



제 422회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2207336호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임재금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 임업의 범위 확대 및 산지은행사업 등에 관한 정의 신설	3
2. 산지은행계정의 설치·운영, 재원조달 및 산지은행사업의 위탁	10
3. 산지매매사업 등	17
4. 산지의 임대차사업	21
5. 전업한 임업인의 산림경영 복귀 지원	24
6. 산지의 교환 또는 분리·합병 등	27
7. 경영회생 지원을 위한 산지 매입 등	30
8. 산지 임대 등의 수탁사업	34
9. 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원사업 등	36
10. 산지매매사업자금의 융자 등	40
11. 보고·검사, 취득한 재산의 관리 및 벌칙	42

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2025. 1. 8.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 산림의 소유구조개선 및 임업의 경영구조 개선에 관한 사항을 규정하고 있음. 그러나, 실질적으로 소유 및 경영구조 개선을 실행할 정책이 미흡한 실정임.

실제 우리나라는 국토의 63%가 산림으로 이루어져 있는 가운데, 산림 면적의 66% 이상이 사유림으로, 10ha 미만의 사유림을 소유하고 있는 산주가 89%에 달함. 사유림의 영세한 소유 규모로 인한 임업경영의 어려운 여건과 고령화, 부재산주의 증가, 지속적인 장기투자가 어려운 환경에서 발생하는 임업경영의 문제점에 대한 개선이 필요함.

이에 사유림의 임업경영 활성화와 방치 산림의 효율적 관리를 위한 산지임대차 및 매도수탁사업, 임업경영 규모의 집산화 및 규모화를 위한 산지규모화사업, 고령 산주의 노후생활 보장을 위한 산지연금 등 산지 은행제도 도입을 위한 근거와 산지은행제도의 수행기관 근거를 마련

하려는 것임(안 제6조의2부터 제6조의14까지 신설, 제29조의3제1항 제2호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 임업의 범위 확대 및 산지은행사업 등에 관한 정의 신설

개정안은 임업의 범위에 산림욕장, 치유의 숲, 유아숲체험원 및 산림교육센터를 추가하고, 산지은행과 산지은행사업에 관한 정의를 신설하는 내용임(안 제2조제1호, 안 제2조제9호 및 제10호 신설).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "임업"이란 영림업(「산림문화·휴양에 관한 법률」과 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」에 따른 자연휴양림, 수목원 및 정원의 조성 또는 관리·운영을 포함한다), 임산물생산업, 임산물유통·가공업, 야생조수사육업과 이에 딸린 업으로서 농림축산식품부령으로 정하는 업을 말한다. 2. ~ 8. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. -----「산림문화·휴양에 관한 법률」, 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」 및 「산림교육의 활성화에 관한 법률」에 따른 자연휴양림, 산림욕장, 치유의 숲, 수목원, 정원, 유아숲체험원 및 산림교육센터의----- -----. 2. ~ 8. (현행과 같음) 9. "산지은행"이란 산림소유구조 개선 및 산지의 효율적 이용을 통하여 원활한 산지 공

현행	개정안
<신설>	급과 안정적인 사유림경영을 지원하기 위하여 제6조의2에 따른 한국임업진흥원에 설치하는 산지은행계정을 말한다. 10. “산지은행사업”이란 한국임업진흥원이 산지은행을 운영하여 수행하는 사업으로 제6조의3 각 호의 사업을 말한다.

현행법은 임업의 정의에서 영림업의 범위를 산림서비스 관련업 중 자연휴양림, 수목원 및 정원과 같이 일부 종류에 한정하여 규정하고 있으므로, 임업인들이 산림을 이용한 서비스업을 영위하는 경우 임업에 대한 지원정책의 혜택을 받을 수 없다는 의견이 있는 것으로 파악됨.

이에 개정안은 현행 산림관련 법령에서 정하고 있는 산림욕장, 치유의 숲, 유아숲체험원 및 산림교육센터 등¹⁾ 다양한 산림서비스를 “임업”의

1) 「산림문화·휴양에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “산림욕장”(山林浴場)이란 국민의 건강증진을 위하여 산림 안에서 맑은 공기를 호흡하고 접촉하며 산책 및 체력단련 등을 할 수 있도록 조성한 산림(시설과 그 토지를 포함한다)을 말한다.

5. “치유의 숲”이란 산림치유를 할 수 있도록 조성한 산림(시설과 그 토지를 포함한다)을 말한다.

「산림교육의 활성화에 관한 법률」

제12조(유아숲체험원의 등록 등) ① 유아가 산림의 다양한 기능을 체험함으로써 정서를 함양하고 전인적 성장을 할 수 있도록 지도·교육하는 시설(이하 “유아숲체험원”이라 한다)을 조성·운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 시설과 인력을 갖추어야 한다.

제13조(산림교육센터의 지정 등) ① 산림청장은 국민의 창의성과 정서를 함양하고 산림에 대한 가치관을 증진시키기 위하여 필요한 경우에는 산림교육센터를 설치하거나 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체를 산림교육센터로 지정할 수 있다.

범위에 포함함으로써 임업인들의 경영활동 기회를 넓히고 정책추진의 근거를 명확히 하려는 것으로 입법의 의의가 있는 것으로 보임.

한편, 농업분야에서는 농업시장 안정 및 농업구조개선 등을 목적으로 2005년 농지은행사업을 도입하여 농지 임대·매도 수탁, 경영회생지원 및 농지연금 등의 사업을 한국농어촌공사에서 수행하고 있음.²⁾

개정안은 임업분야에서도 사유림의 임업경영 활성화와 방치 산림의 효율적 관리를 위한 산지임대차 및 매도수탁사업, 경영회생 지원 및 고령 산주의 노후생활 보장을 위한 산지연금 등의 사업을 추진할 수 있도록 산지은행사업을 도입함으로써 임업인의 소득안정과 효율적인 산림경영 기반을 마련하려는 취지로 이해됨.

다만, 안 제2조제9호 및 제10호는 정의 조항에서 “산지은행”과 “산지은행사업”을 정의하고 있으나, 해당 용어의 사용 빈도가 높지 않거나 유사입법례인 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에서도 “농지은행사업”만을 사용하면서 해당 사업의 근거조문에서 정의하고 있는 점을 고려할 때, “산지은행”의 정의는 삭제하고 “산지은행사업”의 정의는 제6조의3에서 정의하는 것으로 수정할 필요가 있어 보임.

안 제6조의3에 따르면, 산지은행사업의 구체적인 세부사업은 산지의 매매·임대차·교환·분리·합병, 산지의 가격 및 거래동향에 대한 정

2) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」
제10조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.
5. 제5조의2제1항제1호에 따른 농지은행사업

보의 제공, 경영회생 지원을 위한 산지매입, 산지의 임대·매도 등의 수탁, 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원사업의 5개 사업으로서 현행 농지은행사업과 동일함.

