



제 422회 국회 (임 시 회)  
제1차 농림축산식품해양수산위원회

# 산지관리법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

■ 운영석의원 대표발의(의안번호 제2207120호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임 재 금

## 목 차

|                                                    |   |
|----------------------------------------------------|---|
| I . 제안경과 .....                                     | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....                             | 1 |
| III . 검토의견 .....                                   | 3 |
| 1. 토석채취지 복구 전 새로운 산지전용허가 시 산지관리위원회 심의<br>의무화 ..... | 3 |
| 2. 토석채취지 복구의무 면제 요건 추가 .....                       | 8 |

## I. 제안경과

가. 제 안 자 : 운영석의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2024. 12. 31.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 2.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 산지에서 토석채취를 완료한 후 재해방지 및 녹화 위주의 복구를 의무화하고 있으나, 해당 적지별 복구와 관련한 제반여건(지하 채석, 비탈면의 소단 조성을 위한 가용면적 등)을 고려하지 않은 획일적인 복구방법을 적용하고 있다보니 해당 적지의 복구가 현실적으로 불가능하여 채석부지가 미복구된 채 장기간 방치되어 사회적·환경적으로 물의를 일으키는 사례가 상당수 존재하고 있음.

또한, 토석채취 완료 후 산지로 복구한 경우 대부분 현장이 관리되지 않고 그대로 방치되고 있다보니 폐기물 무단투기 피해 등 각종 범법이 우려되는 장소로 변질되는 사례도 발생되고 있어 토석채취 완료지에 대한 다양한 활용방안에 대한 모색이 필요함.

국내외적으로 살펴보면 토석채취지를 공원, 골프장, 관광지, 재생에너지단지, 호텔, 저수지 조성 등 적지의 여건을 고려 주변환경과

조화를 이루는 다양한 콘텐츠로 개발하는 사례가 증가하고 있음에 비추어 토석채취지에 대한 획일화된 복구보다는 다양한 친사회적·친환경적 용도의 활용방안을 모색할 필요가 있음.

이에 토석채취지를 친사회적·친환경적으로 활용하기 위하여 산지전용허가를 신청하는 경우 산지관리위원회의 “산지전용타당성”에 관한 심의를 통하여 허가하도록 함으로써 토석채취지 활용의 정당성·공공성을 확보하고, 토석채취지를 친사회적·친환경적으로 활용하는 것이 타당하여 그 전용목적에 맞게 복구비를 예치한 경우에는 복구의무를 전부 또는 일부 면제하도록 함으로써 토석채취지의 다양한 친환경적 활용의 활성화를 도모하려는 것임(안 제18조제4항 및 제39조제3항 제1호 단서 신설).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 토석채취지 복구 전 새로운 산지전용허가 시 산지관리위원회 심의 의무화

개정안은 토석채취 후 토석채취지를 복구하기 전에 있는 산지에 대하여 산림청장등이 새로운 산지전용허가를 할 때에는 사전에 산지전용타당성에 관하여 산지관리위원회 심의를 거치도록 하려는 것임.<sup>1)</sup>

| 현행                                                                                                                                                            | 개정안                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제18조(산지전용허가기준 등) ① ~ ③ (생략)<br>④ 산림청장등은 제1항에 따른 산지전용허가 중 대통령령으로 정하는 면적 이상의 산지(보전산지가 대통령령으로 정하는 면적 이상으로 포함되는 경우로 한정한다)에 대한 산지전용허가를 할 때에는 미리 그 산지전용타당성에 관하여 중앙산 | 제18조(산지전용허가기준 등) ① ~ ③ (현행과 같음)<br>④ 산림청장등은 제1항에 따른 산지전용허가 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산지에 대하여 산지전용허가를 할 때에는 미리 그 산지전용타당성에 관하여 중앙산지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 해당 |

1) 국회예산정책처는 토석채취지의 산지전용허가를 위하여 산지관리위원회의 “산지전용타당성” 심의를 받게 할 경우 추가재정 소요를 추계한 결과, 매년 1억 4,000만원이 소요될 것으로 예상되며 향후 5년간 총 7억원 (연평균 1억 4,000만원)으로 추계함.

