

산림보호법 일부개정법률안 심사보고서

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 8월 14일, 서삼석의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 8월 16일

다. 상정 및 의결일자:

제418회 국회(정기회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2024. 9. 25.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제431회 국회(임시회)

제3차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 1. 27.) 상정, 축조심사,
의결(대안반영폐기)

제433회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2026. 3. 11.) 상정, 소위심사보고,
찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(서삼석의원)

산림은 수원함양, 재해예방, 경관 제공, 생활환경개선, 유전자원보호

등 우리 삶의 환경을 개선하고 산림생물다양성 확보에 크게 기여하고 있음.

그런데 최근 한 조사에 따르면, 산림의 공익기능 가치는 2020년 기준 259조원으로, 산림으로부터 국민 1인당 연간 499만원의 혜택을 받고 있는 것으로 조사된 바 있어, 이러한 산림의 공익적 가치를 보존·관리하기 위해서는 산림보호를 중장기적 국가목표로 삼아 확대·유지할 필요가 있다는 지적이 있음.

또한 국제사회의 탄소중립 선언, 국가 온실가스 감축 목표 상향 등 저탄소사회로 가기 위하여 대내외적으로 국가의 노력을 요구받고 있는 가운데, 탄소중립 실현의 주요수단으로 산림이 주목받고 있음.

그러나 산림의 공익기능 유지하기 위해 필요한 사유림 행위 제한에 대해 산주들의 민원이 증가하고 있고, 2022년 10월부터 시행된 임업직 불제는 사유림 중 경영림만을 대상으로 한정하고 있어 보전림을 대상으로 하는 추가 지원제도 마련이 필요한 상황임.

이에 산림 공익기능 증진에 기여한 산주에 대한 합리적이고 실질적인 보상제도인 ‘산림 공익가치 보전 지불제도’를 도입함으로써, 산림보전에 대한 국민과 산주의 공감 확대와 함께 산림보호 사업을 적기에 실시할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제10조의5부터 제10조의9까지 신설).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 임재금)

1) 개정안의 입법 배경 및 필요성

개정안은 산림보호구역으로 지정된 사유림 소유자 등 대통령령으로 정하는 자에게 금전적 지원을 하기 위한 산림 공익가치 보전지불제도 (이하 “산림공익보전지불제”)를 도입하는 근거를 마련하려는 것임.

개정안의 내용은 당초 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불 제도 운영에 관한 법률」의 제정안에 포함되었던 사항인데, 우리 위원회의 심사과정에서 반영되지 않았음.

하지만, 산림규제로 인해 불가피하게 입목·죽의 벌채, 임산물의 굴취·채취 등 산림경영활동이 제한되고 임업에 종사하지 못하는 산림보호구역에 대해서는 산림자원 보호, 산림의 생물다양성 보전, 산림경관 등 다양한 공익적 가치 증진에 기여하고 있는 점을 고려하여 국가가 일정 부분 금전 지원을 시행할 필요가 있다는 지적이 있음.

또한, 산림청은 공익가치 창출에 기여하고 있는 산림보호구역으로 지정된 사유림의 소유자에게 공익가치 제공에 대한 대가를 금전 지원하는 제도 도입이 필요하다는 의견임.

반면, 기획재정부는 산림공익보전지불제가 산림을 경영하지 않고 소유만 하는 자에 대하여 보조금을 지급한다는 점에서 경영을 전제로 보조금을 지원하는 공익직불제와 비교하여 형평성 문제가 제기되는 점, 사유림 매수를 비롯하여 산림의 공익적 가치 증진을 위한 조림·숲가꾸기·임도확충·산림병해충방제·사방사업 등 사유림에 대한 다양한

재정사업이 추진되는 점, 대도시 등에 거주하는 부재산주에 대한 지원은 산림보전과는 무관하다는 점, 현행법상 산림보호구역의 지정 목적에 부합하는 범위 내에서 입목·죽의 벌채 등 예외를 인정하고 있는 점 등을 이유로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

참고로 산림청에 따르면 미국은 산림의 전용을 방지하기 위하여 사유토지를 공공용으로 활용하고 이를 임대료로 보상하는 보전지역권제를 1940년대에 도입한 것으로 파악됨.

따라서 개정안은 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」의 제정안 심사 당시 산림공익보전지불제에 대한 공청회 논의 결과, 산림의 공익증진을 위해 재산권의 제약을 받는 데 대한 일정 수준의 금전 지원을 확보하려는 입법 취지, 산림청의 수용 의견과 기획재정부의 신중 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 봄.

