



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산림문화·휴양에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2218031호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 산악구조대 편성·운영 의무화	2

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 서삼석의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2026. 4. 1.

다. 회 부 일 : 2026. 4. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

행정안전부의 「재난연감」에 따르면 전국의 등산사고는 2019년 5,395건에서 2023년 10,100건으로 약 두 배 증가하는 등 최근 급증 추세를 보이고 있는데, 고령층 등산객의 증가와 개인·소규모 산행 확대 등으로 산악사고 위험이 더욱 커지고 있어 이에 신속하고 체계적인 구조 활동과 전문 인력 확보가 필요한 실정임.

그러나 현행법은 산악구조대의 운영을 임의조항으로 두고 있어 구조 대응의 일관성과 실효성 확보에 한계가 있다는 지적이 있음.

이에 숲길관리청의 산악구조대 운영을 의무화하여 구조활동의 체계성과 전문성을 강화함으로써 국민의 생명과 안전을 효과적으로 보호하고 인명피해를 최소화하려는 것임(안 제28조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 산악구조대 편성·운영 의무화

개정안은 숲길관리청(지방산림청장과 지방자치단체의 장)이 등산인 등 숲길 이용자의 조난·실종 및 추락 등의 사고에 대비하고 예방하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산악구조대를 편성하여 운영하도록 의무화하려는 것임(안 제28조제1항).

현행	개정안
제28조(산악구조대의 운영) ① 숲길관리청은 등산인 등 숲길 이용자의 조난·실종 및 추락 등의 사고에 대비하고 예방하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산악구조대를 편성하여 <u>운영할 수 있다.</u> ② · ③ (생략)	제28조(산악구조대의 운영) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- -- <u>운영하여야 한다.</u> ② · ③ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 개정안의 입법 배경

2025년 기준 등산로를 포함한 숲길¹⁾ 이용 인구는 전체 성인 남녀의

1) “숲길”이란 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 제23조에 따라 산림에 조성한 길(이와 연결된 산림 밖의 길을 포함한다)을 말함(산림문화·휴양에 관한 법률

73%인 2,990만명으로, 한달에 한 번 이상 체험을 하는 것으로 나타나는 등 국민들의 건강증진과 여가생활을 위해 지속적으로 증가하고 있음.²⁾

등산·숲길체험 인구가 증가하면서 건강증진을 위한 고령층 등산객 증가, 기후위기에 따른 급격한 기상변화, 야간산행 및 개인산행 확대 등 다양한 요인으로 인해 산악사고의 위험성 또한 높아지고 있으며,

최근 전국 등산사고는 2019년 5,395건에서 2024년 9,172건으로 약 두 배 가까이 지속적인 증가 추세를 보이고 있어, 산악안전사고 대응을 위한 산악구조대의 법적 의무화가 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

제2조제6호).

제22조의2(숲길의 종류) 숲길의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 등산로: 산을 오르면서 심신을 단련하는 활동(이하 “등산”이라 한다)을 하는 길
2. 트레킹길: 길을 걸으면서 지역의 역사·문화를 체험하고 경관을 즐기며 건강을 증진하는 활동(이하 “트레킹”이라 한다)을 하는 다음 각 목의 길
 - 가. 둘레길: 시점과 종점이 연결되도록 산의 둘레를 따라 조성한 길
 - 나. 트레일: 산줄기나 산자락을 따라 길게 조성하여 시점과 종점이 연결되지 않는 길
3. 산림레포츠길: 산림레포츠를 하는 길
4. 탐방로: 산림생태를 체험·학습 또는 관찰하는 활동(이하 “탐방”이라 한다)을 하는 길
5. 휴양·치유숲길: 산림에서 휴양·치유 등 건강증진이나 여가 활동을 하는 길

제23조(숲길의 조성 등) ① 숲길관리청이 숲길을 조성하려면 숲길연차별계획에 따라 해당 숲길의 노선이 포함된 숲길조성계획을 수립하여 노선선정·조성계획의 적절성, 생태계와 지역사회의 미치는 영향 등에 관하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 타당성을 평가하고, 이해관계인(토지소유자를 포함한다)의 의견을 수렴하여야 한다. 이 경우 숲길관리청은 효율적인 타당성 평가를 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 법인·단체에 타당성 평가를 위탁할 수 있다.

