

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002002-01

# 축산업 진입규제 현황 및 개선방안 연구

2017. 12.

# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 연구용역사업 『축산업 진입규제 현황 및 개선 방안 연구』 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 12.

한국법제연구원  
원 장 이 익 현

## 《 참여연구진 》

연구책임자    성 승 제 연구위원 (한국법제연구원)

공동연구자    길 준 규 교수 (아주대학교)

                  강 문 수 연구위원 (한국법제연구원)

                  최 유 경 부연구위원 (한국법제연구원)

## 제1장 서론 / 11

제1절 연구의 목적과 필요성 .....	3
제2절 연구의 범위와 방법론 .....	6

## 제2장 축산업의 개념과 현황 / 19

제1절 축산업의 개념 .....	2
I. 축산업의 개념 .....	2
II. 축산업 허가제 .....	2
III. 소 결 .....	28
제2절 축산업 현황 .....	29
I. 축산업 현황 .....	29
II. 축산업에 대한 SWOT분석 .....	33
III. 축산업의 문제점 .....	33
제3절 최근의 축산정책 .....	33
I. 축산업 현대화 정책 .....	33
II. 동물복지 축산농장제도 .....	6

## 제3장 축산업 진입규제의 현황 / 43

제1절 축산규제의 개념 .....	43
I. 축산규제의 개념과 범위 .....	43
II. 축산규제의 원인 .....	45
III. 축산규제의 유형 .....	46
제2절 입지규제 .....	46
I. 입지규제의 의미 .....	46
II. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 .....	74

III. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 .....	05
IV. 토지이용제한 법령 .....	0
V. 건축법 .....	51
VI. 소 결 .....	55
제3절 수질보전규제 .....	5
I. 수질보전규제의 의미 .....	6
II. 수질규제 관련 법령 .....	6
III. 소 결 .....	61
제4절 환경규제 .....	6
I. 환경규제의 개념 .....	6
II. 환경정책기본법 .....	8
III. 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 .....	36
IV. 교육환경 보호에 관한 법률 .....	7
V. 그 밖의 환경규제법령 .....	3
VI. 소 결 .....	74
제5절 축산법상의 시설규제 .....	5
I. 시설기준 및 장비기준 .....	5
II. 축종명 단위면적당 적정사육기준 .....	78
III. 위치기준 .....	9
IV. 가축사육업 등록기준 .....	9
V. 소 결 .....	92
제6절 축산규제 관련 지방자치입법의 검토 .....	39
I. 가축사육제한 자치입법의 제정 .....	39
II. 조례의 위법성 .....	4
III. 가축사육조례의 제정유형 .....	6
IV. 소 결 .....	99

#### 제4장 축산규제의 개선방안 / 101

제1절 축산업 규제완화의 검토 .....	13
I. 축산규제의 법체계적 구분 .....	13
II. 축산규제의 규제완화 및 개선요구 .....	13

제2절 무허가 축사 개선대책 .....	18
I. 정책 수립배경 .....	108
II. 무허가축사의 개념 .....	109
III. 무허가 축사 개선대책의 내용 .....	110
IV. 무허가축사 개선 세부실시요령 .....	111
V. 무허가축사 개선대책의 평가 .....	114
제3절 특별법 제정방안 .....	115
I. 축산업계의 요구 .....	115
II. 특별법 제정안의 검토 .....	115
III. 소 결 .....	117
제4절 인허가의제를 통한 개선방안 .....	118
I. 인허가의제의 개념 .....	118
II. 인허가의제의 실태 .....	118
제5절 축산법 개정을 통한 개선방안 .....	121
I. 개 설 .....	121
II. 축산업허가에 따른 인허가의제 .....	121
III. 축산법의 기본법화 방안 .....	123



korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 범위와 방법론





# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 목적과 필요성

축산업은 크게 보면, 농업의 한 부분이라고 볼 수 있다. 특히 우리나라는 전통적으로 농업국가이어서 농업중심으로 농촌경제가 형성되어 있었고, 종교적으로도 오랫동안 불교가 지배하여 육식보다는 곡물위주의 식생활이어서 그동안 축산물소비가 크지 않았다. 따라서 우리나라에서도 수천 년에 걸쳐 가축사육이 이루어졌지만, 축산은 별도의 축산농가없이 종래 전통적으로 농가에서 주업인 농사 이외에 소, 돼지, 닭 등을 소규모로 키우는 농가부업의 형태로 유지되었다. 따라서 우리나라에서의 축산은 독립한 영업으로서 집단사육이 아닌 개별사육이었고, 본격적인 독립영업을 형태를 띠지 않았다. 단지 역사적으로 항몽기간 동안 제주도에서 집단적으로 말을 키우거나 일본식민지 시절에 군마, 면양 등의 전쟁물자용 축산정책에 따라 집단사육이나 축산업이 일시적이고 지역적으로 운영되었을 뿐이었다.<sup>1)</sup>

전후 우리나라에서는 1948년 대한민국 정부수립에 따라 ‘축산장려 9개년계획’(1949~1957)이 제1차, 제2차, 제3차로 나뉘어 수립되었고, 1953년에 「가축보호법」이 제정되면서 ‘축산부흥5개년계획’(1953~1957)도 수립되었으나, 실제 국가적인 차원의 투자는 미미하였다.<sup>2)</sup>

우리나라에서 본격적인 축산은 1961년에 종래 미작농업에서 유축농업을 장려하는 ‘축산장려 5개년계획’이 수립되었고, 이것이 1962년 군사정부가 수립한 ‘제1차 경제개발계획’에 포함되면서 젓소도입, 유가공 공장 및 육가공 공장 설립과 일본에 대한 돼지고기 수출 등의 이유에서 축산업이 생겨나기 시작하였으며, 1970년대 산업화에 따라 비로소 각종 축산진흥계획 등과 더불어 본격적으로 축산이 증가하였다.<sup>3)</sup> 그러나 오늘날의 공장식 축산업이 본격적으로 증가한 것은 경제발전이 따라 국민들의 육류소비가 늘어나기 시작한 1990년대라고 보아야 할 것이다.

그러나 우리나라에서 축산에 대하여는 1953년 「가축보호법」을 대체하여 1963년에 「축산법」이 제정되

1) 농촌진흥청 국립축산과학원, 『축산연구 60년사』, 2012, 39쪽.

2) 김강식, “내가 걸은 60 성장(星霜)의 목장길 <112>축산 장단기 수급계획의 실적과 오류(1972~1980)”, 축산신문, 2017. 11. 23.

3) 농촌진흥청 국립축산과학원, 『축산진흥 50년사』, 2003, 40쪽; 김강식, 위의 기사; 법제처, 『대한민국법제50년사』, 축산관련법제의 변천.

었으나, 이 법은 종래 종축검사, 가축인공수정, 밀도살금지, 가축시장 등에 대해서만 개별적으로 규정하여 가축의 개량, 증식, 도살을 중심으로 축산업발전을 도모하고자 하였고, 당시만 해도 집단사육이 행해지지 않았으므로 ‘축산업’이라는 영업 자체에 대한 국가차원의 규제는 존재하지 않았다.<sup>4)</sup> 따라서 축산업은 축산관련법령에서 그 영업(축산업) 자체를 규정하지 않았으므로 국가가 축산업을 행정목적에 따라 규율하는 축산업허가제 등의 도입 이전에는 국가가 축산영업에 개입하지 않아 영업법(제도)외에 놓여서 축산 자체는 아무런 법적 규율이나 제한을 받지 않아 무법지대 내지 법에서 자유로운 행위에 놓여 있었다.

그러나 우리나라에서도 전업농에 의한 가축의 집단사육이 시작되면서, 돼지사육두수의 과잉에 따른 가격하락으로 국가가 축산시장에 개입하여 양돈농가의 보호 및 가축사육동향의 예측필요성 등이 제기됨에 따라 1984년에 「축산법」이 개정되어 양돈, 양계를 대상으로 사육규모에 따른 등록·허가제가 최초로 도입되었다. 그러나 이러한 영업법제는 1999년에 돼지고기 수입자유화에 따라 수급조절을 위한 등록제의 효용이 다하여 규제개혁 차원에서 폐지되었다.<sup>5)</sup>

이후 우리나라의 급속한 경제발전과 국민식생활개선에 따른 급격하고 갑작스런 축산물의 수요를 충족하기 위하여 대규모로 공장식 밀집사육이 시작되면서 시설확장이 없이 기존 사육시설에 사육두수만 대량으로 늘린 결과에 따른 열악한 사육환경에 따른 악성 가축질병이 발생하였고, 또한 축산물의 안전성이 문제되고, 가축분뇨 증가에 따른 자연환경피해를 방지하기 위한 친환경축산이 필요해지는 등의 본격적인 ‘영업으로서의 축산규제의 필요성’이 증가하면서 2002년에 「축산법」 개정으로 2003년에서야 비로소 축산업에 대한 체계적인 관리수단을 확보하고자 영업규제의 초기형태로서 축산업 등록제가 도입되었다. 이후 정부는 본격적인 축산업에 대한 영업규제로서 축산업허가제 도입방안을 검토한 끝에 ‘가축방역체계 개선 및 축산업 선진화방안’에 따라 2013년에 축산업에 대한 허가제를 도입하여 우리나라에서 축산업이 본격적으로 법 내에서 독립적인 영업이자 법제도로서 규율되기 시작하였다.<sup>6)</sup> 즉, 종래에는 개별사육이어서 법의 규율이 없이 자유롭게 사육하였던 축산업이 집단사육으로 바뀌면서 본격적으로 축산규제 등의 법령의 규율을 받기 시작하였다.

특히 최근 연이어 발생하는 조류 인플루엔자(Avian Influenza), 구제역 등에 따른 집단폐사와 급속전염을 야기하는 악성가축전염병에 이어 올해 계란 살충제 파동 사태에 따라 저가대량생산위주의 열악한 밀집형 공장식 축산이 가축전염병의 급격한 확산 및 가축의 질병취약성 등의 주요 원인으로 지적되면서 정부는 가축사육환경의 근본적인 개선을 장기적인 정책기조로 설정하고 있다. 또한 기존의 비위생적이고 열악한 밀집·밀식사육이라는 축산환경이 최근 선진국에서 주장되는 동물복지의 관념에 맞는 축산업 시

4) 1963년 「축산법」.

5) 행정안전부, 국가기록원, 축산업등록제.

6) 행정안전부, 국가기록원, 축산업등록제.

설기준에 맞도록 축산업의 변화가 요구됨에 따라 가축의 사육 및 시설 기준, 안전관리 수준을 상향 조정하는 방향으로 개선대책이 검토 중이며, 이러한 개선방향으로 정책시행 시, 축산업의 진입규제가 더 강화되는 효과가 발생할 수 있다.

더욱이 최근 우리나라에서도 국민들의 환경의식이 고양되면서, 과거 농가에서 한 두 마리의 소, 돼지, 닭을 기르던 농가부업형태의 개별사육에서 벗어나 전업축산농가가 전문적으로 대량밀집사육함에 따라 대량의 가축분뇨가 무단으로 배출되는 사례가 발생하면서 가축분뇨의 심한 악취와 수질오염 등에 의한 환경피해에 따라 해당 지역에 거주하는 주민들의 거주권에 근거한 민원이 늘고 있어서 축산업은 기존의 축사와 가축분뇨배출시설 등의 현대적인 개선이 없는 한, 영업이익을 위하여 환경보호와 주민의 건강에 부담을 주는 산업이라는 지적에서 벗어나기 어렵다.<sup>7)</sup> 특히 환경부와 지방자치단체는 가축분뇨 배출에 따른 수질 및 악취 등의 환경오염과 관련하여 인근에 거주하는 주민의 환경권과 거주권을 보호하기 위하여 법령(가축분뇨법 및 가축사육조례 등)에 근거한 가축사육거리 제한이라는 새로운 입지기준을 설정하여 새로운 축산농장의 설립과 이전 등을 제한하고 있는 실정이다.

또한 우리나라는 FTA 등의 자유통상무역으로 일부의 정책적인 제한노력에도 불구하고 외국의 값싼 축산물에 대량 수입되고 있으며, 국내에서는 축산물유통구조의 비효율로 인하여 축산물의 소비자 가격이 높게 형성되어 있고, 가축사육업이 대량속성사육에 따라 연간 천만 톤이 넘는 사료를 수입하는 수입종속형 산업인데다가, 최근 외국에서는 동물복지를 위하여 케이지 사육이 금지되는 등의 추세에 따라 선진국형 축산농장에 대한 요구도 높아지고 있어서 대내외적으로 축산업이 일부 위축되고 있는 실정이다.

이러한 점에서 농림축산식품부의 정책 방향에 따라 강화될 「축산법」상 사육·시설기준에 맞게 축산업이 적법하게 운영되려면, 축산농가들은 기존의 낙후된 가축사육시설을 현행 법령상의 시설기준에 맞게 개선하거나 새로운 입지로 옮겨서 시설기준에 맞추어야 하는 문제를 안고 있다. 그러나 기존 축산농가들이 축산 대내외적인 문제점에 따른 시설이전에는 축산업에 대한 법령상의 다양한 진입규제 및 입지규제들이 규정되어 있다. 특히 가축분뇨의 친환경적 처리를 통하여 환경과 조화를 시키면서 ‘지속가능한 축산업’ 및 자원순환형 농업발전과 환경보전을 위하여 목적으로 2006년에 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하, 가축분뇨법)에 제정되었다.<sup>8)</sup> 이러한 가축분뇨의 처리 및 입지제한 등에 따라 각 지방자치단체들이 가축사육제한조례로 가축사육제한구역과 가축사육제한거리를 설정하면서 신규 축산업허가가 줄고 있고,<sup>9)</sup> 기존 축사의 이전을 제한하고 있다.

7) 이정환, [비즈칼럼] 축산 선진화 위해 규제는 필요악, 중앙일보 2011. 3. 31.

8) 같은 법 제정이유.

9) 반대로 화성시 장안면, 우정읍 지역에는 30여건의 축사, 우사 신축시도가 있어서 주민반대민원이 거세지기도 한다. 화성신문, “무분별한 축사 신축, 장안·우정주민 다 죽는다” 가축분뇨 조례 시행 앞두고 신축시도 줄어 이격거리 늘리고 주민동의 필수로 규정해야, 2017. 9. 20.

따라서 추후에 마련될 정부의 축산업 관련 대책의 시행과 농업인구의 고령화로 인해 발생할 수 있는 축산물 수급, 축산식량자급률의 불안을 상쇄하는 대안으로 축산업 선진화, 친환경화, 축산업의 육성 등의 정책과 종래 축산농가의 위법한 축사시설 및 낙후된 밀집사육, 축산분뇨의 무단방류 및 방치 등의 현실을 고려하여 축산업 입지규제 등 축산업 진입규제 완화 내지 개선방안을 종합적으로 비교형량하여 법체계와 법리에 맞게 검토할 필요가 있다.

특히 종래 축산업 관련 선행연구에서 축산 관련 법령에 대한 본격적인 법제도 및 법체계에 관한 법해석학적인 연구가 거의 전무한 실정인바, 이러한 축산 관련 법령의 법체계를 포함한 법체계적 검토는 축산법 발전의 단초로서 매우 유의미하다고 볼 수 있다.

또한 이 연구의 목적은 우리나라의 축산정책에서 축산업 사육 기준 및 안전 기준 강화를 대비하여, 현행 법령하의 축산업 진입규제 및 입지 규제의 입법취지와 규제법리 그리고 현황을 분석하고 이에 대하여 축산농가, 관련 지역주민, 규제자로서의 규제당국(정부) 등의 이익과 공익을 고려하여 「축산법」을 비롯한 관련 법령에 따른 축산규제의 합리적인 개선방안을 검토하고자 하는 것이다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법론

우선 최근 축산업이 허가 또는 등록 등으로 법률의 규율대상이 되어 법제도로 규정되면서, 종래 ‘축진법’ 내지 ‘진흥법’에서 ‘규제법령’으로 등장한 「축산법」에 따른 축산업의 규율내용을 기반기제로서 검토한다. 따라서 국가의 영업제한에 기반한 허가제 등에 따른 축산업의 시설기준, 방역기준 등에 따른 기본적인 축산업 법제도를 검토한다. 특히 축산업이 경제행정법상 ‘영업’으로서의 그 법적 개념과 법적 구조와 규율체계를 검토한다. 그리고 우리 축산법의 나아갈 방향을 검토하기 위하여 현행 축산업의 현황과 문제점을 분석하며, 최근의 축산정책인 축산농가의 무허가축사 적법화방안, 동물복지형 축산농장 등의 축산정책도 함께 검토해보기로 한다.

이 연구는 기존 축산업 규제와 관련된 선행연구를 문헌조사의 방식으로 검토하고, 이에 따른 관련 현행 법령을 법체계적인 검토를 비롯한 법해석학적 연구방법론을 통하여 기존의 축산규제, 특히 입지규제를 중심으로 최근 가축분뇨에 따른 환경피해에 따라 축사설치와 관련하여 「건축법」, 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」, 「가축분뇨법」 등과 환경부의 권고안에 따른 각 지방자치단체의 조례 등의 다양한 축산업에 대한 규제법령을 검토한다. 특히 현행법상의 축산 관련 규제의 현황을 규제목적에 따라 입지규제, 수질규제, 환경규제, 시설규제 등으로 나누어 법령단위로 규제목적, 법체계, 규제내용, 규제완화방안 등을 검토하기로 한다.

아울러 분석된 축산업에 대한 규제현황을 중심으로 규제의 강화와 완화를 주장하는 ‘환경보호’와 ‘축산업 진흥’ 및 ‘국민 식생활 개선’이라는 각각의 여러 요소를 종합적으로 고려하여 ‘지속가능한 축산업’의 목표에 따라 법정책확적인 입장에서 기존 축산규제법령의 법리를 고려한 합리적인 개선방안을 검토해 보기로 한다. 특히 지속가능한 축산업을 위하여 가축사육에 따른 환경피해를 최소화하고, 동물복지를 최대한 고려하고 법치국가의 민주시민에 맞게 관련 법령을 준수하도록 축산시설을 유지하면서 기존의 축산업 규제와의 조화방안을 모색한다. 지속가능한 축산업의 차원에서 축산관련 인허가제도에 관련 인허가의 의제제도를 도입하는 방안과 현행 관련 법령상의 개정(안)을 비롯한 축산규제 개선방안을 검토하며, 특히 이러한 축산규제를 일거에 해결할 수 있는 특별법안의 필요성과 제정가능성, 그리고 「축산법」을 통한 기본법화 및 개정방안 등에 대하여서도 입법론적으로 검토해 보고자 한다.



korea  
legislation  
research  
institute

## 제2장 축산업의 개념과 현황

제1절 축산업의 개념

제2절 축산업 현황

제3절 최근의 축산정책





## 제 2 장

# 축산업의 개념과 현황

## 제 1 절 축산업의 개념

### I. 축산업의 개념

상당수의 우리 법령이 그러하듯이, 축산업에 대하여서도 축산관계법령상 명문의 법적 정의는 존재하지 않고, 우리 「축산법」은 “축산업이란 종축업업·부화업·정액등처리업 및 가축사육업을 말한다”고 규정하여(법 제2조 제4호), 축산업의 종류를 나열하고 있을 뿐이다. 그리고 이하에서 개별 축산업인 종축업, 부화업, 정액등처리업, 가축사육업을 다시 법적 정의하고 있다.

「축산법」 제 2 조(정의)

5. “종축업”이란 종축을 사육하고, 그 종축에서 농림축산식품부령으로 정하는 번식용 가축 또는 씨알을 생산하여 판매(다른 사람에게 사육을 위탁하는 것을 포함한다)하는 업을 말한다.
6. “부화업”이란 닭 또는 오리의 알을 인공부화 시설로 부화시켜 판매(다른 사람에게 사육을 위탁하는 것을 포함한다)하는 업을 말한다.
7. “정액등처리업”이란 종축에서 정액·난자 또는 수정란을 채취·처리하여 판매하는 업을 말한다.
8. “가축사육업”이란 가축을 사육하여 판매하거나 젖·알·꿀을 생산하는 업을 말한다.

그러나 일반적으로 ‘축산업’을 말할 경우에는 통상적인 언어사용에 따라 축산업 중에서 가장 주요산업인 ‘가축사육업’을 말한다고 볼 수 있다. 따라서 「축산법」상에 법적 정의된 ‘축산업’을 광의의 개념으로 본다면, 가축사육업을 협의의 축산업이라고 구분하여 정의할 수 있다. 이러한 개념정의에 기초한다면, 가축사육업 외에 나머지 종축업, 부화업, 정액등처리업은 ‘축산부대영업’이라고 볼 수 있다.

### II. 축산업 허가제

근대국가기후에는 모든 영리를 목적으로 하는 영업은 ‘공공의 안녕’과 ‘공공의 질서’라는 공공목적 내지 행정목적하에 영업질서나 행정질서, 위험방지 등을 위하여 허가제 등을 도입하여 국가가 법적으로 규

을하고 있다. 축산업의 경우에도 가축질병, 축산업(자)간 경쟁 및 질병관리를 위한 거리제한, 축산시설기준, 가축분뇨에 따른 수질오염방지 및 악취 방지를 위한 입지규제, 방역 및 가축분뇨배출시설 등으로 공공의 안녕과 질서를 위한 다양한 공익적인 규제가 필요한 영업이므로 국가는 이를 ‘법제도’로 도입하여 규율하여야만 하므로 더 이상 우리나라도 근대적인 법치국가로서 축산업을 축산인의 영리만을 위하여 다수 국민의 이익을 위한 규율을 받지 않는 무법지대에 방치할 수는 없고, 방치할 경우에는 국민건강과 환경을 해치므로 반드시 적법한 공익목적에 따라 법률상 규제받아야 하는 산업인 것이다.

특히 축산업은 열악한 집단사육과 그에 따른 심각한 가축질병(구제역, 고병원성 AI 등)을 방지하고 축산업의 보호 및 축산물의 경쟁력 확보를 위하여 2011년 관계부처 합동의 「가축질병 방역체계개선 및 축산업 선진화 방안」과 농림식품부의 세부방안을 거쳐 종래 등록제의 형태에 따른 약한 행정통제와 행정제재를 개선하기 위하여 2013년부터 「축산법」 개정을 통하여 범위반시 벌칙을 강화하는 전업농, 준전업농, 소규모농가를 포함한 4단계 허가제 도입방안을 시행하기 시작하였다.<sup>10)</sup>

< 가축사육업 허가제 도입 4단계 >

구 분	축 종	사육두수	‘13.2월	‘14.2월	‘15.2월	‘16.2월
1단계	소	100두 이상	허가	허가	허가	허가
	돼지	2,000두 이상				
	닭	육계5만, 산란계3만 이상				
	오리	10,000수 이상				
2단계	소	50두 이상	등록	허가	허가	허가
	돼지	1,000두 이상				
	닭	육계 3만수 이상				
	오리	5,000수 이상				
3단계	소	30두 이상	등록	등록	허가	허가
	돼지	500두 이상				
	닭	20,000수 이상				
	오리	3,000수 이상				

10) 농림수산식품부, 『축산업 허가제 도입방안(안)』, 2012. 5.

구 분	축 종	사육두수	‘13.2월	‘14.2월	‘15.2월	‘16.2월
4단계	소, 돼지, 닭, 오리	50m <sup>2</sup> 이상	등록	등록	등록	허가
소규모 농가	우제류 가금류	50m <sup>2</sup> 미만	등록	등록	등록	등록

\* 농림수산식품부, 『축산업 허가제 도입방안(안)』, 2012. 5.

또한 정부는 기존농가들을 사육규모에 따라 단계별로 허가제에의 편입규모를 설정하여 법적용상에 기존 대상자의 편익을 고려하는 경과규정을 두어 축산농가들의 법적 안정성을 고려하여 점진적으로 허가제를 시행하고자 계획하였었다.

