

일본의 다면적 기능 지불제

김 기 흥*

1. 일본의 다면적 기능 지불의 도입

1.1. 일본의 다면적 기능 지불 도입 배경 및 목적

일본에서는 2015년, 계속되는 과소화 및 고령화에 따라 농업·농촌이 가지는 다면적 기능을 유지하기 위해 지역에서 이루어지던 공동활동 자체가 힘들어질 것으로 판단하고 이에 대한 대응책으로 지역 차원에서 필요한 공동활동을 중심으로 하는 ‘다면적 기능 지불’을 전면에 내건 일본형 직접지불제도(이하 일본형 직불제)를 도입하였다. 이에 앞서 2014년에는 ‘농업이 가지는 다면적 기능의 발휘 촉진에 관한 법률’을 제정하여 다면적 기능 지불에 대한 법적 근거를 마련하였다.

“농업·농촌은 국토의 보전, 수원의 함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성 등 다면적 기능을 하고 있으며, 그 이익은 널리 국민이 향유하고 있다. 하지만 최근 농촌지역의 과소화, 고령화 등에 따른 마을(취락) 기능 저하로 지역의 공동활동으로 유지되고 있는 다면적 기능 발휘에 지장을 초래하고 있다. 또한 지역 공동활동이 어려워짐에 따라 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원의 보존 관리에 대한 지역 농가 부담의 증가도 우려되는 상황이다.

이에 대처하기 위해 농업·농촌이 가진 다면적 기능의 유지·발휘를 도모하기 위해 지역의 공동활동과 관련한 지원을 시행하고, 지역 자원의 적절한 보전 관리를 추진하고자 한다. 또한 이에 따라 농업·농촌이 가진 다면적 기능이 앞으로도 적절히 유지·발휘되는 것을 물론, 중심적 농업인으로서의 농지 집적이라는 구조개혁을 뒷받침하고자 한다(농림수산성, 2022, 다면적 기능 직불 교부금 개요).”

* 한국유기농업연구소 부소장(kihuengkim@naver.com)

본고는 일본 농림수산성 ‘다면적 기능 지불 교부금 개요(2022)’ 등의 자료를 중심으로 작성함.

1.2. 일본형 직불제의 정책적 위상

일본에서는 2005년에 마련된 '식량·농업·농촌기본계획'에 따라 농지·농업용수 등의 자원과 농촌 환경에 대한 마을 단위의 공동작업을 중심으로 한 유지보전이 농업의 다면적 기능 발휘에 깊이 관여하고 있는 것으로 보고, 2006년 '농지·물·환경보전향상대책'을 수립(2007년부터 본격적으로 도입)하여 '농지·물 보전관리지불교부금'을 실시해 왔다. 여기에는 지역 단위의 공동활동에 대한 지원과 환경보전을 위한 영농활동에 대한 지원이 포함되었으며, 이를 계승, 보완하는 형태로 2014년 일본형 직불제를 도입하면서 다면적 기능 지불을 마련하였다. 일본형 직불제에는 이 외에도 기존에 시행해오던 중산간 지역 등 직접 지불과 환경보전형 농업 직접 지불이 있다.

이에 앞서 2013년에는 계속되는 농업인의 고령화와 경작방기지(放棄地)의 확대 등에 대한 문제 해결을 위한 구조개혁을 가속화하기 위해 '농림수산업·지역의 활력창조플랜'(2013년 12월 10일 농림수산업·지역의 활력창조본부 결정, 본부장은 총리)이 발표되었다. 이를 위해 네 가지 개혁이 제시되었다.

크게는 농업을 강한 산업으로 육성하기 위한 산업정책과 농업·농촌이 가진 다면적 기능의 유지·발휘를 도모하기 위한 지역 정책으로 구분된다. 산업정책으로는 농지의 유효 이용의 지속과 농업경영 효율화를 위해 중심적 농업 인력의 농지 이용 집적·집약화를 위한 '농지중간관리기구의 제도화'와 쌀 직불 개선을 내용으로 하는 '경영소득 안정 대책 개선'과 '논 활용과 쌀 정책 개선'이 제시되었다. 그리고 지역 정책으로서 농업·농촌이 가진 다면적 기능의 발휘를 위한 일본형 직불제, 다시 말해 '다면적 기능 지불'이 마련되었다.

이러한 네 가지 개혁을 통해 농업경영자의 농업 기반 정비와 동시에 지역이 하나가 되어 농업·농촌의 다면적 기능을 유지·발휘하고, 식량자급률 향상과 식량안전보장을 확립하여 '강한 농림수산업'을 만들어가고자 하고 있다.

