있어 농업인으로 포함시키는 것이 타당한가에 대한 논란도 있다.

정책 관점에서는 사실상 경영체를 대상으로 하고 있으나 개인이 경영하는 농업경영체를 농업인으로 지칭함으로써 개념상 불일치와 현장에서의 정책 적용에 있어서 혼선이 발생했다.

한편으로는 농업인이라는 용어 사용에 대한 논란이 존재하는데 농민단체를 비롯하여 농촌 현장에서는 농민과 농업인을 혼용하고 있으며 두 용어에 대한 입장도 농업계 내부에서 엇갈리고 있어 농업인 정의를 둘러싼 논란은 쉽게 정리되지 않고 있다.

농업인 정의와 더불어 법적 정의를 실제로 적용하는 것에도 현실적 문제가 존재한다. 농업노동일수가 90일 이상이어야 한다는 요건과 농산물 매출액이 연간 120만 원 이상이어야 한다는 요건은 확인이 쉽지 않다. 따라서 농업인 인정을 받기 위해서 가장 효과적인 방법은 농지를 소유하거나 임대차 계약서를 제출하여 경작사실을 확인받는 것인데 그마저도 임대차 계약서가 서면으로 작성되는 경우가 흔치 않아 임차농은 농업인 증명을 받기가 어렵다.

농업인 확인을 위해 대표적으로 쓰이는 제도인 농업경영체 등록제는 임의 등록제로서 자료의 완결성이나 신뢰성 확보 면에서 한계를 가지고 있다. 무엇보다도 하나의 경영체가 하나로 등록되지 않는 경우가 있어 실재를 정확하게 반영하고 있지 못하다.

우리나라와는 달리 외국에서는 대체로 농업인을 법적으로 정의하는 경우가 드물며 세무 당국에 사업자 등록 여부에 따라서 농업경영체로 식별된다. 이에 더하여 정책 지원을 받기 위해서는 별도의 등록 절차를 거치게 되어 있다. 또한 정책 지원 대상은 일반적인 농업경영체보다 “적극적으로 농업에 종사하여야 한다”는 조건을 충족시켜야 한다. 외국의 사례는 사업자 등록이 의무화되어 있다는 점에서 근본적으로 국내 상황과 다르지만 정책 지원의 취지에 맞는 대상자를 정확하게 지원할 수 있도록 구체적 기준을 제시하고 있다는 점에서는 유사하다.

이 연구에서는 현재의 법률이 경영체와의 관계 속에서 농업인의 정의가 이루어질 필요가 있다는 점을 강조하였으며 경영주뿐만 아니라 경영주 외 농업인을 세분하여 법률에 명시함으로써 경영주 외 농업인의 법적 지위 확보에 힘을 쓸 필요가 있다고 제안하였다.

그러나 현재로서는 농업인 정의 규정 자체가 가지고 있는 문제보다는 농업인 식별 제도의 한계가 더욱 큰 문제라는 인식에 도달하였다. 농업인을 확인할 수 있는 시스템이 제대로 작동한다면 농업인 정의가 안고 있는 문제는 상당 부분 자연스럽게 해결될 수 있기 때문이다. 그러한 측면에서 농업 분야의 세제 편입과 사업자 등록의 활성화는 중요한 제언이라고 할 수 있다. 사업자 등록을 통해 농업경영체가 식별될 수 있다면 농업인이 누군가인가에 대한 질문 자체가 무력화될 수 있기 때문이다.

다만 농업인 확인제도는 농업인 정의와 상호작용하는 관계에 있기 때문에 정의에 관한 고찰이 실제 적용 과정을 바꿀 수 있다는 면에서 이 연구에서 정의를 다루는 데 의미가 있다고 할 수 있다.

2. 연구의 한계 및 후속 연구를 위한 제언

농업인 정의를 둘러싼 논의는 궁극적으로 누구를 정책 지원 대상으로 볼 것인가의 문제로 치환된다. 이때 농업정책의 지원 대상이 농업경영체라고 할 때 현재의 농업인 정의가 농업경영체를 잘 드러내고 있는지, 지원 대상으로서 갖추어야 하는 요건에 대한 사회적 합의가 여전히 충분치 않다. 다시 말하면, 농업인다운 농업인에게 정책 지원이 이루어져야 한다고 할 때 누구를 농업인다운 농업인으로 볼 것인가에 대해서는 각자의 배경이나 상황에 따라서 의견이 다르다. 이에 앞서 언급하였던 문제점들이 여전히 해결되지 않은 채 시시각각 변하는 농업환경의 변화를 맞고 있는 것이 현실이다.

이 연구에서는 농업인 정의를 둘러싼 논의를 쟁점별로 정리하고 개선방향을 제시하고자 하였으나 각각의 쟁점이 사실상 서로 영향을 주고받는 관계에 있기 때문에 모든 논의를 충분히 다루지 못하였다.

예를 들면, 농업인 유형화의 필요성을 제시하였으나 이에 상응하는 정책의 유형화에 대한 고민이 동반되어야 농업인 유형화의 취지가 완성된다. 일반 농업인과 중점추진 대상, 예비농업인, 은퇴농업인으로 농업인을 유형화한다고 할 때 이들에 대한 정책 지원의 종류뿐만 아니라 지원 내용과 수준도 차등화할 필요가 있다. 이를 위해서는 농업경영체 특성에 대한 심도 있는 고찰이 후속 연구에서 이루어질 필요가 있다.

구체적으로, 현 기준 외에 농업 외 수입, 농업의존도, 농업교육 여부 등을 추가적인 요소로 포함할 것인지 만약 그렇다면 정량적 기준은 얼마가 되어야 할지 검토할 필요가 있다. 또한 은퇴농업인을 정의할 때 연령 기준을 어떻게 정할 것인지, 농업인 기준이 영농형태별로 다르게 설정될 필요는 없는지 등 다양한 문제를 검토해야 할 것이다.

후속 연구에서 농가의 생산성 분석 및 구조분석을 통해 보다 정확한 실태를 파악한다면 농업경영체의 유형화 기준과 유형에 따른 차별적 지원의 형태가 구체화되는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

그뿐만 아니라 농업인의 정의에 대해서 검토하기 전에 먼저 농업에 대한 정의가 먼저 내려져야 한다. 과거와 달리 생산 외에도 유통, 가공, 체험 등 관련 산업으로까지 농업의 범위를 확장하고자 한다면 넓어진 범위에 맞게 농업인의 정의를 내리는 것이 타당하다. 그러나 현재 농업인의 정의는 생산에 초점을 맞추고 있으며 이 연구에서도 생산에 한정하여 농업인과 중점 지원 대상을 정의하고자 하였다. 추후 농업의 확장성을 고려하여 농업의 범위를 분명히 밝히고 그에 걸맞은 농업인의 정의가 내려질 수 있도록 논의를 확대할 필요가 있다.

농가 및 농업인의 정의에 관한 설문조사 결과

1. 조사 목적 및 방법

KREI 현지통신원 2,514명을 대상으로 하여 농가 및 농업인에 관한 바람직한 정의 및 개념, 농업인을 정의하는 실정법의 요건 등에 대한 농업현장의 의견을 수렴하였다. KREI 현지통신원 조사 대상자 중 온라인 조사 응답자는 694명(60%), 우편 조사 응답자는 459명(40%)으로 총 1,153명이 응답하였다.

설문지는 KREI 현지통신원 1,153명의 인구·사회학적 및 농업경영 관련 특성에 대한 질문과 농업인 인식에 관한 다양한 질문을 포함하였다.

농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조의 농업인 인정요건에 대한 필요성 및 충분성, 인정요건의 변화 필요성, 농업인 확인방법에 관한 사항 등 다양한 각도에서 농업인 인정요건에 대한 현장의 의견을 수렴하였다. 설문기간은 2020년 8월 19일부터 2020년 8월 30일까지였으며, 1,153명의 응답 내용 중 논리적으로 모순되거나 오기된 부분은 해당 응답만을 분석에서 제외하였다. 따라서 문항별로 유효관측치 수에 차이가 있다.

설문지 문항에 대한 주요 변수 설명과 측정방법은 <부표 1-1>과 같다.

〈부표 1-1〉 자료 설명 및 변수 측정방법

변수		설명 및 측정방법
동거 가족 수		응답자 외 가족 수, 명
농업경영체 등록 여부		1: 예 / 2: 아니오
농업인 수		등록 농업경영체의 농업인 수, 명
농업경영주 등록 여부		등록 농업경영체에서 응답자의 농업경영주 등록 여부 1: 예 / 2: 아니오
비동거 농업종사 가족 여부		1: 예 / 2: 아니오
비동거 가족 농업인 수		비동거 가족 농업인 수, 명
비동거 가족 농업인이 같은 경영체 등록 여부		1: 예 / 2: 아니오
농업경영체 운영방식		1: 가족공동, 공동노동 / 2: 경영주 단독, 가족원 참여 3: 경영주 단독, 단독노동 / 4: 경영주 단독, 외부위탁
농업활동 형태		1: 단순 농작업 위주 / 2: 경영관리 일체 / 3: 둘 다
농업인력 고용 여부		1: 고용 / 2: 비고용
고용인 수		인력 고용의 경우 1년 동안 고용한 인력 수, 명
1년 중 농업활동 소비시간(일수)		1년 중 농업활동일수
비경영주 농업경영체 등록인의 농업인 혜택 수혜의 어려움 여부		1: 예 / 2: 아니오 / 3: 잘 모르겠음
겸업 여부		1: 겸업 / 2: 전업
겸업 종류		1: 관리직 / 2: 전문가 및 관련 종사자 / 3: 사무직 / 4: 서비스업 / 5: 판매업 / 6: 기능원 및 관련 기능 종사자 / 7: 장치기계조작 및 조립 / 8: 단순노무 / 9: 기타
연간 총수입(농업 매출액+농외수입)		1: 500만 원 미만 / 2: 500만~1천만 원 미만 / 3: 1천만~2천만 원 미만 / 4: 2천만~3천만 원 미만 / 5: 3천만~4천만 원 미만 / 6: 4천만~5천만 원 미만 / 7: 5천만~7천만 원 미만 / 8: 7천만~1억 원 미만 / 9: 1억 원 이상
농업수입비율		연간 총수입 대비 농업수입 비율, %
경작면적(평)	논	경작 중인 논 면적(평)
	밭	경작 중인 밭 면적(평)
	과수원	경작 중인 과수원 면적(평)
판매액 최대작목		1: 벼농사 / 2: 노지채소 / 3: 시설원예 / 4: 과수 / 5: 대가축(한우, 낙농) / 6: 중소가축(양계, 양돈) / 7: 특용작물 / 8: 기타 / 9: 판매소득 없음
실정법 5개 요건의 필요성	경영면적 303평 이상	1: 예 / 2: 아니오
	농산물 연간 판매액 120만 원 이상	
	농업종사 90일 이상	
	영농조합법인 종사기간 1년 이상	
	농업회사법인 종사기간 1년 이상	

