

발 간 등 록 번 호

11-1543000-004284-01

실경작 농업인의 농업경영체 등록 개선방안 연구

2022. 12. 23.

한 국 농 업 경 제 학 회

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「실경작 농업인의 농업경영체 등록 개선방안 연구」 연구과제의 최종보고서로 제출합니다.

| | |
|----------|-------------|
| 주관연구기관명: | 한국농업경제학회 |
| 연구책임자: | 문한필 (연구책임자) |
| 연구참여자: | 강혜정 (연구원) |
| | 김윤형 (연구원) |
| | 윤영석 (연구보조원) |
| | 전종범 (연구보조원) |
| | 손찬호 (연구보조원) |
| | 전가빈 (보조원) |

〈연구 요약〉

□ 연구 배경 및 목적

- 통계청 조사의 농가와 농업인구는 매년 감소하고 있는데 반해 농업경영체 등록정보의 농업경영체와 농업인은 매년 증가하고 있음(개인 농업경영체는 2015년 159만 개에서 2021년 176.3만 개로 10.8% 증가했지만 등록된 전체 농업인은 258.3만 명에서 247.9만 명으로 4% 감소함).
- 2021년 LH 사태(직원들의 투기 적발, 농지법 위반 및 농업경영체 부정·허위 등록 확인)를 계기로 농업경영체와 농지 관련 정보의 투명성과 신뢰성을 높이고, 이를 효과적으로 활용할 수 있도록 정비·개선 요구
- 본 연구는 농업경영체가 지속적으로 증가하고 있는 실태의 원인을 파악하고, 농업경영체 등록제도의 전면적인 개편을 염두에 두고 **장기적으로 추진가능한 법적·제도적 해법을 모색**함과 동시에, 1) 실경작 농업인 등록 허용, 2) 비농업인 등록 차단, 3) 실경작 검증시스템 구축, 4) 등록제도 운영체계 효율화 등 **단기적인 개선과제에 대해서도 구체적인 해결방안을 제시**하는 것을 목적으로 함.

□ 농업경영체 등록제도 실태와 문제점

- 농업인과 농업경영체의 법률적 정의가 명확하게 분리되어 있지 않음
 - 「농어업경영체법」은 농업인, 농업경영정보 등 핵심 용어의 정의에 관해 「농업식품기본법」을 준용
 - 농업경영체는 농업인과 농업법인의 단순 합집합
- ‘농업인 확인서 발급규정’ 준용해 농지기반 있는 농업인(경영주), 경영주의 농업인 등록 가능
 - 법령보충적 행정규칙을 기반으로 농업경영체 등록요건을 자의적으로 설정
 - 농업인과 농업경영체 요건의 차이로 인한 불필요한 논란과 민원 증가

○ 농관원의 업무편람에 등록기준 임의 추가

- 건축물대장 상 면적이 50㎡ 이상인 재배사에서 콩나물을 재배하는 사람'도 농업인으로 인정
- 농지가 아닌 다른 형태의 생산요소를 사용하는 여타 사례와의 형평성 논란 초래

○ 농업경영체의 정체성 모호

- 농업 생산·경영단위로서 의사결정의 독립성과 단일성 결여
- 독자적인 생산요소 사용 여부나 농업경제활동 인정범위 등 개념 차별화 미흡

○ 개별 농업인과 이 농업인이 운영하는 물적 자원이 결합된 '경영체' 개념 부재

- 법·행정상 통용되는 농업경영 단위를 단순하게 농가에서 농업경영체로 전환
- 농업인 정의에 규정된 물적 요소인 경지면적을 그대로 농업경영체의 '경영주 농업인' 등록기준으로 적용

○ 의무 등록이 아닌 임의 등록

- 농업경영정보 등록(제공) 의무와 이에 따른 권리 관계 불완전
- 허위·부정 등록이나 현행화 지연 시 법적 제재 및 강제 조치 근거 미흡

○ 경지면적만을 농업경영체 등록 요건으로 적용

- 농산물 판매액(120만 원)과 농업 종사시간(90일)은 독자적인 요건으로 활용하고 있지 않음.
- 농지 외 지목(초지, 대지)이나 시설·건물·장비 등은 물적 요건으로 불인정
- 농업기술과 푸드테크 발전에 따른 새로운 유형의 농업·경영체 출현 시 수용 불가

○ 오랜 기간 동일한 등록 요건 적용

- 등록 요건이 낮아 소규모 농업경영체 양산에 기여
- 비농업인의 농업경영체 등록 용이(농업인 기준만 충족하면, 영농사실확인서, 농자재구매 영수증 등만 있으면 등록 가능)
- 규모화, 전업화, 전문 경영체 육성 등의 농정방향과 괴리

○ 동일주소, 동일세대 분리등록 유인 제공

- 기존 경영체에서 분리하여 신규등록하는 것이 정책사업 수혜나 세제 혜택 측면에서 유리
- 생산수단의 별도 소유를 확인하기 위한 영농사실확인서 또는 임대차계약서, 농업경영의 의사결정을 확인하기 위한 본인 명의 농자재구매영수증, 농업소득의 귀속 주체를 확인하기 위한 본인 명의 농산물판매영수증 제출을 통해 가능

○ 비농업인의 신규등록 수단으로서 동일필지 분리등록 활용 가능

- 등록기준을 충족한 상태에서, 각각의 농업경영주가 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 증명하기 위한 경영체별 경계를 설치하면 가능
- 「농지법」 제23조 제8항에 따라 이모작 목적의 8개월 이내 개인간 농지 임대차 또는 사용대차 허용

○ 공동경영주 등록의 실효성 부재

- 공공경영주의 개념 미정립, 법적 지위 불명확 등 제도화 미흡
- 공동경영주는 경영주와는 달리 겸업소득이 있을 경우 등록 불가
- 농업경영체만이 수혜를 받을 수 있는 지원사업의 증가로 배우자가 공동경영주로 등록하는 것보다는 1인 경영체로 각기 따로 등록하는 것이 훨씬 유리

○ 농업경영체 등록의 목적과 활용에 대한 비전 미제시

- 농업인 마스터정보, 농업경영체 통계로서의 역할에 충실할 것인지, 정책 지원대상 식별, 맞춤형 농정 구현, 전문 농업경영체 육성 등을 주목적으로 할 것인지 불명확
- ‘과학농정’ 모토는 있지만 장기적인 등록정보 활용 비전은 부재
- 비전에 따라 목표로 하는 등록정보의 양과 질을 설정해야 제도개편 방향 구체화 가능
 - ▶ 등록정보의 범위는 농업인과 농업법인의 일반현황부터 농지, 농작물과 가축 등 생산정보, 비용, 판매, 소득, 자산, 부채, 정부지원 수혜실적, 세금 납부실적까지 다양
 - ▶ 정책적 활용 범위도 농업인과 농업법인의 일반현황과 기초적인 경영정보를 제공하는 농업부문의 마스터정보로서의 역할부터, 농업인 식별, 개별 정책사업들의 수혜대상 식별, 농업직불금 지급규모 산정과 지급기준 설정, 전문 농업경영체 육성까지 확장 가능

○ 농업경영체 등록정보의 정확도와 신뢰성에 대한 우려

- 임의 등록 한계, 자발적 변경등록 지연 등 현행화 미흡과 비농업인 등록 용이로 등록정보의 품질 저하
- 등록정보 제공 의무와 합당한 수준의 배타적 권리 관계 미설정
- 품목/가축, 재배면적/사육두수 등 현행화 쉽지 않은 항목의 등록방식 재검토

○ 농업경영체 등록정보의 역할과 활용에 대한 인식 개선

- 현재 농업인과 농업경영체 개념과 기준의 혼용, 임의등록의 한계, 등록정보의 현행화 지연, 거짓·부정 등록의 유인 존재 등 현행 농업경영체 등록제가 가지고 있는 다양한 문제에 대한 인식 공유
- 따라서, 대다수 지원사업들이 농업경영체 등록확인서로 신청인의 농업인 여부를 판별하는 정도에 그치는 경우가 많음.
- 그러나, 정책 시행 시 발생하는 다양한 문제(민원 포함)의 원인을 농업경영체 등록정보의 오류나 한계로 귀결되는 경향이 있음.
 - ▶ 정책사업의 설계 단계부터 농업경영체 등록정보를 포함한 농림사업정보시스템을 활용하여 사전에 지원대상의 범위를 가늠하고, 지원 목적과 특성에 맞는 독자적인 기준을 설정하여 사업을 시행하는 것이 바람직
 - ▶ 농지대장, 공익직불제 등 여타 핵심 농림정보 관리체계와 비교해 농업경영체 등록제도의 운영 효율화 및 등록정보의 활용 고도화를 위한 투자 필요

□ 중장기 제도개편 방향

○ 농업경영체 등록정보 구축과 활용 목적의 명확화(농정방향과의 합치 필요)

① 디지털 시대 과학농정 구현을 위한 등록정보의 고도화 추진

- 농업경영체별 현황과 특성을 보다 정확하게 파악하여 개별 경영체가 필요로 하는 지원을 적시에 효과적으로 시행하기 위해서는 현재 범위의 등록정보만으로는 한계가 있음.
- 또한, 농업경영체 등록 확인서를 요구하는 사업들이 점차 늘어나는 만큼, 경영체가 제공해야 하는 정보의 범위를 확대하거나 품질을 높이는 것이 합리적
- 맞춤형 농정을 위해선 경영체별로 소득 및 비용과 관련된 정보가 추가가 불가피한데, 이

는 현재의 임의등록제를 의무등록제로 변경하는 문제, 농업경영체를 일반 경영체와 전문 경영체로 구분하는 방안, 장기적으로 현행 농업소득 비과세를 폐기하는 조세개편 등과 연계해서 단계적으로 추진될 수 있음.

- ▶ 농업소득에 대해 과세하는 선진국들은 세법상 등록을 한 모든 농업경영체 중에서 중점 지원대상 농업경영체를 식별하는 추가적인 요건을 제시함으로써, 핵심 농업경영체에 대한 차별적인 지원이 가능하며, 소득자료를 활용할 수 있기에 식별에 따른 행정적인 비용도 크지 않음.

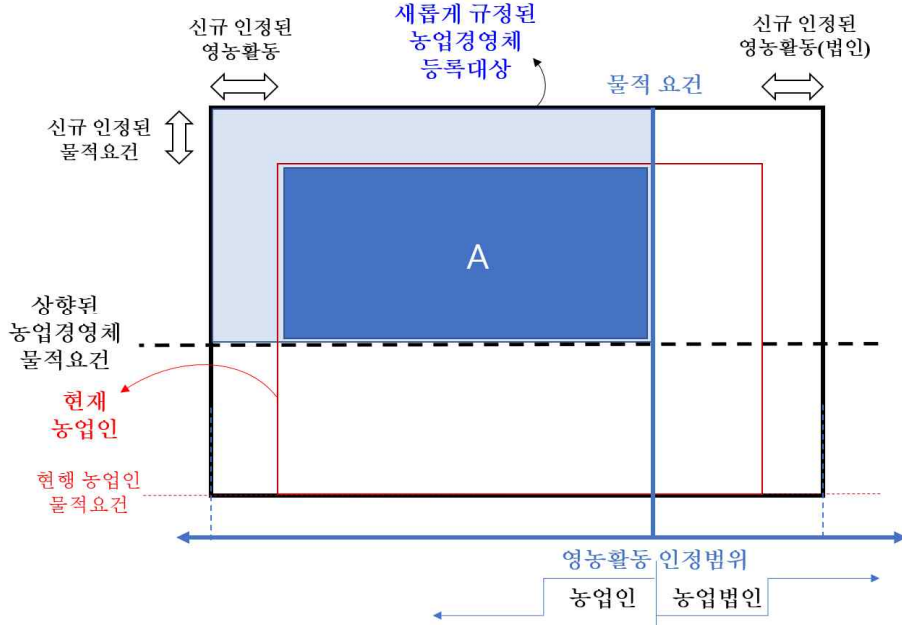
② 농업인을 식별하는 수단에 집중

- 현재 '농업인을 식별하는 수단'으로서 농업경영체 등록제도의 역할이 주목되지만, 당초 목적인 '맞춤형 농정 구현'에 비해 활용 범위가 축소
- '정책대상 농업인을 식별하는 수단'으로서 농업경영체 등록정보의 범위(데이터베이스 구축에 포함되는 정보의 종류)가 적절한지에 대한 평가가 필요
- '농업인 식별'이 주된 목적이라면 현행화가 가장 지연되는 '품목별 재배면적과 가축 사육 현황'을 등록정보에 포함시킬 필요가 있는지, 그리고 이 정보를 활용해 지원대상을 식별하는 사업들은 무엇인지를 검토해 볼 필요가 있음.
- 농정방향이 농업과 농촌의 활성화(지속가능성) 및 외연 확대에 초점을 둔다면, 취미농이나 주말농, 도시농업 등 소규모 농업인도 농업경영체에 등록할 수 있도록 제도개편 도모
- 이 경우 농업경영체 등록정보를 농업인 마스터 정보로 간소화하고 신속한 현행화와 정확도 제고에 중점을 두어야 함.
- 이러한 농정방향 하에서도 농업경영체를 보다 범위가 확장된 농업인(또는 일반 경영체)과 기준이 대폭 상향된 전문 경영체로 구분하는 차등화 방안 추진 가능

○ 농업인과 농업경영체의 개념과 기준의 재정립

- 현재와 같이 농업인을 농업경영체의 한 부분으로 정의하는 대신, 농업인과는 별개의 개념으로 농업경영체를 '인적·물적 조건을 구비한 상태에서 단일한 경영권을 갖고 독립적으로 농업생산활동을 수행하는 단위'로 정의
- 농업생산활동에 대해서는 기존의 농축산물 생산과 관련된 활동에만 국한할 것인지 아니면 농축산물의 판매·저장·가공·유통, 농촌관광 등과 같은 경영체 주도 하의 6차산업의 수행과 관련된 활동까지 포함할 것인지에 대한 검토 필요(EU는 농업 및 환경 상태가 양호

〈농업경영체의 물적 요건을 농업인과 분리하여 새롭게 설정〉



- 농업소득에 과세를 하지 않은 상황에서 농산물 판매액을 간이영수증을 포함한 영수증 제출로 증빙하는 것의 실효성은 낮음. 대안으로서 농약안전관리시스템 상의 투입재 구입이력을 등록기준으로 인정하는 방안도 검토해 볼 수 있음.
- 반면, 농업노동시간을 정량적 기준으로 활용하는 미국의 사례는 벤치마킹이 가능하며, 특히, 농업노동시간은 공동경영주의 개념과 기준으로 활용될 여지가 있음.
 - ▶ 불합리한 겸업 기준을 적용하는 대신, 배우자 외에도 농업노동시간이 일정 기준을 초과하는 모든 가족구성원은 공동경영주로 등록될 수 있어야 함(현행보다 기준이 2배 강화되었다면 1년에 180일, 농업노동시간(가령, 1일 4시간)으로 720시간을 증빙할 수 있는 자료 제출 시)
 - ▶ 개인이 자신의 농업노동시간을 영농일지 형식으로 어플에 작성하는 방안도 가능하겠지만 대다수 농업인들의 반발이 심할 수 있으므로, 공동경영주 등록을 희망하는 경영주가 직전년도 농업조수입을 증빙하는 자료를 제출하고, 해당 조수입을 달성하기 위해 필요한 농업노동시간(사전에 기준으로 제시)을 역산한 다음, 그 경영체의 실효 공동경영주 수(manpower)를 산출하는 방식으로 공동경영주를 배분하는 방안을 제안
 - ▶ (예시) 만약, 한 경영체가 전년도에 쌀(논 3,000평)에서 3천만 원 양파 등(밭 3,000평)에서 6천만 원의 조수입을 얻었다면, 논 3,000평에서 500시간 밭 3,000평에서 1,000시간을 인정받아 이 경영체가 투입한 농업노동시간은 1,500시간임(일단 고용노동시간은 없다고 가정). 이 경우 이 경영체의 실효 공동경영주는 2.08명이므로, 경영

주 외에 1명의 공동경영주를 신청할 수 있음.

- ▶ 가장 중요한 것은 공동경영주로 등록될 경우 정책적으로(각종 지원사업에서 일관되게) 경영주와 동일한 지위가 보장되어야 한다는 것임(경상남도의 농어업인수당의 사례). 이는 농업경영체 등록제도만의 문제를 넘어서기에 농림축산식품부, 법무처, 지자체, 여타 공공기관의 공조가 반드시 필요
- 이렇게 농업경영체의 물적요건을 상향조정하는 동시에 공동경영주의 요건을 보다 현실화하고 그 지위와 혜택을 차별적으로 부여할 경우, 현재까지 동일가구, 동일세대, 동일필지에서 분리등록된 농업경영체의 재통합을 촉진할 수 있을 것임.
- ▶ 농업경영체의 규모를 최소한 기존의 농가 수준에 근접할 수 있도록 유도함으로써, 정책방향의 일관성을 유지할 수 있으며, 정책대상을 명확하게 식별하여 재정지출의 효율성과 정책성과를 제고하고, 농업 현장과 통계의 괴리도 해소될 수 있을 것으로 기대
- 한편, 농업·농촌의 여건 변화에 따라 농업경영체의 유형도 갈수록 다양해지고 있다는 점을 감안하면, 농업경영체의 특성에 따라 세분화하여 유형을 구분하고, 유형별로 등록해야 하는 경영정보의 범위를 차등화하는 방안도 강구할 필요가 있음.
- ▶ 이는 농정당국이 모든 유형의 농업경영체로부터 동일한 등록정보를 일률적으로 확보할 필요가 없기 때문에, 농업경영체 유형별로 꼭 필요한 정보만을 확보하고 이를 정확하게 관리하는 것에 중점을 두고 등록제도를 운용하자는 취지임.

○ 공동경영주의 개념 정립과 등록기준 개선

- 공동경영주를 ‘경영주와 농업경영에 대한 권한과 책임을 공유하며, 공동의 목표를 실현함에 따라 명확한 수익배분 구조를 가진 농업인’으로 정의
 - ▶ 공동경영주도 농산물 판매로 인한 수익의 일정 부분에 대해 수취했음을 증빙 가능해야 함. 다만, 소위 경제공동체로 여겨지는 부부는 수익의 배분이 명확하게 이루어지지 않지만, 「민법」 제826조에 따른 부양의 의무와 제832조에 따라 부부는 채무에 따른 연대책임이 있으므로 예외적으로 인정해야 할 것임.
 - ▶ 또한, 공동경영주는 위 정의에 따른 농업인 대상이 되기 때문에 부부, 부모-자녀간, 형제간, 지인간 등이 모두 허용되지만, 지인간 등 ‘가족관계 이외의 관계’는 공동농업경영체보다는 농업법인 형태로 간주하는 것이 더 합리적임.
- 등록기준은 ① 공동경영주도 경영주와 동일한 권한과 책임이 따르기 때문에 경영주와 동일한 등록기준을 적용하는 방안(장기), ② 현재의 공동경영주의 등록기준을 개선하는 방

안(단기)을 고려할 수 있음.

- ▶ ① 안의 경우, 공동경영주는 물적 요건을 충족하기 위해서 물적 요건의 지분을 증빙해야 하며, 실경작에 공동으로 참여했는지에 대한 입증이 필요함. 실경작 공동참여 여부를 입증 방법으로는 a. 어플을 이용한 영농일지 형식으로 개인이 자신의 농업노동시간을 직접 기입하여 보고하는 방식과 b. 해당 경영체의 실효 공동경영주 수(manpower)를 산출하는 방식을 고려해 볼 수 있음.
- ▶ ② 안의 경우, 현재의 공동경영주 요건 중 「국민연금법」 제8조의 사업장가입자 또는 「국민건강보험법」 제6조의 직장가입자 중 어느 하나에 해당하지 않은 사람(단, 18세 미만 제외) 요건은 경영주 농업인과의 형평성 차원에서 삭제하거나, 직장과 농지 간의 인접성, 재배작물의 특성 등을 감안하여 허용가능하다는 예외 규정을 별도로 만드는 것임. 이 경우에도 실경작 공동참여에 대한 입증이 필요함.

○ 법률 개정안

- 농업인 범위와 관련 법률체계의 일관성을 확보하고, 등록 현장에서 제기되는 민원·논쟁을 해소하기 위해서는, ㉓ 농업경영체 등록 시 적용하고 있는 현행 농업인 요건(등록기준)을 「농업식품기본법」의 입법 취지대로 강화하거나, ㉔ 「농업식품기본법」 시행령 상 농업인 기준을 농정현장을 반영한 완화된 기준으로 개정할 필요
- 농업경영체의 정체성 확립에 초점을 둔다면, ㉕ 「농어업경영체법」이나 「농어업경영체법」시행령에 농업경영체 등록대상이 되는 농업인의 범위를 별도의 조항으로 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 또한, ㉕와 유사하지만, ㉖ 「농어업경영체법」을 개정하여 농업인과는 별개의 개념을 갖는 ‘농업경영체’에 대한 정의를 새롭게 규정하는 방안도 존재

〈법 개정(안)의 장단점 비교〉

| | 법 개정(안) | 개선점 | 문제점 |
|---|---|---|--|
| ㉓ | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 「농어업경영체법」 시행령, ‘농업인 확인서 발급규정’ 등을 「농업식품기본법」 시행령의 농업인 정의에 맞게 개정 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업인 관련 법률체계의 일관성 제고 ▪ 농업인 물적기준의 실질적인 상향 조정 ▪ 농업인 요건이나 농업경영체 등록기준 관련 법적 근거 보강, 민원 해소 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업인 ≈ 농업경영체 유지 ▪ 농업인, 농업경영체 범위 축소에 따른 반발 ▪ 등록정보의 고도화, 활용도 제고 어려움 |
| ㉔ | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 「농업식품기본법」 시행령의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업인 관련 법률체계의 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 「농업식품기본법」 시행령 |

| | | | |
|---|---|--|---|
| | <p>농업인 기준을 농업경영체 등록 시 적용하고 있는 현행 등록요건에 맞추어 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> 농업인 확인서 발급규정도 정비 | <p>일관성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> 영농형태에 따라 농업인 물적기준 (경지면적) 구체화 농업인 요건이나 농업경영체 등록기준 관련 법적 근거 보강, 민원 해소 농업인 마스터 정보화 토대 마련 | <p>개정 쉽지 않으며, 향후 재개정도 부담</p> <ul style="list-style-type: none"> 농업인 ≈ 농업경영체 유지 등록정보의 고도화, 활용도 제고 어려움 |
| ㉔ | <ul style="list-style-type: none"> 「농어업경영체법」이나 「농어업경영체법」 시행령에 농업경영체 등록대상이 되는 농업인의 범위를 별도의 조항으로 규정 「농업농촌공익직불법」 사례 준용 | <ul style="list-style-type: none"> 농업경영체만의 정체성 확보 건실한 농업경영체 육성 토대 마련 별도의 농업경영체 등록요건의 설정(상향 조정) 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 농업경영체의 새로운 요건/기준에 대한 합리적 근거 필요 차별화된 지원과 혜택의 적절성에 대한 논란 |
| ㉕ | <ul style="list-style-type: none"> 「농어업경영체법」 개정 농업인과 별개의 개념을 갖는 '농업경영체' 정의를 새롭게 규정 | <ul style="list-style-type: none"> 실경작 등 물적 요건이 포함된 농업경영체의 요건을 현행 '농업인 요건'보다 상향 조정하여 설정 가능 '농업인 확인'과 '농업경영체 등록'을 차등화하여 관리 의무등록으로의 전환과 의무/권리의 명확화 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 농업경영체의 새로운 요건/기준에 대한 합리적 근거 필요 농업경영체에 포함되지 않게 되는 기존 농업인의 반발 농업경영체에 보다 많은 지원과 혜택 제공 필요 |

□ 실경작 농업인 등록 촉진을 위한 개선방안

○ 「농지법」의 '자경' 개념을 준용하여 '실경작 농업인'을 새로이 정의

- '농업인이 현황상 농지인 토지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 경우'

▶ 이를 증빙하기 위해서는 '별지 제1호 서식' 농업경영체 영농사실 확인서에 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배했다는 사실을 명시

▶ 영농사실 확인서는 현재 「농어업경영체법」의 시행령이나 시행규칙에 포함되어 있지 않아 법적 효력을 갖지 못함. 따라서, 법률적 명시가 선행돼야 함. 또한, 이장 또는 2명의 소재지 이웃 주민 이외에, 영농사실 확인서에 최종적으로 승인 결재권을 읍·면·동 장에게 부여하여 행정체계상의 적법성을 확립해야 함.

○ 기존에 등록제도에 포함되지 않았던 실경작 농업인의 법적 권원 마련

- 공부상 지목이 초지, 잡종지, 임야 등 비농지에서 3년 미만 농작물 경작 및 가축 사육 등 농업생산 활동한 실경작 농업인이 농업경영체에 등록할 경우, 현재의 농업경영체 등록 규정상 물적 요건을 갖춘 것으로 볼 수 없음. 다만, 「농업식품기본법」에 의하여, 「농어업경영체법」에 현황 농지로서 농지요건 충족과 실경작 입증이 가능할 경우 농업인 규정 중 ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람’ 규정을 충족하면, 농업경영체 등록을 허용하는 예외규정 마련도 고려할 수 있음.
- 식물공장의 경우, 시설 온실처럼 농지를 기반으로 하지 않으며 다층적 구조로 작물 재배가 가능하여 현재의 생산기반 규정은 맞지 않음. 따라서, 식물공장의 생산 특성을 감안한 새로운 형태의 물적 요건 관련 규정이 필요함.

□ 비농업인 등록 차단을 위한 개선방안

- (제도적 관점) 제도적으로 ① 진입장벽을 높이거나, ② 정기적 실태조사를 통한 적발, ③ 제재 강화 등의 방안을 고려할 수 있음.
 - ①의 경우, a. ‘농업경영체 영농사실 확인서’에 실경작 관련 규정을 명시하고 이를 법체계에 반영 및 실질화하여 비농업인의 농업경영체 등록 시도 방지 방안, b. 비농업인의 농지 소유 근절을 위한 농업경영체 등록 담당자의 농지위원회 참여와 노력 방안 제시
 - ②의 경우, 「농지법」의 제31조의 3(실태조사)에 의한 농지 소유 실태조사를 농업경영체 정보와 연계하고 활용하는 방안 제시
 - ③의 경우, 제재 강화 안으로 a. 과태료 강화, b. 벌금 부과, c. 징역, d. 농림축산부 및 산하기관 사업참여 배제, e. 타 정부기관 사업참여 배제를 제시
- (시스템 관점) 등록신청 기관에 해당하는 농산물품질관리원 지원 또는 사무소에서 비농업인을 식별하기에는 물리적 또는 기술적인 한계가 있음. 이에 시스템적으로 비농업인의 등록을 탐지·적발할 수 있는 체계를 구축해야 함. 이를 위해 AI 기반 지능시스템이 적용되는 농업경영체 부정등록 방지 시스템을 도입해야 함.
 - ① 농업경영체 등록정보와 등록자들의 정책 참여로 인한 파생 정보 등을 유관기관의 협조를 통해 확보해 이를 통합한 데이터(빅데이터)를 구축하고, ② 이후 이상 룰 패턴 요인을 도출한 다음, ③ 사후적 조사에서 도출된 요인의 적합성을 검증하는 절차를 거쳐, ④ 시스템화해야 할 것임.
 - 한편, 비농업인의 등록을 선제적으로 차단하기 위해서는 교육, 홍보, 신고/포상, 사례

집 발간 등도 유효한 수단일 수 있음.

□ 실경작 검증시스템 구축방안

○ 범부처 및 공공기관 정보들을 통합·연계한 실경작 검증방안

- 기획재정부의 부정수급자 정보, 통계청의 농업인 관련 조사 정보, 건강보험심사평가원의 건강보험청구자료 등을 실경작 농업인 및 비농업인 식별을 위해 농업경영체 등록정보와 연계할 수 있을 것으로 보임.
 - ▶ (예시) 건강보험심사평가원의 건강보험청구자료는 요양기관이 의료서비스를 제공한 후 환자의 진료비용 중 '국민건강보험'이 부담하는 부분에 대해 지급의뢰를 하기 위하여 '건강보험심사평가원'에 보험급여 청구를 하면서 발생하는 데이터임. 이 자료를 연계하여 활용할 경우, 요양병원 또는 요양원에서 요양 중인 고령 은퇴농의 식별이 가능할 것으로 판단됨.

○ 실경작 검증 사례 분석 및 적용을 통한 검증방안 모색

- [1단계] 실경작 의심 사례 수집 및 분류화(classification) → [2단계] 데이터상 변수와 연결 → [3단계] 실경작 의심 프로그램 개발 → [4단계] 현장 검증 및 조치 → [5단계] 환류(피드백)

□ 등록정보의 체계적인 관리와 등록업무의 효율화를 위한 개선방안

- 본 연구에서 식별한 농업경영체 등록제도의 다양한 문제점들을 검토하고, 시의적절한 개선과제들을 도출해 이를 법적·행정적으로 해결하는 역할을 담당해야 하는 총괄 기획·관리 역량을 확충하는 것이 최우선 과제임.
 - 농업경영체 등록정보는 농업부문의 마스터 정보 성격을 지니고 있지만, 별도의 사업이 아니다 보니 등록제도와 등록정보를 총괄 관리하는 전담 인력이 상대적으로 부족한 상황임. 따라서, 등록제도의 총괄적인 기획·운용, 등록정보의 체계적인 관리·검증·분석을 통한 품질개선, 등록정보 서비스와 정책활용도 제고 등을 수행하는 조직과 인력을 보강할 필요가 있음.
 - ▶ 현재 농림축산식품부의 정보통계담당관실 내 하나의 계(2.5명 배치)에서 농업경영체

등록제도 전반을 담당하고 있음.

- 농업경영체는 계속 증가하고 있지만, 분리등록이 가능한 농업경영체 수(또는 경영주 외 농업인)는 감소하는 추세이며, 조만간 농지대장으로의 전환, 공익직불제의 안착, 지자체의 농민수당 도입 완료 등이 예상되기 때문에 신규등록과 분리등록 건수는 점차 줄어들 것으로 전망됨.
 - 따라서 현장에서 등록 실무를 담당하는 농관원의 인력과 조직을 확대하는 것은 조금은 성급한 결정일 수 있음. 우선 등록업무의 부담을 줄이고 업무체계의 효율화를 도모하는 제도개선이 보다 현실적인 대안일 것으로 판단됨.

- 본 연구에서는 등록제도와 등록정보의 체계적인 관리와 등록업무의 효율화를 위한 개선방안으로 총괄 컨트롤타워 보강, 민원전담부서 신설, 공무원과 공무직 간 명확한 업무분장, 불필요한 업무 해소, 현행화 기간의 유연화, 등록제도 관련 교육 및 홍보 강화를 제시
 - (총괄 컨트롤타워 보강) 단기적으로 농림축산식품부 내 농업경영체 등록제도 담당 계의 전문인력(정보 처리·활용, 통계·빅데이터 분석 등)의 추가 배치가 우선적으로 필요함. 그러나 우리 농정에서 차지하는 농업경영체 등록정보의 중요성을 감안할 때, 장기적으로는 차세대 AgriX 시스템 구축과 연계하여 농업경영체 등록제도 기획·운영 및 등록정보 활용·관리를 담당하는 총괄 컨트롤타워이자 새로운 전담조직을 신설하는 것이 바람직하다고 판단
 - (민원 전담부서 운영) 민원인을 효과적으로 대응하기 위해, 법적 대응 인력을 포함한 별도의 민원 전담부서를 조직하고 운영
 - (공무원과 공무직 간 명확한 업무 분장) 책임성과 전문성이 요구되는 상담 업무의 경우 공무원이 중심으로 담당하고, 창구 등록 안내, 현장 조사와 같이 책임성이 비교적 약한 업무와 업무의 난이도가 낮은 수준이지만 많은 시간을 투입해야 하는 현행화 업무는 공무직이 담당하는 방향으로 업무 분장
 - (법적 규정 마련 및 규정 개선) a. 실경작 확인 업무 등 법적 권원 미비로 절차상 적절한 대응을 하지 못하는 업무의 법적 규정 마련, b. 주민등록 주소변경으로 인한 현행화, 등록인 사망으로 인한 말소 등 업무의 법 개정을 통한 시스템적 접근 제시
 - (현행화 기간의 유연화) 시급성이 요구되지 않은 건에 대해서 별도의 완료 시일을 지정하지 않고 각 지역 사무소별 현장 상황을 고려하여 사무소에 완료 시일에 대한 재량권

부여

- (교육 및 홍보 강화) 농업경영체 등록의 내용과 관련한 비디오 시청 자료를 제작하여 각 마을의 이장이나 통장의 협조하에 마을회관에서 정기적(연 1~2회) 상영 추진, 농한기 철을 이용한 현장 교육 시행, 현행화 시즌 마을 무선 방송시스템이 이용한 내용 전달

연구목차

1. 서론

| | |
|-----------------|----|
| 1.1. 연구 배경 및 목적 | 1 |
| 1.2. 연구 내용 | 6 |
| 1.3. 연구 방법 | 8 |
| 1.4. 선행연구 검토 | 11 |

2. 농업경영체와 농업경영정보 등록 실태

| | |
|----------------------------------|----|
| 2.1. 농업경영체 정의 및 등록 실태 | 16 |
| 2.1.1. 농업인과 농업경영체의 법률적 정의 | 16 |
| 2.1.2. 농업경영 단위로서의 농업경영체 개념 | 21 |
| 2.1.3. 농업경영체 등록 실태와 문제점 | 28 |
| 2.1.4. 농업경영체의 물적 요건 | 37 |
| 2.2. 농업경영정보 등록의 목적과 활용 | 41 |
| 2.2.1. 정부의 농업경영체 등록 목적 | 41 |
| 2.2.2. 농업인의 농업경영체 등록 목적 | 42 |
| 2.2.3. 농업경영체 등록정보의 품질과 활용가치 | 43 |
| 2.2.4. 등록정보 활용 실태와 문제점 | 45 |
| 2.3. 농업경영체 등록제도 개선과제 | 52 |
| 2.3.1. 농업경영체 등록정보 구축과 활용 목적의 명확화 | 53 |
| 2.3.2. 농업인과 농업경영체의 개념과 기준의 재정립 | 60 |
| 2.3.3. 공동경영주 등록의 실효성 제고 | 66 |
| 2.3.4. 법률 개정안 | 71 |

| | |
|--|-----|
| 3. 실경작 농업인 등록 촉진을 위한 개선방안 | |
| 3.1. 실경작 농업인 정의 | 79 |
| 3.2. 실경작 농업인의 등록불가 유형 및 사례 | 84 |
| 3.3. 실경작 농업인의 등록 개선방안 | 87 |
| | |
| 4. 비농업인 등록 차단을 위한 개선방안 | |
| 4.1. 비농업인 거짓·부정 등록 사례 | 93 |
| 4.2. 비농업인 등록 차단을 위한 개선방안 | 94 |
| 4.2.1. 제도적 관점 | 94 |
| 4.2.2. 시스템 관점 | 100 |
| | |
| 5. 실경작 검증시스템 구축방안 | |
| 5.1. 현행 실경작 검증 실태와 문제점 | 104 |
| 5.2. 등록정보 및 공공데이터, 위성사진 등을 활용한 실경작 검증시스템 | 106 |
| | |
| 6. 등록정보 체계적 관리와 등록업무 효율화를 위한 개선방안 | |
| 6.1. 농업경영체 등록제도 추진체계 점검 | 115 |
| 6.2. 농업경영체 등록업무 진단 | 121 |
| 6.2.1. 업무별 추진절차 및 문제점 | 121 |
| 6.2.2. 공무원/공무직 업무 분담 진단 | 127 |
| 6.2.3. 기간별 업무 강도 진단 | 128 |
| 6.3. 개선방안 | 130 |
| 6.3.1. 총괄 컨트롤타워 보강 | 131 |
| 6.3.2. 민원 전담 부서 운영 | 133 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 6.3.3. 공무원과 공무원직 간 명확한 업무분장 | 134 |
| 6.3.4. 법적 규정 마련 및 개선 | 136 |
| 6.3.5. 현행화 기간의 유연화 | 137 |
| 6.3.6. 교육 및 홍보 강화 | 138 |

7. 결론 및 제언

| | |
|--------------------------------|-----|
| 7.1. 요약 및 결론 | 139 |
| 7.2. 본 연구의 한계점 및 향후 연구과제 | 145 |

참고문헌

| | |
|-------|-----|
| | 148 |
|-------|-----|

부록(타기관 개인정보 활용 여부 법적검토)

| | |
|-------|-----|
| | 150 |
|-------|-----|

표 목차

| | |
|--|-----|
| 표 1-1. 농업경영체 등록 항목 | 1 |
| 표 1-2. 농업경영체 등록 대상 | 2 |
| 표 1-3. 농업경영체 등록 절차 | 2 |
| 표 1-4. 농업경영체 등록정보와 농림어업총조사의 농업인 관련 통계 추이 | 3 |
| 표 1-5. 농업경영체 등록 현황 (개) | 4 |
| 표 2-1. 「농지법」과 「농업협동조합법」의 농업인 범위 | 18 |
| 표 2-2. 「농업식품기본법」, 「농지법」, 「농업협동조합법」의 농업인 정의 | 19 |
| 표 2-3. 농업경영체 등록정보 상의 농업경영체 유형 구분 | 20 |
| 표 2-4. 「EU의 농업경영체 기준 | 22 |
| 표 2-5. 경영주인 농업인 등록기준 및 증빙서류 | 29 |
| 표 2-6. 경영주 외 농업인 등록기준 | 31 |
| 표 2-7. 농업경영체 등록정보를 활용하는 농림사업 내역(2020년 기준) | 45 |
| 표 2-8. 타부처와 공공기관, 지자체의 농업경영체 등록정보 활용 사례 | 50 |
| 표 2-9. 농업경영체 등록정보와 농지대장 및 직불금 지급정보의 비교 | 55 |
| 표 2-10. 농업인 확인 신청서 | 56 |
| 표 2-11. 「농업농촌공익직불법」 사례를 참조한 「농어업경영체법」 개정방안 | 76 |
| 표 2-12. 법 개정(안)의 장단점 비교 | 78 |
| 표 3-1. 노지 채소류 평년 평균 소득표 (예시) | 91 |
| 표 5-1. 부정등록 유형별 의심변수 (예시) | 106 |
| 표 5-2. 건강보험청구자료의 요양급여비용 세부 정보 내역 | 108 |
| 표 5-3. 농업경영체 등록정보와 연계 가능한 공공기관 자료 | 109 |
| 표 5-4. 저활용 농지 분류 | 113 |

| | |
|--|-----|
| 표 6-1. 농어업경영체 등록기관 조직 및 인력 현황(2022년 기준) | 120 |
| 표 6-2. 농어업경영체 수(기관 제외) 추이와 등록기관 인력당 경영체 수 현황 | 120 |
| 표 6-3. 신규 등록 현황 | 122 |
| 표 6-4. 변경 등록 현황 | 124 |
| 표 6-5. 말소 현황 | 126 |
| 표 6-6. 등록 종류 기준, 농업경영체 등록 업무 중 주 담당 업무 | 127 |
| 표 6-7. 세부 업무 기준, 농업경영체 등록 업무 중 주 담당 업무 | 127 |
| 표 6-8. 업무량이 가장 많았던 월 순위 | 128 |
| 표 6-9. 가장 바빴다고 생각하는 기간에 업무 부담 원인 | 129 |
| 표 6-10. 농촌진흥청 국립식량과학원의 업무분장(2027.7) (예시) | 135 |

그림 목차

| | |
|---|-----|
| 그림 2-1. EU의 기본직불금 지급 관련 ‘실제 농업인’ 판단 절차 | 24 |
| 그림 2-2. 1인 농업경영체 증가 추이(좌)와 구성원수별 농업경영체 비중(우) | 31 |
| 그림 2-3. 동일주소 분리등록(좌)과 동일세대 신규 분리등록(우) 농업경영체 수 | 32 |
| 그림 2-4. 경영주 외 농업인 수 추이(좌)와 2021년 경영주 외 농업인 구성(우) | 33 |
| 그림 2-5. 동일주소 분리등록(좌)과 동일세대 신규 분리등록(우) 농업경영체 수 | 34 |
| 그림 2-6. 농업경영체 등록정보의 발전방향 | 44 |
| 그림 2-7. 지자체별 공동경영주 추이 (단위: 명) | 51 |
| 그림 2-8. 물적 요건의 상향조정과 농업생산활동 범위의 제한 | 61 |
| 그림 2-9. 물적 요건의 상향조정과 농업생산활동 범위의 확장 | 62 |
| 그림 2-10. 물적 요건의 상향조정과 농업경영체 차등화 | 63 |
| 그림 2-11. 농업경영체의 물적 요건을 농업인과 분리하여 새롭게 설정 | 64 |
| | |
| 그림 3-1. 실경작 농업인 시비 여부 판례 | 80 |
| 그림 3-2. 농업경영체 영농사실 확인서 | 81 |
| 그림 3-3. 농업경영체 영농사실 확인서(변경 안) | 82 |
| 그림 3-4. 1/2을 자기노동력 투입 시비 여부 판례 | 83 |
| 그림 3-5. 모듈형 식물공장 내·외부 모습 | 88 |
| 그림 3-6. 농업경영체 등록 홈페이지에 포함해야 하는 특수사례의 구비서류 규정 (예시) | 92 |
| | |
| 그림 4-1. 농지이용실태조사와 연계한 비농업인 식별 | 96 |
| 그림 4-2. 농업경영체 등록, 부정등록 방지 시스템 구축 (예시) | 102 |
| | |
| 그림 5-1. 차세대 농림사업통합정보시스템 구축 내용 | 109 |
| 그림 5-2. 저활용농지 추정 과정 | 113 |
| 그림 5-3. 항공사진 판독과 실경작 검증 | 114 |

| | |
|--|-----|
| 그림 6-1. 농업경영체 등록제도의 추진체계 | 115 |
| 그림 6-2. 농림사업정보시스템(AgriX) 개요 | 118 |
| 그림 6-3. 국립농산물품질관리원 홈페이지의 농업경영체 신규등록 안내 | 122 |
| 그림 6-4. 등록정보의 체계적 관리와 등록업무의 효율화를 위한 6가지 개선방안 | 131 |
| 그림 6-5. 약성 민원 대응을 위한 4가지 핵심 추진 과제 | 134 |

글상자 목차

| | |
|---|-----|
| 글상자 1-1. 실경작 검증 시 참조가능한 이상치 탐색방법 | 9 |
| 글상자 1-1. 농지원부에서 농지대장으로 개편 | 10 |
| 글상자 2-1. 「농어촌발전특별조치법」의 농어민 | 17 |
| 글상자 2-2. 농업경영체 등록 시 공동경영주 신청 | 34 |
| 글상자 2-3. 식물공장 (수직형 농장) | 38 |
| 글상자 2-4. 「농어업경영체법」 시행규칙 별지 제1호 서식 상 공동경영주 등록 요건 | 68 |
| 글상자 2-5. 「농업농촌공익직불법」의 지원대상 조항 | 74 |
| 글상자 3-1. 농지임대차계약서 작성 시 애로사항 | 85 |
| 글상자 3-2. 「농지법」 시행령 제2조 2항 농지 단서 규정 | 86 |
| 글상자 4-1. 「농지법」 46조 농지위원회의 기능 | 94 |
| 글상자 4-2. 「농지법」 45조 농지위원회의 구성 | 95 |
| 글상자 4-3. 제6조의2 (등록정보의 정정 또는 말소) 및 33조 (과태료) | 96 |
| 글상자 4-4. 「농어업경영체법」 제5조(등록정보의 확인 등) | 100 |
| 글상자 5-1. 실경작 검증 사례 및 데이터상 변수와 연결 (예시) | 110 |
| 글상자 6-1. 「농어업경영체법」 시행령 제22조(권한의 위임 및 위탁) | 117 |

1. 서론

1.1. 연구 배경 및 목적

□ 농업경영체 등록정보의 위상 변화

- 농업경영체 등록제도는 2006년부터 추진된 맞춤형 농정을 뒷받침하고자 2008년에 도입됨. 즉, 농업경영체의 인구학적·경제적 특성과 영농 행태를 정확하게 파악하여 정책 수립의 기초로 활용하려는 목적에서 출발함.
- 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률(이하 농어업경영체법)」이 2009년(10.2) 제정되었고, 같은 법 제4조(농어업경영정보의 등록)에 따라 용자·보조금을 지원받으려는 농업경영체는 농업경영정보를 등록해야 함.
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 (이하 농업식품기본법)」 제40조도 농업경영체의 경영정보 등록을 명시
- 2021년 현재 177만 농업경영체별 세부 경영현황과 보조·용자 등 정책사업 수혜이력, 교육실적 등 농업인과 농업법인 각각 54개와 64개의 등록정보(등록항목)가 통합·관리되는 체계가 마련되어 있음.

〈표 1-1〉 농업경영체 등록 항목

| 구분 | | 항목(개) | 세부내용 |
|------------------------|-------------------|-------|--|
| 일반현황 | | 20 | • (농업인) 경영주, 경영주의 농업인 등 인적사항, 영농이력, 공동경영주 여부 등 • (농업법인) 법인명, 대표자, 법인등록번호, 소재지, 구성원 등 일반현황, 출자규모 등 |
| 농지 및 농작물 재배/ 보조금 신청 | | 20 | • 농지소재지, 농지면적, 시설현황, 품목별 재배면적 등 • 보조금 신청인, 신청면적 등 |
| 가축·곤충 사육시설 및 사육규모 | | 9 | • 사육시설 소재지, 시설면적, 사육품목, 사육규모 등 |
| 농업 법인만 해당 | 농산물 생산·유통 및 가공 | 6 | • 품목별 생산량, 판매량, 판매액 등 • 가공대상 품목 및 품목별 판매량 등 |
| | 소득·자산·부채 | 4 | • 농업소득, 농업외 소득, 자산, 부채 등 |
| 기타 (연계정보) | | 5 | • 정부보조·용자금, 친환경 인증, 농업경영 관련 교육 이수, 후계농업경영인 선정, 농업용 면세유류 배정량 |

자료: 농업경영체 등록업무 편람(국립농산물품질관리원)

- 현재 농업경영체 등록제도의 목적은 ① 데이터에 기반한 과학농정 및 지역농정을 지원하고, ② 농업정책자금의 중복·부당 지급을 최소화하여 정책사업과 재정집행의 효율성을 제고하는데 있음.

〈표 1-2〉 농업경영체 등록 대상

| 등록절차 | 법적 근거 | 정의 |
|--------|--------------------------|---|
| 농업인 | 「농업식품기본법」 시행령 제3조 제1항 | • 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람 |
| | | • 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람 |
| | | • 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 |
| 영농조합법인 | 「농업식품기본법」 | • 농산물의 출하·유통·가공·수출 등을 공동으로 하려는 농업인 또는 농업 관련 생산자단체가 5인 이상 조합원으로 설립된 단체 |
| 농업회사법인 | | • 농업경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 수행 또는 대행 |

자료: 농업경영체 등록업무 편람(국립농산물품질관리원)

- 현시점에서 농업경영체 등록정보는 농업인 마스터 정보로 인식되고 있음.
 - 중앙정부와 지자체가 추진하는 다양한 지원사업들의 농업인 자격 확인방법이 기존 농지원부 및 농업인 확인서에서 농업경영체 등록확인서로 대체됨
 - ▶ 농업인 확인서 발급건수: 1,128건
 - ▶ 농업경영체 등록확인서 발급건수: 136만 여건

〈표 1-3〉 농업경영체 등록 절차

| 등록절차 | 등록 방법 |
|---------------|--|
| 신청서 작성 | • ‘농업경영체등록신청서’ 서식에 따라 정보 기재 * 신청서는 국립농산물품질관리원(농관원) 홈페이지(www.naqs.go.kr)나 농관원을 방문하여 수령 |
| 신청서 제출 | • ‘농업경영체등록신청서’를 작성하여 방문, 우편, 팩스, 메일, 인터넷 등의 방법으로 주소지 관할 농관원 사무소에 제출 * 불가피한 경우 대리 신청(신원 확인) 가능 |
| 신청서 접수 및 서류검토 | • 농작물 재배, 가축·곤충사육 등록기준 충족여부 확인 • 증빙서류 적정여부 확인 |
| 시스템 확인 | • 주민등록정보: 성명, 주민등록번호, 주소 일치여부 확인 • 토지대장: 지번, 지목, 면적, 소유자 일치여부 확인 • 축산물이력제: 가축사육두수 및 축종 일치여부 확인 |
| 현지 조사 | • 농작물 경작: 재배면적·품목 일치여부 확인 • 가축·곤충 사육: 사육 축종 및 규모 확인 |
| 전산등록 | • 신청서 내용 일치 여부 확인 후 농업경영체 고유등록번호 부여 및 농업경영체 등록정보 관리 시스템에 등록 * 증빙서류 확인 및 필요시 신청사항에 관한 현지조사 등 병행 |
| 등록확인서 발급 | • 신청서 접수일로부터 30일 이내에 농업인 요건에 부합하는 경우 농업경영체 등록 및 확인서 발급 |

자료: 농업경영체 등록업무 편람(국립농산물품질관리원)

□ 농업경영체 등록정보의 신뢰도 및 활용도 제고 필요

- 그러나 농업경영체 등록정보(DB)는 도입 당시 맞춤형 농정을 뒷받침하는 행정자료로 출발하면서 엄밀한 의미에서 통계 DB의 요건을 갖추지 못했기 때문에, 실제로 농업경영체 DB가 제공할 수 있는 정보의 범위와 그 정확성에는 의문의 여지가 있음.
- 2020년 공익직불제 시행, 2021년 한국토지주택공사(LH) 사태 등을 겪으면서 농업경영체와 농지 정보를 정확하고 투명하게 파악하고, 이를 활용해야 하는 필요성이 어느 때보다 강조되고 있음.
 - 2020년 기본직불금 신청 과정에서 ‘2017~2019년 동안 1회 이상 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지’를 대상으로 직불금을 지급하는 조건에 대한 민원이 가장 많이 제기되었음. 이는 부채지주의 부정수급 문제와도 관계되지만, 현행 농업경영체 등록제가 임의가입 방식으로 운영되고, 농지원부 등 농지 관련 정보와 효과적으로 연동되지 않는 점도 원인으로 지목됨.
 - LH 사태 역시 「농지법」 상 소유제한 예외조항이나 농업경영계획서를 엄격하게 심사하지 않는 실태, 그리고 농업경영체 등록을 할 때 ‘세대분할’ 등록을 하여 등록자 수가 실제 경영체(농가) 수보다 과대 계상되는 등 제도적 한계나 허점을 적극 활용하는 사례가 증가하고 있음.
- 통계청 농림어업총조사의 농가 수와 농업경영체 등록정보의 경영체 수의 격차로 인하여 농업경영체 등록정보의 신뢰성 문제도 제기됨.
 - 통계청 조사의 농가와 농업인구는 매년 감소하는데 반해 농업경영체 DB의 농업경영체와 농업인은 매년 증가하고 있음. 농가와 농업경영체의 정의 자체가 다르기 때문임에도 불구하고, 격차가 더 확대되고 있는 추세에 대한 명확한 원인 규명이 필요한 상황

〈표 1-4〉 농업경영체 등록정보와 농림어업총조사의 농업인 관련 통계 추이

| 구분 | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 농업 경영체 | 경영주(천 명) | 1,590 | 1,618 | 1,645 | 1,659 | 1,686 | 1,731 |
| | 농업인(천 명) | 2,583 | 2,546 | 2,466 | 2,443 | 2,447 | 2,479 |
| 통계청 | 농가수(천 호) | 1,089 | 1,069 | 1,042 | 1,021 | 1,007 | 1,035 |
| | 농업인구(천 명) | 2,569 | 2,496 | 2,422 | 2,315 | 2,245 | 2,314 |

자료: 통계청 농림어업조사 결과 각년도, 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 통계 서비스.

〈표 1-5〉 농업경영체 등록 현황 (개)

| 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | |
|-----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|-----------|-----------|--------|
| 합계 | 농업인 | 법인 | 합계 | 농업인 | 법인 | 합계 | 농업인 | 법인 |
| 1,699,048 | 1,686,068 | 12,980 | 1,745,472 | 1,730,905 | 14,567 | 1,777,659 | 1,762,530 | 15,129 |

자료: 농림축산식품부 농업경영체 등록정보 통계 서비스.

○ 또한, 농업경영체가 등록정보의 변경사항에 대하여 제때에 변경등록을 하지 않아 농업경영체 등록정보의 현행화가 미흡한 점도 등록정보의 정확도에 대한 의구심을 제기하는데 일조함.

- 최근 사례 마을을 중심으로 농지 실태를 조사하고, 이를 농지원부나 농업경영체 정보와 비교한 연구(강마야 외 2020, 이문호 외 2020)에서도 드러나듯이, 농지 정보와 농업경영 정보가 불일치할 뿐만 아니라, 타기관에서 생산한 통계와도 일치하지 않는 문제가 확인됨.

○ 한편, 농업경영체 등록·변경에 대한 검증시스템이 미흡한 점도 농업경영체 등록정보의 신뢰성에 부정적 영향을 미침.

- 농업인 증빙서류(임대차계약서, 영농사실확인서, 농자재구매 영수증 등)의 진위 여부를 검증하는 것이 쉽지 않은 상황임.

- 또한, 현장조사를 통해 재배품목, 경작면적, 가축규모, 시설 등의 정보를 확인하고 있으나, 인력과 시간의 소요가 상당하며, 신청인의 실경작 여부를 파악하는 데는 한계가 있음.

□ 농업경영체 등록제도 개선 필요성 증대

○ 농정 기조가 맞춤형 농정에서 (직불제 중심의) 지속가능한 농정으로 전환되었으나, 농정방향 전환에 대응하여 농업경영체 정보를 어떻게 활용할지에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않음.

- 본원적으로는 1) 향후 농정에서 경영체 등록정보가 어떠한 위상으로 자리매김하여 어떠한 기능을 담당할 지를 재검토할 필요가 있고, 2) 이 때 필요한 정보가 무엇인지를 식별하고, 3) 이 정보를 어떻게 적시에 정확하게 수집할 것인가에 대한 의사결정이 선행되어야 함.

- 체계적인 농업경영체 지원과 효과적인 농정 추진에 꼭 필요한 농업경영체 정보를 정확하고 안정적으로 확보하려면, 농정방향의 전환과 농업·농촌의 여건 변화에 부합하게 현행 농업경영체 등록제도의 개선이 필요함.
 - 농정 대상인 농업경영체 관련 정의를 명확하게 설정해야 하며, 농업경영체와 농지 관련 정보의 투명성과 신뢰성을 높이고, 이를 효과적으로 활용할 수 있도록 정비해야 함.
 - 현행 임의등록 방식 개선, 정보 현행화, 다른 농업정보와의 연계성 강화, 생산한 정보의 활용도 제고, 기입된 정보를 교차검증할 수 있는 시스템 구축 등이 주요한 과제임.

- 이러한 장기적인 개선과제를 논외로 하더라도, 농업경영체(농가 및 농업법인)와 이들이 이용하는 생산요소(농지 등)의 실태를 적시에 정확하게 파악하지 못하는 한계나 허점을 악용하는 사례와 현실과 괴리되어 있고 법적인 근거가 빈약한 등록 기준이나 절차로 제기되는 민원이 많으며, 이에 따른 단기적인 제도 개선(대응방안 마련) 요구에 직면해 있음.
 - 최근, 농업인 수당, 보조금 등 지원받기 위한 비농업인의 농업경영체 등록에 대한 의구심이 제기됨에 따라, 비농업인의 등록차단을 위한 제도 개선이 필요
 - 반면, 실제 영농활동에 참여하고도 제도상 한계로 등록하지 못하는 농업인도 존재
 - ▶ 「농업식품기본법」의 농업인 기준에 부합하지 않는 농업인(가령, 농지가 아닌 지목(초지 등)에서 농업을 하거나 가축을 사육하는 농업인), 부재지주 및 종종 소유의 농지를 임차하여 적법한 권원이 없는 농업인 등

- 원칙적으로는 개별 정책사업마다 농업경영체 등록정보를 활용해 사업 취지에 맞는 정책대상 농업인을 일차로(또는 사전에) 식별하고, 필요 시 추가적인 신청조건을 부과하는 방식이 가장 합리적일 수 있지만, 이미 (농정당국이나 지자체, 농업인 모두에게) 농업경영체 등록이 ‘농업인’을 가늠하는 ‘가장 객관적이고 공정한’ 기준처럼 인식되고 있는 현실을 고려하지 않을 수 없음.
 - 물론, ‘문제의 근원이 농업경영체 등록제도에 있다’라는 시각은 경계해야 하지만, 농정당국을 포함하여 타부처나 지자체의 경우, 농업인 관련 별도의 기준을 새롭게 설정하는 대신 농업경영체 등록정보를 준용함으로써 행정비용을 줄일 수 있고, 정책적 일관성도 제고할 수 있는 장점이 존재하기 때문에, 현행 농업경영체 등록제도의 큰 틀은 유지하되, 단기적으로 수정·보완이 가능한 부분은 신속하게 대응·개선할 필요가 있음.