< 단계별 허가제 시행 및 경과규정 >

구 분		‘13.2월 (공포후 2년)	‘14.2월 (공포후 3년)	‘15.2월 (공포후 4년)	‘16.2월 (공포후 5년)
허가 규모	농가	기업농(전업×2)	전업농가	준 전업농가 까지 확대	현행 축산업 등록농가까지 (50m <sup>2</sup> 이상)
	대상 인원 (누계)	8.6천명 (한육우 13, 젓소1, 돼지1.4, 닭 1.2, 오리 0.5)	23천명 (한육우 13, 젓소4, 돼지3, 닭 2, 오리 0.7)	37천명 (한육우 24, 젓소5.7, 돼지4.5, 닭 2.3, 오리 0.7)	105천명 (한육우 89, 젓소6.2, 돼지5.7, 닭 3.2, 오리 1)
	축종	소, 돼지, 닭, 오리	소, 돼지, 닭, 오리	소, 돼지, 닭, 오리	소, 돼지, 닭, 오리
	사육 규모	소 100두, 돼지2천두, 육계5만수, 오리1만수	소 50두, 돼지1천두, 닭3만수, 오리5천수	소 30두, 돼지5백두, 닭2만수, 오리3천수	소 7두, 돼지63두, 닭1.1천수, 오리200수
	대상 면적 (m <sup>2</sup> )	한우(700), 젓소(1,080), 돼지(1,600), 닭(2,300), 오리(2,460) 이상	한우(350), 젓소(540), 돼지(800), 닭(1,380), 오리(1,230) 이상	한우(200), 젓소(300), 돼지(400), 닭(920), 오리(738) 이상	사육면적 50m <sup>2</sup> 이상

구 분		‘13.2월 (공포후 2년)	‘14.2월 (공포후 3년)	‘15.2월 (공포후 4년)	‘16.2월 (공포후 5년)
법 적용 시기	시행 시기	‘13. 2월	‘14. 2월	‘15. 2월	‘16. 2월
	별칙 등 법 적용 시기	‘14. 2월부터	‘15. 2월부터	‘16. 2월부터	‘17. 2월부터
교육 계획	대상	12년부터 허가대상 등 축산관련 종사자 교육 실시			
	인원	예상 270천명(허가 105, 등록농가 114, 가축거래상인1.4, 농장 관리인 23, 차량 등록대상 30, 외국인근로자 2.8)			
	보수교육	축산업 허가대상은 2년에 1회, 가축사육업 등록 등은 4년에 1회			
	교육운영 기관	대학, 농업기술센터, 지역축협, 축종별 생산자단체 등을 지정 계획			

\* 농림수산식품부, 『축산업 허가제 도입방안(안)』, 2012. 5, 23쪽.

현행 「축산법」상의 축산업은 허가제, 등록제, 신고제, 자유영업제로 규정되어 있다. 다만, 축산신고제는 일반 영업관련법령에서 일정규모 이하의 인허가를 단순히 행정청에 알리는 것에 그치는 신고제로 운영하는 법리상의 일반신고제가 아닌 종전에 받은 기존의 축산업의 허가 등에 대한 내용을 변경하는 ‘지위변경 신고’에 해당된다. 이러한 지위변경신고의 법적 성질은 단순한 신고가 아닌 종전의 허가나 등록에 준하는 법적 성질을 가진다. 따라서 축산신고제는 크게는 기존의 축산업자가 받은 「축산법」상의 허가나 등록과 다른 별도의 허가 관련 법제도가 아닌 기존 「축산법」상의 허가나 등록 등에 준하는 제도라고 볼 수 있다.

현행 「축산법」상의 축산업허가제를 크게 면적기준과 축종으로 대별되고 자세한 내용은 아래와 같다.

#### < 가축사육업 허가제의 유형 >

인허가의 유형	사육시설면적 기준 및 축종
허 가	- 사육시설면적이 50㎡를 초과하는 소, 돼지, 닭, 오리 사육업
등 록	- 허가대상 외의 가축사육업. - 허가대상을 제외한 소, 돼지, 양(염소), 사슴을 사육하는 모든 농가 및 사육 면적이 10㎡ 이상의 가금류(닭, 오리, 거위, 칠면조, 메추리, 타조, 꿩 사육업)

인허가의 유형	사육시설면적 기준 및 축종
자유가축사육업	1) 사육시설면적이 10m <sup>2</sup> 미만인 닭, 오리, 거위, 칠면조, 메추리, 타조 또는 꿩 사육업 2) 말, 노새, 당나귀, 토끼, 개, 꿀벌 및 그 밖의 가축

따라서 이하에서는 우리 「축산법」에서 정하고 있는 축산업, 특히 가축사육업의 영업을 유형별로 개별 검토하기로 한다.

## 1. 축산업허가

### 1) 허가제 일반

한편 축산업에 대하여 우리나라는 2012년 이후 「축산법」 개정으로 사육규모 등의 기준에 따라 단계적으로 경과규정을 두어 허가제를 점진적으로 도입하였다. 따라서 현행 「축산법」상 허가는 “축산업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설·장비 및 단위면적당 적정사육두수와 위치에 관한 사항을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 영업장을 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 허가를 받아야 한다.”고 규정하고 있다(축산법 제22조 제1항).

물론 이러한 축산업허가는 그 허가대상을 역시 개별 축산업의 종류에 따라 “종축업, 부화업, 정액처리업, 사축 종류 및 사육시설 면적이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 가축사육업”으로 규정하고 있다(법 제22조 제1항 각호).

축산업이 허가제라는 것은 행정청의 허가를 받지 않으면, 원칙적으로 금지된다는 것이다. 따라서 「축산법」상 허가 등을 받지 않고 축산업을 영위하는 것은 위법한 행위이다.

#### (1) 허가를 받아야 하는 가축사육업(시행령 제13조)

한편 「축산법시행령」에서는 허가를 받아야 하는 가축의 사육시설 면적을 기준으로 하여 연도별로 경과규정의 형태로 가축사육규모에 따라 각기 다르게 규정하고 있다(영 제13조). 이는 정부가 법개정 및 제도 도입에 따른 시간적인 경과규정을 두어 기존 가축사육농가의 법적 안정성 등을 고려한 끝에 현재에는 사육시설면적인 50m<sup>2</sup>를 초과하는 소, 돼지, 닭, 오리를 사육하는 경우에는 모두 축산업허가를 받도록 규정하고 있음을 알 수 있다. 이는 그동안 방치되었던 축산업을 법 적용 대상자의 법적 안정성을 고려하여 법제도로써 법적 규율로 끌어들이기 위한 좋은 입법방식이라고 평가할 수 있다.

물론 가축사육시설의 면적기준은 경과규정으로서의 단계적 법적용에 따른 기준으로서 효용을 다하였고, 현재는 축산업의 허가대상인 ‘영업성’을 평가하는 기준으로서 사육시설 면적 50㎡가 기능하고 있다고 볼 수 있다.

< 사육시설 면적당 허가기준 >

2015년 2월 22일 이전	2015년 2월 23일부터 2016년 2월 22일까지	2016년 2월 23일 이후
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사육시설면적이 600㎡를 초과하는 소사육업</li> <li>- 사육시설면적이 1천㎡를 초과하는 돼지사육업</li> <li>- 사육시설면적이 1천400㎡를 초과하는 닭사육업</li> <li>- 사육시설면적이 1천300㎡를 초과하는 오리사육업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사육시설면적이 300㎡를 초과하는 소사육업</li> <li>- 사육시설면적이 500㎡를 초과하는 돼지 사육업</li> <li>- 사육시설면적이 950㎡를 초과하는 닭사육업</li> <li>- 사육시설면적이 800㎡를 초과하는 오리사육업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사육시설 면적이 50㎡를 초과하는 소·돼지·닭 또는 오리 사육업</li> </ul>

### (2) 허가기준 (시행령 별표1)

한편 위의 가축사육업에 대한 면적기준 외에도 「축산법」 제22조는 “시설·장비 및 단위면적당 적정사육두수와 위치에 관한 사항”에 관한 허가기준을 같은 법 시행령 제14조에 위임하여 시행령 별표1에서 규정하고 있다. 이는 일반적으로 시설·장비기준이라고 하여, 적정가축사육기준, 소요면적 등을 규정하고, 입지규제로서 위치기준 등도 규정하고 있다.

### (3) 변경허가

한편 「축산법」은 기존 축산업허가 외에도 변경허가를 규정하고 있다. 즉, 1) 허가를 받은 법인의 대표자가 변경되는 경우, 2) 가축사육시설 면적을 100분의 10 이상 증가시키려는 경우, 3) 부화업 허가를 받은 자가 부화능력을 100분의 10 이상 증가시키는 경우, 4) 부화업 허가를 받은 자가 부화대상 알을 변경하는 경우, 5) 정액등처리업 허가를 받은 자가 그 취급품목을 변경하려는 경우, 6) 가축사육업 허가를 받은 자가 사육하는 가축의 종류를 변경하려는 경우, 7) 닭사육업 허가를 받은 자가 육용 씨수탉과 산란용 암탉 간의 교배에 의한 알을 생산·공급하려는 경우에는 농림축산식품령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때로 보아 축산업변경허가를 받도록 규정하고 있다(법 제22조, 시행규칙 제27조의2).

이 변경허가의 법적 성질은 기존에 받은 허가의 명의, 내용 등을 변경하는 것이므로 기존의 허가에 준하여 같은 ‘허가’로 본다.

## 2. 가축사육업 등록제

우리 「축산법」은 제22조 제1항 및 시행령 제13조의 허가기준에 해당하지 않는 가축사육업 중 “가축종류 및 사육시설면적에 해당하는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 한다.”고 규정하여 축산업 등록제를 규정하고 있다. 따라서 이 등록제는 다른 축산부대영업에는 적용되지 않는다.

가축사육업 등록을 위한 시설·장비기준은 「축산법」 제22조 제2항의 위임에 따라 「축산법 시행령」 제14조의2 제2항에서 별표1에 위임하고 있다.

## 3. 자유가축사육업

우리 「축산법」은 일정규모 이하의 축산시설에서 가축사육업을 하는 자에게는 허가의무는 물론 등록의무도 부과하지 않고 있다(법 제22조 제3항). 이러한 「축산법」상 등록의무가 면제된 가축사육을 국가의 통제에서 자유롭다는 점에서 ‘자유(영)업’이라고 볼 수 있다. 이는 다른 한편으로는 「축산법」상 가축에 포함되지 않을 경우에는 「축산법」 및 「가축분뇨법」의 제한을 받지 않는다는 점에서 「축산법」상 가축의 범위를 재확정할 필요가 있다.

법 제22조 제3항의 위임에 따라 시행령은 1) 가축 사육시설의 면적이 10제곱미터 미만인 닭, 오리, 거위, 칠면조, 메추리, 타조 또는 꿩 사육업, 2) 말 등 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 사육업이라고 규정하고 있다(영 제14조의3). 한편 시행규칙에서는 “영 제14조의3 제2호에서 “말 등 농림축산식품부령으로 정하는 가축”이란 말, 노새, 당나귀, 토끼, 개, 꿀벌 및 그 밖에 제2조제4호에 따른 동물 중 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 가축을 말한다”(시행규칙 제27조의4).

이러한 자유가축사육업은 법령에 따라 국가의 통제를 받지 않고 개인이 자유롭게 사육할 수 있는 것으로 가축의 종류(축종) 및 기준면적 이하의 가축사육에서 허용되고 있다. 다만 노새, 당나귀 등은 관행적으로 대량사육이 행해지지 않으므로 자유가축사육업으로 보는 것은 법리적으로 문제가 없으나, 집단사육이 행해지는 말, 꿀벌 등은 도축 등의 축산물 위생관리 등을 위하여 등록제 등의 국가의 규제가 필요하다. 다만, 꿀벌은 곤충이므로 ‘가축’에 준한다고 보아 「축산법」의 적용대상으로 보기에 축산법의 법체계상 적당하지 않다.<sup>11)</sup> 따라서 꿀벌을 등록제로 바꿀 경우에는 가축이 아닌 곤충임에도 축산물과 유사한 생산품이

11) 농림축산식품부고시인 「가축으로 정하는 기타 동물」(2015)에서는 1. 짐승(1종) : 오소리, 2. 관상용 조류(15종) : 십자매, 금화조, 문조, 호금조, 금정조, 소문조, 남양청홍조, 붉은머리청홍조, 카나리아, 앵무, 비둘기, 금계, 은계, 백한, 공작, 3. 기타(1종) : 지렁이도



있다고 보아 가축에 준하여 법을 적용한다는 내용을 포함하는 입법적인 개정이 필요하다고 판단된다.

#### 4. 축산업 변경신고제

한편 「축산법」에 따라 축산업허가나 가축사육업등록을 한 자는 1) 3개월 이상 휴업, 2) 폐업, 3) 3개월 이상 휴업하였다가 다시 개업한 경우, 4) 등록사항 중 가축의 종류 등 농림축산부령으로 정하는 중요한 사항(사육하는 가축의 종류, 가축사육시설 면적의 100분의 20 이상 증가)을 변경한 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다고 하여 신고제를 규정하고 있다(법 제22조 제4호, 시행규칙 제28조).

이는 앞서 지적한 것처럼, 일정규모 이하의 행위에 대하여 허가제를 완화하는 일반적인 의미의 신고제가 아니라 소위 인허가자의 지위변경에 따른 지위변경신고 및 변경등록을 규정한 것이다. 따라서 그 법적 성질도 단순한 신고가 아니라 당연히 신고 외에도 원래의 허가나 등록의 성질을 동시에 갖는 것이다.

### III. 소 결

「축산법」상 축산업 허가제는 개별 축산업에 대하여 자세하고 구체적인 시설 및 장비기준, 면적기준 등을 규정하고 있으므로 기존 또는 새로운 축산업자에게 또 하나의 진입규제로 작용할 여지가 있다. 그러나 이는 종래 축산 관계 법령상 축산업이 법상 ‘영업’으로 규정되지 않아 국가의 통제가 없이 무법지대에 있던 축산을 법제내의 축산업으로 규정한 만큼, ‘진입규제’라기 보다는 축산에 따른 공공의 안녕과 질서에 대한 위협 등을 방지하기 위한 행정목적(공공목적)에 따라 최소한의 축산시설 등에 관한 기준을 규정한 최소한의 법상의 규율이므로 이는 단순히 ‘(진입)규제’라고만 볼 것은 아니다. 즉, ‘축산업이라는 영업을 공익에 맞게 행하기 위한 최소한 규제’라고 보아야 한다. 따라서 법치국가하에서는 축산농가의 축산법령에 대한 준법의식이 요구된다.

한편 최근 사육가축의 동물복지 차원에서 사육시설기준 등을 상향한 동물복지축산농장의 경우에는 이러한 「축산법」상의 최소 시설기준보다 다소 상향된 기준이라고 볼 수 있다. 따라서 동물복지축산농장의 사육 시설기준의 경우에도 역시 ‘축산업에 대한 진입규제’라고 볼 여지가 있으나, 이는 이미 규정된 「축산법」상의 최소기준인 허가 등의 기준을 넘어서는 것이지만, 무인증 등에 따른 제재를 규정한 것이 아니라 오히려 인증에 따른 지원책만 규정하고 있다는 점에서는 영업 자체에 대한 ‘진입규제’로 보기에는 어렵다고 볼 수 있다.

---

가축에 포함시키고 있다.

결론적으로 「축산법」상 가축의 범위 규정이 재검토될 필요가 있다. 법리상 꿀벌을 ‘가축’으로 보는 것을 축산법의 법체계상 맞지 않으며, 반대로 현행 「축산법」상 가축으로 규정되었으나, 「가축분뇨법」상 규율대상이 아닌 가축(거위, 칠면조, 타조, 꿩 등)이 있어서 양 법률간의 조화가 요구된다.<sup>12)</sup>

< 축산법 및 가축분뇨법상의 가축 비교 >

축산법상 가축	가축분뇨법상 가축
<p>법 제2조 제1호</p> <p>- 사육하는 소·말·면양·염소(유산양을 포함한다. 이하 같다)·돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·꿩, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물(動物) 등</p> <p>시행령 제2조</p> <p>- 1. 노새·당나귀·토끼 및 개, 3. 꿀벌, 4. 그 밖에 사육이 가능하며 농가의 소득증대에 기여할 수 있는 동물로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물</p>	<p>법 제2조 제1호</p> <p>- 소·돼지·말·닭, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사육동물</p> <p>시행령 제2조</p> <p>- 젓소, 오리, 양(염소 등 산양을 포함한다. 이하 같다), 사슴, 메추리 및 개</p>

## 제 2 절 축산업 현황

### I. 축산업 현황

축산업은 위에서 살펴본 것처럼 종축업, 부화업, 정액등처리업, 가축사육업을 포괄하는 광의의 개념이다. 이중 협의의 축산업에 해당하는 가축사육업의 현황을 그것도 대표적인 축종인 한·육우, 젓소, 돼지, 가금류(닭, 오리)로 나누어 살펴보면, 다음과 같다.

우리나라 축산업현황을 연도별 수치로 보면, 축산농가는 1995년에 150만 가구에서 2000년도 138만 가구, 2010년도 118만 가구, 2015년도에는 109만 가구로서 점차적인 감소추세에 있으며, 이에 따라 축산인구도 1995년 485만 명에서 2000년 403만 명, 2010년 306만 명, 2015년에는 257만 명으로 감소하고 있다.

12) 최진호, 「가축분뇨법」 일부개정안(김종태의원안, 제4297호) 검토보고서, 2017. 2.

이는 종래의 농업인구의 감소와도 맥락을 같이 하는 것으로 보인다. 아울러 농가부업으로 시작한 축산업이 대량화하면서 축산농가의 소득은 매우 가파르게 상승세에 있다. 1995년에는 3,368만원에서 2000년에는 2,982만 원, 2010년에는 4,218만 원, 2015년에는 7,965만 원을 기록하고 있다.<sup>13)</sup>

특히 한우와 육우의 생산액은 2010년 구제역 발생으로 일시 감소한 후에 증가추세에 있으며, 돼지 생산도 증가하고 있으나, 반대로 가금류(닭, 오리) 생산액은 2011년을 정점으로 감소하고 있다.<sup>14)</sup>

농림축산식품부 등이 시행한 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』(2015. 1)에 따르면, 한·육우 축산농가는 약 113,948가구, 젖소축산농가 5,768가구, 돼지축산농가 5,315가구, 닭축산농가 3,434가구, 오리축산농가 549가구로 총 129,014가구로 조사되었다. 이중 가금농가는 3,983가구이다.

#### < 축산농가 현황 >

축종/129,014	소규모농가	중간규모농가	대규모농가
한·육우 113,948가구	30두미만 88,494가구(78%)	30~99두 19,662가구(17%)	100두이상 5,792가구(6%)
젖소 5,768가구	30두미만 543가구(9%)	30~99두 4,014가구(70%)	100두이상 1,211가구(6%)
돼지 5,315가구	1000두미만 2,481(47%)	1000~2999두 2,012(38%)	3000두이상 822(15%)
닭 3,434가구	2만수미만 745(22%)	2만이상~5만미만 1,433(42%)	5만수이상 1,256(36%)
오리 549가구	1만수미만 275(50%)	1만이상~3만수미만 267(49%)	3만수이상 7(1%)

\* 농림축산식품부 등, 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』, 2015. 1, 요약 3쪽이하 재구성.

한편 국립축산과학원의 최신 통계를 보면, 축종별로 한우/육우농가는 2016년 12월 기준으로 9만 6천 442호이며, 사육두수는 271만 7천두이며, 양돈농가는 4천6백호에 1066만 9천두이며, 닭은 1억 7천14만수에 사육농가는 299만호에 이르고 있다.<sup>15)</sup>

13) 통계청, 농가경제, 축산과학원, 『'16년 4분기 최근 축산업 현황 및 전망』, 2016. 12, 1쪽.

14) 축산과학원, 윗 문건, 2쪽.

15) 축산과학원, 윗 문건, 5쪽.

## II. 축산업에 대한 SWOT분석

2016년도 농림축산식품부의 『국민에게 사랑받는 축산업 발전계획』을 보면, 축산업에 대한 SWOT분석이 되어 있다. SWOT분석은 어떠한 사업이나 기관 또는 조직 등을 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat)의 4가지 요소로 분석하여 향후 경영전략을 수립하기 위한 분석도구이다.

현재 축산업은 연평균 4.7%가 성장하는 고성장산업이며 다른 농업분야에 비하여 자본집약적이고 전문화가 되어 있다. 축산업의 기회요인은 국민소득 증가에 따른 지속적인 육류소비 증가, 수출시장 확대 등이고, 약점은 가축질병으로 인한 산업 위축, 환경보호에 따른 축산시설의 입지규제 등이며, 축산시장의 개방, 육류섭취에 대한 부정적 인식 등은 위기요인이다.<sup>16)</sup>

## III. 축산업의 문제점

우리나라 축산업의 문제점은 우선 좁은 농경지와 초지부족에 따라 가축 운동장을 포함한 농장을 운영하기에는 어려움이 있는 국토환경에 처해 있다. 일부에서는 대량밀집사육(공장식 축산)에 따른 부적절한 가축분뇨처리와 배출에 따라 수질오염, 악취 등을 야기하는 환경오염산업으로 인식되고 있어서 지역주민의 행정민원이 증가하고 있으며, 특히 가축분뇨는 기후변화시대에서 온실가스를 발생시키는 지구온난화 요인으로 밝혀지면서 국가별로 온실가스감축을 위한 노력이 행해지고 있다. 또한 철새, 열약한 사육시설 등에 따른 악성 가축질병의 발생으로 집단폐사가 빈번히 발생하고 있고, FTA 등에 따른 축산물시장개방도 위협요인으로 작용하고 있다.<sup>17)</sup>

또한 한우/육우사육에서는 마블링에 따른 쇠고기등급제에 따라 사료수입의 증가 등이 문제되고 있으며, 축산물 자체도 다양한 유통구조에 따라 축산농가에게 높은 국내산 축산물 가치가 돌아가지 못하는 문제도 있다.

아울러 최근에는 ‘동물복지’를 중심으로 새로운 동물복지 및 위생 문제가 강조되고 있어서 축산물 안전 제도로 새로운 친환경적인 축산업을 요구하고 있다.

16) 농림축산식품부, 『국민에게 사랑받는 축산업 발전계획』, 2016.

17) 신현관, 축산업의 현황과 문제점, 2010. 9. 2.

## 제 3 절 최근의 축산정책

### I. 축산업 현대화 정책

앞서 지적한 것처럼, 우리나라의 축산업은 종래의 소규모 농가부업에서 근대화·산업화에 따른 갑자기 늘어난 육류수요에 맞춘 대량생산을 위한 밀집사육에 따라 행정목적을 위한 국가의 통제하의 축산업 법제화없이 자유롭게 운영되다 보니 제대로 된 가축사육시설이 아닌 마구잡이식의 무허가 위법시설에서 가축위생에 맞지 않는 환경하에서 운영된 사례가 다수 있는 것으로 파악된다.

따라서 정부는 「축산법」상 허가제 도입에 즈음하여 경과기를 두고 현재의 축산농가를 축산업 및 관련 법령에 맞게 제도권 내에서 적법하게 운영되기 위하여 다양한 축산업 현대화 내지 축산업 선진화정책을 추진하였다. 물론 이러한 축산정책은 크게는 ‘지속가능한 친환경축산’이라고도 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

#### 1. 축산업선진화 방안

우리나라는 최근 구제역 등 악성가축질병이 빈번해짐에 따라 종래의 ‘생산성 위주의 축산업’을 ‘지속가능하고 친환경적인 축산업’으로 패러다임을 전환하고자 축산질병관리/방역 체제 확보, 축산농가의 준법의식 및 사회적 책임의식 함양, 축산분뇨의 친환경적인 처리 등을 통하여 ‘지속가능하고 경쟁력있는 축산업’을 정책목표로서 지향하고 있다.<sup>19)</sup>

그동안 정부는 이러한 축산업 선진화의 핵심과제로 방역체계 개선, 축산업허가제 도입, 친환경 축산업, 무허가축사 개선, 축산관련 인증제 개선 등을 선정하였다.<sup>20)</sup>

#### 2. 축사시설현대화사업

최근 언론 등은 연이은 AI와 같은 가축질병이 가축의 공장형 밀식사육과 사육농가가 밀집해 있는 밀집사육 현상에서 문제된다고 보고 있다.<sup>21)</sup> 즉 현행 「축산법」상 산란계(알 낳는 닭) 1마리의 최소 사육면적은 0.05㎡(A4용지가 0.062㎡)이고 그것도 가로 세로 50cm에 4-5단의 철창 틀인 케이지안에 5-6마리가 갇혀

18) 2010년 이후의 축산정책에 대한 개관은 우병준/김현중/서강철/정세미, 『국민경제를 고려한 미래 축산정책 개선방안 연구』, 농촌경제연구원, 2016. 3, 121쪽.

19) 정민국의, 『축산업 선진화 방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2011. 9, 19쪽 이하.

20) 정민국의, 『축산업 선진화 방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2011. 9, 36쪽.

21) 연합뉴스, “AI·구제역 매년 되풀이…'다닥다닥' 밀식사육이 문제”, 2017. 2. 9.

먹이, 산란, 배설이 동시에 행해지는 사육환경이므로 질병에 취약하다고 보고 있고, 돼지도 어미돼지는 가로 60cm 세로 210cm 정도의 ‘스틀’이라는 철제감금틀에서 인공수정과 출산을 반복하는 것에 문제가 있다고 본다.<sup>22)</sup> 외국에서는 이미 1960년대에 이러한 공장식 축산업이 문제되었다.

