

## 땅의 위기를 마주하기

### - 토지권 국제 논의 동향과 국내 기업의 해외농지개발 사례

정신영 (공익법센터 어필)

## 1. 토지권의 등장

### 가. 자기 땅에서 쫓겨나고 박해받는 땅의 사람들

전세계적으로 토지에 대한 수요가 증가하며 소농(peasants), 농촌지역의 공동체, 목축민, 토착민<sup>1)</sup> 공동체의 삶을 직접적으로 위협하고 있다. 전통적인 생산방식과 생활양식을 유지하며 살아가고 있는 이들에게 땅은 단순한 생계유지 수단 이상의 의미를 갖는다. 조상들의 무덤을 기념하며 역사를 기리고, 숲에서 사냥을 가르치며 역사를 이어가는 이들은 땅을 생명(life)이라고 한다. 그래서 땅의 사람들인 이들에게 땅을 잃는다는 것은 단순히 경제적 손실이 아닌, 공동체의 과거와 오늘 그리고 미래까지도 절멸의 위기에 놓인다는 것을 의미한다.

이들이 처해있는 위기는 외부요인에 크게 기인하는데 주로 부유한 글로벌 노스(Global North)<sup>2)</sup>의 인구의 욕구를 채우는 과정에서 발생하고 있다. 글로벌 노스에서 소비하는 축산물의 사료로 소비되는 곡물을 생산하기 위해서, 바이오연료의 원료가 되는 오일팜이나 곡물을 생산하기 위해서, 전자제품에 필요한 원료 광물을 채굴하기 위해서 글로벌 사우스(Global South)의 구석구석으로 글로벌 노스 정부와 기업들이 진출하고 있기 때문이다. 더 나아가 글로벌 사우스에서는 ‘자연을 보전’한다는 명목으로 보호구역을 지정하는 과정에서 원주민들이 삶의 터전이었던 보호구역에서 쫓겨나거나, 친환경 에너지라는 명목으로 수력발전소를 건설하거나 풍력발전소를 건설하는 과정에서 원주민들이 자신들의 땅에서 쫓겨나고 있다.

글로벌 노스의 기업들이 글로벌 사우스의 구석구석까지 진출을 하는 과정에서 금융기관은 중요한 역할을 한다. 은행, 연금기관은 물론이고 특히나 가난한 나라를 지원한다는 명목으로 세워진 국제금융기구의 각종 프로젝트는 땅을 투기의 대상으로 전략시켜 버렸다. 자본은 전통적인 생산방식에 대해 ‘비효율적’이라는 딱지를 붙이며 토지를 보

1) 토착민(indigenous peoples)이란 사회의 지배적인 그룹과 구별되는 사회적, 문화적, 경제적, 정치적 특성을 유지한 채 독특한 전통을 실천하며 살고 있는 사람들을 가리킨다. 이들은 원래 살고 있던 지역에 다른 문화나 민족적 기원을 가진 사람들이 정복이나 점령 등의 방법으로 지배적인 그룹이 되는 과정에서 소외를 당하고 있다. 토착민의 정체성을 가진 사람들은 전 세계 70개국에 3억 7천만 명 이상에 이르는 것으로 알려져 있다. United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, Fact Sheet, [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session\\_factsheet1.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf)

2) Global North와 Global South는 기존에 선진국이나 개발도상국, 제3세계라는 단어에 함의된 가치를 배제하고 중립적으로 표현하기 위해 사용되는 용어이다.

다 ‘생산적’이고 ‘효율적’으로 활용할 것을 강요한다. 이 과정에서 생산량을 증대를 위한 다량의 화학물질의 투입과 더 많은 도시 사람들을 위한 에너지 공급은 공공선이 되고, 이에 따른 환경파괴는 고스란히 그 자리에 남은 사람들의 몫이 된다.

이러한 상황에서 토지를 지키기 위한 싸움은 정부와 거대 자본과 맞서는 위험한 활동이 된다. 땅을 지키기 위해 활동하는 환경인권옹호자(environmental human rights defenders)들은 범죄자가 되거나(criminalization) 박해를 당하고 때로는 목숨을 잃기까지 한다. 전세계적으로 특히 글로벌 사우스에서 활동하는 환경인권옹호자들에 대한 위협은 점점 더 거세지고 있으며, 2020년에는 227명의 사람들이 땅과 생태계를 지키는 과정에서 목숨을 잃었다는 것이 보고되었다.<sup>3)</sup>

#### 나. 인권으로서의 토지권

땅은 식량권, 주거권, 물에 대한 권리, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 문화 생활에 참여할 권리, 일할 권리, 자기결정권, 여성의 권리 등의 인권을 보장하기 위해 필수불가결하다. 전통적으로 국제인권법은 토지를 재산권의 대상으로 보고 국가로부터 재산(토지)을 임의로 박탈당하지 않을 권리를 보장하는 데에 그치고 있었다. 그러나 토지권이 토지 소유권자에게만 있다고 보는 접근은 실제 농촌에서 일하는 사람들의 대다수를 차지하고 있는 땅이 없는 사람들이나 다양한 형태로 토지 사용권을 부여받은 사람들의 권리를 보장하지 못한다는 한계가 있다.