□ (연구목적) 본 연구에서는 농업경영체 등록제도의 본원적이고 장기적인 제도개선 방향을 고려하지만, 단기적인 개선과제인 실경작 농업인의 등록 촉진, 비농업인의 등록 차단, 실경작 검증시스템 구축 등에 초점을 두고 수행

- 제도권 밖 실경작 농업인이 농업경영체로 등록될 수 있도록 제도 개선
- 등록정보의 신뢰도 제고를 위해, 비농업인은 농업경영체 등록이 차단·제외될 수 있도록 제도 개선
- 실효성 있는 실경작 검증방법 시스템화
- 농업경영체 등록 관리·업무의 효율화를 위한 개선방안 제시

□ 구체적으로 본 연구의 목적은 농업경영체 등록정보의 신뢰성을 제고하기 위해 실경작 농업인은 농업경영체 등록이 가능하되, 비농업인은 등록을 차단·제외시킬 수 있는 제도적 개선안을 마련하고, 실효성 있는 실경작 검증 방법 및 시스템화 방법을 모색하며, 마지막으로, 농업경영체 등록과 관리 관련 효율적 업무 추진체계 및 운영조직 구성(안)을 제시하는 것임.

1.2. 연구 내용

□ 실경작 농업인의 농업경영체 등록을 위한 개선방안 마련

- 농업경영체 개념 재정립 및 등록에 대한 제도적 문제점 파악, 개선방안 제시
 - 현행 법률은 농업경영체가 농업인과 농업법인으로 정의되어 있으며, 의사결정의 독립성, 단일성 개념이 결여되어 있음. 사실상 농업경영체의 실체가 법에 반영되어 있지 않음.
 - 농업경영체 등록기준의 법적 근거 마련
 - 공동경영주 제도의 실효성 검토, 개선방안 제시(경영주농업인, 경영주외농업인 정의도 검토 필요)
- 농업경영체 등록 농업인 실태와 실경작 농업인의 등록불가 사례 조사

- 생산기반이 없는 농업인(120만원 영수증, 법인종사자)은 경영체 등록이 안 되는 상황임.
- 「농업식품기본법」상 농업인 기준과 농관원의 업무편람 및 내부규정으로 등록제도를 운영함에 따라 발생하는 문제점 파악, 개선방안 제시
- 「농업식품기본법」상 농업인 기준과 농지법 기준에 충족하지 못하여 농업경영체 등록이 안 되는 실경작 농업인 실태조사 및 해결방안 제시

□ 비농업인 등록 차단을 위한 실효성 있는 개선방안 제시

- 농지를 소유하지만 실경작을 하지 않는 비농업인(LH직원, 태양광업자 등)이 농업경영체 등록하여 농업인의 혜택을 받는 사례
- 부동산투기, 태양광사업 지원, 양도세 혜택 등 농업과 무관한 의도로 경영체 등록을 시도하는 비농업인 사전 차단 및 사후 말소·제재하는 방안 강구
 - 비농업인에 대한 자료 요청, 실경작 여부 실태조사 및 직권 말소, 거짓부정등록자의 등록 제한, 제재 강화 등 규정 마련
- 공익직불제 등 제도적 허점을 활용하고자 1개 경영체를 다수 경영체로 분리등록하거나 농지 분할 등록하는 경우에 대한 개선방안 마련
 - 공유지분 분할 등록 등 공동경영주 개념과도 연계

□ 농지법 개정 및 농업직불제 개선(기본직불의 2017~19년 농지요건 삭제 등)에 따른 농업경영체 등록제도 개선방안 모색

- 개정된 「농지법」을 위반한 농지 및 불법 임대차 농업인의 등록 실태 파악
 - 적법한 임대농지만 경영체 등록할 수 있도록 규정 마련, 불법 임대차 농업인의 농업경영체 등록 제외 시 대응방안 제시
 - ▶ 감사원 지적(2021.7): 농지법에 위반된 농지에 대한 보조금 등을 지원하지 않기 위해 경영체 등록에서 제외 필요
- 기본직불의 요건 완화, 선택직불의 확충, 영농정착지원사업과 농지이양은퇴직불제의 확대 등 농업직불제와 경영체 등록제의 정보 연계 강화 필요

□ 실경작 검증방법론 및 검증시스템 구축방안 마련

- 현행 실경작 검증 방법에 대한 실태 및 문제점 진단
 - 이장 또는 주민 2명의 경작사실확인서, 농자재구매영수증 징수 및 현장 확인
- 농지대장 자료와 연계한 실경작 검증 방법 모색
- ‘농업경영체 등록정보 분석·진단(2022.6.~8.) 연구용역’ 결과에 따른 실경작 검증방법 및 시스템 구축을 위한 제도 개선방안 제시

□ 농업경영체 등록제도 운영 조직·업무 진단 및 개선방안 모색

- 농업경영체 등록제도 운영 관련 농관원의 업무 추진체계 및 방식 적절성 진단
- 신뢰성 확보할 수 있는 등록정보 관리를 위해 필요한 운영 인력·조직 등 개선방안 모색

1.3. 연구 방법

□ 문헌 검토 및 통계자료 분석

- 농업경영체 등록 실태, 국내외 농업경영체 등록제 관련 선행연구
 - 농업 및 비농업 분야 정책자금 부정수급 검증시스템 연구, 운영조직 인력 산정 연구 포함
- 농업경영체 등록 실태 및 관련 통계 비교·분석
 - ‘농업경영체 등록정보 분석·진단(2022.6.~8.) 연구용역’ 결과 활용 2차 분석
- 국립농산물품질관리원 인력·조직 현황 파악, 등록 관련 통계 조사

□ 법적·제도적 검토

- 「농업식품기본법」과 「농어업경영체법」상 농업경영체 등록제도의 법적·제도적 근거 검토 및 문제점과 개선방향 비교·분석
 - 법률자문(원고 위탁) 병행
- 「농지법」 개정, 농업직불제 개선 등 관련 법·제도 변화 파악

□ 정성적 분석: 사례연구(Case Study)

- 표적집단면접(FGI; Focus Group Interview) 조사 활용
 - 농업경영체에 등록하지 못한 실경작 농업인 심층면담
- 다른 목적으로 농업경영체에 등록한 비농업인 사례연구
 - 농관원 업무편람 등 관련 자료 조사, 농업경영체 등록 실무담당자 의견수렴

□ 전문가 자문

- 실경작 농업인의 농업경영체 등록을 위한 제도 개선방안, 비농업인 등록 차단을 위한 제도 개선방안, 실경작 검증방법론 및 검증시스템 구축방안, 운영조직·업무 진단 및 개선방안 등 연구진이 정리한 초안을 준비한 다음, 전문가 및 실무담당자 의견수렴 및 수정·보완 추진

□ 실경작 검증방법 검토

- 통계적 이상치 탐색 방법론
 - 건강보험심사평가원의 진료행태 이상 징후 감지를 위한 이상치 탐색방법 참조

〈글상자 1-1〉 실경작 검증 시 참조가능한 이상치 탐색방법

건강보험심사평가원은 일례로 과잉청구 등의 가능성이 보이는 고액진료비 명세서를 선정해 심층적인 진료비 심사를 진행하기 위해 진행되거나 요양기관 단위 비용관리 지

표를 산출해 다른 행태를 보이는 기관을 선정하기 위한 목적으로 이상치를 탐색

〈접근 방법에 따른 이상치 탐색 방법의 분류〉

| 접근 방법 | 이상치 탐색 방법 분류 |
|-----------|--------------------------|
| 자료의 크기 | 소표본, 대표본 |
| 자료의 차원 | 일차원, 이차원, 다차원 |
| 변수의 개수 | 일변량, 이변량, 다변량 |
| 목표 변수의 유무 | 지도 방법, 비지도 방법 |
| 통계적 방법 | 모수적 방법, 비모수적 방법, 준모수적 방법 |

○ 농지대장 자료와 연계한 실경작 검증

- 농지이용실태 조사 시, 농업경영체 등록정보 자료와 농지대장 자료를 연계한 시스템적인 실경작 검증방안 모색

〈글상자 1-2〉 농지원부에서 농지대장으로 개편

농지 소유·이용 관리 강화를 위해 기존 농업인 기준으로 작성되던 농지원부를 필지별로 작성·관리하도록 하는 「농지법」시행령 일부개정령안 개정·공포(10.14.), 2022년 4월 15일부로 시행되었으며, 2022년 8월 18일부로 농지 임대차 등 이용현황 신고가 의무화될 예정임.

〈농지원부 관련 제도개선 내용〉

| 구분 | 내용 | 관련법령 | 시행시기 |
|------------|-----------------------------------|-------------|---------------|
| ① 작성기준 | 농업인 → 필지 | 시행령 | 시행('22.4.15) |
| ② 작성대상 | 1천㎡이상 → 모든농지 | 시행령 | 시행('22.4.15) |
| ③ 관할행정청 | 농업인 주소지 → 농지 소재지 | 시행규칙 | 시행('22.4.15) |
| ④ 공부명칭 | 농지원부 → 농지대장 | 농지법 | 시행('22.8.18) |
| ⑤ 관리방식 | 직권주의 보완* *임대차 계약, 농막 등 설치 시 신고 | 농지법 | 시행('22.8.18) |
| ⑥ 타기관 DB연계 | 부동산등기자료 등 11개 항목 추가 | 농지법 /시행령 | 시행('21.10.14) |
| ⑦ 별지서식 개정 | 필지별 작성, 농지정보 추가 | 시행규칙 | 시행('22.4.15) |

※ 직권주의: 소송법상 소송에서의 주도적 지위를 법원에게 인정하는 소송구조를 말하는 것으로 이는 당사자주의에 상대되는 개념

1.4. 선행연구 검토

□ 농업경영체 등록정보 관련 연구

- 농업분야 연구 및 정책 수립을 위해 농업경영체 등록제도를 통해 구축된 경영체 등록 정보에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있음. 경영체 등록정보는 농업부문 공공 빅데이터로써 다양한 방면으로 활용이 가능함.
 - 경영체 등록정보의 구축 이전에도 농업분야에서 다양한 정보들이 수집되고 있었지만 실제 농가에 대한 직접적인 정보의 확보에는 한계가 존재했음. 이에 따라 정책 수립 이외에도 정책 시행 후 정책효과 분석을 위해서도 경영체 등록정보가 활용되어 옴.
- 김수석 외(2011)는 농업경영체 등록제도 도입 초기 실태를 분석하고, 관리 개선 및 운용 활성화 방안 제시하고자 설문조사를 실시함. 설문조사 자료를 바탕으로 농업경영체 등록제도에 대한 통시적 분석과 사업 효과에 대한 정성적 분석을 하였으며, 분석결과를 토대로 향후 등록제도의 운용 및 관리제도 개선방안을 도출하고 정책적 활용 및 연계방안을 제시함.
- 김수석(2013)은 연구 당시 농업경영체 등록정보가 제대로 활용되지 못하고 있다고 판단하였으며, 중간평가를 통해 농업경영체 등록제도를 재검토하고 미흡한 점을 분석하여 향후 등록제의 방향을 재설정 하고자 하였음. 이를 위해 설문조사를 실시하였으며, 독일의 농업경영체 등록제 운용시스템을 참고하여 농업경영체 등록제의 활용도 제고를 위한 개선방안을 제시하였음.
- 한석호 외(2016)는 문헌조사와 통계분석을 바탕으로 정책의 기초를 분석하고 더 나아가 전문가 포럼 운영을 통해 농업경영체 등록정보(DB)의 관리방안 및 활용방안을 논의하고 제안함. 또한 농업경영체 등록제도와 유사한 해외사례를 조사하여 국내외 농업경영체 등록제를 비교함.
- 김정호(2019)는 농업경영체 관리 실태 파악과 함께 문헌조사와 현지 사례조사를 통해 농업경영지원제도의 변화 과정을 살펴보았으며, 농업인의 의견조사와 전문가 간담회를 개최하여 향후 농업경영체 DB 구축 및 관리 개선방안을 도출함.
- EU Commission(2018)¹⁾은 농업직불제 통합관리통제시스템(IACS, Integrated

administration and control system)과 다른 통계 정보를 연동하는 시범사업의 결과를 평가하고자 하였고, 이를 위해 TF팀과 전문가협의회를 운영함.

- IACS와 일부 통계를 점진적으로 연계가 가능한지 분석하였으며, 행정 및 예산 분야에서의 향후 과제를 도출함.
- 1992년 농업직불제의 효율적 관리와 EU 회원국 간의 형평성에 맞는 직불제 집행을 위해 통합관리통제시스템(IACS, Integrated administration and control system)이 도입됨.

○ 독일의 농업경영체등록제(InVeKoS)와 오스트리아의 농업경영체등록제

- 독일의 경우, 지원법 상의 농업경영체 등록은 EU의 공동농업정책의 추진과 함께 도입되었지만 조세법 상의 농업경영체 등록은 1995년 농업산재보험이 법적 의무사항인 농업사회보험으로 도입된 시기에 시작됨.
- 오스트리아는 EU의 단일직불금 집행을 위해 자국 내 단일직불금의 관리 및 집행을 전담하는 오스트리아 농업마켓(AMA, Agramarket Austria)이라는 등록제도를 운용

□ 농지 소유 실태 관련 연구

- 최근 비농업인의 농지 소유 문제가 사회적으로 이슈화되며 이와 관련 연구들이 수행되고 있으며, 대표적인 연구로는 채광석·김부영(2019), 이문호 외(2020), 김수석 외(2020) 등이 있음.
- 채광석·김부영(2019)은 비농업인의 농지소유 면적 증가 현상을 주말·체험 영농 목적의 농지, 상속농지, 영농여건불리농지와 8년 이상 농업경영하던 이농농가의 소유농지 등 「농지법」이 예외적으로 허용하는 비농업인의 농지소유가 늘어난 경우와 1,000㎡ 이상 농지를 취득하였으나 직접 경작하지 않고 일부 또는 전부 임대하면서 1,000㎡ 이상의 경작조건을 충족하지 못해 농업인 기준에서 제외되는 경우로 크게 유형을 구분하였으며, 이와 관련한 구체적 실태 파악의 필요성을 제시하였음.
- 이문호 외(2020)는 농지소유·이용제도 및 현행 농지관리시스템을 개선하기 위해 경기도 여주시, 안성시, 화성시와 경상남도 거창군의 6개 법정 리 지역을 대상으로 농지

1) Pilot projects on using IACS for agricultural statistics

소유 및 이용 실태조사를 실시하였음.

- 그 결과, 농업경영 목적으로 농지를 취득하는 비율은 66.7%였으며, 예외적인 농지취득(주말체험영농, 상속, 농지전용, 시험·연구·실습)이 약 10.8%, 국가 소유나 소유주 확인 불가 등으로 확인되지 않는 농지가 22.4%로 나타났음. 한편, 농지 이용과 관련하여 개인임차 비율이 42%로 매우 높게 나타났으며, 자경 36%, 농어촌공사를 통한 임차가 약 7%, 휴경 5% 등의 순으로 조사됨.
- 그러나 이 연구는, 실태조사 지역이 일부 특정 지역의 농지를 기준으로 조사가 수행되어 농지소유·이용 권리 변동의 원인, 부정 소유의 특성 및 부정 취득 경로를 제시하지 못하였음.

○ 김수석 외(2020)는 사후적 농지관리제도의 운용실태 분석의 필요성을 인식하고 농지 이용실태조사 체계를 고도화하고자 하였음. 이를 위해 전국 시군 자치단체의 담당 공무원을 대상으로 농지이용실태조사 및 농지처분명령 관련 설문조사를 실시하였으며, 독일·프랑스·일본의 농지관리 및 농지조사 체계를 비교·분석하였음.

- 이 연구에서는 농지이용실태조사 대상 농지의 위험군 특정방안으로 ① 농지원부를 등록하지 않은 소유자가 농업경영체에 등록하여 직불금을 수령하는 경우의 농지 ② 농지원부와 농업경영체 등록제 상에 각각 자경 기재되어 있는 자가 관외거주자일 경우의 농지 ③ 1ha를 초과하는 농지를 상속한 자가 관외 거주자인 경우의 해당 농지, ④ 기존의 농지이용실태조사에서 조사대상의 사각지대에 놓여 있었던 농지(관내 거주자의 상속농지) 등 4가지 유형을 제시하였음.

□ 농업경영체 정의 관련 연구

○ 한편, 대부분의 농업관련 지원 정책이 농업인을 지원 대상으로 명시하고 있음. 그러나 「농어업경영체법」에서 ‘농업경영체’란 농업인과 농업법인을 말하며, 농업인은 「농업식품기본법」에 의거해 농지 경작자와 농산물 판매자, 그리고 농업종사자로 구분하고 있으므로, 농업인 가운데서 농업경영체 등록이 불가능한 농업인이 존재함. 이처럼 농업인, 농업경영체 등 정의의 괴리 및 혼선에 따라 최근 이들의 정의에 대한 연구들이 활발히 수행됨.

○ 김현희(2016)는 농업인을 정의하고 있는 「농업식품기본법」, 「농지법」, 「농업협동조합법」을 비교하여, 농업 관련 법령에서 사용하는 ‘농업인’ 정의가 ‘동일한 개념을 사용

하면서 다른 내용은 담는' 문제를 안고 있다고 지적함. 「농업식품기본법」에서 농업인을 최대한 포괄적으로 정의하되, 공통 개념 요소인 면적, 매출액, 영농활동 기간을 포함시키는 방안을 제안함.

- 임소영 외(2020)는 한국농촌경제연구원의 현지통신원 2,514명을 대상으로 온라인 및 오프라인(우편) 농업인 설문조사 및 관련 대학 및 연구기관 소속 전문가 282명을 대상으로 전문가 설문조사를 통해 농가 및 농업인의 정의를 둘러싼 쟁점을 정리하였으며, 일본·미국·유럽·대만의 농업인, 농가 및 농업경영체 규정 사례를 비교분석하고 시사점을 제시하였음.
- 강마야 외(2021)는 서로 다른 뜻을 내포하는 '농업경영체' (행정), '농가' 및 '농가 인구'(통계), '농업인'(법률), '농민'(헌법 및 현실)이라는 용어가 혼용되는 현실을 개선해야 할 필요가 있을 지적하고, 농업인 또는 농민을 정의할 때는 농업 및 농촌과 일관된 관계를 가져야 하고, '농민' 개념을 별도로 설정하고 이 중 경제활동에서 특정 조건을 만족한 이를 농업인으로 정의하며, 이러한 농민과 농업인 정의를 「농업식품기본법」과 개별 법령에 층위를 두고 담는 방안을 제안함.
 - 또한, 농업인과 농민의 개념의 불일치로 인해 발생하는 다양한 결과적 측면을 제시하고, 특히, 법률 및 정책 검토를 통해 느슨한 농업인 정의 및 증명 가능한 인증(농지) 기준이 비농업인이 악용할 수 있는 유인을 제공할 수 있다고 진단하였음.
 - 또한, 충청남도에 소재한 6개 마을의 마을주민을 대상으로 전수실태조사를 실시 및 분석하고 농업인과 농민 기준 설정에 따른 핵심 쟁점사항으로 '실제 거주지, 경작면적 기준, 여성농업인 미인정, 농업경영체와 농업인 불일치, 농지 임대차, 비농업인 소유의 상소농지 등의 실제 경작' 등 10가지를 제시함.
- 이명현(2021)은 EU와 스위스의 농업인 및 농업경영체에 대한 정의, 농업구조통계, 직접지불제 수급조건을 살펴보고 농업인 규정으로 ① 경제적 독립성, 단일성 개념, ② 농산물 생산활동 이외 농업자원의 보존 개념 반영, ③ 농업용으로 이용되는 농지를 최대한 포괄하는 개념을 제시하였음.

□ 선행연구와 본 연구의 차별성

- 본 연구는 농업경영체가 지속적으로 증가하고 있는 실태의 원인을 파악하고, 농업경영체 등록제도의 전면적인 개편을 염두에 두고 장기적으로 추진가능한 법적·제도적 해법을 모색함과 동시에, 실경작 농업인 등록 허용, 비농업인 등록 차단, 실경작 검증 시스템 구축, 등록제도 운영체계 진단 등 단기적인 개선과제에 대해서도 구체적인 해결방안을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 선행연구와 해외사례, 등록제도 실태 등을 종합적으로 검토한 결과, 농업인과 농업경영체의 정의를 분리하고 농업경영체만의 물적 요건을 재설정하는 제도 개편방안을 제안하였으며, 현재 유명무실한 공동경영주의 등록을 유인할 수 있는 체계를 만들어 현재 분리독립된 1인 경영체들을 재통합할 수 있는 대안을 제시함.
- 단기적 개선과제로서 「농지법」의 ‘자경’ 개념을 준용하여 ‘실경작 농업인’을 새로이 정의함과 동시에, 기존에 등록제도에 포함되지 않았던 실경작 농업인의 법적 권원을 마련하거나 물적 요건을 추가하는 다양한 방안을 제시함.
- 또한, 비농업인 차단을 위한 방안으로 진입장벽 강화, 정기적 실태조사를 통한 적발, 제재 강화를 제시하고, 농업경영체 부정등록 방지를 위한 지능형 AI 시스템과 농업 관련 범부처 정보들을 통합·연계한 실경작 검증방안을 모색함.
- 마지막으로 등록정보의 체계적인 관리와 등록업무의 효율화를 위한 방안으로 총괄 컨트롤타워의 인력 보강, 민원전담부서 신설, 공무원과 공무원 간 명확한 업무분장, 법적 규정 마련 및 규정 개선, 현행화 기간의 유연화, 등록제도 관련 교육 및 홍보 강화 등을 제안함.

2. 농업경영체 등록제도 실태 및 개선과제

2.1. 농업경영체 정의 및 등록 실태

2.1.1. 농업인과 농업경영체의 법률적 정의

- 현재 농업 관련 법률체계에서는 농업인과 농업경영체가 명확하게 구별되지 않는데, 이는 농업경영체가 단순히 농업인과 농업법인을 통칭하는 개념으로만 정의되어 있기 때문이다.
 - 2009년에 제정된 「농어업경영체법」은 농업인, 농업경영정보 등 핵심 용어의 정의에 관하여 「농업식품기본법」을 준용하고 있음.
 - 「농어업경영체법」 제2조 제3호에 따르면 농업경영체란 농업인과 농업법인을 말한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제2조 제1호는 ‘농업인’이란 「농업식품기본법」 제3조 제2호에 따른 농업인을 말한다고 규정하고 있음.
 - 즉, 농업경영체의 법률적 정의는 농업인과 농업법인이며, 이 두 주체가 농업경영체 등록 자격을 가짐.
 - 등록대상의 경우 농업인은 ‘경영주 농업인’과 ‘경영주의 농업인’으로 구분되고, 농업법인은 ‘대표자’와 ‘구성원’으로 구분됨.
 - 또한, 「농어업경영체법」은 농업경영체로 등록 시 같은 법 제4조 제1항 제1호 및 「농업식품기본법」 제40조에 따라 농지·축사·임야·원예시설 등 생산수단, 생산 농산물, 생산 방법 및 가축사육 마릿수 등 농업경영 관련 정보 및 융자·보조금 등을 농업경영정보로 등록하도록 규정하고 있음.
- 「농업식품기본법」은 제3조 제2호에서 농업인을 “농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”로 정의하고 있으며, 같은 법 시행령 제3조 제1항은 농업인을 다음과 같은 요건 중 한 가지에 해당하는 자로 명시함.
 - ① 1000㎡(303평) 이상 농지를 경영 또는 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

- 이렇게 농업인과 농업경영체의 개념이 명확하게 분리되지 않은 것은 해방 후 농지개혁 이래 경자유전의 원칙과 가족농 중심의 농업경영 단위인 '농가'의 정의가 농지제도와 연계되어 법적 그리고 행정적으로 오랜 기간 통용되어 왔기 때문인 것으로 보임.
- 역사적으로 농지제도 상의 농가는 농업경영의 물적 요소인 경지(논, 밭, 과수원)를 자경하는 것을 전제로 한 경작자의 가구 단위로 규정되었기에, 농가란 가족 단위와 농업생산 단위가 결합된 개념이었음(이후 축산 농가도 농가의 범위에 포함됨).
- 1972년 제정된 「농지보전법」은 처음으로 농가의 경작면적 기준을 1,000㎡로 설정함.
- 농업경영의 주체로서 '농가'가 아닌 개인이 법에 처음으로 규정된 것은 1990년 제정된 「농어촌발전특별조치법」의 '농어민(농수산업을 경영하거나 이에 종사하는 자)'이라 할 수 있음. 그러나 농어민의 세부 규정은 농가 정의를 그대로 수용하고 있어 농어민의 가구 단위가 곧 농(어)가였음.
- 한편, 「농어촌발전특별조치법」에서는 개인이 아닌 영농조합법인의 구성원도 농어민에 포함하도록 하여 농가 이외의 농업경영체(협업경영 혹은 기업농)에 대한 제도적 장치를 처음으로 마련함.

〈글상자 2-1〉 「농어촌발전특별조치법」의 농어민

개인은 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 사용하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자, ③ 잠종 0.5상자(2만 립 기준상자) 이상의 누에를 사육하는 자, ④ 고등원예작물 또는 특수작물을 330㎡ 이상, 과수 또는 묘목을 660㎡ 이상 경작하는 자 등이다.

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

- 이후 2009년에 제정된 「농어업경영체법」을 계기로 농업경영체가 농가를 대체함에 따라 농가는 더 이상 법률적 용어가 아닌 통계 용어로서 지위만을 가지게 됨. 그러나 가족농 체제 자체가 크게 변한 것은 아니기 때문에 농가는 여전히 정책대상으로 간주되어 왔음.
- 농가의 경우, 물적 요소인 경지나 가축의 자경 또는 사육을 전제로 농업생산 단위를 가족을 기준으로 구분할 수 있게 한 개념인 반면, 현재의 농업경영체는 단순히 농업인과 농업법인의 합집합으로 규정되어 있음.
- 현재 법률체계에서는 개별 농업인과 이 농업인이 운영하는 물적 자원이 결합된 '경영체' 개념이 별도로 설정되어 있지 않고, 농업인 정의에 규정된 물적 요소인 경지면적을

그대로 농업경영체의 ‘경영주 농업인’ 등록기준으로 적용하고 있음.

- 이는 농업경영체 등록제도의 도입 초기에 가급적 많은 농업인을 등록시키고자 하는 취지에서 농업인이 바로 농업경영체가 될 수 있도록 등록요건을 차별화하여 설정하지 않았기 때문임.

〈표 2-1〉 「농지법」과 「농업협동조합법」의 농업인 범위

| 구분 | 농업인 범위 |
|-----------------------|---|
| 「농지법」 시행령 제3조 | 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(家禽: 집에서 기르는 날짐승) 1천 수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 4. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자 |
| 「농업협동조합법」 시행령 제4조 제1항 | 1. 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 자 2. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 3. 누에씨 0.5상자[2만립(粒) 기준상자]분 이상의 누에를 사육하는 자 4. 별표 1에 따른 기준 이상의 가축을 사육하는 자와 그 밖에 「축산법」 제2조 제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준 이상을 사육하는 자 5. 농지에서 330㎡ 이상의 시설을 설치하고 원예작물을 재배하는 자 6. 660㎡ 이상의 농지에서 채소·과수 또는 화훼를 재배하는 자 |

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

○ 〈표 2-1〉에 제시된 바와 같이, 「농업식품기본법」 외에도 「농지법」과 「농업협동조합법」도 각각의 입법 취지에 따라 농업인 정의를 시행령에 별도로 규정하고 있음.

- 「농지법」의 입법 목적은 “농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정”하는 것이며, 「농업협동조합법」의 입법 목적은 “농업인의 자주적인 협동조직”을 촉진하는 것임.
- 참고로, 「농업식품기본법」의 입법 목적은 “농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정”하는 것임. 상기 두 법을 제외한 다른 농업 관련 법률들은 「농업식품기본법」의 농업인 정의 규정을 준용하는 방식을 취하고 있음.

○ 「농업식품기본법」, 「농지법」과 「농업협동조합법」의 시행령에서 규정한 농업인의 정의와 요건을 비교하면 〈표 2-2〉와 같음.

- ‘경작 면적’ 기준은 세 법에서 공통적으로 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작해야 하는 것으로 설정됨. 부수적으로 「농업식품기본법」에서는 ‘비농업인이 분양받거나 임대 받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지를 제외한다’는 단서 조항이 있고, 「농지법」은 농지

에서 '농작물 또는 다년생식물을 재배'한다는 보다 구체적인 기술이 포함됨.

- '농산물 판매액' 기준은 「농업식품기본법」과 「농지법」에서만 '농업경영을 통한 농산물 판매액이 연간 120만 원 이상'으로 규정됨.
- '농업 종사 기간' 기준은 세 법 모두 '연간 90일 이상'으로 설정함.
- 한편, 「농업식품기본법」은 영농조합법인과 농업회사법인의 1년 이상 종사자를 농업인으로 포함하고 있으며, 「농지법」과 「농업협동조합법」은 시설 재배자와 가축 사육자를 농업인의 범위에 포함하여 상세한 요건을 명시하고 있음.

〈표 2-2〉 「농업식품기본법」, 「농지법」, 「농업협동조합법」의 농업인 정의

| 구분 | 「농업식품기본법」 | 「농지법」 | 「농업협동조합법」 | |
|--------|---|---|---|--|
| 입법 목적 | 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함 | 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함 | 농업인의 자주적인 협동조직을 촉진함 | |
| 농업인 개념 | 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자 | 농업에 종사하는 개인 | 조합원의 자격 요건 | |
| 주요 기준 | 경작면적 | 1,000㎡ 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람 | 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자 | 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 자 |
| | 농산물 판매액 | 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람 | 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자 | × |
| | 농업 종사 기간 | 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 | 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 | 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 |
| 부수 기준 | 피고용인 | 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 | × | × |
| | 시설 재배자 | × | 농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자 | 농지에서 330㎡ 이상의 시설을 설치하고 원예작물을 재배하는 자 |
| | 가축 사육자 | × | 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 기금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육 또는, 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 | 별표 1에 따른 기준 이상의 가축을 사육하는 자와 그 밖에 「축산법」 제2조 제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준 이상을 사육하는 자 |
| | 누에 사육자 | × | × | 누에씨 0.5상자[2만립(粒)] 기준상지분 이상의 누에를 사육하는 자 |
| | 원예작물 재배자 | × | × | 660㎡ 이상의 농지에서 채소·과수 또는 화훼를 재배하는 자 |

자료: 김현희(2016), 농어업·농어촌 특별위원회(2019).

○ 이 밖에도 법률적 정의는 아니지만, 농업경영체 등록정보 상에서 농업인은 연령 및 경력, 농업 시작형태, 농업 종사형태, 영농형태, 주민등록상 주소지와 농지소재지의 관계에 따라 다음과 같이 분류됨.

<표 2-3> 농업경영체 등록정보 상의 농업경영체 유형 구분

| 분류 | 용어 | 정의 |
|-----------|-------------|--|
| 연령 및 경력 | 청년농 | 40세 미만의 농업경영체 |
| | 후계농 | 50세 미만, 영농경력 10년 미만인 농업경영체 |
| | 초고령농 | 80세 이상의 농업경영체 |
| 시작 형태 | 전 생애 농업에 종사 | 만 15세(법적 노동가능 나이) 이후 농업 이외 다른 경제적 활동에 종사하지 않은 농업경영체(2년 미만의 다른 직업 종사, 시간제 일자리, 학업기간, 무직 등은 경제적 활동으로 간주하지 않음) |
| | 타 산업에서 전환 | 과거에 농업 이외의 직업에 종사(2년 이상 연속)했거나 자영업 등 경제적 활동을 한 농업경영체 |
| 종사 형태 | 전업 | 농업에만 종사하고 농업 이외에 다른 직업이 없거나 경제적 활동을 하지 않는 농업경영체 |
| | 겸업 | 농업 이외에 다른 경제적 활동을 하는 농업경영체 |
| 영농 형태 | 경종 | 농지를 기반으로 경영·경작하고, 축산·곤충을 생산·사육하지 않는 농업경영체 |
| | 축산 | 가축·곤충을 부화·사육·생산하고, 경종 농업을 하지 않는 농업경영체 |
| | 복합 | 경종과 축산을 함께 경영하는 농업경영체 |
| 주소지·농지 관계 | 관내경작 | 농업경영체의 주민등록상 주소지와 경영·경작하는 농지·시설 소재지가 모두 동일한 농업경영체 |
| | 관외경작 | 농업경영체의 주민등록상 주소지와 농지 소재지가 시군을 달리하는 농업경영체 전체관외 : 경영·경작하는 농지·시설 소재지 전체가 주소를 달리하는 경우 부분관외 : 경영·경작하는 농지·시설 소재지 중 일부가 주소를 달리하는 경우 |

자료: 농업경영체 등록정보 연감(2021), 국립농산물품질관리원.

2.1.2. 농업경영 단위로서의 농업경영체 개념

- 학술적인 용어로 농업경영체(Agricultural holdings)는 토지와 가축을 전적으로 또는 부분적으로 활용하여 농축산물 생산활동을 기술적·경제적으로 수행하는 농업 생산 단위(또는 경영단위)로 정의될 수 있음.
 - 이러한 정의에는 의사결정의 독립성과 단일성이 각각의 경영체를 구분하는 기준으로서 추가될 수 있고, 독자적인 노동력과 생산수단인 토지, 건물, 기계 등의 사용이 전제되기도 하며, 농업경제활동의 범위가 별도로 설정될 수도 있음.
 - FAO(2015)는 농업경영체(Agricultural holdings)를 가축과 토지를 농산물 생산에 활용하여 단일한 경영권 하에서 운영되는 농업 생산단위로 정의하면서, 경영권은 개인이나 가구 또는 친족 관계에 있는 두 명 이상의 개인 또는 두 개 이상의 가구가 공동으로 행사할 수 있고(회사, 협동조합, 국가기관 등 법인도 행사 가능), 해당 경영체의 토지는 하나 이상의 필지로 구성되며 해당 필지는 여러 지역에 분포할 수 있으나 동일한 노동력, 농사용 건물, 기계, 동물을 사용하여 경작된다는 점을 기술하고 있음(임소영 외, 2020).
- 한편, 농업경영체(Agricultural holdings)는 농업 외에도, 공간적, 경제적, 통계적, 제도적, 문화적 특성을 가지고 있는 다차원적 사회구조의 산물로 인식되고 있음. 특히, 모든 국가가 공유하고 있는 가족농의 전통과 한 가족이 보통 한 농장을 운영해 온 관례로 인해 농업경영체는 농장(Agricultural farm) 또는 가족농장(Family farm)과도 같은 의미로 혼용되어 사용되고 있음.
 - 또한, 대다수 개도국이나 빈곤국의 경우 영세소농구조를 띠고 있기 때문에, 국제기구나 학계의 관련 연구들은 주로 영세농업경영체(Agricultural small holdings)나 영세농가(Agricultural small households)에 초점을 두고 있음.
 - FAO(2013)는 가족농업경영체(Family agricultural holdings)를 모든 가족 노동력 기반 농업활동이 가족에 의해 관리되고 운영되는 농장으로 가족과 농장은 경제적, 환경적, 사회적, 문화적 기능을 연계하고, 함께 발전하는 결합체로 간주함.
- 경제계정(Economic account)의 통계용어로서 OECD(1999)는 농업경영체를 ‘농업 생산활동에 참여하는 단일 경영 하의 경제 단위’로 정의하고 있음. 다만, 이 개념을 너무 엄격하게 해석해서는 안 되며, 수수료나 계약에 따라 농업서비스를 제공하는 사업체나 특수 단위가 포함되어야 함을 부연하고 있음.²⁾

2) An agricultural holding is the economic unit under a single management engaged in

○ 선진국들 또한 정책적 목적으로 자국의 여건에 부합하도록 농업경영체(Agricultural holdings)를 제각기 정의하고 있기 때문에 보편적이고 통일된 개념을 제시하기는 쉽지 않음.

○ 일례로 EU는 농업경영체(Agricultural holdings)별로 지급하는 직불제도를 가장 먼저 운영했던 만큼 다음과 같이 구체적인 정의를 사용하고 있음.

- 농업경영체, 경영체, 또는 농장은 기술적으로나 경제적으로 단일한 경영단위로, 유럽연합의 경제영역 내에서 농업부문의 1차 또는 2차 경제활동을 수행함. 이러한 농업경영체는 다른 보충적(비농업적)인 상품과 서비스를 제공할 수 있음.
- EU에서 농업경영체는 <표 2-4>와 같이 구체적인 기준이 설정되어 있음.

<표 2-4> EU의 농업경영체 기준

| 구분 | 농업인 범위 |
|---------|---|
| 단일한 경영권 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 기술적으로나 경제적으로 독립적 단위 ◆ 노동력과 생산수단(기계, 건물 또는 토지 등)의 공동 사용 ◆ 단일한 경영권을 가지고 있으며, 둘 이상의 사람이 공동으로 수행할 수 있지만 단일한 경영권 하에 있어야 함. 즉, 세금 등의 이유로 둘 이상의 개인들에게 소득 등이 분할될 수 있지만, 여전히 단일한 경영권(공동 경영주 1명)을 보유하고 있으면 하나의 경제단위로 간주 ◆ 또한 서로 다른 지역의 토지(또는 가축)를 활용하더라도 기술적·경제적으로 생산수단의 공동 사용이 유지되는 한 그 경영체는 하나의 경제단위로 취급 ※ 이는 경영체의 토지가 둘 이상의 지역에 위치하는 경우라도 지리적으로 매우 멀리 떨어져 있을 수 없다는 것을 의미 ◆ 이전에 각각 독립된 경영체였던 두 개 이상의 경영체들이 단일 소유자에 의해 통합된 경우, 공동 경영주가 있거나 동일한 노동 및 생산수단을 사용하는 경우(단일한 경영권 및 기술적·경제적 통합) 단일한 경영체로 간주됨. |
| 농업생산활동 | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 농작물 및 동물 생산 및 관련 서비스 활동은 EU 통계 경제활동 분류(NACE 2차 개정판)에 정의된 다음 활동 중 하나 이상을 수행해야 함. 단, 이는 EU의 경제영역 내에서 수행되어야 함. ◆ 단년생 작물재배, 다년생 작물재배, 식물·동물 생산, 타조(에뮤 포함) 사육, 토끼 사육, 양봉, 꿀 및 밀랍 생산, 모피 생산을 위한 동물 사육 ◆ 혼합농업 |

agricultural production activities. The unit may also be engaged in non-agricultural activities so that this concept should not be interpreted too strictly. Also, establishments or specialized units which provide agricultural services on a fee or contract basis should, in general, be included.

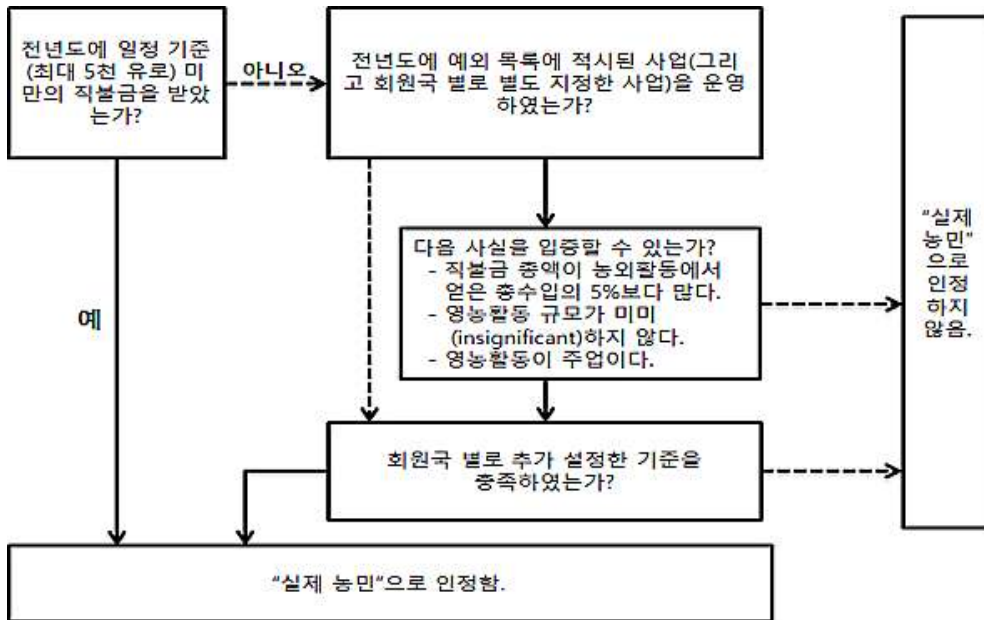
| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 농업 및 환경 상태가 양호한 농지 유지(※ 2007년 전에는 ‘농업 및 환경 상태가 양호한 농지 유지’가 포함되지 않았음) ◆ 황소, 멧돼지, 숫양 및 빌리 염소 사육, 부화장 운영 |
| <p style="text-align: center;">기타 인정되는 특수한 농업경영체</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구소, 요양원 및 요양원, 종교 공동체, 학교 및 교도소 소유의 농업경영체 ◆ 제조업 기업의 일부를 구성하는 농업경영체 ◆ 목초지, 원예 또는 기타 이용가능한 농지로 구성된 공유지를 활용하며 지자체에 의해 운영되는 농업경영체(예시: ‘동물을 양도하는 것’과 같이 다른 사람의 소를 방목하기 위해) ◆ 공유지 단위(Common land units; 개별 농업경영체에 직접적으로 속해 있지 않지만, 사용하고 있는 농지로 구성됨)로서 데이터 수집 및 기록을 목적으로 생성된 가상 개체 ◆ 생산주기 상 일시적인 중단으로 인해 기준일에 가축이 없는 축산경영체(예시: 축사의 정기적인 위생 청소, 질병 발생 또는 이와 유사한 이유) ◆ ‘단일-품목 집단경영체(single-product group-holdings)’가 ‘모집단경영체(parent holdings)’와 독립적이고, 주로 자신의 생산요소를 사용하며 ‘모집단경영체’의 생산요소에 의존하지 않는 경우 ◆ 농지를 이용한 경영체에 속하지 않고, 이동하는 가축(migrating herds)을 사육하는 독립적인 경영체 |
| <p style="text-align: center;">농업생산활동 또는 농업경영체로 인정되지 않는 경우</p> | <ul style="list-style-type: none"> ◆ 벌레, 연체동물 또는 달팽이 농장, 양잠 ◆ 애완동물 사육 ◆ 개구리 농장, 악어 농장 또는 해양생물 농장, 양식장의 운영 ◆ 여타 인정되지 않은 다양한 동물의 사육 ◆ 모집단경영체(parent holdings)와 독립적이지 않은 단일-품목 집단경영체(single-product group-holdings) ◆ 번식 활동이 없는 승마용 마구간, 경주용 마구간, 갤럽(경주마 운동에 사용되는 토지) 운영 ◆ 애완동물보호소(kennels) ◆ 시장 ◆ 도축장(사육 활동 없음) ◆ 야생동물에게 먹이를 주거나 토지를 양호한 환경 상태로 유지하기 위한 목적으로만 작물을 재배(농업 지원을 받지 않음)하는 수렵보호구역(game reserves) ◆ 주방 정원만 있는 경영체(시장 활동 없음) ◆ 시장 활동 없이 오로지 생계를 위해 농산물을 생산하는 경영체 ◆ 농업 및 수확 후 관리 활동에 대한 지원을 단독으로 수행하는 경영체 ◆ 사냥, 포획 및 관련 서비스 활동 |

자료: EU 통계국 홈페이지(<https://ec.europa.eu/eurostat>).

○ EU는 2013년 공동농업개혁을 거치면서 Regulation (EU) No 1307/2013 Title III의 제1장을 근거로 기본직불제를 도입함. 기본직불금을 신청하려면 ① ‘최소 요건(minimum requirements)’을 충족하고3), ② ‘실제 농업인’이어야 하며, ③ 자기가 원하는 대로 농사를 지을 수 있는 농지를 가지고 있어야 함. 또한 ④ 수급권을 가지고 있으면서 이를 발동(activation)해야 함.

- Regulation (EU) No 1307/2013에서는 ‘농업인’을 ‘자연인, 법인 또는 이들의 집합체로, 경영체가 EU 영토 안에 위치하며, 영농활동에 종사하는 자’로 정의함.
- ‘실제 농업인(actual farmer)’은 ‘농업인’ 중에서 특정 조건을 만족하는 이를 뜻하는데, ‘실제 농업인’ 정의를 추가한 목적은 영농활동을 하지 않거나 농사를 짓더라도 비중이 미미한 개인과 기업이 지원을 받지 못하도록 하는 데 있음. 이에 따라 예외 목록(negative list)⁴⁾에 해당하는 농업인은 기본직불금을 받을 수 없음. 다만 예외 목록에 적시한 활동을 하더라도 해당 경영체가 수행하는 영농활동이 무시할 만한(marginal) 규모가 아니라고 증빙할 수 있으면 활동 농업인으로 인정받을 수 있음(유찬희 외, 2022a).
- ‘실제 농업인’에 대한 판단 절차는 <그림 2-1>과 같음.

<그림 2-1> EU의 기본직불금 지급 관련 ‘실제 농업인’ 판단 절차



자료: European Commission(2016, 2019), 유찬희 외(2022a) 재인용.

3) ‘최소 요건’ 기준은 EU 회원국마다 다른데, 경지면적이 0.3~5ha 미만이면 직불금을 받을 수 없음.
4) 이 목록에 등재된 사업/활동은 공항, 급수 시설, 부동산 서비스, 철도 서비스, 스포츠 및 레크레이션 용지 등임.

○ 미국은 농업 관련 세원 확보와 농장(경영체) 지원정책의 대상을 분명히 파악할 목적으로 농업인의 농가를 식별할 수 있는 번호를 농무부(USDA)가 부여하고 있는데, 농업인 개인이 아닌 농장을 대상으로 부여하는 것이므로 농업 활동에 투입된 농지를 단위로 부여함.

- 농장식별번호(USDA farm ID)를 부여받으면 농업대출금, 재해지원금, 농작물보험 등 다양한 농업정책에 지원할 수 있으며, 농업판매세를 면제받을 수 있음.⁵⁾

○ 농장식별번호와는 별개로, 연방정부가 제공하는 가격손실보상(PLC)이나 수입손실보상(ARC), 시장촉진프로그램(MFP) 등과 같은 직불금 형태의 품목별 농가지원 프로그램의 대상이 되기 위해서는 농업인이라고 하더라도 '적극적으로 농업에 참여(Actively Engaged in Farming: AEF)'한다는 요건을 충족해야 하는데, 이는 개인, 공동경영체, 기업체 등 모든 유형에 적용됨

- AEF의 요건은 ① 농업에 필요한 자본, 장비, 토지의 제공에 상당한 기여를 하며, 경영 및 노동에 적극적으로 참여하고, ② 생산요소 제공의 기여도에 비례하여 농업이윤이 귀속되고, ③ 농업경영에 따른 위험을 감수하는 것임(2018년 미국 농업법 제1,308조 1항).

- 여기에서 '경영 및 노동에 적극적으로 참여한다'는 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 의미함(Schnepf, 2019, 임소영 2020 재인용).

○ 농업경영체의 개념에 대한 검토는 농가와 농업인의 개념에 대한 이해와 함께 이루어져야 함.

- 전술한 바와 같이, 전통적 가족경영이 주를 이루었던 1990년대 이전에는 가족농의 농업경영과 가계가 분리되지 않기 때문에 농가의 가구주는 곧 농업경영체의 경영주가 되고 가구원은 농업종사자였음.

- 그러나 농업회사법인과 영농조합법인과 같은 개인이 아닌 사업체, 그리고 협동조합과 같은 집단경영의 형태도 점차 늘어나는 추세인데다,⁶⁾ 「농어업경영체법」의 제정을 계기로

5) 취미농(hobby farmer)도 농가식별번호를 받을 수는 있으나, 농업생산비용에 대한 소득세 공제 혜택은 부여되지 않음.

6) 당초 농업경영체 등록제도는 '농가 등록제'로 논의가 시작되었다가 농업경영 형태의 다변화가 진전되면서 현재의 명칭으로 바뀌게 되었음(임소영 외, 2020)

농가는 더 이상 농업생산 단위를 의미하는 법적 용어가 아님. 따라서 농가는 현재 어떠한 법적 근거나 지위를 갖고 있지 않음.

- 이렇게 농업경영체의 형태가 다양해짐에 따라, 개념적으로도 농가(가족경영 형태의 경영체)는 농업경영체라는 전체 집합의 일부분이 되었음.
- 오히려 이제는 같은 농가에 속하나 독립적인 다수의 경영체가 존재할 수 있음(농가 구성원이 해당 농가에 속했던 농지를 분리하여 신규 경영체로 등록할 경우). 즉, 한 농가에 속해 있지만 농업에 종사하는 가족 구성원들이 세대를 분리하여 따로따로 농업경영체로 등록하는 것이 가능함.

○ 농업경영체는 경영체를 구성하고 있는 인력과 자본의 결합체이지 자연인이 아님. 따라서 농업경영을 하거나 농업노동력을 제공하는 사람, 즉 농업에 종사하는 개인을 의미하는 농업인과는 확연하게 구분되는 개념임.

- 즉, 농업인에는 경영을 담당하는 경영주뿐만 아니라 단순 종사자도 포함되어 있는데 이들은 경영주체가 아니기 때문에 농업경영체와 동일하게 취급될 수 없음.
- 다만, 경영주 1인으로만 구성된 농업경영체의 경우에는 농업인과 농업경영체의 개념이 유사해진다고 볼 수 있음. 더욱이 현행 법률체계에서 농업경영체는 농업인과 농업법인의 합집합임.⁷⁾
- 그러나, 2인 이상으로 구성된 농업경영체의 경우, 경영주인 농업인과 경영주가 아닌 농업인이 구분되어 등록되므로, 더 이상 농업인과 농업경영체를 동일시하여 규정한 정의는 양립하기 어려움.
- 현행 법률체계는 농업인과 농업경영체의 정의를 혼용하여 규정하는 데다, 정책 시행 시에도 지원대상을 경영체를 대표하는 사람, 즉, '경영주인 농업인'을 의미하는 용어로서 '농업인'을 명시하는 경우도 작지 않음. 그러나, 자금, 인력 등 생산 관련 지원사업의 대상은 경영주를 의미하는 반면, 농업인안전재해보험이나 연금보험료의 지원대상은 경영주 외 농업인까지 포함한 농업인임. 이렇게 정책의 성격에 따라서 농업인의 의미가 달라짐에 따라, 농업 현장에서는 불필요한 오해와 논란의 소지가 발생하기도 함.⁸⁾

○ 한편, 농업법인이 농업경영체에 포함되면서 개인 경영체의 가족종사자를 농업인으로

7) 그러나 엄밀한 의미에서, 농업인의 자격요건으로 물적요건(1000㎡ 이상의 농지)이 충족되는 것과 농업경영체의 구성요소로서 물적요소((1000㎡ 이상의 농지)가 구비되는 것은 개념 자체에서 차이가 있음.

8) 농림축산식품부의 '2020년 예산 및 기금운용계획'을 보면, 생산이나 경영을 지원하는 사업은 농업인 또는 농업법인을 주로 지원대상으로 명시하고 있으며, 복지지원 정책의 경우에는 농업인, 농가, 기타 개인으로 지원대상의 유형이 좀 더 다양함(임소영 외, 2020).

인정하여 주는 것과 마찬가지로 법인에 속한 종사자도 농업인으로 인정하고 있음.

- 「농업식품기본법」이 2008년 6월에 개정되면서 영농조합법인의 농산물 출하·가공·수출 활동 및 농업회사법인의 유통·가공·판매 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람도 농업인으로 인정되기 시작함.
- 하지만, 실제로 농업법인 종사자의 농업생산 참여 여부를 파악하기란 쉽지 않은데, 이는 농업법인의 활동 영역이 농업생산뿐만 아니라 가공, 체험, 유통, 수출 등으로 넓어지면서 농업법인 종사자라고 해도 농업생산 활동을 거의 수행하지 않을 수 있기 때문임.
- 그러나 농업법인 종사자(취업자)는 단독으로 경영체 등록이 가능하지 않으며, 농협 조합원으로 가입도 안 되고, 영농경력도 인정되지 않음. 따라서 농업법인 종사자는 법적으로 농업인으로 규정되지만 실생활에서 농업인에게 부여되는 혜택이 제한적일 수밖에 없음. 이 또한 농업인과 농업경영체를 구분하여 정의하지 않아(또는, 경영주 농업인과 경영주 외 농업인을 구분하지 않고 농업인을 포괄적으로 규정하여) 나타나는 모순이라고 할 수 있음(임소영 외, 2020).

2.1.3. 농업경영체 등록 실태와 문제점

- 실제 농업경영체 등록업무를 수행하는 국립농산물품질관리원(이하 농관원)에서는 농업경영체 등록요건으로 「농업식품기본법」 시행령 제3조 제1항 제1호인 '1000㎡ 이상 농지를 경영 또는 경작하는 자' 대신에 농림축산식품부 고시인 '농업인 확인서 발급 규정'을 따르고 있음.
 - '농업인 확인서 발급규정'의 제4조(농업인 확인 기준)는 「농업식품기본법」 시행령의 연간 농산물 판매액(120만 원) 관련 농업인 기준(②)을 충족하는 데 소요되는 농지면적을 재배품목에 따라 세분하여 규정하고 있음. 추가적인 면적기준으로 제시된 660㎡와 330㎡는 사실 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」의 '농어민' 세부 규정과도 일치함.
 - '농업인 확인서 발급규정'의 제4조는 「농업식품기본법」 시행령의 농지면적 관련 농업인 기준을 현실에 맞게 완화한 것으로 볼 수 있지만, 「농업식품기본법」 시행령의 농업인 정의 규정을 자의적으로 해석해 별도로 설정한 것이기 때문에 엄밀하게 볼 때 적법한 상황은 아니라고 할 수 있음.
 - 더욱이 '농업인 확인서 발급규정'은 그 자체에서 「농업식품기본법」 시행령의 농업인을 확인하기 위한 목적이라고 밝히면서도 「농업식품기본법」 시행령의 농업인 범위에 구속되지 않고, 농업인 기준을 지속적으로 확대하고 있음. 그러나, '농업인 확인서 발급규정'은 단순히 행정규칙에 그치지 않고, 과태료나 벌칙의 기준이 되기도 하고 더 나아가 「형사법」 상 처벌의 사유도 될 수 있으므로, 농업인 확인서 발급규정을 법령에 부합되도록 정비할 필요가 있음.
- 농업경영체의 인적 구성요소는 경영주 농업인과 경영주 외 농업인으로 구분되는데, 경영주인 농업인이란 농업경영체 내에서 농작물의 경작, 가축의 사육 등 농업경영의 의사결정 및 농업소득의 귀속 주체가 되는 농업인임.
 - 농업경영체는 경영주 단위이므로 농업경영체 등록 요건은 곧 경영주인 농업인이 충족해야 하는 요건으로 간주됨.
- 농관원은 「농업식품기본법」 시행령과 '농업인 확인서 발급규정' 고시에 명시된 농지면적과 관련한 농업인의 요건을 반영한 '경영주인 농업인 등록기준'을 다음과 같이 업무편람에 제시하고 있음.
 - 즉, 「농업식품기본법」 시행령 제3조 제1항 제1호 외에 추가로 '농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스의 시설을 설치하여 농작물 재배하는 사람'을 농업인으

로 규정함. 이는 「농지법」 시행령의 농업인 정의 규정과도 일치함.

