



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2220072호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 공유림등의 매수대상 제한	3
IV. 입법의 재정영향	7

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 16인

나. 제 안 일 : 2026. 4. 1.

다. 회 부 일 : 2026. 4. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 산림의 공익적 기능을 증진하고 국유림의 경영 관리를 효율화하기 위하여, 국가나 지방자치단체가 보전산지 등 일정한 자격을 갖춘 사유 산지를 예산으로 매수하는 사유림 매수 제도를 운영하고 있음. 이는 산림 보호와 생태계 보전을 위한 중요한 국가 시책임.

그러나 최근 부동산 경매 시장과 산림 분야 일각에서 이 제도의 취지를 악용하는 심각한 투기 행위가 빈번하게 발생하고 있음. 투기 세력이나 일부 기획부동산업자들이 개발이 불가능한 보전산지 등을 경매를 통해 헐값에 취득한 후 공익용 산지라는 이유로 정부의 사유림 매수 사업에 신청하여 단기간에 막대한 시세차익을 올리는 꼼수 투기 수단으로 전락시키고 있는 실정임.

이러한 행위는 국가의 한정된 재정을 잠식하고 예산을 낭비하게 만들 뿐만 아니라, 산림 보전을 위해 국가가 매수해야 할 성실한 산주들의 기회를 박탈하는 결과를 초래함. 또한, 국가 정책을 사익 추구의 도구로 삼아 부동산 투기를 조장한다는 점에서 공정성 측면의 심각한 훼손이

아닐 수 없음.

이에 산지 경매 취득 후 단기 시세차익을 노리는 먹튀성 투기 행위를 근절하고, 국가의 산지 매수 예산이 본연의 산림 보전 및 공익 증진 목적에 맞게 공정하고 효율적으로 집행되도록 제도를 개선하려는 것임 (안 제18조제6항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 공유림등의 매수대상 제한

개정안은 산림청장이 투기 행위를 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 취득 경위, 보유기간 등을 고려해 공유림등(공유림 또는 사유림 그 밖의 토지)의 매수대상을 제한할 수 있도록 하려는 것임(안 제18조 제6항).

현행	개정안
제18조(국유림의 확대 및 매수) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제18조(국유림의 확대 및 매수) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 산림청장은 투기 행위를 방지하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 취득 경위, 보유기간 등을 고려하여 제2항에 따른 공유림등의 매수대상을 제한할 수 있다.</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(매수대상 제한에 관한 적용례) 제18조제6항의 개정규정은 이 법 시행 후 매수를 신청하는 경우부터 적용한다.

국유림 확대를 위한 공·사유림 매수제도는 산림의 공익적 기능 확보를 위한 중요한 정책수단으로 활용되고 있으나, 현행 제도는 매수 대상 토지의 취득 경위나 보유기간 등에 대한 별도의 제한 기준을 명시적으로 두고 있지 않음.

현행 제도하에서는 토지를 단기간 보유한 후 매각하는 경우에도 국가가 이를 매수할 수 있어, 시세차익을 목적으로 경매를 통해 저가로 낙찰받은 산지를 국가에 되파는 등의 거래 행위가 발생하고 있으며,

이로 인해 국유림 확대 정책이 사적 이익을 실현하는 수단으로 활용된다는 문제점이 지적되고 있음.

산림청에 따르면, 최근 5년간 경매 또는 공매로 취득한 산지의 매수 규모는 223필지, 1,628ha로 국비 192억원이 투입되었고, 이 중 보유기간이 5년 이내인 경우는 129필지, 1,026ha로 총 39억원의 시세차익이 발생한 것으로 파악됨.

이에 개정안은 국유림 확대 정책 과정에서 발생할 수 있는 투기적 거래를 방지하고 국가의 산지 매수 예산이 공정하고 효율적으로 집행되도록 제도를 개선하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법 제18조제2항은 산림청장에게 국유림의 경영관리에 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유림등을 매수할 수 있는 재량권을 부여하고 있음.¹⁾

이에 따라 시행령 제12조제1항에서는 공유림등을 매수할 수 있는 경우를, 같은 조 제2항에서는 매수할 수 없는 경우를 각각 규정하고 있어, 현행 법령상 대통령령에서 매수대상 및 매수제한을 정할 수 있는 근거는 각각 마련되어 있음.²⁾

따라서 개정안과 같이 시행령에서 정하고 있는 매수제한의 근거를 법률에 보다 명확히 규정할 필요가 있는지는 별도의 검토가 필요함. 개정안이 시행령상 매수제한의 법률상 근거를 명확히 하려는 취지라면, 이는 현행 위임규정으로도 가능한 사항을 법률에서 보다 구체적으로 규정할 것인지에 관한 입법정책적 판단의 문제로 볼 수 있음.

