



제 422회 국회 (임 시 회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산림조합법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 김선교의원 대표발의(의안번호 제2207492호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임 재 금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. ‘가로수 식재(植栽)’ 및 ‘도시림, 생활림, 학교숲’ 용어 정비	2
2. 산림조합의 목적사업에 ‘숲경영체험림’ 추가	6
3. 산림조합중앙회의 목적사업에 ‘임업기계장비 임대·위탁사업’ 신설 ...	9

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 김선교의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 1. 14.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서 사용하고 있는 ‘가로수 식재(植栽)’를 ‘가로수 조성·관리’로 쉽게 표현하여 국민의 이해와 접근 가능성을 높이고, ‘도시림, 생활림’을 도시숲 등의 조성·관리에 관한 사항을 정하는 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따라 ‘도시숲, 생활숲’으로 변경하여 법적 용어의 통일성을 기하는 등 용어를 정비하려는 것임.

아울러 산주·임업인 등이 산림경영을 원활하게 수행할 수 있도록 임업 기계장비 임대·위탁사업을 목적사업에 추가하려는 것임(안 제46조제1항 및 제108조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. ‘가로수 식재(植栽)’ 및 ‘도시림, 생활림, 학교숲’ 용어 정비

개정안은 산림조합의 목적사업 중 ‘가로수 식재(植栽)’와 ‘도시림, 생활림, 학교숲’을 각각 ‘가로수 조성·관리’와 ‘도시숲, 생활숲’으로 변경하려는 것임 (안 제46조제1항제2호아목 및 제3호라목).

현행	개정안
제46조(사업) ① 지역조합은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업의 전부 또는 일부를 한다.	제46조(사업) ① ----- ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 경제사업	2. -----
가. ~ 사. (생략)	가. ~ 사. (현행과 같음)
아. <u>가로수 식재(植栽)</u> 및 조경사업	아. <u>가로수 조성·관리</u> ----- -----
자. ~ 타. (생략)	자. ~ 타. (현행과 같음)
3. 산림경영사업	3. -----
가. ~ 다. (생략)	가. ~ 다. (현행과 같음)
라. 산림복지시설, 수목원, 생태숲, <u>도시림, 생활림, 학교숲</u> , 숲속수련장, 산림박물관, 수련장의 조성 및 그 시설의 설치·관리	라. ----- ----- <u>도시숲, 생활숲, 숲경영체험림</u> ----- ----- -----

현행	개정안
마. ~ 아. (생략) 4. ~ 12. (생략) ② ~ ④ (생략)	----- 마. ~ 아. (현행과 같음) 4. ~ 12. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음)

산림조합은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」¹⁾ 및 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘도시숲법’)²⁾에 따라 지방자치단체가 발주하는 가로수 조성·관리 사업에 참여하고 있음.

1) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제23조(산림사업의 대행 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 산림사업을 산림조합 또는 산림조합중앙회에 대행하게 하거나 위탁하여 시행할 수 있다.

3. 국가 또는 지방자치단체의 산림시책 수행을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」시행령

제21조(산림시책 수행에 필요한 사업) 법 제23조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

4. 제2조제2항제10호의2에 따른 도시숲등의 조성·관리사업

제2조(정의) ②법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

10의2. 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조에 따른 도시숲·생활숲·가로수(이하 “도시숲 등”이라 한다)의 조성·관리 등을 위하여 시행하는 사업

2) 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」

제15조(도시숲등의 조성·관리 사업의 시공) 도시숲등의 조성·관리를 위한 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 할 수 있다.

3. 「산림조합법」에 따른 산림조합 또는 산림조합중앙회

* 제3장 도시숲등의 조성·관리에 제12조(가로수의 조성·관리)가 포함되어 있음.

【 최근 3년간 산림조합의 가로수 조성·관리 사업 참여현황 】

(금액: 백만원)

구 분	2022		2023		2024	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
지역 산림조합	61	6,348	58	5,386	69	7,110

* 전국 142개 지역 산림조합이 있음.

가로수 조성·관리 업무는 지방자치단체 사무³⁾로, 지방자치단체가 도시숲법에 근거하여 “가로수 조성·관리 사업”을 발주할 경우, 「산림조합법」상 지역조합의 목적사업에 “가로수 식재”만 규정되어 있고 “가로수 조성·관리”는 포함되어 있지 아니하여 산림조합이 사업수행 자격이 없는 것으로 해석하는 사례가 있는 것으로 파악됨.

