

KREI

Korea

Rural

Economic

Institute

농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제: 자료집

유찬희 · 심영규 · 이관률

한국농촌경제연구원

농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제: 자료집

유찬희 · 심영규 · 이관률

연구 담당

유찬희 | 부연구위원 | 제1장, 제3장 집필

심영규 | 동아대 교수 | 제2장 집필

이관률 | 충남연구원 연구위원 | 제3장 집필

연구보고 R844 연구자료-1

농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제: 자료집

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 10.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)프리비(061-332-1492)

ISBN | 979-11-6149-220-9 93520

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

차 례

제1장 한국 농업 정책 변화 과정 개관

1. 제도 정비 및 증산 농정기: 1948~1977년	2
2. 소득 농정기: 1978~1985년	3
3. 구조 농정기: 1986~1997년	4
4. 개방 농정기: 1998~2002년	5
5. 개방 농정기: 2003~2007년	9
6. 개방 농정기: 2008~2012년	12
7. 개방 농정기: 2013~2017년	15

제2장 다원적 기능 확충을 위한 농지 이용 제한에 관한 법적 쟁점

1. 「헌법」상 토지 소유권의 보장과 제한	17
2. 토지 재산권 및 농지 이용 제한 관련 헌법 규정 해의 사례 ...	51
3. 농지 이용 제한과 비용 부담에 관한 환경법적 검토	78
4. 소결	104

제3장 충남 농업 생태환경 프로그램: 성과와 과제

1. 추진 배경	113
2. 주요 내용과 협약 결과	114
3. 주요 성과	123
4. 농업 생태환경 프로그램 참여자 인식 및 의견	125
5. 정책 대상 참여 증진: 향후 과제	130
6. 소결	139

참고문헌	141
------------	-----

표 차례

제1장

<표 1-1>	개방 농정기(1998~2002년) 농정 목표와 예산 편성 방향	8
<표 1-2>	개방 농정기(1998~2002년) 부문별 농업 예산	8
<표 1-3>	개방 농정기(2003~2007년) 농정 목표와 예산 편성 방향	9
<표 1-4>	개방 농정기(2003~2007년) 부문별 농업 예산	11
<표 1-5>	개방 농정기(2008~2012년) 농정 목표와 예산 편성 방향	13
<표 1-6>	개방 농정기(2008~2012년) 부문별 농업 예산	14
<표 1-7>	개방 농정기(2013~2017년) 농정 목표와 예산 편성 방향	15
<표 1-8>	개방 농정기(2013~2017년) 부문별 농업 예산	16

제2장

<표 2-1>	재산권의 성격, 보장과 제한 및 그 한계 등에 관한 헌법재판소 판례 요지	19
<표 2-2>	토지 소유권의 절대성을 부인한 헌법재판소 판례 요지	20
<표 2-3>	토지의 특성에 따른 입법형성권과 사회적 구속성에 관한 헌법재판소 주요 판례	21
<표 2-4>	「헌법」 제23조 재산권 보장과 한계 규정에 관한 헌법재판소 판례 요지	24
<표 2-5>	토지의 사회적 연관성·기능에 따른 사회적 구속의 정당성에 관한 헌법재판소 판례	30
<표 2-6>	헌법의 기본 원리에 대한 헌법재판소의 개념 정의	32
<표 2-7>	헌법의 기본 원리로서 사회(복지)국가 원리의 수용에 관한 헌법재판소 판례	35
<표 2-8>	헌법의 기본 원리로서 사회적 시장경제질서(주의)의 수용에 관한 헌법재판소 판례	38
<표 2-9>	재산권의 사회적 구속성에 관한 헌법재판소 주요 판례	42

<표 2-10> 재산권의 사회적 구속성의 한계와 기준에 관한 헌법재판소 주요 판례	46
<표 2-11> 토지 재산권 제한의 한계와 범위에 관한 헌법재판소 판례 ..	50
<표 2-12> 재산권 보장원칙과 공공 필요·공공이익을 위한 일반적 제한을 규정한 헌법	54
<표 2-13> 일반적 재산권 보장원칙과 토지 재산권에 대한 사회적 구속성을 규정한 헌법	56
<표 2-14> 일반적 재산권 보장원칙과 별도로 국토의 이용·계획에 관해 규정한 헌법	59
<표 2-15> 스위스 「연방헌법」 제104조 농업 조항	63
<표 2-16> 「독일연방공화국 기본법」 농업에 관한 간접적·부분적 조항 ..	65
<표 2-17> 독일 개별 주 헌법상 농업 관련 조항 규정 현황	66
<표 2-18> 농업 관련 조항을 가지고 있는 독일 주 헌법 규정	67
<표 2-19> 「포르투갈공화국 헌법」 농업 조항	70
<표 2-20> 미국의 개별 주 헌법 농업 관련 조항 주요 내용	73
<표 2-21> 「중화인민공화국 헌법」 농업 관련 주요 조항	76
<표 2-22> G-7 국가들의 농지보전 정책 개요	78
<표 2-23> 지속가능한 개발(발전)원칙의 규범적 구성 요소	86
<표 2-24> 헌법상 지속가능한 개발(발전) 원리를 도출할 수 있는 조항	88
<표 2-25> 각 부문별 환경용량 표현을 위한 지속가능 생태지수 (농업 부문 발취)	92
<표 2-26> 일본에서의 환경오염 방지비용과 피해액 비교 사례	94
<표 2-27> 오염(원인)자 결정에 관한 논거	99

제3장

<표 3-1> 농업 생태환경 프로그램 발굴과 채택	115
<표 3-2> 농업 생태환경 프로그램의 기준 단가	117
<표 3-3> 농업 생태환경 프로그램별 신청 금액	118

<표 3-4>	농업 생태환경 프로그램 평균 이행률	119
<표 3-5>	농업 생태환경 프로그램 평균 신청 금액	120
<표 3-6>	농업 생태환경 프로그램 평균 집행액	121
<표 3-7>	프로그램의 재유형화(신청금액 기준)	122

제 1 장

한국 농업 정책 변화 과정 개관¹

이 연구에서 다루는 시기는 박석두·김정호·김창호(2011: 24) 분류를 따라 제도 정비기(1948~1967년), 증산 농정기(1968~1977년), 소득 농정기(1978~1985년), 구조 농정기(1986~1997년), 개방 농정기(1998~현재)로 나누었다. 다만 제도 정비 및 증산 농정기를 함께 개관했고, 1998년부터는 정부별로 세분화하였다. 시기별로 다양한 부문에서 정책을 수립·집행하였지만, 구조조정과 소득 및 경영 안정에 초점을 맞춘다. 시기별로 정부에서 방점을 둔 정책 기조와 이를 반영한 부문별 예산 규모·비중 변화도 비교 분석한다.² 이러한 정책 흐름이 농업 부문 지속가능성에 어떻게 영향을 미쳤는지, 그리고 다원적 기능과 관련된 정책 흐름은 어떠한 식으로 변화했는지 분석한다.

¹ 박석두·김정호·김창호(2011), 김병택(2001), 김병택(2004), 이태호 외(2011), 유찬희 외(2016), 유찬희(2018), 한국농촌경제연구원(2015)을 참고하여 작성하였다.

² 이 절에서 인용한 농정 목표와 주요 예산 편성 방향은 농림축산식품부 홈페이지에서 제공하는 예산 개요 자료에서 발췌하였다. 1999년 자료부터 이용할 수 있어 1998년 자료는 누락되었다.

1. 제도 정비 및 증산 농정기: 1948~1977년

1949년 「농지개혁법」을 제정한 뒤 ‘유상몰수·유상분배’ 원칙에 따라 농지개혁을 실시하여 영세 자작농 구조의 기틀을 닦았다. 그럼에도 생산 기반이 미비하고 투입제도 부족하여 식량 부족을 자체적으로 해결하기 어려웠다. 이에 1955년부터 미국 공법 480(Public Law 480: PL 480)에 의거하여 식량을 도입하기 시작했다.

이러한 여건 속에서 농업 부문 최우선 과제는 식량 증산이 되었다. 1961년부터 정부매입제(이중미가제)³를 도입하였다. 농산물 가격을 높이는 고미가(高米價) 형태로 증산을 유도하는 한편(박석두·김정호·김창호 2011: 25), 소비자 가격 상승을 억제하여 저임금 체계를 유지하려고 하였다. 통일계 다수확 품종을 개발하는 등 토지생산성을 높이는 연구 개발 사업도 활발히 추진하였다(이태호 외 2011: 3). 식량(주곡) 증산과 농가소득 증대 목표를 이루고자 농업경영 조직을 개편하려는 방안을 마련하였다(김병택 2001: 59). 경영체를 중심으로 생산구조를 변화시키면 생산력을 높이면서 소득 증대도 달성할 수 있다고 판단했기 때문이다. 이에 농림부 장관 자문기구인 ‘농업구조 개선 심의회의’는 생산주체를 1) 협업경영체, 2) 자립할 수 있는 가족 경영체, 3) 농기업 등으로 분류하고 육성 방안을 제시하였다(김병택 2001: 59; 김정호 2012: 32). 마지막으로 1967년 「농업기본법」을 공포하면서 구조조정 정책의 기본 골격을 마련하였다.⁴ 이러한 노력에 힘입어 1977년에는 주곡 자급을 이루었다.

³ 1969년산 쌀부터 정부 매입 가격을 대폭 인상하고 매입량도 늘렸다. 임금 인상 억제 차원에서 매출 원가보다 낮은 가격에 판매하였다. 이 제도는 1993년까지 유지되었다(김병택 2004: 92).

⁴ 제17조(자립가족농의 육성), 제18조(기업농·협업농의 조장), 제19조(농업경영의 세분화 방지), 제20조(취업기회의 증대), 제21조(생산기반의 확충과 정비) 등이다.

2. 소득 농정기: 1978~1985년

1977년 수립한 ‘제4차 경제개발 5개년 계획’은 농정 기조에도 영향을 미쳤다. 농업 정책에서 지속적 성장, 안정적 식량 공급, 농가소득 증대, 농산물 가격 안정, 유통 근대화, 생활환경 개선 등을 강조하였다(한국농촌경제연구원 2015: 75).

동시에 기존 농정 추진 과정에서 누적된 문제와 여건 변화가 농정 방향에 영향을 미쳤다. 대표적으로 정부매입제를 실시하면서 늘어난 양곡관리기금 적자(양특적자)를 한국은행 차입으로 벌충하면서(김병택 2004: 61) 비판이 가중되었다. 이 비판은 부족한 농산물을 수입하여 국내 가격을 안정시킬 필요가 있다는 농산물 시장 개방으로 이어졌다(한국농촌경제연구원 2015: 75). 정부가 1970년대 말부터 기존 고미가 중심 가격지지를 저곡가 정책으로 전환하면서 농가소득이 정체되고 도농소득 격차가 확대되는 등 소득 문제가 대두되었다. 수출주도형 산업을 육성하면서 비농업 분야 취업 기회가 늘어나는 가운데 소득 격차가 확대되면서 이촌향도가 가속화되었다. 1949년 농지개혁 이후 소규모 자작농 구조에서 벗어나 농가 계층분화, 특히 소규모·대규모 농가 수가 줄고, 중간 규모 농가 가 늘어나는 중농화가 진전되었다.⁵

식량자급을 달성하였지만 재정 부담이 늘어났고, 농가소득 문제가 대두되면서 이 시기 농정 목표는 농가소득과 도농·농가 계층 간 소득격차를 줄이는 형평성을 강조하였다. 이 시기 구조조정 정책은 크게 세 갈래로 이루어졌다. 첫째, 농가소득을 증대시키는 한편 농산물 수입 확대에 대응하고자 경영규모 확대를 유도하였다. 경영규모를 늘리면 생산비를 낮추어 경쟁력을 갖추고 소득을 늘릴 수 있다고 판단한 결과였다. 둘째, 이촌향도 증가에 대응하여 농공단지 조성 등 농외소득원 개발 정책을 실시하였다. 농촌에서 농업 이외 일자리가 늘어나면 기존에 늘어났던 중농 중

⁵ 농가 계층 분화를 둘러싼 의견은 다양하다. 상세한 내용은 박진도(1994), 이정환(1997) 등을 참고하기 바란다.

일부는 경영규모를 확대하여 대농으로 옮겨가고, 일부는 비농업 부문에 취업하거나 경영규모를 줄여 양극분화가 이루어질 것이라고 판단하였기 때문이다. 소규모 농가가 농외소득을 확보하면 대농이 영농규모 확대를 보다 원활하게 이룰 수 있을 것이라고 예상하였다(김병택 2001: 65-66). 셋째, 주곡 중심에서 벗어나 축산 및 원예 등 고소득 작목 중심으로 생산 구조를 전환시키고자 하였다(박석두·김정호·김창호 2011: 25; 한국농촌경제연구원 2015: 76).

3. 구조 농정기: 1986~1997년

1980년대 한국 농업은 유례없는 외부 여건 변화를 겪었다. 기존의 농산물 시장 개방 압력이 늘어났고, 1989년에는 GATT 국제수지 보호 조항(Balance of Payment: BOP)⁶을 졸업하였다. 1993년에는 우루과이 라운드(UR) 협상이 타결되었고, 1995년에는 세계무역기구(WTO)가 출범하였다.

구조 농정기는 이러한 변화에 대응하여 농업 구조조정이 본격적으로 추진된 시기이다. 1986년 ‘농어촌 발전 종합대책’을 발표하면서 1970년대 후반 제시되었던 개방농업 정책 기조를 농업 구조조정 정책으로 정립시켰다(조석곤 2004). 주요 분야와 정책은 1) 농업 구조개선 촉진(농어촌진흥공사를 설립하여 농지 유동 촉진, 농지기금 설립, 농업법인 제도 도입 등), 2) 농수산물 가격 안정과 수요기반 확충(가격안정 대책 내실화, 수출 판로 개발 등), 3) 농외소득원 개발 촉진(농공지구 지원 강화, 농외취업 촉진 등), 4) 부담 경감과 경영 안정(1991년 부채대책 등) 등이었다. 1990년 시행한 「농어촌발전특별조치법」에서는 “농수산업의 구조를 개선하여 생산성을 향상”하겠다는 목표를 제시하였다. 전업농어가 육성(제3조), 농업기계화 촉진(제5조), 영농조합법인 및 위탁영농회사(현재 농업회사법인) 육성(제6조, 제7조), 농어가의 전업 지원(제8조) 등을 규정하여

⁶ GATT 협정 본 조항 제18조 제B항으로 국제수지 적자가 발생했을 때 예외적으로 수입 제한을 허용하는 규정이다.

구조조정을 뒷받침하였다.

1991년 발표한 ‘농어촌 구조개선 대책’의 핵심은 영농규모 확대에 중점을 둔 농업 구조개선이었다.⁷ 주요 정책과 수단은 기계화 및 시설현대화, 농업생산기반 정비, 인력 및 경영체 육성, 농지제도 개편(유동화 촉진), 고령농 및 소규모 농가 탈농 촉진 등 다방면에 걸쳐 있었다(이태호 외 2011: 11). ‘농어촌 구조개선 대책’은 대책 실행을 뒷받침할 수 있는 42조 원 규모의 투융자 계획⁸을 포함하고 있었다. 1994년에는 농어촌특별세를 도입하여 구조개선 사업 자금으로 활용하였다. 이 기간에는 생산기반 정비와 시설 지원에 중점을 두어(서세욱 2012: 9) 구조조정 촉진과 경쟁력 제고를 우선 추진하였다.

4. 개방 농정기: 1998~2002년

1997년 외환위기(IMF 사태)를 맞으면서 농가 소득과 경영 안정 도모가 최우선 과제가 되었다(이태호 외 2011: 21). 소득 및 경영 안정을 중시하는 기조는 1998~2002년 농정 방향을 제시한 ‘농업·농촌 발전계획’에도 투영되었다. 1998년 수립된 ‘농업·농촌 발전계획’에서는 6대 중점 추진 시책으로 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능 농업 육성, 농업 구조개선 사업 효율화를 비롯한 총체적 경쟁력 강화, 농업 경영 안정 시책 강화 등을 제시하였다.⁹

⁷ 생산기반을 정비하고 기계화를 촉진하여 영농규모 확대 기반으로 마련하는 한편, 겸업 농가를 육성하여 소규모 농가의 농지 유동화를 촉진하면 구조가 개선될 것이라는 판단하에 이루어졌다.

⁸ 1992~2001년까지 집행할 예정이었으나 1998년까지 조기 집행하였다. 농정 목표를 농업경쟁력 제고, 농촌 생활환경 개선, 농민복지 증지로 설정하였다. 1992~1998년 중앙정부 투융자 계획 35조 3,977억 원 중 31조 8,947억 원(90.1%)을 농어업 경쟁력 강화에 할당하였다.

⁹ 이외에 수출농업 체계적 육성, 농업 통상 협력 강화 및 통일농정 전개, 지역개발과 복지 확충을 제시하였다(이태호 외 2011: 15-16).

농정 방향 중 한 축으로 농업의 공익적 기능을 명시적으로 천명하였다는 점에서 의의가 있지만, 한계도 뚜렷하다고 볼 수 있다. 무엇보다 농업의 다원적 기능 범위를 식량(특히 주곡) 안보와 환경보전으로 좁게 설정하였고, 식량안보에 초점을 맞추었다. 이는 당시 WTO 규정을 이행하는 과정에서 쌀 산업에 미칠 영향을 줄이는 것이 급선무였고, 비교역적 기능(Non-Trade Concerns)에서도 식량안보와 환경보전을 예로 포함한 점에서 기인했을 수 있다. 1999년 제정되어 2000년부터 시행된 「농업·농촌 기본법」에서도 이러한 경향을 확인할 수 있다. 동법 제5조(기본원칙)에서는 “시장경제 원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 농업의 공익적 기능을 고려하여야 한다.”고 명시하여 다원적 기능을 부수적 사항으로 파악하였다. 다음으로 지속가능성과 다원적 기능을 발현할 수 있는 수단으로 친환경 농업 육성을 제시한 것은 적절했다고 볼 수 있다. 그러나 농업의 지속가능성을 실효성 있게 높일 수 있는 정책이라기보다는 전업농으로 성장하기 어려운 다수 농가의 소득안정을 꾀하려는 정책의 일환으로 추진되었다는 한계를 지닌다(최양부 2018: 54).

1999년 2월에는 1999~2004년 동안 집행할 45조 원 규모의 투융자 계획을 발표하였다. 45조 투융자 계획에서 가장 많은 예산을 배정한 부문은 농림업의 공익적 기능 확충(14조 9,663억 원)이었고, 유통 개혁 및 수출 확대(8조 7,142억 원), 지역 개발과 복지 확충(8조 1,304억 원)이 뒤를 이었다. 그러나 농림업의 공익적 기능 확충 중 영농기반 및 농지 정비 관련 투융자 규모가 9조 5,875억 원이었고(이태호 외 2011: 21), 친환경 농업 육성 투융자는 1999~2003년 전체 투융자의 11.6%에 그쳐(서세욱 2012: 11) 당초 천명한 목표와 괴리를 보였다.

1998~2002년 농정 기조는 농가 경영안정 추진을 강조했다<표 1-1>. 1997년 외환위기(IMF 사태) 이후 악화된 농가 소득과 경영 안정 문제를 해결하는 것이 급선무라고 판단하였기 때문이다. 재해 예방 중심의 생산기반 정비와 경영 안정 장치를 강화하는 한편, 유통 구조개선을 지속적으로 추진하여 안정적인 판로 확보와 농가소득 증진을 꾀하였다. 이전보다 품질과 안전성을 강조하고 친환경농업 육성을 본격적으로 강화하면서 경

쟁력을 높이고 소득 증대를 유도하려고 하였다.¹⁰ 농업의 다원적 기능 확충과 지속가능 농업 육성을 정책 기조로 천명한 시기도 이 즈음이다.¹¹ 농업·농촌 부존자원을 활용하여 소득원을 개발하려는 시도도 넓은 의미에서 농업의 다원적 기능과 결부시킬 수 있다.

1998~2002년 동안 경영 안정과 농가소득 증대에 관심을 기울였다는 사실은 예산 비중에서도 확인할 수 있다<표 1-2>. 소득 및 경영 안정 예산은 1998년 2조 174억 원으로 생산기반 정비(2조 6,532억 원)보다 적었으나, 1999~2002년에는 전체 농업 예산 중 비중이 가장 컸다. 재해 예방 중심의 생산기반 정비와 경영 안정 장치를 강화에 투입한 예산 비중은 1998~2002년 평균 64.6%였다. 체질 개선 예산 비중은 1998년 22.7%에서 2002년 11.8%로 감소하였다. 같은 기간 개발 및 복지, 식품 및 기타 예산 비중은 평균 6.7%에 그쳤다.

10 1994년 ‘농어촌 발전 및 농정개혁 추진 방안’ 중 “농어업 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심 과제” 중 하나로 환경농업 정책을 선정하면서 공식적으로 정책 차원에서 도입·추진되었다(최양부 2018: 50).

11 정책 기조에서 다원적 기능을 처음으로 공식적으로 강조하고 친환경농업 육성을 강화하고자 하였으나, 실제로는 소득증대 정책의 한 부분으로 머물렀다고 볼 수 있다.

〈표 1-1〉 개방 농정기(1998~2002년) 농정 목표와 예산 편성 방향

구분	1999년	2000년	2001년	2002년
기본 원칙	• 농정 개혁 및 농가 경영 안정 추진	• 농정 개혁 및 농업인의 지위 향상과 농가 경영 안정 추진	• 농가 경영 안정을 뒷받침하는 농업 지원의 내실화	• 농가 경영 안정, 농산물 가격 안정, 농촌경제 활성화 지원 • 지식·정보·기술농업과 선도인력 육성으로 농업 경쟁력 제고 • 고품질·안전 농식품 공급 기반 확충과 유통 효율화 지속 추진
주요 예산 편성 방향	- 유통 구조의 근본적 개혁 - IMF 위기 극복을 위한 농가 경영 안정 시책 강화 - 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능 농업의 육성 - 품질·안전성 중심의 체계적 경쟁력 제고 - 농림사업 투융자 제도의 지속적 개선	- 농업 관련 조직 개혁 지원 - 유통 구조 개혁 추진 - 경영 안정 대책 지속 추진 - 재해 대비 기반 정비사업 투자 확대 - 지식 농업 육성 - 품질·안전성·친환경농업·수출 확대 - 투융자제도 지속 개선	- 농가소득 안전망 구축 지원 강화 - 농산물 유통 개혁 내실화와 농산물 품질 관리 강화 - 농업 관련 조직 2단계 개혁 추진 지원 - 농업생산성 제고와 재해 대비 투자 확충	- 쌀값 안정과 농가소득 안전망 확충 지원 - 고품질·안전농산물 생산 및 유통 개선을 농가소득 증대 지원 - 선도적 경영주체 육성 및 기술·정보농업기반 강화 - 재해 예방 위주 기반정비 강화로 투자효율성 제고 - 농업·농촌의 문화 및 자원을 이용한 소득원 개발

주: 관련자료가 1999년부터 제공되어 1998년 내용은 제외하였음.

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료 재구성.

〈표 1-2〉 개방 농정기(1998~2002년) 부문별 농업 예산¹²

단위: 억 원, (%)

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
생산	26,532	19,459	19,514	24,531	23,455
기반 정비	(37.6)	(29.1)	(26.9)	(27.8)	(25.3)
체질 개선	15,999	14,632	15,979	13,084	10,921
	(22.7)	(21.9)	(22.0)	(14.9)	(11.8)
소득 및 경영 안정	20,174	21,837	27,794	34,368	35,279
	(28.6)	(32.6)	(38.3)	(39.0)	(38.0)
양곡 및 유통	6,472	9,812	7,215	5,013	9,969
	(9.2)	(14.7)	(9.9)	(5.7)	(10.7)
개발 및 복지	1,302	1,030	837	1,239	721
	(1.8)	(1.5)	(1.2)	(1.4)	(0.8)
식품 및 기타	118	127	1,291	9,865	12,506
	(0.2)	(0.2)	(1.8)	(11.2)	(13.5)

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료를 참고하여 저자 작성.

¹² 연도별로 예산 부문 분류가 달라서 생산기반 정비, 체질 개선, 소득 및 경영 안정, 양곡 및 유통, 개발 및 복지, 식품 및 기타(기타 사업, 기본 경비 등)로 통일시켰다. 금액은 예산안을 따랐다.

5. 개방 농정기: 2003~2007년

2000년대 중반 농정 방향은 2004년 2월 발표한 ‘농업·농촌 종합대책 기본계획’에 함축되어 있다. 이는 2002년 12월 발표한 ‘농어업·농어촌의 새로운 활로’의 농정 방향을 일정 부분 계승하였다. ‘농촌과 도시와 더불어 사는 균형 발전 사회’라는 농정 목표 속에서 정책 틀을 농업-소득-농촌 정책으로 나누어 설정했다는 점이 이전 정책과 다르다. 지역 농업 특화 발전 방식을 매개로 세 영역을 유기적으로 연계하고자 하였다. 2003~2007년 농정 기조는 농업-농업인-농촌의 세 축을 중심으로 농정 틀을 재편하는 데 초점을 맞추었다<표 1-3>.

〈표 1-3〉 개방 농정기(2003~2007년) 농정 목표와 예산 편성 방향

구분	2004년	2005년	2006년	2007년
기본 원칙	FTA, DDA, 쌀 재협상 등에 대응할 수 있도록 새로운 농정의 틀 구축	- 농업: 체질 개선과 성장 동력 확충으로 지속가능한 생명산업화 - 농업인: 직불제 확충 및 경영안정 도모 - 농촌: 쾌적한 삶의 공간으로 육성하기 위해 복지 증진 및 지역개발	농업·농촌 종합 대책과 119조 투융자 계획 및 삶의 질 향상 5개년 계획 실천 뒷받침	농업·농촌 종합 대책과 삶의 질 향상 5개년 계획의 기본 틀을 유지하면서 여건 변화에 따른 투자소요를 예산에 반영
주요 예산 편성 방향	- 농가소득 안전망 구축 위해 직접지불제 확충, 농업인 복지지원 강화 - 시장 개방 피해 농업인 지원 대책 뒷받침 - 경쟁력 향상 - 생산기반은 안전 관리 및 마무리 위주로 투자, 가격지지 및 유통 H/W 분야 내실화	- 개방화 대응, 농업체질 강화 지원 확대 - 농업인의 소득 및 경영안정을 위한 지원 강화 - 농촌의 삶의 질 향상을 위해 복지 인프라 및 지역개발 지원 확대 - 생산기반 조성사업과 채무상환 등 비사업성 예산은 축소 편성	- 농업인 소득 및 경영안정 지원 강화 - 농촌의 삶의 질 향상을 위해 복지 인프라 및 지역개발 중점 지원 - 농업 체질 강화를 위한 지원 확대 - 생산 기반 조성, 양곡매입·관리 부문 지원 축소	- 농업인 소득 및 경영안정 지원 강화 - 농업인 삶의 질 향상을 위해 복지증진 및 지역개발 투자 확대 - 경쟁력 향상을 위한 농업 체질 개선 지원 강화

주: 2003년 기본원칙은 자료를 입수할 수 없어 제외하였음.

2003년 주요 예산 편성 방향은 1) 농가소득 안정을 위한 지원 강화, 2) 경쟁력 제고를 위한 투자 확대, 3) 농촌 활력증진을 위해 생활 여건 개선과 농촌투자 유치 촉진, 4) 어느 정도 기반이 조성된 분야는 지원을 축소하였음.

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료 재구성.

농업 정책 영역에서는 전업농 육성을 강조하는 구조조정, 친환경 고품질 농업, 신성장동력 마련 등 경쟁력을 강화하는 데 중점을 두었다. 이 시기부터 본격화된 자유무역협정(FTA) 등 여건 변화에 대응하려는 시도였다고 볼 수 있다. 시장지향성을 강화하면서 생길 수 있는 충격은 소득 정책으로 완화하고자 하였다. 소득 정책의 핵심은 직불제 확충, 경영 안정, 소득원 다각화 등이었다. 또한 누적된 농업 부문 문제를 농업 정책만으로 해결하기 어려울 수 있다는 문제 의식을 가지고 농촌 개발 및 공간 정책을 강화한 점도 특기할 만하다. 요컨대 산업(농업) 부문 가격지지 방식을 줄여 시장지향성을 높이면서 사회(소득 및 농촌) 정책을 강화하여 체질과 삶의 질 개선을 꾀했다고 볼 수 있다.

이 시기 농정 방향은 2004년 ‘농업·농촌 종합대책’ 9대 과제에서도 드러난다. 전업농 육성(6ha 규모 전업농 7만 호 육성, 농지 유동화 촉진 등), 젊은 영농 인력 양성, 친환경 농업 확산 등이 농업 정책 영역 핵심 과제이다. 직접지불제 확충, 농촌 복지 인프라 확충 및 농업인 삶의 질 향상 등이 소득 및 농촌 정책의 중심이다.

2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」(약칭 삶의 질 특별법) 제정, 2005년 ‘삶의 질 5개년 기본계획’을 수립하면서 농촌 정책을 강화하였다. 2007년에는 「농업·농촌기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업기본법」(이하 기본법)으로 개정하였다. 개정 목적은 안전하고 품질 좋은 농식품을 안정적으로 공급하고, 농업과 농촌경제가 지속적으로 발전할 수 있는 토대를 마련하며, 개방 심화라는 여건 속에서 소득안전망의 실효성을 높이는 것이었다.

DDA 협상 진전, FTA 추진 본격화 등 여건 변화에 맞추어 기존 가격지지 정책을 폐지하여 시장지향성을 높이고, 소득지지 방식으로 충격을 완화하려는 시도는 적절했다고 볼 수 있다. 쌀변동직불제를 도입하고 경영 안정 장치를 강화하여 시장 기능을 원활하게 작동하도록 하면서 소득 감소를 줄이는 노력은 기존 정책에서 진일보했다고 평가할 수 있다. 이 기간 전반에 걸쳐 추진한 맞춤형 농정도 기존의 획일적 정책 집행 한계를 극복하여 구조조정 산업 경쟁력 강화에 박차를 가하려는 시도였다. 그러

나 쌀변동직불제 등을 시행하면서 농업의 시장대응력이 오히려 약화되었고, 농가소득에 크게 기여하지 못하면서 농업생산구조를 왜곡하였다. 맞춤형 농정을 추진하였지만 정책 주요 대상은 여전히 규모화된 전업농이었다. 기존의 생산주의 기조를 획기적으로 바꾸지 못하였고, 고령농·영세농을 여전히 ‘퇴출’ 대상으로 보는 관점에서 벗어나지 못하였다.

〈표 1-4〉 개방 농정기(2003~2007년) 부문별 농업 예산

단위: 억 원, (%)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
생산 기반 정비	16,972 (19.3)	15,714 (17.7)	14,967 (20.6)	14,469 (19.7)	20,320 (16.8)
체질 개선	6,019 (6.9)	9,197 (10.4)	9,248 (12.7)	10,556 (14.4)	19,313 (15.9)
소득 및 경영 안정	46,858 (53.3)	51,506 (58.0)	27,537 (37.9)	33,437 (45.6)	33,470 (27.6)
양곡 및 유통	15,102 (17.2)	8,164 (9.2)	14,412 (19.8)	7,344 (10.0)	34,860 (28.8)
개발 및 복지	1,174 (1.3)	2,445 (2.8)	4,607 (6.3)	5,473 (7.5)	10,000 (8.3)
식품 및 기타	1,738 (2.0)	1,799 (2.0)	1,897 (2.6)	2,002 (2.7)	3,245 (2.7)

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료를 참고하여 저자 작성.

2003~2007년 예산을 이전 기간과 비교하면 소득 및 경영 안정(평균 3조 8,562억 원, 44.5%) 부문이 크게 증가한 반면, 생산 기반 정비(평균 1조 6,488억 원, 18.8%)는 줄어들었다<표 1-4>. 대외 여건 변화에 대응하여 소득 및 경영 안정을 강조하면서, 기반 정비 및 하드웨어 사업은 마무리 또는 관리 위주로 축소한 결과이다.¹³ 체질 개선 부문 예산은 연평균

¹³ 119조 원 투융자 계획에서는 투융자 중심을 소득 및 경영 안정에 두고 생산기반 정비 비중을 줄일 계획이었다. 그러나 3년차 평가 및 재조정 과정을 거치면서 당초 계획이 크게 변경되어, 결과적으로 42조 투융자, 45조 투융자에서 집중하였지만 소기의 성과를 거두지 못한 하드웨어 중심 시설

1조 867억 원으로 이전 5년 평균 대비 23% 감소하였다. 반면 개발 및 복지 부문 예산은 연평균 4,740억 원으로 이전 5년 평균보다 4배 이상 증가하였으나, 전체 예산 대비 비중은 평균 5.2%에 그쳤다.

6. 개방 농정기: 2008~2012년

이 시기에는 농업 외부 인적 자원과 자본을 유치하여 규모화된 생산 주체를 중심으로 부가가치를 높이고(‘돈 버는 농업’) 수출을 강화하는 방향으로 구조조정을 추진했다(황수철 외 2018: 17).

이 시기 농정 목표와 방향은 2010년 2월 발표한 ‘농림수산물·농산어촌 비전 2020’(이하 ‘비전 2020’)에서 확인할 수 있다. ‘비전 2020’은 3대 정책 미션¹⁴과 5대 전략 과제¹⁵를 제시하였다. 식품산업 진흥과 농식품 확대를 강조한 만큼 ‘신성장 녹색 생명 산업’에 역량을 집중하였고, 체질 전환(전문 농업 경영체 34만 호 육성, 민간 자본 유입, 영세·고령농 은퇴 지원 등), 신성장동력 창출(저탄소 친환경 녹색 산업 활성화, 원자재 공급 기반 안정화 등), 식품산업의 글로벌화(고부가가치 식품산업 기반 구축, 신시장 창출, 2020년 농식품 수출 300억 달러 달성 등) 등과 연계해 경쟁력 강화 및 구조조정을 강조하였다.

119조 원 투융자 계획이 완료된 이후 별도의 대규모 투융자 계획을 수립하지는 않았다. 대신 FTA 보완 대책 형태로 재원을 마련하여 주로 경쟁력 강화 부문에 활용하였다.¹⁶

투자를 지속하였다(서세욱 2012).

¹⁴ 신성장 녹색 생명 산업, 건강한 삶과 매력적인 먹을거리, 쾌적하고 활력이 넘치는 농산어촌이다.

¹⁵ 농어업 체질 전환, 신성장동력 창출, 식품산업 글로벌화, 국가식품 시스템 선진화, 지역역량 및 다원적 기능 극대화이다.

¹⁶ 2004년 ‘한·칠레 FTA 국가대책’은 2004~2010년 동안 과수 부문에 1조 2,000억 원 투융자 계획을 제시하였고, 시설현대화 및 규모화, 폐업지원 등이 골자다. 2010년 ‘한·EU FTA 종합대책’은 기존 축산업 발전대책 8조

2008~2012년 예산을 이전 기간과 비교하면 소득 및 경영 안정(평균 2조 5,527억 원, 19.4%) 부문이 크게 감소한 반면, 양곡 및 유통(평균 3조 2,924억 원, 24.9%)과 체질 개선(평균 2조 4,013억 원, 18.1%) 부문 예산이 늘어났다<표 1-6>. 구조조정 및 경쟁력 강화와 수출농업을 강조하는 방향성을 볼 수 있다.

〈표 1-5〉 개방 농정기(2008~2012년) 농정 목표와 예산 편성 방향

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
기본 원칙	• 농업·농촌 종합 대책과 삶의 질 향상 5개년 계획의 기본 틀을 유지, 한미 FTA 보완대책에 따른 투자소요 반영	• 경쟁력 있는 농수산업 육성과 살기 좋은 농어촌 실현 위해 효율적 자원 배분 중점	• 작지만 강한 농식품 산업 육성을 위한 미래성장동력 확충 • 세출 구조조정을 통해 재정 운용 효율성과 탄력성 제고	• 쌀 수급 안정, 한-EU FTA 등 현안 해결과 함께 미래 성장 준비에 중점 투자 • 과감한 예산구조 전환 추진	• FTA 대응 경쟁력 강화와 농수산물 수급 안정·기후변화 대응·축산업선진화 등 현안 중점 투자 • 예산 효율성 제고
주요 예산 편성 방향	- 농업·농촌 종합 대책 보완 및 맞춤형 농정체계 추진 뒷받침 - 개방 확대 대응, 농업경쟁력 및 소득보전 지원 - 농업인 복지 증진 및 농촌 지역 개발 지원	- 신성장동력 확충 - 개방 확대에 대응, 농업 경쟁력 제고 및 소득보전 지원 강화 - 농어업인 복지 증진 및 농어촌 지역 활성화 지원 - 농어업 경영자금 융통성 및 지역경기 활성화사업 투자 확대	- 개방 확대 대응, 농림수산업 체질 개선 및 소득안정 지원 강화 - 미래 농어업 성장기반 확충 - 농식품 산업육성 및 수출확대 투자 확대 - 농어촌 지역 활성화 및 농어업인 복지 지원 확대	- 농어업 성장기반 확충 - 농어업 체질 개선 및 소득안정 지원 강화 - 식품산업 육성 및 수출증대 투자 확대 - 농어촌 지역 활성화 및 농어업인 복지 지원 내실화	- 농어업 경쟁력 강화 지원 확대 - 농수산물 수급 안정, 유통효율화 지원 강화 - 자연 재해, 가축 질병 등 위기관리 지원 확대 - 식품산업, 수산업 지원 확대

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료 재구성.

8,000억 원에 2011~2020년 동안 2조 82억 원을 과수 부문에 투자하기로 하였다. 시설현대화, 피해보전직불제 개편 등이 주요 내용이다. 2011년 8월 ‘한·미 FTA 종합대책’과 2012년 ‘한·미 FTA 추가 보완 대책’은 2007년 한·미 FTA 국내대책 재원 20조 4,000억 원에 총 3조 원(수산 분야 3,000억 원 포함)을 추가 지원하기로 하였다. 직불제 도입 또는 개편과 시설현대화에 집중 투자하였다. 2014년 ‘한·영연방 3개국 FTA 국내 대책’을 마련하여 2015~2024년 동안 2조 1,486억 원을 축사시설현대화, 건조·저장시설 및 유통종합처리장 설치 등에 투자하였다.

예산 편성 방향에서 강조한 복지 증진 및 지역 활성화 지원과 식품 및 수출 등 신성장동력 확충에 발맞추어 관련 예산이 증액되었다. 개발 및 복지 부문 예산은 연평균 1조 5,428억 원으로 이전 5년보다 평균 1조 원 이상 증액되었다. 식품 및 기타 부문 예산도 평균 1조 350억 원이나 수산업이 포함되어 있어 농식품 관련 예산은 이보다 적다.

〈표 1-6〉 개방 농정기(2008~2012년) 부문별 농업 예산

단위: 억 원, (%)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
생산 기반 정비	19,491 (15.7)	21,924 (16.8)	23,603 (17.7)	26,342 (19.4)	31,082 (22.1)
체질 개선	20,596 (16.6)	25,140 (19.3)	23,489 (17.6)	23,209 (17.1)	27,632 (19.7)
소득 및 경영 안정	31,306 (25.2)	26,763 (20.6)	24,952 (18.7)	24,763 (18.3)	19,852 (14.1)
양곡 및 유통	36,103 (29.1)	32,363 (24.9)	32,479 (24.4)	31,130 (22.9)	32,547 (23.2)
개발 및 복지	13,351 (10.7)	14,174 (10.9)	16,982 (12.8)	16,536 (12.2)	16,097 (11.5)
식품 및 기타	3,395 (2.7)	9,813 (7.5)	11,627 (8.7)	13,677 (10.1)	13,239 (9.4)

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료를 참고하여 저자 작성.

7. 개방 농정기: 2013~2017년

2013~2017년에도 경쟁력 강화와 체질 개선을 강조하였고, 6차 산업·스마트팜 등 신성장동력에 역량을 집중하였다<표 1-7>. 농정 비전을 ‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’으로 설정하고, 경쟁력, 소득, 복지를 3대 축으로 제시하였다. 1) 안전한 농식품의 안정적 공급, 2) 농식품 산업의 경쟁력 강화, 3) 농가소득 및 경영 안정, 4) 농업인 복지 증진 및 농촌 지역 개발, 5) 농업·농촌 부문의 일하는 방식 개선의 5개 분야 중점 추진 과제를 제시하였다. 농정 방향은 2013년 수립한 ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’에 반영되었다.

〈표 1-7〉 개방 농정기(2013~2017년) 농정 목표와 예산 편성 방향

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
기본 원칙	‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’ 실현을 위한 전략적 재정 지원	‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’을 위한 전략적 재정지원 강화	박근혜 정부 농정철학 구현을 위한 재정지원 본격화	농업의 미래성장산업화 기반 구축, 농촌 활력 제고, 한중 FTA 등 보완대책 반영 등 중점	농업인 소득·경영 안정, 발 작물 생산 및 유통·소비 기반 확충, 농업 경쟁력 제고 및 성장동력 확충 등 중점
주요 예산 편성 방향	- 농가 소득·경영안정 강화 - 농촌 복지개선 및 지역 활성화 투자 확대 - 농산물 유통구조개선 지원 강화 - 시장 개방 대응 경쟁력 강화 투자 확대	- 농가소득 향상, 농촌복지 증진, 농식품 경쟁력 제고 중점 투자 - 식품산업 및 수출, 축산업 등 지원 확대 - 경쟁력 제고 및 피해보전 지원 - 국민들의 피부에 와닿는 사업 적극 발굴 및 지원 강화	- 효율성을 기초로 한 소통과 배려의 농정 실현을 위한 지원 확대 - 지역 특성을 반영한 자율적·창조적 지방농정 지원 확대 - 안전 분야 예산 확대 - 농업의 경쟁력 및 체질 강화를 위한 지원 확대 - 재정건전화 노력	- 미래성장산업화 기반 구축에 중점 투자 - 농촌경제 활력 제고를 위한 신규사업 발굴 - 한·중, 한·뉴, 한·베트남 FTA 보완대책 사업 예산을 충실히 반영 - 안전 분야 예산 지원 - 재정 건전성 제고	- 농업인 삶의 질 향상 및 농촌활력 제고 - 발 작물 생산 및 유통·소비 기반 확충 - 개방 확대에 대응, 농업 경쟁력 제고 - 고부가 식품산업 육성 및 신성장동력 창출 - 재정 건전성 제고

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료 재구성.

