



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈사회재난 유형에 식물병해충의 확산 피해 추가〉
■ 이종배의원 대표발의(의안번호 제2206713호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전문위원 서기영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이종배의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 19.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

국제 교역량 및 해외여행객의 증가로 고위험 외래병해충의 국내 유입 위험성이 증가하고 있으며, 기후 변화 및 열대·아열대작물 재배면적의 확대로 외래병해충 정착 가능성도 증가하고 있음.

이에 따라 국가에서 공적방제를 위해 지급해야 하는 손실보상금, 방제비 등의 비용은 지속적으로 증가하고 있으나, 외래병해충의 유입 및 피해정도를 사전에 예측하기 어려워 국가와 지방자치단체에서 대응예산을 확보하기도 어려운 실정임.

따라서 가축전염병을 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 사회재난으로 포함하는 것처럼 식물병해충의 확산도 포함해 국가안전관리기본계획을 수립함으로써 체계적인 대책을 마련하고 재난의 예방·대비·대응·복구조치 등을 효율적으로 수행하여야 함.

또한 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 따른 생활안정지원, 간접지원, 피해수습지원 등도 이루어질 수 있게

하고, 식물병해충 확산 시 이에 대응하기 위한 예비비를 용이하게 사용할 수 있게 하는 등 외래병해충의 국내유입과 확산을 효과적으로 방지할 필요가 있음(안 제3조제1호나목).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 사회재난의 유형에 ‘「식물방역법」에 따른 병해충의 확산’을 추가하려는 것임(안 제3조제1호나목).

현행	개정안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제3조(정의) ----- -----.
1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.	1. ----- ----- -----.
가. (생략)	가. (현행과 같음)
나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고·다중주택인파사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 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	나. ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----확산, 「식물방역법」에 따른 병해충의 확산-----

현행	개정안
먼지, 「우주개발 진흥법」 에 따른 인공우주물체의 추 락·충돌 등으로 인한 피해	----- ----- ----- -----
2. ~ 13. (생략)	2. ~ 13. (현행과 같음)

현행법은 재난을 국민의 생명·신체·재산 및 국가에 피해를 주거나
줄 수 있는 것으로 정의하고, 발생 원인에 따라 자연적 현상에 의한
자연재난과 사회적·인위적 현상에 의한 사회재난으로 나누어 규정¹⁾하
면서, 사회재난의 유형으로 화재·붕괴·폭발·교통사고 등으로 인하여 발
생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와, 국가핵심기반의 마
비, 감염병 또는 가축전염병의 확산, 미세먼지 등으로 인한 피해 등을
명시하고 있으나, 「식물방역법」에 따른 병해충²⁾의 확산으로 인한 피

1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각
목의 것을 말한다.

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, 소행성·유성체 등 자연우주물
체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고
·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵
심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 **감염병** 또는 「가축전염
병예방법」에 따른 **가축전염병의 확산**, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따
른 미세먼지 등으로 인한 피해

2) 「식물방역법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “식물”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것으로서 제2호의 병해충을 제외한 것을 말
한다.

가. 종자식물(種子植物)·양치식물(羊齒植物)·이끼식물·버섯류

나. 가목에 규정된 것의 씨앗·과실 및 가공품(병해충이 잠복할 수 없도록 가공한 것으로서 농
림축산식품부령으로 정하는 것은 제외한다)

2. “병해충”이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 진균(真菌)·점균(粘菌)·세균(細菌)·바이러스 등의 미생물로서 식물에 해를 끼치는 것

해에 대해서는 사회재난의 범위에 포함하지 않고 있음.

그런데 최근 기후변화와 국제교역량 등에 따른 해외 병해충의 유입과 급속한 확산으로 인하여 사회적 손실 및 비용이 증가하고 있으나, 외래병해충의 유입 및 확산에 대한 사전 예측이 어려워 정확한 비용계상을 통한 충분한 예산확보가 이루어지지 않고 있고, 식물병해충과 관련한 현행 법령상의 한계로 인해 효과적인 피해 대응 및 지원이 어려움이 있다는 지적이 있음.

