

글로벌 법제논의의 현황과 전망

농업현대화를 위한 국제농업규범의
법제적 쟁점을 중심으로

금태환 · 송재일 · 왕승혜



글로벌 법제논의의 현황과 전망

- 농업현대화를 위한 국제농업규범의 법제적 쟁점을 중심으로 -

- Global Legal issues: current trends and perspectives on agricultural modernization policy harmonized with international rules -

연구책임자 : 왕승혜(한국법제연구원 연구위원)
WANG, Seunghye(KLRI, Research Fellow)

공동연구자 : 금태환(영남대학교 법학전문대학원 교수)
KEUM, Taehuan(Yeungnam University
Professor)
송재일(명지대학교 법학과 교수)
SONG, Jae-il(Myongji University, Professor)

2018. 6. 30.

연구진

연구책임 왕승혜 부연구위원

공동연구(원외) 금태환 영남대학교 교수
송재일 명지대학교 교수

심의회원 이순태 선임연구위원
양태건 부연구위원
이계임 한국농촌경제연구원 선임연구위원

요 약 문

I. 연구의 배경

▶ 농업현대화를 위한 국제적인 법제적 논의 동향을 파악

- 이 연구는 농업의 현대화를 위한 글로벌 법제 논의를 분석하고 최근 이슈와 동향을 파악하여 국내 관련 법제의 입법적인 개선과 국제적 대응을 위한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

▶ 개방화 및 자유화로 인한 농업의 경제적 환경 변화에 대응할 필요

- 한국의 농업은 농업의 수익성 악화로 인한 농촌의 공동화(空洞化)를 경험하고 있다. 우리나라는 농산물 수입국의 지위에 있기 때문에 농산물 교역의 개방화, 자유화로 인하여 농업의 수익성이 악화되는 문제점이 더욱 가속화되고 있다. 이러한 상황에 대응하기 위하여 ‘농업현대화’라는 목표 개념을 설정할 수 있으며, 목표 개념으로서의 ‘농업현대화’는 농업 가계 소득의 안정성을 회복하고, 급변하는 외부 환경으로부터의 영향에 탄력적으로 대응하는 농업의 회복성을 강화하며, 농업생산성을 향상시키는 광범위한 목표를 포괄한다.
- 특히 오늘날과 같이 개방적인 거래구조에서 농업환경 변화와 결부된 문제가 지역적으로 국내에 한정되어 국내법적 차원에서만 제기되는 것이 아니라 국경 간의 거래와 교역의 문제와 연결되어 논의되고 있음을 고려할 때 한국 농업 자체가 가지고 있는 근본적인 문제에 대한 고찰이 선행되어야 할 필요가 있다. 농산물

교역에 관한 국가 간의 대립이 격화되는 시점에서 농업 문제의 대안을 고려할 때에는 우리 고유의 독자적인 전통과 문화, 그리고 유래의 농업의 특성을 고려함과 동시에 농업 분야의 당면한 과제를 해결하기 위한 목표를 국제적인 관점에서 조망하면서 전략적으로 설정해야 할 필요가 있다.

II. 연구의 범위

▶ 포괄적 목표개념으로서의 ‘농업 현대화’

- 일반적으로 농업의 현대화는 여러 가지 의미를 내포할 수 있다. 농업을 다른 산업 분야와 비교하여 상대적으로 낙후된 산업으로 전제하고 고도화된 다른 산업과 보조를 맞추어 농업이 변화하는 과정으로 이해할 수도 있고, 현재의 농업이 가지고 있는 다양한 가치와 목표가 실현될 수 있도록 촉진하는 조성적인 사회적 작용으로 파악할 수도 있다.
- 이 보고서에서의 ‘농업현대화’는 농업생산성의 향상, 농업의 규모화, 기계화, 과학기술화, 효율화, 정보화, 농업환경의 개선, 농업 가계 소득의 안정성, 자연적 재해 또는 사회적 재난이나 위기에 대처하여 균형을 유지하는 회복능력 등 다양한 내용을 포괄하는 개념으로 전제하고, 이와 같은 포괄적인 목표로서의 농업현대화를 구체적으로 실현하기 위한 인적제도, 구조적 조건, 기술기반에 대하여 중점적으로 살펴보기로 한다.
- 인적·조직적 관점의 중요성을 고려한 농업법인제도, 농업체제라는 구조적인 관점에서 볼 때 핵심적인 제도라고 할 수 있는 농업보조금제도, 기술의 고도화와 발전이라는 관점에서 농업기술의 공여와 이전에 대하여 중점적으로 검토한다.

▶ 농업법인, 농업보조금, 농업기술에 관한 검토

- 농업의 현대화는 ‘누가’ 어떠한 ‘지원’을 받아 어떠한 ‘기술’로서 수행하는가라는 문제가 선행적으로 해결되어야 한다. 따라서 본 보고서는 ‘농업주체’로서의 농업법인, ‘지원’으로서의 농업소득보전, ‘기술’에 관한 문제로서 농업기술이전의 문제를 다룬다. 이와 동시에 농업현대화를 기축으로 하는 글로벌 법제 동향을 검토하면서 농업의 인적 자원인 농업인 및 농업법인의 문제, 농업소득보전제도의 개편을 통한 농업생산구조의 개선에 관한 문제, 고도화된 농업신기술의 개발과 국외 이전 및 농업기술 공여국으로서의 기술보호에 관한 사항을 살펴본다.

Ⅲ. 연구의 주요 내용

▶ 국제적인 관점에서 농업현대화 개념에 대한 접근 : 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP) 제33차 운영위원회 회의 참석 보고

- 국제 규범 동향을 분석하기 위하여 본 연구는 농촌개발과 관련한 국제기구인 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP)의 제33차 운영위원회 회의에 참석하여 아시아태평양 지역 국가의 동향을 살펴보고 관련된 내용을 보고하는 내용을 포함한다. CIRDAP 회의에 참석한 아시아 신흥국가들은 영농(營農)을 통한 경제적 가치와 보상이 실제로 농업활동을 하는 농업인들에게 귀속되도록 농업체제를 제도화하기 위하여 가족농을 중심으로 하는 농촌개발 정책에 역점을 두고 있으며, 농업분야의 지속적인 발전이 가능하도록 신기술 혁신을 기반으로 하는 농업기술의 공여 및 이전과 관련한 국제 규범의 정립과 제도화에 관심을 기울이고

있다. 또한 기술이전국과 수혜국 사이에 기술이전을 통한 상호협력이 가능하도록 신흥국가가 기술을 이전받을 때의 이익과 기술선진국이 기술을 공여할 때의 이익을 공존할 수 있는 기술이전 및 공여 제도를 마련하기 위한 논의가 진행 중이다.

▶ 농업법인 관련(송재일 집필)

○ 농업법인 제도화 수준에 대한 평가

- 자유무역협정 등 시장개방 환경에서 농업경쟁력을 확보하고 전문성과 경영능력을 높이기 위해 농업경영체 조직을 육성할 필요성이 1990년대부터 강조되었다. 영속적인 조직 형식을 통하여 농업경영능력을 강화시킬 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 농업발전을 위한 제도화 단계에서 출발점이 되기 때문이다. 농업법인제도는 가족농의 형태를 조직화하기 위한 방안의 일환으로 설계되었다. 그러나 아직까지 농업법인의 제도화 수준은 낮은 것으로 보이며, 농업법인 제도가 도입된 이후 농업법인으로 등록된 인적 조직체 중 약 50% 정도가 영세하거나 부실한 상태에 놓여 있는 것으로 파악되고 있다.

○ 농업법인 관리감독의 필요성

- 농업법인의 제도화 수준이 낮은 데에는 관리감독이 적절하게 이루어지지 않는 사정도 영향을 미친다. 농업법인을 관리하는 기구가 마련되어 있지 않기 때문에 농업법인에 대한 실태파악이 정확하게 이루어지지 않고 있다. 농업법인에 대해서는 다양한 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고, 감독이 이루어지고 있지 않으므로 행정지원을 통하여 농업법인이 건전하고 내실 있게 운영되고 있는지에 관한 평가가 이루어지기 어렵다. 따라서 농업법인에 대한 관리감독을 책임지는 기구를 두는 것이 바람직하며, 관리감독기구를 통하여 농업법인에 대한 경영을 심사하고 평가하여 농업법인을 관리하는 노력이 요구된다.

○ 농업법인의 정의 개념 명확화 및 공정거래 쟁점에 대한 대응의 필요성

- 관리감독상의 개선과 함께 농업법인에 대한 법적 정의를 명확히 할 필요가 있다. 근본적으로는 농업법인에 영농조합법인, 농업회사법인뿐만 아니라 협동조합 형태의 농협이나 기본법상 농업분야 협동조합도 포함되도록 법적 정의를 분명히 하고, 가족농이나 소규모 농업생산 공동체에 대하여도 농업법인으로 포섭될 수 있도록 법제도 개선하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 규모화와 관련된 공정거래 이슈도 정비하여 ‘선키스트’나 ‘제스프리’와 같은 세계적인 규모의 농업법인이 우리나라에서도 탄생하도록 제도적인 기반을 갖추으로써 농업분야의 국제적인 규범과 조화를 이루도록 하는 것이 바람직하다.

▶ 농업이전소득 관련(금태환 집필)

○ 소득중심에서 농업의 다원적 기능으로의 관점 이동

- 직접지불제를 시행해 온 국가들은 직접소득지불제 도입 이전에 공통적으로 대외적인 환경 변화에 직면하였는바, WTO 체제하의 시장개방이 그것이다. 농산물 시장 개방에 직면하여 각국은 더 이상 시장가격 지지정책을 사용할 수 없게 되었다. 그리고 과거의 생산자 중심의 지원정책은 생산과잉과 재정부담이라는 문제를 낳았다. 이에 대응하여 주요 외국인 미국과 유럽은 농업의 다원적 기능에 주목하였다. 환경친화적이고 지속가능한 농업이라는 목표를 설정하고 농업의 다원적 기능을 보호하기 위한 지원정책으로 전환하였다. 미국과 유럽은 직불제를 개편하여 농업의 친환경, 지속가능성, 생태보존을 유지하는 목적을 지지하고 있다. 향후 우리나라도 이와 같은 농업의 다원적 기능에 주목하여 소득보전을 시행하는 것이 국제 규범화 조화되는 방향이 될 것이다.

○ 거시적 관점의 구조개선 방향으로서의 농지규모화

- 농지의 규모화는 농업생산의 완전 기계화를 촉진할 수 있고, 이로써 투입비용을 절감하여 농업경쟁력을 제고할 수 있다. 이와 같은 목표에 견주어 볼 때 정부가 제시한 「농지법」 및 「쌀소득등의 보전에 관한 법률」 개정안의 내용은 거시적인 관점에서 조망하는 구조개선 방향과는 거리가 있어 보인다. 직불금 부당수령의 문제에 대한 대책으로 농지면적 10헥타르 이상 농지와 농외소득이 3,500만원 이상인 농업인은 쌀직불금 지급대상에서 제외하는 안이 마련되었는데, 이러한 방안은 쌀 농업의 다원적 기능에 대한 평가와도 거리가 멀고, 농지규모화에도 역행하며, 다가올 시장개방에 대처할 수 있는 방법으로서는 한계가 있다고 판단된다.
- 직불금 파동에 대응할 수 있는 미시적인 대책은 농지투기를 막는 장치일 것인데, 이러한 문제에 대한 언급이 없이, 일반적으로 직불금 지급을 제한하거나 폐지하는 단계로 나아가고 있는 점에 대해서는 신중한 검토가 요구된다고 할 것이다. 한국농업의 구조개선을 촉진하는 정책으로서 좀 더 규모화된 영농을 위하여 필요한 농지를 안정적으로 확보하고 기계화를 통하여 생산원가를 절감하는 것이 국제적인 규범과 조화될 수 있으면서도 농업경쟁력 확보할 수 있는 수단이 될 것이다.

▶ 농업기술 이전 및 공여 관련(왕승혜 집필)

○ ‘기반기술’로서의 농업기술의 위상

- 농업기술은 식량공급 기반을 확보하고 농촌의 지속가능성을 보장하는 데 이용되는 목적을 가지므로 기초원천기술이자 ‘기반기술’로서의 특성을 가진다. 따라서 농업기술은 농업생산을 위해 보편적인 접근이 허용될 수 있어야 하고 가능한 광범위한 범위에서 사용될 수 있도록 제도적인 기반이 마련될 필요가 있다.

○ 공공자원으로서 농업기술의 개발과 공유

- 농업기술분야의 투자와 개발은 공적자원에 의해 지지되는 비중이 높다. 농업자원은 인력, 기술, 농지를 핵심적인 요소로 하는바, 이 중에서도 농업기술은 농업노동인력과 농업용지가 가지는 물적 한계를 넘어서는 효과를 가지는 점에서 자원의 한계를 극복할 수 있는 주요한 수단으로 다루어진다. 공공 정책적인 차원에서 농업기술을 어떻게 개발하고, 관리하며, 이용에 제공하는지는 농업발전의 속도와 정도에 가장 크게 영향을 미치는 요인이 된다. 이러한 사정 때문에 농업기술의 보호와 농업기술의 공유는 국제적인 차원에서도 중요하게 다루어지는 의제이다.
- 우리나라는 2001년 산업통상자원부 소관 법률로 기술이전촉진법을 제정하여 시행해왔으며, 이 법률은 농업기술에 대해서도 일반적으로 적용된다. 2006년 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」로 법률의 제명을 변경한 바 있으며, 2006년 개정 법률은 “기술의 이전 및 사업화를 촉진하기 위한 기반을 조성하고, 기술평가체제의 확립과 기술금융의 활성화를 통하여 기술의 이전 및 사업화의 촉진”하는 것을 목적으로 하였다.
- 기술이전촉진법에 따르면 “공공기술”이라 함은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 지원하여 개발된 기술로서 그 소유권, 실시권 및 이용권 등이 공공연구기관에 귀속된 기술을 말한다. 농업기술이 가지는 공공성을 고려할 때 농업기술 또한 공공기술의 개념에 포함된다고 할 수 있다.

▶ 결론의 요지

- 농업은 농지와 농업생명자원이라는 자연적 원천자원과 농업노동력에 기초한다. 이와 동시에 최근 신기술의 변화를 접목하여 부단히 변화하고 발전하고 있다. 이러한 변화를 중심으로 농업분야에 새로운 기술이 도입되고 있으며, 농업자원을 효율적으로 관리하기 위한 인적 조직의 제도화가 농업법인제도를 중심으로 논의

되고 있다. 농업의 현대화를 위해서는 인적 조직의 정비, 물적 기술의 발전, 소득 안정이 뒷받침되어야 한다. 이러한 관점에서 본 보고서는 농업법인제도, 기술이전 및 공여제도, 농업소득직접지불제도에 대해서 검토하였으며, 개방화된 농업시장과 거래환경을 고려하여 국제적인 규범과 조화될 수 있는 제도화 방안에 대해 검토하였다. 본문의 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.

- 첫째, 농업법인과 관련해서는 현재 농업법인에 대한 관리기구가 마련되어 있지 않은바, 정확하게 실태와 현황을 파악하여 내실 있는 지원이 이루어질 수 있도록 농업법인에 대한 관리감독을 책임지는 관리기구를 두는 것이 바람직할 것이다.
- 둘째, 농업기술과 관련해서는 농업기술이 식량공급 기반을 확보하고 농촌의 지속가능성을 보장하는 데 이용되는 목적을 가진다는 공공적인 기술로서의 특성, 기반기술로서의 특성을 가진다는 점이 강조되어야 한다. 개발도상국에 농업기술을 공여하고 이전할 때에는 이전의 대상이 되는 농업기술을 보호하면서도 실질적으로 피공여국의 발전을 지지할 수 있도록 농업기술을 현지화 하는 노력이 병행되어야 할 필요가 있다. 농업생산을 위해 널리 사용될 수 있도록 농업기술을 공적으로 중개하고 관리를 지원하는 플랫폼 운영을 위한 제도적인 기반이 마련되어야 할 것이다.
- 마지막으로 농업이전소득과 관련하여 WTO에서는 허용보조를 단계적으로 감축하고 있는바, 이러한 변화에 대응하기 위한 방안을 마련함에 있어서는 주요 외국인 미국과 유럽의 경우 농업의 다원적 기능에 주목하여 대안적 수단을 마련하고 있는 점을 유념할 필요가 있다. 직접 소득보전의 비중을 단계적으로 감축하면서 농업정책의 방향을 전환하여 환경친화적이며 지속가능한 농업이라는 목표를 설정하고 이를 실현하기 위하여 농업의 다원적 기능을 보호하기 위한 지원정책을 추진하고 있다. 미국과 유럽은 직불제를 개편하여 농업의 친환경, 지속가능성, 생

태보존을 유지하는 목적을 지지하고 있는바, 향후 우리나라도 이와 같은 농업의 다원적 기능에 주목하여 소득보전을 시행하는 것이 국제 규범과 조화되는 방향이 될 것이다.

IV. 기대효과

- 본 연구는 농업현대화를 위한 인적 제도 관련 국제 규범을 파악하고 국내규범이 국제 규범에 조응하면서 농업법제도를 발전시킬 수 있는 방안을 마련하기 위한 기초 연구자료를 제공하는 데 의의가 있다.
- 국내의 선진농업기술의 이전을 위한 제도적 연구를 수행하여 농업기술의 국외 이전을 위한 법적 기반을 마련하는 데 기초자료를 마련하고 농업법인제도를 국제적인 동향에 부합하도록 정비할 수 있는 대안을 제시하며, 농업 소득의 이전에 관한 국제 규범과 동향을 파악하고 국내 농업분야 제도개선을 위한 방안을 제안한다.
- 본 연구는 농업현대화를 위하여 농업법인 제도, 농업 소득 이전 제도 및 농업 기술 이전 제도와 관련하여 국제 규범과 조화를 이루면서 국내의 관련 입법의 개선에 기여할 수 있는 방안을 마련하는 기초연구로서 활용될 수 있을 것이다.

▶ 주제어 : 농업현대화, 농업법인, 농업소득이전, 직불금, 농업기술이전

Abstract

I. Research Backgrounds

- ▶ Understand international legislative trends for agriculture modernization
 - The purpose of this study is to analyze the global legislative trends related with agriculture modernization, to identify recent issues, and to draw some implications for legislative improvement of domestic legislative framework which is harmonized with international rules.

- ▶ Need to find out the legislative solution which could respond to the agricultural economic environment changes caused by market liberalization
 - Korea's agriculture is experiencing the hollowing of the rural area due to aggravation of agricultural profit. Since Korea is an agricultural importing country, the problem of aggravation of agricultural profit is accelerating due to the liberalization of trade in agricultural products.
 - In order to cope with this situation, it is possible to establish a legislative goal which could be called 'modernization of agriculture'. 'Modernization of agriculture' as a goal concept means the stability of agricultural household income, and the restoration of agriculture which responds to the impact from rapidly changing external environments. It encompasses a wide range of goals to strengthen and improve agricultural productivity.

- In particular, considering that the problems associated with changes in the agricultural environment today are confined locally to the domestic market, not to the domestic legal level, but to the open agricultural environment that is being discussed in connection with the trade across the borders. There is a need to precede a fundamental consideration of the problems of Korean agriculture itself. At the time of the intensification of the confrontation between the countries on trade of agricultural products, it is necessary to take into account our unique traditions, cultures and characteristics and strategically set the goal of resolving the challenges in agriculture.

II. Research Purposes

- ▶ ‘Modernization of agriculture’ as a comprehensive legislative goal
 - In general, modernization of agriculture has many meanings. Compared with other industries, agriculture can be regarded as a relatively underdeveloped industry, and it can be understood as a process of changing agriculture by keeping pace with other advanced industries and promoting the realization of various values and targets of present agriculture. It is also possible to identify it as a social action.
 - “Modernization of agriculture” in this report will be used to improve agricultural productivity, to scale farming, mechanization, science and technology, efficiency, information, improvement of agricultural environment, stability of agricultural household income, resilience from natural disaster or social disaster or crisis, as well as the ability to recover and maintain balance. The focus will be on legal-person systems, structural factors, and technological foundations to specifically implement agricultural modernization as a comprehensive goal.

- Agricultural corporation system considering the importance of human and organizational point of view, agricultural subsidy system which is a key system in view of the structural point of the agricultural system, emphasis on donation and transfer of agricultural technology from the perspective of upgrading and development of technology.

- ▶ Review on agricultural corporations, agricultural subsidies and agricultural technologies

- The modernization of agriculture should be solved proactively answering the following questions: who receives what kind of support and what technology be carried out. Therefore, this report deals with the problem of agricultural organization as a legal-person, agricultural income subsidy, and new agricultural technology innovation, and its transfer to the third party. Among the issues related to the global legal system, in order to examine the contents related to the modernization of agriculture in particular, the problems of farmers and agricultural corporations, which are the human resources of agriculture, the problems of improving the agricultural production structure through the reorganization of the agricultural income conservation system.

III. Major Content

- ▶ The concept of agriculture modernization from an international perspective: Report of the 33rd steering committee of the Center for Rural Development in Asia and the Pacific (CIRDAP)

- In analyzing trends in international agricultural norms, the researcher attended the 33rd Steering Committee Meeting of the International Organization for Rural Development (CIRDAP) in the Asia-Pacific region in relation to rural development and reviewed the trends of each country and reported related contents. Developing Asian nations which attending CIRDAP meetings are promoting rural development programme which is focused on family farms in order to institutionalize the agricultural system so that economic values and rewards through family farming will actually be attributed to farmers who engage in agriculture. We are interested in international norms related to the transferring of agricultural technology based on innovation which enables continuous development in the agriculture sector. Discussions are under way to provide technical assistance to enable emerging economies to benefit from technology donors co-operation in order to enable cooperation through technology transfer.

▶ Agricultural corporation Issue (written by Song Jae-il)

- Evaluation of institutionalization level of agricultural corporation
 - In the 1990s, the need to nurture agricultural management organizations in order to secure agricultural competitiveness and enhance professionalism and management ability in a market environment such as free trade agreements was emphasized. This is because it is important to establish an institutional basis for strengthening agricultural management capability through a permanent organization format. Agricultural corporations were designed as a plan to organize the form of family farming. However, the level of institutionalization of agricultural corporations is still

low, and it is reported that about 50% of agricultural corporations registered after the institutionalization of agricultural corporations are in small or poor condition.

- Necessity of management supervision of agricultural corporation
 - There is no management link to the agricultural corporation, so the actual situation of the agricultural corporation is not accurately understood. In order to provide administrative support, it is desirable to have a management organization responsible for the management and supervision of agricultural corporations. Through this, it is possible to examine and evaluate the management of agricultural corporations.
- The need to clarify the definition of agricultural corporations and to respond to fair trade issues
 - It is necessary to clarify the legal definition of the agricultural corporation, along with the improvement in management supervision. In essence, the agricultural corporation is not only a farming corporation, but also an agricultural cooperative association.
 - The legal definition should be clarified to include the various kinds of agricultural organizations. The legal system should be improved so that it can include as an agricultural corporation even for the family farming and the small agricultural production community. It is also necessary to improve the fair trade issues related to the scale and to establish a systematic foundation for the birth of agricultural corporations of global scale such as 'Sunkist' and 'Zespri'. This suggestion will be reasonable because it is in harmony with international trends.

▶ Agricultural income transfer (written by Kim Tae-hwan)

- Perspective change from the income-centered to the pluralistic function-centered of agriculture
 - The countries that have implemented the direct payment system faced similar changes before the introduction of the direct income payment system, which is introduced under the WTO system. Faced with the opening of agricultural market, countries no longer use market price support policies. In the past, supplier support policies created problems of over-production and financial burden. In response, major foreign countries like the United States and Europe paid attention to the multiple functions of agriculture. They had turned to supportive policies to set the goal of environmentally sustainable agriculture and to protect the pluralistic functions of agriculture. The United States and Europe are redefining direct payment policies to support the sustainability of agriculture, and ecological preservation. Korea need to pay attention to the pluralistic function of agriculture, and make the income conservation policy be harmonized with international norms.
- Farmland scaling as a direction of structural improvement from a macro perspective
 - The scale of farmland can promote the mechanical technology development in agricultural production, thereby reducing the cost of input and enhancing agricultural competitiveness. Compared to these goals, the “Agricultural Land Law” and the “Law Concerning the Preservation of Rice Income” amended by the government are still far from macro-agricultural policies. As a countermeasure for the problem of unfair collection of direct debts, farmers with more than 10 hectares of agricultural land and agricultural income of more than 35 million won have been excluded from

the direct payment of debts, which is far from the evaluation of the multiple functions of rice agriculture.

- A microeconomic countermeasure against the direct payment problem might be a measure to prevent agricultural land speculation. A careful examination is required restricting or abolishing direct debit payments in general without considering such problems. As a policy to promote the improvement of Korean agriculture structure, securing agricultural land needed for more scaled farming and reducing production cost through mechanization will be a means to secure agricultural competitiveness while harmonizing with international norms.

▶ Transfer of agricultural technology and donation (Written by Wang Seung-hye)

- The status of agricultural technology as ‘infrastructure technology’
 - Agricultural technology has the characteristics of being the basic resource technology such as ‘infrastructure technology’ because it has the purpose of securing the food supply and securing sustainability of the rural area. Therefore, agricultural technology needs to be universally accessible for agricultural production. Institutional framework is needed to agricultural technology be used as widely as possible.
- Development and sharing of agricultural technology as a public resource
 - Investment and development in the agricultural technology sector is highly supported by public resources. Agricultural resources are the key elements of manpower, technology, and farmland. Among them, agricultural technology is important in that it has effects beyond the physical limits of manpower and farmland. How to develop, manage and use agricultural technology in the public policy level is the most

important factor so as to enhance the speed and degree of agricultural development. Due to these circumstances, the protection of agricultural technology and the sharing of agricultural technology is an important agenda at the international level.

- In 2001, the Technology Transfer Promotion Act was enacted by the Korean Ministry of Industry and Commerce. The law stipulated that “the institutional basis for promoting the transfer and commercialization of technology should be established, to promote the technology transfer and commercialization.”
- According to the Technology Transfer Promotion Act, the term “public technology” refers to technology that is supported and developed by a national, municipal, or government investment organization, and that the ownership, license, and right to use it belongs to a public research institute. Considering the public nature of agricultural technology, it can be said that agricultural technology is included in the concept of infrastructure technology.

▶ Conclusion

- For modernization of agriculture, maintenance of human organization, development of physical technology and income stability should be supported. From this point of view, this report examined the agricultural corporation system, technology transfer and direct payment income system. It also reviewed institutionalizing methods which can be harmonized with international norms in consideration of agricultural open market and free transaction environment.
- Agriculture is based on basic natural resources such as agricultural land, agricultural life resources and agricultural labor force. At the same time, it has been changing

steadily with recent new technology. New technologies in the field of agriculture are being introduced, and the institutionalization of organizations to manage agricultural resources efficiently is being discussed with the agriculture corporation system. Under the theme of ‘Agriculture Modernization’, this report focuses on agricultural corporations, agricultural income, and agricultural technology, and identifies international norms and tries to find out the ways to improve current legal system.

- First, in terms of agricultural corporations, there is no register system for agricultural corporations. Therefore, the actual situation of agricultural corporations is not accurately managed. In order to intensify the capacity of administrative support, it is desirable to establish an organization responsible for the management and supervision of agricultural corporations.
- Second, it should be emphasized that agricultural technology has the characteristic of being an infrastructure technology because it has the purpose of securing the food supply and securing the sustainability of the rural area. An institutional basis should be set up so that it can be widely used for agricultural production.
- Finally, under the WTO system many countries are gradually reducing subsidies for agricultural transfer income. In preparing the measures to cope with such changes, the major foreign countries are paying attention to the multiple functions of agriculture, It is necessary to keep in mind that By shifting the direction of agricultural policy by gradually reducing the share of direct income conservation, we set up the goal of environmentally friendly and sustainable agriculture and implemented a support policy to protect the pluralistic functions of agriculture in order to achieve this goal. The United States and Europe are redefining direct

payments to support the sustainability of agriculture and ecological preservation. In the future, agricultural policy should incorporate the pluralistic function of agriculture because it will be harmonized with international norms.

III. Expected Effects

- The purpose of this study is to understand the international norms aiming for modernization of agriculture and to provide the basic research data so that the agricultural legal system be in accordance with the international norms.
- This study aims to contribute to the modernization of agriculture to improve efficiency and adapt policy plan in harmony with international norms regarding agricultural corporation system, agricultural income transfer system and agricultural technology transfer system.

▶ **Key Words** : Agricultural modernization, agricultural corporation, agricultural income transfer, direct payment, agricultural technology transfer

목차

글로벌 법제논의의 현황과 전망
- 농업현대화를 위한 국제농업규범의
법제적 쟁점을 중심으로 -

korea legislation research institute

요 약 문 5
Abstract 15

제1장 서론 / 29

제1절 연구의 목적 31
1. 연구범위 33
2. 기대효과 35
제2절 연구의 방법 35
1. 문헌연구 35
2. 국제회의 참석 및 보고 36
3. 관련 법제의 조사 37
4. 국내외 전문가 의견 청취 37

제2장 아태지역농촌개발센터(CIRDAP) 제33차 연차회의 참석 보고 / 45

제1절 개 관 47
제2절 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP)의 의의 49
1. 농업관련 국제기구의 의의 49
2. 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP) 51
3. 한국과의 관계 53
제3절 CIRDAP 제33차 연차회의 의제 53
1. 2018년도 제33차 운영위원회 회의의 주요 내용 53
제4절 CIRDAP 제33차 연차회의 요지 56
1. 개 요 56
2. CIRDAP의 제33차 연차회의의 지속가능개발목표 관련 주요 쟁점 57
3. CIRDAP 심포지움의 주제 58

목차

글로벌 법제논의의 현황과 전망
- 농업현대화를 위한 국제농업규범의
법제적 쟁점을 중심으로 -

korea legislation research institute

4. IRDAP 회원국의 사례 발표 59
제5절 농업현대화 및 국제농업규범에 관한 시사점 60

제3장 농업법인제도의 글로벌 법제논의 동향 / 63

제1절 농업법인제도의 의의 65
제2절 농업법인제도 관련 국제 규범 67
 1. 국제적 논의 67
 2. 미국의 사례 68
 3. 프랑스의 사례 70
제3절 농업법인제도의 국내 현황 80
 1. 개 관 80
 2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」상의 농업법인 82
 3. 현 황 85
 4. 문제점과 대안의 모색 86
제4절 농업법인제도의 국제적 조화 방향 90
 1. 국내제도의 개선 방향 90
 2. 농업법인제도의 국제적 조화 91

제4장 농업소득보전제도의 글로벌 법제 동향 / 93

제1절 농업 소득 보전과 국제 규범 95
제2절 농업 소득 보전 관련 국제 규범 동향 97
 1. WTO 농업 협정상의 보조금 97
 2. 도하라운드 98
 3. 농업 협정상의 보조금 운용에 개발도상국의 입장 101
 4. 미국 면화 보조금에 대한 WTO 평결 104

목차

글로벌 법제논의의 현황과 전망
- 농업현대화를 위한 국제농업규범의
법제적 쟁점을 중심으로 -

korea legislation research institute

5. OECD 규범과 그 동향	106
6. 미국 농업 보조금의 WTO 규범에 대한 조화	109
7. EU 농업 보조금의 WTO 규범에 대한 조화	113
제3절 농업 소득 보전 제도의 국내 현황	118
1. 개 관	118
2. 경 과	121
3. 쌀소득 보전제도	126
제4절 농업 소득지원제도의 국제적 조화의 방향	132
1. 방향의 설정	132
2. 국제 동향	133
3. 개발도상국 지위의 유지	133
4. 농업 소득 직불제의 개편 논의	134
5. 품목특정성의 제거와 농가단위직불제도로의 전환	135
6. FTA와 농업보조금	136
7. 정책 결정의 민주화	137

제5장 농업기술이전 제도의 글로벌 법제동향 / 139

제1절 농업기술이전제도의 의의	141
1. 농업기술의 의의	141
2. 농업연구개발 현황	142
3. 농업기술과 관련된 규범	144
4. 국내 농업기술 공여 및 협력	145
5. 국내 농업기술 공여 및 협력 관련 법제	147
6. 주요국의 농업기술 공여 및 협력에 관한 법제도	150
제2절 농업기술이전제도 관련 국제 규범	153
1. 농업기술투자의 사회경제적 효과에 대한 평가	153
2. 농업기술의 공공성과 사회적 가치의 중요성	154

목차

글로벌 법제논의의 현황과 전망
- 농업현대화를 위한 국제농업규범의
법제적 쟁점을 중심으로 -

korea legislation research institute

3. 농업기술 협력을 위한 국제기구	154
제3절 농업기술이전제도 관련 국내 현황	155
1. 농식품기술협력협약	156
2. 국제농업기술협력사업	157
3. 농업기술실용화재단	157
제4절 농업기술이전 제도의 국제적 조화 방향	158

제6장 결론 / 161

제1절 요약	163
1. 농업법인 관련 연구의 요약	164
2. 농업이전소득 관련 연구의 요약	165
3. 농업기술 이전 및 공여 관련 연구의 요약	166
제2절 결 어	167
참고문헌	169

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 방법

제1장 서론

제1절 연구의 목적

이 연구는 농업 현대화를 위한 글로벌 법제 논의를 분석하고 최근 이슈와 동향을 파악하여 국내 관련 법제의 입법 개선과 국제적 대응을 위한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

농업의 현대화는 여러 가지 의미를 포함할 수 있다. 농업을 낙후된 산업으로 판단하고 발달한 다른 산업과 보조를 맞추는 것으로 이해될 수 있고, 현재의 농업이 가진 다양한 가치와 목표의 실현을 촉진하는 것으로 파악될 수도 있다.

일반적으로 인정되는 농업의 목표는 농업생산성의 향상(규모화, 기계화, 과학기술화, 효율화, 정보화), 환경 증진, 가계소득의 안정성과 회복성¹⁾의 유지라고 할 수 있지만 시간과 장소에 따라 그 중점이 달리 파악될 수 있다. 한국에서도 관점에 따라 그 중점이 달라질 수 있지만 분명한 것은 현재와 같이 한국 농업 자체가 가지고 있는 문제가 심화되고 농산물 교역에 관한 국가 간의 대립이 격화되는 시점에 있어서는 한국 고유의 농업 목표를 가져야 한다는 사실이다.

한국의 농업은 농업의 수익성 악화로 인한 농촌의 공동화(空洞化)를 경험하고 있다. 한국은 농산물의 수출량 보다 수입량이 더 많은 수입국의 지위에 있기 때문에 농산물 교역의 개방화, 자유화로 인하여 이러한 문제점이 더욱 가속화되는 경향이 나타난다. 그

1) 이때 '회복성(resilience)'이란 재난이나 위기가 발생하였을 때 대처하는 능력을 말한다.

리하여 이 보고서에서 농업현대화가 의미하는 내용은 가계소득의 안정성과 회복성, 농업 생산성의 향상, 환경 증진의 순으로 중점을 두며, 궁극적으로는 이 모든 것을 포함하는 포괄적인 개념으로 설정하고자 한다.

또한 이 보고서에서 다루는 글로벌 법제 논의는 농업법인, 농업소득, 농업기술이전 제도를 중심으로 한다. 농업의 현대화는 누가 어떠한 지원을 받아, 어떠한 기술을 활용하여 어떠한 방법으로 수행하는가라는 문제가 선행적으로 해결되어야 한다. 그리하여 여기서는 농업주체로서의 ‘농업법인’, 지원 수단으로서의 ‘농업소득보전’, 기술에 관한 문제로서 ‘농업기술이전’의 문제를 다룬다. 글로벌 법제와 관련된 쟁점 중 특히 농업현대화와 관련된 내용의 범주 안에 농업의 인적 자원으로서의 농업인 및 농업법인의 문제, 농업소득보전 제도의 개편을 통한 농업생산구조의 개선에 관한 문제, 고도화된 농업신기술의 개발과 국외 이전 및 농업기술 공여국으로서의 기술보호에 관한 사항을 포함시켜 이 내용을 중심으로 연구의 범위를 한정하여 검토하기로 한다.

글로벌 법제라고 하는 것은 국제기구에 의하여 정립된 국제 규범이나 사실상의 구속력을 가진 선언·권고 또는 세계 각국에 의하여 정립되는 규범을 말한다. 농업 관련 규범을 정립하는 대표적인 국제기구로는 WTO(World Trade Organization: 세계무역기구), OECD(Organization for Economic Co-operation and Development: 경제협력개발기구)가 있고, 기아를 추방하고 충분한 식량보전을 목표로 활동하는 FAO(Food and Agriculture Organization of the UN: 세계식량농업기구)도 눈여겨 볼 필요가 있다. FAO는 직접 규범을 정립하지는 않지만 그 규범이 실행되는 현장의 증인이고 그 규범이 어떻게 정립되어야 하고 실행되어야 하는지에 관한 정보를 제공할 수 있는 기관이다.

이러한 글로벌 법제 동향을 살피는 것은 농업현대화를 위하여 한국이 무엇을 해야 하는가를 참고하기 위함이다. 농업과 관련한 국제 규범의 현장에는 다양한 논의가 진행되고 있고 그곳은 국가이익을 달성하기 위한 국제 정치의 장이 되어 가고 있다. 이러한 논의의 장에서 한국의 입장이 어떠한지 하며, 어떻게 해야 한국이 자신의 목표인 농업현대화를 달성할 수 있을지를 발견하는 것이 이 연구의 목적이다.

1. 연구범위

(1) 농업현대화

본 연구는 농업현대화의 개념을 가계소득의 안정성과 회복성, 농업생산성의 향상, 환경 증진의 순으로 중점을 두고 검토하기로 하였는바, 농업현대화와 관련한 국제 규범 중 농업법인, 농업소득이전, 농업 기술 이전에 관한 내용을 다룬다. 본 연구는 이 부분에 관한 한국에서의 장래의 대응 방안을 검토하는 것을 목표로 하기 때문에 국내에서 지금까지 이루어진 대응 방안에 대해서도 검토한다. 그리하여 양자를 종합하여 국제적 조화방향을 도출하기로 한다.

(2) 농업법인제도

농업법인에 관하여는 농업법인의 설립 원활화·관리 효율화·운영 내실화를 위한 제도적 개선방안을 검토하여 농업법인 제도의 확립과 제도 운영상의 합리화 방안을 도출하기로 한다.

(3) 농업소득보전제도

농업소득 이전과 관련하여 WTO, OECD 및 주요 국가의 규범동향과 한국에서의 대응을 분석하여 국제 규범과 조화하고 한국의 실정에 맞는 농업소득 이전 방향을 제시해 보기로 한다.

(4) 농업기술이전제도

농업기술 이전과 관련하여 국제 규범을 살펴보고 한국에서의 기술이전과 관련된 문제, 기술 공여국(供與國)의 의무와 권리 및 기술 수여국(受與國)의 의무와 권리, 기술 보호의 문제를 살펴보기로 한다.

(5) 검토 대상 국제 규범의 범위

본 보고서는 국제기구의 회의에 참석하여 최신의 규범동향을 보고하는 것을 포함한다. 이를 위하여 아·태지역농촌종합개발센터(CIRDAP)의 정례 연차회의에 참석한 내용을 소개하기로 한다. 2018년 회의에서는 가족농을 중심으로 하는 농촌개발 및 가족농의 보호, 농업신기술의 신흥국가로의 이전에 관한 사항에 대해서도 논의되었는바, 이에 관한 내용을 소개하기로 한다. 이에 관한 내용을 토대로 현재 우리나라에서 농업법인의 설립 및 운영상의 제도개선과 농업법인의 관리 효율화·운영 내실화를 위한 제도개선 방안을 마련할 때 국제기구에서 논의되는 가족농 중심의 정책 지침과 조화되도록 할 수 있는 개선 방안을 검토하고 이를 기초로 농업법인제도의 운영상의 합리화를 도모하는 방안에 대해서 검토하기로 한다.