(계속)

변수		설명 및 측정방법
실정법 5개 요건의 변경 필요성	경영면적	1: 상향 / 2: 현상유지 / 3: 하향
	농산물 연간 판매액	
	농업종사일수	
	영농조합법인 종사기간	
	농업회사법인 종사기간	
실정법 5개 요건의 상·하향 수준	경영면적	(평)
	농산물 연간 판매액	(금액)
	농업종사일수	(일)
	영농조합법인 종사기간	(개월)
	농업회사법인 종사기간	(개월)
실정법 5개 요건의 농업인 인정 충분성 여부		1:예 / 2:아니오
실정법 5개 요건이 불충분할 경우 추가 기준		1: 농촌에 거주 / 2: 농업에 전념 / 3: 농지를 임대하지 않고 농지를 직접 경작 / 4: 기타
주관적 농업인 인정요건의 중요성	일정 규모 이상의 면적 경작	1: 전혀 중요하지 않다 / 2: 중요하지 않다 / 3: 보통 / 4: 중요하다 / 5: 매우 중요하다
	일정 금액 이상의 농산물 판매액	
	일정 수준 이상 농업종사 일수	
	농업법인에 고용	
	재촌(在村)	
	전업농	
	농지임대 없이 직접경작	
	기타	
은퇴농의 농업인 인정 가능 여부		1: 기여를 고려해서 인정 / 2: 비생계농이므로 인정 불가 / 3: 인정 불가하지만 혜택은 가능 / 4: 기타
현 제도로 농업인 구별 가능 여부		1: 구별 가능 / 2: 구별에 한계가 있음 / 3: 구별에 전혀 도움 안 됨 / 4: 기타
보완책		1: 이장을 비롯한 마을 주민의 확인 / 2: 농업인의 사업자 등록 / 3: 기타

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

2. 조사 결과

2.1. 응답자의 인구·사회학적 및 농업경영 관련 특성

응답자의 평균 연령은 62.1세, 남성의 비율은 86.0%로 나타났다<부표 1-2>. 동거 가족 수는 평균 2.5명으로 나타났다.

〈부표 1-2〉 응답자의 인구·사회학적 및 농업경영 관련 특성의 요약통계량

단위: 명, (%)

구분				평균	표준편차	유효관측치 수
연령(세)				62.1	±10.9	1,148
동거 가족 수(명)				2.5	±1.4	1,142
1년 중 농업활동 소비시간(일수)				209.7	±96.8	1,125
농업수입비율(%)				63.5	±32.8	1,092
경작면적 (평)	논	소유	(60.7)	6516.4	±10870.3	1,153
		미소유	(39.3)			
	밭	소유	(74.6)	2256.9	±3884.9	1,153
		미소유	(25.4)			
	과수원	소유	(35.0)	2790.7	±3751.1	1,153
		미소유	(65.1)			
성별	남성			992(86.0)		1,153
	여성			161(14.0)		
농업 경영체 등록 여부	등록 1,090(95.5)	농업인 수		평균	3.4	1,142
				표준편차	±31.8	
		농업경영주 등록 여부		등록	978(91.3)	
				미등록	93(8.7)	
	미등록 52(4.6)					
비동거 농업종사 가족 여부	있음 283(25.5)	비동거 가족 농업인 수		평균	1.9	1,110
				표준편차	±1.2	
		동일경영체 등록 여부		등록	106(40.5)	
				미등록	156(59.5)	
	없음 827(74.5)					
농업 경영체 운영형태	가족공동, 공동노동			511(45.5)		1,124
	경영주단독, 가족원 참여			410(36.5)		
	경영주단독, 단독노동			139(12.4)		
	경영주단독, 외부위탁			64(5.7)		

(계속)

구분			평균	표준편차	유효관측치 수
농업활동 형태	단순농작업 위주		420(37.1)		1,132
	경영관리 일체		107(9.5)		
	둘 다		605(53.5)		
농업인력 고용 여부	고용 664(58.8)	고용인 수	평균	41.6	1,130
			표준편차	± 76.2	
			미고용 466(41.2)		
농업인 혜택의 어려움	예		303(27.1)		1,118
	아니오		530(47.4)		
	잘 모르겠음		285(25.5)		
겸업 여부	겸업 393(34.6)	관리직	21(5.5)		1,135
		전문가 및 관련 종사자	60(15.6)		
		사무직	18(4.7)		
		서비스업	63(16.4)		
		판매업	33(8.6)		
		기능원 및 관련 기능 종사	18(4.7)		
		장치·기계조작 및 조립	11(2.9)		
		단순노무	91(23.7)		
		기타	69(18.0)		
				전업 742(65.4)	
연간 총수입	500만 원 미만		68(6.0)		1,134
	500만~1천만 원 미만		110(9.7)		
	1천만~2천만 원 미만		164(14.5)		
	2천만~3천만 원 미만		195(17.2)		
	3천만~4천만 원 미만		181(16.0)		
	4천만~5천만 원 미만		108(9.5)		
	5천만~7천만 원 미만		129(11.4)		
	7천만~1억 원 미만		95(8.4)		
	1억 원 이상		84(7.4)		
판매액 최대작목	벼농사		256(23.1)		1,107
	노지채소		135(12.2)		
	시설원예		120(10.8)		
	과수		283(25.6)		
	대가축(한우, 낙농)		68(6.1)		
	중소가축(양계, 양돈)		15(1.4)		
	특용작물		150(13.6)		
	기타		62(5.6)		
	판매소득 없음		18(1.6)		

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

응답자의 농업활동 소비시간은 1년 중 평균 209.7일로서, 1년 중 절반 이상의 일수를 농업에 사용하였다.

논, 밭, 과수원 소유 여부와 경작면적 질문에 대해 응답자 중 60.7%가 논을 소유하였으며 평균 논경작 면적은 6,516.4평으로 나타났다. 응답자 중 74.6%가 밭을 소유하였으며 평균 밭경작 면적은 2,253.9평으로 나타났다. 응답자 중 35.0%가 과수원을 소유하였으며 평균 과수원 농사 면적은 2,790.7평으로 나타났다.

농업경영체 등록 여부를 묻는 질문에 대해 응답자의 95.5%가 본인의 농가가 농업경영체 등록을 하였다고 답하였다. 농업경영체 등록을 한 응답자 중 응답자 본인이 농업경영주로 등록된 농가의 비율이 91.3%에 이르며, 등록된 농업경영체에 속한 평균 농업인의 수는 3.4명으로 나타났다.

응답자와 같은 집에 살고 있지는 않지만 함께 농사를 짓고 있는 가족 유무에 대해 응답자의 25.5%가 비동거 농업종사 가족이 있다고 답하였다. 비동거 농업종사 가족이 있는 응답자의 비동거 농업종사 가족원의 수는 평균 1.9명으로 나타났다. 비동거 농업종사 가족이 있다고 답한 응답자 중 40.5%가 비동거 농업종사 가족이 동거 가족 농업인과 동일한 농업경영체에 등록되어 있다고 답하였다.

농업경영체의 운영형태에 대한 질문에 대해 응답자의 45.5%가 공동노동을 기반으로 한 가족공동경영의 형태로 농업경영체를 운영 중이라 답하였다. 다음으로, 경영주 단독경영, 가족원 참여(36.5%), 경영주 단독경영 및 노동(12.4%), 경영주 단독경영, 외부위탁(5.7%)의 순으로 비율이 높게 나타났다.

농업활동을 주로 하는 형태에 대한 질문에 대해 응답자의 53.5%가 단순농작업과 경영관리까지 총괄한다고 응답하였다. 다음으로는 단순 농작업 위주의 비율이 37.1%, 경영관리만 수행하는 비율이 9.5% 순으로 높게 나타났다.

지난 1년 동안 농사를 위한 인력을 고용했다는 응답자의 비율이 58.8%로 나타났다. 이들 농가의 1년 동안 평균 고용인 수는 41.6명으로 나타났다.

농업경영체에 등록된 농업인 중 경영주를 제외한 나머지 종사자가 경영주가 아니라는 이유로 농업인 혜택을 받는 것에 어려움이 있었는가에 대한 질문에 응답자의 27.1%가 어려움이 있었다고 응답하였으며, 47.4%의 응답자는 어려움이 없었

다고 응답하였다.

겸업 여부를 묻는 질문에 대하여 응답자의 34.6%가 겸업 중이라고 응답하였다. 겸업 중인 응답자의 겸업유형은 단순노무(23.7%), 기타업(18.0%), 서비스업(16.4%), 전문가 및 관련 종사자(15.6%)의 순으로 비율이 높게 나타났다.

응답자 거주 농가의 농업 매출액과 농외수입을 합한 연간 총수입의 크기를 묻는 질문에 대해 응답자의 17.2%가 2천만~3천만 원 미만, 16.0%가 3천만~4천만 원 미만, 14.5%가 1천만~2천만 원 미만, 11.4%가 5천만~7천만 원 미만이라 답하였다.

