



제 429회 국회 (정기회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

산림재난방지법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 송재봉의원 대표발의(의안번호 제2211739호)

2025. 9.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 황 충 연

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 산림재난방지법의 제정 배경	2
2. 개정안의 발의 배경 및 취지	3
3. 조문별 검토의견	6
가. 국가지정문화유산 보호를 위한 내화수림대 조성	6

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 송재봉의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 7. 25.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

2005년 산불로 인한 양양 낙산사 전소, 2008년 화재로 인한 숭례문 소실 이후 화재로부터 문화유산을 보호하기 위한 정책은 지속적으로 강화되어 왔음에도 불구하고, 산불 등 화재에 대비하기 위해서는 보다 실효성 있는 정책 마련이 필요한 상황임.

이와 관련하여 우리나라 대표 수종인 소나무림은 산불에 취약하고, 사찰 등 문화유산 주변의 소나무림이 화염 전파로 인한 산불 확산의 원인이 되기도 하므로 소나무림을 대신하여 산불에 강한 내화수림 조성이 필요하다는 의견이 있음.

이에 산불 등 산림재난으로부터 국가지정문화유산을 효과적으로 보호하기 위하여 불에 강한 수종으로 내화수림대를 조성하고, 내화수림대와 문화유산 사이에 일정한 거리의 안전공간을 확보하도록 함으로써 산불로 인한 문화유산 피해를 최소화하려는 것임(안 법률 제20751호 산림재난방지법 제55조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 산림재난방지법의 제정 배경

「산림재난방지법」(법률 제20751호)은 산림재난(산불, 산사태 및 산림병해충)에 대한 국가 및 지방자치단체의 대응관리체제를 통합하고 단일 법체계에서 관련 사항을 규정할 필요성이 대두되어 「산림보호법」에서 산불, 산사태 및 산림병해충에 관한 내용을 분리·이관하고, 「산림병해충 방제규정」 및 지침으로 운영하는 내용을 포함하는 등 산림재난방지를 강화하는 내용을 통합적으로 규정함으로써 산림재난 관리 정책의 종합화를 도모하기 위하여 2025년 1월 31일 제정되어 2026년 2월 1일 시행을 예정하고 있음.

「산림재난방지법」이 제정된 것은 최근 기상이변과 지속적인 산림 개발로 산림재난이 빈번히 발생하고, 산림재난이 인근 산림 및 지역으로 광범위하게 확대되어 피해가 발생할 수 있으나,¹⁾

재난에 관한 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」과 산림분야의 「산림보호법」으로는 복잡 다기화되는 산림재난에 신속히 대응하는

1) 2023년 말 기준 산불, 산사태, 산림병해충(소나무재선충병 피해)에 따른 피해규모는 각각 4,992ha, 459ha, 107만 그루로, 최근 10년 평균 대비 1.2배, 1.8배 및 1.1배 증가

【산림재난 발생 현황】

산불 피해면적	산사태 피해면적	소나무재선충병 피해
10년평균 4,004ha	10년평균 258ha	10년평균 96만그루
'23년 4,992ha	'23년 459ha	'23년 107만그루

데 구조적 한계가 있었기 때문임.²⁾

2. 개정안의 발의 배경 및 취지

「산림재난방지법」 시행 전인 2025년 3월 21일부터 3월 30일까지 경상북도 의성군·안동시·청송군·영양군·영덕군, 경상남도 산청군·하동군·김해시, 울산광역시 울주군에서 동시다발적으로 일어난 산불(이하 ‘2025년도 대형산불’)로 인하여 역대 최대³⁾ 규모의 산림피해(103,876ha)와 183명의 인명피해, 1조 818억원의 재산피해 등이 발생하였음.

