

한농연중앙연합회 농정이슈 보고서

2013-03 2013/10/31

누가 진정한 농업의 주체인가? - 농가등록제도의 현황 및 발전방향 -

목 차

- I. 국민의 농민
- II. 농민을 바로 세우자
- III. 농가등록제도 현황
- IV. 농가등록제도 발전방향

한국농업경영인중앙연합회

※ 이 보고서는, 2013년 10월 16일(수) 서울 양재동 aT센터에서 개최된 “2013 대안농정 대토론회”에서 박영범 지역농업네트워크 대표와 손재범 한농연 사무총장이 발표한 “누가 진정한 농업의 주체인가? - 농가등록제와 마케팅보드를 제안한다” 중에서 일부를 발췌·재편집한 글입니다.

※ 본 보고서와 관련하여 문의사항이 있으실 경우에는, 한농연중앙연합회 손재범 사무총장(070-7165-0001, mastersjb@gmail.com) 및 지역농업네트워크 박영범 대표(02-3474-9734, ybpark@ranet.co.kr)에게 반드시 연락해 주시기 바랍니다.

I. 국민의 농민

- 농민은 먹거리 생산자이자 먹거리 이외의 재화와 용역의 소비자이다. 농민 또한 자신이 생산하는 몇 가지 품목 이외의 대다수 농산물에 대해서는 소비자이다. 상업적 영농과 전업화의 결과이다.
- 생산자로서의 농민은 자신이 생산하는 품목의 시장가격이 낮다고 생각하지만, 소비자로서의 농민은 자신이 생산하지 않는 품목의 가격이 비싸다고 생각한다. 한 몸 안에서 이러한 상반된 판단의 매개물은 돈이다.
- 세계무역기구(WTO)가 출범하며 본격적으로 농업의 지구화가 진행된 1995년 이전에는 모든 품목의 단체들이 수입개방 반대운동에 함께 하였으나, 1997년 IMF구제금융 이후에는 품목별 이해관계에 따라 달라지기 시작했다. 초국적 권력으로서의 세계무역기구(WTO)는 개별 국가보다 우위에 서있다.¹⁾
- 세계의 농장(world farm)이 등장하였고 농업의 지구화가 급속도로 진전되었다.²⁾ 농민은 초국적기업 중심의 신국제농업 분업체계(지구화된 농업생산-유통체계)의 최말단에 배치되었다. 전통적인 농업 전체에 대한 농민의 공통이해가 깨지고 품목에 따라 대립되기 시작했다.
- 주말농장을 하는 도시 소비자는 자신이 심은 품목의 시장가격이 낮으면 속상해 하고, 높으면 안도한다. 어느 정도 가격이면 ‘적정하다’라는 생각도 하게 된다. 도심 속 단 몇 평의 땅에서도 먹거리의 가치를 깨달을 수 있다.
- 도시농부들은 규모와 관계없이 농민이 된다. 불공정한 교환의 규칙과 시장에서 왜곡된 가치에 대해 아주 작은 경험만으로도 쉽게 체감하기

1) 필립 맥마이클, ‘거대한 역설’ (2013), p.243

2) 필립 맥마이클, ‘거대한 역설’ (2013), p.186. “기본 식량 증산 차원을 넘어 녹색 혁명 기술을 소비자용 전문 식품과 농산업용 투입물을 생산하는 차원으로 발전시킨 형태인 것이다. 그래서 이것을 제2차 녹색혁명이라 부른다. 과거와 다른 점은, 제1차 녹색혁명이 내수시장(기본 생산 양식)을 대상으로 한 공적 사업이었던 데 반해, 제2차 녹색혁명은 점점 더 전 지구적 시장을 대상으로 한 사적 영리 사업이라는 점이다.(또한 식품 섭취의 불평등도 함께 발생한다.)”

때문이다. 세계의 농장으로부터 탈출을 하고 있는 셈이다. 세계자본주의의 심장부라 할 수 있는 뉴욕과 런던과 도쿄에서 쉽게 확인 할 수 있다.

- 저성장·고령화 시대³⁾로 진입한 대한민국 현대사의 산증인인 베이비부머들⁴⁾은 극적인 인생역정을 보여준다. 고도성장기 농촌을 떠나 농업농촌으로부터 동원된 자원으로 도시생활을 하다가 저성장시대에 은퇴하면서 농촌으로 돌아가기 시작했다.⁵⁾ 이들도 농민이다.
- 인구의 절반 이상이 농민이던 시절 대부분 자급이 우선이고 남는 것을 장터에 가지고 나가 판매했다. 농민이 급속도로 감소한 상업적 전업농의 시기에는 가능하면 다 판매하고 짠 것을 사먹었다.
- 기후위기·에너지위기·식량위기의 시기에 지속가능한 농업을 위해서는 지역농업과 농민에 대한 재정의가 필요하다. 자급과 판매, 지역과 품목, 조직과 농민이 공존해야 한다. 이를 통해 로컬과 글로벌의 균형이 이루어져야 한다.

