

# 농수축산인의 지방의회진출

— 지방의회의원 선거법은 개정되어야 한다.—

변호사 이 재 훈

(재)국제농업개발원 이사장

호산농촌법률연구소 소장

## 1. 지방자치제도의 실시

지방자치란 일정한 지역을 기초로 그 지역주민으로 구성된 공공단체가 지역내의 행정사무를 자신들의 책임과 권능으로, 주민들이 부담하는 조세를 주종으로 하는 자주적 재원을 가지고 주민이 선정한 기관을 통해서 주민의 의사에 따라 집행하고 실현하는 것을 말한다. 즉, 지역주민들이 자신들이 내는 세금을 집행, 관리, 감시하는 대표자를 선출하고 그를 통해 지역살림을 꾸려나가는 지방분권의 원리가 바로 그것이다.

이러한 지방자치제도는 위로부터가 아닌 아래로부터의 민주주의를 가능케하여 『풀뿌리 민주주의』를

구축하고, 지역주민들에게 민주주의를 체험적으로 교육시키는 『민주주의의 학교』로서 기능하는 현대민주 국가의 본질적인 제도라 할 수 있다. 우리나라에 있어 국가근간제도로서 지방자치제의 시행 발자취를 더듬어 보면, 지자체는 형식만 잠깐 존재했을 뿐 실체는 전혀 성공하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 1, 2공화국에서 시행된 지자체는 미숙한 국민의 자치의식과 사회혼란으로 제대로 정착되지 못하다가 5.16군사혁명으로 무너지고 만후 계속 중단되어오던 중, 여야가 1990. 12. 15. 국회본회의에서 지방자치법, 지방의회의원 선거법, 지방자치단체의 장 선거법 개정안을 통과시킴으로써 30년만에 비로서 지자체 시대가 열리게 되었다.

새롭게 시작될 지자체 시대는 그 개막자체로 『축복』 받아야 할 일이지만 전술하였듯이 우리나라에서는 축적된 지방자치의 경험이 전무하고, 여·야의 지자체부활도 지자체의 원칙적 요청에 충실하기 보다는 각자의 당리당략에 치우친 점이 많아 운영여하에 따라서는 언제든지 『국가의 암적존재』로 될 위험성을 내포하고 있다 하겠다. 결국 지자체의 성패여하는 유권자들이 금권, 관권, 폭력, 혈연, 지연 등에 얽매이지 않고, 옳은 자치체식으로 지역주민들을 위해 사심없이 봉사할 수 있는 『내고장살림꾼』을 대표로 선출할 수 있느냐에 달려있다고 생각한다. 이러한 점에서 우리는 이번 지방의회의원선거에서 지방의원 자리를 중앙정치무대진출의 발판이나, 자신의 이권보호의 방패막 정도로 여기는 사람이 아니라, 진정으로 우리 농·수·축산인의 고충을 이해하고 이를 해결하려는 뜻을 가진 일꾼을 선택해야만 하는 것이다.

## 2. 농수축산정책의 법률적 개선점

농수축산정책에 대한 정책적 개선점으로는 ①UR라운드 협상에 대응할 수 있는 경쟁력있는 농수축산물의 개발 ②우수 농수축산물 및 가공생산품의 개발(농산물의 상품화) ③농수축산물의 유통구조개선 등을 들 수 있겠다.

이에 비하여 농수축산정책에 요청되는 제도적 내지 법률적 개선점은 농수축산인들의 재산권, 소득권, 인격권, 청정환경권을 보장하는 방향으로 법규가 개선되어야 한다는 것이며, 바로 이러한 요청에서 농수축산인이 또는 그들의 문제를 잘 이해할 수 있는 사람들이 법규를 마련하는 지방의회를 비롯한 각종 입법기관에 진출하여야 한다는 필요가 생기는 것이다.