안전한 농식품의 안정적 공급 분야에서 농업 생산 인프라 확충, 친환경 농축산업 육성, 농축산물 유통구조개선, 식생활 및 영양에 대한 가치 함양을 추진하였다. 농식품 산업 경쟁력 강화 분야에서 ICT·BT 융복합을 통하여 작지만 강한 농업을 육성하되, 농업과 전후방 연관산업 결합을 통하여 고부가가치 창출 및 지역특성을 활용한 차별적 우위를 강화하고자 하였다. 농가소득 및 경영 안정 분야에서는 재해, 농자재 가격 상승, 개방화 등 대외적 환경변화뿐만 아니라 고령화·양극화 등 농업내부의 구조변화에 대응하기 위해 전업농(경영여건개선, 재해보험), 중소농(들녘별경영체, 6차 산업), 영세고령농(공동체 경영, 사회안전망) 등 유형별 맞춤형 정책을 강화하고, 쌀·한우 등 주요품목은 별도 대책을 수립하였다.

2013~2017년 예산을 이전 기간과 비교하면 소득 및 경영 안정(평균 2조 7,073억 원, 19.2%)과 생산기반 정비(2조 417억 원, 14.6%), 양극 및 유통(3조 3,502억 원, 24.0%) 예산비중이 줄어든 반면, 체질 개선(3조 63억 원, 21.5%) 예산이 증액되었다<표 1-8>.

〈표 1-8〉 개방 농정기(2013~2017년) 부문별 농업 예산

단위: 억 원, (%)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
생산 기반 정비	20,894 (15.4)	20,133 (14.8)	20,610 (14.6)	20,385 (14.3)	20,065 (13.8)
체질 개선	30,673 (22.7)	31,056 (22.8)	29,618 (21.0)	30,996 (21.7)	27,972 (19.3)
소득 및 경영 안정	20,907 (15.5)	23,230 (17.0)	26,546 (18.8)	27,284 (19.1)	37,397 (25.8)
양극 및 유통	34,995 (25.9)	33,656 (24.7)	33,998 (24.1)	34,053 (23.8)	30,807 (21.3)
개발 및 복지	16,484 (12.2)	16,450 (12.1)	17,221 (12.2)	16,911 (11.8)	17,006 (11.7)
식품 및 기타	11,314 (8.4)	11,847 (8.7)	12,948 (9.2)	13,252 (9.3)	11,640 (8.0)

자료: 농림축산식품부 예산 개요 자료를 참고하여 저자 작성.

제 2 장

다원적 기능 확충을 위한 농지 이용 제한에 관한 법적 쟁점

1. 「헌법」상 토지 소유권의 보장과 제한

1.1. 「헌법」의 위상

「헌법」은 주권자인 국민이 합의하여 마련한 국법 질서 체계상 최고규범으로서 국가 운영의 기본 철학과 원칙을 규정한 근본규범이다. 「헌법」은 국가 공동체의 존재 형태와 기본 가치 질서에 관한 국민적 합의를 법규범 논리체계로 정립한 국가의 기본법으로서(권영성 2010: 3) 국민의 기본권을 보장하고 국가의 통치 조직 및 작용 원리를 정하는 최고법이다(김철수 2007: 11). 즉, 「헌법」은 국내법상 최상위의 법규범으로 법률·명령·규칙·조례(자치법규) 등으로 이어지는 하위 법령의 존립이나 효력을 인정하는 근거가 되며 동시에 하위법령의 입법 및 해석 기준이 된다.

한국 헌법재판소도 “헌법은 국민적 합의에 의해 제정된 국민생활의 최고 도덕규범이며 정치생활의 가치규범으로서 정치와 사회 질서의 지침을 제공하고 있기 때문에 민주사회에서는 헌법의 규범을 준수하고 그 권위

를 보존하는 것을 기본으로”(헌재 1989. 9. 8. 88헌가6) 하며, “국가의 법 질서는 헌법을 최고법규로 하여 그 가치질서에 의하여 지배되는 통일체를 형성하는 것이며 그러한 통일체 내에서 상위규범은 하위규범의 효력의 근거가 되는 동시에 해석근거가 되는 것”(헌재 1989. 7. 21. 89헌마38) 등으로 정의하여 국법 질서 체계에서 「헌법」의 최고 규범성을 인정하고 있다.

따라서 「헌법」에 규정된 기본 원리는 입법자(기관)에게는 입법 방향을 제시하는 입법지침이 되고, 법 적용 기관인 법원과 행정청에게는 법 규범 해석과 적용을 위한 해석 지침이 되며, 국가 기관(행정부 등)에게는 정책 결정 지침이 되고, 공무원을 비롯한 모든 국민과 국가 기관이 헌법을 존중하고 수호하도록 하는 지침이 된다. 이러한 헌법 기본 원리와 지침은 헌법 개별 규정과 하위법령에 의해 보다 구체적이고 명확하게 표현되고 실현된다. 이처럼 「헌법」은 모든 국가 질서의 바탕이 되고 국가 사회의 최고 가치 체계를 구성하므로 다른 모든 법적 규범이나 가치보다 우선하는 효력을 가진다는 데 이론이 있을 수 없다.¹⁷ “헌법은 한 국가의 최고규범으로서 입법·행정·사법과 같은 모든 공권력의 행사가 헌법에 의한 제약을 받는 것은 물론, 사법(私法)상의 법률관계도 직·간접적으로 헌법의 영향을 받게 된다.”(헌재 2005. 2. 3. 선고 2001헌가9).

1.2. 헌법상 토지 소유권의 보장과 제한에 관한 일반론

「헌법」과 「민법」은 기본적으로 (토지) 소유권에 대해서 소유권 절대 관념을 바탕으로 하되 정당한 공익 목적을 위한 제한 가능성을 천명함으로써 사익과 공익의 균형 있는 조화를 꾀하고 있다고 해석된다. 그러나 재산권에 대한 법적 관념의 기초는 여전히 사소유권 존중 및 보장의 원칙이며, 소유권의 제한은 어디까지나 하나의 예외적인 관념이자 현상이다.

¹⁷ 예컨대 헌재 2005. 2. 3. 선고 2001헌가9; 헌재 1998. 7. 14. 선고 98헌라1 결정 등 참조하기 바란다.

〈표 2-1〉 재산권의 성격, 보장과 제한 및 그 한계 등에 관한 헌법재판소 판례 요지¹⁸

【택지 소유 상한에 관한 법률 제2조 제1호 나목 등 위헌 소원】

【결정요지】 가. 재산권은 개인이 각자의 인생관과 능력에 따라 자신의 생활을 형성하도록 물질적·경제적 조건을 보장해 주는 기능을 하는 것으로서, 재산권의 보장은 자유 실현의 물질적 바탕을 의미하고, 특히 택지는 인간의 존엄과 가치를 가진 개인의 주거로서, 그의 행복을 추구할 권리와 쾌적한 주거생활을 할 권리를 실현하는 장소로 사용되는 것이라는 점을 고려할 때, 소유상한을 지나치게 낮게 책정하는 것은 개인의 자유실현의 범위를 지나치게 제한하는 것이라고 할 것인데, 소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유상한을 제한함으로써, 어떠한 경우에도, 어느 누구라도, 200평을 초과하는 택지를 취득할 수 없게 한 것은, 적정한 택지공급이라고 하는 입법 목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 제한으로서, 헌법상의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이다.

「헌법」과 「민법」 관련 규정이 모두 재산권·소유권의 보장을 원칙으로 하되 일정한 공익 목적을 위해 명시적인 법률 규정을 근거로 예외적으로 일정한 제한을 가할 수 있도록 규정한 것도 같은 맥락으로 이해될 수 있다. 따라서 소유권은 가능한 한 최대한 보장되어야 하고, 일정한 공익 목적상 제한을 가한다 하더라도 필요한 최소한도로 그쳐야 하며, 사유재산제도 자체를 부정하거나 소유권의 본질적 내용을 침해할 수 없을 뿐만 아니라, 소유권의 자유를 제한하려면 제한을 정당화하기 위한 법적 근거가 명확해야 한다. 재산권의 성격, 보장과 제한 및 그 한계 등에 관한 헌법재판소 판례 요지를 <표 2-1>에 소개했다.

한국 「헌법」은 개개인이 재산을 소유하고 상속하는 것은 물론 그것을 사용·수익·처분할 수 있는 자유를 원칙적으로 보장하고 있다. 동시에 재산권의 상대성·사회성·의무성을 강조함으로써 자유주의적 자본주의의 수정을 인정하여 재산권의 제약을 상당한 범위에서 허용하고 있다고 해석되고 있다(「헌법」 제23조). 이러한 재산권에 토지 소유권도 예외 없이 포함된다. 헌법재판소도 토지거래 허가제에 대한 위헌 법률 심판에서 다음

¹⁸ 헌법재판소 1999. 4. 29. 94헌바37외66건(병합) 전원재판부.

과 같이 판시함으로써 토지 소유권의 무한성과 절대성을 부인하고 토지의 공공성과 사회성을 강조하고 있다<표 2-2>.

〈표 2-2〉 토지 소유권의 절대성을 부인한 헌법재판소 판례 요지¹⁹

【국토 이용 관리법 제21조의 3 제1항, 제31조의 2의 위헌심판 [합헌]】

(생략) (토지 소유권은) “더 이상 절대적인 것일 수가 없었고 공공의 이익 내지 공공 복리의 증진을 위하여 의무를 부담하거나 제약을 수반하는 것으로 변화되었으며, 토지 소유권은 신성불가침의 것이 아니고 실정법상의 여러 의무와 제약을 감내하지 않으면 안 되는 것이다.” (생략)

상기 헌법재판소 판례는 특히 토지가 지니고 있는 비생산성, 비대체성, 비탄력성, 공간적 제약성, 자원의 한정성 등 다른 일반적인 자원이나 재화와는 다른 특성에 주목하였다. 토지 수요가 늘어나도 무한정 공급을 늘릴 수 없기 때문에 그 이용을 오로지 개인의 자의에 맡기는 것은 적당하지 않다는 취지로 이해되고 있다(남상택 2010: 184-185, 민병로 2006: 283). 「헌법」도 토지의 특성을 반영하여 재산권에 관한 일반 규정(제23조)과 별도로 제120조 제2항, 제121조, 제122조를 두고 있다. 헌법재판소도 다른 재화에 비해서 토지가 갖는 다양한 본질적 특성에 기인하여 토지 재산권에 대한 입법형성권과 사회적 구속성·의무성의 가능성과 범위를 폭넓게 인정하고 있다<표 2-3>. 요컨대 토지 재산권의 내용과 한계에 대하여는 토지 자체의 특수성과 함께 다른 재산권과는 달리 「헌법」 제23조뿐만 아니라 제122조에서 필요한 제한과 의무를 과할 수 있도록 규정함으로써 광범위한 입법형성권을 부여하고 있다.

¹⁹ 헌재 1989. 12. 22. 선고, 88헌가13 결정.

〈표 2-3〉 토지의 특성에 따른 입법형성권과 사회적 구속성에 관한 헌법재판소 주요 판례

1. “토지는 수요가 늘어난다고 해서 공급을 늘릴 수 없기 때문에 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 공정성, 인접성, 본원적 생산성, 환경성, 상린성, 사회성, 공공성, 영토성 등 여러 가지 특성을 지닌 것으로 자손만대로 향유하고 함께 살아가야 할 생활터전이기 때문에 그 이용을 자유로운 힘에 맡겨서도 아니되며, 개인의 자의에 맡기는 것도 적당하지 않을 것이다. 토지의 자의적인 사용이나 처분은 국토의 효율적이고 균형 있는 발전을 저해하고, 특히 도시와 농촌의 택지와 경지·녹지 등의 합리적인 배치나 개발을 어렵게 하기 때문에 올바른 법과 조화 있는 공동체 질서를 추구하는 사회는 토지에 대하여 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 전체의 이익을 관철할 것을 요구하는 것이다.”(헌재 1989 12. 22. 88헌가13; 헌재 1999. 10. 21. 97헌바26)
2. “토지는 그 공공성 등 특성에 비추어 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철할 것이 요구된다. 그래서 토지에 대해서는 헌법 제122조가 명문으로 ‘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’고 별도로 규정하고 있는데, 이것이 ‘토지공개념’의 기초가 되는 것으로서, 토지에 관한 각종 규제법률이 이를 근거로 하여 토지 소유자 등에게 여러 가지 의무와 부담을 과하고 있다.”(헌재 1998. 6. 25. 95헌바35)
3. “헌법상의 재산권은 토지 소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미하지는 않는다. 입법자는 중요한 공익상의 이유와 앞에서 본 토지가 가진 특성에 따라 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한할 수 있기 때문이다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 합헌적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지 재산권의 강한 사회성 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다.”(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214; 헌재 2002. 8. 29. 2000헌마556; 헌재 2008. 4. 24. 선고, 2005헌바43)
4. “토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지 면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철되어야 한다.”(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214)

토지 재산권에 대한 사회적 구속성은 토지에 대한 일정한 행위를 제한하거나 금지하는 형태로 구체화된다. 제한 또는 금지 형태는 토지재산의 종류, 성질, 형태, 조건, 상황, 위치 등에 따라 달라지며, 국토의 효율적 이용과 균형 있는 발전 그리고 합리적 배치나 개발을 위하여 토지 재산권에 대해서는 다른 재산권보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익이 관철될 것이 요구된다는 것이 헌법재판소의 기본 취지이다(남상택 2010: 188).

12.1. 재산권 보장의 법적 성격, 대상과 내용

헌법상 재산권 보장의 대상이 되는 재산권은 경제적 가치가 있는 모든 공법상·사법상의 권리를 말하며, ‘사적 유용성’ 및 ‘원칙적인 처분권’을 내포하는 모든 (경제적) 재산가치가 있는 구체적 권리를 포괄하는 개념이다.²⁰ 재산권은 (경제적) 재산가치가 있는 모든 권리를 그 주체가 임의로 이용·수익·처분할 수 있는 권리도 포함한다. 따라서 헌법상 재산권은 ‘재산적 가치’뿐만 아니라 ‘재산에 대한 사용·수익·처분’을 기본 내용으로 하는 매우 포괄적인 개념이다. 「헌법」 제23조 제1항 제2문 규정에 따르면 이처럼 「헌법」에서 보장하는 재산권의 구체적인 내용과 한계는 입법자가 법률로써 정하게 됨으로써 보호 대상이 되는 재산권 내용과 범위가 입법자에 의해 비로소 형성·확정된다. 형성됨으로써 입법에 의해 보호대상이 되는 것이다(‘재산권 형성적 법률유보’). 이에 따라 입법자가 입법형성권을 행사함으로써 재산권의 구체적 내용과 한계가 정해진다(금동흙 2014: 844-846; 김철수 2007: 832-740; 김학성 2018: 522-527; 성낙인 2018:

²⁰ 이때 재산권의 보호대상인 (경제적) 재산가치가 있는 모든 권리란 동산·부동산에 대한 소유권과 그 밖의 각종 물건과 채권, 사법상·공법상 청구권, 특허권·상표권·의장권 등 무체(지식)재산권, 어업권·광업권·수렵권 등 특별법상의 권리 등을 광범위하게 포함한다. 이런 점에서 어떤 물건에 대한 절대적인 지배권을 의미하는 민법상 소유권(제211조)보다는 넓은 개념이다.

1321-1324; 한수웅 2018: 853-863; 허영 2018: 522-527; 허영 2017: 593-598).

12.2. 재산권 보장의 한계와 범위

오늘날 재산권은 어떠한 제약도 없이 무한정으로 보장되는 것이 아니다. 「헌법」 제23조 자체가 재산권의 구체적인 내용과 한계를 법률로 정하도록 하고(제1항 제2문), 재산권 행사는 공공 복리에 적합하도록 하며(제2항), 공공 필요에 의해 법률로써 정당한 보상이 지급될 것을 요건으로 재산권을 수용·사용 또는 제한할 수 있다고(제3항) 규정하고 있다. 이를 각각 ‘재산권의 내용 및 한계의 형성에 관한 법률유보(또는 법정주의: 내용 한계 형성 규정)’, ‘재산권 행사의 사회적 구속성 규정’, ‘재산권의 공용 침해 규정(재산권 보장적 법률유보/재산권 행사 절차적 법률유보)’이라 하며, 학설과 판례를 통해 각각 그 개념과 요건, 인정범위 등이 논의되고 있다(금동흙 2014: 847-855; 김학성 2018: 525-545; 성낙인 2018: 1325-1334, 1342-1357; 허영 2018: 525-549; 허영 2017: 607-629). 재산권 보장과 그 제한에 관한 「헌법」 제23조 규정의 의미와 내용에 관하여 헌법재판소는 <표 2-4>와 같은 입장을 보이고 있다.

〈표 2-4〉 「헌법」 제23조 재산권 보장과 한계 규정에 관한 헌법재판소 판례 요지²¹

“위 조문 제1항은 재산권 보장의 원칙을 천명한 것으로서 그 재산권 보장이란 국민 개개인이 재산권을 향유할 수 있는 법제도로써의 사유재산 제도를 보장함과 동시에 그 기초 위에서 그들이 현재 갖고 있는 구체적 재산권을 개인의 기본권으로 보장한다는 이중적 의미를 가지고 있으며, 후자에 따라 모든 국민은 헌법에 합치하는 법률이 정하는 범위 내에서 구체적 재산권을 보유하여 이를 자유롭게 이용·수익·처분할 수 있음을 의미한다. 위 제2항은 재산권 행사의 공공 복리 적합 의무 즉 그 사회적 의무성을 규정한 것이고, 제3항은 재산권 행사의 사회적 의무성의 한계를 넘는 재산권의 수용·사용·제한과 그에 대한 보상의 원칙을 규정한 것이다. 따라서 재산권 보장에 관한 우리 헌법 제23조의 규정을 총체적으로 풀이해 보면 우리 헌법은 사유재산 제도의 보장이라는 기초 위에서 원칙적으로 모든 국민의 구체적 재산권의 자유로운 이용·수익·처분을 보장하면서도 다른 한편 공공 필요에 의해 재산권의 수용·사용 또는 제한을 헌법이 규정하는 요건을 갖춘 경우에만 인정하고 있다고 볼 수 있다.”

모든 국민의 재산권은 보장되나 그 내용과 한계는 법률로서 정하도록 하고 있는 「헌법」 제23조 제1항 제1문과 제2문 규정에 따라 재산권의 구체적 내용을 형성할 권한은 입법자에게 부여되고 있다. 즉, 입법자는 법률의 일반적·추상적 규정을 통해 새로운 형태의 재산권을 창설하거나 또는 기존 재산권자의 법적 지위를 확대하거나(내용 규정), 기존 재산권의 내용을 축소할 수 있다(한계 규정). 그러나 이러한 재산권에 관한 입법형성권은 제23조 제2항의 재산권 행사의 사회적 기속성의 한계 내에서만 허용되고, 법치국가 원리에서 파생되는 명확성 및 비례성 원칙을 준수해야 하며, 제1항 제1문에서 보장하는 재산권과 사유재산 제도의 본질적 내용을 침해하지 않아야 한다(금동흙 2014: 847).

「헌법」 제23조 제2항에서 규정하고 있는 재산권 행사의 사회적 기속성(공공 복리 적합성 또는 적합 의무)이란 공공 복리를 위해 재산권의 주체가 그 재산에 관하여 기대 가능한 범위 내에서 갖가지 제한을 받게 되고 또 받게 될 수 있음을 말한다. 이는 법률로써 그 내용과 한계가 이미 확

²¹ 헌재 1994. 2. 24. 선고, 92헌가15등(병합) 결정.

정된 구체적인 재산권의 행사도 공공 복리에 적합할 것을 요구하는 것이다(금동흙 2014: 848; 민병로 2006: 285). 헌법재판소 역시 재산권 행사의 사회적 구속성에 대해서 “재산권의 절대적 보장에서 배태되는 사회적 폐단을 최소화하고 아울러 사유재산 제도의 기본이념을 보호하려는 것으로서 사유재산 제도의 유지존속을 위한 사유재산 제도의 최소한의 자기희생 내지 양보인 것이다.”라고 설명함으로써²² 재산권의 내재적 한계를 인정하고 있다. 다만 사회적 구속에 따른 제약은 법률에 의해야 하고, 사유재산 제도의 제도적 본질을 침해하지 말아야 하며, 비례성의 원칙에 반하지 않아야 한다는 한계를 갖는다. 이에 대해 헌법재판소 역시 사유재산 제도를 전면적으로 부정하거나 재산권을 무상으로 몰수하는 것, 소급입법에 의해 재산권을 박탈하는 것 등은 명백한 재산권의 본질적인 침해에 해당한다고 보고 있다(민병로 2006: 285).

사회적 구속성에 따른 재산권 제한의 근거로서 공공 복리는 개개인의 권리를 공평하게 보장하는 것을 목적으로 하는 소극적인 자유국가적 공공 복리뿐만 아니라 개개인의 인간다운 생존을 확보하는 것을 목적으로 하는 적극적인 정책적·사회국가적 공공 복리도 포함한다. 재산권의 내재적 제약(소극 목적 규제)에 의한 규제의 예로는 인간의 생명이나 건강 등에 대한 위해나 재해를 방지하기 위한 각종 규제를 들 수 있으며, 정책적 제약(적극 목적 규제)에 의한 규제의 예로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 사적 독점의 배제, 「문화재보호법」에 따른 문화재의 보호를 위한 규제, 「자연환경보전법」이나 「자연공원법」에 의한 자연환경 보전을 위한 규제 등을 들 수 있다(민병로 2006: 285-286). 이러한 재산권 행사의 사회적 구속성의 법적 성격을 단순한 윤리적 의무로 파악하는 견해부터 (헌)법적 의무로 파악하는 견해에 이르기까지 다양한 주장이 제기되고 있으나, 헌법재판소는 재산권 행사의 사회적 구속성은 헌법상의

²² 【국토이용관리법 제21조의3 제1항, 제31조의2의 위헌심판[합헌]】에 관한 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13 결정; 【민법 제245조 제1항에 대한 헌법소원[합헌]】에 관한 헌재 1993. 7. 29. 92헌바20 결정 참조.

의무로서 입법형성권의 행사에 의해 현실적인 의무로 구체화된다고 보고 있다(헌재 1989. 12. 11. 88헌가13; 금동흙 2014: 848).

재산권 보장과 한계에 관한 마지막 조항인 「헌법」 제23조 제3항은 재산권의 사회적 구속성 한계를 초월하는 적법한 재산권 제한과 그에 대한 손실 보상을 규정하고 있다. 동 규정에 따르면 ① 공공 필요, ② 법률 형식, ③ 정당한 보상의 세 가지 요건을 갖추면 개별적·구체적 법률 규정을 통한 재산권 제한이 공용침해로서 정당화 될 수 있다.²³

요컨대 헌법상 재산권은 사유재산 제도에의 바탕 위에서 보장될 수 있으며 재산권 형성적 법률유보(제23조 제1항 제2문)와 재산권의 사회적 구속성(동 조 제2항)에 의해 제약될 수 있다. 이처럼 사유재산권 행사는 공공 복리에 적합하게 행사하여야 하는 헌법적 한계에 놓여있기 때문에, 재산권은 입법권자가 입법형성권에 의해 법률로 정하는 구체적인 범위 내에서만 보장될 수 있다. 이상과 같은 재산권 보장과 그 한계에 관한 일반적 내용은 재산권의 주요 부분을 구성하고 있는 농지를 비롯한 토지 소유권에도 그대로 적용된다. 특히, 현대적 의미의 사회국가적 재산 질서는 불변적인 것이 아니라 국가에 의한 지도와 형성의 대상이 되며, 토지 재산권의 내용과 한계는 그 본질적인 내용을 침해하지 않는 관련 공법 규정에 의해 규제 또는 제한될 수 있다. 더욱이 토지(농지)는 그 본질적·내재적 특수성, 사회적 공공(공익)성 등 때문에 입법형성권과 사회적 구속성에 따른 제한 가능성과 범위가 다른 어떠한 재화보다도 더욱 큰 것으로 관념되고 있어(남상택 2010: 186-188) 더욱 면밀하게 고찰해야 한다.

²³ 재산권의 공용침해 규정인 제3항의 구체적인 의미와 내용, 요건과 범위, 더 나아가 제3항의 공용침해 규정이 여타 제1항 제2문의 내용한계 규정과 제2항의 재산권의 사회적 구속성과 어떠한 관계에 있으며 어떻게 구별되는지 등 양자간의 관계 구별기준, 인정범위, 보상의 필요 여부 및 방법, 이와 관련한 이른바 ‘경계이론’과 ‘분리이론’에 관한 자세한 내용은 금동흙(2014: 848-852), 김학성(2018: 536-545), 민병로(2006: 286-288), 성낙인(2018: 1342-1352), (사)한국헌법학회(2013: 844-850, 863-882), 한수웅(2018: 869-884), 허영(2018: 540-549)을 참고하기 바란다.

「헌법」도 토지에 대해서는 재산권에 관한 일반 규정(제23조)과는 별도로 제122조에서 “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.”고 규정하여 토지에 대한 제한과 의무의 가능성을 더욱 확대하고 있다. 특히 제121조 등은 식량 생산의 기초인 농지를 대상으로 경자유전의 원칙, 소작제의 원칙적 금지 등을 규정하여 특별한 제한을 가하고 있다. 이 밖에도 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”라고 규정하여 국가적 경제계획에 따라 국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위한 토지 소유권의 제한 필요성을 시사하고 있다. 이는 농지를 비롯한 토지의 경우, 일반적인 재산권보다 사회 공동체 전체의 이익과 공익을 위해 보다 가중된 사회적 제약이 가해질 수 있음을 의미한다(민병로 2006: 284).²⁴

12.3. 토지소유권 보장의 제한과 한계

토지는 가장 중요한 재산권의 객체이고, 토지소유권은 역사적으로 가장 중요하고 전형적인 재산권이다. 오늘날 일반적 재산권이 무한정으로 인정되지 않는 것과 마찬가지로 토지소유권 역시 더 이상 불가침의 절대적 권리가 아니다. 즉, 토지소유권 내용과 한계가 구체적인 법률 규정에 의해 형성되는 실정법적 재산권으로 여겨지고 있다. 이처럼 토지재산권에 대해서 더욱 가중되고 있는 규제의 헌법적 근거는 일반적 재산권의 보장의 내용과 한계를 법률로 정한다는 제23조 제1항 제2문과 재산권 행사의

24 “토지, 천연자원 및 생산수단은 사회화의 목적을 위해 보상의 종류 및 정도를 규율하는 법률에 의해 공유 또는 다른 공공경제의 형태로 이행할 수 있다”고 명시함으로써 토지에 관하여 사회화나 국유화에 의한 재산권의 제한까지도 명문으로 인정하고 있는 「독일기본법」 제15조 규정도 같은 취지로 이해될 수 있다.

공공 복리 적합성과 사회적 구속성을 규정하고 있는 제23조 제2항 이외에도 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정한 제119조, 국토와 자원에 대한 국가의 보호의무 및 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획의 수립의무를 규정한 제120조, 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 있다고 규정한 제122조, 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 국가의 의무를 규정한 제123조 등 다양하다(금동흙 2014: 845; 남상택 2010: 187-188; (사)한국헌법학회 2013: 837-839; 성낙인 2018: 1335; 한수웅 2018: 1335).

특히 토지재산권에 광범위한 사회적 구속성이 인정되고 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있는 이유는 토지가 가지고 있는 그 본질적·내재적 특수성, 사회적 공공(익)성 등 때문이다. 토지는 여타 재화에 비해서 유한성·고정성·비대체성 및 재화생산의 본원적 기초로서의 성질을 가지며, 본질적으로 증식이 불가능하고 모든 국민이 주거와 생산의 기반으로 토지의 합리적 이용에 의존하고 있어 토지의 경우 여타 재산권에 비하여 보다 강하게 공동체의 이익을 관철할 것이 요구되고 있기 때문이다(성낙인 2018: 1335; 한수웅 2018: 865).²⁵

²⁵ 이처럼 토지소유권에 대해 광범위한 사회구속성이 인정되는 것은 다음과 같이 그 객체인 토지가 다른 재화와 비교하여 갖는 본질적 특성에서 유래하는 것으로 설명되고 있다. 첫 번째 토지라는 재화 자체가 갖는 특성으로서 ① 부동산으로서 장소 이전이 불가능한 점, ② 생산과 소비의 대상이 될 수 없어 그 존재량이 일정하고 한정적이라는 점, 두 번째 토지가 갖는 사회적 특성으로서 ① 물이나 공기와 같이 인간의 생존에 있어서 불가결할 뿐만 아니라 상품생산을 위해서도 필수적인 것이라는 점, ② 그 사용가치와 교환가치가 그 자연적 형질이나 존재 위치뿐만 아니라 사회정책적 결정에 의해 결정적으로 좌우된다는 점, ③ 토지는 연속되어 있으므로 그 이용관계는 인근 토지의 이용에 영향을 미친다는 점, ④ 토지의 효율적 이용 여부가 토지소유자뿐만 아니라 국민 전체의 이익과 직결된다는 점, ⑤

요컨대 토지재산권에 대한 입법형성권 및 사회적 구속성과 관련하여, 토지재산권의 내용과 한계에 대하여는 토지 자체의 특수성과 함께 다른 재산권과는 달리 「헌법」 제23조뿐만 아니라 제122조에서 필요한 제한과 의무를 가할 수 있도록 규정함으로써 광범위한 입법형성권을 부여하고 있다. 토지재산권에 대한 사회적 구속성은 토지에 대한 일정한 행위를 제한하거나 금지하는 형태로 구체화된다. 토지재산의 종류, 성질, 형태, 조건, 상황, 위치 등에 따라 사회적 구속성 형태가 달라진다. 국토의 효율적 이용과 균형 있는 발전 그리고 합리적 배치나 개발을 위하여 토지재산권에 대해서는 다른 재산권보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익이 관철될 것이 요구된다는 것이 헌법재판소의 기본 취지이다(남상택 2010: 188).

한편 재산권은 개인의 자유보장적 기능에 따라 사회적 구속성에도 차등을 가져오는 것으로 이해되고 있다. 즉, 재산권의 자유보장적 기능은 사회적 구속성의 정도를 결정하는 중요한 기준이 되는바, 재산권의 객체가 사회적 연관성과 사회적 기능을 크게 가질수록 입법자에게 폭넓은 규율권한이 인정되고, 이에 대하여 개인적 자유를 보장하는 요소로서의 재산권의 기능이 문제될수록 재산권은 더욱 보호를 받아야 한다는 것이다. 따라서 재산권 객체의 개인적 기능, 즉 재산권의 객체가 기본권 주체의 인격 발현에 대하여 가지는 의미 및 사회적 기능, 즉 재산권의 행사가 타인과 사회 전반에 대하여 가지는 의미에 따라, 사회적 구속성의 정도가 다르게 된다. 따라서 재산권의 이용과 처분이 단순히 소유자의 개인적 영역에 머무르지 않고 타인의 자유 행사에 영향을 미치거나, 타인이 자신의 자유를 행사하기 위하여 문제되는 재산권에 의존하고 있는지, 아니면 재산권이 개인의 인격 발현을 위하여 필요불가결한 것으로서 개인적 자유

토지 자체는 다른 재화와 달리 인간의 노동력에 의해 만들어진 것이 아니라 이미 존재하는 자연의 일부라는 점, 세 번째, 토지소유권 자체가 갖는 특성으로서 ① 인간에게 있어서 토지가 필요한 것은 그 토지를 사용함에 있는 것이지 토지를 소유함에 있는 것이 아니며, ② 토지에 관한 많은 사회적 부정의가 발생하는 것은 토지의 소유와 사용의 분리에서 유래한다는 점 등이다((사)한국헌법학회 2013: 839).

를 보장하기 위한 물질적 바탕으로서 기능하는지 등에 따라 입법자의 형성권, 즉 재산권에 대한 사회적 구속성에 따른 제한의 허용 범위와 정도가 달라진다는 것이다. 이는 헌법재판소가 취하고 있는 입장과도 일치한다(한수웅 2018: 864-865; 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214; 헌재 2005. 5. 26. 2004헌가10). 헌법재판소는 다른 일반적 재화에 비해서 특히, 토지가 지니는 사회적 연관성이나 기능에 비추어 토지에 대해 보다 강화된 사회적 구속을 정당화하고 있다(한수웅 2018: 865).²⁶

〈표 2-5〉 토지의 사회적 연관성·기능에 따른 사회적 구속의 정당성에 관한 헌법재판소 판례

“재산권 행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사회적 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자에 의한 보다 더 광범위한 제한이 허용된다고 할 것이다. 토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용 토지 면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다를 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철될 것이 요구된다고 할 것이다.”(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13; 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214; 헌재 1999. 4. 29. 94헌바37)

상기 법리에 따른 토지소유권에 대한 법적 규제는 토지의 처분을 제한하거나 소유의 상한을 정하는 등 토지소유권의 상실 또는 제한 등으로 가해지게 되며, 구체적으로 ① 토지에 대한 국·공유, ② 토지의 수용, ③ 토지소유권의 사회구속성 등의 형태로 발현된다. 이 중에서 세 번째 토지소유권의 사회구속성은 예컨대 용도지역제(zoning), 개발이익 환수, 토지

²⁶ 이를 개인성이 강한 재산과 공공성이 강한 재산 개념으로 나누어 특히, 공공성이 강한 재산에 대해서 입법권자의 형성권한의 범위와 정도가 확대되고 공공 복리에 의한 고려와 사회적 구속성이 더욱 크게 허용됨에 따라 그 사용·수익·처분이 더욱 제한될 수 있는 것으로 설명하고, 그러한 대표적인 재산권의 하나의 예로 토지를 들기도 한다((사)한국헌법학회 2013: 842-843).

소유권의 취득 또는 양도의 제한 등의 형태로 나타나게 된다((사)한국헌법학회 2013: 839). 한편 토지재산권의 제한은 토지사용권에 대한 제한의 형태로도 나타나게 되는데, 개발제한구역의 지정 및 건축물의 건축·용도 변경의 제한 등 일정한 행위제한(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214; 헌재 2004. 2. 26. 2001헌바80), 「자연공원법」에 따른 국립공원 지정·관리(헌재 2003. 4. 24. 99헌바110), 사인의 토지에 대한 도시계획시설 지정(헌재 1999. 10. 21. 97헌바26) 등은 특히, 토지의 사용을 제한하는 대표적인 공권력 작용에 해당한다.

이처럼 토지재산권에 대해서는 법률을 통한 입법자의 광범위한 재량권 행사가 인정되고 있다. 다만, 그렇다고 하더라도 토지를 전면적으로 국·공유하거나 사적 소유권을 근본적으로 박탈 또는 부인함으로써 사유재산권과 사유재산제도 자체를 부정하는 법률, 소급입법에 의한 토지소유권의 박탈을 인정하는 법률, 재산권의 본질적 내용을 침해하는 법률, 토지재산권 제한에 있어서 비례의 원칙 또는 과잉금지원칙을 위배하는 법률 등은 허용되지 않음은 물론이다(김철수 2007: 738-739; 남상택 2010: 188; (사)한국헌법학회(편) 2013: 839). 이는 토지재산권 제한에 대한 한계에 해당하기 때문이다.

토지재산권의 내용과 한계에 관해서는 역사적으로 많은 법률이 제정·시행되어 왔는데, 2002년 해당 법률들을 종합적·체계적으로 정비한 바 있다. 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 「토지이용규제 기본법」 등이 대표적인 법률들이라 할 수 있다. 이들 법률은 개별 규정들을 통해 「헌법」 제23조 제1항 제2문에 다른 (토지)재산권의 내용과 한계에 관한 구체적인 내용들을 담고 있으며, 최근까지도 지속적으로 수정·보완 및 개정을 거치고 있다(김철수 2013: 738).

한편 토지재산권 중 특히, 농지에 관한 부분은 「헌법」을 최상위의 규범으로 하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 일반법으로 하여, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농지법」, 「농어촌정비법」 등 관련 분야의 개별 법률들을 통해 별도로 규율되고 있다. 이들 법률 역시 농지에 대한

사회적 인식과 관념의 변화, 농지의 관리와 규제의 사회적 필요성과 수요 등에 따라 지속적으로 수정·보완 및 개정을 거치고 있다(김철수 2013: 738). 그런데 이들 관련 법률들을 통한 농지의 관리 및 사용·수익·처분에 대한 규제·제한 등에 대해서는 농지의 경우 특히, 기초식량 생산의 토대일 뿐만 아니라 환경보전과 전통문화 유지·계승 등 농업의 다원적 기능을 위한 기반이라는 특수한 관점에서 특별한 주의를 요한다고 할 것이다. 농업의 다원적 기능을 위한 농지의 사용·수익처분에 대한 제한의 내용과 범위 등을 구체적으로 설정·규율하는 것은 바로 이들 개별 법률들이 될 수밖에 없기 때문이다. 다만, 그러한 농지의 특수성에 기한 특별한 제한 가능성 및 내용과는 별개로 토지의 일부로서 농지가 갖는 일반적 성격에 따른 토지소유권 보장의 제한과 한계에 관한 내용은 농지에 대해서도 그대로 적용됨은 물론이다.

1.3. 토지 소유권 제한에 관한 헌법적 논거

13.1. 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의)

헌법의 기본 원리란 헌법의 이념적 기초인 동시에 헌법을 총체적으로 지배하는 지도 원리를 뜻한다<표 2-6>.

〈표 2-6〉 헌법의 기본 원리에 대한 헌법재판소의 개념 정의

“헌법의 기본 원리는 헌법의 이념적 기초인 동시에 헌법을 지배하는 지도 원리로서 입법이나 정책 결정의 방향을 제시하여 공무원을 비롯한 모든 국가 기관이 헌법을 존중하고 수호하도록 하는 지침이 되며 헌법의 지도 원리는 국가 기관 및 국민이 준수하여야 할 최고의 가치규범이고, 헌법의 각 조항을 비롯한 모든 법령의 해석기준이며, 입법권의 범위와 한계 그리고 국가정책결정의 방향을 제시한다.”(헌재 2001. 9. 27. 선고, 2000헌마238 등 병합(제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법 의결행위 등 취소))

이는 헌법 기본 원리가 형식적인 것이 아니라 실질적인 것이며, 선언적인 것이 아니라 구속적이라는 뜻을 담고 있다. 따라서 헌법의 기본 원리가 갖는 법적 의미는 모든 하위 법령의 해석 기준인 동시에 입법권 범위와 한계로서 법적으로 직접적인 구속력을 갖게 된다. 뿐만 아니라 헌법 기본 원리는 모든 국가 기관을 구속하는 행위지침을 제시하며, 모든 국가 기관으로 하여금 기본 원리에 표현된 행위지침을 무단하게 실현할 것을 요청하고 있다. 요컨대, 헌법의 기본 원리가 갖는 주요 의미는 국가 기관에게 입법이나 정책 결정 방향을 제시하고, 헌법의 각 조항을 비롯한 모든 법령의 해석 기준이 되며, 국가 기관과 국민이 존중하고 준수해야 할 최고의 가치규범으로서, 헌법 개정에 있어서 개정 금지 대상이 된다.

한국 「헌법」의 이념적 기초인 동시에 헌법을 총체적으로 지배하는 지도 원리에 대해서는 학자에 따라서 다양한 표현과 내용이 사용되고 있으나, 대체로 ① 국민주권주의(또는 국민주권의 원리), ② 자유민주주의(또는 민주주의 원리), ③ 사회(복지)국가 원리, ④ 문화국가 원리, ⑤ 법치국가 원리(또는 법치주의 원리), ⑥ 국제평화주의(또는 평화국가 원리)가 대한민국 「헌법」의 기본 원리로 제시되고 있다. 여기에 ⑦ 사회적 시장경제주의를 포함시키기도 한다. 이와는 별도로 한국헌법의 기본질서라는 표현을 사용하여 ① 민주적 기본질서, ② 사회적 시장경제질서, ③ 평화주의적 국제질서가 헌법이 기본 원리로 제시되기도 한다(금동흙 2014: 112-175; 김철수 2013: 118-123; 김학성 2018: 122-287; 성낙인 2018: 126-321; 한수웅 2018: 107-365; 허영 2018: 155-200).

「헌법」은 역사적 발전 단계에 비추어 볼 때 ① 고유한 의미의 헌법, ② 근대적·입헌주의적 의미의 헌법, ③ 현대적·사회(복지)주의적 의미의 헌법으로 각각 개념을 정의할 수 있다. 근대적·입헌주의적 헌법이 재산권의 신성불가침과 경제활동의 자유에 입각하고 있었던 반면, 현대적·사회(복지)주의적 헌법은 생존권적 기본권과 실질적 평등을 더욱 중시하고, 모든 국민과 사회적 약자의 인간다운 생활을 보장하며, 사회 구성원의 복지 향상을 추구하는 사회적 법치국가의 이념에 입각하고 있다. 이러한 이념을 실현하기 위하여 현대적·사회(복지)주의적 의미의 헌법은 “균형 있는 국

민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화”를 위하여 재산권의 사용을 공공 복리에 적합하도록 의무화하고, 경제에 관한 규제와 조정을 예상하고 있다. 이를 순수자본주의를 수정하는 의미에서 수정자본주의라고도 하며, 사회적 시장경제주의(또는 사회적 시장경제질서/체제) 등의 보장을 주요 내용으로 한다. 한국 「헌법」을 비롯하여 현대국가 헌법은 대부분 현대적·사회(복지)주의적 의미의 헌법으로 분류되고 있다(금동흙 2014: 2-3; 김철수 2013: 10-11; 김학성 2018: 15-18; 성낙인 2018: 17-18).

현대적 의미의 사회(복지)주의적 헌법을 지향하는 「헌법」의 기본 원리 중에서도 특히, 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한과 관련하여 가장 밀접하고 의미 있는 기본 원리는 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의)라고 할 수 있다. 여러 기본 원리 중에서도 특히, 이들 두 가지 기본 원리가 사회(복지)국가 실현을 위해 토지(농지)를 비롯하여 국민의 재산권에 대한 다양한 규제와 제한을 위한 이념적 기초와 법리적 논거를 제공하는 요체이기 때문이다. 이하에서는 토지(농지)소유권 제한에 관한 헌법적 논거로서 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의)에 대해서 알아보고,²⁷ 이어서 재산권 보장과 제한에 관한 「헌법」 제 23조에서 재산권 제한의 헌법적 근거로서 직접 규정하고 있는 이른바 사회적 구속성에 대해서도 차례대로 알아보고자 한다.