- 이에 더하여 ‘농업인 확인서 발급규정’에서는 ‘660㎡ 면적 이상의 채소·과실·화훼작물을 재배하는 사람’과 ‘일정 사육규모 이상으로 곤충을 사육하는 사람’도 농업인에 포함시키고 있음).

〈표 2-5〉 경영주인 농업인 등록기준 및 증빙서류

| 등록기준 | 증빙서류 |
|--|---|
| 가. 1천 제곱미터 이상 농지에서 농작물 경작하는 사람 (휴경·폐경 면적은 제외) | ① 별지 제1호 서식 농업경영체 영농사실 확인서, 「인삼산업법 시행규칙」 별지 제2호 서식 인삼경작확인서(인삼 재배농지만 적용), 「농지법 시행규칙」 별지 제60호 서식 자경증명발급신청서 중 1가지 |
| 나. 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스의 시설을 설치하여 농작물 재배하는 사람 | ② 농자재 구매 영수증(세금계산서, 간이영수증 등), 농산물 판매 영수증 중 1가지 |
| 다. 농지에 660제곱미터 면적 이상의 채소·과실·화훼작물을 재배하는 사람 | |
| 라. 330제곱미터 이상의 농지에 「농지법 시행규칙」 제3조에 규정된 축사 관련 부속시설을 설치하여 별표 1 기준 이상의 가축규모나 별표2 기준 이상의 가축사육시설면적에 별표 1 기준 이상의 가축을 사육하는 사람 * 소·돼지는 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」 제4조에 따라 농장식별번호를 부여받아야 한다. | ① 별지 제1호서식의 경영체 영농사실 확인서, 수탁계약서 중 1가지 ② 사료구매 영수증, 가축입식 증명서, 가축출하 내역서 중 1가지 |
| 마. 건축물대장상 면적이 50제곱미터 이상인 재배사에서 콩나물을 재배하는 사람 | ① 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」 별지 제1호 서식 일반건축물대장 ② 별지 제1호 서식의 농업경영체영농사실 확인서 또는 「부가가치세법 시행규칙」 별지 제7호 서식 사업자등록증 ③ 원료콩 구입 영수증 또는 콩나물 판매 영수증 |
| 바. 「축산법」 제22조에 따라 종축업, 부화업이나 가축사육업의 허가받은 사람 또는 등록된 사람 * 소·돼지는 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」 제4조에 따라 농장식별번호를 부여 받아야 한다. | ① 「축산법」 제22조에 따른 종축업·부화업·가축사육업 허가증 또는 등록증 ② 사료구매 영수증, 가축입식 증명서, 가축출하 내역서 중 1가지 |
| 사. 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제12조에 따라 곤충의 사육 또는 생산에 대해 신고확인증을 받은 자로서 별표 3의 사육규모 이상으로 대상곤충을 사육하는 사람 | 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 별지 제8호 서식 신고확인증 |

자료: 국립농산물품질관리원 업무편람.

9) ‘농업인 확인서 발급규정’ 제4조 제2항(농림축산식품부 고시 제2022-57호, 2022.7.27.). ‘농업인 확인서 발급규정’은 농업인 범위를 둘러싼 현장의 민원 증가를 이유로 2019년에 농업인 범위를 확대하는 방향으로 개정된 바 있음.

- 따라서 실제 현장에서 등록되는 농업경영체는 관련 법인 「농어업경영체법」이 준용하고 있는 「농업식품기본법」상 농업인 규정이 아니라 농업인 기준을 보다 구체적으로 설정한 ‘농업인 확인서 발급규정’에 따라 (그리고 농관원의 업무편람에 추가된 등록기준에 따라) 등록된 농업경영체임.
 - 여기에는 「축산법」에 따라 축산인까지도 농업인으로 인정하고 있으며, ‘건축물대장상 면적이 50㎡ 이상인 재배사에서 콩나물을 재배하는 사람’도 농업인으로 인정하고 있는데, 이는 실제 등록과정에서는 물적 요건이 ‘연간 농산물 판매액(120만 원)’을 보장한다면, 경지가 아닌 다른 형태의 생산요소(시설, 건축물)를 사용하는 경우라도 농업인으로 인정될 수 있음을 시사함.
- 결국, ‘농업인 확인서 발급규정’의 농지기반이 있는 농업인 기준이 농업경영체의 ‘경영주 농업인’ 등록기준을 반영하고 있지만, 콩나물 생산자까지 포함하고 있는 농업경영체의 ‘경영주 농업인’ 등록기준이 보다 신축적이다 할 수 있음.
- 한편, 「농지법」 상 농지가 아닌 초지, 대지 등의 비농지에 대해서는 농업경영체 등록이 안 됨. 다만, 농지의 지목의 경우 3년 이상 농작물 또는 다년생작물을 재배했다면 농지로 인정되며, 임야는 산지전용허가를 받아야 함.
 - 그러나 그동안 이와 관련된 민원들이 작지 않았고 실경작 농업인의 등록을 가급적 허용하고자 하는 정책방향이 설정되었다면, 비농지에서 실경작하고 있는 농업인에 대해서 경영체 등록을 허용해야 하는지 아니면, 등록거부의 법적 근거를 보강해야 하는지에 대한 정책적 판단이 선행될 필요가 있음.
 - 하지만 이미 콩나물 생산자도 농업경영체 등록을 허용한 상태이며, EU의 경우 목초지뿐만 아니라 고정된 토지에서의 사육이 아닌 이동하는 가축(migrating herds)을 사육하는 경영체도 농업경영체(즉, 기본직불금 지급대상)로 인정하고 있는 점을 감안한다면, 현재와 같이 「농지법」 상 농지 여부를 최우선 기준으로 삼기보다는 농업생산활동 여부를 먼저 식별하는 보다 전향적인 방안을 검토해 볼 수 있음.
- 경영주 외 농업인은 가족원, 가족원이 아닌 농업인으로 구분되며 각각의 등록기준이 다르게 적용됨. 경영주외 농업인의 등록기준은 ‘농업인 확인서 발급규정’과 동일함.
 - 가족원인 경영주 외 농업인은 다음 3가지의 등록기준을 모두 충족해야 함.

〈표 2-6〉 경영주 외 농업인 등록기준

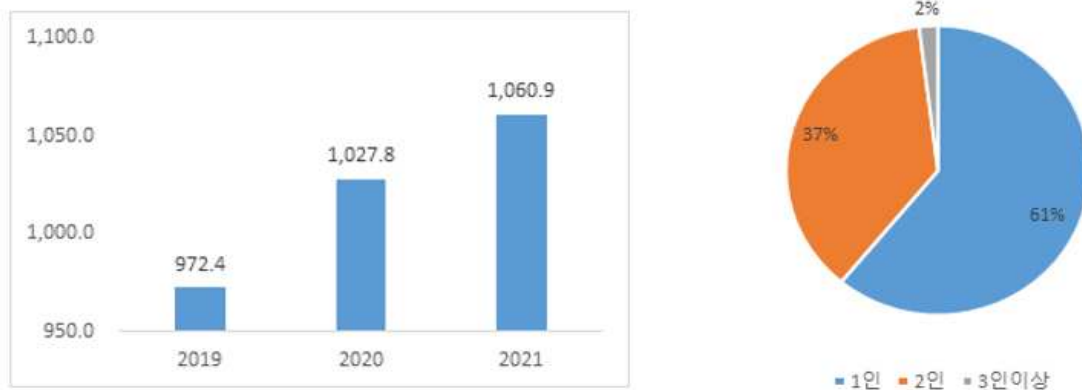
| 구분 | 등록기준 |
|------|---|
| 가족원 | ▶ 경영주인 농업인의 총족기준 중 어느 하나에 해당되는 농업인의 가족원으로서 주민등록표에 6개월 이상 연속적으로 함께 등록된 사람(다만, 부득이한 사정으로 세대를 달리하는 가족관계증명서 상의 배우자는 예외로 하고, 농업인과 혼인한 외국인인 경우 외국인 등록증 상의 체류지가 농업인의 주민등록상의 주소와 6개월 이상 연속적으로 동일한 사람) |
| | ▶ 상기 농업경영주의 주소가 「농업식품기본법」 제3조 제5호의 농촌이나 같은 법 제61조의 준농촌에 위치하고 농업경영주의 가족원인 농업종사자 또는 농촌(준농촌)이 아닌 지역에 위치하고 농업경영주의 가족원인 농업종사자로서 영농사실을 확인받은 사람 |
| | ▶ 「국민연금법」 제8조의 사업장가입자 또는 「국민건강보험법」 제6조의 직장가입자 중 어느 하나에 해당하지 아니한 사람(단, 18세 미만 제외) |
| 비가족원 | ▶ 경영주인 농업인과 1년 중 90일 이상 농업경영이나 농지경작활동의 고용인으로 종사한다는 고용계약을 체결하고 서면계약서 및 급여내역을 제출한 사람 |

자료: 국립농산물품질관리원 업무편람.

○ 2021년 기준 법인이 아닌 개인 농업경영체는 176.26만 개로 2019년 대비 약 7.6만 개가 늘어났음. 법인을 제외하면 경영주 농업인 수는 농업경영체 수와 동일함.

- 특히, 1인 농업경영체 수는 2019년 97.2만 개에서 2021년 106.1만 개로 약 8.9만 개가 늘어났음. 2021년 기준 구성원수별 농업경영체를 구분해서 살펴보면, 1인 농업경영체의 비중은 61%에 달하고, 3인 농업경영체의 비중은 2%에 불과함.

〈그림 2-2〉 1인 농업경영체 증가 추이(좌)와 구성원수별 농업경영체 비중(우)

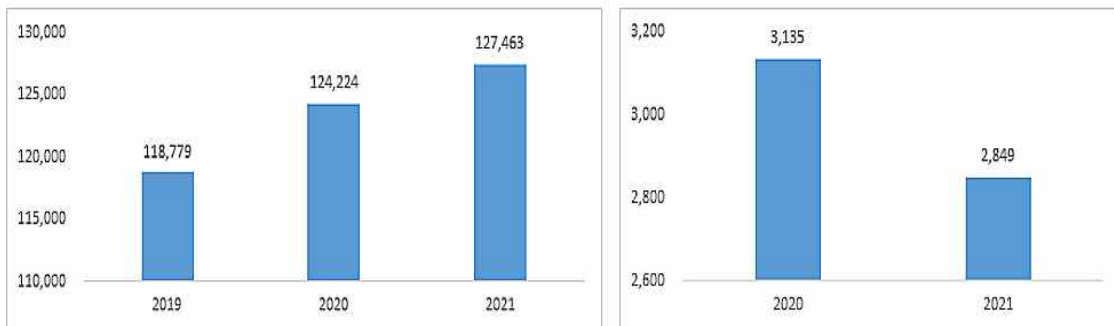


자료: 비투엔(2022) 농업경영체 등록정보 진단.

○ 증가하는 추세인 1인 농업경영체와 경영주 농업인 수와는 달리 경영주 외 농업인 수는 2019년 78.06만 명에서 2021년 74.52만 명(전체 농업경영체의 60% 수준)으로 감소하는 추세임. 지난 2년에 걸쳐 3만 5천여 명이 감소한 것을 알 수 있음(표 1-5 참조).

- 이는 농업경영체 등록기준이 충족되면¹⁰⁾ 경영주 외 농업인이 기존의 동일주소 또는 동일세대에서 분리하여 신규등록하는 것이 정책사업 수혜나 세제 혜택 측면에서 유리하기 때문임.
- 동일한 주소이지만 분리되어 등록된 농업경영체 수는 지난 3년 동안 11.88만(2019) → 12.24만(2020) → 12.75만(2021) 개로 9천여 개가 늘어났음.
- 동일세대 분리등록은 「주민등록법」상 같은 세대에 해당하는 2명 이상의 경영주가 농업경영체를 등록하는 경우를 말함. 경영주 외 농업인이 다음 해에 신규 농업경영체로 등록하는 것이 동일세대 분리등록에 해당함. 2019년 경영주 외 농업인이 2020년에 신규 농업경영체로 등록한 수는 3,135개이고, 2020년 경영주 외 농업인이 2021년 신규 농업경영체로 등록한 수는 2,849개임.

〈그림 2-3〉 동일주소 분리등록(좌)과 동일세대 신규 분리등록(우) 농업경영체 수



자료: 비투엔(2022) 농업경영체 등록정보 진단.

○ 이처럼 지난 3년 동안 동일주소 또는 동일세대에서 분리등록한 경영체가 약 1만 5천 개인 반면, 1인 농업경영체는 같은 기간 97.24만(2019) → 102.78만(2020) → 106.09만(2021) 개로 8만 8천여 개가 늘어났음.

- 동일주소 또는 동일세대 분리등록이 1인 농업경영체 증가에 상당 부분 기여하는 것으로 유추할 수 있음.¹¹⁾

○ 이밖에도 1개 필지로 2명 이상의 경영주가 농업경영체를 등록하는 경우인 '동일필지 분리등록'도 많이 이루어진 것으로 추정됨. 동일필지 분리등록은 농업경영체 등록기

10) 동일주소 혹은 동일세대 분리등록은 생산수단의 별도 소유를 확인하기 위한 영농사실확인서 또는 임대차계약서, 농업경영의 의사결정을 확인하기 위한 본인 명의 농자재 구매 영수증, 농업소득의 귀속 주체를 확인하기 위한 본인 명의 농산물 판매 영수증 제출을 통해 가능함(비투엔, 2022).

11) 동일주소 또는 동일세대 분리등록을 했다고 해서 기존 경영체와 신규 경영체가 모두 1인 경영체가 되는 것은 아니기에 두 수치를 직접적으로 비교하는 것은 적절치 않음.

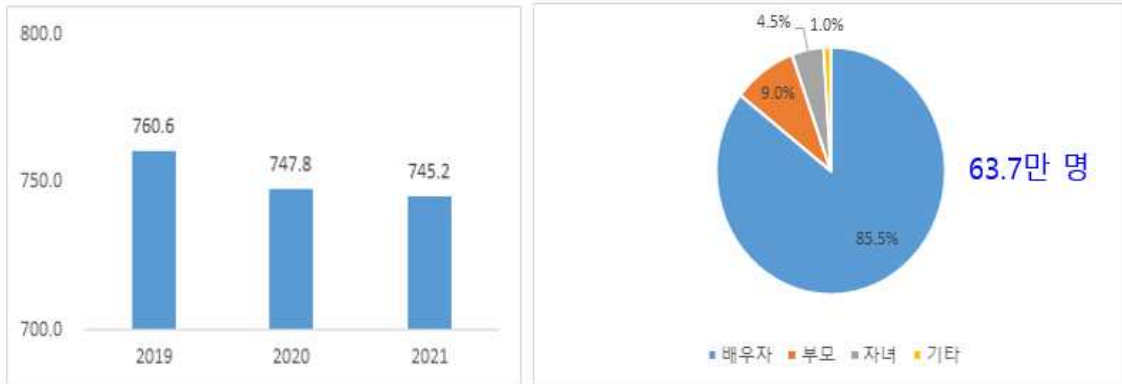
준을 충족한 상태에서, 각각의 농업경영주가 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 증명하기 위한 경영체별 경계를 설치하면 가능함.

- 동일필지 분리등록은 1개 필지에 이모작¹²⁾ 또는 일부 경작하는 경우가 대부분이지만, 동일주소 혹은 동일세대 분리등록 과정에서 발생할 수 있고, 비농업인(실경작하지 않은 농업인)의 신규등록 수단으로 활용될 여지가 있음.

○ 경영주 외 농업인은 감소 추세이지만 여전히 74.5만 명이 넘기 때문에, 농업경영체별로 지원되는 정책사업들을 수혜받고자 하는 유인이 존재하는 한, 동일주소 또는 동일세대 분리등록을 통한 농업경영체 수의 증가는 지속될 가능성이 있음.

- 2021년 기준 경영주 외 농업인의 85.5%(약 63만 7천 명)는 배우자임. 다음으로 부모인 농업인은 9.0%, 자녀인 농업인은 4.5%를 차지함. 배우자, 부모, 자녀가 아닌 그 외 가족원 혹은 비가족원(고용인)은 전체 경영주 외 농업인의 1%에 불과함.

〈그림 2-4〉 경영주 외 농업인 수 추이(좌)와 2021년 경영주 외 농업인 구성(우)



자료: 비투엔(2022) 농업경영체 등록정보 진단,

○ 한편, 경영주 외 농업인 중 경영주와의 관계가 배우자인 경영주 외 농업인에 한해 공동경영주 등록 희망 여부를 표시할 수 있음.

- 2016년에 농업에 참여하는 경영주 배우자의 양성평등 및 직업적 지위를 보장할 목적으로 도입한 다음, 2018년부터는 경영주 동의 없이도 등록이 가능하도록 개선됨. 경영주의 절대 다수가 남성이기 때문에¹³⁾ 배우자인 여성농업인에게 경영주와 동일한 권리와 의무를 부여할 목적으로 시행되었음.

12) 「농지법」 제23조 제8항은 ‘자경 농지를 농림축산식품부장관이 정하는 이모작을 위하여 8개월 이내로 임대하거나 무상사용하게 하는 경우’ 개인간 농지의 임대차 또는 사용대차를 허용하고 있음.

13) 2021년 기준 남성 경영주인 농업경영체는 125만여 개로 전체 농업경영체의 70.9% 차지함. 다만, 최근 3년 동안 여성 경영주인 농업경영체의 증가율이 좀 더 큰 편임.

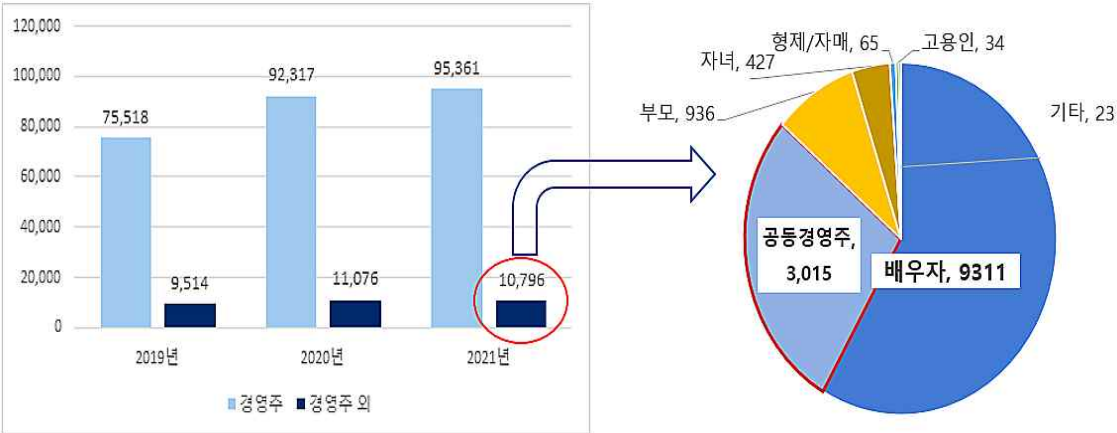
〈글상자 2-2〉 농업경영체 등록 시 공동경영주 신청

- (목적) 여성농업인의 성평등 및 직업적 지위를 보장하기 위해 농업경영체 등록제도에 공동경영주 개념 도입 (2016년 3월, 「농어업경영체법」 시행규칙 개정)
- (방법) 농업인이 농업경영체 등록 또는 변경 등록 시 등록신청서 우측 하단의 공동경영주 여부(○, X)를 표기(전화신청 가능)
- (등록대상) 경영주의 배우자에 한함(성별 무관)
- (등록혜택) 경영주 배우자의 직업적 지위 향상
 - 경영주 또는 공동경영주로 등록된 여성농업인이 출산을 할 경우 고용노동부 출산급여 지원대상에 포함(2019년 7월)
 - 고용보험 미적용자가 출산 시 출산급여 150만원 지원(50만원×3개월)
- (등록신청) 국립농산물품질관리원 지원·사무소, 콜센터 1644-8778

자료: 국립농산물품질관리원 업무편람.

- 공동경영주는 2019년 34,966명에서 2020년 45,889명으로 약 1만 1천 명이 증가했고, 2021년은 89,757명으로 전년 대비 약 4만 4천 명이 증가함(2019년 대비 약 2.5배 가량 증가).
- 2021년 기준 배우자인 경영주 외 농업인 63.7만 명 중에서 공동경영주로 등록한 배우자의 비중은 14.1%에 불과함.
- 경영주의 배우자 입장에서는 공동경영주로 등록하는 것과 분리등록하는 것이 모두 가능하다면, 둘 중에서 기대수익이 더 큰 것을 선택하는 것이 합리적인 의사결정임.

〈그림 2-5〉 신규등록 농업인 추이(좌)와 2021년 신규 경영주 외 농업인 구성(우)



자료: 비투엔(2022) 농업경영체 등록정보 진단.

- 최근 신규 농업경영체 등록 통계를 보면, 경영주의 배우자(물론 여성만은 아님)로서 공동경영주에 등록하는 경우에 비해 1인 경영체 등록 건수가 압도적으로 많다는 것을 알 수 있음.
 - 최근 2년 신규 농업경영체 등록 농업인 수는 10만 명을 초과했는데, 약 90%가 경영주로 등록함. 신규 농업경영체의 평균 구성원 수는 1.1명에 불과할 정도로 1인 경영체가 대부분임을 알 수 있음.
 - 또한, 2021년 신규 등록한 농업경영체 95,361개 중에서 여성 경영주인 농업경영체는 61,282개로 64.3%에 달함.
 - 2021년 기준 10% 남짓한 경영주 외 농업인 중에서 배우자는 9,311명(전체 신규 등록 농업인의 9%)이고 이중 공동경영주로 등록한 농업인은 3,015명(전체 신규 등록 농업인의 2.84%)에 불과함.
 - 따라서, 최근의 신규 등록 통계는 부부가 농사에 종사할 경우, 배우자가 공동농업인으로 등록하는 것보다 1인 경영체로 각기 따로 등록하는 것이 경제적으로나 다른 이유에서 훨씬 유리하다는 것을 시사함.

- 경영주 배우자의 공동경영주 등록률이 늘어나지 않은 이유는 공동경영주 제도에 대한 인지도가 부족하다는 것 외에도, 공동경영주의 법적 지위가 불명확한데다 실제로 경영주와 대등한 지위를 인정받지 못하기 때문임.
 - 즉, 공동경영주로 등록하더라도 이는 ‘농업인’이 아니라 그 배우자(경영주)가 ‘농업을 경영하는 자’일 뿐, 농업인으로서의 법적인 지위는 인정되지 않고 있는 상황임. 이는 공동경영주는 상위법령에 별다른 근거 없이 임의로 ‘경영’이라는 단어를 삽입해 만든 용어일 뿐, 공동경영주로서 규범적 의미를 갖고 있지 않기 때문임.
 - 모든 경영주의 배우자는 공동경영주로 등록이 가능하지만, 공동경영주가 되더라도 자기 농지를 소유하고 있지 않으면 실질적으로 농업인으로 인정되기가 어려운데, 그 이유는 농지법상 배우자 간에는 임대차 또는 사용대차가 허용되지 않기 때문임.
 - 농업인을 증명하는 데 이용되는 ‘농업인확인서 발급규정’에서는 ‘농업경영주’와 ‘가족원인 농업종사자’로만 구분되어 있어, 농지를 소유하고 있지 않은 공동경영주는 ‘1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람’에 해당할 수밖에 없는데 이는 현장에서 증명하기가 쉽지 않음.

○ 또한, 공동경영주는 경영주와는 달리 겸업소득이 있을 경우 등록 자체가 되지 않는다는 차별을 받고 있음. 즉, 농외소득이 있으면 등록 자체가 불가하다는 것도 공동경영주 등록률 저조의 큰 원인임. 기존 경영주가 남성으로 등록된 경영체가 대다수인 상황에서 배우자인 여성농업인은 겸업을 하거나 일용직을 하고 있는 경우가 많기 때문에, 애초에 공동경영주 등록이 되지 않거나 기등록자라도 취소가 되어 공동경영주의 자격을 잃게 된다는 문제점을 안고 있음.

- 가족원인 농업종사자(경영주 외의 농업인)는 ‘국민연금법상 사업장 가입자’이거나, ‘국민건강보험법상 직장가입자’인 경우는 제외하도록 규정되어 있음.
- 실제로 2018년 기준 여성농업인의 62.6%가 농업외 활동에 참여한 것으로 나타남¹⁴⁾.
- 경영주 배우자인 여성농업인이 겸업을 할 경우, 공동경영주의 지위 상실로 인해 경영주 여성농업인과는 달리 여성농업인 행복바우처, 농협조합원 가입, 지자체 농민수당 지급 등과 같은 수혜로부터 제외되는 차별을 받게 됨.

○ 법·제도상의 운용구조와 통계를 통해 농업경영체 실태와 문제점을 검토한 결과, 공동경영주 신청을 포함한 현행 농업경영체 등록제도와 주요 농림사업이나 농업인 지원제도의 신청자격 요건은 상호작용하여 기존의 가족(농가) 경영체를 1인 농업경영체들로 분리등록하도록 유인하는 결과를 초래하고 있는 것으로 판단됨.

- 농업인과 농업경영체의 개념이 명확하게 분리되지 않은 상태에서 농업경영체만이 수혜를 받을 수 있는 지원사업(신청 시 농업경영체 등록확인서를 요구하는 농림사업과 타부처나 자제체의 사업 및 제도 포함)의 증가는 농업인에게 경제적 유인체계를 제공함으로써 경영체 분리와 소규모 경영체 양산이라는 결과를 초래하였음.
- 이는 영세소농 구조의 개선을 도모해 온 농정방향과 배치되기 때문에 서로 다른 농가의 통합을 통한 규모화까지는 아니더라도(이 경우는 농업법인으로 가능) 기존의 농가와 동일한 규모의 경영체로 환원(재통합)될 수 있도록 유인할 수 있는 등록제도의 개편과 동시에 전체 농정사업 지원대상을 재구성하는 작업이 병행되어야 할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 농업경영체의 등록기준(물적 기준)을 상향조정하는 것과 함께 공동경영주의 범위(현재는 배우자만으로 한정)와 혜택을 확대하는 방안을 고려할 필요가 있음.

14) 여성농업인실태조사(2018)에 의하면 여성농업인의 농외활동 유형은 농산물가공(18.4%), 농산물판매(36.4%), 농촌관광사업(8.6%), 자영업(7.6%), 일반직장취업(3%), 시간제 근무 또는 아르바이트(73%), 농업임금 노동(18.8%) 등으로 나타남.

2.1.4. 농업경영체의 물적 요건

- 농업인 요건이 결국은 농업경영체(의 경영주 농업인)의 요건과 거의 동일한 상황과는 별개로, 「농업식품기본법」 시행령에 따르면, 농업인의 첫 번째 요건인 ‘1000㎡ 이상 농지를 경영 또는 경작’은 물적 자원인 농지의 면적과 관련한 요건으로 사실상 농업경영체 등록 여부를 좌우하는 핵심 기준임.
- 「농업식품기본법」 시행령에서 농업인의 두 번째 요건인 ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상’은 상대적으로 충족하기 쉽지만, 농업경영을 통한 농산물이란 것을 확인하는 방법이나 규정이 명확하지 않아서, 실제 등록과정에서는 해당 요건을 농업경영체 등록을 위한 독자적인 요건으로 활용하고 있지 않음.
 - 「농업식품기본법」 시행령은 제정 당시(1999.12.28.), 두 번째 요건을 ‘농산물 판매액이 연간 100만 원 이상’으로 규정했으나 2008년에 연간 농산물 판매액을 100만 원에서 120만 원으로 상향조정한 바 있음.
 - 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 농정당국은 재배 품목군(과수, 시설원예 등)에 따라 연간 농산물 판매액이 120만 원이 되기 위해서 필요한 농지의 경지면적을 역산해서 이를 실제 농업인 확인 및 농업경영체 등록의 기준으로 적용해 왔음.
- 최근 농업기술이나 푸드테크의 발전에 따라 농지가 아닌 다른 물적 자원을 활용해 소득을 창출하는 새로운 유형의 농업인도 출현하고 있기 때문에, 두 번째 요건이 독자적으로 활용된다면, 또는 역산 방식으로 새로운 기준이 계속 추가된다면, 농업경영체 등록대상 농업인의 범위는 현재보다 더 넓어질 것임.
 - 그러나 이에 대한 반론도 존재함. 가령, 농지가 아닌 대지(도심지)에 세워진 수직농장의 경영주는 판매나 마케팅을 전담하고 고용한 근로자에게 농장 일을 전적으로 맡길 경우 여기에 종사하는 경영주와 근로자를 농업인이나 농업경영체의 구성원으로 간주해야 할 것인지가 애매함.¹⁵⁾
- ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액 기준’을 독자적인 기준으로 간주하여 새로운 물적 자원의 범위를 확대 규정할 것인지는 전체적인 농정방향과 함께 신중하게 검토되어야 할 사안임.

15) 농민신문(2022.12.2.), 농민·농업인·농업경영체 ‘뒤죽박죽’…“재정의 시급”(https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/367688/view)

〈글상자 2-3〉 식물공장 (수직형 농장)

수직농장의 경우 농업 시설임에도 불구하고, 현재 농지에 설치 불가. 특히, 하우스형 타입은 버섯재배사 또는 고정식 온실과 구조적으로 동일하지만 농업시설로 인정되지 않음(단, 건물형 수직농장의 경우 편법으로 활용하는 경우도 있음).

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따라 농업진흥지역은 별도의 「농지법」에 정하는 바에 따라야 함. 「농지법」 제32조 3호에 의거하여, 가능한 시설은 고정식온실, 버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설의 설치만 가능. 단, 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신공의 대상 시설이 아닌 간이양축시설만이 설치가 가능함.



비닐하우스형 수직농장



건물형 수직농장

- 한편, 「농업식품기본법」 시행령에서 농업인 기준으로 제시된 다섯 가지 요건 중 ‘90일 이상 농업에 종사’ 요건은 사실 여부를 확인하기 어려운 요건인데다, 동일 세대 내 가족원인 단순 농업종사자는 ‘경영주외 농업인’으로 등록이 가능하기 때문에, 비가족원인 고용인(고용농업농자)의 등록 요건으로만 활용되고 있음.

- 실제로 정부는 2009년에 고시된 '농업인 확인서 발급규정'¹⁶⁾을 통해 '90일 이상 농업에 종사' 요건은 농업경영주에 대한 것이 아니라 경영주의 가족원인 농업종사자와 경영주와 고용계약을 체결한 농업종사자에 대한 것임을 명확히 한 바 있음(김수석 외, 2013).
 - 즉, '90일 이상 농업에 종사' 요건은 농업경영주가 아니면서 농업경영체를 구성하는 비가족원 인력에 대한 농업인 기준에 해당하며 경영주로서 농업경영체 등록을 위한 독자적인 요건이 될 수 없음을 밝힘.
 - 한편, 경영주가 아닌 가족원은 별도의 기준없이 경영주의 농업인으로 등록이 가능할 뿐만 아니라, 경영주의 농지를 분리해 신규로 등록(분리등록)하는 것이 가능하기 때문에 농업경영체 신규등록이 증가하는 요인 중의 하나로 이슈화되고 있음.
- 농업경영체의 등록대상 농지는 「농지법」 제2조 제1호에 따른 농지로 공부상 지목이 논·밭·과수원인 토지로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용하는 농지를 지칭함.
- 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 거치고 농작물 경작 또는 다년생식물 재배지로 이용하는 경우 또한 농업경영체의 농지로 등록이 가능함. 그리고, 공부상 지목이 논·밭·과수원·임야가 아닌 토지는 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 3년 이상 이용하는 경우에 한해 예외적으로 등록이 가능함.
 - 농업경영체의 농지는 유형에 따라 노지 또는 시설로 분류할 수 있는데, 노지는 외부와 환경적으로 단절되지 않은 농지를 의미하고, 시설은 다시 개량시설과 생산시설로 구분됨. 유지(옹덩이), 양·배수 시설, 수로, 농로 등이 개량시설에 해당하며, 농작업에 직접 필요한 농자재보관, 농기계보관, 휴식을 위한 공간 등은 생산시설에 해당함. 시설면적은 실경작 면적으로 등록이 가능하지만 재배면적에서는 제외됨.
 - 등록 농지의 면적은 공부상 면적, 실제경작면적, 휴경면적, 폐경면적으로 나뉘며 실제경작면적과 휴경·폐경면적의 합이 공부상 면적보다 작거나 같아야 함. 휴경면적은 논·밭·작물 등을 식재하지 않고 있으나 경운 및 간단한 농작업으로 농작물 재배가 가능한 농지면적을 의미하며, 폐경면적은 상당한 인력과 시간을 투입하지 않으면 농작물 재배지로 이용이 불가능하게 농지 형상이 변경된 토지면적을 의미함.
- 농업경영체를 농업인인 인적 요소와 토지인 물적 요소가 결합된 농업경영 단위로 간주한다면, 농업인 요건 자체에 사실상 물적 요소의 구비가 전제되어 있다는 것을 알 수 있음.

16) 농림축산식품부 고시 제2009-365호

- 더욱이 상기와 같이 농업경영정보로서 등록대상 농지에 대해서 구체적으로 범위를 설정해 놓고 있음.
- 따라서, 농지를 확보한(소유든 임차든 상관없이) 사람에게 현행 농업경영체 등록제도는 등록요건이 엄격하지 않다고 볼 수 있음. 재배 품목에 따라 경지면적이 각각 1000㎡, 660㎡, 330㎡ 이상이면 되고, 경작사실확인서(혹은 임대차계약서)와 농자재 구매영수증(혹은 농산물 판매영수증)만 있으면 농업경영체로 등록이 가능함.
- 실제 경작사실을 증명하는 용도로 제출하는 경작사실 확인서는 이·통장이나 이웃주민 2명에게 서명을 받으면 되는데, 이 절차가 형식적으로 이뤄지는 경우가 많으며, 농자재 구매 영수증이나 농산물 판매 영수증의 취득도 어렵지 않은 편이어서¹⁷⁾ 비농업인도 쉽게 등록할 수 있는 구조임.
 - 농업경영체의 거짓·부정 등록을 방지하기 위해서는 물적 요건(농지, 여타 생산시설 등) 외에도 실경작 여부를 확인할 수 있는 추가적인 요건이 필요함.
- 반면, 전체적으로 까다롭지 않은 등록 요건에도 불구하고, 「농지법」에 따른 농지가 아닌 비농지(초지, 대지 등)에서 영농활동을 하는 농업인, 권원이 없는 임차 농업인, 겸업하는 경영주의 농업인(배우자), 1000㎡(660㎡, 330㎡) 미만의 경지면적을 보유한 농업인 등 실경작을 하지만 현행 농업경영체 등록기준을 충족하지 못하는 경우도 존재함.¹⁸⁾
- 등록요건에 실제 경작 여부를 확인할 수 있는 조건을 추가하여, 의도적으로 위법한 경우가 아니라면 이러한 경영체들도 등록을 허용해야 한다는 견해도 있음.
- 보다 근본적으로는 농업인의 물적 요건을 상향하여 재설정하거나, 농업경영체의 물적 요건을 별개로 설정하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 현재의 1000㎡(660㎡, 330㎡) 경지면적 기준과 120만 원의 연간 농산물 판매액 기준이 농업인 여부를 판정하는 척도로 적절한 것인지에 대한 평가가 선행되어야 함. 또한, 월 10만 원 정도의 농업조수입만 있으면 농업인으로 간주하는 것이 바람직한 것인지, 아니면 조수입은 작더라도 일정 규모 이상의 경지면적을 확보하고 있으면 농업인으로 간주해야 하는지 등에 대한 재검토가 필요함.

17) 농민신문(2021.06.04.) “일단 등록하고 보는 농업경영체…정책 지원 노린다”,

https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/339263/view?site_preference=normal

18) 농어업경영체법의 위임에 따라 농업경영체를 등록하고, 보조금 지원 업무를 담당하는 농관원의 현지 조사와 민원 사례를 참조.

- 새로운 형태의 농업, 그리고 농업생산과 연계된 농업인이 수행하는 다양한 경제활동들도 반영해 물적 요건을 보다 폭넓게 재설정할 필요도 있음.
- 한편, 「농지법」을 기반으로 하는 현행 농업인의 물적 요건을 그대로 둔 채, 농업경영체의 물적 요건을 별개로 설정하는 방안도 고려해 볼 수 있음. 이는 농업경영체 등록제도의 목적과 농정추진 시 기대되는 역할과도 관련이 있는 만큼, 전체적인 농정방향과 함께 고려되어야 할 것임.

2.2. 농업경영정보 등록의 목적과 활용

2.2.1. 정부의 농업경영체 등록 목적

- 2008년에 도입된 농업경영체 등록제도는 농업경영체 단위의 개별정보를 통합·관리함으로써, 정부의 정책사업 추진과 재정집행의 효율성 제고를 목적으로 함.
 - 2000년대 중반 농업경영체 등록제도의 도입 당시 취지는 전체 농가를 대상으로 한 평균적 지원에서 농가 유형에 따른 차별적 지원으로 농정방향을 전환하기 위해서 였음. 즉, 농정 대상을 분명하게 식별할 수 있는 체계를 구축하여 이를 토대로 맞춤형 농정을 추진하는 것이었음(김수석, 2013).
- 이후 농가단위 소득안정망 구축(농가단위 소득안정계정, 수입보장보험 등)이 계획대로 진행되지 않았지만, 다양한 농업직불제도의 확산이나 공익직불제로의 개편 등을 통해 개별 농가를 대상으로 한 차별적인 지원은 일정 부분 소기의 성과를 얻었다고 볼 수 있음.
 - 그러나 이러한 정책의 수행 과정에서 농업경영체 등록정보가 유용하게 활용되었는지는 의문
 - 농업경영체 등록정보가 제공할 수 있는 정보의 범위와 그 정확성, 그리고 현행화 여부에 대해서는 개선이 필요하다는 시각이 많음.
- 기존에는 맞춤형 농정의 구현이 농업경영체 등록제의 주된 목적이었다면, 현재는 농업경영체의 인구학적·경제적 특성과 영농 행태를 정확하게 파악하여 정책 수립의 기초로 활용하려는 목적
 - 2008년 도입 이후 여러 시행착오를 겪은 다음 현재는 경영체별 농업경영정보(농업인 54개, 농업법인 64개)와 보조·용자 등 정책사업 수혜이력, 교육실적 등이 통합·관리되는 체

계가 마련됨.

- 만약, 개별 농정사업을 시행할 때마다 농업인이나 농업경영체별로 신청서를 받거나 경영 정보를 요구하는 방식은 농업인의 정보제공 부담과 정부의 불필요한 정보수집을 거듭 초래하면서 농업인의 피로도와 정부의 행정비용을 모두 증가시킬 것임.
- 디지털 시대를 맞이하여 데이터에 기반한 과학농정 실현을 위해선 농업경영체 등록정보가 농업부문의 마스터 데이터로 지정되어 체계적으로 관리·활용될 필요가 있음.
- 이러한 마스터 정보화가 진전되면 농업부문의 데이터 거버넌스의 구축에도 도움이 될 것이며, 관련 데이터의 수집 및 활용 과정에서 데이터 공유와 상호협력이 보다 원활해질 것으로 기대됨.
- 또한, 이러한 마스터 정보의 존재는 정부 부처 간의 데이터 공유와 협력을 활성화시킬 뿐만 아니라 데이터 역량이 부족한 지자체의 농정을 지원하는 결과로 이어질 것임.

2.2.2. 농업인의 농업경영체 등록 목적

- 농업경영체 등록은 농업인의 의무가 아닌 선택임. 「농어업경영체법」 제4조 1항은 ‘농업·농촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받으려는 농업경영체는 다음 각호의 사항을 등록하여야 한다’로 규정되어 있음.
- 따라서 농업인이나 농업법인이 농업경영체 등록을 하는 이유는 농업·농촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받고자 하는 것임.
- 반대로, 농업 정책자금 지원이나 등록 시 예상되는 여타 혜택을 받고자 하는 의사가 없는 농업인이나 농업법인은 농업경영체 등록을 하지 않아도 됨.
- 농업경영체로 등록한 농업인과 농업법인을 대상으로 법률상 규정된 지원금이 지급되고, 세금 감면, 저리 용자 등의 혜택이 주어지고 있음.
- 농업경영체로 등록하게 되면 농업직불금 지급, 국민연금과 건강보험료 지원, 농지취득시 취·등록세 50% 감면, 농지전용 부담금 면제, 3년 이상 자경자의 양도세 100% 감면, 농기계용 면세유 구입자격 부여, 농지연금 가입자격 부여, 농업용 전기요금제 적용 등의 혜택 외에도 중앙정부와 지자체에서 시행하는 각종 지원 사업의 신청 자격을 부여받음.
- 농업경영체들은 정부에게 자신의 농업경영정보를 제공하고, 그 대가로 정책자금이나

세제감면 등의 지원을 받고 있음.

- 이러한 농업경영체 등록에 따른 혜택을 누리기 위해 비농업인의 거짓·부정 등록(적발 시 과태료 25~100만 원 부과)이나 분리·분할 등록이 늘어나고 있다는 우려도 제기(전반적인 농업인구 감소 추세에 농업경영체 수는 지속적으로 증가)
- 등록된 농업경영체도 경영정보의 변경이 발생하면 경영정보의 변경 사항을 기재해야 하며(변경 정보는 14일 이내에 변경 등록해야 함), 변경 사항이 없더라도 유효기간 3년마다 등록정보를 갱신해야 함.
- 즉, 품목별 생산주기와 같은 농업의 특성으로 인해 사실상 매년 등록정보를 갱신해야 하는 부담으로 인해 농업경영체가 변경사항이 있어도 14일 이내 자발적인 변경등록을 하지 않는 경우가 많아서 등록정보의 현행화가 원활하지 않고 정확성 문제가 발생함.
- 경영체수가 지속적으로 증가하게 되면서, 방대한 양의 정보를 효율적으로 관리·운영하기 위한 방안으로 2020년 8월 12일부터 농림축산식품부는 ‘농업경영체 등록정보 유효기간(3년)’ 신설 및 ‘등록정보 직권처리 확대’를 주요 내용으로 하는 「농어업경영체법」을 개정하였음. 이에 따라, 농업경영체에 등록된 농업인은 농업경영체 최초 등록 및 변경 등록 이후 3년 내에 등록정보의 변경 등록을 해야 하며, 갱신 등록이 없을 경우 농업경영체 등록정보가 말소될 수 있음.¹⁹⁾
- 정부도 농업경영체로부터 정책 수립에 필요한 정확한 정보를 제공받을 권리가 있지만, 거짓·부정 정보를 식별해야 하고, 정확하지 않은 정보를 확인·수정해야 하는 부담(인적·물적 비용)이 가중되는 부작용이 있음.

2.2.3. 농업경영체 등록정보의 품질과 활용가치

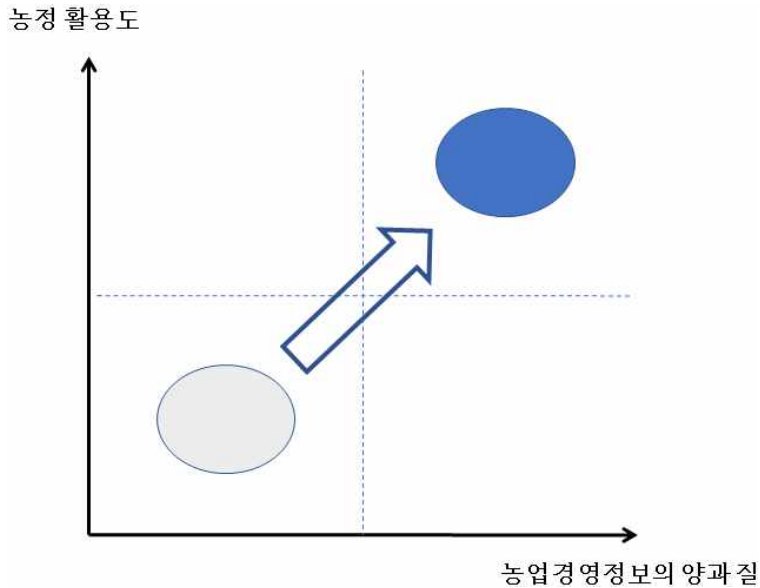
- 농업경영체 등록정보가 담고 있는 정보의 범위와 정확도, 현행화(변경 정보 갱신) 수준 등에 따라서 이를 정책적으로 활용할 수 있는 영역이 확대됨.
- 등록정보의 범위는 농업인과 농업법인의 일반현황부터 농지, 농작물과 가축 생산정보, 비용, 판매, 소득, 자산, 부채, 지원 수혜실적, 세금 납부실적까지 다양할 수 있음.
- 정책적 활용 범위도 농업인과 농업법인의 일반현황과 기초적인 경영정보를 제공하는

19) 만약, 유효기간이 만료되어 등록정보가 말소되면, 농기자재 등의 영세율 적용, 공익직불금, 농민수당 등 각종 농업인 지원 혜택을 받을 수 없게 됨.

농업부문의 마스터정보로서의 역할부터, 개별 정책사업들의 수혜대상 식별, 농업직불금 지급규모 산정과 지급기준 설정, 전문 농업경영체 육성까지 확장될 수 있음.

- 농업경영체 등록정보의 활용도는 등록정보의 수준(양과 질)과 정비례 관계라 할 수 있음. 농업경영체로부터 제공받은 정보의 수준이 높을수록 정부는 농업경영체에게 보다 정교하고 효율적인 정책지원을 제공할 수 있기 때문임.
- 농업경영정보의 양과 질을 높이는 것은 농업경영체와 정부 모두의 비용 및 부담을 높일 수 있음. 이는 현재의 임의등록 방식을 의무등록 방식으로 전환하는 것을 포함하여 농업소득 세제를 개편하는 제도변화까지 연계될 수 있음.

〈그림 2-6〉 농업경영체 등록정보의 발전방향



자료: 저자 작성.

- 활용할 수 있는 정보의 양과 질이 개선된다면 농업경영체별로 필요한 지원을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 보다 선진적인(생산과 비연계되고, 가격과 시장을 왜곡하는 정도가 낮은) 정책수단의 도입이 가능할 것임.
- 소득 및 납세 정보를 활용할 수 있다면, 농업경영체 단위 농업소득안정계정이나 수입보장보험도 전면적인 시행이 가능함.
- 정확한 등록정보는 또한 농정당국으로 하여금 최소한의 비용으로 시의적절한 정책지원에 대한 의사결정을 가능하게 함. 가령, 등록정보 상의 쌀의 재배면적이 정확하다면 선

제적인 생산조정이 가능하고, 수확기 이전에 수급예측에 따라 시장격리 또한 적절한 시점에 이루어질 수 있을 것임.

- 농업경영정보의 양과 질이 충분히 높는데 농정 활용도가 낮다면(그림 2-5의 우측 하단에 해당) 비효율적인 상태이고, 농업경영정보의 양과 질이 낮는데도 매우 높은 수준의 정책을 추진한다면(그림의 2-5의 좌측 상단) 이 또한 기대했던 성과에 미치지 못할 가능성이 큼.
- 결국, 농업경영체 등록정보를 어떻게 활용할 것인지는 현재 농업경영정보의 양과 질의 수준을 고려해서 선택해야 함. 당연히 농정당국은 농업경영체 등록정보에 누구의, 어떤 정보를 담아야 할지, 그리고 그 정보를 어떻게 수집·관리할 것인지에 대한 의사결정이 명확해야 함. 이를 토대로 농업경영체 등록제도의 개선방향이 구체화될 수 있음.

2.2.4. 등록정보 활용 실태와 문제점

- 농업경영체 등록정보는 크게 통계제공 서비스²⁰⁾와 정책사업 지원대상 식별을 위한 자료로 활용되고 있음.
- 임의 등록이지만 「농어업경영체법」 제4조 제1항에서는 농업경영체 등록을 한 경영체만이 정책지원을 받을 수 있도록 하고 있기 때문에, 농업경영체 등록을 하지 않거나 변경 등록을 하지 않은 경영체는 정책사업 등의 지원대상에서 제외됨(유찬희 외, 2022a).
- 농업경영체 등록정보는 현재 147개의 농림사업에 연계되어 활용되고 있는데(농관원 홈페이지), 정책사업의 농업경영체 등록정보 활용 내역은 <표 2-7>과 같음.

<표 2-7> 농업경영체 등록정보를 활용하는 농림사업 내역(2020년 기준)

| 대분류 | 중분류 | 내역 사업 이름 | 농업경영체 등록 활용 | 비고 |
|------------------|--------------|-------------|-------------|----|
| 1. 생산 기반 (공통) | 1-1. 소득지원 | 친환경농업직접지불 | 등록의무 | |
| | | 친환경축산직접지불 | 등록의무 | |
| | 1-2. 농기자재 | 유기질 비료지원 | 등록의무 | |
| | | 토양개량제지원 | 등록의무 | |
| | | 유해야생동물 포획지원 | 등록의무 | |
| | | 농기계임대사업소 | 우선지원 | |
| | | 농촌인력증개센터 운영 | | |
| | 1-3. 인력, 일자리 | 농업자금 이차보전 | 등록의무 | |

20) 농림사업정보시스템(<http://uni.agrix.go.kr/docs7/biOlap/dashBoard.do>)은 농업경영체 등록정보 통계서비스를 제공하고 있음.

(계속)

| 대분류 | 중분류 | 내역 사업 이름 | 농업경영체 등록 활용 | 비고 |
|----------------|------------------------|-----------------------|-------------------|--------------|
| 2. 농촌 공동체 | 2-1. 지역사회 농촌환경 | 일반농산어촌개발(농촌) | . | . |
| | | 농촌 신활력플러스 | . | . |
| | | 사회적농업활성화 | . | . |
| | | 농촌재능나눔 활성화 지원(민간) | . | . |
| | | 농업환경보전프로그램 사업 | . | . |
| | 2-2. 푸드플랜, 로컬푸드 | 지역단위 푸드플랜 구축지원 | . | . |
| | | 푸드플랜운영(안전 품질관리) | . | . |
| | | 직매장 지원 | . | . |
| | 2-3. 귀농귀촌, 인력육성 | 권역별 현장지원센터(농업농촌 교육훈련) | . | . |
| | | 농업경영컨설팅 지원사업 | 등록의무 | 조직 경영체 제외 |
| | | 농업계학교 실습장(농고) | . | . |
| | | 경영실습임대농장 | 등록의무 | . |
| | | 농업계학교 실습장(농대) | . | . |
| | 2-4. 농촌복지, 여성농업인 | 영농도우미 지원 | . | . |
| | | 행복나눔이 지원 | . | . |
| | | 농촌공동아이돌봄센터 | . | . |
| | | 농번기 아이돌봄방 | . | . |
| | | 농업인자녀 및 농업후계인력 장학금 지원 | . | . |
| | | 농촌 교육·문화·복지 지원 | . | . |
| | 2-5. 농촌산업, 자원활용 | 농촌유휴시설 활용창업지원 | . | . |
| 농업유산보전관리 | | . | . | |
| 국기중요농업유산발굴보전지원 | | . | . | |
| 3. 식량 분야 | 3-1. 기반조성 | 가뭄대비 용수개발 | . | . |
| | | 농업용수 수질개선사업 | . | . |
| | | 농업용수 관리자동화 | . | . |
| | | 수리시설개보수 | . | . |
| | | 다목적농촌용수개발 | . | . |
| | | 국가지방관리방조제개보수 | . | . |
| | 3-2. 벼 | 미국종합처리장 벼 매입자금(용자) | . | . |
| | 3-3. 발작물 | 발식량작물 수매지원 | . | . |
| | 3-4. 공동경영체 육성 | 식량작물공동경영체 시설장비 | 등록의무 | 공동경영체 구성원 |
| | | 식량작물공동경영체 사업다각화 | 등록의무 | 공동경영체 구성원 |
| | | 식량작물공동경영체 교육컨설팅 | 등록의무 | 공동경영체 구성원 |
| | | 국산밀생산단지경영체육성교육·컨설팅지원 | 등록의무 | 공동경영체 구성원 |
| | 3-5. 수매, 가공, 유통, 소비 | 고품질쌀 유통활성화 | 등록의무 | 비농협조직 |
| | | 라이스랩 설치·운영 지원 | . | . |

(계속)

| 대분류 | 중분류 | 내역 사업 이름 | 경영체 등록 활용 | 비고 |
|-------------|--------------------|--------------------------|-----------|-----------------------|
| 4. 원예 작물 유통 | 4-1. 원예작물 시설 장비 | 농업에너지 이용효율화 | 등록의무 | |
| | | 시설원에 현대화 | 등록의무 | |
| | | 스마트팜 ICT융복합확산(시설보급, 컨설팅) | 등록의무 | |
| | | 스마트팜 ICT융복합확산(온실신축) | | |
| | | 스마트원예단지 기반조성(시설원예기반조성) | | |
| | 4-2. 채소 생산 | 고추비가림재배시설 지원 | 등록의무 | |
| | | 채소가격 안정지원 | 등록의무 | 계약재배 참여자 증명서 제출 |
| | | 밭작물 공동경영체 육성 | 등록의무 | 필수 증빙서류로 경영체 등록 여부 확인 |
| | 4-3. 과수 분야 | 과실전문생산단지 기반조성비 지원 | 등록의무 | |
| | | 과수생산시설현대화(고품질 현대화 사업) | 등록의무 | |
| | | 과수분야 스마트팜 확산 | 등록의무 | |
| | | 과원 규모화(용자) | 등록의무 | |
| | | 과수우량묘목생산지원 | | |
| | 4-4. 화훼·특작 생산 | 꽃가루 생산단지 조성 | 등록의무 | |
| | | 특용작물시설현대화(버섯, 약용, 녹차 등) | 등록의무 | |
| | | 특용작물시설현대화(인삼) | 등록의무 | |
| | 4-5-1. 유통시설 장비 | 인삼·특용작물 계열화사업(용자) | 등록의무 | 계약재배 대상농가 선정 |
| | | 물류기기공동이용 지원사업 | | |
| | | 농산물산지유통센터지원(지자체) | 등록의무 | 법인 |
| | | 과수거점산지유통센터 건립 지원 | 우선지원 | |
| | | 저온유통체계구축(저온수송차량)(지자체) | | |
| | | 식품소재 및 반가공산업 육성 | 등록의무 | |
| | | 유통시설 현대화 | 등록의무 | |
| | | 인삼특용작물유통시설지원(시설현대화) | 등록의무 | 법인 |
| | | 저온유통체계구축(화훼류습식유통) | 등록의무 | 공동경영체 구성원 |
| | | 공영도매시장 현대화비용지원 | | |
| | 4-5-2. 가공, 마케팅, 소비 | 공동선별비지원(지자체) | 등록의무 | 공동경영체 구성원 |
| | | 산지통합마케팅지원(지자체) | 등록의무 | 법인 |
| | | 비상품화농산물자원화센터지원 | | |
| | | 도매유통활성화지원(용자) | | |
| | | 화훼유통개선지원(용자) | 등록의무 | |
| | | 공판장(청과)도매시장 출하촉진(용자) | | |
| 산지유통활성화(용자) | | 등록의무 | 법인 | |
| 과실브랜드 육성 | | 우선지원 | 법인 | |
| 자조금 지원사업 | | | | |

(계속)

| 분류 | 중분류 | 내역 사업 이름 | 경영체 등록 활용 | 비고 |
|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|
| 5. 축산 분야 | 5-1. 축산시설 장비 | 축사시설 현대화(자치단체, 용자) | 등록의무 | 신규 농가는 사업 완료 후 1개월 이내 등록 조건 |
| | | 축산분야 ICT융복합지원(지자체) | 등록의무 | |
| | | CCTV 등 방역인프라(양봉) | 등록의무 | |
| | 5-2. 소, 낙농, 돼지 | 송아지 생산안정 | . | . |
| | 5-3. 가금, 양봉, 말, 기타 가축 | 우수여왕벌 육종 보급 | . | . |
| | | 학생승마체험 지원 | . | . |
| | | 농촌관광 승마활성화 지원 | . | . |
| | 5-4-1. 조사료 | 농어촌형 승마시설 등 설치지원 | . | . |
| | | 조사료 생산기반 확충 | 등록의무 | . |
| | 5-4-2. 환경개선 | 산지생태축산농장 초지조성 지원 | . | . |
| 가축분뇨 처리지원 | | 등록의무 | . | |
| 5-5. 축산물 가공·유통, 소비, 수급 | 축산물 직거래 판매장 설치지원 | 등록의무 | . | |
| 6. 식품, 친환경 농업 | 6-1. 친환경농업 | 유기농자재 지원 | 등록의무 | . |
| | | 친환경농산물직거래지원(용자) | . | . |
| | 6-2. 식품안전, 환경인증 | GAP 위생시설 보완 지원 | 등록의무 | . |
| | | GAP 안전성 분석지원 | . | . |
| | 6-3. 식품 외식산업 | 식품외식종합자금(용자) | . | . |
| | | 청년 외식창업 공동체 공간조성 | . | . |
| | | 전통주 산업진흥 | . | . |
| | | 종교활용 발효식품산업지원 | . | . |
| | 6-4. 식생활, 식품소비 촉진 | 찾아가는 양조장 | . | . |
| | | 임산부 친환경농산물 지원사업 | . | . |
| 6-5. 농식품수출 | 농식품산업 해외진출 지원(용자) | . | . | |
| 7. 농생명 산업 | 7-1. 스마트팜 | 스마트팜 청년창업 보육센터(실습농장조성) | . | . |
| | | 스마트팜 청년창업 보육센터(보육운영) | . | . |
| | | 임대형 스마트팜 | . | . |
| | | 스마트팜 실증단지 시설구축 | . | . |
| | | 스마트팜 ICT 기자재 국가표준 확산지원 | . | . |
| | 7-2. 종자, 곤충, 도시농업 | 우수종묘증식보급기반구축 | 등록의무 | . |
| | | 곤충유통활성화 | 등록의무 | . |
| 곤충산업화 지원 | | 등록의무 | . | |
| 7-3. 신재생 에너지 | 영농형태양광 재배모델 실증지원 | . | . | |
| 8. 임업 분야 | 8-1. 생산기반 확충 | 조림(지자체) | . | . |
| | | 정책숲가꾸기 | . | . |
| | | 공공산림가꾸기 | . | . |
| | | 양묘시설현대화 | 등록의무 | . |
| | | 임산물생산단지규모화 | . | . |
| | | 친환경임산물재배관리 | . | 2022년부터 한정 |

(계속)

| 대분류 | 중분류 | 내역 사업 이름 | 경영체 등록 활용 | 비고 |
|----------|--------------|-----------------|-----------|------|
| 8. 임업 분야 | 8-1. 생산기반 확충 | 목재산업시설 현대화 | 등록의무 | |
| | | 수출기반구축 | | |
| | | 임산물 유통기반조성 | | |
| | | 청정임산물 소비촉진 및 홍보 | | |
| | | 목재펠릿보일러 보급 | | |
| | | 임산물가공산업활성화 | | |
| | | 임산물생산기반조성 | | |
| | | 사유림 산림경영계획 작성 | | |
| | | 임산물 상품화 지원 | | |
| | | 임산물산지종합유통센터 | | |
| | | 산림조합 특화사업 | | |
| | | 백두대간 주민지원사업 | | 등록의무 |

주: 2021년 농림축산식품사업 시행지침서(농림축산식품부, 2021)를 참고하여 작성.