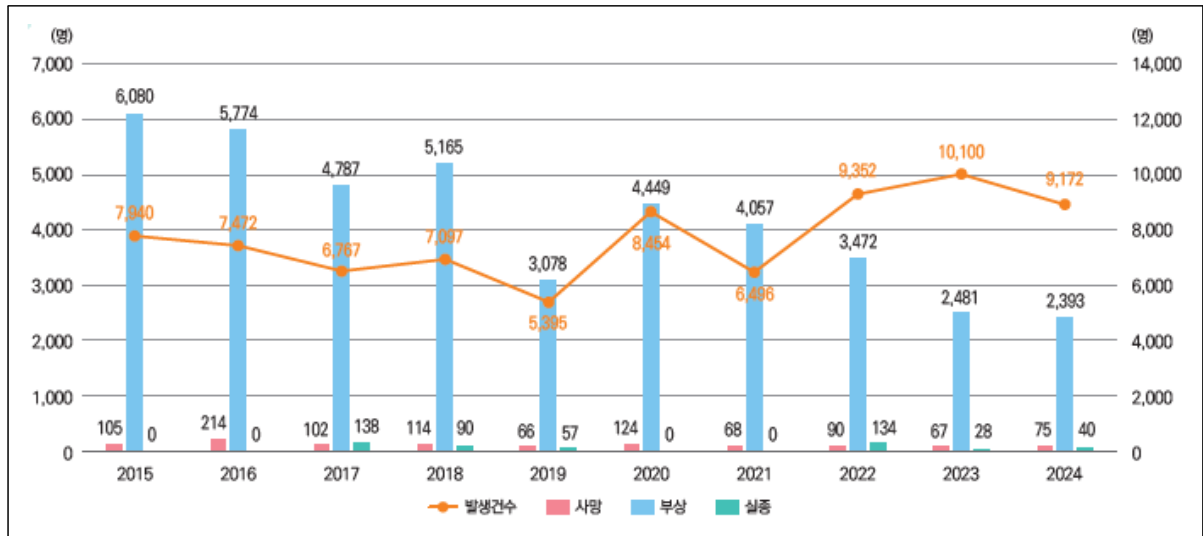
② 숲길관리청은 제1항에 따른 타당성 평가 및 의견 수렴 결과 숲길의 조성이 타당하다고 인정되면 숲길의 명칭을 부여하고 그 노선을 지정하여 고시하여야 한다. 지정된 노선의 변경, 지정의 해제를 하는 경우에도 고시하여야 한다.

③ 제2항에 따라 숲길의 노선이 지정·고시되면 「산지관리법」 제15조의2에 따른 산지일시사용신고를 하거나 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조에 따른 입목벌채등의 허가를 받은 것으로 본다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 숲길조성계획의 수립, 타당성 평가의 절차, 숲길 명칭의 부여, 숲길 노선의 지정·변경·지정해제 및 그 고시, 그 밖에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

2) 등산·숲길체험 인구는 '08년 53%, '15년 63%, '18년 71%, '21년 77%, '22년 78%, '25년 73%로, '25년 기준으로 '08년 대비 20%p, '15년 대비 10%p 증가하는 등 지속적인 증가 추세에 있음 (산림청 통계자료 참고).

【 최근 10년간 등산사고 발생 현황 】



※ 자료: 행정안전부(2024년 재난연감)

현행법 시행령은 산악구조대를 ①산림항공본부에 편성·운영하는 산림항공구조대, ②숲길관리청별로 편성·운영하는 산행안전지원대, ③관련법인이나 단체의 구성원 등으로 편성·운영하는 민간산악구조대로 구분하여 편성·운영하도록 규정하고 있음.

이 중 숲길관리청별로 편성·운영하는 산행안전지원대는 현재 운영되지 않고 있음.

【 산악구조대 구분(시행령 제12조제1항) 및 운영현황 】

구분	목적 및 역할	편성·운영 주체	운영현황
산림항공구조대	항공기를 이용하여 숲길 및 산악지역에서 발생한 조난, 실종 및 추락 등의 사고에 대한 구조 활동을 하는 구조대	산림항공본부	착륙구조·응급환자 이송·수색임무 요청 시 지원 (헬기 18대, 인원 68명) ³⁾

산행안전지원대	산림항공구조대의 활동을 지원하거나 예방·응급처치·구급에 대한 교육과 홍보활동을 하는 구조대	각 숲길관리청	미운영
민간산악구조대	산림항공구조대 및 산행안전지원대의 활동을 지원하거나 숲길 이용자의 조난·실종 및 추락 등 산악사고 예방, 산악사고 발생시 응급처치·구급 활동 등과 관련한 교육 및 홍보 활동을 하는 구조대	관련 법인이나 단체의 구성원 등	사)대한산악구조협회 운영 (17개 지부, 700명) ⁴⁾

주) 산림항공구조대는 「119구조·구급에 관한 법률」에 따른 구조대 및 구급대와 업무수행에 협력하여 운영하여야 함(시행령 제12조제3항).

※ 운영현황 자료: 산림청

나. 검토의견

개정안은 숲길관리청으로 하여금 산악구조대의 편성 및 운영을 의무화하도록 하여 산악사고를 예방하고 신속하고 체계적인 구조 활동을 통해 국민의 생명과 안전을 효과적으로 보호하려는 것으로 긍정적인 측면이 있음.