2. 일본의 다면적 기능 지불 주요 내용

2.1. 지불금 종류

다면적 기능 지불은 크게 농지 유지 직불과 자원향상 직불로 구분된다. 우선, 농지 유지 직불은 지역 공동에 의한 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원의 기초적인 보전 활동과 지역 자원의 적절한 보전 관리를 위한 추진 활동에 지원한다. (1) 기초적인 보전 활동에는 점검 및 계획책정, 연수, 세부 실천 활동으로 나누어지며, 세부 실천 활동에는 유희농지 발생 방지를 위한 보전 관리나 논두렁 벌초, 수로 풀베기, 저수지 진흙 정비 등 다양한 활동들이 포함된다. (2) 보전 관리를 위한 추진 활동에는 농업인을 대상으로 한 검토회나 주민 의향 조사, 현지 조사, 지역에 살고 있지 않은 부재지주와의 연락 체제 정비도 포함되어 있다. 이와 관련한 세부 사항은 뒤에서 다시 정리하고자 한다.

다음으로 자원향상 직불은 크게 지역 자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동과 시설의 수명 연장을 위한 활동이 포함된다. 우선, 지역 자원 질적 향상을 위한 공동활동에는 (1) 시설에 대한 경미한 보수에 대해 기능진단과 계획책정, 관련 연수 및 관련 실천 활동이 가능하다. (2) 농촌 환경보전 활동은 지역마다 생태계 보전이나 수질 보전 등 지역에 맞는 주제를 정하고 이에 따라 관련한 계획책정, 관련 실천 활동, 그리고 계발 및 보급 활동을 정하면 된다. 또 (3) 다면적 기능 증진을 더욱 도모하고자 하는 활동으로 지역의 유희농지 활용이나 조수 피해 방지 대책 및 환경개선 활동 강화, 지역 주민에 의한 직영 시공, 복지 및 교육 기능 활용, 농촌 커뮤니티 강화 등의 내용이 포함되며 2022년부터 '농업으로 인한 교류의 확대'라는 세부 실천이 추가되었다.

자원향상 직불 가운데 시설의 수명 연장을 위한 활동은 노후화나 비포장도로 상태 등으로 인해 다면적 기능을 위한 활동을 수행하기에 수리나 보수비가 많이 드는 시설 및 공사 활동에 대한 지원이다. 건당 200만 엔 상한에서 별도로 활동할 수 있다. 건당 200만 엔 이상일 경우에는 도도부현 지사가 책정하는 요강 기본방침에 따라 판단하게 되는데, 해당 활동에 대하여 도도부현의 기술적 지도를 받아 가면서 시설 수명 연장 관련 활동을 시행하게 된다.

마지막으로 추가 조치로서 조직 광역화 및 체제 강화 활동에는 광역활동 조직의 규모에 따라 지원금이 추가된다.

2.2. 사업실시 주체 및 단가 책정

다면적 기능 지불의 사업실시 주체는 다음과 같다. 농지 유지 직불의 경우, 농업인으로만 구성되어도 되고 농업인과 그 외의 지역 주민과 단체 등으로 구성될 수도 있다. 자원향상 직불의 경우, 공동활동에는 농업인과 그 외의 지역 주민 및 단체로 구성되어야 하며, 시설 연장화와 관련해서는 농업인만으로 구성되어도 되고 이외의 지역 주민과 단체가 포함되어도 된다.

직불금 산정은 기본적으로 지역에서 참여하는 구성원 가운데 농민이 가지고 있는 농용지(논, 밭, 초지) 면적으로 정해지며 그 때문에 농용지를 가진 농민들이 많이 참여할수록 지역의 직불금 단가가 올라가게 된다. 총 직불금 산정은 이렇게 이루어지지만, 직불금 세부 활동 단가는 지역에서 정하도록 하고 있다. 기본적으로 직불금은 다양한 지역의 공동활동 수행을 통해 다면적 기능을 유지·발휘하는 데 필요한 비용의 측면으로 지원하고 있다. 공동 활동 세부 내용에 따라 참여한 개인에게는 일당이나 시간별로 비용을 지급하는 형태도 포함하는 등 지역이 처한 사정에 따라 자유롭게 맡기고 있다.¹⁾

2.3. 예산 규모

다면적 기능 지불의 2022년도 예산은 487억 엔이며, 이 가운데 다면적 기능 지불 교부금은 470억 엔이고, 다면적 기능 지불 추진 교부금은 16억 엔이다. 다면적 기능 지불 추진 교부금이란 도도부현이나 시정촌 등 지자체나 지역의 추진조직이 지불금의 교부나 활동 시행상황 확인, 활동 조직에 대한 지원 등 원활한 사업 시행을 지원하기 위해 마련된 것이다. 이외에도 사업의 효과나 실천에 대한 조사를 할 수 있다. 이러한 다면적 기능 지불의 사업 목표로는 농지·농업용수 등 보전 관리에 관한 지역의 공동활동에 대해 비농업인을 포함하여 다양한 인재의 참여율을 2025년까지 50% 이상으로 올리는 것으로 두고 있으며, 이러한 지역의 공동활동으로 광역적으로 보전, 관리되는 농지 면적의 비율을 2025년까지 60% 이상으로 올리는 것으로 두고 있다.