#### 【 개정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년 】

(단위: 백만원)

| 구분                  | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 합계  | 연평균 |
|---------------------|------|------|------|------|------|-----|-----|
| 산지전용허가기준 등 (안 제18조) | 140  | 140  | 140  | 140  | 140  | 700 | 140 |

자료: 국회예산정책처

|                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 해당 산지에 대하여 제8조제2항에 따라 중앙산지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p> | <p><u>산지에 대하여 제8조제2항에 따라 중앙산지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p> <p>1. <u>대통령령으로 정하는 면적 이상의 산지(보전산지가 대통령령으로 정하는 면적 이상으로 포함되는 경우로 한정한다)</u></p> <p>2. <u>제25조제1항에 따른 토석채취허가를 받았거나 제30조제1항에 따른 채석신고를 한 자가 해당 토석을 채취 후 제42조제1항에 따른 복구준공검사전에 있는 산지</u></p> |
| ⑤ (생략)                                                                                                                  | ⑤ (현행과 같음)                                                                                                                                                                                                                                                            |

현행법은 보전산지가 50만 제곱미터 이상 포함되는 산지전용허가를 할 때에는 미리 산지전용타당성에 관하여 산지관리위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있으나,<sup>2)</sup> 토석채취지의 전용허가에 관해 별도로

2) 「산지관리법」 제18조(산지전용허가기준 등) ④ 산림청장등은 제1항에 따른 산지전용허가 중 대통령령으로 정하는 면적 이상의 산지(보전산지가 대통령령으로 정하는 면적 이상으로 포함되는 경우로 한정한다)에 대한 산지전용허가를 할 때에는 미리 그 산지전용타당성에 관하여 중앙산지관리위원회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

「산지관리법 시행령」 제20조(산지전용허가기준 등) ⑤ 법 제18조제4항에서 “보전산지가 대통령령으로 정하는 면적 이상으로 포함되는 경우”란 보전산지가 50만제곱미터 이상 포함되는

산지관리위원회 심의를 거치도록 하는 규정은 없음.

### 【 토석채취지 관련 현행법과 개정안 비교 】

| 현행                                                                                                                                                        | 개정안                                                                                                           | 비고                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토석채취지 산지전용허가에 관한 별도의 산지관리위원회 심의절차 미규정</li> <li>○ 일반사항으로 보전산지 50만 제곱미터 이상 포함되는 산지전용허가 시 산지관리위원회 심의 의무화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토석채취지는 복구준공검사 전 다른 용도로 활용하기 위한 산지전용허가 시 모두 산지관리위원회 심의 의무화</li> </ul> | 「산지관리법」 제18조(산지전용허가기준 등) |

토석채취지의 경우 채석부지가 미복구된 채 장기간 방치되거나 토석채취 완료 후 복구지에 불법 폐기물을 매립해 주변환경을 오염시키고 지역주민에 피해를 주는 환경오염행위 등으로 인해 사회적·환경적 문제가 발생하고 있음.

이러한 문제를 개선하고자 산림청은 토석채취 사업장에 대한 관리를 강화해 친환경적 복구를 추진하고 채석완료지에 대해 지역여건을 반영한 합리적 활용 방안<sup>3)</sup>을 마련하는 등 제도개선을 추진하고 있으나,<sup>4)</sup> 토석채취지를 다른 용도로 활용하기 위하여 산지전용허가를 할 때 산지전용타당성 검토를 위한 법적 절차는 부족한 실정임.

이에 개정안은 토석채취지를 친사회적·친환경적으로 활용하기 위하여

경우를 말한다.

3) 경기도 포천시 ‘아트밸리’, 강원도 동해시 ‘무릉별유천지’와 같이 토석채취완료 이후 토석채취지를 자연친화적으로 활용해 문화·교육·관광시설로 개발한 사례가 있음.

