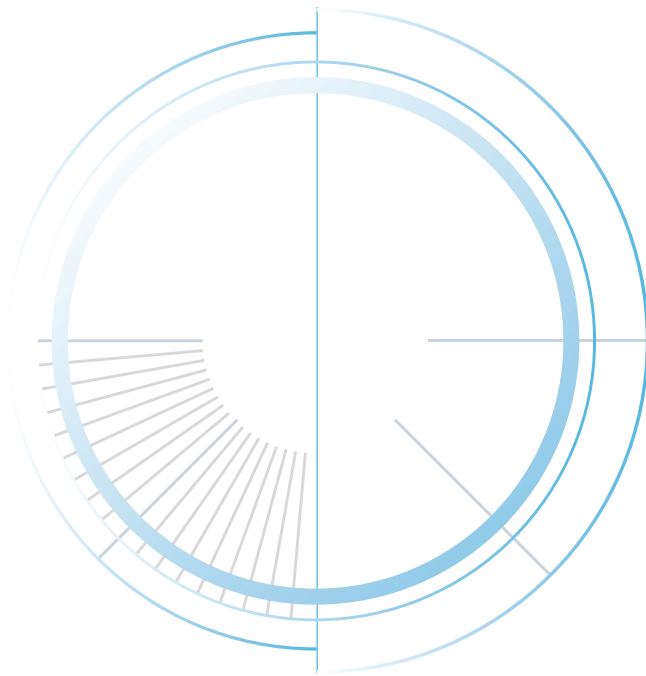


발 간 등 록 번 호

11-1543000-002272-01

# 농업·농촌 관련 헌법조항 현황 및 개정 방향



연구기관  
한국농업경제학회



# 제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 “농업·농촌 관련 헌법조항 현황 및 개정 방향” 최종보고서로 제출합니다.

2017년 6월

- 주관연구기관명 : 한국농업경제학회
- 주관연구책임자 : 이태호(서울대학교)
- 참여연구원 : 사동천(홍익대학교)

※ 주관연구기관 및 주관연구책임자, 연구원은 실제 연구에 참여한 기관 및 참여자의 명의로 함



# 목 차

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| I. 서론 .....                           | 2  |
| II. 농업·농촌 관련 헌법 조항에 대한 법적 검토 .....    | 3  |
| 1. 농지의 소작제 금지 .....                   | 4  |
| 가. 소작제의 의미 .....                      | 4  |
| 나. 우리나라 소작제도의 연혁 .....                | 6  |
| 다. 유럽 소작제도의 연혁 .....                  | 9  |
| 라. 헌법 규정의 연혁 .....                    | 10 |
| 마. 현행 헌법규정의 검토 .....                  | 14 |
| 2. 경자유전의 원칙 .....                     | 16 |
| 가. 경자유전의 원칙의 의미 .....                 | 16 |
| 나. 경자유전의 원칙의 연혁 .....                 | 18 |
| 다. 해외 경자유전의 원칙 .....                  | 21 |
| 라. 경자유전의 원칙에 관한 법률유보의 한계를 넘는 요소 ..... | 23 |
| 마. 경자유전 원칙의 폐기 시 예상되는 부작용 .....       | 24 |
| III. 해외 농업·농촌 관련 법률 조항 .....          | 25 |
| 1. 독일 .....                           | 25 |
| 2. 프랑스 .....                          | 27 |
| 3. 덴마크 .....                          | 28 |
| 4. 스위스 .....                          | 28 |
| 가. 스위스 연방헌법 제104조의 내용 .....           | 29 |
| 나. 스위스 연방헌법 제104조의 제정과정 .....         | 31 |

|   |           |
|---|-----------|
| 5. 일본 .....                               | 34        |
| 6. 소결 .....                               | 35        |
| <b>IV. 농업·농촌 관련 헌법 개정 방향 .....</b>        | <b>36</b> |
| 1. 제 121조 .....                           | 36        |
| 가. 한국의 농지 현황과 문제점 .....                   | 36        |
| 나. 농지정책의 중요성 .....                        | 37        |
| 다. 헌법 농지 조항의 정책적 검토 .....                 | 38        |
| 라. 소작제 폐지논의 .....                         | 41        |
| 마. 경자유전의 원칙 폐지 논의 .....                   | 43        |
| 바. 소결 .....                               | 45        |
| 2. 제123조 .....                            | 49        |
| 가. 농업의 다원적 기능의 개념 .....                   | 50        |
| 나. 농촌의 공익적 기능 .....                       | 65        |
| 다. 헌법 제123조에 관한 견해들 .....                 | 71        |
| 라. 소결 .....                               | 72        |
| 3. 헌법 제121조 및 제123조 통합 개정시안 .....         | 73        |
| 가. 헌법 제123조 농업관련 규정을 제121조에 통합하는 방안 ..... | 73        |
| 나. 헌법 제121조에 공익적 기능 조항을 새로 규정하는 방안 .....  | 73        |
| 다. 헌법 제123조 제1항 및 제4항 규정의 존치 여부 .....     | 74        |
| <b>V. 결론 .....</b>                        | <b>75</b> |
| [별첨] 자료 1 : 농지개혁 .....                    | 80        |
| [별첨] 자료 2 : 헌법 경제조항 연혁 .....              | 81        |
| [별첨] 자료 3 : 스위스 헌법 104조 원문 .....          | 86        |

## <표 목차>

|   |    |
|---|----|
| [표 1] 헌법 내 농업조항의 구조와 내용 .....             | 4  |
| [표 2] 농업·농촌의 역할(현재) .....                 | 51 |
| [표 3] 농업·농촌의 역할(미래) .....                 | 52 |
| [표 4] 농촌에 대한 긍정적 이미지 .....                | 52 |
| [표 5] 농업·농촌의 다원적 기능 가치 인식 이유 .....        | 53 |
| [표 6] 농업·농촌의 다원적 기능 유지를 위한 비용 부담 의향 ..... | 53 |
| [표 7] 농업의 다원적 기능에 관한 국제사회 논의 내용 .....     | 57 |
| [표 8] 벼 경작면적과 쌀 농가의 분포 .....              | 64 |
| [표 9] 총인구 중 농촌인구와 농가인구 비중 .....           | 65 |
| [표 10] 농가소득 중 농업소득과 쌀 소득 비중 .....         | 66 |
| [표 11] OECD의 새로운 농촌정책 패러다임 .....          | 69 |
| [표 12] 일본의 6차산업 사업모델과 사례 .....            | 70 |

## <그림 목차>

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| [그림 1] 소작인 위안잔치(1930년대) .....  | 6  |
| [그림 2] 목표가격, 생산보조 .....        | 62 |
| [그림 3] 농업생산과 공익의 결합생산 관계 ..... | 63 |
| [그림 4] 연도별 쌀 생산량 .....         | 64 |
| [그림 5] EU의 공동농업정책 예산 .....     | 68 |





## 요 약 문 (국 문)

- 1988년 시행되어 유지되고 있는 현행 헌법은 그간의 한국 농업의 변화된 현실을 반영하기에 부적절한 부분이 있다는 논란이 있음. 현행 헌법에서 규정되고 있는 경자유전의 원칙과 소작제금지의 원칙, 예외적 임대차와 위탁경영 허용, 국가의 농·어촌종합개발 및 지원 계획 수립·시행의 책무 등이 주요 논점 사항임.
- 경자유전의 원칙은 투기자본의 토지유입을 막고 건전한 국민경제의 실현을 이루고자 하는 규범적 목적을 가짐. 소작제금지 규정은 농지임대차에 있어서 차임을 제안할 근거로 기능함.
- 해외 사례를 살펴보면, 스위스는 헌법에, 그 밖의 국가에서는 예외 없이 법률로써 경자유전의 원칙을 규정하고 있으며, 우리의 법률보다 한층 강화된 경자유전의 원칙을 실현하고 있음.
- 현행헌법 하의 소작제 금지 규정과 경자유전 원칙의 규범목적이 분명함에도 불구하고 이를 폐지하고자 논하는 것은 지나치게 성급한 시도임.
- 다만, 법체계의 정합성을 위하여 헌법과 농업·농촌 및 식품산업 기본법의 내용을 조정할 필요가 있음. 이념적 논쟁이 있거나 지켜야할 국가적 가치를 담는 내용은 헌법에 규정하고, 이념적 논쟁이 없는 부분은 기본법에 규정하여도 무방함.
- 뿐만 아니라 농업의 다원적 기능 또는 농촌의 공익적 기능 개념은 시장 기능을 보완하는 정책을 시행하는 논리로서 폭넓게 받아들여지고 있음. 이에 따라 '농촌의 공익적 기능'에 관련된 조항을 헌법 123조에 추가하는 것이 바람직함.
- 결론적으로 정책적 현실과 법적 타당성을 검토해 볼 때, 소작제 금지와 경자유전의 원칙의 규범적 가치는 존중하고, 농촌의 공익적 기능을 추가하며, 헌법 내 농업·농촌 관련 조항을 통합하여 개정할 것을 제안함.

# I. 서론

- 일반적으로 “헌법이란 그에 따라 국가나 조직이 통치되는 기본 원칙이나 확립된 전례”<sup>1)</sup>를 말함. 헌법재판소는 “헌법은 국민적 합의에 의해 제정된 국민생활의 최고 도덕규범이며 정치생활의 가치규범으로서 정치와 사회질서의 지침을 제공하고 있기 때문에 민주사회에서는 헌법의 규범을 준수하고 그 권위를 보존하는 것을 기본으로 한다.”<sup>2)</sup>고 결정한 바 있음.
- 농업·농촌 정책과 같은 경제와 밀접하게 연관된, 정치 또는 법과 같은 사회 제도와 큰 상관관계가 없어 보이는 사항도 그 사회의 제도를 결정하는 기본 원칙에 의해 결정되게 마련이고 궁극적으로는 헌법의 영향을 받음.
- 노벨상 수상자인 뷰캐넌(James M. Buchanan Jr.)은 1986년 그의 노벨상 수상 강연에서 “경제학자들은 그들이 마치 선의의 독재자에게 고용된 것처럼 정책조언만 하는 것에 그치지 말고, 정치적 의사결정이 만들어지는 구조를 들여다보아야 한다”고 하였음.<sup>3)</sup> 이것은 경제학자들이 기존 제도를 결정하는 원칙(예를 들어 헌법)을 바꿀 수 없는 것으로 받아들이는 데 그칠 것이 아니라, 적극적으로 기존 제도를 결정하는 원칙을 개선할 수 있는 방향을 모색해야 한다는 것을 의미함.
- 농지정책을 포함한 농업·농촌 정책은 궁극적으로는 헌법에 기초한 것으로, 농업·농촌 관련 헌법 조항을 분석하고 헌법의 가치와 이념을 재정립하여 보다 효율적으로 작동하는 제도를 구현할 필요가 있음. 현행 헌법은 약 30년 전인 1988년부터 시행된 것으로 그간의 한국 농업의 변화에 비추어 볼 때, 현실을 제대로 반영하는 올바른 농업정책의 기본이 되기에 부적절한 부분이 있다는 논란이 있음.
- 헌법을 둘러싼 여러 가지 논쟁의 와중에서 올바른 농업·농촌정책의 바탕이 되기 위한 헌법을 제정하기 위해 현행 헌법에 있는 농업·농촌 관련 조항을 종합 검토할 필요성이 대두됨.

1) The New Oxford American Dictionary, 2nd Ed., 2005, Oxford University Press

2) 헌재 1989.9.8. 88헌가6 결정.

3) James M. Buchanan Jr., The Constitution of Economic Policy, Lecture to the Memory of Alfred Nobel, December 1986

- 농업계 일부에서도 헌법에 '농업·농촌의 기능과 역할'에 대한 조항을 추가해야 한다는 요구 등 헌법의 농업 관련 조항 개정 필요성에 대한 목소리가 높아짐.
- 이에 따라, 본 연구에서는 헌법 개정을 농업·농촌의 측면에서 종합 검토하여 헌법 개정 논의에 대응하고자 함.
  - 대한민국 헌법 중 농업·농촌 관련 조항 현황에 대해 법적인 측면에서 그 내용과 타당성을 검토하고, 농업·농촌과 관련된 조항이 역사 속에서 어떤 과정을 거쳐 변화하여 왔는지 그 변천 과정을 정리함. 그와 관련하여 우리나라만이 갖고 있는 특수한 상황과 법적·정책적 여건을 분석하고 의미를 도출함.
  - 해외 주요국(스위스, 독일, 일본, 미국 등)의 헌법 및 법률상의 농업·농촌 관련 내용을 조사하고 시사점을 도출함.
  - 앞의 논의를 바탕으로 헌법에 명시된 농업관련 조항과 연관된 농업 정책을 통합적으로 검토하고 농업·농촌 관련 헌법 개정 방향을 제안함.

## II. 농업·농촌 관련 헌법 조항에 대한 법적 검토

- 농업에 관한 헌법규정은 제121조와 제123조가 있음.
- 헌법 제121조 제1항은 경자유전의 원칙과 소작제금지의 원칙을 규정하고, 제2항은 예외적 임대차와 위탁경영 허용을 규정함.
- 헌법 제123조 제1항은 국가의 농·어촌종합개발 및 지원 계획 수립·시행의 책무를 규정하고, 제4항은 농수산물의 수급균형 및 유통구조개선을 통한 가격 안정을 도모하여 농어민의 이익보호에 관한 책무를 규정하고, 제5항에 농어민의 자조조직 육성의 책무와 그 활동 및 발전의 보장을 규정함.
- 이러한 농업 관련 헌법규정들이 헌법적 가치가 있는 것인지, 법률적 가치가 있는 것인지에 관하여 연혁 및 비교법적 고찰 나아가 우리나라의 특수한 사정을 고려하여 검토하고, 이로써 현재 및 미래의 시대적 가치를 담을 수 있는 농업 관련 헌법개정안을 모색해 보고자 함.

- 제도형성의 연혁을 기준으로 소작제금지, 경자유전의 원칙, 임대차 및 위탁 경영 순서로 검토하기로 함.

**[표 1] 헌법 내 농업조항의 구조와 내용**

| 조항    | 주요 내용  | 의의   |
|-------|--|--|
| 제121조 | 제1항<br>경자유전의 원칙 및 농지의 소작 제도 금지   | 소작제도금지는 그 자체가 헌법상 원칙이므로 법률로써도 소작제도를 허용할 수 없음.  |
|       | 제2항<br>다만, 농업생산성의 제고, 농지의 합리적 이용 또는 불가피한 사정이 있을 경우에 한하여 농지의 위탁 경영이나 임대차 허용 | 경자유전의 원칙에 대한 예외. 이에 따라 농지에 관하여 상세한 사항은 [농업기본법], [농지법]에서 규정.  |
| 제123조 | 제1항<br>농어업 보호·육성을 위한 농·어촌 종합개발과 그 지원 등 필요한 계획의 수립·시행                       | 경제적으로 낙후한 지역이나 일정 경제 부문을 지원할 국가의 과제로서 보조금이나 세제상의 혜택 등에 관한 근거 규정. 이에 따라 [농어업·농어촌 및 식품산업 기본법]이 제정되어 농업과 어업·식품산업에 대한 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항 규정. |
|       | 제2항<br>지역간의 균형있는 발전을 위한 국가의 지역경제 육성 의무                                     | 또한 [농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법]이 제정·시행됨.  |
|       | 제4항<br>농수산물의 수급균형, 유통구조의 개선, 가격안정 도모 등을 통한 농·어민 이익의 보호                     | 농·어민의 경제적 이익뿐만 아니라 농수산물의 최종소비자인 전체국민의 이익을 보호하기 위한 근거 규정  |
|       | 제5항<br>농·어민의 자조조직 육성 및 그 자율적 활동과 발전 보장                                     | 농·어민 자조조직으로서 자발적 협동조합의 자율성을 침해하지 않음은 물론, 필요한 경우 적극적인 육성 의무 포함  |

자료: 임정빈(2017)<sup>4)</sup>

## 1. 농지의 소작제 금지

### 가. 소작제의 의미

- 농지소작제란 농지 소유자가 토지 이용권을 일정 조건 하에 농업생산자에게 맡겨 토지이용에 대한 대가로서 지대(소작료)를 받는 제도를 말함.

4) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, '헌법상 농업조항' 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 9면.

- 봉건적 소작제란 소작인에 대한 경제 외적인 강제를 통해 지주를 위한 잉여노동행위라고 정의할 수 있음.<sup>5)</sup>
  - 봉건적 소작제는 1) 지주의 소작인에 대한 강제적 잉여노동행위, 2) 지주의 경작소득 목적, 3) 고율의 소작료 등을 특징으로 함.
  - 반봉건적 소작제는 2) 지주의 경작소득 목적, 3) 고율의 소작료 등을 특징으로 함.
- 우리나라 소작제도는 삼국시대부터 기원을 찾을 수 있고, 유럽에서는 중세 말기 영주제가 해체되면서 본격적으로 시작되었으며, 자본주의하에서 여러 형태로 전개되었음.<sup>6)</sup>
- 일본에서는 1800년대부터 2차 세계대전이 끝날 무렵까지 영주를 중심으로 하는 전형적인 봉건적 소작제가 성행하였고, 현재 소작을 임대차와 같은 의미로 사용하고 있음.
- 오늘날 예외적으로 허용되는 임대차와 위탁경영도 넓은 의미의 소작제라고 할 수 있으나, 이농자 및 상속비농업인, 농지투기에 의한 불법소유자 등이 농지의 가치상승에 주목적을 두고 농지의 현상유지 차원에서 행해지는 것인데 반하여, 본래적 의미의 소작제는 재촌지주가 경제 외적으로 소작인을 지배하면서 경작소득을 목적으로 높은 소작료를 징수한다는 점에서 차이가 있음.
- 오늘날 제2차~제4차 산업의 발달로 고소득을 누리게 되자, 상대적으로 농업 수익성이 악화되고 3D업종으로 여겨지면서 농업을 회피하게 되었고, 그 결과 본래적 의미의 소작제는 소멸된 것으로 봄.
- 봉건적 소작제는 갑오경장을 지나면서 소멸되었다가 일제 강점기 다시 부활하였으나 농지개혁을 통해 완전 소멸된 것으로 봄.
- 반봉건적 소작제는 농지개혁법이 시행되면서 소멸되었다가 1960년대 도시자본의 유입으로 음성적으로 성행하다가 1980년대 후반 소멸된 것으로 추정된다고 함.

5) K. Marx는 소작은 '경제외적인 강제를 통해 실현되는 지주를 위한 잉여노동행위로 정의한다.; K. Marx(강신준 역, 『자본III-3』, 이론과 실천, 1990, 986면; 이진경, 『사회구성체론과 사회과학방법론』, 아침, 1986, 198-261면 (김육, "헌법상 '경자유전'의 과도기적 소유원칙, 그 발전적 이행을 위하여", 「공법연구」 제28집 제3호, 2000, 224면 에서 재인용).

6) 고대 로마 제국 말기 콜로누스를 일종의 소작제도로 보는 견해가 있으나, 그것은 중세 농노제의 선구일 뿐이라는 반론도 있음.

- 그러나 여전히 50%의 소작료를 징수하는 사례가 보고되고 있음.
- 소작료는 임대차의 차임으로 존속하지만(보통 생산량의 10%), 차임은 본래적 의미의 소작료로 볼 수 없음.

## 나. 우리나라 소작제도의 연혁

- 우리나라 소작제도는 삼국시대부터 기원을 찾을 수 있다고 함.
  - 사전(賜田)<sup>7)</sup>, 사원전(寺院田), 식읍(食邑)<sup>8)</sup> 등이 소작제도에 의하여 경작되었을 것으로 추정됨.
  - 통일신라시대에는 토지매매가 성행하였고, 토지검병과 사유화가 진행되었는데, 몰락한 농민에 의하여 봉건적 소작제도가 있었을 것으로 추정됨.

[그림 1] 소작인 위안잔치(1930년대)



- 소작제의 기록은 고려시대부터 나타남.
  - 휴경지 또는 폐토지(진전이라 함)의 밭을 개간한 사람은 첫해의 수확물을 전부 갖고 그 다음 해부터는 지주와 반씩 나눈다는 기록이 있음(고려사 973년(광종 24) 12월 기록).
  - 고려시대 소작제는 진전에 대하여 제한적으로 실시되었으나, 고려 중기 후 공전의 사전화가 진행됨에 따라 소작제는 전국적으로 성행함.

7) 국왕이 하사한 밭.

8) 공신들에게 하사하여 그 조세를 개인이 거두어 사용하던 고을.

- 고려 후기 지주는 농노적 지위에 있는 소작인으로부터 신분적 강제에 의하여 생산물의 50%에 달하는 소작료를 수취함(전형적인 봉건적 소작제 성행).

○ 조선 초기 과전법으로 토지개혁을 단행함.

- 과전법에 의해 재분배된 토지는 병작반수제(소작료 50%)를 금지하고(소작금지), 부득이 타인에게 경작케 할 경우에는 10%만 징수할 수 있게 함.
- 과전법에 포함되지 않는 공전도 소작제를 금지하고, 대신 새롭게 개간한 토지나 토지 없는 백성을 구휼할 목적으로 10%의 소작료로 차경(임대차)을 허용함.
- 과전법에 의해 소작제는 금지되었으나 국가경제의 주된 근간이 농업이고, 노동력을 강제할 수 있는 신분제를 기초로 하기 때문에 차경(임대차)을 예외적으로 허용했음에도 병작반수(소작제)가 부활할 가능성이 있었음.
- 태종 6년 토지 없는 백성이나 빈농의 구휼을 위해 예외적인 병작반수제가 허용됨.
- 세조는 과전법을 폐지하고 직전법(職田法)을 실시하였는데, 이로써 15세기 말 과전법은 완전히 붕괴되었고, 병작반수제라는 봉건적 소작제도가 확립됨.

○ 조선시대 소작제도는 병작법과 도작법 등 크게 두 가지가 있음.

- 병작법(타작법, 반작법)은 미리 정한 소작료율에 따라 징수하는 소작제도임. 일반적으로 소작료율은 50%였음. 조선 후기까지 널리 퍼진 소작제도임.
- 도작법은 수확량에 관계없이 일정의 소작료를 징수하는 소작제도임. 소작료율은 3분의1이 지배적이었으나 2분의1에 달하는 경우도 있었음. 임진왜란 후에 전라도에 비교적 많이 보급된 소작제도임.
- 경상도의 경우 병작법이 68%, 도작법이 32%였음.
- 소작기간에 대한 합의는 없었고, 대를 이어 소작하는 경우도 많았음.
- 병작법에 있어서 소작계약은 구두계약이 일반적이었고, 도작법에서는 문서화된 소작계약이 일반적이었음.

○ 1894년 갑오경장을 계기로 신분제가 붕괴되면서, 봉건적 소작제도는 반(半)봉건적 소작제도로 바뀜.

○ 일제 강점기 토지조사사업을 실시하였고, 그 결과 일본자본에 의한 지주의 권한이 강화되자 경작권, 도지권, 개간권, 입회권 등 소작농의 권리는 거의 전부 박탈됨으로써 다시 봉건적 소작제도로 회귀함.

- 조선말기 도조법의 소작료율이 생산량의 33%, 병작법이 50%인데 비해, 일제강점기 정도법의 소작료율은 생산량의 55~60%에 이름.

○ 1945년 해방 이후 1) 북한지역의 공산주의자들에 의한 무상분배의 농지개혁이 남한 농민을 선동하는 문제, 2) 극심한 소작제의 폐단을 시정할 필요성, 3) 한국사회의 민주화를 위해 농지제도의 개혁이 선행되어야 한다는 미군정당국의 정책적 고려 등에 의하여 농지개혁 기본정책 수립에 착수함.

- 1948년 과도정부법령 제173호를 공포하고 「토지를 소유치 못한 소작농민에게 전 일본인소유의 농지를 방매하여 소작농민으로 하여금 자립농지소유자가 되도록 협조하며 토지소유권을 광범위로 보급시켜 조선의 농업을 발달시킴」(동법령 제1조)을 목적으로 하여 귀속농지에 대한 개혁을 단행하였는데, 주요내용은 유상매수유상분배를 원칙으로 하여 매호당 구매의 규모는 전·답 도합 2정보를 한도로 하며 분배농지가격은 당해 토지의 연간 산출량의 3배를 현물로 책정하여 15년부 보상토록 함.<sup>9)</sup> 미군정에 의한 농지개혁은 실패로 돌아감.

- 1948년의 제헌헌법 제86조에서 「농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.」라고 규정하고,<sup>10)</sup> 이를 근거로 1949년 6월 농지개혁법이 제정됨으로써, 비로소 본격적인 농지개혁이 행하여지게 됨.

- 농지개혁법은 모든 부재지주의 농지, 모든 소작농지 및 자경농지라도 3정보를 초과하는 농지를 유상매수·유상 분배할 것을 규정하고 농지소유의 상한선을 규정함으로써 농지의 균등분배를 원칙으로 하였고, 매수농지의 보상에 있어 평년 주생산물의 1.5배로 가격을 책정하여 매수하여 소작인들에게 분배하고, 5년간 현물로 매수가격을 상환하도록 하는 것임.

- 농지개혁은 6.25전쟁을 겪으면서 호지부지 되었고, 공산화를 방지하였다는 점과 소작제도를 전면적으로 폐지하였다는 형식적 성과만 거두게 됨.<sup>11)</sup>

○ 농지분배의 결과 1정보미만의 농지를 소유한 농가가 50%에 이르는 등 농지의 세분화가 미래의 농업경쟁력을 떨어뜨리고, 한편 도시의 소자본이 농촌으로 유입되어 농지매입이 성행하면서 반봉건적 소작제도가 음성적으로 부활함.