- 농업경영체 등록정보는 농림사업뿐만 아니라 다른 정부부처와 공공기관, 지자체에서도 조세감면이나 지원사업 대상을 식별하는 자료(농업경영체 등록확인서를 요구)로 활용하고 있음.
 - 농업인들 또한 공익직불금이나 스마트팜, 후계농 육성과 같은 중앙정부 지원사업을 신청할 목적 외에도, 농민수당 신청, 8년 자경 시 양도세 감면, 농축협 조합원 가입 등에 활용할 목적으로 농업경영체에 더 많이(신규) 그리고 더 자주(변경) 등록하고 있음.
- 농업경영체 등록확인서를 요구하는 사업들이 많고 또 늘어나는 추세인 것은 농업경영체 등록정보의 정책 활용도가 높아진다는 것을 의미하므로 일단 긍정적으로 평가할 수 있음.
 - 그러나, 현행 임의적·자율적인 등록제도 하에서 이들 사업들이 ‘등록된 농업경영체만을 지원대상으로 제한하는 것’이 헌법이나 「농업식품기본법」에서 보장하고 있는 ‘국가의 농업·농촌·농민에 대한 지원’의 당위성에 배치되는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요함.
 - 「농어업경영체법」은 등록을 한 경영체만이 정책지원을 받을 수 있도록 하고 있는데, 이는 ‘등록정보를 제공하는 경영체의 의무와 이에 합당한 수준의 배타적 권리’인지를 판단해서 적용해야 하는 문제임.

〈표 2-8〉 타부처와 공공기관, 지자체의 농업경영체 등록정보 활용 사례

| 구분 | 지원 내용(사업 이름) | 주관기관 |
|-----------------|-------------------------------|--------|
| 농업인 자격 증명 | 농축협 조합원 자격 확인 | 농협 |
| | 한국농수산대학교 입학 자격 | 농수산대학교 |
| | 농협 장학관(농업대학생 숙소)입사 | 농협 재단 |
| | 전국 직거래 장터 참여 자격 | 농협 |
| 국고 보조·용자금 지원 대상 | 건강보험료 농업인 감면 적용 | 건강보험공단 |
| | 국민연금 농업인 감면 적용 | 국민연금공단 |
| | 농촌 출신 대학생 학자금(용자) 지원 | 한국장학재단 |
| 조세감면 | (지방세) 자경농민 농지 취득세 50% 감면 | 행자부 |
| | (지방세) 농지 확대 개발을 위한 농지취득세 면제 | 행자부 |
| | (지방세) 귀농인이 취득 농지 취득세 50% 경감 | 행자부 |
| | (지방세) 농지연금 담보 농지의 재산세 면제 | 행자부 |
| | (지방세) 법인 면허세 감면 | 행자부 |
| | (국세) 법인세, 배당소득세 감면 | 기재부 |
| | (국세) 농기자재 부가가치세 영세율 적용 | 기재부 |
| | (국세) 농업인 자경 농지·축사용지 양도소득세 면제 | 기재부 |
| | (국세) 농어가 목돈 마련 저축 이자 비과세 | 기재부 |
| | (국세) 전답 임대소득 비과세 | 기재부 |
| | (국세) 영농 자녀 증여 농지에 대한 증여세 면제 | 기재부 |
| | (국세) 농지 대토 시 양도소득세 비과세 | 기재부 |
| | (국세) 농업인의 용자, 예금에 따른 인지세 면제 | 기재부 |
| | (국세) 농어민이 직접 수입하는 농어업용 기자재 등 | 기재부 |
| 인력 등 기타 지원 | 외국인 고용 쿼터 배정 기준 | 고용부 |
| | 어린이집 입소 우선순위 기준 중 맞벌이 부부 증명 | 복지부 |
| | 보육료 지원(맞벌이 부부) 및 농어촌 양육수당 신청 | |
| 지자체 활용 (예시) | 농산물 가공 창업지원 교육 | 거창군 |
| | 도시농업전문가 양성 교육 ※ 양주시는 자격 요건 없음 | 서울 |
| | 농업인 대학 교육 ※ 경북도는 확인서도 인정 | 곡성 |
| | 벗짚 환원 사업 지원 | 충청북도 |
| | 여성농업인 바우처 지원 ※ 농지원부 인정 | 전라남도 |
| | 양봉농가 생산지원 | 춘천 |
| | 농어업인수당 ※ 타 지자체와 달리 공동경영주도 대상 | 경상남도 |

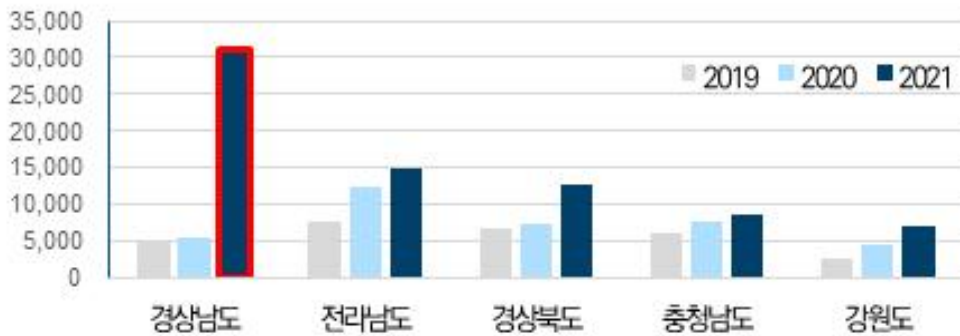
주: “농업경영체 등록정보 진단 방안(안)(농림축산식품부 내부 자료, 2022)을 참조하여 작성.
자료: 유찬희 외(2022a).

○ 중앙정부나 지자체의 각종 지원사업이 농업경영체 등록정보를 활용하지만, 특정 사업의 지원방식에 따라서 지원사업이 역으로 농업경영체 등록정보에 큰 영향을 미치기도 함. 공익직불제의 소농직불금이 대표적인 사례라 할 수 있으며, 농지제도의 개편과 지

자체의 농민수당도 농업경영체의 구조변화를 초래한다고 볼 수 있음.

- 경상남도의 경우, 농어업인수당은 타 시도의 경영체 단위 지원방식과는 다르게 공동경영주까지 지원대상에 추가하였음. 그 결과 2022년 제도 시행에 앞서 2021년 경상남도 소재 공동경영주 수는 타 시도와 비교해 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있음.

〈그림 2-7〉 지자체별 공동경영주 추이 (단위: 명)



자료: 비투엔(2022) 농업경영체 등록정보 진단.

- 농업경영체 등록을 의무로 하는 많은 사업들이 농업경영체 등록정보를 활용하는 수준은 낮은 반면에, 정책 시행 후 발생하는 다양한 문제(민원 포함)의 원인을 농업경영체 등록정보의 오류나 한계로 귀결시키는 점도 개선되어야 함.
 - 즉, 대다수 사업들이 농업경영체 등록확인서로 신청인의 농업인 여부를 판별하는 정도에 그치는 경우가 많음. 따라서 해당 사업의 목적이나 특성에 부합하는 지원대상을 식별하기 위한 별도의 기준이 설정되지 않았다면, 이 식별 단계에서 발생하는 문제들은 모두 농업경영체 등록정보의 문제로 치환되기 쉬운 구조임.
 - 정책사업의 설계 단계부터 농업경영체 등록정보를 포함한 농림사업정보시스템을 활용하여 사전에 지원대상의 범위를 가늠하고, 지원 목적과 특성에 맞는 독자적인 기준을 설정하여 사업을 시행하는 것이 바람직함.
- 현재 농업인과 농업경영체 개념과 기준의 혼용, 임의등록의 한계, 등록정보의 현행화 지연, 거짓·부정 등록의 유인 존재 등 현행 농업경영체 등록제가 가지고 있는 다양한 문제점들을 개선하는 과정인 만큼, 개별 정책사업들이 '무결점인 농업경영체 등록정보'를 상정하고 지원대상을 '등록된 경영체'와 동일하게 설정하는 것은 농정 현장의 혼선과 논란을 초래할 가능성이 큼.

- 결국, 등록제도의 개선이 충분히 이루어지기 전에는 개별 농림사업들은 독자적인 기준을 설정해 정책대상을 자체적으로 식별할 수 있도록 설계될 필요가 있으며, 이러한 인식이 농림축산식품부 내에서 그리고 정부부처 간에도 충분히 공유될 수 있도록 적극적인 소통이 요구됨.
- 마지막으로, 농업경영체 등록정보의 품질에 대한 정확한 평가가 선행될 필요가 있음. 이를 위해서는 일정 수의 표본을 추출하여 경영체들의 등록정보가 정확한지 여부에 대한 실사를 정기적으로 실시해야 함.
 - 표본을 구성하는 경영체를 연령, 지역(도시, 농촌), 가구원 수, 재배작물/사육가축, 관외 경작 여부에 따라 구분하여 실사결과를 상호 비교할 수 있도록 충분한 수의 표본을 확보할 필요가 있음. 이러한 실사결과는 농업경영체 등록정보의 품질 척도로 활용될 수 있으며, 실사가 거듭될수록 축적된 정보를 토대로 거짓·부정 등록을 식별할 수 있는 기준의 마련도 기대할 수 있을 것임.
 - 농지대장, 공익직불금 지급정보, 이력추적 정보 등 AgriX 시스템 상의 다른 정보들과도 교차검증을 통해 농업경영체 등록정보의 문제점을 확인하고 정확도를 개선하는 노력도 병행되어야 할 것임.
 - 농업경영체 입장에서 등록정보의 변경이 용이할 수 있도록 디지털 기술의 적용을 적극적으로 모색할 필요가 있으며, 등록정보의 변경에 대한 추가적인 인센티브를 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

2.3. 농업경영체 등록제도 개선과제

- 지금까지 살펴본 등록제도의 현황과 실태에서 드러난 농업경영체 등록제도의 개선과제는 ① 농업경영체 등록정보 구축과 활용 목적의 명확화(농정방향과의 합치 포함), ② 농업인과 농업경영체의 개념과 기준의 재정립, ③ 법률 개정안, ④ 농업경영체 등록제도의 체계적인 운용(실경작 농업인 보호, 거짓·부정 등록 차단, 등록업무 부담 완화 등)으로 요약할 수 있음.
 - ①과 ② 과제는 농정방향과 연계해서 숙고할 필요가 있으며, 장기적으로 ③ 법과 제도의 개정을 수반해야 할 것이고, ④에 해당하는 실경작 농업인의 등록 촉진, 비농업인의 등록 차단, 실경작 검증시스템 구축, 등록정보의 효율적인 관리·운용을 위한 업무 및 조직

정비 등은 단기적으로도 추진될 수 있는 사안임(이는 다음 장들에서 다룸).

2.3.1. 농업경영체 등록정보 구축과 활용 목적의 명확화

- 농업경영체 등록제도의 도입 초기 목적은 맞춤형 농정을 뒷받침하는 경영체별 정보를 구축하는 것이었음.
 - 구체적으로 농업경영체의 자발적 신고를 기초로 기본 정보를 확보함으로써 농업경영체에 적합한 효율적인 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련하는 것임. 이 과정에서 농업경영체별로 식별된 경영자료를 통합 관리하여 행정 효율화를 도모하고자 하였음(김수석, 2013).
- 당시 ‘맞춤형 농정’은 농가 또는 경영체 단위 소득안정제도의 도입을 의미했는데, 이를 구현하기 위해서는 경영체별 소득자료의 확보가 가능해야 함.
 - 2019년까지는 농업경영체 등록정보에 ‘농산물의 유통 및 가공’, ‘추정 소득·자산·부채’ 항목이 포함되었으나 2020년부터 삭제됨(개인이 아닌 농업법인은 계속해서 해당 정보를 기재해야 함). 따라서 현재 개인(농업인) 농업경영체 등록정보에는 소득 관련 항목이 없음.
- 다만, 개별 경영체의 기초적인 경영정보와 경지면적, 품목별 재배면적(사육두수 포함)이 기재되기 때문에, 농업경영체별로 식별된 경영자료를 통합 관리한다는 당초 목적에는 부합하고 있다고 평가할 수 있음.
- 현재는 농업경영체의 유형이 다변화되고, 농지 소유와 이용 및 직불금 지급이 중요한 농정 현안이자 쟁점으로 대두되어 왔기 때문에, 농업인을 식별하는 수단으로서 농업경영체 등록제도의 역할이 주목받고 있음.
 - 그러나 이는 현행 법률과 행정 체계에서 농지를 이용하는 주체이자 정책대상인 농업인을 명확하게 식별하지 못하고 있다는 사실을 방증함.
 - 가장 큰 이유는 농지원부를 포함하여 정확한 정보의 현행화와 이들 정보의 연계와 통합 관리가 미흡했기 때문임. 여기에 농업인과 농업경영체 농업경영체를 동일시하는 인식과 법률체계도 일조함.
 - 이러한 상황에서 본래 목적과는 다르게 농업경영체 등록제도가 가장 효과적인 농업인 식

별수단으로 간주되고 또 활용되고 있음.

- 다른 한편으로는 농업경영체 등록정보의 활용 목적이 ‘맞춤형 농정 구현’과 비교해 ‘정책대상 농업인을 식별하는 수단’으로 축소 내지는 제한된 것으로 볼 수 있음.
 - 이는 등록정보에 농업소득, 농산물의 판매액이나 생산량 등을 포함하지 않기로 결정한 것과도 무관하지 않음.
 - 품목별 재배면적 정보를 활용하면, 해당 면적에 표준적인 생산량이나 가격을 적용하면 경영체별 지원프로그램을 설계할 수도 있겠지만, 품목별 재배면적은 현행화가 가장 쉽지 않은 항목인 점을 감안하면 사실상 경영체 등록정보를 활용한 맞춤형 농정의 추진은 요원한 것으로 판단됨.

- ‘정책대상 농업인을 식별하는 수단’으로서 농업경영체 등록정보의 범위(데이터베이스 구축에 포함되는 정보의 종류)가 적절한지에 대한 평가가 필요함. <표 2-9>는 농업경영체 등록정보 항목과 농지대장, 공익직불제 지급정보를 비교하여 제시하고 있음.
 - 농업경영체 등록정보가 농지대장이나 공익직불제 지급정보에는 없는 차별적인 정보는 품목별 재배면적(노지, 시설)과 가축 사육현황, 시설의 종류 및 규모, 보조금 신청, 교육 이수, 인증현황, 면세유 배정량의 정보임.
 - 보조금이나 교육 이수, 인증현황 등의 정보는 농림사업통합정보시스템(Agrix)에서, 대가축 사육현황 정보는 축산물 이력제²¹⁾를 통해 확보할 수 있기 때문에, 농업경영체 등록정보만이 생성·보유하고 있는 정보는 사실상 품목별 재배면적(노지, 시설)과 소가축 사육현황이라고 할 수 있음.
 - 품목별 재배면적과 소가축 사육현황이 농업경영체 등록정보만이 가진 차별적인 정보여야 하는지, 그리고 이 정보를 활용해 지원대상을 식별하는 사업들은 무엇인지를 검토해 볼 필요가 있음.
 - <표 2-10>에 제시된 ‘농업인 확인 신청서’의 기재 내용과 <표 2-9>의 다른 데이터베이스들의 정보를 취합·연계할 경우(차세대 AgriX 구축 시 구현가능할 것으로 판단), 품목별 재배면적(노지, 시설)을 제외하면 농업경영체 등록정보의 차별성은 크지 않은 상황임.

21) 소, 돼지의 경우, 사육과 축산물의 생산부터 판매에 이르기까지 생성되는 정보가 기록·관리되고 있음(한편, 닭, 오리는 사실상 유통단계 이력제로 운용되고 있음). 따라서 소와 돼지 외 축종의 사육규모는 농업경영체 등록정보만이 보유하고 정보라 할 수 있음.

〈표 2-9〉 농업경영체 등록정보와 농지대장 및 직불금 지급정보의 비교

| 구분 | 농업경영체 등록정보 | 농지대장 | 공익직불금 지급정보 |
|--------|-----------------------------|--------------------|-----------------------|
| 일반 | 농업경영체 등록번호 | | 농업경영체 등록번호 |
| | 성명 | | 신청인 명 |
| | 주소 | | 경영체 주소 |
| | 주민등록번호 | | 주민등록번호 |
| | 경영주와의 관계 | | 경영주와의 관계, 경영주 명 |
| | 공동경영주 여부(○, X) | | |
| | 연락처 | | |
| | | | 등록 완료 일시 |
| 농지 현황 | 농지 소재지 | 농지 소재지 | 농지 소재지 |
| | 재배품목 | 이용현황(농작물 경작, 축사 등) | |
| | 품목별 재배면적(노지, 시설) | | |
| | 필지 삭제 사유 | | |
| | 시설 종류, 시설 면적 | | |
| | 지번 | 지번 | 지번 |
| | 지목(공부, 실제) | 지목(공부, 실제) | 지목(공부, 실제) |
| | 면적(공부(자경/임차), 실경작 면적) | 면적(공부, 실제) | 면적(공부, 실제) |
| | 농지 소유자 | 성명(소유, 임대차) | |
| | 임차 기간 | 임차 기간 | 임차기간 |
| | | 주민등록번호(소유, 임대차) | |
| | | 주소(소유, 임대차) | |
| | | 면적(소유, 임대차) | |
| | | 임대료 | 임차 여부 |
| | 용도 지역(공부) | | |
| | 농지 구분(진흥, 비진흥) | 농지 구분(진흥, 비진흥) | |
| 사육 현황 | 사육시설 소재지 | | |
| | 사육 품목(종) | | |
| | 사육 규모 | | |
| | 시설 면적(공부, 실제) | | |
| | 경영 형태(자영, 임차, 임차 기간) | | |
| | 용도(축사/부대시설) | | |
| 보조금 관련 | 신청 면적, 진흥지역 여부(○, X) | | 지급 면적(진흥, 비진흥, 합계) |
| | 농지 이용 현황(○, X) | | |
| | 보조금 신청 사업명 | | |
| | 재배 품목 | | |
| | 신청인 명 | | |
| | | | 면적 기준지급액(진흥, 비진흥, 합계) |
| | | | 실지급액(합계) |
| | | 감액률 | |

주: 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙[별지 제1호서식], 농지법 시행규칙 [별지 제58호서식], Agrix 직불제 정보를 바탕으로 재구성함.

자료: 유찬희 외(2022a).

〈표 2-10〉 농업인 확인 신청서

| | | | |
|--------------|--|----------|--------|
| 신청인 | ① 성명 | ② 생년월일 | |
| | ③ 주소 (우편번호) | | |
| | ④ 전화번호 (집/사무실) | | (휴대전화) |
| ⑤ 농업인 충족기준 | ○ 1천 제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작 [] | | |
| | ○ 농업경영을 통한 농산물의 연간판매액이 120만 원 이상 [] | | |
| | ○ 1년 중 90일 이상 농업에 종사 [] | | |
| | ○ 영농조합법인에서 1년 이상 계속하여 종사 [] | | |
| | ○ 농업회사법인에서 1년 이상 계속하여 종사 [] | | |
| ⑥ 농업경영·경작규모 | ○ 농작물재배업 : 농지소유 m ² , 임차 m ² | | |
| | ○ 축산업 : 토지소유 m ² , 임차 m ² | | |
| | ○ 임업 : 산지소유 m ² /m ³ , 임차 m ² /m ³ | | |
| ⑦ 연간농업종사일수 | ○ 가족원인 농업종사자 : 일 | | |
| | ○ 가족원이 아닌 농업종사자 : 일 | | |
| ⑧ 연간 농산물 판매액 | 원 | ⑨ 법인종사기간 | 년 월 일 |

주: 농업인 확인서 발급 규정은 농업인 기준에 해당하는 사람을 확인하는데 필요한 농업인의 확인 신청, 확인 기준, 확인 절차 및 확인서 발급 등에 관한 사항을 정하고 있으며, 상기 신청서는 [별지 제1호서식]임.

자료: 유찬희 외(2022a).

○ 한편, 〈표 2-9〉를 보면, 상당히 많은 정보들이 세 가지 데이터베이스(DB)에서 교차검증이 가능하거나 중복되어 수집되는 정보인 것을 알 수 있음.²²⁾

- 따라서, 농지대장, 공익직불금 지급정보 등과 농업경영체 등록정보를 연계하여 상호검증함으로써 농업인 또는 정책대상의 식별오류를 최소화할 수 있을 것임(부정수급을 방지하는 데도 활용).

- 또한, 농업경영체 등록정보 중 다른 DB의 정보를 그대로 연결하여 활용하면, 중복정보의 등록의무를 줄여 농업인의 등록편의와 등록업무의 간소화도 기대할 수 있음. 어떤 정보를 어떤 DB를 통해 확보하고 이를 범용화할 지를 결정하는 것은 각 정보의 수집·생성 주체와 프로세스, 정확도 등을 비교·검증하는 과정을 거쳐야 할 것임.

- 가령, 그동안 정확도가 떨어진다고 인식되어 온 농지원부가 최근 필지 중심의 농지대장으로 개편되면서, 이제는 농지대장의 임대차 사항이 소유자와 임차자 간의 상호검증 과정을 거쳐야 하므로 자료의 신빙성이 제고된다는 점을 감안할 때(단, 3년간의 준비기간이 소요될 것으로 예상), 농지대장 정보를 활용하여 농지 정보의 일원화를 추진할 필요가 있음.

22) 공익직불금 지급정보의 일부는 농업경영체 등록정보를 통해 확보함.

- 더욱이 세 가지 정보를 제공해야 하는 대상도 ‘실경작 농업인’의 식별이라는 동일한 지향점을 가지고 있는 만큼, 세 가지 데이터베이스(DB)의 실태조사와 현장검증 단계의 상호 연계를 강화한다면, 농업인 정보와 농지 정보의 통합과 디지털화가 내실있게 추진될 수 있음.
 - 「농업농촌공익직불법」 개정(2022.10.18.)으로, 기존의 기본직접지불금 지급대상 농지요건인 ‘2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 기간 중 종전의 직접지불금 등을 지급받은 실적이 있는 경우’가 삭제됨에 따라 실경작 농업인 또는 농업경영체임에도 직불금 지급대상에서 배제되었던 공익직불제도의 사각지대가 해소됨.
 - 한편, 직불금 지급대상 확대에 의해 발생할 수 있는 부정수급을 방지하기 위해 「농업농촌공익직불법」 제6조 제2항을 신설하고 제17조 제2항을 개정했는데, 직불금지급 여부를 확인할 수 있는 자료로 농업경영체 등록정보를 활용하고, 직불금 감액지급 또는 등록제한 확인을 위한 조사를 농업경영체 등록정보의 검증(또는 현장 확인)과 연계하여 추진할 수 있을 것임.
 - 또한, 「농지법」 제31조 제3항(실태조사)과 제54조(농지의 소유 등에 관한 조사)를 연계·활용할 경우, 실경작 농업경영체의 식별이 보다 용이해 질 것으로 기대됨.
- 농정방향과의 일관성을 가지고 농업경영체 등록의 목적과 활용에 대한 비전이 명확히 제시될 필요가 있음. 지금까지 ‘맞춤형 농정’이나 과학농정’이라는 모토는 있었지만 장기적인 등록정보 활용 비전은 잘 보이지 않음. 명확한 비전에 따라 목표로 하는 등록정보의 양과 질을 설정해야 하며, 또 이를 기반으로 제도개편 방향이 구체화될 수 있음.
 - 향후 농업경영체 등록정보를 어떻게 활용할 것인지에 대한 선택은 크게 두 가지로 구분될 것임. 농정당국은 ① 디지털 시대 과학농정 구현을 위한 등록정보의 고도화를 도모하는 것과 현재와 같이 ② 농업인을 정확하게 식별하는 수단으로 활용하는 것 중에서 하나를 선택해야 함.
- 현재 농업경영체는 등록을 함으로써 정책사업을 수혜할 수 있는 ‘권리’를 갖게 되지만, 큰 부담이라고 볼 수 없는 경영정보만을 제공하는 ‘의무’만이 부여되고 있음. 농업경영체 등록 확인서를 요구하는 사업들이 점차 늘어나는 만큼, 경영체가 제공해야 하는 정보의 범위를 확대하거나 품질을 높이는 것이 합리적임.
 - 디지털 시대의 과학농정을 지향하는 정부의 목표를 고려할 때, 농업경영체별 현황과 특성을 보다 정확하게 파악하여 개별 경영체가 필요로 하는 지원을 적시에 효과적으로 시

행하기 위해서는 현재 범위의 등록정보만으로는 한계가 있음.

- 일례로, 변경등록이 상대적으로 잦을 수 있는 밭작물의 경우 품목이나 재배면적 관련 경영체 등록정보의 현행화가 신속하고 정확하게 이루어진다면, 전국 및 지역 단위의 수급 정책 수립 시 유용하게 활용될 수 있을 것임.

○ 과학농정을 구현하기 위해선 경영체별로 소득 및 비용과 관련된 정보가 추가가 불가피한데, 이는 현재의 임의등록제를 의무등록제로 변경하는 문제, 농업경영체를 일반 경영체와 전문 경영체로 구분하는 방안, 보다 근본적으로는 현행 농업소득 비과세를 폐기하는 조세개편 등과 같은 민감하고 어려운 과제들과 연계되어 고려되어야 할 사항임.

- 현재 농업소득은 비과세에 해당하기에 대부분의 농업인은 4대 의무 중 하나인 납세 의무를 적용받지 않고 있음. 개별 농업인의 소득을 파악하면 이에 근거해 납세 규모보다 더 큰 지원을 하겠다는 취지에도 불구하고 농업계의 조세저항이 지대할 것이라는 우려로 공론화조차 쉽지 않은 상황임.

- 미국, 독일, 프랑스, 일본 등의 선진국들은 농업소득에 대해 과세하므로 판매활동을 하는 농업경영체로 인정받기 위해서는 세무당국에 신고를 해야 하며, 농업경영체가 정부의 지원을 받기 위해서는 등록 절차를 거쳐야 하는데 경영체 등록은 세제상 등록제도와 지원법상 등록제도로 나뉘어져 있음(임소영 외, 2020).

- 따라서 이들 국가에서는 세법상 등록을 한 모든 농업경영체 중에서 중점 지원대상 경영체를 식별하는 추가적인 요건을 제시함으로써, 핵심 농업경영체에 대한 차별적인 지원이 가능하며, 소득자료를 활용할 수 있기에 식별에 따른 행정적인 비용도 크지 않음.

○ 반면, 농정방향이 농업의 외연 확대와 농업·농촌의 지속가능성에 대한 국민적 공감대에 보다 초점을 두고 있다면, 농업경영체 등록제도의 경우도 농업과 농촌의 활성화를 위해 취미농이나 주말농, 도시농업 등 소규모 농업인을 포함하는 방향으로 제도개선을 도모해야 할 것임.

- 이 경우, 중앙정부와 지자체가 추진하는 다양한 지원사업들의 '농업인 자격 확인' 기능에 보다 초점을 맞추고, 농업경영체 등록정보를 농업인 마스터 정보로 삼아 등록해야 하는 정보를 간소화하는 대신, 신속한 현행화와 정확도 제고에 방점을 두는 것이 적절할 수 있음.

- 가령, 농업인의 범위를 확장하되 '농업인 식별'을 등록제도(등록정보)의 주된 목적으로

할 경우, 품목별 재배면적이나 가축 사육현황은 등록정보에서 제외하거나, 적어도 시급한 현행화를 요구하지 않아도 될 것임(전년도 연말 기준으로 연초에 1회 등록).

- 이러한 농정방향 하에서도 농업경영체를 보다 범위가 확장된 농업인(또는 일반 경영체)와 기준이 대폭 상향된 전문 경영체로 구분하는 차등화 방안은 양립할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 다만, LH 사태 이후 농지를 구매할 때 제출해야 하는 농업경영계획서에 영농경력을 반드시 기재하고 이에 대한 증빙서류도 제출하도록 농지법이 개정되는 등 농지취득 시 규제가 강화되는 추세임.²³⁾

- 농지가 투기의 수단이 되는 것을 막기 위한 조치임에도 장기적으로 농산물 시장개방 확대와 고령화 진전으로 농촌소멸이 우려되는 상황에서 농지취득이 까다로워지면서 농업 관련 인력·자본 유치가 더 어려워지는 부작용이 우려됨.
- 이렇듯 농정방향의 일관성을 유지하고 이에 따른 등록제도의 개편을 도모하는 것 자체가 결코 수월하지 않는 작업임.

○ 마지막으로 상기 두 가지 큰 정책방향 중에서 하나가 선택되어 농업경영체 등록정보의 구축과 활용 목적이 명확해지더라도, 현행 등록제도의 운영 효율화 및 등록정보의 활용 고도화를 위해서는 이에 합당한 신규 투자가 필요함.

- 특히, 농지대장, 공익직불금 등 여타 핵심 농림정보 관리체계와 비교해 농업경영체 등록제도와 등록정보의 기획, 운용, 점검, 분석, 개선 등의 총괄 업무를 수행하는 컨트롤타워의 역량이 최우선적으로 확충되어야 함.
- 농업경영체 등록정보는 농업부문의 마스터 정보 성격을 지니고 있지만, 별도의 사업이 아니다 보니 등록제도와 등록정보를 총괄 관리하는 전담 인력이 상대적으로 부족한 상황임. 현재 농림축산식품부의 정보통계담당관실 내 하나의 계(2.5명 배치)에서 농업경영체 등록제도 전반을 담당하고 있음.
- 따라서, 등록제도의 총괄 기획·운용, 등록정보의 체계적인 관리·검증·분석을 통한 품질 개선, 등록정보 서비스와 정책활용도 제고 등을 수행하는 조직과 인력을 보강할 필요가 있음.

23) 엄격한 기준 적용으로 과거와 달리 텃밭은 영농경력으로 간주하지 않기에 영농경력이 없다면 농업경영계획서에 경력이 없다고 기재해야 하며, 이 경우 농업경영체 등록확인서나 농업인 확인서 대신 현재 직업을 증명하는 서류와 신설된 '체험영농계획서' 등을 제출해야 함. 또한, 체험영농계획서에는 영농거리(통작거리) 등을 기재해야 함.

2.3.2. 농업인과 농업경영체의 개념과 기준의 재정립

○ 국제기구나 해외사례, 선행연구 등을 종합하면, 농정 목적에 부합하는 대상을 식별하기 위한 노력은 모든 국가에서 이루어지고 있는데, 공통적인 방향은 ‘적극적으로 농업에 종사하는 개인이나 경영체’가 되어야 한다는 인식을 가지고 있음.

- 미국의 AEF(Actively Engaged in Farming), 유럽의 활동적 농업인(Actual/Active Farmer), 일본의 인정농업자가 대표적 사례임. EU의 활동적 농업인은 실질적으로 농업에 종사하고 있으며 농업이 생계유지에 중요한 비중을 차지하고 있는 농업인을 의미하고, 활동적 농업인을 판단하기 위한 정량적 기준으로는 주로 농업노동시간이나 농업조수입이 활용됨(임소영 외, 2020).

○ 다수의 국가에서 자연인이자 개인인 농업인과는 구분된 개념의 경영체(농장)를 지원하기 위한 경영체 등록제도를 운영하고 있는데, 인적 및 물적 요소의 결합체(독자적인 노동력과 생산수단의 사용), 의사결정의 독립성 또는 단일성(single management)과 같은 개념을 적용하고 있음.

○ 현재와 같이 농업인을 농업경영체의 한 부분으로 정의하는 대신, 농업인과는 별개의 개념으로 농업경영체를 다음과 같이 정의하는 것이 우선 추진되어야 함.

- 농업경영체는 인적·물적 조건을 구비한 상태에서 단일한 경영권을 갖고 독립적으로 농업 생산활동을 수행하는 단위²⁴⁾로 개인(가족)경영체와 법인경영체로 구분됨.

- 농업생산활동에 대해서는 기존의 농축산물 생산과 관련된 활동에만 국한할 것인지 아니면 농축산물의 판매·저장·가공·유통, 농촌관광과 같은 등 경영체 주도 하의 6차산업의 수행과 관련된 활동까지 포함할 것인지에 대한 검토도 필요할 것임. 참고로 EU는 농업 및 환경 상태가 양호한 농지를 유지하는 활동도 인정하고 있음.

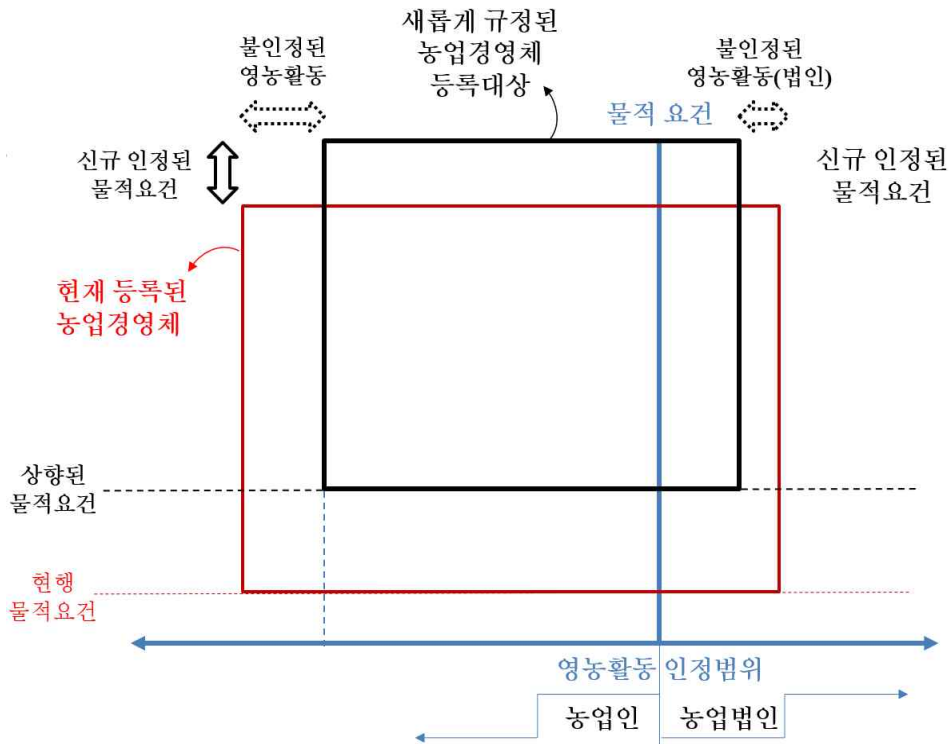
○ 다음으로는 농업경영체의 물적 요건을 재설정할 필요가 있음. 농업 생산구조와 영농 기술 등 농업을 둘러싼 여건의 변화에도 불구하고 현재의 물적 요건은 수십 년 동안 불

24) 경영의 개념은 행동론적 관점에서 동태적 개념으로 조직의 목표를 달성하기 위하여 모든 자원을 효율적으로 활용하는 과정이며, 구조론적 관점에서 생산단위, 경제단위와 같은 정태적 개념으로 정의됨. 전통적으로 경영을 하기 위해서는 노동(인적자원)과 자본이나 토지(물적 자원)와 같은 요소가 요구되어 왔으며, 현재에는 정확한 의사결정을 위한 정보, 전략, 지식, 기술 등 새로운 요소가 추가됨. 경영체는 영리조직체로서 중요한 물적 자원은 자본과 자산임.

변인 상태임. 이는 농업생산의 전업화와 규모화를 유도하고, 스마트팜의 확산과 애그테크의 발전을 도모하는 농정방향과도 부합하지 않다고 할 수 있음. 따라서 현재 농업인의 물적 요건(1000㎡ 이상 농지)보다 상향조정하는 것과 기존의 토지 외에도 농업생산에 활용되는 건물이나 기계를 포함하는 것이 필요함.

- 예를 들어, 농지 요건을 2000㎡ 또는 3000㎡ 이상으로 상향조정함으로써 농업인과 농업경영체를 농지 규모로 구분해 차등 지원하는 방식을 고려해 볼 수 있음.
- 현재의 물적 요건을 그대로 두고, 상기 농지요건을 적용해 농업경영체를 ‘일반 농업경영체’와 ‘전문 농업경영체’로 분리하여 정책지원을 차별화하는 방안도 검토해 볼 수 있음.
- 토지에 귀속되지 않고 이루어지는 농업생산을 포함하여 농식품 분야의 기술진보를 효과적으로 반영할 수 있도록 토지 외의 생산수단인 건물과 기계 등을 물적 요건으로 포함시키는 방안을 구체화할 필요가 있음. 여기에는 식물공장이나 대체식품 생산과 같은 푸크테크의 성장을 어느 수준까지 고려해야 하는지에 대한 충분한 검토가 전제되어야 할 것임.

〈그림 2-8〉 물적 요건의 상향조정과 농업생산활동 범위의 제한



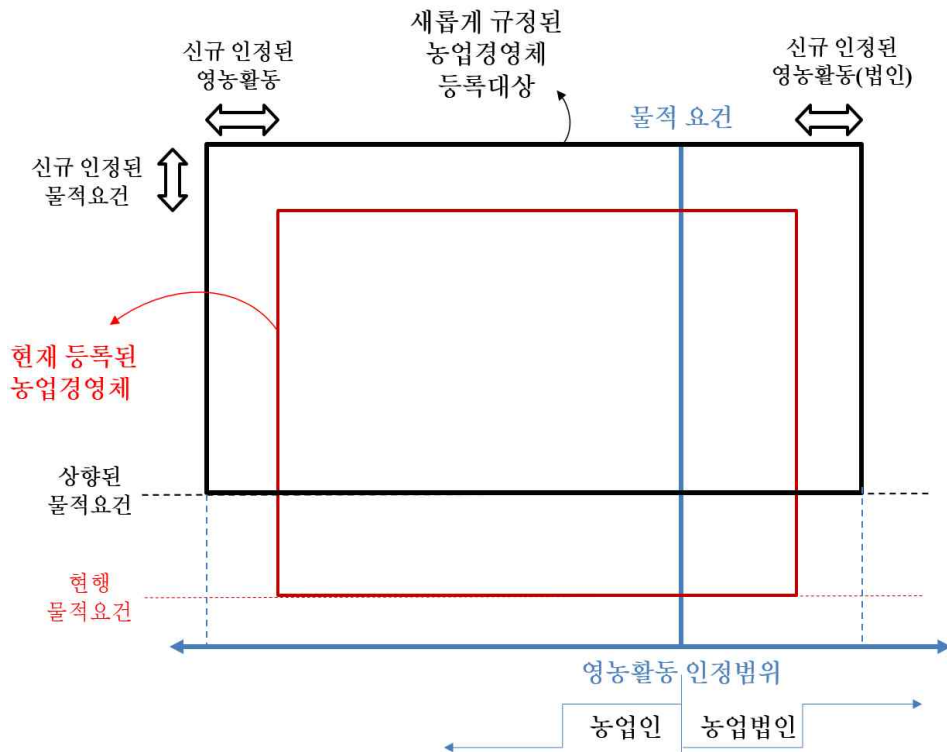
자료: 저자 작성.

○ 한편, 토지 외의 생산수단인 건물과 기계 등의 물적 조건은 표준영농규모로 환산하여 상기 농지 요건과 동일한 수치를 기준으로 적용하는 방안도 고려해 볼 수 있음. 표준영

농규모는 농가의 경영규모를 종합적으로 파악하기 위하여 농업고정자산(가축, 과수, 시설물, 대농기계 등)을 토지면적으로 환산하고 토지면적과 합산하여 경영규모를 파악할 수 있는 지표임.

- <그림 2-8>은 이상의 논의내용을 도식화하여 농업경영체의 범위를 나타낸 것으로, 토지의 물적 요건을 상향조정하고, 시설과 기계와 같은 신규 물적 요건을 인정한 반면, 최근 논란이 된 바가 있듯이 농지에 태양광시설과 같은 농업과 무관한 건축물을 설치했거나, 농업법인이 농업생산과는 무관한 경제활동을 했다면 이를 제외한 경우에 해당됨.

<그림 2-9> 물적 요건의 상향조정과 농업생산활동 범위의 확장

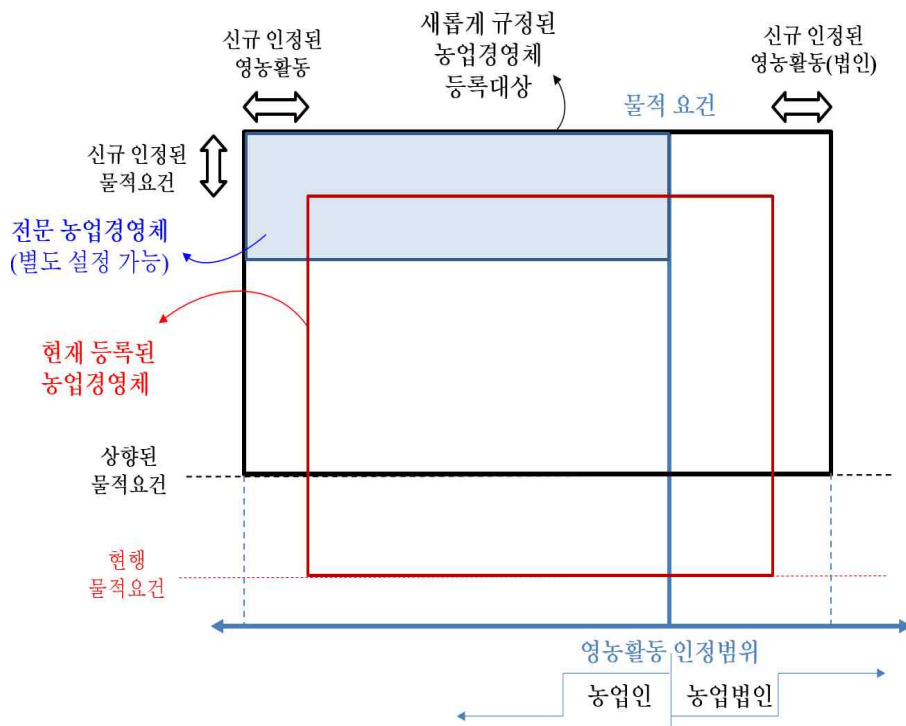


자료: 저자 작성.

- 반대로, 농업경영체가 수행하는 영농활동의 범위를 확대하여 인정한다면, <그림 2-9>와 같을 것임. 이는 농업소득의 비중이 줄어들고 있고 6차산업과 농업 전후방산업의 중요성이 높아지며, 신기술과의 융합 촉진과 새로운 형태의 농업 출현에 적극적으로 대응할 필요성에 기반함.
- 아울러 농촌소멸에 대응하여 농업의 외연을 적극적으로 확대하려는 정책방향과도 일치한다고 볼 수 있음.

○ <그림 2-10>은 물적 요건의 상향과 함께 농업경영체를 ‘일반 농업경영체’와 ‘전문 농업경영체’로 분리하여 차등 지원하는 경우를 도식화한 것임. 이 경우 전문 농업경영체에 한하여 의무등록제로 전환을 할 수 있을 것이며, 전문 농업경영체는 제공해야 하는 정보가 더 많아질 것이며(양과 질 모두) 이에 상응하여 혜택 또한 확대될 것임. 전문 농업경영체를 중심으로 등록정보의 고도화와 선진 농정수단(소득정보 기반)을 도입할 수도 있을 것임.

<그림 2-10> 물적 요건의 상향조정과 농업경영체 차등화

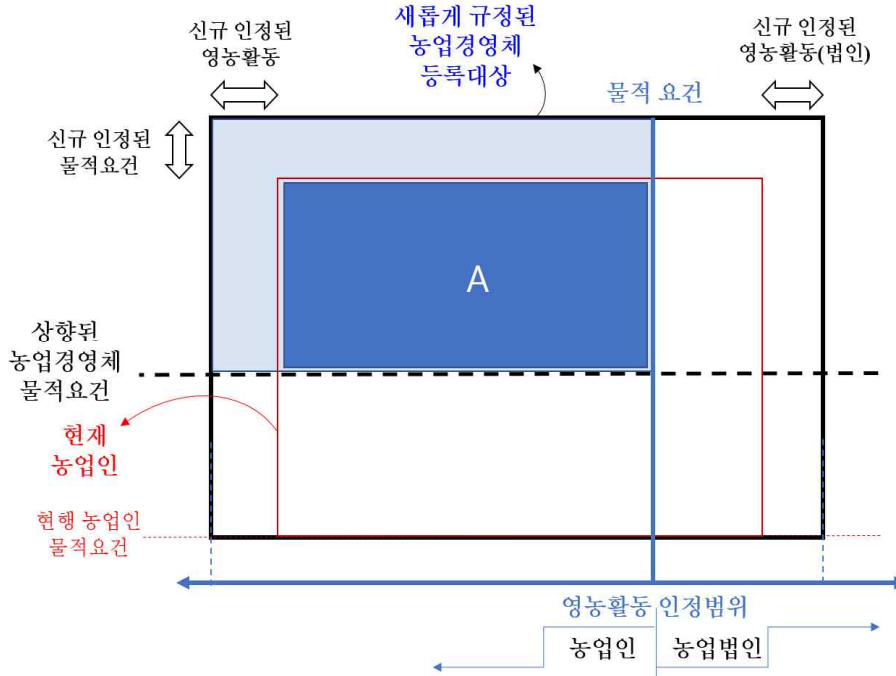


자료: 저자 작성.

○ 마지막으로 현행 농업인 기준을 손대지 않고, 농업경영체의 물적 요건만을 상향 조정 (새롭게 신설 포함)하는 방안을 고려할 수 있음. 이는 「농업식품기본법」의 개정 없이 추진될 수 있기 때문에 가장 현실적인 방안이라고 볼 수 있음.

- 법인을 제외한 개인의 경우, 농지 외 물적 요건이 추가되지 않고 새로운 영농활동에 대한 인정도 없는 상태에서 농업경영체만의 별도의 물적 요건이 새롭게 설정되는 「농어업 경영체법」의 개정이 이루어진다면, 농업경영체는 농업인의 부분집합(<그림 2-10의 면적 A에 해당)이게 됨. 즉, 농업인 중에서 특정한 조건을 만족하는 개인이 농업경영체 등록대상임.

〈그림 2-11〉 농업경영체의 물적 요건을 농업인과 분리하여 새롭게 설정



자료: 저자 작성.

- 농업소득에 과세를 하는 선진국들과는 달리, 우리나라는 농업경영체의 조수입이나 소득자료를 확보하기가 쉽지 않음. 농산물 판매액을 영수증을 제출하여 증빙하도록 하지만 간이영수증 등도 허용되기에 등록기준으로서의 실효성은 낮다고 판단됨.
 - 대안으로서 농약안전관리시스템(농촌진흥청에서 농관원으로 이전) 상의 투입재 구입이력을 등록기준으로 인정하는 방안도 검토해 볼 수 있음.
- 한편, 농업노동시간을 정량적 기준으로 활용하는 미국의 사례는 벤치마킹이 가능할 수도 있을 것으로 보임. 특히, 농업노동시간은 공동경영주의 개념과 기준으로 활용될 여지가 있음.
 - 우선, 경영주 본인과 배우자의 겸업 여부와는 무관하게 가족노동력에 의존하는 정도가 큰 대다수의 농업경영체의 현실을 고려하여, 겸업을 이유로 배우자의 공동경영주 등록이 불가하다는 것은 매우 불합리함.
 - 또한, 배우자 외에도 농업노동시간이 일정 기준을 초과하는 모든 가족구성원은 공동경영주로 등록될 수 있어야 함(현행보다 기준이 2배 강화되었다면 1년에 180일, 농업노동시간(가령, 1일 4시간)으로 720시간을 증빙할 수 있는 자료 제출 시).

- 개인이 자신의 농업노동시간을 영농일지 형식으로 어플에 작성하는 방안도 가능하겠지만 대다수 농업인들의 반발이 심할 수 있으므로, 공동경영주 등록을 희망하는 경영주가 직전년도 농업조수입을 증빙하는 자료를 제출하고, 해당 조수입을 달성하기 위해 필요한 농업노동시간(사전에 기준으로 제시)을 역산한 다음, 그 경영체의 실효 공동경영주 수(manpower)를 산출하는 방식으로 공동경영주를 배분하는 방안이 보다 현실적일 것으로 판단됨.²⁵⁾
- 만약, 조수입을 제시하기 쉽지 않다면 생산량을 제시하도록 할 수도 있을 것이며, 해당 경영체의 고용노동을 반영하여 농업노동시간을 산출하는 방안도 검토할 수 있음.
- 이 경우에서도 가장 중요한 것은 공동경영주로 등록될 경우 지원 사업에서도 경영주와 동일한 지위가 보장되어야 한다는 것임(경상남도의 농어업인수당의 사례와 같이). 이는 농업경영체 등록제도만의 문제를 넘어서기에 농림축산식품부, 법무처, 지자체, 여타 공공기관의 공조가 반드시 필요한 사안임.

○ 이렇게 농업경영체의 물적요건을 상향조정하는 동시에 공동경영주의 요건을 보다 현실화하고 그 지위와 혜택을 차별적으로 부여할 경우, 현재까지 동일가구, 동일세대, 동일필지에서 분리등록된 농업경영체의 재통합을 촉진할 수 있을 것임.

- 가령, 3000㎡ 이상의 새로운 물적요건을 충족하는 농업경영체만이 지원할 수 있는 정책 사업을 차등화하고, 해당 사업에는 경영주와 공동경영주가 모두 혜택을 받을 수 있도록 설계한다면, 현재 1000㎡의 농지를 별도로 분리하여 신규등록한 경영체는 기존의 경영체로 재통합하고자 할 것임.
- 이전에 각각 독립된 경영체였던 두 개 이상의 경영체들이 단일한 경영체로 재통합된 경우에도 상기 공동경영주의 요건은 동일하게 적용될 것임.
- 이렇게 농업경영체의 규모를 최소한 기존의 농가 수준에 근접할 수 있도록 유도함으로써, 정책방향의 일관성을 유지할 수 있으며, 정책대상을 명확하게 식별하여 재정지출의 효율성과 정책성과를 제고할 수 있을 것임. 부수적으로 농업 현장과 통계의 일치도 가능할 것으로 기대됨.

○ 한편, 농업·농촌의 여건 변화에 따라 농업경영체의 유형도 갈수록 다양해지고 있다는

25) 가령, 한 경영체가 전년도에 쌀(논 3,000평)에서 3천만 원 양파 등(밭 3,000평)에서 6천만 원의 조수입을 얻었다면, 논 3,000평에서 500시간 밭 3,000평에서 1,000시간을 인정받아 이 경영체가 투입한 농업노동시간은 1,500시간임(고용노동시간은 없다고 가정). 이 경우 이 경영체의 실효 공동경영주는 2.08명이므로, 경영주 외에 1명의 공동경영주를 신청할 수 있게됨.

점을 감안하면, 농업경영체의 특성에 따라 세분화하여 유형을 구분하고, 유형별로 등록해야 하는 경영정보의 범위를 차등화하는 방안도 강구할 필요가 있음.

- 이는 농정당국이 모든 유형의 농업경영체로부터 동일한 등록정보를 일률적으로 확보할 필요가 없기 때문에, 농업경영체 유형별로 꼭 필요한 정보만을 확보하고 이를 정확하게 관리하는 것에 중점을 두고 등록제도를 운용하자는 취지임.
- 이렇게 농업경영체 유형에 따라 차등화되어 취합된 등록정보는 개별 정책별로 지원대상을 식별하는데 보다 유용하게 활용될 수 있을 것임.

2.3.3. 공동경영주 등록의 실효성 제고

□ 공동경영주 등록의 문제점

- 2020년 농업 주종사자에서 여성농업인이 차지하는 비중은 53%로 우리나라 농업인력의 절반 이상이 여성농업인이며, 농가인구의 감소와 고령화 심화로 농업노동력이 절대적으로 부족한 농업현실에서 여성농업인은 농업의 중요한 인적자원이 되었음.
- 과거 여성농업인은 농가주부, 농업보조자로 간주되어 그 역할도 한정적이었으나, 최근 들어 중장년 여성농업인을 중심으로 역할변화가 나타나고 있음. 농업경영뿐만 아니라 농산물 가공, 팜스테이, 농촌관광 등 농업의 6차산업에서 중추적인 역할을 수행하고 있음. 또한 마을노인 돌봄, 농촌보육교사, 학교급식, 다문화여성의 멘토 등 농촌사회구조 변화에 따라 지역사회에서 여성농업인의 역할과 중요성도 증대되고 있음.
- 농업·농촌의 여건변화에 대응하여 여성농업인의 역할은 증대되고 있으나 그동안 그 역할에 대한 가치와 중요성은 과소평가되어 왔으며, 남성 중심의 문화와 제도적 틀 안에는 여성농업인의 경제 및 사회 활동을 가로막는 제약 요인들이 여전히 산재되어 있음. 이로 인해서 여성농업인은 역할에 상응하는 지위를 보장받지 못하고 농업의 주체로 발전하는데 한계에 부딪치고 있음(강혜정 외, 2019).
- 대부분의 농가에서 농지 소유, 판매수입 통장 등이 대부분 경영주 이름으로 되어 있기 때문에 여성농업인 대부분은 '농업인'이 아닌 '가족종사자'에 분류되고 있음. 농가에서 여성들은 농업 경영을 함께 하고 있음에도 경영의 대표자로서의 지위가 전혀 인정

되지 않는 실정임. 이러한 상황에서 여성농업인은 농작업 중 사고가 날 경우 농업인이 아닌 '농가 주부'로 보상이 처리되거나, 실경작자인데도 농업인 연금 가입 자격이 제한되는 등의 불평등한 대우를 받고 있는 실정임.

