



제 428회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2211716호)

2025. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 황충연

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 선택형 직접지불제도 도입	3

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 서삼석의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 7. 24.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

산림은 수원함양(水源涵養), 대기정화, 재해방지, 휴양·치유, 산림생물다양성 보전, 산림경관 보전 및 탄소흡수 등 다양한 공익 가치를 창출하고 있으며, 임업은 이러한 산림의 지속가능한 보전과 이용에 기여하고 있음. 현행법은 이와 같은 공익기능의 창출에 기여하는 임업인들의 활동을 보상하고, 소득안정에 기여하기 위해 도입됨.

그러나 농업 및 수산업 분야의 경우 각각 3개 및 6개의 다양한 선택형 직접지불제도를 운영하는 데 비하여 임업직불금은 임산물 생산업·육림업에 종사하는 자에게 직접 지급하는 기본형 직접지불제도만 운영 중으로, 지급 대상이 전체 산주의 2%에 불과하며, 기후변화 대응 및 친환경 임산물 공급 등 공익기능 증진에 한계가 있다는 지적이 있음.

이에 친환경임산물 생산, 밀원수(蜜源樹) 조림, 산림경관 보전 등을 통해 산림의 공익적 가치를 창출하는 임업인등에 대하여 선택형 직접지불금을 지급할 수 있도록 함으로써 임업인의 소득안정을 도모하고 산림의

공익적 가치를 제고하려는 것임(안 제4조제3호 및 제3장제3절 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 선택형 직접지불제도 도입

개정안은 임업·산림의 공익기능 증진 활동을 수행하는 임업인등에 대한 선택형 공익직접지불제도를 도입하려는 것임(안 제4조제3호, 제16조의2 및 제16조의3 신설).

현행	개정안
제4조(공익직접지불제도의 구성) 공익직접지불제도는 다음 각 호의 직접지불제도로 구성한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u>	제4조(공익직접지불제도의 구성) ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. 임업·산림의 공익기능 증진 활동을 수행하는 임업인등에 대한 선택형 공익직접지불제도(이하 “선택직접지불제도”라 한다) <u>제3절 선택직접지불제도</u>
<u><신설></u>	<u>제16조의2(선택직접지불제도의 시행 및 종류)</u> ① 산림청장은 임업·산림의 공익기능 증진과 임업인등의 소득안정을 위하여 임업인등에게 선택직접지불제도를 시행하여야 한다. ② 선택직접지불제도는 다음

현행	개정안
	<u>각 호의 직접지불제도를 포함한다.</u> <u>1. 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 친환경농어업 중 임산물을 생산하는 산업에 종사하는 임업인등에 대한 직접지불제도</u> <u>2. 밀원수(蜜源樹)를 조림하는 임업인등에 대한 직접지불제도</u> <u>3. 산림 지역의 경관을 형성·유지·개선하기 위한 임산물을 생산·관리하는 임업인등에 대한 직접지불제도</u> <u>③ 산림청장은 임업·산림의 공익기능 증진, 임업인등의 소득안정, 우량 목재 생산, 탄소중립 등을 위하여 대통령령으로 정하는 그 밖의 선택직접지불제도를 시행할 수 있다.</u> <u>④ 제2항 및 제3항에 따른 선택직접지불제도의 시행에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로</u>

현행	개정안
<신설>	정한다. 제16조의3(선택형 공익직접지불금의 지급) ① 산림청장은 제16조의2에 따른 선택형 공익직접지불금(이하 “선택직접지불금”이라 한다)을 제2항의 요건을 갖춘 임업인등에게 지급하여야 한다. ② 제1항에 따른 선택직접지불금에 관한 지급대상자의 자격, 지급요건과 기준, 지급신청의 방법과 절차, 수령자의 의무사항, 지급방법과 절차, 환수 및 지급제한 등 기타 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

현행 임업·산림 공익기능 증진 직접지불제도¹⁾는 ‘임산물생산업’과 ‘육림업’에 종사하고 일정 자격요건²⁾을 갖춘 임업인등에 대하여 균등

1) 현행법은 2021. 11. 30. 제정되고, 2022. 10. 1.부터 시행됨.

* ('22년) 20,677건 56,840ha → ('23년) 20,171건 62,354ha → ('24년) 19,809건 64,873ha

2) 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제5조(공익직접지불제도의 적용대상) ① 공익직접지불제도의 직접지불금을 신청할 수 있는 자는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영 관련 정보 등을 등록(변경등록을 포함한다. 이하 같다)한 임업인등으로 한다.

② 공익직접지불제도의 적용대상이 되는 토지는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 등록된 산지로 한다.

제7조(임산물생산업 직접지불금 지급대상 산지) ① 임산물생산업 직접지불금 지급대상이 될 수 있는 산지는 임산물생산업에 이용되는 산지로서 2019년 4월 1일부터 2022년 9월 30일까지 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영 관련 정보 등이 등록된 산지로 한다.(이하 생략)

제13조(육림업 직접지불금의 지급대상 산지) ① 육림업 직접지불금 지급대상이 될 수 있는 산지는 「산림

하게 직불금을 지급하는 방식으로 운영되고 있음.