이에 토지를 여러 인권이 실현되기 위한 수단으로 보는 것이 아니라 토지에 대한 권리 그 자체를 인권으로 인식할 필요가 있다는 것이 땅과 밀접한 관계를 맺고 사는 토착민과 소농을 중심으로 제기되어 왔다. 이에 유엔 토착민권리선언(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)<sup>4)</sup>과 국제노동기구 토착민권리협약 제169호 (Indigenous and Tribal Peoples Convention)<sup>5)</sup>는 토착민들이 관습적으로 차지하고 있는 영역에 대해 토지권을 인정받을 수 있다는 것이 명시되어 있다. 유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들에 대한 권리선언(UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas)<sup>6)</sup>에서도 농민과 농촌에서 일하는 사람들이 토지와 자연자원에 대한 권리를 가진다는 것을 명시적으로 보장하고 있다.

---

3) Global Witness, Last Line of Defence (2021. 9. 13) <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>

4) United Nations, Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, articles 10, 25, 26, 27 and 28

5) International Labour Organization (ILO), the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), articles 13, 14 and 16

6) United Nations, Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, articles 5 and 17

## 국제인권법상 토지권의 정의<sup>7)</sup>

토지에 대한 권리는 모든 사람이 개별적 혹은 집단적으로, 스스로 식량과 주거를 마련하고, 자신의 문화를 발전시키며 살아갈 수 있도록 토지와 연관된 자연 자원에 효과적으로 접근하고 사용하고 통제할 수 있는 권리를 의미한다. 이는 소유권에 근거한 재산권 보장 이상의 의미를 지니는 것이며 토지를 기반으로 이익을 창출하기 위한 권리가 아니다. 또한 토지권은 토지와 밀접한 관계를 맺고 살아가는 사람들을 위한 권리이기 때문에 땅에서 유리되어 먼 곳에 있는 지주(地主)의 특권을 보장하는 권리가 아니라는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

토지권은 모든 농촌 사람들에게 차별 없이 공정하게, 지속가능한 방법으로 보장되어야 하며, 토지와 자연자원이 불법적 혹은 자의적으로 박탈당한 경우에 농촌 사람들에게 대해 보상 받을 권리가 있다. 또한 토지권은 강제되거나 토지의 파괴, 수자원의 오염으로부터 자유로울 권리를 보장하며 적절한 생활수준을 누릴 권리, 문화생활에 참여할 권리, 건강권을 실현하기 위해 기존에 토지와 자연 자원에 대해 접근하고 사용하는 권리를 유지하는 것을 포함한다.

## 토지권 보장을 위한 국가의 의무

국가는 다른 모든 인권과 마찬가지로 토지권을 존중하고 보호하고 실현할 의무가 있다. 국가는 토지권을 존중하기 위하여 직접적 혹은 간접적으로 권리를 제약해서는 된다. 특히 ▲강제되거나 토지와 자연자원에 대한 접근, 사용 및 통제권을 자의적으로 훼손하지 않고 ▲공공의 목적에 대해 분명하게 정의를 하고 ▲관습적 권리와 자연공유지(natural commons)를 인정하고 존중해야 한다. 또한 국가는 제3자가 토지권을 침해하는 것으로부터 사람들을 보호해야 할 의무가 있다. 이를 위해 국가는 ▲제3자의 토지권 침해 행위를 규제하고 ▲자연자원의 접근이 특정 집단에 집중이 되거나 차별적으로 이루어지지 않도록 제도를 정비해야 한다. 마지막으로 국가는 토지권을 실현하기 위하여 토지 및 자연자원에 대한 접근권이 없지만 이에 의존하여 살아가는 사람들에게도 접근, 사용, 통제권이 보장될 수 있도록 해야 한다. 특히 ▲토지와 자연자원의 접근권이 없어 빈곤에 처한 사람들을 위해 필요하다면 농지개혁을 이행하고 ▲국유지와 다른 자연자원을 소외된 사람들을 우선순위에 두고 분배를 하고 ▲이들이 자의적, 불법적으로 토지와 자연자원을 박탈당한 경우에 보상을 해야 한다.

국가는 이 과정이 투명하고 참여적이고 포괄적(inclusive) 되도록 보장해야 하며 특

---

7) 이하에서 제시하고 있는 토지권의 정의와 국가의 의무에 대해서는 FIAN에서 발간한 The Human Right to Land (2017)를 주로 참고하였음을 밝힌다.

별히 여성들이 차별 없이 토지 및 자연자원에 접근할 수 있도록 제도를 마련해야 한다. 한편 토지권은 역외 의무(extraterritorial obligation)를 포함하고 있기 때문에 국가는 다른 국가에서도 토지권이 존중, 보호, 실현될 수 있도록 해야 한다. 이는 특히 다국적기업의 모기업이 있는 국가가 기업들이 해외에 진출하는 경우, 진출국에서도 토지권을 침해하지 않도록 기업들을 규제해야 하고, 현지에서 토지권이 침해되었을 때에는 기업들이 이에 대해 책임을 지도록 할 의무가 있다는 것을 의미하고 있다.

