



제 434회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 어기구의원 대표발의(의안번호 제2216482호)

2026. 4.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 무단점유 국유림에 관한 임시특례	2

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 여기구의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2026. 2. 2.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

2015. 9. 28.에 시행된 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」은 주거용·종교용 시설부지 및 농지로 10년 이상 계속 무단점유된 국유림 중심사를 거쳐 원상복구할 필요가 없다고 인정되는 경우 한시적으로 지목을 현실화하고 대부할 수 있도록 특례를 부여하였는데, 이 특례는 2017년 9월 종료되었음.

그러나 무단 점유·사용 중인 국유림의 상당수가 점유 기간이 10년을 초과하였으며, 이를 관리하기 위한 예산과 행정력의 낭비가 과중한 실정임. 특히 이들 국유림은 대체로 농림어업인 또는 서민층이 주거용·종교용 시설부지와 농지 등 서민 생활에 필요한 용도로 점유·사용하고 있어, 산림으로 원상회복하는 데에는 현실적인 한계가 있음.

이에 무단점유 국유림에 대한 임시특례를 다시 시행일로부터 2년간 한시적으로 적용함으로써 국유림 관리의 효율성을 높이고 국민 생활의 안정을 도모하려는 것임(안 법률 제20079호 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 무단점유 국유림에 관한 임시특례

개정안은 주거용이나 종교용 시설부지 및 농지로 국유림을 10년 이상 계속 무단으로 점유·사용하고 있는 자에게 한시적으로 2년 이내에 신고하도록 하고,

이를 심사하여 해당 국유림을 원상복구할 필요가 없다고 인정되는 경우에는 지목변경에 필요한 산지전용신고의 수리 및 산지전용허가 처분을 할 수 있도록 하며, 지목이 변경된 경우에는 대부할 수 있도록 특례를 부여하려는 것임(안 법률 제20079호 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조의2 신설).

현행	개정안
법률 제20079호 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률 부칙 <u><신설></u>	법률 제20079호 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 일부개정법률 부칙 <u>제2조의2(무단점유 국유림에 관 한 임시특례) ① 이 법 시행 당시 제21조제1항에 따른 국유 림의 대부등의 절차를 거치지 아니하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도와 면적 이내로 국유림을 10년 이상 계</u>

현행	개정안
	<u>속 무단으로 점유·사용하고 있는 자(상속자 또는 그 밖의 포괄승계자는 무단으로 점유한 자와 동일인으로 본다. 이하 이 조에서 같다)는 이 법 시행일부터 2년 이내에 그 사실을 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 산림청장에게 신고하여야 한다.</u> <u>1. 대통령령으로 정하는 주거용 시설부지</u> <u>가. 특별시·광역시(광역시에 있는 군 지역은 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 및 시(도농복합형태의 시의 경우에는 읍·면 지역은 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 지역: 500제곱미터</u> <u>나. 가목의 지역 외의 지역: 1천제곱미터</u> <u>2. 대통령령으로 정하는 종교용 시설부지: 2천제곱미터. 다만, 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」에 따라 지정·등록된 전통사찰의 무단점유지</u>

현행	개정안
	<u>가 2천제곱미터를 초과하는 경우에는 전통사찰보존구역으로 지정 고시된 면적 이내로 한다.</u> <u>3. 대통령령으로 정하는 농지</u> <u>가. 특별시·광역시 및 시 지역: 5천제곱미터</u> <u>나. 가목의 지역 외의 지역: 1만제곱미터</u> <u>② 산림청장은 제1항에 따라 신고된 국유림이 대통령령으로 정하는 기준에 적합하고, 농림축산식품부령으로 정하는 방법에 따라 심사한 결과 해당 국유림을 원상복구할 필요가 없다고 인정되는 경우에는 「산지관리법」에 따른 보전산지에서의 행위제한, 산지전용신고 및 산지전용허가기준 등의 규정에도 불구하고 지목변경에 필요한 산지전용신고의 수리 및 산지전용허가 처분을 할 수 있다.</u> <u>③ 산림청장은 제2항에 따라 처분을 하려는 국유림에 대하여 다른 법률에 따른 인가·허가·</u>

현행	개정안
	<u>승인 등의 행정처분이 필요한 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.</u> <u>④ 제2항에 따라 처분을 하는 경우에는 「산지관리법」 제38조 및 제39조에도 불구하고 복구비의 예치 및 전용산지의 복구의무를 면제한다.</u> <u>⑤ 산림청장은 제2항에 따라 지목이 변경된 경우에는 「국유재산법」 제46조에 따라 대부할 수 있다.</u> 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 국유림의 무단점유 현황

무단점유 국유림에 관한 임시특례는 과거 한차례(2년간: 2015. 9. 28.~2017.9.27.) 시행되었으며, 당시 농경용·종교용·주거용 무단점유 건수는 총 4,495건(557ha)으로 이 중 27.9%인 1,256건(167ha)의 특례 신청이 있었으며, 최종 대부계약 체결까지 진행된 건은 694건(101ha)으로 전체건수 대비 약 15.4%가 양성화되었음.

