



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산림재난방지법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제2218502호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 산불진화자원 동원 지역 확대	3
2. 산불 진화 통합지휘체계 변경	7
3. 부칙	13

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 임미애의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 4. 22.

다. 회 부 일 : 2026. 4. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

기후변화로 산불이 대형화·복합화 되면서 인명·재산 피해가 급증하고 있어 산불진화자원의 신속하고 광범위한 동원과 대형산불 확산 차단을 위한 산림청의 선제적 산불현장 지휘가 요구됨.

현행법은 산불대응 단계 발령 시 산림청장이 “해당 및 인접 지역의 산림재난방지기관의 장”에게 산불진화자원의 동원을 요청할 수 있도록 규정하고 있으나 대형화되고 있는 산불은 “해당 및 인접 지역”의 산불진화자원만으로는 충분한 대응이 어려운 실정임.

또한, 산불영향구역이 100ha 미만에 해당하는 중·소형 산불은 시장·군수·구청장, 100ha 이상인 대형산불은 시·도지사, 1,000ha 이상인 산불·두 개의 시·도에 걸쳐서 발생하는 산불·재난성이 우려되는 대형산불은 산림청장이 통합지휘하도록 정하고 있어 산림청장의 선제적 지휘가 불가능함.

이에 산림청장이 산불대응 단계에 따라 산림재난방지기관의 장에게 동원을 요청하되, 필요 시 다수의 산림재난방지기관의 장에게 행정구역적

제한 없이 광역적으로 산불진화자원을 동원할 수 있도록 하고, 소형 산불은 시장·군수·구청장, 중·대형 산불은 산림청장이 지휘할 수 있는 근거를 마련하여 신속하고 효과적인 산불 대응 체계를 마련하려는 것임 (안 제32조제1항, 제34조 및 제35조제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 산불진화자원 동원 지역 확대

개정안은 산불진화자원의 동원 규모를 종전 ‘해당 및 인접 지역’에서 행정구역의 제한 없이 산림청장이 산불대응 단계에 따라 산불진화자원의 동원을 요청할 수 있도록 확대하려는 것임(안 제32조제1항).

현행	개정안
제32조(산불대응 단계 발령) ① 산림청장은 산불 진화를 위한 인력 및 장비(이하 이 조에서 “산불진화자원”이라 한다)의 신 속한 동원을 위하여 발생한 산 불의 피해 면적, 기상 상태 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산불대응 단계를 발령하 고, <u>해당 및 인접 지역의 산림</u> <u>재난방지기관의 장</u> 에게 산불진 화자원을 동원할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 산림청장은 발령 사항을 국민에게 알려야 한다. ②·③ (생략)	제32조(산불대응 단계 발령) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -- <u>산림재난방지기관의 장</u> --- ----- ----- ----- ----- ----- ----- --. ②·③ (현행과 같음)

지난 2025년 3월 21일부터 3월 30일까지 경상북도 의성군·안동시·청송군·영양군·영덕군, 경상남도 산청군·하동군·김해시, 울산광역시 울주군에서 동시다발적으로 일어난 산불(이하 ‘경북·경남·울산 초대형산불’)로 인하여 역대 최대 규모¹⁾의 산림피해(103,876ha)와 183명의 인명피해, 1조 818억원의 재산피해 등이 발생한 바 있음.

【 '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.

정부는 경북·경남·울산 초대형산불에 대한 후속조치의 일환으로 같은 해 10월 22일 관계부처 합동으로 가용자원 총동원 및 강력한 초동진화를 핵심내용으로 하는 「산불 종합대책」을 수립하여 ①산불 대응단계를 축소하고 이에 따른 ②산불진화자원 동원 규모를 변경하였음.

1) 1986년 산불 통계를 집계하기 시작한 이후를 기준으로 함.

【 「산불 종합대책」 개선 사항 】

현행	초기대응	확산대응		
		1단계	2단계	3단계
지휘	시·군·구청장	10~50ha 시·군·구청장 (2개이상 시·도지사)	50~100ha 시·군·구청장 (2개이상 시·도지사)	100ha이상 시·도지사 (1천ha 2개이상 산림청장)
지상 자원	관할기관 50%	관할기관 100%	관할기관 100% 인접기관 50%	관할기관 100% 광역(시·도) 100%
공중 자원	상황판단	관할기관 100% 인접기관 50%	관할기관 100% 광역(시·도) 100%	전국 산불진화헬기

개선	초기대응	1단계	2단계
지휘	시·군·구청장	10~100ha 시·군·구청장 재난성 대형우려, 1천ha 2개이상 등	100ha이상 시·도지사 산림청장
지상 자원	관할기관 100%	관할기관 100%, 인접기관 50%	관할기관 100%, 광역(시·도) 100%
공중 자원	반경 50km 이내	반경 100km 이내 산불진화헬기	전국 산불진화헬기

※ 자료: 산림청

그러나 산불대응 체계 개선을 위해 마련된 「산불 종합대책」 및 「산불 재난 위기관리 표준매뉴얼」 등 내·외부 규정과 법률상 내용이 상이하여 현장에서 혼선이 발생할 가능성이 제기됨.

