농업·농촌의 공익 기능 법제 비교분석을 통한 개선 방안 연구*

A Study on the Improvement Plan through Analysis of the Legal System on the Multifunctionality of Agriculture and Rural Areas

이 민 우 (농촌진흥청 국립농업과학원 농업연구사 - 주저자)
김 민 지 (농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원 - 공동저자)

Abstract

Min-U Lee / Min Ji Kim

The purpose of this study is to suggest an institutional improvement method to support farmers' income based on the Multifunctionality of agriculture and rural areas. In order to accomplish this purpose, this study analyzes the legal system of Korea, Switzerland, and Japan, which enacts and implements laws on the Multifunctionality of agriculture and rural areas, and compares them.

In the country where laws related to the Multifunctionality are systematized, it is judged to be the country with a high degree of national consensus on the Multifunctionality and this study suggests two alternatives to improve the legal system in Korea. First, this study proposes a method to incorporate provisions on the Multifunctionality and compensation in the Constitution. The second alternative is to systemize the Multifunctionality and compensation in one law through amendment of current「Agricultural Food Basic Law」and enactment a new legislation.

Keywords: Public service function, Multifunctionality, Typification, Typification, Agricultural Food Basic Law

I. 서 론

국제적으로 시장개방화에 따른 자유무역주의가 확대되면서, 많은 국가들에서는 자국의 농업과 농촌에 대한 지원 필요성의 정당성 확보를 위해 농업·농촌의 공익적 기능에 관한 규정을 헌법과 법령에 명시하고 이를 토대로 국민들의 공감대를 형성하고자 노력하고 있다. 이와 같은 현상은 농업과 농촌을 동일한 시각에서 바라보던 상황의 변화가 생기면서 몇 가지 원인에 의해

* 본 성과물은 농촌진흥청 연구개발사업(세부과제:PJ014144022019)에 의해 이루어진 것임

생산활동으로서의 농업뿐만 아니라 생활공간으로서의 농촌에 대한 중요성이 부각되면서 생긴 것으로 해석된다. 또한, 교통의 발달과 삶의 질을 추구하는 도시민의 인식변화로 인해 도시와 농촌 간의 교류가 활발해지면서 농촌은 더 이상 식량을 생산하는 생산적 기능만을 수행하는 곳이 아니라 농촌이 제공하는 문화, 환경, 사회적 재화에 대한 소비가 증가에 따라 농촌의 소비 기능에 대한 관심이 증가하는 것도 농업과 농촌의 역할 변화의 원인이라고 할 수 있다. 결국, 농업만을 강조하는 정책은 특정 산업에 대한 특혜로 비춰질 수 있어 농업뿐만 아니라 농촌도 함께 고려의 대상으로 삼아, 농업과 농촌이 국민들에게 제공하는 공익적 기능에 대한 연구가 필요한 시점이 된 것이다. 그럼에도 불구하고 학계에서는 여전히 농업의 다원적 기능, 공익적 가치, 다기능 농업, 농업·농촌의 공익적 기능 등 용어가 혼재하면서 개념의 혼란을 가져오고 있는 현실이다. 이제는 소모적인 논쟁에서 벗어나 농업과 농촌이 제공하는 공익적 기능에 제도적 차원의 접근이 필요하다.

현행 「농업·농촌 및 식품산업기본법」(이하, 농업식품기본법)은 농업·농촌의 공익 기능에 관한 조항을 10여 조항이나 규정하고 있지만, 공익 기능을 토대로 점점 쇠락해가는 농업과 농촌에 실질적인 지원을 할 수 있는 법적 근거가 미흡한 것이 현실이다. 기존 선행연구에서는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 정당성 부여를 위한 가치평가 위주의 연구나 공익적 기능에 대한 국민인식과 지불의사에 대한 반복적 확인, 공익적 기능의 개념과 범위에 관한 소모적 논쟁 등에 초점이 맞춰져 있었다.

이를 보완하고자 본 연구는 농업·농촌의 공익적 기능이라는 논의에 생명력을 부여하여 국가와 지방자치단체에서 농업인의 소득을 보완해주는 정책과 제도를 시행해 농업인의 농업활동 유지와 농촌정주가 확보하도록 하고, 그를 통해 농업과 농촌이 제공하는 공익적인 기능을 농업인을 포함한 전 국민이 향유할 수 있도록 하고자 한다.

Ⅱ. 연구의 방법

본 연구의 목적은 농업·농촌의 공익적 기능을 토대로 농업인의 소득을 지원하는 국내외의 법과 제도를 분석하여 유형화하고, 각 유형에 해당하는 대표적 입법례를 검토하여 농업·농촌의 공익적 기능을 통해 농업인의 소득을 보장하기 위한 법·제도의 개선방향을 제시하는 것이다. 이를 위해 국내외의 공익 기능 법제를 상호 비교하여 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 찾고자 하였다. 특히, 스위스와 일본 등 외국의 헌법과 법률에 대해서도 그 입법형태와 내용을 분석하여 공익적 기능 법률의 유형화와 비교의 대상으로 활용한다. 우리나라의 경우, 2018년 3월 정부에서 공개한 헌법개정안과 현재 시행되고 있는 법률 중에서 공익적 기능에 대해 규정하고 있는 「농업식품기본법」을 분석의 대상으로 삼아 연구를 진행한다.

농업·농촌의 공익적 기능에 관한 법제의 내용을 분석한 본 연구는 문헌연구를 통해 농업 관련 법률 등에 나타난 공익적 기능의 개념 및 범위, 공익적 기능에 대한 국민의 인식을 확인한다. 해외 주요 국가의 헌법과 법률의 내용을 분석하여 공익적 기능에 대해 규정하고 있는 법제를 유형화한 다음, 각 유형에 해당하는 입법례를 확인하고 상호 비교하여 우리나라 법제의 개선방안을 도출하는 방법을 활용한다.

하지만, 본 연구가 언어적 한계와 자료 확보의 곤란성 등으로 인하여 공익적 기능 법제의 분석 대상 국가를 한국, 스위스, 일본으로 제한하고 있는 점은 본 연구의 한계이다.

