연구보고 R501 / 2005. 12.

임업부문 직접지불제 도입의 필요성과 방향

장 철 수 연 구 위 원
석 현 덕 연 구 위 원
이 상 민 전문연구원

한국농촌경제연구원

연구 담당

장 철 수	연 구 위원	연구총괄, 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장 집필
석 현 덕	연 구 위원	제3장 2절, 제4장 2절 집필
이 상 민	전문연구원	제3장 2절, 부록 집필

머 리 말

한국의 임정은 최근까지 산림녹화와 자원조성 위주로 추진되었고, 그 결과 산림은 푸르러졌다. 그러나 이제는 산림의 다원적 기능에 대한 수요를 충족시키고, 지구의 온난화에 대처하면서 산림을 지속적으로 경영할 수 있도록 임정의 방향을 전환할 시기가 되었다.

생산 임가는 안정된 소득을 확보하여야 산림을 지속적으로 경영할 수 있으므로 이를 확실하게 뒷받침할 새로운 정책수단을 도입할 필요가 있다. 그 수단 가운데 하나가 직접지불제이다.

이 보고서는 WTO 협정에서 인정하고 있는 직접지불제의 의의, 임업 부문에 도입할 필요가 있는지, 효과가 있을지 분석하고, 도입하는 경우 정책 과제와 추진 방향 등을 제시하였다.

이 보고서가 담당 부처가 직접지불제 도입의 필요성을 정책적으로 판단하고 준비 전략을 마련하는데 유용하게 활용하기 바란다. 나아가 이 연구를 계기로 임업 부문에 직접지불제 도입을 위한 후속 연구가 구체적으로 이루어져 임업 발전에 기여하기 바란다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 **최 정 섭**

요 약

그동안 임정은 산림의 녹화에는 성공하였으나 산림에 대한 다양한 요구와 변화하는 국제적 환경의 변화에 능동적으로 대비하지 못했다. 이를 극복하면서 생산 임가의 소득을 안정시키기 위해서는 새로운 정책수단의 도입이 필요하다. 이를 위해 이 연구는 WTO 협정에서 인정하고 있는 직접지불제의 도입을 검토하였다. 즉 직접지불제가 가지는 의미, 임업 부문에 대한 도입 필요성과 가능성, 추진 방향 및 정책 과제 등을 검토하여 제시함으로써 산림·임업을 둘러싼 문제의 해결을 모색하고자 하였다.

임업부문에 있어서 직접지불제는 산림이 가지는 다원적 기능의 유지 및 증진을 위해서 필요하다. 도입유형으로서는 산림정비직접지불제, 특정목적의 산림서비스생산을 위한 직접지불제, 도시근교 자연환경보전 직접지불제, 조건불리(산촌)지역 직접지불제, 밤, 대추 등 단기소득임산물에 대한 친환경임업직접지불제 등이 있다.

이들 직접지불제를 도입할 경우 지불대상, 지불규모 등에 대해서뿐 아니라 새로운 제도의 도입에 대한 국민적 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 파급효과가 큰 사업부터 시범사업을 통해 단계적으로 도입하는 것이 필요하다.

그리고 직접지불제를 효과적으로 도입·운영하기 위해서는 통합관리가 가능한 전문부서를 마련하고 직접지불제와 관련된 각종 의사를 모으고 조정하는 정책협의회를 구성하여 산림청 내에 상시기구로 운영하는 것이 필요하다.

이러한 일련의 내용들은 장단기적인 도입전략과 계획하에서 단계적으로 이루어져야 하며, 세부적인 후속 연구들이 뒷받침되면서 동시에 직접지불제 수용을 위한 법적 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

ABSTRACT

Direction for Direct Payment Program Introduction to Forestry Sector

The purpose of this study is to take a look at the need of introducing a direct payment program to the forestry sector and to suggest a proper direction. In order to achieve this purpose, domestic and foreign case studies on the direct payment programs in the agricultural and forestry sectors were reviewed.

The results of the study can be summarized as follows:

First, the direct payment program should be introduced to the forest sector to facilitate sustainable forest management via income compensations to non-productive forest land in the remote mountain areas of conserved mountain villages, which are the bases of achieving sustainable forest management.

Second, the introduction of Forest Direct Payment Program (FDPP) is needed for non-marketable public benefits, such as prevention of soil erosion, air purification, wildlife habitate protection, water quality enhancement, and biodiversity conservation. Under the program, forest owners providing environmental goods and services for the people for nothing can be compensated.

Third, regarding forest products cultivated to generate short term income, such as chestnut and oak mushroom, the cases and models of Direct Payment Programs applied to the agricultural sector can be utilized.

Researchers: Chang Cheol-su, Seok Hyun-deok, Lee Sang-min
E-mail address: cschang@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적 ····· 1
2. 선행 연구 검토 ····· 3
3. 연구 범위와 방법 ····· 4
4. 주요 연구내용 ····· 5

제2장 임업부문 직접지불제 도입의 필요성

1. 산림·임업을 둘러싼 국내외 동향 ····· 6
2. 직접지불제의 개념 ····· 15
3. 임업부문 직접지불제 도입의 필요성 ····· 18

제3장 국내외 직접지불제도 도입 사례 및 시사점

1. 국내 농수축산부문 직접지불제도 도입 사례 ····· 25
2. 외국의 임업부문 직접지불제도 도입 사례 ····· 30
3. 시사점 ····· 49

제4장 임업부문 직접지불제도의 도입방향

1. 직접지불제 도입이 가능한 분야 ····· 53
2. 임업부문 직접지불제도의 도입방향 ····· 56
3. 임업부문 직접지불제도의 도입에 따른 정책과제 ····· 63

제5장 요약 및 결론 ····· 68

부록 1: 임업부문 보조금현황 ····· 70
부록 2: 현행 직불제 시행체계 ····· 76
참고문헌 ····· 77

표 차 례

제2장

표 2-1. 우리나라 산림의 영급별 면적분포 ····· 9
표 2-2. 사유림 소유구조 ····· 10
표 2-3. 사유림 산주 수 및 산림면적의 연도별 변화 ····· 12
표 2-4. UR농업협정문에 따른 국내 보조의 분류 ····· 16
표 2-5. 산림의 공익적 기능 평가액 ····· 20
표 2-6. 지속 가능한 벌채방식과 전통적인 벌채 방식의 수익성 비교 ····· 23
표 2-7. 산촌의 구분지표 ····· 24

제3장

표 3-1. 농업부문 직접지불제 시행계획 ····· 26
표 3-2. BW주의 농림가 임업수입에서 점하고 있는 임지평형급부금의 위치 ····· 32
표 3-3. 사업 추진 실적 ····· 40
표 3-4. 수원림 조성사업별 주요 내용 ····· 41
표 3-5. 수원림으로 확보된 산림면적 추이, 1997-2003 ····· 43
표 3-6. 수원림으로 정비된 산림면적 추이 1997-2003 ····· 43
표 3-7. 수원림 조성을 위한 사업재원 내역, 1997-2004 ····· 44

제4장

표 4-1. EU에서의 농지조림화 참여에 대한 농가 지원규모 ····· 62

그 림 차 례

제2장

그림 2-1. 지종별, 영급별 산림면적 ····· 21

그림 1-2. 임업부문의 탄소흡수량 잠재력, 2001 ····· 22

제3장

그림 3-1. 삼림정비지역 활동지원교부금제도의 흐름 ····· 36

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

WTO 체제의 출범에 따른 무역의 자유화, 이산화탄소로 인한 지구 온난화, 그리고 산림의 다원적 기능에 대한 사회적 수요 증가 등 임업 부문을 둘러싼 국내외적 환경은 임정의 변화를 요구하고 있다.

1995년 출발한 WTO 체제는 국제무역 자유화를 기조로 하고 있어 시장 및 무역 왜곡효과가 있는 국내 보조금 및 수출보조금 등의 감축이 불가피하며, 값싼 임산물의 수입이 늘어나면서 국제경쟁력이 낮은 국내 임업은 어려움에 봉착하게 될 것이다. 즉 저수익성, 긴 회임기간 등으로 산림에 대한 재투자가 어려운 상황에서 보조금이 대폭 감축 또는 철폐되면 임업의 존속 자체가 어렵게 될 것으로 보인다.

산림을 지속적으로 관리하지 않으면 목재 생산, 맑은 물, 깨끗한 공기, 산림휴양, 종 다양성 보전 등 다양화된 사회적 수요뿐만 아니라 지구 온난화 방지를 위한 이산화탄소배출권 규제와 같은 국제 환경 변화에 적절히 대응하기 어렵게 될 것이다.

특히 우리나라 산림은 69% 이상이 사유림이기 때문에 산림의 경제

적, 공익적 기능을 증진하고 산촌진흥을 위해서는 사유림경영 활성화가 시급하다. 그러나 유령림(幼齡林)이 많은 자원여건, 인건비 상승과 열악한 지형조건, 낮은 목재가격 등으로 투자대비 소득창출이 저조하다. 또한 생활환경보안림, 수원함양보안림 등 각종 보안림(保安林)이나, 국·공립공원 내 산림, 제도적 제한지역 내 산림 등은 소유자의 자유로운 산림작업이 제한되어 있어 경영활성화가 어려운 실정이다.

따라서 국제 산림·임업 환경의 변화에 능동적으로 대비하고 생산농가의 소득을 안정시키기 위해서 현행 임업보조금 제도를 대체하거나 보완하는 새로운 정책수단의 도입이 필요하다. 대안으로서 WTO 협정에서 인정하고 있는 직접지불제를 검토할 필요가 있다.

직접지불제는 생산·무역을 왜곡하는 보조금을 축소하고 생산자에게 소득을 직접 보전함으로써 시장 지향적이고 자원의 효율적인 분배를 지향하는 농업정책이다. OECD 보고서(1994)는 직접지불제를 적용할 수 있는 사업으로 구조조정, 소득 안정화, 최저소득지지, 공공재에 대한 지불, 보상적 지불 등을 제시하고 있다. 직접지불제는 단순히 농가의 소득보전만을 고려한 것이 아니라 환경보전, 식량안보 등 시장에서 반영되지 않는 농업의 공익적 기능을 지원하는 시책으로 각국에서 시행하고 있는 것이다.

이 연구에서는 임업 부문에 직접지불제 도입의 필요성과 도입방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 국내 농업부문에 현재 실행되고 있는 직접지불제와 선진외국의 임업부문 직접지불제도 도입 사례 등을 검토하였다.

2. 선행 연구 검토

농업부문에는 다양한 형태의 직접지불제에 관한 연구가 이루어졌고 정책 프로그램이 실행 중에 있다. 이정환 등(1995)은 직접지불제 도입의 필요성을 검토하고 직접지불제 실시를 위한 기본 방향과 예상 문제점을 적시하여 우선 도입할 정책과 중장기적으로 도입할 지원정책을 제시하였다. 서종혁 등(1996)은 노령농가 조기은퇴지원, 소득 안정화 지원, 조건불리지역에 대한 지원, 환경농업에 대한 지원과 함께 쌀농가 직접지불제 도입방향과 우선순위에 대한 검토를 하였다.

이규천 등(1998)은 환경농법 시행농가나 환경 규제지역에 대한 직접소득지지 등을 목적으로 친환경농업 직접지불제의 도입필요성 및 친환경농업 지원 프로그램을 제시하였다. 박동규 등(2000)은 논농업 직접지불제에 대한 구체적 실증연구를 통해 세부실행방안을 모색하였고, 이 연구를 토대로 직접지불제가 정책화되었다.

김충실(2000)은 직접지불제 수행실태 및 계획과 문제점을 검토하여 직접지불제 연구의 한계점을 지적한 바 있다. 오내원 등(2002)은 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입의 필요성을 검토하고 구체적인 시행방안을 마련하기 위해 중산간, 도서지역의 실태를 분석하고, 대상지 선정을 위한 지표와 기준 검토, 대상농업, 수급조건, 지급단가, 지급방법을 제시하였다.

수산부문에서는 홍성걸 등(2002)이 수산부문 직접지불제 도입타당성 연구에서 수산부문에서 도입 가능한 직접지불제의 유형을 도출한 바 있다. 정명생 등(2004)은 가두리 및 수조식 양식어업에 대해 환경친화적 양식어업으로 유도하기 위해 배합사료 사용 직접지불제도의 시범 실시 프로그램을 개발하였다.

임업부문에서는 김재현 등(1999)이 주요국의 임업보조금제도 연구에서 임업분야의 직접지불제에 대해 유럽의 공동농업정책을 통해 실시되는 조림사업을 사례로 제시하였다. 최용규 등(2003)은 WTO 협상을 위한 임업부문 보조금 실태와 대응 방안 연구에서 산림분야 환경보전을 위한 직접지불제 도입을 제시한 바 있다. 이경일(2004)은 산림이 제공하는 서비스 즉 공익기능에 대해 직접 보상하는 디커플링정책의 도입을 제안한 바 있다. 최수임(2003)은 일본의 삼림교부금제도의 소개와 함께 후쿠오카현을 대상으로 사례를 조사한 바 있다.

상기한 바와 같이 농수산부문에서는 직접지불제의 도입 가능한 다양한 유형에 대해 연구뿐만 아니라 이들을 기초로 직접지불제를 실시하고 있다. 하지만 임업부문의 경우 도입가능성에 대한 일반적인 검토와 외국의 사례 소개만 이루어졌을 뿐 직접지불제 도입을 위한 실질적이고 체계적인 기초 연구는 없는 실정이다.

3. 연구 범위와 방법

이 연구 범위는 임업부문에 직접지불제를 도입하기 위한 필요성과 방향을 제시하는 데 있으며, 직접지불제를 실행하기 위한 구체적인 프로그램을 제시하는 것은 아니다. 연구 방법은 시·군 및 산림경영자를 방문하여 직접지불제의 도입과 관련된 자료를 수집하였다. 독일, 일본, 미국 등 주요 외국의 임업부문 직접 지불제에 관해서는 문헌 조사를 하였으며, 일본에 대해서는 직접 현지를 방문 조사하였다.

4. 주요 연구내용

이 연구의 주요 연구 내용을 요약하면 다음과 같다. 제2장은 임업 부문 직접지불제의 도입필요성과 관련되며 산림·임업을 둘러싼 국내외 동향, 직접지불제에 대한 이론적 검토를 한 다음 이를 바탕으로 임업 부문 직접지불제의 도입필요성을 제시하였다.

제3장은 농림업 부문에 대해 국내외 직접지불제 도입사례 및 시사점과 관련되며 국내 농수축산 부문의 직접지불제도 도입 실태, 독일, 일본, 미국 등 주요 외국에 있어서 임업 부문 직접지불제의 도입 사례를 검토하였다. 그리고 이들 사례를 통해 우리나라 임업 부문에 직접지불제를 도입하기 위한 시사점을 도출하여 제시하였다.

제4장은 임업 부문 직접지불제 도입방향과 관련되며 직접지불제가 도입 가능한 분야, 도입 가능한 직접지불제의 유형과 방향을 살펴본 다음 이들 직접지불제 도입을 위한 정책과제를 도출하여 제시하였다.

제 2 장

임업부문 직접지불제 도입의 필요성

1. 산림·임업을 둘러싼 국내외 동향

1.1. 국제동향

산림은 과거에는 단순히 목재 및 연료 공급원으로서 간주되어 왔으나 과학기술의 발전과 더불어 지구 온난화의 주범으로 작용하고 있는 이산화탄소를 흡수 저장하는 자연 공기정화기라는 인식이 새롭게 확산되고 있다. 이에 따라 생물 종 다양성 보전, 사막화 방지, 맑은 물과 깨끗한 공기의 제공 등 산림이 가지는 환경적 가치의 지속가능한 유지·증진에 국제적 관심이 집중되고 있다.

1992년 UNCED(유엔환경개발회의)에서 산림에 관한 최초의 세계적 합의인 「산림원칙성명」이 채택되고, 「지속가능한 산림경영」을 추진할 것이 합의된 이후 산림경영의 지속 가능성을 평가하기 위한 기준 및 지표개발, 현실 적용 등이 국제적으로 활발히 진행되고 있다.

정부간 산림패널(IPF: Intergovernmental Panel on Forests, 1995~

1997), 정부간 산림포럼(IFF: Intergovernmental Forum on Forests, 1997～2000), UN산림포럼(UNFF: United Nations Forum on Forests, 2001～2005) 등이 전 지구적 차원에서 산림문제 해결을 위해 선진국과 개도국간 국제적 합의를 조장할 목적으로 운영되어 왔다[1].

IPF/IFF에서는 지속가능한 산림경영의 개념 설정, 평가 및 적용을 위한 도구로서 기준과 지표의 개발과 이행을 촉구하였다. 이의 후속 조치로 몬트리올 프로세스(Montreal Process)와 같은 다양한 지역협의체 구축을 위한 프로세스가 진행되고 있다. 비록 법적 구속력은 부여되지 않았지만 각 국가의 자발적인 이행을 촉구하고 있다. 현재 150여 개국이 참여한 가운데 지역협의체의 국제적인 기준 및 지표 프로세스가 개발되어 시행 중에 있다.

현지 적용을 위한 기준 및 지표의 개발과 적용이 확대추세를 보이고 있는 가운데 우리나라에서는 산림기본법(2001) 제2조에 지속가능한 산림경영을 기본이념으로 채택하였고, 1995년부터 몬트리올 프로세스 기준(7개)과 지표(67개)를 채택하고 있다(산림청 2004b).

지속가능한 산림경영이 새로운 국제적 산림관리방안으로 제시되면서 산림관리협의회(FSC: Forest Stewardship Council)와 같은 민간부문에서도 지속가능하게 경영된 산림에서 생산된 목재임을 입증하는 '목재인증제'가 개발되었다. 이는 향후 인증된 산림에서 생산된 목재가 시장에서 거래되도록 하여 환경을 배려하고 사회에 기여하며, 경제적으로도 지속해 갈 수 있는 지속가능한 산림경영으로 유도한다는 구상에 따른 것이다.

한편 지구 온난화에 따른 기후 변화에 효과적으로 대처하기 위해

---

[1] 상세한 사항에 대해서는 산림청(2004a), 산림청(2004b, 15-34) 등을 참조.

1988년 기후 변화에 관한 정부간 패널(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)이 발족되어 온실가스와 기후 변화 적응의 조화를 위한 범세계적인 접근이 시도되었다. IPCC는 지구 온난화의 과학적 조사 결과 후 범지구적 공동노력의 필요성을 제기하여 1992년 리우에서 개최된 UNCED에서 기후 변화에 관한 「국제연합기본협약」이 채택되었고, 1994년 「기후 변화협약」이 발효되었다. 이에 따라 1997년 채택된『교토의정서』에서는 주요 선진국들을 대상으로 제1차 이행 기간(2008～2012)에 온실가스 배출량을 강제적으로 1990년 대비 평균 5.2% 감축하도록 하였다.

