영남대학교 법학연구소
「영남법학」 제47(2018.12) 93~122면.
Yeungnam Univ. Law Journal
Vol.47 (December. 2018) pp.93~122.

미국의 농업법과 농업정책: 제4차 산업혁명 시대에 있어서 농업의 다원적 기능을 중심으로

조 국 현*

< 목 차 >

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 농업 · 농촌의 다원적 기능(Multifunctionality)
Ⅲ. 미국 농업법과 농업정책의 다원적 기능
Ⅳ. 시사점

Ⅰ. 머리말

최근 들어 제4차 산업혁명에 대한 논의가 고조되면서 많은 나라들이 거의 모든 분야에 걸쳐 이에 대한 정책이나 제도를 마련 · 시행, 네트워크에 기반한 ICT 기술 등을 통해 새로운 서비스와 가치를 창출하고 하고 있다. 우리나라 역시 민 · 관합동의 대통령 직속 4차산업혁명위원회를 구성하여 이에 대한 종합적인 국가전략과 실행계획의 마련, 인공지능 · ICT 등 핵심기술의 확보 및 기술혁신형 R&D 성과창출, 그리고 신산업 · 신서비스 육성 등에 대한 노력을 다하고 있다.

이러한 상황은 농업분야에 있어서도 마찬가지로서 농업정책 패러다임의 변화와 농업 · 농촌에서의 다원적 기능 등에 관한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 하지만 우리나라 농업은 현실에 있어서 농업인의 감소와 고령화로 인해 노동력 부족과 함께 새로운 변화에 적절하게 대처하지 못해 농업 발전에 걸림돌이 되고 있는 것도 사실이다.

* 법무법인 정도, 미국(뉴욕주) 변호사(Ph.D./S.J.D.).

나아가 올해 미국 상원 농업위원회가 발표한 농업법(안)과 같이 농업인들은 낮은 판매가격, 규제부담의 과중(over burdensome regulations), 예측하기 어려운 시장 동향 등으로 어려움을 겪고 있는 점을 감안,[1] 법과 제도 등을 통해 농업인들(producers)에게 어느 정도의 예측가능성(predictability)과 확실성(certainty)을 제공할 필요성을 더하고 있다.

본 연구는 위와 같은 문제인식을 바탕으로 미국의 농업법과 농업정책에 관해서 주로 제4차 산업혁명 시대에 있어서 농업의 다원적 기능을 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 연구를 통해 농업·농촌에 대한 새로운 정책 환경 패러다임의 변화에 대응할 수 있는 정책방안을 마련함에 있어서 디딤돌이 될 수 있으리라고 생각한다.

Ⅱ. 농업·농촌의 다원적 기능(Multifunctionality)

1. 서 설

농업·농촌의 다원적 기능과 관련하여 농업, 농촌, 농업인, 그리고 농업법에 관한 기본적인 개념을 알아볼 필요가 있다. 일반적으로 '농업'은 "농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것"을 말하는데,[2] 작물이나 가축을 생산하는 제1차 산업으로도 분류될 수 있으나 농업토목, 농업기계, 비료와 농약(2차산업), 그리고 농산물 유통, 정책, 교육 등을 포괄하는(3차산업) 하나의 복합 산업이라고 할 수 있다.[3]

또한 '농촌'은 읍·면의 지역이나 이 이외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역으로서[4] 농업을 영위하는 사람들이 주요 모여 살고 있으며 행정구역상

---

1) U.S. Senate Agriculture Committee, "As Promised, Senate Agriculture Committee Leaders Find Common Ground in Bipartisan Farm Bill", https://www.agriculture.senate.gov/newsroom/rep/press/release/as-promised-senate-agriculture-committee-leaders-find-common-ground-in-bipartisan-farm-bill, 06.08.18 (최종검색일: 2018년 10월 15일).

2) 농업·농촌 및 식품산업 기본법(약칭: 농업식품기본법) 제3조 제1호.

3) 교육인적자원부·농촌진흥청, 「농업·농촌의 다원적 기능」, 교육과정자료 376, 2006.12, 10면.

4) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 제5호.

으로는 군이나 도·농 복합도시인 읍·면 지역을 의미한다고 할 수 있다.[5] 이에 대해 '농업인'은 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령에서 하는 일정한 기준에 해당하는 자를 말한다.[6]

이외에도 '농업법'은 농업·농촌·농업인에게 특별하게 적용되는 법으로서 농업이라는 산업을 기초로 생성·발전되어 농업정책을 통해 구체화 되는 독자적인 법의 영역이라고 할 수 있다.[7]

2. 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 기존의 연구 경향과 분석의 틀

다원적 기능과 관련한 국내의 연구는 다양하게 이루어지고 있는데 이는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 즉, 대다수의 연구를 차지하는 다원적 기능의 가치를 정량적으로 평가하려는 입장과 농정 기조나 패러다임의 측면에서 다원적 기능이 어떠한 함의를 갖는지를 파악하고자 하는 입장이 그것이다.[8]

이러한 기존의 연구들은 현실을 설명하는 데 도움을 줄 수 있는 이점이 있으나 공공성과 다원성, 그리고 국제성을 고려해야 한다는 측면에서 기술·환경적 측면뿐만 아니라 조직과 개인을 포괄하는 다중 관점(multiple perspective)에서 접근할 필요가 있다고 생각한다.

그리하여 본 연구는 기술적(technical), 조직적(organizational), 그리고 인적(personal) 측면이라는 세 가지 변수들을 이용하여 설명한 H.A. Linstone의 다중적 접근방법(multiple perspective approach)을 취하고자 한다.[9] 나아가 본 연구가 미국 농업법과 농업정책에 대한 내용을 다룬다는 점에서 실제로의 연구 적합성을 위해 Linstone이 제시한 세 가지 변수 이외에 법적·제도적 요인을 추가하여 살펴보기로 한다. 여기에서의 변수들 상호 관계에 대한 명확한 경계 설정이 쉽지 않기에 그 설명이 다소 중복되더라도 논의의 전개를 위해 서술하기로 한다.

---

5) 교육인적자원부·농촌진흥청, 앞의 자료 참조.
6) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조 제2호.
7) 박수혁, "한국 농업법의 역사와 일반이론," 「토지법학」 제25권 제1호, 한국토지법학회, 2009.6.30, 34면.
8) 유찬희·이명기·남숙경·임정빈·심영규·김상태, 「주요 국가의 다원적 기능 관련 법·제도 현황 분석 및 국내 활용 방안 연구」, 한국농촌경제연구원 정책연구보고서, 2017, 10면.
9) Harold A. Linstone, "New era – New challenge", 47 Technological Forecasting and Social Change, 1994, p.2.

3. 농업의 다원적 기능

일반적으로 '농업의 다원적 기능'이란 국민 생활에 있어서 필수적인 식량안보, 농촌 지역사회의 유지, 농촌 경관 및 문화적 전통, 농촌 환경 등의 시장을 통해 거래될 수 없는 재화인 비상품재(non-market goods or non-commodities)를 생산하는 것이라고 할 수 있다.[10] 하지만 이러한 '농업의 다원적 기능'의 개념에 대해 그 인정 범위가 문제될 수 있다. 왜냐하면 만일 그 범위를 너무 넓게 인정할 경우 농업분야에 있어서 정부 개입을 위한 정당화 수단으로 이용될 수 있고, 시장을 통하지 않고 생산과 소비가 이루어지기에 시장경제체제하에서 그 실체를 규명하기 어렵기 때문이다.[11]

그리하여 농업의 다원적 기능은(multifunctionality)에 대해서는 사용되는 문맥에 따라 다양한 용어(terminology)를 통해 사용되어 왔다고 할 수 있다. 예를 들면 경제협력개발기구(the Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)는 '다원적 기능'이라는 용어를 사용하고, UN 농업식량기구(the Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)는 '농업의 역할'(roles of agriculture)이라는 용어를, 그리고 WTO나 WTO 각료 회의 선언문에는 다원적 기능 대신에 주로 '비교역적 관심사항'(Non Trade Concerns, NTC)라는 용어를 사용하고 있다.

이러한 것들을 내용과 연결시켜보면 OECD는 가입국가 사이에서 인식되는 다원적 기능에 대한 주요 요소(the core elements)로서 ① 농업에 있어서의 상품 산출물과 상품이 아닌 산출물(commodity and non-commodity)을 결합하여 생산하고, ② 비상품 산출물이 외부효과(externalities)나 공공재(public goods)적 성격을 갖지만 비상품 산출물에 대한 시장이 없거나 제대로 기능하지 않는 것을 제시하고 있다.[12] 이에 대해 WTO에서는 WTO의 협상과정에서 나타난 농업시장 보호에 중점을 두는 국가와 농업시장의 개방을 주장하는 국가들 사이의 입장을 반영하고 있다.[13]

---

10) 교육인적자원부 · 농촌진흥청, 앞의 자료, 65면.
11) 위의 자료, 3면.
12) Leo Maier and Mikitaro Shobayashi. "Multifunctionality: Towards an Analytical Framework", OECD. 2001, p.13.
13) 교육인적자원부 · 농촌진흥청, 앞의 자료, 68면; 유찬희 외, 앞의 자료, 7-8면.