현행 「식물방역법」은 외래 식물병해충으로 피해를 입은 농가에 대한 생계안정지원³⁾을 규정하고 있으나 지원 대상자 및 범위가 제한

-
- 나. 곤충, 응애, 선충(線蟲), 달팽이와 그 밖의 무척추동물로서 식물에 해를 끼치는 것
다. 잡초(그 씨앗을 포함한다)로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 것
3. “식물검역대상물품”이란 식물과 그 식물을 넣거나 싸는 용기·포장, 병해충 및 농림축산식품부령으로 정하는 흙(이하 “흙”이라 한다)을 말한다.
4. “규제병해충”이란 소독·폐기 등의 조치를 취하지 아니할 경우 식물에 해를 끼치는 정도가 크다고 인정되는 것으로서 검역병해충 및 규제비검역병해충을 말한다.
5. “검역병해충”이란 잠재적으로 큰 경제적 피해를 줄 우려가 있는 다음 각 목의 병해충으로서 농림축산식품부령으로 정하는 것을 말한다.
가. 국내에 분포되어 있지 아니한 병해충
나. 국내의 일부 지역에 분포되어 있지만 발생예찰(發生豫察) 등 조치를 취하고 있는 병해충
6. “규제비검역병해충”이란 검역병해충이 아닌 병해충 중에서 재식용(栽植用) 식물에 대하여 경제적으로 수용할 수 없는 정도의 해를 끼쳐 국내에서 규제되는 병해충으로서 농림축산식품부령으로 정하는 것을 말한다.
7. “잠정규제병해충”이란 수입검역 과정에서 처음 발견되었거나 제6조에 따른 병해충위험분석을 실시 중인 병해충으로서 규제병해충에 준하여 잠정적으로 소독·폐기 등의 조치를 취하는 병해충을 말한다.
7의2. ~ 9. (생략)
- 3) 「식물방역법」 제38조의2(생계안정 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 제36조에 따른 방제명령을 이행한 자에게 예산의 범위에서 생계안정을 위한 비용을 지원할 수 있다.
「식물방역법 시행령」 제4조의3(생계안정비용의 지원) ① 법 제38조의2제1항에 따른 생계안정비용(이하 “생계안정비용”이라 한다)의 지원 대상자는 법 제36조에 따라 방제명령을 이행한 자 중 과수(果樹) 등 다년생 식물을 폐기한 농업인으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 생계안정비용을 지원하지 아니할 수 있다.
1. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인에 해당하지 아니하는 자
2. 법 제36조에 따른 방제명령의 원인이 되는 행위를 하거나 방제명령을 적절하게 이행하지 않은 자
3. 법 제36조에 따라 과수 등 다년생 식물을 폐기한 후 과수 등 다년생 식물을 재배하지 아니하는 자

적일 뿐만 아니라 예산 부족으로 지원한 사례가 없는 등 실효성이 미흡하고, 농어업 재해예방과 사후 대책 마련을 목적으로 하는 「농어업 재해대책법⁴⁾」은 자연재해를 직접 원인으로 하는 경우만을 농업재해로 규정하고 있어 현재 식물병해충으로 인한 피해는 포함되지 않고 있음.

또한, 재난은 발생 여부나 피해 정도를 사전 예측하기 어려운 특성으로 인하여 복구지원비를 예비비(재해대책비)로 편성하고 있는데, 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 식물병해충은 예비비 지출 대상인 재난 또는 재해에 해당하지 않으므로⁵⁾ 예상치 못한 피해 발생에 대한 지원에 어려움을 겪고 있는 실정임.

이에 개정안은 「식물방역법」에 따른 병해충의 확산을 사회재난의 유형에 포함하여 식물병해충의 확산방지 및 피해지원을 강화하려는 것으로, 그 취지가 긍정적인 것으로 봄.

② 생계안정비용은 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 농가 경제조사 통계의 전국 평균 가계비의 6개월분을 그 상한액으로 하여 지원할 수 있다.

4) 「농어업재해대책법」 제2조(정의) 이 법에서 사용되는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재해”란 농업재해와 어업재해를 말한다.

2. “농업재해”란 가뭄, 홍수, 호우(豪雨), 해일, 태풍, 강풍, 이상저온(異常低溫), 우박, 서리, 조수(潮水), 대설(大雪), 한파(寒波), 폭염(暴炎), 황사(黃砂), 대통령령으로 정하는 병해충(病害蟲), 일조량(日照量) 부족, 유해야생동물(「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제2조제5호의 유해야생동물을 말한다), 그 밖에 제5조제1항에 따른 농업재해대책 심의위원회가 인정하는 자연현상으로 인하여 발생하는 농업용 시설, 농경지, 농작물, 가축, 임업용 시설 및 산림작물의 피해를 말한다.

