

제35호(2017. 6. 19.)

산림·임업부문 직불제 도입 방향과 전략

석현덕 김명은



1. 산림·임업부문 직불제 도입 여건	1
2. 산림·임업부문 직접지불제 도입 근거	2
3. 산림·임업부문 직접지불제 도입 방향	4
4. 산림·임업부문 직접지불제 추진 쟁점 및 전략	11

감 수	이대섭 연구위원	061-820-2169	ldaeseob@krei.re.kr
내용 문의	석현덕 선임연구위원	061-820-2192	hdseok@krei.re.kr
자료 문의	성진석 선임전문원	061-820-2212	jssaint@krei.re.kr

- 이 자료는 '산림·임업부문 직불제 도입 방안 연구' 보고서의 일부를 발췌하여 정리한 것입니다.
- 「KREI 현안분석」은 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

요약

- **산림의 가치와 산촌 유지의 중대함에 비해 이를 생활 터전으로 삼고 있는 임가에 대한 보호 정책 미비**
 - 농업부문에서는 FTA 등 시장개방 확대에 대응하여 다양한 형태의 직접지불제도를 시행함으로써 생산기반을 유지하고 농가소득을 보호해야 함.
 - 한편 농촌 현장에서는 직불제를 적용할 때 농산물과 임산물 간에 차별을 두고 있어 임업부문이 소외됨.

- **산림·임업부문 직불제 도입 근거**
 - 2015년부터 농업부문 직불제 지원 대상 품목에 대한 범위가 대폭 확대되었음에도 ‘대상 품목’과 ‘지목’에 대한 법률적 제약에 의해 임업분야가 직불제 대상에서 제외되고 있어 형평성에 어긋남.
 - 농지에 비해 재배 여건이 불리한 점과 산림의 공익적 기능 유지를 위한 산주의 사유재산권 행사 기회 제한, 임간재배의 다원적 기능 발현 등의 산림 특수성을 고려한다면, 임업분야 직불제 도입을 통해 임가의 소득을 보호할 필요가 있음.

- **산림·임업부문 직불제 도입(안)**
 - 임야에서 임산물을 생산하는 임가에 대하여 차별 없이 지원한다는 것을 원칙으로 하며, ‘지목과 재배품목, 재배형상’의 기준에 따라 세 가지 유형으로 구분하여 유형별 도입(안)을 제시함.
 - 임산물 품목 가운데 농업 형태로 재배하는 임산물(유형 I, II)에 대하여는 현행 농업분야 직불제를 활용하여 지원하며, 산지 재배 여건의 특수성을 고려해 임업분야의 직접지불제를 신설하여 농업분야와 차별 없이 지원함.
 - 목재 및 산림경영(유형 III)은 단기적으로는 현행 산림탄소상쇄제도와 산림인증제도 등을 활용하여 지원하고 중기적으로는 임업직불제에 편입될 필요가 있음.

임가소득 보호를 위한 임업인 및 관련 단체의 직불제 도입 요구 증대

1. 산림·임업부문 직불제 도입 여건

- 우리나라는 헐벗은 산림을 성공적으로 녹화시켰으며, 이로 인하여 대기 정화와 수원 함양 등 산림의 공익적 가치가 연간 약 126조 원(국립산림과학원 2016)에 이르게 되었음.
- 그러나 산촌 인구의 고령화에 따른 생산력 저하 및 산림경영의 저수익성, 장기간의 자본 회임 등의 이유로 사유림 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음.
 - 임가소득은 농가나 어가와 비교하여 낮고, 한·중 FTA 등으로 인한 임산물 시장 개방 확대 로 임가 생산 및 소득 감소가 더욱 우려되고 있음.
- 농업부문에서는 세계무역기구 출범과 각종 FTA를 계기로 쌀소득보전직불제, 밭농업 직불제, 친환경농업직불제, 조건불리직불제 등 다양한 형태의 직불제를 시행하여 생산 기반을 유지하고 농가소득을 보호하고 있음.
- 임업부문은 「제5차 산림기본계획(변경)(2013~2017)」에서 ‘단계적 직불제 도입, 산림 환경서비스 지불제에 대한 이론 정립과 초기 시장 형성 추진’ 과제가 추가됨으로써 직 불제 논의를 위한 여건이 형성됨.
 - 한편, 농촌 현장에서는 직불제를 적용할 때 농산물과 임산물 간에 차별을 두고 있어 임업 부문이 소외됨.
- 최근 수년간, 특히 대선기간 동안 임업직불제 도입 요구가 임업인들과 관련 단체 측에 서 강력히 제기되었고, 정치권에서 이를 수용하고자 하는 노력도 있었음.¹⁾
- 따라서 임업경영 여건을 분석하고 국내의 농업 및 수산분야 직접지불제 운영 사례를 검 토하여 임업직불제의 도입(안)을 제시하고자 함.