2) 산림 공익가치 보전지불제도의 시행 근거 마련

개정안은 이 법 제9조에 따른 산림보호구역에서의 행위 제한을 이행함으로써 산림의 공익기능 유지·증진에 기여하는 산림보호구역 내 사유림의 소유자 등을 지원하기 위해 산림공익보전지불제 도입 근거를 마련하려는 것임(안 제10조의5 신설).

현행법상 산림보호구역은 산림에서 생활환경, 자연경관, 수원함양, 재해방지, 산림유전자원 등의 보호 및 증진을 위하여 지정·고시된 구역으로서, 해당 구역에서는 입목·죽의 벌채, 임산물의 굴취·채취 등 산

림경영활동의 행위가 제한되고 있음.

이로 인해 산림보호구역 내 사유림의 소유자는 산림소득을 창출하지 못할 뿐만 아니라 소득 발생이 없게 되어 임업직불제의 혜택도 받지 못하게 되므로, 이를 이유로 한 민원과 산림보호구역의 지정해제 요구 등이 빈발하는 것으로 파악됨.

이에 개정안은 산림보호구역으로 지정된 사유림을 대상으로 1ha당 일정 금액을 지원하는 산림공익보전지불제를 도입함으로써 사유림의 공익기능 유지 및 강화를 도모하고 나아가 산림보호구역 제도의 실효성을 확보하기 위한 것으로 이해됨.

개정안에 따라 산림공익보전지불제를 시행하게 될 경우, 수혜대상지는 약 9만여 ha, 산주는 2만 4천 여명으로 연간 약 274억 9,200만원을 상회하는 금액이 소요될 것으로 추계됨.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 논의가 필요해 보임.

첫째, 산림공익보전지불제를 어느 법에서 규정하는 것이 법체계상 적절한지에 대해서는 논의가 필요해 보임.

현행 산림의 공익기능 증진 직접지불제에 관한 사항은 「임업·산림공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에서 규정하고 있고, 이 법은 산림보호구역의 관리, 산림병해충의 예찰 및 방제, 산불의 예방 및 진화 등 산림의 보호를 도모하려는 것이므로, 산림보호구역으로 지정된 사유림을 대상으로 지불제의 도입을 이 법에서 규정하는 것이 법체계상 부합한 것인지에 대한 논의가 필요해 보임.

이에 대하여 산림청은 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제정 당시 산림보호구역에 대한 산림공익보전지불제는 임업 종사자에 대한 소득보전이라는 해당 법률의 취지와는 다르다는 이유로 제외되었음을 감안할 때, 산림보호구역에 관한 규정을 담고 있는 이 법에서 규정하는 것이 적절하다는 의견을 제시함.

하지만, 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 따른 직접지불제와 개정안의 산림공익보전지불제 모두 공익적 측면에서 산림의 유지·보전 등 기여에 대한 지원이라는 점에서 그 취지가 유사한 측면이 있는바, 유사한 제도를 동일 법률에 통합하여 규정하는 방식이 관련 제도를 더 체계적으로 관리하는 데 도움이 될 것으로 보임.

따라서 개정안과 관련해서는 입법의 취지, 산림청의 수용 의견, 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」의 규정 등을 고려하여 개정대상 법률의 선택에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다고 보임.

둘째, 개정안은 산림공익보전지불제를 i) 산림의 소유자 등 대통령령으로 정하는 자를 대상으로 면적당 기준으로 지원하는 제도(이하 “기본형”)와 ii) 산불예방 및 산림훼손 감시 등 산림보호 활동에 대한 계약을 체결한 산림의 소유자 또는 관리인을 대상으로 지원하는 제도(이하 “계약형”)의 두 가지 방식으로 구분하고 있음.

이 중 계약형의 경우 산림보호구역 내 산림의 소유자 등과 계약을

체결하여 기본형의 산불감시, 산림병해충 예찰 의무 등에 추가하여 영농폐기물 수거 등 산불예방 활동, 산사태 예방 활동 등을 이행하게 하고 그에 따른 비용을 지급하기 위한 취지로 이해됨.

그러나 일부 사유림에 대하여만 계약이 이루어지거나 계약기간 만료 후에 추가로 계약이 이루어지지 아니하는 경우에는 제도의 효과성이 미약해질 우려가 있고, 현행법 제10조(산림보호구역의 관리 등), 제17조(산림보호원의 고용) 등에서도 이미 다양한 보호장치를 마련하고 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 산림공익보전지불금의 지급대상자를 명확히 규정할 필요가 있음.