9) 김운용, 농지소유의 상한제와 이용규제, 공법연구 제8집(1980), 한국공법학회, 40-41면 참조.

10) 제헌헌법 제86조는 경자유전의 원칙, 유상매수유상분배의 원칙을 전제로 하여 만들어 짐.

11) 김운용, 농지소유의 상한제와 이용규제, 공법연구 제8집(1980), 한국공법학회, 42면.



- 대법원 판례는 농지개혁법 중 농지분배는 한시적인 조치로 보았고,<sup>12)</sup> 「농지개혁법 실시이후 자작농민으로부터 농지를 매수하여 다시 그 농민에게 소작을 주는 것을 내용으로 하는 것과 같은 농지의 매매계약은 무효라고 해석하여야 할 것이고, 다만 소작약정만이 무효이고 농지의 매매계약 자체는 유효하다고는 볼 수 없는 것이다」<sup>13)</sup>라고 하여 경자유전의 원칙과 함께 소작제금지의 원칙을 재확인함.

○ 이를 계기로 1962년의 개정헌법 제113조에 「농지의 소작제도는 법률에 정하는 바에 의하여 금지한다.」라는 헌법 개정에 이르게 되었고, 1987년 현행헌법 제121조에서 전면금지로 개정하여 오늘에 이르게 됨.

○ 1970년대 급속한 산업발달로 이농현상이 급증하였고, 1980년대에는 농업 인력의 부족현상까지 나타남. 이는 반봉건적 소작제의 자연적 소멸을 낳게 됨.

- 소작제는 1) 지주의 소작인에 대한 강제적 잉여노동행위, 2) 지주의 경작소득 목적, 3) 고율의 소작료 등을 특징으로 하지만, 이러한 3요소는 1980년대 후반 거의 소멸된 것으로 여겨짐.

- 따라서 봉건적 소작제는 농지개혁을 통하여 완전 소멸하였고, 1960년대부터 다시 부활한 반봉건적 소작제는 1980년대 후반 경 거의 소멸되었다고 보아야 함.<sup>14)</sup>

## 다. 유럽 소작제도의 연혁

○ 유럽에서는 고대 로마 제국 말기 콜로누스를 일종의 소작제도로 보는 견해가 있지만 일반적인 의미의 소작제도는 중세 말기 영주제가 해체되면서 본격적으로 시작되었고, 자본주의하에 여러 형태로 전개되었다고 봄.

- 유럽의 소작제도는 대체로 16세기부터 시작되었으며, 18, 19세기에 자본주의적인 차지농업제도로 변모해감.

12) 대법원 1961.12.28. 선고 4293민상462판결.

13) 대법원 1964.5.12. 선고 63다830판결.

14) 그러나 현재도 여전히 50%의 소작료를 징수하는 사례가 보고되고 있음.

- 프랑스의 경우 14, 15세기에 흑사병 및 전란으로 인구가 감소하고 영지가 황폐됨에 따라 영지 재건을 위해 영주는 봉건지대의 수준을 낮추는 등 농민에 대한 양보정책을 취했고, 그 결과 농민보유지의 상속·매매·임대차가 가능해졌으며, 소유권이 소유권에 근접해가기 시작하는 등 농민의 토지소유권이 강화되었음. 특히 화폐경제의 발달과 더불어 농민적 상품경제가 발전하면서 일부 부농은 보유지(농민소유지)를 확대하여 빈농에게 소작시켜 소작료를 징수했으며, 이 같은 부농의 지주화에 의한 소작제가 정착됨.
  - 16세기에는 상공업·금융업으로 부를 축적한 도시의 부르주아들이 대량의 농지를 구입, 소작경영을 실시하는 등 부르주아들의 지주화가 성행하자, 영주 자신도 직영지를 확대시켜 소작경영을 대대적으로 실시함.
  
- 영국에서도 중세 말부터 16세기에 걸쳐 영주제가 해체됨에 따라 소작제도가 급속히 확대됨. 그러나 프랑스와는 달리 농민의 토지보유권이 약화되고, 오히려 영주 자신이 농민의 토지보유권을 차지권으로 전환시켜 지주화함.
  - 특히 16세기의 제1차 인클로저 운동과 18세기의 제2차 인클로저 운동을 거친 후, 지주의 대토지 소유가 보편화되었음.
  - 16~18세기에 걸쳐 지주는 대토지를 농업노동자를 고용하여 농업경영을 하는 자본가적 대차지농에게 대여함으로써, 자본가적 차지농이 광범위하게 성행하게 되었음.
  - 근대 영국의 소작제도는 근대적 토지소유자(지주), 농업자본가(자본가적 차지농), 농업노동자라는 3요소로 구성된 자본주의적 차지농업제도를 형성하게 되었음.

## 라. 헌법 규정의 연혁

### 1) 1948년 제헌헌법

제86조 “농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로 정한다.”

- 제헌헌법 제86조의 농지분배에 관한 규정은 경자유전의 원칙과 소작제금지의 원칙을 이념으로 하여 제정되었음.
  - 소작농에게 농지를 분배함으로써 직접 경작케 하여 두 가지의 이념을 동시에 달성하고자 함.

- 이를 실현하기 위하여 **【1949년 제정 농지개혁법】 제17조** “일체의 농지는 소작, 임대차, 위탁경영 등 행위를 금지한다. 단, 제5조제1항 제2호 단서의 경우 정부가 본법 기타 법령에 의하여 인허한 경우에는 예외로 한다.”라고 규정함.<sup>15)</sup>
- 즉, 정부가 매수하지 못한 보유금지 농지를 대상으로 정부 및 법령에 의하여 인허한 경우에만 예외적 소유를 허용함.

## 2) 1962년 개정헌법

제113조 “농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지한다.”

- 유상매수유상분배의 농지개혁이 종료됨으로써 제헌헌법 제86조의 한시법적 농지분배 규정을 폐기할 필요성에서 농지분배규정을 폐기함.
- 농지분배규정을 폐기한 대신에 그 이념적 기초인 소작제금지의 원칙을 명문화함.
  - 도시자본이 농지매입에 유입되면서 반봉건적 소작제가 음성적으로 부활한 것을 막기 위함.
- 제헌헌법 제86조의 이념 중 소작제금지의 원칙만을 명문화한 것은 경자유전의 원칙을 포기한 것이 아니라 소작제를 금지함으로써 경자유전의 원칙이 실현될 수 있다고 본 것임.
  - 또한, 1950년 강화된 개정 농지개혁법으로 경자유전의 원칙이 달성될 수 있다고 보았음.
- **【1950년 농지개혁법】 제17조** 농지는 소작, 임대차 또는 위탁경영 등 행위를 할 수 없다. 단, 제5조제1항 제2호(나)의 경우 급 정부가 본법 기타 법령에 의하여 인허하는 경우에는 예외로 한다.<sup>16)</sup>

15) **【1949년 농지개혁법】 제5조** 정부는 좌에 의하여 농지를 취득한다.

1. 좌의 농지는 정부에 귀속한다.

(가) 법령급 조약에 의하여 몰수 또는 국유로 된 농지

(나) 소유권의 명目が 분명치 않은 농지

2. 좌의 농지는 적당한 보상으로 정부가 매수한다.

(가) 농가 아닌 자의 농지

(나) 자경하지 않는 자의 농지, 단, 질병, 공무, 취학등 사유로 인하여 일시 이농한 자의 농지는 소재지위원회의 동의로써 도지사가 일정기한까지 보류를 인허한다.

(다) 본법 규정의 한도를 초과하는 부분의 농지

(라) 과수원, 종묘포, 상전등 숙근성 작물재배토지를 3정보이상 자영하는 자의 소유인 숙근성작물재배 이외의 농지

- 경자유전의 원칙이 한층 강화되어, 정부가 매수하지 못한 보유금지 농지 중에서 「농가 소유의 농지로서 자경하지 않는 자의 농지」에 대해서만 그것도 정부 및 법령에 의하여 인허한 경우에만 예외적 소유를 허용하고 소작, 임대 및 위탁경영을 허용함.
- 즉, 농가 아닌 자는 농지를 원천적으로 소유할 수 없고(농지개혁법 제5조 제2항 가목), 농가소유의 농지에 대해서도 자경하지 않는 경우에는 정부의 매수대상이고, 예외적으로 인허를 받은 경우에만 소작, 임대 및 위탁경영을 할 수 있음(농지개혁법 제5조 제2항 나목). 물론 소유한도를 초과하는 농지는 절대적으로 소작 등을 할 수 없음.

### 3) 1980년 개정헌법

제122조 “농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지한다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”

- 이 규정은 소작제를 법률유보로써 금지하고, 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다고 요약할 수 있음.
- 이 규정에 의하여 1986.12.31. 농지임대차관리법이 제정되었고, 1987.10.1. 시행됨.
- 농지개혁법이 폐기되는 1996.1.1.까지 국가의 매수대상 농지 중 농가소유의 농지를 자경하지 않는 경우와 예외적으로 인허를 받은 경우에만 소작, 임대 및 위탁경영을 할 수 있음(유일한 비농업인 농지소유 및 소작 허용된 농지임).

16) 【1950년 농지개혁법】 제5조 정부는 좌에 의하여 농지를 취득한다. <개정 1950.3.10.>

1. 좌의 농지는 정부에 귀속한다.

(가) 법령급 조약에 의하여 몰수 또는 국유로 된 농지

(나) 소유권의 명칭이 분명치 않은 농지

2. 좌의 농지는 본법 규정에 의하여 정부가 매수한다.

(가) 농가 아닌 자의 농지

(나) 자경하지 않는 자의 농지, 단, 질병, 공무, 취학 기타 부득이한 사유로 인하여 일시 이농한 자의 농지는 소재지위원회의 동의로써 시장, 군수가 일정기한까지 보류를 인허한다.

(다) 본법 규정의 한도를 초과하는 부분의 농지

(라) 과수원, 종묘포, 상전등 숙근성 작물 재배 토지를 3정보이상 자영하는 자의 소유인 숙근성 작물 재배 이외의 농지

- 그런데 국가가 매수하지 않은 매수대상농지는 농지개혁법 제5조 제2항 나목에 규정된 농지에 대해서 국가 등의 인허를 받은 경우에만 임대 및 위탁경영을 할 수 있고, 이 경우 1980년 헌법 제122조 단서에 따라 제정된 농지임대차 관리법에 의하여 임대 및 위탁경영을 할 수 있음.
- 다만, 농지임대차관리법 제21조(다른 법률과의 관계) 제1항에 의하여 “농지의 임대차에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법의 임대차에 관한 규정을 준용한다.”고 규정함으로써 마치 농지관리법의 적용을 받지 않는 것처럼 보이거나 입법적 불비로 여겨짐.
  
- 1980년 개정헌법 제122조 단서는 1996.1.1.까지 유지된 농지개혁법과는 상충되는 면이 있었음.
- 헌법 제122조 단서는 법률유보로써 임대차 및 위탁경영의 원칙적 허용을 규정하고 있음에도 농지개혁법 제17조는 원칙적으로 금지를 명문화한 규정이므로, 농지개혁법 제17조를 원칙적 허용규정으로 개정하였어야 했음.<sup>17)</sup> 헌법 부칙 제9조 “이 헌법 시행당시의 법령과 조약은 이 헌법에 위배되지 아니하는 한 그 효력을 지속한다.”라는 규정에 의하면 농지개혁법 제17조 본문의 원칙적 금지규정은 폐기된 것으로 해석됨.
- 헌법규정이 없더라도 농지개혁법 제17조<sup>18)</sup>에 의하여 예외적으로 인허를 받은 경우에만 소작, 임대차 또는 위탁경영을 할 수 있고, 이를 구체화한 농지임대차관리법에 의하여 임대차 또는 위탁경영을 규제할 수 있었음.
- 한편, 임대차와 위탁경영에 비하여 예외적으로 허용되는 소작에 관하여는 별도의 규제입법이 없이 농지개혁법 제17조에 의한 예외적 허용규정이 적용됨.
  
- 농지개혁법 제17조에 의하여 소작, 임대차 또는 위탁경영을 할 수 없는 매수 대상 농지에 대해서 국가가 동법 제5조 제2항에 의하여 매수하지 않은 농지는 그 소유자가 자경 또는 휴경하거나 처분하는 것만 가능함.

17) 1994년 농지법이 제정되면서 비로소 허용규정으로 바뀜.

18) 농지개혁법 제17조 “농지는 소작, 임대차 또는 위탁경영 등 행위를 할 수 없다. 단, 제5조제1항제2호(나)의 경우 급 정부가 본법 기타 법령에 의하여 인허하는 경우에는 예외로 한다.”[전문개정 1950.3.10.]

#### 4) 소결

- 농지개혁법 제17조에 소작과 임대차를 동시에 규정하면서도 양자가 어떤 차이가 있는지 규명한 바 없음.
- 1970년대 부활된 소작제는 반봉건적 소작제의 성격을 띠고 있을 뿐, 지주에게 예속된 소작인의 모습은 보이지 않았고, 다만 50%의 고율의 소작료 징수모습이 보이다가 현재까지 간혹 이어져 오고 있음.
- 헌법상 소작제의 법률유보에 따라 농지개혁법의 규정은 원칙적 허용여부를 떠나서 내용상으로는 소작, 임대차 및 위탁경영을 엄격히 금지하고 있음을 알 수 있음.

#### 마. 현행 헌법규정의 검토

##### 1) 1987년 개정헌법

제121조 “① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.  
② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”

- 1987년 개정헌법 제121조 제1항 후단에 의하여 소작제는 전면 금지됨.
  - 그럼에도 불구하고 1996.1.1.까지 농지개혁법 제17조에 의한 예외적 소작제를 허용하는 규정이 남아 있었음.
  - 농지개혁법 제17조에 의한 예외적 허용 소작제는 위헌 규정이 됨.
- 헌법 제121조 제1항에서의 소작제는 봉건적 소작제를 의미하는지 반봉건적 소작제를 포함하는 의미인지 불명확함.

- 소작의 의미에 대해 칼 막스가 정의한 소작의 본래적 의미인 '경제외적인 강제를 통해 지주를 위한 잉여노동행위'로 본다면, 소작은 이미 소멸된 것이므로 불필요한 규정이 될 것임(즉, 봉건적 소작제의 소멸).
- 그러나 소작의 의미에 대해 지주가 고율의 소작료를 받을 목적으로 경작소득에 목적을 두고 토지를 소작케 하는 경우, 즉 반봉건적 소작의 개념으로 이해한다면, 일부 여전히 존재하고 있고, 소작제와 임대차간의 구별이 반드시 명확한 것은 아님.
- 법령에 소작의 의미에 대해 정의한 규정이 없으며, 따라서 임대차와의 차이점을 규명할 필요가 있음.
  - 임대차에 있어서도 경작소득이 목적일 수 있고, 차임을 금전대신에 생산물로 받을 수 있어서,<sup>19)</sup> 지주를 위한 강제적 잉여노동행위라는 요소를 배제하면 임대차는 소작제와 다를 바가 없고, 정도의 차이가 있을 뿐임.
- 봉건적 소작제가 소멸된 상황에서 소작제 금지 규정(제1항 후단)과 예외적 임대차 허용규정(제2항)은 해석에 따라 서로 원칙과 예외의 관계로 이해되거나 상충되는 관계로 이해될 여지도 있음.
  - 봉건적 소작제는 그 의미가 뚜렷하고, 임대차와는 확연히 구별되나, 반봉건적 소작제는 임대차와의 구별이 반드시 명확한 것이 아님.
  - 그러나 폐기된 농지개혁법 제17조에서 소작, 임대차, 위탁경영 등을 구별하여 기술하고 있었으며, 헌법 제121조 제1항과 제2항과의 관계에 있어서도 같은 태도를 취하고 있다고 해석됨.
  - 따라서 소작료를 기준으로 명확히 구별하는 개념정의가 필요할 것임.
- 헌법 제121조 제1항 후단의 소작제금지의 원칙은 폐지하여야 한다는 논의가 헌법학자 및 농지를 소유한 비농업인으로부터 제기되고 있음.
  - 폐지론자들의 주장은 이미 소멸된 봉건적 의미의 소작제를 전제로 하고 있고, 4차산업을 기초로 하는 스마트팜 농업의 특수성을 전혀 이해하지 못하거나 고려조차 하지 않고 있음.

19) 지원림, 민법강의 제14판, 홍문사, 2016, [5-177] 참조.

- 해방이후 농지개혁법에 의하여 소작제는 엄격히 금지되었고, 다시 반봉건적 소작제가 부활하면서 제3공화국 헌법 제113조에 편입된 것이므로, 폐지론자들의 주장은 소작제의 의미 및 농업의 현실을 이해하지 못하고 그릇된 상황을 전제로 하는 주장으로 보임.

○ 선진화된 새로운 농업형태인 스마트팜 농업에 있어서는 고율의 소작료(차임) 징수가 예상되고 있음.

- 미래의 농업시스템인 스마트팜 농업은 온실하우스에 4차 산업을 접목시킴으로써 층별 공간단위로 대량생산이 가능하고, 자동화된 제어기술에 의하여 채소류의 경우 12모작이 가능한데, 가령 연생산량의 10%를 소작료로 징수하더라도 1모작의 120%에 이르는 고율의 소작료(차임)가 됨.
- 이것은 특히 도시근교에 있어서 농지가격의 상승과 경자유전의 원칙을 파괴시키는 중요한 요인이 될 것임.
- 소작제금지 규정을 헌법에 존치함으로써, 농지임대차에 있어서 차임을 제한할 입법적 근거가 될 수 있을 것임.

## 2. 경자유전의 원칙

헌법 제121조 “① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, ~ 생략.

### 가. 경자유전의 원칙의 의미

- 경자유전의 원칙이라 함은 농지는 경작자만이 소유할 수 있다는 원칙을 말함. 즉 투기나 재산증식의 목적이 아니라 직접 경작에 종사하는 자만이 농지를 소유할 수 있다는 의미임.
- 농업은 국민의 생존권과 관련된 식량안보 차원에서 접근하여야 하고, 농지의 유한성과 회복불가능성에 비추어 각국은 정도의 차이는 있으나, 예외 없이 경자유전의 원칙을 준수하고 있음.



- 제헌헌법 제86조<sup>20)</sup>의 유상매수유상분배 원칙 규정은 경자유전의 원칙과 소작 제금지의 원칙을 이념적 기초로 하였음.
  - ‘*耨者有田의 原則*’에서 “者”는 농가를 단위로 하고, 소유명의는 호주를 원칙으로 하였음. 당시 호주제도가 시행되고 있었고, 여성은 호주가 될 수 없었고 또한 농지를 상속받을 수도 없었음. 그러나 오늘날 호주제도의 폐지와 남녀 차별규정이 철폐됨으로써 “者”는 자연인이면 누구나 대상이 되고, 나아가 농지법 제6조 제1항에 의하여 농업법인도 포함됨.
  
- 농지법 제정 당시 농업인의 사유재산권 보호를 위하여 비농업인의 농지소유를 대폭 허용하여야 한다는 주장과 경자유전의 원칙을 철저히 관철시켜야 한다는 주장이 대립되었고, 이러한 상반된 주장에 대한 타협점을 찾는 과정에서 농지법 제6조 제1항에 경자유전의 원칙을 규정되게 됨.<sup>21)</sup>
  
- 농지법 제6조 제1항에 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.”고 규정함으로써 일용 경자유전의 원칙을 관철시키고 있는 것으로 보임.
  - 그러나 ‘자기의 농업경영’이라는 의미는 견해에 따라 광의로 해석될 여지가 있어서, 이 규정으로 헌법 제121조의 경자유전의 원칙을 어느 정도 준수할 수 있는지 의문임.
  - 물론 농업 법인을 포함시키기 위하여 마련된 표현이지만, 농업인을 대상으로 할 경우에는 지나치게 광의로 해석될 수 있음.
  
- “「농업경영」이라 함은 농업인 또는 농업 법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 의미한다.”고 정의함(농지법 제2조 제4호).
  - 농업경영과 유사한 개념으로서 자경이 있는데, “자경이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생 식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업 법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생 식물을 재배하는 것을 의미한다”고 규정하고(농지법 제2조 제5호), 농지법제정시안 제2조 제5호에 의하면 “자경이란 농지의 소유자가 자기의 계산과 책임 하에 소유농지를 경작하는 것을 말한다.”고 정의함.

20) 제86조 “농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로 정한다.”

21) 안중운, “96농지제도 이렇게 달라진다.”, 농어촌진흥, 1995. 11, 15면 참조.

- 헌법 제121조상의 경자유전의 원칙은 농지의 소유자가 경작에 직접 종사하여야 한다는 좁은 의미로 해석하는 것이 원칙인데, 농업인이 단지 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것이면 직접 경작에 종사하지 않더라도 농업경영에 해당한다는 점에서<sup>22)</sup> 농지법 제6조 제1항은 위임법률의 한계를 넘은 것은 아닌지 의문임.
  - 현행 농지법에 관한 판례는 농지법 제6조의 '농업경영'이라는 개념도입에도 불구하고 " 농지법 제2조, 제6조, 제8조, 제9조 및 같은 법 시행령의 규정에 비추어 보면, 농지법 제9조 소정의 예외적인 경우를 제외하고 자신의 노동력을 투입하지 아니한 채 농작업의 전부 또는 일부를 위탁경영하는 것은 허용되지 아니한다."고 판시함.<sup>23)</sup>
- 따라서 경자유전의 원칙을 관철시키기 위해서는 농지법 제6조 제1항을 다음과 같이 농업인에 한하여 엄격한 의미로 개정할 필요가 있음.

| 현행 농지법 제6조 제1항                             | 개정안  |
|--|--|
| ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다. | ① 농지는 농업인이 자경하거나 농업 법인이 자기의 농업경영에 이용 또는 이용할 경우에 한하여 이를 소유할 수 있다. |

## 나. 경자유전의 원칙의 연혁

- 고려시대 및 조선시대에는 경자유전의 원칙이라는 개념 자체가 없었던 것으로 보임. 일부의 양민계층에서 농지를 소유한 경우는 있었으나 주로 지배계층이 농지를 소유하고 농민은 소작 내지 차경(임대차)에 의하여 경작을 하는 경우가 대부분이었음.
- 갑오경장을 계기로 봉건적 소작제는 폐지되었으나 반봉건적 소작제로 변천하면서도 여전히 지주계층인 양반들의 소작인 신분에서 크게 벗어나지 못하였고, 한편 자본을 축적한 양민의 소작인으로 전락한 경우도 발생하였음. 일제강점기에는 일본의 봉건적 소작제가 널리 보급되어 조선시대보다 더 열악한 봉건적 소작제도가 부활되었기 때문에, 경자유전의 원칙은 개념조차 없었음.

22) 따라서 농지소유가 허용된다는 의미로 통한다.

23) 대법원 2006. 2. 24. 선고 2005도8080 판결.

- 해방 이후 미군정에 의하여 공산화의 방지목적으로 소작제 금지와 더불어 최초로 경자유전의 원칙이 사회적 중요 쟁점으로 부각되었음. 이러한 노력으로 1948년 제헌헌법 제86조가 제정되었는데, “농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로 정한다.”고 규정하기에 이룸. 제헌헌법 제86조의 농지분배에 관한 규정은 경자유전의 원칙과 소작제금지의 원칙을 이념으로 하여 제정된 것임. 소작농에게 농지를 분배함으로써 직접 경작케 하여 두 가지의 이념을 동시에 달성하고자 하였음.
- 제헌헌법 제86조에 따라 경자유전의 원칙을 실현하기 위하여 1949년 제정 농지개혁법 제17조가 제정되었는데, “일체의 농지는 소작, 임대차, 위탁경영 등 행위를 금지한다. 단, 제5조 제1항 제2호 단서의 경우 정부가 본법 기타 법령에 의하여 인허한 경우에는 예외로 한다.”라고 규정함.<sup>24)25)</sup> 즉, 정부가 매수하지 못한 보유금지 농지를 대상으로 정부 및 법령에 의하여 인허한 경우에만 비농업인의 예외적 소유를 허용하였음.
- 1962년 개정헌법은 유상매수유상분배의 농지개혁이 종료됨으로써 제헌헌법 제86조의 한시법적 농지분배 규정을 폐지하고, 그 이념적 배경인 소작제금지의 원칙을 명문화하였음. 소작제금지의 원칙만을 명문화한 것은 경자유전의 원칙을 포기한 것이 아니라 소작제를 금지함으로써 경자유전의 원칙을 실현할 수 있다고 본 것임. 즉 1950년 강화된 개정 농지개혁법으로 경자유전의 원칙을 달성할 수 있다고 보았기 때문임. 1950년 농지개혁법 제17조에서 “농지는 소작, 임대차 또는 위탁경영 등 행위를 할 수 없다. 단, 제5조 제1항 제2호 (나)의 경우 급 정부가 본법 기타 법령에 의하여 인허하는 경우에는 예외로 한다.”고 규정하였음.<sup>26)</sup>

24) 【1949년 농지개혁법】 제5조 정부는 좌에 의하여 농지를 취득한다.

1. 좌의 농지는 정부에 귀속한다.

(가) 법령급 조약에 의하여 몰수 또는 국유로 된 농지

(나) 소유권의 명목이 분명치 않은 농지

2. 좌의 농지는 적당한 보상으로 정부가 매수한다.

(가) 농가 아닌 자의 농지

(나) 자경하지 않는 자의 농지, 단, 질병, 공무, 취학등 사유로 인하여 일시 이농한 자의 농지는 소재지위원회 동의로써 도지사가 일정기간까지 보류를 인허한다.