### 가. 재산권에 대한 규제

#### (1) 농지거래의 제한

농지개혁법 제19조 제2항은 『본 법에 의하여 분배받지 않은 농지 및 상환을 완료한 농지는 소재기관

서의 증명을 얻어 당사자가 직접 매매할 수 있다』고 규정함으로써 일정한 농지거래에 관한 계약에는 지방행정관서의 일정한 증명을 요하는 것으로 하고 있다. 따라서 농지개혁법에 의해 분배받았으나 아직 상환을 완료하지 않는 농지(동법 제16조)를 제외하고 그 밖의 모든 우리나라의 농지에 관한 매매계약이 유효하려면 매매목적토지의 소재지관서의 일정한 증명을 필요로 한다. 소재지관서의 증명서는 ①매매의 목적토지가 비분배농지 또는 상환완료토지인 사실 ②매수자가 농가이거나 현재 농가는 아니라도 매수 후 자경, 자영하려는 자라는 사실 ③매수하려는 농지를 합해서 매수자의 농지가 소유한도(동법 제6조)를 넘지 않는다는 사실을 증명하는 것이다.(동법시행규칙 제51조)

이 증명의 내용에 비추어 농지의 매매에 일정 증명을 요구하는 취지는 농지개혁법의 기본정신에 따라 『경자유전』의 원칙을 확립하기 위해 비농가의 농지소유와 농가의 법정한도 초과소유를 막으려는 데 있는 것으로 생각된다. 법문은 농지의 매매에 관해서만 규정하고 있으나, 판매는 교환과 증여, 매도 담보 및 대물변제, 경매 등의 경우에도 증명이 필요하다고 한다.

#### (2) 농지전용의 제한

『농지의 보전 및 이용에 관한 법률』은 농민보호, 우량농지의 보전이라는 농업정책적 측면에서 농민이 농지를 전용하고자 할때는 협의전용, 임의전용의 경우를 제외하고는 원칙적으로 농림수산부장관의 허가를 받도록 제한하고 있다.(동법 제4조)

농지의 전용이라 함은 농지의 형질을 변경하거나 농지의 이용에 장애가 되는 시설 또는 구조물의 설치 등으로 농지를 농작물 경작 또는 다년생식물재배 이외의 목적에 사용하는 것을 말한다.(동법 제2조7호)

농민이 허가를 받지 않고 농지를 전용하거나, 농지전용허가가 취소, 변경된 경우에는 농수산부장관이나 도지사, 군수는 원상회복 등을 명할 수 있으며, 이에

**지자체는 그 자체로 축복의 대상이지만 지방자치의 경험전무와 여·야의 당리당락에 치우친 점등으로 언제든지 국가의 압적존재로 될 위협성이 내포되어 있어 유권자들이 올바른 자치의식이 성패를 좌우할 것.**

위반하여 원상회복을 앓을 때는 대집행이 가능하다. (동법 제15조) 농민이 농지를 허가없이 전용할 경우에는 5년이하의 징역 또는 당해토지시가의 5할이하의 벌금에 처하고, 부정한 방법으로 허가를 받은 자는 3년이하의 징역 또는 당해 토지시가의 3할이하의 벌금으로 처벌되게 된다. 이러한 전용허가 제도를 중심으로 농지의 양적확보만을 목적으로 하는 현행농지보전법은 농지이용을 지나치게 식량작물위주로 규제하여, 1차 농산물에서 가공식품으로의 식품소비패턴변화에 따른 농가의 소득작목개발, 식품가공등의 농지의 입체적이용을 제약하고 있으며, 나아가서는 농민의 불법전용사례만 야기하고 있어 변화된 농업 상황에 맞는 농지전용허가제도의 개선이 요구된다 하겠다.

**나. 소득권에 대한 규제**

농수축산관계법은 재산권뿐만 아니라 농수축산인의 직접적인 생산판매소득이나 가공유통소득을 지나치게 규제일변도로 제약하고 있어, 단순히 1차산물을 생산하는 농장(farming)이 아닌 상업적 영농체계의 우리 농촌의 전환과 농어민의 다양한 소득원개발의 요청에 역행하고 있으므로 그 시급한 개선이 요구된다.

**① 양곡매매**

대통령령으로 정하는 지역내에서 양곡매매업을 영위하고자 하는 자는 소정기준의 영업시설을 갖추어 농림수산부장관의 허가를 받아야 하며(제15조의 3), 이에 위반한 자는 2년이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금으로 처벌받게 된다.

