

제12차 본회의
(2022. 1. 18.)

농어업 · 농어촌특별위원회 - 제12차 본회의 -

2022. 1. 18.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

제12차 농어업·농어촌특별위원회 본회의 계획(안)

- 일 시 : '21. 1. 18(화), 14:00~16:00
- 장 소 : 서울 중구 을지로 16 프레지던트호텔 31층 슈벨트홀
- 참석대상 : 위원장, 당연직위원(5), 위촉위원(24) 등
- 주요내용(안)

○ 의결 안건 (4건)

- 농지 이용과 보전 제도개선 방안(안)
- 2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안(안)
- 탄소중립시대, 수산·어촌부문 정책지원 방안(안)
- 어촌 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략(안)

○ 보고 안건 (3건)

- 농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정(안)
- 탄소중립 실현에 기여하기 위한 친환경농업 역할 강화 방안(안)
- 농민권리 보장을 위한 제도화 방안 및 과제(안)

□ 세부 일정(안)

구분	일 정	주 요 내 용	비 고
1부 개회식	14:00~14:05 (5')	○ 안내 및 국민의례	총괄기획팀장
	14:05~14:10 (5')	○ 참석자 소개	총괄기획팀장
	14:10~14:15 (5')	○ 위원장 인사말씀	-
	14:15~14:20 (5')	○ 기념사진 촬영	-
	14:20~14:25 (5')	휴식 및 자리정돈	
2부 본회의	14:25~14:30 (5')	○ 성원보고 및 개회선언	총괄기획팀장
	14:30~14:35 (5')	○ 전차 회의결과 보고	총괄기획팀장
	14:35~15:15 (40')	○ 안건 의결 (4건) - 안건 당 5분 보고, 5분 심의 및 의결	-
	15:15~15:40 (25')	○ 안건 보고 (3건) - 안건 당 4분 보고, 4분 논의	-
	15:40~15:55 (10')	○ 기타 논의	위원장
	15:55~16:00 (5')	○ 정리 및 폐회	위원장

※ 회의 일정, 방식, 안건 등은 여건에 따라 변경될 수 있음.

【참고】 참석자 명단

위원장	농어업·농어촌특별위원회	정 현 찬	참석
위 원	기획재정부장관	-	불참
	농림축산식품부장관 (차관)	(김 종 훈)	대리참석
	해양수산부장관 (수산정책관)	(김 재 철)	대리참석
	국무조정실장	-	불참
	식품의약품안전처장	-	불참
	농협중앙회장	이 성 희	불참
	수협중앙회장	임 준 택	불참
	산림조합중앙회장	최 창 호	불참
	전국먹거리연대 상임대표	정 한 길	참석
	한국수산업경영인중앙연합회 회장	김 성 호	참석
	한국농업경영인중앙연합회 회장	이 학 구	참석
	전국농민회총연맹 의장	박 홍 식	참석
	청년여성농업인협동조합 회장	장 슬 기	참석
	전국여성농민회총연합회 회장	양 옥 희	참석
	한국여성농업인중앙연합회 회장	이 숙 원	참석
	한국여성어업인연합회 회장	김 춘 덕	불참
	축사단체협의회 회장	이 승 호	참석
	정책기획위원회 위원	오 현 석	참석
	농정연구센터 이사장	황 수 철	참석
	인천대 교수	이 명 헌	참석
	농특위 사무국장	안 인 숙	참석
	건국대 교수	김 재 현	참석
	소비자정책연구소 대표	문 은 숙	참석
	환경보전협회 상근부회장	김 혜 애	불참
	한국해양수산개발원 선임연구위원	정 명 생	참석
	한국농촌경제연구원 원장	김 홍 상	참석
	서울시마곡다사민위원회 기획조정위원장	길 청 순	참석
	한국문화관광연구원 선임연구위원	김 향 자	참석
	녹색전환연구소 이사	이 유 진	참석

목 차

○ 전차 회의결과 보고	1
--------------------	---

< 의결안건 >

○ 1호 안건	9
- 농지 이용과 보전 제도개선 방안(안)	
○ 2호 안건	39
- 2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안	
○ 3호 안건	107
- 탄소중립시대, 수산·어촌 부문 정책지원 방안	
○ 4호 안건	137
- 어촌 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략	

< 보고안건 >

○ 1호 안건	165
- 농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정(안)	
○ 2호 안건	189
- 탄소중립 실현에 기여하기 위한 친환경농업 역할 강화 방안(안)	
○ 3호 안건	209
- 농민권리 보장을 위한 제도화 방안 및 과제(안)	

제11차 농특위 본회의
결과 보고

제11차
농어업·농어촌특별위원회
본회의 회의록

회 의 명	제11차 농어업·농어촌특별위원회 본회의
주관기관	농어업·농어촌특별위원회
개최일시	2021년 11월 3일(수) 14:00 ~ 16:00
개최방식	영상회의
참석명단	위원장 : 재적 1명, <u>참석 1명</u> 당연직위원 : 재적 5명, <u>참석 2명</u> 위촉직위원 : 재적 24명, <u>참석 21명</u> (참고) 참석자 명단

진행순서

1. 개회
2. 회의안건 상정 및 토의
3. 폐회

상정안건

- (심의) 공익직불제의 기본직접지불금 지급대상 개선 촉구(안)
- (보고1) 의결사항 지연과제 현황 및 대책(안)
- (보고2) 본위원회 워크숍(TF회의) 논의에 대한 검토 및 반영 사항(안)
- (보고3) 사람과 환경 중심의 지속가능 농업 농촌을 위한 정책과제 추진(안)

발언요지

< 인사말씀 >

- 오랜만에 이렇게 화면으로라도 보니까 매우 반가움. 이후 상정할 심의안건을 위원님들께서 세세히 검토하셔서 의결을 해주셨으면 하는 바람임(정현찬 위원장)

< 전차 회의록 보고 >

- 전차 회의록에 위원님들께서 발언하신 내용이 누락되거나 잘못 기록된 부분이 없다고 하셨기에 승인하도록 하겠음(정현찬 위원장)

< 공익직불제의 기본직접지불금 지급대상 개선 촉구(안) 심의 >

- 직불금 지급 누락면적에 대한 직불금 지급은 당연한 것임. 뿐만 아니라 선택형 직불제 확대를 위해 직불금 예산 증액은 필수임(정한길 위원)
- 기재부와 협의과정을 통해 충분한 예산 확보가 뒷받침되어야만 이 부분이 원칙적으로 해결될 수 있음. 농특위에서 적극적으로 노력해서 꼭 해결될 수 있는 그런 계기가 되기를 바람(이학구 위원)
- 농식품부에 촉구를 하려면 몇 가지만 더 추가로 해서 요구안을 쓰면 좋겠음. 도시지역으로 편입된 농지에 대해 소농직불금을 받지 못하는 문제, 국토부가 수용 지정만 했다고 해서 직불금 대상에서 제외되는 문제, 선택형 직불금과 관련한 예산을 더 추가로 편성할 것을 요구(박흥식 위원)
- 이 문제는 대단히 중요하고 시급한 문제이기는 하나 첫 번째로 농특위의 위상에 맞는지에 대해 재검토가 필요, 두 번째로는 공익형 직불제를 확대해 나가는 과정에서 큰 그림을 우리 농특위가 제시하는 것이 필요함, 그리고 모든 부처와 관계자들이 동의할 만한 실태조사가 된 상태에서 논의하는 것이 옳다고 생각함(이명헌 위원)
- 제도개선 필요하다는 것은 충분히 공감. 더 적극적인 활동이 필요하지만 농특위에서 제안한 촉구라는 형태로 의결을 하는 것이 어떤 영향력이 있는지 의문. 이렇게 단편적인 내용을 대외적으로 선언하는 것이 이 시점에 맞는지, 오히려 조금 더 큰 틀에서 직불제에 대한 근본적인 개선안을 준비해서 자문이 될 수 있는 형태로 제안을 하는 것이 맞지 않나 하는 생각임(길청순 위원)
- 우선은 이 안건 제기를 한 문제점과 개선이 필요하다는 내용에 대해서는 공감함. 형식과 내용에서는 의결할 사안이 아니라 생각함. 정부와 국회가 진행 중에 있는 사안에 대해 개선 촉구안을 내놓는 것은 의결안건으로는 적절치 않다고 생각(문은숙 위원)
- 여러 의견을 주신 부분에 대해 보완을 할 필요성에 대해 동의를 하면서 원안 동의함(이승호 위원)

-
- 심의안건이 되려면 안건에 대한 현황 분석이 전제가 되고 어떤 진단이 나오고 거기에 대해 농특위가 관련 분과와 충분히 논의를 해서 안이 만들어지면 그 안을 가지고 우리가 의결을 해야함(오현석 위원)
 - 예산을 포함해서 완전히 새로운 정책설계가 이루어져야 함. 그리고 선택형 직불금에서 종자 주권의 토종 직불금 신설을 요청함(양옥희 위원)
 - 의안심의가 되려면 어쨌든 분과위원회의 검토, 운영위원회의 검토, 각 부처와의 협의, 이런 부분들이 다 자료로 첨부이 되어야 하는데 이 안건은 지금 굉장히 논란이 있을 법한 사안이기 때문에 이것을 무리하게 심의 의결하는 것은 적절치 않음(황수철 위원)
 - 촉구라는 표현이 맞지 않다면 권고라는 표현을 써서 농특위가 이 문제를 매우 중요하게 여기고 있다는 메시지를 담아서 현장에 민원이 있고 그로 인해 피해를 보고 있는 농민들이 있다면 그 이야기를 조금 들어주는 것도 의미가 있다고 생각함. 그래서 원안에 동의 함. 다만 이 내용을 보완하는 작업을 농특위에서 같이 진행을 했으면 좋겠음(이유진 위원)
 - 우선은 권고성으로 이야기가 나와 주면 농특위에서 정말 이 문제를 심각하게 생각하고 있구나라고 전 국민적으로 와 닿는 부분이 있을 것임. 추가적으로 청년들이 가지고 있는 애로사항 부분에 대해 제안이 없어 이런 부분들까지도 넓게 보고 알아주셨으면 하는 바람임(장슬기 위원)
 - 농특위의 권위나 위상보다는 농민들의 역율함에 귀 기울여야 된다고 생각함. 농특위의 특성상 집행기구가 아니기 때문에 농특위에서 이런 부분을 촉구가 되었든 권고가 되었든 전달해 주면 농민들에게 힘을 실어줄 수 있다고 생각함 (김성호 위원)
 - TF를 구성해서 직불금 문제에 대해 점검하고 해결책을 농림부 및 다른 부처와 함께 만들어가는 것으로 수정 제안을 드림(김혜애 위원)
 - 안건은 기각하고, 농식품부가 빠르게 제도 보완을 하라고 권고 또는 건의를 별도로 하겠음. 오늘 이슈가 된 부분에 대해서는 직불금 전반에 걸쳐 TF를 꾸려서 농특위 차원에서 어떻게 대응해 나갈지를 논의토록 하겠음(정현찬 위원장)
-

< 의결사항 지연과제 현황 및 대책(안) 보고 >

- 적정사육두수 관리방안은 수급 관리 측면에서 접근해야지 환경적인 측면과 결부시켜서 사육 제한 방식으로 가게 되면 안 된다고 생각함 추후 따로 말씀드리겠음(이승호 위원)

< 본위원회 워크숍(TF회의) 논의에 대한 검토 및 반영 사항(안) 및 사람과 환경 중심의 지속가능 농업 농촌을 위한 정책과제 추진(안) 보고 >

- 탄소중립 공동토론회가 11월 15일 개최되는데 대체육 관련 논의를 위해 축산단체에서 추천하는 인사를 패널자로 추가 요청 드림(이승호 위원)
- 농특위 차원에서 토론회와 좌담회를 개최하고 얼마만큼 확산성을 갖추고 있는지 이런 부분에 대한 평가가 필요함. 다음은 이후 업무계획과 관련해서 국민 3,000명 대상으로 설문조사를 진행하신다는 내용이 있는데 실제 농업에 대한 국민들의 마음을 읽어낼 수 있는 그런 설문이 되어야 함(길청순 위원)
- 농업과 농촌의 문제에 대해 농업·농촌 기본법을 전면 개정하든지 아니면 폐기를 하고 새롭게 법을 제정했을 때 사람 중심, 환경 중심, 그 탄소 문제까지도 법 개정을 전제로 한 농업, 농촌의 정책이 나와야 함(박흥식 위원)

< 마침 말씀 >

- 다음 차기 본회의 일정은 12월 21일로 대면으로 할 계획을 가지고 있음. 차질 없이 준비를 해주시기 바람(정현찬 위원장)

결정사항 및 표결내용

- 심의 안건은 기각하고, 공익직불제 관련 농식품부가 빠르게 제도 보완 할 수 있도록 권고 또는 건의를 별도 방법으로 추진

비 고	-
-----	---

【참고】 참석자 명단

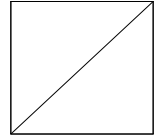
위원장	농어업·농어촌특별위원회	정 현 찬	참석
위 원	기획재정부장관	-	불참
	농림축산식품부장관 (농촌정책국장)	(강 형 석)	대리참석
	해양수산부장관 (수산정책관)	(김 재 철)	대리참석
	국무조정실장	-	불참
	식품의약품안전처장	-	불참
	농협중앙회장	이 성 희	불참
	수협중앙회장	임 준 택	불참
	산림조합중앙회장	최 창 호	참석
	전국먹거리연대 상임대표	정 한 길	참석
	한국수산업경영인중앙연합회 회장	김 성 호	참석
	한국농업경영인중앙연합회 회장	이 학 구	참석
	전국농민회총연맹 의장	박 홍 식	참석
	청년여성농업인협동조합 회장	장 슬 기	참석
	전국여성농민회총연합회 회장	양 옥 희	참석
	한국여성농업인중앙연합회 회장	이 숙 원	참석
	한국여성어업인연합회 회장	김 춘 덕	불참
	축사단체협의회 회장	이 승 호	참석
	정책기획위원회 위원	오 현 석	참석
	농정연구센터 이사장	황 수 철	참석
	인천대 교수	이 명 헌	참석
	농특위 사무국장	안 인 숙	참석
	건국대 교수	김 재 현	참석
	소비자정책연구소 대표	문 은 숙	참석
	환경보전협회 상근부회장	김 혜 애	참석
	한국해양수산개발원 선임연구위원	정 명 생	참석
	한국농촌경제연구원 원장	김 홍 상	참석
	서울시마곡다사민위원회 기획조정위원장	길 청 순	참석
	한국문화관광연구원 선임연구위원	김 향 자	참석
	녹색전환연구소 이사	이 유 진	참석

제12차 본회의
1호 의결안건

농지 이용과 보전 제도개선
방안(안)

2022. 1. 18.

공 개



의안번호	제2022-01호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2022. 1. 18. (제 12 회)	

농지 이용과 보전 제도개선 방안(안)

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 위원 (농어업분과위원회 위원장)	이 속 원
제출 연월일	2022. 1. 18.	

1. 의결주문

- 「농지 이용과 보전 제도개선 방안」에 대한 의결

2. 제안이유

- 정치·경제·사회적 여건변화에 따른 농지 이용과 상속 구조 변화
- 농지 이용, 상속, 보전, 그리고 관리 부문의 종합적인 현황 진단과 개선방안 도출 필요성 증대
- 농업·농촌의 지속가능성과 식량안보를 위한 농지의 효율적 이용·상속·보전·관리 부문의 제도적 개선방안 제시

3. 주요내용

- [농지보전] 농업진흥지역, 농지전용허가, 농지보전부담금에 대한 규제·관리 강화
- [농지이용(농지임대차와 상속농지)] 임차인의 권리보호, 농지임대차 기간 재설정, 상속농지 현황 파악 및 세분화 등 제도적 개선
- [농지관리기구] 농지관리거버넌스 구축

4. 참고사항(관계부처 협의 등)

- 농특위·위성곤 국회의원 공동주최 ‘농지 이용과 보전 제도개선 방안’ 토론회 개최 (2021.12.7. 실시간 생중계)
 - 농특위 농지제도개선 소분과 상정안전(안) 발표

○ 농특위 농어업분과위원회 검토(2021.12.15.)

- 제11차 농어업분과위원회 검토, 농지 이용과 보전 관련 제도개선 등에 대한 의견 제출

○ 관계부처 의견수렴·협의(2021.12.9.~2022.1.11.)

- 농림축산식품부 상정안건 1차 서면검토(12.9.~12.19.), 2차 검토회의(12.20.), 3차 서면검토(12.22.~12.23.)
- 기획재정부·국토교통부 상정의안 서면검토(2021.12.27.~22.1.11.)

※ 본 의안 의결 이후 해당 부처 및 기관과 이행계획 등을 위한 협의 예정

농지 이용과 보전 제도개선 방안(안)

2021. 1.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I . 추진배경 및 필요성	19
II . 과제별 개선방향	20
1. 농지보전 제도개선	20
2. 농지이용 제도개선	26
3. 농지관리기구 설립 방향	34
[참고] 부처의견 검토 결과	36

I. 추진배경 및 필요성

- 정치·경제·사회적 여건변화에 따른 농지 이용·상속 구조 변화
 - 농촌지역의 고령화와 영농후계 확보 어려움의 지속 전망
 - 상속농지의 대부분이 비농업 상속인에게 균분상속 되어 농지 세분화 지속 전망

- 농지를 토대로 한 정책 확대로 농지제도의 중요성 증대
 - 공익직불제와 같이 농지를 토대로 한 소득보조정책 확대로 농지 임대차·상속농지 등 현황 파악 필요
 - 농지법 일부법률개정안(21.7.23)에서 농지 투기 근절을 위한 농지소유와 관련한 행정적인 조치는 많이 이뤄진 반면 근본적인 문제가 되고 있는 농지 이용·보전·관리 부문 법령 추가 개정 필요

- 농업·농촌의 지속가능성 확보를 위한 농지보전 대책 마련 필요
 - 우량농지보전의 중요한 역할을 하는 농업진흥지역의 확대방안 필요
 - 농업진흥지역 농지의 보상 체계 마련, 농지전용 규제 강화 등 농지보전을 위한 제도적 대책 마련 필요

- 새로운 민관 농지관리거버넌스 구축 필요
 - 농지법 개정으로 농지위원회, 농지은행관리원, 농지관리위원회 등 새로운 농지행정 관련 조직 설치 계획
 - 지자체 농지관리거버넌스에 농업인·전문가·시민단체 등 민간 참여 확대 필요

Ⅱ. 과제별 개선방향

1 농지보전 제도개선

1-1 농업진흥지역 제도개선

가. 현황과 문제점

☐ 농업진흥지역 면적 감소

- 농업진흥지역 안의 농지 면적은 전체 농지 면적의 49.6%에 불과, 더욱이 보전해야 할 농지면적에 대한 개념과 기준 등 결여
 - 농업진흥지역 농지면적: 2000년 919천ha(전체 농지의 48.7%) → 2010년 807천ha(47.1%) → 2020년 776천ha(49.6%) 수준
 - 일본의 농용지구역 농지면적은 2009년 407만ha(전체 농지의 88.3%) → 2019년 400.2만ha(91.0%)

☐ 농업진흥지역 면적 확대 규정 부재

- 농업진흥지역 농지의 전용 등에 의해 발생하는 3ha 이하 자투리 농지의 경우 농업진흥지역 지정 해제
- 농업진흥지역 농지면적을 확대하는 방법과 수단에 대한 규정 미흡

☐ 농업진흥지역의 공용·공공용 시설 설치에 의한 전용

- 연평균 2,300ha 수준 농업진흥지역 농지 전용
 - 농업진흥지역 농지전용 면적의 70%가 공용·공공용 시설

☐ 농업진흥지역의 우대지원 정책 미흡

- 농업진흥지역 안의 농지 가격이 밖의 농지 가격의 1/2 이하 수준
 - 농업진흥지역 안 농지소유자의 가격 차이에 대한 불만 존재
- 농업진흥지역 우대지원 정책이 '공익형 직불금 차등 지불' 이외에 농업 기반시설 확충 등 간접지원*에 편중

* 공익형 직불금 차등 지원 외 농지규모화, 농지매입비축, 배수개선, 다목적 농촌용수개발사업 등

< 면적직접직불금 지급단가 >

(단위 : 만원/ha)

단계 \ 구간	면적직불금		
	2ha이하 (1구간)	2ha초과~6ha이하 (2구간)	6ha초과~ (3구간)
논·밭 진흥지역(a)	205	197	189
논 비진흥지역(b)	178	170	162
밭 비진흥지역(c)	134	117	100

나. 개선방향

☐ 농업진흥지역 확대 방안 검토

- 농업농촌 및 식품산업 기본법에 보전해야 할 농지의 목표 면적을 설정, 시·도별, 시·군별로 배정하는 방안을 연구용역(예, 농지총량제) 등을 통해 검토
 - 농지보전 위한 정부의 중장기 대책 마련 및 계획 수립 필요
- 농업진흥구역 지정 기준(평야 10ha, 중간 7ha, 산간 3ha) 완화 방안 검토
- 농업진흥지역 안 시설농업지구를 신설·집중, 소규모 분산 전용 금지 방안 등을 농촌공간계획과 연계하여 검토

☐ 농업진흥지역 농지에 대한 보상제도 강화

- 농업진흥지역에 농지 우대지원 방안 추가 발굴 검토
- 공익기능 직접지불 차등 지급 외 농업진흥지역 농지 장기보유에 대한 세제지원 방안 검토

다. 기대효과

- 농업진흥지역은 농지법에서 우량농지보전을 위한 핵심제도
- 농업진흥지역 내 우량농지 보전으로 국가 농업생산 기반의 안정적 유지와 농지 이용의 효율성 강화
- 농업진흥지역 내 농지에 대한 전용제한 등 보전·관리를 강화하는 동시에 이들 농지에 대한 우대지원 방안을 추가 마련

1-2 농지전용허가 제도개선

가. 현황과 문제점

☐ 필지별 분산과 소규모 농지전용 허용

- 농업진흥지역 안팎을 불문 필지별 분산 소규모 농지전용 허용으로 우량농지 잠식·농업생산 활동에 지장
- 농지가격 상승을 야기하여 투기적 농지소유 유발

☐ 농지전용허가 심의 미흡

- 농지전용은 농림축산식품부장관 또는 그 권한을 위임받은 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 허가 필요(농지법 제34조제1항 및 제51조)
- 농지전용 허가 심의기구 등이 없이 행정업무 담당자의 판단에만 의존하여 심사의 공정성·객관성이 결여될 우려
- 농지법 개정(21.8)으로 농식품부에 농지전용 심의기구(농지관리위원회)가 설치되었으나, 시·도, 시·군에는 미설치

☐ 농지이용계획의 부재

- 「농지법」상 시장·군수 또는 자치구구청장은 농지의 종합적 이용을 위한 농지이용계획을 수립하도록 되어있지만, 농지이용계획 실행을 담보하는 시스템 부재로 유명무실한 상황
- 외국에서는 각 지방정부가 수립한 지방개발계획에 부합하도록 개발행위가 이루어지게 함으로써 계획에 따른 개발 원칙

나. 개선방향

☐ 농지전용 심의기구 설치

- 개정 농지법에서 대규모 농지 전용심사의 전문성·객관성 강화 목적으로

중앙정부에 농지관리위원회를 설치하여 농지전용에 대한 심의를 담당할 계획, 시·도와 시·군에도 농지관리위원회를 설치하는 방안* 검토

* 농지관리위원회 운영성과 등을 검토하고, 지자체 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 내 분과위원회로 운영하는 방안 등

- 용도지역별 허용행위라도 입지여건과 주변 환경 등을 충분히 고려하여 허가 또는 불허 심사

□ 필지별 소규모 분산 농지전용에 대한 관리 강화

- 농촌공간계획과 연계하여 농지전용 시설이 계획적으로 입지할 수 있도록 농지전용허가의 체계적 관리방안 검토
- 대규모 사업부지 개발에 관한 개별 법령*에 농업생산기반이 정비되어 보전가치가 높은 우량농지의 편입이 최소화 될 수 있도록 관련 근거를 마련할 필요 (산업부·국토부 소관)

* 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」, 「공공주택 특별법」 등

□ 농지이용계획의 수립 강화

- 농지이용계획 내용을 폐기하고 농지보전계획을 수립하도록 하여 지자체 단위의 중장기 농지보전 및 이용계획 체계화 추진

□ '국토기본법'과 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에 농지 보전과 관리 사항 추가

- '국토기본법' 상 국토종합계획의 내용에 농지 등의 지속가능한 발전과 보존에 관한 사항이 반영되도록 추가 필요
 - 도종합계획 등에 토지 및 국토자원의 보전에 관한 내용 포함
- 국토의 이용 및 관리의 기본원칙에 토지 등의 보전·관리에 관한 사항을 추가
 - 농림지역 등 농지에 대하여 도시·군관리계획을 입안할 때에는 농지법에 따른 농지이용계획에 부합하게 입안하도록 규정 필요

다. 기대효과

- 대규모 개발행위에 따른 전용발생 시 우량농지의 편입을 최소화 하도록 하여 농지보전에 기여

1-3 농지보전부담금 제도개선

가. 현황과 문제점

☐ 농지보전부담금 부과 및 감면기준

- 「농지법」 제38조에서 농지보전부담금은 농지전용 허가 등을 받은 자에게 농지의 보전·관리 및 조성을 위한 부담금을 필지별 개별 공시지가의 100분의 30 수준으로 부과
- 농지보전부담금의 제곱미터당 금액이 5만원을 초과하는 경우에는 5만원을 농지보전부담금의 제곱미터당 금액 상한으로 설정(「농지법 시행령」 제53조제2항 및 「농지법 시행규칙」 제47조의2)
- 공용·공공용 목적 등으로 전용하는 경우에는 50~100% 감면

☐ 농업진흥지역 안 농지 선호

- 농업진흥지역 밖의 농지보다 농업진흥지역 내 농지의 보전이 더욱 중요
- 농업진흥지역 안팎별로 부과율의 차이가 없음
- 개발비용 부담을 줄이기 위해 공시지가(토지수용비 및 농지보전부담금)와 토목공사비가 낮은 농업진흥지역 내 농지 선호

나. 개선방향

☐ 농지보전부담금 부과 및 감면기준 조정

- 농업진흥지역 농지의 전용수요를 낮추기 위하여 현행 농업진흥지역 내 농지보전부담금 부과율을 30%에서 일정비율 상향조정 검토
- 농지보전부담금 감면을 받는 공익사업은 전용된 농지로 막대한 개발 이익 특혜를 받기 때문에 감면 혜택으로 인해 오히려 더 많은 농지를 공익사업 부지로 편입
 - 공용·공공용 목적으로 농지전용 시 농지보전부담금 감면 혜택을 100% 부여하고 있는데, 이를 일정 수준으로 하향 조정 검토

- 농지보전부담금 제도 본래 목적과 취지 고취하기 위해 농지보전 부담금 상한금액 폐지 검토
- 농지보전부담금 부과기준 등의 실효성에 대한 연구용역 등 추진 필요

다. 기대효과

- 농지보전부담금 부과 및 감면기준 조정으로 농지전용 최소화 유도
- 농지보전부담금의 본래 목적 취지 고취

2-1 임차인의 권리 보호를 위한 제도적 장치 마련

가. 현황과 문제점

□ 농지임대차 관련 정보 부재

- ‘농지임대차·사용대차 계약 방법과 확인’(농지법 제24조)은 신고 이상의 임차인의 대항력 보장 규정
- 관할소재지(시·구·읍·면)의 임대차계약 확인대장에 계약사항 기록을 의무로 설정하지 않았기 때문에 강제성이 없고 임차인의 권리 보호장치 미흡

<농지법 제24조(임대차·사용대차 계약 방법과 확인)>

- ① 임대차계약(농업경영을 하려는 자에게 임대하는 경우만 해당한다. 이하 이 절에서 같다)과 사용대차계약(농업경영을 하려는 자에게 무상사용하게 하는 경우만 해당한다)은 서면계약을 원칙으로 한다. <개정 2020. 2. 11.>
- ② 제1항에 따른 임대차계약은 그 등기가 없는 경우에도 임차인이 농지소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장의 확인을 받고, 해당 농지를 인도(引渡)받은 경우에는 그 다음 날부터 제삼자에 대하여 효력이 생긴다.
- ③ 시·구·읍·면의 장은 농지임대차계약 확인대장을 갖추어 두고, 임대차계약증서를 소지한 임대인 또는 임차인의 확인 신청이 있는 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 임대차계약을 확인한 후 대장에 그 내용을 기록하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

나. 개선방향

□ 농지임대차 관련 실태조사 추진

- 향후 농촌 지역의 고령화와 영농후계 확보의 어려움을 고려할 때 비농업인 농지 소유가 증가하고, 임대차의 비중도 크게 증가할 것으로 전망

- 농지제도개선 관련 주요정책이 농지소유에서 농지이용으로 전환될 필요가 있으며, 농지임대차 관련 실태파악 추진 필요
 - 농지임대차 관련 농지면적, 소유자, 이용자, 이용현황(작목 등), 임대차 기간* 등 파악
 - * 향후 임대차 기간 설정 기준 마련 등에 활용
 - 농지임대차 조사 결과에 근거한 농지법, 임대차, 양도소득세, 직불금부정수급 등의 문제해결 방안 도출

□ 농지임대차계약 신고 시 확인일자 발급

- 임차인이 농지임대차 신고 시 임대차계약 확인대장에 계약사항을 기록하고, 확인일자 부여가 되도록 개선

2-2 농지임대차 기간 재설정과 상호보호 장치 마련

가. 현황과 문제점

□ 임차농업인의 계획적·안정적 영농 제약

- 짧은 임차기간은 작목선택 및 활용방식의 제약 등 신규투자에 제약
 - 임대차 기간은 3년 이상으로 하며, 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지는 5년 이상으로 설정(농지법 제24조의2)
- 임차기간이 짧을수록 해당 농지에서 수익성을 우선하여 투입재 과다 사용 등 약탈적 농업 성행
- 작물의 특성과 자본집약적 농업 비중이 높아지고 있는 여건을 고려하여 장기계약이 가능하도록 개정 필요

나. 개선방향

□ 영농형태를 고려한 임대차기간 설정

- 임대차 기간을 10년으로 확대 검토
 - 임대차 실태 파악 후 장기화하는 방향으로 검토
 - 현재 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우 5년 이상으로 되어 있으나 안정적 영농 보장을 고려하여 임대차기간을 10년으로 확대 검토 필요
 - 청년농업인·창업농 등 신규진입 농업인의 안정적 농지이용 확대 고려

□ 임대인과 임차인 공동 보호

- 농지임대차 계약 기간 설정에서 임차인 보호도 중요하지만 임대인 보호도 동시에 중요
- 임대차계약 기간 중 영농포기 등의 사유발생 시 상호합의 하에 계약 종료가 가능하도록 규정

□ 장기 임대에 대한 세제혜택 부여방안 검토

- 농지는 특정인의 소유물이기에 앞서 자연자원으로 지속적인 관리를 통해 건강한 상태로 보전이 전제
- 5년 이상 장기임대차하는 임대인에게 세제혜택 부여방안 검토
 - 일본의 경우도 농지관리기구에 10년이상 농지를 장기임대할 경우 고정자산세 경감의 인센티브를 부여하여 농지의 안정적 이용 도모

다. 기대효과

- 청년·창업농 등 농업에 진입하는 농업인들과 많은 시설물을 투자한 농업인 등 임차인들의 계획적·안정적 농지 이용 도모
- 임대인에게 장기 임대에 대한 인센티브 부여하는 등 임대인과 임차인 모두에게 형평성 도모

가. 현황과 문제점

□ 상속농지 관련 정보 부재

- 농지 상속은 「민법」에 따라 피상속인 사망으로 자동개시되고, 소유권 이전등기·토지대장·농지취득자격증명 등과 관계없이 소유권이 이전되어 농지통계에 드러나지 않으며, 농지의 상속과 취득·이동·소유·임대차·경작 등의 현황 파악이 어려움.
- 최근 농지법 개정안을 통해 법원행정처로부터 등기원인정보를 분기별로 제공받을 계획이며, 상속인·이농인 소유농지 농업경영 미이용 시 농지처분의무 부과(농지법 제10조제1항제4의2, 제4의3)

<상속으로 취득한 농지의 임대차 또는 사용대차>

- 농지는 자경농민만이 소유할 수 있으나 상속인의 경우에는 자경농민이 아니더라도 1만 제곱미터 내에서 예외적으로 농지의 소유 가능(「농지법」 제6조제2항제4호, 「농지법」 제10조제1항).
- ▶ 상속인이 상속받은 농지를 자경할 수 없을 때에는 농지를 임대차하거나 무상사용 가능(「농지법」 제23조제1항제1호).
- ▶ 농지를 자경하지 않는 농지의 상속인이 1만 제곱미터의 소유 상한을 초과해서 소유하고 있는 농지의 경우에도 농지를 그 사유가 발생한 날 당시 세대를 같이하는 세대원이 아닌자에게 처분하지 않고 농지를 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 무상사용 가능(규제 「농지법」 제23조제1항제7호, 「농지법」 제10조제1항).

□ 비농업 상속인의 농지상속 문제

- 비농업 상속인의 농지상속을 규제하거나, 매각을 종용하는 것은 법적인 문제 발생 소지 많음.
- 현행 농지법에서 1만 제곱미터 농지상속을 인정하되, 다만 상속 농지 파악·관리 측면의 법·제도적 개선 필요

나. 개선방향

☐ 상속농지 관련 정보 수집 및 분석

- 주민등록말소 정보와 등기원인 자료 등을 활용하여 농지상속 현황 파악 및 분석 필요
 - 농지법 개정으로 농식품부장관은 주민등록전산자료와 부동산등기 전산자료 등 상속 농지 관련 정보를 해당 정보를 관리하는 기관에 요청 가능(농지법 제54조의2)
- 비농업 상속인의 불법적 농지임대차와 상속농지 세분화 현황 등 정확한 정보를 파악 후 상속농지 관리대책 마련 필요

☐ 상속농지 관리강화방안의 다각적 검토

- 상속 신고제 도입, 농지취득자격증명 발급 의무화, 대법원 등기자료 연계 등 다각적 상속농지 관리강화방안 검토
- 상속농지 정보의 상시 조사·감시 추진하고, 농지대장 등에 상속 농지 관련 정보 반영

다. 기대효과

- 농지상속에 따른 취득·이동·소유·임대차·경작 등의 현황 파악 가능
- 상속농지에 대해서도 비농업인의 농지소유 규제 등 관리 강화

2-4 상속농지의 세분화 개선

가. 현황과 문제점

☐ 상속에 의한 농지세분화 가속화

- 향후 농촌 지역의 고령화와 영농후계 확보의 어려움을 고려할 때 농업인 형제자매가 없을 경우 상속 시 비농업인 소유농지 증가 예상
- 공동상속인 중 농업종사자가 있더라도 전체 농지가 공동상속인에게 균분상속 되므로 농지 세분화를 막기 어려움.

☐ 비농업인 농지상속 규제의 법적·사회적 문제

- 농지법 개정을 통해 상속이나 이농에 따라 농지를 소유한 자가 그 농지를 정당한 사유(타인 임대 또는 한국농어촌공사 위탁 임대 등) 없이 농업경영에 이용하지 않을 경우 농지처분 의무 부과
- 비농업인의 농지상속을 규제할 경우 과도한 규제 혹은 재산권 침해 등의 이유로 법적인 문제와 함께 국민정서 상 사회적 반발 예상

나. 개선방향

☐ 후계농업인의 농지상속 지원

- 비농업인의 농지상속 규제가 어려운 상황에서 대안으로 비농업인 상속농지를 후계농업인에게 귀속하는 방안 마련 필요
- 독일의 일부 주(州) 및 프랑스는 분할상속에 의한 농장세분화 방지를 위해 후계농업인에게 농지가 상속되도록 제도화

☐ 비농업인 상속농지의 효율적 이용 유도

- 상속농지의 비농업인의 농지소유 억제와 효과적인 농지소유구조 개선을 위해 농업인 자녀에게 상속될 수 있도록 제도개선 방안 검토

- 한국농어촌공사 농지은행에 위탁하여 농지 유동화·집적 촉진
- 독일과 프랑스는 선매권 제도, 일본은 농지선매협의제도 운용

< 해외의 선매권 제도 >

- 독일은 농지거래가 거부되는 사유에 해당하는 농지를 농지은행(공동이익토지회사)이 선매하여 건전한 거래질서에 따라 거래
- 프랑스는 농업구조개선을 위해 SAFER가 농지시장에 적극 개입하여 선매권 행사
- 일본은 1995년 2월 '농업경영기반강화촉진법' 개정 시 매각 의망이 있는 우량농지에 대하여 농지보유합리화법인이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, '인정농업자'에 이용집적을 도모하기 위해 '매입협의제도' 도입

다. 기대효과

- 상속 제도개선에 의한 농지 보전 및 세분화 방지 기대
- 비농업 상속인 농지가 농업경영 목적으로 이용·집적 기대

3

농지관리기구 설립 방향

3-1

농지관리거버넌스 구축

가. 현황

☐ 농지관리기구 설립 개요

- 지자체 농지위원회(시·구·읍·면) *농지법(제44조~46조)
 - 현행 지자체 담당자 단독 심사체계를 보완하기 위해 시·구·읍·면에 농지위원회 설치 계획
 - 농업인·전문가·시민단체 등이 참여하는 농지위원회 구성 계획
 - 투기우려지역 농지취득자격증명 발급신청 시 농지위원회 심의
- 농지은행관리원(한국농어촌공사) *농어촌공사법(제5조의2)
 - 한국농어촌공사에 기존 농지은행사업과 함께 농지 현황조사 및 정보분석 기능을 수행하는 농지은행관리원 설치 계획
 - 농지 현황 조사·감시, 정보수집·분석·제공 등 농지 상시 관리 기능수행
- 농지관리위원회(농식품부) *농지법(제37조의3)
 - 대규모 농지 전용심사의 전문성·객관성 강화를 위해 민·관 전문가로 구성된 농지관리위원회 설치 계획

나. 개선 방향

☐ 지자체 농지관리 업무 체계화

- 농업·농촌 환경변화 및 농지정책 수요에 따른 지자체 중심의 농지 관리거버넌스 구축 필요
- 지자체가 농지전용심사 및 농지이용실태조사 등의 농지관리업무를 지자체에서 체계적으로 수행할 수 있도록 제도화 필요

□ 농지은행관리원 사업평가 및 역할강화 방안 마련

- 농지은행관리원의 출범 이후 전담업무의 사업평가를 추진
- 농지관리 기능 외 농지집적·효율화 사업 및 선매협의회 등 농지은행사업 추진 검토

□ 농지위원회 기능 확대방안 검토

- 지자체 농지위원회의 분쟁조정 역할 수행 필요
 - 농지법 상 임대차계약의 조정이 필요한 경우 농지소재지 관할 시장·군수 또는 자치구구청장이 조정(농지법 제24조의3) 역할을 하도록 하였으나 미운용
 - 농지위원회에서 지역 내 발생하는 농지 관련 분쟁·갈등조정 업무 수행 필요
 - 농지위원회에서 분쟁·갈등조정을 진행할 경우 신속·저렴·지역 내 조정 가능한 장점

* 일본 농업위원회에서 지역내 임대차 관련 농지분쟁조정 역할 담당

- 지자체 농지위원회에 지역주민 참여
 - 지역 농지를 잘 파악하고 있는 지역주민의 참여로 정확하고, 효율적인 점검 및 농지관리 가능

참 고

부처의견 검토 결과

□ 농림축산식품부 의견 검토

부처 의견	검 토 안
○ 농특위와 전체 안건 내용 검토 진행	○ 반영 - 검토·협의내용으로 안건 내용에 기반영됨.

□ 기획재정부 의견 검토

부처 의견	검 토 안
○ 부담금 변경 등 정책방향 결정시 현황과 문제점에 대한 명확하고 충분한 근거가 있어야 하는데 본 안건의 내용만으로는 공시지가가 낮은 진흥지역 농지 전용을 선호한다는 내용을 뒷받침 할 수 있는 근거가 충분하다고 보기 어려움. ○ 부담금 증감과 농지보전 효과사이의 인과관계에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 하며, 충분한 논리적 근거 없이 부담금상향 등 정책방향을 결정할 경우 국민부담 가중, 규제강화 등 여론악화 우려가 높음. ○ 부담금관리 기본법 제6조에 따라 그 타당성에 대해 부담금운용심의위원회 심사를 사전에 거쳐야 하며, 심사를 거치지 않고 본 안건을 의결할 경우 부담금운용심의위원회 심사제도를 형해화 할 우려가 있음. ○ 추후 관계부처에서 구체적인 안을 마련하여 부담금심의위원회 심사 등 관련법에서 정한 사전절차를 거친 후 안건 상정 필요	○ 일부 반영 - 부담금 증감이 농지보전에 미치는 영향을 확인하기 위해 "농지보전부담금 부과기준 등의 실효성에 대한 연구용역 추진"을 안건에 포함하였음. 이를 통해 정책방향 설정의 근거로 활용 할 계획 - 본 안건의 의결 이후 이행계획 수립 및 점검 과정 등 절차에 의해 '관계부처의 구체적인 안을 마련하고, 이후 부담금심의위원회 심사 진행 추진' 계획

□ 국토교통부 의견 검토

부처 의견	검 토 안
□ 필지별 소규모 분산 농지전용에 대한 관리 강화 ○ 상위 계획인 국토기본법 및 국토계획법 등에 농지를 포함하여 농지축, 임야 등 환경적으로 보전가치가 높은 지역을 보전하도록 旣 규정하고 있어 산업단지개발 시에도 이를 따르고 있음. ○ 농지 뿐 아니라 산지, 초지, 임업진흥구역 등 균형있는 국토의 보전을 위해서는 특정 용도에 한해서만 별도 근거를 마련하는 것은 곤란하며, 균형있는 국토개발과 산업발전을 촉진하고자 하는 산업입지법 취지에도 부합하지 않음. □ '국토기본법'과 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에 농지 보전과 관리 사항 추가 ○ 전 국토*의 균형있는 보존과 발전을 지향하는 국토기본법의 취지로 볼 때 특정 용도의 토지 보전과 관리에 관한 사항만을 별도 규정하는 것은 적합하지 않음 * (국토기본법 제3조) 수도권-비수도권, 도시-농·산·어촌, 대도시-중소도시 등 ○ 국토기본법 제13조 제①항 제5호, 6호에 따라 도종합계획 수립 시 지역의 자원(토지, 수자원, 산림자원, 해양수산자원 등)의 보전·관리 및 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항을 수립하도록 旣 규정 ○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 '도시기본계획'을 수립하는 경우에도 농지를 포함하여 녹지축, 임야 등 환경적으로 보전가치가 높은 지역을 보전하도록 旣 규정 ○ 도시관리계획은 특·광역시장이 입안·확정하나 농지이용계획은 구청장이 수립하고 특·광역시장이 승인하는 계획으로, 상위 지자체(광역시)가 수립하는 계획이 하위지자체(자치구)가 수립하는 계획에 부합하도록 하는 것은 계획 위계상 불합리함. 또한 두 계획 모두 도시기본계획에 부합하게 수립하도록 하고 있고, 도시관리계획 입안시 관계기관 협의 절차를 통해 농지를 담당하는 관계기관·부서의 의견을 반영토록 旣 시행중	○ 일부 반영 - 안정적 먹거리 보장을 위한 식량안보 측면에서 우량농지의 확보는 농업계뿐만 아니라 국민 모두에게 중요한 이슈임. - 본 안건의 의결 이후 이행계획 수립 및 점검 과정 등 절차에 의해 농식품부·국토교통부 등 관계부처와 농지를 포함한 토지 보전·관리 및 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리 관련 지속 논의 계획

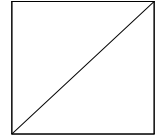
농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	손영준 농어업정책팀장
연락처	전 화 : 02-6260-1251 E-mail : soncorea68@korea.kr

제12차 본회의
2호 의결안건

**2050 탄소중립 산림경영 실현
및 목재자급 증진 방안**

2022. 1. 18.