비록 최대 온실가스 배출국인 미국이 빠졌지만 『교토의정서』가 2005년 2월 16일 정식으로 발효됨에 따라 제1차 이행 기간 이후(2012년 이후) 온실가스 감축의무 부담 협상이 본격적으로 시작될 예정이다. 기후 변화협약은 경제・정치・환경이 연계된 국제환경협약으로서 그 중요성이 최근 부각되고 있다(김창길 2005, 99-122).

우리나라의 경우 교토의정서 채택 당시 개도국으로 분류되어 온실가스 감축의무를 면제받았으나 OECD 회원국이면서 현재 이산화탄소 배출량 세계 9위, 단위 GDP당 배출량 세계 2위로 우리나라에 대한 탄소배출 감축요구가 거세어질 전망이다.

이러한 일련의 움직임은 국제사회에서 산림문제의 해결 없이는 지구환경보전과 경제개발을 조화롭게 할 수 없다는 인식이 확산되고 있음을 반증하고 있는 것이다. 따라서 산림・임업을 둘러싼 국제적 환경 여건의 변화에 대해 사전적인 대응을 준비해야 하는 시점이다.

1.2. 국내 동향

국내 임업은 유령림 위주의 산림생산구조, 소유규모의 영세성, 농산촌지역의 고령화와 부녀화, 부재산주의 증가, 규제 위주의 산림정책 등읊 전체적으로 채산성이 악화되고 임업경영이 침체 상태이다. WTO 체제하에서 무역자유화 강화로 국내 임업의 어려움은 가중되고 있다.

1.2.1. 유령림 위주의 산림생산구조

우리나라 산림은 640만ha로 국토의 64.3%를 차지하고 있으나 산림생산구조가 III영급(21～30년생) 위주로 구성되어 있어 생산을 통한 수익을 기대하기 어렵다.

<표 2-1>의 입목지(죽림, 무립목지 등을 제외한 산림) 영급별 면적 분포에서 보듯이, Ⅲ영급이 가장 많은 39.4%를 차지하고 있고 Ⅱ～Ⅳ영급(11～40년생)의 산림이 전체 면적의 83.7%가 된다. 반면 목재 생산이 가능한 Ⅵ영급(51～60년생)은 2.2%에 불과하다. 즉 생산을 통해 수익을 올릴 수 있는 영급의 면적은 얼마 되지 않는다.

벌채한다고 하더라도 목재가격이 낮아 수익을 기대하기 어렵다. 김

표 2-1. 우리나라 산림의 영급별 면적 분포

단위: ha, %

구 분	합 계	영 급[1]					
		I	II	III	IV	V	VI
총면적[2]	6,246,229	367,411	963,829	2,459,467	1,807,776	513,625	134,121
비 율	(100.0)	(5.9)	(15.4)	(39.4)	(28.9)	(8.2)	(2.2)

1) 1영급의 길이는 10년을 의미함.
2) 총면적은 죽림 및 無立木地의 면적을 제외한 시업지 면적임.
자료: 산림청. 2005.『임업통계연보』.

준헌 등(1999)에 따르면 임업경영에 의한 내부투자수익률의 경우 1985년에 5.9～9.5%에서 1997년에 1.2%～3.4%로 지속적으로 감소하고 있어 수익률을 고려한 산림투자를 기대할 수 없다.

1.2.2. 사유림 소유규모의 영세성

사유림의 소유규모를 보면 <표 2-2>에서 보듯이 5ha 미만인 산주가 전체 산주의 90.2%를 차지하고 있으며 산주 1인당 평균 소유면적은 2.3ha에 불과하다. 또한 1개 필지당 평균 산림면적이 1.2ha에 불과할 뿐 아니라, 소유규모가 영세할수록 필지가 분산되어 있다.

소유규모가 영세하고 필지가 여러 곳에 분산되어 있는 현행 소유구조에서는 높은 생산성을 기대하기 어렵고, 투자가 분산되어 규모의 경제성을 통한 소득원의 확보가 어렵다. 또한 안정된 소득의 창출을 위한 지속적인 산림경영이 어렵게 된다.

소유규모가 영세하고 이곳저곳에 산림이 분산되어 있는 상황에서

표 2-2. 사유림 소유구조

소유규모 (ha)	산주 수 (명)	구성비 (%)	산림면적 (ha)	구성비 (%)	필지 수	구성비 (%)	필지당 산림면적(ha)
1미만	1,203,216	62.0	336,151	7.5	1,722,887	45.4	0.2
1-5	546,642	28.2	1,271,337	28.4	1,152,501	30.4	1.1
5-10	114,755	5.9	794,872	17.8	364,273	9.6	2.2
10-50	70,261	3.6	1,283,637	28.7	385,721	10.2	3.3
50-100	4,089	0.2	277,050	6.2	56,515	1.5	4.9
100-500	1,851	0.1	322,985	7.2	55,941	1.5	5.8
500이상	146	-	188,729	4.2	53,180	1.4	3.5
합 계	1,926,255	100.0	4,547,845	100.0	3,791,018	100.0	1.2

자료: 산림청. 2005.『임업통계연보』.

상당 기간을 소득 없이 기다려야 하는 산주들의 입장에서는 미래를 위해 산림에 투자하려 하지 않으며, 또한 관심을 보이지 않게 된다.

1.2.3. 부재산주의 증가

도시화에 따른 농산촌인구의 감소는 부재산주의 증가 등 사유림 소유구조에 커다란 변화를 가져오고 있다.[2] 부재산주의 비율과 필지 수는 <표 2-3>에서 보듯이 증가 추세를 나타내고 있다. 경제개발이 한창 추진 중이던 1971년에는 약 275천 명으로 전체 산주 수의 16%에 불과했던 부재산주의 비율이 1987년에 약 696천 명으로 35%, 1997년에 약 1,008천 명으로 46%, 2004년에는 1,038천 명으로 48%를 차지하면서 부재산주의 비율은 크게 증가하는 추세이다. 전체 사유림소유자의 절반 정도가 임야소재지와 다른 곳에 거주하고 있다.

한편 사유림 산주의 평균소유규모 역시 감소하고 있다. 1인당 산림면적은 1971년 2.6ha에서 1987년 2.5ha, 1997년 2.1ha, 2004년 2.1ha로 감소하였다. 소유규모가 작을수록 산림을 관리하지 않으며, 소유규모가 클수록 현지에 사는 친인척에게 위탁 관리하는 실정이다. 따라서 사실상 사유림의 절반 정도를 차지하고 있는 부재산주의 산림은 방치되고 있다고 봐도 과언은 아니다.

소재산주가 줄어들고 부재산주의 비율이 증가하며 소유규모가 매년 감소한다는 것은 그만큼 산지에 대한 관심이 없고 투자가 이루어지지 않아 사유림경영이 어렵게 된다는 것을 의미한다. 이에 따라 사유림경영은 활성화되지 못하고 산림은 현 상태로 방치하게 될 것이며, 결

---

[2] 임야가 소재하는 시·군·구에 산주가 거주하고 있으면 소재산주로 그렇지 않은 경우는 부재산주로 구분함.

표 2-3. 사유림 산주 수 및 산림면적의 연도별 변화

단위: 명, ha, %

구 분	연 도	1971	1987	1997	2004
소재 산주	산 주 수(명)	1,485,537	1,282,660	1,189,539	1,141,824
	산 림 면 적(ha)	3,641,071	2,811,546	2,247,919	2,114,960
	1인당 산림면적(ha)	2.5	2.2	1.9	1.9
	필 지 수(필지)	2,080,892	2,216,247	2,041,525	2,018,231
	필지당 산림면적(ha)	1.8	1.3	1.1	1.0
	소 재 산 주 비 율(%)	84.4	64.8	54.1	52.4
부재 산주	산 주 수(명)	274,958	696,396	1,007,483	1,038,128
	산 림 면 적(ha)	942,377	2,075,091	2,367,866	2,359,800
	1인당 산림면적(ha)	3.4	3.0	2.4	2.3
	필 지 수(필지)	392,836	1,219,924	1,528,383	1,772,787
	필지당 산림면적(ha)	2.4	1.7	1.5	1.3
	부 재 산 주 비 율(%)	15.6	35.2	45.9	47.6
합 계	산 주 수(명)	1,760,495	1,979,056	2,197,022	2,179,952
	산 림 면 적(ha)	4,583,448	4,886,63	4,615,785	4,474,760
	필 지 수(필지)	2,473,728	3,436,171	3,569,908	3,791,018
	1인당 산림면적(ha)	2.6	2.5	2.1	2.1
	필지당 산림면적(ha)	1.9	1.4	1.3	1.2

주: 산주 수는 시・군・구 통계를 합산하였으므로 전국 기준 산주 수와 차이가 있음.
자료: 산림청. 각 연도.『임업통계연보』.

국 산림은 쓸모없는 잡목림으로 황폐화될 가능성이 높다.

1.2.4. 시업규제로 인한 산주의 관심 저조

각종 보안림, 국립공원, 백두대간 보전제도에 의한 시업규제로 사유

림경영의 활성화가 어려운 실정이다. 산지가 개별법에 의거 특정목적의 보전산지로 지정되는 경우 임목의 벌채 및 산지전용 등에 제한을 받게 된다. 이들 산지는 산지관리법상 공익용산지로 분류 된다[3]. 산지

---

[3] 산지관리법(2005.1.14) 제4조 (산지의 구분) ①산지의 합리적인 보전과 이용을 위하여 전국의 산지를 다음 각호와 같이 구분한다.<개정 2004.2.9, 2004.12.31>

1. 보전산지
   가. 임업용산지: 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지
      (1) 산림법에 의한 요존국유림(要存國有林)·채종림(採種林) 및 시험림의 산지
      (2) 임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률에 의한 임업진흥권역의 산지
      (3) 그 밖에 임업생산기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지
   나. 공익용산지: 임업생산과 함께 재해방지・수원보호・자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지
      (1) 산림법에 의한 보안림·산림유전자원보호림 및 자연휴양림의 산지
      (2) 사방사업법에 의한 사방지의 산지
      (3) 제9조의 규정에 의한 산지전용제한지역
      (4) 야생동・식물보호법 제27조의 규정에 의한 야생동・식물특별보호구역 및 동법 제33조의 규정에 의한 시・도야생동・식물보호구역 및 야생동・식물보호구역의 산지
      (5) 자연공원법에 의한 공원의 산지
      (6) 문화재보호법에 의한 문화재보호구역의 산지
      (7) 수도법에 의한 상수원보호구역의 산지
      (8) 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의한 개발제한구역의 산지
      (9) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 녹지지역 중 대통령령이 정하는 녹지지역의 산지
      (10) 자연환경보전법에 의한 생태・경관보전지역의 산지
      (11) 습지보전법에 의한 습지보호지역의 산지
      (12) 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법에 의한 특정도서의 산지
      (13) 사찰림(寺刹林)의 산지
      (14) 그 밖에 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지

관리법에서 정한 공익용 산지 외에도 최근 제정된 '백두대간보호에 관한 법률'에 의한 백두대간 보호지역의 산지 등이 있다. 이들 개별법에 의해 제한을 받는 산림면적은 정확하게 추정하기 어려우나 시업제한지역과 동일하다고 가정하면 시업제한지 면적은 1,390천ha에 달한다(산림청 임업통계연보, 2004). 소유별로는 국유림이 372천ha(26.8%), 공유림(도유림, 군유림 포함)이 104천ha(7.4%), 사유림이 914천ha(65.8%)로 되어 있어 대부분이 사유림임을 알 수 있다.

이들 산림에 대해서는 일부 법에는 보상규정이 마련되어 있어[4] 시업제한에 의한 손실을 국가가 보상하도록 규정하고 있으나 실제 사유림소유자가 손실에 대한 보상을 받은 경우는 거의 없다. 문제는 이들 시업제한지역에 속한 산림을 가지고 있는 산주들이 경영의욕이 상실되어[5] 산림을 그대로 방치함으로써 산림의 경제적, 환경적 가치의 손실을 가져올 수 있다는 것이다.

산림·임업을 둘러싼 국제적 환경 변화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 지속 가능한 산림경영의 원칙이나 기준을 국가나 개인 차원의 경영단위에서 이행하고 준수해 나아갈 때 가능하다. 그러나 국내동향에서 보았듯이 국내 임업은 여러 가지 열악한 상황에 놓여 있어 산주들에게 지속적인 관심과 투자를 기대하기 어려운 실정이다.

---

[4] 산림법 제63조(손실보상)은 보안림으로 지정된 산림에서의 임업행위에 대해 허가를 받아야 하나 허가를 받지 못한 산주에 대해서는 그 행위 제한으로 인해 받을 손실을 대통령령이 정하는 바에 따라 보상하도록 하고 있다.

[5] 보안림내에서 농림부령이 정하는 바에 따라 신고를 하고 행하거나 신고 없이 행할 수 있는 행위는 무육을 위한 벌채와 농림부령이 정하는 입목·죽의 벌채, 임산물의 굴취·채취에 한정되어 있어 적극적인 경영활동이 사실상 불가능하다.

2. 직접지불제의 개념

직접지불제(Direct Payment)란 정부가 재정자금을 교부하여 생산자에게 직접 소득보조를 하는 것을 의미한다. 가격정책이나 생산기반에 대한 지원, 기술 개발 및 보급과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적이 아니라 특정 그룹에 속하는 농가 개개인에 대한 소득보조를 지칭한다. 그러므로 직접지불제는 시장에 대한 정책의 중립과 함께 농민소득을 지지하는 정책적 수단이라고 할 수 있다. 이와 유사한 단어로서 직접소득지지(Direct Income Support), 직접 소득지불(Direct Incomes), 디커플링(Decoupling), 생산과 연계되지 않은 소득지지(Decoupled Income Support) 등이 있는데 국가나 지역에 따라서 이들 유사한 단어들이 사용되어 왔다.

OECD(1994)에 따르면 직접지불제의 일반적 특징은 첫째 납세자가 직접 부담하는 것, 둘째 지불 금액은 원칙적으로 고정되어 있다는 것, 셋째 직접지불이 생산에 대한 인센티브가 아니라는 것 등을 들 수 있다. 그러므로 순수한 직접소득지지를 “공공재정으로 특정 농가집단에 제공하는 화폐적 소득이전으로 과거, 현재, 미래의 생산이나 생산요소와 연계되지 않으며, 보조금의 사용목적에 대한 어떤 조건이나 규정도 없는 보조금”으로 정의하고 있다.

그러나 실제 정책적 적용은 특정품목에 대한 가격지지나 생산 또는 생산요소와 연계된 경우가 많아서 경제적으로 생산, 무역을 왜곡시키는 효과가 적은 방식으로 지원되는 생산자 보조를 직접소득지지로 인정하고 있다(OECD 1994). 또한 이러한 직접지불을 적용할 수 있는 조성분야로서 구조조정 프로그램, 농업의 소득 안정화계획, 재해복구시책, 최저소득보장을 위한 지불, 환경재에 대한 직접 지불 등을 들고 있다.

표 2-4. UR농업협정문에 따른 국내보조의 분류

보조 형태	분류	관련 규정	관련 정책	비고
광의의 직접지불	허용대상 (협의의 직접지불)	부속서 2의 5~13항 (green box)	· 생산중립적 소득보조 · 재해보상 지원 · 이탈농 지원 · 조건 불리지역 지원 · 환경농업 지원 등	생산과 연계되지 않은 직접지불(관련 조건을 만족시켜야 함)
		6조 5항 (blue box) 6조 2항	· 생산제한하의 직접지불 · 개도국의 농업투자	EU의 보상직불제 농업 및 농촌개발투자
	감축 대상	6조 1항 (amber box)	· 투입제보조 등 일반적 소득보조	최소허용보조(de-minimis)비율 내에서의 보조허용(6조 4항)
간접보조	감축 대상	6조 1항	· 가격지지 등	
	허용 대상	부속서 2의 2~3항	· 연구, 지도 등 일반서비스 · 식량안보 비축제도	

자료: 서종혁 등(1996).

UR농업협정문을 기준으로 보조를 분류하면 <표 2-4>와 같이 광의의 직접지불(보조)와 간접보조로 구분된다. UR에서 허용하는 직접지불은 생산중립적 소득보조, 재해보상지원, 조건불리지역 지원, 환경농업 지원 등 생산과 연계되지 않는 것이다(Green Box, 농업협정문 부속서 2의 5~13항). 예외적으로 생산제한 하의 직접지불(Blue Box, 농업협정문 부속서 6조 5항)과 개도국의 농업투자를 허용하고 있다.

가격지지, 투입재 보조 등 일반적 소득보조는 감축대상이며, 간접보조 중 연구, 지도, 식량안보를 위한 비축제도와 같이 정부의 일반서비스 정책에 대한 보조는 감축면제 대상이다.

우리나라에 도입된 직접지불제는 농업구조개선을 촉진하기 위한 경

영이양직불, 친환경농업을 촉진하기 위한 친환경농업직불과 논농업직불제, 쌀 소득감소에 대응하기 위한 소득보전직불, 쌀 수급안정을 도모하기 위한 생산조정제 등이 있다. 주로 쌀 위주의 직접지불제가 도입되고, 다원적 기능유지를 도모하거나 경영 안정을 위한 선진국형 직접지불제의 실시는 없거나 미진한 실정이다(박동규 2004).

직접지불의 적용분야 가운데 최근 중시되고 있는 것은 환경재에 대한 것이다. 이것은 EU의 공동농업정책에서 전형적으로 보이는 가격지지에 의한 농업정책에서 환경보전을 고려한 농업정책 즉 농업환경정책으로의 방향 선회를 의미한다. 즉 환경에 대한 배려를 하지 않는 농업에 규제를 가하는 것으로 최근 EU의 농업환경정책에서 농업인에게 환경보전을 위한 기준을 부과하고 그 기준을 지키는 경우에 한하여 농업을 보호한다는 것이다.

이러한 방법은 환경보전기준을 어떻게 유지할 것인가, 어떻게 농업을 보호할 것인가 하는 많은 과제를 포함하게 되는데 현 시점에서 EU는 최소한의 환경보전기준으로서 「적절한 농업활동」을 직접지불의 전제로 하고 있는 것이다.

임업은 목재이외에 밤, 표고와 같은 다양한 단기소득 임산물을 생산하며, 생산방식은 농산물과 거의 비슷하다. 그러므로 UR농업협정문에서 허용하고 있는 보조유형(직접지불)의 대부분이 임업 분야에 원용이 가능한 것으로 판단된다. 특히 임업은 환경과 밀접한 관계가 있는 산림을 대상으로 하기 때문에 산림이 제공하는 다원적 기능의 유지 및 증진을 도모하기 위해 직접지불에 대한 논의는 반드시 필요하다.