²⁷ 학자에 따라서는 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의)를 별개의 독립적인 기본 원리로 설명하거나, 사회적 시장경제질서(주의)를 사회(복지)국가 원리의 내용을 구성하는 일부로서 또는 사회(복지)국가 원리의 구체적 표현으로서 설명하기도 한다. 이처럼 그 표현이나 명칭, 세부 내용 등에 있어서는 다소 차이가 있으나 「헌법」이 그 기본 원리로서 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의)를 채택하고 있다는 데는 거의 이견이 없다.

13.2. 사회(복지)국가 원리²⁸

한국 「헌법」이 사회(복지)국가 원리를 기본 원리의 하나로 채택하고 있다는 데는 거의 이견이 없다. 「헌법」 전문(前文)은 “정치·경제·사회·문화 모든 영역에서의 각인의 기회를 균등히 하고”, “국민생활의 균등한 향상을 기하고”라는 표현에서 ‘정의로운 사회’의 이념을 수용함으로써 사회국가 원리(복지국가 원리)를 국가 목표로 천명하고 있다. 헌법재판소도 「헌법」의 기본 원리로서 사회(복지)국가 원리의 수용을 선언하고 있다<표 2-7>.

<표 2-7> 헌법의 기본 원리로서 사회(복지)국가 원리의 수용에 관한 헌법재판소 판례

“우리 헌법은 사회국가 원리를 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 헌법의 전문, 사회적 기본권의 보장(헌법 제31조 내지 제36조), 경제 영역에서 적극적으로 계획하고 유도하고 재분배하여야 할 국가의 의무를 규정하는 경제에 관한 조항(헌법 제119조 제2항 이하) 등과 같이 사회국가 원리의 구체화된 여러 표현을 통하여 사회국가 원리를 수용하였다.”(헌재 2002.12.18. 2002헌마52)

사회(복지)국가 원리의 명확한 개념에 대해서는 여전히 많은 논의가 있지만 대체로 국가가 국민 개개인의 경제 활동에 관하여 자유방임하는 데 그치지 않고 모든 국민에게 기본적 생활 수요를 충족시킴으로써 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 것을 국가의 과제로 하는 원리라고 정의되고 있다. 따라서 사회(복지)국가 원리란 ① 자본주의의 모순을 사회 정의 이념에 입각하여 사회 개량을 통해 해결하려는 원리이고, ② 소극국가나 야경국가 차원에 머무르지 않고 국가가 적극적으로 정책을 개발하고 개인 생활 영역에 개입하는 국가적 원리이며, ③ 개인 생활에 대한 국가적 책임은 물론이고 개인의 사회에 대한 책임까지도 강조하

²⁸ 금동흙(2014: 115-117), 김학성(2018: 250-270), 남상택(2010: 189-190), 성낙인(2018: 272-278), 한수웅(2018: 303-316), 허영(2018: 171-178)을 참고하여 작성하였다.

는 원리라고 할 수 있다.

사회(복지)국가 원리를 바탕으로 하는 사회(복지)국가란 정의로운 사회 질서 형성을 위하여 사회 현상에 적극적으로 관여·간섭·분배·조정하는 국가이며, 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가, 형식적 자유와 평등을 보장하는 것이 아니라 실질적인 자유와 평등을 실현하고자 하는 국가를 말한다. 헌법재판소 역시 사회국가에 대해서 사회 정의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회 현상을 방관하는 국가가 아니라 경제·사회·문화 모든 영역에서 정의로운 사회 질서의 형성을 위하여 사회 현상에 간섭·분배·조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가로 설명하고 있다(헌재 2002. 12. 18. 2002헌마52).

이러한 사회(복지)국가 원리의 법적 성격에 대해서는 다수 의견이 그 법적 효력을 인정하고 있다. 따라서 사회(복지)국가 원리는 하나의 헌법 지침으로서 국가 기관에게 정의로운 사회 질서를 마련하도록 일정한 권한과 의무를 부여하는 직접적인 효력을 가진다. 사회(복지)국가 원리는 단순한 정치적 선언이나 헌법 정책적인 방침에 그치는 것이 아니라 모든 국가 기관을 구속하는 헌법상의 기본 원리이자 헌법적 기본원칙으로서 규범적 성격을 가지는 것으로 보아야 한다. 따라서 사회(복지)국가 원리는 헌법 개정 권력을 구속하고, 법령 해석 기준이 되며, 재판 규범으로서의 성격을 가진다. 또한 헌법적 원칙으로서 사회(복지)국가 원리는 국가 기관을 실질적으로 구속하는 국가목표 조항으로서의 성격을 가지며, 국가 행위에 지속적인 방향과 지침을 제시하고 국가 기관으로부터 그 내용의 실현을 요구하게 된다. 그러므로 사회(복지)국가 원리는 입법자에 의하여 지속적으로 실현되어야 하는 과제이자, 법 규범의 해석에 있어서 법 적용 기관에 의하여 고려되어야 하는 지속적인 기준(해석지침)이 된다. 이처럼 입법자를 구속하는 사회(복지)국가 원리에 따라 입법자는 입법을 통하여 사회국가 원리를 실현해야 할 의무를 진다. 또한 입법자는 법의 모든 영역에서 사회(복지)국가 원리를 실현해야 한다.

이러한 사회(복지)국가 원리는 특히 재산권 영역에서 가장 광범위하고 직접적인 영향을 미치고 있다. 한국 「헌법」은 제31조부터 제35조에 걸쳐 사회적 기본권을 보장하고 있으며, 제23조 제2항 및 제3항은 재산권의 행사에 있어서 공공 복리 적합성 및 공용부담을 규정하는 등 재산권의 사회적 구속성을 확대함으로써 재산권의 상대화와 사회화를 강조하는 사회(복지)국가 원리를 재산권 영역에서 구체화하고 있다. 또한 「헌법」 제119조 제1항에서 자유 시장 경제 질서를 기본으로 하면서도 동시에 제2항 규정을 통해 사회 정의를 실현하기 위한 국가적 규제와 조정을 용인하고 경제 질서에 대한 국가적 개입을 정당화하는 등, 사회적 시장경제질서를 지향하는 근거가 되고 있다(금동흠 2014: 116).

이처럼 사회(복지)국가 원리는 특히, 사회적 문제의 원인으로 지목되고 있는 개인주의적·자유주의적 재산권 관념과 보장에 의미 있는 변화와 수정을 가함으로써 규범적으로 재산권 영역에서 중요한 작용을 하게 된다. 재산권 보장의 사회적 구속성은 사회(복지)국가 원리의 규범적 표현이며, 구체적으로 재산권 보장의 법적 성격의 변화 및 상대화, 재산권의 사회적 관련성에 따른 전통적 재산권 관념의 분화, 사회구속성의 강화 등의 형태로 나타나기 때문이다. 이는 토지 재산권에도 적지 않은 변화를 가져오게 되는데, 구체적으로 사회적 갈등을 유발하고 사회적 정의를 침해하는 토지 소유와 거래의 규제, 개발이익의 환수, 토지 재산권에 대한 사회구속성과 공법적 규율의 확대, 토지 재산권에 대한 경제적 자유의 축소 등을 위한 광범위한 입법과 정책으로 이어지게 된다. 그러나 토지 재산권의 제한과 축소는 사유재산 제도의 본질을 해치지 않고 자유민주주의와 법치주의 원리를 따르는 범위 내에서만 허용된다(남상택 2010: 189-190).

13.3. 사회적 시장경제질서(주의)²⁹

한국 「헌법」은 앞서 살펴본 사회(복지)국가 원리를 헌법적으로 구현하기 위하여 사회적 기본권 보장, 재산권의 사회적 구속, 경제 질서의 규제와 조정 등에 관한 개별 조항들을 두고 있다. 그중에서도 특히 「헌법」 제 119조 이하 경제조항(또는 경제헌법)은 경제 질서의 규제와 조정에 관한 헌법적 근거인 동시에 사회적 시장경제질서(주의)에 관한 근거조항으로 간주되고 있다. 따라서 「헌법」이 기본 원리의 하나로 채택하고 있는 사회적 시장경제질서(주의) 또한 토지(농지)재산권의 제한에 관한 또 하나의 중요한 헌법적 논거이다. 헌법재판소도 「헌법」의 기본 원리로서 사회적 시장경제질서(주의) 수용을 선언하고 있다<표 2-8>.

〈표 2-8〉 헌법의 기본 원리로서 사회적 시장경제질서(주의)의 수용에 관한 헌법재판소 판례

“우리 헌법상의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순들을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다.”(헌재 1996. 4. 25. 92헌바47)

사회적 시장경제질서(주의)란 사유재산제의 보장과 시장경제질서를 근간으로 하지만, 사회복지·사회정의·경제민주화 등을 위하여 부분적으로 사회주의적 계획경제(통제경제)를 가미한 경제 질서를 의미한다. 따라서 사회적 시장경제질서(주의) 헌법이란 경제재의 생산과 분배가 원칙적으로 자유경쟁 원칙하에 행하여지되, 경제에 대한 국가 통제가 정당한 권리

²⁹ 금동흙(2014: 147-156), 김학성(2018: 260-270), 김철수(2013: 122-123), 남상택(2010: 190-192), 성낙인(2018: 279-296), 한수웅(2018: 317-338), 허영(2018: 178-183)을 참고하여 작성하였다.

일 뿐만 아니라 사회 정의를 실현하고 건강한 사회 질서와 사회적 약자의 보호를 위한 한도에서는 오히려 국가 의무로 되어 있는 경제헌법 체제를 말한다. 이러한 사회적 시장경제질서(주의)는 사유재산제 보장, 시장경제질서 유지, 사회 정의(또는 경제민주화) 지향 등을 그 내용적 특징으로 한다.

「헌법」 제119조 이하의 경제조항은 국가 경제정책의 헌법적 근거로서 국가의 경제정책 목표로 설정하고 이러한 목표를 달성하기 위하여 사경제에 영향을 미칠 수 있는 국가의 조치를 정당화하고 있다. 이를 근거로 국가는 개별 경제조항의 목표를 구체적으로 실현하기 위하여 적극적으로 관련 법률을 제정하고, 국가정책을 계획하며, 필요한 경우 급부 제공, 경제재 재분배 등의 경제 행위를 통해 국민 경제 전반에 대한 국가의 책무를 수행한다. 이처럼 「헌법」은 제119조 이하의 개별 경제조항을 통해 경제영역에서의 국가목표와 과제를 명시적으로 언급함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성하여야 할 ‘공익’을 구체화하고, 헌법이 구현해야 할 ‘공공 복리’의 내용을 구체화하고 있다. 따라서 국가는 「헌법」 제119조 이하 개별 경제조항을 근거로 국가 경제 영역 전반에서 발생하는 모든 부정적 현상에 적절하게 대처해야 할 포괄적인 의무와 책무를 지게 된다.

국가는 상기 사회적 시장경제질서(주의)에 관한 헌법적 이념과 규정을 근거로 필요한 경우 다양한 영역과 분야의 사경제활동에 적극적으로 개입하고 적절한 규제와 조정을 시도한다. 이와 같은 국가적 개입, 규제와 조정, 사회적 유보는 재산권에 대한 다양한 형태와 내용의 제한으로 나타나기도 한다. 특히 토지 재산권은 그 본질적 특성과 강한 사회성·공공성 때문에 사용·수익·처분 등의 활동에 있어서 더욱 강력한 규제와 제한의 대상이 되고 있다. 토지 재산권에 요구되고 있는 사회적 구속성도 그러한 규제와 제한의 한 형태라고 할 수 있다(금동흙 2014: 150; 성낙인 2018: 283; 허영 2018: 180-181).

특수한 용도와 형태의 토지인 농지 역시 본질적으로 토지로서의 속성에 따른 규제와 제한을 적용 받는다. 「헌법」은 이른바 ‘농업 조항’(제121조 및 제123조)을 통해 경자유전의 원칙에 기반하여 농지의 소작제도를

원칙적으로 금지하는 등 농지의 소유권까지도 강력히 제한하는 독특한 농지제도를 창출하고 있다(성낙인 2018: 289-290; 유찬희 외 2017: 62-80; 한국농업경제학회 2017: 3-25; 한수웅 2018: 336-337).³⁰ 다만 이 조항들은 농업의 다원적 기능을 위한 농지의 소유, 이용 및 기타 영농활동의 규제와 제한에 대해서는 직접적으로 언급·규율하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 대신 구체적인 근거와 내용을 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농지법」, 「농어촌정비법」 등 농지 제도를 규율하고 있는 개별 관계 법률 규정에 두고 있다고 볼 수 있다. 이는 결국 「헌법」과 개별 관계 법률 규정 해석과 입법의 문제라고 할 수 있다.

사회적 시장경제질서(주의)는 농지를 비롯한 토지 소유권에 있어서 토지시장의 공정한 경쟁질서 창출과 확립을 위한 구체적인 정책과 입법을 통해 구현된다. 대표적인 정책과 입법 사례로 토지 독과점 규제, 지가 규제, 공공 이익과 환경보전을 위한 토지 확보, 외부효과를 유발하는 토지 사용 규제 등을 들 수 있다. 다만 이때에도 시장과 사경제활동에 대한 국가의 개입과 간섭, 규제는 필요한 최소한의 부분에 그쳐야 하며, 전면적인 사회주의 계획경제 또는 통제경제로의 이행은 허용되지 않는다(남상택 2010: 192).

³⁰ 한국 헌법상 농업 조항 현황과 내용, 법적 검토, 문제점, 개정 방향 등에 관한 자세한 내용은 농림축산식품부(2017)를 참조하기 바란다.

13.4. 토지 재산권 행사의 사회적 구속성³¹

가. 「헌법」 제23조 제2항의 의의와 법적 성격

재산권의 보장과 제한에 관한 「헌법」 제23조 제2항은 “재산권의 행사는 공공 복리에 적합하도록 하여야 한다.”라고 규정함으로써 「헌법」에 의해 보장되고 법률에 의해 구체적으로 그 내용과 한계가 확정된(제23조 제1항) 재산권을 행사하는 데 있어서도 공공 복리에 따른 일정한 한계를 설정하고 있다.³² 이에 따라 개인의 사적 소유물이라 할지라도 해당 소유물을 사용·수익·처분하는 등 실제 재산권을 행사할 때 공공 복리에 위배되지 않아야 한다. 이를 재산권의 사회적 구속성(기속성)이라 하며, 기타 공공 복리 적합 의무, 헌법적 한계 또는 사회적 유보(제약) 등으로 다양하게 표현되기도 한다. 재산권의 사회적 구속(기속)은 재산권의 절대적 보장에서 나타난 사회적 폐단을 최소화시키고 사유재산 제도의 부작용과 역기능을 방지하기 위한 것으로서 사회(복지)국가 원리를 실현하는 구체적인 표현의 하나이기도 하다<표 2-9>(김학성 2018: 530-531).

³¹ 김학성(2018: 530-538), 남상택(2010: 192-194), (사)한국헌법학회(2013: 843-863), 성낙인(2018: 1330-1342), 한수웅(2018: 863-866), 허영(2018: 535-540)을 참고하여 작성하였다.

³² 제23조 제2항의 재산권의 사회적 구속성은 같은 조 제1항 제1문에 따른 재산권의 내용과 한계를 설정함에 있어서 구속적 지침과 기준으로서의 기능과 역할을 담당한다(김학성 2018: 531; (사)한국헌법학회 2013: 853). 재산권의 구체적인 내용과 한계는 재산권의 사회적 구속성을 고려하는 법률에 의해 정해진다는 점에서 제1항 제1문과 제2항은 하나의 통일적인 법률유보를 형성하는 것으로 이해될 수 있다(한수웅 2018: 864).

〈표 2-9〉 재산권의 사회적 구속성에 관한 헌법재판소 주요 판례

1. “재산권의 사회적 제약 내지 사회기속성을 강조하는 것은 재산권의 절대적 보장에서 배태되는 사회적 폐단을 최소화함과 아울러 사유재산 제도의 기본이념을 보호하려는 것으로서 사유재산 제도의 유지존속을 위한 사유재산 제도의 최소한의 자기희생 내지 양보인 것이다.”(헌재 1993. 7. 29. 92헌바20 〈민법 제245조 제1항에 대한 헌법소원(합헌)〉; 헌재 1989. 12. 22. 88헌가 13 〈국토이용관리법 제31조의2 제1호 및 제21조의3의 위헌심판제청(합헌)〉)
2. “재산권행사의 사회적 의무성을 헌법에 명문화한 것은 사유재산 제도의 보장이 타인과 더불어 살아가야 하는 공동체생활과의 조화와 균형을 흐트러뜨리지 않는 범위 내에서의 보장임을 천명한 것이다.”(헌재 1993. 7. 29. 92헌바20(합헌); 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13 〈국토이용관리법 제31조의2 제1호 및 제21조의3 제1항의 위헌심판제청(합헌)〉)
3. “헌법상의 재산권은 토지 소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미하지는 않는다. 입법자는 중요한 공익상의 이유와 앞에서 본 토지가 가진 특성에 따라 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한할 수 있기 때문이다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 합헌적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지 재산권의 강한 사회적 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다.”(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214; 헌재 2002. 8. 29. 2000헌마556; 헌재 2008. 4. 24. 선고, 2005헌바43)
4. “토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지 면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철되어야 한다.”(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214)

근대 헌법에서의 재산권의 절대적 성격은 현대 헌법에서 이르러 재산권의 상대적 성격으로 전환되었다. 헌법상 재산권 행사의 공공 복리 적합 의무는 곧 재산권의 사회적 구속성 원리의 헌법적 표현이다. 이러한 사회적 구속성 원리는 사유재산 제도의 본질적인 내용은 보장하되, 다만 재산권이 가지는 사회적 의미를 통찰하여 일정한 제약과 통제가 가능함을 의미한다(성낙인 2018: 1331).

재산권의 사회적 구속성은 특히, 「헌법」 제9장(경제조항)이 내포하고 있는 다양한 재산권 제한의 특수 형태를 정당화시켜주는 이념적 기초로서의 의미와 기능도 함께 가지고 있다. 균형 있는 국민 경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위한 경제에 관한 규제와 조정(제119조 제2항), 국토·자원 등에 대한 통제 및 규제(제120조), 농지소작제도의 원칙적 금지(제121조 제1항), 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위한 제한과 의무(제122조) 등은 「헌법」이 추구하는 경제 질서의 원활한 기능을 보장하기 위해서 경제 정책적인 시정 방향과 한계를 명시한 것이기도 하지만, 동시에 재산권을 바탕으로 한 경제활동의 제한을 의미하기 때문에 이념적으로는 재산권의 사회적 구속성과도 불과분의 관계에 있으며 재산권의 사회적 구속성의 또 다른 헌법적 표현이자 의무라고 할 수 있다(김철수 2013: 754; (사)한국헌법학회 2013: 851-852; 허영 2018: 536).

「헌법」 제23조 제2항 규정은 재산권에 대한 헌법적 한계로서 입법자가 재산권의 내용과 질서를 형성함에 있어서 재산권의 보장과 함께 공공 복리까지도 고려해야 한다는 입법의 방향과 지침을 제시하고 있다. 이 규정이 제1차적으로는 입법자를 구속하는 헌법적 지침이자 법적 의무라는데 이론이 없다.³³ 이로써 「헌법」 제23조 제2항은 같은 조 제1항의 재산권 보장 규정과 함께 재산권의 내용과 한계를 정하는 입법자를 구속하는 기본지침으로서 헌법상 사회(복지)국가 원리가 재산권 영역에서 구체화된 형태이다(한수웅 2018: 863). 따라서 재산권의 공공 복리 적합성은 재산권을 보장하고 그 내용과 한계를 구체적으로 정하는 데 있어서 공익과 사익의 적절한 균형과 조화를 도모하고, 재산권과 사회적 시장경제질서의 합리적 조화를 올바르게 비교·교량하라는 것을 입법자에게 명령하는 것으로서 입법자에 대한 의무로 이해된다. 헌법재판소도 재산권 행사의

³³ 김학성(2018: 531), (사)한국헌법학회(2013: 852-853), 한수웅(2018: 863), 허영(2018: 535-537)을 참고하여 작성하였다.

공공 복리 적합의무는 헌법상 의무로서 입법형성권 행사에 의해 현실적인 의무로 구체화될 수 있다고 함으로써 재산권의 공공 복리 적합의무를 입법자의 의무로 이해하고 있는 것으로 해석된다(김학성 2018: 531). 이에 따라 개인주의적·절대적 재산권 관념에 입각한 입법자의 입법 활동은 재산권의 공공 복리 적합의무를 규정한 헌법적 명령에 위배되는 것이며, 입법자는 사회구속적 재산권 관념을 「헌법」의 지시에 맞추어 형성하고 구체화할 의무를 지게 된다. 이는 재산권 보장과 재산권의 사회적 구속성에 관한 헌법적 이념과 가치를 무시하거나 실현하지 않는 입법은 헌법 위반임을 의미한다. 이는 행정·사법작용을 통한 법의 해석·적용·실현에 있어서도 마찬가지이다((사)한국헌법학회 2013: 853).

한편 「헌법」 제23조 제2항 규정은 제1차적으로는 입법자의 입법 활동에 대한 헌법적 한계이자 의무를 넘어 재산권자 개인에게도 자신의 재산권을 행사함에 있어서 공공 복리에 적합하도록 할 법적 의무를 부과한다. 즉, 재산권을 행사하는 국민 개개인에게도 직접적으로 요구되는 헌법적 의무로서의 성격을 함께 가지는 것으로 이해되기도 한다.³⁴ 다만 그러한 재산권자의 공공 복리 적합 의무의 구체적인 내용과 한계 역시 개별 법률들을 통해 구체화될 수 있을 것이다(권영성 2009: 562; (사)한국헌법학회 2013: 853).

재산권의 사회적 구속성은 지금까지 살펴본 것처럼 입법자에게 부과된 의무에 불과할 뿐이며, 개인이 자신의 재산권을 구체적으로 행사하는 데 있어서 준수해야 할 공공 복리 적합의무를 의미하는 것은 아니라는 견해에서도 최소한 개인의 ‘대사회적 책임’을 인정한다. 「헌법」 제23조 제2항은 재산권의 사회적 구속성을 규정함으로써 공공 복리의 실현을 위하여 개인의 재산권이 제한될 수 있다는 것, 즉 개인의 사회적 책임성을 표현하고 있기 때문이다. 이 경우 동 조항에서 표현되고 있는 개인의 대사회

³⁴ 재산권의 공공 복리 적합의무를 재산권자 개인에 대한 의무로 보는 것에 반대하는 견해에 관해서는 김학성(2018: 531), 한수웅(2018: 863-864)을 참고하기 바란다.

적 책임이란 공공 복리에 적합하게 재산권을 행사해야 할 개인의 헌법적 의무를 의미하는 것이 아니라, 사회국가가 실질적 자유와 평등을 실현하기 위하여 불가피하게 개인의 재산권을 제한하는 경우, 개인을 이를 수인해야 할 의무를 의미하는 것으로 해석된다(한수웅 2018: 863).

나. 사회적 구속성의 한계와 기준

재산권의 사회적 구속성 원리에 따라 사유재산의 무제한의 임의적 사용·수익·처분권은 허용되지 아니하며, 그 구체적인 내용과 한계는 입법권자가 법률로써 정하게 된다. 그러나 그러한 입법권자의 입법형성권에도 일정한 한계가 있다. 「헌법」이 정하는 재산권 형성적 법률유보와 재산권의 사회적 구속성을 지나치게 확대하여 적절한 보상을 하지 않고 사회적 제약을 가할 수 있는 범위를 입법권자가 과도하게 설정하면 사유재산 제도의 본질을 해치며 재산권 보장의 실효성도 상실될 수밖에 없기 때문이다(허영 2018: 537). 따라서 재산권의 사회적 구속성의 구체적인 내용은 사유재산 제도의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서만 결정될 수 있으며, 공익과 사익, 개인의 재산권과 사회적 시장경제질서의 합리적 조화가 필요하다(성낙인 2018: 1331-1332).

이러한 사회적 구속성의 한계는 구체적으로 ① 법률로써 제한할 것, ② 입법형성권의 한계로서 사유재산 제도와 재산권의 본질적 내용을 침해하지 않을 것, ③ 공익과 사익, 사회적 구속성을 조화롭고 균형 있게 고려할 것, ④ 「헌법」 제37조 제2항³⁵과의 관계상 기본권 제한의 일반적 한계의 원리인 과잉금지 원칙(비례 원칙) 및 본질적 내용의 침해 금지원칙을 준수할 것 등의 기준에 따라 정해진다. 따라서 이러한 사회적 구속성의 한계와 기준은 재산권을 제한하는 특정 법률 규정의 위헌 여부를 판단·결정하는데 있어서 사법심사의 기준으로 작용하게 될 것이다(성낙인 2018: 1332).

³⁵ “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공 복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”

이상과 같은 재산권의 사회적 구속성의 한계와 기준에 관한 내용은 헌법재판소가 일관되게 유지하고 있는 태도와도 일치한다<표 2-10>.

〈표 2-10〉 재산권의 사회적 구속성의 한계와 기준에 관한 헌법재판소 주요 판례

1. “재산권의 내용과 한계를 정하는 법률의 경우에도 사유재산 제도나 사유재산을 부인하는 것은 재산권보장 규정의 침해를 의미하고, 결코 재산권형성적 법률유보라는 이유로 정당화될 수 없다.” (헌재 1993. 7. 29. 92헌바20 〈민법 제245조 제1항에 대한 헌법소원(합헌)〉)
2. “입법자는 재산권의 내용을 구체적으로 형성함에 있어서 헌법상의 재산권보장과 재산권의 제한을 요청하는 공익 등 재산권의 사회적 구속성을 함께 고려하고 조정하여 양 법익이 조화와 균형을 이루도록 해야 한다.”(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214)
3. “재산권이 헌법 제23조에 의하여 보장된다고 하더라도, 입법자에 의하여 일단 형성된 구체적 권리가 그 형태로 영원히 지속될 것이 보장된다는 의미는 아니다. 재산권의 내용과 한계를 정할 입법자의 권한은, 장래에 발생할 사실관계에 적용될 새로운 권리를 형성하고 그 내용을 규정할 권한뿐만 아니라, 더 나아가 과거의 법에 의하여 취득한 구체적인 법적 지위에 대해서도 그 내용을 새로이 형성할 수 있는 권한을 포함하고 있는 것이다. 그러나 이러한 입법자의 권한이 무제한적인 것은 아니다. 재산권의 내용을 새로이 형성하는 규정은 비례의 원칙으로 판단하였을 때 공익에 의하여 정당화되는 경우에만 합헌적이다. 즉 재산권의 내용을 새로이 형성하는 법률이 합헌적이기 위하여서는 장래에 적용될 법률이 헌법에 합치하여야 할 뿐만 아니라, 또한 과거의 법적 상태에 의하여 부여된 구체적 권리에 대한 침해를 정당화하는 이유가 존재하여야 하는 것이다.”(헌재 1999. 4. 29. 94헌바37 〈택지소유상한에 관한 법률 제2조 제1호 나목 등 위헌소원(위헌)〉; 헌재 2003. 4. 24. 99헌바110등 〈자연공원법 제4조 등 위헌소원(합헌)〉; 헌재 2003. 8. 21. 2000헌가11등 〈도시계획법 제83조 제2항 전단 부분 등 위헌제청(합헌)〉; 헌재 2005. 12. 22. 2003헌바88 〈농촌근대화촉진법에 대한 위헌소원(합헌)〉; 헌재 2005. 9. 29. 2002헌바84 〈도시계획법상 도시계획시설결정 실효에 관한 경과 규정에 대한 위헌소원(합헌)〉; 헌재 2006. 1. 26. 2005헌바18 〈자원공원법상 자연환경지구에서의 건축제한에 대한 위헌소원(합헌)〉)
4. “재산권의 내용과 한계를 구체적으로 형성함에 있어서는 입법자는 광범위한 입법형성권을 가진다고 할 것이고, 재산권의 본질적 내용을 침해하여서는 아니 된다거나, 사회적 구속성을 함께 고려하여 균형을 이루도록 하여야 한다는 등의 입법형성권의 한계를 일탈하지 않는 한 재산권형성적 법률 규정은 헌법에 위반되지 않는다.”(헌재 2000. 6. 29. 98헌마36(합헌); 헌재 2005. 4. 28. 2003헌바73(합헌); 헌재 2005. 7. 21. 2004헌바57(합헌))

다만 별도의 보상이 필요 없는 재산권의 ‘사회적 제약’과 반드시 보상을 전제로 하는 재산권의 ‘제한(수용)’을 명확히 구별하는 일은 쉽지 않다.³⁶ 따라서 각 구체적인 경우에 관련되는 제반 사정과 여러 판단기준을 종합적으로 고려하여 판단하는 것이 바람직하다(성낙인 2018: 1334; 허영 2018: 537-540).

다. 사회적 구속성의 핵심 목적이자 기준으로서 공공 복리³⁷

재산권의 사회적 구속성의 한계와 기준을 설정하는 데 있어서 공공 복리 개념에 대한 명확한 이해는 필수적이다. 「헌법」 제23조 제2항은 재산권을 행사함에 있어서 공공 복리에 적합하도록 규정하고 있어 공공 복리 개념은 사회적 구속성의 핵심 목적이자 기준이 되기 때문이다. 공공 복리 개념은 불변적·고정적인 것이 아니라 그 당시의 사회적 상황과 가치 관념에 따라 변모해오고 있다. 따라서 공공 복리는 매우 다의적인 개념으로서 그 역사적·사회적·정치적·법적 발전단계에 비추어 다양하게 정의될 수 있다. 현대 사회(복지)국가에 있어서 공공 복리는 재산권의 사회적 관련성을 인정함으로써 공익과 사익의 조화를 실현할 것을 뜻한다. 즉 개인의 재산권을 실질적으로 공평하게 존중하고 개인에게 인간적 생존을 보장하는 사회(복지)국가적 공공 복리를 의미하는 한편, 인권 상호 간의 모순·충돌을 조정함으로써 사회적 정의를 실현하는 것을 의미한다((사)한국헌법학회 2013: 854).

이러한 의미의 공공 복리 관념은 근대 시민사회에서의 개인주의적 재산권 관념이 계급갈등과 불평등, 인간소외 등의 심각한 폐해를 초래함에

³⁶ 사회기속이론, 특별희생이론, 기대가능성이론(수인가능성설), 사적 유용성이론, 상황기속이론, 보호가치설, 목적위배설 등 다양한 견해가 제시되고 있다. 그러나 이 이론들은 어느 것 하나 구체적인 기준을 제시하지 못하고 있으며, 어느 하나의 기준만을 가지고 획일적으로 결정하기에는 불합리한 결과가 도출될 수 있다는 것이 문제점으로 제기되고 있다.

³⁷ (사)한국헌법학회(2013: 853-859)를 참고하여 작성하였다.

따라 국가가 재산권의 규제·조정을 통해 사적 재산권의 사회적 폐해를 방지하고 사적 이익의 충돌, 자본주의적 소유권과 국민의 생존권과의 대립과 충돌을 조정·해소하기 위한 이념적 기초로서 원용되고 있다. 따라서 현대 사회(복지)국가에 있어서 공공 복리에 의한 재산권의 제한 또는 구속은 자본주의의 발전에 따른 자본주의적 재산권의 성장이 생존권을 억압하는 것을 막고 국가 전체의 부와 효율성을 향상시키기 위하여 행해진다((사)한국헌법학회 2013: 854-855).

공공 복리는 특히 재산권이 가지는 사회·경제적 의미, 사회적 연관성과 기능, 사회성·공공성 등이 클수록 더욱 광범위하고 커다란 제약을 가능하게 한다. 그만큼 재산권의 구체적인 내용과 한계를 결정하는 입법자의 입법형성권의 범위가 폭넓게 인정되는 상대적·차등적 개념이다((사)한국헌법학회 2013: 857; 성낙인 2018: 1330-1334; 한수웅 2018: 864-865). 이러한 상대적·차등적 제한 양상은 사회성·공공성이 큰 토지 재산권에 있어서 특히 크게 나타날 수 있으며, 공공 복리 적합성을 이유로 토지 재산권에 대해서 가해지는 각종 사회적 제약과 공법적 규제에 정당성이 부여되고 있음은 앞서 살펴본 바와 같다.

라. 토지 재산권에 대한 사회적 구속성의 내용과 범위

재산권에 대한 사회적 구속성의 내용은 광범위하면서도 다양하다. 따라서 그 내용을 어느 일정한 기준에 따라 유형화하기는 매우 어렵다. 다만 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한과 관련하여 밀접한 것으로 생각되는 재산권의 사회적 구속성의 기준과 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다((사)한국헌법학회 2013: 859-860).

① 시장에 대한 정부의 규제로서 외부효과의 조정,³⁸ 합리화를 위한 규제 등

³⁸ 여기서 외부효과의 조정을 위한 규제란 예컨대 철강공장에서 배출되는 매연이 인근 주민의 건강에 피해를 야기하는 경우, 인근 주민이 입는 환경피해를 조정하기 위한 비용(예: 공기정화장치비용)을 철강가격 결정에 반영하도록 규제하는 것을 말한다.

- ② 그 구체적 내용을 기준으로 토지 재산권의 제한, 자연·풍경·기념물의 보호, 공적 상린법에 의한 규제 등
- ③ 사회 전체의 부의 증진이나 효율성 제고를 위해 재산권을 제한하기 보다는 사회 정의의 입장에서 사회적 갈등을 해소하고 국민 모두에게 인간다운 삶을 보장함으로써 사회(복지)국가 원리를 실현하기 위해 부과하는 재산권의 제한으로서 누진과세, 생산수단·토지에 대한 재산권의 광범위한 제한, 환경보전을 위한 제한 등

특히 사회성과 공공성이 강한 토지 재산권은 사회적 구속성이 더욱 크게 나타나고 있다. 현대 사회(복지)국가 원리하에서는 사회적 정의의 실현과 계급갈등의 해소를 위해 기존의 자유주의적 토지재산질서에 대해서 적지 않은 수정을 가함으로써 토지 소유권에 관한 광범위한 규제와 간섭을 특징으로 하고 있기 때문이다. 일반 재산권과 마찬가지로 토지 재산권도 헌법상 재산권 제한 규정에 근거한 사회적 구속과 사회적 시장경제질서(주의)에 의해 제한될 수 있으나, 토지 재산권의 본질적 특성과 사회성·공공성으로 인해 다른 일반적인 재산권보다도 더욱 커다란 제한이 가해질 수 있다(남상택 2010: 192-194).

특히 농지는 입법자의 광범위한 입법형성권을 통해 영농 활동으로 인한 외부효과의 조정, 영농활동의 합리화를 위한 규제, 자연·풍경·기념물의 보호, 환경보전 등 관련 실정법 규정상 각종 규제의 모습으로 농지의 이용에 대한 제한이 다양하게 가해질 수 있다. 이러한 사회적 구속성은 농지의 소유와 이용에 관한 입법을 함에 있어서도 공공 복리에 적합하도록 할 의무를 입법권자에게 지우는 것을 의미하며, 행정·사법 작용을 통한 법의 해석·적용·실현에 있어서도 그러한 의무가 부과된다는 뜻이다.

다만 토지(농지)재산권의 제한에 관한 광범위한 입법형성권 역시 여타 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 과잉금지 원칙(비례 원칙)을 위반하거나 재산권의 본질적 내용인 사용·수익·처분권을 부인하는 경우에는 허용될 수 없다. 이때 토지 재산권의 본질적 내용과 기준이 무엇인지에 대해서는 다양한 견해가 제기될 수 있으나, 헌법재판소는 대체로 토지에 대한 사적 유용성과 원칙적 처분권능을 침해·박탈하는 것으로서, 사유재

산 제도에 대한 전면적 부정, 재산권의 무상몰수, 소급입법에 의한 재산권박탈 등이 토지 재산권의 본질적 내용에 대한 침해에 해당한다고 보고 있다<표 2-11>(남상택 2010: 193-199).

〈표 2-11〉 토지 재산권 제한의 한계와 범위에 관한 헌법재판소 판례

“토지 재산권은 강한 사회성, 공공성을 지니고 있어 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무를 부과할 수 있으나, 그렇다고 하더라도 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 비례성원칙을 준수하여야 하고, 재산권의 본질적 내용인 사용·수익권과 처분권을 부인하여서는 아니 된다.”, “도시계획법 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한, 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이나, 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상없이 이를 감수하도록 하고 있는 한, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지 소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다.”(헌재 1998. 12. 24. 89헌마124등 〈도시계획법 제21조에 대한 헌법소원(헌법불합치, 적용중지)〉)

2. 토지 재산권 및 농지 이용 제한 관련 헌법 규정 해외 사례

2.1. 토지 재산권 보장과 제한에 관한 규정 형식³⁹

2.1.1. 개관

국가를 형성하려면 국민, 주권과 함께 반드시 일정 범위의 영토(국토)를 필요로 한다. 국가적 측면에서 영토는 국가 주권이 미치는 공간적 범위를 뜻하지만 물리적 측면에서 영토는 토지를 전제로 한다. 이처럼 영토와 토지의 법적·정치적 개념과 의미는 서로 다르지만 결국 그 물리적 존재의 실질에 있어서는 동일하다. 이러한 영토 또는 토지에 대해서 대부분 국가의 현대 헌법은 개인의 기본권의 일부로서 재산권 보장 측면과 국가를 구성하는 국토의 일부로서의 측면을 동시에 규정하고 있다(정극원 2017: 201).

앞서 살펴본 바와 같이 「헌법」은 개인의 재산권 보장 원칙과 함께 그 제한에 관한 헌법적 근거로서 재산권 제한에 관한 일반적 법률유보, 재산권의 사회적 구속성 등을 규정하고 있다. 비록 ‘토지’ 재산권으로 명시하고 있지는 않지만 역사적으로 토지가 재산권의 주요 부분을 구성해왔다는 점, 특히 토지는 사회적 관련성이 깊게 인정되고 있다는 점 등 때문에 토지 재산권 역시 재산권의 일부로서 일반적 법률유보와 사회적 구속성에 따라 폭넓은 제한이 가해질 수 있다.

「헌법」 규정과 마찬가지로 재산권 또는 토지 재산권에 관한 세계 각국 헌법 규정의 형식이나 내용은 매우 다양하다. 헌법 규정의 형식과 내용은 재산권 보장 원칙과 제한 방식, 재산권 보장 원칙과 토지 재산권에 대한 사회적 구속성과의 관계 규정, 기타 국토로서 토지의 이용 및 계획에 관

³⁹ 국회도서관(2013a, 2013b), 김철수 외(2014: 78-82, 432-433), 정극원(2017: 197-220)을 참고하여 작성하였다.

한 규정 방식 등에 비추어 대체로 다음과 같은 세 가지 형태로 분류될 수 있다(정극원 2017: 216).

- ① 재산권 보장원칙과 함께 공공 필요·공공이익을 위한 일반적 제한을 규정한 방식
- ② 일반적 재산권 보장원칙과 함께 토지 재산권에 대한 사회적 구속성을 명시한 방식
- ③ 일반적 재산권 보장원칙과 별도로 토지의 이용 및 계획에 관한 사항을 명시한 방식

각국 헌법은 대부분 공통적으로 토지 재산권의 경우 상대적으로 더욱 강력한 제한을 가할 수 있는 방식으로 규정되어 있다. 이는 토지가 가지고 있는 고유의 특성 때문에 재산권의 일반적 관념과는 별도로 토지라는 용어 자체가 헌법에 명시적으로 등장하고 토지 재산권에 대한 광범위한 제한 가능성이 반영된 결과로 평가되고 있다. 이러한 시대적 배경에 따라 토지 고유의 특성이 더욱 부각되고 있고, 인구 팽창, 토지 수요 증가 등 현대 사회가 당면하고 있는 사회적 현안이 증대함에 따라 향후 헌법 개정에 있어서도 토지에 대한 더욱 강력한 제한 경향을 반영할 필요성이 있다는 주장도 제기되고 있다(정극원 2017: 216-217).

「헌법」은 ‘토지’ 재산권에 대한 별도의 명시적 규정은 없으나 일반적인 재산권 보장 원칙과 그에 대한 제한 법리가 토지 재산권에도 동일하게 적용된다. 다만 그 규정 형식에 있어서는 어느 하나의 규정 방식으로는 명확히 정의할 수 없으며, 각각의 규정 방식을 복합적으로 포함하고 있다고 판단한다. 「헌법」은 재산권의 일부로서 그 핵심이 되는 토지 재산권에 대해서는 별도의 명시적 규정 없이 일반적 재산권의 범주에 포함하여 제한하는 동시에 특히, 토지 재산권에 대해서는 여타 일반적 재산권에 비하여 더욱 가중된 제한을 부과하고 있는 것으로 해석되고 있다. 이와 가장 유사한 규정 형식으로는 독일의 헌법인 「독일연방공화국 기본법」의 예가 거론되고 있다(정극원 2017: 218).

이하에서는 재산권 또는 토지 재산권에 관한 세계 각국 헌법의 규정 형식을 각각 기준에 따라 분류하고 그 주요 내용을 간략히 알아본다.

2.1.2. 재산권 보장원칙과 함께 공공 필요·공공이익을 위한 일반적 제한을 규정한 방식

이 방식은 재산권 보장의 기본 구조를 2단계로 나누어 1) 일반적 재산권 보장원칙을 전제로 하면서도, 2) 공공 필요 또는 이익을 위한 공용 수용의 방식으로 재산권을 제한하고자 한다. 개인주의와 자유주의를 사상적 토대로 재산권의 불가침 또는 절대적 보장을 근간으로 하는 근대 입헌주의적 헌법 규정 방식으로, 토지 재산권에 대한 절대적 보장을 전제로 하면서도 토지가 갖는 특성에 기하여 일정한 제한을 가하는 방식이다. 비록 재산권(또는 소유권) 이외에 ‘토지’에 대해서 직접적으로 명시하지는 않고 있지만 재산권 구성의 가장 본질적 부분은 토지라는 것을 전제로 하고 있으므로 토지 재산권에 대해서도 그대로 적용된다. 이에 따르면 재산권 보장에 있어서 당연히 토지 재산권도 포함되며, 공공 필요·공공이익에 의한 수용에 있어서도 토지가 가장 본질적이고 핵심적인 내용으로 당연히 포함된다. 이러한 규정 방식을 채택하고 있는 대표적인 국가로는 일본, 슬로바키아공화국, 아이슬란드, 폴란드공화국, 핀란드, 헝가리공화국 등을 들 수 있다<표 2-12>(정극원 2017: 213-214, 216).