Ⅲ. 공익적 기능 법제의 유형화

1. 공익적 기능 법제의 유형화가 갖는 의미

법(法)이라고 하는 규범은 국민들의 합의를 통해서 탄생한다. 농업·농촌의 공익적 기능과 관련된 법 역시 공익적 기능에 대한 국민적 인식과 합의를 반영하여 제정됨은 당연하다. 상위의 법원(法源)인 헌법에 그 합의의 내용을 반영하고 있는 법제와 하위의 법원(法源)인 행정규칙, 자치법규 등에 공익적 기능에 대한 규정을 갖고 있는 것은 그만큼 법을 만들어 내기 위한 국민적 합의의 차이에서 발생한다. 상위법원인 헌법에 관련 규정이 있는지 또는 그 하위의 법률에 근거하고 있는지에 따른 법원(法源)의 차이는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 국민적 합의가 어느 정도에 이르고 있는지를 확인할 수 있는 준거(準據)가 된다. 이와 같은 관점을 바탕으로 할 때 국가의 농업·농촌정책의 시각차이로 농업과 농촌 부문에 대한 예산의 차이가 있을 수도 있지만 한국, 스위스, 일본이 운용하고 있는 법률과 제도의 차이에서 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상의 차이가 발생하는 것은 아닌가라는 의문이 생긴다. 예산을 비롯한 정부의 활동인 행정행위는 법률에 근거하여야 한다는 '법률유보'원칙이 존재하기 때문에 농업·농촌정책의 시행은 제정·시행 중인 현행법에 근거해야 하고, 농업·농촌의 공익적 가치 보상과 관련된 예산의 편성과 제도의 시행 역시 국가별로 제정된 법제에 따라 시행되기 때문에 농업·농촌의 공익적 기능에 대해 규정한 법제 고찰의 필요성은 크다. 또한, '헌법-법률-명령-규칙'으로 이어지는 체계화된 법체계를 갖고 있는 나라일수록 공익적 기능에 근거한 정책을 시행하기에 좀 더 확고한 시스템을 갖추고 있음은 자명하다. 이러한 관점을 토대로 한국, 스위스, 일본의 농업·농촌의 공익적 기능 관련법의 존재형식(법원, 法源)과 농업·농촌의 공익적 기능을 보상하기 위한 법제의 비교를 통해 법제의 정비를 통한 농업·농촌의 공익적 기능에 근거한 농업인 소득지원 방안에 대한 대안을 찾고자 한다.

2. 법제의 유형화 및 방법론

1) 공익적 기능 법제의 유형화 기준

본 연구에서는 공익적 기능을 유형화하기 위한 기준으로 농업·농촌의 공익적 기능 조항의 존재 형식이라는 법원(法源)의 차이와 공익적 기능에 대한 보상 조항의 존재 유무라는 두 가지 기준을 활용하고 공익적 기능 관련 법제를 구분하고자 한다.

(1) 공익적 기능 관련 조항의 존재 형식(法源)

법원(法源, Rechtsquelle)은 법을 제정하는 힘으로서, 실질적으로는 법이 성립하는 기초로서 법의 타당성 근거이며 형식적으로는 법의 존재형식인 법이 실제로 나타나는 형식과 종류를 의미한다(홍성찬, 1995:77).

헌법이 최상위의 법원(法源)이고, 헌법에 근거하여 법률이 타당성을 갖게 되며, 명령과 규칙은 법률에 근거하게 되므로 성문법원의 체계는 '헌법-법률-명령-규칙'의 구조가 된다. 본 연구의 대상이 되는 농업·농촌의 공익적 기능을 담고 있는 법의 체계도 '헌법-법률-명령-규칙'의 체계를 이루고 있음은 당연하다. 아울러 상위법원에 근거하여 하위법원은 타당성을 인정받을 수 있는 것도 같은 원리이다. 따라서 공익적 기능 법원(法源)의 유형을 나눔에 있어, 상위법원인 헌법에 관련 규정이 있는지 또는 그 하위 법률에 근거하고 있는지를 기준으로 삼는 것은 해당 국가에서 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 국민적 합의가 어느 정도에 이르고 있는지를 확인할 수 있는 준거(準據)가 된다. 즉, 각국의 입법방식이 동일한 것은 아니므로 헌법에 공익적 기능에 관한 조항을 제정하여 그에 근거한 법률이 제정·시행되는 규정방식을 갖고 있는 국가도 있고 헌법적 근거 없이 법률에서 규정하는 입법방식을 취한 국가도 있는 것이다. 이러한 입법방식의 차이가 국가별 공익적 기능을 유형화하는 기준이 될 수 있는 이유는 입법방식의 차이야 말로 공익적 기능에 대한 국민적 합의를 확인하기 위한 수단이기 때문이다.

(2) 공익적 기능에 대한 보상 규정의 존재 유무

법률의 실효성(實效性)은 법률의 내용이 실현될 수 있는 힘이다. 즉, 법률이 사람들에 의하여 실제로 준수되고 실현되는 것이 법률의 실효성인 것이다. 법률이 실효성을 확보하는 방법은 국가권력에 의하여 법률의 내용이 실현될 수 있도록 강행될 수 있는 구체적 수단을 마련하는 것이다. 농업·농촌의 공익적 기능 법률의 경우에도 같은 논리는 적용된다. 다만, 실효성을 확보하는 수단의 모습이 법률의 내용에 따라 서로 상이한 형태를 갖게 되는 차이는 존재한다. 공익적 기능 법제의 경우에는 농업·농촌의 공익적 기능이 유지되는데 기여함에 따른 보상(직불금과 같은 금전적 보상을 포함하여)일수도 있고, 직불제에서 논의되고 있는 의무이행사항(cross compliance), 또는 국가기관의 행위를 강제하기 위한 법률상의 기본계획이 실효성 확보수단이

될 수도 있다.

농업·농촌의 공익적 기능과 관련된 법제의 비교분석을 통한 농업인의 소득지원 방안을 도출하고자 하는 본 연구에서는 공익적 기능 법제의 유형을 구분하기 위한 기준으로 공익적 기능의 보상체계를 법에서 갖추고 있는가를 활용한다.

2) 공익적 기능 법제의 유형 구분

공익적 기능 조항의 법원(法源)과 보상 조항의 존재 유무라는 두 가지 기준을 적용하였을 때 각국의 공익적 기능 법제는 다음의 〈표 1〉과 같은 4가지 유형으로 구분된다.

〈표 1〉 공익적 기능 법제의 4가지 유형

		공익적 기능의 법원(法源)	
		헌법	법률
공익적 기능 보상 조항의 유무(有無)	유	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ
	무	유형 Ⅳ	유형 Ⅲ

첫 번째 유형은 헌법에서 공익적 기능과 관련된 조항을 규정하고 아울러 이에 근거하여 농업인의 소득을 보장하는 규정까지를 헌법조항으로 갖고 있는 경우이다. 이와 같은 경우를 '유형 Ⅰ'로 분류한다.

두 번째 유형은 헌법에서는 명시적으로 농업·농촌의 공익적 기능에 관한 내용을 규정하고 있지 않지만, 구체적인 법률에서 공익적 기능에 관한 조항을 명시적으로 갖고 있고, 또한 동일한 법률에서 공익적 기능에 근거한 농업인의 소득 지원에 관한 조항을 함께 규정하고 있는 경우이다. '유형 Ⅱ'로 분류한다.

세 번째 유형은 헌법에서 명문으로 공익적 기능을 규정하고 있지 않아 법률에서만 공익적 기능을 규정하고 있는 경우로써 공익적 기능의 정의나 내용은 규정하지만 이를 토대로 농업인에게 소득을 지원하는 내용을 포함하는 명시적 조항이 없는 경우이다. 이와 같은 경우를 '유형 Ⅲ'으로 분류하였다.

마지막 유형은 헌법에서는 공익적 기능의 내용을 포함하는 조항을 규정하였지만, 이를 토대로 농업인의 소득 지원에 관한 규정을 동일한 헌법의 내용에 명시적으로 하고 있지 않은 경우이다. '유형 Ⅳ'의 경우이다.

