



제420회국회(임시회)
제2차 환경노동위원회

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 생태계서비스지불제계약의 민간참여 및
지원센터 운영 근거 마련 〉

■ 김주영의원 대표발의(의안번호 제2205551호)

2025. 1.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 신항진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 생태계서비스지불제계약의 민간참여 및 지원센터 운영 근거 마련	3
※ 참고자료	10
1. 생태계서비스지불제계약 제도 개요	10
2. 생태계서비스지불제계약 체결 절차	12
3. 최근 5년간 생태계서비스지불제계약 체결 현황	13

I. 제안경위

2024년 11월 14일 김주영의원이 대표발의한 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안은 2024년 11월 15일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

생태계서비스지불제는 자연이 주는 혜택인 ‘생태계서비스’의 유지·증진 활동에 참여한 토지소유자 등에게 그 비용과 노력에 대한 정당한 보상을 지불하는 제도로, 지난 2019년 12월 도입하였음.

현재, 지불제 재원은 정부·지자체 예산으로 충당하고 있으나, 지불제 신청자가 늘어나면서 지원 신청액 대비 충분한 예산확보에 어려움이 있어 대안이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

한편, ESG 경영·자연자본공시 등의 도입으로 기업의 자연보전에 대한 역할 요구가 증대되고 있어 기업에서도 관련 활동에 대한 관심이 높은 상황으로, 기업이 지불제를 지원하고 참여할 수 있는 체계를 마련하면 정부·기업·민간 모두에 바람직한 성과를 만들어 낼 수 있음.

이에 따라, 기업 등이 지불제에 참여할 수 있는 근거를 만들고, 정부가 이러한 참여 실적을 인정해 주는 체계를 구축하여 지불제 재원

마련 문제를 개선하고 참여를 확대하여 이를 통해 생태계서비스 유지 증진에 기여하고자 함(안 제16조의2 및 제16조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 생태계서비스지불제계약의 민간참여 및 지원센터 운영 근거 마련

개정안은 ① 생태계서비스지불제계약에 기업, 단체 등의 민간이 참여할 수 있는 근거를 마련하고, ② 생태계서비스지불제계약 지원센터를 지정하여 관련 업무를 수행할 수 있도록 하려는 것임(안 제16조의2 및 제16조의3 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제16조의2(생태계서비스지불제계약의 민간 참여 등) ① 법인·단체·개인 등(이하 “민간”이라 한다)은 생태계서비스의 체계적인 보전 및 증진을 위하여 다음 각 호의 방식으로 생태계서비스지불제계약에 참여할 수 있다.</u> <u>1. 토지의 소유자·점유자·관리인 또는 민간단체 등과 생태계서비스지불제계약을 직접 체결하는 방식</u> <u>2. 제16조의3에 따른 생태계서비스지불제계약 지원센터에</u>

현행	개정안
<신 설>	사업비 또는 보유 자산을 기 탁하는 방식 ② 환경부장관은 생태계서비스 지불제계약에 민간 참여가 활 성화 될 수 있도록 민·관 협 의체 구성, 사업 컨설팅, 참여 실적 인정 등 필요한 행정적 지원을 할 수 있다. ③ 환경부장관은 민간이 제1항 에 따라 생태계서비스지불제계 약에 참여하는 경우 생태계서 비스 유지·증진 활동 등으로 활용될 수 있도록 그 실적을 등록하고 관리하여야 한다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따 른 생태계서비스지불제계약의 민간 참여, 참여 실적 인정, 등록 및 관리 등에 필요한 사 항은 환경부령으로 정한다. 제16조의3(생태계서비스지불제계 약 지원센터 지정·운영) ① 환경부장관은 생태계서비스지 불제계약의 효율적인 운영·관 리를 위하여 대통령령으로 정 하는 기관을 생태계서비스지불