【 농지은행사업과 산지은행사업(안)의 비교 】

구 분		농지은행	산지은행(안)
산지임대 수탁사업	•수탁기간	■ 5년 이상	■ 5년 이상
	•수탁수수료	■ 임차료의 5%	■ 건당 20만원
	•대상지	■ 1,000m ² 이상	■ 0.5ha 이상
	•임차인 선정	■ 전업농, 후계농업경영인 등 농사를 직접 짓거나, 이용하고자 하는 자의 신청을 받아 선정	■ 임업경영을 하고 있거나 하려는 자 ■ 전문임업인, 1ha 이상 산지를 경영하고 있는 자 우선 선정
산지매도 수탁사업	•수탁기간	■ 6월 이내	■ 1년 이내
	•수탁수수료	■ 0.6~0.9%(5천만원) 가격대별 상이	■ 건당 20만원(1회)
	•대상지	■ 1,000m ² 이상	■ 1ha 이상 산지 및 30ha 미만 산지 ■ 준보전산지
	•매도대상	■ 개인 등이 소유하고 있는 「농지법」 제2조제1호에 해당하는 농지	■ 산주, 임업인 등이 소유한 「산자법」 제2조제1호에 해당하는 산림
산지 매매사업	•대상지	■ 1,983m ² 이상 농지 ■ 감정가격이 25,000원/m ² 미만 농지	■ 1ha 미만 산지 및 30ha 이상 산지 ■ 감정가격이 3,000원/m ² 미만 산지
	•매도대상	■ 만65세 미만인자 ■ 이농·전업(전업), 고령 또는 질병 등으로 은퇴하고자 하는 농업인, 농지 처분 명령을 받은 자	■ 만65세 미만인 자 ■ 전문임업인, 산지면적 1ha 이상 소유자, 산림경영복귀자 우선 선정
	•매도제외자	■ 영농규모화사업 원리금 연체중인 자 ■ 본인 또는 배우자가 안정적인 타 직업에 종사하는 자로서 농업 외의 종합소득금액(본인 및 배우자 합산)이 연간 37백만원 이상인 자 ■ 농지소재지 시·군·구 및 그와 연접한 시·군·구 또는 해당 농지까지의 직선거리 20km 이내에 거주하는 농업인 이외의 자	■ 산지매입자금 원리금 연체중인 자 ■ 본인 또는 배우자가 안정적인 타 직업에 종사하는 자로서 농업 외의 종합소득금액(본인 및 배우자 합산)이 연간 37백만원 이상인 자 ■ 산지소재지 시·군·구 및 그와 연접한 시·군·구 또는 해당 산지까지의 직선거리 20km 이내에 거주하는 임업인 이외의 자 다만, 구입하려는 산지 소재지 시·군·구 및 그와 연접한 시·군·구 또는 해당 산지로부터 직선거리 20km 이내에 산지를 1ha이상 경영하고 있는 자에게는 매도 가능
	•지원조건	■ 금리 : 연 1%	■ 금리 : 연 1~2%

구 분		농지은행	산지은행(안)
		■ 상환기간 :15~30년(연령으로 차등적용) ■ 상한 : 논 30천원(밭 35천원)/3.3m² → 초과금은 자부담	■ 상환기간 :15~35년(연령으로 차등적용) ■ 상한 : 15천원/3.3m²(총액 3억원) → 초과금은 자부담
	•기타	■ 영농복귀지원사업 포함	■ 산림경영복귀지원사업 포함
산지 임대차 사업	•임대차 기간	■ 5년 이상	■ 5년 이상
	•대상지	■ 2,000m ² 이상~100,000m ² 미만	■ 0.5ha 이상~30ha 미만
	•임차인 선정	■ 만 55세 이하인 자로서 ■ (농업진흥지역 안의 논, 밭, 과수원(우량 농지) 등에서 승인 받고 농업용 간이 시설이나 농업용 비닐 온실 등 설치 가능) ■ 만 39세 이하의 청년농업인으로 스마트팜 혁신밸리 청년창업보육센터 교육 과정을 이수한 자 혹은 경영실급 임대 농장 운영 경력 2년 이상인 자	■ 전문임업인 및 산지면적 1ha 이상 소유자 우선 선정 * 연령제한 없음 * 임차 제외자는 산지매매사업 매도 제외자와 동일함
교환· 분할사업	•지원내용	■ 교환 또는 분리·합병 농지의 가격차액 (쌍방 토지가액의 차액이 가액이 큰 편의 4분의 1이하일 때 성립됨) ■ 연리 1% ■ 10년 이내 균등분할 상환	■ 교환 또는 분리·합병 산지의 가격차액 (쌍방 토지가액의 차액이 가액이 큰 편의 4분의 1이하일 때 성립됨) ■ 연리 1% ■ 10년 이내 균등분할 상환
	•주요사업	■ 농어촌정비법에 따른 농지정리	■ 경영여건 개선을 위한 산지교환, 분할 및 합병
연금사업	•대상자	■ 영농경력 5년 이상 ■ 농지소유자 60세 이상	■ 산주 ■ 제한없음
	•대상지	■ 2년이상 보유 ■ 30,000m² 이하 농지(9억원 기준) (상한선 월 300만원 수령)	■ 2년이상 보유 ■ 산지의 가격이 3억원 이하인 산지 (상한선 월 100만원 수령) - 지급기간 15년을 넘는 잔액은 계약시일시금으로 지급
	•연금수령액	■ 개별공시지가 또는 감정가격 적용	■ 2인이상 감정평가 산술평균액적용 (입목재해보험 가입시 입목가 포함)
	•연금수령방식	■ 매월수령 ■ 종신형 ■ 기간형(5,10,15년) - 기간정액형, 경영이양형, 은퇴직불형	■ 매월수령 ■ 기간형(5,10,15년)
경영회생 지원사업	•지원대상	■ 최근 3년 재해피해율이 50%이상 또는 부채가 40백만원 이상인 농가 ■ 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농업 경영체 ■ 영농경력 2년 이상 등	■ 재해피해율이 50%이상 또는 부채가 40백만원 이상인 일반 농업경영체 ■ 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농업 경영체 ■ 산림경영 경력 2년 이상 등
	•지원내용	■ 소유농지 매입하여 해당 농업인에게 임대	■ 소유산지 매입하여 해당 임업인에게 임대

구 분		농지은행	산지은행(안)
		■ 임대기간 7년	■ 임대기간 7년
	•제외대상	■ 최근 2년 내 세대원의 소유농지 등을 직접 경작(운영)하지 않고 있는 농업경영체 ■ 사업신청년도 1월1일 현재 70세 이상 인 자 (65세~69세 단서 조항)	■ 30ha 이상인 산지 (제외규모 30ha는 향후 연구를 통하여 조정)
매입비축 사업	•도입목적	■ 농지가격의 급격하고 지속적인 하락 시 농지매도물량의 급증으로 인한 수급 불안, 자산가치 하락에 따른 농가파산 및 농업금융기관의 부실에 대비	■ 미 도입

* 본 비교는 산림청에서 추진하고자 하는 산지은행사업(안)을 바탕으로 구성한 것임.

【 한국농어촌공사 및 농지관리기금법」과의 조문 비교 】

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」	「임업 및 산촌진흥에 관한 법률 일부개정법률안」
제5조의2(농지은행관리원) ① 공사는 다음 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공사에 농지은행관리원(이하 “관리원”이라 한다)을 둔다. 1. 영농규모의 적정화, 농지의 효율적 이용, 농업 구조개선 및 농지시장과 농업인의 소득 안정 등을 위한 다음 각 목의 사업(이하 “농지은행사업”이라 한다) 가. 농지의 매매·임대차·교환·분리·합병에 관한 사업 나. 농지의 가격, 거래동향 등에 관한 정보의 제공 다. 경영회생 지원을 위한 농지 매입사업 라. 농지의 임대 등의 수탁사업 마. 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원 제10조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다. 5. 제5조의2제1항제1호에 따른 농지은행사업	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 9. “산지은행”이란 산림소유구조 개선 및 산지의 효율적 이용을 통하여 원활한 산지 공급과 안정적인 사유림경영을 지원하기 위하여 제6조의2에 따른 한국임업진흥원에 설치하는 산지은행계정을 말함 10. “산지은행사업”이란 한국임업진흥원이 산지은행을 운용하여 수행하는 사업으로 제6조의3 각 호의 사업 제6조의3(산지은행사업) 한국임업진흥원은 산림경영 규모의 적정화, 산지의 효율적 이용, 임업의 구조개선, 산지(山地)시장과 임업인·독립가·임업후계자(이하 “임업인등”이라 한다)의 소득안정 등을 위하여 다음 각 호의 산지은행사업을 수행한다. 1 산지의 매매·임대차·교환·분리·합병에 관한 사업 2 산지의 가격, 거래동향 등에 관한 정보의 제공 3 경영회생 지원을 위한 산지 매입사업 4 산지의 임대·매도 등의 수탁사업 5 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정지원
제35조(기금의 운용·관리)	제6조의2(산지은행계정의 설치·운용)
제10조(사업)	제6조의3(산지은행사업)
제33조(기금의 차입)	제6조의4(산지은행 채원의 조달 등)
제39조(기금의 결산)	제6조의5(산지은행에 대한 보고 및 검사)
제18조(농지매매사업 등)	제6조의6(산지매매사업 등)
제19조(농지의 임대차 사업)	제6조의7(산지의 임대차 사업)
제21조(전업한 농업인의 영농 복귀지원)	제6조의8(전업한 임업인의 산림경영 복귀지원)
제22조(농지의 교환 또는 분리·합병 등)	제6조의9(산지의 교환 또는 분리·합병 등)
제24조의3(경영회생 지원을 위한 농지매입 등)	제6조의10(경영회생 지원을 위한 산지 매입 등)
제24조의4(농지 임대 등의 수탁)	제6조의11(산지 임대 등의 수탁)
제24조의5(농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등)	제6조의12(산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원사업 등)
제23조(농지매매사업자금의 융자 등)	제6조의13(산지매매사업자금의 융자 등)
제24조의2(농지의 매입·매도 등)	
제41조(등기촉탁의 대위)	제6조의14(산지은행으로 취득한 재산의 관리)
제10조(사업)	제29조의3(산지은행사업)
제51조(벌칙)	제33조(벌칙)