(다) 본법 규정의 한도를 초과하는 부분의 농지

(라) 과수원, 종묘포, 상전등 숙근성 작물재배토지를 3정보이상 자영하는 자의 소유인 숙근성작물재배 이외의 농지

25) 소작과 임대차는 일본과는 달리 서로 다른 의미로 사용되고 있다.

26) 【1950년 농지개혁법】 제5조 정부는 좌에 의하여 농지를 취득한다. <개정 1950.3.10.>

- 1962년 헌법 시행 시 비록 헌법에 경자유전의 원칙을 규정하지는 않았지만, 실제로는 제헌헌법 시기보다 한층 강화되었음. 즉 소작, 임대 및 위탁경영을 엄격히 제한함으로써 경자유전의 원칙을 한층 강화시켰다는 것임. 정부가 매수하지 못한 보유금지 농지 중에서 농가 소유의 농지로서 자경하지 않는 자의 농지에 대해서만 그것도 정부 및 법령에 의하여 인허한 경우에만 예외적 소유를 허용하고 이 경우에만 소작, 임대 및 위탁경영을 허용하였음. 농가 아닌 자는 농지를 원천적으로 소유할 수 없고(농지개혁법 제5조 제2항 가목), 농가소유의 농지에 대해서도 자경하지 않는 경우에는 정부의 매수대상이고, 예외적으로 인허를 받은 경우에만 소작, 임대 및 위탁경영을 할 수 있었음(농지개혁법 제5조 제2항 나목).
- 1987년 개정헌법 제121조 제1항에 의하여 경자유전의 원칙은 헌법상 법률유보로 규정되고, 소작제는 전면 금지하여 오늘에 이르고 있음. 농지개혁법이 폐기된 1996.1.1.까지 동법 제17조에 의한 예외적 소작제를 허용규정이 남아 있었지만, 헌법 부칙 제5조에 의하여 헌법시행일인 1988년 2월 25일부터 효력을 상실하였음.
- 한편 농지법이 1994년 제정되면서 농지법 제6조 제2항에 규정된 비농업인의 예외적 농지소유허용에 관한 규정 각 호 중에 3호의 '상속(상속인에게 한 유증을 포함한다. 이하 같다)에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우' 및 4호의 '대통령령이 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 자가 이농하는 경우 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우'를 규정함으로써 헌법상 법률유보에 관한 제121조 제1항을 사실상 파기하는 결과를 초래하였음. 왜냐하면 당연히 상속과 이농을 반복하면서 비농업인의 농지소유를 전면적으로 허용하는 것과 같은 결과를 초래하기 때문임. 단지, 농지매매 시에만 농지취득자격증명을

1. 좌의 농지는 정부에 귀속한다.

(가) 법령급 조약에 의하여 몰수 또는 국유로 된 농지

(나) 소유권의 명목이 분명치 않은 농지

2. 좌의 농지는 본법 규정에 의하여 정부가 매수한다.

(가) 농가 아닌 자의 농지

(나) 자경하지 않는 자의 농지, 단, 질병, 공무, 취학 기타 부득이한 사유로 인하여 일시 이농한 자의 농지는 소재지위원회의 동의로써 시장, 군수가 일정기한까지 보류를 인허한다.

(다) 본법 규정의 한도를 초과하는 부분의 농지

(라) 과수원, 종묘포, 상전등 숙근성 작물 재배 토지를 3정보이상 자영하는 자의 소유인 숙근성 작물 재배 이외의 농지

요함으로써 극히 예외적으로만 경자유전의 원칙을 실현하게 되었다는 것임.<sup>27)</sup> 입법자는 헌법에서 선언한 경자유전의 원칙을 손상시키지 않는 범위에서 새로운 농업 구조적 환경의 변화에 대응하여 정책을 선택할 수 있음.<sup>28)</sup> 그러나 농지법 제6조제2항 3호 및 4호의 규정은 법률유보의 한계를 넘어선 위헌적 규정이라 할 것임.

## 다. 해외 경자유전의 원칙

- 일본은 경자유전의 원칙에 따라 농지매매허가제를 실시하여 비농가의 농지 소유를 규제하고 있음.<sup>29)</sup> 농지취득은 시·정·촌 농업위원회로부터 허가를 받아야 하고, 허가요건 중에 농지취득자의 거주지와 농지소재지간의 거리 등을 감안하여 농지의 효율적 경영이 가능한 경우에 농지취득의 허가를 함.<sup>30)31)</sup>
- 독일은 토지거래법(GrdstVG; Grundstuecksverkehrsgesetz)에 의하여 농지의 안전한 상태의 유지, 세분화 방지, 안정적인 가격 유지를 위하여 농지거래는 농업청의 인가를 받아야 함.<sup>32)</sup> 인가 신청을 받은 농업청은 농업구조 개선에 적합하지 않는 경우, 양도로 인하여 농지가 독자적인 농업경영능력을 상실할 정도 또는 1ha 미만으로 되어 비경제적인 소규모로 되는 경우, 그 대가가 그 부동산의 가격에 비하여 현저히 불균형한 경우에는 불허함.<sup>33)</sup> 독일의 특이한 사항은 비농업인의 농지 소유를 불허하지는 않으나, 비농업인과 같은 조건으로 농지를 매입하고자 하는 농업인에게는 농지선매특권을 인정하고 있음.

27) 농지법 제정취지를 보면 농업의 국제경쟁력을 확보하고 농촌의 활력을 증진하기 위하여 1949년 농지개혁법 제정 이후 영세·생계농 보호 위주로 운용되어 온 농지제도를 개편하여 다양한 농업 경영체의 육성을 지원하고 농지유통화를 촉진시킬 수 있도록 농지의 소유·거래 및 이용에 관한 각종 규제를 완화하는 등 농업 현실에 부응하고 그 구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 농지제도로 발전시키기 위함이라고 기술하고 있으나, 제정 농지법 제6조 제2항 3호 및 4호에 관한 언급은 없다.

28) 김진곤, 경자유전의 원칙과 소작제도금지의 헌법적 함의, 토지공법연구 제38집(2007.11), 113면.

29) 일본 농지법 제1조 및 제3조 참조.

30) 일본 농지법 제3조 참조.

31) 고창현, 경자유전의 원칙과 비농민의 농지소유, 민사법학 8호, 165면 참조.

32) §1, Abs. 1, GrdstVG.

33) Vgl. §9, Abs. 1, 2, 3, GrdstVG.

- 대만의 경우 1953년 1월 26일 총통령으로 경자유전설시조례를 시행했는데, 경자유전의 원칙에 따라 전래적인 소작제도를 폐지하여 농업생산을 증대하고 농민의 생활 수준을 향상시켜 농가경제 번영과 토지자본의 산업 자본화로 공업발전에 기여하고자 하였으나, 현재 경자유전의 원칙을 폐기하였음.<sup>34)</sup> 그 결과 시장에 잘못된 신호를 줌으로써 농지가격의 폭등 등으로 농지로서의 가치를 잃어가는 부작용을 낳고 있는 것으로 파악됨.
- 프랑스는 농업경영과 관련된 농지의 권리변동은 현지사에게 신고하여야 하고, 각 현이 정하는 일정 범위 이상의 농지 소유는 현사사의 허가를 요함. 농업경영에 관한 지식, 경험이 없는 경우에는 불허할 수 있음.
- 덴마크의 경우는 비농업인은 2ha 미만의 농지를 소유할 수 있음. 농민자격제를 실시하여 현장실습과정을 이수해야 농민이 될 수 있음. 또한 농지취득 후에는 6개월 내에 농장으로 거주지를 이전해야 하고, 2개 이상의 농장을 소유하는 경우 농장 간의 거리가 10km 이내이어야 하는 등 통작거리제를 실시중임.
  - 연방헌법 (제104조③f)에는 “연방정부는 농민의 농지소유를 공고히 하기위한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정함.
  - 비경작자 불허가 및 매입자 우선순위 등을 포함한 농지거래 허가제를 통하여 경작자(가족농)의 농지 소유를 확보함(농민농지법). 임대인 자손의 우선임차권, 임차인 영농의무 및 임대인 유지보수의무, 관할청의 임차료 관리 등을 통하여 농지임대차를 규율함(농지임차법).
- 스위스는 헌법에 명문으로 규정하고 있고, 그 밖의 국가에서는 예외 없이 법률로써 경자유전의 원칙을 규정하고 있음. 그러나 실질에 있어서는 우리의 법률보다 한층 강화된 경자유전의 원칙을 실현하고 있다고 평가됨.

34) 고창현, 경자유전의 원칙과 비농민의 농지소유, 민사법학 8호, 167면 참조.

## 라. 경자유전의 원칙에 관한 법률유보의 한계를 넘는 요소

- 경자유전의 원칙을 깨뜨리는 예외적 사유는 많지만(농지법 제6조제2항 참조), 그 중 비중이 있으면서 문제될 수 있는 것은 비농업인 상속자 및 이농자에 의한 농지소유, 그밖에 불법취득자를 들 수 있음.
  - 현재 비농업인의 농지소유는 전체 농지의 60%를 상회하고 있으며, 특히 비농업 상속자가 늘어남으로써 더욱 확대될 것으로 예견됨.
  - 정부 통계가 발표되지는 않았으나, 가령 경북 울진군 울진읍 대흥리 소재 80호 농업인 가구 중 농업인 상속자는 전무한 것이 현실임.

### 1) 비농업인 상속자 및 이농자의 농지소유

- 상속인 또는 8년 이상 농업경영에 종사했던 이농자는 자기의 농업경영에 종사하지 아니하는 경우에도 상속 또는 이농 당시 소유의 1만 제곱미터의 농지를 기간의 제한 없이 소유할 수 있음. 또한 한국농어촌공사 등에게 위탁하여 임대하는 경우에는 비농업 상속인과 이농자는 무제한으로 소유할 수 있음(농지법 제7조 제4항).
  - 국가와 지방자치단체는 농지의 세분화 방지를 위하여 어느 한 농업인 또는 하나의 농업 법인이 일괄적으로 상속·증여 또는 양도에 필요한 지원을 할 수 있도록 농지법 제22조제1항에 규정하고 있으나 실효성이 없음.
  - 1949년 농지개혁 시 유상몰수·유상분배는 소작제금지의 원칙에 일조할 수 있었으나, 농지의 세분화방지에는 역행하는 방식이었음. 1996.1.1.까지 시행된 농지개혁법은 농지분배에 중점을 두었을 뿐 비농업 상속인의 농지소유를 억제하는 규정은 사실상 현재까지도 마련되지 않았음.
  - 현행 농지법상 상속·증여·유증·담보권실행으로 인한 농지 취득 등으로 비농업인의 농지소유가 확대되는 것을 방지하는 제도는 사실상 실효성이 없음.
- 따라서 헌법상 경자유전의 원칙에도 불구하고, 비농업인의 농지소유 증가와 세분화를 촉진하는 결과를 가져왔고, 상속이나 이농을 통한 비농업인의 농지소유에는 사실상 제한이 없음.

- 비농업인인 상속자, 이농자의 농지 소유가 점차 누적적으로 증가되는 추세를 고려하면, 비농업인에게는 일정 기간까지만 농지 소유를 허용하고, 그 이후에는 처분을 명할 수 있는 제도적 장치를 마련하거나 보유이익을 박탈함으로써 스스로 처분할 수밖에 없도록 제도적 장치를 마련해야 할 것임.

## 2) 농지취득의 사후적 규제제도의 도입

- 농지법은 위조된 농지매매증명을 이용한 농지취득 또는 농지매매증명이 없는 거래를 무효로 보아왔던 농지거래의 사전규제제도를 버리고, 이를 농지취득 자격증명제도로 바꾸고 등기 신청 시 첨부하여야 할 서류로 격하시킴으로써 농지취득의 사후규제제도로 전환함.
- 규제입법완화라는 견지에서 사전적 규제제도를 사후적 규제제도로 바꾼 것은 고무적이거나, 사후적 관리가 미흡하여 농지의 불법 취득이 성행하게 됨.
- 비농업인의 농지소유는 농업인의 고령화와 맞물려 급격히 증가할 것으로 예견됨.
- 헌법 제121조 제1항의 경자유전의 원칙은 농지법 제6조에 의해 사실상 매매에 국한하여 운영되고 있어서 비농업인 상속자 및 이농자의 농지소유 규제로 확대할 필요성이 있음.

### 마. 경자유전 원칙의 폐기 시 예상되는 부작용

- 경자유전의 원칙의 폐기는 농산물의 생산수단인 농지를 투기의 대상으로 전락 시킴으로써 지가상승을 초래케 할 것임. 지가의 상승은 농업 생산수단으로서의 농지의 기능을 상실하게 함.
- 임차농은 장기적인 영농계획이나 기계화를 통한 원가절감을 도모할 수 없게 됨.
- 가변적인 세계의 보호무역주의가 강화될 경우 농산물의 수급안정을 기대할 수 없음.



- 거대인구를 가진 중국과 인도의 농산물 소비가 급증하고 있어서 수입에 의존하는 정책은 심각한 결과를 초래할 우려가 있음.<sup>35)</sup> 식량안보의 확립이 어렵게 됨.
- 헌법 제121조 제1항의 경자유전의 원칙은 농지법 제6조에 의해 사실상 매매에 국한하여 운영되고 있음.
- 농지를 매개로 하여 농촌이 가지고 있는 고유한 가치, 즉 공익적 기능을 상실케 할 수 있음.
  - 이러한 공익적 기능으로는 환경보전, 생태적 경관 유지, 전통문화의 보전, 지역의 분산정착, 국토의 균형발전 등을 들 수 있음.

### III. 해외 농업·농촌 관련 법률 조항

#### 1. 독일

◇ 연방기본법 제74조 제1항

“동시 입법권은 다음 각 호의 분야를 대상으로 한다. 17. 농산물 및 임산물의 생산증대 (경지정리법 제외), 식량 확보, 농림업 생산물의 수출입, 원양 및 연안어업과 해안의 보호”<sup>36)</sup>

◇ 연방기본법 제91조a

① 연방은 다음 각 호의 분야에서 주가 수행하는 임무가 국가 전체에 중요한 의미가 있고 생활관계를 개선하려면 그 임무에 연방이 협력할 필요가 있는 경우(공동과제) 주의 임무 수행에 협력한다.

1. 지역 경제구조 개선
2. 농업구조 및 해안보호 개선

② 공동과제 및 그 조정에 관한 세부사항은 연방상원의 동의를 얻은 연방법률로 정한다.

③ 연방은 제1항 제1호의 임무의 경우에는 각 주가 지출한 금액의 절반을 부담한다. 제1항 제2호의 임무의 경우에는 절반 이상을 부담하며, 연방과 주의 분담비율은 일률적으로 정하여 주별로 차이를 두지 아니한다. 자세한 사항은 법률로 정한다. 자금조달 관련 사항은 연방과 주의 예산안에서 정한다.

35) 농림부 자료에 따르면 '07/08년 세계 곡물 생산량은 약 20억 7,521만 톤으로 전년대비 4.2% 증가하였으나, 세계 곡물 소비량은 약 21억 254만 톤으로 사상 최고치로 수요가 공급을 초과할 것으로 전망.

○ 독일의 헌법에 해당하는 '독일연방공화국 기본법'에는 농업·농촌에 관한 사항을 직접 규정하는 조항은 없음. 다만, 다음과 같은 농업·농촌에 관련된 사항에 대해서는 연방의회와 주의회가 입법에 대한 권리를 공유해야 한다고 규정하고 있음.<sup>37)</sup>

- 토지와 자연자원 등의 소유권 이전
- 식량공급 및 농산물과 임산물 적절한 수출입을 보장하기 위한 농업생산 장려
- 농업법(개발이익 환수에 관한 것 제외)
- 동물 질병
- 식품과 그 생산에 소요된 동물에 관한 법, 알콜, 담배, 주요 농산물과 사료에 관한 법, 그리고 농산물과 임산물의 씨앗과 묘목 유통을 보호하기 위한 조치, 동식물 병해충 방지에 관한 법
- 사냥
- 자연 보호와 경관 관리
- 토지 배분
- 지역 계획
- 수자원 관리

○ 그밖에 16개의 주정부 중 8개의 주정부의 주헌법에 농업관련 규정을 두고 있음.

○ 독일연방기본법에 규정된 농업관련 조항은 연방국가의 특성상 우리에게 큰 의미를 부여하지는 않음. 토지거래법 및 민법에 농지거래 및 농지임대차에 관한 규정을 두고 있음.

○ 독일은 토지거래법(GrdstVG; Grundstuecksverkehrsgesetz)에 의하여 농지의 안전한 상태의 유지, 세분화 방지, 안정적인 가격유지를 위하여 농지거래는 농업청의 인가를 받아야 함.<sup>38)</sup>

---

36) Concurrent legislative powers shall extend to the following subjects. 17. the promotion of agricultural production and forestry, ensuring the adequacy of the food supply, the importation and exportation of agricultural and forestry products, deep-sea and coastal fishing, and preservation of the coasts;

37) 독일연방공화국 기본법, 제7장 제74조 참조

38) §1, Abs. 1, GrdstVG.

- 인가 신청을 받은 농업청은 농업구조 개선에 적합하지 않는 경우, 양도로 인하여 농지가 독자적인 농업경영능력을 상실하거나 또는 1ha 미만으로 되어 비경제적인 소규모로 되는 경우, 그 대가가 그 부동산의 가격에 비하여 현저히 불균형한 경우에는 불허함.<sup>39)</sup>
- 독일의 특이한 사항은 비농업인의 농지소유를 불허하지는 않으나, 비농업인과 같은 조건으로 농지를 매입하고자 하는 농업인에게는 농지선매특권을 인정하고 있음.
- 농장제<sup>40)</sup>를 근간으로 하는 독일의 농지임대차는 독일민법 제585조~제597조에 걸쳐 방대한 규정을 두고 있음.
  - 특징적인 것으로는 2년을 넘는 기간으로 체결된 농지임대차계약이 서면에 의하지 않은 경우 기간의 정함이 없는 것으로 봄(독일민법 제585조의a). 임차인과 임대인 모두 그 경제적 생활기초가 농장에 의존하고 있는 경우 임차인의 계약 갱신청구권이 인정되는데, 농장의 경우는 18년, 농지임대차의 경우에는 12년간 행사할 수 있음(독일민법 제595조 제1항 및 제3항 3호).

## 2. 프랑스

- 프랑스는 농업경영과 관련된 농지의 권리 변동은 현 지사에게 신고하여야 하고, 각 현이 정하는 일정 범위 이상의 농지 소유는 현 지사의 허가를 요함.
  - 농업경영에 관한 지식, 경험이 없는 경우에는 불허할 수 있음.
- 프랑스 헌법은 농업·농촌에 관한 사항을 규정하고 있지 않음.

39) Vgl. §9, Abs. 1, 2, 3, GrdstVG.

40) 농가, 농지, 농기구 등을 일괄하여 거래하거나 임대함.

### 3. 덴마크

- 덴마크의 경우는 비농업민은 2ha 미만의 농지를 소유할 수 있음.
  - 농민자격제를 실시하여 현장실습과정을 이수해야 농민이 될 수 있음.
  - 또한 농지취득 후에는 6개월 내에 농장으로 거주지를 이전해야 하고, 2개 이상의 농장을 소유하는 경우 농장간의 거리가 10km 이내이어야 함.
  - 통작거리제를 실시함으로써 사실상 비농업인의 농지소유를 제한하고 있음.
  
- 덴마크 헌법은 농업·농촌에 관한 사항을 규정하고 있지 않음.

### 4. 스위스

- 스위스는 연방헌법 제104조에서 농업관련 상세한 조항을 마련하고 있으며, 농산물 생산'량'에서 생산'질'로의 이전을 시대적 배경으로 하여 제정되었음. 제1항에서 농업이 기간산업임과 정책적 고려를, 특히 제2항에서 농업지원은 경제논리로 따지지 않는다는 점을 명시하였고, 제3항에서 직불금 지급조건을 명시하였다는 점, 친환경농산물에 대하여 추가적인 지원을 한다는 점, 농산물과 식료품의 생산이력을 명확히 공개하여 믿고 먹을 수 있는 농산물 및 식료품 생산을 추구한다는 점, 많은 보조금 지급과 과잉 생산에도 불구하고, 농업이 기간산업임을 명시하였을 뿐만 아니라 경자유전의 원칙 및 농지임대차를 엄격히 관리하고 있다는 점(f호), 그리고 제4항에서 지원예산에 관하여 특별회계와 일반회계에서 기금을 조성한다는 점을 명시하였음.
  
- 제3항 f호에서 농업재산 보유란 대표적인 것이 농지 소유임. 법률유보를 통한 경자유전의 원칙을 규정한 것으로 해석됨. 물론 이 조문은 농지 소유 뿐만 아니라 농지를 단지 보유하는 임차인 등 농지 소유와 임대차를 모두 아울러 경자유전의 원칙을 관철시키고 임차인을 보호하기 위한 법률유보조항으로 해석함. 이로써 농민농지법 및 농지임차법이 제정됨.

- 비경작자 불허가 및 매입자 우선순위 등을 포함한 농지거래 허가제를 통하여 경작자(가족농)의 농지 소유를 확보함.(농민농지법)
- 임대인 자손의 우선임차권, 임차인 영농의무 및 임대인 유지보수의무, 관할청의 임차료 관리 등을 통하여 농지임대차를 규율함.(농지임차법)

### 가. 스위스 연방헌법 제104조의 내용

- 스위스 헌법은 농업에 대해서도 다음과 같이 매우 상세한 규정(제104조)을 두고 있음. 104조는 다음과 같음. ([별첨]의 스위스 헌법 104조 원문 참조).

|   |
|---|
| <p>스위스 연방헌법 제104조(농업)<sup>41)</sup></p> <p>① 연방은 농업이 지속가능한 발전 및 시장의 요구에 부합하며 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여를 하도록 보장한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 국민에 대한 식량공급의 보장</li> <li>b. 천연자원의 보존 및 농촌경관의 유지</li> <li>c. 인구의 지역분산</li> </ul> <p>② 연방은 농업에 합리적으로 기대되는 자구조치에 대하여 필요한 경우에는 자유경제의 원칙을 배제하고 농지를 경작하는 농장을 지원한다.</p> <p>③ 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 다음 사항에 관하여 특별한 권한과 의무를 갖는다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 연방은 농민이 농업활동에 대한 공정하고 적합한 보수를 얻을 수 있도록 하기 위하여 생태학적 요건을 충족하였음을 증빙하는 조건으로 직접지불의 방법으로 농업소득을 보전한다.</li> <li>b. 연방은 특히 자연친화적이고 환경과 동물을 고려한 생산방식에 대해 경제적 추가지원을 통하여 장려한다.</li> <li>c. 연방은 식료품에 대해 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정에 관한 법률을 제정한다.</li> <li>d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 발생하는 피해로부터 환경을 보호한다.</li> <li>e. 연방은 농업조사, 상담 및 교육을 장려하고 투자를 지원한다.</li> <li>f. 연방은 농지소유(agricultural property holding)를 강화하는 법률을 제정한다.<sup>42)</sup></li> </ul> <p>④ 연방은 이러한 목적을 달성하기 위하여 농업분야 및 일반연방기금으로 조성된 전용기금을 조성한다.</p> |
|---|

41) 2008년, 2016년 등 두 개의 번역본이 있으나 일부 원문의 취지가 왜곡되어 있어서 수정 번역함.

42) elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale.; at its discretion, legislating on the consolidation of agricultural property holding.

○ 연방헌법 제104조 제1항

- 국민에 대한 연방정부의 기본의무로서 a. 식량공급의 보장, b. 천연자원의 보존 및 농촌경관의 유지, c. 인구분산을 규정함.
- 식량공급, 천연자원보존, 농촌경관유지, 인구분산 등을 국가의 의무로 규정한 것이 특징적임.
- 우리나라의 경우에는 국토이용계획에 의하여 인구분산정책을 추구하지만, 스위스는 농업·농촌을 통하여 인구분산을 도모한다는 점이 특징적임.

○ 연방헌법 제104조 제2항

- 자유시장경제의 원칙에 따른 농업의 자생력에 더하여 필요한 경우에 자유시장경제의 원칙을 배제하고서도 경작자를 지원한다는 것임. 이 조문은 농업이 국가의 중요한 기간산업임을 천명하고, 조선시대의 농자천하지대본(農者天下之大本)을 실현하는 것과 같은 의미로 해석됨.

○ 연방헌법 제104조 제3항

- 이 조항은 1990년 초 제정의 필요성을 인식하였으나, 참여주체들의 이해관계로 부결되다가 국민제안을 한 생태학자, 소비자, 법학자, 영세농가 등 이해관계의 절충을 정부가 주도함으로써 1996년에 제정됨.
- 직접지불금을 헌법에 명시했다는 점, 그 조건을 명시했다는 점(a), 안전한 농산물을 생산하여야 한다는 점(b), 친환경농산물 생산에 추가지원을 한다는 점(b), 소비자가 믿고 먹을 수 있도록 [생산이력제 등을 통하여] 생산의 전 과정을 투명하게 공개하여야 한다는 점(c), 비료 등 피해로부터 환경보호(d), 이러한 것들을 보장하기 위하여 농업 및 농민을 세부적으로 관찰하고 교육하고 투자를 지원한다는 점(e), 경자유전의 원칙을 실현한다는 점(f) 등을 특징으로 하고 있음.
- 연방헌법 제104조 제3항 a~e호는 스위스 농업이 갖는 특수성에서 제정된 것임. 즉, 농업에 대해 과잉보호 정책과 높은 보조금 제도를 갖추고 있었고, 소비자 들은 이러한 정책에서 기인한 부작용들(과잉생산, 높은 농산물 가격 및 약탈 농업에 의한 생태과과 등)에 반발하며, 보다 자연친화적이면서 경쟁력 있는 농산물을 원하였던 데서 기인함.<sup>43)</sup>

43) 우리나라의 경우에는 쌀 농업을 제외하고는 생산량이 절대적으로 부족함.

