농어업재해대책법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2024. 11.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2024년 7월 12일, 이원택의원 등 11인

나. 회부일자: 2024년 7월 15일

다. 상정 및 의결일자:

제417회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2024.8.26.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

제417회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2024.8.27.) 상정, 제안설명, 축조심사

제418회 국회(정기회)

제3차 농림축산식품법안심사소위원회(2024.11.21.) 상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제1차 안건조정위원회(2024.11.21.) 상정, 제안설명, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제9차 농림축산식품해양수산위원회(2024.11.21.) 상정, 소위심사보

고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(이원택 의원)

최근 기후변화에 따른 농어업재해의 발생 빈도가 잦아지고 그 강도 또한 훨씬 강해지고 있으며, 이에 따른 농작물 침수 및 가축 폐사 등 농가·어가의 피해 역시 크게 확대되고 있음.

그러나 이러한 재해로부터 농업 및 어업 생산에 대한 재해를 예방하고, 재해 발생 시 사후대책 마련과 농가·어가의 경영안정, 생산력 향상을 위한 농어업재해대책은 농가·어가의 피해를 온전히 보상해주는 데 한계를 드러내고 있음.

이에 농어업재해대책이 농가·어가에 실질적 도움이 될 수 있도록 농어업 재해대책에 대한 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하도록 하고, 재해 피해를 입은 농가·어가에 대한 보조 및 지원을 강화하려는 것임

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

□ 기본계획 및 시행계획 수립·시행

□ 기본계획·시행계획의 수립 및 실시 등에 관한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 수행해야 할 기본적인 책무와 관련된 계획·시책·정책 등을 수립·시행할 의무를 명확히 함으로써 정부의 적극적인 정책 집행을 유도하는 등 입법목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여

사용됨.

개정안은 기후변화로 인한 재해가 날로 심각해짐을 고려하여, 농어가에 실질적 도움이 될 수 있도록 주기적으로 재해대책 계획을 수립·시행하게 하고 예방대책과 피해 대책을 사전에 마련하여 피해를 최소화하려는 취지임.

다만, 「재난 및 안전관리기본법」은 국무총리는 국가안전관리기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장은 매년 다음연도의 집행계획을 작성하여 국무총리에게 통보하도록 규정하고 있음.

○ 국가안전관리 기본계획은 국가의 재난 및 안전관리의 기본방향을 설정하는 최상위 계획이며 향후 5년간의 국가 재난 및 안전관리 정책을 통합적으로 운영할 수 있는 방안과 이를 이행하기 위한 중점 추진과제들을 제시하고 있음.

이에 따라 중앙행정기관과 지방자치단체 등 재난관리책임기관들은 세부대책인 집행계획을 수립·운영하게 됨.

□ 농림축산식품부의 국가안전관리 집행계획은 가축전염병, 저수지사고, 농업사고를 주관유형으로, 풍수해·가뭄·폭염·한파·대설·낙뢰·자연우주물체 추락·충돌, 식품사고 재난구호 및 복구를 협조유형으로 하여 집행계획을 수립하고 있음.

□ 부처별, 지역별로 관할과 책임이 분산되어 있는 재난 및 안전관리 사무 중 농업재해대책과 관련된 계획을 현행과 같이 국가안전관리기본계획에 따른 집행계획의 방식으로 수립하는 것이 국가적 안전관리를 위한 자원과 역량의 통합적 운영 측면에서 보다 바람직할 것으로 보임.

□ 재해 대책에 생산비 보장 근거 마련 등

□ 생산비는 경영비에 자가노동비, 자기자본용역비, 자기토지용역비를 합친 것을 말함.

<2023년 농업재해대책 업무편람>에 따르면, 농작물 복구 비용으로는 국고와 지방비를 합쳐 대파대(대파(代播): 재해 등으로 대신 다른 씨앗을 뿌리는 일. 보통 종자대 및 비료대가 이에 해당)와 농약대를 각각 50%, 100% 지원하고 있으며, 축사 파손 시 35%의 복구비를 지원하는 등 농업재해 피해 지원이 농경지와 시설물의 복구에 중점을 두고 있음.

개정안은 '복구'에만 초점을 둔 생산기반에 대한 일부 보조 및 지원만으로는 현행법의 목적을 달성할 수 없고 생산력 향상과 경영안정을 고려해야 한다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것으로 보임.

한편, 2001년 도입된 농업재해보험은 농업인이 스스로 가입여부

를 판단하여 가입하는 “임의보험” 방식으로, 가입 농지별로 자연재해 등으로 인해 평년(과거 5년 평균) 대비 감소한 수확량 또는 재해 발생 시까지 투입된 생산비를 보상하는 것이 목적임.

