



제 417 국회 (임 시 회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 유상범의원 대표발의(의안번호 제2200214호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임 재 금

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 강원특별자치도 산림이용진흥지구 내 보전국유림을 준보전 국유림으로 재구분 근거 마련 등	3
2. 강원특별자치도 산림이용진흥지구 내 보전국유림의 사용허가 근거 마련	11

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 유상범의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 06. 07.

다. 회 부 일 : 2024. 06. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

「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 기존 산림 관련 행위제한 및 허가요건을 완화하는 제도임.

산림이용의 자치권 확보를 위해 강원특별법은 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「자연공원법」 등의 규제를 완화하는 조항을 두고 있으나, 도내 산림 절반 이상(58%)을 차지하는 국유림에 부과된 규제를 풀지 못하여 각종 특례규정에도 불구하고 산림이용진흥사업의 실효적 추진이 불투명한 상황임.

이에 강원특별법에 따라 지정된 산림이용진흥지구 내 국유림에 대해 종류 재구분 및 처분(매각 또는 교환), 사용허가를 가능토록 하여, 강원특별자치도의 풍부한 산림자원을 활용한 각종 산업의 발전을 이루고 지역경제 활성화 및 도민의 삶의 질 향상을 도모하고자 함(안 제16조제4항제12호, 제20조제1항제3호 및 제21조제1항제13호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 강원특별자치도 산림이용진흥지구 내 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분 근거 마련 등

개정안은 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」(이하 “「강원특별법」”) 제35조에 따라 산림이용진흥지구로 지정된 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분하고, 이를 같은 법 38조에 따른 사업시행자에게 매각 또는 교환할 수 있게 하려는 것임(안 제16조제4항제12호 및 제20조제1항제3호 신설).

현행	개정안
제16조(국유림의 구분) ① ~ ③ (생략)	제16조(국유림의 구분) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 산림청장은 소관 국유림중 보전국유림이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 재구분기준에 따라 해당 국유림을 준보전국유림으로 재구분할 수 있다.	④ ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 11. (생략)	1. ~ 11. (현행과 같음)
<u><신설></u>	12. 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제35조에 따른 산림이용진흥지구로 지정된 경우

현행	개정안
⑤ (생략) 제20조(준보전국유림의 매각 및 교환) ① 산림청장은 준보전국유림이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 매각 또는 교환할 수 있다. 다만, 제2호의2 및 제2호의3 본문의 경우에는 교환만 할 수 있다. 1. ~ 2의3. (생략) <u><신설></u> 3. (생략) ②·③ (생략)	⑤ (현행과 같음) 제20조(준보전국유림의 매각 및 교환) ① ----- ----- ----- -----. -----. 1. ~ 2의3. (현행과 같음) 3. <u>제16조제4항제12호에 해당되어 준보전국유림으로 재구분된 경우로서 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제38조에 따른 사업시행자에게 매각 또는 교환하고자 하는 경우</u> 4. (현행 제3호와 같음) ②·③ (현행과 같음)

현행법은 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분하고 준보전국유림을 매각 또는 교환할 수 있는 사항을 규정하고 있음.

개정안은 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분하는 사유에 「강원특별법」에 따른 산림이용진흥지구로 지정되는 경우를, 준보전국유림을 매각

또는 교환할 수 있는 사유에 「강원특별법」에 따라 산림이용진흥사업시행자로 지정된 자에게 매각·교환하는 경우를 각각 신설하는 것임.

「강원특별법」이 전부개정(법률 제19427호, 2023. 6. 7. 전부개정, 2024. 6. 8. 시행)되면서 강원특별자치도(이하 “강원자치도”)의 지역개발사업에 대해서는 관련 법률에 따른 인허가 등에 관한 특례 규정을 마련하고 있는바, 개정안은 「강원특별법」에 따라 산림이용진흥지구 지정 시 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분하고 이를 매각 또는 교환할 수 있도록 규정함으로써 강원자치도 산지의 원활한 이용 및 지역경제 활성화를 도모하기 위한 입법 취지로 이해됨.

이는 현행법상 보전국유림은 국유재산으로 다양한 규제를 받게 되는 것과 달리 공적 특성이 상대적으로 약한 준보전국유림은 일반재산에 해당하여 매각 또는 교환, 대부(대부받은 자의 제3자에 대한 권리양도 포함) 등이 가능하다는 점을 고려한 것으로 생각됨.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 논의가 필요해 보임.

