



제 426회 국회 (임 시 회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산지관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2209919호)

2025. 6.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임 재 금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 대형산불 등에 따른 임업용산지 지정해제 요건 신설	2

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 정희용의원 등 14인

나. 제 안 일 : 2025. 4. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지난 3월 발생한 경북, 경남, 울산 지역의 초대형 산불과, 소나무재선충병 극심 피해지역 등 산림 재난·재해·병해충 등으로 입목이 대량으로 소실되어도 보전산지의 지정 해제 요건이 될 수 없으며 대규모 벌채 이후 조림을 통한 산림 복구만이 유일한 방법으로 되어 있음.

하지만 산불이 발생하여 입목이 대규모로 소실되거나 소나무재선충병으로 산림의 회복이 어려운 지역은 조림으로 복구하는 방법 외에 산주 또는 지방자치단체가 원하는 방향의 사업 등을 유도하여 새로운 산림 대 전환의 기회를 마련할 필요성이 있음.

이에 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 지정된 임업용산지에서 대형 산불, 소나무재선충병 등의 피해로 입목이 대량으로 소실 또는 고사되었을 경우 보전산지 지정을 해제할 수 있는 규정을 마련하려는 것임(안 제6조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 대형산불 등에 따른 임업용산지 지정해제 요건 신설

개정안은 임업용산지가 대형 산불 또는 소나무재선충병 등으로 인하여 임목이 소실되거나 고사하는 등 임업생산 기능이 상실되었다고 인정되는 경우 산림청장으로 하여금 보전산지 지정을 해제할 수 있도록 하려는 것임(안 제6조제3항제4호 신설).

현행	개정안
제6조(보전산지의 변경·해제) ①·② (생략) ③ 산림청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보전산지의 지정을 해제할 수 있다. 이 경우 산림청장은 <u>제1호·제2호 또는 제4호</u> 에 해당하는지를 판단하기 위하여 필요하면 해당 산지의 입지여건, 산지경관 및 산림생태계 등 산지의 특성에 관한 평가(이하 “산지특성평가”라 한다)를 실시할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	제6조(보전산지의 변경·해제) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- -----, ----- <u>제1호·제2호·제4호 또는 제5호</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. 임업용산지가 대형 산불 또</u>

현행	개정안
4. (생략) ④·⑤ (생략)	<u>는 소나무재선충병 등으로 인하여 임목이 소실되거나 고사하는 등 임업생산 기능이 상실되었다고 인정되는 경우</u> 5. (현행 제4호와 같음) ④·⑤ (현행과 같음)

현재 보전산지는 현행법 제6조제3항에 따라 지정해제 요건을 두고 있으나,¹⁾ 산불·병해충 등 산림 재난으로 임목이 대량으로 소실되거나 고사하는 경우는 지정해제 요건에 포함되지 않아 해당 지역은 조림을 통한 복구만이 가능한 실정임.

이에 개정안은 임업용산지에서 대형 산불, 소나무재선충병 등의 피해로 임목이 대량으로 소실 또는 고사되었을 경우 보전산지 지정을 해제할 수 있는 규정을 마련하여 산지의 합리적 이용과 피해지역의 다양한 활용 가능성을 열어줌으로써, 피해지역의 경제 회복과 지속가능한 발전을 도모하려는 취지로 이해됨.

1) 「산리관리법」 제6조(보전산지의 변경·해제) ③ 산림청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보전산지의 지정을 해제할 수 있다. 이 경우 산림청장은 제1호·제2호 또는 제4호에 해당하는지를 판단하기 위하여 필요하면 해당 산지의 입지여건, 산지경관 및 산림생태계 등 산지의 특성에 관한 평가(이하 “산지특성평가”라 한다)를 실시할 수 있다.

1. 보전산지가 임업용산지 또는 공익용산지의 지정요건에 해당하지 아니하게 되는 경우
2. 제8조에 따른 협의를 한 경우로서 보전산지의 지정을 해제할 필요가 있는 경우
3. 제14조에 따른 산지전용허가 또는 제15조에 따른 산지전용신고(다른 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지전용신고가 의제되거나 배제되는 행정처분을 포함한다)에 의하여 산지를 다른 용지로 변경하려는 경우로서 해당 산지전용의 목적사업을 완료한 후 제39조제3항에 따라 복구의무를 면제받거나 제42조에 따라 복구준공검사를 받은 경우
4. 그 밖에 보전산지의 지정이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 초대형산불 피해지역의 산지에 대한 개발투자유도와 경제재건을 위해 필요하다는 의견과 임업용산지에서도 지역사회개발 및 산업발전에 필요한 시설로서 관계 행정기관의 장이 다른 법률에 따라 산지전용허가 등의 의제 협의를 받아 설치되는 시설(관광단지, 체육시설 등)은 설치할 수 있고,²⁾

