

농어업재해대책법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 7.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2025년 4월 11일, 문금주의원 등 14인

나. 회부일자: 2025년 4월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제426회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2025.6.23.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제427회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2025.7.10.) 상정, 제안설명,
축조심사, 의결(대안반영폐기)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2025.7.14.) 상정, 소위심사보
고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(문금주 의원)

현행법은 가뭄, 홍수, 호우, 이상저온, 대설, 한파, 폭염 등을 농업재해의 범위로 규정하여 농업재해에 대한 예방과 사후 대책을 통해 농업의 생산력 향상과 경영 안정을 도모하고 있음.

그런데 최근 기후변화에 따른 이상고온 등 복합적인 요인으로 꿀벌 활동시기가 이들이 의존하는 식물의 생태주기와 맞지 않아 먹이가 줄어들고 꿀벌들이 농작물 꽃가루받이를 하는 데 필요한 에너지가 부족해지며 작물 개화 시기를 놓치는 상황이 발생함.

뿐만 아니라, 최근 발생한 영남지역 산불의 원인을 성묘객 실화 및 예초기에서 발생한 스파크 등으로 추정되나, 산불의 확산은 이상기후에 따른 고온, 건조, 강풍 등이 주요 원인으로 지목되고 있음.

이에 농업재해의 범위에 이상고온과 지진을 추가함으로써 농업인을 보호할 최소한의 제도적 안전장치를 마련하려는 것임

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

「재난 및 안전관리 기본법」 및 「농어업재해대책법」의 재해는 태풍, 호우, 홍수, 강풍, 대설, 한파, 가뭄, 폭염, 황사, 해일, 조수를 공통으로 규정하고 있음.

반면, 지진과 화산활동 등은 「재난 및 안전관리 기본법」에만 규정되어 있음.

두 법의 지원 대상을 살펴보면, 동일 재해기간 중의 피해액이 기준 금액¹⁾ 이상인 경우에 중앙재난안전대책본부(행안부) 차원의 국고지원이 이루어지고, 농업재해가 동시 또는 연속적으로 발생되어 시·군별 일정규모 이상 피해가 발생하면 농림축산식품부의 지원이 이루어짐.

중앙재난안전대책본부나 농림축산식품부의 지원 기준에 미치지 못하는 경우에는 지방자치단체가 지원함.

농촌 지역에 지진이 발생할 경우 농업용 시설, 농경지, 농작물, 가축, 임업용 시설 및 산림작물의 피해가 발생할 수 있음.

이러한 농업재해가 중앙재난안전대책본부 지원 기준에 미치지 못할 가능성이 있어 대책이 필요할 것으로 보이므로 농업재해의 범주에 “지진”을 추가하여 지원의 확실성을 제고하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

또한, 이상고온은 계절적 평균기온을 초과하는 고온 현상으로, 낮의 일최고기온이 특정 기준값을 넘으면서 발생하는 폭염과 밤의 일최저기온이 특정 기준값을 넘으면서 발생하는 열대야를 포함함.²⁾

이상고온 현상은 농작물의 생육 부진, 수량 감소, 양분 결핍, 해충

1) < 중앙재난안전대책본부(행안부) 국고지원 기준 >

시군구 재정력지수	국고지원기준	비 고
0.1미만	26억원 이상	-
0.1이상~0.2미만	33억원 이상	강원 삼척시 등 59개 시·군·구
0.2이상~0.4미만	41억원 이상	대구 서구 등 71개 시·군·구
0.4이상~0.6미만	49억원 이상	충북 청주시 등 48개 시·군·구
0.6이상	57억원 이상	경기 수원시 등 50개 시·군·구

2) 박태원·박현빈 등 5인, “한반도에서의 이상고온 발생의 지역적 특징”, <과학영재교육> 제13권 1호, 2021.

발생, 품질 저하로 이어져 농가수익에 영향을 미치고 있음.

최근 10년 대표적 이상기후로 인한 농업 분야 피해를 살펴보면 이
상고온도 많은 피해를 가져왔음을 알 수 있음.