첫째, 강원자치도에만 적용되는 사항을 이 법에서 규정하는 방식이 법체계상 적절한지에 대해서는 논의가 필요해 보임.

「강원특별법」¹⁾은 법률의 적용범위를 강원자치도로 제한하는 범위에 반해,²⁾

1) 「강원특별법」 제3조(적용범위) 이법은 제7조에 따른 강원특별자치도(이하“강원자치도”라한다)의 관할구역에만 적용한다.

이 법은 국유림의 기능 증진과 효율적 관리를 통해 국가 경제 발전과 국민 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로(제1조) 명시하면서 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분(제16조)이 가능한 요건에 「국유재산법」에 따라 다른 중앙관서의 장이 사용 승인하기로 협의된 경우, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(이하 「지역개발지원법」)에 따른 실시계획의 승인을 얻은 경우 등으로 열거하고 있고, 준보전국유림의 매각 또는 교환(제20조)의 요건에는 공익사업에 필요한 경우, 지방자치단체가 공용 또는 공공용사업에 사용하기 위하여 요청한 경우 등과 교환하려는 경우 등과 같이 특정 지역으로 제한하지 않음.

「강원특별법」에서는 「산지관리법」, 「백두대간 보호에 관한 법률」 등을 비롯하여 다른 법률에 따른 개발구역, 기본계획 등의 지정·수립·변경·결정 등³⁾ 및 인허가등의 의제, 토지 등의 수용·사용 등에 대한 특례사항을

2) 적용범위에 관한 규정은 그 법률에서 규율하고자 하는 대상이나 사항에 대하여 그 법률이 적용되는 범위를 명확하게 하기 위하여 두는 것임(「법제이론과 실제 2019」, 국회 법제실, p.269)

3) 「강원특별법」 제37조(진흥지구 지정의 효과) ① 진흥지구가 지정·고시된 때에는 다음 각 호의 지정·수립·변경 및 결정 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 제35조제3항에 따라 고시된 내용에 따라 그 고시일에 해당 지정·수립·변경 및 결정 등이 된 것으로 본다.

1. 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정, 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립
2. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구의 지정, 같은 법 제8조에 따른 택지개발계획의 수립
3. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조 및 제7조의2에 따른 국가산업단지·일반산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정(친환경산업 및 첨단산업육성을 위하여 지정하는 경우로 한정한다)
4. 「관광진흥법」 제52조에 따른 관광지 및 관광단지의 지정
5. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제23조 및 제27조에 따른 매립기본계획의 변경
6. 「하천법」 제10조에 따른 하천구역의 결정, 같은 법 제25조에 따른 하천기본계획의 변경(「하천법」에 따른 지방하천에 한정한다)
7. 「수도법」 제5조에 따른 수도정비계획의 변경
8. 「하수도법」 제5조 및 제6조에 따른 하수도정비기본계획의 변경
9. 「민간인 통제선 이북지역의산지관리에 관한 특별법」 제11조에 따른 생태적 산지전용지구 지정. 이 경우 생태적 산지전용지구 지정의 대상이 되는 진흥지역은 같은 법 제10조의

일괄적으로 규정하고 있는 점을 고려할 때, 강원자치도 산림이용진흥사업에 필요한 국유림의 종류 재구분 및 처분 등에 관한 사항은 「강원특별법」에서 규정하는 방식이 법체계상 더 적절할 것으로 보임.

【 「강원특별법」의 산림이용진흥지구에 관한 주요 내용 】

구 분	주요 내용(요약)
제35조 (산림이용진흥지구 지정)	○ 도지사는 산림이용 진흥 및 이에 필요한 민간투자를 활성화하기 위하여 산림이용진흥지구로 지정할 수 있음 ○ 국가와 지방자치단체는 진흥지구에서 난개발을 최소화, 산지와 산림의 보전과 이용이 조화와 균형을 이룰 수 있도록 하여야 하며, 진흥지구의 지정 목적이 달성될 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 함
제36조 (진흥지구개발계획)	○ 도지사는 진흥지구에 관한 개발계획을 수립하여야 함 - 진흥지구의 지정목적 및 개발 방향 등 13개 사항 ○ 도지사는 진흥지구개발계획을 수립하는 경우에는 미리 관할 시장·군수, 지역주민 및 전문가의 의견을 청취해야 함
제37조 (진흥지구 지정의 효과)	○ 진흥지구가 지정·고시된 때에는 <u>지정·수립·변경 및 결정 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에</u> 대해서는 고시된 내용에 따라 그 고시일에 해당 <u>지정·수립·변경 및 결정 등이 된 것으로 봄</u> * 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」, 「택지개발촉진법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「관광진흥법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「하천법」, 「수도법」, 「하수도법」, 「민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법」 등 9개 법률
제41조 (인·허가등의 의제)	○ 도지사가 실시계획을 승인 또는 변경 승인하였을 때에는 인·허가등에 관하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 실시계획의 승인 또는

생태적 산지전용지구 지정기준(같은 조 제1항의 면적 기준은 제외한다)에 적합하여야 한다.

