

행 정 자 치 부

시 정 요 구

제 목 기능이 상실된 하급초지 사후관리 부적정

기 관 명 강원도

관 계 기 관 강원도 본청

내 용

강원도에서는 「초지법」 제5조에 따라 초지조성허가를 받고 조성한 도내 초지 5,506ha(2015년 기준)을 관리하고 있으며, 초지조성을 허가한 시장·군수는 허가받은 자가 초지를 성실하게 관리·이용하도록 사후관리를 하여야 한다.

1. 기능이 상실된 초지의 산림 환원 등 관리 소홀

「초지법」 제24조 및 같은 법 시행규칙 제16조에 따르면, 시장·군수는 연 1회 이상 초지의 관리실태를 파악하기 위하여 필요한 사항을 조사하여야 하며, 초지의 관리실태를 매년 7월 1일을 기준으로 조사하고 그 조사내용을 초지조성 관리카드에 기록·관리하여야 하며, 초지조성관리카드는 전자적 처리가 불가능한 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적 방법으로 기록·관리하여야 한다고 규정되어 있다.

또한 「초지법」 제24조의 2 및 같은 법 시행령 제16조의5에 따르면, 초지의 기능을 상실한 경우로서, 초지로 유지할 수 없어 초지조성 허가 이전의 상태로 환원 하는 경우 시장·군수는 초지에서 제외하도록 규정되어 있다.

따라서, 시장·군수는 매년 초지의 관리 실태를 조사하여 초지로 관리·이용되지 아니하고 초지의 기능을 상실한 초지로서 이전의 상태로 환원이 필요한

초지에 대하여 농림축산식품부 및 산림청의 유권해석에 따라 관계부서와 사전협의 후 초지해제 등의 조치를 하여야 했다.

그런데, 강원도 2016년 초지의 관리 실태 조사결과(○○과)에서는 아래 [표 1] 과 같이 하급초지(1ha 당 목초생산량 25톤 이하) 중 관리부재 등으로 잡관목 등 입목이 무성하여 더 이상 목초 생산이 기대되지 않는 초지기능을 상실한 초지에 대하여는 농림축산식품부 및 산림청의 유권해석에 따라 초지조성 이전의 관계부서와 사전 조사·협의를 통해 초지조성 허가 이전의 상태로 환원절차를 진행하고 「토지이용규제기본법」 제8조에 따라 초지 지형도면 등 지정해제고시 절차를 이행하여야 했으나, 감사일 현재까지 309농가 1,880ha 상당의 하급초지에 대하여 관계부서와의 미 협의 하는 등 사후관리를 소홀히 한 사실이 있다.

[표 1] 초지관리 현황 (단위 : 호, ha)

시군별	초지관리 현황		하급초지 현황					
	농가수	면적	농가수	면적	산림으로 환원된 초지		하급(부실) 초지	
					농가수	면적	농가수	면적
계	523	5,506.1	311	1,884.5	2	4.4	309	1,880.1
춘천시	13	92.2	5	34.0			5	34.0
원주시	42	182.2	15	67.6			15	67.6
강릉시	8	53.6	4	38.0			4	38.0
태백시	94	203.8	87	148.3	1	0.8	86	147.5
속초시	1	12.1	1	12.1			1	12.1
삼척시	6	9.8	2	7.1			2	7.1
홍천군	48	201.2	30	134.8			30	134.8
횡성군	130	853.5	83	566.0	1	3.6	82	562.4
영월군	14	44.0	4	7.6			4	7.6
평창군	89	3,396.61	47	660.1			47	660.1
정선군	18	104.2	2	11.0			2	11.0
철원군	24	149.5	6	56.5			6	56.5
화천군	5	42.8	4	42.8			4	42.8
양구군	1	2.4	1	2.4			1	2.4
인제군	6	34.7	5	29.7			5	29.7
고성군	21	95.7	12	38.7			12	38.7
양양군	3	27.8	3	27.8			3	27.8

2. 초지기능 상실된 초지의 환원절차 개선 없이 방치

시장·군수는 「초지법」 제5조에 따라 초지조성 허가를 받고 조성한 초지에 대하여 관리실태 조사결과에 따라 같은 법 제24조의2에 따라 초지를 제외하고 있으며

같은 법 시행령 제16조의5에 따라 초지의 기능이 상실되어 이전의 상태로 환원할 경우 초지 제외 시 농림축산식품부 및 산림청의 유권해석을 따르고 있다.

