



제 430회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 신성범의원 대표발의(의안번호 제2214170호)

2025. 12.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 황 충 연

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 보전국유림의 사용허가 대상에 국가(지자체) 위탁 업무 수행 기관 포함	2

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 신성범의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2025. 11. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 보전국유림 사용허가 사유를 국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공용으로 사용하고자 하는 경우 등으로 제한하고 있음.

하지만 국립공원공단의 경우 자연공원법에 따라 환경부장관 또는 지방자치단체의 장으로부터 공원시설 관리 등의 공익적 업무를 위탁받아 수행하고 있음에도 불구하고, 공용 또는 공공용으로 보전국유림을 사용하려는 경우에도 사용허가가 제한되고 위탁 업무 수행에 차질이 생기고 있음. 또한 대부료 감면을 받지 못하여 주체에 따라 부담이 달라진다는 형평성 문제도 제기되고 있음.

이에 보전국유림 허가 사유 중 공용·공공용으로 사용하는 경우의 주체에 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체도 포함되도록 하려는 것임(안 제21조).

Ⅲ. 검토의견

1. 보전국유림의 사용허가 대상에 국가(지자체) 위탁 업무 수행 기관 포함

개정안은 보전국유림의 사용허가 대상인 ‘국가 또는 지방자치단체가 공공 또는 공공용으로 사용하려는 경우’에 ‘국가 또는 지방자치단체로부터 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체’를 포함하려는 것임(안 제21조 제1항제1호).

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. 국가 또는 <u>지방자치단체</u> 가 공용 또는 공공용으로 사용하고자 하는 경우	1. ----- <u>지방자치단체(이법 또는 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체로서 대통령령으로</u>

현행	개정안
2. ~ 13. (생략) ② ~ ④ (생략)	정하는 기관·단체를 포함한 다)----- ----- 2. ~ 13. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법에 따라 국유림은 보전국유림과 준보전국유림(보전국유림 외의 국유림)으로 구분되고, 보전국유림은 산림경영임지 확보, 임업기술개발, 학술연구 및 공익상 보존할 필요가 있는 국유림으로서 그 기능을 증진하고 효율적으로 관리할 수 있도록 ‘국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공용으로 사용하고자 하는 경우’ 등으로 사용 범위를 제한하고 있음.¹⁾

1) 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제16조(국유림의 구분) ①산림청장은 소관 국유림을 다음 각 호의 기준에 따라 보전국유림과 준보전국유림으로 구분하고 이를 관리하여야 한다.

1.보전국유림

가. 산림경영임지의 확보, 임업기술개발 및 학술연구를 위하여 보존할 필요가 있는 국유림

나. 사적(史蹟)·성지(城趾)·기념물·유형문화유산 보호, 생태계보전 및 상수원보호 등 공익상 보존할 필요가 있는 국유림

다. 그 밖에 국유림으로 보존할 필요가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 국유림

2. 준보전국유림: 보전국유림 외의 국유림

제21조(국유림의 대부등) ①산림청장은 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.

1. 국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공용으로 사용하고자 하는 경우

2. 전기·통신·방송·가스·수도 그 밖에 대통령령으로 정하는 기반시설용으로 사용하고자 하는 경우

3. 수목원·자연휴양림·산림욕장, 치유의 숲, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설로 사용하고자 하는 경우

4. 「산림조합법」에 의한 산림조합 또는 산림조합중앙회, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 한국임업진흥원 및 「산림복지 진흥에 관한 법률」에 따른 한국산림복지진흥원이 설립목적의 달성에 필요하여 산림청장의 승인을 얻은 사업에 사용하고자 하는 경우

5. 국유림에서 생산되는 임산물(이하 “국유임산물”이라 한다)의 매수자가 그 국유임산물을 채취·가공 또는 운반하는 시설용으로 사용하고자 하는 경우

국립공원공단은 「자연공원법」에 따라 국립공원의 보호 및 공원시설의 유지·관리에 관한 직무의 일부를 기후에너지환경부장관으로부터 위탁받거나, 지방자치단체의 장으로부터 도립·군립공원의 관리에 관한 공원관리청의 직무를 위탁받아 수행하고 있는 공공기관(준정부기관)으로,²⁾

위탁받은 공익적 업무를 수행하기 위하여 공원구역 안에 보전국유림을 사용하려는 경우, 국가 또는 지방자치단체와 동일하게 보전국유림을 공·공공용으로 사용할 수 있도록 허용하여야 한다는 지적이 있음.