안 제10조의5제1항에서는 산림공익보전지불제의 취지를 “산림소유자”에 대한 지원으로 규정하고 있으나, 안 제10조의5제2항제1호에서는 “산림 소유자 등 대통령령으로 정하는 자”를, 제2호에서는 “산림 소유자 또는 관리인”을 지급대상자로 각각 열거하고 있으므로, 제1항과 제2항의 내용이 서로 부합하도록 수정할 필요가 있어 보임.

넷째, 자구수정에 관한 사항으로, 안 제10조의5제1항 및 제2항의 “산림소유자”와 “산림보호구역 내 산림 소유자”는 국유림 및 공유림의 소유자도 포함하는 표현이라는 점을 고려할 때 이를 “산림보호구역으로 지정된 사유림의 소유자”로 수정할 필요가 있고,

안 제10조의5제2항제1호 중 “산림공익가치 유지·증진에 관한 지불금 지원 신청”은 “산림공익보전지불제 지원 신청”으로 수정이 필요해 보

임.

3) 산림공익보전지불금의 등록신청 및 공고 등

개정안은 산림공익보전지불제에 따른 지불금(이하 “산림공익보전지불금”)의 등록신청, 공고와 등록사항의 변경신고에 관한 근거규정을 마련하고 이에 필요한 세부적인 사항을 하위 법령으로 위임하도록 규정하고 있음(안 제10조의6 신설).

개정안은 산림공익보전지불금의 지급대상자, 등록신청 기간 및 방법, 그 밖에 필요한 사항을 미리 공고함으로써 산림보호구역 내 사유림 소유자에 대한 원활한 지원을 도모하고 행정사무처리의 객관성 및 공정성을 확보하기 위한 취지로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 보완이 필요해 보임.

첫째, 안 제10조의6제1항에서는 등록신청 공고에 관한 사항을 규정하고 있고 안 제10조의6제2항에서는 산림공익보전지불금 지급대상자의 등록신청에 관한 사항을 규정하고 있으므로, 논리적 정합성 측면에서 제1항과 제2항의 순서를 서로 맞바꾸어 변경할 필요가 있음.

둘째, 안 제10조의6제3항에서는 등록사항의 변경신고에 관한 사항을 하위 법령에 위임하고 있는바, 등록사항 변경신고 의무규정을 마련할 필요가 있어 보임.

셋째, 산림청장 또는 지방자치단체의 장이 등록신청서를 접수한 때에는 해당 신청이 등록기준에 맞는지 확인하고 그 결과를 신청인에게 통보하도록 규정하는 것이 일반적인바, 등록신청을 접수한 경우 등록

여부에 대한 결정 및 등록신청자에 대한 결과 통지에 관한 규정이 필요해 보임.

넷째, 자구수정에 관한 사항으로, 안 제10조의6제1항 중 “산림청장 및 지방자치단체의 장”을 산림공익보전지불제의 시행권자인 “산림청장 또는 시·도지사”로, 제3항 중 “등록”은 “등록신청”으로 자구 수정이 필요해 보임.

4) 산림공익보전지불금의 지급에 관한 사항

개정안은 산림공익보전지불금의 지급대상, 산림공익보전지불금의 산정 및 지급방법 등에 관한 위임근거를 마련하고, 산림공익보전지불금 수령을 위한 준수사항과 이를 불이행 시 산림공익보전지불금의 감액 지급(전부 또는 일부)을 규정하고 있음(안 제10조의7 신설).

개정안은 산림공익보전지불금의 지급대상, 산정 및 지급방법 등에 필요한 세부사항을 하위 법령으로 규정하도록 위임근거를 마련하고, 산림보전지불금을 지급받으려는 자에 대하여 이 법에 따른 산림보호 구역의 행위제한 사항에 대한 준수 의무를 부과하여 이를 미이행한 경우 산림보전지불금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있도록 함으로써 산림보전지불금 제도를 체계적으로 추진하기 위한 취지로 이해됨.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 보완이 필요해 보임.

첫째, 개정안은 산림공익보전지불금의 지급에 관한 사항만 규정하고 있을 뿐, 산림공익보전지불금이 잘못 지급된 경우 이를 환수하는 사항

을 규정하고 있지 않으므로, 착오 등의 사유로 잘못 지급된 경우 명확한 환수 절차를 규정함으로써 산림공익보전지불금 환수절차의 적법성을 확보할 필요가 있어 보임.