〈표 2-12〉 재산권 보장원칙과 공공 필요·공공이익을 위한 일반적 제한을 규정한 헌법

국 가	조 항	조 문
일본	제29조 (재산권)	① 재산권을 침해해서는 아니 된다. ② 재산권의 내용은 공공복지에 적합하도록 법률로 정한다. ③ 사유재산은 정당한 보상하에 공공을 위하여 사용할 수 있다.
슬로바키아 공화국	제20조	① 국민은 재산을 소유할 권리를 가진다. 개별 소유권자의 재산권은 동일한 의미를 가지며 동일한 보호를 향유할 수 있다. 상속재산도 보장된다. ② 법률은 헌법 제4조에 규정된 재산을 제외하고 사회요구, 국가경제발전 및 공공 이익을 위해 필요한 경우 한하여 국가, 지방자치단체 또는 지정된 법인만이 재산을 소유할 수 있는지 정한다. ③ 소유권에는 의무가 포함된다. 소유권은 타인의 권리를 침해하거나 법적으로 보호되는 공공의 이해에 반하여 행사할 수 없다. 재산권은 법률에 규정된 제한을 넘어 인간 보건, 자연, 문화 유적 또는 환경을 해하도록 행사할 수 없다. ④ 재산권 몰수 또는 강제적 제한은 오직 필요한 범위 내에서 그리고 공익에 따라, 법률을 근거로 그리고 적절한 보상을 통해서만, 허용된다.
아이슬란드	제72조	사유재산권은 불가침이다. 공익상 필요한 경우가 아니고는 누구도 자기 재산을 양도할 의무가 없다. 그러한 조치는 법률로 정하고, 충분한 보상을 지급한다.
폴란드 공화국	제21조	① 폴란드공화국은 재산권과 상속권을 보장한다. ② 공용수용은 오로지 공공의 목적을 위해 그리고 정당한 보상하에서만 허용될 수 있다.
	제64조	① 누구든지 소유권 기타 재산권 및 상속권을 가진다. ② 누구든지 평등하게 소유권 기타 재산권 및 상속권에 관한 법적 보호를 받는다. ③ 소유권은 단지 법률에 의하여만 제한할 수 있으며 제한하는 경우에도 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.
핀란드	제15조 (재산 보호)	모든 국민의 재산은 보호된다. 공적 필요성에 따른 완전 보상에 따라 재산 수용에 관해서는 법률로 정한다.
헝가리 공화국	제13조	① 헝가리공화국은 재산권을 보장한다. ② 강제 수용은 공공의 이익을 위한 경우에 한하여 법률로써 가능하고 완전한 보상이 필요하다.

자료: 국회도서관(2013a, 2013b); 김철수 외(2014: 78-82); 정국원(2017)을 참고하여 재구성.

2.1.3. 일반적 재산권 보장원칙과 함께 토지 재산권에 대한 사회적 구속성을 명시한 방식

이 방식은 재산권자의 사적 이익과 사회공동체의 공적 이익 간 대립 관계에서 야기되는 갈등과 사회적 현안을 헌법적으로 해결하고자 한다. 즉, 재산권 보장 원칙과 함께 재산권의 사회적 구속성을 동시에 규정하여 재산권 보장보다는 재산권 행사 제한 비중이 강화된 규정 방식이다(정극원 2017: 214, 216). 각국 헌법이 근대 입헌주의적 헌법에서 현대 사회(복지) 국가적 헌법으로 발전하면서 기본권인 자유권의 보장은 한층 더 강화된 기본권으로 변모한 데 비례하여 기본권의 또 다른 측면인 재산권은 헌법과 사회공동체적 가치결정에 구속되는 상대적 성격의 기본권으로 바뀌게 된 것이다(정극원 2004: 147).

이러한 재산권의 사회적 구속성은 특히 토지 재산권에 대한 구속성을 본질로 하고 있다. 헌법을 통해 이러한 규정 방식을 취하고 있는 것은 제2차 세계대전 이후의 현대 사회(복지)국가적 헌법에서 나타나는 특징이다. 이러한 규정 방식은 대체로 1) 재산권 보장의 원칙, 2) 재산권의 사회적 구속성, 3) 재산권을 공용수용의 방식으로 제한하는 경우 완전한 보상의 내용을 포함하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국 「헌법」 제23조 역시 이러한 규범 구조를 취하고 있다. 이러한 헌법의 특징은 높은 사회적 관련성을 가지는 토지 재산권⁴⁰의 제한과 동시에 그 보상의 방식까지 함께 규정함으로써 토지 재산권도 다른 일반적 재산권과 마찬가지로 보장하려 하고 있다는 점, 재산권이라는 일반적 용어와는 별도로 ‘토지’라는 용어를 직접 사용하고 있다는 점, 제한에 따른 보상에 있어서 정당한 보

40 소유하고 있다는 사실 자체만으로도 그에 대한 포괄적 권리가 확보되는 일반 재산권과는 달리, 토지 재산권의 경우 해당 토지에 대한 소유 또는 보유는 일정한 공시제도를 통해 그 권리가 확보되며, 그 장소적 고정성과 이용에 있어서 유한성으로 인하여 사회적 관련성을 크게 가지게 되는 것이다(정극원 2016: 180).

상 또는 완전보상을 규정하고 있다는 점 등이. 이러한 규정 방식을 채택하고 있는 대표적인 국가로는 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 스페인, 이탈리아, 터키공화국 등을 들 수 있다<표 2-13>(정극원 2017: 214-215).

〈표 2-13〉 일반적 재산권 보장원칙과 토지 재산권에 대한 사회적 구속성을 규정한 헌법

국 가	조 항	조 문
그리스	제17조	① 재산권은 국가의 보호를 받는다. 그러나 그로부터 파생된 권리는 공공의 이익에 반하여 행사할 수 없다. ② 충분히 입증된 공공의 이익을 위해, 법률에 의해 규정되고, 수용되는 재산의 잠정적인 가치를 결정하는 법원의 심리 당시 시점의 가치에 적합한 보상을 한 경우를 제외하고 개인의 재산을 수용할 수 없다. ⑥ 공공의 이익을 위한 업무 또는 국가 경제에 대한 전반적인 중요성을 지닌 업무를 수행해야 할 경우, 국가에 유리하도록 관련 업무 수행에 필요한 구역보다 더 넓은 구역의 수용이 법률로 허용될 수 있다.
	제18조	④ 토지를 더 수익성 있게 개발하기 위한 농업 지역의 재분배, 그리고 과도한 구획화를 방지하거나 소규모 구획화된 농업용 토지의 재구성을 촉진하기 위한 조치의 채택은 특별법으로 규정한다. ⑤ 앞 항들에서 규정된 사례에 추가하여, 특별한 상황인 경우, 부동산을 자유롭게 이용·향유할 수 있는 권리를 박탈할 수 있도록 법에서 규정할 수 있다. ⑥ 법은 국가 경제와 농부의 재할을 돕기 위해 버려진 토지의 평가를 변경할 목적으로 그 토지의 처분에 대해 규정할 수 있다. 동 법은 합리적인 기한 내에 버려진 토지의 소유자가 다시 나타날 경우 그 소유자의 부분적 또는 최대한의 보상 문제를 규정해야 한다.
네덜란드	제14조	① 토지수용은 법률에 명시되어 있거나 법률에 따라 오로지 공익을 목적으로 완전 보상을 사전에 보증하는 조건하에서만 할 수 있다.
노르웨이	제104조	어떠한 경우에도 토지와 물품을 몰수해서는 안 된다.
	제107조	토지 사유권과 장자 상속권은 폐지되어서는 안 된다. 이들 권리가 국가의 최대의 이익과 농촌 거주민의 최선의 이익을 위해 지속되어야 한다는 전제하에 구체적인 조건은 첫 번째 또는 두 번째 후속 의회에서 결정해야 한다.
독일연방공화국	제14조	① 재산권과 상속권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권은 의무를 수반한다. 그 행사는 동시에 공공 복리에 이바지하여야 한다. ③ 공용수용은 공공 복리를 위해서만 허용된다.
	제15조	토지, 천연자원 및 생산수단은 사회화를 목적으로 보상의 종류와 정도를 규정하는 법률에 의하여 공유재산 또는 공동관리경제의 다른 형태로 전환될 수 있다. 그 보상에는 제 14조 제3항 제3문 및 제4문을 준용한다.

(계속)

국 가	조 항	조 문
스웨덴	제18조	모든 국민의 재산은 보장되므로 절박한 공익을 실현하는 데 필요한 경우를 제외하고, 누구도 수용 또는 기타 해당 처분에 의해 재산을 공공기관이나 개인에게 양도하거나, 공공기관의 토지나 건물 사용 제한을 묵인할 것을 강요받지 않는다. 수용이나 기타 해당 처분에 의해 재산을 양도해야 하는 자는 그 손실을 보상받는다. 재산 중 해당 부분의 지속적 토지 사용이 상당히 침해되거나, 그 부분의 재산 가치에 비해 상당한 피해가 발생하는 식으로 토지나 건물 사용이 공공기관에 의해 제한되는 자도 보상받는다. 보상은 법률상 원칙에 따라 결정된다. 상기 규정에도 불구하고, 일반 대중의 접근권에 따라 모든 국민이 자연환경에 접근할 수 있다.
스페인	제47조	모든 스페인 국민은 존엄하고도 적절한 주거를 향유할 권리를 가진다. 공권력은 필요조건을 개선하고, 또한 위험을 억제하기 위하여 공공의 이익에 준하여 토지의 이용을 규제하고 이 권리를 이행하기 위한 규범을 정한다. 지역사회는 공공기관의 도시계획에 기여하여야 한다.
이탈리아	제42조	재산은 공유 또는 사유이다. 경제적 자산은 국가, 공공기관, 사인에게 속할 수 있다. 사유 재산은 법률로 인정되고 보장되며 그 사회적 기능을 보장하고 누구나 접근할 수 있도록 취득 및 향유의 방법과 그 한계를 규정한다. 법률 및 보상관련 규정으로 규정된 경우 공익을 이유로 사유 재산을 수용할 수 있다. 적법한 유언 상속의 규칙과 한계, 유산 문제에서 국가의 권리는 법률로 정한다.
	제44조	토지의 합리적 사용과 공평한 사회적 관계를 보장하기 위해 법률로 토지 사유에 의무와 제한을 부과하고, 주와 농업구역에 따라 토지 면적의 한도를 정하며 토지 개간, 대농장 개조, 농장 단위 개편을 장려 및 부담시키고 중소 규모의 토지를 지원한다. 산악 지대에 관해서는 법률로 규정한다.
터키공화국	제35조	모든 사람은 소유 및 상속 재산에 대한 권리를 갖는다. 이러한 권리는 공익의 관점에 한해 법률로 제한될 수 있다. 재산 소유권 행사는 공익에 위배되지 않아야 한다.
터키공화국	제44조	국가는 효율적으로 토지를 경작하고 이를 발전시키며 침식으로 인한 손실을 예방하고 소유하고 있는 토지를 충분히 소유하지 못하거나 토지를 전혀 소유하고 있지 않은 농민에게 토지를 제공할 수 있도록 하는데 필요한 조치를 취해야 한다. 이러한 목적으로 법률은 다양한 농업 지역과 농사 유형에 따라 적절한 토지 단위 규모를 정의할 수 있다. 토지를 충분히 소유하고 있지 못하거나 토지를 전혀 소유하고 있지 못한 농민을 대상으로 한 토지 제공은 생산 저하, 산림 및 기타 토지 그리고 지하자원의 고갈을 야기해서는 아니 된다. 이러한 목적으로 분배된 토지는 유산상속의 경우를 제외하고는 타인과 분할 또는 타인에게 양도될 수 없으며, 또한 토지가 분배된 농민 당사자 그리고 그 상속인에 의해 서만 경작되어야 한다. 이러한 조건 상실이 발생하는 경우 분배된 토지의 국가 회수와 관련된 원칙들은 법률로 정해야 한다.
	제46조	국가와 공기업은 공익을 위해 토지가 필요한 경우, 사적으로 소유하고 있는 토지 전체 또는 그 일부를 수용할 권한을 가지며 법률로 정한 원칙과 절차에 따라 해당 토지에 대한 행정적 용익물권을 부과할 수 있다. 단 실제적 보상이 사전에 이루어져야 한다.

자료: 국회도서관(2013a, 2013b); 김철수 외(2014: 78-82); 정극원(2017: 203-207)을 참고하여 재구성.

2.1.4. 일반적 재산권 보장원칙과 별도로 토지의 이용 및 계획에 관한 사항을 명시한 방식

이 방식은 토지를 개인의 기본권인 재산권으로 규정하여 국민 개개인의 사적 유용성과 자유로운 처분권능을 보장하면서도 별도로 국가의 영토 또는 국토로서 토지에 대한 이용과 계획을 국가의 권한으로 하여 일정한 제한을 가할 수 있게 한다. 이는 토지가 국민 개개인에게 있어서 기본권의 일부를 구성하는 재산권이지만 다른 한편으로 국가에 있어서는 주권이 미치는 영토 또는 국토라고 하는 이중적 측면을 반영한 규정 방식이다. 일부 국가 헌법은 일반 재산권과는 별도로 국토 또는 토지의 이용 및 계획에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 이 규정 방식을 채택하고 있는 대표적인 국가는 그리스, 독일, 스위스, 오스트리아연방, 러시아, 필리핀, 이탈리아, 터키공화국 등이다(정극원 2017: 215-216). 「헌법」 역시 경제 조항에서 이러한 국토의 이용 및 계획에 관한 사항을 규정하고 있다<표 2-14>.

각국 헌법이 이러한 규정 방식을 택하는 주요 이유는 1) 국토의 효율성을 제고할 수 있고, 2) 개인의 토지도 국토로서 일정한 제한이 가능해질 수 있으며, 3) 국가적 차원에서 국토에 대한 종합적이고 포괄적인 이용과 계획을 수립할 수 있기 때문이다. 이러한 헌법 규정에 따라 특히 토지 재산권은 여타 일반 재산권에 비해서 훨씬 더 가중된 규제하에 놓인다(정극원 2016: 184).

〈표 2-14〉 일반적 재산권 보장원칙과 별도로 국토의 이용·계획에 관해 규정한 헌법⁴¹

국 가	조 항	조 문
그리스	제24조	① 자연 및 문화 환경의 보호는 국가의 의무이며 모든 사람의 권리이다. 국가는 지속가능한 발전 원칙의 맥락에서 환경의 보존을 위해 특별한 예방적 및 억제적인 조치를 채택해야 한다. 숲과 숲 지대의 보호와 관련된 일반적인 사안은 법으로 규정된다. 삼림 등기부의 작성은 국가의 의무이다. 공공의 이익을 위해 농업을 발전시키거나 다른 용도로 사용하는 것이 국가 경제에 더 유리할 경우를 제외하고 숲과 숲 지대의 용도 변경은 금지된다. ② 국가의 종합 계획서, 그리고 일반적인 도시 및 주거 지역의 배치, 개발, 도시화 및 확장은 개척지의 기능과 발전을 도모하고 가능한 최고의 생활 조건을 확보하기 위해 규제기관과 국가의 통제를 받아야 한다.
오스트리아 연방	제12조	(1) 기본원칙에 관한 입법은 연방의 소관이고, 시행법의 공포와 다음 사항에서의 집행은 주의 소관이다. 3. 토지개혁, 특히 농지작업과 재정착
러시아	제36조	3. 토지 이용의 조건과 절차는 연방법에 따라 정한다.
독일연방 공화국	제72조	① 경합적 입법영역에 있어서 주는 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우, 그리고 입법권을 행사하지 않는 사항에 대해서 입법권을 갖는다. ③ 연방이 필요한 입법권을 행사한 경우에는 주는 이와 다른 규정을 법률로 다음 각 호에 대하여 정할 수 있다. 2. 자연보호 및 자연 경관 보호(자연보호의 일반원칙, 종보호 및 해양 자연보호법 제외) 3. 토지분배
	제74조	① 경합적 입법은 다음 분야를 대상으로 한다. 14. 제73조 및 제74조의 분야에서 문제되는 범위의 공용수용권에 관한 법 18. 도시계획상의 토지거래, 토지법(도로접근 기여금법 제외) 및 주택보조금법, 공동주택 행채무보조법, 주택건설보조금법, 광산노동자주택 건설법 및 광부거주지법 30. 토지분배
스위스	제75조 (국토계획)	① 연방은 국토계획에 관한 원칙을 정한다. 국토계획은 주의 소관사항이며, 적절하고 경제적인 토지의 활용 및 국토의 합리적인 정착에 이바지한다. ② 연방은 주의 노력을 장려하고 조정하며, 주와 협력한다. ③ 연방 및 주는 그 임무를 수행함에 있어서 국토계획의 필요성을 감안한다.
필리핀	제2장 제21조	국가는 종합적인 농촌발전과 토지개혁을 추구한다.
이탈리아	제44조	토지의 합리적 사용과 공평한 사회적 관계를 보장하기 위해 법률로 토지 사유에 의무와 제한을 부과하고, 주와 농업구역에 따라 토지 면적의 한도를 정하며 토지 개간, 대농장 개조, 농장 단위 개편을 장려 및 부담시키고 중소 규모의 토지를 지원한다. 산악 지대에 관해서는 법률로 규정한다.

⁴¹ 국회도서관(2013a, 2013b), 김철수 외(2014: 78-82, 432-433), 정극원(2017: 203-207)을 참고하여 작성하였다.

(계속)

국 가	조 항	조 문
터키공화국	제44조	국가는 효율적으로 토지를 경작하고 이를 발전시키며 침식으로 인한 손실을 예방하고 소유하고 있는 토지를 충분히 소유하지 못하거나 토지를 전혀 소유하고 있지 않은 농민에게 토지를 제공할 수 있도록 하는데 필요한 조치를 취해야 한다. 이러한 목적으로 법률은 다양한 농업 지역과 농사 유형에 따라 적절한 토지 단위 규모를 정의할 수 있다. 토지를 충분히 소유하고 있지 못하거나 토지를 전혀 소유하고 있지 못한 농민을 대상으로 한 토지 제공은 생산 저하, 산림 및 기타 토지 그리고 지하자원의 고갈을 야기해서는 아니 된다. 이러한 목적으로 분배된 토지는 유산상속의 경우를 제외하고는 타인과 분할 또는 타인에게 양도될 수 없으며, 또한 토지가 분배된 농민 당사자 그리고 그 상속인에 의해서만 경작되어야 한다. 이러한 조건 상실이 발생하는 경우 분배된 토지의 국가 회수와 관련된 원칙들은 법률로 정해야 한다.
	제45조	국가는 농경지, 목초지 및 초원의 부적절한 사용 및 파괴를 방지하기 위해 그리고 농업 계획의 원칙에 따라 작물 및 가축의 생산을 늘리기 위해, 농민과 축산 농민들이 기계류, 장비 및 기타 비료 등 필수장비를 취득하는 것을 용이하게 한다.

자료: 국회도서관(2013a, 2013b); 김철수 외(2014: 78-82); 정극원(2017: 203-207)을 참고하여 재구성.

2.2. 농지 소유·이용 제한 및 보전 관련 헌법 규정과 법 제도

2.2.1. 개관⁴²

주요 국가 중 토지, 특히 ‘농지’를 특정하여 별도로 농지에 관한 소유나 이용에 대해서 별도로 규정하고 있는 헌법 규정 사례는 드물다. 다만 외국에서는 식량생산이라는 농업의 1차적·본원적·경제적 기능 외에도 지역 간·부문 간 국가경제와 국토의 균형 있는 발전, 농업·농촌사회의 전통적 가치와 문화의 유지·보존, 지역 간 인구밀도의 적절한 조정·유지 및 인구의 균형 확보, 식량안보, 농지의 보존을 통한 환경·생태계의 건전성 및

⁴² 국회도서관(2013a, 2013b), 김광임 외(2004: 250-259), 김철수 외(2014: 419-438), 나승렬(2010), 유찬희 외(2017: 19-52), 한국농업경제학회(2017: 25-35)를 참고하여 작성하였다.

토양보전·수자원 함양 등 농업의 다양한 다원적 기능에 주목하여 농업 조항을 헌법에 부분적으로 수용하고 있다. 이는 각국 헌법이 토지로서 농지가 갖는 본질적 특성 외에도 농지의 여러 사회공익적 성격에 주목하여 농지의 소유·이용에 관한 농지제도를 중심으로 농업 조항을 구성한 데 따른 결과로 볼 수 있다. 구체적으로 경자유전의 원칙에 기초한 소작제도 금지, 농업의 다원적 특수성 인정, 환경·생태보호를 위한 환경친화적 경작방법의 지정·유도 및 지원 등이 포함된다.

그러나 전 세계적으로 농업에 관한 조항을 헌법에서 명시적·직접적으로 수용·규정하고 있는 국가는 그다지 많지 않다. 또한 농업 조항을 헌법적으로 수용하고 있더라도 농업·농촌 및 농지의 다원적 기능 보호 등 직접적인 형태와 내용이 아닌 지역 간 인구밀도의 적절한 조정·유지 및 인구의 균형 확보, 환경·생태계·생물다양성 보전, 전통사회와 문화의 보전, 수자원 보호 등 간접적인 형태와 내용으로 규정하고 있는 사례가 대부분이다. 이처럼 농업에 관한 헌법 조항을 통해 간접적으로나마 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한에 헌법적 근거를 제시하고 있는 주요 국가 헌법 입법례로는 스위스가 가장 대표적이다. 그 밖에도 독일, 포르투갈, EU, 미국, 일본, 중국 등이 헌법 또는 헌법을 근거로 한 관련 국내 법령을 통해 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한을 부분적으로 도모하고 있다.

다음 소절에서는 해당 국가를 중심으로 헌법상 농업 조항 입법례에 대해서 간략히 살펴본다. 농지 역시 그 본질은 토지이므로 지금까지 살펴본 일반 재산권이나 토지 재산권의 보장과 제한에 관한 헌법적 법리가 기본적으로 적용되고, 농지제도를 중심으로 한 농업 조항의 내용이 토지 재산권에 관한 규정과 어우러져 농업의 다원적 기능을 위한 농지의 소유·이용 제한을 위한 유력한 헌법적 근거로 원용될 수 있기 때문이다.

2.2.2. 스위스⁴³

스위스는 전 세계에서 유일하게 헌법에 농업의 다원적 기능과 농업지원을 위하여 필요한 책임과 권한을 규정한 국가이다. 스위스는 1996년 「연방헌법」을 개정하여 고품질의 안전한 식량 공급과 경관 보호 등을 농업의 역할로 인식하고 농업의 유지에 필요한 권한과 책임을 규정하였다. 1996년 개정된 현행 스위스 「연방헌법」 제104조는 농업에 대한 지속적이고 시장지향적인 생산 등 농업(정책)에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 제104조는 특히 ‘농업의 다원적 기능’을 활성화하고 생태농업을 육성하기 위해 정부가 직접지불제 방식으로 농가에게 보상할 수 있는 근거를 명시하고 있는 것으로 유명하다.

이처럼 스위스 「연방헌법」은 농업의 역할과 관련하여 농업이 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업 생산활동과 결합하여 다원적 기능의 발휘하고 사회에 공공재를 공급한다는 철학을 공식적으로 명문화하고 있는 대표적인 사례로 평가되고 있다. 즉, 시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적 기능과 공익적 편익 제공(public benefit service)에 대해 농업직불제를 통해 보상이 필요하다는 것을 정당화시키고 있다. 이상의 농업정책 목적을 달성하기 위하여 연방정부에 직불금을 통한 농업소득 보전, 자연친화적인 생산 및 환경보호, 농업조사·투자지원 등과 같은 농업에 관한 특별 권한과 책무를 부여하고 있다.

이처럼 농업의 다원적 기능 개념과 범위를 공공재로 확대하고 다원적 기능에 대한 충분하고 정당한 보상을 위하여 권한과 책임을 명시함으로써 직접지불제에 대한 재정적 지원을 확충·강화하고 있는 「연방헌법」 제104조 규정 본문은 <표 2-15>와 같다.

⁴³ 국회도서관(2013a: 588-629), 김철수 외(2014: 434-435), 유찬희 외(2017: 19-28), 한국농업경제학회(2017: 28-34)를 참고하여 작성하였다.

〈표 2-15〉 스위스 「연방헌법」 제104조 농업 조항

제104조(농업)

1. 연방은 농업이 지속가능하고 시장지향적 생산 정책을 통하여 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여를 하도록 보장한다.
 - a. 국민에 대한 안정적 식량 공급
 - b. 천연자원의 보존 및 전원지역의 유지
 - c. 지역 분산적인 인구분포
2. 연방은 농업에 대하여 합리적으로 요구할 수 있는 자조 조치에 대한 보완으로 필요한 경우에는 자유경제의 원칙에서 벗어나 농민의 토지 경작을 지원한다.
3. 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 특히 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.
 - a. 연방은 농민이 농업활동에 대한 공정하고 적절한 보상을 받도록 하기 위하여, 환경 보호의 요건을 충족하였음을 증명하는 것을 조건으로, 농민의 소득을 보전해 준다.
 - b. 연방은 경제적으로 유익한 장려책을 통하여 자연친화적인 환경 및 가축에 우호적인 생산법을 장려한다.
 - c. 연방은 식료품의 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정의 표시에 관한 법률을 제정한다.
 - d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방한다.
 - e. 연방은 그 재량에 따라 농업 연구, 지도 및 교육을 장려하고 투자를 지원할 수 있다.
 - f. 연방은 그 재량에 따라 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 법률을 제정할 수 있다.
4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

스위스는 상기 「연방헌법」에 규정된 농업의 역할과 보상의 원칙을 바탕으로, 1999년 이후 전체 경지 면적과 축종을 대상으로 토양 및 수자원 보호, 생물다양성 유지 등 농가의 교차준수(Cross compliance)⁴⁴ 이행을 전제로 일반직불금을 지급하고 있다. 교차준수보다 더 엄격한 이행조건

⁴⁴ 동물복지형 기준(animal welfare standards), 비료의 균형적 사용(balanced use of fertilizers), 생태보전지역의 비율 준수(share of ecological compensation areas), 윤작(crop-rotation), 토양보호(soil protection), 농약의 적절한 사용과 관리(selected and targeted application of pesticides) 등이다.

을 수행하는 농가에게는 가산 형태의 생태직불금을 지급하고 있다. 직불금을 받는 모든 농가는 1999년부터 생태학적 성과증명(Proof of Ecological Performance: PEP)이라는 강화된 의무준수 조항을 이행하도록 하여 친환경적이고 생태적인 농업 생산활동을 통해 경관을 보전하고 다음 세대를 위한 아름다운 환경을 유지하도록 하고 있다.

스위스는 이러한 헌법 정신을 바탕으로 시장에서 보상하지 않는 농업의 공익적 기능에 대한 정부지원을 정당화하고, 국민적 공감대 속에 농업에 충분한 지원을 함으로써 결과적으로 깨끗해진 환경과 경관, 지역의 분산적 정착에 따른 국토의 균형발전, 국제적 식량위기에 대응한 안정적 식량자급률 유지 등의 정책 성과를 보이고 있는 것으로 평가되고 있다(한국농업경제학회 2017: 34).

한편 스위스는 이러한 「연방헌법」 규정을 근거로 1998년 4월 29일 농업에 관한 기본법인 「연방 농업법」(Federal Act on Agriculture)을 제정하고 이후 수차례 개정을 통해 헌법 가치를 구현하고 친환경 영농활동, 경작방법 등 농업·농촌의 다원적 기능을 강화하기 위한 다양한 법적·제도적·정책적 조치와 수단을 수립·시행하고 있는 것으로 알려져 있다(유찬희 외 2017: 22-28).

2.2.3. 독일⁴⁵

독일 헌법에 해당하는 「독일연방공화국 기본법」(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG)은 농업·농촌에 관한 사항을 직접 규정하는 조항은 없으나 간접적·부분적인 형태로 농업과 관련성이 있는 조항을 두고 있다<표 2-16>.

⁴⁵ 국회도서관(2013a: 407-451), 김철수 외(2014: 434-435), 유찬희 외(2017: 128), 한국농업경제학회(2017: 25-27)를 참고하여 작성하였다.

〈표 2-16〉 「독일연방공화국 기본법」 농업에 관한 간접적·부분적 조항

제2장 연방 및 주

제20조a

국가는 미래 세대를 위한 책임으로서, 헌법질서의 범위에서 입법을 통하여 그리고 법률이 정하는 바에 따라 행정과 사법을 통하여 자연적 거주지와 동물을 보호한다.

제7장 연방입법

제74조

① 경험적 입법은 다음 각 호의 분야를 대상으로 한다.

17. 농림업의 생산 지원(경지정리법 제외), 식량 확보, 농림업 생산물의 수출입, 원양 및 연안 어업과 해안의 보호

제8a장 공동과제

제91조a

① 연방은 다음 각 호의 분야에서 주가 수행하는 임무가 국가 전체에 중요한 의미가 있고 생활 관계를 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 연방 상원의 동의를 얻은 연방 법률로 정한다.

③ 연방은 제1항 제1호의 임무의 경우에는 각 주가 지출한 금액의 절반을 부담한다. 제1항 제2호의 임무의 경우에는 절반 이상을 부담하며, 연방과 주의 부담 비율은 일률적으로 정하여 주별로 차이를 두지 아니한다. 자세한 사항은 법률로 정한다. 자금 조달 관련 사항은 연방과 주의 예산 안에서 정하도록 한다.

「독일연방공화국 기본법」은 제74조 규정을 통해 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, 농산물과 임산물의 씨앗과 묘목 유통을 보호하기 위한 조치, 동식물 병해충 방지에 관한 법, 사냥, 자연 보호와 경관 관리, 토지 배분,

지역 계획, 수자원 관리 등 농업·농촌에 관련된 사항들에 대해서는 연방 의회와 주 의회가 입법에 대한 권리를 공유할 것을 규정하고 있다(한국농업경제학회 2017: 26).

독일은 16개의 연방주(Land)로 구성되는 연방제 국가로서, 각 개별 주마다 각자의 헌법을 가지고 있다(임정빈 2017). 상기 연방헌법 외에 총 16개의 주 헌법 중 농업 관련 내용이 명시되어 있는 헌법은 대체로 8개 인 것으로 분석되고 있다<표 2-17, 2-18>.

〈표 2-17〉 독일 개별 주 헌법상 농업 관련 조항 규정 현황

연방 구성 주(알파벳순)	농업 관련 조문 유무	
바덴뷔르템베르크(Baden-Württemberg)		X
바이에른(Bayern)	0	
베를린(Berlin)		X
브란덴부르크(Brandenburg)	0	
브레멘(Bremen)	0	
함부르크(Hamburg)		X
헤센(Hessen)	0	
메클렌부르크포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern)	0	
니더작센(Niedersachsen)		X
노르트라인베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)	0	
라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz)	0	
자를란트(Saarland)	0	
작센(Sachsen)		X
작센안할트(Sachsen-Anhalt)		X
슐레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein)		X
튀링겐(Thüringen)		X

자료: 저자 작성.

〈표 2-18〉 농업 관련 조항을 가지고 있는 독일 주 헌법 규정

연방 구성 주 (알파벳순)	조항 및 조문
바이에른 (Bayern)	제164조 ① 발전된 기술을 농민의 생활분야에 적용하고 농민의 직업교육을 개선하고 농민 협동조직을 후원하고 생산과 판매를 지원하여 농민들이 상속받은 토지에서 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 생계소득을 얻을 수 있도록 하여야 한다. ② 가격과 급여를 일반적인 경제상황에 맞게 형성하고 시장을 조정하여 농민이 적절한 소득을 얻을 수 있도록 하여야 한다. 이 형성과 조정은 생산자, 판매자, 소비자 조직 간의 협약에 기초하여야 한다. 제165조 농업 사업체가 과도한 부채를 지는 것을 입법으로 최대한 방지하여야 한다.
브란덴부르크 (Brandenburg)	제43조 농림업 ① 농림업을 위해 토지를 사용할 때에는 해당 지역의 사정, 농업 생산력의 안정성, 생태계의 조화를 고려하여야 한다. ② 주는 특히 농림업이 문화경관 보호, 농지 보존, 자연환경 보호에 이바지할 수 있도록 지원한다.
브레멘 (Bremen)	제40조 중산층, 사회경제 ① 농업, 산업, 수공업, 상업, 해운업 분야의 독립적인 중소 사업체는 입법과 행정을 통하여 보호와 지원을 받는다. ② 모든 종류의 협동조합과 공익 기업은 사회경제의 형태로서 지원을 받는다.
헤센 (Hessen)	제42조 역사의 경험상 정치적으로 남용되거나 군사적 목적에 이용될 위험이 있는 대규모의 토지 소유는 토지개혁 시에 특별법을 통해 몰수하여야 한다. 토지개혁의 임무는 무엇보다도 농림업을 위한 토지를 유지·증대하고, 그 생산력을 향상하고, 농민을 정착시키고, 건전한 거주지와 소규모 농가 및 농지를 형성하는 데에 있다. 다수가 공유하는 토지는 분할하여 토지가 효율적으로 사용되도록 하여야 한다. 소유자가 규정에 맞게 사용하지 않는 토지는 상세한 법률 규정을 통하여 몰수할 수 있다. 토지 소유자의 피해 보상에 관하여는 제39조 제4항 ⁴⁶ 을 준용한다. 제43조 농업, 영업, 수공업, 상업 분야의 독립적인 중소 사업체는 입법과 행정을 통하여 지원을 받으며 특히 과도한 부담과 흡수(합병)의 위험으로부터 보호를 받는다. 이를 위해 자조(自助) 단체를 진흥한다.
메클렌부르크 포어포메른 (Mecklenburg- Vorpommern)	제12조 환경보호 ① 주, 시군구 및 기타 공공행정기관은 관할권의 범위 내에서 현세대와 미래세대 및 동물의 자연적 생활기반을 보호하고 보존한다. 이들은 자연자원의 절약을 위해 노력한다. ② 주와 시군구는 자연의 아름다움을 간직한 경관, 삼림, 경지, 가로수길, 내수(內水), 해안을 보호하고 보존한다. 이 보호·보존 대상에 대한 자유로운 접근은 보장된다. ③ 누구든 제1항과 제2항이 정한 목적의 실현에 기여할 의무가 있다. 이는 자연경관에 중요한 의미가 있는 농림업 및 어업에서 특히 그러하다. ④ 자연과 경관의 침해는 방지하여야 하고, 불가피한 침해로 인한 손해는 완화하여야 하며, 이미 발생한 손해는 가능한 한 제거하여야 한다. ⑤ 자세한 사항은 법률로 정한다.

(계속)

연방 구성 주 (알파벳순)	조항 및 조문
노르트라인 베스트팔렌 (Nordrhein- Westfalen)	제28조 농업, 수공업, 상업 분야의 중소 사업체와 자유직업인은 지원을 받는다. 자조 단체는 후원을 받는다.
라인란트팔츠 (Rheinland- Pfalz)	제65조 중산층과 협동조합 ① 농업, 산업, 상업, 수공업 분야의 독자적인 사업체는 국민경제상의 임무 실현에 기여하는 범위 내에서 적절한 조치를 통하여 지원을 받는다. ② 제1항은 자조 단체의 진흥에 대하여도 적용된다. ③ 협동조합은 후원을 받는다.
자를란트 (Saarland)	제55조 국가는 국민 식량 공급의 기반인 농업을, 특히 독자적인 농가를 모든 적절한 수단을 통하여 지원하여야 한다. 토지를 이용하는 것은 그 소유자가 사회에 대하여 지는 의무이다. 농림업 관련 토지의 소유자가 계약을 통해 그 토지를 취득, 처분하는 것이 장차 정할 (수인)한도를 넘어서는 경우 그 취득과 처분은 법률이 정한 조치에 따라 허가를 받아야 한다.

자료: 저자 작성.

독일은 농지뿐만 아니라 환경보전을 위해 보전되는 녹지 등 보전이 필요한 토지에 대해서 철저하게 보전하고 있다. 그런데 독일의 경우 녹지 등 농지이용에 관한 제한과 규제에 있어서 특징적인 것은 「농업법」이나 「농업법」 등 농업 관련 별도의 규제 장치가 아닌 「연방건설법」, 「국토정비법」, 「토지거래법」, 「민법」 등 일반 토지 관련 법령에 의해 농지이용 규제가 이루어지고 있다는 점이다(김광임 외 2004: 250; 한국농업경제학회 2017: 26). 특히, 「토지거래법」과 「민법」을 통해 농지거래 및 농지임대차에 관한 규정

46 제39조 제4항의 내용은 다음과 같다.

공공소유로 전환된 재산의 피해 보상 문제는 사회적 관점을 고려하여 법률로 규율한다. 경제력의 남용이 확인된 경우에는 피해 보상을 하지 않는 것을 원칙으로 한다.

“Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen wird durch das Gesetz nach sozialen Gesichtspunkten geregelt. Bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ist in der Regel die Entschädigung zu versagen.”

을 두고 있는데, 「토지거래법」(Grundstuecksverkehrsgesetz: GrdstVG)에 따르면, 농지의 안전한 상태의 유지, 세분화 방지, 안정적인 가격유지를 위하여 농지거래는 농업청의 인가를 받도록 하고 있다.⁴⁷⁾

이때 인가 신청을 받은 농업청은 농업구조 개선에 적합하지 않은 경우, 양도로 인하여 농지가 독자적인 농업경영능력을 상실하거나 또는 1ha 미만이 되어 비경제적인 소규모로 되는 경우, 그 대가가 그 부동산의 가격에 비하여 현저히 불균형한 경우에는 불허하게 된다.⁴⁸⁾ 또한 독일의 경우 특이한 사항은 비농업인의 농지소유를 불허하지는 않으나, 비농업인과 같은 조건으로 농지를 매입하고자 하는 농업인에게는 농지선매특권을 인정하고 있다는 점이다. 이 밖에 농장제⁴⁹⁾를 근간으로 하는 독일의 농지임대차는 「독일민법」 제585~제597조에 걸쳐 방대한 규정을 두고 있는 것으로 알려져 있다. 독일에서는 이 밖에 다양한 법적·제도적 장치를 통해 농지이용이 식량과 원료의 생산 외에 휴식공간으로서의 역할, 자연경관 보호와 생태계의 균형도모라는 사명도 중요시하고 있는 것으로 알려져 있다(김광임 외 2004: 250; 나승렬 2010: 99).

⁴⁷⁾ §1, Abs. 1, GrdstVG.

⁴⁸⁾ Vgl. §9, Abs. 1, 2, 3, GrdstVG.

⁴⁹⁾ 농가, 농지, 농기구 등을 일괄하여 거래하거나 임대하는 것을 말한다.

2.2.4. 포르투갈⁵⁰

포르투갈은 헌법 규정을 통해 농업정책의 기본목적을 명시적으로 열거·천명하는 등, 헌법을 통해 국가 농업정책의 기본 방향과 지침을 명확히 하고 있다<표 2-19>. 구체적으로 농업생산성 증진, 농산물의 안정적 공급 등 농업정책의 전통적인 목적뿐만 아니라 지방·농촌노동자의 경제·사회·문화적 여건 향상, 농어촌 발전, 실질적 평등, 여타 산업 부문과의 균형발전, 농업자원의 재생 능력 유지, 기타 생태적·사회적 요인 고려 등 농업의 다원적 기능까지 고려하고 있다. 농업정책의 목적을 추구하는 과정에서 국가의 지원 의무를 규정하고 구체적인 지원 사항도 열거·규정하고 있다. 또한 국가 농업정책의 입안 과정에서 농촌 노동자들과 농민들의 참여를 보장하고 있다.

〈표 2-19〉 「포르투갈공화국 헌법」 농업 조항

제93조 (농업정책의 목적)

1. 농업정책의 목적을 열거하면 다음과 같다.

- a) 경쟁력 강화를 위해 동원될 인적, 기술적, 재정적 자원들과 충분한 기반시설을 농업 부문에 제공함으로써 농업 생산과 생산성을 증진하고, 제품의 품질, 효과적인 마케팅 및 판매, 국가 농산물 공급 향상 및 농산물 수출 증대 등을 보장
- b) 지방 및 농촌 노동자들의 경제, 사회 및 문화적 여건 향상, 농어촌의 발전, 토지 소유구조의 합리화, 사업 조직의 현대화 및 대지를 경작하는 자들의 토지 또는 그들이 직접 활용하는 기타 생산 수단의 소유권 또는 점유권 획득 등을 증진
- c) 농업에 종사하는 자들과 기타 노동자들 간의 실질적인 평등을 실현하는데 필요한 여건을 조성하는 한편 농업부문이 여타 산업부문과의 거래에서 불리한 처우를 받지 않도록 방지
- d) 토양 및 기타 천연자원의 합리적 사용과 관리를 보장하는 한편 그러한 자원들의 재생 능력 유지

⁵⁰ 국회도서관(2013b: 516-583), 김철수 외(2014: 431-432)를 참고하여 작성하였다.

(계속)

- e) 농민들이 단체를 구성하고 이에 가입하도록 독려하는 한편 토지를 직접 경작하도록 장려
2. 국가는 국가의 조건이 되는 생태적, 사회적 요인들에 따라 농지계획 및 전환과 삼림개발정책을 추진한다.