## 2. 한국기업의 토지권 침해

### 가. 정부의 해외농업, 산림자원개발 지원

정부는 2008년 글로벌 식량 위기 이후 곡물의 안정적인 해외 공급망 확보를 위해 2009년부터 해외농업개발 사업을 시작하였다. 이에 따라 정부는 국내 농산기업의 해외 진출을 지원하고, 국내에서 곡물 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 경우 용자 지원을 받은 기업에게 해외에서 개발한 곡물을 국내에 반입하도록 명령을 할 수 있도록 하였다. 이후 2011년 「해외농업개발협력법」을 제정하여 해외농업개발사업의 지원 근거를 마련하였으며, 2015년에는 법률의 제명을 「해외농업·산림자원개발협력법」으로 변경하고 해외농업자원과 해외산림자원을 각각 농림축산식품부와 산림청에서 각각 관리하도록 하였다.

농림부와 산림청은 각각 농식품산업 해외진출 사업과 해외산림자원개발 사업을 통해 해외진출 인력양성, 투자환경조사 등을 위한 보조금과 해외진출기업에 저리로 용자를 제공하고 있다. 이를 통해 농림부에서는 2020년까지 14개국에 진출한 41개 기업에 총 1,845억원을 용자로 제공하였으며,<sup>8)</sup> 산림청에서는 2020년까지 18개국에 진출한 33개 기업에 총 2,169억원을 용자 지원하였다.<sup>9)</sup>

그러나 이 사업에 대해서는 꾸준히 문제제기가 이루어지고 있다. 2011년에는 국정감사에서 용자지원을 받은 기업이 농산물을 국내로 반입하지 못한 것에 대해 문제제기가 되었고,<sup>10)</sup> 2012년도 국정감사에서도 해외농업개발 사업이 실효성이 없다는 것에 대해 지적이 되었다.<sup>11)</sup> 2013년에는 사업을 주관해온 한국농어촌공사에 대한 국정감사

8) 농림축산식품부, 농식품산업 해외진출지원 사업, <https://mafra.go.kr/mafra/1270/subview.do>

9) 산림청, [보도자료] 무림피앤피, 이견산업 등 해외산림자원개발 정책자금 용자 지원 대상으로 최종 확정 (2021. 4. 16)  
[https://www.forest.go.kr/kfsweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_1036&mn=NKFS\\_04\\_02\\_01&nttId=3157498](https://www.forest.go.kr/kfsweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_1036&mn=NKFS_04_02_01&nttId=3157498)

10) 농민신문, [국감/농어촌공사] 해외농업개발로 얻은게 뭘가 (2011. 10. 7), <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/75971/view>

11) 뉴스토마토, (2012 국감)"해외농업개발사업 실효성 없다" (2012. 10. 5), <http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=293785>

에서 정부 지원을 받은 10개 기업이 해외에서 농지도 확보하지 못한 것과 72억의 융자지원금을 빼돌려 국내 부동산에 투자한 것에 대해 문제제기가 되었다.<sup>12)</sup> 이후 2014년도 국정감사에서도 식량안보 확보에 도움이 되지 않는 실패한 사업으로 전면 재검토가 필요하다는 것이 지적이 되었다.<sup>13)</sup>

2017년에는 국민권익위원회의 조사를 통해 농림부가 해외농업개발 기업에 8년간 연평균 200억 원의 융자를 제공하였으나 국내에 반입된 곡물의 양이 확보량의 3.9%에 불과하다는 점과 융자기준을 내부지침으로 정해 필요에 따라 임의로 변경된 기준을 적용해 업체를 선발하는 등의 문제도 적발되었다.<sup>14)</sup> 이후 2018년도,<sup>15)</sup> 2020년도,<sup>16)</sup> 2021년도<sup>17)</sup> 국정감사에서도 매해 해당 사업을 통해 해외농산물 확보는 하지 못한 채, 계속해서 기업에 융자 지원만 하는 사업으로 전락한 것에 대해 문제제기가 되고 있다.

#### 나. 인도네시아 팜유 농장 진출 사례

정부는 해외 농업, 산림자원 개발 사업을 통해 바이오에너지 원료를 확보한다는 명목으로 국내 기업이 해외에 진출하여 팜유 개발을 하는 사업을 지원해오고 있다. 5개의 한국 기업은 전 세계 팜유 생산의 50% 이상이 이루어지고 있는 인도네시아에 진출하여 팜유 플랜테이션을 운영하고 있는데, 이 중 1개 기업을 제외한 4개 기업은 모두 정부에서 융자 지원을 받았다. 이렇게 융자 지원을 받은 기업들은 현지에서 팜원유(CPO, Crude Palm Oil)를 생산하는데 팜원유는 전량이 현지에서 판매가 되어 국내 반입량은 전무하다.

