

농민권리, 식량주권 그리고 농민헌법

Rights of Peasants, Food Sovereignty and the Constitution

한 상 희*
Han, Sanghie

목 차

- | | |
|--------------|------------------------------|
| I. 두 개의 사건 | III. 우리 헌법과 농민권리선언의 헌법화 과제 |
| II. 농업과 헌법개정 | IV. 결론에 갈음하여: 시민들이 주도하는 헌법개정 |

2018년 선포된 농민권리선언은 농민과 토지, 인간과 자연, 그리고 생활과 국가의 문제라는 난제들을 체계적으로 정리하면서 신자유주의적인 농업수탈체제로부터 농민이 주인이 되는 사회를 만들고자 한다. 식량주권운동은 그 주요한 축을 이루는 것으로, “농민과 농촌에서 일하는 사람들”이 인권의 주체임을 선언한다. 농민을 스스로 혹은 자연과 함께 자신의 삶을 형성해 나가는 능동적·유권적 시민으로 자리매김하고 그렇게 살아갈 수 있는 지속가능한 역량을 구성해내고자 한다.

여기서 식량권 및 식량주권을 제도화하며 농민권리를 헌법적 차원에서 정비하는 것은 무엇보다 중요한 헌법적 과제가 된다. 농업을 오로지 경제정책의 한 하위개념으로만 취급해 왔던 그동안의 우리 국가의 정책현실에 대하여 신자유주의적 개방농정이 아니라 “지속가능한 국민농업”의 체제를 구성하거나 혹은 농업의 패러다임 자체를 바꾸어 전사회적인 법질서의 차원으로 고양하자는 논의의 연장선상에서 헌법화의 문제가 다루어지고 있는 것이다.

이 글은 이런 맥락에서 농민권리선언에 따라 식량권과 식량주권의 개념을 정리하고 그것이 농업의 다기능성이라는 특성에 맞추어 제도화되는 사례와 방향성을 검토하였다. 우

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2021.48.869>

투고일: 2021. 1. 13. / 심사회의일: 2021. 2. 4. / 게재확정일: 2021. 2. 15.

* 건국대 법학전문대학원 교수

Professor, Law School of Konkuk University

선, 우리의 농업과 농민이 처한 현실을 간략히 정리하면서 그 대안으로서의 농민권리선언의 내용을 분석하고 이에 따라 우리 헌법이 어떻게 개정되어야 할 것인지를 살펴보았다. 그리고 이러한 작업을 위하여 특히 에콰도르 등 주요외국에서 농업과 농민의 권리가 헌법화되는 양상을 참조하였다.

[주제어] 식량권, 식량주권, 농업의 다기능성, 유엔 농민권리선언, 헌법개정

I. 두 개의 사건

이 글은 두 개의 사건으로부터 시작한다: 2016년 박근혜 대통령의 탄핵과 제19대 문재인 대통령 정부의 출범으로 이어진 촛불집회가 그 하나이며, 2018년 12월 UN 제55차 본회의에서 의결·통과된 「유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리선언」(UN Declaration on the rights of peasants and other people living in rural areas: 이하 「농민권리선언」)¹⁾ 그리고 이 양자를 결합하여 우리 사회에 실효적인 권리로서의 농민권리가 제대로 구성되고 또 실천되게끔 하는 매개로서 헌법을 다룬다. “나는 내가 대표한다”라는 촛불의 정신과 모든 농민과 농촌에서 일하는 사람들이 그 주체로서의 “나”이기를 요구하는 UN의 저 농민권리선언은 우리 헌법 정치 속에서 비로소 ‘제도화’될 수 있게 때문이다.

1. 촛불집회

2016년의 촛불집회는 우리 사회에 엄청난 파장을 야기하였다. 그것은 세월호 참사, 민중총궐기에 이은 백남기농민사건, 혹은 메르스 사태나 강남역사건, 나아가 통합진보당의 해산결정, 박근혜 정부에서의 국정농단사태 등을 경험한 우리 시민들이 국가의 존재이유를 새롭게 질문하고 나서며 87년체제가 가지고 있었던 통치술 그 자체에 대한 의문을 제기함으로써 나타난 범국민적 저항의 행진이었다.

이 촛불집회는 이러한 일련의 사건들과의 연장선상에서 기존의 정치를 외부로 구성하면서 그에 적대하는 방식으로 진행되어왔다. “이것이 국가인가”라는 의문은 세월호 참사에서 드러났던 국가의 부재에 대한 공격이자 동시에 국가실패, 시장실패 나아가 사회실

1) A/73/589/Add.2; 그 원문과 번역본은 국가인권위원회 인권자료에서 구할 수 있다. <<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001003007007&boardtypeid=7065&boardid=7604401>>, 검색일: 2021. 1. 5. 이 글은 이 자료에 의거하였다.

패를 거듭함으로써 시민들의 삶에 억압으로만 다가오는 국가 그 자체에 대한 적대적 시선을 담고 있다. 그래서 촛불집회는 “민주화 이후 등장한 이명박 박근혜 정권의 내적 붕괴”²⁾로부터 촉발된 것이라 하여도 과언은 아니다. 그동안 국가의 통치술에 순응해 왔던 우리 시민들이 그 통치술에 저항하는 동시에 그 통치술의 주체로서의 정권 혹은 그 정권을 안고 있었던 한국국가 그 자체에 대한 비판과 혁신을 요구하고 있는 것이다.

아울러 촛불집회의 변혁력은 종래의 여느 민주화운동과는 다른 양상으로 나타났다. 그 동력은 적대의 정치³⁾로부터 획득된다. 이명박·박근혜의 반동적 보수정치에 의하여 체제 바깥으로 밀려날 수밖에 없는 시민들이 스스로 정치의 주체임을 자각하면서 제도정치의 위력을 과시하던 지배연합을 무너뜨린 것이다. 그들은 하나의 이념, 하나의 지향에 의해 공감의 연대를 형성한 것이 아니라, 서로 다른 생각과 생활지향들을 가지면서도 자신들의 삶을 억압하는 공동의 적인 반동적 보수정권에 대항하기 위해 모여든, 차이에 바탕을 둔 연대를 형성하였던 것이다. 적폐청산과 박근혜 퇴진이 촛불집회의 가장 뚜렷한 슬로건이었다는 사실은 이를 잘 반영한다. 집회에 모인 시민들은 어떠한 공통의 미래를 적극적으로 형성해내기보다는 공통의 억압요인으로서의 정치권력에 대한 적대적 저항에 집중하였던 것이다.

그래서 누구도 나를 대표하지 못하며 나는 내가 대표할 따름이라는 외침은 특별한 의미를 가진다. 그것은 단순히 현대사회에서 흔히 나타나는 대표의 실패에 대한 분노에 그치지 않는다. 오히려 새로운 유형의 대표, 새로운 유형의 민주주의에 대한 갈망을 담아낸다. 촛불집회 과정에서 나타났던 직접민주주의를 향한 강한 요구는 그 대표적인 사례이다. 대통령의 퇴진은 촛불의 힘으로 이루어져야 하며 탄핵소추를 하는 국회나 탄핵심판을 하는 9명의 헌법재판관은 그러한 촛불 시민의 직접적 대행자에 불과하다는 의식, 그리고 국민소환이나 국민발안·투표 등에 대한 강력한 요구들은 후기산업화사회에서 어떠한 경우에도 누군가에 의해서도 대표될 수 없는 다중적 정체성의 시민들을 적나라하게 표상한다. 비록 “촛불 정부”를 표방한 문재인 정부는 그 지향점을 제대로 이어받지는 못했지만, 촛불집회가 보여준 이와 같은 ‘차이의 연대’는 앞으로 우리 헌정사에 상당한 발전을 기대할 수 있게 한다.⁴⁾

2) 김동춘, “촛불시위, 대통령 탄핵과 한국 정치의 새 국면”, 황해문화, 제94호, 새얼문화재단, 2017, 206쪽.

3) 이는 상탈 무폐, 이승원 역, 좌파 포퓰리즘을 위하여, 문학세계사, 2019에서 가져온 개념이다.

4) 바로 이 때문에 촛불시민들은 총체적인 대표를 부정하고 스스로를 대표하고자 한다. 이에 관한 부연설명은 한상희, “시민정치의 헌법화: 탄핵 이후 시민정치의 제도화를 위한 시론”, 법과사회 제54호, 법과사회이론학회, 2017, 35-76쪽, 참조.

2. 농민권리선언

1990년대부터 WTO나 IMF, 세계은행 등이 초국적 농업기업의 독점권이 기반하여 구성된 세계체제에 저항하여 농민들이 La Via Campesina를 중심으로 스스로 국제조직을 결성하고 소농 등 농민들의 생존권과 토지 및 자연자원의 보전을 요구하며 외쳤던 목소리들이 약 20년에 걸친 노력 끝에 하나의 권리선언으로 귀결된 것이 바로 유엔의 농민권리선언이다. 농민의 길이라는 의미의 비아캄페시나를 비롯하여 농민, 어민, 원주민, 농업노동을 중심으로 한 노동단체들이 주체가 되어 자신들의 삶의 터전인 토지를 지키고 생존권을 확보하는 한편 지속가능한 먹거리, 지속가능한 생태계, 지속가능한 지구를 지켜내는 지름길이 농민의 권리를 제대로 규정하고 제대로 보장하는 것임을 각성한 결과였다.

2018. 11. 19. 유엔총회 제3위원회(사회·인도주의와 문화위원회)가 찬성 119표(반대 7표, 기권 49표)로 가결한 것을 2019. 12. 17. 유엔 제55차 본회의에서 최종 승인함으로써 그 규범적 효력을 획득한 농민권리선언은 전문과 28개의 조문의 문서로써 농민과 토지, 인간과 자연, 그리고 생활과 국가의 문제라는 당대의 난제들을 신자유주의의 압박 바깥에서 제대로 엮어내고 있다. 거대자본이 지배하는 세계체제에서, 혹은 국가이익이 우선하는 통치술의 영역에서 “농민과 농촌에서 일하는 사람들”이라는 “나”를 구성해내고 이들이 인권의 주체임과 동시에 스스로 혹은 자연과 함께 자신의 삶을 형성해 나가는 능동적·유권적 시민임을 선언하는 동시에 그들이 그렇게 될 수 있는 역량을 지속가능한 형태로 일구어내고자 한다.

“살림살이를 의지하며 밀접하게 관계를 맺는 토지, 물, 자연과 특수한 관계를 맺고 상호작용”하는 농민과 농촌에서 일하는 사람들은, “전 세계 각 지역의 농민과 농촌에서 일하는 사람들이 과거, 현재, 미래에 이르기까지 인류발전에 기여하고, 전 세계 먹거리와 농업생산의 기반이 되는 생물다양성을 보존하고 개선하는 데 기여”해 왔으며, “2030 지속가능발전 의제 등 국제적으로 합의한 발전 목표 달성에 핵심이 되는 적절한 먹거리와 먹거리 보장에 대한 권리를 확립하는 데 기여”(농민권리선언 전문)해 왔다. 그럼에도 그들은 개발이라는 이름으로, 생산성이라는 명분으로 그들 스스로의 목소리를 빼앗겨야 했고 붕괴되는 농촌공동체의 뒷켠으로 내몰려야 했다. 한국정부가 인권이사국임에도 불구하고 이 농민권리선언이 공식적인 의제로 논의되어왔던 2013년부터 3차의 표결에서 당사자인 농민들과의 제대로 된 협의도 없이 줄곧 “반대-기권-기권의 입장”을 취해

왔음⁵⁾은 이런 모순을 단적으로 드러낸다. 그리고 바로 이렇게 대표되지 못한 ‘우리’가 있기에 이 농민권리선언은 더욱 의미를 가진다. 촛불이 우리를 대표하였듯이 이 농민권리선언은 또 다른 촛불이 되어 우리 농민들의 삶을 “리셋”(엄기호)하는 모멘텀을 마련한다.

이하에서는 이런 간극을 헌법의 이름으로 극복해 보고자 한다. “우리들과 우리들 자손들의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”하고자 제정되고 또 시행되는 헌법은 이렇게 자신의 생활로부터 내몰린 사람들이 존엄하고 인간다운 삶을 살아갈 수 있게끔 보장하는 최고의 법규율로 존재한다. “농민권리의 헌법화”는 이런 국가존재이유(raison d’Etat)로부터 가능해진다. 헌법이 가지는 개방성과 역사성, 그리고 정치성은 이런 헌법투쟁의 토대가 된다. 인권을 향한 데모스의 정치를 담아내는 가장 유효한 장을 제공하는 것이 바로 이 헌법이라는 것이다. 이제 새로이 열리는 농민권리선언은 이 점에서 헌법을 통하여, 헌법에 의거하여 다시금 되새겨낼 수 있게 된다. “나는 내가 대표한다”고 외쳤던 촛불 이후 그것은 헌법을 둘러싼 해석투쟁의 출발점이자 새로운 헌법을 향한 입법투쟁의 목표지점이 되어 있는 것이다.

II. 농업과 헌법개정

1. 한국농업의 현실

우리나라에서의 농업과 농민의 문제는 우리 자본주의의 발달사와 그대로 중첩된다. 자본축적의 초기단계에서 농지개혁이 이루어져 농업생산력발전의 기초를 다지기는 했으나,⁶⁾ 원조경제와 개발독재와 같은 반농업적 정책은 우리의 농촌을 지리한 노동력의 공급기지로 변질시켰다. 다른 한편, 농촌과 농토를 무분별한 개발정책과 도시화에 편승한 부동산투기라는 왜곡된 부의 축적수단으로 변질시켜버리는 단계에 이르기도 하였다.⁷⁾ 아울러 농가인구의 감소는 지속적으로 이루어져 “1990년 666만 명에서 2009년

5) 김정열, “18. 12. 15. 유엔 농촌노동자 권리선언, 신자유주의에 맞선 사람들 - 농촌에서 일하는 사람들의 권리가 유엔 선언으로”, <<https://sambolove.blog.me/221435342923>>, 검색일: 2021. 1. 5.

6) 장상환, “세계화와 농업문제의 전환”, 마르크스주의 연구 제9권 제3호, 경성대학교 사회과학연구원, 2012, 172쪽.

7) 식량주권실현 2012 정책기획단, 식량주권 제도화 방안 연구: 국민기초식량보장체계 수립과 먹거리 기본권

312만 명으로 20년 사이에 절반이상 줄어” 들었을 뿐 아니라 전체인구와 대비할 때에는 “1990년 15.5%에서 2009년 6.4%로 크게 감소”하여 거의 60% 이상 줄어들었다. 여기에 “농가인구의 45%가 60세 이상의 노인인구가 차지하는 농업의 초고령화 현상” 또한 나타난다.⁸⁾ 우리 사회의 주축이었던 농촌부분이 산업화·도시화·세계화의 국면과 함께 급속도로 축소되어 이제는 거의 한계선 상에 이르렀다고 하여도 과언이 아닌 상태에 처해 있는 것이다.

하지만, 문제는 여기서 그치지 않는다. 권위주의 정권이 밀어붙였던 개발독재식의 산업화정책은 이중곡가제와 값싼 외국농산물 수입에 터잡은 농산물에 대한 저가격정책을 통해 노동력의 재생산에 필요한 비용을 최소화하는 데 집중되었다. 하지만, 1980년대 이후에 와서는 농산물시장의 개방정책이 폭넓게 시행되면서 공산품의 수출을 위한 희생양으로서의 국내 농업을 선택하는 양상을 보여왔다. WTO를 비롯한 세계통상체제에 적극적으로 편입한 우리의 경제는 비교우위와 경쟁력이라는 명분하에 한편으로는 공산품의 수출확대와의 교환조건으로 국내 농업을 포기하였고, 또 다른 한편으로는 농약·방부제는 물론 GMO와 같은 식품들의 무분별한 수입을 통해 안전하고도 지속가능한 먹거리에 대한 국민의 기본권적 요청과 함께 생태계의 보전을 향한 요구마저도 과감하게 무시하기도 하였다.⁹⁾

그리고 이 와중에 우리 사회는 적지 않은 문제에 봉착하게 된다. 식량주권실현 2012 정책기획단(이하 “정책기획단”)의 연구보고서에서 지적하고 있듯, 먹거리의 위기로 ① 안정적인 공급의 위기, ②먹거리 안전의 위기, ③농산물가격의 불안정, ④먹거리 양극화의 심화 등의 현상이 나타난다. 또한 이 먹거리를 생산하는 농민과 농업의 측면에서는 ①농업문제에 대한 패러다임을 저비용·고효율이라는 경제논리에만 국한하면서 농업에 대한 대규모의 구조조정을 획책함으로써 농업의 가치를 본질적으로 희생시키고 있으며, ②생산자인 농민들의 생활터전을 위협에 빠뜨리면서 “농민들의 삶의 질은 더욱 악화되고 양극화현상을 초래하여 많은 농민들이 이농하면서 농민들은 초고령화, 극소수 집단으로 전락”하게 되는 현상을 야기하고 있다.¹⁰⁾

보장을 중심으로, 2011, 14쪽.

8) 위의 연구보고서, 15쪽.

9) 실제 신자유주의적 세계화 속에서의 농업문제는 무엇보다 심각하다. “농산물무역이 전면적으로 자유화하면서 식량이 제약 없는 상품이 되고 자본의 농업지배가 심화되고 농업생산력이 기형적으로 발전”하는 가운데 농민의 빈곤화와 농산물가격메커니즘에의 금융·투기자본의 개입, 공장식 농축산 등 전방위적인 위기가 형성된다. 장상환, 위의 글, 114쪽 이하.

