

가축전염병 예방법 일부개정법률안

심사보고서

2026. 2.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 8월 13일, 이만희의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 8월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제418회 국회(정기회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2024. 9. 25.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제429회 국회(정기회)

제6차 농림축산식품법안심사소위원회(2025. 12. 4.) 상정, 축조심사,
의결(대안반영폐기)

제430회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2025. 12. 19.) 상정, 소위심사보고,
축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(이만희의원)

축산 농가는 물론 축산업과 국가 경제에 큰 피해를 입히는 가축전염병 중 고병원성 조류인플루엔자, 구제역, 아프리카돼지열병, 럼피스킨병 등 고위험가축전염병 병원체에 대한 안전관리 강화와 더불어 백신 개발 등 민관 합동 연구 활성화 등을 위해 고위험가축전염병 병원체에 대한 분리, 이동, 분양·이동, 검사, 보유, 관리, 이동, 폐기 등 관리체계를 정비하고 강화하기 위하여 관련 법적 근거를 마련하여 축산업 발전과 국민 생활 안정에 기여하고자 함.

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 : 임재금)

가. 총괄 검토

개정안은 현재 농림축산식품부 소관사항으로 규정되어 관리되고 있는 가축전염병 병원체와 관련하여, 외부로 유출될 경우 심각한 위험을 초래할 수 있는 병원체를 특별히 고위험가축전염병 병원체로 정의하고, 그 안전관리를 위하여 「가축전염병 예방법」에 고위험가축전염병 병원체 분리·분양·이동 신고제, 취급시설 허가·신고제, 취급기준 및 취급교육 등의 제도에 관한 규정을 신설하며, 제도의 실효성을 확보하기 위하여 벌칙 등의 규정을 마련하려는 것임.

병원체란 병의 원인이 되는 본체로, 세균·바이러스 등이 존재함. 현행 법 체계에서는 ① 병원체가 사람의 병의 원인이 된다면 “감염병병원체”로서 질병관리청의 관리를 받고, ② 병원체가 가축 등 동물의 병의 원인이 된다면 “가축전염병 병원체”로서 농림축산식품부의 관리를 받으며, ③ 병원체가 “생물작용제 및 독소”에 해당하는 경우 산업통상자원부의 관리를 받도록 규정하고 있음.

이에 따라 농림축산식품부와 그 소속기관인 농림축산검역본부는 「가축전염병 예방법」, 「가축전염병 병원체 등 수의생명자원 관리 규정」(이하 “「수의생명자원규정」”이라 한다), 「농림축산검역본부 생물안전관리규정」 등의 법령 또는 행정규칙에 따라서 가축전염병 병원체에 대한 관리 등의 업무를 수행하고 있음.

그런데 가축전염병 병원체는 질병관리청 소관의 감염병병원체에 비하여 법적 관리제도 측면이 부실하다는 지적이 있으며, 이를 대표적으로 보여주는 것이 바로 고위험병원체와 관련된 규정임.

사람 대상의 감염병병원체의 경우, ① 2005년에 현행 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 “「감염병예방법」”이라 한다)의 전신인 「전염병예방법」에 고위험병원체에 대한 안전관리 규정이 도입되었고, ② 2017년에 질병관리본부의 「고위험병원체 안전관리 지침」에서 규정하고 있던 고위험병원체 취급시설에 대한 허가·신고제가 법률로 상향되어 규정되는 등 고위험병원체에 대한 법적 관리제도가 마련되고 정비되어 왔음.

특히, 고위험병원체 취급시설과 관련해서는 2017년 이전까지는 「감염병예방법」상에 안전관리 등급제도에 관한 내용이 없어, 「고위험병원체 안전관리 지침」에서 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」(이하 “「유전자변형생물체법」”이라 한다)상 유전자변형생물체 취급시설의 안전관리 등급 제도를 활용하는 문제가 있었으나, 2017년에 「감염병예방법」상에 제도적 근거가 마련되면서 문제가 해소된 바 있음.

그런데 가축전염병 병원체의 경우, 현재 법률 수준에서의 병원체 관리 규정은 「가축전염병 예방법」상 분리신고와 수입허가 규정에 불과한데,

이러한 상황에서 농림축산식품부와 농림축산검역본부는 현재 다른 법률상의 규정과 고시 등 행정규칙을 활용하여 고위험가축전염병 병원

체를 관리하고 있으나, 다음의 두 가지 대표적인 한계가 나타나고 있음.