종합하면, 응답자의 68.5%가 1천만~7천만 원 미만이라고 답하였으며, 1천만 원 미만이라고 답한 저소득 농가의 비율은 15.7%, 7천만 원 이상이라 답한 고소득 농가의 비율은 15.8%로 나타났다.

농업 판매액이 가장 높은 작목에 대한 질문에 과수라고 답한 응답자가 25.6%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 다음으로는 벼농가(23.1%), 특용작물(13.6%), 노지채소(12.2%), 시설원예(10.8%) 순으로 비율이 높게 나타났다.

2.2. 응답자의 농가 및 농업인의 정의 관련 인식

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건이 농업인 여부의 결정요인으로 필요한가에 대한 질문에 대해 요건별로 응답자의 의견이 다소 상이하게 나타났다<부표 1-3>. ‘303평 이상’ 요건에 대해 응답자의 85.9%가 필요하다고 답하였으며, ‘120만 원’ 요건은 75.9%가 필요하다고 답하였다. ‘90일 종사’의 요건은 87.6%가 필요하다고 답하였다. ‘영농조합법인 및 농업회사법인 1년 이상 고용’의 요건들에 대해서는 각각 응답자의 52.9%, 50.6%의 응답자가 필요하다고 답하였다.

〈부표 1-3〉 농업인 인정요건 관련 내용의 요약통계량

구분				평균(표준편차)	유효관측치 수
농업인 인정요건 필요성	303평 이상	필요		917(85.9)	1,067
		불필요		150(14.1)	
	120만 원 이상	필요		779(75.9)	1,026
		불필요		247(24.1)	
	90일 이상 종사	필요		932(87.6)	1,064
		불필요		132(12.4)	
	영농조합법인 1년 이상	필요		495(52.9)	936
		불필요		441(47.1)	
농업인 인정요건 변경 필요성	경영면적	상향		622(56.5)	1,100
		유지		445(40.5)	
		하향		33(3.0)	
	농산물 연간 판매액	상향		618(57.2)	1,080
		유지		398(36.9)	
		하향		64(5.9)	
	농업종사일수	상향		488(45.0)	1,085
		유지		553(51.0)	
		하향		44(4.1)	
	영농조합법인 종사기간	상향		391(39.2)	998
		유지		533(53.4)	
		하향		74(7.4)	
	농업회사법인 종사기간	상향		385(39.1)	986
		유지		524(53.1)	
		하향		77(7.8)	
농업인 인정요건 변경수준	필요 경영면적(평)		평균	1069.5	563
			표준편차	±850.8	
	필요 농산물 연간 판매액(만 원)		평균	677.2	569
			표준편차	±952.7	
	필요 농업종사시간(일수)		평균	154.3	438
			표준편차	±46.5	
	영농조합법인 필요 종사기간(개월)		평균	27.7	143
			표준편차	±31.3	
농업인 인정요건 충분성 및 추가요건	농업회사법인 필요 종사기간(개월)		평균	28.6	136
			표준편차	±32.0	
	충분함 648(58.5)				1,108
	충분치 않음 460(41.5)	추가 필요 요건	재촌(在村)	184(41.7)	
			농업에 전념	167(37.9)	
			농지 직접 경작	57(12.9)	
			기타	33(7.5)	

(계속)

구분					평균(표준편차)		유효관측치수
주관적 농업인 인정요건 (1~5점 응답)	일정 규모 이상의 면적 경작				평균	4.1	1,101
					표준편차	±0.9	
	일정 금액 이상의 농산물 판매액				평균	3.7	1,096
					표준편차	±1.9	
	일정 수준 이상 농업종사일수				평균	3.9	1,093
					표준편차	±0.9	
	농업법인에 고용				평균	2.7	1,051
					표준편차	±1.2	
	재촌(在村)				평균	3.7	1,100
					표준편차	±1.2	
전업농				평균	3.5	1,084	
				표준편차	±1.9		
농지임대 없이 직접 경작				평균	2.8	1,072	
				표준편차	±1.3		
은퇴농의 농업인 인정 여부	과거 기여를 고려해서 인정				292(26.5)		1,104
	생계농 아니므로 인정 불가				321(29.1)		
	인정 불가하지만 혜택은 가능				471(42.7)		
	기타				20(1.8)		
현재 제도의 농업인 구별 가능 여부	구별 가능 602(53.5)						1,126
	구별 어려움 524 (46.5)	한계노정 409(36.3)	보 완 책	이장을 비롯한 마을 주민의 확인	265(53.1)		
		전혀 도움 안 됨 103(9.2)		농업인의 사업자 등록	158(31.7)		
		기타 12(1.1)		기타	76(15.2)		

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건의 변경필요성(상향, 유지, 하향)에 대한 설문에 대해서도 요건별로 응답자의 의견이 다소 상이하게 나타났다. ‘303평 이상’의 경영면적요건에 대해서 응답자의 56.5%가 면적기준 상향 필요, 40.5%가 현상 유지, 3.0%가 하향 필요라고 답하였다. ‘120만 원 이상’의 농산물 연간 판매액 요건에 대해서 응답자의 57.2%가 상향 필요, 36.9%는 현상 유지, 5.9%는 하향 필요라고 답하였다. ‘90일 이상’의 농업종사일수 요건에 대해서 응답자의 45.0%가 상향 필요, 51.0%가 현상 유지, 4.1%가 하향 필요라고 답하였다. ‘영농조합법인 1년 이상 고용’의 고용기간 요건에 대해서 응

답자의 39.2%가 상향 필요, 53.4%가 현상 유지, 7.4%가 하향 필요라고 답하였다. ‘농업회사법인 1년 이상 고용’의 고용기간 요건에 대해서 응답자의 39.1%가 상향 필요, 53.1%가 현상 유지, 7.8%가 하향 필요라고 답하였다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건의 적절한 상향 또는 하향의 기준점에 대한 질문에 대해서 응답자들은 전반적으로 기준의 상향을 요구하였다. ‘303평 이상’의 경영면적요건에 대해서 응답자들은 평균적으로 1,069.5평 이상은 되어야 한다고 답하였으며, ‘120만 원 이상’의 농산물 연간 판매액 요건에 대해서 응답자들은 평균적으로 677.2만 원은 되어야 한다고 답하였다. ‘90일 이상’의 농업종사일수 요건에 대해서 응답자들은 평균적으로 154.3일 이상이 되어야 한다고 답하였다. ‘영농조합법인 1년 이상 고용’의 고용기간 요건에 대해서 응답자들은 평균적으로 27.7개월(약 2년 4개월)은 고용되어야 한다고 답하였다. ‘농업회사법인 1년 이상 고용’의 고용기간 요건에 대해서 응답자들은 평균적으로 28.6개월(약 2년 5개월)은 고용되어야 한다고 답하였다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건이 농업인 여부를 결정하는 기준으로 충분하지를 묻는 질문에 대해 응답자의 58.5%가 충분하다고 답하였다. 충분치 않다고 응답한 41.5%의 응답자 중 농촌에 거주(41.7%), 농업에 전념(37.9%), 농지임대 없이 직접경작(12.9%), 기타(7.5%)의 순으로 추가 기준이 필요하다고 답하였다.

농업인다운 농업인을 구별하기 위한 7가지의 추가요건의 중요성을 질문하였다. 각 요건의 중요성을 ‘전혀 중요하지 않다’, ‘중요하지 않다’, ‘보통’, ‘중요하다’, ‘매우 중요하다’의 5점 리커트 수준으로 응답하게 제시하였으며 각 요건에 대한 응답자의 평균점수를 계산하였다. 이 중 일정 규모 이상의 면적을 경작하여야 한다는 요건이 4.1점으로 가장 점수가 높았으며 일정 수준 이상의 농업종사일수 요건은 3.9점, 일정 금액 이상의 농산물 판매액과 재촌(在村) 요건이 3.7점, 그다음으로 농업에 전적으로 종사(전업농)해야 한다는 요건이 3.5점, 농지임대 없는 직접경작 요건이 2.8점이었으며, 농업법인 고용이 2.7점으로 가장 낮은 점수를 받았다.

과거에는 농사를 지었으나 현재 농지를 임대하고 은퇴한 농업인이 증가하고 있다. 이들을 농업인으로 인정할 당위성에 대한 의견을 수렴하고자 첫째, 과거의 농업에 대한 기여 인정, 둘째, 현재 생계농이 아니므로 인정 불가, 셋째, 인정 불가지만 혜택은 가능으로 3가지 보기를 제시하였다. 응답자의 26.5%는 ‘과거의 농업에 대한 기여를 고려하여 인정 가능’이라 답하였으나, ‘현재 생계농이 아니므로 인정이 불가’하다는 입장도 29.1%에 이른다. 중립적인 입장을 나타내는 ‘인정 불가하지만 혜택은 가능’에 대해 응답자의 42.7%가 찬동하였다.

현재 농업경영체 등록제, 농지원부, 농업인 확인서 등을 통해 농업인 인정 증빙이 이루어지고 있다. 이러한 제도로 농업인다운 농업인을 구별할 수 있을지에 대한 질문에 응답자의 53.5%가 구별이 가능하다고 응답하였다. 응답자의 46.5%는 구별이 어렵다고 판단하였다. 응답자의 36.3%가 농업인다운 농업인을 구별하는데 큰 한계가 있다고 답하였으며, 응답자의 9.2%는 농업인다운 농업인 구별에 전혀 도움이 안 된다고 답하였다. 구별이 어렵다고 답한 46.5%의 응답자는 농업인다운 농업인을 구별하기 위해 마을주민의 확인 필요(53.1%), 농업인의 사업자등록(31.7%), 기타(15.2%) 순으로 보완 방안 마련이 필요하다고 의견을 제시하였다.