II. 농민을 바로 세우자

1) 농민 자격 : 가짜 농민, 진짜 농민

(1) 현황

- 정부가 농민에게 지급하는 직불금을 수령한 무자격자가 사회적으로 문제가 되었었다. 그 무자격자의 직업은 공무원부터 정치인, 회사원에 이르기까지 참으로 다양했다. 언론과 국민들은 농민에게 돌아가야 할 것

3) OECD가 추정 한 한국의 잠재성장율은 2010~2015년 3.8%, 2016~2026년 2.4%이다.

4) 1955년~1963년생을 베이비부머라 부른다. 2010년 현재 695만명(2010년 센서스)이다. 땅 팔고 소 팔아 도시로 가서 대학가고 결혼하고 취직하며 고도성장을 이끌었다.

5) 베이비부머의 82.3%가 도시에서 생활하고(동지역에 거주), 읍면 지역에는 17.7%가 살고 있다. 수도권(서울, 경기, 인천)에 절반인 350만 정도 거주한다. 평균적으로 자산 3억 3천만원, 부채 8천3백, 자녀 1.9명, 형제자매 5.1명이다. 수명연장, 연금불안, 의료불안이란 조건에서 은퇴 후 자산을 유지하며 고령화에 대응하기 위해 귀농·귀촌·귀향이 새로운 사회적 추세로 나타나고 있다.

을 가로챈 부도덕한 행위라고 비난했다.

- 그러나 자세히 살펴보면 예상된 결과였음을 알 수 있다. 실제 영농에 종사하는 농민에 대한 기본적인 통계조차 마련되어 있지 않다. 더구나 농업관련통계 업무가 통계청으로 이관된 상황에서 농업정책과 연계된 구체적인 통계보다는 센서스 수준의 대략적인 통계수치만 작성되고 있는 상황이다.
- 사양산업이라 불리는 농업에 종사하기를 꺼리는 사회적 분위기에도 불구하고 농사도 짓지 않으면서 농민임을 자처하는 이유가 무엇인가? 아마도 생산보다는 농지소유 그 자체를, 농업에 대한 정부의 지원을 목적으로 하기 때문일 것이다.
- 직불제 파동에서 보았듯이 가짜 농민 문제는 심각한 국가사회적 문제이다. 이로 인해 정책과 재정이 왜곡된다. 그 뿐 아니라 ‘눈 먼 돈’을 바라는 무자격 비농민에 의한 농정재원 배분의 왜곡은 비효율과 불평등 및 불신으로 연결된다.
- 가짜 농민이 많아지면서 가짜 농민대표 문제도 심화되고 있다. 농민단체장, 농협조합장 등 농민권익과 농민실익을 위한 대표 중에 가짜 농민이 있다면 농민과 농협의 정체성 및 농정의 왜곡이 심화될 수밖에 없다.
- 농정활동의 왜곡은 농업정책의 왜곡으로 이어진다. 정책의 방향과 대상의 왜곡이 발생하는 것이다. 나아가 농산업시장의 왜곡으로 이어진다. 자본이 농민의 외피를 쓰고 생산자 행세를 하는 것이다.
- 농협의 지배구조와 의사결정도 왜곡된다. 비농민 조합장과 임원은 농민권익과 농민실익을 동시에 대변해야 하는 농협 활동을 왜곡시킨다. 농민실익사업 왜곡은 농정왜곡으로도 연결된다. 모두가 농민에 대한 명확한 규정과 운용의 문제이다.
- 결국 ‘농민-농민단체-농협-농정’이 유기적으로 이어지는 농정거버

년스의 구축이 중요한데 그 기본은 올바른 ‘농민’이다.

(2) 법에 규정된 농민

- 우리나라에서 농업인 및 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)이 갖춰야 할 최소 요건(자격)은 “농어업·농어촌 및 식품산업 기본법”, “농지법”, “농업협동조합법” 등에 규정되어 있다.
- 아래의 표를 살펴보면, 자연인인 농업인(농업경영에 종사하는 자, 농업 분야에 고용된 노동자)이 갖춰야 할 최소 요건(자격) 기준이 매우 낮다는 점을 확인할 수 있다.
- 이는 우리나라 농업구조의 특수성에 기인하기 때문이다. 동아시아 몬순 계절풍 지역에 속해 있으며 좁은 농지에서 노동집약적 방식으로 “벼+채소” 중심의 다양한 작물을 재배하여 많은 인구를 부양해야만 했던 역사적·자연적 조건 때문이라 볼 수 있을 것이다.
- 정부 수립 이후 농지개혁, 1961년의 종합농협 출범, 1996년 농지법 등에 반영된 농업인의 최소 요건(자격)과 관련한 법적·제도적 기반이 정착된 자연적·역사적 배경은 여기에 있는 것이다.