2. 산지은행계정의 설치·운영, 재원조달 및 산지은행사업의 위탁

개정안은 산림청장이 산지은행사업을 수행하기 위하여 한국임업진흥원에 산지은행계정을 두고 산지은행사업의 운용·관리에 필요한 경비를 지원하며, 산지은행의 재원조달 방법을 정하고, 한국임업진흥원의 사업에 ‘산지은행사업’을 추가하는 내용임(안 제6조의2부터 제6조의4까지, 제29조의3제1항제2호 신설).

현행	개정안
<신설>	제6조의2(산지은행계정의 설치 및 운용) ① 산림청장은 산지은행사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한국임업진흥원 고유계정과 구분되는 계정으로 한국임업진흥원에 산지은행계정을 둔다. ② 제1항에 따른 산지은행계정은 한국임업진흥원의 회계와 구분하여 회계처리한다. ③ 산림청장은 산지은행사업의 운용·관리에 필요한 경비를 지원하여야 한다. ④ 그 밖에 산지은행계정의 운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제6조의3(산지은행사업) 한국임업진흥원은 산림경영 규모의 적정화, 산지의 효율적 이용, 임업의 구조개선, 산지(山地)시장과 임업인·독립가·임업후계자(이하 “임업인등”이라 한다)의 소득안정 등을 위하여 다음 각 호의 산지은행사업을 수행한다.</u> <u>1. 산지의 매매·임대차·교환·분리·합병에 관한 사업</u> <u>2. 산지의 임대·매도 등의 수탁사업</u> <u>3. 산림경영복귀 지원사업</u> <u>4. 경영회생 지원을 위한 산지매입사업</u> <u>5. 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원 사업</u> <u>6. 산지은행운용에 필요한 자금조달과 관련 지원 사업</u>
<u><신 설></u>	<u>제6조의4(산지은행 재원의 조달등) ① 산지은행의 재원은 다음 각 호의 방법으로 조달한다.</u> <u>1. 정부 출연금 또는 보조금</u> <u>2. 산림청 소관 국유림의 출연</u>

현행	개정안
제29조의3(한국임업진흥원의 사업) ① 한국임업진흥원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. (생략) <u><신설></u> 3. ~ 9. (생략) ② ~ ⑤ (생략)	3. <u>산지의 임대·매도 등의 수탁사업으로 인한 수익금</u> 4. <u>자산운용수익금</u> 5. 「산지관리법」 제19조에 따른 <u>대체산림자원조성비</u> 6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조에 따른 <u>녹색자금</u> ② <u>산지은행의 재원은 다음 각 호의 용도로 운용한다.</u> 1. <u>산지은행사업에 소요되는 비용의 지급 또는 부채의 상환</u> 2. <u>그 밖에 산지은행사업을 위하여 산림청장이 필요하다고 인정하는 비용의 지급</u> 제29조의3(한국임업진흥원의 사업) ① -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>산지은행사업</u> 3. ~ 9. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)

농업분야에서는 농지은행사업에 필요한 경비를 농지관리기금으로 충당하고 있으나, 산림청은 소관 기금은 없으므로,³⁾ 개정안은 산지은행

행사업의 추진을 위하여 한국임업진흥원에 고유계정과 구분되는 산지은행계정을 두고 정부 출연금 및 보조금, 국유림의 출연 등의 재원조달 방법을 통해 사업을 수행하려는 취지로 이해됨.

그러나 개정안은 산지은행제도의 도입이라는 특정 목적의 사업추진을 위한 것인 점, 농업분야 유사제도인 농지은행사업이 농지관리기금을 재원으로 운영되는 점 등을 고려할 때, 산지은행사업의 운영을 위한 재원은 기금을 통해 추진되는 것이 국가재정구조에 부합하고 해당 사업의 투명한 운영에도 도움이 될 것으로 보임.

또한, 산지은행사업의 경우 사업의 원활한 추진을 위해 안정적인 예산의 확보가 필수적이지만, 산지은행계정을 통한 재원의 조달에는 어려움이 예상됨.

산림청은 산지은행사업의 재원 미확보 시 자체가용예산으로 추진한다는 의견⁴⁾이나, 임업인의 소득안정과 사유림경영을 활성화하고 효율적인 산림경영 기반을 마련하려는 개정안의 입법목적을 달성하기 위해서는 재원조달 방안에 대한 예산 당국과의 협의가 선행될 필요성이 있음.

3) 제19대국회에서 산지은행제도 도입과 그 운영을 위한 산지관리기금 설치를 내용으로 하는 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 일부개정법률안」(김우남의원 대표발의, 2014. 6. 23.)이 발의되어 임기만료 폐기된 바 있음. 당시 관련 부처인 기획재정부는 “산지은행사업 및 산지관리기금 신설보다는 사업의 효율성 제고를 위해 기추진중인 농지은행 및 농지관리기금에서 추진하는 연계방안 검토”로 개정안 삭제 의견[기획재정부 규제개혁법무담당관-3141(2014.7.15.)]을 제시하였음.

4) 산림청은 현재 운영 중인 사유림 매수 사업(국유림 확대 집단화 사업)이 산지은행사업과 유사성이 있으므로, 이 사업 예산의 일부를 산지은행 사업(매매, 수탁, 임대)에 활용하겠다는 의견임.
※ 2024년 사유림 매수사업 예산편성 현황: 총 57,920백만원(기본형: 47,792백만원, 분할형: 10,128백만원)

산림청은 사유림 경영활성화와 임업의 열악한 경영구조 개선 등을 위해 산지은행사업의 도입은 반드시 필요하다는 입장이며, 관련 부처인 기획재정부는 산지은행제도 도입과 관련한 개정안에 대하여 공식적인 의견을 제출하지 않은 상태임.

한편, 농업분야의 농지은행사업은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따라 한국농어촌공사에서 수행하고 있으며, 산지은행사업의 경우 개정안은 기관의 설립목적, 공공성 확보 등의 차원에서 한국임업진흥원이 이를 수행하도록 하고 있는데,⁵⁾

이는 한국임업진흥원의 설립목적이 산림소득 증대 및 산업화 촉진이고 산지은행제도의 취지가 사유림 경영을 활성화하여 산주와 임업인의 소득을 증대하고 임업을 산업화하는 것이라는 점에서 공통점이 있는 데 기인한 것으로 보임.

아울러, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 법제적 보완이 필요해 보임.

첫째, 안 제6조의2제3항은 산림청장이 산지은행사업의 운용·관리에 필요한 경비를 지원하도록 하고 있으나, 국가재정의 탄력적 운용 필요성을 고려하여 소요경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하거나 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 수정할 필요가 있어 보임.

참고로, 농지은행사업의 경우, 정부가 한국농어촌공사에 농지은행사업의

5) 제19대국회 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 일부개정법률안」(김우남의원 대표발의, 2014. 6. 23.)에서는 금융 업무 관련 전문성이 있는 산림조합에 산지은행을 위탁하는 것으로 발의됨.

운영·관리에 필요한 경비를 지원하는 별도의 조항은 없으며, 기금의 용도 조항에 농지은행사업과 기금운용관리에 필요한 경비의 지출을 각 호로 적시하고 있음.

또한, 안 제6조의2제1항은 산림청장이 산지은행계정을 조성·관리하는 주체이면서, 같은 조 제3항은 산림청장이 관리비용을 지원하는 주체로서 관리 주체가 아닌 것으로 보여 양자가 모순되므로 이를 명확히 할 필요가 있음.