3. 요약 및 시사점

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건의 필요성에 대한 응답자들의 견해는 요건별로 다르게 나타났다. 면적, 판매액, 농업종사일수 요건에 대해 적어도 응답자의 75% 이상이 필요하다는 의견을 보였으므로, 이들 요건의 유지가 적절해 보인다. 영농조합법인과 농업회사법인의 1년 이상 고용요건은 50% 정도의 응답자만 요건이 필요하다고 응답하였기에 법인고용요건에 대해서는 추가적 검토가 필요하다고 판단된다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건에서

제시된 기준의 변경 방향에 대해 응답자의 견해가 다양하게 나타났다. 면적, 판매액 기준에 대해서는 응답자의 55% 이상이 기준 상향이 필요하다고 보았으나, 농업종사일수 요건은 현상 유지 의견의 비율이 약 51%로 나타났다. 각 요건의 기준점 변경 수준에 대해서는 면적, 판매액, 농업종사일수 모두 현재보다 현저히 높은 수준으로 상향해야 한다는 의견을 제시하였다. 영농조합법인과 농업회사법인의 고용일수 기준에 대해서는 응답자의 약 53%가 현상유지를 지지하였으며, 고용일수 기준점 조정에 대해서 각각 2년 4개월, 2년 5개월로 현재보다 높은 수준으로 상향될 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

응답자의 약 58%가 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건이 농업인 여부를 결정하는 기준으로 충분하다고 보았으나, 이에 반대하는 의견도 42%에 이르므로, 추가요건 도입에 대해 검토가 필요해 보인다. 추가한다면 재촌(在村)과 전업농 요건을 고려해 볼 필요가 있다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 5가지 농업인 인정요건을 포함한 농업인 인정요건의 중요성에 대해 응답자의 중요도에 대한 견해가 극명하게 다르게 나타났다. 면적, 농산물 판매액, 농업종사일수, 재촌, 전업농 요건에 대해서는 모두 3.5점 이상으로 중요성을 높게 평가하였다. 농업법인 고용과 자경 요건에 대해서는 평균 3점 미만으로 중요성을 낮게 평가하였다.

은퇴농을 농업인으로 인정하는 문제에 대해서는 인정 가능 또는 인정은 불가하지만 농업인 혜택제공은 가능하다는 입장이 응답자의 69%에 이르므로, 전반적으로 은퇴농의 농업인 혜택제공에 대해서는 응답자의 찬성비율이 높다고 보인다.

농업인 증빙에 대해서는 절반 이상의 응답자(약 53%)가 현 제도로도 농업인 구별이 가능하다고 하였으나, 마을주민의 확인, 농업인 사업자 등록 등 추가적 구별방법이 필요하다는 입장도 약 47%에 이른다.

농가 및 농업인의 정의에 관한 전문가 델파이 조사

1. 조사 개요

설문조사 결과에서 제시된 것처럼, 농가 및 농업인에 관한 바람직한 정의 및 개념, 농업인을 정의하는 실정법의 요건에 대한 의견 등이 농업인들 사이에 다르게 나타났다. 상기 의견이 농업정책 관련 학술, 연구, 실무 전문가들 사이에 다르게 나타날 수 있으므로, 이들의 의견을 수렴 및 집약하고 연역적 합의를 도출할 목적으로 델파이 조사 방법을 이용하였다.

델파이 조사 방법은 임의의 문제에 대하여 전문가 집단의 의견을 수렴하여 합의된 결론을 끌어내는 연구 방법으로, “다수의 의견이 한 사람의 의견보다 더 정확할 수 있다.”라는 민주적 의사결정의 원리를 근간으로 한다. 조사 대상자들이 서로 모이지 않고 우편이나 이메일을 통해 연구진과 교신하여 의견을 수렴하므로, 소수의 의견이 무시되거나 권위자의 발언이 전체 의견을 압도하는 것과 같은 토론 과정에서 발생할 수 있는 부작용이 최소화된다(이종성 2001). 보통 1차 조사에서는 개방형 질문지를 이용하여 임의의 문제에 대하여 전문가들의 전반적인 인식을 파악한 이후 2~4회 정도 동일한 내용에 대한 질문을 반복(round)하고 조사에 참여한 전문가들의 의견을 피드백으로 제공하여, 집단의 합의 결과를 수치화하여 제시한다(김다은 외 2019). 합의된 결과의 통계적 타당성 확보를 목적으로 내용 타당도(contents validity ratio: CVR), 변이계수(coefficient of variation) 등을 계산하여 델파이 조사 종료 시점을 결정한다.

2. 조사 방법

2.1. 전문가 선별

농가 및 농업인의 정의뿐만 아니라 우리나라의 농정 전반에 충분한 배경지식과 식견이 풍부하다고 생각되는 전문가 중 농업정책 연구와 관련된 대학 및 연구기관에 소속되어 있는 전문가 282명을 선별하였다. 조사 대상자 중 1차 조사 응답자는 56명, 2차 조사 응답자는 47명으로 중복응답자를 포함한 총 응답 인원은 60명이다. 전문가 60명 중 31명은 현직 농업경제 및 농업정책 관련 분야의 대학교수이며, 29명은 농업정책 관련 연구기관에 소속되거나 퇴임한 박사급 연구자들이다.

2.2. 응답지 설계

전문가 282명을 대상으로 먼저 농가 및 농업인에 관한 정의에 대한 연구진의 논의 사항과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조의 농업인 인정요건 조문을 제공하였다<부표 2-1>.

<부표 2-1> 농가 및 농업인에 관한 정의에 대한 연구진의 논의

□ 농업인의 정의에 대한 연구진의 논의

○ 정부는 실정법에 의해 인정된 “농업인”을 대상으로 면세유, 친환경 퇴비 구입 시 혜택, 국민연금 및 건강보험료 지원 등 다양한 정책사업을 펼치고 있다. 따라서 누가 농업인인지 판단하고 이해하는 것이 우리 농업·농촌의 현실 파악과 정부정책사업의 효과 극대화를 위해 중요하다 할 것인데, 때로는 관제(官制)적으로, 정책 편의적으로 이들이 대상화되는 경우가 있다. 또한, 임차농이나 농업 활동에 이제 진입한 청년농, 여성 농업인, 상시 농업근로자와 같은 농업경영 주체들이 “농업인” 증빙 방법의 미비, 농업·농촌 현장의 관행, 입법적 미비에 의해 농업인으로 인정받지 못하고 정책사업 대상에서 배제되는 경우가 있기도 하다.

- 농업인에 대한 지원이 정당성과 효과성을 갖기 위해서는 누가 농업인이며 지원을 받아야 하는지 명확해야 한다. 그러나 농업인다운 농업인이 누군가에 대해서는 누구도 만족스러운 대답을 내놓지 못하고 있는 실정이다. 이에 이번 설문조사는 누가 농업인다운 농업인이며 정책의 대상인가를 규명하는 데 있어 학계와 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 수행된다.
- 시간이 지남에 따라 나타나는 농업·농촌의 변화는 농업인이 누구인가를 규명하는 데 있어서 그 기준을 재검토해야 할 필요가 있다는 것을 상기시킨다. 농촌 과소화와 고령화, 고용인력에 대한 의존도 증가, 영세농과 대농가로의 양극화, 귀농·귀촌 인구 유입, 비농업인의 농지 소유, 위탁영농의 확대 등 농업·농촌의 내·외부적 변화는 우리가 가진 기존의 농업인에 대한 이미지에 많은 변형을 불러일으켰다. 이러한 변화는 과거의 모습뿐만 아니라 앞으로 농업·농촌의 미래에 대해 시사하는 바가 있다. 이에 우리의 현재, 그리고 미래의 농업·농촌의 현실을 적절하게 반영할 수 있는 농업인에 대한 정의가 필요하다.
- 농업인의 정의는 개념적으로 이루어질 수도 있으나 정책의 근거가 되는 법적 기준이 있으므로 법적 기준에 대한 검토를 통해 보다 실제적이고 명확한 정의를 내릴 수 있을 것이다. 현재 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조(2012년)에 따르면 농업인으로 인정받기 위해서 아래의 조건 중 하나를 만족해야 한다.

농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조의 농업인 인정 요건
① 1,000㎡(303평) 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람 ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람 ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 ④ 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 ⑤ 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

□ 농가의 성격에 대한 연구진의 논의

- 농가는 ‘농업을 영위하며 농촌사회를 이루는 기본적인 사회경제 단위’라고 할 수 있다. 또한, 농가는 ‘농업 생산 및 경영의 단위’, 즉 농업경영체로도 이해될 수 있다. 즉 한 가구가 생활 단위로서의 역할뿐만 아니라 경제 단위로서의 기능을 할 수도 있는 것이다. 이에 오래전부터 외국에서는 농가를 가족농이라고 부르기도 하였다.
- 그러나 농업법인의 설립이 확대되고 규모화, 전문화가 진행되면서 다양한 유형의 경영 방식이 나타나 오늘날의 농가가 예전과 같은 농업경영체로서 인식될 수 있는지에

대해서는 재고해 볼 필요가 있다. 투입재 확보와 투입 규모 결정, 자본 및 토지 조달, 작목 및 경영 규모에 대한 의사 결정, 출하와 판매, 회계와 장부 작성 등 경영활동뿐만 아니라 노동력 조달이 가구 내에서 이루어지던 과거와는 달리 농작업 위탁이나 집단경영이 확산되는 현실을 볼 때 농업경영 단위가 여전히 농가인지에 대한 의문이 남는다. 이에 농업생산주체가 더 이상 가구가 아니라 개인이라는 인식이 커지고 있다.

- 한편으로는 여전히 농가가 농업생산주체이며 따라서 농업생산 단위를 논하는 데 있어 농가를 중심으로 논의가 진행되고 있다. 농업 관련 통계가 농가를 조사 단위로 하고 있는 것이나 소농직불금, 농민수당 등 직접 지원 정책에 농가가 등장하는 것이 그 예이다.

또한, 델파이 1차 조사를 위한 개방형 질문지를 작성하여, 전문가들에게 배포하였다<부표 2-2>. 1차 질문지 배포 및 회수 기간은 2020년 9월 1일부터 2020년 9월 10일까지이며, 총 282명의 전문가 중 56명이 기간 내에 회신하였으며 응답 내용 중 논리적으로 모순되거나 오기된 부분은 해당 응답을 분석에서 제외하였다.