「농어업재해대책법 시행령」 제2조(정의) ① 「농어업재해대책법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에서 “대통령령으로 정하는 병해충”이란 가뭄·홍수·호우(豪雨)·해일·태풍·강풍·이상저온(異常低溫)·우박·서리·조수(潮水)·대설(大雪) 또는 한파(寒波)를 직접 원인으로 하여 발생하는 병해충을 말한다.

5) 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 2025년도 예산총칙 제12조에 따른 예비비의 지출요건 중 ‘재해’를 「재난 및 안전관리기본법」 제3조, 「자연재해대책법」 제2조 및 「농어업재해 대책법」 제2조에 규정된 ‘재난’ 또는 ‘재해’로 명시하고 있음.

개정안에 따라 식물병해충의 확산이 사회재난에 포함되면 국가안전관리기본계획의 수립 대상⁶⁾이 되고, 재난 예방·대비·대응·복구 조치의 대상이 되며, 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 따라 생활안정지원, 간접지원, 피해수습지원⁷⁾⁸⁾ 등이 이루어질 수

6) 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등) ⑧ 국가안전관리기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재난에 관한 대책

2. 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전, 안전취약계층 안전 및 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책

7) 「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(제65조 제1항에 따른 보상금을 포함한다)의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다. 다만, 제39조 제1항(제46조 제1항에 따라 시·도지사가 하는 경우를 포함한다) 또는 제40조 제1항의 대피명령을 방해하거나 위반하여 발생한 피해에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 자연재난

2. 사회재난 중 제60조 제3항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난

8) 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제3조(구호 및 복구 사업 비용의 부담 등) ① 국가는 법 제66조제1항에 따라 다음 각 호의 구호 및 복구 사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 등에 보조한다.

1. **생활안정지원**: 사회재난으로 피해를 입은 자(이하 "재난피해자"라 한다)의 생활안정을 위한 다음 각 목의 구호 및 지원

가. 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 줄 정도의 부상을 당한 사람에 대한 구호

나. 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 가구 구성원에 대한 생계비 지원

1) 가구구성원 중 소득이 가장 많은 사람이 사망·실종 또는 부상을 당하여 소득을 상실한 경우

2) 농업·어업·임업 및 연생산업에 피해를 입은 경우

다. 다음의 어느 하나에 해당하는 사람에 대한 주거비 지원

1) 주택이 파손되거나 유실된 사람

2) 사회재난으로 피해가 예상되어 주거하던 곳에서 주거가 불가능하게 된 사람

3) 재난 수습을 위하여 주된 거주지에서 이주하게 된 사람

라. 주택이 파손되거나 유실된 사람 또는 주된 거주지에서 생활할 수 없게 된 사람에 대한 구호

마. 고등학생의 수업료 면제

2. **간접지원**: 재난피해자에 대하여 관계 법령 등에서 정하는 다음 각 목의 지원

가. 농업인·어업인·임업인 및 연생산업인에 대한 자금 융자

나. 농업·어업·임업 및 연생산업 자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면

다. 중소기업 및 소상공인에 대한 자금 융자

라. 주택 복구자금의 융자

마. 국세·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신요금 또는 전기요금 등의 경감 또는 납부유예

3. **피해수습지원**: 사회재난 피해 수습을 위하여 실시하는 다음 각 목의 사업에 대한 지원

가. 공공시설의 복구

나. 재난피해자의 수색 및 구조

다. 오염물 및 잔해물의 방제 및 처리

라. 합동분향소 설치·운영 등의 추모사업

② (생략)

있고, 피해 규모에 따라 재해·재난 예비비의 지출대상이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 관하여는 식물병해충에 관한 사항을 규정하고 있는 현행 법령체계를 통한 보완 가능성 및 행정안전부의 입장을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있어 보임.

먼저, 현행 「식물방역법」이 식물병해충에 대해 방제계획⁹⁾을 수립하도록 하고, 병해충 발생의 예찰¹⁰⁾ 및 방제명령¹¹⁾ 근거를 두고 있으며, 방제명령에 따른 손실에 대하여 보상금을 지급¹²⁾할 수 있도록 하고, 방제명령을 이행한 자에게 생계안정 비용을 지원할 수 있도록 하는 등 식물병해충 피해에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있는바, 해당 법률 규정의 보완을 통해 식물병해충 피해에 대한 지원을 강화하

9) 「식물방역법」 제32조(방제계획) ① 농림축산식품부장관은 제31조에 따른 방제를 효율적으로 하기 위하여 5년마다 방제계획의 수립 및 방제에 관한 기본적인 사항이 포함된 지침(이하 “방제기본지침”이라 한다)을 작성하여 시·도지사에게 알려야 한다.