또한 UN 농업식량기구의 경우 식품과 수산과 관련된 규정 이외의 농업의 간접적 역할 등을 설명하는 용어로서 농업의 역할, 농업의 다원적기능, 그리고 비교역적 기능을 포함시키면서 농업의 다원적 기능과 관련하여서는 농업의 역할 프로젝트(the Roles of Agriculture Project)를 통해 설명하고 있다.[14]

Ⅲ. 미국 농업법과 농업정책의 다원적 기능

1. 근거

1) 연방법의 경우

미국은 연방 헌법상 농업과 관련되는 직접적인 규정이 없을 뿐만 아니라 농업·농촌의 다원적 기능을 명시적으로 언급하고 있지 않다. 그리하여 농업 자원 및 환경보호에 관한 구체적인 농업 정책에 대한 내용은 연방법인 '농업법'(Farm Bill)의 형식을 통해서 규정·시행하고 있다.[15]

그러므로 미국에 있어서 미국 농업법(Farm Bill)은 미국 농업정책의 기본적인 방향과 농가 지원의 중점시책을 구체적으로 규율하는 법으로서 하나의 농정 지침서라고 할 수 있다.[16]

구체적으로 미국 농업법은 1933년 제정된 이후 미국 내·외의 경제 상황과 농업 환경변화를 반영하여 약 5년 주기(twice per decade)로 개정되어 왔다. 마지막으로 개정된 2014년 농업법(2014 Farm Bill, Public Law. 113-79, Feb 7, 2014)은 2018년 9 월 30일까지 유효한 한시법으로서 정식 명칭은 "Agricultural Act of 2014"이다.[17]

---

14) the Food and Agriculture Organization of the United Nations(FAO), "Roles of Agriculture Project: Project Brief", 2007, pp.2-3.

15) 이와 관련해서는 김승종, "미국 농지법에 대한 법적 검토와 시사점", 「미국헌법연구」 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015.4, 127-165면.

16) 임정빈, "2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요내용 및 시사점", 「세계농업」 제69호, 한국농촌경제연구원, 2014, 1면.

17) Dan Nosowitz, "The Farm Bill Expired…Bad News for Many", Modern Farmer, Oct 09, 2018, (https://modernfarmer.com/2018/10/the-farm-bill-expired-bad-news-for-many/)(최종 검색일: 2018년 10월 24일).

이와 관련하여 2018년도 미국 농업법(the 2018 Farm Bill)은 올해의 가장 큰 입법안 중의 하나로서 제안된 예산만해도 작물보험(crop insurance), 학교 급식(school lunches), 국민 영양(national nutrition), 그리고 주로 저소득층 등을 대상으로 농산물 구매권을 제공하는 영양 보조 지원 프로그램(SNAP)으로 알려진 푸드스탬프(Food Stamps)를 포함하여 867억달러($867 billion)에 이르며 일단 그 시한인 올해 9월 30일이 지나 형식적으로는 2014년도 미국 농업법은 폐지되었다고 볼 수 있다.[18]

이 법안은 단일 안(a single bill)이 아닌 측면도 있어 보통 의회를 통과하기 어려운 법안의 하나인데 SNAP과 관련하여 근로를 조건으로 삼는지의(work requirements) 여부에 대한 공화당과 민주당과의 대립이 있다. 만일 SNAP의 수혜를 받기 위한 전제조건으로서 근로를 조건으로 삼을 경우 약 2백만명이 그 지원 대상에서 제외되게 된다고 한다.[19]

2) 주법의 경우

연방의 경우와는 달리 뉴욕주 등 몇몇 주에서는 주 헌법차원에서 농업관련 조항을 두고 있다. 예를 들어 뉴욕주의 경우 뉴욕주 헌법 제1장(권리장전, bill of rights) 제7조(d)항에서 습지나 농경지의 배수를 위한 재산의 사용은 공공목적의 사용으로 이용됨(a public use)을 일반인에게 알릴 수 있고, 습지나 농경지의 소유자 또는 점유자가 배수로 등의 건설·유지에 대한 일정한 제한과 정당한 보상(just compensation)하에 일반법을 제정할 수 있도록 하고 있다.

또한 제14장(Conservation) 제4조에서,[20] 뉴욕주의 정책은 자연자원 및 경관을 보전·보호하고 식품과 기타 농산물을 생산하기 위한 농지로의 개발·개선을 장려하며, 이러한 정책의 집행을 위해 입법자는 공기와 물의 오염, 불필요한 소음의 방지, 농지, 습지 그리고 해안가의 보호, 수원(water resources)의 개발과 규제에 적합한 규정이 포함되도록 하고 있다.

---

18) 물론 2014년도 농업이 폐지되어도 일부 프로그램, 즉 SNAP이나 작물보험의 경우는 이에 영향을 받지 않는다고 한다(Dan Nosowitz, *Id.*).

19) Dan Nosowitz, *Id.*

20) New York State Constitution, https://www.dos.ny.gov/info/constitution. htm (최종 검색일: 2018년 10월 24일).

2. 2014년 미국 농업법(Agricultural Act of 2014)

2014년 미국 농업법의 제정과정은 ① 양원(상원, 하원) 농업위원회 단계(Committee) → ② 양원 개별법안 마련 단계(Initial Passage) → ③ 양원 합의안으로의 단일화 단계(Conference Agreement) → ④ 대통령 서명 후 제정이라는 4단계를 거치고 있다.[21] 이하에서는 2014년도 미국 농업법을 기준으로 그 전략적 목표와 내용들에 대해 살펴보고자 한다.

1) 전략적 목표

미국 농무부는 농업법을 통해 크게 다섯 가지의 전략 목표를 설정하고 혁신을 통해 경제적 기회의 확대, 농촌사회의 번영, 농산물 생산의 지속성 유지, 미국인에 대한 보다 나은 영양 공급과 범지구적 식량 공급, 그리고 자연자원의 보전과 보호라는 목표를 실현하고자 하였다.[22]

그 구체적 내용은 ① 미국의 농촌사회가 자립하고 경제적으로 번영하도록 지원하고, ② 수자원을 보호하면서 국유산림과 사유 농지를 보전·회복시킴과 함께 기후변화에 좀 더 탄력 있게 대처하도록 보장하며, ③ 식량안보를 증대시키기 위하여 농업생산과 기술의 수출을 촉진하고, ④ 미국의 어린이들에게 안전하고 영양이 풍부하며 균형 잡힌 식단을 제공하며, ⑤ 높은 성과와 효율성, 적응성을 가진 21세기형 농무부를 창조하는 것이다.

2) 주요 내용

미국에 있어서 농산물에 대한 가격 및 소득지원 등 여러 정책들은 1933년부터 농업조정법에 의해 시행된 이후 미국 내·외의 환경 변화에 따라 수정·보완되어 왔다고 할 수 있다.[23]

---

21) 농림수산식품교육문화정보원, "미국 2014 농업법 분석", EHS World Trade & Policy Research(해외조사 2014 - 04), 2014.2.24, 3면.

22) 권태진, "미국의 지방농정추진제도", 「세계농업」 제212호, 한국농촌경제연구원, 2018.4, 29면.

23) 이러한 예로서 2014년 농업법 이전 미국 농정의 기초가 되어 온 2008년 농업법은 고정직불제도(Direct Payment: DP), 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan: ML), 가격보전직불제도(Counter Cyclical Payment: CCP), 그리고 수입보전직불제도(Average Crop

이와 관련하여 2014년 농업법은 구체적으로 당시의 농가경제 상황을 반영하여 고정직불제, 기존 가격보전직불제도(Counter Cyclical Payment, CCP), 그리고 수입보전직불제도(Average Crop Revenue Election Program, ACRE)를 폐지하는 대신, 유통융자지원제도(Marketing Assistance Loan, ML)는 존치시켰으며, 가격손실보상(Price Loss Coverage: PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage: ARC) 정책을 새롭게 도입하였다. 즉, 기존의 가격보전직불제 내지 경기변동대응직불제를 계승한 것이 가격손실보상 제도라면 수입보전직불제를 계승한 것이 농업위험보상이라고 할 수 있다.

또한 23개의 농업 환경보전 프로그램을 13개로 통ㆍ폐합되고 환경보전관리제도(CSP), 보전유보제도(CRP), 환경질개선장려제도(EQIP) 등은 재승인 되고, 지역보전협력제도(RCPP)와 농업보전지역권제도(ACEP)라는 환경보전을 위한 제도가 신설되었다.

특히, 영양지원제도(SNAP, 이전의 푸드 스탬프)와 관련하여 그 비용이 10년간 80억 달러로 절감되었으며, 이 제도를 악용하여 현금 판매나 부적격 물품 판매 행위 등 부정거래(trafficking)를 줄이기 위한 의무적 펀딩을 늘렸다.