공 개



의안번호	제2022-02호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2022. 1. 18. (제 12 회)	

2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 위원장 정 현 찬 농어업·농어촌특별위원회 산림TF 단장 정 은 조
제출 연월일	2022. 1. 18.

1. 의결주문

- 「2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안」에 대한 의결

2. 제안이유

- 파리협정 발효('16.11) 이후 '21.10월 현재 총 134개국이 탄소중립을 선언하거나 지지, 각국별 탄소중립 산림·임업 정책 추진도 활성화
- 우리나라는 탄소흡수원 핵심 역할을 산림 분야에 부여, 범사회적 논의를 통해 2050년 탄소중립 산림부문 추진전략을 마련
- 우리 산림의 성장은 '08년 기점으로 저하 추세 전환, 이에 따라 탄소흡수량도 '18년 45.6백만톤에서 '50년 13.9백만톤으로 감소 전망
- 현재 우리 산림은 지속성을 유지하면서 탄소중립과 목재수확 증진을 동시에 추구할 수 있는 상황으로, 인공림을 중심으로 순환경영과 임업여건 개선이 필요함
- 본 안건은 과거 「녹화복원」에서 「순환경영」의 단계로 진입 중인 우리 산림 및 임업분야의 내·외부 여건 진단을 통해 ‘2050 탄소중립을 위한 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안’을 제안 확정하고자 함

3. 주요내용

기본방향

- 국민과 함께 백년산림 시대를 준비하기 위한 임업 혁신 기반 조성
- 산주·임업인의 참여 증진으로 순환형 산림경영 실현
- 목재자급 증진을 위한 국산목재산업 생태계 구축

- 기본방향에 적합한 3개 추진전략, 9개 과제로 추진

전략 ① 국민과 함께하는 新 산림경영·임업 기반 조성

전략 ② 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련

전략 ③ 목재자급을 위한 국산목재 산업 활성화 촉진

〈핵심전략 및 과제 주요 내용〉

전략	과제	내용
1. 국민과 함께하는 新 산림경영임업 기반 조성	산림경영·임업 혁신에 대한 국민 참여 확대와 공감대 형성	• 국민과 함께 '산림·임업 백년대계'를 만들어가는 체계 구축 • 국민 참여 사업으로서 '지역의 대표 미래숲 조성 사업(가칭)' 추진 • '숲·나무·목재와 함께하는 문화'에 대한 체계적 교육 기회 마련 • 산림·임업 국민소통 활성화 및 홍보 전개
	산림의 탄소흡수·공익 기능 향상 및 사유림 보상 강화	• 탄소흡수원 확충을 위한 신규조림과 산림경영 확대 • 임업에 대한 생물다양성 적용 검토와 산림보호 확대·관리 • 산림공익기능에 따른 사유림 보상 강화
	스마트 산림탄소순환 정보화 체계 구축	• 산림경영·임업 통합형 DB 구축 • 스마트 산림탄소순환 정보시스템 도입 • 산림분야 탄소중립 연구 및 모니터링 강화
	탄소중립 산림경영과 목재자급 실현을 위한 재원 마련	• 대체산림자원조성비 개선 • 기업의 탄소중립 산림경영 참여 유도
2. 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련	산주·임업인의 산림 경영 및 임업 참여 기반 개선	• 사유림 대상 순환형 산림경영 신규 사업 추진 • 전문 임업경영체 발굴 및 육성 • 산주·임업인 세제감면 혜택 도입 • 사유림 경영과 임업 활성화 지원 산림행정 기반 확충
	순환형 산림경영과 임업을 위한 인프라 확충	• 경제림 육성을 위한 인프라 확대 및 지원 강화 • 임도 개설에 따른 토지수용 및 손실보상 제도 마련
3. 목재자급을 위한 국산목재 산업 활성화 촉진	국산목재 생산·유통· 소비 선순환 체계 구축	• 목재산업 클러스터 조성 및 운영 • 목제품 산업 활성화를 위한 제도·기술 지원
	국산목재 이용 활성화 및 목재이용 문화 확산	• 국산목재에 대한 법적 기준 개선 • 목재이용 의무화를 위한 법적 기반 마련 • 국산 목제품 인증제도 운영 및 실효성 강화 • 목재이용 문화 확산 촉진
	산림바이오매스의 지속 가능한 이용기반 구축	• 산림바이오매스 수요 발굴 • 민간부문 산림바이오매스에너지 기술 개발 참여 유도

4. 참고사항(관계부처 협의와 위원 의견 검토)

- 당연직부처(기획재정부, 농림축산식품부, 해양수산부, 국무조정실, 식품의약품안전처), 관계부처 및 지자체 등 의견조회 : '21.12.2~12.17
 - * 교육부, 문화체육관광부, 국토교통부, 환경부, 산림청, 국립산림과학원, 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 경기도, 충청남도, 충청북도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 경상북도, 제주도
- 당연직 부처 2차 의견검토 : '21.12.24~'22.1.14

2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자금 증진 방안

2022. 1. 18.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I. 추진 배경	51
II. 현황과 여건	52
1. 기후변화 대응 수단으로서 산림·임업의 역할 증대	52
2. 우리 산림의 성장 잠재력과 탄소흡수는 저하 추세	54
3. 국민공감대 형성으로 산림경영·임업 패러다임 전환 필요 ..	57
III. 2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안 ...	62
1. 목표 및 기본방향	62
2. 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 이행 체계 ...	63
IV. 제언	80
[참고1] 우리 산림의 탄소흡수 현황 및 전망	83
[참고2] 해외사례	84
[참고3] 우리나라 산림경영·목재산업 참고자료	89
[참고4] 부처의견 검토 결과	92

I. 추진 배경

□ 기후변화 대응 수단으로서 산림, 특히 임업의 중요성이 부각

- 파리협정 발효('16.11) 이후 '21.10월 현재 총 134개국이 탄소중립을 선언하거나 지지, 각국별 탄소중립 산림·임업 정책 추진도 활성화
 - * 임업(Forestry)을 통한 산림경영 활동과 목제품 생산이 각각 산림·임업과 탄소저장에 따른 온실가스 감축으로 인정
- 우리나라는 핵심 탄소흡수원 역할을 산림 분야에 부여, 범사회적 논의를 통해 「2050년 탄소중립 산림부문 추진전략('21.12월)」을 마련
 - * '산림의 순환경영과 보전·복원'을 목표로 설정, 산림의 다양한 공익기능 향상과 더불어 탄소흡수 증진을 위한 산림경영 활성화 가이드라인 제시

□ 우리 산림의 성장은 '08년 기점으로 저하 추세 전환, 이에 따라 탄소흡수량도 '18년 45.6백만톤에서 '50년 13.9백만톤으로 감소 전망

- 현재 우리 산림의 75.4%가 IV·V 영급에 집중되어 성장 잠재력이 감소 중이고, 국내 목재산업은 수급규모 28백만^m³선에서 정체
 - * 연간 임목축적 : ('08년) 34,721천^m³ → ('20년) 21,376천^m³, 약 13,345천^m³ 감소, 지난 5년간('16~'20), 전체 목재수급량 12.1% 감소, 국내재수급량 13.7% 감소

□ 현재 우리 산림은 탄소중립과 목재수확 증진 동시 추구가 가능한 상황, 인공림으로서 산림순환경영과 임업 여건 개선이 필요함

- 나무를 심고-가꾸고-수확한 후 재조림하는 목재생산 확대로 산림 자원의 성장 재촉진과 탄소흡수량 증진이 가능
- '21년 초 이른바 '벌채 논란'으로 산림에 대한 사회적 관심 증대, 산림정책에 대한 국민 공감대 형성의 중요성을 확인

⇒ 우리 산림과 임업은 과거 「녹화복원」에서 「순환경영」의 단계로 진입 중, 탄소중립 산림경영과 목재자급 증진을 추진해야 할 시기임

II. 현황과 여건

1. 기후변화 대응 수단으로서 산림·임업의 역할 증대

□ (국내) 2050 탄소중립을 위한 산림부문 목표 및 추진전략(안) 발표

- 우리나라는 UN에 제출하는 국가온실가스 감축목표의 주요 달성 수단으로서 산림 분야에 핵심 탄소흡수원 역할 부여
 - 「2030 NDC¹⁾ 상향안」과 「2050 탄소중립 시나리오」에 산림과 임업 부문 목표로 각각 ‘25.5백만톤 흡수’와 ‘23.6백만톤 흡수’ 포함
 - * (’21.10.18) 탄소중립위원회 발표 → (’21.10.27) 국무회의 확정 → (’21년 말) UN 공식제출 예정
- 임업·환경 분야 및 민관을 아우르는 범사회적 논의를 통해 우리나라의 2050년 탄소중립 달성을 위한 산림과 임업부문 추진전략 마련
 - 산림의 탄소흡수 저장능력 증진과 흡수원 보전을 위한 선제적 전략으로 「2050 산림부문 탄소중립 추진전략(案)」 발표(’21.1)
 - * 30년간 30억 그루 나무 심기 등을 통해 34백만톤 감축기여 목표
 - 민관협의회 운영(’21.6월~10월)을 통해 산림부문 탄소중립 추진전략에 대한 임업분야와 환경분야 간 쟁점 합의로 수정전략안 도출
 - * 「2050 산림부문 탄소중립 추진전략(산림청, ’21.12월)」 주요 내용

• 비전 : 자연기반 해법, 숲과 나무를 통한 탄소중립 실현

• 목표 : 산림의 순환경영과 보전·복원으로 탄소중립에 기여

- ’50년 기여량 : (전망) 1,560만톤 → (개선) 2,670만톤 -

• 4+1 실행전략

① (신규 산림탄소흡수원 확충) 도시숲, 유허토지, 섬 지역, 북한 및 해외

② (산림탄소흡수능력 강화) 경제림 산림순환경영, 기후위기 대응 미래수종

③ (목재와 산림바이오매스 이용 활성화) 목재 수요공급 선순환 체계 구축, 산림바이오매스의 지속가능한 이용과 관련 산업 육성

④ (산림탄소흡수원 보전·복원) 산림보호지역 관리 선진화, 산림생태계 복원 및 산지전용 감소, 산림재해 예방 및 피해 최소화

(기반강화) MRV 통계, 국제협력, R&D, 시장/인력, 산주·임업인·임산업, 소통·참여

1) NDC : Nation Determined Contribution, 기후변화 파리협정에 따라 당사국이 스스로 발표하는 ‘국가 온실가스 감축 목표’

□ (해외) 국제사회는 임업·산림의 탄소 흡수 및 저장 기능을 인정, 주요국은 산림부문의 탄소중립 전략 수립·이행을 활발히 추진

○ 파리협정 발효('16.11) 이후 기후변화 대응은 전 세계적으로 가속화

- 기후위기 심화 및 저탄소경제 확산에 따라 주요국 탄소중립 선언

* 영국('19.6), EU('19.12), 독일('19.12), 일본('20.10) 등 탄소중립 선언 세계적 확산 추세, '21.10월 현재 총 134개국이 탄소중립 선언 또는 지지

○ 국제사회는 임업(Forestry)을 통해 ‘산림을 경영하는 활동’과 ‘목제품 생산(국산 목재 한정)’을 온실가스 감축으로 인정

- 교토의정서는 NDC 달성에 LULUCF²⁾를 활용할 수 있음을 명시

* 산림·임업부문 온실가스 감축 = 산림흡수원 + HWP³⁾

- 산림·임업 : 신규조림과 재조림 및 식생복구 등 인위적인 산림경영활동으로 인해 산림에서 흡수된 탄소량을 온실가스 감축량으로 인정
- HWP : 산림에서 성장한 나무를 벌채하여 얻은 국산 원목과 이를 가공하여 생산한 다양한 제품에 저장된 탄소량을 온실가스 감축량으로 인정

○ 국가별로 탄소중립을 위한 산림·임업 정책 의제 발굴·전환 활성화

- 조림·복원사업 확대 등 탄소흡수원 확보는 물론 임업분야 생산가치 향상과 일자리 창출 및 소득 안정화를 동시에 달성 하려는 경향

<해외 탄소중립 이행을 위한 산림분야 정책 방향과 목표>



"2030 EU 신산림전략, EU 전체 LULUCF 분야 순온실가스 감축목표 상향 (268백만톤→310백만톤)"



"현재 13%인 산림비율을 '50년까지 17~20%까지 확대할 계획"



"2천만ha 이상의 신규산림 조성 및 1조 그루 나무심기 법률안 발의"



"산림의 흡수·저장·저감 기능을 종합적으로 활용하는 산림정책 추진"



"향후 10년 간 20억 그루의 조림을 통해 2050년 온실가스 12백만톤 흡수"



"1억ha 산림녹화, 산림률 23% 달성"

자료 : 2050 탄소중립 달성을 위한 산림부문 추진전략(산림청, 2021)에서 수정

2) Land Use, Land-Use Change and Forestry : 토지이용, 토지이용 변화 및 임업

3) Harvested Wood Product : 국내산 목제품

2. 우리 산림의 성장 잠재력과 탄소흡수는 저하 추세

○ 우리나라는 1960년대 말부터 범국민적 참여를 통한 대규모 조림 사업을 실시함으로써 산림의 녹화복원에 성공

- 우리나라 산림자원은 일제 강점기를 지나 6.25 전쟁을 거친 1953년에 가장 황폐화 되었고, 이후 60여 년간 급속히 성장

* 총임목축적 : (1953년) 36백만^{m³} → ('20년) 1,038백만^{m³}, 약 29배 증가

<우리나라 산림면적 및 임목축적 변화>

연도	1943년*	1953년	1967년	2020년
산림면적	16,140천ha	6,415천ha	6,640천ha	6,286천ha
총임목축적	212,186천 ^{m³}	36,315천^{m³}	63,746천 ^{m³}	1,038,373천^{m³}
ha당 임목축적	13.15 ^{m³} /ha	5.66^{m³}/ha	9.60 ^{m³} /ha	165.18^{m³}/ha

* : 북한 포함, 자료 : 임업통계연보(산림청, 2020), 산림기본통계(산림청, 2021) 통계치 활용

- 1946년 이후 2020년까지 약 146억 그루의 조림사업 시행, 현재 우리 산림의 대부분은 광복 이후 인공림 조성 및 천연갱신으로 형성됨

* (1967년) 1948년 이후 식재된(I·II영급4) 산림의 면적 비율 84.8%

→ (2020년) 1971년 이후 식재된(V영급 이하) 산림의 면적 비율 94.3%

<영급별 산림면적 변화 추이>

(단위 : 천ha)

연도	영급별 산림면적(비율)						
	전체 임목지	I영급	II영급	III영급	IV영급	V영급	VI영급 이상
1967	5,698 (100.0%)	3,724 (65.4%)	1,106 (19.4%)	605 (10.6%)	186 (3.3%)	54 (0.9%)	23 (0.4%)
2020	5,985 (100.0%)	257 (4.3%)	199 (3.3%)	672 (11.2%)	2,447 (40.9%)	2,066 (34.5%)	344 (5.8%)

자료 : 산림자원의 장기추이와 미래 산림정책의 과제. 국립산림과학원 제20차 역사와 문화가 있는 산림세미나 프로시딩(배재수와 장주연, 2021) 통계치 활용

○ 현재 우리 산림의 75.4%가 IV·V 영급으로 수목 연령대가 특정 시기에 집중 분포, 산림자원의 성장 잠재력이 점진적으로 감소 중

- 1970년 초부터 1980년 말까지 약 20년 간 인공조림으로 식재된 31년~50년생 수목이 현재 우리 산림의 3/4 이상을 구성

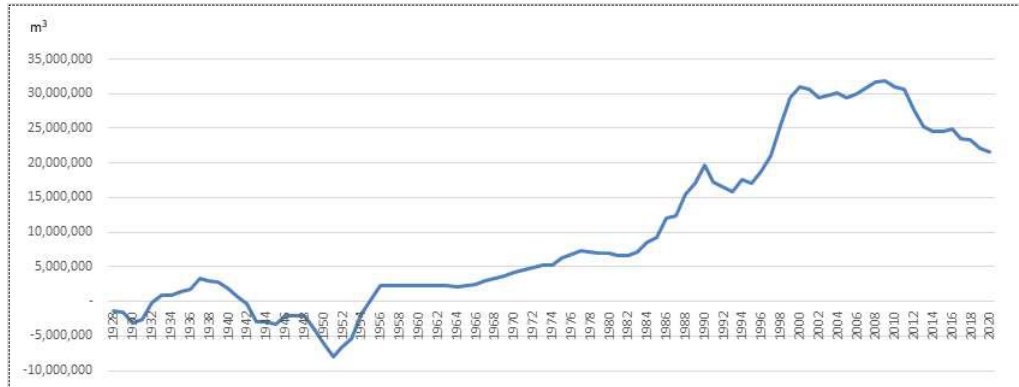
* 「제 1·2차 치산녹화계획」에 따라 1970~80년대 대규모 조림사업 시행

4) 영급 : 수목의 나이를 일정 간격으로 구분한 것, 우리나라는 10년 간격을 채택

ex) I영급 : 1~10년, II영급 : 11~20년, III영급 : 21~30년

- 낮은 영급 산림 비중의 감소는 전체 산림 차원에서 부피 성장 저하를 야기, 이미 임목축적 증가 추세가 '08년부터 둔화

* 연간 임목축적 : ('08년) 34,721천 m^3 → ('20년) 21,376천 m^3 , 약 13,345천 m^3 감소

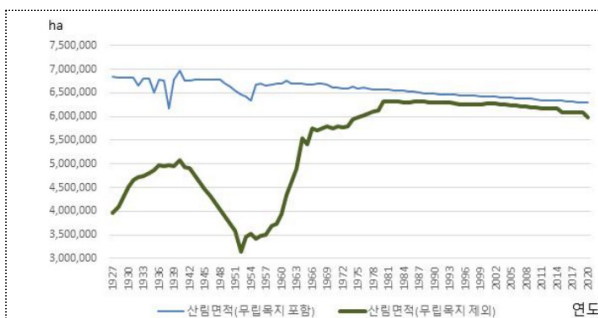


<우리나라 산림의 연간 임목축적 추이(1928~2020)>

출처 : 배재수와 장주연(2021)

○ 신규토지에 새로 숲을 만들기 어려운 상황에서 산림의 성장 잠재력 저하는 산림자원 정체와 그에 따른 탄소흡수량 저하를 야기

- 무림목지⁵⁾는 '50~'70년대에 급격히 감소, 신규조림 대상지 발굴 어려움
 - * 지가(地價) 차이로 다른 지목 토지의 산지 전환은 거의 불가능
- 임목축적 성장 추세의 점진적 둔화로 산림자원 정체기에 이를 전망
 - * 평균임목축적 : ('15→'22) 7년간 19 m^3 /ha 증가, ('22→'37) 15년간 13 m^3 /ha 증가



측정지표(단위)	관측치	전망치	
	2015년	2022년	2037년
총임목축적(백만 m^3)	925	1,052	1,142
평균임목축적(m^3 /ha)	146	167	180
5영급 이상 산림비율(%)	25	55	79

<우리나라 산림물의 변화 추이(左)와 자원변화 장기 전망(右)>

출처 : (左) 배재수와 장주연(2021), (右) '제6차 산림기본계획'에서 일부 수정

- 같은 맥락으로 우리 산림의 연간 탄소흡수량은 '08년 최고치(61.4백만톤) 이후 '18년 45.6백만톤으로 저하, '50년에는 현재('18년)의 30% 수준 전망
 - * 관련 세부 내용은 본 문건의 [참고 1] 단원 참조

5) 나무가 거의 없는 산림, 수관밀도 10% 미만인 덩불지와 관목지나 임도, 묘지, 채석장, 암석지 등이 해당

- 국내의 목재산업은 수급규모 28백만㎥와 자급률 16%선에서 정체, 추가 조치 없이는 향후 탄소저장량은 현재 120만톤 수준 지속 전망
- '16년을 기점으로 목재수급량은 감소 중인 가운데 목재자급율도 함께 저하, 국내재공급량의 감소비율이 더 크게 나타남

* 지난 5년간('16~'20), 전체 목재수급량 12.1% 감소, 국내재공급량 13.7% 감소

<우리나라 목재수급 및 목재자급 추이>

(단위 : 천㎥)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
목재수급량	27,608	27,819	28,151	31,004	30,597	31,772	29,754	30,056	27,666	27,925
국내재공급량 (목재자급률,%)	4,210 (15.2)	4,506 (16.2)	4,897 (17.4)	5,179 (16.7)	4,914 (16.1)	5,151 (16.2)	4,845 (16.4)	4,577 (15.2)	4,605 (16.6)	4,447 (15.9)

자료 : 산림청 홈페이지-연도별 목재수급실적

- 또한, 국내 원목은 주로 원료재(펄프와 보드 및 기타재)로 활용, 시장 단가*가 높고 탄소배출 반감기가 긴 제재목 활용은 12.7%에 불과

* (예시) '21.3월 국산소나무 단가(원/㎥) : (특용재) 297,800, (원료재) 57,600

<'20년 국내 목제품별 수급 및 자급률>

(단위 : 천㎥)

구분 \ 용도	합계	제재용	합판용	펄프용	보드용	바이오매스용	기타*
국내재(A) (용도비율)	4,447 (100.0%)	564 (12.7%)	-	904 (20.3%)	1,239 (27.9%)	155 (12.4%)	1,187 (26.7%)
수입재(B) (용도비율)	23,478 (100.0%)	4,661 (19.9%)	1,874 (8.0%)	9,15 (39.0%)	1,423 (6.1%)	4,887 (20.8%)	1,468 (6.3%)
합계(C) (용도비율)	27,925 (100.0%)	5,225 (18.7%)	1,874 (6.7%)	10,069 (36.1%)	2,662 (9.5%)	5,440 (19.5%)	2,655 (9.5%)
자급률(A/C)	15.9%	10.8%	-	9.0%	46.5%	10.2%	44.7%

* : 주택, 표고자목, 장작, 목탄 등, 자료 : 2021년도 목재수급 세부시행계획(산림청, 2021) 통계치 활용

<목제품의 탄소배출 반감기>

구분	제재목	합판·구조판넬	비구조판넬	종이
반감기(연)	35	30	20	2
연간 손실분	0.0198	0.0231	0.0347	0.3466

자료 : Good Practice Guideline for LULUCF(IPCC, 2003)

- 우리 산림의 탄소저장 기능 증대를 위해서는 국산목재 자급률 향상과 제재목 등 고부가가치 활용을 위한 경쟁력 강화가 필요

* 목조주택(연면적 189㎡ · 2층) 건설 평균 CO₂ 배출량은 52.26톤, 철근콘크리트 주택은 106.06톤으로 제재목의 대체효과 53.8톤(50.7%)이 발생(국립산림과학원, 2010)

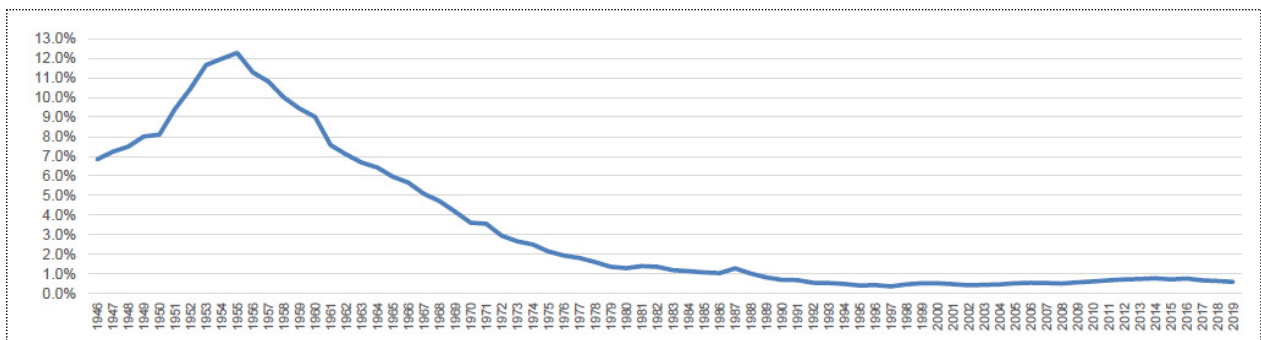
3. 국민공감대 형성으로 산림경영 · 임업 패러다임 전환 필요

□ 현재 우리 산림은 탄소중립과 목재수확 증진 동시 추구가 가능한 구조, 인공림으로 산림순환경영과 임업 여건 개선이 필요

○ 나무를 심고-가꾸고-수확한 후 재조림하는 목재생산 확대로 산림 구조 다양화를 통한 성장 재촉진과 탄소흡수량 증진이 가능

- 우리나라는 정책적으로 이용율⁶⁾을 20% 수준으로 허가, 최근 20년 간 매년 목재수확 시행량은 총 임목축적 대비 0.5% 미만

$$* \text{'19년 이용율} : \frac{5,184\text{천}m^3(\text{'19년 임목벌채량})}{5,184\text{천}m^3(\text{'19년 임목벌채량}) + 21,917\text{천}m^3(\text{'19년 연간임목축적량})} = 0.191$$



<우리나라 총 임목축적 대비 연간 목재생산량 비율 변화 추이>

출처 : 배재수와 장주연(2021)

- 이러한 우리나라의 목재이용율(19.1%)은 유럽 주요국의 1/5 내지 절반 수준

* 목재이용율 : 독일 55.7%, 덴마크 40.9%, 스위스 99.1%, 핀란드 65.3%, 영국 50.7%

○ 현재 우리 산림의 약 95%가 50년생(V영급) 이하로 1970년대 이후에 형성된 인공림, 경제림으로서 자원순환형 산림경영이 시행돼야 함

- 「조림-숲가꾸기-수확-이용-조림」을 반복하면서 산림의 공익기능과 탄소흡수량 및 목제품 이용을 균형적으로 확대해나가야 함

- 아울러, 보호지역과 생물다양성에 대한 보전조치도 함께 강화해야 함

* 「쿤밍선언(UN, '21.10월)」과 「2030 신산림전략(EU, '21.7월)」 등 국제사회는 기후변화와 생물다양성을 나눌 수 없는 의제로 판단

6) 연간 벌채량을 연간 임목축적량으로 나눈 것, 지속가능한 산림관리와 산림황폐화 방지를 위해서는 이를 100% 이내로 유지해야 함

- 우리 산지 절반이 1990년 이후 미경영, 사유림 산주의 적극적 경영을 위한 임업 여건 개선과 국산목재 시장 활성화 촉진이 필요
 - IPCC 기준 우리나라 산림경영율⁷⁾은 '19년 기준 53.4%(한희 등, 2021), 또한 사유림 경영률이 국·공유림보다 낮음
 - * ('20년 기준) 산림경영계획 작성율 : 공유림 73.1%, 사유림 30.5%
 - 산림경영 활성화는 전체 산림면적의 2/3를 차지하는 사유림을 소유한 산주의 적극적 참여가 전제돼야 가능

<산지구분·소유별 산림면적 현황('20년 기준)>

(단위 : 천ha)

산지구분 \ 소유		국유림		공유림		사유림		합계	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
보전	임업용	839	13.3%	249	4.0%	2,193	34.9%	3,282	52.2%
	공익용	747	11.9%	172	2.7%	688	10.9%	1,607	25.6%
준보전		66	1.1%	61	1.0%	1,271	20.2%	1,398	22.2%
합계		1,653	26.3%	482	7.7%	4,152	66.0%	6,286	100.0%

자료 : 산림기본통계(산림청, 2021) 통계치 활용

- 사유림 규모가 영세하고 임도 등 생산기반은 빈약한데 규제는 많고 세제혜택 등은 적어 관련 개선 및 지원 확대가 필요

* 우리나라 산림경영 여건 및 사유림 소득 현황

- 사유림 소유 규모 : 산주(총 218만명) 1인당 평균 2ha, 부재산주가 56%(121만명)
- 임도밀도 : 한국 3.6m/ha / 독일 46m/ha, 오스트리아 45m/ha, 일본 13m/ha
- 규제 : 기준벌기령, 벌채허가제, 의무조림 등
- 임업가구 평균소득 : ('20년) 3,711만원, 이중 임업 수입은 32%에 불과

- 수입 원목 위주의 국내 목재시장에서 국산목재 수요 증진을 촉발하는 마중물로서 지자체 등 공공의 국산목재 이용 의무화를 실시해야 함

* 「목재이용법」 상 국가와 지자체 및 공공기관의 국산목재 우선 구매가 규정되어 있으나 의무조항이 아니며, 국산목재의 정의 및 범위도 부재

7) 산림경영율 : 전체 산림면적 대비 실제로 산림경영 활동이 이루어진 면적의 비율, IPCC(2014)는 산림경영을 '1990년 이후에 시행된 임지정리, 조림, 간벌, 벌채 등과 같은 임분 수준의 산림관리 활동과 산불 진압, 병해충 보호와 같은 경관 수준의 활동으로 정의

□ 현재 범사회적 논의로 미래 산림경영 방향에 대한 합의 도출 과정 중,
국민을 위하고 국민이 함께하는 산림·임업 정책을 준비해야 함

○ '21년 초 이른바 '벌채 논란' 으로 산림에 대한 사회적 관심 증대,
산림정책에 대한 국민 공감대 형성의 중요성을 확인

- 「2050 탄소중립 달성을 위한 산림부문 추진전략(案)」 발표(산림청,
'21.1월)를 계기로 임업·환경 분야 간 사회적 논쟁 발생

* (임업분야) 우리 산림은 목재수확시기에 도달, 벌채를 정상적인 산림경영
활동으로 인정하고 산림의 67%가 사유림임을 고려해야 함

(환경분야) 숲의 생태적 기능 고려한 임업경영방식 도입 필요, 아울러 산주
에게 공익적 가치에 상응하는 보상 필요성도 제기

<관련 주요 언론 본도 예시>

• (중도일보, '21.4.29) 탄소중립 위해 오래된 나무 벌채 괜찮나

- 산림청 : 우리 산림은 70~80년대 국토 녹화시기에 집중 조성돼 전체 산림
약 70%가 특정 연령대에 편중돼 기후변화에 취약한 상황
- 환경운동연합 : 오래된 나무일수록 탄소 흡수력이 높은 만큼, 나무를 베는
것이 아니라 생물다양성을 보전하려는 노력이 필요한 때

• (한겨레, '21.5.19) 벌채 논란 번진 산림청 탄소중립 전략, 학계 얘기 들어 보니

- 이우균(고려대 환경생태공학과 교수) : 산림의 자연적 발달단계에 부합하는
산림관리를 해야 함. 산림의 성장기에는 흡수 기능을 최대화하고, 성숙기 및
쇠퇴기에는 저장 기능을 잘 유지하며, 벌채 후에는 목제품 생산과 활용을
통한 고에너지-고배출 제품군을 대체해야 함
- 이동근(서울대 조경·시스템공학부 교수) : 나무의 수령에 따른 탄소흡수량
변화에 대해 연구별로 다르게 주장되고 있음. 생물다양성이 높고, 기후변화
회복탄력성이 높은 안정적인 생태계를 유지하고 있는 안정적인 생태계를
유지하고 있는 자연을 보전, 관리함으로써 탄소 배출을 막는 것도 중요

• (농민신문, '21.5.26) 산림청 '탄소중립 정책' 논란, 임업인단체 vs 시민단체 입장은

- 이상귀(한국임업인총연합회 정책실장) : 임업용 산지 내 목재 수확은 정당,
허가 받고 임업활동 하지만 임업인 환경 파괴범으로 몰려, 벌채 후 어린나무
심어 전보다 좋은 숲 만들려 최선
- 최진우(가로수를 아끼는 사람들 대표) : 대규모 벌목 땀 기후변화에 취약,
산림청이 발표한 탄소흡수량 객관성 부재로 외부검증 필요, 벌목하면 탄소
저장량 급감, 산주에게 주는 금액도 적어, 공익적 가치 상응하는 보상 필요

- 일반 국민들의 경우, 우리나라 산림과 임업에 대한 정확한 정보를 제공받으면 탄소중립 산림경영과 목재자급에 찬성하는 경향

* 4차례에 걸친 탄소중립 시민회의⁸⁾ 설문조사('21.8월~9월)에서 회차가 진행될수록, 수종 갱신과 목재생산 및 산주보상 찬성률은 높아지고 경제림 벌채 규제 찬성률은 낮아짐

<탄소중립 시민회의 산림부문 설문조사 결과>

(문) 우리나라 산림의 약 67%가 수령이 30~40년으로 탄소흡수량이 감소하는 추세입니다. 탄소중립을 위해 산림부문에 대한 다음 의견이나 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	회차*	① 매우 찬성	② 대체로 찬성	①+②	③ 대체로 반대	④ 매우 반대	③+④	⑤ 잘모르 겠음
• 경제림의 경우 나무를 베고 심는 적극적인 산림경영으로 불균형한 수령구조를 개선하고 우수한 수종으로 바꾸어야 한다.	2차	39.8%	46.8%	88.1%	7.0%	2.1%	9.1%	4.7%
	3차	45.0%	43.3%	88.2%	6.4%	1.6%	8.0%	3.8%
	4차	49.9%	42.9%	92.8%	3.6%	1.8%	5.5%	1.7%
• 생물다양성 등을 고려해 경제림이라도 벌채 행위는 규제해야 한다.	2차	30.8%	49.8%	80.6%	12.7%	2.1%	14.8%	4.6%
	3차	23.5%	49.3%	72.9%	20.5%	2.2%	22.7%	4.4%
	4차	22.8%	50.9%	73.7%	21.2%	1.5%	22.7%	3.6%
• 산림은 공익기능이 크기 때문에 사유림의 경우 벌채를 억제하되, 재산권 제한으로 인한 경제손실에 대해 보상해줄 필요가 있다.	2차	30.2%	55.8%	86.0%	6.6%	3.0%	9.6%	4.4%
	3차	26.9%	57.4%	84.3%	9.3%	1.6%	10.9%	4.9%
	4차	26.8%	62.5%	89.3%	7.3%	0.6%	8.0%	2.8%
• 국산 목재는 탄소저장고로 인정받기 때문에 경제림의 목재를 수확해 잘 이용해야 한다.	2차	34.0%	49.4%	88.4%	6.8%	1.7%	8.5%	8.1%
	3차	37.1%	50.6%	87.6%	5.2%	2.1%	7.3%	5.0%
	4차	43.6%	49.3%	93.0%	4.0%	0.6%	4.6%	2.5%

* 회차별 사례수 : 2차 528명, 3차 503명, 4차 459명

출처 : “경제림 벌채·나무교체 : 찬성 92 %…산림청 정책 학습결과?”(한겨레, '21.9.30)

- 산림청은 쟁점사항 논의를 위해 임업분야와 환경분야를 아우르는 민관협의회를 운영('21.6월~10월)하여 합의 도출·발표('21.10.27)

* 합의 사항 주요 내용

- 산림의 탄소흡수는 산림경영으로 얻는 다양한 혜택 중 하나로 시각을 전환하여 목표를 '산림의 순환경영과 보전·복원으로 변경
- 영급 상황에 따라 산림의 연간생장량 감소와 2050년 순흡수량 감소 확인
- 벌기령과 탄소순환림 내용 삭제, 기후수종 예시 삭제 및 선정 원칙 제시 등

- 이러한 과정에서 산림청은 '21.9.15일에 목재수확 제도 개선안도 발표

* (내용) 대면적 규모를 50ha에서 30ha로 축소하고, 연접지역은 4년간 벌채를 제한

8) 2050 탄소중립위원회가 만 15세 이상 일반 국민 500명을 선발하여 '21.8.7일 구성, 출범 후 한 달간 탄소중립 시나리오에 대한 온라인 학습과 토론 후 쟁점별 설문조사에 참여

- 우리 산림과 임업은 과거 「녹화복원」에서 「순환경영」의 단계로 진입 중, 탄소중립 산림경영 실현과 목재자급 증진이 필요한 시기
- 산림의 공익기능과 목재활용을 함께 포함한 순환형 산림경영이 국민을 위하고 국민이 함께하는 과정이 되도록 기반을 구축

<우리나라 산림·임업과 산림정책의 경과와 미래방향>

구분	과거	➡	현재	➡	미래
		정책 시행		추진 정책	
산림자원	일제강점기 수탈과 전쟁으로 산림 황폐화	- 산림녹화 - 산림보호 - 목재생산 제한	산림면적 63%, 산림구조 불균형	- 산림순환경영체계 도입 - 경제림육성 - 목재생산 확대 - 임업 현장 생물 다양성 적용 검토	산림구조 안정화, 생물다양성 증진, 양질의 국산목재 확보
산림경영	정부 주도 관리, 공공재 인식	- 조림숲가꾸기 지원 - 산림경영계획 작성 - 산림소득 증대사업	산림 경영률 53% (사유림 46%)	- 사유림 경영 지원 - 사유림 공익기능 확대	산림 경영률 90% 이상, 新산업 기반 조성
경영기반	조림, 숲가꾸기 위주 조성	- 임도개설 - 임업기계화	국유림에 비해 사유림 경영기반 열악	산림경영기반 확대	조림, 숲가꾸기, 벌채, 가공 등 선순환 기반 구축
국산목재	연료 활용	목재수입	목재 자급률 16%	- 공공분야 국산목재 의무화 - 목재산업 기반 조성	목재 이용 문화 정착, 목재 자급률 30%
국민인식	벌채 부정적, 산림은 보호해야할 대상	- 공급자 중심 - 정부 중심 홍보	산림은 보호하고 가꾸어야 할 대상, 산림은 국민 휴식처	- 순환형 산림경영 및 목재수확·이용 공교육화 및 문화 활성화 - 탄소중립에 대한 이해 및 공감대	‘수확하고-심고-쓰고-가꾸는’ 산림자원 선순환 참여
산림정책·제도	국토의 속성녹화, 황폐산지 복구	- 산지자원화 - 지속가능한 산림 경영기반 구축 - 휴양·문화시설 확충 - 공익기능 증진	산림 복지, 산림일자리 창출, 산림생태계 보전	국민이 공감하고 자립환경위기에 극복에 동참하기 위한 산림·임업 혁신기반 조성	국민이 공감하는 산림·임업혁신을 통한 탄소중립 사회 실현
재원마련	산림분야 세수 빈약	- 정부 예산 - 대체산림자원조성비	기존 산림사업 예산 확보, 사회·환경 여건 변화에 따른 예산수요 증가	- 산림·임업 직불제 도입 - 대체산림자원조성비 개편	미래 산림 정책 실행을 위한 예산지원 체계 확보

Ⅲ. 2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진 방안

1. 목표와 기본방향

목 표
2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진

기본방향
○ 국민과 함께 백년산림 시대를 준비하기 위한 임업 혁신 기반 조성 ○ 산주·임업인의 참여 증진으로 순환형 산림경영 실현 ○ 목재자급 증진을 위한 국산목재산업 생태계 구축

주요 추진 과제	
추진 전략	세부 과제
1. 국민과 함께하는 新 산림경영·임업 기반 조성	○ 산림경영·임업 혁신에 대한 국민 참여 확대와 공감대 형성 ○ 산림의 탄소흡수·공익기능 향상 및 사유림 보상 강화 ○ 스마트 산림탄소순환 정보화 체계 구축 ○ 탄소중립 산림경영 실현과 목재자급 증진을 위한 자원 마련
2. 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련	○ 산주·임업인의 산림경영 및 임업 참여 기반 개선 ○ 순환형 산림경영과 임업을 위한 인프라 확충
3. 목재자급을 위한 국산목재 산업 활성화 촉진	○ 국산목재 생산·유통·소비 선순환 체계 구축 ○ 국산목재 이용 활성화 및 목재이용 문화 확산 ○ 산림바이오매스의 지속가능한 이용기반 구축

정책 수단	
예산·재정	기업 참여경영 확대, 대체산림자원조성비 징수액 상향
법·제도	임도개설, 목재 의무사용, 국산목재에 대한 법령 개정
추진체계	사유림 중심 산림경영, 권역별 목재산업 클러스터 조성
기술혁신	스마트 산림탄소순환 정보시스템, 임업·목재 인프라·기술 확충

2. 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자금 증진 이행체계

□ 추진 전략 체계

1. 국민과 함께하는 新 산림경영·임업 기반 조성
2. 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련
3. 목재자금을 위한 국산목재 산업 활성화 촉진



□ 세부과제

추진 전략	세부 과제	과제구분	담당기관	비 고
1. 국민과 함께하는 新 산림경영·임업 기반 조성	• 산림경영·임업 혁신에 대한 국민 참여 확대와 공감대 형성	핵심	산림청 교육부 문화체육관광부 행정안전부	신규
	• 산림의 탄소흡수·공익 기능 향상 및 사유림 보상 강화	핵심	산림청 지자체 기획재정부	신규/개선
	• 스마트 산림탄소순환 정보화 체계 구축	연계	산림청	신규
	• 탄소중립 산림경영 실현과 목재자급 증진을 위한 재원 마련	연계	산림청 지자체 기획재정부 환경부	신규/개선
2. 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련	• 산주·임업인의 산림경영 및 임업 참여 기반 개선	핵심	산림청 지자체 행정안전부	신규/개선
	• 순환형 산림경영과 임업을 위한 인프라 확충	연계	산림청 지자체 국토교통부	신규/개선
3. 목재자급을 위한 국산목재 산업 활성화 촉진	• 국산목재 생산·유통·소비 순순환 체계 구축	핵심	산림청 지자체 환경부	신규
	• 국산목재 이용 활성화 및 목재이용 문화 확산	연계	산림청 기획재정부 국토교통부 지자체	신규/개선
	• 산림바이오매스의 지속 가능한 이용기반 구축	연계	산림청 지자체	신규/개선

1. 기본방향

- 순환형 산림경영과 임업에 대한 국민 참여와 공감대 형성을 위해
 - ‘국민 참여·소통’과 ‘교육’ 및 ‘홍보’ 강화 추진
 - 산림경영·임업에 대한 국민 참여 및 의견수렴 확대
 - ‘나무를 ‘심고-가꾸고-수확하고-이용하고-다시 심는’ 순환형 산림·목재 문화 정착과 융성을 위한 교육 기회 제공 및 홍보 전개
- 경관, 재해예방, 생태 등 산림의 다양한 가치를 고려한 산림부문 탄소중립 기반 마련과 사유림 보상 강화
 - 탄소흡수원 확충과 임업 활성화 및 생물다양성 보호의 조화로운 추구
 - 산림공익기능의 수익·부담 형평성 보완
 - 산림경영부터 목재(제품)생산까지의 통합적 모니터링 시스템 도입
- 탄소중립 추진전략의 실행기반 강화 방안 추진
 - 대체산림자원조성비 제도 보완 및 산림부문 ESG 경영 참여 기회 마련

2. 성과목표

세부과제 내용	단기 목표 (3년 이내)	장기 목표 (10년 이내)
산림계획 수립 및 심의 국민 참여 활성화	법제화 추진	국민참여 활성화
미래숲 조성 국민 참여 사업 추진	사업계획 수립	사업 활성화
순환형 산림경영·임업 교육 강화	전문 인력 교육	정규교육 실시
산림·임업 국민소통 강화 및 홍보	법제화 추진	보고·홍보 실시
탄소흡수원 확충 신규조림과 산림경영 강화	계획 수립	사업 활성화
임업 생물다양성 적용 검토와 산림보호구역 확대	생물다양성 적용 검토	보호구역 확대
산림의 공익기능 평가와 사유림 보상 강화	공익기능 평가	보상지급

3. 세부과제

(1) 산림경영·임업 혁신에 대한 국민 참여 확대와 공감대 형성(핵심)

□ 국민과 함께 ‘산림·임업 백년대계’를 만들어가는 체계 구축

- 국민이 참여하는 지역단위(시·군·구) 산림계획제도 마련
 - 기초지자체 단위의 산림계획 수립을 의무화하고, 계획 과정에서 산주와 산촌주민의 참여 및 의견 수렴 절차와 방법을 제도화
- 산림계획 심의 과정에서의 국민 참여 강화
 - 국가단위 산림계획(산림기본계획)과 광역지자체단위(시·도) 산림계획에 대해 민간 관계자가 참여하는 심의절차 마련

□ 국민 참여 사업으로서 ‘지역의 대표 미래숲 조성 사업(가칭)’ 추진

- 유희부지, 개발지, 훼손지 등을 100년 숲 조성 대상지로 지정하고, 주민이 미래숲을 직접 계획·설계 및 조림·경영하는 공모사업 추진
 - 주민·기업이 함께 참여하는 기업 매칭으로 사업 실효성 강화
 - * 기업 ESG 일환으로 홍보하여 매칭 유인

□ ‘숲·나무·목재와 함께하는 문화’에 대한 체계적 교육 기회 마련

- 정규교육 대상(유치원·초·중·고)과 일반인에 이르기까지 지속가능하게 산림을 이용하는 문화를 교육하는 체계를 구축
 - (교육과정) 학교급별 발달단계에 따라 순환형 산림경영과 임업에 대한 교육 내용을 반영
 - (일반인) 숲과 함께 생활하고 목재를 활용하는 체험 기회 확산으로 산림자원의 적극적 활용과 보전의 조화에 대한 인식 강화
- 교육 전문인력의 전문성 강화 및 시민사회 연계 추진
 - 교육 전문인력 양성교육 과정 내 산림경영·임업 커리큘럼을 보완하고 기 양성된 전문 인력에 대한 보수교육 실시
 - 산림경영·임업에 대한 NGO 등 소통 강화, 협력사업 추진

<참고 : 일본의 정규교육과정 내 산림경영·임업 교육 사례('17년 기준)>

- 산림 관련 내용이 정규교육과정(초등 5학년)의 “사회 연구” 주제로 포함, 일부 학교는 “학교 숲(school owned forests)”에서 특별수업을 실시
 - 일본 문부과학성(교육·문화·체육·과학·기술 부처)은 해당 내용의 커리큘럼을 가이드라인으로 규정
- 일부 국유림관리소는 고등학교와 협업을 통해 학생들에게 산림경영·임업 교육 및 경험 제공
- 목재수확이 무조건 “파괴적이다”라는 오해 방지를 위해 목재와 목제품이 산림의 지속가능성에 기여하는 바와 올바른 활용법을 교육 및 홍보
 - 목재선물 및 목재완구 홍보, 261개 학교 목재 교육 실시('15년), 세미나 개최 등



<목재 완구 축제>



<목재 교육 수업>



<목재 교육 세미나>

□ 산림·임업 국민소통 활성화 및 홍보 전개

- 「2050 산림분야 탄소중립 추진 전략」의 이행현황과 효과에 대한 국회 정기보고 체계 도입
 - 중앙정부 및 지자체 단위 연간 성과지표로서 정기적인 국회보고의 제도화 추진

* 「탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률 시행령」 개정(안)

(현행) 제25조(산림탄소흡수량의 측정·보고·검증) 산림청장은 법 제28조제2항에 따라 측정·보고·검증된 산림탄소흡수량을 위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 매년 6월 20일까지 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다.