<표 1> “농어업·농어촌 및 식품산업기본법”상 농업인에 대한 정의⁶⁾

①	농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람
②	농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
③	1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
④	『농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률』 제16조 제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
⑤	『농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률』 제19조 제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

6) 이 다섯 가지 항목 중 하나에 해당하는 경우 농업인으로 인정하고 있다.

<표 2> “농지법”상 농업인에 대한 정의

- | |
|---|
| ① 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 |
| ② 농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자 |
| ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 |
| ④ 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 자 |

- 농업 및 농산업·농식품 분야에서 실제 생산활동을 영위하는 농업인·농업법인 등의 최소요건을 어떻게 정의하고 적용하느냐의 문제는 농업 정책 전반의 목표 및 실효성과 직결되는 사안이다.
- 농업인(농업법인)은 스스로의 권익과 실익을 지켜내기 위해서 실제 열심히 농사를 짓고 있는(자격이 있는) 농업인(농업법인)이 농업분야의 핵심 구성원(조합원)이자 지도자(대표자, 조합장 등)로서 책임 있게 활동할 수 있도록 하는 것이 중요하다.
- 정부(지자체)의 관점에서도 농업·농촌·식품 정책의 대상자와 수혜자를 명확히 구분하여 정책(재원투입)의 효율성과 효과성을 제고하고 농정 전반에 대한 농업인과 국민들의 불신을 해소해야 한다.

(3) 농협 조합원

- 농협법 제19조에 규정된 지역농협 조합원의 자격 요건은 아래의 표와 같다. 지역농협 구역에 주소, 거소(居所), 사업장이 있는 농업인이어야 하며, 둘 이상의 지역농협에 가입은 불가능하다.

<표 3> “농업협동조합법”상 지역농업협동조합 조합원의 최소 요건(자격)

① 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 자
② 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자
③ 330㎡ 이상의 농지에서 시설원예작물을 재배하는 자
④ 660㎡ 이상의 농지에서 채소, 과수, 화훼를 재배하는 자
⑤ 아래 표에 제시된 기준 이상의 가축을 사육하는 자

<표 4> 지역농업협동조합 조합원의 가축사육기준

구분	가축의 종류	사육기준
대가축	소, 말, 노새, 당나귀	2마리
중가축	돼지(젓먹는 새끼돼지는 제외한다), 염소, 면양, 사슴, 개	5마리 (개의 경우는 20마리)
소가축	토끼	50마리
가금	닭, 오리, 칠면조, 거위	100마리
기타	꿀벌	10군

- 지역축협 조합원의 자격 요건은 농협법 제105조에 규정되어 있고, 조합 구역에 주소, 거소, 축산업이 있는 자로서 조합원은 둘 이상의 지역축협가입은 허용되지 않는다.

<표 5> 지역축협 조합원의 가축사육 기준

가축의 종류	사육 기준	가축의 종류	사육기준
소	2마리	산란계	500마리
착유우	1마리	오리	200마리
돼지	10마리	꿀벌	10군
양	20마리	염소	20마리
사슴	5마리	개	20마리
토끼	100마리	메추리	1,000마리
육계	1,000마리	말	2마리

※ 돼지의 경우는 젓먹는 새끼돼지는 제외한다

2) 해외의 농민 규정과 등록

(1) 일본의 농가 규정⁷⁾

- 일본에서의 ‘농가’는 ①경지면적이 10a(1,000m²) 이상의 개인 세대, ②경지면적이 10a 미만일 경우, 연간 농산물 판매금액이 15만엔 이상인 개인 세대로 규정된다.
- 이 중 30a 이상 또는 연간 농산물 판매금액이 50만엔 이상의 농가를 판매농가, 그 이외의 농가를 자급적 농가라고 한다. 주업 농가와 부업적 농가도 구분한다. 또한 일본은 농가소득 중 농업소득 비중에 따라 전업농가, 제1종 겸업농가, 제2종 겸업농가로 분류한다.⁸⁾
- 1992년 신정책(새로운 식료·농업·농촌정책의 방향)에 의해 타 산업 수준의 연간 노동시간과 생애소득을 실현하는 ‘효율적·안정적인 경영체’가 생산의 대중을 담당하는 농업구조를 확립하는 것을 농업정책의 목표로 제시하였다.
- 일본은 농업경영기반강화촉진법에 의거하여 지자체가 지역의 실정에 맞는 효율적·안정적인 농업경영을 목표로 하는 농가를 육성하기 위하여 만들어진 ‘인정농업자제도’⁹⁾를 운영하고 있다. 인정기준은 농업

7) 일본은 등록제도가 아니라 후계농업인 육성제도와 유사한 인정농업자제도를 운영하고 있다.