1) 담당자 전화 면담으로 확인한 내용임. 2020년 10월 9일, 일본 농림수산성 농촌진흥국 정비부 농지자원과 다면적 기능지불추진실 담당자와 면담이 이루어짐.

〈표 1〉 일본의 다면적 기능 지불 단가

(단위: 엔/10a)

도부현	①농지 유지	②자원향상	①+②	③자원향상 (시설수명화)	①+②+③
논	3,000	2,400	5,400	4,400	9,200
밭	2,000	1,440	3,440	2,000	5,080
초지	250	240	490	400	830
홋카이도	①	②	①+②	③	①+②+③
논	2,300	1,920	4,220	3,400	7,140
밭	1,000	480	1,480	600	1,960
초지	130	120	250	400	620

자료: 농림수산성, 2022

- 주 1. 농지·물 보전 관리지불 실천을 포함해서 5년 이상 실시한 지구에는 ② 단가에 0.75를 곱한 금액으로 함
주 2. ② 자원향상 지불(공동)은 ① 농지 유지 지불과 함께 수행하는 것을 기본으로 함
주 3. 다면적 기능 증진을 도모하는 활동을 실천하지 않는 지구는 단가에 5/6를 곱한 금액으로 함
주 4. ③ 자원향상(시설수명화)의 경우, 수로나 농도 등 시설의 보수 및 갱신을 시행함
주 5. ③ 자원향상(시설수명화)의 경우, 본 단가는 교부 상한 금액임. 또한 광역활동 조직의 규모에 미치지 않거나 혹은 직영 시공하지 않는 지구는 단가에 5/6를 곱한 금액으로 함
주 6. 광역활동 조직의 규모에 미치지 않을 경우, ③ 교부 상한액은 보전 관리하는 구역 내에 존재하는 집락 수에 200만 엔을 곱한 금액과 상기 단가에 대상 농용지 면적을 곱한 금액 가운데 적은 금액으로 결정됨
주 7. ②와 ③을 같이 실천하는 지구의 경우, ②의 단가는 0.75를 곱한 금액으로 함. 따라서 ①, ②, ③을 같이 실천할 경우, 도부현의 밭에서는 합계가 9,200엔/10a가 됨
주 8. 사업계획 기간에 밭으로 전환하는 경우, 해당 기간에는 농지 유지지불의 교부 단가는 지목 변경 전의 단가를 적용함
주 9. 밭에는 과수원도 포함됨

〈표 2〉 일본의 다면적 기능 지불 추가 조치(다면적 기능 심층 증진)

(단위: 엔/10a)

항목			도부현	홋카이도
다면적 기능의 심층 증진	다면적 기능의 증진을 도모하기 위한 활동 실천 수를 새롭게 한 개 이상 늘릴 경우 등	논	400	320
		밭	240	80
농촌 협동력 심화	상기의 지원을 받은 후에, 구성원 가운데 비농업자 등이 40% 이상을 차지하고 또한 실천 활동 구성원의 80%(임원에 여성이 2명 이상 참여할 경우는 60%) 이상이 매년 참가할 경우	초지	40	20
논의 빗물 저장 기능 강화(논 댐) 증진	자원향상 지불(공동) 교부를 받은 논 면적의 1/2 이상에서 실천할 경우	논	400	320

자료: 농림수산성, 2022

- 주 1. 농지·물 보전 관리 지불 실천을 포함해서 5년 이상 실시한 지구에는 ② 단가에 0.75를 곱한 금액으로 함
주 2. 가산 조치의 적용 기간은 본 가산 조치를 받은 연도부터 해당 활동 기간의 최종 연도까지에 한함

〈표 3〉 일본의 다면적 기능 지불 추가 조치(광역화에 대한 지원)

항목		도부현	홋카이도	교부금 (연·조직)	총액 (5년간)
광역화에 대한 지원	광역활동 조직의 면적 규모 등에 따른 교부액	3 집락 이상 또는 50ha 이상 200ha 미만	3 집락 이상 또는 1,500ha 이상 3,000ha 미만	4만엔	20만엔
		200ha 이상 1,000ha 미만	3,000ha 이상 15,000ha 미만 또는 특정 비영리 활동법인	8만엔	40만엔
		1,000ha 이상	15,000ha 이상	16만엔	80만엔