(개정) 제25조(산림탄소흡수량의 측정·보고·검증) ① 산림청장은 법 제28조제2항에 따라 측정·보고·검증된 산림탄소흡수량을 위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 매년 6월 20일까지 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다.

② 산림청장은 제1항에 따라 제출된 결과를 활용하여 탄소흡수원 유지 및 증진, 온실가스 흡수량·배출량 등에 대한 내용을 포함하여 탄소흡수원 유지 및 증진 계획을 매년 1월말까지 수립·시행하여야 한다.

③ 산림청장은 제2항에 따라 수립된 탄소흡수원 유지 및 증진 계획의 내용 및 시행결과를 취합하여 매년 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- 순환형 산림경영과 임업 순기능에 대한 다각적 홍보 추진
 - 산림경영과 임업 정책에 대국민 인식 및 이해관계 조사 실시 후 전략적 소통 및 홍보 방안 개발·시행
 - * 산림경영·임업 유관기관 홍보 활용을 위한 ‘산림탄소증립과 목재자금 홍보 가이드라인과 콘텐츠(안)’개발 및 보급
 - 산촌주민과 임업인 및 산주가 참여하면서 대국민 소통이 가능한 산림경영·임업 홍보 플랫폼 개발 및 운영
 - * 기업 참여 독려, 메타버스 플랫폼 등 활용
 - 공익광고 의무편성 활용과 KBS 등 공영방송 프로그램 방영 추진
- 목재사용에 대한 인식제고를 위해 ‘목재의 날’ 정식 기념일 지정과 ‘목재이용의 달’ 지정 및 운용
 - ‘각종 기념일 등에 관한 규정’에 ‘목재의 날’을 정식 기념일로 지정 및 「목재의 지속가능한 이용에 관한 법률」에 포함
 - * 「목재의 지속가능한 이용에 관한 법률」 개정(안)

(신설) 제10조의7(목재의 날) ① 목재의 탄소저장 기능과 그 밖의 다양한 기능의 소중함을 국민에게 알리고, 목재인의 긍지와 자부심을 고취하기 위하여 매년 12월 첫 주 목요일을 목재의 날로 정한다.
 ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 목재의 날에 적합한 행사 등 사업을 실시하도록 노력하여야 한다.

- ‘목재의 날’과 ‘목재이용의 달’을 중심으로 목재 이용 및 활용 확대와 다양한 관련 행사 진행
 - * 관련 사례 : (일본) 농림부, 경제통상성, 산업통상자원부, 국토부 장관이 함께 ‘목재활용추진본부’를 주관, 목재사용 확대 정책을 수립하고 각종 이벤트를 개최

(2) 산림의 탄소흡수·공익기능 향상 및 사유림 보상 강화(핵심)

□ 탄소흡수원 확충을 위한 신규조림과 산림경영 확대

- 유휴토지(도시지역·훼손지 등), 섬지역 등에 대한 신규조림과 경제림 육성단지, 목재생산림에 대한 숲가꾸기 등 산림경영 활동 강화

- 공익용산지 내 사유림 대상 탄소흡수원 조성 지원 방안 마련
 - 산림경영 활동 제약이 많은 상황 하에서 신규조림과 숲가꾸기 등 탄소흡수 증진 기여에 따른 인센티브(직불제, 탄소세 등) 제공
 - * 세부과제 2-1의 “사유림 대상 순환형 산림경영 신규 사업 도입·운영”과 연계

□ 임업에 대한 생물다양성 관리 방안 개발과 적용, 산림보호 확대·관리

- 산림경영 및 임업 생물다양성 관리 방안 검토 실시
 - 국내 산림경영·임업 현장에 적합한 방법 모색 및 적용 추진
 - * 산림경영에 대한 생물다양성 및 산림생태계 건강성 관리 방안에 대한 사회적 요구가 높아질 것에 적극적으로 대응
- 산림보호구역의 신규 지정 및 관리 강화
 - 산줄기·DMZ·특정도서 등 생물다양성 보호지역 중심으로 산림 보호구역 지정 확대
 - 지자체의 지역 산림보호지역 보호활동 강화 방안 마련
 - 공공기관 및 기업의 산림보호지역 유지·관리 참여 유도
 - * 지역 산림보호지역 보호활동에 대한 ESG 연계 및 인센티브 제공

□ 산림공익기능에 따른 사유림 보상 강화

- 사유림의 공익적 가치 평가를 실시하고 지원·보상 추진
 - 과거 사유림 산주에게 부담이 집중된 산림의 공익기능에 대해 사회 구성원 모두가 혜택·비용을 인식하고 함께 부담하는 방안 마련
- 공익용 산지 내 사유림 매수 단가 상향 및 매수 확대 추진
 - 공익용으로 지정된 사유림은 행위제한으로 소유자의 산림경영 소득이 어려운데 세금은 부과되어 경제적 부담이 가중되는 상황
 - * 전체 산지(629만ha) 중 사유림 공익용산지(69만ha)는 10.9%에 해당
 - 사유재산권 침해 소지의 민원 해소 및 산림의 공익기능 최적 발휘를 위하여 국가의 공익용 산지 매수 단가 상향 및 매수 확대
 - * (현황) '20년 말 사유림 매수 전체 면적 대비 공익용 산지 매수 실적은 15.27%에 불과

(3) 스마트 산림탄소순환 정보화 체계 구축(연계)

□ 산림경영·임업 통합형 DB 구축

- 국내 산림에서 이루어지는 ‘산림경영-목재생산-목제품생산’을 모두 아우르는 통합 DB 구축
 - 국유림경영정보시스템과 사유림경영정보시스템 및 목재자원관리시스템 등 현재 개별 운영·관리되는 DB의 통합적 구축 및 관리

□ 스마트 산림탄소순환 정보시스템 도입

- 산림경영 전체과정과 목재생산 및 목제품 생산에 이르기까지 모든 과정의 MRV⁹⁾를 통합하여 관리할 수 있는 시스템 구축
 - 조림(흡수원 확충), 벌채(탄소배출), 목제품 생산(HWP) 등에 따른 탄소배출량 증감을 실시간 모니터링 가능한 시스템 구축·도입
 - * 매년 벌채계획 등의 정보제공과 지역별·권역별 목재 생산량 예측을 통해 목재산업을 체계적으로 지원·관리

□ 산림분야 탄소중립 연구 및 모니터링 강화

- 산불과 산림훼손 및 보호지역 관리 등 산림분야 탄소배출 요인과 수종별 탄소흡수요율 등 조사로 산림분야 탄소중립 기초자료 확충
- 관련 국제현황과 기술 등에 대한 수시동향 파악 및 벤치마킹 실시

(4) 탄소중립 산림경영 실현과 목재자급 증진을 위한 재원 마련(연계)

□ 대체산림자원조성비 개선 및 임업인프라 투자

- 대체산림자원조성비 제도 개선
 - 대체산림자원조성비 부과금액 산정 시 산지전용으로 인한 탄소흡수원 기능 상실액을 적정하게 적용
 - * 공익가차평가액 산정 시 탄소흡수원 기능 상실액을 현실화하여 반영함으로써 수익자부담 원칙을 강화하는 방안 검토

9) MRV : Measuring · Reporting · Verification, 국가온실가스 감축 이행의 측정 · 보고 · 검증

○ 추가 재원의 산림경영·임업인프라 확충 투자

- 대체산림자원조성비 제도 개선을 통해 확보된 추가 재원은 임도 확충 및 기타 산림경영·임업 기반 확충에 투자

* 대체산림자원조성비의 현행 법정 사용용도(「농어촌구조개선특별회계법」 제4조의2제2항)

- ① 임업진흥사업에 대한 투자·보조·출연·융자
- ② 다른 회계 및 기금으로부터의 원리금 상환
- ③ 임업진흥사업 중 「국가균형발전 특별법」 제34조제2항에 따른 사업에 대한 국가균형발전특별회계의 지역자율계정 전출금
- ④ 그 밖의 임업진흥사업계정의 운용·관리에 필요한 경비

□ 기업의 탄소중립 산림경영 참여 유도

○ 산림부문 ESG 경영 참여 유인 마련

- 산림청의 산림분야 ESG 연계지표 개발

* 기업의 탄소중립 산림경영, 목재 이용·증진 활동 시 ESG 경영 평가에 반영 될 수 있도록 평가지표 마련

○ 산림부문 ESG 경영에 대한 체계적 홍보 및 기업 접근성 강화

- 기업용 탄소중립 산림경영 참여 가이드라인 개발 및 제공
- 기업 대상 설명회를 정기적으로 개최하고 공식 컨설팅 창구 마련
- 산림청, 기업 간 ESG 업무협약 체결을 통해 시범사업 실시

○ 환경부 한국형 녹색분류 체계에 산림경영 반영 추진

* 환경부 주관으로 '22년 상반기 내 추진 계획 수립, '22년 말까지 반영 절차 이행

2 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련

1. 기본방향

□ 산주·임업인의 산림경영 참여 확대를 위한 여건 조성

- 순환형 산림경영에 대한 사유림 대상 신규 사업 도입
- 산주·임업인의 안정적 소득지원 및 산림경영 참여 확대를 위한 전문 임업경영체 발굴과 육성
- 사유림 경영여건 개선을 위한 혜택 및 지원 기반 강화

□ 산림경영을 향상을 위한 인프라 확충 및 공익사업 지원 강화

- 임도 및 기계장비 등 산림경영 인프라 통합 지원 플랫폼 구축
- 원활한 임도개설을 위해 관련 토지수용과 손실보상 제도화

2. 성과목표

세부과제 내용	단기 목표 (3년 이내)	장기 목표 (10년 이내)
사유림 대상 순환형 산림경영 사업 추진 ¹⁰⁾	사유림 경영계획 작성율 40%	사유림 경영계획 작성율 80%
전문 임업경영체 발굴 및 육성	8개 경영체 발굴	후속 경영체 육성
임도 확충	통합 지원 플랫폼 구축	경제림 임도밀도 9m/ha
권역별 임업장비 지원 플랫폼 구축 및 운영	2개 권역	5개 권역

10) 해당 세부과제의 목표로 제시된 “사유림 경영계획 작성율”은 사유림 경영계획 작성을 위한 예산이 추가 책정되었을 때를 가정한 것

3. 세부과제

(1) 산주·임업인의 산림경영 및 임업 참여 기반 개선(핵심)

□ 사유림 대상 순환형 산림경영 신규 사업 추진

○ ‘사유림 순환형 산림경영 지원 사업(가칭)’ 도입

- (내용) 산림공익기능과 탄소흡수원 확충에 기여하는 산림경영 및 임업 활동의 인정 범위를 지정하고 참여 산주·임업인에게 혜택* 제공

* (1) 임업직불제 및 탄소세 등 적용

(2) 공익용 산지 내 사유림에 대해서는 맞춤형으로 ‘신산업(휴양·문화 등 융합산업) 창출 기획’을 지원

□ 전문 임업경영체 발굴 및 육성

○ 우수 전문 임업경영체 발굴·육성 시범사업 추진

- 사유림 통합관리와 산림경영을 선도하는 전문 임업경영체*를 시범적으로 발굴·육성하는 공모사업 시행

* 지역(마을)이나 협·단체 및 사회적 경제형 등

- 시범사업 결과를 토대로 보완하여 전문 임업경영체 육성을 확대하기 위한 후속사업 실시

□ 산주·임업인 세제감면 혜택 도입 추진

○ 공익용 산지 내 사유림에 대한 산림경영 제약에 따른 보상 마련 및 개선

- 「지방세법」 상 매년 부과 세제(재산세)에 상응하는 보상제도 마련
- 「조세특례제한법」 상 산림경영인정기간 및 양도세 감면 비율 현실화 추진

* 현행 「조세특례제한법」 제69조의4(자경산지에 대한 양도소득세의 감면)에 따른 감면현황

직접 경영한 기간	감면 세액
10년 이상 20년 미만	양도소득세의 100분의 10에 상당하는 세액
20년 이상 30년 미만	양도소득세의 100분의 20에 상당하는 세액
30년 이상 40년 미만	양도소득세의 100분의 30에 상당하는 세액
40년 이상 50년 미만	양도소득세의 100분의 40에 상당하는 세액
50년 이상	양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세액

□ 사유림 경영과 임업 활성화 지원을 위한 산림행정 기반 확충 추진

- 산림당국의 ‘사유림경영’ 과 ‘목재산업’ 지원기능 강화를 위한 행정기반 확대 방안을 마련하고 「정부조직법」 등에 따라 절차 이행
 - ‘사유림경영국(가칭)’과 ‘목재임산업국(가칭)’ 신설 검토

<산림청 조직 확충(안) 예시>

현행		⇒	확충(안)	
관(2)	국(3)		관(2)	국(5)
기획조정관	산림산업국	⇒	기획조정관	산림자원국(명칭변경·조정)
	산림복지국			사유림경영국(신설)
국제산림협력관	산림보호국	⇒	국제산림협력관	목재임산업국(신설)
				산림복지국
				산림보호국

- * 현재 “산림산업정책국”은 일부 기능을 신설 부서(사유림경영국, 목재임산업국)로 이관하고 탄소중립 관련 ‘과’ 단위 조직 신규 설치 등 기능 보완 및 “산림자원국”으로 명칭 변경

- 산주·임업인 맞춤형 세제행정 제공을 위한 전문적 기능 보완
 - ‘임업세제계’ 신규 설치

- * 세제담당 전문공무원을 배치하여 임업 세제 합리화의 지속적 추진 실시

(2) 순환형 산림경영과 임업을 위한 인프라 확충(연계)

□ 경제림 육성을 위한 인프라 확대 및 지원 강화

- 임도 확충 및 임업 운영 지원 강화
 - 경제림육성단지 중심으로 친환경적 임도 확충 추진
 - * 경제림단지 임도 밀도 : (현행) 5m/ha → (2030년) 9m/ha → (2050년) 16m/ha
 - 근로 인건비, 임업기계 장비(기사 인건비 포함), 임대료 등 지원범위 및 기간 확대 마련
 - * 중장비 임업기계와 현장필수장비(예초기, 동력 기계톱 등) 등을 고정 지원
- 임도 확충 및 임업장비 지원을 위한 통합 플랫폼 구축·운영
 - 임업기계지원센터 운영 지원 및 홍보 강화로 통합 플랫폼 기능 수행

□ 임도 개설에 따른 토지수용 및 손실보상 제도 마련

- 다른 ‘길(道)’ 인프라, 특히 「농어촌정비법」 등 유사 법령과 형평성이 확보되도록 임도 관련 수용·보상 제도 개선
 - 「산림자원조성 및 관리에 관한 법률」의 임도 구분에 따른 정의, 임도 수립 절차, 보상 등에 관한 규정 근거 마련
 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등에 임도 개설의 손실보상에 대한 지원(안) 마련
- * 해당 법률의 임도 관련 내용 현황

조항	내용
제4조 (공익사업)	• 국방·군사에 관한 사업 • 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행 사업(철도, 도로, 공항 등) • 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소 등 공공용 시설에 관한 사업 • 국가, 지방자치단체, 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업 • 사업을 시행하기 위하여 필요한 부속시설 및 이주단지 조성에 관한 사업 • 그 밖에 [별표]에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업 * [별표] 임업관련 사항 포함되지 않음 예) 29. 농어촌도로 정비공사 32. 농업생산기반시설 등 활용사업 35. 도로공사 48. 산림복지단지의 조성
제4조의2 (토지 등의 수용·사용에 관한 특례의 제한)	• 이 법에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업은 제4조 또는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다. • 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다
제4조의3 (공익사업 신설 등에 대한 개선요구 등)	• 중앙토지수용위원회는 제4조제8호에 따른 사업의 신설, 변경 및 폐지, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 심의를 거쳐 관계 중앙행정기관의 장에게 개선을 요구하거나 의견을 제출할 수 있다.
제79조 (그 밖의 토지에 관한 비용보상 등)	• 공익사업 시행으로 취득하거나 이외 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요할 때 비용의 전부 또는 일부 보상

1. 기본방향

□ 목재산업 활성화를 위한 클러스터 및 권역별 기반 조성

- 목재 관련 산업, 유통, 연구 분야를 집약한 클러스터 조성
- 목재산업이 지역경제와 연계 운영될 수 있는 기반 플랫폼 구축

□ 목재이용 문화 확산을 위한 지원 제도 강화 추진

- 공공시설에 대한 국산목재(제품) 이용 등에 대한 기준 개선
- 목제품 활성화를 위한 기술 지원 및 인센티브 제도화 추진

□ 지속가능한 산림바이오매스 사용을 위한 기반 조성

- 산림바이오매스의 고정 수요처 확보를 위한 제도개선 및 지역 연계
- 기술 개발 및 지원 활성화를 위한 인센티브 제도화 추진

2. 성과목표

세부과제 내용	단기 목표 (3년 이내)	장기 목표 (10년 이내)
목재산업 클러스터 조성 및 운영	지역경제 연계 플랫폼 구축	목재산업 클러스터 활성화
국산목재 이용 활성화 및 자급율 향상	제도 개선	자급율 25%
공공기관 목재이용 의무화	제도 개선	신축건물 자재 50%
목제품 산업 활성화 지원	인센티브 마련	전문인력 양성
산림바이오매스에너지의 지속가능한 이용기반 구축	제도 개선	생산량 150만톤 (미이용 산림바이오매스)

3. 세부과제

(1) 국산목재 생산·유통·소비 선순환 체계 구축(핵심)

□ 목재산업 클러스터 조성 및 운영

- 권역별 목재산업 클러스터 조성 및 운영
 - 산·학·연이 연계된 목재산업단지 조성을 통해 권역별 목재제품 공급 체인망을 형성하고 기술개발 및 브랜드화 추구
- 목재산업과 지역경제 연계를 위한 지자체 주도 플랫폼 구축
 - 지역별 목재수급 예측을 토대로 지자체 및 공공기관(협회)이 주체로서 ‘지역경제-목재산업 클러스터’ 협업 체계 구축
- 국산원목 공급지역과 수요처를 고려한 권역별 목재산업 기반 조성
 - 원목·목재·목제품의 공급처 및 시장가격, 탄소저장량 등의 목재(유통) 관련 통합정보 관리 체계 구축

□ 목제품 산업 활성화를 위한 제도·기술 지원

- 장수명 목재와 고부가가치 목재 우선 원칙 실현을 위한 목재사용 관리체계 구축
- 목제품의 녹색제품 인증 지원 방안 마련 및 「녹색제품 구매 촉진에 관한 법률」에 의거한 목제품 구매 촉진 추진
- 신기술 연구개발 지원 및 목재 관련 전문인력 육성
 - 목재분야 신기술 인증 촉진을 통한 연구개발 지원 및 판로 확대
 - 목재산업(생산, 가공, 유통 등) 관련 전문인력 육성 시스템 구축

(2) 국산목재 이용 활성화 및 목재이용 문화 확산(연계)

□ 국산목재에 대한 법적 기준 개선

- 산림청 「목재이용법」 국산목재 및 국산목제품의 정의 명확화
 - 국산목재 우선구매 제도 관련 지침 개정으로 이행 기반 정비
 - 가공목제품의 원목에 대한 원산지(국산/수입산) 확인제도 마련

□ 목재이용 의무화를 위한 법적 기반 마련

- 산림청 「목재이용법」, 국무조정실 「저탄소 녹색성장 기본법」, 국토교통부 「녹색건축물 조성 지원법」 연계로 공공건축물 목재사용 활성화 기반 마련
 - 공공시설·건축물(관공서, 공원, 어린이집, 학교 등)에 대한 친환경제품(목제품)의 일정비율 의무 사용 규정 신설
 - * 관련 사례 : (일본) 공공건물 목조화, 내장의 목질화 장려
 - 공공시설·건축물의 목재 의무사용 현황 통계 구축 규정 신설
- 관련 법령 개정 후 기획재정부 「총사업비관리지침」상 건축부문 총사업비 조정기준에 목재 의무사용 관련 규정 추가 방안 검토

□ 국산 목제품 인증제도 운영 및 실효성 강화

- 국산목재·제품의 공공기관 우선구매 비율확대 및 인센티브 도입
 - 공공기관의 우선구매 비율에 대한 규정(구매금액, 구매량) 명확화
 - * 「목재이용법 시행령」 [별표1의3] : ('19년) 35% → ('21년) 40% → ('23년) 45% → ('24년 이후) 50%
 - 국산목재·제품의 공공기관 구매 현황 등의 모니터링 체계 구축 및 참여 확산을 위한 인센티브 반영
- 지역목재 이용 촉진을 위한 법·제도적 기반 강화 및 지원근거 마련
 - 「지역목재 이용 촉진에 관한 표준조례안」 마련 및 배포를 통한 지자체 차원의 지역목재 이용제품 인증제도 운영 및 우선구매 활성화
 - 「목재이용법」내 산림청장 및 지자체장의 지역목재 이용 촉진을 위한 지원근거 구체화(생산, 유통, 판로 확대, 컨설팅 등)

□ 목재이용 문화 확산 촉진

- 현행 목재문화지수¹¹⁾를 평가지표 지수로 개선
 - 목재문화지수 지표를 조사항목에서 평가항목으로 개선하여 지자체의 목제품 활용을 통한 탄소중립 기여 평가체제로 활용 추진

11) 목재관련 분야의 유일한 평가지표로 '목재이용 기반구축', '목재이용 활성화', '목재 문화인지도' 지표를 측정하여 목재문화지수 산출(관련 : 「목재이용법 시행령」 제11조)

- 산림청 「목재이용법」 제11조 목재문화지수 측정결과에 따른 인센티브 제공 기반 마련
 - 국산목재 수요·공급 안정성과 수급 활성화에 기여하기 위한 방안으로서 목재문화지수 인센티브 강화 계획 수립
 - 목재문화지수 우수 지역에 대한 인센티브 제공 방안 마련 및 관련 규정 신설
- * 관련 사례 : (미국) 정부주체 건축자재 목재 채택 시 보조금 지원

(3) 산림바이오매스의 지속가능한 이용기반 구축(연계)

□ 산림바이오매스 수요 발굴

- 공공부문 산림바이오매스 이용 수요 확대
 - 국가·지방자치단체의 지속가능한 산림바이오매스 이용을 위한 종합계획 수립·시행과 공공기관 산림바이오매스 사용 유도
- 목재산업 클러스터와 연계한 산림바이오매스의 지역 내 순환 촉진
 - 목재산업단지와 연계하여 지역 산림바이오매스에 대한 고정 수요를 확보

□ 민간부문 산림바이오매스에너지 기술 개발 참여 유도

- 고효율 친환경 바이오연료 제조·이용 기술 개발 지원
 - 에너지 효율 증가, 안전성 향상, 유해가스 배출저감 등을 위한 R&D 연구개발 지원 확대
- 산림바이오매스에너지 기술 개발의 ESG 연계 추진
 - 산림분야 ESG 연계지표에 산림바이오매스에너지 기술 개발에 대한 항목을 도입
- * 관련 사례 : (미국) 글로벌 석유기업(ExxonMobil)에서 탄소 포집 및 저장, 바이오 연료기술 투자를 통해 온실가스를 줄이기 위한 5개년 계획 발표

IV. 제언

1 산림청

- 2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진을 위한 계획 수립과 예산 확보를 추진하고 부처 협업을 주관

<산림청 추진 전략 및 과제 주요 내용>

전략	과제	내용
1. 국민과 함께하는 新 산림경영임업 기반 조성	산림경영·임업 혁신에 대한 국민 참여 확대와 공감대 형성	• 국민과 함께 '산림·임업 백년대계'를 만들어가는 체계 구축 • 국민 참여 사업으로서 '지역의 대표 미래숲 조성 사업(가칭)' 추진 • '숲·나무·목재와 함께하는 문화'에 대한 체계적 교육 기회 마련 • 산림·임업 국민소통 활성화 및 홍보 전개
	산림의 탄소흡수·공익 기능 향상 및 사유림 보상 강화	• 탄소흡수원 확충을 위한 신규조림과 산림경영 확대 • 임업에 대한 생물다양성 적용 검토와 산림보호 확대·관리 • 산림공익기능에 따른 사유림 보상 강화
	스마트 산림탄소순환 정보화 체계 구축	• 산림경영·임업 통합형 DB 구축 • 스마트 산림탄소순환 정보시스템 도입 • 산림분야 탄소중립 연구 및 모니터링 강화
	탄소중립 산림경영 실현과 목재자급 증진을 위한 재원 마련	• 대체산림자원조성비 개선 및 임업인프라 투자 • 기업의 탄소중립 산림경영 참여 유도
2. 사유림 경영 및 임업 활성화 여건 마련	산주·임업인의 산림 경영 및 임업 참여 기반 개선	• 사유림 대상 순환형 산림경영 신규 사업 추진 • 전문 임업경영체 발굴 및 육성 • 산주·임업인 세제감면 혜택 도입 • 사유림 경영과 임업 활성화 지원 산림행정 기반 확충
	순환형 산림경영과 임업을 위한 인프라 확충	• 경제림 육성을 위한 인프라 확대 및 지원 강화 • 임도 개설에 따른 토지수용 및 손실보상 제도 마련
3. 목재자급을 위한 국산목재 산업 활성화 촉진	국산목재 생산·유통· 소비 선순환 체계 구축	• 목재산업 클러스터 조성 및 운영 • 목제품 산업 활성화를 위한 제도·기술 지원
	국산목재 이용 활성화 및 목재이용 문화 확산	• 국산목재에 대한 법적 기준 개선 • 목재이용 의무화를 위한 법적 기반 마련 • 국산 목제품 인증제도 운영 및 실효성 강화 • 목재이용 문화 확산 촉진
	산림바이오매스의 지속 가능한 이용기반 구축	• 산림바이오매스 수요 발굴 • 민간부문 산림바이오매스에너지 기술 개발 참여 유도

② 교육부(협조사항)

○ 순환형 산림경영·임업 관련 내용의 정규교육시스템 도입을 협조

- 정규교육 대상(유치원·초·중·고) 지속가능한 산림이용문화 교육 체계 구축
 - (교육과정) 학교급별 발달단계에 따라 순환형 산림경영과 임업에 대한 교육 내용을 반영

③ 문화체육관광부(협조사항)

○ 순환형 산림경영과 임업 순기능에 대한 국민소통 및 홍보 협조

- 순환형 산림경영과 임업 순기능에 대한 다각적 홍보 추진
 - 공익광고 의무편성 활용과 KBS 등 공영방송 프로그램 방영 추진
 - 산촌주민과 임업인 및 산주가 참여하면서 국민과 소통 가능한 산림경영·임업 홍보 플랫폼 개발 및 운영
- 목재사용에 대한 인식제고를 위해 '목재의 날'과 '목재이용의 달' 지정 및 운용
 - '목재의 날', '목재이용의 달' 중심으로 다양한 관련 행사 진행

④ 행정안전부(협조사항)

○ '목재의 날' 정식 기념일 지정, 산림당국 조직 확충 협조

- 목재사용에 대한 인식제고를 위해 '목재의 날' 지정 및 운영
 - '각종 기념일 등에 관한 규정'에 '목재의 날'을 정식 기념일로 지정
- 산림당국의 '사유림 경영과 임업 활성화 지원을 위한 산림행정 기반 확충' 방안 검토·자문 요청 시 적극 협조, 해당 방안 타당성 입증 시 관련 절차 이행 협조

⑤ 기획재정부(협조사항)

○ 본 의결사항 이행에 필요한 예산 확보와 산림당국 조직 확충 및 공공건축물 목재사용 촉진을 위한 총사업비 관리지침 개정 협조

- 의결사항 「2050 탄소중립 산림경영 실현 및 목재자급 증진」 이행 예산 확보
- 사유림 경영과 임업 활성화 지원을 위한 산림행정 기반 확충
- 관련 법령 개정 후 기획재정부「총사업비관리지침」상 건축부문 총사업비 조정기준에 목재 의무사용 관련 규정 추가 방안 검토

⑥ 환경부(협조사항)

○ 산림경영의 한국형 녹색분류 체계 반영, 목제품 친환경제품 인증 협조

- **환경부 한국형 녹색분류 체계에 산림경영 반영 추진**
 - 환경부 주관으로 '22년 상반기 내 추진 계획 수립, '22년 말까지 반영 절차 이행
- **목제품 산업 활성화를 위한 제도 지원**
 - 목제품의 녹색제품 인증 지원 방안 마련 및 「녹색제품 구매 촉진에 관한 법률」에 의거한 목제품 구매 촉진 추진

⑦ 국토교통부(협조사항)

○ 임도 개설에 따른 손실보상, 공공건축물 목재사용 의무화 협조

- **다른 '길(道)' 인프라와 형평성이 확보되도록 임도 관련 수용·보상제도 개선**
 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등에 임도 개설의 손실보상에 대한 지원(안) 마련
- **국토교통부 「녹색건축물 조성 지원법」 연계로 공공건축물 목재사용 의무화 기반 마련**
 - 공공시설·건축물(관공서, 공원, 어린이집, 학교 등)에 대한 국산목재 및 친환경 제품(목제품)의 일정비율 의무 사용 규정 신설

⑧ 지자체(협조사항)

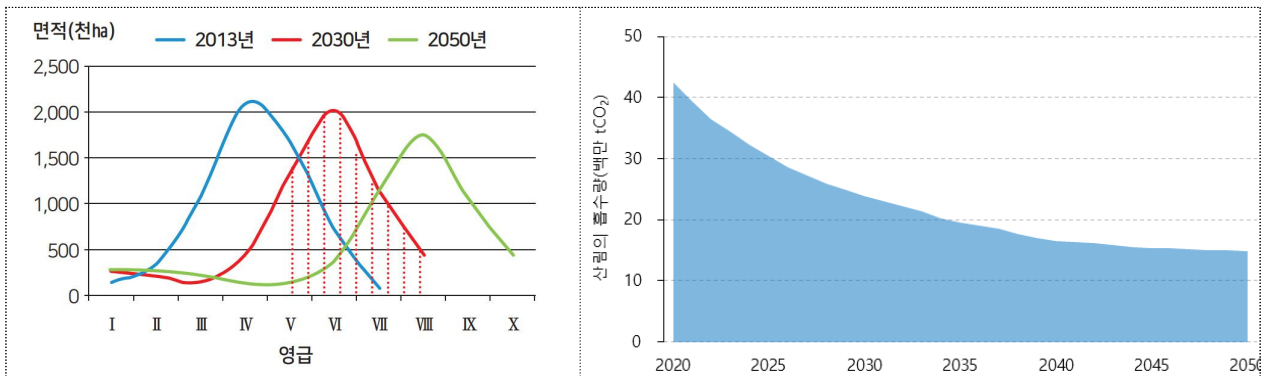
○ 목재산업과 지역경제 연계를 위한 플랫폼 구축에 지자체가 주도적 역할 수행 필요

- 또한 국민이 참여하는 지역산림계획의 수립·심의, 산림보호지역의 보호활동 강화, 산림경영·임도 확충임업 통합형 DB 구축, 전문 임업경영체의 발굴과 육성, 공공시설과 건축물에 대한 목재이용, 산림바이오매스 활성화 등에 대한 적극적 역할 수행 및 협조

참고 1

우리 산림의 탄소흡수 현황 및 전망

- 우리 산림의 연간 탄소흡수량은 '08년 최고치(61.4백만톤) 기록 후 '18년 45.6백만톤으로 저하, '50년에는 현재('18년)의 30% 수준 전망
 - 우리 산림의 현 상태와 별채현황을 감안 시 '20년 산림면적의 75.4%를 차지하는 IV · V 영급이 거의 그대로 '50년에 VII · VIII 영급으로 이동
 - 2050년에는 VI 영급 이상 산림면적의 비율이 72.1%로 증가하면서 산림의 성장저하로 탄소흡수량이 13.9백만톤으로 감소 예측



<우리나라 산림의 영급별 면적 전망(左) 및 이산화탄소 흡수량 전망(右)>

출처 : (左) 제6차 산림기본계획,

(右) 국가 산림자원 육성을 위한 산림기본계획 개선 방안 연구(국립산림과학원, 2020)

- 탄소중립위원회 발표('21.10.18) 산림부문 목표치는 강화된 산림대책¹²⁾을 가정하여 설정됐으나, 이 역시 현재('18년) 흡수량의 절반 수준

* 「2030 NDC 상향안」 : 2,550만톤('18년 대비 55.9%)

「2050 탄소중립 시나리오」 : 2,360만톤('18년 대비 51.8%)

12) 산림경영의 지속가능성 증진, 숲가꾸기, 목재 활용, 산림 보전·복원, 도시숲 가꾸기 등

1. 2030 EU 신산림전략

- EU는 기후변화에 대응하고 산림의 보호, 복원 및 회복을 위해 「2030 EU 신산림전략」 발표
- 추진전략 주요 내용
 - 산림의 사회·경제 기능 지원 및 산림기반 바이오경제 활성화
 - * 재활용 및 내구성 목재사용 확대를 통한 지속가능한 산림 바이오경제촉진 (건설제품규정 검토시, 목재건설 제품의 활용을 위한 관련 기준 마련)
 - * 목재기반 자원 바이오에너지의 지속가능한 사용 촉진
 - 생태관광 등 비목재기반 산림바이오경제 촉진
 - EU 원시노령림(primary and old-growth forests) 보전
 - '30년까지 30억 그루의 나무를 식재하는 것을 포함하여 생물다양성 산림을 재조림
 - 자연친화적 임업활동 가이드라인 채택('22년 2분기), 생물다양성 친화조림, 재조림 가이드라인 마련('22년 1분기)
 - '14-'20 공동농업정책을 통해 67억 유로를 산림관리 조치에 지원
 - * '23-'27 공동농업정책에서는 산림관련 규제 완화와 회원국 특성과 수요에 맞는 산림정책 마련을 위한 신축성 확대
 - 전략적 산림 모니터링, 보고 및 데이터 수집
 - 산림지식 향상을 위한 강력한 연구 혁신 아젠다
 - * 회원국과 이해관계자들과 협력하여 산림분야 연구격차를 해소하고 미래 우선순위를 위한 '미래산림계획' 연구 혁신 아젠다 발굴
 - 포괄적이고 일관성 있는 EU 산림 거버넌스 체계
 - EU 산림의 양과 질을 개선하기 위해 산림소유자와 관리자에게 재정적 인센티브 제공

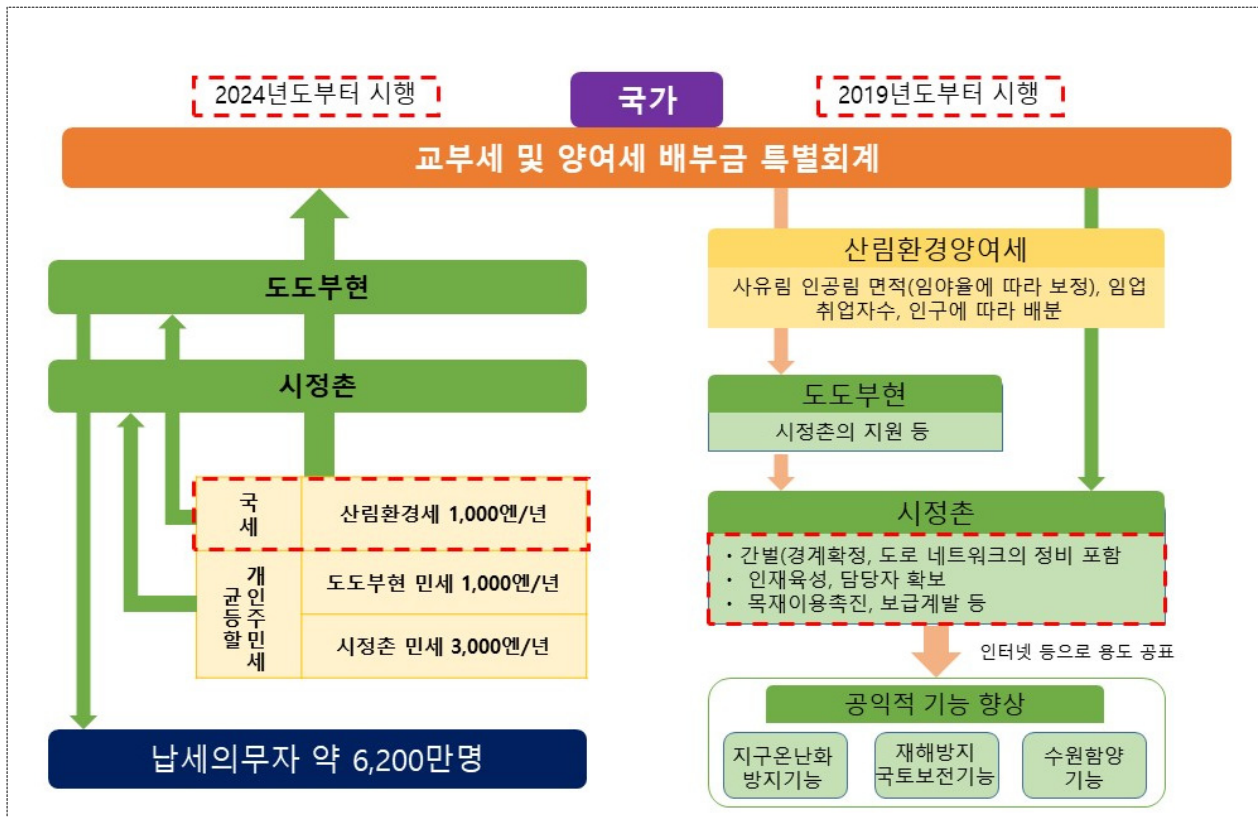
2. 일본 산림환경세

- '18년 12월 일본 정부는 파리협정의 온실가스 배출감축 목표 달성과 재해 방지 등 산림 정비에 필요한 안정적인 재원마련을 위해 「산림환경세」와 「산림환경양여세」를 국세로 창설함

* 국세로서 「산림환경세」와 「산림환경양여세」 도입 경과 및 추진 방향

산림환경세는 원래 지방자치단체에서 지방세로 징수하였으나, '18년 세제개정 대강('17년도 12월 각의 결정)에서 「산림환경세」와 「산림환경양여세」의 도입을 결정하였으며, '24년도부터 특정소득이 있는 모든 시민에게 연간 1,000엔의 국세로 부과함

- (사용용도) ① 간벌 등 산림관리를 위해 수행하는 산림정비사업, ② 산림정비를 담당할 인재육성·확보, 산림이 가지는 공익적 기능의 보급·계발, ③ 목재이용의 홍보 등



