

조류인플루엔자(AI) 발생으로 인한 보상제도의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Compensation System Induced by Outbreak of Avian Influenza

유 성 희*
Yoo, Seong-Hui
이 진 홍**
Lee, Jin-Hong
김 동 련***
Kim, Dong-Ryun

목 차

- | | |
|----------------------|-------------------|
| I. 들어가며 | IV. 보상관련 공법적 개선방안 |
| II. 조류인플루엔자(AI)의 현황 | V. 마치며 |
| III. 살처분에 따른 보상금지급절차 | |

우리나라의 법정 전염병 중에서도 매 2~3년에 한 번꼴로 발생하는 조류인플루엔자에 대한 사회·경제적 파급력이 엄청나다. 그 중에서도 조류인플루엔자가 발생한 농가 및 그 주변농가에 이루어지는 대대적인 살처분으로 경제적 손실 및 보상금 문제는 지속적으로 문제가 발생하고 있다.

투고일 : 2014. 8. 31. / 심사외뢰일 : 2014. 10. 1. / 게재확정일 : 2014. 10. 13.*

* 건국대학교 대학원 법학과 박사과정

Ph. D. Candidate, Konkuk University

** 신한대학교 강사, 법학박사

Ph. D. in Law, Instructor of Shinhan University

*** 신안산대학교 교수, 법학박사

Professor of Shin Ansan University

이러한 문제는 현행법상 우리나라의 살처분 보상금에 대한 제도가 농어업재해보험법의 적용을 받을 수 없으며, 지방자치단체가 보상금 지급의 주체가 되고 있어 스스로 재원을 충당하다 보니 조류인플루엔자가 자주 발생하는 지방자치단체의 경우 재정적 부담이 가중되고 있는 것이 현실이다. 이와 더불어 예방적 살처분이 반경 3km라는 일률적인 기준으로 지리적·지형적 특성을 고려하지 않고 시행함에 따라 발생하는 ‘묻지마 식’ 살처분의 문제로 인한 사회적 파급력을 포함, 최근에는 조류인플루엔자에 감염된 포유류의 발생으로 인해 현실적인 방역지침의 개정 필요성이 거론됨에 따라, 조류인플루엔자 보상법제의 전반에 관한 연구의 필요성이 유의미하다고 보여진다.

이에 본 연구에서 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다. 첫째, 조류인플루엔자에 감염된 가금류의 경우에도 농어업재해보험법의 적용을 받을 수 있도록 입법적 노력을 하도록 하고, 둘째, 예방적 살처분은 필요 최소한이면서 조류인플루엔자의 확산을 방지할 수 있도록 그 기준을 효율적으로 조정하도록 해야 할 것이다. 또한 살처분보상금의 시행은 국가에서 주체적으로 시행하도록 하되, 실시에 따른 비용이나 소각, 소독 등에 대한 비용에 대해서는 중앙정부에서 부담하도록 하는 입법적 노력이 필요할 것이다. 마지막으로, 가금류에서만 발생할 수 있다고 보았던 조류인플루엔자가 포유류에까지 전염됨에 따라, 현행법상 시행되고 있는 조류인플루엔자 방역지침을 재고하여 장래에 발생할 수 있는 여러 가지의 변수를 고려·적용할 수 있도록 해야 할 것이다.

[주제어] 조류인플루엔자, 살처분보상금, 조류인플루엔자 보상제도, 예방적 살처분, AI 피해지원, 가축전염병 예방법

I. 들어가며

우리나라는 2003년 12월 충북 음성군 옥용 종계 농장에서 고병원성 조류인플루엔자가 국내 최초로 발생되면서 약 500만 마리의 가금류가 살처분되었고, 이를 통해 국내 조류인플루엔자의 위험에 대한 경각심을 일깨우는 계기가 되었다. 이를 시작으로 2006년부터는 거의 매년 닭과 오리 등에서 조류인플루엔자가 발생하여 수백만 마리의 가금류가 살처분 및 예방적 살처분이 되고 있다.

이는 살처분 된 농장의 가금류 신규 입식(가축구입) 제한으로 인한 축산농가의 경영손실 및 경제적 피해뿐만 아니라, 가금류에 대한 일반 국민들의 소비가 위축되면서 관련 업체 등에까지 또 다른 경제적 손해를 안겨 주고 있다. 또한 살처분의 시행이 조류인플루엔자가 발생한 농가뿐만 아니라 일정한 거리 내에 있는 지역으로까지 확대된다는 점에서 사회적으로도 그 파급력이 엄청난 가축전염병으로 자리 매김하게 되었다.

또한 국가적으로도 살처분에 따른 보상금지급으로 인한 비용이 급격하게 증가하고

있다. 일반적으로 반경 3km 내에 위치한 농가까지 살처분의 대상으로 적용되어 예방적 살처분이 대대적으로 시행되는데, 한 해 살처분되는 가금류의 수가 수십 백만 마리까지 이르는 사례가 발생하여 각 축산농가에 지급할 살처분보상금을 마련하는 것도 또 다른 골칫거리가 되고 있다.

살처분보상금의 경우 농어업재해보험법상의 적용을 받지 않을뿐더러 기초지방자치 단체가 살처분보상금 지원의 주체가 되다 보니, 지방재정의 빈곤 속에서 보상금의 재원을 충당하지 못하고 도비 등을 끌어와 살처분보상금을 지급하는 등 다양한 문제가 발생하고 있다.

이에 대하여 본 논문에서는 조류인플루엔자, 특히 고병원성 조류인플루엔자 발생으로 인해 시행된 살처분에 따라 국가차원의 피해농가 지원에 근거가 되는 보상법제에 관해 공법적 측면에서 거론해 보고자 한다. 이를 위해 우선 조류인플루엔자의 국내발생 및 살처분 현황에 대하여 살펴보고, 살처분이 시행되었을 때 지원하는 살처분보상금 정책에 대하여 연구해보고자 한다. 이를 근거로 현행 정책 및 법제상의 문제점을 도출하여 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 조류인플루엔자(AI)의 현황

1. AI의 정의

조류인플루엔자(Avian Influenza, 이하 ‘AI’라고 한다)는 야생조류, 닭, 오리, 칠면조 등의 조류에서 감염되는 급성 바이러스성 전염병을 말한다. 일반적으로 AI 바이러스(Avian Influenza Virus, 이하 ‘AIV’라 한다)는 형태가 다양하게 나타나고 있으나. OIE(Office International des Epizooties, 국제수역사무국)에서는 보통 조류에 임상증상이 나타나지 않거나 미미한 저병원성 AI(Low Pathogenic Avian Influenza, LPAI)와 심각한 임상증상과 함께 높은 사망률을 야기 할 수 있는 고병원성 AI(Highly Pathogenic Avian Influenza, HPAI)로 분류하고 있다.¹⁾ AI에 감염되는 경우 바이러스의 병원성에 따라 증상이 다양하

1) OIE 홈페이지-Animal health in the World-Web portal on Avian Influenza- Disease Information Summary 참조, <http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Media_Center/docs/pdf/Disease_cards/AI-EN.pdf>.

게 나타나게 되는데, 일반적으로 고병원성 AI와 저병원성 AI 모두 산란율의 급격한 감소, 벼슬 등의 청색증, 설사, 폐사 등의 증상을 보인다.²⁾ 하지만 고병원성 AI의 경우에는 감염증상에 추가된 숙주의 감염여부 또는 환경적인 요인 등에 따라 증상이나 피해 규모가 달라질 수 있는 저병원성 AI보다 임상증상의 강도나 가금류의 폐사율이 상당히 높다는 특징을 가지고 있기 때문에 현행 가축예방법상 제1종 가축전염병으로 규정되어 있다.³⁾

2. AI의 국내발생 및 살처분 현황

2.1 국내 AI발생 현황

우리나라에서 발생한 고병원성 AI에 감염된 닭과 오리 수의 통계(2003~2014년 기준)를 대표적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 닭에 감염된 고병원성 AI발생 현황을 살펴보면, 전북지역이 87,033마리로 가장 많으며, 그 다음으로 경기지역 58,880마리, 경북지역 57,216마리의 순서를 차지하고 있다. 또한 오리의 경우 충남지역 42,794마리, 전북지역

〈표 1〉 연도별·지역별 AI 발생 현황⁴⁾

(단위: 발생두수)

연도 \ 지역	전북	충남	경기	전국 합계
2003	·	31,358	100	123,888
2004	·	17,143	6,300	40,443
2006	138,940	9,146	·	148,086
2007	·	2,825	42,911	45,736
2008	98,093	22	4,049	117,496
2010	2,000	1,000	·	3,000
2011	6,000	34,900	10,305	82,787
2014	1,430	10,965	256	50,964
합 계	246,463	107,359	63,921	612,400

2) 농림수산식품부/국립수의과학검역원, 조류인플루엔자 긴급행동지침, 2009.12, 152쪽.

3) 모인필, “고병원성 조류인플루엔자의 역학적 특성과 국내 발생 동향”, 한국위기관리논집 제3권 제2호, 위기관리 이론과 실천, 2007, 31쪽.