둘째, 안 제6조의4제1항제6호는 녹색자금을 산지은행계정의 조성재원으로 사용하도록 규정하고 있으나, 녹색자금의 용도는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제4항⁶⁾에 따라 산림의 환경기능증진 및 해외산림자원의 조성에 관한 사업에 사용할 수 있도록 한정하고 있으므로, 동 법률상 녹색자금의 용도에 산지은행 계정으로의 출연금 등을 추가하는 개정안이 필요할 것으로 보임.

셋째, 개정안은 안 제29조의3제1항제2호에서 한국임업진흥원이 수행하는

6) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제58조(녹색자금) ④ 녹색자금은 산림의 환경기능증진 및 해외산림자원의 조성에 관한 다음 각 호의 사업에 사용할 수 있다.

1. 맑은 물 공급을 위한 산림환경 개선사업
2. 공해(公害) 방지와 경관 보전을 위한 산림 및 도시숲 조성사업
3. 청소년 등을 위한 산림체험활동시설의 설치·운영 및 교육·홍보사업
4. 수목원·휴양림·수목장림의 조성·운영사업
5. 산림환경기능증진과 관련한 임업인의 교육 및 복지증진사업
6. 해외산림 환경기능증진 사업
7. 해외에서 산림자원을 확보하기 위한 사업
8. 산림복지 진흥을 위한 사업
9. 그 밖에 산림의 환경기능증진을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

사업의 종류에 산지은행사업을 신설하고 있으나, 기존의 호가 삭제된 자리에 새로운 호를 신설하는 것은 개정연혁을 나타낼 필요성 및 법적 안정성 측면에서 원칙적으로는 바람직하지 않으므로 별도의 호로 신설할 필요가 있음.

넷째, 법문표현을 명확히 하기 위해 안 제6조의3 각 호 외의 부분 본문 중 “산림경영 규모의 적정화”를 “산림경영의 규모화”로, “산지(山地)시장과”를 “산지(山地)시장의 활성화,”로 각각 수정할 필요가 있어 보임.

3. 산지매매사업 등

개정안은 산림청장이 전문임업인(독립가·임업후계자)을 육성하고 사유림 경영 활성화를 위하여 임업인이 아니거나 전업(轉業) 또는 은퇴하려는 임업인등(임업인·독립가·임업후계자)이 소유하고 있는 산지를 매입하여 임업인 등에게 우선적으로 매도하거나 매입을 알선하는 등의 산지매매사업에 관한 근거를 신설하는 내용임(안 제6조의6 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제6조의6(산지매매사업 등) ① 산림청장은 독립가·임업후계자(이하 “전문임업인”이라 한다)를 육성하고 사유림경영 활성화를 위하여 임업인이 아니거나 전업(轉業) 또는 은퇴하려는 임업인등이 소유하고 있는 산지에 대하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다. 1. 해당 산지를 매입하여 산림을 모범적으로 경영하고 있거나 경영하려는 임업인등에게 우선적으로 매도하는 사업 2. 산림을 모범적으로 경영하고 있거나 경영하려는 임업인등에게 해당 산지의 매입을 우

현행	개정안
	<u>선적으로 알선하는 사업</u> 3. 제1호 및 제2호의 임업인등이 해당 산지를 매입하는데 필요한 자금의 지원 ② 산림청장은 전문임업인에게 산지매입에 필요한 자금을 우선적으로 지원할 수 있다. ③ 제1항에 따른 지원대상자의 선정기준 및 산지매매·알선사업의 추진절차, 자금의 지원 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

현행법에 따라 국가 등은 임업의 구조개선과 임업진흥을 위하여 임업인이 임업경영규모를 늘리기 위해 산림을 취득할 경우 그 임업인에게 산지매입자금의 전부 또는 일부를 융자⁷⁾로 지원하고 있음.⁸⁾

7) (융자금리) 연 1~2%, (융자기간) 20년 거치 15년 상환

8) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」

제4조(재정지원) 국가 및 지방자치단체는 임업의 구조개선과 임업진흥을 위하여 다음 각 호의 사업을 하는 자에게 그 사업비의 전부 또는 일부를 융자하거나 보조할 수 있다. 이 경우 산림의 공익성, 투자기간의 장기성, 저수익성 등 임업의 특성을 고려하여야 한다.

6. 임업경영규모를 늘리기 위한 산림의 취득

【 최근 3년간 산지매매사업 용자지원 현황 】

(단위 : ha, 백만원)

구분	2024		2023		2022	
	면적	용자액	면적	용자액	면적	용자액
용자실적	2,207	52,734	2,125	58,613	1,699	50,156

임업경영규모화를 위하여 산림청장이 전문임업인(독립가·임업후계자)에게 산지매매자금을 저리로 용자 지원하고 있으나, 매수대상 산지에 대하여 소유 및 거래 현황 등을 알 수 있는 산주 정보가 체계적으로 관리되고 있지 않아, 산지를 매입하여 산림을 경영하거나 경영규모를 확대하고자 하는 임업인들이 적절한 산지를 확보하는 데 많은 어려움이 있음.

또한 현행법상 산지를 소유하고 있는 임업인과 독립가가 고령으로 산림경영이 어려운 경우 협업경영 및 대리경영을 통해 산림경영을 할 수 있으나⁹⁾ 현실적으로 한계가 있고,¹⁰⁾ 비임업인, 전업 또는 은퇴 예

9) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」

제6조(경영구조 개선) ①산림청장 또는 지방자치단체의 장은 사유림을 효율적으로 경영할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 임업의 협업경영 및 대리경영에 관한 시책을 수립하여 추진하여야 한다.

10) 【 협업경영 및 대리경영 실태 】

구분	협업경영	대리경영
정의	• 생산성을 높이고 경영비용을 줄이기 위해 사유림의 소유자 상호 간에 산림사업을 공동으로 실시하는 임업경영	• 자본이나 기술이 부족하여 스스로 임업을 경영하기 어려운 사유림 소유자와 임업인·산림조합·산림사업법인 등과 체결한 계약에 따라 행하는 임업경영
대상사업	• 조림·숲가꾸기·벌채·임도·임산물생산 등 모든 산림사업	• 조림·숲가꾸기·벌채·임도·임산물생산 등 모든 산림사업
현 실태	• 농촌 인구의 감소 및 노령화로 지속적인 협업경영을 유인하기에 한계가 있고,	• 산림소유자는 산림경영을 통해 이득을 얻는 것 보다는 정부가 추진하는 산림사업에

정 임업인 소유 산지의 경우 정상적인 임업경영이 어려운 경우가 많아 사유림경영활성화가 잘 이루어지지 않고 있음.

이에 개정안은 산지매매사업의 활성화를 통하여 정부가 산림경영에 어려움이 있는 산지를 매입하여 이를 필요로 하는 임업인들에게 매도, 알선 및 자금 지원을 함으로써 전문임업인을 육성하고 산림경영규모 확대에 바람직한 산림경영기반을 구축하는 한편, 이를 통해 임업인의 소득증대에 기여하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 안 제6조의6은 산지매매사업의 주체를 ‘산림청장’으로 규정하고 있으나, 산지은행사업은 한국임업진흥원이 산지은행계정을 운용하여 수행하는 사업이므로 사업의 주체를 ‘한국임업진흥원장’으로, 후속하여 검토되는 안 제6조의7부터 제6조의12까지도 동일한 이유로 사업의 주체를 “산림청장”에서 “한국임업진흥원장”으로 각각 수정할 필요가 있어 보임.

참고로 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 농지은행 사업의 경우에도 각 사업의 주체를 한국농어촌공사로 규정하고 있음.

구 분	협업경영	대리경영
	• 현재 남아 있는 협업체는 과거 협업 활동과정에서 적립된 공동자금을 관리하기 위해 유지되고 있으며 실제 협업 산림경영 실적은 없음.	• 동참하여 자산 가치를 유지하는데 주된 관심이 있으며, • 대리경영을 통해 즉각적인 수익이 발생하는 것이 아니므로 산주의 관심을 유인하는 데는 한계가 있음.