【 ‘25. 3. 21. ~ 3. 30. 기간 산불 발생 현황 】

구분	경남 산청·하동	경북 의성	경북 안동	경북 영덕	경북 영양	경북 청송	울산 울주·온양	울산 울주·언양
산불발생	3.21(금) 15:28	3.22(토) 11:25	3.22(토) 11:25	3.22(토) 11:25	3.22(토) 11:25	3.22(토) 11:25	3.22(토) 12:12	3.25(화) 11:55
주불진화	3.30.(일) 13:00	3.28.(금) 17:00	3.28.(금) 17:00	3.28.(금) 17:00	3.28.(금) 17:00	3.28.(금) 17:00	3.27.(목) 20:40	3.26.(수) 08:10
산불대응단계	3단계	3단계	3단계	3단계	3단계	3단계	3단계	2단계
산불영향구역	1,858ha	12,821ha	9,896ha	8,050ha	5,070ha	9,320ha	931ha	63ha
산림피해면적	3,397ha	28,853ha	26,709ha	16,208ha	6,864ha	20,655ha	1,117ha	73ha

※ 자료: 중앙재난안전대책본부, 「‘25.3.21.~30. 경북·경남·울산 산불 피해 복구계획」, 2025. 5.

2) 「산림보호법」은 산림재난에 관한 사항 외에도 산림보호 및 보호구역 지정·관리, 보호수 지정·관리, 입산통제구역 등 산림보호와 관련된 사항, 나무의사, 나무병원 등 수목진료제도 등 다양한 내용을 규정하고 있어 산림재난의 예방·대응사항을 충분히 담아내기에 미흡한 상황임. 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난정책의 추진을 위한 기본방향과 골격을 제시하고 있을 뿐 산림재난에 관한 구체적인 내용을 규정하고 있지 않음.

3) 1986년 산불 통계를 집계하기 시작한 이후를 기준으로 함

【 2025년도 대형산불 주요 특징 】

❖ 산불 피해규모(1987년 관련 통계 집계 이래)

- 산불 규모 역대 1위: 총 103,876ha → (역대 2위) '00년 동해안 산불 23,794ha
- 단일 사군 산불 면적 역대 최대 의성 28,853ha → (중전) '22년 동해안 산불 올진 14,140ha
- 피해액/복구비 역대 최대 1조 818/1조 8,809억원 → (중전) '22년 동해안 산불 2,261/4,170억원

❖ 재난사태 선포 : 산불 4번째

- 1차) '05년 양양 산불, 2차) '07년 허베이스피리트호 사고,
3차) '19년 강원 산불, 4차) '22년 동해안 산불

❖ 특별재난지역 선포 : 산불 6번째

- 1차) '00년 산불, 2차) '05년 양양 산불, 3차) '19년 강원 산불,
4차) '22년 동해안 산불, 5차) '23년 4월 산불

'19년 / '22년 / '25년 산불피해규모 비교



※ 자료: 중앙재난안전대책본부, 「'25.3.21.~30. 경북·경남·울산 산불 피해 복구계획」, 2025. 5.

【 피해 현황 】

※ 특별재난지역 선포 8개 시·군 대상

❖ 인명피해

- 183명(사망 27, 부상 156) ※ 공무원 1, 진화대원 3 미포함

❖ 재산피해

- 1조 818억원(사유시설 5,175, 공공시설 5,643)
 - (사유시설) 주택 3,848동, 농·수산시설 6,106건, 농·산림작물 3,419ha 등
 - (공공시설) 산림 약 104천ha, 국가유산 등 공공시설 769건

※ 자료: 중앙재난안전대책본부, 「'25.3.21.~30. 경북·경남·울산 산불 피해 복구계획」, 2025. 5.

이에 내년 2월 시행 예정인 「산림재난방지법」의 미비점을 보완하고자 동 개정안이 발의되어 우리 위원회에 회부되었음. 참고로, 현재까지 총 27건의 「산림재난방지법」 개정안이 발의되어 우리 위원회에 회부됨.