8) 일본에서의 농가의 분류 : ① 전업농가 : 모든 소득을 농업 소득에만 의존하고 있으며, 세대원 중 농업 이외 취업하고 있는 겸업 종사자가 없는 농가. ② 제1종 겸업농가 : 농업 이외의 일 (회사 근무 등)에서 수익을 얻고 있는 농가 중 농업 소득이 전체 소득의 50 % 이상의 농가에서 세대원 중 1 명 이상 겸업 종사자가 있는 농가. ③ 제2종 겸업농가 : 농업 이외의 일 (회사 근무 등)에서 수익을 얻고 있는 농가 중 농업 소득이 전체 소득의 50 % 이하의 농가에서 세대원 중 1 명 이상 겸업 종사자가 있는 농가.

9) 인정농업자 제도는 1993년에 제정된 농업경영기반강화촉진법에 의해 구 ‘농용지 이용증진법’의 농업경영 규모 확대계획의 인정제도를 확충하고, 농업자가 작성하는 농업경영 규모 확대, 생산방식·경영관리의 합리화, 농업종사의 개선 등 농업경영의 개선을 도모하기 위한 계획(농업경영개선계획)을 시정촌의 심사를 거쳐 인정하는 제도이다.

인정의 대상자는 농업경영의 전문가를 목표로 하는 사람으로, 성별, 전업·겸업의 구별을 불문하고 어떤 사람이라도 인정을 받을 수 있다. 또한 연령도 국가차원에서 일률적으로 연령제한을 두고 있지만, 시정촌의 담당자가 각 상황에 따라 운용하고 있다. 또한 전업·겸업의 구별도 겸업농가, 신규 농가를 모두 대상으로 하며, 시정촌의 기본 구상에 맞는 농업경영을 목표로 하는 경우에 인정의 대상이 될 수 있다. 또한 경영규모나 소득이 작은 농가에서도 일정한 수입을 얻을 수 있는 경우에도 인정의 대상이 된다. 영농유형도 토지이용형 농업은 물론 농지를 필요로 하지 않는 축산경영, 시설원예 등도 인정의 대상이 된다. 법인의 경우, 농업경영을 영위하는 법인이면, 농업생산법인에 관련되지 않고 인정의 대상이 되며 취락영농에 있어서는 법인화하면 인정의 대상이 된다.

경영개선계획이 시정촌의 기본구성에 적합할 것, 계획이 농용지의 효율적이고 종합적인 이용에 적합할 것, 그리고 그 계획달성의 전망이 확실할 것 등이다.¹⁰⁾

(2) 독일의 농업경영체 등록¹¹⁾

- 독일에서의 농업경영체 개념은 두 가지로 나뉘는 데 하나는 농업경영체를 다른 산업 경영체와 세제집행상 구분하기 위해 의무적으로 등록하게 하는 조세법상의 농업경영체 개념이고, 다른 하나는 농업정책을 추진하고 관련 사업을 지원하는 지원법상의 농업경영체 개념이다.
- 조세법상의 농업경영체로 인정받기 위해서는 의무적으로 가입 또는 등록해야 하는 절차가 있고 이 절차를 마친 농업경영체는 세제상의 혜택 등을 누릴 수 있다.
- 지원법상의 농업경영체는 원칙적으로 의무등록이 아닌 임의로 등록하는 절차로 이루어진다. 하지만 임의등록을 하지 않으면 직접지불금 등 정책지원을 받을 수 없기 때문에 대부분의 농업경영체들은 정책지원의 전제조건으로서 농업경영체 등록을 하고 있다.
- 농업회의소가 있는 주에서 창업농은 ‘농업회의소법’에 따라 농업회의소 회원으로 가입해야 한다. 단, 법에 의해 회원자격이 자동적으로 생기므로 별도의 가입신청은 하지 않는다. 농업회의소 회원 중 토지소유자들은 회비를 납부할 의무가 있다.¹²⁾

10) 인정농업자는 의욕과 능력을 가지고 농업경영 전문가를 지향하는 자로써 ‘농업경영개선계획’을 작성하여 신청하는 경우에 그 계획을 시정촌이 심사를 거쳐 인정한다. 인정농업자는 슈퍼L자금 등의 저리융자제도, 농지유동화대책, 해당자를 지원하기 위한 기반정비사업 등의 각종 정책혜택을 받을 수 있다.