2. 농업문제의 헌법화를 위한 세 가지의 핵심개념들

실제 우리 사회에서의 농업문제의 핵심은 장상환¹¹⁾이 적절히 지적하듯 “농민의 생계 확보 문제”에 있다. 농산물의 유통을 통해 농민들이 적절한 생활수준을 확보할 수 있는 틀이 결여됨으로 인해 농민들은 생활의 문제를, 농촌은 이농과 공동화의 문제를 감내할 수밖에 없었다. 뿐만아니라 이런 위축효과가 확장되고 농산물무역의 자유화가 확산되면서 농업자원의 급격한 축소현상이 발생하게 되고 이는 다시 농업생산축소 → 가격폭등 → 농산물 수입 → 가격하락 → 농민수입 저하 → 농업생산축소라고 하는 절대악순환의 한계에 봉착하게 된다. 여기에 농업부문에 대한 신자유주의적인 구조조정이라든가 전문 경영화(일종의 공장제 방식의 농업생산) 등의 정책개입은 자원고갈과 환경오염, 농촌사회의 다른 사회부분으로부터의 격리·고립현상까지 야기하면서 사회의 양극화까지 초래할 가능성을 안게 된다.

이러한 상황에서 농업문제의 헌법화 및 농민권리의 헌법화라는 대명제는 우리 농업이 처하고 있는 이런 현실을 치유하기 위한 궁극의 법정책 대안으로 제시된다. 농업을 오로지 경제정책의 한 하위개념으로만 취급해 왔던 그동안의 우리 국가의 정책현실에 대항하여 신자유주의적 개방농정이 아니라 “지속가능한 국민농업”의 체제를 구성하거나 혹은 농업의 패러다임 자체를 바꾸어 전 사회적인 법질서의 차원으로 고양하자는 논의의 연장선상에서 헌법화의 문제가 다루어지고 있는 것이다.

실제 2007년부터 전국농민회총연맹과 전국여성농민회총연합을 주축으로 한 대안농정기획단이 제시하였던 지속가능한 국민농업의 틀은 ‘국민과 함께하는, 국민이 주체가 되는 농업’으로 “국민에게 안전한 먹을거리를 안정적으로 공급하고, 농업·농촌의 다원적 기능을 유지 증진하며, 농민의 인간다운 생활권을 보장하는 것을 동시에 추구”함을 지향한다. 그래서 여기서는 ①농민이 인간답게 살 수 있는 생활권의 보장, ②국민의 안전한 먹을거리 기본권의 보장, ③도농 상생과 순환의 공동체 건설을 겨냥하면서 도시와 농촌, 일반 국민과 농민의 공존·공생을 도모하고자 하였다.¹²⁾ 2007년의 닐레니 선언을 계기로, 식량의 상품화와 세계경제에의 편입¹³⁾에 따른 전 세계적인 반발은 식량에

10) 위의 연구보고서, 26쪽.

11) 위의 글, 173쪽.

12) 정재돈, “국민농업운동과 협동조합”, 협동조합 네트워크 제54호, 한국협동조합연구소, 2011, 8쪽.

13) 농업의 상품화는 초국적 자본에 의한 농업생산자들의 수직적 통합(vertical integration) 경향으로부터 확산된다. 초국적 자본의 지배하에 있는 농업식품체제의 모든 부분이 상품화되고 농민들은 “농업관련 대기업의 하청자

대한 권리(right to food)의 수준을 넘어 사회에 먹거리를 공급할 농민들의 권리 개념과 식량주권의 개념을 도입하면서 식량과 농업 자체에 대한 패러다임을 전환시키고자 하였던 것이다. 그리고 이제 우리는 유엔 농민권리선언을 헌법적 당위로 변형(transformation)해야 할 당면의 과제에 직면한다.

2.1 식량에 대한 권리와 “식량안보”

식량에 대한 권리(right to food: 이하 “식량권”)은 세계인권선언 제25조 제1항에서 “모든 사람은 식량(…)을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며”라고 규정함으로써 그 규범적 토대를 확보하게 된다. 이에 의하면 식량권이란 단순히 음식 그 자체에 대한 접근권의 개념을 넘어 “자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한” 수준의 식량에 접근하여 그것을 획득하고 또 섭취할 수 있는 권리를 의미하게 된다. 그에 이어 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제1조 제2항은 이를 보다 구체화하여 “기아로부터 자유로울” 권리를 바탕으로 국가는 농업제도 개발·개혁을 통해 식량생산 및 보전, 분배방법을 개선하고 세계적으로 식량공급의 형평성있는 분배를 보장할 것을 규정하였다.¹⁴⁾

이러한 식량권의 개념은 애초 냉전체제의 형성과정에서 미국의 잉여농산물 처분과 미국의 패권체제의 유지·강화를 위한 정치적 수단의 하나로 식량이 활용되면서 구성되었다가¹⁵⁾ 1966년의 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에서 재확인되었다. 이 규약 제11조에서 규정하는 권리의 대상으로서의 식량은 최소한의 수준에 멈추는 것이 아니라 적극적으로 그 양과 질에서 개인의 영양상의 필요를 충족시킬 정도로 보장되어야 하며,¹⁶⁾ 필요한 식량을 구입하는데 필요한 개인이나 가정의 경제적인 부담이 다른 기본적인 필요를 충족시키는 것을 위협하거나 감소시키지 않을 정도라야 한다.¹⁷⁾

신세로 전락”하게 되는 것이다. 장상환, 위의 글, 157쪽. 이렇게 농업생산뿐 아니라 종자·비료·농약 등의 농자재를 생산하는 후반산업, 식품의 가공·유통을 담당하는 전방산업 모두를 일관하는 초국적 농식품복합체의 출현과 그 폐해에 관해서는 송원규/윤병선, “세계농식품체계의 역사적 전개와 먹거리위기 - 대안의 모색: 식량안보에서 식량주권으로”, 농촌사회 제22권 제1호, 한국농촌사회학회, 2012, 265-310쪽, 참조.

14) 이런 규정에도 불구하고 WTO체제 하에서 식량권은 국제인권법으로서의 구속력이 온전하게 인정되고 있는 것은 아니다. 이 문제에 관한 국제법적 고찰에 관하여는 장학수, “WTO규범이 식량주권에 미치는 영향”, 통상법률, 제128호, 법무부 국제법무과, 2016, 39-86쪽 참조.

15) 송원규/윤병선, 위의 글, 289쪽.

16) General Comments 12, HRI / GEN / 1Rev.4, para 8.

이러한 권리는 모든 사람이 개별적으로 혹은 집단적으로 물리적 및 경제적으로 언제라도 식량을 얻거나 식량을 취득할 수 있는 수단에 접근할 수 있는 연대권으로서의 성격을 가진다.¹⁸⁾ 나아가 국가는 사람들이 스스로 식량을 찾을 수 있는 환경을 조성하고, 그러지 못하게 된 경우에는 국가가 식량을 제공해야 한다.¹⁹⁾

이런 식량권의 개념은 국가차원에서 식량의 안정적 공급을 강조하는 식량안보의 개념으로까지 확장된다. 하지만 식량권개념이든 식량안보의 개념이든 모두가 세계무역체제 하에서의 신자유주의적 교역정책에 반한다는 현실적인 한계에 봉착해 있을 뿐 아니라 경우에 따라서는 그 식량의 생산과 유통 그 자체에 대해 심각한 고민이 병행되지 않음으로 인한 구조적인 한계에 봉착하게 된다. 즉, 이 개념들은 식량의 지역성·지역에서 생산되고 지역에서 유통·소비되는 식량-을 중심개념에 산입하지 못 함으로써 세계자유무역체제를 주도하는 주요 식량수출국이나 기업들의 이해관계 속에서 그 의미가 완충될 가능성을 심각하게 안고 있는 것이다.²⁰⁾ 나아가 식량권의 개념 역시 지나치게 개별화된 개인적 권리의 성격에 집중됨으로써 식량문제가 지역-국가 단위로 규정되는 현실을 간과하고 있을 뿐 아니라 식량문제에 대한 국제적 협력-경쟁에 입각한 교역이 아니라-의 문제도 다루기 어려워진다는 문제도 안고 있다.²¹⁾

농민권리선언은 제15조에서 농민은 적절한 먹거리에 대한 권리와 기아로부터 자유로울 기본적인 권리를 가진다고 하고(제1항), 국가는 농민들에게 먹거리 접근권을 보장할 것을 촉구(제2항)하는 한편, 사회적 소수자들에 대한 먹거리 제공의무(제3항) 등을 비중 있게 다루어 규정한다. 전문에서 농민들이 “빈곤, 기아, 영양실조로 더 많이 고통받고 있음을 우려하며”라고 하며 세계적으로 먹거리의 문제는 특히 사회·경제적으로 취약한

17) id. para 13.

18) id. para 6.

19) id. para 15.

20) 이 때문에 신자유주의적 세계화가 초래한 농업자유무역주의는 “빈곤 퇴치와 식량안보, 환경문제에 장기적으로 부정적인 영향”을 주게 된다. 나아가 “지금과 같은 농업생산과 분배의 흐름은 우리의 자원을 낭비하고 아이들을 미래에 위협에 빠뜨릴 수 있다”는 「개발을 위한 농업기술과 과학에 대한 국제평가」(IAASTD)의 경고가 나오게 된다. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), *Agriculture at a Crossroads: Global Report*, Island Press, 2009: 장상환, 앞의 글, 167쪽에서 재인용

21) 그리고 바로 이런 한계로 인하여 식량의 환경적 측면이나 사회적·문화적 측면에 대한 고려도 약해진다. 이에 2004년 식량농업기구(FAO)의 가이드라인은 ①국가는 개인을 돌보는 것을 취사선택할 수 없으며 취약계층을 돌보아야 할 의무가 있고, ②먹거리의 태생적인 질병위험을 감소시키며, 모든 먹거리를 신뢰할 수 있도록 국가의 총괄적인 먹거리 통제체제를 지지하고, ③식량권을 현실화하기 위한 사회적 개입의 원칙을 인정하며, ④정책결정에 대한 접근을 확대하고 특히, 여성을 통한 집중지원에 우선권을 부여해야 한다고 권고한다. 위 연구보고서, 23-4쪽에서 전재함.

농민들에 집중되어 있음을 지적하면서 이 식량권은 현세대뿐 아니라 미래세대의 문제로 까지 확장될 것을 요구한다.

2.2 식량주권

식량주권(food sovereignty)의 문제는 이런 한계인식에서 출발하여 그 대안으로 제시되는 개념이다. 1996년 세계농민운동의 일환으로 조직된 La Via Campesina는 신자유주의의 체제 속에서 상품화된 교역의 대상으로만 간주되고 있던 식량의 문제를 기본적인 인권의 체제로 편입하면서 식량주권이라는 새로운 개념을 통해 해결하고자 하였다. 이들이 말하는 식량주권은 민중들이 자국의 문화적·생산적 다양성을 존중받으며 농업과 먹거리 정책을 결정하고 통제할 수 있는 권리 혹은 그러한 역량을 유지하고 발전시킬 권리를 가짐을 의미한다. 즉, “소농과 지역민들을 포함한 모든 민중들이 자신들의 농업과 먹거리 정책을 결정하고, 토지, 물, 씨앗 등에 대한 접근성을 확보하면서 지역공동체의 욕구를 충족하고 먹거리의 생산과 소비를 조직할 수 있는 권리”²²⁾를 가짐을 의미한다. 이에 2007년 2월의 닐레니 선언²³⁾은 다음과 같이 선언한다.

식량주권은 환경친화적이고 지속가능한 방식으로 생산되고 문화적으로도 적합한 식량에 대한 민중들의 권리이며, 또한 민중들이 그들의 고유한 식량과 농업 생산 체계를 결정지을 수 있는 권리이다. 식량주권은 식량체계와 정책의 중심을 시장과 기업의 요구가 아니라 생산과 공급, 소비를 하는 사람들을 최우선으로 하며 동시에 다음 세대를 위한 것이다. 식량주권은 현재 초국적 기업이 주도하고 있는 식량체계에 맞서 지역적 생산자들을 중심으로 둔 식량, 농업, 소 목축업, 어업 체계의 방향과 전략을 제시한다. 식량주권은 지역, 국민경제와 시장을 우선시키고 농민과 가족농이 추구한 농업, 어민, 목축인과 환경적 사회적 경제적 지속성을 토대로 한 식량생산, 공급, 소비의 권한을 부여한다. 식량주권은 모든 민중에게 공정한 수입을 보증할 수 있는 투명한 무역과 소비자가 식량과 영양물을 관리 할 수 있는 권리를 증진시킨다. 식량주권은 우리의 토지, 영토, 물, 종자, 가축, 생물의 다양성을 사용하고 관리하는 권리가 식량 생산자의 손에 있다는 점을 보증한다. 식량주권은 남녀, 민중, 인종, 사회계급, 세대 간의 불평등과 탄압이 없는 새로운 사회관계를 의미한다.

22) 이해진/김선업/김홍주, “농업시민권을 통한 식량주권 실현 - 친환경농업 생산자를 중심으로”, 환경사회학연구 ECO 제19권 제1호, 한국환경사회학회, 2015, 282쪽.

23) Nyéléni Declaration. 2007. “Nyéléni Declaration”, in: <http://www.nyeleni.org/spip.php?article290>; 한글본은 <<https://nyeleni.org/spip.php?article333>>, 검색일: 2021. 1. 5.

이렇게 선언되는 식량주권은 ①식량의 상품화에 대한 거부, ②식량공급자의 가치 인정, ③식량체계의 지역화, ④식량의 지역단위 관리, ⑤식량에 대한 지식의 공유·전승, ⑥자연과의 공생 등과 같은 6가지의 핵심의제를 제시하면서 그 실천의 틀을 마련하고 있다.²⁴⁾ 이에 관하여 P. Rosset²⁵⁾은 이 식량주권의 개념이 기존의 식량안보개념 중심의 전통모델과 어떻게 다른지 다음과 같은 표로 정리하고 있다.

〈표 1〉 지배적인 모델과 식량주권모델

이슈	지배모델	식량주권모델
무역	모든 것에 대한 자유무역	식량과 농업은 무역협정에서 제외
생산우선순위	농산물수출	지역시장을 위한 식량
곡물가격	“시장이 지시하는 것” (최저가격을 강제하는 불가침의 메카니즘에 맡김)	생산비용을 충당하고 농부와 농장일꾼들이 품위있는 삶을 살 수 있도록 하는 공정가격
시장접근	외국시장에의 접근	지역시장에의 접근; 농업기업의 시장에서부터 농부들을 제외하는 것
보조금	제3세계에서는 금지되지만, 미국이나 유럽에서는 많은 보조금이 지급됨-하지만 이 보조금도 가장 큰 농장에에만 지급됨	다른 국가에 손상을 입히는(덤핑 등으로) 것이 아니라면 허용됨; 즉, 가족농장이나 직접거래시장, 가격/수입지침, 토양보전, 지속가능한 농업으로의 전환, 연구 활동 등에 대해서만 보조금을 지급할 수 있다
식량	주로 상품; 현실에서 이는 지방, 설탕, 고함량과당, 유독성잔류물로 가득한, 가공되고 오염된 식량을 의미	인관; 특히 그것은 건강하고 영양분이 많고 쉽게 구입할 수 있고 문화적으로 적절하며 지역에서 생산되어야 한다.
생산할 수 있음	경제적으로 효율적인 경우가 가능	농촌 주민들의 권리
굶주림	저생산성에 기인함	접근 및 분배의 문제; 궁핍과 불평등에 기인함
식량안보	가장 싼 곳으로부터 수입함으로써 해결	식량이 굶주린 사람의 손으로 생산되거나 식량이 지역적으로 생산될 경우에 최대화됨
생산자원(토지, 물, 수풀)에 대한 통제	사영화	지역적; 공동체가 통제
토지에 대한 접근	시장을 통해 이루어짐	순수한 농지개혁을 통해 이루어짐; 토지에 대한 접근이 이루어지지 않는다면 다른 모든 것은 무의미함
종자	특허받은 상품	공통된 인간유산으로 농촌공동체와 문화에 의해 신뢰받음; “생명에는 특허가 존재하지 않는다”
농촌용자 및 투자	사영의 은행이나 조합으로부터	공공부분에서 나옴; 가족 농업을 지원하기 위하여 설계됨
덤핑	문제되지 않음	금지되어야 함
독점	문제되지 않음	대부분의 문제의 근원; 독점은 깨져야 함
과잉생산	개념상 그런 것은 없음	가격하락을 초래하며 농민들을 빈곤하게 만든다; 우리는 미국과 EU에 관리정책을 마련해 주어야 할 필요가 있음

24) 김은진, “한국농업의 위기와 법제도 개선방안 - 식량주권을 중심으로 -”, 민주법학 제59호, 민주주의 법학연구회, 2015, 151-2쪽의 내용을 정리함.

25) P. Rosset, “Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements”, in: <<https://nyeleni.org/spip.php?article96>>, 검색일: 2021. 1. 5.

이슈	지배모델	식량주권모델
유전자변형유기물	미래를 기약한다	건강과 환경에 해롭다; 불필요한 기술
농업기술	기업적, 단일재배, 화학제제집약적; GMO사용	생태농업적, 지속가능한 농업방식, GMO는 없음
농민	시대에 뒤떨어진 사람들, 비효율성은 사라져야 함	문화와 작물의 계통생산자(gempalsm); 생산자원의 수호자; 지식의 보전자; 내부시장 및 일단의 광범위하고 포괄적인 경제발전의 구축
도시소비자	가능한 한 적은 임금을 받는 노동자	생활임금이 필요함
다른 세상 (대안)	불가능/관심 밖	가능하며 사례도 충분함

농민권리선언은 이러한 논의들을 이어받아 제15조 제4항에서 식량주권의 문제를 범위에서 보장한다. 이에 의하면 식량주권은 농민들이 “자신들의 먹거리 및 농업체계를 결정할 권리”이다. 여기에는 ①먹거리 및 농업 정책 수립 시 의사결정 과정에 참여할 권리와 ②각각의 문화를 존중하는 생태 친화적이고 지속가능한 방식을 통해 생산된 건강하고 충분한 먹거리에 대한 접근권이 포함된다.