3. 임업부문 직접지불제 도입의 필요성

장기적인 목재가격의 침체, 유령림 위주의 산림생산구조, 규제 등에 따른 임업의 부진과 산림관리에 대한 관심 저하로 산림이 가지고 있는 공익기능의 저하가 우려됨에 따라 임업부문에서도 직접지불제도가 논의되어 왔다. 그러나 임업에 대한 직접지불제도의 실시 예는 국내외를 둘러봐도 거의 없는 실정이다.

그 이유로서 堀靖人(2001)는 다음과 같은 세 가지를 들고 있다. 첫째, 임업정책과 농업정책 전개상의 차이이다. 일본뿐만 아니라 EU에서도 농산물은 보호의 대상이나 목재는 일찍 수입 자유화되어 보호대상이 되지 않았다. 이것은 EU, 일본 등지에서도 산림 소유자의 대부분이 농가이고 농가에 대한 지원은 산림 소유자도 동시에 지원받는 것으로 인지되어 왔기 때문이다. 그 때문에 대부분의 국가에서는 임업에 대해서 임가에 대한 직접적인 지원은 하지 않고 산림조성, 보육조성 등과 같이 간접적인 지원을 해 왔다.

둘째, 과잉생산문제의 차이이다. 농산물이 보호 대상이 됨으로써 가격지지를 하였고 이에 따라 생산이 촉진되고 과잉문제가 발생하였으나 목재는 이러한 과잉문제가 발생하지 않는다는 점이다. 즉 목재의 경우 그 공급원인 산림에는 농산물과 같이 정해진 수확기가 없고 사용하고자 하는 용도나 목적에 따라 수확기 달라지기 때문에 수확기가 동일한 농산물과 같이 과잉 생산문제가 발생하지 않는다.

셋째, 생산과 환경보전과의 관계 차이이다. 농업에서는 생산 증가와 환경보전은 대립적인 관계인 반면 임업은 목재 생산뿐만 아니라 산림의 조성을 통해서 국토보전 및 보건, 휴양의 장소 제공 등 공익적 기능을 제공한다. 농업에 비해 임업정책에서는 환경보전과 생산촉진사

이의 모순이 적고 최근 농업정책과 같이 직접지불을 통해 생산과 환경보전을 동시에 달성할 필요성이 적다.

이러한 차이에 의해 임업에 대한 직접지불은 거의 논의되어오지 않았다고 할 수 있다. 그러나 직접지불제의 임업부문에의 적용은 금후 커다란 의미를 갖게 된다. 특히 환경지불이라고 하는 의미로 그 중요성은 높아질 가능성이 높다.

농업에서 다원적 기능이 인지되고 있는 것은 적절한 농업활동에 의해 이것을 담보할 수 있다고 이해하고 있기 때문이다. 이러한 사정은 임업 특히 육림 과정에 있어서는 농업보다도 훨씬 유리한 입장에 있다고 할 수 있다. 즉 임업에 있어서는 생산을 위해 약제 등과 같은 화학물질은 거의 사용하지 않고 환경에 부담이 적다. 또한 산림이 가지는 공익적 기능은 예부터 인지되어 오고 있어 농업에 비해 국민적 이해를 얻기 쉽다.

임업에 있어서도 침엽수 위주의 단순림 조성, 육성림(育成林)의 관리방치 등 문제가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 공익적 기능 즉, 환경재생산을 위해 유지해 온 임업활동이 근래 타격을 받고 있어 직접지불을 통해 적절한 임업활동을 유지할 필요성이 높아지고 있는 것이다. 특히 지속 가능한 산림경영이 국제적인 산림규범으로 제시되었고, 향후 인증된 산림으로부터 생산된 목재가 시장에서 거래되고, 지구 온난화 방지를 위한 이산화탄소배출감축 등 국제적인 추세에 부합하기 위해서 직접지불제의 도입이 요구된다고 하겠다.

따라서 임업부문의 직접지불제의 도입은, 첫째 적기에 산림시업을 통한 다양한 산림의 기능 즉, 다원적 기능의 유지·증진을 위해 필요하다. 앞서 언급하였듯이 산림의 다원적 기능에 대한 국민적 수요는 높으나 채산성 악화 등으로 적절한 임업활동이 이루어지지 않고 있다.

적기에 시업을 하지 못할 경우 산림이 가지는 다원적 기능의 저하가 우려된다. 즉 산림은 가치 없는 자원으로 버려질 가능성이 높다.

그동안 지속적인 투자와 산림관리로 산림의 공익적 기능[6]은 증가하고 있다. 김종호 등(2005)에 의하면 산림의 공익기능은 1995년에 346,110억원에서 2003년에는 588,813억원으로 약 1.7배 증가하였다. 임업총생산액에 대비해서도 1995년 35.3배, 2003년 18.4배가 높다. 이와 같이 산림이 가지는 공익적 기능에 대한 평가액이 증가하고 있는데 이는 산림에 대한 사회적 요구가 높아지고 있기 때문이다. 산림에 대한 사회적 요구가 다변화되고 높아질수록 이에 맞는 양질의 산림서비스를 생산할 수 있도록 투자가 이루어지고 산림경영방식도 변화해야 할 것이다.

둘째, 지구 온난화방지를 위한 기후 변화협약에 적극 대처하기 위한

표 2-5. 산림의 공익적 기능 평가액

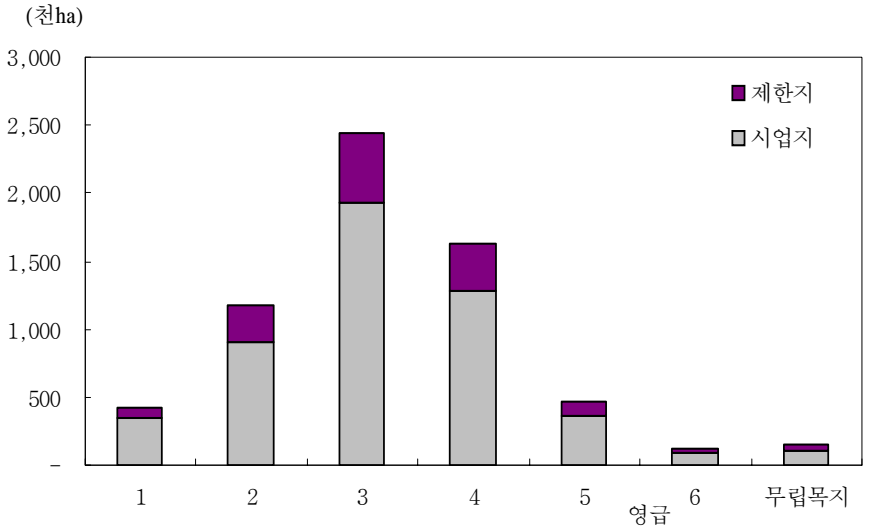
단위: 억원

	1995	2000	2003
산림의 공익기능평가액(A)	346,110	499,510	588,813
임 업 총 생 산(B)	9,797	29,624	31,972
농 림 어 업 총 생 산(C)	228,292	250,298	228,333
국 내 총 생 산(D)	3,988,377	5,786,645	7,213,459
A/B(배)	35.3	16.9	18.4
A/C(배)	1.5	2.0	2.6
A/D(%)	8.7	8.6	8.2

자료: 김종호 등. 2005.『산림의 공익기능계량화 연구보고서』. 국립산림과학원.

[6] 김종호 등(2005)은 산림의 공익기능평가를 위해 수원함양기능, 산림정수기능, 토사유출방지기능, 토사붕괴방지기능, 대기정화기능, 산림휴양기능, 야생동물보호기능 등을 사용하였음.

그림 2-1. 지종별·영급별 산림면적



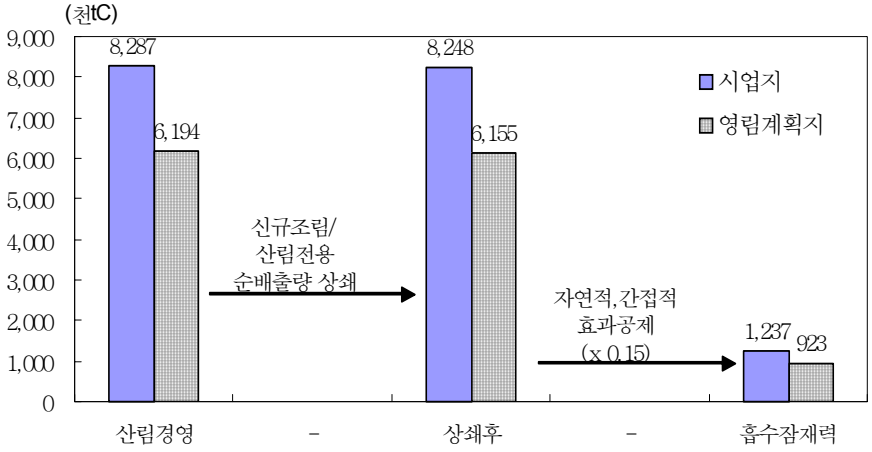
자료: 산림청(2005).

산림조성 및 관리를 위해 직접지불제의 도입이 필요하다. <그림 2-1>에서 보듯이 입목지의 84%가 임목생장이 왕성한 Ⅱ~Ⅳ영급(11~40년생)에 분포되어 있다. 임목 생장률을 높여 이산화탄소 흡수를 높이면서 동시에 벌채지나 유휴토지 등을 새롭게 산림으로 조성하여 관리하는 등 적절한 산림조성과 관리가 요구된다.[7]

이경학(2004)에 따르면 영림계획에 의한 산림경영을 할 경우 탄소흡수량 잠재력은 923천 톤 정도이다. 이는 우리나라가 1990년도 수준에서 배출량 5% 감축의무를 받는다고 가정할 때 의무이행 감축량의

[7] 영림계획을 수립하여 적절한 산림관리를 하였을 경우 천연림이나 인공림 모두 탄소배출권을 인정받게 되는데 영림계획이 산주자율로 작성하도록 되어 있어 시업지의 경우 사실상 국유림을 제외하고는 영림계획수립이 제대로 되어 있다고 보기 어려우며, 제한지의 경우 더욱 그러함.

그림 2-2. 임업 부문의 탄소흡수량 잠재력, 2001



자료: 이경학(2004).

4분의 1에 달하는 수준에 해당되는데, 국제 탄소시장에서 배출권을 구매하여 이 정도의 감축량을 달성하고자 한다면 약 414억원의 비용이 소요된다고 한다(민경택 2005, 151-175). 이것은 영림계획지를 대상으로 한 것이지만 모든 시업지에 영림계획을 수립하여 산림경영을 한다고 가정하면 탄소흡수량은 1,237천 톤으로 증가하게 된다<그림 2-2>.

셋째, 자연 생태계를 고려한 지속 가능한 산림경영을 통해 산림환경과 자연경관을 유지·증진시키기 위해서 필요하다. 지속 가능한 산림경영은 건전한 산림생태계의 유지 및 보전을 전제로 하고 있다. 그러므로 생태경영을 위한 각종 산림시업방법의 적용은 이윤창출을 목적으로 하는 사유림 경영에 부담을 가중시키게 된다. 소득의 손실을 보상해 주는 차원에서 직접지불제의 도입이 필요한 것이다.

주린원(2005)에 따르면 지속 가능한 산림경영이 비록 수익성은 있

다할지라도 전통적인 목재 생산 경영보다 수익성이 현재 순가치로 비교할 때 열대지역의 경우 적게는 1.3배, 크게는 4.1배 정도 투자수익성이 더 낮은 것으로 나타났다. 우리나라와 같이 온대 및 한대지역에서 지속 가능한 산림경영이 목재위주 경영 더욱 낮은 수익을 얻게 된다는 것을 쉽게 유추할 수 있다<표 2-6>.

넷째, 산촌지역은 농지는 거의 없고 산림이 대부분을 차지하고 있어 임업수익이 적고, 각종 규제나 인구 감소 등으로 인해 토양 유실, 경관파괴 등 환경 파괴가 심각하게 나타날 가능성이 높기 때문에 산림환경과 농산촌지역경관을 유지·보호하고, 산림기능의 유지 및 증진을 하는데 불가피한 임업활동을 유지시키기 위해 직접지불제의 도입이 필요하다.

국립산림과학원(2003)에 의하면 산촌은 임야율이 70% 이상, 경지율 지역으로 구분하고 있다. 이러한 구분지표에 따르면 전국 508개 읍면,

표 2-6. 지속 가능한 벌채방식과 전통적인 벌채방식의 수익성 비교

	대상국가	순현재가치(NPV) ($/ha)	비율 (배)
Bann(1977)	캄 보 디 아	CL : 1,697, STM: 400	4.1
Boscolo& Medelsohn(1998)	말레이시아	CL : 4,400, STM: 2,660	1.7
Dixon et al.(1994)	칠 레	CL이 SFM보다 500-3,000높음	
Howard et al.(1996)	볼 리 비 아	CL : 334-449, STM: 204-263	1.3-1.7
Kishor&Constantino(1993)	코스타리카	CL : 1,292, STM: 854	1.5
Kumari(1996)	말레이시아	CL : 860-1,380, STM:322-944	1.5-1.7

주: CL은 전통적인 목재위주경영(Conventional Logging), STM은 지속 가능한 목재경영(Sustainable Timber Management), SFM은 지속 가능한 산림경영(Sustainable Forest Management), 비율은 SFM 대비 CL의 NPV 비율을 의미함

자료: 주린원. 2005. “산림의 지속성유지를 위한 직접지불제의 도입”.『산림공유화에 따른 직접지불제 도입 방안에 관한 국제심포지엄』 37p에서 재인용.

은 21% 이하, 인구밀도는 전국 읍면 지역의 평균인구밀도인 111인/㎢ 4,972개 이(里)가 해당되고 면적으로는 3,755 천ha가 산촌마을로 구분되며, 이는 전국 산림면적(6,416천ha)의 58.5%에 해당된다. 우리나라 총 경지면적의 11.7%에 불과한 면적이 산촌지역에 위치하고 있으며, 이들 지역의 평균소득은 전국 평균소득대비 56.3%에 불과하다.

인구수는 1995년 산촌인구가 2,125천 명에서 2001년 1,870천 명으로 무려 12.4%가 감소하였고, 농가 수도 419천 가구에서 392천 가구로 6.4% 감소한 것으로 나타났다. 산촌지역의 인구유출은 지역경제·사회의 악순환을 가져오게 되고 이로 인해 산촌사회가 붕괴되면서 토양 유실과 경관파괴 등 자연환경 파괴가 심각하게 나타날 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

표 2-7. 산촌의 구분지표

시·군 수	산촌마을 읍·면 수	리 단위			산촌의 위치(%)			
		합계	법정리	기 조성	국토면적 대비	산림면적 대비	경지면적 대비	평균소득 대비
119	508	4,972	4,952	20	45.9	58.5	11.7	56.3

자료: 국립산림과학원(2003).

제 3 장

국내외 직접지불제도 도입 사례 및 시사점

1. 국내 농수축산부문 직접지불제도 도입 사례

WTO 출범 이후 직접지불제에 대한 논의가 본격화되면서 1997년 경영이양직접지불제, 1999년 친환경농업직접지불제가 제한적으로 도입되었고, 2001년 논 농업직접지불제 이후 본격적으로 도입되기 시작하였다. 이외에 쌀 소득보전직접지불제(2002년), 생산조정제(2003년), 친환경축산직접지불제와 조건불리지역 직접지불제(2004년)가 추가적으로 도입되었다. 현재 시행되고 있는 직접지불제는 세 가지로 분류가 가능한 데 소득 안정, 다원적 기능 제고, 농업구조조정 보완 등이다(농경연 2004).

농업소득은 시장개방 확대 및 수요 정체 등으로 인한 가격 하락 등 대내외 여건을 고려할 때 하락할 것으로 전망된다. 이를 정부의 농산물 가격지지로 보전하기에는 한계가 있다. 가격지지정책은 소득효과가 낮고 DDA Modality협상에서의 AMS, de-minimis 추가 감축 논의 등을 감안 할 때 축소가 불가피하다. 즉 1995～2002년까지 쌀 수매에 투입된 양특회계 규모는 11조 3,649억원이며, 양특회계 적자는 8조

196억원에 달한다. 이에 비해 직접 소득효과는 9,962억원에 불과, 소득효과가 매우 낮은 것으로 나타났다(장태평 2004).

농업농촌 종합대책에 의하면 119조 투융자 계획 중 직접지불예산을 10년간 24조원 수준으로 반영하여 투자액을 늘릴 예정이다. 2013년에는 투융자 대비 직불예산은 23%, 농가소득 중 직접지불금은 10%로 확대될 것이다. 그러나 이는 미국의 36%, EU의 70%, 일본의 17%에 비해 대단히 미흡한 수준이라고 할 수 있다.

국내에 도입된 농수축산부문의 직접지불제를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 경영이양직접지불제

① 목적: 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득 안정을 도모하고 영농규모 확대를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력 강화

② 대상: 63～69세의 고령 농업인(70～72세 농업인의 경우 1회 일시지급 조건으로 2006년까지 한시적으로 시행)

표 3-1. 농업부문 직접지불제 시행계획

단위: 억원

	2004	2008	2013	외국의 예
직접지불 투융자금액	9,534	24,718	34,112	
총투융자 금액	88,154	109,201	148,907	
직접지불금 비율	10.8%	22.6%	22.9%	미국(2001) 36%, EU(2001) 70%, 일본(2001) 17%
농가소득 대비	2.8%	6.9%	10%	미국(2001) 17%, 일본(2001) 2.4%

자료: 장태평(2004, 3-33).