또한 축산농가들은 육계는 익산시 망성의 하림본사를 중심으로 망성, 용동, 낭산, 삼시, 함열 등의 전북 북부권 지역에 하림계약 농가만 81곳에 육계 470만 마리를 사육하는 밀집사육농가의 형태를 띠고 있다.<sup>23)</sup> 구제역이 발생한 충북 보은도 구제역 첫 발생농장으로부터 반경 3km내에 106곳의 축산농가가 밀집해 있어서 구제역 바이러스의 바람에 따른 전파가능성이 추측되고 있다.<sup>24)</sup>

이러한 상황에서 경제협력개발기구(OECD)도 최근 몇 년 동안의 우리나라의 AI, 구제역 등의 가축질병의 재발원인이 ‘밀집사육’이므로 적절한 방역 외에도 축사시설 개선을 촉구하였다. 아울러 한국정부에게 가축생산시설이나 위치 등에 대한 규제를 강화해야 한다고 지적했다.<sup>25)</sup>

정부는 이러한 문제점을 개선하고자 가축사육단지의 이전 및 시설개선을 통한 선진화를 검토하고 있다. 따라서 기존 사육농가의 이전 등에서 새로운 이전계획지의 입지규제가 문제되는 것이다. 아래에서는 대표적인 사업을 예로 든다.

축사시설 현대화사업은 한미FTA에 따른 추가보완대책으로 2011년부터 계속되는 국정과제사업이다. 매년 1,500억 원 가까이 투입되며, 축사시설현대화사업, 우량송아지 생산비율시설지원, 축산분야 ICT시설 지원 등으로 구성된다.

이 사업은 「자유무역협정 체결에 따른 농업인 등의 지원에 관한 특별법」 제5조 제1항 제7호 및 「축산법」 제33조(축산발전시책의 강구)에 근거하여 농어업 등의 경쟁력향상을 위한 지원으로 경쟁력 제고를 위하여 정부가 보조 또는 용자로 특별지원하는 것이다.

22) 연합뉴스, “AI·구제역 매년 되풀이…‘다닥다닥’ 밀식사육이 문제”, 2017. 2. 9.

23) 연합뉴스, “‘AI 막아라’…육계사육 밀집 익산 사육농가들 긴장”, 2017. 6. 10.

24) 서울신문, “밀집된 축산농가, 곡풍 타고 구제역 번진 듯”, 2017. 2. 14.

25) OECD, Producer Incentives in Livestock Disease Management: Korea Case Study, 2017; 한경헬스, OECD “한국, 가축 밀집 사육 때문에 AI 등 전염병 지속 발생”, 2017. 6. 19.

## &lt; 축사시설 현대화사업 &gt;

(단위 : 백만 원)

구 분	'15결산	'16 계획	'17 계획
□ 축사시설현대화	<b>151,375</b>	<b>140,100</b>	<b>154,899</b>
▪ 축사시설현대화(산출근거)	142,526	<b>117,080</b> (211백만원×670개소×80%)	<b>125,009</b> (750개소×203백만×80%)
▪ 우량송아지생산비육시설 지원(산출근거)	3,000	<b>3,000</b> (5개소×1,000백만×60%)	<b>3,000</b> (5개소×1,000백만×60%)
▪ 축산분야 ICT시설 지원 (산출근거)	5,849	<b>20,020</b> (90백만원×160개소×80%) (250백만원×40개소×80%) 500천원×200개소×5회	<b>26,890</b> (90백만원×270개소×80%) (100백만원×80개소×80%) 500천원×350개소×6회
□ 비목(합계)	151,375	<b>140,100</b>	<b>154,899</b>
○ 자치단체보조(330-03)	56,440	37,409	26,434
○ 기타민간융자금(450-04)	94,220	101,691	126,915
○ 민간경상보조(320-01)	715	1,000	1,550

\* 농림축산식품부, 11. 축사시설현대화사업(재량, 계속, 국정과제)

## &lt; 지출계획 반영 추이 &gt;

(단위 : 억 원)

사업명	'11계획	'12계획	'13계획	'14계획	'15계획	'16계획
○ 축사시설현대화	1,633	2,760	2,200	1,692	1,544	1,401

\* 농림축산식품부, 11. 축사시설현대화사업(재량, 계속, 국정과제)

이 사업의 지원대상은 2011년말 이전부터 축산업을 등록 또는 허가를 받아 가축을 사육중인 축산 농가 및 법인 등이다. 따라서 무허가 축사 및 건축물을 보유한 농장이나 해당 축종의 밀집사육지역으로 이전하려는 농가는 지원대상에서 제외된다.<sup>26)</sup>

26) 농림축산식품부, 『2017년 축사시설현대화사업』, 2017.

### 3. 가금밀집지역 축산개편사업

우리나라에서는 가축 중에서 특히 가금류는 그 사육시설이 육가공회사를 중심으로 특정 지역에 집중 설치되었고, 한정된 지역에서 회사납품을 위하여 대량사육을 하다 보니 열악한 사육환경으로 밀집/밀식 사육환경하에 있어서 관련 악성 가축질병에 노출되어 있었고, 이것이 매년 사회문제로 등장하고 있다.

이에 정부는 가금밀집지역 축산개편사업을 통하여 가금류 밀집 및 방역 취약 지역에 소재하는 축사를 안전지역으로 이전·개편하여 가금류 질병의 발생 및 확산을 방지하고 동물복지형 축산을 구현하려는 목표를 가지고 정책을 시행하려고 한다.<sup>27)</sup>

#### < 연도별 재정투입계획 >

(단위 : 백만 원)

구 분	2018년	2019년 이후
합 계	22,500	미정
국고보조	9,000	
용 자	-	
지방비	9,000	
자부담	4,500	

\* 농림축산식품부, 『2018년 밀집지역 축사지원사업 지침』, 2017.

이 사업의 지원대상은 가금 밀집·방역취약지역 내 축산업 허가나 등록을 한 가금농가 및 법인으로 사육시설 면적은 50㎡를 초과하여야 한다. 지원의 선정우선순위는 오리농장(부화업, 종축업 등 포함)이고, 축사를 건축할 토지매입 및 건축인허가를 완료한 경우이며, 지원이 제외되는 경우는 가금 밀집·방역취약 지역에 해당되지 않거나 해당되지 않을 예정인 경우인 기업농 등이다.<sup>28)</sup>

27) 농림축산식품부, 『2018년 밀집지역 축사지원사업 지침』, 2017.

28) 농림축산식품부, 『2018년 밀집지역 축사지원사업 지침』, 2017.



## &lt; 사업 지원대상 &gt;

구 분	가금 밀집·방역취약 지역	➡	안전 지역
① 가금 축사간 거리	500m 이내	⇔	500m 초과
② 철새도래지	3km 이내	⇔	3km 초과

\* 농림축산식품부, 『2018년 밀집지역 축사지원사업 지침』, 2017.

위 사업에 따른 지원자금의 사용용도는 가금농가가 밀집·방역취약지역에서 안전지역으로 축사를 이전하거나 농가들이 함께 법인을 구성하고 축사를 개편하는데 소요되는 비용이다.

한편 기존 가축사육시설을 이전하는 경우에는 「축산법」상의 축산업 허가기준 및 동물복지형 축산시설을 설치하여야 한다.

## II. 동물복지 축산농장제도

농림축산식품부는 2016년 축산분야 업무보고 대회에서 ‘고효율 친환경 축산업 육성’이라는 과제하에 친환경축산과 산지생태축산을 확산시키고 친환경 축산물 인증농가를 2016년까지 8천호, 산지생태축산 유희산지 활용면적은 2016년까지 1,376헥타로 늘리겠다는 목표를 제시한 바 있다.<sup>29)</sup>

정부는 이러한 목표하에 인증기준을 개선하고 동물복지 인증대상 축종을 확대하고, 산지생태축산은 시범농장을 40개소로 확대하고 산림청을 통하여 한국형 산지생태축산 표준모델을 개발하겠다는 것 등이다.<sup>30)</sup>

따라서 아래에서는 산지생태형 축산농장과 동물복지형 축산농장을 대표적으로 검토하겠다.

### 1. 산지생태축산

산지생태축산은 ”자연 그대로의 산지를 최대한 활용, 동물복지를 고려한 가축 사육과 환경 친화적 축산물 생산을 추구하는 축산“을 말한다. 이는 농림축산식품부가 2013년에 중산간 유희 농지 등을 활용하고 가축분뇨, 사료값 부담, 가축질병 등을 고려하여 제시된 정책이다.<sup>31)</sup>

29) 농림축산식품부, 『국민에게 사랑받는 축산업 발전계획』, 2016, 9쪽

30) 농림축산식품부, 『국민에게 사랑받는 축산업 발전계획』, 2016, 9쪽

31) 농림축산식품부, 『산지생태 축산 활성화 및 시범사업 추진계획』, 2013. 7, 1쪽 이하.

## &lt; 산지생태축산농장의 유형 &gt;

유 형	내 용	실 례
체험·관광형	산지초지를 통한 한우, 젓소, 양, 염소 등 방목과 관광·체험형 목장 병행운영	해피초원목장(강원 춘천), 양떼·삼양목장(강원 평창), 수암흑염소목장(전남 강진)
초지형	산지초지+축사시설 운영을 통해 초지는 조사료 생산 및 가축운동장으로 활용	이시돌목장(제주)
방목형	산지초지를 활용한 순환방목	제동목장, 청초밭영농조합(제주)
공공목장형	초지+축사시설 운영, 일시적 방목과 축사내 사료급여 병행 운영을 통한 젓소 육성우, 한우번식 및 비육사업 추진	지리산낙협(전북 남원) 무진장축협(전북 장수)

\* 농림수산식품부, 『산지생태 축산 활성화 및 시범사업 추진계획』, 2013. 7, 2쪽.

산지생태축산농장은 주로 초지를 이용하여 주로 수입에 의존하는 조사료 비용을 절감하기 위한 것이므로 주로 한우, 젓소 중심으로 운영되고 있다. 산지활용 축산농가는 2013년 7월 기준으로 102개소이며, 이중 초지내 축사 18개소, 초지외 축사 28개소, 초지내외 병행축사 8개소, 채초용 48개소이다.<sup>32)</sup> 문제점은 목표는 산지를 이용한 초지조성이나 방목인데, 실제 축산이용은 미흡하다는 점이다.

산림청은 산지생태축산의 활성화를 위하여 산지규제를 완화하고 있다. 즉 산지(목장용지)에서의 가축방목 허용면적을 확대하고 기존 허가제에서 신고제로 전환하는 등 「산지법」 및 시행규칙을 개정하였다. 심지어는 보존 국유림 내 가축방목 및 백두대간 보호지역(완충구역)에서의 축산체험시설, 간이 휴게시설 등 부대시설 허용을 위한 법령개정을 추진중이다.<sup>33)</sup> 특히 2013년부터는 ‘산지양계모델개발연구’를 진행하고 매뉴얼을 배포하고 있다.

한편 생태축산 내지 친환경축산과 관련하여 「친환경 농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」에 따라 친환경축산이 강조되어 농림축산식품부는 2012년에 친환경축산단지정책을 시행하였고, 2013년에는 산지생태축산정책을 시행하고 있다.<sup>34)</sup>

32) 농림축산식품부, 위의 자료, 2쪽.

33) 산림청, 뉴스 [goo.gl/tXGjF9](http://goo.gl/tXGjF9).

34) 한국농어촌공사/농어촌연구원, 『중산간 유희농지를 활용한 친환경 생태축산 타당성 검토연구』, 2015. 12, 9쪽 이하.

정부와 별도로 강원도는 도내 산지를 이용하여 산지생태형 축산농장 지원사업을 수립하였다. 강원도의 산지생태형 축산농장 지원사업을 보면, 아래와 같다.

< 강원도 산지생태축산농가 현황 >

소재지	목장명	대표자	축종(두수)	선정일자	초지(ha)	
계	11개소				1,084.8	
강원 (11)	평창군	하늘목장	백승두	한우 100, 젖소 350	'14. 5. 7.	839.3
	평창군	대관령양떼목장	전영대	면양 270	'15. 3.18.	20.6
	평창군	산너미농장	임두규	염소 200	'15. 3.18.	15.7
	춘천시	해피초원목장	최영철	한우 25, 면양 40	'15. 7.27.	24.8
	평창군	보배목장	최인선	젖소 190	'15.11. 2.	9.9
	평창군	하늘마루염소목장	박영식	흑염소 300, 닭 50	'15.11. 2.	8.1
	평창군	삿갓봉목장	안종근	한우 130, 흑염소 15	'15.11. 2.	15.9
	평창군	청정도래덕목장	정경화	한우 150	'16. 4. 4.	24.8
	평창군	설목장	윤석춘	젖소 210	'16. 4. 4.	91.5
	평창군	금성목장	김원진	한우 183	'16.11.21.	7.5
	평창군	알프스양떼목장	안승준	면양 90	'16.11.21.	26.7

※ 전국 30개 농장 중 11개가 강원도에 위치

동물복지축산농장은 항을 바꾸어 설명하기로 한다.

## 2. 동물복지축산농장제도

동물복지는 이미 1964년 영국에서 주장되어 영국 농장동물복지위원회(Farm Animal Welfare Council)가 동물의 5대 자유를 제안하였다: i) 굶주림과 갈증으로부터의 자유(Freedom from hunger and thirst), ii) 불편감으로부터의 자유(Freedom from discomfort), iii) 고통, 상해, 질병으로부터의 자유(Freedom from pain, injury and disease), iv) 정상적인 행동을 표현할 자유(Freedom to express normal behavior), v) 공포와 불안

으로부터의 자유(Freedom from fear and distress). 이것은 세계동물보건기구(World Organisation for Animal Health, OIE)에서도 2001년 이후 승인되었다.<sup>35)</sup>

OECD도 공장식 밀집사육이 AI, 구제역 등의 가축질병의 주요 원인으로 지적하고 있다. 유럽연합 및 미국, 캐나다 등에서 동물복지와 관련된 법률을 제정하고 있으며, 특히 유럽연합은 ‘동물복지 제1차년도 행동계획’(2006-2010)을 시행중이다. 우리나라도 2008년 이후 「동물보호법」에도 동물복지를 규정하고 있다.



〈그림 8-3〉 유럽연합의 동물복지정책 동향

\* 농촌진흥청, 가축관리와 복지, [goo.gl/X14bsc](http://goo.gl/X14bsc).

외국에서도 이미 다양한 형태의 동물복지형 축산농장을 장려하고, 이에 따른 동물복지 인증제를 도입하고 있다. 동물복지 축산농장은 2012년부터 도입된 동물복지축산농장 인증제도에 따라 동물복지 기준에 따라 인도적으로 동물을 사육하는 축산농가에 대해 국가에서 인증하고 인증농장에서 생산되는 축산물에 ‘동물복지 축산농장 인증마크’를 표시하는 제도이다. 우리나라도 「동물보호법」 제29조 이하에서 동물복지축산농장 인증제를 규정하고 있다.

< 동물복지축산농장 인증의 일반기준(시행규칙 제30조 별표 6) >

구 분	기 준
사육시설 및 환경	1) 「축산법」 제22조에 따라 축산업 허가를 받거나 가축사육업 등록을 한 농장이어야 하며, 축산업 허가를 받거나 가축사육업 등록을 한 농장 전체를 동물복지 인증기준에 따라 관리·운영하여야 한다.

35) 나인지, “국내 동물복지정책 동향”, 『세계농업』 제163호, 2014. 3, 1쪽.

구 분	기 준
	2) 농장 내에서 동물복지 사육 방법과 일반(관행) 사육 방법을 병행해서는 안 된다. 3) 동물복지 자유방목 <sup>36)</sup> 농장으로 표시하려는 자는 검역본부장이 정하여 고시하는 실외 방목장 기준을 갖추어야 한다.
관리자의 의무	1) 관리자 <sup>37)</sup> 는 사육하고 있는 동물의 복지와 관련된 법과 규정 및 급이(給餌), 급수, 환기, 보온, 질병 등 관리방법에 대한 지식을 갖추어야 한다. 2) 관리자는 동물의 생리적 요구에 맞는 적절한 사양관리로 동물의 불필요한 고통과 스트레스를 최소화하면서 항상 인도적인 방식으로 동물을 취급하고 질병예방과 건강유지를 위해 노력하여야 한다. 3) 관리자는 검역본부장이 주관하거나 교육전문기관에 위탁한 동물복지 규정과 사양관리 방법 등에 대한 정기교육(원격 교육도 포함한다)을 매년 4시간 이상 받아야 하며, 해당 농장에 동물과 직접 접촉하는 고용인이 있을 경우 교육 내용을 전달하여야 한다. 4) 관리자는 검역본부장 또는 인증심사원이 심사를 위하여 필요한 정보를 요구하는 때에는 해당 정보를 제공하여야 한다.
동물의 입식 및 관리	1) 다른 농장에서 동물을 입식하려는 경우 해당 동물은 동물복지축산농장으로 인증된 농장에서 사육된 동물이어야 한다. 다만, 동물의 특성, 사육기간, 사육방법 등을 고려하여 축종별로 검역본부장이 정하여 고시하는 경우에는 일반 농장에서 사육된 동물을 입식할 수 있다. 2) 농장 내 동물이 전체적으로 활기가 있고 털에 윤기가 나며, 걸음걸이가 활발하며, 사료와 물의 섭취 행동에 활력이 있어야 한다. 3) 수의사의 처방에 따른 질병 치료 목적을 제외하고, 사료 및 음수에 항생제·합성항균제·성장촉진제 및 호르몬제 등의 동물용의약품을 첨가하여서는 안 된다. 4) 질병예방을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 질병이 발생한 경우에는 동물의 건강과 복지를 위하여 수의사의 처방 및 감독 하에 치료용 동물용의약품을 사용할 수 있다. 이 경우 동물용의약품을 사용한 동물은 해당 약품 휴약기간의 2배가 지나야 해당 축산물에 동물복지축산농장 표시를 할 수 있다.

36) “자유방목”이란 축사 외 실외에 방목장을 갖추고 방목장에서 동물이 자유롭게 돌아다닐 수 있도록 하는 것을 말한다.

37) “관리자”란 동물을 사육하는 농업인 또는 농업인이 축산농장 관리를 직접 할 수 없는 경우 해당 농장의 관리를 책임지고 있는 사람을 말한다.



〈그림 8-4〉 국가별 동물복지형 축산물 인증마크

\* 농촌진흥청, 가축관리와 복지, [goo.gl/X14bsc](http://goo.gl/X14bsc).

정부는 동물복지축산농장 인증제도를 도입하여 종래 축산업허가에 대한 사육기준을 상향시키고자 하고 있으며, 동물복지축산농장으로 인증을 받은 경우에는 축사시설 개선에 필요한 비용을 지원할 수 있다고 규정하고 있다(동물보호법 제29조 제3항 제1호).

동물복지축산농장은 2012년에 산란계농가를 대상으로 최초 도입된 후 연차별로 축종을 확대해 현재 육우·한우·젓소·돼지·오리 등 7개 축종의 사육농가에 적용하고 있다.

2017년 7월 13일 현재 동물복지축산농장 현황으로 인증되어 있는 농장은 산란계 농장 90개, 육계 농장 15개, 돼지 농장 12개, 젓소 농장 6개 등 총 123개이며, 소나 오리 농장의 경우에는 아직 인증받은 농장이 없다.

「동물복지 축산농장 인증기준 및 인증 등에 관한 세부실시요령」이 농림축산검역본부고시로 제정되어 있다(제2016-100호, 2016. 11. 10. 일부개정). 현행 동물복지축산인증제는 임의적 인증제이다.

농림축산식품부가 시행하는 동물복지인증과는 별도로 경기도는 사육환경 개선과 위생관리 검사 지원이 가능한 가축행복농장제도를 만들어 시행중이다. 또한 일부 지방자치단체는 자체 조례로 동물복지축산농장 육성을 추진하고 있으며, 그 사례는 아래와 같다.

## &lt; 동물복지형 축산농장 관련 지방자치단체 조례 &gt;

	지자체명	자치법규명	공포일자
1	전라남도	전라남도 동물복지형 친환경 녹색축산 육성 조례	2017.7.6.
2	경기도 오산시	오산시 동물복지형 친환경녹색축산 육성에 관한 조례	2013.10.18.
3	충청남도 서산시	서산시 동물복지형 친환경녹색축산 육성 조례	2016.7.8.
4	전라북도 익산시	익산시 동물복지형 친환경녹색축산 육성에 관한 조례	2017.1.10.
5	전라남도 영암군	영암군 동물복지형 친환경축산 및 가축전염병 예방에 관한 조례	2017.10.12.
6	전라남도 구례군	구례군 동물복지형 친환경녹색축산 육성 조례	2013.9.9.
7	전라남도 담양군	담양군 동물복지형 친환경녹색축산 육성에 관한 조례	2017.7.18.

## 제3장 축산업 진입규제의 현황

제1절 축산규제의 개념

제2절 입지규제

제3절 수질보전규제

제4절 환경규제

제5절 축산법상의 시설규제

제6절 축산규제 관련 지방자치입법의 검토





## 제 3 장

# 축산업 진입규제의 현황

## 제 1 절 축산규제의 개념

### I. 축산규제의 개념과 범위

축산업은 가축사육시설의 설치에 따라 많은 면적의 토지를 이용하고, 경우에 따라서는 산림훼손 등을 동반하고, 엄청난 양의 가축분뇨를 배출하므로 이는 최근의 기후변화에 따른 온실가스 감축과 환경보호에 따라 각종 법령에 따른 다양한 규제가 행해지고 있다.

특히 축산은 가축분뇨를 다량으로 배출하고, 가축분뇨의 배출에 따라 토양은 물론 수질을 악화시키며, 악취를 발산하므로 주변에 거주하는 주민의 거주권 및 환경권을 보호하기 위하여 도시지역인 주거지역, 수질보전지역 등에서 생활환경보호를 위하여 그 설치가 제한되고 있으며, 그 밖에 관광, 교육시설 등의 주변에서도 관련 법령에 따라 그 설치가 제한된다.

아울러 「축산법」은 시설, 방역 등의 다양한 기준을 두어 축산업을 정상적인 시설에 의하여 운용될 수 있도록 시설규제를 시행하고 있다. 따라서 이러한 ‘각종 법령에 의한 축산업에 대한 제한’을 미국식으로 ‘축산규제’라고 정의하기로 한다.

### II. 축산규제의 원인

축산업 규제의 원인은 가축사육으로 인하여 자연환경과 생활환경에 영향을 미치는 것이다. 일부 축산업계는 가축사육을 공장설립에 따른 산업폐수보다 더 규제하여야 한다고 주장하지만, 축산폐수(가축분뇨)는 생활폐수나 산업폐수보다 환경유해성이 90~100배가 더 큰 것으로 알려져 있다.<sup>38)</sup> 특히 가축분뇨는 유기물질을 다량함유하고 있으므로 적절한 처리시설을 거치지 않을 경우에는 메탄 및 암모니아 가스, 아산화질소 등의 악취 및 환경 유해가스 방출에 따라 높은 전염위험성, 수질오염, 토양오염을 야기할 수 있다. 물론 가축분뇨는 잘 처리하면, 농업비료로도 사용될 수 있는 이중성을 가지고 있다.

38) The Science Times, 환경과 에너지 두 마리 토끼 잡는 가축분뇨, 2017. 12. 24.

또한 가축사육에 따른 가축소음도 급속한 근대화과 개발에 따라 도시지역과 비도시지역의 구분에 다소 문제가 있는 우리나라에서는 인접 주거지역에서 생활환경 피해로 나타날 수 있고, 우사 등의 경우에는 개방된 사육환경에 따라 주변 경관이나 미관을 해칠 수 있는 문제도 있다.

이러한 축산에 따른 수질오염, 토양오염, 소음공해, 경관피해 등은 「환경정책기본법」에서 규정하는 자연환경과 생활환경에 대한 피해로 나타나고 있으므로, 이에 따라 각 개별법령에서 규정된 입법목적에 따라 축산업을 규제하는 것이다.

### III. 축산규제의 유형

다양한 축산업에 대한 진입규제로서 다양한 법령상의 제한이 있고, 이는 축산규제라고 할 수 있다. 축산규제는 다양한 법령에 의하여 다양한 행정목적으로 행해진다. 특히 예를 들면, 「가축분뇨법」은 가축사육거리제한의 목적으로 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 설정하고 있다는 점에서 이는 ‘환경규제’라고 볼 수 있다.

또한 환경규제 중에서는 가축분뇨가 지역 주민의 생활환경 외에도 토양오염이나 수질오염을 야기시킴으로 수자원법상의 상수원보호구역 등의 수질보전규제가 엄격하게 행해지고 있다.

다른 한편으로 축산업은 ‘축사’라는 건축물을 건축하므로 이에 대한 건축물의 안전을 규율하는 「건축법」상의 규제 외에도 축사를 설치(건축)하는 토지의 이용에 대한 국토계획법제에 따른 다양한 법령상의 제한이 존재하므로, 이를 ‘입지규제’라고 볼 수 있다.

「건축법」상의 일반적인 건축물의 건축기준 외에도 축산업을 영위하기 위하여는 다양한 「축산법」상의 축산업허가 등을 받기 위한 시설, 방역 등의 영업법상의 안전기준 등을 충족하여야 하므로 이를 축산시설규제라고 볼 수 있다.