<일본의 산림환경세 및 산림환경양여세 흐름도>

출처 : 일본 임야청

3. 일본 삼림·임업재생 플랜

○ '09년 12월 일본 농림수산성이 발표한 '삼림·임업 재생플랜-콘크리트 사회에서 목재 사회로' 를 주제로 추진

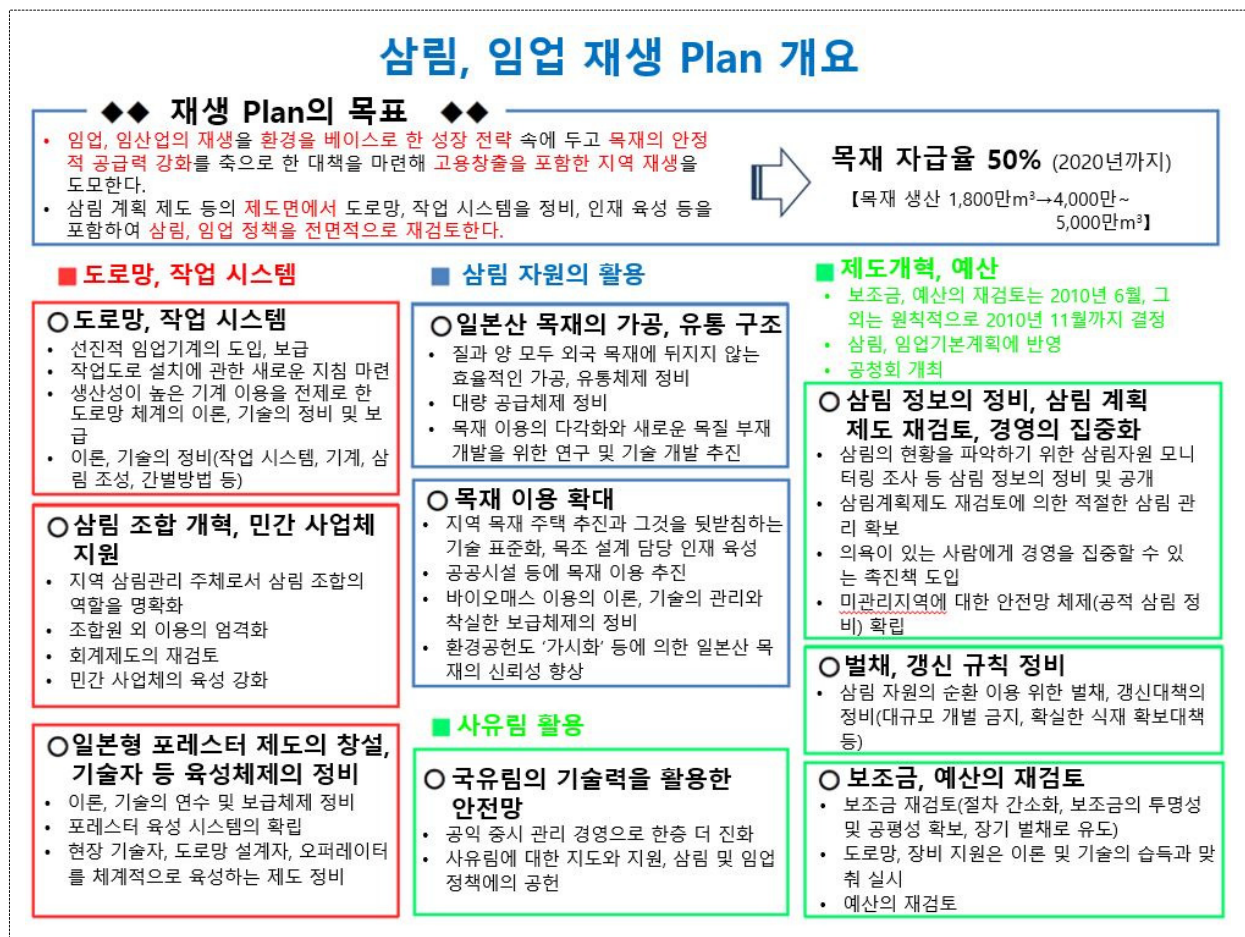
- 목표 : 10년 후의 목재 자급률 50% 이상

- 기본방향

① 산림이 가지는 다양한 기능의 지속적 발휘

② 임업·목재산업의 지역자원창조형 산업으로의 재생

③ 목재이용·에너지이용 확대로 삼림·임업의 저탄소사회 달성 공헌



<일본의 삼림, 임업재생 플랜 주요 내용>

4. 주요국의 목재이용 확산 추진 현황

- 목재 이용 촉진 문화 및 캠페인 등이 확산추세이며, 우리나라도 국산목재에 대한 인식개선을 위해 다양한 활동을 추진

국가	주체	목재 이용 촉진 캠페인 세부 내용
일본	정부	2005년 산림탄소흡수량 3.9% 줄이자는 '목재사용운동' 산림에 감사함과 동시에 3.9%를 달성하기 위한 라이프스타일을 제안하며 '3.9그린스타일' 로고를 사용함 (출처 : https://www.japanfs.org/)
캐나다	정부 · 업계	'WOOD Work' 국민에 대한 목재 문화의 자부심을 증대시키기 위한 운동이며 목재를 사용하는 능력을 구축하고, 목재와 건물에 뛰어난 영감을 불어넣는 '나무 챔피언'을 발굴하는 프로그램 병행함 (출처 : 산림청, 2012-2016목재산업 진흥 종합계획)
뉴질랜드	업계	'NZ wood for a better world' 임업 및 목재 산업 시장 전반을 지원하기 위한 산업간 프로그램을 진행하며, 웹사이트 운영, 목재사용법, 공익광고 등을 통해 즐기는 목재 소비를 유도함 (출처 : 산림청, 2012-2016 목재산업 진흥 종합계획)
영국	업계	2000년 목재의 사용을 장려하기 위한 목재업계 'Wood for Good' 캠페인이며, 목재 이용된 사례연구, 교육 및 개발, 목재관련 간행물 제공하며, 건설 분야에서 목재활용을 독려함 (출처: https://woodforgood.com/)
한국	정부	목재에 대한 인식개선과 목재문화 확산을 위한 'I LOVE WOOD' 캠페인, '한목디자인 공모전' 실시하고 공익광고를 통해 목재의 우수성을 홍보, 생활 속 목재문화 선도 기관으로 '목재문화진흥회' 육성함

* 자료 : 제1차 지속가능한 목재이용종합계획(2015-2019)(산림청, 2014), 제2차 지속가능한 목재이용종합계획(안),(산림청, 2019)

- 또한 주요국은 국산 목재 이용촉진을 위해 공공건축물 목재자재 비율의무화, 산림인증 등 제도를 규정함

국가	주체	국산목재 이용 촉진 세부내용
프랑스	정부	2009년부터 건축에서 목재 소비를 10배 증진하는 계획 발표(산림자원, 목재 사용에서 발생하는 탄소편익 증진 목적)하여 정부 건물 신축 시 목재자재 50% 의무화 계획을 제시함
일본	정부	2010년 「공공건축물 등의 목재 이용 촉진에 관한 법률」 제정하여 공공건물 목조화, 내장의 목질화를 장려함(예:2020도쿄올림픽 선수촌빌리지) 또한 환경부하가 적은 물품조달을 위해 「그린구매법」을 규정하여 산림인증제도를 받은 제품을 우선 구매하는 '그린구매의 조달자를 위한 지침서'를 안내하고 있음(권용수, 2020; 국립산림과학원, 2013)
미국	정부	2017년 건축자재 목재 채택 시 보조금 지원함
캐나다	자치주	2009년부터 「목재우선법」을 제정하여 정부 자금을 지원하는 건축물에 목재를 주요 자재로 사용하도록 규정함(친환경 건축을 장려하면서 임업과 산촌사회 지원을 목적)
한국	정부	「목재이용법」제19조에서 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 목재 또는 목재제에 관한 조달계약을 체결할 때 국산목재 또는 국산목제품을 일정비율 이상 우선구매 하는 비율을 규정하고 있으며, 지역 간벌재 이용제품으로 인증을 받은 목제품을 우선구매 할 수 있도록 규정함

* 출처 : 월간 산림 1월호, 탄소중립을 위해 국산 목재 이용 늘려야(민경택, 2021)

5. 일본 목재 관련 법률 세부 내용

○ 일본의 「공공건축물 등의 목재 이용 촉진에 관한 법률」

구분	내용
배경	삼림 조성 노력으로 삼림자원 축적량 증가하여 자원 이용 가능해졌지만 목재자급률이 높아지지 않고 목재 가격 하락으로 이어지면서 삼림자원의 선순환과 임업 재생 도모하는 것이 시급한 상황임
의의	목재이용은 탄소 배출량이 매우 적고, 지구온난화 방지, 생활환경 개선, 어린이 정서 등 긍정적 기능을 하며, 사회적·경제적 측면에서 이점이 많음
책무	「목재 이용 촉진에 관한 법률」시행, 공공건축물의 목재 이용 촉진, 지역의 목재 이용 촉진을 위해 공공건축물 목재 이용에 관한 정보를 공공건축물 정비 종사자나 지역주민에게 제공 및 목재 이용의 의의 교육·홍보, 목재이용 기술 보급 등 국가가 하는 대책의 성과를 지역 수준에서 실시 요구함
기본방침	- 저층 공공건축물은 모두 목조화 하는 것을 원칙으로 하며, 저층·고층에 관계없이 내장 목질화를 추진함 - 공공건축물 정비에 적합한 목재 공급 체제 정비, 간벌재 나 합법성이 증명된 목재 등의 삼림 정비·보전에 배려한 목재 공급, 강도나 내화성, 건강피해방지성능 향상 등 목재에 관한 기술 개발을 요청함(목재 종사 사업자와 국민의 목재 이용 촉진 노력 의무도 규정함)
정비내용	목재제조업자는 '공공건축물에 적합한 목재를 공급하기 위한 시설정비 등의 계획'을 작성하여 농림수산대신의 승인을 받을 수 있으며, 이를 통해 임업·목재산업개선자금조성법이나 삼림법의 특례 적용받음
기대효과	목재 자체의 장점, 지역경제 활성화 이바지, 국민의 목조주택 선호도를 고려해 주택 건축 촉진, 삼림자원의 선순환 효과를 줄 수 있음

* 출처 : 일본의 공공건축물 목재 이용 촉진과 시사점(권용수, 2020)

○ 일본의 「국가 등에 의한 환경물품 등의 조달 추진 등에 관한 법률」

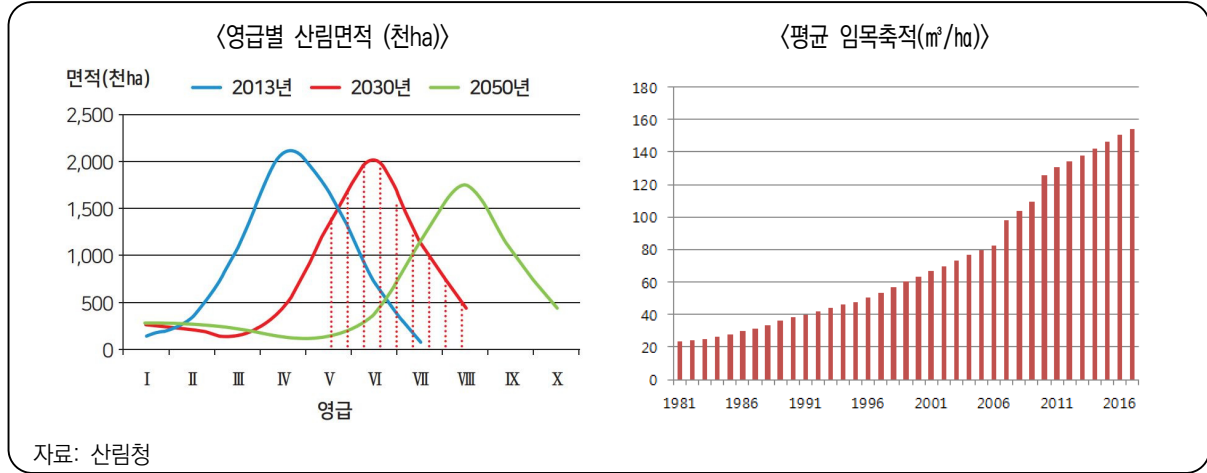
구분	내용
배경	지구온난화 문제나 폐기물 문제 등 오늘날의 환경문제를 해결하기 위해 경제사회의 구조 자체를 환경부하가 적은 지속적 발전이 가능한 것으로 변혁시켜 나가는 것이 불가피함
목적	환경 부하가 적은 지속적 발전이 가능한 사회를 구축하고 현재 및 장래의 국민이 건강하고 문화적인 생활을 확보할 수 있도록 기여하는 것임
책무	(국가 및 독립행정법인) 예산의 적정한 사용에 유의하면서 환경물품 등을 선택하도록 노력하여야 함, 또한 사업자 및 국민의 이해를 도움과 동시에 상호 연대하여 환경물품 등으로 수요를 전환하는 활동을 촉진하기 위해 조치를 강구하도록 노력해야 함 (지방공공단체 및 지방독립행정법인) 자연적·사회적 조건에 따라 사무 및 사업에 관하여 환경물품 등에 대한 수요를 전환하기 위한 조치를 강구하도록 노력해야 함 (사업자 및 국민) 물품을 구매 및 임대하거나 또는 역무를 제공받을 경우에는 가능한 환경물품 등을 선택하도록 노력해야 함
기본방침	- 광범위함 물품 등을 대상으로 환경 부하의 저감이 가능한지 여부를 고려하여 조달할 것(가격이나 품질 등과 함께 환경부하의 저감에 기여하는 것이 조달 계약의 요소 중 하나가 됨) - 지구온난화, 대기오염, 수질오염, 생물다양성의 감소, 폐기물 증대 등의 다양한 환경부하 항목을 될 수 있는 한 포괄적으로 파악하고, 라이프 사이클 전체에 걸쳐 환경부하의 저감을 고려한 물품 등을 선택할 필요가 있음(지역특유의 환경 문제를 가진 지역에서는 해당 항목에 중점을 두고 물품조달을 고려함) - 환경물품 등을 조달할 경우 조달총량을 증가하는 일이 없도록 하여야 함
기대효과	환경보전활동을 행하는 첫걸음이 될 것이며, 교토 의정서 목표 달성계획에 일조함

* 출처 : 일본의 목재이용촉진법 및 지역목재 인증규정(국립산림과학원, 2013)

참고 3

우리나라 산림경영·목재산업 주요 통계 자료

〈자료 1. 영급별 산림면적과 평균 임목축적의 변화〉



〈자료 2. 사유림 소유 규모별 산주 현황〉

(단위, 만 명, 만ha, %)

소유규모 (ha)	2018년		2019년		2020년			
	산주수	소유면적	산주수	소유면적	산주수	구성비	소유면적	구성비
합계	216	419	217	418	218	100	416	100
3미만	185	108	186	108	187	85.8	108	26.0
3~10	24	126	24	123	24	11.0	126	30.2
10~50	6	113	6	113	6	2.6	112	26.9
50이상	0.5	71	0.5	71	0.5	0.6	70	16.9

자료 : 전국 산주 현황, 산림청

〈자료 3. 사유림 지원제도 인지도〉

구분	알고 있다	모르고 있다
독립가	57.8%	42.2%
임업후계자	47.6%	52.4%
일반산주	17.6%	82.4%

자료 : 산림경영주체별 사유림 경영 지원제도의 이용실태(강진택, 전준현, 이성연, 전주현, 2016)

〈자료 4. 전문임업인 산림소득 지원사업에 대한 지원효과 및 만족도 결과〉

만족도	독립가	임업후계자
산림소득 지원사업	2.24	2.13
지원사업 집행절차	2.15	2.12
전문임업인 육성제도	3.59	3.40
산림경영사업	3.52	3.33

자료 : 전문임업인 산림경영실태 조사 분석 및 개선방안 연구(산림청, 2016)

〈자료 5. 산림분야 임도 관련 법률〉

「산림자원 의 조성 및 관리에 관한 법률」	제64조(자금지원)	산림사업에 대하여 전부 또는 일부 용자하거나 보조
	제65조(산림사업보조금의 반환)	목적 외의 목적으로 사용하려는 자는 지원받은 금액에 이자를 더한 금액을 반환
	시행규칙 제6조의2(유휴토지의 산림으로의 전환에 드는 비용의 지원)	산림의 경영 및 소득증대를 위하여 임도 및 작업로 설치 비용
	시행규칙 제17조(재해에 대한 보상절차)	묘목생산사업에 대한 재해의 보상은 있으나 임도 시설 재해에 따른 보상기준 부재
「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」	제4조(재정지원)	산림의 공익성, 투자기간의 장기성, 저수익성 등 임업 특성을 고려하여 사업비 전부 또는 일부 용자지원 및 보조(임도의 조성·유지 또는 관리 등)
「산지 관리법」	제13조의2(산지의 매수 청구)	산지전용·일시사용제한지역의 지정·고시가 있을 때에는 지정 전부터 토지 소유자, 지정 전 상속받은 소유자는 매수를 청구(산림청은 예산 범위 내 매수)

〈자료 6. 2020년 목재수급 및 자금률〉

(단위:천 m³)

2020년	합계				국내재			수입재			자금률(%)	
	계	원목	부산물	제품	계	원목	부산물	계	원목	제품	원목	총목재
합계	27,925	6,718	398	20,809	4,447	4,049	398	23,478	2,669	20,809	60.3	15.9
제재용	5,225	3,110	-	2,115	564	564	-	4,661	2,546	2,115	18.1	10.8
합판용	1,874	117	-	1,757	-	-	-	1,874	117	1,757	-	-
펄프용	10,069	904	-	9,165	904	904	-	9,165	-	9,165	100.0	9.0
보드용	2,662	1,245	-	1,417	1,239	1,239	-	1,423	6	1,417	99.5	46.5
바이오 매스용	5,440	155	398	4,887	553	155	398	4,887	-	4,887	100.0	10.2
기타	2,655	1,187	-	1,468	1,187	1,187	-	1,468	-	1,468	100.0	44.7

〈자료 7. 대체산림자원조성비 부과·징수 실적〉

(단위 : 건, 백만원, %)

구분	부과		징수		차이		징수율 (B/A)
	건수	금액(A)	건수	금액(B)	건수	금액	
합계	199,935	1,414,672	188,067	1,027,919	11,848	386,073	72.7
2019	27,916	197,752	25,799	157,953	2,117	37,799	79.9
2018	29,534	200,361	27,603	160,380	1,931	39,981	80.0
2017	29,068	216,429	27,644	163,712	1,424	52,717	75.6
2016	28,303	199,272	26,706	148,958	1,597	49,683	74.8
2015	24,766	181,595	23,534	118,956	1,212	62,639	65.5
2014	21,756	158,074	20,557	100,084	1,199	57,990	63.3
2013	18,926	123,182	17,465	85,616	1,461	37,527	79.5
2012	19,666	138,007	18,759	92,259	907	45,738	66.9

자료 : 2021년도 부담금운용종합계획서, 기획재정부

〈자료 8. 산림의 공익적 가치(2018)〉

* 총평가액은 221조 원으로 국내총생산(GDP)의 11.7%에 해당하며, 산림이 국민 1인당 매년 428만원의 혜택을 주는 것으로 평가

순위	기 능	평가액 (조원)	점유율 (%)	순위	기 능	평가액 (조원)	점유율 (%)
1	온실가스 흡수·저장	75.6	34.2	7	산소생산	13.1	5.9
2	산림경관	28.4	12.8	8	생물다양성	10.2	4.6
3	토사유출 방지	23.5	10.6	9	토사붕괴방지	8.1	3.7
4	산림휴양	18.4	8.3	10	대기질개선	5.9	2.7
5	수원함양	18.3	8.3	11	산림치유	5.2	2.3
6	산림정수	13.6	5.9	12	열섬완화	0.8	0.4

출처 : 국립산림과학원(2020)

참고 4

부처의견 검토 결과

□ 행정안전부 의견 검토

페이지	부처 의견	검 토 안
24 31	○ '□ 사유림 경영과~산림행정 기반 확충' 내용 전체 삭제 - 중앙행정기관의 기구·정원 조정에 관한 사항은 업무의 성질과 양, 기능 수행의 효율성 등에 대한 종합적 고려가 필요하며, 정기직제(소요정원) 등 조직관계 법령 및 지침에서 정한 절차에 따라 검토하는 것이 조직관리 기준에 부합되므로, 해당 과제는 안건에서 삭제함이 바람직 ※ (관련근거) 정부조직법, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 2021년 정부조직관리지침 등	○ 일부반영 - 기존 산림청 조직확충 제시 내용을 '안'으로 표현하고, '관련 사항의 자문·검토와 절차이행에 따른 적극 협조와 같은 맥락으로 수정

□ 교육부 의견 검토

페이지	부처 의견	검 토 안
16 31	○ '□ (정규교육) 교육 대상~'을 '교육 과정) 학교급별 발달단계에 따라 순환형 산림경영과 임업에 대한 교육 내용을 반영'과 같이 수정 - 2015 개정 교육과에서는 학교급별 교과 교육과정(초등통합교과, 국어, 과학, 미술, 실과, 환경, 한국지리, 농업 생명과학 등)에 산림 교육을 반영하고 있으며 ※ 범교과 학습 주제(환경·지속가능발전 교육)로 교과, 창의적 체험활동과 연계하여 산림 교육을 실시하고 있음 - 2022 개정 교육과정에서는 지속가능한 미래를 위한 생태전환교육이 총론의 교육목표 및 모든 교과에 반영될 수 있도록 하겠음 - 더불어 '순환형 산림경영과 임업'과 관련된 연구 자료 등을 요청하며 이를 연구진에 전달하여 검토하겠음.	○ 반영

□ 환경부 의견 검토

페이지	부처 의견	검 토 안
2	○ '(기반강화) MRV 통계, 국제협력, R&D, 시장/인력, 산주·임업인·임산업, 소통·참여'를 '(기반강화) MRV 통계, 국제협력, R&D, 시장/인력, 산주·임업인·임산업·환경전문가·시민사회, 소통·참여'로 수정 - 산림 민관협의회 합의문에 따라 산림 부문 탄소중립 실현을 위해 생태·경관·재해 등에 대한 장기 조사 및 모니터링, 통계 산정의 고도화, 학제 간 공동연구 등을 실행하여야 하므로 참여 대상에 환경전문가 및 환경단체 문구 추가 필요 ※ (민관협의회 합의문 제10항) 산림 부문 탄소중립 실현을 위해 생태·경관·재해 등에 대한 장기 조사 및 모니터링, 통계 산정의 고도화, 학제 간 공동연구 등을 실행한다.	○ 미반영 - 타 문건 인용 내용
7	○ '- 아울러, 보호지역과 생물다양성에 대한 보전조치도 함께 강화해야 함'을 '○ 또한, 산림부문 탄소중립에 대한 국내외적 동향을 반영하여 산림경영 시행 시, 보호지역과 생물다양성에 대한 보전 조치도 함께 강화해야 함로 수정 - 보호지역과 생물다양성 보전조치의 중요성을 강조하고, 국외여건과 국내 여건을 함께 반영한 문구로 수정	○ 미반영 - 내용상 차이 無
9	○ '산림정책에 대한 국민 공감대 형성의 중요성을 확인'을 '보전과 이용이 조화되는 산림정책에 대한 국민 공감대 형성의 중요성을 확인'로 수정 - 산림이 지닌 경관, 재해예방, 생태 등 다양한 가치를 고려한 산림순환경영이 필요하다는 산림 민관협의회 결과를 고려하여 '보전과 이용이 조화되는' 문구 추가	○ 미반영 - 문맥 훼손

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
10	○ '산림의 탄소흡수는 산림경영으로 얻는 다양한 혜택 중 하나이므로,'를 '산림의 탄소흡수는 산림의 경관, 재해예방, 생태 등 다양한 혜택 중 하나이므로,'로 수정 - 민관협의회 합의문 문구를 반영 하여 수정 ※ (민관협의회 합의문 주문) 산림청은 2021년 1월, 2050 탄소중립에 기여하기 위해 「산림부문 탄소 중립 추진전략(안)」을 발표함.. 이후, 전략(안)이 산림의 경관, 재해예방, 생태 등 다양한 가치를 충분히 고려하지 않는다는 우려와 비판이 제기 ~ (중략) 민관협의회는 산림이 다양한 가치를 지닌 국가 자원 ~ (생략)	○ 미반영 - 내용상 차이 無
15	○ '□ 산림부문 ~ 보상 강화'를 '□ 산림경관, 생태 등 산림의 다양한 가치를 고려한 산림부문 탄소중립 기반 마련과 사유림 보상 강화'로 수정 - 산림 민관협의회 합의문에 따라, 산림 부문 탄소중립이 산림의 탄소흡수 기능만을 고려하는 것이 아님을 고려 할 때 산림경관, 생태 등 다양한 가치를 고려한다는 문구를 추가할 필요	○ 반영
17	○ '산림계획에 대해 민간 관계자가 참여 하는 심의절차 마련'을 '산림계획에 대해 임업·환경전문가 및 시민사회 등 민간 관계자가 참여하는 심의절차 마련'로 수정	○ 미반영 - 내용상 차이 無

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
	- 산림 민관협의회 합의문에 따라 생태·경관·재해 등에 대한 장기 조사 및 모니터링, 학제 간 공동 연구 등이 실행되어야 하며, 탄소 흡수원 확충과 임업 활성화 및 생물다양성 보호의 조화로운 추구를 기본방향으로 제시하고 있는 바, 임업·환경의 균형잡힌 시각을 고려하여 추진될 필요가 있으므로, 민간 관계자 대상에 임업·환경전문가 및 시민사회 등을 구체화하여 명시할 필요 ※ <민관협의회 합의문 주요 관련조항> * (민관협의회 합의문 제4항) 탄소 흡수원 확충을 위한 조림 수종은 환경 적응성, 목재자원 가치, 탄소 흡수 능력, 자생 수종을 고려하고, 새로운 수종의 도입이 필요한 경우 생태계 영향을 검토하여 선정함 * (민관협의회 합의문 제10항) 산림 부문 탄소중립 실현을 위해 생태·경관·재해 등에 대한 장기 조사 및 모니터링, 통계 산정의 고도화, 학제 간 공동연구 등을 실행함	
21	○ ‘환경부 한국형 녹색분류 체계에 산림경영 반영’ 삭제 - 현재 녹색분류체계에 산림경영 부분은 포함되어 있지 않음 - 분류체계에 산림경영 반영은 이해 관계자 의견수렴 등이 필요한 바, 추후 반영 검토	○ 일부 반영 - 향후 목표시기 등 제시
24	○ ‘* 경제림단지 임도 밀도 : (현행) 5m/ha → (2030년) 9m/ha → (2050년) 16m/ha’ 하단에 ‘※ 임도 확충은 생태계 단절 등 부정적 영향이 수반되므로, ‘제5차 전국임도기본계획’ 전략환경영향평가 협의의견(21.12) 등에 따라 산림생태계의 부정적 영향을 최소화하여 추진’ 문구 삽입 - 산림생태계의 부정적 영향을 최소화하는 방향으로 임도를 추진하는 조항 추가	○ 미반영 - 내용상 차이 無

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
27	○ '○ 목제품의 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」에 의거한 친환경 제품 인증 지원 방안 마련'을 '○ 목제품의 환경 표지인증·저탄소제품 등 녹색제품 인증 지원 방안 마련'으로 수정 - 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」에서는 '친환경제품'이 아닌 '녹색제품'이라는 용어를 사용하며, 해당 법률은 녹색제품 범위 및 구매촉진에 관한 내용으로, 인증 지원에 관한 법률은 아님 - 또한, 녹색제품 인증은 녹색제품 범위에 포함된 각 인증 관련 법률에 따라, 각 소관부처에서 담당 산림청 자체적으로 각 인증별 기준에 맞는 목제품의 인증 지원은 가능할 것으로 판단됨	○ 일부 반영 - 인증과 구매 촉진을 함께 추진하는 과제로 내용 보완
별도 의견	○ 별채에 대한 자연생태 훼손 우려와 비판이 제기되어, 관계기관 시민단체가 참여하는 '민관협의회'를 구성·운영하였고, 산림이 지닌 생태, 경관 등 다양한 가치를 존중하는 것을 전제로 산림부문 탄소중립 합의문이 도출됨 따라서 산림의 생물다양성, 생태 건강성과 산림경영의 조화가 동 안건의 주요 내용에 포함되어 있어야 함에도 불구하고, 기본방향과 세부과제에서 충분히 검토되고 있지 않음 또한, 국민 참여 확대와 공감대 형성을 강조하였으나, 생물다양성 및 산림생태 건강성을 어떻게 고려할 것인지 참여주체 및 이행수단 등에 대해 구체적으로 명시되어 있지 않음 산림경영의 생물다양성 및 산림생태계 건강성 관리방안에 대한 사회적 요구에 부응할 수 있는 구체적인 과제, 추진 계획 추가 발굴 및 반영 필요	○ 미반영 - 산림분야를 환경분야가 모두 포함하지 않기 때문에, 행정부처에게 산림정책과 임업의 혁신 추진을 요구하는 위원회 안건을 환경분야 관점으로 정리하라는 환경부의 별도 의견은 부적절 - 환경부가 강조하는 '민관협의회'의 핵심 결론은 '산림경영과 보전·복원 강화' 및 '목재수확·이용 확대'인데, 본 상정안건에 대해 환경부가 반복적으로 제기한 의견 대부분이 '환경' 용어의 삽입임에 반해 한국형 녹색분류 체계 등 환경부 소관 내용에 대해서는 삭제 요청, 이는 환경부가 민관협의회 결론과 본 상정안건에 대해 자 부처 노력은 기울이지 않고 타 부처 소관 업무에 자 부처 영향력을 강화하는 것에만 관심을 기울이는 상황으로 판단됨 - 최근 환경부는 "자연생태기반 기후변화 완화 적응 전략안(환경부 자연생태정책과-2667)"을 수립, 산림청 등 타 부처 자료를 상당 부분 발췌·인용함과 동시에 부정확한 내용을 포함하고 있음에도 추진 중 - 이를 종합하면, 환경부에게 부처 소관 사항 이행을 촉구하는 것이 필요

□ 산림청 의견 검토

페이지	부처 의견	검 토 안
4	○ 영급별 산림면적 변화추이 통계자료 정정 - '20년 6영급 이상 비율 5.8%	○ 반영
8	○ 우리나라 산림경영 여건 및 사유림 소득 현황 갱신 - 산주 총 218만명, 부재산주 56% (121만명) - 임가평균소득 ('20년) 3,711만원, 이중 임업수입 32%	○ 반영
18	○ '경제림 육성단지, 목재생산림~'을 '유휴토지(도시지역·훼손지 등), 섬지역 등에 대한 신규조림과 경제림 육성단지, 목재생산림에 대한 숲가꾸기 등 산림경영 활동 강화'로 수정 - 경제림육성단지 등은 신규조림이 아닌 목재수확 후 재조림으로 추진	○ 반영
19	○ '○ 공익용 산지~ 단가 상향의 내용을 아래와 같이 수정 ○ 공익용 산지로 지정된 사유림에 대해 국가 매수 확대 추진 - (기존 내용 동일) * (기존 내용 동일) - 사유재산권 침해 소지의 민원 해소 및 산림의 공익기능 최적 발휘를 위하여 국가의 공익용 산지 매수 확대 * (현황) 2020년말 사유림매수 전체 면적 대비 공익용산지 매수 실적은 15.27%에 불과 - 사유림 매수시 입목가격은 이미 감정 평가의 방법으로 반영하고 있음 (국유림법 시행령 제13조 및 시행규칙 제19조의2) - 산림은 공익성격이 강한 공공재로써, 공익용 산지 및 임업용 산지 여부와 관계없이 대부분 조림 및 숲가꾸기시 국비, 지방비로 거의 전체 사업비를 보조하고 있음 - 다만, 공익용 산지는 행위제한이 되는 부분이 있어 산주의 매도 요청시 적극적인 국가 매수 방안을 실현방안 내용으로 수정 제출함	○ 일부 반영 - 원안과 산림청 의견 절충

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
20	○ ‘지방산림청과 지자체 등의 산림 경영과 목재생산 및 목제품생산 각 과정별 사업내역 제출 의무화를 통해 기초자료 확보’ 삭제 - 목재생산업체의 과정별 제품생산 사업 내역 제출의무화는 과도한 규제로서 추진불가	○ 반영
20	○ ‘- 대체산림자원조성비 부과금액~’의 내용을 아래와 같이 수정 - 대체산림자원조성비 부과금액 산정 시 산지전용으로 인한 탄소흡수원 기능 상실액을 적정 하게 적용할 수 있도록 공익 가치평가액 산정 시 반영 * 탄소흡수원 기능 상실액을 현실화 하여 반영함으로써 수익자부담 원칙 강화 - 상실된 총 산림공익기능가치 평가액을 대체산림자원조성비 부과금액 산정시 직접 반영하는 것은 미래가치 평가를 통한 급격한 부담금 상승요인이 되므로 신중한 검토와 공감대 형성이 필요함 - ‘20년부터 대체산림자원조성비 부과 금액 산정은 ‘18년 산림공익기능평가 시 추가된 ‘입목과 산림토양의 탄소 저장기능’을 반영중임	○ 일부 반영 - 산림청 의견 취지를 반영하여 원안 표현 수정
21	○ ‘- 대체산림자원조성비 징수율~’ 내용 삭제 - 동일한 취지의 내용이 현행 산지관리법 제20조에 기 반영되어 있음	○ 반영
22	○ 사유림 경영계획 작성율 ‘3년 이내 60%, 10년 이내 90%’를 ‘3년 이내 33%, 10년 이내 40%’로 수정 - 임업의 장기성·저수익성, 낮은 사유림 산림경영계획 작성률(‘20년 기준 30%), 높은 비중의 소규모(3ha 이하) 산주(‘19년 기준85.7%) 및 부재산주(‘19년 기준56%)등 임업 현황을 고려할 때 세부과제 목표 현실화	○ 일부 반영 - 사유림 경영계획 작성율 향상을 위한 별도 예산의 필요성과 조치 기간 등을 감안하여, 상기 목표치가 별도 예산이 반영됐을 때만 적용됨을 명기하고 ‘3년 이내는 40%로 조정, ‘10년 이내는 80%’로 조정

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
22 23	○ '□ 전문 임업경영체 발굴 및 육성' 내용 삭제 - 현재 임업산림 분야 내 전문 경영체를 육성하는 그루경영체 발굴육성 제도를 운영 중으로('21년 11월 기준 227개) 사업의 중복성을 고려해 세부과제 삭제	○ 미반영 - '전문임업경영체'와 '그루경영체'는 서로 다른 개념으로 상호 대체 어려움, 원안 유지
23	○ '□ 산주·임업인~도입'에 '추진' 추가 - 매년 산림·임업분야 이해관계자 참여 세계개선 간담회를 통해 기재부·행안부에 조세감면 지속 건의하고 있으나, 세제는 중장기 검토가 필요	○ 반영
24	○ '- 5개 지방산림청 권역별~ 운영'을 '- 임업기계지원센터 운영 지원 및 홍보 강화로 통합 플랫폼 기능 수행'으로 수정 - 기존 운영 중인 임업기계지원센터의 운영 활성화로 기능 강화	○ 반영
27	○ '○ 목재(제품) 생산~' 내용을 아래와 같이 수정 ○ 권역별 목재산업 클러스터 조성 및 운영 - 산·학·연이 연계된 목재산업단지 조성을 통해 권역별 목재제품 공급 체인망을 형성하고 기술개발 및 브랜드화 추구 - 목재산업단지를 구성할 때 연구기관을 포함하여 협력체를 구성함	○ 반영
27	○ '○ 목제품의 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」에 의거한 친환경 제품 인증 지원 방안 마련' 삭제 혹은 환경부 협의 후 반영 - 인증 지원방안 불명확 및 녹색제품 인증은 환경부 협의 필요	○ 일부 반영 - 환경부 제기 의견 일부 수용하여 해당 내용 수정
27	○ '○ 신기술 연구개발~' 하단의 내용을 아래와 같이 수정 - 목재분야 신기술 인증 촉진을 통한 연구개발 지원 및 판로 확대 - 현재 운영하고 있는 목재분야 신기술 인증제도 활용	○ 반영

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
27	○ '- 원목 원산지(국산/수입산)에 따라 정의 세분화'를 '- 국산목재 우선구매 제도 관련 지침 개정으로 이행 기반 정비'로 수정 - 협의회 개최를 통해 국산목재제품 정의에 대한 합의가 이뤄졌으며, 수입목재를 활용한 제품은 국산목재 제품으로 인정하지 않음	○ 반영
28	○ '○ 산림청「목재이용법」의 내용을 아래와 같이 수정 ○ 산림청「목재이용법」, 국무조정실「저탄소 녹색성장 기본법」, 국토교통부「녹색건축물 조성 지원법」연계로 공공건축물 목재사용 활성화 기반 마련 - 공공시설·건축물(관공서, 공원, 어린이집, 학교 등)에 대한 친환경 제품의 일정비율 의무 사용 규정 신설(관계부처 협의 후 반영) - 공공시설·건축물의 목재 사용현황 통계 구축 규정(관계부처 협의) - 공공부문에서 국산목재를 우선 사용하도록 규정하는 “국산목재 우선구매 제도”와 중복 - 국무조정실, 국토부 협의 후 반영 필요	○ 일부 반영 - ‘국산목재’ 중복 조정, ‘(관계부처~)’ 표기는 미반영
28	○ ‘관련 사례 : (프랑스) 정부건축 신축 시 목재자재 50% 의무사용’ 삭제 - 해당 법안이 발표되었으나 통과못함	○ 반영
28	○ ‘○ 기획재정부~’ 내용 삭제 혹은 기재부 협의 후 반영 - 협의 후 반영 필요	○ 미반영 - 기재부 별도 의견 없음, 원안 유지
28	○ ‘○ 국산목재의 권역인증제(표시)~’ 내용 지자체 차원으로 변경 - “지역 간벌재 이용제품 인증제도”가 국가기술표준원 적합성 평가를 통해 “폐지” 결정되어 유사한 인증제도 신설은 부적합하며, 지역(권역) 인증제도는 지자체 차원에서 자율적으로 추진하는 것이 합리적	○ 반영 - 산림청 추가 제출 의견(지자체 차원 내용)으로 변경

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
28	○ ‘- 국산목재·제품의~’를 아래와 같이 수정 혹은 삭제 - 국산목재·제품의 공공기관 구매 현황 등의 모니터링 체계 구축 및 공공기관·지자체 등의 참여 확산을 위한 인센티브 반영(관계 부처 협의) - 벌칙 규정을 도입할 경우 오히려 목재 사용 자체를 꺼릴 수 있어, 평가 등 인센티브 부여가 합리적, 관계부처 협의 후 반영 필요	○ 일부 반영 - 의견 반영하여 내용 표기, ‘(관계부처~)’ 등은 제외
28	○ ‘평가 항목 개선~’을 ‘- 조사지표를 개선하여 지역별 탄소중립 추진 기여도 측정’으로 수정 - 목재문화지수는 시도별 목재문화활동을 측정하는 법정지수로서 평가항목은 없음. 조사지표를 개선하여 탄소중립 기여도 측정필요	○ 일부 반영 - 기존 측정 지표를 평가 지표로 변경 하는 것으로 표현 명확화
29	○ ‘○ 산림청「목재이용법」제11조~’를 아래와 같이 수정하고, 현재 하위 내용은 삭제 ○ 산림청「목재이용법」제11조 목재 문화지수 측정결과 우수지자체 포상 - 목재문화지수에는 평가지표가 없으며, 목재문화지수를 구성하는 3개 상위지표, 17개 하위지표 측정결과로 연도별 목재문화지수를 산정하고 있으며, 민간영역이 비율이 높아 변동성이 있음. 연도별 지자체 목표설정 불가 - 목재문화지수와 목재 수급 안정은 다른 영역으로 병행추진 불가	○ 일부 반영 - ‘목표’ 관련 의견 수용, 목재문화지수와 목재 수급의 관계를 안정화에 대한 인과관계가 아니라 활성화에 대한 기여의 관계로 수정

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
29	○ '□ 산림바이오매스에너지~'를 아래와 같이 수정 □ 산림바이오매스에너지 이용 수요 확대 ○ 공공부문 산림바이오매스에너지 이용 확대 - 국가·지방자치단체의 산림바이오매스 지속가능한 이용을 위한 종합계획 수립·시행 및 공공기관의 산림바이오매스에너지 사용 유도 * 근거 : 「목재이용법」 제6조 및 제28조, 「임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률」 제11조 ○ 목재산업 클러스터와 연계한 산림바이오매스의 지역 내 순환 촉진 - 목재산업단지와 연계하여 지역 산림바이오매스에 대한 고정 수요를 확보	○ 일부 반영 - '에너지'와 '* 근거~' 제외하고 의견 반영
29	○ '○ 산림바이오매스에너지 기술 개발의 ESG 연계' 내용 삭제 ○ '○ 저비용, 고효율~'의 내용을 아래 내용으로 대체 ○ 고효율 친환경 바이오연료 제조·이용 기술 개발 지원 - 에너지 효율 증가, 안전성 향상, 유해가스 배출저감 등을 위한 R&D 연구개발 지원 확대 - 산림바이오매스에너지의 지속가능성을 제고하기 위한 기술개발의 필요성에는 공감하나, 해당 기술을 적용하는 기업이 소수이며, ESG 차원보다는 R&D 차원의 접근이 필요한 내용임. - 다만, 산업부에서 추진 중인 K-ESG 가이드라인(안)에는 산림분야 내용이 포함되어 있어 산림바이오매스 관련 사항의 추가 반영여부에 대해서는 산업부와 협의한 후 기술하는 것이 바람직함	○ 일부 반영 - '○ 고효율~' 의견 반영, '~ESG 연계' 내용은 '추진'을 추가하고 순서를 뒤로 표기

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 안
31	○ '- 정규교육 대상~'의 내용을 아래와 같이 수정 - 정규교육 대상(유치원·초·중·고) 지속 가능한 산림경영 교육 체계 구축 • 교육 대상에 맞추어 숲의 다양한 기능 및 지속가능한 순환형 산림 경영과 임업에 대해 단계별 커리큘럼을 개발하고 교과과정에 적용 • 지속가능한 산림경영 등에 포함된 가치를 교육목표에 반영하고, 기초·심화 산림(숲)교육 교수 학습자료 및 콘텐츠 개발·보급 - 지속가능한 산림경영 등 용어를 통일 하고, 단계별 교육 과정 제안	○ 미반영 - 교육부가 제출한 의견에 '단계별 교육 과정' 내용 旣 포함되었으므로, 해당 부분은 교육부 제출 의견만을 반영
37	○ 프랑스 사례 관련 '목재자재 50% 의무사용을 규정함'을 '목재자재 50% 사용 의무화 계획을 제시함'으로 수정 - 해당 법안이 발표되었으나 통과되지 못함	○ 반영
39	○ <자료2. 사유림 소유 규모별 산주 현황> 내용을 2020 전국산주현황 기준으로 갱신	○ 반영

□ 기획재정부 의견(당연직 위원 사전 보고) 검토

페이지	부처 의견	검 토 결 과
19	○ '○ 사유림의 공익적 가치 평가를 실시하고 지원 보상 추진' 전체 삭제 - 사유림 중 ① 임업직불제 대상은 既지원 중이나 ② 임업인이 아닌 부재산주는 지원하지 않음. 이는 농업직불제에서 농사를 짓지 않은 토지소유자에 대해 보상하지 않는 점과 동일	○ 미반영 - 해당 내용은 「산림부문 탄소중립 민관협의회」의 합의문에 수록된 사항(제9조)으로, 다양한 방안을 통해 달성해야하는 정책 목표의 성격을 포함하는 추진 과제임
20~21	○ "(4) 탄소중립 산림경영 실현과 목재 자급 증진을 위한 재원마련" 삭제 <일방적 국민부담 초래 우려> - 부담금은 그 운용에 있어 부담금법에 따라 공정하고 투명하게 부과·징수되어야 하며 국민 부담을 최소화해야 함 - 본 안건은 부과기준금액을 상향하여 국민부담 증가 및 규제를 강화하는 내용으로, 부담금의 변경이 수반되는 만큼 부담금 증가취지, 부담규모의 구체성과 타당성, 부담증가액 사용용도의 적절성 등이 명확하게 제시되어야 하나, 본 안건의 내용은 부담금 수입 증가 내용만 적시하고 있고 지출은 기존 사업에 사용한다고만 하고 있어 동 요건을 충족하고 있다고 보기 곤란 - 상기 요건에 대한 검토없이 단순 재원 마련을 위해 정책방향을 결정할 경우 국민부담 가중 및 규제강화에 따른 정책불신과 여론악화 우려가 높으므로 금번 부담금 변경 안건 상정은 신중할 필요 <법령규정 중복> - 부담금 미납에 따른 전용허가 등의 취소중지는 산지관리법 제20조 산지전용 허가의 취소요건에 이미 명시되어 있으므로 부담금조항에 중복 규정하는 것은 적절하지 못해 안건삭제 필요 <선행절차 미흡> - 부담금관리 기본법 제6조에 따라 그 타당성에 대해 부담금운용심의위원회 심사를 사전에 거쳐야 하며, - 심사를 거치지 않고 본 안건을 의결할 경우 부담금운용심의위원회 심사제도를 형해화 할 우려가 있으므로 금번 안건상정은 보류할 필요가 있음 - 추후 관계부처에서 구체적인 안을 마련하여 부담금심의위원회 심사 등 관련법에서 정한 사전절차를 거친 후 안건 상정 필요	○ 일부반영 - 대체산림자원조성비 부과금액 향상 관련은 다양한 방안 검토가 가능토록 표현 수정 - 징수율 향상 관련 법 조항 개정 사항은 내용 삭제 - 본 안건의 의결 이후 이행계획 수립 및 점검 과정 등 절차에 의해 '관계 부처의 구체적인 안을 마련하고, 이후 부담금심의위원회 심사 진행 추진' 계획

(앞에서 계속)

페이지	부처 의견	검 토 결 과
23	○ “* (1) 산림경영계획 작성 지원~”에서 “산림경영계획 작성 지원” 삭제 - 임업직불제 도입에 따른 사유림 산주의 의무사항으로 정부지원 곤란 (임업직불제 도입으로 기존사업이 폐지된 점을 감안할 필요)	○ 반영
23	○ (1차·2차 의견 종합) (1차) “자경산지에 대한 양도세 감면 관련 산림경영인정 기간 현실화 및 감면 비율 확대” → 삭제, (2차) “「조세특례제한법」 상 산림경영인정기간 및 양도세 감면 비율 현실화 추진” 삭제 - 산지에 대한 양도세 감면 추가확대는 과세형평성 문제 및 산지에 대한 부동산 투기 우려 (산지는 매년 경작할 필요가 없는 등 경영을 위해 투입되는 노동력 등에서 농지와 차이) - 양도세 감면 추가 확대는 비과세·감면을 축소하는 정책방향에 배치 (국가에 양도하는 산지에 대한 양도세 감면율도 단계적으로 인하해 왔음 * (‘10) 20% → (‘14) 15% → (‘16) 10%) - 산림경영인정기간 및 양도세 감면 비율 현실화가 의미하는 바가 불분명	○ 일부반영 - 산림경영안전기간과 감면비율 모두에 대해 “현실화 추진”으로 표현 수정 (기후변화 대응을 위해 산림경영을 확대해야 함과 동시에 우리나라 산림 중 사유림 비율이 2/3에 달하는 현실을 고려하면 산림경영의 활성화 추진과 그에 따른 과세 현실화는 추진이 필요한 사항) - 자경농지는 ‘보유기간 8년시 양도소득세 100% 감면’인데 자경산지 ‘보유기간 50년 이상 시 50% 감면’인 현재 여건은, 산림경영 활성화 추진과 임업구조 개선 시 보유기간과 감면을 뿐만 아니라 적용요건 등을 포함한 전체적인 구조차원에서 현실화 방안을 마련 하고 개선을 추진하는 것이 필요
39	○ 「총사업비관리지침」상 목재의무사용 관련 규정 추가 → 전체삭제 - 「총사업비관리지침」은 대규모사업의 총사업비를 사업추진단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하는데 목적 → 지침 제정 취지에 부합하지 않는 특정 건축자재의 의무사용 규정 조항 포함 불가 - 특정 건축자재의 의무사용은 건축법, 건설기술 진흥법 등 관련 상위법령에서 우선 규정할 필요 - 한편, 현행 「총사업비관리지침」상 법령 제·개정에 따른 총사업비 협의 가능 → 「총사업비관리지침」 개정 불필요	○ 일부반영 - 총사업비관리지침 개정은 건축자재 관련 상위법령 후 검토하는 것으로 표현 수정 - 해당 세부과제는 2050년까지 탄소 중립 달성을 위해 공공부문의 국산 목재 사용 의무화에 대한 제도적 기반을 체계적으로 구축토록 하는 내용으로, 법률 간 선후행 관계 및 개정 관련 검토와 절차 등을 준수 하면서 이행토록 추진 (이행과제 수립 시 건축 관련 상위 법령 이후 해당 지침을 개정하도록 추진 순서를 표기)

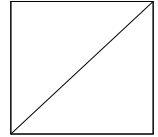
농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	임성규 농어업·농어촌정책팀장
연락처	전 화 : 02-6260-1241 E-mail : limnong@naver.com

제12차 본회의
3호 의결안건

탄소중립시대, 수산·어촌 부문
정책지원 방안

2022. 1. 18.