첫째, 고위험가축전염병 병원체의 분류와 관리의 근거규정으로서 농림축산검역본부 고시인 「수의생명자원규정」이 활용되고 있음.

「수의생명자원규정」은 농업생명자원의 보존·관리와 지속가능한 이용에 관한 사항을 규정하는 「농업생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」(이하 “「농업생명자원법」”이라 한다)과 그 시행령에서 수의생명자원에 대한 분양승인 등 농림축산식품부 장관의 권한을 농림축산검역본부장에게 위임함에 따라 고시된 행정규칙으로, 주로 가축전염병 병원체의 안전관리에 활용되고 있음.

구체적으로 「수의생명자원규정」은 가축전염병 병원체를 특별관리병원체, 일반관리병원체 및 기타병원체의 3단계로 분류하고 있고, 이 중에서 정의상 「감염병예방법」상의 고위험병원체에 대응되는 특별관리병원체(총 63종)에 대하여 제3자 분양승인 등의 안전관리 제도를 운영하고 있음.

다만 이와 같은 「수의생명자원규정」을 통한 우회적인 안전관리는 ① 근거규정의 형식이 고시이기 때문에 국민의 권리·의무에 관한 사항이나 과태료 등 실효성 확보수단을 규정하기 어렵고, ② 권한 위임의 근거인 「농업생명자원법」의 목적이 가축전염병 방역이 아닌 농업생명자원 보존·관리 및 다양성 확보를 위한 것이라는 점에서 한계가 존재함.

둘째, 고위험가축전염병 병원체 취급시설의 안전관리 규정으로, 「감

염병예방법」과 「유전자변형생물체법」상 안전관리 등급 제도가 활용되고 있음.

「감염병예방법」은 사람 대상의 고위험병원체 취급시설에 대한 안전관리 등급을 규정하고 있고, 「유전자변형생물체법」은 유전자변형생물체 연구시설에 대한 안전관리 등급을 규정하고 있는데,

현행 「가축전염병 예방법」에 고위험가축전염병 병원체 취급시설의 안전관리 등급 제도가 규정되어 있지 않은바, 농림축산검역본부는 훈령에서 이들 법률상의 안전관리 등급을 활용하여 구제역 등 고위험 가축전염병에 관련한 진단기관의 시설 요건을 규정하고 있음.

이에 따라 현재 농림축산검역본부, 시·도 동물위생시험소 등의 기관은 질병관리청장으로부터 생물안전 3등급 시설의 허가를 받아 해당 가축전염병의 병원체를 취급하고 있음.

그러나, 가축전염병이 아닌 사람을 대상으로 하는 감염병을 소관하는 질병관리청 소관의 생물안전 등급을 활용하여 고위험가축전염병 병원체 취급시설의 안전관리를 수행하는 것은 수의학분야에 대한 전문성 측면에서 한계가 존재함.

따라서 현재 「가축전염병 예방법」상에 고위험가축전염병 병원체의 안전관리에 대한 규정이 없거나 부족한 상황에서 「가축전염병 예방법」상에 별도로 고위험가축전염병 병원체에 관한 안전관리 규정을 신설할 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

나. 조문별 검토

(1) 고위험가축전염병 병원체 정의

개정안은 가축전염병 병원체 중 특히 국민건강 또는 축산업에 심각한 위험을 초래할 수 있는 병원체에 대하여, 관련 연구 활성화와 안전 관리 강화를 위한 법·제도적 기반을 마련할 수 있도록 고위험가축전염병 병원체의 정의를 신설하려는 것임(안 제2조제9호 신설).

정의된 사항이 적절한지와 관련해서는 정의내용과 정의명칭이 각각 적절한지를 살펴볼 필요가 있음.

i) 정의내용과 관련해서 개정안은 「감염병예방법」과 유사하게 규정하고 있고, 개정안은 정의내용에서 국민건강에의 심각한 위험을 언급하고 있는바, 이는 가축전염병 병원체 중에 인수공통감염병을 발생시킬 수 있는 병원체도 있다는 점을 고려한 것으로 보임.

ii) 정의명칭과 관련해서 “고위험가축전염병 병원체” 명칭 그 자체에 대해서는 별다른 문제가 없을 것으로 생각됨. 다만, 개정안은 정의규정 이후 실체규정인 제14조에서 “고위험 병원체”라는 약칭을 규정하고 있는데,

약칭의 사용은 일반 국민이 법률의 내용을 쉽게 이해할 수 없도록 하는 요인이 될 수 있으므로 정의조항에서 명칭의 문제를 해결하는

것이 바람직하며, 특히 정의된 용어를 다시 약칭하는 것은 바람직하지 않다는 점을 고려할 필요가 있음.

