

농업환경의 개념에 관한 법률적 논의 현황과 문제점 분석*

김 태 연**

The Use of Agri-environment Concept in the Legislation and the Improvements in South Korea

Kim, Tae-Yeon

This study analyses the use of agri-environment concept in South Korean laws and tries to identify the limitations and improvements. The agri-environment has been used in the EU agricultural policy since the mid 1980s, and now became the most important policy in the rural development policy. It has been regarded as a concept explaining the various factors for agricultural production. However, the EU defines it as results of agricultural production which includes not only environmental and natural features but also social and historical resources in rural areas. This definition has played a key role in the 2013 reform of the CAP. Because many developed countries are implementing the agri-environmental policy, South Korea needs to introduce it soon. In doing so, this research explores how the current South Korean laws are dealing with the relationship between agriculture and environment. It reviews 34 laws in total and finds out neither act applying the concept of agri-environment, nor recognizing the role of agricultural production in biological and environmental conservation. Nevertheless, this research identifies that some acts could be a basis for introducing agri-environmental policy in South Korea if they may complement the interrelationship between the agricultural production and conservation of rural resources.

Key words : *agri-environment, agri-environmental policy, agricultural law, environmental law, public goods*

* 이 연구는 2017학년도 단국대학교 대학연구비 지원으로 연구되었음.

** Corresponding author, 단국대학교 환경자원경제학과 교수(tykim@dankook.ac.kr)

I. 서 론

제2차 세계대전 이후 농산물 생산량을 증대시키고자 하는 농업의 산업화 정책은 1980년대 중반 세계적인 농산물 공급과잉 상태를 초래했고, 이를 해결하기 위한 방안으로 진행된 것이 UR 협상이었다. 선진국을 중심으로 진행되면서도 전세계 많은 국가들에게 적용되는 협정문을 도출한 이 협상을 통해서 세계적인 농정개혁이 진행되었다. 주로 생산량을 증대시키는 농업정책을 축소하고 농업의 공공재적인 역할을 강화하는데 중점을 둔 이러한 농정개혁은 2000년대에 들어와서 선진국 농정의 일반적인 경향으로 정착되었다. 각국마다 자신들의 상황에 따라 약간의 차이는 존재하지만 농업의 환경보전 기능을 강화시키는 방향으로 농정을 개혁하는 추세는 최근 거의 모든 선진국 농정에서 나타나고 있다. 특히, EU는 2013년 개혁에서 농가들의 ‘환경보전’ 활동 수행여부를 주요 농업보조금의 지급기준으로 도입(CEC, 2013)하였다.

이러한 세계적인 추세에 따라서 우리나라도 농업의 환경보전 및 공공재 공급 기능을 강화할 필요가 있다. 농업정책에 대한 세계적인 협상에서 불이익을 받지 않기 위해서는 어느 정도 선진국의 추세를 반영하는 농정의 개혁이 필요한 것이 사실이다. 이는 단지 선진국을 무조건적으로 따라하는 농정이 아니라 선진국이 농업과 농가를 효과적으로 보호하는 방법을 농정의 사례로 도입하여 우리 실정에 맞게 창조적으로 변형하여 적용하는 것이 필요하기 때문이다. 특히, 농업의 환경보전 및 공공재 공급을 강화하기 위한 정책은 그 동안 우리나라에서 거의 도입된 적이 없기 때문에 더욱 더 선진국의 사례를 참고하여 수용하는 것이 필요한 분야이다.

이런 측면에서 1980년대 중반부터 EU에서 시작된 농업환경정책(Agri-Environmental Measures)은 우리나라 농정개혁을 위한 반드시 검토해야 할 정책이다. 1985년 EU 규정 797/85의 제19조(CEC, 1985)를 통해서 도입된 환경민감지역시책(Environmentally Sensitive Areas Scheme: 이하 ESA)으로 시작된 농업환경정책은 EU에게도 ‘농업환경(Agri-Environment)’이라는 새로운 용어를 탄생시켰으며 이를 정책적으로 정착시키는 과정을 경험하였다. EU에서도 ‘농업환경’이라는 용어를 법률에서 정식으로 사용하기 시작한 것은 2000년 개혁(CEC, 1999)에서 부터이고, 농업환경정책(Agri-Environmental Policy)가 학문적으로 정의된 것도 1999년에 이르러서이다(Hanley & Oglethorpe, 1999). 이와 같이 농업환경정책의 선도국가인 EU에서도 이런 새로운 개념을 정착시키기 까지 약 10여년의 기간이 걸렸다는 것은 우리나라에서도 새로운 정책을 실시하기 이전에 이와 관련된 적절한 개념 논의가 필요함을 시사한다고 할 수 있다.

따라서 이 연구에서는 농업환경의 개념을 우리나라 법률에서는 어떻게 적용할 수 있는지를 살펴보기 위해, 농업관련 법률을 대상으로 ‘환경(Environment)’ 개념을 어떻게 사용하고 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해서 우선 농업환경의 개념을 정의하고 ‘농업’과 ‘환경’

의 개념을 동시에 포함하고 있는 법률을 국가법령정보센터의 검색엔진을 통해서 추출하였다. 그리고 추출된 법률에서 농업과 환경의 개념을 어떻게 다루고 있는지 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 결론에서는 환경친화적인 농업활동을 장려하기 위해서 우리나라 법률이 어떻게 개선되어야 하는지에 대해서 제시하고자 한다.