보험 보장기간 내 전 생육단계에 발생한 재해 피해를 종합적으로 보상하고 있는데 36개 품목에 대해서는 수확량 감소를, 37개 품목에 대해서는 생산비를 보장하고 있음.

농어업재해보험은 정부의 보험료 지원, 대상품목 확대, 보장수준 개선 등 노력을 통해 가입이 꾸준히 증가하고 있음.

보험가입률을 높이기 위해 보험료의 대부분을 중앙정부와 지방정부가 대신 납입하고 보험사업자의 운영비도 전적으로 정부가 부담하고 있으나, 2023년 기준 재해보험 가입률은 52%임.

이러한 상황에서 재해대책 지원 내용으로 생산비를 보장하게 된다면, 많은 농어민이 재해보험에 가입하지 않게 되거나 위험 관리를 소홀히 하는 등 도덕적 해이가 발생하는 부작용이 우려됨.

「재난 및 안전관리 기본법」 및 「농어업재해대책법」의 재난지원 원칙은 보험에 가입되지 않은 농어가에 대하여 생계안정 및 피해복구 지원을 하는 것이므로 재해대책에 생산비 보장을 포함하도록 하는 것은 농어업재해대책 및 보험과의 전체적인 체계와 운영구조 등을 고려하여 판단할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 개정안에 따른 기후변화 대비 농업생산기반시설 개선에 관한 사항은 가뭄, 홍수 등에 대비한 수리시설의 유지·관리, 개보수 등에 관한 내용으로 보이며, 이러한 대책을 마련하여 영농피해를 사전에 최소화할 수 있도록 할 필요성이 인정됨.

농림축산식품부는 「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반 정비계획 수립으로 이를 총괄할 수 있다고 밝히고 있음.

그러나 농업생산기반 정비사업은 농지, 농어촌용수 등의 자원을 효율적으로 이용하여 농업의 생산성을 높이는 것을 목적으로 하고 있어 재해대책을 함께 수립하기에는 그 목적과 취지 면에서 거리가 있어 보임.

□ **보조 및 지원, 농업재해 정의에 농어업재해보험 및 보험목적물 정의 신설**

(생산비 보장 지원)「재난 및 안전관리 기본법」, 「농어업재해보험법」 등 재난 대책과 지원을 규정하고 있는 관련법들과의 관계, 재해 지원의 기준과 원칙을 고려하여 “생산비 보장” 포함여부와 그 적절성에 대한 검토를 해야할 것으로 보임.

(실거래가 수준 및 물가상승률 고려한 지원) 현재 농림축산식품부는 매년 관계 부처와 실거래가 및 물가상승률을 고려하여 재해복구비 지원 단가를 정하고 있음.

보조 및 지원의 기준에 실거래가 수준 및 물가상승률을 고려하도록 법률에 명확히 규정하려는 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

(다른 법령에 따른 복구비와의 차액 지원) 현재 차액 지원의 대상이 되는 지원은 「농어업재해보험법」 및 「풍수해·지진재해보험법」임.

「재난 및 안전관리 기본법」, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」, 그 밖의 법령도 차액 지원의 대상에 포함하여 농어가의 경영안정에 도움을 주려는 개정안의 입법 취지는 타당해 보임.

□ 심의위원회 구성

□ 현행법상 농업재해대책 심의위원회의 기능을 규정하고 있지 않음.

다만, 시행령에서 ① 법 제3조에 따른 재해대책 및 법 제4조에 따른 국가의 보조와 지원에 관한 사항 ② 재해대책을 위한 예비비 및 의연금 등의 사용에 관한 사항 ③ 재해로 인한 피해의 조사 ④ 군장비 및 병력의 지원 필요성 여부 ⑤ 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항을 심의하도록 규정하고 있음.

개정안은 법률에 ① 기본계획의 수립·시행에 관한 사항 ② 재해

대책에 관한 사항 ③ 재해대책 보조 및 지원에 관한 사항 ④ 다른 법률에서 심의위원회의 심의 사항으로 정하고 있는 사항 ⑤ 그 밖에 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 심의하도록 규정하려는 것으로, 심의위원회의 기능을 법률에 명확히 함으로써 그 역할을 분명히 하려는 취지로 보임.