고의적 산림훼손을 통한 악용 사례 발생이 우려된다는 관계 기관의

2) 「산지관리법」 제12조(보전산지에서의 행위제한) ① 임업용산지에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우를 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

13. 제1호부터 제12호까지의 시설을 제외한 시설로서 대통령령으로 정하는 지역사회개발 및 산업발전에 필요한 시설의 설치

「산지관리법 시행령」 제12조(임업용산지안에서의 행위제한) ⑩법 제12조제1항제13호에서 “대통령령으로 정하는 지역사회개발 및 산업발전에 필요한 시설”이란 관계 행정기관의 장이 다른 법률의 규정에 따라 산림청장등과 협의하여 산지전용허가·산지일시사용허가 또는 산지전용신고·산지일시사용신고가 의제되는 허가·인가 등의 처분을 받아 설치되는 시설을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설은 제외한다.

1. 「대기환경보전법」 제2조제9호의 규정에 의한 특정대기유해물질을 배출하는 시설
2. 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질배출시설 중 같은 법 시행령 별표 1의3의 1종 사업장부터 4종사업장까지의 사업장에 설치되는 시설. 다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지에 설치되는 대기오염물질배출시설(「대기환경보전법」 제26조에 따른 대기오염방지시설과 주변 산림 훼손 방지를 위한 시설이 설치되는 경우로 한정한다)은 제외한다.
3. 「물환경보전법」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질을 배출하는 시설. 다만, 같은 법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우를 제외한다.
4. 「물환경보전법」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설 중 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종사업장부터 제4종사업장까지의 사업장에 설치되는 시설. 다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지에 설치되는 폐수배출시설(「물환경보전법」 제35조에 따른 수질오염방지시설과 주변 산림 훼손 방지를 위한 시설이 설치되는 경우로 한정한다)은 제외한다.
5. 「폐기물관리법」 제2조제4호의 규정에 의한 지정폐기물을 배출하는 시설. 다만, 당해 사업장에 지정폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하거나 지정폐기물을 위탁하여 처리하는 경우에는 그러하지 아니하다.
6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 처분을 받아 설치하는 시설. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역을 지정하기 위한 산지전용허가·산지일시사용허가 또는 산지전용신고·산지일시사용신고의 의제에 관한 협의 내용에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 처분이 포함되어 이에 따라 설치하는 시설은 제외한다.
 - 가. 「주택법」 제15조에 따른 사업계획의 승인
 - 나. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 같은 법 제14조에 따른 건축신고
 - 다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가

의견 등을 고려하여 종합적으로 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안을 수용할 경우 ① 보전산지 지정해제의 중요한 요건인 “임업생산 기능이 상실되었다고 인정되는 경우”에 대한 판단 기준으로 입목 소실 비율, 복구 가능성, 복구 기간 등 구체적인 기준을 법률에 규정하거나 하위법령에 위임할 필요가 있고,³⁾

② 산림 복원 가능성이 과소평가되는 부작용을 최소화하기 위하여 산불이나 병해충 피해를 입은 임업용산지에 대해 의무적으로 산지특성평가를 실시하도록 하고, 평가 기준을 강화하는 등 산지특성평가 제도를 강화하는 방안도 고려해 볼 수 있겠음.

개정안과 관련한 관계 기관의 입장을 살펴보면, 산림청은 입목의 고사만으로 임업용산지로서의 기능을 상실했다고 볼 수 없으며, 인위적 행위로 입목을 고사시키는 등 산지관리의 부작용이 예상되고, 임업용산지 지정해제는 입목의 생육 현황뿐만 아니라 해당 산지의 입지적 여건, 임업의 생산기반 보전 등 종합적 검토가 필요하므로 개정안에 반대하는 입장임.

지방자치단체 중 경상북도는 개정안에 대하여 피해지역 산지에 대한 개발 및 재건 촉진이 가능하고 지역사회 공익증진의 효과 등이 있다는 이유로 찬성하는 입장이나, 경기도, 강원도, 충청남도 및 전라남도 등 4개 지방자치단체는 고의로 산림을 훼손하거나 악용하는 사례

3) 안 제6조제3항제4호에 해당하는지를 판단하기 위하여 필요하면 산지특성평가를 실시할 수 있도록 하고 있으나, 임의규정으로 개별 사안마다 주관적인 판단과 자의적 해석의 우려가 있음.