- 연방헌법 제104조 제3항 f호의 경자유전의 원칙에 따라 비경작자 불허가 및 매입자 우선순위 등을 포함한 농지거래 허가제를 통하여 경작자(가족농)의 농지 소유를 확보하고, 임대인 자손의 우선임차권, 임차인 영농의무 및 임대인 유지보수의무, 관할청의 임차료 관리 등을 통하여 농지임대차를 규율하고 있음.(농지임차법)

○ 연방헌법 제104조 제4항

- 재원 확보에 관하여 구체적으로 농업분야 및 일반연방기금으로 하여 전용기금을 조성함으로써 재원 확보가 구체적임.

- 1996년 스위스헌법 농업조항의 개정은 농업에 대해 과잉보호 정책과 높은 보조금 제도를 갖추었다는 점, 소비자들은 이러한 정책에서 기인한 부작용들(과잉생산, 높은 농산물 가격 및 약탈농업에 의한 생태파괴 등)에 반발하며, 보다 자연친화적이면서 경쟁력 있는 농산물을 원하였다는 시대적 배경이 있음. 즉, 스위스는 생산'량'에서 생산'질'로의 변화를 추구하였다는 점, 과잉생산에도 불구하고 경자유전의 원칙을 고수하고 있다는 점, 밭 농업 중심의 특성상 자연재해로부터의 농지자체의 공익적 기능에 대한 고려는 없다는 점, 임차료를 규제함으로써 반봉건적 소작제를 막고 있다는 점 등에서 우리나라의 농업정책과는 차이를 보이고 있음.

## 나. 스위스 연방헌법 제104조의 제정과정

○ 1990년대 초, 기존 헌법 내용에 대한 개정 필요성 대두

- 개정 이전, 스위스 농정의 기본법은 1951년에 제정된 농업법임. 이는 2차 대전의 경험에 입각하여 구성되었기 때문에 안정적인 식량공급을 위한 생산 기능 위주의 농업과 활력 있는 농촌 사회를 유지하는 것을 목적으로 함. 주 내용은 높은 수준의 가격지지와 정부의 수매보증 등임.
- 1990년대에 들어서 농업비중이 4%대로 낮아짐과 동시에 기존 농업법에 대한 문제점이 드러나기 시작함. 높은 수준의 가격지지 정책은 과잉생산과 지나치게 높은 식품가격 및 약탈농업에 의한 생태파괴 등을 야기했고, 법제적 차원에서 근본적 대책의 필요성이 언급되기 시작함.

○ 1992년, 신 농업정책

- 이러한 논란 속에 시행된 신 농업정책은 고정가격에 의한 수매보증을 점차 축소 폐지하고 식품의 공급이 시장에서 자율적으로 조절되도록 유도하면서 종전의 생산관련 보조금을 모두 직불체제로 전환함.
- 이에 따라 식품가격 수준이 30년 전에 비해 절반 수준으로 떨어졌으나 수천 농가가 도산 처분되면서 1/3의 농가가 다른 직업을 주 수입원으로 하는 겸업 농이 되었고 농업은 관광산업 등 서비스 경제의 일부분으로 축소됨.<sup>44)</sup>

○ 1995년, 국민 투표

- 대대적인 개헌을 준비하던 1995년 3월, 다음과 같은 3가지 농업 관련 정책 및 제안에 대해 국민 투표(Referendum)가 시행됨.

① 헌법 내 농업 조항 수정 및 보완

기존의 조항은 2차 세계대전 중 형성된 것으로, 수정의 필요성이 있었음. 이와 더불어, '자연 친화적이며 경쟁력 있는 농산업'을 위한 국민 제안(popular initiative)을 근거로, 농업의 생산기능 뿐만 아니라 다원적 기능을 헌법에 명시하자는 주장이 제기됨. 그러나 투표자 중 50.8%의 반대로 거부됨.

② 1988년 시행된 낙농업에 대한 연방 결정 수정

1988년 연방 정부는 개별 낙농업 주체에게 유제품 생산량을 할당하는 결정을 내림. 이에 대해 중소 낙농업자 보호 연대(Association for the Small-scale and Medium-scale farmers)에서 기존 연방 정부 결정에 반대하며 문제를 제기함에 따라, 정부는 할당량 거래를 가능하도록 결의안을 제안. 투표자 63.5%의 반대로 거부됨.

③ 연방 농업법 일부 내용 수정

연방 농업법을 일부 수정하여 시장수요에 생산을 맞추기 위해 농민들에게 연대기부금(Solidarity Contribution) 납부를 의무화하도록 하는 개정안을 발의함. 투표자 66.4%의 반대로 수정이 무산됨.

- 세 안건 모두에 대해 반대가 우세한 것은 농업 관련 압력단체들에 대한 경고 사격으로 해석됨.("The triple 'No' to the agricultural policy proposals was seen as a shot across the bows of the agricultural lobby.")<sup>45)</sup>

44) 이상무, 스위스의 산지농업과 농촌보전(하), <이상무의 세계농정기행>, 농축수산신문, 2005.11.09.



- 기존에 스위스는 농업에 대해 과잉보호 정책과 높은 보조금 제도를 갖추고 있었고, 소비자들은 이러한 정책에서 기인한 부작용들(과잉생산, 높은 농산물 가격 및 약탈농업에 의한 생태파괴 등)에 반발하며 보다 자연친화적이면서 경쟁력 있는 농산물을 원함.
- 농업의 공익적 기능을 명문화 할 것을 요구하는 첫 번째 안건은 일반 국민들에게 그로 인한 득과 실을 명확하게 보여주지 못했고, 이에 따라 국민들은 추상적인 가치 부여라고 생각했을 것으로 추정됨. 국민들은 반대 의견을 명확히 표명한 것이 아니라 안건의 의미와 방향성에 대한 완벽한 이해가 부족했을 것으로 추정됨. (실제로 당시 국민투표 참여율은 37.9%로, 이는 스위스 국민투표 역사상 가장 낮은 축에 속함)
- 현재 법령의 일부를 수정하고자 하는 두 번째, 세 번째 안건의 경우, 이해관계가 다른 소비자와 농가, 초기 국민 제안 발의자(생태학자, 사회 민주주의 학자 등) 사이의 공감대 형성이 부족했기 때문으로 판단됨.

○ 1996년, 국민 투표

- 1996년 6월, '헌법 내 농업 조항 수정 및 보완' 안건은 국민 투표에 재등장함.
- 정부와 의회는 앞서 제기된 비판을 고려하여 새 개정안을 제안함. 새 개정안은 농업이 국민의 생존을 위한 식량생산뿐만 아니라 다원적 기능과 공공적 가치도 공급한다는 내용을 헌법에 명문화함과 동시에, 여러 생태학적 조건을 제공하는 농가에 대해 직불금을 지급하고 자연친화적인 농업기술의 발전을 장려하는 내용을 담았음.
- 스위스 국민들은 이러한 정부의 수정 및 보완 노력에 발맞추어 77.6퍼센트의 찬성으로 개헌에 동의함. 이는 '자연친화적이며 경쟁력 있는 농산업'을 국민 제안(popular initiative)으로 제안한 생태학자, 소비자, 사회민주주의 학자, 영세 농가 등이 정부의 절충 노력에 적극 응한 결과로, 본인들의 강한 입장에서 한 발 물러섬으로써 타협함.<sup>45)</sup>

○ 최초 제안 시 거부되었던 개정안이 통과된 배경

- 이전에 무산되었던 헌법 개정안이 통과된 주요 원인은 농업지원에 대한 국민적 공감대 형성이 선행되었기 때문임. 추상적이었던 다원적 기능과 공공

45) Andreas Ladner, SWITZERLAND, European Journal of Political Research Volume 30, Issue 3-4, p.476, Version of Record online: 29 MAY 2006.

46) Sibylle Hardmeier, Switzerland, European Journal of Political Research, Volume 32, Issue 3-4, p.505, Version of Record online: 2 MAY 2003.

가치에 대한 언급을 수정, 보완하여 모든 이해주체가 납득할 수 있도록 설명함. 구체적으로 '생태 자원 보전 등 농지의 다원적 기능 수행에 대한 직불금 지급'을 언급하여 실리를 부여함.

- 뿐만 아니라 농가의 직불제 수령을 위한 의무 이행조건을 합리적이고 명확하게 설정하였음.(생태적 경관유지, 환경보전 등)
- 이러한 헌법 정신을 바탕으로 스위스는 시장에서 보상하지 않는 농업의 공익적 기능에 대한 정부지원을 정당화하고, 국민적 공감대 속에 농업에 충분한 지원을 함. 결과적으로 깨끗해진 환경과 경관, 지역의 분산적 정착에 따른 국토의 균형 발전, 국제적 식량위기에 대응한 안정적 식량자급률 유지 등의 정책성과를 보이고 있음.

## 5. 일본

- 일본 헌법에는 농업관련 직접적인 조문은 없음. 다만, 재산권(제29조)·차별 금지조항(제14조)을 농업관련 조항으로 해석하고 논의하는 경향임.
  - 농지소유와 규제, 비농업계의 농업 진입 등에 대하여 논의되고 있으며, 범률 유보로써 농지법에서 구체적으로 규정됨.
  - 농업의 공익적 기능을 포함한 농업정책에 관하여는 식료·농업·농촌기본법에서 규정함.
- 일본은 경자유전의 원칙에 따라 농지매매허가제를 실시하여 비농가의 농지 소유를 규제하고 있음<sup>47)</sup>
- 농지취득은 시·정·촌 농업위원회로부터 허가를 받아야 하고, 허가요건 중에 농지취득자의 거주지와 농지소재지간의 거리 등을 감안하여 농지의 효율적 경영이 가능한 경우에 농지취득의 허가를 해줌.<sup>48)</sup>
- 일본 헌법은 농업·농촌에 관한 사항을 규정하고 있지 않음.
- 현재 소작제라는 용어를 여전히 사용하고 있으나, 임대차와 같은 의미로 해석함.

47) 일본 농지법 제1조 및 제3조 참조.

48) 일본 농지법 제3조 참조.

## 6. 소결

### ○ 경자유전의 원칙

- 스위스는 헌법에 명문으로 규정하고 있고, 그 밖의 국가에서는 예외 없이 법률로써 경자유전의 원칙을 규정하고 있으며, 우리의 농지법보다 한층 강화된 경자유전의 원칙을 실현하고 있음.

### ○ 농지임대차 및 소작제

- 농지임대차에 관하여는 법률로 규제하면서 대체로 엄격히 제한하고 있으며, 특히 차임을 규제함으로써 반봉건적 소작제의 부활을 막고 있음.
- 소작제를 명문으로 규정한 국가는 우리나라와 일본이 유일하며, 일본의 경우에는 임대차와 같은 의미로 사용하고 있음.
- 각국은 대체로 소작제 언급 없이 임대차를 활용하고 있으나, 경자유전의 원칙을 실현하고 있고, 임대차는 엄격히 제한하고 있거나 사실상 제한되고 있음. 특히 차임에 관한 규제를 통하여 소작제의 부활을 막고 있음.

### ○ 농업·농촌의 공익적 기능

- 우리나라는 농업·농촌·식품산업기본법에 공익적 기능을 명시하고 있으나, 스위스는 연방헌법에 규정하고 있음. 이에 따르면 ① 의무이행 조건부의 직접 지불금 지급을 명시하고, 안전한 농산물 생산에 추가지원을 한다는 점, ② 소비자가 믿고 먹을 수 있도록 (생산이력제 등을 통하여) 생산의 전 과정을 투명하게 공개하여야 한다는 점, ③ 비료 등 피해로부터 환경보호, ④ 이러한 것들을 보장하기 위하여 농업 및 농민을 세부적으로 관찰하고 교육하고 투자를 지원한다는 점, ⑤ 재원 확보처를 명시하였다는 점이 특징적임.

## IV. 농업·농촌 관련 헌법 개정 방향

### 1. 제 121조

- 헌법 121조는 “① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”고 하여 원칙적으로 경작자만 농지를 소유할 수 있게 하고, 예외적으로 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정이 있을 경우에만 비경작자도 농지를 소유할 수 있도록 규정하고 있음.
- 헌법 121조는 한국 농지정책의 근간이 되는 조항임. 여기서는 현행 헌법 121조를 바탕으로 하는 농지정책을 검토해 보기로 함.

### 가. 한국의 농지 현황과 문제점

- 2001년부터 2015년까지 통계를 살펴보면 국토면적은 2001년 995만 ha에서 2015년 1003만 ha로 증가하였으나 경지면적은 188만 ha에서 168만 ha로 감소하였음. 이것은 연평균 1.4만 ha 씩 감소한 것임.
- 경지면적 감소는 주로 휴경과 전용을 통하여 이루어짐. 전용과 휴경이 일어나는 주요 원인은 ① 경제성장과 인구변화에 따른 공공용지 및 산업용지와 주택용지 수요, ② 농가의 고령화, ③ 쌀 수요의 감소 등임.
- 공공용지 및 산업용지와 주택용지를 충당하기 위한 농지 전용 수요가 정체되고 있고 농업 생산요소로서 농지의 수요는 감소하고 있지만 열린 공간 및 휴양

공간으로서 농지의 수요는 증가하고 있음. 국민의 공간에 대한 욕구를 충족시키고, 국토의 황폐화를 막는다는 차원에서 휴경되거나 버려지는 농지를 계속 보전하고 관리해야 할 공익적 필요성이 높아지고 있음.

## 나. 농지정책의 중요성

- 농지정책이 중요한 첫 번째 이유는 농지정책에 의해 농지의 공급량, 가격 등이 결정되면 그에 따라 농업의 양태와 생산구조<sup>49)</sup>가 결정되게 된다는 것임. 농지 공급량이 충분하면 조방적인 토지 이용형 곡물농업이 발달하고, 농지가 부족하면 집약적인 채소, 화훼 농업이 발전하게 됨. 한국같이 인구에 비해 농지가 좁은 나라에서 토지 이용형 농업인 벼농사가 유지되는 것은 전통적으로 쌀 자급을 위하여 벼농사 중심의 농지정책, 즉 벼농사를 위하여 기반 정리된 논을 충분히 공급하는 농지정책(예를 들자면 농업진흥지역 제도, 논 기반 정리사업 같은 것)을 펴왔기 때문임.
- 농지정책이 중요한 두 번째 이유는 농지가격이 농업경쟁력을 좌우하게 된다는 것임. 예를 들어 한국의 쌀 생산비에서 토지용역비가 차지하는 비중은 약 35%임.<sup>50)</sup> 농업 경쟁력을 유지하기 위해서는 충분한 농지를 공급하여 생산에 투입되는 농지의 비용을 감소시켜 주어야 함. 확고한 농지보전정책과 개발이 익환수 정책으로 농지 전용(轉用) 기대심리를 제압함으로써 농지의 가격을 안정시킬 수 있음.
- 농지정책이 중요한 세 번째 이유는 농지정책은 한 번 마련되면 장기적으로 국민생활에 영향을 미친다는 것임. 일단 농업에서 다른 용도로 전용된 토지는 다시 농업용으로 환원되기 어려운 비가역성(irreversibility)을 가지고 있으므로 장기적 국토계획에 의한 신중한 농지정책이 필요함.

49) 여기서 생산구조는 생산을 위하여 토지, 노동, 자본 등의 생산요소를 결합하는 방식을 말함.

50) 2015년 쌀 생산비(10a당 생산비) 구성을 보면 토지용역비(농지임차비용) 35.3%, 노동비 23.2%, 비료비 7.6% 농구비 6.5%임.

## 다. 헌법 농지 조항의 정책적 검토

### 1) 농지 소유 규제

- ‘경자유전(耕者有田)’의 원칙은 ‘농사를 짓는 자만 농지를 소유할 수 있다’라고 해석할 경우 농지소유를 규제하는 근거가 됨.
- ‘농사를 짓는 자만 농지를 소유할 수 있다’는 농지 소유규제는 원래 농업인만 농지를 소유하게 함으로써 소작제도를 방지하기 위한 것이었으나, 소작제도 대신 임대차<sup>51)</sup>제도가 자리 잡은 현재에는 본래의 의미와 다른 의미를 가진다고 볼 수 있음.
- 농지에서 얻을 수 있는 이익은 농사를 짓거나 농사와 관련된 행위를 하여 얻는 ‘농업이익’과 농지를 단지 소유함으로써 얻는 ‘소유이익’으로 나눌 수 있음. 경자유전 원칙을 헌법에 도입하여 소작제도를 금지한 원래 취지는 농사짓는 사람이 정당한 농업이익을 가져갈 수 있도록 하는 데에 있었다고 생각됨. 소작제도가 임대차 제도로 바뀌어 농업인이 정당한 농업이익을 가져갈 수 있게 된 지금 ‘농사를 짓는 사람만이 농지를 소유할 수 있다’는 원칙의 의미는 ‘농사를 짓는 사람만이 농지의 소유이익을 누릴 수 있다’는 것으로 다시 해석될 수 있음. 다시 말해 경자유전의 원칙을 준수하느냐 무시하느냐 하는 것은 농지의 소유이익을 농업인만 누릴 수 있게 하느냐 아니면 비농업인도 누릴 수 있게 하느냐 하는 문제로 귀착된다고 할 수 있음.
- 농지의 소유이익이란 농지를 단지 소유하고 있다는 사실만으로 얻을 수 있는 이익<sup>52)</sup>으로 소유 농지 주변의 환경이 개선되어 농지가격이 상승함으로써 얻는 이익, 소유 농지의 이용규제가 완화되어 보다 수익성 높은 다른 용도로 전용될 수 있게 됨으로써 얻는 이익 등을 말함. 한국의 농지는 토지개혁 당시부터 농업 용도에 이용하여 얻는 이익만 향유할 수 있도록 이용제한을 가하고 그 대신 농업인에게 낮은 가격에 분배<sup>53)</sup>한 토지이므로 농지의 소유이익은 원래 국가의 몫이라고 할 수 있음.

51) 소작제도와 임대차제도가 다른 점은 소작제도가 지주와 소작인 사이의 임의계약에 기초하는 데 반하여 임대차는 유명계약(benannter vertrag, 有名契約)에 의해 이루어진다는 점이다. 유명계약은 일상생활상 자주 반복되는 계약으로서 그 전형(典型)이 민법에 규정되어 있는 계약을 말함. 농지임대차 계약서 양식은 면사무소나 동사무소에 비치되어 있음.

52) 경제학에서는 단지 소유하고 있다는 것만으로 얻는 이익을 지대(rent)라고 함.

53) 토지개혁 당시 분배된 농지의 대가는 5년간 매년 해당농지 주생산물 수확량의 30% 씩을 곡물이나 화폐로 상환토록 하였다. 이것은 요즈음의 쌀 가격(16만원/80kg)으로 환산하면 1ha의 대가로 매년 약 300만원씩을 5년간

- 따라서 ‘경자유전의 원칙이 지켜져야 하는가?’ 하는 문제는 농지의 소유이익을 국가가 환수함으로써 해결될 수 있음. 농지의 소유이익의 일부를 국가가 환수하여 농민 개인이 아닌 농촌 전체가 그 이익을 향유할 수 있도록 농촌발전기금으로 사용하는 것이 바람직함.
- 즉, 농지소유이익을 국가가 환수하여 지역사회 발전에 환원할 수 있는 제도가 확립되지 않는 한 경자유전의 원칙은 유지시킬 수밖에 없음.

## 2) 농지 이용 규제

- ‘경자유전(耕者有田)’의 원칙은 ‘농지소유자는 농사를 업으로 하는 자이어야 한다’고 해석될 수 있으므로 농지가 농업에 이용 되도록 규제하는 근거가 될 수 있음.
- 농가가 보유하고 있는 농지의 자산 가치를 향상시켜 주기 위하여 농지의 이용 규제(예를 들어 농업진흥지역)를 완화해야 한다는 주장이 있음. 1990년대에 정부는 농가부채를 경감시키기 위한 대책으로 농지이용규제를 완화하여 농지 가격을 상승시키는 것을 고려한 적이 있음.<sup>54)</sup>
- 농지의 가격은 농지에서 얻는 이익에 의해 정해지는데 농지에서 얻는 이익은, 앞에서 언급한 바와 같이, 농업이익과 소유이익으로 나눌 수 있음. 농업이익은 농사지어서 얻는 이익을 반영하는 것이므로 농가소득이 향상되지 못하는 상황에서는 농업이익 향상에 의한 농지가격 상승은 기대하기 어려움. 그러나 농업

지불하는 것에 해당한다. 농지개혁은 1950년 3월 ‘분배농지에정지 통지서’를 배부하여 농지를 분배하기 시작함으로써 시작되었으나 그 해 6월 25일 한국전쟁이 발발하여 예정대로 진행되지 못하였으며 당초의 농지대금 5년 상환계획은 1964년까지 연장되었다.

- 54) “강경식은 1991년에 농지거래를 자유화하면 농촌 지역에 농외전용 목적의 토지 수요가 증가하고 도시 자본이 유입됨으로써 농가의 농외소득 기회가 확대되며, 농지 수요의 증가에 따라 농지가격이 상승하여 농가의 자산가치가 증대한다고 주장하였다. 그는 부총리 재임 중(1997년)에도 농업은 산업으로서의 경쟁력이 취약하므로 농업성장을 통한 농촌의 회생은 불가능하며, 농촌 활성화를 위해서는 농외자본이 농촌으로 유입되어야 하므로 농지의 소유 및 이용에 대한 규제를 철폐하여 농지를 농외 용도로 자유롭게 사용하도록 해야 한다고 하고, ① 농업정책은 ‘농업’을 위한 정책에서 ‘농민’을 위한 정책으로 전환, ② 농지정책은 ‘경자유전’에서 ‘용자유토(用者有土)’로 전환, ③ 식량정책은 자급정책에서 수입정책으로 전환해야 한다고 주장하였다. 그럼으로써 ① 지역 특성과 경제원칙에 맞는 개발(지방화 시대), ② 농촌의 산업화와 지역균형 발전 및 수도권 인구 분산, ③ 지가 상승을 통한 농민의 자산 가치 증대→농가부채경감→재정압박 완화, ④ 농민의 농외취업 확대를 통한 농외소득 증대, ⑤ 농지이용규제 해소로 전체 지가하락→부동산 투기 억제 등의 효과가 있다고 하였다.”

박석두, 황의식 (“농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제,” 농촌경제연구원, 2002)에서 인용

이익이 하락하여도 소유이익이 충분히 상승한다면 농지가격은 상승할 수 있음. 농지의 소유이익을 높이기 위해서는 그 농지가 속해 있는 지역의 농촌 환경을 개선하거나 그 농지에 대한 이용제한을 완화하여 보다 수익성 높은 다른 용도로 전환할 수 있게 해 주는 방법밖에 없음.

- 앞에서 지적한대로 공공용지 및 산업용지와 주택용지를 충당하기 위한 농지 전용 수요가 정체되고 있고, 농업 생산요소로서 농지의 수요가 감소하고 있으며, 열린 공간 및 휴양공간으로서의 농지수요는 증가하고 있는 상황에서는, 이용 규제를 완화해도(예를 들어 농업진흥지역을 해제해도) 도시 근처의 개발 가능성이 높은 몇몇 지역의 농지가격만 상승할 뿐이고 개발가능성이 높지 않은 대부분의 지역의 농지가격은 상승하기 어려울 것임. 장기적 국토계획에 근거하지 않은, 농업인의 자산 가치 향상만을 고려한 농지 이용제한의 완화는 도시근처의 농지에 대한 부동산 투자를 조장하는데 그칠 가능성이 있음. 반면에 열린 공간 및 휴양공간으로서의 농지수요에 부응하는 농촌 환경 개선 정책은 전반적으로 농촌의 가치를 상승시키고, 참된 농지의 가치 상승을 가져 올 것임.
- 이상과 같이 생각해 본다면 농지가격을 상승시켜 농가자산을 증가시키는 가장 좋은 방법은 농촌 환경을 개선하여 열린 공간 및 휴양공간으로서 농지의 가치를 높이는 농촌정책에 있다고 할 수 있음.

### 3) 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용

- 현재 임차농지 면적은 전체 농지 면적의 약 50%에 육박하고 있음. 정부가 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 추진하고 있는 규모화 정책은 농가의 소유면적을 확대하는 것보다 경작면적을 확대하는 데 초점을 맞추고 있음. 지금과 같이 농지가격이 높은 상황에서는 도저히 농가가 농지를 구입하여 규모를 확대하기는 어렵다고 할 수 있음.
- 현재 정부가 시행하고 있는 직불제 정책 하에서 지속가능한 농업을 지향하면서 규모화를 달성하려면 국가가 농지를 장기 보유할 수 있도록 하는 제도를 마련할 필요가 있는데 그 이유는 다음과 같음.



첫째, 현행 모든 직불제는 기본적으로 농지 면적당 일정한 금액을 보조해 주는 것이기 때문에 다음과 같은 문제점을 가지고 있음.

- ① 작물의 수급조절 문제
- ② 직불금 분배의 형평성 문제
- ③ 직불금의 자본화(capitalization) 문제<sup>55)</sup>
- ④ 실경작자가 아닌 지주가 직불금을 차지하게 되는 문제

이상과 같은 문제들은 국가가 장기보유하고 있는 농지를 농업인에게 적절한 조건으로 장기 임대해 준다면 해결될 수 있는 것들임.