제97조 (국가의 지원)

1. 농업정책의 목적을 추구하는 과정에서 국가는 특히 가족 농업 단위에 통합되는 중소규모 농업 종사자들, 단독 농업 종사자들 또는 협동조합에 참여하는 농민들은 물론, 농업 노동자 협동조합과 기타 형태의 농업 노동자 사업장을 대상으로 우선적인 지원을 제공한다.
2. 그러한 국가의 지원은 특별히 다음에 열거한 사항들을 포함한다.
 - a) 기술 원조의 제공
 - b) 농산물 그 자체로부터 마케팅 및 판매 지원의 상류 및 하류 부문 형태의 조성
 - c) 예측할 수 없거나 통제가 불가능한 기후 또는 식물병리학적 조건들에서 비롯되는 위험의 보상을 위한 지원제공
 - d) 생산자, 구매, 판매, 가공 및 서비스 협동조합과 여타 형태의 농업 노동자 사업장을 구성함으로써 농촌노동자들과 농민들이 단체를 구성하고 이에 가입하도록 장려

제98조 (농업정책 입안 과정에 참여)

농업정책 입안 과정에서 농촌 노동자들과 농민들의 참여는 그들을 대변하는 기관들을 통해 보장한다.

2.2.5. EU

EU 회원국에 공통적으로 적용되는 헌법적 규범인 「유럽헌법조약」(Treaty Establishing a Constitution for Europe)은 농업 부문에 관한 별도의 절⁵¹을 두고 EU 농업정책의 기본 목적과 방향을 제시하고 있다. 동 조약은 농업 부문에서 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)을 수립하고 시행할 것을 의무화하고 있다. 공동농업정책(CAP)을 수립하고,

⁵¹ Part III - The Policies and Functions of the Union, Title III - Internal Policies and Action, Chapter III - Policies in Other Areas, Section 4 - Agriculture and fisheries.

그 적용방식을 확립함에 있어서 농업활동의 특성을 고려하도록 규정하고 있다(Article III-227.2(a)). 동 조약이 농업의 다원적 기능에 관한 규정을 직접적이고 명시적으로 포함하고 있지는 않으나, 이 규정을 농업의 다원적 기능에 관한 정책의 수립·시행을 위한 근거 규정으로 이해할 수 있을 것이다. 이를 근거로 EU는 농업·농촌의 다원적 기능을 위한 다양한 환경 친화적 농업정책을 개발·시행하고 있다(유찬희 외 2017: 28-34).

이와 별도로 EU는 회원국들에게 공통적으로 적용되는 「농업에 관한 EU 헌법초안 조항」(Articles of the EU draft Constitution related to Agriculture)을 마련하고 있는 것으로 알려져 있다. 동 「농업에 관한 EU 헌법초안 조항」은 비록 일국의 헌법 규정은 아니지만, EU 회원국 전체에 적용되는 일종의 헌법적 규정으로서, 농업 조항 입법사례로서 참고할 수 있을 것이다. 「농업에 관한 EU 헌법초안 조항」에 따르면, EU의 공동농업 정책(CAP)에 의해 고려되어야 할 주요 목적에는 지속가능한 개발(sustainable development), 경제의 균형발전(balanced economic growth), 높은 수준의 환경 질 보호와 개선(high level of protection and improvement of the quality of the environment) 등이 포함된다(Article I-3). 그 밖에, 고려되어야 할 주요 요소로서 환경적 이슈(environmental issues)(Article II-37, Article III-4), 소비자보호(consumer protection)(Article II-38, Article III-5, Article III-132) 등이 제시되고 있다(임정빈 2017).

2.2.6. 미국⁵²

미국 「연방헌법」에는 농업과 직접적으로 관련된 조항이나 내용은 없으나, 주요 국가 농업정책은 농업 부문 최상위 기본법으로서 연방 법률인 「농업법」(Farm Bill)을 통해 법제화되고 시행되고 있다.

⁵² 김광임 외(2004: 251-255), 유찬희 외(2017: 34-41, 109-111), 임정빈(2017)을 참고하여 작성하였다.

〈표 2-20〉 미국의 개별 주 헌법 농업 관련 조항 주요 내용

주	조항	농업 주요 내용
캔자스	제11조 제1~2항	농업에 관한 실질 재산권 가치를 정하는 기준에서 농업용 토지 사용에 대한 평가와 세금부과에 관한 조항
미주리	제35조	농업정책에 관한 농무성장관의 책무, 농무성의 책무 수행에 관한 의회의 적절한 지원, 농업자원의 보호·증진·개발을 위한 입법, 기타 적절한 조치 의무
	제36조	산림 증진 및 산불 예방을 위한 의회의 입법 의무
뉴욕	제1조 제7항(d)	농지의 배수를 위한 부동산 사용은 공공목적의 사용으로서 농지의 소유자 또는 점유자가 배수로를 건설·유지하는 것을 허용하는 일반법 제정 가능
	제14조 제4항	주 정책은 자연자원 및 경관을 보전·보호하고 식료품과 기타 농산물을 생산하기 위한 농지의 개발 및 개선을 증진하기 위한 것임. 이러한 정책을 이행하기 위하여 입법자는 농지의 보호 등에 관한 적절한 규정을 포함시켜야 함
노스 다코타	제8조 제4항	교육에서 농업개발에 대한 대학교 수업을 진행할 수 있도록 규정, 주립농업대학의 위치 규정
	제8조 제6항	
	제9조 제8항	토지위탁(Trust Land)에 관한 조항으로서 교육과 자선 목적의 토지 임대 허용, 석탄지역 토지의 경우 농업경작용 조건으로 임대를 최대 5년까지 할 수 있으며, 이를 법률로 정함
	제9조 제12항	

자료: 유찬희 외(2017: 34-35).

조지아, 캔자스, 미주리, 뉴욕, 노스다코타 등 일부 주에서는 주 헌법을 통해 농업 관련 조항을 두고 있다<표 2-20>.

조지아와 와이오밍의 주 헌법은 법률이 정한 바에 따라 모든 과세 재산은 전체 가치(full value)를 대상으로 하지만, 농업에 관한 것은 예외로 하는 조항을 두고 있다. 특히, 조지아 주 헌법의 경우 선의의 농업목적용(bona fide agricultural purposes)으로 사용된 것이 인정되고, 2,000에이커 이하를 경작한 경우 전체 평가 가치의 70%만을 과세 대상으로 규정함으로써 일정 규모 이하의 농업에 대해서 세제상 혜택을 주게 된다. 이 밖에 텍사스 주 헌법의 경우 농업용 토양(soil)과 용수의 보전을 위해 특별기금 형식으로 텍사스 농업펀드를 조성할 수 있도록 규정하고 있다(임정빈 2017).

미국의 토지 문제는 원래 주와 지방의 문제였으나, 최근에는 연방정부, 주정부와 지방정부가 모두 농지보전에 노력하고 있으며, 수십 종류의 농지보전 전략과 방법을 개발하여 활용하고 있다. 주정부는 대부분 주 헌법

에 농지보호를 천명하면서 농업보전지역권 취득, 각종 농업세금 감면, 농업구역 지정, 도시성장한계 설정, 주지사의 농지보전을 위한 행정명령 등으로 보전에 적극 노력하며, 지역실정에 따라 농지보호를 위해 규제와 유인정책을 병행하고 있다. 이 밖에 시·군 등 지방정부는 농업보호지역 지정, 개발권 이전, 종합계획 수립, 영농권 조례 제정 등의 방법으로 농지를 보호하고 있다(김광임 외 2004: 251-255; 나승렬 2010: 98-99). 특히, 연방 차원에서는 연방 법률인 「농업법」(Farm Bill)을 통해 다양한 농지보전 프로그램의 수립, 각종 규제정책과 지원정책의 병행, 보전준수의무 부과 등 농지보전을 위한 법적·제도적 장치가 마련되고 있다(유찬희 외 2017: 35-41).

2.2.7. 일본⁵³

일본 헌법인 「일본국헌법」에는 농업과 직접적으로 관련된 조문은 없으나, 동 헌법 규정 내 재산권에 관한 조항인 제29조(재산권), 차별금지에 관한 조항인 제14조(정치·경제·사회적 관계에서의 차별금지) 등을 농업 관련 조항으로 해석하고 논의하는 경향이 있다. 이들 조항을 토대로 농지 소유와 규제, 기업을 포함한 비농업계의 농업 진입 등에 관한 문제가 논의되고 있으며, 구체적인 내용은 법률유보로써 「농지법」을 통해 규정되고 있다(유찬희 외 2017: 41; 한국농업경제학회 2017: 34).

이처럼 「일본국헌법」은 농업(정책)에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않지만, ‘농업의 다면적(다원적) 기능’ 등 농업의 공익적 기능을 포함한 다양한 농업(정책)에 대해서 농업 분야의 헌법이자 기본법이라 할 수 있는 「식료·농업·농촌기본법」을 비롯하여, 기타 「식료 기본법」, 「농업이 가지는 다면적 기능의 발휘의 촉진에 관한 법률」 등을 통해 상세히 규정하고 있다(유찬희 외 2017: 42-50, 112-125).

⁵³ 김광임 외(2004: 256-258), 유찬희 외(2017: 41-50, 112-125), 임정빈(2017), 한국농업경제학회(2017: 34)를 참고하여 작성하였다.

이 밖에 일본은 농지의 취득, 매매, 임대차 등 주요 농지제도에 관한 사항은 「농지법」을 통해 구체적으로 규율하고 있다. 「농지법」에 따르면 경자유전의 원칙에 따라 농지매매 허가제를 실시하여 비농가의 농지소유는 규제되고 있다(「농지법」 제1조 및 제3조). 또한 농지의 취득은 시·정·촌 농업위원회로부터 허가를 받아야 하는데, 농지취득자의 거주지와 농지소재지 간의 거리 등을 감안하여 농지의 효율적 경영이 가능한 경우에 농지취득의 허용되고 있다(「농지법」 제3조). 「농지법」은 여전히 소작제라는 용어를 사용하고 있으나, 현재는 이를 임대차와 같은 의미로 해석하고 있다(한국농업경제학회 2017: 34).

이처럼 일본은 농업진흥지역제도, 농지전용허가제도 및 농업인위원회 등 농업인 주도의 농지행정을 통해 농지를 효율적으로 보전하고 있는 것으로 평가되고 있다. 일본에서는 농지는 일단 황폐화되면 재생에 많은 투자를 해야 하므로 우량 농지 확보와 무질서한 농지 전용 방지를 위해 농지 전용을 허가제로 운영하고 있다. 이를 위해 적절하게 경작하지 않는 자의 농지취득을 막고 있으며, 농업용도로 가장 효율적으로 이용하는 자의 농지취득을 적극 도모하기 위하여 농지의 소유권 이전 등을 허가제로 운영하고 있다. 아울러 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 따라 농업 이외의 토지 이용과의 조정을 위하여 농용지로 이용해야 할 토지구역은 용도를 따로 지정하고 있다(김광임 외 2004: 256).

일본은 최근 21세기 농정개혁을 추진하기 위한 시기본법 농정에서도 “농지면적은 택지로의 전용 등에 의하여 계속 감소하고 있다. 그러나 농지는 농업생산을 위해 가장 기초적인 자원이며, 일단 훼손되면 이를 복구하기가 매우 곤란하므로 장래를 위하여 우량 농지를 양호한 상태로 확보할 필요가 있다”고 강조하고 있다. 일본 농림수산성은 이를 위해 “국가 전체로 필요한 농지의 확보방침을 명시하는 동시에 농지가 단순한 자산이 아니라 사회 전체가 이용하는 공공성이 높은 재화라는 인식을 철저히 하여 농지의 효율적인 이용을 위해 적절한 이용규제를 행하여야 한다.”고 강조하면서 농지에 대한 보호조치를 더욱 강화하고 있는 추세에 있는 것으로 알려져 있다(김광임 외 2004: 256).

2.2.8. 중국⁵⁴

중국은 기본적으로 사회주의경제체제 국가로서 헌법상 농업 조항은 한국과 다소 이질적인 내용으로 구성되어 있다. 중국 헌법인 「중화인민공화국 헌법」에서는 농업의 경영 주체를 공사, 연합사, 합작사, 신형연합조직(농민전업합작사, 전업농장) 등을 포괄하는 ‘농촌집단경제조직’으로 표현하고 있다. 중국 헌법에서는 토지(농지, 임지 등)에 대한 소유권을 개별 농가가 아닌 집체(공동체) 소유로 규정하며, 촌민위원회에서 관리·운영하도록 하고 있다. 또한 중국 헌법에서는 인민을 노동자, 농민, 국가공무원과 기타 노동자로 분류하고, 농민의 교육권을 보장하고 있다. 이 밖에 중국 헌법에서는 농촌집단경제조직의 의료시설 건립 및 운영을 허용하고 있다. 중국 헌법상 농업 관련 주요 조항은 <표 2-21>과 같다.

〈표 2-21〉 「중화인민공화국 헌법」 농업 관련 주요 조항

제1조

중화인민공화국은 노동자 계급이 지도하고 노동자·농민 연맹을 기초로 하여 인민 민주 전제정치를 하는 사회주의 국가이다.

사회주의 제도는 중화인민공화국의 근본 제도이다. 중국 공산당의 영도는 중국특색 사회주의의 가장 본질적인 특징이다. 어떠한 조직이나 개인이든지 사회주의 제도를 파괴하는 것은 금지된다.

제8조

농촌 집단경제 조직은 가정 도급경영을 기초로 하되 총괄 경영과 개별 경영이 결합된 이중 경영 체제를 실시한다. 농촌에서의 생산·공급 및 판매·신용·소비 등 여러 가지 형식의 합작 경제는 사회주의 근로 대중의 집단 소유제 경제이다. 농촌 집단경제 조직의 근로자는 법률이 규정하는 범위 내에서 경지·산지·가정 부업을 경영하고 가축을 사육할 권리가 있다.

도시의 수공업·공업·건축업·운수업·상업·서비스업 등의 업종에서 각종 형식의 합작 경제는 모두 사회주의 근로 대중의 집단소유제 경제이다.

⁵⁴ 국회도서관(2013b: 429-448), 법제처(2018), 유찬희 외(2017: 129), 임정빈(2017)을 참고하여 작성하였다.

(계속)

국가는 농촌 및 도시 집단경제조직의 합법적 권리와 이익을 보호하고, 집단경제의 발전을 장려·지도하며 돕는다.

제10조

도시의 토지는 국가 소유에 속한다.

농촌과 도시 교외의 토지는 법률이 정한 바에 따라 국가 소유인 경우를 제외하면, 집단 소유에 속한다. 택지·경지·산지도 집단 소유에 속한다.

국가는 공공 이익의 필요를 위하여, 법률이 정하는 바에 따라 토지를 징수 또는 징용하거나 보상을 할 수 있다.

어떠한 조직이나 개인이든지 침범 및 점거·매매 또는 그 밖의 형식으로 불법 양도할 수 없다.

토지의 사용권은 법률이 정하는 바에 따라 양도할 수 있다.

토지를 사용하는 모든 조직과 개인은 반드시 합리적으로 토지를 이용해야 한다.

제19조

국가는 사회주의 교육 사업을 발전시키고, 전국 인민의 과학·문화 수준을 향상시킨다.

국가는 각종 학교를 열고, 초등의무교육을 보급하고, 중등교육·직업교육·고등교육과 유아교육을 발전시킨다.

국가는 각종 교육시설을 확충하고, 문맹을 퇴치하고, 노동자·농민·공무원·그 밖의 근로자에 대하여 정치·문화·과학·기술·업무 교육을 실시하고, 독학으로 공부하기를 장려한다.

국가는 집단경제 조직·국가기업조직·그 밖의 사회 조직이 법률이 정하는 바에 따라 각종 교육 사업을 운영하는 것을 장려한다.

국가는 전국적으로 통용되는 표준어를 널리 보급한다.

제21조

국가는 의료·위생 사업을 발전시키고, 현대 의약과 우리나라 전통 의약을 발전시키고, 농촌집단경제 조직·국가 기업조직·지역 조직이 각종 의료 위생 시설을 여는 것을 장려하고 지지하며, 대중적인 위생 활동을 전개하여 인민의 건강을 보호한다.

국가는 체육 사업을 발전시키고, 대중적인 체육 활동을 전개하며, 인민의 체력을 증강한다.

자료: 법제처(2018).

이처럼 각국은 자국의 헌법이나 관계법령 규정을 근거로 농업의 다원적 기능과 직·간접적으로 관련성이 있는 농지의 이용제한·보전 제도를 다양하게 개발·시행하고 있다. 상기 국가들을 포함하여 그 밖의 G-7 국가들의 농지보전 정책은 <표 2-22>와 같다.

〈표 2-22〉 G-7 국가들의 농지보전 정책 개요

국 가	농지보전 정책 개요
미국	농지보전지역권 취득, 농지세 감면, 자발적 농업구역 등 유인위주 정책, 지방주도 농지보전, 최근에는 연방정부가 농지보호프로그램을 운영
일본	농업진흥지역 지정, 농지전용허가기준 제정으로 우량농지 등 보전해야 할 농지의 타목적 전용을 엄격히 규제
독일	연방의 전체 토지이용 규제 정신에 따라 농림업의 이익을 고려한 주정부 토지이용계획을 지역발전계획에 반영, 농림업지역 지정
프랑스	지방의 토지이용계획에서 우량농지를 농업적 이용구역으로 유보 보전, 농지의 감소를 수반하는 도시계획은 농업회의소의 의견수렴을 의무화
영국	그린벨트와 엄격한 농지전용 허가제, 지역계획법에서 농지는 개발 목적에서 제외, 우량농지 10ha 이상 전용 시 농업부장관과 협의
이탈리아	지역계획에서 지정된 농업지역을 건축 등 개발로부터 보호, 농업지역에서는 사일로·농기계보관창고·온실 등 영농시설만 건축을 허용
캐나다	주정부가 농지 보호를 관장, 퀘벡 주는 배타적 농업보호지역 지정, 온타리오주는 지역계획을 활용하여 농지를 보전

자료: 나승렬(2010).

3. 농지 이용 제한과 비용 부담에 관한 환경법적 검토

3.1. 농지 이용 제한과 비용 부담 문제에 적용 가능한 환경법 원칙

한국 농업은 전통적으로 농약, 비료 등 투입제를 많이 투입하는 집약적 농법을 주로 사용함으로써 여러 부정적 문제를 야기해왔다고 비판 받아왔다. 집약적 농법을 사용하여 농사를 짓는 과정에서 식품안전성에 관한 문제는 물론이고 토양·수질오염 및 각종 유기·화학오염물질, 유해폐기물 등 환경·생태계에 미치는 피해와 부작용 등 의도치 않은 외부효과 때문에 불특정 다수에게 피해를 끼치는 사례가 많이 발생했기 때문이다. 또한 여러 이유로 지금까지 농업 부문에서 이에 대한 책임을 제대로 지지 않았다는 지적도 적지 않았다.

이러한 농업의 외부효과에 따라 발생하는 비용부담에 관한 문제에 대해서는 경제학적 시각으로는 주로 재산권(property rights) 개념을 중심으로 평가해 왔다. 즉, 영농활동으로 인해 발생하는 환경오염·피해 등 부정적 외부효과를 줄이기 위해 개인의 재산권에 속하는 농지의 이용에 일정한 제한을 가하고자 하는 경우, 그에 따라 발생하는 비용을 경제학적 관점에서 누구에게, 어느 정도로, 어떻게 부담시키는 것이 가장 효율적이며 합리적인 것인가가 문제의 핵심이었다. 이와 관련하여, 전통적으로 다음과 같은 두 가지 접근방식이 제시되어 왔다.

- ① 오염(원인)자 부담(책임)의 원칙: 외부효과를 야기한 자(예컨대, 상품의 생산과정에서 환경오염·피해를 발생시킨 생산자의 경우)에게 책임을 묻고 그에 따른 비용을 부담시키는 접근 방식
- ② 수혜자(수익자) 부담의 원칙: 외부효과가 미치는 부정적인 효과를 줄이거나 긍정적인 효과를 늘림으로써 발생하는 편익에 따른 혜택(또는 수익)을 누리는 자에게 그 비용이나 대가를 지불하게 하는 접근 방식

경제학적 관점에서 상기 두 가지 원칙을 적용하여 생산자와 소비자가 어떠한 방식으로, 어느 정도로 책임과 비용을 부담하게 해야 하는지, 그 근거는 무엇인가가 논쟁의 대상인 바, 이를 농업 부문(생산자-농업인, 소비자-국민·사회)에서도 어떻게 적용하고 해결할 것인가가 관건이다. 예컨대, 농지 소유권자가 농지를 이용함에 있어서 환경오염 예방, 자연환경 보전 등 공공의 이익과 농업의 다원적 기능을 위해 오염물질을 배출하는 농업 생산활동을 규제·제한하는 등 농지 이용에 일정한 제한을 가하는 경우(농지재산권에 대한 제한) 그 제한의 기준과 범위를 어느 정도로 설정할 것인지(즉, 외부효과를 야기하는 영농활동을 어느 정도까지 용인해 주어야 할 것인지), 그에 따른 비용을 누가, 어느 정도로, 어떻게 부담할 것이냐가 문제가 된다.

한편 농지 소유자의 영농·농업 생산활동 과정에서 발생하는 환경오염 또는 오염물질이 외부로 유출되지 않고 자기 소유 농지 내에서만 잔류할 경우 그에 대한 규제나 제한도 가능한지가 문제된다. 만일 오염물질이 외

부로 유출되지 않기로 하다면 어떠한 규제나 제한도 없이 농지 소유권자가 자신의 농지에 대한 재산권을 무제한적으로 이용할 수 있는지, 아니면 자연자원의 일부로서 농지가 갖는 특성을 고려하여 후대에 적절한 수준의 환경을 유지·전송하기 위해 일정한 환경보전 책무와 의무를 져야 하는지가 문제될 수 있기 때문이다. 이상과 같은 쟁점에 대해서는 의사결정과 정책수립에 있어서 전통적으로 비용-효과(cost-effective) 관념에 입각한 경제학적 관점뿐만 아니라, 법학적 관점과 법리적 해석을 종합적으로 검토·고려할 필요가 있다고 생각된다. 법학은 당위(sollen)의 사회규범으로서 사회적 관점에서 상기와 같은 사회적 비용의 부담(분담) 문제에 대해서 매우 유용한 규범적 논거를 제공해줄 수 있기 때문이다.

환경 관련 정책과 법령의 수립·제정·시행 등 환경보전을 위한 국가작용에 있어서 일반적으로 적용되는 기본원칙으로는 지속가능한 개발(발전)원칙, 환경정의, 사전예방의 원칙, 사전주의원칙, 오염(원인)자 책임원칙, 공동부담의 원칙, 환경용량보전의 원칙, 협동과 중점의 원칙, 존속보장의 원칙, 형평성의 원칙, 보충성의 원칙, 정보공개 및 참여의 원칙 등이 다양하게 거론되고 있다.⁵⁵ 이상의 원칙들은 “모든 국민은 건강하고 쾌적

⁵⁵ 이러한 기본원칙의 명칭(표현), 구체적으로 거론되는 원칙의 종류와 내용 등은 학자마다 다소 차이가 있다. 예컨대, 김홍균(2017: 43-62)은 “환경법 원칙”으로서 지속가능한 개발의 원칙, 사전예방과 사전배려의 원칙, 오염원인자 책임의 원칙, 협동의 원칙을 제시하였다. 박균성·함태성(2015: 60-82)은 “환경법의 기본원칙”으로서 예방의 원칙, 사전배려의 원칙, 원인자책임의 원칙(수익자부담의 원칙 및 이용자부담의 원칙), 협동의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙, 정보공개 및 참여의 원칙을 주장하였다. 정희성·변병설(2004: 101-113)은 “환경정책의 추진 원칙”으로서 오염자부담의 원칙, 사전예방의 원칙, 공동부담의 원칙(일반적 공동부담의 원칙, 수혜자부담의 원칙), 환경용량보전의 원칙, 협력의 원칙과 중점의 원칙을 제시하였다. 조현권(2006: 148-166)은 “환경법의 기본 원리”로서 사전배려의 원칙, 존속보장의 원칙, 원인자책임의 원칙, 수혜자부담의 적용, 협동의 원칙, 무과실책임의 원칙, 연대책임의 원칙으로 구성되는 환경오염배상책임에 관한 기본원칙을 주장하였다. 홍준형(2005: 67-108)은 “환경법의 기본 원리”

한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있는 「헌법」 제35조의, 이른바 ‘환경권’을 구체화하고 실현하기 위한 국가의 환경보호작용의 기초가 되고 있으며, 환경보호 관련 국가정책의 기본법인 「환경정책기본법」을 비롯하여 개별 분야의 환경법 규정에 반영되어 있거나 이들 환경법 규정으로부터 도출된다(박균성·함태성 2015: 60; 홍준형 2005: 67). 따라서 이 원칙들은 국가 환경정책의 수립과 시행뿐만 아니라 입법·사법·행정 등 모든 국가작용의 지도 원리·기초로서 작용된다(김홍균 2017: 43). 이들 원칙은 서로 배타적인 것이 아니라 상호 중첩적·보완적으로, 또는 경우에 따라서는 선택적으로 적용될 수 있다(김홍균 2017: 43; 홍준형 2005: 67-68).

이들 환경법의 기본원칙의 법적 성격과 지위, 효력 등에 관하여는, 단순히 장래의 구체적인 입법을 통해서만 구속력이 인정되고 실현될 수 있는 선언적 프로그램 성격을 갖는 것으로서, 법률에 명시적인 규정을 두고 있지 않는 한 구체적인 효력을 갖기 어렵고, 개별 환경법에 명시적으로 규정되어 구체화될 때 비로소 법적 구속력과 책임이 인정될 수 있는 것으로 보는 견해도 있다(김홍균 2017: 43-44). 그러나 환경법의 기본원칙들은 단순한 프로그램·입법방침적 성격에 불과한 것이 아니라 그 자체가 엄연히 직접적인 법적 구속력을 갖는 것으로 이해해야 한다는 견해가 우세하다(박균성·함태성 2015: 61; 홍준형 2005: 68-70). 이에 따르면 환경법의 기본원칙들이 장래에는 환경정책 행위, 특히 입법자의 행위를 지도·규율하고, 구체적인 경우에는 법률해석의 지침을 제공하며, 나아가 그것들이 법률에 규정되어 구속적으로 적용될 수 있는 법원칙으로 기능하게 된다(박균성·함태성 2015: 61). 환경법의 기본원칙들을 단순히 선언적·프

로서 지속가능한 발전, 환경정의의 원칙, 사전배려의 원칙, 존속보장의 원칙, 원인자책임의 원칙, 협동의 원칙 등을 각각 제시하고 있다. 이처럼 학자의 관점에 따라 그 표현이나 종류에 있어서 다소 차이는 있으나 그 구체적인 내용은 대체로 대동소이하다. 이하에서는 논의의 편의를 위해 ‘환경법의 기본원칙’으로 통일하여 칭한다.

로그래픽·입법방침적인 것으로 보는 견해도 이들 원칙이 환경정책 및 입법의 큰 방향을 제시하고, 애매한 환경관계법의 해석 기준을 제시하며, 관계법이 충돌할 때 해석의 지침을 제공한다는 점에 대해서는 부인하지 않는다(김홍균 2017: 44).⁵⁶

상기 환경법의 여러 기본원칙들 가운데, 특히 농업 부문에서 자연환경 보전 등 공공의 이익을 위한 개인의 재산권행사(영농·농업 생산활동, 농지이용 등)에 일정한 제한을 가하는 경우, 그에 따른 비용부담 문제에 고려·적용될 수 있는 대표적인 법원칙으로는 지속가능한 개발(발전)원칙, 사전예방의 원칙, 오염(원인)자 책임(부담)원칙 등을 들 수 있다. 이들 원칙은 공통적으로 비용-효과 등 경제학적 요소들을 반영하여 비용을 내재화하거나 경제학적 기준을 규범화하는 데 중요한 역할을 하고 있을 뿐만 아니라, 환경과 경제, 개발과 보전 간의 조화와 균형을 추구하는 법원칙으로서 환경정책·법에 관한 의사결정의 핵심적 요소인 비용부담 문제와도 밀접한 관련성이 있기 때문이다. 이하에서는 이들 원칙에 대해서 차례로 알아보고, 이를 토대로 각 원칙이 농지 이용 제한과 비용 부담 문제에 대해서 갖는 함의를 검토한다.

⁵⁶ 조현권(2006: 148)은 환경법의 기본원칙이 개별적인 환경법을 통해 명시적으로 규정되어 있기도 하지만 그렇지 않은 경우에도 해석상 인정되는 기본 원리 또는 원칙으로 작용하기도 하며, 직접적인 구속력을 갖는 경우도 있지만 환경정책의 방향을 제시하는 정도의 효력만을 갖기도 한다고 주장했다.

3.2. 지속가능한 개발(발전)원칙

3.2.1. 개념과 구성 요소

지속가능한 개발(발전: sustainable development) 개념은 원래 지구환경 보호를 위한 국제사회의 논의와 국제적 합의문서를 통해 국제환경법상 법원칙의 하나로 창설·제시되었다. 1987년 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)에서 채택된 ‘Brundtland 보고서’(Brundtland Report)⁵⁷가 지속가능한 개발(발전)에 대해서 “미래세대의 필요를 충족시키는 능력을 손상시키지 않고 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전”⁵⁸으로 정의한 이래, 이는 지속가능한 개발(발전) 개념을 설명하는 데 있어서 가장 일반적으로 인용되는 문구로 알려져 왔다(Segget 2006: 314; Sands 1994: 53). 이후에도 지속가능한 개발(발전) 개념은 다수의 국제기구·회의에서의 결의 및 선언, 국제협정, 국제판례 등을 통해 계속 발견되고 있으나(Sands 1994: 57-58, Sands 2003: 253), 여전히 통일적인 개념이 정립된 바가 없다. 명확한 의미와 내용, 법적 성질과 지위 등에 대해서도 국제적인 합의가 결여되어 있는 상황이다(Segger 2006: 314; Aust 2005: 332). 다만 현대국제법상 지속가능한 개발(발전)은 주로 국제환경법의 핵심적인 법원칙의 하나로서 논의되고 있다

⁵⁷ 국제연합(UN) 총회에 의해 1983년 창설된 세계환경개발위원회(WCED)가 1987년 “우리의 공동미래”(Our Common Future)라는 이름으로 발간한 문서이다. 동 보고서가 제시한 지속가능한 발전 개념은 이후 관련 국제법규범과 국제기구의 정책의 발전과 적용에 많은 영향을 미친 것으로 평가되고 있다(Lowenfeld 2002: 84-85).

⁵⁸ “... development that means the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs.” 또한 동 보고서는 지속가능한 발전은 인류의 모든 경제적 활동의 근간으로서 인류의 생활수준 향상과 환경보호 문제는 매우 밀접한 연관이 있음을 강조하고 있다(Lowenfeld 2002: 304).

(Aust 2005: 332; Birnie and Boyle 2002: 84-97; Sands 2004: 252-266).

이처럼 지속가능한 개발(발전)이라는 문구 자체에 대해서는 일률적으로 명확하게 확립된 개념을 찾기 어려우나, 대체로 미래세대를 위해 현재의 천연자원과 생물서식지 등을 최대한 보호하는 동시에 환경친화적인 기술 혁신을 통해 자원을 보존하고 인간의 건강을 보호할 것을 핵심적인 내용으로 하고 있는 것으로 인식되고 있다(Dernbach 1998: 24-31). 따라서 지속가능한 개발(발전)은 지구자원을 이용·개발하는 데 있어서 경제발전과 환경, 현재 세대와 미래세대 간의 형평과 상호 관련성을 바탕으로 형성된 개념으로서(Agrawala and Cane 2002: 309), 궁극적으로는 사회구성원 간의 공평한 기회의 보장을 의미하는 사회적 형평성과 미래세대의 복지를 고려하는 세대 간 형평성을 통해 경제발전과 환경이 조화롭게 통합되는 과정을 의미하는 것이라고 하겠다(김대순 2009: 1085-1087; 洪準亨 2000: 12). 그러므로 지속가능한 개발(발전)은 산업, 농업, 통신 등의 다양한 분야에 있어서의 경제발전과 성장이 본질적으로 해로운 것이 아니라는 시각을 바탕으로 하고 있다. 다만 그러한 발전이 환경에 미치는 영향을 고려하고 발전과정에서 천연자원을 소모적이고 파괴적인 방식이 아닌, 재생 가능한 방식으로 이용할 것을 요구하는 등(Aust 2005: 332) 경제발전과 환경의 상호 조화로운 관계를 의미하는 개념이라고 할 수 있다.⁵⁹

이러한 인식과 접근방식은 앞서 언급한 ‘Brundtland 보고서’ 이래 다수의 국제기구·회의의 결의 및 선언, 국제협정, 국제 판례 등에서 거듭 확인된 바 있다. 예컨대, 1992년 브라질의 리우데자네이루(Rio de Janeiro)에서 개최된 UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)에서 채택된 ‘환경과 개발에 관한 Rio 선언’(Rio Declaration on Environment and Development: 이하 ‘Rio 선언’) 및 ‘의제 21’(이하 ‘Agenda 21’)은 각각 모든 인간은 자연과의 조화 속에 건강하고 재생산적인 삶을 살 수 있는 권리를 가지며,⁶⁰ 향후 지속가능한

⁵⁹ 이밖에 지속가능한 발전 개념에 있어서 ‘지속성’의 개념에 대한 법학적 접근과 설명에 대한 자세한 내용은 서원상(2004)을 참고하기 바란다.

개발(발전)에 관한 국제법의 발전에 있어서는 특히 환경과 개발 문제 간의 균형에 세심한 주의를 기울일 것을 강조하고 있다(UN 1992a, 1992b).⁶¹ 이 밖에 2002년 개최된 지속발전정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)에서 채택된 ‘지속가능한 발전에 관한 요하네스버그 선언’(Johannesburg Declaration on Sustainable Development)과 ‘요하네스버그 이행계획’(Johannesburg Plan of Implementation)은 경제적 발전, 사회적 발전 및 환경보호라고 하는 지속가능한 개발(발전)에 관한 핵심 지주 간의 상호 의존성을 지역적·국가적·세계적 차원에서 더욱 진전 및 강화시키는 데 대한 국가들의 집단적 약속을 재확인하기도 하였다(UN 2002).

국제환경규범 또는 국제무역규범을 통해 지속가능한 개발(발전) 목적을 실천·달성하기 위해서는 일정한 실체적·절차적 규범요소를 구비할 것이 요구된다. 실체적 요소로는 천연자원의 지속가능한 이용, 환경보호와 경제발전의 통합, 발전에 대한 권리, 현재 세대 간 및 현재 세대와 미래세대 간의 공평한 자원배분의 추진, ‘오염(원인)자 부담원칙’(polluter pays principle)에 입각한 환경비용의 내부화 등이 거론되고 있다(Birnie and Boyle 2002: 86). 다른 견해에 따르면 i) 미래세대를 위해 자연을 보존할 것을 요구하는 세대 간 형평성, ii) 천연자원의 재생능력을 초과하지 않는 지속가능한 이용, iii) 공정하고 공평한 이익의 분배를 가져올 수 있는 천연자원의 공평한 이용, iv) 경제적 발전에 있어서 환경을 고려할 것을 요구하는 환경과 경제발전의 통합 등이 제시되기도 한다(Sands 2004: 256-266).

이러한 실체적 요소들을 실질적으로 실현하기 위해 요구되는 절차적 요소로는 대체로 환경영향평가, 정보에 대한 접근 및 정보공개, 정책결정에 있어서의 대중 참여 등이 거론되고 있다(Birnie and Boyle 2002: 86, 95). 이 밖에도 정부조달에 있어서 투명성 확보, 농업의 다원적 기능에 대한 고

⁶⁰ ‘Rio 선언’ 원칙(Principle) 1.

⁶¹ ‘Agenda 21’ Chapter 39(1)(a).

려와 인식, 적절한 환경 거버넌스(governance)의 구축, 무역협상에 있어서의 대중 참여, 실체적·절차적 환경 규정의 이행에 관한 모니터링체계, 기술적·재정적 지원과 역량구축(capacity building) 등도 지속가능한 발전을 담보하기 위한 규범적 요소로 거론되고 있다<표 2-23> (Pricewaterhouse Coopers for the European Commission 2006: 7).

〈표 2-23〉 지속가능한 개발(발전)원칙의 규범적 구성 요소

구성 요소	개념과 내용
세대 간 형평의 원칙	- 자연자원은 현재 세대와 미래세대의 이익을 위하여 형평성 있게 보전되어야 한다는 원칙 - 지속가능한 개발(발전) 원칙의 핵심적 요소
자연자원의 지속가능한 사용의 원칙	- 자연자원이 그 재생능력을 초과해서 개발되어서는 안 된다는 원칙 - 자연자원의 보존 그 자체보다는 특정한 자연자원의 채취나 이용에 관한 기준으로 작용
자연자원의 공평한 사용의 원칙	- 일국의 자연자원의 사용은 타국의 사정을 고려한 형평성에 입각해야 한다는 원칙 - 자연자원의 보전을 위한 책임은 국가 간 경제발전 수준의 차이, 환경오염을 유발한 역사적 책임의 차등, 상이한 환경적·발전적 필요와 우선 순위 등에 따라 각국이 공평하게 부담해야 함을 의미
환경과 개발정책 간 통합의 원칙	- 각국이 경제 및 기타 개발계획과 환경적 고려를 연계시키고, 환경목표를 설정·적용·해석함에 있어서 경제개발 및 그 밖의 사회개발의 필요성을 함께 고려해야 함을 의미

자료: Sands(2003: 252-279).

위에서 살펴본 개념과 구성 요소에 비추어, 지속가능한 개발(발전)이란 “환경의 가치를 중시하고 개발의 목표를 장기적 전망에 기초하여 설정함으로써 현재 세대뿐만 아니라 미래세대의 필요와 요구까지도 함께 고려하는 ‘세대 간 형평’(intergenerational equity)을 기하는 개발(발전)”로 요약될 수 있다(홍준형 2005: 73-74). 따라서 지속가능한 개발(발전)이란 자원의 활용, 투자의 방향, 기술발전의 지향 및 제도적 변화의 모든 요소가 조화를 이루며 인간의 필요와 소망을 충족시킬 수 있는 현재와 미래의 잠재력을 증진시키는 하나의 과정이라고도 할 수 있다. 이러한 과정 속에서 환경가치를 중시하고 경제발전 등 국가의 경제적 가치와의 실천적 조화를 도모하면서 동시에 세대 간의 형평과 사회적 형평을 확보함으로써 환경과 개발(발전)을 통합시키는 것이 지속가능한 개발(발전)이 지닌 최소

한의 공통분모이다(홍준형 2005: 74-75). 다양한 분야에서 지속가능한 개발(발전)을 실현하기 위한 기본방향은 특히, 1992년 ‘Rio 선언’의 “개발의 권리는 개발과 환경을 통해 현세대와 차세대의 요구를 공평하게 충족할 수 있도록 실현되어야 한다.”(동 선언 원칙(Principle) 3), “지속가능한 발전을 성취하기 위하여 환경보호는 개발과정의 중요한 일부를 구성하며 개발과정과 분리시켜 고려되어서는 아니 된다.”(동 선언 원칙(Principle) 4)를 통해 더욱 구체적으로 제시되고 있다(홍준형 2005: 75-79).

3.2.2. 국내(환경)법상 지속가능한 개발(원칙)의 법적 지위와 성격

지속가능한 개발(발전)원칙은 원래 지구환경 보호를 위한 국제사회의 논의와 국제적 합의 문서를 통해 국제 환경법상 법원칙의 하나로 창설·제시된 개념으로서 국제환경법 차원에서 향후 법적 구속력을 갖는 국제규범 형성의 근거가 되고 있다(홍준형 2005: 79-80). 그러나 이 밖에도 지속가능한 개발(발전) 관념은 국내(환경)법적으로도 매우 중요한 역할을 하고 있다. ‘Rio 선언’과 ‘Agenda 21’도 전 세계 모든 국가들에게 지속가능한 개발(발전)의 원리를 각국의 국내법적 차원에서 구체화하고 실행할 것을 촉구하고 있다. 이에 따라 개별 국가는 국내(환경)법적 차원에서 지속가능한 개발(발전) 원리를 실현할 책무를 지게 되고, 그 이념과 목표를 달성·실현하기 위하여 자국의 국내(환경)법을 통해 지속가능성의 달성·유지를 위한 준거들과 한계기준·임계치 등을 설정하게 된다. 이러한 환경목표의 구체화는 각종 환경관련 국내법령의 목적 규정, 기타 다양한 환경보호정책 수단과 프로그램, 실천지침들을 통해 이루어질 수 있게 된다(홍준형 2005: 81-83).

〈표 2-24〉 헌법상 지속가능한 개발(발전) 원리를 도출할 수 있는 조항

조항	주요 내용
전문(前文)	“안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐...”
제10조	인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권을 보장
제34조	인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 국가에게 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 부과
제35조	모든 국민에게 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고, 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하며, 모든 국민에게 쾌적한 주거생활을 확보해 주기 위해 노력할 국가의 의무를 규정함으로써 국민의 환경권을 헌법적으로 보장
제119조 제2항	국가에게 국민경제의 균형성장 및 안정, 적절한 소득의 분배, 경제의 민주화를 위한 경제 규제와 조정 권한을 국가에게 수권
제120조 제2항	국토·자원의 국가적 보호 및 균형 있는 개발·이용을 위한 계획의무를 규정
제122조	국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 규제에 관한 권한을 국가에게 수권
제123조 제1항 및 제2항	국가의 농·어업 보호·육성을 위한 농·어촌종합개발계획의무와 지역 간 균형 있는 발전을 위한 지역경제 육성 의무 부과

자료: 「대한민국 헌법」을 참고하여 저자 작성.

한국도 지속가능한 개발(발전)원칙이 갖는 국내(환경)법적 지위와 책무에 따라 다양한 관련 환경법 규정을 통해 지속가능한 개발(발전) 이념과 원리를 비교적 일찍부터 수용·반영하고 있다(김홍균 2017: 47-49; 박군성·함태성 2015: 79-80; 홍준형 2005: 83-94). 그러나 그 기본원칙과 이념은 궁극적으로 「헌법」 규정을 통해 도출되는 것으로 이해되고 있다. 이처럼 헌법상 지속가능한 개발(발전) 원리가 도출되는 것으로 해석·주장되는 주요 조항들과 그 내용을 정리 제시하면 <표 2-24>와 같다(홍준형 2005: 83-85, 89-90).