4) 이 표는 농림축산검역본부-동물방역-가축방역-가축전염병 발생통계 표를 참고한 것임. <<http://kahis.go.kr/home/lkntscrinfo/selectLkntsStats.do>>

33,020마리, 그리고 전남지역 27,620마리가 AI에 감염되었다. 전국적으로 보았을 때 전북 지역에서 닭과 오리에서 모두 고병원성 AI감염이 취약한 것을 확인할 수 있다.⁵⁾ 마찬가지로, <표 1>과 같이 거위 및 칠면조 등의 가금류를 포함하여 살펴본 경우에도, 전북지역에서 AI에 감염된 가금류의 수가 총 246,463마리에 해당하여 전국에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 AI가 발생한 연도별로 살펴보는 경우에는 유독 충남지역에서만 지속적으로 AI가 발생되고 있다는 것을 알 수 있다.

이를 종합해 보면, 전북지역이 월등히 감염된 가금류의 수가 높으며, 충남지역은 지속적으로 발생하고 있다고 할 수 있다. 이는 AI가 발생한 당해년도에 다른 지역으로의 확산을 방지하는 등 초기진압 실패, AI 확산에 용이한 지리적 여건을 갖추고 있기 때문에 감염된 가금류의 수가 집중된 것으로 보인다. 반면, 충남지역의 경우에는 실질적으로 전북지역보다 지리적으로 야생철새 등에 노출 및 예방적 방역체계가 허술할 것이라고 추측되어지고 있다.

최근에는 2014년 1월 17일 전북 고창에서의 AI 감염신고를 시작으로 현재(2014년 3월) 총 34건의 AI 의심신고 중 6개 시도와 17개 시·군에 해당하는 28건이 양성판정되었으며,⁶⁾ 상반기인 현재까지(5월 기준) AI에 감염된 가금류의 수가 5만 마리를 넘어서고 있어 그 어느 때보다 AI 발생 가금류의 수가 사상 최대치를 기록할 것이라는 우려를 가지고 있다.

한편, 지난 3월 11일에는 충남 천안의 산란계 농장에서 키우던 개에서 H5N8형 AI 항체가 발견된 바 있어, 국내에서 AI가 이중간에 감염된 첫 사례가 되었다. 특히, 충남 부여에서는 개 11마리에서 AIV 항체가 검출되면서 AIV의 감염이 포유류에까지 확산되는 것은 아닌지 우려가 커지고 있다.⁷⁾ 이에 대하여 농림축산식품부는 2개 농가에서 AIV 항체가 검출된 개들은 바이러스 자체에만 노출된 것으로 질병에 따른 증상이 발생한 상태는 아니라고 밝혔지만,⁸⁾ AIV가 포유류에까지 확대되었다는 점에서 가금류뿐만 아

5) 농림축산검역본부-동물방역-가축방역-가축전염병 발생통계 표 참조(닭-<<http://kahis.go.kr/home/lkntscriinfo/selectLkntsStats.do>>, 오리-<<http://kahis.go.kr/home/lkntscriinfo/selectLkntsStats.do>>).

6) 농림축산식품부 2014.3.17. 일자 보도자료 참고. <http://www.mafra.go.kr/list.jsp?&newsid=155445459§ion_id=b_sec_1&pageNo=1&year=2012&month=&listcnt=10&board_kind=C&board_skin_id=C3&depth=1&division=B&group_id=3&menu_id=1125&reference=&parent_code=3&popup_yn=&tab_yn=N> 검색일: 2014. 6.26.

7) 노컷뉴스, “AI, ‘개 감염 추가 확인’…포유류 확산 우려”, 2014.3.24. 기사 참조. <<http://www.nocutnews.co.kr/news/1209725>>, 검색일: 2014.6.28.

8) 농림축산식품부-알림소식-보도자료-“조류인플루엔자(AI) 발생에 따른 대응 상황” 2014.3.24. 참조.

나라 포유류에 대하여도 AI 대응을 위한 방역조치를 할 수 있도록 법적근거를 정비할 필요성이 제기되고 있다.

2.2 살처분 현황

우리나라는 AI가 발생하게 되면 살처분을 하게 되어 있으며, 살처분이란 가장 강력한 방역조치 중의 하나로, 전염병에 감염된 동물 및 동일군내 감염이 의심되는 동물, 그리고 필요시 병원체를 전파시킬 정도의 간접 접촉으로 감염이 의심되는 다른 동물군의 동물을 죽이는 것을 의미한다.⁹⁾ 이 때, 살처분 방법으로는 가스법, 약물 투여, 전살법(電殺法), 타격법(打撃法), 자격법(刺撃法) 중 어느 하나의 방법으로 할 것이 규정되어 있으며, 동물의 고통을 최소화하여야 하며 반드시 의식이 없는 상태에서 다음 도살 단계로 넘어가야 한다(가축전염병 예방법 시행규칙 제23조 제3항, 동물보호법 시행규칙 제6조). 즉, 동물들이 고통스럽지 않게 CO2 가스 등을 사용한 이후에 매몰하는 살처분의 방법을 사용하여야 하는데, 실질적으로 인력이나 자원, 시간부족 등을 이유로 거의 생매장에 가까운 방법으로 살처분이 이루어지고 있는 것이 현실이다.¹⁰⁾

살처분의 대상은 해당농가 및 AI의 형태에 따라 인근 농가를 대상으로 하고 있다. 우리나라에서는 2003년에 충북 음성군에서 발생한 고병원성 AI를 시작으로 03/04년에 걸쳐 약 529만 마리가 살처분 되어 458억원의 보상금이 지급되었고, 06/07년에 걸쳐 280만 마리가 살처분 되어 253억원의 보상금이 지급된 바 있다. 또한 08년에 발생한 AI로 인해 사상 최대의 1,020만 마리가 살처분 되어 683억원이 지급되었고, 10/11년에는 647만 수가 살처분 되어 670억원의 보상금이 지급된 바 있다.¹¹⁾ 최근에는 농림축산식품부에서 올해 발생한 AI의 감염으로 인해 양성판정 된 농가에 시행한 살처분 및 예방적 살처분 등을 통해 현재까지 총 439농가, 10,912천 마리(3월 16일 기준)가 매몰되었다고 밝혔다.¹²⁾ 이에 따라 지급될 살처분 보상금은 약 419억원이 배정되어 현재 202억원이

〈http://www.mafra.go.kr/list.jsp?&newsid=155445482§ion_id=b_sec_1&pageNo=1&year=2014&listcnt=10&board_kind=C&board_skin_id=C3&depth=1&division=B&group_id=3&menu_id=1125&reference=&parent_code=3&popup_yn=&tab_yn=N〉.

9) 농림수산식품부/국립수의과학검역원, 조류인플루엔자 긴급행동지침, 2009. 12, 10쪽.
10) 김동련/김환목, “전염병으로 인한 가축매몰지에 대한 공법적 연구”, 토지공법연구 제55권, 한국토지공법학회, 2011, 279-280쪽.
11) (사)한국계육협회-계시판-자료실-“조류인플루엔자(AI) 피해농가 등 지원대책”, 2014.2.7. 참조.
〈http://www.chicken.or.kr/chicken/board/data_view.htm〉.

지급되었고, 가금류 농가 등에 대한 생계안정자금으로 7억원이 소요되었다(4월 3일 기준).¹³⁾

〈표 2〉 연도별 살처분 마리수 및 살처분 보상금

(단위 : 마리수-만, 보상금-억원)

구분 \ 연도	03/04	06/07	08	10/11	13-14
살처분 두수	529	280	1,020	647	1,091
살처분 보상금(보조)	458	253	683	670	419

이와 같이 AI의 발생과 살처분 간의 관계는 고병원성 AI가 약 2-3년의 주기로 발생한다고 판단할 수 있다. 또한 과거의 국가 살처분 정책과는 달리, 최근 국가 정책은 AI에 감염된 가금류 뿐만 아니라 예방적 살처분을 엄격하게 적용하여 다른 지역으로의 확대를 방지하고자 하는 정책을 펴고 있어, 살처분하는 가금류의 수가 점차 증가한다는 특징을 확인할 수 있다. 일례로, 올해 발생한 AI에 의해 살처분된 가금류만 하더라도 2008년의 AI 사태와 맞먹는 수준의 1,015만 8,000마리를 기록(3월 14일 기준)하였다. 이는 1월 16일에 AI 의심 신고가 접수된 이후로 약 2달에 걸쳐 시행된 것으로, 살처분된 가금류의 수가 역대 최대일 것으로 전망되고 있다.¹⁴⁾

3. 살처분의 법적 근거

우리나라는 현행 가축전염병예방법 제20조 제1항에 따라, 시장·군수·구청장은 조류 인플루엔자에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 경우에는 그 가축이 있거나 있었던 장소를 중심으로 그 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역에 있는 가축의 소유자에게 지체 없이 살처분을 명할 수 있도록 시장·군수·구청장에게 재량권을 부여하고 있다. 하지만 해당 농가에서 감염된 가축에 대한 적극적 대응, 매몰 인력, 기술 등 다양한 문제로 살처분을 시행하지 못하고

12) 농림축산식품부 2014. 3. 17.일자 보도자료 참고.