[표] 인도네시아 팜유 플랜테이션 운영 한국 기업과 정부 융자 지원 현황<sup>18)</sup>

기업	자회사	사업지 면적(ha) / 위치	보고된 CPO 연간 생산량(톤)	융자금 지원 현황 (백만원)
포스코인터 내셔널	PT Bio. Inti Agrindo	34,184 / 파푸아	80,000	43,027

12) 농민신문, [국감인물-김승남]해외농업개발 민간기업 관리 미흡 질타 (2013. 10. 28) <https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/90255/view>

13) nsp통신, 신정훈 의원, 해외농업개발사업 전면 재검토 해야 (2014. 10. 7) <http://www.nspna.com/news/?mode=view&newsid=101464>

14) 연합뉴스, "1천553억 지원 해외농업개발 융자금 '눈먼 돈' 우려" (2017. 9. 3) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170901164700001>

15) 서울경제, [2018 국감돋보기] '돈 먹는 하마'로 전락한 해외농업자원개발 (2018. 10. 10) <https://www.sedaily.com/NewsView/1S5UXYS79V>

16) 머니투데이, 해외농업개발사업, 융자사업 변질...국내반입 물량 늘려야 (2020. 10. 14) <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020101413184221645>

17) 뉴스1, "농어촌공사 해외농업개발 통해 반입된 곡물 ,국내소비량 대비 0.2%" (2021. 10. 14) <https://www.fnnews.com/news/202110140935303361>

18) 공익법센터 어필, 기후솔루션, 환경운동연합, 착한 기름은 없다 (2021), p. 39.

LG 상사	PT Parna Agromas PT Tintin Boyok Sawit Makmur PT Tintin Boyok Sawit Makmur Dua PT Grand Utama Mandiri	31,513 / 서부 칼리만탄	150,000	9,975
삼성물산	PT Gandaerah Hendana PT Inecda Plantation	21,703 / 리아우	100,000	해당 없음
대상 주식회사	PT Sintang Raya	11,212 / 서부 칼리만탄	35,000	6,924
제이씨케미칼	PT Niagamas Gemilang	3,774 / 동부 칼리만탄	45,000	20,109
합계		102,386	410,000	72,435

### 한국기업이 야기한 토지분쟁

하지만 국내 기업이 생산한 팜원유를 반입하지 못하는 것보다 보다 근본적인 문제는 현지에서 팜유를 생산하며 심각한 환경파괴 및 인권침해를 일으키고 있다는 것이다. 팜유 플랜테이션은 도시와 멀리 떨어진 지역에서 개발이 되는데 주로 숲에 의존해 전통적인 생활방식을 유지하고 있던 원주민들이나 소농들의 땅과 숲이 개발의 대상이 된다. 때문에 인도네시아에서는 팜유 플랜테이션이 개발되는 곳마다 토지분쟁(land conflicts)이 발생하고 있는데 한국 기업이 진출한 곳도 예외가 아니다.<sup>19)</sup>

이들 기업은 숲을 개간하고 플랜테이션을 시작하기 전에 해당 지역에 대해 관습적 권리를 갖고 있는 원주민이나 토지소유권을 갖고 있는 지역주민들에게 사업에 대한 내용을 사전에 알리고 이들이 개발에 대해 자유롭게 의견을 나누고 자주적으로 결정할 수 있도록 보장해야하는 자유의사에 따른 사전인지동의(Free, Prior and Informed Consent, FPIC)를 위반하였다.<sup>20)</sup> 이로 인하여 토지분쟁이 계속되고 있으며 특히 서

19) 인도네시아 NGO인 Konsorsium Pembaruan Agraria (농업개혁을 위한 협의체, KPA)에 따르면 2017년도에 650,000 이상의 가구에서 650건 이상의 토지 분쟁이 발생했다고 한다. Human Rights Watch, WHEN WE LOST THE FOREST, WE LOST EVERYTHING (2019), p.9.; 행정기관의 부당한 처분에 대한 진정을 다루는 정부 기관인 Ombudsman RepublikIndonesia에는 2017년 기준으로 450건의 토지 분쟁 사건이 접수되었으며 이중 163건이 오일팜과 관련된 것으로 파악이 되었다. 토지 분쟁과 연관된 폭행 건수 등도 증가하고 있는데 2019년에는 토지를 지키는 과정에서 14명이 사망하였고 211건의 폭행, 258명이 연행되었다는 것이 보고되기도 하였다. Human Rights Watch, WHY OUR LAND? (2021), p.20.

20) 공익법센터 어필, 기후솔루션, 환경운동연합, 위 보고서, pp. 48-53.