농민권리선언에 포함된 식량주권은 이에 국한되지 않는다. 전문과 제3조에서는 농민들이 발전권을 가짐을 명확히 하고, 제5조는 공동체 내 자연자원의 이용·관리에 참여할 권리를 규정하고, 제10조는 농민들·농업·농촌에 관한 정책과정에 적극적이고 자유롭게 참여할 권리를 규정한다. 또한 제11조는 농업상품과 자신의 삶에 영향을 미치는 사안에 대한 정보접근권을, 제19조는 종자권을, 그리고 제20조는 생물다양성의 보장을 각각 규정함으로써 식량주권의 문제를 개별적인 권리로 구체화하여 보장하는 체제를 갖춘다. 물론 이러한 규정들이 식량주권을 명시적으로 확정된 것이라고 보기에는 그 규정방식이나 규정내용이 약간의 모호성과 한정성을 띠고 있다고 할 것이다. 그리고 부족한 부분은 국제법규범의 선언형식이 아니라 국내법적 혹은 국내정책적 틀로써 충당하여야 할 필요가 있다.

2.3 다 기능적 농업(multifunctional agriculture)

식량에 대한 인간의 관계를 인권(식량권)의 개념이나 주권(식량주권)의 개념으로 구성하면서 식량의 상품화를 거부하고 식량생산의 사회적 성격을 강조하려는 이상과 같은 일련의 노력들을 배경지우는 틀 중의 하나가 소위 다 기능적 농업이라는 개념이다. 이 개념은 농업이 단순한 식량생산이라는 기능을 넘어 수많은 부가적 기능을 수행하고 있음을 강조하는 수준을 넘어 농업에 대한 경제적 이해를 초과하는 사회적·문화적 의미를 부여하는 한편 지속가능한 농촌의 발전(sustainable rural development)을 도모하면

서 그에 부합하는 정책과정을 이끌어내고자 한다.

실제 농업은 그 자체 인류가 정착생활을 한 이래 인간생활의 전영역을 포괄하는 개념이어야 했으나, 농산물이 자본주의적 시장경제로 편입되면서 그 본연적 기능이 농산물이라는 상품의 생산으로 축소되어 왔다. 하지만, 1992년 리우정상회담 이후 농업이 수행하는 기능은 농산품생산이라는 이런 시장적 기능을 넘어 “식량안보, 환경보전, 농촌사회 유지 및 국토균형발전, 전통사회와 문화 보전, 생물다양성 유지, 토양보전 및 수자원 함양 등 비시장적(non-market)이고 비교역적인 다원적·공익적 기능을 수행하고 있다.”²⁶⁾는 인식이 확산되고 있다. 이에 OECD는 이 개념과 관련하여 농업은 자연경관을 구성하고, 토지의 보전, 재생가능한 자연자원의 지속가능한 관리 및 종다양성의 보전과 같은 환경적인 편익을 제공하며, 수많은 농촌지역의 사회경제적 활력을 불러일으킨다고 정리하고 있다.²⁷⁾ 즉 이 개념은 농업의 사회적·환경적 의미를 강조하면서 본원적인 식량생산기능외에 생활소득의 형성이라는 관점에서 농업의 경제적 의미와 사회·문화적 의미를 조화시키고자 한다.²⁸⁾

임정빈²⁹⁾은 이를 다음과 같이 정리한다.

〈표 2〉 농업의 다원적 기능 관련 국제사회 논의 내용

구분	기능	
WTO	①환경보전 ②식량안보 ③농촌개발	
OECD	①경관보전 ②종생태계다양성 유지 ③토양의 질 보전 ④수질보전 ⑤대기의 질 보전 ⑥수자원의 효과적 이용 ⑦경지보전 ⑧온실효과 예방 ⑨농촌활력 유지 ⑩식량안보/식품안전 ⑪문화유산 보호 ⑫동물복지	
FAO	사회적 기능	①도시화 완화 ②농촌공동체 활력 ③피난처/휴양처 기능
	문화적 기능	④전통문화 계승 ⑤경관제공
	환경적 기능	⑥홍수방지 ⑦수 자원함양 ⑧토양보전 ⑨생물다양성 유지
	식량안보	⑩식량의 안정적 공급 ⑪국가 전략적 요청
	경제적 기능	⑫국가/국토의 균형발전과 성장 ⑬경제위기 완화기능

그리고 이 맥락에서 농업의 공공성은 그 독자적 의미를 획득하게 된다. 농업과 농촌의

26) 임정빈, “농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향”, 정인화 국회의원 주최, ‘헌법상 농업조항’ 어떻게 개정할 것인가? 2017. 3. 15., 7쪽.

27) OECD, Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris: OECD, 2001, p.9: T. Mölders, “Multifunctional Agricultural Policies: Pathways towards Sustainable Rural Development?”, *International Journal of Agriculture and Food*, vol.21, No.1, p.98에서 전재.

28) ibid.

29) 위 발제문, 9쪽.

존재 자체가 시장 외적인 영역에서 적지 않은 공공재를 산출하고 있음을 알 수 있는 것이다. 문제는 이러한 시장적 가격으로 환원되지 아니하는 농업의 가치를 무임승차에 따른 시장실패를 딛고 확대재생산할 수 있는 국가적인 일반농촌정책(Common Agricaulral Policy)을 어떻게 확보할 것인가에 있다. 농업의 다기능성이란 농업이라는 인간활동에 어떠한 의미를 부여하며 그에 어떤 정책목표를 부착시킬 것인가의 문제와 직결되는 만큼, 시장개방과 경쟁력 담론이 지배하는 오늘날과 같은 신자유주의의 경제 체제에서 농업의 이런 다기능성에 정책목표를 맞추고 어떠한 기능성에 선택과 집중의 투자·보호와 증진을 포함하는 의미에서의 투자-를 할 것인지를 결정하고 또 집행하는 것은 그리 만만한 작업은 아니다. 하지만 그럼에도 불구하고 농업이 수행하는 다양한 기능들은 그 자체 국가라고 하는 공적 영역에서 추구해야 할 국가목표임에는 틀림없다. 국토와 토지자원의 보전뿐 아니라 대기·수질에까지 이르는 환경적 편익, 농촌사회의 안정과 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 사회적 요인을 제공하는 것이 농업이기 때문이다. 나아가 식량의 공급이라든가 전통문화 혹은 자연과 관련한 지적 유산들의 보전·계승이라는 측면 또한 간과할 수 없는 공공재 중의 하나가 된다. 그리고 바로 이런 농업의 공익적 성격은 시장적 메커니즘을 통해서도 도저히 획득·실현될 수 없다는 점으로 인하여 주요각국에서는 농업에 대한 국가적 지원과 배려에 관한 헌법조항을 두고 있다.

3. 주요국가의 헌법상 농업조항들

3.1 스위스

스위스의 경우는 경제발전국가 중에서는 가장 포괄적인 농업관련 규정을 헌법에 두고 있다. 이는 대헌법주의를 취하는 스위스 헌법의 특성에 기인하는 것이기도 하겠지만, 농업에 관한 다양한 의미를 부여하고 그 현실적 실천의 의무를 연방정부에 부여하고 있음은 우리의 경우에 매우 좋은 참조 점이 되기도 한다.

스위스 헌법 제104조는 농업이라는 제호하에, 연방에 세 가지의 권한과 직무를 부여하고 있다. 일종의 원칙적 총강규정에 해당하는 제1항에서는 농업의 역할과 기능을 ①식량의 안정적 공급, ②천연자원의 보전과 농촌지역의 경관 유지, ③농촌지역으로의 인구분산과 정착이라는 세 가지 측면으로 분류하고 이를 지속가능하고 시장지향적인 정책을

통해 보장하여야 할 의무를 연방정부에 부여하고 있다.

제2항은 경제적 자유라는 원칙에도 불구하고 연방정부는 농민에 대한 지원의 의무를 짐을 명백히하고 있다. 아울러 제3항은 농업의 다 기능적 측면을 연방정부가 수용하고 그러한 다원적 편익의 제공에 대한 댓가로서 직불금 등의 형태에 의한 농가의 소득보전 의무를 부여하고 있다.(a호) 농업에 대한 시장 외적 가치를 인정하고 그에 투여한 농민의 노동에 대한 보상을 적정하게 실시할 것을 요구하고 있는 것이다. 또한 b호는 친환경, 친생태적인 생산방식의 장려의무를, c호는 원산지 · 품질 · 제조방법 및 가공공정에 대한 표시제도를, d호는 비료 · 화학물질 · 기타 첨가물등에 의한 환경파괴 예방의무를, 그리고 e호는 농업에 대한 연구 · 지도 · 교육 · 투자지원에 관한 조항을 두고 있다. 나아가 f호는 토지소유에 대한 안정화 법률의 제정여지를 규정한다.

제7절 경제

제104조

1. 연방은 농업부문이 지속가능하고 시장지향적 생산정책을 통해 다음 각호에 대한 본원적인 기여를 할 수 있도록 보장하여야 한다.
 - a. 국민에 대한 식량의 안정적인 공급
 - b. 자연자원의 보전 및 경관의 보전
 - c. 전국에 걸친 분산적 인구 정착
2. 농업부문에서 합리적으로 기대되는 자구조치에 부가하여 그리고 필요한 경우 경제적 자유의 원칙을 초과하여 연방은 토지를 경작하는 농민들을 지원하여야 한다.
3. 연방은 농업부문이 다기능적 의무를 실현할 수 있는 형태의 조치를 취하여야 한다. 연방은 다음 각호에 관한 권한과 직무상 의무를 진다.
 - a. 연방은 생태적 요건이 충족되었음이 증명된 경우에 대하여 제공된 서비스에 대한 공정하고 적절한 보상을 달성하기 위한 직접지불의 방식으로 소득을 보전하는 것
 - b. 경제적으로 유익한 유인책을 사용하여 특히 자연친화적이고 환경과 생명을 존중하는 생산방식을 장려하는 것
 - c. 식량의 원산지, 품질, 생산방법, 처리과정 등에 관한 입법을 하는 것
 - d. 비료, 화학물질 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방하는 것
 - e. 재량에 따라, 농업연구, 상담, 교육을 장려하고 투자를 지원하는 것
 - f. 재량에 따라, 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 입법을 하는 것
4. 이 조의 목적을 수행하기 위하여 연방은 농업부문에 할당된 기금과 일반연방기금을 사용할 수 있다.

3.2 포르투갈

포르투갈 역시 농업에 관한 국가의 직무를 자세하게 규정하는 형식을 취한다. 국가의 무조항의 형식을 취하고 있는 스위스와는 달리 포르투갈의 경우에는 농업정책의 지향목적을 열거하고 이를 위하여 농업부문에 대한 국가의 지원 가능성을 확보하는 방식의 입법형식을 취하고 있다. 스위스 헌법의 입법강도에 비해서는 상당히 약화된, 그래서 국가의 재량권 내지는 형성권이 폭넓게 보장되는 방식을 취하고 있는 것이다. 다만 특징적인 것은 농업정책의 형성과정에 농업노동자들과 농민의 참여기회를 보장하고 있다.

물론 이 때의 참여는 대표자에 의한 참여의 형식을 취하고 있기는 하지만, 식량생산자의 적극적·능동적 참여를 강조하는 식량주권의 원리에 나름 충실한 규율을 하고 있다는 점에서 의미심장한 모습을 보인다.

제2부 경제의 구성

제3장 농업, 상업 및 공업정책

제93조 농업정책의 목표

1. 농업정책의 목표는 다음 각호와 같다.

- a. 적절한 기반시설과, 경쟁력 강화에 기여하는 인적·기술적·재정적 자원들을 농업에 공급함으로써 농업생산과 생산성을 증진하며, 농업생산물의 질과 효율적인 마케팅과 판매를 확보하며 국내 공급을 늘리며 수출을 증진하는 것
- b. 지방 및 농촌 노동자들의 경제·사회 및 문화적 여건을 향상시키며, 농어촌을 발전시키며 토지소유구조를 합리화하며 사업 조직을 현대화하며 농지를 경작하는 자들의 토지 또는 그들이 직접 사용하는 기타 생산수단의 소유권 또는 점유권을 획득하는 것을 증진시키는 것
- c. 농업에 종사하는 자들과 기타 노동자들 사이의 실질적인 평등을 실현하는 데 필요한 여건을 조성하며, 농업부문이 다른 산업부문과의 거래에서 불리한 처우를 받지 아니하도록 방지하는 것
- d. 토양 및 기타 천연자원의 합리적 이용과 관리를 촉진하며 그러한 자원들의 재생능력을 유지하는 것
- e. 농민들이 단체를 구성하고 그에 가입하도록 촉진하며 토지를 직접 경작하도록 장려하는 것

2. 국가는 국가의 존재 조건을 이루는 생태적, 사회적 요소들에 부응하는 방향으로 농지계획 및 전환과 삼림개발정책을 추진한다.

제94조 대규모 농장의 제지

제95조 소규모영농의 규모 조정

제96조 소유자 없는 토지의 사용

제97조 국가의 지원

1. 농업정책의 목표를 추구하는 과정에서 국가는 특히 가족농업 단위에 통합되는 중소규모 농업종사자들, 단독농업 종사자들 또는 협동조합에 참여하는 농민들을 포함하여 농업노동자협동조합과 기타 형태의 농업노동자 사업장에 우선적으로 지원한다.
2. 앞 항의 지원은 다음 각호에 열거한 사항을 포함한다.
 - a. 기술 원조의 제공
 - b. 농산물 그 자체로부터 사전·사후적 마케팅 및 판매 지원
 - c. 예측할 수 없거나 통제가 불가능한 기후 또는 식물병리학적 조건에서 비롯된 위험의 보상을 위한 지원제공
 - d. 생산자, 구매, 판매, 가공 및 서비스 협동조합과 기타 형태의 농업노동자 사업장을 결성하고 농촌노동자들과 농민들이 단체를 구성하고 이에 가입하도록 장려

제98조 농업정책 입안 과정에의 참여

농촌노동자들과 농민들은 농업정책 입안과정에 자신을 대변하는 기관을 통해 참여할 수 있는 기회가 보장된다.

3.3 터키

터키의 헌법에서 농업과 축산에 관한 조항은 경작지의 배분에 관한 규정과 농·축산업에 대한 국가적 지원에 관한 규정으로 나뉜다. 전자의 경우에는 농민에게 적절한 경작지를 분배하는 데 중심이 놓여져 있으며, 이렇게 배분된 경작지는 양도나 임대 대상이 될 수 없음을 선언한다. 또 후자의 경우에는 농축산업에 대한 국가지원과 함께, 농축산종사자들이 그 생산물에 대한 적절한 보상을 받을 수 있도록 국가는 필요한 조치를 취하여

야 할 의무를 부담하도록 규정한다.

제3장 사회적·경제적 권리와 의무

3. 공공의 이익

B. 토지소유

제44조

국가는 효율적인 토지정착을 유지 발전시키고, 토지의 유실을 방지하며, 토지가 과소하거나 없는 농민들에게 토지를 공급하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다. 이를 위하여 농업지역 및 농업유형의 차이에 따라 적절한 토지단위의 크기를 정하는 입법을 할 수 있다. 토지가 과소하거나 없는 농민들에게 토지를 공급하는 경우에 그로 인하여 생산의 저하나 삼림 기타 다른 토지 및 지하자원의 고갈을 야기하여서는 아니된다. 이 조의 목적을 위하여 분배된 토지는 상속의 경우를 제외하고는 분할되거나 타인에게 양도되어서는 아니된다. 또한 토지의 분배를 받은 농민 또는 그의 피상속인에 의해서만 경작되어야 한다. 이러한 조건이 충족되지 아니하는 경우에 국가가 당해 토지를 원상복구하는 것에 관하여는 법률로써 정한다.

C. 농업, 축산업 및 이러한 활동에 관여하는 개인

제45조

국가는 농지나 농원, 조원을 부적절하게 사용하거나 훼손하는 것을 예방하거나, 수확과 축산물생산을 증진시키기 위하여 농업정책의 원칙에 따라 농민이나 축산업자가 기계, 장비 기타 투입요소들을 획득하는 것을 지원할 수 있다. 국가는 수확 및 축산물의 이용을 위하여 필요한 조치를 취해야 하며, 그 생산자들이 자신의 생산물에 대해 현실가치(real value)를 지급받을 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

3.4 베네수엘라 헌법

베네수엘라 헌법은 식량주권의 이념에 터잡아 농업조항들을 정리하고 있다. 이에 농업정책의 기본방향을 지속가능한 농업을 바탕으로 한 전반적인 농촌발전에 맞추고 안정된 식량공급을 확보하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위해 국가는 농민에 대한 다양한 지원의 책무를 지며, 다른 산업활동에 비하여 농업활동이 필수적으로 초래하기 마련인 저생산성을 보완하기 위한 국가적인 대책마련을 촉구하고 있기도 하다.

제6편 사회경제체제

제1장 사회경제적 질서와 경제에 대한 국가의 기능

제305조

국가는 전반적인 농촌발전을 위한 전략적 기반으로 지속가능한 농업을 촉진하여야 한다. 국가는 이에 의거하여 국민들에게 안정된 식량공급을 보장하여야 한다. 이때 국가영역내에서 충분하고 안정된 식량이용이 가능해야 하며 적시에 방해받지 아니하고 소비자들이 식량에 접근할 수 있어야 한다. 안정된 식량공급은 국내 농축산업 생산의 발전과 우선순위에 의하여 달성되어야 하며, 이때의 생산물은 농업, 축산업, 어업, 및 양식업으로부터 산출된 생산물을 말한다. 식량생산은 국가적 관심사이며 전체국가의 경제적 및 사회적 발전에 기본적인 것이다. 이런 목표하에서 국가는 자급자족의 전략적 수준을 달성하기 위해 필요한 재정적, 상업적, 기술적 이전, 토지임대, 하부구조, 인력훈련 기타 필요한 조치를 취하여야 한다. 나아가 국가는 농업활동에 내재하는 불이익을 보상하기 위한 국가적 및 국제적 여건을 촉진하여야 한다.