한편, 현행 「농어업재해대책법 시행령」은 농업재해대책 심의위원회는 농식품부 차관을 농업재해대책 심의위원회 위원장으로 함. 관계부처 국장급, 농협·산림조합중앙회 소속 임원, 농업재해에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 위원장이 위촉하는 사람, 시민단체에서 추천하는 농업재해 관련 전문가 중 위원장이 위촉하는 사람 등 20명 이내로 구성하도록 규정하고 있음.

개정안은 이에 더하여 “농림축산업인단체의 대표”, “어업인단체의 대표”를 추가하며 법률로 명확히 하려는 것으로, 농어업인의 다양한 의견을 재해대책에 반영하고자 하는 취지로 보임.

기본계획 및 재해대책 등을 현실성 있게 수립하기 위해서는 현장의 목소리가 반영될 필요가 있을 것으로 보이나, 이해 당사자의 참여로 인하여 심의위원회의 기능상 효율이 저해될 수 있다는 점도 함께 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 재해 시 응급조치에 종사한 사람에 대한 보상근거 마련

□ 현행법은 지방자치단체의 장은 재해 발생 및 우려에 따라 응급조치가 필요하면 해당 지역의 주민을 응급조치에 종사하게 할 수 있고, 관계 행정기관의 장 등에게 재해대책에 필요한 물자의 응급수송과 그 밖의 지원을 요구할 수 있도록 함.

다만, 이러한 "처분으로 손실을 입은 자"에게 정당한 보상을 하여야 함을 규정하고 있음.

이에 더하여 개정안은 "지방자치단체의 장이 응급조치·응급대책에 종사하게 하여 응급조치에 종사한 주민"을 포함하여 정당한 보상을 하려는 것으로, 재해 이후 발생한 응급조치로 인한 손실을 보다 두텁게 보상하려는 취지로 보임.

다만, 개정안은 "제7조제1항 및 제8조제1항에 따른 처분으로 인하여 손실을 받은 자"의 범위에 응급조치·응급대책에 종사한 주민을 포함하도록 규정하고 있음.

이들에게 정당한 보상을 하기 위하여는 '처분에 따른 손실'이 전제되어야 하여 현행법상 이미 지원대상에 해당하므로 조문 구조 및 체계상 개정 실익이 다소 낮아 보임.

□ 농가의 경영안정 및 재해대책 마련을 위하여 통계자료 수집·관리 근거 마련

□ 재해로 인한 농어민 피해의 근거가 되는 통계청 농작물 생산량 통계 등이 현실을 정확히 반영하지 못한다는 지적이 지속적으로

제기되고 있음.

개정안은 농림축산식품부장관과 해양수산부장관으로 하여금 재해별 피해 원인 및 피해 발생 지역, 피해 규모, 재해별 보상 규모 및 복구에 관한 자료 등을 수집 및 관리하도록 하여 재해대책을 체계적으로 마련하고, 피해 농가·어가에 대하여 실질적인 보조·지원을 하려는 취지임.

이상기후에 효과적으로 대응하기 위해서는 이상기후가 농축산물에 미치는 영향을 정확히 평가하여야 하므로 이를 위한 통계를 체계적으로 수집·관리할 필요가 인정된다고 보임.

다만, 국가 전체적인 재난 및 각종 사고에 관한 자료를 수집·관리하도록 규정한 「재난 및 안전관리기본법」에 따른 국가재난관리정보시스템(NDMS, National Disaster Management System)의 내용과 중복되는 측면이 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

□ 재해를 입은 농가에 재해피해사실 신고 방법 안내 근거 마련

□ 개정안은 재해 피해 시 신속한 복구와 면밀한 조사를 통한 지원 등을 위한 것으로, 현행 「농어업재해대책법 시행규칙」에 재해를 입어 보조 및 지원을 받고자 하는 농가 및 어가는 재해로 인한 피해발생사실을 지체없이 읍·면·동장에게 신고하 내용이 규정되어 있어 이를 법률에 명확하게 하려는 취지로 보임.

다만, 개정안은 재해를 입은 농어가에 재해피해사실 신고 방법을 알리도록 하고 있는데, 재해 발생 '지역'의 농어가에 대하여 재해피해사실 신고 방법을 알리도록 고지대상을 확대할 필요가 있음.

또한 개정안 제2항은 신고 방법 등 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는데, 「농업재해피해조사 보고요령(농식품부 예규)」에 농가의 피해신고 관련규정이 있음을 고려할 필요가 있음.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 이원택)

개정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 안건조정위원회 심사내용

(안건조정위원회 위원장 주철현)

소위원회에서 마련한 대안을 우리 위원회 조정안으로 의결하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

7. 찬반토론의 요지

없음

8. 심사결과

대안반영폐기