4) 토석채취 관리강화해 친환경적 복구 추진(산림청 보도자료, 2024.6.26.) 참고

복구 전 산지전용허가 시에 산지관리위원회의 심의를 거치도록 함으로써 토석채취지 타용도 활용의 타당성과 공공성을 확보하려는 취지로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행법상 보전산지 50만 제곱미터 미만인 산지는 산지관리위원회 심의 없이 산지전용허가를 받을 수 있는데 반해, 토석채취지에 대해서만 면적, 용도 등과 관계없이 일률적으로 위원회 심의를 거치도록 하는 것은 형평성 문제가 제기될 우려가 있음.

둘째, 모든 토석채취지에 대해 의무적으로 위원회 심의를 실시할 경우 관련절차 이행에 따른 사업지연 등으로 인해 개정안 취지와는 달리 오히려 토석채취지의 다양한 활용을 저해하는 요소로 작용할 여지가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안에 대하여, 산림청은 토석채취지에 대한 복구 전 산지전용허가 시 모든 대상지에 대해 산지관리위원회 심의를 의무화하는 것은 과도한 규제로,<sup>5)</sup> 개정안 시행 시 오히려 토석채취지의 타용도 활용을 저해할 우려가 있다는 의견을 제시함.

또한, 토석채취지의 산지전용허가를 위하여 산지관리위원회 심의 절차를 이행해야 하는 주체인 지방자치단체에서도 개정안에 대해 대부분

---

5) 산림청은 개정안의 내용이 '규제 대상은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 설정되어야 한다'고 규정하고 있는 「행정규제기본법」 제5조제3항(규제의 원칙)에 부합하지 않는다는 판단임.

반대의견(16개 지방자치단체 중 15개 단체)을 제시하였음.

**【 토석채취지 산지전용허가 시 산지관리위원회 심의 의무화에 대한 지방자치단체 의견 】**

| 개정안에 대한 의견 | 지방자치단체                                                                                                      | 비고     |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 반대의견       | 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시,<br>광주광역시, 대전광역시, 세종특별시,<br>경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도,<br>전라북도, 전라남도, 경상북도,<br>경상남도, 제주특별자치도 | 15개 단체 |
| 의견없음       | 울산광역시                                                                                                       | 1개 단체  |

반면, 한국골재협회에 따르면, 지방자치단체는 토석채취사업자에 대하여 복구 전 산지전용의 기회를 주는 것은 일종의 특혜를 주는 것으로 인식하고 있어 토석채취지를 산림으로 먼저 원상복구하도록 하고 있으므로, 실제 현장에서 현행법에 따라 토석채취지의 복구 의무를 면제받는 것은 사실상 불가능하다는 의견임.<sup>6)</sup>

이에 타당성 심의를 통해 산지전용에 대한 명문을 살려 특혜시비로부터 허가권자의 부담을 경감하려는 개정안에 대해 업계의 찬성의견을 제출함. 다만, 모든 규모의 토석채취지를 심의대상으로 삼는 것은 산지관리위원회의 심의가중 및 소규모 전용지에 대한 부담 등의 문제점이 있으므로 쇄골재용 토석채취의 허가기준인 5ha이상의 규모로 한정하는 것이 바람직하다는 의견임.

6) 토석채취지가 산지전용된 대표적 사례는 포천 아트밸리가 있으나, 이는 사업자가 도산하여 포천시가지 직접 복구한 사례로 민간이 개발하는 사례는 극히 드물다는 견해임.

## 2. 토석채취지 복구의무 면제 요건 추가

개정안은 토석채취지에 대하여 새로운 산지전용허가를 받기 위하여  
안 제18조제4항제2호에 따라 산지관리위원회의 타당성 심의를 거친 경우  
복구비를 예치하면 종전의 복구의무의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록  
규정하고 있음.

