

# 서울특별시 꿀벌 보호 및 양봉산업 육성·지원에 관한 조례안 검 토 보 고

## 1. 제 안 경 위

- 발 의 자 : 정준호 의원 외 26명
- 의안번호 : 제1840호
- 발의일자 : 2024년 5월 27일
- 회부일자 : 2024년 5월 30일

## 2. 제 안 이 유

- 생태계의 유지·보전과 관련하여 꿀벌을 보호·관리하고, 양봉산업의 안정적이고 지속적인 성장을 위하여 육성 및 지원에 필요한 사항을 정함으로써 생태계 서비스 유지 및 증진과 시민건강 및 복지에 이바지하고자 함.

## 3. 주 요 내 용

- 가. 꿀벌의 보호·관리 및 양봉산업에 관한 조례의 목적을 규정함(안 제1조)
- 나. 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 규정함(안 제2조)
- 다. 밀원식물의 보급 및 서식처 확대에 관한 사항을 규정함(안 제4조)
- 라. 꿀벌 보호에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
- 마. 양봉산업 육성·지원 계획, 지원사업에 관한 사항을 규정함(안 제6조 및 제7조)

#### 4. 참고 사항

가. 관계법령 : 「양봉산업의 육성 및 지원에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서(비대상사유서) 참조

다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

## 5. 검토 의견

### 가. 개요

- 본 제정안은 생태계의 유지·보전과 관련하여 꿀벌을 보호·관리하고 양봉산업의 안정적이고 지속적인 성장을 위하여 육성 및 지원에 필요한 사항을 정함으로써 생태계 서비스 유지·증진과 시민건강·복지에 이바지하려는 것임.

### 나. 검토의견

#### 1) 조례 제정의 타당성

- 「양봉산업의 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 “법”)은 생태계의 유지·보전과 관련하여 높은 공익적 가치를 지닌 꿀벌을 보호·관리하고, 양봉산업의 안정적이고 지속적인 성장을 위하여 육성 및 지원에 필요한 사항을 정하기 위해 2019년 제정<sup>1)</sup>되었음.
- 법 제3조에서는 지방자치단체의 책무로 양봉산업의 경쟁력 확보 및 지속적인 성장을 위한 종합시책 수립·시행, 밀원식물의 보호 및 지속적 확대, 기후변화에 따른 대책 마련 등을 규정하고 있음.
- “양봉산업”은 꿀벌을 사육하여 그 산물을 생산·가공하는 산업으로, 꿀벌은 꿀과 로열젤리·프로폴리스 등 1차 산물의 생산 외에도 화분 수정의 수분 매개체로서 농작물 생산에 중요한 역할을 수행하고 있기 때문에 생태계 유지·보전이라는 높은 공익적 가치가 있는 것으로 판단됨.
- 최근 국내 주요 꿀 채집원인 아까시나무가 황화현상과 수종 갱신 등으로 급감하고 있고 밀원식물의 감소, 말벌 등 천적 생물의 출현, 질병 발생 등의 영향으로 인해 전체 양봉농가가 급격히 감소하는 등 전반적인 생산기반이

1) [시행 2023. 9. 14.] [법률 제19709호, 2023. 9. 14., 일부개정]

위축되고 있음.

- 이에 따라 양봉산업의 육성·지원, 안정적인 산업기반 정착을 뒷받침하고 꿀벌을 보호하기 위한 서울특별시 조례를 제정함으로써 지방자치단체의 정책적 관심과 지원을 높이고, 생태계를 지키는 동시에 양봉산업의 확대를 모색하는 본 조례안은 시의적절하다고 판단됨.

## 2) 조례 제정의 배경

- 2023년 5월 20일 세계 벌의 날을 맞아 그린피스(Greenpeace)는 ‘벌의 위기와 보호 정책 제안’ 보고서<sup>2)</sup>를 발간하여 한국의 밀원면적은 아까시나무 노령화 등으로 인해 지난 50여 년간 약 32.5만ha가 사라졌다고 밝히고, 밀원식물의 급감은 꿀벌의 영양 부족으로 이어지고 천적 및 병해충 피해에 더욱 취약해진다고 분석한 바 있음<sup>3)</sup>.

보고서에서 벌은 다양한 농작물의 꽃가루를 옮겨 종자형성과 과실 생산을 유도하여 농작물 생산에 있어 기여하는 경제적 가치는 국내 기준 5.8조원 이상으로 추정하였으며, 국내에서 화분매개에 의존하는 농작물의 생산량은 전체 생산량의 17.8%(약 270만톤)으로 분석하였음.