4. 산지의 임대차사업

개정안은 산림청장이 전업하거나 은퇴하려는 임업인들이 소유하고 있는 산지나 그 밖에 부령으로 정하는 산지를 임차하여 제3자에게 임대할 수 있도록 하고, 그 임차산지를 산림을 모범적으로 경영하고 있거나 경영하려는 임업인등과 산림조합에 우선적으로 임대할 수 있도록 하는 내용임(안 제6조의7 신설).

현행	개정안
<신설>	제6조의7(산지의 임대차사업) ① <u>산림청장은 전업하거나 은퇴하려는 임업인들이 소유하고 있는 산지나 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 산지를 임차하여 제3자에게 임대할 수 있다.</u> ② <u>산림청장은 제1항에 따라 산지를 임차하는 경우에는 임차기간 중의 임차료의 전부 또는 일부를 미리 지급할 수 있다.</u> ③ <u>산림청장은 제1항에 따른 임차산지를 산림을 모범적으로 경영하고 있거나 경영하려는 임업인등과 산림조합에 우선적</u>

현행	개정안
	으로 임대할 수 있다. ④ 산림청장은 임대차사업의 활성화를 위하여 그 사업에 참여하는 자에게 산림청장이 정하는 바에 따라 장려금을 지급할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제3항까지에 따른 임대차 대상자의 선정과 임대차의 요율(料率), 그 밖에 임대차에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

한국농어촌공사에서는 1990년부터 농지규모화사업의 일환으로 농지 임대차사업을 추진하고 있으며 전업하거나 은퇴하려는 농업인, 영농 규모를 축소하고자 하는 농업인 소유의 농지를 임차하여 전업농업인 등에게 임대하고 있음.

【 최근 3년간 농지임대차 사업 현황 】

(단위: ha/사업량, 억원/사업비)

연도별	사업량	사업비	비고
2021	306	105	누적 면적 97,266ha 누적 금액 21,492억원
2022	205	72	
2023	253	84	

자료: 한국농어촌공사

현행 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」은 산림의 소유구조개선 및 임업의 경영구조 개선에 관한 시책 수립의무를 규정하고 있으나, 이를 실행할 구체적인 정책이 부재하고, 아울러 전체 산주 대비 부재산주의 비율이 높은 수준을 유지하고 있어 방치된 산지를 산림경영에 활용할 수 있도록 제도의 도입이 필요한 상황임.

【 부재산주 추이 】

년도	계	소재산주(명)		부재산주(명)	
		산주 수	비율	산주 수	비율
2022	2,170,669	961,036	44.3%	1,209,633	55.7%
2014	2,284,826	1,039,591	45.5%	1,245,325	54.5%

따라서 산지의 임대차사업을 도입하여 산림의 소유와 경영의 분리를 통한 산림의 경영구조 개선과 산림경영의 합리화를 기하려는 개정안은 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 법제적 보완사항으로 안 제6조의7제1항 중 “임차하여 제3자에게 임대할 수 있다”는 임차 시 무조건 임대해야 한다고 해석될 여지가 있으므로 “임차할 수 있고, 그 산지를 제3자에게 임대할 수 있다”로 수정할 필요가 있겠음.

5. 전업한 임업인의 산림경영 복귀 지원

개정안은 산지를 임대하고 전업 또는 은퇴한 임업인등이 3년 이내에 산림청으로부터 받은 임대료를 반환하고 산림경영에 복귀하려는 경우에는 임대차 계약 기간과 관계없이 계약해지를 요청할 수 있고, 산지를 매도하고 전업 또는 은퇴한 임업인등이 3년 이내에 산림경영에 복귀하려는 경우에는 그 산지의 환매를 요청할 수 있도록 하는 내용임(안 제6조의8 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제6조의8(전업한 임업인의 산림경영 복귀 지원) ① 제6조의7에 따라 산지를 임대하고 전업 또는 은퇴한 임업인등이 전업 또는 은퇴 후 3년 이내에 산림청으로부터 받은 임대료를 반환하고 산림경영에 복귀하려는 경우에는 임대차 계약기간과 관계없이 계약 해지를 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 산림청장은 해당 산지를 제3자에게 임대하지 아니한 경우에는 그 요청에 따라야 한다.</u> <u>② 제6조의6에 따라 산지를 매도하고 전업 또는 은퇴한 임업</u>

현 행	개 정 안
	<u>인등이 전업 또는 은퇴 후 3년 이내에 산림경영에 복귀하려는 경우에는 그 산지의 환매(還買)를 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 산림청장은 그 산지를 제3자에게 매도하지 아니한 경우에는 그 요청에 따라야 하며, 제3자에게 매도한 경우에는 산지매매사업자금 등을 우선적으로 지원할 수 있다.</u> <u>③ 제1항 및 제2항에 따른 산림경영복귀 희망자 지원에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</u>

한국농어촌공사에서는 2006년부터 영농복귀지원 사업을 추진하고 있으며, 「농어촌공사법」은 농지은행사업의 경우 농지매매 또는 임대차 사업과 관련하여 농지를 매각 또는 임대하고 전업 또는 은퇴한 농업인이 2년 이내에 영농에 복귀하려는 경우 지원에 필요한 사항을 규정하고 있음.¹¹⁾

11) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제21조(직업을 전환한 농업인의 영농복귀 지원) ① 제19조에 따라 농지를 임대하고 직업을 전환한 농업인이 직업전환 후 2년 이내에 공사에서부터 받은 임대료를 반환하고 영농(營農)에 복귀하려는 경우에는 임대차 계약기간과 관계없이 계약 해지를 요청할 수 있다. 공사는 해당 농지가 제3자에게 임대되지 아니한 경우에는 그 요청에 따라야 한다.

② 공사는 농지를 매도하고 직업을 전환한 농업인이 직업전환 후 2년 이내에 영농에 복귀하려는 경우에는 농지매매사업자금 등을 우선적으로 지원한다.

이에 개정안은 새롭게 도입하려는 산지은행사업의 경우에도 농지은행 사업처럼 산지를 매각 또는 임대하고 전업 또는 은퇴한 임업인이 3년 이내에 산림경영에 복귀하려는 경우 이에 필요한 지원 규정을 마련하여 임업인의 소득안정에 기여하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 산지은행사업의 경우 전업 또는 은퇴한 임업인이 3년 이내에 산림경영에 복귀하려는 경우를 요건으로 하여 농지은행사업(2년 이내)보다 완화하여 규정하고 있는데,

이는 농업에 비해 임업의 소득수준이 낮고 경영여건이 상대적으로 열악하여 진입 선호도가 높지 않은 점 등을 고려해 임업인의 산림경영 복귀 지원 요건(2년→3년)을 완화한 것으로 이해되므로,

임업인 확대 및 유인책 마련을 위한 개정안의 입법취지와 함께 유사한 제도를 운영하고 있는 농지은행사업과의 형평성 등을 고려해 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

그 밖에, 법제적 보완사항으로 개정안 제6조의8 제목 중 “전업한”은 “전업 또는 은퇴한”으로, 제2항 전단 중 “제6조의6에”는 “제6조의6제1항에”로 수정하고, 같은 항 후단 중 우선적으로 지원할 수 있는 자금을 “산지매매사업자금 등”으로 표현하여 무한히 확대될 여지가 있으므로 법문 표현을 명확하게 수정할 필요가 있음.

③ 제1항 및 제2항에 따른 영농복귀 희망자 지원에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

6. 산지의 교환 또는 분리·합병 등

개정안은 산림청장이 산림경영의 효율화를 촉진하기 위하여 산지은행 사업으로 취득한 산지에 대하여 교환 또는 분리·합병을 시행하거나 임업인들이 소유한 산지에 대하여 교환 또는 분리·합병을 알선하고, 필요한 기술과 자금을 지원할 수 있도록 하는 내용임(안 제6조의9 신설).