부 칼리만탄에서 플랜테이션을 운영하는 D 기업의 경우, 지역 주민들이 기업의 토지 사용권이 불법이라고 법원에 소송을 제기하여 2014년 인도네시아 대법원에서 기업의 토지사용권이 무효하다는 판결을 받았음에도 불구하고 여전히 플랜테이션을 운영하고 있다.<sup>21)</sup>

## 팜유 플랜테이션에서 발생하는 전형적인 인권 침해

원주민과 소농들은 팜유 플랜테이션으로 인하여 토지권 침해와 더불어 식량권(right to food)을 침해당하고 있다. 일례로 파푸아 지역의 원주민들은 전통적으로 숲에서 자라는 사고(sago) 야자 나무 줄기 안에서 추출한 녹말가루를 요리한 음식을 주식으로 삼아왔는데 한국 기업이 숲을 개간해버리자 숲에서 사고를 구할 수도 없고 사냥감도 구할 수가 없어 식량을 구하는데 큰 어려움을 겪고 있다.<sup>22)</sup> 한편, 서부 칼리만탄 지역에서는 한국기업이 플랜테이션을 운영하게 되자 플랜테이션에서 사용하는 화학물질의 영향을 받아 유해 동물, 해충과 토양 내 염분이 증가하여 수확량이 감소하여 식량권을 침해받고 있다는 것이 보고되었다.<sup>23)</sup>

또한 대규모 플랜테이션이 운영된다는 것은 비료, 제초제, 살충제 등의 화학물질이 다량으로 살포된다는 것을 의미하는데 이로 인하여 지역주민들이 식수와 생활용수로 사용하던 강이 오염되어 물에 대한 권리(right to water)가 침해당하고 있다.<sup>24)</sup> 지역주민들은 이러한 사안에 대해 적극적으로 회사에 문제제기를 하거나 조직적으로 시위를 하기도 하는데, 경찰이 이들을 시위에 참가한 주민들을 체포를 하거나 파푸아와 같은 분쟁지역에서는 군인이 개입하여 주민들을 탄압하는 경우도 발생하고 있다.<sup>25)</sup>

한편, 원주민이나 지역주민들이 생계를 유지하기 위하여 플랜테이션에서 일을 하는 경우가 있는데, 이 경우 노동자들은 고강도, 장시간 노동을 하지만 저임금으로 착취를 당하게 된다. 팜유 플랜테이션에서는 하루에 마쳐야하는 업무의 양을 타깃(target)으로 할당하는데 이를 채우기 위해 노동자들이 초과근무를 하거나 아내나 아이들을 데리고 와서 무임금으로 일을 하는 경우가 종종 발생하고 있다. 또한 화학물질을 살포하는 노동자들은 보호 장비가 적절하게 지급되지 않는 경우가 많아 위험에 노출되어

---

21) Human Rights Watch, WHY OUR LAND? (2021), pp.39-42.

22) 숲에서 주식을 구할 수 없게 된 파푸아의 원주민들은 값싼 인스턴트 음식이나 전통적으로 섭취하지 않던 쌀을 사서 먹게 되었는데 이로 인하여 영양 부족, 특히 아이들이 영양실조로 발달 지연이 일어나는 경우가 빈번하다는 것이 보고되고 있다. 주식(主食)의 상실은 영양 문제 외에도 문화적 정체성의 훼손으로 이어지고 있다. 자세한 내용은 The Gecko Project, 'In the plantations there is hunger andloneliness': The cultural dimensions of food insecurity in Papua (2020. 7. 14), <https://thegeckoproject.org/in-the-plantations-there-is-hunger-and-loneliness-87eb16f5b0f3> 참조.

23) Human Rights Watch, 위 보고서, pp. 43-49.

24) 공익법센터 어필, 기후솔루션, 환경운동연합, 위 보고서, pp. 58-61.

25) 공익법센터 어필, 기후솔루션, 환경운동연합, 위 보고서, pp. 62-64.

있다.<sup>26)</sup>

#### 다. 기타 한국 기업의 토지권 침해 사례

이외에도 한국기업이 진출하여 채굴사업을 진행하거나 대규모 산업단지를 건설하거나 도로 및 댐 등의 대규모 인프라 건설 사업을 하는 경우에도 토지권이 침해되는 경우가 발생하고 있다. 일례로 P 기업이 인도 오디샤 주에서 대규모 제철소를 건설하려고 하였으나 이 과정에서 숲과 땅, 연안에 의존하여 전통적인 방식으로 생활을 해오던 지역의 농민들에게 자유로운 사전인지동의(FPIC) 과정을 거치지 않고 경찰이 지역주민들을 대상으로 강제퇴거를 집행하며 심각한 인권침해가 발생하였다.<sup>27)</sup>

필리핀에서는 한국 정부가 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)를 제공하여 댐을 건설하며 강을 신성하게 여기는 투만독(Tumandok) 토착민들에게 자유로운 사전인지동의(FPIC)를 구하지 않아 토지권을 비롯한 인권침해가 발생하였다.<sup>28)</sup> 조지아에서는 한국 수자원공사가 스반(Svan) 토착민 거주 지역에 댐을 건설하려고 하고 있으나 토착민들이 삶의 터전이 파괴된다는 이유로 반대를 하고 있으며 수자원공사에 자금 지원을 하려는 유럽투자은행과 유럽부흥개발은행에도 문제제기가 이루어지고 있다.<sup>29)</sup>

### 3. 토지권이 그리는 세상

#### 가. 땅의 사람들을 위한 유엔 농민권리선언

세계인권선언은 모든 사람들이 태어날 때부터 자유롭고 존엄성과 권리에 있어 평등하다는 것을 천명한다. 하지만 농민과 농촌에서 일하는 사람들이 처해있는 상황은 이러한 원칙과 거리가 멀었기에 비아캄페시나(La Via Campesina)에서는 2001년부터 유엔을 통해 전세계 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리를 보장할 수 있는 규범을 마련하기 위한 운동을 조직하였다. 그 결과 2018년 제 73차 유엔 총회에서 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언이 채택되었다.