자료: 농림수산성, 2022

주 1. 상기 면적은 인정 농용지 면적임

주 2. 활동 기간 중에 면적이 확대된 경우, 활동계획서의 변경이 인정된 시점에서 교부액이 변경됨

주 3. 지금까지 본 지원을 받은 활동 조직이 새롭게 설립한 광역활동 조직의 인정 농용지 면적의 20% 이하인 경우에는 다시 본 지원을 받을 수 있음

2.4. 다면적 기능 지불 실시현황

다면적 기능 지불에 대한 실시현황은 다음과 같다. 2022년 3월 말 현재, 농지 유지 지불의 경우, 전국 47도 도부현의 1,447 시정촌에서 26,258 조직이 활동했으며, 231만 ha 농용지에서 활동이 이루어졌다. 광역활동 조직은 1,010개 조직이 활동했고, 2020년과 비교하면 19개 조직이 증가한 것으로 나타났다. 대상 시설로는 수로의 경우 홋카이도에서 39,821km, 도부현에서 389,348km로 총 429,169km 보전 관리가 이루어졌다. 도로는 홋카이도 28,244km, 도부현이 219,682km로 총 247,926km로 나타났다. 연못은 홋카이도 734개소, 도부현 45,755개소로 총 46,489개소로 나타났다.

자원향상 지불의 경우는, 전국 46도 도부현의 1,309 시정촌에서 20,878개의 조직이 활동했으며, 206만 ha 농용지에서 활동이 이루어졌다. 농촌 환경보전의 활동 내용별로는 경관 형성·생활환경 보전 실천이 가장 많았고, 다음으로 생태계 보전인 것으로 나타났다. 다면적 기능의 증진을 도모하는 활동 가운데는 농촌 환경보전 활동이 가장 많았고 다양한 형태로 폭넓게 이루어졌으며 다음으로 조수 피해 방지 대책 및 환경개선 활동의 강화인 것으로 나타났다.

마지막으로 자원향상 지불의 시설의 수명 연장을 위한 활동에 대한 실시현황은 전국 47도 도부현 가운데 919개 시정촌에서 이루어졌으며, 11,175개 조직에서 76만 ha의 농용지에서 활동이 이루어졌다. 대상 시설은 수로 37,000km, 농도 18,000km, 연못 5,300개소로 나타났다.

〈표 4〉 일본의 다면적 기능 지불 농지유지 지불 실시 추이

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	전년 대비 증감률
대상 시정촌 수	1,325	1,404	1,422	1,429	1,434	1,437	1,443	1,447	
대상 조직 수	24,885	28,145	29,079	28,290	28,348	26,618	26,233	26,258	1.00배
광역활동 조직	685	760	807	853	899	947	991	1,010	1.02배
인정농용지 면적	1,961,681	2,177,554	2,250,822	2,265,742	2,292,522	2,274,027	2,290,820	2,311,040	1.01배

자료: 농림수산성, 2022

〈표 5〉 일본의 다면적 기능 지불 자원향상 지불 실시 추이

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	전년 대비 증감률
대상 시정촌 수	1,247	1,271	1,286	1,284	1,287	1,295	1,301	1,309	
대상 조직 수	21,299	22,731	23,279	22,299	22,223	20,923	20,815	20,878	0.99배
광역활동 조직	646	704	747	786	832	877	925	948	1.05배
인정농용지 면적	1,792,816	1,930,358	1,996,037	2,001,220	2,023,175	2,013,793	2,042,052	2,063,282	1.01배

자료: 농림수산성, 2022

〈표 6〉 자원향상 지불 가운데 시설 수명 연장을 위한 활동 실시 추이

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	전년 대비 증감률
대상 시정촌 수	831	873	879	869	871	885	901	919	
대상 조직 수	10,280	11,471	11,880	11,586	11,616	11,134	11,116	11,175	1.01배
광역활동 조직	401	483	529	575	616	686	719	733	1.02배
인정농용지 면적	550,446	636,996	676,408	689,393	710,587	741,169	757,628	764,660	1.01배

자료: 농림수산성, 2022

3. 일본의 다면적 기능 지불의 기본 개념 및 추진 체계

3.1. 기본 개념

다면적 기능 지불의 기본 개념으로는 첫째, 국민의 이해 증진, 둘째, 국가, 지방공공단체, 관련 단체 등의 연계, 셋째, 각종 시책과의 연계로 제시되어 있다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 국민의 이해 증진과 관련해서는 지역 공동에 의한 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원 보존 관리는 농업이 갖는 다면적 기능의 발휘로 이어지며, 이러한 실천은 지역의 농업인을

중심으로 지역 주민과 도시주민 등 다양한 주체의 참여를 통해 국민의 이해 증진에 노력해야 한다는 것이다.