그런데, 농림축산식품부에서는 「초지로서의 기능이 상실된 초지를 초지조성허가 이전의 상태로 환원할 때에는 관련부서가 사전 협의하여 처리하되, 이미 ‘산지’에 적합하게 임목이 생립하고 있는 경우 큰나무를 베어내고 나무심기를 다시 하라는 것이 아님」⁸⁵⁾을 시행하였고

산림청에서는 「‘산림(산지)’으로 환원 시 산림관련 법령에 의한 ‘산림(산지)’에 적합하도록 필요한 경우 조림 등 절차를 이행함과 동시에 지목변경 할 수 있도록 관계부서 간 사전 업무 협의에 철저를 기하시기 바람」⁸⁶⁾으로 유권 해석을 하였다.

따라서, 위 내용과 같이 관련 부처의 법령해석이 달라 일선 시·군에서 업무처리 시 혼선이 있는바, 강원도에서는 아래 [표 2]와 같이 통일된 업무지침에 따라 부실초지에 대한 철저한 사후관리 체계 확립을 통해 토지의 효율적 이용·

85) 농림축산식품부 ○○○○○팀-0000(2016. 0. 00.)호 “초지로서의 관리가 불가능한 초지의 환원방법 안내”

- 초지로서의 기능이 상실된 초지를 초지조성허가 이전의 상태로 환원할 때에는 관련부서가 사전 협의하여 처리하되, 그 예시로 종전의 지목이 임야인 경우는 (구)산림법에 따른 “산림”에 적합하게 식목(필요시)을 하고 지목을 “임야”로 변경 신고한 후 초지관리 면적에서 제외하도록 통보한 바 있으며, 이는 타용도 불법전용사례방지를 위해 사전에 관계부서가 사전협의하여 업무를 추진하라는 취지임. 따라서 이미 “산지”에 적합하게 임목이 생립하고 있는 경우 큰나무를 베어내고 나무심기를 다시하라는 것이 아님을 알려드니 관계부서 간 업무협의를 참고하시기 바람

86) 산림청 산지관리과-5868(2016. 8. 30.)호 “산지구분 관련 질의 회신”

- 농림부 축영51565-157(2000. 2. 22.)호에 따르면, 초지로서의 관리가 불가능한 초지를 이전(임야)상태로 환원할 때에는 산림부서와 사전 협의하여 처리하도록 통보한바, 부실초지의 산림환원에 따른 논란이 발생하지 않도록 “산림(산지)”으로 환원시 산림관련 법령에 의한 “산림(산지)”에 적합하도록 필요한 경우 조림 등 절차를 이행함과 동시에 지목변경 할 수 있도록 관계부서간 사전 업무협의를 철저를 기하시기 바람.

관리가 요구됨에도 관련 개선안 마련 없이 관련 업무를 방치하고 있다.

[표 2] 부실초지 환원 업무처리 개선방안

문 제 점	축 산 부 서	산 립 부 서
초지해제시 관계기관 사전협의를 안될 경우 해당 토지는 관리주체 없이 방치되어 각종 인허가 제약으로 국민 불편 가중	환원시 산림부서와 반드시 사전협의 절차를 이행 하되, 산림관련 법령에서 정하는 산림(산지)에 적합한 여건이 마련되도록 사전조치 이행 · 필요시 조림시행, 지목변경 조치 · 불법사항 등 사전 행정조치 완료	해당 토지가 이미 산림관련 법령에서 정하는 산림(산지)에 적합한 경우 협의 이행 · 조림은 필요시에만 협의조건으로 제시 → 임목이 집단적으로 생립하고 있어 신규 조림에 따른 실효성이 없을 경우 조림배제

조치할 사항 강원도지사는

시·군 초지관리현황에 조사된 기능을 상실한 부실(하급) 초지(309농가, 1,880ha)에 대하여 산림부서 등과 합동으로 전수조사를 실시하여, 그 결과 사실상 임목이 울창하여 초지의 기능을 완전히 상실하여 별도의 조림이 필요 없다고 판단되는 초지에 대하여는 토지주 협의 등을 통하여 지형도면 지정해제고시 하는 등 조치 하시기 바랍니다.