11) 김수석(2013), ‘독일 농업경영체등록제 운용시스템과 시사점’에서 요약 인용함.

12) 농업회의소 회비 액수는 농장의 통합가치에 의해 결정되고, 관할 세무서에 납부한다.

Ⅲ. 농가등록제도 현황

1) 농업경영체등록제도 현황과 문제점

(1) 현황

- ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’ 13) 제1조는 “경쟁력 있는 농어업경영체를 육성하고 농어업경영체의 소득을 안정시키기 위한 직접지불제를 시행하여 국민에게 안전한 농수산물과 식품을 안정적으로 공급하고, 나아가 농어촌사회의 안정과 국가 발전에 이바지함을 목적으로 한다” 고 명시되어 있다.
- 2009년 10월 마련된 동법에 기초하여 현재 시행중인 농업경영체등록제(농가등록제)가 1차적으로는 직접지불제(궁극적으로는 농가 단위 소득안정직불제)의 실시를 위한 근거로 도입되었음을 알 수 있다.
- 농업경영체등록제(농가등록제)는 기본적으로 농가 단위 직접지불제 도입 등을 포함한 이른바 ‘맞춤형 농정’을 전제하여 도입된 제도다. 정부의 정책 지원을 받고자 하는 농가가 자율적으로 신고한 사항을 정부는 농업경영정보로 등록하고 등록된 경영자료를 통합·관리하여 농림행정의 효율화를 도모하기 위해 이 제도를 만들었다.
- 이 제도의 등록 대상이 되는 “농업경영체”는 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’ 제3조 제2호에 따른 농업인과, 제16조에 따른 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)을 총칭하는 개념이다¹⁴⁾.
- 즉, 위의 조항을 달리 해석한다면 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(시행령)’ 상 규정된 농업인 및 농업법인의 최소 요건만 충족시킨다면 농업경영체 등록을 함으로써 정부의 각종 정책 수혜 대상자가 될 수 있다는 뜻으로도 볼 수 있다¹⁵⁾.

13) ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’에 따르면 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’ 제3조 제2호에 따른 농업인과 제16조에 따른 영농조합법인, 제19조에 따른 농업회사법인을 총칭하여 농업경영체라고 정의한다.

14) “농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률” 제2조(정의)의 제1호~제3호에 해당된다.

- 농림축산식품부(국립농산물품질관리원)는 2008년부터 농업경영체등록제를 도입하여 예비 등록 절차를 마친 상황이다. 2013년 2월말 기준으로 1,492,278개¹⁶⁾의 자연인(농업인) 및 법인(영농조합법인, 농업회사법인 등)이 등록된 상태로써, 현재 정부는 각종 농림사업 지원 대상자의 선정 기준으로는 활용하지 못한 채 기 등록된 농업경영체에 대한 농업용 면세유의 배정 조건 등으로 활용하는 초기 단계에 머물러 있는 것으로 보인다.¹⁷⁾
- 현재 정부는 경영체 유형별 맞춤형 지원과 직불통합관리 등을 위해 대폭적인 제도 개선을 준비하고 있는데, 2013년말까지 농업경영체등록제 개선안을 마련하여, 2014년 3월말 직불제와 연계한 기본 등록 작업을 시작하고 상반기 중에는 기본 등록 완료를 목표로 하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁸⁾

(2) 문제점

- 정부는 등록제도 개선을 추진하면서 다음 네 가지 문제점을 제시하고 있다.
 - ① 경영체 유형별 맞춤형 지원을 위한 활용가능 정보 부족(소득, 경영형태 등)
 - ② 등록된 경영정보의 신뢰도 미흡(통계청 통계와 편차, 허위등록 등)
 - ③ 다른 시스템과 연계체계 미비, 정보의 가공 및 활용도 미흡
 - ④ 농업인 접근성이 떨어지고 등록정보 활용 서비스 미흡.

15) “농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(시행령)”이나 “농지법”, “농업협동조합법” 등 관련법 및 하위 법령에 규정된 농업인이나 농업법인의 최소 요건만 충족시키면 농업경영체등록제 등록·인증을 받을 수 있기 때문이다.

16) 이는 2011년 통계청 조사 농가수 1,163천호보다 약 28% 많은 수치이다. 이유는 가구내에서 분리등록을 하거나 면세유 수급을 위한 소규모 경작자 등록에 기인한다고 정부는 파악하고 있다.