현행	개정안
	<u>제계약 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.</u> <u>② 지원센터는 「기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」 제5조제2항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 제16조의2제1항제2호에 따라 민간에서 기탁되는 기부금품을 접수할 수 있으며, 접수 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>③ 지원센터는 민간이 참여하는 생태계서비스지불제계약과 관련하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.</u> <u>1. 생태계서비스지불제계약을 위한 사업유형 발굴 및 참여자 수요 조사 등 관한 사항</u> <u>2. 생태계서비스지불제계약을 위한 기부금품 등의 접수 및 관리에 관한 사항</u> <u>3. 생태계서비스지불제계약 체결 및 관리 등에 관한 사항</u> <u>4. 생태계서비스지불제계약 활성화를 위한 민·관 협의체</u>

현행	개정안
	<u>구성, 사업 컨설팅, 참여 실적 인정·등록·관리 등에 관한 사항</u> <u>5. 그 밖에 생태계서비스지불제 계약의 효율적 운영·관리를 위하여 필요한 사항</u> <u>④ 환경부장관은 지원센터의 업무수행에 필요한 비용을 지원할 수 있다.</u> 부 칙 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날 부터 시행한다.

“생태계서비스”란 인간이 생태계로부터 얻는 식량, 수자원, 목재 등 유형적 생산물을 제공하는 공급서비스, 대기 정화, 탄소 흡수, 기후 조절, 재해 방지 등 환경조절서비스 등의 혜택을 말함¹⁾.

현행법은 생태·경관보전지역, 습지보호지역 등이 보유한 생태계서비스의 체계적인 보전 및 증진을 위하여 토지소유자 등과 자연자산의 유지·관리, 경작방식의 변경 등을 내용으로 하는 생태계서비스지불제

1) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “생태계서비스”란 인간이 생태계로부터 얻는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 혜택을 말한다.

가. 식량, 수자원, 목재 등 유형적 생산물을 제공하는 공급서비스

나. 대기 정화, 탄소 흡수, 기후 조절, 재해 방지 등의 환경조절서비스

다. 생태 관광, 아름답고 쾌적한 경관, 휴양 등의 문화서비스

라. 토양 형성, 서식지 제공, 물질 순환 등 자연을 유지하는 지지서비스

계약을 체결할 수 있도록 하고 있고,

생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 그 계약의 이행 상대자에게 정당한 보상을 하도록 규정하고 있음²⁾.

[생태계서비스지불제계약 예산 현황]

연도	2021년	2022년	2023년	2024년
국비	1,694백만원	2,354백만원	3,838백만원	4,038백만원
지자체수	27개 시·군	30개 시·군	30개 시·군	30개 시·군
사업수	28개소	31개소	32개소	34개소

* 생태계서비스지불제계약 사업은 국고보조사업(국비 50%, 지방비 50%)으로 운영 중

※ 출처: 환경부

기후변화로 인해 생태계와 인류 사회가 큰 위협을 받고 있으며, 국제사회의 탄소중립 및 지속 가능한 발전 목표 추진에 따라 기업의 ESG경영의 중요성이 높아지고 있으므로,

2) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제16조(생태계서비스지불제계약) ① 정부는 다음 각 호의 지역이 보유한 생태계서비스의 체계적인 보전 및 증진을 위하여 토지의 소유자·점유자 또는 관리인과 자연경관(「자연환경보전법」 제2조제10호에 따른 자연경관을 말한다) 및 자연자산의 유지·관리, 경작방식의 변경, 화학물질의 사용 감소, 습지의 조성, 그 밖에 토지의 관리방법 등을 내용으로 하는 계약(이하 “생태계서비스지불제계약”이라 한다)을 체결하거나 지방자치단체의 장에게 생태계서비스지불제계약의 체결을 권고할 수 있다.