③ 규모: 농가당 2ha까지

④ 단가: 매도 시 ha당 2,896천원(만 70세까지 최장 8년간 분할 지급), 임대 시 ha당 2,977천원(일시불 지급), 70～72세 농업인이 매도 또는 임대 시 ha당 2,977천원을 1회 지급

나. 친환경농업직접지불제

① 목적: 친환경농업 실천농가에게 직접지불을 통해 친환경농업을 육성함으로써 안전한 농산물의 생산을 장려하고 농촌 환경을 보전

② 대상: 친환경농업육성법 제17조 규정에 의하여 친환경 농산물 인증을 받은 농가

③ 규모: 농가당 0.1～5ha

④ 단가: • 논- 진흥 · 비진흥지역 구분 없이 기본적으로 ha당 600천 원, 친환경인센티브로서 유기 또는 전환 유기농에 대해 ha당 270천 원, 무농약 ha당 150천원을 추가 지원

• 밭- 유기 또는 전환은 ha당 794천 원, 무농약은 ha당 674천 원, 저농약은 ha당 524천원

⑤ 조건: 친환경농산물 인증기준 준수(농약, 토양 모니터링 실시)

다. 쌀 생산조정 직접지불제

① 목적: 효과적인 생산 감축을 통해 쌀 수급 균형을 도모하고 2004년 쌀 재협상에 대비한 입지 강화

② 대상: 논농업직불제 사업대상 농지 중 2002년도에 논벼를 재배한 농지로 실제 경작한 농업인

③ 규모: 사업대상 적합 농지의 면적 총합이 10a이상

④ 단가: 3년간 매년 ha당 300만원

⑤ 조건: 향후 3년간 벼나 다른 상업적 작물을 재배하지 않을 것

라. 조건불리지역 직접지불제

① 목적: 농업생산 및 정주 여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 지역사회 활성화 및 농업의 다원적 기능 유지

② 대상: 경사도 등 객관적 구분지표를 통해 선정된 마을 내 실경작자가 경작하는 농지 및 초지. 단, 논 농업직불제 대상 논은 제외됨

③ 단가: 초지 ha당 20만원(호당 200만원 한도), 밭·과수원 ha당 40만원

④ 조건(의무): 마을 협약 작성 및 마을 공동기금 조성, 폐비닐·농약병 수거 등 농지관리의무 실천, 마을활성화 및 공익적 기능증진을 위한 활동

마. 친환경 축산직접지불제

① 목적: 친환경축산으로 환경보전, 축산물 안정성확보 등 지속 가능한 축산기반 구축

② 대상: 축산업 등록을 하고 친환경 축산직불제 프로그램을 이행하는 농가

③ 단가: 기본 프로그램 이행 시 ha당 1,300만원 한도 내 지급, 인센티브 프로그램 이행 시 ha당 200만원 한도 내 추가 지급

④ 조건: • 축종별 기본조건- 소의 경우 일정면적 이상 조사료포 확보, 발생분뇨의 60% 이상을 사료

포에 환원

- 돼지 및 닭의 경우 사육밀도를 축산 등록제 기준보다 20~30% 완화, 발생분뇨를 퇴액비화하여 적법하게 전량 처리

• 공통요건- 친환경축산 이행기록 장부기장, 출하 전 일정 기간 항생제 사용금지, 환경·방역 관련 교육 이수

• 인센티브 프로그램- 축사 및 분뇨처리시설 주변 조경수 식재관리를 하였을 경우

바. 경관보전 직접지불제

① 목적: 농촌 경관 보전을 위해 직접지불을 통하여 보다 효과적으로 농촌 경관의 질을 일정 수준으로 관리함으로써 농업·농촌의 다원적 기능 제고 및 농촌 활성화에 기여

② 대상: 경관작물로서 유채, 메일, 코스모스, 해바라기, 목화, 야생화 등. 단, 다년생 작물, 목본류, 사료 및 녹비작물은 원칙적으로 제외

③ 조건: 협약에 따라 경관작물을 재배하는 농업인

사. 환경친화형 양식어업 직접지불제

① 목적: 연안어류양식어장의 환경 악화 및 자원남획을 방지, 경쟁력 있는 환경친화형 양식어업의 육성을 위해 생사료를 배합사료로 전환하여 사용하는 어가에 대해 경영비용 증가분을 지원

② 대상: 가두리양식어업 및 수조식육상 양식어업

③ 단가: 가두리양식어업의 경우 배합사료 ㎏당 290원으로 지원한도는 1㏊당 37,440천원이며, 수조식육상 양식어업의 경우 배합사료 ㎏당 260원으로 지원한도는 0.35㏊당 32,864천원

④ 조건: 배합사료를 100% 의무적으로 사용해야 하며, 배합사료 급이대장을 매일 기재해야 함

2. 외국의 임업부문 직접지불제도 도입 사례

2.1. 독일 BW 주의 임지평형급부금 제도[8]

2.1.1. 임지평형급부금제도의 배경과 의의

독일의 BW(Baden-Württemberg) 주에서는 1991년부터 직접지불제로 임지평형급부금제도를 실시하고 있다. 이 제도가 도입된 배경은, 첫째 1980년대 이후 임업경영의 수익 상황이 악화되었고 1980년대 초부터 문제가 된 대기오염에 의한 신종 산림피해가 속출하여 생태계를 고려한 자연에 근사한(자연 친화적인) 임업이 요구됨에 따라 임업경영의 부담이 증가하였기 때문이다.

둘째, BW 주의 농림업의 경영구조를 들 수 있는데 BW 주의 농림

[8] 堀靖人(2001)과 堺正絃(2003)의 자료를 바탕으로 작성하였음.

업경영은 특히 북부 주에 비해 소규모이며 산간부의 농림가는 농지면적은 적고 대신 산림은 비교적 많아 그 때문에 기존 농지평형급부금제도에 의한 혜택은 적고 임지에 대해 동일한 시책의 필요성이 높아져 왔기 때문이다.

2.1.2. 임지평형급부금제도의 개요: 1991년도

이 제도의 목적은 자연적 조건에 의해 임업수익이 적고, 경영이 곤란한 지역의 임업경영을 도와주고 동시에 자연환경과 농촌 경관을 유지·보호하는데 불가피한 농림경영을 유지시키기 위한 것이다. 조성대상은 주내에서 200ha 이하의 산림을 소유하고 있는 개인 농림업경영자로 주정부에서 지정한 조건불리지역 내에 산림이 있어야 한다. 또한 농림복합경영 임가의 경우에는 조건불리지역 내에 산림을 적어도 3ha를 소유하고 있어야 하며, 전업임가(농용지 3ha 미만)의 경우에는 동지역내에 산림이 적어도 5ha가 있어야 한다.

이들 가운데서도 이미 휴경 프로그램, 농지평형급부금, 초기 조림보상금제도에 의한 조성 등을 받고 있는 토지는 제외되며, 또한 질서정연한 산림경영을 하고 있어야 한다. 조성금은 기본금, 수당 A, 수당 B의 3가지가 있는데 기본금은 Schwarzwald지역에서는 ha당 연간 90DM까지, Audenwald지역에서는 75DM까지, 기타 지역은 50DM까지이다. 수당 A는 통일과세평가액 200DM/ha미만의 산림이 대상이며, 1ha당 연간 30DM까지이다. 수당 B는 토양보전을 위한 산림이 대상이며, 마찬가지로 1ha당 연간 30DM까지이다. 이들 기본금, 수당 A, B는 중복가능하며, 또한 급부금은 최대 100ha까지 조성되는데 이것이 급부금의 한계가 된다. 이 제도는 1997년에 변경되었고, 변경은 수령자격, 수령금액, 수령금액의 상한에 관한 것들로서 변경의 최대 이유는

주의 재정난이 악화되었기 때문이다.

임지평형급부금제도는 도입 후 10년간 실적으로부터 이 제도가 어떠한 의미를 가지고 있는지를 알 수 있다. 우선 BW주의 임업조성지출은 1980년대는 약 200～600만DM의 범위였는데 1991년 지출은 임지평형급부금만으로도 약 1,500만DM에 달하였고 임지평형급부금 지급 조건이 엄격해 졌던 1997년에도 약 940만DM이었다.

개별 농림가경영의 입장에서 보면 1991～93년에 걸쳐 90년의 대풍해의 영향으로 목재 수입이 감소한 기간 임지평형급부금은 농림가의 수입을 보충하는 의의가 있었다고 할 수 있다<표 3-2>.

2.1.3. 개정된 임지평형급부금제도의 개요(2000년도)

임지평형급부금제도는 주 재정난으로 1997년에 1차 개정이 있었고 2000년에 대폭 개정되었는데 개정의 동기는 이 제도를 EU에 적합하도록 하여 EU로부터 재정지원을 얻기 위해서이다.

표 3-2. BW주의 농림가 임업수입에서 차지하고 있는 임지평형급부금의 위치

단위: DM/ha

구 분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
목재수입	687	949	1,932	386	536	422	765	961	590	927	1,042
그외임산물	37	37	36	34	33	30	33	30	30	27	27
기 타	13	12	12	15	12	13	13	13	19	14	14
조성금수입 (AZW)	73 (-)	83 (-)	198 (-)	211 (89)	183 (96)	184 (94)	146 (93)	133 (91)	131 (90)	81 (51)	93 (49)
임업수입 합 계	810	1,081	2,178	646	765	649	957	1,137	770	1,049	1,176

주: AZW는 임지평형급부금(Ausgleichzulag Wald)

자료: BRANDL · HERCHER · LÖBELL · NAIN · OLISCHLÄGER · WICHT-LÜCKGE. 1999 .20Jahre Testbetriebsnetz Kleinprivatwald in Baden-Württemberg, Berichte Freiburger Forttliche Forschung. Heft 14.

주요 개정된 사항은 4가지를 들 수 있는데, 첫째 시정촌계에 의해 포함된 Schwarzwald, Audenwald 등 조건불리지역의 구분 폐지, 둘째 EU 규칙 1257/1999의 32조에 저해되며 수익에 좌우되는 수당 A의 폐지, 셋째 임차지규정의 폐지 등이다.

변경결과 임지평형급부금은 토지보전림에 해당되지 않는 산림을 대상으로 한 보상금 A(41유로/80DM)와 토지보전림을 대상으로 하는 보상금 B(72유로/140DM) 두 가지 종류로 구분된다. 보상금 B는 EU로부터 50%의 재정지원을 받게 되며 2000년의 임지평형급부금은 15만ha(이 가운데 2만ha는 토지보전림)의 사유림에 대해서 1,200만 DM(보상금 A가 약 900만DM, 보상금 B가 300만DM)이 지불되었다.

넷째, 산림관리에 대해서 입지에 적합한 방법과 자연에 근사한 친자연적 임업을 기본에 추가하고 토지보전림에서의 개벌 폐지, 자연갱신 방법의 우선, 택벌림경영의 우선 등을 구체적인 의무 사항으로 명기하였다. 동시에 산림의 유지관리상황에 대해서는 행정기관이 감독하게 되는데 조사 결과 당초의 목표를 달성 하지 못한 경우 벌칙을 받도록 명문화하였다. 이것은 임지평형급부금 수령 임가의 의무를 명확하게 하면서 감독 및 조사의 강화를 의미한다.

이와 같이 2000년부터 임지평형급부금제도의 내용이 크게 변경되었으나 자연환경과 농촌 경관을 유지·보호하기 위해서는 농림업경영의 존재가 불가피함으로 BW주의 농림경영 존속유지라는 목적은 그대로 유지하고 있다.

2.2. 일본의 삼림정비지역활동지원교부금제도

2.2.1. 제도 도입의 배경

일본에서 임업채산성이 계속해서 악화됨에 따라 임업생산 활동이 정체되고 산림 소유자의 고령화, 부재촌화 등으로 인해 적기에 적절한 산림시업이 불가피한 산림의 현황파악, 작업도의 정비 등의 활동이 충분히 이루어지고 있지 않았다. 그 결과 간벌 등 산림시업이 충분히 행해지지 않은 인공림이 발생하는 등 현재대로라면 산림이 가지는 다원적 기능의 발휘가 제대로 이루어지지 않게 될 가능성이 높다.

이 때문에 2000년 12월에 결정된 임정개혁 대강의 "삼림이 가지는 다원적 기능의 발휘를 도모하는 관점에서 산림정비를 위하여 지역에서 추진할 수 있는 조치를 검토 한다."를 근거로 하여 삼림・임업기본법 제12조 제2항에서는「국가는 삼림소유자 등에 의한 계획적 일체적 삼림시업의 실시가 특히 중요하다는 것을 고려하여 그 실시를 위해 필수적인 삼림의 현황조사, 기타 지역 활동을 확보하기 위한 지원을 한다」라고 규정하였다.

삼림・임업기본법의 규정을 구체화하기 위해 적절한 삼림정비의 추진을 통해 삼림이 가지는 다면적 기능의 발휘를 도모한다는 관점에서 삼림소유자 등에게 계획적 일체적 삼림시업을 실시하는데 불가피한 지역 활동을 확보하기 위한 지원조치로서 2002년도에 삼림정비지역활동지원교부금제도가 도입되었다(임야청 2003).

2.2.2. 제도의 개요

삼림정비지역활동지원교부금은 삼림소유자 등에 의해 시업적기에

적절한 시업의 실시를 확보하기 위해 반드시 필요한

㉠ 입목의 생육상황, 잡목의 번성상황, 대상삼림까지의 접근상황 등을 알 수 있는 현황조사,

㉡ 시업구역주변의 명확한 표시, 시업실시면적을 파악하기 위한 간이 측량 등 시업실시구역을 명확히 하기 위한 경계표시 작업,

㉢ 시업장소까지의 접근에 이용되는 작업도와 보도의 정비, 보수 등 지역 활동을 하기 위해 필요한 최소한의 경비

등 세 가지에 대해서 일정액을 교부하는 것이다. 위의 세 가지사업에 대해 반드시 세 가지사업을 모두 하는 것은 아니며, 어떠한 사업을 할 것인가는 전적으로 사업의 주체가 결정하게 된다.

2.2.3. 삼림정비지역활동지원교부금제도의 요점

㉠ 지원 대상 삼림

- 인정을 받은 삼림시업계획 대상삼림(30㏊ 이상 단지)

㉡ 교부대상자

- 지원 대상이 되는 삼림의 시업계획 작성주체로 시정촌장과 협정을 체결한 자

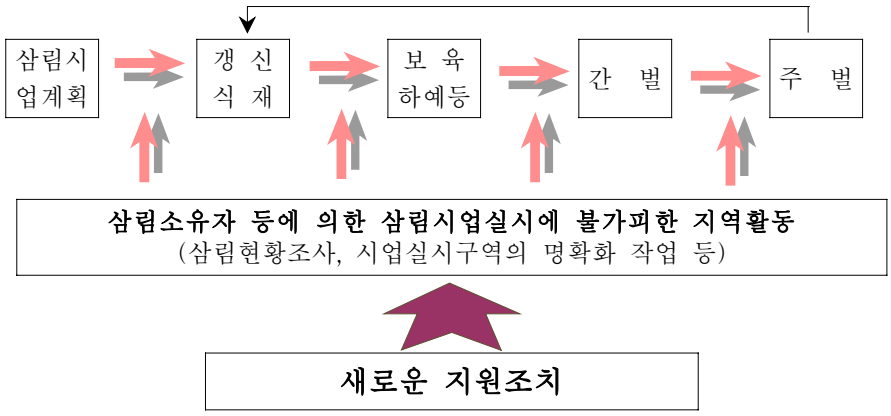
㉢ 지원 대상 활동(대상행위)

- 시정촌과 교부 대상자 사이에 체결한 협정에 근거해서 시업실시에 불가결한 활동인 삼림현황조사, 시업실시구역의 명확화 작업, 작업도의 정비 등, 기타
- 교부대상자는 이들 가운데 1가지 이상을 매년 실시해야 한다.

㉣ 지원실시

- 교부 대상자는 교부금의 교부를 받기 위해서는 먼저 시정촌장과 대상행위, 교부금의 교부방법, 협정을 폐지한 경우의 조치 등에

그림 3-1. 삼림정비지역활동지원교부금제도의 흐름



관한 협정을 체결해야 한다. 매년도 교부대상자가 대상행위를 실시하고 시정촌장이 대상행위의 실시를 확인한 후 시정촌장은 교부대상자에게 교부금을 교부한다.

㉤ 교부금액

- 교부금의 교부단가는 적산의 기초가 되는 삼림 1ha당 1만엔이다 (교부단가는 국가, 도도부현, 시정촌이 지원하는 금액의 합계이다. 국가 50%, 도도부현 25%, 시정촌 25%를 각각 부담한다)

㉥ 적산기초삼림

- 적산의 기초가 되는 삼림은 아래와 같다.
  - ⓐ 임령이 협정체결시점에 35년생 이하인 인공림
  - ⓑ 임령이 협정체결시점에서 36년생 이상 45년생 이하인 인공림으로 다음의 요건을 전부 충족한 삼림
    - i. 시정촌삼림정비계획에서 정한 공익적 기능별 시업 삼림구역내에 존재하는 삼림
    - ii. 협정체결 후 협정 기간에 시업을 계획하고 있는 삼림

iii. 해당 시업이 35년생 이하의 인공림과 일체적인 시업을 행하는 삼림

ⓒ 임령이 협정체결시점에 60년생 이하인 육성 천연림

㉦ 사업의 실시기간

- 2002년부터 2006년까지 5년간

2.3. 일본 神奈川의 자연보호장려금제도 및 수원함양림 조성사업[9]

2.3.1. 자연보호장려금제도

가. 제도의 개요

이 제도는 가나가와(神奈川)현이 자체 현 내의 귀중한 자연환경을 보전하기 위해 만든 지역 중심의 제도이다. 가나가와(神奈川)현에서는 자연환경 보전을 위해 토지소유자의 토지이용을 규제하는 지역제 녹지를 지정하고 있다. 양호한 자연환경을 보전하기 위한 책무를 토지소유자만 부담시킬 수가 없기 때문에 자연의 혜택을 받는 사람 모두 부담을 나누어 갖자는 취지로 장려금을 교부하여 자연환경을 보전하자는 취지이다.

자연보호장려금은 자연공원, 자연환경보전지역, 보안림 내 등 법령에 의해 토지이용을 규제받고 있는 토지 소유자 또는 지상권자 등에

[9] 본 내용은 神奈川縣 環境農林部林務課에서 발행한 『神奈川の森林・林業(2003)』의 일부를 요약하였음.

게 교부하는 것으로 이 제도는 1974년부터 시작된 본 현 독자적인 제도이다.

나. 제도의 시작 시기와 소관 부국(2001년 정책평가조서에 따름)

도시화가 급속히 진행되고 개발압력이 높은 귀중한 자연환경의 보전을 담보로 하여 토지이용규제를 보완하기 위해 마련된 자연보호장려금은 토지소유권자 등에게 인센티브를 주는 현으로서 유일한 시책이다. 가나가와(神奈川)현이 지정하고 있는 자연환경보전지역은 1999년 말에 11,21539㏊, 현 토지의 4.664%(전국 평균은 0.195%)를 차지하고 있고 현을 통 털어 전국 1위(2위 궁성현 7,815.2㏊ 1.139%)를 차지하고 있다. 이 제도의 교부대상지역은 136,852.96㏊(중복분을 포함: 현 총면적은 241,514㏊)이다.