**② 양곡가공**

양곡을 원료로 하여 가공업을 하고자 하는 자는 동법 시행령 제14조에 따른 정부의 허가를 받아야 한다. 다만, 업소에 설치하는 동력의 총계가 5마력미만의 계분업의 경우에는 시장, 군수 또는 구청장예의 신고만으로 가능하다. 양곡가공허가를 받지않고 가공업을 영위하는 경우에 관계행정청은 그 가공시설에 대하여 철거명령과 대집행을 실시할 수 있으며, 그 위반자는 2년이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금형으로 처벌받게 된다.

**(2) 식품위생법상의 규제**

식품제조, 가공업을 영위하고자 하는 자는 보건사회부령이 정하는 바에 의거 시설기준에 맞는 시설을 갖추어 해당허가관청서에 영업허가신청서를 제출하여 허가를 받아야 한다.(제21조, 제22조)

**(1) 양곡관리법상의 규제**

**허가관청별 영업업종(동법 시행령 제10조)**

허가관청	영업종목
보건사회부장관	면류제조업(인스탄트 면류에 한함), 다류제조업, 청량음료제조업, 보존음료수제조업, 영양 등 식품제조업, 인삼 제품 제조 가공업(총6개 업종)
시·도지사	과자류, 당류, 아이스크림류, 유가공품, 식육제품제조, 어육연제품, 절임식품류, 통조림 또는 병조림, 건포류, 두부류, 식용유지, 인스탄트식품, 조미식품, 식품가공업, 도시락, 주류 등 총18개 업종

식품제조, 가공업 중 예외적으로 시·도지사에게 영업의 신고만으로 가능한 경우가 있는데 그것은 시·도지사가 지정하는 전통식품 또는 토산식품을 농어민 또는 농어민 생산단체가 직접 제조 가공하는 영업이 해당한다. 이 경우 그 대상영업자 및 품목은 보건사회부장관이 농림수산부장관과 협의하여 보건사회부령으로 정한다(동법 시행령 제13조 3호)

식품위생법이 정하는 시설 기준에 영업자가 미달하는 경우 시정명령(동법 제55조), 시설의 개수명령(제57조), 범칙부과(제77조 3호)가 가능하며, 허가영업을 허가없이 영업하는 자는 5년이하의 징역 또는 1,500만원이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.(제74조)

### (3) 축산물 위생처리법

도축장과 집유장을 설치, 운영하고자 하는 자는 도지사의 설치허가와 품목허가를 받도록 되어 있으며, 위 작업장의 시설기준 기타 설치허가에 관하여 필요한 사항은 농수산부령에 의해 정해진다.(제2, 4조)

### (4) 수산업법

수산물의 제조, 가공업은 허가제와 신고제로 양분되어 있다.

- 허가대상업종 - 어유(간유)제조업, 한천제조업, 냉동, 냉장업, 고래처리업, 선상수산제조업
- 신고대상업종 - 패류껍질 제거업, 수산피혁제조

업, 연구운김제조업, 해조류 간이제조업, 선상제품가공업

### (5) 조세범처벌법

주류제조업의 면허를 받지 아니하고 주류등을 제조, 판매한 자는 3년이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금형으로 처벌받게 되며, 비록 자가소비의 목적으로 탁주, 약주 등을 제조한 경우에도 10만원 이하의 벌금, 또는 과태료의 처벌을 받게 된다(제8조)

### (6) 배합사료의 부가가치세 부과

배합사료의 경우 최종소비자에게 전가되는 간접세 10% 부가가치가세가 부과되고 있다. 배합사료

농제품 등 축산가공품생산에 있어서 생산요소로 투입되는 것임에도 불구하고 그에 부가가치세를 부과하는 것은 결국 축산가공품의 최종소비자 가격만 높여 유럽이나 미국 등의 수입가공품과의 가격경쟁력만 상실시키는 결과를 가져오므로 배합사료를 면세품으로 지정하는 것이 타당하다. 현행 부가가치세법 제12조는 국민생활에 근본이 되는 식품을 저렴한 가격으로 공급하기 위해 가공되지 아니한 농·수·축산물의 면세를 규정하고 있는데, 배합사료의 면세품 지정은 이러한 규정의 입법취지와도 부합하는 것으로 생각된다.