○ 이에 정부는 여성농업인의 역할과 기여를 인정하고, 농업인을 위한 정책에서 여성이 소외되는 것을 막기 위해 2016년 공동경영주 제도를 도입하였음. 공동경영주 제도는 여성농업인이 농업인으로서 지위와 권리를 보장받을 수 있도록 농업경영체 경영주의 배우자를 공동경영주로 등록할 수 있도록 한 제도임. 특히 2018년에는 제도를 활성화하기 위해 배우자의 동의 없이도 등록할 수 있도록 하였음.

○ 다만, 공동경영주는 경영주인 농업인의 배우자가 농업인이면 모두 등록이 가능하기 때문에 현재는 여성농업인만을 위한 제도라 할 수 없음. 그럼에도 불구하고, 공동경영주를 구성하는 여성농업인의 비중(87%)은 매우 높은 편임.

- 공동경영주는 2019년 34,966명에서 2021년 89,757명으로 2.6배 가까이 증가한 것으로 나타났지만, 2021년 신규 등록한 경영주인 농업인의 배우자에 해당하는 9,311명 중 32.4%인 3,015명 만이 공동경영주로 등록하여 등록률은 낮은 편임.

○ 공동경영주로 등록하더라도 이는 그 배우자(경영주)가 '농업을 경영하는 자'일 뿐, 경영주 농업인으로서의 법적인 지위는 인정되지 않고 있는 상황임. 즉, 공동경영주는 상위법령에 별다른 근거 없이 임의로 '경영'이라는 단어를 삽입해 만든 용어일 뿐, 공동경영주로서 규범적 의미를 갖고 있지 않음.

- 공동경영주는 「농어업경영체법」 시행규칙 별지 제1호 서식의 6쪽 작성방법에 등록요건이 포함되어 있으며, 경영주외 농업인 중 경영주와의 관계가 배우자인 경우 등록할 수 있음. 현행 「농어업경영체법」에서는 공동경영주를 별도로 정의하지 않으며 요건도 마련되어 있지 않음. 단지, 신청서 하단에 공동경영주 여부란에 표기하도록 되어 있기에 농업경영체의 경영주인 농업인과 달리 법적 지위를 갖지 못함.

- 또한, 용어상 경영을 공동으로 참여하는 주체에 해당하지만, 공동경영주는 경영주 요건보다 낮은 수준의 경영주외 농업인의 요건을 충족할 경우 등록이 허용되기 때문에 경영주와 상응하는 법적 지위가 보장되지 않음.

- 이외에도, 농업인을 증명하는 데 이용되는 '농업인확인서 발급규정'에서는 '농업경영주'와 '가족원인 농업종사자'로만 구분되어 있어, 공동경영주는 '1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람'에 해당할 수밖에 없는데 이는 현장에서 증명하기가 쉽지 않음.

- 더욱이, 농업경영체 등록을 활용하는 대부분의 농림사업 및 정부사업에서는 사업 대상 및 요건으로 경영주인 농업인을 명시하고 있을 뿐, 공동경영주를 함께 명시하는 사업은 지자체의 농민수당 등 일부 사업에 그쳐 경영주인 농업인과 대등한 지위를 보장하지 않음.
- 또한, 공동경영주는 등록 시 검업이 허용되지 않아 농외소득이 있을 경우 등록 자체가 불가하다는 사유도 공동경영주 신청을 저해하는 요인임.

〈글상자 2-4〉 「농어업경영체법」 시행규칙 별지 제1호 서식 상 공동경영주 등록 요건

| |
|---|
| <p>1. 일반현황: 농업인과 관련한 사항을 작성합니다.</p> <p>①란의 경영주인 농업인은 농업경영체 내에서 농작물의 경작, 가축의 사육, 임업 등 농업경영의 의사결정 및 농업소득의 귀속 주체가 되는 농업인을 말합니다.</p> <p>* 신규등록 사유란에는 신규등록 사유(분리, 귀농, 상속 및 기타)를 작성합니다.</p> <p>②란의 경영주 외의 농업인은 경영주를 제외한 농업인을 말합니다.</p> <p>* 경영주의 가족으로 아래의 요건을 모두 충족하는 사람</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록표에 등록(변경등록)신청일 기준 6개월 이전부터 연속적으로 경영주의 가족으로 함께 등록된 사람(부득이한 사유로 세대를 달리하는 가족관계증명서 상의 배우자 또는 경영주와 혼인한 외국인으로서 「출입국관리법」에 따라 등록된 국내 체류지가 경영주의 주민등록표 상의 주소와 등록(변경등록)신청일 기준 6개월 이전부터 6개월 이상 연속하여 동일한 사람은 예외로 합니다) - 경영주의 주소가 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호의 농촌이나 같은 법 제61조의 준농촌에 위치한 경우로서 경영주의 가족원인 농업종사자(경영주의 주소가 농촌·준농촌이 아닌 지역에 위치한 경우에는 가족원인 농업종사자의 영농사실이 확인된 경우로 한정합니다) - 「국민연금법」 제8조의 사업장가입자 또는 「국민건강보험법」 제6조의 직장가입자 중 어느 하나에 해당하지 않은 사람(단, 18세 미만 제외) <p>* 경영주의 가족원이 아닌 농업종사자인 경우 경영주와 1년 중 90일 이상 농업경영이나 농지경작활동의 고용인으로 종사한다는 고용계약을 체결하고 서면 계약서를 제출한 사람</p> <p>* 경영주와의 관계: 가족원인 경우 주민등록표상 관계를 자동으로 반영하며, 고용인의 경우 직접 작성합니다.</p> <p>③란의 공동경영주 여부란은 경영주 외의 농업인이 경영주의 배우자인 경우에만 경영주의 배우자가 해당란에 표시합니다.</p> |
|---|

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

□ 공동경영주 개념 정립

- 농업경영체의 공동경영주 개념에 대한 논의는 농업경영체의 의사결정 권한이 1인에
계 집중된 단독농업경영과 2인 이상이 나누어 가지는 공동(복수)농업경영의 차이에서
시작될 필요가 있음.
 - 일반적인 기업의 정의를 준용하면, 공동(복수)농업경영은 단독농업경영의 한계를 극복하
기 위해 2인 이상이 공동 지분인 농지²⁶⁾를 이용하여 공동으로 농업경영을 하는 형태라
볼 수 있음.
- 따라서, 공동경영주는 **경영주와 농업 경영에 대한 권한과 책임을 공유하며, 공동의 목표
를 실현함에 따라 명확한 수익배분 구조를 가진 농업인**으로 정의할 수 있음.
 - 즉, 공동경영주도 농산물 판매로 인한 수익의 일정 부분에 대해 수취했음을 증빙 가능해
야 한다는 것임. 다만, 소위 경제공동체로 여겨지는 부부는 수익의 배분이 명확하게 이
루어지지 않지만, 「민법」 제826조에 따른 부양의 의무와 제832조에 따라 부부는 채무
에 따른 연대책임이 있으므로 예외적으로 인정해야 할 것임.
- 또한, 공동경영주는 위 정의에 따른 농업인 대상이 되기 때문에 부부, 부모-자녀간, 형
제간, 지인간 등이 모두 허용되지만, 지인간 등 ‘가족관계 이외의 관계’는 공동농업경
영체보다는 농업법인 형태로 간주하는 것이 더 합리적임. 따라서 ‘가족관계 이외의 관
계’에 해당하면, 공동경영주에서 배제해야 할 것임.
- 한편, 농업경영체에 공동경영주는 공동(복수)농업경영체 정의에 따라 1명 이상이 포
함될 수 있음.

□ 공동경영주 등록기준 개선

- 그렇다면, 공동경영주의 등록기준은 어떻게 조정해야 하는가에 대해서는 크게 두 가
지 방안이 있을 것으로 판단됨. ① 공동경영주도 경영주와 동일한 권한과 책임이 따르
기 때문에 경영주와 동일한 등록기준을 적용하는 방안(장기), ② 현재의 공동경영주의
등록기준을 개선하는 방안(단기)을 고려할 수 있음.

26) 「민법」 제262조(물건의 공유) ① 물건이 지분에 의하여 수인의 소유로 된 때에는 공유로 한다. ② 공유
자의 지분은 균등한 것으로 추정한다.

- 장기적 대안이라 할 수 있는 ① 안의 경우, 공동경영주는 물적 요건을 충족하기 위해서 물적 요건의 지분을 증빙해야 할 것임. 또한, 실경작에 공동으로 참여했는지에 대한 입증 필요함.
 - 실경작 공동참여 여부를 입증 방법으로는 a. 어플을 이용한 영농일지 형식으로 개인이 자신의 농업노동시간을 직접 기입하여 보고하는 방식과 b. 해당 경영체의 실효 공동경영주 수(manpower)를 산출하는 방식을 고려해 볼 수 있음.
 - a 방식의 경우, 대다수 농업인들의 반발이 심할 수 있고, 사후적 방식에 해당함으로 요건을 충족하지 못했을 시 사후적으로 등록을 취소하는 행정절차가 추가적으로 필요할 것으로 보임.
 - b 방식의 경우, a 방식보다 현실적일 것으로 판단되지만, 이 경우에는 고용노동시간은 없다고 가정하여 산정하기 때문에 산정방식에 관한 연구가 필요할 것으로 보임.

- 단기적 조치가 가능한 ② 안의 경우, 현재의 공동경영주 요건 중 「국민연금법」 제8조의 사업장가입자 또는 「국민건강보험법」 제6조의 직장가입자 중 어느 하나에 해당하지 않은 사람(단, 18세 미만 제외) 요건은 경영주 농업인과의 형평성 차원에서 삭제하거나, 직장과 농지 간의 인접성, 재배작물의 특성 등을 감안하여 허용가능하다는 예외 규정을 별도로 만드는 것이 바람직할 것임.
 - 농지대토에 대한 양도소득세 감면에 대한 판례에서는(서울고등법원2009누1336), 공무원으로 근무하였다고 하여도 토지와 원고의 주거지 및 근무지 간 거리가 그리 멀지 아니한 점, 재배하였던 작물의 종류나 작업 내용 등에 비추어 볼 때 반드시 일정한 정도의 노동력을 매일 또는 일정한 주기로 상시적으로 투입하여야 하는 것도 아니어서 자기 노동력의 2분의 1 이상으로 경작을 한다는 것이 사회통념상 어려운 것으로 단정할 수 없음으로 간주하고 양도소득세 감면을 주문함.
 - 한편, 이 경우에도 ① 안의 경우와 동일하게 실경작 공동참여 여부에 대한 입증이 필요할 것으로 보임.

2.3.4. 법률 개정안

- 농업인 범위와 관련 법률체계의 일관성을 확보하고, 등록 현장에서 제기되는 민원·논쟁을 해소하기 위해서는, ㉞ 농업경영체 등록 시 적용하고 있는 현행 농업인 요건(등록 기준)을 「농업식품기본법」의 입법 취지대로 강화하거나, ㉟ 「농업식품기본법」 시행령 상 농업인 기준을 농정현장을 반영한 완화된 기준으로 개정할 필요가 있음.
- 「농업식품기본법」은 단순히 선언적 역할에 그치는 것이 아니라 1999년 제정 당시부터 농업 관련 분야의 법령의 표준을 설정하는 것을 목적으로 하고 있으며, 같은 법 제5조에서는 ‘농업·농촌 및 식품산업에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합하여야 한다’고 명시함으로써 관련 분야에 있어서는 타 법에 대하여 이 법이 우위에 있음을 규정하고 있음.
 - 농관원은 농업경영체 등록 요건으로 「농어업경영체법」이 준용하고 있는 「농업식품기본법」 시행령의 농지면적 관련 농업인 기준인 ‘1000㎡ 이상 농지를 경영 또는 경작하는 자’ 외에도 ‘농업인 확인서 발급규정(농림축산식품부 고시 제2022-57호)’의 농업인을 준용하고 있음.
 - 그러나 상기 농업인 확인서 발급대상 중에는 ‘농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스의 시설을 설치하여 식량·채소·과실·화훼·특용·약용작물, 버섯, 양잠 및 종자·묘목(임업용은 제외)을 재배하는 사람’과 ‘농지에 660㎡ 면적 이상의 채소·과실·화훼작물(임업용은 제외한다)을 재배하는 사람’이 포함되어 있는데 이는 법적으로 엄밀하게 볼 때 「농어업경영체법」 제2조 제2호의 ‘농업인’이란 「농업식품기본법」 제3조 제2호에 따른 ‘농업인’을 말한다는 규정과 일치하지 않음.
 - 더욱이 ‘농업인 확인서 발급규정’은 그 자체에서 「농업식품기본법」 시행령의 농업인을 확인하기 위한 목적이라고 밝히면서도 「농업식품기본법」 시행령의 농업인 범위에 구속되지 않고, 농업인 기준을 지속적으로 확대하고 있음²⁷⁾. 그러나, ‘농업인 확인서 발급규정’은 행정규칙의 형식이나 「농업식품기본법」시행령 제3조 제3항의 위임을 받아 시행된 것으로 법령보충적행정규칙²⁸⁾에 해당하는데, 과태료나 벌칙의 기준이 되기도 하고 더

27) 농림축산식품부는 이 고시의 개정 사유에서 실제 농업인에 해당됨에도 현행 규정 상 농업인으로 인정받지 못해 현장 민원이 지속적으로 발생하고, 축산법·농지법 등 타 법령에서 정하고 있는 농업인 기준과 동 고시의 기준이 상이하여 현장 혼선이 발생하므로 이를 정비하기 위하여 개정하였다고 밝히고 있음. 농림축산식품부 공고 제2022-256호, 「농업인 확인서 발급규정」 일부개정(안) 행정예고(2022.7.4.)

28) 대법원은 법령의 규정이 특정 행정기관에게 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한의 절차나 방법을 특정하고 있지 아니한 관계로 수입 행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우, 그러한 행정규칙 규정은 행정조직 내부에서

나아가 「형사법」 상 처벌 사유도 될 수 있으므로, ‘농업인 확인서 발급규정’을 법령에 부합되도록 정비할 필요가 있는 상황에서 농관원이 이를 일부 준용한 것은 문제가 있음.

○ ㉠ 안과 ㉡ 안은 「농업식품기본법」의 소관 부처인 농림축산식품부는 소관 법령들을 「농업식품기본법」에 합치되도록 제·개정하는 것이 전체 농업 관련 법률체계의 일관성을 제고하고, 「농업식품기본법」을 제정한 입법자의 의사에도 부합한다고 볼 수 있음.

- 따라서 「농업식품기본법」시행령의 농업인 기준과 「농지법」 시행령의 농업인 기준 규정을 일치시키고, 그 외 각 법률, 시행령, 시행규칙 및 ‘농업인 확인서 발급규정’ 같은 고시, 훈령, 행정규칙 등도 또한 「농업식품기본법」의 농업인 정의에 맞게 규정하는 것이 농업인과 농업경영체 요건의 차이로 인한 불필요한 논란과 민원을 줄일 수 있는 방안임.

○ 한편, ㉢ 안은 농업인의 범위가 점차 다양해지고 있는 상황을 감안하고, 농정방향 상 농업인의 범위를 더 확대해야 할 필요가 있고 이에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있다면 선택할 수 있는 방안임.

- 이미 「농지법」 시행령 제3조와 ‘농업인 확인서 발급규정’은 농업인 범위를 「농업식품기본법」시행령보다 넓게 규정하고 있음.

- 따라서, 「농업식품기본법」시행령의 농업인 기준 조항에 현재 「농지법」시행령에 근거하여 농업경영체로 등록되어 있는 ‘농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스’나 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 작물을 경작 또는 재배하는 사람을 추가하거나, ‘농업인 확인서 발급규정’에 있는 ‘660㎡의 채소·과실·화훼작물을 재배하는 사람’을 추가할 수 있을 것임.

- 이렇게 「농업식품기본법」시행령을 개정한다면 「농지법」시행령의 농업인 규정 및 각종 지원금 지급의 근거로 쓰이는 ‘농업인 확인서’와도 일치시켜 농업분야 법률 전반에 농업인 정의는 하나로 통일될 수 있고, 농업경영체 등록업무 및 농업인 범위가 고시의 개정 에 의해 그때그때 변화하는 것이 아니라 법령을 통일시켜 보다 명확화함으로써 예측 가능성이 높은 행정을 수행할 수 있을 것임.

- 우리 농정에서 ‘농업인 기준’이 가지는 중요성을 감안할 때, 통일된 용어를 사용하는 것이 바람직하다고 판단됨.

만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖지 않는 행정규칙의 일반적 효력으로서가 아니라 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법령 규정의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 되고, 따라서 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖는다고 판시함(대법원 2004. 10. 27. 선고 2003두13311판결, 대법원 2002. 9. 27. 선고 2000두7933판결, 대법원 1987. 9. 29. 선고 86누484판결).

- 법률체계의 일관성은 논외로 하되, ㉔ 「농어업경영체법」이나 「농어업경영체법」시행령에 농업경영체 등록대상이 되는 농업인의 범위를 별도의 조항으로 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있음.
- 농업경영체 등록대상이 되는 농업인 정의 규정의 개정이 현실적으로 어려운 상황에서, 농업경영체의 정의를 「농업식품기본법」상 농업인 정의에 따르도록 함으로써 발생하는 여러 문제점들을 해소하기 위해서는 농업경영체 혜택을 받을 수 있는 농업인의 범위를 별도로 규정하는 것이 대안이 될 수 있음.
- 현재 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 농업농촌공익직불법)의 경우, 농업인 정의와는 다르게 공익직불금 수혜 대상자를 별도로 규정하는 방식을 채택하고 있는데, 농업경영체도 이러한 사례를 참조할 수 있음.
 - 「농업농촌공익직불법」은 제2조 농업인 정의 규정에서 「농업식품기본법」의 농업인 정의를 준용하도록 하고 있으나, 공익직접지불제도의 대상에 대해서는 1) 제9조 제1항 제1호에서 ‘후계농업인, 전업농업인 등으로 농림축산식품부령으로 정하는 요건에 해당하는 자’를, 2) 제9조 제2항에서 ‘제1항 제2호에 해당하는 자 중 「농업식품기본법」 제3조 제5호의 농촌 외의 지역에서 주소 또는 주된 사무소를 둔 자는 경작하는 농지 등의 면적, 연간 농산물 판매 금액 등을 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업을 주업으로 하는 경우에 한하여 제1항에 따른 기본직접지불금의 지급대상자가 될 수 있다’를 각각 별도로 규정하고 있음.
 - 또한, 같은 법 제22조는 선택형 공익직접지불금의 경우에는 지급대상자의 자격, 지급요건과 기준 등을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.
 - 이에 따라 「농업농촌공익직불법」 시행규칙은 제2조에서 기본직불금 지급대상자를 농지 등의 면적이 1천㎡ 이상이거나 농산물의 연간 판매액이 120만 원인 농업인으로 정하고 있고, 「농업농촌공익직불법」 시행령은 제5조에서 농업을 주업으로 하는 경우란 같은 시·군·구에 소재하는 10,000㎡ 이상의 농지나 초지를 경작하는 농업인 또는 연간 농산물 판매액이 900만 원 이상인 농업인으로 규정하고 있음.
 - 즉, 공익직불금의 경우 식량안보와 농업의 환경보전 등 공익성에 근거하여 보조금을 지급하는 만큼, 단순히 농업인 정의에 해당된다고 하여 대상이 되는 것이 아니라 농업과 농촌에 공익적 역할을 할 수 있는 최소한의 기준을 다시 설정하여 「농업식품기본법」시행령 상의 농업인 기준보다 상향조정해 대상자를 선별하고 있으며, 그 용어에 있어도 농업인이 아니라 ‘등록대상자’라는 용어를 사용해 동일 법률 내에서 조항을 따로 두어 제

도를 운영하고 있음.

- 따라서, 농업경영체의 경우도 농업과 농촌의 활성화를 위해 취미농이나 주말농 등 소규모 농업인을 포함해야 할 현실적 필요가 있다면, 「농업농촌공익직불법」과 같이 「농업식품기본법」 시행령 상의 농업인 정의는 그대로 준용하되 농업경영체 등록대상자에 대하여 현행 「농업식품기본법」 시행령 상의 농업인 규정보다 확대하여 「농어업경영체법」이나 「농어업경영체법」 시행령에 따로 조항을 마련한다면 농업인 정의에 대한 해석을 두고 혼란이 발생하는 상황을 방지할 수 있을 것임.

〈글상자 2-5〉 「농업농촌공익직불법」의 지원대상 조항

제5조 (공익직접지불제도의 구성) 공익직접지불제도는 농업농촌의 공익기능 증진을 위해 농업인등에게 보조금을 지급하는 기본형공익직접지불제도(이하 “기본직접지불제도”라 한다)와 선택형공익직접지불제도(이하 “선택직접지불제도”라 한다)로 구성된다.

제6조(공익직접지불제도의 적용대상)

- ① 공익직접지불제도에 따른 직접지불금을 신청할 수 있는 자는 **농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제4조제1항제1호에 따른 농업경영정보를 등록(변경등록을 포함한다. 이하 같다)한 농업인등**으로 한다.
- ② 공익직접지불제도의 대상이 되는 토지는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 등록된 농지 또는 초지(이하 “농지등” 이라한다)로 한다.

제9조(기본직접지불금 지급대상자)

- ① 기본직접지불금의 대상이 될 수 있는 자는 제8조에 따른 기본직접지불금 지급대상 농지등에서 **농업에 종사(휴경하는 경우를 포함한다)하는 농업인등으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자**여야 한다.
 1. 후계농업경영인, 전업농업인 등으로서 **농림축산식품부령으로 정하는 요건**에 해당하는 자
 2. 2016년 1월1일부터 2019년 12월 31일까지의 기간 중 종전의 「농업소득의 보전에 관한 법률」에 따른 농업소득보전지불금 또는 종전의 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정에 따른 조건불리 지역 소득보조금을 1회 이상 정당하게 지급받은 자
- ② 제1항제2호에 해당하는 자 중 농업농촌 및 식품산업 기본법 제3조제5호의 농촌 외의 지역에서 주소 또는 주된 사무소를 둔 자는 경작하는 농지등의 면적, 연간 농산물 판매 금액 등을 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업을 주업으로 하는 경우에 한하여 제1항에 따른 기본직접지불금의 지급대상자가 될 수 있다.
- ③ 제1항에도 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 **기본직접지불금의 지급대상자가 될 수 없다.** 다만, 제4호 또는 제5호의 경우에는 해당하는 토지분에 한하여 지급대상자가 될 수 없다.
 1. 농업 외의 종합소득금액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자
 2. 농업에 이용하는 농지 등의 면적(휴경 중인 농지등의 면적은 제외한다)이 **1천제곱미터 미만인 자**
 3. 종전의 농업소득 보전에 관한 법률 제10조에 따른 고정직접지불금 또는 종전의 「농산물의 생산자를

위한 직접지불제도 시행규정」 제24조에 따라 조건불리지역소득보조금을 1회 이상 정당하게 지급받은 자와 제1항제1호에 해당하여 제14조제2항에 따라 등록 신청을 하는 자 중에서 다음 각목의 어느 하나 이상에 해당하는 자. 다만, 제19조제1항제2호에 해당하지 않음을 농림축산식품부령으로 정하는 방법으로 증명하는 경우에는 기본직접지불금의 지급대상자로 본다.

가. 종전의 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제5조 또는 종전의 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제27조에 따른 지급대상 농지등의 등록 면적이 제8조에 따른 지급대상 농지등의 등록신청 면적보다 큰 경우

나. 등록신청연도 직전 최근 연도에 직접지불금 지급대상 농지등으로 등록된 면적이 등록신청연도 지급대상 농지 등의 등록신청 면적보다 큰 경우

4. 「농지법」 제11조제1항에 따라 농지처분 명령을 받은 자

5. 자기의 소유가 아닌 농지등을 적법한 권원 없이 점유 또는 사용하는 자

제21조 (선택직접지불제도의 시행 및 종류)

① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능증진과 농업인 등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 선택적직접지불제도를 시행하여야 한다.

② 선택직접지불제도는 다음 각 호의 직접지불제도를 시행하여야 한다.

1. 친환경농업직접지불제도
2. 친환경안전축산물직불제도
3. 경관보전직접지불제도

③ 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 소득안정을 위하여 대통령령으로 정하는 그 밖의 선택직접지불제도를 시행할 수 있다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 선택적직접지불제도의 시행에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(선택형공익직접지불금의 지급)

① 농림축산식품부장관은 제21조에 따른 선택형공익직접지불금(이하 “선택직접지불금”이라 한다)을 제2항의 요건을 갖춘 농업인등에게 지급하여야 한다,

② 제1항에 따른 선택직접지불금에 관한 **지급대상자의 자격, 지급요건과 기준, 지급신청의 방법과 절차, 수령자의 의무사항, 지급방법과 절차, 환수 및 지급제한 사항**은 **대통령령으로 정한다.**

※ 참조: 동법 시행규칙

제2조(기본직접지불금 지급대상자)

3. 가. 농업인인 경우: 농농업 또는 발농업에口 이용하는 농지등의 면적이 1천제곱미터 이상이거나 논농업 또는 발농업을 통해 수확한 농산물의 연간 판매금액이 120만 원 이상인 농업인

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

〈표 2-11〉 「농업농촌공익직불법」 사례를 참조한 「농어업경영체법」 개정방안

| 법령 | 법률 | 대통령령(시행령) | 부령(시행규칙) |
|--------------|--|--|---|
| 농업농촌공익직불법령 | <ul style="list-style-type: none"> 제6조(공익직접지불제도의 적용대상) 제9조(기본직접지불금 지급대상자) 제22조(선택형공익직접지불금의 지급) | <ul style="list-style-type: none"> 제5조(농업을 주업으로 하는 자) 제6조(농업 외의 종합소득금액) 제22조(친환경농업직접지불금의 지급기준) 제29조(친환경축산지불금의 지급기준) 제37조(경관보전직접지불금의 지급기준) | <ul style="list-style-type: none"> 제2조(기본직접지불금 지급대상자) 제22조(친환경농업직접지불금 지급대상자의 선정) 제25조(친환경축산직접지불금 지급대상자의 선정) 제28조(경관보전직접지불금의 지급기준) |
| 현행 농어업경영체법령 | <ul style="list-style-type: none"> 제2조(정의) 농어업경영체는 기본법의 농업인과 농업법인 제4조(농어업경영정보의 등록) 용자·보조금 등을 지원받으려는 농어업경영체는 등록 | <ul style="list-style-type: none"> 농어업경영체 등록기준 규정 없음 제2조(등록대상 농어업경영정보 및 어업경영정보) | <ul style="list-style-type: none"> 농어업경영체 등록기준 규정 없음 제2조(등록대상 농어업경영정보) 제3조(농어업경영정보의 등록) |
| 농어업경영체법령 개정안 | <ul style="list-style-type: none"> 제2조의2(농어업경영체 등록대상) 제2조의2(농어업경영체 등록에 따른 지원 대상) 세부사항 시행령에 위임 | <ul style="list-style-type: none"> (농어업경영체 등록 기준에 관한 규정, 공동경영주 포함) (등록 대상 정보에 대한 규정) 기타 세부사항은 시행규칙에 재위임 | <ul style="list-style-type: none"> 농어업경영체 등록요건 (등록 절차, 제출 서류 및 서식 등 농관원 업무편람 중 중요사항은 고시에 위임) |

자료: 저자 작성.

○ 농업경영체 등록대상과 수혜대상 혜택의 범위는 현재 농관원의 실태를 기준으로 하거나 농업인 확인서 발급 규정 상 발급 대상의 확대 사례와 같이 등록 요구 수요 증가로 민원 발생이 빈번한 부분을 고려하여 확대하는 방안 등이 있음.

- 헌법이 인정하고 있는 위임입법의 형식은 예시적이므로 법률에서 대통령령·부령 등의 법규명령으로 위임하는 것 뿐만 아니라 고시 등 행정규칙에 위임하는 것도 가능. 단, 이때에도 헌법 제75조 “구체적으로 범위를 정하여” 위임할 수 있다는 포괄위임금지의 원칙을 준수하여야 함.
- 시행령에서 시행규칙에 위임 시 전면적 재위임은 복위임금지의 법리에 반할 뿐만 아니라 수권법의 내용 변경을 초래하는 것이 되고, 부령의 제·개정 절차²⁹⁾가 대통령령에 비해

29) 법률 제·개정은 헌법 제49조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석

용이한 점을 고려할 때 허용되지 않음. 따라서 재위임에 의한 부령의 경우에도 위임에 의한 대통령령에 가해지는 헌법상의 제한이 당연히 적용되어야 할 것이므로 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정 사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에만 재위임이 허용됨.

- 그동안, 농업경영체의 경영정보 등록이 명문화된 법적 규정 대신에 등록기관인 농관원의 업무편람에 따라 이루어지고 있어 비농업인의 등록 차단이 어려울 뿐만 아니라 체계적인 등록관리가 어렵다는 지적이 제기되어 왔음. 따라서 최소한 「농어업경영체법」의 시행령이나 시행규칙에 농업경영정보의 등록기준을 구체적으로 명시할 필요가 있음.³⁰⁾

○ 상기와 유사하지만 차별적인 방안으로는 ㉞ 「농어업경영체법」을 개정하여 농업인과는 별개의 개념을 갖는 ‘농업경영체’에 대한 정의를 새롭게 규정하는 것임.

○ 농업인에 대한 정의에 구애받지 않고, ‘농업경영체’에 관한 별도의 정의를 「농어업경영체법」 또는 「농어업경영체법」 시행령에 다음과 같이 신설함으로써 농업경영체만의 정체성을 확보할 수 있음.

- (예시) 농업경영체는 인적·물적 조건을 구비한 상태에서 단일한 경영권을 갖고 독립적으로 운영되는 농업생산 단위로 개인(가족)경영체와 법인경영체로 구분
- 개인(가족)경영체는 경영주 농업인과 경영주의 농업인(가족원과 비가족원으로 구분)으로 구성되고, 법인경영체는 대표자와 구성원으로 구분됨.

○ 한편, ㉞ 안의 경우, 실경작 등 물적 요건이 포함된 농업경영체의 요건을 현행 ‘농업인 요건’보다 엄격하게 설정할 수 있으며, 영농형태별로 물적 요건을 다르게 설정 가능

- ‘농업인 확인’과 ‘농업경영체 등록’을 차등화하여 관리하고, ‘공익직불금 지급대상’을 포괄하거나 명확히 구별될 수 있는 요건을 설정하여, 농정의 일관성 제고 도모

○ 아울러 전술한 바와 같이 농업경영체를 ‘일반’ 농업경영체와 ‘전문’ 농업경영체로 차등화하고 이에 따라 지원 및 혜택도 달리하는 방안도 추진할 수 있음.

- 한편, ‘신규’ 농업경영체를 별도로 구분하여 영농기반이 취약한 신규 진입 농에 대해선

과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다에 따름. 법률안과 대통령령안은 헌법 제89조 제3호에 따라 국무회의 심의사항임. 대통령령·부령·고시 등이 제·개정된 때에는 국회법 제98조의2에 따라 10일 이내 소관상임위원회에 제출하여야 함.

30) 이와 관련하여 최근 소병훈 의원 등 11인이 제안한 「농어업경영체법」 일부개정법률안(2023.1.9.)에서는 제4조 제3항을 신설하여 체계적인 농어업경영정보 등록 및 관리를 위하여 농어업경영정보의 등록기준을 마련하도록 함.

영농발전 단계별로 차별적인 지원이 가능하도록 법규화하는 것도 검토 가능(「농업식품 기본법」 또는 「농어업경영체법」의 개정이나 두 법률의 동시 개정도 필요할 수 있음)

- 일본의 인정농업자와 인정신규취농자 제도 사례(일본은 신규 취농자를 지역 농업의 담당자로 육성하기 위해서는 취농 단계부터 농업 경영의 개선·발전 단계까지 일관된 지원이 중요하다는 인식 하에 2014년도부터 인정신규취농자 제도를 「농업경영기반강화촉진법」으로 규정하고 인정농업자 제도와 마찬가지로 시정촌의 인증 및 관리 하에 지원)

〈표 2-12〉 법 개정(안)의 장단점 비교

| | 법 개정(안) | 개선점 | 문제점 |
|---|---|--|---|
| ㉠ | <ul style="list-style-type: none"> 「농어업경영체법」 시행령, '농업인 확인서 발급규정' 등을 「농업식품기본법」 시행령의 농업인 정의에 맞게 개정 | <ul style="list-style-type: none"> 농업인 관련 법률체계의 일관성 제고 농업인 물적기준의 실질적인 상향 조정 농업인 요건이나 농업경영체 등록기준 관련 법적 근거 보강, 민원 해소 | <ul style="list-style-type: none"> 농업인~농업경영체 유지 농업인, 농업경영체 범위 축소에 따른 반발 등록정보의 고도화, 활용도 제고 어려움 |
| ㉡ | <ul style="list-style-type: none"> 「농업식품기본법」 시행령의 농업인 기준을 농업경영체 등록 시 적용하고 있는 현행 등록요건에 맞추어 개정 농업인 확인서 발급규정도 정비 | <ul style="list-style-type: none"> 농업인 관련 법률체계의 일관성 제고 영농형태에 따라 농업인 물적기준 (경지면적) 구체화 농업인 요건이나 농업경영체 등록기준 관련 법적 근거 보강, 민원 해소 농업인 마스터 정보화 토대 마련 | <ul style="list-style-type: none"> 「농업식품기본법」 시행령 개정 쉽지 않으며, 향후 재개정도 부담 농업인~농업경영체 유지 등록정보의 고도화, 활용도 제고 어려움 |
| ㉢ | <ul style="list-style-type: none"> 「농어업경영체법」이나 「농어업경영체법」 시행령에 농업경영체 등록대상이 되는 농업인의 범위를 별도의 조항으로 규정 「농업농촌공익직불법」 사례 준용 | <ul style="list-style-type: none"> 농업경영체만의 정체성 확보 건실한 농업경영체 육성 토대 마련 별도의 농업경영체 등록요건의 설정(상향 조정) 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 농업경영체의 새로운 요건/기준에 대한 합리적 근거 필요 기존 농업인의 반발 차별화된 지원과 혜택의 적절성에 대한 논란 |
| ㉣ | <ul style="list-style-type: none"> 「농어업경영체법」 개정 농업인과 별개의 개념을 갖는 '농업경영체' 정의를 새롭게 규정 | <ul style="list-style-type: none"> 실경작 등 물적 요건이 포함된 농업경영체의 요건을 현행 '농업인 요건'보다 상향 조정하여 설정 가능 '농업인 확인'과 '농업경영체 등록'을 차등화하여 관리 의무등록으로의 전환과 의무/권리의 명확화 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 농업경영체의 새로운 요건/기준에 대한 합리적 근거 필요 농업경영체에 포함되지 않게 되는 기존 농업인의 반발 농업경영체에 보다 많은 지원과 혜택 제공 필요 |

자료: 저자 작성.

3. 실경작 농업인 등록 촉진을 위한 개선방안

3.1. 실경작 농업인 정의

- 현재 농업인이 농업경영체에 등록하기 위해서는 물적 요건 이외에 실제 경작했다는 사실을 입증하기 위한 증빙자료를 별도로 제출해야 함. 그러나, 「농어업경영체법」에서는 실경작 농업인을 별도로 정의하지 않으며, 확인 절차에 대한 규정도 시행령 또는 시행규칙에서 명시되어 있지 않음.
 - 이에 따라 현장에서 실제 농업에 종사하고 있지만 등록이 불가능한 다양한 사례들이 보고되고 있음(3.2.에서 논의).
 - 그뿐만 아니라, 실제 농업에 종사하지 않은 비농업인이 법상 규정되지 않은 실경작 확인 절차를 문제 삼고 민원을 제기하는 실정임.
 - 따라서, 실경작 농업인의 등록을 촉진하고 그 권위를 보장하기 위해서는 최우선으로 실경작 농업인에 대한 정의와 이를 증빙할 수 있는 요건을 법상으로 규정해야 할 것임.
- 통상적으로 통용되어 사용되는 ‘실경작 농업인’은 농지 소유의 구분 없이 자기 노동력으로 경작 또는 재배하는 농업인을 의미하며, 의미상 농지의 규모는 고려 요건이 아님. 즉, 1ha 규모로 경작하든 0.01ha 규모로 경작하든, 경작 규모에 상관없이 농업인의 자기 노동력이 실질적으로 농지의 경작에 투입되었는지가 중요한 요건임.
 - 다만, 자기 노동력 투입 비중을 어느 정도로 설정해야 하는가에 대해서는 지속적인 논의가 필요할 것으로 보임.
- 「농지법」 제2조 제5호에서는 ‘실경작 농업인’과 유사한 개념으로 “자경(自耕)” 즉, ‘직접경작’을 정의하고 있으며, 자기 노동력 투입 비중을 50%로 규정함. 그러나 「농지법」의 자경은 정의상 농지 소유를 명확하게 규정하여 ‘실경작 농업인’보다 좁은 범위의 개념이라 할 수 있음.
 - 「농지법」 상 자경은 ‘농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업(農作業)의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것’을 의미함.
- 실경작을 명시한 다른 법령으로는 「농어촌정비법」 시행령 제35조 (실경작지의 확

인)³¹⁾이 있으며, 「농어촌정비법」 시행규칙 [별지 제33호서식]에서는 실경작지 확인을 위한 실경작지 확인신청서 양식을 규정함. 그러나, 실경작지 확인서는 시행규칙의 목적상 대상을 농지에 한정하여 경작 여부만을 판단하는 양식에 그치며, 경작행위를 실질적으로 수행하는 대상에 대해서는 규정하지 않음. 따라서, 실경작지 확인신청서를 통해서 실경작 농업인을 규정하는 것은 실경작 행위 대상에 대한 별도의 확인 절차를 포함해야 가능할 것임.

- 국세법령정보시스템과 법제처 국가법령정보센터의 양도소득세 등 실경작 농업인 시비에 대한 판례 총 28건³²⁾에서는, 「농지법」에서 규정한 자경의 조건을 충족하였는지를 판결의 주요 판단 기준으로 주문함. 특히, 자경의 조건 중 농작업의 2분의 1 이상을 자가 노동력에 의해 직접 경작했는가에 대한 여부가 판결에 주요하게 영향을 미침.

〈그림 3-1〉 실경작 농업인 시비 여부 판례

| | | | |
|--|---|-----------------------------------|----------------------------|
|  | | | |
| 【세 목】 | 양도 | 【문서번호】 | 판례 인천지방법원-2019-구단-50639 |
| | | 【생산일자】 | 2020.01.21 |
| 【직전소송사건번호】 | | | |
| 【전심사건번호】 | | 조심-2018-중-1610 (2019.04.02) | |
| 【제목】 | 이 사건 토지가 8년 이상 자경농지에 해당하지 않는 것으로 보아 감면배제하여 양도소득세를 과세한 처분의 당부 | | |
| 【요지】 | 원고가 제출한 자료만으로는 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의해 직접 경작한 것으로 보기 어려운 점, 그 외 원고가 지인 및 회사동료가 작성한 사실확인서와 영수증 외에 농지원부 등 자경 여부를 확인할 수 있는 객관적인 증빙을 제시하지 못하고 있는 점 등에 비추어 이 사건 처분은 정당함 | | |
| 【판결내용】 | 판결 내용은 불임과 같습니다. | | |
| 【관련법령】 | 조세특례제한법 제69조 | | |
| | 사 건 | 인천지방법원-2019-구단-50639 (2020.01.21) | |
| | 원 고 | OOO | |
| | 피 고 | OO세무서장 | |
| | 법 률 종 결 | 2020.01.07. | |
| | 판 결 선 고 | 2020.01.21. | |
| | | 주 문 | |
| 1. 원고의 청구를 기각한다. | | | |
| 2. 소송비용은 원고가 부담한다. | | | |

자료: 국세법령정보시스템.

- 31) 농업생산기반 정비사업 시행자는 법 제25조제 7항에 따라 금전 청산 대상인 실제 경작하지 아니하는 토지를 확정하기 위하여 국공유지나 한국농어촌공사의 소유가 아닌 토지 중 지목이 구거, 도로, 하천, 제방 또는 유지인 토지의 소유자에게 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 실경작 여부에 대한 확인신청을 할 것을 알려야 함. 한편, 실경작지 확인은 신청인이 실경작지 확인신청서를 작성하여 토지 소재지를 관할하는 시·구청장 또는 읍·면장에게 접수하고, 지자체장이 현장 확인을 통해 확인증을 발급하는 절차로 진행됨.
- 32) 「조세특례제한법」제69조(자경농지에 대한 양도소득세의 감면) 27건, 「국세기본법법」 제81조의13(비밀유지) 1건.

- 본 연구에서는 ‘실경작 농업인’의 정의를 통상적으로 통용되어 사용되는 의미에 「농지법」 2조 제5호에 명시된 ‘자경(自耕)’의 조건을 준용하여 ‘농업인이 현황상 농지33인 토지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 경우’로 제시함.
- 제시된 ‘실경작 농업인’의 정의에 따라 이를 증빙하기 위해서는 현재의 증빙자료 체계에 대한 개선이 필요할 것으로 보임.
- 우선, [별지 제1호 서식] 농업경영체 영농사실 확인서에 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배했다는 사실을 명시하도록 해야 할 것임. 이를 통해 사후적으로 등록된 농업경영체가 비농업인으로 확인되어 적법한 절차에 따른 제재 또는 법적 분쟁 시, ‘농업경영체 영농사실 확인서’가 그 근거로 사용될 수 있을 것임.
- 예를 들어, 현재 사용되는 농업경영체 영농사실 확인서의 ‘위 신청인 농업경영체의 영농사실을 확인합니다.’(그림 3-2) 문구를 ‘위 신청인 농업경영체가 농작업의 2분의 1 이상을 본인의 노동력을 투입하여 영농했다는 사실을 확인합니다.’로 변경하는 등의 방법으로 실경작 규정을 추가할 수 있음.

〈그림 3-2〉 농업경영체 영농사실 확인서

| | | | | | | |
|---|------------|--------------|------|---------------|---------------------------------------|------------------------------|
| 신청인 | 성명(법인명) | 생년월일(법인등록번호) | | | | |
| | 주소(우편번호) | | | | | |
| | 전화번호 | | | | | |
| 농작물 재배· 가축사육 정보 | 읍·면·동 | 리·통 | 지번 | 재배품목/ 사육품목 | 재배면적(m ²) / 사육두수(두) | 재배·가축사 육 사실여부 (있음, 없음) |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| 위 신청인 농업경영체의 영농사실을 확인합니다. | | | | | | |
| 년 월 일 | | | | | | |
| 확인자 | 성명 | 주소 | 전화번호 | | | |
| 농지·가축사육시설 소재지 이(통)장 | (서명 또는 날인) | | | | | |
| * 이(통)장의 확인을 받지 못하는 경우에는 농지·가축사육시설 소재지 이웃주민 2명 이상의 확인이 필요합니다. | | | | | | |
| 농지·가축사육시설 소재지 이웃주민 | (서명 또는 날인) | | | | | |
| 농지·가축사육시설 소재지 이웃주민 | (서명 또는 날인) | | | | | |
| * 농지·가축사육시설 소재지 이(통)에 인접 지역의 이(통)장, 주민이 확인할 수 있습니다 | | | | | | |
| * 거짓이나 부정한 방법으로 영농사실확인서를 제출한 경우 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제33조에 따라 과태료 부과 대상이 될 수 있습니다. | | | | | | |

자료: 국립농산물품질관리원 홈페이지.

33) 법적 지목을 불문하고 실제 이용현황을 기준으로 경작에 이용되면 농지로 인정함(송재일, 2013).

- 한편, 농업경영체 영농사실 확인서는 현재 「농어업경영체법」 또는 시행령 또는 시행규칙에 포함되어 있지 않아 법적 효력을 갖지 못함. 따라서, 상기에서 기술된 농업경영체 영농사실 확인서의 변경에 앞서 법률적 명시가 선행되어야 할 것으로 보임.
- 또한, 현재 확인자로 명시된 이장 또는 2명의 소재지 이웃 주민 이외에, 양식에 최종적으로 승인 결재권을 읍·면·동장에게 부여하여 행정 체계상의 적법성을 확립해야 할 것임.

〈그림 3-3〉 농업경영체 영농사실 확인서(변경 안)

| | | | | |
|--|------------|--------------|------|---|
| 신청인 | 성명(법인명) | 생년월일(법인등록번호) | | |
| | 주소 (우편번호) | | | |
| | 전화번호 | | | |
| 농작물 재배· 가축사육 정보 | 읍·면·동 | 리·동 | 지번 | 재배품목/ 사육품목 |
| | | | | 재배면적(㎡) / 사육두수(두) |
| | | | | 재배·가축사 육 사실여부 (있음, 없음) |
| <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; background-color: yellow;"> 위 신청인 농업경영체가 농작업의 2분의 1 이상을 본인의 노동력을 투입하여 영농했다는 사실을 확인합니다. </div> | | | | |
| 확인자 | 성명 | 주소 | 전화번호 | |
| 농지·가축사육시설 소재지 이(동)장 | (서명 또는 날인) | | | |
| * 이(동)장의 확인을 받지 못하는 경우에는 농지·가축사육시설 소재지 이웃주민 2명 이상의 확인이 필요합니다. | | | | |
| 농지·가축사육시설 소재지 이웃주민 | (서명 또는 날인) | | | |
| 농지·가축사육시설 소재지 이웃주민 | (서명 또는 날인) | | | |
| * 농지·가축사육시설 소재지 이(동)에 인접 지역의 이(동)장, 주민이 확인할 수 있습니다. * 거짓이나 부정한 방법으로 영농사실확인서를 제출한 경우 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제33조에 따라 과태료 부과 대상이 될 수 있습니다. | | | | |
| | | | | <div style="border: 2px solid red; padding: 5px; background-color: yellow;"> 읍면동장 (인) </div> |

자료: 저자 작성.

- 실경작 농업인 요건 확인에 필요한 농업경영체 영농사실확인서는 임차농에도 요구해야 할 것으로 판단됨. 현재 신규등록 절차를 살펴보면, 임차농은 '농지대장'과 '본인 명의 농자재 구매영수증 또는 농산물 판매영수증'만을 증빙서류로 제출하면 확인 절차를 걸쳐 농업경영체에 등록할 수 있음. 그러나, 농지대장으로는 실질적으로 농업인이 자가노동력을 1/2 이상 투입했는지 규명할 수 없으며, '농지대장'과 '본인 명의 농자재 구매영수증 또는 농산물 판매영수증' 또한 실경작을 판단하기에는 한계가 있음.
- 따라서, 임차농에게도 신규등록 시 자경농과 동일하게 수정된 '농업경영체 영농사실 확인서' 제출을 요구해야 할 것임.

3.2. 실경작 농업인의 등록불가 유형 및 사례

○ 실경작 농업인의 농업경영체 등록 불가 유형으로는 ① 생산기반(농지)이 없거나 취약한 상태에서 농작업 활동에 참여하는 농업인과 ② 농지를 소유하고 있으나 공유지분 농지, 불법소유 농지 및 소유자 부재 농지 임차 등 생산기반 입증이 어려운 농업인, ③ 농지가 아닌 토지에 작물을 경작하여 등록이 불가능한 농업인 등으로 분류할 수 있음.

○ 유형 ①은 농업경영체 등록상 물적 요건을 충족시키지 못하여 등록이 불가능한 유형이나 농업작업 활동 증빙만 가능한 실경작 농업인의 경우 현재 '농업인 확인서' 발급을 통해 농업인임을 증명하거나 경영주 외 농업인으로 등록이 가능함.

- 그러나, 물적 요건 이외 농업작업 활동을 증빙할 요건으로 규정된 '연간 판매액 120만원 이상' 규정과 '90일 이상 농업에 종사' 규정은 비계약서에 의한 거래와 현금거래가 비일비재한 농업·농촌의 특성상 입증이 용이하지 않으며,

- 입증을 하더라도 이를 통해 발급 또는 등록 가능한 '농업인 확인서'와 '경영주외 농업인'은 일반적인 농업경영체에 등록된 경영주와 달리 각종 정책사업의 사업 대상 요건에 포함되지 않으므로 사실상 농업경영체(경영주인 농업인) 등록 불가 형태로 볼 수 있음.

○ 한편, 유형 ②는 경작이 가능한 농지를 소유하고 있으나 그 농지가 a. 공유지분의 농지, b. 소유자 사망 또는 실종³⁴⁾, 종중소유 농지인 경우는 물적 요건은 충족하나 입증이 어려워 등록이 불가능한 형태임.

- a. 공유지분의 농지의 경우, 독립 농업경영을 증명하기 위한 논둑, 경계석, 시설은 유리, 경질판 경계 설치를 통해 농업경영체 등록이 가능하나, 농지를 최소면적으로 나누어 등록하기 위한 경계 설치로 농작업 시 농기계 사용 제한 등에 따른 애로사항이 발생하고, 경계 설치가 용이하지 않을 경우 등록이 불가할 수 있음.

- b의 경우 불법이 아니거나 무단점유가 아님을 확인 할 수 있는 서류(농지 임대차계약서 등³⁵⁾)를 통해 물적요건 충족 여부를 증빙할 경우 농업경영체 등록이 가능하지만, 현재

34) 소유자가 사망 시 상속자와의 임대차계약서를 작성하여 제출해야 함. 소유자의 실종 시에는 「민법」 27조에 의해 부재자로 확인 시 「민법」 22조에 의하여 재산관리인과의 임대차계약서를 작성하거나, 재산관리인이 없을 시 법원의 재산관리 처분 절차에 따라 선임된 재산관리인과 임대차계약서를 작성하고 이를 제출해야 함.

35) 소유자 전원이 서면으로 제출한 서류 또는 소유자 절반 이상이 서명한 경우 전체 면적에 대해 등록이 가능하고 50/100 이하일 경우 확인한 지분만큼 등록 가능함. 한편, 종중소유 농지인 경우, ① 무단점유가 아님을 임대차계약서에 문중 직인으로 확인 또는 ② 무단점유가 아님을 문중회의록으로 제출 등 크게 두 가지로 확인할 수 있음. 문중회의록은 정관 또는 회칙 등을 의결정족수 등 검토 후 등록하고

이와 관련한 내용의 교육 및 홍보가 거의 이루어지지 않을 뿐만 아니라 농업경영체 홈페이지상에도 관련 내용을 안내하지 않고 있음. 또한, 입증하는 대표적인 서류인 농지 임대차계약서 작성에 <글상자 3-1>과 같은 애로사항이 존재함.

<글상자 3-1> 농지임대차계약서 작성 시 애로사항

- 2020년 공익직불금 신청 당시 '농지임대차계약서'를 제출하지 못한 농가 수는 최소 8만 명이 넘는 것으로 추정되고 있다. (농지임대차계약서 작성이 제대로 이루어지지 않음)
- 현행 농지제도상 1996년 농지법 시행 이후 취득한 농지 임대차는 불법이지만, 상속이나 이농 등 예외적 농지소유에 따른 실태파악이 불가능하고, 8년 자경시 양도세 감면 등의 조항으로 인해 임대차계약서 작성을 기피하는 게 현실이다.
- 경남의 한 마을이장은 “1996년 이후 매매나 증여로 취득한 농지는 농어촌공사에 가서 임대차 계약서를 써야하는데, 도시에 나가 있는 토지주인들의 경우 월차든 연차든 내서 인감을 가지고 내려야야 한다. 그럼 대번에 ‘농사짓지 마이소, 묵혀 둘랍니다’ 라는 답이 나온다”면서 “우리 마을의 경우 41농가가 경영체 등록 변경대상인데, 그 중 임대차계약서를 못 쓰는 농가가 30농가가 넘을 것으로 보인다. 저 같은 경우도 4필지, 1000평 정도는 임대차계약서를 못 쓰게 됐다”고 설명했다.
- 충남의 한 마을 이장은 “종친땅이거나, 소유주가 외국에 있거나, 작고하셨지만 상속이 안 끝난 농지들의 경우 임대차계약서를 쓸 가능성이 거의 없기 때문에 이미 작년에 인근 농민들 중 10% 가까이가 농사를 짓지만 직불금 신청을 하지 않은 것으로 안다”면서 “저 같은 경우도 3 필지를 못 올렸는데, 토지 소유주가 농사는 짓지만 임대차계약서는 그냥 놔두라고 하니, 별 방법이 없다”고 전했다.

자료: 한국농어민신문(<http://www.agrinet.co.kr>).

○ 유형 ③은 「농지법」상 초지³⁶⁾, 잡종지³⁷⁾ 등 농지가 아닌 비농지에서 경작 및 가축을

위 두 가지 서류가 어려운 경우에는 문중 전체 인원이 임대차계약서에 서명한 경우도 등록이 가능함.

36) 「초지법」 제2조(정의), “초지”란 다년생개량목초(多年生改良牧草)의 재배에 이용되는 토지 및 사료작물재배지와 목장도로·진입도로·축사 및 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설을 위한 토지를 말하며, “사료작물재배지”란 조사료(粗飼料)를 생산하기 위하여 일년생작물을 재배하는 토지를 의미함.

37) 다음 각 목의 토지. 다만, 원상회복을 조건으로 돌을 캐내는 곳 또는 흙을 파내는 곳으로 허가된 토지는 제외한다.

가. 갈대밭, 실외에 물건을 쌓아두는 곳, 돌을 캐내는 곳, 흙을 파내는 곳, 야외시장, 비행장, 공동우물나. 영구적 건축물 중 변전소, 송신소, 수신소, 송유시설, 도축장, 자동차운전학원, 쓰레기 및 오물처리장 등의 부지

다. 다른 지목에 속하지 않는 토지

사육하는 경우로, 3년 이상 경작과 사육을 지속해왔다면 등록할 수 있지만, 3년 미만 이면 등록 자체가 불가함.

- 「농지법」 시행령 제2조 2항 농지 단서 규정에 해당하는 토지에서 경작 및 가축을 사육하는 경우 농업경영체로 등록이 되지 않고 있음.
- 다만, 초지 조성허가대장에 등재되지 않고 3년 이상 농작물·다년생식물 재배지로 이용되었음이 확인되는 경우 농업경영체 등록이 가능함.

〈글상자 3-2〉 「농지법」 시행령 제2조 2항 농지 단서 규정

| |
|--|
| <p>② 법 제2조 제1호 가목 단서(에서 “「초지법」에 따라 조성된 토지 등 대통령령으로 정하는 토지”란 다음 각 호의 토지를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지(지목이 임야인 토지는 제외한다)로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호에 따른 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지2. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 임야인 토지로서 「산지관리법」에 따른 산지전용허가(다른 법률에 따라 산지전용허가가 의제되는 인가·허가·승인 등을 포함한다)를 거치지 아니하고 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용되는 토지3. 「초지법」에 따라 조성된 초지 |
|--|

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

○ 한편, 실경작 농업인의 농업경영체 변경 불가 사례에는 기존 농업경영체 등록 시 등록된 농지의 임대차 계약이 종료되었고 재계약을 하지 못하였으며, 등록요건을 충족시키는 농지를 확보하지 못하는 경우가 있음.

- 위의 사례의 경우, 농업경영체 변경불가 및 말소가 되므로 농업경영체를 유지하기 위해서는 농업경영체 등록 조건에 부합하는 농지를 매입 또는 임차를 통하여 취득하지 않는 이상 농업경영체 등록을 유지하기 어려움.

