

## 일본 자원·환경 직접지불제 개요

일본 정부는 2005년 3월 향후 10년간의 농정운용의 지침인 ‘식료·농업·농촌기본계획’(기본계획)을 결정하였다. 여기에서 중요한 내용은 농정개혁을 가속화하기로 하고, 향후 일본 농정에서 소위 자동차의 양 바퀴에 해당되는 직접지불정책으로서 ‘품목횡단적 경영안정대책’(농가단위 소득지원제도)과 ‘농지·물·환경 보전향상대책’(자원·환경 직접지불제)을 전면적으로 실시하기로 하였다.

즉, 정책추진에 있어서 산업정책과 지역진흥정책을 구분하여 산업정책으로서 품목횡단적 경영안정대책을 실시하는 동시에, 지역진흥정책으로서 농지·물·환경 보전향상대책을 새롭게 도입하기로 한 점이 종래와는 다른 점이다. 또한 정책대상을 전자는 일정 규모 이상의 전업농에 한정하고 있는 반면에, 후자는 전업농을 포함한 전체 농가를 대상으로 하되 지역단위의 활동조직에까지 확대하고 있다.

자원·환경 직접지불제는 DDA 이후 관세 인하와 국내보호 감축에 대비하여 구조개혁을 가속화하고, 국토·자연 환경 보전, 양호한 경관 형성, 문화 계승 등 농업·농촌이 가지는 다원적 기능의 유지·발휘에 정책의 중점을 두고 있다.

자원·환경 직접지불제는 품목횡단적 경영안정대책과 같이 2007년부터 실시한다는 방침으로 현재 구체적인 내용에 대해서는 검토를 심화하고 있다. 이 제도에 대한 주요 내용과 특징을 정리한다.

## 1. 도입 목적

‘자원·환경 직불제’는 농지·농업용수 등 농업자원과 농업생산환경을 보전하거나 향상하는 것이 직접적인 목적이다. 기본계획에서는 농지·농업용수 등 ‘자원보전정책’과 ‘환경보전형 농업생산정책’을 각각 개별적으로 제시하고 있다. 그러나 이 제도는 자원보전과 환경보전이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합하는 것이 효율적이라고 판단하고, 또 이를 지역단위로 추진하는 방식이다.

농업의 지속적 발전과 다원적 기능의 건전한 발휘라는 정책이념을 실현하기 위해서는 우선 효율적이고 안정적인 농업구조를 확립하는 것이 필요하다. 그래서 그 기반이 되는 농지·물·환경 등의 보전과 향상을 도모하고, 농업이 원래 가지고 있는 자연순환기능을 회복하는 것이 불가피하다.

그러나 현실적으로는 농지나 농업용수 등과 같은 자원은 과소화·고령화·혼주화 등에 의해 마을 기능이 저하함에 따라 적절한 보전 관리가 어려워지는 상황에 있다. 반면에 농촌의 쾌적성이나 환경에 대한 국민의 관심이 고조됨에 따라 이들 자원을 기반으로 행해지는 농업생산활동을 장기적으로 환경보전을 중시하는 방향으로 전환해 갈 필요성은 높아지고 있다.

따라서 자원·환경 직불제는 지역단위의 효과적인 공동활동과 농가의 선진적인 영농활동에 대하여 종합적으로 지원하여 지역에서 농지·물·환경의 양호한 보전과 질적인 향상을 도모하고자 하는 것이다. 이 제도는 강력한 농업구조 확립과 효율적인 농업생산을 목표로 하는 품목횡단적 경영안정대책과 함께 향후 일본 농정의 양대 축을 형성하게 될 것이다.

## 2. 제도의 개요

이 제도는 지역에서 농업자원과 생산환경 등의 양호한 보전과 질적인 향상을 도모하기 위하여 다음 세 가지 활동에 대하여 지원을 하는 것이 골자이다. 즉,

- ① 농지·농업용수 등 자원보전을 위한 지역단위의 ‘공동활동’
- ② 농가단위의 환경보전을 위한 선진적인 ‘영농활동’
- ③ 이러한 활동의 질적인 측면을 더욱 높인 ‘추가활동’ 등에 대하여 직접지불을 포함하여 지원하는 제도이다<표 1>.

다시 말하면, 농업·농촌자원 보전과 환경친화적 농업생산 추진이라는 두 가지 영역으로 구분하여 양 영역 모두 지역단위로 일체적으로 추진하는 것을 의도하고 있다. 여기서 ‘보전’이란,

- ① 현상 유지 또는,
- ② 부하 경감이라는 의미이며,

또한 ‘향상’이란,

- ① 환경 창조 또는,
- ② 생물체 보전이라는 적극적인 의미를 가지고 있다.