대부계약 체결 이외 자진취소나 심의 결과 부적합하여 종결된 건은 544건이었으며, 특례 신청 후 현재까지 측량 미실행·산지전용 미신청 등의 사유로 진행 중인 건은 18건으로 신청 건수 대비 약 1.4%임.

【 무단점유 임시특례('15.9.28.~'17.9.27) 실적('26.1월 기준) 】

(단위: 건, ha)

구분	신청		대부계약 체결		종결 (자진취소, 부적합)		진행 중	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	1,256	167	694	101	544	64	18	2
주거용	440	14	187	7	247	7	6	-
종교용	124	20	70	10	51	10	3	-
농경용	692	133	437	84	246	47	9	2

주1) 진행 중: '15년 시행 당시 신청(신고) 기한(2년)은 있으나, 산지전용 신고 및 허가 신청 기한이 없어 특례 신청 후 현재까지 산지전용 신고 및 허가 미신청에 따른 진행 중인 건

※ 자료: 산림청

2015년 무단점유 국유림에 관한 임시특례 조치 이후, 2025년 말 기준 농경용·주거용·종교용 무단점유지는 4,108건(453ha)으로 무단점유 중인 국유림의 상당수가 점유 기간이 10년을 초과하였음.

【 국유림 무단점유 현황(용도별) 】

(단위 : 건, ha)

연도	구분	계	공용 등	농경용	종교용	주거용	기타용 (창고 등)
2025	건수	5,878	51	1,952	303	1,853	1,719
	면적	724	12	382	27	44	259
2015	건수	5,683	17	2,237	221	2,037	1,171
	면적	694	8	486	23	48	129

※ 자료: 산림청

【 농경용·종교용·주거용 무단점유 기간별 현황[건수(면적)] 】

(단위: 건, ha)

구 분	계	10년 미만	10년~20년	20년~30년	30년 이상	미상
농경용	1,952(382)	149(53)	514(69)	413(70)	771(178)	105(12)
종교용	303(27)	20(1)	32(2)	82(8)	163(15)	6(1)
주거용	1,853(44)	101(2)	312(9)	386(10)	1,018(22)	36(1)

※ 자료: 산림청

현재 국유림 무단점유의 관리는 현행법 및 하위법령에 관련 조항이 없어 「국유재산법」 제4조(다른 법률과의 관계) 및 같은 법 제72조(변상금의 징수)¹⁾에 따라 무단점유자에 사용료(대부료)의 120%에 해당하는 변상금을 징수하고, 원상회복 및 철거 등의 방식으로 대응하고 있으나,²⁾

- 1) 「국유재산법」 제4조(다른 법률과의 관계) 국유재산의 관리와 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다. 다만, 다른 법률의 규정이 제2장에 저촉되는 경우에는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제72조(변상금의 징수) ① 중앙관서의 장등은 무단점유자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 재산에 대한 사용료나 대부료의 100분의 120에 상당하는 변상금을 징수한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 변상금을 징수하지 아니한다.

1. 등기사항증명서나 그 밖의 공부(公簿)상의 명의인을 정당한 소유자로 믿고 적절한 대가를 지급하고 권리를 취득한 자(취득자의 상속인이나 승계인을 포함한다)의 재산이 취득 후에 국유재산으로 밝혀져 국가에 귀속된 경우
2. 국가나 지방자치단체가 재해대책 등 불가피한 사유로 일정 기간 국유재산을 점유하게 하거나 사용·수익하게 한 경우

② 제1항의 변상금은 무단점유를 하게 된 경위(經緯), 무단점유지의 용도 및 해당 무단점유자의 경제적 사정 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년의 범위에서 징수를 미루거나 나누어 내게 할 수 있다.

③ 제1항에 따라 변상금을 징수하는 경우에는 제33조에 따른 사용료와 제47조에 따른 대부료의 조정을 하지 아니한다.

- 2) 제재수단으로서 변상금의 ‘부과 대비 실제 징수’가 낮아 억지력이 약화될 수 있다는 점도 문제로 지적됨. 2025년 10월 보도에서는 전년도 변상금 징수결정액(약 161억 원) 대비 실제 징수액(약 21억 원)이 크게 낮아 징수율이 13% 수준에 그쳐 징수율 제고를 위한 강력한 조치를 해야한다는 지적과 함께, 이를 방지할 경우 ‘버티면 내 땅’이라는 인식이 확산될 우려가 제기된 바 있음 [연합뉴스(2025.10.20.), ““버티면 내 땅?” 국유림 무단점유 장기화…절반이 30년 이상” 참조].

【 최근 10년간 무단점유 원상회복 및 철거 현황 】

(단위: 건, ha)

구 분	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년		2025년	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
원상회복 및 철거	541	33	586	34	590	46	603	38	671	38	763	43	916	57	410	41	385	43	245	41

※ 자료: 산림청

장기점유지의 특성상 산림으로의 원상회복에는 현실적 한계가 있고, 장기무단점유는 소송·집행비용과 행정력 소모, 현장 갈등의 누적 등을 관리하기 위한 행정력 및 예산의 상시적 소모를 유발하는 요인이 됨.