3.5 볼리비아

볼리비아 헌법은 유례없이 자세한 농업관련규정을 두고 있다. 모든 사람에게 물과

식량에 대한 권리를 인정하고 국가에 대해서는 건강하고 적절하고 충분한 식량을 전 국민에게 제공하기 위한 정책을 실시할 의무를 부여한다.(제16조) 또한 식량안보와 식량 주권의 틀에 따라 국가는 농업부문에 대하여 자세한 보호의무를 지게끔 규율한다. 집단적 차원에서의 보장은 제405조에서 두드러지는데, 포괄적이고 지속가능한 농촌의 발전이 국가경제의 기본적 요소임을 확인하면서 이를 통해 식량주권을 확보하고자 한다. 이에 덧붙여 농민의 적정한 경제생활을 보장할 책무 또한 국가에 부여하고 있다. 나아가 제407조는 식량안보와 식량주권을 재확인하면서 농촌의 발전에 있어 지역의 자율성, 분권성을 우선적 가치로 설정하는 보충성의 원리를 선언하는 동시에 농민들을 보호하기 위한 환경·생태보전, 중소농보호정책, 취약영농부문에 대한 지원, 유전자조작농산물이나 종자 등에 대한 국가적 통제 등을 비롯한 다양한 정책목표들을 제시한다. 그리고 이런 맥락에서 대외무역과정 등에 의해 식량주권의 원칙이 훼손되지 않도록 제255조 제2항은 국제조약의 체결시에도 식량주권의 원칙을 고려함과 동시에 유전자조작농산물과 인체와 환경에 유해한 물질의 수입, 생산, 상업화를 금지하는 헌법원칙을 준수할 것을 명기하고 있다.

제2장 기본적 권리

제16조

- I. 누구나 물과 식량에 대한 권리를 가진다.
- II. 국가는 건강하고 적절하며 충분한 식량을 모든 국민들에 공급함으로써 식량안보를 보장하여야 할 의무를 진다.

제7편 국제관계, 국경, 통합 및 해상복원

제1장 국제관계

제255조

- II. 국제관계의 협상, 체결, 비준은 다음 각호의 원칙을 준수하여야 한다.
8. 전체 국민에 대한 식량안보 및 식량주권; 건강과 환경에 유해한 유전자조작 유기물 및 유해물질의 수입, 생산, 상품화 금지

제3부. 포괄적인 지속가능한 농촌발전

제405조

포괄적이고 지속가능한 농촌의 발전은 국가경제정책의 기본적인 사항으로 식량안보와 식량주권을 강조하면서 모든 공동체적 경제활동 및 농촌행위자집단의 경제활동을 촉진하는 국가작용을 우선하여야 한다. 그 수단은 다음 각호와 같다.

1. 농업, 축산업, 수공업, 농가공업 및 관광업의 상업적 능력과 기업생산성을 일관되고 지속가능하게 증진시키는 것
2. 농업적, 축산업적 및 농가공업적 생산구조를 형성하고 국내적으로 보충하는 것
3. 볼리비아 경제의 나머지 부문과의 관계 속에서 농촌의 생산부문의 경제적 교환조건을 개선하는 것
4. 농촌의 토착민 공동체를 그 생활의 모든 차원에서 존중하고 중요한 것으로 받아들이는 것
5. 소규모 농업 및 축산업생산자들과 가족 및 공동체의 경제를 강화하는 것

제407조

포괄적인 농촌발전을 위한 국가의 정책목표는 자율적이고 분권적인 지역단위와 조화로워야 하며 다음 각호에 부합하여야 한다.

1. 식량안보와 식량주권을 보장하며 볼리비아 영역 내에서 생산된 농업식량의 생산과 소비에 우선순위를 부여하는 것
2. 볼리비아 농업생산을 보호하기 위한 체제를 마련하는 것
3. 생태적인 농산물의 생산과 판매를 촉진하는 것

4. 농업생산 및 농가공생산을 자연재해나 기후악화, 지리적 재난으로부터 보호하는 것. 농업보험은 법률로써 창설할 수 있다.
5. 기술적, 생산적, 생태적 교육을 모든 수준에서 그리고 모든 방식으로 수행하고 또 개발하는 것
6. 토양의 보전과 개선을 위한 정책을 수립하고 지속가능한 사업을 수행하는 것
7. 농업과 축산생산을 보장하기 위한 목적으로 관개체계를 촉진하는 것
8. 전체 농업생산관계망에 대하여 기술적으로 지원하고 혁신과 기술이전을 위한 체계를 확립하는 것
9. 종자은행을 설치하고 생물종연구센터를 설치하는 것
10. 자연적으로 구조적 약점을 가지는 생산적 농업부문을 육성하고 지원하는 정책을 확립하는 것
11. 생물학적 및 유전학적 자원의 국내 출입을 통제하는 것
12. 농업위생과 식품안전을 보장하기 위한 정책과 프로그램을 확립하는 것
13. 농업부문을 위하여 생산·가공 및 기업적 하부구조와 기본적 서비스를 제공하는 것

3.6 에콰도르

에콰도르 또한 식량주권을 헌법에서 명문으로 규정하고 있다. 헌법 제281조는 식량주권의 개념을 항구적으로 건강하고 문화적으로 적정한 식량을 자급자족하는 것으로 규정하면서 그 주권의 주체성을 각 개인뿐 아니라 공동체와 인민, 국가 등과 같은 연대적 집단에 대해서까지 확장하고 있다. 나아가 중소규모의 농민에 대한 보호, 식량자급, 유기농 강화, 경지의 분배, 농산물 다양성, 기술보급, 생명공학의 규제, 식량의 지역성에 따른 형평적 발전 및 도농상생 등 14가지의 국가책무를 규정한다.³⁰⁾

제6부 발전구조

제3장 식량주권

제281조

식량주권은 사람들과 공동체, 인민들 및 국가가 항구적인 기반으로 건강하고 문화적으로 적정한 식량과 관련하여 자급자족을 달성하게끔 보장하기 위한 국가의 전략적 목표이자 의무이다.

이를 위하여 국가는 다음 각호의 책무를 진다.

1. 중소규모의 생산단위, 공동체생산단위의 생산과 농식품 및 어업가공 및 사회적·상호의존적 경제의 생산과 농식품 및 어업가공을 촉진하는 것
2. 식량수입에의 의존을 예방함으로써 국민적 농식품과 어업부문을 보호하는 재정정책, 조세 및 관세정책을 채택하는 것
3. 농장 및 목장 생산에서의 생태적 및 유기농적 기술을 다양화하고 도입하는 것을 촉진하는 것
4. 소규모 농민들이 토지, 물 기타 생산자원에 접근하는 것을 가능하게 하는 재분배정책을 촉진하는 것
5. 중소규모 생산자의 재정을 위한 원조체제를 마련하고 그들이 생산수단을 확보하는 것을 용이하게 하는 것
6. 종자의 사용, 보전, 무료교환과 함께 농업적 종 다양성과 이와 관련된 전래적인 지혜를 보전하고 복구하는 것을 촉진하는 것
7. 인간의 소비를 위한 동물이 건강하고 쾌적한 환경에서 양육되도록 보장하는 것
8. 식량주권을 보장하기 위한 적절한 과학적 연구와 기술적 혁신을 발전시키도록 보장하는 것
9. 생물보안규제하에서 바이오테크놀로지의 실험, 이용, 마케팅과 함께 그 이용과 개발을 규제하는 것
10. 생산자와 소비자의 조직과 네트워크의 발전을 강화하는 것. 이에 식량의 마케팅과 분배를 통하여 농촌과 도시영역간의 형평성을 촉진하는 것이 포함된다.

30) 아울러 제400조 내지 제403조에서는 4개 조문에 걸쳐 종 다양성에 관한 규정을 두고 있는 것도 에콰도르 헌법의 특이성이다.

11. 식량의 공정하고 상호의존적인 분배체계를 형성하는 것. 독점영업 기타 어떤 형태의 식량생산물의 투기를 금지하는 것.
12. 식량의 접근을 위태롭게 하는 자연적, 인위적 재앙의 희생자들인 국민집단에게 식량을 제공하는 것. 국제원조를 통해 수령한 식량은 건강이나 지역적으로 생산되는 식량의 미래생산에 영향을 미치지 않도록 하여야 한다.
13. 국민들을 오염된 식량을 소비하거나 그들의 건강을 위태롭게 하거나 그 효과가 과학적으로 아직 불확실한 식량을 소비하는 것에서 보호하는 것
14. 소규모 생산자의 연합네트워크에 우선권을 부여하면서 사회적 및 식량프로그램을 위한 식량과 원자재를 확보하는 것

3.7 그 외

그 외에도 브라질 헌법 제187조는 농업정책에 관하여 생산부분의 생산자와 농촌노동자들의 효과적인 참여를 요구하고 있으며, 제188조는 공유지나 무주지의 사용은 이러한 농업정책과 양립가능한 방식으로 이루어져야 할 것을 규정한다. 또한 콜롬비아 헌법 제65조는 식량작물의 생산은 국가의 특별한 보호를 받으며, 농업이나 축산업, 어업등의 집중적 발전에 국가정책의 우선순위가 부여되어야 하며 연구와 기술개발에도 노력을 경주할 것을 규정하고 있다. 이집트 또한 헌법에서 식량주권을 명기하고 있다. 이집트헌법 제79조는 “모든 시민은 건강하고 충분한 양의 식량과 깨끗한 물에 대한 권리를 가진다. 국가는 모든 시민에게 식량자원을 제공하여야 한다. 또한 지속가능한 방법으로 식량주권을 확보하여야 하며, 농업적 생물종다양성과 지역식물(local plants)의 종류를 보호함으로써 차세대의 권리를 보장하여야 한다.”고 규정한다.

아시아지역에서는 네팔헌법이 대표적인 사례를 이룬다. 네팔헌법 제36조는 식량권을 다루는데 모든 시민은 식량권을 가지며(제1항), 먹거리(food stuff)의 부족으로 인한 기아상태로부터 보호받을 권리를 가지며(제2항), 법률로 정하는 바에 따라 식량주권에 대한 권리(the right to food sovereignty)를 가짐을 선언하고 있다. 또한 사회정의에 대한 권리를 규정하는 제42조는 모든 농민은 법률이 정하는 바에 따라 농업적 목적을 위해 토지에 접근할 권리와 함께 전통적으로 활용되어 온 고유한 종자나 재배종(agricultural species)을 선택하고 보전할 권리를 가짐을 선언하고 있다(제4항) 뿐만 아니라 제51조제e호 제3목은 농업의 생산과 생산성을 높이고 농업의 상업화, 기업화, 다양화, 근대화를 촉진함으로써 농민들의 권리와 이익을 보호하고 촉진하는 정책을 실시할 것을 국가의무로 하며, 같은 조 제h호 제12목은 식량주권의 원칙에 따라 토양과 기후조건에 부합하는 식량생산촉진 정책을 통한 효율적인 식량분배가 이루어지도록 노력할 의무도 규정하고 있다.³¹⁾

31) 앞서 언급한 농민권리선언은 이렇게 진행되는 식량주권의 제도화과정의 중심축을 구성한다. 그 경과와 양상

III. 우리 헌법과 농민권리선언의 헌법화 과제

1. 농민과 현행헌법

우리 헌법은 농업부문에 관한 한 제헌헌법에서부터 현행헌법에 이르기까지 그리 친숙하지 아니하다. 해방 직후 우리 경제의 중심은 농업에 있었고 당대의 주된 사회적 의제 역시 소작제를 중심으로 하는 농업부문의 수탈에 놓여 있었다. 그럼에도 농업에 관한 규정은 오로지 경자유전의 원칙을 선언한 제헌헌법 제86조(농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다)뿐이었다.³²⁾ 이런 태도는 개발독재의 길을 열어갔던 1962년 헌법에서도 마찬가지로 제113조(농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.), 제114조(국가는 농지와 산지의 효율적 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.), 그리고 제115조(국가는 농민·어민과 중소기업자의 자조를 기반으로 하는 협동조합을 육성하고 그 정치적 중립성을 보장한다.) 등의 세 규정만 두고 있었다. 그리고 이나마도 소작제도의 금지라는 헌법적 금기설정외에는 그 중심이 국토이용에 관한 것이었거나 전국민의 개발독재체제로의 동원수단으로까지 악용되었던 협동조합의 육성에 한정되었다.

그러다 유신헌법은 제120조에서 제1항을 신설하여 “국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.”는 규정을 새로이 마련하였다. 국가에 농어촌개발계획 수립의무를 부여하고 이를 통하여 지역사회의 균형적 발전을 도모하여야 할 책무를 별도로 규정한 것이다. 제헌헌법 이래 농업에 대한 국가적 책무에 관한 규정이 전혀 없다가 정부수립 24년이 지나서야 비로소 국가의 농업정책의무를 헌법적인 수준에서 규정하게 된 것이다. 1980년 헌법은 이 점에서 전혀 나아가지 않는다. 오로지 제122조에서 소작제도의 금지에 대한 예외규정을 설치하는데 그치고 만다. 그리고 현행헌법은 제123조 제4항을 신설하여 “국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의

에 대해서는 송원규/윤병선, “식량주권의 제도화와 농민권리 선언에 관한 고찰”, 농촌사회 제27집 제2호, 한국농촌사회학회, 2017, 7-43쪽 참조.

32) 헌법상의 “경자유전의 원칙”의 규범화과정과 그 의미에 대해서는 이종수, “한국헌법상 ‘경자유전(耕者有田)’의 원칙”과 한계”, 토지법학 제24권 제2호, 한국토지법학회, 2008, 1-22쪽; 사동천, “경자유전의 원칙”, 홍익법학 제18권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2017, 239-259쪽, 참조.

이익을 보호한다.”는 규정을 두기에 이른다.

하지만 이런 헌법상의 규정에도 불구하고 그것이 최근의 시대적 흐름이라 할 수 있는 농업의 다기능성에 대한 인식이라든가 식량안보 혹은 식량주권의 이념에 대한 헌법적 관심은 전혀 존재하지 않는다. 아울러 정치·경제적으로 주체화되기는커녕 동원의 대상이나 교화나 수탈의 대상으로만 내몰려왔던 농민의 권리에 대한 관심은 전무한 것이 현실이다. 그리고 이 과정에서 농업과 식량의 문제는 철저하게 상품으로서의 성격을 떠나지 못 한 채 경제의 하위개념으로만 머물러 왔다. 우선 이 제123조의 위치 자체가 “제9장 경제”의 장에 고착되어 있을 뿐 아니라, 그 보호의 대상 또한 식량을 중심으로 형성되는 인간다운 생활권의 보장이나 지역공동체의 삶 혹은 생태·환경적 지속가능성 등으로 확산되기 보다는 수급균형과 유통구조의 틀에 한정되어 있을 뿐이다. 또한 “농·어민의 이익을 보호”한다고 하지만 그 이익의 내용과 성격이 어떠한 것인지도 특정되어 있지 않은 터에, 보호의 방법이나 수단 또한 적시되어 있지 않다.

한마디로 현행헌법의 농업관련규정들은 그 어떤 해석의 방법론을 동원하더라도 식량주권이나 농업의 다기능성에 부응하는 헌법실천의 틀을 찾아내기 어렵게 되어 있다. 오히려 경제의 하위개념으로 농업이 규정되는 바람에 새로이 닥치는 신자유주의적인 농업개념-생산성과 경쟁력에 입각한 농업정책에 휩쓸려버릴 가능성만 가득 안고 있을 뿐이다. 그러다 보니, 전라북도의회가 전북지역에서 실시하는 학교급식에 자도에서 생산되는 우수 농수축산물과 이를 재료로 사용한 가공식품을 우선적으로 사용하도록 한 조례를 제정하자 이것이 내국민대우원칙을 규정한 GATT(1994)에 위반되어 무효라고 선언하는 대법원판결까지 나오는 지경에 이른다. 신자유주의의 식량무역체제가 식량의 지역성을 우선하여 압도하는 과도된 법체계가 구성되고 있는 것이다.

실제 그동안 우리 헌법에서의 농업문제는 기껏해야 지주에 의한 농민수탈이나, 혹은 개발독재, 수출입국식의 농산물저가격정책에 입각한 하위정책의 수준에 머물러 있었다. 그러기에 농산물 내지는 식량이 상품으로 고착되고 시장경제의 틀 속에서 농업과 식량의 의미가 현저하게 축소되는 현상을 헌법적으로 방지하기에 턱없이 부족한 지경에 이르렀다. 앞서 언급한 우리 사회의 식량·농업의 문제점인 ①안정적인 공급의 위기, ②먹거리 안전의 위기, ③농산물가격의 불안정, ④먹거리 양극화의 심화 등의 현상은 이런 헌법적 공백으로부터 연유된 국가의 부작위-국가정책에서의 농업의 후 순위화 및 세계적인 농산물교역으로부터의 국내 농업·농산물보호정책의 부재, 그리고 그 결과로 나타나는 도농간의 간극화 및 농민의 빈곤화, 농촌의 공동화 등에 대한 국가의 방치-에 기인한

것이라 하지 않을 수 없다.