한편, 무역과 관련하여서는 수출신용보증프로그램(GSM-102)을[24] 재승인하고 2008년도와 같이 신용보증액을 연간 55억 달러로 제한하고 그 보증기간을 3년에서 2년으로 줄이며, 농무부의 프로그램 수수료(program fee) 관련 조항 등을 폐지하는 등 시장지향적인 경향을 도모하였다.

3) 다원적 기능에 관련된 구체적 내용

미국의 농업법은 농업의 다원적 기능이란 명시적 용어를 사용하고 있지 않기에 어떤 규정들이 여기에 해당되는지가 문제될 수 있다. 이와 관해서는 1985년 농업법 (Food Security Act of 1985, P.L. 99-198) 개정 시 보전(Conservation)

Revenue Election Program: ACRE) 등의 제도를 통해 농가 소득 및 경영 안정을 도모하였다(오현석ㆍ임정빈ㆍ김종인, 「EU와 미국의 농업 직불제 운영내용과 점검체계」, 한국농촌경제연구원, 2017.12, 53면; 2014년 농업법에 관해서는 농림수산식품교육문화정보원, 앞의 자료, 6면; 권태진, 앞의 자료, 21-23면.

24) 해외 수입업자가 미국 식품과 농산품을 구매할 경우, 미국 농무부 산하의 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)가 상대국 수입업자의 단기융자(보통 6개월~3년)의 상환보증을 통해 수출업자를 보호하고 수출을 촉진하는 제도라고 할 수 있다(농림수산식품교육문화정보원, 앞의 자료, 6면).

이라는 독립적인 장을 통해 농업자원 및 환경보전을 위한 구체적인 농업 관련 정책들이 농업법의 규정을 통해 시행되고 있다는 점에서 미국의 '2014년 농업법'도 농업과 농촌의 다원적 기능에 관한 직·간접적인 근거 규정으로 이해할 수 있을 것이다.[25] 즉, 미국 농업법(2014년)상 다원적 기능과 직·간접적으로 관련된 것으로서 보전규정 준수(conservation compliance) 제도와 보전지원(conservation program) 프로그램과 같은 보전 관련 주요 프로그램을 들 수 있을 것이다.[26]

(1) 미국 농가의 보전 관련 규정의 준수(Conservation Compliance)

가) 보전 관련 규정 준수의 내용 및 관리·감독[27]

'보전규정 준수'는 1985년 농업법(Food Security Act of 1985) 개정 이후부터 본격화 되었는데 이는 미국 정부의 막대한 재정지원에 대한 국민적 공감대를 형성해야 할 뿐만 아니라 농가지원의 정당성 확보를 위해 농가가 반드시 이행해야 하는 보전 관련 규정(Conservation Compliance)을 만들어 적용해오고 있다.[28]

여기서 '보전규정 준수 의무'란 미국 농무부가 시행하는 주요 정책대상 품목에 대한 최저가격보장, 긴급농업재해지원, 그리고 작물보험료 지원 등 정책적 지원을 받기 위해서 농가가 지켜야 할 일종의 의무를 의미하며 보통 토양보전(sodbuster)과 습지보전(swampbuster)과 관련된 내용을 의미한다.[29] 즉, 미국 농무부가 시행하는 정책 수혜를 받고자 하는 모든 농가는 농가지원국에 침식가능성이 높은 '토양보전'과 '습지보전'을 위한 증명서(AD-1026) 제출을 통해 침식성이 높은 토지나 전환된 습지에서 농작물을 생산하지 않고 습지를 농업생산을 위해 전환하여 사용하지 않을 것을 확인하며 이에 대한 검증을 받도록 하는 것이다.[30]

한편 2014년 농업법은 토양보전과 습지보전 이외에 초지보호(sodsaver) 규정

25) 유찬희 외, 앞의 자료, 35면.
26) 위의 자료, 40면.
27) Megan Stubbs(a), "Conservation Compliance and U.S. Farm Policy". Congressional Research Service Report, October 6, 2016, pp.1-5; 유찬희 외, 앞의 자료, 38면; 오현석 외, 앞의 자료, 54면.
28) 오현석 외, 앞의 자료, 54·57면.
29) Megan Stubbs(a), *supra* note 27, pp.1-3; 오현석 외, 앞의 자료, 57면.
30) 오현석 외, 앞의 자료, 58면.

을 신설하여 초지보호의무를 시행하고 있는데 이 규정은 오직 미네소타, 아이오와, 노스 다코타와 사우스 다코타, 그리고 네바다 중의 자연 초지지역(native sod acres)에 한정되어 적용된다.[31]

이러한 보전의무에 관한 사항은 미국 농무부의 농업프로그램의 하나로서 농가지원국(Farm Service Agency: FSA)과 천연자원보호국(Natural Resources Conservation Service: NRCS)이 공동 주관부서로서 집행과 점검을 하게 된다.[32]

나) 농가의 보전의무 충족여부의 확인을 위한 5단계 절차(5 Steps to meet Conservation Compliance)[33]

미국 농무부의 농가지원 프로그램의 혜택을 받기 위해서는 앞에서 언급한 것처럼 침식성이 높은 토양보전과 습지보전에 대해 요구되는 의무준수(Conservation Compliance)사항을 충족해야 한다. 이와 관련하여 해당 농가가 지켜야 할 보전의무를 충족하였는지의 여부에 대한 확인을 함에서 있어서 다음과 같은 5단계의 절차를 따르고 있다.

① 1단계: 해당 농가가 보전의무준수 규정의 적용 대상인지의 여부를 확인한다(“See if Conservation Compliance Applies to You”). 이러한 보전의무의 준수는 농가지원국의 융자 및 재해지원(loans and disaster assistance), 자연자원보전국(Natural Resources Conservation Service, NRCS)이 시행하는 프로그램, 위험관리국(Risk Management Agency: RMA)의 연방 작물보험료 지원(federal crop insurance premium subsidies) 등 미국 농무부가 시행하는 프로그램의 혜택(benefits)을 받기 원하는 모든 사람에게 적용된다.

② 2단계: 적용대상인 농가가 보전의무를 준수하고 있는지의 여부를 확인한다(“Check if You Are in Compliance”). 이러한 것은 ‘AD-1026’이라는 서류의 제출을 통해 시작되며, 이러한 서류를 이미 제출하였는지 여부에 대해 의문이 있는 경우 지역 FSA 사무소를 통해 확인할 수 있도록 하고 있다.

---

31) Megan Stubbs(a), *supra note* 27. p.5.

32) 구체적으로 농가지원국(FSA)은 보전의무와 관련한 생산자의 적격성 여부와 관련한 주무 기관이고, 천연자원보호국(NRCS)은 특히 토양과 습지 보전의무 이행 여부와 관련한 내용을 주로 담당하고 있다(오현석 외, 앞의 자료, 60면).

33) USDA Conservation Compliance Process. <https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/programs/farmbill/?cid=nrcseprd362263> (최종 검색일: 2018년 10월 10일).

③ 3단계: 보전의무준수와 관련한 서류인 AD-1026 양식을 작성하여 제출해야 한다("Complete the Form AD-1026"). AD-1026 양식은 침식성이 높은 토양과 습지(highly erodible land and wetlands)와 관련하여 필요한 사항을 작성하고, 이에 따른 의무를 준수하며, 이 서류를 통해 신청인의 인적사항 등의 내용을 작성하고 마지막으로 서명을 하는 일종의 확인서(a conservation certificate)로서 미국 농무부의 프로그램에 따른 지원을 받기 위해서는 반드시 제출해야 한다. 일단 이러한 서류를 정확히 작성하여 제출한 신청인은 확인 내용에 영향을 미치는 어떤 변경사항이 있지 않는 한 다시 신청할 필요가 없게 된다.

④ 4단계: 필요할 경우 보전의무 규정 준수에 필요한 조치를 취한다("Get in Compliance, if Needed"). 어떤 토지가 i) 침식성이 높은 토양이거나 ii) 습지인지에 대한 결정이 필요하다고 판단되는 경우, 농가지원국(FSA)은 관할 당국인 자연자원보전국(NRCS)으로 AD-1026 서류를 이송하여 결정하도록 하게 한다.

여기서 i)의 여부와 관련한 결정은 단순한 과정으로서 토양의 유형(soil types)을 기초로 하면 되지만, ii)의 여부에 관한 결정은 다소 복잡하여 많은 경우에 있어서 해당 토지의 토양, 식물 및 물의 성질·분포 등의 확인을 위해 현장 방문을 통해 이루어진다.

⑤ 5단계: 보전의무를 준수한다("Ensure Your Farm Stays in Compliance"). 이는 AD-1026상에서 정한 조항(the provisions) 등 보전의무 준수와 관련된 규정을 준수하는 것이라고 할 수 있다.