현행	개정안
<신설>	제6조의9(산지의 교환 또는 분리·합병 등) ① 산림청장은 산림경영의 효율화를 촉진하기 위하여 산지은행사업으로 취득한 산지의 교환 또는 분리·합병을 시행하거나 임업인들이 소유한 산지의 교환 또는 분리·합병을 알선하고, 필요한 기술과 자금을 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 산지의 교환 또는 분리·합병의 신청대상, 신청절차, 기술지원 및 자금의 지원 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

한국농어촌공사에서는 농지의 집단화를 통한 영농의 능률화를 촉진

하기 위해 1990년부터 농지규모화사업의 일환으로 농지의 교환 또는 분리·합병 사업을 추진하고 있음.¹²⁾

【 최근 3개년 농지의 교환 또는 분리·합병 지원 현황 】

연도별	사업량(ha)	사업비(억원)	비고
2021	0.2	0.6	누적 면적 1,800.1ha 누적 금액 782.9억원
2022	0.2	1.7	
2023	0.4	11	

자료: 한국농어촌공사

산지소유의 경우 3ha 이상 소유한 산주의 수는 지속적으로 감소하고, 3ha 미만 소규모 산주의 수¹³⁾가 증가하고 있는데 특히, 0.5ha 미만 산주의 증가가 대부분을 차지하는 등 1인당 산지 소유규모가 지속적으로 감소하고 있는 상황임.

【 소유면적별 산주 현황(2022년 기준) 】

면적별	산주수(만명)	면적(만ha)	비고
계	220	413	* 산주 1인당 평균 소유면적 1.9ha
3ha 미만	189	108	
3~10ha	24	125	
10~50ha	6	111	
50ha 이상	0.5	70	

자료: 산림청

12) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제22조(농지의 교환 또는 분리·합병 등) ① 공사는 영농의 능률화를 촉진하기 위하여 농지의 교환 또는 분리·합병을 시행하거나 알선하고, 필요한 기술과 자금을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 농지의 교환 또는 분리·합병에 관하여는 「농어촌정비법」 제43조부터 제47조까지의 규정을 준용한다.

13) 산림청에 따르면, 3ha 미만의 소규모 산주가 85.9%(189만명)로 경영구조가 극히 열악하여, 규모화를 위한 합병 등의 소유구조 개선이 필요함.

이에 개정안은 소규모로 분산된 산지를 효율적으로 경영하기 위해 산지의 교환 또는 분리·합병을 시행하거나 이에 필요한 지원을 함으로써 산지의 집단화를 통한 산림경영의 효율성을 증진하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

7. 임업인들의 경영회생 지원을 위한 산지 매입 등

개정안은 임업인들이 자연재해, 병충해 및 부채의 증가 등의 사유로 일시적으로 경영위기에 처한 경우 해당 임업인들의 경영회생을 지원하기 위하여 산림청장으로 하여금 그 임업인들이 소유한 산지등을 매입하여 그 임업인들에게 임대할 수 있도록 하는 내용임(안 제6조의10 신설).

현행	개정안
<신 설>	<u>제6조의10(경영회생 지원을 위한 산지 매입 등) ① 산림청장은 자연재해, 병충해, 부채의 증가 또는 그 밖의 사유로 일시적으로 경영위기에 처한 임업인들의 경영회생을 지원하기 위하여 그 임업인들이 소유한 산지 및 산지에 딸린 임업용시설(이하 이 조에서 “산지등”이라 한다)을 매입하여 그 임업인들에게 임대할 수 있다.</u> <u>② 산림청장은 제1항에 따라 매입한 산지등을 임대하는 경우 임대기간 중에는 그 산지등을 제3자에게 매도하여서는 아니 된다.</u> <u>③ 제1항에 따라 산지등을 산림청에 매도하고 다시 임차한</u>

현행	개정안
	<u>그 산지등의 전 소유자 또는 포괄승계인은 임차기간이 끝나기 전에 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 산림청에 대하여 그 산지등의 환매(還買)를 요구할 수 있고, 산림청장은 그 산지등이 공익사업에 필요하여 수용되는 등 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.</u> <u>④ 제1항부터 제3항까지에 따른 산지등의 매입가격·환매가격 및 지급방법, 임대기간·임대료 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</u>

한국농어촌공사에서는 2006년부터 자연재해, 부채 등으로 경영위기에 처한 농가의 농지를 매입하고, 매각대금으로 부채를 상환하여 경영정상화를 도모할 수 있도록 경영회생지원 사업을 추진하고 있음.¹⁴⁾

14) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제24조의3(경영회생 지원을 위한 농지 매입 등) ① 공사는 자연재해, 병충해, 부채의 증가 또는 그 밖의 사유로 일시적으로 경영위기에 처한 농업인 또는 농업법인의 경영회생을 지원하기 위하여 그 농업인 또는 농업법인이 소유한 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 이 조에서 “농지등”이라 한다)을 매입하여 그 농업인 또는 농업법인에게 임대할 수 있다.

② 공사는 제1항에 따라 매입한 농지등을 임대하는 경우 임대기간 중에는 그 농지등을 제3자에게 매도하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따라 농지등을 공사에 매도하고 다시 임차한 그 농지등의 전 소유자 또는 포괄승계인은 임차기간이 끝나기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사에 대하여 그 농지등의 환매(還買)를 요구할 수 있고, 공사는 그 농지등이 공익사업에 필요하여 수용되는 등 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 농지등의 매입가격·환매가격 및 지급방법, 임대기간·임대료 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

【 경영희생 지원을 위한 농지매입사업 현황 】

연도별	사업량(ha)	사업비(억원)	농가수(호)	비고
2021	688	2,435	652	누적 면적 17,541ha 누적 금액 41,966억원 누적 농가수 14,054호
2022	802	3,231	785	
2023	693	2,907	683	

자료: 한국농어촌공사

임업인은 농업인 대비 소득수준이 73.5%(2023년 기준)로 낮을 뿐만 아니라 경영장소도 대부분 산간오지에 위치하여 경영여건이 상대적으로 열악하고, 아울러 임가의 부채도 2023년 현재 2,900여 만원으로 임가소득의 77.9%에 이르고 있음.

【 농업인과 임업인 소득비교 】

(단위: 천원)

구 분	'20년	'21년	'22년	'23년
농가소득	45,029	47,759	46,153	50,828
임가소득	37,105	38,133	37,898	37,383
비 율	82.4%	79.8%	82.1%	73.5%

* '23 어가소득 54,779천원의 68.2% 수준 / 자료: 산림청

【 임가 소득 및 부채 현황 】

(단위: 천 원)

구 분	'20년	'21년	'22년	'23년
임가소득(A)	37,105	38,133	37,898	37,383
임가부채(B)	28,912	27,294	27,618	29,141
비 율(B/A)	77.9%	71.5%	72.7%	77.9%

자료: 산림청

이에 개정안은 열악한 환경에서 산림경영에 종사하는 임업인이 자연재해, 부채 등으로 경영위기에 처한 경우 농지은행사업과 같이 경영회생을 위한 지원 사업을 함으로써 임업인의 파산 및 악성부채 증가 방지 등 임업인의 소득안정에 기여하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 안 제6조의10제4항에서 농림축산식품부령으로 정하도록 규정하고 있는 위임사항 중 “매입가격”과 “임대기간” 등은 경영회생지원 사업의 중요사항으로서 그 기준이나 대강을 법률에서 직접 규정할 필요가 있음.

8. 산지 임대 등의 수탁사업

개정안은 개인 또는 법인 등이 소유하고 있는 산지를 임대·사용대(使用貸) 또는 매도하려는 경우 산림청장이 이를 수탁할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 내용임(안 제6조의11 신설).

현행	개정안
<신설>	제6조의11(산지 임대 등의 수탁) ① 개인 또는 법인 등이 소유하고 있는 산지를 임대·사용대(使用貸) 또는 매도하려는 경우에 산림청장은 그 임대·사용대 또는 매도를 수탁(受託)할 수 있다. ② 제1항에 따른 수탁의 기준, 수탁기간 등에 관한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

한국농어촌공사에서는 2005년부터 농지의 효율적 이용과 경영을 위해 농지은행사업의 일환으로 농지임대 등의 수탁사업을 시행하고 있음.¹⁵⁾

15) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제24조의4(농지 임대 등의 수탁) ① 공사는 국가·지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖의 법인 또는 개인이 소유하는 농지를 임대·사용대(使用貸) 또는 매도하려는 경우에는 그 임대·사용대 또는 매도를 수탁(受託)할 수 있다.