농업 분야 기술 현대화를 위한 기술이전에 관한 규제규범은 특정 국제기구의 규범과 연관성을 가지는 것은 아니지만, 기술의 보호 및 기술의 이전이라는 일반적인 개념 범주와 관련하여 세계무역기구(WTO)의 TRIPS 규정과 연관된 내용을 살펴보는 것은 향후 농업 기술의 국외 이전과 공여를 위하여 도움이 될 수 있을 것인바, 이에 관하여 간략히 기술하기로 한다.

국민의 총 소득수준이 상대적으로 낮은 신흥국가에서는 전체 국민소득에서 농업이 차지하는 비중이 산업화 수준이 높은 국가에 비하여 더 중요하다. 농업에서의 생산, 소득, 분배는 가족농의 보호와 농업기업이라는 인적 제도에 관한 접근으로 나타나고 있다. 신흥국가에서는 글로벌 농업기업이 진입하여 기술투자를 하고 있지만 실질적인 혜택이 지역 농촌에 분배되고 있지 않아서 글로벌기업의 진입에 방어적인 정책을 도입하지 않을 수 없는 실정이다. 이러한 배경 하에서 기술발전이 미약한 신흥국가들은 농업기술의 도입을 추진하지 않을 수 없는바, 자국의 이익을 보호하면서도 기술공여국의 이익과 조화될 수 있는 제도를 마련하기 위해 노력하고 있다. 이에 관한 내용을 기술공여와 관련하여 살펴보기로 한다.

2. 기대효과

본 연구는 농업현대화를 위한 인적 제도 관련 국제 규범을 파악하고 국내규범이 국제 규범에 조화를 이루면서 농업법제도를 발전시킬 수 있도록 대안적인 제도를 마련할 때 기초 연구자료를 제공하는 데 의의가 있다. 또한 국내의 선진농업기술의 이전을 위한 제도적 연구를 수행하여 농업기술의 국외 이전을 위한 법적 기반을 마련하는 데 기초자료를 마련하는 데 의의가 있다. 또한 농업법인제도의 내용을 최신 국제 규범의 동향에 부합하도록 정비할 수 있는 기초자료를 제시하고, 농업 소득 이전에 관한 국제 규범이나 동향을 파악하고 이를 한국이 어떻게 대응할지 방향을 제시한다. 이리하여 농업법인 제도, 농업 소득 이전 제도 및 농업 기술 이전 제도 등 관계 법제가 국제 규범을 준수하면서도 한국의 실정에 부합하여 농업 현대화의 효율화·내실화를 기하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

제2절 연구의 방법

1. 문헌연구

농업분야 관련 국제기구 및 국제회의에서 발간된 보고서 및 연구논문을 정리하여 국제 규범의 내용을 정리하기로 한다. 기초 문헌 조사의 내용을 토대로 농업현대화 및 농업기술이전에 관련된 국내법제의 체계를 분석하기로 한다. 농업현대화를 위한 농지소유 및 거래법제에 관련한 문헌 조사를 통하여 기초적인 내용을 분석하기로 한다.

선행 연구를 개관하면 먼저 농업기술이전 및 공여와 관련²⁾하여 2017년도에 농촌진흥

2) 농업기술이전과 관련한 것으로는 연구논문으로 소순열, “한국에서 근대농업기술의 변용 - 수용과 이전”, 농업사연구, Vol.14 No.1, [2015], 허장/정승은, 『한국형 ODA 모델』 중 농림업 분야 국제협력 프로그램의 심화 연구, 한국농촌경제연구원 연구자료, Vol.- No.-, [2014], 조성제, “국제 개발협력시대의 우리나라 농업분야 공적개발원조(ODA) 개선 과제”, 貿易學會誌, Vol.38 No.5, [2013], 구교영, “개발도상국의 농업기술 수요분석과 맞춤형 기술이전 전략개발”, 한국정책학회 학술대회, Vol.2012 No.4, [2012], 이상재, “우리나라의 농업부분 개발협력 현황 : 농촌진흥청 해외농업기술이전 전략”, 한국국제농업개발학회 추계학술발표논문집, Vol.2011 No.-, [2011], 김정덕/김정승, “OECD/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술지원 전략”, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, [2010] 등이 있다. 본 연구는 이와 같은 선행 연구를 바탕으로 하면서도 그 이후의 달라진 상황을 참고하고 특히 국제 규범과 한국에서의 규제와의 관계와 조화에 중점을 두기로 한다.

청이 수행한 연구용역보고서가 있으며, 이 연구에 참여한 양병찬 박사가 제1차 워크숍에서 개괄적인 내용을 소개하였다. 다음으로 농업법인과 관련한 선행 연구로는 김정호/최은아, 농업경영체 관리체계 개선방안(한국농촌경제연구원 연구자료, Vol.- No., [2015]) 등 주로 한국농촌경제연구원의 연구보고서가 있다. 마지막으로 농업소득 이전과 관련한 연구는 상대적으로 다양한 관점에서 여러 건의 보고서가 발표되었다. 그 중 대표적인 것으로는 WTO체제하에서 농업보조금에 관한 주요쟁점과 분쟁사례 연구(구양준·윤주영, 2017), WTO협정, 주요국 농업보조금 현황과 과제(김은영, 2016), 농업보조금의 정책구조와 함의(이관률 2014), 농업보조금 제도 개선 방안(강마야, 2013), WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점(송주호, 2013), WTO 농업보조금 규범과 그 발전(류병운, 2012), 농업보조금 개편 방안 연구(박성재, 2012), OECD 생산자지지추정치(PSE)의 효과적 측정을 위한 방안(경상대학교, 2008) 등이 있다.

2. 국제회의 참석 및 보고

본 연구는 농업분야 관련 국제기구 및 국제회의에 참석하여 직접 논의 동향을 파악하기로 한다. 이를 위하여 유엔식량농업기구(FAO) 산하의 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP : Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific) 4월 제33차 전문가회의(TC)에 참석하여 자료를 수집하고 분석 정리하여 소개하기로 한다. 본 연구과제 수행의 제33차 전문가회의(TC)에 옵서버 자격으로 참석하였다.

아시아 지역에서 농업기술개발과 농업현대화, 고도화된 농업기술, 특히 4차산업혁명을 계기로 디지털기술 및 정보처리분석기술이 결합된 스마트 농업기술이 주목을 받고 있다. 신기술뿐만 아니라 전통적인 농업기술의 이전과 관련하여서도 기술이전에 관한 법제적 쟁점들이 해결되어야 하는바, 아시아 지역의 주요 국가에 농업기술을 이전할 때 관련되는 글로벌 규범 동향을 분석하고 이에 관한 구체적인 제도적인 기반에 관한 내용을 연구하기 위하여 아·태지역농촌종합개발센터(CIRDAP, 국제기구)에 참석하여 현황을 파악하고 보고하기로 한다.

3. 관련 법제의 조사

본 보고서는 농업법에 관한 연구이므로 농업의 인적 제도에 관한 연구에 선행하여 ‘농업인’, ‘농산물’, ‘농업기술’, ‘농업소득’, ‘가족농’이라는 용어에 대해서도 정리할 필요가 있다. 그러나 연구범위의 제약으로 인하여 이와 같은 관련 개념을 총괄적으로 분석하는 작업은 다음 연구에서 수행하기로 하고, 본 연구는 통상적으로 사용되는 농업 관련 개념을 수용하기로 전제하고 농업법인, 농업소득이전, 기술공여에 관한 내용을 중점적으로 살펴보기로 한다. 각 용어의 사용에 있어서 관련 법률에서 사용되는 용례가 상이할 수 있으므로 개별법에서 개념을 어떻게 정의하고 있는지는 적용 맥락에 따라 해당 법률 및 관련 법률을 종합적으로 살펴보는 것이 바람직하다.

4. 국내외 전문가 의견 청취

본 연구는 글로벌 규범 동향을 파악하는 데 본 연구의 목적이 있으므로 국외 전문가를 초청하여 워크숍을 개최하고 의견을 청취하는 기회를 가지며 워크숍 내용을 보고서에 반영하기로 한다. 워크숍 개최 일정은 아래와 같다.

(1) 제1차 국내전문가 워크숍

<표 1-1> 제1차 국내 전문가 워크숍

- 사회: 금태환 교수(영남대학교 법학전문대학원)
- 발표 : (1) “농업기술이전 및 공여 관련 국제 규범 동향”(왕승혜 부연구위원, 한국법제연구원)
- (2) “농업법인제도 정책의 최근 쟁점”(나채준 연구위원, 한국법제연구원)
- 토론 : 송재일 교수(명지대학교 법학과)

양병찬 박사(공정거래위원회)

송인호 사무총장(사단법인 한국농식품법인연합회)

이 경 팀장(사단법인 한국농식품법인연합회 공정거래사무국)

- 개별자문: “농업이전소득직불제도의 글로벌 동향 개요”(유찬희 박사, 한국농촌경제연구원)

제1차 워크숍은 선행 연구를 살펴보고 선행 연구에 실제로 참여한 연구진의 발제를 듣는 것을 주요 내용으로 진행하였다. 나채준 박사는 “농업법인제도 정책의 최근 쟁점”을 주제로 2017년도에 수행한 농림축산식품부의 정책연구용역과제 “농업법인 설립 및 운영 내실화를 위한 제도개선 관련 연구”³⁾의 내용을 소개하였다. 이 보고서는 영세농의 조직화·규모화를 통한 농업법인 경영체 활성화를 위한 내실 있는 농업법인 육성을 위해 제도개선 필요성을 인식하고, 2012년 「상법」 개정 이후 도입된 유한책임회사와 관련하여, 농업회사법인 또한 유한책임회사 형태로 설립을 가능하게 하여 법인형태 선택의 폭을 확장하였음에도 불구하고 활성화에 있어서 문제점이 나타나고 있는바, 농업법인 사업범위 확대 검토 등 제도개선사항을 발굴하여 농업법인제도 활성화 유도하는 방안을 검토하였다. 이를 위해서 농업법인 관련 법령개정(15.7월)을 통해 2015년 농업법인 설립통지 제도가 부활되고, 실태조사를 3년 마다 정례화하는 등 농업법인 관리체계 개선이 이루어졌지만 법원이 관할하는 설립등기제도와 지방자치단체가 관할하는 사후관리제도가 이원화되어 있어 여전히 관리감독상의 문제 상존하고 있다는 점이 문제점으로 지적되었다. 이 보고서는 농업법인 관리 효율화 방안 마련 및 법령 체계 정합성 정비 등을 통해 농업법인에 대한 국민의 신뢰를 제고하고, 농업법인을 활성화하여 농업·농촌발전에 기여하는 대안을 제시하였다. 현행 농어업경영체법상에 의하면 농업법인의 설립절차에 따라 설

3) 농림축산식품부 정책연구용역보고서, “농업법인 설립 및 운영내실화를 위한 제도개선 관련 연구”, 한국법제연구원(나채준 박사 연구책임), 2017.

립 등기 후 실질적인 관리감독을 담당하는 지방자치단체에 통지하도록 규정된 이분적 관리체계에 대한 개선방향을 제시하고 있다. 그리고 부실 농업법인에 대한 후속조치로서 시정명령, 과태료 부과, 해산 청구 등 실효적인 법적·제도적 방안을 제시하고 있다.

농업기술이전 및 공여와 관련⁴⁾하여서는 2017년도에 농촌진흥청이 수행한 연구용역보고서가 있으며, 이 연구에 참여한 양병찬 박사가 개괄적인 내용을 소개하였다. 농촌진흥청은 연구개발사업 및 농업기술공여와 관련하여 「농촌진흥청 농업과학기술 연구개발사업 운영규정」⁵⁾ 및 「농촌진흥청 해외농업기술개발사업 등에 관한 운영규정」⁶⁾을 제정하여 운영하고 있다. 이와 같은 현행 규정을 발전시켜 해외기술이전 및 공여에 관한 독립된 법률을 제정하기 위한 기초연구가 수행되었다. 이 보고서는 농업기술이 가지는 특성을 고려할 때 농업분야 해외 기술이전에 관한 독립된 법률을 제정하는 것이 바람직하다고 보았다.

4) 농업기술이전과 관련한 것으로는 연구논문으로 소순열, “한국에서 근대농업기술의 변용 - 수용과 이전”, 농업사연구, Vol.14 No.1, [2015], 허장/정승은, 「한국형 ODA 모델」 중 농림업 분야 국제협력 프로그램의 심화 연구, 한국농촌경제연구원 연구자료, Vol.- No.-, [2014], 조성제, “국제 개발협력시대의 우리나라 농업분야 공적개발원조(ODA) 개선 과제”, 貿易學會誌, Vol.38 No.5, [2013], 구교영, “개발도상국의 농업기술 수요분석과 맞춤형 기술이전 전략개발”, 한국정책학회 학술대회, Vol.2012 No.4, [2012], 이상재, “우리나라의 농업부분 개발협력 현황 : 농촌진흥청 해외농업기술이전 전략”, 한국국제농업개발학회 추계학술발표논문집, Vol.2011 No.-, [2011], 김정덕/김정승, “OECD/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술지원 전략”, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, [2010] 등이 있다. 본 연구는 이와 같은 선행 연구를 바탕으로 하면서도 그 이후의 달라진 상황을 참고하고 특히 국제 규범과 한국에서의 규제와의 관계와 조화에 중점을 두기로 한다.

5) 「농촌진흥청 농업과학기술 연구개발사업 운영규정」 [농촌진흥청훈령 제1078호, 2015.12.28, 일부개정]

6) 「농촌진흥청 해외농업기술개발사업 등에 관한 운영규정」 [농촌진흥청훈령 제1037호, 2015.2.4., 일부개정]

(2) 제2차 국내외 전문가 워크숍

<표 1-2> 제2차 국내 전문가 워크숍

시간	내용
13:00~13:30	참석자 소개 - 금태환 교수(수시연구과제 공동연구자)
	[제1부] 사회: 김현준 교수(영남대학교 법학전문대학원)
13:30~15:45	“독일의 농지거래와 가족농” - 발표자: José Martinez (독일 괴팅겐대학교 농업법연구소장) - 토론자: 양천수 교수(영남대학교), 박훈민 박사(한국법제연구원)
	“독일의 농지거래에서 토지거래법의 기능” - 발표자: Ms. Christiane GRASS (독일 농지거래전문 변호사) - 통역자: 탁영남 박사(영남대학교 법학연구소) - 토론자: 이부하 교수(영남대학교), 왕승혜 박사(한국법제연구원)
	“일본의 농지소유권 취득 및 임대차” - 발표자: 다카하시 요이치(高橋壽一) 교수 (일본 센슈대학교 법학부) - 토론자: 이순동 교수(영남대학교 법학전문대학원)
15:45~16:00	[휴식]
	[제2부] 사회: 배성호 교수(영남대학교 법학전문대학원)
16:00~18:15	“농지법 개정문” - 발표자: 금태환 교수(영남대학교 법학전문대학원) - 토론자: 박석두 연구위원 (GSnJ 인스티튜트)
	“스위스 농지법과 가족농” - 발표자: 김수석 박사(농촌경제연구원) - 토론자: 이진수 교수(영남대학교 법학전문대학원)
	“농지거래와 농지은행” - 발표자: 윤석환 박사(농어촌공사 농지은행처) - 토론자: 박훈민 박사(법제연구원)
종료	간담회

제2차 워크숍은 영남대학교 법학전문대학원의 국제학술대회를 겸하여 개최되었다. 가족농을 보호하기 위한 농지제도를 검토하기 위하여 독일 괴팅겐대학교 농업법연구소의 Martinez 교수가 “독일의 농지거래와 가족농”에 대해 발표하였다. 마르티네즈 교수는 연구의 결론에서 농지의 양도 전 토지분할, 매매가격의 상승, 조합지분의 취득을 통한 우회적인 농지취득, 상속을 통한 농지취득 등과 같이 농업인 중심으로 농업구조를 유지하고 발전시키는 데 장애가 되는 제도를 비판적으로 검토하고 있으며 농업구조개선을 위한 농지제도를 설계하는 방향을 제시하고 있다. 독일의 토지거래제도와 관련하여 농업구조에 파급되는 효과를 고려하여 인가제도를 도입하고 있는 점은 우리나라의 농업법제를 개선하는 데 비교법적으로 시사점을 준다. 다만 독일의 농민의 농지선매권제도는 선매금보다 높은 시장거래가격으로 인수하려는 자가 있는 경우에 선매권에 우선하여 인수할 수 있는 사정을 고려할 때 실제로 농지선매제도가 실효적으로 운용될 수 있는지, 농업인에게 농지를 귀속시키고자 하는 제도의 목적을 실현하기 위한 선매제도로써 기능하고 있는지에 대한 추가적인 검토가 필요할 것이다. 비교법적으로 향후 우리나라에서 농업구조개선을 위한 선매제도를 마련하는 데 있어서 실무적으로 독일의 제도를 검토할 필요가 있다.

독일 농지거래 전문 법률회사에 재직하고 있는 Grass 변호사는 “독일의 농지거래에서 토지거래법의 기능”을 주제로 발제하였다. 결론에서 농업의 지속가능성을 보장하기 위하여 가족농을 보호하고 가족농 중심의 정책을 강화해야 한다는 주장을 하고 있는바, 가족농 보호에 관한 유럽의 동향을 파악하는 데 지침이 되는 내용을 담고 있다. 가족농의 범위를 한정할 수 있는 ‘양적 지표’의 필요성에 대해 지적하고 있는바, 향후 가족농을 보호하기 위한 입법을 마련할 때 하위법령에서 구체적으로 가족농의 범위를 한정할 수 있는 가족농의 개념적 정량 지표를 설정하는 방안을 고려할 때 유용한 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 그리고 가족농 보호의 필요성과 관련한 법적 당위성을 입법 목적에 명시해야 할 필요성에 대해 지적하고 있으며, 독일법과 유럽법과의 관계에서 어떠한 법규범 형식에 입법의 당위성에 관한 내용을 포함되는 것이 바람직한지에 대한 입법 차원의 과제에 대해서도 언급하고 있다.

다카하시 요이치 교수의 “일본의 농지 소유권 취득 및 임대차”에 관한 발제는 일본의 농지 매매와 임대차에 관한 법제의 내용을 소개하고 있으며 ‘자작농주의’에서 ‘경작자주의’로 이동하는 일본의 농업법제의 거시적인 틀을 개관하고 있는 점을 주목할 만하며 향후 농지이용을 증진하기 위한 국내법제 개선에 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

제2차 워크숍의 제2부에서는 국내 학자의 비교법적 연구를 발표하는 기회를 가졌으며, 금태환 교수는 “농지법 개정론”에 대해, 김수석 박사는 “스위스 농지법과 가족농”에 대해, 윤석환 박사는 “농지거래와 농지은행”에 대해 발표하였다. 금태환 교수는 농지법 개정과 관련하여 경자유전의 원칙을 지키면서도 농지의 효율적 이용을 도모할 수 있는 관점에서 농지취득자격 증명, 농지 임대차, 처분명령 등 농지법의 주요 주제에 대하여 개정론을 검토하였다. 농지취득자격증명을 농지거래 허가제도로 개정하는 방안을 제안하였으며, 적법한 취득한 농지에 대하여 현재와 같은 정도로 농지임대차를 제한하는 것은 농지의 효율적 이용이라는 시대적 요구에 부합하지 아니하므로 농업인간의 임대차를 허용해야 한다고 제안하였다. 그리고 정부 내에 농지법 개정위원회의 설립을 건의하였다.

김수석 박사는 스위스에서 가족경영이 농업경영의 건전한 토대가 될 수 있다고 보는 스위스 가족농제도의 특징을 강조하고, 이러한 기본적인 인식은 1947년에 개정된 스위스 연방헌법 제31조 경제조항에 “건전한 농민계층 및 성과를 낼 수 있는 농업의 보전과 농민적 토지소유(bäuerlicher Grundbesitz) 확정에 대한 규정”에서 출발한다고 보았다 (Baumann/Moser 2012: 2). 김수석 박사는 1999년에 전면 개정된 스위스 연방헌법 제104조 농업조항에서 농민적 농지소유 확정을 위한 규정 제정을 명시함으로써 가족농 육성을 헌법적으로 지지하고 있는 점(연방헌법 제104조 제3항 f호)을 가족농 보호의 법적 근거로서 강조하였다.

윤석환 박사는 “The magic of property turns sand to gold.(所有의 魔術은 모래를 황금으로 바꾼다)”라는 영국의 농학자 아서 영(Arthur young)이 1792년 남긴 명언을 인용하면서 경자유전의 원칙이 가지는 이념의 근원을 살피고 있다. 오늘날 경자유전 원칙은 농업 내

부적으로는 「경자용전」(耕者用田)의 원칙으로 이해 운용되어야 하며, 농업 외부적으로는 비농업부문과 농외 자본의 투기적 농지 취득을 막기 위해 유지 존속 되어야할 것이라는 의견을 제시하고 제도적인 대안으로 ‘농지선매협의제도’를 제안하고 있다.

제2장 아태지역농촌개발센터 (CIRDAP) 제33차 연차회의 참석 보고

제1절 개 관

제2절 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP)의 의의

제3절 CIRDAP 제33차 연차회의 의제

제4절 CIRDAP 제33차 연차회의 요지

제5절 농업현대화 및 국제농업규범에 관한 시사점

제2장

아태지역농촌개발센터(CIRDAP) 제33차 연차회의 참석 보고⁷⁾

제1절 개 관

한국법제연구원 글로벌법제연구실은 2018년도 연구사업으로 “글로벌 법제논의의 현황과 전망”이라는 대주제를 설정하고, 각 영역별로 국제기구를 중심으로 하여 현재 활발히 논의되고 있는 쟁점을 파악하기 위하여 국제기구 회의에 참석하고 국내 입법의 개선을 위한 시사점을 정리한 이슈브리프를 발간하였다. 세분화된 연구영역의 하나로 농업 및 농촌에 관한 분야를 설정하고 “농업현대화를 위한 국제농업규범의 법적 쟁점”을 파악하기 위하여 아시아태평양농촌종합개발센터(CIRDAP)의 제33차 연차회의에 참석하였다.

농업분야의 국제기구는 국제연합(UN: United Nations) 산하 기구로서 유엔식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)가 있으며, FAO는 농촌진흥을 위한 국제적인 차원의 협력과 지역 중심의 정책 개발 및 실천을 도모하기 위하여 아시아태평양지역을 중심으로 활동하는 ‘CIRDAP’을 1979. 7. 6.에 조직하였다. CIRDAP은 주로 동남아시아 지역에 위치한 국가의 농촌지역개발을 지원하기 위하여 각국의 농촌개발정책을 담당하는 당국자를 중심으로 운영되고 있다. 1979년 설립 당시에는 6개 회원국으로 출발하였으며, 2018년 현재는 15개 회원국(아프가니스탄, 방글라데시, 피지, 인도, 인도네시아, 이란, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 태국 및 베트남)으로 확대되었고 매년 활동 영역을 넓히면서 지속적으로 성장하고 있다.

7) 제2장의 내용은 “지속가능개발목표(SDGs)를 위한 농촌개발 정책의 법적 이슈- 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP) 제33차 연차회의 참석 보고”, 글로벌법제연구실 이슈브리프, 한국법제연구원, 2018. 6. 발간 자료의 내용을 전재하였음을 밝힌다.

설립 당시부터 CIRDP는 개발도상국의 농업발전과 농촌진흥이라는 공통된 당면 과제에 대응하기 위한 정책적 필요를 충족시키기 위한 목적을 가지고 있었다. 이후 CIRDP의 목적은 가족농 중심의 농촌발전과 기술기반 중심의 농업개발에 두었으며, 최근에는 지속가능한 개발 목표를 달성하기 위한 농촌개발이라는 ‘공동의 목적’으로 발전하고 있다. 특히 동남아시아 지역에서 농업은 국가의 근간이 되는 핵심적인 기초산업으로서의 위상을 가지고 있기 때문에 ‘농업’에 부여하는 중추적인 가치와 중요성이 CIRDP의 활동에 투영되어 있다.

CIRDP는 지역사회 중심 및 가족농 중심의 농촌개발 정책이라는 정책 목표를 공유하면서 각 회원국에서 농촌개발과 관련하여 현재 실행하고 있는 정책집행 경험을 공유하기 위해 노력하고 있다. 특히 제33차 회의에서는 ‘지속가능한 개발 목표’라는 공통된 지향점을 설정하고 있음을 확인하면서, 이 목표를 협력적으로 조화시키기 위한 실행방법에 대해 논의하였다. 뿐만 아니라 CIRDP의 회원국은 농촌개발정책을 통하여 경제적인 성장과 함께 소득불평등의 조정이라는 이중적인 문제를 해결하기 위한 방법을 모색하고 있다.

제33차 연차회의는 2018년 4월 피지공화국 나디(Nadi, Fiji, from 16th to 17th April, 2018)에서 개최되었다. 본 회의는 피지의 휴양지가 아니라 피지의 원도심에서 개최되었다는 점에서 농촌개발의 관점에서 볼 때 특별한 의미를 가진다. 피지의 휴양지는 외국자본에 의해 개발되었기 때문에 개발이익이 피지의 원주민의 소득으로 환원되거나 주민에게 분배되지 않는다. 이러한 사정 때문에 피지공화국은 농촌개발 정책을 통하여 원주민이 개발과 성장의 과실을 향유할 수 있는 기회를 모색하고자 하며 친환경적인 농업기술의 개발, 가족농 중심의 영농 거버넌스 제도화 등 장기적으로 지속가능한 개발 목표를 설정하고 이를 실천하기 위해 노력하고 있다.

제2절 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP)의 의의

1. 농업관련 국제기구의 의의

(1) 국제연합 소속 기구

국제연합(UN)에서 식량, 농업 관련 기구로는 중추 기관으로 식량 농업분야 상설전문기구인 ‘유엔식량농업기구(FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations)’가 있음. 국제적인 협조체제를 통하여 세계의 식량 및 농업개발을 촉진하는 목적으로 1945년에 설립되었으며 이탈리아 로마에 있다. FAO 이외에 유엔 산하 전문기구인 ‘국제 농업개발기금(IFAD, International Fund for Agricultural Development)’이 있음. 개발도상국의 농업개발 및 식량생산 증대를 위한 융자·보조금 등 재정지원을 목적으로 1977년에 설립되었고 로마에 있다. 이밖에 관련 기구로는 개발도상국의 경제적·사회적 개발 촉진을 위한 기술원조를 제공하는 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme), 세계식량이사회(WFC, World Food Council), 세계식량계획(WFP, World Food Programme), 세계지식재산권기구(WIPO, World Intellectual Property Organization), 유엔환경계획(UNEP, United Nations Environment Programme), 아시아 태평양 경제사회위원회(ESCAP, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), 지속개발위원회(CSD, Commission on Sustainable Development), 유엔무역개발회의(UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development) 등이 있다.⁸⁾

(2) 정부 간 기구

농업 분야의 정책에 관한 일반적·추상적인 규범을 형성해 나가는 주요 정부간 회의체로는 ‘경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Co-operation and Development)’

8) 송재일, Global Legal Issues 2017, 농업분야, 한국법제연구원. 2017.

가 있다. 1961년에 회원국과 세계의 경제발전에 기여하고 개도국에 대한 원조 및 다자간 자유무역원칙에 의한 세계무역의 확대를 목적으로 설립된 국제기구로서 본부는 프랑스 파리에 있다. OECD는 세계경제에서 주도적 위치에 있는 주요 국가들이 참가하여 국방을 제외한 공공정책과 행정 전 분야에 걸친 정책의 수립과 운영의 효율성 제고를 위한 포괄적인 협의체이다.⁹⁾

(3) 세계무역기구

‘세계무역기구(WTO, World Trade Organization; OMC, Organisation mondiale du commerce; OMC, OrganizaciOn mundial del comercio)’는 1947년 시작된 “관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)” 체제를 대체하기 위해 1995년 설립된 국제기구로서 본부는 스위스 제네바에 있다. WTO는 세계 무역에서 자유무역을 목적으로 무역 장벽을 감소시키거나 없애기 위한 것이 설립 목적이다. 관련된 주요 협정으로는 ① 농업협정(Agreement on Agriculture, AoA), ② 서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services, GATS), ③ 무역관련 지적재산권에 관한 협정(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs), ④ 위생 및 검역조치에 관한 협정(Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary measures, SPS Agreement) 등이 있다.¹⁰⁾

아시아, 아프리카 여러 나라 간 공통된 문제에 관한 상호이해를 증진시키고, 아시아, 아프리카 지역 농민의 빈곤을 타개하며, 농민 후생 복지를 향상시키기 위한 상호협조를 목적으로 한 아시아·아프리카 농촌개발기구(AARDO, Afro-Asian Rural Development Organization), 아시아 태평양지역 국가들의 식량증산과 비료의 원활한 공급을 위해 施肥 기술정보의 수집 및 배포를 목적으로 하는 지역협력기구인 식량비료기술 센터(ASPAC/FFTC (Asia and Pacific Council /Food and Fertilizer Technology Center) 등이 있다.

9) 송재일, Global Legal Issues 2017, 농업분야, 한국법제연구원. 2017.

10) 송재일, Global Legal Issues 2017, 농업분야, 한국법제연구원. 2017.

2. 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP)

(1) 설립

아시아태평양농촌종합개발센터(CIRDAP)는 동남아시아 지역의 농업농촌개발 정책을 담당하는 정부당국자 간의 자치 기구이다. 농업분야의 국제기구는 국제연합(UN: United Nations) 산하 기구로서 유엔식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)가 있으며, FAO는 농촌진흥을 위한 국제적인 차원의 협력과 지역 중심의 정책 개발 및 실천을 도모하기 위하여 아시아태평양지역을 중심으로 활동하는 ‘CIRDAP’을 1979. 7. 6.에 조직하였다. CIRDAP은 주로 동남아시아 지역에 위치한 국가의 농촌지역개발을 지원하기 위하여 각국의 농촌개발정책을 담당하는 당국자를 중심으로 운영되고 있다.

(2) CIRDAP의 회원국

1977년 9월 유엔식량농업기구 사무총장 주재로 아시아지역 FAO 상주 대표회의가 방글라데시에 동기구를 설치하기로 결정하였으며, 그 후 1979년 6월 회원국인 6개국의 정부 비준으로 기구가 발족되었다. 1979년 설립 당시에는 6개 회원국으로 출발하였으며, 2018년 현재는 15개 회원국(아프가니스탄, 방글라데시, 피지, 인도, 인도네시아, 이란, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 태국 및 베트남)으로 확대되었고 매년 활동 영역을 넓히면서 지속적으로 성장하고 있다.¹¹⁾

11) CIRDAP 홈페이지 [<https://cirdap.org/>]

CIRDAP Member Countries



연차별 의장국은 아래의 표와 같다.

<표 2-1> CIRDAP 연차별 의장국

Venue* of TC Meetings (1980-2018)	
Countries	Year
1. Afghanistan	2011
2. Bangladesh	1998, 2017
3. Fiji	2018
4. India	1989, 2002
5. Indonesia	1992, 2005, 2013
6. Iran	2009
7. Lao PDR	2006
8. Malaysia	1986, 2004, 2016
9. Myanmar	1996, 2003
10. Nepal	1988, 1995, 2008
11. Pakistan	1980, 1993, 2001, 2015 (Workshop)
12. Philippines	1999
13. Sri Lanka	1984, 1991, 2000, 2012
14. Thailand	1982, 1994, 2007
15. Vietnam	1990, 2014

3. 한국과의 관계

한국은 CIRDAP에 공식적으로 참여하고 있지 않다. 한국은 이번 회의에 참관국으로 참석하였는바, 향후 국제기구로서의 위상을 재검토하고, 농촌지역개발, 농업기술의 이전과 공여, 아시아 신흥국에서 농업자원의 활용의 중요도 등을 고려하여 회원국으로 참여할 수 있는지 면밀히 검토할 가치가 있다. 특히 농촌개발 분야에서 경험이 많은 한국이 개도국 간 기술협력 정신에 입각하여 기여할 수 있는 역할에 대해 고려할 필요성이 있다.

제3절 CIRDAP 제33차 연차회의 의제

1. 2018년도 제33차 운영위원회 회의의 주요 내용

아시아 지역에서 농업기술개발과 농업현대화, 고도화된 농업기술, 특히 4차산업혁명을 계기로 디지털기술 및 정보처리분석기술이 결합된 농업기술을 아시아 주요 국가에 기술이전할 수 있는 글로벌 규범 동향을 분석하고 이에 관한 구체적인 제도적인 기반과 규범체계를 연구하기 위하여 아·태지역농촌종합개발센터(CIRDAP, 국제기구)에 참석하여 현황을 파악하고 보고하기로 한다.

CIRDAP 2017년도 연차보고서는 회원국에서 수행된 연구개발 및 지역발전 사업에 대한 소개와 경과보고가 있었다. 방글라데시는 지역 소농인을 중심으로 농산물건조기계를 개발하는 사업을 수행하였다. 또한 지역농촌의 생활환경 개선을 위한 시범사업이 수행되었다. 여성농업인을 중심으로 한 사회적 기업모델이 방글라데시에서 실시되었다. 농기계의 구매에서 공공조달절차를 통하여 필리핀 농촌진흥청은 소농 부탄에서는 지속가능한 농업연료를 개발하기 위한 시범 사업을 소개하였다. 필리핀은 지역사회에서 연료개발기업에 대한 사례를 소개하였다.



<표 2-2> 2018년도 CIRDAF 연차회의 의제

영 문	국 문
(1) Agenda 1: Election of the Chairperson of the TC	(1) 제1의안: 기술위원회 의장단 선거
(2) Agenda 2: Adoption of the Agenda and Timetable	(2) 제2의안: 의안 및 진행순서 확정
(3) Agenda 3: CIRDAF in Brief	(3) 제3의안: CIRDAF 기관 및 활동 개관
(4) Agenda 4: CIRDAF Director General's Report (June 2017 - March 2018)	(4) 제4의안: 사무총장의 2017-2018 연차보고의 요약 발표
(5) Agenda 5: Current Status Report on the Implementation of the TC Meeting (TC-32) Resolutions	(5) 제5의안: 전년도 의결 사항을 회원국에서 이행하고 있는 현황에 대한 보고
(6) Agenda 6: Current Status Report on the Implementation of the Governing Council Decisions (GC-21)	(6) 제6의안: 운영위원회 결의 사항의 이행 현황 보고
(7) Agenda 7: Payments Formula for Corpus Fund	(7) 제7의안: 회원국의 분담금 및 운영기금 계정 보고
(8) Agenda 8: Establishment Guidelines for CIRDAF Sub-Centres in CMCs	(8) 제8의안: 지역위원회의 조직 및 설치에 관한 가이드라인 검토

영 문	국 문
(9) Agenda 9: Finalization of the Rural Development Report 2017	(9) 제9의안: 2017년도 농촌개발보고서의 최종 승인
(10) Agenda 10: Revised Programme Plan (2018-2019)	(10) 제10의안: 2018-2019 프로그램의 일부 수정에 대한 논의
(11) Agenda 11: Biennial Programme Plan (2020-2021)	(11) 제11의안: 2020-2021 2년차 프로그램 계획 검토
(12) Agenda 12: Presentation by the CLI Delegates	(12) 제12의안: 대표단의 의견 발표
(13) Agenda 13: Presentation on “Digital CIRDAP”	(13) 제13의안: ‘디지털 CIRDAP’ 운영방안 소개(홈페이지 개편, 회의운영 절차 개선)
(14) Agenda 14: Presentation by the Observers	(14) 제14의안: 참관국의 의견 발표
(15) Agenda 15: Other Matters	(15) 제15의안: 기타 논의사항
(16) Agenda 16: Date and Venue of Next TC Meeting (TC-34)	(16) 제16의안: 차기 회의 일정 조정
(17) Agenda 17: Adoption of the Resolutions of TC-33 Meeting	(17) 제17의안: 당해연도 본회의에서 의결된 사항의 채택 및 승인

출처: CIRDAP 2018년도 연차회의 참가국 및 참관국에게 배포된 회의자료(비공개)

제4절 CIRDP 제33차 연차회의 요지

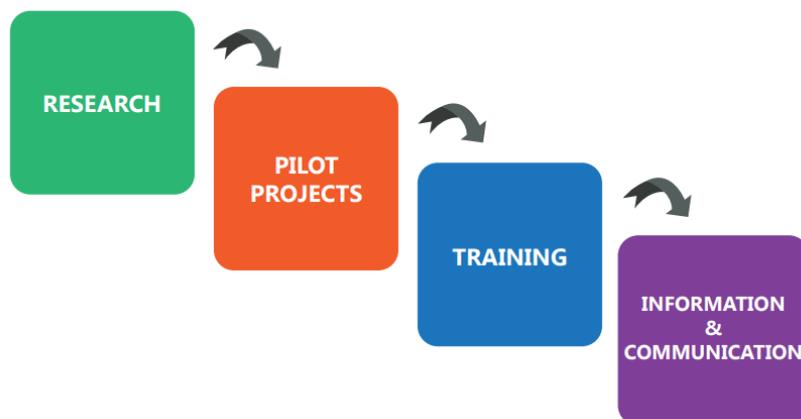
1. 개요

제33차 회의에서는 CIRDP 2017년도 연차보고서에 대한 결과 보고 및 회원국의 검토 의견 수렴이 주요 의제였으며, 각 회원국에서 수행된 농촌개발사업, 연구개발 및 지역발전 사업의 사례를 소개하였다. 방글라데시는 지역 소농민을 중심으로 농산물건조기계를 개발하는 사업을 실시하였다. 또한 지역농촌의 생활환경 개선을 위한 시범사업을 수행하였다. 그리고 여성농업인을 중심으로 한 사회적 기업모델이 방글라데시에서 실시되었다. 필리핀은 농촌 지역 사회에서 활동하는 신재생 원료 기반 연료개발기업에 대한 사례를 소개하였다. 그리고 농기계의 구매에서 공공조달절차를 통한 실시 사례를 필리핀 농촌진흥청이 소개하였다. 부탄에서도 지속가능한 농업연료를 개발하기 위한 시범 사업을 소개하였다.

CIRDP은 정책 연구 개발에 기초하여, 구체적인 시범사업을 실시하고, 시범사업의 결과를 토대로 훈련을 실시하며, 각 회원국마다 실정에 맞게 수정된 프로그램을 실시하여 제도화할 수 있도록 지원하고 정보를 교류한다. 연구개발 단계에서는 농촌에 미치는 부정적인 효과, 농촌의 빈곤을 지속시키는 구조적인 요인을 파악하고, 농촌사회의 사회경제적인 변화를 위한 실효적인 정책을 마련하는 데 유용한 지침을 제시한다. 시범사업을 통하여 각 개발 사업에 적합한 기술의 형태, 훈련의 방법, 보다 생산적인 방법, 지역농민의 경제적인 자립을 강화하는 방법을 발견한다. 훈련의 단계에서는 농촌 주민의 행태적인 변화(behavioural change)를 이끌어내기 위하여 공동체 속에서 변화를 이끌어 가는 적극성, 지역사회 참여를 독려한다. 정보교류 단계에서는 이제까지의 결과를 회원국 간에 공유하고 자국에서 농촌개발정책과 농촌빈곤개선을 위한 프로그램을 실시함으로써 결과가 지속적으로 환류되도록 한다.¹²⁾

12) CIRDP Annual Report 2017, Number 37

[<https://cirdap.org/wp-content/uploads/2018/03/Annual-Report-2017.pdf>] [2018.6.30. 검색]



2. CIRDAP의 제33차 연차회의의 지속가능개발목표 관련 주요 쟁점

(1) 농업의 운영주체로서의 가족농의 지위

2018년도 CIRDAP 회의에서는 가족농을 중심으로 한 농업개발, 개발도상국으로의 농업기술의 이전과 공여에 관한 논의되었다. 특히 농촌 소득 증대와 농촌 개발을 위한 가족농의 기능에 주목하였다. 동남아시아 지역에 소재한 CIRDAP 회원국의 농촌 가구 빈곤율이 높기 때문에 이를 개선하기 위하여 자족적인 생산 기반을 갖춘 가족농을 육성하는 정책에 우선순위를 두었다.