### 2.1. 공동활동 지원

#### (1) 지원 대상

자원·환경 직불제는,

- ① 부락단위의 공동활동(농촌자원 보전활동)
- ② 농가단위의 영농활동(친환경 농업생산활동)
- ③ 그리고 이러한 활동의 질적 수준을 높이는 추가활동 등에 대하여 적절히 지원하는 것이 주요 내용이다.

이 중에서 식량의 안정적으로 공급하고 다원적 기능을 발휘하는 기반이면서 사회간접자본인 농지·농업용수 등의 자원을 장기적으로 적절히 보전하고, 질적 향상을 도모하기 위해 다음과 같은 공동활동을 하는 경우에 일정한 지원을 한다. 이러한 공동활동을 행하는 지역단위의 ‘활동조직’이 지원대상이 된다.

즉, 먼저 마을이나 수계, 경지정리지구 등 일정한 규모의 지역에서 농가뿐 아니라 지역 주민 등 다양한 주체가 참가하는 활동조직을 설치하고, 다음에 활동조직의 구성원이 활동계획을 작성하여 이를 시정촌과 협정을 체결하여, 일정한 효과가 있는 보전 및 향상 활동을 실천하는 경우에 지원을 실시한다.

표 1 자원 내용

지원구분	주요 내용	지원대상
공동활동	○농지·농업용수 등 자원의 보전·향상을 위해 지역단위로 실시하는 공동활동 (추진단계) ①마을·수계 등 일정 지역에서 농가·주민 등이 참가하는 영농조직 설치 ②조직의 구성원이 ‘활동계획’을 작성, 시정촌과 협정 체결 ③일정 수준의 보전활동을 실시하는 경우 기초지원 실시 ④지원수준은 농지면적 기준으로 산정	활동조직
영농활동	○환경보전을 위해 농가단위로 실시하는 선진적인 영농활동 ○공동활동 대상지역	활동조직 또는 농가
추가활동	○공동활동과 영농활동을 촉진·보강하는 활동	활동조직 또는 농가

## (2) 활동계획

활동계획은 가이드라인으로서 구체적인 활동을 열거한 ‘활동지침’을 근거로 하여 작성한다. 활동지침은 국가가 표준적인 지침을 제시하고, 지자체가 지역 특성을 감안하여 독자적인 활동항목을 추가하여 결정한다.

활동지침은 ‘기초부분’과 ‘유도부분’으로 구분하여 작성하며, 기초부분은

- ① 시설 점검이나 자원의 유지보전 활동에 관한 연간 계획
- ② 수로 관리
- ③ 풀베기
- ④ 농도 보수 등 기초적인 활동을 범위로 한다.

기초지원은 지역의 농지 면적에 따라 활동조직을 대상으로 한다. 지원요건은 구체적인 활동을 열거한 ‘활동지침’을 기초로 설정한다<표 2>.

또한, 유도부분은 다시 ‘생산자원 보전향상’과 ‘환경자원 보전향상’으로 구분하고, 생산자원 보전향상은,

- ① 시설 점검 및 상세한 보수계획
- ② 보전 역할분담
- ③ 파손부분 보수
- ④ 수문 보수관리 등 주로 시설의 사용기간을 장기화하는 활동이다.

환경자원 보전향상은,

- ① 지역 주민이나 비영리조직(NPO)을 포함한 합의형성
- ② 생물체 조사
- ③ 수로변 꽃재배 등 주로 생태계나 경관을 보전하는 활동이다.

## (3) 지원 수준

지원 수준은 수로나 농로 등 시설 관리, 풀베기, 점검 등 자원의 적절한 보전관리에 필요한 기준적인 공동작업량을 기초로 하여 전국 조사를 통하

여 산정한다. 기초지원에 대한 지원금액은 국가, 지자체, 농가의 역할 분담을 근거로 한 10a 당 단가를 다음과 같이 상정하고 있다<표 3>.

## 2.2. 영농활동 지원

### (1) 대상 지역

영농활동에 대한 지원은 농업생산활동에 따른 환경에 대한 부하를 대폭 경감하기 위하여 선진적으로 추진하는 활동에 대하여 지원하는 것이다. 지원대상 지역은 ‘공동활동’을 실시하는 지역에서 계획적으로 환경보전을 실시하는 지역이 대상이 된다.