다) 토양 및 습지보전 의무와 보전준수의무 미이행 농가에 대한 조치

위에서 언급한 바와 같이 미국 농무부(U.S Department of Agriculture)에서 시행하는 각종 정책에 따른 지원을 받고자 할 경우 이에 대한 대가로(in exchange for) 생산자는 침식성이 높은 경작지에 대한 최소한 수준에서의 보호, 습지를 농작물 생산으로 전환하여 이용할 것을 금지하는 보전관련 의무를 준수해야 한다.[34]

이러한 보전의무 준수 여부에 따라 정부 정책의 수혜에 영향을 받는 주요 내용으로는 마케팅론(marketing loan), 가격지지 및 관련 직불제(price support

34) Megan Stubbs(a), *supra note* 27. p.1.

and related payments), 농업 재해지원, 그리고 연방 작물보험료 지원 등을 들 수 있다.[35]

만일 농가지원 프로그램의 수혜를 받은 농가가 환경보전의무를 충실히 의무준수를 이행하지 않은 것으로 판정될 경우 해당 농가는 유의 기회를 부여하는 잠정적 유예(temporary exemption), 수혜 받은 금액의 상환, 미국 농무부 FSA, NRCS 등이 주관하는 위와 같은 프로그램상 혜택의 중지 등 그 내용의 경중에 따라 여러 가지 벌칙이 부과될 수 있다.[36]

(2) 보전지원제도(USDA Agricultural Conservation Programs)[37]

미국 농무부는 다음과 같이 각종 보전지원 프로그램을 추진하고 있는데 이러한 것은 앞에서 언급한 보전의무 준수제도와 함께 미국의 농업법 틀 안에서 농업 · 농촌의 다원적 기능과 직 · 간접적으로 관계를 맺고 있다고 할 수 있다.[38]

가) 경작농지 지원프로그램(Working Lands Programs)

경작 농지 지원프로그램은 경작지에서 그 지역에 독특한 자연자원을 보전하기 위해 여러 가지 보전적 영농활동(various conservation practices)을 수행하는 동안 사유지(private land)가 경작지로 이용될 수 있도록 하는 전형적인 프로그램으로 분류될 수 있다. 여기에는 환경 질 개선 장려 프로그램(Environmental Quality Incentives Program, EQIP), 보전관리프로그램(Conservation Stewardship Program, CSP), 농업관리지원프로그램(Agricultural Management Assistance Program, AMA)이 포함된다.

나) 일시적 휴경농지 지원프로그램과 농지보전을 위한 지역권 프로그램(Land Retirement and Easement Programs)

'일시적 휴경농지 지원프로그램'은 사유지인 농경지 소유자(private agricultural landowners)에게 경작지를 이용함에 있어서 일시적으로 변경

35) 오현석 외, 앞의 자료, 69면.
36) 위의 자료, 58 · 69면; 유찬희 외, 앞의 자료, 38면.
37) Megan Stubbs(b), "Agricultural Conservation: A Guide to Programs", April 17, 2018, Congressional Research Service Report, p.2; 유찬희 외, 앞의 자료, 38-41면.
38) 유찬희 외, 앞의 자료, 40면.

(temporary changes in land use)을 가하거나 환경적 편익 증진을 위한 어떤 조치를 취할 경우 이에 대한 대가로 연방 보조금(federal payments)을 제공하는 제도이다.[39] 즉, 농지의 사용을 일시적으로 중지(休耕)하거나 경작지를 숲, 목초지, 습지 등으로 전환하는 등 농경지를 경작하지 않고 보전할 경우 그러한 보상금, 비용분담, 기술지원 등과 같은 기술적 재정적 지원을 하는 것이다.[40]

이에 대해 '농지 보전을 위한 지역권'(conservation easements) 프로그램은 정부의 보상(a government payment)을 대가로 생산자로 하여금 자발적으로 자신의 농지를 영구적 또는 장기적으로(a permanent or long-term) 토지로서의 이용을 제한하는 제도이다.[41] 미국 재산법상 지역권은 비점유적 부동산 권리(nonposessory interest)의 하나로서 어떤 특정의 목적을 위해 다른 사람의 토지를 점유하지 않으면서도 그 토지를 이익 내지 향유하는 권리 내지 이익으로 다루어지고 있는데[42] 이러한 내용을 정부측면에서 본 경우라고 할 수 있다.

여기에 해당하는 프로그램으로서 보전유보증진 프로그램(Conservation Reserve Enhancement Program, CREP), 경작습지 및 초지보전 프로그램(Farmable Wetland Program, and Grasslands)을 포함하는 보전유보 프로그램(Conservation Reserve Program, CRP) 및 농지 보전과 경작습지 보전 지역제한 프로그램(agricultural land easements and wetland reserve easements)과 건전한 삼림보호프로그램(Healthy Forest Reserve Program, HERP)을 포함하는 농지보전지역프로그램(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)을 들 수 있다.

다) 유역보전 프로그램(Watershed Programs)

강이나 하천의 유역보전프로그램은 자연자원보호국(NRCS)이 토양의 보존, 홍수의 방지, 수자원의 보존 · 개발 · 이용 및 처리(conservation, development, utilization, and disposal of water), 유역 주변의 조사, 댐의 복구(dam rehabilitation)를 위해 현지 후원자들과 협력하는 것을 말한다. 여기에는 유역과 홍수방지를 위한 운영 프로그램(Watershed and Flood Prevention Operations)

39) Megan Stubbs(b), *supra note,* 37, p.2.
40) 유찬희 외, 위의 자료, 39면.
41) Megan Stubbs(b), *supra note,* 37. p.2.
42) 조국현, 「미국 재산법」, 박영사, 2017, 251면; Barlaw Burke and Joseph Snoe, *Property*(4th ed.,),Wolters Kluwer, 2012, p.471.

과 유역 복구 프로그램(Watershed Rehabilitation program)이 포함된다.

라) 긴급재해지원 프로그램(Emergency Programs)

긴급재해지원 프로그램은 자연 재해로 인해 피해를 입은 농경지 복구와 유역 주변의 훼손에 대한 지원프로그램이다. 여기에는 긴급 농지보전 지원프로그램(Emergency Conservation Program: ECP), 긴급 삼림 복원 지원프로그램(Emergency Forest Restoration Program: EFRP), 하천의 범람으로 인한 범람원(氾濫原) 지역권(floodplain easements)을 포함하는 긴급 유역지역 보호프로그램(Emergency Watershed Protection Program: EWP)이 포함된다.

마) 기술지원 프로그램(Technical Assistance Programs, TAP)

기술지원 프로그램은 보통 토지 소유자들에게 재정적 지원이 아닌 과학적 지식에 기초한 보전 정보와 해당 지역과 토지의 이용 형태에 대해 잘 아는 기술 전문가를 지원하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서 보전운영체제(Conservation Operations)를 구축하여 운영하고 있는데 여기에는 기술적 지원과 토양 조사, 눈의 조사 및 물의 공급량 예측, 식물재료센터(Plant Materials Centers, PMCs)[43]가 포함된다.

바) 기타 보전지원 프로그램(Other Conservation Programs and Provisions)

기타 보전지원 프로그램으로서 보전 혁신 보조금(Conservation Innovation Grants), 수자원 보호 프로그램(Grassroots Source Water Protection Program), 지역 보전을 위한 협력프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP), 그리고 농업인의 자발적 참여와 서식지 지원프로그램, 습지보전 프로그램(Voluntary Public Access and Habitat Incentive Program, and Water Bank Program)을 들 수 있다.

43) NRCS는 25개의 식물재료 센터를 운영하고 있다. (https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/plantmaterials/pmc/)(최종 검색일: 2018년 10월 11일).

Ⅳ. 시사점

지금까지 주로 미국의 농업법과 농업정책 중 농업·농촌의 다원적 기능과 관련하여 보전의무 준수와 보전 지원과 관련한 프로그램들을 살펴보았다. 이러한 내용을 중심으로 앞에서 제시한 변수들을 통해 다음과 같이 그 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

1. 환경적·기술적 측면

환경적인 면에서 세계는 비료, 제초제 등의 남용에 따른 환경오염과 함께 기상 이변이나 병충해에 대한 취약성이 노출되는 한편으로 고령층의 증가로 인해 농식품의 질과 안전에 대한 관심이 커지고 있는 가운데 선진국들은 농업·농촌이 갖는 다원적 기능과 관련된 지원을 지속하고 있다.[44]

이러한 것은 농업을 둘러싼 무역 환경적인 측면과도 맞물려 우리나라는 세계적인 FTA 확산추세에 대응하여 안정적인 해외시장을 확보하고 개방을 통해 우리 경제의 경쟁력을 강화하기 위해 FTA를 적극 추진하고 있다. 그 결과 칠레, 인도, EU, 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아 등 52개국과의 FTA를 맺어,[45] 농산물 개방시대를 맞이하고 있다.