3. 조문별 검토의견

가. 국가지정문화유산 보호를 위한 내화수림대 조성

개정안은 산림청장에게 국가지정문화유산 주변에 불에 강한 수종으로 내화수림대를 조성하도록 의무를 부과하려는 것임.(안 제55조의2 신설)

현행	개정안
법률 제20751호 산림재난방지법 <u><신설></u>	법률 제20751호 산림재난방지법 <u>제55조의2(내화수림대 조성) ① 산림청장은 산불로부터 문화유산을 보호하기 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 대형 산불 위험이 높은 산림 안에 소재한 국가지정문화유산(「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제2조제3항제1호에 따른 국가지정문화유산을 말한다. 이하 같다) 주변에 참나무류 등 불에 강한 수종으로 내화수림대(耐火樹林帶)를 조성하여야 한다. 이 경우 산불확산을 방지하기 위하여 해당 내화수림대와 국가지정문화유산 사이에 일정 거리 이상 안전공간을 두어야 한다.</u> <u>② 제1항에 따른 내화수림대의 조성기준, 안전공간의 기준, 그 밖에 내화수림대 조성에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</u>

최근 발생한 경북·경남·울산 초대형산불로 인해 국가지정유산, 시·도지정유산 등 36건이 피해를 입었으며, 이 중 11건이 전소되어 산불에 대한 국가유산 보호의 중요성이 강조되고 있음.⁴⁾

한편, 우리나라 대표 수종인 소나무림은 산불에 취약하고, 사찰 등 문화유산 주변의 소나무림이 화염 전파로 인한 산불 확산의 원인이 되기도 하므로 소나무림을 대신하여 산불에 강한 내화수림 조성이 필요하다는 의견이 제기됨.

현재 산림청은 산불예방 및 산불발생 시 대형산불로의 확산을 방지하여 국민의 인명과 재산을 보호하기 위하여 ‘내화수림대 조성 사업’을 추진하고 있으며, 2021년도부터 2024년도까지 1,541ha에 달하는 내화수림대를 조성하였음.

【 연도별 내화수림대 조성 사업 추진실적 】

구 분	계	2021	2022	2023	2024
조성면적 (ha)	1,541 (87)	383 (47)	349 (9)	386 (19)	423 (12)
예산 (백만원)	10,890 (605)	2,630 (323)	2,630 (68)	2,630 (129)	3,000 (85)

※ 주: ()는 문화유산 보호를 위해 실행한 내화수림대 조성 실적임

※ 자료: 산림청

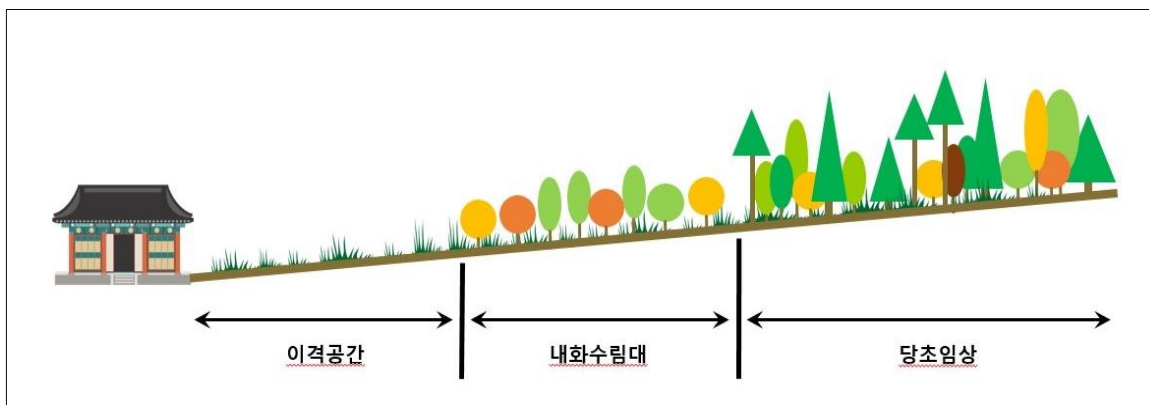
4) 국가유산 피해 현황(36건)

- 국가지정유산 13건(보물 3건, 명승 4건, 천연기념물 3건, 국가민속문화유산 3건)
- 시도지정유산 23건(유형문화유산 5건, 기념물 3건, 민속문화유산 6건, 문화유산자료 9건)

내화수림대 조성 사업은 산불이 다시 발생할 우려가 있거나 산불발생으로 피해 위험이 높은 시설물 주변 산림에 산불에 강한 수종⁵⁾을 식재하여 산불의 확산을 차단하는 방식으로, ① 비화예방 내화수림 조성 방식⁶⁾과 ② 시설물보호 내화수림 조성 방식⁷⁾으로 추진되는데,

동 사업은 현재 법적근거가 미비한 상황임.