유엔 농민권리선언은 농민을 자력 혹은 돈으로 환산되지 않는 노동에 의존하여 소규모 농업생산을 하는 사람 또는 공동체로 (제1조 제1항) 정의하고 있다. 또한 가축 사

26) 공익법센터 어필, 기후솔루션, 환경운동연합, 위 보고서, p. 65.

27) Amnesty International, 포스코 제철소 때문에 쫓겨날 위기에 처한 1,500가구 인도 농민들 (2013. 2. 18), <https://amnesty.or.kr/onlineaction/6612/>

28) 참여연대, [공개간담회] '한국 ODA는 왜 필리핀 주민을 울리는가' 개최 (2018. 4. 5), <https://www.peoplepower21.org/International/1556097>

29) Bank Watch, Nenskra hydropower plant, Georgia <https://bankwatch.org/project/nenskra-hydropower-plant-georgia>



육이나 목축, 어업, 임업, 수렵 또는 채집, 농업 관련 수공예를 하는 사람들 (제1조 제2항), 토지를 기반으로 일을 하는 토착민과 지역공동체, 이동방목자와 이주노동자 또한 농촌에서 일하는 사람으로서 (제1조 제3항) 농민과 같은 권리를 보장받는다는 것을 밝히고 있다. 또한 선언은 농민의 특징으로 토지에 특별히 의존하고 애착을 갖고 있는 사람들이라는 것을 (제1조 제1항) 강조하고 있다.

농민권리선언은 농민과 농촌에서 일하는 사람들이 빈곤, 기아, 영양부족, 강제퇴거, 강제이주, 범죄화 등 구조적 차별을 당하고 있는 상황에 대해 심각한 우려를 표명하며 이를 타개하기 위하여 다음과 같은 권리를 규정하고 있다.

- 자연자원을 지속가능하게 이용하고 자원의 관리에 참여할 권리 (제5조)
- 생명권, 구금, 고문 또는 잔인하고 비인간적이거나 존엄을 해치는 처우 및 노예 상태에서부터 자유로울 권리 (제6조)
- 법 앞에 인간으로 인정 받을 권리 (제7조)
- 의사표현의 자유와 평화적 집회에 참여할 권리 (제8조)
- 조직과 결사체를 결성하고 참여할 권리 (제9조)
- 정책, 사업, 계획에 적극적이고 자유롭게 참여할 권리 (제10조)
- 정보를 적절한 방식으로 제공받고 찾고 얻고 발전시키고 나눌 권리 (제11조)
- 구제수단에 접근할 권리 (제12조)
- 자유롭게 생계수단을 선택하여 노동할 권리 (제13조)
- 건강하고 안전한 환경에서 일할 권리 (제14조)
- 적절한 먹거리에 대한 권리, 굶주리지 않을 권리, 식량주권 (제15조)
- 적절한 생활수준, 생산수단에 대한 권리 (제16조)
- 토지에 대한 권리 (제17조)
- 안전하고 깨끗하고 건강한 환경에 대한 권리 (제18조)
- 종자에 대한 권리 (제19조)
- 생물다양성 고갈을 예방, 보존, 지속가능하게 활용할 권리 (제20조)
- 식수와 위생에 대한 권리 (제21조)
- 사회보장에 대한 권리 (제22조)
- 건강에 대한 권리 (제23조)
- 적절한 주거에 관한 권리 (제24조)
- 교육 및 훈련을 받은 권리 (제25조)
- 문화에 대한 권리 (제26조)

### 제5조

1. 농민과 농촌노동자는 본 선언문 제28조에 따라 적절한 주거 환경을 향유하기 위해 필요한 공동체 내 존재하는 천연자원에 접근하고 이를 지속가능한 방식으로 사용할 권리를 가진다. 그들은 또한 이러한 자원의 관리에 참여할 수 있는 권리를 가진다.

2. 국가는 농민과 농촌노동자가 전통적으로 보유하고 있거나 사용하고 있는 천연자원의 개발이 다음의 경우에 근거하여 (단, 이에 국한되지 않음) 허용될 것을 보장하는 조치를 취해야 한다.