13) 아시아경제, “AI 피해 벌써 2119억…보상금은 얼마?”, 2014.4.3. 기사 참조. <<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014040311315737293>>, 검색일: 2014.7.22.

14) 뉴시스, “AI 살처분 1000만수 돌파…사상 최대 규모”, 2014.3.14. 기사 참조. <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140314_0012786560&cID=10401&pID=10400?>, 검색일: 2014.7.18.

있다. 이에 동법 동조 제2항에서는 가축방역관에 의한 살처분을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 국가 또는 시·도 가축방역기관의 감독 하에 가축전염병이 발생한 때에, 국가가 제3자로 하여금 공법상의 작위의무를 이행하도록 하는 대집행적 성격을 가지고 있다.¹⁵⁾

한편 이러한 살처분 정책은 AI 등의 가축전염병이 확산될 위험이 있다는 점에서, 신속하게 살처분이 이루어져서 조기에 종식시키려는 공익 목적에 근거한다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 즉, 국가적으로 대규모의 경제·사회적 피해를 야기하는 가축전염병이 다른 지역으로 확산되지 않도록 하는 방역조치 중 하나로, 가축전염병예방방법상의 규율을 받아 각 농가에 수인의무¹⁷⁾를 부과하는 수인하명과 ‘살처분’이라는 집행행위가 결합된 권력적 사실행위에 해당한다고 할 것이다.¹⁸⁾ 이는 고병원성 AI가 발생했을 경우 95%에 달하는 높은 폐사율과 더불어, 일반적으로 AIV가 다양한 유형을 가지고 있다는 점 및 변이가 쉽다는 점에 근거하여 강제 살처분의 방법을 최우선으로 선택하고 있는 것이다.¹⁹⁾ 즉, 우리나라에서는 고병원성 AI에 대하여 전통적으로 강제 살처분을 시행한 이후에 AI가 발생한 가금류의 농가 및 예방적인 목적으로 살처분한 가금류의 농가에 대해 보상금을 지급하는 정책을 수립하고 있다.

15) 박균성, 행정법강의 제10판, 박영사, 2013, 361-369쪽.

16) 정하명, “전염병관련피해에 대한 법적 구제제도”, 토지공법연구 제54집, 한국토지공법학회, 2011, 402-403쪽.

17) 전염병에 걸린 가축은 적절한 방역조치를 취하지 않으면, 함께 사육하고 있는 가축, 농장에 출입하는 사람, 그리고 농장을 출입하는 야생동물 등을 통하여 인근 농장의 가축과 야생동물, 나아가 인근 주민과 일반 국민에게 전염병을 전파시킬 수 있어, 일반 국민의 생명과 건강 그리고 재산에 큰 영향을 미칠 수 있다. 살처분 명령은 이처럼 가축의 전염병이 전파가능성과 위해성이 매우 커서 타인의 생명, 신체나 재산에 중대한 침해를 가할 우려가 있는 경우 이를 막기 위해 취해지는 조치이므로, 살처분 명령으로 인한 재산권의 제약은 가축 소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위에 속한다고 보아야 한다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고, 2013헌바110 결정).

18) 홍정선, 행정법특강 제13판, 박영사, 2014, 338쪽.

19) 송창선/권지선/이현정/이중복/박승용/최인수/이윤정/김재홍/모인필, “조류독감 방제전략”, 한국가금학회지 제31권 제2호, 한국가금학회, 2004, 131-132쪽.

Ⅲ. 살처분에 따른 보상금지급절차

1. AI 발생에 따른 국가지원책

1.1 중앙부처에 의한 지원책

농림축산식품부(정부를 포함함)에서는 AI가 발생한 농가뿐만 아니라 이동제한 조치 및 예방적 살처분 등을 통해 피해를 입은 농가 등에 대해서도 다양한 지원정책을 통해 농가경영이 안정화될 수 있도록 도모하고 있다. 즉, 살처분 농가와 업체(도축장·집유장·계란집하장 및 부화장 등)에 대하여 ① 살처분 명령으로 인해 매몰·폐기·소각되는 가축 및 그 생산물(계란, 알 등), 물건 등에 대해 보상하는 살처분 보상금의 지원, ② 일정기간 입식이 제한되어 소득이 발생하지 않음에 따라 가계비를 지원하는 생계안정자금의 지원, ③ 재입식 시기에 맞추어 해당농가의 살처분 마리 수에 해당하는 병아리 구입 자금을 융자(3%, 2년 거치 3년 상환) 지원하는 가축입식자금의 지원, ④ 농가사료구매자금을 융자(1.5%, 2년 균분상환) 지원하는 특별사료구매자금 지원 등의 정책을 수립하고 있다. 또한, 이동제한 등으로 손실을 입은 농가와 업체(도축·부화·가공장 등)에 대하여는 ① 이동제한 지역 내 사육농가 및 역학 관련 농가의 출하 지연 등에 따른 추가 사육비, 폐사율 증가, 상품가치 하락에 대한 손실을 보전하는 소득안정자금의 지원, ② 특별사료구매자금의 지원, ③ 방역 조치로 인해 영업을 제한받은 업체 등에게 원료구입비, 각종 수수료 등 제반 운영 자금을 융자(3%, 2년 거치 3년 상환) 지원하는 경영안정자금의 지원 등의 정책을 수립하여 농가 및 업체의 경영 안정에 힘을 보태고 있다.

이뿐만 아니라, 안전행정부(재산세 등 지방세 감면), 보건복지부(건강·연금 보험료 부담 완화, 살처분 농가에만 해당), 국세청(세정 지원) 등 각 부처별로 AI의 발생으로 피해를 입은 농가를 위하여 각각의 지원 정책을 수립하고 있는 상태이다.²⁰⁾

20) AI 특별홈페이지-“AI 관련 피해농가 등 지원대책” 참고, <http://ebook.mafra.go.kr/src/viewer/main.php?host=main&site=20140228_075737&pagenum=0&category=0&page=0&search=&mem=>.

〈표 3〉 AI 발생과 관련하여 가금류 농가에 지원하는 국가정책²¹⁾

지원 대상	구 분	대 상	재 원
살처분 농가 등	살처분 보상금	살처분 명령에 의해 매몰·폐기·소각되는 가축 및 그 생산물(계란, 알 등), 물건 등에 대하여 보상	농어촌구조개선특별회계 (국비 80%, 지방비 20%)
	생계안정 자금	일정기간 입식이 제한되어 소득이 발생하지 않음에 따라 이에 대한 가계비를 지원	축발기금 (국비 70%, 지방비 30%)
	가축입식 자금	재입식 시기에 맞추어 해당농가의 살처분 마리수에 해당하는 병아리 구입 자금을 용자 지원	농어촌구조개선특별회계(이자보전) (용자, 금리 3%, 2년거치 3년상환 또는 3년거치 일시 상환)
	특별사료 구매자금	농가사료구매자금 용자 지원	농어촌구조개선특별회계(이자보전) (용자, 금리 1.5%, 2년 균분상환)
이동제한 지역 내의 농가 및 역학관련 농가	소득안정 자금	이동제한 지역 내 사육농가 및 역학 관련 농가의 출하 지연 등에 따른 추가 사육비, 폐사를 증가, 상품가치 하락에 대한 손실 보전	축발기금 (국비 70%, 지방비 30%)
	특별사료 구매자금	농가사료구매자금 용자 지원	농어촌구조개선특별회계(이자보전) (용자, 금리 1.5%, 2년 균분상환)
	경영안정 자금	AI 방역 조치로 영업을 제한받은 도축장, 가공장, 부화장 등에게 원료구입비, 각종 수수료 등 제반 운영 자금용자 지원	농어촌구조개선특별회계(이자보전) (용자, 금리 3%, 2년거치 3년상환)

1.2 중앙부처 및 지방자치단체에 의한 살처분보상금 지원책

국가지원 정책 중 특히 중요시되는 것은, 살처분이 실시되면서 피해를 입은 농가 등에 대하여 실질적으로 그에 대한 보상금을 지급하는 살처분보상금 지급정책이다. 이러한 살처분보상금 지급정책은 정부에서 공익의 실현을 위해 개개인의 재산권을 박탈하는 일종의 공용수용²²⁾으로 볼 수 있다.²³⁾

21) 이 표는 (사)대한양계협회 홈페이지-정보마당-양계정보-AI 관련정보-조류인플루엔자(AI) 피해농가 등 지원대책 표 <<http://www.poultry.or.kr/>>와 AI 특별홈페이지-“AI 관련 피해농가 등 지원대책”을 참고한 것임, <http://ebook.mafra.go.kr/src/viewer/main.php?host=main&site=20140228_075737&pagenum=0&category=0&page=0&search=&mem=>.