II. 농업환경의 개념

1. 농업환경의 이론적 개념

‘농업환경(Agri-environment)’이라는 용어는 전통적으로 농업에서 사용하고 있었던 개념은 아니다. 단순히 농업생산과 관련된 여러 가지 요소들, 말하자면 농산물 생산과 관련된 모든 것을 농업환경이라고 생각할 수 있는데, 이런 관점에서 농업계에서는 이 용어를 특별한 정의 없이, 통상적으로 농업생산에 사용되는 자원이라는 개념으로 토양, 물, 공기, 생태계 등의 환경요소를 의미하는 것으로 해석되어 왔다(Kim et al., 2011). 즉, 농업활동을 농산물 생산이라는 역할에만 특정한 매우 협소한 의미의 개념이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 농업활동에 활용될 수 있는 모든 자원을 농업환경이라고 개념화하고 있는 것이다.

이와 달리 1980년대부터 유럽을 중심으로 농업활동과 환경보존 간의 관계를 설명하기 위해서 활용된 농업환경(Agri-Environment)의 개념은 농업활동으로 인해서 조성된 농촌지역의 경관, 생물다양성, 역사적 유적, 문화적 유산 등을 통칭하여 일컫는 것이다 즉, 농산물을 생산하는 농업인의 활동을 통해서 나타난, 말하자면, 인공적으로 조성된 환경을 의미하는 것으로 자연적인 작용으로만 형성된 ‘자연환경’에 대비되는 용어로 간주할 수 있다. 이런 측면에서 농업환경은 농업활동에 따라 직접 또는 간접적으로 나타나는 모든 결과물을 포괄하는 개념으로 정의할 수 있다.

따라서 농업생산의 요인으로서의 농업환경은 단순히 농업생산 관련 학문 분야에서만 다루는 개념이었지만, 농업생산의 결과로서의 농업환경은 농업생산을 포함하는 모든 자연과 학문분야와 경제, 사회, 문화, 역사 분야도 모두 포괄하는 매우 광범위한 학문분야에서 활용하는 개념으로 확대되었다. 즉, 기존의 단순하고 습관적인 정의에서 벗어나 새로운 영역을 지칭하는 개념으로 인식되어야 할 필요가 있는 것이다.

이러한 측면에서 농업환경에 관한 정책을 농업환경정책(Agri-Environmental Policy)이라고 할 수 있는데, 이를 ‘정부나 농업관련 기관이 농업예산을 활용하여 환경재 생산을 촉진하거나 환경적 악영향을 줄이고자 하는 정책’(Hanley & Oglethorpe, 1999)이라고 정의하고 있다. EU의 농업환경정책을 근간으로 제시되고 있는 이 개념은 결국, 농림축산업과 관련된 제반 활동이 농촌지역의 경관과 국토의 모습을 형성한다는 인식에 따라 농림축산물 생산활동이

농촌지역의 환경, 문화, 역사, 경관의 유지, 보존, 복원에 기여할 수 있도록 유도하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 즉, 농업 활동의 공익적 가치를 제고하는 정책이라고 할 수 있다.

2. 농업환경의 법적 개념

농업환경(agri-environment) 개념을 공식적으로 법률에 적용한 것은 EU 규정 1257/1999(CEC, 1999)이다. EU가 농업환경정책을 공식적으로 도입한 것은 1985년 규정 797/87(CEC, 1985)에 의해서 이고, 이를 EU 전체에 확대한 것은 규정 2078-92(CEC, 1992)이다. 그러나 이 두 법안에서는 ‘농업환경(agri-environment)’이라는 개념을 사용하지 않고 있다. 즉, 규정 797/85에서는 환경민감지역시책(ESA)을 도입하는 규정을 제시하고 있으며, 규정 2078/92는 그 제목 자체가 “전원유지와 환경보호에 필요한 농업생산방법에 관한 규정(On agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside)”이지만 여전히 ‘농업환경’이라는 용어는 사용하지 않고 있다. 그러다가 CAP (Common Agricultural Policy) 2000년 개혁에서 도입된 농촌개발정책(Rural Development Policy)을 실시하기 위한 법률로 도입된 규정 1257/1999에서 처음으로 ‘농업환경(agri-environment)’이라는 용어를 사용한다.

구체적으로는 규정 1257/1999의 서문에서 92년도에 도입된 규정 2078/92를 농업환경 규정으로 명시적으로 언급하고 있으며, 제22조에서 농업환경을 “환경을 보호하고 전원지역을 유지·관리하는 농업생산방법(agricultural production methods designed to protect the environment and to maintain the countryside)”(CEC, 1999, 90)라고 정의하고 있다. 결과적으로 농업환경 개념을 명확하게 정의한 것은 1999년이지만 실질적으로 이를 법적으로 도입한 것은 1992년 규정 2078/92에 의해서 이루어졌다고 할 수 있다. 이 규정을 토대로 지원되는 농업활동의 내용은 Table 1에서 보는 바와 같이 1999년 규정에서 좀 더 포괄적으로 정의되었다.

