



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈임업·산림 공익기능 증진기금 설치〉

■ 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2211743호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	2
IV . 검토의견	3
1. 임업·산림 공익기능 증진기금 설치(별표 2)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 서삼석의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 7. 25.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

정부는 임업 및 산림의 공익기능 증진과 임업인들의 소득 안정을 위하여 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」을 제정하여 임업인에게 직불금을 지급함.

그런데 현행법은 임업인을 대상으로 면적에 따라 직불금을 지급함으로써, 지급 대상이 전체 임가 인구 대비 20%에도 미치지 못하는 등 임업인에 대한 소득안정 효과가 제한적이라는 의견이 있으며, 산촌의 급속한 고령화로 인한 임업 종사자 수의 감소로 임업의 지속 가능성에 대한 우려가 커지고 있는 실정임.

이에 산림을 매매·임대차하여 효율적으로 이용할 수 있도록 소유 및 경영구조를 개선하여 임업인의 소득안정을 도모하고, 산림을 담보로 하여 연금을 지급하여 노후생활을 보장하는 등, 농지은행사업과 유사한 산지은행제도를 안정적인 추진을 위하여 기금을 설치·운영하려는 것임(별표 2 제72호 신설).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 서삼석의원이 대표발의한 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제11742호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 임업·산림 공익기능 증진기금 설치(안 별표 2)

현행	개정안
○ 별표 2 <신설>	- 별표 2 - 임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 (임업·산림 공익기능 증진기금)

현행법 제5조¹⁾에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한하고 있음.

이에 개정안은 서삼석의원이 대표발의한 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제11742호)의 의결을 전제로 하여 ‘임업·산림 공익기능 증진기금’의 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

<‘임업·산림 공익기능 증진기금’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안」
기금명	임업·산림 공익기능 증진기금
재 원	◦ 정부의 출연금 ◦ 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제21조에 따른 수입금 ◦ 제36조에 따른 차입금 ◦ 기금의 운용수익금 ◦ 농어촌구조개선 특별회계법」 제5조제2항에 따라 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정으로부터 받은 전입금 및 일반회계로부터 받은 전입금 ◦ 이 법에 따른 징수금 및 과태료 ◦ 그 밖의 대통령령으로 정하는 수입금
용 도	◦ 공익직접지불금의 지급 ◦ 산지은행사업의 추진을 위하여 필요한 자금의 융자 ◦ 기금의 관리·운영에 필요한 경비의 지출 ◦ 차입금의 원리금 상환 ◦ 그 밖에 임업·산림의 공익기능 증진 및 임업인등의 소득안정을 위하여 필요한 사업으로서 산림청장이 정하는 사업에 필요한 자금의 지출
관 리	◦ 산림청장

「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 “임업직불제법개정안”이라 함)은 임업·산림 공익기능 증진을 위한 공익직접지불제도 및 산지은행사업²⁾의 운영에 필요한 재원을 확보하고 효율적으로 관리하기 위하여 임업·산림

2) 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안」 제24조(산지은행관리원의 설립 등) ① 다음 각 호의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 산지은행관리원(이하 “관리원”이라 한다)을 설립한다.

1. 산림경영의 규모화, 산지의 효율적 이용, 임업의 구조개선, 산지(山地)시장의 활성화와 임업인등의 소득안정 등을 위한 다음 각 목의 사업(이하 “산지은행사업”이라 한다)

가. 산지의 매매·임대차에 관한 사업
 나. 산지의 가격, 거래동향 등에 관한 정보의 제공
 다. 경영회생 지원을 위한 산지 매입사업
 라. 산지의 임대 등의 수탁사업
 마. 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활안정 지원사업

공익기능 증진기금을 설치하도록 규정하고 있음.

현행 임업직불제법은 임업·산림의 공익기능 증진과 임업인·농업법인(이하 “임업인등”이라 함)의 소득 안정을 위해 임업·산림 공익직접지불제도를 시행하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 산림청장은 임업·산림의 공익기능 증진과 임업인등의 소득안정을 위하여 임업인등에게 임산물생산업 직접지불금을 지급하고 있음.

그런데, 임산물생산업 직접지불금은 지급 기준을 지급 대상 산지에서 임산물생산업에 종사하는 자로서 법령에 따른 자격요건을 충족하는 임업인등으로 하여 산지 면적에 따라 지급하고 있어, 지급 대상이 전체 임가 인구 대비 20%에도 미치지 못하는³⁾ 등 임업인에 대한 소득 안정 효과가 제한적이라는 지적이 있음.