2. 농민·농업문제의 헌법화: 그 필요성

문제는 이런 질곡의 해결책이 왜 농업부문에 대한 헌법화의 방법으로 이어져야 하는 가이다. 실제 헌법은 국가 내에 존재하는 다양한 이해관계의 대립을 조정하고 그 국가적 보호·보장의 우선순위를 정하는 최고의 법규범이다. 그리고 이렇게 규정된 조정의 결과는 그대로 국가권력의 내용을 통제하면서 국가기관으로 하여금 그러한 책무를 이행할 수 있는 권력을 부여하는 동시에(수권규범), 그 헌법명령에 위반할 경우 그 국가행위 자체를 무효화함(저촉규범)함으로써 권력을 통제한다. 그리고 이런 정책과정에 주권자인 국민들이 지지를 보내거나 혹은 저항함으로써 헌법의 명령을 스스로 실천해 낼 수 있는 동력과 정당성의 근원을 확보하게 된다.

오늘날의 우리 농업에 관한 한 이런 헌법의 기능은 더욱 절실하다. 물론 그동안 농업·농촌 및 식품산업기본법이 농업을 국민생활의 기반임을 인정하고 농업의 전통지식으로서의 가치와 환경보존의 가치를 인정하고 있다든지(제2조) 혹은 농산물의 안정적 공급, 농업의 지속가능한 발전, 농업의 공익기능 추진, 지역농업의 발전 등을 농업·농촌 정책의 기본방향으로 삼고 있는 점(제3조 제9호) 등은 나름의 입법적 성과이기는 하다. 하지만, 그러한 규정들이 나름 식량주권의 이념에 근접한 형태를 취하고 있다 하더라도 그에 기반한 국가의 농업정책이 다른 산업부문에 관한 국가정책에 대하여 우선성을 확보하지 못하고 있다는 점에서 그것은 한계지점에 봉착하게 된다. 즉, 농업은 다른 산업과 별 차이 없는 위치에서 단순한 경제활동의 하나로만 규율되고 있을 뿐이고 식량주권이 아니라 식품의 상품화의 틀에 따라 소득의 안정적 증대에만 중점에 놓여져 있는 실정이다. 그리고 이러한 태도는 농지의 이용과 보전을 경제적 의미에서의 생산수단으로만 한정하고 있으며, 농업에 내포되는 전통과 문화의 가치 또한 그 자체 의미를 부여하기 보다는 산업·생활·휴양공간의 수준에서 종속적 의미만을 부여받고 있다는 점 등에서 이 법의 한계는 명확하게 드러난다.³³⁾

이미 우리의 산업체계가 상품생산을 중심으로 구조화되어 있는 터에 신자유주의에 터잡은 세계경제체제에 급격히 편입되어 있음을 감안한다면, 이러한 법률차원의 법규율

33) 김은진, 위의 글, 158-9쪽 참조. 그 외 농업관계 주요 법률인 종자산업법, 농수산생명지원법(특히 농민의 자가채종권문제), 친환경농업법, 지역농산물법 등의 내용과 한계에 관하여는 같은 글, 159-70쪽, 참조.

은 더 이상 농업의 적절한 자리매김을 위해 더 이상 올바른 역할을 할 수 없음을 목도하게 되는 것이다. 실제 우리의 농업현실은 경제논리에 예속된 정책지향으로 인하여 농업의 가치가 본질적으로 훼손되고 있을 뿐 아니라 바로 그 결과로서 농민의 삶의 질 저하와 이농현상, 농촌의 공동화현상 등 악화일로에 놓여 있다. 그리고 농업문제의 헌법화라는 당대적 과제는 바로 이런 급박한 농업·농촌·농민의 현실인식에서부터 직관적으로 도출된다. 헌법에 농업조항을 신설하여 국가농업정책의 목표와 과제를 명확히 하는 한편, 농민과 농산물·식량 등에 적절한 헌법적 지위를 부여함으로써 농업의 역할과 기능, 그리고 이에 대한 국가적 책무에 대한 구체적인 지향점을 확립할 현실적인 필요가 있다는 것이다.

물론 이런 헌법화의 과정은 두 가지로 나뉜다. 그 첫째는 기존의 헌법에 대한 해석의 방법을 통해 농민과 농업의 문제에 적합하게 헌법의 의미와 그 보호영역을 확장하는 방식이며, 그 둘째는 헌법개정을 통하여 보다 명확하게 농민의 권리를 선언하는 한편 농업·농촌의 문제를 해결하기 위한 국가적 과제 및 의무를 제시하는 방식이다. 이하에서는 먼저 농민권리선언의 내용을 정리하면서 전자의 방식에 따라 그 농민권리들이 우리 헌법에서 어떻게 수용될 수 있는지를 살펴보고, 장을 바꾸어 헌법개정을 한다면 어떠한 조항들이 새로운 헌법에 추가되어야 할 것인지를 제안하기로 한다.

3. 농민권리선언의 내용

3.1 개관

농민권리선언은 전문과 27개의 조문으로 구성된다. 이는, 비아캄페시나가 만든 초안을 바탕으로 2013. 6. 유엔인권이사회차원에서 정리된 「농민권리선언」(13개 조문)과 그것을 보다 체계적이고 상당 부분 그 보호영역을 확장한 2015. 1.의 유엔인권이사회의 농민권리선언을 거쳐 2017. 3. 유엔 인권이사회의 「농민권리선언」을 유엔 본회의가 승인한 것이다.

박경철은 이를 다음의 표로 정리한 바 있다.³⁴⁾

34) 박경철, “농민인권 논의와 실태 분석: 충청남도를 중심으로.” 농촌사회 제28집, 한국농촌사회학회, 2018, 14-17쪽.

〈표 3〉 농민권리선언의 제정 경과

조항	2013년 선언문안	2015년 선언문안	농민권리선언
1	농민의 정의	파트1: 정의와 기본취지 농민과 농촌에서 일하는 사람의 정의	농민과 농촌에서 일하는 사람의 정의
2	농민의 권리	국가의 의무	국가의 일반 의무
3	생명과 적절한 생활수준에 대한 권리	존엄, 평등 그리고 비차별	평등과 비차별
4	토지와 영토에 대한 권리	성평등	여성농민과 농촌에서 일하는 여타 여성의 권리
5	종자와 전통지식과 실천에 대한 권리	천연자원에 대한 주권, 발전 그리고 식량주권	천연자원과 발전권
6	농업 생산수단에 대한 권리	파트2: 실질 권리 농촌여성의 권리	생명, 자유, 안전에 대한 권리
7	정보에 대한 권리	생명, 자유, 신체 및 개인 안전에 대한 권리	법적 존재의 권리 및 이동의 자유
8	농산물가격 및 시장결정의 자유	국적 및 법적 존재에 대한 권리	사상, 의견, 표현의 자유
9	농업가치의 보호에 대한 권리	이동의 자유	결사의 자유
10	생물다양성에 대한 권리	사상, 의견, 표현의 자유	참여의 권리
11	환경을 보존할 권리	결사의 자유	생산, 마케팅, 유통에 관한 권리
12	결사, 의견, 표현의 자유	참여와 정보에 대한 권리	정의에 대한 접근
13	정의에 접근할 권리	생산, 마케팅, 유통에 관한 정보에 대한 권리	일할 권리
14		정의에 대한 접근	일터에서의 안전과 건강에 대한 권리
15		일할 권리	식량과 식량주권에 대한 권리
16		일터에서의 안전과 건강에 대한 권리	적절한 소득과 생계 및 생산수단에 대한 권리
17		식량에 대한 권리	토지와 기타 천연자원에 대한 권리
18		적절한 소득과 생계에 대한 권리	안전하고 깨끗하며 건강한 환경에 대한 권리
19		토지와 기타 천연자원에 대한 권리	종자에 대한 권리
20		안전하고 깨끗하며 건강한 환경에 대한 권리	생물다양성에 대한 권리
21		생산수단에 대한 권리	물과 위생에 대한 권리
22		종자에 대한 권리	사회보장에 대한 권리
23		생물다양성에 대한 권리	건강에 대한 권리
24		물과 위생에 대한 권리	적절한 주거에 대한 권리
25		사회보장에 대한 권리	교육과 훈련에 대한 권리
26		건강에 대한 권리	문화적 권리와 전통지식
27		주거에 대한 권리	유엔과 기타 국제조직의 책임
28		교육과 훈련에 대한 권리	
29		문화적 권리와 전통지식	
30		유엔과 기타 국제조직의 책임	

위의 표에서도 알 수 있듯이 2015년의 초안과 농민권리선언은 그 권리항목에 있어 특별히 달라진 것은 없다. 후자는 전자의 일부 조항들을 조문체계적으로 통합하고 있기 때문이다.

3.2 전문

우선 이 농민권리선언의 전문을 보면,

- ① 그 근거가 되는 국제인권규약들(유엔헌장, 세계인권선언 등)을 열거하고 인권의 보편적 원칙들은 농민권리에도 여전히 타당함을 선언하는 한편,
- ② 이 농민권리선언의 기본적 틀이 발전권에 기반하고 있음을 밝힌다. 여기서 발전권은 모든 개인과 모든 형태의 집단들이 경제·사회·문화·정치적 발전에 참여하고 기여하며, 그것을 누릴 권리가 있음을 의미하며 이를 바탕으로 모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있음을 선언한다. 발전과정에서의 참여와 발전의 결과에 대한 향유권이 그 요체임을 선언하고 있는 것이다. 그리고 본문에서 열거하고 있는 대부분의 농민권리들은 이러한 발전권의 틀에 따라 참여와 정보접근의 권리들을 규정하기도 한다.
- ③ 또한 농민들의 권리를 특별히 보장하여야 할 이유를 제시하면서 토지·물·자연과의 특수한 상호작용관계 속에서 생활을 영위한다는 점을 명기하고, 농민들은 인류 발전에 기여하는 동시에 먹거리의 확보와 생물다양성의 보존, 지속가능한 발전 의제 등에 기여하고 있음을 인정한다.
- ④ 농민들이 처해 있는 현재의 상태를 비판하면서 특히 여성농민들과 농촌아동의 현상태를 명확히 제시한다. 특히 농민들은 사회·경제적으로 열악한 지위에 있으며, 기후변화와 환경파괴의 피해자인 동시에 농촌 피폐화의 희생자가 되어 있으며, 농민자살률도 무시할 수 없음을 지적한다. 아울러 농업 이외의 분야에 종사하는 소규모 어민 등의 현실도 더불어 개선해야 할 필요성이 있음을 밝힌다.
- ⑤ 이어 이러한 상태를 개선하기 위하여 현 사회, 국가, 국제사회가 당면하고 있는 과제들을 하나하나 밝혀 선언한다. 생산자원에 대한 농민들의 접근권을 확보하며 지속가능한 농업생산방식에 대한 촉진과 실천의 노력을 지지하며, 농민들의 사회경제적 지위의 개선 및 안전과 건강의 증진을 위하여 노력하여야 할 것과 시장체계

로부터 농민들을 보호하여야 할 필요성을 역설한다.

- ⑥ 이를 위하여 농민들은 사법접근권과 발전권, 자연의 부와 자원에 대한 농민들의 주권, 식량주권 등의 권리를 가짐을 선언한다.
- ⑦ 그리고 이상과 같은 당면과제들이 구성되어 온 역사와 이 선언의 제정취지를 밝히면서 마무리한다.

3.3 본문

27개 조항으로 구성된 본문의 내용은 위의 표에서 정리하였다. 그런데 이 농민권리선언에서 특징적인 것은 그 개별적인 조문의 구성방식이다. 개개의 조문들은 실체적 권리와 절차적 권리, 그리고 국가의 무조항으로 대별된다. 즉, 조문의 초두에서 일단 농민들이 가지는 권리를 그 실체적 내용에 의거하여 정리, 규범화한 다음(실체적 권리), 그러한 권리를 실현하기 위하여 농민들이 국가의 의사결정과정 등 제반의 구체화 과정에 직접 또는 그 대표자를 통하여 참여할 권리가 있음을 선언(참여권)하고, 그 과정에서 요청되는 각종의 정보들에 대한 접근권을 규정하는 한편(정보접근권), 국가가 이러한 권리들을 보장하기 위하여 어떠한 의무를 지는지를 명기하는 구성으로 되어 있다. 이 중 특징적인 것만 몇 개 조망하면 다음과 같다.

① 제1조는 농민들에 대한 정의규정이다. 여기서 농민이라 함은 “혼자서, 또는 다른 이들과 함께 연합하여, 또는 공동체로서 생계 그리고/또는 판매를 위한 소규모 농업생산을 하고 있거나 종사하려는 사람으로서 반드시 전적으로는 아니더라도 상당한 수준으로 가족 또는 가사 노동 및 비화폐적 방식으로 조직된 노동에 의존하며, 토지와 땀 수 없이 특별히 의존하는 사람”을 말한다.(제1항) 또 이 농민에는 “재래식 혹은 소규모 농업, 작물 재배, 축산, 목축, 어로, 영림, 수렵 또는 채집, 농업과 연관된 수공업 또는 농촌 지역에서 유관 직종에 종사하는 모든 이들”과 “그들의 부양가족”도 포함한다.(제2항) 그리고 이 농민개념에는 토지의 소유여부는 포함되지 아니하며 그 이민법상의 신분이나 고용형태, 노동주기 등도 고려사항이 아니다.(제3, 4항)

이러한 농민개념은 농업인이라는 개념을 사용하면서 “농업을 경영하거나 이에 종사하는 자”³⁵⁾로 규정하고 있는 우리의 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조 제2호와

35) 그 구체적인 기준은 동법 시행령 제3조제1항에서 다음과 같이 정하고 있다.

확연한 차이를 보인다. 농업기본법의 경우 산업의 한 구성물로서의 농업을 중심개념으로 삼으면서 그 “농업”의 다양한 양상들을 열거하는 방식(동법 시행령 제2조)을 취한다. 그러나 농민권리선언은 농민의 개념을 그 생활의 과정과 방식을 중심으로 규정하면서 보다 포괄적인 보호영역을 구성할 수 있도록 하고 있다. 특히 농업인의 개념이 가장권을 가진 자를 중심으로 구성되기 십상인 우리 법제에 비하여, 가족, 가사노동, 비화폐적으로 조직된 노동 등의 부가개념과 부양가족까지 포괄하는 규정방식은 이 농민권리선언이 보호하고자 하는 대상이 우리의 법제와는 달리 농업을 기반으로 구성되는 일련의 생활과 정임을 잘 드러낸다. 그리고 바로 이런 연유로 인하여 우리 농업기본법이 제대로 포착해 내지 못하는 농민들의 권리들을 효과적으로 구성하고 또 열거할 수 있게 된다.

② 제2조는 농민권리를 보장하기 위한 국가의 책무를 규정한다. 국가는 농민권리에 대해서도 일반적인 인권보장의무와 마찬가지로 존중·보호·충족의무를 정하는 한편 농민권리가 가지는 특수성에 착안한 점진적 완전실현의무를 별도로 규정한다. 실제 농민권리는 소극적·항의적인 성격보다는 사회나 국가, 국제사회의 개입에 의하여 조성되거나 형성되어야 할 측면들이 매우 강하다. 소위 사회권적 성격의 권리이거나 혹은 참여권·정보접근권과 같은 절차적 권리들이 상당부분을 이루고 있는 것이다. 이에 이러한 권리들의 내용을 정하고 그 절차를 확정하기 위하여 국가의 개입은 필수적이게 된다. 농민권리선언은 이 점을 주목하면서 “국가가 즉각 보장할 수 없는 것은 점진적으로 완전히 실현시킬 수 있도록” “적절한 조치를 신속하게 취”할 것을 요구한다. 그리고 바로 이런 성격규정으로 인하여 가용한 자원의 범위 내에서 최대한의 실현이라는 사회권의 요청 또한 농민권리의 실현에 타당한 국가의무라 할 수 있게 된다.(제1항)

제2항은 여성이나 노인, 청년, 아동, 장애인 등 사회적 약자에 속하는 부분에 대한 차별을 해소하고 그들에게 특별한 보호를 제공할 것을 요구한다. 나아가 제3항은 국가의 농민·농업·농촌정책이 수행되는 과정에서 농민들 또는 그들의 대표자들과 신의에 기반한 협력체계를 갖출 것을 요구한다. 가장 넓은 의미에서 참여기회의 보장의무를

-
1. 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람.
 2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람.
 3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람.
 4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람.
 5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람.

규정하고 있는 것이다. 여기서 주목할 것은 이 참여의 의미를 직접 규정하고 있다는 점이다. 즉 그것은 “의사결정 내용에 영향을 받을 수 있는 농민과 농촌에서 일하는 사람들과 관계를 맺고 지지를 구하며, 그들의 기여에 대응하고, 서로 다른 당사자 사이에 존재하는 기존의 권력 불균형을 고려하고, 의사결정 과정에 연관된 개인과 단체의 적극적이고, 자유로우며, 효과적이고, 유의미하며, 충분한 정보를 바탕으로 한 참여를 보장”하여야 한다는 것이다.

③ 제4조는 여성농민들에 대한 특별한 보호장치를 마련하고 있다. 국가는 여성 농민들에 대하여 “남녀평등의 원칙에 근거하여 모든 종류의 인권과 기본적 자유를 완전하고 동등하게 향유하며, 농촌의 경제·사회·정치·문화적 발전을 자유롭게 추구하고 참여하며 이로부터 혜택을 받을 수 있도록 보장하는 목적에서 그들의 권한을 신장하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야” 할 의무를 진다.(제1항) 그리고 이런 의무 대상이 되는 권리는 발전계획과정에 동등하고 실질적으로 참여할 권리, 달성가능한 최대한의 건강권, 사회보장에 대한 직접적 수혜권, 교육·훈련을 받을 권리, 결사의 권리, 공동체활동에의 참여권, 금융서비스 등에 대한 동등한 접근권, 토지·자연자원의 이용·관리에 대한 동등한 접근권 및 그에 관한 국가정책에의 동등·우선적 대우를 받을 권리, 경제활동에 대한 권리, 폭력으로부터 피해를 입지 아니할 권리 등으로 비교적 상세하게 규정되어 있다.