구 분	주요 내용(요약)
	변경승인의 고시가 있을 때에는 해당 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 봄 * 「산지관리법」, 「산림보호법」, 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「사방사업법」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」, 「건축법」, 「골재채취법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 「관광진흥법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「낙농진흥법」, 「농지법」, 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」, 「소음·진동관리법」, 「도로법」, 「소하천정비법」, 「수도법」, 「에너지이용 합리화법」, 「장사 등에 관한 법률」, 「전기안전관리법」, 「집단에너지사업법」, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」, 「초지법」, 「폐기물관리법」, 「하수도법」, 「하천법」 등 26개 법률
제42조 (진흥지구 내 산지 관리법 등 적용의 특례)	○ 「산지관리법」, 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「산림보호법」, 「산림문화·휴양에 관한 법률」, 「자연공원법」, 「궤도운송법」 등 6개 법률

자료 : 산림청 자료를 재작성

둘째, 보전국유림이 가지는 생태계보전 등 공익상 보존가치 측면과 보전국유림을 준보전국유림으로 전환 및 처분을 통한 지역개발활성화 필요성 측면을 종합적으로 고려한 논의가 필요해 보임.

이와 관련하여 법 제16조제4항제4호(「지역개발지원법」 제23조에 따른 실시계획의 승인을 받은 경우)에 따른 최근 10년간(2014~2023년) 국유림 재구분⁴⁾은 2019년 1건(19ha) 및 2023년도 1건(0.9ha)에 불과하여 실제 현장에서 입법의 효과성은 미미한 수준으로 나타났는데,

4) 【 최근 10년간 국유림 재구분 현황 】

이는 「지역개발지원법」에 따른 개발사업은 대부분이 기반시설 등을 설치하기 용이하고 접근성이 좋은 지역이 선정되므로, 상대적으로 접근성이 취약한 곳에 위치하는 보전국유림은 이용의 필요성이 없거나 실시계획의 승인을 받기 위한 개발계획이 수립되지 않기 때문으로 이해됨.

이러한 현실을 반영하여 개정안은 산림이용진흥지구로 지정된 경우에는 현행규정보다 쉽게 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분하고 이를 사업시행자에게 매각 또는 교환할 수 있게 하려는 취지이나, 사업시행자의 범위에는 민간투자자도 포함되므로 자칫 산림의 공익기능 보다는 경제 논리에 치우쳐 부작용이 생길 우려가 없는지 논의가 필요해 보임.

마지막으로, 준보전국유림의 매각 및 교환 가능한 대상에 「강원특별법」 제38조에 따른 사업시행자에게 매각·교환하는 경우를 추가하는 사항은 법 제20조제1항제1호5)와 중복되므로 개정의 실익은 없어 보이고,

(단위: 건, ha)

구 분	지역개발사업(법 제16조제4항제4호)		비 고
	건수	면적	
계	2	19.9	
2023	1	0.9	* 나주호들레길 조성사업
2020~2022	-	-	
2019	1	19ha	* 강원 카지노 리조트 조성사업
2014~2018	-	-	

자료 : 산림청

- 5) 제20조(준보전국유림의 매각 및 교환) ① 산림청장은 준보전국유림이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 매각 또는 교환할 수 있다. 다만, 제2호의2 및 제2호의3 본문의 경우에는 교환만 할 수 있다.

1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 공익사업 그 밖에 다른 법률의 규정에 의한 사업에 사용하게 되어 매각 또는 교환이 필요한 경우

개정안을 수용하는 경우, 지구 지정에 따른 난개발을 방지하기 위하여 안 제16조제4항제12호 중 “「강원특별법」 제35조에 따른 산림이 용진흥지구로 지정된 경우”를 “「강원특별법」 제40조에 따른 실시계획의 승인을 얻은 경우”로, 안 제20조제1항제3호의 위치는 인용조항번호를 고려하여 제2호 다음으로 이동하고 같은 항 “제2호의2” 및 “제2호의3”을 “제2호의3” 및 “제2호의4”로 각각 수정하는 것이 적절해 보임.