특히, FTA 체결국과의 농산물 무역거래는 2011년부터 안정세 농산물 수입액은 한·칠레 FTA 발효부터 한·EU FTA 발효 전까지(2004~1010년) 연평균 8.4% 증가하다가 한·EU FTA 발효부터(2011년) 약 307억달러 수준에서 증감을 반복하고 있는 반면, 수출액은 수입액의 20% 수준에 그치고 있는 실정이다.[46]

기술적인 측면에서도 제4차 산업혁명으로 인해 예상되는 농업의 변화는 다방면에서 일어나고 있다. 즉, ① 생산면에서 노동력의 부족에 대해서는 정보통신기술을 이용한 자동화시스템을 도입·운영하는 한편, 드론과 센서 등을 이용한 각종 정보의 수집·분석을 통해 비료 등의 투입량과 시기 조절 및 병충해 방제

---

44) 오유진, “4차 산업혁명시대의 한국 농업”, 「산은조사월보」 제744호, 이슈분석, 2017.11.30, 2017, 78면.

45) 산업통상자원부, http://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/psum/(최종검색: 2018년 10월 12일).

46) 지성태·이현근·이수환·유정호, 「FTA 이행에 따른 농산물 수입구조 변화와 정책과제」, 농촌경제연구원, 2016, 16-18면; 오유진, 앞의 자료, 80-81면.

가 가능토록 하는 등 최적의 경작환경과 생산량을 제고하고, ② 유통면에서 농산물 유통의 전 과정에 대한 모니터링이 가능한 이력관리시스템의 도입으로 농산물의 안전성 확보와 함께 온라인 등을 통한 직거래의 활성화를 도모하며, ③ 소비면에서 각종 통계 자료 등에 대한 빅데이터 분석을 통해 소비자 친화형 상품제공을 가능하게 하고 있다.[47]

위와 같은 환경적·기술적 측면에서의 변화에 대해 우리나라의 현실은 세계에서 가장 빠른 고령화 속도를 보여 2017년 8월 인구의 14%가 65세 이상으로서 고령사회에 진입하고 있는데 특히, 농촌의 경우 이보다 훨씬 더 심각하여 농가인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비중이 40%를 넘어 신규 취농 인구 확보 등 대안 마련이 시급한 상황이라고 할 수 있다.[48]

이러한 내용은 오늘날 우리나라 농업 경영 일선에서의 일손 부족> 생산비 증가> 개방 확대> 판로부족 등의 순으로 어려움을 겪고 있는 상황과 크게 다르지 않다고 볼 수 있으므로 기계화 촉진> 공공근로 투입> 취업 알선> 외국인 인력활용 제도 개선 등의 방안을 마련하여[49] 농업을 미래의 성장산업으로 육성하기 위한 정책 홍보 등을 통해 국민적 공감대를 이끌어내야 할 것이다.

특히 농업·농촌의 다원적 기능과 관련하여 한국농촌경제원에서 발표한 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과를 보면 농업·농촌의 다원적 가치를 인정하는 도시민은 62.1%로 조사되고 있지만 다원적 기능 유지를 위한 세금 부담에 찬성하는 비율(54.6%)은 감소하여, 농업·농촌의 높은 가치의식이 투자로 연결될 수 있도록 이에 대한 구체적인 방안이 마련될 필요가 있다.[50]

이러한 것은 구체적으로 미국에서의 농가가 농업법이나 정부가 추진하는 프로그램상의 어떤 지원을 받기 위해서는 그 전제 조건으로서 앞에서 살펴 본 바와 같은 보전을 위한 준수규정(conservation compliance)을 활용하고 있다는 점에서 우리나라에서도 이와 유사한 제도를 발굴·시행함으로써 농업·농촌에 대한 지원정책을 추진함과 동시에 일정한 의무를 부과할 필요가 있을 것이다. 이러한 것은 나아가 부차적으로 다원적 기능의 효과를 제고할 뿐만 아니라 재정

47) 김용렬·남숙경·박혜진·송성환, 「4차 산업혁명 관련 2017년 농업·농촌 이슈는 무엇이었나?」, 한국농촌경제연구원 연구자료, 2018.6, 123면.
48) 오유진, 앞의 자료, 81-82면.
49) 김동원·박혜진, 「농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과」, 한국농촌경제연구원, 2016, 96면.
50) 위의 자료, 95-96면.

지출에 대한 국민적 합의를 이루어 낼 수 있는 내용적·절차적 정당성을 확보할 수 있을 것이다.[51]

또한 우리나라의 농정에 있어서 농정패러다임이 경쟁 지향적 농업정책에서 다원적 농업 및 국제 생산의 패러다임으로 전환되어야 한다는 측면에서 앞으로 다원적 기능에 대한 정책적·입법적 고려가 중요한 요소의 하나가 될 수 있을 것이다.[52]

농정 패러다임의 전환과 관련된 기존의 연구에서 공통적으로 시사하는 것은 미국 등에서 경험하였듯이 기존의 경쟁력 강화 중심의 측면에서 지속가능성 측면을 고려해야 한다는 것, 농정 이념과 목표의 변화에 따른 정부개입 방식의 변화와 정책이 사회적으로 갖는 기대(societal expectation)를 충족시켜야 한다는 것, 농정이 지향해야 할 핵심은 지속가능성, 다원적 기능, 다기능 농업(multifunctional agriculture) 등이라는 점 등이다.[53] 즉, 지속가능한 성장(sustainable growth)과 농촌으로의 실질적이고 총체적인 전환(inclusive rural transformation)을 위해 농업 분야에서의 다원적 기능을 강화하면서 사회가 요구하는 핵심적인 공공재를 공급하는 사회적으로 책임 있는 농업(socially responsible agriculture)으로 전환할 필요가 있다는 것이다.[54]

2. 조직적·인적 측면

보통 정부는 국가의 예산을 집행함에 있어서 일정한 우선순위를 갖고 조직과 인력 그리고 예산을 사용하게 될 것이다. 이와 관련하여 앞에서 살펴본 기술적·환경적 변화 속에서 다원적 기능과 관련된 내용들을 경작자들로 하여금 준수토록 하기 위해서 어떻게 거버넌스를 구축하고 운영해야 할지가 문제될 수 있다. 이러한 것은 농업·농촌의 다원적 기능을 수행하는 미국 농무부라는 정

51) 오현석 외, 앞의 자료, 71면.
52) 이와 관련한 연구는 유찬희 외, 앞의 자료, 11면.
53) 우리나라의 경우에서도 경쟁력 강화를 위해 집중적으로 시행했던 투융자 지원을 통해 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있지만, 농업인의 정부 의존성이 심화되고 식품안전성의 문제가 대두되는 등의 문제가 발생하게 되었다(유찬희 외, 앞의 자료, 11면).
54) Evgeniya Anisimova, “Public expenditure in agriculture: trends, “black boxes”, and more”, The CGIAR Research Program on Policies, Institutions, and Markets (PIM), http://pim.cgiar.org/2016/01/12/public - expenditure-in-agriculture-interview/(최종검색일: 2019년 10월 9일).

부부처가 갖는 조직적·인적 측면의 규모와 이들이 갖는 특징을 통해 이해할 수 있을 것이다.

조직적 측면에서 미국 농무부는 미국 농업법 제3208장(Section 3208 of the Agricultural Act of 2014, Pub. L. 113-70 (7 USC §6935)에 따라 2017년도 조직을 개편하여 무역 및 해외농업을 위한 담당차관(TFAA, an Under Secretary for Trade and Foreign Agricultural Affairs)과 농업생산 및 보전을 위한 담당차관(an Under Secretary for Farm Production and Conservation)의 신설 등 8개 분야에 대해 아래 <표 1>과 같은 거버넌스를 갖추고 있다.

<표 1> 미국 농무부 분야별 업무 및 관련 부서[55]

분 야	주요 업무	담당 부서
농업 생산 및 보전	주요 1차 농산품, 신용, 자연자원 보전, 재해 및 긴급사태 지원	FSA, RMA, NRCS
무역 및 해외농업	농산물 및 식품수출, 해외농업	FAS
식품, 영양, 소비자지원	기아로부터의 해방, 보건 개선, 영양 교육제공	CNPP, FNS
식품 안전관리	육류, 가금류, 계란류 제품의 안전한 공급과 적정한 라벨 및 포장의 장려	FSIS
유통, 검역 및 검사	미국산 농산물의 구내 및 해외 마켓팅 촉진과 동식물 보건 강화	APHIS, AMS, GIPSA
자연자원 및 환경보전	삼림자원 관리	FS
연구, 교육 및 경제	농업 경쟁력 증진	ARS, NIFA, ERS, NASS
농촌 진흥	농촌지역의 경제 및 진흥	RUS, RBCS, RHS

55) U.S. Department of Agriculture, May 11, 2017 Report to Congress(https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/report-proposed-2017-reorg-usda-under-secretary-trade-foreign-ag-affairs.pdf, 최종검색일: 2018년 10월 24일); 권태진, 앞의 자료, 8면; AMS(Agricultural Marketing Service, 농촌마켓팅국), APHIS(Animal and Plant Health Inspection Service, 동식물보건검역국), ARS(Agricultural Research Service, 농업연구국), CNPP(Center for Nutritional Policy and Promotion, 영양정책 및 증진센터), ERS(Economic Research Service, 경제연구국), FAS(Foreign Agricultural Service, 해외농업국), FNCS(Food, Nutrition and Consumer Services, 식품, 영양과 소비자국), FNS(Food and Nutrition Service, 식품 및 영양국), FS(Food Safety, 식품안전담당), FSA(Farm Service Agency, 농업지원국), FSIS(Food Safety and Inspection Service, 식품안전 및 검역국), GIPSA(Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration, 곡물검역 및 포장업자, 사육장검사 관리국), NASS(National Agricultural Statistics Service, 국립농업통계국), NIFA(: National Institute of Food and Agriculture, 국립 식품 및 농업 연구소), NRCS(Natural Resources Conservation Service, 자연자원보존국), RBCS(Rural Business Cooperative Service, 농촌사업협동조합지원국), RHS(Rural Housing Service, 농촌주택국). RMA(Risk Management Agency, 위기관리국), RUS(Rural Utilities Service, 농촌설비국).