반면, 농업과 수산업 분야에서는 소득보전뿐만 아니라 공익기능 제고를 위하여 친환경농업, 친환경안전축산물 및 경관보전과 친환경수산물 생산지원 및 수산자원보호 등의 다양한 직접지불제도를 도입·운영하고 있음.

【 농업·수산업·임업 직접지불제 비교³⁾ 】

농업				수산업		임업			
공익 직불제	기본형	농업	소규모농가 면적	공익 직불제	소규모어가 어선원	공익 직불제	임산물 생산업	소규모임가 면적	
	선택형	친환경농업			친환경수산물 생산지원		육림업		
		친환경안전축산물			수산자원보호				
		경관보전			경영이양				
		전략작물4)			조건불리지역				
	농산물 직불제5)		농지이양은퇴						
조건불리지역									

자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제13조제4항에 따라 산림경영계획 인가를 받고 육림업에 이용되는 산지로서 2019년 4월 1일부터 2022년 9월 30일까지 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조 제1항제1호에 따라 농업경영 관련 정보 등이 등록된 산지로 한다.(이하 생략)

3) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」

4) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」(대통령령)

5) 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」(대통령령)

산림은 수원함양, 대기정화, 재해방지, 휴양·치유, 산림생물다양성 보전, 산림경관 보전 및 탄소흡수 등 다양한 공익기능을 제공하고, 그 공익적 가치는 농업과 수산업보다 높은 것으로 평가되고 있으나,⁶⁾ 농업과 수산업에 비해 직접지불제도의 다양성은 부족한 상황이므로,

임업 분야에도 산림의 공익기능 증진을 위해 친환경 임산물, 전략작물 등 선택형 지불제도를 도입해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 개정안은 친환경임산물 생산, 밀원수 조림, 산림경관 보전 등의 공익기능 증진활동을 수행하는 임업인등에 대한 선택형 공익직접지불제도를 도입함으로써, 공익활동에 대한 차등 보상을 통해 임업인의 자발적 참여와 책임 있는 산림경영을 촉진하여 다양한 공익기능을 실현하고 산림경영을 활성화하려는 것으로, 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 현행법 제정 당시('21.9월) 정부의 임업직불제 예산 추계(단년도 기준)를 보면, 임업직불제 총예산 소요는 512억원으로 기획재정부와 협의하여 추진된 바 있음.⁷⁾

6) 산림청에 따르면, 공익적 가치는 (농업) 27.9조원('20), (수산업) 14.3조원('22), (임업) 259조원('20)으로 평가됨.

7) 【정부의 임업직불제 예산 추계 (단년도 기준, 2021년 9월 현재)】

○ 임업직불제 총예산 : 512억원 (기재부 협의완료)

* 농업 2조4천억원, 수산업 515억원

○ 임산물생산업 직불금 : 387억원

- 소규모임가 직불금 : 60억원

* 5,022가구 (0.1~0.5ha 보유 농업경영체 중 농업직불금 수령가구 제외) × 120만원

- 면적 직불금 : 327억원

* 37,980ha × (70 ~ 94만원/ha)

개정안에 따라 선택형 직불금 제도가 추가 도입될 경우 정부의 예산 추계(참고 1)는 301억원으로 임업직불금 제도의 원활한 운영을 위해서는 재원조달 방안에 대한 예산 당국과의 협의가 필요할 것으로 보임.⁸⁾

개정안에 대하여 산림청은 친환경 임업에 대한 사회적 요구에 부응하고, 임업인들의 자발적인 산림경영 참여 유도를 위해 선택형 직접지불제도의 도입이 필요하다는 의견임.

참고로, 개정안은 임업과 성격이 유사한 농업 분야 선택형 공익직접지불제도의 관련 규정과 유사한 조문 구성을 따르고 있음.

【 농업 및 수산업 직접지불제도 입법례 】

법률명	관련 조문
농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률	제5조(공익직접지불제도의 구성) 공익직접지불제도는 농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 농업인들에게 보조금을 지급하는 기본형공익직접지불제도(이하 “기본직접지불제도”라 한다)와 <u>선택형공익직접지불제도(이하 “선택직접지불제도”라 한다)로 구성한다.</u> 제21조(선택직접지불제도의 시행 및 종류) ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업인들에게 선택직접지불제도를 시행하여야 한다. ② 선택직접지불제도는 다음 각 호의 직접지불제도를 포함한다. 1. 친환경농업직접지불제도 2. 친환경안전축산물직접지불제도 3. 경관보전직접지불제도

○ 육림업 직불금 : 81억원

* 14,000ha × (32 ~ 62만원/ha)

○ 사업관리 비용 : 44억원

- 직불제 운영 및 의무준수사항 이행점검 등 사업관리

8) 관련 부처인 기획재정부는 개정안에 대하여 공식적인 의견을 제출하지 않은 상태임.