둘째, 국가, 지방공공단체, 관련 단체 등의 연계와 관련해서는 국가, 지방공공단체, 관련 단체 등 역할 분담 및 상호 연계를 도모해야 하는 것으로 되어 있다.

셋째, 각종 시책과의 연계 부분에서는 관련된 여러 제도와 조화를 이루면서 농업의 다면적 기능의 유지·발휘에 노력할 필요가 있다고 제시되어 있으며, 여러 제도로는 다음과 같은 세부 내용이 열거되어 있다.

- ① 농업 생산 기반 정비에 관한 시책
- ② 농촌에서의 환경 정비에 관한 시책
- ③ 농산물의 생산 체질 강화, 농산물의 수요 동향에 입각한 생산 유도에 관한 시책
- ④ 유희농지 해소를 통한 우량농지 확보에 관한 시책
- ⑤ 환경 보전형 농업 추진에 관한 시책
- ⑥ 도시와 농산어촌의 공생·교류를 도모하는 시책

3.2. 실시 체계

다면적 기능 지불 실시 체계는 크게 국가의 역할과 지방공공단체의 역할로 구분된다. 국가는 교부상환 점검 및 효과 평가, 시책 반영을 위한 제3자기관 설치의 역할이 있다. 지방공공단체의 역할에는 다시 광역 지자체와 기초 지자체로 나뉜다. 광역 지자체 차원에서는 다면적 기능지불 실시에 관한 기본방침을 책정하고 광역 및 기초 지자체 외에 지역의 실정에 맞게 농업인단체, 비영리단체 등으로 구성되는 추진 체계를 구축하도록 한다. 기초 지자체 차원에서는 지불금 추진을 위한 활동 조직과 협정 체결, 활동 조직의 활동 계획을 승인하고 시행상황을 확인하도록 하고 있다.

3.3. 이행점검 및 모니터링²⁾

지역 단위에서 이루어지는 관련 활동에 대한 이행점검 및 모니터링은 기본적으로는 마을

2) 담당자 전화 면담으로 확인한 내용임. 2020년 10월 9일, 일본 농림수산업 농촌진흥국 정부부 농지자원과 다면적 기능 지급 추진실 담당자와 면담이 이루어짐.

단위에서 조직된 단체에서 이루어진다. 지역에서 정한 활동을 실천하고 이행 내용 기술 및 사진 첨부하는 등 이행에 대한 보고서를 작성하게 된다. 단, 지자체에서는 일 년에 한 번은 현지 조사를 통해 모니터링하도록 의무화되어 있다.

4. 일본의 다면적 기능 지불 세부 내용

4.1. 다면적 기능 지불 활동 지침

다면적 기능 지불의 활동 지침은 다면적 기능을 달성하기 위한 기본적인 활동으로 제시되고 있는 농용지나 수로 농도 등 지역의 자원이 향후에도 잘 보전 및 관리되도록 전국적으로 실시되고 있는 지역의 공동활동에 대해 정리한 것이다³⁾. 세부적으로는 활동 항목에 따라 활동 내용이 구체적으로 제시되어 있다. 크게는 농지 유지 활동과 자원향상 활동으로 나뉘며, 자원향상 활동에는 지역 자원의 질적 향상을 도모하기 위한 공동활동과 시설에 대한 수명을 연장하는 등의 활동으로 다시 구분된다.

4.2. 직불 종류별 세부 활동 항목과 내용

4.2.1. 농지 유지 활동

(1) 지역 자원의 기초적인 보전 활동

활동 항목		실천	활동 요건
점검 및 계획책정	점검	1. 점검	매년 실시
	계획책정	2. 연별 활동 계획의 책정	매년 책정
연수		3. 사무·조직 운영 등에 관한 연수, 기계의 안전 사용에 관한 연수	매년 1회 이상
실천 활동	농용지	4. 유휴농지 발생 방지를 위한 보전 관리	매년 실시
		5. 논두렁·법면·방풍림의 벌초	
		6. 조수해 방호책 등의 보수관리	
	수로	7. 수로의 풀베기	
		8. 수로의 진흙 정비	
		9. 수로 부대시설의 보수관리	

3) 다면적기능직불실시요강 별기(2022년 일부 수정) 참고(검색일: 2022.07.20)

활동 항목		실천	활동 요건
	농도	10. 농도의 풀베기	
		11. 농도 도랑의 진흙 정비	
		12. 노면의 유지	
	저수지	13. 저수지 풀베기	
		14. 저수지의 진흙 정비	
		15. 저수지 부대시설의 보수관리	
	공통	16. 이상기후 시의 대응	