3.3. 실경작 농업인의 등록 개선방안

- 우리나라는 생산기반 여건이 지속적으로 악화되는 가운데³⁸⁾, 농지소유에 대한 양극화 심화와 농지가격 상승 문제가 주요한 정책적 쟁점이 되고 있음(윤석환, 2019).
- 이에 따라 생산기반 여건이 취약한 농업인은 지목 상 농지가 아닌 초지, 잡종지, 임야 등 비농지에서 농작물 경작 및 가축 사육 등 농업생산 활동하며, 이와 같은 행태가 확대되는 추세임³⁹⁾.
 - 특히, 위의 지목상 잡종지의 경우 농지에 비해 법의 저축을 덜 받아 지목변경이나 토지 개발에 유리하며, 「농지법」, 「산지관리법」상의 규제가 따르지 않아 건축을 포함한 다양한 용도로 사용할 수 있는 이점으로 인해 농업인의 잡종지 수요가 높은 편임(전은규, 2016).
 - 위에서 언급한 비농지를 3년 이상 농지로 사용할 경우에는 농지에 해당되어 농지전용허가(협의)를 받아야 하고 농지조성비도 납부해야 함.
- 한편, 최근 우리 농업은 ICT 기술의 고도화 및 첨단기술 발달 인한 4차 산업혁명⁴⁰⁾으로 전통적인 농업생산 조건인 토지(농지)가 아닌 공장식의 구조물 또는 빌딩 등 건물에서도 농업생산이 가능하게 변모함.
 - 특히, 농지가 2차원적인 평면이라면 3차원적 공간 안에서 농업이 이루어지는 수직농업은 기존의 생산기반에 대한 통념을 변화하게 함. 예컨대 같은 면적의 땅에 10층에서 30층 정도로 분무식 재배나 수경재배 선반을 쌓아 올리면 생산성은 30배 정도로 향상됨. 이에 따라 전통적인 농업의 생산 기반인 농지의 중요성이 점차적으로 약화 되어, 인공 토양인 배드 또는 배지를 배치할 수 있는 설비(재배기) 또는 시설의 활용이 늘어나는 추세임.

38) 우리나라 농업의 생산 기반인 경지면적은 1970년 229.8만 ha에서 2000년 188.9만 ha, 2010년 171.5만 ha, 2021년 156.7만 ha로 지속적으로 감소하였음.

39) 초지의 경우, 2021년 전국 초지면적은 전년 대비 168ha 감소한(2020년 32,556ha 대비 0.5% 감소) 32,388ha(국토 전체면적 1천만ha의 약 0.3%)로 조사되었음. 신규 초지는 사료작물 재배, 가축 사양 등의 목적으로 82ha가 조성되었고, 초지전용·산림 환원 등으로 250ha 면적의 초지가 제외되었음. 전국 초지면적은 농어업용지, 각종 개발사업, 산림 환원 등에 의한 전용으로 '95년 이후 지속적인 감소 추세인 상황임임. ('95) 66,301ha → ('18) 33,496 → ('19) 32,788 → ('20) 32,556 → ('21) 32,388 (2021년 초지관리 실태조사 결과)

40) 4차 산업혁명은 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터(Big Data), 클라우드 컴퓨팅 그리고 모바일 등 지능정보통신 기술이 기존의 경제와 산업, 사회 전반에 융합되어 혁신적인 변화가 만들어지는 차세대 산업혁명을 의미함.

- 한편, 최근에는 식물의 성장을 촉진하는 빛이 빨강과 파랑 주파수라는 사실이 밝혀지면서 이 두 가지 빛의 저전력 LED를 사용해 전기 소비를 획기적으로 줄이는 것이 가능해짐. 이로 인해 식물공장의 채산성이 큰 폭으로 개선되고 있음.
- 즉, 단순 형태의 농지가 아닌 건축물에서도 농업생산으로 고소득 창출이 가능한 시대가 도래한 것이며, 우리나라를 포함한 세계 곳곳에는 이미 성공적 사례가 소개되고 있음.

○ 도심의 건물 안에서 생산·판매를 통한 이윤 창출을 목적으로 영농 활동이 이루어지는 식물공장(또는 수직농장)⁴¹⁾은 우리나라에서 초기 도입 단계 수준이지만, 탄소중립, 기후변화 대응 등 다양한 문제의 미래적 대안으로 대두되며 점진적으로 확산되는 양상임.

〈그림 3-5〉 모듈형 식물공장 내·외부 모습



모듈형 식물공장(스마트작물재배사) 내부 모습



모듈형 식물공장(스마트작물재배사) 외부 모습

자료: 농촌진흥청.

- 2020년 기준 국내 식물공장 관련 업체 현황을 살펴보면, 농작물 생산 및 판매 목적의 식물공장 16개소, 설비 및 솔루션 등 시스템 판매 목적의 식물공장 12개소, 연구용 목적의 식물공장 15개소 등 총 43개소의 식물공장이 운영 중임.

41) 식물공장은 인공 구조물(온실, 건축물 등) 내에서 생육환경을 인공적으로 제어하여 날씨나 계절 변화와 무관하게 균일·계획생산이 가능한 시스템으로 광원에 따라 ① 인공광형(완전 제어형), ② 자연광 병용형(부분 제어형)으로 구분됨.

- 서울 지하철 충정로역에서 엽채류 채소를 수경 재배하는 이자트릭스의 메트로팜, 그린플러스의 신사업인 첨단 수직농장, 터널형 인도어팜인 충북 옥천터널의 식물공장, 컨테이너형 식물공장 등이 대표적임.
- 현재 농업경영체 등록제의 실무를 담당하는 국립농산물품질관리원은 업무편람에서 농업경영체 등록요건 상 농업인의 생산기반 범위를 재배작물 및 사육축종에 따라 7가지의 농지 및 시설 규정으로 한정함.
 - 7가지 규정 중, 「농어업경영체법」에서 명시된 농업인의 생산기반 요건은 ‘1,000㎡ 이상 농지에서 농작물 경작하는 사람’ 뿐임. 나머지 규정은 「기본법」시행령 제2조 ‘농업의 범위’에 포함되는 산업의 육성을 목적으로 제정된 법령에서 규정한 생산기반 요건을 준용하여 사용되어, 이들 요건을 충족한 농업인은 법적으로는 농업인 내지 농업경영체에 해당하지 않지만, 농업경영체 등록을 할 자격을 갖춘 것으로 인정됨.
- 실제 법적으로 인정되는 물적 요건인 ‘1,000㎡ 이상 농지에서 농작물 경작하는 사람’ 요건은 「농어업경영체법」상 가장 중요한 생산기반 규정이지만, 이 규정은 1972년 「농지보전법」에서 도입되고 이후 입법된 타 법률에 변동 없이 적용되어 현재의 농업생산기반 변화를 수용하기 어려운 실정임.
 - 따라서, 현재의 농업생산기반 변화를 수용할 수 있는 농지 외 비농지 및 새로운 형태의 생산기반 요건을 고려할 필요가 있음.
- 앞서, 실경작 농업인의 등록불가 유형 및 사례 유형 ③에서 언급된 공부상 지목이 초지, 잡종지, 임야 등 비농지에서 3년 미만 농작물 경작 및 가축 사육 등 농업생산 활동한 실경작 농업인이 농업경영체에 등록할 경우를 고려해 볼 수 있음.
 - 이 경우, 쟁점은 초지, 잡종지, 임야 등의 비농지를 농지로 취급할 수 있는가 일 것임. 「농지법」은 현황농지를 따르지만, 「농지법」시행령 제2조 2항 농지 단서 규정에서는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지(지목이 임야인 토지는 제외한다)로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호에 따른 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지를 비농지로 엄격히 규정함.
 - 따라서, 위 경우에는 농업경영체의 등록 상 물적 요건을 갖춘 것으로 볼 수 없음. 다만, 예외 규정으로 현황 농지로서 농지요건 충족과 실경작 입증이 가능할 경우 농업인 규정 중 ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람’ 규정을 충족하면, 농업경영체 등록 허용도 고려할 수 있음.⁴²⁾

- 증빙을 위한 판매액 영수증의 경우, 교차검증이 가능하지 않은 간이영수증은 원칙적으로 허용하지 않으며, 소득세법에서 규정하는 정규지출 증빙 영수증 종류인 세금계산서, 계산서, 신용카드매출전표, 현금영수증 또는 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제53조에 따른 농산물 포전매매 표준계약서 등을 허용하여, 필요에 따라 교차검증을 통한 확인 작업이 수행되도록 해야 할 것임.
- 다만, 전통시장 또는 지역 판매 위주의 판로를 갖는 영세농 또는 고령농은 농산물 판매에 따른 적법한 영수증을 확보하기 쉽지 않은 실정임. 따라서, 이들을 위한 대체 규정이 필요할 것으로 보임.
- 본 연구에서는 연간 판매액 120만 원에 상응하는 농업경영비에 속하는 세부 비용들의 증빙을 통해 농업경영체 등록을 허용하는 방안을 제시함.
- 연간 판매액 120만 원에 상응하는 농업경영비 산출은 농촌진흥청에서 매년 발간하는 농산물소득자료집을 활용할 수 있음.
 - 농산물소득자료집은 작목별 농업경영체의 경영진단을 위한 기초자료로 50작목 4,117 농가를 대상으로 총수입(판매액)과 농업경영비의 하위 항목인 종자·종묘비, 비료비, 농약비, 수도광열비, 기타재료비, 소농구비, 대농구상각비, 영농시설상각비, 수리·유지비, 기타요금, 농기계·시설임차료, 토지임차료, 위탁영농비, 고용노동비 등이 조사됨.
 - 다만, 농업경영비 산출에 이용가능한 하위 비용계정은 교차검증이 가능하고 제출이 용이해야 할 것임. 따라서 농산물소득자료집의 농업경영비 하위 비용계정에서 종자·종묘비, 비료비, 농약비, 소농구비 등의 비용계정만이 증빙을 위한 자료로 이용가능 할 것으로 보임.
- 구체적으로, 예를 들어 소득자료집의 노지 채소류의 10a 당 평년 평균 소득표가 다음 <표 3-1>와 같다면, 실경작 농업인을 인정할 수준의 농업경영비는 판매비 120만원 기준 종묘비, 비료비, 농약비, 소농구비의 합계인 24만원⁴³⁾(천원 단위 절사)임.
 - 따라서, 노지 채소류를 재배하는 실경작 농업인이 24만원 이상의 종묘비, 비료비, 농약비, 소농구비 영수증을 제출하면 등록요건을 충족한 것으로 인정하는 것임.

42) 「기본법」상 농업인 조건은 and 조건이 아닌 or 조건으로 토지 조건에 해당하지 않더라도 다른 조건에 포함하면 농업인으로 인정됨.

43) (단위: 만원) [종묘비(4.7)+비료비(10.4)+농약비(5.0)+소농구비(0.1)]/100 × 120 = 24.24

〈표 3-1〉 노지 채소류 평년 평균 소득표 (예시)

단위 : 원, %

| 구분 | 총수입 | 경영비 | 종묘비 | 비료비 | 농약비 | 소농구비 | |
|-----------|-----------|---------|--------|---------|--------|-------|------|
| 평년 | 2,007,174 | 996,500 | 93,658 | 208,422 | 99,567 | 1,550 | |
| 총수입 대비 비중 | 100.0 | 49.6 | 4.7 | 10.4 | 5.0 | 0.1 | |

자료: 저자 작성.

- 다만, 농촌진흥청의 농산물소득자료집은 통계자료로서 유의성을 확보하지 못하여 통계자료의 품질 관리가 요구되는 바, 상기 방식을 적용하기 위해서는 우선적으로 농산물소득자료집의 유의성이 확보돼야 할 것임. 또는, 대표성을 갖는 표본을 설계하여 농산물소득자료집과 동일한 형태의 부류별 소득자료집을 연구하고 그 연구결과를 활용할 수도 있음.
- 또한, 간이영수증이 통용되는 농산물 판매 여건을 고려할 경우, 일본의 ‘확정신고제’에서 ‘청색신고’와 ‘백색신고’를 벤치마킹하여 활용할 수도 있을 것임.
 - 일본에서 소득세를 신고하는 방법은 ‘청색신고’와 ‘백색신고’ 두 가지가 있음. ‘청색신고’는 복식부기 원리에 따라 소득 관련 장부를 작성하고 그 결과를 국세청에 신고하며, 관련 장부를 일정 기간 보관하는 등 복잡함. 그에 반해 ‘백색신고’는 ‘청색신고’에 비해 장부 작성이 간단하고 간이 영수증도 허용하기 때문에 농업인의 부담이 작다는 장점이 있지만, 검증이 어렵다는 단점이 있음(미노라스(ミノラス) 홈페이지).
 - 한편, ‘청색신고’는 ‘정기부기’ 방식과 ‘간이부기’ 방식을 포함함. ‘간이부기’ 방식은 정규부기까지는 요구하지 않지만, ‘백색신고’에서는 요구되지 않는 현금출납장, 매출장부, 매입장부, 고정자산대장을 정비하고, 매일의 거래를 잔고까지 기장해야 함(최경환, 2019).
- 식물공장의 경우, 시설 온실처럼 농지를 기반으로 하지 않으며 다층적 구조로 작물 재배가 가능하여 현재의 생산기반 규정은 맞지 않음. 따라서, 식물공장의 생산 특성을 감안한 새로운 형태의 물적 규정이 필요함.
 - 예를 들어, 컨테이너형 식물공장은 일반 컨테이너 규격인 1TEU(20피트)처럼 적정수준의 용적을 기본 영농 생산 단위로 규정할 수 있으며,
 - 생산성을 고려할 경우, 팟레트의 표준규격처럼 생산기반 규격을 배드나 배지 단위로 정립하는 방향도 고려해 볼 수 있음.

○ 한편, 소유자 사망, 실종, 중중소유 농지 등록의 경우에는 이미 등록과 관련하여 다양한 방법이 마련되어 있음. 다만, 이러한 방법에 대한 교육 및 홍보 부족으로 인해 실경작자의 농업경영체 등록 시 애로사항이 발생하는 것으로 판단됨. 따라서, 농업경영체 등록의 특수한 사례에 대한 등록규정을 농업경영체 등록 홈페이지에 게시하거나 이와 관련 교육 자료를 제작하여 농업인에게 교육 및 홍보해야 함.

〈그림 3-6〉 농업경영체 등록 홈페이지에 포함해야 하는 특수사례의 구비서류 규정 (예시)

○ 구비 서류

- 재배업 : 농업경영체등록신청서(농업인용)와 증빙자료
 - 자경농지 : 농업경영체 영농시설확인서, 본인 명의 농지채 구매영수증 또는 농산물 판매영수증
 - 임차농지 : 농지대장(임대차 현황 포함), 본인 명의 농지채 구매영수증 또는 농산물 판매영수증
- 축산업 : 농업경영체등록신청서(농업인용), 축산업허가증(등록증), 기타 증빙자료
 - 공동 : 본인 명의 사료 구매 영수증, 출하 증명서, 가축입식 증명서 중 택1
 - 가축 - 자영 : 본인 명의 입식 증명서류
 - 가축 - 수탁 : 수탁계약서
 - 시설 - 임차 : 농지대장(임대차 현황 포함)
- 곤충사육업 : 농업경영체등록신청서(농업인용)와 증빙자료
 - 공동 : 곤충 사육 신고확인증
 - 임차 : 농지대장(임대차 현황 포함)
- 농업법인 : 농업경영체등록신청서(농업법인용)와 증빙자료
 - 등기사항전부증명서, 정관, 조함원(사원)별 출자내역, 법인과세표준 및 세액신고서 또는 법인 명의의 농지채구매영수증(농산물판매영수증), 이사회(총회)회의록, 사업지등록증명서, 농업인 증명서류(농업경영체증명서, 농업인 확인서 중 택1)

현재
규정

- 〈본인의 농지가 중중소유 농지에 해당할 경우, 아래 3가지 중 택1〉
- 문중 직인이 날인된 임대차계약서
 - 무단점유가 아님을 증빙하는 내용이 포함된 문중회의록
단, 문중회의록은 정관 또는 회칙 등에 따라 의결정족수가 충족되어야 함.
 - 문중 전체 인원이 서명한 임대차계약서

추가
규정

자료: 저자 작성.

4. 비농업인 등록 차단을 위한 개선방안

4.1. 비농업인 거짓·부정 등록 사례

- 비농업인의 거짓·부정 등록 사례 유형은 크게 ① 농지 불법 임대차 ② 농지 소유자의 허위 경작 ③ 농지 부정 취득으로 구분됨.
 - 3가지의 거짓·부정 등록 사례 유형 모두 공통적으로 농지 소유·임대차와 관련되어 있어 생산기반에 대한 불법적인 권원 입증이 주요 문제임.

- 농지 불법 임대차 사례로는 ① 농지를 상속받은 비농업인이 농지임대차계약서를 작성하지 않고 타인에게 개인간 임대차를 통해 농지를 임대한 이후 임대한 농지를 농업경영체에 등록한 경우, ② 고령으로 인해 영농활동이 불가하나 타인에게 농지임대차계약서를 작성하지 않고 개인 간 임대차를 통해 농지를 불법 임대 후 농업경영체에 등록 경우 등이 있음.
 - ①, ② 사례 모두 실경작자인 임차농업인은 현재 농산물 경작 중인 임차농지로 농업경영체에 등록할 수 없으며, 불법 임대중인 소유자가 농업경영체에 거짓·부정 등록함.

- 농지 허위경작 사례로는 ① 부모가 자녀에게 농지를 증여하고 증여한 농지에 부모가 실제 경작중임에도 불구하고 비농업인인 자녀가 농업경영체에 등록한 경우, ② 지목상 논인 농지에 곤충사육사를 설치 및 농업경영체에 등록한 후 사육사 위에 태양광 시설 등을 설치하고 재배 및 사육활동을 하지 않는 경우, ③ 1개 필지에 2명 이상 소유자가 있어 실제 경작은 1명이 하면서 농지 지분율 만큼 경계 설치한 지분 소유자(비농업인)이 농업경영체에 등록한 경우 등이 있음.
 - ①의 경우 영농에 종사한 경력이 없고 현재 종사하고 있지 않은 비농업인이 농지를 불법 소유하는 형태임으로 거짓·부정 등록에 해당함.
 - ②의 경우 농업경영체에 등록요건 상의 농산물을 재배 또는 축종을 사육하지 않고 태양광 발전 등 농업소득 없이 농외소득 창출만 하고 있으므로 거짓·부정 등록에 해당함.
 - ③의 경우, 농업경영체 등록 요건상 농지 지분으로 물적 요건을 충족하지만, 지분 소유자가 실제 경작에 참여하고 있지 않기 때문에 거짓·부정 등록에 해당함.

- 농지 부정취득 사례로는 비농업인이 부정한 방법(농업경영계획서 미이행 및 허위사실·부실기재, 농지취득자격증명 부정 취득)으로 농지를 취득한 후 농업경영체에 등록한 것임.

- 농업경영계획서를 거짓·허위사실 기재를 통해 승인받거나 농지취득자격증명을 부정한 방법으로 승인받아 농지를 취득하고 농업경영체에 등록된 경우 농업경영체 거짓·부정 등록에 해당함.

4.2. 비농업인 등록 차단을 위한 개선방안

4.2.1. 제도적 관점

- 비농업인의 농업경영체 등록차단을 위해서는 제도적으로 ① 진입장벽을 높이거나, ② 정기적 실태조사를 통한 적발, ③ 제재 강화 등의 방안이 있음.
- 방안 ①의 경우, 3장에서 언급한 ‘농업경영체 영농사실 확인서’에 실경작 관련 규정을 명시하고 이를 법체계에 반영 및 실질화하여 비농업인의 농업경영체 등록 시도를 방지하는 방법을 고려할 수 있음.
- 또한, 지난 2021년 8월 17일에 일부 개정된 「농지법」에서 신설된 농지위원회의 기능을 활용할 수 있음.
 - 특히, 「농지법」 46조 제1항의 농지취득자격증명 심사에 관한 사항을 실질적으로 활용할 경우 비농업인의 농지 소유 시도를 막고 이들의 농업경영체 등록을 차단할 수 있을 것으로 기대됨.

〈글상자 4-1〉 「농지법」 46조 농지위원회의 기능

제46조(농지위원회의 기능) 농지위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 제8조 제3항에 따른 농지취득자격증명 심사에 관한 사항
 - 제8조(농지취득자격증명의 발급) ③ 시·구·읍·면의 장은 농지 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있는 지역의 농지를 취득하려는 자 등 농림축산식품부령으로 정하는 자가 농지취득자격증명 발급을 신청한 경우 제44조에 따른 농지위원회의 심의를 거쳐야 한다.⁴⁴⁾
2. 제34조 제1항에 따른 농지전용허가를 받은 농지의 목적사업 추진상황에 관한 확인
3. 제54조 제1항에 따른 농지의 소유 등에 관한 조사 참여
 - ①농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인하기 위하여 소속 공무원에게 그 실태를 정기적으로 조사하게 하여야 한다.
4. 그 밖에 농지 관리에 관하여 농림축산식품부령으로 정하는 사항

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

- 구체적으로, 농지위원회의 기능을 활용하기 위해서는, 국립농산물품질관리원의 각 지역 사무소에서 농업경영체 등록을 담당하는 직원이 농지위원회의 구성원에 포함되어 농업경영체 등록에서 배제하는 요건을 충족하는 비농업인의 농지 소유를 원천적으로 근절할 수 있도록 활동해야 할 것임.
- 더불어 지역별 농지위원회와 국립농산물품질관리원의 지역 사무소가 상기 사항 등에 관하여 유기적이고 지속적으로 소통할 수 있는 협력 창구도 마련할 필요가 있음.

〈글상자 4-2〉 「농지법」 45조 농지위원회의 구성

| |
|---|
| <p>제45조(농지위원회의 구성)</p> <p>① 농지위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이상 20명 이하의 위원으로 구성하며 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>② 농지위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지역에서 농업경영을 하고 있는 사람 2. 해당 지역에 소재하는 농업 관련 기관 또는 단체의 추천을 받은 사람 3. 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체의 추천을 받은 사람 4. 농업 및 농지정책에 대하여 학식과 경험이 풍부한 사람 <p>③ 농지위원회의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우에는 각 10명 이내의 위원으로 구성되는 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>④ 분과위원회의 심의는 농지위원회의 심의로 본다.</p> <p>⑤ 위원의 임기·선임·해임 등 농지위원회 및 분과위원회의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
|---|

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

- 44) ③ 법 제8조제 3항에서 “농지 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있는 지역의 농지를 취득하려는 자 등 농림축산식품부령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.
1. 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조 제1항에 따라 지정된 허가구역에 있는 농지를 취득하려는 자
 2. 취득대상 농지 소재지 관할 시·군·자치구 또는 연접한 시·군·자치구 내에 거주하지 않으면서 그 관할 시·군·자치구에 소재한 농지를 2022년 8월 18일 이후 처음으로 취득하려는 자
 3. 1필지의 농지를 3인 이상이 공유로 취득하려는 경우 해당 공유자
 4. 농업법인
 5. 「출입국관리법」 제31조에 따라 등록한 외국인
 6. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 외국국적동포
 7. 그 밖에 농업경영능력 등을 심사할 필요가 있어 시·군·자치구의 조례로 정하는 자

- 방안 ②의 경우도 개정된 「농지법」의 제31조의 3(실태조사)를 활용할 수 있을 것으로 보임. 더욱이 농식품부도 「농지법」을 근거로 2022년부터 매년 농지의 소유·거래·이용·전용 등에 관한 사실을 확인하는 행정조사를 추진할 계획임.
- 조사 대상은 토지거래허가구역 내 농지, 농업법인·외국인·외국국적동포가 소유한 농지와 최근 5년간(17~21) 농지취득자격증명이 발급된 농지, 농지 소재지 시·군·자치구 또는 이와 연결한 시·군·자치구에 주소를 두지 아니한 사람이 최근 5년간(17~21) 취득한 농지, 최근 5년간(17~21) 공유로 취득된 농지 등이며, 조사내용은 무단 휴경, 불법 임대차 등 농지 소유자의 농업경영 여부와 불법 전용 여부임.

〈그림 4-1〉 농지이용실태조사와 연계한 비농업인 식별



자료: 저자 작성.

- 실태조사 결과를 농업경영체 정보와 연계하고 적발된 비농업인을 제재하는 제도적 체계 마련되어 지속적으로 추진 시, 비농업인의 농업경영체 등록을 통한 기대수익은 감소하게 되어 등록의 유인도 저하될 것으로 판단됨⁴⁵⁾.
- 방안 ③의 경우, 먼저 현재의 제재 규정을 제도적으로 살펴보고 그 적정성을 논의할 필요가 있음. 현재 「농어업경영체법」 6조의2 제1항에서는 거짓·부정 등록자의 등록 말소를 규정하고 있으며, 동법 제33조는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 시도한 자에게 100만 원 이하의 과태료 부과를 명시함.

〈글상자 4-3〉 제6조의2 (등록정보의 정정 또는 말소) 및 33조 (과태료)

| | |
|-------|--|
| 등록 말소 | <p>① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 등록정보를 정정 또는 말소할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당하는 경우 등록을 말소하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농어업경영정보를 등록하거나 변경등록 한 경우 2. 농어업경영체에 해당하지 아니하게 된 경우 3. 제4조제2항에 따른 유효기간이 경과한 경우 |
|-------|--|

45) 농업경영체에 등록된 비농업인의 적발 확률이 증가하여 비농업인의 적발 시 받게 되는 제재(과태료 등)를 고려할 경우 다른 조건이 동일하다면 등록에 따른 기대수익은 감소함.

| | |
|-------------|---|
| | <p>4. 제6조제2항 본문에 따른 변경등록을 하지 아니한 경우</p> <p>5. 다음 각 목에 해당하는 사항이 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사·확인한 결과 등록정보와 불일치하는 경우</p> <p>가. 농어업인의 주소 및 연락처, 법인의 소재지 및 연락처</p> <p>나. 농지·임야·축사 및 어장·양식시설의 소재지</p> <p>다. 재배 품목 및 품목별 재배 면적</p> <p>라. 사육축종 및 축종별 사육 규모</p> <p>마. 어업면허, 어업허가 및 어업신고</p> <p>② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장은 제1항에 따라 등록정보를 정정 또는 말소하는 경우에는 정정 또는 말소한 날부터 14일 이내에 그 사실을 해당 농업경영체에 알려야 한다. 다만, 주소나 거소를 알 수 없거나 그 밖의 사유로 알릴 수 없는 경우에는 해당 사항을 공고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 등록정보의 정정 또는 말소에 관한 통지 및 공고 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.</p> |
| 과 태 료 | <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조에 따른 농업경영정보를 등록 또는 변경등록을 한 자</p> <p>2. 제5조제2항의 현지조사를 정당한 사유 없이 거부·기피 또는 방해한 자</p> <p>3. 제30조를 위반하여 농업법인 또는 어업법인이 아니면서 영농조합법인, 영어조합법인, 농업회사법인 또는 어업회사법인의 명칭이나 이와 유사한 명칭을 사용한 자</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. 제20조의2제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 조사에 불응하거나 조사를 방해한 농업법인 또는 어업법인</p> <p>2. 제20조의2제8항에 따른 시정명령에 2회 이상 불응한 농업법인 또는 어업법인</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 자가 각각 부과·징수한다.</p> <p>1. 제1항제1호 및 제2호의 경우: 농림축산식품부장관 또는 해양수산부 장관</p> <p>2. 제1항제3호 및 제2항제1호·제2호의 경우: 시장·군수 또는 구청장</p> |

자료: 법제처 국가법령정보센터.

○ 문제는, 농업경영체 등록제가 정책사업의 수혜를 직접적으로 받기 보다는 다양한 정책사업에 농업인 또는 농업경영체를 증빙하는 하나의 수단으로서 역할을 하다 보니, 현행법상 거짓·부정 등록 행위에 대한 제재 정도는 말소 또는 낮은 수준의 과태료에 그칩니다. 그러나 이마저도 구체적인 규정의 미비로 집행 시 애로사항으로 작용함.

- 「농어업경영체법」 시행령 제 22조는 국립농산물품질관리원에서 거짓·부정 등록 행위에 대한 등록 말소 또는 과태료를 부과할 수 있는 권한을 주고 있음. 그러나, 거짓·부정 등록 행위에 대한 구체적인 기준이 포함되어 있지 않아, 실제 거짓·부정 등록 행위에 대한 등록 말소 또는 과태료 집행 시 담당자는 행위자로부터 악성 민원 또는 행정소송 등의

고초를 감내하는 실정임.

- 이에 따라, 비농업인은 부정 등록 이후 그 행위가 확인되더라도 재산상의 손실 등과 같은 행위로 인한 손해를 감내할 필요가 거의 발생하지 않음.

○ 농업경영체 등록으로 인한 농업경영체로서 그 지위에 대한 혜택을 고려한다면, 약한 수준의 제재 규정이 비농업에게 부정 등록을 시도하게 하는 유인으로 작용할 수도 있음. 더욱이 거짓·부정에 따라 등록이 말소되더라도 말소자가 다시 농업경영체에 재등록을 시도할 시 이를 제재할 수단이 마련되어 있지 않아, 농지에 대한 양도소득세 감면 등을 목적으로 농업경영체 등록을 시도하는 비농업인을 차단할 수 없는 실정임.

○ 농업경영체 등록제는 농업 분야에서 소득안정을 위해 지불되는 공익직불제의 신청 자격을 부여하는 한편, 다양한 세금감면 혜택 등 직접적으로 소득보조 정책과 연계되기 때문에 자원의 효율적 배분과 국가재정의 건전성 제고, 궁극적으로 사회 후생의 극대화를 위해서 거짓·부정 등록 행위는 차단해야 할 것임.

○ 따라서, 현재의 제재 수단인 등록 말소와 과태료 수준(100만 원 이하) 보다 더욱 강력한 제재 수단이 필요할 것으로 보이며, 다음과 같은 제재안이 고려될 수 있음.

- ① 과태료 강화
- ② 벌금 부과
- ③ 징역
- ④ 농림축산부 및 산하기관 사업 참여 배제
- ⑤ 타 정부기관 정책사업 참여 배제

○ ① 안은 농어업경영체법 개정을 통해 실현 가능할 것으로 보이며, 적정 과태료 수준은 「질서위반행위규제법」14조 (과태료의 산정)⁴⁶⁾을 고려하여 결정해야 할 것임.

○ ② 안과 ③ 안은 농어업경영체법 개정을 통해 실현 가능하지만, 법 개정 과정에서 벌금 부과 기준과 부가액 설정 및 징역 수위 기준 등 다소 민감한 사항이 포함된 만큼 신중하게 접근해야 함.

46) 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각호의 사항을 고려하여야 한다.

- 1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
- 2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
- 3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
- 4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유

- 더욱이 제재 수단으로 과태료는 형벌적 성격을 띠지 않는 행정처분에 해당하지만, 벌금과 징역은 죄의 행위에 대한 형벌적 성격을 띠는 형사처벌로 전과 기록이 표시됨. 이에 따라, 실제 ② 안과 ③ 안이 실현되더라도, 현장에서 추진이 쉽지 않을 것으로 판단됨.⁴⁷⁾
- ④ 안의 경우, 시행령 개정을 통해서 추진할 수 있으나, 비농업인의 입장에서 농림축산부 및 산하기관 사업 참여 배제는 그들과 아무 관련 없는 제재 수단으로 시행령 개정 취지의 실효성이 매우 낮을 것으로 예상됨. 다만, 거짓으로 등록을 시도하는 농업인에게는 상당한 영향력을 미칠 것으로 판단됨.
 - 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조의2(보조사업 수행 배제 등)에서는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 또는 간접보조금을 교부받은 사유로 제30조에 따라 교부 결정의 전부 또는 일부 취소를 1회 이상 받은 경우, 중앙관서의 장이 해당 보조사업자 또는 간접보조사업자를 소관 보조사업 또는 간접보조사업의 수행 대상에서 배제하거나 보조금 또는 간접보조금의 교부를 제한하도록 규정함.
- ⑤ 안의 경우, 범정부 기관 협조를 통하여 추진 가능할 것으로 보이며, 비농업인의 거짓·부정 등록을 차단하는 가장 강력한 제재 수단으로 작용할 것으로 판단되어 고려해볼 여지가 있음.
- 그 외 다음과 같은 제도적 조치가 필요할 것으로 보임.
 - 현행 말소 및 과태료 집행 시 애로사항으로 지적되어온 ‘거짓이나 부정행위에 대한 구체적인 규정 미비’는 시행령 개정 시 명문화를 통해 해소할 수 있을 것임.⁴⁸⁾
 - 거짓·부정 등록으로 제재받은 사람이 단시일 내에 재등록을 시도하지 못하도록 재등록 제한 기간 또는 등록 단서 조항도 고려해 볼 수 있음.⁴⁹⁾
 - 한편, 현재 농업경영체 등록 시 주요 구비서류 중 하나인 농업경영체 영농사실확인서는 이(통)장 또는 소재지 이웃주민 2명 이상의 서명 또는 날인을 통해 작성자의 영농사실을 확인함. 문제는 법상 확인자가 작성자가 비농업인임을 인지 했음에도 불구하고 서명 또

47) 다만, ②안은 최근 소병훈의원 등 11인이 제안한 「농어업경영체법」 일부개정법률안(2023.1.9.)에 신설된 제31조의2 제2항 ‘거짓이나 부정한 방법으로 농업경영정보를 등록 또는 변경등록하여 말소된 자는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록 함’에 포함되어 있음.

48) 이와 관련하여 최근 소병훈의원 등 11인이 제안한 「농어업경영체법」 일부개정법률안(2023.1.9.)에서는 제6조의2 제1항 제2호 및 제4호를 신설하여 농어업경영체의 등록 정정 및 말소 사유를 명확히 규정함.

49) 이와 관련하여 최근 소병훈의원 등 11인이 제안한 「농어업경영체법」 일부개정법률안(2023.1.9.)에서는 제6조의2 제4항을 신설하여, 거짓이나 부정한 방법으로 등록하여 농어업경영정보가 전부 말소된 자는 1년간 재등록을 할 수 없도록 규정함.

는 날인하여 작성자의 영농사실을 보증할 시, 이에 대한 처벌규정이 마련되어 있지 않아 비농업인이 이를 악용하는 사례가 보고되고 있음. 따라서, 확인자에 대한 법적 책임을 부여하는 방안을 마련해야 할 것으로 보임.⁵⁰⁾

- 장기적 관점에서 농업인에게 소득세를 부여하여 실제 농업경영을 통해 소득을 창출한 농업인만을 농업경영체 등록을 허용하는 방안도 모색해 볼 수 있음.

4.2.2. 시스템 관점

- 비농업인의 농업경영체 등록은 불법이지만, 농업경영계획서를 허위로 작성해 농지취득자격증명을 발급받는 사례나 부재지주가 직불금을 목적으로 허위 경작하는 사례도 종종 언론에 보도되고 있으며, 감사원의 최근 적발 사례를 살펴보면 여전히 자행되고 있는 것으로 나타남.
 - 비농업인이 농업경영체 등록을 통해 직불금을 부정수급하는 행위는 「보조금 관리에 관한 법률」 제30조, 제31조, 제32조, 제33조를 통해 엄격히 제한하고 있음.
- 「농어업경영체법」 상 등록정보는 제5조를 통해 서류심사 및 현지조사를 할 수 있으며, 서류심사 또는 현지조사를 통해 농업인에 해당하지 않을 경우 등록정보의 정정 또는 말소할 수 있음(제 6조의2 제1항).

〈글상자 4-4〉 「농어업경영체법」 제5조(등록정보의 확인 등)

- ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제4조의 등록을 원활히 하고, 같은 조에 따라 등록한 농어업경영정보(변경등록한 것을 포함한다. 이하 “등록정보”라 한다)를 확인하기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 관련된 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.
- ② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 등록정보의 사실 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원에게 현지조사를 하게 할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 현지조사를 하기 위하여 다른 사람의 토지·농장·양식장 등을 출입하는 관계 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

자료: 법제처 국가법령정보센터.

50) 이와 관련하여 최근 소병훈의원 등 11인이 제안한 「농어업경영체법」 일부개정법률안(2023.1.9.)에서는 제33조 제1항 제1호를 신설하여, 등록하려는 농어업경영정보를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 증명하거나 확인하여 준 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 함

○ 하지만, 등록신청 기관에 해당하는 농산물품질관리원 지원 또는 사무소에서 비농업인을 식별하기에는 물리적 또는 기술적인 한계가 있음. 이에 시스템적으로 비농업인의 등록을 탐지·적발할 수 있는 체계를 구축해야 함.

○ 부정등록을 선제적으로 대응하는 시스템은 그동안 기획재정부, 고용노동부 등의 정부 기관에서 보조금 관련 정책들의 부정수급을 방지하기 위한 목적으로 최근 들어 개발하여 운영 중임.

○ 특히, 기획재정부의 AI 기반 시스템을 적용한 부정징후탐지시스템(SFDS)은 국고보조금 전처리 과정을 시스템으로 관리하며, 보조금의 부정수급을 방지하고 정보공개를 통해 국민편의·투명성을 확보하기 위해 2018년 8월부터 가동하여 운영 중이며, 가동 이후 18개월 동안 지급된 보조금 건수에서 총 6,494건에 이르는 부정수급 의심 사례를 포착함.

* 보조금 부정징후탐지시스템(SFDS, Subsidy Fraud Detection System) : 보조사업자(수급자)의 다양한 정보를 수집하여 가족간 거래, 출국·사망자 수급, 세금계산서 취소 등 50여개 패턴을 만든 후 이에 해당하는 집행(지급)건을 매월 탐지하고 위험도가 높은 사업을 알려주는 시스템

- 시스템 도입으로 보조금 업무 전 과정을 통합화·표준화·전자화하고, 수급자 통합 DB와 단계별 검증기능을 활용한 보조사업 관리 및 부정수급 방지를 구현한 것으로 평가받음.

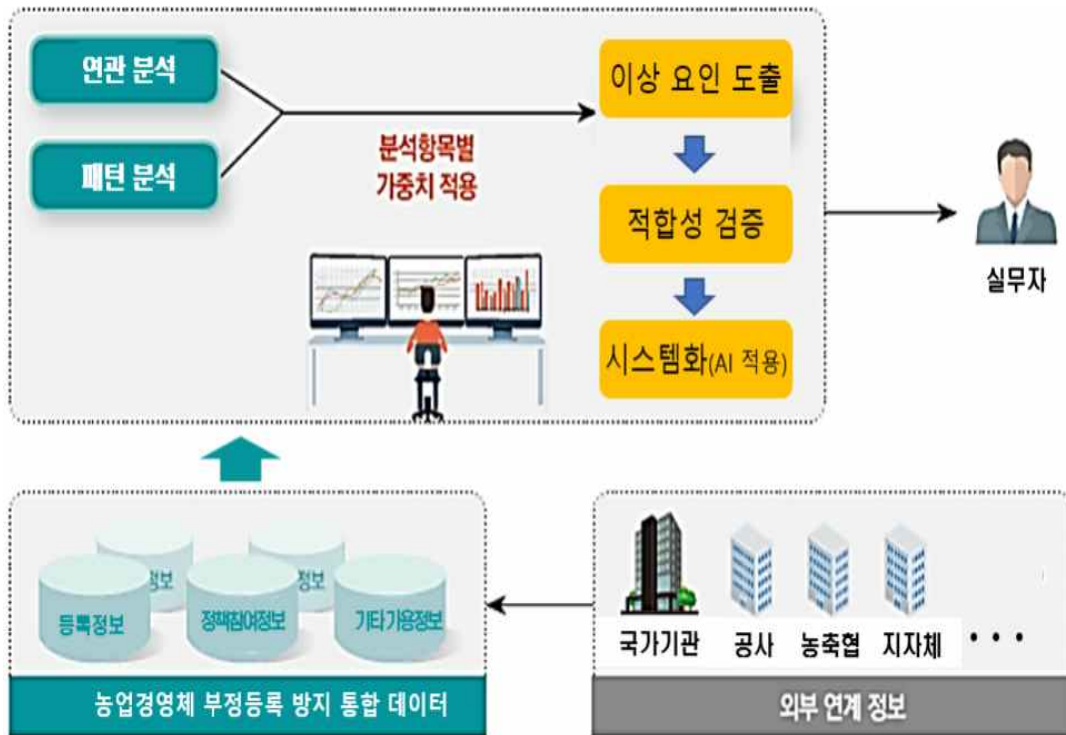
○ 부정징후탐지시스템(SFDS) 급의 농업경영체 부정등록 방지 시스템을 구축하기 위해서는 ① 그동안 서류심사 및 현지조사에서 부정등록으로 확인되어 등록 말소된 정보를 수집하여 데이터화 해야 하며, ② 다음으로 이 데이터를 이용하여 부정등록자의 특성(룰 패턴)을 통계적으로 분석하는 한편, ③ 이를 모듈화한 AI 기반 지능형 식별시스템을 구축해야 할 것임.

- 다만, 부정등록자의 말소된 정보의 확보가 물리적으로 가능하지 않다면, ① 농업경영체 등록 DB와 등록자들의 정책 참여로 인한 파생 정보 등*을 유관기관의 협조를 통해 확보하고 이를 통합 데이터(빅데이터)로 구축함. ② 이후 이상 룰 패턴 요인을 도출하고, ③ 사후적 조사에서 도출된 요인의 적합성을 검증하는 절차를 거쳐, ④ 시스템화해야 할 것임.

* 농업경영체 등록(경영주의 경우)을 통해 수업 수혜 대상이 되는 정부 정책에는 [농림축산식품] 전체 국고 보조·융자사업 지원 사업, 농업용 면세유, 유기질비료 지원사업, 토양개량제

지원사업, 영농도우미지원 등 [건강보험공단] 건강보험, [국민연금공단] 국민연금, [한국장학재단] 농업인 대학생 학자금 융자 지원, [지방자치단체] 각종 지원사업, [행정안전부] 농지 취·등록세 감면, 법인면허세 면제, [국세청] 법인세 감면, 농기자재 부가가치세 영세율 적용, [고용노동부] 외국인 고용 쿼터배정, [농·축협] 농축협 조합원 가입, [농어촌공사 등 농업분야 기관] 각종 혜택 등이 있음.

〈그림 4-1〉 농업경영체 등록, 부정등록 방지 시스템 구축 (예시)



자료: 저자 작성.

○ 다만, 농업경영체 부정등록 방지 시스템으로 부정 등록자를 식별하고 조처하는 과정이 법적으로 보장되지 않는다면, 담당자는 조처 과정에서 부정 등록자로 식별된 등록자로부터 민원과 다양한 형태의 소송 등에 제소될 가능성이 있음. 따라서, 시스템 구축 이후 부정 등록자 식별과 그에 상응하는 조치 내용 및 절차 등의 사항을 시행규칙 등으로 고시하여 업무 추진을 법적으로 보장해야 할 것임.

○ 한편, 예방적 관점에서 교육, 홍보, 신고, 사례집 발간 등의 방안도 모색해야 함.

- 비농업인의 부정등록이 확인 될 시, 조치 사항 또는 불이익 등을 포함한 내용을 교육 또는 홍보자료로 배포하여 비농업인의 등록 행위에 대한 인식을 개선해야 함.

* 관련 콘텐츠 제작 및 집중 홍보 기간 운영

- 비농업인의 부정등록을 모니터링하고 신고할 수 있는 주민 참여형 자율 감시체계구축도 고려해야 할 것이며, 폐쇄적인 농촌지역의 사회문화적인 특성 상 SNS 또는 플랫폼을 활용한 체계 구축이 필요할 것으로 보임.
 - * 한편, 주민 참여형 자율 감시체계의 활성화를 위해 신고 시 적정 금액의 포상금을 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있음.
- 비농업인의 부정등록과 조치 사례를 유형별로 발간 및 일선 사무소에 배포하며, 워크숍 등을 통해 현장에서 담당자가 비농업의 부정등록 적발 및 조치하는 업무역량을 제고해야 함.

5. 실경작 검증시스템 구축방안

5.1. 현행 실경작 검증 실태와 문제점

□ 현행 실경작 검증 실태

○ 등록 시 신청자의 실경작 증빙자료 요구

- 재배업의 경우, 농업경영체 신규등록 시 자경농지에 관해서는 경작사실확인서, 농자재 구매영수증 또는 농산물 판매영수증, 임차농의 경우, 임대차계약서(무단점유가 아님을 증명하는 서류)와 농자재 구매영수증 또는 농산물 판매영수증을 제출해야 함.
- 축산업의 경우 공통으로 사료구매영수증과 출하증명서, 가축 입식 증명서 중 하나를 선택하여 제출해야 하며, 자영의 경우 입식 증명서류, 수탁의 경우 수탁계약서, 시설임차의 경우 축사 및 임대차계약서(무단점유가 아님을 증명하는 서류)가 증빙자료로 요구됨.
- 곤충사육업의 경우 공통적으로 곤충사육 신고확인증, 임차의 경우 토지와 가축사육시설의 임대차계약서를 제출해야 함.

○ 현행 실경작 검증은 상기 신청인이 제출한 증빙자료보다는 농업경영체 신청서상의 기재된 내용의 확인 과정으로 이루어짐. 우선, 농업경영체 신규 또는 변경등록 시에는 1차로 농업경영체 신청서상의 기재된 내용을 Agrix 시스템에 입력한 후 타 공공기관 데이터와 대조하여 검증하고 2차로 「농어업경영체법」 제5조에 근거한 현지조사를 통해 실경작 검증이 진행됨.

○ [데이터 검증] 경영체 등록정보와 타 공공기관의 개별 자료의 데이터 상의 일치 여부를 검정하여 불일치 시 이를 확인(현장 검증 또는 추가 자료 요구)하여 비 실경작자를 식별하고 있음.

- 다만, 적법한 권원을 갖추지 못하여 애로사항으로 작용함.

○ [현장조사] 국립농산물품질관리원 각 지역사무소의 공무원 또는 공무원이 실제 등록 농지 및 시설(축산 포함)에 방문하여 신청자가 작성한 신청서 내용과 작물 또는 가축의 종류 및 면적, 실제 경작 여부, 경계 설치 여부 등이 일치하는지를 검증함.

- 다만, 현장조사는 신규등록에서는 필수사항이지만, 변경등록에서는 필수사항이 아님.

□ 현행 실경작 검증의 문제점

- 「농어업경영체법」 상 실경작 농업인 관련 근거·규정 부재로 실경작 검증이 법적으로 효력을 갖지 않음.
 - 법에서는 농업경영체를 농업인과 농업법인으로 규정하고 있을 뿐, 실경작 농업인에 대한 정의를 별도로 명시하지 않음.
 - 실제 현장조사 및 데이터상의 불일치로 실경작 농업인이 아닌 것으로 확인되었더라도 조사 및 검증이 어떠한 근거를 가지고 무엇을 확인한 것인지를 소명할 수 없으며, 이를 통한 사후 조치는 각종 민원 및 법적 분쟁을 야기하는 실정임.
 - 한편, 법적 근거 부재로, 실경작 검증을 위한 추가적인 자료요청도 쉽지 않음.

- 영농사실확인서 등 실경작 농업인 관련 증빙서류에 대한 진위 여부 검증체계 미흡
 - 영농사실확인서는 법적으로 규정되어 있지 않아 법적인 효력이 없을 뿐만 아니라, 현재 이장 또는 2인의 이웃주민의 서명을 통해 작성 및 인정되어 확인권자의 책임소재가 불명확함.
 - 또한, 영농사실확인서는 재배·가축사육 사실여부를 있음과 없음으로만 표기하여 실제 농업인이 행위에 얼마나 관여했는지 알 수 없음. 따라서 이를 토대로 실경작의 진위 여부를 확인할 수 없음.
 - 또한, 실경작 확인을 위해 별도로 제출하는 본인 명의 농자재 구매영수증 또는 농산물 판매영수증의 경우, 금액적인 범위가 설정되어 있지 않아 실제 실경작의 시비를 가르는 근거로 채택하기 어려움. 가령, 등록 시도자가 시중에서 마트에서도 구입 가능한 호미, 삽 등 농기구 1개의 영수증을 제출 할 경우에도 현재는 허용하는 체계임.
 - 문제는 앞서 기술한 실경작 농업인 증빙을 위한 제출서류의 한계들로 인하여 이들 서류들의 진위 여부를 판단할 검증체계가 미흡한 실정임.

- 등록 이후 영농활동 중단에 대한 검증체계 등 사후관리에 어려움이 있음.
 - 현재 현행화는 농업경영체 당 3년에 1회로 시행되는 실정으로 등록 이후 영농활동을 중단한 농업경영체를 사후적으로 식별하기 쉽지 않음.
 - 더욱이, 타 기관 연계를 통해 영농활동 중단 사실을 확인할 수 있지만(예를 들어, 요양병원 입원 사실은 국민건강보험의 요양급여 지급내역 확인을 통해 가능), 기관 간 정보 공유가 미흡하여 타 기관 정보를 효율적으로 활용할 수 없음.

5.2. 등록정보 및 공공데이터, 위성사진 등을 활용한 실경작 검증시스템

□ 등록정보 및 공공데이터를 활용한 실경작 검증방안

○ 통계적 이상치 탐색을 통한 실경작 검증

- 등록정보를 활용하여 부정등록 농업경영체로 의심되는 농업경영체들의 특성을 분석하고 부정등록과 관련이 있는 변수들을 탐색·도출함.
- 분석을 통해 도출된 의심 변수들을 이용하여 부정등록 의심 경영체들 재선별하고, 선별된 경영체 중심으로 현장조사 등의 실경작 검증을 실시함.
- 실경작 검증 이후 나온 결과를 의심변수 추출 과정에 재반영하여 기존의 의심변수들을 검증하고, 좀 더 유의하고 연관성 높은 새로운 의심변수들을 추출함.
- 등록정보를 활용한 실경작 검증방안의 정확도와 신뢰성을 높이기 위해 이러한 변수 검증 과정은 일회성에 그치는 것이 아닌 정기적으로 실시하고 매년 데이터를 축적해야 함.

〈표 5-1〉 부정등록 유형별 의심변수 (예시)

| 유형 | 개요 | 의심 경영체 변수 항목 |
|------------------|---|-------------------|
| 농업경영체 신규신청 부정등록 | 신규 농업경영체 등록 신청 시 부정하게 등록되는 경우 | 0.1ha 기준 근접 경영체 |
| | | 관외 경작하는 경영체 |
| | | 겸업을 하는 경영체 |
| | | 타 산업에서 전환 경영체 |
| | | 영농 경력 1년 이내 경영체 |
| | | 필지 분할한 경영체 |
| | | 동일세대 분리 경영체 |
| 농업경영체 변경신청 부정등록 | 농업경영체 변경 사항이 있으나 부정하게 등록 상태를 유지하는 경우 | 농작물재해보험 변경 경영체 |
| | | 면세유 변경 경영체 |
| | | 유기질비료 변경 경영체 |
| | | 농기자재구매이력 변경 경영체 |
| | | 공익직불금 변경 경영체 |
| 농업경영체 자체검증용 부정등록 | 농업경영체의 부정등록 자체 검증 수행 시 농지원부 임차 정보와 불일치 하는 농업경영체 중 부정등록이 의심되는 경우 | 농작물재해보험 변경 경영체 |
| | | 면세유 변경 경영체 |
| | | 유기질비료 변경 경영체 |
| | | 농기자재구매이력 변경 경영체 |
| | | 공익직불금 변경 경영체 |
| 농지 실경작 여부 의심 사례 | 농업경영체 중 실경작이 이루어지지 않는 경우 | 자경을 하는 경영체 |
| | | 타 산업에서의 전환 경영체 |
| | | 겸업을 하는 경영체 |
| | | 농지면적 0.1ha 근접 경영체 |

| 유형 | 개요 | 의심 경영체 변수 항목 |
|---------------------|--|-------------------|
| 공익직불금 부정수급 의심 사례 | 공익직불금을 신청한 농업경영체 중 직불금 부정 수급이 의심되는 경우 | 관외경작 하는 경영체 |
| | | 농작물재해 보험 미가입 경영체 |
| | | 면세유 미활용 경영체 |
| | | 관외경작 하는 경영체 |
| | | 농작물재해보험 미가입 경영체 |
| | | 농기계안전재해보험 미가입 경영체 |
| | | 면세유 미활용 경영체 |
| | | 자경을 하는 경영체 |
| | | 검업을 하는 경영체 |
| 타 산업 전환한 경영체 | | |

자료: 비투엔(2022) 농업경영체 등록정보 진단.

○ 농업 관련 정부부처 및 산하 기관 생산자료 활용 및 연계를 통한 검증

- 농림축산식품부의 농림사업정보시스템(AgriX)내 농업경영체 등록정보, 재해보험 가입정보, 유기질 비료공급 정보 등을 연계한 실경작 농업인 식별
- 농촌진흥청에서 운영하는 농약안전정보시스템의 농약 구매자 정보를 연계한 실경작 농업인 식별
- 한국농어촌공사의 농지정보시스템의 농지대장, 농지은행의 농지임대차정보, 농지연금정보를 농업경영체 정보의 농지 이용 및 경작현황, 농지전용, 임차정보 등을 연계한 실경작 농업인 식별

○ 타정부부처 생산자료 및 유관기관 생산자료 활용 및 연계를 통한 검증⁵¹⁾

- 기획재정부의 부정수급자정보, 통계청의 농업인 관련 조사 정보, 건강보험심사평가원의 건강보험청구자료, 위택스의 지방세 납부내역자료 등을 실경작 농업인 및 비농업인 식별을 위해 농업경영체 등록정보와 연계할 수 있을 것으로 보임.

○ 기획재정부의 부정수급자정보

- 부정수급자정보는 재정정보공개 및 국고보조금통합관리시스템 관리단에서 처리하는 정보로 보조금 관리에 관한 법률을 위반한 보조금 부정수급자의 개인정보를 포함함. 현재 234,011건이 축적됨.
- 이 자료를 연계하여 활용할 경우, 부정수급자인 비농업인의 농업경영체 등록을 원천적으로 차단할 수 있음.

51) 타 기관 생산자료의 개인정보 활용 여부는 건강보험심사평가원이 생산한 건강보험청구자료의 개인정보를 활용할 수 있는가에 대해 적법성을 평가하였으며, 그 결과 적법한 것으로 평가되었음(부록 1 참조).

○ 통계청의 농업인 관련 조사 정보

- 농림어업조사, 농림어업총조사의 경우, 조사원이 직접 방문하여 구조화된 조사표로 농업과 관련한 다양한 조사가 진행되고 데이터로 만들어 짐. 이 자료들은 실경작 농업인 식별을 위한 다양한 변수들을 제공할 것으로 기대됨.

○ 건강보험심사평가원의 건강보험청구자료

- 건강보험청구자료는 요양기관이 의료서비스를 제공한 후 환자의 진료비용 중 '국민건강보험'이 부담하는 부분에 대해 지급의뢰를 하기 위하여 '건강보험심사평가원'에 보험급여 청구를 하면서 발생하는 데이터임.
- 이 자료를 연계하여 활용할 경우, 요양병원 또는 요양원에서 요양 중인 고령 은퇴농의 식별이 가능할 것으로 판단됨.

<표 5-2> 건강보험청구자료의 요양급여비용 세부 정보 내역

| 항목 | 세부 정보 내역 |
|--------|---|
| 일반사항 | 수신자 대체키, 가입자 번호, 사업장 번호, 요양기관 분류코드 |
| 세부사항 | 상병, 수술여부, 진료과목, 요양개시일, 입원일수, 외래방문일수, 처방전수, 처방일수, 초진 및 재진 회수, 진료결과, 요양급여비용 총액, 본인일부부담금, 보험자부담금 등 |
| 진료세부내역 | 진료비 항목별 내역(행위, 의약품, 치료재료별로 세분화하여 기재) 처방조제 상세내역(개별 약품별 처방 및 조제내역) |

자료: 건강보험심사평가원 홈페이지.