④ 제5조는 자연자원에 대한 접근권과 지속가능한 방식의 이용권을 규정하는 한편, 그 자원 관리에 참여할 권리를 규정한다.(제1항) 아울러 자연자원의 개발로 인한 혜택을 공정하고 공평하게 공유한다는 조건하에 자연자원을 개발할 수 있음을 선언하기도 한다.(제2항) 일종의 발전권적 권리항목을 설정하고 있는 것이다.

⑤ 개인적·집단적 표현의 자유의 자유를 규정하고 있는 제8조는 “농민과 농촌에서 일하는 사람들은 개인 그리고/또는 집단으로, 다른 사람들과 함께 또는 하나의 공동체로서, 인권과 기본적 자유의 침해에 대한 평화적인 활동에 참여할 권리를 가진다.”(제2항)고 하여, 일종의 저항권 내지는 개인적·집단적 시민불복종의 권리에 상응하는 규정을 두고 있다.

⑥ 제10조는 농민들에게 농업과 관련한 정책, 사업, 또는 계획의 준비 및 시행단계에서 직접 그리고/또는 대표자를 통해 적극적이고 자유롭게 참여할 권리를 인정하는 한편(제1항) 국가에 대하여는 이러한 참여를 촉진하여야 할 의무를 부과한다. 그리고 그 참여의 대상이 되는 정책 등은 “강력하고 독립적인 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 조직

설립과 성장을 존중하는 것, 그들에게 영향을 미칠 수 있는 먹거리 안전성, 노동 및 환경 기준을 준비하고 시행하는 단계에 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 참여를 촉진하는 것을 포함한다.”(제2항)

⑦ 제11조가 정하는 정보접근권은 농민들의 상품생산·가공·판매·유통에 영향을 미칠 수 있는 요인에 대한 정보를 대상으로 하되(제1항), 국가는 이를 농민들의 문화에 부합하는 언어, 형식 그리고 방식을 통해 유관하고 투명하며 시의적절하고 충분히 제공할 의미를 진다.(제2항)

⑧ 일터에서의 안전과 건강에 대한 권리를 보장하는 제14조는 “안전하고 건강한 작업환경에서 일할 권리”외에도 안전·건강대책의 적용·검토단계에 참여할 권리, 그 과정에 대표를 선정할 권리, 정보와 교육을 받을 권리, 안전·건강하지 못한 업무환경을 보고할 권리, “자신의 안전과 건강을 위협하는 즉각적이고 심각한 요소가 있다는 합리적 판단이 들 경우 업무활동으로 인해 발생할 수 있는 위험을 피할 권리” 등을 규정하고 있다. 안전·건강에 관한 권리는 단순히 그 실체적 권리를 보장한다고 해서 안전하거나 건강할 수 있는 것은 아님을 분명히 선언하고 있는 것이다. 즉, 안전과 건강에 관한 정보를 획득하고 그 대책과정에 참여하여 의견을 제시할 수 있으며, 안전·건강하지 못한 업무환경에 대해서는 보고하고 작업을 회피할 수 있는 능동적이고 적극적인 권리가 더불어 보장되어야만 그것이 의미를 가질 수 있는 것임을 제대로 인지하고 있다. 아울러 이러한 권리의 주체로 특히 임시·계절·이주 노동자들까지도 포함되는 것임을 명시적으로 선언함으로써 사회적·경제적 약자일 수밖에 없는 이들 또한 농민권리선언의 강력한 보호대상자가 되어 있다.

⑨ 먹거리와 식량주권을 정하는 제15조는 전문에서 식량주권을 선언한 부분과 함께 가장 특징적인 권리항목을 구성한다. 전문에서는 식량주권을 먹거리와 농업체계를 규정할 권리로 명기한다. 그리고 그 내용은 “인권을 존중하는 생태적으로 올바르고 지속가능한 방식을 통해 생산된 건강하고 문화적으로 적절한 먹거리에 대한 권리”로 구성된다. 이를 제15조에서 받아서 “적절한 먹거리에 대한 권리와 기아로부터 자유로울 기본적인 권리”로 정리한다. 여기서의 먹거리에 대한 권리는 다음과 같다.

- “먹거리를 생산할 권리와 충분한 영양에 대한 권리”를 포함하며, 이를 통해 “신체·정서·지적인 상태를 가장 높은 수준으로 발달시킬 수 있어야” 할 것을 보장하고자 한다.(제1항)

- 이런 먹거리에 대한 권리를 보장하기 위하여 국가는 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 문화를 존중하고 미래세대를 위한 먹거리 접근권을 보존하여야 하며
- 이들이 지속가능하고 공정하게 생산, 소비되는 충분하고 적절한 먹거리에 물리적, 경제적으로 언제든지 접근할 수 있도록 보장해야 한다.(제2항)
- 또한 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 필요에 대응하면서 개인 그리고/또는 공동체로서 신체·정신적으로 충만하고 존엄한 삶을 보장해야 한다.
- 또 국가는 임신부 및 수유기 여성들에게 적절한 영양을 보장하며
- 농촌지역 아동 영양실조 문제에 대한 적절한 조치를 취해야 하며
- 사회의 모든 구성원, 특히 부모와 아동이 영양에 대한 교육과 정보를 받고, 아동 영양과 모유수유의 장점에 대한 기초 지식을 활용할 때 지원받도록 보장해야 한다.(제3항)

식량주권의 개념은 이런 먹거리의 권리의 보장 위에서 구성된다. 즉, 농민들은 “자신들의 먹거리 및 농업 체계를 결정할 권리”로서 식량주권을 가지며, 이 권리는 ㉠먹거리 및 농업 정책 수립 시 의사결정 과정에 참여할 권리와 ㉡각각의 문화를 존중하는 생태친화적이고 지속가능한 방식을 통해 생산된 건강하고 충분한 먹거리에 대한 접근권을 포함한다.(제4항) 이를 보장하기 위하여 국가는 지방자치단체, 국가, 지역 및 국제 수준의 공공정책을 수립하는 한편, 농업·경제·사회·문화 및 발전 정책과 농민권리의 실현을 조화시킬 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다.(제5항)

㉢ 농민들의 경제적 지위를 보장하기 위한 제반의 정책수단을 다루는 제16조는 크게 네 개의 권리를 농민들의 권리로 인정한다. ㉣자신과 가족을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와, ㉤이를 위해 필요한 생산도구, 기술지원, 신용, 보험 및 금융 서비스 등 생산수단에 대한 접근권, ㉥전통적인 농·어·축산·임업 활동에 참여할 권리, 그리고 ㉦공동체 기반의 상업화 체계를 발전시킬 권리가 그것이다.(제1항) 이런 권리의 실현을 위해 국가는 적절한 수입과 생계를 보장하는 가격을 유지하고(제2항) 완전하고 공정한 참여가 보장되는 시장을 강화·지원하여야 하며(제3항), 지역경제활성화와 지속가능한 농업생산양식으로의 전환을 촉진하여야 하며 농민-소비자간 직거래를 촉진하여야 한다(제4항), 아울러 국가는 자연재해나 시장의 실패와 같은 위협으로부터 농민들을 보호하여야 하며(제5항), 농업노동자들이 동일가치노동을 한 경우 동일임금을 보장받을 수 있도록 하여야 한다.(제6항) 농민권리의 물질적 토대가 되는 경제영역에서 농민들이 부단하게 불리한 영역으로 내몰리지 않도록 국가가 배려·지원·보호하는 한편, 시장통

제를 통한 가격지지정책의 가능성까지 제시하고 있다.

⑪ 제17조는 농민들의 생업기반이 되는 토지문제를 다룬다. 우선 토지 정책은 농민들이 개인적·집단적으로 적절한 생활수준을 달성하고 안전하고 평화롭고 존엄하게 살아갈 공간을 확보하는 한편 농민들의 문화를 발전시킬 수 있도록 지속가능한 방식으로 활용·관리할 권리라는 측면에서 다룰 것을 요청한다(제1항). 즉 국가는 토지의 사회적 기능을 충분히 고려하면서 농민들이 적절한 생활환경을 누릴 수 있도록 보장하여야 하며, 토지 및 자연자원에의 광범위하고 공정한 접근을 촉진하는 방식으로 토지정책을 운영하여야 한다.(제6항)

⑫ 환경권을 다루는 제18조는 기후변화의 문제를 직접적으로 다룬다. 국가에게 기후변화에 대한 국제적 대응의무를 준수할 것을 규정함과 동시에 농민들에게는 관습적 농법과 전통적 지식을 활용하는 방법 등으로 기후변화 적응 및 완화에 기여할 권리를 인정한다.(제3항) 기후변화의 피해가 농민들에게 집중되고 있음을 감안한 조치로, 농민들은 이 문제에 관한 한 국가정책의 대상자로 한정되는 것이 아니라, 적극적이고 능동적으로 그 대응방안을 모색하고 실천할 수 있는 권리를 가지게 된다. 그리고 이러한 권리로써 국가의 기후변화대응정책을 이끌어낼 수 있는 기회 또한 구성된다. 이와 함께 제20조는 농민들의 권리는 생물다양성이 보장되는 가운데 제대로 실현될 수 있음을 선언하면서 이의 보존과 지속가능한 활용을 보장하는 국가적 조치의 의무를 제기한다.

⑬ 제19조는 다국적 농기업의 횡포에 종속되어있는 종자의 문제를 다룬다. 농민권리 선언은 이를 종자권이라는 농민들의 권리로 구성하면서 그 법적 의미를 보다 강화한다. 여기에는 식물유전자원과 관련한 ㉠전통 지식을 보호하고 ㉡그 활용에 따르는 이익 공유에 공정하게 참여할 권리와 ㉢그 보존 및 지속 가능한 활용에 관한 의사결정 과정에 참여할 권리, ㉣농가가 보존한 종자 등을 자유롭게 보관·처분할 권리(이상 제1항), ㉤농민들이 보유하고 온 종자와 전통지식을 유지, 관리, 보호, 발전시킬 권리(제2항), 그리고 ㉥종자를 선택하고 결정할 권리(제5항)들이 포함된다. 지적 재산권이라는 이름으로 자본의 침탈대상이 되어 왔던 종자권, 특히 전통적으로 유지·발전·전승되어 왔던 종자에 대한 농민들의 주체적인 관리·처분권을 인정하고 있는 것이다. 아울러 국가는 농민들이 적기에 적정 가격으로 충분한 양의 양질의 종자를 파종할 수 있도록 보장해야 하며(제4항) 이를 보전·보장, 실현하기 위한 제반의 정책들을 수립·시행할 책무를 진다.(제6항 내지 제8항)

⑭ 제26조는 농촌공동체와 농촌문화의 보존에 관한 권리를 규정한다. 농민들은 자신

의 문화를 향유하고 그 문화적 발전을 자유로이 추구할 권리를 가진다.(제1항) 그리고 자신들의 지역관습·언어·문화·종교·문학·예술을 표현할 권리를 가진다.(제2항)

4. 농민권리의 헌법적 포섭

전술한 바와 같이 현행헌법은 농민권리선언과 달리 농민을 특별한 보호의 대상으로 삼지 아니한다. 우리 헌법상의 사회적 소수자는 여성, 노인, 장애인, 아동 등에 그치고 있을 뿐 농민을 별도의 사회·경제적 약자로서 규정하지 않고 있기 때문이다. 그나마 존재하는 농민·농업관련 규정은 경제의 장에 편제되어 경제질서의 한 부분으로만 처리되고 있을 뿐이다. 그러다 보니 농민에 특유한, 농민의 권리는 우리 헌법에서 특별한 형태로 도출하는 것이 거의 불가능하다. 뿐만아니라 지금까지의 우리 헌법은 일관하여 기본권의 유형을 자유권적 기본권과 사회권적 기본권으로 대별하고 그 실체적 내용에 대한 보장을 하는 것에 치우쳐 왔다. 실제 농민권리선언이 중점을 두고 있는 정책과정에서의 참여와 그 발전의 혜택을 공동으로 향유하는 권리로서의 발전권과 같은 기본권을 우리 헌법은 전혀 알지 못한 채 지금까지 이르고 있다. 그러다보니 참정권적 기본권조차도 대의제 체제를 중심으로 구성되어 무의미한 청원권이나 주기적인 선거권 수준에서만 규정되어 왔을 뿐이다.

그러나 그럼에도 그동안 해석을 통하여 혹은 입법이나 정부정책과정을 통하여 농민권리선언의 내용들 중 비교적 많은 부분들이 법제적으로 실현되거나 실현될 수 있는 규범적 토대를 구성해 온 것도 사실이다. 아래는 이를 정리한 것이다.

- ① 헌법 제9조(문화국가): 선언 제26조(문화향유권)
- ② 헌법 제10조(인간의 존엄·가치, 국가의 기본권보장의무): 선언 제2조제1항(국가의 권리보장의무), 제7조제1항(법적 인격),
- ③ 헌법 제11조(평등권 및 차별금지): 선언 제3조(차별금지), 제4조(여성 농민들의 보호)
- ④ 헌법 제12조·제13조(신체의 자유): 선언 제4조제2항(폭력으로부터의 자유), 제6조(생명·신체 등의 자유), 제12조(사법접근권)
- ⑤ 헌법 제14조(거주이전의 자유): 선언 제12조 제5항(강제정주·이주 금지), 제17조제4항(강제이주로부터의 자유),

- ⑥ 헌법 제17조(직업의 자유): 선언 제13조(생계수단선택의 자유)
- ⑦ 헌법 제21조(표현의 자유, 집회·결사의 자유): 선언 제8조(표현의 자유), 제9조(결사의 자유),
- ⑧ 헌법 제23조(재산권보장): 선언 제17조(토지권 보장)
- ⑨ 헌법 제27조(재판청구권): 선언 제12조(사법접근권)
- ⑩ 헌법 제31조(교육을 받을 권리): 선언 제25조(교육과 훈련에 대한 권리)
- ⑪ 헌법 제32조(노동권), 제33조(노동3권): 선언 제9조제3항(노조결성권), 제13조(노동권), 제14조(노동환경·기준에 관한 권리)
- ⑫ 헌법 제34조(인간다운 생활을 할 권리, 안전권): 선언 제2조 제2항(소수자 보호), 제14조(안전권), 제15조(먹거리 권리, 생존권), 제22조(사회보장에 대한 권리), 제24조제1항(주거권),
- ⑬ 헌법 제35조(환경권): 선언 제18조(환경권), 제20조(생물다양성)
- ⑭ 헌법 제36조제3항(건강권): 선언 제21조, 제23조(건강권)
- ⑮ 헌법 제121조(경자유전의 원칙): 선언 제17조(토지권)
- ⑯ 헌법 제123조(농어업의 보호, 농산물가격안정, 자조조직): 선언 제16조(생활수준보장)

하지만 우리 헌법은 기본권의 내용을 구체적이거나 개별적으로 규정하지 않는다. 매우 높은 추상성의 형식으로 각각의 기본권을 규정하고 그 구체적인 내용은 주로 입법의 방법을 통해 또는 법 해석의 틀을 따라 발견하는 방식을 취하고 있다. 따라서 위에서 우리 헌법규정과 농민권리선언을 대응시킨 것은 그 큰 대강(大綱)이라는 점에서는 타당하나, 구체성이라는 점에서는 나름 논란의 여지를 남긴다. 환언하자면 기본권 등의 헌법조항들을 농민권리선언에 부합하게 해석하고 적용하여 입법이나 행정으로 이행할 수 있는 여지는 분명 존재하지만, 다른 한편으로는 그러한 입법자 또는 집행자에게 상당한 재량여지나 형성의 자유를 부여하고 있음 또한 부정할 수는 없다.

앞서 촛불집회와 농민권리선언에 즈음하여 헌법에 대한 해석투쟁이 절실함을 강조한 것은 이 때문이다. 농민권리선언은 그것이 법규범으로서의 실효성을 갖지 않는 선언이기에 우리 국내법으로 편입되기 어렵다. 아울러 우리의 기본권해석준칙 또한 국제적 선언을 하나의 참조사항으로 간주하고 있을 뿐 구속력이 있는 권위적 법문서로 보지 않는다. 적어도 우리 국내법의 수준에서는 이 농민권리선언이란 문자 그대로 그리되면

종을 것이라는 일종의 프로그램에 불과할 따름이며 그것으로써 입법자나 집행기관을 통제하고 구속할 수 있는 규범적 힘은 얻지 못하는 것이다. 헌법에 대한 해석투쟁의 필요성은 바로 이 지점에서 발생한다. 농민권리선언이 규정하고 있는 제반의 농민권리들 또는 국가의 보호·촉진의무들이 위와 같은 헌법조항들의 해석준칙으로 자리매김될 수 있도록 나름의 정치적·사회적 압력이 필요하다는 것이다. 마치 양심적 병역거부에 대하여 유럽권리협약과 그 해석·집행의 준칙들이 우리 헌법재판소와 법원을 압박하는 준거로 작용하였듯이, 그리고 낙태에 관한 미국 연방대법원의 판례들이 헌법재판소의 낙태죄 헌법불합치결정의 모델로 기능할 수 있었듯이, 이 농민권리선언이 헌법의 제규정들을 해석하고 집행하는 가장 뚜렷한 전범(典範)으로 작용할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 역시 양심적 병역거부 운동이나 낙태죄폐지 운동이 그러하였듯이 이러한 해석의 동력은 지속적이고도 단단한 사회운동으로부터 획득된다. 헌법의 해석투쟁 또는 보다 적극적으로는 헌법의 입법투쟁 즉 헌법개정을 위한 운동으로부터 말이다.