10) 「식물방역법」 제33조(병해충 발생의 예찰 등) ① 농촌진흥청장, 산림청장, 국립종자원장, 시·도지사 및 식물검역기관의 장은 병해충 중 그 분포가 국지적이지 아니하고 급격하게 널리 퍼짐으로써 농·임산물에 중대한 피해를 일으킬 우려가 있다고 인정하는 병해충에 대하여는 그 병해충의 번식, 기상 및 농·임산물의 생육에 관한 상황을 조사하여 그 정보를 관계인에게 제공하여야 한다.

11) 「식물방역법」 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

12) 「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.

는 것이 현행 법령체계에 보다 부합하는 측면이 있는 것으로 생각됨.

또한, 현행 「농어업재해대책법」 상 재해의 범위에 「식물방역법」에 따른 병해충을 추가하여 재해대책 비용¹³⁾, 조세 및 건강보험료의 감면¹⁴⁾ 등의 지원을 확대하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보임.

행정안전부는 「재난 및 안전관리 기본법」의 규정은 대규모 인명 및 재산 피해 발생 가능성이 높은 재난에 대해 역량을 집중하기 위한 것인데, 식물병해충은 나비 등에 의해 자연적으로 쉽게 확산되고 특별

13) 「농어업재해대책법」 제4조(보조 및 지원) ① 국가와 지방자치단체는 재해대책에 드는 비용을 전부 또는 최대한 보조하고 재해를 입은 농가와 어가에 대한 지원을 하여야 한다. 다만, 「재난 및 안전관리 기본법」, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」, 그 밖의 법령에 따라 재해의 예방, 피해의 경감, 재해의 복구 및 지원 조치를 받은 농가와 어가는 이 법에 따른 보조 및 지원 대상에서 제외하되, 이 법에 따른 지원금보다 「농어업재해보험법」 및 「풍수해·지진재해보험법」에 따라 실제 수령한 보험금이 적은 경우 그 차액을 지원할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체가 제1항에 따라 재해를 입은 농가에 대하여 하는 보조와 지원은 다음 각 호에 따른다.

1. 가뭄 피해 대책의 경우

가. 양수(揚水)를 하였을 때에는 그 양수에 든 유류대금(油類代金) 및 전기료

나. 양수기와 양수용 발동기의 구입비

다. 양수용 펌프와 관정(管井)의 시설비

2. 농작물이나 산림작물의 병해충을 방제하는 경우: 농약대금

3. 농작물이나 산림작물을 다시 심는 경우: 종묘대금 및 비료대금

4. 유실(流失)되거나 매몰된 농경지를 복구하는 경우: 복구비

5. 유실되거나 파손된 농업용 시설 또는 임업용 시설을 복구하는 경우: 시설비 및 철거비

6. 유실되었거나 죽은 가축을 갈음하여 새로 가축을 기르는 경우: 어린 가축의 구입비

7. 유실되거나 매몰된 초지(草地)를 복구하는 경우: 복구비

8. 유실되었거나 죽은 누에에 대하여 지원하는 경우: 사육비

8의2. 농작물이나 산림작물을 다시 심거나 새로 가축을 기르기 위하여 농작물·산림작물 또는 가축을 폐기하는 것이 필요한 경우: 폐기비

9. 재해를 입은 농가의 생계 안정과 경영 유지를 위하여 지원하는 경우

가. 이재민의 구호

나. 고등학생의 학자금 면제

다. 영농자금(營農資金) 등 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 농업정책자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면

라. 정부 양곡의 지급 등

10. 그 밖의 지원 사항

14) 「농어업재해대책법」 제4조의2(조세 및 건강보험료의 감면 등) 국가 및 지방자치단체는 제4조제1항에 따른 재해를 입은 농가와 어가의 생계 안정을 위하여 필요한 경우 해당 농가와 어가에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」 등 조세 관계 법률에 따른 조세 감면 등

2. 「국민건강보험법」에 따른 건강보험료 감면 등

한 치료제가 없어 발생 시 제거 외에 방법이 없으므로 기존 재난의 유형과 같이 예방·대응 조치를 실시하기 어려운 측면이 있고, 식물병 해충에 관한 피해를 재난의 범위에 포함할 경우 기존 「식물방역법」의 규정과 상충될 우려가 있다는 점 등을 고려할 때, 개정안에 관하여는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5349