



제 417회 국회(임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

초지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈「강원특별법」에 근거한 ‘산림이용진흥지구’에
편입될 초지의 전용 근거 신설〉

■ 유상범의원 대표발의(의안번호 제2200213호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 「강원특별법」에 근거한 ‘산림이용진흥지구’에 편입될 초지의 전용 근거 신설	3

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 유상범의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 6. 7.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 초지의 조성과 관리, 이용 및 보전에 관한 사항을 규정하여 축산진흥에 이바지하기 위해 초지의 형질을 변경하거나 초지에 시설 또는 구조물을 설치할 수 있는 전용의 사유를 법률로 한정하고 있음(현행법 제23조).

「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘강원특별법’이라 함)이 2024년 6월 8일부터 시행됨에 따라, 도(道)는 전국 최초로 ‘산림이용진흥지구’를 지정·시행할 수 있는 특례를 부여받음. 산림이용진흥지구는 강원특별자치도 면적의 82%를 차지하는 산림의 이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화하기 위하여 기존의 행위제한 및 허가요건을 완화하는 제도임.

산림이용의 자치권 확보를 위해 강원특별법은 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「자연공원법」 등의 규제를 완화하는 조항을 두고 있으나, 초지 전용에 대한 규제를 풀지 못하여 각종 특례규정에도 불구하고 산림이용진흥사업의 실효적 추진이 불투명한 상황임.

이에 현행법상 초지 전용을 허용하는 사유에 강원특별법에 따라 산림이용진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우를 추가함으로써 강원특별자치도의 풍부한 산림자원을 활용한 각종 산업의 발전을 이루고, 지역경제 활성화 및 도민의 삶의 질 향상을 도모하고자 함(안 제23조제1항제9호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 「강원특별자치도법」¹⁾에 근거한 ‘산림이용진흥지구’에 편입될 초지의 전용 근거 신설(안 제23조제9호 신설)

1) 개정안의 내용과 취지

□ 「초지법」에 따라 조성된 초지의 전용은 동법 제23조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정하고 있음.

2024년 6월 8일부터 시행되고 있는 「강원특별법」에 따른 ‘산림이용진흥지구’²⁾의 원활한 추진을 위해 「초지법」에 따른 초

1) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 2024. 6. 8. 시행(이하 “강원특별자치도법”이라 함)

2) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제35조(산림이용진흥지구 지정) ① 도지사는 산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화 하기 위하여 다음 각 호의 요건을 갖춘 지역을 **산림이용진흥지구**(이하 “진흥지구”라 한다)로 지정할 수 있다.

1. 3만제곱미터 이상으로서 그 면적이 지정 목적, 이용계획, 주변 여건에 적합할 것
 2. 대상지역의 산림자원과 경관이 산림이용진흥자원으로서의 충분한 잠재력을 보유하고 있을 것
 3. 지역경제 활성화, 낙후지역 개발 등 지역 발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것
 4. 환경적·생태적으로 지속가능한 방향으로 시행될 수 있을 것
 5. 산사태, 토사 유출 등의 재해를 발생시킬 우려가 없을 것
 6. 산림이용진흥사업에 관한 투자계획이 실현 가능할 것
 7. 그 밖에 도조례로 정하는 요건을 갖출 것
- ② 도지사는 진흥지구를 지정하려는 경우 제36조에 따른 진흥지구에 관한 개발계획을 수립하여 관계 행정기관의 장(산림청장을 포함한다. 이하 제3항에서 같다)과 협의(「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의를 포함한다)한 후 종합계획심의회 심의를 받아야 한다.
- ③ 도지사는 진흥지구를 지정한 때에는 도조례로 정하는 바에 따라 그 내용을 공보에 고시하고, 이를 관계 행정기관의 장에게 통지하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.
- ④ 도지사는 제3항에 따른 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ⑤ 진흥지구의 위치·경계 또는 면적 등이 변경되는 경우에는 제2항부터 제4항까지를 적용한다. 다만, 도조례로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑥ 국가와 지방자치단체는 진흥지구에서 난개발을 최소화하고 산지와 산림의 보전과 이용이 조화와 균형을 이룰 수 있도록 하여야 하며, 진흥지구의 지정 목적이 달성될 수 있도록 필요한 정책을 마련하여야 한다.
- ⑦ 도지사는 제3항에 따른 고시 내용에 따라 사업시행 여부를 조사하기 위하여 필요하면 제38조에 따라 지정한 사업시행자에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.
- ⑧ 도지사는 관계 중앙행정기관, 정부출연기관 또는 정부출자기관의 장에게 진흥지구의 효율적 관리 및 지역경제에 미치는 영향 등을 분석하기 위하여 필요한 자료·통계 등의 제공을 요청할

지의 전용이 필요한 상황인바,

개정안은 현행법의 초지 전용을 허용하는 사유에 「강원특별
법」에 따른 ‘산림이용진흥지구’로 지정하기 위하여 전용하는
경우를 추가하려는 것임.