공 개



의안번호	제2022-03호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2022. 1. 18. (제 12 회)	

탄소중립시대, 수산·어촌 부문 정책지원 방안

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 수산혁신특별위원회 위원장 류 정 곤
제출 연월일	2022. 1. 18.

1. 의결주문

- 「탄소중립시대, 수산·어촌 부문 정책지원 방안」에 대한 의결

2. 제안이유

- 국제사회는 기후변화에 대응하기 위해 파리협약을 통해 ‘탄소중립(Carbon Neutrality)’ 선언, 온실가스 감축 정책을 적극적으로 추진 중이며, 특히 EU와 미국 등은 탄소국경세 도입 논의를 본격화하고 자동차 배출규제 등 환경규제도 강화하는 추세로 전환
- 탄소중립 정책에 미온적으로 대응 시 산업별 투자, 수출, 해외 자금 조달, 신용등급 등에 불리한 영향을 미칠 우려
- 우리나라도 국제사회의 탄소중립 논의에 부응하기 위해 탄소중립 대응책을 마련하였으며, 이에 따라 ‘2030 국가온실가스 감축목표(NDC) 상향안’ 및 ‘2050 탄소중립 시나리오’를 확정하고(‘21.10), ‘해양수산분야 2050 탄소중립 로드맵’ 발표(‘21.12)
- 수산·어촌 분야도 정부의 탄소중립 정책에 부합하고 어업현장에서의 실행력 확보를 위해, 수산·어촌 분야 탄소중립 정책 추진에 대한 현장 수용성과 문제점을 파악하고 핵심 추진과제 등 정책지원방안 모색 필요

3. 주요내용

① 탄소중립 기반 마련

- 탄소중립 친환경 수산업 지원 제도 마련
- 수산·어촌분야 탄소중립 지원 전담조직 지정·운영
- 수산업 탄소중립을 위한 기금 활용

② 탄소중립 전환 지원

- 저탄소·친환경 수산업 전환 지원 확대
- 탄소 저장 및 격리를 위한 블루카본 사업 확대
- 어촌 에너지 자립마을 조성

③ 탄소중립 인식 개선

- 수산업 탄소중립 교육 추진

4. 참고사항(관계부처 협의 등)

- 농어업농어촌특별위원회 수산혁신특별위원회 논의 : ‘21.3~12
 - ‘탄소중립시대, 수산어촌 부문 정책지원 방안’ 정책연구용역 추진(’ 21.5~12, 수협 수산경제연구원)
- ‘수산·어촌 부문 탄소중립 지원방안’ 관계자 의견 수렴 : ‘21.9~11
 - 지속가능한 수산업·어촌을 위한 전국동시 원탁회의 : ‘21.9
 - 부산수산정책포럼, 농어업농어촌 탄소중립 공동회의 : ’ 21.11
- 관계기관 의견 수렴 : 해수부 및 기재부(‘21.12.24~ ‘22.1.10)
 - ‘수산업 탄소중립기금 설치’를 ‘기존 기후대응기금 활용’으로, 탄소중립 지원 전담조직의 역할 방향 등 관계부처 의견을 반영하여 안전 수정·보완

탄소중립시대, 수산 · 어촌 부문 정책지원 방안

2022. 1.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I. 추진배경 및 목적	117
II. 수산·어촌 부문 탄소중립 현황 및 정책	118
1. 수산·어촌 부문 탄소배출 현황	118
2. 우리나라 탄소중립 정책 동향	119
3. 해외 탄소중립 정책 동향	121
4. 어업인 탄소중립 관련 인식실태 조사 및 SWOT 분석 결과 ...	122
III. 수산·어촌부문 탄소중립 정책지원 방안	125
1. 탄소중립 친환경 수산업 지원 제도 마련	126
2. 수산·어촌분야 탄소중립 지원 전담조직 지정·운영	128
3. 수산업 탄소중립을 위한 기금 활용	129
4. 저탄소·친환경 수산업 전환 지원 확대	130
5. 탄소 저장 및 격리를 위한 블루카본 사업 확대	132
6. 어촌 에너지 자립마을 조성	133
7. 수산업 탄소중립 교육 추진	134

I. 추진배경 및 목적

- 국제사회는 기후변화에 대응하기 위해 파리협약을 통해 '탄소중립 (Carbon Neutrality)' 선언, 온실가스 감축 정책 적극 추진 중
 - '탄소중립'이란 온실가스 배출량을 최대한 줄이고 나머지 배출원의 온실가스 배출량은 대기 온실가스 제거로 상쇄하여 순배출량 '0'(net-zero)으로 달성된 상태
 - 국제사회가 추진하고 있는 탄소중립 규제 강화에 따른 글로벌 경영·경제 질서의 변화 발생 중
 - EU, 미국 등은 탄소국경세 도입 논의를 본격화하고 있으며, 자동차 배출규제 강화 등 환경규제도 강화하는 추세로 전환
- 국제사회의 탄소중립 정책에 부응하고 탄소중립 관련 부정적 영향을 제거하기 위해 우리나라도 탄소중립 대응책 마련 추진 중
 - 미온적 대응시 산업별 투자, 수출, 해외 자금조달, 신용등급 등에 부정적 영향 발생 가능성 증가
 - 「2030년 국가 온실가스 감축 목표(NDC) 상향안」 및 「2050 탄소중립 시나리오」 확정(21.10), 「해양수산분야 2050 탄소중립 로드맵」 발표(21.12)
- 수산·어촌부문 탄소중립 정책추진에 대한 현장 수용성 및 문제점 파악, 추진과제 및 정책지원 방안 모색

⇒ 수산업 분야 탄소중립 이행과제의 현장 적용 및 실행력 확보를 위한 민관 차원의 역할방안 정립과 대어업인 지원책 마련 시급

Ⅱ. 수산·어촌 부문 탄소중립 현황 및 정책

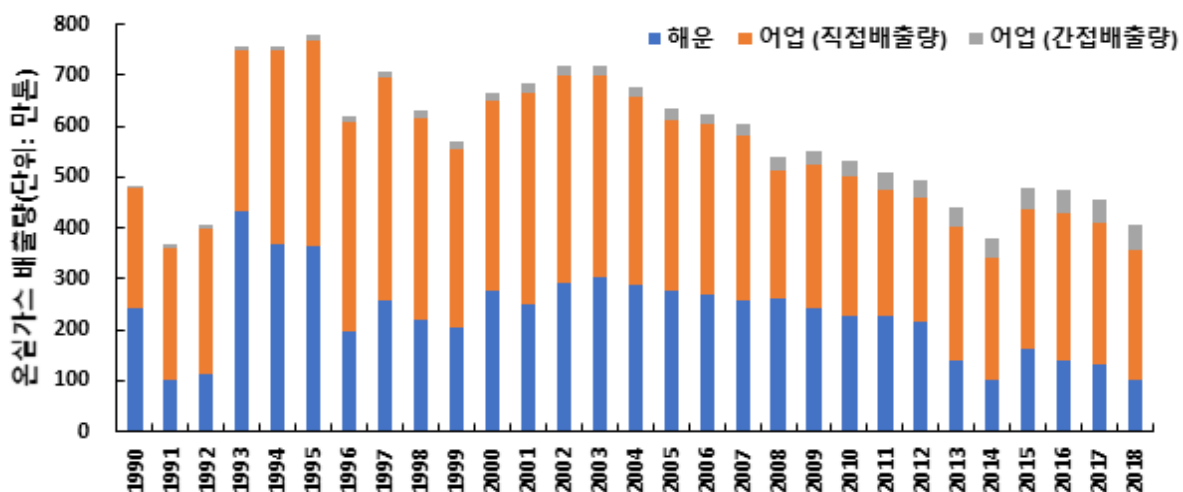
1 수산·어촌 부문 탄소배출 현황

□ '18년 기준 수산·어촌 부문 탄소배출량은 304.2만톤CO₂eq(환산량)로 우리나라 전체 배출량 727.6백만톤CO₂eq의 0.44%

* 직접배출량(에너지 사용량 등) 253.8만톤 + 간접배출량(전력 사용 등) 50.4만톤

- (직접배출량) '97년 435.9만톤을 기록한 후 어선 세력 및 조업활동 감소 등으로 완만한 하락세를 유지해 '18년 253.8만톤까지 감소
- (간접배출량) 양식장 등의 전기사용 증가로 '90년 4.3만톤에서 지속적으로 증가해 '18년 50.4만톤 기록

<해양수산 분야 온실가스 배출량(1990~2018)>



□ '15년 기준 15개 근해어업과 9개 연안어업의 온실가스 배출량은 232만톤CO₂eq으로 추정

- (근해어업) 대형선망(15.7%), 근해채낚기(15.0%), 대형기선저인망 쌍끌이(10.9%), 기선권현망(9.9%), 근해통발(9.6%) 등 상위 5개 업종이 전체 근해어업 온실가스 배출량의 61.1% 차지
- (연안어업) 연안복합(42.3%), 연안유자망(32.7%), 연안통발(13.1%) 등 상위 3개 업종이 전체 연안어업 온실가스 배출량의 88.1% 차지

2 우리나라 탄소중립 정책 동향

□ 「2030년 국가 온실가스 감축 목표(NDC) 상향안」 ('21.10)

- '18년 배출량(727.6백만톤) 대비 40%(291백만톤) 감축하여 '30년 배출량 436.6백만톤 목표

□ 「2050 탄소중립 시나리오」 확정('21.10)

- 국내 순배출량을 '0'으로 하는 2개 시나리오로 구성
 - 화력발전 전면 중단 등 배출 자체를 최대한 줄이는 A안, 화력발전이 잔존하는 대신 CCUS* 등 제거기술을 적극 활용하는 B안 제시

* 탄소 포집 및 활용·저장 기술 : 대기 중이나 배출가스에 포함된 이산화탄소를 골라 모은 뒤 이를 산업적으로 활용하거나 안전하게 장기간 저장하는 기술

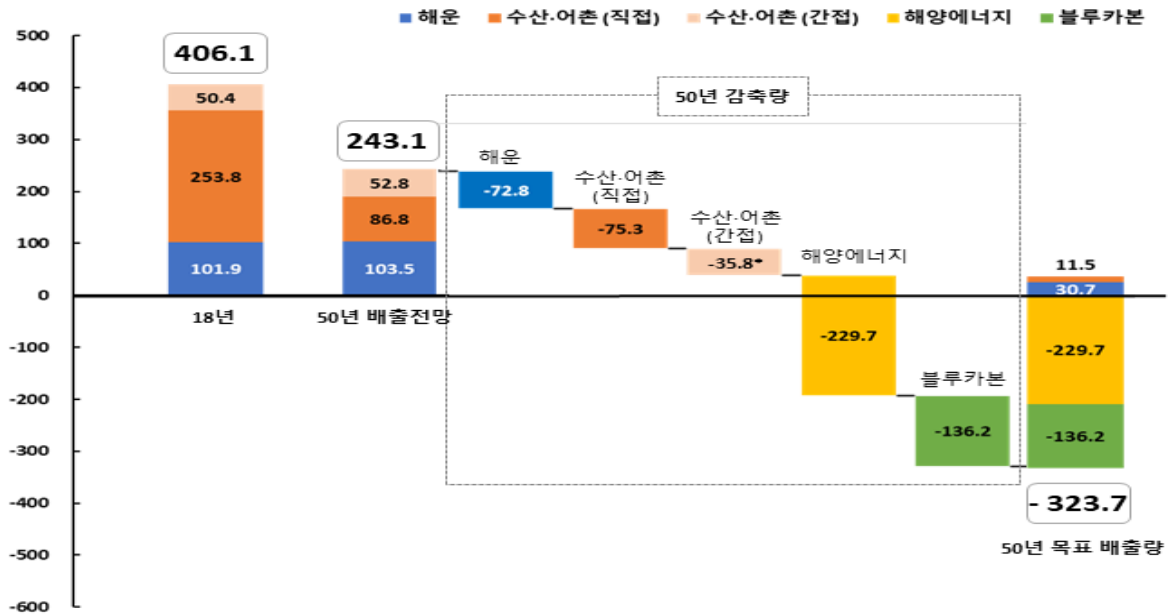
< 2050 탄소중립 시나리오 >

구분	부 문	A안	B안	비 고
배출	배출량	0	0	
	전환	0	20.7	(A안) 화력발전 전면중단 (B안) 화력발전 중 LNG 일부 잔존 가정
	산업	51.1	51.1	
	건물	6.2	6.2	
	수송	2.8	9.2	(A안) 도로부문 전기·수소차 등으로 전면 전환 (B안) 도로부문 내연기관차의 대체연료(e-fuel 등) 사용 가정
	농축수산	15.4	15.4	
	폐기물	4.4	4.4	
	수소	0	9.0	(A안) 국내생산수소 전량 수전해 수소(그린 수소)로 공급 (B안) 국내생산수소 일부 부생·추출 수소로 공급
	탈루	0.5	1.3	
	흡수원	-25.3	-25.3	
흡수 및 제거	이산화탄소 포집 및 활용저장(CCUS)	-55.1	-84.6	
	직접가공포집(DAC)	0	-7.4	포집 탄소는 차량용 대체 연료로 활용 가정

□ 「해양수산분야 2050 탄소중립 로드맵」 (‘21.12)

- 5대 부문(해운, 수산·어촌, 해양에너지, 블루카본, CCS) 중심 온실가스 감축 강화와 흡수원 확대로 2050 해양수산 탄소 네거티브(Negative) 달성
 - 2050 목표배출량은 해운 30.7만 톤, 수산 11.5만 톤, 해양에너지 -229.7만 톤, 블루카본 -136.2만 톤 → 순배출량 -323.7만톤(순흡수)
 - 현행 국가 온실가스 통계 체계 및 탄소중립 시나리오에 따라 해양수산부문으로 분류되지 않는 CCS, 항만, 해양폐기물 부문도 정책적인 감축 노력 추진

<해양수산분야 탄소중립 시나리오에 따른 2050년 목표 배출량>



< 해양수산분야 2050 탄소중립 시나리오 >

(단위: 만톤)

부문		'18년 배출량	'50년 배출전망	'50년 감축량	'50년 목표배출량
해운		101.9	103.5	Δ72.8	30.7
수산·어촌	직접	253.8	86.8	Δ75.3	11.5
	간접	50.4	52.8	Δ35.8 (+Δ17)*	0*
	소계	304.2	139.6	Δ111.1(+Δ17)*	11.5
해양에너지		-	-	Δ229.7	-229.7
블루카본		-	-	Δ136.2	-136.2
합계		406.1	243.1	Δ566.8	-323.7

주: 온실가스 해양 지중저장(CCS) 6,000만톤 별도

* 시나리오상 수산·어촌부문 전력사용에 따른 간접배출량 17만 톤이 간존하나, 2050년 국가적인 전력 친환경에너지 생산 등 추가적인 절감 노력으로 목표배출량 제로(0)로 설정

3 해외 탄소중립 정책 동향

□ UN 기후협약

- ('15년 파리협정) 산업화 이전 대비 지구 평균기온 상승을 2℃보다 상당히 낮은 수준으로 유지하고, 1.5℃ 이하로 제한하기 위한 노력 추구

□ EU 그린딜 정책(European Green Deal)

- (목표) '30년까지 '90년 대비 최소 55% 감축, '50년까지 탄소중립 실현
- 수산·어촌 부문 주요 정책
 - 해양재생에너지 전략 마련, 탈탄소 중심 운송수단의 스마트 모빌리티 전환, 항구내 재생에너지 발전설비 확대
 - 선박연료 LNG로 대체, 수중양식장 항생제 50% 감축, 탄소중립 실현을 위해 어업정책예산 중 30% 투입
 - Blue Economy 추진 : 해양재생에너지 활성화, 수산·해양자원 남용 제한, 육류를 수산물로 대체, 생산과 소비 촉진방안 마련 등

□ 미국 기후변화 대응 행정명령

- (목표) '30년까지 '05년 대비 25%~28% 감축, '50년까지 탄소중립 실현
- 수산·어촌 부문 주요 정책
 - 화석연료 직접보조금 중단, 바이오연료 사용 추진
 - 해상풍력에너지 생산 '30년까지 2배 확대, 기후회복력이 높은 해안 복원 실시

□ 일본 녹색성장전략(綠色成長戰略)

- (목표) '30년까지 '13년 대비 26% 감축, '50년까지 탄소중립 실현
- 수산·어촌 부문 주요 정책
 - 어선 및 어업기계의 전기화, 선박연료를 수소 및 암모니아로 전환, 해상풍력에너지 강화, 수소생산 및 공급체계 구축
 - 수산물 생산·가공·유통·소비·폐기 전단계의 탈탄소화, 탈탄소 수산물·식품 인증 및 라벨링 제도 도입, 해양에서 탄소 저장 및 정화 추진

4 어업인 탄소중립 관련 인식실태 조사 및 SWOT 분석 결과

□ 조사 개요

구 분	내 용
조사목적	탄소중립 관련 어업인의 인식 실태 파악 및 정책수요 발굴
모집단(조사대상)	어업인 및 어업관련 종사자(공무원, 관계기관, 전문가 등)
모집단 크기	14만명 내외
표본 크기	187샘플
표본추출방법	유의선택법
조사방법	면대면 설문조사/온라인조사 병행(자기기입식)
조사기간	2021년 9월 8일 ~ 9월 17일
표본오차	신뢰수준 95%하에서 최대허용 표본오차 $\pm 6.9\%$
실사기관	수협 수산경제연구원

□ 조사 결과

- 어업인은 지구온난화, 온실가스 심각성에 대해 인식하고 있어 향후 탄소중립 정책 수용성은 높을 것으로 예상
- 대부분 TV를 통해 탄소중립을 인지하고 있어 TV 홍보활동에 주력 필요
- 현재 탄소배출, 온실가스 저감 교육 필요성은 인지하고 있으나 저감활동(실천)은 미미해 향후 교육, 캠페인, 지원정책 등 개발 필요
- 탄소중립 관련 교육 경험은 매우 낮으나, 교육 필요성은 공감
- 수산업 탄소배출 주 요인은 어선의 엔진기관이었으며, 탄소배출 중심사업은 연근해어업 탄소배출 감소로 조사
- 연근해어업 외에 양식업은 어장관리선, 어촌지역은 화력 등 발전시설이 주요 배출원으로 지목, 이를 저감하기 위한 업종별·맞춤형 대응 필요
- 기후변화로 인한 수산업 영향, 수산업으로 인한 지구온난화 영향을 인지하고 있어 향후 정책 추진 시 실효성이 높을 것으로 예상
- 탄소중립 추진정책에 대한 인지도가 낮아 향후 인식 확대를 위한 홍보 필요
- 수산업 탄소중립을 위한 기존 도구의 교체 비용이 '50% 이상'으로 나타나 보조금 가능 수준과 선제적 지원 대상에 대한 논의 필요

□ SWOT 분석 결과 및 컨셉

○ SWOT 분석 결과

강점(Strength)	약점(Weakness)
• 어업인의 정부 탄소중립 정책 수용성 높음 • 탄소중립에 대한 인지도 높고 심각성을 인식 • 탄소관련 교육 필요성에 대한 공감대 형성 • 수산업이 지구 온난화에 영향을 미치는 것으로 인식 • 탄소중립을 위한 기존 도구의 교체 비용 지원 시 교체 가능 • 연근해어업은 '엔진기관 교체, 친환경장치 부착', 양식어업은 '친환경 제품/장비 보조금 지원', 어촌은 '어업인 탄소중립 교육 확대' 등의 정책 요구 • 탄소중립 교육장소가 교육대상자의 거주지역 인근일 경우 참석 가능 예상	• 탄소중립에 대한 정보를 TV에 의존, 다양한 채널 활용도 낮음 • 탄소배출 저감에 대해 인지하고 있으나 저감 활동(실천)은 현재 미미함 • 탄소관련 교육 경험 매우 낮음 • 탄소배출로 인한 수산업 영향은 단기간 해소 되지 않을 것으로 예상 • 탄소중립 정책 인지도 낮음 • 탄소중립을 위한 기존 도구의 교체 비용 중 50% 이상 지원 요구 • 탄소중립 정책에 대한 부정적 평가 § 탄소배출 저감 방해요인은 '많은 비용' 임 • 교육대상자의 특성에 따라 원하는 교육기관이 상이함(어업인은 수협, 관계자는 공단)
기회(Opportunity)	위협(Threat)
• 적극적인 탄소배출 정책 동참이 수산업의 정부 지원금 유지에 유리 § 에너지 자립형 어촌, 탄소저장형 어촌의 출현 가능성 • 탄소세 및 탄소배출권 거래제 도입 시 탄소절감 인센티브 혜택 가능 • 해양자원 주도의 블루이코노미 강화 추진에 따라 수산자원으로 단백질 공급 확대 가능 • 탄소정화 및 저장을 위해 블루카본 등 해양 환경·수산자원 관리 강화 • 해양자원 활용 탄소중립 실현 에너지를 어촌에 우선 공급 추진 • 우리나라 온실가스 배출량이 가장 많은 분야는 에너지 부문이며 수산업의 비중은 약 0.5%에 불과, 수산업에 대한 규제 약할 것으로 예상 • 어업 부문의 총 에너지 사용량의 대부분을 연 근해어업에서 사용하여 수산업의 탄소중립의 초점은 어선어업에 불리하고 양식어업 등에는 큰 영향이 없을 것으로 예상 • 어선의 엔진기관이 탄소배출이 가장 높아 친환경 고효율 엔진기관 지원이 정부정책 지원의 주타겟이 될 것으로 예상 • 양식업의 주 배출원은 어장관리선, 어촌은 화력 등 발전시설로 응답하여 이 부분에 대한 정부지원 가능성 높음	• 탄소중립 정책에 따라 수산업의 온실가스 배출 저감이 필요, 탄소중립의 예외로 적용 받기 어려움 • 탄소배출로 인한 수산업 영향은 단기간 해소 되지 않을 것으로 예상 • 범정부적 탄소중립 대응 정책 마련에 따라 수산업 분야도 탄소중립 시행 필요 • 탄소중립을 달성하지 못하면 수산물 판매와 수출을 할 수 없을 수 있음 • 탄소세 및 탄소배출권 거래제 도입에 따라 연근해어업의 타격 불가피 • 탄소중립을 위한 청정·순환경제로의 수산업 패러다임이 변화 예상 • 어업 부문의 에너지 사용량의 대부분을 연근해 어업에서 사용하여 연근해어업에 대한 강한 탄소중립 요구 예상 • 근해어업 中 대형기선저인망, 대형트롤, 대형선망, 근해채낚기, 연안어업 中 연안유지망, 연안복합 등에 대한 탄소중립 요구가 높아질 가능성이 있음 • 특히 어선에 대해 친환경 고효율 엔진으로의 교체 요구가 높아질 수 있어 어업경영 비용증가 예상 • 양식업의 주 배출원은 어장관리선, 어촌은 화력 등 발전시설로 이에 대한 대책마련 요구 예상

○ 수산업 탄소중립 추진 전략

< SWOT Key Factor >

강점(Strength) ▪ 어업인 탄소중립 인지도 높고 심각성 인식 ▪ 탄소중립 지원 비용 교체 시 정책 수용성 높을 것으로 예상 ▪ 탄소중립 교육 필요성 인식	약점(Weakness) ▪ 탄소중립 인지정도에 비해 저감활동 미미 ▪ 수산업 탄소배출 저감의 장벽은 많은 비용임 ▪ 탄소중립 기존도구 교체 비용 50% 이상 지원 요구 ▪ 정부 탄소중립정책 부정적 평가
기회(Opportunity) ▪ 탄소중립정책의 적극적 참여가 수산업 정책지원 확대의 기회임 ▪ 전체 대비 수산업 탄소배출 비중이 낮아 영향 제한적 ▪ 블루카본 등 해양환경수산자원 관리 강화 ▪ 어촌지역 탄소특화 우선 지원 가능성 높음 ▪ 양식어업에는 영향이 낮음	위협(Threat) ▪ 강제적 탄소중립 정책 시행 ▪ 수산업도 탄소중립을 위한 배출 저감 필요 ▪ 탄소중립 미달성 시 수산물 판매와 수출에 제약 ▪ 연근해어선에 대한 강한 탄소중립 요구 예상 및 타격 불가피 ▪ 특히, 친환경 고효율 엔진 교체 요구에 따른 어업경영비 증가 예상
강점 전략(SO/ST)	약점 전략(WO/WT)
• 저탄소 친환경 수산업 전환 지원 확대 • 어촌 에너지 자립마을 조성 • 탄소중립 친환경 수산업 지원 제도 마련 • 수산·어촌 분야 탄소중립 수산업 지원 전담조직 지정 운영 • 탄소 저장 및 격리를 위한 블루카본 사업 확대	• 수산업 탄소중립 교육 추진 • 수산업 탄소중립을 위한 기금 활용

Ⅲ. 수산·어촌부문 탄소중립 정책지원 방안



1 탄소중립 친환경 수산업 지원 제도 마련

가. 제안 사유

○ (어선) 「친환경선박법」을 제정하여 환경친화적 어선의 구매자 등에 대한 지원근거 마련

- 단, 「친환경선박법」의 경우 기본 목적이 조선해운산업의 지속적인 발전이며(법 제1조), ‘2030 한국형 친환경선박(Greenship-K) 추진전략(’ 20.12)’에는 친환경어선의 전환계획(목표) 및 지원방향 등 미반영*

* 어선은 기술적(전기추진 2시간 내외 운항)·공간적 제약(5톤 미만 81%) 및 작업 특성(어로설비용 추가동력 필요) 등으로 친환경 전환에 어려움 존재

< 「2030 한국형 친환경선박(Greenship-K) 추진전략」의 맞춤형 금융지원(안) >

선박 금융지원	=	정부지원	+	금융 조달	+	선사 자부담
외항화물선		건조 보조금(해수부) *선가 최대 10%(’22년 종료)		정책금융 *선가 최대 30% + 민간금융(해운공 보증·투자) *선가 최대 60%, 금리인하(1% 내외)		선가 10% 내외
내항화물선		건조 보조금(해수부) *선가 최대 20%		정책금융(산업은행) *선가 최대 20% + 민간금융(해진공 보증) *선가 최대 60%		선가 10% 내외
여객선		또는 이차보전(해수부) *대출이자 약 2.5% 지원				
유·도선		건조 보조금(해수부) *선가 최대 20% 또는 이차보전(행안부) *대출이자 지원		민간금융(자체조달) * 선가 최대 70% (해진공 보증 불가) + 정책금융(신설 추진)		선가 10% 내외

○ (수산물) 농업부문에서는 ‘14년 저탄소 농축산물 인증제 운영규정이 제정되어 저탄소 농축산물 인증제도 운영 중이나, 수산분야는 미운영

* 2020년 말 기준 4,952농가에서 저탄소 농축산물 인증 취득

- '탄소중립 인증 수산물 지원제도'는 생산 전과정에서 온실가스 배출을 줄인 수산물에 대해 지원을 실시하여 어업인의 자발적인 온실가스 감축 유도 및 소비자의 선택권 보장

나. 추진 방안

① 친환경어선 전환계획 마련 및 신조·수입 또는 시설 개량시 자금 지원 추진

- '2030 한국형 친환경선박(Greenship-K)추진전략(' 20.12)' 수정계획(' 25) 등을 통해 친환경어선 전환 계획과 지원방안 마련
- 친환경어선 개발(어선 설비·장비 포함) 및 개발 완료 후 친환경어선 보급을 위한 보조 및 융자 지원

② 탄소중립 양식수산물 인증 지원제도 도입

- 탄소중립 양식수산물 인증기준 마련
 - 인증 대상 수산물 선정, 수산물 생산과정에서 '저탄소 어업기술' 사용, 수산식품 국가인증 사전 취득 등의 기준 마련
- 탄소중립 양식수산물 인증평가 방법 개발
 - 수산물 생산 전과정에서 투입되는 모든 자재의 정량적인 양 조사(전과정평가)
 - 지구온난화지수(GWP) 등 온실가스 배출량 평가방식 개발
- 탄소중립 양식수산물 인증 운영 방안 마련
 - 인증기간, 인증기관, 모니터링 방식 등 저탄소 수산물 인증제 운영을 위한 세부 운영요령 마련
- 탄소중립 양식수산물 인증 참여 어가에 대한 재정지원 실시
 - 인증 취득비용 및 인증 참여 어가에 대한 인센티브 제공

2 수산·어촌분야 탄소중립 지원 전담조직 지정·운영

가. 제안 사유

- 해운·조선업에서는 한국해양진흥공사를 출범('18.7)하여 친환경·에너지 절감형 선박 신조 및 대체 지원
 - 투자지원, 보증지원, 정책지원, 해운정보제공 등
 - 저탄소, 무탄소, 하이브리드, 전기, 암모니아 연료전지 등 다양한 종류의 친환경 선박 개발 지원

< 한국해양진흥공사의 주요 업무 >

구 분	지원사업(안)
투자지원	• (선박 S&LB사업) 해운사 보유 중고선박을 매입한 후 재용선 진행 후 재매각 • (신조선·중고선 투자사업) 국내 선사가 도입 예정인 신조선 및 중고선에 대한 지원 • (항만터미널 투자사업) 국내 항만터미널 등의 자산투자 참여를 통한 투자지원
보증지원	• (채무보증) 선박 등 해운항만업 자산의 취득 시 차입자금에 대한 보증 제공
정책지원	• (친환경 선박 전환 지원사업) 노후선박을 친환경/고효율 선박으로 신조 및 대체 시 보조금 지급 • (친환경설비 개발 특별보증 사업) 이차보전사업으로 친환경 설비 설치 해운업계에 대한 자금부담 경감
해운정보 제공	• 해운시장정보 제공, 선박투자관리 지원, 해운조기경보망 운영, 해운지수개발 등

※ 한국해양진흥공사 홈페이지(www.kobo.or.kr)

- 수산·어촌분야 탄소중립 정책을 체계적으로 지원하기 위한 전담 기구를 지정하여 운영 필요
 - 수산·어촌분야의 탄소중립을 효율적으로 지원하기 위한 원스톱 (One-Stop) 서비스 제공

나. 추진 방안(안)

- 친환경·저탄소 수산업 실현을 위한 전담조직 지정
 - 수산·어촌분야 탄소중립 대책 실행력 확보를 위한 전담기구
- 수산·어촌분야 탄소중립 지원 전담조직을 통해 수산업·어촌·어항 등에 대한 친환경 투자와 인력 양성 등 지원

3 수산업 탄소중립을 위한 기금 활용

가. 제안 사유

- 수산·어촌 분야 탄소중립 실현을 위해 기존의 정책 외에 새로운 맞춤형 정책 개발과 재원 뒷받침 필요
- 탄소중립기금 설치를 통한 지원은 어업인의 탄소저감 활동 참여 제고 등 수산업 탄소중립 안정적 기반마련 도모에 긍정적으로 작용

나. 추진 방안

○ 수산·어촌의 탄소중립을 지원하기 위한 별도의 기금 활용

- 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(탄소중립기본법)」 제69조에 따른 '기후대응기금' 활용

* 해운·조선업의 경우 정부 펀드, 해양진흥공사 등을 통한 자금 지원 및 대출 지원 실시 중임

< 수산업 탄소중립기금 활용방안 >

구 분	지원사업(안)
어선어업	• 친환경 어선 기술개발 및 신조·대체 • 탄소저감 장착 부착 지원(자부담 10~13%) • 노후기관 하이브리드형 기관으로 교체 지원(자부담 20%) • 전기 및 수소 어선 신조 시 융자 금리안하 보전
양식어업	• 고효율 양식시스템 지원(양식장 배출수 폐열회수장치(히트펌프) 보급, 지하해수 개발 등) • 지능형 양식설비 및 기자재 개발 관련 지원 • 친환경 도시형 양식시스템 개발 관련 지원 • 저탄소 배합사료 및 사료 원료 개발 관련 지원 • 양식 사료 및 양식기자재 산업의 탄소배출 저감 지원
기 타	• 어항 및 항구 내 신재생에너지 보급 관련 지원 • 어촌형 에너지 자립마을 도입(수익창출형 혹은 자급자족형의 경우 100% 정부 지원) • 공유수면 및 어촌계 휴식어장(마을어장)을 활용한 해조장, 바다숲 조성 시 지원

※ 해양·수산분야 전반에 걸친 탄소중립기금 설치 검토 필요

4 저탄소·친환경 수산업 전환 지원 확대

가. 제안 사유

- 탄소중립 실현을 위해 해양오염물질을 다량 배출하는 기존 어선 엔진 및 양식장 설비의 친환경 구조로의 개선 필요
 - 어선어업 부문에서 탄소중립을 달성하기 위해서는 화석연료에서 탈피하는 것이 핵심
 - * 현재 IMO에서는 선박의 황 함유량 0.1% 이하로 탄소배출 규제 강화, 선박 연료를 LNG로 전환 추진 중임
 - ** 우리나라는 '제1차 친환경선박 개발보급 기본계획'을 통해 '30년까지 관공선 388척, 민간선 140척을 LNG 추진선으로 전환 계획 수립
 - 양식어업 부문에서는 양식장 설비 및 양식기자재의 저탄소화 추진 필요

나. 추진 방안

① 친환경 하이브리드형 어선 대체 지원

- 현재 해수부는 '25년까지 하이브리드형 어선 개발 예정
 - '25년까지 289억원을 투자하여 하이브리드형 어선 개발 계획 수립
 - * 하이브리형 어선기관 : 운항시 전기 + 연료, 조업시 전기 사용(연비 30%, 탄소배출 25% 절감 효과)
- '26년 이후 하이브리드형 어선 대체 지원사업 본격 실시
 - 어업인의 수용성 제고를 위해 친환경 하이브리드형 어선 대체시 자부담 경감을 통한 보급 확대 추진
 - 지원 조건(안) : 안전복지형 연근해어선 기반구축 사업과 연계하여 보조 및 융자 지원
 - * 기존 어선현대화 지원 사례 : '안전복지형 연근해어선 기반구축' 사업에서 노후어선을 새로운 어선으로 대체 지원(융자 90%, 자부담 10%)

② 전기, 수소 및 LNG 등 친환경어선으로 전환

- 어업별·해역별 특성을 반영하여 전기, 수소, LNG 등 친환경 어선으로 전환 필요(연안어선 : 전기 및 LNG, 근해어선 : 수소 및 LNG)
 - 친환경어선 전환과 연계하여 휘발유, 경유 등 내연기관 활용 연근해어선에 대해 어업인 경영여건, 수산자원 적정 수준 등을 고려하여 감척사업 추진
- 어로장비 전기화·ICT 기반 운항장비 등의 기술개발 및 고도화를 위한 종합전략 마련
 - 해역별, 어업별 표준 전기, 수소, LNG 등 친환경어선 신조 보급사업 추진

③ 친환경어선 기술개발을 위한 예산 확대

- 기술개발 대상(저탄소, 무탄소, 연료전지 어선 등) 및 대상어업의 확대 및 예산 지원 필요

④ 양식경영비 부담을 완화하기 위한 고효율 양식시스템 지원 확대

- 에너지 사용 및 가온비(價溫費) 절감을 위해 양식장 배출수 폐열회수장치(히터펌프) 보급 및 지하해수 개발 지원
- 저활용 자원(태양열) 등을 이용한 고효율 양식시스템 보급

⑤ 양식사료 사업의 탄소배출 저감 지원

- 양식사료 제조과정 스마트화로 친환경 사료공장의 여건을 조성

⑥ 양식부산물 활용 저탄소 사료원료 개발 추진

- 양식부산물과 팽생이모자반 등의 해조류 부산물을 활용한 기능성 사료 원료 개발

5 탄소 저장 및 격리를 위한 블루카본 사업 확대

가. 제안 사유

- 지구온난화 예방 효과가 높은 해양식물을 이용한 탄소 저장 및 정화를 위해 블루카본 사업 필요
 - 블루카본 사업 : 해양식물을 이용한 대규모 해조장, 바다숲 등의 조성을 통한 탄소 저장 및 정화 사업
 - 해양식물은 광합성을 통해 탄소 흡수, 영양분으로 합성, 바이오매스 형태로 저질(토양)에 탄소 저장 가능
- '09년부터 추진하여 '20년까지 24,258ha를 조성하였고, '30년까지 54,000ha 조성 예정
 - 향후 갯벌 및 바다숲을 중심으로 블루카본 강화하기 위해 '숨쉬는 해안뉴딜' 추진
- 공유수면, 마을어장 등을 이용할 경우 블루카본 조성 확대 용이
 - 지역 수협, 어촌계 등 어촌사회가 축적해온 상호 신뢰를 기반으로 블루카본 조성 및 운영 용이

나. 추진 방안

- ① 공유수면 및 어촌계 마을어장을 활용한 해조장, 바다숲 조성 강화
 - 공유수면에 해조장(海藻場), 바다숲 조성 확대 사업 실시
 - * 바다숲 조성 사업 : '20년까지 24,258ha 바다숲 조성, 82천톤의 탄소저감 효과 발생
 - 어촌계 마을어장을 활용하여 해조장, 바다숲 조성 사업 실시
- ② 패각의 탄소저장 가능성을 활용한 수산업의 탄소저장 능력 확대
 - 전복, 굴 등의 패각(貝殼)의 재활용을 통한 자원순환체계 마련
 - 해조장 조성시 패각을 활용하여 해저식물의 생육환경 조성
 - * 일본 히로시마(廣島) 인근 해역을 되살리기 위해 잘피(seagrass) 조성시 패각을 활용하여 잘피의 생육환경 조성

6 어촌 에너지 자립마을 조성

가. 제안 사유

- 어촌사회의 어업생산기반, 정주환경기반 등의 인프라 확충을 위해 소규모 신재생에너지 발전시설 구축 및 에너지 자립화 도모
 - 어촌은 어항 또는 어장 배후지역에 밀집되어 신재생에너지 발전 시설의 효율적 설치·관리에 강점 존재
 - 신재생에너지로 인한 탄소중립 목표 달성과 주민참여 활성화 가능
 - 어촌에서 생산된 신재생에너지를 어촌에서 직접 생산·소비함으로써 어촌사회의 에너지 자립화 달성
- 어항 및 항구 내 공공용지를 활용한 신재생에너지 생산 및 충전 시설 보급 필요
 - 환경훼손을 최소화하기 위해 어항 및 항구 내에 신재생에너지 생산 시설 보급
 - 공공용지에서 생산된 신재생에너지를 어항 및 항구, 배후 어촌사회에 우선 공급하며 향후 전기어선 보급 시 충전시설 활용 연계 필요

나. 추진 방안

- 어촌형 에너지 자립마을 조성 및 재정 지원 실시
 - 어촌형 에너지 자립마을 조성 시범사업 후 전국적 확대
 - 어촌형 에너지 자립마을 조성 시 도서어촌의 경제성 선행 검토
 - * 신재생에너지를 통한 어촌형 에너지 자립마을은 수익창출형, 자급자족형으로 도입

7 수산업 탄소중립 교육 추진

가. 제안 사유

- 어업인들은 탄소 관련 교육 경험이 매우 낮으나 교육 필요성에 대해 공감하고 있어 교육 수용도가 높을 것으로 예상(설문조사결과)
- 또한, 수산업의 지속가능한 탄소중립 기반 마련을 위해서는 수산업 관계자, 수산 관련 대학 등 관련기관의 적극적인 참여 필요

나. 추진 방안

① 수산업 탄소중립지침서 발간

- 탄소중립 조기정착을 위한 수산업 탄소중립지침서 발간

② 어업인, 수산업관계자, 수산분야 관련대학의 기후·탄소 교육 강화

- (어업인) 탄소중립 당사자인 어업인들의 동참과 책임 인지를 위한 인식도 교육 추진
- (수산업관계자) 수산 관련 정부 및 지자체 대상 수산업 탄소중립 교육을 통해 탄소중립을 위한 지도역량 강화를 위한 체계 마련
- (대학생) 수산분야 관련대학 교육과정 내 기후환경교육 강화(의무화)를 통해 탄소중립으로의 미래 수산인 대전환 양성체계 구축

③ 수산업 탄소중립 교육프로그램 개발 및 교육 장소 마련 필요

- 교육프로그램은 인식도 제고 교육과 감축 수단 교육으로 구분
 - 감축 수단 교육은 연료 전환 교육, 어구어법 개선 교육, 어장 관리 교육으로 세분화하여 전문적인 지식함양 교육 추진

< 어업인 탄소중립 교육 프로그램(안) >

구 분	세부 프로그램(안)
인식도 제고 교육	• 수산업 탄소중립 정책, 수산업 탄소배출 현황 및 발생요인 등
감축 수단 교육	• 연료 전환 교육 : 노후 어선 대체 교육, 전기·수소 하이브리드 어선 개발·보급 교육, 양식장 및 수산물 가공공장 히트펌프 등 고효율 장비 보급을 통한 에너지 절감 교육 등
	• 어구어법 개선 교육 : 저메탄 사료 적용 교육 등
	• 어장 관리 교육 : 양식장 시설 개선, 디지털화, 스마트화 지원 교육 등

이행 과제	주요 추진내용	소관 부처
① 탄소중립 친환경 수산업 지원제도 마련	- 친환경 어선 전환계획 마련 및 신조·수입 또는 시설 개량 시 자금지원 추진 - 탄소중립 인증 양식수산물 지원제도 도입	해 수 부
② 수산·어촌분야 탄소중립 지원 전담조직 지정·운영	- 친환경·저탄소 수산업 실현을 위한 전담조직(수산업·어촌·어항 등에 대한 친환경 투자, 인력 양성 등) 지정	
③ 수산업 탄소중립을 위한 기금 활용	- 수산·어촌 탄소중립 지원을 위한 별도의 기금(기후대응기금 등) 활용 ※ 기금활용 분야 : 어선어업(친환경 어선 기술 개발, 신조 및 대체 등), 양식어업(양식설비 및 기자재 관련), 기타 어촌 에너지자립마을 등	
④ 저탄소·친환경 수산업 전환 지원 확대	- 친환경 하이브리드형 어선 대체 지원 - 전기, 수소, LNG 등 친환경어선으로 전환 - 친환경어선 기술개발을 위한 예산 확대 - 양식경영비 부담을 완화하기 위한 고효율 양식시스템 지원 확대 등	
⑤ 탄소저장 및 격리를 위한 블루카본 사업 확대	- 공유수면 및 어촌계 마을어장 활용 해조장, 바다숲 조성 강화 - 폐각의 탄소저장 가능성을 활용한 수산업 탄소저장 능력 확대	
⑥ 어촌 에너지자립마을 조성	- 어촌형 에너지 자립마을 조성 및 재정지원 실시 등	
⑦ 수산업 탄소중립 교육 추진	- 수산업 탄소중립지침서 발간 - 어업인, 수산업 관계자, 수산분야 관련대학의 기후·탄소 교육 강화 등	

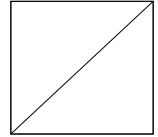
농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	홍근형 농수산식품팀장
연락처	전 화 : 02-6260-1231 E-mail : hongcarrot81@korea.kr

제12차 위원회
4호 의결안건

어촌 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략

2022. 1. 18.