이상과 같이 당초 국제환경법의 이념적 기초이자 원칙으로 출발·발전해온 지속가능한 개발(발전) 관념을 (국내)환경법의 기본 원리로 볼 수 있을 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 지속가능한 개발(발전)원칙은 일찍이 「헌법」을 비롯하여 개별 환경법 규정을 통해 환경법의 이념적 기초로 수용되어 왔을 뿐만 아니라 환경정책의 전환을 요구하는 법 정책적 원리로 규범적 실체를 확

보하고 있는 이상, 이를 환경법의 기본 원리로 인정하는 것이 타당하다. 대부분의 환경법 학자들과 교재들 역시 지속가능한 개발(발전) 관념을 환경법의 기본원칙 또는 원리로서 설명하고 있다(김홍균 2017: 44-49; 박군성·함태성 2015: 77-80; 홍준형 2005: 70-94). 따라서 환경법의 기본 원리로서 지속가능한 개발(발전) 원칙은 단순한 입법방침에 불과한 것이 아니며, 입법 작용을 통한 구체화가 필요하다고 할지라도 엄연한 법적 구속력을 갖춘 법원칙이다(홍준형 2005: 92). 이처럼 환경법의 기본 원리로서 지속가능한 개발(발전) 원칙은 구체적으로 다음과 같은 법적 기능과 효력을 갖는 것으로 이해할 수 있다(홍준형 2005: 92-94).

- ① 그 헌법적 뒷받침을 통해 환경정책과 환경입법의 방향을 제시하는 효력으로서, 입법·행정·사법 등 모든 국가권력을 구속함은 물론 특히, 입법권에 대한 관계에서 환경권을 그 헌법적 보장의 취지에 충실하게 그 내용과 행사방법을 구체화시켜야 할 입법의무를 부과하고, 그 밖의 환경입법의 방향을 제시하고 이끄는 헌법적 효력을 가지는 법원칙으로서의 작용
- ② 지속가능한 개발(발전)의 요구에 비추어 기존의 환경법이 결함을 지니고 있거나 개혁의 필요성을 드러내는 경우 환경법의 개혁의 방향을 제시하고 지침으로서 작용
- ③ 위험의 분석 및 비용편익의 분석을 요구함으로써 환경법의 해석·적용의 방향과 지침을 제시해주는 역할을 수행하며 특히, 그 법원리적 내용이 판례와 학설을 통해 수용되는 경우 결정적인 실천적 효과를 발휘함으로써 사전예방의 원칙, 오염(원인)자 책임(부담)원칙 등 여타 환경법의 기본 원리들을 포괄하고 구체화하며, 상호간의 상충·충돌을 실천적으로 조화·해소 및 조정해주는 역할 수행
- ④ 환경국가의 성과를 평가하고 지속가능성 지표(SD-Index)를 통해 환경법 및 환경규제에 관한 국제적 비교의 준거로 작용

3.2.3. 농지 이용 제한 및 비용 부담 문제에 있어서 합의

이처럼 지속가능한 개발(발전)원칙은 미래세대가 필요로 하는 수요를 저해함이 없이 현재 세대의 수요를 충족시키는 동시적 개념으로서의 개발을 내포하고 있으므로 핵심적인 문제는 과연 현재 세대를 위한 수요를 어느 정도까지 허용할 수 있느냐에 있다. 특히, 이 문제는 개발하려고 하는 자의 재산권 제한과 이에 따라 필연적으로 발생하는 소유권 보호의 한계와 범위, 그에 따른 비용 부담의 문제와도 밀접한 관련성이 있어 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한과 그에 따른 비용 부담의 문제에 있어서도 중요한 함의를 지니고 있다. 특히, 국토가 협소하고 자연자원이 부족한 반면 인구밀도가 높은 한국은 자연환경과 국토 보전의 필요성이 다른 어느 나라보다도 크다고 할 수 있으나 동시에 그에 대한 개발 압력 역시 꾸준히 증대해왔다. 그러나 그동안 한국은 개발압력에 밀려 자연환경·국토의 보전 문제가 상대적으로 소홀히 다루어져 온 측면이 있다. 이와 같은 상황은 한국의 환경보호와 국토보전에 관한 국가정책이 궁극적으로 지속가능한 개발(발전)을 지향하지 않을 수 없음을 의미한다. 따라서 지속가능한 개발(발전)원칙은 농지를 비롯한 국토의 무분별한 개발과 이용에 제동을 걸고 그에 대한 비용을 일정 부분 토지(농지)소유자에게 부담시킬 수 있는 논거를 제공할 수 있게 될 것이다. 지속가능한 개발(발전)원칙이 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 특히, 국토에 관한 계획 및 정책, 국토의 이용 및 관리 등에 관한 기본법에 적극 수용되고 있는 이유이다.⁶²

⁶² 지속가능한 개발(발전)원칙은 이처럼 국토의 이용 및 관리에 관한 기본법 외에도 환경법의 헌법이라 할 수 있는 「환경정책기본법」을 비롯하여 「자연환경보전법」, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」, 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」, 「자연공원법」 등 각 분야의 개별 환경법의 기본 이념, 목적, 방향, 지침 등이 명시되고 있어 보전을 위한 개발의 한계와 범위에 관한 입법적 논거를 제공하고 있다고 할 수 있다(김홍균 2017: 46-49).

한편 환경정책적인 측면에서 상기와 같은 지속가능한 개발(발전)원칙이 환경정책의 새로운 이념이 되면서 이른바 ‘환경용량 보전’의 원칙이 강조되고 있다. 지속가능한 개발(발전)이란 미래세대의 요구를 충족시킬 수 있는 성장, 자원의 이용, 투자의 방향, 기술의 발전, 제도의 변화 등이 상호 조화를 이루며 현재 세대와 미래세대 모두의 필요와 수요를 만족·증진시키는 변화의 과정을 의미하는데, 이는 자연의 환경용량 내에서 이루어지는 개발(발전) 또는 지구의 환경용량 내에서의 삶의 질을 향상시키는 개발(발전)의 또 다른 표현이라 할 수 있다. 이는 곧 환경정책을 추진함에 있어서도 환경용량의 보전이 핵심적인 목표가 되어야 함을 의미한다. 이러한 환경용량은 그 대상에 따라 자연자원의 최대 지속가능 생산량(maximum sustainable yield), 수용용량(carrying capacity), 자정능력(assimilative capacity) 등의 개념으로 파악될 수 있다(정희성·변병설 2004: 107-110). 최근에는 각 부문별 ‘지속가능 생태지수’라는 개념으로 환경용량을 파악하려는 시도도 행해지고 있는데<표 2-25>, 농업 부문에 대해서도 다음과 같이 해당 지수가 제시됨으로써 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한의 내용과 방향, 기준과 범위, 비용 부담의 타당성과 정당성의 논거가 될 수 있다. 농업의 각 세부 분야별로 지속가능성 유지·확보를 위해 요구되는 토지 이용 제한의 근거, 이유, 타당성, 방향, 내용, 정도 등을 가늠해볼 수 있기 때문이다.

한편 농지 소유자의 영농·농업 생산활동 과정에서 발생하는 환경오염 또는 오염물질이 외부로 유출되지 않고 자기 소유 농지 내에서만 잔류하는 경우라 할지라도 이상과 같은 세대 간 형평성, 자연자원의 지속가능하고 공평한 사용, 환경과 개발의 통합, 지속가능 생태지수에 따른 환경용량의 보전 등 지속가능한 개발(발전)원칙이 내포하는 속성으로부터 일정한 규제나 제한의 정당성이 도출될 수 있음은 물론이다.

〈표 2-25〉 각 부문별 환경용량 표현을 위한 지속가능 생태지수(농업 부문 발체)

부 문	생 태 계
	농업
조경 구성 및 양식	- 토지 크기 및 혼합 정도 - 토지사용 변화율
재화와 서비스 생산	- 곡물생산량(산출/투입) - 곡물의 유전자 확보
생물 다양성	- 종다양성 및 지표생물의 다양성 - keystone종의 모집단 크기 - 곡물다양성 - 토양과 해충유기체의 다양성
수질 및 수량	- 염도 - 주기 - 오염물질 집중도
토지	- 유기체의 탄소함유 - 영양물질 함유 - 카티온 교환용량 - 부식률
에너지 및 영양물질 흐름	- 모암석 영양물질 유통 - 영양물질(비료) 투입 흐름 - 에너지 효율성과 품질
대기 구성	- 산성 강우 - UV-B 방사 - 대류권의 오존 농도 - 이산화탄소 농도
기후	- 평균기온 및 기온변화성 - 평균강우량 및 강우량 변화성

주: 삼림, 방목지, 야생 생물/황무지, 담수 어업, 습지/지하수, 연안 자원, 해양수산업 내용은 생략하였음.
 자료: Munasinghe and McNeely(1995); 정희성·변병설(2004: 108-109)에서 발체·재인용.

3.3. 사전예방의 원칙

3.3.1. 개념과 내용

사전예방의 원칙(preventive principle; principle of prevention)이란 환경 보호를 위해서는 환경에 대한 오염이 발생한 후 그 오염을 제거하거나 정화 또는 원상회복하는 것만으로는 부족하며, 이를 넘어서 사전에 환경오염이 발생하지 않도록 하여야 한다는 것을 말한다. 이 원칙에 따르면 환경정책은 이미 현실적으로 발생한 환경오염을 사후에 제거하고 환경피해를 치유하는 것이 아니라 제반 환경오염의 발생을 미연에 방지하는 방향으로 추진될 것이 요구된다. 이는 환경 문제가 가지는 불가역성, 예방적 투자의 경제성·효율성 등의 특성에서 비롯된다. 즉 환경은 일단 한 번 오염, 훼손 또는 파괴되면 완전한 복구나 원상회복이 아예 불가능하거나, 가능하다고 하더라도 막대한 시간과 비용이 소요되며, 그 피해의 범위도 공간적·시간적으로 매우 광범위하므로 환경오염의 사후구제 또는 사후감독에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없어 환경오염의 발생을 사전에 예방·방지하는 것이 가장 경제적이고 효과적이라는 것이다. 이러한 측면에서 사전예방의 원칙은 사전에 환경오염이 발생하지 않도록 하는 예방적 수단과 조치를 요구하게 된다(김홍균 2017: 49; 박균성·함태성 2015: 61; 정희성·변병설 2004: 103-104).⁶³

이처럼 사전예방의 원칙은 효율적이고 광범위하게 적용될 때 현재 세대가 미래 세대에게 오염되지 않은 환경을 유산으로 남겨줄 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이 원칙은 환경정책이 근본적으로 지향해야 할 기본방향이 무엇인가에 대한 가치판단의 기준으로 작용하게 되며, 궁극적으로 환경정책은 환경오염을 야기할 수 있는 잠재적인 원천

⁶³ 한편 이와 관련하여 조현권(2006: 148-150), 홍준형(2005: 100-102)은 이를 ‘사전배려의 원칙’으로 표현하여 서술하고 있으나, 그 구체적 내용은 사전예방의 원칙과 다름없다.

을 제거하는 것을 목표로 하여야 한다는 것을 의미한다(정희성·변병설 2004: 104). 사전예방의 원칙이 경제적인 환경정책의 수행에 있어서 갖는 경제성·효율성은 실제 사례를 통해서도 확인할 수 있다<표 2-26>.

〈표 2-26〉 일본에서의 환경오염 방지비용과 피해액 비교 사례

단위: 10억 엔(1988년 불변가격)

지 역	오염 유형	피해액 추정(A)	오염방지 설비 추정(B)	A/B
Yokkaichi	황산-대기	17.292	9.349	1.8
Minamata	수은-수질	1.96	0.094	20.8
Jinzu River	카드뮴-토양	2.4	0.540	4.4

자료: Study Group for Global Environment and Economics(1991); 정희성·변병설(2004: 104)에서 재 인용.

일본 환경오염 방지비용과 실제 피해액의 비교에 따르면, 환경오염에 따른 사후피해가 사전예방에 소요되는 비용보다 적게는 1.8배에서 많게는 20.8배까지 훨씬 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

3.3.2. 농지 이용 제한과 비용 부담 문제에 있어서 합의

오늘날 사전예방의 원칙은 환경정책의 가장 중심이 되는 원칙으로 간주되고 있다. 이는 주요 환경정책 수단들의 변화과정을 통해서도 잘 알 수 있다. 과거 국내외 주요 환경정책 수단은 지시와 통제, 개별 매체들에 내재한 직접적 사후규제 등의 형태가 주를 이루었으나 오늘날 환경정책 수단은 환경영향평가, 환경친화적 생산 공정, 자원의 효율적 이용, 폐기물 발생의 최소화 등 사전예방적 수단과 조치로 그 중심이 옮겨가고 있다. 이러한 사전예방적 환경정책은 발생할 우려가 있는 환경피해를 사전에 방지하고 자원의 적정한 관리 및 쾌적한 환경의 유지·조성을 위하여 모든 정책 수단들을 조정하고 통합하는 역할을 함으로써 사전예방의 원칙을 구체화하고 있다(박균성·함태성 2015: 62).

입법적으로 사전예방의 원칙에 따른 규범적 의무는 환경입법을 통해

환경피해의 원인을 최소화하도록 일정한 의무를 부과하거나 대책을 마련하도록 함으로써 구현되고 구체화된다. 이처럼 사전예방의 원칙을 입법적으로 수용한 개별 국내 환경법률로는 대표적으로 「환경정책기본법」, 「환경영향평가법」, 「물환경보전법」, 「환경보건법」 등을 들 수 있다(김홍균 2017: 49-50; 박균성·함태성 2015: 62-64; 조현권 2006: 148-149; 홍준형 2005: 101). 또한 각 개별 분야의 환경매체에 대한 종합적인 처리·관리계획, 환경계획, 토지이용·개발 관련 계획 등에 대해서 규정하고 있는 거의 대부분의 개별 환경 법률들은 해당 분야의 환경 계획과 정책의 수립·시행에 있어서 환경 문제의 고려, 각종 환경기준의 설정 및 유지, 환경오염물질의 배출 규제, 생물다양성 보전조치 등을 의무화함으로써 사전예방의 원칙을 구현하고자 하고 있다(김홍균 2017: 50; 박균성·함태성 2015: 64; 조현권 2006: 149-150; 홍준형 2005: 101-102).

이처럼 환경정책의 수행에 있어서 사전예방의 원칙이 갖는 경제성·효율성이 토지(농지) 이용 제한 및 농지 소유자에 대한 일정 범위의 비용 부담에 대해서도 정당성의 근거가 될 수 있을 것이다. 농지 이용을 환경친화적으로 제한하고 그에 따른 일정 비용을 농지 소유자에게 부담시키는 것에 대해서도 사전예방의 원칙에 따른 경제성·효율성이 명백한 이유가 될 수 있기 때문이다. 이러한 사전예방의 원칙에 입각한 환경계획·정책과 수단·조치들은 농업 부문에 있어서 농지의 이용 제한 및 그 비용의 부담 형태로 표현될 수 있다.

3.4. 오염(원인)자 책임(부담)원칙

3.4.1. 개념

오염(원인)자 책임(부담)원칙이란 환경오염·훼손의 방지·제거, 복구 및 피해구제에 대해서 누가 책임을 져야 할 것인가에 관한 환경법의 기본원칙으로서, 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로

인하여 환경오염·훼손의 원인을 제공한 자가 그 환경오염·훼손의 방지·제거, 복구 및 피해구제에 관한 책임을 져야 한다는 것을 말한다(김홍균 2017: 53; 박균성·함태성 2015: 73; 조현권 2006: 151-152; 홍준형 2005: 104). 이 원칙은 환경오염·훼손의 방지·제거, 복구 및 피해구제에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인가 하는 ‘환경비용 부담의 원칙’ 또는 ‘환경비용 귀속’의 원칙으로서 주된 기능을 하는 것이 일반적이지만, 동시에 환경오염의 방지·제거를 위해 오염(원인)자에게 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 ‘실질적 책임귀속의 원칙’으로서도 기능한다. 구체적으로 전자의 환경비용 부담(귀속)의 원칙은 오염(원인)자에 대한 경제적 부담, 즉 각종 부과금, 부담금 등의 형태로 구현되며, 후자의 실질적 책임귀속의 원칙은 조치·행위 명령·금지, 기타 부담 등을 통한 직접적인 행위규제의 형태로 나타나게 된다(김홍균 2017: 55; 박균성·함태성 2015: 73; 조현권 2006: 151; 홍준형 2005: 104).

결국 이 원칙은 환경을 오염시키거나 훼손한 자는 이러한 행위에 수반되는 오염의 사전방지 또는 사후회복에 대한 책임을 지며, 오염의 방지·제거 등을 위해 비용이 소용되는 경우 해당 비용까지도 부담해야 하는 것으로 이해된다. 「환경정책기본법」 제7조⁶⁴가 이러한 오염(원인)자 책임(부담)원칙을 명시적으로 수용한 대표적인 입법사례로 거론되고 있으며, 그 밖의 다수의 관련 개별 환경법규들도 이러한 내용을 포함하고 있는 것으로 알려져 있다(김홍균 2017: 53-60; 박균성·함태성 2015: 75; 조현권 2006: 151-156; 홍준형 2005: 104-105).

64 “자기의 행위 또는 사업 활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”

3.4.2. 원칙의 배경과 법적 성질

오염(원인)자 책임(부담)원칙은 원래 환경오염을 사회적으로 적정한 수준으로 유지하기 위하여 최소한 환경자원을 합리적으로 이용하고, 국제 무역과 투자를 통한 환경오염을 방지하기 위하여 환경오염의 예방·통제 조치에 소요되는 비용을 할당하기 위한 방법으로 제안된 것이다(정희성·변병설 2004: 101-102). 이러한 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 개념과 내용은 1972년 경제협력개발기구(OECD)가 지도원칙(Guiding Principles)을 통해 국가 간 환경 분쟁을 해결하기 위한 기준으로 채택·제시한 이래 주로 유럽공동체(EC)/유럽연합(EU)을 중심으로 발전해왔으며, 현재는 국제적 환경관리는 물론 국내 환경정책의 기준으로 널리 활용되고 있다(김홍균 2017: 54; 정희성·변병설 2004: 102). 당시 경제협력기구(OECD)와 유럽공동체(EC)에서 논의된 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 당초 중심개념은 효율성을 위한 비용의 배분원칙이었다. 여기는 특히, 개인 부문에서 취해진 오염저감 조치 비용은 개인이 부담하는 것이 원칙이고 정부의 양여금이나 보조금 등으로 상계되어서는 안 된다는 것이었다. 여기에는 이러한 보조금 등이 국제무역과 투자를 심각하게 왜곡시킬 수 있다는 인식이 그 바탕을 이루고 있다(김홍균 2017: 54).

이후 이 원칙은 그 비용 부담의 범주를 환경오염에 따른 피해비용까지 포함하여 이른바 ‘환경비용의 내부화’(내재화: internalization of environmental costs) 개념으로 확장되었다. 이러한 환경비용의 내부화(내재화) 관념은 1992년 ‘Rio 선언’ 원칙(Principle) 16을 통해 “국가당국은, 공공이익에 대해서 적절히 고려하고 국제무역과 투자에 대한 왜곡 없이, 원칙적으로 오염자가 오염비용을 부담해야 한다는 원칙을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키기 위하여 노력하여야 한다.”로 제시되고 있다(김홍균 2017: 54-55; 정희성·변병설 2004: 102-103). 이때 ‘환경비용의 내부화(내재화)’란 천연자원의 활용, 쓰레기 발생, 소비 등을 고려하여 제품의 생산 및 사용에 따른 환경비용이 시장가격에 반영되어야

한다는 것을 말하며, 이는 환경정책의 주요 정책목표 중의 하나로서 환경경제학의 초점이 되어 왔다. 더 나아가 이 개념은 자원의 가격결정, 환경정책에 있어서의 경제적 수단의 사용, 환경회계 등의 분야에서 중요한 토대를 이루는 개념으로서(김홍균 2017: 54, 각주 25) 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한과 그에 따른 비용 부담의 문제에 있어서도 중요한 함의를 지니고 있다.

3.4.3. 원칙의 개념적 요소로서 오염(원인)자와 비용

오염(원인)자 책임(부담)원칙의 전통적인 개념은 ‘오염(원인)자’가 환경을 만족스러운 상태로 유지하기 위하여 필요한 환경오염 방지 및 통제, 제거 등에 따른 ‘비용’을 부담하여야 한다는 것이다. 이러한 비용에는 통상적으로 오염을 예방 또는 통제하거나 감소시키기 위한 비용, 오염물질의 배출을 피하거나 통제하기 위한 비용, 오염물질이 일단 환경·생태계에 배출된 경우 그 악영향을 저감하기 위한 조치에 따른 비용 등을 포함하게 된다(정희성·변병설 2004: 102). 따라서 오염(원인)자 책임(부담)원칙에 있어서 핵심적인 개념요소는 바로 ‘오염(원인)자’와 ‘비용’을 특정하는 문제이다.

실제 환경오염이 발생한 경우 그 오염(원인)자를 특정하여 확정하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 예컨대, 제품의 원료(원자재)단계부터 가공·생산 단계, 최종 소비 및 폐기물 처리단계에 이르기까지 전 과정에 걸쳐서 불특정 다수가 참여하고 연관되어 있을 경우, 그 과정에서 발생하는 환경오염 문제에 대해서 과연 누구를 오염(원인)자로 특정할 것인가는 결코 쉬운 문제가 아니다. 또한 경우에 따라서는 오염을 발생시키는 행위의 태양에 따라 오염을 발생시키는 행위를 한 자(행위책임) 또는 환경에 대한 위해를 가하는 물건을 점유하거나 소유한 자(상태책임)를 오염(원인)자로 보는 경우도 있다. 이와 관련하여 학계에서는 오염(원인)자를 결정하는데 있어서 다음과 같은 4가지 논거들이 제시되고 있다<표 2-27>(김홍균 2017: 56-57; 박균성·함태성 2015: 74; 조현권 2006: 152-153).

〈표 2-27〉 오염(원인)자 결정에 관한 논거

학설	내용
형식적 생활관계설	외형적 생활관계의 장소적 범위 내에서 오염물질을 방출한 자를 오염(원인)자로 보는 견해
사실상의 지배 영역설	사실상의 생활지배의 범위 내에서 오염물질을 발생시킨 자를 오염(원인)자로 보는 견해
적합지위설	환경오염의 원인을 야기하고 오염을 제거·방지하는 데 가장 적합한 상황에 있는 자를 오염(원인)자로 보는 견해
인과관계 연속에의 참여설	계속적인 인과관계의 고리 속에서 환경오염에 참여하거나 요인을 분담한 자를 오염(원인)자로 보는 견해

자료: 김홍균(2017: 56-57), 박균성·함태성(2015: 74), 조현권(2006: 152-153)을 참고하여 저자 작성.

위의 4가지 학설에 따르면 오염(원인)자의 범위는 형식적 생활관계설부터 인과관계 연속에의 참여설까지 순서대로 넓어지게 된다. 오염(원인)자의 결정 문제는 결국 각국의 국가 환경입법·정책상 결정될 문제로서, 환경정책의 정책목표 달성을 위한 입법자의 형성의 자유에 속하는 영역이다. 따라서 오염(원인)자의 법적·구체적 범위는 각 개별 환경법규에 따라 달리 결정되는데, 경우에 따라서는 환경피해에 대한 책임의 범위를 넓게 인정하기 위하여 오염(원인)자의 범위가 넓게 규정되기도 한다. 또한 근래 법원의 구체적인 판결을 통해 오염(원인)자의 범위가 넓게 인정되는 사례도 발견되고 있다(김홍균 2017: 56-57; 박균성·함태성 2015: 74-75; 조현권 2006: 152-153).

한편 오염(원인)자라고 해서 언제나 발생한 환경오염에 대해서 비용과 책임을 부담해야 할 의무자가 되는 것은 아니다. 개별 환경법규에 따라서는 국가정책 목적상, 계층 간 형평 또는 환경보전의 효율성 등의 관점에서 환경오염의 제거의무를 국가 또는 지방자치단체, 공공단체 등에 지우는 경우도 있다(박균성·함태성 2015: 57).

오염(원인)자가 지불해야 할 비용에는 실제 환경오염·훼손의 방지 및 제거, 복구를 위한 비용뿐만 아니라, 오염(원인)자가 자신의 행위로 인하여 야기된 환경위해를 방지·감소시키거나 제거하기 위하여 당연히 지불했어야 하는 비용까지 포함되는 것으로 이해되고 있다. 전자를 현실비용이라 하고 후자를 당위비용이라 한다. 오염(원인)자 책임(부담)원칙을

명시하고 있는 「환경정책기본법」 제7조의 경우 현실비용만을 오염(원인)자에게 귀속시키고 있는 것으로 좁게 해석되기도 하나, 기타 다수의 개별 환경법규의 경우 현실비용뿐만 아니라 당위비용까지도 포함하여 오염(원인)자에게 부담시키는 것으로 이해되고 있다. 이처럼 오염(원인)자가 부담해야 할 비용에 당위비용까지 포함시켜야 하는 당위성으로는 환경비용의 충실한 내부화, 환경보전의 부담과 환경이익의 수혜에 있어서 계층 간 형평성 제고, 환경비용은 사치비용이 아니고 필요비용으로 인식하여야 한다는 사회적 필요성, 철저한 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 구현 등이 제시되고 있다(김홍균 2017: 57; 조현권 2006: 153-154; 홍준형 2005: 105-106).

3.4.4. 전통적 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 확장

환경오염·훼손의 방지·제거, 복구 및 피해구제에 대해서는 원칙적으로 그 원인을 제공한 자가 오염(원인)자 책임(부담)원칙에 따라 그 책임을 지고 비용을 부담하는 것이 일반적인 정의 관념에 부합할 것이다. 그러나 이는 일반적으로 명백한 원인자의 발견·확정과 책임의 분배 가능성을 전제로 한다. 불특정 다수 등을 이유로 오염(원인)자를 명확하게 규명·확정할 수 없는 경우, 환경비용(손실)을 정확히 추산하기 어려운 경우, 복잡적·누적적·장기적 성격을 갖는 환경오염의 특성상 인과관계의 규명과 각자의 책임귀속의 정도를 밝혀내기 어려운 경우, 오염(원인)자의 무자력 등으로 인해 원인자에게 비용을 부담시키는 것이 적절하지 않거나 현실적으로 타당하지 않거나 사회적 형평성에 어긋나거나 비효율적인 경우, 오염(원인)자 책임(부담)원칙을 엄격히 적용하는 것이 오염(원인)자에게 지나치게 가혹하거나 심각한 사회적 불평등을 초래하거나 경제적 혼란을 야기할 수 있는 경우, 기타 국가 환경정책 목적상 정책적 효과 등을 위해 정부의 개입이 필요한 경우 등이 있을 수 있는데, 이러한 경우에는 오염(원인)자 책임(부담)원칙만을 절대적으로 고집하는 것이 오히려 부당한

결과를 초래할 수도 있다. 이때 오염(원인)자 책임(부담)원칙을 확장 또는 완화하여 적용하는 것이 정의 관념에 더욱 부합할 수 있다. 이러한 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 확장 또는 완화 관념으로는 대표적으로 공동책임(부담)의 원칙, 원인자 부담의 승계원칙, 수혜자(수익자) 부담의 원칙, 이용자(사용자) 부담의 원칙 등이 거론되고 있다(김홍균 2017: 58-61; 박균성·함태성 2015: 75-76; 정희성·변병설 2004: 105-107; 조현권 2006: 156-162; 홍준형 2005: 106).

다만 이러한 확장·완화 관념은 어디까지나 오염(원인)자 책임(부담)원칙에 대한 보완적·보충적·예외적 관념으로서, 지나치게 수정·확대 적용되지 않고 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 기본 취지와 이념을 손상시키지 않는 범위 내에서만 부가적·보충적·예외적으로 적용될 것이 요구된다(김홍균 2017: 58; 정희성·변병설 2004: 105-107; 조현권 2006: 157; 홍준형 2005: 106).

공동책임(부담)의 원칙이란 환경오염의 특수성, 오염(원인)자 특정(확정)과 책임(비용) 산정의 어려움, 사회적 형평성 등으로 인해 어느 일방 주체에게 환경비용을 전적으로 귀속시킬 수도 없고 국가가 그 비용을 전적으로 부담할 수도 없을 때 현실적 필요성에 따라 국가·지방자치단체·공공단체 등으로 하여금 환경오염·훼손의 방지·제거, 복구 및 피해구제의 비용을 부담하게 하거나, 수혜자(수익자)와 오염의 잠재적 당사자에게 공동으로 그 책임과 비용을 분담시키는 원칙을 말한다(김홍균 2017: 58-59; 조현권 2006: 156-157; 홍준형 2005: 106).⁶⁵ 이러한 공동책임(부담)의 원칙은 국가 정책적·정치적 합목적성이나 사실상의 사회적 필요성의 견지에서 예외적으로 적용될 수 있는 것으로서, 무엇보다도 ‘공적인 손’이 국가

⁶⁵ 정희성·변병설(2004: 105-107)은 이러한 공동책임(부담)의 원칙을 ① 특정하거나 예외적인 상황에서 정부나 공공단체가 환경 문제를 해결하기 위한 환경정책 수단의 추진비용을 공공재정을 통해 조달·부담하는 ‘일반적 공동부담의 원칙’과, ② 공동부담 원칙의 한 특별한 사례로서 ‘수혜자 부담의 원칙’의 두 가지 유형으로 분리하여 설명하기도 한다.

환경 보전에 중요한 기여를 하고 있으며 또한 그렇게 해야 할 책무를 지고 있다는 점, 오염(원인)자 책임의 원칙이 안고 있는 내재적 한계에 비추어 불가피하게 적용될 수 있는 원칙으로 이해되고 있다(홍준형 2005: 106).

원인자 부담의 승계원칙이란 경우에 따라서 오염(원인)자가 무자력 등으로 인해 환경오염·훼손의 방지·제거, 복구 및 피해구제의 비용을 부담하는 것이 현실적으로 불가능하며 비효율적인 경우, 정책적으로 일정한 자에게 해당 비용의 부담을 승계시키는 것을 말한다(김홍균 2017: 59).

수혜자(수익자) 부담의 원칙이란 환경 또는 환경 질이 개선되거나 오염 피해가 줄어들게 됨으로써 그 이득을 보게 되는 환경정책 수단의 수혜자(수익자: 대체로 환경오염 피해자가 될 것임)가 환경·환경 질의 개선 또는 환경오염의 원상복구에 따른 비용을 부담하는 원칙을 말한다(박균성·함태성 2015: 75; 정회성·변병설 2004: 106).⁶⁶ 환경법적으로 이러한 수혜자(수익자) 부담의 원칙은 특히, 환경보전을 위한 토지이용 규제 또는 환경기초시설의 설치 등 어느 일방의 희생의 대가로 다른 쪽이 이득을 얻게 되는 경우 그 이득을 얻는 자가 그 수익의 범위 내에서 비용을 부담하는 경우에 많이 적용되고 있다. 대표적인 사례로 상수원 상류지역의 상수원보호구역 내 주민의 재산권 행사의 제한 또는 행위제한, 상류지역 내 하수종말처리비용의 설치 등 불이익·부담의 결과로 하류지역 주민들이 깨끗한 물을 음용·사용할 수 있게 되는 경우, 하류지역 주민과 지방자치단체에게도 일정 금원을 부과·징수하거나 일정 비용을 부담하게 하는 것을 들 수 있다. 이는 환경이익의 수혜자(수익자)도 일정 비용을 부담토록 하는 것이 공평과 형평, (환경)정의 관념에도 부합한다는 것을 의미하는 바, 결국 오염(원인)자 책임(부담)원칙의 또 다른 표현이라고 할 수 있다(김홍균 2017: 59-60; 조현권 2006: 160-161).

이용자(사용자) 부담의 원칙이란 보전된 환경을 이용하는 자가 그 자연의 이용료를 지불해야 한다는 원칙을 말한다(박균성·함태성 2015: 75-76).

⁶⁶ 정회성·변병설(2004: 106)은 수혜자(수익자) 부담의 원칙을 공동부담(책임)의 원칙의 한 특별한 사례로 설명하고 있다.

이 원칙은 자연자원의 이용으로 이득을 보는 사람으로 하여금 올바르게 그에 대한 대가를 지불하게 함으로써 자연자원의 효율적 이용에 초점을 맞추고 있다는 점에서 상기 수혜자(수익)자 부담의 원칙과는 엄격하게 구별되는 개념이다. 또한 이 원칙은 경제활동에 투입되는 자연자원의 양을 통제한다는 점에서 오염(원인)자 부담의 원칙보다도 더 근원적이고 포괄적인 원칙이라 할 수 있다(정희성·변병설 2004: 106, 각주 6).

3.4.5. 농지 이용 제한과 비용 부담 문제에 있어서 함의

상기 오염(원인)자 책임(부담)원칙과 그 확장·파생원칙들 가운데 특히, 수혜자(수익자) 부담의 원칙은 농지 이용 제한과 비용 부담 문제에 있어서 가장 밀접한 관련성이 있는 것으로 볼 수 있다. 오염(원인)자 책임(부담)원칙은 농지 소유자의 이용을 일정하게 규제·제한하거나 그에 따른 비용을 농지 소유자에게 부담시키는 데 대한 규범적 정당성을 제공하고, 수혜자(수익자) 부담의 원칙은 일정한 부담금·부과금, 행위제한·규제 등의 형태로 농지 소유자의 농지 이용을 제한하거나 경우에 따라서는 적절한 보상이나 지원을 하는 데 대한 규범적 근거를 제공하기 때문이다.

수혜자(수익자) 부담의 원칙은 일반적으로 비용의 부담(귀속)과 책임의 부담(귀속)의 2가지 형태로 구체화된다. 전자의 경우 각종 부담금, 부과금, 사용료·수수료, 비용징수, 환경세 등의 수단으로 구현되고 있으며, 후자의 경우 각종 조치·처리(실시)명령, 처리책임, 행위제한·규제의 수단으로 구현되고 있다(김홍균 2017: 60-61). 그러나 이러한 각종 비용부담, 행위제한은 특히, 환경보전을 위한 토지(농지)이용 등 재산권 제한에 있어서 극심한 반발, 갈등과 분쟁의 주요 원인이 되어 왔다는 점에서(조현권 2006: 160-162) 주의를 요한다. 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한에 따른 부담은 농지 소유자에게 일방적으로 요구되는 반면, 그에 따른 환경이익(이득)은 실질적으로 지역사회·공동체, 일반 국민 등 불특정 다수가 향유하게 되기 때문이다.

따라서 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한과 그에 따른 비용

부담의 문제는 원칙적으로는 오염(원인)자 책임(부담)원칙을 기반으로 하되, 수혜자(수익자) 부담의 원칙을 중심으로 다양한 부가적인 비용부담 원칙을 적절히 병용하여 오염(원인)자(농지 소유자, 농업인 등)와 수혜자(수익자)(지역사회·공동체, 일반 국민 등) 간의 조화와 균형을 도모하는 것이 바람직하다. 특히, 농지 이용 제한에 따른 비용 부담은 공동분담, 환경비용의 적절한 내부화를 통한 시장가격에의 반영·현실화, 기타 다양한 보조·지원 등 다양한 형태로 추진해볼 수 있다.

4. 소결

4.1. 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한 적합성과 내용

오늘날 고전적·전통적 의미의 소유권 절대 원칙에 기한 재산권의 무제한적인 보장은 더 이상 인정되지 않는다. 이는 모든 국민의 재산권은 원칙적으로 보장되 재산권을 행사하는 데 있어서 공공 복리 적합성을 요구하고 있는 「헌법」 제23조 규정을 비롯하여 역사적으로 전 세계 주요 국가 근현대 헌법이 공통적으로 취하고 있는 태도이다. 특히, 현대적 의미의 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의)를 그 기본적인 지도 원리의 하나로 채택하고 있는 「헌법」은 기본적으로 소유권 절대 관념을 바탕으로 개개인이 자신의 재산을 소유·상속하는 것은 물론 그것을 자유롭게 사용·수익·처분할 수 있는 권리를 원칙적으로 보장하고 있다. 동시에 재산권의 상대성·사회성·의무성을 강조하여 정당한 공익 목적을 위한 재산권의 제한 가능성을 천명함으로써 사익과 공익의 균형 있는 조화를 꾀하고 있는 것으로 해석되고 있다.

이상과 같은 재산권 보장과 그 한계에 관한 일반적 내용은 재산권의 주요 부분을 구성하고 있는 토지재산권에도 그대로 적용됨은 물론이다. 특히, 현대적 의미의 사회(복지)국가적 재산질서는 불변적인 것이 아니라

국가에 의한 지도와 형성의 대상이 되며, 토지재산권의 구체적 내용과 한계는 그 본질적인 내용을 침해하지 않는 한 관련 공법 규정에 의해 일정하게 제한 또는 규제될 수 있는 것으로 이해되고 있다. 더욱이 농지를 비롯한 토지는 그 본질적·내재적 특수성, 사회적 공공성·공익성 등으로 인해 폭넓은 입법형성권과 강한 사회적 구속성·의무성이 인정되며, 그에 따른 제한 가능성이나 범위가 다른 어떠한 재화보다도 더욱 크다.

토지소유권은 역사적으로도 가장 중요하고 전형적인 재산권의 객체이다. 그러나 오늘날 토지소유권은 더 이상 불가침의 절대적 권리가 아닐 뿐만 아니라, 여타 일반재산권에 비하여 더욱 가중된 사회적·공공적 제약성이 가해지고 있으며, 그 내용과 한계가 구체적인 법률 규정에 의해 형성되는 실정법적 권리의 하나로 여겨지고 있다. 이처럼 토지재산권에 대해서 더욱 가중되고 있는 제한과 규제의 헌법적 근거는 재산권의 일반적 보장의 내용과 한계를 법률로 정한다는 제23조 제1항 제2문, 재산권 행사의 공공 복리 적합성과 사회적 구속성을 규정하고 있는 제23조 제2항 이외에도 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정한 제119조, 국토와 자원에 대한 국가의 보호의무 및 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획의 수립의무를 규정한 제120조, 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 가할 수 있다고 규정한 제122조, 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 국가의 의무를 규정한 제123조 등 다양하다.

상기 헌법적 근거와 법리에 따른 토지소유권의 법적 제한과 규제는 토지의 처분 제한, 소유의 상한 설정, 이용 규제 등 토지소유권의 상실 또는 제한 등으로 가해지게 되며, 구체적으로 ① 토지에 대한 국·공유, ② 토지의 수용, ③ 토지소유권의 사회구속성 등의 형태로 발현된다. 토지소유권을 비롯한 재산권에 대한 사회적 구속성(공공 복리 적합성·적합의무)은 특히, “재산권의 행사는 공공 복리에 적합하도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있는 「헌법」 제23조 제2항을 통해 명문화되어 있다. 동 규정은 재산

권의 내용과 한계를 정하는 입법자를 구속하는 기본지침으로서 헌법상 사회(복지)국가 원리가 재산권 영역에서 구체화된 형태로 간주되고 있다. 그러므로 토지소유권의 공공 복리 적합성 관념은 토지소유권을 보장하고 그 내용과 한계를 구체적으로 정하는 데 있어서 공익과 사익의 적절한 균형과 조화를 도모하고, 토지소유권과 사회적 시장경제질서의 합리적 조화를 올바르게 비교·교량하라는 것을 입법자에게 명령하는 것으로서, 이는 입법자에게 부과된 의무로 이해되고 있다. 이러한 토지소유권의 사회적 구속성은 여러 다양한 규제형태로 나타날 수 있는데, 자연환경 보전을 위한 토지 이용 제한·규제도 그중 하나로 거론되고 있다.

특수한 용도와 형태의 토지인 농지소유권 역시 토지로서의 본질적 속성에 따른 제한과 규제에 복종하게 된다. 이와 관련하여 「헌법」은 소위 ‘농업조항’(제121조 및 제123조)을 통해 경자유전의 원칙에 기반하여 농지의 소작제도를 원칙적으로 금지하는 등, 농지의 소유권까지도 강력히 제한하는 독특한 농지제도를 창출하고 있다. 다만 이들 조항은 농업의 다원적 기능을 위한 농지의 소유, 이용 및 기타 영농활동의 제한과 규제에 대해서는 직접적·명시적으로 언급하거나 규율하는 데까지는 이르지 못하고 있으며, 그 구체적인 근거와 내용은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농지법」, 「농어촌정비법」 등 농지제도를 규율하고 있는 개별 관계법률 규정들에 맡겨져 있는 것으로 보인다. 따라서 한국 농업의 다원적 기능을 위한 농지 소유 및 이용 제한에 관한 문제는 결국 「헌법」과 개별 관계법률 규정들 간의 관계 정립, 관계법률 규정의 구체적 내용에 대한 법리적 해석, 규정의 불비 사항에 관한 입법적 해결 등이 요구되는 문제이다.

국내 토지재산권 중 특히, 농지에 관한 부분은 「헌법」을 최상위의 규범으로 하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 일반법으로 하여, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농지법」, 「농어촌정비법」 등 개별 관계법률 규정들을 통해 각각 별도로 규율되고 있다. 이들 관계법률 규정에 대해서는 농지에 대한 사회적 인식과 관념의 변화, 농지의 관리와 규제의 사회적 필요성과 수요 등에 따라 지속적으로 수정·보완 및 개정이 가해지고 있다. 이 과정에서 농지의 경우 특히, 기초식량 생산의 토대일 뿐만

아니라 환경보전과 전통문화 유지·계승 등 농업의 다원적 기능을 위한 물리적 기반이라는 특수한 관점에서 농지의 관리 및 사용·수익·처분에 대한 제한과 규제가 적절히 이루어질 것이 요구된다. 「헌법」은 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의), 토지소유권의 사회적 구속성이라고 하는 헌법적 가치와 이념, 헌법정신을 구현하기 위하여 토지(농지)소유권의 제한에 대해서 폭넓은 입법형성권을 부여하고 있으며, 이에 따라 농업의 다원적 기능을 위한 농지의 사용·수익·처분에 대한 제한과 규제의 구체적인 내용과 범위 등은 바로 이들 개별 법률 규정을 통해 실현될 수 있기 때문이다.