즉, 1992년 규정에서는 (a) 비료와 작물방제제의 사용감소; (b) 보다 조방적 형태의 경종 생산으로의 이행; (c) 조사료 면적당 양 및 소 사육두수의 감소; (d) 환경·자원의 보호와 경관의 유지요청과 양립하는 기타의 생산방법의 실시, 멸종위기에 있는 지방적 품종의 가축 사육; (e) 방기된 농지 또는 임지의 유지; (f) 환경관련을 위한 토지이용 특히, 바이오텍(야생생물의 생식공간) 창출을 위한 보유지 또는 자연공원의 설치 등을 목적으로 하는 농지의 장기휴경(최소 20년); (g) 여가활동과 공공의 이용을 위한 토지의 관리 등 총 7가지를 제시하고 있다(CEC, 1992). 그런데, 1999년 규정에서는 (a) 환경, 경관 및 그 요소, 자연자원, 토양, 유전적 다양성을 보호하고 개선하는 영농활동; (b) 환경친화적인 조방적 영농과 저투입 초지 관리 활동; (c) 훼손될 우려가 있는 높은 가치가 있는 영농환경의 보존; (d) 농지의 경관과 역사적 유적의 유지; (e) 영농활동에 환경계획의 적용 등 5가지로 구체화되었다(CEC, 1999).

Table 1. The aid programmes of agri-environmental measures of the EU

Regulation 2078/92, Article 1.	Regulation 1257/1999, Article 22.
<ul style="list-style-type: none"> (a) the use of farming practices which reduce the polluting effects of agriculture, a fact which also contributes, by reducing production, to an improved market balance; (b) an environmentally favourable extensification of crop farming, and sheep and cattle farming, including the conversion of arable land into extensive grassland; (c) ways of using agricultural land which are compatible with protection and improvement of the environment, the countryside, the landscape, natural resources, the soil and genetic diversity ; (d) the upkeep of abandoned farmland and woodlands where this is necessary for environmental reasons or because of natural hazards and fire risks, and thereby avert the dangers associated with the depopulation of agricultural areas; (e) long-term set-aside of agricultural land for reasons connected with the environment; (f) land management for public access and leisure activities ; (g) education and training for farmers in types of farming compatible with the requirements of environmental protection and upkeep of the countryside. 	<ul style="list-style-type: none"> (a) ways of using agricultural land which are compatible with the protection and improvement of the environment, the landscape and its features, natural resources, the soil and genetic diversity, (b) an environmentally-favourable extensification of farming and management of low-intensity pasture systems, (c) the conservation of high nature-value farmed environments which are under threat, (d) the upkeep of the landscape and historical features on agricultural land, (e) the use of environmental planning in farming practice.

Source : CEC, 1992; 1999.

그러나 우리나라에서는 학문적인 차원에서도 농업환경 개념이 논의되지 못했을 뿐만 아니라 법적으로도 도입되지 못하고 있다. 즉, 세계적인 논의에서 사용되고 있는 농업환경의 개념에 대해 별도의 의미를 인식하지 못했던 우리나라에서는 지금까지 농업환경이 농산물 생산 활동에 동원되는 자원으로 해석되는 좁은 의미의 개념으로 통용되고 있다. 따라서 농업환경자원의 보전이란 농산물의 효율적인 생산을 위해서 토양, 물, 대기, 생태계 등을 관리하는 것을 의미하는 것이며 생물다양성이나 생태계의 보전, 다양한 경관 보전을 의미하는 개념이 아니다. 이러한 개념적 한계를 고려하여 우리나라 법률에서 농업과 환경과의 관련성에 대해서 어떻게 인식하고 있는지 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 농식품부 소관 법률의 농업환경 개념 검토

이 연구에서는 농업과 환경을 동시에 고려하고 있는 법률을 검토하고자 한다. 이를 위해 법제처 국가법령정보센터의 검색엔진을 통해서 농업과 환경에 관한 법률을 추출하고 이들의 주요 내용을 살펴보면서 농업활동과 환경보존에 대해서 어떻게 다루고 있는지 살펴보았다. 총 34개의 법률을 검토하였는데, 이 중 농림축산식품부(이하 농식품부) 소관 법률이 총 11개이고 기타 부처 법률이 23개이다. 이들 법률을 검토함으로써 농업환경자원 보전을 위한 법령으로 활용 가능한 법률의 존재 여부를 검토하고 그 문제점을 분석해 보고자 한다.

우선, 이 연구에서 농식품부 소관 법률 총 10개를 검토하였다. 농식품부가 농업활동에 대해 직접적인 책임을 갖고 있는 부처이기 때문에 농업과 환경 간에 어떤 연계관계를 인식하고 있는지를 파악하는 것은 향후 농촌자원관리 정책을 도입하는데 있어서 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다. 따라서 농식품부의 법률 중 농업활동과 환경과의 관련성을 기준으로 법률의 내용을 분석하고자 한다.