② 제1항에 따른 수탁의 기준, 수탁수수료의 요율기준(料率基準) 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

【 농지의 임대 수탁 현황('05~'23 실적) 】

사업별	건수(건)	면적(ha)
농지매도수탁	56	16.8
농지임대수탁	331,405	152,307
농지사용대수탁	137,520	51,350

자료: 한국농어촌공사

산지의 경우 농지보다 단위면적당 생산액이 낮을 뿐만 아니라 소득 창출에도 더 많은 시간이 소요되며, 대부분의 산주들이 산림에 대한 투자를 기피하고 있는 실정임.

이에 개정안은 경영임지가 부족한 독립가, 자본 기반이 약한 청년임업인, 귀산촌인 등을 대상으로 산지를 제공하여 사유림 경영 활성화 및 임업인 소득증대에 기여하려는 취지로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

9. 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원사업 등

개정안은 산림청장이 임업인등의 생활안정 지원을 위하여 임업인등이 소유한 산지를 담보로 노후생활안정자금을 지원할 수 있도록 하는 내용임 (안 제6조의12 신설).

현행	개정안
<신설>	제6조의12(산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원사업 등) ① 산림청장은 임업인등의 생활안정 지원을 위하여 임업인등이 소유한 산지를 담보로 노후생활안정자금을 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 노후생활안정자금을 지원받을 권리는 다른 자에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 다른 자는 이를 압류할 수 없다. ③ 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원대상자의 권리보호, 산지의 저당권설정 등의 제한 및 자금의 회수방법, 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

농지은행에서는 농지자산을 활용하여 노후생활자금이 부족한 고령 농업인의 노후생활 안정을 지원하기 위해 2011년부터 농지연금을 추진하고 있는데, 영농경력이 5년 이상인 65세 이상 농업인에게 소유한 농지를 담보로 종신형(사망시까지 연금을 수령) 또는 기간형(설정기간동안 연금을 수령)으로 연금을 지급하고 있음.¹⁶⁾

【 농지연금 가입현황('23년말 기준) 】

가입(건)			평균 연금액(만원)			평균 담보농지	
계	종신형	기간형	계	종신형	기간형	평균면적 (m ²)	평균평가액 (백만원)
24,590	12,945	11,645	103.3	99.9	107	3,858	217

자료: 한국농어촌공사

산림청에서도 2021년부터 예산사업으로 ‘분할 지급형 사유림 매수사업’을 추진하여 산주에게 사유림 매매대금에 이자 등을 추가하여 10년간 매월 일정한 금액을 균등하게 지급함으로써 생활안정 및 계획적인 소비가 가능하도록 지원하고 있음.

16) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제24조의5(농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등) ① 공사는 농업인의 생활안정 지원을 위하여 농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활안정자금(이하 “농지연금”이라 한다)을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원대상자의 권리보호, 농지의 저당권설정 등의 제한 및 자금의 회수 방법, 가입비와 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

【 분할 지급형 사유림 매수 사업 운영 현황 】

(단위: ha, 명, 백만원)

구분	2021			2022			2023			2024		
	건수	금액	면적	건수	금액	면적	건수	금액	면적	건수	금액	면적
소계	1	142	67	22	4,201	371	48	5,043	396	89	10,065	958
누계	1	142	67	23	4,343	438	71	9,386	834	160	19,451	1,792

그러나 임업인의 경우 52.1%가 60대 이상의 고령¹⁷⁾으로 상대적으로 낮은 수익과 열악한 산림경영 및 임업 환경을 고려할 때, 고령 임업인의 은퇴 시 경제적 충격완화를 위해 노후생활 안정을 지원할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요한 실정임.

이에 개정안은 고령 임업인의 노후생활 안정 지원을 통해 산촌의 사회안전망을 확충하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 안 제6조의12제3항은 노후생활안정 지원사업에 필요한 사항을 부령으로 위임하고 있으나, 위임 내용 중 위험부담금은 그 의미를 명확히 하여 위임할 필요가 있고, 저당권설정 제한과 자금의 회수 등에 관한 사항은 국민의 권리·의무에 관한 사항이므로 법률에서 대강을 정한 후 위임할 필요가 있음.

17) 60대 이상 고령자 증가추이 : ('19) 44.6% → ('21) 48.8% → ('23) 52.1%

둘째, 개정안은 안 제6조의12제2항에서 노후생활안정자금을 지원받을 권리는 양도나 담보 제공, 압류할 수 없도록 규정하고 있으나, 연금 등 수급권이 압류 금지되는 경우에도 해당 급여가 예금계좌로 입금되는 경우 그 예금에 대해서는 압류 금지의 효력이 미치지 아니한다는 대법원의 판결¹⁸⁾에 비추어 볼 때 산지연금이 예금계좌에 입금되면 압류될 가능성이 있으므로,

산지연금에 대한 수급권이 실질적으로 보호될 수 있도록 하려면 한국임업진흥원으로 하여금 산지연금 수급자의 신청이 있는 경우 일정 금액 이하의 산지연금을 수급자 명의의 산지연금수급전용계좌에 입금하도록 하고, 산지연금수급전용계좌의 예금에 관한 채권은 압류할 수 없도록 수정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

농지연금의 경우, 같은 내용으로 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」¹⁹⁾이 개정(2019.12.10.)된 바 있음.

18) 대법원 2017. 8. 18. 선고 2017도6229 판결

19) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」(시행 2020. 7. 1., 법률 제16792호, 2019. 12. 10., 일부개정) 제24조의5(농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등) ① 공사는 농업인의 생활안정 지원을 위하여 농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활안정자금(이하 “농지연금”이라 한다)을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원대상자의 권리보호, 농지의 저당권설정 등의 제한 및 자금의 회수 방법, 가입비와 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조의6(농지연금수급전용계좌) ① 공사는 농지연금 수급자의 신청이 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 금액 이하의 농지연금을 수급자 명의의 지정된 계좌(이하 “농지연금수급전용계좌”라 한다)로 입금하여야 한다. 다만, 정보통신장애나 그 밖에 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 농지연금수급전용계좌로 이체할 수 없을 때에는 현금 지급 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지연금을 지급할 수 있다.

② 농지연금수급전용계좌가 개설된 금융기관은 농지연금만이 농지연금수급전용계좌에 입금되도록 관리하여야 한다.

③ 제1항에 따른 신청 방법·절차와 제2항에 따른 농지연금수급전용계좌의 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조의7(수급권의 보호) ① 제24조의5제1항에 따른 농지연금을 지원받을 권리는 다른 자에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 다른 자는 이를 압류할 수 없다.

② 제24조의6제1항에 따른 농지연금수급전용계좌의 예금에 관한 채권은 압류할 수 없다.

10. 산지매매사업자금의 용자 등

개정안은 산림청장이 산지매매사업 등에 드는 자금을 산지은행계정에서 용자할 수 있도록 하고, 3년마다 산지가격 변동분을 고려하여 자금지원 규모를 정할 수 있도록 하는 내용임(안 제6조의13 신설).

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제6조의13(산지매매사업자금의 용자 등) ① 산림청장은 제6조의6부터 제6조의10까지 및 제6조의12에 따른 산지매매사업 등에 드는 자금을 제6조의2에 따른 산지은행계정에서 용자할 수 있다.</u> <u>② 산림청장은 제6조의6에 따른 산지매매사업의 자금지원을 위하여 3년마다 산지가격 변동분을 고려하여 자금지원규모를 정할 수 있다.</u> <u>③ 이익금의 납입과 손실금의 보전(補填)에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</u>

농림축산식품부는 농지은행사업에 소요되는 비용을 농지관리기금²⁰⁾에서
충당하여 저리의 융자를 지원하고 있으며,²¹⁾ 2025년도 기금운용계획은
1조 1천억원을 편성하여 청년농업인을 집중지원할 계획임.

반면, 산지은행사업은 산지의 매매, 임대차, 교환·분리·합병에 관한
사업 및 산지연금사업 등에 드는 자금을 산지은행계정에서 융자할 수
있도록 하고 있으나, 산지은행계정의 재원마련에 어려움이 예상되는 만큼
산지은행사업 추진에 소요되는 비용을 충당하기 위한 자체재원 조달계
획의 마련이 선행될 필요가 있음.