22) 공용수용이란, 사인의 특정한 재산권을 공익사업을 위하여 강제적으로 취득하는 물적 공용부담을 말한다. 이러한 공용수용에 있어서의 손실보상은, 국가 또는 공공단체가 행한 적법한 공권력행사에 의해 국민의 재산권에 특별한 희생이 발생한 경우에 행하는 금전적 보상을 의미하는 행정상 손실보상의 법리를 토대로 한다 ; 김철용, 행정법 전면개정 제2판, 고시계사, 2013, 906쪽; 고현환, “손실보상 법제에 관한 비교 연구”, 제주대학교 대학원 박사학위논문, 2008, 39쪽.

23) 정하명, 앞의 논문, 2011, 410쪽.

살처분은 AI가 발생한 경우, 기초역학조사 후에 양성판정이 난 원발농가 내의 가금류 및 역학 관련 농가의 가금류에 대하여 실시된다. 즉, 원발농가 및 원발농가 3km 이내의 농가뿐만 아니라 역학관련농가의 500m 이내의 농가에 대하여 살처분 명령이 내려지게 된다. 이에 따라 살처분 한 가축 및 소각·매몰한 물건 등에 상당하는 보상금을 지급하게 되는데 이것이 살처분보상금 지급정책이다.²⁴⁾

이러한 살처분보상금 지급정책은 가축전염병 예방법 제48조 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 살처분 한 가축의 소유자에게 보상금을 지급하도록 규정하고 있는 데에서 근거하는데, 가축의 소유자가 수인해야 하는 사회적 제약인 살처분 명령으로 인하여 재산권에 제약을 받게 되는 가축소유자에게 그 부담을 완화하기 위하여 보상금을 지급하도록 하는 입법목적이 있다고 하겠다.²⁵⁾

이러한 살처분 보상금 지급정책의 실질적인 시행주체는 지방자치단체가 된다.²⁶⁾ 살처분보상금은 국가와 지방자치단체가 각각 80:20의 비율로 분담하여 보상금을 지급하고 있는바,²⁷⁾ 국가의 경우 원칙적으로 ‘농어촌구조개선특별회계(이하 ‘농특회계’라 한다.)’²⁸⁾에 배정된 예산(2014년 기준, 600억 원)을 재원으로 하여 AI가 발생한 각 지방자치단체에서 요구하는 살처분보상금을 80%의 비율만큼 보조해주는 지원형태를 갖고 있다.²⁹⁾ 이와 더불어, 살처분보상금뿐만 아니라 역학조사에 소요되는 비용 및 검사·주사·투약 등이나 이동제한 등에 소요되는 비용의 경우에는 50% 이상을 국가가 지원해주도록 하고 있다(가축전염병 예방법 시행령 제13조 제1항 제1호).

이때, AI로 인한 피해액의 수준을 미리 가늠하여 재원을 배정하는 것은 상당히 어렵기 때문에 현실에서는 농특회계상 보상금으로 배정되어 있는 예산액을 초과하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 ① 2014년도 예산총칙 제10조 제1항 제8호에 따라 농특회계의 다른 비목에서 전용하고,³⁰⁾ ② 축산발전기금상의 여유자금³¹⁾에서 전용하도록 하며, 최종적인

24) 농림축산식품부 축산경영과, “AI 발생지역 농가 등 지원지침 보완”, 2014.3. 자료 참고.

25) 헌법재판소 2014. 4. 24. 선고, 2013헌바110 결정.

26) 대한민국 정부, 2014년도 성과계획서(농림축산식품부), 267쪽.

27) 가축전염병 예방법 시행령 제11조 제5항에서 “살처분 보상금의 100분의 80 이상은 국가가 지급하고, 그 나머지는 지방자치단체가 지급한다.”라고 규정하고 있다. 본 논문에서는 일반적으로 국가와 지방자치단체가 지급하는 80:20의 비율로 맞추어 전개해 나가고자 한다.

28) 국회, 2014년도 예산안(농특회계의 세입·세출 현황 참고), <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetailBudget.jsp?bill_id=PRC_N1L3O1H0V0Y2O1B1Y0V3S0F6N0Y3U1>.

29) 대한민국 정부, 위의 자료, 266-267쪽.

30) 2014년도 예산총칙 제10조 ① 다음 경비 또는 비목에 부족이 생겼을 경우에는 국가재정법 제47조 제1항 단서규정에 의하여 당해 소관내의 타 비목으로부터 이용할 수 있다.

로 ③ 국가예비비에서 재해대책비의 명목으로 사용할 수 있도록 하고 있다.³²⁾ 반면, 지방자치단체에서는 지방재정법 제21조 및 제23조에 근거한 ‘국가보조금³³⁾’을 재원으로 하여 20%의 비율에 해당하는 수준의 살처분보상금을 지급하고 있다.

한편, 살처분가축에 대한 보상금은 지방자치단체에서 구성된 보상금평가반에 의하여 해당 살처분가축 등의 산지거래가격, 축산물 도매시장 또는 축산물공판장 경락가격 등을 기준으로 개별 평가한 금액의 평균액으로 하도록 한다. 즉, 농림축산식품부 고시에 따른 살처분보상금의 기준을 살펴보면 닭의 경우, (사) 대한양계협회 양계속보 산지가격(산란용·육용) 기준(단, 산란·토종닭 종계는 농장별 종계 병아리 구입가격으로 구입처의 세금계산서 기준)으로 한다. 또, 오리의 경우, (사)한국오리협회 조사가격으로 하되 최근 거래기록(세금계산서)에 의한 거래가격을 기준으로 하며, 메추리의 경우, 최근 거래기록(거래영수증 등)에 의한 거래가격을 기준으로 하여 일반병아리의 125%의 금액으로 병아리의 가격을 산정하도록 하고 있다.³⁴⁾

보상금평가반은 이러한 보상금 기준을 참고하여 보상금 평가액을 정하고 있는데, 일반적으로 AI가 발생하여 가금류를 살처분한 농가소득의 경우에는 가축값의 20~80%, 예방적 살처분 농가소득의 경우에는 가축값의 80~100%, 이동제한 농가의 소득은 이동제한 해제 후의 가축판매비와 소득안정자금(노력비 등)을 합한 값으로 한다. 이렇게 소득수준을 추정한 값과 가축판매가 가능한지의 여부 등을 고려하여 각 살처분 농가

...

8. 재해대책비(전염병 예방·대책비 포함)

- 31) 여유자금이라 함은 기금이 당해 회계연도에 조달한 모든 자금에서 축산사업 수행을 위하여 당해 회계연도에 직접 필요로 하는 자금을 제외한 자금(사업자금 집행에 지장이 없는 범위내에서의 사업준비금을 포함한다)을 말한다.
- 32) 2014년도 예산총칙 제12조 일반회계 예비비 중 2,335,400,000,000원은 재해대책비(재해복구 국고채무 부담행위 상환액 및 전염병 예방·대책비 포함), 인건비(국민건강보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함), 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 경비, ‘2013년 취득세 감면 조치에 따른’ 2013년 지방자치단체 취득세 감소액 정산, ‘2013년 취득세율 영구 인하 조치에 따른’ 2013년 지방자치단체 취득세 감소액 보전 이외에는 지출할 수 없다.
- 33) 보조금 관리에 관한 법률 제2조에 따르면, “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(국가재정법 별표2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
- 34) 살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령 제4조(평가액의 상한선).

등에 지원하는 방식이 달라지게 된다.³⁵⁾

2. 살처분보상금 지급의 절차

2.1 신고

먼저, 가축의 소유자 등이 서면·전자문서 또는 구두로 고병원성 AI 감염에 대한 의심신고³⁶⁾를 신고 대상기관(시장·구청장·읍장·면장·개업수의사)에 접수한 경우, 시·도 및 농림축산식품부에서 초동방역팀의 투입을 요청하게 된다. 이에 따라 방역본부에서는 초동방역팀을 출동시켜 출입자 통제, 가축이동통제,³⁷⁾ 주변소독 등의 기초역학조사를 수행하게 된다. 이후 시·도 방역기관 및 검역검사본부에서 병성감정이 행해지게 되는데, AI에 감염되었다는 양성판정이 나는 경우 14일간 감수성동물 및 관련시설에 접촉하는 것을 금지시키게 된다.³⁸⁾

2.2 살처분의 실시

AI 양성판정이 나면, 농림축산식품부 장관은 가축방역상 필요한 경우 검역원장 또는 시·도지사의 건의에 따라 살처분 범위를 결정하고, 시·도지사는 시장·군수에게 방역

35) 농림축산식품부 홈페이지-알림소식-해명/설명 <http://www.mafra.go.kr/list.jsp?&newsid=155445380§ion_id=e_sec_1&pageNo=1&year=2014&listcnt=10&board_kind=C&board_skin_id=C3&depth=1&division=B&group_id=3&menu_id=1123&reference=3&parent_code=3&popup_yn=N&tab_yn=N>.