(2) 고도화된 농업기술의 이전 및 공여의 방법

농업 기술의 이전과 관련해서는 농업기술을 공여하는 방법에 대한 방법론적 논의가 개괄적으로 이루어졌는데, 실제로 동남아시아지역에서는 베트남 등 일부 국가를 제외하고 우리나라에서 기술공여를 적극적으로 시행하고 있지는 않기 때문에 이에 관한 제도적 논의에 관심을 기울일 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있었다.

(3) 농업규모화를 통한 가치창출과 소득

아시아 신흥국가에서는 농업의 규모화를 통한 가치 증대의 목표가 중요하게 다루어지고 있다. 반면에 농업의 규모화는 가족농을 중심으로 하는 농업정책과 긴장관계를 가진다. 따라서 가족농을 유지하면서도 농업의 규모화를 달성하기 위해서는 가족농이 참여할 수 있는 공적 운영기구가 필요한바, 지역농촌기구를 조직하여 가족농이 참여하고 운영할 수 있는 조직적 활동이 이루어지도록 제도화하는 방안이 실효적이라는 의견이 제시되었다. 농업의 규모화를 통하여 소득이 증대될 때 규모화 과정에 참여한 가족농에게 그에 따른 소득이 공정하게 배분되도록 제도를 설계하는 것도 중요한 사항으로 논의되었다.

3. CIRDP 심포지움의 주제

제33차 회의와 함께 농촌개발정책 심포지움이 개최되었다. 이 심포지움에는 100여명의 농촌개발정책 전문가들이 참여하였으며 농촌진흥정책에 관한 사례를 공유하였다. 개최사는 피지의 중국대사(Ambassador of the People's Republic of China to Fiji)인 Qian Bo.가 하였으며, 폐회사는 피지의 고등판무관(High Commissioner of India to Fiji)인 H.E. Mr. Vishvas Sapkal이 맡았다. 피지의 농촌해양개발부 장관인 Meleti Bainimarama는 이번 심포지움의 목표를 다음과 같이 요약하였다.

- 농촌지역경제의 전환(Transforming the Rural Economy)
- 정보통신기술과의 연계(Connectivity in ICT)
- 재정 통합과 경제적 역량 강화(Financial Inclusion and Economic Empowerment)
- 농촌개발의 거버넌스(Governance in Rural Development); and
- 농촌개발과 관련된 새로운 쟁점들(Rural Development and Emerging Issues)

4. IRDAP 회원국의 사례 발표

(1) 베트남 “농업기반시설 중심의 개발”

각국의 사례 발표에서 베트남은 농촌개발 목적의 국외 원조를 집행할 때 일회적인 농가구의 소득보전에 할애하지 않고 ‘농업기반시설을 건설하는 데 투자’함으로써 지속적인 개발 목표를 달성하는 데 기여할 수 있었다는 내용을 중심으로 성공적인 농촌개발 정책 집행의 경험을 소개하였다. 방글라데시는 중앙정부 및 지방정부 소속 연구기관들과 협력하여 교육을 실시하였다.

(2) 피지 “농촌의 공공적 가치를 고려한 투자”

피지는 농촌개발정책의 실행함에 있어서 공식적인 구조와 비공식적인 구조가 합치되어야 할 당위성을 강조하였는데, 농업자본투자의 특성상 자본투자가 몰가치적인 토대에서 이루어지는 것과 달리 농업자본 투자는 특정 지방과 지역을 매개하는 특수성이 있기 때문에 지역 사회의 통합과 공공의 가치가 고려되어야 한다는 점에 주목하였다. 그리고 외국인의 농업투자가 이루어질 때는 그 ‘투자의 내용’이 무엇인지를 면밀히 고려해야 할 필요성도 지적하였다. 이와 같은 투자분석의 단계에서 농업인의 역량을 강화하고, 농업기술전문가(agri-technician)가 함께 참여하도록 하는 방안을 제안하였다.

(3) 인도 “디지털플랫폼의 접근성 강화”

인도는 농촌개발을 위하여 농업인들이 디지털플랫폼에 자유롭게 접근하도록 하여 연결성을 강화하는 것이 중요하다고 지적하였다. 일반적인 정보망을 매개하는 경우 뿐 아니라 경제적인 문제를 해결하기 위해 편리하게 이용할 수 있는 디지털기반 농업은행이 지원되어야 한다고 하였다.

(4) 방글라데시 “농촌의 고유한 가치의 보존”

방글라데시는 농촌(Rurality)을 보존하는 것이 중요함을 지적하였으며, 농촌의 보존을 위해서는 도시와 농촌의 기능적인 상호의존성을 고려하여 도시와 농촌이 상호 사회적,

경제적, 환경적으로 연계된 생활공동체를 만들어 가는 것이 필요하다고 하였다. 도시와 농촌이 결합되고(binding), 연계되며(linkage), 교류하는(bridging) 관계를 설정하는 것이 기반이 되어야 하며, 경제적 성장과 거래의 자유화에 중점을 둔 개발 뿐 아니라 농촌의 평온함(amenity), ‘자연을 향유할 수 있는 기본적인 권리(fundamental green right)’가 농촌의 고유한 가치 속에 보존되어야 한다고 하였다. 이러한 관점에서 소규모 농업(small-scale farming)을 지원해야 할 당위성을 강조하였다.

제5절 농업현대화 및 국제농업규범에 관한 시사점

CIRDAP은 동남아시아를 중심으로 한 아시아태평양 지역의 농촌개발을 담당하는 당국자들의 회의체로서 농촌개발 프로그램을 개발하고 효과적으로 집행하기 위한 목표를 공유하고 있다. 고품질의 농업생산을 지속 위하여 농업생산자원, 농업기술 및 농업시장에 대한 농민의 접근권을 향상시키고자 하며, 유엔이 추구하는 지속가능한 개발 목표를 성취할 수 있도록 CIRDAP의 실행 목표를 맞추고 있다. 현재 한국은 CIRDAP에 공식적으로 회원국으로 참여하고 있지 않다. 한국이 농촌진흥분야에 참여하는 국제협력 회의체는 AFACI(아시아 농식품 기술협력 협의체), KAFACI(Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative, 한·아프리카 농식품 기술협력협의체), KoLFACI(Korea-Latin America food & Agriculture CooperatioInitiative, 한-중남미 농식품기술협력협의회) 등이 있다.

CIRDAP은 농업과 농촌이 국가경제의 성장과 분배의 모든 측면에서 중요한 의의를 가지는 회원국으로 구성되어 있으며, 동남아시아 지역의 농업농촌개발 정책 동향을 이끌어 가는 역할을 하고 있다. 우리나라는 농촌개발 분야에서 성공적인 사례가 축적되어 있으며, 향후 환경 변화와 기술 변화에 대응하여 지속가능한 영농을 영위하기 위한 방법을 개발하고 동시에 개발도상국 간 기술협력 정신에 입각하여 성공적인 농촌개발 사례를 국외로 소개할 수도 있다. 농촌개발 분야에서 한국의 역량을 높이고, 농촌지역개발, 농업기술의 이전과 공여, 아시아 신흥국들 사이에서 농업자원을 활용하는 방법이 중요한 점을

고려할 때 우리나라의 농업발전과 농촌개발 정책을 추진함에 있어서 ‘지속가능한 개발목표’에 지향된 정책 방향이라는 글로벌 동향을 파악하고 이러한 관점을 국제기구의 목표와 조화시킬 수 있는 실행방안을 마련하는 데 있어서도 중요한 시사점을 준다.

제3장

농업법인제도의 글로벌

법제논의 동향

제1절 농업법인제도의 의의

제2절 농업법인제도 관련 국제 규범

제3절 농업법인제도의 국내 현황

제4절 농업법인제도의 국제적 조화 방향

제3장

농업법인제도의 글로벌 법제논의 동향

제1절 농업법인제도의 의의

농업법인 제도는 농업식품법(Agricultural and Food Law)에서 권리의무주체(권리주체 또는 法人格)에 관한 문제에 속하며, 주요국가에서 농업의 권리주체는 농업의 발전에 따라 처음에는 농가 단위에서 자연인으로 그리고 법인으로 점차 발전해오는 양상을 보이고 있다. 여기서 어떠한 농업법인제도를 가지는지는 그 나라의 농업 발전에 중요한 요소로 작용하는데 여기에는 법인에 관한 일반 법제도뿐만 아니라 권리주체에 대한 시각도 반영되어 있다 할 것이다. 요컨대 주요 선진국은 발달된 법인제도에 근거하여 농업법인도 농업 환경에 최적화될 수 있도록 발전해온 반면, 우리나라는 법인 일반법제의 발달 지연이 농업법인에도 부정적인 영향을 미치고 있어서 농업법인제도의 선진화가 시급하다 할 것이다. 따라서 농업법인제도는 농산물 및 농업노동력 시장이 개방되고 세계화가 급속하게 이루어지고 있는 오늘날에는 더욱 필요한 논의이며, 국내 논의뿐만 아니라 국제적인 논의를 함께 살펴보는 것은 큰 의미가 있다 하겠다.

먼저 우리나라에서 농업의 발전과 권리주체의 상호관계에 관하여 살펴보면, 농업은 국민의 식량안보(Food Security)를 책임지는 핵심 기간산업으로 시대와 환경의 변화에 대응하여 크게 변화하였으며, 권리주체도 이에 맞추어 농가에서 자연인으로 법인으로 변화가 이루어져 왔다. 우리나라의 농업은 해방 이후 생존(Survival) → 생활(Livelihood) → 문화(Culture)라는 커다란 흐름을 가지고 급격하게 계단식 발전을 하여 왔다. 이에 따라 농산물 생산과 관리도 절대 기아에 허덕이던 시대에는 양적 증산에만 초점을 맞추었으나, 이

후 국민소득이 높아지자 고품질의 농산물 생산, 가공, 유통에 중점을 두기 시작하였으며, 오늘날에는 고품질은 기본이고 안전성까지 갖춘 농산물에 대한 니즈가 커졌다고 볼 수 있다. 구체적으로 변곡점을 중심으로 우리나라 농업발전의 과정을 살펴보면, 한국전쟁 이후 1960년대는 식량생산을 통한 기아극복이 최우선 과제로 미곡 중심으로, 1977년 쌀 자급 100% 달성 이후에는 축산원에 중심으로, 1986년 시장개방을 위한 우루과이라운드 (UR) 협상 이후에는 구조개선을 위해 전업농 중심으로, 1994년 시장개방이 이루어지면서 경쟁력 향상을 위한 전업농과 다원적 기능을 위한 가족농 중심으로, 2002년 한칠레 자유 무역협정(FTA) 이후에는 오히려 귀농귀촌 벤처지식농업인 중심으로 농업정책이 이루어 졌다고 볼 수 있다(표 참조).

<표 3-1> 우리나라 농업의 발전과 농업 권리주체의 발전

변곡점 [사건]	정책목표	사업전략	조직구조(권리주체)	관련 법령
1960년 [재건]	식량증산	녹색혁명	농가 : 미곡가족농	농지개혁법(1949)
1977년 [자급]	소득증대	백색혁명	농가 : 축산원에	농안법(1976)
1986년 [UR]	경쟁력제고	구조개선	농어민 : 전업농 농업법인 :	농어촌발전특별조치법 (1990)
1994년 [WTO]	경쟁력+ 다원적 기능	구조개선 +안전망	농업인 : 전업농+가족농 농업법인 :	농지법(1994년) 농업농촌기본법 (1998년)
2002년 [FTA]	도농상생	귀농귀촌	농업인 : 귀농, 벤처지식 농업법인 :	귀농귀촌지원법/ 도시농업법/6차산업화법

출처 : 송재일, 농업법강의, 서울대출판문화원, 2018(미공간)을 토대로 추가보완.

따라서 농업법인은 개방화된 농업 환경에서 경쟁력을 갖추기 위한 전략적 선택으로 우리나라에서는 1990년대에 도입되었다. 즉 1990년 4월 7일 제정된 「농어촌발전특별조치법」(법률 제4228호)에서는 개방경제전환에 대비한 ‘농업구조개선’에 중점을 두고, 가족 농 형태의 농가를 대체할 수 있는 협업적 농업인 영농조합법인, 기업적 농업인 농업회사

법인이라는 2가지 형태로 농업인의 인적 물적 조직을 강화함으로써 농업경쟁력을 강화하고자 하였다. 과거 농지개혁법에서는 농가만이 농지를 소유할 수 있었고 농업활동을 인정받았는데, 이 법으로 일정한 법인도 농지를 취득하고 농업에 종사할 수 있게 되었다. 1998년 이후 「농업·농촌기본법」에도 농업법인제도가 규정되었다.

농업법인제도가 도입된 이후 현재까지 2만여 개의 농업법인이 존재한다. 이 중 다수가 영세, 적자, 부실경영으로 인해 해산하고 있다. 농업법인에 대해서 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있고 법인의 육성에 관련한 농정정책의 명확한 방향이 설정되어 있는지 모호하다. 다른 한편 개방화된 농업환경을 고려할 때 농업법인제도 또한 국제농업규범과 조화되도록 설계되어야 할 필요가 있겠다. 따라서 이 장에서는 농업관련 국제기구와 주요 외국의 농업법인제도를 정리하는 것을 주된 내용으로 이하에서는 농업법인제도의 글로벌 법제 동향을 개관하고 우리나라의 농업법인제도를 국제 규범과 조화롭게 발전시킬 수 있는 방안에 대해 살펴보기로 한다.

제2절 농업법인제도 관련 국제 규범

1. 국제적 논의

각국에서 농업분야는 근대화 이후 경제민주화, 사회민주화 차원에서 농업경영의 주체로 가족농을 원칙으로 하였는데, 1980년대 중반 이후 국제적 경쟁이 가속화되면서 규모화와 효율화를 추구하면서 농업법인이 다양하게 등장하고 있다. 이러한 상황에서 기업형태의 인적 조직이 농업분야에서 활동하는 양태가 다양하게 나타나고 있다. 그러나 아직까지 국제적인 규범의 차원에서 기업의 농업 진입 여부에 대해 견해가 대립하고 있다. 기업이 농업에 진입하였을 때 어떠한 효과가 발생하는지에 대한 실증적인 자료는 확인되지 않고 있다.¹³⁾ 유엔식량농업기구(FAO) 등 농업 분야 국제기구는 ‘가족농’을 중심으로 하는

13) 김수석/박석두, (2007. 1.), 1.

농정에 우선순위를 두고 있으며, 가족농에 대하여 독립된 법인격을 부여함으로써 농업을 영위하는 가족농의 책임범위를 제한하여 실질적으로 영위를 가능하게 하는 방향으로의 논의가 진행되고 있다.

2. 미국의 사례

(1) 개 관

미국은 전통적으로 규모화된 농업이 발전해왔으며 기업화된 농업법인에 관한 법제는 미국에서 논의가 진행되어 왔으므로 이에 관하여 먼저 살펴보기로 한다. 일반 회사법의 적용을 받는 기업농은 특별히 농업법인으로서 특별한 법제의 적용을 받는 것은 아니다. 주로 농산물의 가공 또는 유통 단계에서 활동하는 기업농이 이에 해당한다. 다른 한편 1차 산물을 직접 생산하는 농업인은 개인이 영위하거나 조합 또는 법인 형태의 조직을 설립하여 운영할 수 있는데, 후자의 경우 특수한 농업법인으로서의 법적 성격을 가진다.

(2) 기업농제한제도의 변천

미국에서는 1970년대에 일부 주에서 ‘기업농 제한에 관한 법률(Anti-corporate Farming Laws)’를 제정하였는데 이러한 법은 오늘날까지 시행되고 있다. 당시 미국은 산업화가 고도화되고 농업인구가 감소하면서 개별 농가의 호당 경지면적이 증가하는 현상이 나타났다.¹⁴⁾ 현재 미국의 일부 주에는 기업이(corporation)가 농업생산 또는 농장운영(farming or agriculture)에 참여하는 자격을 제한하거나 또는 농업생산에 이용되거나 이용될 수 있는 토지의 취득, 양도, 기타의 방법으로 소유권을 획득하는 것을 제한한다. 이와 같은 내용을 구성하는 성문의 규정을 ‘기업농 제한에 관한 법률(Anti-corporate Farming Laws)’이라고 지칭한다. ‘기업농 제한에 관한 법률’은 주의 법률로 제정되어 있으며, 주의 헌법에서 규정하는 경우는 드물다. 구체적으로 기업농을 금지하거나 제한하고 있는 9개의 주는

14) Lyson, Thomas A., and Rick Welsh. “Agricultural industrialization, anticorporate farming laws, and rural community welfare.” *Environment and Planning A* 37.8 (2005): 1479-1491.

사우스 다코타, 노스 다코타, 오클라호마, 아이오와, 미네소타, 위스콘신, 네브래스카, 미주리, 캔자스이다.¹⁵⁾

미국의 기업농제한법은 가족농을 보호하기 위한 입법목적을 가진다. 가족농은 기업이 소유하거나 운영하는 농기업과의 경쟁에서 상대적으로 취약하기 때문이다. 이외에도 기업농은 농업생산 자원인 토지의 자연환경적 가치를 훼손할 가능성이 높다는 점에서 찬성하는 입장이 있고, 자본주의적 경제원리와 경제활동의 자유라는 헌법적 가치에 위반된다는 점에서 반대하는 입장도 있다.

기업농제한법의 내용은 각주마다 차이가 있지만, 기업농의 활동을 원칙적으로 제한하면서 예외적으로 법률에서 규정하는 경우에만 면제를 허용하는 규정을 두고 있다. 법을 위반하여 보유한 토지의 소유권을 기업이 포기하도록 강제하는 법적 장치가 있다. 협동조합이나 가족농업법인과 같은 일부 기업 형태는 법에서 정한 특정 조건이 충족된다면 이러한 제한에서 면제된다. 법인이 농지를 매입하는 것이 일반적으로는 금지되어 있지만, 예외적인 상황에서는 기업이 농지를 취득할 수 있다. 예를 들어, 채권 추심이나 공매를 통해 매수하는 경우 채권자인 은행의 농지 취득이 허용된다. 그러나 이러한 경우에도 은행 등 기업이 해당 농지에 대한 소유권을 보유하는 기간을 제한하며 해당 농지의 사용 수익도 제한되어 있다.

기업농제한법에 따르면, 가족농도 농업법인을 구성할 수 있는데, 농업법인으로 인정받으려면 일정 범위 내의 혈족 관계에 있는 가족 구성원과 의결 투표권의 과반수를 소유하는 가족 구성원 등 요건을 충족해야 한다. 이러한 가족 농장 법인의 주주는 법인이 아닌 자연인이어야 한다. 6개 주의 기업농제한법에서는 가족농업법인에서 주주의 수도 제한하고 있다. 가족 농장 법인에 대한 면제 조건을 충족하기 위한 또 다른 공통 요건은 ‘부채 농업인 소유’를 방지하기 위해 적어도 한 가족이 농장에 거주해야한다는 것이다.

15) Arkansas, the National Agricultural Law Center, Corporate Farming Laws - An Overview. <http://nationalaglawcenter.org/overview/corporatefarminglaws/> [2018.6.30. 검색]

미국의 연방대법원을 포함한 다수의 법원은 기업농제한법이 평등 보호 조항, 정당한 절차 조항, 특권 및 면제 조항, 그리고 미국 헌법상 계약자유 조항을 위반했는지 여부를 판단하여 왔다. 이러한 위헌여부 판단에서 법원은 기업농제한법이 합헌이라는 견해를 일관되게 유지하여 왔다. 20세기 동안 주의 항소법원이나 연방법원은 주의 기업농제한법이 위헌이라고 주장하지 않았다. 그러나 2003년 제8순회 항소법원은 South Dakota Farm Bureau, Inc. v. Hazeltine, 340 F.3d 583 (2003년 제8회 회기)에서 사우스 다코타 주 헌법의 개정안은 미국 헌법의 휴면 상거래 조항을 위반했기 때문에 헌법에 위배된다는 판단을 이례적으로 하였다. 휴면 상거래 조항은 기업농제한법의 위헌 여부 판단에서 그 후보편적인 전략이 되었다. 예를 들어, Smithfield Foods, Inc. v Miller, 241 F.Supp.2d 978 (SD Iowa 2003) (아이오와의 기업농제한법이 휴면 상거래 조항을 위반했으며 그 목적, 의도, 차별로 그 효과가 부정됨).

3. 프랑스의 사례

(1) 프랑스 농업법전에 따른 농업 및 농업인의 정의

프랑스의 농수산업법전(Code rural et de la peche maritime)은 개별적인 농업 및 수산업 관련 법령을 하나의 법전으로 편제한 것인데, 우리나라와 같이 정의규정을 두어 농업이나 농업인에 대해서 정의하지 않고 있다.¹⁶⁾ 각 개별 조문에서 요건을 규정하는 방식으로 규정되어 있다. 예컨대 농업(activite agricole)은 제3편 농업(exploitation agricole)의 일반규정(총칙)에서 “동물 또는 식물의 생태적 주기에서 부가가치를 창출하는 일련의 활동”이라고 정의하고 있다(농수산업법전 제L.311-1조). 그리고 농업인(l'agriculteur)은 일반규정을 두지 않고 있다. 개별 조문에서 농업보조금을 수급할 수 있는 자격을 가진 농업인은 첫째, 영농활동을 위하여 근로시간의 50 이상을 투여할 것, 둘째, 총 소득의 50%를 농장에 기반을 두고 있으며, 이때 소득은 농림업 생산활동 또는 농촌관광 기타 농림업에서

16) 김현희, 농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구, 한국법제연구원, 현안분석 2016. 55-56면.

연계된 활동으로 얻은 수입일 것, 셋째, 농업인건강보험(AMEXA)에 가입되었을 것, 넷째, 농장의 총소득 중 25% 이상을 직접적인 생산활동을 통하여 획득할 것과 같이 개별 조문의 목적에 따라 필요한 특정 요건을 규정하고 있다(제R.343-5조).

(2) 프랑스의 농업법인제도의 발전 연혁¹⁷⁾

프랑스는 유럽에서 가장 먼저 농업법인 제도를 도입한 나라이다. 농업법인은 농업기본법을 제정하면서 특수법인 형태로 도입되었다.

1) 민법상 영농조합(SCEA : Société Civile d'Exploitation Agricole)

민법상 영농조합은 일반 민법에 의해 설립된 조합이다. 프랑스 민법전 제1832조부터 제1870조까지의 조문에 의거하여 설립된 법인을 말한다. 민법상 영농조합은 일반 민사조합과 동일한 법적 성격을 가진다. SCEA의 설립 목적은 농업 생산 또는 농업 경영을 목적으로 하는 것이어야 한다. 일반적으로 SCEA는 서로 잘 아는 사람들을, 가족과 같이 친밀한 자를 구성원으로 하여 설립된다. 그러나 구성원에 관한 어떠한 법적 제한도 존재하지 않는다. 공동농업경영단(GAEC) 또는 유한농업경영회사(EARL)와 마찬가지로 미성년자는 구성원(조합원)이 될 수 없다. 공동농업경영단(GAEC)은 본인과 배우자만을 구성원으로 할 수 없는 데 반하여 SCEA는 부부만을 구성원으로 조직할 수 있다. 이러한 이유 때문에 대부분의 경우에 SCEA의 형태로 법인을 조직한다.

2) 공동농업경영단(GAEC)

공동농업경영단(GAEC : Groupement d'exploitations agricoles en commun)은 기본적으로 가족농이 확장된 법인이다. GAEC는 농업생산을 위한 노동과 생산수단을 공동으로 이용하면서 전문화를 통해 생산성의 향상을 도모하고자 제도화된 것이다.

17) 이 절의 내용은 'SCEA' 제도를 제외하고, 환경농업연구원(김정호/정영환/최은아), 농업법인조사 개선방안, 2015.11.에서 인용.

농자재의 공동 구매를 통해 생산 비용을 절감하는 효과를 얻을 수 있으며, 또한 부모와 자녀 간의 책임 분담을 명확히 하여 영농후계자의 영농 정착을 용이하게 하고, 공동 농작업을 통해 휴가를 가거나 질병으로 인한 노동력의 대체가 가능하도록 조직된 것이다.

GAEC는 가족농으로서의 성격을 유지하기 위하여 고용 노동력에 대한 규제를 포함하고 있다. 즉 GAEC의 구성원은 최대 10인 이하이어야 하며, 구성원 모두가 반드시 공동으로 농업 활동에 참여해야 하며, 또한 본인과 배우자만으로는 GAEC를 구성할 수 없다.

공동농업경영단에 대한 출자는 현물출자, 현금출자, 노동출자가 가능하다. 임금노동자도 구성원이 될 수 있다. 대부분의 구성원들은 자신이 소유한 농지 또는 임차한 농지를 공동농업경영단이 이용하게 한다. 토지임차인이 구성원이 되는 경우에 임차인은 토지소유자와 맺은 토지임대차 기간을 넘지 않는 한도 내에서 공동농업경영단로 하여금 이를 경영하게 할 수 있도록 하고 있으며, 이 경우 토지 임차인은 공동농업경영단 가입 시에 토지 소유자에게 그 사실을 알려야 하지만, 토지 소유자로부터 승인을 받을 필요는 없다.

3) 유한농업경영회사(EARL)

유한농업경영회사(EARL: Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée)는 비농업인의 자본 참여를 허용한 법인이며, 농업인의 경영 자산과 개인 자산을 분리하기 위한 목적으로 1985년에 도입된 형태이다. 실질적으로는 GAEC가 축소되고 구성원이 줄어들면서 법인 형태를 전환하기 위한 대안으로 활용되고 있다.

유한농업경영회사(EARL)의 구성원은 모두 농업인이어야 할 필요가 없으나, 최소한 1인은 농업경영인이어야 하고, 농업인이 다수가 되어야 한다. 참여자 수는 1~10인이고, 경영주와 배우자가 EARL을 구성할 수 있다. 경영면적은 최대 10 SMI(최소 영농정착 면적)을 초과할 수 없으며, 법인에 대한 출자금은 최소 7,500 유로이고, 현금 출자와 현물 출자가 가능하고, 현물 출자 중 부동산은 회사 자본을 50% 이상 보유하고 있는 참여자만이 출자할 수 있다.

유한농업경영회사(EARL)의 법적 성격은 민사회사법의 회사와 동일한데, 의사 결정을 위한 투표권은 보유 지분에 비례하고, 제3자에 대한 책임은 참여 지분의 한도 내로 하는데 현실적으로는 금융 거래에서 담보를 요구하는 경우가 많다.

<표 3-2> 영농법인제도 비교표¹⁸⁾

구분	민사영농조합 (SCEA)	공동농업경영단 (GAEC)	유한농업경영회사 (EARL)	공동조합 (SEP)
설립형태	민법상 조합	민법상조합	민법상 조합	(해당없음)
회사 자본	최소자본 규정 없음	최소 1,500 유로	최소 7,500 유로	공동자본 없음
구성원	<ul style="list-style-type: none"> •최소 2인, 최대제한 없음 •본인과 배우자만으로는 구성 가능 •비농업인도 구성원으로 참여 가능 •법인도 구성원으로 참여 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •최소 2인, 최대 10인 •비법인, 성년자 •농업경영인 •본인과 배우자만으로는 구성 불가 	<ul style="list-style-type: none"> •최소 1인, 최대 10인 •비법인, 성년자 •비농업인도 구성원으로 참여 가능하나, 전체 출자금의 50% 이하 한도 내 가능 •본인과 배우자만으로는 구성 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •최소 2인, 최대제한 없음
책임한도		출자자본의 2배 한도	출자자본 이내	
허가 요부	불요	위원회 의견을 들은 후 도지사가 허가	불요	불요
등록	등록필요	등록 필요	등록필요	등록을 권고함
공시	BODACC에 공고	BODACC에 공고	BODACC에 공고	공고 없음
상업등기부	등기함	등기함	등기함	등기하지 않는 경우 법인격이 부여되지 않음.

18) 프랑스 농업회의소 홈페이지 게시 자료:

http://www.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/National/002_inst-site-chambres/pages/exploitation_agri/Ta-bleau_Societes_exploitation_08012016.pdf [2018.6.30. 검색]

구분	민사영농조합 (SCEA)	공동농업경영단 (GAEC)	유한농업경영회사 (EARL)	공동조합 (SEP)
상한 면적		제한 없음. 단 공동경작지가 너무 떨어져 있으면 안 됨	10 SMI (최소영농정착면적)	
법적 투명성		<ul style="list-style-type: none"> •구성원은 농업경영주의 자격을 보유 •정책자금 지원 시 구성원 수에 비례하여 수혜를 받음 	제한 없음	
농업노동참여 여부	의무가 아님	모든 구성원에게 의무임	자본의 50%이상을 출자한 구성원에게 의무임	특별한 규정 없음
의결권	출자지분에 비례	1인 1표	출자지분에 비례	특별한 규정 없음
비고		<ul style="list-style-type: none"> •1962년 농업기본법에 근거 •참여농민은 GAEC의 경영과 농업작업에 동시에 참여해야 함 •부모와 자녀로 구성된 GAEC는 경영체 상속에 따른 비용을 최소화하는 방안으로 이용됨 •법인은 참여할 수 없음 •대부분 한 가족 간의 구성원으로 이루어지는 경우가 많으며, 다른 가족 구성원과 함께 구성되는 경우는 적음 	<ul style="list-style-type: none"> •1985년도에 처음으로 도입됨 •최소한 구성원 가운데 1인은 농업 경영인이어야 함. •부모와 자녀를 구성원으로 설립한 GAEC에서 경영주의 은퇴 후에 후계자가 유연하게 경영을 승계할 수 있으며, 1인만으로도 GAEC를 설립할 수 있음. 	

4) 농업경영민사회사(SCEA)

농업경영민사회사(SCEA: société civile d'exploitation agricole)는 농업인들의 농업경영 공동조직이며, 농업법인 가운데 제약조건이 가장 완화된 형태로서 경영방식과 수익분배를 자유롭게 선택할 수 있다.¹⁹⁾ 법인의 구성에는 최소 2인 이상이 요구되나 부부간에도 구성이 가능하고 법인과 비농업인도 참여할 수 있다.²⁰⁾ SCEA는 자본에 최소 출자액이 요구되지 않고, 영농 면적에도 상한과 하한의 제한이 없으며, 법인 설립에도 승인절차가 필요하지 않고, 전형적인 민사회사로서 구성원의 책임은 출자 비율에 따른 무한책임이다.²¹⁾ SCEA는 농업경영체로서 농업인에게 제공되는 저리융자 및 보조금을 받을 수 있는데, 단점으로는 SCEA에 참여하는 농업인은 농업경영인의 자격을 상실하게 되며, 이에 따라 농업인에게 주어지는 세제 및 사회보장혜택도 받을 수 없다.²²⁾

(3) 프랑스의 농업협동조합법제

1) 개요

프랑스의 농업협동조합법은 농업에 관한 법률과 명령을 집약한 농업법전(code rural)중의 제5편의 '농업직업조직' 중 제2장에 규정되어 있다. 제5편 농업직업조직(organismes professionnels agricoles)은 총 8개의 장으로 구성되어 있는데, 제1장 농업회의소(Chambres d'agriculture), 제2장 농업협동조합(Sociétés coopératives agricoles, 이하는 농업협동조합 또는 농업협동조합법이라 약칭한다), 제3장 농업공동이용조합(Société d'intérêt collectif agricole), 제4장 농업이익혼합회사(Société mixte d'intérêt agricole), 제5장 농업생산자집단(Groupements de producteurs et comités économiques agricoles), 제6장 가족농원조직(Jardins familiaux)으로 구성되어 있다.²³⁾

19) 환경농업연구원, 농업법인조사 개선방안, 2015. 46면.

20) 앞 주.

21) 앞 주.

22) 앞 주.

23) 농업법전은 '법전'의 형식으로 편제된 것으로서 입법부가 제정한 법률(Loi)과 행정부가 발령한 행정명령(décret)이 모두 포함되어 있다. 동일 장과 절에 법률의 각 조와 행정명령의 각 조가 상관성을 가지도록 편제되어 있다. 법률은 제L__조, 행정명령은 제R__조로 표시한다.

농업회의소는 농업의 직업적 이익을 지키기 위하여 각 주마다 설립되어 있는 공공기관이다.²⁴⁾ 농업생산자 집단은 EC공통농업정책의 일환으로서 농업생산자에 대한 어떤 종류의 통제나 지원을 행하는 창구로서 1962년의 농업기본법 하에서 설치된 조직으로 협동조합 가입의 생산자도 포함하는 행정절차와 깊이 관계되어 조직되었다.²⁵⁾ 실제로는 농업협동조합에 가까운 조직으로 관할구역내의 생산자의 동의가 있으면 농업협동조합이 농업생산자집단으로서 인정될 수도 있지만 그 목적에서 어디까지나 농업 직업조직이다.²⁶⁾ 가족농원조직은 명칭과 같이 농업을 상업적으로 행하지 않는 가족경영 농가를 위하여 설치된 조직인데 특징은 도시주변지대에 있어서 고령 은퇴한 근로자들이 취농하는 것을 지원하는 취지에서 설치된 점이다. 그리고 이상의 3자는 농업협동조합의 조합원이 될 수 있는 조직이지만 협동조합으로서의 성격은 갖고 있지 않다.²⁷⁾

2) 농업협동조합의 사업

농업협동조합의 사업에 관한 내용은 김두년의 연구보고서에서 아래와 같이 정리하고 있다.²⁸⁾

농업협동조합의 사업내용에 관하여는 농업협동조합법 자체는 농업생산자가 그 이익의 공동수호를 증진하는 것이라는 추상적인 규정 밖에 없고, 구체적 사업내용에 관하여는 행정명령으로 정하고 있다. 우리나라의 농업협동조합과 비교해서 프랑스 농업협동조합의 특징이라고 할 수 있는 것은 신용사업과 공제사업을 행하지 않고 경제사업만을 목적으로 하는 단영조합이며, 그 구체적 사업내용은 구매, 판매, 가공, 이용, 상담 기타 서비스 제공사업 외에 조합원 중 임업인이 있는 경우 임업 관련 사업을 한다든지 농업협동조합이 스스로 농업생산을 할 수도 있고, 이러한 사업을 하나의 사업 또는 둘 이상의 복수사업을 목적으로 할 수가 있다(제R521-1조). 다만, 이용사업과 가공사업에 관하여는 농업법전상의 농업공용이용조합과 농업이익혼합회사가 농업협동조합과는 별도의 조직으로 규정되어 있기 때문에 농업협동조합법에 의한 조직은

24) 김두년, '프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구', 2007, 25~30면, 4면, 7면, 11면.

25) 앞 주.

26) 앞 주.

27) 앞 주.

28) 김두년, '프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구', 2007, 25~30면, 4면, 7면, 11면.

아니지만 양자는 사업목적에 비추어 농업협동조합이 갖는 협동조합성을 완화한 형식으로 되어 있다. 예를 들면 농업공동이용조합(SICA로 약칭)은 농업인 이외에 지역주민을 위한 시설을 설치할 수가 있고, 원외이용이 50% 미만, 비농업인이 20% 이하라면 의결권을 행사할 수도 있다(농업법 제L531-1조 이하). 한편 농업이익혼합회사는 더욱이 협동조합성이 약하고 농업협동조합을 비롯한 농업관련조직이 자본금의 100분의 30 이상을 소유하는 상사회사로서 농산물의 가공판매사업을 행하도록 되어 있다(제L541-1조 이하).

3) 농업협동조합법

농업협동조합법에 관한 사항은 김두년의 연구보고서에서 아래와 같이 정리하고 있다.²⁹⁾

농업협동조합법은 앞에서 기술한 협동조합공통법에 대한 특별법의 관계에 있다. 이 때문에 앞의 장에서 설명한 협동조합공통법과 내용이 다른 때에는 농업협동조합법의 규정이 공통법의 규정에 우선하여 적용된다.

농업협동조합법의 목적에 관하여 “농업협동조합은 농업인이 그 경제활동을 용이하게 하고 또는 발전시키기 위해서, 또한 그 활동의 성과를 개선 증진시키기 위해서 적절한 모든 방법에 의해서 이를 공동으로 이용하는 것을 그 목적으로 한다(제L521-1조).³⁰⁾”라고 규정하고 있다.

제L521-3조에서는 농업협동조합을 다른 사단과 구별하는 요건을 정하고 그 정관에서 이러한 요건을 충족하는 단체에 대하여만 농업협동조합(연합회를 포함)의 자격과 명칭을 인정한다. 그 조건으로서는 ① 조합원이 조합을 이용하고 그 이용도에 따라 출자를 할 책임을 부담할 것, ② 출자를 한 조합원만이 업무를 행할 것, ③ 출자에 대하여는 일정률 이하(공통법의 규정과 동일 이율)의 이자만을 지급할 것, ④ 가치분 잉여금은 이용고 배당으로 할 것, ⑤ 출자금은 명목가치로 환급할 것, 청산 시 조합 순자산은 조합원에게 분배하지 않고 공익에 귀속시킬 것, ⑥ 총회에서 의결권 행사를 평등하게 할 것의 6가지 조건을 두고 있다(제L521-3조 제1항 a-f)).

29) 김두년, ‘프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구’, 2007, 25~30면, 4면, 7면, 11면.

30) Code rural et de la pêche maritime, Article L521-1. “Les sociétés coopératives agricoles ont pour objet

농업협동조합의 성격으로 볼 수 있는 또 하나의 규정을 보면, 제L521-1조 제2항의 “농업협동조합 및 그 연합회는 민사사단 및 상사사단과는 구별되는 하나의 특별사단을 구성한다.”라고 하여 프랑스에서는 협동조합을 민사 상사 어느 쪽도 아닌 하나의 특별사단으로까지 규정하고 있는데, 이와 같이 협동조합을 특별사단으로까지 규정한 것은 여타 협동조합법과는 다른 점이라 할 수 있다.

농업협동조합의 정의와 개념을 살펴보았지만, 요컨대 프랑스의 농업협동조합이 매우 전통적인 협동조합의 개념에 따라서 협동조합법의 요건을 엄격하게 요구하면서도(전기 ①~⑥), 일정조건하에 일부원칙(②, ⑤, ⑥)을 완화하여 원칙의 탄력적인 운용을 꾀하려는 것이나 나중에 살펴볼 조합원제도의 다양화 경향을 일괄하여 말하자면, 농업협동조합은 농업인만으로 구성되는 단체라는 종래의 이미지에서 탈피하여 주변의 관계자와의 협력관계를 도모하려는 혼합적인 사업체로의 변화를 추구하는 것이라는 점을 지적하여 둔다.