둘째, 지속가능한 농업이 정착되도록 하기 위해서는 농업인이 농지를 장기 보유하도록 할 필요가 있음.(예를 들어 특히 유기재배를 하기 위해서는 농지에 퇴비를 시비하는 등 5~10년간 땅을 '길들이는' 노력을 하여야 하는데, 농지의 장기 보유가 보장되지 않는 한 이와 같은 노력을 투자하는 것은 쉽지 않음.) 이것 역시 국가가 장기 보유하고 있는 농지를 농업인에게 적절한 조건으로 장기 임대해 줌으로써 해결될 수 있는 것임.

- 이와 같이 생각해 볼 때, 단기적 농지 임차를 통하여 규모화 된 농가에 대해서는 직불제 소득정책이나 지속가능한 농업 정책이 성과를 거두기 어렵다고 할 수 있으므로 농가의 규모화는 단기적 농지임차보다는 장기적 농지보유를 통해 이루어져야 함. 정부가 농지은행과 같은 제도를 통하여 퇴출되는 농가의 농지나 휴경농지를 확보한 뒤 그것을 경영능력이 우수한 농가에 장기 임대하는 방안이 바람직함.

## 라. 소작제 폐지논의

### 1) 폐지론

- “헌법 제121조 제1항에 규정된 소작제도의 금지는 5.16 군사정변 이후 제정된 이른바 제3공화국 헌법 제113조에 처음으로 경제헌법에 편입되었다. 당시에는 일제의 식민지 시대와 해방 이후 농지개혁을 거치면서 여전히 봉건적인 지주

55) 농지 면적당 일정한 직불금을 지불하면 농지의 면적당 수익이 증가하기 때문에 농지가격이 상승하게 되는데, 이것을 직불금의 자본화라고 함.

제도를 중심으로 하는 소작제의 폐해 우려가 존재하던 시기였기 때문에 이에 대하여 헌법적인 금지의 필요성이 나름대로 있었다고 볼 수 있다. 그러나 오늘날 우리사회에서는 지주에 예속되어 소작료를 지급하며 농업에 종사하는 사람과 제도는 더 이상 존재하지 않기 때문에 연혁적이고 역사적인 의미만을 갖고 있는 이 조항은 폐지되는 것이 마땅하다.”<sup>56)</sup>

- 폐지론은 주로 헌법학자와 농지를 소유한 비농업인에 의하여 주장됨.
- 폐지론은 봉건적 소작제 의미를 기초로 주장되고 있음.

## 2) 존치론

- 폐지론자들의 주장은 현실에 맞지 않는 인식을 바탕으로 함.
  - 제3공화국 헌법 제113조에 소작제금지를 규정한 것은 소작제 폐해의 우려가 존재하였던 시기가 아니라 반봉건적 소작제가 부활되었던 시기임.
  - 이 시기에도 봉건적 소작제는 소멸되었음.
  - 해방 이후 농지개혁법에 의하여 소작제는 엄격히 금지되었고, 다시 반봉건적 소작제가 부활하면서 제3공화국 헌법 제113조에 편입된 것이므로, 폐지론자들의 주장은 소작제의 의미와 농업의 현실을 이해하지 못하고 그릇된 상황을 전제로 폐지를 주장하는 것임.
- 농업 기술 발전이 이루어지고 대량 생산이 가능한 시스템이 구축될 미래에 헌법의 상징성을 고려할 때 차임을 제한할 근거로써 소작제 금지 규정은 여전히 의미가 있음.
  - 소작제가 헌법에 편입된 제3공화국 헌법 이래 반봉건적 소작제가 완전히 소멸한 것이 아님. 여전히 생산량의 50% 이상을 소작료(차임)로 징수하는 사례가 보고되고 있음.
  - 선진화된 새로운 형태의 대량 생산 스마트팜 농업에 있어서 고율의 소작료(차임) 징수가 예상되고 있음.
  - 미래의 농업시스템인 스마트팜 농업은 온실하우스에 스마트팜 농업을 접목함으로써 층별 공간단위로 대량 생산이 가능하고, IT 기술의 접목으로 자동화된 제어기술에 의하여 채소류의 경우 12모작이 가능하기 때문에, 가령 연생산량의 10%를 소작료로 징수하더라도 농지가격에 버금갈 수 있는 고율의 소작료(차임)가 될 수 있음.

56) 김성수, 헌법상 경제조항에 대한 개정론, 공법연구 34집4호2권, 한국공법학회(2006.6), 201면; 이석연/강경근, 월간조선 2006년 1월호 부록 72면.; 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2008, 179면 참조.

- 소작제금지 규정이 헌법에 존재함으로써, 농지임대차에 있어서 차임을 제한할 근거가 될 수 있을 것임.

## 마. 경자유전의 원칙 폐지 논의

### 1) 폐지론

- 우리 역사에서 노정된 전근대적인 토지소유관계와 이를 바탕으로 한 신분 관계를 금지하는 헌법 제121조의 경자유전의 원칙과 소작제도 금지는 오늘날 그 의미를 상실했다고 볼 수 있음. 경자유전의 원칙과 소작제도금지는, 특히 1차 산업이 경제의 기초를 형성하는 구조에서, 농업이 산업의 기초를 이루고 있을 때 실효성을 가지는 것인 바, 현재와 같이 각국의 경제가 세계경제질서에 편입되어 농산물의 국가 간 유통이 이루어지고 기업농이 글로벌하게 활동하는 상황에서는 이러한 규정을 헌법에 두는 것이 입법자의 탄력적인 경제운용을 저해하고 산업의 구조를 왜곡하여 경제적 생산력을 저하시키는 결과를 가져올 수 있기 때문에 헌법 제121조는 오늘날 세계경제구조와 국내경제상황에 적합하지 않으므로 폐지하는 것이 타당하다는 주장이 있음<sup>57)</sup>
- 경자유전 원칙 아래 불가피한 경우에만 임대차를 예외적으로 허용하는 헌법 규정이 임차농지가 50%인 현실과 괴리되어 규범성을 상실함.
- 농산물시장의 세계적 개방으로 인하여 식량안보의 필요성은 낮고, 국가 경쟁력 제고를 위한 대규모 기업농 육성을 저해하고, 농업의 구조조정 지연과 생산력 저하를 유발함.

### 2) 존치론

- 경자유전의 원칙은 봉건적 소작제의 청산 및 남북한 체제 대결 구도 하 정치적 지지세력 확보라는 역사성을 갖고, 안정적 식량공급과 토지투기 억제라는 국민 경제의 건전성 확보에 기여함.

57) 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2008, 208면.; 김성수, (2006). 헌법상 경제조항에 대한 개정론, 공법연구 34집 4호 2권, 한국공법학회, 201면 참조.

- 또한, 입법자가 시대상황에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있도록 규정하고 있고, 현행 농지법에서도 비농업인의 상속이농에 의한 농지 소유를 허용하는 등 상당한 융통성이 확보되고 있음.
- 농지는 유한성과 회복 불가능성을 지니며, 국민을 위한 식량 생산기반으로서 농지에 관한 권리는 다른 재산권에 비해 더 공익성이 강조될 필요 있고, 농업 생산 의지와 능력이 있는 자가 자기의 농지를 소유하여 안정적으로 경영하게 할 필요가 있음.
- 스위스헌법 제104조 제3항 f호에서 경자유전의 원칙에 따른 법률유보로써, 농지 임대차법상 비경작자 불허가 및 매입자 우선순위 등을 포함한 농지거래 허가제를 통하여 경작자(가족농)의 농지 소유를 확보하고, 임대인 자손의 우선 임차권, 임차인 영농의무 및 임대인 유지보수의무, 관할청의 임차료 관리 등을 통하여 농지 임대차를 규율하고 있음.
- 스위스를 제외한 각국은 법률에 의하여 우리나라보다 더욱 강화된 경자유전의 원칙을 준수하고 있는데 반하여, 우리 헌법 제121조는 ‘국가는 ~ 노력하여야 한다.’라고 모호하게 규정함으로써 농지법 제6조 제2항에 의하여 과도한 예외적 조항을 탄생시켰으며, 경자유전의 원칙의 폐기는 시장에 잘못된 신호를 줌으로써 농지투기가 예견됨.

### 3) 개정론(헌법변천론)

- 개정론 역시 궁극적으로 경제논리에 입각해 있는 점은 폐지론과 유사함.
- 경자유전의 원칙은 뿌리부르주아적인 법적 소유권 투쟁에 불과하기에 그 자체가 반자본주의적인 진보를 의미하지는 않으며, 오히려 자본주의적인 생산 효율마저 저하시키고 있다고 판단하는 가운데, 농업생산성을 높이기 위해서는 농지 소유 형태의 근본 변화를 포함한 농업생산자본의 근대적 이행이 필요함.
- 나아가 경자유전의 원칙을 현실 변화를 고려하여 “경작자는 경작지를 경작지로서 소유 또는 점유한다.”로 포괄적으로 해석하여 헌법 해석을 통한 헌법 변천을 시도하고, 이러한 헌법변천이 인정될 수 없다면 궁극적으로 헌법 개정이 필요하다고 주장함.<sup>58)</sup>

## 마. 소결

- 앞에서 논의한 바와 같이 농지정책은 농업의 구조와 양태를 결정하는 가장 중요한 것임에도 불구하고 정부가 구체적인 개선책을 내어 놓을 때마다 여러 가지 논쟁에 휘말려 이렇다 할 발전을 보지 못하고 있음.
- 그 이유는 농지제도가 농지에서 얻는 농업이익과 소유이익을 어떤 지역의 어떤 계층에 어떻게 분배하느냐 하는 민감한 사항을 결정하는 것이기 때문일 것임.
- 그럼에도 불구하고 국토의 효율적 이용과 정부정책(규모화, 직불제, 지속가능한 농업정책)의 원만한 수행을 위해서는 올바른 농지정책의 확립이 필요함.
- 다양한 예외적 사유들이 법률적 예외에 근거하든 탈법적 방법이든 헌법현실에서 원칙을 훼손하는 사태가 양산되더라도 헌법원칙을 그 근본에서 뒤흔드는 입법적 조치는 경계할 필요가 있음.
  - 지향해야 할 가치와 현실적 상황은 구별해야 함.
- 경자유전의 원칙이 현행헌법에서 처음으로 명문의 헌법원칙으로 규범화된 데에는 무엇보다 투기자본의 토지유입 방지를 통한 건전한 국민경제의 실현이 더욱 직접적인 규범화의 목적임이 분명함. 그렇기 때문에 현행헌법 하의 경자유전원칙의 규범목적이 분명함에도 불구하고 헌법변천 내지 헌법 개정을 논하는 것은 잘못된 전제를 바탕으로 지나치게 성급한 시도임.<sup>59)</sup>
  - 폐지론의 근거는 주로 경제적 논리에 입각하고 있으나, 식량자원의 확보는 경제논리로만 설명될 수 없음.
  - 1970~1980년대는 2~3차 산업에 중심을 두었고 상대적으로 농업은 소홀히 하였으나, 2000년대 접어들면서 농업이 고부가가치산업임을 재발견하였고, 인식의 전환이 세계적 추세임.
  - 경자유전의 원칙의 폐기는 농지투기자본가에게 그릇된 신호를 줄 여지가 있음.
- 정부는 개발이익 환수, 농촌 환경개선, 농지은행 등 공공성이 높은 정책을 펴으로써 계층 간, 지역 간의 다툼을 최소화 하고 미래의 농업발전의 기틀을

58) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2008, 49면.

59) 이종수, 한국헌법상 '경자유전(耕者有田)의 원칙'과 한계, 토지법학, 24, 2008년, 13면.

마련할 수 있을 것임. 이와 같은 제도가 제대로 작동할 때까지 헌법 제121조 ①항과 ②항의 정신은 모두 존중되어야 함.

○ 따라서 제121조 제1항 소작제금지 규정은 존치하는 것이 바람직함. 다만, 제2항의 임대차 등의 예외적 허용은 한정할 필요가 있을 것임.<sup>60)</sup>

○ 다음과 같이 개정시안을 제시함.

■ 헌법 제121조 제1항 전단의 표현 방식의 개정

- 헌법 제121조 제1항 전단에는 '국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며'라고 표현하고 있는 바, '노력하여야 한다.'는 표현에 대해 통상 '국가의 책무'로 해석됨.
- 그런데 헌법적 가치가 있는 규정에서 이러한 책무규정이 헌법규정형식에 부합하는지는 의문임.
- 대안으로서 '노력'이라는 용어를 삭제하는 것이 바람직함.

① 국가는 농지에 관한 경자유전의 원칙을 보장하며(준수하며), 농지의 소작제도는 금지한다.

■ 표현에 관한 대 개정을 전제로 다음과 같이 제안함.

헌법 제121조 ① 국가는 농지에 관한 경자유전의 원칙을 보장하며(준수하며), 농지의 소작제도는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 한하여 인정된다.

1) 후속법률의 개정 필요성

① 비농업인 상속자 및 이농자의 농지소유에 대한 농지법 관련규정 개정

○ 농지법 제6조 및 제7조에 의하면 비농업인 상속자 및 이농자는 사실상 농지 규모 및 소유기간에 있어서 무한정 농지를 소유할 수 있음.

60) 김성수, 헌법상 경제조항에 대한 개정론, 공법연구 34집4호2권, 한국공법학회(2006.6), 201면 참조.

- 농지법 제6조 제2항 제4호(비농업인 상속자)<sup>61)</sup> 제5호(이농자)<sup>62)</sup> 등의 농지소유에 대해서는 장기적으로는 원칙적인 금지규정으로 개정해야 할 필요성이 있음.
- 이 경우 비농업인 상속자와 이농자의 농지소유를 전면적으로 금지할 것인지, 아니면 주말농장 허용 규모에 비추어 1,000 제곱미터까지의 소유를 허용할 것인지 정책적인 관점으로 정하여야 할 것임.

농지법 제6조(농지 소유 제한) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에도 불구하고 자기의 농업경영에 이용하지 아니할지라도 농지를 소유할 수 있다.

4. 상속[상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다]으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
5. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 자가 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우

○ 비농업 상속인 및 이농자는 대통령령이 정하는 기간 내에 처분을 명하는 조항으로 개정해야 함.

- 이 경우 대통령령으로 정하는 기간은 5년, 7년, 10년을 고려할 수 있음.
- 농지법 제7조 제1항은 ①상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자는 대통령령으로 정하는 기간 동안 그 상속 농지 중에서 총 1만 제곱미터까지만 소유할 수 있다.
- 농지법 제7조 제2항은 ②대통령령으로 정하는 기간<sup>63)</sup> 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 대통령령으로 정하는 기간 동안 이농 당시 소유 농지 중에서 총 1만 제곱미터까지만 소유할 수 있다.

○ 농가 평균 농지규모가 1.54ha에 불과한 것에 비추어 보면 이농자의 1ha 소유는 과도하다고 할 것임.

- 비농업인 상속자와 이농자의 농지소유를 전면적으로 금지할 것인지 아니면 주말농장 허용 규모에 비추어 1,000 제곱미터까지의 소유를 허용할 것인지는 농지법상 논의를 거쳐 정할 사항으로 보임.

61) 4. 상속[상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다]으로 농지를 취득하여 소유하는 경우

62) 5. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 자가 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우

63) 8년임.

○ 농지법 제7조 제4항은 폐지하여야 함.

농지법 제7조(농지 소유 상한) ①상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자는 그 상속 농지 중에서 총 1만 제곱미터까지만 소유할 수 있다.

②대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 이농 당시 소유 농지 중에서 총 1만 제곱미터까지만 소유할 수 있다.

④제23조 제1항 제7호에 따라 농지를 임대하거나 사용대(使用貸)하는 경우에는 제1항 또는 제2항에도 불구하고 소유 상한(上限)을 초과할지라도 그 기간에는 그 농지를 계속 소유할 수 있다. <개정 2015.7.20.>

② 농지임대차와 위탁경영을 규정한 농지법 개정

○ 농지임대차와 위탁경영은 장치 귀농 하여 농업에 종사할 가능성이 있는 경우를 대비하여 허용되는 것으로 입법화할 필요성이 있음.

- 이러한 목적 외에는 농지가격의 상승이나 고액의 임차료를 목적으로 하는 것으로 간주됨.

○ 농지법 제24조의2에는 임대차 기간을 3년 이상으로 규정하고 있으나, 농지임대가 허용되는 기간(5년, 7년, 10년 등 논의의 필요성 있음)을 최저기간으로 규정할 필요성 있음.

- 장기의 임대기간이어야 농기계조달 계획 등 계획적인 영농이 가능하고, 농업 생산성을 제고할 수 있음.
- 이 경우 임대기간은 편면적 강행규정<sup>64)</sup>으로 설정할 필요성이 있음.

○ 농지법 제24조의3에 규정된 농지임대차조정위원회는 농지임대차관리위원회로 개정할 필요성 있음.

- 농지임대차관리위원회는 차임 등을 규제할 수 있도록 하여야 함.
- 차임은 현재 또는 미래에 전개될 스마트팜 농업, 농산물공장을 고려하여 연간 1회 산출 소득의 10%를 넘지 않는 범위에서 농지임대차관리위원회가 정하여 고시하도록 하여야 함. 농지는 차임소득을 목적으로 소유해서는 안 되기 때문임.
- 차임이 산출소득의 10%를 상회한다면 반봉건적 소작제와 다를 바 없을 것임.

64) 임차인은 그 기간 중 언제든지 계약을 해지할 수 있으나, 임대인은 기간에 구속됨.



- 농지는 농업의 생산수단일 뿐이므로 농지소유를 제한함과 동시에 소작제금지의 원칙을 달성하기 위하여 차임도 규제할 필요성이 있기 때문임.
- 농지는 공업단지 내의 토지 및 공장건물에 비견된다고 할 수 있음.

## 2) 제시된 여러 개정안

### ○ 임정빈 안(서울대 농경제사회학부 교수)<sup>65)</sup>

헌법 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙을 달성하고 **농지소유의 안정화와 구조의 합리화를 이룰 수 있도록** 노력하여야 한다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

### ○ 이명기 안(농촌경제연구원 미래정책연구실)<sup>66)</sup>

헌법 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하고, **국민 행복에 이바지 하는 농업의 공익적 기능이 발휘될 수 있도록 지원한다.**

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

③ **공익적 기능과 그에 대한 지원요건은 법률이 정하는 바에 따른다.**

## 2. 제123조<sup>67)</sup>

**【헌법 제123조】** ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

- 헌법 제 122조는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여

65) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, ‘헌법상 농업조항’ 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 22면 참조.

66) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, ‘헌법상 농업조항’ 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 40면 참조.

67) 헌법 제 123조에 관한 논의 중 농촌의 공익적 기능에 대한 부분은 GS&J 인스티튜트가 2016년 11월 1일 개최한 ‘농업·농촌의 길 2016’ 행사에서 ‘농업생산의 다원적 기능 정책과 농촌 정책’이라는 주제로 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 하고, 제 123조 제 1항은 “국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.”고 하여 정부가 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발을 위하여 농·어업을 보호·육성하기 위하여 필요한 농업·농촌 정책을 시행할 수 있는 ‘법적 근거’를 제공하고 있음.

- 현재 정부가 시행하고 있는 농업·농촌 정책의 가장 주요한 ‘이론적 근거’는 농업과 농촌이 국민의 공익을 증진시키는데 도움이 된다는 것임. 여기서는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 다양한 논의를 살펴봄으로써 ① 헌법에 농업·농촌과 관련된 ‘공익적 기능 조항’을 추가하는 것에 대한 타당성을 검토하고, ②어떻게 추가하는 것이 바람직 한 것인지 그 방향을 제시해 보기로 함.

## 가. 농업의 다원적 기능의 개념

### 1) 농업의 다원적 기능의 정의

- 1992년 리우 회의(Rio Earth Summit)에서 각국 정부는 “농업의 다원적 기능, 특히 식량안보와 지속적 발전에 관한 측면(안건 21, 제14장)”을 인정하였음. 1994년 체결된 “WTO 농업 협정문”은 감축 면제가 되는 보조를 규정하는 “부속서 2 : 국내보조 감축약속 면제 기준”에서 감축 약속이 면제되는 개별 정책별 세부조건에 환경계획과 관련된 하부구조와 식량안보 목적의 공공 재고를 포함시키고 있음. 1998년 3월에 경제협력개발기구(OECD)의 농업각료 위원회(Agricultural Ministers Committee)는 “농업은 식량과 섬유 생산이라는 1차적 기능 외에 토지보전(conservation), 재생 가능한 자연자원의 지속적 관리, 생물다양성의 보존(preservation), 농촌지역의 사회경제적 활력 유지와 같은 환경적 이익을 제공한다. 농업이 식량과 섬유 생산이라는 1차적 기능 이외의 여러 가지 기능을 제공할 때 농업이 다원적 기능을 제공한다고 한다”고 선언하였음. 또 2001년 11월 14일에 카타르의 도하(Doha)에서 채택된 WTO 제4차 각료회의 선언문에서는 “우리는 회원국들이 제출한 협상 제안서에 반영된 비교역적 관심사항(NTC: Non-Trade Concerns)에 주목하고, WTO 농업 협정에 규정된 대로 비교역적 관심사항이 고려되어야 함을 확인한다”고 하였음.

- 경제협력개발기구 (OECD: Organization of Economic Cooperation and Development)의 보고서(OECD, 2000)에 의하면 “농업이 상품재와 비상품재를 결합생산(joint production)할 때, 생산되는 비상품재(non-commodity)가 외부성이나 공공재의 성격을 가진 것이어서 시장의 실패를 야기한다면” 농업은 다원적 기능을 가진다고 할 수 있다고 함.

## 2) 농업의 다원적 기능에 대한 국내외 논의 동향

### ① 국내 동향

- 우리나라도 농업·농촌 및 식품산업기본법에 농업의 공익적 기능을 명시하는 등 입법 활동과 함께 한국농촌경제연구원(KREI)에서 매년 농업·농촌에 대한 국민의식을 조사하고 있는데, 농업·농촌의 가치와 역할에 대한 국민의 인식 변화를 감지할 수 있음.
- 농업·농촌에 대한 의식과 가치 인식을 조사한 한국농촌경제연구원의 연구<sup>68)</sup>에 따르면, 국민이 인식하고 기대하는 농업·농촌 역할이 보다 다양해지고, 자연 환경과 농촌의 환경적 가치 등으로 중심이 변화함을 알 수 있음.
  - 현재 시점에서의 농업·농촌 역할 중, 농업인과 도시민 모두 ‘안전한 식품의 안정적 공급’(각각 42.2%, 34.0%)을 가장 중요한 것으로 꼽았음. 다음으로 ‘자연환경 보전’(각각 25.2%, 25.8%)이라고 응답함. 그 다음으로 ‘국토의 균형발전’, ‘전원 생활 공간제공’, ‘전통문화의 계승’, ‘관광 및 휴식장소 제공’ 순으로 나타남.

[표 2] 농업·농촌의 역할(현재)

단위: %

|             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 식량의 안정적 공급  | 42.3 | 42.6 | 75.5 | 42.1 | 42.4 | 43.6 | 39.3 | 42.6 |
| 국토의 균형발전    | 24.3 | 17.5 | 10.5 | 15.6 | 15.7 | 15.4 | 15.8 | 14.4 |
| 자연환경 보전     | 10.9 | 21.3 | 8.5  | 24.7 | 23.0 | 22.1 | 22.9 | 21.1 |
| 전통문화의 계승    | 10.8 | 6.6  | 1.3  | 9.1  | 8.4  | 8.8  | 10.9 | 7.2  |
| 관광 및 휴식의 장소 | 7.2  | 3.4  | 1.7  | 3.0  | 3.7  | 4.1  | 4.3  | 6.1  |
| 전원생활의 공간    | 4.4  | 8.3  | 2.4  | 5.4  | 6.6  | 5.8  | 6.7  | 8.4  |
| 기타          | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.0  | 0.1  | 0.0  | 0.1  | 0.1  |
| 모름/무응답      | 0.0  | 0.2  | 0.1  | 0.0  | 0.1  | 0.0  | 0.0  | 0.0  |

자료: 김동원·박혜진(각 연도), 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과.

68) 김동원, 박혜진 (2016), 농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과, 한국농촌경제연구원

- 미래에 중요해질 농업·농촌의 역할에 대해서 농업인은 현재와 동일하게 '안전한 식품의 안정적 공급'(26.5%)을, 도시민은 '자연환경 보전'(21.7%)을 가장 중요하다고 응답해 농업인과 도시민 간의 인식 차이를 보임. 다음으로 농업인은 '자연환경 보전'(18.7%), 도시민은 '관광 및 휴식장소 제공'(17.8%)을 꼽았음. 주로 농업생산물에 대해 소비자 역할을 하는 도시민이 농업의 생산 기능뿐만 아니라 자연환경 보전, 농촌 관광 등 다양한 가치를 인정하고 추구해가는 것으로 해석할 수 있음.

[표 3] 농업·농촌의 역할(미래)

단위: %

|             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2014 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 식량의 안정적 공급  | 36.1 | 26.4 | 50.1 | 48.2 | 42.0 | 32.2 | 21.7 | 25.9 |
| 국토의 균형발전    | 22.8 | 14.7 | 13.5 | 13.6 | 13.1 | 13.5 | 12.4 | 13.8 |
| 자연환경 보전     | 13.7 | 19.5 | 15.2 | 15.8 | 16.6 | 18.6 | 17.2 | 18.6 |
| 전통문화의 계승    | 11.4 | 11.3 | 5.6  | 9.3  | 12.3 | 10.9 | 14.8 | 12.0 |
| 관광 및 휴식의 장소 | 8.0  | 12.7 | 6.4  | 7.8  | 9.5  | 12.1 | 14.7 | 14.9 |
| 전원생활의 공간    | 7.8  | 15.0 | 9.0  | 5.3  | 6.4  | 12.4 | 19.0 | 14.7 |
| 기타          | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.0  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.2  |
| 모름/무응답      | 0.1  | 0.4  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.2  | 0.1  |

자료: 김동원·박혜진(각 연도), 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과.