Table 2. Agri-environmental related laws of MAFR

Ministry	Name of law
Ministry of agriculture, food, and rural affairs (11)	<ul style="list-style-type: none"> - Framework act on agriculture, rural community and food industry - Act on the promotion of environment-friendly agriculture and fisheries and the management of, and support for organic foods, ETC - Act on the preservation, management and use of agro-fishery briosources - Special act on the improvement of dwelling conditions and promotion of remodelling of agricultural and fishing villages - Fertilizer control act - Control of livestock and fish feed act - Agrochemicals control act - Animal protection act - Plant protection act - Act on the protection of new varieties of plants - Special act on the improvement of the quality of life of farmers, foresters and fishermen and the promotion of development of agricultural, mountain and fishery areas

Source : National law information center (<http://www.law.go.kr>)

1. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

농림축산식품부의 정책에 대한 가장 포괄적인 근거를 제공하고 있는 이 법에서는 농업과 농촌의 가치와 역할에 대해 매우 세부적으로 규정하고 있다. 우선, 제2조의 기본이념에

서 농업을 식품공급과 국토환경의 보전에 이바지하는 기능을 수행(1항)하고, 농촌은 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활공간으로 발전(3항)시켜야 한다고 규정하고 있다.

이러한 기본이념을 바탕으로 제2장(농업·농촌 및 식품산업 정책의 기본방향)에서는 농업의 다양한 기능에 대해서 서술하고 있는데, 그 중 환경과 관련된 내용을 보면, 농지이용 및 보전, 농업·농촌의 공익기능 증진 정도에 불과한 실정이다. 농지이용 및 보전에 관한 내용도 농지의 농업적 이용을 규정하고 있을 뿐 농지의 생물다양성이나 서식지 유지와 같은 환경자원의 보전에 관한 내용은 포함하고 있지 않다.

Table 3. Basic philosophy of framework act on agriculture, rural community and food industry

Article 2 (Basic Philosophy)

The basic ideologies of this Act are as follows:

1. As a key industry carrying out economic and public functions by ensuring the stable supply of safe agricultural products and quality food for the citizens and contributing to conserving the environment of the national territory, agriculture shall be encouraged to serve as a foundation for the economic, social, and cultural development of the citizens;
2. Farmers shall be encouraged to become major economic players realizing an income in balance with those of workers engaged in other industries based on autonomy and creativity;
3. Rural communities shall be encouraged to preserve their unique traditions and culture and be developed into an industrial and living space providing a pleasant environment to the citizens in order to be passed down to future generations.

Source : Framework act on agriculture, rural community and food industry

농업과 농촌의 공익 기능에 대해서는 제9조에서 ‘식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전’으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 공익기능의 함양을 위해 농업이 현재의 생산활동 이외에 어떤 활동을 추가적으로 해야 하는지에 대해서 전혀 언급하고 있지 않아서 당연히 농업생산 그 자체로 함께 이루어지는 기능으로 판단되고 있다. 결과적으로 농식품부 정책의 근간이 되는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서는 농업과 환경과의 관련성에 대해서 명확하게 인식하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 농업생산이 미치는 환경적인 순기능과 역기능을 정책적으로 어떻게 대처해야 할 것인지에 대한 인식이 전혀 형성되어 있지 못하다고 할 수 있다.

2. 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」

1997년 12월에 「환경농업육성법」으로 제정되어 친환경농업을 지원하기 위한 법률로 발전되어 왔다. 여러 차례의 개정과정을 거치면서 친환경농산물 인증 및 관리 등을 포함한

제반 규정들이 추가되었다. 이 법은 제1조에서 ‘농어업의 환경보전 기능을 증대시키고 환경오염을 줄이는’ 것을 목적으로 천명하고 있어서 농식품부 관련 법률 중에 환경보전을 직접적인 목적으로 천명한 유일한 법률로 판단된다. 또한 제9조 농어업으로 인한 환경오염 방지에 관한 규정에서 농약, 비료, 가축분뇨 및 폐자재와 폐수로 인한 환경오염 방지를 규정하고 제10조에서는 농어업 자원의 보전 및 환경개선을 위한 시책의 추진을 규정하고 있다. 따라서 농업생산활동 과정에서 발생하는 환경오염을 줄이기 위한 노력이 필요함을 지적하고 있다.

그럼에도 불구하고 이 법규의 환경보전 관련 내용들은 환경오염을 일으키는 특정한 요소의 발생을 줄이자는 선언적인 방식의 규정일 뿐이며 이를 위해서 구체적으로 농업생산활동이 어떻게 실천해야 하는지에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다. 또한 환경오염을 일으키는 요소의 발생을 억제하는 농업생산활동을 실천했을 경우 어떤 지원을 농가들이 받을 수 있는지에 대해서도 규정하고 있지 않고, 또 과도하게 환경오염 물질을 방출하는 경우 어떤 법적 또는 제도적 제재를 받는지에 대한 규정도 없다.

따라서 농식품부 소관 법률 중 가장 직접적으로 환경보전과 연계되어 있는 이 법에서 조차도 농업생산활동과 환경 간의 연계관계에 대해서는 명확하게 밝히지 못하고 있다. 다만, 친환경 농산물의 생산을 통해서 환경보전과 소비자에게 식품을 공급하는 역할을 하는 것에 그치는 것으로 판단하고 있다. 농산물 생산 이외에 친환경농업을 통해서 얻을 수 있는 환경보전 효과에 대해서는 전혀 언급하고 있다. 즉, 기후변화, 생물다양성, 지하수 및 하천오염, 토양오염을 친환경농업을 통해서 어떻게 감소시킬 수 있는지에 대한 언급은 없는 상태에서 친환경 농산물의 생산이 모든 환경문제를 해결해 주는 것으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

3. 기타 농식품부 소관 법률 검토

앞서 다룬 법률 이외에 농식품부 소관 법률에서 환경자원의 보존을 언급하고 있는 법률로는 「농어민 삶의 질 향상 특별법」, 「농업생명자원의 보존 및 이용에 관한 법률」 등에 불과하다. 「농어민 삶의 질 향상 특별법」은 경관보전이나 국가농업유산 제도에 대한 규정을 하고 있을 뿐이고, 「농업생명자원의 보존 및 이용에 관한 법률」은 종자의 활용에 관한 법률이기 때문에 농업활동을 통한 환경자원 보전에 적용하는 법률이라고 하기 어렵다.