4) 농업협동조합법의 설립

농업협동조합의 설립은 농업경영주인 조합원 7인 이상을 필요로 한다. 다만, 농업용자의 공동이용과 축산물의 공동생산을 목적으로 하는 조합은 4인 이상, 연합회는 임의의 수로 할 수 있다(제R522-1조). 설립행위로서는 설립발기인이 정관을 작성하고 설립총회를 거쳐서 임원을 선출하고, 가입자가 인수한 출자의 납입을 완료한 후에 법원에 설립신청을 하는 동시에 등기의 신청을 하는 것으로 우리나라의 농협과 비교하여 특별한 것은 없다. 농업협동조합법은 그 시행령에서 등기신청절차 등기사항 등을 상세하게 규정하고 있다(제R521-7조 내지 제R521-15조). 그리고 농업협동조합이 등기부는 법원의 ‘상업 및 사단등기부’에 등기되어 농업협동조합의 설립에서 청산까지 중요사항을 공시하는 역할을 담당하고 그 내용은 누구든지 열람이 가능하다.

l'utilisation en commun par des agriculteurs de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité.

Les sociétés coopératives agricoles et leurs unions forment une catégorie spéciale de sociétés, distinctes des sociétés civiles et des sociétés commerciales. Elles ont la personnalité morale et la pleine capacité.

Les sociétés coopératives agricoles peuvent se grouper en unions de coopératives agricoles. Sauf stipulation expresse contraire, ces unions sont soumises aux mêmes dispositions que les sociétés coopératives agricoles.

농업협동조합의 설립과 관련하여 중요한 것은 행정청의 인가의 문제이다.³¹⁾ 농업협동조합과 그 연합회의 설립은 행정청의 인가를 요하며, 설립요건에 위배된다든가, 법령 및 규칙에 부적합한 경우에는 인가가 부정된다(제L525-1조). 인가의 구체적 요건은 시행령에 상세히 규정하지만 주된 불인가 사유로서는 주무장관이 별도로 정한 모범정관과 합치하지 않는 경우도 포함되어 있다(제R525-8조). 또한 행정청의 설립인가 이후에 생긴 사유로도 인가를 취소할 수 있는데, 그 이유로서는 정관 법령에 위반한 때, 이사의 능력의 결여, 그룹의 이익을 무시하는 경우 등이다(제L525-1조). 인가는 농업장관이 하지만, 구체적으로는 각 현단위의 공화국정무위원을 통하여 현 농업구조위원회의 심의를 거쳐서 인가를 한다(제R525-2조). 현을 넘는 업무구역의 조합과 연합회의 인가는 전국단위의 중앙위원회가 행하며, 이 위원회는 농업장관을 장으로 하는 농업협동조합제도 최고평의회 중의 하나의 위원회이다(제R525-2조). 이상의 인가는 조합 설립총회의 1개월 전에 발기인이 신청하여야 하고 등기 제절차가 완료된 후에 인가를 부여한다(제R525-1조, 제R525-8조).³²⁾

이상과 같이 프랑스에서는 농업협동조합의 설립이나 1개의 업무구역 내에 동일목적의 복수조합이 설립되지 않도록 조정하기 위하여 농업협동조합의 발언권이 제도적으로 보장되고 있지만 그 최종결정권은 행정청이 가지고 있다. 참고로 독일에서는 설립에 관하여도 동종의 조합이 지역적으로 중복 설립되는 것을 방지하기 위한 조정업무를 모두 중앙회의 책임으로 하고 있다. 이와 같은 독일과 비교하면 프랑스에서는 농업협동조합에 대한 행정의 관여의 폭이 질적 양적으로 모두 크다고 할 수 있다. 다만, 행정에서 농업협동조합 제도의 최종적인 질서 유지자의 역할을 하는 것은 중앙집권국가다운 현상이고, 농업협동조합도 크든 작든 공익적 정책적 성격의 조직으로서 상정하고 있기 때문에 국가가 관여하게 된다.³³⁾

31) 이하 김두년, '프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구', 2007, 25~30면, 4면, 7면, 11면.

32) 앞 주.

33) 김두년, '프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구', 2007, 30면.

5) 프랑스의 협동조합법제³⁴⁾

프랑스의 협동조합은 농업분야 뿐만 아니라 생산협동조합, 소비협동조합, 신용협동조합의 각 분야에 걸쳐있고 노동자, 수공업자, 소매상, 주택, 서비스업의 전 분야에 폭넓게 존재한다. 그 중에서 농업분야의 협동조합은 경제사업전문의 농업협동조합(coopération agricole), 신용사업전문의 농업상호신용조합(crédit agricole) 및 공제전문 농업상호공제조합(mutualité agricole)의 3부문에서 제각기 조합으로 구성되어 있다

6) 근거 법률

프랑스에는 모든 협동조합에 공통으로 적용되는 법으로서 「협동조합 정관에 관한 법」(이하 협동조합공통법(loi portant de la coopération) 또는 공통법이라 약칭)이 존재한다. 프랑스의 농업협동조합에 관련된 법은 협동조합법에 상사회사법이 원용된다든지, 은행법이 적용되는 등 일반기업에 적용되는 법률이 원용되는 경우가 많다. 다시 말해서 우리나라의 협동조합 법제가 협동조합을 일반기업과는 차별화된 특수한 분야의 조직으로 파악하여 온데 대하여, 프랑스의 협동조합 법제는 민법적 조합에서 가변자본회사, 주식회사에 이르기까지 다양한 형태의 협동조합을 인정하고 있고 그 사업에 있어서도 일반기업과 동일한 원리를 적용하는 형태로 파악하고 있기 때문에, 협동조합의 전체적 상황을 이해하기 위해서는 관련된 일반 법규도 최소한 참고할 필요가 있다.

제3절 농업법인제도의 국내 현황

1. 개 관

농업법인 제도는 우루과이라운드 대책의 일환으로 1990년 「농어촌발전특별조치법」이 제정되면서 도입되었다.³⁵⁾ 법인 형태의 농업경영은 경영상 관리의 효율성을 확보할 수 있는

34) 프랑스법제에 관한 내용은 김두년. “프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구.” 한국협동조합연구 24.2 (2006): 1-49을 토대로 하였으며, 일부 내용을 보완한 것임을 밝힌다.

35) 서종석(외), 농업법인 실태조사 결과분석 및 후속조치에 관한 기초조사, 농림축산식품부 연구용역보고서, 2017. 1.

장점을 가지며 이를 기반으로 농업의 경쟁력을 확보하는 제도로서 발전되었다.³⁶⁾ 농업법인제도는 전업농 육성과 경영체 육성정책의 핵심과제로 추진되어 왔다.³⁷⁾ 농업법인은 두 가지 형태로 구분되는바 민법의 조합 규정에 기초하는 영농조합법인과 상법에 따른 회사 설립 규정 기초하는 농업회사법인이 그것이다. 제도 도입 당시 영농조합법인은 협업적 농업경영체를 지향하고, 농업회사법인이 기업적 농업경영체를 지향하고 있어서 ‘협업적 농업경영’의 취지에 따라 영농조합법인은 「민법」상의 조합을 기초로 하고, 농업회사법인은 「상법」상의 회사 중 한 가지 형태를 택하도록 제도화되었다. 따라서 ‘영농조합법인’은 인적결사체인 조합형으로서 농업생산성을 높이고 농산물의 출하·가공·수출 등을 공동으로 하고자 하는 농업인 5인 이상이 조합원으로 설립한 협업적 농업경영조직을 지칭하며, ‘농업회사법인’은 회사형 법인(자본 결합체)으로 농산물의 유통·가공·판매를 하고자 하는 자 또는 농업인의 농작업을 대행하고자 하는 자가 설립한 기업적 농업경영 조직을 지칭한다. 한편 농업협동조합은 농어업경영체등록에 관한 법률이나 농업·농촌기본법에서 상정하는 농업법인에는 속하지 않고, 농업협동조합법상 특수법인에 해당한다.

농업법인에 대한 지원 등 우대사항을 살펴보면, 우리나라는 농업법인제도의 조기 정착과 확대를 위해 농업법인에 대한 세제상의 혜택(1990년), 농업법인의 생산자 단체 규정 및 정책자금지원 확대(1994년), 농업법인의 운영자금 성격의 농기업경영자금 신설(1996년) 및 2000년 이후 농업법인 경영개선 지원을 위한 교육 및 컨설팅 지원, 농기업경영자금 및 농업경영개선자금 지원 강화, 사업규모 확대 및 사업영역의 다각화, 유망 수출법인 경영체에 대한 지원 등 다양한 정책적 지원사업을 추진하였다.³⁸⁾

또한 「조세특례제한법」은 영농조합법인과 관련하여 식량작물재배업으로 발생한 소득분에 대한 법인세, 식량작물재배업으로 발생한 소득 가운데 영농조합법인으로부터 받는 배당소득에 대한 조합원의 소득세, 영농조합법인에 농지 또는 초지를 현물출자함으로써 발생하는 소득에 대한 양도소득세 등에 대하여 일정한 조건을 충족하는 경우에 대하여

36) 앞 주.

37) 나채준, (2017), 3.

38) 나채준, (2017), 3.

감면 규정을 두고 있다. 그리고 제69조에서는 일정 요건을 갖춘 이가 농지를 한국농어촌 공사나 농업법인에 양도할 때 발생하는 소득에 대해서도 양도세를 감면하도록 규정하고 있다. 제71조에서는 일정 요건을 충족하는 농지, 초지, 산림지를 영농조합법인에 현물출자하여 취득한 출자지분을 직접 경작에 종사하는 직계비속에게 증여하는 경우 증여세를 감면하는 조항도 두고 있다.³⁹⁾

2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」상의 농업법인

(1) 영농조합법인

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조 2호는 “‘농업법인’이란 제16조에 따른 영농조합법인과 제19조에 따른 농업회사법인을 말한다.”라고 정의하고 있다. 동법 제2조 제3호에는 “‘농업경영체’란 농업인과 농업법인을 말한다.”라고 정의하고 있다.

영농조합법인은 1990년 4월 제정된 「농어촌발전특별조치법」 제6조제1항에서 ‘농민은 농업경영의 합리화로 농업생산성의 향상과 농가소득의 증대를 도모하기 위하여 영농조합법인을 설립할 수 있다’고 규정함으로써 제도화되었다. 영농조합법인은 농업의 자립경영 육성을 위해 협업경영의 필요성에 대한 제도적 논의와 정책적 추진이 1960년대부터 있어 왔고, 「농어촌발전특별 조치법」에서 협업적 농업경영 조직에 법적지위를 부여한 것이다. 당시의 ‘농업법인제도’는 영세농의 협업을 전제로 한 것으로 영농조합법인은 농업경영이 중심이 되는 농업생산법인으로 제도화된 것으로⁴⁰⁾ 영농조합법인의 연혁적 시작이 협동조합과 무관하지 않다고 할 수 있다.

‘농업 분야 협동조합’과 영농조합법인은 협업적 농업 경영이라는 점에서 유사한 목적을 갖는 조직이다. 게다가 법률에 규정된 법인 구성 요건이나 의사결정 원칙 등에서도

39) 김정섭, (20104).

40) 김수석, 농업법인의 실태와 제도개선 방안, 농촌경제 제30권 제4호, 2007, 110면. 초기의 영농조합법인은 그 구성원을 1ha 미만의 농지소유자로 제한하였고, 위탁영농회사는 농가로부터 위탁받을 수 있는 사업크기를 농가 1호당 3ha 이3내로 제한하였다. 초기의 농업법인제도는 영세농의 협업을 전제로 한 것으로 대규모 기업적 경영을 할 수 있는 기반을 갖추지 못했다.

동일한 부분이 많다. 그런데 영농조합법인은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 의해 ‘농업법인’으로 그리고 ‘농업경영체’라고 정의된다. 이와 달리 ‘농업 분야 협동조합’은 농업법인으로 인정되지 않는다. 법률상의 영농조합법인에, 또는 농업법인에, 또는 농업경영체에 농지를 소유·임차할 권리를 부여하거나, 조세를 감면해 주거나, 규제 특례를 적용하거나, 정책 지원 대상의 자격을 부여하는 법령들과 정책 사업 지침들이 많다. 그런데 ‘농업 분야 협동조합’은 농업법인으로도 농업경영체로도 간주되지 않는다. 달리 말하자면, 목적과 기능이 아주 비슷한 두 종류 법인의 법률적 지위가 다르다.

(2) 농업회사법인

1990년 농업법인 제도 도입으로 농업 내부에서 농업경영체를 기업농적 농업법인으로 설립하는 것과 농외자본의 투자 참여로 농업법인을 설립하는 것이 가능하게 되었다.⁴¹⁾ 농외자본의 투자는 농외자본이 단순히 농업법인에 출자하는 것뿐 아니라 기존 기업이 수직적 통합(계열화) 형태로 농업법인을 자회사로 설립하는 것도 포함된다.⁴²⁾

농업회사법인은 기업적 농업경영체를 지향하고 있어서 농업회사법인이 취하는 회사의 형태로는 합자회사, 합명회사, 유한회사, 주식회사 등이 있고, 그 가운데 합명회사는 무한책임 회사이며, 합자회사에도 무한책임 사원이 포함되어 있다.⁴³⁾

농업회사법인은 해당 사단법인이 자산을 단독 소유하는 것이나 「민법」상의 조합인 영농조합법인은 ‘합유’의 형식에 기초한다. 민법상의 공동소유형태에는 공유(共有), 합유(合有), 총유(總有)의 세 가지 형식이 있고, 합유의 경우 공동재산가운데 조합원 개인의 지분을 처분하는데 있어 전원의 동의가 필요하며 분할청구가 원칙적으로 금지된다.⁴⁴⁾

41) 김병률, 김수석, 국승용, 유찬희, 김종인. “기업의 농업 진입 관련 쟁점과 과제.” 한국농촌경제연구원 정책연구 보고서, (2017.1): 1-114.

42) 김병률, (2017.1).

43) 나채준, (2018), 앞 주.

44) 앞 주.

영농조합법인은 협업적 농업을 추구한다는 점에서 출발하지만 ‘협업’이라는 개념 없이 출발한 농업회사법인은 그 성격이 매우 다르다. 영농조합법인은 “협업적 농업경영을 통하여 생산성을 높이고 농산물의 출하, 가공, 수출 등을 공동으로 하고자 하는 농업인”을 말하며, 농업회사법인은 “기업적으로 농업을 경영하거나 농산물을 유통, 가공, 판매하고자 하는 자 또는 농업인의 농작업을 대행하고자 하는 자”가 설립한다.⁴⁵⁾ 영농조합법인과 농업회사법인의 차이는 ‘협업형’과 ‘기업형’의 요소로 구분된다. 협업경영은 조합원인 구성원의 이익을 증대시키는 것을 목적으로 하며, 기업경영은 법인의 이익을 증대시키는 것을 목적으로 한다고 설명하지만,⁴⁶⁾ 이와 같은 구분은 현실에서 명확하게 가늠하기 어렵다.

기업의 농업 진입은 비농업 부문의 자본이 농업부문에 출자하거나 수직적 통합 형태로 농업 분야의 자회사를 설립하는 것을 말한다.⁴⁷⁾ 기업의 농업 진입이 제도화되어 현상적으로 나타나는 가장 대표적인 형태가 농업회사법인으로 설립·운영되는 것인데, 최근 5년간 농업회사법인의 수와 투자 규모가 증가하고 있다. 세부내역상으로 비농업인 출자금이 5억 원 이상인 법인에서 비농업인의 출자금 비중이 농업인보다 컸으며, 이러한 경향이 확대되는 추세이다. 이러한 여건하에서 정부는 농업 생산 분야, 특히 경종농업 부문에서 기업농을 육성하기 위하여 2008년 이후 대규모 농어업회사 육성사업을 실시하였다. 하지만 대규모 농어업회사 육성사업은 현재까지 별 진척이 없는 상태로 머물러 있다.⁴⁸⁾ 또한 실태 조사 결과 축산업에서의 농업법인의 형태를 통한 계열화가 활발하지만, 다른 부분에서는 계열화를 통한 투자가 거의 이루어지고 있지 않다.⁴⁹⁾

45) 김수석/박석두, (2007. 1.), 2.

46) 김수석/박석두, (2007. 1.), 2.

47) 김병률, 김수석, 국승용, 유찬희, 김종인. “기업의 농업 진입 관련 쟁점과 과제.” 한국농촌경제연구원 정책연구 보고서, (2017.1): 1-114.

48) 김병률, (2017.1). 구체적인 이유와 관련하여 “이는 간척지 조성이 아직 끝나지 않은 이유도 있지만, 무엇보다 대규모 농어업회사로 선정된 기업들의 적극성 부족이 주된 원인이 되고 있다. 선정된 기업들의 추진력이 약화된 데에는 ㉞동부팜화용 유리온실사업 갈등의 처리결과가 미친 영향도 있다.”라고 지적하고 있다.

49) 김병률, (2017.1).

3. 현 황

2014년 말 기준 설립등기(법원)된 농업법인은 44,301개소이며, 그 중 영농조합법인은 34,758개소, 농업회사법인은 9,543개소로 영농조합법인이 전체 농업법인의 78%를 차지한다(<표-1>).⁵⁰⁾

<표 3-3> 2014년 말 기준 농업법인 설립·등록 현황

구 분	전체	영농조합법인	농업회사법인
개소수(개, %)	44,549	33,590(78)	8,959(22)

2014년 말 기준 운영 중인 농업법인은 16,482개로 2013년 대비 13.2% 증가하였으나 설립 등기된 법인의 1/3 수준에 불과하다.

2014년 기준 운영 중에 있는 농업법인은 16,482개소(영농조합법인 11,599, 농업회사법인 4,883)로 2000년 5,575개소 대비 약 3배 증가하였고, 농업회사법인의 경우 2000년 기준 국내 농업회사법인이 1,667개에서 2016년 지역별 농업회사법인 수가 3,000여개로 증가하였다(<표-2>).⁵¹⁾

50) 김정호 외, 농업법인 실태조사 결과분석, 환경농업연구원, 2015. 3. P.24.

51) 농식품 통합 정보 서비스 > 농촌복지 > 농업 법인·농업경영인현황

http://www.okdab.com/stat/content/02_12.jsp?years=2014%7E2013%7E2012%7E2011&x=52&y=9 [2018.6.30. 검색]

<표 3-4> 2014년 말 기준 운영 중인 농업법인 현황

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	증가율
전체	10,867	12,981	14,552	16,482	13.2 %
영농조합법인	8,724(80%)	10,023(77%)	10,792(74%)	11,599(70%)	7.4 %
농업회사법인	2,143(20%)	2,958(23%)	3,760(26%)	4,883(30%)	29.8 %

4. 문제점과 대안의 모색

(1) 「협동조합기본법」 상의 농업협동조합

2012년 협동조합기본법이 제정, 시행된 이후 농업 부문에서 협동조합 법인들이 활발하게 설립되고 있지만, 이들 ‘농업 분야 협동조합’은 법률적 의미의 농업법인으로 인정받지 못하고 있다.⁵²⁾ 협업적 농업을 추구한다는 점과 1인 1표제로 대표되는 민주적 의사결정의 원칙을 따른다는 점에서, ‘농업 분야 협동조합’과 농업법인의 일종인 영농조합법인의 기원, 조직 구성 및 운영의 원리, 조직의 목적 등이 유사하거나 동일한 부분이 많다. 그럼에도 ‘농업 분야 협동조합’이 농업법인으로 인정되지 않기 때문에 현실에서는 법률적 형평성 문제가 제기될 수 있다.

김정섭(2014)은 농업 분야 협동조합과 농업법인 두 유형의 법인 사이에 발생할 수 있는 형평성 문제를 ‘농지 소유 및 이용에 관한 권리’, ‘조세 감면 조치의 대상’, ‘농업 정책의 대상 자격 및 규제 특례’라는 세 측면에서 검토하고 있다. 김정섭(2014)은 ‘농업 분야 협동조합’ 법인을 농업법인의 일종으로 간주하여 형평성 문제를 완화하는 법제 개선이 필요하며 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」을 비롯하여 수십 종의 관련 법률과 그 하위 시행령, 시행규칙, 행정지침 등을 개정해야 한다는 결론을 제시하고 있다.

52) 김정섭, 협동조합기본법 시행과 농업법인 관련 법제 개선 방향, 농촌지도와 개발, 한국농촌지도학회, 2014, 1-34.

(2) 유사 개념과 법적 근거

농업법상 권리의무주체는 자연인으로서 농업인이며, 법인으로는 농업법인, 농업협동조합 등이 있다. 이에 대하여는 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조(정의조항)에서 규율하고 있는데, 여기에는 농업인, 농업경영체, 생산자단체에 대하여만 용어 정의가 나와 있다.⁵³⁾ 즉 ‘농업인’이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자이다. ‘농업경영체’란 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조 제7호에 따른 농업경영체를 말한다. ‘생산자단체’란 농업 생산력의 증진과 농업인의 권익보호를 위한 농업인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.

농업 관련 조합법인으로는 영농조합법인(營農組合法人)이 있으며, 농업 관련 회사법인으로는 농업회사법인(農業會社法人)이 있다. 이에 대하여는 농업식품기본법 제28조가 근거규정이다. 영농조합법인은 농업의 생산성 향상과 농수산물의 출하·유통·가공·판매·수출 등의 효율화를 위하여 협업적 농업경영을 수행하는 법인인 반면, 농업회사법인은 농업의 생산성 향상과 농산물의 출하·유통·가공·판매·수출 등의 효율화를 위하여 기업적 농업경영을 수행하는 법인이다. 조합법인과 회사법인의 목적은 동일하며, 다만 경영방식이 협업적이냐 기업적이냐에 따라 구별된다. 농업회사법인은 농어촌발전특별조치법에 의해 도입되었으며,⁵⁴⁾ 상법상 회사(商法上 會社) 형태로 보고 있다. 법적 근거인 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에서는 “농업의 경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적(企業的)으로 하려는 자나 농업인의 농작업을 대행하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업회사법인을 설립할 수 있다.”고 정의하고 있다(제19조). 영농조합법인이 민법상 조합이므로 업무집행 시 민법 제706조에 따라 조합원 과반수의 동의를 구해야 하는데 반해, 농업회사법인은 상법상 회사이므로 신속한 의사결정이 가능하다. 농업회사법인을 설립할 수 있는 자는 농업인과 농업생산자단체로 하되, 농업인이나

53) 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 [법률 제15387호, 2018. 2. 21., 일부개정] 제3조

54) 1990년 4월 농어촌발전특별조치법에서는 위탁영농회사라는 명칭이었고, 1994년 12월 법개정부터 농업회사법인이라는 명칭이 사용되었다.

농업생산자단체가 아닌 자도 대통령령으로 정하는 비율의 범위에서 농업회사법인에 출자할 수 있다. 농업회사법인에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외에는 상법 중 회사에 관한 규정을 준용하기에, 유한책임을 지는 경우가 많다.

농업기본법에서는 협동조합이란 용어 대신 ‘생산자단체’라는 개념을 사용하고 있다. 생산자단체에 대하여는 시행령 제4조에서 농협, 산림조합, 연초생산조합, 수협 등과 그 중앙회를 포괄한다고 되어 있다. 이러한 협동조합에 대하여는 각각 특별법이 있어서 세부적으로는 따로 규율한다. 따라서 농업관련 협동조합은 생산자단체이다.

문제는 먼저 농업인과 농업경영체가 유사 개념이란 점이다. 농업경영체는 농업인 중 농업정책자금 대상자로서의 농업인이다. 실무상으로는 2009년부터 정부에서 실시하고 있는 농업경영체등록사업에서 등록을 한 농업경영체를 지칭한다. 농업정책 자금을 받으려면, 농업 관련 경영정보를 세세하게 정부기관(농산물품질관리원)에 등록하여야 한다. 아직까지는 시행 초기라서 이러한 입법구조를 이해할 수는 있지만, 농업인과 농업경영체라는 유사개념 2가지가 혼재하기에 옥상옥(屋上屋)이라는 문제점을 가지고 있다. 과거 ‘농가’ 개념은 농지관련법에서 세대주의와 결합하여 문제를 야기하였다.

다음으로 농업인에는 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)이 들어가는데, 우리 법은 이를 혼용하고 있다는 점이다. 이른바 자연인과 법인의 구분이 잘 안되고 있는 점이다. 또한 농업법인에 대한 법적 개념(영농조합법인과 농업회사법인만 상정)과 실제 개념(법인 형태의 농업협동조합, 농업분야 협동조합기본법상 협동조합 등도 포함)이 일치되고 있지 않다.

끝으로 우리 법은 단체와 법인의 이원론적 구분을 전제로 입법하고 있는데, 넓은 의미에서 법인도 단체이다. 법인에 대한 인가나 등록이 어렵다는 우리나라 현실에서 이 문제는 농업분야 법인문제에 대한 어려움을 야기한다. 즉 현실적으로 농업분야에서는 법인보다는 법인이 아닌 단체(비법인 사단)가 많은데 이를 법리적으로 명쾌하게 설명하기가 쉽지 않고 때로는 법인만으로 때로는 단체도 포함하여 정책이 이루어지고 있다는 점이다. 후자의 경우 법인으로 할 유인을 줄어뜨리게 만들기도 한다.

대안으로는 미국과 프랑스에서 사용하고 있는 가족농이나 소규모의 농업공동체에 대하여 법인격을 부여하는 것이 있다. 농업 경쟁력 강화와 농업구조 개선을 위해서 농업법인제도는 필수불가결하다. 따라서 기존의 농업생산 공동체(부부나 가족단위의 농업생산, 또는 소규모 생산공동체)라는 사실(Fact)에 법적 권리(Law)를 주는 것은 법제도가 해야 하고 할 수 있는 일인데 우리는 이러한 부분에서 창의성과 유연함을 좀 더 발휘해야 할 필요가 있다.

(3) 규모화 문제와 공정거래 이슈

이 문제⁵⁵⁾는 농업협동조합과 같은 협동조합 형태의 농업법인에서 논란⁵⁶⁾이 되는 문제이다.⁵⁷⁾ 이와 관련한 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.⁵⁸⁾

-
- 55) 이에 관하여는, 공정거래위의 보도자료와 언론보도 등을 참조하여 간략하게 설명하면 다음과 같다.
- ◆ 조합 간 과당경쟁을 막기 위한 상호금융 금리조정에 대해 공정위 질의, 농협법에 독점금지법 배제조항 입법하면 가능하다 회신 ... 2005.
 - ◆ 농협중앙회의 쌀 원가 이하 판매금지 지도문서 시행행위에 대하여 공정위, 무기한 조사 나서겠다. ... 2005.6.15.
 - ◆ 국내 화학비료 유통시장에서 시장지배적 지위를 남용한 농업협동조합중앙회에 대해 시정조치하고 15억 54백만원의 과징금을 부과 ... 2006.11.8. ; 이 건에 대하여 농협중앙회는 공정거래위원회를 피고로 소를 제기.
 - ◆ 닭고기 생산 16개 사업자(목우촌 포함)의 카르텔 및 한국계육협회의 사업자단체 금지행위에 대한 과징금 부과 및 시정조치 ... 2006.7.19.
- 56) 권오승 외, 앞의 책, 144면에서는 우리나라 독점규제법에서 적용제외에 대한 합리적인 근거나 범위가 명확하게 규정하지 않고 있을 뿐 아니라, 독점규제법과 다른 법률의 관계가 명확하게 정립되어 있지 않아 독점규제법의 실효성을 저하시키는 요인이라고 지적하고 있다. 역으로 생각하면 독점규제법 적용제외가 불분명한 점을 개선하고 적용제외의 남용을 막음으로써 적용제외 영역을 축소하는 데 공정거래위원회가 적극적으로 나서야 한다는 취지다. 같은 견해로는 이봉의, 앞 논문, 97면 이하 참조. 동 각주의 내용은 송재일, “독점금지법 제60조에 관한 연구-미국사례와 한국사례의 비교를 중심으로-”, 한국협동조합연구 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007, 239면, 각주 59, 각주 60에서 전제.
- 57) 구체적으로는 송재일, “독점금지법 제60조에 관한 연구-미국사례와 한국사례의 비교를 중심으로-”, 한국협동조합연구 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007.8. 참조.
- 58) 송재일, “독점금지법 제60조에 관한 연구-미국사례와 한국사례의 비교를 중심으로-”, 한국협동조합연구 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007.8. 238~239면.

우리나라는 협동조합에 대한 독점규제법 적용제외를 인정하는 데 소극적이며, “소규모 사업자”라는 엄격한 잣대를 사용하고 있다. 소규모 사업자를 판단하는 기준도 매출액 10억원 이상은 적용제외 대상이 아니라고 하거나 50억원 이상인 ‘대규모’ 사업자가 있어서 적용제외 대상이 아니라는 식으로 합리적인 기준을 제시하지 못하고 자의적인 판단에 머물러 있다. 협동조합의 사업규모가 커질수록 이러한 문제는 심각한 법률리스크로 작용하여 조합원을 위한 사업수행(예, 공동마케팅, 가격이나 금리의 협의에 따른 결정)에 막대한 장애가 될 가능성이 있을 것이다. 우리나라 대부분의 학설과 법원의 견해는 협동조합이 소규모이기 때문에 갖는 시장에서의 열악한 지위를 강화해 주어 궁극적으로는 경쟁을 촉진시키는 데 법 제60조의 목적이 있다고 본다. 즉 소규모의 협동조합만 제60조의 적용대상으로 보고 대규모의 협동조합에 대해서는 일반 기업과 동일한 규율을 하려는 태도라고 추정할 수 있다.

이는 협동조합에 대한 이해부족을 바탕으로 한 독점규제법의 엄격한 해석과 집행으로 불이익을 본 협동조합이 과거에는 중소기업협동조합에 주로 한정되었으나, 최근에는 여타 협동조합, 특히 농협 등에도 확대되고 있다는 점에서 시급한 문제가 되고 있다. 구체적으로 보면, 최근 농협의 사업을 둘러싸고 쌀 원가이하 판매금지지도에 대한 공정위의 조사, RPC 조합간 쌀수매가격 결정, 상호금융 금리결정, 국내비료시장에서 시장지배적 지위를 남용한 농협중앙회에 대한 과징금 부과, 닭고기 생산사업자 단체에 대한 과징금 부과 등 일련의 공정경쟁 이슈가 증가하는 추세에 있다.

협동조합이 독점규제법의 적용제외를 받지 못할 경우 협동조합 사업의 기본인 공동행위 자체가 유명무실해진다는 점을 감안한다면, 이와 같은 시급하고 현실적인 문제를 해결하기 위한 근원적이고 법적인 접근방법을 필요로 한다고 하겠다.

제4절 농업법인제도의 국제적 조화 방향

1. 국내제도의 개선 방향

세계무역기구(WTO), 자유무역협정(FTA) 등 시장개방 환경에서 농업경쟁력을 확보하고 전문성과 경영능력을 높이기 위해 농업경영체 조직을 육성할 필요성이 1990년대부터

강조되었다.⁵⁹⁾ 영속적인 조직 형식을 통하여 농업경영능력을 강화시킬 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하기 때문이다. 농업법인은 가족농의 형태를 조직화하는 방안을 설계되었다. 이러한 배경 하에서 농업법인제도가 마련되었다. 농업법인 제도화 이후 등록된 농업법인의 약 50% 정도가 영세하거나 부실한 상태에 놓여 있는 것으로 보고되고 있다.⁶⁰⁾ 농업법인제도의 발전을 위해서는 농업법인에 대한 경영을 심사 평가하여 법인을 관리감독하는 제도를 내실화하여야 한다.

또한 농업법인에 대한 관리리구가 마련되어 있지 않아서 농업법인에 대한 실태파악이 정확하게 이루어지지 않고 있다. 농업법인에 대해서는 다양한 지원이 이루어지는데, 행정 지원의 내실을 확보하기 위해서는 농업법인에 대한 관리감독을 책임지는 관리기구를 두어야 한다.

2. 농업법인제도의 국제적 조화

오늘날 농산물의 국제거래를 이끄는 농업은 법인형태로 영위되고 있다. 따라서 각국은 농업법인에 대한 지속적인 유연한 접근을 시도하고 있다. 실제로 농업법인은 법인 일반법제의 유연화에 많은 기여를 하고 있다.

우리나라도 농업과 농업인에 대한 유연한 정의에서 시작하여 가족농이나 소규모 농업 생산공동체가 농업법인으로 법인격을 인정받을 수 있도록 농업법인제도에 대한 법제 개선이 시급할 것이다.

아울러 농업협동조합 등 규모화와 관련된 공정거래 이슈에 대한 국제적 조화도 필요하다. 미국의 학설이나 법원의 태도는 협동조합이 원래 경쟁촉진기능을 갖기 때문에 규모와 상관없이 독점금지법의 적용에서 제외한다고 하여 우리나라와는 많은 차이를 보이고 있

59) 김수석/박석두, 농업법인의 운영 실태와 제도개선 방안, KERI 농정연구속보, 제36권, 한국농촌경제연구원, (2007. 1.)

60) 김수석/박석두, (2007. 1.), 1.

다. 즉 캐퍼볼스테드법에 의해 독점금지법의 적용제외 대상이 되는 협동조합에 관하여는 규모에 의한 제한을 두고 있지는 않다. 물론 연방거래위원회나 연방행정법원에서 소규모의 조합에 한정하려는 시도가 한때 있었지만, 연방법원, 특히 대법원에서는 조합의 규모에 상관없이 클레이턴법 제6조나 캐퍼볼스테드법을 일관되게 적용하여 왔다. 이러한 연방법원의 확고한 태도로 말미암아 선키스트(Sunkist)와 같은 세계적인 협동조합 대기업이 탄생할 수 있는 계기가 마련되었다.

따라서 우리나라에서도 협동조합에 대하여는 협동조합의 경쟁척도 역할, 독점적인 협동조합이 오히려 사회적 후생을 증가시킨다는 점을 감안하여 독점규제법 적용제외를 확대적용하려는 태도가 요망된다고 할 것이다. 협동조합만을 위한 독점규제법 예외적용 조항을 개별 협동조합법에 신설하거나 별도 입법하는 등 독점규제법 개정운동이 필요하다.⁶¹⁾

61) 일본농협법 제9조에서는 “조합은 사적독점금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률의 적용에 있어서는 이를 사적 독점금지법 제22조 제1호 및 제3호에 해당하는 요건을 구비한 조합으로 본다.”라는 규정을 마련하여 더 이상 조합에 대하여 독점금지법의 대상 여부인지 하는 논란을 없앴다. 동 각주의 내용은 송재일, “독점금지법 제60조에 관한 연구-미국사례와 한국사례의 비교를 중심으로-”, 한국협동조합연구 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007, 239면, 각주 59, 각주 60에서 전제.

제4장

농업소득보전제도의 글로벌 법제 동향

제1절 농업 소득 보전과 국제 규범

제2절 농업 소득 보전 관련 국제 규범 동향

제3절 농업 소득 보전 제도의 국내 현황

제4절 농업 소득지원제도의 국제적 조화의 방향

제4장

농업소득보전제도의 글로벌 법제 동향

제1절 농업 소득 보전과 국제 규범

농업 소득 보전이란 국가가 농업 소득의 도시 소득에 대한 불균형성, 농산물 무역의 자유화, 개방화에 따른 피해보전 등의 정책적 필요에 의하여 농가의 소득을 보조하거나 지원하는 것을 말한다.

이러한 농업 소득 보전제도는 현재와 같은 WTO체제하에서는 WTO의 규범 체계에 따라야 하고 이에 관한 WTO 협정은 「농업 협정」, 「보조금 협정⁶²⁾」, 및 「1994년도 GATT 협정」등이다. 농업 협정은 농업보조가 무엇인지를 정의하지 않고 있고 또 보조금(subsidies)이라는 표현대신에 지원(support)이라는 용어를 사용하고 있다.

농업 협정이나 보조금 협정이 모두 WTO협정의 부속 협정이므로 보조금 협정상의 보조금은 모두 농업 협정상의 지원이 될 것이다. 보조금 협정상의 보조금은 보조금 협정 제1조가 규정하고 있고, 혜택을 부여하는 정부의 재정적 기여나 소득, 가격지지로 요약될 수 있다.

농업 협정과 보조금 협정을 종합하여 농업 협정에 따른 정부의 보조가 있었는가를 판단하려면, 우선 정부의 재정적 기여여부, 둘째 이러한 정부의 재정적 지원이 수혜자에게 특정성이 있는 지원이었는지 여부, 셋째 정부의 지원과 수혜자와의 인과관계 여부를 밝힐 수 있어야 한다.⁶³⁾

62) WTO 「보조금 및 상계조치에 관한 협정」을 말한다.

63) 김은영, WTO협정, 주요국 농업보조금 현황과 과제, 무역연구 제12권 제2호, 2016. 4. 188면.

WTO 협정은 분쟁해결기구의 판단에 따라 집행되는 실효적 규범이다. 이에 반해 OECD의 의사 표명은 법적이라 하더라도 분쟁해결기구가 없고 법적 구속력이 없다. 그러나 한국은 OECD 회원국이므로 법적 구속력 여부에 상관없이 OECD의 법적 의사 표명을 주목하지 않을 수 없고 그에 대응하여 나가야 한다.

농업보조는 우루과이라운드 이래 국제협상의 뜨거운 쟁점이 되어 왔고 현재의 DDA 협상에서도 핵심 쟁점이며, 선진국과 개발 도상 국가, 선진국 중에서도 농산물 수출국가와 수입국가의 이익이 첨예하게 대립하는 영역이다. 국제 규범으로 작용하고 있는 WTO 협정들이 그 나름대로 완결성을 가지기 보다는 부족하거나 불명확한 부분이 많고 각 국가가 자신의 이익에 맞추어 해석 운용하려는 경향이 강하다. 이러한 점을 고려하면서도 WTO 규범의 의미를 찾고 그와의 조화 속에서 그리고 국제적 동향에 맞추어 가면서 농업보조금이 지급되어야 할 것이다.

여기서는 WTO, OECD의 규범 동향, 미국이나 EU 그리고 개발 도상 국가의 대응과 주장 등을 살펴봄으로써 현재 진행되고 있는 농업보조금의 글로벌 규범 경향을 살펴보고 이에 대한 한국의 대응을 살펴보기로 한다.⁶⁴⁾

64) 농업 소득 이전과 관련한 선행 연구는 많이 있다. 그 중 대표적인 것으로는 WTO체제하에서 농업보조금에 관한 주요쟁점과 분쟁사례 연구(구양준·윤주영, 2017), WTO협정, 주요국 농업보조금 현황과 과제(김은영, 2016), 농업보조금의 정책구조와 함의(이관률 2014), 농업보조금 제도 개선 방안(강마야, 2013), WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점(송주호, 2013), WTO 농업보조금 규범과 그 발전(류병운, 2012), 농업보조금 개편 방안 연구(박성재, 2012), OECD 생산자지지추정치(PSE)의 효과적 측정을 위한 방안(경상대학교, 2008) 등이 있다. 현재 시행되고 있는 농업보조금에 대한 국내에서의 효과에 대한 분석은 매우 중요한 시사점을 부여한다. 한국농촌경제연구원에서 2016-2017에 시행한 직불제 효과 분석과 개선방안 연구는 그러한 의미에서 의의가 있다. 유찬희, 직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도), 한국농촌경제연구원 연구 보고서, 2016.1.