농림축산식품부는 고위험가축전염병 병원체의 안전관리에 소홀함이 없도록 정의를 신설하되, 병원체의 종류는 상황에 따라 유동적으로 대응할 수 있도록 하위 규정에 위임하는 것이 타당하다는 입장임.

다만, 질병관리청은 ① 현재 사람에게 위해가 되는 “고위험병원체”의 안전관리는 「감염병예방법」을 통해 질병관리청에서 수행하고 있으므로, 중복 규제가 되지 않도록 정의를 제한할 필요성이 있고,

② 약칭이 「감염병예방법」 제2조제19호의 “고위험병원체”와 동일하여 혼동의 소지가 있는바, 이를 중복되지 않는 약어로 수정할 필요가 있다는 의견을 제시함.

약칭과 관련해서 농림축산식품부는 “고위험가축 병원체” 등의 대안이 가능할 것으로 보인다는 입장이나, 이 경우에는 약칭을 통해 얻을 수 있는 입법경제적 이점은 크지 않고, 약칭으로 인한 이해가능성 저하의 문제가 클 것으로 생각됨.

(2) 고위험가축전염병 병원체 분리, 분양, 이동 신고제

개정안은 고위험가축전염병 병원체의 분리·분양 및 이동에 관한 신고제를 규정하고, 현장조사·관련 기록 제출 등의 보완규정을 마련 하려는 것임(안 제14조).

현행법에 따르면 ① 시·도 가축방역기관장과 가축병성감정 실시기관 의 장은 가축전염병 병원체를 분리한 경우, ② 가축전염병 연구·검사기관의 장은 제1종 가축전염병 병원체를 분리한 경우에 각각 농림축산검역본부장에게 보고 또는 신고해야 하고, 이에 필요한 사항은 농림축산검역본부의 고시로 위임되어 있음.

그런데 병원체의 분리 외에 분양·이동 등에 관하여는 법률에서 규정하지 않고 있어, 농림축산검역본부가 「수의생명자원규정」에서 이를 규정하고 있어 제도 운영상의 한계가 나타나고 있음. 또한 연구·검사 등의 과정에서 외부로 유출될 경우 심각한 문제를 초래할 수 있는 고위험가축전염병 병원체에 대해서도 법률상의 별도 관리 규정이 없음.

이에 개정안은 현행 가축전염병 병원체 분리 신고제를 고위험가축전염병 병원체에 대한 분리·분양·이동 신고제로 개편하고, 제도 운영 등에 있어 세부적으로 필요한 사항을 농림축산식품부령으로 위임하여 고위험가축전염병 병원체의 안전관리를 강화하려는 것으로서 입

법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 고위험가축전염병 병원체에 대해서만 분리시 신고 의무를 부여하고 있으므로, 시·도 가축방역기관장 및 가축병성감정 실시기관의 장의 경우 현재 “모든 가축전염병 병원체”에 대하여 분리 신고 또는 보고하여야 하나, 개정안에 따르면 “고위험가축전염병 병원체”를 분리하는 경우에만 신고하는 것으로 축소된다는 점을 고려할 필요가 있음.

농림축산식품부는 고위험가축전염병 병원체의 유출 위험 등에 선제적으로 대응하기 위해서는 해당 병원체의 취급과 관련된 체계적이고 과학적인 관리제도가 뒷받침되어야 하므로 개정안에 찬성한다는 입장이며,

시·도 가축방역기관장 및 가축병성감정 실시기관의 장의 분리신고 대상 축소에 대해서도, 모든 가축전염병 병원체를 관리하는 데에 있어 인력·조직·예산 등 현실적인 한계가 존재하여 찬성한다는 입장임.

(3) 고위험가축전염병 병원체 취급시설 안전관리 등

개정안은 고위험가축전염병 병원체 취급시설의 설치·운영에 대한 허가·신고와 그 취소, 안전관리 준수사항 등 안전관리 규정을 마련하려는 것임(안 제14조의2 및 제14조의3 신설).