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

3) 산림항공구조대 운영현황

(2025. 12. 31일 기준)

구분	계	본부	익산	양산	영암	안동	강릉	진천	함양	청양	서울	울진	제주	비주장
헬기(대)	18	1	2	1	1	1	2	1	2	2	3	1	0	1
인원(명)	68	10	7	6	6	6	8	7	6	3	5	3	0	1
주요장비	헬기 Hoist 장착(18대 운용), 들것, 레스큐 시트, 산소소생기, 부목 셋, 구급낭, 제세동기													

4) 사)대한산악구조협회 운영현황

(단위 : 명)

구분	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
17개 지부 700명	40	30	30	30	30	30	30	20	30	90	40	25	65	30	120	30	30

첫째, 현행 산악사고 구조는 119구조대를 중심으로 운영되고 있음.

산악사고 구조체계는 119가 구조를 총괄하고, 경찰·산림항공본부·민간산악구조대 등이 협력하는 방식으로 운영되고 있어 모든 숲길관리청에서 산악구조대 설치를 의무화할 경우 기존 구조체계와 기능이 중복될 우려가 있음.

【 현행 산악사고 구조체계 】



※ 자료: 산림청

실제 산악사고 구조현황에서도 119구조대에 의한 구조 건수가 높은 비중을 차지하는 반면, 산림항공구조대의 구조 실적은 상대적으로 미미한 수준으로 나타나고 있음.⁵⁾

【 최근 3년간 119구조대 및 산림항공구조대 산악사고 구조현황 】 6)

구분	2024년		2023년		2022년	
	구조건수	구조인원	구조건수	구조인원	구조건수	구조인원
119구조대	10,134건	7,913명	10,807건	8,113명	11,978건	8,716명
산림항공구조대	18건 (출동횟수)	8명	5건 (출동횟수)	3명	17건 (출동횟수)	12명

※ 자료: 소방청, 산림청

5) 산림청에 따르면 산림항공구조대(공중진화대) 인력 부족(현원 42명)으로 산악사고에 대한 구조 활동은 착륙구조나 응급환자 이송 등 요청이 있는 경우에 한해 지원하거나, 주말·공휴일에는 권역별 대기 체계로 전환하는 등 제한적으로 운영되고 있으며, 봄철 산불조심기간에는 산불진화 임무를 우선적으로 수행하고 있음.

6) 사)대한산악구조협회 구조현황(최근 4년간_교육·홍보활동 제외)

구분	2025년	2024년	2023년	2022년
인명구조(건)	98	115	116	128

※ 자료: 산림청

또한, 동 개정안에 대해 의견을 제출한 4개 지방자치단체(서울·울산·강원·충남)는 현재 지방자치단체 숲길의 산악구조 업무를 소방청(119구조대)이 수행하고 있으므로 기능 중복 등을 이유로 반대의견을 제출함.⁷⁾

【 개정안에 대한 지방자치단체 의견 】

구분	개정안에 대한 의견	비고
서울특별시	산악구조 업무는 소방청(행안부), 산림항공구조대(산림청), 소방재난본부(119특수구조단)가 기수행하고 있음.	반대
울산광역시	숲길 이용객에 대한 산악사고의 구조활동은 현재 소방청(시·도 소방본부)에서 전문적으로 시행하고 있음.	반대
강원도특별자치도	소방청(119구조대)의 기존 업무와 기능이 중복되어 행정·예산 낭비가 우려됨.	반대
충청남도	현재 인명구조는 소방청으로 일원화되어 있어 숲길관리청에 구조 의무를 부여하는 것은 국가재난 대응시스템의 일관성이 저해됨.	반대

둘째, 현행 규정은 지방자치단체가 지역 여건에 따라 산악구조대를 자율적으로 편성 및 운영하도록 하여 현재 산행안전지원대는 운영하고 있지 않음. 개정안처럼 산악구조대의 편성·운영을 의무화할 경우, 지방자치단체의 인력·재정 충당 및 구조업무의 전문성 부족 등의 문제가 발생할 수 있음.

따라서 개정안에 대해서는 구조활동의 체계성과 전문성을 강화하여 국민의 생명과 안전을 효과적으로 보호하고 인명피해를 최소화하려는 입법 취지와,

7) 숲길관리청은 지방산림청장뿐만 아니라 각 지방자치단체에 조성된 숲길을 관리하는 지방자치단체의 장도 포함하고 있음(참고자료 “지역·종류별 숲길 현황” 참고).

소방청(119구조대)과의 기능 중복을 우려하는 지방자치단체의 의견 및 119구조대를 중심으로 운영되고 있는 현행 산악사고 구조체계 등을 종합적으로 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안을 수용할 경우에는, 산행안전지원대 편성·운영을 위한 지방자치단체별 예산·전문인력·장비 등 소요 자원에 대한 검토와 지역별 구조대 운영 수준의 편차를 줄이기 위한 표준 운영 매뉴얼(지침) 등이 마련될 필요가 있을 것으로 보임.