〈부표 2-2〉 델파이 조사 1차 개방형 질문지 내용

문항 번호	내용
Q1	농업인의 정의를 재검토함에 있어서 지향해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 선생님께서 개략적으로 생각하시는 점을 중요도에 따라 자유롭게 서술하여 주십시오. (예시) 농업의 확장성, 농업·농촌 고유의 가치 수호, 새로운 농업·농촌 인력 유입, 농업·농촌의 지속가능성, 가족농의 역할, 시대상의 반영, 농업의 공익적 가치, 농업 생산성, 농촌 복지(삶의 질) 등
Q2	우리의 농업·농촌의 현실에 있어서 “농업인”으로 인정받기 위해 어떠한 요건이 필요하며 중요하다고 생각하십니까? 예를 들면 ① 농촌에 거주해야 한다, ② 자경하여야 한다(위탁농 배제), ③ 농지를 소유해야 한다, ④ 일정 수준 이상 농업수입을 창출해야 한다, ⑤ 일정 수준 이상 노동시간을 농업에 투입해야 한다, ⑥ 농업 외 활동이 일정 수준 이상이어서는 안 된다 등 여러 가지 사항이 있을 수 있습니다. 선생님께서 생각하시는 사항을 중요도에 따라 자유롭게 서술하여 주십시오.
Q3	현재 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조의 농업인 인정 요건 5가지는 한 개인을 농업인으로 규정하기에 충분하며 적절하다고 생각하십니까? 만약 그렇지 않다면 어떤 부분을 어떻게 변경해야 한다고 생각하십니까?
Q4	국내에서 농가는 여전히 주요한 농업생산 단위라고 할 수 있습니까? 농가가 농업경영체와 동일하다고 할 수 있습니까? 생산자재, 자금, 토지, 노동력의 조달과 농산물 생산, 판매/자소비 등 산출물의 처분에 있어서 농가가 여전히 농업경영체로서의 특징을 유지한다고 할 수 있습니까? 선생님의 의견을 자유롭게 제시해 주십시오.
Q5	농가다운 농가는 어떤 특징을 갖고 있어야 한다고 생각하십니까? 예를 들면 ① 최소한 1명 이상이 농업에 종사, ② 모든 가구원이 농업에 종사, ③ 농촌지역(읍·면)에 소재, ④ 농업 외 수입이 주된 수입원이 아님, ⑤ 생산한 농산물을 판매해야 함, ⑥ 외부 노동력을 활용하지 않고 가족 노동력으로만 농작업이 이루어짐, ⑦ 가구주가 농지를 소유하고 있음 등 여러 가지 사항이 있을 수 있습니다. 이 외에도 선생님께서 생각하시는 농가다운 농가의 특징을 자유롭게 서술해 주십시오.
Q6	정부정책의 대상은 때로 농업인, 농업경영체, 농가로 바뀌고 있습니다. 여기에서 논란이 되고 있는 부분은 농가 단위의 지원 정책인데 선생님께서 농가 단위의 지원이 타당하다고 보십니까? 선생님의 의견과 이유를 간략하게 서술해 주십시오.
Q7	농가의 성격을 규명하는 데 있어 농업경영체의 정의가 중요하다고 할 수 있습니다. 현재 농업경영체는 법적으로 농업인과 농업법인으로 구성되어 있는데 이것이 타당하다고 보십니까? 만약 아니라면 그 이유는 무엇입니까?

1차 개방형 질문지에 대한 전문가의 응답 내용 중 공통 키워드를 바탕으로 연구진이 델파이 2차 질문지를 작성하였다<부표 2-3>.

2차 질문지 배포 및 회수 기간은 2020년 9월 16일부터 2020년 9월 20일까지이며, 해당 조사 역시 응답 내용이 모순되거나 오기된 경우 분석에서 제외하여 문항별 유효 관측치 수의 차이가 있다. 2차 델파이 질문지는 ‘농업인’의 정의를 재검토하면서 지향해야 할 사항, 중요한 농업인 인정요건, 농업인 인정 실정법 개선 및 개정의 필요성 등 총 7개의 문항으로 구성되어 있다. 문항 1~5번의 각 항목에 대한

동의 여부와 문항 5~7번의 동일 또는 상이, 타당 또는 비타당 선택에 따른 항목별 동의 정도를 각각 5점 리커트 수준(매우 동의하지 않음, 동의하지 않음, 보통, 동의함, 매우 동의함)으로 응답할 수 있도록 설계하였다.

〈부표 2-3〉 델파이 조사 2차 질문지 내용

문항 번호	항목	
Q1: 농업인의 정의 관련 지향점	• 농업·농촌의 지속가능성 • 농업·농촌의 공익적 가치 • 농업·농촌 시대상의 반영 • 농업의 확장성 • 식량안보 • 농업인의 복지 및 삶의 질 향상 • 농업 노동력 및 농촌 인력 유입 및 보존	
Q2: 중요한 농업인 인정 요건	• 농지소유 • 재촌(在村) 및 재촌일수 • 자경(自耕) 또는 직접경영 • 일정 시간 이상의 농업노동시간을 투입 • 일정 면적 이상의 농지를 경작 • 일정 수준 또는 비율 이상의 농업수입 • 농업 관련 의사결정의 주체 • 생계농업(기본적으로 농업활동으로 생계 유지)	
Q3: 설정법의 5가지 농업인 인정요건 개선·개정의 필요성	① 면적요건(303평) ③ 농업종사일수 요건(90일) ⑤ 농업회사법인 근로자 1년 고용요건 ② 판매액 요건(120만 원) ④ 영농조합법인 근로자 1년 고용요건	
Q4: 농가다운 농가의 특징 관련 요인	• 가구원 1인 이상이 농업에 종사 • 농가가 농촌 또는 농촌 인근에 위치 • 가구 단위 농업 생산액이 일정 수준 이상 • 가구원들 농업노동 투입시간 일정 수준 이상 • 가구 단위 농업소득 수준 또는 비율이 일정 정도 이상 • 농가 내 농업경영주의 존재 • 가구의 주업이 농업 • 가구 또는 가구원 단위의 농지소유 • 가족이 중심이 된 농업노동 • 가구원들의 자경 • 생산된 농산물의 일정 비율 이상을 판매	
Q5: 농가와 농업경영체의 동일성	동일	농업경영체는 개별 농업인 단위가 아니므로 농가가 기본 단위가 될 수 있기 때문
		현 우리 농업·농촌의 현실상 가족농의 비중이 매우 크기 때문에
		농가의 자본이 결국 농업 생산 자본으로 이용되기 때문
		현 우리 농업·농촌의 현실상 농가가 농산물의 생산 및 판매 주체이므로
	상이	농업법인의 수가 계속적으로 증가하므로
		농가는 농촌에 거주하는 가족일 뿐, 공식적 경제주체라 볼 수 없기 때문
		농가 구성원 중 비농업인도 포함될 수 있으므로
		고령농업인 또는 귀촌인의 증가로 인해 농가를 전적으로 경영체로 간주할 수는 없음
농업경영체는 회계, 적극적인 농산물 판매활동을 수행하므로 농가와는 다름		

(계속)

문항 번호	항목	
Q6: 농가 단위 정부지원 정책 타당성	타당	농업 노동력을 제공하는 기본적 단위가 가족(가구)이므로
		농산업에서 농가가 차지하는 비중과 중요성을 고려해 보면 타당함
		농가가 농업 생산, 유통, 가공의 주체이므로 타당함
		농가다운 농가로 발전할 일종의 유인이 필요하므로
		우리 농업·농촌에서 아직까지는 농가가 농업경영의 실체로 존재하므로
		우리 농업·농촌에서 아직까지 농업활동은 가족노동으로 이루어지므로
	비타당	일단 농업활동을 하면 누구나 정책 지원의 대상이 되어야 함. 농가로 단정할 수는 없음
		농가 단위는 복지정책, 농업경영체는 생산, 농업인은 인력정책 등 지원 정책의 종류에 따라 대상도 달라져야 함
		농가 단위로 하면 농가 가구원의 인원수가 고려되지 않음
		조세 및 재산권의 기본 단위가 개인이듯, 지원 정책 대상도 농업인 단위가 되어야 함
		개별 정책의 목적과 수단에 따라 달라져야 함. 농가 단위라고 단정할 수는 없음
		농가에 여성농업인, 승계농 등이 존재할 수 있으므로 농가 단위보다는 농업인 또는 농업경영체 단위가 타당함
		각종 지원이 가구주 중심이라서 여성농업인이 소외되는 경우가 많으므로 농업인 단위가 되어야 함
		복수의 농가가 농업경영을 함께하거나, 농가 내에서도 농업경영이 분리되는 경우가 있으므로, 농업경영체가 단위가 되어야 함
Q7: 농업인과 농업법인으로 구분되는 농업경영체	타당	일반 경제활동 역시 개인 또는 법인을 중심으로 이루어지므로 타당함
		경자유전의 원칙을 유지하기 위해서 농업경영체는 농업인과 농업법인으로 구분될 필요가 있음
		농가가 농업 생산, 유통, 가공의 주체이므로 타당함
		농가다운 농가로 발전할 일종의 유인이 필요하므로
	비타당	농업인과 농업법인의 일부를 공유하는 경영체가 있을 수 있으므로, 단적으로 농업경영체를 농업인과 농업법인으로 구분·구성할 수는 없음
		협동조합법이나 농협법에 근거한 경영체도 존재하며, 새로운 농업경영체가 등장함
		가계와 농업경영의 분리, 법인세의 효율적 징수를 목적으로 장기적으로 농업경영체는 농업법인만을 보아야 함

3. 조사결과

3.1. 통계검정 결과

총 7개의 문항 모든 항목의 응답 결과에 대하여 평균, 표준편차, 중앙값을 계산하였다. 전문가들의 항목별 동의도를 분석하기에 앞서 모든 항목의 타당성을 검증하는 내용타당도를 계산하여 동의도의 타당성(유의성)을 판단하였다.