1. 「자연환경보전법」 제2조제12호에 따른 생태·경관보전지역
2. 「습지보전법」 제8조에 따른 습지보호지역
3. 「자연공원법」 제2조제1호에 따른 자연공원
4. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 야생생물 특별보호구역
5. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제33조에 따른 야생생물 보호구역
6. 멸종위기 야생생물 보호 및 생물다양성의 증진이 필요한 다음 각 목의 지역
가. 멸종위기 야생생물의 보호를 위하여 필요한 지역
나. 생물다양성의 증진 또는 생태계서비스의 회복이 필요한 지역
다. 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역

② 정부 또는 지방자치단체의 장이 생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 계약의 이행 상대방에게 정당한 보상을 하여야 한다.

③ 생태계서비스지불제계약을 체결한 당사자가 그 계약 내용을 이행하지 아니하거나 계약을 해지하려는 경우에는 상대방에게 3개월 이전에 이를 통보하여야 한다.

④ 정부는 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」에 따른 국민신탁법인 또는 대통령령으로 정하는 민간기구가 생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 그 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.

⑤ 생태계서비스지불제계약의 체결 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기업이 정부나 지방자치단체에서 추진 중인 환경보호 사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요성이 있음.

이에 개정안은 생태계서비스지불제계약에 기업, 단체 등의 민간이 참여할 수 있는 근거를 마련하고, 이를 효율적으로 운영·관리하기 위하여 생태계서비스지불제계약 지원센터를 지정하여 관련 업무를 수행할 수 있도록 하려는 것으로,

생태계서비스지불제계약을 체결할 수 있는 추가적인 재원을 확보하여 생태계 보전활동 지원을 확대할 수 있다는 측면에서 긍정적인 것으로 보임.

다만, 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」은 자연환경 국민신탁을 설립하여 기업, 단체 등이 기부하거나 위탁한 재산 등을 활용하여 자연환경자산 취득 및 보전·관리 활동을 수행하도록 규정하고 있고, 현행법도 자연환경국민신탁이 생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 그 이행에 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다는 점을 고려할 때³⁾,

3) 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “국민신탁”이라 함은 제3조에 따른 국민신탁법인 또는 제20조의2제1항에 따른 국민신탁단체가 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리함으로써 현재대는 물론 미래세대의 삶의 질을 높이기 위하여 민간차원에서 자발적으로 추진하는 보전 및 관리 행위를 말한다.

3. “자연환경자산”이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역의 토지·습지 또는 그 지역에 서식하는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 멸종위기 야생생물을 말한다.

가. 「자연환경보전법」 제12조제1항 각 호 및 같은 법 제23조제1항에 따른 지역

나. 「습지보전법」 제8조제1항 각 호의 규정에 따른 지역

다. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조제1항에 따른 멸종위기 야생생물의 보호 및

현행법이 기 규정하고 있는 제도의 효율적인 운영을 통해서도 개정한의 취지를 달성할 수 있는 지 등을 함께 논의할 필요가 있어 보임.

문 의 처
02)6788-5541

번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역과 같은 법 제33조제1항에 따른 야생생물 특별 보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역

라. 「자연공원법」 제2조제1호에 따른 자연공원

마. 「백두대간 보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 백두대간보호지역

4. “보전재산”이라 함은 국민신탁법인 또는 국민신탁단체의 재산 중 문화유산 또는 자연환경자산에 해당하는 것을 말한다.

5. “일반재산”이라 함은 국민신탁법인 또는 국민신탁단체의 재산 중 보전재산을 제외한 것을 말한다.

제3조(국민신탁법인의 설립) ① 문화유산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 문화유산 국민신탁을, 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 자연환경국민신탁을 각각 설립한다.

② 제1항의 규정에 따른 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁(이하 “국민신탁법인”이라 한다)은 이를 각각 법인으로 한다.

③ 국민신탁법인은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 국민신탁법인은 정관으로 정하는 바에 따라 지방사무소를 둘 수 있다.