'유형 Ⅰ'은 헌법에서 공익적 기능을 명문으로 규정하고, 공익적 기능에 기초하여 농업인에게 소득을 지원하는 구체적인 규정까지를 함께 갖고 있는 법제이다. 구체적으로는「스위스연방헌법」에서 농업·농촌의 공익적 기능과 직접지불금을 지급하는 방식으로 농가에 대한 보조를 할 수 있도록 하여 농업인의 소득보장에 대해 명시적으로 규정하고 있는 스위스의 사례가 된다.

‘유형 Ⅱ’는 헌법에서는 공익적 기능에 대한 명문규정이 없고 공익적 기능은 헌법원리 등의 간접규정에 의한 위임을 통해 하위 법률에 명시적으로 규정하면서 공익적 기능에 기초한 직불제 등의 농업인 소득지원제도를 법률에서 규정하고 있는 법제이다.「일본국헌법」에는 공익적 기능에 대한 명시 규정은 없지만,「식료·농업·농촌기본법」과「농업이 갖는 다면적 기능의 발휘의 촉진에 관한 법」에서 다면적 기능을 규정하고 있을 뿐만 아니라 이를 토대로 한 다면적기능 직불제를 함께 규정하여 실질적으로 정책과 제도가 시행되고 있는 일본이 해당한다.

‘유형 Ⅲ’은 헌법에서 명문으로 공익적 기능을 규정하고 있지 않으면서 헌법의 기본원리 등에 근거하여 공익적 기능을 규정한 법률이 시행되고는 있으나, 공익적 기능을 실현하기 위한 직불제 등을 동일한 법률에서 규정하지 않고, 별도의 법률에서 규정하고 있어 공익 기능과 직불제 등이 별도의 법률을 통해 실현되고 있는 법제이다. 우리나라의 경우, 현행「대한민국헌법」에서는 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 명시규정을 두고 있지 않지만 헌법 상 농업조항과 사회복지국가원리 등의 일반원칙으로부터 공익적 기능의 근거를 도출하여「농업식품기본법」에서 공익적 기능에 대한 여러 규정을 두고 있다. 하지만,「농업식품기본법」은 공익적 기능의 유지·확대를 실현하기 위한 공익형 직불제에 대해 함께 규정하고 있지 않아 ‘유형 Ⅲ’으로 분류할 수 있다.

‘유형 Ⅳ’는 헌법에 공익적 기능에 대한 명시적 규정을 갖고 있음에도 불구하고 이에 기초한 농업인 소득보장에 대한 규정은 헌법 속에 담지 않고 있는 법제이다. 2018년 3월에 발의된 정부의「헌법개정안」이 이에 해당한다. 헌법개정안 제129조 제1항에서는 “식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로”라고 하여 농업의 공익적 기능에 대한 규정을 두고 있다. 하지만, “농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 수립·시행” 하는 추상적인 규정만을 정하고 있을 뿐 농업인 소득지원에 관한 명시적 규정을 하고 있지는 않다.

Ⅳ. 공익적 기능 법제의 유형별 비교

1. ‘유형 Ⅰ’ : 스위스의 다원적 기능[1] 법제

1) 연방헌법에 나타난 농업·농촌의 다원적 기능

총 6편, 200여 조문으로 이루어진「스위스연방헌법」은 독립적으로 농업 조항을 규정하고 있는 대표적인 헌법이다[2]. 스위스는 헌법규정을 통해 직접적으로 농업·농촌의 다원적 기능을 기

1) 스위스는 헌법과 법률에서 다원적 기능이라는 용어를 사용하므로 다원적 기능 대신 다원적 기능으로 서술한다.
2) 「스위스연방헌법」

초로 농업인에게 다원적 기능을 유지·확대하기 위한 재정적 지원을 하고 있는 나라이다. 1996년 연방헌법을 개정하면서 제104조를 신설하여 연방정부의 농업에 대한 지원에 대하여 명문으로 규정하고 있다. 특히 주목할 것은 연방정부가 농업·농촌의 다원적 기능을 유지·강화하기 위해 직불금을 지급하는 방식으로 농가에 대한 보조를 할 수 있도록 헌법에 규정을 두고 있다는 점이다(임정빈·이수연 2011). 즉, 연방헌법 제104조 3항 b호에서는 환경 보호의 요건을 충족하였음을 증명한다면 농업활동을 통해서 환경보호에 기여한 부분에 대한 공정하고 적절한 보상을 지급하기 위해 농민소득을 보전해줌으로써 농업과 농촌이 다양한 기능을 수행하도록 유도하는 규정을 두고 있다.

이와 같이 스위스는 헌법규정을 통해 다원적 기능에 대한 세부적 내용을 규정하는 「연방농업법」의 타당성을 확보하고 있을 뿐만 아니라 다원적 기능을 유지하고 강화하기 위한 국가의 직접적인 권한과 의무까지도 규정하고 있어 「연방농업법」을 통한 실효성 있는 농업인 소득지원의 근거까지도 헌법에 의해 보장하고 있는 것이다.

2) 「연방농업법」에서의 농업·농촌의 다원적 기능

「Federal Act on Agriculture」(이하, 「연방농업법」)은 1998년에 「스위스연방헌법」 제104조에 근거하여 제정된 법률이다. 「연방농업법」이 제정될 당시에 법률 제정의 근거로 농업·농촌의 다원적 기능을 명시하고 있으며, 다수의 법률규정에서 농업·농촌의 다원적 기능과 관련된 제도를 명문화하고 있다. 「연방농업법」 제1조에서는 '연방이 지속가능하고 시장지향적인 생산을 통해 식량의 안정적 공급, 천연자원보존, 전원지역의 유지, 지방분권화 촉진, 동물복지 보장과 같은 부문에 중요한 기여를 하도록 보장하여야 함'을 규정하고 있다[3]. 제2조에서는 제1조의 목적을 달성하기 위한 '연방조치(Federal measures)'를 취하도록 규정하고 있으며, 제1항에서 규정하고 있는 연방조치는 농산물 생산·판매의 유리한 조건 조성, 직불금을 통한 농장의 공공·생태

제104조(농업)
3. 연방은 **농업이 다양한 기능**을 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 조건으로, **농민의 소득을 보전**해 준다.
4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

3) Federal Act on Agriculture(Status as of 1 May 2017)
Art. 1 Aim
The Confederation shall ensure that, through sustainable, market-orientated production, the agricultural sector makes a significant contribution towards:
a. the reliable provision of the population with foodstuffs;
b. preserving natural resources;
c. the upkeep of the countryside;
d. encouraging decentralised settlement;
e. guaranteeing animal welfare.

서비스 비용 지불, 천연자원의 지속가능한 이용과 동물 및 기후친화적인 생산 촉진, 사회적으로 수용가능한 방식의 농업발전 지원, 구조적 개선 지원, 식물·동물 육종과 농업연구 및 자문서비스 촉진, 식물보호와 생산보조기구 사용 규제 등을 담고 있다[4].

아울러 「연방농업법」 제2조 제2항에서는 연방조치가 합리적인 수준의 자조(自助)를 조건으로 하고 있으며, 지역정책수단과도 조화를 이루도록 하고 있는 특징 역시 갖고 있다[5]. 「연방농업법」에서 규정하고 있는 농업·농촌의 다원적 기능과 관련된 개별규정들은 연방정부와 생산자의 의무를 정하면서 다른 정책과 조화를 이룰 수 있도록 제정되었다는 제정근거에 따라 연방정부가 농업·농촌의 다원적 기능을 유지·강화하기 위한 직불제 등의 정책수단을 마련하도록 규정되어 있다(제2조 제1항 b호). 뿐만 아니라 혜택을 받는 농가에게도 적절한 수준의 상호준수 조건을 지키도록 강제하고 있는 것이 특징이다.