### 설치대상별 규제기준

근거법	설치대상	벌칙
환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우사면적 : 1,200m<sup>2</sup> (364평)이상 (특별청소구역 600m<sup>2</sup>이상)</li> <li>○ 100두 이상 (특별청소구역 50두 이상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3년이하 징역</li> <li>○ 1,500만원 이하 벌금</li> </ul>
폐기물관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우사면적 : 700 - 1,200m<sup>2</sup> (212 - 364평) (특별청소구역 350 - 600m<sup>2</sup> 이상)</li> <li>○ 60 - 100두 (특별구역 30 - 50두)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6월이하 징역</li> <li>○ 300만원 이하 벌금</li> </ul>

## 다. 청정환경권보호와 농민지원의 필요성

현행 축산분뇨규제법은 이원화되어 있어, 100두 이상 대규모목장은 환경보전법의, 중소규모 목장은 폐기물관리법의 규제를 받고 있다.

그러나, 거액이 소요되는 축산분뇨 정화시설을 영세한 축산농가에게 강요함은 사실상 생업을 포기하라는 것과 마찬가지이므로 정부의 직접보조금제도와 각종 기금을 이용한 대출제도의 지원이 절실하게 필요하다고 생각한다.

## 라. 규제정책으로부터 권장, 보호정책으로

이제까지 살펴 본 바와 같이 지금까지의 농수축산 관계법은 모두 농어민의 재산권, 소득권 등을 제약하는 규제일변도의 정책을 취하고 있다. 국내외적으로 어려움에 처해있는 우리 농어촌을 단순한 1차 산물의 생산지가 아닌 풍요로운 경제공동체로 살리기 위해서는 엄격한 규제정책에서 좋은 제도를 개발, 권장, 유도하는 방향으로의 농업정책의 전환이 시급하다 하겠다. 이러한 정책전환만이 임기응변적 대처가 아닌, 장기적 안목에서의 농업구조조정을 가능하게 할 수 있기 때문이다.

## 3. 지방자치 선거법상의 농민대표의 지위

### 가. 협동조합의 정치적 관여의 금지

헌법은 농어민의 이익을 보호하기 위해 국가에게 농어민의 자조조직을 육성하고 그 자율적 활동의 발전을 보장할 의무를 지우고 있으며(제123조), 이에 따라 농·수·축산업 협동조합과 인삼조합, 엽연초 생산협동조합등이 각근거법들에 의해 설립, 운영되고 있다. 농어민의 경제적, 사회적 지위향상을 목적으로 하는 자조조직으로서의 성격을 유지하도록 하기 위해, 각근거법들은 『단위협동조합중앙회는 정치에 관

여하는 일체의 행위를 할 수 없다』고 규정하고 있다.

### \* 관련법조

농업협동조합 제6조, 수산업협동조합법 제7조, 축산업협동조합법 제7조, 산림조합법 제6조  
엽연초생산 협동조합법 제5조, 인삼협동조합 제5조

## 나. 임직원의 겸직금지

농수축산인의 이익보호를 위한 자조조직으로서 순수성을 유지하고, 그 구성원을 차별없이 최대의 봉사함을 목적으로 하는 조합과 각 근거법들과 정관을 준수하고 조합업무를 성실히 수행하여야 할 의무가 있는 임원의 성격상(축산업협동조합법 제6,48조 참조) 협동조합이나 중앙회등의 임원 및 직원은 공무원-단 선거에 의해 취임하는 공무원은 제외-을 겸직할 수 없다.

### \* 관련법조

농업협동조합법 제7조, 축산업협동조합법 제8조 1항, 수산업협동조합법 제8조, 산림조합법 제6조 1항  
농촌근대화촉진법 제4조의 2, 엽연초생산협동조합법 제6조

## 다. 각 선거법상 농민대표 참여의 금지

### (1) 국회의원

헌법은 제43조에서 「국회의원은 법률이 정하는 직을 겸할 수 없다」고 하여 국회의원이 국민대표로서의 지위와 양립되지 않는 직을 법률로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 국회법은 제29조에서 농·수·축산업 협동조합의 임원 및 직원을 국회의원의 겸직 금지대상으로 규정하고 있다.