고위험가축전염병 병원체는 외부로 유출될 경우 국민건강 또는 축산업에 심각한 위험을 초래할 수 있으므로, 취급과정에서 주의가 필요하고 특히 이를 취급하는 시설에 대해서는 세심한 안전관리가 요구됨. 그런데 현행 「가축전염병 예방법」은 고위험가축전염병 병원체를 취급하는 시설에 대한 안전관리 규정을 두고 있지 않음.

이에 개정안은 농림축산검역본부의 관리하에 ① 안전관리 등급별로 고위험가축전염병 병원체 취급시설의 설치·운영에 관한 허가·신고제를 운영하고, ② 허가·신고제의 사후관리를 위하여 취소 등에 관한 사항을 규정하며, ③ 준수사항·점검 규정 등 취급시설의 안전관리에 필요한 사항에 대한 근거를 마련하려는 것으로서,

개정안의 취지는 수용가능할 것으로 보이고, 전반적인 내용 역시 유사 입법례인 「감염병예방법」의 고위험병원체 취급시설 안전관리 조항에 준하여 규정하고 있는 것으로 생각됨.

다만, 현행법상 규정이 없어 구제역 등 위험성이 높은 가축전염병 병원체를 취급하는 진단시설의 설치·운영자들이 질병관리청장으로부터

터 안전관리 등급에 따른 허가를 받고 있는데, 개정안이 수용되는 경우 질병관리청장으로부터 이미 허가를 받은 자들이 농림축산검역본부 장에게 다시 허가를 받아야 하는 문제가 있으므로, 경과조치를 두어 허가를 면제할 것인지 여부를 논의할 필요가 있어 보임.

관련하여 사람 대상의 고위험병원체의 경우, 과거 취급시설 안전관리에 대한 법률 규정이 부재하던 기간 동안 이미 법적 안전관리 등급 제도가 운영되고 있었던 「유전자변형생물체법」상의 제도를 활용하여 취급시설 허가를 하고 있었는데,

2017년에 「감염병예방법」에 고위험병원체 취급시설의 허가제도 규정을 신설하면서 기존에 「유전자변형생물체법」에 따라 허가를 받은 자들에 대한 경과조치 규정을 둔 바 있음.

또한, 안 제14조의2제1항은 고위험가축전염병 병원체를 검사, 보유, 관리 및 이동하려는 자로 하여금 고위험가축전염병 병원체 취급시설을 직접 설치·운영하거나 해당 시설을 사용하는 것을 내용으로 하는 계약을 체결하도록 하여 시설의 직접 설치·운영 의무와 사용계약 체결 의무 중 선택할 수 있도록 규정하고 있으나,

시설 사용계약 체결 의무만을 부과하는 것으로는 계약만을 체결하고 실제로는 다른 곳에서 고위험가축전염병 병원체를 검사, 보유, 관리 및 이동하는 경우를 방지할 수 없을 것으로 보이므로 조문을 보완

할 필요가 있음.

농림축산식품부는 고위험가축전염병 병원체가 유출될 경우 국내 축산업 등에 큰 피해가 일어날 수 있으므로, 안전관리를 위하여 취급시설에 안전시설을 이용할 필요가 있으므로 타당한 조치로 보이고,

현실적으로 고위험병원체를 검사·보유·관리 및 이동하려는 모든 사람이 병원체 취급시설을 보유하기는 어려우므로 취급시설을 사용하는 계약을 체결하는 경우 또한 인정하도록 한 것 역시 타당한 조치로 보이며,

농림축산검역본부장이 취급시설의 안전관리 준수사항 및 허가·신고 기준을 준수하고 있는지 확인할 수 있도록 해당 시설을 점검할 수 있도록 규정하고 문제가 있을 경우 허가 취소 등의 조치를 할 수 있도록 규정하는 것 역시 필요한 조치로 보인다는 입장임.

(4) 고위험가축전염병 병원체 취급기준 및 취급교육

개정안은 고위험가축전염병 병원체를 관련 분야에서 일정한 수준 이상의 학력 및 경력 등을 가진 사람만 취급할 수 있도록 그 취급기준을 마련하고, 이들 취급자에 대하여 정기적으로 교육수강 의무를 부여하려는 것임(안 제14조의4 및 제14조의5 신설).

개정안은 고위험가축전염병 병원체에 관한 안전관리를 규정하면서, 유사 입법례인 「감염병예방법」의 취급자에 대한 별도의 기준 및 교육수강 의무에 준하는 규정을 마련하여,

고위험가축전염병 병원체 취급자가 병원체를 안전하게 취급할 수 있는 지식 및 경험의 기반을 충분히 갖추 수 있도록 하려는 취지로, 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 생각됨.