이에 개정안은 현행법에서 사용하고 있는 산림조합의 목적사업 중 ‘가로수 식재(植栽)’를 도시숲법에서 사용하고 있는 용어인 ‘가로수 조성·관리’로 변경함으로써 법률용어를 통일하여 해석에 따른 혼란을 방지하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

또한, 도시숲법이 제정(2020.6.9.)됨에 따라 현재 ‘도시림, 생활림’의 용어는 법적용어로 사용하고 있지 않음.

3) 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」

제6조의2(가로수 조성·관리계획 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 조성·관리계획에 따라 매년 가로수 조성·관리계획(이하 “연차별 가로수계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장 중 도지사, 구청장 및 광역시의 군수의 경우에는 수립·시행하지 아니할 수 있다.

도시숲법 제정 당시 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 사용되어온 ‘도시림, 생활림’의 용어는 ‘도시숲, 생활숲’으로 개정⁴⁾되었으나, 산림조합법은 타법개정에서 누락되어 용어의 불일치로 인한 혼란을 방지할 필요성이 있으므로, 개정안은 필요한 입법조치로 보임(학교숲은 도시숲법 제2조제2호다목⁵⁾에 따라 생활숲에 포함됨).

산림청은 도시숲법 제정에 따라 현행법의 용어가 통일되지 않아 혼선이 유발되는 사항의 개선이 필요하다는 입장임.

4) 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」 [법률 제17420호, 2020. 6. 9., 제정]

부칙 <법률 제17420호, 2020. 6. 9.>

제8조(다른 법률의 개정) 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3호 중 “도시림·생활림·가로수”를 “도시숲·생활숲·가로수”로 하고, 같은 조 제4호부터 제6호까지를 각각 삭제한다.

제2장제4절(제19조의2·제20조·제20조의2 및 제21조)을 삭제한다.

제58조제4항제2호 중 “도시림”을 “도시숲”으로 한다.

제74조제2항제1호·제4호 및 같은 조 제3항을 각각 삭제한다.

5) 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “생활숲”이란 마을숲 등 생활권 및 학교와 그 주변지역에서 국민들에게 쾌적한 생활환경과 아름다운 경관의 제공 및 자연학습교육 등을 위하여 조성·관리하는 다음 각 목의 산림 및 수목을 말한다.

다. 학교숲: 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교와 그 주변지역에서 학습환경 개선과 자연학습교육 등을 위하여 조성·관리하는 산림 및 수목

2. 산림조합의 목적사업에 ‘숲경영체험림’ 추가

개정안은 산림조합의 목적사업(산림경영사업)에 ‘숲경영체험림’ 조성
그 시설의 설치·관리를 추가하려는 것임(안 제46조제1항제3호라목).

현행	개정안
제46조(사업) ① 지역조합은 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업의 전부 또는 일부를 한다.	제46조(사업) ① ----- ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 경제사업	2. -----
가. ~ 사. (생략)	가. ~ 사. (현행과 같음)
아. (생략)	아. (개정안 내용 생략)
자. ~ 타. (생략)	자. ~ 타. (현행과 같음)
3. 산림경영사업	3. -----
가. ~ 다. (생략)	가. ~ 다. (현행과 같음)
라. 산림복지시설, 수목원, 생태숲, 도시림, 생활림, 학교숲, 숲속수련장, 산림박물관, 수련장의 조성 그 시설의 설치·관리	라. ----- ----- <u>도시숲, 생활숲, 숲경영체험림</u> ----- ----- -----
마. ~ 아. (생략)	마. ~ 아. (현행과 같음)
4. ~ 12. (생략)	4. ~ 12. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

「산림문화·휴양에 관한 법률」 개정(2022. 6. 10. 개정, 시행 2023. 6. 11.)을 통해 임업인의 소득창출기반을 마련하고 국민들의 산림자원 이용에 대한 수요를 충족할 수 있도록 ‘숲경영체험림’⁶⁾이 도입되었으며, 산림청에서는 제도확대를 위해 임업인과 지방자치단체 담당자들에게 숲경영체험림 컨설팅을 실시하고 있음.⁷⁾

그런데 산림조합의 경우 숲경영체험림 조성사업이 목적사업에 명시적으로 포함되지 않아 공공 사업발주 시 사업 참여가 가능한지를 두고 해석에 혼란이 발생될 수 있음.

이에 개정안은 숲경영체험림의 보급확대를 위해 산림조합의 목적사업에 동 사업을 추가함으로써 숲경영체험림에 대한 컨설팅과 시설조성을 희망하는 임업인들이 산림사업법인 외에 산림조합도 선택할 수 있도록 하여 사업의 접근성을 높이려는 취지로 이해됨.