- 내용타당도(Content Validity Ratio: CVR)= $\frac{K - N/2}{N/2}$

- K=각 문항의 항목별로 (중요하다 또는 매우 중요하다) 또는 (동의 또는 매우 동의)에 응답한 사례 수, N= 총 응답자 수

내용타당도 임계치는 응답자 수에 의해 결정되며, 해당 문항의 항목에 대한 CVR값이 임계치 이상이면, 그 항목의 동의도 분석은 타당하다. CVR값이 임계치 이하라면 해당 문항의 응답 결과에 대한 동의도 판단은 타당치 않다.

〈부표 2-4〉 응답자 수에 따른 내용타당도 비율(CVR)의 임계치(최솟값)

응답자 수	CVR 임계치(최솟값)
5	0.99
6	0.99
7	0.99
8	0.75
9	0.78
10	0.62
11	0.59
12	0.56
13	0.54
14	0.51

(계속)

응답자 수	CVR 임계치(최솟값)
15	0.49
20	0.42
25	0.37
30	0.33
35	0.31
40	0.29

자료: Ayre et al.(2014).

변이계수(Coefficient of Variation: 反합의도⁴⁰)= (표준편차/평균)을 계산하여 델파이 3차 조사의 필요성을 검증하였다. 변이계수가 작을수록 (합의도가 클수록) 해당 항목의 의견집약도가 높으며 모든 문항의 항목에 대한 변이계수가 0.5 미만이면, 델파이 3차 조사는 필요하지 않은 것으로 나타났다.

〈부표 2-5〉 변이계수 값에 따른 추가설문 결정

변이계수 값	내용
0.5 미만	항목에 대한 합의도가 매우 높아서 추가적 설문은 필요 없음
0.5~0.8 미만	항목에 대한 합의도가 안정적
0.8 이상	해당 항목에 대한 추가설문 필요

자료: Lawshe(1975).

40) 일부 연구에서는 변이계수를 곧 합의도로 판단하였으나, 이들은 서로 반비례 관계으로 변이계수를 합의도라고 볼 수는 없다. 따라서 이 연구에서는 변이계수=反합의도로 표현한다.

3.2. 동의도(의견집약) 분석

〈부표 2-6〉 2차 델파이 조사 결과(Q1~Q4)

문항	요인	N	평균	표준 편차	중앙값	내용 타당도 (CVR)	변이 계수*	채택 결과
Q1: 농업인의 정의 재검토 시 지향해야 할 내용	농업·농촌의 지속가능성	42	4.7	0.5	5	1.0	0.1	Y
	농업·농촌의 공익적 가치	42	4.4	0.6	4	0.9	0.1	Y
	농업·농촌 시대상의 반영	42	3.9	0.7	4	0.5	0.2	Y
	농업의 확장성	42	3.8	0.8	4	0.3	0.2	Y
	식량안보	42	3.8	0.9	4	0.3	0.2	Y
	농업인의 복지 및 삶의 질 향상	41	3.8	0.8	4	0.3	0.2	Y
	농업 노동력·농촌 인력 유입 및 보존	42	4.0	0.8	4	0.5	0.2	Y
Q2: 중요한 농업인 인정요건	농지소유	42	3.5	1.1	3	-0.1	0.3	N
	재촌(在村) 및 재촌일수	42	3.8	1.0	4	0.4	0.3	Y
	자경(自耕) 또는 직접경영	42	4.2	1.0	5	0.6	0.2	Y
	일정 시간 이상 농업노동시간 투입	41	4.2	0.9	4	0.7	0.2	Y
	일정 면적 이상의 농지를 경작	42	3.9	0.9	4	0.4	0.2	Y
	일정 수준·비율 이상의 농업수입	42	3.9	0.9	4	0.4	0.2	Y
	농업 관련 의사결정의 주체	42	3.7	0.7	4	0.2	0.2	N
Q3: 농업인 인정 실정법 개선개정 필요성	생계농업	42	3.4	1.0	4	0.1	0.3	N
	① 면적요건(303평)	42	4.0	0.8	4	0.5	0.2	Y
	② 판매액 요건(120만 원)	42	3.8	1.0	4	0.3	0.3	Y
	③ 농업종사일수 요건(90일)	42	4.2	0.9	4	0.7	0.2	Y
	④ 영농조합법인 근로자 1년 고용	42	3.2	1.1	3	-0.2	0.3	N
	⑤ 농업회사법인 근로자 1년 고용	42	3.1	1.1	3	-0.2	0.3	N
Q4: 농가다운 농가의 특징	가구원 1인 이상이 농업에 종사	42	4.2	0.8	4	0.7	0.2	Y
	농가가 농촌 또는 농촌 인근에 위치	42	4.0	0.9	4	0.5	0.2	Y
	가구 단위 농업생산액 일정 수준 이상	42	4.1	0.9	4	0.5	0.2	Y
	가구의 농업노동 투입시간 일정 수준 이상	41	4.1	0.9	4	0.5	0.2	Y
	가구 단위 농업소득 수준·비율 일정 정도 이상	42	3.8	0.9	4	0.4	0.2	Y
	농가 내 농업경영주의 존재	42	4.1	0.9	4	0.6	0.2	Y
	가구의 주업이 농업	42	3.9	1.1	4	0.4	0.3	Y
	가구 또는 가구원 단위의 농지소유	41	3.3	1.0	3	-0.1	0.3	N
	가족이 중심이 된 농업노동	42	3.2	1.0	3	-0.3	0.3	N
	가구원들의 자경	42	3.3	0.9	3.5	0.0	0.3	N
	생산된 농산물 일정 비율 이상 판매	42	3.6	0.9	4	0.3	0.3	Y

주: 反 합의도와 같음.

자료: 전문가 델파이 조사 결과.

농업인의 정의를 재검토할 때 지향해야 할 내용(Q1)에 대한 응답은 모든 항목에 대한 응답이 타당하게 나타났으나, 항목별 동의도(평균)는 다르게 나타났다. 농업·농촌의 지속가능성(4.7), 농업·농촌의 공익적 가치(4.4), 농업 노동력 및 농촌 인력 유입 및 보존(4.0)에 대하여 평균 동의점수가 4점 이상으로 매우 높게 나타났다. 다음으로 농업·농촌 시대상의 반영(3.9), 농업인의 복지 및 삶의 질 향상(3.8), 식량안보(3.8), 농업의 확장성(3.8) 순으로 평균 동의점수가 높게 나타났다.

중요한 농업인 인정요건 항목(Q2)에 대한 응답은 농지소유, 농업 관련 의사결정의 주체, 생계농업 항목에 대해서 내용 타당도가 기준에 미치지 못하였으나, 나머지 항목들의 응답은 동의도 판단에 타당하다. 자경(自耕) 또는 직접경영(4.2), 일정시간 이상의 농업노동시간 투입(4.2)에 대하여 평균 동의점수가 4점 이상으로 매우 높게 나타났다. 다음으로, 일정 수준 또는 비율 이상의 농업수입(3.9)과 일정 면적 이상의 농지 경작(3.9) 순으로 평균 동의도가 높게 나타났다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조에 제시된 농업인 인정요건 5가지의 개선·개정 필요성(Q3)에 대한 결과는 영농조합법인과 농업회사법인 항목의 응답에 대한 내용 타당도가 기준에 미치지 못하였으나, 면적요건, 판매액 요건, 농업종사일수 요건의 개선·개정 필요성에 대해서는 타당성을 확보하였다. 이 중, 농업종사일수 요건의 개선·개정 필요성(4.2), 면적요건 변경 필요성(4.0), 판매액 요건 변경 필요성(3.8) 순으로 동의도가 높게 나타났다.

농가다운 농가의 특징을 구분 짓는 요인(Q4)에 대한 응답은 가구 또는 가구원 단위의 농지소유, 가족이 중심이 된 농업노동, 가구원들의 자경 항목의 내용 타당도가 기준에 미치지 못하였으나, 나머지 항목에 대한 응답은 타당성을 확보하였다. 이 중, 가구원 1인 이상이 농업에 종사(4.2), 농가 내 농업경영주의 존재(4.1), 가구원들의 농업노동 투입시간이 일정 수준 이상(4.1), 가구 단위 농업 생산액이 일정 수준 이상(4.1), 농가가 농촌 또는 농촌 인근에 위치(4.0)에 대하여 동의도가 4점 이상으로 높게 나타났다. 다음으로, 가구의 주업이 농업(3.9), 가구 단위 농업 소득 수준 또는 비율이 일정 정도 이상(3.8), 생산된 농산물의 일정 비율 이상을 판매(3.6) 순으로 동의도가 높게 나타났다.