현행법은 산불발생 시 “해당 및 인접지역” 산불진화자원의 동원을 요청할 수 있도록 규정하고 있는 것과 달리, 「산불 종합대책」 및 「산불 재난 위기관리 표준매뉴얼」은 “광역시·도”, “전국 산불진화헬기” 등 보다 광범위한 동원을 요청할 수 있도록 하고 있음.

**【 「산불 재난 위기관리 표준매뉴얼」 중 “산불단계별 진화자원
동원 규모 및 운영 요령” 】**

구분	초기 대응 (소형산불)	확산 대응	
대응 단계	-	산불 1단계 (중형산불)	산불 2단계 (대형산불)
지휘 권자	시·군·구청장 지방산림청장 국유림관리소장 위임	시·군·구청장 지방산림청장 국유림관리소장 위임	시·도지사 산림청장
지상 자원	○ 관할기관 100%	○ 관할기관 100% ○ 인접기관 50% 이내	○ 관할기관 100% ○ 광역(시·도)기관 50% 이내
공중 자원	○ 산불발생지로부터 반경 50km 이내	○ 산불발생지로부터 반경 100km 이내	○ 산림청장이 필요하다고 판단한 전국 산불진화헬기

※ 자료: 산림청

이에 개정안은 산림청장이 산불대응 단계에 따라 해당지역·인접지역·원거리 지역 등 전국 단위의 산림재난방지기관이 보유한 산불진화자원을 동원할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 신속하고 효과적인 산불대응 체계를 마련하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

산림청은 현행법과 현재 적용되고 있는 「산불 재난 위기관리 표준매뉴얼」의 “산불단계별 진화자원 동원 규모 및 운영 요령”을 일치시킬 필요가 있으므로 개정안에 찬성하는 입장임.

2. 산불 진화 통합지휘체계 변경

개정안은 종전의 산불 규모별·소유 구분별 지휘체계를 소형 산불은 시장·군수·구청장이, 중·대형 산불은 산림청장이 지휘하도록 산불 진화 통합지휘체계를 변경하려는 것임(안 제34조 및 제35조제4항).

현행	개정안
제34조(산불 진화 통합지휘) ① <u>특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 또는 지방산림청장은 그 관할 지역에서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 <u>중소형</u> 산불이 발생하면 그 산불의 진화를 통합적으로 지휘(이하 “통합지휘”라 한다)한다. 다만, 산불이 <u>국유림·공유림 또는 사유림에 걸쳐 발생하면 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 통합지휘하여야 한다.</u></u>	제34조(산불 진화 통합지휘) ① <u>특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장</u> ----- ----- <u>관할 지역(산림청 소관 국유림을 포함한다)</u> ----- ----- <u>소형</u> ----- ----- ----- --. <단서 삭제>
② <u>시·도지사는 산불이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 <u>대형</u> 산불로 확산되면 그 산불의 진화를 통합지휘하여야 한다. 다만, 관할 지역 중 두 군데 이상에서 <u>대형</u> 산불이 발생한</u>	② <u>산림청장은 제1항의</u> ----- ----- <u>중·대형</u> ----- ----- -. <단서 삭제>

현행	개정안
<u>경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한 군데 이상의 통합지휘권을 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.</u> <u>③ 산불이 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 발생하면 시·도지사가 통합지휘하고, 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸쳐 발생하면 산림청장이 통합지휘한다. 이 경우 시·도지사 또는 산림청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합지휘권을 시장·군수·구청장 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다.</u> <u>④ 산불이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 산불로 확산되어 국가재난으로 확대될 우려가 있는 대형 산불이 발생한 경우에는 제2항 및 제3항에도 불구하고 산림청장이 그 산불의 진화를 통합지휘할 수 있다.</u> <u><신설></u>	<u><삭제></u> <u>③</u> ----- ----- ----- -- <u>경우</u>----- - <u>제1항 및 제2항</u>----- ----- -----. <u>④ 제1항부터 제3항까지에도 불구하고 산림청장은 동시다발 산불 등 대통령령으로 정하는 기</u>