이처럼 단순한 변상금 부과·징수나 원상회복 중심의 접근만으로는 실질적 정리가 어렵고 지속적인 관리 부담이 발생할 수 있으며, 특히 무단점유의 상당 부분이 농경용·주거용·종교용 등 생활 기반 목적이라는 점에서 현행 사후 제재 중심의 대응은 한계가 드러난다고 볼 수 있음.

나. 검토의견

개정안은 생계·종교 목적의 국유림 무단점유에 관한 임시특례를 다시 한시적으로 2년간 적용함으로써 무단점유지 양성화에 따른 국유림 관리의 효율성을 제고하고 국민 생활의 안정을 도모하려는 것으로, 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 과거 10년 전 임시특례 실적을 볼 때 무단점유 국유림의 양성화 비율은 전체 대비 약 15.4%에 그쳤고, 2025년 말 현재 농경용·주거용·종교용 무단점유지 중 무단 점유 기간이 20년 이상인 무단 점유가 2,833건(303ha)으로 전체건수 대비 69%(면적 대비 67%)에 달하는 만큼,

임시특례 제도의 단순 재도입만으로는 제도권 편입(양성화)을 유도하는 효과가 제한적일 수 있으므로, 참여를 이끌 수 있는 제도 설계(대상 제외 지, 부담수준, 절차 기한, 증빙 요건 등) 방안을 강구해 볼 필요가 있음.

또한, 과거 무단점유 임시특례의 처리 절차에서 무단점유 사실 신고(2년) 이후 무단점유자의 산지전용신고 등 후속 절차에 대한 신청 기한이 규정되지 않아 ‘진행 중 18건’이 장기간 남았던 점을 고려할 때, 이번에도 무단점유 사실 신고 이후 후속 절차에 대한 종결 기한이 보완되지 않을 경우, 유사한 미결 누적이 재발할 가능성이 있음.³⁾

한편, 국유림 무단점유에 관한 임시특례 재도입과 관련하여 다음과 같은 산림청의 반대의견이 있음.

첫째, 과거 무단점유 임시특례(’15.9.28~’17.9.27) 이후 10년마다 임시특례를 시행한다는 잘못된 국민 인식으로 **도덕적 해이**를 초래할 수 있고, 이로 인해 현장에서 무단점유지 정리에 어려움이 초래될 것이 우려됨.⁴⁾

3) 과거 무단점유 임시특례 처리 절차 : ① 무단점유 사실 신고(무단점유자) → ② 임시특례 신고 건 심사(현지조사 실시 후 기준 적합 여부 등 지방산림청 심사위원회에서 심사) → ③ 산지전용신고 및 산지전용허가 신청(②의 심사 결과 특례 적용이 적합한 경우 ①의 무단점유자가 신청) → ④ 산지전용 신고 수리 및 산지전용허가 처분, 지목 변경 후 대부계약 체결

4) 산림청에 따르면, 10년 주기 임시특례 시행을 기대하여 무단점유지도 증가 추세라는 설명임.
(’20) 5,675건 → (’21) 5,805건 → (’22) 6,123건 → (’23) 6,227건 → (’24) 5,993건 → (’25) 5,878건

둘째, 국유림은 현행법에 따라 보전국유림과 준보전국유림으로 나뉘며 준보전국유림은 대부 기준 충족 시 주거용·종교용·농경용으로 사용이 가능하나, 보전국유림은 주거용·종교용·농경용으로 사용허가가 불가함.

셋째, 보전국유림에 장기간 무단점유하고 있는 사유로 양성화 기회를 부여하는 것은 법적 안정성 문제와 법령 준수자들에 대한 역차별 논란이 존재하며 양성화 결과 지목변경에 따른 공시지가 상승으로 대부료 상승이 예상됨.⁵⁾

넷째, 행정안전부의 ‘하천·계곡 및 주변 지역 불법시설 정비계획’과 국무회의 대통령 지시(’26.2.24, ’26.3.24)에 따라 산림분야(국유림 포함)의 하천·계곡 및 주변 지역 불법시설에 대한 조사·정비가 추진 중이며, 무관용 원칙에 따라 원상복구할 예정으로 해당 사업 취지와의 상충이 우려됨.

따라서 개정안에 대해서는 국유림 관리의 효율성 제고 및 국민 생활 안정 도모라는 입법취지와 함께, 도덕적 해이 및 준법자 역차별 우려, 산림분야 불법시설 정비 추진 등 주무부처인 산림청의 반대의견을 종합적으로 고려한 심도 있는 논의가 필요해 보임.

한편, 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계 요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용 추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).⁶⁾

5) 대부료 = 토지공시지가 × 면적 × 대부료율

6) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용 추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비

문 의 처
02)6788-5423

용추계서는 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).