이러한 점에서 축산규제 내지 축산업에 대한 진입규제의 유형은 크게, 축사에 대한 시설규제와 입지규제, 가축분뇨배출에 따른 수질보전규제와 환경규제로 이루어진다고 볼 수 있다.

## 제 2 절 입지규제

### I. 입지규제의 의미

축산업(축사 등)에 대한 입지제한은 주로 국토의 계획적이고 효율적인 공간관리를 규율하는 국토계획 내지 도시계획과 관련된 국토계획법제에 의하여 행해진다. 원칙적으로 국토계획을 포함한 도시계획법의

법리상 해당 토지의 이용용도가 ‘주거’나 ‘다른 토지이용’으로 지정된 주거지역이나 다른 토지이용지역에서는 당연히 지정된 토지이용이 아닌 토지이용행위인 축산 내지 가축사육행위를 할 수 없다. 만약 이를 위반하는 것은 국토계획 내지 도시계획의 공간이용질서 자체를 송두리째 훼손하여 토지의 계획적 및 효율적 이용을 방해하여 난개발과 주민민원이 급증하기 때문이다. 또한 주거지역 등을 지정하는 목적은 사람이 살 수 있는 건축물만 지으라고 토지용도를 결정하는 것인데, 거기에 법령을 위반하며 자신의 이익을 위하여 주거용도에 반하고, 주민의 거주권 및 환경권을 심각하게 해하는 축사를 짓는다는 것은 토지의 이용질서를 해치게 되므로 근대 법치국가에서는 허용될 수 없는 위법행위이기 때문이다.

따라서 이러한 국토계획 및 도시계획 관련 법령상 토지의 이용용도에 따른 축산업에 대한 제한을 ‘입지규제’라고 정의하기로 한다. 물론 이는 국토계획법의 특성을 고려하여 ‘공간규제’라고도 지칭할 수 있을 것이다.

이러한 입지규제로 축산업에 대한 국토·도시계획 관련 법령상의 제한은 주로 ‘축사 및 가축분뇨배출시설의 설치제한’이나 ‘가축방목의 제한’으로 이루어진다.

축산시설에 대한 입지를 제한하는 입지규제법령은 주로 공간계획을 규율하는 국토계획법제를 중심으로 토지이용을 규율하는 관계법령에서 규정된다. 이하에서는 개별법령 별로 검토한다.

## II. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

우리나라는 토지 등의 이용에 관한 ‘도시계획법’에 해당하는 내용을 현재는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, 국토계획법)에서 규정하고 있다.

우선 토지의 용도지역 등에 따른 토지의 이용제한을 보면, 「국토계획법」에 따르면, 국토는 그 용도에 따라 크게 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분된다(제6조). 도시지역이라는 것은 도시개발이 완료된 지역을 말한다.

특히 「국토계획법」상 용도지역으로서의 도시지역은 다시 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분되는 바(제36조 제1항 제1호), 그 중 녹지지역은 다시 보전녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역으로 구분된다(시행령 제30조 제4호). 녹지지역에서도 보전녹지지역은 개발 자체가 제한되고, 생산녹지지역은 농업적 생산을 위하여 개발이 유보되므로 주로 주거생활이 가능한 지역이어서 「가축분뇨법」상 주거밀집지역과 관련되어 가축사육업에는 거리제한이 따른다.

따라서 축산업에 대하여는 1차적으로 「국토계획법」에 따른 해당 토지의 용도지역 지정에 따라서 아래와 같은 입지제한이 발생한다. 또한 이러한 용도지역의 종류에 따라 축사 설치가 가능하더라도 우리나라

의 무분별한 토지이용실태상 이미 기존의 주거가 존재하는 ‘주거밀집지역’이 있는 경우에는 2차적으로 가축사육거리제한이 있다는 점에 주의하여야 한다.

< 용도지역의 종류 및 축사가능여부 >

국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	비 고
1. 일반공업지역	지방 자치 조례로 위임	
2. 준공업지역	축사/가축시설 가능	
3. 보전녹지지역	지방 자치 조례로 위임	
4. 생산녹지지역	축사/가축시설 가능	
5. 자연녹지지역	축사/가축시설 가능	
6. 보전관리지역	지방자치 조례로 위임	
7. 생산관리지역	지방자치 조례로 위임	
8. 계획관리지역	축사/가축시설 가능	
9. 농림지역	축사/가축시설 가능	

\* 가축시설: 가축용운동시설, 인공수정센터, 관리사, 가축용창고, 가축시장.

\*\* 황창규, “무허가축사 적법화 요령 및 추진사례(건축파트)”, 농협경제지주.

또한 용도지역 및 용도지구의 지정에 따라 위에서 본 토지의 이용 외에도 건축물에 대한 건축제한이 있다(제76조). 같은 법시행령에서는 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한이 있다(영 제71조). 또한 「국토계획법」의 용도지역 등의 지정에 따라 건축물의 건폐율(제77조), 용적율(제78조) 등이 정해진다. 이러한 건축물에 대한 건폐율, 용적율은 축산업에서는 축사의 시설제한의 측면이 있다.

< 국토계획법상 용도지역별 건폐율과 용적율 >

구 분	도시지역	농림지역
건폐율	가. 주거지역: 70% 이하 나. 상업지역: 90% 이하 다. 공업지역: 70% 이하 라. 녹지지역: 20% 이하	20% 이하

구 분	도시지역	농림지역
용적율	가. 주거지역: 500% 이하 나. 상업지역: 1천500% 이하 다. 공업지역: 400% 이하 라. 녹지지역: 100% 이하	80% 이하

\* 법제처

물론 위의 건물의 건폐율과 용적율은 세부 용도지역에 따라 시행령에서 다시 각각 규정하고, 지역별로는 지방자치단체의 조례에 의하여 가감되어지기도 한다. 따라서 이 부분에서 축산업을 위하여 일괄적인 규제완화나 특별법을 통한 적용배제를 하기에는 「국토계획법」 자체가 국토의 이용질서를 정하는 ‘질서유지법’이어서 형평성 차원에서 모든 건축물 중에서 ‘축사’에만 특혜를 주거나 법률의 적용을 배제하는 것은 쉽지 않아 보인다. 다만, 현행법령이 위임한 대로 지방자치단체의 조례 등을 통한 완화가능성은 남아 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 무허가축사 적법화조치를 위하여 지방자치단체의 조례로 관리지역과 농림지역에서 건폐율을 완화시켜주는 경우이다.

< 용도지역에 따른 건폐율 및 조례에 의한 완화 >

용도지역		건폐율	건폐율 완화 (지방자치 조례)
도시지역	공업지역	1. 일반공업지역	70%
		2. 준공업지역	70%
	녹지지역	3. 보전녹지지역	20%
		4. 생산녹지지역	20%
		5. 자연녹지지역	20%
관리지역	6. 보전관리지역	20%	60%
	7. 생산관리지역	20%	60%
	8. 계획관리지역	40%	
농림지역		20%	60%

\* 황창규, “무허가축사 적법화 요령 및 추진사례(건축파트)”, 농협경제지주.

### III. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하, 개발제한구역법)은 「국토계획법」 제38조에 따른 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 한다(제1조). 따라서 개발제한구역은 도시의 환경보전을 위하여 원칙적으로 개발행위가 금지된 지역을 말한다.

이 법률은 국토교통부장관이 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면, 개발제한구역의 지정을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다(제3조).

개발제한구역에서는 개발행위(건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 도시·군계획 사업)가 제한된다(제12조). 다만, 「가축분뇨법」 제8조에 따라 가축의 사육이 제한된 지역에 있는 기존 축사를 기존 시설의 연면적의 범위에서 그 지역에서 생산되는 농수산물보관용 창고로 용도변경하는 행위는 지방자치단체장의 허가를 받아 허용된다(법제 12조 제1항 제8호, 영 제18조 제1항 제7호).

개발제한구역에서는 기존 축사 등을 제외하고는 새로운 축사의 설치 등이 원칙적으로 불가능하다고 보아야 한다. 왜냐하면, 개발제한구역 자체가 도시의 녹지환경을 보존하기 위한 목적으로 설치되므로 가축사육을 위하여 허용하거나 완화하기에는 어려워 보인다.

특히 무허가축사 적법화계획에서도 “개발제한구역은 축사시설 허용 면적이 제한(수도권 500㎡, 일반지역 1000㎡)되어 있어 이 역시 초과 면적에 대해서는 적법화가 불가능한 상태다.”라고 보고 있다. 이는 다른 개발제한구역내의 건축물을 금지하면서 오히려 자연환경을 훼손할 수 있는 ‘축사’만 유독 허용해 줄 수 없는 형평성의 문제가 있기 때문이다.<sup>39)</sup>

### IV. 토지이용제한 법령

그 밖에 일반법인 「국토계획법」이나 「개발제한구역법」 외에도 특별한 행정목적으로 토지이용을 제한하는 법령에 따라 축사 등의 입지를 제한할 수 있다. 이러한 법령을 ‘특별도시계획법’이라고 볼 수 있는데, 아래에서는 이러한 특별도시계획법 내지 특별토지이용법을 살펴본다.

39) 한국농어민신문, “입지·개발제한구역내 무허가 축사 구제대책 세워야”, 2017. 9. 16.

## 1. 자연공원법

「자연공원법」은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모함을 목적으로 한다(제1조).

해당 지역이 자연공원으로 지정되는 경우에는(제4조) 공원사업 외에는 법률상 열거된 사항에 한하여 공원관리청의 행위허가를 받도록 하는데, “가축을 놓아 먹이는 행위”, 즉 가축방목행위가 이에 포함된다(제23조 제1항 제8호).

따라서 자연공원에서 가축사육업을 영위하는 것은 가축분뇨의 배출 때문에 원칙적으로 어려울 것으로 보이며, 단지 가축방목행위도 자연공원의 자연환경보호에 문제가 될 수 있으므로 동법상 일단 허가를 받도록 규정하고 있어서 다소 완화의 여지는 있다고 보이나, 대규모 가축방목행위로 인하여 자연생태계가 파괴되는 경우에는 「자연공원법」상 자연공원을 보전하려는 입법취지에 반할 수 있어서 허용되기 어려워 보인다.

## 2. 산지법

「산지법」에서는 전국의 산지를 보전산지와 준보전산지로 구분하고, 보전산지가 아닌 산지를 준보전산지라고 한다(제4조). 특히 산지전용·일시사용제한지역에서는 행위제한이 규정되어 있어서 산지법상 허용된 행위 외에는 산지전용이나 산지일시사용을 금지하고 있다(제10조).

다만, 보전산지에서 가축의 방목을 허용하고 있는데, 임업용 산지의 목적 달성에 지장을 주지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 행위를 허용하고 있다(제12조 제1항 제16호). 시행령에서는 가축분뇨를 이용한 유기질비료 제조시설, 축산업용 관리사(주거용이 아닌 경우에 한한다)를 규정하고 있고, 특히 농림어업인등이 5만 제곱미터 미만의 산지에서 「축산법」 제2조제1호의 규정에 의한 가축을 방목하는 경우로서 다음 각 목의 요건을 갖춘 행위로 1) 조림지의 경우에는 조림 후 15년이 지난 산지일 것, 2) 대상지의 경계에 울타리를 설치할 것, 3) 입목·죽의 생육에 지장이 없도록 보호시설을 설치할 것을 조건으로 허용하고 있다(시행령 제12조).

특히 최근 「산지법」은 산지생태축산을 위하여 산지에서의 가축방목 허용면적(3만㎡에서 5만㎡로)을 확대하고, 허가제에서 신고제로 전환하는 등 「산지관리법 시행령」 및 「초지법 시행규칙」을 개정하였다. 초지조성은 준보전산지와 보전산지중 공익용산지를 제외한 임업용산지까지 산지전용으로 가능하고, 대체산림자원조성비는 준보전산지에서 100%, 보전산지에서 50%가 감면된다. 또 임간방목은 5ha까지 산지일시사용신고로도 가능하다.<sup>40)</sup>

40) 산림청, 산지 규제 개선으로 산지생태축산 활성화 돕는다 - 산림청, 가축방목 면적 확대·백두대간 보호지역 내 체험시설 추진 등.



축산농가가 가축사육을 위하여 산지를 사용할 경우에는 산지전용허가를 얻어야 한다. 그러나 준보전산지 외에 보존국유림이나 보안림에서 양계허가 등이 허용되지 않는다.<sup>41)</sup> 그러나 2014년부터 산지양계 모델개발연구가 진행중이므로 규제가 완화될 것으로 보인다.<sup>42)</sup>

### 3. 산림보호법

「산림보호법」은 산림보호구역을 관리하고 산림병해충을 예찰(豫察)·방제하며 산불을 예방·진화하고 산사태를 예방·복구하는 등 산림을 건강하고 체계적으로 보호함으로써 국토를 보전하고 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률에서 산림보호구역은 “산림에서 생활환경·경관의 보호와 수원(水源) 함양, 재해 방지 및 산림유전자원의 보전·증진이 특별히 필요하여 지정·고시한 구역”을 말하며(제2조 제1호), 광역자치단체장은 특별히 산림을 보호할 필요가 있으면, 산림보호구역을 지정할 수 있으며(제7조), 산림보호구역 안에서는 행위제한으로 “가축의 방목”이 금지된다(제9조 제1항 제3호).

「산지법」은 정부의 정책이나 산지생태형축산 등에 따라 일부 규제완화될 수 있으나, 「산림보호법」상의 산림보호구역은 규제완화가 시행되기는 어려워 보인다.

### 4. 농지법

과거에는 「농지법」상 축산행위가 제한되었으나, 현재는 「농지법」상 농업진흥구역에서 축산업용 시설(축사와 그 부속시설)의 설치를 허용하고 있다(법 제32조 제1항 제3호, 영 제29조 제1항 제4호). 축사의 부속시설은 축사와 연접하여 설치된 시설로서 가축의 사육·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 급여시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계보관시설, 진입로 및 가축운동장과 자가 소비용 사료의 간이처리 및 보관시설, 가축의 관리를 위해 설치하는 관리사(주거목적이 아닌 경우에 한정)가 이에 해당된다(시행규칙 제3조). 다만, 농지에 축사 등을 설치하는 경우에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」 등의 적용대상에서 배제되는 것이 아니므로 각 법률에서 정하는 기준 및 절차는 준수하여야 한다.

따라서 가축분뇨처리시설도 축사와 연접하게 설치하면, 부속시설에 해당하여 농지전용허가없이 설치가 가능하다. 그러나 축사와 연접하지 않고 별도로 가축분뇨처리시설을 설치하는 경우에는 농지전용허가를 받아야 한다.

보도자료, 2016. 6. 20; 연합뉴스, “산지 가축방목 허용면적 3만㎡→5만㎡로 확대”, 2014. 6. 24.

41) 농촌여성신문, 각종 규제가 생태축산 활성화 ‘발목’ ■ 현장 목소리 - 갈길 먼 ‘생태축산’, 2017. 9. 1.

42) 산림청, 위 보도자료, 2쪽.

그러나 최근 일부 축산농가가 농지에 축사를 신축하는 경우에 가축분뇨의 배출 때문에 연접 농가와 분쟁이 발생하고 있다. 따라서 이러한 경우에는 축사에 대한 입지규제는 거의 없어졌으나, 실질적으로는 가축분뇨를 적절하게 처리하지 않는 한, 가축사육이 농사와 병존하기는 쉽지 않다고 보아야 할 것이다.

## 5. 군사기지 및 군사시설 보호법

「군사기지 및 군사시설 보호법」(약칭: 군사기지법)은 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 군사기지 및 군사시설 보호구역을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 구역으로서 다음 각 목의 것을 말한다고 규정하고(제2조 제6호), 보호 구역내에서의 금지행위 또는 행위제한을 규정하고 있는데, 통제보호구역 안에서의 건축물의 신축이나 수산동식물의 포획 또는 채취 등을 금지하고 있다(제9조).

실제로 군사기지나 시설보호구역에서 일부 소규모 가축방목을 허용하는 경우는 있으나, 집단사육을 위하여 축사를 신축하는 행위는 군사기지 및 시설보호구역에서의 다른 금지행위와의 형평상 규제완화되기는 어려워 보인다.

## 6. 하천법

「하천법」은 하천사용의 이익을 증진하고 하천을 자연친화적으로 정비·보전하며 하천의 유수(流水)로 인한 피해를 예방하기 위하여 하천의 지정·관리·사용 및 보전 등에 관한 사항을 규정함으로써 하천을 적정하게 관리하고 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 하천보전 및 홍수피해예방을 위하여 홍수관리구역으로 지정할 수 있는데(제12조), 주로 하천 경계선으로부터 500미터 이내의 지역인데(영 제7조 제1항), 이 구역내에서는 공작물의 신축 등의 개발행위가 금지된다(제38조). 따라서 금지행위를 할 경우에는 하천관리청의 행위허가가 필요하다.

홍수관리구역내의 축사설치의 금지는 홍수피해 때문에 다른 공작물의 설치도 불가능하다는 점과 법령상 규정은 없으나 하천의 일종의 수질관리 차원에서 축사시설의 설치에 엄격하게 규제되어야 할 것으로 보이나, 일단 홍수관리 차원에서 축사의 입지가 금지되고, 행위허가를 받으면 가능하지만, 이 경우에 실제로는 많은 축사의 가축분뇨배출로 하천오염의 주 원인으로 등장할 수 있으므로 규제가 완화될 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다.

## V. 건축법

「건축법」 자체에서는 명문으로 ‘축산’이나 ‘사육시설’에 대한 특별한 규정은 두고 있지 않다. 그러나 가축사육업 등의 축산업을 하기 위하여 설치하는 축사도 ‘건축물’이라는 점이다. 따라서 건축물이라면, 그 용도에 상관없이 건축물의 안전을 위하여 일정규모이상의 건축이나 대수선은 건축허가를(제11조), 일정규모이하의 건축신고를 받아야 한다(제14조). 또한 건축물의 용도변경도 규정하고 있다(제19조). 마찬가지로 건축물에 이르지 못하는 가설건축물도 허가를 받아야 한다(제20조). 따라서 축사의 신축뿐만 아니라 증축, 재축, 개축도 포함된다.

「건축법」상 건축물은 “토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것”을 말한다(제2조 제1항 제1호). 「건축법」상 건축물의 용도(제2조 제2항)중에서 축산관련시설은 ‘동물및식물관련시설(제21호)로서, 용도별 종류는 시행령에 위임하여 시행령(제3조의5)에서는 다시 별표1에서 아래와 같이 규정한다.

「건축법시행령」 별표1 용도별 건축물의 종류(제3조의5 관련)

### 21. 동물 및 식물 관련 시설

가. 축사(양잠·양봉·양어시설 및 부화장 등을 포함한다)

나. 가축시설[가축용 운동시설, 인공수정센터, 관리사(管理舍), 가축용 창고, 가축시장, 동물검역소, 실험동물 사육시설, 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다]

다. 도축장

라. 도계장

물론 일부 축사의 경우에 가금류 사육시설처럼 비닐하우스의 형태를 유지하고 있는 축사는 「건축법」상의 “토지에 정착한 정착물”이 아니라고 보므로 ‘건축물’이 아니라 “「건축법」상 가설건축물”(제20조)에 해당하고, 이에 대하여는 시행령에서 “연면적이 100제곱미터 이상인 간이축사용, 가축분뇨처리용, 가축운동용, 가축의 비가림용 비닐하우스 또는 천막(벽 또는 지붕이 합성수지 재질로 된 것과 지붕 면적의 2분의 1 이하가 합성강판으로 된 것을 포함한다) 구조 건축물”이라고 규정한다(영 제15조 제5항 제10호). 이 경우에도 지방자치단체장의 허가를 받아야 하며, 존치기간은 3년이라는 점이다(법 제20조 제1항, 영 제15조).

한편 「건축법」의 적용예외와 관련하여서는 1) 「건축법」의 적용을 받지 않는 건축물(제3조), 2) 적용의 완화(제5조), 3) 기존건축물에 대한 특례(제6조), 4) 특수구조 건축물의 특례(제6조의2), 5) 부유식건축물의 특례(제6조의3), 6) 통일성 유지를 위한 도의 조례(제7조), 7) 리모델링 특례(제8조)를 규정하고 대부분 시행령에서 위임하고 있다.

「건축법」 제3조(적용 제외) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물에는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 「문화재보호법」에 따른 지정문화재나 가지정(假指定) 문화재
2. 철도나 궤도의 선로 부지(敷地)에 있는 다음 각 목의 시설
  - 가. 운전보안시설
  - 나. 철도 선로의 위나 아래를 가로지르는 보행시설
  - 다. 플랫폼
  - 라. 해당 철도 또는 궤도사업용 급수(給水)·급탄(給炭) 및 급유(給油) 시설
3. 고속도로 통행료 징수시설
4. 컨테이너를 이용한 간이창고(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장의 용도로만 사용되는 건축물의 대지에 설치하는 것으로서 이동이 쉬운 것만 해당된다)
5. 「하천법」에 따른 하천구역 내의 수문조작실

특히 가축사육업은 축사(가축사육장) 외에도 부대시설인 급식시설, 사료저장시설, 분뇨처리시설 등이 건축면적에 포함되므로, 이를 계산하여 건축허가여부를 결정하여야 한다.<sup>43)</sup>

아울러 「건축법」상의 건축허가나 건축신고를 받으면, 인허가의제에 의하여 축사의 경우는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설 설치허가나 신고를 별도로 받지 않아도 된다(건축법 제11조 제5항 제18호).

이러한 위 「건축법」상의 적용예외 규정을 종합하면, 「건축법」 자체가 건축 및 건축물의 안전 등을 고려하기 위한 ‘건축안전법’이라는 질서유지법의 성질을 가지므로 특별법으로 축사 및 축산시설을 「건축법」의 적용예외대상으로 규정하기에는 건축물의 안전을 우선시하는 「건축법」의 법체계성이나 다른 건축물과의 형평성 등에 비추어 타당하다고 보기 어렵다.

## VI. 소 결

축산업의 입지규제와 관련하여 토지의 이용 자체를 금지하는 법률은 「국토계획법」, 「개발제한구역법」이 있고, 해당 지역에서의 가축방목행위 등을 금지하는 법률은 「자연공원법」, 「산지법」, 「산림법」, 「군사기지법」이 있고, 건축물로서 축사를 제한하는 법률은 「농지법」, 「하천법」, 「건축법」이 있다.

이러한 축산업의 입지를 규제하는 공간관리법률은 주로 토지의 이용용도를 미리 규정하고 있어서 그 토지의 이용용도를 벗어나는 해당 지역에서의 가축사육을 원천적으로 금지하는 것이다. 따라서 국토의

43) 농촌진흥청 국립축산과학원, 민원참여, 축사 및 퇴비사 신축에 관한 법이나 규격에 대한 문의에 대한 답변사항, 2012. 10. 22.

이용, 개발, 보전을 통하여 공공복리를 증진시키고자 하는 국토계획법제의 입법취지에 따라서 토지이용질서를 훼손하는 가축사육행위, 축사 등은 허용되기 어렵다.

다만, 축산농가의 요청에 의하여 비도시지역에 속한다고 볼 수 있는 용도지역 중에서 축산업도 크게는 농업에 속하므로 「농지법」상 농지의 이용과 「산지법」상의 가축방목행위를 허용하는 정도이다.

## 제 3 절 수질보전규제

### I. 수질보전규제의 의미

축산업에서의 수질보전규제는 가축분뇨의 배출에 따른 수질오염을 막고자 수질보전지역 내에서의 수질 오염원인 가축방목 또는 가축분뇨배출시설의 설치를 제한하는 것이다. 따라서 해석에 따라서는 수질보호지역 내에 축사를 설치할 수 없다는 점에서 ‘입지규제’로 보일 수도 있으나, 근본적으로 수자원의 수질보전을 목적으로 한다는 점에서는 ‘수질보전규제’로 보아야 한다.

다만, 「가축분뇨법」은 ‘축산폐수의 방지’에서 시작하였다는 점에서는 수질규제의 측면이 강하였으나, 최근에는 가축분뇨의 악취를 중심으로 가축사육거리제한을 설정하므로 입지제한의 측면이 강하게 규율되고 있다. 또한 「가축분뇨법」은 원래의 입법취지인 수질보전규제를 넘어서 악취 등에 따른 환경규제로 넘어가고 있고, 가축사육시설에 대한 종합적인 규제를 담고 있다는 점에서 ‘환경규제’에서 다루기로 한다.

따라서 이하에서는 순수한 수질보전규제를 중심으로 다룬다.