- 농촌에 대한 긍정적 이미지에 대해 물어본 결과, '자연과 전원풍경이 보전되고 휴양에 도움이 되는 곳' 이라는 응답이 가장 많았음. 다음으로 '전원주택에서 전원생활을 할 수 있는 곳', '노후의 생활에 적합한 곳' 등의 순으로 응답하였음. 국민들이 농촌에 대해 자연친화적이며 전원적이고 여유로운 이미지를 주로 갖고 있음을 알 수 있음.

[표 4] 농촌에 대한 긍정적 이미지

단위: %

| 구분     | 사례 수   | 전원 주택에서 전원생활을 할 수 있는 곳 | 노후의 생활에 적합한 곳 | 자연과 전원풍경이 보전되고 휴양에 도움이 되는 곳 | 재해를 막고 수자원을 지키는 기능이 있는 곳 | 인정이 풍부하고 전통적인 풍속이 남아있는 곳 | 기타   |     |
|--------|--------|------------------------|---------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|------|-----|
| 전체     | 1,500  | 29.5                   | 17.7          | 34.0                        | 6.0                      | 12.2                     | 0.6  |     |
| 지역 규모별 | 특별/광역시 | 817                    | 29.7          | 16.4                        | 36.0                     | 6.9                      | 10.5 | 0.5 |
|        | 일반시    | 683                    | 29.3          | 19.2                        | 31.6                     | 5.0                      | 14.2 | 0.7 |

자료: 김동원·박혜진(각 연도), 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과.

- 농업·농촌의 사회문화적 다원적 기능 또는 공익적 가치에 대해 도시민 10명 중 6명(62.1%)는 '가치가 많다'고 응답하였고, '없다'는 응답은 6.7%에 불과함. 다원적 기능과 공익적 가치가 있다고 인정한 응답자(n=931)는 그 이유를, '농촌은 후손들에게 물려줄 가치가 있기 때문에'(35%), '농촌이 존재하는 것만으로도 만족하기 때문에'(29.9%) 순으로 응답함.

[표 5] 농업·농촌의 다원적 기능 가치 인식 이유

단위: %

| 농촌은 후손들에게 물려줄 가치가 있기 때문에 | 농촌이 존재하는 것 자체만으로도 만족하기 때문에 | 현재 나의 생활을 위해서 농촌이 있어야 하기 때문에 | 장래에 나의 생활을 위하여 농촌이 있어야 하기 때문에 | 총계             |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------------|----------------|
| 35.0                     | 29.9                       | 16.1                         | 19.0                          | 100<br>(n=931) |

자료: 김동원·박혜진(각 연도), 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과.

- 농업·농촌의 다원적 기능 유지를 위한 세금 추가 부담에 대해 도시민 과반 이상(54.6%)이 '찬성한다'고 응답했으며 '반대한다'는 의견은 38.8%로 집계되었음. 세금 추가부담에 '찬성한다'는 응답 비중은 농촌에 가족이 있는 경우가 농촌에 가족이 없는 경우보다 상대적으로 높았음. 비용부담에 찬성하는 비율은 5년 전보다 9.6%p 증가함.

[표 6] 농업·농촌의 다원적 기능 유지를 위한 비용 부담 의향

단위: %

| 구분        | 사례 수  | 적극 찬성한다 | 찬성하는 편이다 | 찬성 (소계) | 반대하는 편이다 | 적극 반대한다 | 반대 (소계) | 잘모르겠다 |     |
|-----------|-------|---------|----------|---------|----------|---------|---------|-------|-----|
| 전체        | 1,500 | 1.4     | 53.2     | 54.6    | 32.2     | 6.6     | 38.8    | 6.6   |     |
| 농촌인 가족 여부 | 있다    | 446     | 1.8      | 60.3    | 62.1     | 27.1    | 5.6     | 32.7  | 5.2 |
|           | 없다    | 1,054   | 1.2      | 50.2    | 51.4     | 34.3    | 7.0     | 41.4  | 7.2 |

자료: 김동원·박혜진(각 연도), 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과.

- 2016년 국민의식 조사결과, 농업·농촌의 중요성과 가치에 대한 국민들의 긍정적 의식이 높게 유지되고 있으며, 농업·농촌의 발전과 지속가능성을 위한 지지도도 높은 것으로 보임. 이는 농업·농촌이 '식량 생산'이라는 기본적인 기능뿐만 아니라 다양한 공익적 가치를 보유하고 있다는 인식이 점차 확산

되고 있다는 의미로 해석됨. 다만, 다원적 기능 유지를 위한 비용 부담 찬성 비율은 '다원적, 공익적 가치가 있다'고 응답한 응답자 비율에 미치지 못하고, 지난해에 비해 감소한 것으로 보아, 농업·농촌의 높은 가치를 부여하는 국민 의식이 실질적인 투자로 연결될 수 있도록 구체적 방안이 마련되어야 할 것으로 보임.

- 농업·농촌에 대한 국민들의 인식 변화 뿐만 아니라 전문가들의 정책토론회나 입법활동 등에서도 농업·농촌의 다원적, 공익적 가치에 대한 관심이 높아짐을 알 수 있음.
  - '농어촌 자원의 공익적 가치와 효율적 관리방안 정책토론회' (2016.07.14.)<sup>69)</sup>에서는 농업·농촌의 식량생산기능 이외에도 환경보전, 농촌경관 제공, 전통문화 보존, 수질 개선, 홍수조절 등의 공익적 기능과 가치에 대한 재발견이 필요함을 확인하였다. 농업·농촌이 가지고 있는 가장 근본적인 존재의 이유인 식량의 안정적인 공급과 안전한 먹거리 제공이라는 기능이 예전에는 저평가돼 왔지만 최근 들어서는 농업·농촌의 공익적 가치 중 가장 중요한 가치로 국민들이 판단하고 있음. 그러나 아직까진 농업·농촌의 공익적 가치를 유지·보전하기 위한 세금이나 기금을 납부하겠다는 의견은 감소하고 있어 국가적 노력이 더욱 요구됨.(김용렬 한국농촌경제연구원 연구위원)<sup>70)</sup>
  - '직불제 중심 농정 전환, 어떻게 추진할 것인가 정책토론회' (2017.06.28.)<sup>71)</sup>에서는 현재 직불제 관련 문제점을 살펴보고, 하나의 해결책으로써 농업·농촌의 다원적 기능을 수행하는 직불금 확충이 주장되었다.
- 현재 직불제 관련 문제점을 살펴보면, 쌀 직불금 증가로 인해 정부의 재정 부담이 증가하고, 농업예산운영의 제약이 발생하고 있음. 뿐만 아니라 직불제의 목적이 불분명하고 직불제간 기대효과의 상충 등의 문제가 발생하는 반면, 공익형 직불제, 즉 농촌경관·환경보전 등 농업·농촌의 다원적 기능을 수행하는 직불금의 규모는 매우 작음.
  - 2012년 기준, 직접지불제 예산은 1조 4,948억 원임.
  - 이 가운데 공익형 직접지불은 친환경농업 직접지불 506억 원(3.4%), 조건불리지역 직접지불 436억 원(2.9%), 경관보전 직접지불 76억 원(0.5%)등 총 1,018억 원(6.8%)으로 나타남.

69) 안상수 새누리당 의원, 김종태 새누리당 의원, 한국농어촌공사 개최.

70) 조영규, "농업·농촌, 환경·전통문화 보존 등 공익적 기능에 주목할 때", 한국농어민신문, 2016.07.19. [http:// www.agrinet.co.kr /news/articleView.html?idxno=146633](http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=146633) 검색일자: 2017.07.04.

71) 농어업정책포럼, 대안농정대토론회조직위원회, 농업과행복한미래가 공동주최.

- 이에 따라 현행 쌀 고정직불제와 밭농업직불제, 쌀변동직불제 등을 '농지관리 직불제'로, 친환경농업직불제·경관보전직불제·조건불리지역직불제를 '농업·농촌 환경보전 정책사업'으로 단순화할 것을 제안함. 직불제의 목적이 '농업·농촌의 공익적 기능확충과 농가소득보전'이라고 볼 때, '농업·농촌 환경보전 정책사업'은 공익적 기능 제고를, '농지관리직불'은 소득보전과 지속가능한 농업 실현을 촉진할 수 있기 때문임. (김태훈 한국농촌경제연구원 연구위원)<sup>72)</sup>
- '농지관리직불제'의 경우 기본직불로서 모든 농가를 대상으로 현행 논·밭고정 직불제의 이행조건보다 조건을 강화하고, 쌀 변동직불금은 점차 고정직불로 전환함. 이는 자원의 효율적 배분은 물론 식량작물 등 자급률 제고에도 기여할 것으로 기대됨. '농업농촌환경보전 정책사업'은 지역과 마을을 대상으로 농업·농촌의 다원적 기능을 수행하는 다양한 형태의 정책 사업을 발굴, 마을과 지역단위와 지자체가 지역실정에 맞게 조정·추진할 수 있음. 이는 스위스의 공익형 농업직불금 제도 사례와 유사함.

## ② 국외 동향

- 농업은 타 산업과 달리 식량생산이라는 기본적인 기능 외에도 비경제적이고, 비교역적인 다원적·공익적 기능을 수행하고 있으며, 농업만의 고유한 특징으로 이해되고 있음.
  - 이러한 공익적 기능으로는 식량안보, 환경보전, 농촌사회 유지, 국토의 균형발전, 농촌문화의 보전, 생물다양성 유지, 토양보전, 수자원 함량 등을 들 수 있음.
- 농업의 다원적·공익적 기능은 농업의 비교역적 가치를 적절히 평가할 연구가 진전되지 못함으로 인하여, 농업의 비시장적 공익적 가치창출을 과소평가해온 측면이 있음.
  - 09년 서울대 연구에 따르면 농업의 공익적 가치를 2조 6,912억 ~ 5조 1,336억원 수준으로 추정함.
- 농업의 다원적 기능에 관한 논의는 OECD, FAO, WTO 등 주요 국제기구를 중심으로 전개됨.

72) 김영하, 환경보전기능 강화된 공익형 직불제 검토 시급, 농축유통신문, 2017.06.28., <http://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=22772> 검색일자: 2017.07.04.

- OECD 농업위원회는 다원적 기능을 ‘농업이 수행하는 농업 생산 이외의 다양한 추가적인 공익기능’ 혹은 ‘농업생산 활동을 통해 부수적으로 창출되는 기능으로서 외부효과 혹은 공공재의 성격을 갖는 결합생산물의 형태’라고 정의함.
- UN 식량농업기구(FAO)에서는 1995년 캐나다 퀘벡에서 개최된 UN 식량농업기구 창설 50주년 기념 농업각료회의에서 채택된 퀘벡 선언문에 ‘농업의 다원적 기능’이라는 표현을 사용한 후 활발한 논의가 전개됨.
- 농업부문이 다자간 자유무역 협상분야에 포함된 UR 농업협상을 계기로 농업부문의 다양한 비시장적 가치와 공익적 기능에 대한 국제적 관심이 고조됨.
  - 1995년 출범한 WTO 체제 이후 농산물 무역자유화 추세가 가속화됨에 따라 우리나라 EU, 일본 등 농산물 수입국을 중심으로 농업의 다양한 비시장적 가치의 중요성이 강조됨.
  - 제4차 WTO 각료회의(DDA) 농업협상 진행과정에서 농업의 비교역적 관심사항 혹은 농업의 다원적 기능이라는 표현으로 농업의 다원적 기능과 관련된 국제적 논의가 본격화됨.
- 오늘날 농업의 다원적 기능이라는 용어보다는 농업의 공익적 기능이라는 용어를 사용하는 추세로 바뀌고 있음.
- 선진국들은 농업·농촌이 갖는 다원적 기능유지를 위해 농업과 농촌 지원이 필요하다는 정당성을 명문화하고, 이를 근거로 국민적 공감대를 이끌어 내면서 농업과 농촌지원의 확대논리로 활용하고 있음.
  - 특히 이를 적극 홍보하고, 이를 근거로 농업과 농촌 부문의 예산을 지속적으로 확보하여 궁극적으로 공익적 기능 유지 및 강화를 위한 농정이 농가소득 및 경영안정을 동시에 추구하고 있음.
- 1990년대 이후 OECD 국가와 EU에서 다양하게 벌어져 왔던 다원적 기능에 대한 논의는 2000년대 중반 이후 어느 정도 개념에 대한 정리가 이루어짐. 휠렌브록 등(Van Huylenbroeck et al. 2007)에 의하면 다원적 기능에 대한 논의는 다음과 같이 정리할 수 있음.<sup>73)</sup>

73) Van Huylenbroeck Guido, Valerie Vandermeulen, Evy Mettepenningen, Ann Verspecht, “Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments,” Living Reviews in Landscape Research 1, 2007, pp.1-43



- 실증적 접근: 공급측면 문제에 초점을 맞추는 것.
- 규범적 접근: 수요측면 문제에 초점을 맞추는 것.<sup>74)</sup>

[표 7] 농업의 다원적 기능에 관한 국제사회 논의 내용

| 구분   | 기능   |  |
|------|--|--|
| WTO  | ① 환경보전 ② 식량안보 ③ 농촌개발   |  |
| OECD | ① 경관보전 ② 중·생태계다양성 유지 ③ 토양의 질 보전 ④ 수질보전<br>⑤ 대기의 질 보전 ⑥ 수자원의 효과적 이용 ⑦ 경지보전 ⑧ 온실효과예방<br>⑨ 농촌활력 유지 ⑩ 식량안보/식품안전 ⑪ 문화유산 보호 ⑫ 동물복지 |  |
| FAO  | 사회적 기능<br>(Social Function)  | ① 도시화 완화<br>② 농촌공동체 활력<br>③ 피난처/휴양처 기능   |
|      | 문화적 기능<br>(Cultural Function)  | ④ 전통문화계승<br>⑤ 경관제공                       |
|      | 환경적 기능<br>(Environmental Function)   | ⑥ 홍수방지<br>⑦ 수자원함양<br>⑧ 토양보전<br>⑨ 생물다양성유지 |
|      | 식량 안보<br>(Food Security Function)  | ⑩ 식량의 안정적 공급<br>⑪ 국가 전략적 요청              |
|      | 경제적 기능<br>(Economic Function)  | ⑫ 국가/국토의 균형발전과 성장<br>⑬ 경제위기 완화기능         |

(자료: 임정빈(2017)<sup>75)</sup>

- 2000년대 중반 이후 좀 더 포괄적인 공공재(public goods) 개념이 다원적 기능 개념을 대체하기 시작함.
- 여기서는 다원적 기능의 공급측면과 수요측면, 그리고 공공재에 대한 논의를 정리해 보기로 함.

74) 윌렌부룩 등(2007)은 제3의 접근, 즉 전일적(holistic)으로 실증적 접근과 규범적 접근을 아우르는 후기생산주의적 입장이 논하였으나 후기생산주의는 다원적기능과 같은 실체가 아니라 관념이기 때문에 다원적 기능과 같은 선상에서 논하기 어려움. 따라서 여기서는 논하지 않기로 함.

75) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, '헌법상 농업조항' 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 9면.

### i) 다원적 기능의 공급측면 논의

- 공급 측면 논의에서는 농업의 다원적 기능을 농산물이 생산될 때 부수적으로 발생하는 것이라고 인식하는 경향이 있음. 따라서 공급측면의 연구는 OECD 국가를 중심으로 농업의 상품재 산출(commodity output)과 비상품재 산출(non-commodity output)의 결합성(jointness)을 실증적으로 밝히는 것에 중점을 두어 왔음.
- 2008년 파리에서 60여명의 학자들이 모여 농업과 세 가지 분야 다원적 기능(농촌 개발, 환경적 외부효과, 식량안보)의 결합성에 대해 토론한 OECD 워크숍 보고서<sup>76)</sup> 결과는 다음과 같음.
  - 농업상품재 산출과 농촌개발의 결합성은 의문시 됨. 농업GDP와 농업고용은 농촌의 GDP 또는 농촌 내 고용과 거의 관계가 없음.
  - 농업상품재 산출과 환경적 외부효과와의 결합성에 대해서는 농업상품재 산출과 환경적 외부효과가 서로 보완되는 영역과 서로 경쟁하는 영역이 있다고 할 수 있음.
  - 농업상품재 산출과 식량안보에 관해서는, 세계 제2차대전과 그 이후의 경험에 의하면, 평상시의 농업에 대한 공적지원이 위기시의 식량안보를 반드시 보장하는 것은 아니라고 할 수 있음.
  - 일반적인 가격이나 생산 지원정책이 다원적 기능(특히 경관이나 생물다양성) 함양에 도움을 주지 않음. 정책의 정밀도와 정책비용 사이에 균형을 맞출 수 있다면 특정한 지역이나 정책목표를 위하여 특화된 지역 지불이 효과가 더 높음. 일반적인 지원정책은 집약적 농업생산을 부추겨 비상품재 산출을 위축시킬 수 있음.
  - 비상품재 산출(다원적 기능)은 농업과 농업정책의 영향만 받는 것이 아님. 농촌의 비농업 고용 전반, 특히 서비스 부문의 고용이 농촌경제성장의 관건이다. 대부분의 식량을 수입에 의존하는 나라에서는 자급능력이 식량안보에 도움을 주지 못함.

76) OECD, "Multifunctionality in Agriculture-Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications," OECD, 2008

## ii) 다원적 기능의 수요측면 논의

- 수요 측면 논의에서는 농업의 다원적 기능은 사회의 기대와 욕구를 충족시키는 것이 되어야 한다고 기대하는 경향이 있음. 1990년대 말부터 EU를 중심으로 농업은 국민의 다양한 욕구를, 그것이 무엇이든지 간에, 충족시키는 기능을 하여야 한다는 소위 유럽 농업모형(MEA: The Model of European Agriculture)이 논의되었음.
- 유럽 농업모형은 농업이 농업 상품재 생산뿐만 아니라 광범위한 지역과 사회의 욕구를 충족시키는 기능을 할 수 있으며, 이러한 서로 연관되어 있는 농업인과 사회의 목적을 다음과 같은 세 가지 측면에서 결합함으로써 추구할 수 있다고 함.<sup>77)</sup>
  - 생산측면: 건강하고 질 좋은 식품 및 비식품을 안전하고 안정되게 공급하고, 지속가능한 생산방법에 기초하여 EU의 국내외 경쟁력을 높인다.
  - 지역측면: 전원을 보호하고 발전시키며 공중에게 가치 있는 환경 서비스를 제공함; EU의 수많은 마을의 기반시설, 경제 및 고용을 보전하고, 벽촌과 조건불리지역의 인구 과소화와 황폐화를 방지함.
  - 사회측면: EU의 지역 간 빈부 격차를 감소시킴으로써 지역과 집단 간의 사회적 연대 강화에 기여함.
- 유럽 농업모형을 기초로 하여 1999년에 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)을 두 개의 기둥(two pillars), 즉 농업을 중시하는 첫 번째 기둥과 농촌을 중시하는 두 번째 기둥으로 분리하는 '강령 2000(Agenda 2000)'이 만들어졌음.

## iii) 공공재 논의

- EU는 2003년에 공동농업정책의 개혁을 단행하여 단일직불제(SPS: Single Payment Scheme)와 교차준수(cross compliance)를 중심으로 하는 비연계 직불제(decoupled direct payment)를 시작함. 개혁의 의도는 농산물 생산을

77) Committee of Agricultural Organisations in the European Union, "The European Model of Agriculture-The Way Ahead," 1999

지원함으로써 다원적 기능 창출을 장려하는 간접적 지원방식에서 직접 공공재 생산을 목표로 하는 지원(targeted support) 방식으로 전환함으로써, 집약적 농업생산으로 인한 환경악화 문제, 과잉생산문제 그리고 분배의 형평성 문제를 완화하는 것임.

- 그 결과 아래에 인용된 문장이 나타내는 것처럼 2000년대 후반 이후부터 유럽에서는 ‘다원적 기능’이라는 용어 대신 ‘공공재’라는 용어를 더 많이 사용하게 되었음.
  - “그러나 과거 수년간, 특히 정부나 기관의 토론에서 다원적 기능 개념은 평가절하되고 적게 사용되어 왔다고 여겨진다. 이러한 점은 특히 ‘2008년 공동농업정책 점검’에서 미래 농업정책의 초점이 농업의 다원적기능이 아니라 농업에 의해서 생산되었으나 시장에서 보상을 받지 못하는 공공재나 서비스를 지원할 필요성에 맞추어졌을 때 확실하게 드러났다.”<sup>78)</sup>
- 이러한 다원적 기능에서 공공재로의 이행은 유럽의 다원적 기능 정책의 초점이 공급측면에서 수요측면으로 전환되게 된 것에 기인한 필연적인 결과임. 이러한 전환은 다음과 같은 인식을 바탕으로 하는 것임.
  - 공급측면의 연구 결과, 농업상품재 생산과 연관되어 있는 긍정적 외부효과는 아주 적은 반면 부정적 외부효과가 농업상품재 생산과 결합 생산된다는 예는 쉽게 찾아볼 수 있었다는 것, 그리고 생산과 연계된 보조는 가격 보조이고, 가격 보조는 WTO 체제하에서 감축시켜야 하는 보조(amber box)에 속한다는 것.<sup>79)</sup>
  - 위에서 살펴본 것처럼 공급측면 접근은 농업 비상품재가 농업 상품재와 결합 생산된다는 것을 중시하나 수요측면 접근은 농업 상품재와 ‘결합생산’되지 않는 비상품재라도 농업·농촌에 의해 ‘함양’되는 것이면 상관없다고 여김. 또한 수요측면 접근은 농업의 다원적 기능 중 부정적인 기능을 축소하는 것도 중요하게 여김.
- 새로운 ‘공공재’ 정책의 특징은 다음과 같은 농업 상품재 생산과 약하게 결합되어 있거나, 결합되어 있지 않은 공공재를 주요 대상으로 한다는 것임.
  - 특정한 종이나 생태계, 농촌 경관과 산불에 대한 회복력 등과 같은 것은 농사 짓는 방법에 의존하는 것이지만 농업 상품재 생산에 의존하는 것이 아님. 또한

78) Vanni, Francesco, “Agriculture and Public Goods-The Role of Collective Action,” Springer, 2014, p.9

79) Burrell, Alison, “Evaluating Policies for Delivering Agri-environmental Public Goods,” Keynote Address in OECD Workshop on the Evaluation of Agri-environmental Policies, June 2011.

탄소 축적, 온실가스 감소, 홍수에 대한 저항력, 토양기능, 수질과 수자원 이용 가능성, 공기의 질 등과 같은 농촌환경공공재(agri-environmental public goods)도 농업 상품재 생산과 직접적인 관련이 없음. 80)

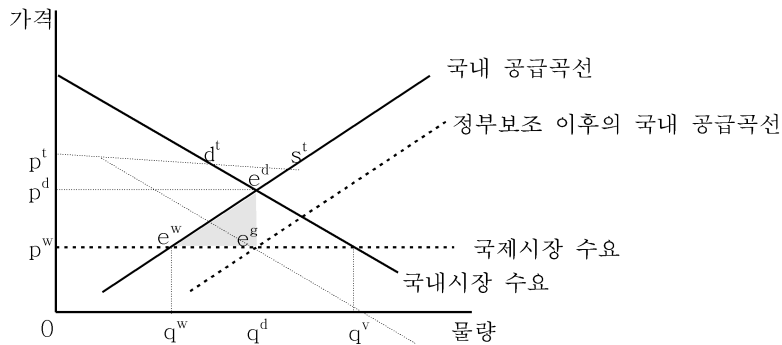
### 3) 농업의 다원적 기능의 이론

- 시장경제 체제 하에서 농산물 생산과 결합되어 생산되는 농업의 다원적 기능은 충분한만큼 공급되지 못한다.
  - <그림 1>에서 국내 공급곡선과 국내시장 수요를 나타내는 실선이 교차하는 점 ( $=e^d$ )은 한국의 농산물 시장이 개방되지 않았을 경우의 농산물 가격( $=p^d$ )과 생산량 ( $=q^d$ )을 표시함.
  - 이제 한국 농산물과 외국 농산물의 품질이 동일하고, 한국의 농산물 시장이 완전히 개방되어 외국의 농산물이 국제시장가격으로 한국의 시장에서 판매된다고 가정하면, 국제시장과 국내시장의 구별이 없어지게 되므로 한국의 생산자는 국제시장가격에 판매할 수밖에 없음.
  - 따라서 국내시장에서 생산자가 농산물을 판매하여 얻는 수입을 나타내는 곡선은 국제 농산물 시장의 수요 곡선(즉,  $p^w$ 를 지나는 수평선)과 일치하게 되고 수요와 공급의 균형점이  $e^d$ 에서  $e^w$ 로 이동하여 국내 농산물 생산량은  $q^w$ 가 됨.
- 요약하자면, 농산물 시장 개방의 결과 농산물 가격은  $p^d$ 에서  $p^w$ 로 하락하였으나 농산물 생산량은  $q^d$ 에서  $q^w$ 로 감소하였고, 따라서 농산물 생산과 결합되어 생산되는 농업의 다원적 기능의 혜택도 감소하였음.
- 다원적 기능이 농산물 시장 개방 이전과 같은 수준으로 공급되게 하려면 어떻게 하여야 하는가?
  - 정부가 생산자에게 ( $p^d - p^w$ )만큼의 가격보조 또는 생산비 보조를 하는 것이 필요함. 정부보조는 생산자의 '한계비용' 곡선을 '정부보조 이후의 공급곡선' 위치로 이동시키고

80) Cooper, Tamsin, Kaley Hart, David Baldock, "Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union," IEEP(Institute for European Environmental Policy), 2009

그 결과 수요와 공급의 균형점이  $e^d$ 에서  $e^g$ 로 이동하여 생산량은  $q^w$ 에서  $q^d$ 로 증가하게 됨. 생산량이  $q^d$ 로 복귀하면 농업 생산의 다원적 기능도 원래대로 돌아가게 될 것임.