가 발생할 우려 등으로 개정안에 반대하는 의견을 제출함.

【 개정안에 대한 지방자치단체 의견 】

지방자치단체 명	개정안에 대한 의견
경상북도 (도, 울진군)	<u><찬성></u> ① 피해지역 산지에 대한 개발투자유도 및 경제재건 촉진 가능 ② 국토의 합리적 이용 및 재해예방 기반 구축 가능성 등 지역사회 공익증진 효과 기대 ③ 개정안에 대해 동의하나, 대형 산불의 용어 정의와 임업생산 기능 상실에 대한 객관적 기준 설정 필요
경기도 (도, 양평군)	<u><반대></u> ① 경제적 이익을 위하여 고의로 산림을 훼손할 우려가 있음 ② 피해 산지에 대한 적절한 복구 조치(조림) 회피 우려가 있음 ③ 임목의 생육여부로 해제여부를 판단하는 것은 적합하지 않음
강원특별자치도 (도, 정선군)	<u><반대></u> ① 보전산지 지정해제를 목적으로 악용하는 사례 발생할 수 있으며, 일시적 피해로서 회복 가능한 산지까지 해제 대상이 될 수 있어 장기적으로 산림 보전에 부정적 영향을 줄 것으로 판단됨
충청남도 (당진시)	<u><반대></u> ① 고의로 대형 산불과 소나무재선충병 발생을 조장할 수 있음 ② 임업생산기능을 증진시키는 산주들에게 역차별 발생
전라남도(도)	<u><반대></u> ① 피해지역의 복구 회피 및 고의적 피해 발생 야기 등 악용 우려 ② 산불·병해충 피해로 임업생산 기능이 상실되었다고 임업용산지를 해제하는 것은 임업용산지 지정 목적에 부합하지 않음

문 의 처

02)6788-5423

참 고 자 료

참고 1

보전산지 지정해제 절차

구 분	주요 법령 등 내용
지정해제 신청 (기초 지자체, 관리소 → 광역지자체, 지방산림청)	○ (법적근거) 「산지관리법」 제6조 - 법 제4조에 따른 지정요건, 법 제6조에 따른 지정해제 요건, 법 제8조에 따른 협의, 법 제14조 및 제15조에 따른 산지전용허가(신고) 후 목적사업 완료 여부 등 검토 ○ (신 청 자) 시장·군수·구청장, 국유림관리소장
↓	
검토 및 신청 (광역지자체, 지방산림청 → 산림청)	○ (법적근거) 「산지관리법」 제6조 - 기초지자체장, 국유림관리소장의 신청에 대하여 법령 적합성 등에 대한 검토 ○ (검 토 자) 광역지자체장, 지방산림청장 - 신청이 타당한 경우에만 산림청으로 신청
↓	
중앙산지관리위원회 심의 (산림청)	○ (법적근거) 「산지관리법」 제6조 - 신청이 타당한 경우 중앙산지관리위원회 심의 상정, 법률적 요건 미충족 등 보완이 필요한 경우에는 산지정보시스템으로 반려 ○ (심의기관) 중앙산지관리위원회
↓	
결과 통보 (산림청 → 광역지자체, 지방산림청)	○ (법적근거) 「산지관리법」 제6조 - 심의결과 원안의결이면 산지 재구분 및 고시, 부결/심의보류인 경우 해당 광역지자체에 부결 사유 또는 보류사항 통보

참고 2

산불피해지 산지구분 현황('23년말 기준)

(단위 : ha, %)

구분	합계	보전산지			준보전산지
		소계	임업용	공익용	
울주	51,488 (100)	43,937 (85)	20,543 (40)	23,394 (45)	7,551 (15)
안동	106,676 (100)	83,902 (79)	64,443 (61)	19,459 (18)	22,774 (21)
의성	82,334 (100)	62,524 (76)	60,299 (73)	2,225 (03)	19,810 (24)
청송	68,937 (100)	59,625 (87)	51,416 (75)	8,209 (12)	9,312 (13)
영양	69,966 (100)	63,000 (90)	46,290 (66)	16,710 (24)	6,966 (10)
영덕	60,162 (100)	52,496 (87)	38,035 (63)	14,461 (24)	7,666 (13)
하동	48,468 (100)	38,597 (80)	27,157 (56)	11,440 (24)	9,871 (20)
산청	61,051 (100)	48,152 (79)	32,001 (52)	16,151 (27)	12,899 (21)

(자료 : 산림청)