현행	개정안
<u><신 설></u> 제35조(산불현장 통합지휘본부 설치·운영 등) ① ~ ③ (생략) ④ <u>산림청장은 대형 산불이 발생하였거나 대형 산불로 확산이 우려되는 산불(지방자치단체의 장이 산불현장 통합지휘본부장인 경우를 말한다)에 대해서는 국가와 지방자치단체가 공동으로 대응하기 위하여 지방산림청장 또는 국유림관리소장을 산불현장 통합지휘본부장의 보좌관으로 지정할 수 있다.</u> ⑤ (생략)	<u>준에 해당하는 산불이 발생하는 경우에는 산림재난방지기관의 장을 지정하여 통합지휘를 명할 수 있다.</u> ⑤ <u>통합지휘의 지정, 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</u> 제35조(산불현장 통합지휘본부 설치·운영 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ <u>산림청장은 국가와 지방자치단체가 공동으로 산불에 대응하기 위하여 산림재난방지기관의 장을 산불현장 통합지휘본부장의 보좌관으로 지정할 수 있다.</u> ⑤ (현행과 같음)

2025년 3월 발생한 경북·경남·울산 초대형산불 진화 현장에서 복잡한 지휘체계 등으로 인하여 신속한 산불 진화에 어려움이 있었다는 지적에 따라,

정부는 관계부처 합동으로 「산불 종합대책」을 수립('25.10월)하여 기존 산불 확산대응 단계를 3단계에서 2단계로 축소한 바 있음.

【 「산불 종합대책」 개선 사항 】

현행	초기대응	확산대응		
		1단계	2단계	3단계
지휘	시·군·구청장	10~50ha 시·군·구청장 (2개이상 시·도지사)	50~100ha 시·군·구청장 (2개이상 시·도지사)	100ha이상 시·도지사 (1천ha 2개이상 산림청장)
지상 자원	관할기관 50%	관할기관 100%	관할기관 100% 인접기관 50%	관할기관 100% 광역(시·도) 100%
공중 자원	상황판단	관할기관 100% 인접기관 50%	관할기관 100% 광역(시·도) 100%	전국 산불진화헬기

개선	초기대응	1단계	2단계
지휘	시·군·구청장	10~100ha 시·군·구청장 재난성 대형우려, 1천ha 2개이상 등	100ha이상 시·도지사 산림청장
지상 자원	관할기관 100%	관할기관 100%, 인접기관 50%	관할기관 100%, 광역(시·도) 100%
공중 자원	반경 50km 이내	반경 100km 이내 산불진화헬기	전국 산불진화헬기

※ 자료: 산림청

그러나 현행 산불 진화 통합지휘는 여전히 ①산림의 소유(국유림·공유림·사유림)과 ②산불의 규모(소·중·대형 산불), ③소유 및 지역에 걸치는 산불, ④국가재난 우려 산불 등에 따라 시장·군수·구청장, 지방산림청장(국유림관리소장), 시·도지사 및 산림청장으로 변경되는 복잡한 체계를 가지고 있어,

산불이 급속히 확산될 경우 통합지휘본부에서 지휘체계 혼선이 발생할 가능성이 있다는 지적이 제기됨.

【 산불 지휘체계 변경 사항 】

산불 규모별·소유 구분별		현행	개정안
소형 산불	국유림	국유림관리소장	시장·군수·구청장
	공·사유림	시장·군수·구청장	
	국·공·사유림 걸친 산불	시장·군수·구청장	
중형 산불	국유림	국유림관리소장	산림청장
	공·사유림	시장·군수·구청장	
	국·공·사유림 걸친 산불	시장·군수·구청장	
대형 산불	1개	시·도지사	
국가재난 우려 산불	산림청장	산림청장	
중형 산불	2개 이상	-	산림청장이 산림재난방지 기관의 장을 지정
대형 산불	2개 이상	시장·군수·구청장	
국가재난 우려 산불	2개 이상	-	
시·군·구에 걸쳐서 발생하는 산불		시·도지사	
		시장·군수·구청장 ^{에게 위임}	
시·도에 걸쳐서 발생하는 산불		산림청장	
		시·도지사 ^{에게 위임}	

이에 개정안은 산불 진화 통합지휘체계를 소형(시장·군수·구청장)과 중·대형(산림청장) 산불로 단순화하고 국가책임을 강화하여 신속하고 효과적인 산불 대응 체계를 마련하려는 것으로, 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

산림청은 중대형 산불 진화의 통합지휘를 산림청장으로 일원화하여 산불 재난대응에 있어서 지휘체계 혼선을 방지하고 중앙정부의 책임을 강화하려는 개정안의 취지에 동의하는 의견임.