[illegible]

|                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>복구의무의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.</p> <p>1. 복구대상산지에 대하여 제42조제1항에 따른 복구준공검사전에 새로 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 하려는 자가 복구비를 예치(제38조제1항 단서에 따라 복구비를 예치하지 아니하는 경우를 포함한다)한 경우<br/><u>&lt;단서 신설&gt;</u></p> <p>2. (생략)</p> <p>④·⑤ (생략)</p> | <p>-----<br/>-----.</p> <p>1. -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----포함한다)한 경우.<br/><u>다만, 제37조제1항제4호 또는 제5호에 해당하는 자가 새로 제37조제1항제1호에 해당하는 허가 등의 처분을 받고자 하는 경우에는 제18조제4항제2호의 산지전용타당성에 관한 심의를 거친 경우에 한한다.</u></p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>④·⑤ (현행과 같음)</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

현행법에 따르면, 산지에서 토석채취를 완료한 경우에는 산지 복구가 원칙이지만,<sup>7)</sup> 복구공사에 의한 녹화 효과가 미흡하고 복구용 토사 확보의

7) 제39조(산지전용지 등의 복구) ① 제37조제1항 각 호의 어느 하나(산지전용허가, 토석채취허가 등)에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 한 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 산지를 복구하여야 한다.

2. 제25조제1항에 따른 토석채취허가를 받았거나 제30조제1항에 따른 채석단지에서의 채석신

어려움으로 인해 공사에 장시간이 소요되거나 방치되는 등 여러 가지 문제점이 발생하고 있음.

【 토석채취지 관련 현행법과 개정안 비교 】

| 현행                                                                                                                                                                      | 개정안                                                                                                           | 비고                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복구준공검사 전 새롭게 산지전용허가 등을 받아 다른 용도로 활용하려는 경우 복구비 예치를 전제로 복구의무 전부 또는 일부 면제가능</li> <li>※ 대상사업을 제한하지 않고, 산지관리위원회 심의 여부 불문</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토석채취지는 산지관리위원회 심의를 거친 경우에만 복구비 예치를 전제로 복구의무 전부 또는 일부 면제가능</li> </ul> | 「산지관리법」 제39조(산지전용지 등의 복구) |

이에 개정안은 토석채취지에 대한 복구공사가 미흡하거나 부실한 문제점을 개선하고자 단순한 산지복구가 아닌 공원이나 관광지 등 친환경적이고 자연친화적인 용도로의 활용을 도모하려는 취지로 이해됨.

현행법 제39조제3항제1호는 복구대상산지에 대하여 제42조제1항에 따른 복구준공검사 전에 새롭게 산지전용허가 등을 받아 다른 용도로 활용하려는 경우에는 복구비 예치를 전제로 복구의무를 전부 또는 일부 면제할 수 있도록 하고 있으나,<sup>8)</sup>

고(토석매각을 포함한다)를 한 자가 토석을 채취한 경우

8) 제39조(산지전용지 등의 복구) ③ 산림청장등은 제1항 또는 제2항에 따라 복구하여야 하는 산지(이하 “복구대상산지”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 한 자(복구대상산지에 대하여 새로 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 한

개정안은 토석채취지에 대하여는 산지전용타당성에 관한 산지관리위원회의 심의라는 요건을 추가로 요구하고 있음.

이에 대하여 산림청은 개정안과 같이 토석채취지에 대해서만 타당성 심의를 거친 경우에 한정하여 복구 의무를 면제하는 것은 과도한 규제이며, 개정안의 취지와는 달리 면제 범위를 제한해 타용도 활용을 저해할 우려가 크다는 의견을 제시함.

따라서 개정안과 관련해서는 현행법에 의해서도 신규 산지전용허가와 복구비 예치 등을 조건으로 공원이나 관광지와 같은 친환경적 용도에 대하여 복구 의무의 면제가 가능하다는 점, 토석채취지 활용의 타당성 확보를 위한 입법취지, 산림청의 수용곤란 의견 등을 논의하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5423

---

자가 있는 경우에는 종전에 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 한 자를 말한다)에 대하여 제1항 또는 제2항에 따른 복구 의무의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

1. 복구대상산지에 대하여 제42조제1항에 따른 복구준공검사 전에 새로 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 하려는 자가 복구비를 예치(제38조제1항 단서에 따라 복구비를 예치하지 아니하는 경우를 포함한다)한 경우