제2절 농업 소득 보전 관련 국제 규범 동향

1. WTO 농업 협정상의 보조금

농업 협정은 보조금(subsidy)이라는 용어를 사용하지 않고 보조(support)라는 용어를 사용한다. 이러한 보조 중에서 총액을 감축해야 하는 보조는 감축대상보조(amber box)이며, 그린박스(green box)와 블루박스(blue box)는 감축대상이 아니다(제6조, 부속서 2-4). 감축대상보조는 가격지지와 같이 생산과 무역을 왜곡시키는 모든 국내 보조이다. 생산과 무역을 왜곡(distorting production and trade)시키지 않고 생산과 가격에 연계되지 않는(decoupled) 보조, 이것이 공정하고 시장지향적인 국제 농산물 거래질서를 지향하는 농업 협정의 핵심 키워드이다. 농업협정의 최대목표는 모든 보조를 생산에 연계시키지 않는 것이지만 그간의 관행을 고려하여 보조금을 감축대상보조와 허용보조(그린박스)로 구분해서 전자를 점차적으로 줄이게 하고 있다.

감축대상보조는 전체 보조총액측정치(Total AMS, Aggregate Measurement of Support)로 계산되어 감축된다. 감축 총액의 기준이 되는 연도(base period)는 1986-1988년이고, 감축액과 기간은 선진국과 개발도상국에 따라 차이가 있다. 블루박스는 지급이 경작 면적이나 사육 동물 수에 직접적으로 연결되어 있지만 생산 쿼터(production quota)를 부여하거나 생산의 제한을 요구하는 생산 제한 계약하의 보조금 형태이다. 그린박스는 생산과 연계되지 않을 것을 요구하지만, 블루박스는 그 수량에 생산이 요구되거나 그 생산의 현재량에 직접 관계되지 않는다. 이 보조는 WTO 규범으로 보면 생산과 부분적으로 연계되며(partially decoupled) 농업 협정에 따른 감축 요구 대상의 예외가 된다.

그린박스는 무역을 왜곡하지 않거나 최소한의 왜곡이 발생하는 보조이며 감축 대상이 아니다. EU나 미국에 있어서 그린박스 중 중요한 것은 생산자에게 직접 지급되는 비연계(decoupled) 보조이다. 그러한 보조는 현재의 생산수준이나 가격에 관계되어서는 안되며, 생산을 하지 아니하여도 지급될 수 있다.

그린박스와 감축대상보조를 농업 협정에 따라 유형화하면 다음과 같다.

<표 4-1> 허용 보조(Green Box) 및 감축대상보조의 유형

허용보조	정부서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 일반서비스(연구, 방제, 교육·훈련, 검사, 시장정보, 하부 구조사업 등) • 식량안보목적의 공공비축 • 국내식량원조
	생산자에 대한 직접지불	<ul style="list-style-type: none"> • 생산중립적 소득보조 • 소득보험 및 소득안정 계획에 대한 지원 • 자연재해 구호, 탈농지원, 휴경지원, 구조조정 투자지원 • 환경보전지원, 낙후지역 지원, 기타 생산자에 대한 직접 보조
감축대상보조유형	시장가격지지	<ul style="list-style-type: none"> • 정부가 개입하여 국내농산물 가격을 국제가격보다 높게 유지되도록 시장에 직접 개입하는 형태의 보조
	비면제 직접지불	<ul style="list-style-type: none"> • 가격 또는 생산량과 연계시켜 직접 보조금을 주는 제도로서 목표 가격을 정해 놓고 시장가격이 목표가격보다 낮게 형성될 때 그 차액을 보전해 주는 보조
	투입재 보조 및 기타 감축대상보조	<ul style="list-style-type: none"> • 시장가격지지, 비면제 직접지불을 제외한 감축대상보조로서 농업생산, 가공, 유통에 수반되는 비용 절감을 도모하기 위해 지원되는 보조

자료: 김병률 외(2009), 118면.

2. 도하라운드

(1) 의 의

1995. 1. WTO 체제가 성립한 이후 2001년 도하 제4차 각료회의에서 WTO의 목표를 더 한층 달성하기 위하여 9개의 협상 의제가 채택되었는데 주로 개발 도상 국가의 개발의

제가 중심이었다. 그리하여 이 협상 의제는 「도하개발아젠다(Doha Development Agenda)」라고 불린다. 이러한 개발 의제가 보여주는 것과 같이 도하라운드에는 우루과이라운드에서 소외되었던 개발 도상 국가의 협상력이 힘을 발휘하고 선진국과 대등한 입장을 가지게 되었다는 것을 보여준다. 도하라운드에서의 농업협상은 시장접근의 실질적 개선, 수출보조의 폐지, 국내보조의 실질적 감축, 개발 도상 국가의 입장 반영을 목표로 하였으나 이는 모두 개발 도상 국가보다 선진국의 양보를 필요로 하는 것이어서 그 성공이 매우 어려운 편이었다.

(2) 경 과

DDA는 농업, 비농산물의 시장접근, 서비스, 규범, 무역원활화, 무역개발, 무역환경, 분쟁해결제도 개선, 지식재산권 등 광범위한 분야에서 무역장벽 완화 및 무역규범 개선을 위한 사항들을 포함하고 있었다.⁶⁵⁾ 당초 모든 분야에서 합의하는 일괄타결(single-undertaking)이 원칙이었으나, 2011년 제8차 각료회의(스위스 제네바)에서 합의가 가능한 분야에서 우선 타결을 모색하는 방안을 적극적으로 추진하게 되었다.⁶⁶⁾ 그 결과 2013년 제9차 각료회의(인도네시아 발리)에서 무역원활화·농업·면화·개발/최빈개도국 등 4개 분야에서 10개의 합의문을 채택하였고, 2015년 제10차 각료회의(나이로비)에서는 수출보조금 폐지 결정이 채택되는 성과를 거두었다.⁶⁷⁾

그러나 DDA 협상을 계속할 지 여부에 대한 회원국 간 견해 차이로 인하여, 현재는 포괄적인 다자무역협상의 형식 보다는 농업, 서비스, 규범 등 회원국들의 관심이 큰 일부 이슈에서 협상을 진행하고 있는 상황이다. 2017. 12. 아르헨티나 부에노스아이레스에서 열린 WTO 제11차 각료회의에 이르기까지 농산물 수출 보조 폐지를 합의하였을 뿐 농업보조금 감축에 관하여는 뚜렷한 진전이 없었다.⁶⁸⁾

65) 주제네바대표부 WTO 협상 관련 2017. 12. 22.자 기사자료. ‘나라경제 기고문 [농업에 대한 ‘특별’한 이야기]’

66) 앞 주.

67) 앞 주.

68) 도하라운드의 상세한 진행에 관하여는 구양준, WTO체제하에서 농업보조금에 관한 주요쟁점과 분쟁사례연구,

(3) 협상의 주요한 쟁점

1) 보조금의 감축

DDA 협상과정에서는 농업협정 상의 AMS를 넘어 무역왜곡보조(OTDS: Overall Trade Distorting Support) 총액이라는 개념을 설정하고 여기에는 기존의 AMS, 기존에는 면제대상이었던 최소 보조(De-minimis), 블루박스를 포함하며 이러한 OTDS 총액을 감축하는 방안이 검토되고 아울러 AMS, 최소보조, 블루박스도 감축하도록 한다.

2) 보조금 분류에 관한 논의

보조금의 감축도 감축이지만 도하라운드에서는 보조금의 분류도 큰 이슈가 되었다. 개발 도상 국가는 그린박스의 개념이 재설정되고 명확히 되어야 한다고 주장하였다. DDA Modality(4차수정안)는 생산제한 정책하의 직접지불이라는 기존의 블루박스 요건을 강화하면서, 동시에 여러 형태의 블루박스 유형을 도입하고 있다. Modality 제35항은 OTDS에 산입되지만 Total AMS 계산에는 제외되는 블루박스로 다음과 같은 두가지 유형을 제시하고 있다.⁶⁹⁾

(a) 다음 중 하나의 요건을 구비한 생산제한 정책하의 직접지불:

- i) 고정·불변의 면적과 단수를 기초로 한 직접지불; 또는
- ii) 고정·불변의 기준 생산 수준의 85%이하에 대한 직접지불; 또는
- iii) 고정·불변의 사육두수에 대한 직접지불(축산물)⁷⁰⁾

(b) 다음 중 하나의 요건을 구비하고 생산을 요구하지 않는 직접지불:

- i) 고정·불변의 면적과 단수를 기초로 한 직접지불; 또는
- ii) 고정·불변의 사육두수에 대한 직접지불(축산물); 그리고 동시에
- iii) 고정·불변의 기준 생산 수준의 85%이하에 대한 직접지불

무역통상학회지 제17권 제6호, 2017. 12.

69) 이정환, 우리나라와 주요국 WTO 농업보조 정책연구, 2011. 4. 농림수산식품부 연구보고서, 79면

70) 현행 농업협정 6.5

새로운 (b) 형태의 블루박스도 기존의 “생산제한 계획하의”의 요건에서 “생산을 요구하지 않는” 요건을 추가하고, 그 지급액수가 반드시 기존 생산 수준의 85%이하이어야 한다.

블루박스에 관하여는 더 나아가서 이를 폐지해야 한다는 주장도 강력하다. 한국은 블루박스 조치를 채택하고 있지 않기 때문에 양측에 유보적 입장이지만 블루박스 자체의 유지에는 찬성하는 입장이다.⁷¹⁾ 일반적으로 미국이나 호주 등의 농산물 수출국가들은 인정할 필요가 없다고 주장하고, 수입국들은 폐지가 신중하게 이루어져야 한다는 입장이다.

(4) 전 망

일반적으로 도하라운드도 실패한 것으로 규정되고 있으나 그래도 개발 도상 국가로서는 그 희망의 불씨를 놓지 않고 있는 중에 미국의 트럼프 대통령의 등장으로 인하여 도하라운드는 말할 것도 없고 WTO 자체의 존립에 새로운 사태를 맞게 되었다.

3. 농업 협정상의 보조금 운용에 개발도상국의 입장

(1) 의 의

농업 협정은 WTO 규범체계의 중요한 한 축이며, 이는 미국의 주도로 자국의 잉여농산물을 처리하기 위하여 미국과 EU의 타협하에 성립한 것이다. 그러다 보니 여타 국가가 협상에 참여할 여지가 적었다. 농업 협정은 발효된 때로부터 비판을 받기 시작하였으며, 특히 개발 도상 국가(중국, 인도, 브라질 등)로부터의 불만의 소리가 많았다.

(2) 내 용

중요한 비판 사항은 다음과 같다.

71) 김은영, 앞의 논문 189면

- ① 세계는 선진국(developed country), 개발도상국(developing country), 저개발국가(least developed country)로 나눌 수 있다고 보면, 농업 협정은 이러한 국가들의 농업 체계상의 근본적 차이를 간과하고 하나의 기준(one-size-fits-all approach)만을 적용하였다. 농업이 산업의 전부이고 국민의 생계가 달린 국가가 있는가 하면, 농업이 산업 중의 미미한 부분을 차지하는 국가도 있다. 보조금 감축에 관하여 저개발국가는 감축을 면제받기도 하지만, 개발 도상 국가는 선진국에 비해 감축은 그대로 진행하고 그에 관한 단지 시간상의 여유만을 가질 뿐이다. 개발도상국은 선진국에 끌려갈 뿐이다.
- ② 국내보조에 관하여 농업 협정은 1986-1988년을 기준연도로 하여 그 당시의 보조금 총액 대비 일정부분(선진국은 20%, 개발도상국은 13%)을 감축하게 하고 있는 데, 기준연도에 많은 보조금을 지급하던 국가는 계속하여 많은 보조금을 지급할 수 있는 반면, 그 당시에 적거나 보조금을 지급하지 아니하던 국가는 적은 보조금을 지급하거나 새로이 보조금을 지급할 수 없게 된다.
- ③ 감축면제 보조금은 블루박스(6.5조), 최소보조(6.4조), 개발보조(6.2조), 그린박스(부속서 2)인데 이들 대부분은 선진국만이 지불할 재정적 여유를 가지고, 개발 도상 국가는 그러하지 못하다. 그리하여 감축면제 보조금은 선진국을 위한 제도에 불과한 것이다.
- ④ 블루박스나 그린박스도 감축되어야 한다. 블루박스는 생산왜곡 효과가 부분적이라는 점에서, 그린박스는 생산왜곡 효과가 없거나 미미하다는 점에서 감축의무가 면제된다고 하나, 블루박스는 말할 것도 없고 그린박스도 생산왜곡 효과가 있다.⁷²⁾ 그린박스가 생산왜곡 효과를 가진다면 그것은 감축대상보조와 정도의 차이를 가지는 것에 불과하다. 2003년의 EU의 보조금 개혁은 블루박스의 대부분을 그린박스로

72) Carlos Garperin, Green box subsidies and trade-distorting support: is there a cumulative impact? in Ricardo Melendez-Ortiz, Agricultural Subsidies in the WTO Green Box, Cambridge, 2009. pp 239-257. 여기에는 그린박스가 감축될 수 없는 논거도 논의되고 있다.

바꾸었는데 그것은 허용보조의 이름으로 보조금을 지급하는 것일 뿐 실질은 그러하지 아니다. 따라서 그린박스의 개념을 재정립하고 생산왜곡효과를 가지는 보조는 그린박스에서 제외하여야 한다.⁷³⁾

- ⑤ 개발 도상 국가는 농촌개발과 관련하여 생산이나 가격과 연계된 지불이 바람직 할 수 있는데도 오로지 비연계성(decoupled)만을 강조하여 비연계된 지불만을 그린박스로 하고 있다. 그린박스의 개념이 재정립되어야 한다.
- ⑥ 선진국의 보조금 지급의 대상이 ‘from commodities to farmers’로 바뀐다고 하지만 실질은 동일한 것이다. 결국 어떠한 성질이건 농가의 소득으로 귀결되고 생산 유발 효과를 가진다.
- ⑦ 우루과이라운드에서 개발도상국은 선진국에 대하여 서비스나 지적 재산권 분야에서 너무 쉽사리 양보하였으며 이로 인해 WTO가 성립하였으므로 선진국은 개발도상국에 대하여 신세를 많이 졌고 이제 이를 보상해야 한다.
- ⑧ 농업 협정은 선진국이 보조금을 통해 계속해서 높은 수준의 보호주의를 유지할 수 있는 구조로 만들어졌고, 개발도상국들은 보조금을 통해 낮아진 수입품과 처절하고도 손해나는 경쟁을 계속할 수밖에 없다. 농업 협정을 개정해서 식량안보나 국내에서의 식량 구호를 위해서 개발도상국이 가격지지정책을 쓸 수 있어야 한다.
- ⑨ SDT(special and differential treatment: 특별하고 차별적인 대우)를 넘어 개발도상국이 이니시아티브를 가지는 WTO가 되어야 한다.

이를 종합하면 보조금의 분류를 다시 하고, 선진국의 보조금이 그린박스에 속한다 하더라도 감축해야 하며, 개발 도상 국가의 식량 안보 등의 특수한 사정이 고려되어야 한다는 것이다.

73) Farai Chigavazira, *The Regulation of Agricultural Subsidies in the World Trade Organization Framework: a Developing Country Perspective*, University of Fort Hare Dissertation, 2015. pp 174-175.

4. 미국 면화 보조금에 대한 WTO 평결⁷⁴⁾

(1) 의 의

이 평결은 미국의 대표적인 농업보조금이라 할 수 있는 면화에 대한 보조금 전반을 브라질이 WTO에 제소함으로써 이루어진 것이다. WTO를 주도하고 있다고 볼 수 있는 미국에 대한 제소도 관심을 끌었지만, 이 평결로 미국 농업보조금 전반이 영향 받을 수 있다는 점에서 전 세계가 주목하는 사건이었다. 결국 미국의 패소로 끝났지만 WTO 출범 이후 농업보조금에 관한 가장 중요한 평결이라 할 수 있고, 농업보조금에 관한 농업협정을 분명하게 해석하여 이후의 지침이 될 수 있는 평결이었다.

(2) 쟁 점

쟁점은 미국의 각종 면화보조금이 허용보조인가 금지보조 혹은 감축대상보조인가 하는 문제와 그러한 보조금이 보조금 협정상의 심각한 손해를 끼쳤는가 하는 것이었다.

(3) 평결의 내용과 시사점

- ① 그린박스의 개념이 분명하지 않음을 다시 한번 확인시켜 주었다. 미국은 면화에 대한 생산자율계약 지불과 직접지불을 그린박스로 분류하였으나 WTO 패널이나 상소 기구는 이는 감축대상보조로 판단하였다. 그린박스의 개념은 농업 협정에 존재할 뿐 보조금 협정에는 존재하지 않는다. 그린박스는 상한이 정하여져 있거나 감축의 무가 있는 것이 아니다. 그린박스 개념의 관대성(lenient)으로 인해 선진국들은 자신의 감축의무를 면하기 위한 제도로 운용할 여지가 많게 된다.⁷⁵⁾

74)United States -Subsides on Upland Cotton, WT/DS267/R(B. Sep. 2004), United States-Subsides on Upland Cotton, WT/DS267/AB/R(3. Mar. 2005).

75) 김민주, Agricultural Subsidies Rule in GATT/WTO, Rules without Roots, 서울대 국제대학원 석사논문, 2016.2. 55-58면

② 평화조항의 보호를 받지 않는 한 녹색 보조를 포함한 모든 형태의 농업 협정상의 농업보조금이 보조금 협정 제5조의 조치가능 보조금이 될 가능성이 있고 다른 회원국에 심각한 피해를 입혔는지가 다투어질 수 있다는 것을 보여주었다.

이는 미국이나 EU의 모든 농업보조금이 WTO에 제소될 수 있다는 것을 의미한다. 또한 보조금 협정 제5조의 조치가능 보조금이 되려면 보조금의 지급과 심각한 피해 간의 인과관계를 인정할 수 있어야 하는데 생산과 무역왜곡 효과가 덜하다는 그린 박스는 이러한 인과관계를 인정하기 어렵다고 판단하였다. 그리하여 이 평결에 대한 미국의 대책으로 미의회 연구보고서는 차후 미국의 농업보조금이 WTO에 제소되는 것을 피하려면 ‘비연계성(decoupling) 제고’가 절실하다고 한다.⁷⁶⁾ 그러면서 그러한 방법으로는 비연계성 직접지불, 전 농가 수입 보험 프로그램(whole-farm revenue -insurance-type programs), 보존이나 환경프로그램 같은 것이 있을 수 있다고 한다.

③ 농업 협정과 보조금 협정과의 관계를 분명히 하였다. 농업 협정 제21조 제1항이 “농업 협정의 WTO 다른 다자간 무역협정에 대한 우선 적용”을 규정하고 있고, 보조금 협정 3.1 이 “농업 협정에 규정되어 있으면 보조금 협정이 적용되지 않도록” 규정하고 있다. 즉 농업 협정이 같은 문제에 관하여 특별히 규정하고 있으면 보조금 협정이 적용될 수 없다.⁷⁷⁾

미국에서의 Step-2 지불 같은 미국산 면화 사용자에게 대한 보조금 지불이 농업 협정상의 보조금으로 통보되어 있고 AMS 한도 내에 있다고 하더라도, 이에 관하여 농업 협정에 특별한 규정이 없고, 그것이 보조금 협정상의 금지보조금으로서의 성격을 가지면 보조금 협정이 중첩적으로 적용되어 지불이 금지된다고 한다. 또한 국내 보조라고 하여도 그것이 수출보조로서의 성격을 가질 수 있음을 인정하였다.

76) Randy Schnepf and Jasper Womach, Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies, CRS Reort RS22522, 2007.1.

77) Lorand Bartels, The Relation between the WTO Agreement on Agriculture and the SCM Agreement: An Anaysis of Hierachy Rules in the WTO Legal System, Journal of World Trade 50, no1(2016)

이 평결은 국내농업정책에 관하여 농업 협정뿐만 아니라 보조금협정과도 관계를 검토해야 한다는 것을 여실히 보여주고 있다.

5. OECD 규범과 그 동향

(1) 개 관

OECD는 해마다 각국의 농업정책을 감시 및 평가하는 보고서(Agricultural Policy Monitoring and Evaluation)를 발간하고 있다. 2012년부터 2014년까지의 OECD 통계에 따르면 세계적으로 통계 연평균 6,010억 달러(약 685조 원)가 49개국 정부로부터 농가에 이전되고 있으며, 이는 농산물의 부가가치에 88%에 이르는 수준에 해당하고, 농업부문의 기능을 지원하기 위해 정부가 지원한 일반 서비스(general services)는 세계적으로 연평균 1,350억 달러(약 154조 원)를 기록하였으며, 이와 같은 정부의 지원은 총 농가 매출액의 17%에 해당하는데, 그 2/3가량은 시장왜곡이 상대적으로 큰 보조로 분류된다.⁷⁸⁾

OECD의 법적 의사표명(legal instrument)은 ① decision, ② recommendation, ③ declaration, ④ international agreement 등이 있는데 이 중 recommendation은 법적 구속력은 없으나 정칙적 표현으로 도덕적 구속력이 있다.⁷⁹⁾

OECD는 WTO에서 사용하는 보조총액 측정치 대신에 농업보조를 측정하고 분류하는 포괄적인 생산자보조추정치(Producer Support Estimates (PSEs))이라는 용어를 사용한다. PSE는 농가가 직접 수취하는 보조금(subsidy element)을 포함하여 농업정책으로 인해 실질적 혹은 잠재적으로 발생하는 모든 농가지지를 측정하는 것이며, 이는 결국 농업 지지

78) 임송수, OECD 농업장관회의 논의 내용과 시사점, 국제기구 동향, 세계농업 제189호, 2016. 5.

79) 1961년 OECD가 설립된 이래로 약 450개의 실질적인 법규법적 수단이 개발되었다. OECD 설립법과 OECD의 기본 틀 내에서 개발된 법규법(OECD Legal Instruments)은 대표적으로 다섯 가지 범주, 즉 결정(decision), 권고(recommendation), 선언(declaration), 국제협정(international agreement), 기타 합의(arrangement, understanding and others)로 구분된다. 이 중에서 ‘권고’는 ‘결정’과 달리 법적 구속력을 가지지 않지만, 실천적인 차원에서 권고를 지지하는 의사를 표명한 경우 권고를 완전히 이행하기 위해 최선을 다할 것이라는 기대가 부여된다. 따라서 권고에 따라 의무를 이행할 의사가 없는 회원국은 권고가 채택될 때 통상 기권한다.

정책이 없는 완전한 자유 시장 상태와 현재의 정부개입의 실제시장 상태를 비교하여 지지되는 정도를 측정하는 것이다.

이러한 생산자 보조 추정치는 각국의 농업 규모에 따라 달라지기 때문에 총생산자수취액에 대한 PSE 비율을 나타내는 %PSE를 측정하여 보조금의 지급 정도를 비교하고 있다. 미국이나 EU의 %PSE는 낮은 반면 한국은 일본, 노르웨이, 스위스와 함께 매우 높은 편이다.

(2) OECD의 권고

1) 2016. 4. OECD 농업각료회의의 농업보조금에 관한 recommendation은 다음과 같다:

- ① 직접지불의 효율성을 높이기 위해 각 국가는 그 구체적인 정책목표 즉 환경보호, 소득 증진, 농촌복지증진을 규정(define)하고 그 보조의 수혜자를 분명히 하고 (identify), 그에 따른 정책 조치를 취하여야(target) 한다.
- ② 시장 가격 지지는 점진적으로 제거되어야 한다. 그것이 식품산업이나 소비자에게 중대한 비용 부담, 특히 저소득국가에 대하여 특별한 손해를 주는 경우 적절한 조치가 아니며, 보조의 수혜자가 달라진다.
- ③ 산출량에 근거한 지불 역시 점진적으로 제거되어야 하고, 특정 목표와 의도된 수혜자에게로 조정되어야 한다. 생산요소에 대한 제약없는 보조금도 점진적으로 제거되어야 한다. 이러한 지출의 상당부분이 농업부문 이외로 흘러나가며 그러한 보조가 생산요소의 과다 사용으로 이어지면 환경에 악영향을 미칠 수 있다.

2) 2018 보고서는 농가에 대한 소득을 지원하는 조치와 농업 생산성, 지속성, 회복성, 전체적인 수익성을 뒷받침하는 조치를 구분할 것을 강조하고 있다.⁸⁰⁾ 또한

- ① 효과적인 정책 집행을 위해 근거 정보의 정확성이 필요하고,

80) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. Executive Summary.

- ② 위험관리에 있어서 기업운영의 통상적인 위험, 시장 방법으로 해결할 수 있는 위험을 구분하고,
- ③ 공적 관여가 필요한 재해적 위험간의 한계를 분명히 규정하여 농민의 예측가능성을 높일 필요가 있고,
- ④ 효과적인 농가소득 보조를 위하여 도시 가계에 대비한, 농가의 재정적, 복지적 상황의 이해를 증진시킬 필요가 있다는 것을 권고하고 있다.⁸¹⁾

(3) OECD의 한국에 대한 평가

- 1) 2018 보고서는 한국의 농업보조에 관하여 국내 총생산 대비 전체 농업보조(total support to agriculture)는 1986-88년 기간의 8.6%에 비해 2015-17년에는 1.8%로서 대폭 인하된 반면 2015-17년 동안에는 총 농업수익 대비 생산자 보조 추정치(%PSE)는 52%로서 OECD 평균의 3배나 되고, 대부분의 보조가 시장가격 보조이며, 그것은 생산자 보조 추정치의 90%가 된다는 점을 강조하고 있다.
- 2) 그리고 한국의 농업 보조금 정책에 대한 평가와 권고는 다음과 같다.
 - ① 생산과 직접지불과의 비연계의 진전과 2018-22 개발계획에서의 교차 준수(cross compliance)의 강화는 왜곡효과와 환경보호를 진전시킬 것으로 기대된다.
 - ② 명확한 사회적 목적 즉, 물관리, 홍수 방지, 생물 다양성 같은 환경 보호를 목적으로 하는 직접지불은 그 여지가 많으므로 진전되어야 한다. 동시에 환경 정책은 점차 오염자 원천에 근거하여야 한다.
 - ③ 보험에 대한 보조는 농민의 위험 관리를 돕기 위한 도구로 확대되고 있다.

81) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. Recommendation.

- ④ 여러 프로그램간의 충돌을 줄이기 위하여 현존하는 농업정책 수단을 종합 검토할 필요가 있다.

(4) OECD의 생산자 추정치(%PSE)에 대한 평가

직접지불금을 포함하는 모든 재정적 지원을 PSE라 하고 이를 총생산자 수취액과 대비하여 %PSE라고 하여 보조의 규모를 비교하는 것이 OECD의 입장인데, 이는 농업수출국가의 입장을 대변한 것이라 할 수 있다. 국제가격과 국내가격의 차이가 크면 클수록 %PSE가 높아질 수 밖에 없다. 국내가격은 단순한 생산성의 차이에서 오는 것이 아니라 역사적, 지리적 차이, 이때까지의 투자 규모의 차이에서 유래하는데 이를 무시하고 현재의 가격차이만을 기준하는 것은 온당하지 않다. 또한 분모가 되는 총생산자 수취액이 가격 기준으로 산정되기 때문에 국제 가격의 변동에 따라 %PSE가 달라질 수 있다. 문제는 각국의 보조 규모를 비교하기 위한 적정 기준의 산출인데 %PSE만으로는 부족하다 할 것이다. 각 가계의 농업수익 중 보조금의 비중이 월등하게 높은 국가들이 %PSE가 월등하게 낮다는 것은 수용하기 어려운 측면이 있다.⁸²⁾

6. 미국 농업 보조금의 WTO 규범에 대한 조화

(1) 의 의

WTO 규범은 미국에 대하여 매우 복합적인 의미를 가진다. 미국은 농업협정의 성안자이고 이를 유지할 책임이 있고 더 나아가 발전시킬 책임이 있다. 미국은 1930년대의 대공황, 1980년대의 농업위기를 거치면서 전통적으로 많은 보조금을 지급하고 있었다. 그러나 이러한 보조금의 지급결과 농산물의 과잉생산이 이루어졌고 결국 WTO 협정까지 이끌어 내었고, 이로 인하여 기왕의 보조금을 감축해야 할 형편이었다. 그런데 미국의 면화

82) 생산자 보조 추정치의 한계점과 주요 해석 상의 문제점에 관해서는 「OECD 생산자지지추정치(PSE)의 효과적 측정을 위한 방안」, 2008.1.9. 경상대학교 6면-12면. 송주호, WTO와 OECD에서의 농업보조금 논의동향, 한국농촌경제연구원, 2009.7. 67-69면.

보조금이 농업협정에 위반하였다는 WTO 평결이 있었고, 그 평결에 따라 자신의 보조금을 추가적으로 변화시켜야 할 입장에 처하였다. 그러면서도 자국의 농업이익을 보호하고 농업 주의 정치적 이익도 배려해야 하는 부담이 있었다. 지금까지의 미국 농업 보조금의 WTO 규범에 대한 조화과정을 보면 모순된 입장을 보이고 있으며, 공정한 시장지향적인 무역질서를 바로 잡는 것보다 자국의 이익에 치우친 느낌이 든다.

(2) 미국의 농업보조금과 WTO 규범에의 조화 과정

미국은 전통적으로 판매용자제(Marketing Loan)와 고정형 직불제, 경기대응소득보조(CCP: Counter-Cyclical Payment) 등 3종의 안정장치로 농가소득 보전을 제도화하고 있었다. 목표 가격이나 기준가격을 사전에 설정하여 시장가격이 이를 하회할 경우, 그 차액을 농가에 지급함으로써 농가에게 목표가격을 보장하는 방식이 기본 틀이다. 목표가격하에서 농가는 마케팅 론의 용자단가와 상환단가간의 차이를 수취하며, 용자단가(혹은 시장가격)와 고정형 직불 단가의 합계액이 목표가격에 미달할 경우에는 그 차액도 보전 받았다.

그런데 2008년 농업법에 이르러 수입보전 직불제(ACRE; Average Crop Revenue Election)과 보완적 수입지원 직불제(SURE; Supplemental Revenue Assistance Election)을 도입하였다.⁸³⁾

미국은 2014년 농업법에서 기존의 CCP나 ACRE, SURE를 폐지하고 그에 상응하는 가격하락보상제도(PLC: Price Loss Coverage)를 도입하고 가격에는 연동하지만 특정한 작물 재배를 요구하지 않는 것으로 하였다. 이것은 PLC를 블루박스화 하여 비감축대상보조로 만들려고 하는 것이다. 또한 2014년 농업법에서는 작물보험을 크게 확대하였고 농업 위험 보호 프로그램(Agriculture Risk Coverage (ARC) program)을 신설하였다. 이것은 에커당 수입 혹은 그 지역의 수입이 보장된 수준이하가 되면 지급받는 보조금이다.

83) 임정빈, 미국의 농가소득안전망 정책변화 동향과 시사점, 세계농업 제54호, 한국농촌경제연구원, 2013. 6.

그리하여 미국에서 2014년 농업법으로 지급받는 보조는 다음과 같다. ① 보험, ② ARC, ③ PLC, ④ 보존 프로그램(conservation program), ⑤ 용자지원(marketing loan), ⑥ 재해보조, ⑦ 판매 수출 증진, ⑧ 연구등.

미국의 CCP 폐지나 농업보험 확대는 모두 감축대상보조의 감소화 및 그린박스의 확대의 의미를 가진다. 가격에 연계되지 않는 보조금으로의 이동이다. 그런데 문제는 전체 보조금은 계속해서 늘어난다는데 있다. 개발 도상 국가들이 그린박스의 감축을 들고 나올 만하다. 환경보존을 위해 지급하는 conservation program, 재해보조까지 합하면 미국의 그린박스 규모는 점점 커지게 된다.

미국의 바이오 에너지 생산 및 소비 촉진 보조도 비판의 대상이 되고 있다. 바이오 산업에 대한 막대한 보조는 옥수수나 콩 등 바이오 에너지 원료에 대한 보조라고 볼 수 있고, 그렇다고 그것이 농업 협정 부속서 2의12 환경계획에 따른 지불로서 그린박스가 된다고 보기 어렵다. 그러한 보조는 위 규정이 정하는 “정부의 계획을 준수함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실”이 아니기 때문이다. 그러한 지불은 옥수수나 콩 등에 대한 생산유발효과가 있다. 그것은 결국 감축대상보조가 될 뿐인데 미국은 이를 그린박스라고 주장하고 있다.⁸⁴⁾ conservation program도 마찬가지이다. 그로 인해 농민들이 수령하는 금액은 “정부의 계획을 준수함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실”로 보기에 너무 크기 때문이다. 그러면 이는 환경계획에 의한 지불로 보기는 어렵다.

(3) 미국의 조화과정에 대한 자국의 평가

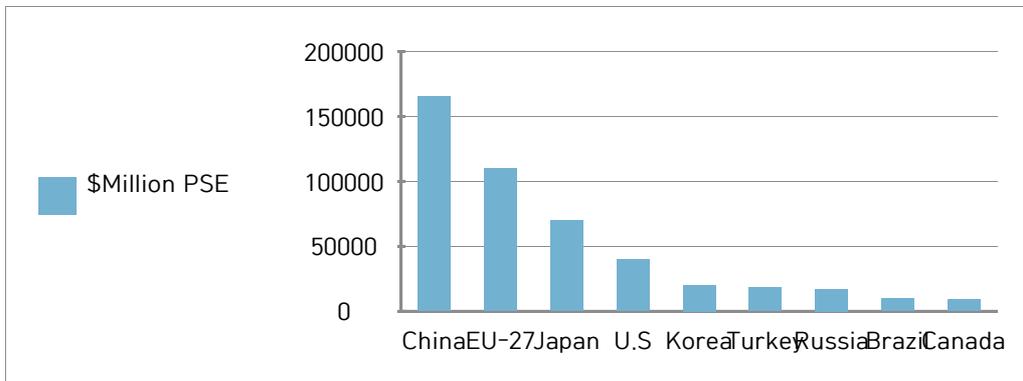
미국은 자신이 상당한 농업 보조금을 지급하고 있는 것을 인정하면서도 다른 나라들(중국, 브라질)이 더 많은 보조금을 지급하고 있다고 한다.⁸⁵⁾ 미국이 아니라 다른 나라의 보조가 더 많다고 한다. 반면에 개발 도상 국가들은 미국의 보조금이 많다고 주장한다. 도하개

84) Toni Harmer, Biofuels subsidies and the law of WTO, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, June 2009

85) House of Representative, Hearing to Review Agricultural Subsidies in Foreign Countries, 2015. 6.3. p.8

발아젠다(DDA)에서이 주요 협상 의제가 미국의 농업보조금 감축이다. 미국이 자신의 보조금이 많지 않다고 주장하는 근거는 OECD에서 말하는 생산자 보조추정치이다. 2015년 농업보조금에 관한 하원 청문회에서 제시된 각국의 생산자 보조추정치 도표는 다음과 같다.

<그림 4-1> PSE Data for Major OECD Agricultural Producing Countries and Select Non-OECD Countries, 2012



자료: House of Representative, Hearing to Review Agricultural Subsidies in Foreign Countries, 2015. 6.3. 12면)

위 청문회에서 Texas Tech 대학 Larry Combest 교수의 결론은 다음과 같다.

- ① 세계 곳곳에 보조가 광범위하고 대폭적으로 이루어지고 있고,
- ② 전체적으로 미국의 보조는 하향 추세를 보이는 반면 개발도상국의 보조는 증가하고 있으며,
- ③ 다른 나라들은 농업을 국가의 안전(security)으로 생각하는 데 비해 미국은 그러하지 않으므로 경쟁에서 불리하다. 이러한 견해가 미국의 주류적 생각일 것이다.

(4) 미국의 조화과정에 대한 평가

미국은 지금까지 이름은 바뀌었을지 모르나 수입보전이나 가격지지를 위한 보조금을 지급하여 왔고 그 액수는 증가하고 있다. 다만 그 방향은 보험이나 환경등에의 지급과

같이 생산과의 비연계를 목표로 한다. 2014년 농업법의 특색은 늘어난 보험이라 할 것이다. 문제는 절대 액수가 늘어나고 있다는 사실이다. 미국은 다른 나라도 자신과 같이 많은 양의 보조를 하고 있기 때문에 혼자서만 감축할 수 없으며, 그러기 위해서는 개발도상국 가에게 그에 상응한 시장을 개방하라고 한다. 개발 도상 국가의 주장과는 정반대되는 입장이다. 미국은 농업보조금에 관한 아직도 보호주의의 틀을 벗어나지 못하고 있다고 보인다.

미국의 이러한 태도는 국내정치적 영향에 기인하는 바가 적지 않다. 농업보조금은 농가의 이해에 직결되므로 보조금 액수의 감축은 정치적으로 영향력이 큰 농업주의 반대를 무릅쓰고 강행되기 어려운 사정이 있다. 이러한 경향은 트럼프 행정부에 이르러 더욱 심화되었다. 현재 트럼프 미국 대통령은 수시로 WTO에서 탈퇴해야 한다고 하며, 새로운 무역 보호주의를 내세우고 있다. 언론은 “트럼프의 WTO에 대한 전쟁”⁸⁶⁾ 혹은 “WTO는 죽었다”⁸⁷⁾라고까지 한다.

7. EU 농업 보조금의 WTO 규범에 대한 조화

(1) 개 관

EU의 농업보조는 1962년에 시작되는 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)에 연원한다. 당시의 목표 중 첫 번째는 농업생산성의 향상이었다(original Treaty of Rome article 39 (a)). 이러한 목표를 달성하기 위하여 농업보조금을 지급하여 생산을 장려하고, 국경에서 다른 나라 농산물이 수입되는 것을 어렵게 하고, 수출에 장려금을 지급하였다. 결과가 생산과잉으로 나타나자 이번에는 생산을 줄이기 위한 여러 조치가 단행되고, 여러 차례 공동농업정책의 개혁이 이루어졌으며, 2003년, 2013년의 개혁이 대표적인 것이었다.

86) The World Street Journal, 2018, 7.4.

87)Edward Alden, Trump, China, and Steel Tariffs: The Day the WTO Died, 2018. 3. 9.
<https://www.cfr.org/blog/trump-china-and-steel-tariffs-day-wto-died> [2018.6.30. 검색]

2013년 개혁은 소득보조의 환경친화적 목표를 강조하고 있으며,⁸⁸⁾ 단일지급구조(SPS: Single Payment Scheme) 대신에 기본지급구조(BPS: Basic Payment Scheme)를 채택한다. BPS는 원칙적으로 생산과 비연계된 직접지불로서 환경지급의 추가, 청년 영농자에 대한 다양한 지원, 소규모농, 조건불리지역 영농자에 대한 지원으로 구성된다. BPS도 재량에 따라 일정부분을 생산과 연계시킬 수 있다. BPS는 지역적 및 국가적 편차를 최소화 내지 균등화하는 방향으로 운용하며, 농가단위 및 지역단위로 평균하여 지급한다.⁸⁹⁾

현재의 EU의 농업보조는 직접지불, 시장 가격관리 조치(Market management measure), 농촌개발조치, 위험관리, 수출보조로 대별할 수 있다. 이하 이를 각각 살펴본다.

(2) 직접지불

EU는 2003년 공동농업정책 개혁으로 비연계직접지불을 도입하였으며, 그것은 2013년 개혁이 있기 전까지 단일지급구조를 통하여 시행되었다. 그 중의 하나가 SFP(Single Farm Payment)이다. 이것은 과거 어느 시점을 기준하여 지급하는 역사적 모델, 지역에 따라 지급이 평준화되는 지역적 모델, 그리고 혼합모델의 3가지가 있었다. 2003년 개혁이후로 EU의 직접지불제는 완전한 비연계(decoupling)가 원칙이었으나 회원국은 일정한 범위 내에서 “부분적으로 연계되는” 직접지불을 할 수 있었다. 즉 회원국은 원칙적으로 전체 직접지불의 8%이내에서 규정된 수량 제한과 고정된 면적이나 생산, 고정된 동물의 수에 따라 지급할 수 있다. 이는 이러한 지불을 농업협정상의 블루박스로 만들기 위함이다.