법률명	관련 조문
	③ 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진, 농업인들의 소득안정, 식량안보, 탄소중립 및 경축순환(耕畜循環) 촉진 등을 위하여 대통령령으로 정하는 그 밖의 선택직접지불제도를 시행할 수 있다. ④ 제2항 및 제3항에 따른 선택직접지불제도의 시행에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. 제22조(선택형공익직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 제21조에 따른 선택형공익직접지불금(이하 “선택직접지불금”이라 한다)을 제2항의 요건을 갖춘 농업인들에게 지급하여야 한다. ② 제1항에 따른 선택직접지불금에 관한 지급대상자의 자격, 지급요건과 기준, 지급신청의 방법과 절차, 수령자의 의무사항, 지급방법과 절차, 환수 및 지급제한 등 기타 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.
수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률	제4조(공익직접지불제도의 구성) 공익직접지불제도는 다음 각 호의 직접지불제도로 구성한다. 1. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제40조에 따른 조건불리지역에 거주하는 주민에 대한 직접지불제도(이하 “조건불리지역 직접지불제도”라 한다) 2. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조 제1항의 어업의 경영을 이양하고 은퇴하는 고령어업인의 생활안정을 위한 경영이양 직접지불제도(이하 “경영이양 직접지불제도”라 한다) 3. 「수산업법」, 「수산자원관리법」 등에 따라 수산자원 보호를 위하여 실시하는 직접지불제도(이하 “수산자원보호 직접지불제도”라 한다) 4. 「수산업법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 등에 따라 친환경수산물 생산 기술 및 자재 보급 지원을 위하여 실시하는 직접지불제도(이하 “친환경수산물생산지원 직접지불제도”라 한다) 5. 소규모어가(거주, 생계, 어업경영 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위의 어가를 말한다. 이하 같다)를 지원하기 위하여 실시하는 직접지불제도(이하 “소규모어가 직접지불제도”라 한다) 6. 어선원의 소득안정을 위하여 실시하는 직접지불제도(이하 “어선원 직접지불제도”라 한다)

문 의 처

02)6788-5423

참 고 자 료

참고 1

개정안에 따른 정부 예산 추계

[자료: 산림청]

□ 선택형 직접지불금 : ① + ② + ③ + ④ = 30,129백만원

① 친환경임산물생산업 : 12,669백만원

- 농림부(친환경농업과) '24년 지급자료('25.3.22)에 지급대상 면적에 확대 증가분을 고려하여 대상면적을 1.5배 적용하여 산출

구 분		소요액 (억원)	산출내역
계		127	대상면적 : 8,300ha
유기	수실류	17	800ha × 1.5 × 140만원/ha = 168,000만원
	기타	23	1,200ha × 1.5 × 130만원/ha = 234,000만원
무농약	수실류	9	500ha × 1.5 × 120만원/ha = 90,000만원
	기타	25	1,500ha × 1.5 × 110만원/ha = 247,500만원
유기지속	수실류	34	2,700ha × 1.5 × 84만원/ha = 340,200만원
	기타	19	1,600ha × 1.5 × 78만원/ha = 187,200만원

* 추후 이관 대상을 농림부와 협의 · 확정하여 추계 산출 필요

② 밀원수조림(전략조림) : 9,040백만원

- 최근 5년 평균 조림실적을 근거로 대상면적 산출하고 요건충족률 및 단가 적용

구 분	소요액 (억원)	산출내역
계	90	
교목류	70	3,814ha(최근 5년 평균 조림) × 70% × 5년(이전실적 소급) × 84.2%(‘24년 요건충족률) × 62만원(단가) = 696,871만원
교목류 이외	20	3,814ha(최근 5년 평균 조림) × 30% × 5년(이전실적 소급) × 84.2%(‘24년 요건충족률) × 43만원(단가) = 207,135만원

* 밀원수조림 필지별 세부 내역을 근거로 별도 산출 필요

③ 산림경관조성 : 2,771백만원

- '24년도 생활환경보전림 숲가꾸기 실적의 65%의 면적(10,042ha) 적용

구 분	소요액 (억원)	산출내역
계	27	대상면적 : 5,372ha
야생화 식재	2	5ha × 100개소 × 45만원/ha = 22,500만원
경관수종 식재	3	10ha × 100개소 × 30만원/ha = 30,000만원
생활환경보전림 관리	22	10,042ha × 58만원/ha × 45.8%(신청률) × 84.2%(요건충족률) = 224,608만원

④ 이행점검 및 사업관리 : 5,649백만원

- 이행점검 및 사업관리 : 4,649백만원
 - * 조사원채용, 검사 및 장비, 자격검증, 조사위원회 및 교육 운영비 등
- 통합관리시스템 고도화 : 1,000백만원