그리고 개정안은 부칙의 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있으나, 현재 미운영 중인 산행안전지원대를 각 지방자치단체에서 편성·운영하게 할 경우 지방자치단체별 운영 예산·인력·장비 등 소요 자원 확보와 표준 운영 매뉴얼(지침) 마련 등에 소요되는 기간을 고려하여 충분한 유예기간을 두고 시행하도록 할 필요가 있음.

한편, 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계 요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임.⁸⁾

8) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).

다. 관계 부처 의견

산림청은 ①국가가 직접 관리하는 국유림과 국가숲길 등에 대해서는 산림청장이 산악구조대를 의무적으로 운영하고, ②지역의 산악환경·사고 발생 특성·재정여건 등을 고려하여 지방자치단체는 자율적으로 산악구조대를 편성·운영할 수 있도록 하는 것이 타당하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5423

참고

지역 · 종류별 숲길 현황

(단위 : 개, km)

구 분		계		등산로		둘레길		트레일		산림레포츠길		탐방로		휴양치유숲길	
		노선	거리	노선	거리	노선	거리	노선	거리	노선	거리	노선	거리	노선	거리
계		8,597.0	40,995.8	7,837.0	33,035.9	412.0	4,416.1	237.0	2,852.6	12.0	195.1	64.0	386.1	35.0	109.9
지 자 체	소계	7,837.0	37,306.8	7,198.0	30,288.3	380.0	4,034.8	172.0	2,371.4	11.0	177.1	45.0	345.7	31.0	89.4
	서울	453.0	882.3	401.0	449.5	48.0	424.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	7.9
	부산	427.0	843.3	422.0	807.4	0.0	0.0	3.0	27.4	0.0	0.0	1.0	6.0	1.0	2.5
	대구	219.0	1,031.8	188.0	644.4	17.0	102.0	13.0	178.4	1.0	107	0.0	0.0	0.0	0.0
	인천	134.0	562.6	122.0	487.1	11.0	72.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	2.7
	광주	161.0	476.2	133.0	289.3	25.0	135.1	3.0	51.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	대전	118.0	1,036.4	102.0	895.9	13.0	94.4	3.0	46.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	울산	158.0	612.3	158.0	612.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	세종	35.0	760.4	21.0	246.4	14.0	514.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	경기	722.0	4,872.8	584.0	3,421.2	82.0	981.5	32.0	266.3	0.0	0.0	15.0	168.7	9.0	35.1
	강원	777.0	3,213.3	746.0	2,874.3	16.0	188.1	7.0	114.1	1.0	15.5	3.0	10.1	4.0	11.2
	충북	410.0	2,269.0	382.0	2,049.9	13.0	164.4	3.0	14.0	3.0	8.8	6.0	16.1	3.0	15.8
	충남	633.0	3,256.0	560.0	2,328.3	26.0	408.1	37.0	437.1	0.0	0.0	8.0	75.6	2.0	6.9
	전북	289.0	2,340.8	276.0	2,225.7	6.0	87.9	2.0	7.9	1.0	15.0	1.0	3.3	3.0	1.0
	전남	1,157.0	4,205.8	1,091.0	3,873.8	55.0	215.7	6.0	89.0	2.0	13.5	2.0	11.7	1.0	2.1
	경북	1,190.0	5,131.0	1,112.0	3,918.5	15.0	173.8	52.0	977.5	1.0	15.0	8.0	43.1	2.0	3.0
	경남	872.0	5,468.8	830.0	4,913.1	28.0	390.4	11.0	161.8	2.0	2.3	0.0	0.0	1.0	1.2
	제주	82.0	344.0	70.0	251.2	11.0	81.7	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	11.1	0.0	0.0
국 유 림	소계	760.0	3,689.0	639.0	2,747.6	32.0	381.3	65.0	481.2	1.0	18.0	19.0	40.4	4.0	20.5
	북부	292.0	1,236.9	256.0	891.0	5.0	76.8	20.0	232.2	-	-	10.0	28.4	1.0	8.5
	동부	157.0	756.1	130.0	615.5	6.0	17.4	13.0	88.8	1.0	18.0	6.0	7.8	1.0	8.6
	남부	113.0	583.7	96.0	468.2	-	-	13.0	110.9	-	-	3.0	4.2	1.0	0.4
	중부	86.0	249.4	68.0	203.1	-	-	18.0	46.3	-	-	-	-	-	-
	서부	112.0	862.9	89.0	569.8	21.0	287.1	1.0	3.0	-	-	-	-	1.0	3.0

※ 자료: 산림청