BPS에 추가하여 각 농가는 기후와 환경에 유익한 농업관행을 존중하였다는 이유로 지급을 받는다. 이것이 the green payment이다. 농가는 이러한 의무를 준수하여야 하며, 그렇지 않은 경우 제재가 있다.

88) Matthews, Alan; Salvatici, Luca; and Scoppola, Margherita, Trade Impacts of Agricultural Support in the EU, 2017. IATRC 홈페이지 게시자료.

89) 이명현, EU 직접지불제: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들, 세계농업 제149호, 농촌경제연구원, 2013. 1.

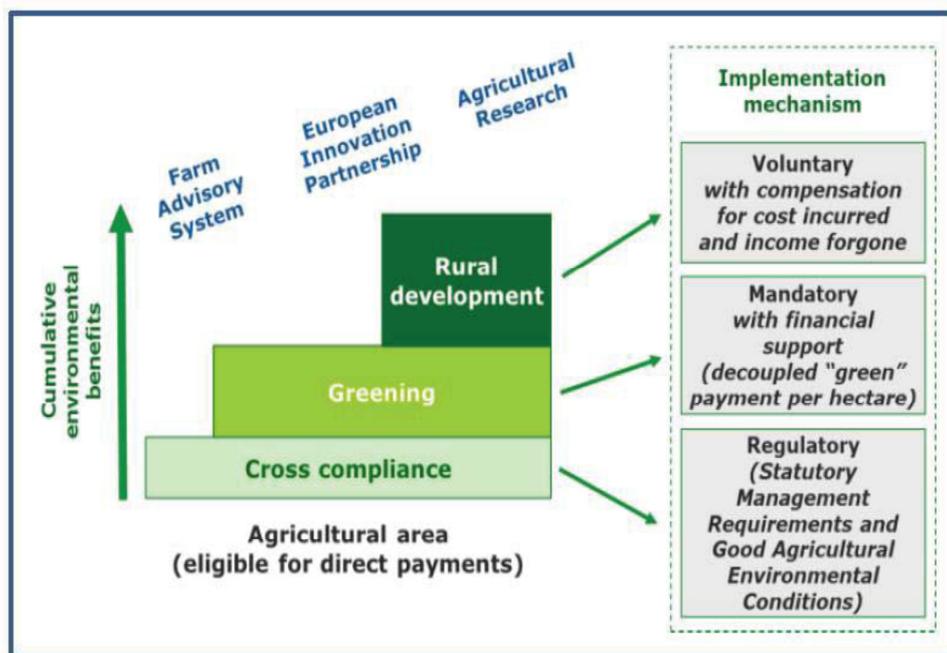
the green payment를 받기 위한 기본적인 관행은

- ① 영구적으로 농지(grassland)로 유지할 것,
- ② 작물의 다양성을 유지할 것,
- ③ 농지 면적의 최소 5% 이상을 생태지역으로 유지할 것 등의 3가지이다.

이것은 다른 제정법률이 정하는 교차 준수(cross compliance)등의 의무를 한 단계 더 나아가야 한다. 추가적인 환경 옵션은 농촌개발 계획에 참여하여 지급을 받는 것이다.

이를 도표로 설명하면 다음과 같다.

<그림 4-2> The new greening architecture of the CAP



자료: DG AGRI(2013).

(3) 가격관리 조치

과거의 EU의 농업시장은 무역정책과 국내 정책을 통하여 집중적으로 관리되고 있었다. 우루과이라운드의 결과 각종 부담금이 관세화되긴 하였지만 과일과 채소의 진입가격(entry price system)이 그대로 남았고, 관세도 상한 내에서 변화할 수 있었다.⁹⁰⁾ 2016년 현재 국내시장을 안정화하기 위한 수출보조금은 더 이상 존재하지 않는다.

역사적으로 중요한 국내 조치로는 최소 보장 가격으로 간섭적으로 구매하는 것(intervention purchase), 생산 킬타나 시장 킬타, 혹은 휴경을 통한 공급조절, 보조가격으로 국제 시장에 판매하거나 극빈자에 대한 음식지원, 급식지원 등의 수요조절이 있었다. 이후 2008년의 Health Check 등의 개혁을 통하여 간섭구매는 점점 감소하여 왔고, 2013년 개혁에서도 일부 강화된 것도 있지만 대체로 같은 기조를 유지하여 왔다.⁹¹⁾ 또한 2013년 개혁을 통해 우유, 설탕 킬타, 포도나무 식재권 등의 대부분의 공급조절조치도 폐지되거나 폐지 추진 중이다.

(4) 농촌개발

농촌 개발은 공동농업정책의 2대 축 중의 하나이다. 이는 1970년대부터 꾸준히 진행되어 온 것이지만 2013년 개혁으로 더욱 강화되었다.

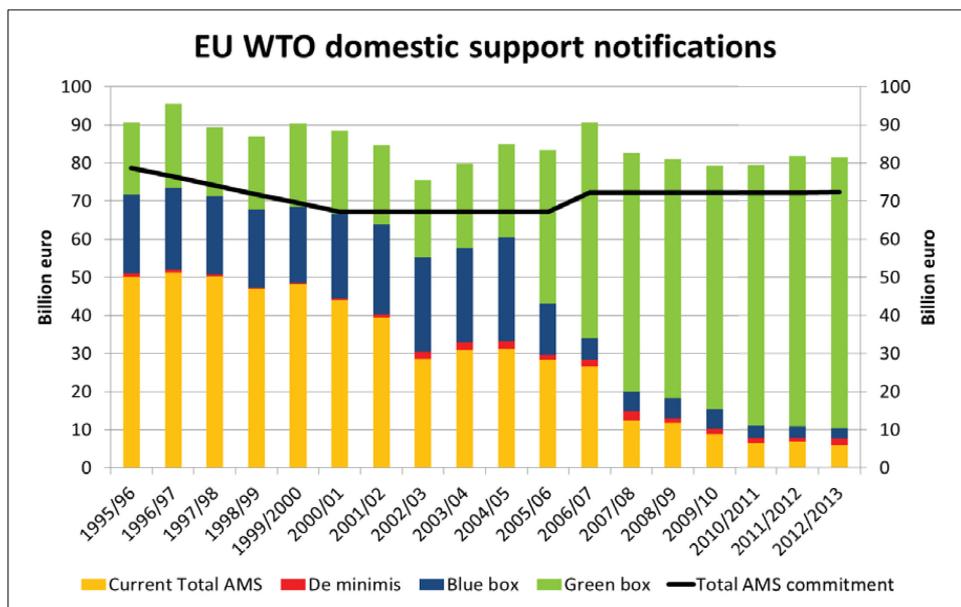
(5) EU의 보조금 지급 개관

다음 도표에서 보는 것과 같이 1995년 이래 EU의 감축대상보조와 블루박스는 많이 줄어 들었고 그 대신 그린 박스는 매우 늘어났음을 알 수 있다. 또한 1995년 이래 전체 보조금액의 액수는 거의 달라지지 않고 있다.

90) Alan Matthews, Trade Impacts of Agricultural Support in the EU, 2017. 1. p.25.

91) 같은 책 26면.

<그림 4-3> EU WTO domestic support notifications



(6) EU의 WTO 규범 조화에 대한 평가

EU의 보조금의 많은 부분이 그린박스화하고 시장개입이 줄어들었으며, 환경지급이 늘고 소농이나 청년농에 대한 지원이 늘어난 점은 긍정적으로 평가된다. 그러나 한편으로는 개발 도상 국가들이 주장하는 것과 같이 그린박스의 형태로 지급되는 직접지불이 과연 생산과 연계되는가. 그러하다면 생산이나 가격에 decoupled 되었다고 할 수 없으며 무역왜곡 효과가 있는 것인가. decoupled 되었다고 한다면 그린박스의 개념의 추가적 요건을 충족하는가 하는 점이 문제이다.

EU의 환경지불은 위 figure 7에서 보는 것과 같이 교차준수, green payments, 농촌개발과 관련된 지불로 이루어져 있다. EU는 교차준수 이외의 후자들에 대하여 농업협정 상의 그린박스로 만들기 위하여 생산과 비연계를 규정할 뿐 아니라 수령농가들이 해야 할 특별한 의무를 부과하고 있다. 교차준수에서 부과되는 의무나 수령농가들이 해야 할 특별한

의무가 “정부의 계획을 준수함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실”에 이를 정도가 되었는가. 개발 도상 국가들은 양자를 모두 부정한다.

EU내에서도 그린박스로 분류되는 EU의 직접지불이 어느 정도 생산과 무역 왜곡효과를 가지는 점을 인정한다.⁹²⁾ 그러면서 가격에 직접 영향을 미치는 가격지지 정책보다는 훨씬 나은 것이라고 한다.⁹³⁾ 또한 그러한 효과는 그러한 지불을 받는 농민의 효율성 추구의욕 저하, 구조 변경이나 토지 재배치 속도의 저하, 공급 제한 정책, 교차 준수의 의무 등으로 인하여 상쇄된다고 한다.⁹⁴⁾ 그러면서 자평하기를 “EU의 공동농업정책은 좀 더 시장지향적으로 바뀌어 왔다고 할 수 있고, 농업보조는 생산물이 아닌 생산자에게로, 대부분이 생산과 비연계된 방향으로 지급되고 있다고 할 수 있다”고 한다.⁹⁵⁾

확실히 EU는 공동농업정책의 개혁을 통하여 감축대상 보조를 감축하고 블루박스를 줄이며 그린박스를 확대하여 왔다. 이것이 WTO 규범의 정신과 부합하는 것은 사실이지만 이미 가격지지 정책의 효용이 떨어진 EU 내부의 농업발전단계에 기인하는 것이기도 할 것이다.

제3절 농업 소득 보전 제도의 국내 현황

1. 개 관

한국은 WTO 체제의 출범, 자유무역협정의 증가 등 여건 변화 등을 반영하여 직접지불제를 순차적으로 도입하였고, 2018년 현재 8종류의 직불제를 시행하고 있다. 최초로 1996년 ‘쌀산업발전종합대책’에 근거하여 1997년에 경영이양직불제를 도입하였으며, 같은 해 「환경농업육성법」(친환경농업육성법)을 제정하고 같은 법 시행령에 친환경직불제를 도입하였다.

92) 같은 책, 48면

93) id.

94) 같은 책, 72면.

95) 같은 책, 34면.

이후 ‘농업 농촌발전계획’에서 제시한 소득안정대책의 일환으로 2001년 논농업직불제, 2002년 쌀소득 보전직불제를 도입하였다.⁹⁶⁾ 2004년 가격지지 성격을 지닌 수매제도를 폐지하고 2005년에 WTO에서 허용보조로 분류되는 논농업직불제와 쌀소득 보전직불제를 도입하였다.⁹⁷⁾ 한-칠레 FTA에 대응하기 위하여 2004년에 FTA피해보전직불제, FTA 폐업지원, 조건불리지역직불제를 도입하고, 2005년에는 경관보전직접지불제를 도입하였다. 한 미 FTA 보완대책 일환으로 2012년에는 밭농업직불제를 도입하였다.

농어업선진화위원회는 직불제의 유형을 경영안정형, 구조개선형, 공익형으로 분류하는데, 경영안정형에는 쌀소득 보전직불제(변동), 밭농업직불제, FTA피해보전직불제 직불제가 포함되고, 구조개선형에는 경영이양직불제, FTA폐업지원금이 포함된다. 공익형에는 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제가 포함된다.⁹⁸⁾

<표 4-2> 직접지불제도의 목적에 따른 종류 및 근거 법령

종류	목적	근거법령
쌀소득 보전직불제	1) 쌀값 하락으로부터 농업인들의 소득 안정 도모 2) 농지의 기능과 형상 유지로 농지의 사회적 편익을 확보하고, 식량자급률 제고에 기여	- 「농업 소득법」 제3조
경영이양직불제	1) 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정 도모 2) 전업농 중심의 영농규모화 촉진 등 농업구조 개선	- 「무역특별법」 제11조제2항제5호 - 「기본법」 제39조제3항제3호 및 제5호 - 「시행규정」 제4조 등

96) 유찬희/박준기/김종인/박지연, 직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도), 농촌경제연구원, 2016, 20면

97) 유찬희/박준기/김종인/박지연, 직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도), 농촌경제연구원, 2016, 20면

98) 농어업선진화위원회(2009), 유찬희/박준기/김종인/박지연, (2016), 21면.

종류	목적	근거법령
친환경농업직불제	1) 친환경농업 확산을 도모 2) 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능 제고	- 「무역특별법」 제11조제2항 - 「시행 규정」 제16조 내지 제23조
조건불리지역 직불제	농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인 등의 소득 보전 및 지역 활성화 도모	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「기본법」 제39조 제3항 - 「삶의 질 특별법」 제40조 - 「WTO 농업 협정문 부속서」 2의 13 - 「시행규정」 제4장
경관보전직불제	농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「시행규정」 제5장 - 「삶의 질 특별법」 제30조 - 「기본법」 제44조
FTA피해보전 직불제	자유무역협정의 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격 하락 피해를 입은 품목의 생산자의 경영안정을 도모하고 피해를 보전	- 「무역특별법」 제6조
발농업직불제	1) 발작물 재배농가의 소득안정 도모 2) 주요 발작물의 자급률 제고	- 「기본법」 제17조 - 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「농업 소득법」 제4조 - 「시행규정」 제5장의 2
<p>「농업 소득법」은 「농업 소득의 보전에 관한 법률」, 「무역특별법」은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」, 「기본법」은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「시행규정」은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」, 「삶의 질 특별법」은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「경영체육성법」은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「소득 보전법」은 「농업 소득의 보전에 관한 법률」, 「친환경법」은 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」을 의미한다.</p>		

출처: 유찬희/박준기/김종인/박지연, 직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도), 농촌경제연구원, 2016. 22면

2. 경 과

(1) 1995년 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」

한국은 WTO 설립협정 비준 이후 WTO 협정의 이행으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하기 위하여 1995년 1월 3일에 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」(이하 약칭하는 경우 ‘무역특별법’이라고 한다)을 제정하였다.⁹⁹⁾ 농업통상과 관련하여 동 법률은 두 가지 차원에서 보호조치를 규정하였다.

한편으로는 수입되는 농수산물에 대한 조치를 규정하고, 다른 한편으로 국내에서 생산되는 농수산물에 대한 조치를 규정하였다. 수입농산물에 대해서는 다음의 세 가지 조치를 규정하였다. 첫째, 다른 회원국이 협정에 위반되는 보조금 등에 의하여 수출하는 경우에는 협정과 관계 법령이 정하는 바에 따라 적절한 조치를 취할 수 있도록 하였다(제4조). 둘째, 농림수산물의 수입물량이 급증하거나 국제가격이 현저히 하락하는 때에는 특별긴급관세를 부과할 수 있도록 하여 농어민의 보호와 농어촌의 보호를 위한 수단을 규정하였다(제6조). 셋째, 정부는 유해물질 함유 식품 등 건강을 해하거나 환경오염의 위험이 있는 물품의 수입을 금지 또는 제한할 수 있도록 하였다(제8조).¹⁰⁰⁾

다른 한편 농산물의 수입으로 인하여 국내 농업이 위축될 가능성이 있는 경우 수입기관을 지정하거나 국내 지원정책을 시행할 수 있는 근거 조항을 마련하였다. 무역특별법 제11조는 ‘국내지원정책의 시행’에 관하여 규정하면서 제2항에서 농림수산업 생산자를 위하여 협정에서 허용하는 지원조치를 마련하도록 하였다. 제11조 제2항 각 호에 규정에 따라 허용되는 지원은 ‘생산 통제를 목적으로 한 직접지불(제11조제2항제1호)’, ‘영세농(零細農) 등을 위한 보조(제11조제2항제2호)’, ‘토양 등 환경보전을 위한 유기농 및 경종농(耕種農)에 대한 보조(제11조제2항제3호)’, ‘농림수산업 재해에 대한 지원(제11조제2항제4호)’, ‘생산과 연계되지 아니하는 소득보조(제11조제2항제5호)’이다.

99) 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 [법률 제4858호, 1995. 1. 3, 제정]

100) 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 [법률 제4858호, 1995. 1. 3, 제정] 제정이유서.

(2) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」

무역특별법의 하위법령으로 동법 제11조 제2항에 위임 근거를 둔 시행령과 시행규칙이 제정되어 운용되고 있다. 대통령령인 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」은 1997. 2. 1. 제정되었으며, 부령인 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」은 1997. 2. 25. 제정되었다.

1997. 2. 1. 제정된 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」은 “모법인 무역특별법 제11조 제2항의 규정에 의한 농산물생산자를 위한 지원조치의 일환으로 쌀전업농업인에게 경작하고 있는 답을 매도하는 등 경영이양을 하는 고령농업인에게 소득보조금을 지급하는 직접지불제도를 시행함으로써 고령농가의 소득을 지원함과 아울러 전문농업인의 경영규모확대를 통한 쌀 산업의 경쟁력을 강화하려는 것을 목적으로 하였다.”¹⁰¹⁾

무역특별법 시행령은 고령농업인에게 소득보조금을 지급하는 직접지불제도를 농어촌진흥공사가 이를 대행하도록 하였다.¹⁰²⁾ 그리고 소득보조금을 지급받을 수 있는 농업인은 최근 3년 동안 계속하여 농림부령이 정하는 농작물을 경작한 65세 이상의 농업인으로서 직접 경작하는 답의 전부를 전업농업인 또는 농어촌진흥공사에게 매도하거나 5년 이상 임대하는 등의 요건을 갖춘 자로 정하였다(시행령 제4조 내지 제6조).¹⁰³⁾

소득보조금의 지급대상자는 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 시·군농어촌발전심의회 심의를 거쳐 선정하되, 지급요건에 관한 현장조사등은 농어촌진흥공사가 이를 실시하도록 하였다(시행령 제7조 및 제8조).¹⁰⁴⁾ 소득보조금은 농어촌진흥공사가 지급요건에 맞는 대상농업인과 소득보조금의 지급에 관한 약정을 체결한 후 지급하되, 부정한 방법으로 소득보조금을 수령한 경우 등에는 그 약정을 해지 또는 해제하고 지급받은 소득보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 하였다(시행령 제9조 내지 제12조).¹⁰⁵⁾

101) 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 [대통령령 제15265호, 1997.2.1., 제정] 제정이유

102) 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 [대통령령 제15265호, 1997.2.1., 제정] 제3조

103) 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 [대통령령 제15265호, 1997.2.1., 제정] 제4조 내지 제6조

104) 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 [대통령령 제15265호, 1997.2.1., 제정] 제7조 및 제8조

105) 「농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정」 [대통령령 제15265호, 1997.2.1., 제정] 제9조 내지 제12조

1997년 개정시에는 “고령농업인의 소득안정을 도모하고 전업농업인의 농업경영규모의 확대를 촉진하기 위하여 보조금을 지급하고 있으나, 이와 같은 보조금의 지급요건이 너무 엄격하여 농업인의 불편을 이야기하고 있으므로, ‘65세 이상’의 연령 요건을 ‘60세 이상’으로 확대하면서 연령요건에 추가하여 건강상 장애와 노동력 부족으로 인하여 불가피하게 관농을 하지 못하게 된 경우에는 동 보조금의 지급대상연령을 65세 이상에서 60세 이상으로 확대하였다.¹⁰⁶⁾

1999년 개정시에는 “친환경농산물을 생산하는 농업인에게 친환경농업경영에 따른 소득감소를 보전하여 주기 위하여 소득보조금을 지급하는 친환경농업직접지불제도를 새로 도입하였다.”¹⁰⁷⁾

2001년에는 “논농업을 하는 농업인들에게 논농업 소득보조금을 지급하는 논농업직접지불제도를 새로이 도입함으로써 농가의 소득안정을 도모함과 동시에 홍수방지·경관유지 등 논의 공익적 기능을 보전하고 친환경적인 논농업을 장려하기 위하여 논농업 소득보조금은 논의 형상 및 기능의 유지기준과 농약 및 화학비료의 사용기준을 정하고 있는 논농업실천기준을 준수하여 논농업을 하는 농업인들에게 지급하도록 하였다.¹⁰⁸⁾

2004년 1월 개정시에는 “고령농업인의 농업경영이양촉진을 통한 농업구조개선을 활성화하기 위하여 경영이양보조금의 지급대상자와 지급금액을 조정하고, 친환경농업의 활성화를 위하여 환경농업보조금의 지급요건을 정비하였다.”¹⁰⁹⁾

2004년 4월 개정시에는 “고령농업인의 농업경영이양촉진을 통한 농업구조개선을 위하여 경영이양보조금의 지급대상자를 63세 이상 69세 이하로 조정하는 내용으로 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도시행규정을 개정(대통령령 제18266호, 2004. 1. 29. 공포·시행)

106) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제15534호, 1997. 12. 8., 일부개정], 제정·개정이유

107) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제16217호, 1999. 3. 31. 일부개정], 제정·개정이유

108) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제17148호, 2001. 3. 6., 일부개정], 제정·개정이유

109) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제18266호, 2004. 1. 29., 일부개정], 제정·개정이유

하였으나, 한·칠레간 자유무역협정(FTA)비준동의안의 국회처리시 FTA체결에 따라 예상되는 농업인의 피해를 줄이기 위하여 고령농업인에 대한 지원을 확대하기로 정부와 국회가 합의함에 따라 2006년까지는 70세 이상 72세 이하의 고령농업인에 대하여도 경영이양보조금을 지급하도록 하였다.”¹¹⁰⁾

2009년 개정시에는 “자유무역협정 등의 체결에 따른 국내외 농업환경의 변화에 대응하여 경영이양직접지불제도를 보완하고, 정주여건 등이 불리하여 소득이 낮고 지역인구 유지 등이 어려운 조건불리지역에서 농업을 영위하는 농업인과 농촌경관을 형성·유지·개선하기 위하여 경관작물을 재배·관리하는 농업인에 대하여 직접 소득보조금을 지급하는 조건불리지역 직접지불제도와 경관보전 직접지불제도에 대한 근거를 마련하고, 세부적인 운영 방법과 절차 등을 정하였다.”¹¹¹⁾

2011년 개정시에는 농업경영 기반이 취약한 젊은 농업인의 농업경영 기반을 강화하기 위하여 3년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 45세 이하의 농업인에게 농지를 매도하는 경우도 경영이양에 포함되도록 경영이양의 범위를 확대하고, 환수되어야 하는 경영이양보조금을 완납하지 아니한 농업인은 다시 경영이양보조금을 신청할 수 없도록 개선하였다.¹¹²⁾

2012년 개정시에는 밭농업을 하는 농업인 등의 소득 보전을 위하여 밭농업직접지불제도를 신설하고, 밭농업을 밭에서 보리, 밀, 콩, 그 밖에 농림수산물부령으로 정하는 품목을 재배하는 농업으로 하는 등 밭농업직접지불제도의 시행을 위해 필요한 사항을 정하였다.¹¹³⁾ 2014년에는 농업인 등의 소득을 안정시키고 밭작물의 자급률을 높이기 위하여, 밭에서 밭작물을 재배하는 자에게 매년 지급하는 ‘밭농업직접지불보조금’을 밭뿐만이 아니라 논에서 전년도 10월부터 해당 연도 6월까지의 기간에 보리, 밀, 콩 등 밭작물을 재배하는 경우에도 지급하도록 하였다.¹¹⁴⁾

110) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제18366호, 2004. 4. 19., 일부개정], 제정·개정이유

111) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제21252호, 2009. 1. 6., 전부개정], 제정·개정이유

112) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제22682호, 2011. 2. 25., 일부개정], 제정·개정이유

113) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제23870호, 2012. 6. 22., 일부개정], 제정·개정이유

114) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제25259호, 2014. 3. 18., 일부개정], 제정·개정이유

2015년 5월 개정에서는 “농가의 소득안정 등을 위하여 지급하는 보조금을 효율적이고 투명하게 집행하기 위하여 직접지불제도와 농업경영정보 등록제도를 연계하고, 보조금 신청대상자에 대한 소득요건을 추가하며, 보조금 지급요건 이행여부 확인·점검 절차를 보완하고, 농업구조개선을 촉진하기 위하여 경영이양 농지의 양수대상자 연령요건을 완화하며, 경영이양보조금 지급대상자에 대한 사후관리를 강화하였다.”¹¹⁵⁾

2015년 8월 개정시에는 친환경축산업의 정착을 도모하기 위하여 친환경안전축산물을 생산하는 농업인 등에게 소득보조금을 지급하는 ‘친환경 안전 축산물 직접지불제도’의 근거를 마련하였다.¹¹⁶⁾ 2016. 5. 3.자로 개정된 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」은 “「농업 소득의 보전에 관한 법률」의 제정으로 발농업에 이용되는 밭에 대해서도 농작물의 생산량 및 가격의 변동과 상관없이 보조금을 지급하는 고정직접지불제도가 도입됨에 따라, 그동안 발농업에 이용되는 밭 또는 논에 대하여 발농업직접지불보조금을 지급하던 것을 발농업에 이용되는 논에 대해서만 지급하도록 하였다. 그리고 효율적인 발농업직접지불제도 운영을 위하여 발농업직접지불보조금 지급요건의 이행 여부를 점검하는 기관을 한국농어촌공사에서 국립농산물품질관리원으로 변경하였다.”¹¹⁷⁾

2018. 3. 20.자로 개정된 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」은 “개정 전에는 농업인 등이 농업 생산성 및 정주(定住) 여건이 불리한 지역의 농지 또는 초지에 지급하는 조건불리보조금을 지급받으려는 경우 조건불리지역의 법정리 또는 행정리 단위로 조건불리지역 운영위원회를 구성한 후 조건불리보조금을 신청하도록 하고, 지급받은 조건불리보조금 중 일정 비율 이상의 금액을 마을공동기금으로 조성하도록 하였으나, 개정 후에는 조건불리지역 운영위원회를 구성하지 아니하고도 조건불리보조금을 신청할 수 있도록 조건불리지역 운영위원회 구성 여부를 농업인 등의 자율에 맡기고, 조건불리지역 운영위원회를 구성한 경우에도 조건불리보조금 중 마을공동기금으로 조성하여야 하

115) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제26185호, 2015. 4. 7., 일부개정], 제정·개정이유

116) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제26459호, 2015. 8. 3., 일부개정], 제정·개정이유

117) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 [대통령령 제27122호, 2016. 5. 3., 일부개정], 제정·개정이유

는 금액의 비율 제한을 폐지하여 마을공동기금의 적립 및 운영에 따른 갈등을 예방하도록 하였다.”¹¹⁸⁾

3. 쌀소득 보전제도

(1) 2002. 12. 11. 제정법률

2002. 12. 11. 제정된 「쌀소득 보전기금의 설치 및 운용에 관한 법률」은 “쌀의 수급불균형 추세와 세계무역기구(WTO) 체제 등으로 예상되는 쌀 가격 하락이 농가소득에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 쌀 가격이 하락할 경우 하락액의 일정분을 보전하는 쌀소득 보전직접지불제의 시행에 필요한 기금의 설치 및 운용에 관한 사항을 규정하려는 목적”을 가졌다.

주요 내용은 쌀소득 보전금은 쌀 가격이 기준가격보다 하락하는 경우 하락액의 일정분을 보전하기 위하여 정부가 농업인등에게 지급하는 보조금으로 하고(법 제2조제2호), 납부금은 쌀소득 보전금을 지급받기 위하여 농업인등이 정부와 쌀소득 보전약정을 체결하고 납입하는 금전으로 하였다(법 제2조제3호).

쌀소득 보전금을 지급받고자 하는 농업인등은 정부와 쌀소득 보전약정을 체결하고, 납부금을 납입하도록 하였다(법 제3조). 쌀소득 보전금의 지급액은 쌀 가격이 기준가격보다 하락하는 경우 하락분에 일정한 보전비율을 곱한 금액으로 하였다(법 제4조).

쌀소득 보전금의 지급에 필요한 재원을 확보하기 위하여 쌀소득 보전기금을 설치하였다(법 제5조). 쌀소득 보전기금은 정부의 출연금, 농업인등의 납부금, 한국은행·금융기관 등으로부터의 차입금, 기금운용수익금 등으로 조성하였다(법 제6조). 쌀소득 보전기금은 쌀소득 보전금의 지급, 기금의 관리 및 운용에 필요한 경비, 차입금의 원리금 상환의 용도로 사용하였다(법 제7조). 쌀소득 보전기금은 농림부장관이 관리 및 운용하며, 쌀소득 보

118) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」, [대통령령 제28708호, 2018. 3. 20., 일부개정], 제정·개정이유

전기금의 관리 운용에 관한 사무의 일부를 농업협동조합중앙회 등에게 위탁할 수 있도록 하였다(법 제8조). 효율적이고 투명한 기금관리를 위하여 기금의 관리 및 운용에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 농림부에 쌀소득 보전기금운용심의회를 설치하도록 하였다(법 제9조).

(2) 2005. 3. 31. 개정법률

2005. 3. 31. 전부개정 법률은 “쌀협상 및 도하개발아젠다(DDA)협상 이후 쌀수입증가로 인하여 쌀가격의 하락이 예상됨에 따라 농가의 소득안정을 도모하기 위하여 농업인등에게 쌀가격의 하락과 관계없이 일정금액의 보조금을 지급하는 고정직접지불금제도와 쌀가격이 목표가격에 미달하는 경우에 지급하는 변동직접지불금제도를 마련하여 시행하는 한편, 농업인단체의 대표, 소비자단체의 대표 등이 참여하는 농가소득안정심의회를 설치하여 농업인등의 소득안정에 관한 사항을 심의하도록 하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 목적”을 가졌다.¹¹⁹⁾

주요내용은 다섯 분야로 요약된다.

첫째는 농업인등의 소득안정시책의 강구(법 제3조)에 관한 것이다. 이를 위하여 (1) 쌀협상에 따른 시장개방의 폭이 확대되고 이에 따라 쌀의 수입이 증가하는 등 변화되는 시장환경으로 인하여 농업인등의 소득감소가 우려되는바, (2) 농림부장관은 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 소득보조금을 지급하는 직접지불제도에 관한 시책을 종합적으로 수립·시행하고, 국가는 직접지불제도의 시행을 위하여 매년 필요한 재원을 조달하도록 하였다. (3) 이를 통하여 농업인등의 소득안정을 도모하여 쌀협상 이후의 쌀생산기반의 유지와 쌀산업의 지속적인 발전을 도모할 수 있을 것을 목표로 하였다.

둘째는 쌀소득 등의 보전을 위한 직접지불제의 시행(법 제4조)에 관한 것이다. 당시 (1) 쌀가격이 기준가격보다 하락할 경우에 지급하는 종전의 쌀소득 보전금의 지급제도와

119) 농림부, 2006년도 농정에 관한 연차보고서, 2006.12. 154면.

논농업보조금제도로는 쌀협상 이후 농업인들의 소득안정을 도모하기에는 한계가 예상되었다. 이에 따라 쌀소득 보전금제도와 논농업보조금제도를 개편하여 쌀가격의 하락과 관계없이 논농업에 종사하는 농업인들에게 매년 고정직접지불금을 지급하도록 하고 목표가격과 당해연도의 쌀가격의 차이를 고려하여 변동직접지불금을 지급하도록 하였다. 이를 통하여 (3) 쌀협상 이후 쌀가격이 하락하더라도 농업인들의 소득이 안정되도록 할 수 있을 것을 목표로 하였다.

셋째는 목표가격의 고정 및 변경(법 제10조)에 관한 것이다. 농업인들의 소득안정을 위한 목표가격의 고정기간과 변경 방법을 명확히 할 필요가 있었다. 목표가격은 2005년 산부터 2007년산까지 고정하고, 3년 단위로 변경하며, 농림부장관이 목표가격을 변경할 때에는 국회의 동의를 얻도록 하였다. 목표가격은 도하개발아젠다(DDA)협상 동향을 반영할 수 있도록 3년 단위로 변경하도록 하고, 목표가격을 변경할 때에는 국회의 동의를 얻도록 하여 농업인들의 소득안정에 기여할 것을 목표로 하였다.

넷째는 변동직접지불금제도의 도입(법 제11조)에 관한 것이다. 종전의 쌀소득 보전금 제도는 5개년 쌀의 수확기 평균가격중 최고·최저치를 제외한 3개년 평균가격과 당해연도 쌀가격 차이를 기준으로 농업인들에게 보전함으로써 쌀가격이 지속적으로 하락할 경우 보전수준이 미흡한 문제점이 있었다. 종전에는 3개년 평균가격을 기준가격으로 하던 것을 농림부장관이 고시한 목표가격을 기준으로 하고, 농업인들에게 지급한 고정직접지불금이 목표가격과 당해연도 쌀가격 차이의 100분의 85에 미치지 못할 경우 그 부족분을 변동직접지불금으로 지급하도록 하였다. 농가소득에서 차지하는 비중이 아직도 큰 쌀의 가격이 하락하더라도 목표가격과 당해연도 쌀가격의 차액을 변동직접지불금으로 지원함으로써 농가소득의 안정을 도모할 수 있을 것을 목표로 하였다.

다섯째는 농가소득안정심의위원회의 설치(법 제14조)에 관한 것이다. 농업인들의 소득안정에 관한 사항을 체계적으로 심의할 수 있는 위원회가 필요하였다. 농림부장관을 위원장으로 하여 관계부처 차관과 농업인단체의 대표 및 소비자단체의 대표 등을 위원으로 한 농가소득안정심의위원회를 설치하여 농업인들의 소득안정에 관한 기본정책 및 목표

가격·고정직접지불금·변동직접지불금의 설정 등에 관한 사항을 심의하도록 하였다. 이를 통하여 관계중앙행정기관, 농업인단체, 소비자단체 등이 참여하는 농가소득안정심의위원회에서 농업인들의 소득안정에 관한 기본정책과 추진방안 등에 대하여 심의함으로써 농업인들의 소득안정을 위한 효과적인 정책마련이 가능할 것을 목표로 하였다.

(3) 2008. 3. 21. 개정법률

2008. 3. 21.은 “쌀에 대한 목표가격의 하락에 대한 국내 농업인의 불안감을 해소하기 위하여 목표가격의 적용대상기간을 2005년산부터 2012년산까지로 고정하고, 목표가격의 변경단위를 5년으로 하며, 농지가 실제 논농업에 이용되고 있는 경우에는 쌀소득등보전직접지불금 지불대상에 포함될 수 있도록 하기 위하여 경지정리사업, 자연재해 등 불가피한 사유로 일시적으로 논농업에 이용되지 못한 농지는 쌀소득등보전직접지불금 지급대상농지로 하려는 목적”을 가졌다.

(4) 2009. 3. 25. 개정법률

DDA 협상 등을 계기로 추곡수매제를 폐지하고 쌀소득등보전직접지불제를 도입하였으나 그 시행과정에서 쌀시장 개방과 상관없는 신규 진입 농업인이나 고정적인 일정액 이상의 농업 외 소득이 있는 자에게도 직접지불금이 지급되는 등의 문제점이 나타나게 되었다. 이에 따라 2009. 3. 25. 개정법률은 직접지불금의 지급대상자를 후계농업경영인, 전업농업인 등으로 명확히 규정하고, 농지면적이 1천제곱미터 미만인 자, 농업 외의 소득이 일정금액 이상인 자 등을 지급대상자에서 제외하며, 직접지불금 부당수령자에 대하여는 지급금액 외에도 그 금액의 2배를 추가하여 징수하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하려는 목적”으로 마련되었다.

개정법률의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 논농업 종사의 정의(법 제2조제6호 신설) 개념을 도입하였다. 실경작 개념을 명

확히 하기 위하여 “논농업 종사”에 대한 정의를 자기의 비용과 책임으로 논농업에 필요한 농작업을 직접 수행하는 것으로 법률에서 직접 규정하였다.

둘째, 지급대상 농지의 범위(법 제5조제1항제1호 단서, 같은 항 제4호 및 같은 조 제3항 신설)를 명확히 하였다. 1) 하천구역의 농지도 2005년부터 2008년도까지 쌀소득등보전직접지불금을 1회 이상 정당하게 지급받은 농지로서 쌀소득등보전직접지불금 신청 직전 연도까지 보상금을 받지 않은 농지분에 대하여는 1년 이상 논농업이 가능한 경우, 지급대상 농지에 포함시키고, 2) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록·수령한 자가 소유한 농지를 지급대상 농지에서 제외하고, 지급대상농지의 지급상한 면적을 농림수산식품부령으로 정하였다.

셋째, 지급대상자의 범위(법 제6조)를 명확히 하였다. 1) 쌀소득등보전직접지불금 지급대상자를 농촌에 주소지 및 주된 사무소가 있는 농업인 등 중 2005년부터 2008년까지의 기간 중 쌀소득등보전직접지불금을 1회 이상 정당하게 지급받은 자와 후계농업경영인, 전업농업인 등 농림수산식품부령으로 정하는 자로 한정하였다. 2) 농촌 이외의 지역에 주소 또는 주된 사무소를 둔 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 농업을 주업으로 하는 자여야 한다. 3) 농업 외의 종합소득금액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자, 논농업에 이용하는 농지면적이 1천제곱미터 미만인 자 등은 쌀소득등보전직접지불금 지급대상자에서 제외하였다.

넷째, 지급대상자의 등록(법 제7조제1항 및 제2항 신설) 방법을 정하였다. 1) 실경작자 확인 체계 강화를 위해 주소지 읍장·면장 또는 동장에게 하던 쌀소득등보전직접지불금 지급 신청을 농지 소재지 관할 읍장·면장 또는 동장에게 하도록 하였다. 2) 등록신청 절차를 농지 경작자의 주소지에 따라 구별하여 정할 수 있는 근거를 마련하였다.

다섯째, 심사위원회(법 제7조제4항 신설)를 규정하였다. 쌀소득등보전직접지불금 신청인의 논농업 종사 여부를 확인하기 위하여 읍·면·동에 심사위원회를 두며, 그 구성 및 운영방법은 농림수산식품부령으로 정하였다.

여섯째, 부당수령자 등에 대한 제재(법 제13조제2항, 법 제13조의2 신설) 규정을 도입하였다. 1) 부당신청자에 대한 등록 제한기간 강화를 위해 부정한 방법에 의해 등록·수령한 자는 등록제한기간을 현행 3년에서 5년으로 강화하고, 그 외에 지급대상자 요건을 갖추지 못한 자 등에 대한 등록제한기간은 폐지하였다. 2) 부당수령자에 대한 제재 수준 강화를 위해 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 자에 대하여는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하였다. 3) 징수대상 금액을 납부기한까지 납부하지 않으면 가산금을 부과하였다.

(5) 2011. 7. 25. 개정법률

2011. 7. 25. 개정은 “쌀소득등보전직불금의 등록신청에 필요한 사항을 등록신청 접수일 7일 이전에 미리 공고하고, 등록신청을 한 농업인 등에게 접수증을 교부하여 신청대상 농가가 누락되지 않도록 하는 한편, 쌀소득등보전직접지불금 반납금의 체납에 따른 가산금을 체납기간에 따라 차등 부과하여 국민 부담을 완화하려는 목적”을 가졌다.

(6) 농업 소득 보전에 관한 법률

2012. 1. 26. 제정된 농업 소득 보전에 관한 법률은 “농산물 시장 개방에 따른 피해 농가의 소득을 보전하고, 발농업의 지속적인 성장환경을 조성하기 위하여 발농업에 대해서도 소득 보전직접지불제도를 도입하고, 이를 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」에 따른 쌀소득등보전직접지불제도와 통합함으로써 논농업과 발농업에 대한 체계적이고 효과적인 농업 소득 보전직접지불금제도를 운영할 수 있도록 하려는 목적”을 가진다.