재산권에 대한 사회적 구속성의 내용은 광범위하면서도 다양하게 나타난다. 그중에서도 특히, 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한과 관련하여 밀접한 것으로 생각되는 재산권의 사회적 구속성의 기준과 내용으로는 시장에 대한 외부효과의 조정과 합리화를 위한 정부규제, 생산수단·토지재산권에 대한 광범위한 제한, 자연·풍경·기념물의 보호, 공적상린법에 의한 규제, 공공의 이익과 환경보전을 위한 토지의 확보와 제한, 외부효과를 유발하는 토지 이용의 규제 등을 들 수 있다. 이러한 재산권 또는 토지소유권에 대한 사회적 구속성의 논거와 내용은 농지에 대해서도 그대로 대입하여 적용할 수 있다. 따라서 농지의 경우도 입법자의 광범위한 입법형성권을 통해 영농활동으로 인한 외부효과의 조정, 영농활동의 합리화를 위한 규제, 자연·풍경·기념물의 보호, 환경보전 등 다양한 형태로 제한이나 규제가 가해질 수 있다. 이처럼 사회적 구속성은 입법자가 농지의 소유와 이용에 관한 입법을 함에 있어서도 공공 복리에 적합하도록 할 의무를 지우는 것을 의미하며, 행정·사법작용을 통한 법의 해석·적용·실현에 있어서도 그러한 의무가 부과되고 있다.

요컨대, 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한은 사회(복지)국가 원리와 사회적 시장경제질서(주의), 재산권의 사회적 구속성 등 헌법적 논거와 법리를 토대로, 그 내용과 범위는 기존의 개별 관계법률 규정들에 대한 수정·보완 및 개정을 통해, 또는 필요한 경우 신규입법을 통해 구체화할 수 있다.⁶⁷⁾

4.2. 농지 이용 제한에 따른 비용 부담의 합리성을 위한 법리적 검토

영농·농업 생산활동으로 인해 발생하는 환경오염·피해 등 농업의 부정적 외부효과에 따른 비용 부담 문제와 관련하여, 경제학적 관점에서는 전통적으로 오염(원인)자 부담(책임)의 원칙과 수혜자(수익자) 부담의 원칙이 주장되어 왔다. 그러나 자연자원·환경의 보전 등 농업의 다원적 기능 확충, 기타 공공의 이익을 위한 영농·농업 생산활동의 제한, 농지 소유자의 농지 이용 제한 등 개인의 재산권 행사에 일정한 제한을 가하는 경우 그에 따라 발생하는 비용을 누가 부담하는 것이 적절한지에 대해서는 이처럼 비용-효과(cost-effective) 관념에 입각한 경제학적 접근뿐만 아니라 법학적 관점에서 적용 가능한 법원칙에 대한 법리적 해석과 검토를 종합적으로 검토·고려할 필요가 있다. 법학은 당위(sollen)의 사회규범으로서 사회적 관점에서 개인의 재산권 행사의 제한에 따른 사회적 비용의 부담(분담) 문제에 대해서 매우 유용한 규범적 정당성과 논거를 제공해줄 수 있기 때문이다. 오염(원인)자 부담(책임)원칙과 수혜자(수익자) 부담원칙에 대한 법리적 검토와 접근은 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한 가능성과 정도, 생산자(농지 소유자, 농업인 등)와 소비자(지역사회·공동체, 국민 등)의 비용 부담 범위 등을 설정하는 데 있어서 사회적 합의를 도출하고 절차적 정당성을 확보하기 위해서도 필요하다.⁶⁸

67 행정법학자들에 따르면 이러한 재산권의 사회적 구속성은 행정법 영역에 따라 다시 분류될 수 있는데 특히, 환경보전을 위한 국가계획과 조치, 농어촌의 개발·정비, 자연보전, 환경오염 규제를 위한 환경오염 기준 설정, 오염물질 배출 허용 기준 등 환경규제행정을 통한 보상의무 없는 공용제한은 복리행정법상의 사회구속성의 내용으로 설명되고 있다. 또한 토지소유권의 공적 성격과 토지소유권 제한의 목적으로서 공익(공공 복리)에 따른 토지소유권의 제한은 토지(농지)의 소유와 거래의 제한, 토지(농지) 이용의 제한 등 각종 토지(소유권) 규제입법의 형태로 나타나게 된다(金文顯 2001: 327-332, 425-429).

환경 관련 국가정책과 관계법령의 수립·제정·시행 등 환경보전을 위한 국가작용에 있어서 일반적으로 적용되는 기본원칙으로는 지속가능한 개발(발전)원칙, 환경정의, 사전예방의 원칙, 사전주의원칙, 오염(원인)자 책임원칙, 공동부담의 원칙, 환경용량보전의 원칙, 협동과 중점의 원칙, 존속보장의 원칙, 형평성의 원칙, 보충성의 원칙, 정보공개 및 참여의 원칙 등이 거론되고 있다. 이들 원칙은 「헌법」 제35조에서 천명하고 있는 환경권을 구체화하고 실현하기 위한 국가의 환경보호작용의 기초가 되고 있으며, 환경보호 관련 국가정책의 기본법인 「환경정책기본법」을 비롯하여 개별 분야의 환경법 규정에 반영되어 있거나 이들 환경법 규정으로부터 도출되는 원칙들이다. 이들 기본원칙 가운데 특히, 지속가능한 개발(발전) 원칙, 사전예방의 원칙, 오염(원인)자 책임(부담)원칙 등이 농업 부문에서 자연환경 보전, 공공의 이익 등을 위한 개인의 재산권 행사(영농·농업 생산활동, 농지이용 등)에 일정한 제한을 가하는 경우 그에 따른 비용 부담 문제에 고려·적용될 수 있는 대표적인 법원칙이라고 할 수 있다. 이들 법원칙은 공통적으로 환경과 경제, 개발과 보전 간의 조화와 균형을 추구하는 법원칙으로서 환경정책·법에 관한 의사결정의 핵심적 요소인 비용 부담 문제와 밀접한 관련성이 있으며, 비용-효과 등 경제학적 요소들을 반영하여 환경비용을 내재화하거나 환경기준을 규범화하는 데 중요한 역할을 하고 있기 때문이다.

지속가능한 개발(발전)원칙에 따르면 농지를 비롯한 국토의 무분별한 개발과 이용에 제동을 걸고 그에 대한 비용을 일정 부분 토지(농지) 소유자에게 부담시킬 수 있을 것이다. 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 특히, 국토에 관한 계획 및 정책, 국토의 이용 및 관리 등에 관한 기본법들도 이러한 관점에서 지속가능한 개발(발전)원칙을 주요

68 오늘날 비용에 관한 문제에 있어서 강박적으로 집착하는 물질적 이윤 추구 등 경제적 측면만을 지나치게 강조한 나머지 탈출구가 보이지 않는 막다른 궁지에 내몰릴 수 있으며, 이는 지속가능성 관념이 쉽게 간과되는 결과에 이를 수 있음이 경계되고 있다(한국법제연구원 2016: 160).

법원칙으로 적극 수용하고 있다고 할 수 있다. 한편으로 지속가능한 개발(발전)원칙은 자연의 환경용량 내에서 이루어지는 개발(발전) 또는 지구의 환경용량 내에서의 삶의 질을 향상시키는 개발(발전)을 의미한다는 점에서 지속가능한 개발(발전)원칙의 또 다른 표현인 ‘환경용량 보전’의 원칙으로부터도 농업의 다원적 기능을 위한 생산자의 농지 이용 제한과 비용 부담의 정당성·타당성의 근거, 그 내용과 방향, 기준과 범위에 관한 논거를 제공받을 수 있다고 생각된다.⁶⁹

한편 농지 소유자의 영농·농업 생산활동 과정에서 발생하는 환경오염 또는 오염물질이 외부로 유출되지 않고 자기 소유 농지 내에서만 잔류하는 경우라 할지라도 이상과 같은 세대 간 형평성, 자연자원의 지속가능하고 공평한 사용, 환경과 개발의 통합, 지속가능 생태지수에 따른 환경용량의 보전 등을 포괄하는 지속가능한 개발(발전)원칙으로부터 생산자에 대한 농지 이용의 규제나 제한, 생산자에 대한 비용 부담의 정당성이 도출될 수 있음은 물론이다. 특히, 세대 간 형평과 환경용량의 보전 관점에서 환경·생태계 자원에 대한 미래세대의 권리를 고려한다면 주요 환경·생태계 자원의 하나인 농지의 무제한적이고 무분별한 이용은 더 이상 허용될 수 없을 것이다. 이는 경제적 요소로서 생활 수준과 복지를, 사회적 요소로서 현재 세대와 미래세대를 모두 포괄하면서 생태계의 허용 용량

⁶⁹ 지속가능한 개발(발전) 개념에는 농업에 필수적인 환경요소들이 존재하며, 이는 거의 대부분 환경서비스에 관한 것들이다. 이러한 농업 내 환경요소 또는 환경서비스로는 농업과 산림 경쟁력, 토지 관리와 환경, 삶의 질과 이러한 영역의 활동 다양화, 특정한 토지관리 접근방법에 대한 지원, 산림과 산림의 다기능적 역할에 대한 지속가능한 관리, 농촌지역의 지속가능한 개발을 지원하고 환경서비스에 대한 사회의 욕구 증대에 대응하기 위한 농업환경 지불(agri-environmental payments) 등이 거론되고 있다. 또한 이러한 지속가능한 개발(발전) 관점에서 환경과 농업을 연계시키는 일반적인 사례로는 유기농업(농산물), 목재수출, 식물보호 제품(살충제 등)이 거론되고 있다(한국법제연구원 2016: 121-125). 이는 지속가능한 개발(발전) 관념이 환경친화적 농업 생산활동을 위한 각종 규제와 제한, 비용 부담을 위한 법적·경제적 기초가 된다는 것을 의미한다.

을 수용할 것을 법적 의무로 요구하고 있는 지속가능한 개발(발전) 관념(한국법제연구원 2016: 161)과도 부합한다.

사전예방의 원칙에 따르면 사전적 예방조치가 갖는 경제성·효율성을 통해 농지 이용 제한과 농지 소유자에 대한 일정 범위의 비용 부담에 대해서도 정당성의 근거를 찾을 수 있다. 사전예방의 원칙에 따른 사전적 예방조치의 경제성·효율성은 농업의 다원적 기능과 환경친화적 관점에서 농지 이용을 제한하고 그에 따른 일정 비용을 농지 소유자에게 부담시킬 수 있는 결정적인 이유가 될 수 있기 때문이다. 환경보호를 위한 국토의 이용 및 관리에 관한 국가계획과 정책, 생태계보전을 위한 규제 또는 지원 등 조치에 있어서 사전예방의 원칙에 입각한 농지 이용 제한과 비용 부담의 내용이 구체적으로 포함될 수 있음은 물론이다.

오염(원인)자 책임(부담)원칙은 농지 소유자의 농지 이용을 일정하게 규제·제한하거나 그에 따른 비용을 농지 소유자에게 일정 부분 부담시키는 데 대한 규범적 정당성을 제공하는 한편, 그 확장·파생원칙 가운데 하나인 수혜자(수익자) 부담원칙은 일정한 부담금·부과금, 행위제한·규제 등의 형태로 농지 소유자의 농지 이용을 제한하거나 경우에 따라서는 농지 이용 제한에 대한 적절한 보상이나 지원을 하는 데 규범적 근거를 제공할 수 있다. 다만 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용의 제한과 비용 부담은 농지 소유자에게 일방적으로 요구되는 반면, 그에 따른 환경이익(이득)은 실질적으로 지역사회·공동체, 일반 국민 등 불특정 다수가 향유하게 되기 때문에 생산자 측의 극심한 반발, 사회적 갈등과 분쟁의 주요 원인이 될 수 있다. 따라서 농업의 다원적 기능을 위한 농지 이용 제한과 그에 따른 비용 부담의 문제는 원칙적으로는 오염(원인)자 책임(부담)원칙을 기반으로 하되, 수혜자(수익자) 부담원칙 등 비용 부담에 관한 다양한 보충적 원칙을 적절히 병용함으로써 오염(원인)자(농지 소유자, 농업인 등)와 수혜자(수익자)(지역사회·공동체, 일반 국민 등) 간 이익의 조화와 균형을 도모하는 것이 바람직하다고 생각된다. 특히 농지 이용 제한에 따른 비용 부담은 공동분담, 환경비용의 내부화 및 시장가격에의 적절한 반영·현실화, 기타 다양한 지원·보조 정책과 조치 등을 통해 추진되어야 한다.

제 3 장

충남 농업 생태환경 프로그램: 성과와 과제

1. 추진 배경

충청남도는 ‘농업직불금 제도 개선 방안’(2014)을 마련하여 중앙 정부와 농업 관련 단체에 공식적으로 제안한 바가 있다. 당시 제안된 농업직불금 제도개선안은 제1축 희망농업직불(식량자급 프로그램과 젊은 농부 프로그램), 제2축 생태경관직불(농업생태 프로그램, 농촌경관 프로그램), 제3축 행복농촌직불(농촌공동체 프로그램, 농촌안전망 프로그램)로 구성되었다.⁷⁰ ‘농업직불금 제도 개선 방안’ 주요 내용에 대해서 공감대가 이루어졌지만, 실제로 실현할 수 있을지에 대해서는 회의적인 반응이 많았다.

충청남도에서는 농업직불금 제도를 개선하겠다는 취지에서 당시 제안된 내용을 도 차원에서 실제 시행할 수 있는지, 사업 성과가 있는지를 검증하고자 시범 사업을 추진하였다. 이렇게 추진된 시범 사업의 명칭은 ‘농업 생태환경 프로그램’이었고, 보령시 장현 마을과 청양군 화암 마을을 대상으로 2016년 5월부터 2018년 2월까지 시행되었다.

⁷⁰ 자세한 내용은 박진도·이관률·강마야(2015)를 참조하기 바란다.

2. 주요 내용과 협약 결과

2.1. 추진 과정

농업 생태환경 프로그램 시범 사업은 은행마을로 유명한 보령시 장현 마을과 1980년대부터 친환경농업을 추진해 온 청양군 화암 마을에서 시행했다. 시범 사업 실패 가능성을 최소화하기 위해서 충청남도는 본격적으로 사업을 추진하기 전인 2015년 12월부터 2016년 1월까지 농업인 간담회를 3차례 개최하였고, 2016년 2월부터 4월까지 마을별로 농업인 교육 및 프로그램 개발을 총 7차례 실시하였다. 이 단계를 거친 후에 충청남도과 개별 시·군, 그리고 개별 농가가 1:1 컨설팅을 실시한 후 협약을 작성하였다. 최종적으로 2016년 4월 20일 충청남도, 보령시, 청양군, 장현 마을, 화암 마을 관계자가 ‘농업 생태환경 프로그램 실천 협약’을 체결하였다.

그 이후 충청남도에서 2016년 프로그램 협약을 맺은 참여자가 협약 내용을 충실히 실천했는지 모니터링을 실시했다. 2016년 12월에는 수행 결과 중간 평가와 주민 교육이 이루어졌다. 2017년 2월에는 2017년 농가별 협약이 체결되었고, 2017년 4월에는 마을에서 추진하는 농촌경관사업에 대한 별도 협약이 체결되었다. 2016년에는 총 126농가(장현 마을 68호, 화암 마을 58호), 2017년에는 총 137농가(장현 마을 77호, 화암 마을 60호)가 협약을 체결하였다.

2.2. 프로그램 구성

농업 생태환경 프로그램은 개별 농가가 사전에 협약한 세부 프로그램을 실천하면, 이에 상응하는 액수를 지급하는 내용이 골자이다. 세부 프로그램은 식량자급, 농업생태, 농촌경관 부문에서 선택할 수 있다. 각 부문별로 지급 상한(식량자급 150만 원/년, 농업생태 200만 원/년, 농촌경관

100만 원/연)이 정해져 있고, 개별 농가가 1년에 받을 수 있는 전체 금액은 400만 원을 넘을 수 없다.

세부 프로그램과 프로그램별 단가는 7회의 농업인 교육 및 프로그램 개발을 통해 농업인들의 의견을 반영하는 과정을 거쳐 결정하였다. 농업인 교육 및 프로그램 개발 과정에서 총 25개 사업을 도출하였고<표 3-1>이 중 농업인이 실제로 선택한 사업은 14개였다.

이 과정에서 적지 않은 시행착오를 겪었다고 한다. 국내에서 유사한 사업을 시행한 경험 자체가 적었기 때문에 해외 프로그램 사례 등을 참고하고 전문가 자문을 거쳐 프로그램 초안을 설계하였다. 그럼에도 실제 현장에 적용하는 과정에서 다시 수정을 거칠 수밖에 없었다. 예를 들어 ‘삼포식 농업 수행’은 경지를 셋으로 나누어 운영할 수 있을 만큼 면적이 넓은 농가가 많지 않아 수용성이 떨어졌다. ‘논물 떼기 안 하기’ 역시 벼 뿌리가 깊이 내리지 못해 벼가 넘어지는(倒伏) 문제를 걱정하는 농가가 많아 참여가 저조했다. ‘경계 식생 군락지 및 생태 완충지 조성’은 영국에서 시행하는 사업에 착안하여 제안하였으나 한국 생태가 다르다는 점이 걸림돌이 되었다. 영국은 밭 중심이고 하천이 경지 중간을 지나기 때문에 가능한 방식이었으나, 한국은 논 중심이어서 원래 방식을 적용하는 데 한계가 있었기 때문이다. 식생이나 서식하는 수목이 다른 점도 영향을 미쳤다.

〈표 3-1〉 농업 생태환경 프로그램 발굴과 채택

부문	세부 프로그램	주요 내용
식량 자급	토종 씨앗 재배 및 채종	- 대상: 밭(최소 면적 없음) - 토종종자 채종 및 씨앗 공유 의무
	환경친화적 농업 실천	- 대상: 논 - 복합비료, 제초제 사용 불가 - 10a당 유박비료 10포, 질소비료 1포 미만 사용
	작물다양화 (밭만 해당)	- 최소 면적: 1개 작물당 1.67a 이상 - 작물: 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 옥수수, 녹두 등
	이모작(논만 해당)	작물: 보리, 밀 등
농촌 경관	마을쓰레기 수거 및 재활용	자원재활용조합 설립
	방목 및 전래유산 복원	방목 및 전래유산 복원

(계속)

부문	세부 프로그램	주요 내용
농촌 경관	마을 숲 정비 및 보존	초지 조성 등
	마을경관정비	폐가 및 불량시설 정비, 마을 안길 식재
	마을자원 관리	고택, 마을유산 등
농업 생태	논밭 전환	논에서 밭으로 전환
	벼짚 환원	벼짚을 해당 논에 환원
	생태수로 유지 및 보호	생태수로 유지 및 보호
	농수로 정비	농수로 생태계 보호
	농지 내 수목 유지 및 식재	- 대상: 논 - 농지 안에 수목을 유지하거나 식재
	삼포식 농업 수행	삼포식 농업 도입
	논 휴경	- 대상: 2015년 직불금을 수령한 논
	겨울철 논 습지 유지	- 10월부터 다음 해 3월까지 논에 물을 가두어 두기
	둠병 조성 및 관리	- 대상: 논 - 최소 면적: 농경지의 10% 혹은 1a 이상
	논물 떼기 안 하기	논물 떼기 안 하기 혹은 줄이기
	논두렁 풀 안 베기	- 논두렁 풀 안 베거나 40cm 남기고 예초 - 농작물 재배에 필요할 때는 사전 협의 후 최소 범위에서 예초기 사용 인정 - 10월 말부터 11월에는 풀베기 허용
	논두렁 식재	- 논두렁에 나무, 초목, 야생화 등을 식재
	저수지 및 마을하천 관리	- 저수지 및 마을하천 청소 및 유지
	경계 식생 군락지 및 생태완충지 조성	- 경계 식생 군락지 및 생태완충지 조성
	비닐하우스 철거 및 차단 식재	- 불량한 비닐하우스 철거 및 차단 식재
	화분 매개 곤충 작물 재배	- 대상: 논, 밭, 임야(임야는 인정된 경우에 한함) - 화분 매개 작물을 식재

주: 음영은 참여자가 채택한 프로그램을 의미함.

자료: 저자 작성.

세부 프로그램 기준 단가는 비용 증가분이나 소득 감소분 등을 고려하여 <표 3-2>와 같이 결정하였다.

〈표 3-2〉 농업 생태환경 프로그램의 기준 단가

부문	세부 프로그램	기준 단가
식량 자금	토종 씨앗 재배 및 채종	곡물류: 168만 원(140만 원/10a × 120%) 채소류: 252만 원(140만 원/10a × 180%)
	환경친화적 농업 실천	18만 원(60만 원/10a × 30%)
	작물다양화	2개 작물: 140만 원(140만 원/10a×100%) 3~4개 작물: 168만 원(140만 원/10a×120%) 5~6개 작물: 196만 원(140만 원/10a×140%) 7개 이상 작물: 224만 원(140만 원/10a×160%)
	이모작	35만 원/10a
농업 생태	벗짚 환원	6만 원/10a
	농지 내 수목 유지 및 식재 (휴경 보상 별도 시행)	기존: 유지 비용 15.6만 원(1.3만 원/월 × 12개월) 손실 보상 3만 원/주(60만 원 × 5%) 신규: 조성 비용 추가(2만 원/주) 유지 비용 15.6만 원(1.3만 원/월 × 12개월) 손실 보상 3만 원/주(60만 원×5%)
	논 휴경	70만 원/10a(손실보상 60만 원 + 변동직불보상 10만 원)
	겨울철 논 습지 유지	51.2만 원(조성 비용 20만 원 + 유지 비용 31.2만 원(5.2만 원 × 6개월))
	둠병 조성 및 관리	기존: 31.2만 원(유지 비용 31.2만 원(2.6만 원×12개월)) 신규: 51.2만 원(조성 비용 20만 원 + 유지 비용 31.2만 원(2.6만 원×12개월)) ※ 휴경 논 습지는 둠병 조성 단가 적용
	논두렁 풀 안 베기	풀 안 베기: 31.2만 원/다량(유지 비용 31.2만 원(2.6만 원 × 12개월)) 40cm 남기고 제초: 15.6만 원/다량(유지 비용 31.2만 원 × 50%)
	논두렁 식재 (초목, 야생화)	기존: 유지 비용 15.6만 원(1.3만 원/월×12개월) 손실 보상 1.8만 원/주(60만 원×3%) 신규: 조성비 1만 원/주 유지 비용 15.6만 원(1.3만 원/월×12개월) 손실 보상 1.8만 원/주(60만 원×3%) ※ 초목인 아닌 경우 손실 보상 50% 삭감
	화분 매개 곤충 작물 재배	논: 35만 원/10a(140만 원/10a×25%) 밭: 140만 원(140만 원/10a×100%) 임야: 35만 원/10a(140만 원/10a×25%)

자료: 저자 작성.

2.3. 협약 체결 결과

2016년 농업인과 협약한 총 금액은 2억 4,335만 원이고, 1인당 금액은 평균 193.1만 원이다<표 3-3>. 식량자급 프로그램 1억 2,647만 원(1인당 평균 100.4만 원), 농업생태 프로그램 1억 3,734만 원(1인당 평균 109.0만 원)을 협약하였다.

〈표 3-3〉 농업 생태환경 프로그램별 신청 금액

단위: 만 원

구분		2016		2017	
		장현	화암	장현	화암
조정 금액		12,964.5	11,370.6	15,477.5	13,653.5
합계		13,385.5	11,774.8	16,196.6	14,355.2
식량자급		6,441.3	6,206.0	7,438.5	7,188.1
식량 자급	토종 씨앗 재배 및 채종	1,524.1	58.8	1,103.7	153.3
	환경친화적 농업 실천	2,717.2	3,095.0	4,131.9	4,694.6
	작물다양화	3,415.0	5,549.9	2,882.2	5,801.7
	이모작	1,534.0	1,459.1	1,579.2	1,152.2
농업생태		7,486.5	6,247.8	9,532.2	8,279.8
농업 생태	벗짚 환원	841.7	828.6	1,261.6	1,327.1
	농지 내 수목 유지 및 식재	0.0	21.6	0.0	21.6
	논 휴경	1,516.5	1,159.1	1,940.3	1,166.1
	겨울철 논 습지 유지	819.2	665.6	972.8	768.0
	둠벚 조성 및 관리	578.5	1,106.5	400.8	1,234.6
	논두렁 풀 안 베기	3,135.6	2,246.4	4,867.2	3,868.8
	논두렁 식재	856.4	301.8	718.4	523.2
	화분매개 곤충작물 재배	981.3	1,014.0	760.2	1,014.0

주: 조정 금액은 교육 횟수에 따른 지급률을 적용한 것임.

자료: 저자 작성.

2017년에는 농업인과 협약한 총 금액은 2억 9,131만 원이고, 1인당 금액은 평균 212.6만 원이다. 식량자급 프로그램 1억 4,626만 원(1인당 평균 106.8만 원), 농업생태 프로그램 1억 7,812만 원(1인당 평균 130.0만 원)을 협약하였다. 한편 농촌경관 프로그램은 마을과 협약이 이루어져 추진되기 때문에 개별 농가 협약 금액에서 제외되었다. 프로그램 설계상 실제 농가가

프로그램에 참여하여 협약을 실천하면 최대 400만 원을 수령할 수 있다.

2016년 협약 내용 평균 이행률은 85.4%로 비교적 높았다<표 3-4>. 2016년 협약이 4월 말에 완료되어 화분 매개 곤충 작물 재배(62.5%)가 곤란했던 점, 그리고 2016년 겨울철 가뭄과 한파 때문에 이모작(47.2%)과 겨울철 논 습지 유지(59.7%)가 곤란했던 환경적 제약을 고려하면 세부 프로그램 이행률은 대부분 85% 이상으로 매우 높았다고 할 수 있다. 장현 마을과 화암 마을 이행률이 비슷했기 때문에 전반적으로 농업인들이 협약 내용을 잘 수행했다고 판단한다.

2017년에는 평균 이행률이 90.7%로 더 높아졌다. 그러나 농지 내 수목 유지 및 식재, 논두렁 식재, 둠벙 조성 및 관리, 겨울철 논 습지 유지 등은 2016년에 비해 이행률이 다소 낮아졌다. 그러나 통계적으로 유의하게 낮아진 세부 프로그램은 논두렁 식재가 유일하다. 요컨대 농업 생태환경 프로그램에 대한 참여자 이행률은 매우 높고, 내용별로 이행률에 차이가 다소 있는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 3-4〉 농업 생태환경 프로그램 평균 이행률

단위: %

구분		2016		2017		F값	Pr.
		장현	화암	장현	화암		
전체		87.5	83.2	92.4	88.9	2.99	0.03
식량자급	토종 씨앗 재배 및 채종	91.7	100.0	100.0	100.0	0.42	0.74
	환경친화적 농업 실천	99.8	98.3	100.0	100.0	2.67	0.05
	작물다양화	90.3	88.0	92.6	86.3	0.33	0.80
	이모작	50.0	44.4	73.3	100.0	7.97	0.00
농업생태	벚꽃원	92.5	98.3	100.0	100.0	2.44	0.07
	농지 내 수목 유지 및 식재	-	100.0	-	0.0	-	-
	논 휴경	100.0	91.7	94.7	100.0	0.67	0.57
	겨울철 논 습지 유지	75.0	44.4	60.0	40.0	1.11	0.35
	둠벙 조성 및 관리	85.0	86.7	70.0	73.9	0.58	0.63
	논두렁 풀 안 베기	91.5	88.6	100.0	97.8	3.22	0.02
	논두렁 식재	100.0	100.0	71.4	38.9	7.88	0.00
	화분매개 곤충작물 재배	66.7	58.3	87.5	81.7	1.88	0.15

자료: 저자 작성.

2016년 협약 사업을 수행한 참여자에게 총 2억 2,135만 원(식량자급 1억 1,703만 원, 농업생태 1억 2,129만 원)을 지급하였다. 이를 농가당 평균 금액으로 환산하면 201.2만 원(식량자급 92.9만 원, 농업생태 96.3만 원)을 지급한 셈이다<표 3-5, 3-6>. 2017년 총 지급액은 2억 7,410만 원(식량자급 1억 3,888만 원, 농업생태 1억 6,189만 원)이었다. 농가당 평균 금액은 230.3만 원(식량자급 101.4만 원, 농업생태 118.2만 원)이었다.

〈표 3-5〉 농업 생태환경 프로그램 평균 신청 금액

단위: 만 원

구분		2016		2017		F값	Pr.
		장현	화암	장현	화암		
조정 금액		216.1	218.7	238.1	248.3	2.63	0.05
합계		223.1	226.4	249.2	261.0	3.71	0.01
식량자급		107.4	119.4	114.4	130.7	3.20	0.02
식량 지급	토종 씨앗 재배 및 채종	25.4	1.1	17.0	2.79	2.39	0.07
	환경친화적 농업 실천	45.3	59.5	63.6	85.4	3.85	0.01
	작물다양화	56.9	106.7	44.3	105.5	6.70	0.00
	이모작	25.6	28.1	24.3	21.0	0.09	0.97
농업생태		124.8	120.2	146.7	150.6	3.18	0.02
농업 생태	벗집환원	14.0	15.9	19.4	24.1	2.38	0.07
	농지 내 수목 유지 및 식재	0.0	0.4	0.0	0.4	0.78	0.51
	논 휴경	25.3	22.3	29.9	21.2	0.32	0.81
	겨울철 논 습지 유지	13.7	12.8	15.0	14.0	0.04	0.99
	둠벚 조성 및 관리	9.7	21.3	6.2	22.5	5.44	0.00
	논두렁 풀 안 베기	52.3	43.2	74.9	70.3	5.14	0.00
	논두렁 식재	14.3	5.8	11.1	9.5	1.60	0.19
	화분 매개 곤충 작물 재배	16.4	19.5	11.7	18.4	0.29	0.83

자료: 저자 작성.

〈표 3-6〉 농업 생태환경 프로그램 평균 집행액

단위: 만 원

구분		2016		2017		F값	Pr.
		장현	화암	장현	화암		
전체		205.5	196.4	228.2	232.9	2.86	0.04
식량자급		101.2	112.2	109.1	125.9	2.99	0.03
식량 자급	토종 씨앗 재배 및 채종	19.3	1.1	17.0	2.8	1.90	0.13
	환경친화적 농업 실천	46.5	58.6	63.6	86.9	3.92	0.01
	작물다양화	53.3	90.7	37.7	87.3	5.97	0.00
	이모작	13.2	13.8	18.9	21.3	0.29	0.83
농업생태		118.1	101.5	138.7	132.9	3.66	0.01
농업 생태	벗짚 환원	13.9	15.7	19.4	24.6	2.62	0.05
	논지 내 수목 유지 및 식재	0.0	0.4	0.0	0.0	1.14	0.34
	논 휴경	26.2	21.7	29.4	21.6	0.30	0.83
	겨울철 논 습지 유지	11.5	3.9	9.5	4.7	1.33	0.27
	둑병 조성 및 관리	8.5	17.6	4.4	16.9	4.13	0.01
	논두렁 풀 안 베기	50.6	36.7	74.9	71.1	7.60	0.00
	논두렁 식재	14.8	5.8	8.3	3.2	4.74	0.00
	화분매개 곤충작물 재배	8.4	11.6	10.9	14.6	0.26	0.86

자료: 저자 작성.

2016년과 2017년 집행 금액을 비교해 보면, 환경친화적 농업 실천, 벗짚 환원, 논두렁 풀 안 베기 등 세부 프로그램 집행 금액이 증가하였다. 그리고 식량자급 부문보다 농업생태 관련 사업 집행 금액이 2016년에 비해 2017년에 더 증가하였다. 식량자급 프로그램의 확장 가능성보다 농업생태 프로그램 확장 가능성이 더 클 수 있음을 시사한다. 이는 소규모 고령 농가가 보유하고 있는 농지의 절대 규모가 작아, 식량자급 프로그램에 참여하기 어려운 반면 농업생태 세부 프로그램 활동은 보다 쉽게 수행할 수 있기 때문이다.

2016년과 2017년 장현 마을과 화암 마을의 협약 내용을 비교해 보면 다음과 같은 특성을 도출할 수 있다. 첫째, 농업 생태환경 프로그램 신청 금액은 연도별·마을별로 통계적인 차이가 없었다. 따라서 개별 농가가 식량자급과 농업생태 부문에서 신청할 수 있는 금액은 약 220만 원이라고

추정할 수 있다. 둘째, 연도별로 통계적 차이가 유의하게 나타난 세부 프로그램은 논두렁 풀 안 베기뿐이었다. 즉 2016년에 비해서 2017년에는 논두렁 풀 안 베기에 대한 신청 금액이 두 마을에서 모두 증가했다. 반면 그 외 사업 참여 금액은 연도별로 유의한 차이를 보이지 않았다. 셋째, 마을별로 통계적 차이가 있는 세부 프로그램은 작물다양화와 둥병 조성 및 관리였다. 두 프로그램 신청 금액이 마을별로 상이하다는 점에서 해당 마을의 자연 환경 조건에 따라 신청할 수 있는 프로그램의 내용이 상이하다고 유추할 수 있다.

이상을 종합해 볼 때, 농업 생태환경 프로그램 신청 금액은 200만 원 내외로 설정할 수 있고, 사업을 통해 농업생태에 대한 참여도가 더 높아졌다고 파악할 수 있다. 그리고 작물다양화와 둥병 조성 및 관리는 마을 별 특성에 따라 상이할 수 있다고 추정할 수 있다.

2.4. 프로그램 재유형화

2016년과 2017년에 신청한 프로그램 협약 금액을 기준으로 요인분석을 실시하였다. 분석 결과, 농업 생태환경 프로그램은 4가지 요인으로 유형화되었다<표 3-7>.

〈표 3-7〉 프로그램의 재유형화(신청금액 기준)

구분		요인 1	요인 2	요인 3	요인 4
환경친화적 논농업	벼짚 환원	0.92	-0.18	0.06	0.00
	환경친화적 농업 실천	0.91	0.06	0.02	-0.02
	논두렁 풀 안 베기	0.83	0.09	0.00	0.00
발농업 다양화	토종씨앗재배 및 채종	-0.12	-0.15	0.00	0.84
	작물다양화	-0.25	-0.16	0.52	-0.52
안정적 서식지 관리	둥병 조성 및 관리	0.14	0.02	0.85	-0.01
겨울철 생태환경 유지	겨울철 논 습지 유지	0.13	0.71	-0.28	-0.06
	논 휴경	-0.15	0.66	0.06	-0.14
	이모작	0.10	0.62	0.38	0.37
고유탕		2.5197	1.4264	1.3006	1.0424
기여율		0.2800	0.1585	0.1445	0.1158
누적 기여율		0.2800	0.4385	0.5830	0.6988

자료: 저자 작성.

3. 주요 성과

3.1. 식량자급 부문

시범 사업을 추진하고 있는 농가는 농업 생태환경 프로그램을 성실하게 실천하였다. 주요 성과는 다음과 같다. 첫째, 식량자급 프로그램을 통해 친환경 농업에 대한 참여의식이 높아졌고, 다양한 형태의 작물을 재배하기 시작하였다. 1) 충남 지역 토종종자네트워크를 통해서 다양한 종류의 토종 씨앗이 재배되었다. 토종 씨앗 재배에 대한 관심이 증가하고 있고, 토종 씨앗을 재배하는 농가는 대부분 혼작을 하였다. 2) 환경친화적 농업을 실천하는 과정에서 자발적으로 비료와 농약 등을 사용하지 않겠다는 농업인이 늘어났다. 비료 사용량을 줄여도 벼 1묘에서 거두는 수확량은 거의 없었던 반면, 각종 풍수해로 인한 벼 넘어짐(도복) 위험이 감소하고 밥맛이 좋아졌다. 일부 주민은 자발적으로 생협 등과 계약재배를 맺거나 판매망을 구축하기 시작하였다. 3) 밭농업을 다각화하면서 수수, 귀리, 녹두 등을 재배하였고, 이 결과 마을에서 재배하는 작물도 다양해졌다. 밭농업 다각화 프로그램을 시행하면서 1960년대 농촌 풍경이 되살아나는 효과가 있고, 아울러 수숫대를 이용해 빗자루를 만드는 등 다양한 농경 문화가 형성되었다.

3.2. 농업생태 부문

농업생태 프로그램을 통해 식물계와 동물계의 생태순환을 활성화할 수 있는 기반을 만들었다. 1) 농지 내 수목을 유지하면서 다양한 동식물이 서식할 수 있게 되었고, 덕분에 생태순환이 활성화되고 논외 유기물 함량을 높이는 데 기여하였다. 2) 논을 휴경하고 습지를 조성한 필지에서 생태환경이 급속히 개선되는 것을 확인할 수 있었다. 휴경 논에 다양한 동물 및 곤충들이 서식하면서 유기물 함량이 증가되었다. 휴경을 한 논에서

는 일반적으로 미곡 품질도 좋아졌다. 3) 둍병을 조성하면서 각종 동식물의 안정적인 서식지를 유지할 수 있어 생태계가 다양해졌다. 아울러 둍병을 조성한 덕분에 논에 물을 바로 댈 때 발생하는 냉해를 어느 정도 완화하였다. 4) 논두렁 풀 안 베지 않았을 때 농가의 심리적 저항감이 큰 부분이었으나, 노동력 절감이라는 효과와 더불어 논두렁 생태계를 다양화하는 효과까지 거두었다. 실제 논두렁의 풀을 베지 않았을 때 서식하는 곤충 종류가 많아졌고 밀도도 높아졌다. 반면 풀을 안 베었기 때문에 농작업에 일정 정도 불편을 끼치는 문제가 있다. 그러나 풀이 무한정 자라는 것이 아니라 계절에 따라 자연적인 천이 과정을 거치는 것으로 나타났다. 5) 논두렁에 유실수 중심으로 나무를 심었으나, 대부분 유목이어서 당장 성과를 측정하기는 어려웠다.

3.3. 농촌경관 부문

농촌경관 프로그램을 시행하면서 자발적으로 마을을 가꾸겠다는 의식이 증가하였다. 1) 마을 내 쓰레기 분리수거 및 소각 등이 급격하게 줄어들었고, 실제 마을 내부가 과거에 비해서 깨끗해졌다. 2) 개별 마을에서 반별로 마을안길 가꾸기가 추진되었다. 그러나 꽃길 조성이 중심을 이루고 있는 한계가 있었다.

농업 생태환경 프로그램을 통해 환경 공동체의 형성 가능성과 농업과 생태계의 공생 가능성을 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 1) 막연하게 친환경 농업은 안 된다는 인식이 점차 사라지고 있고, 부분적으로 환경친화적 농업을 도입할 수 있겠다는 의식이 증대되었다. 최소한 제초제를 사용하지 않겠다는 농업인의 자발적 의식이 형성되었다. 2) 마을 주민 간 소통이 활발해졌고, 함께 무엇인가를 해야 하겠다는 공동체 의식이 복원되었다. 3) 새의 서식 빈도가 과거보다 확연하게 증가하였고, 고라니 등이 논두렁에 와서 서식하는 사례도 생기고 있다.

4. 농업 생태환경 프로그램 참여자 인식 및 의견

4.1. 참여 동기

지역 특성과 맥락에 따라 다원적 기능 관련 활동 참여 의사가 달라질 수 있다. 장현 마을은 과거 친환경 농업을 도입했다가 당초 기대대로 되지 않은 경험 때문에 농업생태환경 프로그램 도입 초기에 어려움을 겪었다고 한다<글상자 1>. 화암 마을은 장현 마을보다 귀농·귀촌인이 적극적으로 참여하는 데 어려움을 겪었다고 하는데, 중요한 이유로 논과 밭이 거의 분배되어(농사 틀이 짜여 있어) 농지 확보가 어렵기 때문이라고 한다.

<글상자 1> 장현 마을 친환경 농업 도입 및 실시 경과(2000~2010)

장현 마을은 1999년 친환경직불제 도입에 맞추어 2000년부터 친환경농업으로 전환을 꾀하였다. 초기에는 7~8농가만이 참여하였다고 한다. 면담자 A도 초기에 오리 농법을 도입했다가 경영 여건 때문에 다른 농가에 위탁을 하였다. 초기에는 친환경농산물 출하량이 적어 가격이 높게 형성되었기 때문에 수익성이 높았다. 이에 시간이 흐르면서 마을 농가 대부분이 참여하였고, 이 과정에서 판로 문제를 겪었다. 제때 물량(특히 쌀)을 판매하지 못해 다음 해 햅쌀 출하 직전에 판매하기도 하였고, 그전까지 농협 창고에 보관료를 내고 저장하는 과정이 반복되면서 수익이 관행 농법으로 농사짓던 시기보다 오히려 줄어들었다고 한다. 결국 2010년 장현 마을에서는 '공식적으로' 친환경농업을 중단하였으나 그 경험은 이후 마을 주민 인식에도 계속 영향을 미쳤다고 한다. 농업 생태환경프로그램 도입 초기에 고령 농업인을 중심으로 일부 농가가 미온적 반응을 보이고, 사업 전 7차례 실시한 교육 과정 초기에 참여 인원이 일시적으로 줄었다고 한다.

자료: 면담 내용을 바탕으로 저자 작성.

면담자 대부분은 주민 대상 교육을 계속 실시하고, '동네 여론'을 형성하는 것이 중요하다고 강조하였다. 참여자마다 농업에 대한 나름의 철학, 소득 확보, '옆집에서 하는 것을 보니 괜찮을 것 같아서' 등 동기가 다양하므로 교육을 하고 공감대를 형성하는 과정이 필요하다고 해석할 수 있

다. 다만 이 과정은 물론 세부 활동을 수행하는 과정에서도 시행착오와 갈등을 완전히 피하기는 대단히 어렵다고 한다.

“2010년까지 한 십 년 친환경 하다가 실패하고 나서 충남 프로그램 들어올 때 어르신들이 싫어하셨습니다. 초반에 교육을 10번 정도 했는데 처음에는 70여 명 들어왔다가 나중에는 20명 정도만 오는 거예요. 과거 경험 때문에 시비량을 줄이도록 하고 시료 채취를 하거나, 논둑 깎지 말고 식재 하기 등에 거부감 느낀 거죠. 이게 농민 정서에 맞지 않거든요. 농사꾼은 다른 사람들에 내 눈 보고 “농사 잘 지었네.”라고 말해주느냐에 민감해요.⁷¹ 결국 젊은 사람 위주로 주변 사람 설득해서 나중에는 다시 70명 정도가 교육 들어왔어요.”