이외에 특히 문제가 되는 것은 농업생산활동 과정에서 환경에 악영향을 미치고 있는 「화학비료법」, 「사료법」, 「농약관리법」에서도 환경오염을 저감시키기 위해 농업생산과정에서 무엇을 고려해야 하는지를 명확히 언급하고 있지 않다는 것이다. 작물과 가축 및 토지의 종류에 따라서 투입자재가 미치는 영향이 모두 다른 상황에서 이들 화학적인 투입자재가 환경에 미치는 영향에 대해서 농민들이 인식할 수 있도록 하는 장치가 전혀 마련되어 있지

못하다는 것은 농업환경보전 측면에서 보면 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다.

이러한 상황에 「동물보호법」, 「식물방역법」, 「식물신품종보호법」에서도 동일하게 나타난다. 말하자면, 이들 법률 내에 야생동식물 보전에 관한 내용이 전혀 포함되어 있지 않다는 것이다. 따라서 농민들이 재배하거나 사육하는 농축산물에 대해서는 관리하지만 그 이외에 농민들이 그 과정에서 파괴하는 야생동식물에 대해서는 전혀 관심을 두고 있지 않다는 문제가 있다. 여기에 「가축분뇨 자원화 이용 촉진에 관한 규칙」에서도 주변 지역의 환경을 보전하기 위한 활동에 대한 규정이 전혀 포함되어 있지 않다.

그러므로 농업활동이 농촌지역의 다양한 환경자원을 활용하여 농산물을 생산한다는 인식을 기반으로 해서 농업생산과정에서 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화해야 한다는 인식이 농식품부 소관 법률에는 전혀 나타나고 있지 않다. 즉, 현 상황에서는 농식품부의 법률과 이에 따르는 정책이 농업생산의 지속성을 보장하고 있다고 보기 어려운 상황이다.

IV. 기타 법률의 농업환경 개념 검토

농식품부 이외 부처의 법률로는 국무조정실, 환경부, 국토부 및 과학기술정보통신부의 법률을 검토하였다. 환경부 법률 17개, 국토부 법률 4개 그리고 국무조정실과 과학기술정보통신부 소관 법률 각각 1개씩을 검토하였다. 주요 검토결과를 살펴보면 다음과 같다.

Table 4. Agri-environmental related laws of other departments

Ministry	Name of law
Office for government policy coordination	- Framework act on low carbon, green growth
Ministry of environment (17)	<ul style="list-style-type: none"> - Framework act on environmental policy - Act on the conservation and use of biological diversity - Water environment conservation act - Wetlands conservation act - Wildlife protection and management act - Act on the prevention of light pollution due to artificial lighting - Act on the adjacent, utilization and benefit-sharing of genetic resources - Natural environment conservation act - Soil environment conservation act - Clean air conservation act - Act on the management and use of livestock excreta

Ministry	Name of law
	<ul style="list-style-type: none"> - Sustainable development act - Environmental impact assessment act - Environment improvement expenses liability act - Act on the integrated control of pollutant-discharging facilities - Drinking water management act - Act on the national trust of cultural heritages and national environment assets
Ministry of land, infrastructure and transport (4)	<ul style="list-style-type: none"> - Landscape act - Act on the survey, planning and management of water resource - Groundwater act - River act
Ministry of science and ict	<ul style="list-style-type: none"> - Act on the aquisition, management, and utilization of biological research resources

Source : National law information center (<http://www.law.go.kr>)

1. 국무조정실 법률

국무조정실 법률로는 「저탄소 녹색성장 기본법」을 검토하였다. 이 법은 2010년 1월, 다수 부처와 개별 법률에 분산되어 있는 기후변화와 지구온난화, 신·재생에너지 및 지속가능발전 대책 등을 통합적으로 수립하기 위한 녹색성장위원회의 설립 등 추진체계를 구축하고 이를 위한 각종 제도적 장치를 마련하기 위하여 제정된 것이다. 따라서 이 법을 통해서 농업환경이 어떻게 다루어지고 있는 것을 살펴봄으로써 국가적으로 농업의 환경보전 기능에 대해 인식하고 있는 수준을 파악할 수 있을 것이다. 실제 녹색성장의 기반이 되는 자연환경의 보전과 복원은 농업의 환경보전적 활동을 통해서 가능하기 때문에 녹색성장의 실질적인 추진과 그 효과를 제고하기 위해서는 농업환경을 고려하는 것이 필수적인 부분이라고 할 수 있다.