1) 2017년 4월 10일, 한국임업인총연합회는 ‘산림산업 활성화 대토론회’를 개최하여 대통령 후보 측에 임업직불 제 도입 등의 내용이 담긴 ‘임업인의 처우개선을 위한 건의문’을 전달하였음. -한국농어민신문(2017.4.14.)“공 익적 가치 인정 임업직불제 도입을” 임업인총연합회 5개 요구사항 대통령 후보에 전달”-



농업과의 형평성을 고려한 임업직불제 도입 필요

2. 산림·임업부문 직접지불제 도입근거

2.1. 농업과의 형평성

- 임산물은 농업분야 직불제의 제한적 적용 대상임.
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의)에 따라 임업은 농업에 포함됨에도, 농업직불제의 지급 기준이 되는 ‘대상(품목)’과 ‘토지’에 대한 해석의 문제로 임산물은 농업직불제의 실질적 대상으로서 제한이 있었음.
- 「농지법」 시행령 개정으로 임야는 ‘산지전용허가’를 받아야만 농지로 인정되기 때문에 동일 품목을 재배하더라도 토지로 인한 차별이 발생함.
 - 2015년 「농업소득의 보전에 관한 법률」 개정으로 농산물 및 임산물 등 모든 품목에 대한 직불금 지급이 가능해졌으나 2016년에 「농지법」 시행령이 개정되면서 ‘산지전용허가’를 받지 않은 임야는 3년 이상 농작물을 경작하였다 하더라도 농지로 인정받지 못하게 되었음.
 - 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에서도 ‘농지’의 범위에는 지목이 ‘임야’인 토지를 제외하고 있음.
 - 법률(농업소득보전법)과 관련 규정(농산물 직불제 시행규정)과의 불일치로 지목이 임야인 토지에 대한 차별이 발생하고 있음.
- 한편 조건불리지역 직불제의 경우, 사업시행지침에서는 지목이 임야인 토지에서 ‘형질변경’²⁾을 하지 않고 다년생 식물을 재배하거나 조경수·관상수·묘목을 재배하는 경우는 지급 대상에서 제외하고 있음. 이에 따르면 형질변경을 수반하지 않는 임간재배³⁾ 품목(산양삼, 산마늘 등)은 조건불리직불제의 대상이 될 수 없음.
- 농업직불제 도입의 근본 취지가 전체 농가의 소득을 직접 보전하는 데 있음을 상기하면, 산지전용허가가 아닌 산지일시사용허가를 받고 임야에서 임산물을 재배하는 경우와 형질변경을 수반하지 않는 임간재배 품목만을 지급 대상에서 제외하는 것은 형평성에 어긋남.

2) 형질변경은 “절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면을 매립”하는 행위로서 개발행위허가를 받아야 함(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항 및 동법 시행령 제51조).

3) 임간재배(林間栽培)는 임야 내 수목(樹木)의 그늘(shading) 아래에서 형질변경을 수반하지 않고 임산물을 재배하는 행위를 의미함.