공 개



의안번호	제2022-04호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2022. 1. 18. (제 12 회)	

어촌 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 위원 (수산혁신특별위원회 위원장) 류 정 곤
제출 연월일	2022. 1. 18.

1. 의결주문

- 「어촌 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략」에 대한 의결

2. 제안이유

- 2020년을 기점으로 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 임박 등 3대 인구 리스크가 본격화되면서 정부는 인구문제를 사회재난으로 인식하고 다양한 대책 발표
- 어촌은 산업화·도시화 과정에서의 청년 인구유출 및 전국평균 대비 약 2배 이상 높은 초고령화(인구 자연감소) 현상이 나타나고 있으며, 60년대와 비교해 어가인구는 10분의 1 수준으로 급격히 감소
- 사회경제 조건불리성이 큰 국토 외곽지역(어촌, 섬 등)의 지역소멸지수는 농촌 및 도시 지역에 비해 빠르게 악화되고 있고, 지역소멸 위험성은 더 클 것으로 예상
- 어업인 중심의 인구유입, 제한적인 일자리(소득 확충), 열악한 주거여건 등 어촌이 가진 현실적인 제약 조건을 해결하기 위해서는 획기적이고 선제적인 대책 마련 필요

3. 주요내용

[전략 1] 획기적인 어촌사회 인구유입 전략

- ① 30만 명 귀촌희망자 정착 지원 기반 마련
- ② 청년·여성 어촌정착 패키지 지원
- ③ 외국인 종사자 제한적 이민정착제도 도입

[전략 2] 지역소멸 위기지역의 신활력 기반 강화 전략

- ④ 소외·배제된 섬·어촌지역의 정책영역 확대
- ⑤ 스마트 수산·어촌 전환 추진

[전략 3] 어촌주민의 사회적 기본권 보장 전략

- ⑥ 어업인 기본소득제도 마련
- ⑦ 사회·문화적 차별이 없는 평등한 어촌공간 조성
- ⑧ 섬지역 해상교통 공영제 추진

4. 참고사항(관계부처 협의 등)

- 농어업농어촌특별위원회 수산혁신특별위원회 논의('21.3.~12.)
 - '어촌 지역소멸시대를 대비한 선제적 대응방안' 정책연구용역 추진(한국해양수산개발원, '21.5~12.)
 - 토론회 및 관계자 의견 수렴('21.4.~12.)
 - 전문가 좌담회(어촌소멸시대, 지속가능한 수산업·어촌을 말하다('21.4)), 전문가 세미나(지역소멸('21.8)), 정책토론회(국토 외곽지역의 신활력 전략 마련('21.9)), 전국 5개 지역 원탁회의(어촌 지역소멸 위기 대응('21.10)), 전문가 자문회의(인구유입('21.11), 일자리·소득 창출, 삶의 질('21.12))
 - 관계기관 의견 수렴 : 국조실, 기재부, 해수부('21.12.22.~'22.1.14.)
 - 핵심과제에 대한 관계부처 의견 조회 후 수정·반영*
- * 이행과제 4번, 7번(기금 활용 및 면세제도 도입 등) 관련 기획재정부 삭제 의견이 있었으나, 추진 필요성과 주관부처(해양수산부)의 사업 추진 의지를 고려하여 장기 검토 과제로 반영

어촌 지역소멸에 대비한 선제적 대응전략

2022. 1.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I. 도입배경 및 추진경과	147
II. 어촌 지역소멸 대응 정책 및 현황	148
1. 정부 인구감소 대응 정책 동향	148
2. 해외 정책 동향	149
3. 어촌 지역소멸 위기 진단 및 전망	150
4. 어촌 지역소멸 대응방향	152
III. 어촌 지역소멸 위기에 대비한 선제적 대응전략 ..	153
1. 획기적인 어촌사회 인구유입 전략	
① 30만 명 귀촌희망자 정착 지원 기반 마련	154
② 청년·여성 어촌정착 패키지 지원	155
③ 외국인 종사자 제한적 이민정착제도 도입	156
2. 지역소멸 위기지역의 신활력 기반 강화 전략	
④ 소외·배제된 섬·어촌지역의 정책영역 확대	157
⑤ 스마트 수산·어촌 전환 추진	159
3. 어촌주민의 사회적 기본권 보장 전략	
⑥ 어업인 기본소득제도 마련	160
⑦ 사회·문화적 차별이 없는 평등한 어촌공간 조성	161
⑧ 섬지역 해상교통 공영제 추진	162

I. 도입배경 및 추진경과

1 도입배경

□ 우리 사회의 초저출산 현상과 급격한 고령화 현상 지속 심화

- 2020년을 기점으로 ❶ 인구감소, ❷ 지역소멸, ❸ 초고령사회 임박 등 3대 인구 리스크 본격화
- 출생아 수는 크게 감소하는 반면 고령인구의 확대로 사망자 수가 증가하면서 인구 데드크로스 현상(인구 자연감소) 발생
- 우리나라는 세계에서 가장 빠른 수준으로 고령화가 진행되고 있으며, 2025년 초고령사회* 진입 전망**

* UN 기준 고령화 사회(65세 이상 노인 비율 7% 이상~14% 미만), 초고령화 사회(20% 이상)

** 고령화→초고령사회 도달년수: (佛) 143년 (美) 88년 (伊) 81년 (獨) 77년 (日) 35년 (韓) 25년

□ 최근 정부는 인구문제를 사회재난으로 인식, 다양한 대책을 발표하고 있으나 지역소멸 위기가 가장 심각한 국토 외곽지역(섬·어촌)은 미흡

- 지속적인 인구감소와 초고령화, 사회경제 조건불리성으로 인해 지역소멸 위기가 가장 먼저 나타나는 국토 외곽지역의 대책 시급

* 지역소멸지수 : (섬) 0.234 > (어촌) 0.303 > (농촌) 0.341 > (도시) 1.208

(자료: 인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구, 한국해양수산개발원(2018))

2 추진경과

□ (정책연구용역) 어촌 지역소멸시대를 대비한 선제적 대응전략('21.5~12, KMI)

□ (자문회의 및 토론회) 전문가 좌담회(어촌소멸시대, 지속가능한 수산업·어촌을 말하다('21.4)), 전문가 세미나(지역소멸('21.8)), 정책토론회(국토 외곽지역의 신활력 전략 마련('21.9)), 전국 5개 지역 원탁회의(어촌 지역소멸 위기 대응('21.10)), 전문가 자문회의(인구유입('21.11), 일자리·소득 창출, 삶의 질('21.12))

Ⅱ. 어촌 지역소멸 대응 정책 및 현황

1 정부 인구감소 대응 정책 동향

- '05년 저출산·고령사회 대응을 국가적 의제로 설정하고 「저출산·고령사회 기본법」 제정과 기본계획 수립·추진
 - 제4차 저출산·고령사회 기본계획('21~'25)은 ①영아기 집중 투자, ②육아휴직 확대, ③아동돌봄 공공성 강화, ④다자녀 가구 지원 확대, ⑤고령화 대책에 집중하여 지속적인 재정투입(15년간 414.7조 원)
- 인구정책 TF를 통한 인구구조 변화와 대응방향 모색
 - 제3기 인구정책 TF 대책은 ① 인구절벽 충격 완화, ② 축소사회 대응, ③ 지역소멸 선제 대응, ④ 사회의 지속가능성 제고에 초점
 - 농어촌, 산간지역 인구감소 현실을 반영한 압축도시화(Compact City) 전략* 추진, 인구유입 전략이 아닌 선택·집중에 따른 선별적 접근
 - * 거점지역에 교육·행정·복지서비스 등 도시기능을 집약시키는 전략
- 어촌 지역소멸 위기에 대응하기 위한 어촌지역 활성화 대책 마련
 - 어촌 인구 10만명 유지, 민간투자 6천억원 유치('26까지), 평균 어가소득 8천만원 달성('30까지) 등을 목표로 ①어촌사회 개방성 강화, ②소득기반 확충, ③삶의 질 향상 등 사람중심 정책 추진('21.9 발표)
 - 하지만, 어촌사회의 폐쇄적인 진입장벽 및 귀어인의 엄격한 조건은 여전히 외부인력 유입을 제한하고 있으며, ①어업인 중심의 인구유입, ②제한적인 일자리(소득 확충), ③열악한 주거여건 등 제약 조건을 해결하기 위해서는 획기적인 대책 마련 필요

2 해외 정책 동향

□ (EU) 스마트 빌리지 정책('16~)으로 농어촌 인구감소와 지역소멸에 대응

- 스마트 빌리지는 소규모 공동체 단위로 지역경제 활성화를 위해 새로운 네트워크 기반 마련과 ICT 등을 통한 생활서비스 향상*

* 신재생에너지, 공공서비스 거점화(원격교육, 문화여가), ICT기반 농수산물 판로개척 등

- 스마트 빌리지 정책은 공동농업정책의 지역개발프로그램(EAFRD)*, 경제성장·일자리 위한 결속정책(Cohesion Policy)** 등을 통한 자금 지원

* EAFRD('14~'20) : 119개 지역개발프로젝트 1,000억 유로(132조 원)

** Cohesion Policy('14~'20) : 3,520억 유로(465조 원)

- 지역주민이 스마트 빌리지 추진에 직접 참여하여 지역개발을 주도할 수 있도록 지역활동그룹(LAGs/FLAGs) 운영

* 원칙 : ① 소규모·동질적 지역 중심, ② 지역활동가가 기획하는 상향식, ③ 공공민간 파트너십, ④ 혁신적 아이디어 등

□ (일본) 마을, 사람, 일자리 창생전략을 통한 지역소멸 위기 대응

- 지방의 인구감소와 인구이동(도쿄권 일극현상)으로 지방소멸 위기*, 국토의 불균형 완화를 위해 '14년부터 지방창생 전략 추진

* 일본 수산청 : 한계형 어촌 401개소(7.7%) / 전체 4,766 어업집락

- 지방창생은 내각부(총괄), 국토교통성(소거점화 복합SOC), 총무성(과소지역 대책), 농림수산업성(6차산업화) 등 부처별 협업으로 인구 1억 명 유지

- 연간 1조 원의 재정을 투입하여 사람과 일자리 창출(지방에서 고용, 인구유입 촉진, 청년 맞춤 지원), 소거점화 등 지역만들기* 전략

* 인구감소·고령화가 진행되는 집락에 생활서비스 기능을 집약시켜 전달체계 개선

3 어촌 지역소멸 위기 진단과 전망

□ 어촌사회는 산업화·도시화 과정에서 청년 인구유출과 초고령화 심화

- 어가인구는 '67년 114만 2천 명에서 '20년 10만 4천 명*으로 급격한 감소(60년 만에 1/10수준)

* 해수면 9만 7천 명(10만 명 붕괴) / 내수면 7천 명 수준

- 어촌지역 고령층 인구 비율은 36.1%('15년 대비 5.6%p 증가)로 전국평균 (16.4%) 대비 약 2배 이상 높아 초고령화로 인한 자연감소 심화

- 인구감소와 초고령화로 인한 어업현장(어선어업/양식업)의 부족한 인력을 외국인 종사자가 대체*, 코로나19 이후 외국인 인력확보 어려움 가중

* 외국인 어선원(E10, 수협) : ('10) 5,159 → ('15) 8,441 → ('19) 10,302

외국인 어선원(E9, 고용부) : ('10) 2,150 → ('15) 4,668 → ('18) 7,543

□ 1차 생산중심의 귀어업인 유입만으로 어촌 지역소멸 위기 대응 한계

- 귀어·귀촌을 통한 신규인력 유입*은 연간 1,000명 내외, 이중 청년 귀어인(39세 이하)은 12.8% 수준으로 양적·질적 한계**

* 가업승계형(U턴) 청년 귀어인도 급격하게 감소(양식어업(전복, 김 등) 분야 청년 귀어인은 포화상태로 추정)

** 귀어인수(청년) : ('15) 1,073명(19.3%) → ('18) 986명(18.0%) → ('20) 967명(12.8%)

- 어촌 유·무형 자원과 창업·창직 잠재력 불구, 귀촌인*에 대한 해양수산부의 실태조사와 인구유입을 위한 맞춤형 정책지원 부재

* 「귀농어귀촌법」 : 어업인이 아닌 사람 중 어촌에 자발적으로 이주한 사람(1년 이상)

- 귀어·귀촌 모두 특정지역과 업종에 쏠림현상*으로 인해 어촌의 지역소멸 문제를 완화·해소하는데 한계

* 귀어(전남 양식/충남 낚시어업), 귀촌(경관·접근성 : 당진, 거제, 남해, 순천, 제주 등)

□ 어촌지역 인구추계 전망 결과, 지역소멸 위기가 당초 전망보다 빠르고 국토 외곽지역(섬, 어촌) 지역소멸 위험성이 더 클 것으로 전망

- 어촌지역의 '45년 지역소멸 고위험지역은 87%로 '18년 선행연구 결과*(81.2%) 보다 더 심각한 것으로 전망

* 자료: 인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구, 한국해양수산개발원(2018)

- 국토 외곽지역의 지역소멸지수는 농촌 및 도시지역에 비해 빠르게 악화*되는 것으로 분석

□ 해상교통 부족으로 인한 이동권 제한 및 조건불리성에 따른 국토 외곽 지역의 삶의 질 여건 취약

- 국토 외곽지역은 보건·복지, 교육, 문화여가 등 생활 전반의 서비스 전달체계가 취약한 조건불리성으로 인해 삶의 질 만족도는 상대적으로 열위*

* 삶의 질 만족도('20년, 10점 만점) : (섬) 3.9 < (연안어촌) 4.9 < (농촌) 5.7 < (도시) 6.1

- 「삶의질법 시행령」에 따른 농어업인 서비스기준은 이격성·환해성에 있는 국토 외곽지역의 입지환경적 특수성 반영에 한계*

* 해상교통 사각지대 39개 섬(870명), 마을하수도(경남/전남) : 11.8%

□ 어업은 국민으로부터 5D 산업현장*으로 부정적인 이미지 고착

* 5D산업 : Dangerous, Difficult, Dirty, Distance(직주이격), Dreamless(희망부재)

- 어업분야는 해상작업, 협소한 작업공간, 높은 노동강도 등에 의해 가장 위험한 산업으로 분류되며, 어업재해율은 연간 5~6% 수준*

* 어업분야 산업재해율(%) : ('10) 6.4 → ('13) 5.8 → ('16) 5.5 → ('19) 5.5

◆ 어촌 정착의 잠재적인 수요자(귀어업인 39만 명, 귀촌인 160만 명)*를 정착시킬 수 있는 맞춤형 전략마련 필요

* 해양수산부, 제1차 귀어귀촌 지원 종합계획(2018~2022)

☞ 어촌계 수용태세(연령, 전문성, 가입조건, 고령 은퇴어업인 규모 등) 기반으로 어촌사회에 실질적으로 정착이 가능한 수요 중요

☞ 귀어·귀촌 잠재적 수요자는 어업생산으로 귀어하기 보다 경영 리스크를 최소화할 수 있는 유통·가공, 관광·서비스업 수요가 높아 '先 귀촌, 後 귀어' 전략 필요

4 어촌 지역소멸 대응방향

□ 생산중심에서 소외되었던 사람중심 정책과 어가 소득구조 개편

- 그간 소외되었던 어촌사회 내·외부의 청년·여성어업인, 청년(수산계 고교·대학생 등)의 어촌정착 확대 노력* 필요

* (현행) 어업활동 지원 → (개선) 유통·가공, 관광·서비스업 창업·창직 지원

- 수산자원과 부가가치 감소 등으로 인해 어업의존도가 지속적으로 하락*, 2차·3차 산업을 통한 어업외소득을 높일 수 있도록 전환

* 어업의존도 : ('16) 56.5% → ('17) 54.5% → ('18) 49.5% → ('19) 42.7%

□ 도시지역과 국토 외곽지역의 PUSH·PULL 인구유입 전략 마련

- 수도권 인구집중에 따라 저성장 시대 조기은퇴, 청년층의 취업난*은 PUSH 요인으로 작용하여 어촌정착의 기회요인으로 대처

* 실업률(%) / 청년실업률(%) : ('15) 3.6 / 9.1 → ('20) 4.0 / 9.0

- 반면, 국토 외곽지역의 경제활동(창업) 기회, 높은 기대소득, 저렴한 생활비 등은 PULL 요인으로 인구유입의 잠재요인으로 적용

- 국토 외곽지역에 적극적인 인구유입을 위해서는 정책요인(지원) 발굴과 타겟층(청년·중년)의 개인결정 요인을 고려

□ 소외·배제되었던 어촌정책 영역에 대해 해양수산부 업무 확대

- 열악한 어촌의 정주여건과 활력을 높이기 위한 어촌개발에서 소외·배제된 지역(일반농산어촌지역, 도시어촌, 내륙어촌 등)의 업무 확대

* 일반농산어촌지역 : 149개 연안 읍·면은 타부처에서 사무를 담당
도시어촌 : 일반농산어촌지역에서 제외(54.8%), 도시어촌은 국토부 소관
내륙어촌 : 내수면어업지역에 대한 소극적인 지역정책

□ 0.5% 인구, 4.4배 국토 커버리지를 위한 수산·어촌의 스마트 전환

- 낮은 인구밀도와 넓은 공간영역의 국토 외곽지역에 효과적으로 대응하기 위해 수산·어촌의 기술·사회·제도혁신 등 스마트 전환

Ⅲ. 어촌 지역소멸 위기에 대비한 선제적 대응전략

VISION

지방소멸시대, 지속가능한 어촌사회 유지와 신활력 넘치는 공간으로 조성

사람·공간·환경중심의 패러다임 전환

사람중심	❖ 귀어업인 중심에서 귀촌인, 청년, 여성, 외국인종사자로 정책 확대 ❖ 방치되었던 섬·어촌주민의 사회적 기본권 보장
공간중심	❖ 소외·배제되었던 국토 외곽지역, 내륙어촌 신활력 강화
환경중심	❖ 소규모·영세 어업에서 스마트 수산·어촌 전환을 통한 사회혁신

전략별 추진과제(안)

3대 전략

1. 획기적인 어촌사회 인구유입 전략



- ① 30만 명 귀촌희망자 정착 지원 기반 마련
- ② 청년·여성 어촌정착 패키지 지원
- ③ 외국인 종사자 제한적 이민정착제도 도입

2. 지역소멸 위기지역의 신활력 기반 강화 전략



- ④ 소외·배제된 섬·어촌지역의 정책영역 확대
- ⑤ 스마트 수산·어촌 전환 추진

3. 어촌주민의 사회적 기본권 보장 전략



- ⑥ 어업인 기본소득제도 마련
- ⑦ 사회·문화적 차별이 없는 평등한 어촌공간 조성
- ⑧ 섬지역 해상교통 공영제 추진

1 획기적인 어촌사회 인구유입 전략

1 30만 명 귀촌희망자 정착 지원 기반 마련

가. 제안 사유

- 현장밀착 지원을 위한 중간지원조직(특화·귀어지원센터)의 기능 개선을 통해 귀촌을 희망하는 160만 명을 대상으로 '先 귀촌→後 귀어' 유도

나. 추진방안

① 일자리·부가가치 창출을 위한 어촌산업* 육성 지원

* 어촌의 특산물, 전통문화, 경관 등 유형, 무형의 자원을 활용한 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 산업(농어촌정비법 제2조)

- 수산업과 연계된 어촌비즈니스 등 귀촌인의 창업·창직을 위한 주택 자금 및 창업융자 등 지원 검토

② 「귀농어귀촌법」에서 귀촌인에 대한 지원방안 마련

- 어업인 지위를 갖지 않더라도 어촌산업에 종사하려는 귀촌인에 대한 실질적인 지원방안(교육·홍보, 컨설팅, 어촌살아보기 등) 마련

③ 어촌 중간지원조직의 기능·역할 확대 개편 추진

- 「어촌특화법」 제28조의2에 따라 지정된 전문기관(단체)의 공동체에 한정된 업무를 지역활동가를 통해 어촌계·개인·단체 등으로 확대
- 「귀농어귀촌법」 제10조 제2항에 따른 지원센터(종합1, 지원8)의 업무를 귀어업인 지원에서 유통가공, 관광서비스 등 귀촌인으로 확대

다. 기대효과

- 귀어업인으로 단계적 정착을 유도하여 진입장벽 문제에 대응
- 귀촌인 정착을 통한 지속가능한 지역사회 유지 가능

2 청년·여성 어촌정착 패키지 지원

가. 제안 사유

- 어촌공동체를 유지하는 원동력, 미래 어촌사회를 이끌어 갈 새로운 역할 수행자로서 자립준비청년*과 여성**의 중요성 부각

* 자립준비청년(18세 이상) : ('00) 8,688 → ('10) 6,655 → ('19) 4,304

** 20~30대 여성의 어촌정착 회피요인 : ① 일자리, ② 문화·여가 부족

나. 추진방안

① 자립준비청년 주거단지 조성 및 정착지원자금 지원

- 보호시설에서 자립하는 청년의 주거단지 조성*과 정착지원자금 확대 지원**으로 어촌사회에 안정적으로 정착할 수 있는 기반 강화

* 유희공간(어항), 국공유지 활용한 자립준비청년 등을 위한 주거단지 조성

** 현행 청년 정착지원자금(3년 이내) 월 100만 원

② 어촌주민 자녀 U턴 시 연어 어촌정착 패키지 지원

- 부모가 거주하는 어촌지역으로 자녀가 돌아와 어촌산업 종사를 희망하는 경우 어촌정착을 위한 패키지 지원*

* 패키지 지원 : 출산·육아 지원, 정착지원자금 지원(3년 이내), 교육 지원 등

③ 지역대학 연계 수산·어촌 전문인력 양성 지원

- 귀어학교(4개소), 도립대학, 산학협력 선도대학(LINC+) 등과 연계*하여 전문인력 양성과정 마련

* 귀어학교(강릉원주대, 충남 수산자원연구소, 전남 해양수산과학원, 경상대), 도립대학(남해, 거창, 경북, 충남, 충북, 전남), 산학협력 선도대학(전국 약 75개 대학)

다. 기대효과

- 청년과 2030세대의 어촌사회로 정착 유도를 통해 초저출산·고령화 문제로 나타나는 지역소멸 악순환 고리 차단

3 외국인 종사자 제한적 이민정착제도 도입

가. 제안 사유

- 외국인 종사자*는 어업현장에서 대체할 수 없는 구성원으로 변화, 어촌사회의 새로운 구성원으로써 정착할 수 있도록 인식 전환 및 장기체류의 한계점 개선

* 외국인 어선원(E9 + E10) : ('10년) 7,309명 → ('19년) 17,845명

나. 추진방안

① 외국인 종사자 장기체류 플러스 프로그램 도입

- 3년(최장 4년 10개월)으로 제한된 외국인 종사자의 근무기간을 별도 평가제도*를 통해 연장할 수 있는 프로그램 도입

* 숙련도가 높은 어선원을 선별 평가하기 위한 평가항목 및 배점기준 마련

- 10년 이상 장기체류가 허용된 외국인 종사자 가운데 어업 종사(연근해, 양식)에게 영주권을 부여하는 제한된 이민자 정착* 마련

* 총량제(업종·지역)를 기준으로 최대 인원을 정하여 일정 범위 내에서 관리(시민권과 달리 영주권은 사회보장의 범위에서 제한적으로 혜택 부여)

② 외국인 종사자 송출입 업무를 해양수산부로 일원화·내실화 추진

- 고용노동부(20톤 미만)와 해양수산부(20톤 이상)로 이원화된 업무를 해수부로 일원화하고, 안정적인 근로여건 제공 및 관리 내실화 도모

③ 외국인 종사자 근로 및 노동여건 개선

- 외국인 종사자의 표준화된 계약(근로 및 노동조건 등) 체결 및 주거·근로환경 개선을 위한 인프라 마련, 복지회관 건립 확대

다. 기대효과

- 제한적 이민정착제도(영주권) 도입시 숙련노동자의 장기 활용이 가능해 신규노동자의 교육·적응 등에 필요한 비용과 시간 절감

2 지역소멸 위기지역의 신활력 기반 강화 전략

4 소외·배제된 섬·어촌지역의 정책영역 확대

가. 제안 사유

- 지역개발 정책에서 상대적으로 소외·배제되었던 정책영역*에 대한 해양수산부의 역할 확대**로 도시어촌, 내륙어촌의 지역정책 강화 및 열악한 정주여건 개선과 신활력 제고

* 일반농산어촌지역(129개 연안 읍·면), 섬 지역

** 타 부처와 연관되어 있는 도시어촌, 내륙어촌 지역정책

- 접안·안전·편의시설 등 생활밀착형 SOC 지원 사업*에 대한 현장수요 지속 및 위기 대응이 시급한 지역을 대상으로 일자리 창출 등 집중 투자 필요

* 어촌뉴딜 300: 낙후된 어촌·어항 개발 사업('19~'22년)으로 전체 어촌의 14.2% 선정 완료 ('19년 70, '20년 120, '21년 60, '22년 50개소) → ('23년 이후) 1,000개(전체 어촌의 50%) 추진

나. 추진방안

① 지역소멸 진단·전망을 위한 어촌의 장기추적조사 체계 마련

- 정밀·과학적인 통계기반의 어촌 장기추적조사 체계* 마련으로 지역소멸 고위험 지역을 선제적으로 진단할 수 있는 기반 확보

* 대상 지역 장기 추적 모니터링 수행 및 사후관리를 통한 지역소멸 예방·관리

- 어촌 지역 지원사업 대상지역 선정·평가지 기초 근거로 활용

② 소외·배제된 어촌지역의 공간정책 개편 추진

- 어촌계를 기반으로 주요 개발사업 지원 현황 실태조사를 실시하고, 해양수산부 어촌개발 사무에 규정되어 있으나 정책 시행에서 소외되거나 배제되었던 어촌지역* 공간정책을 개편하여 체계적인 어촌정책 추진의 기반 재정립

* 소외지역(내륙어촌), 배제지역(일반농산어촌 129개 읍면(해수부 54.8%), 도시어촌(동 지역))

- 부처별로 산재된 섬·어촌 정책과 사업을 종합·체계적으로 추진하기 위한 새로운 거버넌스 체계 마련 검토

③ 어촌지역 활성화에 필요한 국가 재정 및 기금 활용

- 어촌지역 소멸 대응 및 지속가능한 재생을 위한 「지방소멸 대응특별법」, 「어촌·어항 지역재생 지원에 관한 특별법」 등 관련법* 제정시 관련 사업의 단계적 추진 본격화

* 서영교 의원 대표발의('21.11.15.), 위원회 심사 중(소관위 접수), 서삼석 의원 대표발의('21.11.30), 위원회 심사 중(계류)

- 지방소멸위기특별지역에서 제외된 섬, 연안어촌 지역의 활성화에 필요한 국가의 재정 및 기금* 활용으로 단계적 사업 추진

* 「지방소멸대응특별법」 제37조 지방소멸대응기금 총 10조 원 중 어촌지역 활성화 분야에 1조 원 기금 배정 요구

- 지역소멸 위기 지역*을 대상으로 포스트 어촌뉴딜**에 대한 집중 투자

* 어촌 지역활력지수(인구사회, 산업경제, 물리환경 등 15개 지표로 산출)를 통해 자립기반과 사회안전망을 갖춘 어촌 지역은 사업대상에서 제외

** 어촌뉴딜 300사업은 낙후된 소규모 항포구의 생활밀착형 SOC로 현장 만족도가 높으나, 사업대상은 전체 어촌의 14.2% 수준에 불가

다. 기대효과

- 맞춤형 편셋 지역정책을 통해 예산낭비 방지와 정책 효율성 제고 및 중장기적 정책 추진을 통한 전망·진단에 활용
- 소극적으로 추진되었던 어촌정책의 범위와 정책영역을 확대함으로써 소외·배제되었던 어촌주민의 삶의 질 향상 기대
- 포스트 어촌뉴딜의 체계적인 추진을 위한 안정적인 회계·기금 확보 및 기반 마련

5 스마트 수산·어촌 전환 추진

가. 제안 사유

- 첨단 ICT 기술 접목을 통한 일터·삶터·쉼터에서 나타나는 어업 현장 문제를 획기적으로 개선
- 일반 국민들이 수산·어촌에 대한 부정적인 인식(낙후한 산업, 높은 노동강도, 고위험 산업재해, 냄새, 자연경관 파괴 등) 전환 및 신규인력의 유입 가능성 확대

나. 추진방안

① 스마트 수산·어촌 실증사업 추진

- 디지털 전환에 따른 어촌사회의 일터(생산성 향상, 안전관리), 삶터(생활편의), 쉼터(AR/VR, 해양관광)를 혁신시킬 수 있는 사업 추진
- 수산·어촌현장에 축적된 문제를 해결할 수 있는 스마트 기술 도입과 사회혁신을 기반으로 문제해결형 리빙랩 방식 실증사업* 추진

* 예시) AI 딥러닝을 통한 낙지 개체수 평가 및 자원관리를 통한 지속가능한 어업

② 어촌형 에너지 자립마을 조성

- 공유수면(해면, 저수지), 유헤어항(위판장, 주차장 등)을 이용하여 신재생 에너지 발전설비 등 구축

③ 스마트 수산·어촌 인재양성 기반 강화

- 수산어촌교육플랫폼을 통해 수산·어촌분야 온라인 교육 통합제공 및 교육정보 등 통합관리 추진

다. 기대효과

- 최첨단, 안전성 확보 등 수산·어촌 분야에 대한 이미지 전환
- 스마트화를 통한 신규 일자리 창출과 청년인재 정착 기반 마련

3 어촌주민의 사회적 기본권 보장 전략

6 어업인 기본소득제도 마련

가. 제안 사유

- 소득 양극화가 심화되고 있는 지역소멸 위기지역의 어업인 소득 안전망을 강화하기 위한 방안으로 어업인 기본소득제도 도입 필요

나. 추진방안

① 지역상생 및 지속가능한 어촌사회 유지를 위한 어촌계 연금제도 지원

- 초고령 어업인 등 은퇴 유도 및 신규 어업인 진입 촉진을 위해 어촌계 연금제도 도입 시 정부의 매칭 지원(어촌계 50%, 국고보조 50%)
- 어촌계의 다각적인 소득원 창출을 위해 마을어장 생산성 향상, 제조·가공, 어촌체험 휴양마을 활성화 등을 위한 지원사업 확대 추진

마을연금제도 사례) 충남 서산시 중왕어촌계

- ▶ 지원대상/규모 : 10명(고령은퇴, 업무상 재해를 입은 어업인)/1인당 120만원(年)
- ▶ 마을연금 재원조달 : 마을어장(30%), 어촌체험(30%), 감태가공(40%)

② 어업인 소득안전망 강화를 위한 직불제도 개편

- 수산공익직불제*를 기본형과 선택형으로 이원화하여 모든 어민에게 직불금을 지원하여 소득안전망을 강화할 수 있도록 직불제도 개편 추진

* (현재) 조건불리지역·경영이양 수산자원보호·친환경수산물생산지원 직불제로 병렬적 구성
(참고) 지자체별 어민수당 : 전남·전북(60만원), 충남(80만원), 강원(70만원)

- 수산업·어촌의 공익기능(해양영토 수호, 재난구호, 전통문화 계승 등)에 대한 객관적인 가치평가 및 사회적 합의를 위한 공론화 과정 마련

다. 기대효과

- 이전소득 제고로 어촌 이탈방지 및 어촌정착 이후 안정적인 소득원 확보

7 사회·문화적 차별이 없는 평등한 어촌공간 조성

가. 제안 사유

- 국토 외곽지역에 거주하는 국민의 기본적 인권을 보장하고 사회·문화적으로 차별받지 않도록, 조건불리성에 따른 입지·환경적 특수성을 반영하여 삶의 질 여건 개선 필요

나. 추진방안

① 섬·어촌지역 생활서비스 국가최저기준 마련

- 4대 분야(의료복지, 교육문화, 정주여건, 경제활동)에서 섬·어촌지역 대상 별도의 생활서비스 최저기준 마련*
* (기존) 농어촌 통합 기준(농식품부) → (개선) 섬·어촌지역 기준(해수부)
- 섬·어촌지역 생활서비스 기준의 달성도를 체계적으로 진단(전문기관)하고, 개선에 관한 점검·평가 강화

② 어촌형 생활서비스 전달체계 개선 사업 추진

- 어촌형 생활 SOC 복합화 모델 구축* 및 전달체계 마련
* 생활서비스 위계별 모델(안) : 지역거점형, 마을단위형, 조건불리형

③ 국토의 끝섬 면세제도 마련

- 육지에서 일정거리(100km) 이상 이격된 국토 최외곽 섬지역*에 면세점 운영과 국토 외곽지역 발전 기금**을 통한 지역활성화 방안 마련
* 국토 끝 섬(100km 이상) : 서해(백령·대청도), 남해(흑산도), 동해(울릉도)
** 국내 면세점(제주, 공항) 수익금 중 일부를 국토 외곽지역 활성화에 활용

다. 기대효과

- 소외되고 있는 국토 외곽지역의 삶의 질 여건을 획기적으로 개선함으로써 사회·문화적 차별이 없는 해양형 국토균형 발전 실현

8 섬지역 해상교통 공영제 추진

가. 제안 사유

- 해상교통 여건*이 획기적으로 개선되지 못하고 있는 상황으로 섬주민의 이동 불편 지속 및 국민들의 섬지역 접근성 한계로 지역 활성화에 제약요인으로 작용

* 여객선사별 자체 노선 운영, 지자체의 낙도항로 보조(여객선운임보조) 등

나. 추진방안

① 해상교통 완전 공영제 도입

- 국토 외곽지역의 열악한 여객선사의 재정·운용여건 등을 획기적으로 개선하기 위해 해상교통 공영제* 도입

* 통합선사 또는 비영리기관 설립을 통한 여객선 건조 및 적자운영 보조

- 항로 운영의 공공성 강화를 위해 보조항로를 공영제로 전환하고, 일반 항로는 운항결손금 지원 등 준공영제 확대를 통해 단계적으로 해결

② 섬지역 버스 완전 공영제 시행

- 섬지역 교통서비스 해결을 위해 국가·지자체 매칭을 통한 버스 완전 공영제 시행

③ 여객선 운항 선령 제한 대폭 강화

- 해운법 제5조에 따른 여객선에 대한 운항 선령 기준을 대폭 강화하여 쾌적하고 안전한 해상교통 수단으로 전환

* 세월호 이후 기준 강화에도 불구하고, 도선의 경우 노후화 문제 개선 미흡

다. 기대효과

- 섬지역의 해상교통과 대중교통 완전공영제 도입으로 사회적 차별 해소 및 주민들의 삶의 질 개선, 국민들의 접근성에 크게 개선

전략	추진 과제	주요 내용	소관부처
1. 획기적인 어촌사회 인구유입 전략	① 30만 명 귀촌희망자 정착 지원 기반 마련	- 일자리·부가가치 창출을 위한 어촌산업 육성 지원, 「귀농어귀촌법」에서 귀촌인에 대한 지원방안 마련, 어촌 중간지원조직의 기능·역할 확대 개편 추진	해양수산부
	② 청년·여성 어촌정착 패키지 지원	- 자립준비청년 주거단지 조성 및 정착 지원자금 지원, 어촌주민 자녀 U턴 시 연어 어촌정착 패키지 지원, 지역대학 연계 수산·어촌 전문인력 양성 지원	
	③ 외국인 종사자 제한적 이민정착제도 도입	- 외국인 종사자 장기체류 플러스 프로그램 도입, 외국인 종사자 송출입 업무를 해양수산부로 일원화·내실화 추진, 외국인 종사자 근로 및 노동여건 개선	
2. 지역소멸 위기지역의 신활력 기반 강화	④ 소외·배제된 섬·어촌 지역의 정책영역 확대	- 지역소멸 진단·전망을 위한 어촌의 장기추적조사 체계 마련, 소외·배제된 어촌지역의 공간정책 개편 추진, 어촌지역 활성화에 필요한 국가 재정 및 기금 활용	
	⑤ 스마트 수산·어촌 전환 추진	- 스마트 수산·어촌 실증사업 추진, 어촌형 에너지 자립마을 조성, 스마트 수산·어촌 인재양성 기반 강화	
3. 어촌주민의 사회적 기본권 보장 전략	⑥ 어업인 기본소득제도 마련	- 지역상생 및 지속가능한 어촌사회 유지를 위한 어촌계 연금제도 지원, 어업인 소득안전망 강화를 위한 직불제도 개편	
	⑦ 사회문화적 차별이 없는 평등한 어촌공간 조성	- 섬·어촌지역 생활서비스 국가최저기준 마련, 어촌형 생활서비스 전달체계 개선 사업 추진, 국토의 끝섬 면세제도 마련	
	⑧ 섬지역 해상교통 공영제 추진	- 해상교통 완전 공영제 도입, 섬지역 버스 완전 공영제 시행, 여객선 운항 선령 제한 대폭 강화	

농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	홍근형 농수산식품팀장
연락처	전 화 : 02-6260-1231 E-mail : hongcarrot81@korea.kr

제12차 위원회
1호 보고안건

농지전수실태조사 특별법(가칭)
제정(안)

2022. 1. 18.

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정(안)

2022. 1. 18.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I. 농지전수실태조사 특별법 제정의 필요성	171
II. 농지전수실태조사 특별법의 개요	172
III. 농지전수실태조사 특별법의 주요 내용	173
IV. 농지전수실태조사 특별법안[가칭]	179
 [참고] 부처의견 검토 결과	 186

I. 농지전수실태조사 특별법 제정의 필요성

□ 농지소유 측면에서 농지가 투기대상으로 전락

- 지난 한국토지주택공사 직원의 부동산 투기 사건에서 보듯이 농지 소유의 측면에서 농지가 투기의 대상으로 전락
- 비농업인의 농지소유 비율 계속 증가

□ 농지이용과 보전 측면 개선 필요

- 농지이용의 측면에서 농촌 현장에서 농지법의 임대차 규정에 반하는 임대차가 만연
- 농지보전의 측면에서 농지전용은 국가, 지방자치단체, 개인 할 것 없이 국토개발이라는 이유로 이뤄지는 상황

□ 농지 관련 정보 부재

- 현재 농지의 소유·이용 등에 제대로 된 자료가 없는 실정
- 농지제도와 정책 수립을 위한 전제조건으로 현재 농지가 어떤 상황 인지 파악하기 위한 농지전수조사는 무엇보다 우선되어야 할 과제

Ⅱ. 농지전수실태조사 특별법의 개요

□ 농지전수조사 특별법의 구성

- 특별법은 총 4장으로 구성되며, 제1장은 총칙, 제2장은 농지전수 조사사업의 시행, 제3장은 농지전수조사위원회 설치 및 운영, 제4장은 보칙

□ 농지전수조사 특별법의 세부구성

- 제1장은 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 법률과의 관계)
- 제2장은 제4조(기본계획의 수립), 제5조(농지전수조사의 시행), 제6조(자료의 제공), 제7조(농지전수조사의 대상), 제8조(조사결과의 활용)
- 제3장은 제9조(중앙농지전수조사위원회)
- 제4장은 제11조(농지에 대한 사전 신고제 도입), 제12조(농지전수 조사사업 예산), 제13조(비밀유지), 제14조(국회보고), 제15조(벌칙 적용의 공무원 의제)
- 특별법의 시행일과 유효기간을 부칙에 포함

Ⅲ. 농지전수실태조사 특별법의 주요 내용

가 특별법 제정의 목적

특별법은 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 파악하여 효율적이고 체계적인 농지 정책을 수립하고 식량 안보와 국토환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 합니다.

나 특별법에서 정하고 있는 주요 정의규정

“농지전수조사사업”을 전국 농지의 소유·이용 등에 대해 조사하여 실제 현황과 일치하는 등록정보를 작성하기 위하여 실시하는 국가사업으로 정의하고, 이 조사업무를 직접 수행하는 “실행기관”은 국무총리가 중앙농지전수조사위원회의 의결을 거쳐 지정하는 공공기관으로 하도록 하였습니다.

농지전수조사의 상당부분은 기존 국가나 지자체등이 생성하여 관리하는 자료를 활용해야 하기 때문에 공공기관이 관리하고 있는 “행정자료”를 주요 정의 규정으로 두고 있습니다.

다 농지전수조사사업의 기본 계획 수립

국무총리의 업무로 농지전수조사사업에 대한 기본 계획을 수립하고 그 계획에는 농지전수조사에 관한 기본방향, 농지전수조사의 시행기간

및 규모, 농지전수조사사업비의 연도별 집행계획, 시도별 시범사업계획, 농지전수조사에 필요한 인력의 확보에 관한 계획, 기타 필요한 사항으로 구성하였습니다.

그리고 기본계획 수립 시 미리 공청회를 개최하여 관계 전문가 등의 의견을 들어 기본계획안을 작성하고 중앙농지전수조사위원회의 심의를 거치도록 하는 절차를 두었습니다.

라 농지전수조사의 시행

국무총리가 농지전수조사를 시행할 실행기관을 선정하도록 하는데, 그 실행기관은 중앙정부부처, 공기업 등 실제 전수조사 업무를 수행할 역량이 있는지 여부가 무척 중요합니다. 이러한 실행기관은 전수조사 실시계획을 수립하는데 실시계획의 구체적인 사항은 법률에 규정하기보다 대통령령으로 정하도록 하였습니다.

무엇보다 전수조사를 위해서는 조사종사자를 모집하여 구성해야 하는데, 조사의 내실을 담보하기 위해 시·구·읍·면 단위 담당 공무원, 조사대상 농지가 속한 현지 주민, 농지법 제44조에 따라 설치된 농지위원회가 추천한 자 등으로 구성하도록 규정하였습니다. 현지 주민이 조사에 참여하지 않고서는 실제 농지에 대한 소유 이용관계를 파악하는 것이 현실적인 어려움이 있으므로 조사종사자로 필히 포함되어야 할 것입니다.

마 농지전수조사를 위한 행정자료 등의 확보

특별법은 실행기관의 장이 농지전수조사를 위하여 필요한 경우에는 공공기관의 장에게 행정자료의 제공을 요청할 수 있도록 규정하였습니다. 나아가 필요한 경우에는 가족관계등록전산자료, 부동산등기전산자료 및 법인등기전산자료의 제공을 법원행정처장에게 요청할 수 있도록 하였습니다.

행정자료의 경우에도 개인정보 등의 노출 우려가 있으므로 행정자료를 제공하는 경우 그 제공범위 및 방법 등에 관하여는 실행기관의 장과 제공기관의 장이 협의하여 결정하되, 제공기관의 장은 실행기관의 장에게 행정자료에 포함되어 있는 개인이나 법인 또는 단체 등의 정보를 보호하기 위하여 사용방법·사용부서나 그 밖에 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 행정자료의 안전성 확보를 위하여 필요한 조치를 강구하도록 하였습니다.