이에 더하여, 지방자치단체별 보존국유림의 준보전국유림 재구분범위 확대와 관련해서는 법에서 허용가능한 특별자치도별 국유림의 비중을 하위법령에 위임하는 등 명확성을 높일 필요가 있어 보임.⁶⁾

6) 개정안은 강원특별자치도 내 국유림 비율(57.8%)이 다른 지방자치단체에 비해 상대적으로 높다는 점을 들어 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분할 수 있게 하려는 취지로 보이는데, 구체적으로 지방자치단체의 국유림 비율이 어느 수준에 도달하는 경우 준보전국유림으로의 재구분을 법에서 허용할 것인지가 불명확한 측면이 있어 보임.

【 특별자치도별 산림 면적 】

(단위 : ha)

구분	총 산림 면적	국유림 면적			공유림	사유림	국유림 비율
		소계	산림청 소관	타 부처 소관			
전국	6,298,134	1,652,736	1,510,347	142,389	483,202	4,162,196	26.2
강원도	1,366,644	790,222	765,338	24,884	94,389	482,033	57.8
전라북도	440,746	103,117	96,385	6,732	31,460	306,169	23.4
제주도	87,334	36,295	20,455	15,840	4,726	46,313	41.6

자료 : 산림청

2. 강원특별자치도 산림이용진흥지구 보전국유림의 사용허가 근거 마련

개정안은 「강원특별법」 제36조에 따른 산림이용진흥지구개발계획에 따른 산림이용진흥사업으로 사용하려는 경우 산림청장이 보전국유림을 사용허가할 수 있도록 규정하고 있음(안 제21조제1항제13호 신설).

현행	개정안
제21조(국유림의 대부등) ① 산림청장은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 보전국유림의 사용을 허가하거나 준보전국유림을 대부할 수 있다. 다만, 보전국유림에 대한 사용허가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정하여 할 수 있다.	제21조(국유림의 대부등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 12. (생략)	1. ~ 12. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>13. 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제36조 산림이용진흥지구개발계획에 따른 산림이용진흥사업으로 사용하려는 경우</u>
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

현행법 제21조에서는 국가의 목적사업 수행에 지장이 없고, 법령에서 제한되지 않는 범위 내에서 국가, 지방자치단체, 개인 또는 법인에 대하여 보전국유림의 사용허가를 할 수 있도록 명시하고 있음.⁷⁾

개정안은 「강원특별법」에 따른 산림이용진흥지구에서 산림이용진흥사업으로 사용하려는 경우에 대해서도 보전국유림의 사용허가를 허용함으로써 산림이용진흥사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 취지로 이해됨.

다만, 앞서 언급된 바와 같이 개정대상 법률의 선택에 대한 논의가 필요해 보이고, 개정안 중 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분할 수 있도록 하는 내용이 의결되는 경우에는 보전국유림 사용허가에 관한 사항을 추가적으로 개정하는 것은 그 실익이 없어 보이고 산림청도 이에 대해 공감하고 있음.

끝으로, ‘법률 제20079호 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률(2024. 1. 23. 일부개정, 2024. 7. 24. 시행)’ 제21조제1항에 제13호⁸⁾가 신설되었으므로, 개정안을 수용하는 경우 제21조제1항에 신설하는 호 번호를

7) 구체적으로 국가·지방자치단체의 공용·공공용, 전기·통신·방송·가스·수도 등 기반시설용, 산림공익시설용(수목원·자연휴양림·산림욕장·치유의숲 등), 산림조합·중앙회, 한국임업진흥원 및 한국산림복지진흥원이 설립목적 달성에 필요하여 산림청장 승인을 얻은 사업, 국유림 생산임산물의 매수자가 사용하는 임산물 채취·가공·운반 시설용, 임산물소득원의 지원대상품목 중 버섯류·산나물류·약초류 등 재배용, 국유림에 위치한 공·사유림에서 생산되는 목재의 반출 등 운반용, 광업용, 수목장립 조성·운영, 광해방지사업용임.

8) 13. 「양봉산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제13조에 따라 등록된 양봉농가가 다음 각 목의 범위에서 벌통을 설치하거나 사용하는 등 대통령령으로 정하는 경우
가. 산지의 형질을 변경하지 아니하는 범위
나. 입목·죽의 벌채, 임산물의 굴취·채취를 필요로 하지 아니하는 범위
다. 산림사업에 지장이 없는 범위

‘제13호’에서 ‘제14호’로 수정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5423