



제 418회 국회 (정기회)
제7차 농림축산식품해양수산위원회

식물방역법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈병해충 감염원 불분명 등 손실 국가 전부 보상〉
■ 이종배의원 대표발의(의안번호 제2204292호)

2024. 11.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 병해충 감염원 불분명 등 손실 국가 전부 보상	2

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 이종배의원 등 10인
2. 제 출 일 : 2024. 9. 25.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 병해충 발생으로 방제를 하기 위하여 필요한 경우 농림축산식품부장관 또는 시·도지사 등이 병해충이 붙어있거나 붙을 우려가 있는 식물 재배의 제한, 식물 등의 소독·폐기 등 조치명령을 할 수 있도록 하면서, 방제명령으로 손실을 받은 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 손실을 보상하도록 하고 있음.

그러나 과수화상병 등 감염원 및 유입경로가 불분명하고 예방·치료가 사실상 불가능한 식물감염병으로 인한 손실이 갈수록 증가하고 있는 상황에서 이에 대한 손실까지 지방자치단체로 부담하게 할 경우 지방재정의 악화가 불가피한 실정임.

이에 방제 대상 병해충의 감염원 또는 유입경로가 불분명하거나 예방 및 치료가 불가능한 경우에는 국가가 방제명령에 따른 손실을 전부 보상하도록 하고자 하는 것임(안 제38조).

Ⅲ. 검토의견

1. 병해충 감염원 불분명 등 경우 국가 전부 보상

현행법은 국가와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는
방제 명령으로 손실을 받은 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라
손실을 보상하도록 하고 있음.

개정안은 방제 대상 병해충의 감염원 또는 유입경로가 불분명하거나 예방·치료가 불가능한 경우에는 국가가 전부 보상하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제38조(손실보상) ① 국가와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 제36조에 따른 명령으로 인하여 손실을 받은 자(식물의 소유자나 대리인 또는 토지나 토지 및 식물을 빌려 재배하는 자를 포함한다)에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 손실을 보상하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금의 전부 또는 일부를 감액할 수 있다.	제38조(손실보상) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>하며, 방제 대상 병해충의 감염원 또는 유입경로가 불분명하거나 예방·치료가 불가능한 경우에는 국가가 전부 보상하여야 한다. <단서 삭제></u>
1. 제30조의2제1항에 따른 신고를 하지 아니한 자	<삭 제>

현행	개정안
2. 제31조의5 또는 제31조의6에 따른 조사를 거부 또는 방해하 거나 기피한 자	<삭 제>
3. 제33조의5제1항에 따른 예방 교 육을 같은 조 제2항에 따라 연 1회 이상 이수하지 아니한 자	<삭 제>
4. 제33조의5제3항에 따른 예방 수칙을 준수하지 아니한 자	<삭 제>
5. 제33조의5제4항에 따른 조치를 취하지 아니한 자	<삭 제>
6. 제36조에 따른 명령의 원인이 되는 행위를 하거나 명령을 위 반한 자	<삭 제>
7. 제36조제1항에 따른 명령에 따 라 재배지의 식물등 전체를 폐 기한 후 10년의 범위에서 대통 령령으로 정하는 기간 내에 동 일한 재배지에서 동일한 병해충 (농·임산물에 중대한 피해를 일으킬 우려가 있는 대통령령으 로 정하는 병해충만 해당한다) 이 다시 발생하여 같은 항의 명 령을 2회 이상 받은 자. 다만, 제33조의5제3항에 따른 예방 수 칙을 준수하고, 동일한 병해충의 재발생 방지에 필요한 주의를 게을리하지 아니하였음을 증명 한 때에는 그러하지 아니하다.	<삭 제>

현행	개정안
<u><신 설></u>	② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금의 전부 또는 일부를 감액할 수 있다. 1. 제30조의2제1항에 따른 신고를 하지 아니한 자 2. 제31조의5 또는 제31조의6에 따른 조사를 거부 또는 방해하거나 기피한 자 3. 제33조의5제1항에 따른 예방 교육을 같은 조 제2항에 따라 연 1회 이상 이수하지 아니한 자 4. 제33조의5제3항에 따른 예방 수칙을 준수하지 아니한 자 5. 제33조의5제4항에 따른 조치를 취하지 아니한 자 6. 제36조에 따른 명령의 원인이 되는 행위를 하거나 명령을 위반한 자 7. 제36조제1항에 따른 명령에 따라 재배지의 식물등 전체를 폐기한 후 10년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 동일한 재배지에서 동일한 병해충(농·임산물에 중대한 피해를 일으킬 우려가 있는 대통령령으

현행	개정안
② (생략) ③ 농림축산식품부장관이나 시·도지사는 제2항에 따른 신청이 있으면 지체 없이 농림축산식품부령으로 정하는 기준과 절차에 따라 보상 여부 등을 결정하여 그 결과를 신청인에게 알려야 한다.	<u>로 정하는 병해충만 해당한다)</u> <u>이 다시 발생하여 같은 항의 명령을 2회 이상 받은 자. 다만,</u> <u>제33조의5제3항에 따른 예방 수칙을 준수하고, 동일한 병해충의 재발생 방지에 필요한 주의를 게을리하지 아니하였음을 증명</u> <u>한 때에는 그러하지 아니하다.</u> ③ (현행 제2항과 같음) ④ ----- -----제3항----- ----- ----- ----- -----. 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(손실보상에 관한 적용례) 제38조제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 보상을 결정한 경우부터 적용한다.