〈부표 2-7〉 2차 델파이 조사 결과(Q5~Q7)

범주	요인		N	평균	표준 편차	중앙값	CVR	변이 계수*	채택 결과
Q5: 농가와 농업 경영체의 관계	동일	농업경영체는 개별 농업인 단 위가 아니므로 농가가 기본 단 위가 될 수 있기 때문	11	3.4	1.3	4	0.1	0.4	N
		현우리 농업·농촌의 현실상 가 족농의 비중이 매우 크기 때문	11	3.8	1.0	4	0.6	0.3	Y
		농가의 자본이 결국 농업 생산 자본으로 이용되기 때문	11	3.6	0.5	4	0.1	0.2	N
		현 우리 농업·농촌의 현실상 농가가 농산물의 생산 및 판매 주체이므로	11	3.8	0.8	4	0.3	0.2	N
	상이	농업법인의 수가 계속 증가하 므로	17	3.3	1.1	3	-0.1	0.3	N
		농가는 농촌에 거주하는 가족 일 뿐, 공식적 경제주체라 볼 수 없기 때문	17	3.8	0.8	4	0.4	0.2	Y
		농가 구성원 중 비농업인도 포 함될 수 있으므로	17	4.0	0.8	4	0.7	0.2	Y
		고령농업인 또는 귀촌인의 증 가로 인해 농가를 전적으로 경 영체로 간주할 수는 없음	17	3.9	0.8	4	0.5	0.2	Y
		농업경영체는 회계, 적극적인 농산물 판매활동을 수행하므 로 농가와와는 다름	17	4.1	1.0	4	0.5	0.3	Y
	타당	농업 노동력을 제공하는 기본 적 단위가 가족(가구)이므로	14	3.9	0.8	4	0.3	0.2	N
		농산업에서 농가가 차지하는 비중과 중요성을 고려해 보면 타당	14	4.0	0.6	4	0.7	0.1	Y
		농가가 농업 생산, 유통, 가공 의 주체이므로 타당	14	3.8	0.8	4	0.4	0.2	N
		농가다운 농가로 발전할 일종 의 유인이 필요	14	3.8	1.0	4	0.1	0.3	N
		우리 농업·농촌에서 아직까 지는 농가가 농업경영의 실체 로 존재	14	4.2	0.7	4	0.7	0.2	Y
		우리 농업·농촌에서 아직까 지 농업활동은 가족노동으로 이루어짐	14	3.6	0.7	3.5	0.0	0.2	N

(계속)

범주	요인		N	평균	표준 편차	중앙값	CVR	변이 계수*	채택 결과
Q6: 농가단위 정부지원 타당성	비타당	일단 농업활동을 하면 누구나 정책 지원의 대상이 되어야 함	14	3.9	1.0	4	0.6	0.3	Y
		지원 정책의 종류에 따라 대상도 달라져야 함	14	4.4	0.5	4	1.0	0.1	Y
		농가 단위로 하면 농가 가구원의 인원수가 고려되지 않음	14	3.5	0.9	4	0.1	0.2	N
		조세 및 재산권의 기본 단위가 개인이듯이, 지원 정책의 대상도 농업인 단위가 되어야 함	14	4.1	0.8	4	0.6	0.2	Y
		개별 정책의 목적과 수단에 따라 달라져야 함	14	4.2	0.6	4	0.9	0.1	Y
		농가에 여성농업인, 승계농 등이 존재할 수 있으므로	14	4.6	0.5	5	1.0	0.1	Y
		각종 지원이 가구주 중심이라서 여성농업인이 소외되는 경우가 많으므로	14	4.1	0.9	4	0.6	0.2	Y
		복수의 농가가 농업경영을 함께하거나, 농가 내에서도 농업경영이 분리되는 경우가 있음	14	4.4	0.7	4.5	0.9	0.2	Y
Q7: 농업인/ 농업법인 으로 농업 경영체 구성	타당	일반 경제활동 역시 개인 또는 법인을 중심으로 이루어지므로	22	4.2	0.5	4	0.9	0.1	Y
		경자유전의 원칙을 유지하기 위해서	22	3.9	0.9	4	0.5	0.2	Y
		농가가 농업 생산, 유통, 가공의 주체이므로	22	3.6	0.8	3.5	0.0	0.2	N
		농가다운 농가로 발전할 일종의 유인이 필요	21	3.5	0.7	4	0.1	0.2	N
	비타당	농업인과 농업법인의 일부를 공유하는 경영체가 있을 수 있으므로	6	4.2	0.8	4	0.7	0.2	N
		협동조합법이나 농협법에 근거한 경영체도 존재하며, 새로운 농업경영체가 등장	6	4.2	0.4	4	1.0	0.1	Y
		가계와 농업경영의 분리, 법인세의 효율적 징수를 목적으로 장기적으로 농업경영체는 농업법인만으로 보아야 함	6	3.8	0.8	4	0.3	0.2	N

주: 反 합의도와 같음.

자료: 전문가 델파이 조사 결과.

농가와 농업 경영체의 동일성을 묻는 질문(Q5)에 대해서는 28명의 응답자 중 11명이 동일하다고 응답하였으며, 17명의 응답자는 상이하다고 답하였다. 동일하다고 보는 항목에 대한 응답 중 우리 농업·농촌의 현실상 가족농의 비중이 매우 크다는 응답만 내용 타당도 기준을 충족시켰으며, 동의도는 3.8점이다. 상이하다고 보는 항목 중 농업법인의 수가 계속적으로 증가하기 때문이라는 항목은 내용이 타당치 않았으나, 나머지 항목들은 모두 내용 타당도 기준을 만족시켰다. 이 중, 농업경영체는 회계, 적극적인 농산물 판매활동을 수행하므로 농가와는 다르다는 항목(4.1)과 농가 구성원 중 비농업인도 포함될 수 있으므로(4.0)에 대해 4점 이상의 높은 동의도를 보였다.

농가단위 정부지원의 타당성을 묻는 질문(Q6)에 대해서는 28명의 응답자 중 14명이 타당하다고 응답하였으며, 14명의 응답자는 타당치 않다고 답하였다. 타당하다고 응답한 14명의 전문가들은 우리 농업·농촌에서 아직까지는 농가가 농업 경영의 실체로 존재(4.2)하고 농산업에서 농가가 차지하는 비중과 중요성을 고려해 보면 타당(4.0)하다는 항목에 높은 동의도를 보였다. 한편, 타당치 않다고 응답한 14명의 전문가들은 여성농업인 및 승계농의 존재(4.6), 복수의 농가가 농업경영을 연합하거나 농가 내에서 농업경영의 분리(4.4), 지원 정책의 종류에 따라 대상이 달라야 함(4.4) 등의 항목에 대해 높은 동의도를 보였다.

농업인과 농업법인으로 농업경영체를 구성하는 것이 타당한가에 대한 질문(Q7)에 대해서는 28명의 응답자 중 22명이 타당하다고 응답하였으며, 6명의 응답자는 타당치 않다고 답하였다. 타당하다고 응답한 22명의 전문가들은 일반 경제 활동 역시 개인 또는 법인을 중심으로 이루어지고(4.2), 경자유전의 원칙을 유지하기 위함(3.9)에 비교적 높은 동의도를 보였다. 타당치 않다고 응답한 6명의 전문가들은 협동조합법이나 농협법에 근거한 경영체도 존재하며, 새로운 농업경영체가 등장(4.2)한다는 이유에 높은 동의도를 보였다.

4. 요약 및 시사점

농가 및 농업인의 정의에 관한 각 질문과 항목에 대한 전반적인 의견 합의도가 높은 것으로 나타났다. 변이계수 값이 모든 항목에 대해 매우 낮게 나타났기에 전반적으로 농업정책 관련 학술 및 정책 연구기관에 소속된 전문가들이 인식하는 농가 및 농업인의 정의 관련 요건에 대한 인식이 전반적으로 이질적이라고는 생각되지 않는다. 각 문항의 항목별 동의도가 거의 모든 항목에서 3.5 이상으로 높게 나타났다. 이는 각 문항의 항목이 농가 및 농업인의 정의 등과 밀접하게 관련되어 있음을 의미한다.

농업인의 정의를 재검토함에 있어서 전문가들은 농업·농촌의 지속가능성 및 공익적 가치에 매우 강하게 동의하였으며, 농업 인력의 유지에도 큰 가치를 부여하였다. 농촌 고령화와 과소화가 문제인 농업·농촌의 현실과 공익 직불제 시행 등으로 농업·농촌의 다원적 기능 및 공익적 가치를 추구하는 인식의 확산과 관련이 크다고 여겨진다.

중요한 농업인 인정요건 항목에 대해서는 전문가들은 자경(自耕) 또는 직접경영과 농업노동시간의 투입에 큰 가치를 부여하였다. 이는 지속적으로 증가하는 위탁영농 또는 겸업농의 증가로 인하여 농촌에서 농업인답지 않은 농업인이 자주 보이는 것과 관련이 있다고 보여진다.

실정법에 제시된 5가지의 농업인 인정요건에 대해서는 농업종사일수, 면적요건, 판매액 요건의 개선·개정 필요성에 매우 강한 동의를 보였다. 영농조합법인과 농업회사법인 관련 요건에 대해서는 항목의 타당성을 확보하지 못하였다.

영농 및 농업 회사법인에 1년 이상 고용을 요구하는 농업인 인정요건이 농업인다운 농업인의 본질과는 거리가 있다고 보인다.

농가다운 농가의 요건에 관련하여 전문가들은 일정 수준 이상의 농업 생산액과 시간 투입, 농가 내 농업경영주의 존재, 재촌요건 등에 강하게 동의하였다. 생산된 농산물의 일정 비율 이상의 판매에 대해서는 동의도가 크지 않았다.

전문가들은 농가다운 농가를 농산물 판매보다 시간, 노동 등의 요소를 투입한 농업생산주체로 인식하는 것으로 해석된다. 농가와 농업경영체가 서로 다르다고 보는 전문가들이 더 많았으며, 그 이유로 농업경영체가 회계 및 적극적인 농산물 판매활동을 주도한다는 점을 강조하였다.

농가 단위 정부지원 정책의 타당성에 대해서는 타당과 비타당의 응답 수가 동일하여 양자 간 견해의 대립이 크게 나타났다. 타당하다고 인식하는 전문가들은 아직까지 우리나라에서 농가가 농업경영의 실체로 존재하며 농산업에서 농가가 차지하는 중요성이 크다고 보는 농가의 상징성을 강조하는 보수적인 입장을 취하였다. 타당치 않다고 인식하는 전문가들은 농가의 상징적 실체보다는 여성농업인의 존재, 다수의 농업경영체로 분리되는 농가의 증가와 이에 대한 농가단위 지원 정책의 문제점 등 농정현실에서 발생하는 문제점을 포착한 것으로 보인다.

대부분의 전문가들이 농업인과 농업법인으로 농업경영체가 구성되어도 충분하다는 견해를 보였으며, 이에 대한 논거로 자연인과 법인으로 구성되는 법률행위의 주체가 농업경영체 구성 방식에도 준용될 수 있다는 점을 제시하였다.