다만, 신규 제도가 도입될 때마다 산림조합의 목적사업에 추가하여 산림조합의 사업 영역을 확대하는 것은 상대적으로 영세한 산림사업 법인의 경영에는 부정적인 영향도 있을 수 있는 점이 고려될 필요가 있을 것으로 보임.

6) 「산림문화·휴양에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

10. “숲경영체험림”이란 임업(「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 영림업 또는 임산물생산업에 한정한다. 이하 같다) 경영을 체험할 수 있도록 조성한 산림(산림문화·휴양을 위한 시설과 토지를 포함한다)을 말한다.

※ 숲경영체험림이란, 국민들에게 숲가꾸기, 임산물 채취 등 임업 활동과 관련한 체험 및 산림휴양서비스를 함께 제공할 수 있는 시설(산림청 홍보자료)

7) 돈 되는 임업, 숲경영체험림 컨설팅 나서(산림청 보도자료, 2024. 2. 21.)

산림청은 산림조합이 신규 목적사업을 추가할 때 현행법의 목적⁸⁾을 고려하여 부합하는지를 판단하며, 숲경영체험림은 산림경영(목재생산)을 통한 장기적인 소득사업을 보충할 수 있는 단기 소득 사업의 일환으로 ‘지속 가능한 산림경영’의 연장선으로 볼 수 있는 것으로 판단하고 있음.

또한, 산림조합이 전문성을 갖추고 있는지도 판단기준이며, 휴양림 조성이 가능한 산림조합이 그보다 규모가 작은 숲경영체험림 사업에 대해서도 전문성과 인력을 갖추고 있는 것으로 보아 사업참여가 가능하도록 함으로써 산주와 임업인들에게 선택의 폭을 제공하는 것이 필요하다는 의견임.

따라서 산림조합의 목적사업에 숲경영체험림을 추가할지 여부는 개정안의 입법취지, 영세 산림사업법인에 미칠 부정적 영향에 대한 우려, 산림청의 의견 등을 종합한 논의가 필요해 보임.

8) 「산림조합법」

제1조(목적) 이 법은 산림소유자와 임업인의 자주적인 협동조직을 통하여 지속 가능한 산림경영을 촉진하고 산림생산력을 증진시키며 그 구성원의 경제적·사회적·문화적 지위향상을 도모함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

3. 산림조합중앙회의 목적사업에 ‘임업기계장비 임대·위탁사업’ 신설

개정안은 산림조합중앙회의 목적사업(임업경제사업)에 ‘임업기계장비 임대·위탁사업’을 추가하려는 것임(안 제108조제1항제2호파목 신설).

현행	개정안
제108조(사업) ① 중앙회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. (생략) 2. 임업경제사업 가. ~ 타. (생략) <신설> 3. ~ 10. (생략) ②·③ (생략)	제108조(사업) ① ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- 가. ~ 타. (현행과 같음) <u>파. 임업기계장비 임대·위탁사업</u> 3. ~ 10. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음)

산림청은 산림분야의 노동인력 고령화 및 근로자 수 감소로 안전사고의 가능성이 높아짐에 따라 안전하고 효율적인 산림사업을 위한 임업의 기계화가 필요하다는 인식하에 2025년 주요업무 세부추진계획에서, 산림청이 보유 중인 고성능 임업기계장비⁹⁾의 민간이용을 확대하고 임업기계장비 활용에 대한 지원을 강화해 효율적인 목재생산을 추진할 계획임을 밝히고 있음.¹⁰⁾

9) 나무를 베고, 가지를 치고, 잘라서 목재로 만들어 운반까지 하는 고가의 임업기계

10) 산림청, 2025년도 주요업무 세부추진계획, 174쪽 이하 참조

산림청은 고성능 임업기계장비를 구입하였으나 장비를 운영할 수 있는 인력 부족으로 보급된 장비의 가동율이 낮은 상황이므로, 전문인력을 보유하고 있는 산림조합중앙회에 임업기계를 위탁하여 운영할 수 있도록 법률적 근거를 마련하여 달라는 입장임.