특히, 국립공원 내 국유림은 공원시설·탐방로·안전시설 등의 설치·관리

-
6. 「광업법」 제3조제3호 및 같은 조 제4호에 따른 광업권자 및 조광권자가 광물의 채취용으로 사용하고자 하는 경우
 7. 임목의 생육에 지장이 없는 범위에서 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제8조에 따른 임산물소득원의 지원대상품목 중 버섯류·산나물류·약초류 또는 약용수종류의 재배용으로 사용하려는 경우
 8. 국유림 안에 위치한 공·사유림에서 생산되는 목재의 반출 등 임산물의 운반을 위하여 필요한 경우
 9. 삭제 <2019. 12. 3.>
 10. 임목의 생육에 지장이 없는 범위에서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」에 따른 어업인이 가축 조사료용 초본식물을 재배하기 위하여 사용하려는 경우
 11. 「장사 등에 관한 법률」 제16조제6항제2호에 따른 공공법인이 수목장립을 조성 및 운영하기 위하여 사용하려는 경우
 12. 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 광해방지사업의 시행을 위하여 사용하려는 경우
 13. 「양봉산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제13조에 따라 등록한 양봉농가가 다음 각 목의 범위에서 벌통을 설치하거나 사용하는 등 대통령령으로 정하는 경우
 - 가. 산지의 형질을 변경하지 아니하는 범위
 - 나. 임목·죽의 벌채, 임산물의 굴취·채취를 필요로 하지 아니하는 범위
 - 다. 산림사업에 지장이 없는 범위
- 2) 「자연공원법」 제80조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 기후에너지환경부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관 또는 시·도지사에게 위임하거나 공단에 위탁할 수 있다.
- ② 시·도지사는 도립공원의 관리에 관한 공원관리청의 직무를 그 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 군수에게 위임하거나 공단에 위탁할 수 있다.
- ③ 군수는 군립공원의 관리에 관한 공원관리청의 직무를 그 군의 조례로 정하는 바에 따라 공단에 위탁할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 위임 또는 위탁을 받아 공단, 시·도지사 또는 군수가 자연공원을 관리하는 경우에는 위임·위탁된 업무의 범위에서 이들을 그 자연공원의 공원관리청으로 본다.

공간과 밀접하게 연계되어 있어, 보전국유림의 사용허가를 제한할 경우 위탁기관의 공익적 업무수행을 제약할 수 있음.

참고로 국립공원 23개의 고시면적 68만 8,840ha 중 산지면적은 40만 206ha이며, 보전국유림 면적(타부처 소유 3만 1,685ha 제외)은 18만 8,526ha로 국립공원 산지면적의 47.1%를 차지하고 있음.³⁾

또한, 국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공용으로 보전국유림을 사용하고자 하는 경우에는 대부료의 전부 또는 일부를 징수하지 아니할 수 있도록 규정하고 있으나,⁴⁾ 국립공원공단은 공익사업을 수행함에도 대부료 감면 대상에 포함되지 않아 형평성 문제도 제기되고 있음.

이에 개정안은 보전국유림의 사용허가 대상에 “법령에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체”를 추가하여 국립공원공단 등 위탁기관의 공익적 기능 수행을 지원하려는 취지로 이해됨.

3) 참고자료(국립공원 지정 및 국립공원 내 국유림 현황) 참조.

4) 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제23조(대부료 등) ①산림청장은 제21조제1항에 따라 대부등을 하는 때에는 대통령령으로 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 대부료 또는 사용료(이하 “대부료등”이라 한다)를 징수하여야 한다. 다만, 연간 대부료등이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 대부등의 기간 동안의 대부료등을 일시에 통합 징수할 수 있다.
②제1항 본문에 따른 대부료등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 분할 납부하게 할 수 있다. 이 경우 연간 대부료등이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우에는 대부등을 받는 자로 하여금 대통령령으로 정하는 금액의 범위에서 보증금을 예치하게 하거나 이행보증조치를 하도록 하여야 한다.
③산림청장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 대부료등의 전부 또는 일부를 징수하지 아니할 수 있다.

1. 제21조제1항제1호·제4호 및 제5호에 해당하는 경우

2. 천재지변 등으로 인하여 대부등을 받은 목적사업의 소득이 없다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행법 제21조제1항제2호 및 시행령 제18조제1항제3호에 따라 ‘「자연공원법」 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 공원 시설로 사용하고자 하는 경우’는 보전국유림의 사용허가 대상에 포함되어 사용을 이미 허용하고 있음.⁵⁾ 다만, 제21조제1항제2호의 경우 대부분로 감면 대상에는 제외되어 있으므로 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

【 국립공원 보전국유림 사용허가 사례 】

(단위 : m², 원)

구 분	면 적	용 도	기 간	2025년 사용료
치악산국립공원	20,621	탐방로	2025.1.1.~2029.12.31.	121,370
오대산국립공원	200	대피소	2023.11.1.~2028.10.31.	16,720
소백산국립공원	9,923	진입도로	2025.4.1.~2030.3.31.	331,810
설악산국립공원	2,560	주차장	2024.1.1.~2028.12.31.	386,410
태백산국립공원	1,284	재해복구 및 재난예방 공사	2024.7.26.~2029.7.25.	35,090
속리산국립공원	1,320	생태통로	2022.6.1.~2027.5.31.	41,970
소백산국립공원	4,638	방재창고 및 주차장	2023.12.1.~2028.11.30.	168,100
팔공산국립공원	3,821	숲길	2025.7.17.~2027.7.16.	328,020

주) 2025년 기준 국립공원공단에 대한 보전국유림 사용허가 현황은 총 325건(526,759m², 약 53ha)으로, 사용료는 약 92백만원임.