- 유엔식량농업기구(FAO)에 따르면 전 세계 개화식물의 87%가 곤충에 의해 수분을 하고 있으며 전 세계 식량 90%를 차지하는 100대 농작물 중 70% 이상이 꿀벌의 화분매개에 의존하고 있는 것으로 밝혀졌으며,

---

2) 2023. 5. 20. 그린피스, 「벌의 위기와 보호 정책 제안」, <https://www.greenpeace.org/korea>  
꿀벌 폐사를 해결할 주요 방안으로 (1) 밀원면적 30만ha로 확대, (2) 국유림·공유림 내 다양한 밀원 조성, (3) 사유림 내 생태계 서비스 제공 조림의 직접 지불 확대, (4) 생활권 화분매개 서식지 확대, (5) 국무총리 산하 위원회 설립을 제시함.

3) 채널A(2023.4.20.) ““지난 겨울 꿀벌 141억 마리 사라져”... 우리 밥상이 위태롭다”  
한겨레(2023.4.24.) “벌 141억 마리 떼죽음... 꿀 다 떨어진 4월”  
그린피스, 밀원식물 급감과 병해충 피해로 141억 마리의 꿀벌이 사라지는 꿀벌군집붕괴현상(CCD) 촉발

이에 따라 영국 왕립지리학회가 지구상 꼭 필요한 생물 5종 중 하나로 꿀벌을 꼽는 등 전 세계적으로 꿀벌보호에 대한 관심이 커지는 상황임.<sup>4)</sup>

### 3) 조례안 검토

- 본 조례안은 벌이 사라지는 원인으로 지목되는 살충제, 기후변화, 밀원식물 감소 등을 대응하기 위해 안 제3조(시장의 책무)에 ‘지속가능한 생태계를 위한 종합적인 시책 수립·시행’, ‘서식처 환경을 고려한 화밀·화분을 제공하는 밀원식물 육성’, ‘생태계 기능을 강화하는 밀원식물 보호 및 지역사회 보급’ 등 시장의 책무를 구체적으로 정하고 있음.
- 안 제4조는 지역의 특성을 고려하여 꿀벌의 서식처를 보존·관리하고 도시 공원 및 정원, 녹지 등에 밀원식물을 보급하여 생태계 기능을 강화하는 계획 수립을 규정하였고, 양봉농가와 서울시가 적극적으로 꿀벌 및 화분 매개자 서식처를 조성·관리하는 등 구체적인 방법을 규정하고 있음.
- 안 제5조는 꿀벌을 보호하기 위해 병해충 방지, 말벌 등 천적 퇴치, 화학 농약과 살충제 제한, 친환경 약제 사용 등을 규정하고 적극 수행할 것을 규정하였으며, 안 제6조는 이를 위한 지원계획을 수립·시행할 수 있게 하고, 안 제7조는 지원사업으로 ‘토종 밀원식물 도입 및 보급’, ‘말벌 방제·퇴치’ 등 구체적인 사항을 규정하고 있어 실효성 있는 사업 추진을 위한 근거를 마련하고 있음.
- 한편, 본 조례안 제정 후 도시생태계 회복을 위해 수분매개자 서식처 조성 관리 방향 등에 대하여 푸른도시여가국(공원·정원 정책, 자연생태, 동물보호, 공원여가사업)과 농업기술센터(양봉교육 및 지원) 등 서울시 관련 실국간

4) 동아일보(2023.5.19.) “사라진 꿀벌 다시 보려면... 여의도 1000배 규모 꽃밭 필요”

협의를 통해 꿀벌의 번식과 서식지 관리, 양봉산업 교육·프로그램·전문인력 양성 등에 관하여 추가적인 논의나 협의가 필요할 것임.

- 특히, 민선8기 후반기 ‘정원도시국’으로 출범할<sup>5)</sup> 푸른도시여가국에서는 ‘정원도시, 서울’이라는 정책의 관점에서 단순한 꽃과 정원을 넘어서는 인간과 비인간이 조화를 이루는 환경도시의 생물다양성 확보라는 측면과 생물다양성을 위한 수분<sup>6)</sup>친화 도시공원 조성의 측면<sup>7)</sup>에서 본 조례안이 규정하는 사항은 향후 추진이 필요한 분야로 판단됨.

---

5) 서울특별시 행정기구 설치 조례 일부개정조례안(공포일: 2024. 5. 20., 시행일: 2024. 7. 1.)

6) 수분(受粉) : 꽃가루가 식물에 전이되어 수정을 거쳐 유성 생식에 이를 수 있게 하는 과정

7) The White House(2014. 6. 20.), Presidential Memorandum, “Creating a Federal Strategy to Promote the Health of Honey Bees and Other Pollinators(Pollinator-Friendly Parks)”.