그러나 제3조의 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙에서 농업의 활동이나 농촌의 환경자원을 보존하는 활동을 고려하는 내용이 전혀 포함되어 있지 않다. 또한 제49조 4항에서는 ‘국가·지방자치단체 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다.’는 규정을 제시하고 있음에도 불구하고 농업생산 활동에 대한 언급이 전혀 없다. 또 제51조 녹색국토의 관리에 관한 조항에서도 역시 국토를 친환경적으로 관리하는데 중추적인 역할을 그 동안 담당해왔던 농업에 대한 언급이 전혀 없다.

따라서 이 법의 인식으로 본다면, 국가적인 녹색성장의 전략에서 가장 중추적인 역할을

해야 할 농업의 자연자원 보존 활동에 대한 인식이 매우 부족하다는 것을 알 수 있다. 이는 국가적으로 환경보전에 대한 개념을 기존에 우리 국토가 갖고 있는 다양한 자원을 보존하는 것이 아니라 환경공학적인 기술을 통해서 오염을 줄이는 것에 중점을 두고 있다는 것을 반증하는 것이다.

한편, 녹색성장 전략을 마련하는데 있어서 이 법이 부여하고 있는 농업의 역할은 제55조 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충에 관한 조항에서 볼 수 있다. 여기서는 ‘에너지 절감 및 바이오 에너지 생산을 위한 농업기술 개발…… 친환경 농산물 생산 기술을 개발하여 화학비료·자재 및 농약사용을 최대한 억제(1항)’, ‘농지의 보전 및 조성을 통한 탄소흡수원 확충(2항)’, ‘기후변화에 대응할 수 있는 신품종 개량을 통한 식량자립도 증대(4항)’ 등을 규정하고 있다. 즉, 농업의 환경보전 기능을 친환경 농업활동에 국한해서 규정하고 있는 것이며, 농업의 전반적인 환경보전 기능은 부정적으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 이는 그 동안 근대적인 농업생산방법이 적용되면서 농업생산이 환경을 악화시키는 활동이었다는 인식에 근거한 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 제55조 1항에서 규정하고 있는 내용을 근거로 해서 화학자재와 농약을 사용을 줄이는 저투입농법의 지원을 가능하게 하는 근거로 활용할 수 있다고 판단된다.

2. 환경부 법률

우리나라의 환경법은 기본법적인 역할을 하는 「환경정책기본법」과 오염매체별·분야별 대책법의 성격을 갖고 있는 개별 환경법으로 구성되어 있다. 이러한 환경법 체계는 ‘환경’에 대한 시대적 상황과 가치관, 현안 문제와 우선순위에 대한 정부의 철학 등이 반영된 결과라고 할 수 있을 것이다. 그 결과 단일법이 아닌 복수법 체계를 가지게 되었고 이러한 복수법 체계는 환경오염에 대해 신속하고 효과적인 대처를 할 수 있고 복잡해지는 환경문제에 능동적이고 신속적으로 반응할 수 있다는 장점을 가진 반면, 수범자인 국민의 접근 및 이해가 쉽지 않고 비효율성과 비체계성을 야기할 수 있다는 단점도 가진다(Lee, 2012).

이러한 환경법의 체계는 농업법제에 환경보전과 환경오염 방지, 생명자원의 보존과 관리, 자연경관의 보전 및 훼손 방지와 같은 환경관련 규정의 제정에 영향을 미치게 된다. 그 결과 농업·농촌의 현안과 관련된 법률이 제정될 때마다 해당 현안과 관련된 환경관련 규정이 법조문에 포함되어 농업·농촌의 환경관련 법제도 역시 환경법제와 같이 복수법 체계의 형태를 보이게 되었다. 환경부가 담당하고 있는 법률에서는 농업과 환경 관련 사항을 어떻게 인식하고 있는지 살펴보고자 한다.

1) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」

이 법은 생물주권을 강화하려는 국제적 추세에 대응하기 위하여 국가생물다양성전략 수

립, 국가 생물종 목록 구축, 생물자원 국외반출 승인 및 외국인의 생물자원 획득 신고, 국가 생물다양성센터 운영, 생물자원 이익 공유 및 전통지식 보호, 생태계위해 외래생물 관리 등에 관한 제도적 기반을 마련하기 위해 제정된 것이다.

농업활동과 관련해서는 제16조 생물다양성 관리계약에 관한 조항에서 ‘토지의 소유자·점유자 또는 관리인과 경작방식의 변경, 화학물질의 사용 감소, 습지의 조성, 그밖에 토지의 관리방법 등을 내용으로 하는 계약(1항)’을 통해 야생생물을 보호할 수 있도록 하였다. 특히 이 활동으로 인하여 발생하는 비용에 대해서 ‘실비보상(2항)’을 할 수 있도록 함으로써 구체적인 지원을 시행할 수 있는 근거를 마련해 놓았다. 또한 제15조의 생태계 보전 및 복원 지원 등에 관한 조항에서 정부나 지자체가 복원 및 보전계획을 수립(1항)할 수 있도록 하고, 또 이에 참여하는 주민과 단체에 대해서도 지원(2항)할 수 있도록 함으로써 농업환경을 보전하는 활동을 지원할 수 있는 법적 기반을 마련해 놓았다고 볼 수 있다. 다만, 현재까지는 그 대상 지역이나 산업을 농촌이나 농업으로 지정하지 않고 포괄적으로 규정되어 있는 상태이기 때문에 농업생산활동과 직접적인 충돌이 발생하고 있지는 않은 상황이다. 향후 농업환경 보전을 위한 조치가 실시된다면 이 법을 근거로 농업생산활동으로 인한 생물다양성 보존 정책을 실시할 수도 있다.