(2) 지역 자원의 적절한 보전 활동을 위한 추진 활동

활동 항목		실천	활동 요건
지역 자원의 적절한 보전 활동을 위한 추진 활동		17. 농업인(농가, 토지보유 비농가를 포함)에 의한 검토회 개최	해당 사항 선택, 매년 실시
		18. 농업인에 대한 의향 조사, 농업인에 의한 현지 조사	
		19. 부재지주와의 연락 체제 정비, 조정, 이에 필요한 조사	
		20. 지역 주민 등(마을 밖 주민·조직 등도 포함)과의 의견교환, 워크숍, 교류회 개최	
		21. 지역 주민 등에 대한 의향 조사, 지역 주민 등과의 취락 내 조사	
		22. 전문가 등에 의한 연수회, 전문가를 포함한 검토회 개최	
		23. 기타(지역 실정에 따라 대상 조직이 구체적으로 설정)	

4.2.2. 자원향상 활동(지역 자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동)

(1) 시설의 경미한 보수

활동 항목		실천	활동 요건
기능진단 및 계획책정	기능진단	24. 농용지 기능진단	매년 실시
		25. 수로 기능진단	
		26. 농도의 기능진단	
		27. 저수지의 기능진단	
	계획책정	28. 연별 활동 계획책정	매년 책정
연수		29. 기능진단·보수기술 등에 관한 연수	매년 실시
실천 활동	농용지	30. 농용지의 경미한 보수 등	매년 실시
	수로	31. 수로의 경미한 보수 등	
	농도	32. 농도의 경미한 보수 등	
	저수지	33. 저수지의 경미한 보수 등	

(2) 농촌 환경보전 활동

활동 항목		실천	활동 요건
구분	주제		
계획책정	생태계 보전	34. 생물다양성 보전 계획책정	매년 책정
	수질 보전	35. 수질보전계획, 농지보전계획 책정	
	경관 형성 및 생활환경 보전	36. 경관 형성 계획, 생활환경 보전 계획책정	
	논 저류 기능 증진·지하수 함양	37. 논 저류 기능 증진 계획, 지하수 요양 활동 계획책정	
	자원 순환	38. 자원 순환 계획의 책정	
실천 활동	생태계 보전	39. 생물 서식 현황 파악	주제별 1개 이상 실시
		40. 외래종 제거	
		41. 기타(생태계 보전)	
	수질 보전	42. 수질 모니터링 실시·기록 관리	
		43. 밭에서의 토사 유출 대책	
		44. 기타(수질 보전)	
	경관 형성 및 생활환경 보전	45. 식재 등의 경관 형성 활동	
		46. 시설 등의 정기적인 순회 점검·청소	
		47. 기타(경관 형성·생활환경 보전)	
	논 저류 기능 증진·지하수 함양	48. 논 저류 기능 향상 활동	
		49. 논 지하수 함양 기능 향상 활동·수원함양림 보전	
	자원 순환	50. 지역 자원 활용·자원 순환 활동	
계발 및 보급		51. 계발·보급 활동	

(3) 다면적 기능의 증진을 도모하는 활동

활동 항목	실천	활동 요건
다면적 기능의 증진을 도모하는 활동	52. 유희농지의 유효 활용	선택 매년 실시
	53. 농지 주변 환경개선 활동 강화	
	54. 지역 주민의 직영 시공	
	55. 방재 강화	
	56. 농촌 환경보전 활동의 폭넓은 전개	
	57. 편안한 복지 및 교육 기능 활용	
	58. 농촌문화 전승을 통한 농촌 커뮤니티 강화	
	59. 광역자치단체, 시정촌이 특별히 인정하는 활동	
	60. 홍보활동 및 농업으로 인한 교류의 확대	

4.2.3. 자원향상 활동(시설의 수명 연장을 위한 활동)

활동 항목		실천	활동 요건
구분	주제		
실천 활동	수로	수로 보수	원칙적으로 공사 1건당 2백만 엔 미만 1건당 2백만 엔 이상은 광역자치단체 또는 추진조직이 해당 활동에 대해 기술적 지도 수행
		수로 갱신 등	
	농도	농도 보수	
		농도 갱신 등	
	저수지	저수지 보수	
		저수지(부대시설) 갱신 등	

5. 실천 사례

농림수산성에서는 홈페이지에 다면적 기능 지불 사례 모음을 통해 실천을 독려하고 있다. 여기서는 두 개 지역 사례를 소개하고자 한다.