이들 토지에 대하여 보존계약을 체결하여 과세표준액 정도로 빌리는 비용을 적산하여 임차료 형식으로 지불하고 있다. 임차료는 1㎡당 연 10엔(산북정현창: 산림・원야의 과세액으로 시산)으로 시산한 경우, 전 교부대상지역은 10엔 × 1,368,529,600㎡ = 136.85억 엔이 된다. 보존계약에 의해 보전할 경우, 연간 임차료만으로 비교해도(실제로는 임차료외에 유지관리비 등이 필요) 전 대상 지역에서 약 38배의 비용이 필요하다.

다. 사업내용

교부대상지역의 토지 소유자 또는 지상권자의 신고를 기초로 삼아 내용을 심사하여 자연보호장려금을 교부한다.

- 대상 지역: 자연환경보전지역, 국립・국정・현립 자연공원지역, 역사적 풍토보존지역, 근교녹지보전지역, 녹지보전

지구, 풍치지구, 보안림(계 136,852.96ha : 2002)

- 대상지: 상기지정지역내의 산림, 원야, 늪(池沼)
- 교부액: 소유자 12,000엔/ha, 지상권자 6,000엔/ha, 최저교부기준 면적: 1,000㎡, 최고한도액 일반 600천 엔, 재산구 등 9,000천 엔

현재까지는 1ha당 1만 2천 엔이 교부되는데 대면적 소유자 등에는 한도액이 설정되어 있다. 2002년도 실적으로서는 4만 2천ha 정도의 토지에 대해서 약 3억 4천만 엔의 장려금이 교부되었다. 다만 현의 수원림 만들기 사업에 따라 현과 수원 분수림 계약 등의 계약을 체결한 경우 그 토지는 교부대상에서 제외된다.

2.3.2. 수원림 조성사업

가. 개요

1993년에 산림조성계획을 책정하고 생태계보존산림 및 수원함양 지역에 있는 산림에 대해 공적관리를 추진해 왔으며, 1995년 말부터 1996년 초에 걸쳐 겨울 이상갈수(異常渴水)를 계기로 수원림 조성사업을 시작하였다. 수원림 조성사업은 수원 분수림, 수원 협정림, 매수, 협력협약 등 4가지 방법에 의해 산림을 확보·정비하는 것이다. 협력협약 외 3가지 방법으로 계약한 경우 산림 소유자에게 우대 조치로서 각 산림마다 정비계획의 책정, 관리도로의 정비, 산림국영보험에 가입, 계약지의 경계정비를 현이 수행한다.

표 3-3. 사업추진실적

단위: 천엔, ha

연 도	1999	2000	2001	2002	2003
예 산	516,581	371,024	357,897	354,940	355,098
교부대상면적	136,230	136,363	136,862	136,145	136,460

주: 교부 대상 면적의 2001년도 이후는 목표치이며, 그 전은 실적임.

나. 수원림 조성사업 방법

수원림 조성사업에는 다음과 같이 4가지 방법이 있다. 첫째, 협력협약: 산림 소유자가 행하는 산림정비의 경비일부를 조성, 둘째, 수원협정림: 산림 소유자와의 협정(임대 등)에 의해 현이 산림을 정비, 셋째, 수원분수림: 산림 소유자와의 분수계약에 의해 현이 산림을 정비, 넷째, 매수: 귀중한 산림과 수원지역의 보전에 중요한 산림을 매입, 현이 보전 정비하는 방법이다(상세한 내용은 <표 3-4>를 참조).

다. 수원림 조성정비사업과 자연보호장려금제도와의 관계

산주가 정비하는 협력협약산림에 대해서는 자연보호장려금과 병행이 가능하나 현이 정비하는 확보사업산림(협정림, 분수림, 매수)는 병행이 불가하다.

표 3-4. 수원림 조성사업별 주요 내용

확보 방법	협력협약	수원분수림	수원협정림		매수	
			수원림정비협정	수원육림협정	입 목	토지 및 입목
내 용	수원림조성에 협력하여 스스로 산림정비를 하는 산주와 시정촌이 협약을 체결하고 정비지원을 함	산주와 현이 분수육림계약을 체결하고 현이 산림정비를 함(벌채시 수익이 발생한 경우 분수함)	산주에게서 토지를 임차하여 현이 산림 정비를 함(매년도 임차료를 지불)	산주와 현이 협정을 체결하고 산림관리는 산주가 하고 산림정비는 현이 함	현이 입목을 매입하고 산림정비를 함(벌채시 수익이 발생한 경우 일부를 지대로서 지불)	현이 산림을 매입하고 산림정비를 함(매각에 대해서는 일정의 기준을 세워 행함)
대상 산주	개인, 회사, 생산삼림조합, 재산구, 일부사무조합 등(단 국가, 현, 시정촌 및 녹자원기구가 관리하고 있는 산림은 제외)					
대상 산림	삼나무, 편백 인공림, 활엽수림	삼나무, 편백 인공림(도로에서 가깝고 수익이 발생할 여지가 있는 산림	삼나무, 편백 인공림, 활엽수림	삼나무, 편백 인공림	삼나무, 편백 인공림	삼나무, 편백 인공림, 활엽수림
대상 임령	인공림:11년생이상, 활엽수:제한없음	원칙 21~50년생	인공림:11년생이상, 활엽수:제한없음	원칙 11년생 이상	삼나무:원칙40년생 이상 소나무:원칙 45년생 이상	제한없음
목표 산림	단층림, 복층림, 거목림, 침활혼효림, 활력 있는 활엽수림	복층림	침활혼효림, 활력 있는 활엽수림	건전한 인공림	거목림	거목림, 침활혼효림, 활력 있는 활엽수림
계약서 등의 종류	협력협약	수원 분수림 계약	수원림 정비 협정계약	수원림 육림협정	입목매매계약 수원림토지이용분수계약	토지 및 입목판매 계약

표 3-4. 수원림조성사업별 주요 내용(계속)

확보 방법	협력 협약	수원분수림	수원협정림		매수	
			수원림 정비협정	수원육림 협정	입 목	토지 및 입목
계약 당사자	산주와 시정촌	토지소유자와 神奈川縣	토지소유자와 神奈川縣	토지소유자와 神奈川縣	토지소유자와 神奈川縣	토지소유자와 神奈川縣
계약 기간	주벌완료시까지	임령 70년 이상 될 때까지	20년간	20년간	임령이 100년생이 될 때까지 또는 50년간	-
계약 대상 규모	원칙 1단지 0.1ha이상	원칙 1단지 2ha이상(복수의 소유자를 포함해서 1단지 2ha이상까지도 포함)				
현이 취득하는 권리	없음	토지:지상권(등기함) 입목: 공유지분권	토지:지상권(등기하지 않음) 입목:취득하지 않음	취득하지 않음	토지:지상권(등기함) 입목:소유권	토지・입목: 소유권(등기함)
계약 등에 수반된 보조・대가	・조림보조사업의 보조위에 ・조림보조 대상외에 대한 보조 ・작업로정비 보조 ・삼림기능 회복을 위한 보조	・정산금(1,200,000엔/ha) ・소유자의 분수비율(4~7할: 임령 및 정비상황에 따라 달라짐) ・복층림조성에 의해 식재된 하층목의 무상양도	・임차료(연간 27,000엔/ha) 지불(단, 계약 초년도는 1할을 계산)	-	・입목대금의 지불 ・토지이용 분수계약에 있어서 토지소유자의 분수비율(4할)	・토지 및 입목대금의 지불
계약에 따른 제한	・2ha이상 일제개벌 금지 ・보조사업 실시후 5년 이내에 전용 및 개벌 금지	・계약대상지 및 대상 입목의 제3자에 대한 양도, 권리설정, 대부 등 제한	・계약대상지 및 대상 입목의 제3자에 대한 양도, 권리설정, 대부 등 제한	・보안림으로지정 ・협정대상지 및 대상 입목의 제3자에 대한 양도, 권리설정, 대부 등 제한	・계약대상지 및 대상 입목의 제3자에 대한 양도, 권리설정, 대부 등 제한	-

라. 추진 경과와 과제

1997~2003년까지 7년 동안 확보된 산림은 5,564ha이며, 수원림으로 정비된 산림의 면적은 4,487ha로서 확보된 산림의 80.6%에 달하고, 수원환경세도입으로 본 사업은 탄력을 받게 될 것으로 보인다. 전체 사업계획면적 41,410ha를 대상으로 1997년부터 20년간 7할을 정비하고자 하는 계획은 차질 없이 실행될 가능성이 높다고 판단되지만 향후 산림정비를 담당할 노동력의 확보, 수원림 조성사업의 범위가 현재 벌채까지인데 반출·이용 등에 대한 논의가 필요한 시점이다.

표 3-5. 수원림으로 확보된 산림면적 추이, 1997-2003

단위: ha

연 도		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	합 계
총 확보면적		872	1,261	779	692	684	629	648	5,564
내역	확보사업	565	817	506	435	464	433	439	3,661
	협력협약	300	188	255	245	217	195	208	1,608
	기 부	7	255	18	12	2	-0.1	1	295

표 3-6. 수원림으로 정비된 산림면적 추이, 1997-2003

단위: ha

연 도		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	합 계
총 정비면적		283	332	506	766	788	982	828	4,487
내역	확보사업	69	146	213	403	505	629	448	2,412
	협력협약	215	186	294	363	283	353	381	2,075

표 3-7. 수원림 조성을 위한 사업재원 내역, 1997-2004

단위: 백만 엔

연 도	예산액	예산액의 재원 내역					
		국고	분담금 및 부담금	사용료 및 수수료	기부금	조입금	제수입
1997	2,005	13	500	-	10	1,452	30
1998	1,843	5	500	-	10	1,244	83
1999	1,480	11	500	-	20	845	104
2000	1,533	35	500	-	20	870	107
2001	1,544	56	500	-	20	861	107
2002	1,477	53	500	-	20	796	107
2003	1,475	55	500	-	20	793	107
2004	1,539	45	500	-	20	867	107
합 계	12,894	273	4,000	-	140	7,729	753

주: 분담금 및 부담금은 현 기업청 수도사업회계로부터의 부담금, 조입금은 일반회계로부터의 조입금, 제수입은 수입.

2.4. 미국의 사유림지원제도

2.4.1. 산지향상프로그램(FLEP: Forestland Enhancement Program)

FLEP는 2002년 개정된 농업법안에 포함된 사유림지원 프로그램으로써, 책무유인프로그램(SIP: Stewardship Incentive Program)[10]과 임업

[10] Stewardship Incentive Program (책무유인프로그램)

○ 비기업적 사유림의 복원, 관리, 유지 등에 드는 비용을 분담하기 위한 연방정부의 프로그램으로, 목재 공급의 1/2 정도가 비기업적 사유림에서 발생하므로 미래 세대를 위해 사유림을 보호할 필요성에 의해 고안됨.

○ 목적

- 수질, 토양, 기타 자원을 보호하고 산림의 침식을 방지하기 위해 계획된 관리업무

유인프로그램(FIP: Forestry Incentive Program)을 대체하고 있다. 이 프로그램의 궁극적인 목적은 개인 산주가 임업을 장기적으로 경영할 수 있도록 경제적 기술적 교육적인 지원을 하는 것이다.

FLEP가 전신인 SIP와 FIP와 거의 유사한 성격을 가지나 실제로 집행되는 주의 환경을 존중하여 프로그램의 실행에 대한 재량권을 주정부에게 상대적으로 많이 부여하고 있다는 것이다.

① 지원내용

- 산주별로 필요한 비용의 최대 75%까지 정부가 분담
- 5년 계획에 최대 10만$을 넘을 수 없도록 제한

② 대상 활동

- 산림경영계획을 세울 때 필요한 산림전문가 고용, 조림과 제조림 작업, 산림갱신작업, 산림농업작업, 수자원 및 수원함양 기능 보전 작업, 어자원 및 야생동물 서식처 개선 작업, 산림건강 개선작업, 멸종 가능 동식물보전작업, 산림화재 및 재난방지 작업, 산림화재 및 재난복구 작업 등

(practices)를 수행하고 생태계를 보호하는 등 산림환경 개선과 환경적 이익을 동시에 추구하는 것을 목적으로 함.

○ 대상 활동(Practices)
- 계획 개발
- 산림습지 보호, 보전 및 이용
- 수질에 영향을 미치는 지역에 대한 자생종 관리 및 유지 제고
- 어류 및 야생동물 서식지 관리 및 유지
- 레크리에이션 관리
- 경관 관리

○ 사업내용
- 25acres 이상 1,000acres 이하의 산림을 대상으로 하되, 예외적으로 5,000acres까지 허용할 수 있음.
- 관리활동에 드는 비용의 75%까지 정부가 분담

2.4.2. 산림유산프로그램(FLP)

FLP(Forest Legacy Program)는 환경적으로 중요한 산지의 전용을 막아 보호하고 보전하고자 하는 프로그램으로써 1990년에 만들어 졌으며, 주로 상업지나 주거지 등으로 활용 수요가 많으면서도 환경적으로 가치 있는 산림을 산주에게서 개발권을 구매하여 타용도로 전용되는 것을 방지하는 프로그램이다.

① 지원내용

- 구매비용의 최대 75%까지 프로그램을 통하여 제공하고 나머지는 주정부, 지역단체, 환경단체 등에서 매칭펀드의 성격으로 마련하여 제공

② 대상 활동

- 산주에게서 개발권을 구매하여 개발을 저지
- 산주가 목재 생산을 비롯해 임업적으로 이용하는 것은 허용

2.4.3. 토양보전프로그램(CRP)

CRP(Conservation Reserve Program)는 침식되기 쉽고 환경적으로 민감한 토양에 대하여 자발적으로 농업생산을 중단시키기 위해 개발된 프로그램이다. 주로 한계농지로서 농작물을 제거하고 나무를 심는 경우에 지원 대상이 될 수 있다. 계약기간은 10~15년으로 농무부가 그 지대(차지료)를 지불하는 제도로서 2007년까지 한시적으로 실행된다. 주요 지원내용과 대상 활동은 다음과 같다.

① 지원내용

- 주정부 토지 제외
- 최근 6년 가운데 4년 이상 경작된 토지

- 각 County 전체 경작면적의 25% 이내
- 비용 분담률 50%

② 대상 활동

- 초지조성, 야생동물 서식지 조성 및 관리, 조림

2.4.4. 습지보전프로그램(WRP)

WRP(Wetland Reserve Program)의 대상은 습지가 중심이지만 습지를 둘러싼 토지 또는 인근의 토지를 포함하며, 습지를 복원 또는 보전함으로써 토지의 환경적 요소를 지속적으로 유지하기 위해 소요되는 비용을 지원하는 프로그램이다. 미국 내 습지보전프로그램으로 지정하여 관리할 수 있는 최대 면적은 975천 에이커로서 그 중 1/3은 영구지역권으로 지정, 1/3은 30년 및 10년 지역권으로, 그리고 나머지 1/3은 농지로 부활시키는 데 소요되는 비용 등에 대해 국가가 분담·지원한다. WRP 지원 내용과 대상 활동은 다음과 같다.

① 영구지역권[11]

- 국가의 목적을 위해 국가가 영구히 사용권을 행사
- 지원 조건은 토지의 농업적 가치보다 적은 수준이나 국가가 지역권 계약의 100% 재정지원과 100% 비용분담을 한다.

② 30년 및 10년 지역권

- 30년 또는 10년 동안 행위 제한을 하고 국가가 사용권을 행사
- 회복비용의 75%를 국가가 지원

③ 복원비용 협약

---

[11] 지역권(地役權)이란 자기 땅의 효용을 높이려고 남의 땅을 이용, 지배하는 물권. 남의 땅으로 통행하거나, 물을 끌어가는 등의 권리.

- 나머지 1/3은 농지로 부활시키는 데 소요되는 비용을 국가와 소유자가 분담

④ 대상 활동

- 습지 개발 및 복원, 둑 및 수자원 통제 구조물 설치, 야생동물 습지서식지 관리, 조림, 초지조성

2.4.5. 야생동물서식지개선프로그램(WHIP)

WHIP(Wildlife Habitat Incentive Program)는 2002년 Farm Bill에 의해 개정된 프로그램으로 고지대, 습지, 하천, 수중 등 야생동물 서식지를 조성하거나 개선하는 경우에 관련 활동비용에 대해 정부가 지원하는 프로그램이다. 지원 대상은 계약 기간 토지에 대한 소유권을 지배하는 소유자 또는 대상 토지를 통제할 수 있는 자이며, CRP (Conservation Reserve Program), WRP(Wetland Reserve Program), WBP, EWPP 등에 가입된 토지는 대상에서 제외된다.

① 지원 내용

- 5, 10, 15년 단위의 계약
- 계약 건에 대해 최대 25,000달러 미만의 비용 분담
- 활동 착수를 위한 비용 75% 보상

② 대상 활동

- 고지대 야생동물 서식지 관리, 관목관리, 방목지 씨뿌리기, 가축의 출입 방지, 울타리치기, 습지개발 및 조성

3. 시사점

국내에 도입된 농수축산부문에 있어서의 직접지불제도 가운데 농산물과 관련된 내용은 임업부문에 있어서 단기소득임산물의 생산과 직접적인 관련성이 있다. 단기소득임산물은 여러 가지 조건을 고려할 때 농산물과 거의 동일한 조건으로 생산된다. 다만 산지를 이용하기 때문에 생산에 있어서 경쟁력이 없고 생산방식에서는 친환경적이고 지역적으로는 오지에 있기 때문에 생산이나 유통, 가공과 같은 경제적인 활동에 있어서 불리한 점이 많다. 그러므로 친환경농업직불제나 조건불리지역 직불제, 경관보전직불제 등을 원용하거나 확대하는 방향에서 검토할 필요가 있다.

독일의 BW주에서 1991년부터 도입하여 실시하고 있는 직불제인 임지평형급부금제도가 주는 시사점은 도입의 목적에서도 나타났듯이 자연환경과 농산촌 경관을 유지·보호하기 위해서는 농림업경영의 존재가 불가피하며, 농림업경영을 존속·유지시키기 위해 농림가에게 직접지불을 하고 있는 것이다.

BW주의 경우 그 밖의 다른 주보다 산간에 위치하여 농지면적은 적고 산림이 많은 조건 불리지역이 많은 특징을 가지고 있다. 이들 지역에 농림가가 거주하면서 적절한 농림업활동을 하지 않을 경우 토양유실, 경관파괴 등의 가능성이 많기 때문에 직접지불제의 도입은 농림가의 소득을 보완시켜 주는 역할을 함으로써 경영을 안정시키는 데 일조하고 있다. 앞서 언급하였듯이 1990년의 대풍해로 인해 목재 수입이 크게 감소한 1991~93년 사이에 임지평형급부금은 농림가의 수입을 보충해 주는 역할을 하였다.