“어느 동네나 목소리 큰 사람이 몇몇 있어요. 원로나 유지, 뭐 그런. 이런 분들이 사람들 데리고 다니면서 부정적 이야기하면 힘들어요. 이런 분들 설득하는 게 관건이에요.”

“노인 분들 설득하고 설명하는 게 너무 어려웠어요. 마을 지도자는 돈은 못 받고, 지출만 많고, 욕만 많이 먹어요. 이장, 새마을 지도자, 부녀회장 등은 봉사하는 마음으로 해야 하는 자리예요.”

“마을 분들은 평소에 자율적으로 일하던 분이어서 프로그램 첫 해에 시행착오 많이 겪었어요. 이 분들은 직장 개념이 없거든요. 그냥 편한 시간에 나오고 시간 맞추시라고 해도 잘 안 되고, 일 못한다고 서로 핀잔 주다가 마음 상하고, 많아요. 그래서 품팔이처럼 돈 벌러 나온 것이 아니라 서로 화합하는 자리라고 생각하시라 설득했어요. 돈 잣대로 생각하

71 농업인이 전통적·관행적 영농 방식을 유지하면서 형성해 온 정책성이나 사회·문화적 보상·평판에 변화가 생길 수 있다고 여길 때는 저항감을 갖곤 한다(Butron 2004). 요컨대 “생산자들은 자신이 속해 있다고 생각하는 사회적 네트워크에서 “좋은 농부”로 규정하는 규범에 의해 압박을 받는다.”(마이클 캐롤란 2013: 228).

지 마시라고. 한 1년 꾸준히 이야기하니 서서히 바뀌더라구요.”

“논둑 풀 안 베기 처음에는 반대하다가 나랑 몇 명이 시작했어. 처음에는 자라다가 어느 정도 이상은 안 자랐고, 가을에 이 풀이 넘어지니 그 뒤에는 풀이 덜 나더라고. 처음에는 풀이 많아 바람 잘 안 통하고 했는데 나중에 곤충도 생기고 괜찮더라고. 내가 옛날 경험 돌이켜보면 사계절 모두 (논에) 물이 있어 풀도 덜 나고 짚도 썩어서 좋았어. 그래서 내 모래 자갈땅에 물을 넣어 보았더니 겨울에 짚이 잘 썩는 거야. 봄에 쟁기질 안 하고 로터리만 쳐도(주: 정지 작업) 농사지을 수 있었어. 이런 거 보더니 주변에서도 따라 하기 시작하더라고.”

4.2. 활동 유형

농업생태환경 프로그램은 3부문 25개 세부 활동으로 이루어져 있고, 이중 참여 주민이 14개를 선택하였다. 참여자가 자율적으로 선택할 수 있도록 했지만 농가 특성이나 영농 여건에 따라 특정 활동을 집중적으로 신청하는 경향이 나타났다. 면접 대상자들은 식량자급 부문 중 토종씨앗 재배 및 채종, 환경친화적 농업 실천, 농업 생태 부문 중 벚짚 환원, 둥병 조성 및 관리, 논두렁 풀 안 베기, 농촌 경관 부문 중 마을 쓰레기 수거 및 재활용, 마을 경관 정비(특히 마을 안길 식재)를 주로 언급하였다.

개별 참여자가 세부 활동을 선택할 때 주로 영향을 미친 요인은 참여자 연령, 경지 규모, (마을 주민이 느끼는) 활동 난이도라고 볼 수 있다.

겨울철 논 습지 유지, 둥병 조성 및 관리는 젊은 참여자를 중심으로 일부 농가가 주로 수행하였다. 둥병 조성이나 물 관리 자체가 노동력이 많이 들 수 있고, 겨울철 논 습지 유지는 사실상 휴경에 가깝기 때문에 자기 농지가 없는 사람은 참여하는 데 제한이 있을 수 있기 때문이다. 공동 활동 형태로 수행하는 농촌 경관 부문 세부 활동 중에서도 길가 풀베기, 물주기 등은 일이 힘들어서 젊은 주민 위주로 담당했다고 한다.

고령이어서 노동력을 많이 제공하기 어려운 주민과 땅이 없거나 임대(‘도지’)를 준 농업인은 텃밭을 이용하여 토종씨앗 재배 및 채종에 참여하거나 농촌 경관 부문 세부 활동을 주로 수행하였다고 한다. 농촌 경관 부문 활동에 참여한 주민은 보통 하루에 3시간 정도 일을 하였고 시간당 8천 원(2018년 1만 원으로 인상)을 받았다.

4.3. 활동 성과

면담자들은 공통적으로 농촌 경관 부문 사업 성과가 뚜렷하고, 공동 활동을 하는 과정에서 마을 공동체가 살아났다고 응답하였다.

“농사 쪽도 성과가 있지만 사람 사는 분위기가 살아난 게 제일 커요.”

“우리 마을 귀농·귀촌한 사람은 거의 50대에서 60대 초중반인데 거의 참여했어요. 경관 작업(주: 농촌 경관 부문)하면서 어울릴 기회도 늘었고, 다른 동네처럼 따로 모여 살지 않고, 요즘은 먼저 온 귀농인이 나중에 온 귀농인 찾아가서 도와주기도 해요.”

“사업하면서 한 달에 한 번 동네 울력을 하기 시작했어요. 프로그램 하다 보니 동네 경관이 나아졌고요. 예전에는 길가에 콩이나 팥 심었는데 이제는 꽃을 많이 심어요. 지금은 사업 끝나서 텃밭에 사업 중에는 꽃동네였어요.”

“마을 안길도 예뻐졌고. 이전에는 쓰레기를 막 버리거나 그냥 태웠는데 지금은 한 곳에 모아놓으면 수요일 일몰 후에 한꺼번에 수거해 가곤 해. 사업 끝났지만 사람들이 습관이 되어서 자리잡았어.”

“이장 회의 다녀오다 지나는 마을 4개는 논둑이 빨개요(주: 제초제를 사용했다는 뜻). 우리 마을은 두 집 빼고 풀약(주: 제초제) 안 썼으니 파랗고요. 풍경이 달라요.”

“노인 분들이 특히 좋아해요. 용돈벌이나 소일거리 생긴 셈이니까요. 소득 수준도 많이 올라가죠. 열심히 한 분은 200만 원 받았는데 2년 치 용돈이에요. 시골 노인 중 자기 뭇으로 한 달에 10만 원 안 쓰는 분들 많아요.”

반면 식량 자급이나 농업 생태 부문 세부 활동을 놓고는 면담자 평가가 갈렸다. 농촌 경관 부문과 달리 개별 활동 위주이기 때문에 참여자별로 느끼는 성과가 상이하고, 결과가 나타날 때까지 시간이 오래 걸리기 때문일 수 있다. 각자 익숙한 영농 방식을 바꾸는 과정에서 거부감을 느끼기도 하고, 사업 참여 이후 소득 변화 역시 태도에 영향을 미칠 수 있다.

“비료 줄이기 이런 것은 기술적으로 어려워하지는 않아요. 문제는 안 해본 일이라는 거죠. 비료 적게 줘도 괜찮나 자신이 없으니 불안해하고. 소출(주: 수확량) 줄까봐 신경 쓰는 거죠. 밤에 더 주거나 한 사람이 있어요. 아무리 이야기해도 몇 명은 위반해요.

“토종종자 하래서 심었는데 팔 데가 없어요. 토종종자나 혼작 하면 소량 생산이어서 팔 데가 없어요. 다 같이 다량으로 팔면 좋은데 각자 4~5말 나오고, 약 안 쳐서 모양도 엉망인데 팔릴 리 있나요? 농사짓게 하는 것도 좋지만 파는 문제도 핵심이에요. 매대라도 놓아 주든가. 농산물을 팔아야 농사짓는 사람도 재미있지.”⁷²

“몇 년 동안 해서 확산한다고 하길래 사업 열심히 참여했어요. 연 300만 원 주기도 하고. 이 돈이 도움이 되기는 하는데 들인 노력도 많고 소출도 줄고 독에 콩 못 심는 콩 손해 등 따지면 순소득은 차이 없어요.”

“논둑에 풀 안 베면 익충이 생겨서 해충을 잡아먹는다고 해서 했는데

⁷² 두 마을 참여자 생각이 달랐다. 한 마을은 토종종자 판로가 없다는 점을 강조한 반면, 다른 마을은 기존 직거래 방식으로 판매할 수 있어 어려움이 크지 않다고 한다.

어느 정도 효과가 있는 것 같아. 정부에서 해주는 항공 방제만 하니 우리도 편하고. 들고 나기 힘들고 기계도 못 들어가고 논 두 줄은 못쓰게 되고 해서 처음에는 풀 안 베려 했는데 대가를 주겠다고 해서 시행했어 요. 해보니 효과가 나오고 이러니 사람들이 점차 하고.”

5. 정책 대상 참여 증진: 향후 과제

충청남도에서 2년여 동안 시범사업 형태로 실시한 농업 생태환경 프로그램은 농업의 다원적 기능과 관련된 활동을 명시적으로 제시하고, 이에 상응하는 반대급부(remuneration)를 제시하는 방식으로 운영한 최초의 사업이라는 점에서 의의가 크다. 새로운 프로그램을 설계·실시하는 과정인 만큼 시행착오를 피하기 어려웠고, 개선 과제도 남아 있다. 2개 마을을 대상으로 실시한 사례 조사 결과를 일반화하기는 아직 어렵지만, 향후 다원적 기능 관련 활동을 강화하고자 할 때 고려할 점이 있다.

5.1. 교육

면담자는 교육 효과를 인정하면서도 교육 방식 등을 개선할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 첫째, 다원적 활동 관련에 참여하고자 하는 정책 대상이 필요로 하는 정보를 사전에 파악하여 제공하여야 효과를 높일 수 있다. 장현 마을은 2000년대 친환경농업을 시도하였지만 당시에 필요한 교육을 받지 못한 점을 성과 미흡 원인으로 제시하였다.

“이전 10년 경험을 되살리며 “당시에 교육을 받았으면 시행착오 적었을 텐데”라고 말하는 사람도 적지 않아요. 당시에는 친환경농업 하면 높은 값 받을 수 있다고 했지만 필요한 교육을 제공하지 않았거든요.”

둘째, 참여를 원하는 주민들이 익숙한 언어와 방식으로 교육을 실시할 필요가 있다. 장현 마을과 화암 마을 사례에서도 일부 주민을 제외하면 공식 또는 전문 용어에 익숙하지 않아 교육을 실시해도 내용을 이해하지 못하고 나중에는 의욕과 집중도가 떨어지는 문제를 겪었다고 한다.

“노인 분들은 PPT 강의 이해 못해요. 강사에게 전문 용어 빼고 쉽게 이야기해달라고 말했어요. 아르 대신 평, 관개 대신 물꼬, 비료 몇 kg 대신 몇 ‘푸대’ 이런 식으로. ‘포대’라고 해도 몰라요. “비료 시비량 몇 kg 줄이세요.” 이러면 이해 못하는데 “비료 반 푸대 줄이세요.”하면 바로 알아들으세요.”

“전문 용어 남발해도 못 알아들어요. 특히 노인분들. 우리가 다시 설명해 드리면 알아는 들으시는데 잔소리 하세요. “내가 평생 농사지었는데 네가 뭘 안다고” 식으로요. 지역 방언 쓰는 지역 공무원이 교육하면 효과를 높일 수 있지 않을까 해요.”

“백문이 불여일견이라고 하잖아요. 노인 분들 강의 이해 못해도 한 달 정도 지나면 신기하게 이해하고 따라와요. 노인 분들한테는 이론보다는 시연회와 실습해서 보여드리는 게 훨씬 빨라요.”

5.2. 세부 활동 및 운영 개선

교육을 마치고 세부 활동을 실제로 시작해도 초기에는 시행착오를 피하기 어렵다는 것이 면담자들의 공통 의견이었다. 사업에 참여했지만 오랜 기간 익숙해진 습관을 단기간에 바꾸기 어렵고, 세부 활동을 완벽하게 이해하지 못했으며, 활동 성과가 제대로 나올지 확신하지 못하는 등 다양한 원인이 작용한 결과로 볼 수 있다.

“초기에는 풀약(주: 제초제)이나 비료 치는 사람 있었어요. 시료 떠오라고 하면 일부는 잘 하는 집 논에서 떠서 내기도 했어요. 마을 사람들 다

알아요. “누가 약 졌나?”하는데 물증은 없죠. 소출 안 나올까, 위반했다고 받는 돈 깎일까 두려운 거예요. 이러다가 마을 사람끼리 갈등 나고 그러기도 했어요. 당초 신청한 금액보다 적게 나오니 행동 달라지기도 하고요. 2년차 들어가니까 더 잘 지키더라고요.”

세부 활동 내용이 너무 복잡하면 참여자가 선택하지 않거나 하더라도 암암리에 위반할 수 있다. 특히 모니터링 과정에서 어려움을 겪었다는 의견이 지배적이었다. 초기에 프로그램 운영 원칙을 확립하고 신뢰를 형성하는 과정이 중요하지만, 참여자가 할 수 있는 활동 수준을 가늠하여 시간을 두고 내용을 간소화하여 신중적으로 운영하여야 지속적으로 참여할 유인이 생길 수 있다.

“너무 과한 요구를 하면 안 돼요. 예를 들어 둠벙 넓이와 깊이를 재라고 하는데, 노인 분들은 대강 감으로 이야기하거든. 이걸 줄자로 잴 수도 없고. 용수도 논에서 몇 cm 잠겨 있나 보라고 하고. 이런 것은 못해요.”

“사람이 얼마 할 수 있는지 돈으로 평가하지 말고, 할 수 있는 만큼만 일을 할당하고 대가를 주었으면 좋겠어요. 기준과 할당량을 미리 짜고 하라고 하지 말고, 그러니까 토종식물 재배 면적 % 이런 식으로. 조금 더 자율적으로 하도록 했으면 좋겠어요. 고령층이 할 수 있는 일은 한계가 뻔하니 이들 사정을 고려하여 유연성 있게 해야죠. 크게 할 수 있는 사람도 있으니 상한도 유동성 있게 하여 많이 할 수 있도록 허용해야죠. 일부 필지만 풀약 치면 소용없지 않겠나?”

“활동 내역을 기록하라는데 시골 사람은 하루 기준으로 느슨하게 계산하는 데 익숙하고, 환산하기 힘든데 시간당으로 기록하라고 해서 복잡했어요. 예를 들어 환경개선사업(꽃 심기 등)하면 한 집에 100만 원인데, 일지를 잘 못쓰면 문제가 될 수 있거든요(주: 실제로 일한 시간만큼 활동비를 지급받지 못한다.). 한 집 살아도 부부는 안 되고 1명만 된다고 하고, 하루 4시간은 일하라고 하고 까다로워요. 그래도 다 하면 400만 원 정도 받을 수 있는데 쌀값으로 따지면 엄청나 열심히 하려고 하죠.”

교육 이수 조건, 면적 규모 등 다원적 기능 관련 활동 참여 조건 역시 지역별 참여자 특성에 맞추어 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 직불제를 운영하면서 반복되고 있는 실경작자가 받는 돈 일부가 소유주에게 귀속되는 ‘부재지주’ 문제도 비슷하게 나타나 지급 요건 역시 세밀하게 다듬을 필요가 있다.

“작년 재작년(주: 2016~2017년)에는 한 달에 한 번씩 교육했어요. 날짜 공고를 하지 않은 상태에서 교육 빠지면 돈을 적게 지급해서 불만이 많았어요. 반나절 교육 빠졌다고 30만 원 빼면 하루 품값이 아니라 큰 부담이거든요. 너무 야박하죠. 그동안 열심히 참여했는데 기준을 조금은 완화시킬 수 있지 않을까. 참여자가 많고 개개인 사정이 있는데 너무 획일적으로 기준을 적용했어요. 병원 한 번 가려면 3-4달 전에 예약해야 하는데, 며칠 전부터 공지를 해주어야 우리도 적응할 수 있죠.”

“나이 들면 도지(주: 임대) 주는 분이 많은데 이 분들이 프로그램 신청을 많이 해요. 활동 내역을 기록해야 하는데 이는 도지 준 분이 아니라 실제 하는 분한테 물어야 하는데. 마을 사람끼리 뻔히 알아요. 실제로 농사짓는 사람이 지원을 받을 수 있도록 해야지, 도지 주는 사람이 돈까지 받는 것은 적절하지 않아요. 땅 없는 사람은 프로그램 참여가 제한되어 경관 활동밖에 할 수 없고 소외되고, 프로그램 내에서도 빈익빈 부익부가 생겨요. 화합이 아니라 갈등이 생기는 거죠. 임대차 계약을 하지 않고 암암리에 거래가 이루어지는데, 이 문제를 해결하여 실경작자에게 돈이 가도록 해야 돼요. 실제로는 토지 소유자가 ‘갑’이기 때문에 실경작자가 이의 제기 못해요.”

앞으로 다원적 기능 관련 활동을 사업 형태로 확대하고자 할 때 마주칠 수 있는 가장 큰 문제는 모니터링이나 관리 과정을 누가 할 것인가라는 주체 문제이기 쉽다. 참여자가 관련 활동을 익숙하게 수행하고 서로 신뢰가 쌓인 뒤에는 모니터링 방식을 전환하여 부담을 줄일 수도 있지만, 초기에는 일정 기관 모니터링 업무 등을 전문적으로 담당할 사람이 필요할

것이다. 참여 지역 주민 중 필요한 역량을 가진 사람이 없을 수 있고, 이러한 역할을 수행할 수 있는 사람을 채용하는 일도 뜻대로 되지 않을 수 있기 때문이다.⁷³

“정부 돈을 받다 보니 기록도 하고, 사진도 찍고, 연말에 결산해서 청구해야 하고 복잡해요. 70~80명 일을 해야 하는데 컴퓨터 다룰 수 있는 사람도 없고 해서 내가 그나마 젊다는 이유로 맡았어요.”

“사업 계획서 등등 할 때 너무 어려워요. 서류가 항상 일이에요. 내가 할 수 없어 누군가에게 부탁하는 게 너무 힘들어서 사업 받기도 어렵고요. 양식 받으면 수기로 기록해서 사진 찍어 카톡(주: 카카오톡)으로 보내곤 해요. 이런 일만 대행해 줘도 도움이 될 거예요.”

“면에서 큰 동네라 사람이 많아 반장에게 일을 나누어 맡겨요. 어떤 조는 일부 주민이 제대로 활동을 안 해요. 다른 조 3시간 일하는데 이 조는 1시간만 일하는 식으로요. 조장도 관리 못하기에 같이 모여 하기로 하는 등 말은 하는데 조율이 쉽지 않아요.”

“이런 일(주: 모니터링 및 일지 작성) 하려면 나름 전문성을 갖춘 인력이 필요한데, 이런 일을 기술센터나 관공서에서 하기 어려울 거예요. 이런 사업 하려면 젊은 사람 필요한데. 귀농 귀촌인들이 프로그램에서 할 수 있는 역할은 있을 텐데 참여하려 할까? 안 하려 할 거예요.”

“마을 일에 집중하다 보면 내 농사가 늦어지고, 이러다 보면 가족들도 힘들어 해요. 이렇게 마음도 힘들지만, 시골 일은 몸으로 부딪쳐야 해서 몸도 힘들어요. 내 일과 마을 일 순서가 항상 갈등의 원인이고, 칭찬 받기는 어렵고 욕먹기는 쉽죠. 차라리 공식적으로 활동비나 관공비를 주었

⁷³ 화암 마을에서는 2018년부터 마을 사무장을 채용했다고 한다. 2년 동안 농업 생태환경 프로그램에 참여하면서 겪은 어려움을 완화하려는 것도 이유였다고 한다. 군비 80%, 자부담 20%로 인건비를 마련한다고 한다.

으면 좋겠어요. 이장은 월급 받지만 적고, 부녀회장 이런 자리는 돈 못 받고, 일 많고, 욕먹는 자리거든요.”

5.3. 활동 단가 및 예산

다원적 기능 관련 세부 활동을 설계하는 과정은 물론 단가를 결정하는 과정에서도 정책 대상의 참여를 유도하고 의견을 적극 반영할 필요가 있다. 농업 생태환경 프로그램도 도입 과정에서 많은 논의를 거쳤지만, 사업을 시행하면서 갈등과 불만이 많이 표출되었다고 한다.

“지금 생각하면 실험 대상이었던 것 같아요. 이 일 한다고 평생 살았는데 굳이 새로 프로그램을 해야 하는가? 오히려 우리가 ‘갑’인데, 미리 만든 틀에 우리보고 맞추라고 하는 것은 온당하지 않죠.”

“올해 보니까 찬물 나는 논은 찬물이 들어가면 벼가 안 자라니 돌을 쌓아서 막아 놓는데, 충남연구원에서 와서 보더니 황금 개구리도 있고 하다고 논 가장자리에 돌을 두자고 하더라고. 그런데 돌을 두는 것과 황금 개구리 자라는 것은 상관없거든. 찬물 나는 논은 물 마르면 소용없는데, 이론과 실체가 잘 안 맞는 것 같아.”

“실제 농사짓는 사람은요. 자기 땅 전체에 뿌릴 비료 포대를 경운기에 싣고 하루 종일 돌아다니면서 넣는데, 충남에서는 지번별로 얼마씩 넣으라고 하니 말이 안 통해요. 하루 총량을 마지기로 나누게 하거나 등등 현실적으로 계산을 해야지 않겠나 싶어요.”

“마을 사람 특성을 보고 맞추어야 하는데, 프로그램 미리 만들어 놓고 여기에 맞추라고 하니 어려울 수밖에 없어요. 오랫동안 농사지으며 살아온 방식을 바꾸라고 하는 것도 어렵고, 개인 사업인데 강제할 수도 없잖아요. 틀을 짜 와서 이렇게 해야 한다고 하면 갈등이 생길 수 있어요. 서로 절충을 해야 하는데. 정책 짤 때도 농민을 위하는 것이 무엇인가 같이 이야기를 해야 하고.”

다원적 기능을 확충하고자 하더라도 기존 영농 방식을 바꾸는 방식에서 생길 수 있는 위험 그리고 이 과정에서 수반되는 비용 증가나 기대소득 감소를 상쇄하지 않거나, 통상적으로 하지 않는 활동을 하는 대가를 지급하지 않으면서 변화를 유인하기는 쉽지 않다. 재정 지원을 한 뒤에도 다원적 기능 관련 활동에 참여한 사람들은 지원 규모와 기간에도 민감하게 반응하기 쉽다. 보다 구체적으로 활동별 단가 설정과 상한, 반대급부 지급 기간, 지급 시기 등을 세밀하게 설계하여야 한다.

“자기 논 중 일부만 생태 프로그램에 포함시키고, 나머지는 포함시키지 않은 사람도 있어요. 1천 평 신청하나, 3천 평 신청하나 받는 돈은 상한가가 똑같으니까. 일부가 프로그램 안 들어간 땅 다른 사람에게 빌려주고 돈 받아서 문제가 생기기도 했고요(주: 실경작자 문제).”

“연말에 정산을 하는데 1년차에는 돈이 안 나오니 사람들이 의구심을 가졌어요. 2년차에 돈을 받아보고 써보니 너무 행복해 하시고 더욱 열심히 참여하셨죠. 농림부 사업(주: 농업환경보전 프로그램 시범사업)은 목요일마다 정산하고 월요일마다 돈이 들어와서 반응이 좋아요.”

“시골에서는 11월부터 2월이 한가하고 돈 쓸 수 있는 시기인데 돈은 갑자기 심기 시작하는 3월에 나오더라고요.”

과거 실시했던 정책 사업에서도 지원 기간이 끝나면 성과가 감소하는 사례를 발견할 수 있다. 친환경농업직불금 수령 기간이 끝난 뒤 관행농업으로 전환하는 농가가 발생(국회예산정책처 2014: 88)하거나 경관보전직불금 지급이 끝난 뒤 경관 조성 활동이 이어지지 못하는 문제(성주인·박주영 2008) 등이 그 예이다. 앞서 제시한 시차적 접근 관점에서도 정책 실시 기간은 중요하다. 시행착오를 거치고 세부 활동에 익숙해진 다음 다원적 기능 관련 활동이 ‘습관화’될 때까지는 공공 부문에서 기틀을 마련하는 것이 최소한의 필요조건일 수 있다. 이런 점을 고려하면, 시범사업 이후 본 사업을 실시하더라도 참여자들이 시행착오를 거치고 경험을 쌓

을 수 있도록 세부 활동 내역과 단가를 함께 단계적으로 높이는 접근이 필요할 수 있다.

“평생 농사지는 사람에게 공장 운영하라는 것은 무리예요. 6차 산업 이런 거, 개인이 착복하거나 마을 사람과 원수 되는 일만 찾아요.”

“한 2년 하면서 알아 가는데 사업이 중단되어서 아쉬워요. 알만 하니까 끝난 거죠. 좋게 땅도 만들어 놔는데 지속적으로 하지 않고 중단한 거잖아요.”

“경관 사업을 하다 보면 달라지는 게 보여서 사람들이 힘을 내는데, 농사는 달라요. 풀 안 깎으면 농사 안 될까 두려운데 실험해 볼 기회가 없잖아요. 한 두 해 해보니 되는 것 같기는 한데 3년 정도는 모니터링 해야 정확한 자료가 나오지 않을까 해요.”

“시범 사업은 농림부, 충남도청, 보령시청, 컨설팅 업체가 같이 들어왔어요. 시범사업 하다 보면 몸에 익더라고요. 2년 동안 사업에 참여한 뒤 계속하는 사람이 많아요. 단, 첫 해는 “시행착오를 느끼는 해”라고 봐야 할 거예요. 2년차부터 느끼는 바가 있어서 사업이 궤도에 올랐다고 생각해요.”

“농촌 주민들은 공짜 사업이라는 인식을 가지곤 합니다. 뭐냐면 시골 사람은 보조사업 등에 금방 익숙해져 ‘당연하게’ 여기는 경향이 있다는 거죠. 충남 프로그램 하면서 2년 동안 6억 원이 들어왔는데 부담스러웠어요. 우리 마을(주: 장현 마을)은 충남 끝나고 올해 농림부 사업(주: 농업환경보전 프로그램 시범사업⁷⁴) 들어왔는데 4천만 원 배정 받았어요. 일부는 금액이 적다고 불만 가져요.”

⁷⁴ 보령시 청라면 장현1리(은행 마을), 함평군 함평읍 장년3리(백련 마을), 문경시 원북리(희양산 마을)를 대상으로 실시하고 있다. 자세한 내용은 이정화(2018)를 참고하기 바란다.

5.4. 정책 대상 및 지역 특성 반영

세부 활동을 설계하고 운영하는 과정에서 해당 지역과 참여자의 특성 뿐만 아니라 정서적 측면을 함께 고려해야 적극적으로 참여하여 활동하도록 유인할 수 있다. 또한 영농 활동을 중심으로 이루어지는 세부 활동의 계획 및 교육 시기 역시 조정할 필요가 있다.

“시골 문화란 게 있어요. 초반에 문화를 인정하지 않아 많이 싸웠어요. 일할 때 먹을 것 주잖아요. 새참. 사업비로 못 준다고 해서 (사람 이름)과 (사람 이름)이 사비로 물과 간식을 마련했어요. 사람이 많으니 한 번에 3~4만 원씩 들었다더라고요. 어른들은 당연히 간식 있어야 한다고 그러고. 결국 나중에 마을 회의 때 조금씩 돈 모아서 (사람 이름)과 (사람 이름) 보충해 줬어요.”

“경관(주: 농촌 경관 사업) 하면서 점심을 다 같이 먹자고 제안했어요. 독거 또는 70~80대 부부가 많아요. 예전에는 남의 논 옆이나 도로 옆에 깨나 콩 심곤 해서 마찰을 빚곤 했는데, 점심 먹고 쉬시게 유도하자 이런 문제가 줄기도 했고요. 공동체 분위기도 살아났어요. 예전에는 자녀가 과일 보내주면 혼자 먹다가 썩으면 버리는 식이었는데 마을 회관에 가져오기 시작하더라고요.”

“농한기에 미리 이야기하고 다음 해 사업과 일정을 준비했으면 좋겠어요. 한창 바쁜 시기에 일을 넣으면 오히려 복잡해요. 농사는 때가 있는데 때가 지나서 사업이 들어와요. 발은 3월부터 관리해야 해서 메밀 심고 있는데, 얼마 전 (기관 명)에서 연락 와서 배추 비료 시험포로 쓰고 싶다고 하길래 메밀을 다 뽑았죠. 메밀은 중복 지나서 심어야 하는데 씨앗도 제때 안 주고 해서 발만 3번 갈았어요. 농한기에 사업이 들어와야 하는데 자꾸 엇박자가 나요.”

6. 소결

충청남도가 추진하고 있는 농업 생태환경 프로그램은 중앙 정부가 추진하고자 하는 공익형 직불제와 유사한 측면이 있다. 따라서 향후 농업·농촌의 다원적 기능 확충 및 이를 근거로 한 지원 중심의 새로운 농업·농촌 정책을 도입하고자 할 때 반드시 갖추어야 할 기본 전제와 향후 과제를 제안하고자 한다.

6.1. 기본 전제

첫째, 사전 교육을 통한 공감대 형성이 필요하다. 사업 시작 전에 농업인을 대상으로 한 사전 교육이 이루어져야 하고, 사업 과정에 지속적인 컨설팅이 필요하다. 둘째, 사업 추진을 위한 마을조직체 구성이 이루어져야 한다. 사업 내용을 효과적으로 전달하고 마을 인력을 활용해 모니터링을 할 수 있는 체제를 구축하려면 별도 마을 조직체를 구성할 필요가 있다. 셋째, 사업 내용에 대한 지역 및 농업인 의견이 반영되어야 한다. 어떤 사업을 일방적으로 추진하기보다는 사전 교육을 통해서 농업인의 의견을 반영함으로써 지역 실정에 맞는 프로그램으로 재설계해야 하여야 참여율과 효과를 높일 수 있다.

6.2. 일반화의 과제

첫째, 농가당 사업 규모 및 단가를 적정하게 책정해야 한다. 농가당 총사업 규모는 300만 원(식량자급과 농업생태 200만 원, 농촌경관 100만 원) 정도로 설정하고, 단가는 현재 기준보다 하향 조정할 필요가 있다. 특히 작물다양화 및 토종씨앗 재배 및 채종 프로그램은 사업 단가가 높게 설정되어 있기 때문에 조정할 필요가 있다.

둘째, 프로그램의 단계적 구성과 전환이 유도되어야 한다. 많은 사업

내용을 평면적으로 나열하기보다는 기초(최초 2년), 전환(기초 이후 3년), 심화(전환 이후 계속) 등으로 구분해 추진할 필요가 있다. 기초 및 전환 단계가 지난 이후 그다음 단계로 이전하지 않으면 더 이상 프로그램에 참여할 수 없도록 하고, 심화 단계는 계속 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 프로그램을 유형화하여 사업 효과를 높여야 한다. 시범 사업 프로그램 중 12개의 사업이 4개의 사업 유형으로 분류되고 있는 것처럼, 연관성이 높은 프로그램을 패키지 형태로 설정·추진함으로써 사업 효과를 제고해야 한다. 유형화된 프로그램을 제공하면 사업 내용도 간소화시킬 수 있고, 참여를 원하는 농업인과 주민도 보다 쉽게 의사결정을 할 수 있을 것이다.

넷째, 농촌경관 부문 세부 프로그램 추진 방식에 대한 재검토가 필요하다. 시범 사업 때는 농촌경관 부문 사업을 마을 단위 협약 방식으로 추진하였으나, 이는 책임 소재가 불명확한 문제가 있다. 반면 농가 단위 혹은 모임 단위로 추진하면 사업 효과가 낮을 수 있고, 마을 공동체가 훼손될 우려가 있다.

다섯째, 모니터링 및 사업 관리 방안을 마련해야 한다. 현재 시범 사업 단계로 모니터링 체제가 정비되지 않았으나, 관련 조직 및 지방자치단체 간 역할 분담에 대한 방향 설정이 이루어져야 한다. 아울러 농촌 지역에 거주하는 주민을 대상으로 모니터링 및 컨설팅 인력을 양성하고, 장기적으로 관련 단체가 조직화될 수 있도록 지원해야 할 것이다.

여섯째, 사업 효과에 대한 지속적인 관리가 이루어져야 한다. 시범 사업이 전면적으로 확대되려면 시범 사업 및 본 사업이 추진된 이후 지속적으로 사업 효과에 대한 사회적·경제적·환경적 성과분석이 이루어져야 할 것이다.

일곱째, 예산 확보 및 사업 확대가 이루어져야 한다. 시범 사업 결과를 토대로 농업 생태환경 프로그램의 효과를 검증하고 예산 확보가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 국회도서관. 2013a. 『세계의 헌법: 35개국 헌법 전문 I』 개정판. 국회도서관 법률자료과.
- 국회도서관. 2013b. 『세계의 헌법: 35개국 헌법 전문 II』 개정판. 국회도서관 법률자료과.
- 국회예산정책처. 2014. 『2015년도 정부 성과계획 평가: 경제·산업』. 국회예산정책처.
- 권영성. 2009. 『헌법학원론』. 법문사.
- _____. 2010. 『헌법학원론』. 법문사.
- 금동흙. 2014. 『2015 New 단권화 헌법강의』. 아름다운 새벽.
- 김광임·문현주·황석준·김창길·최혁재. 2004. 『농촌토지이용구조 변화와 환경영향』. 한국농촌경제연구원.
- 김대순. 2009. 『국제법론』 제14판. 삼영사.
- 金文顯. 2001. 『사회·경제질서와 재산권』. 법원사.
- 김병택. 2001. 『한국의 농업정책』. 한울 아카데미.
- _____. 2004. 『한국의 쌀정책』. 한울 아카데미.
- 김정호. 2012. 『가족농 연구: 농가와 농업경영의 과거·현재·미래』. 한국농촌경제연구원.
- 김철수. 2007. 『헌법학개론』. 박영사.
- 김철수. 2013. 『헌법학신론』 제21전정신판. 박영사.
- 김철수·정재황·김대환·이효원. 2014. 『세계비교헌법』. 박영사.
- 김학성. 2018. 『헌법학원론』 전정2판[2018년판]. 피앤씨미디어.
- 김홍균. 2017. 『환경법』 제4판. 홍문사.
- 금동흙. 2014. 2014. 『2015 New 단권화 헌법강의』. 아름다운 새벽.
- 나승렬. 2010. “G-7 국가들의 농지보전 노력.” 『나라경제』 4월호: 98-101.
- 남상택. 2010. “헌법상 토지 재산권의 보장과 제한.” 『복지행정연구』 26: 183-201.
- 농림축산식품부. 2017. 『농업·농촌 관련 헌법조항 현황 및 개정 방향』. 농림축산식품부.

- 마이클 캐롤란. 2013. 김철규·윤병선·이철·이해진·김선업·김홍주·허남혁 옮김. 『먹거리와 농업의 사회학』. 따비.
- 민병로. 2006. 12. 1. “헌법상의 재산권의 보장과 한계 - 헌법재판소 결정을 중심으로 -.” 『토지법학』 22: 279-299.
- 박균성·함태성. 2015. 『환경법』 제7판. 박영사.
- 박석두·김정호·김창호. 2011. 『농업구조정책의 평가와 방향 정립에 관한 연구- 쌀 농업을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 박진도. 1994. 『한국자본주의와 농업구조』. 한길사.
- 박진도·이관률·강마야. 2015. “대한민국 농업직불금의 새로운 길.” 농업 제도개선을 위한 국회 심포지엄 발표자료(2015. 2. 2.).
- (사)한국헌법학회(편). 2013. 『헌법주석[I]』. 박영사.
- 서세욱. 2012. “농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제.” 『예산현악 분석』 제40호. 국회예산정책처.
- 서원상. 2004. 12. 30. “지속적 개발의 ‘지속성’ 개념에 관한 법학적 접근.” 『환경정책연구』 3(2): 59-87.
- 성낙인. 2018. 『헌법학』 제18판. 법문사.
- 성주인·박주영. 2008. “농촌경관보전직불제 성과 분석과 발전과제 도출.” 『농촌관광연구』 15(1): 85-111.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과 분석과 개선 방안 연구 (1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·이명기·남숙경·임정빈·심영규·김상태. 2017. 『주요 국가의 다원적 기능 관련 법·제도 현황 분석 및 국내 활용 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2018. “농촌 환경·생태 보전을 위한 공익적 직불제 개편 방향과 과제.” 한국유기농업학회 하계 학술대회 발표 자료. 2018. 6. 26.
- 이정화. 2018. 『농업환경보전 프로그램의 현장 적용성-지역단위 농업환경 관리를 위한 실증연구를 중심으로』. 지역활성화센터.
- 이정환. 1997. 『농업의 구조전환: 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.
- 이태호·임정빈·안동환·서명천·김규호·차병곤·김태이. 2011. 『현 정부 농정의 중간 평가와 개선과제 연구』. 농림수산식품부.
- 임정빈. 2017. “농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향.” 『헌법상 농업 조항 어떻게 개정할 것인가?』 2017. 3. 15. 국회토론회 자료집.

- 정극원. 2004. 2. “헌법의 가치결정과 재산권보장의 규범구조.” 『공법학연구』 5(1): 145-167.
- _____. 2016. 8. “국토의 이용 개발과 토지 재산권 간의 관계에 관한 일고찰.” 『토지공법연구』 75: 177-196.
- _____. 2017. 8. “세계 각국의 헌법상 토지 재산권 관련 규정과 우리나라 헌법개정에 있어서의 시사점 검토.” 『토지공법연구』 79: 197-220.
- 정희성·변병설. 2004. 『환경정책의 이해』. 박영사.
- 조석곤. 2004. “1980년대 자유주의 농정에 대한 평가.” 『농촌경제』 27(3): 55-76.
- 조현권. 2006. 『환경법』. 법률문화원.
- 최양부. 2018. “지속가능한 생태농업을 향한 새 도전: 생태 문명 시대 농의 생태화를 위한 새 도전과 과제.” 2018. 6. 26. 한국유기농업학회 하계 학술대회 기조 강연 자료.
- 한국농업경제학회. 2017. 6. 『농업·농촌 관련 헌법조항 현황 및 개정 방향』. 농림축산식품부.
- 한국농촌경제연구원. 2015. 『농업·농촌 70년』. 한국농촌경제연구원.
- Bándi, G., M. Szabo and A. Szalai. 2016. 한국법제연구원(번역). 『지속가능성, 법 그리고 공공선택』. (주)중앙경제.
- 한수웅. 2018. 『헌법학』 제8판. 법문사.
- 허영. 2017. 『헌법이론과 헌법』 신8판. 박영사.
- _____. 2018. 『한국헌법론』 전정14판. 박영사.
- 洪準亨. 2000. 12. “持續可能的 삶의 權利로서의 環境權.” 『法曹』 49(12): 247-289.
- 홍준형. 2005. 『환경법』 제2판. 박영사.
- 황수철·이명현·장민기·유리나·박윤지. 2018. 『지속가능성과 다기능성 기반의 농업발전 전략 연구』. 농림축산식품부.
- Agrawala, S. and M.A. Cane, 2002. “Sustainability: Lessons from Climate Variability and Climate Change.” *Columbia Journal of Environmental Law* 27: 309-321.
- Aust, A. 2005. *Handbook of International Law*. Cambridge University Press.

- Birnie, P. and A. Boyle. 2002. *International Law and the Environment*, 2nd ed. Oxford University Press.
- Burton, R.J.F., Kuczera, C. and Schwarz, G. 2009. Exploring Farmers' Cultural Resistance to Voluntary Agri-environmental Schemes. *Sociologia Ruralis* 48(1): 16-37.
- Dernbach, J.C. 1998. "Sustainable Development as a Framework for National Governance." *Case Western Reserve Journal of International Law* 49(1): 1-103.
- Lowenfeld, A.F. 2002. *International Economic Law*. Oxford University Press.
- Munasinghe, Mohan and McNeely, Jeffrey. 1995. "Key Concepts and Terminology of Sustainable Development." in Munasinghe, Mohan and Shearer, Walter. (eds.) *Defining and Measuring Sustainability: The Biogeophysical Foundations*. The United Nations University and the World Bank.
- Pricewaterhouse Coopers for the European Commission. 2006. 11. 27. European Commission Regional Workshop on "Sustainable Development and Regional Trade Agreements": Caribbean Workshop on Building Sustainable Development Issues into Economic Partnership Agreements (EPA), Final Report (Technical Report).
- Sands, P. 1994. "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles," in Winfried Lang. (ed.) *Sustainable Development and International Law*. Graham & Trotman/M. Nijhoff.
- _____. 2003. *Principles of International Environmental Law*, 2nd ed. Cambridge University Press.
- _____. 2004. O Princípio da Precaução. Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey: 29-46.
- Segger, M.C. 2006. "Sustainable Development in Regional Trade Agreements," in Study Group for Global Environment and Economics. 1991. Pollution in Japan, Our Tragic Experiences: Case Studies of Pollution-related Damage at Yokkaichi, Minamata, and the Jinzu River.

- UN. 1992a. United Nations Conference on Environment & Development (Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992). AGENDA 21
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.
 검색일: 2018. 8. 11.
- UN. 1992b. REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). Annex I RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. UNGA Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I).
- UN. 4 September 2002. Report of the World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002). Annex Johannesburg Declaration on Sustainable Development. UN Doc. A/CONF.199/20.

<홈페이지>

- 법제처. 2018. 「중화인민공화국 헌법」 번역본(2018. 3. 11. 개정)
[file:///C:/Users/com/Downloads/%EC%A4%91%EA%B5%AD_%EC%A4%91%ED%99%94%EC%9D%B8%EB%AF%BC%EA%B3%B5%ED%99%94%EA%B5%AD%20%ED%97%8C%EB%B2%95_%EB%B2%88%EC%97%AD%EB%B3%B8\(2018-3-11%EA%B0%9C%EC%A0%95\).pdf](file:///C:/Users/com/Downloads/%EC%A4%91%EA%B5%AD_%EC%A4%91%ED%99%94%EC%9D%B8%EB%AF%BC%EA%B3%B5%ED%99%94%EA%B5%AD%20%ED%97%8C%EB%B2%95_%EB%B2%88%EC%97%AD%EB%B3%B8(2018-3-11%EA%B0%9C%EC%A0%95).pdf).
 검색일: 2018. 8. 17.