(a) 적절한 절차에 따라 사회, 환경 영향평가를 실시한 경우

(b) 본 선언문 2조 3항에 따라 신의에 입각하여 협의한 경우

(c) 이러한 개발로 인한 혜택을 공정하고 공평하게 공유하려는 방안이 해당 천연자원을 개발하는 자와 농민과 농촌노동자의 상호 동의 하에 마련된 경우

### 제17조

1. 농민과 농촌노동자는 본 선언문의 28조에 따라 개인적으로 그리고/또는 집단적으로 적절한 생활수준을 달성하고, 안전하고, 평화롭고 존엄성을 존중 받으며 거주할 공간을 가지고, 자신들의 문화를 발전시키기 위해 토지와 수자원, 연안해역, 어장, 목초지 및 삼림에 접근하고, 이를 지속가능한 방식으로 활용하고 관리할 권리 등 토지에 대한 권리를 가진다.

2. 국가는 혼인상태의 변화, 법적 역량의 결여 또는 경제자원에 대한 접근 결여 등으로 인해 발생하는 차별을 포함해 토지에 대한 권리와 관련된 모든 형태의 차별을 철폐하고 금지하는 적절한 조치를 취해야 한다.

3. 국가는 다양한 사례와 체계가 존재한다는 것을 인정하며 현재 법으로 보호받지 못하는 관습적 토지 사용권 등 토지 사용권에 대한 법적 인정을 제공하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다. 국가는 적법한 사용권을 보호해야 하며, 농민과 농촌노동자가 임의적으로 또는 불법행위에 의해 추방되지 않도록 해야 하며, 그들의 권리가 소멸되거나 침해되지 않도록 확실히 해야 한다. 국가는 자연 공공재 및 이와 관련된 체계의 공동 사용 및 관리를 인정하고 보호해야 한다.

4. 농민과 농촌노동자는 자신들의 토지나 거주지 또는 활동시 사용하고 적절한 생활수준을 영위하는데 필요한 천연자원에서부터 임의적, 불법적으로 쫓겨나지 않도록 보호받을 권리를 가진다. 국가는 국내법이 국제 인권법 및 인도주의적 법과 일관성을 띠도록 강제 이주에서 보호받을 내용을 포함시켜야 한다. 국가는 징벌적 조치 또는 전쟁의 수단으로서 이루어지는 경우를 포함해 임의적이고 불법적인 강제 추방, 농지 파괴, 그리고 토지 및 기타 천연자원의 임의적인 몰수 또는 수탈을 금지해야 한다.

5. 임의적으로 또는 불법적으로 자신의 토지를 빼앗긴 농민과 농촌노동자는 개인적으로 그리고/또는 집단적으로, 타인과 연합하여 또는 하나의 공동체로서 자연재해 그리고/또는 무장 분쟁으로 인해 빼앗긴 경우를 포함해 임의적으로 또는 불법적으로 빼앗긴 토지로 돌아갈 수 있는 권리를 가지며, 가능한 경우 언제나 자신들의 농업활동에 사용했고 적절한 생활수준을 영위하는데 필요한 천연자원에 다시 접근하거나 만약 되돌려 받을 없다면 공평하고 공정하며 적법한 보상을 받을 권리를 가진다.

6. 적절한 경우, 국가는 토지의 사회적 기능을 고려하여 농민과 농촌노동자가 적절한 생활수준을 영위하는 것을 보장하고, 토지의 과도한 집중을 제한하고, 토지를 관리하기 위해 필요한 토지와 기타 천연자원에 대한 광범위하고 공정한 접근을 촉진하기 위해 농지 개혁을 단행할 적절한 조치를 취해야 한다. 토지를 소유하지 못한 농민, 청년, 소규모 어민 및 기타 농촌노동자에게는 공공 토지, 어장, 삼림의 배분 시 우선권이 주어져야 한다.

7. 국가는 농생태적 방법 등 생산 활동에 필요한 토지와 기타 천연자원의 보존과 지속가능한 사용을 목표로 하는 조치를 취해야 하며, 생물학적 역량 및 기타 자연적 역량과 순환주기를 재생시키는 여건을 보장해야 한다.

이 중 특히 제5조와 제17조는 자연자원과 토지에 대한 권리에 대해 정의를 하고 있다. 두 조항에 따르면 농민과 농촌에서 일하는 사람들은 토지를 포함한 자연자원에 접근을 하고 토지와 자연자원을 지속가능한 방식으로 사용하고 관리할 권리를 갖고 있다. 특별히 농민권리선언에서는 토지권과 관련하여 차별로부터 자유로울 권리, 강제 퇴거와 이주로부터 보호 받을 권리, 토지 착취의 부정적 영향으로부터 보호받을 권리, 농지개혁에 대한 권리, 토지의 보존과 지속가능한 사용에 대한 권리를 강조하고 있다.

개발이 이루어질 경우에는 농민과 농촌에서 일하는 사람들은 의사결정 과정에 참여할 수 있어야하고, 개발로 인한 혜택이 공정하게 공유되어야 한다. 한편, 농민과 농촌에서 일하는 사람들은 자연자원과 땅으로부터 임의로, 불법적으로 쫓겨나지 않고 보호 받을 수 있는 권리가 있으며 만약 땅을 빼앗겼을 때에는 이에 대해 공정하게 보상을 받아야한다.