※ 자료 : 산림청

5) 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제21조(국유림의 대부분) ①산림청장은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 보전국유림의 사용을 허가하거나 준보전국유림을 대부분할 수 있다. 다만, 보전국유림에 대한 사용허가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한정하여 할 수 있다.

2. 전기·통신·방송·가스·수도 그 밖에 대통령령으로 정하는 기반시설용으로 사용하고자 하는 경우

「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행령」 제18조(보전국유림의 사용허가의 범위) ① 법 제21조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기반시설”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

3. 「자연공원법」 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 공원시설

둘째, ‘법령에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체’는 공공기관 외에 민간단체, 조합, 민간위탁기관까지 그 범위가 넓고 공공성이나 책임성의 수준도 차이가 있으므로,

개정안과 같이 보전국유림의 사용허가 사유를 ‘국가 또는 지방자치단체’의 직접 사용에서 ‘위탁받은 법인 또는 단체’로 확대할 경우, 당초 입법취지보다 사용자의 범위가 과도하게 확장되고, 국유림의 보전이라는 기본원칙이 훼손될 우려가 있으므로, 국유림의 보전 기능과 공익위탁기관의 업무 필요성 간에 합리적 범위 설정이 필요할 것으로 보임.

산림청은 보전국유림의 사용 범위를 국가 또는 지방자치단체의 업무를 위탁받은 기관·단체까지 확대할 경우 그 사용과 사용료 감면의 허용 범위가 과다하므로 개정안에 반대하는 입장임.

문 의 처
02)6788-5423

참 고

국립공원 지정 및 국립공원 내 국유림 현황

(단위 : ha, %)

국립공원		지정 년월일	2023.12월 기준 면적현황(ha)							
			고시면적 (해상면적)	산지 면적 (A)	국유림 현황					비율 (B/A)
					소계	산림청			타부처	
						계	보전(B)	준보전		
합계		23개	688,840.0 (278,437.5)	400,206	220,215	188,530	188,526	4	31,685	47.1
1	지리산	1967.12.29	48,564.7	48,153	42,394	30,128	30,128	-	12,266	62.6
2	경주	1968.12.31	13,741.7	13,247	839	629	629	-	210	4.7
3	계룡산	1968.12.31	6,417.6	6,288	3,045	1,476	1,476	-	1,569	23.5
4	한려해상	1968.12.31	53,747.9 (41,475.0)	11,634	1,810	1,636	1,636	-	174	14.1
5	설악산	1970.03.24	40,002.7	39,512	33,920	33,787	33,787	-	133	85.5
6	속리산	1970.03.24	27,892.1	27,274	10,229	10,030	10,030	-	199	36.8
7	한라산	1970.03.24	15,344.4	14,994	5,725	5,725	5,725	-	-	38.2
8	내장산	1971.11.17	8,013.8	7,706	3,960	1,869	1,869	-	2,091	24.3
9	가야산	1972.10.13	7,679.2	7,590	739	679	679	-	60	8.9
10	덕유산	1975.02.01	22,891.9	22,672	12,866	12,717	12,717	-	149	56.1
11	오대산	1975.02.01	32,790.4	32,707	22,670	22,505	22,502	3	165	68.8
12	주왕산	1976.03.30	10,611.4	10,398	2,546	2,512	2,512	-	34	24.2
13	태안해안	1978.10.20	38,860.4 (36,678.8)	2,252	173	56	56	-	117	2.5
14	다도해해상	1981.12.23	227,620.9 (198,518.7)	26,805	4,731	3,735	3,735	-	996	13.9
15	치악산	1984.12.31	17,657.2	17,084	4,969	4,277	4,277	-	692	25.0
16	월악산	1984.12.31	28,814.0	27,953	15,256	11,388	11,388	-	3,868	40.7
17	북한산	1983.04.02	7,732.2	7,451	4,801	3,948	3,947	1	853	53.0
18	소백산	1987.12.14	32,126.4	32,009	24,319	24,240	24,240	-	79	75.7
19	월출산	1988.06.11	5,652.6	5,271	3,433	2,762	2,762	-	671	52.4
20	변산반도	1988.06.11	15,495.7 (1,765.0)	13,085	13,463	6,835	6,835	-	6,628	52.2
21	무등산	2013.03.04	7,572.1	7,107	922	441	441	-	481	6.2
22	태백산	2016.03.22	7,004.9	6,880	6,269	6,209	6,209	-	60	90.2
23	팔공산	2023.05.23	12,605.8	12,134	978	1,136	946	-	190	7.8

※ 자료: 산림청