사유재산권 침해, 다원적 기능 발현 등 산림의 특수성으로 임업직불제 필요

2.2. 산림의 특수성

○ 재배 여건 불리

- 우리나라 산지는 대부분 경사지로, 재배 조건이 농지에 비해 상대적으로 불리함. 이에 산림청에서는 '산촌진흥지역'을 지정하여 사업비를 지원하거나 국유임산물을 무상으로 양여하고 있음.
- '산촌진흥지역'의 선정기준은 경지율, 인구밀도 등으로 농업부문의 '조건불리지역' 기준(경지율, 경사도 등)과 유사함.
- 다만, 두 지역의 지정 단위가 각각 '읍·면(산촌)'과 '법정리(조건불리지역)'로 달라서, 산촌진흥지역 내 4,048개 리 가운데 38%(1,540개)만이 조건불리지역에 해당함.
- 이는 62%의 산촌진흥지역이 조건불리지역과 환경이 유사함에도 직불제 대상에서 배제되고 있음을 의미함.
- 따라서 산촌진흥지역으로 지정된 지역에서 형질변경을 수반하는 임산물 재배자에게도 조건불리지역 직불금 지원이 가능하도록 조건불리지역 지정 기준을 개정하거나 산촌진흥지역을 포함하는 직접직불제를 신설할 필요가 있음.

○ 사유재산권 침해

- 2010년 기준 우리나라의 사유림 면적은 434만 ha로, 이 가운데 「산지관리법」 등에 의해 사업이 제한되는 면적은 81만 ha(18.2%)에 해당함.
- 현재 백두대간 보호구역으로 지정된 사유림에 대해서는 임목의 벌채 및 채취 제한으로 발생하는 손실에 대해 보상하도록 규정되어 있으나 그 외 재산권을 행사하지 못하는 산림에 대해서도 보상이 필요함.⁴⁾

○ 다원적 기능 발현

- 다원적 기능은 “① 영농활동을 하면서 상품 산출물(commodity outputs)과 비상품산출물(non-commodity outputs)을 결합 생산(joint production)하고, ② 비상품산출물이 외부효과(externality)나 공공재(public goods)의 성격을 지니지만, ③ 비상품산출물에 대한 시장이 없거나 시장이 제대로 기능하지 않는 것”으로 정의됨(OECD 2011).
- 산마늘·산양삼 등의 임간재배는 다원적 기능의 세 가지 조건을 충족시킴. 일반 농지에서의 노지재배와 비교해 단위면적당 생산량이 적고 비상품산출물을 생산한다는 점을 고려하여 이에 대한 보상이 필요함.

4) 오충현 외(2015)의 연구에 따르면 사유림에서 공익 기능 생산을 위해 제한된 사유재산권 행사 비용은 ha당 18만 2천 원으로 산정됨.



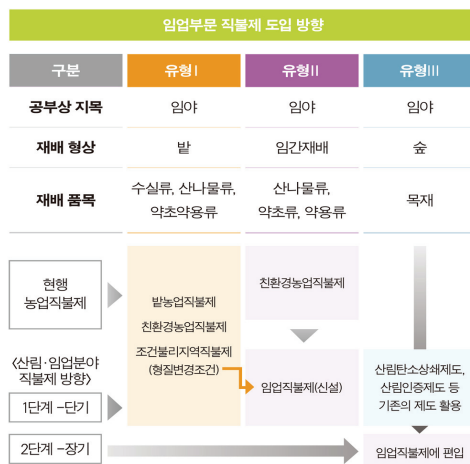
유형에 따라 농업직불제 편입, 임업직불제 신설, 기존 산림분야 제도 확대 등 세 방향으로 추진