미국(농무부)의 경우 특히 농업정책의 집행체제로서 농가지원국(Farm Service Agency)과 자연자원보전국(Natural Resources Conservation Service)이 유기적인 협력체계를 구축하여 추진하고 있다.[56] 우리의 경우에도 이와 같이 관계 정부와 공공기관, 지방자치단체, 그리고 각종 중간조직(intermediary organization)의 활성화를 통해 각 주체들간의 파트너십 마련 및 선순환적 교류가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

인적인 측면에서는 <표 2>와 같이 총 9만 600명(연방 소속 92.5%, 비연방 소속 7.5%)의 인적자원을 보유하고 있고, 이 가운데 44.8%(40,567명)가 자연자원 및 환경 보전에 관한 업무를, 12.3%(11,126명)가 유통 및 검역 · 검사에 관한 업무를, 10.2%(9,224명)가 식품안전관리에 관한 업무를 수행하고 있다.

예산의 측면에서도 아래의 <표 2>와 같이 2018회계연도 기준 총 약 1,370억 달러로서 이 가운데 농무부가 지출하는 1,160억 달러는 법률에 따른 의무적 계획사업(mandatory programs)이고 210억 달러는 농무부가 재량을 갖고 추진할 수 있는 사업(discretionary programs)에 해당한다. 이러한 예산은 구체적으로 영양지원 등의 사업과 관련하여 73.6%, 농가 및 해외농업지원과 관련하여 14%, 자연자원 및 환경보전과 관련한 사업이 6.8% 등의 점유율을 보이고 있다.

<표 2> 미국 농무부 분야별 인력 및 예산[57]

구 분	인 력	예 산	관련 기관
농가 및 해외농업지원	5,213(5.7)	19,013(14.0)	FSA, FAS, RMA 등
농촌진흥	3,900(4.3)	2,225(1.6%)	RUS, RHS, RBCS
식량, 영양, 소비자지원	1,557(1.7)	99,779(73.6)	FNCS
식품안전관리	9,224(10.2)	1,251(0.9)	FSIS
자연자원 및 환경보전	40,567(44.8)	9,11(6.8)	NRCS, FS
유통, 검역 및 검사	11,126(12.3)	2,352(1.8)	APHIS, AMS, GIPSA
연구, 교육 및 경제	7,630(8.4)	2,709(2.0)	ARS, NIFA, NASS

56) 오현석 외, 앞의 자료, 73-74면.

57) U.S. Department of Agriculture, FY 2018 Budget Summary(2018 회계년도, 단위: 명/백만달러/%); 권태진, 앞의 자료, 9면.

농무부 활동		4,615(5.1)	398(0.3)	본부 각 부서
소계	연방정부	83,831(92.5)	136,877(101.0)	
	비연방정부	6,796(7.5)	-1,322(-1.0) (수입과 융자금 상환액)	
합계	농무부	90,627(100.0)	135,555(100.0)	

한편, 최근 들어 미국 정부는 무역 정책을 추진함에 있어서 적자를 줄이는 것을 대외적인 기본 전략으로 삼는 경향이 있고 무역의존도가 상대적으로 높은 우리나라의 경우 무역 다변화 등 이에 대한 대응책을 마련하지 않을 수 없는 상황이라고 할 수 있다. 국내적으로도 허용 기준치를 넘는 살충제 성분이 잔류된 계란의 유통과 관련하여 식품안전성에 대한 국민들의 관심이 높아지고 이는 이러한 문제에 대처하기 위한 추진체제로서 거버넌스와도 맞물려 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리의 경우 식품의약품안전처가 식품안전에 대한 관리를, 국무총리실 식품안전정책위원회가 범정부 식품안전추진체계를 구축·업무조정을 하도록 하고 있어 책임과 권한, 그리고 예산의 분산화로 인한 정책 시차와 오차가 커질 우려가 있어 이를 최소화 할 필요가 있을 것이다. 실제로 ICT 농업분야 정부배정 예산에 대해 불용으로 처리된 것이 2013년 이후 353억 원에 달한다는 사실은 이러한 내용을 반영하고 있다고 볼 수 있다.[58]

이러한 것은 하나의 추진체제(leading agency or control tower)를 통한 창구의 일원화, 세계적인 표준화를 염두에 둔 플랫폼의 구축, 스마트 팜 등 관련 정

58) 오유진, 앞의 자료, 95면.

책추진을 위한 관련 법령의 제·개정, 그리고 수요자 지향적인 연계형 R&D 연구 등 농업·농촌에 대한 체계적인 대안 마련이 필요함을 나타내고 있다.[59]

3. 법적·제도적 측면

앞에서 살펴 본 것처럼 농업·농촌의 다원적 기능과 관련하여 국제적으로 보는 시각은 다양하며 이 가운데에서도 식량안보, 환경 보전, 농촌 활력 증진 등을 공통적으로 다원적 기능에 포함시키고 있다.[60] 이러한 내용은 국내에서 향후 다원적 기능 관련 법과 제도를 정비할 때 기본적으로 위 영역을 포함시키는 것이 바람직함을 시사한다. 물론 우리나라의 경우에도 여러 가지 기술적·사회적·경제적·환경적 변화에 따라 농지개혁법 이래로 현재까지 농업과 관련된 법령도 제·개정 등을 통해 대응해 왔다고 볼 수 있지만, 농업현실의 50%가 넘는 임대차가 농지법 위반의 임대차라는 사실 등 농지법의 예를 들더라도 제 기능을 다하고 있다고 할 수는 없을 것이다.[61]

특히 다원적 기능과 관련하여 우리나라는 미국의 경우와 같이 헌법적 차원에서의 명시적인 규정은 없지만[62] 「농업식품기본법」(제3조 제9호, '농업·농촌의 공익기능')에서 그 근거를 찾을 수 있을 것이다.[63] 하지만 이러한 내용은 다원적 기능의 범위를 규범적 관점(normative approach)에서 제한적 열거사항으로 규정함으로써 농업 농촌의 다원적 기능을 제대로 평가하지 못할 수 있고, 이에 관한 정책이나 제도에 있어서 선언적·일반적·포괄적·추상적이어서 그 실효성을 확보하기 어렵다고 할 수 있다.[64] 그러므로 일본 등 다른 국가에서와 같이 동 기본법을 통해 추진되고 있는 관련 제도나 정책이 구체적이고 현장을 반

59) 위의 자료, 95면.
60) 유찬희 외, 앞의 자료, 9면.
61) 금태환, "농지법 개정론-농지취득자격증명 및 처분의무를 중심으로", 「영남법학」 제46권, 영남대학교 법학연구소, 2018, 2면.
62) 우리 헌법 제121조(경자유전의 원칙)을 다원적 기능 역할을 위한 필요 요건 중의 하나로도 볼 수 있다(유찬희 외, 앞의 자료, 68면); "경자유전의 원칙"과 관련해서는 사동천, "경자유전의 원칙", 「홍익법학」 제18권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2017, 239-256면을 참조.
63) 농업식품기본법(제3조 제9호)에서는 농업·농촌이 가지는 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 중 어느 하나에 해당하는 기능이 이에 해당한다고 규정되어 있다; 유찬희 외, 앞의 자료, 33면.
64) 유찬희 외, 앞의 자료, 87-89면.