가. 농림축산식품부 의견

① 동 법상 시·도·특별·광역시는 식물방역 업무의 주체로 규정되어 있고, ② 행안부 주관 지방재정부담심의위원회에서 2022년부터 「가축

전염병 예방법」과 유사한 기준을 적용하여 국비 80%, 광역지자체 20%로 변경하기로 합의한 것으로 수용이 어려움.

다. 검토의견

현행법에 따르면 농식품부장관이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’라 함)는 국내에 처음 유입되었거나 국내 일부 지역에 퍼져 피해를 끼칠 우려가 있거나 수출의 지장을 줄 우려가 있는 병해충에 대하여 방제할 의무가 있음(제31조).

농식품부장관은 방제가 필요하다고 인정하는 경우 병해충 위험평가(제31조의7)를 실시할 수 있고 예상 피해 정도, 긴급방제 추진의 필요 여부와 방제 방법이 결정되면 농식품부장관이나 시도지사가 식물 재배의 제한 또는 금지명령, 식물 등의 양도·이동의 제한 또는 금지명령, 식물 등의 소독·폐기 등 조치명령 등(제36조)을 할 수 있음¹⁾.

1) 「식물방역법」 제31조(방제) ① 농림축산식품부장관이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 처음으로 국내에 유입되었거나 이미 국내의 일부 지역에 분포되어 있는 병해충이 퍼져서 농·임산물에 중대한 피해를 끼칠 우려가 있는 경우나 병해충으로 인하여 농·임산물이나 그 밖의 물품의 수출이 지장을 받을 우려가 있는 경우에 병해충을 없애거나 병해충이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면 방제를 하여야 한다. 다만, 산림의 병해충 방제 등 다른 법률로 정하는 바에 따라 방제가 실시되는 경우를 제외한다. <후 략>

제31조의7(병해충위험평가) 농림축산식품부장관은 제31조제1항에 따른 방제를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 병해충위험평가를 실시할 수 있다.

제36조(방제명령 등) ① 농림축산식품부장관이나 시·도지사는 제31조에 따른 방제를 하기 위하여 필요하다고 인정하면 다음 각 호의 명령을 할 수 있다.

1. 방제 대상 병해충이 붙어있거나 붙을 우려가 있는 식물을 재배하는 자에 대한 그 식물 재배의 제한 또는 금지 명령
2. 방제 대상 병해충이 붙어 있거나 붙어 있다고 의심되는 식물등의 소유자나 대리인에 대한 그 식물등의 양도·이동의 제한 또는 금지 명령
3. 방제 대상 병해충이 붙어 있거나 붙어 있다고 의심이 가는 식물등의 소유자나 대리인에 대한 그 식물등의 소독·폐기 등 조치명령
4. 방제 대상 병해충이 붙어 있거나 붙어 있다고 의심되는 농기구, 운반용구 등의 물품이나 창고 등 시설의 소유자나 대리인에 대한 그 물품 또는 시설의 소독·사용제한 등 조치명령<후 략>

현행법 제38조는 국가와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 ‘시·도’라 함)가 위 방제명령으로 인하여 손실을 받은 자에게 손실을 보상하도록 하고, 같은 법 시행령에 따르면 손실보상금은 국가와 지자체가 8:2의 비율로 지급하도록 되어 있음²⁾.

[손실보상 관련 법령]

법률 조항	주체	내용
제31조 (방제)	농식품부장관 또는 시도지사	■ 처음 국내에 유입되었거나 국내 일부지역에 퍼져 피해를 끼칠 우려가 있거나 수출의 지장을 받을 우려가 있는 경우 방제 의무
제31조의7 (병해충 위험평가)	농식품부장관	■ 방제를 위하여 필요하다고 인정할 때 병해충위험평가 실시
제36조 (방제명령 등)	농식품부장관 또는 시도지사	■ 식물 재배의 제한 또는 금지명령, 식물 등의 양도·이동의 제한 또는 금지명령, 식물 등의 소독·폐기 등 조치명령 등
제38조 (손실보상)	국가와 시도	■ 방제명령에 따른 손실을 받은 자에게 손실을 보상 - 국가와 시도의 손실보상금 분담비율 8:2

개정안은 방제 대상 병해충의 ① 감염원 또는 유입경로가 불분명하거나 ② 예방·치료가 불가능한 경우 ‘국가’가 손실보상금을 전부 보상하도록 의무화하여 지방재정의 부담을 완화해주려는 취지로 이해됨.