【 내화수림대 조성 사업(시설물보호 내화수림) 모식도 】



※ 자료: 산림청

5) 사업 대상이 되는 내화수종은 내화력이 강한 수종을 선정하되 산주의 의견을 반영하여 임가소득이 될 수 있는 소득수종(특용수종)도 병행이 가능함. 산불피해지 복구 매뉴얼(2006)의 기후대별 내화수종은 다음과 같음.

구분	층위	내화수종
온대	교목성	은행나무, 굴참나무, 상수리나무, 떡갈나무, 느티나무, 물푸레나무, 황철나무, 황벽나무, 백합나무, 아까시나무
	아교목성	소태나무, 쇠물푸레, 마가목
	관목성	누리장나무, 닥나무, 사철나무, 탕자나무
난대	교목성	가시나무류, 녹나무, 먼나무, 후박나무, 참식나무, 육박나무, 소귀나무, 조록나무, 먼나무
	아교목성	아왜나무, 굴거리나무, 동백나무류, 붓순나무, 비쭈기나무, 후피향나무, 가마귀쪽나무
	관목성	사스레피나무, 식나무, 팔손이, 팽팡나무, 협죽도

- 6) ○ 산불발생시 강풍에 의한 비화(飛火)로부터 산불확산을 방지하기 위하여 사면 6부 능선부터 9부 능선까지 활엽수(내화수종) 식재
○ 임도를 중심으로 위·아래 사면에 내화수림대 조성(20m 폭 이상)
- 7) ○ 보호대상 시설물 중심으로 주변 산불취약지역에 내화수림 조성
○ 내화수림 조성 폭은 최소 50m 이상으로 조성
○ 내화수림과 시설물과의 거리를 최대 10m 이상 이격하여 완충지대 조성

이에 개정안은 내화수림대 조성 사업 중 국가지정문화유산에 대한 시설물보호 내화수림 조성 사업의 법적근거를 마련하려는 것으로, 사업의 안정성을 제고하고 범위, 조성기준, 안전공간의 기준 등이 명시적으로 규정될 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

이에 대하여 산림청은 문화유산의 훼손 등을 방지하고 관리책임을 명확히 하기 위하여 해당 국가지정문화유산 보호 기관의 요청이 있는 경우에 사업을 실행하도록 하고,

산림 소유권에 따라 효율적 사업실행이 가능하도록 사업시행주체를 산림청장과 지방자치단체의 장으로 명확히 하며⁸⁾,

국가지정문화유산 지역과 주변 산림의 소유자가 다를 경우, 산림 소유자의 동의를 얻어 내화수림대 조성 및 안전공간 확보를 실행할 수 있도록 하여 재산권 침해를 방지하고,

사업 대상지에 보호수가 있는 등 다양한 변수가 있을 수 있으므로, 의무규정을 재량규정으로 수정할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5424

8) (산림청장) 산림청 소관 국유림, (지방자치단체의 장) 산림청 소관 외 국유림·공유림 및 사유림

참고자료

영남지역 산불 국가유산 피해 현황

※ 출처 : 국가유산청 보도자료(2025.5.8)

○ 피해현황 : 총36건

피해 대상	국가지정								시도지정						
	계	국보	보물	사적	명승	천기	민속	등록	계	유형	기념물	자연 유산	민속	유산 자료	등록
건수	13	0	3	0	4	3	3	0	23	5	3	0	6	9	0