[그림 2] 목표가격, 생산보조

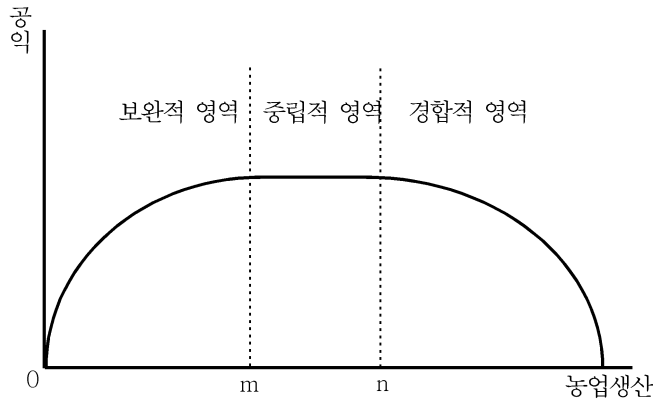


#### 4) 농업의 다원적 기능의 문제점

- 위에서 논의된 농업의 다원적 기능의 정의는 주로 농업 생산과 결합된 공익적 기능을 뜻하는 것임. 이러한 정의는 농업의 다원적 기능을 함양하기 위해서는 '농업생산'을 지원해야 한다는 결론을 유도함.
- 정부의 지원에 의해 농업생산을 증가시킴으로써 농산물과 결합 생산되는 다원적 기능을 증진시키는 정책에는 다음과 같은 논란의 여지가 있음.
  - ① 사각형  $p^d e^d e^g p^w$  만큼의 정부보조를 누가 부담할 것인가?
  - ② 사각형  $p^d e^d e^g p^w$  만큼 정부보조가 지출되는데도 불구하고 생산자 혜택(producer surplus)은 사다리꼴  $p^d e^d e^w p^w$  만큼만 증가하게 되어 짙게 칠해진 삼각형  $e^d e^g e^w$  만큼의 사중손실(dead weight loss)이 발생하게 되는데, 삼각형  $e^d e^g e^w$  만큼의 사중손실과  $q^w q^d$  만큼의 생산증가로 인해 발생한 다원적 기능의 혜택 중 어느 것이 더 큰가?
  - ③  $q^w q^d$  만큼의 생산증가가 공익의 증가를 가져오는지 알 수 없음. 농업의 다원적 기능이 창출하는 공익과 농업생산의 관계는 보완적일 수도 있고, 중립적일 수도 있고, 경쟁적일 수도 있음. 예를 들어 과거에는 비닐하우스 농업이 농촌 활력(rural

livelihood) 증진이나 농촌사회 유지 등의 공익 함양에 도움이 되었으므로 [그림 3]의 보완적 영역(complementary region)에서처럼, 비닐하우스 농업 생산과 공익이 함께 증가하는 보완적 관계에 있었다고 할 수 있음. 그러나 현재처럼 비닐하우스가 많이 늘어난 상황에서는 [그림 3]의 경합적 영역(competitive region)에서처럼 비닐하우스 농업 생산이 증가하면 오히려 공익이 감소하는 경합적 관계가 성립할 수도 있음.

[그림 3] 농업생산과 공익의 결합생산 관계



- ④ 농업생산의 다원적 기능 정책은 소위 생산주의 정책(productivist policy)으로서 농업생산을 증가시킴으로써 그것과 결합 생산되는 공익을 증대시키는 것임. 따라서 필연적으로 생산을 많이 하는 대농에게 유리하고 생산을 적게 하는 소농에게 불리한 역진적인 성격을 띠게 됨. 한국의 쌀 농업을 예로 들자면 [표 8]이 보여주는 바와 같이 면적 순으로 상위 약 10% 농가가 전체 벼 경작면적의 약 50%를 차지하고 있는 반면, 하위 약 40% 농가는 전체 벼 경작면적의 약 10% 밖에 차지하지 못하고 있음. 이것은 면적에 비례해서 다원적 기능 창출의 대가를 지원 하는 쌀 소득보전직불제와 같은 정책을 펼 경우 상위 약 10%의 농가가 전체 지원 금액의 약 50%를 가져가게 되고 하위 약 40%의 농가는 전체 지원 금액의 10%밖에 가져가지 못한다는 것을 뜻함.

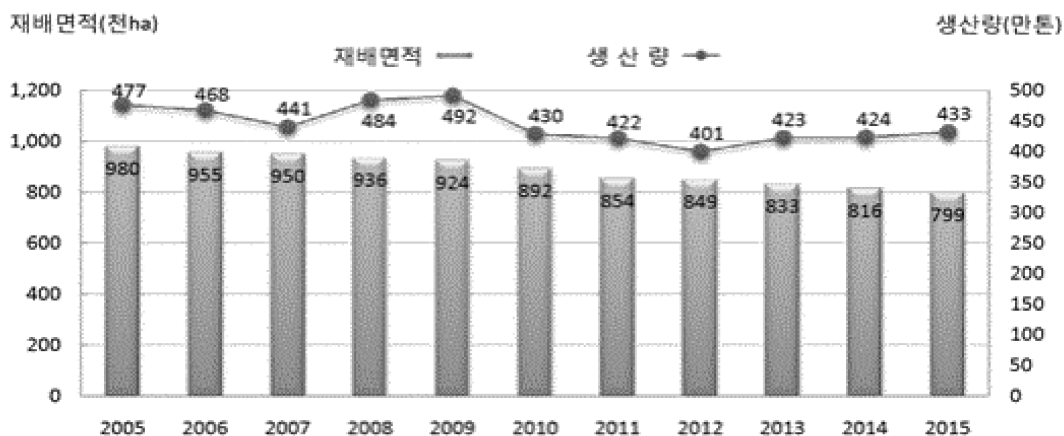
[표 8] 벼 경작면적과 쌀 농가의 분포

| 면적구분<br>(ha) | 누적<br>쌀 농가수 | 누적<br>벼 경작면적 (ha) | 쌀 농가수<br>누적 백분율 (%) | 벼 경작면적<br>누적 백분율 (%) |
|--------------|-------------|-------------------|---------------------|----------------------|
| 0.0-0.1      | 23,962      | 1,562             | 2.86                | 0.19                 |
| 0.1-0.2      | 142,805     | 19,787            | 17.07               | 2.41                 |
| 0.2-0.3      | 264,564     | 50,146            | 31.62               | 6.12                 |
| 0.3-0.4      | 361,147     | 83,719            | 43.16               | 10.21                |
| 0.4-0.5      | 433,352     | 115,942           | 51.79               | 14.14                |
| 0.5-0.7      | 533,127     | 175,086           | 63.72               | 21.36                |
| 0.7-1.0      | 624,560     | 251,611           | 74.64               | 30.70                |
| 1.0-1.5      | 706,108     | 350,948           | 84.39               | 42.81                |
| 1.5-2.0      | 747,152     | 421,744           | 89.30               | 51.45                |
| 2.0-2.5      | 770,989     | 474,848           | 92.14               | 57.93                |
| 2.5-3.0      | 786,286     | 516,646           | 93.97               | 63.03                |
| 3.0-4.0      | 804,364     | 578,996           | 96.13               | 70.64                |
| 4.0-5.0      | 814,471     | 624,067           | 97.34               | 76.13                |
| 5.0-7.0      | 825,062     | 686,233           | 98.61               | 83.72                |
| 7.0-10.0     | 831,642     | 740,538           | 99.39               | 90.34                |
| 10.0-15.0    | 835,057     | 781,180           | 99.80               | 95.30                |
| 15.0-30.0    | 836,553     | 810,146           | 99.98               | 98.84                |
| 30.0이상       | 836,713     | 819,685           | 100.00              | 100.00               |

자료: 농식품부, 2015 농업경영체 등록 조사, 2016

- ⑤ 생산과 결부된 정책이므로 정부가 지나친 보조를 할 경우 생산과잉 문제에 직면할 우려가 있음. [그림 2]에서 정부의 목표가격  $p^t$ 가 시장가격  $p^d$ 보다 높아질 경우  $d^s$ 만큼의 초과공급이 발생함. 다시 한국의 쌀 농업을 예로 들자면 2013년에 쌀 변동직불금 목표가격을 170,083원에서 188,000원으로 인상한 것이 현재 쌀 공급과잉의 주요 원인 중 하나로 작용하고 있다고 생각됨. 꾸준한 추세로 감소해서 2012년 401만 톤까지 줄어들었던 쌀 생산은 2013년 420만 톤 수준을 회복한 이후 감소하지 않고 있음. 2016년에도 역시 약 420만 톤이 생산될 것으로 추정됨.

[그림 4] 연도별 쌀 생산량



자료: 통계청, 2015년 쌀 생산량 조사 결과, 2016년 11월 13일 보도자료



## 나. 농촌의 공익적 기능

- 위에서 언급된 바와 같은 농업의 다원적 기능 정책의 문제 때문에 ‘농업의 다원적 기능’ 대신 ‘농촌의 공익적 기능’을 함양하는 것이 정책의 대안적 목표로 부상하게 됨. 여기서는 농촌의 공익적 기능이 부상하게 된 여건의 변화를 살펴보기로 함.

### 1) 여건의 변화

#### ① 시장왜곡

- 위에서 언급된 바와 같은 농업생산의 다원적 기능 정책의 시장왜곡 문제, 특히 과잉생산의 문제와 보조금 분배의 불평등 문제가 제기됨. 이를 피하기 위하여 세계 각국에서 품목에 상관없이 지원하는 품목 중립적(decoupled)인 정책, 간접적으로 농업생산을 지원하여 다원적 기능을 함양하기보다 직접 다원적 기능을 창출하는 행위를 조준하여(targeting) 지원하는 정책 등으로 전환하는 사례가 증가함.

#### ② 농업과 농촌의 분리

- 2000년대에 들어서서 농촌과 농업의 분리가 두 가지 측면에서 급격히 진행됨. 첫째는 농촌에 거주하는 인구 중 농업에 종사하는 가구, 즉 농가의 인구가 급속히 감소하였다는 것임(표 2 참조). 반면에 같은 기간에 총인구 중 농촌인구 비중은 거의 감소하지 않았음. 둘째는 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중이 급격히 감소하였다는 것임. 특히 쌀 소득의 비중은 농가소득의 10% 남짓한 수준으로 감소함([표 10] 참조).

[표 9] 총인구 중 농촌인구와 농가인구 비중

|      | 총인구<br>(A) | 농촌인구(B) | 농가인구(C) | B/A (%) | C/B (%) |
|------|------------|---------|---------|---------|---------|
| 1975 | 35,281     | 17,910  | 13,244  | 50.8    | 73.9    |
| 1980 | 38,124     | 16,002  | 10,827  | 42.0    | 67.7    |
| 1985 | 40,806     | 14,006  | 8,521   | 34.3    | 60.8    |
| 1990 | 42,869     | 11,102  | 6,661   | 25.9    | 60.0    |
| 1995 | 45,093     | 9,572   | 4,851   | 21.2    | 50.7    |
| 2000 | 47,008     | 9,381   | 4,031   | 20.0    | 43.0    |
| 2005 | 48,138     | 8,764   | 3,434   | 18.2    | 39.2    |
| 2010 | 49,410     | 8,758   | 3,063   | 17.7    | 35.0    |
| 2015 | 50,617     | 9,392   | 2,569   | 18.6    | 27.4    |

자료: 농식품부, 농림축산식품 주요통계, 2016

- 이와 같은 농업과 농촌의 분리는 농업을 지원함으로써 농업생산과 결합되어 창출되는 농업의 다원적 기능을 함양하려는 정책에 심각한 의문을 제기하게 함. 특히 농업생산지원 정책은 농촌에 거주하는 가구 중 소수의 농업을 영위하는 가구에만 혜택을 주는 것이고, 농가소득의 극히 일부분을 차지하는 농업생산 소득을 지원하는 것이 농촌가구 소득 향상의 근본적 해결책이 될 수 없다는 인식이 확산됨.

[표 10] 농가소득 중 농업소득과 쌀 소득 비중

|      | 농가소득<br>(천원) | 농업소득<br>(천원) | 쌀 소득<br>(천원) | 농업소득비중<br>(%) | 쌀 소득비중<br>(%) |
|------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| 2000 | 23,072       | 10,897       | 5,671        | 47.2          | 24.6          |
| 2001 | 23,907       | 11,267       | 5,050        | 47.1          | 25.3          |
| 2002 | 24,475       | 11,274       | 5,289        | 46.1          | 21.6          |
| 2003 | 26,878       | 10,752       | 5,369        | 40.0          | 20.0          |
| 2004 | 29,001       | 12,050       | 6,014        | 41.6          | 20.7          |
| 2005 | 30,503       | 11,815       | 4,511        | 38.7          | 14.8          |
| 2006 | 32,303       | 12,092       | 4,607        | 37.4          | 14.3          |
| 2007 | 31,967       | 10,406       | 4,188        | 32.6          | 13.1          |
| 2008 | 30,523       | 9,654        | 4,536        | 31.6          | 14.9          |
| 2009 | 30,814       | 9,698        | 3,796        | 31.5          | 12.3          |
| 2010 | 32,121       | 10,098       | 2,834        | 31.4          | 8.8           |
| 2011 | 30,148       | 8,753        | 3,684        | 29.0          | 12.2          |
| 2012 | 31,031       | 9,127        | 3,652        | 29.4          | 11.8          |
| 2013 | 34,524       | 10,035       | 3,783        | 29.1          | 11.0          |
| 2014 | 34,950       | 10,303       | 3,703        | 29.5          | 10.6          |

자료: 양정자료, 농식품부, 2015

### ③ 농촌의 소비적 기능 부각

- 통신과 교통의 발달로 도시와 농촌 간의 소통이 활발하게 되자 많은 사람이 농업 생산과 결합되어 창출되는 공익적 기능 이외에 농촌 공간, 농촌사회, 농촌문화, 농촌 환경에 관심을 기울이게 됨.
  - 즉 ‘애초에 농업의 다원적 기능 논의가 시작될 때에 지나치게 생산주의적 관점이 강조된 것은 아닌가?’, ‘농업생산과 결합된 공익적 기능만을 강조한 나머지 농촌의 생산적 기능(productive function), 특히 토지의 농산물 생산 기능만을 강조하고 농촌이 가지고 있는 소비적 기능(consumptive function), 즉 농촌이 국민의 열린 공간, 지역문화, 전통사회, 자연환경 등에 대한 욕구를 만족시켜 주는 기능을 간과한 것은 아닌가?’ 하는 의문이 고개를 들게 됨.

## 2) 농촌의 공익적 기능 중심 정책의 사례

### ① EU의 공동농업정책

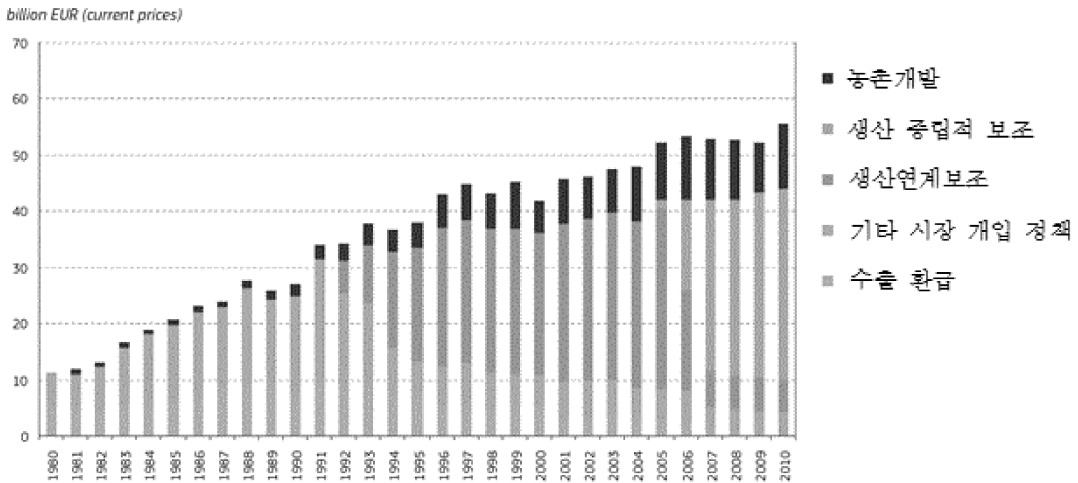
- EU의 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)은 두 개의 기둥으로 구성되는데, 첫 번째 기둥(The First Pillar)은 주로 직불제를 중심으로 한 농업 정책을 뜻하고<sup>81)</sup>, 두 번째 기둥(The Second Pillar)은 지역개발을 중심으로 하는 농촌정책을 뜻함.
- 첫 번째 기둥은 농업의 다원적 기능을 광범위하게 인정하고 농업생산을 지원하는 직불제에 중점을 두었음. 그러나 2000년 대 중반부터는 농업생산을 지원하는 정책의 문제점들을 해소하기 위하여 다양한 ‘농업생산’과 연계되었던 직불제를 중단하고, 그 대신 ‘농업인’에게 직불제 수령권(entitlement)을 부여하는 단일농가직불제(SFPS: Single Farm Payment Scheme)<sup>82)</sup>를 시작하였음.
- 두 번째 기둥이라고 불리는 농촌 정책은 기술 혁신과 경쟁력 강화, 환경 및 경관보전, 경영안정과 빈곤퇴치 등을 목적으로 하며, 그 수단으로는 기반시설(생산, 유통, 정보, 관광, 문화 등의 기반)에 대한 투자, 농촌 환경 및 조림 사업과 산림생태계 개선 지원, 조건불리지역 지원, 지식 전달과 컨설팅, 농촌 기업 개발, 생산자 조직 육성, 유기농과 동물복지 지원, 작물보험과 자조금 설치 등을 택하고 있음. 이러한 정책을 실현하기 위한 농촌 조직을 마련하기 위하여 농촌경제개발활동연합(LEADER: Liaison Entre Actions de Developpement de l’Economie Rurale=Links between Actions for the Development of the Rural Economy)을 구성하고 있음.

81) 제1축에는 직불제 이외에 여러 가지 시장조절기능이 포함되어 있었으나 수차례의 개혁을 거쳐 현재에는 최소한의 기능(가격안정을 위한 시장개입, 수출 환급 등)만 남겨놓았음.

82) 단일농가직불제는 과거의 직불제 수령실적을 바탕으로 하는 것이기 때문에 새로 EU에 진입하는 국가(즉, 직불제 실적이 없는 국가)에는 경작면적에 따라 지불하는 단일면적직불제(SAPS: Single Area Payment Scheme)를 적용함. 단일농가직불제와 단일면적직불제를 통틀어 단일직불제(SPS: Single Payment Scheme)라고 함. 국가에 따라 두 제도를 혼용하여 사용하는 곳도 있음.

- 농업을 중심으로 하는 제1축에서 농촌을 중심으로 하는 제2축으로 정책의 중심을 이동시키고 있음. 이러한 전환을 촉진하기 위하여 제1축 예산의 일정비율을 의무적으로 제2축 예산으로 할애하는 전환(modulation)정책을 시행하고 있음. [그림 5]는 EU의 공동농업정책예산에서 농촌개발 예산의 비중이 꾸준히 늘어나고, 2006년 이후 생산 중립적 보조의 비중이 급격히 증가하는 것을 보여줌.

[그림 5] EU의 공동농업정책 예산



자료: European Union, The Common Agricultural Policy-A Story to Be Continued, p.9, 2012

## ② OECD의 새로운 농촌정책 패러다임

- OECD 역시 2000년대 중반 이후부터 중앙정부가 농가소득을 높이기 위해 농업을 지원하는 정책에서 탈피하여 다양한 정책 주체가 다양한 농촌산업에 투자하여 다양한 농촌자원의 개발에 참여함으로써 농촌지역의 경쟁력을 높이는 정책으로 전환을 시도함(표 4 참조). 금전적 지원이나 농업생산 중심 정책으로는 농촌이 가지고 있는 자연적 자원, 문화적 자원, 지리적 자원, 사회적 자원 등의 잠재력을 충분히 개발할 수 없다는 인식하에 농업정책에서 농촌 정책으로 패러다임 전환을 꾀함.

[표 11] OECD의 새로운 농촌정책 패러다임

|        | 과거의 접근 방법               | 새로운 접근 방법  |
|--------|-------------------------|--|
| 목적     | 평준화,<br>농가소득,<br>농가 경쟁력 | 농촌지역의 경쟁력,<br>지역자산의 가치함양(valORIZATION),<br>유희 자원 이용                                |
| 대상 부문  | 농업                      | 농촌의 다양한 경제 부문<br>(예: 농촌관광, 제조업, ICT 등)   |
| 정책 수단  | 보조                      | 투자   |
| 정책 참여자 | 중앙 정부,<br>농업인           | 모든 수준의 정부<br>(초국가 정부, 중앙정부, 지자체),<br>지역의 다양한 이해 당사자<br>(공적 이해 당사자, 사적 이해 당사자, NGO) |

자료: OECD, The New Rural Paradigm: Policies and Governance, 2006

### ③ 일본의 6차 산업화

- 6차 산업화 역시 농업자원(농지, 농업 노동력, 농업 자본 등) 보다 농촌자원 (농촌 문화유산 보전, 농촌사회 유지, 농촌의 생물적·생태적 다양성 보존, 농촌 관광자원 공급, 토양과 물과 공기의 정화, 생물에너지 보존, 음식의 질과 안전성 향상, 농촌경관 등)의 이용에 힘쓴다는 면에서 농촌의 공익적 기능을 강조하는 정책이라고 할 수 있음.
- 일본은 2010년에 ‘지역자원을 활용한 농림어업자 등의 신사업 창출 및 지역 농림수산물의 이용촉진에 관한 법률(소위 6차 산업 법)’을 제정하여 농촌 자원을 광범위하게 이용하기 위한 길을 텃으며, 2012년에 ‘주식회사 농림어업 성장산업화 지원기구 법(소위 펀드 법)’을 제정하고 약 300억 엔 규모의 관민 공동출자 펀드(A-Five)를 설립하여 농업·농촌에 대한 투자의 길을 열었음. 표 5는 다양한 일본 농업의 6차 산업화 사례를 보여줌.
- 농업의 다원적 기능에서 농촌의 공익적 기능으로의 전환이 모든 나라에서 순조롭게 이루어지는 것은 아님. 일본의 경우 “2012년 일본정책금융공고가 6차산업화 및 대규모 농업 경영자를 대상으로 실시한 설문조사(응답자수

1,003명, 회수율 48.3%)에 따르면, 전체의 70%가 6차산업화의 계기는 ‘생산, 가공, 판매의 일원화를 통한 가격 결정권 확보를 위해’라고 응답<sup>83)</sup>하였다고 함. 이것은 일본의 경우 2012년 당시, 6차산업화가 농촌이 아닌 농업을 중심으로 하는 수준을 벗어나지 못하고 있음을 뜻함.

[표 12] 일본의 6차산업 사업모델과 사례

|                   |                    |                 | 고객(소비자·실수요자)과의 접점에 이르는 생산·공급 방식   |         |  |   |   |
|-------------------|--------------------|-----------------|---|---------|--|---|---|
|                   |                    |                 | -생산·가공·유통·판매 등의 사업 활동(단계) 및 기업 간의 연결방식<br>-직영생산·계약생산, 자사가공·위탁가공, 기술연계, 업무제휴, 합병사업 등 |         |  |   |   |
|                   |                    |                 | - ‘고객가치’의 특정·설계, 부가가치의 부여, 경영자원의 다양한 조합 등   |         |  |   |   |
|                   |                    |                 | 다각화 형   | 연계형     |  | 네트워크  |   |
| 고객(소비자·실수요자)과의 접점 | 직매, (직매장, 통신판매 등), | 농가 레스토랑, 체험시설 등 | 건강·기능성치유·편이성학습·체험경험가치·비일상적공간  | 유통경로활용형 | ‘고토 교토’ (교토 부)<br>-고객이 필요로 하는 형태로 외식기업 등에 제공             | ‘이바라기 중앙원에 농협’ (이바라기 현)<br>-중간유통업자와 식품가공기업이 연계한 다양한 상품 공급 | ‘에그리코라보 서클’ (이와테 현)<br>-생산자·식품가공기업에 의한 광역·이업종 네트워크                  |
|                   |                    |                 |   | 교류형     | ‘이가노사토 모쿠모쿠 수제 팜’ (미에 현)<br>-다양한 교류·체험·학습사업 등을 통해 고객을 모음 | ‘미치노에키 토미우라 비파 크럼’ (치바 현)<br>-여행사과 연계해 고객 모음              | ‘세라고원 6차 산업화 네트워크’ (히로시마 현)<br>-전 마을 농촌 공원화. 세라쵸 전역에 걸친 광역·이업종 네트워크 |

자료: 코바야시 시게노리, 일본 농림수산업정책연구소, 2013. (이해경, 일본의 6차산업화와 R&D동향, 농림수산물식품기술기획평가원, 2013에서 재인용)

83) 이유경, 일본농업 6차산업화 정책현황과 과제, 세계농업 162호, 2014, pp.1-24

## 다. 헌법 제123조에 관한 견해들

### ○ 임정빈 안(서울대 농경제사회학부 교수)<sup>84)</sup>

국가의 농업 역할과 공익적 기능유지 및 보장의무: 신설

- ① 국가는 농업의 안정적 식량공급, 국토환경 및 경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양 유실 및 홍수의 방지, 다양한 생태계의 보전, 전통과 문화의 보전 등의 역할과 공익적 기능을 유지할 수 있도록 보장한다.
- ② 국가는 농업의 역할과 공익적 기능이 적절히 수행될 수 있도록 조치를 강구하고, 이러한 역할과 공익적 기능 발휘에 대한 적절한 보상을 농민에게 지원해 준다. 단, 공익적 기능 제공에 대한 보상 자격과 요건은 법률로 정한다.