이와 관련하여서는 다음과 같은 점을 고려하여 논의할 필요가 있는 것으로 보임.

2) 「식물방역법」 제38조(손실보상) ① 국가와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 제36조에 따른 명령으로 인하여 손실을 받은 자(식물의 소유자나 대리인 또는 토지나 토지 및 식물을 빌려 재배하는 자를 포함한다)에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 손실을 보상하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금의 전부 또는 일부를 감액할 수 있다.

「식물방역법」 제4조의2(손실보상 범위 등) ① ~ ④ <생략>

⑤ 법 제38조제1항에 따른 손실보상금의 100분의 80 이상에 해당하는 금액은 국가가 지급하고, 그 나머지 금액은 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 지급한다

첫째, 현재의 분담비율은 지자체의 방역 책임 강화 차원에서 2022년 1월부터 지자체도 손실보상금의 20%를 지급하도록 결정된 사항임을 고려할 필요가 있음.

당초 방제명령에 따른 손실보상금은 국가가 전액 지급하고 있었으나, 지자체의 식물병해충 예찰(豫察)·방제(防除) 역할을 강화할 필요가 있다는 지적에 따라 행안부 주관 지방재정부담심의위원회³⁾에서 지자체도 손실보상금의 일정 비율을 부담하도록 합의('21.8)된 바 있었음.

따라서 개정안의 내용은 합리적인 지방비 부담 수준에 대한 기존의 합의와 배치되는 측면이 있음.

둘째, 개정안은 국가가 의무적으로 손실보상금을 전부 지급하여야 하는 요건으로 ① 감염원 또는 유입경로가 불분명하거나 ② 예방·치료가 불가능한 경우를 규정하고 있음.

그런데 손실보상금의 지급 대상이 되는 병해충 가운데 실제 ① 감염원 또는 유입경로가 분명하거나 ② 예방·치료가 가능한 병해충은 사실상 존재하지 아니하여 모든 병해충이 위의 요건에 해당하게 되는 바, 국가가 방제명령에 따른 손실보상금 전부를 보상하게 되는 결과를 가져올 수 있음.

최근 4년간 손실보상금 지급 현황⁴⁾을 살펴보면, 매년 4종~6종의 병해충에 대하여 손실보상이 이루어지고 있는데, 특히 과수화상병으로

3) 지방재정 부담 증가를 방지하고, 사전에 합리적인 지방비 부담 수준을 심의·조정하기 위한 국무총리 소속의 협의기구임. 지방재정부담심의위원회 개요는 참고자료1 참조

4) 2023년 시·도별 손실보상금 지급현황은 참고자료2 참조

인한 손실보상금의 비중이 매년 90% 내외로 지방재정 부담에 영향을 주고 있는 것으로 보임.

[최근 4년 손실보상금 지급 병해충 및 손실보상금]

연도	발생 병해충	면적(ha)	지급액(백만원)
'20년	4종	520.1	79,704
	과수화상병	395.1	72,785(91.3%)
	과수가지검은마름병	27.4	5,655
	(사탕무·클로버)씨스트선충	97.6	1,264
'21년	5종	400.5	50,566
	과수화상병	289.4	48,392(95.7%)
	과수가지검은마름병	2.2	482
	(사탕무·클로버)씨스트선충	108.9	1,631
	붉은불개미	-	61
'22년	6종	226.3	20,185
	과수화상병	108.2	18,490(91.6%)
	과수가지검은마름병	0.01	7
	(사탕무·클로버)씨스트선충	118.1	1,526
	붉은불개미	-	85
	검역선충	-	77
'23년	5종	311.9	22,930
	과수화상병	111.8	20,294(88.5%)
	과수가지검은마름병	0.2	22
	(사탕무·클로버)씨스트선충	199.9	2,457
	검역선충	-	157

※ 자료: 농식품부 식량정책관 식량산업과 제출자료('24.10.13)

과수화상병의 경우 감염 후 잠복기(최대 5년)가 있어 명확한 감염 원인을 밝히기 어렵고 역학조사 결과 감염된 묘목을 통해 미국·캐나다로부터 유입되었을 것으로 추정⁵⁾되고 있음.

또한, 전 세계적으로 치료제가 없어 치료가 불가능하며, 예방을 위해 감염국가로부터의 기주식물⁶⁾ 수입을 금지하고, 발생한 과원에 방제 명령을 발령하여 발생주 제거 또는 폐기 조치를 하고 있음.