- 국가지정 : 13건 피해

번	지역	지정	국가유산명	피해내용	비고
1	경북 의성	국가지정 보물	의성 고운사 연수전	전소	
2	경북 의성	국가지정 보물	의성 고운사 가운루	전소	
3	경북 의성	국가지정 보물	의성 고운사 석조여래좌상	석불 일부(대좌) 피해	불신 광배는 이윤하여 피해 없음
4	강원 정선	국가지정 명승	백운산 칠족령	일부 소실 (0.5ha)	
5	경북 안동	국가지정 명승	안동 만휴정 원림	전면부 송림 일부소실	
6	경북 안동	국가지정 명승	안동 백운정 및 개호송 숲 일원	지표화 주간부 피해	
7	경북 청송	국가지정 명승	청송 주왕산 주왕계곡 일원	일부 소실	주왕계곡 복측 능선 송림 일부 피해
8	울산 울주	국가지정 천연기념물	울주 목도 상록수림	초본류 등 일부 소실(0.1ha)	
9	경북 안동	국가지정 천연기념물	안동 구리 측백나무숲	0.1ha 소실	소나무 등 피해
10	경북 영양	국가지정 천연기념물	영양 답곡리 만지송	주간 및 가지 일부 훼손 등	
11	경북 청송	국가지정 민속문화유산	청송 송소 고택	일부 소실	별당 협문 부분 소실, 화장실 전소
12	경북 청송	국가지정 민속문화유산	서벽고택	일부 소실	안채 배면 하방, 기둥 1개소 그을림
13	경북 청송	국가지정 민속문화유산	사남고택	전소	

- 시도지정 : 23건 피해

번	지역	지정	국가유산명	피해내용	비고
1	경북 청송	경상북도 유형문화유산	청송 만세루	만세루, 요사채 전소	
2	경북 의성	경상북도 유형문화유산	의성 관덕동 석조보살좌상	훼손	
3	경북 의성	경상북도 유형문화유산	만장사석조여래좌상	일부 그을림	
4	경북 안동	경상북도 유형문화유산	안동 지촌제청	부속건물 2채 전소	관리사 2동 전소
5	경북 의성	경상북도 유형문화유산	의성안사동 석조여래좌상	보호각 일부 소실	
6	경남 하동	경상남도 기념물	하동 두양리 은행나무	일부 소실	
7	경북 안동	경상북도 기념물	구암정사	일부 소실	협문 전소
8	경북 안동	경상북도 기념물	안동 임호서당	일부 소실	
9	경북 안동	경상북도 민속문화유산	안동 국탄택	전소	
10	경북 안동	경상북도 민속문화유산	안동 송석재사	전소	
11	경북 안동	경상북도 민속문화유산	안동 지촌종택	전소	사당 제외
12	경북 청송	경상북도 민속문화유산	청송 기곡재사	전소	
13	경북 안동	경상북도 민속문화유산	안동 세덕사	일부 소실	
14	경북 안동	경상북도 민속문화유산	안동 목계서원 및 보백당 종택	부속건물 등 일부 소실	대문채, 소나무 등
15	경북 청송	경상북도 문화유산자료	청송 병보재사	전소	
16	경남 하동	경상남도 문화유산자료	하동 두방재	부속건물 2채 전소	국가유산 주변
17	울산 울주	울산광역시 문화유산자료	운화리성지(城址)	초분류 등 일부 소실(38㎡)	
18	경북 안동	경상북도 문화유산자료	용담사 무량전	부속건물 1채 전소	국가유산 주변
19	경북 안동	경상북도 문화유산자료	용담사 금정암 화엄강당	전소	
20	경북 안동	경상북도 문화유산자료	지산서당	전소	
21	경북 안동	경상북도 문화유산자료	약계정	전소	
22	경북 청송	경상북도 문화유산자료	청송 송정고택	일부 소실	화장실 일부 소실
23	경북 청송	경상북도 문화유산자료	청송 수정사 대웅전	부속건물 1채 전소	요사채 전소