따라서, 농·수·축산업 협동조합의 임,직원으로서 지역구 후보자가 되려는 자는 의원의 임기만료일 전 150일까지, 전국구 후보자가 되려는 자는 선거일 공고일까지 그 직에서 해임되어야만 한다.(국회의원 선거법 제32조) 이러한 농민대표 등의 국회의원 직과의

**지난 '89년 9월 8일 헌법재판소에 의해  
국회의원선거법의 기탁금에 관한  
조항이 헌법불합치 결정이 내려진  
것을 상기해 볼때 지방의회의원의  
기탁금은 헌법의 선거공영제도 규정에  
위배 위헌 여부가 문제**

겸직금지, 면체포·불체포 특권 등의 권리와 국가 이익우선 의무, 청렴 의무, 이권개입금지 의무 등을 지는 전체국민의 대표로서의 국회의원의 지위에 비추어 보거나 헌법이 직접 제43조에서 겸직금지 대상을 법률로 정할 수 있도록 하고 있음을 고려하면, 국민으로서의 농민대표의 참정권을 본질적으로 침해하는 위헌조항이라고 할 수는 없다.

**(2) 지방자치단체의 장**

농·수·축산업 협동조합, 농지개량조합, 산림조합, 염연초생산협동조합, 인삼협동조합의 조합장과 상근하는 임,직원은 지방자치단체의 장과 겸직할 수 없으므로 자치단체 장으로 입후보하려는 자는 지방자치단체장의 임기만료일 전 90일까지 그 직에서 해임되어야만 한다.(지방자치단체장 선거법 제31조)

이러한 농민대표의 지방자치단체장예의 참여금지는, 자치단체장이 자치사무를 처리하는 범위내에서는 자치단체를 대표, 통할하는 상근의 집행기관의 지위에 있으며 국가가 위임하는 위임사무를 처리하는 범위내에서는 국가의 지방행정기관의 지위도 겸하고 있음에 비추어 위헌적 조항이라고 볼 수는 없다. 왜냐하면 농민대표의 참정권도 다른 기본권과 마찬가지로 법률에 의하여 합리적 범위내에서 제한 될 수 있기 때문이다.

**(3) 지방의회의원**

지방자치법은 제33조에서 지방의회의원의 겸직금지대상으로 국회의원, 지방의회의원, 공무원, 지방공기업이나 정부투자기관의 임, 직원, 헌법재판소재판관과 각급 선거관리위원 등과 함께 농수축산협동조합, 농지개량조합, 산림조합, 인삼협동조합, 염연초생산협동조합의 조합장과 상근하는 임,직원을 규정하고 있다. 겸직금지대상의 직에 있는 자가 지방의회의원으로 입후보하려면 의원입기만료일전 90일까지 그 직에서 해임되어야만 한다.(지방의회의원선거법 제35조)

지방의회의원과 일정범위의 농민대표의 직과의 겸직금지규정은 전술한 자치단체장이나 국회의원의 경우와는 달리 하나의 국민으로서의 농민대표의 참정권을 합리적인 범위를 넘어 본질적으로 침해할 우려가 있는 위헌적 조항이라 생각한다. 이에 대해서는 지방의회의원선거법상의 문제조항을 검토하면서 살펴보자.

**라. 지방의회의원 선거법상 문제조항**

**(1) 농민대표 지방의회의원 겸직금지규정(제35조)**

제35조의 지방의회의원의 겸직금지대상직을 살펴보면, 먼저 공무원은 전체국민에 대한 봉사자로서 직업공무원제도하에서 엄격한 정치적 중립성이 요구될 뿐만 아니라 일반국민과는 달리 국가와 특별권력관계에 놓여 있다고 보기도 하는데에 그 근거가 있다.