36) 가축전염병예방방법 시행규칙 제13조(죽거나 병든 가축의 신고) ① 법 제11조제1항 및 제3항에 따른 신고는 구두·서면 또는 전자문서로 하되, 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 신고대상 가축의 소유자등의 성명 및 신고대상 가축의 사육장소 또는 발견장소
2. 신고대상 가축의 종류 및 두수
3. 질병명(수의사의 진단을 받지 아니한 때에는 신고자가 추정하는 병명 또는 발견당시의 상태)
4. 죽은 연월일(죽은 연월일이 분명하지 아니한 때에는 발견 연월일)
5. 신고자의 성명 및 주소
6. 그밖에 가축이 죽거나 병든 원인 등 신고에 관하여 필요한 사항

37) 지방자치단체가 주체가 되어, 발생농장 및 오염지역(500m 이내), 위험지역(3km 이내), 경계지역(3~10km)별로 가금류 및 관련 오염 또는 오염우려 물품, 사람 등의 이동통제 및 차단하는 조치를 취하게 된다.

38) 가축위생방역지원본부-주요사업-가축방역사업-가축방역사업개요 참고, <<http://www.lhca.or.kr/business/front/business/gachuk4.do>>.

지역을 설정하여 사람·차량·동물 등의 이동통제 및 살처분, 소독 등 방역업무를 수행하도록 지시하게 된다. 그 후, 해당 AI 발병 지역의 시장·군수·구청장은 가축전염병 예방법 제20조 제1항 및 AI 긴급행동지침에 따라 해당 가축의 소유자에게 지체 없이 살처분 명령서를 발급하여 살처분의 이행기간 및 살처분 실시장소 제공, 대상 가축의 이동 등에 대하여 명령한다. 그러나 현실에서는 가축방역관 및 감독관(시·군 관계관), 작업인부로 구성된 살처분반에 의해 살처분이 실시되는 것이 일반적이라고 볼 수 있다.

살처분은 AI 긴급행동지침에 따라 사살·전살·약물사용·CO₂가스 등의 방법 가운데 하나를 선택할 수 있는데, 현장에서 사용이 용이하고 신속 안전하게 완료할 수 있으며 동물에게 고통이 적은 방법을 적용한다.³⁹⁾ 그러나 현실적으로 AI가 발생하는 경우, AI 발생농가 및 예방적 살처분으로 인해 대규모의 가금류를 살처분 할 필요가 있다는 특성 뿐만 아니라 다른 지역으로의 AI 감염 확산을 방지하기 위해 신속하게 살처분 할 필요성이 있기 때문에 CO₂ 가스를 이용하여 살처분이 이루어지는 것이 보통이다. CO₂ 가스를 주입하여 살처분을 실시하는 때에는 보통 5분 이내의 시간에 대규모의 가금류를 안락사시킬 수 있게 되며, 안락사 시킨 가금류 사체 및 사료, 기타 오염물질들을 포대에 담아 매몰하고 있다.

2.3 살처분보상금의 평가

살처분이 실시된 이후, 양성판정이 난 농가에 대해 보상금평가의 적정성을 기하기 위하여 각 시·군·구에서 구성된 보상금 평가반⁴⁰⁾이 살처분 가축 등에 대한 보상금 평가액을 산정하게 된다. 보상금 평가액은 살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령 제6조에 따라 보상금 평가반원이 개별적으로 평가한 금액의 평균액으로 하는데, 이 금액은 각 농가에서 제출한 소득일자 등에 근거하여 산정하도록 한다. 이때, 살처분 보상금은 양성판정이 난 농가의 경우 가축평가액의 20%를 감액한 금액으로 지급하게 되며,⁴¹⁾ 특히 가금류 농가에 외국인 근로자를 고용했음에도 불구하고 그에 대한 신고의무를 이행하지 않은 경우에는 가축평가액의 80%를 감액한 금액을 보상금으로 지급하도록 하고 있다. 또한 발병증상이 외관상 최초로 나타난 날의 다음날부터 5일을 기준으로

39) 농림수산식품부/국립수의과학검역원, 조류인플루엔자 긴급행동지침, 2009.12, 54쪽.

40) 살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령 제5조(보상금 평가반).

41) 주사·약물목욕 또는 투약 등 질병을 검사하는 중에 죽은 가축과 사산 또는 유산된 가축의 경우에도 보상금의 액수는 동일하게 지급된다.

하여, 5일을 경과한 이후에 신고하였거나 AI 발생을 방지하기 위한 이동제한(Standstill) 등의 조치 중 2개 이상을 미이행한 경우에는 60%를 감액한 금액을 보상금으로 지급하도록 하고 있다.

〈표 4〉 살처분 보상금의 감액 기준⁴²⁾

① △20% (기준시세의 80% 지급)	② △40% (기준시세의 60% 지급)	③ △60% (기준시세의 40% 지급)	④ △80% (기준시세의 20% 지급)	⑤ △80% (기준시세의 20% 지급)
발병증상이 외관상 최초로 나타난 날 또는 그 이전에 신고하고 아래 조치를 모두 이행한 경우	발병증상이 외관상 최초로 나타난 날의 다음날부터 4일 이내 신고하였거나, 아래 조치 중 1개를 미이행	발병증상이 외관상 최초로 나타난 날의 다음날부터 5일 경과 후 신고하였거나, 아래 조치 중 2개를 미이행	미신고 또는 아래 조치 중 3개 이상 미이행	① - ④ 기준에도 불구하고 아래의 사항 중 어느 1개만 해당되면 20%만 지급 외국인근로자 고용 미신고 외국인근로자에 대한 방역교육 및 소독 미이행 해외여행 후 입국시 검역 조치 미이행
(공통조치사항) ① 해당 가축 및 함께 기르는 가축에 대한 검사·주사·투약 등 ② 역학조사 협조 ③ 소독 ④ 가축의 격리 또는 이동제한 등 ⑤ 살처분 이행				

반면 기초역학조사가 실시된 이후, 음성판정이 났음에도 불구하고 예방적 살처분이 이루어진 경우에는 가축평가액의 100%를 보상금으로 지급받을 수 있게 된다.

2.4 살처분보상금 신청

살처분 보상금에 대한 평가액이 산정된 이후에는, 살처분가축 등의 소유자에게 보상금평가반에서 정한 보상금 평가액을 서면 또는 구두로 통지하는 것과 동시에 보상금평가서를 발급하여 준다. 그러면 살처분가축 등의 소유자는 보상금 지급신청서를 작성하여 시장·군수에게 제출하고, 이는 최종적으로 시·도지사(특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사, 이하 ‘시·도지사’라 한다)에게 전달된다.

42) 이 표는 농림축산식품부 -2014.2.17.일자 보도자료 - “조류인플루엔자(AI) 발생에 따른 대응 상황”, 4쪽의 표를 인용한 것임, <http://www.mafra.go.kr/list.jsp?newsid=155445382§ion_id=b_sec_1&listcnt=5&pageNo=1&year=&group_id=3&menu_id=1125&link_menu_id=&division=B&board_kind=C&board_skin_id=C3&parent_code=3&link_url=&depth=1>.

2.5 살처분보상금의 지급

시·도지사는 전달 받은 보상금 지급신청서를 15일 이내에 검토하여 그 결과를 시·군·구에 통보하고, 보상금 지급신청서 검토결과를 통보받은 시장·군수는 살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령 제8조에 따라 재배정된 보상금 예산과 지방자치단체 예산으로 살처분가축 등의 소유자에게 보상금을 지급하여야 한다. 즉, 실질적인 살처분 보상금 시행의 주체는 기초지방자치단체가 되는 것이다.

이때, 지방자치단체에서 부담해야 하는 20%의 보상금⁴³⁾에 대해서는 각 지방자치단체 별로 편성된 추가경정예산(이하 “추경예산”이라 한다.)에서 지급하도록 하되, 각 지방자치단체에서 지급해야 되는 보상금의 액수가 추경예산을 초과하는 경우에는 추경예산을 다시 편성한 이후에 지급하게 된다.

Ⅳ. 보상관련 공법적 개선방안

1. 농어업재해보험법상 AI가 감염된 가금류의 포함

가축재해보험은 장래에 예상할 수 없는 재해 및 질병 등에 대처하기 위하여 보험에 가입할 수 있는 가축을 사육하는 농업인 및 축산업과 관련된 법인에 대해 지원하는 것으로, 정부에서 가축재해보험료의 50%를 부담하고 농업인이 50%를 자부담하도록 하여 농업인의 부담을 덜 수 있도록 고안된 보험이다.⁴⁴⁾ 이렇게 좋은 취지에서 고안된 보험이지만, 가금류를 적용하는 경우 가축재해보험상의 문제점이 발생한다. 농어업재해보험법 시행령 제8조(별표 1)에 따라 닭, 오리, 메추리 등의 가금류⁴⁵⁾의 경우에는 가축재해보험에서 자연재해, 화재 및 보험목적물별로 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 질병의 범위 안에서 보상하도록 하고 있지만, 이를 살펴보면 농업재해보험의 보험목적물별 보상 병충해 및 질병규정⁴⁶⁾ 제2조(별표)에서는 실질적으로 가금류에 적용되는 질

43) 보상금의 재원은 국가와 지방자치단체가 각각 80:20의 비율로 보상금을 지급하고 있다.

44) NH농협손해보험 홈페이지, <<http://www.nhfire.co.kr/product/retrieveProduct.nhfire>> 참조.