따라서 개정안은 임업·산림 공익기능 증진기금을 설치하여 산지의 매매·임대차에 관한 사업 및 산지를 담보로 한 임업인등의 노후생활 안정 지원사업 등 산지은행사업을 안정적으로 추진하려는 것으로, 임업인에 대한 경제적 지원을 통해 소득 안정을 도모하고, 산림생물다양성 보전·산림경관 보전 및 탄소흡수 등 산림의 다양한 공익적 기능을 회복한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

동 개정안에 대하여 기획재정부는 소유와 경영에 제한이 없는 산지⁴⁾에 대한 국가 주도의 매매·임대차·교환 등의 업무를 수행하는 산

3) 2024년 말 기준 직불금 지급 건수는 2만336건으로, 전체 임가인구(19만9,801명)의 10% 수준

지은행의 추진 타당성 및 필요성이 미흡하며, 산지은행을 운영하기 위한 자체 재원이 없으므로 기금 신설에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금이므로, 과도한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조5)에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 때에는 ① 기금의 재원과 지출사업 간 연관성, ② 신축적인 사업추진의 필요성, ③ 재원조달과 사업추진의 안정성, ④ 새로운 기금 도입의 상대적 효과성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으며, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적임.

이에 개정안이 위 요건에 부합하는지 살펴보면 먼저 ‘기금의 재원과 지출사업 간 연관성’ 및 ‘재원조달과 사업추진의 안정성’과 관련하여

-
- 4) 농업경영 이용(예정)자가 아니면 소유가 제한되고, 법률에 의하지 않고서는 임대차와 위탁경영이 인정되지 않는 농지와 다름
- 5) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 것

신설하는 기금의 재원 중 ‘「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제 21조에 따른 수입금’은 국유림의 대부에 대한 대가로 산림청장이 부과·징수하는 대부료 또는 사용료로, 기금의 용도 사업인 공익직접지불금의 지급 및 산지은행사업의 추진을 위하여 필요한 자금의 용자 등과의 연관성은 부족한 것으로 보이나, 국유림 대부에 따라 산림청장이 부과·징수하는 대부료 등은 2024년 기준 약 171억원으로 기금의 안정적인 운용에는 기여할 수 있을 것으로 보임.

또한, 기금의 재원 중 ‘이 법에 따른 징수금 또는 과태료’의 경우 징수금은 거짓이나 부정한 방법으로 공익직접지불금을 신청·수령한 자 등에게 징수하는 제재부가금이며, 과태료는 공익직접지불금 등록자가 조사 등을 거부하는 등 등록자의 의무를 위반하는 경우 부과하는 것으로, 이를 공익직접지불금의 지급 등에 사용한다는 점에서 기금의 재원과 지출사업 간 연관성이 있는 것으로 보이나, 임업직불제법이 시행된 2022년부터 현재까지 부과·징수된 징수금 또는 과태료가 없는 것으로 확인됨에 따라 이를 기금 재원으로 활용하기에는 어려운 측면이 있음.

다음으로 ‘신축적인 사업 추진 필요성’ 및 ‘새로운 기금 도입의 상대적 효과성’ 측면에서 보면, 산촌의 급속한 고령화로 인한 임업 종사자수의 감소로 임업의 지속 가능성에 대한 우려가 커지고 있는 상황에서, 전업임업인을 육성하고 사유림 경영을 활성화하기 위해 산지의 매

매 및 임대차에 관한 사업을 추진할 필요가 있으며, 임업인들의 소득 안정을 위한 노후생활안정자금의 지원을 위해서는 신축적인 사업의 추진이 필요해 보임.

또한, 임업직불제법에 따른 산지은행사업 중 산지를 담보로 한 임업인의 노후생활안정 지원사업에 소요되는 비용 및 임업인들의 산지 등을 매입하는데 필요한 비용이 상당할 것으로 보이므로, 별도의 기금을 통한 안정적인 사업의 추진이 필요할 것으로 보임.

한편, 개정안은 농림축산식품해양수산위원회 소관인 임업직불제법 개정안의 의결을 전제로 하고 있으므로 동 위원회의 심사과정을 감안하여 논의할 필요가 있겠음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 2 <u><신 설></u>	별표 2 <u>72. 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」</u>

문의처
02)6788-5152