### ○ 이명기 안1(농촌경제연구원 미래정책연구실)<sup>85)</sup>

헌법 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하고, **국민 행복에 이바지 하는 농업의 공익적 기능이 발휘될 수 있도록 지원한다.**

- ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.
- ③ 공익적 기능과 그에 대한 지원요건은 법률이 정하는 바에 따른다.

### ○ 이명기 안2(농촌경제연구원 미래정책연구실)<sup>86)</sup>

**【헌법 제123조】** ① 국가는 **국민행복에 이바지 하는 농업의 공익적 기능이 발휘될 수 있도록 지원하며, 공익적 기능과 지원 요건은 법률이 정하는 바에 따른다.**

- ② 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.
- ③ 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
- ④ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.
- ⑤ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.
- ⑥ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

84) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, '헌법상 농업조항' 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 21면.

85) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, '헌법상 농업조항' 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 40면 참조.

86) 임정빈, 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, '헌법상 농업조항' 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 국회도서관 소회의실 토론회 자료집 40면 참조.

○ 토론 자료 개정안

- 【헌법 제123조】 ① 농업은 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 한다.
- ② 국가와 국민은 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하기 위해 노력하여야 한다.
- ③ 국가는 농업인 등의 소득 증진과 삶의 질 향상 및 도시와 농어촌의 균형발전을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

## 라. 소결

- 대한민국의 “농업·농촌 및 식품산업 기본법” 제2조 ‘기본이념’에서는 “농업은 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다. 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다. 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다.”고 하여 이미 농업의 다원적 기능 또는 농촌의 공익적 기능을 인정하고 있음.
- 농업의 다원적 기능 또는 농촌의 공익적 기능 개념은 시장 기능을 보완하는 정책을 시행하는 논리로서 폭넓게 받아들여지고 있음.
- 농촌의 공익적 기능 논리는 현재 우리 국민이 원하는 농업·농촌의 가치 - 가족농 보존, 농촌인력 고용의 유지, 농촌 문화유산 보존, 농촌사회 유지, 생물적·생태적 다양성 보존, 농업·농촌을 이용한 여가선용 제공, 농촌 관광자원 공급, 토양과 물과 공기의 정화, 관개시설 보존, 생물에너지 보존, 음식의 질과 안전성 향상, 농촌경관, 식량안보, 동물복지의 함양 등을 농업생산을 전제로 하는 농업의 다원적 기능 논리보다 더욱 폭넓게 추구하도록 할 수 있음.
- 이미 농업법 중 모범이라고 할 수 있는 “농업·농촌 및 식품산업 기본법”이 인정하고 있고, 우리 국민이 원하는 다양한 농업·농촌의 가치를 폭넓게 추구하는데 도움이 되며, 농업의 다원적 기능정책 논리가 가지고 있는 문제를 야기할 위험이 없는 ‘농촌의 공익적 기능’에 관련된 조항을 헌법 123조에 추가하는 것이 바람직함.



### 3. 헌법 제121조 및 제123조 통합 개정시안

- 현행 농업관련법의 체계는 헌법 제121조 및 제123조 → 농업·농촌 및 식품산업 기본법 → 농지법 등 70여개 시행 법률로 구성됨.
- 헌법과 농업·농촌 및 식품산업 기본법을 비교하여 볼 때 법 체계의 정합성을 위하여 헌법과 농업·농촌 및 식품산업 기본법의 내용을 조정할 필요 있음.
- 헌법이나 농업식품기본법은 이념적인 요소를 규정한다는 측면에서 같은 기능을 하지만, 그 개정이나 변질의 여부에서 차이가 있음.
  - 이념적 논쟁이 있거나 지켜야할 국가적 가치를 담는 내용은 헌법에 규정하고, 이념적 논쟁이 없는 부분은 기본법에 규정하여도 무방함.
- 이상을 고려하여 다음과 같이 헌법을 개정할 법적 가능성을 검토함.

#### 가. 헌법 제123조 농업관련 규정을 제121조에 통합하는 방안

- 헌법 제123조 제1항과 제4항을 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 규정한다면 헌법 제123조에는 농업에 관한 규정은 제5항만 남게 되고, 지역에 관한 것을 규정한 제2항, 중소기업에 관한 것을 규정한 제3항, 농업에 관한 것을 규정한 제5항이 혼재되게 됨.
- 농업에 대한 국가의 의지를 일목요연하게 헌법에 드러내기 위하여 헌법 제123조 제5항을 헌법 제121조로 옮겨 규정할 것을 제안함.

개정시안 : 헌법 제121조 제4항 “④ 국가는 농·어민의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.”

#### 나. 헌법 제121조에 공익적 기능 조항을 새로 규정하는 방안

- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제4조 제1항 및 제3항에 담겨진 “국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전, 공익적 기능 및 농업인의 권익 신장을 위하여 노력하여야 한다.”라는 내용은 헌법적 가치가 있음에도 불구하고 하위법인 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 규정되어 있다고 생각됨.

- 따라서 헌법 제121조 제3항에 농업의 공익적 기능 조항을 신설하여 규정할 것을 제안함.

## 다. 헌법 제123조 제1항 및 제4항 규정의 존치 여부

- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제4조는 다음과 같음.

제4조(국가·지방자치단체 및 농업인·소비자 등의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업 인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다. <개정 2012.12.18., 2015.6.22.>

② 농업인과 농촌주민은 농업·농촌의 발전주체로서 안전하고 품질 좋은 농산물을 안정적으로 생산·공급하고, 생산성 향상과 농업경영 혁신 등을 통하여 국가발전에 이바지할 수 있도록 노력하여야 한다. <개정 2015.6.22.>

③ 생산자단체는 농산물의 수급 안정과 유통 개선, 농업경영의 효율화, 농업과 농촌의 공익 기능 제고 등을 통하여 농업과 농촌의 지속가능한 발전 및 농업인의 권익 신장을 위하여 노력하여야 한다. <개정 2015.6.22.>

④ 식품산업에 종사하는 자는 품질 좋은 식품을 안정적으로 생산·공급하고, 식품산업 및 농업·농촌의 지속가능한 발전과 소비자의 건전한 식생활 향상에 이바지할 수 있도록 노력하여야 한다. <개정 2015.6.22.>

⑤ 소비자는 농업·농촌의 공익기능에 대한 이해를 높이고 농산물과 식품의 건전한 소비를 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. <개정 2015.6.22.>

- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제4조의 내용을 고려해 볼 때, 현재 헌법 제123조 제1항 및 제4항에 규정되어 있는 농업·농촌의 종합적 계획수립에 관한 국가의 책무나 농산물의 수급안정, 유통구조개선 등 논란의 여지 없는 당연한 내용들은 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 규정하여도 무방할 것이라고 생각됨.
  - 이러한 내용은 헌법 규정 중 다른 일반적인 경제조항에서도 도출될 수 있는 것들임. 헌법 제119조 제2항, 제120조 제2항 및 제122조 등.
- 다만, 농업식품기본법 제4조 제1항 및 제3항에 담겨진 “국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전, 공익적 기능 및 농업인의 권익 신장을 위하여 노력하여야 한다.”라는 내용은 헌법적 가치가 있음.

## V. 결론

- 이상에서 살펴본 바와 같이 정책적 현실과 법적 타당성을 검토하여 다음과 같은 개정안을 제안함.

### - 제1 개정안

헌법 제121조(제123조와의 통합개정안)

- ① 농지에 관한 경자유전의 원칙은 준수되어야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
- ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 한하여 인정된다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 공익적 기능을 제고함으로써 농업과 농촌의 지속 가능한 발전 및 농업인의 권익 신장을 보장한다.
- ④ 국가는 농·어민의 자조조직을 육성하고, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

헌법 제123조(개정안)

- ① 삭제: 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 규정되어 있음
- ② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.(존치)
- ③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.(존치)
- ④ 삭제: 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 규정되어 있음
- ⑤ 삭제 → 헌법 제121조 제 4항으로 옮김

### - 제2 개정안

헌법 제121조(제123조와의 통합개정안)

- ① 국가는 농지에 관한 경자유전의 원칙을 준수하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
- ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 한하여 인정된다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 공익적 기능을 제고함으로써 농업과 농촌의 지속 가능한 발전 및 농업인의 권익 신장을 보장한다.
- ④ 국가는 농·어민의 자조조직을 육성하고, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

### - 제3 개정안(스위스 연방헌법 기초)

헌법 제121조(제123조와의 통합개정안)

- ① 국가는 농지에 관한 경자유전의 원칙을 준수하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
- ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 한하여 인정된다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 공익적 기능을 제고함으로써 농업과 농촌의 지속 가능한 발전 및 농업인의 권익 신장을 보장한다.
- ④ 국가는 농·어민의 자조조직을 육성하고, 그 자율적 활동과 발전을 지원한다.
- ⑤ 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 인구분산 및 지역경제를 육성할 의무를 진다.  
(이 조항은 필요시 122조에 통합가능)
- ⑥ 국가는 농산물 및 식료품에 대하여 생산이력제를 실시하고, 친환경농산물에 대하여 경제적 추가지원을 보장한다.
- ⑦ 국가는 농·어민이 농어촌경관 및 생태보호의 유지를 조건으로 직접지불의 방법으로 농업 소득을 보전한다.
- ⑧ 국가는 제1항 내지 제7항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 재원을 마련한다.

## <참고 문헌>

- Andreas Ladner,(2006). SWITZERLAND, European Journal of Political Research Volume 30, Issue 3-4, p.476, Version of Record online: 29 MAY 2006.
- Burrell, Alison,(2011). "Evaluating Policies for Delivering Agri-environmental Public Goods," Keynote Address in OECD Workshop on the Evaluation of Agri-environmental Policies.
- Committee of Agricultural Organisations in the European Union,(1999). "The European Model of Agriculture-The Way Ahead,"
- Cooper, Tamsin, Kaley Hart, David Baldock,(2009), "Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union," IEEP(Institute for European Environmental Policy)
- European Union,(2012). The Common Agricultural Policy-A Story to Be Continued, p.9.
- James M. Buchanan Jr.,(1986). The Constitution of Economic Policy, Lecture to the Memory of Alfred Nobel.
- Seo, Y.-T. (2007). 대한민국 헌법 농지개혁 조항 입법화 과정과 귀결 (The Process and Result of the Legislation of the Land Reform Clause in the Constitution of Rep. of Korea). 역사와 세계, 105-142.
- Sibylle Hardmeier(2003)., Switzerland, European Journal of Political Research, Volume 32, Issue 3-4, p.505, Version of Record online: 2 MAY 2003.
- Van Huylenbroeck Guido, Valerie Vandermeulen, Evy Mettepenningen, Ann Verspecht,(2007). "Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments," Living Reviews in Landscape Research 1, pp.1-43
- Vanni, Francesco,(2014). "Agriculture and Public Goods-The Role of Collective Action," Springer, p.9
- 고창현, (1989). 경자유전의 원칙과 비농민의 농지소유, 민사법학 8호, 155-173.
- 김대명, (2009). 농지의 소유제도 연구. 법학연구, 33, 1-38.
- 김상용, (1995). 농지매매증명과 비농민의 농지소유 -대법원판례를 중심으로- , 민사판례평석1, 법원사, 73-85.
- 김성수, (2006). 헌법상 경제조항에 대한 개정론, 공법연구 34집 4호 2권, 한국공법학회, 184-205.
- 김운용, (1980). 농지소유의 상한제와 이용규제, 공법연구 제8집, 한국공법학회, 40-42.
- 김진곤, (2007). 경자유전의 원칙과 소작제도금지의 헌법적 함의. 토지공법연구, 38, 103-121.
- 김철수, (1989). 한국헌법사, 대학출판사
- 김홍상, (2006). 연구자료: 경자유전 원칙에 관한 소고: 헌법과 법률 내용을 중심으로. 농촌경제, 29(2), 141-160.
- 박석두, 황의식, (2002). 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 박용석, (2005). 농지의 소유제도에 관한 연구, 토지법학 21호, 한국토지법학회, 61-82.
- 박창수, (2005). 농지취득자격증명의 법적 성질과 매매, 경매 및 소유권이전등기의 효력에 대한 종합적 고찰, 저스티스 통권84호, 한국법학원, 70-98.
- 사동천, (2008) 농지소유제도에 관한 비판적 고찰, 법조 57권 11호(통권626호), 201-239.

- 사동천, (2011) 농산물 수급안정과 유통구조의 개선에 관한 입법론, 홍익법학 제12권, 167-193.
- 사동천, (2010) 농지임대차의 문제점, 홍익법학 11권, 131-167.
- 사동천, (2009) 쌀소득 직접지불제와 관련 농지법의 문제점, 홍익법학 10권, 213-240.
- 사동천, (2008) 쌀 소득 직접지불제, 연세대학교 법학연구, 295-330.
- 사동천, (2008) 개정 농업 농촌 및 식품산업기본법에 관한 고찰, 조선대학교 법학논총 15권, 461-488.
- 사동천, (2007) 농지매매에 있어서의 농지취득자격증명, 중앙대학교 법학논문집 31집, 161-184.
- 서용태, (2007). 대한민국 헌법 농지개혁조항 입법화 과정과 귀결. 역사와 세계, 31, 105-142.
- 성낙인, (2012). 헌법학 제12판, 법문사.
- 신성택, (1981). 농지개혁법 제19조 제2항에 관련한 몇가지 문제점, 사법연구자료 제8집, 법원도서관, 212-238.
- 안종운, (1995). 96농지제도 이렇게 달라진다, 농어촌진흥.
- 이덕연, (2006). 재정·경제 조항, 헌법학연구 제12권2호, 한국헌법학회, 25-36.
- 이상무, 스위스의 산지농업과 농촌보전(하), <이상무의 세계농정기행>, 농축수산신문, 2005.11.09.
- 이석연/강경근, (2006). 월간조선 2006년 1월호 부록 72면.
- 이영록, (2013). 제헌헌법상 경제조항의 이념과 그 역사적 기능. 헌법학연구, 19, 69-97.
- 이유경, (2014). 일본농업 6차산업화 정책현황과 과제, 세계농업 162호, 1-24.
- 이종수, (2008). 한국헌법상 '경자유전(耕者有田)의 원칙'과 한계. 토지법학, 24, 1-22.
- 이해경, (2013). 일본의 6차산업화와 R&D동향, 농림수산식품기술기획평가원.
- 임정빈, (2017). 농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향, '헌법상 농업조항' 어떻게 할 것인가?, 2017.3.15. 토론회 자료집
- 전광석, (2005). 제헌의회의 헌법구상, 법학연구 15권 4호, 1-74.
- 정영화, (1995). 통일 후 북한의 재산권 문제에 관한 헌법적 연구, 서울대학교 법학박사학위논문, 1-316.
- 정중섭, (2008). 헌법학원론, 박영사.
- 지원림, (2016). 민법강의 제14판, 홍문사, 5-177.
- 콘라드아데나워재단, (2010). 한국의 헌법개정, KAS-Schriftenreihe Korea 콘라드 아데나워 재단 정기간행물, 95-115.
- 통계청, (2016). 2015년 쌀 생산량 조사 결과, 2016년 11월 13일 보도자료
- 한수웅, (2005) 국가경제정책의 헌법적 근거와 한계 - 헌법 제119조 이하의 규정을 중심으로 - , 헌법논총 16집, 헌법재판소, 635-682.
- 한태연 등 5인공저, (1988). 한국헌법사(상), 한국정신문화연구원.
- 한태연 등 5인공저, (1991). 한국헌법사(하), 한국정신문화연구원.
- 허영, (2008). '한국헌법론', 박영사, 49면

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, "Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe(농업구조개선과 농림업보호를 위한 조치에 관한 법)"(BGBl. I S. 2586)

OECD,(2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance

OECD,(2000). Production, Externality and Public Good Aspects of Multifunctionality: Introduction

The New Oxford American Dictionary, 2nd Ed., 2005, Oxford University Press

농식품부, 양정자료, 2015

농식품부, 농림축산식품 주요통계, 2016

농식품부, 2015 농업경영체 등록 조사, 2016

통계청, 2015년 쌀 생산량 조사 결과, 2016년 11월 13일 보도자료

#### <신문기사>

김영하, 환경보전기능 강화된 공익형 직불제 검토 시급, 농축유통신문, 2017.06.28.,

<http://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=22772>

검색일자: 2017.07.04.

조영규, "농업·농촌, 환경·전통문화 보존 등 공익적 기능에 주목할 때", 한국농어민신문, 2016.07.19.

<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=146633>

검색일자: 2017.07.04.

#### <사진자료>

한국학중앙연구원, 소작인 위안잔치 (UCi:G002+AKS-CC40\_E0002632)

<http://yoksa.aks.ac.kr/jsp/cc/ImageView.jsp?cc10id=C0001877&cc40id=E0002632>

## [별첨] 자료 1 : 농지개혁

해방되던 해인 1945년에 한국의 농지 총면적은 223만 ha로 농가 1호당 평균 1.08ha를 보유하고 있었으며, 자작농(自作農)이 전농지의 37%인 85만 ha, 소작농이 63%인 147만 ha를 차지하고 있었다.

농지개혁의 방법은 북한의 ‘무상몰수·무상분배’에 대응하여 ‘유상몰수·유상분배’의 방법을 택하였다. 신한공사(동양척식회사의 후신)가 관리하는 적산농지(일본인 소유였던 농지)와 국유농지, 소유자가 분명하지 않은 농지는 정부가 무상으로 흡수하고, 농민 아닌 자의 농지, 자경하지 않는 농지, 호당 3정보 소유상한을 초과하는 농지(다만, 다년생 식물을 3정보 이상 자영하는 자의 경우는 다년생 식물재배 이외의 토지)는 국가에서 수매하되 이들 지주에게 지가증권을 발급하였다. 지가증권을 받은 지주에게는 해당농지 주생산물의 연간 수확량의 150%를 지불토록 하되 5년간 매년 30% 씩 상환하는 방법을 취하였다. 농지의 연간 수확량은 소재지 농지개혁위원회의 의결을 거쳐 지목별 표준 중급농지를 선정하여 지번 별로 보상액을 결정하였다.

정부가 흡수·수매한 농지는 현재 해당 농지를 경작하는 농가, 능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 농가, 순국열사 유가족, 영농능력을 가진 피고용자, 국외에서 귀환한 농가에 분배하되 한 농가의 농지소유 상한이 3 정보가 되게 하였다. 분배된 농지의 대가는 5년간 매년 해당농지 주생산물 수확량의 30% 씩을 곡물이나 화폐로 상환토록 하였다. 농지개혁에 의해 영세농에 분배된 농지는 일반 수매농지가 75만 ha, 적산농지 27만 ha로, 총면적은 102 만 ha이었다. 농지개혁은 1950년 3월 ‘분배농지에정지통지서’를 배부하여 농지를 분배하기 시작함으로써 시작되었으나 그 해 6월 25일 한국전쟁이 발발되어 예정대로 진행되지 못하였으며 당초의 농지대금 5년 상환계획은 1964년까지 연장되었다. 또한 농지개혁이 개시되기 전에 지주들이 소작인에게 농지를 미리 높은 가격에 강매함으로써 농지개혁의 효과를 감소시키는 현상이 발생하기도 하였다.

농지개혁으로 종래 심각한 사회문제가 되어 왔던 지주와 소작인간의 분쟁 등 소작제의 문제점은 해소되었으나, 농가의 농지소유한도가 3 정보로 제한되고 농지의 소작·임대차 또는 위탁경영이 금지되었기 때문에 농업규모가 영세화되어 농업발전의 장애요인이 되었다. 현행 헌법은 이를 참작하여 제121조에서 농지의 소작제도는 금지하되, 농업생산성의 제고(提高)와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다고 규정하고 있다.



## [별첨] 자료 2 : 헌법 경제조항 연혁

<제헌 헌법> 1948. 7. 17.

### 제6장 경제

#### 제84조

대한민국의 경제 질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회 정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

#### 제85조

광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.

#### 제86조

농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.

#### 제87조

중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공필요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.

대외무역은 국가의 통제 하에 둔다.

#### 제88조

국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제, 관리함은 법률이 정하는 바에 의하여 행한다.

#### 제89조

제85조 내지 제88조에 의하여 특허를 취소하거나 권리를 수용 사용 또는 제한하는 때에는 제15조제3항의 규정을 준용 한다.

<제2공화국 헌법> 1960. 6. 15.

### 제6장 경제

#### 제84조

대한민국의 경제 질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회 정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

#### 제85조

광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

#### 제86조

농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.

#### 제87조

대외무역은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 통제하에 둔다.

#### 제88조

국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요로 인하여 법률로써 특히 규정한 경우를 제외하고는 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

#### 제89조

제86조의 규정에 의하여 농지를 수용하거나 전조의 규정에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전할 때에는 제15조제3항의 규정을 준용한다.

### <제3공화국 헌법> 1963. 12. 17.

#### 제4장 경제

##### 제111조

- ① 대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

##### 제112조

광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

##### 제113조

농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.

##### 제114조

국가는 농지와 산지의 효율적 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

##### 제115조

국가는 농민·어민과 중소기업자의 자조를 기반으로 하는 협동조합을 육성하고 그 정치적 중립성을 보장한다.

##### 제116조

국가는 대외무역을 육성하며 이를 규제·조정할 수 있다.

##### 제117조

국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

##### 제118조

- ① 국민경제의 발전과 이를 위한 과학진흥에 관련되는 중요한 정책수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 경제·과학심의회의를 둔다.
- ② 경제·과학심의회회는 대통령이 주재한다.
- ③ 경제·과학심의회회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

## <제4공화국 헌법> 1972. 12. 27

### 제11장 경제

#### 제116조

- ① 대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.

#### 제117조

- ① 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.
- ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위한 계획을 수립한다.

#### 제118조

농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.

#### 제119조

국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적인 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

#### 제120조

- ① 국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 계획을 수립하며, 지역사회의 균형 있는 발전을 기한다.
- ② 농민·어민과 중소기업자의 자조조직은 육성된다.

#### 제121조

국가는 대외무역을 육성하며 이를 규제·조정할 수 있다.

#### 제122조

국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영 기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

#### 제123조

- ① 국민경제의 발전과 이를 위한 과학기술은 창달·진흥되어야 한다.
- ② 대통령은 경제·과학기술의 창달·진흥을 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

## <제5공화국 헌법>

### 제9장 경제

#### 제120조

- ① 대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.
- ③ 독과점의 폐단은 적절히 규제·조정한다.

제121조

- ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.
- ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제122조

농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제123조

국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제124조

- ① 국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 필요한 계획을 수립하며, 지역사회의 균형 있는 발전을 기한다.
- ② 국가는 중소기업의 사업 활동을 보호·육성하여야 한다.
- ③ 국가는 농민·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 정치적 중립성을 보장한다.

제125조

국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제126조

국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제127조

국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률에 정한 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제128조

- ① 국가는 국민경제의 발전에 노력하고 과학기술을 창달·진흥하여야 한다.
- ② 국가는 국가표준제도를 확립한다.
- ③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

**< 현행 헌법 > 1988. 2. 25.**

제9장 경제

제119조

- ① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제120조

- ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.
- ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제121조

- ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
- ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조

- ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
- ③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.
- ④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.
- ⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제124조

국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제125조

국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제126조

국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업의 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제127조

- ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.
- ② 국가는 국가표준제도를 확립한다.
- ③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

## [별첨] 자료 3 : 스위스 헌법 104조 원문

*English is not an official language of the Swiss Confederation. This translation is provided for information purposes only and has no legal force.*

### **Federal Constitution of the Swiss Confederation**

of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2016)

#### **Art. 104** Agriculture

1 The Confederation shall ensure that agricultural sector, by means of a sustainable and market oriented production policy, makes an essential contribution towards:

- a. the reliable provision of the population with foodstuffs;
- b. the conservation of natural resources and the upkeep of the countryside;
- c. decentralised population settlement of the country.

2 In addition to the self-help measures that can reasonably be expected in the agricultural sector and if necessary in derogation from the principle of economic freedom, the Confederation shall support farms that cultivate the land.

3 The Confederation shall organise measures in such a manner that the agricultural sector fulfils its multi-functional duties. It has in particular the following powers and duties:

- a. supplementing revenues from agriculture by means of direct subsidies in order to achieve of fair and adequate remuneration for the services provided, subject to proof of compliance with ecological requirements;
- b. encouraging by means of economically advantageous incentives methods of production that are specifically near-natural and respectful of both the environment and livestock;
- c. legislating on declarations of origin, quality, production methods and processing procedures for foodstuffs;
- d. protecting the environment against the detrimental effects of the excessive use of fertilisers, chemicals and other auxiliary agents;
- e. at its discretion, encouraging agricultural research, counselling and education and subsidise investments;
- f. at its discretion, legislating on the consolidation of agricultural property holdings.

4 For these purposes, the Confederation shall provide both funds earmarked for the agricultural sector and general federal funds.