다만, 현행 제35조제4항은 산림청장이 국가와 지방자치단체가 공동으로 산불에 대응하기 위하여 산불현장 통합지휘본부장이 지방자치단체의 장인 경우 지방산림청장 또는 국유림관리소장을 통합지휘본부장의 보좌관으로 지정할 수 있도록 규정하고 있으나,

개정안은 산불 지휘체계 변경에 따라 산림청장이 산림재난방지기관의 장(지방자치단체의 장 및 지방산림청장)을 통합지휘본부장(산림청장 또는 지방자치단체의 장)의 보좌관으로 지정할 수 있도록 하고 있음.²⁾

그러나 보좌관은 ‘상관(상급자)을 돕는 일을 맡은 직책’을 의미하는 용어로, 지방자치단체의 장을 통합지휘본부장의 보좌관으로 지정하는 것은 법체계상 적절하지 않아 ‘산림재난방지기관의 장이 산불현장 통합지휘본부장을 지원하도록’ 자구를 수정하는 것이 필요해 보임.

2) 「산림재난방지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “산림재난방지기관”이란 산림재난방지에 관한 업무를 수행하는 기관으로서 지방자치단체 및 지방산림청을 말한다.

3. 부칙

개정안은 부칙에서 시행일을 공포한 날부터 시행하되, 제34조(산불 진화 통합지휘)의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있음.

개 정 안
부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제34조는 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. ³⁾

개정안에 따른 ‘산불진화자원 동원 지역 확대’는 산불대응 체계 개선 대책으로 현재 운영 중인 「산불 종합대책」 및 「산불 재난 위기관리 표준매뉴얼」과의 정합성을 위해 긴급한 시행의 필요성이 인정되고,

‘산불 진화 통합지휘체계 변경’의 시행일은 안 제34조에 신설되는 제4항 및 제5항에서 ‘대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 산불’과 ‘통합지휘의 지정, 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정하도록’ 규정하고 있으므로 하위법령 정비를 위한 소요 시간을 고려하여 6개월의 유예기간을 두고 시행하려는 것으로 필요한 입법조치로 보임.

3) 법제기준 및 입법례에 따라 “다만, 제34조의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.”로 명확하게 지칭하여 혼동을 방지할 필요가 있음.

다만, 개정안은 부칙에서 시행일만을 규정하고 있으나, 최근 10년간 산불 발생 현황을 보면 평균 529건의 산불이 연중 발생하고 있고, 2026년의 경우에도 6월 현재까지 383건의 산불이 발생하고 있는 것을 알 수 있음.⁴⁾

이처럼 연중 발생하는 산불 상황을 고려할 때, 개정안 시행 당시 종전 법률에 따른 지휘체계를 적용하여 진화 중인 중·대형 산불이 있는 경우, 개정규정에 따른 지휘체계 적용 여부에 혼선이 발생할 수 있으므로 개정 법률의 적용 관계를 명확히 규정할 필요가 있음.

따라서 중·대형 산불 진화의 통합지휘를 산림청장으로 일원화하여 산불 재난대응에 있어서 지휘체계 혼선을 방지하고 중앙정부의 책임을 강화하려는 개정안의 입법 취지를 고려할 때, 제34조의 개정규정은 이 법 시행 당시 진화 중인 산불에도 적용하도록 ‘산불 진화 통합지휘에 관한 적용례’를 두는 것이 바람직할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5423

4) 참고자료(최근 10년간 산불 발생 현황) 참조.

참고

최근 10년간('16년~'25년) 산불 발생 현황

(단위: 건, ha)

구분	소형 (0.01~10ha미만)		중형 (10~100ha미만)		대형 (100ha이상)		합계	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
10년 평균 (16~25)	516	192.67	9	323.78	4	13,954.86	529	14,471.31
2016년	386	137.35	5	240.30	-	-	391	377.65
2017년	686	173.94	3	128.18	3	1,177.53	692	1,479.65
2018년	485	103.41	9	272.67	2	517.99	496	894.07
2019년	646	188.37	4	195.28	3	2,871.70	653	3,255.35
2020년	609	158.18	8	175.46	3	2,586.20	620	2,919.84
2021년	338	103.21	9	243.68	2	419.00	349	765.89
2022년	730	395.06	15	386.43	11	24,015.67	756	24,797.16
2023년	564	295.35	24	927.55	8	3,769.22	596	4,992.12
2024년	278	112.15	1	19.79	-	-	279	131.94
2025년	438	259.69	15	648.51	6	104,191.24	459	105,099.44
2026년 6월23일까지	376	151.88	5	247.89	2	322.30	383	722.07

※ 자료: 산림청