주요내용은 가. 농림수산물부장관은 농업인 등의 소득안정을 위하여 농업 소득 보전 직접지불금을 지급하도록 하고(안 제4조), 논농업에 종사하는 농업인 등에 대한 농업 소득 보전직접지불금 지급대상이 되는 농지는 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업에 이용된 농지로, 발농업에 종사하는 농업인 등에 대한 농업 소득 보전직접지불금의 지급대상이 되는 농지는 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 발농업에 이용된

농지로 하며(제5조), 농업 소득 보전직접지불금의 지급대상이 될 수 있는 자는 농업 소득 보전직접지불금 지급대상 농지에서 논농업 또는 밭농업에 종사하는 후계농업경영인 등으로 하는 내용(제6조)이 포함되어 있다.

제4절 농업 소득지원제도의 국제적 조화의 방향

1. 방향의 설정

현재의 WTO 체제 하에서 국내의 농업에 대한 보조금 정책이 WTO 규범체계와 조화되어야 하는 것은 두말할 나위가 없다. 여기서 주의할 것은 한국에서의 상황을 고려하지 않은 채 규범의 문리적 해석 만에 따라 가거나 그 규범의 동향에만 따라 갈 수 없다는 사실이다. WTO 농업협정 상의 농업 소득 보전은 규범의 문제이기도 하고 국제 정치의 치열한 각축장이기도 하다. 이러한 상황에서 농업 소득 보전을 어떻게 설정하는가 하는 문제의 핵심은 한국의 농업 목표를 분명히 하는 것이다.

“농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이는” 목적(농업·농촌 및 식품산업 기본법 제1조) 중 어느 점에 최우선 순위를 둘 것인가를 분명히 해야 한다. 선진국의 농업이 경쟁력 향상의 단계를 넘어 농업의 그린화를 지향한다고 해서 반드시 그에 따라 갈 것은 아니다. 한국의 농업경쟁력은 개발도상국의 위치에 있다는 것이 제도 설계의 전제가 되어야 한다.

그리하여 한국의 농업보조금의 지급 방향은 한국 농업의 문제를 국제 규범의 틀 속에서 풀어나가는 것이 되어야 할 것이다.

2. 국제 동향

현재 농업보조금에 관한 국제 동향은 “농업보조금의 추가적인 축소 노력”, 생산왜곡적인 감축대상보조에서 생산중립적인 그린박스로의 이동”과 “이에 대한 개발 도상 국가들의 비판”이라고 요약할 수 있다. 개발 도상 국가들은 그린박스가 생산중립적이지도 않을뿐더러 선진국들의 보조금 총액은 오히려 늘어나고 있다고 한다. 현재의 WTO 농업 협정은 그린박스의 문제를 해결할 필요가 있다. 그린박스의 범위, 그린박스의 한계 등이 분명히 정하여져야 있다. 한국의 그린박스로의 이동에 대한 동참은 협상의 결과가 달라지면 임시의 방편이 될 수도 있다.

WTO 성립과정이나 DDA 협상과정을 살펴보면 농업보조금에 관한 각국의 입장은 철저하게 자국이익을 대변하고 있다고 볼 수 있다. WTO 분쟁해결기구가 미국 면화 보조금의 일부가 생산왜곡적인 효과를 가지고 있다고 판결하였음에도 미국은 그러한 보조금의 대부분을 유지하고 있다.

결국 농업보조금은 현재의 WTO 규범내에서, 그것도 불분명한 점이 많지만, 최대한 자신에게 유리한 방향으로 운용하고 있다고 할 수 있다. 시장 지향적인 농업보조금의 운영이 목표이긴 하지만 그에 손쉽게 나아갈 수는 없다. 더구나 트럼프 대통령의 등장으로 세계는 새로운 보호무역주의의 회오리를 겪고 있다. 이러한 때에 너무 선진국의 입장에 따른 보조금의 지급은 한국 농업 현대화의 방향과는 다를 수도 있다.

3. 개발도상국 지위의 유지

현재 진행되고 있는 DDA나 앞으로의 WTO 협상에서 한국의 중요한 당면과제는 개발도상국 지위의 유지이다. 개발도상국 유지는 현재와 같이 쌀소득 직접지불이 거의 전부를 차지하는 소득 보전체계에 비추어 더욱 그러하다. 그 동안의 DDA 협상에서 개발도상국가인 경우 특정품목의 기준기간 평균 농업총생산의 25%이상이고 감축보조총액의 80% 이상이 해당품목에 지급된 경우 블루박스 상한을 초과해도 무방하다는 견해가 나왔으며,

한국의 경우 쌀이 해당될 수 있다.¹²⁰⁾ 한국이 개발도상국가의 지위를 잃는 경우 이러한 특혜를 인정받을 수 없어 쌀 소득 직불제의 운용이 어렵게 될 것이다.

쌀소득 보전직불금에 관하여 대외경쟁력을 확보하기 위하여 이를 폐지하여야 한다는 주장이 제기되고 있으나,¹²¹⁾ 이를 폐지하면 한국의 농업경쟁력이 오히려 약화될 수 있을 것이다. 현재와 같이 고정직불금과 변동직불금으로 운영되는 쌀소득 직불제는 그 목표가 분명하여 타격효과가 높은 만큼 성급한 그린박스로의 이동이나 폐지는 시기상조이며 쌀 가격이 하락한 경우 과도한 변동직불금이 지급되는 등 현재까지 나타난 문제점에 대하여는 그 개선이 필요할 것이다.¹²²⁾

현재 많은 연구들은 한국이 차후의 DDA 협상에서 개발도상국가가 아닌 선진국으로 인정받아도 어찌할 수 없다는 태도를 보이고 있다.¹²³⁾ 이렇게 해서는 개발도상국 지위를 유지할 수 없을 것이다. 한국이 왜 개발도상국가인지를 분명히 하는 연구가 선행되어야 할 것이다.

4. 농업 소득 직불제의 개편 논의

현재 농업 소득 직불제의 블루박스화가 논의되고 있다. 쌀 가격이 크게 하락하면 변동 직불금의 부담이 늘어날 뿐 아니라 AMS를 초과하는 경우까지 생기게 되어 현재 농업협정에서 그린박스로 규정하고 있는 블루박스로 변경하자는 견해이다. 쌀 생산의 과잉으로 인한 생산조정제까지 실시하는 마당에 생산 제한계약 하의 직접지불은 총 AMS의 한도를 낮추고 그 여분을 달리 사용할 수 있는 점에서 그 유용성은 매우 높다 할 것이다. 그러나 이러한 전환은 개발도상국가의 지위를 유지하는 선에서 가능하고 블루박스까지 포함하는 무역왜곡보조총액의 개념이 논의되는 마당에 AMS를 줄이고 그에 상당하는 블루박스를 만드는 셈이 되어 차후의 DDA 협상과정 결과를 지켜봐야 할 것이다.¹²⁴⁾

120) 같은 면.

121) 이관률/허남혁/강마야 (2014). 농업보조금의 정책구조와 함의. 농촌사회, 24(2), 197-242.

122) 같은 취지, 박성재, 농업보조금 개편 방안 연구, 111면

123) 예를 들어 이정환, 우리나라와 주요국 WTO 농업보조 정책연구, 2011. 4. 농림수산식품부 연구보고서, 197면.

124) 이정환, 우리나라와 주요국 WTO 농업보조 정책연구, 2011. 4. 농림수산식품부 연구보고서, 97면.

또한 국내적 문제로는 생산을 하지 않더라도 직불금을 지불해야 하는 것인데 현재에도 고정직불금이 생산을 하지 않아도 지급하는 것이긴 하지만 블루박스는 의무적으로 생산을 하지 않아야 하는 만큼 그 의미는 다르다 할 것이다. 농업경영으로 인한 소득이 줄어들고 비 경작자에 대하여까지 직불금이 지급되는 경우 농업보조금 자체를 폐지하자는 견해가 힘을 얻을 수 있는 문제점이 있다.

그리고 현재의 고정 직불금이 소유자가 아니라 실제 경작자에게 지급하는 구조인데(농업 소득 보전에 관한 법률 제8조 제4항) 이것은 엄밀히 말해서 생산을 조장할 수 있어 생산과 비연계되었다고 말할 수 없는 여지가 있다는 견해도 있다. 그린박스의 요건에 모자랄 수 있다는 의미이다. 2009년 쌀 직불금 부당수령으로 크게 사회적 문제가 된 만큼 생산자 이외의 자가 직불금을 수령한다는 것은 사회적, 정치적으로 용납하기 어려울 것이다. 또한 EU의 비연계직접지불도 그 수령인은 ‘active farmer’로 하고 있고, 거기에는 lease한 사람도 포함되어 있어¹²⁵⁾ 한국과 그다지 다르지 않다. 이런 사정을 고려하면 한국에서의 고정직불제 요건이 생산에서 완전히 비연계되지 않았다고 굳이 말하지 않아도 될 것이다.

농업소득 보전에 관한 법률 제10조 제1항이 “농지의 형상과 기능유지”를 보조의 전제조건으로 규정하고 있는 것과 관련하여 그린박스는 기준연도 이후의 생산요소 사용과 연계되어서는 안된다는 농업협정 부속서 2 제6항(d)의 요건에 배치될 수 있다는 견해가 있으나 쌀 생산지원이 아니라는 것이 분명해진다면 문제가 없을 것이다.¹²⁶⁾

5. 품목특정성의 제거와 농가단위직불제도로의 전환

농업보조의 목표는 농가의 경쟁력을 제고하고 농업소득의 안정을 도모하는 것이다. 품목 특정적인 보조는 보조금 지급 효과의 확실성을 높이는 데는 도움이 될 수 있으나 시장

125) Alan Matthews, Trade Impacts of Agricultural Support in the EU, 2017. 1. p.16.

126) 이정환, 우리나라와 주요국 WTO 농업보조 정책연구, 2011. 4. 농림수산물부 연구보고서, 113면.

왜곡의 효과는 없지 않을 것이다. 미국이나 EU의 보조금 지급방향은 품목특정성을 줄이고 생산과 비연계하여 농가소득을 보장하는 것이다. 즉 그린박스로의 전환이다. 그러한 방향으로 가야 한다는 견해도 있다.¹²⁷⁾ 매우 이상적인 방향이긴 하나 신중을 기해야 하는 문제이다. WTO 농업협정의 본질은 가격지지를 줄이고 보조를 그린박스화하라는 것이다. 선진국의 보조는 감축된 만큼 그린박스로 변하고 있다. 개발도상국가들은 이러한 전환이 용이하지 않거나 적절하지 않을 것이다. 미국이나 EU는 가격지지의 일부가 그린박스화하긴 하였지만 전체 보조금액의 액수는 줄지 않고 있다.

쌀에 대한 보조가 대부분인 현재의 한국 상황에서 보조를 그린박스화하면서도 전체 보조가 줄지 않는 방안이 강구되어야 하고 이런 방안이 강구되지 않는 상황에서 그린박스화만을 추구한다면 농업경쟁력의 확보와 농가 소득의 보장 모두를 잃게 될 것이다. 보조금 지급의 효과와 지급의 목표에 대한 철저한 분석이 있고 난 뒤에 이들 국가의 보조금 지급방향을 따라야 할 것이다. 또한 한국의 농업생산성과 농업소득의 안정성이 선진국 수준인가, 개발도상국 수준인가를 분명히 한 후 선진국이라는 판단이 서야 그러한 방향으로 나아가는 것이 맞을 것이다. 개발도상국이라는 판단이 선다면 현행 농업협정 테두리내에서 그린박스화의 속도를 늦추는 최선의 방안을 찾아야 할 것이다.

6. FTA와 농업보조금

근래 들어 한국은 많은 국가와 FTA(자유무역협정)를 체결하고 있다. 보조금은 대부분의 FTA에서 무역구제(Trade Remedy)로 편제되어 있으며, WTO 상의 권리를 확인하는 내용을 담고 있다. 한-미 FTA와 한-EU FTA 등 일부 FTA의 경우 WTO 보조금협정에 따른 조사를 시작하기 전후에 FTA 상대국에 대하여 부담하는 의무를 보다 상세하게 규정하고 있다. 한-EU FTA 경쟁 장의 보조금 규정은 WTO 보조금규칙에 FTA 상의 규칙을 추가하고 있다는 점에서 다른 FTA와 차별성을 지닌다.¹²⁸⁾

127) 이정환, 우리나라와 주요국 WTO 농업보조 정책연구, 2011. 4. 농림수산식품부 연구보고서, 198면.

128) 성재호/채은정, 한-EU 자유무역협정 상 보조금 규정의 검토, 국제법학회논총 56(3), 2011.9, 67-94면.

FTA는 자체적으로 보조금에 관한 규정을 둘 수도 있고, 또 WTO와의 관계에서도 문제가 될 수 있다. 한국-EU FTA는 전자의 예이다. 후자는 1947 GATT 제24조 제5항¹²⁹⁾의 문제이다. 이는 FTA가 체결되더라도 그 이전의 WTO 협약국에게 불리한 관세 등을 부과할 수 없다는 규정이다. 한국-EU FTA는 특이하게 경쟁과 보조에 관한 규정을 두고 있는데, 경쟁에 관한 보조금 중에서 농업에 관한 협정, 그리고 농업에 관한 협정의 적용대상이 되는 그 밖의 보조금은 제외된다(한 - EU FTA 제11.15조 1항).

1947 GATT 제24조 제5항을 근거로 FTA 체결 이후 보조금을 높이는 경우 기존의 WTO 협약국에 보다 불리하게 무역장벽이 생기는 것일 수 있어 검토가 필요하다고 한다.¹³⁰⁾ WTO 미국 면화 보조금 사건에서 국내 보조일지라도 그것이 수출보조의 성격을 가질 수 있다는 교차 보조 효과(cross-subsidized effects)를 인정하였는데 보조금 증액은 이러한 효과를 인정할 수도 있다. 반대설은 이것이 WTO 협약에 대한 너무 완벽한 문리해석으로서 그러한 보조금의 증액이 있다하더라도 불리한 무역장벽을 만든다고 보기는 어려울 것이며, 그것과 목적과 성격을 달리하는 것이라고 할 것이다.

7. 정책 결정의 민주화

미국과 EU는 개발도상국가의 강력한 비판에도 WTO출범 이래 현재까지 전체 보조금의 액수를 줄이지 않고 있고 오히려 증가시키고 있다. 이것은 정치적으로 강력한 농가의 입장을 무시할 수 없기 때문이다. 2014년 농업법은 대통령이 거부권을 행사하였음에도 의회가 농업법을 재의결하였다. 또한 농업법의 내용이 사전에 예고되고 충분한 검토가

129) 참고 1947 GATT 제24조 제5항:

5. 따라서, 이 협정의 규정은 체약당사자 영토 간에 관세동맹 또는 자유무역지역을 형성하거나 관세동맹 또는 자유무역지역의 형성을 위하여 필요한 잠정협정을 채택하는 것을 방해하지 아니한다. 단,

(a) 관세동맹 또는 관세동맹의 형성으로 이어지는 잠정협정에 관하여는, 동 동맹이나 협정의 당사자가 아닌 체약당사자와의 무역에 대하여 동 동맹 또는 잠정협정의 창설 시에 부과되는 관세 및 그 밖의 상거래 규정은 동 동맹의 형성 또는 동 잠정협정의 채택 이전에 구성영토에서 적용 가능한 관세 및 그 밖의 상거래 규정의 일반적 수준보다 전반적으로 더 높거나 더 제한적이어서는 아니 된다.)

130) 류병운, WTO Rules of Agriculture Subsidies and the Development, 2012

이루어지고 성안의 단계에 이르기까지 많은 시간이 걸린다. 사전고지와 의견제출이 충분히 이루어진다. 이는 정책결정의 신속성을 떨어지게 하지만, 협상과정에서 협상력을 높인다. 한국의 농업보조 정책의 성안과정에서도 농가의 의견이 충분히 반영되는 구조가 만들어져야 한다. 그러기 위해서는 농가의 자발적 조직이 더욱 활성화되고, 그러한 단체들의 강력한 의견개진이 있어야 한다.

제5장

농업기술이전제도의 글로벌 법제동향

제1절 농업기술이전제도의 의의

제2절 농업기술이전제도 관련 국제 규범

제3절 농업기술이전제도 관련 국내 현황

제4절 농업기술이전 제도의 국제적 조화 방향

제5장

농업기술이전제도의 글로벌 법제동향

제1절 농업기술이전제도의 의의

1. 농업기술의 의의

(1) 농업자원 구성의 변화로 인한 농업기술의 중요성

농업은 인류문명의 기원에서부터 시작되어 부단한 진보를 이루어왔다. 산업화 기술은 농업기술을 최근에 구현되는 농업기술은 인간의 농업노동력을 보조하거나 대체하는 도구적 진화의 단계를 넘어서고 있다. 산업화 이후 농업노동력이 감소하는 현상은 경제적인 발전 정도를 다소에도 불구하고 세계적으로 공통적으로 나타나는 문제이므로 농업기술 개발을 통해 농업인구의 감소에 대처하는 대안에 대해서는 국제적인 차원에서 지속적인 논의가 이루어져 왔다.¹³¹⁾ 이러한 배경하에서 농업분야 신기술을 개발하고 보급하는 것은 미래 농업의 향방을 결정하는 중요한 요인으로 평가되었다.¹³²⁾ 최근에는 정보통신기술을 접목한 농업분야 신기술에 대한 논의가 심층적으로 이루어지고 있기도 하다.¹³³⁾

131) UN FAO, World agriculture: towards 2015/2030, 'The role of technology', 2002.

<http://www.fao.org/docrep/004/y3557e/y3557e00.htm#TopOfPage> [2018.6.30. 검색]

132) UN FAO, World agriculture: towards 2015/2030, 'The role of technology', 2002.

133) UN FAO, Information and Communication Technology (ICT) in Agriculture: A Report to the G20 Agricultural Deputies, 2017. <http://www.fao.org/3/a-i7961e.pdf> [2018.6.30. 검색]

(2) ‘농업기술’에 대한 현행 법령의 정의

우리나라의 현행법령에서 ‘농업기술’을 정의하고 있는 농촌진흥청 훈령 「농촌진흥청 농업기술실용화지원사업 운영규정」 제2조 제1호에 따르면 ‘농업기술’이란 “농산물과 식품의 품종개량, 재배, 사육, 포획, 양식(養殖), 채취, 운반, 가공, 상품 개발, 유통, 소비 등 생산 및 이용에 관련된 과학기술을 말한다.”¹³⁴⁾

2. 농업연구개발 현황

2015년 현재 우리나라의 총 연구개발비 규모는 약 66조에 상당하며,¹³⁵⁾ 이 중 농업분야의 연구개발은 총 연구개발투자의 2.47%를 차지한다.¹³⁶⁾ 총 연구개발투자 중 정부 및 공공재원에 의한 연구개발투자는 16조2천억 규모로서 24.7%를 차지한다. 농업분야는 연기관에서 수행되는 연구개발투자의 비중이 높으며 기업체의 연구개발투자 비중이 낮다. 전기전자, 기계, 정보통신 분야는 전체 연구개발투자의 약 60%를 차지하며 민간기업체의 연구개발투자가 공공영역의 2배 이상을 차지하는 것과 대비된다. 보건의료분야와 생명과학 분야는 농림수산 분야 연구개발투자의 2배 정도 규모인데 대학을 중심으로 한 연구개발투자의 비중이 높다는 점에서 농업분야와 다르다. 농업분야의 연구개발투자는 공공연구기관 및 대학을 중심으로 이루어지는 점에서 공공연구개발투자로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

134) 「농촌진흥청 농업기술실용화지원사업 운영규정」, 농촌진흥청훈령 제1123호, 2017.5.16., 일부개정

135) 한국과학기술기획평가원, 2015년도 연구개발활동조사보고서, 2017. 1. 이 조사보고서는 「과학기술기본법」 제 26조의2에 따라 실시하는 과학기술통계로서, OECD의 「연구개발활동조사시행지침」에 따라 조사가 이루어진다. 대상 분야는 이학, 공학, 의학, 농학, 인문학, 사회과학 분야로 나누어 전국의 공공연구기관, 대학, 민간연구기관을 조사하며, ‘농학 분야’가 포함되어 있다. 2015년도 우리나라의 총 연구개발투자는 국내총생산(GDP)의 4.23%를 차지한다. GDP 대비 연구개발투자비의 비율은 세계 1위를 차지한다. 동 보고서의 4면.

136) 한국과학기술기획평가원, 2015년도 연구개발활동조사보고서, 2017. 1. 이 조사보고서에 따르면 2015년 현재 우리나라의 총 연구개발비는 65조9,594억원 규모이며, 세계 6위에 해당한다. 2014년 대비 2조 2,252억원이 증가하여 증가율은 약 3.5%이다.

<표 5-1> [우리나라 과학기술표준분류별 연구개발비 비중 현황(2015년)] -농림수산분야-

(단위 %)

구분	농림수산분야
연구기관	7.54
대학	5.59
기업체	1.67
합계	2.81

출처: 한국과학기술기획평가원, 2015년도 연구개발활동조사보고서, 2017. 1. 15면 <표 3> 인용

연구개발의 주체별로 수행하는 연구개발투자의 비중을 분석한 결과를 살펴보면 연구기관에서 수행하는 전체 연구개발 중 농업분야가 차지하는 비율은 7.26%, 대학에서 수행하는 전체 연구개발 중 농업분야 비중은 6.05%, 기업체가 수행하는 전체 연구개발 중 농업분야 비중은 0.78%에 해당한다. 통계자료로부터 농업분야의 연구개발은 연구기관을 중심으로 이루어지며 기업체에서 수행하는 비중은 매우 낮다는 점을 확인할 수 있다. 우리나라는 농업분야에서 연구개발을 수행할 수 있는 정도로 규모화·조직화된 기업의 소수라는 점도 이와 같은 통계 결과와 무관하지 않을 것이다.

<표 5-2> [우리나라 주체별·목적별 연구개발비 비중 현황(2015년)] -농업분야-

(단위 %)

구분	연구기관	대학	기업체	전체
농업	7.26	6.05	0.78	2.13

출처: 한국과학기술기획평가원, 2015년도 연구개발활동조사보고서, 2017. 1. 16면 <표 4> 인용

총액 규모로는 과학기술분야 중 공학분야의 연구개발비가 약 63조5천억, 이학분야가 약 2조4천억, 의약보건학 분야가 약 3조2천억에 상당하며, 농업과학분야는 약 1조3천억에 해당한다는 점에서 국가 전체의 연구개발비 규모로서는 2.1%를 차지한다.¹³⁷⁾ 2010년

137) 한국과학기술기획평가원, 2015년도 연구개발활동조사보고서, 2017. 1. 17면

과 대비하여 총 연구개발비는 1조8백억에서 2015년에 1조3천억으로 증가하였으나 국가 총 연구개발비에서 차지하는 비율은 2010년 2.5%에서 2015년 2.1%로 감소하였다.

매출액 대비 연구개발비 비중은 평균 3.02%인데, 농업분야는 2010년에는 매출액 대비 8.47%, 2015년에는 매출액 대비 8.07% 규모를 차지하고 있어서 매출액과 대비한 연구개발비의 비중은 타산업분야에 비하여 높다.

각국은 농업생산력을 유지하고 발전시키기 위하여 농업기술의 개발에 관심을 기울이고 있다. 상대적으로 농업기술이 고도화된 나라는 농업기술의 개발을 필요로 하는 국가에 선진기술을 공여하고 기술수혜국은 기술기반으로 농업발전을 통해 성장을 이루려는 시도가 이루어지고 있다. 농업기술에 관한 논의는 정보통신기술이 응용된 농업기술의 모델로 제시되는 ‘스마트팜’은 고도화된 농업기술의 사례로 볼 수 있다. 스마트팜은 “정보통신기술을 농장을 기반으로 하는 비닐하우스, 축사, 과수원 등에 적용하여 원격으로 작물과 가축의 생육환경을 최적의 상태로 유지하고 관리하는 농장”을 말하는데,¹³⁸⁾ 스마트팜에는 고도화된 다양한 농업기술이 구현되어 있다. 농장의 환경에 응용되는 농업기술 뿐 아니라 적정하게 유지·관리할 수 있는 농장 농업유전자원과 농업 생명자원을 기본자원으로 하면서도 농업의 대상 범위 자체를 변화시키는 근본적인 혁신이 시도되고 있기도 하다.

3. 농업기술과 관련된 규범

농업기술과 관련한 국제 규범은 농업자원분야와 농업기술분야로 나누어 살펴볼 수 있다. 농업생명자원과 관련하여서는 식물신품종의 보호를 위한 국제협약(UPOV, International Union for the Protection of New Varieties of Plants)이 있다. 식물신품종보호를 위한 국제협약은 1961년에 체결되어 1972, 1978, 1991년 개정된 식물다양성협정(International Convention for the Protection of New Varieties of Plant)이 있다. 우리나라에서 농업 품종

138) 김연중/박지연/박영구. “스마트 팜 실태 및 성공요인 분석.” 한국농촌경제연구원 기타연구보고서, 2016, 1-74.

자원과 유전자원은 ‘신지식재산’으로 범주화하여 특별한 보호와 관리를 하려는 노력이 이루어지고 있다.¹³⁹⁾

4. 국내 농업기술 공여 및 협력

(1) 의 의

ODA(Official Development Assistance)란 한 국가의 중앙 혹은 지방정부 등 공공기관이나 원조집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지향상을 위해 개발도상국이나 국제기구에 제공하는 자금의 흐름을 칭한다.¹⁴⁰⁾ ODA는 국제개발협력(International Development Cooperation)의 일부로 국가나 정부가 개입하는 공식적·공공적 원조를 포함하는 개념이다. 현재 ODA의 주요대상인 개발도상국 인구의 70% 이상이 농업을 통해 생계를 유지하고 있어 농업은 ODA 또는 국제개발협력(International Development Cooperation)에서 중요한 부분을 차지하고 있다.¹⁴¹⁾ 한국은 1995년까지 원조 수원국이었으나 OECD 가입과 2009년 1월 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 가입함으로써 공여국으로 전환하게 되었다.¹⁴²⁾

현재 농촌진흥청은 개발도상국의 기아와 빈곤퇴치, 자원외교와 미래시장 확보, 농업분야 리더국가로서 위상을 확보하고 국격을 제고하는 상호상승의 협력을 목표로 해외농업기술개발센터(KOPIA) 및 대륙별 협력협의체(AFACI, KAFACI, KoLFACI)를 설립하여 전문가파견, 초청훈련, 시범농장 운영, 주요기술의 공동개발 및 현안해결 등을 시행하고 있다.¹⁴³⁾

139) 한국지식재산연구원, 『신지식재산 분야 국제논의 및 협상대응방안 연구』, 2012. 11.

140) 농촌진흥청, ‘농업기술 공여 및 협력에 관한 법제화 연구’, 2017, 5~7면.

141) 앞 주.

142) 앞 주.

143) 앞 주.

(2) 현 황

최근 농촌진흥청은 급변하는 농업·농촌의 대내외 여건 속에서 지속적으로 경쟁력을 제고하고 미래 과제에 대응하기 위해 연구·지도·교육·국제협력을 총괄하는 5년 단위의 ‘농촌진흥사업 기본계획’을 수립하여 추진하였다. 2017년에는 농업·농업인·농촌과 관련된 과학기술을 국제적으로 교류하고 확산하기 위하여 국제기구, 국제연구기관 및 외국 등과 협력하는 국제협력 사업 계획을 수립하고 시행하고 있다. 하지만 국제 다자간 협의체 사업의 추진, 국제협력사업 성과제고를 위한 연구활동 현지지원, 전문가 파견 및 중장기계획의 수립 등에서 미흡한 점을 보이고 있다.

농촌진흥청은 AFACI, KAFACI, KoLFACI를 통하여 대륙별 농업기술현안 해결을 주도하기 위하여 노력하고 있으며, KOPIA시범사업 및 농가 현장실증, 개도국 관련자 초청 교육, 국산 농산물 수출 및 한국 농산업체 해외진출 지원강화를 통해 개도국의 농업성장 및 해외농업 진출 지원사업을 시행하고 있다. 2017년 국제협력사업 시행계획을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 5-3> 2017년 국제협력사업 시행계획¹⁴⁴⁾

국제기관과의 협력확대를 통한 농업기술경쟁력 제고	- 협력 기관 확대 : (‘17) 8 기관, 17 사업 → (‘17) 10, 18 - 기술강국 및 자원부국과의 협력 강화
국제농업쟁점 대응 및 북한농업연구	- 세계농업쟁점 : 기후변화, 생물다양성, GMO안전성, 전통지식, 농식품안전성 - 북한 주요곡물 생산량 추정, 남북농업기술협력지원단 운영 등
대륙별 농업기술현안 해결주도의 리더국가 실현	- 아시아 농식품기술협력협의체(AFACI): 14개국 5분야 9과제 - 한·아프리카 농식품기술협력협의체(KAFACI): 20개국 5분야 11과제 - 한·중남미 농식품기술협력협의체(KoLFACI): 13개국 3분야 5과제
개도국의 농업성장 및 해외농업 진출지원	- KOPIA 시범사업(6개국 6사업) 및 농가 현장실증(10사업) 추진 - 개도국 연구자지도사선도농민 교육 : 초청 50명, 현지 2,250명 - 국산 농산물 수출 및 한국 농산업체 해외진출 지원 강화

144) 농촌진흥청, ‘농업기술 공여 및 협력에 관한 법제화 연구’, 2017, 5~7면의 표를 전부 게재함.

5. 국내 농업기술 공여 및 협력 관련 법제

(1) 개 관

국내에는 2000년대 ODA 규모가 확대되면서 개별기관에서 ODA 수행을 위한 법제를 준비하였으며 초기의 ODA 관련 법제로 정보통신부의 정보격차해소에 관한 법률(2001), 과학기술부의 국제과학기술협력규정(2001), 보건복지부의 한국국제보건의료재단법(2005) 등을 예로 들 수 있다.

국제개발협력 및 공여를 위한 국내 법제로는 「국제개발협력기본법」, 「해외농업·산림 자원 개발협력법」, 「과학기술기본법」 제18조 및 「국제과학기술협력규정」, 「한국국제협력단법」 등이 있다.

(2) 농촌진흥청 소관 법제

1) 농촌진흥법

「농촌진흥법」에서는 농·농업인·농촌과 관련된 국제협력에 관한 사업을 농촌진흥사업의 하나로 규정하며 농촌진흥청의 업무로 하고 있으며(법 제1조 및 제2조), 국제협력사업을 국제기구 및 국제연구기관 등과의 농업기술에 관한 공동연구개발·보급사업, 외국의 정부, 대학, 민간기구 등과의 농업기술에 관한 공동연구개발사업·보급사업 및 그 밖에 국제협력에 관하여 대통령령으로 정하는 업무로 규정하고 있다. 동법 제5절 제22조부터 제24조까지는 국제기구 등과의 협력, 외국 등과의 협력, 농업기술 연수 등에 대하여 규정하고 있으나 제23조에서는 외국 등과의 협력에 대해 개발도상국의 농업생산성 향상 등을 위한 협력사업에 대한 지원, 국제협력협의체의 구성에 대해 규정하고 있을 뿐 그 구체적인 시행 근거에 대해서는 입법적 미비를 보이고 있다. 또한 동법 제24조에서 국제협력사업을 지원하기 위하여 전문가 양성에 관한 규정을 두고 있지만 그에 대한 구체적 사항은 존재하지 않는다.

농촌진흥청 소관법제로는 「농촌진흥법」이 있으며 농업·농업인·농촌과 관련된 국제 협력에 관한 사업을 농촌진흥사업의 하나로 규정하여 농촌진흥청의 업무로 하고 있으며 (법 제1조 및 제2조), 국제협력사업을 국제기구 및 국제연구기관 등과의 농업기술에 관한 공동연구개발·보급사업, 외국의 정부, 대학, 민간기구 등과의 농업기술에 관한 공동연구 개발사업·보급사업 및 그 밖에 국제협력에 관하여 대통령령으로 정하는 업무로 규정하고 있다.

동법 제5절 제22조부터 제24조까지는 국제기구 등과의 협력, 외국 등과의 협력, 농업기술 연수 등에 대하여 규정하고 있다.

「농촌진흥청과 그 소속기관 직제」 제12조에서는 기술협력국의 소관사항으로 농업기술에 관한 국제협력, 개발도상국의 지속적 농업기술개발을 위한 협력사업, 해외농업기술센터 설치 및 운영 등에 관한 사항을 분장하도록 하고 있다.

2) 「농촌진흥청 해외농업기술개발사업 등에 관한 운영규정」

행정규칙으로 실질적인 KOPIA 운영규정인 「농촌진흥청 해외농업기술개발사업 등에 관한 운영규정」과 농식품기술협력협의체의 운영에 관한 내용을 주로 하고 있는 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」이 있다.

「농촌진흥청 해외농업기술개발사업 등에 관한 운영규정」은 해외농업기술개발사업의 효율적인 업무추진에 필요한 사항을 규정하고 있으며 실질적인 KOPIA 운영규정이다. 다만 동 규정은 농촌진흥청 훈령으로 입법적 지위가 낮다. 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」은 농식품기술협력협의체의 운영에 관한 내용을 주로 하고 있으며 부수적으로 농식품기술협력협의체의 운영과 관련된 공무국외출장 및 국외직무파견 관리, 국외상주연구원 제도 운영, 국외명예연구관 운영, 국제개발협력사업 자체평가에 관한 사항을 규정하고 있다. 동 규정 역시 「농촌진흥청 해외농업기술개발사업 등에 관한 운영규정」과 같이 농촌진흥청 훈령으로 되어 있다.

(3) 기타 관련 법률

기타 관련 법률의 내용은 아래와 같이 정리할 수 있다.¹⁴⁵⁾

1) 「국제개발협력기본법」 및 동법 시행령

동법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다. 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다. 동법의 시행으로 ODA에 대한 법적 기틀을 마련한 것으로 평가되며 농촌진흥청의 농식품기술협력협의체 운영 및 해외농업기술개발사업(KOPIA)의 근거규정이 되고 있다.

2) 「해외농업·산림자원 개발협력법」

동법은 해외 농업 및 산림자원에 대한 개발과 협력에 관한 사항을 정하여 이를 촉진함으로써 해외농업자원 및 해외산림자원의 안정적 확보와 국제협력을 통하여 국민경제에 이바지하고 국제사회에 기여함을 목적으로 하고 있다. 동법은 해외 농업 및 산림자원의 개발 외에 국제농업협력사업과 국제산림협력사업을 정의함으로써 농업 기술공여 및 협력에 관한 근거 규정이 될 수 있다. 그러나 동법의 업무를 농림축산식품부장관 또는 산림청장은 위탁을 할 수 있는데 농업에 관하여 농림축산식품부장관의 업무를 위탁받은 자는 한국농어촌공사, 한국농수산물유통공사 및 해외농업자원개발협회로써(동법 시행령 제 29조) 농촌진흥청은 제외되어 있다.

3) 「과학기술기본법」 제18조 및 「국제과학기술협력규정」

「과학기술기본법」 제18조는 과학기술의 국제화 촉진에 관한 내용을 규정하고 있으며 이에 근거하여 「국제과학기술협력규정」이 제정되었다. 다만 과학기술국제화사업, 국제공

145) 농촌진흥청, 「농업기술 공여 및 협력에 관한 법제화 연구」, 2017, 7~9면.

동연구사업, 과학기술국제화기반조성사업의 용어정의와 추진 등에 관해 7개 조문으로 대강의 내용만이 규정되어 있고 농업 기술 공여 및 협력에 관한 구체적 사항은 규정되어 있지 않다.

4) 「한국국제협력단법」

동법은 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위한 한국국제협력단의 설립과 협력 사업을 수행하게 함으로써 국제협력증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 동법은 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency (KOICA))의 설립과 사업수행을 위한 것으로 농촌진흥청의 농업기술 공여 및 협력과는 어느 정도 거리가 있다.

6. 주요국의 농업기술 공여 및 협력에 관한 법제도

프랑스와 일본에는 농업기술 공여 및 협력을 위한 별도의 조직을 구성하고 이를 지원하기 위한 단행 법률이 존재하고 있다. 한국도 해외농업기술개발 사업 및 농식품 기술협약체에 대한 명확한 법적 근거마련을 통하여 개도국의 농업생산성 향상 및 과학영농 역량 강화를 위한 협력관계를 강화할 필요성이 있음을 인지하고 해외 농업기술 공여 및 협력을 위한 법령 입안의 기초 자료를 정리 보고할 필요가 있다. 이하에서는 프랑스와 일본의 제도를 개관하기로 한다.

(1) 프랑스

프랑스¹⁴⁶⁾의 ODA 정책은 프랑스 정부의 독자적인 외교정책과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.¹⁴⁷⁾ 프랑스의 ODA 정책은 송양호의 보고서에 아래와 같이 정리되어 있다.

146) 송양호, 농업기술 공여 및 협력에 관한 법제화 연구, 농촌진흥청, 2017. 7. 11면

147) 앞 주.

냉전시대에 프랑스 드골 대통령은 미국이 적극적으로 서유럽을 보호해 줄 것이라는 기대에 회의적이었기 때문에 미국과 소련 어느 쪽에도 서지 않고 긴장완화 협상 그리고 협력을 골자로 하는 독자적인 외교노선을 채택하고 독자적인 방위력 확보를 통해 강대국으로 도약하기 위한 외교정책을 전개하였다. 이러한 외교노선에 맞추어 프랑스 ODA 정책도 전개되었는데, ODA 대부분을 과거 프랑스의 식민지 국가들과 프랑스령 해외영토에 집중함으로써 ODA 공여를 프랑스에 우호적인 제3세계 내지는 구식민지 국가에 대한 보상으로 활용하여, 이를 통해 3세계 특히 과거 프랑스의 식민지였던 아프리카 국가들의 지지를 확고히 하고 이를 바탕으로 국제사회에서 독립적인 영향력을 발휘함으로써 강대국의 지위를 공고히 한다는 국익 추구의 선상에서 이루어져 왔다.

이처럼 프랑스 ODA 초기 지원체계는 구식민지국가들과의 관계유지라는 뚜렷한 목표하에 구축되었고, 이는 프랑스 ODA 최대 수원국이 구식민지였던 아프리카 집중되는 것으로 나타났다. 이후 1964년 잔느네이 보고서(Jeanneney Report), 1971년 고스 보고서(Gorse Report) 및 1990년 헤셀 보고서(Hessel Report) 등에서 아프리카에 지나치게 집중된 원조를 다른 개발도상국에도 넓혀야 한다는 프랑스 대외원조에 대한 새로운 방향성을 제시하였으나 프랑스 정부에 의해 받아들여지지는 않았고,12) 이러한 기조는 현재까지도 이어지고 있다. 2014년 기준으로 볼 때, ODA자금의 45%가 아프리카 지역에 집중되고 있는데, 특히 사하라 이남 아프리카 지역(33%)을 중심으로, 북아프리카 지역 12%, 그 외 지역으로 남미 17%, 아시아 17%, 비특정개발도상국 14%, 오세아니아 2% 및 유럽 5% 순의 지원대상 분포를 보이고 있다.