3) 스위스에서의 다원적 기능과 직불제

스위스 「연방농업법」은 입법 근거와 취지에서도 밝히고 있듯이, 농업·농촌의 다원적 기능에 관한 연방헌법의 가치와 정신을 구현하는 데 필요한 규범적 수단으로 제정·시행되고 있다. 농업·농촌의 다원적 기능과 직·간접적으로 연계되어 있는 규정은 법체계 전반에 걸쳐 존재하고 있으며, 그 중에서도 다양한 직불제를 중심으로 농업·농촌의 다원적 기능을 보호·증진하고자 한다[6].

스위스에서 시행 중인 직불제는 기본수준의 의무를 준수조건으로 하는 일반직불제(general direct payments)와 더 높은 수준의 의무를 준수조건으로 하는 가산형 생태직불제(ecological direct payments)로 이루어져 있다. 스위스의 직불제는 현행 「연방농업법」 내 독립된 표제

---

4) Federal Act on Agriculture(Status as of 1 May 2017)
Art. 2 Federal measures
1 The Confederation shall take measures, in particular:
a. to create favourable conditions for the production and sale of agricultural products;
b. to pay for public and ecological services provided by farms through direct subsidies;
b BIS. to promote the sustainable use of natural resources and animal and climate friendly production;
c. to support the development of agriculture in a socially acceptable manner;
d. to support structural improvements;
e. to promote agricultural research and advisory services as well as plant and animal breeding;
f. to regulate plant protection and the use of aids to production

5) Federal Act on Agriculture(Status as of 1 May 2017)
Art. 2 Federal measures
2. These federal measures are conditional on a reasonable degree of self-help and are coordinated with regional policy instruments.

6) 「연방농업법」에서는 Title 3 Direct Payment에서 직불제에 대해 구체적으로 규정하고 있는데, Chapter 1 General Provisions와 Chapter 2 Subsides의 2개의 장(章)을 두고 Art.70부터 Act.77까지 10개의 조항을 직불제에 할애한다.

(Title 3 Direct Payments)하에 규정되어 농업의 다원적 기능의 유지와 증진에 기여하고 있다.

스위스의 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 보상이 다른 국가의 사례와 구별될 수 있는 데에는 「스위스연방헌법」 제104조 제1항에서 농업·농촌의 공익적 기능에 해당하는 '농업의 3가지 중요한 역할과 기여'를 정의하고 있는데, 시장수요의 충족과 지속가능한 생산을 통해 농업의 역할과 기여를 할 수 있도록 하고 있다는 점에도 연유한다. 「스위스연방헌법」에서 말하는 농업의 3가지 역할은 첫째, 스위스 국민을 위해 충분한 식량공급을 보장하는 것인데, 이를 보장하기 위해 '식량안보 직불'이 지급되고 있다. 둘째, 천연자원의 보존과 농촌경관을 유지하는 것으로, '생물다양성 직불', '생산시스템 직불', '자원이용효율성 직불', '경관개선 직불'이 이를 반영한 직불제이다. 토양은 농업생산의 가장 중요한 요소 중에 하나이기 때문에 토양 등과 같은 천연자원을 보호하는 것을 강조하고 물, 공기, 동물과 식물 역시 천연자원에 속하며 이를 보호하는 것이 농업생산과정에서 반드시 고려되도록 하고 있다. 또한, 농촌경관 역시 농업생산과 연계되어 있으며 농업활동의 유지는 전형적인 농촌의 경관을 만들어 내는 역할을 하고 있기 때문에 이를 유지하기 위한 노력을 하고 있다. 셋째, 독특한 정치적, 문화적 삶을 가지고 있는 마을 공동체의 보전을 위한 농촌지역의 분산적인 정착 유지가 「스위스연방헌법」이 말하는 마지막 역할이다.

「스위스연방헌법」과 「연방농업법」의 특징은 스위스 관광산업이 농업에 기반하고 있다는 점에서 비롯된다. 직불제의 유형 속에 농지 직불이나 경관개선 직불 등이 포함되어 있고 이를 중요하게 고려하는 점 등은 농업의 유지가 관광산업의 수익성에 영향을 주고 있다는 스위스 농업의 특수성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

2. '유형 Ⅱ' : 일본의 다면적 기능[7] 법제

1) 「일본국헌법」에서의 농업·농촌의 공익적 기능

「일본국헌법」에는 명시적으로 농업에 대해 규정하고 있는 조문이 없다. 다만, 제14조(차별금지)와 제29조(재산권)를 농업 관련 조항으로 유추하여 논의하는 정도이다(유찬희 외 2017). 따라서 아래에서 설명할 「식료·농업·농촌기본법」이나 「농업이 갖는 다면적 기능의 발휘의 촉진에 관한 법률」에서 규정하고 있는 다면적 기능에 관한 규정은 헌법에 명시적 근거규정을 두고 있지는 않지만 헌법상의 일반원칙에 근거하여 제정된 개별법의 형태로 봐야 한다.

2) 「식료·농업·농촌기본법」에서의 농업의 다면적 기능

「식료기본법」 제3조에서는 국토 보전, 수원 함양, 자연환경 보전, 양호한 경관 형성, 문화

---

7) 일본은 공익적 기능을 다면적 기능으로 함에 따라 용어도 이에 따른다.

전승 등 농촌에서 농업생산활동을 행함으로써 발생하는 식료, 기타 농산물의 공급 기능 및 다면에 걸친 기능을'다면적 기능'이라고 규정하고 있으며, 이러한 농업의 다면적 기능은 국민생활 및 국민경제의 안정에 기여하는 역할을 감안하여 장래에도 적절하고 충분히 발휘되어야 한다고 규정하여 농업·농촌의 다면적 기능에 대해서 규정하고 있다.

동법 제7조[8]에서는 국가가 기본이념에 따라 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적으로 수립하여 실시할 책무를 가진다고 하면서 동법 제2조부터 제5조까지 규정되어 있는 '식량의 안정적 공급 확보', '다면적 기능의 발휘', '농업의 지속적인 발전', '농촌의 진흥'을 '식료·농업·농촌의 기본이념'이라 명시하고 있다. 「식료기본법」은 제2장 '기본적 시책' 중 제1절에는 '식량의 안정적인 공급 확보에 관한 시책', 제2절은 '농업의 지속적인 발전에 관한 시책', 제4절에서는 '농촌의 진흥에 관한 시책'을 각각 규정하고 있다. 하지만, 농업정책의 최종 목적 중 하나인 '농업의 다면적 기능의 발휘'에 관해서는 「식료기본법」에 그 시책을 규정하지 않고 있다.