2000년도에 들어와 EU로부터 재정적 지원을 받기 위해 이 제도가

개정되고 내용이 단순화되었지만 중요한 점은 산림관리에 대해 자연친화적인 임업이 강조되면서 토지보전림에서의 개벌 금지, 천연갱신방법의 우선, 택벌림경영의 우선 등 구체적인 의무를 명시하였다. 동시에 이에 대한 유지관리 상황을 행정기관이 감독하여 이들 목표가 달성되지 않는 경우에 처벌규정을 두었다는 점이다. 즉 임지평형급부금제도로 인해 혜택을 받는 임가의 의무를 명확하게 함과 동시에 이에 대한 관리감독을 강화시킴으로써 이 제도의 본래 도입취지를 분명하게 하고 있는 것이다.

일본에서는 2002년부터 임업부문에 직접지불제도로서 「삼림정비지역활동지원교부금제도」가 도입되어 실행되고 있다(사업기간은 2002~2006년도까지 5년). 이 제도의 근본적인 목적은 산림이 가지고 있는 다원적 기능의 지속적인 발휘를 확보하기 위해 실시하는 산림시업에 필요한 산림현황조사 등 지역 활동을 확보하기 위한 것이다. 이 교부금제도를 통해서 지역 활동이 적절히 실시되어 적기에 적절한 산림시업이 이루어져 산림정비가 촉진될 것으로 기대하고 있다.

교부대상 산림은 산림법 제11조 제4항의 규정에 의거 인정된 산림시업계획의 대상산림(30㏊이상을 1개 단지로 함)이 된다. 교부 대상자는 대상산림의 산림시업계획 작성주체로서 시정촌장과 협정을 체결한 산주, 산림조합, 소재생산업자 등이 된다. 협정의 내용은 교부의 전제가 되는 대상행위, 교부금의 교부방법, 협정을 파기한 경우의 조치 등을 포함한다. 대상행위는 앞서 언급하였듯이 산림시업을 하는 데 필요한 지역 활동, 즉 시업 실시구역, 작업방법을 결정하는 데에 필요한 산림현황조사, 시업구역에 대한 경계표시, 구역 위치, 형상, 면적을 파악하기 위한 간이측량, 작업도 및 보도 정리, 보수 등으로 교부금액은 1㏊당 1만 엔이다.

일본의 제도는 산림이 가지는 다원적 기능의 유지·증진을 위해 필요한 사전 산림정비활동에 직접지불을 함으로써 적기에 산림시업이 이루어져 산림정비가 촉진되도록 유도하고 있다.

중앙정부가 추진하는 제도 이외에 일본은 지자체를 중심으로 역사적 가치가 있거나 지역에 없어서는 안 될 귀중한 산림이나 수원림 조성 등을 위해 지자체와 지역 주민이 재정을 마련하고 산주와 협정을 체결하여 산림을 관리·유지시키고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 가나가와(神奈川)현의 자연보호장려금제도나 수원림조성사업 등이 그것이다.

미국의 경우 사유림지원제도에서 나타났듯이 각 제도마다 특성을 가지고 있는데 우리에게 주는 시사점은 산주가 자신이 소유한 산림을 어떠한 형태로 보호하고 유지 및 관리해 나아갈 것인가에 맞추어 보조를 하고 있다는 점이다. 예를 들어 한계농지에서 농작물재배를 포기하고 나무를 심으려고 하는 경우 토양보전프로그램(CRP)에 의해 가능하게 된다. 산주가 산지를 다른 용도로 개발하고자 하나 지역에서 없어서는 안 될 산림일 경우 산주가 보상을 받기 위해서는 FLP에 의해 개발권을 정부에게 팔고 그 산림에 대한 임업적 활동을 보장받을 수가 있을 것이다.

이러한 사례들은 우리나라 임업부문에 있어서 직접지불제의 도입과 관련해 많은 시사점을 준다. 직접지불제의 도입에 대해서는 독일의 경우 농산촌지역의 농림업경영이 그 지역의 토양 유실이나 경관보전 등을 위해 없어서는 안 될 요소로 파악하고 이들을 유지하기 위해서 도입하고 있다. 일본의 경우는 산림의 다면적 기능을 유지·증진시키기 위해서는 적기에 적절한 산림시업이 이루어져야 하는데 이에 대한 전제 조건이 되는 산림 현황, 경계, 조사 등이 제대로 되어 있지 않아 이

들 작업을 위해 지역의 활동이 필요하고 이를 위해 직접지불제를 도입하고 있다.

직접지불대상에 대해서는 독일의 경우 BW주의 임가는 자영임업을 자가 노동력에 의존하고 있어 산림 소유자와 산림의 경영, 관리 작업을 담당하는 자는 동일인이므로 임가에 대해 직접지불을 하고 있다. 반면 일본의 경우는 시정촌장과 협정을 체결한 산주, 산림조합, 소재생산업자 등 실제 산림시업을 계획한 주체에게 직접지불을 하고 있다. 즉 임가가 직접 경영하기보다는 산림조합이나, 소재생산업자 등에게 위탁경영을 하는 추세를 반영하고 있다.

우리나라와 같이 70% 이상이 사유림으로 되어 있으나 소유규모가 영세하고 부재산주도 증가 추세에 있으며 임업채산성을 맞추기 어려운 환경 속에 있는 경우 외국의 직접지불제의 도입과 지불대상에 대한 사례는 정책의 도입가능성과 방향을 결정하는 데 많은 시사점을 주고 있다. 또한 우리나라와 같이 규제가 많은 사유림에 대해 일본의 가나가와(神奈川)현에서 실시하고 있는 자연보호장려금제도나 수원림 조성제도, 미국의 FLP 등은 단지 법적 구속에 의해 산림시업을 제한하기보다는 산주와의 협약을 통해 직접지불을 하는 등 향후 바람직한 방향으로 산림을 관리 및 유지해 갈 수 있는 방향성을 제시해 주고 있다.

제 4 장

임업부문 직접지불제도의 도입방향

1. 직접지불제 도입이 가능한 분야

임업은 목재를 비롯해 다양한 임산물(밤, 표고, 송이 등)을 생산함과 동시에 환경재를 생산한다. 목재를 포함한 임산물은 시장에서 거래를 통해 유통되지만 환경재는 시장에서 거래되지 않는 공공재에 해당된다. 산림환경재는 목재와 관련성이 있으므로 직접지불제에 대한 도입 가능성은 산림과 단기소득임산물로 구분하여 검토할 수 있다.

먼저 산림에서 생산되는 목재류는 WTO 농업협정상 공산품으로 보조금 및 상계조치에 관한 협정(SCM) 대상 품목으로 분류된다. 무역에 미치는 효과와 특정성을 기준으로 금지보조금(수출 및 수입대체보조금), 상계가능보조금(특정성 보조금), 허용보조금(연구, 환경, 낙후지역 개발 보조금)으로 구분하여 무역에 영향을 주거나 목재 생산과 같은 특정목적을 위해 보조금을 지급할 경우 금지보조금에 해당된다.

하지만 목재 생산과 직접 연계되지 않은 환경재인 산림의 다원적 기능의 유지·증진을 위한 직접지불은 이들 규정에 위배되지 않는다. 일본의 예에서도 보았듯이 산림이 가지는 다원적 기능을 유지·증진

시키기 위해 적기 적절한 산림시업이 필요하나 이들 시업을 위해 필요한 사전 정비활동에 대한 직접지불은 WTO 규정에 위배되지 않는 것이다.

단기소득임산물은 농산물 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(일부개정 2005.6.30. 대통령령 18926호) 제3조(직접지불제도의 시행) ①항은 직접지불제 시행 대상을 농산물(축산물 및 임산물을 포함한다. 이하 같다)생산자의 소득 안정을 위하여 직접 소득보조금을 지급하는 직접지불제를 시행(개정 2004.1.29)하도록 되어 있으므로 직접지불제의 도입은 법적으로 가능하다. 단기소득임산물은 농업협정 관련 대상품목에 해당되며, 생산방식이 농산물과 거의 비슷하기 때문에 직접지불제의 도입 가능성을 농산물과 같은 입장에서 검토하는 것이 바람직하다.

WTO 농업협정문에서는 단기소득 임산물(HS 1～24류)에 대해서 국내보조, 수출보조로 구분하고 생산 및 무역에 미치는 영향유무에 따라 감축 대상과 감축면제대상(허용보조)로 분류하여 생산제한 정책하의 직접지불과 생산자에 대한 직접지불은 감축면제 대상이 된다. 즉 시장과 무역을 왜곡시키는 가격정책 등의 보조는 감축하는 대신 농가의 소득 감소를 보전하기 위해 특정 품목의 생산과 연계되지 않는 조건에서 직접지불을 허용하고 있다.

WTO 농업협정상 허용대상이 되는 직접지불은 다음과 같은 허용보조의 일반요건을 충족해야 한다. 첫째, 소비자로부터의 소득이전을 수반하지 아니하면서 공적으로 재원이 조달되는 정부의 계획에 의해 제공되어야 하며, 둘째 생산자에 대한 가격지지효과가 없어야 한다.

임업부문에 있어서도 보조금분류(부록 참조)에 있어서 지원허용대상이 되는 것은 그대로 유지하고 감축 대상보조분야를 농업 부문에서

지원하고 있는 직접지불제로 전환하거나 그와 유사한 직접지불제로 만들어 농림가가 지속적으로 지원받을 수 있도록 해야 할 것이다.

WTO 협정에 의거 허용대상 직접지불제의 유형은 다음과 같다.

가. 생산과 연계되지 않은 소득보조 : 기준 기간의 소득, 생산자 또는 농지소유자로서의 지위, 생산요소의 사용 또는 생산수준 등과 같은 명백하게 정의된 기준으로 수혜 대상 결정하고, 특정 연도의 소득지원 규모는 기준기간 이후 특정 연도의 생산자의 생산량, 생산형태, 국내가격, 국제가격을 기준으로 하거나 연계하여서는 안 되고, 농업생산을 지원 조건으로 해서는 안 된다.

나. 소득보조 및 소득안전망 계획에 대한 정부의 재정적 참여 : 평균 농업소득의 30% 이상을 초과하는 손실에 대해 손실의 70% 이하로만 보상한다.

다. 자연재해로부터 구호를 위한 지불 : 전쟁, 병해충, 병의 발생 등 재해로 인해 평균 생산량의 30%를 초과한 손실에 대해 재해복구에 필요한 총비용 이내에서 보상한다.

라. 탈농지원 : 상업적 생산으로부터 완전하고 항구적으로 은퇴하는 것을 조건으로 지급한다.

마. 휴경지원 : 농지의 경우 최소한 3년 이상의 휴경, 가축의 경우 도살 또는 확정적인 영구처분을 조건으로 직접 지불한다.

바. 구조조정 투자 지원 : 불리한 생산 여건에 있는 생산자의 재정적, 물리적 구조조정 사업을 지원하여 구조조정 불이익을 개선하기 위해 필요한 비용을 지급하고, 기준기간 이후의 생산량, 생산형태, 국내가격, 국제가격을 기준으로 하거나 연계하여서는 안 되고, 특정품목의 생산금지 또는 생산을 명령하거나 방법을 지정할 수 없다.

사. 환경보전지원 : 정부의 환경 및 토양보전 정책을 준수함으로써 발생한 추가비용 또는 소득손실을 보전한다.

아. 낙후지역에 대한 지불 : 낙후지역에서 농업생산을 함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실을 보상한다.

자. 기타 직접지불제도 : 위에서 열거된 직접지불외에 특정 연도의 소득지원규모는 기준기간 이후의 생산량 또는 생산형태, 국내 또는 국제가격, 생산요소를 기준으로 하거나 연계되지 않아야 한다는 요건을 충족시키는 직접지불.

차. Blue Box(생산제한계획에 따른 직접지불) : WTO 농업협정에서는 비록 생산이나 가격에 영향을 미친다 하더라도 생산을 축소하는 것을 조건으로 제공된 직접지불은 감축의무를 면제하고 있음. 이러한 정책은 구체적으로 직접지불이 고정된 면적과 수확량을 기초로 제공되는 경우, 생산을 종전의 85%이하로 줄이는 것을 조건으로 이루어지는 경우, 축산의 경우 고정된 사육두수에 대하여 이루어지는 경우 등에 적용된다.

2. 임업부문 직접지불제도의 도입 방향

2.1. 도입가능 유형

임업부문 직접지불제의 도입은 산림이 가지는 다원적 기능의 유지·증진과 관련이 있다. 도입유형은 산림과 단기소득임산물에 대해 다음과 같이 다섯 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 산림을 건강한 생태계로 보전·관리함으로써 산림의 다원적 기능을 증진 및 유지를 위해 필요한 산림정비 직접지불, 둘째 특정 서비스 생산을 목적으로 하는 산림, 예를 들어 야생동물서식지, 국토보전, 수자원보호와 같이 공공의 목적을 위해 규제를 받는 산림에 대한 직접지불, 셋째 개발수요가 높은 도시근교 산림과 같이 특정목적의 서비스 생산보다는 개발 방지를 통해 반드시 보전해야 하는 산림에 대한 직접지불, 넷째 조건불리(산촌)지역 직접지불, 다섯째 밤, 대추와 같이 단기소득임산물의 친환경재배를 위한 친환경 직접지불 등이다.

2.2. 도입 방향

2.2.1. 산림정비직접지불제

먼저 산림의 다원적 기능 증진 및 유지를 위해서는 산림사업의 적기 실행이 필요하다. 이를 위해서는 목재생산과 직접 연계되지 않는 산림현황조사 및 경계측량 조사, 작업로 정비 등에 대해 직접 지불이 필요하다. 단, 산주가 지속 가능한 산림경영을 위한 계획을 수립하고 이행하고자 하는 경우에 한정하여 지불해야 할 것이다.

앞서 언급한 일본의 삼림정비지역활동지원교부금제도와 미국의 산지향상프로그램(FLEP) 등을 예로 들 수 있다. 우리나라의 경우 유령림 위주의 산림생산구조를 가지고 있기 때문에 적기에 산림시업을 할 경우 산림생장률을 높일 수 있을 뿐만 아니라 이산화탄소의 흡수 능력을 배양시킬 수 있을 것이다. 그러나 현재 이들 산림에 대한 현황, 위치, 면적, 경계, 작업로 상황 등을 포함한 산림조사와 영림계획이 거의 수립되어 있지 않다. 그리고 소유규모의 영세성, 채산성의 악화, 부

재산주의 증가, 산촌지역의 부녀화, 고령화 등으로 계획적인 산림투자를 기대하기 어렵다.

그러므로 일정한 면적을 묶어서 단지화(일본의 경우 30ha이상을 1개 단지로 함)하고 산림조합이나 대리경영체 또는 모범 임업인(篤林家)가 주체가 되어 산주와 계약을 맺고 시장·군수와 협정을 체결한 다음 시행하는 것이 바람직하다. 물론 대상 사업은 산림조사, 경계측량, 작업로 정비 등 목재생산과 관련 없는 임업활동에 국한시켜야 하며, 대상산림을 지속 가능한 산림경영을 목적으로 관리 및 유지할 경우에 한하여 직접 지불해야 할 것이다.

2.2.2. 특정목적의 환경재생산을 위한 산림보전직접지불제

특정 목적의 서비스생산을 위한 제한림에 대한 직접 지불과 관련해서는 특정 목적의 서비스생산을 위해 보전되어야 하는 산림에 대해 규제준수로 인해 발생되는 소득 상실에 대한 보상적 직접지불이 필요하다. 앞서 언급했듯이 국토보전림, 상수원 보전지역, 야생동물서식지 등을 목적으로 지정된 산림의 경우 이들 지역의 산림 소유자와 계약을 통해 보상하자는 것이다.

일본 가나가와(神奈川)현의 수원함양림조성사업, 미국의 CRP, WHIP 등을 들 수 있다. 미국의 CRP나 WHIP에 의해 관리할 경우 50%와 75%를 정부가 직접 분담하고 있다. 일본 가나가와(神奈川)현의 수원함양림조성사업은 다양한 형태의 계약을 통해 직접지불을 하고 있는데 재정이 충분한 경우 임목이나 토지 등을 매수하는 것이 좋으나 어려운 경우 수원림정비협정과 수원육림협정 등을 검토해 봄 직하다.

즉 수원림정비협정은 현이 산주에게서 산지를 임차하여 현이 직접

산림정비를 하고 20년간 산주에게 매년도 임차료를 직불하는 방법이다. 수원육림협정은 산주와 현이 협정을 체결하고 산림관리는 산주가, 산림정비는 현이 하며 계약기간은 20년으로 되어 있다.

이와는 별도로 규제지역에 대해 일정 기간 산림사업을 제한하여 이에 따른 소득의 손실을 보상해 주는 방법도 검토해 볼 필요가 있다. 일본과 같이 장기간 계약을 체결하기 어려우므로 3년 또는 5년 간격으로 계약을 체결하되 제한하는 방법은 벌기령에 도달한 산림의 경우 벌기령을 연장한다든가, 한 곳에서 벌채할 수 있는 면적을 제한하는 벌채면적 제한, 또는 전 면적을 완전히 벌채하는 개벌을 지양하고 택벌 등 선택적인 벌채를 하도록 하는 벌채방법 제한 등의 방법을 고려할 필요가 있을 것이다.

독일의 경우 자연 친화적인 방법으로 경영을 유도하고 있는데 예를 들어 천연갱신이 가능한 산림의 경우 인공조림보다는 천연갱신으로 갱신방법을 바꾼다든지 보전지역 내에서는 개벌을 금지한다든지 또는 택벌을 통해 복층림으로 유도한다든지 하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 물론 이러한 내용들은 규제림을 건전하게 육성·관리한다는 목적성을 가지고 산주와의 협정하에 이루어져야 할 것이다.

2.2.3. 도시근교 자연환경보전 직접지불제

도시근교림에 대한 직접 지불과 관련해서는 개발 수요가 높은 도시근교 산림으로서 특정 서비스를 제공하기보다는 지역적으로 산림에서 생산되는 서비스를 제공하기 위해 반드시 보호해야 하는 산림에 대해 보상적 직접 지불이 필요하다. 예를 들어 미국의 FLP, 일본 가나가와(神奈川)현의 자연보호장려금제 등이 그것이다.

미국의 FLP는 산지를 타용도로의 개발방지를 위해 산주에게서 개

발권을 구매하여 보전하고 있으며, 해당 산림에 대한 임업경영의 활동은 보장되지만 타용도로 전환은 허용하지 않는다. 구매비용의 75%를 프로그램에 의해 제공하고 나머지 비용은 주정부, 지역단체, 환경단체 등이 매칭펀드로 재원을 조성해 운영한다. 일본 가나가와(神奈川)현의 자연보호장려금제도도 이와 유사하며, 토지소유자 또는 지상권자에게 계약을 통해 ha당 12천 엔의 임차료를 지불하는데 대면적의 경우 한도액은 일반의 경우 600천 엔으로 되어 있다.