표 2 공동활동에 대한 지원요건

활동지침		지원요건	비고
유도부분	생산자원 보전향상 (시설의 장기이용 등)	○활동지침에 열거한 활동 중, ○기준이상 활동항목수를 열거	선택적 필수요건
	환경자원 보전향상 (생태계·경관보전 등)	○활동지침에 열거한 활동 중, ○기준이상 활동항목수를 열거	
기초부분	자원의 적절한 보전관리	○모든 활동항목을 실시	필수요건

주 : 지원단가는 농지·농업용수를 보전하는 필수활동량을 근거로 계산

표 3 공동활동의 지원단가

지목	단가(엔/10a)	
	도부현	홋카이도
논	4,400	3,400
밭	2,800	1,200
초지	400	200

주 : 국가와 지자체가 각각 50% 씩 부담

즉 하나의 지역에서 영농활동 만으로는 지원대상이 될 수 없기 때문에 ‘공동활동’에 추가하여 지원하는 형태이다. 공동활동과 영농활동을 종합적으로 지원함으로써 농촌환경에 대한 상승효과를 기대하고 있다.

## (2) 대상 활동

지원대상이 되는 활동은 활동조직의 구성원인 농가가 협정에 근거하여 농업 본래의 자연순환기능의 회복을 통하여 환경부하를 대폭 줄이고, 지역 농업진흥에도 기여하는 활동을 대상으로 한다.

예를 들면,

- ① 환경부하를 경감하기 위한 활동을 공동으로 실시하고,
- ② 지역에서 ‘일정 규모’ 이상으로서 지속성이 높은 농업생산 방식<sup>1)</sup>의 도입으로 ‘화학비료·농약의 대폭적인 사용 절감 등 선진적인 활동’을 실천하는 경우에 일정한 지원(선진적 영농지원)을 실시한다.

여기서, ‘일정 규모’란 다음 경우 중 하나에 해당하고, 활동 실태에 따라 선택할 수 있다.

- ① 각 작물별로 보아 마을내 생산자의 대략 50% 이상이 참가하는 경우
- ② 작물 전체로 보아 마을내 식부면적의 20% 이상이면서 생산자의 30% 이상이 참가하는 경우

또한, ‘화학비료·농약의 대폭적인 사용 절감 등 선진적인 활동’이란 다음 중에서 하나를 선택할 수 있다.

- ① 지역에서 관행적으로 사용하는 화학비료·농약량을 원칙적으로 50% 이상 절감하는 기술 도입(작물별로 현행 대체기술로 줄일 수 있는 수준을 고려하여 설정)

---

1) ‘지속성이 높은 농업생산 방식의 도입 촉진에 관한 법률’(지속농업법)에 근거, 토양개량, 화학비료·농약 절감기술을 조합해서 실시하는 생산방식을 말한다.

② 화학비료·농약의 대폭적인 사용 절감에 상당하는 환경보전에 이바지하는 선진적인 활동(구체적인 활동내용은 향후 실태조사를 거쳐 제시)

### (3) 지원 내용

영농활동에 대한 지원내용은 우선 선진적인 활동에 필요한 기술도입과 관련하여 비용 증가분을 근거로 실시 면적에 따라 활동조직에 지원한다(선진적인 활동을 실시하는 농가에 대한 지원도 가능)<sup>2)</sup>

여기에 추가하여, 농가들이 공동으로 실시하는 환경부하 경감을 위한 활동에 대해 일정한 활동경비를 활동조직에 지원한다.

### (4) 지원 수준

지원 수준에 대해서는 화학비료나 농약 50% 절감 등을 실시하고 있는 농가의 경영상황을 조사, 그 결과를 근거로 국가나 지자체의 역할 분담, 농가의 자구노력 등을 감안하여 설정한다.

일정 규모를 요건으로 하여 활동조직에 지원하기로 한 것은 지금까지 개별 농가단위로 실시해 온 환경부하 경감활동이,

- ① 환경부하 경감효과가 낮다.
- ② 주변의 관행 농업생산과의 조화 문제나 폐로문제 등 대체기술 효과가 한정적이다.
- ③ 생산된 물량이 소량이어서 유통이나 판매면에서 문제가 있다는 점 등이 지적되고 있기 때문이다.

그래서 향후 추진방향으로서 지역에서 일정 규모를 대상으로 한 환경부하 경감활동에 의해,

---

2) 기술도입에 의한 생산비에서 관행에 의한 화학비료·농약 등 경비를 공제하여 계산한다.

- ① 환경부하의 대폭적인 경감 등 상당 수준의 환경보전효과를 기대할 수 있고,
- ② 퇴비 확보나 효과적인 페로몬제 이용 등 효율적인 활동이 가능하며,
- ③ 환경보전에 공헌하는 유기·친환경 농산물의 산지형성과 브랜드화 등을 기대하고 있다.

### 2.3. 추가활동 지원

마지막으로 추가활동 지원은 앞에서 언급한 두 가지 활동을 더욱 촉진·보강하여 이러한 활동을 업그레이드하기 위하여 협정에 근거, 지역에서 보다 고도의 활동을 실천하는 경우에 지원한다.