현	개	정	안
제23조(초지의 전용 등) ① 이 법에 따라 조성된 초지의 전용은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다.	제23조(초지의 전용 등) ① (현행과 같음)		
1. 중요 산업시설, 공익시설, 주거시설 또는 관광시설의 용지로 전용하는 경우	1. ~ 8. (현행과 같음)		
2. 「농지법」 제2조제2호에 따른 농업인이 건축하는 주택의 용지로 전용하는 경우			
3. 농수산물의 처리·가공·보관 시설 및 농수산시설의 용지로 전용하는 경우			
4. 농작물재배용지로 전용하는 경우. 다만, 과수용지 외의 용지로 전용하는 경우에는 경사도 15도 이내의 초지만 해당한다.			
5. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제162조에 따라 제주투자			

수 있다.

⑨ 도지사는 진흥지구가 제1항 각 호의 요건을 갖추지 못한 경우에는 종합계획심의회 심의를 거쳐 지정을 해제할 수 있다.

⑩ 진흥지구의 지정·변경 또는 해제의 절차·방법·관리 등에 필요한 사항은 도조례로 정한다.

현행	개정안
진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우 6. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 경제자유구역으로 지정하기 위하여 전용하는 경우 7. 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 제9조제1항에 따라 지역특화발전특구로 지정하기 위하여 전용하는 경우 8. 「중소기업창업 지원법」 제2조제2호에 따른 창업을 위하여 전용하는 경우 <u><신 설></u> 9. 그 밖에 시장·군수·구청장(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)이 특별시장·광역시장·도지사와의 협의를 거쳐 특히 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우 또는 특별자치시장·특별자치도지사가 특히 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우	9. 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제35조에 따라 산림이용진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우 10. (현행과 제9호와 같음) 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

2) 관계기관 의견

(농림축산식품부)

- ☐ 현행법 제23조제1항제9호에 따라 특별자치도치사가 특히 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우 초지의 전용이 가능하므로 전용 허용 항목 신설은 불필요하다는 의견임.

3) 검토의견

□ 2024년 6월 8일 시행된 「강원특별법」 제35조³⁾에서는 강원특별자치도지사가 3만제곱미터 이상으로서 산림이용진흥자원으로서의 충분한 잠재력을 보유하고 있고, 지역 발전에 이바지하는 공익성 등의 요건을 갖춘 지역을 ‘산림이용진흥지구’로 지정할 수 있도록 규정하고 있음.

상기 ‘산림이용진흥지구’는 강원특별자치도 면적의 82%를 차지하는 산림의 이용을 진흥하는 한편, 이에 필요한 민간투자를 활성화하기 위해 「산지관리법」 등의 적용을 함에 있어 기존의 행위제한 및 허가요건을 완화하는 특례를 부여하는 제도임.⁴⁾

3) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제35조(산림이용진흥지구 지정) ① 도지사는 산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화하기 위하여 다음 각 호의 요건을 갖춘 지역을 산림이용진흥지구(이하 “진흥지구”라 한다)로 지정할 수 있다.

1. 3만제곱미터 이상으로서 그 면적이 지정 목적, 이용계획, 주변 여건에 적합할 것
 2. 대상지역의 산림자원과 경관이 산림이용진흥자원으로서의 충분한 잠재력을 보유하고 있을 것
 3. 지역경제 활성화, 낙후지역 개발 등 지역 발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것
 4. 환경적·생태적으로 지속가능한 방향으로 시행될 수 있을 것
 5. 산사태, 토사 유출 등의 재해를 발생시킬 우려가 없을 것
 6. 산림이용진흥사업에 관한 투자계획이 실현 가능할 것
 7. 그 밖에 도조례로 정하는 요건을 갖출 것
- (이하 생략)

4) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제42조(진흥지구 내 「산지관리법」 등 적용의 특례) ① 산림이용진흥사업에 대하여는 「산지관리법」 제12조 및 제18조에도 불구하고 보전산지에서의 행위제한, 산지의 경사도 및 표고에 관한 산지전용허가기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

② 사업시행자는 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조제2항에도 불구하고 진흥지구 내의 완충구역에서 산림이용진흥사업의 시행에 필요한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 있다.

1. 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조제1항제4호의2에 따른 등산로 또는 탐방로(쉽터, 생태교량 및 전망시설을 포함한다)의 설치·정비
2. 「백두대간 보호에 관한 법률」 제7조제2항제2호에 따른 수목원, 자연휴양림과 치유의 숲, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설의 설치
3. 「자연공원법」 제18조제2항제1호나목에 따라 공원자연보존지구에서 허용되는 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업

□ 그런데, 「강원특별법」에 보전산지에서의 행위제한, 산지의 경사도 및 표고에 관한 산지전용허가기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있는 등의 특례를 규정하고 있으나,

산림이용진흥지구의 실효적 추진을 위해서는 「초지법」에 따른 초지의 전용이 필요한 상황인바, 개정안은 현행법의 초지 전용을 허용하는 사유에 「강원특별법」에 따른 ‘산림이용진흥지구’로 지정하기 위하여 전용하는 경우를 추가하려는 것임.