### II. 수질규제 관련 법령

#### 1. 수도법

「수도법」에서는 상수원의 확보와 수질보전을 위하여 ‘상수원보호구역’을 지정하고 있으며(제7조 제1항), 상수원보호구역에서는 「가축분뇨법」 제2조 제2호에 따른 ‘가축분뇨를 사용하거나 버리는 행위’를 할 수 없으며(법 제7조 제3항 제1호), ‘상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위’(금지행위)로서 ‘가축을 놓아기르는 행위’(시행령 제12조 제1항 제1호)를 금지하고 있다. 즉, 가축방목과 가축분뇨배출을 금지하고 있는 것이다.

한편 「상수원관리규칙」(환경부령)<sup>44)</sup>에 따르면, 상수원 보호구역은 취수시설이 설치되어 있거나 설치예

44) 환경부령 제708호, 2017. 7. 31.

정인 지역으로 축사 등의 오염원을 간접적으로 명시하고 있다. 또한 상수원보호구역에서는 개발행위가 금지되므로, 관할 지방자치단체장의 행위허가를 받아야 한다(수도법 제7조 제4항).

< 상수원 보호구역의 표준거리 >

취수원별 구분	표준거리
하천수/복류수	취수지점을 기점으로 유하거리 4km
호소수	만수위구역에서의 유하거리가 10km를 초과하고, 집수구역의 면적이 150km <sup>2</sup> 를 초과하면 취수지점에서 유하거리 10km를 초과하는 지역
지하수/강변여과수	취수지점을 기점으로 지하수는 반경 200m(심층지하수의 경우는 반경 20m) 강변여과수는 유하거리 2km

가축사육행위와 관련하여 허용되는 행위는 “소 운동장의 비가림시설”(기존 축사면적의 3배 이내)의 허가(영 제13조 제1항 제1호, 상수원관리규칙 제12조 제3호 자목), 축사를 농산물보관창고의 용도로 변경하는 행위(규칙 제13조 제2호)이다.

한편 상수원보호구역내의 축산시설은 관리청이 축산시설관리계획이 포함된 종합계획을 수립해야 한다(규칙 제23조 제1항).

따라서 상수원보호구역내에서 수질보호를 위하여는 가축방목행위 자체도 금지되므로 가축사육을 통한 가축분뇨의 배출은 허용되기 어렵다.

**2. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률**

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(수질수생태계법)은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소(湖沼) 등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적정하게 관리·보전함으로써 국민이 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 물려줄 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조).

환경부장관은 오염총량목표수질을 달성·유지하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제13조에 따른 방류수수질기준 등을 적용받는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설에 대하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 최종방류구별·단위기간별로 오염부하량을 할당하거나

배출량을 지정할 수 있다(제4조의5 제1항 제4호). 시행령은 대통령령이 정하는 시설로 “3. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 공공처리시설”을 규정하고 있다(영 제8조 제3호).

이 법률에 따라 「대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 특별배출허용 기준 고시」<sup>45)</sup>를 제정하였다.

이러한 수질보호를 위한 가축분뇨배출량 규제에 대하여는 분뇨배출시설과 관련하여 조정은 가능한 것으로 보인다.

### 3. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 등

「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」(이하, 한강수계법)은 한강수계(漢江水系) 상수원(上水源)을 적절하게 관리하고, 상수원 상류지역의 수질개선 등을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질을 개선함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률상의 상수원관리지역에는 한강수계중 수도법상의 상수원보호구역, 수변구역, 환경정책기본법상의 상수원 수질보전을 위한 특별대책지역을 말한다(제2조 제5호).

이 법률상 ‘수변구역’은 “팔당호, 한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간으로 한정한다), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간으로 한정한다) 및 경안천(하천법에 따라 지정된 구간으로 한정한다)의 양안(兩岸) 중에서 특별대책지역은 하천·호소의 경계로부터 1km이내의 지역, 특별대책지역 외의 지역은 그 하천·호소의 경계로부터 500m이내의 지역”을 말한다(제4조).

이러한 수변구역에서 행위제한이 되는 것 중의 대표적인 경우가 “「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 배출시설”이다(법 제5조 제1항 제2호). 단, 환경부장관이 수변구역에서 상수원의 수질 보전에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 설치허가를 할 수 있는데, “가축분뇨를 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 공공처리시설에서 처리할 목적으로 수변구역에 설치하는 배출시설”이다(법 제5조 제2항 제3호).

한편 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」(낙동강수계법), 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」(금강수계법), 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」(영산강섬진강수계법)에도 가축분뇨에 관한 규정이 그대로 존재한다(제5조 제1항 제2호).

현재 법령은 수변구역에서의 가축분뇨배출시설의 신규설치만 금지하고 있으나, 수변구역에서의 가축분뇨의 배출이 금지되는 것은 수질보호의 공익이 크다고 보므로 규제완화되기는 어렵다.

45) 금강유역환경청고시 제2016-13호, 2016. 6. 27.

#### 4. 지하수법

「지하수법」은 지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 적정한 지하수개발·이용을 도모하고 지하수오염을 예방하여 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 지하수의 보전·관리를 위하여 광역자치단체장이 지하수보전구역을 지정할 수 있으며(제12조), 지하수보전구역내에서는 행위제한이 부가되는데, “「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가축분뇨”의 배출·제조 또는 저장하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치에 대하여는 기초지방자치단체장의 허가를 받아야 한다(제13조). 같은법 시행령은 “「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 허가·승인·신고 등의 대상이 되는 시설”이라고 규정하고 있다(영 제21조 제3항).

「지하수법」은 위의 수질관련법령이 가축분뇨배출시설을 아예 금지시설과 규정한 것과 달리 허가제로 운영하고 있으므로, 다소 규제완화의 가능성이 있다고 보인다.

#### 5. 먹는물관리법

「먹는물관리법」은 먹는물의 수질과 위생을 합리적으로 관리하여 국민건강을 증진하는 데 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 광역자치단체장이 샘물의 수질보전을 위하여 샘물부존지역 등을 샘물보전구역으로 지정할 수 있는데(제8조의3), 이러한 샘물보전구역 내에서는 「가축전염병예방법」 1) 제22조제2항 본문에 따른 가축의 사체 매몰, 2) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출시설 또는 같은 조 제8호에 따른 처리시설의 설치를 금지하고 있다(제8조의5 제1호, 제6호).

#### 6. 가축분뇨법

한편 「가축분뇨법」은 기존의 수질보전법령상의 규제를 근거로 추가적으로 가축분뇨의 배출에 대하여 수질보전을 위한 방류수질기준을 정하고 있는데(제13조 제1항), 이는 「환경정책기본법」 제38조에 따른 ‘수질보전특별대책지역’ 등을 포함한 각 법령상의 수질보전 등이 필요한 지역에서는 방류수질기준을 따라 정할 수 있도록 규정하고 있다(영 제12조 제1항). 따라서 「가축분뇨법」은 법 제13조 제1항 및 시행령 제12조 각호에서 기존 수질보전 관련 법령에서 규정된 지역을 다시 규정하면서 이에 좀 더 엄격한 방류수질기준을 적용하고, 법 제8조에 따른 가축사육 거리제한구역으로 지정하는 등 규제를 추가한 것이다.



「가축분뇨법 시행령」 제12조(엄격한 방류수수질기준 적용지역) 법 제13조제1항 후단에서 “대통령령으로 정하는 지역” 이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 구역 또는 지역을 말한다.

1. 「수도법」 제3조제17호에 따른 수도시설로부터 유하거리(流下距離) 4킬로미터 이내의 상류지역과 같은 법 제7조에 따른 상수원보호구역
2. 「환경정책기본법」 제38조제1항에 따른 특별대책지역
3. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률」 제4조제1항, 「금강수계물관리및주민지원등에관한법률」 제4조제1항 및 「영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률」 제4조제1항에 따른 수변구역
4. 「자연공원법」 제2조제1호에 따른 자연공원
5. 「지하수법」 제12조에 따른 지하수보전구역
6. 「습지보전법」 제8조에 따른 습지보호지역·습지주변관리지역 및 습지개선지역
7. 「해양환경관리법」 제15조제1항제2호에 따른 특별관리해역
8. 그 밖에 「환경정책기본법 시행령」 별표 제3호에 따른 수질 및 수생태계의 환경기준을 등급 1로 보전하여야 할 필요성이 인정되는 수역의 수질에 영향을 미치는 지역으로서 환경부장관이 정하여 고시하는 지역

「가축분뇨법」에서는 위의 수질보전 관련법령에서 금지하고 있는 가축방목행위나 가축분뇨 배출에 대한 제한기준을 정하면서, 거꾸로 일부 제한기준이하는 허용하는 현상이 나타나고 있다.

#### 수질보전특별대책지역내 허가·신고 대상 배출시설(제6조 관련)

배출시설의 종류	허가대상 규모	신고대상
돼지 사육시설	면적 500㎡ 이상	면적 50㎡ 이상 500㎡ 미만
소(젖소는 제외한다) 사육시설	축사 면적 450㎡ 이상 또는 운동장 면적 200㎡ 이상	축사 면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만 또는 운동장 면적 100㎡ 이상 200㎡ 미만
젖소 사육시설	축사 면적 450㎡ 이상 또는 운동장 면적 1,350㎡ 이상	축사 면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만 또는 운동장 면적 300㎡ 이상 1,350㎡ 미만
말 사육시설	면적 450㎡ 이상	면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만

\* 가축분뇨법 시행령 별표1, 별표2.

물론 위의 경우에는 2016년 3월 24일까지 가축분뇨배출시설에 대한 설치 허가나 신고를 하고, 2017년 3월 24일까지 처리시설을 설치 완료하여야 한다.<sup>46)</sup>

### III. 소 결

수질보전규제와 관련된 법률은 「수도법」(상수원보호구역), 「수질수생태계법」, 「한강수계법」(상수원관리지역), 「지하수법」, 「먹는물관리법」 등이 있다. 그 외에 위에서 보는 것처럼, 「가축분뇨법」에서 수질보전특별대책지역으로 지정하여 수질보전규제를 시행하고 있다.

이들 법률은 상수원과 관련된 수질보전을 위하여 해당 지역내에서의 가축방목과 가축분뇨배출을 금지하고 있다. 따라서 수질보전과 관련된 축산업에 대한 규제는 가축분뇨를 완전히 정화하여 배출하기 전에는 전체 국민의 상수원을 보호하기 위한 수질보전의 공익이 크므로 특정 영업의 이익을 위하여 규제완화되기는 어렵다. 다만, 위에서 보는 것처럼, 「가축분뇨법」에서 수질보전특별대책지역으로 지정하여 일부 규모에서는 가축분뇨배출시설의 설치를 조건으로 가축사육을 제한적으로 허용하고 있다.

## 제 4 절 환경규제

### I. 환경규제의 개념

환경규제는 축산업 내지 축사 등으로 인하여 환경오염이나 환경훼손, 보건위생 및 생활환경(주거안정)에 대한 위해 등이 발생하는 것을 예방하고 환경을 보전하기 위한 것이다(환경정책기본법 제1조).<sup>47)</sup>

다만, 환경규제에 대하여 환경분야의 기본법인 「환경정책기본법」 외에 축산폐수에 의한 수질오염에 시작한 「가축분뇨법」이 가축분뇨에 따른 수질오염을 넘어서 축사 등의 악취로부터 거주 및 생활환경도 보호한다는 점에서 ‘수질보전규제’가 아니라 ‘환경규제’에서 다루기로 한다.

특히 「환경정책기본법」은 “환경이란 자연환경과 생활환경을 말한다”고 규정하고 있고(제3조 제1호), 자연환경은 “지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)”을 말하고(제3조 제2호), 생활환경은 “대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조(日照), 인공조명 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경”을 말한다고 규정한다(제3조 제3호).

46) 경기도 수질관리과. “염소, 메추리 사육농가도 가축분뇨 처리시설 설치해야”, 보도자료, 2016. 2. 29.

47) 경북 군위군 「군위군 가축사육 제한에 관한 조례」 제5조 제2항 “가축 사육장이 인근주민의 보건위생 및 주거안정에 위해를 끼칠 우려가 있는지 여부를 조사하고 관할 보건소장의 의견을 들어야 한다”.

따라서 축산업에 의하여 발생하는 환경오염은 자연환경의 훼손도 있겠지만, 주로 생활환경의 훼손이나 오염이 문제될 것이다. 「환경정책기본법」은 환경오염을 “사업활동 및 그 밖의 사람의 활동에 의하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해, 인공조명에 의한 빛공해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”라고 정하고(제3조 제4호), 환경훼손은 “야생 동식물의 남획(濫獲) 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(表土)의 유실 등으로 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”로 정하며(제3조 제5호), 환경보전은 “환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경 상태를 유지·조성하기 위한 행위”라고 규정하고 있다(제3조 제6호).

## II. 환경정책기본법

「가축분뇨법」은 가축사육제한지역에 대하여 「환경정책기본법」상의 특별대책지역(제38조), 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역, 제12조상의 환경기준을 초과한 지역을 규정하고 있다.

「환경정책기본법」 제38조상의 특별대책지역은 환경오염·환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역과 환경기준을 자주 초과하는 지역을 환경부장관이 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정·고시하고, 해당 지역의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 광역자치단체장에게 시행하게 하는 것이다. 특히 환경부장관은 특별대책지역의 환경개선을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지역의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다(제38조 제2항).

이에 따라 같은법 시행령은 특별대책지역 내에서 1) 법 제12조제1항 또는 제3항에 따른 환경기준을 초과하여 주민의 건강·재산이나 생물의 생육에 중대한 위해(危害)를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우, 2) 자연생태계가 심하게 파괴될 우려가 있다고 인정되는 경우, 3) 토양이나 수역(水域)이 특정유해물질에 의하여 심하게 오염된 경우에 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있으며(영 제13조 제1항), 제한하는 경우에는 그 제한의 대상·내용·기간·방법 등을 정하여 고시하여야 한다고 규정한다(제2항).

이에 환경부는 「팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 지정 및 특별종합대책」(고시<sup>48</sup>), 「대기보전특별대책지역 지정 및 동지역내 대기오염저감을 위한 종합대책 고시」를 제정하였고, 가축사육업과 관련하여 앞의 고시 제7조에서 ‘가축분뇨배출시설’을 규정하고 있다.

48) 환경부고시 제2016-150호, 2016. 7. 28.

「팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 지정 및 특별종합대책」 제7조(가축분뇨배출시설)

- ① 1 권역에는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조제1항에 따른 허가대상 가축분뇨배출시설의 입지를 허용하지 아니한다. 다만, 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령」 제11조에 따라 오염총량관리시행계획을 수립·시행하는 시·군의 오염총량관리시행계획 적용대상지역(「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 수변구역은 제외)은 그러하지 아니하다.
- ② 특별대책지역 내 시·군의 전부 또는 일부 지역이 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조의2제1항제2호에 따라 할당된 오염부하량을 초과하거나 특별한 사유없이 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조의3에 따른 오염총량관리시행계획을 수립·시행하지 아니하는 경우에는 제1항 단서를 적용하지 아니한다.

「환경정책기본법」 제12조에서는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정하도록 규정하고(제12조 제1항), 환경기준은 대통령령에 위임하고 있다(제2항). 한편 광역자치단체에게는 환경기준보다 확대·강화된 별도의 환경기준인 지역환경기준을 광역조례로 설정할 수 있도록 위임하고 있다(제3항). 같은 법 시행령은 환경기준을 별표에서 규정하고 있다(제2조). 시행령 별표에서는 대기, 소음, 수질 및 수생태계에 대한 기준과 측정방법을 규정하고 있다.

### Ⅲ. 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률

#### 1. 개 설

그동안 축산업은 가축소음 외에도 공장식 축산에 따른 대량 가축분뇨의 배출로 냄새(악취), 수질오염, 토양오염 등으로 끊임없는 환경문제와 그에 따라 주변지역에 사회문제를 유발하였고, 따라서 가축분뇨처리시설 의무를 부과하는 등의 많은 개선노력에도 불구하고 아직도 현재진행형이다.

가축분뇨에 대하여는 종래 수질오염 방지에 주안점을 둔 정화위주의 법제에서 2006년 친환경개념을 강화하여, 종래의 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」에서 규정하였다가 그중 ‘오수·분뇨’에 관하여는 「하수도법」에 통합하여 규정하고, ‘가축분뇨’에 관하여는 별도의 법률로 제정하되, 환경과 조화시키면서 지속가능한 축산업 및 자원순환형 농업의 발전과 환경보전을 실현하기 위한 내용을 반영하는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하, 가축분뇨법)이 제정되었다.<sup>49)</sup> 이 법률에 따라 종전의 ‘축산폐수’는 ‘가축분뇨’로 재정립되었다.

49) 제정이유.

현행 「가축분뇨법」은 가축분뇨의 자원화, 적정처리를 통한 환경오염방지 및 지속가능한 축산업과 국민 건강에 기여함을 입법목적으로 한다(제1조).

우선 가축분뇨는 “가축이 배설하는 분(糞)·요(尿) 및 가축사육 과정에서 사용된 물 등이 분·요에 섞인 것”을 말하고(제2조 제2호), 배출시설은 “가축의 사육으로 인하여 가축분뇨가 발생하는 시설 및 장소 등으로서 축사·운동장, 그 밖에 환경부령으로 정하는 것”을 말한다(제2조 제3호).

## 2. 가축사육제한지역 - 입지규제

### 1) 가축분뇨법

「가축분뇨법」은 “시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다”고 규정한다(제8조 제1항). 즉 가축사육제한구역을 지정할 수 있도록 규정한 것이다. 이에 따라 각 지방자치단체는 가축사육제한지역에 대한 조례(소위, 가축사육제한조례)를 제정하여 공포하고 있다.

법상 가축사육제한구역의 대상지역은 1) 주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역, 2) 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역, 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역, 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역, 3) 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지정·고시된 수변구역, 4) 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 초과한 지역, 5) 제2항에 따라 환경부장관 또는 시·도지사가 가축의 사육을 제한할 수 있는 구역으로 지정·고시하도록 요청한 지역이다(제8조 제1항).

법 제7조 제1항에 따라 가축분뇨 실태조사를 한 지역과 위 대상지역 중에서 환경부장관 또는 시·도지사가 가축분뇨에 따른 수질 및 수생태계 보호를 위하여 해당 기초 지방자치단체장에게 가축사육제한구역으로 지정·고시를 요청할 수 있고(법 제8조 제2항), 이에 따라 기초지방자치단체장이 가축사육제한구역으로 지정·고시하면, 해당 가축사육자는 1년의 유예기간과 재정지원 및 부지알선 등 정당한 보상하에 축사의 이전, 그 밖에 위해 제거 등의 필요한 조치를 행해야 한다(제3항, 제4항).

한편, 법률상 명확하게 가축사육의 제한을 명시하고 있는 지역은 가축사육 제한구역으로 지정해야 하므로 다음의 지역을 가축사육 제한구역으로 지정해야 한다고 강조하기도 한다.<sup>50)</sup> 이 견해에 따르면, 가축

50) 김두환외, 『가축사육시설 제한범위 및 조건에 관한 연구』, 농림수산식품부/대한한돈협회, 2012. 7, 95쪽.

사육제한구역으로서 「수도법」상 상수원보호구역, 「환경정책기본법」상 환경보전을 위한 특별대책지역, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 용도지역 중 도시지역, 「관광진흥법」상 관광지 및 관광특구 지정지역, 「학교보건법」상 학교환경위생정화구역, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」상 개발제한구역, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」상 다중이용업소, 「자연공원법」상 자연공원 등을 지정할 수 있다고 보기도 한다.<sup>51)</sup>

위의 견해에서는 수질환경보전이 필요한 지역인 수변지역, 지하수보전구역, 습지보호지역 및 습지주변 관리지역 등도 가축사육 제한구역으로 지정할 수 있다고 본다.<sup>52)</sup>

## 2) 환경부 가축사육제한구역 지정기준 권고안

가축사육 제한구역 등에 대한 다양한 연구성과 등에 따라서 환경부는 2011년 10월에 ‘가축사육 제한구역 지정기준 권고안’(1차)을 발표하였다. 이후 축산업계 등의 요구를 받아 들여 환경부는 농림축산식품부와 공동으로 거리제한 재조사연구를 시행하였고, 이후 새로운 권고안에 대한 보도가 있었고, 일반에게는 공개되지는 않았으나 2015년 3월 31일자로 해당 권고안을 지방자치단체에 시달한 것으로 나타난다.<sup>53)</sup>

환경부의 권고안은 크게 주거밀집지역, 가축분뇨법상 제한구역, 타 법률상 제한구역에 따른 선택적 적용, 제한구역 내 예외적 허용범위를 규정하고 있다.<sup>54)</sup>

권고안의 내용을 보면, 주거밀집지역은 판단기준을 가구 5~10호로 하고 있으며, 가구는 「건축법」상의 단독주택과 공동주택(가구수)으로 하고, 「농어촌주택개량촉진법」상의 빈집(전기시설, 수도시설이 사용 불가능한 가구)은 가구로 산정하지 않고, 민박, 펜션 등 일시적인 주거형태의 가구는 상시주거하는 가구 수를 기준으로 하였다. 이러한 주택밀집지역내에서의 거리제한은 다음과 같다.

### < 가축별 거리제한 >

가축별	소·말	젓소	돼지·개·닭·오리
거리제한	100m	250m	500m

\* 이격거리는 건물 외벽 또는 지적도 대지경계선을 기준으로 하고 지자체의 지정학적 입지, 환경적 요소, 경제적 요소, 배출시설 규모 등에 따라 확대·축소 조정 가능.

\*\* 환경부, 가축사육제한구역 지정기준 권고안, 2011. 10.

51) 김두환외, 위 보고서, 95쪽 이하.

52) 김두환외, 위 보고서, 102쪽.

53) 농림축산식품부/환경부/국토교통부, 『무허가축사 개선 세부실시요령』, 2015. 11.

54) 환경부, 가축사육제한구역 지정기준 권고안, 2011. 10.

두 번째는 「가축분뇨법」상 가축사육 제한구역으로 1) 상수원 보호구역(수도법 제7조), 2) 특별대책지역 및 그밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역(환경정책기본법 제22조), 3) 환경기준을 초과한 지역(환경정책기본법 제10조)이다.

위의 두 가지 기준에 의한 가축사육 제한구역은 ‘절대적으로 가축사육을 제한하는 금지구역’이라고 보아야 한다면, 이하의 것은 해당 지방자치단체의 환경·경제적 특성에 따라 지역주민의 생활환경보전 또는 수질보전을 위해 선택적으로 적용할 수 있도록 지방자치단체의 정책적 판단에 따른 입법재량을 열어 놓았다.

세 번째는 다른 법률상 규정으로 해당 지역에서 법리상 또는 상식적으로 가축사육업을 하기에 적당하지 않은 구역을 적시하고 있다.

< 다른 법률상 토지이용제한 지역·지구 >

구 분	관련법	제한 구역
생활환경의 보호가 필요한 지역	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 (도시지역)	주거·상업·공업지역, 녹지지역(자연, 생산, 보전)내 밀집주거지역
	학교보건법 제5조	학교환경위생 정화구역
	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법 제12조	개발제한구역
	관광진흥법 제52조 및 제70조	관광지 및 관광특구 지정지역
	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제2조	다중이용업소
	자연공원법 제4조, 제23조	자연공원 (국립공원, 도립공원, 군립공원)
수질환경 보전이 필요한 지역	금강, 낙동강, 영산강·섬진강, 한강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제4조	수변지역
	지하수법 제 12조	지하수보전구역
	습지보전법 제13조	습지보호구역 및 습지주변관리지역

구 분	관련법	제한 구역
환경기준을 초과한 지역	「환경정책기본법 시행령」 [별표 1](제2조관련)	환경기준

네 번째로는 제한구역 내에서 예외적으로 가축사육을 허용할 수 있는 범위로 해당 제한구역내에서 반려동물이나 영리목적이 아닌 가축사육 등을 허용하고 있다.

< 제한구역내 가축사육의 허용범위 >

가축의 종류	닭, 오리	소, 젖소, 말, 돼지, 개
허용 개체수	20수 이하	5두 이하

그 외에 허용되는 가축사육 목적으로는 1) 학교 및 실험연구기관에서 실험연구 및 의약품 원료 사용 목적으로 사육 또는 계류하는 가축, 2) 판매를 목적으로 일시적으로 계류하는 가축, 3) 수의사 또는 가축인공수정사가 진료 및 인공수정을 목적으로 계류하는 가축, 4) 법령의 규정에 의하여 설치된 농수산물 도매시장, 도축장, 도계장 및 부화장 안에 부설한 계류장의 가축, 5) 그 밖에 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 가축 또는 지역으로 허용하여, 지방자치단체의 실정에 맞게 확대 또는 축소하여 조정이 가능하다고 정하고 있다.

한편 2013년 정부의 ‘무허가축사 개선대책’에 따라 농림축산식품부와 환경부가 공동으로 연구용역을 추진하여 연구성과를 바탕으로 새로운 제한거리기준으로 지방자치단체의 조례 제개정시 참고하라는 일종의 가이드라인이라고는 하나<sup>55)</sup> 아직 공식적으로 공개되지는 않고 지방자치단체에만 시달하였으나, 새로운 권고안에 따르지 않는 경우도 많다.