제11조(지정기탁재산) ① 문화유산 및 자연환경자산의 매입·보전 또는 관리로 용도를 지정하여 기탁된 현금·유가증권 또는 부동산 등의 재산(이하 “지정기탁재산”이라 한다)은 기탁자와 합의한 경우를 제외하고는 그 용도를 변경할 수 없다. 다만, 기탁자의 사망 등의 사유로 합의할 수 없는 경우에 한정하여 이사회 및 총회의 의결을 거친 때에는 그러하지 아니하다.

② 지정기탁재산은 지정된 용도별로 다른 일반재산과 구분하여 회계처리하여야 한다.

「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제16조(생태계서비스지불제계약) ④ 정부는 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」에 따른 국민신탁법인 또는 대통령령으로 정하는 민간기구가 생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 그 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.

※ 참고자료

1. 생태계서비스지불제계약 제도 개요

□ 지불제 제도 개요

- **(생태계서비스지불제(이하 '지불제') 개념)** 생태계서비스*의 유지·증진에 참여한 토지소유자 등에게 비용과 노력에 대한 정당한 보상 지불('20년~)

* (생태계서비스) 인간이 생태계로부터 얻는 혜택. ①공급(식량·목재 생산), ②조절(탄소흡수, 수질정화), ③문화(여가·휴양), ④지지(서식처) 서비스로 구분 (「생물다양성법」 제2조)

- **(지원 대상 활동)** △식생 군락 조성·관리, △하천 정화, △산책로 조성, △야생동물 먹이 제공, △친환경 경작 등(생물다양성법 시행령 [별표1])

【 지불제 지원사업 예시 】

		
철새 먹이(벼 미수확 1,600원/m ²)	철새 먹이(벼짚준치 80원/m ²)	철새 쉼터(무논 조성 90원/m ²)

- **(지원 대상 지역)** 법정 보호지역*, 생물다양성 우수 지역 등

* (보호지역 예시) △생태·경관 보전지역, △습지보호지역, △자연공원, △상수원보호구역 등

※ 생태계서비스지불제계약 대상지역(법 제16조, 시행령 제9조의2)

- **(법)** ① 생태·경관 보전지역, ② 습지보호지역, ③ 자연공원, ④ 야생생물 특별보호구역, ⑤ 야생생물 보호구역, ⑥ 멸종위기 야생생물의 보호를 위하여 필요한 지역, ⑦ 생물다양성의 증진 또는 생태계서비스의 회복이 필요한 지역, ⑧ 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역 / **(시행령)** ⑨ 유네스코 선정 생물권보전지역, ⑩ 국제습지협약등록습지, ⑪ 상수원보호구역, ⑫ 상수원 수질보전 특별대책지역, ⑬ 수변구역

○ 제도 경과

- **(‘02~’20년, 생물다양성관리계약)** 자연환경보전법 개정(‘97.8)으로 제도 도입, 철새 보호활동 중심(‘02년 3개 지자체 → ‘20년 25개)
- **(‘21년~, 생태계서비스지불제)** 생물다양성법 개정(‘19.12)으로, ‘생물다양성관리계약을 ‘생태계서비스지불제’로 용어 변경(기존 제도의 확대·개편)
- **(‘20.5.~’20.8.)** 지불제계약 비용단가 산정, 가이드라인 마련
- **(‘21.1.)** ‘지불제’ 명칭으로 국고보조사업 개시(‘21년, 27개 시·군)

○ 예산 현황

연도	2021년	2022년	2023년*	2024년
국비	1,694백만원	2,354백만원	3,838백만원	4,038백만원
지자체수	27개 시·군	30개 시·군	30개 시·군	30개 시·군
사업수	28개소	31개소	32개소	34개소