○ 법무부의 등기필정보

- 등기필정보는 등기부에 새로운 권리자가 기록되는 경우에 그 권리자를 확인하기 위하여 등기관이 작성한 정보로 권리자, (주민)등록번호, 부동산고유번호, 부동산소재, 접수일자, 접수번호, 등기목적 등이 확인 가능함. 한편, 농지의 소유권 등기하기를 위해서는 농지를 취득하려는 자가 「농지법」 8조 제1항 본문과 제2항에 따라 농지취득자격증명을 발급받아 농지취득자격증명을 첨부해야 함.
- 이 자료를 연계하여 활용할 경우, 농업경영체의 주민등록상의 거주지가 아닌 실제 거주지의 식별이 가능하여 부재지주를 추정할 수 있을 것으로 보임.

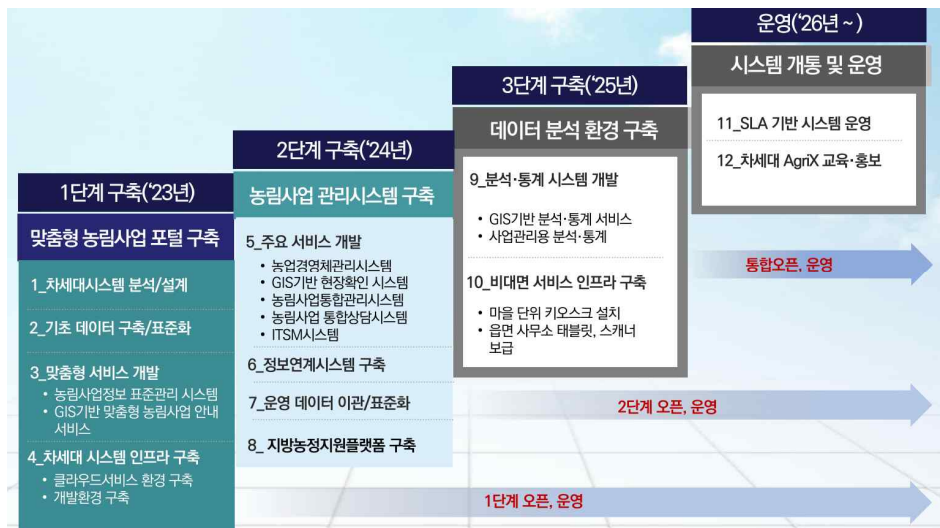
〈표 5-3〉 농업경영체 등록정보와 연계 가능한 공공기관 자료

| 공공기관 | 연계 가능 자료 | 연계 내용 |
|-----------|-----------------------|-------------------------------------|
| 농림축산식품부 | 재해보험 가입정보 | 농림사업 운영에 따른 축적 정보를 연계한 실경작 농업인 식별 |
| | 면세유 사후관리 정보 | |
| | 유기질 비료 공급 정보 | |
| | 공익직불신청정보, 1719지급농지 | |
| | 기타 농업인 지원정책 운영에 따른 정보 | |
| 농촌진흥청 | 농약안전정보시스템 | 농약 구매자 정보를 연계한 실경작 농업인 식별 |
| 기획재정부 | 부정수급자정보 | 부정수급자 정보를 연계한 비농업인 식별 |
| 통계청 | 농림어업조사 | 농업인 정보를 연계한 실경작 식별 |
| | 농림어업총조사 | |
| | 귀농어귀촌어 통계 | 귀농귀촌인의 정보를 연계한 실경작 식별 |
| 한국농어촌공사 | 농지대장 | 다양한 농지정보를 활용한 비농업인 식별 |
| | 농지은행, 농지연금 | 임차농의 정보를 파악하여 실경작 식별 |
| 건강보험심사평가원 | 건강보험청구자료 | 요양병원 또는 요양원 입원 기간 정보를 활용한 고령 은퇴농 식별 |
| 법무부 | 등기필정보 | 실제 거주지 파악으로 부재지주 추정 |

자료: 저자 작성.

- 한편, 2023년부터 구축이 시작되는 차세대 농림사업통합정보시스템 빅데이터 기반 자료 및 농업분야 마이데이터(MyAgriDate)⁵²⁾를 농업경영체 등록정보와 연계한 실경작 검증도 검토 가능함.

〈그림 5-1〉 차세대 농림사업통합정보시스템 구축 내용



자료: 농림축산식품부 내부자료.

52) 마이데이터란 개인이 데이터를 주체적으로 관리하는 것을 넘어, 능동적으로 활용하는 일련의 과정을 의미함.

□ 실경작 검증 사례 분석 및 적용을 통한 검증

○ [1단계] 실경작 의심 사례 수집 및 분류화(classification)

- 선행연구, 언론보도, 담당자 면담 등을 통해 실제 실경작 의심 적발 사례를 수집하며, 이를 몇 가지 Case로 분류화함.

○ [2단계] 데이터상 변수와 연결

- 분류화된 Case의 주체별 특성을 가용 데이터(농업경영체 DB 또는 파생정보) 상의 변수와 연결하여 검증변수 정립

○ [3단계] 실경작 의심 프로그램 개발

- 농업경영체 등록 시, 입력된 정보가 해당 Case의 요건(특성)에 부합할 경우, 실경작 확인 여부를 담당자에게 전송하는 프로그램 개발

○ [4단계] 현장 검증 및 조치

- 담당자는 현장에서 실경작 여부를 확인하며, 인근 법정 리의 리장 또는 주민을 통해 사실 유무를 추가적으로 확인
- 비실경작자일 경우 적합한 조치를 취함

○ [5단계] 환류(피드백)

- 현장 검증으로 밝혀낸 실경작 여부를 프로그램상에 입력. 이를 통해 축적된 데이터로 검증시스템의 고도화 추진

〈글상자 5-1〉 실경작 검증 사례 및 데이터상 변수와 연결 (예시)

유형별 의심 요건(다음 모든 요건에 해당하면 실경작 의심)

○ 현행화 미흡에 따른 기존에 등록된 농업경영체의 실경작 검증

- 농업경영체 등록 당시 실경작 농업인이었지만, 이후 여러 가지 사유로 인해 탈농하여 비실경작하는 경우이며, 8년 이상 농업경영을 한 후에 이농한 후에도 계속 농지를 소유한 경영체도 해당함.
- 현행화가 미흡하여 지금의 데이터로는 확인 불가
- 따라서, 이 경우에는 위성사진 및 항공사진 판독 등을 통한 농지의 유희화 정도를 분석하여 실경작 여부를 검증

- 농지를 상속받은 비농업인이 계약서를 작성하지 않고 개인 간의 임대차를 통해 농지를 임대한 이후 농업경영체에 등록한 경우, 다음 모든 요건에 해당하면 실경작 의심
 - 1) 농업경영체 등록신청서의 신규등록 사유란의 상속에 해당
 - 2) 농업종사형태로 겸업에 해당
 - 3) 영농에 종사한 경력이 없는 경우
 - 4) 상속인이 동일 지역에 거주하지 않은 비재촌에 해당할 경우, 경영주의 주소지(주민등록지)에서 농지의 소재지 간 직선거리 30km 이상(「농지법」 상 재촌요건) 검증
 - 5) 농지 소유자 확인, 농지소유자가 공동으로 기재되어 있을 경우, 실제 농촌지역에서는 공동 상속농지를 임대차하여 임차인이 일정한 소작료(현물 포함)를 지불

- 비농업인인 자녀가 농지를 증여받고 실제 농지는 부모가 경작함에도 불구하고, 자녀가 농업경영체에 등록한 경우, 다음 모든 요건에 해당하면 실경작 의심
 - 1) 농업경영체 등록신청서의 신규등록 사유란의 분리에 해당
 - 2) 농업종사형태로 겸업에 해당
 - 3) 영농에 종사한 경력이 없는 경우
 - 4) 수증인이 동일 지역에 거주하지 않은 비재촌에 해당할 경우, 경영주의 주소지(주민등록지)에서 농지의 소재지 간 직선거리 30km 이상(「농지법」 상 재촌요건) 검증

- 고령으로 농업에 종사하지 못함에도 불구하고 계약서를 작성하지 않고 개인 간의 임대차를 통해 농지를 임대한 이후 농업경영체에 등록한 경우, 다음 모든 요건에 해당하면 실경작 의심
 - 1) 경영주인 농업인의 연령이 만 85세 이상 고령에 해당
 - 2) 경영주외의 농업인이 등록되지 않은 경우, 고령 농업인은 신체적으로 영농활동에 한계에 직면하게 되므로 영농을 지속하기 위해서는 경영주외의 농업인이 필요
 - 3) 전체 농지면적이 0.1ha 이상인 경우, 2)의 요건을 만족하면 실질적으로 고령농업인이 0.1ha를 자경하는 것은 어려울 것으로 판단됨.

- 한 필지 농지를 실제 농업인과 공동으로 소유한 비농업인이 농지의 지분율만큼 경계를 설치하고 농업경영체에 등록한 경우, 다음 모든 요건에 해당하면 실경작 의심
 - 1) 농업종사형태로 겸업에 해당
 - 2) 농지를 공유하는 타 농업경영체(실제 경작자)와 동일한 작물 재배
 - 3) 등록인이 농지와 동일 지역에 거주하지 않은 비재촌에 해당할 경우, 경영주의 주소지(주민등록지)에서 농지의 소재지 간 직선거리 30km 이상(「농지법」 상 재촌요건) 검증

○ 비농업인이 부정적인 방법으로 농지를 취한 이후, 농업경영체에 등록된 경우

1) 농업종사형태로 겸업에 해당

2) 토지공시지가 상승 폭이 큰 지역에 위치한 농지 소유

3) 재배 품목으로는 작물도감 상 유지관리가 쉬운 다년생 작물 재배할 경우, 예를 들어 약용작물인 민들레, 산수유, 삼채 등은 정식 이후 비교적 관리가 쉬운 다년생 작물로 비농업인의 농지 유지 시 이용될 가능성이 큼. 또는 재배작물에 포함되지 않은 태양광 등을 설비할 경우

자료: 저자 작성.

□ 항공사진을 활용한 실경작 검증시스템 구축(저활용농지 조사 사례 참조)

○ 저활용 농지는 농작물 생산에 활용되지 않거나 활용도가 낮은 농지로 유휴지, 휴경지, 한계농지 등을 포함함. 여기서 유휴지란 2년 이상 경작하지 않아 경지 형태 상실과 경지이용 가능성이 없다고 판단되는 땅을, 휴경지란 농사를 짓다가 얼마 동안 경작하지 않고 내버려 둔 땅을 의미함. 저활용농지는 농촌 고령화에 따른 기존 농민의 이농, 비농민이 농지를 상속·매입 후 농지로 활용하지 않는 등의 원인으로 발생함.

○ 유휴농지 조사를 통해 농지의 도로 인접 여부, 배수로 상태, 식생 밀도, 경사도 등을 파악한 후 데이터베이스 구축을 통해 실경작 검증시스템 구축에 활용할 수 있음. 저활용 농지를 발굴하여 유형별로 D/B를 구축하고, 활용가능성에 기초하여 실경작 여부 검증 시스템 구축

○ 2013년 한국농어촌공사의 조사에서는 당시 유휴농지 면적을 약 18만ha로 추정함.

- 전국 전체 농지 193만ha를 대상으로 농지정보 분석과 팜맵을 활용한 GIS 분석 결과, 농업을 목적으로 활용되는 농지는 162만ha이며 유휴농지는 전체 농지의 16.2%인 31만ha로 도출됨.

- 2021년 저활용농지(공부상 유휴상태로 추정되는 농지 및 경작비율 50% 미만인 농지) 31만ha를 1,000㎡ 이상, 15% 미만 경사도, 진입로 여부 등으로 분류하여 즉시 이용, 복구 후 이용, 비농업적 이용, 농업외 시설면적으로 분류함.

- 2021년에는 I~III 유형과 '농업외시설등' 면적 중 도로와 묘지 5,149ha를 우선 조사물량으로 선정하여 총 19,236ha를 현장 조사함.

〈표 5-4〉 저활용 농지 분류

| 저활용농지 분류 | | | | | | | |
|---------------|-------------|-------------|------------------|----------------|-------------------|-----------------------|------------|
| 1차분류 (면적) | 1000㎡ 미만 | 1000㎡ 이상 | | | | | |
| 2차분류 (경사도) | | | 경사도 15% 이상 | 15% 미만 | | | |
| 3차분류 (진입로) | | | 진입로 없음 | 있음 | | | |
| 항공사진 판독 | | | | 즉시이용 (I 유형) | 복구후 이용 (II 유형) | 비농업적 이용 (III 형) | 농업외 시설등 |
| 면적(ha) | 114,439 | 145,852 | 12,557 | 4,464 | 3,624 | 5,999 | 24,653 |

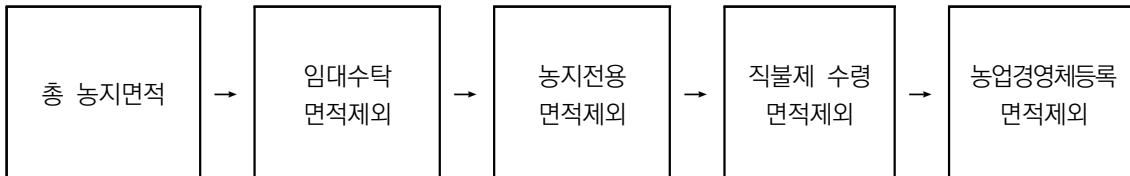
자료: 농림축산식품부·한국농어촌공사 「저활용농지자원조사 결과보고서」, 2021.

○ 저활용농지 조사를 활용한 실경작 검증시스템 추진체계는 다음과 같음.

① 저활용농지의 추정

- 농지정보시스템의 농지속성정보(농지대장, 농지전용, 농지은행 등)를 활용하여 전국 농지 중 유희상태로 추정되는 필지 추출

〈그림 5-2〉 저활용농지 추정 과정



자료: 농림축산식품부·한국농어촌공사 「저활용농지자원조사 결과보고서」, 2021.

② 항공사진 판독

- 추출된 필지를 대상으로 농림수산물교육문화정보원에서 운영하는 팜맵의 공간정보를 활용하여 팜맵과 지적도의 중첩 비율에 따라 필지 분류
- 팜맵의 경우 지적도와 무관하게 위성영상을 통해 실 경작 경계를 기준으로 구성
- 국토정보지리원의 최신항공사진과 팜맵 분석결과 비교 및 대조

③ 기타 토지 속성 정보 이용

- 흙토람등의 정보를 통해 토양의 성질, 경사도 정보를 활용, 도로인접 및 포장 여부, 필지의 산림화 비율(자연발생 나무, 수령 등) 비율 속성값 적용.

④ 모바일웹 조사시스템 개발

- 조사원 개인 스마트폰 및 태블릿에서 구동 가능한 현지조사시스템 개발 및 활용

⑤ 현장조사

- 실제 현장조사를 통한 실경작 여부 확인

〈그림 5-3〉 항공사진 판독과 실경작 검증



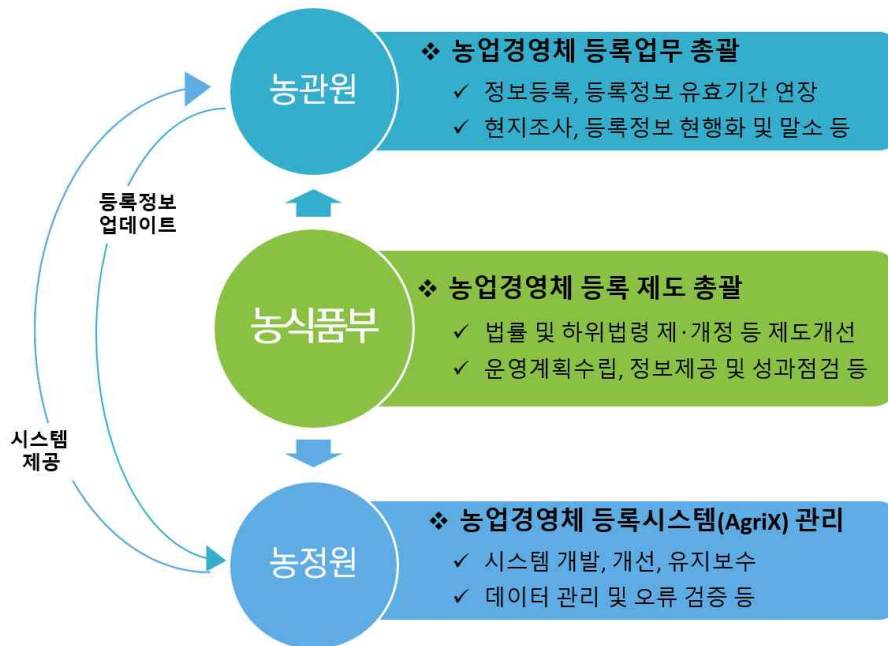
자료: 농림축산식품부·한국농어촌공사 「저활용농지자원조사 결과보고서」, 2021.

6. 등록정보 체계적 관리와 등록업무 효율화를 위한 개선방안

6.1. 농업경영체 등록제도 추진체계 점검

○ 농업경영체 등록제도의 총괄 운영은 농림축산식품부(정보통계정책담당관실)가 담당하고, 현장에서 등록업무를 수행하는 기관은 농관원이며, 농업경영체 등록정보를 포함한 농림사업정보시스템(AgriX)을 관리하는 기관은 농림수산식품교육문화정보원(이하 농정원)임. 이러한 농업경영체 등록제도의 추진체계는 <그림 6-1>과 같음.

<그림 6-1> 농업경영체 등록제도의 추진체계



자료: 농림축산식품부 내부자료, 2022.

○ 농림축산식품부는 농업경영체등록제도의 총괄적인 기획·관리를 위해 농림축산식품부 사무분장 규정53)에서 관련 업무 내용을 정보통계정책담당관실의 사무로 규정하고 있는데, 다음은 사무 규정상의 세부 내용임.

- 농업경영체 등록관리시스템 개발·운영에 관한 사항
- 농업경영체 등록 관련 제도 운영에 관한 사항
- 농업경영체 등록정보 관리 및 분석에 관한 사항

53) 농림축산식품부훈령 제405호

- 농업경영체 등록정보 서비스에 관한 사항
 - 농업경영체 등록정보 활용 및 지원에 관한 사항
- 정보통계정책담당관실의 농업경영체 담당 계에는 3명이 배치되어 있지만, 1명은 농업경영체 등록정보를 포함하고 있는 AgriX 시스템 운영을 함께 담당하고 있기 때문에 실질적인 담당인력은 2.5명이라고 할 수 있으며, 이들이 수행하고 있는 실제 업무는 다음과 같음.
- 농업경영체 등록제도 운영계획 수립, 농어업경영체법률 및 하위법령 제·개정 등 등록제도 개선,
 - 농업경영체 등록 현황 분석, 등록정보 관리(매월)
 - 국회, 감사원, 법원, 경찰청 등 대내외 기관의 등록정보 요청, 정보공개 등에 대한 대응(연 600여건 이상), 이와는 별개로 제도개선 제안 등 국민신문고를 통한 민원 대응(연 50여건)
 - 농업경영체 등록정보 시스템(AgriX와 연동) 유지·보수 및 개선, 데이터 분석 등에 대한 농정원과 업무 연계
 - 등록정보 활용 지원을 위한 여타 정보시스템(지자체, 행안부, 농협 등)과 연계
- 농업경영체 등록제도의 운영 실무는 「농어업경영체법」 시행령 제22조에 따라 국립농산물품질관리원장이 농림축산식품부 장관으로부터 권한을 위임받아 국립농산물품질관리원의 본원, 지원(9개), 사무소(121개)에서 779명의 전담인력(공무원+공무직)이 수행 중임.
- (공무원) 총 158명이 본원: 12명, 지원: 27명(지원별 3명), 사무소: 121명(사무소별 1명)에 배치됨.
 - (공무직)⁵⁴⁾ 전체 621명이 지원과 사무소에 업무량 및 지역별 특성을 고려하여 배치됨.

54) 농림축산식품부와 그 소속기관 근로자 정원표(제6조 제2항 및 제7조 제1항 관련)를 살펴보면, 공무직 근로자인 농업경영체등록조사원은 경기지원(관할 사무소 포함) 77명, 강원지원 55명, 충북지원 45명, 충남지원 75명, 전북지원 59명, 전남지원 112명, 경북지원 99명, 경남지원 76명, 제주지원 23명 등 총 621명이 배치됨.

〈글 상자 6-1〉 「농어업경영체법」 시행령 제22조(권한의 위임 및 위탁)

- ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 법 제29조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 국립농산물품질관리원장 또는 지방해양수산청장에게 위임한다. 다만, 다음 각 호의 권한 중 별표 1의 임야 관련 등록대상 정보에 관한 권한은 산림청장에게 위임한다.
1. 법 제4조제1항에 따른 농어업경영정보의 등록 및 변경등록
 2. 법 제5조제1항 및 제2항에 따른 등록정보 확인을 위한 자료제출 요청 및 현지조사
 3. 법 제6조제1항에 따른 등록정보의 수정·보완 요청
 - 3의2. 법 제6조의2에 따른 등록정보의 정정 또는 말소
 - 3의3. 법 제6조의3제1항 및 제2항에 따른 이의신청의 접수·심사·결정 및 결과의 통보
 4. 법 제33조제1항제1호 및 제2호에 따른 과태료 부과 및 징수
- ② 농림축산식품부장관은 법 제29조제1항에 따라 법 제27조의3제3항에 따른 공동농업경영체 지정 신청의 접수 권한을 시장·군수·구청장에게 위임한다.
- ③ 산림청장은 법 제29조제2항에 따라 농림축산식품부장관으로부터 위임받은 권한의 일부를 소속 기관의 장에게 재위임하는 경우에는 그 재위임된 내용을 고시해야 한다.
- ④ 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 법 제29조제3항에 따라 통합농업교육정보시스템 또는 통합어업교육정보시스템의 구축 및 운영 업무를 다음 각 호의 기관 또는 단체에 위탁한다.
1. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농림수산물교육문화정보원
 2. 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합중앙회

자료: 법제처, 국가법령정보센터.

○ 국립농산물품질관리원은 사무분장 규정55)에서 농업경영체과의 업무를 ① 등록관리
에 관한 사항, ② 농자재 품질관리에 관한 사항, ③ 경영정보 현행화 및 시스템 구축·
지원에 관한 사항으로 규정하고 농업경영체 등록 관련 업무(①, ③)를 추진 중임.

- ① 등록관리에 관한 사항 : 1. 농업경영체 업무 처리요령 마련·개선, 2. 농업경영체 제도
관련 법령 개선사항 마련, 3. 농업경영체 제도 운영 예산의 확보·운용, 4. 농업경영체 확
인·증명 및 농업인 확인, 5. 농업경영체 등록 조사원의 운용·관리, 6. 농업경영체 등록에
관한 교육·홍보,

- ③ 경영정보 현행화 및 시스템 구축·지원에 관한 사항 : 1. 농업경영체 통합관리시스템의
안정적 운용·개선, 2. 농업경영체 등록 온라인 서비스 운영·개선, 3. 경영정보와 농림지
원사업 및 지자체 사업간 시스템 연계 지원, 4. 맞춤형 농림사업 안내 서비스 지원, 5.
농업경영체 콜센터 운영 및 시스템 운용·관리, 6. 농업경영체 등록정보 간 논리적 오류
및 고위험군 경영정보 현행화, 7. 타 기관 정보를 활용한 경영정보 현행화, 8. 농업경영
체 등록정보 변경신고 이행 점검, 9. 농업경영체 등록정보 활용방안 마련 지원, 10. 농업
경영체 등록정보의 정책적 수요 파악

55) 국립농산물품질관리원 훈령 제221호 11조.

○ 농관원의 농업경영체과가 담당하는 상기 등록 관련 업무들 중에는 교육·홍보와 맞춤형 농림사업 안내 서비스 지원 등 등록 관련 현장 실무에서 파생된 농업인에 대한 서비스와 관련된 업무도 있고, 등록제도의 총괄 기획·운용 분야에 가까운 '경영정보와 농림지원사업 및 지자체 사업간 시스템 연계 지원', '정책적 수요 파악' 등의 업무들도 포함되어 있음.

○ 2013년 농림축산식품부는 농업경영체 등록정보의 통합적 관리를 위해 농림사업정보시스템(AgriX)⁵⁶⁾에 농업경영체 등록관리시스템을 구축함. 현재 농정원의 디지털혁신본부 농업정보실에서 7명이 AgriX 시스템 운영을 담당하고 있으며, 이 중에서 농업경영체 등록정보를 담당하는 인력은 1명임.

- 2021년 기준, AgriX시스템은 177만 농업경영체와 142개 농림사업을 통합·관리하고 있으며, 2020년 공익형직불제 시행에 따른 기본형공익직불신청시스템을 구축·운영 중임.

〈그림 6-2〉 농림사업정보시스템(AgriX) 개요



자료: 농림축산식품부 내부자료, 2022.

○ 농업경영체 등록관리시스템에서는 신규등록 시 신청서 내용의 정보가 입력되면, 주민등록정보, 토지대장 등의 정보들이 다른 DB와 연계되어 등록된 정보가 1차적으로 검증되며, 담당자가 현장조사 결과를 시스템에 등록 후 2차적으로 적합한 정보로 확인 시

56) 농림축산식품부는 2005년에 농농업직불제를 중심으로 처음으로 농림사업통합정보시스템(AgriX, Agriculture Integrated information eXcellent system)을 구축함. 이후 2013년에 농관원의 농업경영체시스템이 농정원의 AgriX로 이관됨.

최종적으로 등록이 완료됨.

- 농업경영체의 변경등록도 신규등록과 시스템 입력 및 검증단계는 동일함.
- 추가로 개발된 농업경영체 변경이력관리시스템은 농업경영체 정보 수정, 삭제 등을 포함한 모든 이력을 조회하고 관리할 수 있는 시스템으로 농업경영체 정보를 언제, 누가, 어떤 항목을 변경했는지 세부적으로 파악할 수 있도록 하였음.⁵⁷⁾

○ 농업부문의 여타 데이터베이스와 비교할 때 농업인에 대한 마스터정보 성격의 위상을 가지고 있는 농업경영체 등록정보의 체계적인 관리와 개선, 정책과의 연계와 같은 등록제도와 등록정보의 전반적인 업무를 총괄하고 기획하는 조직과 인력이 보강되어야 함.

- 농지제도와 농지대장의 경우, 농림축산식품부 농업정책국 농지과(15명)에서 총괄 컨트롤 타워 역할을 수행하고 있으며,⁵⁸⁾ 최근 「농지법」 개정과 함께 농지정보의 종합적인 관리 및 사업 강화를 위해 한국농어촌공사 내에 별도의 전담 조직인 '농지은행관리원'이 신설되었으며, 전문인력 87명이 배치됨.⁵⁹⁾ 특히, 농지은행관리원 농지관리처의 31명이 농지대장 관련 업무를 담당하고 있음.⁶⁰⁾
- 2020년 5월부터 시행된 공익직불제는 그 사업예산 규모와 중요성을 고려하여 농림축산식품부 농업정책국 산하에 공익직불정책과가 신설되었고, 제도 운영과 지급정보 관리 등을 담당하는 11명의 인원이 배치됨.⁶¹⁾
- 농업경영체 등록정보는 별도의 사업이 아니다 보니 등록제도와 등록정보를 총괄 관리하는 전담 조직이나 인력이 상대적으로 부실한 실정임. 현재 농림축산식품부의 정보통계담당관실 내 하나의 계(2.5명 배치)에서 농업경영체 등록제도 전반을 담당하고 있음.

57) 시스템 개발 이전에 농업경영체 등록, 변경, 말소 등을 담당하는 공무원들은 농업경영체 정보를 중간에 누가, 언제 변경했는지 확인하기 위해서는 AgriX 운영센터에 별도로 문의해야 했고, 이에 따라 업무처리가 늦어져 관련 민원도 증가하였음. 이러한 사용자 불편 해소를 위하여, 농정원은 AgriX 내에 농업경영체 변경이력관리시스템을 신설하고 변경이력에서는 일반현황, 농지 및 농작물, 가축사육시설 정보를, 진행 이력에서는 농업경영체, 농업인, 필지에 대한 정보를 확인할 수 있도록 하였음.

58) 이 중에서, 2022년 12월 기준, 농지대장 업무를 수행하는 인력은 6명인 것으로 파악됨.

59) 농지은행관리원은 '부동산 투기근절 및 재발방지대책'의 일환으로 개정된 「농지법」과 「농어촌공사법」에 따라 한국농어촌공사에 신설된 조직으로, 농지 취득·소유, 이용·전용 현황 등을 상시 조사하고 분석하는 등 농지관리 업무를 전담하는 역할을 수행함. 이에 따라 토지대장, 농지대장, 부동산등기부, 농지은행정보 등의 정책 DB를 연계해 농지정보를 종합적으로 수집·분석하는 체계가 마련될 것으로 기대(대한민국 정책브리핑, 2022.2.17., <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148899056>)

60) 한국농어촌공사 본사 외에도 지역본부(9개) 및 지사(93개)에 농지대장 관련 업무를 담당하는 농지은행관리부가 운영 중임.

61) 현장 실무인력은 농관원 본원의 직불관리과 12명(정규직)과 직불 이행점검 업무보조를 담당하는 기간제 인력 5명 외에도 지원(9개) 및 사무소(121개)에는 공익직불제 관련 업무를 담당하는 경영직불팀이 운영 중인데, 사무소 규모 등 지역별 차이가 있지만 공익직불 전담인력이 적게는 1명, 많은 경우 공무원 및 기간제 인력을 추가로 활용하고 있음.

- 농관원의 본원의 농업경영체과에서도 농업경영체 등록 관련 총괄 업무를 수행하지만, 현장실무 관련 계획수립, 예산 및 조사원 운용, 등록정보의 품질관리, 농업인 서비스 및 민원 처리 등에 중점을 두고 있어, 농업경영체 등록제도의 총괄적인 기획·운용, 등록정보의 검증·분석을 통한 품질개선, 등록정보의 정책활용도 제고, 타 기관이나 자자체 등과의 등록정보 관련 협의 등의 역할을 수행해야 하는 총괄 컨트롤타워와는 성격이 다르다고 할 수 있음. 참고로 농관원 본원의 직불관리과도 직불제도와 관련 현장실무를 총괄하는 기능을 담당하고 있음.

○ 농업경영체, 임업경영체, 어업경영체로 구분하여 각각의 등록 현황과 등록기관의 조직 및 인력을 비교하면, <표 6-1> 및 <표 6-2>와 같음.

- 농업경영체를 담당하는 농관원의 경우 지원과 사무소, 현장 실무인력이 가장 많지만, 담당 인력당 평균 경영체 수(기관 제외)의 경우 임업경영체나 어업경영체에 비해 3배 가량 많아, 상대적으로 업무 강도가 매우 큰 것을 알 수 있음.

<표 6-1> 농어업경영체 등록기관 조직 및 인력 현황(2022년 기준)

| 구분 | 기관 | 조직 현황(개소) | | | | 인력 현황(명) | | |
|-----------|-------------|-----------|-------|---------------|-----|----------|-----|-----|
| | | 본원 | 지원 | 사무소 | 소계 | 공무원 | 공무직 | 소계 |
| 농업 경영체 | 농관원 | 본원 | 지원 | 사무소 | 소계 | 공무원 | 공무직 | 소계 |
| | | 1 | 9 | 121 | 131 | 158 | 621 | 779 |
| 임업 경영체 | 산림청 | 본청 | 지방산림청 | 국유림관리소 | 소계 | 공무원 | 공무직 | 소계 |
| | | 1 | 5 | 18 | 24 | 4 | 50 | 54 |
| 어업 경영체 | 지방해양 수산청 | 지방해양수산청 | | 제주해양 수산관리단 | 소계 | 공무원 | 공무직 | 소계 |
| | | 11 | | 1 | 12 | 16 | 85 | 101 |

자료: 농림축산식품부 내부자료, 2022.

<표 6-2> 농어업경영체 수(기관 제외) 추이와 등록기관 인력당 경영체 수 현황

| 구분 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022.11. | 담당 인력당 경영체 수 (2022년 기준) |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| 농업경영체 | 1,686,068 | 1,730,905 | 1,762,530 | 1,812,327 | 2,326 |
| 임업경영체 | 2,489 | 7,978 | 13,958 | 44,277 | 820 |
| 어업경영체 | 69,733 | 72,789 | 74,483 | 76,692 | 759 |

자료: 농림축산식품부 내부자료, 2022.

6.2. 농업경영체 등록업무 진단

6.2.1. 업무별 추진절차 및 문제점

< 신규 등록 >

□ 업무 추진절차 및 현황

○ 서류 접수 단계

- 농업인에게 사전 홍보가 이루어지며, 신규 등록 신청 시 담당자는 신청자에게 농업경영체 신규 등록을 안내함. 한편, 농업경영체 신규 등록 신청은 원칙적으로 각 지역 사무소를 방문하여 신청해야 함.
- 담당자는 신청자의 기본 정보와 구비서류 등을 확인하고, 신청서 작성 요령에 대한 설명과 함께 필요시 신청자의 신청서 작성을 지원함.
- 이후 담당자는 1차적으로 지적도나 위성사진을 통해 신청자의 '시설현황', '영농형태 및 규모'와 같은 서류상 작성 내용의 사실 여부를 검증함.

○ 전산 입력 단계

- 담당자는 Agrix 시스템에 신청서 내용을 입력하고 타 기관 데이터(주민등록정보, 토지대장, 국민연금 등)와 대조하여 2차적으로 사실 여부를 검증함.
- 이 단계는 공무원이 주로 업무를 담당하며, 지역이나 사안에 따라 데이터 대조보다 현지 조사를 우선하기도 함.

○ 현지조사 단계

- 현지조사는 3차적인 사실 여부 검증 단계로 신규 등록 신청 시 필수적으로 수행되며, 이때 담당자는 신청서 내용과 실제 현장(작물(가축) 종류 및 면적(두수), 실제 경작 여부(휴·폐경), 경계 설치 여부 등)이 일치하는지 확인함.

○ 신규등록은 2021년 기준 112천 건이며, 평균적으로 연간 10만 3천 건이 증가하고 있음.

- 신규등록 증가는 2장에서도 언급했듯이 경영체 분리등록 건수가 증가에 일정 부분 기인한 것으로 파악됨.

〈표 6-3〉 신규 등록 현황

| 구분 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|------------|-------|-------|-------|
| 신규 등록(천건) | 89 | 109 | 112 |
| 1개필지 신규(%) | 55 | 57 | 57 |
| 관외 경작(%) | 27 | 29 | 30 |

자료: 국립농산물품질관리원 내부자료, 2022.

□ 애로사항 및 문제점

○ 서류 접수 단계

- 현재 신규등록과 관련하여 국립농산물품질관리원 홈페이지와 AgriX 농업영영체 등록 온라인 서비스에서는 등록요건으로 물적요건 규정 및 구비서류, 등록방법을 안내하고 있음. 그러나, 공유지분 농지, 중중소유 농지, 농지가 아닌 토지에 작물을 경작하는 경우 등 다양한 구체적 사례별 규정과 구비서류에 대한 설명은 안내하고 있지 않음. 이에 따라 이러한 사례에 해당하는 농업인은 정보 부족으로 인하여 처음 1회에 등록하지 못하고 담당자로부터 자세한 세부 설명을 듣고 다시 구비서류를 준비하여 등록을 다시 시도하는 경우가 많은 것으로 나타남. 또한, 일반적인 경우에도 사전 안내·홍보가 적극적으로 이루어지지 않아 추가적인 보완 안내나 서류작성 지원업무 등이 상당히 발생함.

〈그림 6-3〉 국립농산물품질관리원 홈페이지의 농업경영체 신규등록 안내

The screenshot shows the '농업경영체 등록' (Agricultural Management Body Registration) page. It features a navigation menu with '업무소개' (Introduction) and '농업경영체 등록' (Registration). The main content area is titled '신규등록' (New Registration) and includes the following sections:

- 대상 (Target):**
 - 농어업·농어촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받으려는 신규 농업경영체(농업인, 농업법인)
 - 농업법인은 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제16조, 제19조에 의해 설립된 영농조합법인과 농업회사법인
- 등록 요건 (Registration Requirements):**
 - 농업경영체등록 사전진단서비스
 - 아래 요건을 충족하면서, 신청한 재배품목·사육규모 등의 현장확인 가능한 시점에 신청·등록이 가능
 - 농작물 재배
 - 1,000㎡ 이상의 농지에 농작물 재배
 - 농지에 650㎡ 이상이 채·과·상·하중차별(위안목 제외) 재배
- 등록 정보 (Registration Information):**
 - 인적정보, 농지 및 농작물생산정보, 가족·근중 사유정보 등
 - 농지는 실제 농업에 이용되는 농지(법정 농지(법정 점유 또는 불법 개간) 아닌 등) 증명 필요
- 등록 방법 (Registration Method):**
 - 등록신청서를 작성하여 방문, 우편, 팩스, 인터넷 등으로 관할 지원·사무소에 신청
 - 농업인은 주민등록지, 농업법인은 주사무소 소재지 관할 국립농산물품질관리원 지원 또는 사무소에 신청
- 구비 서류 (Required Documents):**
 - 재배업: 농업경영체등록신청서(농업인용)와 증명자료
 - 지경농지: 농업경영체 영농사실확인서, 본인 명의 농지매 구매영수증 또는 농산물 판매영수증
 - 임차농지: 농지(대청·임대차 현황 포함), 본인 명의 농지매 구매영수증 또는 농산물 판매영수증
 - 축산업: 농업경영체등록신청서(농업인용), 축산연허가증(등록증), 기타 증명자료
 - 공통: 본인 명의 채·과·상·하 중·출하 증명서, 가족합계 증명서 등 특1

자료: 국립농산물품질관리원 홈페이지.

- 신청서 접수 후 등록 부적합 안내와 같은 대상자 여부(자격) 검토의 사전 점검 업무 부담이 큼.
- 방문 신청이 원칙이나 실제 현장에서는 팩스 신청도 허용하고 있어 팩스 신청의 경우, 수정 요청 등 대면 상담에서 이루어지는 전 과정을 전화와 팩스로 처리하게 되므로 업무량과 부담이 큼.
- 신청서 작성 시 농업인 혼자 작성하기에는 작성 항목이 많고 복잡하여 지원 업무 부담이 크며, 이로 인해 서류 작성 시 지원 단계에서 대필하는 경우가 있어 향후 책임 소재의 문제가 발생할 경우가 있음.
- 한편, 등록기준 등 변경된 지침에 대한 명확한 법적 근거가 미비하여 담당 공무원이 민원 응대에 대한 부담이 큼.

○ 전산 입력 단계

- 직불금 신청 시기와 같은 특정 시기에 업무량이 급증하여, 전산 입력 단계에서 오류가 발생할 가능성이 크고 검토 단계에서도 업무량이 가중됨.

○ 현지조사 단계

- 다양한 이유로 인해 농지를 분할 등록하는 사례가 증가하고 있으며, 개별 필지들이 경지면적 기준을 충족하고 있는지, 각각 필지의 경계가 명확한지를 파악하는 많은 인력이 동원되지만, 명확한 기준과 확인 사항이 정립되지 않아 신청자와 담당자 간 갈등을 유발하는 소지가 되고 있음.
- 휴·폐경에 대한 정의와 기준이 정립되어 있지 않으며, 이로 인해 휴·폐경을 판정하기 힘들고 실제 현장에서 농업인과의 마찰이 발생함.

< 변경 등록 >

□ 업무 추진절차 및 현황

○ 서류 접수 단계

- 농업인에게 사전 홍보가 이루어지며, 변경 등록 시 담당자는 농업경영체 변경 등록을 안내함. 한편, 변경 등록은 방문 신청, 전화 신청, 팩스 신청 등을 거치는 정보 송부 방식으로 업무가 진행됨.

- 구비서류의 경우, 신규 등록 업무와 크게 다르지 않으나, 검토사항에 관한 업무의 경우 신규 등록과 차이가 존재함.
- 담당자는 변경 등록 신청자의 기본 정보와 구비서류 등을 확인하고, 신청서 작성 요령에 대한 설명과 함께 필요시 신청자의 신청서 작성을 지원함.
- 이후 담당자는 1차적으로 지적도나 위성사진을 통해 신청자의 '시설현황', '영농형태 및 규모'와 같은 서류상 작성 내용의 사실 여부를 검증함.

○ 전산 입력 단계

- 담당자는 Agrix 시스템에 신청서 내용을 입력하고 타 기관 데이터(주민등록정보, 토지대장, 국민연금 등)와 대조하여 2차적으로 사실 여부를 검증함. 이 단계는 공무원이 주로 업무를 담당하며, 지역이나 사안에 따라 데이터 대조보다 현지조사를 우선하기도 함.
- 한편, 불일치 정보의 경우, 정보 조회를 통해 행정 시스템 내 변경이 가능함.

○ 현지조사 단계

- 변경 등록 시에 현지조사는 신규 등록에서와는 달리 필수적으로 수행하지는 않으나, 변경 등록 신청서에 작성된 정보는 확인할 필요가 있음.

○ 변경 등록은 연평균 60만 건으로 주로 농지 전용, 농지 매입·매도, 이사 등 사유로 정보를 변경

〈표 6-4〉 변경 등록 현황

| 구분 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 변경 등록(천건) | 635 | 466 | 715 |

자료: 국립농산물품질관리원 내부자료, 2022.

□ 애로사항 및 문제점

- 불일치 정보에 대하여, 정보 조회를 통해 행정 시스템 내 변경이 가능하고 이를 실행할 수 있는 직권 역시 존재하지만, 실제 현장에서는 민원 발생으로 인해 추가적인 절차를 밟아야 함.
- “변경 요청서 발송 및 변경 공고”, “농업인 본인 확인에 대한 녹취”와 같은 추가적인 절차로 인해 현장에서의 업무량이 증가함

< 등록 (직권) 말소 >

□ 업무 추진절차 및 현황

- 타 공공기관 데이터, 현지 조사 결과를 등록정보와 비교·대조한 후 유의미한 차이를 보이는 농업경영체에 대해선 「농어업경영체법」 제6조 제1항에 따라 수정 요청을 함.
 - 제6조(등록정보의 수정 등 요청) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제5조에 따라 등록정보를 확인한 결과, 등록정보의 수정 또는 보완(이하 이 조에서 “수정 등”이라 한다)이 필요하면 농어업경영체에 등록정보의 수정 등을 요청하여야 한다.

- 다음에 해당하는 농가(농어업경영체법 제6조의 제1항 제1~3호)의 경우 「농어업경영체법」 제6조(등록정보의 수정 등 요청)에 따라 말소 처리 절차를 진행함.
 - 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농어업경영정보를 등록하거나 변경등록한 경우
 - 농어업경영체에 해당하지 아니하게 된 경우
 - 유효기간이 경과한 경우

- 다음의 경우에는 해당 농업경영체 등록 정보를 직권 정정함.
 - 「농어업경영체법」 제6조의 2 제1항 제5호 다음 각 목에 해당하는 사항이 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사·확인한 결과 등록정보와 불일치 하는 경우
 - 가. 농어업인의 주소 및 연락처, 법인의 소재지 및 연락처
 - 나. 농지·임야·축사 및 어장·양식시설의 소재지
 - 다. 재배 품목 및 품목별 재배 면적
 - 라. 사육 축종 및 축종별 사육 규모
 - 마. 어업면허, 어업허가 및 어업신고
 - 「농어업경영체법」 제6조의 2 제1항 제4호에 해당하면 경우에 따라 정정 또는 말소 대상이 될 수 있음.

- 등록 정보가 직권 말소 또는 정정 대상이 아닐 때는(주소지 변경, 농지 정보 변경, 경영주 외 농업인 등록 조건 미충족 등), 해당 농업경영체에 14일 이내에 변경 등록을 하도록 요청함.

- 정정 또는 말소 처리 이후 등기우편을 통해 통지서 및 이의신청서 전달하고 통지가 제

대로 이루어지지 않았을 시 관련 공고를 지원·사무소 게시판이나 홈페이지에 관련 공고를 30일 이상 게재함.

- 이의가 있는 경우 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청 접수 후 심의회 논의를 거쳐 심사 결정서를 통지함.

○ 말소는 2019년 62.8천 건에서 2021년 79.7천 건으로 26.9% 증가하였으며, 직권말소는 2020년 4.9천 건에 불과하였으나 2021년 24.9천 건으로 대폭적 늘어남.

〈표 6-5〉 말소 현황

| 구분 | 2019년 | 2020년 | 2021년 |
|-----------|-------|-------|-------|
| 등록 말소(천건) | 62.8 | 64.9 | 79.7 |
| 직권말소(천건) | | 4.9 | 24.9 |

자료: 국립농산물품질관리원 내부자료, 2022.

□ 애로사항 및 문제점

- 말소의 경우 절차가 복잡하며 직권 처리를 통해 해결할 수 있는 경우가 소수임. 또한 직권 처리 이후 민원이 발생하는 경우가 많음.
- 적법한 절차를 통해 말소 처리를 진행하였음에도 불구하고 말소 처리 과정에서는 아무런 대응이 없다가 말소 직권 처리 이후 행정 소송 등의 민원이 발생하는 경우가 존재.

< 현행화 >

□ 애로사항 및 문제점

- 현행화 업무가 너무 많아 업무의 신속성과 정보의 정확성을 기대하기 어려움.
- 현행화 외에도 상담(민원 대응, 등록 업무 모든 단계에서 업무 부담이 가장 크나, 민원 대응과 관련된 절차가 명확히 규정되어 있지 않아 즉각적이고 신속한 대응이 어려움) 등의 업무로 인해 소요되는 행정력이 매우 큼.
- 현행화 과정에서 농업인의 경우, 등록정보의 유효 기간은 3년이나 등록정보의 현행화의 경우 매년 진행하기 때문에 정보갱신제도와 현행화 간 혼선이 빚어질 수 있음.

6.2.2. 공무원/공무직 업무 분담 진단

- 중복응답을 허용하여 조사한 경우 공무원, 공무직 모두 농업경영체 등록 업무 전반에 대해 참여하고 있음.
 - 각 업무가 분리되어 있지 않고 유기적으로 연결되어있는 부분이 많으며, 공무원은 여러 단계에서 내용 확인 및 결재를 담당하고 있기 때문임.
- 공무원은 등록 말소(직권말소)업무를 주로 담당하고 있으며, 공무직은 신규 등록과 변경 등록 업무를 주로 담당하고 있음.

〈표 6-6〉 등록 종류 기준, 농업경영체 등록 업무 중 주 담당 업무

| 구분 | 신규등록 | 변경등록 | 등록 말소 | 등록말소 (직권말소) |
|----------|------|------|-------|----------------|
| 공무원(80) | 70.0 | 75.0 | 73.8 | 91.3 |
| 공무직(157) | 94.9 | 98.1 | 84.7 | 25.5 |

자료: 유찬희 외(2022b).

- 세부 업무 기준, 공무원의 경우 “서류 확인”, “전산 입력 내용 확인 및 결재”, “현지 출장(현지조사)”, “상담(민원 대응)”의 업무를 담당하고 있음.
- 공무직은 “전산 입력 내용 확인 및 결재”, “서류 정리 및 우편”, “기타”를 제외한 업무 전반을 담당하고 있으며, 그 중에서도 “상담(민원 대응) 및 서류접수”를 집중적으로 담당하고 있음.

〈표 6-7〉 세부 업무 기준, 농업경영체 등록 업무 중 주 담당 업무

| 구분 | 공무원 | 공무직 |
|-------------------|------|------|
| 상담(민원 대응) 및 서류 접수 | 56.3 | 98.1 |
| 서류 확인 | 72.5 | 94.9 |
| 전산 입력 | 43.8 | 94.3 |
| 전산 입력 내용 확인 및 결재 | 87.5 | 29.9 |
| 현지 출장(현지조사) | 63.8 | 95.5 |
| 상담(민원 대응) | 87.5 | 93.6 |
| 증명서 발급 | 52.5 | 93.0 |
| 서류 정리 및 우편 | 61.3 | 57.3 |
| 등록 자료 현행화 | 62.5 | 92.4 |
| 기타 | 3.8 | 15.3 |

자료: 유찬희 외(2022b).

6.2.3. 기간별 업무 강도 진단

○ 공무원·공무직 두 경우 모두 3월, 4월, 5월에 업무량이 가장 많다고 응답하였음.

- 3~5월의 경우 직불제 신청 기간으로 경영체등록정보를 새로 등록거나 변경하는 등의 민원이 증가하며, 그로 인해 상담 및 현지조사 업무 또한 증가하기 때문에 업무량이 연중 가장 많은 것으로 나타남.
- 특히, 이 기간 중 발생하는 현행화 업무는 일일 업무량을 더욱 증가시키는 원인으로 작용함.

〈표 6-8〉 업무량이 가장 많았던 월 순위

| 구분 | 월 | 순위 | | | | | | | | | | | |
|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 공무원 | 1월 | 1.3 | 1.3 | 0 | 2.5 | 6.3 | 11.3 | 3.8 | 3.8 | 5.0 | 6.3 | 22.5 | 36.3 |
| | 2월 | 10.0 | 1.3 | 3.8 | 8.8 | 7.5 | 10.0 | 6.3 | 1.3 | 8.8 | 17.5 | 10.0 | 15.0 |
| | 3월 | 23.8 | 13.8 | 25.0 | 10.0 | 5.0 | 5.0 | 2.5 | 7.5 | 2.5 | 3.75 | 0 | 1.3 |
| | 4월 | 26.3 | 42.5 | 17.5 | 8.8 | 3.8 | 0 | 0 | 0 | 1.3 | 0 | 0 | 0 |
| | 5월 | 36.3 | 22.5 | 22.5 | 10.0 | 2.5 | 5.0 | 0 | 0 | 0 | 1.3 | 0 | 0 |
| | 6월 | 3.8 | 13.8 | 23.8 | 32.5 | 11.3 | 7.5 | 2.5 | 1.3 | 1.3 | 0 | 2.5 | 0 |
| | 7월 | 0 | 2.5 | 5.0 | 21.3 | 31.3 | 11.3 | 20.0 | 2.5 | 3.8 | 1.25 | 0 | 1.3 |
| | 8월 | 0 | 1.3 | 0 | 2.5 | 22.5 | 28.8 | 18.8 | 15.0 | 2.5 | 1.3 | 5.0 | 2.5 |
| | 9월 | 0 | 0 | 2.5 | 1.3 | 3.8 | 17.5 | 31.3 | 22.5 | 13.8 | 5 | 2.5 | 0 |
| | 10월 | 0 | 1.3 | 0 | 0 | 3.8 | 1.3 | 16.3 | 33.8 | 20.0 | 20.0 | 2.5 | 1.3 |
| | 11월 | 0 | 0 | 0 | 2.5 | 1.3 | 1.3 | 2.5 | 7.5 | 35.0 | 23.8 | 25.0 | 1.3 |
| | 12월 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.3 | 1.3 | 2.5 | 2.5 | 6.3 | 18.8 | 28.8 | 38.8 |
| 공무직 | 1월 | 0 | 1.3 | 0 | 1.9 | 4.5 | 6.4 | 3.9 | 7.0 | 5.7 | 7.7 | 21.0 | 40.8 |
| | 2월 | 9.6 | 3.8 | 5.1 | 12.1 | 16.6 | 8.3 | 7.0 | 4.5 | 5.1 | 8.3 | 12.7 | 6.4 |
| | 3월 | 38.9 | 19.1 | 14.7 | 10.2 | 2.6 | 2.6 | 3.2 | 1.9 | 3.1 | 1.9 | 0 | 1.9 |
| | 4월 | 36.3 | 42.0 | 18.5 | 1.3 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 5월 | 17.2 | 28.0 | 38.2 | 15.9 | 0 | 0.6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 6월 | 3.2 | 5.7 | 20.4 | 36.9 | 24.2 | 5.7 | 1.9 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0 | 0 |
| | 7월 | 0.6 | 0.6 | 1.3 | 15.9 | 29.9 | 27.4 | 12.7 | 2.6 | 3.8 | 2.6 | 2.6 | 0 |
| | 8월 | 0 | 1.3 | 0 | 2.6 | 10.8 | 24.8 | 28.7 | 17.2 | 3.8 | 5.1 | 1.3 | 4.5 |
| | 9월 | 0 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 3.8 | 16.0 | 20.4 | 33.8 | 19.8 | 3.2 | 2.6 | 0.6 |
| | 10월 | 0 | 0.6 | 0 | 1.9 | 3.2 | 8.9 | 10.2 | 20.4 | 30.6 | 19.8 | 2.6 | 1.9 |
| | 11월 | 0 | 0 | 0.6 | 0 | 3.2 | 1.9 | 6.4 | 6.4 | 21.0 | 33.8 | 24.8 | 1.9 |
| | 12월 | 0 | 0 | 0.6 | 0 | 0 | 0 | 1.9 | 4.5 | 5.7 | 15.3 | 31.2 | 40.1 |

자료: 유찬희 외(2022b).

○ 3~5월 기간 동안 업무 부담 원인으로 공무원과 공무원 모두 “상담(민원 대응) 및 서류 접수”, “전산 입력 내용 확인 및 결재”를 가장 많이 응답하였음.

- 공무원의 경우 가장 바빴다고 생각하는 기간에 업무 부담 원인으로 “현지 출장(현지조사)”를 가장 많이 선택하였으며, 그 뒤를 이어 “상담(민원 대응) 및 서류 접수”, “상담(민원 대응)”을 선택하였음.

- 공무원 역시 공무원이 겪는 업무 부담 원인 동일하게 겪고 있으나, 공무원의 경우 “상담(민원 대응) 및 서류 접수”가 전체 응답의 과반 이상을 차지할 정도로 업무 부담이 치우쳐져 있는 것으로 나타남.

〈표 6-9〉 가장 바빴다고 생각하는 기간에 업무 부담 원인

| 구분 | 공무원 | 공무직 |
|-------------------|------|------|
| 상담(민원 대응) 및 서류 접수 | 27.1 | 65.5 |
| 서류 확인 | 5.1 | 0 |
| 전산 입력 | 1.7 | 4.2 |
| 전산 입력 내용 확인 및 결재 | 0 | 3.5 |
| 현지 출장(현지 조사) | 32.2 | 17.6 |
| 상담(민원 대응) | 17.0 | 4.2 |
| 증명서 발급 | 0 | 0 |
| 서류정리 및 우편 | 3.4 | 0 |
| 등록자료 현행화 | 11.9 | 3.5 |
| 기타 | 1.7 | 1.4 |

자료: 유찬희 외(2022b).

6.3. 개선방안

- 현재와 같이 분리등록의 유인이 명확하게 존재하는 등록제도와 정책지원 및 조세감면 체제하에서는 당분간 농업경영체 수는 늘어날 것이 자명함.
- 그러나 이러한 증가세가 언제까지나 이어질 수는 없음. 분리등록이 가능한 농업경영체는 갈수록 줄어들 것이며, 조만간 농지대장으로의 전환, 공익직불제의 안착, 농민수당의 도입 완료 등이 예상되기 때문에 신규등록과 분리등록 건 수는 점차 줄어들 것으로 전망됨.
 - 한국농촌경제연구원이 농업전망 2022에서 밝힌 농가인구 추세를 살펴보면, 우리나라 농가 인구는 2001년 약 393만 명에서 연평균 약 2.8% 감소하여 2021년 약 228만 명으로 추정되며, 2031년까지 연평균 1.4%씩 감소하여 2031년 약 197만 명에 이를 것으로 전망하였음. 농업에 진입하는 귀농 인구는 2016년 20,559명(12,875호)에서 2019년 16,181명(11,422호), 2021년 19,776명(14,347호)로 2만 명을 밑도는 추세가 지속되었지만, 향후 귀농·귀촌의 주요 이동 층인 중장년층의 고령화로 인해 귀농 추세도 점차 둔화될 것으로 예상됨(이상립, 2018). 또한, 농업에 종사하는 40세 미만의 취업자 수의 경우, 2000년 30만 7,934명에서 2019년 8만 9,687명으로 연평균 6.3% 감소하였으며, 향후 감소 추세가 지속될 경우 2030년 4만 3,911명으로 감소할 것으로 보임(임소영·마상진, 2021). 이러한 농업부문의 인구감소 및 진입인구의 성장둔화 내지 축소 추세를 고려하면, 현재의 농업경영체의 신규등록 증가추세도 장기적으로 감소할 것으로 예상됨.
- 더욱이 장기적으로 농업경영체의 재통합을 유도하는 제도개편(2장에서 기술)이 이루어질 경우 경영체의 수는 감소할 것이며, 등록제도를 운용하는데 필요한 인력과 관련 업무량도 줄어들 것임.
- 따라서 현재 인원 규모와 조직을 확대하는 것은 조금은 성급한 결정일 수 있음. 우선 등록업무의 부담을 줄이고 업무체계의 효율화를 도모하는 제도개선이 보다 현실적인 대안일 것으로 판단됨.
 - 이와 더불어, 법적 권원 미비로 인하여 민원 및 법적 갈등의 원인으로 작용한 ‘농업경영체의 등록기준’, ‘실경작 농업인 정의와 증빙자료’ 등을 법 또는 하위법령에 신설하여 업무 부담 완화 및 효율화를 도모해야 할 것임⁶²⁾.