3. 산림·임업부문 직불제 도입 방향

3.1. 유형별 직불제 도입 방향

- 임업부문 직불제의 단계적 도입을 위하여 ‘지목(地目)과 재배품목, 재배방식(형상)’의 기준에 따라 지급 대상을 세 가지 유형(I, II, III)으로 구분하여 추진할 필요가 있음(그림 1).
 - 유형 I: 임야에서 **밭의 형태**로 임산물을 재배하는 유형으로, 현행 농업분야 직불제 가운데 일정 조건을 충족한다면 밭농업(고정)직불제나 조건불리지역직불제, 친환경직불제의 지급 대상이 될 수 있음.
 - 유형 II: 임야에서 **임간재배**를 실시하는 형태로, 현행 농업분야 직불제 가운데 친환경직불제만 지원 가능함.
 - 유형 III: 목재를 생산하거나 숲가꾸기 사업을 실시하는 임야로서 현행 농업분야 직불제 지원 대상에서 제외됨.
- 유형에 따라 임업부문 직불제는 세 가지 방향으로 정리할 수 있음.
 - **농업직불제 편입**: 유형 I 과 유형 II 의 작물 가운데 이미 농업 형태로 재배되고 있는 품목은 여건에 따라 밭농업직불제 또는 친환경농업직불제, 조건불리지역 직불제의 지원을 받도록 함.
 - **임업직불제 신설**: 유형 I 과 II 가운데 임산물 재배의 특수성에 의하여 농업부문 직불제에 해당되지 않는 품목은 (가칭)임업직접직불제를 신설하여 지원함.
 - **기존 제도 확대 후 임업직불제 편입**: 유형 III에 해당하는 목재 및 산림경영에 대해서는 현재 시행중인 산림탄소상쇄제도나 산림인증제도를 활용하여 지원하며, 향후 임업직불제에 편입함.

그림 1. 임업부문 직불제 도입 방향



3.2. 유형별 직불제 도입 방안

□ 현행 농업분야 직불제 활용 방안

- 임야에서 밭의 형태로 재배되는 임산물 또는 임간재배 품목 가운데 농업부문 직불제의 규정에 준하는 조건을 갖춘 경우에는 적극적인 홍보를 통해 현행 제도를 활용하도록 유도함.

※ 농업부문 주요 직접지불제

(1) 밭농업직접지불제

- 밭작물을 재배하는 농가의 소득안정을 도모하고 이와 동시에 주요 밭작물의 자급률 제고를 목적으로 함.
- 밭농업(고정)직불금은 ha당 45만 원이며, 농업인은 최대 4ha, 농업법인은 최대 10ha에 대하여 지급받을 수 있음.

(2) 조건불리지역 직접지불제

- 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인 등의 소득보전과 지역활성화 도모를 목적으로 시행하고 있음.
- 사업 대상지인 ‘조건불리지역’의 조건은 육지의 경우 읍·면지역 중 경지율이 22% 이하이며, 경지 경사도가 14% 이상인 농지면적을 50% 이상 포함하고 있는 법정 리임.
- 지급 단가는 농지의 경우 ha당 55만 원, 초지는 30만 원이며, 이 가운데 20% 이상을 마을공동기금으로 조성해야 함.

(3) 친환경농업 직접지불제

- 친환경농업을 실천하는 농업인에게 초기 소득 감소분과 생산비의 차이를 보전함으로써 친환경농업을 확산시키고 농업의 환경보전기능 등의 공익적 기능을 제고하는데 그 목적이 있음.
- 유기농산물의 경우 5년간 ha당 논은 60만 원, 밭은 120만 원이며, 추가로 3년간 지원받을 수 있음(유기지속직불금). 단, 유기지속직불금은 ha당 논은 30만 원, 밭은 60만 원임.
- 무농약농산물의 지급기간은 3년이며, 논은 ha당 40만 원, 밭은 ha당 100만 원임. 최대 5ha까지 지원 가능함.



전체 임야의 4.1%(26만 ha)에 밭직불제 적용 가능, 조건불리직불제는 밭 재배가 일반화된 품목을 형질변경 토지에 재배 시 적용 가능

○ 밭농업직접지불제 활용

- 「농지법」 시행령 개정에 따른 경과조치에 의해 2016년 1월 21일(개정 시행령 시행일) 이전에 사실상 농지로 이용되고 있던 토지는 농지로 인정받아 밭농업직불제의 대상이 될 수 있음.
- 지목이 임야인 면적 632만 ha 가운데 농업으로 분류되는 면적은 39만 ha(임야 전체의 6.1%)이며, 이 가운데 밭은 26만 ha(임야 전체의 4.1%)에 해당함. 즉, 최소 26만 ha에 해당하는 면적은 ‘농지법 시행령 개정에 따른 경과조치’에 의해 농지로 인정되어 밭농업직불금을 신청할 수 있음.
- 현재 밭농업직불금 집행 실적에 의하면 임야에 직불금을 지급한 면적은 2만 8천 ha(약 71억 원)로 전체 밭농업직불금 지급 면적의 7.9%에 불과함. 따라서 산림청과 농림축산식품부의 협의와 홍보를 통해 현재보다 많은 면적이 지급될 수 있음.