2) 농업활동과 관련된 법률

환경부 소관 법률에서 보면, 현재까지 농업활동을 보호, 지원하거나 또는 명시적으로 제한하는 규정은 없다. 다만, 향후 상황변화에 따라 환경보전 가치가 좀 더 확산된다면 특정 농업활동을 보호하거나 제한할 수 있는 근거로 활용될 수 있는 법률은 다양하게 마련되어 있다. 특히 「자연환경보전법」, 「물환경보전법」, 「습지보전법」, 「야생 생물보호 및 관리에 관한 법률」 등은 해당 자원에 대한 농업활동의 영향이 명확하게 인식된다면 현재와 같은 집약적인 농업활동을 제한할 수 있는 방향으로 활용될 수도 있다.

그러나 아직까지는 환경부 소관 법률 내에서 환경자원의 보존을 위해 농업활동을 어떤 방식으로 전개해야 하는지에 대한 명확한 언급은 규정되어 있지 않다. 실제 농업생산활동이 환경의 어떤 부분에 어느 정도의 피해를 주는 지에 대한 연구가 부족하기 때문이기도 하고 또한 농업의 가치와 역할에 대한 환경부의 인식이 적용되기 어려운 현실적인 여건을 고려한 입장이기도 한다. 다만, 환경부 법률이나 정책의 특성상 환경보전 가치의 중요성이 확산된다면 언제라도 특정농업활동을 규제하거나 금지할 수 있기 때문에 차제에 농식품부와 환경부 간의 적절한 협력과 논의를 통해서 농촌지역에서 농업활동을 환경친화적으로 유도하기 위한 방안을 논의하는 것이 필요한 시점이다.

3. 기타 부처 법률

1) 국토부의 법률

국토부의 법률들은 농업과 농촌의 자원관리에 대해 포괄적으로 규정하고 있다. 「경관법」, 「수자원조사 및 관리법」, 「지하수법」, 「하천법」 등의 전반적인 내용을 살펴보면, 농업활동과의 명시적인 연관성을 언급하고 있지는 않다. 실제 농촌지역의 경관은 농업활동에 의해서 창출되는 것인데, 이러한 개념을 수용하기 보다는 인공적 또는 자연적으로 창출되는 경관에 관한 내용만을 명시적으로 규정하고 있어서 의도적으로 농업활동의 경관에 대한 기여를 축소하고 있는 것으로 보여 질 수도 있다.

또한 최근 지하수, 하천 등을 포함하는 수질 오염 관리와 관련해서 유역관리의 중요성이 높아지고 있기 때문에 실제 농촌지역 농업활동이 여기에 미치는 부정적인 영향과 관련해서 많은 연구들이 이루어지고 있다(Korean Rural Community Corporation, 2007). 그러나 현재의 법률에서는 이러한 수질오염에 미치는 농업활동에 대해 구체적인 언급이 없는 상황이다. 따라서 향후 농촌지역에서 유역관리의 권한과 책임을 국토부, 환경부, 농식품부 중 어느 부처가 담당하느냐에 따라서 농업활동의 전개방향에 영향을 미칠 것으로 생각된다.

2) 과학기술정보통신부의 법률

과학기술정보통신부의 「생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률」은 농업환경 연구와 관련해서 중요한 시사점을 주는 법률이다. 즉, 생명자원의 관리 및 확보를 위한 연구를 위해서 특정 지역을 농업환경을 연구하기 위한 전문 단지로 설정하는 것이 가능하다. 이는 영국에서 오래 전부터 ‘과학적 연구를 위한 단지(Site for special scientific interest: SSSI)’를 운영하여 특정한 농법이 해당 지역의 환경자원에 미치는 영향을 면밀히 조사, 연구해 왔던 사례에서 찾아볼 수 있다. 따라서 농업생산활동과 환경보전 간의 구체적인 관계와 영향의 정도를 살펴보기 위해 특정 지역이나 단지를 농업환경을 위한 연구단지로 지정하여 운영할 수 있도록 하는 것도 필요한 일이다.

V. 결 론

선진국 농정은 농업의 환경보전 기능을 강화하는 방향으로 명확하게 전환하고 있다. 이러한 추세를 반영하여 우리나라에서도 친환경농산물의 재배가 아니라 환경을 보전하는 농업을 장려하는 정책을 도입하는 것이 매우 시급한 상황이다. 그러나 이러한 정책의 도입은 기존 정책이나 법률과 크게 상충되지 않도록 시행되어야 정부정책의 일관성을 인정받을 수 있다. 따라서 기존 법률에서 사용하고 있는 농업과 환경 간의 관련성을 살펴보는 것이 중