「식료기본법」에서 농업의 다면적 기능 발휘에 관한 시책을 별도로 규정하지 않은 것과 관련하여 김상태(2017)의 연구에서는 농업생산과 농업의 다면적 기능은 '일체성'을 갖고 있어서 농업을 유지하는 것 자체가 다면적 기능의 발휘로 이어지므로 별도의 시책을 규정하지 않았다고 보고 있다[9].

3) 「농업이 갖는 다면적 기능의 발휘의 촉진에 관한 법률」

(1) 법률의 개요

일본의 농업·농촌의 공익적 기능 법제에서 특히 주목해야 하는 부분은 「농업이 갖는 다면적 기능의 발휘의 촉진에 관한 법률」(이하, 「다면적기능법」)」의 제정·시행이다.

2015년부터 시행되고 있는 「다면적기능법」은 '농업이 갖는 다면적 기능 발휘를 촉진하기 위한 기본이념과 기본지침을 정하고 있으며, 다면적 기능 발휘 촉진 사업의 인정제도를 마련하는 등 국민생활 및 국민경제의 안정에 기여하는 것'을 목적으로 한다[10].

「다면적기능법」 제2조에서는 '농업의 다면적 기능은 국민에게 많은 혜택을 줄 수 있고, 식량 공급기능과 함께 매우 중요한 기능이고, 농업의 다면적 기능 발휘를 촉진할 때 농지보전에 이바지하고 지역사회유지와 형성에 중요한 역할을 하므로 국가와 지방자치단체에서 집중적으로 지원을 실시하는 것'을 기본이념으로 삼고 있다. 「다면적기능법」에서 규정하고 있는 농업이 갖는 다면적 기능으로는 '국토 보전', '수자원 함양', '자연환경 보전', '양호한 경관 형성', '문화전승 등 농촌에서 농업생산활동 과정에서 생겨나는 식량 및 기타 농산물 공급기능 외의 다방면

---

8) 제7조(국가의 책무) ①국가는, 제2조에서 제5조까지 정하는 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책에 대한 기본이념(이하「기본이념」이라 한다.) 에 따라 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적으로 수립하여 실시할 책무를 가진다.

9) 김상태. (2017)「일본 농업의 다면적 기능 관련 법제 분석」한양법학, (28)3: 196.

10) 「농업이 갖는 다면적 기능의 발휘의 촉진에 관한 법률」 제1조

에 걸친 기능'을 들고 있으며, 농업의 다면적 기능 발휘 촉진을 위해 다면적 기능 발휘 촉진 사업과 사업계획(법 제6조 내지 제8조)에 대해서도 규정하면서 이에 대한 비용보조(제9조)와 개별법에 대한 특례(제10조, 제12조), 국가 등의 지원(제13조) 역시 규정하고 있다.

(2) 「다면적기능법」에 의한 직불제의 시행

최근 들어 일본 역시 농촌지역의 고령화와 농촌인구의 감소로 인해 농업의 다면적 기능 발휘에 있어 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 농촌을 유지하기 위한 기본적 인구의 부족과 고령화로 인해 지역공동체 활동이 점차 어려워짐에 따라 농가에 의한 농업용지, 수로, 농로 등과 같은 지역자원의 보전·관리가 곤란해지고 있는 것이다. 일본에서는 이와 같은 문제를 해소하기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 지역에서 다면적 기능을 보전할 수 있도록 지원하는 방안을 수립하기로 결정하였다.

「다면적기능법」의 제정을 통해 '일본형 직불제'가 지역공동활동이나 농업활동이 지속될 수 있도록 지원하는 근거로 활용되었다. 즉, 농업의 다면적 기능을 확보하기 위한 여러 직불제들이 「다면적기능법」의 제정을 통해 그 시행 근거를 마련하게 된 것이다. '일본형 직불제'에는 '다면적 기능 직불', '중산간지역 직불', '농지·물 보전관리 직불', '환경보전형 농업 직불'등이 해당한다. 그 중에서도 '다면적 기능 직불'은 지역의 공동활동을 지원하여 다면적 기능이 발휘되도록 유도하는 '농지유지 직불'과 농지, 수로, 농로 등과 같은 지역자원에 대한 질적 향상에 대한 지역 공동활동을 지원하는'자원향상 직불'로 구성되어 있다.

3. '유형 Ⅲ' : 한국의 농업·농촌의 공익적 기능 법제

1) 「대한민국헌법」에서의 농업·농촌의 공익적 기능

「대한민국헌법」에도 농업과 관련한 조항이 존재한다. 대표적인 조항으로는 제123조가 있고, 좀 더 확장한다면 경자유전원칙을 규정하고 있는 제21조와 헌법 전문에서 언급하고 있는 사회복지국가원리도 농업과 관련된 조항으로 해석될 수 있다[11]. 하지만, 현재 시행 중인 제9차 개

---

11) 대한민국헌법
전문 (전략) 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 (후략)
제121조
① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.
제123조
① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·

정 헌법(1987년 개정된)에서는 농업·농촌의 공익적 기능을 명문으로 규정하고 있지는 않다.

2) 「농업식품기본법」에서의 농업·농촌의 공익 기능

(1) 「농업식품기본법」상 공익적 기능의 개념

「대한민국헌법」은 농업·농촌의 공익적 기능을 명시적으로 규정하고 있지는 않지만,「농업식품기본법」에서 공익적 기능의 정의와 범위를 비롯한 여러 내용을 규정하고 있다.

동법 제2조(기본이념) 제1항에서는 농업의 역할을 '국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 (중략) 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업 (후략)'으로 정의하고 있다.

동법 제3조(정의) 제9항에서는 '농업·농촌의 공익 기능'의 정의를 명시적으로 규정하면서 6가지 기능을 그 범위에 포함하고 있다. '식량의 안정적 공급', '국토환경 및 자연경관의 보전', '수자원의 형성과 함양', '토양유실 및 홍수의 방지', '생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전'이 바로 「농업식품기본법」에서 규정하고 있는 농업·농촌의 공익적 기능이다.

제4조에서는 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 농업인과 소비자에 대해서도 공익적 기능을 증진하고 기능 제고 및 공익 기능에 대한 이해를 높이는 각자의 책임을 명시적으로 규정하고 있으며, 동법 제6조에서는 국가와 지방자치단체가 농업과 농촌에 관한 정책을 수립하고 시행할 때 역시 '시장경제 원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 농업과 농촌의 공익 기능을 최대한 고려'하도록 규정하고 있다.

동법 제9조에서는 공익적 기능의 유지·확대의 목적으로 '국가의 균형발전과 국민의 식생활 향상을 위하여 농업·농촌의 공익 기능이 최대한 유지 증진되도록 노력'하여야 한다고 규정하여 국가의 균형발전과 국민의 식생활 향상이 공익적 기능 제공의 목적임을 명시하고 있다.

통상여건의 변화로 농업·농촌의 공익적 기능이 약화될 때 보완대책의 수립과 시행에 대해서는 동법 제13조 제3항에서 규정한다. 제13조 제3항은 동법 제56조(농업 농촌 및 식품산업의 통상정책 및 보완대책)과 연결된다(〈표 2〉 참고).