새 권고안에서는 신규시설에는 악취발생을 현저히 줄일 수 있는 시설을 설치·관리하는 경우에는 거리제한을 완화하고, 기존시설의 증축은 민원발생여부, 악취 측정결과를 고려하여 축사현대화 및 가축분뇨처리시설을 개선하는 경우에만 사육두수의 일정비율 증가를 검토한다는 내용이 포함되어 있었다고 한다.<sup>56)</sup> 그러나 새 권고안은 가축분뇨의 배출을 획기적으로 줄일 수 있는 시설 설치 등 실제로 이행되지 않는

55) 축산신문, “가축 사육거리제한 적정기준 새 권고안은 악취 저감시 신설·증·개축 거리제한 완화”, 2015. 4. 10.  
56) 축산신문, “가축 사육거리제한 적정기준 새 권고안은 악취 저감시 신설·증·개축 거리제한 완화”, 2015. 4. 10.



조건의 이행을 전제로 가축사육제한 거리만 대폭 줄여 놓아서 실제로는 실현가능성이 적은 권고안으로 보인다. 지방자치단체는 오히려 가축사육 제한거리를 확대하고 있는 실정이다.

### ■ 축사 거리제한 설정

구분	현 환경부 권고안	용역 결과			
		설문조사(중간값)	지자체 조례현황(중간값)	악취확산예측 분석결과	
한·육우	100m	20~1,000m(250m)	60~500m(200m)	400마리 미만	50m
				400마리 이상	70m
젖소	250m	50~3,000m(1,000m)	100~1,000m(250m)	400마리 미만	75m
				400마리 이상	110m
돼지	500m	50~3,000m(1,000m)	50~2,000m(500m)	1,000마리 미만	400m
				1,000~3000마리	700m
				3,000마리 이상	1,000m
닭·오리	500m	50~2,000m(600m)	200~2,000m(500m)	20,000마리 미만	250m
				20,000~50,000마리	450m
				50,000마리 이상	650m

\* 축산신문, “가축 사육거리제한 적정기준 새 권고안은 악취 저감시 신설·증·개축 거리제한 완화”, 2015. 4. 10.

위의 새로운 권고안을 기존 권고안과 비교하여 보면, 다음과 같다. 물론 이 책자에서도 축산농가에서 악취저감 노력시 거리제한이 완화될 수 있도록 지방자치단체의 조례를 개정할 필요가 있다고 주장하고 있다.<sup>57)</sup>

#### < 환경부의 축사거리 제한 권고안(신규 비교) >

구분	기존 권고안 (‘11.10.14)	새 권고안 (‘15.3.31)		비고
한·육우	100m	400마리 미만	50m	※ 신규 입지 시설, 허가 및 신고한 기존시설의 증·개축을 관리하기 위함
		400마리 이상	70m	
젖소	250m	400마리 미만	75m	※ 악취저감을 위해 노력하는 축산농가는 축사 신축 및 증·개축시 거리제한 완화
		400마리 이상	110m	

57) 농림축산식품부/환경부/국토교통부, 『무허가축사 개선 세부실시요령』, 2015. 11.

구 분	기존 권고안 (’11.10.14)	새 권고안 (’15.3.31)		비 고
돼 지	500m	1,000마리 미만	400m	
		1,000~3,000마리	700m	
		3,000마리 이상	1,000m	
닭·오리	500m	20,000마리 미만	250m	
		20,000~50,000마리	450m	
		50,000마리 이상	650m	

\* 농림축산식품부/환경부/국토교통부, 『무허가축사 개선 세부실시요령』, 2015. 11.

### 3. 가축분뇨 배출시설 - 진입규제

가축사육업자는 가축분뇨에 대한 배출시설을 설치하려고 하거나 설치·운영 중인 자는 배출시설의 설치계획을 갖추어 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다(법 제11조 제1항). 소위 ‘분뇨배출시설허가’이다. 허가대상기준에 대하여는 시행령 제5조와 별표 1에서 규정하고 있다.

#### < 허가대상 가축분뇨 배출시설 >

배출시설의 종류	규 모
돼지 사육시설	면적 1,000㎡ 이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 500㎡ 이상으로 한다.
소(젖소는 제외한다) 사육시설	축사 면적 900㎡ 이상 또는 운동장 면적 450㎡ 이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사 면적 450㎡ 이상 또는 운동장 면적 200㎡ 이상으로 한다.
젖소 사육시설	축사 면적 900㎡ 이상 또는 운동장 면적 2,700㎡ 이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사 면적 450㎡ 이상 또는 운동장 면적 1,350㎡ 이상으로 한다.
말 사육시설	면적 900㎡ 이상. 다만 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 450㎡ 이상으로 한다.

배출시설의 종류	규 모
닭 또는 오리 사육시설	면적 3,000㎡ 이상

## 비고

1. “수질보전특별대책지역 등”이란 제12조제1호부터 제5호까지 및 제8호에 해당하는 지역 또는 구역을 말한다.
2. “운동장”이란 휴식이나 운동을 목적으로 소·젓소가 일시적으로 머무르는 곳을 말한다. 다만, 소·젓소가 운동장에서 1일 8시간 이상 상시적으로 머무르는 경우에는 이를 축사로 본다.
3. 동일 사업장에 같은 종류의 시설이 둘 이상 있는 경우에는 각 시설의 면적을 합산한 것을 해당 시설의 규모로 한다.
4. 동일 사업장에 다른 종류의 시설이 둘 이상 있는 경우에는 다음 계산식에 따라 산출한 수치의 합이 1 이상이면 허가대상 배출시설로 본다.

$$\frac{\text{제1 배출시설의 실제 면적}}{\text{해당 배출시설의 기준면적}} + \frac{\text{제2 배출시설의 실제 면적}}{\text{해당 배출시설의 기준면적}} + \dots$$

한편 위의 규모보다 적은 가축분뇨배출시설의 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다(법제11조 제3항). 즉, 배출시설신고제를 규정하고 있다.

## &lt; 신고대상 가축분뇨 배출시설 &gt;

배출시설의 종류	규 모
돼지 사육시설	면적 50㎡ 이상 1,000㎡ 미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 50㎡ 이상 500㎡ 미만으로 한다.
소(젓소는 제외한다) 사육시설	축사 면적 100㎡ 이상 900㎡ 미만 또는 운동장 면적 200㎡ 이상 450㎡ 미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사 면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만 또는 운동장 면적 100㎡ 이상 200㎡ 미만으로 한다.
젓소 사육시설	축사 면적 100㎡ 이상 900㎡ 미만 또는 운동장 면적 300㎡ 이상 2,700㎡ 미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사 면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만 또는 운동장 면적 300㎡ 이상 1,350㎡ 미만으로 한다.
말 사육시설	면적 100㎡ 이상 900㎡ 미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만으로 한다.

배출시설의 종류	규 모
닭, 오리 또는 메추리 사육시설	닭 또는 오리는 면적 200㎡ 이상 3,000㎡ 미만으로 하고, 메추리는 면적 200㎡ 이상으로 한다.
양 사육시설	면적 200㎡ 이상
사슴 사육시설	면적 200㎡ 이상
개 사육시설	면적 60㎡ 이상
방목 사육시설	돼지 36마리 이상, 소·젓소·말 9마리 이상, 닭·오리 1,500마리 이상 또는 양·사슴 50마리 이상으로 한다. 다만, 「초지법」에 따른 초지에서 가축을 사육하거나 자연순환농법으로 논에서 오리를 사육하는 경우는 제외한다.

비고

1. “수질보전특별대책지역 등”이란 제12조제1호부터 제5호까지 및 제8호에 해당하는 지역 또는 구역을 말한다.
2. “운동장”이란 휴식이나 운동을 목적으로 소·젓소가 일시적으로 머무르는 곳을 말한다. 다만, 소·젓소가 운동장에서 1일 8시간 이상 상시적으로 머무르는 경우에는 이를 축사로 본다.
3. 동일 사업장에 같은 종류의 시설이 둘 이상 있는 경우에는 각 시설의 면적을 합산한 것을 해당 시설의 규모로 한다.
4. 동일 사업장에 다른 종류의 시설이 둘 이상 있는 경우에는 다음 계산식에 따라 산출한 수치의 합이 1 이상이면 신고대상 배출시설로 본다.

$$\frac{\text{제1 배출시설의 실제 면적}}{\text{해당 배출시설의 기준면적}} + \frac{\text{제2 배출시설의 실제 면적}}{\text{해당 배출시설의 기준면적}} + \dots$$

5. 동일 사업장에 다른 종류의 가축의 방목 사육시설이 둘 이상 있는 경우에는 다음 계산식에 따라 산출한 수치의 합이 1 이상이면 신고대상 배출시설로 본다.

$$\frac{\text{제1 방목가축의 실제 사육마릿수}}{\text{해당 가축별 신고기준 사육마릿수}} + \frac{\text{제2 방목가축의 실제 사육마릿수}}{\text{해당 가축별 신고기준 사육마릿수}} + \dots$$

6. 개 사육시설의 면적은 사육 우리의 면적을 포함한다.

또한 배출시설을 설치한 가축사육업자에게는 가축분뇨의 처리시설의 설치의무가 부과되며(제12조 제1항), 공동처리시설(제12조 제2항), 퇴비화시설, 액비화시설, 바이오가스화시설, 가축분뇨 고체연료 제조시설 등을 설치할 수 있다(시설기준은 시행규칙 별표2).

또한 정화시설의 방류수질기준(제13조), 퇴비액화기준 등(제13조의2) 등이 규정되어 있다.

「가축분뇨법」상의 악취, 수질보호 등을 이유로 한 가축분뇨 배출에 따른 가축사육제한은 헌법상 환경권을 비롯한 최근의 기후변화에 따른 온실가스감축 및 축산시설 민원의 대부분이 주택가의 악취를 근거로 한다는 점에서 다수의 헌법상 기본권에 기반한 공익을 근거로 하는 분뇨배출규제를 피하기는 어려워 보인다. 오히려 「가축분뇨법」에 따른 무허가축사의 폐쇄를 골자로 하는 개정안 제정작업이 있었다는 점에서 더욱 그러하다.<sup>58)</sup> 다만, 축산분뇨배출시설 등을 완비한다면, 현재 관할 지방자치단체의 조례에 맡겨져 있는 축종별 사육제한거리는 완화가 가능성이 있을 수 있다.

#### IV. 교육환경 보호에 관한 법률

「교육환경 보호에 관한 법률」(약칭: 교육환경법)은 학교의 교육환경 보호에 필요한 사항을 규정하여 학생이 건강하고 쾌적한 환경에서 교육받을 수 있게 하는 것을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 교육환경을 보호하기 위한 교육환경보호구역을 1) 학교경계 또는 학교설립예정지 경계로부터 직선거리 200m를 정하고 학교출입문으로부터 직선거리로 50미터까지인 지역(학교설립예정지의 경우 학교경계로부터 직선거리 50미터까지인 지역)은 절대정화구역으로 정하고, 2) 학교경계등으로부터 직선거리로 200미터까지인 지역 중 절대보호구역을 제외한 지역은 상대보호구역으로 정하고 있다(제8조).

이러한 교육환경보호구역 내에서는 “「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설, 제12조에 따른 처리시설 및 제24조에 따른 공공처리시설”, “「가축전염병 예방법」 제11조제1항·제20조제1항에 따른 가축 사체, 제23조제1항에 따른 오염물건 및 제33조제1항에 따른 수입금지 물건의 소각·매몰지”, “「축산물 위생관리법」 제21조제1항제1호에 따른 도축업 시설”, “「축산법」 제34조제1항에 따른 가축시장” 등이 금지된다(제9조 제3호, 제8호, 제10호).

교육환경보호구역, 소위 학교위생정화구역 내에서는 다양한 오락행위업 조차도 금지되고 있으므로 법 적용의 형평상 교육환경에 대한 위해가 더 큰 축산 관련 시설이 허용되기에는 어려워 보인다. 특히 이 보호구역은 200m에 불과하므로 축산시설 등은 악취 등으로 적당하지 않다.

58) 2012. 9. 12. [www.x-deo.com/board/bbs/board.php](http://www.x-deo.com/board/bbs/board.php)

## V. 그 밖의 환경규제법령

### 1. 문화재보호법

「문화재보호법」은 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 문화재보호(역사문화환경)의 보호를 위하여 광역자치단체장은 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야만 하는데(제13조), 지정문화재의 외곽경계(보호구역 지정시는 보호구역의 외곽경계)의 외부지역에서 시행하려는 건설공사 이전에 문화재에 미치는 영향여부를 검토하여야 한다(제13조 제2항). 보존지역의 범위는 지정문화재의 외곽경계로부터 500미터안으로 한다(제3항).

문화재 보호구역인 문화재 외곽경계로부터 500m이내의 축산시설을 위한 규제완화는 보존지역내에서 문화재보존을 위한 다양한 행위가 절대적으로 금지되고 있고, 문화재의 속성상 한번 훼손되면 보전하기 어렵다는 점, 문화재 관람객들의 편안한 관람환경을 보장해야 한다는 점 등을 고려할 때 설득력을 얻기 어려워 보인다.

### 2. 소금산업진흥법

「소금산업 진흥법」은 소금산업의 진흥과 소금의 품질관리에 필요한 사항을 정하여 소금산업의 발전 및 경쟁력 강화를 도모하고 국민에게 품질 좋은 소금 및 소금가공품을 공급함으로써 국가경제 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 식용천일염생산가능해역으로서 천일염을 생산하는 해역을 ‘식용천일염일생산해역’, 식용천일염생산해역으로부터 1킬로미터 이내에 있는 해역을 ‘주변해역’이라 하여 행위제한을 하고 있다. 특히 양식어업을 하기 위하여 설치한 양식시설에서 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 가축(고양이를 포함한다. 이하 같다)을 사육(가축을 방치하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하는 행위를 금지하고 있다(제31조 제1항 제3호).

또한 식용천일염생산해역에서 생산되는 천일염의 오염방지를 위하여 양식어업의 어업권자(수산업법 제19조에 따라 인가를 받아 어업권의 이전·분할 또는 변경을 받은 자와 양식시설의 관리를 책임지고 있는 자를 포함)가 식용천일염생산해역 및 주변해역의 해당 양식시설에서 「약사법」 제85조에 따른 동물용 의약품을 사용하는 행위를 제한하거나 금지할 수 있다. 다만, 식용천일염생산해역 및 주변해역에서 수산물의 질병 또는 전염병이 발생한 경우로서 「수산생물질병 관리법」 제2조제13호의 수산질병관리사나

「수의사법」 제2조제1호의 수의사의 진료에 따라 동물용 의약품을 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다(제31조 제2항).

이 법은 주로 양식장에서 양식어업의 위생을 이유로 가축사육을 금지하는 행위이므로 축산시설의 규제 완화와는 직접 상관이 없고, 다만, 식용천일염생산해역이나 그 1km반경의 주변해역에서는 명문의 규정은 없으나 축산시설의 설치는 분뇨 배출 때문에 일종의 수질관리 차원에서 불가해 보인다.

### 3. 농수산물품질관리법

「농수산물품질관리법」은 농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하며 공정하고 투명한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득 증대와 소비자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

이 법률은 위생관리기준에 맞는 해역을 지정해역으로 지정하고 고시할 수 있으며(제71조), 지정해역 및 지정해역으로부터 1km이내에 있는 해역(주변해역)에서는 “양식어업을 하기 위하여 설치한 양식시설에서 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 가축(개와 고양이를 포함한다. 이하 같다)을 사육(가축을 방치하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하는 행위”를 해서는 안 된다(제73조 제1항).

이 법도 가축사육 시설규제보다는 양식시설에서의 가축사육을 금지한 것이어서 가축사육시설 규제와는 직접 관련성이 없다.

## VI. 소 결

축산업에 대한 환경규제는 실제로 「가축분뇨법」에서 총괄하여 규정하고 있다. 심지어는 종래의 수질보전규제에 관한 조항까지 포괄하여 규정하고 있다. 규제의 내용은 가축분뇨에 따라 수질오염, 토양오염, 생활공해 등이 발생한다는 점에서는 환경규제로 보는 것이 타당하므로 법체계상 입지규제, 수질규제 등을 포괄하여 규정하는 것은 타당하지 않다.

특히 「축산분뇨법」이 소관부처가 환경부라는 점에서 일부 농림축산식품부와 공동으로 보조를 취하기는 하지만, 기존의 「축산업」상의 축산업허가와 중복되는 문제도 있다. 따라서 대부분의 축산업계 등의 요구가 「가축분뇨법」의 적용면제 또는 완화에 집중되어 있다.

## 제 5 절 축산법상의 시설규제

「축산법」은 허가 및 등록제 도입을 통하여 축산업 특히 가축사육업에 대한 허가기준과 등록기준을 통하여 시설 및 장비에 대한 법적 기준을 제시하고 있으므로 이를 일종의 ‘시설규제’라고 보고 이것도 일종의 진입규제로 작용할 수 있다.

아래에서는 「축산법」상 축산업별 허가기준으로 시설기준 및 장비기준, 축종별 단위면적당 적정사육기준을 검토한다.

### I. 시설기준 및 장비기준

#### 1. 종축업

##### 1) 종돈업

구 분	시설 및 장비
종축	(1) 법 제6조에 따라 지정된 종축등록기관(이하 “종축등록기관”이라 한다)이 발행한 혈통 증명서를 보유할 것. 다만, 번식용 씨돼지를 이용하여 번식용 씨돼지를 생산하는 경우에는 번식용 씨돼지 혈통확인서를 보유할 것 (2) 「가축전염병예방법」 제3조에 따라 농림축산식품부장관이 고시하는 종돈장 방역관리 요령에 따른 질병 검사 결과 음성일 것
사육 시설	(1) 종돈 사육시설을 갖출 것 (가) 종돈 사육시설은 견고한 내구성 재료를 사용하고, 환기시설을 설치할 것 (나) 종돈 사육시설에는 사육단계별(분만·포유·육성) 시설을 벽·칸막이 등으로 구분하여 설치할 것 (2) 외부에서 들어온 종돈을 일정기간 사육할 수 있는 격리시설을 갖출 것. 다만, 다른 장소에서 일정기간 격리한 후 들어오는 경우는 제외한다. (3) 종돈업을 경영하는 자가 돼지 사육업 또는 정액등처리업을 함께 하는 경우에는 종돈 및 번식용 씨돼지 사육시설을 돼지 사육업 또는 정액등처리업에 사용되는 시설과 구분된 별도의 축사에 설치할 것
차단 및 방역시설	(1) 종돈장 정문 및 축사 출입구에 소독조 시설을 설치하고 장비 및 운반용기 소독시설을 설치할 것



구 분	시설 및 장비
	(2) 종돈장에 사람, 차량, 동물 등의 출입을 제한할 수 있는 울타리·담장 등을 설치할 것 (3) 출입통제 안내판을 설치할 것 방역상 출입통제구역임을 알리고, 관계자의 연락처를 게시하여 농장 출입 시 관계자의 허가를 받도록 할 것
인력	다음 (1)부터 (3)까지 중 어느 하나에 해당하는 사람을 1명 이상 보유할 것. 다만, 다음 (1)부터 (3)까지 중 어느 하나에 해당하는 「축산계열화사업에 관한 법률」에 따른 축산계열화사업자의 직원이나 축산 관련 컨설팅업체의 직원으로부터 주 1회 이상 정기적인 방문 지도·관리를 받는 경우는 제외한다. (1) 축산 관련 학과를 졸업하여 학사 이상의 학위를 취득한 사람 (2) 「국가기술자격법」에 따른 축산기사 이상의 자격을 취득한 사람 (3) 종돈업체에서 3년 이상 근무한 경험이 있는 사람
기타	종돈의 관리(교배, 분만 등을 말함) 및 판매 기록대장을 갖출 것

## 2) 종계업 또는 종오리업

구 분	시설 및 장비
종축	(1) 종계·종오리 육종회사 또는 원(原)종계장 또는 원종오리장에서 발행한 계통보증서를 보유하거나, 법 제7조에 따라 지정된 닭·오리 검정기관에서 발행한 종계·종오리 일반검정확인서를 보유할 것 (2) 「가축전염병예방법」 제3조에 따라 농림축산식품부장관이 고시하는 종계장·부화장 방역관리 요령에 따른 질병 검사 결과 음성일 것
사육 시설	(1) 종계·종오리 사육시설을 갖출 것 (가) 종계·종오리 사육시설은 견고한 내구성 재료를 사용하고, 단열시설과 환기시설을 설치할 것 (나) 종계·종오리 사육시설에는 종계·종오리의 품종별, 세대별 및 사육단계별로 사육할 수 있는 시설을 벽·칸막이 등으로 구분하여 설치할 것 (2) 집란(集卵)을 위한 시설과 장비를 설치할 것 (3) 종란 보관시설을 별도로 설치할 것. 다만, 부화업을 함께 하는 종계장 또는 종오리장에서는 부화장 안에 종란 보관시설을 갖추어야 한다. (4) 종란 보관시설에 온도·습도를 유지할 수 있는 시설을 설치할 것

구 분	시설 및 장비
소독 시설	<p>(1) 종계장 또는 종오리장의 출입구에 차량 외부, 바퀴, 흙받이 등을 소독할 수 있는 터널식 소독시설 또는 고정식 소독시설을 설치할 것. 다만, 1천제곱미터 미만의 가축 사육 시설로서 차량의 진입로가 좁아 터널식 소독시설 또는 고정식 소독시설의 설치가 어려운 경우에는 차량 바퀴를 소독할 수 있는 소독조를 설치하고 이동식 고압분무기를 출입구 전용으로 설치함으로써 이에 대신할 수 있다.</p> <p>(2) 종계장 또는 종오리장의 출입구에 출입자의 옷·손 등을 소독할 수 있는 분무용 소독 시설 또는 고압분무기와 신발 소독조를 설치할 것</p> <p>(3) 방문자 소속·성명·전화번호, 방문일시, 방문목적, 소독여부와 차량이 농장 안으로 들어올 경우 차량번호, 방문차량 소독여부 등을 작성하는 출입자 방문기록부를 갖추어 둘 것</p> <p>(4) 종계·종오리 사육시설, 창고, 관리사무실, 집란실 등의 출입구에 신발 소독조를 설치할 것</p> <p>(5) 종계장 또는 종오리장 안에 소독약 보관용기, 소독약 희석용기 및 농장 시설·장비를 전용으로 소독하는 고압분무기를 갖추어 둘 것</p>
방역 시설	<p>(1) 종계장 또는 종오리장의 출입구에 차량진입 차단 바 또는 줄, 문 등의 차단 장치를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바 등이 필요 없는 경우는 제외한다.</p> <p>(2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제하고 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있도록 울타리 또는 담장을 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 또는 담장을 설치하지 않을 수 있다.</p> <p>(3) 종계장 또는 종오리장 입구 및 외부 통행로와 접하는 울타리·담장 등에 외부인 출입 통제 안내판을 설치하여 방역상 출입통제구역임을 알리고, 농장 출입 시 관계자의 허가를 받도록 할 것. 다만, 지형지물로 인해 사람·차량이 다닐 수 없는 곳에는 설치하지 않을 수 있다.</p> <p>(4) 종계장 또는 종오리장 입구에 기후에 관계없이 농장종사자, 방문자 등 출입자가 착용할 수 있도록 별도의 작업복·신발·장갑(1회용을 포함한다)을 구비하고, 대인 소독, 신발 소독 등을 할 수 있도록 컨테이너, 부스, 천막 등 외부와 차단된 방역실을 설치할 것</p> <p>(5) 1,400제곱미터 이상의 사육시설의 경우 출입자가 옷을 갈아입고 세척·소독 할 수 있는 샤워장을 갖추어 둘 것</p> <p>(6) 약품, 소형 기자재, 그 밖의 소모품 등을 소독한 후 보관할 수 있는 물품반입창고(컨테이너, 하우스 등을 포함한다)를 설치할 것. 다만, 기자재, 소모품 등이 소량인 경우 농장 입구에 설치한 방역실로 대체할 수 있다.</p>