2009년 6월에 국제개발협력정부간 위원회(CICID)는 프랑스 ODA 우선 지원 분야를 선정하였는데, 교육, 보건, 성장지원, 농업 및 식량안보, 지속가능한 개발이다. 2008년 기준으로 이들 4가지 우선 지원 분야에 프랑스의 총 Net ODA의 56%가 사용되었는데 교육분야 17%, 성장지원분야 13%, 보건분야 10%, 지속가능한 개발 분야 9%, 농업 및 식량안보분야 7%로, 특히 국가발전을 위해 초등교육이 중요하다는 점을 인식하고 교육 분야에 가장 많은 투자규모를 보였다. 프랑스는 015년 기준 약 80억 유로를 제공하여 총액 수준 세계 5위 ODA 제공 국가인데, 2014년 기준으로 교육 및 직업교육 분야에 17%, 지속가능성장에 7%, 농업 및 식품안전에 7%, 성장지원에 20%, 지역관할 2%, 기타 41%의 ODA 지원 분야를 나타내고 있다. 2008년 대비 2015년 ODA 지원 분야 중 농업 및 식품분야의 지원규모는 7%로 같은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 또한 2015년 파리에서 개최된 기후변화 총회에 맞추어 최근의 프랑스 ODA 지원은 지속가능 개발 및 환경보전과 관련한 프로젝트에 자금 투입이 증가되고 있다.

2011년에는 프랑스 개발협력 비전과 목표를 담은 10개년 기초문서(framework document)를 발간하기도 하였는데, 이는 2009년 CICID가 선정한 광범위한 전략적 가이드라인을 공식화한 것이다. 이 문서에서는 국제적 도전과제를 극복하기 위해 프랑스가 향후 10년 동안 추구하고자 하는 개발정책의 4지 정책목표를 제시하고 있는데, 지속가능한 성장에의 기여, 빈곤 및 불평등 해소, 글로벌 공공재 보존, 개발요인으로의 안전성과 법치주의 증진이 그것이다. 그 중에서도 농업과 관련한 정책목표를 살펴보면, 지속가능한 성장에의 기여라는 목표를 위해 녹색성장과도농의 균형 있는 발전을 꾀하며, 빈곤 및 불평등 해소라는 목표달성을 위해 식수 및 하수 설비 등에 대한 재정지원을 함으로써 인간의 필요를 충족시키기 위해 노력한다는 내용 등을 담고 있다. 또한 개발협력 대상지역과 관련하여, 사하라 이남아프리카와 지중해 지역의 2개 중점지역과 신흥국가와 위기국가로 나눈 2개의 카테고리별 국가에 대하여 개발협력을 집중한다고 명시하였다.

‘개발 및 국제협력 부처간 위원회’(Comité interministériel de la coopération internationale et du développement : CICID)의 역할이 중요한 데, 동 위원회는 1998년 2월 4일 제98-66호 법령(décret)에 근거하여 설립되었고, 개발을 위한 원조 및 국제 협력에 관한 프랑스 정책 방향을 정하고 있다.

프랑스는 농업기술협력을 강화하기 위해 1980년대 초부터 CIRAD를 설립하여 아프리카를 중심으로 하는 개도국에 농업기술을 전수해오고 있는데, 이는 프랑스 제국의 농업 현대화를 위해 1940년대에 만들어졌던 9개의 열대지방농업연구소를 통합하여 탄생한 것이며 열대 및 아열대 지역 국가들의 농토, 농업 및 식량 분야 연구를 목표로 한다. 프랑스는 1984년 6월 5일 CIRAD 설치 및 조직에 관한 법령 제84-429호(Décret n° 84-429 du 5 juin 1984 portant création et organisation du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement)를 제정한 바 있다.

(2) 일본

일본의 ODA는 전통적으로 엔 차관 중심의 유상원조를 수행하는 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)과 기술협력 전담기관인 JICA를 중심으로 정책 결정 및 집행에 있어 이원화된 구조를 지니고 있었다.

독립행정법인 국제협력기구인 JICA(Japan International Cooperation Agency)와는 ODA사업을 수행함에 있어서는 유사하나 근거법률 및 업무의 범위가 상이한 열대 및 아열대지역의 개발도상국에 대하여 농림수산업에 관한 기술향상 및 시험연구 등을 위하여 JIRCAS(Japan International Research Center for Agricultural Sciences)를 설치·운영하고 있다.

JIRCAS 관련 법제로는 법률인 「국립연구개발법인국제농림수산업연구센터법(国立研究開発法人国際農林水産業研究センター法)」, 업무운영, 재무 및 회계 등에 관한 규정으로 「국립연구개발법인국제농림수산업 연구센터의 업무운영, 재무 및 회계 및 인사관리에 관한 명령(国立研究開発法人国際農林水産業研究センターの業務運営、財務及び会計並びに人事管理に関する省令)」이 제정되어 있다.

제2절 농업기술이전제도 관련 국제 규범

글로벌 환경에서 이루어지는 농업거래에 적용되는 기준과 관련하여 2017년 세계무역기구-유엔식량농업기구(WTO-FAO) 공동으로 발간한 “Trade and Food Standard”는 농업 농촌지원에 관한 일반적인 지침사항을 기술하고 있다.¹⁴⁸⁾

1. 농업기술투자의 사회경제적 효과에 대한 평가

전체 산업부문에서 농업이 차지하는 비중이 높은 국가들은 농업기술개발이 창출하는 발전과 성장의 기회가 높게 평가된다.¹⁴⁹⁾ 이러한 차원에서 농업기술의 개발은 사회의 경제적 문제와 사회적 문제를 동시에 해결할 수 있는 방안으로 주목을 받는다. 농업기술분야의 공공투자는 사회경제적 효과가 더 높게 나타난다.¹⁵⁰⁾

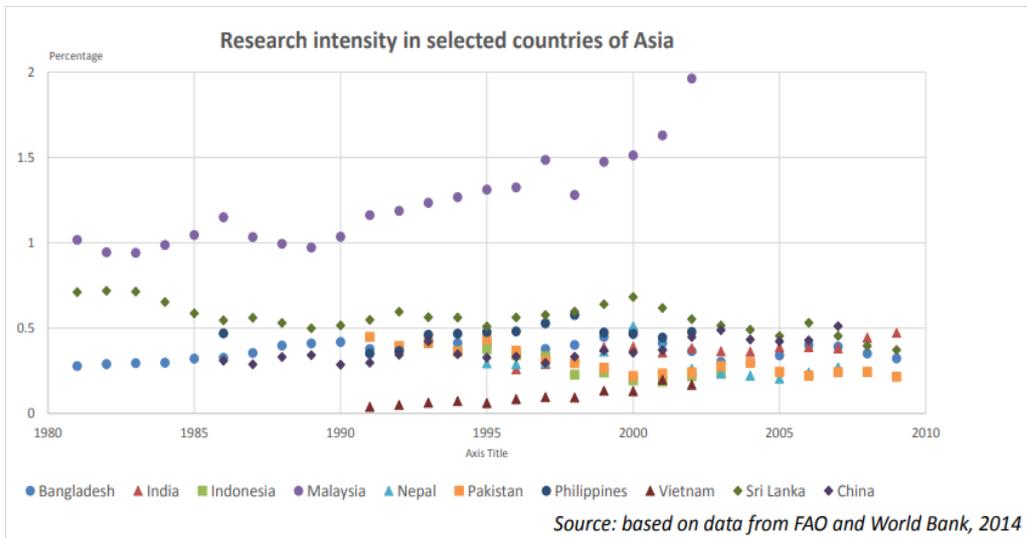
148) https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade17_chap1_e.pdf [2018.6.30. 검색]

149) OECD-FAO Agricultural Outlook 2017-2026, 2017.

150)

2. 농업기술의 공공성과 사회적 가치의 중요성

World Bank 자료¹⁵¹⁾에 따르면 아시아 지역에서의 농업기술 개발을 위한 공공지출은 중국을 제외하고 1980년대 이후 거의 변화가 없다.



3. 농업기술 협력을 위한 국제기구

(1) AFACI(아시아 농식품 기술협력 협의체)

AFACI(아시아 농식품 기술협력 협의체)는 공동 유전자원관리와 협력, 기후변화 대응과 식량안보, 사후 관리 영역에서 활동하고 있다. AFACI에는 11개국 참여하고 있으며, 한국, 필리핀, 방글라데시, 캄보디아, 라오스, 몽골, 네팔, 인도네시아, 스리랑카, 태국, 베트남이 해당된다.

151) UN ESCAP, FAO and World Bank data 2014

(2) KAFACI

한·아프리카 농식품 기술협력협약체(Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative)는 식품 기술협력협약체로서 현재 빈곤해결과 회원국의 식량, 원예, 축산, 기초 과학 역량강화를 위해 5개의 프로그램이 진행 중에 있다. 구체적으로 세부 2개의 프로그램 존재한다. 18개국(한국, 앙골라, 카메룬, DR콩고, 코트디부아르, 에티오피아, 가봉, 가나, 케냐, 말라위, 모로코, 나이지리아, 세네갈, 수단, 튀니지, 우간다, 짐바브웨, 코모로)이 참여하고 있다.

(3) KoLFACI(Korea-Latin America food & Agriculture Cooperation Initiative, 한-중남미 농식품기술협력협약회)

KoLFACI(Korea-Latin America food & Agriculture CooperatioInitiative, 한-중남미 농식품기술협력협약회)는 중남미 저생산성 문제와 소농빈곤문제 등에 대해 식량자급기술 전수와 같은 지원을 함으로써 한국이 주도적인 농업기술 주도국으로 발돋움하게 하는 사업이라 볼 수 있다. 12개국이 참여하고 있는바, 한국, 볼리비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 엘살바도르, 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루이다.

제3절 농업기술이전제도 관련 국내 현황

농업기술의 해외 이전과 관련한 정책은 농촌진흥청 국제기술협력과에서 담당한다. 현재 농촌진흥청 훈령으로 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」¹⁵²⁾이 제정되어 운영 중이다. 이 규정의 제정 목적에는 ‘농식품기술협력협약체’, ‘국제농업기술협력사업’에 관한 사항이 포함되어 있다.

152) 농촌진흥청훈령 제1135호, 2017.8.28., 전부개정

1. 농식품기술협력협의체

「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」은 정의 규정에 따르면 ‘농식품기술협력협의체’란 “대륙별 농업기술 현안사항을 공동으로 대응 및 해결하고 개발도상국의 농식품 분야 발전을 지원하기 위하여 다수의 국가가 참여한 협의체를 말한다.”¹⁵³⁾ 동 규정 제46조는 한-아시아,¹⁵⁴⁾ 한-아프리카,¹⁵⁵⁾ 한-중남미 기술협력협의체¹⁵⁶⁾에 관한 근거를 마련하고 있으며 각 협의체의 고유한 명칭을 정하고 있다.

협의체의 운영과 관련하여 동 규정 제47조는 협의체에 총회를 두도록 하고 총회의 사무를 지원할 운영사무국을 두도록 하고 있다. 또한 운영 효율성을 높이기 위하여 집행이사회, 국내 협의체 공동 과학기술자문위원회 및 국외 프로그램 자문관을 둘 수 있도록 하고 있다.¹⁵⁷⁾

협의체는 제51조에 따라 ‘식량안보 확보를 위한 작물, 원예, 축산 분야 등 농업기술 개발’(제1호), 농식품산업화 및 농업 구조개선 촉진을 위한 농업 연구정책 개발(제2호), 농식품 산업 외연 확대를 위한 식품자원 개발 및 기능성 평가(3호), 친환경 지속농업 및 농산물 안전생산 기술 개발(제4호), 기후변화 대비 새로운 식량 및 에너지 자원 개발(제5호), 에너지·자원 보전 및 이용기술 개발 협력(제6호), 농업 유전자원 공동 탐사 및 이용기술 개발(제7호), 농업 생태계 보전을 위한 기술 개발(제8호), 농업 및 농식품 전문가 육성을 위한 인력양성 프로그램 운영(제9호), 회원국 간 분야별 기술이전 촉진을 위한 협력(제10호), 현안사항에 대한 회의 개최(제11호)의 사무를 수행한다.¹⁵⁸⁾

153) 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」 제1조

154) 한-아시아 농식품기술협력협의체(Asian Food and Agriculture Cooperation Initiative : AFACI)

155) 한-아프리카 농식품기술협력협의체(Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative : KAFACI)

156) 한-중남미 농식품기술협력협의체(Korea-Latin America Food and Agriculture Cooperation Initiative : KoLAFACI)

157) 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」 제47조

158) 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」 제51조

2. 국제농업기술협력사업

「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」 제2조제7호에 따르면 ‘국제농업 기술협력사업’이란 “유전자원 도입, 인적·기술 교류, 정보 수집 및 공유 등을 통한 농업 과학기술 기반 및 경쟁력 강화를 목적으로 국제기구 또는 외국의 정부·대학·연구기관 등과 기술 협력하는 사업을 말한다.” 국제농업기술협력과 관련한 세부적인 사항과 관련하여 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」에서 정의하지 아니한 사항에 대해서는 기술협력 상대방 당사국 또는 기관과 체결한 협약서, 세부지침 또는 시행공문 등을 우선하여 적용하며, 이외 사항에 대해서는 「농촌진흥청 농업과학기술 연구개발사업 운영규정」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 준용한다.¹⁵⁹⁾

3. 농업기술실용화재단

농업기술이전은 공여국과 수여국 양국 모두에서 농산업기반을 조성하는 데 기여하며 장기적으로 수여국농업기술 ODA가 가지는 장점은 다음과 같다. 첫째, 개도국들의 발전 과정에서 농업기술 공유와 협력은 개도국의 식량산업 부가가치를 창출하여 기아문제 해결 및 산업기반 조성에 도움을 줄 수 있다. 둘째, 장기적 관점에서 개도국들과 농업기술 및 경험 등을 공유하고 협력관계를 구축함으로써, 추후에는 수원국이 새로운 시장기반이 될 수 있다. 셋째, 수원국뿐만 아니라 공여국에서도 부가가치를 함께 창출할 수 있는 생산적 네트워크를 구축할 수 있다.¹⁶⁰⁾

159) 「농촌진흥청 국제기술협력업무 등에 관한 운영규정」 제63조

160) 과학기술정책연구원, ‘ODA, 과학기술에 길을 묻다’, 과학기술정책 제24권 제1호, 2014, 58면.

제4절 농업기술이전 제도의 국제적 조화 방향

농업기술은 식량공급 기반을 확보하고 농촌의 지속가능성을 보장하는 데 이용되는 목적을 가지므로 기반기술로서의 특성을 가진다. 농업생산을 위해 널리 사용될 수 있도록 제도적인 기반이 마련되어야 한다.

농업기술분야의 투자와 개발은 공적자원에 의해 지지되는 비중이 높다. 농업자원은 인력, 기술, 농지를 핵심적인 요소로 하는바, 이 중에서도 농업기술은 인력과 농지가 가지는 물적 한계를 넘어서는 효과를 가지는 점에서 오늘날 주요하게 다루어진다. 공공 정책적인 차원에서 농업기술을 어떻게 개발, 관리, 이용하도록 하는지는 농업발전의 속도와 정도에 가장 크게 영향을 미치는 요인이 된다. 이러한 사정 때문에 농업기술의 보호와 농업기술의 공유는 국제적인 차원에서도 중요하게 다루어지는 의제이다.

우리나라는 2001년 산업통상자원부 소관 법률로 기술이전촉진법을 제정하여 시행해왔으며, 이 법률은 농업기술에 대해서도 일반적으로 적용된다. 2006년 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」로 법률의 제명을 변경한 바 있다. 2006년 개정 법률은 “기술의 이전 및 사업화를 촉진하기 위한 기반을 조성하고, 기술평가체제의 확립과 기술금융의 활성화를 통하여 기술의 이전 및 사업화의 촉진을 목적으로 하는 입법취지에 부합하도록 법률의 제명을 「기술이전촉진법」에서 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」로 변경하였다.”¹⁶¹⁾ 기술이전촉진법에 따르면 “공공기술”이라 함은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 지원하여 개발된 기술로서 그 소유권, 실시권 및 이용권 등이 공공연구기관에 귀속된 기술을 말한다.

농업기술은 산업기술과 다른 특수성을 가지며 인류의 보편적인 생존을 지지하고 지속가능한 농업을 영속하게 하기 위한 목표를 지향하는 공공성을 가진 기반기술로

161) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 2006년 개정 법률 중 개정이유, 주요내용, 가.

서의 성질을 가진다. 따라서 농업기술의 국외 공여와 관련한 특별한 법제를 마련함으로써 농업기술공여와 관리에 관한 전문적인 역량을 강화하고, 해당 분야의 경험과 지식을 축적할 수 있는 제도적인 기반을 강화할 필요가 있다. 프랑스와 일본과 같이 농업선진국에서 별도의 농업기술국외이전을 위한 조직을 설립하기 위한 특별법을 마련하고 운영하는 것 또한 이와 같은 목적에 기초한다. 따라서 농업기술을 글로벌 환경에 확장하고 발전시키는 초석으로서 법제적인 기반을 마련할 필요가 있다.

korea
legislation
research
institute

제6장 결론

제1절 요약
제2절 결어

제6장

결론

제1절 요약

농업 분야의 국제적인 규범동향을 파악하기 위하여 농업과 관련한 대표적인 국제기구인 국제연합(UN) 산하의 유엔식량농업기구(FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations)에서 논의되는 사항을 살펴볼 필요가 있다. 농업분야의 국제기구인 FAO는 국제연합(United Nations)의 소속기구로서 중추적인 기관으로 식량 농업분야 상설 전문기구이다. 그런데 FAO는 회원국에 구속적인 규범을 제정하거나 집행하는 기구가 아니므로 국내법제의 개선에 있어서 FAO 규범과 관련된 이행입법이 마련되어야 하거나 반드시 조화되어야 하는 법령을 제정해야 하는 것은 아니다. 따라서 FAO에서 논의되는 규범 동향은 정책적인 논의를 중심으로 살펴보기로 한다.

다른 한편 세계무역기구의 규범은 농업협정과 관련하여 중요하게 검토되어야 하는바, 우리나라는 농업협정에 가입한 국가로서 농업협정에 따른 규범을 제도화하고 이행해야 하는 의무를 부담하기 때문이다. 특히 농업보조금과 관련한 논의는 WTO의 규범 동향을 살펴보고 향후 국내법제의 개선을 WTO의 농업규범과 조화시키려는 노력이 수반되어야 하는바, 이에 관한 논의는 WTO의 규범동향을 분석하면서 법적 조화방안을 검토하기로 한다.

농업기술과 관련해서는 WTO의 TRIPS 협정이 검토되어야 할 필요가 있다. 이에 관해서는 TRIPS의 의의를 개관하고 최근 농업기술의 대외적 공여와 관련하여 농업기술의 공

여국의 기술보호와 수혜국의 기술활용을 통한 이익공유에 대해 논의되는 사항을 살펴보기로 한다.

국제 규범 동향을 분석하는 데 있어서 본 연구는 직접 농촌개발과 관련한 국제기구 아시아태평양지역농촌종합개발센터(CIRDAP)의 제33차 운영위원회 회의에 참석하여 각국의 동향을 살펴보고 보고하는 내용을 포함하였다. 동 회의에서 아시아지역의 신흥국가들은 영농을 통한 가치와 보상이 실제 농업활동을 하는 농업인에게 귀속되도록 가능한 가족농을 중심으로 농촌개발이 이루어지도록 농정을 계획하고 있으며 기술공여와 이전과 관련한 규범적 논의는 신흥국가의 이익과 기술공여국의 이익이 공존할 수 있는 방안을 마련하는 데 중점을 두고 논의가 진행되고 있는 점을 중심으로 소개하기로 한다.

1. 농업법인 관련 연구의 요약

자유무역협정 등 시장개방 환경에서 농업경쟁력을 확보하고 전문성과 경영능력을 높이기 위해 농업경영체 조직을 육성할 필요성이 1990년대부터 강조되었다.¹⁶²⁾ 영속적인 조직 형식을 통하여 농업경영능력을 강화시킬 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하기 때문이다. 농업법인은 가족농의 형태를 조직화하는 방안을 설계되었다. 이러한 배경 하에서 농업법인제도가 마련되었다. 농업법인 제도화 이후 등록된 농업법인의 약 50% 정도가 영세하거나 부실한 상태에 놓여 있는 것으로 보고 되고 있다.¹⁶³⁾ 농업법인제도의 발전을 위해서는 농업법인에 대한 경영을 심사 평가하여 법인을 관리감독하는 제도를 내실화하여야 한다.

농업법인에 대한 관리기구가 마련되어 있지 않은바, 이에 따라 농업법인에 대한 실태 파악이 정확하게 이루어지지 않고 있다. 농업법인에 대해서는 다양한 지원이 이루어지는 바, 행정지원의 내실을 확보하기 위해서는 농업법인에 대한 관리감독을 책임지는 관리기구를 두어야 한다.

162) 김수석/박석두, 농업법인의 운영실태와 제도개선방안, KERI 농정연구숙보, 제36권, 한국농촌경제연구원, 2007. 1.

163) 김수석/박석두, (2007. 1.), 1.

근본적으로는 농업법인에 영농조합법인, 농업회사법인뿐만 아니라 협동조합 형태의 농협이나 기본법상 농업분야 협동조합도 포함되도록 법적 정의를 분명히 하고, 가족농이나 소규모 농업생산 공동체에 대하여도 농업법인으로 포섭될 수 있도록 법제도 개선을 해야 할 것이다. 그리고 규모화와 관련된 공정거래 이슈도 정비하여 선키스트나 제스프리 와 같은 세계적인 규모의 농업법인이 탄생되도록 도와야 한다. 이렇게 나아가는 것이 국제적인 추세와도 조화되기 때문이다.

2. 농업이전소득 관련 연구의 요약

직접지불제를 시행해 온 국가는 직접소득직불제 도입 이전에 유사한 여건 변화에 직면 하였는바, WTO체제하의 시장개방이었다. 농산물 시장 개방에 직면하여 각국의 시장가격 지지정책을 더 이상 사용할 수 없게 되었다. 과거의 생산자 중심의 지원정책은 생산과잉 과 재정부담이라는 문제를 낳았다. 이에 대응하여 주요 외국인 미국과 유럽은 농업의 다 원적 기능에 주목하였다. 환경친화적 지속가능한 농업이라는 목표를 설정하고 농업의 다 원적 기능을 보호하기 위한 지원정책으로 전환하였다. 미국과 유럽은 직불제를 개편하여 농업의 친환경, 지속가능성, 생태보존을 유지하는 목적을 지지하고 있다. 향후 우리나라 도 이와 같은 농업의 다원적 기능에 주목하여 소득보전을 시행하는 것이 국제 규범화 조화되는 방향이 될 것이다.

농지의 대규모화는 농업생산의 완전 기계화를 촉진할 수 있고, 이로써 투입비용을 절 감하여 농업경쟁력을 제고할 수 있기 때문이다. 정부가 내놓은 농지법 및 쌀소득등의 보 전에 관한 법률 개정안의 의하면 여전히 거시적인 농업정책과는 거리가 있어 보인다. 직 불금 부당수령의 문제에 대한 대책으로 농지면적 10헥타르 이상 농지와 농외소득이 3,500만원 이상인 농업인에게는 쌀직불금 지급대상에서 제외하는 안이 마련되었다. 이것 은 쌀농업의 다원적 기능에 대한 평가와도 거리가 멀고, 농지구묘화에도 역행하며, 다가 올 시장개방에 대처할 수 있는 법안인지 의문이 든다.

직불금과동으로 세워야 할 미시적인 대책은 농지투기를 막는 장치일 것인데, 이러한 문제는 언급없이, 일반적으로 직불금지급을 막는 수순을 밝고 있는 점은 우려스럽다. 한국농업의 구조개선을 촉진하는 정책으로 좀 더 규모화영농에 필요한 농지를 안정적으로 확보하여 기계화를 통한 생산원가를 절감하는 것이 유일한 경쟁력 확보수단일 것이다.

3. 농업기술 이전 및 공여 관련 연구의 요약

농업기술은 식량공급 기반을 확보하고 농촌의 지속가능성을 보장하는 데 이용되는 목적을 가지므로 기반기술로서의 특성을 가진다. 농업생산을 위해 널리 사용될 수 있도록 제도적인 기반이 마련되어야 한다.

농업기술분야의 투자와 개발은 공적자원에 의해 지지되는 비중이 높다. 농업자원은 인력, 기술, 농지를 핵심적인 요소로 하는바, 이 중에서도 농업기술은 인력과 농지가 가지는 물적 한계를 넘어서는 효과를 가지는 점에서 오늘날 주요하게 다루어진다. 공공 정책적인 차원에서 농업기술을 어떻게 개발, 관리, 이용하도록 하는지는 농업발전의 속도와 정도에 가장 크게 영향을 미치는 요인이 된다. 이러한 사정 때문에 농업기술의 보호와 농업기술의 공유는 국제적인 차원에서도 중요하게 다루어지는 의제이다.

우리나라는 2001년 산업통상자원부 소관 법률로 기술이전촉진법을 제정하여 시행해왔으며, 이 법률은 농업기술에 대해서도 일반적으로 적용된다. 2006년 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」로 법률의 제명을 변경한 바 있다. 2006년 개정 법률은 “기술의 이전 및 사업화를 촉진하기 위한 기반을 조성하고, 기술평가체제의 확립과 기술금융의 활성화를 통하여 기술의 이전 및 사업화의 촉진을 목적으로 하는 입법취지에 부합하도록 법률의 제명을 「기술이전촉진법」에서 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」로 변경하였다.”¹⁶⁴⁾ 기술이전촉진법에 따르면 “공공기술”이라 함은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 지원하여 개발된 기술로서 그 소유권, 실시권 및 이용권 등이 공공연구기관에 귀속된 기술을 말한다.

164) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 2006년 개정 법률 중 개정이유, 주요내용, 가.

농업기술은 산업기술과 다른 특수성을 가지며 인류의 보편적인 생존을 지지하고 지속 가능한 농업을 영속하게 하기 위한 목표를 지향하는 공공성을 가진 기반기술로서의 성질을 가진다. 따라서 농업기술의 국외 공여와 관련한 특별한 법제를 마련함으로써 농업기술 공여와 관리에 관한 전문적인 역량을 강화하고, 해당 분야의 경험과 지식을 축적할 수 있는 제도적인 기반을 강화할 필요가 있다. 프랑스와 일본과 같이 농업선진국에서 별도의 농업기술국외이전을 위한 조직을 설립하기 위한 특별법을 마련하고 운영하는 것 또한 이와 같은 목적에 기초한다. 따라서 농업기술을 글로벌 환경에 확장하고 발전시키는 초석으로서 법제적인 기반을 마련할 필요가 있다.¹⁶⁵⁾

제2절 결 어

농업의 현대화를 위해서는 인적 조직의 정비, 물적 기술의 발전, 소득안정이 뒷받침되어야 한다. 이러한 관점에서 농업법인제도, 기술이전 및 공여제도, 농업소득직접지불제도에 대해서 검토하였으며, 개방화된 농업시장과 거래환경을 고려하여 국제적인 규범과 조화될 수 있는 제도화 방안에 대해 검토하였다. 농업은 농지와 농업생명자원이라는 기초적인 자연적 원천자원과 농업노동력에 기초한다. 이와 동시에 최근 신기술의 변화를 접목하여 부단히 변화하고 발전하고 있다. 이러한 변화를 중심으로 농업분야의 새로운 기술이 도입되고 있으며, 농업자원을 효율적으로 관리하기 위한 인적 조직의 제도화가 농업법인제도를 중심으로 논의되고 있다. 이를 종합하여 ‘농업현대화’라는 표제하에 본 보고서는 농업법인, 농업소득, 농업기술에 중점을 두고 국제적인 규범 동향을 파악하고 법제의 개선을 위한 방안을 살펴보았다.

첫째, 농업법인과 관련해서는 농업법인에 대한 관리기구가 마련되어 있지 않은바, 이에 따라 농업법인에 대한 실태파악이 정확하게 이루어지지 않고 있다. 농업법인에 대해서는

165) 본 보고서의 제5장 제4절에서 인용

다양한 지원이 이루어지는데, 행정지원의 내실을 확보하기 위해서는 농업법인에 대한 관리감독을 책임지는 관리기구를 두는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 농업기술과 관련해서는 농업기술은 식량공급 기반을 확보하고 농촌의 지속가능성을 보장하는 데 이용되는 목적을 가지므로 기반기술로서의 특성을 가진다는 점이 강조되어야 하며, 개발도상국에 농업기술을 공여하고 이전할 때 기술을 보호하면서도 실질적으로 피공여국의 발전을 지지할 수 있는 현지화 노력이 병행되어야 할 필요가 있다. 농업생산을 위해 널리 사용될 수 있도록 제도적인 기반이 마련되어야 한다.

마지막으로 농업이전소득과 관련하여 WTO에서는 허용보조를 단계적으로 감축하고 있는바, 이러한 변화에 대응하기 위한 방안을 마련함에 있어서는 주요 외국인 미국과 유럽의 경우 농업의 다원적 기능에 주목하여 대안적 수단을 마련하였음을 유념할 필요가 있다. 직접 소득보전의 비중을 단계적으로 감축하면서 농업정책의 방향을 전환하여 환경친화적이며 지속가능한 농업이라는 목표를 설정하고 이를 실현하기 위하여 농업의 다원적 기능을 보호하기 위한 지원정책을 추진하였다.

미국과 유럽은 직불제를 개편하여 농업의 친환경, 지속가능성, 생태보존을 유지하는 목적을 지지하고 있다. 향후 우리나라도 이와 같은 농업의 다원적 기능에 주목하여 소득보전을 시행하는 것이 국제 규범화 조화되는 방향이 될 것이다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 구교영, 농업기술 해외이전: 개발도상국 농업생산 기술이전 전략 및 사례, 한국국제농업 개발학회, 한국국제농업개발학회 춘계학술발표논문집, 2011년.
- 구교영, 우리나라의 농업부분 개발협력 현황 : 농촌진흥청 해외농업기술이전 전략, 한국정책 학회 학술대회, 2012.
- 구양준 · 윤주영, WTO체제하에서 농업보조금에 관한 주요쟁점과 분쟁사례 연구, 한국무역 학회지 제17권 제6호, 2017. 12.
- 권오승(외), 『法經濟研究(Ⅱ)』, 한국개발연구원, 1995.
- 권오승, 『經濟法』, 법문사, 2004.
- 김두진, 『獨占規制法の 適用除外 領域 研究』, 한국법제연구원, 2002.
- 김경덕/김정승, OECE/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술지원 전략, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, 2010.
- 김두년, “프랑스 협동조합법의 법적구조에 관한 연구.” 한국협동조합연구 24.2, 2006.
- 김성용, OECD 생산자지지추정치(PSE)의 효과적 측정을 위한 기술적 방안 연구, 농림축산 식품부 연구용역보고서, 경상대학교 산학협력단, 2008.
- 김수석/박석두, 농업법인의 운영실태와 제도개선방안, KERI 농정연구속보, 제36권, 한국농촌 경제연구원, 2007. 1.
- 김연중/박지연/박영구, “스마트 팜 실태 및 성공요인 분석.” 한국농촌경제연구원 기타연구 보고서, 2016.
- 김은영, 농업보조금의 이해와 EU의 농업보조금 실행 동향, 貿易 研究, Vol.12 No.2, 2016.
- 김정주, “미국의 독점금지에 관한 법률(Antitrust Act)과 농업협동조합활동”, 한국협동조합 연구 제18집, 한국협동조합학회, 2000. 12.

- 김정호/정영환/최은아, 농어법인조사 개선방안, 환경농업연구원, 2015. 11.
- 김정호/최은아, 농업경영체 관리체계 개선방안, 한국농촌경제연구원 연구자료, 2015.
- 김태훈, 직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(2/2차년도), 한국농촌경제연구원 연구 보고서, 2017. 12.
- 김한수, 농업기술 해외이전: 녹색기술의 개발도상국 기술이전 사례 -비소성 황토 벽돌 제작 기술의 방글라데시 기술이전 추진 사례, 한국국제농업개발학회 춘계학술발표논문집, 2011.
- 김현희, 농업인·농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구, 한국법제연구원, 현안분석, 2016.
- 김홍배, “農産物 小賣市場에서 農業協同組合의 役割에 관한 實證的 研究”, 서울대학교 경제학박사학위논문, 2005. 2.
- 농협조사연구소, 『21세기 미국협동조합의 이론과 실제』, 연구보고서, 2005.
- 농협중앙회 조사부, 『한국농협론』, 2001. 12.
- 농협중앙회 조사부, 『협동조합 주요이론(Ⅱ)』, 연구보고서, 2003.
- 박석두, 미국의 농지관련 법령, 농촌경제연구원 자료집, 2013.
- 박성재/박준기/송주호/채광석/문한필, 농업보조금 개편 방안 연구, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 2011.
- (사)한국공정거래협회, 『공정거래 심결사례 국제 비교』, 박영사, 2003. 3.
- 사동천, 『농업법강의』, 홍익대학교 출판부, 2007.
- 사동천, 쌀 소득 직접지불제와 관련 농지법의 문제점, 홍익법학, 2009, vol.10, no.1.
- 서종석(외), 농업법인 실태조사 결과분석 및 후속조치에 관한 기초조사, 농림축산식품부 연구용역보고서, 2017. 1.

- 성재호, 채은정, 한-EU 자유무역협정 상 보조금 규정의 검토, 국제법학회논총 56(3), 2011. 9.
- 소순열, 『한국형 ODA 모델』 중 농림업 분야 국제협력 프로그램의 심화 연구, 농업사연구, Vol.14 No.1, 2015.
- 손상목, 영국의 유기농 영농기술이전 시스템, 한국유기농업학회 학술발표대회 논문집, Vol. 2009, No.2, 2009.
- 송재일, “독점금지법 제60조에 관한 연구-미국사례와 한국사례의 비교를 중심으로-”, 한국협동조합연구 제25집 제1호, 한국협동조합학회, 2007. 8.
- 송재일, Global Legal Issues 2017, 농업분야, 한국법제연구원, 2017.
- 송재일, 농지거래에 관한 법적 연구, 서울대학교 법학박사학위논문, 2010. 2.
- 송주호, WTO와 OECD에서의 농업보조금 논의동향, 한국농촌경제연구원, 2009. 7.
- 송주호/임송수/정다운/김수지, WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 2013.
- 신기엽, “소매 유통업체의 식품시장 지배력 문제”, 농어연 월례세미나, 2005. 3. 26
- 윤보옥, “미국 독점금지법에서의 3배손해배상제도”, 『손해배상법의 제문제-성헌 황적인박사 화갑기념-』, 박영사, 1990,
- 윤보옥, “서면법에 관한 研究”, 서울대학교 법학박사학위논문, 1985. 2.
- 이관률/허남혁/강마야, 농업보조금 제도 개선 방안, 農村社會, Vol.24 No.2, 2014.
- 이봉의, “독점규제법상의 적용제외”, 경쟁법연구 제3권, 1991.
- 이세용/김홍배, “미국 ‘썬키스트’ 농협의 도전과 혁신”, 농협조사월보, 2006. 3.
- 이정환, 우리나라와 주요국 WTO 농업보조 정책연구, 2011. 4. 농림수산식품부 연구보고서,
- 이호용, 농업기술 해외이전: 기아 문제와 적정 농업기술, 한국국제농업개발학회 춘계학술발표 논문집, 2011년.

- 전 희, 농업기술 해외이전: 해외농업기술개발 성과 및 발전방안, 한국국제농업개발학회 춘계학술발표논문집, 2011.
- 조성제, 개발도상국의 농업기술 수요분석과 맞춤형 기술이전 전략개발, 貿易學會誌, Vol.38 No.5, 2013.
- 村上政博, “獨占禁止法の 基本體系와 앞으로의 課題”, 日本의 競爭法制의 特質과 課題 論文集, 1996.
- 최혜선, 농업보조금의 정책구조와 함의, 東亞法學, Vol. No.65, 2014.
- 한국지식재산연구원, 「신지식재산 분야 국제논의 및 협상대응방안 연구」, 2012.
- 허장/정승은, 국제 개발협력시대의 우리나라 농업분야 공적개발원조(ODA) 개선 과제, 한국농촌경제연구원 연구자료, 2014.
- 허찬무, 『공정거래법과 카르텔 규제』, 비봉출판사, 2000.
- 황적인, 『농업법』, 삼지원, 1999.

[외국 문헌]

- David Volkin, Understanding Capper-Volstead, USDA Cooperative Information Report 35, 1985.
- Donald A. Frederick, Antitrust Status of Farmer Cooperatives: The Story of the Capper-Volstead Act, USDA Cooperative Information Report 59, 2002.
- Federal Trade Commission, Report on the Federal Trade Commission Workshop on Slotting Allowances and Other Marketing Practices in the Grocery Industry, 2001.
- Heinlich Eduard Jacob, Six thousand years of bread, Hans Jörgen Gerlach, 2001.
- House of Representative, Hearing to Review Agricultural Subsidies in Foreign Countries, 2015. 6. 3.

Jerry Siebert, Sunkist Case Study-Developing A Strategy for a Changing Production, Marketing, And Regulatory Environment, University of California, 1998.

OECD-FAO Agricultural Outlook 2017-2016, 2017.

Randy Schnepf and Jasper Womach, Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies, CRS Reort RS22522, 2007. 1.

Ricardo Melendez-Ortiz, Agricultural Subsidies in the WTO Green Box, Cambridge, 2009.

Willard F. Mueller, Peter B. Helmberger, and Thomas W. Paterson, The Sunkist Case, A Study in Legal-Economic Analysis, Lexington Books, 1987.

UN ESCAP, FAO and World Bank data 2014.

[인터넷 홈페이지]

경상남도 행정심판 재결례, 2009. 7. 28.자 재결례, 사건번호: 경남행심 제2009-184호, 사건명: 부적격 해당연도 쌀직불금 회수 및 등록제한 처분 취소 청구.

전라남도 행정심판 재결례, 2015. 4. 27.자 재결례, 사건번호: 전남행심 제2015-29호, 사건명: 쌀직불금 등록제한(1년)처분 취소청구.

공정거래위원회 <http://www.ftc.go.kr/>

대법원 종합법률정보 <http://glaw.scourt.go.kr>

미국 법무부 <http://www.usdoj.gov/>

미국 연방공정거래위원회 <http://www.ftc.gov/>

코넬 로스쿨 미연방법전검색 <http://www4.law.cornell.edu/uscode/>

글로벌법제전략 연구 18-18-①
글로벌 법제논의의 현황과 전망
-농업현대화를 위한 국제농업규범의 법제적
쟁점을 중심으로-

2018년 6월 27일 인쇄
2018년 6월 30일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 8,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-914-7 93359

저자명(책임)

왕 승 혜

학 력

서울대학교 법학박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

신소재 식품 개발 및 안전관리를 위한 글로벌
법제현안 분석연구, 한국법제연구원, 2016년
영농보상의 범위와 절차에 관한 연구, 영남법학
제46호, 2018년 6월

저자명(공동)

송 재 일

학 력

서울대학교 법학박사
(현) 영지대학교 법학과 교수

연구실적 및 논문

글로벌리걸이슈 - 농업분야, 한국법제연구원,
2016년, 2017년.
미래시대 농업·농촌을 위한 법적 과제,
영남법학 제46호, 2018년 6월

금 태 환**학 력**

서울대학교 법학박사
(현) 영남대학교 법학전문대학원 교수

연구실적 및 논문

한국 농업법의 과제, 행정법연구, 2012년.
농지법 개정론, 영남법학 제46호, 2018년 6월

글로벌 법제논의의 현황과 전망

농업현대화를 위한 국제농업규범의 법제적 쟁점을 중심으로

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



공공누리 공공저작물 자유이용허락



ISBN 978-89-6684-914-7

값 8,000원