구체적으로는,

- ① 휴경지 복구, 중요 동식물 보전·재생, 하류지역의 지하수 함양, 활동조직의 NPO 법인화 등 활동지역의 확산과 질적인 향상을 도모하기 위하여 ‘지역단위’로 ‘촉진비’를 활동조직에 지원한다.
- ② 특히 ‘선진적인 활동을 실천하는 지역을 평가하여 전시효과를 창출하는 체제’를 구축한다.

상세한 내용에 대해서는 2006년도로 예정된 ‘시험사업’ 등을 활용해 상세한 내용을 검토한다는 계획이다.

## 3. 특징 및 문제점

- (1) 자원·환경 직불제는 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수, 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여,
  - ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동’(농촌자원 보전활동)과
  - ② 농가단위의 선진적인 ‘영농활동’(친환경 농업생산활동) 등을 종합적으로 지원하는 정책이다.

자원·환경 직불제는 전업농을 대상으로 하는 ‘품목횡단적 경영안정대책’과는 자동차의 양 바퀴와 같은 관계이다. 품목횡단적 경영안정대책은 지원대상을 일정 규모이상의 전업농에 한정하여 지원함으로써 일본 농업의 구조개혁을 가속화한다는 산업정책이다.

자원·환경 직불제는 효율적이고 안정적인 농업구조를 실현하는데 불가결한 기반인 농지와 농업용수 등 사회간접자본으로서의 농촌자원과 여기에서 행해지는 영농활동을 지원하는 지역진흥정책으로 위치하는 것이다. 지원대상도 전업농을 포함하여 지역공동체가 대상이 된다.

(2) 단지 양 제도는 ‘농업환경규범’으로 연계되어 있다. 농업환경규범이란 품목횡단적 경영안정대책의 지원을 받기 위한 이행조건으로서 “가입대상자는 대상농지를 농지로서 이용하되, 국가가 정하는 농업환경규범을 준수하여야 한다”고 규정하고 있다.

표 4 자원·환경 직불제와 품목횡단적 경영안정대책과의 관계

	품목횡단적 경영안정대책	자원·환경 직불제
정책구분	○산업정책	○지역진흥정책
실시시기	○2007년	○2007년
지원대상	○일정 규모이상의 전업농 - 인정농업자 : 4 ha 단지, 홋카이도 10ha - 마을영농 : 20ha 단지, 지역차 인정	○전업농을 포함한 지역공동체
지원내용	○외국과의 생산조건격차 지원 ○판매수입변동 완화지원	○농지·농업용수 등 자원의 보전향상지원 ○농약·비료의 대폭 절감 등 농업생산환경 개선지원
기대효과	○바람직한 농업구조 실현 ○국제경쟁력 강화	○농업의 지속적 발전 ○다원적 기능의 건전한 발휘

농업환경규범은 정식으로는 ‘환경과 조화된 농업생산활동규범’이며, 농림수산성 생산국장 명의의 통지(2005. 3. 31)에 의하면, 다음 7 항목을 제시하고 있다. 즉, ① 토양개량 실천, ② 적절한 시비, ③ 적절한 방제, ④ 폐기물의 적절한 처리·이용, ⑤ 에너지 절감, ⑥ 새로운 정보 수집, ⑦ 생산 정보 보전 등이다.

(3) 또한 자원·환경 직불제는 목적이나 지원 방법 등에 있어서 현재 실시되고 있는 중산간직불제와 유사한 점이 있다. 그러나 중산간직불제는 평지지역과 중산간지역과의 생산조건 격차를 보완하는 것인데 대하여 자원·환경 직불제는 평지지역은 물론 중산간지역도 대상으로 하여 자원의 보전활동에 대한 지원이라는 점에서 차이가 있다.

단지 중산간직불제도 마을협정에 근거하여 농도 보수나 풀베기 등과 같은 활동에 대하여 면적기준으로 지원하고 있다. 이 점에서 양 제도는 중복되는 부분도 있다. 때문에 이중지불이 되지 않도록 양 제도간의 조정을 도모할 필요가 있다.

(4) 자원·환경 직불제는 마을이나 수계 등 일정한 지역단위로 그 활동을 실시하는 방식이다. 이 경우 정책 실시효과를 높이기 위해서는 참가하는 지역과 구성원의 역할이 중요하다.

구성원 중에서 특히 주민의 참가를 어떻게 유도하느냐, 또 지역의 실태를 제도에 어떻게 반영하느냐 등이 정책의 실효성을 결정하는 중요한 요인으로 작용할 것이다. 그러나 현재까지의 제도 설계과정에서 나타나는 특징은 지나치게 국가 주도로 정책이 형성되고 있다는 점이 문제이다. 또한 지역단위가 중시되는 경우 농가단위의 개성이 매몰되어 버리는 것도 문제로 지적할 수 있다.

자료 : 農林水産省, 經營所得安定對策等大綱(2005. 10) 등  
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)