바 농지전수조사의 대상

당연히 농지전수조사의 대상이 되는 농지는 농지법에서 정의하고 있는 전국의 모든 토지를 말하고 무엇보다 특별법에서 중요한 것은 무엇을 조사할 것인가입니다. 이에 대해 법률에서는 농지전수조사의 항목을 공통영역, 소유영역, 이용영역, 보전영역, 정책영역으로 크게 구분하고 그 항목의 세부적인 내용은 대통령령으로 정하도록 규정하였습니다.

대통령령에서 정하도록 한 것은 그 항목이 법률로 확정이 될 경우 향후 항목을 변경할 때 입법을 통해 이루어져야 하는 경직성이 있어서입니다. 대통령령으로 정하는 각 항목의 내용을 분별해 보면 아래와 같이 구성해 볼 수 있습니다.

- 공통영역 : 필지지번, 공부지목, 공부면적, 실제지목
- 소유영역 : 소유자명, 소유자 성별, 소유자 연령, 취득연도, 취득원인 (매매, 증여, 상속 등 포함), 취득목적(영농, 체험 등) 농지원부(농지 대장) 등록여부, 영농승계확보 여부, 소유자 주소
- 이용영역 : 경작자명, 자경여부(자경, 위탁, 임대차), 재배품목, 노지 및 시설여부, 임대차의 구체적 내용(임대차연도, 임대료 납부방법, 계약기간, 계약서 작성, 임차료, 관내·경작자, 유희농지(휴경, 방치), 농막등 시설물 설치 현황
- 보전영역 : 농업진흥구역 여부, 최근 5년간 전용 현황(사유, 면적, 불법 여부 등), 전용계획 여부
- 정책영역 : 공익직불금 수령유형 및 종류, 직불금 수령자, 농업경영체 등록여부

사	농지전수조사 결과의 반영
----------	----------------------

실행기관의 장이 농지전수조사에 따른 결과를 해당 행정자료를 관리하고 있는 공공기관에게 통보하여 행정자료에 반영하도록 의무화하는 수준으로 법률을 정하고 그 구체적인 활용에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하였습니다.

농지전수조사 결과 농지법 위반 사례가 확인될 경우 부득이 농지법 등 관련규정에 따라 행정처리 내지 형사처리를 하면 그만이고 이를 특별법에서 굳이 언급할 필요는 없을 것으로 보입니다.

아 전수조사에 대한 의사결정기구로서 중앙농지전수조사위원회 구성

특별법은 농지전수조사에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙농지전수조사위원회를 설치·운영하도록 규정하였습니다. 이러한 위원회의 주요 심의 및 의결 사항은, 기본계획의 수립 및 변경에 대한 사항, 조사결과에 따른 관련 법령의 제·개정 및 제도 개선에 관한 사항, 그 밖에 농지전수조사에 필요하여 중앙위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항입니다.

위원회 구성은 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 21명 이내의 위원으로 구성하는데 위원장은 정부 측인 국무총리가 맡고, 부위원장은 민간에서 맡는 것으로 규정하였습니다. 위원회의 위원 구성은 위원장 포함 정부 측 5명으로 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 농림축산식품부장관, 국토교통부장관으로 구성하고 나머지는 농업인 또는 농업인단체의 대표자와 농업·농촌에 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로서 위원장이 위촉하는 사람으로 구성하였습니다.

자	농지전수조사사업의 예산 확보 및 국회보고
----------	-------------------------------

특별법은 농지전수조사에 대한 예산을 기존의 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에서 정하고 있는 농지관리기금에서 확보할 수 있도록 규정하였습니다. 또한 특별법은 중앙농지전수조사위원회가 농지전수조사사업을 종료한 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하여 국회에 보고하도록 하였습니다.

차	특별법의 유효기간
----------	------------------

특별법이 시행되면 전격적으로 인력과 예산을 투입하여 3년 내에 전수조사사업을 마무리 하는 것으로 하고 조사사업 시행 과정에서 지체될 여지를 고려하여 2년 정도 더 여유를 두어 유효기간을 5년으로 설정 하였습니다.

Ⅳ. 농지전수실태조사 특별법안(가칭)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 파악하여 효율적이고 체계적인 농지 정책을 수립하고 식량 안보와 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농지”란 「농지법」 제2조 제1호에 따른 토지를 말한다.
2. “농지전수조사사업”이란 전국 농지의 소유·이용 등에 대해 조사하여 실제 현황과 일치하는 등록정보를 작성하기 위하여 실시하는 국가 사업을 말한다.
3. “실행기관”이란 전국 농지의 소유·이용에 대해 조사업무를 수행하기 위해 국무총리가 중앙농지전수조사위원회에 의결을 거쳐 지정하는 제5호의 공공기관을 말한다.
4. “조사자료”란 실행기관이 농지전수조사를 위하여 위하여 수집·취득 또는 사용한 자료(데이터베이스 등 전산자료를 포함한다)를 말한다.
5. “공공기관”이란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단

다. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 그 밖의 다른 법률에 따라 설립된 각급 학교

라. 특별법에 따라 설립된 특수법인

마. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조에 따라 금융위원회의 허가를 받은 종합신용정보집중기관

6. “조사종사자”란 실행기관에서 농지전수조사와 관련된 사무에 종사하는 사람을 말한다.

7. “행정자료”란 조사자료를 제외한 것으로서 공공기관이 직무상 작성·취득하여 관리하고 있는 문서·대장 및 도면과 데이터베이스 등 전산자료를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 농지전수조사에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 농지전수조사사업을 시행할 때 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「농지법」에 따른다.

제2장 농지전수조사사업의 시행

제4조(기본계획의 수립) ① 국무총리는 농지전수조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 농지전수조사사업에 관한 기본계획(이하, “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 농지전수조사에 관한 기본방향
2. 농지전수조사의 시행기간 및 규모
3. 농지전수조사사업비의 연도별 집행계획
4. 특별시·광역시·도·특별자치도·특별자치시 및 「지방자치법」 제175조에 따른 대도시로서 구(區)를 둔 시(이하 “시·도”라 한다)별

시범사업 계획

5. 농지전수조사에 필요한 인력의 확보에 관한 계획

6. 그 밖에 농지전수조사의 효율적 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 국무총리는 기본계획을 수립할 때에는 미리 공청회를 개최하여 관계 전문가 등의 의견을 들어 기본계획안을 작성하고 중앙농지전수조사 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제5조(농지전수조사의 시행) ① 국무총리는 농지전수조사를 시행할 실행기관을 선정한다.

② 실행기관의 장은 농지전수사에 대한 실시계획을 수립한다. 실시계획의 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 실행기관의 장은 대통령령으로 정한 절차와 방법에 따라 조사종사자를 모집·구성하여야 한다. 단, 조사종사자에 다음 각호의 사람은 포함되어야 한다.

1. 시·구·읍·면 단위 담당 공무원

2. 조사대상 농지가 속한 현지 주민

3. 농지법 제44조에 따라 설치된 농지위원회가 추천한 자

④ 조사종사자는 이 법에 따라 농지전수조사를 업무 중 타인의 토지에 출입할 필요할 경우 최소한의 범위 내에서 출입할 수 있다. 토지출입에 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(자료의 제공) ① 실행기관의 장은 농지전수조사를 위하여 필요한 경우에는 공공기관의 장에게 행정자료의 제공을 요청할 수 있다.

② 실행기관의 장은 농지전수조사를 위하여 필요한 경우에는 가족관계등록전산자료, 부동산등기전산자료 및 법인등기전산자료의 제공을 법원행정처장에게 요청할 수 있다.

③ 공공기관의 장은 제1항에 따라 행정자료의 제공을 요청받은 때에는 국가기밀, 개인과 기업의 중대한 비밀의 침해 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유가 없으면 그 요청을 따라야 한다.

④ 제2항에 따라 행정자료를 제공하는 경우 그 제공범위 및 방법 등에 관하여는 실행기관의 장과 제공기관의 장이 협의하여 결정하되, 제공기관의 장은 실행기관의 장에게 행정자료에 포함되어 있는 개인이나 법인 또는 단체 등의 정보를 보호하기 위하여 사용방법·사용부서나 그 밖에 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 행정자료의 안전성 확보를 위하여 필요한 조치(이하 “정보보호조치”라 한다)를 강구하도록 요청할 수 있다.

⑤ 제2항에 따라 공공기관으로부터 제공받은 행정자료는 이를 농지전수조사 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

⑥ 행정자료 제공기관의 장은 실행기관의 장이 제3항에 따라 요청한 정보보호조치를 하지 아니하거나 제4항을 위반하는 경우에는 행정자료의 제공을 중지 또는 제한할 수 있다.

제7조(농지전수조사의 대상) ① 농지전수조사의 대상이 되는 농지는 제2조 제1호에 해당하는 전국의 모든 토지를 말한다.

② 농지전수조사의 항목은 “공통영역”, “소유영역”, “이용영역”, “보전영역”, “정책영역”으로 구분한다. 각 항목의 세부적인 사항은

대통령령으로 정한다.

③ 각 영역에 대한 내용 기재

제8조(조사결과의 활용) ① 실행기관의 장은 농지전수조사에 따른 결과를 제7조 제2항의 항목을 포함하고 있는 행정자료를 관리하고 있는 공공기관에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 통보받은 공공기관은 농지전수조사 결과를 즉시 본인의 행정자료에 반영하여야 한다.

③ 조사결과의 구체적인 활용에 대해서는 대통령령으로 정한다.

제3장 농지전수조사위원회 설치 및 운영

제9조(중앙농지전수조사위원회) ① 농지전수조사에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙농지전수조사위원회(이하, '중앙위원회'라 한다)를 설치·운영한다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하여 의결한다.

1. 기본계획의 수립 및 변경에 대한 사항
2. 조사결과에 따른 관련 법령의 제·개정 및 제도 개선에 관한 사항
3. 그 밖에 농지전수조사에 필요하여 중앙위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항

③ 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 21명 이내의 위원으로 구성한다.

④ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다.

⑤ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 기획재정부장관·행정안전부장관·농림축산식품부장관·국토교통부장관
2. 농업인 또는 농업인단체의 대표자와 농업·농촌에 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로서 위원장이 위촉하는 사람

⑥ 제5항 제2호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.

⑦ 위원회의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장(보칙)

제11조(농지에 대한 사전 신고제 도입) 농지의 소유자는 농지전수조사 사업 전에 실행기관에게 임의로 자신이 소유하고 있는 농지에 대하여 제7조 제2항에서 정한 항목을 신고할 수 있다. 사전신고의 구체적인 방법, 내용 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

제12조(비밀유지)

농지전수조사사업에 종사하는 자와 이에 종사하였던 자가 농지전수조사사업 중에 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

제13조(농지전수조사사업 예산)

농지전수조사에 대한 예산은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에서 정하고 있는 농지관리기금에서 충당한다.

제14조(국회보고)

중앙농지전수조사위원회는 농지전수조사사업을 종료한 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하여 국회에 보고하여야 한다.

제15조(벌칙적용의 공무원 의제)

제5조 제1항에 따라 농지전수조사사업을 시행하는 실행기관의 임직원 및 조사종사자는 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 벌칙을 적용할 때는 공무원으로 본다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 이 법 시행일로부터 5년이 되는 날까지 효력을 가진다.

□ 농림축산식품부 의견 검토

부처 의견	검 토 안
□ 농식품부는 농지 소유·이용현황을 정확하게 파악하고, 사후관리를 강화하기 위한 정책적 노력 지속 중 ○ 농지 소유·이용관계를 명확히 파악하기 위해 농지원부 제도 도입('73) 이후 최초로 일제정비를 실시('20~'21)하는 한편, 필지별 농지대장 체계로 전면 개편하기 위한 제도적 기반을 마련 중임 ○ 농지이용실태조사의 경우 '17년부터 조사대상 선정방식을 지자체 임의판단 방식에서 농식품부가 중점조사 대상을 선정하여 이를 전수조사하는 것으로 체계화 함 * 조사대상 선정방식 : (~'16) 지자체 임의 선정 → ('17) 3년 내 취득농지 → ('18, '19) 3년 내 취득농지 + 특정조사(관외거주자 소유농지 등) → ('20) 5년 내 취득농지 + 특정조사(관외거주자 소유농지 등) → ('21) 최근 10년 내 관외거주자 소유 농지 + 농업법인 소유농지(전수) ○ 또한, 농지은행관리원 출범('22.2)으로 전국 농지 소유·이용상황 등을 상시적으로 조사하고, 지자체의 농지 취득 심사부터 사후관리까지 농지행정 업무를 지원하게될 예정임 □ 농특위에서 보고하는 '농지전수조사특별법'(제정안)은 조사의 목적·성격, 비용 효과성 등이 불분명 ○ (조사의 목적 및 성격) 농지정책 수립을 위한 기초자료 실태조사인지, 농지 소유·임대차 현황 파악 과정에서 불법사항을 적발하여 강제처분을 목적으로 하는 것인지 불분명 - 농지 정책수립을 위한 기초자료 조사는 조사항목에 대하여 면밀한 사전검토를 통해 명확히 설정해야하나, 현행 특별법은 세부적인 조사 항목을 시행령에 위임하고 있어 입법목적 판단하기 어려움 - 불법사항 적발 목적의 경우에도 충분한 행정력이 뒷받침 되어야하나, 현행 지자체 행정력으로는 어려움 ○ (비용효과성) 농지정책 수립 목적 및 불법사항 적발 목적 모두 비효율적	○ 일부 반영 - 현재는 필요성 및 사업추진 공론화 단계임. 추후 관계부처와 세부내용에 대한 논의 지속할 계획

(앞에서 계속)

부처 의견	검 토 안
- 정책수립을 위한 기초자료 조사는 사례지역 표본조사로도 충분하며, 전수조사 시 필연적으로 대규모 인력·예산이 소요될 것으로 예상 - 불법사항 적발 목적의 경우 중점적발 대상은 차명등기(소유 위반), 부재지주의 직불금 부당수령(임대차 위반)한 자 등일 것으로 판단되나, 이는 행정조사로는 한계가 있고 조사공무원에게 수사권 등을 부여하는 특사경 도입·확충이 효과적일 것으로 판단됨 ○ 농지전수실태조사 특별법의 조사목적, 성격, 비용 효과성 등 불분명	

□ 기획재정부 의견 검토

부처 의견	검 토 안
○ 현재 농지의 실태조사에 대한 법적근거 존재*하므로 별도 법률제정 실효성 낮음. * 농지법 제54조(실태조사) 농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 구청장은 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인하기 위해~~그 실태를 정기적으로 조사하게 하여야한다. ○ 현행 조사체계*로도 전국 농지에 대해 농지이용실태를 실시간 파악 중에 있음. * 이용실태조사(지자체), 농지상시관리기능(농지은행) - (이용실태조사) 매년 전국농지의 약 10%가량 실태 조사 및 농지대장(원부)에 현행화('22년 243억원) - (상시관리) 전국농지를 대상으로, 농지정보 DB화, 불법의심 농지에 대한 현장조사병행('22년 신규사업, 48억원)	○ 일부 반영 - 농지법 개정으로 이용실태조사(지자체), 농지상시관리기능(농지은행), 농지대장 전환 등 법적근거와 조사체계 마련됨. 하지만 필지별 행정자료 불일치, 실경작자와 행정자료 명의 불일치, 필지별 관할 주소지와 경영주 관할 주소지 불일치, 필지별 자경·임차와 행정자료 불일치 등 현장실태조사 결과와 행정정보의 불일치 여전히 존재하고, 현행 농지법과 조사체계로 확인하기 어려운 부분 존재함. 따라서 특별법 제정을 통해 농지소유·이용·전용과 관련된 관리체계를 철저하게 확인하고, 국가의 농지에 대한 공적관리 체계를 공고히 할 필요 있음. - 법 제정에 신중한 접근을 위해 보고안건으로 추진, 추후 관계부처와 현행 농지법·조사체계 등 세부내용에 대한 논의를 진행할 계획

□ 국무조정실 의견 검토

부처 의견	검 토 안
○ 농지전수실태조사 특별법 제정에 신중한 접근 필요 - 최근 농지법 개정('21.8월)을 통해서 농지소유에 관한 정기 실태조사를 의무화(연 1회)하는 등 미비점 보완 중 - 농지제도 운영과 관련 정책 추진은 농식품부의 고유사무로, 농지전수실태조사도 농식품부에서 기존 농지법령 체계 내에서 추진함이 바람직 - 특별법을 통해 농지전수실태조사만 총리 소관으로 변경할 경우 일선 업무 혼란 가중 우려	○ 일부 반영 - 법 제정에 신중한 접근을 위해 보고안건으로 추진, 추후 관계부처와 세부내용에 대한 논의 진행할 계획

(앞에서 계속)

농협중앙회 의견 검토

관계기관 의견	검 토 안
○ 농지 소유·이용 제도 개선 목적의 정보파악을 위한 전수실태조사 필요성에 공감 ○ 다만, 기존 농지법상 농지실태조사에 대한 근거가 있어, 필요한 개선사항에 대한 개정을 통한 제도 보완의 방법도 고려 필요	○ 일부 반영 - '농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정' 안건은 농지전수실태조사 공론화를 주된 목적으로 논의함. 이후 관계부처와 국회 등과 세부내용에 대한 논의 진행 필요, 농특위도 본 안건에 대한 논의 지속 계획임.

제12차 위원회
2호 보고안건

**탄소중립 실현에 기여하기 위한
친환경농업 역할 강화 방안(안)**

2022. 1. 18.

탄소중립 실현에 기여하기 위한 친환경농업 역할 강화 방안(안)

2022. 1. 18.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I. 배경 및 추진의 필요성	195
II. 전략과 목표	197
1. 전략 체계도	197
2. 전략 수립의 원칙	198
3. 부문별 목표	198
III. 부문별 과제	199
1. 생산부문	199
2. 가공부문	201
3. 소비부문	202
4. 법령·제도부문	204
IV. 추진 체계	207

I. 배경 및 추진의 필요성

□ 친환경농업의 성과

- (친환경농업 개념 정립) 1997년 세계 최초 환경농업육성법 제정으로 우리나라 농업의 지속가능한 발전 방향 제시
- (국민 편익 증대) 안전한 식품, 건강한 식품에 대한 수요 충족
 - 친환경 학교급식 기반 마련
 - 농산물의 화학적 안전성 향상
- (농촌·농민의 대안) 수입개방 등 농업 위기에 대응하는 대안의 농업으로 정착
 - 농촌의 환경보전 기여: 비료·농약 배제한 생산 면적의 확대
 - 실천 농업인의 확산 및 다양한 단체의 조직화
 - 유기적 생산기술의 개발 및 보편화
 - 생협 등 농촌-도시 교류 확대

□ 친환경농업의 당면 과제

- (외래자재 의존성) 외래 자원에 대한 의존성은 불변: 화학자재 대신 허용자재에 의존
- (결과중심 인증) 환경보전 활동보다 잔류농약 불검출을 증명하기 위한 시험분석에 과도한 사회적 비용 투입
 - 비의도적 잔류농약 검출의 과도한 규제 → 농업인 부담 과중
 - ‘안전한 식품’으로서 친환경농산물 소비: 책임소비 의식 미약
- (양적성장의 정체) 2020년까지 농업면적 8% 확대 목표 미달성(5.2%)
 - 최근 수년간 친환경농업 인증면적 증가율 정체
 - 생협, 대형마트, 전문매장 등 친환경 농식품 전반적 매출 정체

□ 기후변화 대응을 위한 세계의 농업 정책

- (EU Organic Action Plan) 2050 탄소중립 실현을 위한 농업부문 전략 Farm to Fork 일환
 - 현 유기농업 8%(2020) → 25%(2030)
 - 합성농약 50% 저감, 항생제 50% 저감, 화학비료 20% 저감
- (일본 미도리식량시스템전략) 2050 농림수산업 CO₂ 배출 제로화
 - 2050년까지 농경면적의 25%(100만ha) 유기농업 추진
 - 농약 사용량 50% 저감, 화학비료 30% 저감
- (IPCC의 전과정접근법) 토양 유기물 향상, 작물잔사 관리, 식품 손실 관리, 식생활 변화, 식품 폐기 감축 등 39가지 방안 제시
- (4%이니셔티브, LPAA) 토양탄소 증가를 통한 기후변화 완화

□ 농경지 탄소저장 전략에 미흡한 국내 기후변화 대응 정책

- (대한민국 2050 탄소중립전략 등) 스마트 농업, 저탄소 농업, 고효율 설비 등 온실가스 배출 감축전략 중심
- (농경지의 탄소저장 기능 강화 필요) 온실가스 인벤토리의 토지 이용분야 중 농경지부문의 탄소저장 기능강화 전략 수립 필요

□ 친환경농업의 공익기능 요구 증가

- (양적 목표) 2025년까지 10%(5차 친환경농업육성 5개년계획)
- (친환경농업 정의) 화학물질에 대한 식품안전 중심 → 농업생태계의 건강 중심으로 변경

□ 기후변화에 적극적인 대응을 목적으로 하는 법령 필요

- (기후변화 완화·적응 농업) 저탄소, 탄소저장, 생물다양성 보전 등 기후변화 대응에 효과적인 내용을 포괄하는 법령
- (국제기준) 코덱스 가이드라인(CXG32/1999)에 따른 유기농업의 국제적 기준(생산·가공·마케팅의 원칙)에 부합한 법체계 필요

Ⅱ. 전략과 목표

1. 전략 체계도



2. 전략수립의 원칙

□ 2030년까지의 중장기 과제

- (중간 관문) 2050 탄소중립 실현을 위한 중간단계 목표로서 2030년까지의 전략
- (과감한 목표) 탄소중립, 생물다양성, 식량확보 등 농업분야의 역할 최대화 : 2030 환경친화형 농업 60% 달성

□ 농식품체계 전 과정의 환경친화 정책

- (농업 전체의 대안) 현행 규정된 친환경농업의 범위를 넘어 농업 분야 전체의 환경친화 기조 강화
- (전과정접근법) 농민의 생산활동 외 자재생산, 운송, 가공, 소매, 식품폐기 등 전 과정에 대한 전략

□ 기존 친환경농업의 혁신

- (농업환경보전) ‘화학자재 배제’를 목적으로 하던 친환경농업에서 ‘농업환경보전’을 목적으로 혁신
- (과정중심 인증) 불가항력적이고 안전 기준치에 적합한 검출은 생산자에게 불이익이 없도록 제도 정비

3. 부문별 목표

□ (생산부문) 2030년까지 농경면적의 60%에 환경친화형 농업 적용: 유기(10%), 무농약(20%), 기타 환경친화형(30%)

□ (가공부문) 2030년까지 환경친화형 가공을 2020년 대비 10배 확대

□ (소비부문) 환경친화형 생산을 견인하는 책임소비 기반강화

□ (법령·제도부문) 친환경농업 혁신을 위한 법·제도 기반 정비

Ⅲ. 부문별 과제

1 생산부문

1) 기후변화에 대응하는 농업생태계 조성

- 생물다양성 등 건강한 농업생태계 조성을 통한 토양 탄소저장 능력 제고
 - (생산양식 변화) 연작·단작의 생산양식에서 윤작·혼작, 자가채종, 생태완충지 등 생태계 보전을 위한 실질적 실천 방안
 - (토양 탄소저장) 농지토양의 유기물 증대, 양분수지 개선, 무경운 기술, 녹비작물 등 토양 탄소저장 강화 및 적정양분 관리체계
 - (지역순환) 경축순환 등 다양한 순환모델을 개발하고 유박 등 수입자재 사용 감축을 통해 양분과 자원의 지역순환 체계 구축
 - (농업환경보전 프로그램 확대) 지역(마을)단위 환경친화형 농업 활동 확산을 위한 농업환경보전 프로그램 확대 시행

2) 환경친화형 농업의 과감한 확산

- 환경친화형 생산 면적을 2030년 60%로 확대
 - 2030년까지 유기인증 면적 10%, 무농약 인증 면적 20%, 유기·무농약 외 환경친화형 농업 30%¹³⁾
- 환경친화형 농업 조직화 지원체계 구축
 - (지역단위 육성) 중소농 참여 활성화를 위한 교육 및 기술지원 등 마을·지역 단위의 맞춤형 육성체계 구축

13) 환경친화형 농업의 면적은 선택형 직불제 또는 농업환경보전 프로그램 등 환경친화형 농업의 범주에 해당하는 사업에 참여하는 농지의 면적으로 설정

- (유기·무농약 인접지) 친환경농업 인증 필지 인접지의 환경친화형 생산양식 도입 권장

□ 유기농업 육성정책 개발

- (유기농업 육성) 국제 유기농업 생산·관리 가이드라인(CXG32/1999)에 따른 유기농업 기반 마련

□ 환경친화형 축산업 활성화

- (유기축산) 국제기준에 부합하는 유기축산의 확산
- (동물복지) 공장형 축산업에서 동물복지형 축산업으로 전환 유도

□ 연구개발 및 교육·훈련 체계 강화

- (연구개발) 탄소중립을 위한 농업기술의 과학적 근거, 저투입 생산체계, 기후변화 적응 품종 등 농업기술의 개발 및 보급
- (전문 연구기관) 국가단위 환경친화형 농업 전문 연구기관 설립
- (교육·훈련) 참여농업인 양성을 위한 교육 체계 구축

□ 직불 및 보상체계 강화

- (친환경농업직불제 확대) 유기 지속 직불금 강화, 무농약 지속 직불금 신설
- (선택형직불제 확대) 환경친화형 농업활동에 대한 선택형직불제 확대
- (재해보상체계) 친환경농업 특성을 고려한 재해보상체계 마련

1) 친환경 가공산업 활성화

□ 가공산업과 농업의 연계 강화

- (농업과 동반성장) 2030년 환경친화형 가공산업을 현재의 10배로 확대
- (공공영역 친환경가공 지원 강화) 친환경 원료가격 차액 지원, 공공급식 우선 취급 등 공공조달 체계에서의 가공원료 지원 강화
- (국내산 원료기반 강화) 국내산 원료를 가공하는 사업장에 대한 기술지원 및 원료가격 차액지원
- (원료전문 농업 육성) 안정적인 원료조달을 위한 가공용 원료전문 농업 육성

□ 환경친화형 가공·유통체계 구축

- (친환경포장) 식품 용기의 재사용 및 재활용성 제고
- (식품 외 분야로 범위 확장) 의류, 완구 등 다양한 소비 분야로 가공 산업의 범위 확장

2) 지역 기반 가공 산업 활성화

□ 지역 친환경가공 기반 조성

- (지역 식품산업의 가치 창출) 지역농업 및 지역유통과 연계한 가공산업 지원 강화
- (중소농 가공 육성) 중소규모 농가에 가공 인프라 지원
- (지역 가공인력 양성) 식품가공 전문인력 양성 및 귀농귀촌 제도와 결합한 지역 가공업체 일자리 마련

1) 농업의 가치 확산 및 건강한 소비문화 조성

□ 농업의 공익가치를 증진하는 소비양식 확대

- (농업의 가치 정립) 기후변화 대응, 생물다양성 등 농업의 공익 기능에 대한 소비자의 인식제고
- (식생활 교육) 산지 밀착형 도농교류 활동 강화, 농업먹거리 교육 등 환경친화형 농업의 가치 공유를 위한 기회의 확대
- (식품 손실·폐기 감축) 식품의 손실·폐기 감축을 위한 사회적, 경제적, 기술적 기반 조성

2) 책임소비 확대

□ 환경친화형 공공소비 확대

- (공공부문의 환경친화형 급식 확대) 학교급식 및 공공급식을 중심으로 지속가능한 계약재배 구조 확립
- (먹거리 공공성 강화) 임산부 및 취약계층에 대한 바우처 및 현물 지원 등 지속적인 친환경 먹거리 제공

□ 환경친화형 민간소비 확대

- (관계기반의 시장 확대) 생협, 사회적 기업, 협동조합, 공유부엌, 공유플랫폼 등 다양한 경제 영역과의 연계
- (책임소비를 위한 기반 조성) 2030 생협조합원 500만 달성을 위한 소비자 조직화 확대
- (환경친화적 소비 인센티브) 환경친화적 소비촉진 정책과 연계
 - 녹색소비: 친환경농산물 포함 → 그린카드포인트 제공(환경부)

- 녹색제품 사용표시제: 가점 대상에 친환경 급식 어린이집, 환경친화형 농산물 판매 업체 등 포함

3) 환경친화형 유통 체계 구축

□ 생산자-소비자의 관계기반 유통 활성화

- (소비자 참여 확대) 직거래 및 지역시장에 참여하는 소비자를 환경지킴이, 활동가 등으로 양성: 소비자 참여 교육 및 프로그램 개발
- (직거래 플랫폼) 생산자와 소비자 간 정보 교류와 거래의 장(場)으로서 친환경 플랫폼 구축

□ 지역단위 공급망과 대도시 공급망의 연계

- (기초단위) 지역생산-지역소비를 위한 산지유통체계 구축
- (광역단위) 기초단위 공급망과 전국단위 공급망 확대를 위한 광역단위 거점 친환경유통센터 조성
- (전국단위) 전국단위의 생산조직 연계 및 광역 단위 유통망과 연계
- (수도권 및 대도시 친환경공공급식센터 구축) 수요가 많은 수도권 및 대도시별로 친환경공공급식센터 구축
- (친환경 전문 도매시장 설치) 수도권 및 대도시 친환경공공급식센터와 연계한 친환경 전문 도매시장 설치
- (통합생산관리조직) 계약재배 현황 관리, 소비와 생산 연계, 플랫폼 관리, 전국 단위 생산공급망 관리를 위한 통합생산관리조직 구축
⇒ 추후 품목별 친환경농업협동조합 설립

1) 친환경농어업법의 전면 개정

□ 유기농업을 육성·지원하기 위한 독립적 법률 제정

- (유기농업 정의 설정) 친환경농어업법이나 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 ‘유기농업’의 정의를 추가

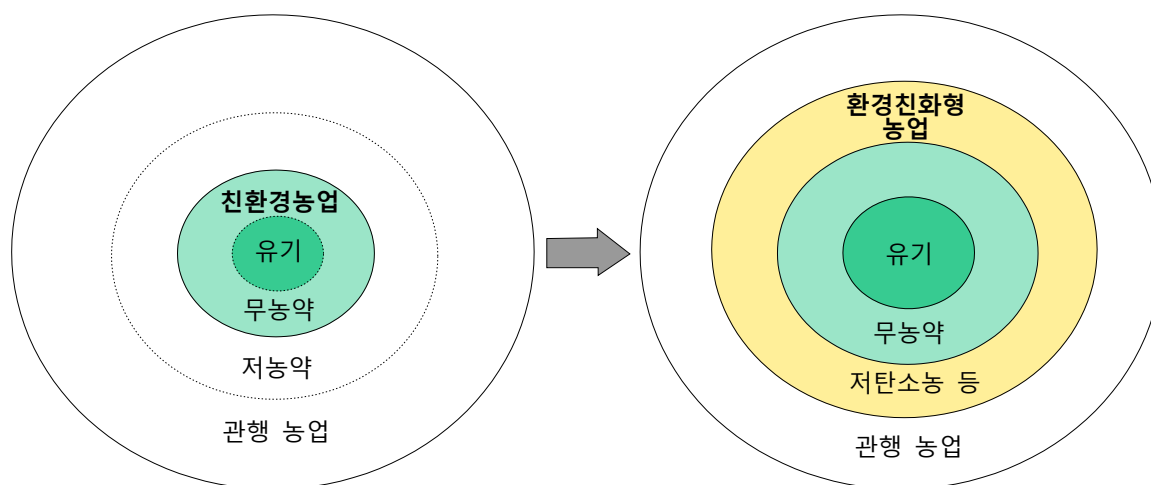
※ 현재 유기농업의 정의가 없음

- (유기농산물 인식 개선) 유기농업의 우수한 공익기능(환경보전 및 농업생태계 조성)과 역할을 제시

⇒ 농업인, 소비자 인식 개선

□ 포괄적 환경친화형 농업으로 확대·지원을 위한 법령 정비

- (환경친화형 농업 개념) 기존 친환경농업에서 저탄소, 무경운 등 다양한 환경보전 활동을 포괄하여 농민의 다양한 환경친화적 농법을 폭넓게 확대한 개념



<그림> 환경친화형 농업의 개념과 범위

○ (친환경농업에서 개념 확대) 기존의 유기·무농약보다 범위를 확대하여 환경보전에 기여하는 모든 농업활동을 환경친화형농업으로 포괄

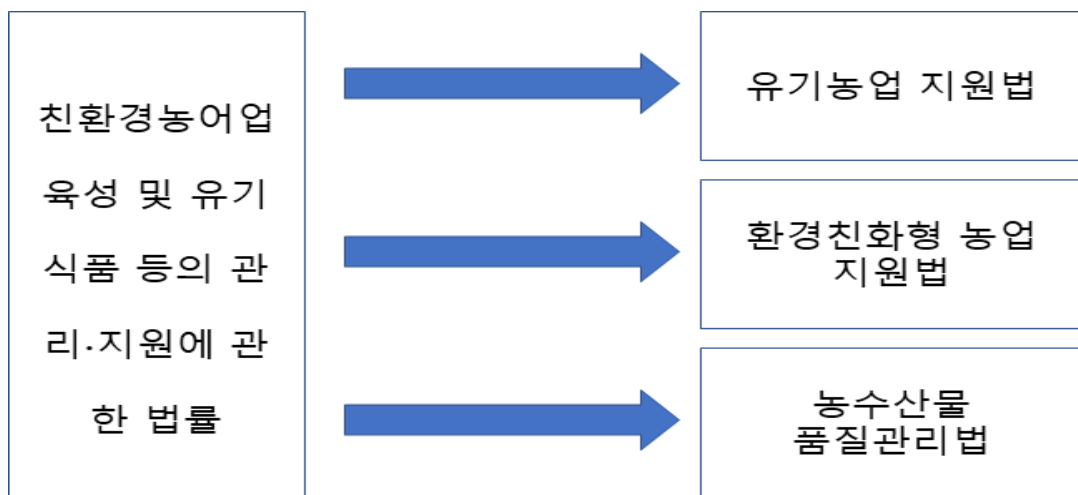
○ (환경친화형 활동 강화) 환경보전에 기여하는 다양한 농업활동을 정책적으로 지원할 수 있는 법적 근거 마련

※ 저탄소·무항생제·동물복지·무경운·탄소저장·자가채종 등 환경친화형 생산방식과 세부 활동을 다양하게 포괄

□ 친환경농산물 인증체계는 현행 종류 유지, 법적 근거만 변경

○ (농수산물품질관리법 활용) 현행 친환경농어업법에서 규정하고 있는 친환경농산물 인증기준을 농수산물품질관리법으로 통합하여 운영

기존 친환경농업을 유기농업과 환경친화형 농업으로 나누어 육성, 인증제도는 농수산물품질관리법으로 이관



<그림> 친환경농업 관련 법률체계 개편안

○ (통합 데이터베이스) 환경친화형 농업을 포함한 농업 전반의 생산, 가공, 소비 등의 종합적 데이터베이스 구축

2) 친환경농산물 인증제도의 선진화

□ 과정중심 인증으로 전환

- (인증기준 재설정) 식품안전 지향 기준 → 농업환경보전 지향
- (시험분석 의존성 탈피) 시험분석에 대한 과도한 의존성 조정
- (문서·기록 효율화) 친환경농산물 인증에 요구되는 문서·기록에 대한 농민 부담 완화: 필수문서 외 간소화

□ 인증심사기술 향상

- (리스크 기반) 생산현장의 리스크평가에 따른 관리방법 도입
- (단체인증 개선) 단체의 자치 관리능력 평가에 따른 단체인증으로 전환

□ 인정기구의 전문성 제고

- (인정기구 설립) 농관원 관할 농식품 전문 인정기구 설립, 인정기구의 국제기준 ISO17011 적용
 - ※ 예시: 국가기술표준원 관할의 한국제품인정제도(KAS)
- (인증전문위원회) 인증제도의 정책적·기술적 발전 방향 검토
 - ※ NOSB: 미국 유기인증제(NOP)의 절차 및 기준을 정기적으로 검토하는 이해관계자 협의기구
- (중재기구) 불합리한 인증처리에 대한 고충상담(신고)센터 설치

3) 친환경농산물 자조금 개편

□ 자조금 참여대상 확대

- (가공·유통 참여) 현재는 농가·농협에 국한되어있으나, 가공·유통사업자까지 확대

□ 자조금 거출체계 개선

- (거출기준의 통합) 현재 유기, 무농약, 논, 밭으로 세분 → 거출 기준의 단계적 통합·단순화
- (이중납부 개선) 친환경 우선 납부 원칙 도입
 - 타 자조금과 친환경 자조금 중복 농가의 경우 타 자조금 면제

IV. 추진체계

□ 정부: 농림축산식품부 농업환경국(가칭) 신설

- (국가 농업환경 총괄) 국가 농업환경을 총괄하는 농업환경국 신설
 - 환경친화형 농업을 포함하여 농업환경 전반을 국(局)체계에서 종합적 관리
 - 농업 전체의 공익기능 강화 추진
- (기후변화 대응 전문화) 기후변화 완화 및 적응을 위한 농식품 체계 전 분야의 전략 컨트롤타워
 - 농식품체계 전 과정의 온실가스 인벤토리의 정밀화 추진
 - 국가 탄소중립 전략에서 농업의 위상과 역할 적극 반영

□ 민간: 법정 민간협의체 설립

- (자율적 교류·협력) 현장 생산단위 간 기술교류, 종자교환 등 자율 생산기반 조성
- (국제활동) 국제적 지속가능농업의 확산 활동에 참여

□ 민관거버넌스: 농업환경위원회(가칭) 설립

- (농업환경 보전 전략수립) 농업환경 전반에 대한 정책 개발 및 협의 기능

- (의사결정 조정기구) 농업인, 시민, 유통분야 등 이해관계자 참여
 - 유기농업 및 환경보전형 농업 관련 전략 수립 및 제도 검토
 - 관련 법령의 제·개정에 관한 의견 개진 및 협의
- (통계 관리) 농업 환경 및 생산·가공·소비 등 농식품체계 전 과정에 대한 통계관리시스템 구축 및 관리

※ 안전 내용 관련 “환경친화형 농업의 개념(정의, 기준), 각 부문별 목표치 등” 관계부처(농식품부, 농촌진흥청 등)와 협의가 필요한 부분에 대해 추후 협의를 통해 구체화하기로 함.

제12차 위원회
3호 보고안건

농민권리 보장을 위한
제도화 방안 및 과제(안)

2022. 1. 18.

농민권리 보장을 위한 제도화 방안 및 과제(안)

2022. 1. 18.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회



목 차



I. 추진 배경	215
II. 농특위 농민권리선언포럼 추진 및 운영 경과	220
1. 민간 농민권리선언 포럼 운영	220
2. 농특위 농민권리선언 포럼 운영	220
II. 농민권리 제도화 방안(안)	222
1. 농민권리 제도화의 의의	222
2. 농민권리 제도화 방향	223
3. 농민권리 제도화 방안	225
III. 후속과제	227
1. [가]농민권리 영향평가 제도 도입 추진	227
2. 농민권리선언 관련 국내 이행 체계 구축	228
3. 농민을 존중하고 모두의 먹거리를 보장하는 농정 틀 전환과 농민권리 연계	229
[참고1] [가]농민권리 영향평가 도입 필요성	230
[참고2] 현행 제도 분석	236
[참고3] 현장포럼 주요 결과	240

I. 추진배경

□ 유엔 농민권리선언의 채택으로 농업·농촌·농민 문제와 관련한 권리 접근의 국제적 근거 마련

- 유엔인권선언(1948년) 70주년이 되던 2018년에 열린 73차 유엔 총회에서 “유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리선언” 채택

* 유엔 문서 A/RES/73/165. “United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas”. 2018. 12. 17. 결의안 채택.

- 이는 앞서 유엔 인권이사회가 9월 28일에 채택한 농민권리선언을 총회에서 채택한 것임

- 총회 결의문에서는 “정부, 유엔 산하 기관 및 기구, 정부 간 기구, 비정부 기구가 이 선언의 내용을 전하고 이에 대한 보편적 존중과 이해를 촉진할 것” 을 촉구

* 유엔 인권이사회 문서 A/HRC/39/12. “United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas”. 2018. 9. 28. 인권이사회 결의안 채택.