45) 닭, 오리, 꿩, 메추리, 칠면조, 타조, 거위, 관상조를 가입할 수 있다.

46) 농림축산식품부고시 제2013-299호, 2013.12.1. 시행.

병의 범위가 전혀 언급되어 있지 않기 때문이다. 또한, 가금류에 대해 정하고 있는 가축재해보험 약관⁴⁷⁾의 경우에도 마찬가지로 주계약상의 내용에는 화재에 의한 손해 또는 풍재·수재·설해에 의한 손해를 입은 경우에 한해 보상하도록 되어 있으며,⁴⁸⁾ 특약사항에서는 폭염에 의하거나(폭염추가특약) 화재 또는 풍재·수재·설해로 인해 발생한 피해(축사특약), 전기장치의 고장에 따라 발생한 손해(전기적 장치위험보장), 그리고 축사화재로 인해 인접농가에 피해가 발생한 경우에 보상하는 화재대물배상특약 등만을 규정하고 있다.⁴⁹⁾

반면, 돼지의 경우에는 가금류보다 보장범위의 폭이 좀 더 넓게 규정되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 가금류에서 보장하고 있는 내용을 포함하고 나아가 특약사항으로 가금류에는 규정되어 있지 않은 질병위험에 대한 보장을 정하고 있는바, 즉 TGE(돼지전염성위장염)·PED(돼지유행성설사병)·Rota virus(설사병의 일종) 등의 질병에 의한 손해를 보장하도록 규정하고 있는 것이다. 그러나 이 경우에도 가금류와 마찬가지로, 사회·경제적으로 파급력이 상당하다고 여겨지는 제1종 가축전염병(현행 가축전염병 예방법상)에 해당하는 질병에 의한 손해는 가축재해보험으로 보장받을 수 없게 되어 있다.

그렇다면 대규모의 피해를 예상할 수 있는 구제역, AI 등과 같은 제1종 가축전염병이 발생하였을 때에는, 농어업재해보험법상 이러한 전염병이 포함되어 있지 않아 현행 국가 정책상 살처분이 시행되었을 경우에만 국가 및 지방자치단체에 의해 그에 대한 보상금 및 지원금을 받을 수밖에 없는 상황이 될 수 있다. 또한 축산농가 및 관련업체에서는 이러한 전염병으로 인한 피해를 보전하여 줄 어떠한 장치도 없기 때문에 국가 및 지방자치단체에서 지급하는 보상금 및 지원금에 의존할 수밖에 없게 된다. 따라서 실질적으로 축산농가가 스스로 자립할 수 없는 정도의 피해를 발생시키는 제1종 가축전염병, 즉 구제역 및 AI 의 경우에도 가축재해보험의 적용을 받을 수 있도록 하는 농어업재해보험법 및 동법 시행령, 관련 법규정의 정비노력이 필요할 것이라고 보여진다.

47) NH농협손해보험 홈페이지-보험상품-정책보험-가축재해보험, <<http://www.nhfire.co.kr/product/retrieveProduct.nhfire#noLink>>.

48) 가축재해보험 보통약관 부문3: 가금 제2조(보상하는 손해).

49) 가축재해보험 전기적장치 위험보장 특별약관, 폭염재해보상 추가특별약관, 축사(畜舍) 특별약관, 화재대물배상책임 특별약관 등에 규정되어 있다.

2. 가축전염병예방법 제20조 제1항의 정비

농림축산식품부고시 조류인플루엔자 방역실시요령 제17조 제2항에 따르면, AI가 발생한 농장 주변의 지리적 또는 역학적 특성을 감안하여 AI 발생농장을 중심으로 반경 3km 내외의 지역 즉, 위험지역⁵⁰⁾에의 감수성 동물에 대하여 살처분을 확대·실시할 수 있도록 건의할 수 있는 권한을 검역본부장 또는 시·도지사에게 주고 있다. 즉, 농림축산식품부 고시에 따라, 반경 3km 내외의 지역은 주변상황 등을 고려한 이 후 그 필요성이 인정되는 상황에 한하여 시·도지사와 농림축산식품부 간의 협의를 통해 살처분의 실시가 이루어질 수 있도록 신중하게 결정 될 필요가 있는 것이다. 그러나 살처분이 이루어지고 있는 상황을 살펴보면, 산이나 계곡·하천 등의 지리적·지형적인 특성 및 역학적인 특성을 감안하지 않고 반경 3km 내에 해당하는 경우를 모두 가축전염병예방법 제20조 제1항 단서조항의 “가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역”으로 판단하여 살처분의 대상으로 편입하는 등의 이른바 ‘문지마식’의 살처분이 시행되고 있어 농가들과 동물보호단체들이 크게 반발하고 있는 것이 현실이다. 즉, 이와 같은 점은 가축전염병 예방법 제20조 제1항 단서의 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역이 불확정적이기 때문에 명확성의 원칙에 위배될 가능성도 배제할 수는 없다는 의미를 갖기도 한다.

일례로, 지난 2월에 국내 제1호 ‘동물복지축산인증농장’인 충북 음성군 대소면에 있는 동일농장이 AI 발생농장으로부터 반경 3km 내에 위치하여 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역에 해당한다는 이유로 산란계 3만 6,000마리를 열처리 방식으로 예방적 살처분을 한 바 있어 논란이 더욱 가중된 바 있다.⁵¹⁾ ‘동물복지축산농장’의 경우, 소, 돼지, 닭, 오리 등의 동물이 본래의 습성을 유지하면서 정상적으로 살 수 있도록 관리하는 축산농장을 동물복지축산농장으로 인증 받은 경우를 말하며,⁵²⁾ 동물의 불필요한 고통과 스트레스를 최소화하면서 질병예방과 건강유지를 위해 동물을 관리하는 농장을 의미하기 때문이다.⁵³⁾ 즉, 이러한 ‘동물복지농장’은 다른 농장들에서 일반적으로 사육

50) ‘위험지역’이라 함은 고병원성조류인플루엔자의 확산이 우려되는 지역으로서 발생농장을 중심으로 하여 반경 500m부터 3km 이내의 지역을 말한다. 다만, 시장·군수는 해당지역의 축산업 형태, 지형적 여건, 야생조류 서식실태, 계절적 요인 또는 역학적 특성 등을 감안하여 위험지역의 범위를 시·도지사와 협의를 거쳐 이를 확대하거나 축소할 수 있다.

51) 뉴시스, “AI 직격탄 음성 동물복지농장 재기 움직임”, 2014. 4. 29. 기사 참조, <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140429_0012885413&cID=10806&pID=10800>, 검색일: 2014. 5. 27.

52) 동물보호법 제29조(동물복지축산농장의 인증) 제1항.

하는 공장식의 사육방식이 아니라, 자유롭게 방목하는 방식으로 하여 면역력이 강화되고 질병에의 위험을 최소화시킬 수 있도록 사육한다는 점에서 차이가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 가축전염병의 확대를 방지하기 위해서는 법규정에 따라 일괄적으로 살처분하여야 한다는 입장을 고수하며, AI 발생농장을 기준으로 3km 내에 해당하는 농가의 가금류를 모두 “가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역”이라고 하여 예방적 살처분의 대상으로 포함하는 것은 과잉금지의 원칙의 문제와 더불어 입법적 미비가 아닌지 의문이 든다.

물론 AI 발생의 확대를 방지하기 위해 일괄적이고 신속하게 살처분이 실시되어야 하는 것은 자명한 일이나, 단지 거리를 기준으로 한 법규정보다는 현실적으로 ‘동물복지인증농장’과 같이 방목형 농장, 즉 가금류들의 면역력이 상대적으로 강하게 형성되어 있는 농장의 경우 또는 지형적으로 AI가 확산되기 어려운 지역과 같은 경우 등 특수한 상황을 좀 더 신중히 고려하여 예외조항으로 동물복지농장에 관한 규정을 구분하여 규정할 필요성이 있다.

3. 살처분보상금 시행주체의 변경

살처분보상금은 AI가 발생한 각 지방자치단체, 특히 기초지방자치단체가 주체가 되어 시행되고 있으며, 정부에서는 살처분보상금의 재원을 매년 예산에 배정하여 각 지방자치단체에서 부담하는 20%를 제외한 나머지 80%의 보상금을 지급할 수 있도록 지방자치단체를 보조하고 있다. 또한 살처분 외에 역학조사, 검사·주사·투약 등, 이동제한, 소독 등에 소요되는 비용의 경우에는 50% 이상을 국가에서 지원하도록 하고 있다.⁵⁴⁾

이러한 경우 국가가 보조하지 않는 나머지 20% 비율의 금액을 각 지방자치단체에서 부담하여야 하는바, 점차 그 재정자립도가 약화되어지고 있는 지방자치단체에서 이러한 20%에 해당하는 보상금을 스스로 충당할 수 없다는 문제점이 발생한다.⁵⁵⁾ 또한, 역학조사, 이동제한 등에 소요되는 비용 역시 국가에서 지원한 이후에 부족한 금액을 지방자치단체에서 부담해야 하는 부분이 되는 것이며, 살처분의 실시나 가축의 사체 또는 오염물의 소각·매몰 및 소독에 소요되는 비용의 경우에는 온전히 지방자치단체가 부담해야

53) 동물보호법 시행규칙 제30조(동물복지축산농장 인증기준)-별표6.