20) 농지기금 설치(1981.4.1.) → 농지관리기금으로 변경(1990.4.7.)

21) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제23조(농지매매사업자금의 융자 등) ① 농림축산식품부장관은 제18조·제19조·제22조·제24
조의2·제24조의3 및 제24조의5에 따른 농지매매사업, 농지의 장기임대차사업, 농지의 교환
또는 분리·합병사업, 농지의 매입사업, 경영회생 지원을 위한 농지매입사업, 농지를 담보로 한
농업인의 노후생활안정 지원사업에 드는 자금을 제31조에 따른 농지관리기금에서 융자할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제18조에 따른 농지매매사업의 자금지원을 위하여 3년마다 농지가격 변동분을
고려하여 자금지원규모를 정하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 공사는 다음 각 호의 사업에 따른 수입과 지출에 대하여는 공사의 일반회계와 구분하여 각 호의 사업
별로 회계처리하여야 한다.

1. 제18조에 따른 농지매매사업
2. 제19조에 따른 농지의 장기임대차사업
3. 제22조에 따른 농지의 교환 또는 분리·합병사업
4. 제24조의2에 따른 농지의 매입·매도·임대사업
5. 제24조의3에 따른 경영회생 지원을 위한 농지매입사업
6. 제24조의5에 따른 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업

④ 제1항에 따른 융자를 받아 제18조·제19조·제22조·제24조의2·제24조의3 및 제24조의5에 따른
사업을 시행한 경우 그 결과 발생하는 손익은 제31조에 따른 농지관리기금에 귀속되며, 이익금의 납입과
손실금의 보전(補填)에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11. 보고·검사, 취득한 재산의 관리 및 벌칙

개정안은 한국임업진흥원장으로 하여금 산지은행사업의 현황, 재원의 조달 및 운용에 관한 사항에 대하여 산림청장에게 보고하도록 하고, 산림청장은 관계 서류 및 자료를 요구하거나 소속 공무원으로 하여금 검사하게 할 수 있도록 하는 한편,

한국임업진흥원장이 산지은행사업으로 취득하는 재산에 대하여 한국임업진흥원장 명의로 소유권 등기를 할 수 있도록 하고, 산지은행사업으로 취득한 재산의 운영실적이 기준에 미치지 못할 때 산림청장과 협의하여 국유림으로 편입을 요청할 수 있도록 하며, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 산지매입자금 등을 지원받은 사람에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용임(안 제6조의5, 제6조의14 및 제33조제1호부터 제3호까지 신설).

현행	개정안
<신설>	제6조의5(산지은행에 대한 보고 및 검사) ① 한국임업진흥원장은 산지은행사업의 현황, 재원의 조달 및 운용에 관한 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산림청장에게 보고하여야 한다. ② 산림청장은 한국임업진흥원

현행	개정안
<신 설>	장에 대하여 산지은행사업의 추진과 산지은행의 재원 조달 및 운용에 관한 관계 서류 및 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 산지은행사업을 검사하게 할 수 있다. 제6조의14(산지은행사업으로 취득한 재산의 관리) ① 산지은행사업을 위탁받은 한국임업진흥원은 산지은행사업으로 취득하는 재산에 대하여 한국임업진흥원의 명의로 소유권 등기를 할 수 있으며, 산지은행의 재산으로 별도 관리하여야 한다. ② 한국임업진흥원장은 제1항에 따라 등록·관리하는 산지의 운용실적이 대통령령이 정하는 기준에 미치지 못할 경우 산림청장과 협의하여 국유림으로 편입을 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따른 요청을 받은 경우 산림청장은 해당 산지를 국유림으로 편입·관리하는 것이 타당하다고 인정하는 경우 해당 산지를 무상으로 국유림

현행	개정안
제33조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <u><신 설></u> <u><신 설></u> <u><신 설></u>	<u>에 편입하여 관리할 수 있다.</u> 제33조(벌칙) ----- ----- ----- -----. <u>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제6조의6제2항에 따라 자금을 지원받은 자</u> <u>2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제6조의7제2항에 따라 임차료를 지원받은 자</u> <u>3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제6조의8제2항 후단 또는 제6조의9제1항에 따라 자금을 지원받은 자</u> <u>4. (현행과 같음)</u>
4. (생략)	

개정안은 위탁운영자인 한국임업진흥원의 사업추진상 의무와 보고 체계 등을 규정하고, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 산지매입자금 등 용자를 지원받은 자에 대한 벌칙 조항을 둬으로써 산지은행사업의 공정하고 투명한 운영을 확보하며, 안정적인 위탁운영으로 경영기반을 개선하고 사유림경영활성화를 통해 임가소득 증대에 기여한다는 점에서 입법의 의의가 있는 것으로 보임.

다만, 농업분야 유사제도인 농지은행사업의 경우 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지매매사업, 영농복귀 지원사업, 농지의 교환 또는 분리·합병 등을 지원받거나 농지 장기임대차 사업의 임차료를 받은 사람은 지원금액 또는 받은 임차료의 100분의 20에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는 데 반하여,²²⁾

개정안은 동일한 위반행위에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 자유형과 벌금형을 선택형으로 규정함으로써 처벌을 강화하고 있음.

동일한 범죄 구성요건에 대하여 법정형만을 상향하는 것은 형벌의 체계정당성에 부합하지 않거나 평등원칙에 위배될 수 있으므로 위반행위에 상응하는 적절한 법정형에 대한 논의가 필요하다고 보임.

또한, 법제적 보완사항으로 다음 사항에 대한 고려가 필요해 보임.

첫째, 행정권한의 위탁은 법률에 의하여 권한을 부여받은 행정기관이 그 권한의 일부를 다른 행정기관 등에 맡겨 수탁기관의 명의로 책임으로 그 권한을 행사하도록 하는 것이므로, 권한이 위탁되면 수탁자의 명의로 책임하에 권한이 행사되며, 그 법적 효과도 수탁자에게 귀속됨.

이에 산지은행사업을 위탁받은 한국임업진흥원은 산지은행사업으로

22) 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」

제51조(벌칙) ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제18조제2항, 제20조제1항, 제21조제2항 또는 제22조제1항에 따른 자금을 지원받거나 제19조제2항에 따른 임차료를 받은 사람은 지원금액 또는 받은 임차료의 100분의 20에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처한다.

취득하는 재산에 대하여 수탁자인 한국임업진흥원의 명의로 소유권 등기가 가능하다고 할 것임.

그럼에도 불구하고 개정안이 안 제6조의14제1항을 규정한 이유는 안 제6조의6부터 제6조의12까지에서 산지은행사업의 주체를 ‘산림청장’으로 규정하고 있으므로, 사업을 위탁받은 한국임업진흥원의 명의로 소유권 등기를 할 수 있도록 명확히 하려는 것으로 보이나,

안 제6조의6부터 제6조의12까지의 산지은행사업 주체를 ‘한국임업진흥원장’으로 수정할 경우, 안 제6조의14제1항은 삭제할 필요가 있어 보임.

둘째, 안 제6조의14제2항 중 “운용실적”은 개정안의 입법취지가 산지은행계정에 편입 후 장기간 임대되지 않는 산지는 국유림으로 편입하여 국가가 경영할 수 있도록 하려는 것이므로, 그 취지를 명확히 반영하여 “임대운용실적”으로 수정할 필요가 있어 보임.

셋째, 개정안은 안 제33조(벌칙)에서 제1호부터 제3호까지를 신설하고 있으나, 기존의 호가 삭제된 자리에 새로운 호를 신설하는 것은 개정 연혁을 나타낼 필요성 및 법적 안정성 측면에서 원칙적으로는 바람직하지 않으므로 별도의 호로 신설하는 방법을 고려할 필요가 있음.

한편, 개정안 부칙에서 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고 있으나, 산지은행제도의 신규도입으로 인해 한국임업진흥원에 관련 업무 수행을 위한 조직과 인력을 갖추도록 하고, 시행규칙 등 하위법령 마

런 및 제도 신설에 따른 행정절차 등에 소요되는 시간을 고려하여 시행
준비기간을 연장할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5423