이와 같이 산림의 환경 서비스가 산림이 위치한 지역에 한정되는 경우 지역 환경재로서의 역할이 큰 만큼 지역 단위 내에서 미국과 같이 지자체, 시민단체, 환경단체 등이 매칭펀드로 재원을 조성하여 직접 지불하는 것이 바람직하다.

2.2.4. 조건불리(산촌)지역 직접지불제

농림업생산 및 정주 여건이 불리한 산촌지역에 대한 지원을 통해 산촌지역사회의 활성화 및 산림의 다원적 기능을 유지하는 것이 필요하다. 산촌지역에서 밤, 대추, 산채 등 단기소득임산물의 재배를 포기할 경우 토양 유실 및 경관파괴 등이 될 가능성이 높고 산림의 다원적 기능이 저하될 우려가 높으므로 이에 대해 직접 지불하는 것이 필요하다.

또한 집단적으로 이용할 수 없는 한계농지라든가 토양오염 등으로 농업목적으로 사용하기 부적당한 농지, 토지생산성이 낮아 유휴화 우려가 있는 농지, 부실초지 등을 방치하기보다는 조림을 유도하여 탄소흡수원의 증대를 도모함과 동시에 경관 및 환경보전에 기여[12]할 수 있

[12] 현행 산림법 제16조의 4(유휴토지의 산림으로의 전환)은 유휴토지의 범위

도록 조건불리지역 직접지불제를 확대하는 것이 필요하다.

EU의 경우 한계농지에 대해 토지를 유휴화 시키기보다는 조림을 하여 토양 유실을 방지하고 경관보전을 목적으로 하는 경우 이에 대해 직접지불을 하고 있다. EU에서의 직접지불대상 환경보전농업에는 환경보호적 영농 활동(화학비료·농약의 감축, 유기농업, 환경친화적 휴경농), 조림사업지원, 농촌의 문화유지 및 자연경관보존 프로그램 등이 있다.

이 가운데 EU의 농지의 조림사업지원 프로그램은 1990년대에 들어와 농산물 잉여가 누적되어 이를 해소하면서 환경 상황을 개선하는 정책으로 도입되었다. 목적은 농지의 대체이용을 제고하고 산림개발을 위해 조림면적당 보조금을 지불하여 농경지의 조림에 따른 농민의 소득손실을 보상하는 제도이다. 이를 통해 영농의 포기로 인한 경관의 파괴 또는 악화를 방지하며, 농업생산 여건을 향상시킬 수 있다.

지원내용으로서 농용지 조림지원은, ① 조림비용에 대한 지원, ② 조림유지비용에 대한 지원, ③ 농지조림으로 인한 소득손실에 대한 지원, ④ 산림개선을 위한 투자 지원 등으로 이루어진다. 지원금액은 <표 4-1>과 같다. 회원국이 계획을 제출하며, 수종선택도 자유롭다. 조림이 생산성이 낮은 한계지를 중심으로 이루어져 농업생산 감소효과는 낮으나 환경적 보전효과는 크게 나타나고 있다[13].

를 농어촌정비법 제2조 제9호의 규정에 의한 한계농지와 2년 이상 해당 토지본래의 용도에 사용하고 있지 아니하는 토지로 규정하고 있으며, 산림소유자가 유휴토지를 산림으로 전환하고자 하는 경우 산림청장은 이에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 되어 있음, 단, 산림으로 전환하고자 하는 토지가 농지인 경우 농지전용허가 등에 필요한 절차를 미리 거치도록 하고 있음.

[13] 좀 더 자세한 내용은 한국농촌경제연구원(1996.12) 『외국의 직접지불

표 4-1. EU에서의 농지 조림화 참여에 대한 농가지원 규모

분 류	지원사업 내용		직불한도액
조림 비용 지 원	• 침엽수 조림비용 지원 • 활엽수 조림비용 지원		3,000ECU/ ha 4,000ECU/ ha
산림관리 비용 지원	• 침엽수의 산림유지 • 활엽수의 산림유지	• 처음 2년간 • 차후 연도 • 처음 2년간 • 차후 연도	250ECU/ ha 150ECU/ ha 500ECU/ ha 300ECU/ ha
소득손실 보 장	• 조림으로 인한 농업소득 손실보상(20연간)	• 경작농민이 조림 • 다른 주체가 조림	600ECU/ ha 150ECU/ ha
산림개선 투자지원	• 산림개량 및 방풍림 조성 • 코르크나무 산림지의 재조림 및 개량 • 임도의 건설 • 방화림 및 방화수의 조성		700ECU/ ha 1,400ECU/ ha 18,000ECU/ ha 150ECU/ ha

자료: 한국농촌경제연구원. 1996.12.『외국의 직접지불제: WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집 I』 C96-12-1.

2.2.5. 친환경 임업직접지불제

밤, 대추 등 단기소득임산물의 생산 증대를 위해 사용하는 비료나 농약 등의 사용량을 줄이도록 하여 토양 및 주변 생태계의 환경보전에 기여하는 등 정부의 환경 및 토양보전 정책을 준수함으로써 발생하는 추가 비용 또는 소득손실을 보전할 수 있도록 현행 친환경농업 직접지불제를 확대하자는 것이다.

이는 농산물과 생산방식이 거의 비슷하기 때문이다. 다만 단기소득

제:WTO.체제하의 농업지원제도 조사연구 자료집 I』. C96-12-1. pp. 131～135를 참조하기 바람.

임산물은 산지를 이용함으로 경쟁력이 없고 오지에서 생산되기 때문에 생산이나 유통, 가공과 같은 경제적인 활동에 불리한 점이 많다. 또한 환경보전을 위한 친환경농법의 핵심인 유기 및 저 투입 농업은 관행적인 방식에 비해 새로운 기술체계를 요구하고 정착 단계에 도달할 때 까지는 일정 기간 생산량의 감소라든가, 판로문제 등이 발생하게 된다. 또한 새로운 방식의 도입에 따른 위험이 크다. 그러므로 환경보전을 위한 친환경 임산물생산체계를 정착시키기 위해서 정부 차원의 지원이 필요하게 된다.

아직까지 단기소득임산물생산에 있어서 친환경임산물생산과 관련된 기술체계라든가 생산 농가, 생산방식, 생산량 등과 관련된 자료가 미비한 상태에 있으므로 관련 자료의 수집 및 활용을 위한 D/B작업이 우선 수행되어야 할 것이다. 이와 병행해서 지원수준, 방법, 집행체계, 모니터링 등과 관련된 구체적인 실행 프로그램이 마련되어야 할 것이다.

3. 임업부문 직접지불제도입에 따른 정책과제

3.1. 직접지불대상 및 규모

독일 BW주의 임가는 자영임업을 거의 자가 노동력으로 하고 있고 산림 소유자와 산림경영, 관리 작업을 담당하는 사람은 동일하기 때문에 임가에 대해 직접 소득을 보상하는 방법은 문제가 되지 않는다.

그러나 우리나라의 경우 산주의 작업위탁이 증가하는 경향이 있어,

이러한 보조금을 산림 소유자에게 직접 지불하는 방법이 바람직한 것인지, 또는 산림경영관리를 실제로 하고 있는 당사자에게 지불하는 것이 바람직한지, 그리고 지불규모 등에 대한 논의를 거쳐야 할 필요가 있다.

일본의 산림정비지역활동교부금제도에서 언급하였듯이 30ha를 1개 단지로 하여 산림조합 또는 생산자단체 등이 산주에게서 작업위탁을 받거나 또는 대규모 산주가 자기 산을 중심으로 단지를 구성하여 작업 대표자가 되는 경우 이들과 계약을 체결하여 ha당 10,000엔을 지급하여 운영하되, 계약을 체결한 경우 계약조건에 따라 반드시 사업을 진행해야 하는 책임을 부여토록 하고 있다. 또한 이 제도로 운영되는 세 가지 사업에 대해 어떠한 사업을 할 것인지에 대해서는 전적으로 지자체에게 맡김으로서 지자체의 역할을 강조하고 있다.

3.2. 국민적 공감대 확보를 통한 직접지불제 도입효과 제고 필요

임업부문의 직접지불제는 환경보전, 국토보전, 경관 제공을 포함한 다양한 산림의 다원적 기능의 유지 및 증진에 있으며, 이러한 다원적 기능의 수행을 이행하는 조건으로 직불을 한다는 근거를 명확히 함으로써 국민적 공감대를 형성해야 할 것이다.

새로운 제도 도입에 대해 산림 소유자뿐만 아니라 지역사회 구성원 및 담당 공무원들의 인식을 제고시키기 위한 교육 및 홍보가 필요하다. 그리고 이러한 과정을 통해 국민적 파급효과가 큰 사업부터 우선순위를 정해 소규모 지역을 대상으로 시범사업을 시작하면서 문제점을 보완하고 구체적인 사업 내용을 개발해 나간다면 임업부문에 있어

서 직불제의 도입효과를 제고할 수 있을 것이다.

3.3. 직접지불제 전담 부서 및 협의회 구성

임업부문직불제의 도입과 확대 및 개편방향에 대한 논의를 비롯해 보조금의 재편 또는 보완, 재원마련, 직접지불제 시범사업의 실시와 관련된 전문가 의견 수렴, 모니터링 및 효과분석, 법적 기반 조성 및 타법이나 직접지불제 상호 간 상충 관계 해소·조정 등의 역할을 할 수 있는 상시 기구를 구성하여 운용하는 것이 필요하다.

직불제의 성격에 따라 산림청과 지자체의 역할이 달라지나 지자체에서는 대체로 직불 대상자 적격확인, 대상자 선정 및 확정, 협약, 이행점검 및 보조금 지급 등 실질적으로 임업부문 직불제의 시행 관련 업무의 중책을 맡게 될 것이다[14].

그러므로 직불제를 도입 및 시행할 경우 품목별 또는 해당 과별로 업무가 흩어지는 경우 지자체의 부족한 인력으로는 각종 직불제 시행 및 모니터링에 따른 행정수요를 감당하기 어렵다. 또한 효율적으로 업무처리가 어려우므로 이들을 통합하여 관리할 수 있도록 산림청 내 직접지불제 전담부서를 마련하여 운영하는 것이 필요하다.

3.4. 직접 지불제 수용을 위한 법적 제도적 기반 조성

임업부문직불제의 법적 제도적 기반을 조성하기 위해서는 현행 시행규정[15]에 관련 내용을 포함시키거나 독자적인 법령을 만드는 방법

---

[14] 현행 직불제 시행체계에서 지자체의 역할에 대해서는 부록 2를 참조

을 생각할 수 있다. 단기적으로는 단기소득임산물과 관련된 직접지불제는 프로그램을 만들어 우선 시범사업 등을 통해 검증한 다음 현행 시행규정에 관련 프로그램을 포함하여 운영하는 것이 필요하다. 중장기적으로는 산림을 포함한 독자적인 법령을 만들 필요가 있을 것으로 생각한다.

산림에 대해서는 먼저 직접지불제관련 프로그램을 만들어 시범사업을 통해 검증한 다음 이를 지속적 계획적으로 진행할 수 있도록 법적 제도적 기반을 조성할 필요가 있다. 일본의 경우 삼림・임업기본법을 보완하여 산림정비지역활동지원교부금제도를 창설한 예가 있듯이, 산림기본법에 "산림의 다원적 기능의 유지 및 증진을 위해 불가피한 산림의 현황조사 및 그 지역 임업활동을 확보하기 위해 국가가 직접 지

---

[15] 농업부문의 현행 직접 지불의 법적 근거:

○ 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조(국내지원 정책의 시행) ② 항에 의거 농림수산업의 생산자 보호를 위해 정부지원조치 강구

1. 생산통제를 목적으로 직접 지불
2. 영세농 등을 위한 보조
3. 토양 등 환경보전을 위한 유기농, 경종 농에 대한 보조
4. 농림수산업 재해에 대한 지원
5. 생산과 연계되지 아니하는 소득보조

○ 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(일부개정 2005.6.30. 대통령령 18926호) 제3조(직접지불제도의 시행) ①항 및 ②항

① 농림부장관은 농산물(축산물 및 임산물을 포함한다. 이하 같다)생산자의 소득 안정을 위하여 직접 소득보조금을 지급하는 직접지불제도를 시행한다(개정 2004.1.29)

② 제1항의 규정에 의한 직접지불제도는 경영이양직접지불제도, 친환경농업직접지불제도로 구분한다(개정 2001.3.6, 2005.6.30.)

○ 농업・농촌기본법 제39조(농업인에 대한 소득지원)

- 상기한 특별법 제11조 2항 + 농업경영의 규모화 등 구조조정을 위한 지원

원할 수 있다”라고 규정하여 직접지불제를 도입할 필요가 있다.

3.5. 직접지불제도입을 위한 단계별 구체적 조사연구 필요

임업분야에 직접지불제를 도입·시행하기 위해서는 장단기적인 도입전략과 계획이 설정되어야 할 것이다. 이러한 전략과 계획에 따라 우선 이 연구에서 제시한 적용 가능한 부문에 대하여 적용대상과 범위 등에 대한 구체적인 조사연구를 추진하고 단계적으로 후속적인 연구들이 있어야 할 것이다.

예를 들어 조건불리지역의 직접지불과 관련하여 서종혁 등(1996), 이규천 등(1998)의 연구는 조건불리지역 농업직접지불제와 친환경농업직접지불제의 도입에 기초가 되었고, 2002년부터 시범 실시된 조건불리지역 밭 농업직접지불제의 구체적인 시행방안은 오내원 등(2002)에 의해 제시되었다.

제 5 장

요약 및 결론

무역자유화, 지구 온난화, 산림의 다원적 기능에 대한 국민적 수요 증가 등 산림·임업부문을 둘러싼 국내외적 환경 여건의 변화에 능동적으로 대처하면서 생산 농가의 소득을 안정시키기 위해서는 직접지불제와 같은 새로운 정책수단의 도입이 필요한 시점이다.

임업부문에 있어서 직접지불제는 산림이 가지는 다원적 기능의 유지 및 증진을 위해서 그리고 산촌지역주민의 주요 소득원인 단기소득 임산물분야에서 소득 안정을 위해 도입이 필요하다. 산림을 적절히 관리하여 이산화탄소 흡수 등 다양한 산림의 기능이 발휘되도록 유지함으로써 산림에 대한 다양한 국민적 수요와 국제적 환경 변화에 적극 대처할 수 있으며, 산촌지역에서 적절한 임업활동이 유지된다면 토양유실, 경관파괴 등 환경 파괴를 방지하면서 산림환경과 지역경관을 유지·보호하여 나아가서는 국토보전이 가능하게 될 것이다.

도입유형으로서는 다원적 기능의 유지 및 증진을 위한 산림정비직접지불제, 특정목적의 산림서비스생산을 위한 직접지불제, 도시근교 자연환경보전 직접지불제, 조건불리(산촌)지역 직접지불제, 친환경임업직접지불제 등이 가능한 것으로 나타났다.

산림정비직접지불제는 산림의 다원적 기능 유지 및 증진을 도모하기 위해 필수불가결한 산림조사, 산림계획, 작업로 정비 등에 직접 지

불하는 것이다. 특정목적의 산림서비스생산을 위한 직접지불제는 공공 공익의 목적을 위해 규제를 받는 산림에 대해 벌기령의 연장, 벌채면적제한, 벌채방법제한 등의 방식으로 소득손실을 보상하는 것이다. 도시근교 자연환경보전을 위한 직접지불제는 개발 수요가 많으나 지역적으로 산림에서 생산되는 서비스를 제공하기 위해 반드시 보호해야 하는 산림에 대해 산지이외의 타목적 용도로 산림전용을 하지 못하도록 하기 위해 개발권을 이양 받고 이에 대해 장기계약을 통해 경제적으로 보상하는 것이다.

조건불리(산촌)지역 직접지불제는 농림업생산조건 및 거주 여건이 열악한 산촌 지역에서 밤, 대추와 같은 단기소득임산물의 경영을 유지시킴으로 토양 유실, 자연경관파괴 등을 막고 산림의 다원적 기능을 유지하자는 것이다. 친환경임업직접지불제는 밤, 대추 등 단기소득임산물생산에 비료나 농약 사용 등을 줄이도록 하여 토양 및 주변 생태계의 환경보전에 기여하는 경우 발생하는 추가 비용 또는 소득손실을 보전하는 것이다.

직접지불제를 도입할 경우 지불대상, 지불규모 등에 대해서 뿐만 아니라 새로운 제도의 도입에 대한 국민적 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 파급효과가 큰 사업부터 시범사업을 통해 단계적으로 도입하는 것이 필요하다. 그리고 직접지불제를 효과적으로 도입·운영하기 위해서는 통합관리가 가능한 전문부서를 마련하고 각종 의사를 모으고 조정하는 정책협의회를 구성하여 산림청 내에 상시기구로 운영하는 것이 필요하며, 직접지불제 수용을 위한 법적 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 일련의 내용들은 장단기적인 도입전략과 계획하에서 단계적으로 이루어져야 하며, 이에 대한 세부적인 후속 연구들이 뒷받침되어야 할 것이다.