○ 조건불리지역 직접지불제 활용

- 조건불리지역에 해당되면서 형질변경을 한 임야에 농작물을 재배하는 경우에는 농업분야 조건불리지역직불제 지원대상이 될 수 있음.
- 현재 조건불리지역 3,550개 리 가운데 지급 조건 등을 미처 알지 못해서 지원신청을 하지 못한 임야가 많을 것으로 추정됨. 실제로 2015년 조건불리지역직불금 지급 실적 가운데 지목이 임야인 토지에 지급한 실적은 8,769ha로 전체 면적의 8.5%에 불과함.
- 현행 농업분야 조건불리지역 직불제는 지목이 임야인 토지는 지원 대상에서 제외하고 있으나 ‘2017년도 조건불리직불제 사업시행지침서’에 의하면 ‘밭재배가 일반화된 품목을 형질변경 후 재배’하는 경우에 지원이 가능함.

표 1. 임야에 대한 밭농업직불금 및 조건불리지역직불금 지급 실적(2015년)

단위: ha, 억 원, (%)

지역	밭농업직불금		조건불리지역직불금	
	지급 면적	지급액	지급 면적	지급액
전체	355,937	1,134	102,826	387
공부 지목이 임야인 토지 전체	28,048 (7.9)	71 (6.3)	8,769 (8.5)	31 (8.1)
공부지목-임야/ 실제지목-임야	95	0.2	17	0.07
공부지목-임야/ 실제지목-임야가 아닌 토지	27,953	71	8,752	31

자료: 농림축산식품부(2016) 내부자료

2015년 친환경농업직불제 지급 실적 가운데 임야는 21.7%, 홍보 통해 제도의 활용 증대 필요

○ 친환경농업 직접지불제 활용

- 친환경농업 직접지불제는 친환경(유기 또는 무농약)인증 농가이면서 농업경영체등록정보에 등록되고, 경계가 분명히 있어 시비 등의 재배관리가 이루어진 경우에 한해서 품목에 관계 없이 지원 가능함.
- 2012년부터 2014년까지 친환경농업직불금은 622개 품목에 지급되었는데, 이 가운데 임산물 49개 품목이며 면적 기준으로 2015년 전체 2만 6천 ha 가운데 지목이 임야인 면적은 5천 7백 ha로 전체의 21.7%에 불과함.
- 따라서 제도와 지원 절차에 대한 적절한 홍보를 활성화하면 임산물에 대한 지급 사례가 증가할 것으로 예상함.

표 2. 임산물에 대한 친환경농업직불금 지급 실적

구분(79개)	친환경직불금 지급 품목	미지급 품목	
수실류(14개)	밤, 감, 호두, 대추, 은행, 도토리, 머루, 다래, 복분자딸기, 산딸기, 석류 (11개)	잣, 개암, 돌배 (3개)	
버섯류(8개)	표고, 송이, 목이 (3개)	석이, 능이, 싸리, 꽃송이버섯, 복령 (5개)	
산나물류(12개)	더덕, 고사리, 도라지, 취나물, 참나물, 두릅, 원추리, 산마늘, 고려엉겅퀴(곤드레), 고비 (10개)	어수리, 눈개승마(삼나물) (2개)	
약초류(18개)	삼지구엽초, 작약, 천마, 산양삼, 결명자, 구절초, 당귀, 천궁, 하수오, 독활, 잔대, 마 (12개)	삼주, 참쑥, 시호, 약모밀, 감초, 백운풀 (6개)	
약용류(20개)	오미자, 오갈피나무, 산수유나무, 구기자나무, 두충나무, 음나무, 참죽나무, 산초나무, 옷나무, 황칠나무, 꾸지뽕나무, 목단 (12개)	헛개나무, 초피나무, 골담초, 산겨릅나무, 산사나무, 느릅나무, 마가목, 화살나무 (8개)	
수목부산물류(1개)	고로쇠수액, 개두릅 등		
관상식물류(6개)	-	야생화, 자생란, 조경수, 분재, 잔디, 이끼류 (6개)	
2013년 지급실적	면적	5,725ha (전체의 15.4%)	-
	지급액	147억 원 (전체의 9.3%)	-
2014년 지급실적	면적	4,721ha (전체의 18.6%)	-
	지급액	112억 원 (전체의 11.6%)	-