영한 실용적 규정을 마련하여 그 실효성을 높여야 할 것이다.[65]

이와 관련하여 일본의 경우 농업·농촌에서 사람이 삶을 영위함에 있어서 필요한 쌀이나 야채 등을 생산하는 역할 뿐만 아니라 논이나 밭, 농촌 주변의 자연 역시 우리의 생활에 있어서 중요한 역할을 한다는 시각에서 이를 '농업의 다면적 기능'(Multiple Functions)이라는 명칭 하에 각종 정책을 마련하여 추진하고 있다.[66]

또한 다면적 기능에 대한 일본의 「식량, 농업, 농촌기본법」(2007년) 제3조에 의하면 국토의 보전, 수원의 함양(recharging of water resources), 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성, 문화의 전승 등 농촌에서의 농업생산 활동을 통해 이루어지는 식량과 기타 농산물 공급 기능 이외의 다면에 걸친 기능이라고 정의하고, 이에 대해서는 국민생활 및 국민경제의 안정에 기여하는 역할에 비추어 앞으로도 적절하고 충분히 발휘되어야 하도록 규정하고 있다.[67]

이외에도 제도적 측면에 있어서 위에서 살펴 본 바와 같이 미국 농업법은 보전문제와 관련하여 경작농지 지원 등 다양한 형태의 프로그램을 통해 농업인 자신들의 영농 여건에 따라 선택할 수 있도록 하는 포트폴리오식의 접근 방식(portfolio approach),[68] 내지 고객지향적 접근 방식(user-oriented approach)을 취하고 있다고 할 수 있고 우리나라도 이러한 점을 참고해야 할 것이다.

한편, 그러면 어떤 정책들을 선택하여 경작자들로 하여금 준수하도록 할 것인지의 여부가 하나의 중요한 쟁점이 될 수 있을 것이다. 이러한 것은 기본적으로 현재 정부가 추진하고 있는 다양한 정책을 포함한 농업인의 의견 수렴에 기초한 제도 마련을 통해 해당 농업·농촌의 현장 특성을 반영하고 이에 대한 지속가능성을 감안하면서 무엇보다 농업인 등 이해관계인의 자발적 참여가 가능한 '세트 메뉴형' 정책개발을 통해 이루어져야 할 것이다.

이때 유의해야 할 것은 ICT 첨단 기술과 인프라의 설치 및 공유 과정에서 나타날 수 있는 농업·농촌 분야에서의 관·민간 갈등이나 경제적-가치적 관계의 갈등(이익-가치)의 갈등 등 제4차 산업혁명 시대의 흐름과 농업 정책 패

65) 위의 자료, 89-90면.
66) 일본 농림수산성, 농촌진흥국농촌정책부, "農業の多面的機能 とは ?", http://www.aff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/tamen / (최종 검색일: 2018년 10월 11일).
67) 일본 食料·農業·農村基本法 (2007年) 第三條 (多面的機能の發揮) (http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2339&vm=04&re=01 (최종 검색일: 2018년 10월 11일).
68) 오현석 외, 앞의 자료, 55면.

러다임의 변화에 따라 다양한 갈등과 이로 인한 분쟁이 발생될 우려가 있다는 점이다. 이러한 농업·농촌 분야에 대한 갈등에 대한 분쟁해결에 있어서 조정 전문가 등 제3자에 의해 해결되는 경우가 거의 없다는 점에서[69] 관련 법의 제정과 조직의 구축, 그리고 관련 전문가의 양성과 경쟁적인 컨텐츠(competitive contents) 및 프로그램의 개발·운영과 같은 대체적 분쟁해결(ADR) 방안을 마련해서 추진하는 것도 고려해야 할 것이라고 생각한다.

Ⅴ. 맺음말

전통적으로 미국의 농업 관련 보전정책과 프로그램은 농업자원 보호 지원 및 환경 보전 영농방식을 실천하는 생산자에게 규제책과 지원책을 병행하는 방식을 취하였다고 볼 수 있다.[70] 즉, 정부의 특정한 정책 프로그램상의 혜택을 받으려면 기본적으로 준수조건을 이행해야 하고 불이행시 프로그램 지원에 대한 수혜가 어렵기에 규제적 측면을 띠면서, 한편으로는 다른 프로그램을 통해 생산자가 자율적인 프로그램 참여 여부 결정 권한을 부여하고 참여자에게만 일정한 지원책을 부여하는 이원화 전략을 도모하고 있다고 할 수 있다.

그러므로 앞에서 살펴 본 각종 프로그램 등 미국의 정책이나 제도와 같이 우리의 경우에도 농업인이 정부정책의 지원을 받기 위해서는 다원적 기능의 내용과 관련된 일정한 조건을 이행할 수 있는 정책들을 발굴하거나 체계화하여야 할 것이다.

또한 농가가 정책수혜를 받기 위해서 반드시 지켜야 하는 이행조건의 적절한 설정과 동시에 이행조건의 준수 여부에 대한 점검시스템의 구축, 모니터링의 강화 등의 실질적인 정책을 추진할 필요가 있다. 특히, 미국의 경우와 같이 지역 단위에서 이행조건 점검체제를 구축하여 이를 확인하고, 불이행시에 이행준수의무 충족 정도 등에 따라 지원금 축소 혹은 환수, 수혜금지 등의 벌칙조항을 마련하여 정책효과를 높이는 한편 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대를 높여 나가야 할 것이다.

---

69) 김수석·허정회·한혜성, 「농업·농촌분야 사회갈등 관리실태와 개선과제」, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2016, 144면.

70) 유찬희 외, 앞의 자료, 37면.

이외에도 우리나라의 농업·농촌에 있어서 노동력의 부족과 이상 기온으로 인한 가축질병의 발생, 저소득과 저성장으로 인해 농업생산의 위험성은 증가하면서도 우리나라 '식량 주권'이 위태로운 정도에 이르러 1970년대만 해도 70~80%를 유지하였던 곡물 자급률이 50% 아래로 떨어졌다.[71]

이와 관련하여 2018년도 미국 농무부 농업법 및 입법원칙(USDA's Farm Bill and Legislative Principles for 2018)에 의하면 청년과 신규 농업인, 퇴역 군인, 제대로 두각을 나타내지 못하는 농업인(underrepresented farmers) 등을 대상으로 토지와 자본에 대한 접촉 기회를 늘려 농업부분에의 진입을 장려하고, 지역 활성화 및 혁신과 기업 활동 지원을 위해 주(states)와 지역공동체간의 파트너 관계를 강화할 뿐만 아니라 규제 완화를 통한 고객서비스의 극대화 방안 등을 모색하고 있는 데 이러한 내용은 우리에게도 참고가 될 것이다.[72]

이제 4차 산업혁명기술과 융합 그리고 농업 패러다임의 전환은 우리나라 농업·농촌에도 대전환의 기회가 될 수 있다. 즉, 우리나라의 우수한 정보통신 기술과 인프라를 이용하여 농업용 빅데이터와 인공지능 플랫폼의 구축, 이를 통한 수요자 중심(user-oriented) 맞춤형 농업을 위한 정책대안의 마련, 농산물 경작기술 등 농업인만이 갖는 풍부한 경험과의 접목, 그리고 농업·농촌의 다원적 기능이 갖는 이점을 최대한 살려 우리나라 농업·농촌의 실질적 질의 향상을 도모해야 할 것이라고 생각한다.[73]

투고일 : 2018.10.26 / 심사완료일 : 2018.12.7 / 게재확정일 : 2018.12.10

71) 농촌진흥청, 「농업 R&D와 4차 산업혁명기술의 융합」보고서, 2017.8, 15면; 김용렬·남숙경·박혜진·송성환, "4차 산업혁명 관련 2017년 농업·농촌 이슈는 무엇이었나?", 연구자료(2018.6), 한국농촌경제연구원, 2018, 105면; 신준섭, "콩 자급률 22%·옥수수 3%… 쌀 수급 매달리다 '식량 주권' 놓친다"(국민일보, 2018. 10. 26.) (https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=005&aid=0001142599&sid1=001&lfrom=kakao)(최종 검색일: 2018년 10월 26일).

72) United States Department of Agriculture(USDA), "2018 Farm Bill & Legislative Principles" (https://www.usda.gov/sites/default/files/ documents/2018-farm-bill-and-legislative-principles.pdf January 24, 2018 (최종 검색일: 2018년 10월 15일).

73) 본 연구는 그 내용이 주로 농업의 다원적 기능을 다루고 있고, 분석변수상의 환경적·기술적 측면을 고려하여 4차 산업혁명에 관한 내용을 언급하고 있으나 4차 산업혁명과의 관련성에 대한 설명은 미약하다는 한계를 갖고 있다.

[참조 문헌]

교육인적자원부 · 농촌진흥청, 「농업 · 농촌의 다원적 기능」, 교육과정자료 376, 2006.12.

권태진, “미국의 지방농정추진제도”, 「세계농업」 제212호, 한국농촌경제연구원, 2018.4.

금태환, “농지법 개정론-농지취득자격증명 및 처분의무를 중심으로”, 「영남법학」 제46권, 영남대학교 법학연구소, 2018, 2면.

김동원 · 박혜진, 「농업 · 농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과」, 한국농촌경제연 구원, 2016.

김수석 · 허정회 · 한혜성, 「농업 · 농촌분야 사회갈등 관리실태와 개선과제」, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2016,

김승종, “미국 농지법에 대한 법적 검토와 시사점”, 「미국헌법연구」 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015.4.