17) 현재의 등록자료는 각종 정부지원사업의 농업인 자격확인 및 농업통계 설계를 위한 기초자료 등으로 다음과 같이 활용되고 있다. ①41개 농림사업 지원 및 우선지원 조건으로 지원대상 여부 확인. ②품목별 재배면적 등 통계산출을 위한 기초자료로 활용. ③석유류 면세, 농업용 기자재 영세율 적용 및 부가세 사후 환급 등 적용대상 여부 확인. ④등록정보 현장조사 과정에서 직불금 부당수령 의심사례 적발 및 통보.

18) 정부가 제시하는 개선의 이유는 다음 세 가지 이다. ①등록정보가 농업인력, 농지, 경영상황 등 농정추진의 객관적 지표로 활용될 수 있도록 등록기준과 내용의 개선이 필요. ②농가 유형화에 필요한 소득, 영농이력, 농지활용 등 경영정보 산출 및 분석 시스템 필요. ③농업인의 접근권 보장 및 활용도 제고 등 편익을 도모할 수 있도록 유사시스템 연계 및 오픈시스템 개발 필요.

- 한편 일부에서는 왜 번거로워 보이기까지 한 농업경영체등록제를 시행해야 하며, 이를 통해 정부나 농업인·농업법인의 입장에서 기대할 수 있는 효과는 무엇인지에 대한 근본적인 의문을 제기하기도 한다.
- 또한 현행 농업경영체등록제의 틀 안에서는 농업인·농업법인의 최소요건만 충족하면 농업경영체 등록을 할 수 있다는 점을 감안한다면, 정부의 정책 목표를 제대로 달성할 수 있을지에 대한 의문을 제기하기도 한다.
- 정부(지자체, 공공기관 등)가 농업경영체등록 내용을 제대로 관리하지 못할 경우, 어렵게 마련한 방대한 양의 데이터는 유명무실해질 수 있고 이를 위한 정책비용은 만만치 않다는 우려도 있다¹⁹⁾.
- 최근 정부의 농업 분야 세제개편안을 둘러싼 논란²⁰⁾과 관련하여, 농업경영체등록제가 자칫 작물 재배업 종사 농업인에 대한 농업소득세 부과 기준으로 활용하지 않을까 하는 농업인들의 우려와 반발이 있는 상황이다.
- 그럼에도 현재 발생하는 문제들은 명확한 목표와 원칙에 입각하여 농민에 대한 정책과 제도가 운용되지 못하고 있기 때문임을 인식해야 한다. 정부와 농민 각각의 ‘권리’와 ‘의무’를 객관적으로 상호 인정해야 한다.
- 비농민 농협 조합원이 증가하는 것은 제도의 문제보다는 농협의 ‘운영의 문제’이고 정부와 농민단체의 ‘의지의 문제’이다. 또한 ‘가짜 농민’ 및 ‘가짜 조합원’ 문제는 각각 다른 혼란스러운 규정과 느슨한 사후관리로 인한 문제들이다. 그러므로 농가등록제와 같은 총괄적인 제도를 토대로 다양한 농가유형별 시책이 도입되어야 한다. 물론 일관성 있는 정책의지가 필수적이다.

19) 농·축·수협에서 비영농·비영여 조합원을 정리하지 못하고 있는 것과 유사한 형태로 전개될 가능성도 있다는 우려도 있다.

20) 정부의 농업 분야 세제 개편안에서 고소득작물 재배업 종사 농업인에게 소득세를 부과하겠다는 방침과 관련된 것이다. 현재 농업 분야에서는 축산업에 대해서만 소득세를 부과하고 있으며 재배업에 대해서는 2010년 이후 농업소득세(지방세)를 폐지한 상태나, 정부는 조세특례제한법 시행령을 개정하여 일정 수입금액을 초과(예 : 10억원)하는 작물재배업(곡물 및 기타 식량작물 재배업은 제외)에 소득세를 부과하겠다는 것이다.