자료: 한국농촌경제연구원 내부자료를 재구성함.

임업직불제 신설하되, 지급단가는 55만 원/ha으로 시작

□ 임업직불제(가칭) 신설

- 산나물류, 약초·약용류 등 임간재배 품목은 현행 친환경농업 직접지불제의 지원을 받을 수 있으나 그 기간이 제한적이기 때문에 임업분야의 조건불리지역 직불제를 도입하여 지원할 필요가 있음.
- 지원 대상자는 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 “임업인”으로서 판매를 목적으로 임산물을 생산하는 등의 임업경영 활동을 하고 있는 자”로 규정함.
- 지원 대상 품목은 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률 시행규칙」 별표1에서 규정하는 79개 품목으로 정함.
- 지원 단가는 농업분야 조건불리지역 직접지불제(밭 재배)에 해당하는 지급 단가 55만 원/ha⁵⁾을 기본 직불금으로 적용함.⁶⁾
 - 임업직불금 지급으로 예상되는 소요 예산은 연간 약 51억 원으로 추정됨.⁷⁾

표 3. 임업직접지불제도 도입(안)

구분	기준	세부 내용
직불제 전제조건	근거자료 관련 DB 구축	임가단위 소득조사자료 및 신고자료/ 해당 토지 내 입목본수 자료 임업경영체 D/B 마련 필요
직불제 도입 내용	지원대상	[지원 대상지] 산촌진흥지역의 임야에서 임산물을 생산하는 토지 [지원 대상자(다음의 사항을 모두 충족해야 함)] 1. 임산물을 재배하여 판매활동을 하였으며 현재 임업을 직접 경영하는 가 구. 전업 및 겸업 임가 포함 ☑ 실제 임업활동 참여 2. 지원대상품목을 재배하는 임업인 3. 일정규모 이상의 임업소득이 있는 임가 ☑ 임가의 규모
	지원품목	지원대상품목은 임축법에서 정한 79개 품목으로 함. (단, 단순 채취하여 판매한 경우에는 지원대상품목에서 제외함.)
	지원금액	최소 55만 원/ha * 농업분야 조건불리지역직불금 단가를 참조 * 산림의 공익적 기능 증진을 위한 의무이행조건 마련 필요
제한 사항	지급 상한	지급 면적이 4ha 이상인 경우 4ha 이내로만 지급 가능 * 농업분야 조건불리지역직불제 상한기준을 참조