「농업식품기본법」은 '제6절 농업·농촌의 공익기능 증진'이라는 별도의 절을 두고 공익적 기능에 대해서 보다 구체적으로 규정하고 있다. 동법 제3조에서 규정한 농업·농촌의 공익 기능의 정의와 관련하여 농촌의 자연환경 및 경관 보전(제44조), 전통농경문화의 계승 등(제45조)과 관련된 국가 및 지방자체단체의 역할을 제시하고 있으며 제47조는 지구온난화의 방지, 제47조의 2에서는 기후변화 등과 관련한 국가의 역할에 대해서도 정하고 있다.

시행하여야 한다.
④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.
⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

〈표 2〉「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 농업·농촌의 공익적 기능

조항	내용
제2조(기본이념)	농업은 농산물과 식품을 안정적으로 공급, 국토환경의 보전에 이바지 하는 공익적 기능을 수행
제3조(정의)	농업·농촌의 공익기능이란, 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전을 의미
제4조(국가·지방자치단체 및 농업인·소비자 등의 책임)	·국가와 지자체 : 농업·농촌의 지속가능발전과 공익적 기능 증진 ·농업인·농촌주민 : 농업·농촌의 발전주체 ·생산자단체 : 농업과 농촌의 공익기능 제고 ·소비자 : 농업·농촌의 공익기능 이해 증진
제6조(정책 수립·시행의 기본원칙)	농업과 농촌의 공익기능 최대한 고려
제9조(농업·농촌의 공익기능 증진)	국가의 균형발전과 국민의 식생활 향상을 위하여 농업·농촌의 공익기능이 최대한 유지·증진
제13조(통상 및 국제협력) 제56조(농업·농촌 및 식품산업의 통상정책 및 보완대책)	통상여건의 변화로 인하여 농업·농촌의 공익기능이 약화될 경우 보완대책을 세우고 시행
제46조(농업·농촌의 공익기능 연구·홍보 등)	·국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능 증진과 국민들이 이를 누를 수 있도록 하기 위한 연구, 조사, 교육 및 홍보 등에 필요한 정책을 세우고 시행 ·국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 증진하기 위하여 농업인·농업 관련 단체 등을 지원
제47조(지구온난화 방지 등)	국가와 지방자치단체는 농업·농촌이 지구온난화 방지 및 기후변화 완화 등의 공익기능을 수행할 수 있도록 지구온실가스 감축 등에 필요한 정책을 세우고 시행
제48조(농촌지역 발전시책의 수립)	국가와 지방자치단체는 농촌지역 발전시책 수립 시 농업·농촌의 공익기능과 농업 생산여건, 농촌 생활여건 등이 불리한 지역을 우선적으로 고려

(2)「농업식품기본법」상의 공익적 기능의 범위

「농업식품기본법」에 규정한 농업·농촌의 공익적 기능의 범위는 국제기구 등에서 논의되는 정의나 기존의 선행연구에서 제시하는 기능보다 그 범위가 좁다(〈표 3〉 참고). 국제기구에서 공통적으로 제시하고 있는 기능인 식량안보와 환경보전은 포함되지만, 국내 학자들이 기존의 연구에서 언급하고 있는 농촌사회나 공동체의 유지 등과 같은 농촌활력증진을 규정하고 있지는 않다. 다만, 동법 제9조에서 농업·농촌의 공익적 기능의 목적으로 언급하고 있는 국토균형발전을 농촌활력 증진과 유사개념으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 농업·농촌의 공익적 기능의 내용

구분	기능	
WTO	① 환경보전 ② 식량안보 ③ 농촌개발	
OECD	① 경관보전 ② 종·생태계 다양성 유지 ③ 토양의 질 보전 ④ 수질보전 ⑤ 대기의 질 보전 ⑥ 수자원의 효과적 이용 ⑦ 경지보전 ⑧ 온실효과 예방 ⑨ 농촌활력 유지 ⑩ 식량안보/식품안전 ⑪ 문화유산 보호 ⑫ 동물복지	
FAO	사회적 기능	① 도시화 완화 ② 농촌공동체 활력 ③ 피난처/휴양처 기능
	문화적 기능	④ 전통문화 계승 ⑤ 경관제공
	환경적 기능	⑥ 홍수방지 ⑦ 수자원함양 ⑧ 토양보전 ⑨ 생물다양성 유지
	식량안보	⑩ 식량의 안정적 공급 ⑪ 국가 전략적 요청
	경제적 기능	⑫ 국가/국토의 균형발전과 성장 ⑬ 경제위기 완화
「농업식품기본법」	① 식량의 안정적 공급, ② 국토환경 및 자연경관의 보전, ③ 수자원의 형성과 함양, ④ 토양유실 및 홍수의 방지, ⑤ 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전	

「농업식품기본법」에서 말하는 공익적 기능은 농업의 공익적 기능과 농촌의 공익적 기능을 모두 담고 있다. 식량의 안정적 공급, 국토 환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전은 농업활동과 밀접하게 연결되어 농업의 공익적 기능과 연결되며, 농촌사회의 고유한 전통 및 문화 보전 기능은 농촌의 공익적 기능과 관계가 있다. 일부학자들이 주장하는 바와 같이 농업에만 공익적 기능이 있고 농촌에는 공익적 기능이 없다는 견해가 있기도 하지만, 「농업식품기본법」은 농업과 농촌 모두에 공익적 기능이 존재하는 것으로 규정하고 있다.

3) 「농업식품기본법」 상의 공익적 기능과 직불제

「농업식품기본법」은 10개 이상의 조항에서 농업·농촌의 공익적 기능과 관련된 내용을 규정하고 있다. 하지만 「농업식품기본법」의 공익적 기능 관련 조항들은 '유형 Ⅰ'이나 '유형 Ⅱ'에 속하는 국가들과 비교했을 때 공익적 기능의 유지·증진을 위한 농업인의 소득지원에 관해 규정하고 있지는 않다.

우리나라에서는 「농업식품기본법」과는 별도로 「농업소득의 보전에 관한 법률」(이하, 「농업소득보전법」)을 기본법으로 하고 대통령령인 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에서 농업소득의 보전을 위한 직불제에 관한 내용을 규정하고 있다. 이와 같은 직불제의 근거 규정들은 농업·농촌의 공익적 기능에 관한 기본법인 「농업식품기본법」과는 별개의 법률로 운영되고 있기 때문에 공익적 기능에 대한 보상수단으로써 '공익형 직불제'가 운영되고는 있지만 「농업소득보전법」상의 직불제와 「농업식품기본법」 상의 공익적 기능을 연결하기는 쉽지 않은 구조이다. 결국 우리나라의 공익적 기능 법제를 '유형 Ⅲ'으로 분류하는 이유는 공익적 기능에 근거한 농업인에 대한 소득지원 규정이 하나의 동일한 법률 속에 체계적으로 공존하고 있지

않기 때문인 것이다.

구체적으로 직불제의 내용을 살펴보면, 현재 우리나라에서는 모두 9개의 직불제를 운영하고 있는데, 각각의 직불제 내용을 들여다보면 '공익형 직불제'라 하여 공익적 기능과 관련된 직불제 유형이 없는 것은 아니다. 친환경농업 직불과 경관보전 직불, 조건불리지역 직불 등이 '공익형' 직불제로서 공익적 기능의 유지·증진과 일정한 관련을 갖고 있고, 공익형 직불제의 확대에 대해서 논의할 때 항상 언급이 되고 있다.