* 2023년부터 국고보조율 상향: 30%→50% 증가

2. 생태계서비스지불제계약 체결 절차

사업 단계	시기	주요 내용
시행준비	전년도 1~2월	■ 국고보조사업 신청지침 시달 - 환경부→환경청→광역시자체→기초지자체
	전년도 3월	■ 사업계획서 제출 - 기초지자체→광역시자체→환경청→환경부
	전년도 4~5월	■ 사업계획서 검토(환경부) - 필요시 현장확인 실시(관련 전문기관, 환경청, 기초지자체)
대상선정	전년도 12월	■ 보조금 확정(환경부→지자체) ■ 생태계서비스지불제계약 추진협의회 구성 및 운영 ■ 사업추진계획 수립(지자체)
	1~12월	■ 보조금 교부(환경청→지자체) ■ 사업공고(지자체) ■ 계약청약서 제출(계약대상자) ■ 계약대상자 선정(지자체)
이행준비	1~12월	■ 사전교육(관련 전문기관 → 지자체 / 기초지자체, 추진협의회 → 계약대상자) ■ 계약이행 계획서 작성(계약대상자) ■ 계약체결 및 선금 지급(지자체)
이행 및 점검	1~차년도 2월	■ 계약활동 이행(계약대상자) ■ 이행점검 및 보고(지자체)
정산 및 결과보고	11월~ 차년도 2월	■ 계약내용 불이행 및 부실이행 조치(기초지자체, 환경청) ■ 잔금 지급(지자체)
	차년도 1월 ~ 차년도 3월	■ 정산 및 사업 추진 결과보고(기초지자체→광역시자체→환경청→환경부)

※ 사업시행기관 실정에 따라 사업 추진일정은 자체 조정 가능

3. 최근 5년간 생태계서비스지불제계약 체결 현황

□ 지불제 국고보조사업 현황 ※ 계약 체결 주체는 모두 지자체

연번	광역시	시군	예산(국비)				사업유형	
			21년	22년	'23년	'24년		
대상시군		32		30	30	32		
총액			1,694	2,354	3,838	4,038		
1	인천	강화군	10	18	30	30	벗짚존치	
2	경기	고양시	32	32	51	51	벼 미수확, 벗짚존치	
3		화성시	13	13	22	22	벼 미수확, 벗짚존치	
4		안산시	13	18	30	30	벼 미수확	
5		김포시	36	45	75	75	보리재배, 벼 미수확 등	
6		파주시	23	33	70	70	벗짚존치	
7		여주시	-	4	5	5	벗짚존치	
8		연천군	18	24	115	115	울무재배, 벗짚존치 등	
9	강원	철원군	60	330	550	550	벗짚존치	
10	충남	서산시	125	140	230	230	벗짚존치, 쉼터조성	
11		당진시	15	30	80	80	벗짚존치, 벼 미수확	
12		서천군	70	80	130	130	벗짚존치, 쉼터조성	
13		홍성군	32	37	63	63	벗짚존치	
14		예산군	-	32	50	50	벗짚존치	
15	전북	군산시	115	120	200	200	벗짚존치, 보리재배	
16		익산시	34	50	90	90	보리재배	
17		김제시	100	100	160	160	보리재배	
18		고창군	10	50	83	83	벗짚존치	
19		부안군	32	33	53	53	보리재배	
20	전남	순천시	300	400	680	680	벗짚존치, 벼 미수확	
21		해남군	60	65	108	108	벗짚존치, 보리재배	
22		진도군	27	44	80	80	보리재배	
23		신안군	-	20	30	30	조, 수수재배	
24	제주	제주시	-	-	-	200	습지복원, 친환경 탐방로 조성 등	
25		서귀포	2	2	3	3	벗짚존치	
26	경북	구미시	22	24	42	42	보리재배	
27		문경시	85	85	30	40	경관숲 조성·관리	
28	경남	창원시	100	150	270	270	보리재배, 벗짚존치	
29		김해시	45	60	100	100	벗짚존치, 보리재배, 쉼터조성,	
30		창녕군		65	65	108	108	보리재배
				-	-	50	50	습지조성
				200	200	200	170	어로행위 중지보상
31		고성군	-	-	-	20	벼 미수확	
32	부산	남동면	50	50	50	50	철새 먹이주기	