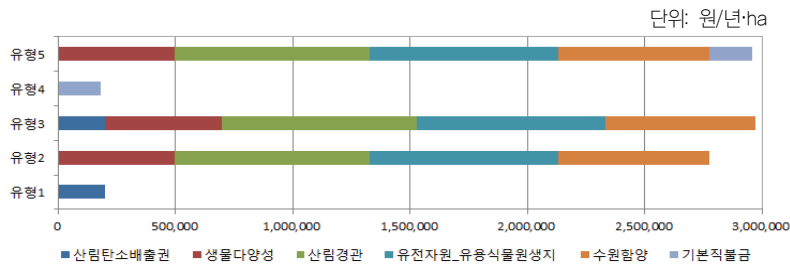
5) 농업분야에서는 이 가운데 20% 이상을 마을공동기금으로 조성하여 마을 활성화 및 관리협약 이행, 공익적 기능 증진 활동 등을 위한 비용으로 사용하도록 규정하고 있음.
6) 단, 추가적인 활동을 통해 결함산물을 생산하는 데에 대한 추가적 보상이 이루어지도록 단계적으로 설계되어야 함. 추가적 보상은 다원적 기능의 발전을 유도하기 위하여 추가 의무이행조건을 마련하고, 이를 준수함에 따라 발생하는 비용을 보전할 수 있도록 산정해야 함.
7) 임간재배 대표 품종인 산양삼(9,126ha)과 산마늘(96ha)을 기준으로 산출함(맹요한·김용복 2011; 한국임업진흥원 2016).

목재는 직불제의 사전 단계로 기존의 산림탄소상쇄사업과 산림인증제도를 활용하여 지원

□ 산림분야 기존 제도 활용(목재)

- 목재는 WTO 농업협정 규정의 대상 품목에서 제외되어 직불제 대상이 될 수 없으나, 숲가꾸기 등 산림의 다원적 기능에 초점을 둔다면 「WTO 보조금 및 상계조치에 관한 협정」에 의거하여 허용보조금(non-actionable subsidies, 제8-9조) 범주에 포함되는 ‘환경보조금’을 활용할 수 있음.
- 의무이행조건(Cross compliance)을 이행하는 자에 한하여 다원적 기능 공급에 대하여 보상하는 방안을 직불제 사전 단계로 제안함.
 - 단기적으로는 산림탄소상쇄제도와 산림인증제도를 활용하며, 중기적으로는 (신설)임업직불제에 포함하도록 함.
- 유형별 제도 운영
 - 산림탄소상쇄 사업과 산림인증제도를 다각적으로 활용하여 다섯 가지 유형으로 구분함.
 - 유형 1은 산림탄소상쇄 사업을 적용한 경우이며, 유형 2는 산림인증제도를 적용한 경우, 유형 3은 유형 1과 2의 결합임. 유형 4는 목재 생산 자체를 포기한 산주에게 고정직불금을 기본으로 지급하는 경우, 유형 5는 유형 2와 4를 결합한 경우임.
 - 산림탄소배출권의 가격은 ha당 약 20만 원으로 산정함.⁸⁾
 - 산림인증제도 지급 기준은 생물다양성 49만 원/ha, 산림경관유지 83만 원/ha, 유전자원보호(원시림) 79만 원/ha, 유전자원보호(유용식물원생지) 80만 원/ha, 수원함양 64만 원/ha으로 적용함.⁹⁾
 - 목재생산 포기자에 대한 기본직불금은 오충현 외(2015)의 단가 산정 방식을 참고하여 18만 원/ha으로 산정함.

그림 2. 산림탄소배출권 및 산림인증제도 활용 유형



8) 산림경영 탄소상쇄사업의 평균단가(1tCO₂당 1만 원)를 ha당 평균 흡수량(20.2tCO₂)에 곱하여 산출

9) 산출 근거: 『숲가꾸기 설계·감리 및 사업 시행지침』(산림청 2007)(자료: 오충현 외 2015에서 재인용)



임업분야 직접지불제 도입을 위해 신규 법률 제정 필요

□ 법적 기반 마련

- 임업분야 직접지불제 시행에 관한 신규 법률 제정 필요
 - 유형 I 과 유형 II의 재배형태와 관계없이 산촌진흥지역의 임야에서 임산물을 생산하는 자에게 직불금 지급이 가능하도록 신규 법률 제정(안)을 제시할 필요가 있음.
 - 2014년 10월 15일 제정되어 2015년 4월 16일 시행된 「수산직접지불제 시행에 관한 법률」과 같이 산촌진흥지역 임업인을 위한 별도의 직불제법을 제정하는 것이 바람직함.
- 입법과정에서는 기존의 농업직불제와 관련한 여러 법령과 최근 입법된 「수산직접지불제 시행에 관한 법률」이 입법례로서 활용가능함. 이를 토대로 입법안을 구성하되, 산촌진흥지역과 임업의 특성이 불가피한 부분은 새로 규정을 마련함.