다만, 개정안은 전공으로는 ‘수의학, 보건의료 또는 생물’ 관련 분야를 요구하면서, 경력으로는 ‘보건의료 또는 생물’ 관련 분야만을 요구하고 있는바, 양자를 합치시킬 필요가 있어 보임.

농림축산식품부는 고위험가축전염병 병원체의 안전한 취급을 위해서는 충분한 지식과 기술을 갖추어야 하므로, 취급자의 자격기준을 마련하는 것은 타당할 것으로 보이고,

매년 고위험가축전염병 병원체 취급 관련 안전관리 준수사항 등을 지속적으로 교육하게 하여 생물안전에 대한 인식을 강화하고, 이를 위한 전문 위탁기관의 자격요건을 마련하여 교육 운영의 효율성을 높일 필요가 있으므로 개정안에 찬성한다는 입장임.

(5) 고위험가축전염병 병원체 관련 벌칙

개정안은 고위험가축전염병 병원체에 관한 안전관리 규정들의 실효성 확보 수단으로서 벌칙 규정을 마련하려는 것임(안 제57조 및 제58조).

고위험가축전염병 병원체는 개정안의 정의상 외부로 유출될 경우 국민 건강과 축산업에 심각한 위험을 초래할 수 있음. 그러므로 고위험가축전염병 병원체에 대해서는 개정안에 따라 신설되는 안전관리 규정들이 엄격하게 준수될 필요가 있음.

이에 개정안은 고위험가축전염병 병원체와 관련하여 신설되는 ① 분리·분양 및 이동 신고제도, ② 취급시설 설치·운영에 대한 허가·신고제도, ③ 취급시설 변경에 대한 허가·신고제도, ④ 취급시설의 안전관리 등급에 따른 준수사항, ⑤ 취급자의 학력 및 경력 등의 기준에 대하여 이를 위반하는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하려는 것으로,

다만, 다음 두 가지 사안에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 개정안은 농림축산식품부령으로 정하는 취급시설의 안전관리 준수사항을 준수하지 않은 경우, 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있는데,

범죄의 구성요건에 해당하는 안전관리 준수사항의 세부내용을 농림 축산식품부령으로 위임하고 있어, 법률만으로는 어떠한 안전관리 준수 사항을 준수하지 않은 경우에 처벌대상이 되는지 예측하기 어려우므로, 죄형법정주의 측면에서 문제의 소지가 있을 것으로 보임.

관련하여 개정안은 취급시설의 안전관리 준수사항을 미준수한 경우 이를 허가 취소 등의 사유로 규정하고 있어, 벌칙을 규정하지 않더라도 이를 통하여 준수사항의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 생각됨.

참고로 유사 입법례인 「감염병예방법」에서도 안전관리 준수사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있고, 이를 위반하는 경우에 대하여 벌칙을 부과하지 않고 취급시설 허가취소 등을 할 수 있도록 규정하고 있음.

둘째, 개정안은 취급시설의 설치·운영에 대하여 허가를 받거나 신고한 자가 기존의 허가·신고 사항을 변경할 경우 변경허가를 받거나 변경신고를 하도록 규정하면서, 이를 준수하지 않을 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형을 규정하고 있는데,

변경신고를 하는 경우는 변경허가를 받는 경우에 비하여 그 변경의 수준이 경미함에도 불구하고, 변경허가를 받는 경우와 동일한 수준의 벌칙 규정을 부과하고 있어, 형평성 차원에서 제재수준을 차등하여 규정할 필요가 있어 보임.

관련하여, 유사 입법례인 「감염병예방법」은 변경허가를 받지 아니한 자에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을, 변경신고를 하지 아니한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과하고 있음.

농림축산식품부는 벌칙 등의 제재규정은 병원체를 고의 또는 과실로 유출하는 것을 미연에 방지하고, 고위험가축전염병 병원체 취급자와 취급시설의 설치·운영자로 하여금 법을 준수하려는 동기를 강화하여 위반 행위를 최소화하기 위하여 필요한 입법조치라는 입장임.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 윤준병)

이 법률안을 본회의에 부의하지 아니하고 법률안 내용을 통합하여
위원회 대안을 제안하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영 폐기

8. 기타 사항

없음