1) 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제18조(국유림의 확대 및 매수) ②산림청장은 국유림의 경영관리에 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유림 또는 사유림 그 밖의 토지(이하 “공유림등”이라 한다)를 매수할 수 있다.

2) 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령」 제12조(국유림의 확대 및 매수) ① 산림청장은 법 제18조제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공유림등을 매수할 수 있다.

1. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 채종림·시험림으로 필요한 경우
- 1의2. 「도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 도시숲·생활숲으로 필요한 경우
2. 「산지관리법」에 따른 산지전용·일시사용제한지역으로 지정되었거나 지정하기 위하여 필요한 경우
3. 「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 백두대간의 보호를 위하여 필요한 경우
4. 기념조림지 또는 시범림으로 필요한 경우
5. 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」에 따른 수목원·정원, 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따른 자연휴양림·산림욕장·치유의 숲, 「산림교육의 활성화에 관한 법률」에 따른 유아숲체험원·산림교육센터, 「산림보호법」에 따른 산림보호구역·생태숲(산림생태원을 포함한다) 또는 「사방사업법」에 따른 사방지로 필요한 경우
6. 다른 법률에 따라 구역·지역 등으로 지정된 산림으로서 국가가 보존할 필요가 있다고 인정되는 경우
7. 그 밖에 국유림의 확대 및 임도부지 확보 등 국유림의 경영관리 또는 국가시책상 특히 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공유림등을 매수할 수 없다. 다만, 국유림의 효율적 경영·관리를 위하여 그 매수가 불가피하다고 산림청장이 인정하는 경우에는 매수할 수 있다.

1. 저당권 및 지상권 등 사권이 설정되어 있는 경우
2. 「입목에 관한 법률」에 따른 입목등록 또는 입목등기가 되어 있는 경우
3. 지적공부와 토지등기부의 면적이 다르거나 지적공부에 표시된 위치와 실제 위치가 서로 다른 경우
4. 공유의 토지 또는 산림으로서 공유자 모두의 매도승낙이 없는 경우
5. 소유권 및 저당권 등을 대상으로 소송 절차가 진행 중인 경우
6. 다른 법률에 따라 개발 절차가 진행 중이거나 진행될 것으로 예상되는 경우

개정안을 수용할 경우에는 안 제18조제6항의 투기 행위 방지라는 입법목적에 기존 시행령에서 규정하고 있는 매수제한 대상까지 포괄하여 기술하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.

한편, 산림청은 투기 행위를 근절하고 공정한 산지 매수제도가 정착되도록 매수 대상을 제한하는 규정은 필요하나, “부동산 거래질서의 확립” 등 개정취지(안 제18조제6항)를 좀 더 포괄적으로 규정하여 매수제한 정책을 추진할 수 있도록 하고,

정부가 경매 또는 공매로 취득한 공·사유림을 매수하는 경우 보유기간을 5년으로 제한³⁾하는 훈령 개정을 추진 중이므로,⁴⁾ 해당 제도가 먼저 시행될 경우 개정안 부칙 제2조의 적용례(법 시행 후 매수 신청부터 적용)는 삭제할 필요가 있다는 의견임.

3) 산림청이 보유기간을 5년으로 제한한 근거는 경매·공매 취득산지의 보유기간이 평균 7년 5개월이나, 2회 이상 매매산주의 보유기간은 2년 4개월이며 5년 이내 매매를 통해 시세차익을 편취하는 것을 감안한 것임.

- '21년~'26년 3월까지 2회 이상 매매산주의 보유기간은 평균 2년 4개월이며, 최단 1년 4개월, 최장 4년 7개월로 파악됨[2년 이내 23필지(38%), 2~3년 26필지(43%), 3~4년 9필지(15%), 4년 이상 2필지(4%) 매매].

4) 2026.7.15. 개정안 행정예고 및 관계기관 의견조회 중

※ 「산림청 소관 국유재산관리규정」 개정훈령안

제15조(공유림등의 매수대상지 선정) ④등기부상 소유권에 관한 사항 중 등기원인이 경매 또는 공매로 인한 매각이 하나라도 등록되어 있는 산림으로 그 원인이 발생한 마지막 날을 기준으로 5년이 경과하지 않은 공유림등은 매수할 수 없다.

IV. 입법의 재정영향

개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.⁵⁾

문 의 처
02)6788-5423

5) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).