구 분	시설 및 장비
	<p>(7) 종계·종오리를 사육하는 각각의 축사 입구에 신발 소독조 설치 등을 위한 전실(前室)을 설치할 것. 전실은 기후에 관계없이 신발 소독 등이 가능한 실내 공간으로써 출입 과정에서 오염 방지를 위하여 가축 사육공간과 구획·차단된 별도 공간이어야 하며, 축사 안에 구획된 별도 공간으로 부설하거나 컨테이너, 부스, 천막 등을 이용하여 축사 외부 쪽에 설치할 수 있다. 다만, 종계·종오리 사육시설이 1동만 있는 등의 경우에는 방역실로 대체하거나, 2동 이상의 종계·종오리 사육시설을 하나의 울타리·담장으로 구획·차단하는 등의 경우에는 울타리·담장에 전실을 1개만 설치할 수 있다.</p> <p>(8) 종계·종오리 사육시설의 환풍시설, 배수구 등에 야생동물(쥐, 새 등)의 차단망을 설치할 것</p>
인력	<p>다음 (1)부터 (3)까지 중 어느 하나에 해당하는 사람을 1명 이상 보유할 것. 다만, 다음 (1)부터 (3)까지 중 어느 하나에 해당하는 「축산계열화사업에 관한 법률」에 따른 축산계열화사업자의 직원이나 축산 관련 컨설팅업체의 직원으로부터 주 1회 이상 정기적인 방문 지도·관리를 받는 경우는 제외한다.</p> <p>(1) 축산 관련 학과를 졸업하여 학사 이상의 학위를 취득한 사람  (2) 「국가기술자격법」에 따라 축산기사 이상의 자격을 취득한 사람  (3) 종계업체에서 3년 이상 근무한 경험이 있는 사람</p>
기타	종계 또는 종오리의 관리(백신, 종란 생산 등을 말한다) 및 판매 기록대장을 갖출 것

## 2. 부화업

구 분	시설 및 장비
종란	종계육종회사·종오리육종회사 또는 원종계장·원종오리장에서 발행한 계통보증서를 보유할 것
부화 시설	<p>가) 부화장을 갖추고 부화기(발육기 및 발생기를 말함)를 설치할 것</p> <p>(1) 부화장에는 부화실과 병아리방을 설치할 것  (2) 부화실과 병아리방은 견고한 내구성 재료를 사용할 것  (3) 부화실과 병아리방에는 배수시설 및 환기시설을 설치할 것</p> <p>나) 부화업을 하는 자가 양계업을 함께 하는 경우에는 부화장을 계사(鷄舍)와 격리된 다른 건물에 설치할 것</p> <p>다) 종란 보관시설을 별도로 설치할 것</p> <p>라) 종란 보관시설에 온도·습도를 유지할 수 있는 시설을 설치할 것</p>

구 분	시설 및 장비
소독 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 부화장 출입구에 차량 외부, 바퀴, 흙받이 등을 소독할 수 있는 터널식 소독시설 또는 고정식 소독시설을 설치할 것. 다만, 1천제곱미터 미만의 시설을 갖추고 있는 부화장으로서 차량의 진입로가 좁아 터널식 소독시설 또는 고정식 소독시설의 설치가 어려운 경우에는 차량 바퀴를 소독할 수 있는 소독조를 설치하고 이동식 고압분무기를 출입구 전용으로 설치함으로써 이에 대신할 수 있다.</li> <li>(2) 부화장 출입구에 출입자의 옷·손 등을 소독할 수 있는 분무용 소독시설 또는 고압 분무기와 신발 소독조를 설치할 것</li> <li>(3) 방문자 소속·성명·전화번호, 방문일시, 방문목적, 소독여부와 차량이 농장 안으로 들어올 경우 차량번호, 방문차량 소독여부 등을 작성하는 출입자 방문기록부를 갖추어 둘 것</li> <li>(4) 부화실, 창고, 관리사무실, 병아리실 등의 출입구에 신발 소독조를 설치할 것</li> <li>(5) 부화장 안에 소독약 보관용기, 소독약 희석용기 및 농장 시설·장비를 전용으로 소독하는 고압분무기를 갖추어 둘 것</li> <li>(6) 부화용 알 및 난좌(卵座, 계란판)를 소독할 수 있는 시설을 갖추어 둘 것</li> </ul>
방역 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 부화장의 출입구에 차량진입 차단 바 또는 줄, 문 등의 차단 장치를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바 등이 필요 없는 경우는 제외한다.</li> <li>(2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제하고 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있도록 울타리 또는 담장을 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 또는 담장을 설치하지 않을 수 있다.</li> <li>(3) 부화장 입구 및 외부 통행로와 접하는 울타리·담장 등에 외부인 출입통제 안내판을 설치하여 방역상 출입통제구역임을 알리고 부화장 출입 시 관계자의 허가를 받도록 할 것. 다만, 지형지물로 인해 사람·차량이 다닐 수 없는 곳에는 설치하지 않을 수 있다.</li> <li>(4) 부화장 입구에 기후에 관계없이 농장종사자, 방문자 등 출입자가 착용할 수 있도록 별도의 작업복·신발·장갑(1회용을 포함한다)을 구비하고, 대인 소독, 신발 소독 등을 할 수 있도록 컨테이너, 부스, 천막 등 외부와 차단된 방역실을 설치할 것</li> <li>(5) 약품, 소형 기자재, 그 밖의 소모품 등을 소독한 후 이용할 수 있는 물품반입창고(컨테이너, 하우스 등을 포함한다)를 설치할 것. 다만, 기자재, 소모품 등이 소량인 경우 부화장 입구에 설치한 방역실로 대체할 수 있다.</li> <li>(6) 각각의 부화실 및 병아리실 입구에 신발 소독조 설치 등을 위한 전실을 설치할 것. 전실은 기후에 관계없이 신발 소독 등이 가능한 실내 공간으로써 출입 과정에서 오염 방지를 위하여 부화실 및 병아리실과 구획·차단된 별도 공간이어야 하며, 축사 안에</li> </ul>

구 분	시설 및 장비
	<p>구획된 별도 공간으로 부설하거나 컨테이너, 부스, 천막 등을 이용하여 축사 외부 쪽에 설치할 수 있다. 다만, 부화실이 1동만 있는 등의 경우에는 방역실로 대체하거나, 2동 이상의 부화실을 하나의 울타리·담장으로 구획·차단하는 등의 경우에는 울타리·담장에 전실을 1개만 설치할 수 있다.</p> <p>(7) 부화실과 병아리실의 환풍시설, 배수구 등에 야생동물(쥐, 새 등)의 차단망을 설치할 것</p>
기타	<p>가) 「가축전염병예방법」 제3조에 따라 농림축산식품부장관이 고시하는 종계장·부화장 방역관리 요령에서 정한 부화장 시설 및 장비 기준을 준수할 것</p> <p>나) 종란 수급(입란, 부화, 판매 등을 말함) 대장을 갖출 것</p>

### 3. 정액등처리업

구 분	시설 및 장비
종축 및 정액등	<p>가) 소</p> <p>(1) 정액 생산 시에는 능력 검정을 마친 보증씨수소를 5마리 이상 보유할 것(젖소의 경우에는 후대검정을 마친 젖소여야 한다)</p> <p>(가) 국내에서 검정을 마친 경우에는 법 제7조제2항에 따른 검정기준에 따라 선발된 씨수소여야 함</p> <p>(나) 외국에서 검정을 마친 경우에는 법 제29조제2항에 따른 수입종축 등의 생산능력 및 규격기준에 맞아야 함</p> <p>(2) 난자 및 수정란 생산 시에는 종축등록기관에 부모대 이상이 혈통등록된 씨암소를 이용하고 정액은 가목의 기준에 맞는 씨수소에서 생산된 것을 사용할 것</p> <p>나) 돼지</p> <p>(1) 정액 생산 시에는 종축등록기관에 조부모대 이상이 혈통등록된 씨수돼지(번식용 씨돼지의 경우에는 종축등록기관에서 번식용 씨돼지 혈통확인을 받은 것을 말한다)를 30마리 이상 보유할 것</p> <p>(2) 정액생산 시 종돈 또는 번식용 씨돼지의 능력은 산육능력 검정성적이 다음 표의 90킬로그램 도달 일령 또는 1일 체중 증가량, 사료 요구율, 등지방 두께, 생존새끼 수 등 4개 항목 중 2개 이상의 항목 기준에 맞을 것. 다만, 랜드레이스 및 요크셔 품종의 생존새끼 수 항목을 선택하는 경우에는 농장검정기준으로 90킬로그램 도달 일령이 142일 이내일 것</p>

구 분	시설 및 장비																																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="3">품종</th> <th colspan="2">90kg 도달 일령 또는 1일 체중 증가량</th> <th rowspan="3">사료 요구율</th> <th rowspan="3">등지방 두께 (cm)</th> <th rowspan="3">생존 새끼 수 (마리)</th> </tr> <tr> <th rowspan="2">90kg도달 일령(일)</th> <th colspan="2">1일 체중 증가량(g)</th> </tr> <tr> <th>농장</th> <th>검정소</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>랜드레이스, 요크셔 두록</td> <td>135 이하</td> <td>700 이상</td> <td rowspan="2">1,000 이상</td> <td rowspan="2">22 이하</td> <td rowspan="2">14 이상</td> </tr> <tr> <td>버크셔, 햄프셔</td> <td>155 이하</td> <td>600 이상</td> </tr> <tr> <td>번식용 씨돼지</td> <td>132 이하</td> <td>715 이상</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>재래돼지</td> <td>223 이하</td> <td>300 이상</td> <td></td> <td>2.0 이하</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>						품종	90kg 도달 일령 또는 1일 체중 증가량		사료 요구율	등지방 두께 (cm)	생존 새끼 수 (마리)	90kg도달 일령(일)	1일 체중 증가량(g)		농장	검정소	랜드레이스, 요크셔 두록	135 이하	700 이상	1,000 이상	22 이하	14 이상	버크셔, 햄프셔	155 이하	600 이상	번식용 씨돼지	132 이하	715 이상				재래돼지	223 이하	300 이상		2.0 이하	
	품종	90kg 도달 일령 또는 1일 체중 증가량		사료 요구율	등지방 두께 (cm)	생존 새끼 수 (마리)																																
		90kg도달 일령(일)	1일 체중 증가량(g)																																			
			농장				검정소																															
	랜드레이스, 요크셔 두록	135 이하	700 이상	1,000 이상	22 이하	14 이상																																
	버크셔, 햄프셔	155 이하	600 이상																																			
번식용 씨돼지	132 이하	715 이상																																				
재래돼지	223 이하	300 이상		2.0 이하																																		
<p>비고</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1일 체중증가량 산출기준: 농장 검정(태어난 때부터 90킬로그램까지) 또는 검정소 검정(30킬로그램부터 90킬로그램까지)</li> <li>사료 요구율은 검정기간 중 사료섭취량을 검정기간 중 체중증가량으로 나눈 값으로 산정</li> <li>생존새끼 수는 살아서 태어난 새끼의 수를 말하고, 종축등록기관의 새끼돼지 등기 자료를 기준으로 산출하며 분만 시 태어난 모든 새끼돼지 마릿수 중 사산과 미라는 제외함</li> <li>생존새끼 수는 선발대상축 어미의 분만기록을 토대로 계산하며 여러 번 분만한 기록이 있을 경우 각 분만 회차별 생존새끼 수를 아래의 분만회차별 보정계수로 보정한 생존새끼 수의 평균으로 산정함</li> </ol>																																						
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">분만 회차</th> <th colspan="2">보정계수</th> </tr> <tr> <th>랜드레이스</th> <th>요크셔</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>1.08</td><td>1.11</td></tr> <tr><td>2</td><td>1.04</td><td>1.04</td></tr> <tr><td>3</td><td>1.01</td><td>1.00</td></tr> <tr><td>4</td><td>1.00</td><td>1.00</td></tr> <tr><td>5</td><td>1.01</td><td>1.01</td></tr> <tr><td>6</td><td>1.03</td><td>1.02</td></tr> <tr><td>7</td><td>1.06</td><td>1.04</td></tr> <tr><td>8</td><td>1.08</td><td>1.06</td></tr> </tbody> </table> <p>* 보정방법: 랜드레이스 어미 돼지 1회차 새끼 수가 8이면 4회차 새끼 수는 8.6 (8 × 1.08 = 8.6)</p>						분만 회차	보정계수		랜드레이스	요크셔	1	1.08	1.11	2	1.04	1.04	3	1.01	1.00	4	1.00	1.00	5	1.01	1.01	6	1.03	1.02	7	1.06	1.04	8	1.08	1.06				
분만 회차	보정계수																																					
	랜드레이스	요크셔																																				
1	1.08	1.11																																				
2	1.04	1.04																																				
3	1.01	1.00																																				
4	1.00	1.00																																				
5	1.01	1.01																																				
6	1.03	1.02																																				
7	1.06	1.04																																				
8	1.08	1.06																																				
<p>(3) 난자 및 수정란 생산 시에는 종축등록기관에 조부모대 이상이 혈통등록된 씨암돼지를 이용하고, 정액은 가목의 기준에 맞는 씨수돼지에서 생산된 것을 사용할 것</p>																																						
사육 시설	<p>가) 축사(종축을 보유한 경우만 해당한다) 정액등의 채취에 활용되는 종축의 축사와 정액등의 채취에 활용되지 않는 종축의 축사는 별도의 건물에 둘 것. 다만, 차단시설을 설치하는 경우에는 같은 건물에 함께 둘 수 있다.</p> <p>나) 제조실: 정액등을 위생적으로 처리할 수 있는 시설을 설치하거나 구비할 것</p> <p>다) 축사와 제조실은 별도의 건물에 두어야 하며, 같은 건물에 두는 경우에는 축사 안의 오염된 공기가 제조실에 유입되지 않도록 차단시설을 설치하여야 한다.</p>																																					

구 분	시설 및 장비																												
	라) 외부에서 들어온 종축을 일정기간 사육할 수 있는 격리시설을 별도로 갖출 것. 다만, 다른 장소에서 일정기간 격리한 후 들어오는 경우는 제외한다.																												
차단 및 방역 시설	<p>가) 정액등처리업장 정문 및 축사 출입구에 소독조 시설을 설치하고 장비 및 운반용기 소독시설을 설치할 것</p> <p>나) 정액등처리업장에 사람, 차량, 동물 등의 출입을 제한할 수 있는 울타리·담장 등을 설치할 것</p> <p>다) 출입통제 안내판을 설치할 것</p> <p>방역상 출입통제구역임을 알리고, 관계자의 연락처를 게시하여 농장출입 시 관계자의 허가를 받도록 할 것</p>																												
장비	<p>가) 다음 표의 장비를 모두 보유할 것</p> <table border="1" data-bbox="421 882 1367 1346"> <thead> <tr> <th data-bbox="421 882 539 920">구 분</th> <th data-bbox="539 882 954 920">기계·기구명</th> <th data-bbox="954 882 1367 920">비 고</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="421 920 539 1039" rowspan="3">채취용</td> <td data-bbox="539 920 954 958">인공 질 1대</td> <td data-bbox="954 920 1367 958">소 정액 생산 시 해당</td> </tr> <tr> <td data-bbox="539 958 954 996">모형암태지 1대</td> <td data-bbox="954 958 1367 996">돼지 정액 생산 시 해당</td> </tr> <tr> <td data-bbox="539 996 954 1039">채란기 1대</td> <td data-bbox="954 996 1367 1039">난자 및 수정란 생산 시 해당</td> </tr> <tr> <td data-bbox="421 1039 539 1115">검사용</td> <td data-bbox="539 1039 954 1115">현미경(가온판 부착), 항온수조, 정자수 계산기, 교반기, pH측정기 각 1대</td> <td data-bbox="954 1039 1367 1115"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="421 1115 539 1153">소독용</td> <td data-bbox="539 1115 954 1153">멸균소독기, 증류수 제조기 각 1대</td> <td data-bbox="954 1115 1367 1153"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="421 1153 539 1191">인쇄용</td> <td data-bbox="539 1153 954 1191">스트로 인쇄기 1대</td> <td data-bbox="954 1153 1367 1191"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="421 1191 539 1229">봉합용</td> <td data-bbox="539 1191 954 1229">스트로 봉합기 1대</td> <td data-bbox="954 1191 1367 1229"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="421 1229 539 1305">동결용</td> <td data-bbox="539 1229 954 1305">동결기 1대</td> <td data-bbox="954 1229 1367 1305">동결된 정액·난자 및 수정란 생산 시 해당.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="421 1305 539 1346">보관용</td> <td data-bbox="539 1305 954 1346">액체질소통 또는 정액보관고</td> <td data-bbox="954 1305 1367 1346"></td> </tr> </tbody> </table> <p>나) 장비 및 운반용기 소독시설(자외선소독시설 등을 말함)을 설치할 것</p>	구 분	기계·기구명	비 고	채취용	인공 질 1대	소 정액 생산 시 해당	모형암태지 1대	돼지 정액 생산 시 해당	채란기 1대	난자 및 수정란 생산 시 해당	검사용	현미경(가온판 부착), 항온수조, 정자수 계산기, 교반기, pH측정기 각 1대		소독용	멸균소독기, 증류수 제조기 각 1대		인쇄용	스트로 인쇄기 1대		봉합용	스트로 봉합기 1대		동결용	동결기 1대	동결된 정액·난자 및 수정란 생산 시 해당.	보관용	액체질소통 또는 정액보관고	
구 분	기계·기구명	비 고																											
채취용	인공 질 1대	소 정액 생산 시 해당																											
	모형암태지 1대	돼지 정액 생산 시 해당																											
	채란기 1대	난자 및 수정란 생산 시 해당																											
검사용	현미경(가온판 부착), 항온수조, 정자수 계산기, 교반기, pH측정기 각 1대																												
소독용	멸균소독기, 증류수 제조기 각 1대																												
인쇄용	스트로 인쇄기 1대																												
봉합용	스트로 봉합기 1대																												
동결용	동결기 1대	동결된 정액·난자 및 수정란 생산 시 해당.																											
보관용	액체질소통 또는 정액보관고																												
인력	법 제12조에 따른 가축 인공수정사 면허증 또는 수의사 면허증 소지자 1명 이상을 보유할 것. 다만, 난자와 수정란을 생산하는 경우에는 수의사면허증 소지자 1명 이상이 반드시 포함되어야 한다.																												
기타	<p>가) 종축 관리, 정액 등 생산 및 판매 기록관리대장을 갖출 것</p> <p>나) 최근 6개월 내의 질병검사결과서를 제출하고, 그 결과 질병 발생 사실이 없을 것. 이 경우 질병 검사항목 및 검사기관은 「가축전염병예방법」 제3조에 따라 농림축산식품부장관이 고시하는 종돈장 방역관리 요령에 따라야 한다.</p>																												

## 4. 가축사육업

## 1) 소(한우, 육우, 젖소) 사육업

구 분	시설 및 장비	
사육시설 면적	한우·육우: 500제곱미터 초과 젖소: 640제곱미터 초과	한우·육우: 500제곱미터 이하 젖소: 640제곱미터 이하
사육시설	(1) 가축 사육시설을 설치할 것 (2) 외부에서 들어온 소 및 병든 소를 격리하기 위한 공간을 따로 확보할 것	가축 사육시설을 설치할 것
착유실 등 (젖소 사육업만 해당함)	(1) 착유시설을 설치할 것 (2) 착유실에는 외부로부터의 오염을 방지하기 위한 환기, 방한, 방서 및 방충시설을 설치할 것 (3) 원유냉각기는 가축 사육시설이나 착유실과는 별도의 독립된 공간에 설치할 것 (4) 집유된 우유의 냉각을 위하여 온도조절이 가능한 밀폐형 또는 개방형 냉각기를 설치할 것 (5) 착유실에서 나오는 세척수를 처리할 수 있는 저장조, 정화시설 등을 설치할 것	(1) 착유시설을 설치할 것 (2) 원유냉각기는 가축 사육시설이나 착유실과는 별도의 독립된 공간에 설치할 것 (3) 집유된 우유의 냉각을 위하여 온도조절이 가능한 밀폐형 또는 개방형 냉각기를 설치할 것 (4) 착유실에서 나오는 세척수를 처리할 수 있는 저장조, 정화시설 등을 설치할 것
소독 시설	(1) 차량 출입구에 차량을 소독할 수 있는 터널식 또는 고정식 소독시설(이동식 고압분무기를 포함한다)을 설치할 것 (2) 차량 출입구에 차량진입 차단 바 또는 줄, 문 등의 차단장치를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바 등이 필요 없는 경우는 제외한다. (3) 사람을 소독할 수 있는 분무용 소독시설 또는 소독물품(손소독제 등)과 가축 사육 시설 출입자를 위한 방역복 및 장화를 갖추어 둘 것 (4) 출입자 방문기록부를 갖추어 둘 것	(1) 차량 출입구에 차량진입 차단 바 또는 줄, 문 등의 차단장치를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바 등이 필요 없는 경우는 제외한다. (2) 사람을 소독할 수 있는 간이 분무용 소독기나 분무용 소독시설 또는 소독물품(손소독제 등)을 갖추어 둘 것 (3) 가축 사육시설 입구에 출입자 신발소독조를 설치할 것



구 분	시설 및 장비	
	(5) 가축 사육시설 입구에 출입자 신발소독조를 설치할 것	
방역 시설	<p>(1) 농장 입구에 외부인 출입금지 안내판을 설치할 것</p> <p>(2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제할 수 있는 울타리 시설 또는 담장을 설치하되, 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있는 구조물로 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 시설 또는 담장을 설치하지 아니할 수 있다.</p>	<p>(1) 농장 입구에 외부인 출입금지 안내판을 설치할 것</p> <p>(2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제할 수 있는 울타리 시설 또는 담장을 설치하되, 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있는 구조물로 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 시설 또는 담장을 설치하지 아니할 수 있다.</p>

## 2) 돼지 사육업

구 분	시설 및 장비	
사육시설 면적	1천제곱미터 초과	1천제곱미터 이하
사육 시설	<p>(1) 가축 사육시설을 설치할 것</p> <p>(2) 외부에서 들여온 돼지 및 병든 돼지의 격리시설을 설치할 것(같은 사육시설 내에서 출입문이 다른 돼지방 또는 컨테이너 등도 인정한다)</p> <p>(3) 환기시설을 설치할 것</p>	<p>(1) 가축 사육시설을 설치할 것</p> <p>(2) 외부에서 들여온 돼지 및 병든 돼지의 격리시설을 설치할 것(같은 사육시설 내에서 출입문이 다른 돼지방 또는 컨테이너 등도 인정한다)</p> <p>(3) 환기시설을 설치할 것</p>
소독 시설	<p>(1) 차량 출입구에 차량을 소독할 수 있는 터널식 또는 고정식 소독시설(이동식 고압분무기를 포함한다)을 설치할 것</p> <p>(2) 차량 출입구에 차량진입 차단 바를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바가 필요 없는 경우는 제외한다.</p>	<p>(1) 차량 출입구에 차량을 소독할 수 있는 터널식 또는 고정식 소독시설(이동식 고압분무기를 포함한다)을 설치할 것. 다만, 사육시설 면적이 300㎡ 이하인 농장이 차량을 소독할 수 있는 생석회를 갖추어 둔 경우에는 소독시설을 설치하지 아니할 수 있다.</p>

구 분	시설 및 장비	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>(3) 방문차량 소독 실시 기록부를 갖추어 둘 것</li> <li>(4) 출입자의 옷을 소독할 수 있는 분무용 소독시설(자외선 살균기를 포함한다) 또는 고압분무기를 설치할 것</li> <li>(5) 출입자 방문기록부를 갖추어 둘 것</li> <li>(6) 관리사무실, 사료창고 및 가축 사육시설 출입구에 발판 소독조를 설치할 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(2) 차량 출입구에 차량진입 차단 바를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바가 필요 없는 경우는 제외한다.</li> <li>(3) 방문차량 소독 실시 기록부를 갖추어 둘 것</li> <li>(4) 출입자의 옷을 소독할 수 있는 간이 분무용 소독기를 갖추어 두거나 분무용 소독시설(자외선 살균기를 포함한다) 또는 고압분무기를 설치할 것</li> <li>(5) 출입자 방문기록부를 갖추어 둘 것</li> <li>(6) 가축 사육시설 출입구에 발판 소독조를 설치할 것</li> </ul>
방역 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 농장 입구에 외부인 출입금지 안내판을 설치할 것</li> <li>(2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제할 수 있는 울타리 시설 또는 담장을 설치하되, 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있는 구조물로 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 시설 또는 담장을 설치하지 아니할 수 있다.</li> <li>(3) 약품, 소형 기자재, 그 밖의 소모품 등을 소독한 후 이용할 수 있는 물품반입창고(컨테이너, 하우스 등을 포함한다)를 설치할 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 농장 입구에 외부인 출입금지 안내판을 설치할 것</li> <li>(2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제할 수 있는 울타리 시설 또는 담장을 설치하되, 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있는 구조물로 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 시설 또는 담장을 설치하지 아니할 수 있다.</li> </ul>

3) 닭(산란계, 육계)·오리 사육업

구 분	시설 및 장비	
사육시설	산란계: 1천300제곱미터 초과	산란계: 1천300제곱미터 이하

구 분	시설 및 장비	
면적	육계: 1천400제곱미터 초과 오리: 1천230제곱미터 초과	육계: 1천400제곱미터 이하 오리: 1천230제곱미터 이하
사육 시설	(1) 가축 사육시설을 설치할 것 (2) 환기시설을 설치할 것	(1) 가축 사육시설을 설치할 것 (2) 환기시설을 설치할 것
집란실 (산란계 사육업만 해당함)	(1) 집란실을 설치할 것 (2) 방충, 방서 및 환기 시설을 설치할 것 (3) 계란을 보관할 수 있는 온도관리가 가능한 시설(에어컨 등을 말한다)을 설치할 것	(1) 집란실을 설치할 것 (2) 환기시설을 설치할 것
소독 시설	(1) 농장의 출입구에 차량 외부, 바퀴, 흙반이 등을 소독할 수 있는 터널식 소독시설 또는 고정식 소독시설을 설치할 것. 다만, 1천제곱미터 미만의 가축 사육시설로서 차량의 진입로가 좁아 터널식 소독시설 또는 고정식 소독시설의 설치가 어려운 경우에는 차량 바퀴를 소독할 수 있는 소독조를 설치하고 이동식 고압분무기를 출입구 전용으로 설치함으로써 이에 대신할 수 있다. (2) 농장의 출입구에 출입자의 옷·손 등을 소독할 수 있는 분무용 소독시설 또는 고압 분무기와 신발 소독조를 설치할 것 (3) 방문자 소속·성명·전화번호, 방문일시, 방문목적, 소독여부와 차량이 농장 안으로 들어올 경우 차량번호, 방문차량 소독여부 등을 작성하는 출입자 방문기록부를 갖추어 둘 것 (4) 닭·오리 사육시설, 창고, 관리사무실, 집란실 등의 출입구에 신발 소독조를 설치할 것 (5) 농장 안에 소독약 보관용기, 소독약 희석용기 및 농장 시설·장비를 전용으로 소독하는 고압분무기를 갖추는 것	
방역 시설	(1) 농장의 출입구에 차량진입 차단 바 또는 줄, 문 등의 차단 장치를 설치할 것. 다만, 별도 시설 설치로 차단 바 등이 필요 없는 경우는 제외한다. (2) 사람, 차량, 동물 등의 출입을 통제하고 출입문을 통해서만 방역 후 출입할 수 있도록 울타리 또는 담장을 설치할 것. 다만, 고도 차이, 개천, 경계림 등 출입을 통제할 수 있는 자연경계를 갖춘 경우에는 울타리 및 담장을 설치하지 않을 수 있다. (3) 농장 입구 및 외부 통행로와 접하는 울타리·담장 등에 외부인 출입통제 안내판을 설치하여 방역상 출입통제구역임을 알리고 농장 출입 시 관계자의 허가를 받도록 할 것. 다만, 지형지물로 인해 사람·차량이 다닐 수 없는 곳에는 설치하지 않을 수 있다.	