- 강혜정. 2012. “여성농업인의 역할변화와 정책 과제.” 『젠더리뷰』 vol. 27, pp. 52-58. 한국여성정책연구원.
- 국립농산물품질관리원. 2020. 『농업인력 현황』.
- _____. 각 연도. 『농업경영체 등록정보 연감』.
- 김경미·최윤지·조현숙. 2001. “여성농업인의 법적 지위 부여를 위한 시론적 접근.” 『아시아여성연구』 40: 87-104.
- 김경미·유소이·최윤지·조현숙·이한기. 2003. “여성농업인의 현실과 앞으로의 정책과제.” 『한국행정학회 학술발표논문집』. pp. 515-534.
- 김경미·조현숙·최윤지·박민선·황수경·김복규·이현지. 2004. 『여성의 농업종사 유형분류 및 인정기준에 관한 연구』. 한국자원개발연구소.
- 김경미·최윤지·이진영·고운미. 2005. “여성농업인에 대한 정책적 지원 강화 방안-여성농업인 육성 5개년계획 평가와 제언을 중심으로-.” 『한국농촌지도』 12(1): 29-44. 한국농촌지도학회.
- 김경미·최윤지·이진영·강경하·고운미·조옥라·김문형. 2006. “여성농업인 역할유형별 제도적 지원방안.” 『여성의 농업참여 역할확대에 따른 지원대책 연구』. 농촌진흥청.
- 김기홍. 2019. 『청년 농업인 농지 접근 실태 분석 및 농지 확보 방안』. 충남연구원.
- 김다은·사공혜·윤주영. 2019. “장기요양시설 인간중심 치매케어 온라인 교육 프로그램 개발을 위한 델파이 조사연구.” 『지역사회간호학회지』 30(3): 395-306. 지역사회간호학회.
- 김응규. 2014. 『가족농의 가치와 중요성』. 농협경제연구소.
- 김수석. 2013. 『농업경영체 등록제의 등록실태와 활용 방안』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2013. 『독일 농업경영체 등록제 운용시스템과 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·김종선·변아름. 2013. 『맞춤형 농정 지원 등을 위한 농업경영체등록제 개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박시현·채광석·김창호·황연수·황한철. 2009. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지

- 제도 개편방안(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김용택. 2013. 『농업경영학』. 서울: 한국방송통신대학교.
- 김정섭·오내원·허주녕. 2014. 『농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 1993. 『농가의 정의에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2004. 『농업인 정의 조정 방향과 조정과제』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2005. 『농업·농촌기본법 개정의 배경과 주요 쟁점』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2007. 『농가의 경제사회적 성격 변화와 전망』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2012. 『가족농연구 -농가와 농업경영의 과거·현재·미래』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2020. “농업인의 정의에 관한 법령 검토 및 시사점.” 『친환경농업연구』 제21권 제1·2호.
- 김정호·김태곤·박대식·김수석·강혜정. 2006. 『맞춤형 농정 추진방안 연구』. 한국농촌경제연구원. 농림부 용역보고서.
- 김정호·최은아. 2015. 『농업경영체 관리체계 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김현희. 2016. “농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구.” 『현안분석』 2016-06. 한국법제연구원.
- 농림축산식품부. 2020. 『2020년도 예산 및 기금운용계획』.
- 박대식·최경은. 2008. 『해외 여성농업인의 지위 현황과 우리나라 여성농업인의 지위향상 방안: 공동경영주의 개념 및 기준에 대해』. 한국농촌경제연구원.
- 이종성. 2001. 『텔파이 방법』. 파주: 교육과학사.
- 이진영·김경미·최윤지·박수영. 2005. 『농업인의 지위인정 범위와 관련제도 정비 방안 연구』. 완주군 농업과학기술원.
- 임소영·김윤진·이실. 2016. 『농업 관련 소득세제의 경제적 함의와 개선과제』. 한국농촌경제연구원.
- 임소영·김남훈·하인혜. 2019. 『포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 임송수. 2014. “UN 세계 가족농의 해 -가족농의 의미와 가치.” 『세계농업』 제163호.
- 오내원·김수석·정호근·고옥·이명현. 2006. 『농가등록제 도입에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 정은미. 2015. “여성농업인의 사회경제적 지위 향상을 위한 과제.” 『KREI 농정포커스』

- 제105호. 한국농촌경제연구원.
- 정훈희·김태연. 2016. “가족농 유형별 경영전략 차이 분석 -우수농업경영체 농가를 대상으로-.” 『농업경영·정책연구』 43(3): 668-689. 한국농식품정책학회.
- 채광석·김부영. 2019. 『「농지법상」 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제』. 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 2015. 『2015년 농업법인』.
- _____. 2020. 『2019 농가경제조사』.
- _____. 각 연도. 『농림어업조사』.
- _____. 각 연도. 『농림어업총조사』.
- 한석호·김수석·채광석·유찬희·남경수·정호연. 2016. 『맞춤형 농정을 위한 농업경영체 DB 분석 및 활용 연구』. 한국농촌경제연구원. 농림축산식품부 용역보고서.
- 楊明憲. 2019. “策目標導向之農家對象、政策涵義與資料分析.” 『農政與農情』 321期, 2019年3月號, 農業委員會.
- 農業委員會. 각 연도. 『農業統計年報』.
- Ayre, C. and A.J. Scally. 2014. “Critical values for Lawshe’s content validity ratio: revisiting the original methods of calculation.” *Measurement and Evaluation in Counseling and Development* 47(1): 79-86.
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung. 2019. “Weisungen und Erläuterungen 2020, zur Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91) vom 7. Dezember 1998; November 2019 (Änderung gegenüber 2019)
- Bundesamt für Statistik. “Landwirtschaftliche Strukturhebung.” Steckbrief.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). 각 연도. “Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.”
- CCC-901 Form: Member’s Information-Agricultural Act of 2014. Commodity Credit Information, USDA.
- CCC-902 Form: Farm Operating Plan for an Entity: 2009 and Subsequent Program Years. Commodity Credit Information, USDA.

- European Commission. 2008. REGULATION (EC) No 1166/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on farm structure surveys and the survey on agricultural production methods and repealing Council Regulation (EEC) No 571/88.
- European Commission. 2019. “Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy.”
- ÉVA LACZKA-PÉTER SZABÓ. 2000. *Definition of farm in the agricultural statistics of Hungary and the EU*. Hungarian Central Statistical Office.
- FAO. 2005. *A system of Integrated Agricultural Censuses and Surveys: Vol. 1. World Programme for the Census of Agriculture 2010*. FAO Statistical Development Series, (11), Rome.
- FAO. 2013. *2014 IYFF FAO Concept Note*(Modified May 9, 2013).
- Hoppe, R.A. Structure and Finances of U.S. Farms: Family Farm Report, 2014 Edition. 2014. Economic Information Bulletin Number 132, USDA Economic Research Service.
- Hoppe, R.A. and D.E. Banker. 2010. Structure and Finances of US Farms: Family Farm Report, 2010 Edition, EIB-66, US Department of Agricultural Economic Research Service, July 2010.
- Jean-Michel Sourisseau(edt). 2015. *Family Farming and the Worlds to Come*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer.
- Lawshe, C.H. 1975. “A Quantitative Approach to Content Validity.” *Personnel Psychology* 28, pp. 563-575.
- Lobley, M. and J.R. Baker. 2012. “Succession and Retirement in Family Farm Businesses.” in Matt Lobley, John R. Baker and Ian Whitehead(edt). 2016. *Keeping It in the Family*. Routledge, Oxfordshire and New York.
- Matt Lobley, John R. Baker and Ian Whitehead(edt). 2016. *Keeping It in the Family*. Oxfordshire and New York: Routledge.
- O’Donoghue, Erik, R.A. Hoppe, D.E. Banker and Penni Korb. 2009. *Exploring Alternative Farm Definitions: Implications for Agricultural Statistics and Program Eligibility*. USDA/ERS.

Schnepf, Randy. 2019. *USDA's Actively Engaged in Farming(AEF) Requirement*. CRS Report R44656.

U.S. Farm Program Eligibility and Payment Limits under the 2018 Farm Bill. 2019. Congressional Research Service Report. U.S. Congressional Research Service.

USDA. 2009. Codes of Federal Regulations Title 7.

Whitt, C.E., J.M. MacDonald, and J.E. Todd. 2020. America's Diverse Family Farms: 2019 Edition. Economic Information Bulletin Number 214, USDA. Economic Research Service.

국가법령정보센터. <<http://www.law.go.kr/>>. 검색일: 2020. 4. 7.

두산백과. <<https://terms.naver.com/e-try.nhn?docId=1077664&cid=40942&categoryId=31870>>. 검색일: 2020. 11. 2.

정부24. <<https://www.gov.kr/>>. 검색일: 2020. 2. 27.

CBS News. 2019.07.03. Trump Farm Subsidies: Farmers find ways to boost their payments. <<https://www.cbsnews.com/news/trump-farm-subsidies-farmers-find-ways-to-boost-their-payments/>>. 검색일: 2020. 4. 30.

Eurostat. Glossary:Farm structure survey (FSS). <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Farm_structure_survey_\(FSS\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Farm_structure_survey_(FSS))>. 검색일: 2020. 5. 20.

Internal Revenue Service(IRS). 2020. 7. 31. Reporting Farm Income and Expenses. <<https://www.irs.gov/newsroom/reporting-farm-income-and-expenses/>>. 검색일: 2020. 10. 29.

Rural Advancement Foundation International. 2020. 7. 31. How and Why to Get a Farm Number. <<https://www.rafiusa.org/blog/beginning-farmers-how-and-why-to-get-a-farm-number/>>. 검색일: 2020. 10. 29.

EUR-Lex. REGULATION (EU) 2018/1091 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 July 2018 on integrated farm statistics and repealing Regulations (EC) No 1166/2008 and (EU) No 1337/2011. <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1091/oj>>. 검색일: 2020. 6. 20.

行政院農業委員會. 『農政與農情』. <<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=213>>. 검색일: 2020. 6. 1.

KREI

www.krei.re.kr

농가 및 농업인 정의에 관한 연구

Discussion on How to Define Farms and Farmers



한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211



9 791161 494166
ISBN 979-11-6149-416-6