헌법재판소 재판관이나 각급선거위원회위원의 경우도, 그 직무의 성질상 엄격한 정치적 중립성이 헌법차원에서 요구되고 있는데에 그 근거가 있다.(헌법 제111조, 114조) 또한, 국회의원의 경우는 전국민의 대표이므로 특수한 지역대표로서의 지방의회의원과 겸직할 수 없음은 당연하다.

그러나, 농수축산협동조합의 조합장과 상근 임, 직원의 경우는 지방의회의원과 겸직을 금지함에 있어 그 금지의 타당한 근거가 없다고 생각한다. 이와 같은 농민대표등이 공무원이나 헌법재판소 재판관처

**현행 농수축산 관계법은 농어민의 재산권, 소득권, 청정환경권등을 지나치게 규제일변도로 제약하고 있어 그 제도적, 법률적개선이 시급하며, 이러한 법률적 개선의 지역차원에서의 추진을 위해 이번 지방의회 선거에서 우리 농어촌과 농어민의 이익을 최대한 반영할 수 있는 농민대표를 선택할 수 있도록 지방의회의원 선거법은 개정되어야 한다.**

럼 엄격한 정치적 중립이 요구되는 것도 아니며, 지방의회의원은 무보수의 명예직으로서 일정한 회기에 소집되어 지역살림의 계획과 정책을 결정하는 의사결정기관에 불과한 것이므로 양직의 겸임이 반드시 금지되어야 하는 것은 아니라고 생각한다. 오히려 농어촌지역에서의 지방자치사무에 있어 농어민대표가 지방의회의원으로서 내고장의 특수한 이익을 보호하고 가꾸어 나가는 것은 지방자치의 본래적 요청이기도 하다.

법리적으로도 국민의 기본권의 제한의 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여, 제한되는 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위내에서 법률로써만 가능한 것이므로(헌법 제37조), 마땅한 근거나 필요도 없이 일반국민으로서의 농민대표의 참정권을 제한하는 지방의회의원 선거법 규정은 기본권제한의 자의금지원칙에 반하는 위헌적 규정이라 생각한다.

#### (2) 입후보가 기탁금 귀속제도(제37조)

지방의회의원으로 입후보하려는 자는 시·도의회의원의 경우는 700만원, 구·시·군의회의원의 경우는 200만원의 기탁금을 후보자등록시에 각급선거관리위원회에 기탁하여야 한다. 이러한 기탁금은 후보자사퇴, 등록무효시, 또는 후보자의 득표수가 유효득표총수를 후보자수로 나눈 수의 1/5이하일때는 일정한 비용을 공제한 후 지방자치단체에 귀속되게 된다.

이러한 입후보자 기탁금 귀속제도는 첫째, 기탁금

의 액수의 면에서 서민층이나 농어민의 입후보를 제한하는 결과를 가져와 헌법상 모든 국민에게 입후보의 자유와 기회균등을 보장한 참정권을 침해할 우려가 있고, 둘째, 유효투표 총수의 1/5을 얻지 못한 낙선자들의 기탁금을 지방자치단체에 귀속시키게 하는 것은 그 기준의 엄격성에서 국가존립의 기초로서의 선거제도의 원리와, 선거경비를 후보자에게 부담시킬 수 없다는 헌법상의 선거공영제도규정에 어긋날 우려가 있어 위헌여부가 문제된다고 생각한다.

참고적으로 기탁금액수를 정당후보자는 1,000만원, 무소속후보자는 2,000만원으로 하고 유효투표총수의 1/3를 넘지못한 낙선자들의 기탁금을 국가에 귀속하게 한 국회의원선거법 제33조, 34조는 1989. 9. 8. 헌법재판소에 의해 헌법불합치결정이 내려졌다.(88헌가 6결정)

## 4. 맺으며

이상에서 살펴본 바와 같이 현행 농수축산 관계법은 농어민의 재산권, 소득권, 청정환경권등을 지나치게 규제일변도로 제약하고 있어 그 제도적, 법률적개선이 시급하며, 이러한 법률적 개선의 지역차원에서의 추진을 위해 이번 지방의회 선거에서 우리 농어촌과 농어민의 이익을 최대한 반영할 수 있는 농민대표를 선택할 수 있도록 지방의회의원 선거법은 개정되어야 한다.