2) 농업경영체등록제도 개선 방향

- 농가등록제의 발전을 위해서는 우선적으로 농민과 농가에 대한 정의를 명확히 해야 한다. 전업농과 법인경영체뿐 아니라 취업농, 겸업농, 부업농을 포함하는 광범위하고 포괄적인 개념으로 정의하되, 각종 정책의 대상이 되는 농민은 해당 자격조건 및 ‘권한과 의무’를 엄밀하게 규정해야 한다.²¹⁾ 이를 위해서는 정확한 농가등록이 선결과제이다.
- 등록제를 통해 가짜 농민과 가짜 조합원을 정리해야 한다. 이는 농정과 농협사업의 왜곡을 바로잡는 길이다. 진짜 농민의 등록은 생산 및 소득 등 종합적 통계, 직불, 재해보험, 수급안정계약재배, 생산쿼터, 복지 등 정부정책의 원활한 시행과 예측가능성을 확보하는 길이다.
- 우선 경작 유무, 연간 판매액, 90일 이상 영농 등을 확인할 수 있어야 한다. 이는 농지관리, 농산물 생산 및 판매와 관련된다. 지금의 행정체제로는 일상적인 영농관련 현황을 파악할 수 없다. 향후 농민단체, 농업회의소와 농업협동조합의 역할이 매우 중요한 이유이다.
- 글로벌 푸드시스템에 대응하는 품목 중심의 전업농과 법인경영체에 대해서는 각종 정책들이 집중될 것이므로 지원에 따라 이행해야 할 ‘의무’ 사항들을 명확히 해야 한다. 인력구조, 경영유형(규모, 품목, 취업성격 등), 경영상황(농지, 시설, 소득, 자산 등) 등이 정확히 등록되어야 한다.²²⁾
- 로컬푸드시스템에 조응하는 지역 중심의 다양한 형태의 대다수 경영체에 대해서는 기본 의무 이외에는 지역(지자체, 농협, 농업회의소)에 자율성을 주어야 한다. 등록과 이용의 편의를 최대한 보장해야 할 것이다. 이들 경영체에 대해서는 로컬푸드와 6차산업 등 지역사회의 유지발전, 지역경제활성화와 협동사회경제에 기여하는 부문에 대한 지역의 가치부여가 매우 중요하다.

21) 일본의 전업농, 1종겸업농, 2종겸업농 구분과 인정농업자제도, 독일의 조세법상의 농민과 지원법상의 농민 구분의 이유를 충분히 살펴야 한다.

22) 현재 등록대상은 인력, 농지 및 농작물 생산, 축산, 농업관련 용자·보조금 수령, 교육 이수 등 개별농가 경영상태 53개 정보이다.

IV. 농가등록제도 발전방향²³⁾

1) 농가등록제도와 농협

- 지방자치제 시행 이후 도와 시군 지자체를 통한 농정추진체계는 과거 새마을운동과 같이 일사분란한 하향식 체제가 불가능해졌다. 특히 WTO체제 이후 시장지향적 정책이 일반화 되면서 현장의 농협이 농정의 주요한 파트너가 되었다.
- 농협은 전국적인 단일 전산망을 운영하면서 모든 조합원의 주요한 현황자료를 축적하고 있다. 기본적인 정보 이외에도 판매와 구매 등 경영관련 정보와 금융정보를 보유하고 있다. 제도에 의해 농협의 조합원 정보와 농가등록제가 연계 운영될 수 있어야 한다.
- 1988년 농협법 개정 이후 조합장 직선제도가 도입되면서 농협은 지역 내 농업의 대표성과 농민의 대표성을 동시에 확보했다. 그러나 경제조직으로서의 정체성을 가진 협동조합으로서의 농협이 농민권익과 농민실익을 동시에 대변하기에는 한계가 있을 수밖에 없다.
- 그동안 농협은 시장에 대응하는 산업으로서의 농업과 관련된 경제사업에 지역과 농민의 관점을 적용하거나, 조합원 권익과 관련된 지도사업에서 시장적 관점을 적용하는 오류를 범하곤 하였다. 서구의 품목조합이 아니라 한국적 특성을 감안한 지역종합조합이 긍정적으로 작동되지 않을 때 나타나는 현상일 것이다.
- 직선제를 토대로 만들어진 농협의 민주적 지배구조는, 바로 그 지배구조의 출발점인 조합원의 자격을 엄격히 적용하지 않음으로써 왜곡되었다. 엄격한 조합원 관리를 하고 있는 대관령원협이나 도드람축협과 같

23) 농가등록제의 성공을 위해서는 제도개선만이 아니라 운용시스템에 대한 고민이 필요하다. 농업과 관련된 조직으로서의 농협과 농민과 관련된 조직으로서의 농업회의소가 농가등록제도의 운용에 핵심적인 역할을 수행해야 한다. 협동조합과 회의소는 모두 농민의 조직이기 때문에 행정보다는 농민의 접근성이 훨씬 높다. 또한 농협에는 농민의 영농과 판매 등 경영과 관련된 정확한 정보가 축적되어 있다. 농업회의소는 조직의 고유한 기능이 교육, 훈련 등 농민과 관련된 것이므로 상시적인 정보 확보기능을 수행할 수 있다. 그래서 이절에서는 농가등록제와 연계한 농협과 농업회의소의 역할을 중심으로 기술한다.