부록 1

임업부문 보조금 현황

지원 사업	사업내용	구분			2005 예산 (백만원)
		농경연 (2000)	세계농정 연구원 (2003)	2005	
임업기계장비구입지원 산림경영장비지원	임업기계 구입비 및 임업기계 생산자금 지원	상계	상계, 허용	삭제	
임업기계지원 센터 설치	기계장비 대여 및 수리 센터 설치	허용	상계, 허용		500(보조)
영림계획	영림계획 작성 비용 지원	허용	상계, 허용		405(보조) 405(지방비)
사방사업	자연황폐지 및 산사태발생지 식재지원	허용	허용		61,296(보조) 22,501 (지방비)
표고생산자금 지원	표고생산 재료구입비 지원		감축대상	삭제	
표고생산기반 지원	표고재배 시설지원, 표고재배 단지사업 지원, 표고톱밥재배지 센터(신설)		감축대상		5,181(보조) (5,181(융자)) 5,181(지방비) 10,362 (자부담)
표고종균생산 시설	종균 시험, 연구, 생산을 위한 시설 및 장비 지원		허용		600(보조)
밤나무 작업로, 방제장비 지원	작업로 시설 지원, 병해충방제용 방제장비 지원		감축대상		900(보조) 900(지방비) (1,785(융자)) 1,230(자부담)
밤나무 토양개량사업 지원	토양개량 등 친환경농업 실천 기반 조성		감축 대상, 허용		1,361(보조) 340(지방비)
밤나무 노령목 관리	정지전정, 간벌 등의 사업비 지원		감축대상		646(보조) 646(지방비) 1,938(자부담)
밤나무 묘목대 지원	노령목 갱신을 위한 묘목대 지원		감축대상		114(보조) 115(지방비) 344(자부담)

지원 사업	사업내용	구분			2005 예산 (백만원)
		농경연 (2000)	세계농정 연구원 (2003)	2005	
밤 생산장비 지원	밤 생산성 향상을 위한 굴착기, 퇴비발효기 등 생산장비 지원			신설(2004)	190(보조) 190(지방비) 570(자부담)
친환경밤생산 지원	친환경 밤 생산을 위한 포충등, 성페르몬 등 시설비 지원			신설(2005)	100(보조) 100(지방비) 300(자부담)
대추·호도생산기반 지원	묘목대, 건조기, 관수시설, 방제장비 등 지원		감축대상		320(보조) (320(융자)) 320(지방비) 640(자부담)
야생화·산채류 등 단기임산물 생산지원	재배비 지원		감축대상	삭제(산림소득종합자금으로 변경)	
임산물 생산장비 지원	생산장비 구입비 지원		감축대상	삭제(산림소득종합자금으로 변경)	
임산물생산단지 기반시설 지원	생산기반시설, 묘목대, 자재비 등 지원		감축대상		6,400(보조) 3,200(지방비) 6,400(자부담)
조경수·분재 생산	재배비 지원	통보대상	상계	삭제(산림소득종합자금으로 변경)	
관상수 토양개량	탄산석회 및 목탄 등 관상수 재배지 토양 개량재 구입비 지원			신설(2004)	380(보조) 95(지방비)
관상수 생산장비 지원	관상수재배지의 생산성 향상을 위한 트랙터, 굴착기 등 생산 장비지원			신설(2004)	228(보조) 228(자부담)
조경수 관정시설	임가의 안정적 생산체제 유지 및 우량조경수 생산을 위한 관정시설비 지원			신설(2005)	280(보조) 120(지방비)
산림복합경영	목재 및 단기소득임산물 생산기반 시설 지원	허용	허용	SOC	654(보조) (981(융자)) 654(지방비) 981(자부담)

지원 사업	사업내용	구분			2005 예산 (백만원)
		농경연 (2000)	세계농정 연구원 (2003)	2005	
산림소득 종합자금	품목별 또는 기능별로 분산 지원되는 임업분야의 세부 사업을 통합하여 임업경영체의 사업계획에 따라 종합지원			신설(2004)	
임산물 이용·가공 시설 지원	목재류 및 단기소득임산물 등의 가공시설 지원	허용	감축 대상, 상계, 허용(SOC)	'목가공시설 지원'으로 변경	829(융자) 207(자부담)
보드류 시설 지원	노후된 보드류 생산 시설의 교체비용	허용	허용	환경보조	2,800(융자) 700(자부담)
국산 임산물 및 폐목재 구입자금 지원	국산재 이용 촉진을 위해 지원	허용	금지, 허용(SOC)	'국산원자재 구입자금 지원', '폐목재 구입자금 지원'으로 분리	4,371(융자) 1,874(자부담)
간벌·소경재 활용장비 구입지원	국산재 생산비 절감 및 이용도 제고를 위해 가공장비 구입비 지원	허용	상계, 허용(SOC)	삭제	
임산물 자동포장기 및 박피기 구입비 지원	구입비 지원	허용	허용	삭제	
산림조합 육성	운영비 보조 및 융자지원	허용 보조	허용	일반서비스	1,462(보조) 17,958(융자) 482(지방비) 420(자부담)
농림수산물물류센터	소비지 유통센터 부지매입비, 건축비 등 지원	허용 보조	감축 대상, 허용	판촉지원, 삭제(2004)	
임산물종합유통센터	제2 유통센터(동해시) 설치비 지원	허용 보조	상계, 허용	삭제(2004)	

지원 사업	사업내용	구분			2005 예산 (백만원)
		농경연 (2000)	세계농정 연구원 (2003)	2005	
관상자원 유통단지 조성	조경수 관상자원의 유통단지 조성을 위한 사업비(부지 및 전시포지조성비, 시설비 및 설계비 등, 단 부지구입비는 제외) 지원	통보 대상	상계	관상수 생산 단지 유통 센터 조성	560(보조) 240(자부담)
종묘 전시판매장 조성	우량 종묘의 공동출하를 유도하고 안정적 직거래 판매를 통한 생산활성화를 도모하기 위한 종묘 전시·판매장 조성비(전시·판매장 부지조성비, 시설비 및 설계비 등)지원. 단, 부지구입비는 제외			신설 (2005)	700(보조) 300(자부담)
임산물 가공지원	기계화작업을 통한 생산성 향상 등을 위해 임산물 주산지를 대상으로 감 박피기, 냉동탑차, 표고가공시설 등 지원			신설 (2005)	250(보조) (250(융자)) 250(지방비) 500(자부담)
임산물 직거래사업	직거래 판매장을 대도시에 설치	허용 보조	감축대상, 허용	삭제	
임산물 유통정보화	가격정보 DB, 임산물 판로 확보 등 직거래 활성화	허용 보조	허용, 상계		487(보조)
임산물 표준출하 및 포장디자인 개선	규격출하 포장자재비 및 개선비 지원	허용 보조	허용		516(보조) (20(융자)) 516(지방비) 1,528(자부담)
임산물 수출촉진	수출활성화(운송비, 차량구입비 등) 해외개척, 원자재 구매 지원사업	허용	감축대상 금지 감축대상 금지	단기 임산물 목재류 단기 임산물 목재류	3,589(보조) 2,100(융자) 4,083(자부담)
임산물생산자조직육성	단기임산물 수매·출하조절에 대한 지원	허용	감축대상 허용	수출 연계	50,470(융자) 12,617 (자부담)
임산물 저장 및 건조시설	건축비, 단열공사, 기계시설 및 장비 구입 지원	허용	감축대상		3,605(보조) (3,605(융자)) 3,605(지방비) 7,210(자부담)

지원 사업	사업내용	구분			2005 예산 (백만원)
		농경연 (2000)	세계농정 연구원 (2003)	2005	
밤선별장 및 저온저장시설	밤 주산지의 밤 공동출하 및 수출 확대를 위해 선별장 및 저온저장고시설 등 지원				600(보조) 240(지방비) 360(자부담)
모범 임업인 및 임업후계자 육성	산림사업비, 기자재구입비, 임야매입자금 지원	허용	상계 허용	특정성 연구	8,000(융자)
임업전문인력 양성	훈련원의 교육비 지원, 교육에 필요한 장비 지원	허용	허용		1,771(보조)
임업기능인 영림단 장비지원	영림단 사업실행 시 장비구입비 지원	허용	상계		566(보조)
임업기술지도	임업기술지도원의 지도능력 향상에 대한 지원	허용	허용	연구	9,861(보조) 2,242(자부담)
사유림협업경영	산림경영의 규모화	허용	허용,상계, 감축대상		200(보조)
식물자원보전 관리	자생식물식재사업 : 주요국도·지방도·고속도로변·문화관광지 주변 등에 지방 고유의 향토자생식물로 꽃길 조성, 사립수목원지원 : 증식·재배시설, 전시시설, 연구·교육시설 등 식물 유전자원의 보전에 필요한 사업비 지원			신설, '산림박물관 및 수목원 조성'의 내용 중 자생식물 식재와 사립수목원지원 부분만 독립	2,564(보조) 1,964(지방비) 600(자부담)
해외조림사업	해외조림사업자에 대한 사업비 지원으로 해외 목재 공급원 확보 도모	허용	상계,허용	해외산림 자원 투자지원	9,539(융자)
조림·육림·묘목생산	장기조림계획에 따라 우량건전 묘목을 생산, 건전한 경제림을 조성, 산림의 기능별 특성에 따른 숲 가꾸기 실행 등 적정 관리를 통하여 공익적 효과 극대화	허용	상계,허용	조림·숲 가꾸기·묘목생산	165,336(보조) 2,128(융자) 113,047(지방비) 21,353(자부담)
묘목생산 기반 조성	양묘산업의 경쟁력 강화와 묘목생산성 향상을 위한 지원, 종자국가관리체계 확립을 위해서 지방자치단체에 첨단 종자저장시설 지원				629(보조) 445(지방비) 144(자부담)
산촌종합개발	소득원개발, 생활환경 개선	허용	허용	산촌개발	14,539(보조) 5,825(지방비)
목재제품 야외 전시장	목재 및 목제품에 관한 종합적인 지식과 정보를 제공하고 직접 체험할 수 있는 목재제품 야외전시장 조성				2,600(보조) 2,600(지방비)

지원 사업	사 업 내 용	구 분			2005 예산 (백만원)
		농경연 (2000)	세계농정 연구원 (2003)	2005	
산림조합 목재집하장 시설 지원	전국 산림조합 목재집하장 17개소의 목재 및 목제품 생산 시설이 대부분 노후화됨에 따라 시설 보완 필요				50(보조) 38(지방비) 38(자부담)
산림휴양공간 조성	산림 내 편의시설 설치 지원	허용	허용		10,973(보조) 320(융자) 9,411(지방비) 838(자부담)
도시숲 조성·관리	도시숲 확충과 녹색네트워크 구축을 통한 생활환경 개선 및 도시 생태계 기능 강화				10,819(보조) 14,707(지방비)
산림박물관 및 수목원 조성	생태관광 및 자연학습장 조성 지원	NA	허용	'수목원 조성', '산림 박물관 조성'으로 분리	12,555(보조) 13,750(지방비)
생태숲 조성	숲조성, 연구기반시설, 관찰원 건립 지원	NA	허용		7,939(보조) 8,122(지방비)
임도시설	임업관리기반 구축, 오지 교통개선, 농산촌 지역 개발	허용	상계,허용		50,617(보조) 926(융자) 6,328(지방비) 6,328(자부담)
보호수 장비	보호수 보호에 필요한 시설 정비 및 설치	NA	허용	지방이양사업	
산지목재비축 지원	자원증대 및 대경재 생산 유도	NA	상계	융자예산미확보로 삭제	

부록 2

현행 직접지불제 시행체계

직접지불제	시행기관	추진 체계
논농업 직불제	지 자 체	○ 대상자 선정, 이행점검 및 보주금지급: *시・군・구* ○ 대상자 적격 여부 확인 및 대상자관리: *읍・면・동* ○이행 여부 점검(전문기관 참여) -논의 형상과 공익기능유지: *기반공사* -토양검사, 친환경농업교육: *농업기술센터* -잔류농약검사: *농관원* -영농기장조사: *읍・면・동*
쌀소득보전 직불제	지 자 체	○ 사업시행: *시・군・구* ○ 약정체결 및 농업인납부금수납기관: *지역농협*
생산조정제	지 자 체	○ 대상자 선정, 약정체결, 이행관리, 보조금지급: *시・군* ○사업이행 현장점검: *기반공사*
친환경농업 직불제	지 자 체	○ 대상자 선정 및 보조금 지급: *시・군* ○ 지급 대상자 적격 여부 확인 및 지급요건 이행 여부 확인: *농관원*
친환경축산 직불제	지 자 체	○ 대상자 적격 여부 확인, 대상자선정, 지급요건 이행 점검 및 보조금지급: *시・군* ○ 이행여부점검(전문기관 참여) -친환경축산 프로그램 이행확인, 발생분뇨 퇴・액비 처리 지도 및 확인: *농업기술센터* -이행기록 장부기장 지도 및 점검, 이행기록 장부 분석: *농협중앙회 및 지역축협* -자조금 활용 교육 및 운영: *생산자 단체*
조건불리지역 직불제	지 자 체	○ 사업대상지역 선정: *시・도* ○ 대상자 확정, 이행점검 및 보조금 지급: *시・군* ○ 대상자 적격 여부 확인 및 대상자관리: *읍・면*
경관보전 직불제	지 자 체	○ 사업대상지역 선정: *농림부* ○ 보조금 지급 대상자 선정, 경관협약, 이행여부 점검, 보조금 지급: *시・군*
경영이양 직불제	농업기반 공 사	○ 사업시행계획수립, 대행사업수행, 사후관리: *농업기반공사*

참 고 문 헌

국립산림과학원. 2003.『전국산촌기초조사보고서: 전국』.

김재현 등. 1999.『주요국의 임업보조금제도에 관한 연구』. 산림청, 임정연구회.

김종호 등. 2003.『전국산촌기초조사보고서』: 전국 편. 국립산림과학원.

김준헌 등. 1999. “주요 조림수종의 수익성 분석.”『산림과학논문집』61: 50～56. 임업연구원.

김창길. 2005. “기후변화협약의 농업부문 영향과 대책.”『교토 의정서발효에 따른 한국의 경제 전략』. 경제사회연구회

김태곤. 2002.『미국과 일본의 농업소득안정정책』. 정책연구보고 P49. 한국농촌경제연구원.

민경택. 2005. “기후변화협약에 대응한 산림관리전략.”『경제사회연구회, 교토의정서발효에 따른 한국의 경제 전략』.

박동규 등. 2000.『논농업직접지불제』. C2000-07. 한국농촌경제연구원.

박동규. 2004. “중장기 직접지불제 확충방안.”『직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책 토론회』. pp. 39-63. 한국농촌경제연구원.

박진도. 1996. “직접지불제의 의의와 도입방안.” 농정포럼 제40회 정기월례세미나 발표논문.

산림청. 2004a.『국제 환경・산림 논의 동향』. 산림청 국제협력담당관실.

산림청. 2004b.『지속가능한 산림자원 육성계획 수립』. 산림청・한국임학회.

서종혁 등. 1996.『외국의 직접지불제 자료집』. C96-12-1. 한국농촌경제연구원.

서종혁 등. 1996.『WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구: 직접지불제를 중심으로』. C96-12. 한국농촌경제연구원.

서종혁 등. 1998.『조건 불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제 조사연구』. C98-04. 한국농촌경제연구원.

석현덕. 2005. “농업 직불제현황과 산지 직불제의 도입방향.” 『산림공유화에 따른 직접지불제 도입방안에 관한 국제 심포지엄 자료집』. pp. 55-75.

오내원 등. 1998. 『조건 불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구: 조건 불리지역 직접지불제』. C98-04. 한국농촌경제연구원.

오내원. 2002. 『조건 불리지역 밭 농업 직접지불제 세부시행방안』. C02-07. 한국농촌경제연구원.

이경일. 2004. “임업분야 디커플링정책의 도입 가능성 분석.” 광운대학교 행정학과 박사 학위논문.

이경학. 2004. “국내외 산림부분에서의 탄소배출권.” 『한국임학회 2004년 하계학술대회 발표논문집』. 한국임학회.

이경학. 2004. “국내외 산림부분에서의 탄소배출권.” 한국임학회 2004년 하계학술대회 발표논문.

이규천 등. 1998. 『조건 불리지역 및 환경보전을 위한 직접지불제도 조사연구: 환경보전직접지불제』. C98-4-3. 한국농촌경제연구원.

이정환 등. 1995. 『WTO 출범과 농업부문 직접지불제도』. 정책연구보고 P14. 한국농촌경제연구원.

장태평. 2004. “직접지불제 조정 및 효율화 방안.” 『직접지불제 중장기 확충방안에 관한 정책 토론회』. pp. 3-33. 한국농촌경제연구원,

정명생 등. 2004. 『환경친화형 양식어업(어류) 직접지불제 시범 실시방안 연구』. 해양수산부, 한국해양수산개발원.

주린원. 2005. “산림의 지속성유지를 위한 직접지불제의 도입.” 『산림공유화에 따른 직접지불제도입방안에 관한 국제 심포지엄 자료집』. pp. 33-43.

최수임. 2003. “산림경영지원을 위한 삼림교부금제도에 관한 연구: 일본의 사례.” 『산림경제연구』 11(2):44-59.

최용규 등. 2003. 『WTO/DDA협상대비 임업보조금분야 대응 방안 및 임산물 무세화 대응논리 보강』. 산림청, 세계농정연구원.

한국농촌경제연구원. 1996.『외국의 직접지불제: WTO 체제하의 농업지원 제도 조사연구 자료집』I. C96-12-1.

한국농촌경제연구원. 1996.『EU의 직접지불제 관련 자료』. C96-12-2.

홍성걸 등. 2002.『수산부문 직접지불제 도입타당성 연구』. 해양수산부, 한국해양수산개발원.

堀靖人. 2001. “林業における中山間地域對策の現狀と課題.”『林業經濟硏究』47(1): 19-26.

堺正絃. 2003. 「森林資源管理の社會化」. 九州大學出版會. pp. 241～252.

林野廳. 2003. 「森林整備地域活動支援交付金制度」. 林野廳.

Baffes, J. and H. de Gorter. 2003. Decoupling Support to Agriculture: An Economic Analysis of Recent Experience. Paper Presented to the Annual Bank Conference on Development Economics-Europe, Paris, May 15-16.

Frawley, J.P. and M. Keeney. 1999. Direct Payment Measures, Competitiveness, Farm and Rural Area Viability. Rural Economy Research Centre Final Report No 4001. Dublin.

OECD. 1994. Agricultural Policy Reform: New Approaches. The Direct Income Payment.

장철수 cschang@krei.re.kr

강원대학교 임학과 산림경영학전공, 동 대학원 농학박사
영국 Edinburgh대 Post-doctor
산림청 산림정책평가위원회 전문위원

주요 연구실적 및 저서

「임업부문 SOC투자와 정책개선 방향」(2000)
「한・일 FTA 체결과 임업부문의 정책과제」(2004)

석현덕 hdseok@krei.re.kr

서울대학교 임학과, 미국 미시간주립대 자원경제학 박사
국무조정실 정책평가위원회 전문위원, 산림청 정책평가위원
산림조합중앙회 경영진단위원, 한국임학회 정책특별위원회
위원장

주요 연구실적 및 저서

「우리나라 표고 산업의 정책과제와 발전 방향」(2004)
「WTO/DDA협상에 따른 임산물에 대한 영향분석」(2004)

이상민 smlee@krei.re.kr

고려대학교 임학과, 미국 일리노이대 농업경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

「WTO/DDA협상에 따른 임산물에 대한 영향분석」(2004)
「밤 재해보험사업을 위한 표준수확량 조사연구」(2005)

연구보고 R501
임업부문 직접지불제 도입의 필요성과 방향

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2005. 12.
발 행 2005. 12.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110
http://www.krei.re.kr
인쇄처 태광인쇄
전화 02-468-9430 http://www.tprint@hanmail.net

ISBN 89-89225-95-7 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
• 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.