하지만, 본 장에서 유형화를 위한 기준으로 삼고 있는 공익적 기능 보상 규정의 유무는 공익적 기능에 대한 내용을 담고 있는 법률 안에서 공익적 기능에 대한 보상 규정을 함께 규정하고 있는가를 의미한다. 「농업소득보전법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」, 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 등 직불제를 규정하고 있는 많은 법령들이 현재 우리나라에서 시행되고 있지만 농업·농촌의 공익적 기능에 관한 기본법인 「농업식품기본법」에서 공익적 기능의 유지·증진을 위한 직불제 관련 조항은 존재하지 않는 것으로 확인된다.

4. '유형 Ⅳ' 2018년「헌법개정안」의 공익적 기능

2018년 3월 정부에서 제출된 「헌법개정안」은 1987년 개정된 이래로 30여 년 동안 유지되어 온 「대한민국헌법」에 많은 변화를 가져오는 조항을 담고 있다. 개정안 제129조에는 농업계에서 소망하던 바와 같이 '농어업의 공익적 기능'에 관한 내용이 규정되어 있었다. 「헌법개정안」이 국회의 의결을 거치지 못해 폐기되어 효력을 갖지는 못하였지만, 「헌법개정안」에 담긴 공익적 기능에 관한 내용은 향후 새로운 「헌법개정안」에 담기게 될 농업·농촌의 공익적 기능에 관한 조항의 내용을 결정하는 방향성 설정을 위해서라도 고찰할 필요가 있다.

「헌법개정안」 제129조 제1항에는 '국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 수립·시행해야 한다.'고 규정하여 명시적으로 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 헌법적 근거를 마련하고 있다.

헌법조항으로 공익적 기능에 대한 내용을 규정하고 있다는 점은 '유형 Ⅰ'로 구분했던 「스위스연방헌법」과 동일한 점이다. 또한 제10장 '경제'의 장에서 공익적 기능을 규정하고 농업과 농촌에 대한 국가의 지원을 규정하고 있다는 점 역시 스위스와 그 모습이 유사하다.

반면에 연방정부가 농업·농촌의 공익적 기능을 유지·강화하기 위해 직접 지불금을 지급하는 방식으로 농가에 대한 보조를 할 수 있도록 헌법에 규정을 두고 있는(임정빈·이수연 2011) 「스위스연방헌법」과 달리 우리나라의 「헌법개정안」 속에는 농업인 소득지원에 관한 내용이 없다는 점은 큰 차이를 보인다. 이와 같은 이유로 정부에 의해 제출된 「헌법개정안」은 공익적 기능

법제 유형 중 '유형 Ⅳ'로 분류된다.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 2017년부터 대한민국 농업계에 큰 파장을 일으켰던 농업·농촌의 공익적 기능을 포함하는 헌법 개정 논의에서 시작되었다. 당시 농림축산식품부와 농협, 농민단체 등을 중심으로 현행 헌법의 농업조항의 개정 필요성과 공익 기능 규정의 당위성을 홍보하는 많은 작업들이 진행되었고 '1,000만인 서명운동' 등을 통해 국민적 합의를 얻기도 하였다.

헌법의 개정은 국회에서의 절차를 거치지 못해 국민투표까지도 가보지 못하고 부결되었지만 일련의 과정을 지켜보면서 의문이 생겼다. '과연 헌법이 개정되면 농업·농촌의 공익적 기능이 저절로 유지·증진되고, 이를 토대로 농업인을 포함한 전 국민들은 농업·농촌이 제공하는 공익적 기능의 혜택을 누리게 될 것인가?' 라는 의문이 본 연구를 시작하게 만든 원동력이었다.

그 동안 농업의 다원적 기능, 다원적 가치, 농업·농촌의 공익적 기능 등과 같은 이름을 달고 수많은 선행연구들이 이뤄졌다. 농업의 공익 가치를 앞 다투어 계산하고 이를 통해 농업·농촌의 공익적 기능이 실존함을 증명하기 위해 열을 올렸다. 물론 이러한 선행연구들을 통해 국민들의 인식 속에 농업·농촌의 공익적 기능을 각인시킬 수 있었고 결국 「헌법개정안」에 포함되기까지 했던 사실까지 부정하려는 것은 아니다. 하지만 이제는 공익적 가치의 증명보다는 그 이후에 대해서 연구할 필요성이 커지고 있다. 이러한 배경 속에서 시작된 본 연구는 농업·농촌의 공익적 기능을 법조항에 포함하고 있는 다른 국가들의 제도에 눈을 돌리게 되었고 국가 간 법제비교를 통해 우리나라와의 차이를 발견하게 되었다. 하지만 현실적인 문제, 즉, 전 세계 모든 국가들의 법체계를 검토할 수 없는 시간적 제약과 언어적 문제 등으로 한국, 스위스, 일본의 법제를 대상으로 유형화가 진행되고 비교가 이루어졌다는 것은 본 연구의 한계라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구를 통해 내리고 싶었던 결론은 과소화와 고령화의 문제로 점차 소멸의 길을 걷고 있는 농촌이, 경제성과 효율성을 강조하면서 규모화를 통해 사라져가는 가족농 중심의 소농들이, 국민들에게 제공하고 있는 농업·농촌의 공익적 기능을 통해 정당한 보상을 받을 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있도록 하는 것이었다.

현행 우리나라에서 운용 중인 농업·농촌의 공익적 기능 관련 법제의 개선을 위해 본 연구에서는 두 가지의 개선방안을 제시한다. 첫 번째 방안은 스위스의 유형을 참고하여 헌법개정을 통해 농업·농촌의 공익적 기능 조항과 공익적 기능에 근거한 농업인 소득지원 조항을 헌법에 포함시키는 방안이다. 구체적으로는 2018년 정부가 발의한 「헌법개정안」 제129조 제1항의 '국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 수립·시행해야 한다'는 내용을

수정하여 '식량의 안정적 공급' 과 '생태 보전' 으로 한정하고 있는 공익적 기능의 범위를 확대하고, '농어촌의 지속가능한 발전' 과 '농어민의 삶의 질 향상' 및 '농업·농촌의 공익적 기능을 수행', '농업활동에 대한 보상' 을 위한 조항을 추가하여야 한다. 즉, 헌법에 규정될 농업·농촌의 공익적 기능을「농업식품기본법」 제3조에 규정된 6가지 내용[12]으로 확대하여 규정하고 농업인이 공익적 기능을 수행하는 경우 농업인의 소득을 지원하는 내용을 명문화(明文化)하는 것이다. 정리하면 〈표 5〉의 내용으로 헌법을 개정하는 방안이 첫 번째 개선방안이 될 것이다.