또한, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 산림공익보전지불금을 신청 또는 수령한 자에 대해서는 산림공익보전지불금 지급을 금지하고 이를 위반하여 거짓이나 부정한 방법으로 산림공익보전지불금을 지급 받은 경우에는 제재부가금을 부과함으로써 해당 규정의 실효성을 확보하는 방안에도 검토가 필요해 보임.

이 경우 “산림공익보전지불금의 환수 및 제재부가금”에 관한 조를 신설하고 제재부가금의 상한액, 산정기준 및 방식, 징수기간 등을 법률에서 명시하는 방식이 적절해 보임.

참고로 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에서는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공익직접지불금을 신청 또는 수령한 경우 부당이득금에 추가하여 제재부가금 부과에 관한 사항을 규정하고 있음.

둘째, 자구 수정에 관한 사항으로, 산림공익보전지불금의 감액지급(전액 또는 일부)대상을 명확히 하고 정당한 사유가 있는 경우에는 감액지급을 받지 않도록 안 제10조의7제3항 중 “제2항에 따른 의무를 이행하지 아니한 경우”를 “제2항의 의무를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자에 대해서는”으로 수정할 필요가 있어 보임.

5) 정보화 및 자료 협조에 관한 사항

개정안은 산림공익보전지불제 시행에 필요한 정보를 관리하기 위하여 산림청장이 정보화에 관한 시책을 수립·시행하도록 규정하고 있음(안 제10조의8 신설).

개정안은 산림청장이 산림공익보전지불제의 시행을 위한 정보를 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것으로, 산림공익보전지불금을 지급하는 데 필요한 토지대장, 임야대장, 부동산종합공부에 관한 자료 등을 파악하고 해당 자료들의 정보화 및 효율적 관리를 도모하기 위한 취지로 이해되고, 산림청도 개정의 필요성에 공감하고 있음.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 개정안은 개인정보가 포함된 자료의 이용·처리·제공에 필요한 사항을 하위 법령에 포괄적으로 위임하고 있는바,

개인정보에 관한 사항은 중요한 사항으로서 개인정보의 이용·처리 등의 과정에서 개인의 권리가 침해될 수 있으므로 하위 법령에 위임되는 사항은 구체적이고 개별적으로 한정된 사항으로 제한하고, 그 위임의 요건 및 범위를 보다 엄격하게 규정할 필요가 있어 보임.

둘째, 개정안은 조 제목 중 “자료제공의 요청”에 부합하는 조문 내용이 없어 조 제목과 조문 내용이 불일치하므로, 조 제목에 부합하도록 조문을 추가할 필요가 있음.

산림청장이 산림공익보전지불제를 시행하는 데 필요한 자료를 유관 부처 및 지방자치단체의 장 등에게 요청할 수 있도록 규정하고, 해당 요청을 받은 유관 부처 및 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으

면 이에 응하도록 하는 규정을 마련할 필요가 있음.

6) 산림공익보전지불제 명예감시원에 관한 사항

개정안은 산림청장 또는 지방자치단체의 장이 산림공익보전지불제 명예감시원(이하 “명예감시원”)을 위촉하고 이들에게 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원하도록 규정하고 있음(안 제10조의9 신설).

개정안은 명예감시원을 통해 산림공익보전지불제도의 홍보 및 위반 사항의 신고 등 필요한 활동을 지원할 수 있도록 하고, 이들에게 필요한 경비를 예산의 범위에서 보조할 수 있도록 규정함으로써 동 제도의 조기정착 및 부정수급 근절 등을 도모하기 위한 취지로 이해되며, 산림청도 개정 필요성에 대해 공감하고 있음.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 보완이 필요해 보임.

첫째, 개정안은 명예감시원 위촉대상을 “산림관련 단체의 회원·직원 등”으로 규정하면서 어떤 단체가 이에 해당하게 되는지를 별도로 규정하고 있지 않아 그 대상이 명확하지 않으므로,

산림관련 단체의 범위를 하위 법령으로 정하도록 위임근거를 마련하고, 대표적인 단체의 예시를 통해 법률에서 위임대상을 예측할 수 있도록 할 필요가 있음.

둘째, 개정안은 명예감시원의 자격 및 위촉방법 등에 관한 사항을 규정하고 있지 않으므로, 항을 추가 신설하여 명예감시원의 운영에 관한 세부적인 사항을 하위 법령에 위임하도록 규정할 필요가 있음.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 윤준병)

개정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기