지구온난화의 본격화로 이상고온 현상이 빈번하게 일어남을 감안하
면 “이상고온”을 농업재해의 범주에 포함하여 농업인에 대한 폭넓은
지원을 하려는 것은 적절한 입법조치로 보임.

한편, 2025년 3월 경북·경남·울산 지역에서 발생한 유례없는 대형
산불로 183명의 인명피해와 함께 농수산시설 6,106건, 농산림작물 3,41
9ha 등 약 1,700억원에 달하는 농어업 관련 재산피해가 발생하였음.

산림청의 2024년 산불통계연보에 따르면 국내외 이상기후의 영향으
로 산불피해 면적과 대형산불이 증가하고 있음. 2020년대 산불피해 면
적은 2010년대보다 7.8배, 대형산불은 3.7배 증가함.³⁾

또한, 한국농촌경제연구원에 따르면 기후변화 자체가 산불을 일으키
는 것은 아니나, 강수량 감소와 고온건조 현상이 심화됨에 따라 불이
쉽게 붙을 수 있는 요건과 대형화로 확대될 환경을 조성하는 등 산불
과 기상은 매우 밀접한 관계가 있음.⁴⁾

이에 개정안은 동법상 농업재해에 자연현상으로 인해 확산된 것으
로 인정되는 산불을 추가하려는 것으로 농어민을 재해로부터 두텁게

3) 평균 산불면적/대형산불 건수 : ('10년대) 857ha / 1.3건 → ('20~'24) 6,720ha / 4.8건

4) 대형산불의 증가, 진단과 과제(한국농촌경제연구원, 2024. 5.)

보호하려는 입법취지는 타당하다고 보임.

다만, 개정안에 대해서는 현행 국가적 재난 지원 체계를 고려하여 검토할 필요가 있음.

첫째, 산불이 자연현상에 의해 확산되는 등 산불 피해 규모가 큰 경우 현행 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해서도 농어업인의 피해 복구를 위한 국고 지원이 이루어질 수 있음.

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난을 자연재난⁵⁾과 사회재난⁶⁾으로 구분하여 지원의 세부사항을 정하고 있는데⁷⁾ 산불을 포함한 화재는 사회재난에 해당함.

「재난 및 안전관리 기본법」 제66조제1항⁸⁾에 따르면 사회재난의 경우 그 범위와 피해가 심각하여 특별재난지역으로 선포⁹⁾될 시 국가

5) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 「우주개발 진흥법」에 따른 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

6) 나. 사회재난: **화재**·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고·다중운집 인과사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가책임기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지, 「우주개발 진흥법」에 따른 인공우주물체의 추락·충돌 등으로 인한 피해

7) ① 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」, ② 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」

8) 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난의 원활한 복구를 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용(제65조제1항에 따른 보상금을 포함한다)의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다. 다만, 제39조제1항(제46조제1항에 따라 시·도지사가 하는 경우를 포함한다) 또는 제40조제1항의 대피명령을 방해하거나 위반하여 발생한 피해에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 자연재난

2. 사회재난 중 제60조제4항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난

9) 「재난 및 안전관리 기본법」 제60조(특별재난지역의 선포) ① 중앙대책본부장은 대통령령으로 정하는 규모의 재난이 발생하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 피해를 효과적으로 수습하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하거나 제5항에 따른 지역대책본부장의 요청이 타당하다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다. (후략)

가 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 보조할 수 있음.

또한, 같은 법 제66조제3항에 따른 피해시설의 복구와 피해주민의 생계 안정 등을 위한 국가적 지원이 이루어질 수 있고,¹⁰⁾ 그 외 대통령령으로 정하는 특별지원이 이루어질 수 있음.¹¹⁾

참고로 2025년 3월 영남지역 산불과 관련하여 행정안전부는 이번 산불 피해지역을 특별재난지역으로 선포하고 복구계획을 수립하여 각종 지원 사업을 실시하고 있음.