요한 사안이다. 그러나 이 연구에서 살펴본 것처럼, 우리나라 법률에서는 아직까지 농업활동과 환경자원 보전 간의 관계에 대해서 명확히 규정하고 있지 못하고 있다. 이는 농업과 환경 간의 관계에 대한 인식이 여전히 농산물 생산 중심 시각에서 벗어나지 못하고 있음을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 농촌지역의 다양한 환경을 보전할 수 있는 농업생산을 장려하는 정책을 도입하기 위해서는 우선적으로 농정당국자의 인식 변화와 법적체계의 정비가 필요하다. 이를 위한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 무엇보다도 농업의 환경 보전 지향성을 제도화하는 방향으로 각종 법률이 개편되어야 한다. 현재와 같이 농업생산과정에서 환경보전을 고려하지 않고, 또 환경 및 국토관리를 시행하는 과정에서도 농업의 지속성이나 환경에 미치는 악영향을 고려하지 않는 농업 및 환경 관련 법체계를 개편해야 한다. 이를 위해서는 농업생산이 반드시 농산물만을 목적으로 하는 것이 아니며 다양한 결합생산물으로써 생물다양성, 경관, 서식지, 농촌문화 및 역사 유적 등을 관리하는 공공재를 생산한다는 개념을 법적으로 도입하는 것이 필요하다.

다음으로 환경이나 국토관리 관련 법률에서도 농업의 환경보전적인 생산 활동을 보장하는 규정을 도입하는 것이 필요하다. 농촌에서의 토지관리는 농업활동에 의해서 보전될 수 있기 때문에 토지를 환경친화적인 방식으로 관리하는데 있어서 농업인의 자율성과 창의성을 존중해 주어야 한다. 따라서 환경과 국토관리를 목적으로 농업생산활동을 선부르게 일률적으로 규제하는 것은 오히려 지역적으로 다양한 농업을 시행하도록 함으로써 농촌환경자원을 복원하고 유지할 수 있는 잠재적 가능성을 훼손하는 것이라고 할 수 있다. EU에서 농촌자원관리정책에서 적용하고 있는 자발적 참여의 원칙이 이를 반영한 것이다

이와 함께 농촌지역의 다양한 자원을 관리한다는 개념이 우리나라에 매우 생소한 분야라는 것을 고려하여 농업 및 농촌지역에 관련된 연구와 전문인력을 양성하는 체계를 형성하는 것이 필요하다. 지금까지 농업분야와 환경분야는 서로 다른 목적으로 연구를 진행해왔기 때문에 농업과 환경보전을 서로 연계하는 융합적 학문을 시행하기 어려운 상황이다. 따라서 농업이 농산물 생산뿐만 아니라 농촌지역의 다양한 자원을 보존하는데 필요한 다양한 협동적인 연구가 진행될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이러한 농촌자원관리 분야는 현행 대학교육 시스템에서도 적절히 전문인력을 양성하기 어려운 상황이다. 따라서 농업생산활동과 환경보전활동이 농업인들에 의해서 동시에 수행될 수 있도록 지도할 수 있는 ‘농촌환경관리 전문과정(Countryside Management Course)’을 개설하여 융합적인 교육을 실시할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

마지막으로 우리나라에서 농업환경정책을 도입하고 정착시키기 위해서는 무엇보다도 농업인들의 농촌환경에 대한 인식과 실천이 변화되어야 한다. 이를 위해서는 지금까지 개별 농가의 경제적 이익에 초점을 두었던 정책에서 벗어나서 농촌지역의 다양한 사람들이 비경제적인 측면에서 공통적으로 긍정적인 효과를 얻을 수 있는 정책으로 전환되어야 한다. 즉, 농촌지역의 다양한 환경자원을 공공의 이익을 위해서 보전할 수 있도록 관련 주체들 간의

파트너십을 형성하는 추진하는 것이 필요하다. 이를 통해 궁극적으로 농촌지역의 공동체가 복원되도록 해야만 농업의 환경보전 활동이 지속적으로 이루어질 수 있다.

[Submitted, February. 7, 2018 ; Revised, February. 19, 2018 ; Accepted, February. 21, 2018]

References

1. CEC. 2013. Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief No. 5/December 2013. Commission of the European Communities.
2. CEC. 1985. Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985 on Improving the Efficiency of Agricultural Structures. Official Journal of the European Communities. L93: 1-18. Brussels. Commission of the European Communities.
3. CEC. 1999. Council Regulation (EC) No. 1257/1999 of 17 May 1999 on Support for Rural Development from the EAGGF and Amending and Repealing Certain Regulations. Official Journal of the European Communities. L160: 80-101. Brussels. Commission of the European Communities.
4. Hanley, N. and D. Oglethorpe. 1999. Emerging Policies on Externalities from Agriculture: An analysis of the European Union. American Journal of Agricultural Economics. 81(5): 1222-1227.
5. Kim, C. G., H. K. Jeong, Y. H. Kim, T. H. Kim, and D. H. Moon. 2011. Establishment of System for Managing Agri-Environmental Resources Using Agri-Environmental Indicators. Korea Rural Economic Institute.
6. CEC. 1992. Council Regulation (EC) No. 2078/92 of 30 June 1992 on Agricultural Production Methods Compatible with the Requirements of the Protection of the Environment and the Maintenance of the Countryside. Official Journal of the European Communities. L215: 85-90. Brussels. Commission of the European Communities.
7. National Law Information Center, <http://www.law.go.kr/eng/engMain.do> (2018.01.12.)
8. Lee, J. S. 2012. An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth - Environmental Policy and Law -, Korea Legislation Research Institute.
9. Korea Rural Community Corporation. 2007. Management and Control of Nonpoint Source Pollution in Rural Area, Korea Rural Community Corporation.