5.1. 산쿠초환경보전대(도치기현 나스오바라시 栃木県那須塩原市)

이 지역의 다면적 기능 주제는 '사람과 사람이 연대하여 다양한 실천 전개'로 정하고 있다. 실천 면적은 논 149ha, 밭 10ha로 총 159ha이며, 지역에서 관리해야 하는 자원량은 개수로 18.3km, 농도 30km이다. 참여하는 주요 구성원은 농업인들과 자치회, 노인회, 소방대, 농협여성회, 어린이회 육성회, NPO 등이다. 교부금은 약 8천만 원이며 농지 유지 직불과 자원향상 직불(공동, 시설 수명 연장)을 받고 있다. 2017년에 대상지로 선정되었다.

해당 지역은 40여 년 전부터 도시화가 진행되면서 원래 농촌지역이던 곳이 현재는 약 750호의 85%가 비농가가 되면서 사람과 사람과의 연대가 희박해짐에 따라 전통 행사가 쇠퇴를 거듭하고 있다. 이러한 문제를 해결하는 데 조금이나 보탬이 되고자 사업소개를 받아 농업인 7명이 발기인이 되어 '사람과 사람의 연대를 어떻게 구축해 나갈 것인가'하는 주제를 정하고 농업인과 비농업인이 하나가 되어 마을만들기를 시작했다. 농업인과 비농업인은 물론 도시주민과의 '사람과 사람과의 연대'를 구축하고 '지역의 협동력'을 한 걸음씩 착실히 해나가는 활동으로 비농업과 도시주민이 어우러져 환경보전 활동을 실천해 나가고 있다.

세부 실천 활동으로는 생물다양성 조사, 전원 걷기, 지역 이벤트에 협찬하는 홍보활동, 환경 등 계발활동, 경관 형성을 위한 식재, 어린이회 육성회와의 연대(견학회 등)를 해나가고 있다. 이러한 활동을 시작으로 NPO 법인 산쿠초지역 자원환경보전회를 설립하여 역사적 시설의 보전과 지역 환경보전 실천을 개시해 나가고 있다. 새로운 활동으로는 지역의 농업·농촌을 누가 젊어지고 나갈 것인지를 협의하는 ‘산쿠 어떻게 할까 모임’을 중심으로 향후 과제에 대해 논의하고 있다. 주로 30~40대로 구성되어 있다. 또한 실천 활동에 있어 중요한 역할을 하는 여성의 감성을 살린 ‘산쿠초 여성모임’을 만들어 다양한 활동을 해나가고 있다.

〈그림 1〉 생물다양성 조사(좌), 꽃 심기를 통한 경관 형성



출처: 농림수산성 홈페이지

5.2. 쿠다와 환경보전회(효고현 아사고 시 兵庫県朝来市)

이 지역의 다면적 기능 주제는 ‘모두 함께 실천하자! 환경에 친화적인 농업’이다. 실천 면적은 26ha(논 26ha, 밭 0.1ha)이다. 지역 자원량은 개수로 9.7km, 농도 7km, 연못 1개소이다. 주요 참여 구성원은 농업 조합 법인, 부인회, 아동 모임, 노인회 등이다. 교부금은 약 2천만 원으로 2017년에 대상지가 되었다. 농지 유지 직불과 자원향상 직불(공동, 시설 수명 연장)을 받고 있다.

이 지역은 고령화로 인해 후계자 부족 문제로 어려움을 겪고 있는 한편, 황새 방조를 위해 환경을 배려한 농법에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 활동으로 수로와 농도의 풀베기 등 마을 차원의 공동활동을 통해 농업인들의 부담을 덜고자 하고 있다. 논 생물이 식생활 수 있는 환경 조성을 통해 친환경적인 농업을 지원하고 있다. 논 생물 증가에 따라

황새 등 조류가 날아들게 함과 동시에 환경을 배려한 농법에 관심이 많은 젊은 층의 신규 취농을 유도하는 등 새로운 농업의 전개가 기대되고 있다.

세부 활동으로는 ‘황새가 지은 쌀 생산부회 임원회’가 만든 농약이나 화학비료를 사용하지 않는 ‘황새를 길러내는 농법’에 의해 쌀과 흑 콩 재배를 지원하고 있다. 특히 먹이가 되는 미꾸라지나 개구리 등 논 생물의 생식 환경이 보전되어 황새나 오리 등 조류가 많아지고 있다. 이를 위해 겨울철 간수 면적이 2008년까지 없었으나 2009년 이후 26ha로 늘어났으며, 그 결과 논 생물 수가 2008년까지 5종이던 것에서 2009년 이후 10종류로 늘어나게 되었다. 또한 친환경적 쌀 생산도 계속해서 증가하고 있어 2015년 인증 면적이 8.6ha로 늘어났으며 이렇게 생산된 쌀은 일반 쌀 가격의 2배에 판매되고 있다.