54) 가축전염병 예방법 시행령 제13조(비용의 지원).

55) 이 표는 e나라지표-부문별지표-지방자치단체의 재정자립도 표를 참고한 것임.

하는 부분이라는 점에서 문제가 있다고 보여진다.

실제로 충청북도에서는 살처분 실시 및 방역초소 운영비를 부담하는 데에도 지방재정이 휘청거리고 있는 상태에서 예방적 살처분으로 인한 살처분보상금의 증대에 따라 부담이 가중되고 있다. 이에 충청북도에서는 살처분 보상금의 전액을 국비로 지원하도록 요구한 바 있었다.⁵⁶⁾ 이는 전라남도의 경우 역시 마찬가지이다. 전라남도의 경우 AI 감염뿐만 아니라 구제역 등의 가축전염병 또한 발생되어 그 부담이 커졌으며, 살처분 방식을 친환경적으로 변경함에 따라 발생하는 추가비용까지도 전남도에서 떠안아야 하는 부분이 되어 국가에서 살처분보상금을 100% 지원해줄 것을 건의한 바 있다.⁵⁷⁾

이처럼 지방자치단체의 경우 그 지방재정자립도가 현저히 낮음에도 불구하고, AI 발생을 예방하도록 지방자치단체에 책임을 부여하는 의미에서 살처분보상금을 일부 부담하게 하는 것은 법규정의 취지에 부합하지 않는다고 보여진다. 즉, 가축전염병 예방법 등의 규정에서 AI 등과 같은 가축전염병을 조기에 진압하고 그 발생의 확대를 방지하여 축산업의 발전을 도모하고자 고안되었다는 입법취지에도 불구하고, 이러한 식으로 지방자치단체의 비용 부담이 늘어나게 되면 각 지방자치단체는 축산업의 발전은커녕 재정자립도 하락으로 인한 지방자치 발전의 몰락으로까지 초래될 수도 있는 문제인 것이다.

또한 AI가 발생하는 지역이 방역의 문제와 더불어 야생조류가 자주 출몰하는 지역인지의 여부 등 각 지역의 특성에 따라서도 AI가 발생할 수 있음에도 불구하고, 정책적으로 이러한 특성을 고려하지 않은 채 무조건 AI가 발생한 경우 지방자치단체에 책임을 떠넘기는 것은 정책과 현실 간의 괴리가 있는 것이다.

구분 \ 연도	2010	2011	2012	2013
전국평균(순계규모)	52.2	51.9	52.3	51.1
특·광역시(총계규모)	68.3	68.6	69.1	66.8
도(총계규모)	31.6	33.0	34.8	34.1
시(총계규모)	40.0	38.0	37.1	36.8
군(총계규모)	18.0	17.1	16.4	16.1
자치구(총계규모)	35.4	36.6	36.0	33.9

56) 서울경제, “AI 살처분 보상비·방역 비용에 시·군 ‘휘청’”, 2014.2.7. 기사 참고, <<http://economy.hankooki.com/lpage/society/201402/e20140207130807117920.htm>>, 검색일: 2014.7.11.

57) 광주일보, “AI 살처분 보상비 지방자치단체 전가 반발”, 2014.2.14. 기사 참고, <<http://www.kwangju.co.kr/read.php3?aid=1392303600517599006>>, 검색일: 2014.7.1.

따라서, 살처분의 실시나 가축의 사체 또는 오염물의 소각·매몰 및 소독에 소요되는 비용의 경우를 제외하고,⁵⁸⁾ 각 지방자치단체에서 부담하고 있는 살처분보상금을 국가에서 전액 지원하는 입법적 노력이 필요하다고 보여진다. 특히 국가에서 살처분보상금을 전액 지원하게 된다면, 앞에서 예방적 살처분의 기준에 대해서 언급한 바와 같이, 지역적 특성을 고려하지 않아 발생하게 되는 무분별한 예방적 살처분의 문제 역시 일부 해결될 수 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 국가의 관점에서는 비용적인 부분을 좀 더 고려하게 될 것이므로, 지금보다는 현실적·비용 저감적인 AI 확산 방지 정책을 마련하여 국가적으로 AI 발생을 방지하기 위한 체계적이며 효율적인 정책을 펼칠 가능성이 있기 때문이다.

4. AIV 감염 포유류에 대한 방역지침의 정비

조류인플루엔자 방역실시요령⁵⁹⁾ 제3조에서 정하고 있는 적용범위를 살펴보면, “국내에서 사육되고 있는 닭·오리·칠면조 등의 가축” 및 “조류인플루엔자에 감수성이 있는 야생조류 및 그 밖의 조류”를 중점적으로 규정하고 있다. 그런데 국내에서 AI가 처음으로 발생한 2003년 이래로 ‘감수성 동물’은 조류 및 가금류에 해당한다고 보아도 될 만큼 다른 동물에의 AI 발병 사례가 전무한 상태였기 때문에, 이러한 ‘감수성 동물’에 대한 규정은 통상적으로 조류 및 가금류에 적용되고 있었다고 보는 것이 타당하다.

그런데 올해 처음 국내에서 AI에 감염된 개, 즉 포유류가 나타남에 따라 각계에서 ‘감수성 동물’에 해당되는지의 여부를 놓고 논란이 발생하였으며, 이를 살처분의 대상으로 해야 할지에 대해 농림축산식품부에서 조차 법적용에 혼란을 빚고 있다.

물론 AI 방역실시요령과 더불어 AI 긴급행동지침(2011)에 따르면, 포유류의 경우에도 인체감염의 위험성이 있다고 판단될 경우에는 조기박멸을 우선적으로 추진하여야 한다고 하여, AIV에 대한 ‘감수성’을 포유류에게까지 적용할 수 있는 근거를 마련해놓기는 하고 있다.⁶⁰⁾ 그렇지만, 통상적으로 가금류를 대상으로 규정하고 있다고 볼 수 있는 ‘감수성 동물’에 포유류인 개까지 적용하여야 하는지에 대한 의문이 생길 뿐만 아니라,⁶¹⁾

58) 이러한 부수적인 비용들까지 국가에 전액 부담토록 의무지우는 것은 각 지방자치단체에서 발생하는 AI에 대한 책임까지 국가에 전가하는 것이라고 보여지기 때문이다.

59) 농림축산식품부고시 제2013-165호, 2013.10.7. 시행.

60) 농림수산식품부, “조류인플루엔자 긴급행동지침”, 2011.12.19, 4-5쪽.

61) 이에 대해서는 개 또한 AI 항체의 발견으로 인해 감염되었다고 볼 수 있어 “조류인플루엔자 방역실시요령”

AI 긴급행동지침(2011)에서 의미하는 ‘인체감염의 위험성’에 대하여 보건복지부에서는 현재까지 AI로 인해 발생한 인체감염 사례가 한 건도 없었다고 밝혔기 때문에⁶²⁾ 포유류는 ‘감수성 동물’에 해당하지 않는다고 해석할 여지도 다분하다.

이와 더불어 이번에 발생한 이종 간 AIV에 감염된 개의 경우에는 AI에 따른 별다른 감염증상이 없이 항체만이 발견된 상태이기 때문에, 과연 방역실시요령에서 정하고 있는 적용범위에 감염증상이 없는 감염동물까지 포함하여야 하는지에 대한 의구심이 높아지고 있다. 즉, 이러한 해석과 더불어 가금류에 감염되는 AI에 대해서만 통상적으로 규정하고 있던 지침이 아무런 법개정 없이 개 등의 포유류에까지 준용되도록 하여 살처분 하도록 인정한다면, 다른 발생가능성을 배제한 채 지극히 일반화시키는 규정이 될 문제가 생길 수 있는 것이다.

따라서 이러한 여러 가지의 변수를 고려하여 추후에 발생할 수 있는 AI 감염 포유류에 대하여 적용하는 규정 및 지침 등에 관한 개정 및 입법적 연구의 필요성이 유의미하다고 보여진다.

V. 마치며

우리나라는 2001년을 시작으로 국제수역사무국(OIE) ‘구제역 및 기타질병위원회’에서 구제역 청정국으로 인증을 받아 구제역 청정국으로서의 지위를 인정받은 바 있다. 또한 금년 5월에는 OIE 총회에서 구제역, 소 해면상뇌증 등 4개 질병에 대하여 우리나라에 청정국 지위를 인정한 바 있다. 그러나 유독 가금류에 대한 질병에 있어서는 지금까지 단 한 건의 청정국 지위를 인정받은 바가 없다는 의문점이 있다. 즉 가금류의 질병에 대한 우리나라의 방역체계가 체계적으로 구축되어 있지 않다는 점과 더불어 가금류 질병이 발생했을 경우, 이에 따른 국가의 보상법제 체계 역시 질병의 확산을 방지하기 위해 각 농가별로 질병의 예방 및 방역을 유도해내기에 역부족이라는 의미를 담고 있는 것으로 볼 수도 있다. 따라서 현재 시행되고 있는 가금류 관련 보상법제가 실질적으로

제3조에서 규정하고 있는 감수성 동물에 포함된다고 해석하는 의견이 많다.