김용렬 · 남숙경 · 박혜진 · 송성환, “4차 산업혁명 관련 2017년 농업 · 농촌 이슈는 무엇 이었나?”, 연구자료, 한국농촌경제연구원, 2018.6.

김태연 · 임정빈 · 이정환. “농업의 존재이유 구현을 위한 대책: 공익형 직불” 「시선집 중」 GSnJ 제234호, GSnJ Institute, 2017.4.21.

농림수산식품교육문화정보원, “미국 2014 농업법 분석”, (해외조사 2014 - 04), EPIS World Trade & Policy Research, 2014.02.24.

농촌진흥청, 「농업 R&D와 4차 산업혁명기술의 융합」 보고서, 2017.8.

박수혁, “한국 농업법의 역사와 일반이론,” 「토지법학」 제25권 제1호, 한국토지법학회, 2009.6.30.

사동천, “경자유전의 원칙”, 「홍익법학」 제18권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2017.

산업통상자원부, http://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/psum/(최종검색: 2018년 10월 12일).

오유진, “4차 산업혁명시대의 한국 농업”, 「산은조사월보」 제744호, 이슈분석, 2017.11.30.

오현석 · 임정빈 · 김종인, 「EU와 미국의 농업 직불제 운영내용과 점검체계」, 한국농 촌경제연구원, 2017.12.

유찬희 · 이명기 · 남숙경 · 임정빈 · 심영규 · 김상태, 「주요 국가의 다원적 기능 관련 법 · 제도 현황 분석 및 국내 활용 방안 연구」 정책연구보고서, 한국

농촌경제연 구원, 2017.
임정빈, “2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요내용 및 시사점”, 「세계농업」 제69호, 한국농촌경제연구원, 2014.
정현희 · 이관률 · 허남혁 · 유학렬 · 권오성 · 김영수 · 김현숙 · 이영옥, 「농업의 다기능성과 다 기능 농업 활성화 정책」, 충남발전연구원, 2013.
조국현, 「미국 재산법」, 박영사, 2017.
지성태 · 이현근 · 이수환 · 유정호, 「FTA 이행에 따른 농산물 수입구조 변화와 정책과 제」, 농촌경제연구원, 2016.
황수철, “농정패러다임은 어떻게 진화하고 있는가?” 「농정연구」 제51권, 농정연구센터, 2014.
황수철, “생산주의농업에서 다기능 농업으로.” 「농정연구」 제58권, 농정연구센터, 2016년 여름.
황영모 · 이민수 · 신동훈 · 배균기, 「농업 농촌의 다원적 기능과 지원 프로그램 연구」, 전북연구원, 2016.

Barlaw Burke and Joseph Snoe, 「Property」(4th ed.,), Wolters Kluwer, 2012.
Dan Nosowitz, “The Farm Bill Expired…Bad News for Many”, Modern Farmer. 2018.10.5.
Evgeniya Anisimova, “Public expenditure in agriculture: trends, “black boxes”, and more”, The CGIAR Research Program on Policies, Institutions, and Markets (PIM) (http://pim.cgiar.org/2016/01/12/public - expenditure-in -agriculture-interview/(최종검색일: 2019년 10월 9일).
FAO. Roles of Agriculture Project: Project Brief, 2007.
Harold A. Linstone, “New era – New challenge”, Technological Forecasting and Social Change, 1994.
Leo Maier and Mikitaro Shobayashi. “Multifunctionality: Towards an Analytical Framework”, OECD, 2001.
Megan Stubbs(a), “Conservation Compliance and U.S. Farm Policy”. Congressional Research Service Report, October 6, 2016.
Megan Stubbs(b), “Agricultural Conservation: A Guide to Programs”, April 17, 2018, Congressional Research Service Report, U.S. Department of Agriculture, “FY 2018 Budget Summary”.
U.S. Department of Agriculture, May 11, 2017 Report to Congress.

U.S. Senate Agriculture Committee, “As Promised, Senate Agriculture Committee Leaders Find Common Ground in Bipartisan Farm Bill”, https://www.agriculture.senate.gov/newsroom/rep/press/release/as-promised-senate-agriculture-committee-leaders-find-common-ground-in-bipartisan-farm-bill, 06.08.18 (최종검색일: 2018년 10월 15일).

USDA Conservation Compliance Process.

일본 농림수산성, 농촌진흥국농촌정책부, “農業の多面的機能とは？”, http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/tamen/ (최종 검색일: 2018년 10월 11일).

일본 食料‧農業‧農村基本法 (2007年) 第三條(多面的機能の發揮), http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2339&vm=04&re=01 (최종 검색일: 2018년 10월 11일).

[국문초록]

미국의 농업법과 농업정책:
제4차 산업혁명 시대에 있어서 농업의 다원적 기능을 중심으로

조 국 현*

최근 들어 제4차 산업혁명에 대한 논의가 고조되면서 많은 나라들이 거의 모든 분야에 걸쳐 이에 대한 정책이나 제도 등을 마련·시행, 네트워크에 기반한 ICT 기술 등을 통해 새로운 서비스와 가치를 창출하고 하고 있다. 우리나라 역시 민·관합동의 대통령 직속 4차산업혁명위원회를 구성하여 이에 대한 종합적인 국가전략과 실행계획의 마련, 인공지능·ICT 등 핵심기술의 확보 및 기술혁신형 R&D 성과창출, 그리고 신산업·신서비스 육성 등에 대한 노력을 다하고 있다.

이러한 상황은 농업분야에 있어서도 마찬가지로서 농업정책 패러다임의 변화와 농업·농촌에서의 다원적 기능 등에 관한 논의와 맞물려 활발하게 전개되고 있다. 즉, 최근 농업정책은 그 대상을 농업에서 농업·식품·농촌으로, 농촌의 성격은 농업의 생산 공간에서 농업 생산은 물론이고 농업인과 비농업인이 함께 어울어져 살아가는 생산·정주·휴양 등 복합기능 다시 말해 다면적 기능을 담당하는 공간으로 역할을 전환하려고 하고 있다.

하지만, 우리나라의 법제가 최근 강조되고 있는 이러한 농업의 다면적 기능을 뒷받침할 수 있는 근거를 충분히 제시하고 있지 않다. 그리하여 우리나라 농업은 현실에 있어서 농업인의 감소와 고령화로 인해 노동력 부족과 함께 새로운 변화에 적절하게 대처하지 못해 농업 발전에 '걸림돌'이 되고 있는 것도 사실이다.

반면, 이른바 농업 선진국들은 농업·농촌이 발휘하는 다면적 기능 유지를 위해 농업과 농촌 지원이 필요하다는 정당성을 명문화하고, 이를 근거로 국민적 공감대 형성 속에 지속적으로 농업과 농촌지원의 확대 논리로 활용해 나가고 있다. 특히, 미국의 농업법을 비롯한 관련 법제는 농업의 다면적 기능을 유

* 법무법인 정도, 미국(뉴욕주) 변호사(Ph.D./S.J.D.).

지・강화하는 방향으로 정책을 추진하고 있다.

이에 본 논문은 우리나라에서의 농업의 다면적 기능을 강화하기 위해 미국의 법제를 환경적・기술적 측면, 조직적・인적 측면, 법적・제도적 측면에서 분석하였고, 이는 향후 우리나라의 법제와 정책을 마련함에 있어서 시사하는 바가 있을 것이라고 생각한다.

주제어 : 다원적 기능, 다중개념, 미국 농업법(Farm Bill), 미국의 농업 정책, 보전의무의 준수

[Abstract]

Agricultural Law and Policy in the United States: Focus on the Multifunctionality in Agriculture in the midst of a Fourth state of Industrial Revolution

Cho, Gug-Hyeon*

Recently, the importance and function has been accelerated to be more varied and increased for the sustainability and multifunctionability, etc. in the midst of the fourth stage of the industrial revolution and the paradigm shift in agriculture in Korea. Based on this, this paper deals with the agricultural law and policy in the United States focusing on the multifunctionality in agriculture.

The goal in relation to this paper, therefore, is to be responsive to the producers regarding multifunctionality with reducing regulatory burdens, shifting a paradigm in the area of agriculture.

To analysis it, this paper introduces four factors with legal and institutional factor by adopting the Linstone's multiple perspective concept, which consists of three factors, technological factor, organizational factor, and personal factor.

This paper suggests that Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA) in Korea should strive to be the most efficient, effective, and user-oriented approach to achieve this goal based on the four factors.

In addition, it would be necessary for lawmakers or general managers in public sectors to hear from the producers on the front lines of Korean agriculture in order to develop a set of policies and institutions for considerations as they draft a bill and other important legislation beneficial to multifuncitonality in agriculture and agricultural economy.

Key words : multifuncitonality, multiple perspective concept, Farm Bill, agricultural law and policy, U.S.A. conservation compliance

* Law Firm Jeong Do, Attorney at Law admitted and licensed in the State of New York(Ph.D./S.J.D.).