〈표 5〉 헌법 개정을 통한 농업·농촌의 공익적 기능 확보

내용	2018년 개정안	새로운 개정방안
농업·농촌의 공익적 기능	국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로	국가는 식량의 안정적 공급, 자연환경 보전, 수자원의 관리 및 농촌의 고유한 전통과 문화 보전 등 농어업과 농어촌의 공익적 기능을 바탕으로
농업인 소득 보장	농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 수립·시행해야 한다.	농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위해 농어업인의 소득을 지원하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

두 번째 방안으로는 일본의 유형을 활용하여「농업식품기본법」의 농업·농촌의 공익 기능 관련 조항을 유지하면서 공익 기능에 근거한 '농업·농촌 공익 기능 직불'의 시행을 위한 규정을 추가로 신설하는 방안이다. 앞에서도 논의한 바와 같이 현재 우리나라 직불제 시행의 근거는「농업소득보전법」이다. 하지만 동법에서는 쌀소득고정 직불과 쌀소득변동 직불만을 규정하고 있을 뿐 공익형 직불금에 대한 명시적인 근거로 보기에는 무리가 있다. 즉, 공익형 직불제로 분류되는 여러 형태의 직불들은 각각 독립적인 근거규정에 의거하여 직불금이 지급되고 있는 상황인 것이다. 친환경농업 직불은「친환경농어업법」, 경관보전 직불과 조건불리지역 직불은「농어업인삶의질법」에 근거를 두고 있을 뿐이다. 따라서「농업식품기본법」의 농업·농촌의 공익 기능 관련 조항에「친환경농어업법」과「농어업인삶의질법」에 산재(散在)하고 있는 공익형 직불제 관련 내용을 추가하는 방법을 활용하는 것이다.

하지만 이와 같은 방법은 농업·농촌·식품산업 정책의 골격이 되는 '기본법' 속에 지나치게 세부적인 내용을 담아야 한다는 부담이 있다는 한계가 있을 수 있다. 이와 같은 한계를 극복하기 위한 또 하나의 방법으로 제안하고자 하는 것은 일본의「다면적기능법」과 유사한 새로운 법률을 새롭게 제정하는 방안이다. 가칭「농업·농촌의 공익 기능 증진을 위한 법률」을 제정하여「농업식품기본법」에 규정된 농업·농촌의 공익 기능 관련 조항과「농업소득보전법」,「친환경농어업법」,「농어업인삶의질법」등에 흩어져 있는 공익형 직불제 관련 내용을 하나의 법체계 안에

12)「농업식품기본법」제3조 9호에서의 농업·농촌의 공익 기능은 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전을 말한다.

흡수하는 것이다(〈표 6〉 참고).

〈표 6〉「농업식품기본법」의 개선방안

현행「농업식품기본법」	개선방안
「농업식품기본법」의 공익 기능 조항과「농업소득보전법」,「친환경농어업법」,「농어업인삶의질법」등에 공익형 직불제 조항의 병렬적 규정	「농업식품기본법」에「친환경농어업법」과 「농어업인삶의질법」의 공익형 직불제 조항을 추가하여「농업식품기본법」개정
	「농업식품기본법」의 공익 기능 조항과「농업소득보전법」,「친환경농어업법」,「농어업인삶의질법」 등의 공익형 직불제 조항을 하나의 법체계로 포함하는「농업·농촌의 공익 기능 증진을 위한 법률」제정

새로운 법률의 제정은「농업식품기본법」이 농정의 기본원칙을 제시하고,「농업식품기본법」에서 제시하는 농정의 기본이념에 근거하여「농업·농촌의 공익 기능 증진을 위한 법률」을 통해 공익 기능의 증진과 공익 기능에 기초한 농업인 소득지원이라는 구체적인 수단을 활용할 수 있는 통일된 법체계를 형성할 수 있게 된다.

법(法)이라고 하는 규범은 수범자(垂範者)의 합의를 통해 제정되어야 하고, 일단 합법적인 절차를 거쳐 제정된 법이라도 이를 뒷받침해주는 제도적 장치가 마련되어야 제 기능을 할 수 있다. 본 연구를 통해 수범자인 국민의 합의와 제도를 운영하는 중앙과 지방정부의 제도적 장치들을 한꺼번에 도출해낼 수는 없을 것이다. 하지만 이후에 또다시 농업·농촌의 공익적 기능과 이를 근거로 한 농업인 소득지원에 관한 내용을 담고 있는「헌법개정안」이 국민적 합의를 통해 제안되고 헌법이 정한 절차를 통해 개정되어 시행된다면 그 후에 있을 기본법의 개정 작업과 농업·농촌의 공익적 기능과 직불제 등의 내용을 담을 새로운 법률의 제정에 있어 어느 정도 역할을 할 수 있다면 본 연구의 결론이 의미 없는 것이 되지는 않을 것으로 사료된다.

더 많은 연구자들이 농업과 농촌의 지속가능성 확보를 위해 공익적 기능과 직불제에 관한 후속 연구를 진행하고 그에 따른 더 많은 결과들이 도출될 수 있기를 기대한다.

〈참고문헌〉

김상태. (2017). 일본 농업의 다면적 기능 관련 법제 분석.「한양법학」, 28(3): 189-208.

농림축산식품부. (2017).「헌법개정 TF 1차 회의자료」, 농림축산식품부.

박경철. (2019). 농업의 공익적 기능과 농민기본소득.「국립농업과학원 세미나 자료」.

박경철. (2018). 농민수당(기본소득) 도입의 필요성과 실행방안.「충남연구원 농민기본소득연구회 2018년 국회토론회 자료집」.

유찬희·이명기·남숙경·임정빈·심영규·김상태. (2017).「주요 국가의 다원적 기능 관련 법·제도 현황 분석 및 국내 활용 방안 연구」 나주: 한국농촌경제연구원.

임정빈·이수연. (2011). 다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1).「시선집중 GSnJ」, 123: 1-14.

홍성찬. (1995).「법학개론」, 서울: 박영사.

접수일(2019년 07월 15일)
수정일(2019년 08월 20일)
게재확정일(2019년 08월 23일)

〈국문초록〉

농업·농촌의 공익 기능 법제 비교분석을 통한 개선 방안 연구

본 연구의 목적은 농업·농촌의 공익적 기능을 토대로 농업인의 소득을 지원하는 국내외 법과 제도를 분석하여 유형화하고, 각 유형에 해당하는 대표적 입법례를 검토하여 농업인의 소득을 보장하기 위한 법·제도의 개선방향을 제시하는 것이다. 이를 위해 국내외의 공익 기능 법제를 상호 비교하여 한국, 스위스와 일본의 공익 기능 조항의 존재형식과 공익 기능 보상 규정의 유무를 기준으로 4가지 유형으로 나눠 비교한 후 우리나라 법제의 개선방향을 두 가지로 제시한다.

첫째는 스위스의 유형을 참고하여 공익 기능조항과 소득지원 조항을 헌법에 포함하는 헌법 개정을 통한 법제 개선이고, 두 번째는 일본의 유형을 활용하여 「농업식품기본법」의 농업·농촌의 공익 기능 관련 조항을 유지하면서 공익 기능에 근거한 '농업·농촌 공익 기능 직불'의 시행을 위한 규정을 추가로 신설하는 방안, 또는 「농업·농촌의 공익 기능 증진을 위한 법률」의 제정을 통해 공익 기능의 증진과 공익 기능에 기초한 농업인 소득지원이라는 구체적인 수단을 활용할 수 있는 통일된 법체계를 형성하는 방안을 우리나라 법제 개선 방안으로 제시한다.

주제어: 공익적 기능, 다원적 기능, 유형화, 법제비교, 농업식품기본법