5. 농민권리선언과 헌법개정

보기 나름으로는 우리 헌법은 농민권리선언의 매우 많은 부분을 포섭할 수 있는 규범적 공간을 확보하고 있다. 하지만 그럼에도 현행헌법으로서는 도저히 포괄되지 않는 농민권리들도 여전히 남아 있다. 발전권의 틀은 그 대표적인 사례이며 식량주권의 개념이나 다양한 참여권과 종자권 등의 규정들 역시 마찬가지로 현행헌법이 쉽사리 끌어들이지 못하는 부분들이다. 나아가 다양하게 형성되어 있는 국가의 농민권리보장·촉진의 의무조항들은 우리 헌법에 거의 구성되어 있지 않는 새로운 법 규율에 해당한다. 뿐만 아니라 여성 농민들에 대한 특별한 규정들 역시 그러하다.

헌법개정의 필요성은 여기서 의미를 가진다.³⁶⁾ 농민권리선언의 대부분을 헌법의 영역으로 편입할 필요는 없지만, 적어도 그러한 내용들을 입법의 형태로 구체화할 수 있는 헌법명령은 추상적인 형태로라도 정립해놓는 것이 농민권리의 보장이라는 점에서 절실하기 때문이다. 이를 몇 가지로 나누어 설명한다.

36) 농민, 농촌, 농업 등의 의제들을 반영한 헌법개정안은 그리 드물지 않게 찾아 볼 수 있다. 권순현, “헌법상 농업관련 조항에 대한 개정론”, 유럽헌법연구 제27권, 유럽헌법학회, 2018, 117-148쪽은 그 대표적인 연구사례이며, 2017년경 헌법개정의 논의과정에서도 국회헌법개정특별위원회자문위원회 보고서(2018)나 국가인권위원회의 기본권보장강화 헌법개정안(2017) 등이 제시되기도 하였다. 하지만, 이들 안은 이 글의 주제인 식량주권의 관점과는 무관하게 농민권익의 향상이라는 측면에서 접근하고 있을 뿐이다.

5.1 헌법전문의 경우

실제 농업문제의 헌법화를 위하여 헌법전문이나 총강을 개정할 이유는 없다. 이미 우리 헌법은 전문에서 “국민생활의 균등한 향상”을 도모할 것을 선언하고 있는 만큼 새삼스럽게 농업과 농민·농촌의 문제를 새로운 헌법적 기본방향으로 추가할 이유는 없다. 다만, 사회정의와 연대의 원리, 그리고 공동체의 역할과 환경·생태의 보호, 나아가 성평등과 지속가능성의 보장에 이르는 다양한 생활원리를 헌법전문에 포함시켜 정리할 필요는 있다.

현행헌법의 “모든 사람들의 생활을 균등하게 향상시키고”라는 국가목적규정은 “모든 사람에게 균등한 기회와 인간다운 삶을 공동체가 더불어 보장하고”라는 규정으로 대체함으로써, 기회균등의 원칙과 함께 그 결과에 있어서도 최소한의 인간다운 삶을 보장하여야 할 국가적인 책무를 정할 필요가 있다. 물론 이러한 책무는 오로지 국가에만 한정되지 않는다. 그것은 국가를 비롯한 모든 사회생활의 궁극적 목표를 정한 것이기에, 이 개정된 헌법전문은 국가뿐 아니라 공동체 또한 그러한 책무를 져야 함을 선언한다. 즉, 국가는 스스로 그리고 시민사회에 다양한 모습으로 존재하는 사회부분들이 그 구성원들의 삶을 더불어 보장하는, 일종의 사회공동체로 거듭날 것으로 요구하는 것이다. 이를 위해 헌법전문에 이러한 보장의 토대로 “사회정의·연대·성평등”이라는 세 가지의 기본지침을 마련하는 것은 “균등한 기회”와 “인간다운 삶”의 판단기준이자 그 내용을 결정하는 기본요소를 규정하는 것이 된다.

지구생태계와 자연환경의 보호는 “모든 분야에서 지속가능한 발전”의 선언과 함께 가장 중요한 현대인의 과제이자 법적·윤리적 의무이다. 물론 이 외에도 현대사회가 추구하여야 할 다양한 가치들이 있지만, 생태와 환경의 보호 및 지속가능한 발전은 그 어떤 가치에 선행하여 국가 및 사회공동체의 보호가 시급히 그리고 가능한 한 완전하게 이루어져야 할 가치이다. 뿐만 아니라 그것은 농민의 생활이 형성되는 토대를 구성하며 농촌공동체에서 전승되어 오는 농업생산방식의 보전, 공유의 기반을 마련한다.

또한 농민들과 농촌의 문제는 도농간의 간극화뿐 아니라 도시의 전형을 이루는 수도-중앙-의 절대적 우월성으로부터 파생되는 것이기도 하다는 점에서 지방분권의 이념을 명기하는 것은 농업문제의 간접적인 해결통로를 마련하는 길이 될 수도 있다. 즉, 헌법전문과 총강에 분권의 이념과 보충성의 원칙을 명기하여 지방분권의 시대를 선언하는 한편 이를 통해 국민/시민/주민의 차별화 가능성을 제시하고 농촌·지역의 자율적·균형

적 발전을 도모할 수 있는 여지를 확보할 필요는 있다.

5.2 기본권 조항의 개정

5.2.1 식량권과 식량주권의 보장

농업문제가 기본권과 연관을 가지게 되는 가장 근접한 개념은 식량에 대한 권리와 환경·생태에 대한 권리다. 이 중 식량권은 인간다운 생활을 보장하는 사회권의 성격과 함께 집단적 권리로서의 연대권의 관념에까지 이어질 수 있는 방식으로 규정될 필요가 있다. 식량안보나 식량주권의 이념속에서 식량권이 보장되어야 할 필요가 있고 그 내용은 인간으로서의 품위를 유지하는 수준에서의 식량에 대한 권리와 그 접근권으로 규정되어야 하기 때문이다. 이에 현행헌법 제34조(인간다운 생활을 할 권리)와 제35조(환경권 등)의 중간영역에 별도의 규정을 신설하여 식량권 혹은 먹거리에 대한 권리와 그에 연관된 식량주권의 이념, 그리고 환경보전·생물다양성의 보전 등을 중심으로 하는 농업의 다기능성에 관한 규정을 기본권과 그 대응으로서의 국가의무의 형태로 규정하는 것이 바람직해 보인다.

이때 식량권의 주체는 현행헌법의 일반적 용례와 같이 “국민은~”으로 한정할 것이 아니라 그 범위를 대폭 확장하여 모든 사람을 포섭하도록 하여 인권으로서의 식량권이 보편적으로 보장될 수 있도록 하여야 한다.

5.2.2 소작금지규정(현행 헌법 제121조)의 경우

농업문제의 헌법화과정에서 가장 먼저 부딪히게 되는 헌법규정은 제헌헌법 이래 지속되고 있는 경자유전의 원칙을 선언한 제121조이다. 이 규정은 이미 농지의 임대차나 그 위탁경영이 허용되는 등 시대적 의미를 상실하였기에 폐지하자는 의견도 없지는 않다.³⁷⁾ 하지만, 오늘날과 같은 농업문제에 직면하고 있는 현실에서는 경자유전의 원칙을 보다 확장하여 농업과 농민·농촌에 대한 특별한 정책배려의 국가의무로 전이하는 것이 더 타당해 보인다. 농지가 토지에 대한 경제원리-사소유권절대와 계약자유 원칙으로부터 벗어나 있어야 한다는 것이 소작금지의 본래적 취지라고 한다면, 농업의 경제외적 가치를 충분히 담아내는 새로운 의미로 규정화할 필요가 있다는 것이다.

이를 위하여 농지에 대한 경자유전의 원칙은 그대로 두고 소작제도 금지조항은 삭제

37) 임정빈, 위의 발제문, 18쪽.

하거나 혹은 존치하여도 무방하다. 농민권리선언 제17조의 규정은 이런 경자유전의 원칙에 대한 구체화 규정으로서의 의미를 가진다고도 할 수 있는 만큼, 이 제121조 제1항의 존재는 나름 농민권리선언의 취지에 맞게 해석·적용될 여지를 가진다. 다만 농지를 다른 용도로 전용하거나 농지이용을 제한 또는 공용수용을 하게 되는 경우에는 가능한 한 그 농지에서 경작하고 있는 농민과 이를 중심으로 형성되어 있는 농촌공동체의 현재 상태를 해체하지 않는 범위 내에서 이루어지도록 규정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 또 제2항의 경우 농지의 임대차와 위탁경영이 허용되는 사유로 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정”이 있음을 들고 있는데 이는 농지의 문제를 지나치게 경제와 경영의 관점에서만 접근한다. 따라서 이를 “농민과 농촌의 생활상의 이익을 증진하기 위한 범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라” 임대차와 위탁경영이 허용되는 방식으로 규정할 필요가 있다.³⁸⁾

5.2.3 농어업보호조항(헌법 제123조)의 경우

현행헌법 제123조는 농업과 어업의 보호육성(제1항)과 지역 간 균형발전과 지역경제 육성(제2항) 그리고 중소기업에 대한 보호육성(제3항)이 병존함으로써 농업을 다른 산업 부분과 마찬가지로 경제의 하위개념으로 하향평준화하고 있다.³⁹⁾ 하지만 이런 방식의

38) 사동천(위의 글, 7면)은 이를 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 한하여 인정된다.”(강조는 인용자의 것)로 개정하자는 제안을 하나, 이런 개정은 그 적용상으로 큰 의미가 없어 보인다. “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용”과 같은 개발 중심적 개념이 그대로 유지되고 있기 때문이다.

39) 그럼에도 이 규정에 대한 개정논의는 거의 이루어지지 않았다. 2006년의 한국헌법학회 헌법개정연구위원회의 최종보고서라든가, 2009년 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2014년의 헌법개정자문위원회의 헌법개정안 등은 현행규정의 틀을 유지하는 위에 약간의 자구수정에만 머물러 있다. 다만 국가인권위원회의 2017년 헌법개정안은 농어업 및 농어촌의 공익성·다기능성을 보장하는 조항을 신설하고 농어민의 이익보호를 위한 제123조 제4항을 제1항에 병합하는 안을 제시하였다. 즉, “국가와 지방자치단체는 농·어업과 농·어촌의 공익적 기능을 제고함으로써 농·어업과 농·어촌의 지속가능한 발전 및 농·어업인의 권익신장을 보장한다”라는 규정으로 통합하고자 한 것이다. 하지만, 이런 개정안은 공익적 기능과 지속가능한 발전·권익신장 사이를 인과적 연결로 규정함으로써 농어촌의 문제를 제대로 반영하지 못하고 있다는 한계를 가진다. 권순현의 개정안(위의 글, 140-142쪽) 역시 마찬가지이다. 반면 정인화 의원실안(2017)이나 한국농업법학회안(2017.12.), 농식품부 시안(2017) 등은 농업의 지속가능한 발전에 더하여 농업의 공익적 기능을 적극적으로 인정하고자 하였고, 이를 이어받은 바른미래당의 개헌안은 식량권의 문제나 생태보전의 문제까지도 포괄하고자 노력하였다. 가장 진보적인 개헌안인 정의당안의 경우 “국가는 농어업의 다원적, 공익적 기능을 인정하고 식량주권과 지속가능한 농업을 보장하기 위하여 농업에 대한 지원을 하여야 한다.”라는 규정과 “모든 국민은 안전하고 안정적인 식생활을 보장받을 권리를 가진다”는 기본권규정을 신설할 것을 제안하기도 하였다. 자세한 내용은 사동천, “농업·농촌의 미래와 헌법적 과제 - 농업·농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능의 제고를 중심으로 -”, 홍익법학 제21권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2020, 269-291쪽, 참조.

규정은 전술한 바와 같이 농업의 다기능성은 물론 식량주권과 같은 새로운 범명령에 어긋나는 것인만큼 제123조를 분리하여 각각의 영역에 대한 별도의 규정을 설정하는 것이 바람직하다.

특히 농업과 관련하여서는 별도의 규정으로 독립시키고, 그 내용은 식량주권의 보장과 농업·농촌의 공익성·다기능성의 보전을 기본으로 하면서 「농업·농촌 및 식품산업기본법」의 제1조(목적)와 제2조(기본이념)의 규정을 헌법의 수준으로 고양하는 한편, 그에 상응하는 국가의 농업정책의무를 부과하는 방식으로 처리할 필요가 있다. 여기에는 농업과 농민의 보호뿐 아니라 농업공동체인 농촌공동체의 보전도 포함되며, 이를 위한 농민소득의 적정한 보장도 중요한 정책수단으로 거론될 필요가 있다. 나아가 농민 개념이 농가중심으로 구성되어 있는 현실로 인하여 열악한 수준으로 떨어지게 되는 여성농민의 지위를 정상화하기 위한 특별한 조치도 별도의 규정을 통해 의무화할 것이 요구된다. 즉, 다음의 예시와 같은 개정안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

<예시>

제121조 ①(신설) 국가는 식량주권을 보장하며 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농민의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 노력하여야 한다.
 ②(신설) 국가는 공정하고 상호의존적인 농산물의 생산과 소비 및 유통체계를 촉진하고 농민이 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 법률이 정하는 바에 따라 적절한 소득과 최저가격을 보장하여야 한다.
 ③(신설) 국가는 농촌이 고유한 전통과 문화 및 지식을 보존하고 쾌적한 환경을 조성하는 생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려 줄 수 있도록 농민, 농촌 및 농업을 지원하여야 한다.
 ④(신설) 국가는 여성농민의 복지와 사회적, 경제적 지위의 향상을 위하여 특별한 조치를 취해야 한다.
 ⑤(수정) 국가는 농민의 자주적인 식량 생산과 공평한 분배를 촉진하고 농촌공동체의 발전과 활성화를 위하여 농민의 자조조직을 지원하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

5.2.4 종자권의 보호

종자주권의 문제는 다국적 농기업의 지배력으로부터 농민들과 농촌의 지속가능한 발전을 보장하고 생물다양성을 확보하는 가장 중요한 의제 중의 하나이다. 이에 남미 제국 등에서는 종자권을 적극적으로 헌법에 수용하여 종자에 대한 농민들의 권리와 종자선택권, 종자보전권 등을 보장하고 있다.

하지만 우리 헌법의 경우에는 이러한 종자권을 별도로 헌법의 명문규정으로 설정하기에는 헌법의 체계상 지난한 문제를 안게 된다. 큰 틀을 중심으로 구성되어 있는 헌법규정의 형식을 감안할 때 종자권과 같은 세부적인 사항을 헌법의 명문규정으로 명기하는 것은 나름 부자연스럽기 때문이다. 이에 지적 재산권을 보호하기 위한 조항인 헌법 제22

조 제2항을 수정하여 지적 재산권의 보호에도 불구하고 종자권을 보장할 수 있는 입법이 가능하게 되는 여지를 마련하는 것이 타당해 보인다. 즉, “저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다”고 한 현행헌법 제22조 제2항을 수정하여 저작자·발명가·과학기술자·예술가의 “권리”를 보장하되 그것이 공공의 이익에 적합할 것을 조건으로 하는 방안을 생각할 수 있다. 그렇게 될 경우 저작자·발명가·과학기술자의 권리들은 헌법이 추구하는 공적인 가치에 부합하는 한도 내에서만 그러한 권리들을 행사할 수 있게끔 법률로써 통제할 수 있게 되는 것이다. 혹은 역으로 국가는 이들의 권리를 보호하되 공공의 이익을 보호하기 위하여 필요한 한도 내에서는 헌법 제37조 제2항에 따라 보다 적극적·능동적으로 그것을 제한할 수 있는 여지를 확보할 수 있게 된다.

5.2.5 기본권해석준칙의 마련

그 외에도 농민권리선언이 헌법적으로 수용될 수 있도록 하는 방법 중의 하나로 헌법상 기본권조항의 해석준칙에 관한 조항을 설정하는 것도 생각해 볼 수 있다. 현행헌법은 헌법의 해석을 오로지 입법자나 집행자의 의지에 일임할 뿐, 국제인권규범들이 어떻게 기본권조항의 해석에 참조될 수 있는지를 전혀 제시하지 않는다. 뿐만아니라 기본권조항의 해석을 이끌어가는 해석원칙들도 제대로 마련되어 있지 않다. 이에 입법 및 법의 해석과 집행 등 모든 영역에 적용되는 기본권 해석준칙을 헌법 제10조에 별도로 규정하는 것이 바람직하다.

이 경우 헌법이 보장하는 “불가침의 기본적 인권”은 단지 헌법에 선언된 기본적 권리에 한정될 뿐 아니라, “국제인권규범들에 의하여 확인된” 것까지 포함하도록 하여 국제인권법체계를 적극적으로 우리 헌법의 영역으로 끌어들여야 한다. 물론 이때의 “국제인권규범들”은 우리나라가 가입한 국제인권협약과 인권과 관련한 국제관습법은 물론, 그러한 협약이나 관습법에 의하여 내려진 국제인권기구들의 결정이나 권고 혹은 농민권리선언과 같은 일반적인 선언들도 포함하는 넓은 의미의 것을 말한다. 아울러 우리나라가 그 협약에 가입하지 않거나 그 가입을 유보하였다 하더라도 그 협약이 지향하는 가치나 원리들은 우리 헌법상의 기본권해석 준칙으로 준용할 수도 있을 것이다.