둘째, 현행법은 재해의 범위에 자연재해만을 포함하고 있어 산불과 같은 사회재난으로 인한 농어업 피해를 재해에 포함할지 여부에 대한

10) 「**재난 및 안전관리 기본법**」 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) ③ 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 시설의 복구와 피해주민의 생계 안정 및 피해기업의 경영 안정을 위하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. 다만, 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 같은 종류의 보상금 또는 지원금을 지급하거나, 제3조제1호나목에 해당하는 재난으로 피해를 유발한 원인자가 보험금 등을 지급하는 경우에는 그 보상금, 지원금 또는 보험금 등에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다.

1. 사망자·실종자·부상자 등 피해주민에 대한 구호
2. 주거용 건축물의 복구비 지원
3. 고등학생의 학자금 면제
4. 자금의 융자, 보증, 상환기한의 연기, 그 이자의 감면 등 관계 법령에서 정하는 금융지원
5. 세입자 보조 등 생계안정 지원
- 5의2. 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인에 대한 지원
6. 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국세·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신요금, 전기요금 등의 경감 또는 납부유예 등의 간접지원
7. 주 생계수단인 농업·어업·임업·염생산업(鹽生産業)에 피해를 입은 경우에 해당 시설의 복구를 위한 지원

8. 공공시설 피해에 대한 복구사업비 지원
9. 그 밖에 제14조제3항 본문에 따른 중앙재난안전대책본부회의에서 결정한 지원 또는 제16조제2항에 따른 지역재난안전대책본부회의에서 결정한 지원

④ 제3항에 따른 지원의 기준은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난에 대해서는 대통령령으로 정하고, 사회재난으로서 제60조제4항에 따라 특별재난지역으로 선포되지 아니한 지역의 재난에 대해서는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

11) 「**재난 및 안전관리 기본법**」 제61조(특별재난지역에 대한 지원) 국가나 지방자치단체는 제60조에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여는 제66조제3항에 따른 지원을 하는 외에 대통령령으로 정하는 바에 따라 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원을 할 수 있다.

「**재난 및 안전관리 기본법 시행령**」 제70조(특별재난지역에 대한 지원) ③ 국가가 법 제61조에 따라 이 영 제69조제1항제2호에 해당하는 재난 및 그에 준하는 같은 항 제3호의 재난과 관련하여 특별재난지역으로 선포한 지역에 대하여는 특별지원의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 따른 지원
4. 제1항제3호 및 제5호에 해당하는 지원
5. 그 밖에 중앙대책본부장이 필요하다고 인정하는 지원

논의가 선행될 필요가 있음.

산불도 최초로 인간의 행위에 의해 발생된다는 점¹²⁾에서 산불 피해 규모에 관계 없이 산불로 인한 피해를 농어업 재해의 범위에 포함한다면 산불이 아닌 화재로 인한 농어업 피해도 농어업 재해에 포함해야 한다는 주장이 제기될 수 있음.

2023년 화재통계연감에 따르면 산불뿐 아니라 과수원, 논밭두렁, 목초지 등에서 발생하는 들불 발생건수도 상당함.

「농어업재해보험법」은 농작물·임산물·가축 및 농업용 시설물, 양식수산물 및 어업용 시설물에 발생하는 화재를 농어업재해에 포함하여¹³⁾ 산불과 기타 화재를 구분하지 않고 있음.

요약하면, 개정안은 대규모 산불 피해에 대해서는 이미 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 농어업 분야에 대한 지원이 가능한 점, 산불이 사회재난의 성격을 지니고 있어 산불 피해를 포함할 경우 일반 화재를 포함하여 사회재난의 포함 여부에 대한 논란이 제기될 수 있는 점 등을 고려하여 그 필요성을 검토할 필요가 있음.

4. 대체토론의 요지

없음

12) 최근 10년간 산불 발생 원인: 입산자 실화(30.5%), 소각(23.5%), 담뱃불실화(6.6%), 건축물화재 비화(6%) 順 (2024년 산불통계연보, 산림청, 2025.2.)

13) 「**농어업재해보험법**」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농어업재해”란 농작물·임산물·가축 및 농업용 시설물에 발생하는 자연재해·병충해·조수해(鳥獸害)·질병 또는 화재(이하 “농업재해”라 한다)와 양식수산물 및 어업용 시설물에 발생하는 자연재해·질병 또는 화재(이하 “어업재해”라 한다)를 말한다.

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 이원택)

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

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기