「강원특별법」의 제정 취지⁵⁾와 현행법 제23조제1항제5호에서 「제주특별법」에 따른 제주투자진흥지구로 지정하기 위해 초지를 전용하는 경우 이를 허용하고 있는 점을 고려할 때, 개정안

4. 「케도운송법」 제2조에 따른 케도의 건설

③ 진흥지구에 대하여는 「민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법」 제21조 및 제22조에도 불구하고 보전산지에서의 행위제한, 산지의 경사도 및 표고에 관한 산지전용허가기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있다.

④ 「자연공원법」 제18조제2항 각 호 외의 부분 단서, 제23조제1항 각 호 외의 부분 본문·단서, 같은 조 제4항 전단·후단에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 다만, 도조례로 정할 수 있는 범위는 진흥지구 내의 도립공원 및 군립공원에 관한 사항으로 한정한다.

⑤ 도지사는 「산림보호법」 제11조제1항제1호에도 불구하고 진흥지구 내의 산림보호구역을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 용지로 사용하려는 경우 그 지정의 전부 또는 일부를 해제할 수 있다.

1. 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제14조제2항 및 제3항에 따른 자연휴양림에 필요한 시설
2. 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제20조에 따른 산림욕장, 치유의 숲, 숲속야영장, 산림레포츠 시설에 필요한 시설
3. 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」 제7조에 따른 수목원에 필요한 시설

⑥ 제5항에 따라 도지사가 해제할 수 있는 산림보호구역은 산림청 소관 국유림이 아닌 산림으로서 「산림보호법」 제7조제1항제1호부터 제4호까지에 따른 생활환경보호구역, 경관보호구역, 수원함양보호구역 및 재해방지보호구역에 한정한다.

5) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 종전의 강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 시·군의 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 규제혁신을 통한 자유로운 경제활동과 환경자원의 효율적인 관리를 통하여 미래산업글로벌도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

은 초지 전용을 통한 산림의 이용 진흥 및 투자 활성화 측면에서 의미가 있는 것으로 보임.

- 다만, 초지의 전용 허용사유와 관련한 「초지법」 개정 연혁을 살펴보면, 당초 「초지법 시행령」에서 초지의 전용 허용사유를 규정하고 있었는데, 2002년 8월 14일 “제주국제자유도시특별법 제42조의 규정에 의하여 제주투자진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우”가 추가되어 시행되었음.

이후 당초 시행령에서 규정하던 초지 전용 허용사유를 초지법으로 상향입법하여 개정된 내용이 2007년 3월 28일 시행되었고, 2013년 10월 6일 “특별자치시장, 특별자치도지사가 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우”가 초지 전용 허용사유에 추가되어 시행되었음.

- 이와 관련하여 농림축산식품부는 특별자치시 및 특별자치도의 계속된 출범에 따라 향후 특별자치단체 내 특정지구 지정으로 인한 초지전용 수요 또한 이어질 것으로 예상되어 “특별자치시장, 특별자치도지사가 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우”가 초지 전용 허용사유에 추가되어 개정·시행되었다고 설명함.

【 조치 전용 허용사유 개정 연혁 】

구 분	관련 조문	시행일자
「초지법 시행령」 상 초지 전용 허용사유에 제주투자진흥지구로 지정하는 경우 추가	「초지법시행령」 [대통령령 제17708호, 2002. 8. 14., 일부개정]	`02.8.14. 시행
	제16조(초지의 전용허가 등) ① 법 제23조제1항 본문 의 규정에 의한 초지의전용허가는 다음 각호의 1 에 해당하는 경우에 행한다. 4. <u>제주국제자유도시특별법 제42조의 규정에 의하여 제주투자진흥지구로 지정하기 위하여 전용하는 경우</u>	
초지 전용 허용사유 「초지법」에서 규정하는 것으로 개정	-	`07.3.28. 시행
「초지법」 상 초지 전용 허용사유에 특별자치도지사 등이 인정하는 경우 추가	「초지법」 [법률 제11743호, 2013. 4. 5., 일부개정]	`13.10.6. 시행
	제23조(초지의 전용 등) ① 이 법에 따라 조성된 초 지의 전용은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다. 9. 그 밖에 시장·군수·구청장(특별자치시장 및 특별자치도지사는 제외한다)이 특별시장·광역시 장·도지사와의 협의를 거쳐 특히 필요하다고 인 정하는 시설의 용지로 전용하는 경우 또는 특별 자치시장·특별자치도지사가 특히 필요하다고 인 정하는 시설의 용지로 전용하는 경우	

자료: 농림축산식품부 축산정책관 축산환경자원과(2024. 8. 14.) 제출

□ 따라서, 현행법 제23조제1항제9호에 따라 “특별자치도지사가 특히 필요하다고 인정하는 시설의 용지로 전용하는 경우” 이미 초지 전용을 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 현행법상 ‘산림이용진흥지구’의 지정에 따른 초지 전용이 가능할 것으로 보이는데, 현행법에 초지 전용의 근거가 있음에도 불구하고, ‘산림이용진흥지구’와 같이 개별 지구에 대하여 건별로 법률에 규정하는 것은 법률의 체계 및 정합성 측면에서 적절한지 여부에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5419