【 고성능 임업기계장비 운영 현황 】

연도	기관명	도입 장비	대수 (대)	금액 (백만원)	가동율 (%)
2021	국립산림과학원 산림기술경영연구소	하베스터, 포워더, 타워야더, 드럼칩퍼, 구동트럭	6	2,657	'24년까지 실 가동율 없음 ¹¹⁾
2022	북부지방산림청 홍천국유림관리소	스키더, 타워야드, 프로세서, 하베스터, 포워드	5	2,797	
2023	동부지방산림청 평창국유림관리소	멀처, 프로세서, 타워야더, 포워더, 하베스터	6	3,172	
2024	남부지방산림청 영주국유림관리소	(추진 중) 하베스터, 포워더, 저상트레일러, 멀처, 임내차	5	3,231	

※ 고성능 임업기계장비는 모두 “외자구매”로, 도입연도부터 1년 경과 후 현장에 구입이 완료됨

산림조합과 산림조합중앙회는 2001년부터 전국 7개소에 임업기계지원 센터를 운영하면서 임업인 및 산주들에게 저렴한 비용으로 임업기계 장비를 대여하고 있고,¹²⁾

11) 산림청에 따르면, '21년 도입이 결정되어 예산이 반영되면, 1년이상 경과('22-'23년)후에 실제 구입이 완료되어 현장에 기계 장비가 비치됨. 따라서 현장에는 실제로 '22년 이후에 도입되었고, '23년에 기계조종사 예산이 반영되어, '24년부터 기계조종사 고용을 시작(4명)하였음. '25년도는 기계조종사 교육을 강화하여 기계사용을 확대할 예정임.

12) (지역)산림조합은 현행법 제46조제1항제2호다목(기자재의 임대사업)에 근거하여 임업기계장비 임대 사업을 하고 있으며, 산림조합중앙회의 경우 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제 4조제5호의2에 따른 임업기계장비 개발·보급 및 교육에 대한 재정지원 근거와 산림청 국고 보조사업으로 2001년부터 임업기계지원센터를 운영하면서 임업기계장비를 대여하고 있음.

【 산림조합(중앙회)의 임업기계센터 운영 현황 】

구분	임업기계지원센터 설치 기관명 (소속)	설치위치	운영 시작년도	주요장비 보유현황
	7개소			109점
1	강릉교육원 (중앙회)	강원 강릉	2003	타워야더 등 17점
2	진안교육원 (중앙회)	전북 진안	2001	타워야더 등 16점
3	양산교육원 (중앙회)	경남 양산	2002	타워야더 등 12점
4*	중부목재사업본부(중앙회)	경기 여주	2024	타워야더 등 17점
5	평창군산림조합 (지역조합)	강원 평창	2004	타워야더 등 19점
6	청주산림조합(지역조합)	충남 청주	2005	타워야더 등 10점
7	산청군산림조합(지역조합)	경남 산청	2006	타워야더 등 18점

* 중부목재사업본부(중앙회)의 경우, 2001년부터 순천조합이 운영하던 임업기계화지원센터를 산림조합중앙회가 인수받아 2024년부터 운영 중임.

국내에서 유일하게 임업교육원을 운영하면서 임업기계조종사 등 전문인력을 양성 중임.

【 산림조합중앙회 임업교육원 운영 현황 】

명칭	설치 일자	설치지역	최근 5년간 교육인원 (임업기능인 양성)	고성능 임업기계장비 전문교육 강사 보유현황	교육수용능력
산림조합 중앙회 강릉교육원	'82.10.10	< 중부권 > 강원 강릉시	42,099명	2명	강의실 522명/회 숙소 226/일
산림조합 중앙회 양산교육원	'84.05.01	< 영남권 > 경남 양산시	40,535명	2명	강의실 504명/회 숙소 158명/일
산림조합 중앙회 진안교육원	'94.01.01	< 호남권 > 전북 진안군	45,811명	2명	강의실 830명/회 숙소 228명/일

이에 개정안은 임업기계장비 임대·위탁사업을 산림조합중앙회 목적사업에 추가함으로써 민간의 임업기계장비 활용을 지원하고, 현재 보급 중인 고성능 임업기계의 활용을 확대할 수 있는 기반을 마련하기 위한 취지로 보임.

산림청은 안전하고 효율적인 산림사업을 위해 임업기계장비 활용도를 제고할 필요가 있으므로, 고성능 임업기계 등을 운영할 수 있는 인력과 전문성을 갖춘 산림조합중앙회의 목적사업에 임업기계장비 임대·위탁사업을 신설하는 것이 필요하다는 의견임.

다만, 개정안의 입법취지는 산림청이 구입하여 지방산림청 산하 국유림관리소 등에 보급하고 있는 고성능 임업기계장비를 산림조합중앙회에 위탁하여 운영하려는 것으로, 위탁의 주체는 국가이고 산림조합중앙회는 임업기계를 국가로부터 수탁받아 임대하려는 것이므로,

안 제108조제1항제2호파목 중 임업기계장비 임대·위탁사업은 국가로부터 임업기계장비를 수탁하여 임대하는 사업으로 수정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5423