62) 보건복지부-알림-보도자료-“AI 발생 농장종사자, 살처분자 등 인체감염 없어”, 2014.01.27. 자료 참고, <http://www.mw.go.kr/front_new/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=296608&page=1>.

가금류의 질병을 방지할 수 있도록 조정·개선될 필요가 있는 것이다.

특히 우리나라에서 가금류 질병으로 대표적인 조류인플루엔자의 경우에는 더더욱 그 필요성이 증대된다. 조류인플루엔자의 경우, 전염속도가 빠르며 사회·경제적으로 그 파급의 효과가 큰 제1종 법정 전염병이기 때문에 국가적으로 효율적인 관리가 필요한 것이다.

조류인플루엔자에 감염된 가금류의 경우 살처분 되어 그에 따른 보상금을 지급하도록 하여 살처분 보상 법제가 구축되어 있는데, 이는 일차적으로 농어업재해보험법상의 적용을 받을 수 없게 되어 있어 각 농가의 경영을 불안정하게 만들고 있다. 또한 살처분의 시행에 있어 반경 3km의 거리 내에 해당하는 농가의 경우 모두 살처분하도록 하고 있는 예방적 살처분의 기준이 너무 일률적인 지침으로 되어 있어, 각 농가별 지리·지형적 특징을 반영하지 못한 탁상행정의 폐해가 나타나고 있다. 더군다나 이러한 살처분이 시행된 이후, 국가와 각 지방자치단체에서 80:20의 비율로 살처분보상금을 지급하도록 하고 있는데 이는 재정자립도가 현저히 낮은 지방자치단체의 재정 규모를 고려하지 못하고 있다는 문제점을 제기하였다.

이에 대한 개선방안으로 첫째, 제1종 가축전염병 중에서도 매해 발생에 따른 경제적 파급력이 큰 조류인플루엔자의 경우, 농어업재해보험법상의 적용을 받도록 하여 가금류 농가의 경영 안정을 도모하도록 입법적 개선책을 제시하였다. 둘째, 조류인플루엔자가 발생한 발생농가의 반경 3km 내에 해당하는 모든 가금류 농가를 예방적 살처분할 것이 아니라, 지형적 특징이나 동물복지인증농장과 같은 각 농가별 특성을 반영한 현실적·효율적인 예방적 살처분의 기준을 마련할 것을 제안하였다. 셋째, 현재 재정자립도가 낮은 지방자치단체가 살처분보상금의 시행주체가 될 것이 아니라, 국가가 중심이 되어 살처분보상금을 지급하도록 하고 각 지방자치단체에서 필요한 부수적인 비용을 지방자치단체에서 부담하도록 하는 방안을 제안하였다. 마지막으로, 장래에 발생할 수 있는 모든 변수를 고려하여 조류인플루엔자의 방역지침에 포유류 등과 같은 예외적 사항에 대하여 적용할 수 있는 규정을 신설할 것을 제안하였다.

참고문헌

1. 단행본

김철용, 행정법 전면개정 제2판, 고시계사, 2013.

박균성, 행정법강의 제10판, 박영사, 2013.

홍정선, 행정법특강 제13판, 박영사, 2014.

2. 학술지

김동련/김환목, “전염병으로 인한 가축매몰지에 대한 공법적 연구”, 토지공법연구 제55권, 한국토지공법학회, 2011, 269-289쪽.

김재홍/성환우/권용국/이윤정/최준구/조성준/김민철/이은경/장환/위성환/모인필/송창선/박종명, “고병원성 가금인플루엔자의 최근 발생동향과 질병 특성”, 한국가금학회지 제31권 제2호, 한국가금학회, 2004, 119-128쪽.

모인필, “고병원성 조류인플루엔자의 역학적 특성과 국내 발생 동향”, 한국위기관리논집 제3권 제2호, 2007, 30-37쪽.

송창선/권지선/이현정/이중복/박승용/최인수/이윤정/김재홍/모인필, “조류독감 방제전략”, 한국가금학회지 제31권 제2호, 한국가금학회, 2004, 129-136쪽.

정하명, “전염병관련피해에 대한 법적 구제제도”, 토지공법연구 제54권, 한국토지공법학회, 2011, 397-415쪽.

3. 학위논문

고현환, “손실보상 법제에 관한 비교 연구”, 제주대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

4. 세미나·인터뷰 자료집

김재홍, 가금인플루엔자 국내 발생상황과 방역대책, 한국가금학회 춘계 심포지움, 2004, 57-66쪽.

농림수산물식품부/국립수의과학검역원, 조류인플루엔자 긴급행동지침, 2009.12.

농림축산식품부 축산경영과, AI 발생지역 농가 등 지원지침 보완, 2014.3.

대한민국 정부, 2014년도 성과계획서(농림축산식품부).

국회, 2014년도 예산안.

5. 신문기사

김준, “죄없는 ‘겨울 나그네’ 미워말아요”, 경향신문, 2005.12.12, <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200512121744451&code=940701>, 검색일: 2014.7.30.

박상용, “AI, ‘개 감염 추가 확인’…포유류 확산 우려”, 노컷뉴스, 2014. 3.24, <<https://m.nocutnews.co.kr/news/1209725>>, 검색일: 2014.6.28.

오광록, “AI 살처분 보상비 지자체 전가 반발”, 광주일보, 2014.2.14, <<http://www.kwangju.co.kr/read.php3?aid=1392303600517599006>>, 검색일: 2014.7.1.

유경모, “AI 직격탄 음성 동물복지농장 재기 움직임”, 뉴시스, 2014.4.29, <http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140429_0012885413&cID=10806&pID=10800>, 검색일: 2014.5.27.

이윤재, “AI 피해 벌써 2,119억…보상금은 얼마?”, 아시아경제, 2014.4.3, <<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014040311315737293>>, 검색일: 2014.7.22.

이상택, “AI 살처분 1,000만수 돌파…사상 최대 규모”, 뉴시스, 2014.3.14, <http://www.newsis.com/article/view.htm?cID=article&ar_id=NISX20140314_0012786560>, 검색일: 2014.7.18.

현진우, “AI 살처분 보상비·방역 비용에 시·군 ‘휘청’”, 서울경제, 2014.2.7, <<http://economy.hankooki.com/lpage/society/201402/e20140207130807117920.htm>>, 검색일: 2014.7.11.

6. 전자문헌

“OIE 홈페이지”, <<http://www.oie.int/>>.

“농림축산검역본부”, <<http://www.qia.go.kr/>>.

“(사)한국계육협회”, <<http://www.chicken.or.kr/>>.

“(사)대한양계협회”, <<http://www.poultry.or.kr/>>.

“AI 특별홈페이지”, <<http://www.mafra.go.kr/>>.

“e-나라지표”, <<http://www.index.go.kr/>>.

“가축위생방역지원본부”, <<http://www.lhca.or.kr/>>.

“NH농협손해보험”, <<http://www.nhfire.co.kr/>>.

“보건복지부”, <<http://www.mw.go.kr/>>.

[Abstract]

A Study on the Improvement of Compensation System Induced by Outbreak of Avian Influenza

Yoo, Seong-Hui*

Lee, Jin-Hong**

Kim, Dong-Ryun***

Once every two or three years out breaking of Avian Influenza, which is one of plagues that prescribed by law involves huge social • economic impact in South Korea. Among them, there are a large number of economic problems that the government should pay compensation for AI caused farmers and surrounding farms because of the farmers' compensation.

The law for compensation for the disposal of poultry cannot be subject to the law of the agricultural and fisheries disaster insurance act of South Korea, the basic local government becomes the subject of the compensation paid and failed to appropriate resources and this problem occurs. Moreover, through the problem of 'do not ask' disposal of poultry, which is preventive disposal of poultry leaves out of consideration and executes by uniformly 3km radius criteria about geographical geological factors and arising of mammals that are infected by AI, necessity of study for realistic preventive measures is meaningful.

Therefore, to understand imperfections in current law on compensation legislation, first, the case of infected poultry with AI should also be applied by the agricultural and fisheries disaster insurance act.

Second, preventive disposal of poultry needs to adjust effectively the criteria to prevent the Second, preventive disposal of poultry needs to adjust effectively the criteria to prevent the spread of the AI with the minimum required.

* Ph. D. Candidate, Konkuk University

** Ph. D. in Law, Instructor of Shinhan University

*** Professor of Shin Ansan University

Third, the nation should enforce compensation for the disposal of poultry independently, but there is a need for legislative efforts in the local government to pay the cost of incineration, disinfection, etc. in accordance with implementation.

Lastly, In accordance with the spread of AI to mammal that seen only in poultry so far, it is necessary to study preventive measures of AI that considers the various parameters, which can occur in the future.

[Key Words] Avian Influenza, Stamping out compensation, Avian Influenza compensation system, pre-preventive stamping out, damage support from AI, Act on The prevention of contagious animal diseases