○ 본 연구에서는 업무체계 진단을 통해 나타난 쟁점을 중심으로 개선방안을 제시하였음. 다음 <그림 6-4>는 등록정보의 체계적 관리와 등록업무의 효율화를 위해 본 연구에서 제시한 6가지 개선방안임.

<그림 6-4> 등록정보의 체계적 관리와 등록업무의 효율화를 위한 6가지 개선방안



자료: 저자 작성.

6.3.1. 총괄 컨트롤타워 보강

○ 그동안 여러 차례 제기되어 왔거나 본 연구에서도 재정리한 농업경영체 등록제도의 다양한 문제점들을 검토하고, 시의적절한 개선과제들을 도출해 이를 법적·행정적으로 해결하는 기능을 수행해야 하는 총괄 기획·관리 역량과 농정방향과 합치하는 방향으로 등록정보의 검증·분석·평가·환류 등을 통해 품질개선 및 정책활용도 제고 등을 추진할 수 있는 역량을 확충하는 것이 최우선 과제임.

- 현재 농림축산식품부의 정보통계담당관실 내 하나의 계(2.5명 배치)에서 농업경영체 등

62) 본 연구에서는 2장과 3장에 위 사항에 대해 논의하고 개선안을 제시하였음.

등록제도 전반을 담당하고 있음.

- 농업경영체 등록정보는 농업부문의 마스터 정보 성격을 지니고 있지만, 별도의 사업이 아니다 보니 등록제도와 등록정보를 총괄 관리하는 전담 인력이 다른 데이터베이스(DB)에 비해 상대적으로 부족한 상황임. 따라서, 등록제도의 총괄적인 기획·운영, 등록정보의 체계적인 관리·검증·분석을 통한 품질개선, 등록정보 서비스와 정책활용도 제고 등을 수행하는 조직과 인력을 보강할 필요가 있음.

○ 단기적으로 농림축산식품부 내 농업경영체 등록제도 담당 계의 전문인력(정보 처리·활용, 통계·빅데이터 분석 등)의 추가 배치가 우선적으로 필요함.

○ 그러나 우리 농정에서 차지하는 농업경영체 등록정보의 중요성을 감안할 때, 장기적으로는 차세대 AgriX 시스템 구축과 연계하여 농업경영체 등록제도 기획·운영 및 등록정보 활용·관리를 담당하는 총괄 컨트롤타워이자 새로운 전담조직을 신설하는 것이 바람직하다고 판단

- 특히, 더욱 복잡해진 농업·농촌의 여건과 외부환경의 변화로 농업경영체 등록제도의 개선 및 개편이 사회적으로 요구되는 상황 하에서, 당면과제로 지적되어 온 농업인과 농업경영체의 정의, 분리등록의 증가, 공동경영주 문제, 실경작 검증 등은 다양한 요소들이 연관되어 있어 제도개선을 위해서는 이해 당사자인 농업인뿐만 아니라, 농업경영체 등록정보를 활용하는 다양한 기관이나 지자체 등과의 협의도 필요한 실정임.

○ 더욱이, 농림축산식품부에서 중점과제로 채택하여 2023년부터 추진을 준비 중인 차세대농정시스템(차세대 AgriX시스템)구축 사업에서 농업경영체 등록정보는 전체 시스템에서 골격에 해당하는 기본 데이터⁶³⁾ 역할을 수행할 것으로 예상되기 때문에, 타 정보와의 효과적인 연계를 위해 그동안 노출되어온 문제점들을 해소할 수 있는 제도개선이 선제적으로 요구됨.

- 그러나, 현재의 등록제도 총괄 조직(계)으로는 이러한 제도개선을 독심있게 그리고 주도적으로 추진하기 어렵다고 판단됨. 명실상부한 컨트롤타워 역할을 할 수 있는 조직으로의 승격이 필요하며, 법·행정 등 제도적 해법을 모색할 수 있는 경험있는 인력과 통계와 정보시스템 분야의 전문가 등을 구성원으로 다수 포함하여 농업경영체 등록정보 외에도 차세대 AgriX시스템 구축 및 운영 등을 포괄하는 전담 조직을 신설하는 방안을 제안함.

63) 농업경영체등록 정보, 농지대장 정보, 공익적직불금 정보가 이에 해당함.

6.3.2. 민원 전담 부서 운영

- 공무원과 공무원직의 가장 많은 시간이 요구되는 업무는 민원 대응으로 대체로 전체 업무에서 40% 정도를 차지하는 것으로 조사되었으며, 이들 모두 악성 민원인으로부터 고충을 겪은 것으로 나타남.
- 특히, 등록요건을 갖춘 농업인보다 등록요건이 갖추어지지 않은 비농업인이 악성 민원을 제기하는 비중이 높았으며, 농촌보다는 농지가격이 높은 도시 지역에서 악성 민원인이 많은 것으로 나타남.
 - 악성 민원인은 처음에는 업무에 관해서 민원을 제기하지만, 나중에는 민원을 신청받는 담당자의 태도나 표정 등으로 민원 사유를 바꿔, 대처하기 쉽지 않은 것으로 조사됨.
 - 그뿐만 아니라 민원인 중에는 「농어업경영체법」 또는 「기본법」 상의 등록요건을 이용하여 민원을 제기, 법적 내용을 세부적으로 모르는 현장의 공무원직을 곤욕스럽게 만드는 요인으로 작용함.
- 이러한 민원인을 효과적으로 대응하기 위해서는 별도의 조직과 법적 대응을 전담할 전문인력의 충원이 반드시 필요함.
 - 방안 ①은 별도의 대응 조직은 본원에 위치하며, 전문인력은 디지털 화상을 통해 지역의 사무소에 민원 발생 시 즉각적으로 대응하거나, 여의찮은 경우 별도로 민원인과 면담 일시를 정해 현장 방문하여 민원을 해소할 수 있도록 지원하는 것임. 방안 ②는 대응조직은 현장 거점조직인 지원에 두고 본원은 컨트롤 타워 역할을 하는 것임.
 - 또한, 필요에 따라 담당 공무원을 별도의 교육을 통해서 대응 능력을 고양하며, 이들도 전문인력과 함께 민원만을 대응할 수 있도록 지원해야 함.
- 다음 <그림 6-5>는 악성 민원인 대응을 위해 국립농산물품질관리원이 추진해야 할 것으로 판단되는 4가지 핵심 추진 과제임.
 - ① 전담 팀 운영(조직 신설), ②법률 및 민원 대응 전문가 채용 및 양성(인력 채용), ③ 법적 근거 확립과 법적 절차에 의한 적극적 대응(권원 마련), ④ 신속 대응 시스템 구축(지원 시스템 구축)

〈그림 6-5〉 약성 민원 대응을 위한 4가지 핵심 추진 과제



자료: 저자 작성.

6.3.3. 공무원과 공무원 간 명확한 업무분장

- 전국의 지원/사무소별로 차이가 있지만, 공무원과 공무원 간의 업무분장에 대한 명확히 규정되어 있지 않아 공무원과 공무원 간의 협의되지 않은 업무의 경우 책임소재의 불명확성으로 갈등을 유발하는 함.
 - 일부 사무소에서는 시행령에 명확히 명시되어 있는 직권말소 업무도 공무직을 담당하는 것으로 조사되었음. 특히, 직권말소의 경우 사후적으로 약성 민원이 발생하는 대표적인 업무로 행정권한이 없는 공무직의 경우 상당한 부담으로 작용하는 것으로 나타남.
- 「농어업경영체법」 시행규칙 제6조(조사원의 활용)⁶⁴⁾에서는 등록부의 작성·관리 및 현장조사 업무에서 관계 공무원의 업무를 보조하는 역할로 공무직을 채용할 수도 있음을 명시하고 있음.
 - 따라서, 법률상 공무직의 업무 범위는 분명하지만, 등록부의 관리 범위가 분명하지 않아 전반적인 모든 업무에 공무직이 일정한 역할을 수행하도록 조성하고 있음.

64) 국립농산물품질관리원장, 산림청장 또는 지방해양수산청장은 법 제4조제3항 및 법 제5조제2항에 따른 등록부의 작성·관리 및 현지조사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 공무원을 보조하는 조사원을 둘 수 있다.

- 따라서, 공무원과 공무원직의 업무분장을 업무편람에 명확히 규정하여 갈등의 소지를 낮춰야 할 것임.
- 구체적으로 책임성과 전문성이 요구되는 상담 업무의 경우 공무원이 중심으로 담당하고, 창구 등록 안내, 현장 조사와 같이 책임성이 비교적 약한 업무와 업무의 난이도가 낮은 수준이지만 많은 시간을 투입해야 하는 현행화 업무는 공무원직이 담당하는 방향으로 업무를 분장하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.
 - 다만, 다수의 민원 발생 시, 공무원은 근거 규정이 미흡하거나 법률 해석 등이 필요로 하는 민원을 담당하며 공무원직은 구비 서류, 농지 면적 등 법적으로 근거가 명확한 민원을 맡아 원활하게 민원이 처리되도록 서로 간에 협조해야 할 것임.
- 또한, 농업경영체 등록업무의 업무분장은 지역별 특수성, 담당인원 현황 등을 종합적으로 고려하여 설계해야 할 것임.
- 한편, 위에서 논의한 사항이 적합하게 반영된 대표적인 사례로는 농촌진흥청 국립식량과학원의 업무분장을 꼽을 수 있음.
 - 농촌진흥청 국립식량과학원은 연구관, 연구사, 공무원직 등 개개인별로 명확한 담당 업무를 명시하고 업무대행자도 지정한 업무분장 내용을 문서화하여 명확히 규정함<표 6-10>.

<표 6-10> 농촌진흥청 국립식량과학원의 업무분장(2027.7) (예시)

| 직급 | 성명 | 담당업무 | 업무대행자 |
|-------|-----|---|-------|
| 농업연구관 | ○○○ | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중부작물부 기획연구실 업무 총괄 ○ 주요 업무계획 및 성과평가 대응 총괄 ○ 중부작물부장 주관 어젠다 및 과제 관리 총괄 지원 ○ 현안 보고 자료 총괄 작성 및 지시 사항 등 대응 | ○○○ |
| 농업연구사 | ○○○ | <ul style="list-style-type: none"> ○ 연구사업 디지털화 지원 및 예산 기획, 편성 등 관리업무 ○ 회의자료, 어젠다, 국제협력 등 대내·외 협력 업무 ○ 직무성과 계약 및 대내외 평가, 감사 업무 대응 ○ 연구과제 전략 수립 지원 및 단계별 마일스톤 관리 ○ 학술활동, 행사, 견학 등 기타 연구행정 업무 | ○○○ |
| 공무원직 | ○○○ | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중부작물부 예산 편성·집행 등 재정 관리 지원 ○ 인건비, 재료비, 수송비, 여비 등 예산 집행 지원 ○ 대내·외 회의자료 작성 및 정보화 추진 지원 ○ 현장명예연구관, 전문연구원 관리 지원 등 | ○○○ |

자료: 농촌진흥청 국립식량과학원 홈페이지.

6.3.4. 법적 규정 마련 및 개선

- 농업경영체 등록업무에는 법상 명확한 규정이 마련되어 있지 않아 담당자와 신청인 사이에서 갈등이 유발하고 담당자의 업무량을 증가시키는 업무들이 포함된 것으로 나타남.
- 실경작 확인 업무가 대표적임. 실경작 확인 업무는 지원 또는 사무소 담당자의 주요 업무 중 하나로 담당자는 신규등록 단계에서 실경작 확인 및 신청서상의 내용 확인을 위해 현장조사를 실시하고 그 결과를 보고하고 있음. 그러나, 「농어업경영체법」상 실경작 또는 실경작 농업인과 관련한 용어의 정의 및 확인 절차에 관한 규정이 별도로 명시되어 있지 않고, 국립농산물품질관리원의 업무편람에도 절차상 현장조사 확인 규정만이 명시되어 있음. 이에 따라 담당자는 실경작 유무 확인에 대한 적법한 권원을 행사할 수 없어 확인 과정에서 등록신청자의 행위를 적절하게 대응하지 못하는 실정임.
 - 따라서, 2장에서 논의 했듯이 실경작과 관련한 명확한 정의와 이를 확인할 수 있는 절차를 법적으로 규정하여 담당자의 업무부담 해소와 효율화를 도모해야 함.
- 또한, 실경작과 더불어 등록정보의 확인을 위한 현장에서 담당자가 신청자에게 증빙 자료를 요청하고 있지만, 자료 제출을 요청받은 신청자가 이를 준수해야 하는 법적 의무 규정이 마련되어 있지 않아 애로사항으로 보고되고 있음. 현장조사의 경우에도, 법상 현장조사에 대한 규정은 마련되어 있지만 명확하게 어떠한 정보를 조사하여 확인할 수 있는지 명시되어 있지 않아 애로사항으로 나타남.
 - 따라서, 신청자가 자료를 요청받을 경우 이를 준수해야 하는 의무 규정이 마련되어야 하며, 현장조사의 경우도 실경작 또는 등록정보와 관련된 생산수단, 생산방법 등을 구체적으로 조사할 수 있음을 명시해야 할 것임.⁶⁵⁾
- 법상 규정 개선을 통해 담당자의 업무를 완화할 수도 있음. 대표적으로 주민등록 주소 변경 인한 현행화 업무가 해당함. 현재 담당자는 시스템 상에서 주민등록 주소의 변경이 확인되면, 농업경영체에 변경 사실을 전화상으로 확인하여 현행화를 진행함.
 - 「농어업경영체법」 제6조 제1항은 ‘등록정보를 확인한 결과, 등록정보의 수정 또는 보완(이하 이 조에서 “수정등”이라 한다)이 필요하면 농어업경영체에 등록정보의 수정 등을 요

65) 이와 관련하여 최근 소병훈 의원 등 11인이 제안한 「농어업경영체법」 일부개정법률안(2023.1.9.)에서는 제5조 제2항을 신설하여 등록정보의 확인 등을 위하여 농어업경영체에 증빙자료 제출을 요청할 수 있도록 하고, 자료 제출을 요청받은 농어업경영체에 제출 의무를 부여하도록 하였음.. 또한, 제5조의2를 신설하여 등록정보의 효율적인 관리를 위하여 농어업경영체의 생산수단, 생산농수산물 및 생산방법 등의 농어업경영 관련 정보에 관한 실태조사를 실시할 수 있도록 규정함.

청하여야 함으로 규정함.

- 그러나, 법상 관련 내용이 하단의 예시와 같이 개정된다면, 시스템에서 자동으로 현행화가 진행되어 담당자의 업무를 줄일 수 있을 것으로 사료됨.
 - 예시) 신청인으로부터 등록단계에서 '주민등록상 주소 변경은 별도의 확인 절차 없이 등록정보 상 변경을 용인함'과 같은 내용의 사전 동의를 받을 경우, 담당자가 별도의 확인 없이도 현행화를 하도록 규정
 - 단, 농촌지역에서 도시지역으로 주소가 변경된 경우는 비농업인에 해당할 가능성이 있으므로 예외적으로 확인해야 할 것임.
- 또한, 등록인의 사망으로 인한 등록 말소도 법 개정을 통해 시스템적으로 처리될 수 있을 것으로 보임. 다만, 농업경영체에 경영주의 농업인(가족농업인)이 포함되어 등록되어 있을 경우, 경영주의 농업인이 경영주의 물적요건(농지)을 승계하고 변경등록할 수 있기 때문에 시스템상 예외적으로 확인 절차가 필요할 것으로 보임.

6.3.5. 현행화 기간의 유연화

- 자료의 현행화는 정보의 정확성을 확보하는 측면에서 중요하지만 잦은 현행화는 담당자의 업무를 가중시키는 것으로 조사됨.
- 특히, 본원의 완료 시일이 정해진 현행화의 잦은 요구는 일선 현장의 업무부담을 야기할 수 있음. 더욱이 등록 시즌인 3월~6월은 많은 등록업무와 겹쳐 업무폭증으로 이어져 업무의 결과물에 대한 정확도를 낮출 수 있음.
 - 본원에서는 2022년부터 등록정보 현행화를 업무집중 시기를 고려하여 추진하고 있지만, 각 지역 사무소에서는 여전히 문제점으로 지적함.
- 따라서, 현행화를 시급성에 따라 시급성이 요구되는 건과 시급성이 요구되지 않은 건으로 분류하여 시급성이 요구될 때는 완료 시일을 지정하여 지원 또는 사무소에 요구하며, 반면에 시급성이 요구되지 않은 건에 대해서 별도의 완료 시일을 지정하지 않고 각 지역 사무소별 현장 상황을 고려하여 사무소에 완료 시일에 대한 재량권을 부여할 수도 있을 것임.

6.3.6. 교육 및 홍보 강화

- 농업경영체 등록이 전반적인 농림사업의 요건이 되고 있고, 많은 수의 농업인이 이를 활용하고 있지만, 농업경영체의 등록 절차에 해당하는 신규등록, 변경등록, 말소 등의 세부적 정보에 대해서는 인지 수준이 여전히 낮은 것으로 나타남.
- 이로 인하여 최소한의 등록요건 및 증빙서류에 관한 숙지 없이 무작정 등록을 신청하려는 농업인, 변경등록이 의무사항임을 숙지하지 못하고 등록 말소 시점에 민원을 제기하는 농업인, 거짓 및 부정 등록 시 과태료가 부과될 수 있음을 인지하지 못하고 이를 시도하는 농업인 등으로 인하여 업무의 효율성이 떨어지는 일이 많은 것으로 조사됨.
- 농업인의 경우, 농업경영체 등록을 통해 혜택을 받을 수 있는 다양한 정부 정책들이 있음에도 불구하고 이를 알지 못하여 손해를 보는 경우도 발생할 수 있음.
- 따라서, 이러한 낮은 인지 수준에 따른 다양한 문제들을 해결하기 위한 교육 및 홍보를 강화하여 인지 수준을 높일 필요가 있음.
- 구체적으로, 농업경영체 등록의 내용과 관련한 비디오 시청 자료를 제작하여 각 마을의 이장이나 통장의 협조하에 마을회관에서 정기적(연 1~2회)으로 상영을 추진한다든지 또는 농한기 철을 이용하여 현장 교육을 시행하는 방안을 고려할 수 있음.
- 현행화 시즌에는 마을 무선 방송시스템을 통해서 관련 내용을 전달하는 방법이 효율적일 것으로 판단됨.
- 한편, 기존 국립농산물품질관리원 홈페이지의 농업경영체 등록 안내와 AgriX 농업경영체 등록 온라인 서비스에 다양한 사례에 따른 규정, 규비서류, 절차 등을 게시하고 이를 홍보하여 등록단계에서 발생하는 신청인의 정보 부족에 따른 문제를 해소할 필요가 있음.
 - 또한, 농업경영체등록 사전진단 시스템에도 다양한 사례를 반영하여 사전진단 시스템의 고도화를 추진해야 할 것임.

7. 결론 및 제언

7.1. 요약 및 결론

- 현재 농업인과 농업경영체의 법률적 정의가 명확하게 분리되어 있지 않아, 농업경영체는 농업인과 농업법인의 합집합에 불과해 농업경영체의 정체성이 모호한 상태임.
 - 선진국과 비교해 농업경영체의 정의에 농업 생산·경영단위로서 의사결정의 독립성과 단일성이 결여되어 있고, 독자적인 생산요소 사용 여부나 농업경제활동 인정범위 등 자연인인 농업인과의 개념 차별화가 미흡한 상황임.
 - 그 결과, 농업인 정의에 규정된 물적 요소인 경지면적 관련 기준이 그대로 농업경영체의 '경영주 농업인' 등록기준으로 적용되고 있음.

- 더욱이 경지면적만이 농업경영체의 등록 요건으로 적용되고 있는데, 농업인 요건과 동일한데다 오랜 기간 변하지 않아 현시점에서 농업경영체 등록 요건은 전혀 까다롭지 않은 상황임.
 - 법에 제시된 농산물 판매액(120만 원)과 농업 종사시간(90일)은 증빙이 어렵다는 이유로 독자적인 요건으로 간주하지 않고 있으며, 농지 외 지목(초지, 대지)이나 시설·건물·장비 등은 물적 요건으로 불인정하는 경직된 규정 해석으로 인해 농업기술이나 푸드테크 발전에 따른 새로운 유형의 농업 및 농업경영체 출현 시 이를 수용하기 어려운 상태임.
 - 더욱이 진입장벽이라 할 수 있는 등록 요건이 까다롭지 않아 오히려 소규모 농업경영체 양산에 기여하고 있으며, 비농업인의 농업경영체 등록을 용이하게 하는 부작용도 발생(농업인 기준만 충족하면, 영농사실확인서, 농자재구매영수증 등만 있으면 등록 가능). 또한, 이는 규모화, 전업화, 전문 경영체 육성 등의 농정방향을 역행하는 결과를 초래

- 실제로 통계청 조사의 농가와 농업인구는 매년 감소하고 있는데 반해, 농업경영체 등록정보의 농업경영체와 농업인은 매년 증가하고 있음(개인 농업경영체는 2015년 159만 개에서 2021년 176.3만 개로 10.8% 증가했지만 등록된 전체 농업인은 258.3만 명에서 247.9만 명으로 4% 감소함).
 - 특히, 1인 농업경영체 수가 빠르게 늘어나고 있는데, 2021년 기준 전체 농업경영체의 61%에 달할 정도로 경영체의 소규모화가 진행됨(1인 농업경영체는 2019년 97.2만 개에서 2021년 106.1만 개로 약 8.9만 개가 증가).

- 이는 농업인과 농업경영체의 차별화가 미흡한 현행 등록제도와 농업경영체별로 지원하는 사업들의 증가가 맞물려 경영주의 농업인들에게는 기존 경영체에서 분리하여 신규등록하는 유인으로 작용하고 있기 때문임.
 - 즉, 정책사업 수혜나 세제 혜택 측면에서 유리하기 때문에 동일주소, 동일세대 분리등록이 증가하고 있는데, 여기에는 공동경영주 등록의 실효성 부재도 일조하고 있음.
 - 경영주의 배우자는 공동경영주로 등록할 수 있지만, 경영주와는 달리 겸업소득이 있을 경우 등록이 불가하고, 실질적인 혜택도 경영주에 미치지 못하기 때문에 배우자가 공동경영주로 등록하는 것보다는 1인 경영체로 따로 등록하는 것이 훨씬 유리한 상황임.
- 농업경영체 등록제도의 개선 및 개편을 위해서는 먼저 농업경영체 등록의 목적과 활용에 대한 비전이 명확히 제시될 필요가 있음. 지금까지 '맞춤형 농정'이나 과학농정'이라는 모토는 있었지만 농정방향과 부합하는 등록정보의 활용 비전이 일관되게 제시되지 못했음. 농정당국은 명확한 비전에 따라 목표로 하는 등록정보의 양과 질을 설정해야 하며, 또 이를 기반으로 제도 개선 및 개편 방향을 구체화할 수 있을 것임.
- 향후 농업경영체 등록정보를 어떻게 활용할 것인지에 대한 선택은 크게 ① **디지털 시대 과학농정 구현을 위한 등록정보의 고도화**를 도모하는 것과 현재와 같이 ② **농업인을 정확하게 식별하는 수단으로 활용**하는 것으로 구분됨.
 - ①을 선택할 경우, 농업경영체별 현황과 특성을 보다 정확하게 파악하여 개별 경영체가 필요로 하는 지원을 적시에 효과적으로 시행하기 위해서는 현재 범위의 등록정보만으로는 한계가 있으므로, 농업경영체가 제공해야 하는 정보의 범위를 확대하거나 품질을 높이는 것이 합리적임. 맞춤형 농정 및 과학농정을 위해선 경영체별로 소득과 비용 관련된 정보의 확보가 불가피한데, 이는 현재의 임의등록제를 의무등록제로 변경하는 문제, 농업경영체를 일반 경영체와 전문 경영체로 구분하는 방안, 장기적으로 현행 농업소득 비과세를 폐기하는 조세개편 등과 연계해서 검토될 수 있음.
 - ②를 선택한다면, 농업인 식별에 꼭 필요하지 않은 등록 항목을 줄여 농업인 마스터 정보로서 간소하면서도 신속한 현행화와 정확도 제고에 중점을 두는 것이 합리적임. 농정 방향이 농업·농촌의 외연 확대일 경우, 규모가 작거나 새로운 형태의 농업인도 농업경영체에 등록할 수 있도록 문호를 더 개방하는 제도개선이 가능하며, 핵심 농업인력 육성이 농정방향일 경우에도 농업경영체를 보다 범위가 확장된 농업인(또는 일반 경영체)과 기준이 대폭 상향된 전문 경영체로 구분하는 차등화 방안도 병행 추진할 수 있을 것임.

○ 제도개편을 염두에 둘 경우, 농업인과 농업경영체의 개념과 기준의 재정립이 필요

- 현재와 같이 농업인을 농업경영체의 한 부분으로 정의하는 대신, 농업인과는 별개의 개념으로 농업경영체를 '인적·물적 조건을 구비한 상태에서 단일한 경영권을 갖고 독립적으로 농업생산활동을 수행하는 단위'로 정의할 것을 제안
- 농업생산활동에 대해서는 기존의 농축산물 생산과 관련된 활동에만 국한할 것인지 아니면 농축산물의 판매·저장·가공·유통, 농촌관광 등과 같은 경영체 주도 하의 6차산업의 수행과 관련된 활동까지 포함할 것인지에 대한 검토 필요(EU는 농업 및 환경 상태가 양호한 농지를 유지하는 활동도 인정하고 있음).
- 농업경영체의 물적 요건을 현행 농업인의 물적 요건(1000㎡ 이상 농지)보다 상향조정하는 것과 기존의 토지 외에도 농업생산에 활용되는 건물이나 기계 등을 포함하는 것을 제안(표준영농규모로 환산하는 것도 가능)
- 물적 요건의 상향과 함께 농업경영체를 '일반 농업경영체'와 '전문 농업경영체'로 분리하여 차등 지원하는 방안 고려(전문 농업경영체에 한하여 의무등록제로 전환, 전문 농업경영체를 중심으로 등록정보의 고도화와 선진 농정수단 도입 가능)
- 한편, 「농업식품기본법」의 개정 없이 농업경영체의 물적 요건만을 상향 조정(새롭게 신설 포함)하는 방안도 고려할 수 있음. 이 경우 농업경영체는 농업인 중에서 특정한 조건을 만족하는 개인이 농업경영체 등록대상임.

○ 한편, 농업노동시간을 농업경영체의 등록 요건(물적 요건과는 별개의 정량적 기준)으로 활용하는 미국의 사례는 벤치마킹이 가능하며, 특히, 농업노동시간은 공동경영주의 개념과 기준으로 활용될 여지가 있음.

- 우선, 공동경영주를 '경영주와 농업 경영에 대한 권한과 책임을 공유하며, 공동의 목표를 실현함에 따라 명확한 수익배분 구조를 가진 농업인'으로 정의할 것을 제안
- 불합리한 겸업 기준을 적용하는 대신, 배우자 외에도 농업노동시간이 일정 기준을 초과하는 모든 가족구성원은 공동경영주로 등록될 수 있어야 함(현행보다 기준이 2배 강화되었다면 1년에 180일, 농업노동시간(가령, 1일 4시간)으로 720시간을 증빙할 수 있는 자료 제출 시)
- 개인이 자신의 농업노동시간을 영농일지 형식으로 어플에 작성하는 방안도 가능하겠지만 대다수 농업인들의 반발이 심할 수 있으므로, 공동경영주 등록을 희망하는 경영주가 직전년도 농업조수입을 증빙하는 자료를 제출하고, 해당 조수입을 달성하기 위해 필요한

농업노동시간(사전에 기준으로 제시)을 역산한 다음, 그 경영체의 실효 공동경영주 수 (manpower)를 산출하는 방식으로 공동경영주를 배분하는 방안을 제안

- (예시) 만약, 한 경영체가 전년도에 쌀(논 3,000평)에서 3천만 원 양파 등(밭 3,000평)에서 6천만 원의 조수입을 얻었다면, 논 3,000평에서 500시간 밭 3,000평에서 1,000시간을 인정받아 이 경영체가 투입한 농업노동시간은 1,500시간임(고용노동시간은 없다고 가정). 이 경우 이 경영체의 실효 공동경영주는 2.08명이므로, 경영주 외에 1명의 공동경영주를 신청할 수 있음.
- 이 경우에도, 가장 중요한 것은 공동경영주로 등록될 경우 정책적으로 경영주와 동일한 지위가 보장되어야 한다는 것임(경상남도의 농어업인수당의 사례). 이는 농업경영체 등록제도만의 문제를 넘어서기에 농림축산식품부, 법무처, 지자체, 여타 공공기관의 공조가 반드시 필요
- 이렇게 농업경영체의 물적요건을 상향조정하는 동시에 공동경영주의 요건을 보다 현실화하고 그 지위와 혜택을 차별적으로 부여할 경우, 현재까지 동일가구, 동일세대, 동일필지에서 분리등록된 농업경영체의 재통합을 유도할 수 있을 것임.
- 단기적 해법으로는, 현재의 공동경영주 요건 중 「국민연금법」 제8조의 사업장가입자 또는 「국민건강보험법」 제6조의 직장가입자 중 어느 하나에 해당하지 않은 사람(단, 18세 미만 제외) 요건은 경영주 농업인과의 형평성 차원에서 삭제하거나, 직장과 농지 간의 인접성, 재배작물의 특성 등을 감안하여 허용가능하다는 예외 규정을 별도로 만드는 것임(단, 실경작 공동참여에 대한 별도의 입증은 필요).

○ 농업경영체의 정체성 확립에 초점을 둔 법률개정(안)으로는, 첫째, 「농업농촌공익직불법」 사례를 준용하여 「농어업경영체법」이나 「농어업경영체법」 시행령에 농업경영체 등록대상이 되는 농업인의 범위를 별도의 조항으로 규정하는 방안과 둘째, 「농어업경영체법」을 개정하여 농업인과는 별개의 개념을 갖는 ‘농업경영체’에 대한 정의를 새롭게 규정하는 방안을 제안함.

- 이 경우, 건실한 농업경영체 육성의 토대를 마련할 수 있고, 실경작 등 물적 요건이 포함된 농업경영체의 요건을 현행 ‘농업인 요건’보다 상향 조정하여 설정할 수 있음. 그러나, 농업경영체의 새로운 요건/기준에 대한 합리적 근거가 필요하며, 농업경영체에 포함되지 않게 되는 기존 농업인의 반발과 차별화된 지원과 혜택의 적절성에 대한 논란에 직면할 수 있음.

○ 실경작 농업인의 등록 촉진을 위해선, 「농지법」의 ‘자경’ 개념을 준용하여 ‘실경작 농업인’을 ‘농업인이 현황상 농지인 토지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 경우’로 새롭게 정의하고, 기존에 등록제도에 포함되지 않았던 실경작 농업인의 법적 권원을 마련할 필요가 있음.

- 실경작을 증빙하기 위해서는 ‘별지 제1호 서식’ 농업경영체의 영농사실 확인서에 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배했다는 사실을 명시하도록 하고, 영농사실 확인서의 법적 효력을 보다 강화해야 함. 또한, 이장 또는 2명의 소재지 이웃 주민 이외에, 영농사실 확인서에 최종적으로 승인 결재권을 읍·면·동장에게 부여하여 행정체계상의 적법성을 확보해야 함.
- 공부상 지목이 초지, 잡종지, 임야 등 비농지에서 3년 미만 농작물 경작 및 가축 사육 등 농업생산활동을 한 실경작 농업인이 농업경영체에 등록할 경우, 현재의 농업경영체 등록 규정상 물적 요건을 갖춘 것으로 볼 수 없음. 다만, 현황상 농지에서 실경작 입증 가능할 경우 농업인 규정 중 ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람’ 규정을 적용해서, 「농어업경영체법」 하위법령에서 농업경영체 등록을 허용하는 예외규정을 마련하는 것이 바람직함.
- 식물공장의 경우, 시설 온실처럼 농지를 기반으로 하지 않으며 다층적 구조로 작물 재배가 가능하여 현재의 생산기반 규정은 맞지 않음. 따라서, 식물공장의 생산 특성을 감안한 새로운 형태의 물적 요건 관련 규정이 필요함.

○ 비농업인 등록 차단을 위해서는 제도적으로 ① 진입장벽을 높이거나, ② 정기적 실태 조사를 통한 적발, ③ 제재 강화 등을 고려할 수 있으며, 시스템적으로(디지털 기술 활용) 비농업인의 등록을 탐지·적발할 수 있도록 AI 기반 지능형 식별시스템이 적용되는 농업경영체 부정등록방지 시스템을 도입해야 함.

- 진입장벽을 높이는 방안으로는 ‘농업경영체 영농사실 확인서’에 실경작 관련 규정을 명시하고 이를 법체계에 반영 및 실질화하는 방안과 지역 농업경영체 등록 담당자의 농지 위원회 참여 의무화를 제시함. 또한, 「농지법」의 제31조의 3(실태조사)에 의한 농지 소유 실태조사를 농업경영체 등록정보와 연계하는 방안을 제안함.
- 농업경영체 부정등록방지 시스템의 경우, ① 농업경영체 등록정보와 등록자들의 정책 참여로 인한 파생 정보 등을 유관기관의 협조를 통해 확보해 이를 통합한 데이터(빅데이터)를 구축하고, ② 이상 룰 패턴 요인을 도출한 다음, ③ 사후적 조사에서 도출된 요인의 적

합성을 검증하는 절차를 거쳐, ④ 시스템화해야 할 것임.

- 한편, 비농업인의 등록을 선제적으로 차단하기 위해서는 교육, 홍보, 신고/포상, 사례 집 발간 등도 유효한 수단일 수 있음.

○ 또한, 범부처 및 공공기관 정보들을 통합·연계한 실경작 검증시스템의 구축을 제안함.

- [1단계] 실경작 의심 사례 수집 및 분류화(classification) → [2단계] 데이터상 변수와 연결 → [3단계] 실경작 의심 프로그램 개발 → [4단계] 현장 검증 및 조치 → [5단계] 환류(피드백)
- 기획재정부의 부정수급자 정보, 통계청의 농업인 관련 조사 정보, 건강보험심사평가원의 건강보험청구자료 등을 실경작 농업인 및 비농업인 식별을 위해 농업경영체 등록정보와 연계할 수 있을 것으로 보임.
- 가령, 건강보험심사평가원의 건강보험청구자료는 요양기관이 의료서비스를 제공한 후 환자의 진료비용 중 '국민건강보험'이 부담하는 부분에 대해 지급의뢰를 하기 위하여 '건강보험심사평가원'에 보험급여 청구를 하면서 발생하는 데이터임. 이 자료를 연계하여 활용할 경우, 요양병원 또는 요양원에서 요양 중인 고령 은퇴농의 식별이 가능할 것으로 판단됨.

○ 마지막으로 본 연구에서는 등록제도와 등록정보의 체계적인 관리와 등록업무의 효율화를 위한 개선방안으로 총괄 컨트롤타워 보강, 민원전담부서 신설, 공무원과 공무원 간 명확한 업무분장, 불필요한 업무 해소, 현행화 기간의 유연화, 등록제도 관련 교육 및 홍보 강화를 제시함.

- 농업경영체 등록정보는 농업부문의 마스터 정보 성격을 지니고 있지만, 별도의 사업이 아니다 보니 등록제도와 등록정보를 총괄 관리하는 전담 인력이 상대적으로 부족한 상황임. 따라서, 등록제도의 총괄적인 기획·운용, 등록정보의 체계적인 관리·검증·분석을 통한 품질개선, 등록정보 서비스와 정책활용도 제고 등을 수행하는 조직과 인력을 보강할 필요가 있음. 장기적으로는 차세대 AgriX 시스템 구축과 연계하여 농업경영체 등록제도 기획·운용 및 등록정보 활용·관리를 담당하는 총괄 컨트롤타워이자 새로운 전담조직을 신설하는 것이 바람직함.
- 농업경영체는 계속 증가하고 있지만, 분리등록이 가능한 농업경영체 수(또는 경영주의 농업인)는 감소하는 추세이며, 조만간 농지대장으로의 전환, 공익직불제의 안착, 지자체의 농민수당 도입 완료 등이 예상되기 때문에 신규등록과 분리등록 건수는 점차 줄어들

것으로 전망됨. 따라서 현장에서 등록 실무를 담당하는 농관원의 인력과 조직을 확대하는 것은 조금은 성급한 결정일 수 있음. 우선 등록업무의 부담을 줄이고 업무체계의 효율화를 도모하는 제도개선이 보다 현실적인 대안일 것으로 판단됨.

7.2. 본 연구의 한계점 및 향후 연구과제

- 본 연구는 농업경영체 등록정보의 원자료를 분석하는 대신, 2차 통계를 활용하여 실태를 파악했다는 한계점을 지님. 보다 구체적인 현황 파악을 위해서는 농업경영체 패널 데이터를 분석하는 것이 바람직함.
 - 특히, 개별 경영체별 시계열적 변화를 추적하고 어떠한 요인들(농업경영체 특성, 지역이나 외부 환경의 영향 등)이 이러한 변화의 원동력인지에 대한 계량경제학적 실증분석이 병행될 필요가 있음.
 - 더욱이 본 연구에서 제안한 부정등록 방지 시스템이나 실경작 검증시스템의 실효성을 평가하기 위해선 실제 등록정보를 활용한 시뮬레이션과 표본을 추출한 실태조사가 함께 진행될 필요가 있는데, 시간과 예산의 제약으로 이러한 작업은 수행될 수 없었음.
- 또한, 선행연구와 사례조사, 전문가 및 현장 실무자의 자문의견, 법률 검토를 중심으로 문제점을 파악하고 해법을 도출함에 따라, 다양한 유형의 농업인 및 농업경영체로부터 제도개선이나 정책건의 등의 의견수렴이 미흡했다는 한계도 있음.
 - 또한, 등록정보를 정책에 활용하는 다양한 주체인 농림사업 담당자(지원프로그램 설계와 집행 모두), 타부처, 지자체 및 조세 혜택 등 농업경영체 등록을 전제조건으로 제시하고 있는 기관의 정책실무자 등으로부터의 의견수렴도 추가될 필요가 있음.
- 본 연구에서는 농업인과 농업경영체의 개념을 분리하는 방안을 우선 제시하면서, 이것이 현실적으로 어렵다면 농업경영체를 전업 여부(또는 경영규모)에 따라 ‘일반 경영체’와 ‘전문 경영체’로 차등화하는 대안을 함께 제시함. 그러나 농업·농촌의 여건 변화에 따라 농업경영체의 유형도 갈수록 다양해지고 있다는 점을 감안하면, 농업경영체의 단순한 이원화 방안은 정책효과가 제한적일 수 있음.
 - 따라서 농업경영체를 유형화하는 합리적인 기준을 설정하고, 유형별로 등록해야 하는 경영정보의 범위를 차등화하는 방안도 강구할 필요가 있다고 판단됨.

- 이는 농정당국이 모든 유형의 농업경영체로부터 동일한 등록정보를 일률적으로 확보할 필요가 없기 때문에, 농업경영체 유형별로 꼭 필요한 정보만을 확보하고 이를 정확하게 관리하는 것에 중점을 두고 등록제도를 운용하자는 취지임. 이렇게 농업경영체 유형에 따라 차등화되어 취합된 등록정보는 개별 정책별로 지원대상을 식별하는데 보다 유용하게 활용될 수 있을 것임.
- 한편, 현행 법률체계 하에서는 「농어업경영체법」의 농업경영체는 「농업식품기본법」의 농업인 정의에 기초하여 그 개념과 범위가 설정될 수 있기 때문에, 농업경영체의 등록 여부와 등록정보의 관리 등 모든 실무에서 「농업식품기본법」의 농업인에 관한 명확한 지침이나 해석이 필요한 경우가 많음. 그러나 「농업식품기본법」의 법적 위상과 경직성으로 인해 모호한 부분이 해소되지 않으면서 농업경영체 등록제도의 운용상 상당한 제약으로 작용되고 있음.
- 두 법률의 소관 부처인 농림축산식품부 차원에서 각 법률에 따른 두 주체(농업인, 농업경영체)를 적극적으로 연계하여 다루는 것이 합리적인 개선방안을 도출하는데 있어 반드시 필요한 사안임. 실제 농관원에서는 농업인 확인서 발급과 농업경영체 등록 업무를 함께 수행하고 있음.
- 마지막으로 중장기 제도개편과 단기 개선과제를 동시에 다루다 보니, 다양한 해법의 제시에만 중점을 둔 측면이 강하며, 여러 대안들을 단계적으로 추진하는 프로세스나 상이한 정책환경에 따라 추진가능한 방안들을 식별하는 심층연구로 이어지지 못했다는 아쉬움이 있음.
- 가령, 본 연구에서 제안된 개선방안이나 개편방향으로 인해 농업경영체의 변화(개수, 구성 등)가 어떻게 진행될 것인지에 대한 전망이나 정책효과(수혜대상, 재정소요, 농가소득 증가 등)를 추정할 경우, 대안별 장단점 비교나 우선순위 설정에도 유용할 것임.
- 이러한 한계점을 고려하여 후속 연구과제를 다음과 같이 제안함.
 - 농업경영체 등록정보의 최근 10년간 원자료를 경영체별로 연결한 패널자료를 구축해 농업경영체의 시계열적 변화를 추적함으로써 정확한 실태를 파악하고, 이러한 변화에 영향을 주는 요인들을 식별하는 연구
 - 공익직불제 등 농림사업, 농민수당 등 지자체 지원, 타부처 지원사업, 각종 세제혜택 등 농업경영체 등록정보와의 상호작용 분석(경영체 패널자료 활용)

- 다양한 유형의 농업인 및 농업경영체로부터 농업경영체 등록제도에 대한 인식조사와 제도개편과 개선방안에 대한 의견수렴을 통한 선호도 및 우선순위 파악(설문조사 활용)
- 농림사업 담당자(지원프로그램 설계와 집행), 타부처, 지자체 및 조세 혜택 등 농업경영체 등록을 전제조건으로 제시하고 있는 기관의 정책실무자 등으로부터의 등록정보 활용 및 개선 관련 의견수렴(FGI나 AHP 등의 전문가 조사방법 활용)
- 농업경영체 정체성 확립 또는 농업인과 농업경영체의 정의 관련 법적 일관성을 제고하기 위한 구체적인 법률 개정안 제시(「농업식품기본법」과 「농어업경영체법」을 포함한 하위 법령의 개정안 구체화)
- 농업경영체를 유형별로 세분화하여 등록정보의 분석 및 특성 파악, 유형별 등록정보 차등화 및 관리·활용 방안 등 농업경영체 등록정보 고도화 연구
- 농업인과 농업경영체의 분리, 농업경영체의 유형화와 유형별 등록정보의 차등화, 등록요건(경지면적을 포함한 물적 기준)의 재설정, 공동경영주 겸업 허용, 실경작 요건 추가 등과 같은 세부적인 제도 변화에 따른 농업인과 농업경영체의 변화(개수, 구성 등) 전망과 정책효과 시뮬레이션 분석
- 부정등록 방지 시스템이나 실경작 검증시스템의 실효성을 평가하기 위해선 실제 등록정보를 활용한 시뮬레이션과 표본을 추출한 실태조사
- 농정방향에 부합한 농업경영체 등록정보의 적정 범위 설정 및 품질제고 방안
- 농업경영체 등록정보의 수준(양과 질)에 따라 추진할 수 있는 지원프로그램 식별
- 농업경영체 등록정보를 활용한 지자체 농정 지원방안
- 차세대 AgriX 시스템 구축과 농정디지털화 추진에 따른 농업경영체 등록제도의 증장기 로드맵 제시
- 농업경영체 역량 강화를 위한 기업 경영방식 도입 및 투자 확대방안

참고문헌

- 감사원. 2021. 「경기지역 농업법인 운영 및 관리실태」. 감사원 감사보고서.
- 강마야, 김기흥, 이도경. 2020. 「충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구」. 전략연구 2020-08, 충남연구원.
- 강마야, 김기흥, 이도경. 2021. “농업인과 농민 개념 차이에 따른 기준설정, 그리고 개선과제”. 「충남리포트」, 제382권. 충남연구원.
- 강혜정, 김윤희, 박서윤. 2019. 「여성농업인 육성정책 추진체계 개선방안 연구」, 전남대학교.
- 고경훈, 이병기. 2019. 「제주특별자치도 정원관리시스템 구축 연구」. 한국지방행정연구원.
- 국립농산물품질관리원. 2021. 「농업경영체 등록정보 연감」.
- 김수석, 조원주, 추성민. 2020. 「농지이용실태조사 체계화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 2011. 「농업경영체 등록정보의 효율적 관리 및 활용방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 2013. 「농업경영체 등록제의 등록실태와 활용 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 2015. 「농업경영체 관리체계 개선방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김지애·김록영. 2014. “의료보건 연구를 위한 건강보험심사평가원 청구 데이터의 소개 및 활용”, 「Obstructive Lung Disease」 제2권 제1호. p.2-4.
- 김현희. 2016. “농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구”. 「현안분석」 2016-06, 한국법제연구원.
- 농림축산식품부. 2021. 2021년 농림축산식품사업 시행지침서.
- 농림축산식품부. 2022. “2021년 초지관리 실태조사 결과 발표”. 보도자료.
- 농림축산식품부. 2022. “농업경영체 등록정보 진단 방안(안)”. 농림축산식품부 내부 자료.
- 비투엔. 2022. 「농업경영체 등록정보 진단」. 농림수산물교육문화정보원.
- 유찬희, 김종인, 승준호, 김현정. 2022a. 「농업경영체 등록제 역할 재정립과 개선 방안」. 한국농촌경제연구원
- 유찬희, 이순미, 승준호, 이세진. 2022b. 「농업경영체 등록 업무 체계 재정립 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 윤석환. 2018. “농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제”, 「영남법학」, 제46권. pp. 27-56.
- 이명현. 2021. “농업인과 농업경영체의 정의: EU와 스위스의 사례와 시사점”, 「농정연구」, 제77권.
- 이문호, 강마야, 김도형, 이진우, 강두현. 2020. 「농지 소유 및 이용제도 정비방안」, 농업·농어촌 특별위원회.
- 임소영, 조승연, 윤채빈. 2020. 「농가 및 농업인 정의에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 정은미, 김태환, 박은지. 2020. 「여성농업인 지위향상을 위한 농업경영체 제도 개선 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김부영. 2019, “「농지법」상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제”. 「한국농

- 촌경제연구원 농정포커스」, 제182호. 한국농촌경제연구원.
- 한석호, 김수석, 채광석, 유찬희, 남경수, 정호연. 2016. 「맞춤형 농정을 위한 농업경영체 DB 분석 및 활용 연구」. 한국농촌경제연구원.
- Schnepf, Randy. 2019. USDA's Actively Engaged in Farming(AEF) Requirement. CRS Report R44656
- OECD, Economic Accounts for Agriculture: Presentation and Methodological Approach, 1999
- EU Commission. Pilot projects on using IACS for agricultural statistics, 2018.
- FAO, International Year of Family Farming 2014: Master Plan. Rome, 2013
- 농민신문(2021.6.4.). “일단 등록하고 보는 농업경영체…정책 지원 노린다” (https://m.nongmin.com/339263?site_preference=normal)
- 한국농어민신문(2021.3.9.). “농지임대차계약서’ 못 쓴 소농들은 어쩌나” (<http://www.grinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=183517>).
- EU 통계국 홈페이지(<https://ec.europa.eu/eurostat>).
- 국립농산물품질관리원 홈페이지(<https://www.naqs.go.kr/main/main.do>).
- 국세법령정보시스템 홈페이지(<https://txsi.hometax.go.kr>).
- 미노라스(ミノラス) 홈페이지(<https://minorasu.basf.co.jp>).
- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(<https://www.law.go.kr/LSW//main.html>).

부록. 타기관 개인정보 활용 여부 법적검토

농식품부와 건강보험심사평가원이 기관 간 MOU 등 협약을 맺을 시 농식품부가 주민등록번호별 세부정보내역 자료를 받을 수 있는지 또는 민감자료를 제외한 일부자료(예를 들어 요양개시일 등)를 받을 수 있는지 여부에 대한 법적 검토

법무법인 강남

- 농림축산식품부장관은 농어업경영체법 제4조에 따라 등록을 원활히 하고, 등록된 농어업경영정보를 확인하기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있음. 이 경우 동법 제5조에 따르면 자료 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 함.
- 또한, 동법 시행령 제3조에 따르면, 농림축산식품부장관이 법 제5조제1항에 따라 관계 중앙행정기관의 장 등에게 관련된 자료의 제출을 요청한 경우 관계 중앙행정기관의 장 등은 자료를 기관 간 정보시스템의 연계 등을 통하여 전자적 방법으로 제공할 수 있다고 규정하고 있으므로 전자적 방법으로 받을 수 있음.
- 아울러, 동법 시행령 제22조의2는 농업경영체 등록·변경 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조 제1호 또는 제4호에 따른 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다고 규정하고 있으므로, 농식품부는 농업경영체 등록·변경을 위하여 주민등록번호 등이 포함된 자료를 처리할 권한이 있음.

〈농어업경영체법령 상 개인정보 수집 관련 조항〉

※ 농어업경영체법률

제5조(등록정보의 확인 등) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제4조의 등록을 원활히 하고, 같은 조에 따라 등록된 농어업경영정보(변경등록한 것을 포함한다. 이하 “등록정보”라 한다)를 확인하기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

※ 농어업경영체법률 시행령

제3조(자료의 제공방법) 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 법 제5조제1항에 따라 관계 중앙

행정기관의 장 등에게 관련된 자료의 제출을 요청한 경우 **관계 중앙행정기관의 장 등은 자료를 기관 간 정보시스템의 연계 등을 통하여 전자적 방법으로 제공할 수 있다.**

제22조의2(고유식별정보의 처리) 농림축산식품부장관, 해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장(해당 권한이 위임·위탁된 경우에는 그 권한을 위임위탁받은 자를 포함한다)은 다음 각호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조 제1호 또는 제4호에 따른 **주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.**

1. 법제4조제3항에 따른 용자·보조금 등의 지원대상 농어업경영체의 농어업경영정보 등록·변경등록에 관한 사무

○ 개인정보 보호법과 농어업경영체법의 관계

- 농어업경영체법 제5조는 농업경영체 등록을 위하여 농식품부 장관이 관계 중앙행정기관의 장에게 자료제출을 요구할 경우, 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다고 규정하고 있고, 개인정보 보호법 제6조는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 개인정보법에 따르도록 규정하고 있으므로, 원칙적으로 농업경영체법률에 규정된 농업경영체정보 등록·변경 관련 사항은 개인정보 보호법 상 각 조항의 제한을 받지 않음.
- 또한, 개인정보 보호법 제18조 제2항 제2호는 다른 법률에 규정이 있는 경우 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있다고 규정이 있으므로, 농어업경영체법 제5조에 따라 건강보험공단 내지 심평원에 정보제공 요청 가능함.
- 아울러, 개인정보 보호법 제18조 제2항 제1호는 정보주체의 동의를 받은 경우 정보의 제3자 제공을 규정하고 있으므로, 농업경영체등록 신청서에 부정수급방지를 위하여 건강보험공단 내지 건강보험심사평가원의 정보를 활용할 수 있다는 문구를 삽입하는 방안이 있음.
- 단, 개인정보 보호법 제20조에 따라 정보주체에 개인정보를 수집한다는 사실을 알려야 하는 의무 규정이 있으므로, 농업경영체등록 신청서에 부정수급방지를 위하여 건강보험공단 내지 건강보험심사평가원의 정보를 활용할 수 있다는 문구를 삽입하여 이를 알릴 수 있음.

〈개인정보 보호법상 제3자에 대한 정보요구 관련 조항〉

※ 개인정보 보호법

제6조(다른 법률과의 관계) 개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다. <개정 2014. 3. 24.>

제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한)

① 개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항 및 제39조의3제1항 및 제2항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다. <개정 2020. 2. 4.>

② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 **개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다.** 다만, 이용자(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 해당하는 자를 말한다. 이하 같다)의 개인정보를 처리하는 정보통신서비스 제공자(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 해당하는 자를 말한다. 이하 같다)의 경우 제1호·제2호의 경우로 한정하고, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다. <개정 2020. 2. 4.>

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우

2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

3. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

③ 개인정보처리자는 제2항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다.

1. 개인정보를 제공받는 자

2. 개인정보의 이용 목적(제공 시에는 제공받는 자의 이용 목적을 말한다)

3. 이용 또는 제공하는 개인정보의 항목

4. 개인정보의 보유 및 이용 기간(제공 시에는 제공받는 자의 보유 및 이용 기간을 말한다)

5. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

④ 공공기관은 제2항제2호부터 제6호까지, 제8호 및 제9호에 따라 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하는 경우에는 그 이용 또는 제공의 법적 근거, 목적 및 범위 등에 관하여 필요한 사항을 보호위원회가 고시로 정하는 바에 따라 관보 또는 인터넷 홈페이지 등에 게재하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26., 2020. 2. 4.>

제19조(개인정보를 제공받은 자의 이용·제공 제한) 개인정보처리자로부터 개인정보를 제공받은 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 개인정보를 제공받은 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우

2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

제20조(정보주체 이외로부터 수집한 개인정보의 수집 출처 등 고지)

① 개인정보처리자가 정보주체 이외로부터 수집한 개인정보를 처리하는 때에는 정보주체의 요구가 있으면 즉시 다음 각 호의 모든 사항을 정보주체에게 알려야 한다.

1. 개인정보의 수집 출처

- 2. 개인정보의 처리 목적
- 3. 제37조에 따른 개인정보 처리의 정지를 요구할 권리가 있다는 사실
- ③ 제2항 본문에 따라 알리는 경우 정보주체에게 알리는 시기·방법 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2016. 3. 29.>

○ 농업경영체로 등록한 농업인과 농업법인을 대상으로 법률상 규정된 각종 지원금이 지급되며, **건강보험료 관련 혜택도 주어지고 있음**⁶⁶⁾.

- 따라서, 농업경영체 등록 시 건강보험 관련 혜택을 받으므로, 국민건강보험법 제63조 건강보험심사평가원(이하 '심평원'이라 함)의 업무와도 관련 있으므로 농식품부와 심평원 내지 국민건강보험공단과 MOU를 체결하여 관련 정보를 받을 수 있음.

〈국민건강보험법 상 건강보험심사평가원의 업무 범위〉

- ※ 국민건강보험법
- 제5장 건강보험심사평가원
- 제63조(업무 등)
- ① 심사평가원은 다음 각 호의 업무를 관장한다. <개정 2022. 6. 10.>
1. 요양급여비용의 심사
 2. 요양급여의 적정성 평가
 3. 심사기준 및 평가기준의 개발
 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 업무와 관련된 조사연구 및 국제협력
 5. 다른 법률에 따라 지급되는 급여비용의 심사 또는 의료의 적정성 평가에 관하여 위탁받은 업무
 6. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 업무

66) 농업경영체로 등록하게 되면 농업직불금 지급, 국민연금과 **건강보험료 지원**, 농지취득 시 취득·등록세 50% 감면, 농지전용 부담금 면제, 3년 이상 자경자의 양도세 100% 감면, 농기계용 면세유 구입자격 부여, 농지연금 가입자격 부여, 농업용 전기요금제 적용 등의 혜택 외에도 중앙정부와 지자체에서 시행하는 각종 지원 사업의 신청 자격을 부여받음.