〈그림 2〉 쿠다와 경관(좌), 겨울 간수 논(중앙), 황새(우)



출처: 농림수산성 홈페이지

6. 시사점

일본의 다면적 기능 지불은 우선 일본형 직접지불제도의 대표적인 사업으로서 지금까지 직불금이라는 것이 개인에게 지불되는 형태에서 나아가 ‘농업·농촌의 다면적 기능’이 가지고 있는 특성에 초점을 두고 마을의 공동의 단위에서 실천하는 공동의 활동에 대해 교부하고 있다는 점에서 의미가 크다. 다시 말해 농업·농촌의 다면적 기능은 농민 개인이 개인의 논밭에서 농약이나 화학비료를 덜 쓰는 등의 노력으로 달성하기는 쉽지 않다. 수계를 함께 쓰고 있어 건강한 농지를 조성하는 일이 이웃 농민의 실천과 함께 연계되어 이루어지고 영향을 받기 마련이기 때문이다. 이와 더불어 지역이 가지고 있는 지리적, 사회적 요건과 전통적인 농사방식 등 다양한 요소들이 어우러져 해당 마을의 농업·농촌이 가진 다양한

다면적 기능이 발휘되는 것이다.

여기에 일본에서도 역시 계속되는 농촌 마을 과소화와 농민의 고령화 문제로 인해 지역에 ‘사람이 없는’ 상황에서 농민은 물론 농촌주민, 더 나아가 해당 마을의 다면적 기능, 즉 환경보전 활동에 관심이 있는 도시민도 함께 참여하도록 실시 주체의 폭을 넓혔다. 농업·농촌의 다면적 기능에 대한 대국민 공감대 조성 방식이 홍보가 아니라 직접 참여하는 형태로 이루어지는 것이다. 주체가 되어 직접 그 중요성을 몸소 체험하게 하는 것보다 더한 홍보는 없다.

직불금은 다양한 지역의 공동활동을 통해 다면적 기능을 유지·발휘하는 비용의 측면으로 지원되고 있다. 공동활동에 따른 비용에는 다면적 기능 수행을 위한 지역 자원 측정 과정 및 계획 수립, 관련 교육 및 연수 등이 포함된다. 더불어 지역 차원에서는 이러한 지역 단위 활동을 진행하는 데 있어 힘든 부분 중 하나는 부재지주의 농지관리일 텐데, 일본에서는 이러한 부재지주와 연락하는 일도 추진 활동으로 진행하고 있다. 이렇게 지역에서 공동의 노력으로 관리해야 하는 활동에 대해 비용으로 사용하도록 하고 개인의 노력 분에 대해서도 지역 차원의 논의를 통해 일당으로 지급하고 있다.

또한 농업·농촌의 다면적 기능을 수행하는 데 있어 비용이 많이 드는 부분은 지자체의 지원을 받을 수 있도록 하여 다면적 기능 수행을 측면 지원한다는 점도 주목할 만하다. 농민을 포함하는 추진 주체의 부담은 줄이고 그와 관련한 지역의 직접적인 수요를 받아 지역 차원에서 지원함으로써 다면적 기능의 시너지 효과를 높일 수 있기 때문이다.

일본에서는 지역이 가진 농업·농촌의 다면적 기능을 개인 단위를 넘어서 해당 지역 및 그 지역에 관심이 있는 다양한 관계자들이 함께 논의하면서 찾아내고 있다. 그리고 이들이 함께 공동의 활동을 통해 유지, 증진하는 방법을 총동원하는 방식을 채택하여 그야말로 동시다발적으로 다면적 기능을 향상시키고 있다. 지역 단위의 논의 체계 아래서 ‘다면적 기능’이라는 목표이기 때문에 가능한 공동의 노력으로 목적을 향해 나아가고 있다. 이제 우리도 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지역 단위에서 공동활동이라는 함께하는 방식을 통해 농업·농촌의 공익적 기능을 달성하기 위한 준비를 해나가야 할 때다.

참고문헌

〈해외 자료〉

농림수산성, 2022, 다면적 기능 지불 교부금 개요(검색일: 2022.07.20.)

농림수산성, 2022, 다면적 기능 지불 실시 현황(검색일: 2022.08.01.)

농림수산성, 다면적 기능 지불 실시요강, 2022(검색일: 2022.07.20.)

농림수산성, 다면적 기능 지불 실시요령, 2022(검색일: 2022.07.20.)

농림수산성, 다면적 기능 지불 사례집

〈온라인 자료〉

https://www.maff.go.jp/j/nousin/kanri/jirei_syu.html (검색일: 2022.08.05.)