직불제의 전략적 추진을 위해 국민 합의와 재정 기반 마련, 임업경영체 등록제 도입 필요

4. 산림·임업부문 직접지불제 추진 쟁점 및 전략

- 산림·임업부문 직불제 도입의 전략적 추진을 위해서는 제도의 필요성과 타당성에 대한 국민의 공감대 형성이 중요하며, 제도 시행을 위한 재정적 기반이 마련되어야 함. 또한 직불제 대상자 선정과 체계적 관리를 위해 임업경영체 등록제를 도입하고, 관련 주체 간 적절한 역할 분담이 필요함.

□ 국민 합의 형성

- 산림의 공익적 가치에 대한 이해와 공익을 위해 제한되고 있는 임업분야의 사유재산권 행사 제한에 대한 사회적 비용 투입 필요성에 대해 국민적 공감대 형성이 필요함.

□ 재정 기반 조성

- 생태계서비스 실현을 위해 산림탄소상쇄사업에 대한 예산을 확대하고 장기적으로는 탄소배출원인 기업에서 비용을 직접 지불하도록 기반을 마련하여야 하며, 산림인증 이행에 필요한 숲가꾸기 및 조림 예산이 우선 집행되도록 해야 함.
- 산림청의 녹색자금을 활용하는 등 임업직불제(가칭) 시행을 위한 예산 확보가 선행되어야 함.

□ 임업경영체 등록제 도입

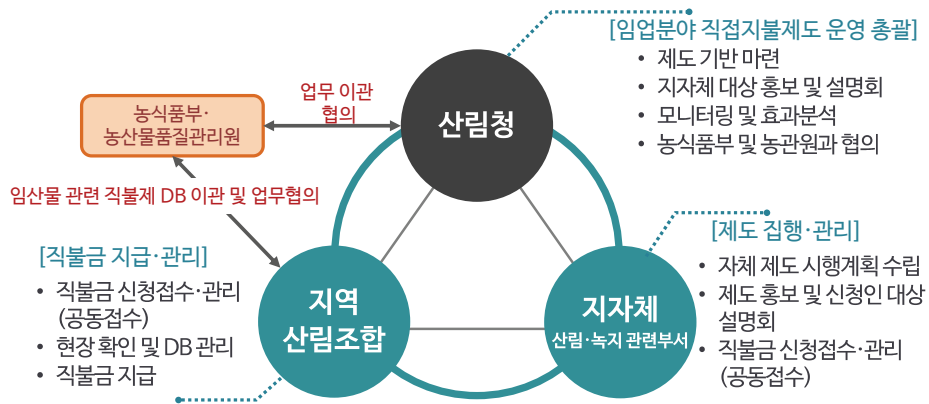
- 농업경영체등록을 통해 지원받던 임업인의 데이터베이스도 순차적으로 이관하고, 장기적으로는 임업경영체 등록을 통해 임산물 생산뿐만 아니라 목재생산 및 산림경영에 대한 지원 기준으로도 활용되도록 해야 함.



□ 주체별 역할 및 모니터링 방안

- 임업직불제 시행에 따른 주체별 역할을 지정하여 제도가 안정적으로 정착하여 운영되도록 해야 함. 운영 조직과 인력은 각 지자체의 산림 및 녹지 관련 부서와 지역산림조합의 인력을 활용할 수 있으며, 전담 기관으로는 전국에 142개 회원조합을 구성하고 있는 지역 산림조합이 적합함.

그림 3. 임업분야 직불제 관련 주체별 역할



KREI 현안분석 제35호

산림·임업부문 직불제 도입 방향과 전략

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 2017. 6. 19.
발 행 인 김창길
편집위원 김수석, 마상진, 황윤재, 이대섭, 지인배, 심재현, 구자춘
발 행 처 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 (주)한디자인코퍼레이션
02-2269-9917 admin@han-d.co.kr

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-