이를 위해 국가는 공식적으로 인정이 되지 않은 지역에도 관습적 토지이용권을 보장해야하며 토지의 사회적 기능을 고려하여 농민과 농촌에서 일하는 사람들이 적절한 생활수준을 영위하도록 하고 토지의 과도한 집중을 제한하고 토지와 기타 자연자원에 대한 공정한 접근을 위해 농지개혁을 단행해야한다. 또한 토지와 자연자원의 보존과 지속가능한 사용을 위해 농생태학 등의 조치를 취하고 생물학적 역량 및 자연 역량과 주기를 재생시키는 여건을 보장해야한다.

## 나. 땅의 옹호를 위한 권리

2018년에 유엔 농민권리선언이 채택된 이후, 유엔에서는 계속해서 토지권을 독립적인 인권으로 인정하기 위한 여러 시도가 이루어지고 있다. 2020년 유엔 토착민 권리에 대한 전문가 메커니즘(Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples)에서는 토착민권리선언 상의 토지권에 대한 연구를 발표하였으며,<sup>30)</sup> 경제·사회·문화 권리위원회에서는 2021년 땅과 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 일반논평 제26호를 준비하며 초안을 발표하였다.<sup>31)</sup>

토지권에 대한 논의가 활발해지면서 땅과 땅의 사람들이 맺고 있는 관계에 대한 고찰 또한 새롭게 이루어지고 있다. 2021년 10월에는 유엔 자유권 위원회는 파라과이 정부가 토착민들의 토지가 인근 농장에서 발생한 살충제 연기로 인하여 오염된 것을 방지하지 못하여 생명권과 생활 및 가족생활을 존중받을 권리를 침해했다는 판결을 내렸다. 이 결정은 토착민들의 집(home)은 이들이 가축, 작물 그리고 수렵 채집을 통한 삶의 방식을 포함한 영역 전체와 맺는 특별한 관계의 맥락에서 이해가 필요한 것이라

---

30) A/HRC/45/38

31) E/C.12/69/R.2

는 것과 땅은 집, 문화 및 공동체를 대표하는 것이라는 것을 밝힌 첫 사례가 되었다.<sup>32)</sup>

결국 토지권을 보장한다는 것은 땅의 사람들이 땅과 맺는 관계에 대해 땅에서 유리된 사람들이 배워나가는 것을 통해서만 할 수 있을 것이다. 특히 견잡을 수 없이 심각해지고 있는 기후위기가 땅에서 유리된 사람들이 초래한 것이라는 것을 생각할 때, 토지권의 보장을 통한 땅의 옹호는 모든 사람이 평화롭게 살 수 있는 세상을 만들어가기 위한 현실적인 실천 방안이 될 것이다. 인간의 위엄과 품위에 대해 계속 이야기하기 위하여 “맹목적인 성장과 발전의 논리에 대하여 ‘아니다’라고 단호하게 거부하고, 농(農)의 세계의 근원적인 아름다움을 알아보는 지혜와 용기”<sup>33)</sup>를 실천하는 길을 토지권을 실현을 통해 이루어나갈 수 있기를 바란다.

---

32) CCPR/C/132/D/2552/2015. GMO 콩을 생산하는 대규모 농장 인근에서 살고 있는 파라과이의 과라니(Guarani) 토착민 공동체는 농장에서 10년 이상 지속적으로 발생한 살충제 연기로 인하여 큰 피해를 입었다. 토착민 공동체의 가축과 작물이 큰 피해를 입고, 사냥과 어업 활동에도 악영향을 미쳤으며, 인근 수원이 오염되어 토착민들의 건강도 악화되었다. 또한 토착민들은 전통 세례 의식에 사용되는 재료를 더 이상 숲에서 구할 수 없게 되어 아이들을 대상으로 전통 세례 의식을 더 이상 수행될 수 없게 되었다. 이로 인하여 아이들에게 문화적 정체성을 전승하는 것이 중단될 위기에 놓였다는 것을 자유권 위원회는 인정하였다. 계속되는 오염으로 인하여 토착민들은 강제로 삶의 터전을 떠나게 되며 공동체에서 단절되었다. 파라과이에서는 해당 사안에 대한 조사가 12년 동안 지연되고 있었는데 자유권 위원회는 파라과이 정부에게 형사 및 행정 절차를 진행하여 피해자들에게 구제절차를 제공하고 재발 방지 대책을 수립할 것을 권고하였다. 해당 사건은 환경파괴로 인한 피해와 인권 보장이 밀접하게 연관되어 있다는 것을 적극적으로 인정한 것으로 유의미하다는 평가를 받고 있다.

33) 김종철, 녹색평론 통권 제66호 <땅의 옹호> (2002. 9. 1), [http://greenreview.co.kr/greenreview\\_article/1875/](http://greenreview.co.kr/greenreview_article/1875/)