- 유엔의 농민권리선언 채택은 전 세계 소농 풀뿌리 조직들의 국제적 연대체인 비아 캄페시나의 30여 년간 노력의 성과

- 농민권리는 1990년대 말 인도네시아의 농촌 민주화 투쟁의 과정에서 처음 제기
- 이후 내부 논의 과정을 거쳐 2008년 12월 10일 유엔인권선언 60주년 기념일에 “농민의 권리선언 - 여성과 남성” 을 발표하고 각국에서 농민권리의 제도화에 나설 것을 촉구
- 2010년 유엔 인권이사회는 관련 전문가로 자문위원회를 구성하여 연구를 추진, 2012년에 개방형 정부간 실무단(이하 실무단)을 만들어 본격적인 논의 시작
- 총 5회의 실무단 논의와 5회의 인권이사회 논의(결의안 채택)를 통해 유엔 농민권리선언(안) 작성

□ 유엔 농민권리선언의 채택 이후 국제인권규범 상의 농민권리 보장에 관한 국제적 표준 논의 활성화

- 기존 유엔의 국제인권규범 상에 존재했으나 농민의 권리로서 보장되지 못했던 먹거리권, 물에 대한 권리, 건강권, 시민적·정치적 권리, 여성의 권리(여성에 대한 차별철폐) 보장에 대한 논의 활성화
- 또한, 기존의 국제인권규범 상에 존재하지 않았으나 농민권리선언이 담고 있는 토지권, 종자권, 생산수단의 권리에 관한 국제적 표준에 대한 논의가 제기되고 있음

□ 국가 단위에서 유엔 농민권리선언의 이행 및 정책화·제도화를 추진하는 흐름 형성

- 첫째, 기존의 정부 정책과 국가 제도를 농민권리 관점에서 평가
 - △농민과 농촌에서 일하는 사람들의 실태, 권리침해에 대한 조사보고서 작성, △농민권리선언과 관련해 정책의 점검에 책임이 있는 여러 정부 부처와 기관의 인식 제고, △독립적인 인권 기구(우리의 경우 국가인권위원회)의 정부에 대한 권고 등
- 둘째, 농민권리선언을 정부의 정책과 제도 개선에 반영하려는 사회운동 형성
 - 스위스에서는 2019년 다양한 시민사회, 인권단체로 구성된 농민권리선언의 친구연합(Coalition of Friends of the Declaration on the Rights of Peasants) 출범
 - 2020년에 공동으로 정부 정책을 평가하고 농민권리선언 이행의 측면에서 스위스의 무역, 종자와 생물다양성, 먹거리 시장 정책, 먹거리 체계 전환 등에 대한 권고를 담은 보고서 작성
- 셋째, 민간 영역에서 농민권리를 침해하는 기업의 책임성을 요구
 - 농업노동(내국인 및 외국인), (대규모)토지 취득, 공정거래 등의 영역에서 농민의 권리를 침해하는 기업의 행위에 대한 규제 및 책임성을 요구하는 사회적 규범 형성이 필요하다는 주장
 - 예를 들면 기업의 (사회적) 책임(corporate responsibility)의 중요한 요소로 농민권리선언을 포괄하는 방안

□ 국내에서 농민권리 보장에 관한 공론화 및 제도화에 관한 요구 제기

- 한국 정부는 유엔 인권이사국 중 하나로 참여하면서 농민권리선언의 채택에 매우 소극적으로 임했음
 - 다섯 차례의 인권이사회 결의에서 네 차례 참여해 반대 1회, 기권 3회, 그리고 최종 유엔 총회 표결에서도 기권 행사(아래 글상자 참고)
 - 농민단체에서 관련한 공론화와 사회적 합의 과정의 필요성을 요구했지만 수용되지 않았음
- 민간 ‘유엔 농민권리선언 포럼’의 활동으로 제한적이지만 사회적 공론화에 진전
 - 2019년 6월 민간 포럼이 출범하여 국가인권위와의 협력을 통해 유엔 농민권리선언의 한글 번역, 농민권리 교육자료 및 교육프로그램 개발, 시기별·의제별 토론회 개최 등을 통해 농업계 인식 확산
- 최근 다음과 같은 농민권리와 밀접한 주요 정책·제도가 국내 농업정책의 중요한 의제로 부상
 - 농민의 정의, 정체성
 - 여성농민의 법적 지위 미비와 정책적 배제
 - 비농민의 농지 소유와 경자유전의 원칙
 - 농촌 개발(산업단지, 농촌/영농형 태양광 등)과 농민권리 침해, 농민의 참여권 보장
 - 기후위기와 농업재해
 - 이주노동자(외국인 노동자)의 인권

* 이와 같은 의제들은 농특위의 농정 틀 전환 주요 의제들과도 밀접하게 관련됨

유엔 농민권리선언 채택 과정에서 각국 정부의 입장

□ 한국 정부의 공식 입장

- 한국 정부는 다섯 차례의 인권이사회 결의에서 네 차례 참여해 반대 1회, 기권 3회, 그리고 최종 유엔 총회 표결에서도 기권 행사

○ 2015년 2차 실무단 회의에서 공식 입장문(Statement of the Republic of Korea) 제출

- 초안 제출이 늦어 충분한 검토를 못했음
- 이 선언의 필요성에 대한 합의(concensus)가 이뤄졌다고 보기 어려움
- 각국의 대표들이 제기하는 쟁점들에 대한 충분한 논의와 대응 필요

○ 2016년 3차 실무단 회의에서 한국 대표 발언

- 실무단의 논의를 지지함
- 선언문(안)의 일부 권리에 대한 유보 입장을 가지고 있으며, 이들 권리가 무역 협정과 상충한다는 의견 제출

* 예를 들면 19조 종자에 대한 권리(right to seed)는 국제법(국제종자협약)과 상충되며, 국내법(한국의 법제) 상 농민에게는 상업적 종자판매의 권리가 없음

○ 2017년 4차 실무단 회의에서 발언

- 토지에 대한 권리(right to land)라는 것은 국제적인 합의가 없으므로 토지 접근의 권리(access to land)로 수정해야 한다는 유럽연합의 의견에 대한 동조 입장 제출

* 이는 토지에 대한 소유권 등을 고려할 때 집단적인 권리(collective rights)를 인정할 수 없다는 입장

- 더불어 토지에 대한 권리를 규정한 조항(선언문(안)의 제17조)에 대한 유보 입장 제출

* 좀 더 세부적으로 "재분배적 토지 개혁"을 "국내 입법"으로, "각국 정부는 재분배적 개혁을 반드시 해야 한다"를 "각국 정부는 재분배적 개혁을 할 수 있다"로 수정할 것을 제안

○ 2018년 5차 실무단 회의에서 대표 발언

- 농촌 지역의 삶을 개선하기 위한 정책과 프로그램을 통해 농민의 권리를 위한 국가의 지원을 강조
- 하지만 선언문 초안의 일부 조항이 국내법 및 국제 의무와 충돌할 수 있으며 추가 검토가 필요하다는 의견 제출

○ 한국 정부의 논의 과정에서의 입장을 종합하면,

- 1조 농민의 정의 4항에서 법적인 지위가 없는 사람들까지 이 권리의 주체자인 부분에서 동의하기가 어렵고,
- 17조 6항 토지 재분배개혁과 관련하여 이미 한국은 토지개혁이 이루어졌기 때문에 한국 상황과 맞지 않고,

- 19조 종자에 대한 권리 중 1항 d ‘농민에게 종자 판매의 권리가 있다’는 부분에서 국내법과 상충
- 때문에 선언의 취지에는 공감하지만 전체 조항에 동의하지는 않는다는 입장

□ 각국 정부의 선언문 지지, 반대, 기권과 관련한 맥락과 쟁점

- 유엔 농민권리선언의 투표 입장과 관련한 국제적 배치를 보면 북미, 영국, 호주 등의 국가들이 반대, 이들 반대 국가들과 경제적으로 밀접하거나 수출국의 입장인 나라들(유럽, 일본, 한국, 남미 등)이 기권의 입장을 보였음
- 즉, 유엔 농민권리선언의 지향은 산업적인 먹거리 체계를 유지하는 입장과 상충하며 지속가능한 먹거리 체계로의 전환의 문제와 밀접하게 관련되어 있음
 - 대표적으로 유럽연합의 입장문을 살펴보면 지속적으로 종자, 토지, 생산수단에 대한 권리와 식량주권, 생물다양성 관련 조항에 대해 문제 제기
 - 이러한 조항은 식품 관련 기업, 토지소유자(비농민) 등 현재의 지속가능하지 않은 먹거리 체계의 근본적인 전환과 관련된 조항임
- 이러한 쟁점들과 관련해 유엔의 식량권(right to food) 특별보고관인 마이클 파크리(Michael Fakhri)는 새로운 국제 협약을 제안
 - 먹거리의 국제 무역과 관련해 인권을 지향하는 새로운 국제 먹거리 협약을 추진할 것을 제안
 - 이 국제 먹거리 협약은 지역 단위의 자급과 연대, 그리고 먹거리에 대한 권리의 존엄성에 대한 이해에 기반해야 함
 - 이 협약 안에 토지, 노동, 이주 등과 관련한 변화된 여건들을 반영할 필요성을 제기
 - 이러한 협약의 추진과 함께 기존의 WTO 농업협정은 폐기할 것을 제안

Ⅱ. 농특위 농민권리선언포럼 추진 및 운영 경과

1 | 민간 농민권리선언 포럼 운영

- (헌법개정 운동) 2017. 10. 18 ‘농민권리와 먹거리 기본권 실현을 위한 헌법 개정 운동본부’ (농민헌법운동본부) 출범 및 활동
- (민간포럼 발족) 2019년 6월 24일 유엔 농민권리선언 포럼 발족
 - 유엔 농민권리선언의 공론화와 인식 확대, 사회운동 실천과의 연계를 목적으로 농민단체, 전문가, 활동가 등의 자발적 포럼으로 시작
- (민간포럼 주요 활동) 토론회, 연구, 교육 및 홍보
 - (토론회 및 발족식) 2019. 6. 24. ‘유엔 농민권리선언 포럼 발족식 및 실천전략 토론회’
 - (토론회) ‘기본권으로서의 농민권리 : 실행과 연대를 위한 방안’
 - (연구, 교육, 홍보) 2019. 5 ~ 10. ‘농민권리 교육 자료 및 교육 프로그램 개발’ 사업(국가인권위원회 인권단체 공동협력사업)
 - (토론회) 2020. 9. 23. ‘코로나19 대응을 위한 농민권리와 먹거리’

2 | 농특위 농민권리선언 포럼 운영

- 농특위 농민권리선언 포럼
 - 2021년 농특위 산하에 농민권리선언포럼을 운영키로 함
 - 2021년 4월 28일 1차 회의를 시작으로 현장토론회 3회를 포함해 7차의 포럼 회의 진행

□ 3회 현장토론회 및 1회 정책토론회 진행

날짜	일정명/내용	비고
9/2	- 농민권리선언포럼 1차 현장토론회(농촌의 자원을 이용한 개발에서 농민의 참여와 권리) - 괴산 사리복지회관 세미나실 - 괴산 메가폴리스산업단지와 진천 테크노폴리스산업단지 조성 사업으로 인한 농민권리 침해의 실태 공유	
10/9	- 제11회 세계인권도시포럼 식량권 세션(재난 시대의 식량권, 그리고 농민권리) - 농특위 농민권리선언포럼과 민간 농민권리 선언포럼 공동 개최 - 유엔 식량권 특별보고관 마이클 파크리(Michael Fakhri) 온라인 참여. “세계 위기 상황에서의 인권에 기반한 먹거리 체계” 발표 - 국내 이행 방안 관련 5명 토론	
10/28	- 제1회 제주인권포럼 세션(제주 농지 실태와 농민의 권리) 2020년 제주 제2공항 관련 대응에 이어 제주의 부재지주 등 농지 실태와 농민권리 선언의 관점에서 접근 방안을 논의 - 공유 자원으로서의 농지, 국내 기업의 해외 농민권리 침해, 제주의 농지 실태 등	
12/13	- 농민권리선언포럼 토론회((가)농민권리 영향평가 도입 방안 모색) - 개발사업으로 인한 농민권리 침해 실태와 농민의 참여권 보장 (가)농민권리 영향평가의 도입 필요성과 방안	

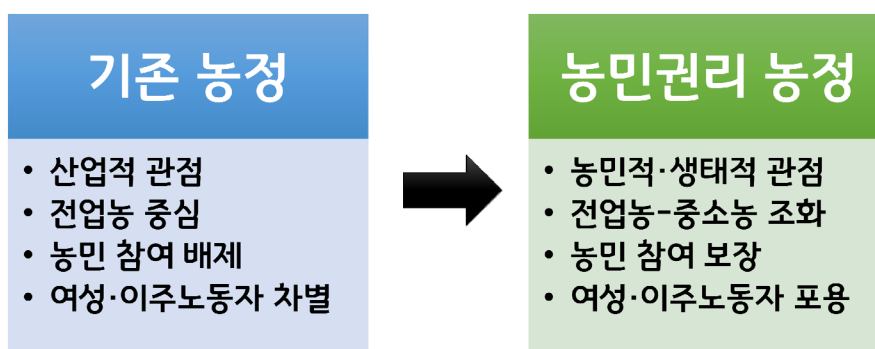
Ⅲ. 농민권리 제도화 방안(안)

1

농민권리 제도화의 의의

□ 농정 수립의 틀 및 관점의 전환

- 농민권리의 제도화는 중앙 및 지방정부의 농정 수립 및 추진을 농민권리의 보장을 중심으로 전환하는 것을 의미함
- 구체적으로 국가 및 지방자치단체가 농업·농촌 관련 제도 및 법령, 계획, 사업 등을 만들고 집행함에 있어 농민권리의 침해를 예방하고, 권리를 보장하기 위한 방안을 강구하는 것임
 - 이를 위해 첫째, 기존 농정의 산업적 관점을 농민적·생태적 관점으로 전환
 - 둘째, 전업농 중심의 농정에서 전업농과 중소농 정책이 균형과 조화를 이루는 농정으로 전환
 - 셋째, 주요 농업·농촌 관련 계획, 사업 등의 추진에서 농민 참여를 배제 하던 방식에서 농민 참여를 보장하는 방식으로 전환
 - 넷째, 동등한 농업 생산자의 주체로서 여성농민과 이주노동자를 배제하고 차별하던 정책에서 이들의 권리를 보장하고 포용하는 정책으로 전환



- 이러한 관점의 전환은 기후위기와 식량위기가 우리 사회의 상수가 된 여건에서 농업·농촌·농민의 지속가능성을 보장하는 먹거리체계, 생태 체계로 전환하는 기반을 조성하기 위한 것임

□ 권리 접근을 통한 국가의 책임성 강화

- 유엔 농민권리 선언은 권리를 보장할 의무를 지닌 정부와 이를 누리는 주체로서 농민의 권리를 규정
- 농민권리의 제도화를 통해 국가 및 지방자치단체가 농업·농촌 관련 제도 및 법령, 계획, 사업 등을 수립하고 추진함에 있어 이들 정부의 의무와 책임성을 강화할 수 있음
 - 농지를 포함한 생산자원의 유지 및 관리
 - 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 적정 생활수준(적정 농가소득 및 공정한 임금) 보장
 - 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 노동권, 안전권, 건강권 보장을 위한 사회 보장 제도의 수립 및 시행
 - 농업·농촌 관련 정책, 계획, 사업의 수립 및 집행에서 농민의 참여권 보장
 - 여성농민 및 이주노동자에 대한 차별 철폐 및 권리 보장
 - 종자 및 농업생태계의 생물다양성 증진
 - 기후위기에 대응한 지속가능한 농업 정책의 수립

2 | 농민권리 제도화 방향

□ 농민권리 보장 및 침해에 관한 개념 정립

- 유엔 농민권리선언은 총 28개 조항에 걸쳐 추상적인 개념에서부터 구체적인 내용에 이르기까지 농민의 권리와 국가의 의무를 다루고 있음
- 이는 역사적·사회적으로 서로 다른 맥락과 조건을 가진 각국의 농업·농촌·농민의 여건을 포괄하기 위해 불가피한 측면이 있으며, 이를 제도화하기 위해서는 국가별로 구체화의 과정이 필요
- 따라서, 우리나라에서 농민권리의 제도화를 위해서는 우선 농민권리 침해와 보장에 대한 개념 정립과 사회적 합의를 추진할 필요가 있음

□ 농민권리 침해실태 파악과 우선 보장할 농민권리영역 설정

- 국가 및 지자체의 농촌개발 계획, 사업 등의 추진에서의 권리 침해와 참여 배제, 생존권 위협, 노동권 및 안전권 미보장 등의 구체적 실태 파악이 우선되어야 함

* 경제적·사회적·생태적 여건 변화에 따라 새롭게 나타나는 권리 침해의 문제도 파악 필요 (예)기후위기로 인한 영농 및 생계 위험 등

- 농민권리 제도화를 현실에 부합하게 실용적으로 추진하기 위해 중앙 및 지방정부의 농업·농촌 관련 정책, 계획, 사업에서 농민권리 침해를 예방, 방지하고 참여권을 보장해야 하는 영역을 우선적으로 선별하고 제도화 우선 추진

□ (가)농민권리 영향평가 제도 도입 추진

- 상당히 광범위한 농민권리의 내용을 한국적 맥락에 따라 개념을 규정하고, 보장의 범위를 정하는 과정은 상당한 시간의 소요가 예상됨
- 따라서 이와 같은 사회적 합의의 과정이 완료된 후에 제도화를 추진할 경우 계속되는 현장에서의 농민권리 침해문제를 방지하는 결과를 초래함
- 국내에서 농민권리 침해가 가장 광범위하게 나타나는 영역은 중앙 및 지방정부가 직접 추진하거나, 민간사업자가 이들의 승인을 받아 추진하는 각종 계획 및 사업으로 인한 것임
- 이에 농민권리의 관점에서 농업·농촌·농민 관련 법령을 개정하기에 앞서 각종 계획, 사업 및 프로그램에 의해 농민의 권리가 침해되는 것을 막기 위한 제도로써 (가)농민권리 영향평가 제도의 도입을 추진
- 이후 농민권리의 개념 및 제도화 필요 영역에 대한 사회적 합의를 추진하면서 농민권리의 보장 관점에 부합하지 않는 법령을 개정하고 필요시 신규 법령을 제정

[방향] 농민권리 보장 및 침해의 개념에 대한 사회적 합의의 과정에서 농민권리선언을 공론화하고 제도화 우선 과제 선별

□ 현장의 심각한 농민권리 침해 중단을 위한 제도의 시급성

- 최근 농촌에 택지개발뿐만 아니라 산업단지, 산업폐기물단지, 공항 유치 등 개발사업과 기후위기 대응을 명목으로 한 농촌 태양광 사업 등으로 무분별한 농지 훼손이 확대되고 있음
- 이 과정에서 삶터와 일터를 빼앗기고 생계 및 농사에 위협을 받는 농민에 대한 권리 침해가 광범위하게 벌어지고 있음
- 장기적으로 농민권리 보장을 위한 전반적인 제도개선을 점진적으로 추진함에 앞서 심각한 농민권리 침해를 막기 위한 (가)농민권리 영향평가 제도 도입

□ 국제적으로 권리 침해가 심각한 사회적 집단에 대한 사회영향평가 제도 도입 사례 확산

- 일반적으로 사회영향평가는 성별, 고용, 문화 등 사회적 영역 혹은 의제별로 도입하지만 최근 사회적 권리 보장이 시급한 집단에 대한 영향평가 제도 도입 사례가 늘어나고 있음
- 대표적으로 토착민, 토지수용 과정에서 농민과 농촌 주민 등에 대한 사회영향평가 사례가 있음

* 지역 및 산업 개발에서 토착민에 대한 사회영향평가(호주 등)

* 토지수용 과정에서 농민과 농촌 주민에 대한 사회영향평가 및 이주정착 지원(인도 사례)

□ (가)농민권리 영향평가 제도 도입을 통한 농민의 참여권 보장

- (가)농민권리 영향평가 제도는 현장에서 심각한 농민권리 침해를 막는 수단이면서, 농업·농촌과 관련해 농민의 삶에 큰 영향을 줄

수 있는 국가 및 지자체의 정책, 계획, 사업의 수립과 시행에서
농민의 참여권을 보장하는 정책 수단

- 우선적으로 농지를 이용하는 국가 및 지자체의 정책, 계획, 사업의
수립과정에서 농민의 삶(농사와 생활)에 영향을 주는 정도를
평가하고 이를 기준으로 사업 도입 여부를 판단할 수 있는 (가)농민
권리 영향평가 도입

- (가)농민권리 영향평가 제도 도입을 위한 법률 제정
- 관련해서 ‘농업·농촌및식품산업기본법’, ‘국토기본법’ 및 ‘국토의 계획 및
이용에 관한 법률’ 개정 검토

* 「농촌의 자원을 이용한 개발에서 농민의 참여와 권리」 中 국토자원 및 농지보존 관련 대책 제안」(대통령
직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2021. 9.)

- (가)농민권리 영향평가의 대상이 되는 정책, 계획, 사업의 범위 확대
- 우선적으로 시급한 농지 이용 개발사업을 영향평가의 대상으로 제도 도입
- 이후 점진적으로 대상 정책, 계획, 사업 범위 확대

2

농업·농촌·농민 법령 제·개정

□ 전반적인 법령 제·개정을 통한 농민권리 보장

- 궁극적으로 농민권리 보장의 제도화가 완료되기 위해서는 농업·
농촌·농민 관련 법령의 제·개정이 필요함
- 유엔 농민권리선언이 규정하고 있는 농민과 농촌에서 일하는 사람
들의 권리 내용을 기초로 국내 관련 법령 재검토(참고 1)
- 우선 보장이 필요한 농민권리와 관련 법령부터 순차적으로 개정

IV. 후속과제

1. (가)농민권리 영향평가 제도 도입 추진

□ 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회에서 (가)농민권리 영향평가 제도 도입 추진

○ (가)농민권리 영향평가제는 농특위의 주요 의제인 농지보존, 식량안보, 농촌개발 등과 밀접하게 연계가 필요한 제도

- (가)농민권리 영향평가제 도입을 위해서는 기존의 주요 사회적 영향평가인 환경영향평가, 성별영향평가, 문화영향평가, 갈등영향평가의 체크리스트를 비교·분석하고 (가)농민권리 영향평가의 주체와 범위를 명확히 설정해야 함
- 이 과정에서 다른 사회적 영향평가와의 정합성과 보완성을 고려하여 주체(정부 부처 및 지자체)와 범위(개발사업 및 프로그램 등)를 명확하게 규정해야 함

○ 제도의 신규 도입을 위해 관련 부처인 농식품부, 국토교통부, 환경부 간의 소통 및 협업을 위해 농특위 과제로 선정

- (가)농민권리 영향평가는 기존의 여러 사회적 영향평가와의 중복성 문제, 개발사업 등 관련 부처의 협력문제(다부처 추진 필요)가 중요하게 다뤄져야 함
- 이에 부처간 협업을 추진할 수 있는 농특위가 조정자(코디네이터)로서 농민권리선언의 국내 적용 및 이행의 핵심 방안으로서 (가)농민권리 영향평가 추진

□ 농림축산식품부와 외교부, 국가인권위 내에 (가)농민권리 영향평가 및 농민권리선언 이행 관련 담당 인력 배치

○ 유엔 농민권리 선언은 국제인권법상 협약처럼 강제력이 발휘되지는 않지만 유엔 총회의 결의문(resolution)으로 채택되었고, 해당 결의문에서는 각국 정부와 유엔 산하기관, 국제기구들에 이행을 위한 노력을 권고하고 있음

- 국제적 인권 표준을 성실하게 이행하는 인권 국가를 표방하는 대한민국의 위상을 고려할 때 유엔 농민권리 선언의 선도적인 이행 및 적용을 위해 노력하는 것은 인권 국가로서의 지향에 부합
- 민간의 주체(농민단체, 인권단체 등)와 농민권리선언의 이행 및 적용에 대해 소통하고 사회적 합의를 위한 과정을 추진할 정부(농식품부, 외교부)와 국가인권위에 담당 인력을 배치하고 민관 공동 논의 추진

2. 농민권리선언 이행 관련 국내 점검 체계 구축

□ 국내 농민권리선언 이행방안 연계, 구체화

□ 국가인권정책기본계획에 농민권리 이행 점검 포함 추진

- 제4차 국가인권정책기본계획(2023-2027) 수립 과정에 있음
- 국가인권위원회 등을 통해 기본계획 수립 및 점검에 농민권리 관련 계획이 포함하도록 공론화 추진

□ 국가별 정례인권검토에 농민권리 이행 점검 포함 추진

- 유엔의 각국은 4년 단위로 정부부처, 국가인권기구, 시민사회단체의 협력과 공동참여를 통해 정례인권검토(Universal Periodic Review)를 진행하고 보고서를 작성
- 우리나라의 경우 법무부의 총괄 하에 관계부처, 국가인권위원회, 시민사회단체 간담회를 통해 보고서를 작성하였고(2017년 3차 보고서), 이 보고서에 대한 유엔 인권이사회의 심의 후 권고사항에 대해 다시 간담회를 진행하고(2018년 1월), 정부의 최종 입장 제출(2018년 2월)
- 유엔농민권리선언 채택 1주년을 맞이해 발표된 전문가들의 공동성명서에서 선언의 이행 점검 사항을 정례인권검토에 포함할 것을 주장

3. 농민을 존중하고 모두의 먹거리를 보장하는 농정 틀 전환과 농민권리 연계

□ 농특위 주요 의제를 농민권리 관점에서 검토

- 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회의 ‘농정 틀 전환’은 농업에 대한 산업적 관점(생산주의 농정)에서 벗어나 지속가능한 사회로의 전환에서 농업의 공익적 기능을 중시한다는 측면에서 유엔 농민권리 선언과 맥을 같이하고 있음
- 위와 같은 측면에서 농정 틀 전환의 주요 정책 과제와 농민권리의 보장을 연계하기 위해 농특위 각 분과의 주요 의제를 농민권리의 관점에서 검토하고 접근할 필요가 있음

□ 필요한 의제에 대해 이행계획 수립과 농민권리 보장 연계

- 농특위 내부 논의를 통해 농민권리의 보장과 밀접하게 연계되는 의제에 대해서 선별
- 선별된 의제에 대해서는 농식품부의 이행계획 수립에서 농민권리 보장 방안이 함께 검토될 수 있도록 협력

<붙임>

참고 1

[가]농민권리 영향 평가 도입 필요성

1. 산업단지로 인한 농민권리 침해 실태

□ 무분별한 산업단지 개발 증가

- 2021년 2분기 현재 지정되어 있는 산업단지는 총 1,246개에 달함. 그 중 개수로는 지방일반산업단지가 690개로 절반이상을 차지. 그 외에 농공단지 476개, 국가산업단지 47개, 도시첨단산업단지 33개 순임
- 면적을 기준으로 보면, 총 산업단지 지정면적은 14억 4151만 제곱미터에 달함. 그 중 국가산업단지 지정면적이 가장 넓고, 그 다음이 일반산업단지
- 이처럼 산업단지가 급속하게 늘어난 것은 이명박 정부 시절인 2008년 6월 5일 제정된 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」의 영향
- 당시에 이명박 정부는 규제개선을 명분으로, 산업단지 지정절차부터 실시계획 승인까지 단계적으로 이뤄지던 행정절차를 통합적으로 시행하게 하였음
- 소요기간과 비용을 단축시키게 한다는 것이 명분이었지만, 그 이후 산업단지가 전국에서 무분별하게 추진

□ 산업단지 개발로 인한 농민권리 침해 실태

- 산업단지로 지정된 토지 중에 농지가 다수 포함되어, 산업단지로 인해 농지가 대규모로 사라지고, 농민들이 농사짓던 땅을 빼앗기는 일이 발생
- 그 농지에는 농업진흥지역내의 농지(절대농지)가 다수 포함되어 있음
- 진천 테크노폴리스 산업단지 개발을 위해 328,225㎡의 농업진흥구역이 한꺼번에 해제

- 괴산 메가폴리스, 예산 예당2산업단지에서도 농업진흥구역 대규모 해제 추진
- 토지강제수용으로 농민과 농촌 주민의 재산권 침해
- 공영개발 방식으로 산업단지가 추진되는 경우도 있으나, 많은 산업 단지들은 민간기업이 단독으로 추진하거나(민간개발), 민간기업이 주도하는 특수목적법인(SPC)을 설립하여 사업을 추진하는 형태(절충형)
- 절충형의 경우 지방자치단체가 일부 지분(10-20% 정도)을 가진 경우에도 다수 지분은 민간기업들이 소유하고 있음
- 결국 민간개발뿐만 아니라 절충형도 산업단지 개발로 인한 이익의 대부분이 민간기업에게 돌아가는 형태임
- 그런데도 산업단지 추진을 명분으로 「공익사업을 위한 토지 취득 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 최종적으로는 토지수용까지 할 수 있음
- 토지수용을 당하는 지역주민들 입장에서는 ‘민간기업이 자기들 돈벌이하려고 추진하는 사업에 왜 내 땅을 강제수용당해야 하나?’라고 반발할 수밖에 없음
- 대부분 민간기업의 이윤추구 수단에 불과한 산업단지 조성사업의 추진 실태에 대해 농민권리와 농지보존의 관점에서 실태 평가 필요

2. 산업폐기물로 인한 농민권리 침해 실태

□ 산업폐기물의 민간처리 의존 실태

- 산업폐기물의 처리는 대부분 민간업체들에게 맡겨져 있는 실정
- 의료폐기물 소각장은 100% 민간업체들이 운영하고 있고, 그 외 산업폐기물 소각장도 대부분 민간업체들이 운영하고 있음

- 산업폐기물중 매립량이 많은 사업장배출시설계폐기물 및 지정폐기물의 경우에는 대부분 민간업체들이 위탁처리하거나, 사업장에서 자가 처리하는 형태
- 사업장배출시설계폐기물의 경우에는 위탁처리 비율이 45.96%, 자가 처리 비율이 35.55%인 반면, 공공처리 비율은 18.49%에 불과
- 유해성이 높은 지정폐기물의 경우에는 위탁처리비율이 88.85%, 자가 처리비율이 10.97%인 반면에 공공처리 비율은 1.8%에 불과

□ 산업폐기물 불법 처리의 온상이 되고 있는 농촌

- 이처럼 민간업체들에게 산업폐기물 처리를 맡겨놓은 상태에서, 대량의 불법폐기물들이 발생하고 있음
- 이 불법폐기물들은 대부분 농촌지역에서 발생
- 현재 여러 농촌지역에서 문제되고 있는 불법폐기물의 사례들을 보면, ① 노골적 불법폐기물(수집·운반단계에서부터 폐기물처리시스템에서 벗어나 폐기물처리시설이 아닌 곳에 매립되는 사례, ② 기만·은폐형 불법폐기물(일정한 허가를 받은 업체가 처리하지만, 허가범위를 벗어나서 불법을 저지르거나 처리방법 등이 폐기물관리법등을 위반한 경우) ③ 방치형 불법폐기물(허가를 받은 업체이지만, 폐기물이 방치되어 있거나 사후관리가 안되는 경우)로 나눌 수 있음

□ 인·허가를 받은 소각장, 매립장으로 인한 농민과 농촌 주민 피해 실태

- 인·허가를 받은 업체가 폐기물처리시설을 운영하면서, 주민들의 건강과 환경에 피해를 주는 사례도 발생
- 충북 청주시 북이면의 주민들이 사업장폐기물소각시설로 인해 건강상의 피해를 호소하고 있는 등의 사례가 있음
- 2019년 4월 22일 북이면 주민 1,523명은 환경부에 주민건강영향조사를 청원하면서, “1999년 북이면 일원에 소각장이 들어선 뒤

10년 사이에 암으로 60명(폐암 31명)이 숨졌으며, 호흡기·기관지 질환자 45명이 발생했다”고 밝혔다¹⁴⁾

- 지금도 의료폐기물 소각장, 산업폐기물 소각장으로 인한 농촌주민들의 피해가 심각한데, 지금도 곳곳에서 의료폐기물 소각장, 산업폐기물 소각장, SRF 발전소들이 추진되고 있음

3. 과정의 비민주성과 농민권리 침해

□ 농민과 농촌 주민의 알 권리(정보접근권) 침해

- 많은 개발사업에서 농민들과 농촌주민들은 사업 초기에 필요한 정보를 제공받지 못하고 있다. 주민설명회를 하는 경우에도 사업주체 측의 일방적 홍보에 그치는 경우가 많음
- 심지어 공사가 시작된 후에야 개발사업이 진행되는 것을 아는 경우도 많음
- 그나마 사업이 추진되는 사실을 알게 된 경우에는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 따라 정보공개청구를 할 수 있지만, 사업자가 제출한 서류를 ‘경영상 비밀’이라는 이유로 비공개하는 경우도 많음
- 환경영향평가법상 환경영향평가를 거치는 경우에는 주민들에게 환경영향평가서 초안을 공람하게 되어 있지만, 그 내용도 사업시행자 측에서 작성한 것이므로 내용이 부실하거나 신뢰성이 떨어지는 경우가 많음
- 또한 소규모 환경영향평가의 경우에는 ‘소규모 환경영향평가서 초안’이 공람되지도 않음
- 주민들은 사업자가 제출한 사업계획서와 ‘소규모 환경영향평가서’의 내용도 모르는 상태가 됨

14) 한겨레신문 2021. 6. 22.자

- 그리고 환경영향평가법의 허점을 이용해서 환경영향평가와 소규모 환경영향평가 자체를 회피하는 경우도 많음
- 가령 SRF발전소의 경우에는 발전용량이 10MW 이상인 경우에 환경영향평가 대상이 되는데, 환경영향평가를 회피하기 위해 용량을 10MW 이하로 함
- 또한 폐기물 중간처리시설인 ‘소각시설’의 경우에 1일 소각용량이 100톤이상이어야 환경영향평가 대상이 됨(조례로 1일 50톤 이상 소각하는 경우에는 환경영향평가 대상으로 해 놓은 시·도도 있다). 그런 경우에는 주민들이 사업의 정확한 내용을 알지 못하게 될 가능성이 높음

□ 농민과 농촌 주민의 의견 무시

- 사업추진 사실과 내용을 알고, 농민들과 농촌주민들이 의견을 내는 경우에도 그 의견이 지방자치단체, 중앙부처에 의해 무시되는 경우들이 많음
- 또한 의견을 제출할 수 있는 제도가 없어서 농민들과 농촌주민들이 제출하는 의견이 단순한 ‘민원’으로 취급되고 있음
- 살고 있던 마을에서 이주를 당하게 되고, 농사짓는 농지가 농업진흥지역에서 해제되거나 전용되어 개발사업부지로 편입되는데도, 이주대상인 주민들과 농지를 빼앗기는 농민들의 의견은 철저히 무시당하는 것이 현실
- 환경영향평가 시에 주민 30명 이상의 요구로 공청회를 하도록 되어 있지만 공청회 의견을 반영하는 의무 규정이나 절차는 없음(요식행위)

□ 농민과 농촌 주민의 사법접근권 제한

- 만약 지자체나 중앙부처(중앙부처의 특별지방행정기관 포함. 이하 같다)가 주민들의 의견을 무시하고 사업에 대한 인·허가 절차를 강행할 경우 주민들은 사법절차에 호소하는 수밖에 없음

- 또한 지자체나 중앙부처가 사업을 불허하는 경우에는 사업자 측이 지자체나 중앙부처를 상대로 행정심판, 행정소송을 제기하게 되는데, 그런 경우에는 주민들이 그 심판·소송에 참가할 필요가 있게 됨
- 그런데 주민들은 사법절차에 대한 정보의 부족, 변호사 선임비용의 문제 등으로 사법절차에 제대로 대응하지 못하는 경우가 많음
- 특히 사업에 대한 인·허가가 난 경우에 주민들이 지자체나 중앙부처를 상대로 행정심판, 행정소송을 제기해야 하는데, 주민들로서는 감당하기 어려운 일인 경우가 많음
- 또한 업체가 지자체와 중앙부처를 상대로 행정심판, 행정소송을 제기한 경우에 참가절차에 대해 제대로 안내받지 못해서 참가(피고 보조참가)를 못하는 경우도 있음
- 사업체는 서울의 대형로펌까지 선임해가면서 소송을 하는데, 지자체는 해당 지자체의 고문변호사에게만 의존하다가 패소하고, 참가도 못한 주민들은 뒤늦게 소송패소사실을 알고 당황하게 되는 경우가 여기저기서 발생하고 있음

1. 농민의 정의

□ 국내법 상 농업인 정의의 문제점 : 특정 집단에 대한 소외와 배제

- 생산주의 농정을 위한 지원 대상에서 배제되는 집단들
- 현행법 상 농업경영체가 모든 정책대상의 우선순위가 되고 있어 제도권에 사각지대에 놓인 농민들은 계속 누락되는 문제 발생 (강마야 외, 2020)
- 농어업경영체법 상 경영체가 되려면 1,000㎡ 이상의 농지 소유 혹은 합법 임대차·사용대차¹⁵⁾가 필요한데 이러한 조건을 갖추지 못한 사각지대 농민이 발생
- 이들은 불법 임차농업인, 고용 농작업자, 여성농업인, 고령농업인 등으로 농업생산에 기여하면서도 제도권의 사각지대에 놓여 있음

2. 국가의 의무

□ 국내법 상 국가 의무 규정의 문제점 : 경제적 관점에 치우친 의무

- ‘농업 및 어업의 보호·육성’, ‘농·어촌종합개발과 그 자원 등 필요한 계획 수립·시행’, ‘농수산물물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정 도모’ 등 생산주의 농정의 경제중심적 관점에 치우쳐 있음
- 농업식품기본법에 ‘농업과 농업의 지속가능한 발전과 공익적 기능 증진’ 이 국가와 지방자치단체의 책임으로 규정되어 있으나 그 주체로서 농민과 농촌에서 일하는 사람들(농업노동자)에 대한 권리 보장의 관점 부재

15) 농지의 임대차와 사용대차는 농지를 사용·수익하게 하는 것을 목적으로 하는 점에서는 동일하나, 지료를 부담하는지 아닌지에 따라 결정됨. 즉, 농지를 유상으로 사용·수익하도록 하는 것을 임대차, 무상으로 사용·수익하도록 하는 것을 사용대차라고 함.

- 유엔 농민권리 선언 제2조 “국가는 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리를 존중하고, 보호하며, 충족시켜야 한다. 본 선언의 권리 중 국가가 즉각 보장할 수 없는 것은 점진적으로 완전히 실현할 수 있도록 입법이나 행정이나 기타 측면에서 적절한 조치를 신속하게 취해야 한다.” 는 규정에 따라 제도개선 추진

3. 여성농민에 대한 차별 철폐

□ 현행 국내법 상 여성농민에 대한 법적 지위 미비와 정책적 배제 (박민선, 2021)

- 직불금, 농민수당 등 농가 단위 지급으로 여성농민 배제
- 경영체 미등록 여성농업인에 대한 농업정책 사업 배제 및 농협 조합원 가입 불가(농협 조합원을 중심으로 가입이 이뤄지는 농업인 안전보험 등에서도 배제)
- 현행 ‘공동경영주’ 등록 제도로는 법적 지위 미비

4. 토지 및 자연자원에 대한 접근권 · 관리권

□ 국내법의 토지 이용과 관리에 관한 법제: 경자유전 및 농지농용의 원칙과 법령 미비

- 비농민의 농지 소유 해소 방안 : 국유화의 적정 범위, 농지전수조사 실시
- 경자유전과 농지농용은 일치해야 하는가? 비농민의 임대차 허용 (합법화) 문제

□ 농지전용 규제, 농업진흥구역(절대농지) 및 농지총량 제도화 제안

- 택지개발, 산업단지 조성 시 농민 및 지역주민의 참여(5. 참여권 참고)
- 개발이익 환수와 농민 및 농촌주민에게 분배

5. 참여권, 알 권리, 분쟁 해결 및 인권침해 구제

- 산업단지, 산업폐기물단지, 태양광 등 토지를 이용한 각종 정부 개발사업, 계획, 프로그램 등의 추진에서 삶터, 일터를 빼앗기는 농민의 참여권 배제(참고 1 참고)
- 이와 관련해 분쟁 해결, 갈등 조정, 인권침해 구제와 관련한 구체적 절차와 과정에서의 참여권 보장 필요

6. 노동권, 안전권, 건강권 및 사회보장

- 노동권·안전권·건강권의 사각지대에 놓인 농민과 농촌에서 일하는 사람들
 - 노동권의 사각지대 (1)
 - 농축수산업은 근로기준법 상의 예외(5인 미만 사업장 문제)
 - 노동권의 사각지대 (2)
 - 산업재해보상보험법 상의 예외
 - 전국민고용보험제 논의에서 배제되고 있음
 - 안전권의 사각지대
 - 여성 농민, 농협 비조합원, 단기 농업노동 등 단기·계절노동이 주를 이루는 농업 노동에 사각지대가 너무 많음
- 이주노동자(외국인 노동자)의 인권 보장 및 처우 개선
 - 주거, 임금 등 처우 개선과 관련한 현장 갈등
 - 일정한 공적 수준의 보장이 없을 경우 비용과 위험이 농가 혹은 이주노동자에게 전가될 수 있다는 우려
- 농업의 특수성을 고려한 사회보장 제도 도입
 - 농업노동 안전보험의 사회보험화, 전국민고용보험제 내의 농업·농민 보장 설계, 농민 및 농업노동자 건강검진 보편화 등

7. 적절한 생활수준 보장

□ 적절한 생활수준의 기준 마련 필요

- 도농 소득격차(도시 근로자가구 대비 농가 소득 2019년 59.3%, 2020년 62.2%)

□ 적절한 생활수준 보장의 정책수단

- 충분한 공익기여 직불제와 걱정/최저 가격보장제의 균형
- 농민수당, 농민/농촌 기본소득 등 새로운 정책수단의 도입
- 기후위기 대응 농업재해에 대한 국가 책임성 강화

8. 종자권 및 생물다양성 증진

□ 농민종자 체계의 구축

- 농민의 자가채종 권리 보장을 위한 법제화
- 전통지식 발굴 및 관리 체계 구축(농식품부 계획)
- 기업 규제

□ 국가생물다양성 전략과 유기적인 농업 생물다양성 전략 수립

- 제4차 국가생물다양성 전략의 지속가능한 농업 유도는 매우 지엽적 : ‘인증관리, 생산기반 확충 및 유통구조 개선을 통한 친환경농업 육성’
- 친환경농업 직불제 외에도 농업 생물다양성 증진을 위한 정책의 다변화 필요

1. 1차 현장토론회

□ 개요

주제 : 농촌의 자원을 이용한 개발에서 농민의 참여와 권리

일시/ 장소 : 2021.9.2.(목) 14:00/ 괴산 사리복지회관 세미나실

참석 : 26명(사업대상지역 권리침해 농민, 포럼 위원 등)

□ 주요 결과

진천 테크노폴리스산업단지 조성사업과 농민권리의 침해에 대해 김기형 진천군 농민회 회장, 괴산 메가폴리스산업단지 조성사업과 농민권리 침해 사례에 대해서 송요일 산업단지반대대책위원회 공동대표의 주제발표.

산업단지 조성과정의 문제점으로 1) 농촌 주민들의 알 권리와 참여 무시, 동의가 없는 상황에서 일방적 추진, 2) 절대농지의 훼손, 3) 샴터에서 쫓겨날 위기로 주민의 생존권 위협, 4) 기업에 대한 특혜 의혹, 5) 농촌 환경 파괴 등을 제기함.

농특위 농민권리선언포럼 하승수위원이 지정토론자로 참여하여 1) 산업 단지의 문제, 2) 농지 전용의 위험성, 3) 절차의 비민주성, 4) 유엔농민권리선언 차원에서 참여권 보장 없는 산업단지의 문제점을 제기함.

현장토론회에 참가한 괴산지역 농민들은 산업단지 개발로 인한 농민들이 당면한 위기 상황에 대해 공론화하는 것과 함께 연대를 요청함.

현장토론회의 결과로 농특위 또는 농민권리선언포럼 차원에서 성명서 발표 등의 후속 사업에 대해 차기 회의에서 논의하기로 함.

2. 2차 현장토론회

□ 개요

주제 : 재난 시대의 식량권, 그리고 농민권리

일시/ 장소 : 2021.10.9.(토) 10:00/ 김대중컨벤션센터

참석 : 31명(농민권리선언포럼위원 9명 외 온라인 참가자)

□ 주요 결과

<세계 위기 상황에서의 인권에 기반한 식량 체계>에 대해 유엔인권이사회 식량권특별보고관 마이클 파크리(Michael Fakhri)의 주제 발표가 진행됨.

- 2018년 유엔 총회에서 채택된 농민권리선언은 공정하고 회복력 있는 식량 체계를 어떻게 수립할 것인지, 먹거리 기본권을 어떻게 구현할 것인지를 설명함. 인권을 기반으로 한 규범적인 틀이며, 농민과 농업에 종사하는 사람들의 인권을 보장하는 기본틀로서의 농민권리선언의 중요함을 제기함.
- 최근 유엔식량정상회의와 자유무역에 관한 논의에서 식량 체계에 대한 논의 상황을 공유함. 식량권의 향후 방향에서는 영역적 시장이라는 농생태적인 방식으로 생산하고 먹거리의 대다수를 공급하고 활동하는 소농을 중심으로 한 시장의 대안을 모색함.
- 농특위 농민권리선언포럼 위원과 여성농민, 기후위기 영역과의 내용 심화를 위해 토론자로 참여를 요청함.
- 토론회 결과 1) 유엔농민권리선언을 기반으로 식량에 대한 사람들의 권리의 확장시키기 위한 활동과 공론화의 공간 마련, 2) 농민의 권리와 식량에 대한 권리 보장의 관점에서 의제의 다양화, 사회적 여론 형성과 시민사회-정부에서의 변화 모색을 도출함.

3. 3차 현장토론회

□ 개요

주제 : (가)농민권리 영향평가 도입 방안 모색

일시/ 장소 : 2021.12.13.(월) 14:00/ 농특위대회의실

참석 : 10명(농민권리선언포럼위원)

□ 주요 결과

<개발사업으로 인한 농민권리 침해 실태와 농민의 참여권>에 대해 농민권리선언포럼 하승수 위원, <(가)농민권리 영향평가 : 농민의 권리를 보장하는 사회적 평가 도입의 필요성과 방안>에 대한 송원규 위원의 주제발표가 진행됨.

하승수 위원은 1) 산업단지의 실상, 2) 산업단지 개발로 인한 농민권리 침해, 3) 산업 폐기물에 의한 농민권리 침해, 4) 농민권리 보장을 위한 방안 등을 제시함.

송원규 위원은 1) 사회영향평가 개요를 바탕으로 한 (가) 농민권리 영향평가의 (안), 2) (가)농민권리영향평가 대상과 영역, 3) (가)농민권리영향평가에서의 체계 마련과 과정, 평가 등의 흐름, 도입을 위한 제도적 검토 논의의 필요성을 제시함.

토론회 결과 (가) 농민권리영향평가에 대해서 현재 초점이 모아진 농촌개발이라는 특정한 사안으로 만들어내고, 28개 조항에 대해서 농민권리 지표를 만들어내는 것은 시차를 두고 할 수 있을 것임. 현장에서 농민들이 개발로 인한 피해를 받고 있는 시급한 사안에 대한 부분부터 시작해 보고자 한 것임. 여러 가지 사업계획이 많으나 5개년 계획에 대해 농민권리선언의 주요 방향성을 고려하도록 하는 등 에 대한 구체적인 논의를 추후에 이어나가기로 함.