아울러 기본권 해석의 준칙으로 기본적 인권의 보장은 다른 국가목적이나 국가정책에 선행하여 최우선적으로 이루어져야 하며 궁극적으로는 그의 완전한 실현을 추구하는 것이어야 함을 제시하여야 한다. 이를 위해서는 국가는 가용한 자원을 최우선적이고

최대한 동원하여 기본적 인권-특히 사회권적 기본권-을 가능한 한 최대한으로 실현시켜야 한다. 아울러 인권보장의 발전을 위한 종합계획을 수립하는 등의 방법으로 인권이 완전하게 실현될 수 있는 국가적인 인권충족(fulfil)의 의무를 이행하여야 한다. 경우에 따라서는 사회적 기본권의 경우에는 예산의 우선편성의무를 규정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

5.2.6 시민적 역량의 강화

농민권리선언에서 가장 중점을 두고 있는 농민들의 기본권역량의 강화수단들-정보접근권, 참여권, 이익공유권 등-은 오직 농민들만의 문제가 아니라 우리 헌법이 애당초 결여하고 있는 가장 큰 결함부분이다. 따라서 이를 모든 국민의 권리로 규정하고 그 부분집단으로서의 농민들이 이런 권리를 이용하여 스스로의 삶을 구성해 나갈 수 있도록 할 필요가 있다.

즉, 이 부분에 관한 헌법개정은 시민사회를 다시 정치화하여 시민들이 스스로 정치의 주체가 될 수 있게끔 하여야 한다는 것이다. 시민들의 정치적 역량을 발전시키고 그때그때의 필요에 따라 서로 연대하여 생활상의 요구들을 적절히 정치(정책)과정에 투입시킬 수 있도록 하는 것, 그래서 그들을 항시적으로 정치화시킬 수 있는 제반의 제도적 장치들을 지속가능한 수준에서(즉 헌법적 수준에서) 확보할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국가 및 지방정부의 운영과정에 시민들의 참여가능성을 크게 확대하는 한편, 공공정보의 대폭적인 공개와 시민주도의 정책과정을 확보하고 경우에 따라서는 시민들이 국가 또는 지방정부의 책임을 물을 수 있는 시스템을 마련하여야 한다. 그래서 국가나 공공기관에 대하여 그들이 보유한 정보에 대한 접근권을 보장하는 한편, 공공의 문제에 관하여는 누구나 자유롭고 효과적으로 의견을 교환할 수 있도록 필요하고도 충분한 정보가 제공되어야 함을 규정할 필요가 있다. 또한 행정과정에 대한 참여권을 보장하기 위하여 “모든 사람은 공정하고 적법한 행정을 요구할 권리를 가진다”라는 식의 규정도 설치하는 것이 바람직하다. 물론 이 과정에서 과거 모든 정책 판단의 중심에 국가를 두는 국가주의의 폐습은 과감히 떨쳐 버리고 공익의 종국적인 판단기준이 총체성에 기반한 국가가 아니라 개개의 생활세계를 구성해 나가는 시민사회에 맞추어지도록 할 필요가 있다.

5.2.7 사회적 기본권의 강화: 사회의 양극화 현상의 치유

이 역시 농민들에만 한정된 헌법 의제는 아니다. 특히 최근 우리 사회의 양극화현상을

고려할 때 농민들과 함께 모든 이의 인간다운 생활을 실질적으로 보장하고 균등한 생활 수준을 확보할 필요가 있다. 그래서 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”하기 위한 프로그램 내지는 그 실천적 규범으로서의 헌법을 마련할 필요가 있다. 과거의 개발독재, 그리고 현재의 신자유주의의 허상에 의하여 이미 기울어질대로 기울어진 운동장들을 제자리에 돌려놓고, 분배적 정의 내지는 복지국가의 지향점을 헌법적 요청으로 구체화시킴으로써 모든 사람이 인간으로서의 존엄과 품위를 잃지 아니하는 생활을 영위할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 경제민주화라는 헌법요청이 단순히 시장경제질서에 한정된 규율을 벗어나 입헌적 민주주의에 터잡은 공공영역을 구축하는 데까지 확장될 필요가 있다. 특히 그것은 인간생활의 기본적 수요-토지, 식량, 주거, 안전, 환경 등-를 충족하는 것을 기본적 목표로 삼아 경제의 민주화뿐 아니라 사회의 민주화 혹은 생활의 인본화를 실현할 수 있는 것으로까지 그 의미가 확산되어야 한다.

5.2.8 기타

농업문제를 처리하기 위한 주변적인 헌법개정사항으로 지역대표성이 강화되는 양원제의 도입 및 정부 내에 지방행정을 협의·조정하기 위한 지방행정협의회의의 설치 등을 고려할 필요가 있다. 또한 국가예산제도와 관련하여 예산법률주의를 도입하는 것도 농업 및 농촌의 정책참여권을 확대하는 좋은 기회를 마련하게 한다. 예산법률주의가 도입될 경우 국회가 예산의 집행에 필요한 조건을 달 수 있으며 이 과정에서 국회를 통한 농민들의 예산참여의 기회를 확보할 수 있게 되기 때문이다. 또한 예산법률주의에 부수하는 납세자소송권과 같은 제도가 설치되면 농업부문의 예산집행에 대하여 농민들이 사법과정을 통해 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 폭넓게 구축할 수 있게 한다. 또한 지방자치제가 지방분권의 형태로 활성화될 경우 농민들의 자გი 지배의 가능성을 확대한다는 점에서도 나름 의미를 가진다.

IV. 결론에 갈음하여: 시민들이 주도하는 헌법개정

이상에서 헌법개정을 둘러싼 현재의 정치적 국면과 헌법개정의 필요성, 그리고 농업 문제의 헌법화를 위한 제반의 고려지점들을 살펴보았다. 하지만 그 모든 논의에도 불구하고

하고 정녕 잊지 않아야 할 것은 현 시국이 가지는 정치성이다. 나는 내가 대표한다라는 촛불시민들의 함성은 이제 정치라는 것이 발생하는 장이 정치엘리트의 독점공간에 한정되는 것이 아니라 무수한 생활상의 시공간으로 확장되고 있음을 의미한다. 나의 생활상의 이익은 내가 주장하지 않으면 거의 그대로 사장되어 버리거나 혹은 무시·배제되어 버리고 만다는 처절한 정치투쟁의 국면이 우리 앞에 놓여져 있는 것이다.

사실 촛불집회의 가장 큰 문제는 엄기호의 말처럼 어떻게 하여 “광장의 조증”이 “삶의 울증”⁴⁰⁾으로 전이되지 않도록 세상을 리셋할 수 있을 것인가라는 실천론이다. 촛불이 제시한 무수한 의제들-특히 적폐의 청산과 민주적 시스템의 구축-을 어떻게 구체적인 제도로 이끌어내고 나아가 광장의 정치를 지속가능 한 실천의 정치로, 혹은 제도의 정치로 승화시킬 것인가의 문제가 현재의 우리들에게 닥친 주된 과제인 것이다. 문제는 이러한 촛불집회의 지향을 어떻게 기본권체제의 개혁의제로 포섭할 것인가이다.

실제 촛불시민의 힘으로 촉발된 이번의 헌법의 개정국면은 일부 정치세력이 오도하듯 권력구조의 변화를 위한 것에 머물러서는 결코 아니된다. 광장에 선 시민들의 함성은 87년체제에서 누적되어 온 적폐를 청산하는 것과 함께 시민을 정치화하고 그들이 직접 정치과정에 참여할 수 있는 기회를 확보할 것을 요구한다. 그래서 이 시점에서의 헌법개정과정은 무엇보다 시민들의 정치적 역량을 강화하고 이를 바탕으로 그들의 연대를 확보할 수 있는, 그래서 그들을 항시적으로 정치화시킬 수 있는 제반의 개혁을 도모하는 것으로 구성되어야 한다. 그리고 이런 논의는 의연히 내가 나를 대표하지 않으면 아니되는 직접민주주의의 고통으로 이어진다. 농업문제의 헌법화 또한 마찬가지다. 농업인 스스로가 이 문제를 헌법적으로 이슈화하고 규범적으로 정리하여 한 목소리로 주장하지 아니하는 한 어느 누구도 이를 헌법명령으로 승화시켜 주지 않을 것이라는 냉철한 현실 정치의 논리가 눈앞에 놓여있는 것이다.⁴¹⁾

물론 이를 위해 아이슬란드나 아일랜드⁴²⁾ 혹은 뉴질랜드에서의 시민참여에 의한 헌법(또는 법률)개정의 과정을 참조하여 시민의회를 구성한다든지 혹은 전국적인 토론과 변론의 장을 마련한다든지 할 수도 있을 것이다. 하지만 이 또한 주장하지 아니하면

40) 엄기호, 나는 세상을 리셋하고 싶습니다(창작과비평사, 2016).

41) 국회의 헌법개정특위나 헌법개정자문위원회 등에 농업부문의 대표자가 한명도 없음은 이런 현실을 잘 보여준다.

42) H. Landmore(“Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment”, *The Journal of Political Philosophy*, v.23, no.2, 2015, pp.166-191; S. Suteu, “Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland”, *Boston College International & Comparative Law Review*, v. 38, 2015, pp.251-276; A. Arato, “Convention, Constituent Assemblies, and Round Tables: Models, principles and elements of democratic constitution-making”, *Global Constitutionalism*, vol.1, no.1, 2012, pp. 173-200 등 참조.

실천되지 아니하는 현실의 정치대상이다. 그리고 이러한 실천을 위해 무엇보다 중요한 것은 헌법개정 과정이 오직 헌법전의 개편에 그칠 것이 아니라, 시민들이 헌법적으로 각성하고 그들이 스스로 능동적 시민, 모범적 헌법시민으로 우뚝 설 수 있도록 주체화하는 것이다.⁴³⁾ 그러기에 다시 한 번 우리는 각성하고 능동적·유권적 시민으로 거듭날 각오를 하여야 한다. 특히 농업문제는 우리의 헌정사 내내 한번도 제대로 된 헌법적 관심대상이 되었던 적이 없었던 만큼, 더욱더 가열찬 정치화의 작업이 필요하게 된다. 요컨대 광장에서 우리가 펼쳤던 시민정치를 이제 농민의 정치로 전환하여 그 자체를 헌법화하고 다시 그 농민의 헌법을 시민정치화하는 작업-이런 모래시계형의 경험이 아이슬란드의 헌법개정모델을 이룬다-이 이번의 헌법개정의 주축이 되어야 하는 것이다.

43) 이 점에서 2017. 10. 18. 「농민권리와 먹거리 기본권 실현을 위한 헌법개정 운동본부」(“농민헌법운동본부”)가 출범하고 각 시군구 단위의 조직을 갖추는 한편, 농민헌법개정을 위한 100만인 서명운동을 성공적으로 완수한 사실은 주목할 만 하다. 그 간략한 소개는 <<https://www.facebook.com/%EB%86%8D%EB%AF%BC%ED%97%8C%EB%B2%95-%EC%A4%EB%8F%99%EB%B3%B8%EB%B6%80-126939028034325/>>, 검색일: 2021. 1. 5. 참조. 이와 관련하여 농업과 먹거리, 생태에 대한 농민의 권리를 넘어선 농업시민권의 개념을 중심으로 친환경농업생산자들의 실태조사와 함께 농민의 책임과 실천을 강조한, 이해진/김선엽/김홍주, “농업시민권을 통한 식량주권 실현: 친환경농업 생산자를 중심으로”, 환경사회학연구 ECO 제19권 제1호, 한국환경사회학회, 2015, 281-320쪽 참조.

참고문헌

1. 단행본

상탈 무폐, 이승원 역, 좌파 포퓰리즘을 위하여, 문학세계사, 2019.

엄기호, 나는 세상을 리셋하고 싶습니다, 창작과비평사, 2016.

2. 학술지

권순현, “헌법상 농업관련 조항에 대한 개정론”, 유럽헌법연구 제27권, 유럽헌법학회, 2018, 117-148쪽.

김동춘, “촛불시위, 대통령 탄핵과 한국 정치의 새 국면”, 황해문화 제94호, 새얼문화재단, 2017, 202-220쪽.

김은진, “한국농업의 위기와 법제도 개선방안 - 식량주권을 중심으로 -”, 민주법학 제59호, 민주주의 법학연구회, 2015, 143-180쪽.

박경철, “농민인권 논의와 실태 분석: 충청남도를 중심으로” 농촌사회 제28집, 한국농촌사회학회, 2018, 7-63쪽.

사동천, “경자유전의 원칙”, 홍익법학 제18권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2017, 239-259쪽.

_____, “농업·농촌의 미래와 헌법적 과제 - 농업·농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능의 제고를 중심으로 -”, 홍익법학 제21권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2020, 269-291쪽.

송원규, “식량주권의 제도화와 농민권리 선언에 관한 고찰”, 농촌사회 제27집 제2호, 한국농촌사회학회, 2017, 7-43쪽.

송원규/윤병선, “세계농식품체계의 역사적 전개와 먹거리위기 - 대안의 모색: 식량안보에서 식량주권으로”, 농촌사회 제22권 제1호, 한국농촌사회학회, 2012, 265-310쪽.

이종수, “한국헌법상 ‘경자유전(耕者有田)’의 원칙’과 한계”, 토지법학 제24권 제2호, 한국토지법학회, 2008, 1-22쪽.

- 이해진/김선엽/김홍주, “농업시민권을 통한 식량주권 실현: 친환경농업 생산자를 중심으로”, 환경사회학연구 ECO 제19권 제1호, 한국환경사회학회, 2015, 281-320쪽.
- 장상환, “세계화와 농업문제의 전환”, 마르크스주의 연구 제9권 제3호, 경상대학교 사회과학연구원, 2012, 134-183쪽.
- 장학수, “WTO규범이 식량주권에 미치는 영향”, 통상법률, 제128호, 법무부, 2016, 39-86쪽.
- 정재돈, “국민농업운동과 협동조합”, 협동조합 네트워크 제54호, 한국협동조합연구소 2011, 6-11쪽.
- 한상희, “시민정치의 헌법화: 탄핵 이후 시민정치의 제도화를 위한 시론”, 법과사회 제54호, 법과사회이론연구회, 2017, 35-76쪽.
- 김철수, “헌법개정 자문위원회의 헌법개정안”, 고시계 제59권 제7호, 고시계사, 2014, 193-272쪽.
- Arato, A., “Convention, Constituent Assemblies, and Round Tables: Models, principles and elements of democratic constitution-making”, *Global Constitutionalism*, vol.1, no.1, 2012, pp. 173-200.
- Landmore, H., “Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment”, *The Journal of Political Philosophy*, v.23, no.2, 2015, pp.166-191.
- OECD, Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris: OECD, 2001, p.9: T. Mölders, “Multifunctional Agricultural Policies: Pathways towards Sustainable Rural Development?”, *International Journal of Agriculture and Food*, vol.21, No.1, pp.97-114.
- Suteu, S., “Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland”, *Boston College International & Comparative Law Review*, v. 38, 2015, pp.251-276.

3. 보고서

- 국가인권위원회, 기본권보장 강화 헌법개정안(연구포럼안) 설명 자료, 2017. 12.
- 국회의장 자문기구, 헌법연구자문위원회, 결과보고서(요약본), 2009. 8.
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서, 2018. 1.

식량주권실현 2012 정책기획단, 식량주권 제도화 방안 연구: 국민기초식량보장체계 수립과 먹거리 기본권 보장을 중심으로, 2011.

임정빈, “농업 관련 헌법조항의 검토와 개정방향”, 정인화 국회의원 주최, ‘헌법상 농업조항’ 어떻게 개정할 것인가? 2017. 3. 15.

한국헌법학회, 헌법개정연구위원회 최종보고서, 헌법개정연구, 2006.

4. 인터넷자료

김정열, “18. 12. 15. 유엔 농촌노동자 권리선언, 신자유주의에 맞선 사람들 - 농촌에서 일하는 사람들의 권리가 유엔 선언으로”, <<https://sambolove.blog.me/221435342923>>, 검색일: 2021. 1. 5.

Nyeléni Declaration. 2007. “Nyéléni Declaration”, in: <http://www.nyeleni.org/spip.php?article290>; 한글본은 <<https://nyeleni.org/spip.php?article333>>, 검색일: 2021. 1. 5.

Rosset, P., “Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements”, in: <<https://nyeleni.org/spip.php?article96>>, 검색일: 2021. 1. 5.

[Abstract]

Rights of Peasants, Food Sovereignty and the Constitution

Han, Sanghie*

UN's Declaration on the rights of peasants and other people living in rural areas

The Declaration of Farmers' Rights(2018) systematically arrange the difficulties of farmers and land, humans and nature, and problems of life and the state, and aims to create a society in which peasants are the subjects of their own lives emancipated from the neoliberal agricultural exploitation system. "The food sovereignty" movement is one of its main pillars, proclaiming that "farmers and people living and working in rural areas" be the subject of human rights. It seeks to establish the farmers as active and empowered citizens who can live their own lives with others and/or with nature.

At this point, the institutionalization of rights to foods and food sovereignty as well as re-construction of the rights of peasants at the constitutional level becomes the most important constitutional task. Against the reality of Korea's national policy, which has been treated peasants and others in rural area only as marginal people alienated from the main stream of the national economic policy, it is not a neo-liberal policy of agricultural development, but a system of sustainable national agriculture that we should keep deep in mind when we interpret and/or reform the constitutional law. There is a critical need for a paradigm shift on agriculture and rural community: we have to provide the rights of peasants and the food sovereignty with constitutional protection and support.

In this context, this essay analyzed the contents of the UN Declaration on the rights of peasants, and explains the concepts of the right to food and the food sovereignty as well as the multi-functional agriculture. It examines some constitutional clauses of such foreign countries as Ecuador, Bolivia, Swiss and so on, to show how they have institutionalized these

* Professor, Law School of Konkuk University

issues on the constitutional and national level. This essay makes its conclusion with some proposals to revise the current constitution accordingly.

[Key Words] right to food, food sovereignty, UN Declaration on the rights of peasants, Constitutionalization, multi-functional agriculture