은 일부 조합을 제외하고는 적게는 10~30%, 많게는 30% 이상의 조합원이 비농민 인 것으로 예상되고 있으나 정확한 통계조차 없다.²⁴⁾

- 현재 농협 조합장의 50% 이상이 직원 출신이다. 영농을 겸하는 직원은 법적으로는 자격조건을 충족시킬 수도 있을 것이다. 그러나 주업이 직원인데 상임이사와 같은 경영자가 아니라 조합장이라는 대표자가 되는 것은, 그것도 중앙회의 지배구조를 결정할 수 있는 50% 이상을 차지하는 것은 분명히 문제가 있다.²⁵⁾
- 이러한 상황은 지역사회의 유지·발전에 기여하는 지역조합으로서는 긍정적인 면도 없지 않으나 생산자협동조합인 농협의 정체성을 심각하게 훼손하고 있다. 더구나 농협은 농정의 주요 파트너이므로 농협의 지배구조 왜곡은 정책의 왜곡을 초래한다. 따라서 향후 농협의 발전방향과 관련하여 지역조합과 품목조합 및 사업연합조직에 대한 새로운 정의와 위계가 요구된다.
- 우선 농가등록제를 엄격하게 시행하여 농가등록 조건에 부합되지 않는 비농민 조합원을 정리해야 한다.²⁶⁾ 또한 조합의 임원 자격은 조합원 자격보다 훨씬 강화해야 한다.²⁷⁾
- 정부가 마련하는 개선된 제도에 의해 2014년 상반기 중으로 등록이 완료되면 2014년말까지는 무자격 조합원을 정리해야 한다. 그리고 2015년 상반기 전국 농협조합장 동시선거의 선거인 명부는 ‘농민’만으로 작성되어야 한다.

2) 농가등록제도와 농업회의소

- 오랜 시간 동안의 농업발전 과정에서 자연스럽게 형성된 농민의 자율

24) 심지어 도시농협의 경우 절반 이상이 비농민 조합원이라는 비판도 있다.

25) 조합의 주요 의사결정을 담당하는 이·감사 중에도 상당수의 비농민 조합원이 있다는 비판도 있으나 정확한 통계는 없는 형편이다.

26) 조합원 정리로 인한 조합원수 감소문제는 조합 최소조합원수를 축소하여 해결할 수 있고, 자본금 감소 문제는 우선주 조합원제도 도입으로 해결할 수 있다.

27) 예를 들면 조합원 평균 이상의 출자, 영농규모, 조합이용 등의 조건을 고려할 수 있을 것이다.

적인 조직은 농업협동조합과 농업회의소와 농민단체이다. 농민들은 실익과 권익을 위해 다양한 조직을 구성하였다. 농민실익을 위한 대표조직이 농협이고, 농민권익을 위한 대표조직이 농업회의소이다.

- 우리는 정부의 필요에 의해 하향적으로 농협이 만들어졌고, 농정거버넌스 조직으로서의 농업회의소는 최근에 와서 일부 설립되기 시작하였다. 이러한 불균형으로 인하여 농민과 농업과 시장에 대한 농정의 혼선이 초래되었다. 농정거버넌스가 약한 상황에서 행정은 과도한 부하를 감당해야 했고 농민은 파편화 되었다.²⁸⁾
- 농가등록제도의 성공적인 실행은 농업회의소의 설립 및 활동에 크게 좌우될 것이다. 행정계통조직의 힘으로만 100만 가구가 넘는 농가를 등록하고 관리한다는 것은 원천적으로 불가능하다. 앞에서 살펴 본 독일의 사례와 같이 농업회의소에 농가등록제도의 상당기능을 위탁 운영하는 것이 바람직하다.
- 현재 농업회의소가 조직·운영되고 있는 7개 시군에서는 시범적으로 사업위탁을 할 수 있을 것이고, 정부가 계획하고 있는 2015년 농업회의소 법제화 이후에는 보다 적극적으로 전국적 확대 위탁이 가능할 것이다.
- 농업회의소에 영농 확인 및 업데이트 등의 기능을 위탁하면 농업회의소의 교육 및 컨설팅 등의 일상적인 활동과 연계하여 운영 효율성이 제고될 것이다. 또한 행정과 농협과 농민이 참여하는 거버넌스조직으로서의 농업회의소가 농정전반에 대한 긍정적인 역할을 수행하는 데도 큰 도움이 될 것이다.
- 농가등록제도를 기반으로 농민을 바로세우고, 농민단체, 농협, 농업회의소, 행정이 상호 유기적으로 연계하며 고유의 역할을 수행하게 되면 의무자조금과 마케팅보드도 빠르게 발전할 수 있을 것이다.

28) 행정으로의 역할 집중은 과거에는 권한이었지만 지금은 부담이 되고 있다. 또한 농민은 지역과 품목과 기능에 따라 분화되어 공동의 이익을 추구하기 어렵게 되었다.