농식품부는 다른 병해충 역시 감염이 되어도 바로 증상이 나타나지 않는 경우가 많아 유입경로 판단은 거의 불가능⁷⁾하고, 식물병해충의 경우 확산 억제를 위해 농약 등 약제 살포, 저항성 품종 재식, 예찰 등 예방조치를 하고 있으나 발병하면 치료가 불가능한 것으로 설명하고 있음.

이에 개정안에 따르면 사실상 국가가 방제명령에 따른 손실보상금을 전부 보상하게 되는바, 농식품부와 함께 식물방역 주체로 규정된 지자체의 방역 책임이 약화될 우려가 있는 점을 감안할 필요가 있어 보임.

문 의 처
02)6788-5415

5) 2022년, 농림축산검역본부

6) 기생 식물의 숙주가 되는 식물을 말함.

7) 농식품부에 따르면 기(既)발생 국가로부터 제공받은 샘플 간의 유전자형 비교를 통해 유입 지역이나 시기를 추정할 수 있고 경로 또한 생물적·비생물적 경로 등으로 추측이 가능할 뿐임.

참고 1

지방재정부담심의위원회 개요

□ 위원회 개요

- **(목적)** 지방재정 부담 증가를 방지하고, 사전에 합리적인 지방비 부담 수준을 심의·조정하기 위한 국무총리 소속의 협의기구
- **(근거)** 「지방재정법」 제27조의2 및 동법 시행령 제35조의2·3

□ 위원회 운영

- **(구성)** 위원장(1명, 국무총리), 정부위원(3명), 민간위원(11명)

※ 위원회 산하에 실무위원회(위원장 : 행안부 차관) 설치

구 분		본위원회	실무위원회
구성 및 운영	위원장 (직무대행)	국무총리 (위원장이 지정한 부위원장)	행안부 차관 (위원장이 지정한 위원)
	부위원장	행안부 장관, 민간위원(호선)	-
	위원	① 기재부 장관, 국조실장 ② 지방 4대 협의체 추천(4명) ③ 민간전문가(7명)	① 행안부·기재부·국조실 국장 ② 지방 4대 협의체 추천(4명) ③ 민간전문가(6명)
	간사	행정안전부 지방재정경제실장	행정안전부 재정협력과장

※ 위원회·실무위원회는 위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결

- **(심의사항)** 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건

- ▶ 「지방재정법」 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
- ▶ 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항
- ▶ 국고보조사업 국가-지방 간, 광역-기초 간 자원분담 비율 조정에 관한 사항
- ▶ 그밖에 지방자치단체의 자원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항 등

□ 식물방역법 손실보상금 관련 논의 경과

- **(안전)** 식물방역법 시행령 '손실보상금 지방분담 방안' 조정안 심의
- **(일시)** '21. 8. 3(수) ~ 8. 6(금) / 서면심의
- **(심의결과 손실보상금 분담비율)** 국가 80%, 지방 20%
- **(분담시기)** '22년 1월 시행

* 국가는 지자체의 예찰·방제 예산 확대를 위해 노력한다는 부대 조건을 붙여 의결됨(행안부)

참고 2

2023년 식물병해충 손실보상금 지급현황

지역	구분	농가수	면적	손실보상금(천원)			
		(호)	(ha)	계	농작물보상	방제비용	국비(80%)
[합계]		391	311.9	22,930	20,420	2,510	18,344
경기	소계	67	25.5	3,907	3,286	620	3,125
	과수화상병	60	25.5	3,783	3,163	620	3,027
	검역선충	7	-	123	123		99
강원	소계	142	204.0	3,477	3,341	136	2,782
	과수화상병	11	3.9	998	866	132	799
	가지검은마름병	1	0.2	22	18	4	18
	씨스트선충	130	199.9	2,457	2,457		1,965
충북	소계	91	38.6	7,628	6,582	1,046	6,102
	과수화상병	90	38.6	7,626	6,580	1,045	6,101
	검역선충	1	-	2	1	1	2
충남	소계	41	21.6	3,117	2,694	424	2,494
	과수화상병	40	21.6	3,117	2,693	424	2,493
	검역선충	1	0	1	1		
전북	소계	12	4.6	1,188	1,121	66	950
	과수화상병	7	4.6	1,172	1,113	59	937
	검역선충	5	0	16	8	8	13
경북	소계	27	17.6	3,603	3,386	217	2,882
	과수화상병	26	17.6	3,598	3,381	217	2,879
	검역선충	1	0	4	4		3
경남	검역선충	1	0	2	2		1
대전	검역선충	3	0	1	1		1
광주	검역선충	1	0	2	2		1
대구	검역선충	5	-	5	4	1	4
울산	검역선충	1	0	1	1		1

※ 자료: 농식품부 식량정책관 식량산업과 제출자료('24.10.13)