구 분	시설 및 장비
	<p>(4) 농장 입구에 기후에 관계없이 농장종사자, 방문자 등 출입자가 착용할 수 있도록 별도의 작업복·신발·장갑(1회용을 포함한다)을 구비하고, 대인 소독, 신발 소독 등을 할 수 있도록 컨테이너, 부스, 천막 등 외부와 차단된 방역실을 설치할 것</p> <p>(5) 약품, 소형 기자재, 그 밖의 소모품 등을 소독한 후 보관할 수 있는 물품반입창고(컨테이너, 하우스 등을 포함한다)를 설치할 것. 다만, 기자재, 소모품 등이 소량인 경우 농장 입구에 설치한 방역실로 대체할 수 있다.</p> <p>(6) 닭·오리를 사육하는 각각의 축사 입구에 신발 소독조 설치 등을 위한 전실을 설치할 것. 전실은 기후에 관계없이 신발 소독 등이 가능한 실내 공간으로써 출입 과정에서 오염 방지를 위하여 닭·오리 사육시설과 구획·차단된 별도 공간이어야 하며, 축사 안에 구획된 별도 공간으로 부설하거나 컨테이너, 부스, 천막 등을 이용하여 축사 외부 쪽에 설치할 수 있다. 다만, 닭·오리 사육시설이 1동만 있는 등의 경우에는 방역실로 대체하거나, 2동 이상의 닭·오리 사육시설을 하나의 울타리·담장으로 구획·차단하는 등의 경우에는 울타리·담장에 전실을 1개만 설치할 수 있다.</p> <p>(7) 닭·오리 사육시설의 환풍시설, 배수구 등에 야생동물(쥐, 새 등)의 차단망을 설치할 것</p>

## II. 축종명 단위면적당 적정사육기준

「축산법」은 시행령 별표1에서 축종별 단위면적당 적정사육기준을 규정하고 있다.

### 1. 한우·육우

#### 1) 성장단계별 마리당 가축사육시설 면적

(단위: m<sup>2</sup>)

시설 형태	번식우	비육우	송아지
방사식	10.0	7.0	2.5
계류식	5.0	5.0	2.5

2. 비육우: 고기소로 이용하기 위해 사육되는 소
3. 방사식: 축사 내 우방에서 여러 마리를 자유롭게 풀어서 사육하는 방식
4. 계류식: 한 마리씩 묶거나, 가두어 사육하는 방식

나) 마리당 가축사육시설 면적 산정방법

- (1) 육성우는 성우로 환산하여 계산함(성우 1마리 = 육성우 2마리)
- (2) 송아지는 번식우와 함께 사육하지 않는 마릿수를 기준으로 함(젖을 떼지 않은 송아지는 마릿수에서 제외함)
- (3) 성장단계는 다음 기준을 적용하여 구분함

구분	송아지	육성우	성우
성장단계	6개월령 미만	6개월령 이상 14개월령 미만	14개월령 이상

## 2. 젖 소

### 1) 성장단계별 마리당 가축사육시설 면적

(단위: m<sup>2</sup>)

시설 형태	경 산 우		미경산우 (12개월령 이상)	육성우 (6개월령 이상 12개월령 미만)	송아지 (3개월령 이상 6개월령 미만)
	착유우	건유우			
깔짚 방식	16.5	13.5	10.8	6.4	4.3
계류식	8.4	8.4	8.4	6.4	4.3
프리스틀 (free stall) 방식	8.3	8.3	8.3	6.4	4.3

비고

1. 경산우: 송아지를 1회 이상 분만한 경험이 있는 소
2. 착유우: 분만 이후 우유를 생산하는 소
3. 건유우: 임신 말기(분만 이전)에 일정기간 착유를 중단한 소
4. 미경산우: 분만 경험이 없는 12개월령 이상의 암소
5. 깔짚 방식: 한우·육우의 방사식과 같이 바닥에 깔짚을 깔고 풀어서 사육하는 방식
6. 프리스틀 방식: 주로 착유우를 수용하는 방식으로 사료와 물의 섭취 및 휴식을 자유롭게 할 수 있도록 사육하는 방식

## 2) 일관사육 시 마리당 가축사육시설 면적

(단위: m<sup>2</sup>)

시설 형태	깔짚 방식	계류식	프리스틀 방식
마리당 평균면적	12.8	8.6	9.0

비고

1. 계류식: 착유·건유 우사는 계류식, 나머지는 깔짚인 경우를 포함한다.
2. 프리스틀 방식: 착유 우사는 프리스틀, 나머지는 깔짚인 경우를 포함한다.

## 3) 마리당 가축사육시설 면적 산정방법

- (1) 가)와 나)의 기준 중 선택하여 적용함
- (2) 송아지는 번식우와 함께 사육하지 않는 마릿수를 기준으로 함(젖을 떼지 않은 송아지는 마릿수에서 제외함)

## 3. 돼 지

## 1) 성장단계별 마리당 가축사육시설 면적

(단위: m<sup>2</sup>)

구분	용돈	번식돈				비육			
		임신돈	분만돈	중부 대기돈	후보돈	새끼돼지		육성돈	비육돈
						초기	후기		
마리당 면적	6.0	1.4	3.9	1.4(스틀) 2.6(군사)	2.3(군사)	0.2	0.3	0.45	0.8

비고

1. 용돈: 성숙한 수돼지(교배에 활용되는 수돼지)
2. 번식돈: 번식에 활용되는 어미돼지
3. 임신돈: 임신한 돼지
4. 분만돈: 돼지를 분만하여 젖을 먹이는 중인 암돼지
5. 중부대기돈: 임신, 분만 및 이유(離乳)를 거쳐 교배를 기다리는 암돼지
6. 후보돈: 어미돼지로 활용하기 위한 미성숙된 암돼지
7. 새끼돼지: 초기(젖먹이 돼지), 후기(젖뎀 돼지)
8. 육성돈: 성장이 빠르게 일어나는 시기의 돼지(20킬로그램에서 60킬로그램)
9. 비육돈: 육성돈 이후 고기생산을 목적으로 사육되는 돼지

## 2) 경영 형태별 마리당 가축사육시설 면적

(단위: m<sup>2</sup>)

일관경영	번식경영-1	번식경영-2	비육경영-1	비육경영-2
0.79	2.42	0.90	0.62	0.73

## 3) 마리당 가축사육시설 면적 산정방법

- (1) 가)와 나)의 기준 중 선택하여 적용함
- (2) 새끼돼지는 번식돈과 함께 사육하지 않는 마릿수를 기준으로 함(젓을 떼지 않은 새끼돼지는 마릿수에서 제외함)
- (3) 성장단계는 다음 기준을 적용하여 구분함

구분	새끼돼지		육성돈	비육돈
	초기	후기		
성장단계	20킬로그램 미만	20킬로그램 이상 30킬로그램 미만	30킬로그램 이상 60킬로그램 미만	60킬로그램 이상

- (4) 경영 형태는 다음 기준을 적용하여 구분함

구분	경영 형태(유형)
일관경영	번식 → 분만 → 새끼돼지 → 비육
번식경영-1	번식 → 분만
번식경영-2	번식 → 분만 → 새끼돼지
비육경영-1	새끼돼지 → 비육
비육경영-2	비육

#### 4. 닭

##### 1) 마리당 가축사육시설 면적

구분	시설 형태	면적	비 고	
산란계	케이지(cage)	0.05m <sup>2</sup> /마리		
	평사	9마리/m <sup>2</sup>		
산란 육성계	케이지	0.025m <sup>2</sup> /마리	100일령까지 사육	
육계	무창계사	39kg/m <sup>2</sup>		
	개방계사	강제환기	36kg/m <sup>2</sup>	
		자연환기	33kg/m <sup>2</sup>	
	케이지	0.046m <sup>2</sup> /마리		

##### 2) 마리당 가축사육시설 면적 산정방법

- (1) 육성계와 병아리는 성계로 환산하여 계산함(성계 1마리 = 육성계 2마리 = 병아리 4마리)
- (2) 토종닭은 육계 면적을 기준으로 함
- (3) 성장단계는 다음 기준을 적용하여 구분함

구분	병아리	육성계	성계
산란계 · 종계	3주령 미만	3주령 이상 18주령 미만	18주령 이상

#### 5. 오리

##### 1) 마리당 가축사육시설 면적

구분	마리당 면적	비고
산란용 오리	0.333m <sup>2</sup> /마리	
육용 오리	0.246m <sup>2</sup> /마리	무창(無窓) 또는 고상식 시설은 0.15m <sup>2</sup> /마리 적용

비고

고상식 시설: 평상 형태로 바닥이 아닌 상층에서 사육하고 분은 아래로 떨어지게 만든 시설



## 2) 마리당 가축사육시설 면적 산정방법

- (1) 육성오리와 새끼오리는 성오리로 환산하여 계산함(성오리 1마리 = 육성오리 2마리 = 새끼오리 4마리)
- (2) 성장단계는 다음 기준을 적용하여 구분함

구분	새끼오리	육성오리	성오리
산란용 오리	3주령 미만	3주령 이상 18주령 미만	18주령 이상
육용 오리	3주령 미만	3주령 이상 6주령 미만	6주령 이상

## III. 위치기준

「축산법」은 시행령 별표에서 축종별 단위면적당 적정사육기준을 규정하고 있다.

다음 1)부터 3)까지 중 어느 하나에 해당하는 지역 내에서는 축산업허가를 제한한다.

- 1) 지방도 이상 도로로부터 30미터 이내
- 2) 축산 관련 시설로부터 500미터 이내

축산 관련 시설은 도축장, 사료공장, 원유 집유장, 종축장, 정액등처리업체, 국가나 지방자치단체의 축산연구기관을 말함

- 3) 위 1) 및 2)의 기준에도 불구하고, 제한거리를 1/2 범위에서 늘리거나 줄여 지방자치단체의 조례로 달리 정할 수 있다.

## IV. 가축사육업 등록기준

가축을 사육하는 축사시설은 통풍이 잘 이루어지는 구조로 설치하고, 환기시설을 갖출 것. 다만, 사슴·양과 같이 축사시설 없이 가축을 사육하는 경우에는 울타리를 설치하여야 한다.

## V. 소 결

앞서 「축산법」은 가축별로 다양한 축사시설과 장비에 대한 세부 규정을 두고 있으므로 이 자체가 축산업에 대한 진입규제로 기능할 수도 있다고 밝혔다. 그러나 ‘축산업’이라는 영업을 영위하기 위한 공익적

인 목적에서 부과된 시설기준이라는 점에서는 최소한의 규제라고 볼 수 있다면, 진입규제의 측면은 다소 완화될 수 있다. 다만, 현행 「축산법」상의 허가기준은 다른 법과 달리 매우 복잡하고 방대한 양으로 규정되어 있다는 점도 지적될 수 있다.

현재의 가축사육기준은 농림수산식품부가 밀집형 공장식 축산을 규제하고자 2012년 종래의 축산업 등록제에서 축산업 허가를 도입하여 축산업의 진입규제를 강화한 것이 단초이다. 따라서 당시 종전 농림수산식품부 고시로 규정된 가축의 적정사육기준이 행정규제법정주의에 따라 「축산법 시행령」 개정으로 허가기준으로 상향되었다.<sup>59)</sup> 이러한 점에서는 종래 고시에 규정되었던 세세한 규정이 시행령 차원으로 규정되면서 매우 다양하고 많은 규정을 포함하고 있는 것이다. 이러한 축산업 시설기준이 마치 진입규제처럼 보이고 있다. 따라서 입법론적으로는 현행 시행령별표상의 시설기준 등을 단순화시키고 나머지는 하위규정으로 위임할 필요가 있다. 또한 중요한 사항은 강행규정인 법령에 규정하고, 세부적인 사항은 허가기준으로 이원화하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

## 제 6 절 축산규제 관련 지방자치입법의 검토

### I. 가축사육제한 자치입법의 제정

「가축분뇨법」 제8조 제1항 본문은 “시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다”고 규정하여 각 기초지방자치단체의 단체장에게 가축사육제한구역을 지정·고시하여 가축사육을 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 지방자치단체는 ‘가축사육제한에 관한 조례’를 제정하기도 하고, 조례에 이어 지방자치규칙을 제정하기도 한다. 명칭에 따라서는 「00시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」라고 규정하기도 한다.<sup>60)</sup> 따라서 ‘가축사육제한조례’ 또는 ‘가축분뇨조례’라고 명칭을 달리 하기도 한다.

다만, 일부 지방자치단체에서는 조례 외에도 자치규칙, 고시 등으로 재위임하기도 한다.

59) 김성원/박정일, “축산법상 가축사육 규제와 국가책임-사육기준 형성의 자유와 한진보호자로서의 책임과 관련하여”, 『가천법학』 제6권 제1호, 2013. 3. 31, 182쪽 이하.

60) 「논산시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」

## II. 조례의 위법성

### 1. 조례의 일반적 위법여부

지방자치단체가 제정하는 가축사육제한 조례에서 정하는 가축사육제한거리에 대하여 위법성이 주장되기도 한다. 특히 일각에서는 모법인 「가축분뇨법」(법률)에서 거리제한 규정을 두지 않았는데, 환경부의 권고안에 따라 해당 지방자치단체에서 조례나 자치규칙으로 제한거리를 정하는 것에 대하여 위법성의 의문을 제기하기도 한다.

그러나 국가의 법령에 의한 조례에 대한 위임은 하위법령인 법규명령과는 달리 조례가 자치입법이므로 구체적인 범위나 기준을 정하지 않고 통상 포괄적 위임을 할 수 있고(헌재 1995. 5. 20, 92헌마264), 또한 「가축분뇨법」처럼 해당 지방자치단체의 처한 상황과 필요성에 따라 조례로 기준을 설정할 수 있도록 위임한 경우에는 조례로 가축사육제한거리를 넓게 설정하였다고 하여도(추상적·개방적 개념으로만 규정) 법령이 정한 위임의 범위를 벗어났다고 할 수 없다. 특히 국가가 통일적인 기준을 설정하는 것보다는 지방자치단체의 현실에 맞게 기준을 정하도록 위임한 경우에는 국가선점론 자체가 적용되지 않으므로 법령위반의 문제도 발생하지 않는다. 나아가 환경부의 권고안은 일종의 가이드라인에 불과하므로 환경부의 권고안을 고려하여 해당 지방자치단체가 실정에 맞게 조례를 제정할 수 있기 때문이다.

이에 대하여 판례도 “가축분뇨법 제8조 제1항 각 호에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역으로서 일정한 구역의 지정과 그 구역에서 가축사육의 제한에 관한 사항을 지방자치단체의 조례로 규율하도록 위임하는 취지이다. 이에 따라 조례에서 규율할 내용은 그 구역 지정의 세부기준은 물론, 그 밖에 구역 지정의 방법과 절차, 그 구역 내에서 가축사육의 제한과 해제 등이 포함된다고 보인다”고 판시하고 있고(대판 2015.1.15, 2013두14238), “가축분뇨법은 위임조항을 통하여 ‘지역주민의 생활 환경보전 또는 상수원의 수질보전’을 위하여 ‘주거 밀집지역, 상수원보호구역 등 수질환경보전이 필요한 지역, 환경기준 초과지역’ 등의 가축사육 제한구역을 정할 것을 규정하고 있으므로, 그러한 내용만으로도 이미 그 실질적 기준의 대강을 예측할 수 있다. 한편, 가축사육 제한구역 지정에 관한 실질적 기준의 세부 내용은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 규율할 필요성도 인정된다”(대판 2015.1.15, 2013두14238).

따라서 위 법률의 위임에 의하여 제정된 소위 가축사육조례는 그 법적 성질이 위임조례로서, 제한거리에 대한 기준없이 위임하였지만, 조례로 가축사육거리 제한 등을 규정하였다고 하여 위임의 범위를 넘어선다고 볼 수는 없다.

## 2. 위법으로 판단된 자치입법

다만, 「가축분뇨법」상 위임된 내용인 주거밀집지역을 조례상 ‘단독주택’으로부터 제한 거리를 설정한 조례에 대하여는 위임의 범위를 벗어났다고 판시한 예가 있다(대구지방법원 2014. 7. 18. 2014구합20485).

또한 경북 군위군은 조례에서 다시 고시로 위임하여 “「군위군 가축사육 제한지역 지정 고시」(2011. 4. 27. 군위군 고시 제2011-10호) 제4조 제3호는 “도로(고속국도, 일반국도, 지방도, 군도)나 철도, 농어촌도로 경계선으로부터 가축사육시설 건축물 외벽까지 직선거리 200m 이내 지역(단, 한우는 100m 이내 지역)”을 가축사육 제한지역의 하나로 정하고 있다”. 그러나 「가축분뇨법」 및 해당 군 조례의 위임 범위는 가축사육 제한구역의 실질적 기준의 대강을 정하면서, 제한구역 설정의 목적을 ‘지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전’으로, 그 대상지역을 ‘주거 밀집지역, 상수원보호구역 등 수질환경보전이 필요한 지역, 환경기준 초과지역’으로 각 규정하고 있는데, 고시는 “가축사육 제한구역의 기준으로 정한 “도로(고속국도, 일반국도, 지방도, 군도)나 철도, 농어촌도로 경계선으로부터 가축사육시설 건축물 외벽까지 직선거리 200m 이내 지역(단, 한우는 100m 이내 지역)”은 도로의 종류, 폭, 입지, 주변 환경 등을 고려하지 않고 도로법상 도로는 물론 철도나 농어촌도로까지 망라하고 있을 뿐 아니라 그 경계선으로부터 상당한 거리 이내의 모든 지역을 가축사육 제한구역으로 정하고 있다. 이는 지역주민의 생활환경보전이나 상수원의 수질보전과 관련이 있다고 보기 어려우므로 앞서 본 위임조항의 제한구역 설정 목적에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 위와 같은 도로 인근 지역은 위임조항이 제한구역으로 예정한 주거 밀집지역, 수질환경보전이 필요한 지역, 환경기준 초과지역 중 어디에도 포섭된다고 볼 수 없다. 결국 이 사건 고시 조항은 위임조항에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 부당하게 확장한 것이어서 그 위임의 한계를 벗어났다고 보아야 한다.”고 판시하여 “이 사건 고시 조항은, 주변에 인가나 시설물 등이 전혀 존재하지 않는 지역, 차량 통행조차 거의 없는 지역 등도 도로 인근이라는 이유만으로 예외 없이 가축사육 제한구역으로 지정하는 것이어서 가축분뇨법의 입법목적상 불필요한 제한이라고 볼 수 있는 점, 이러한 지역에 대하여는 가축사육의 신규허가가 제한됨은 물론 가축분뇨법에 따라 기존에 운영 중인 축사 등의 이전명령 및 그에 불응할 경우 형사처벌까지 가능하게 되므로(제8조 제2항, 제50조 제1호) 주민의 영업의 자유나 재산권을 과도하게 침해할 수 있는 점 등에 비추어 기본권 제한의 과잉금지원칙에도 위배된다고 보인다. 따라서 이 사건 고시 조항은 상위법령의 위임한계를 벗어나거나 과잉금지원칙에 위배되어 법규적 효력을 인정할 수 없고, 이 사건 처분의 다른 법적 근거도 찾기 어려우므로, 이 사건 처분은 위법하다고 할 것이다.”고 판시한 바 있다(대판 2015.1.15. 2013두14238).

다만, 최근 가축사육제한거리를 정한 조례를 “「토지이용규제기본법」 제8조 제2항에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체장이 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는

가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다”고 판시하고 있다(대판 2017.5.11., 2013두10489, 2017.4.7, 2014두37122).

### III. 가축사육조례의 제정유형

현재 각 지방자치단체가 제정한 가축사육제한조례는 140개, 시행규칙은 25개로 총 165개가 제정되어 있다. 이하에서는 제한유형에 따라 그 특성과 문제점을 검토해 보기로 한다.

#### 1. 전부/일부 제한구역을 지정하는 조례

서울특별시, 과천시 등은 제한된 사유목적 외에는 아예 사육허가를 받도록 규정하거나 과천시처럼 동 자체를 ‘전부제한구역’으로 지정하거나 ‘일부제한구역’으로 지정하고 있다.

일부제한구역은 학교 등의 학습용 또는 연구용의 사육, 가축병원 등의 실험연구와 수정목적의 사육 등, 비영리목적의 애원동물, 법령상 설치된 농수산물 도매시장, 도축장 등에 한정된다.<sup>61)</sup>

「국토계획법」상의 도시계획지역내 주거·상업·공업지역, 자연환경 보전지역, 「자연공원법」상의 공원 구역·공원보호구역, 「수도법」상의 상수원 보호구역 전 지역을 전부제한구역으로 지정하기도 한다.<sup>62)</sup>

#### 2. 토지이용용도를 기준으로 제한구역을 지정하는 조례

통상 「국토계획법」상의 용도지역을 중심으로 제한구역을 설정하기도 한다.

논산시는 도시지역(주거, 상업, 공업, 녹지) 내의 자연취락지구와 도시지역 외의 지역에서도 자연취락지구와 주거밀집지역에는 가축사육제한구역으로 지정한다.<sup>63)</sup>

또한 이러한 토지의 용도지역에 따른 구분외에도 자연취락지구, 주거밀집지역으로부터 제한거리를 설정한다.

세종특별자치시는 도시지역 및 도시지역경계로부터 1000m이내의 지역에 해당하는 주거밀집지역, 비도시지역은 단독/공동주택 50호 이상 및 마을경계로부터 1000m이내 지역, 5호 이상 거주하는 마을 및 마을 경계로부터 500m(소, 말, 젖소는 250m)로 정한다(제4조 제1항).<sup>64)</sup>

61) 「과천시 가축사육제한구역 지정 등에 관한 조례」.

62) 「김제시 가축사육 제한 조례」 별표1.

63) 「논산시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」 별표 1.

64) 「세종특별자치시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」, 2016. 3. 14. 시행.

### 3. 가축사육제한구역을 넓게 설정한 조례

전라북도 김제시는 5가구 이상의 주거밀집지역·마을회관·경로당 등의 공중이 수시 집합하는 시설이 소재한 부지경계로부터 지적·임야도상 직선거리로 돼지축사는 2,000m이내, 소·젓소·닭·개·오리·사슴·양 축사는 500m이내, 말축사는 300m 이내로 일부제한지역을 정하고 있다.<sup>65)</sup>

한편 다른 도에서 사육제한거리가 넓은 경우에는 인접군까지 상향융직임이 있다고 한다.<sup>66)</sup>

### 4. 주민 동의를 요구하는 조례

가축사육거리제한조례 중에서는 최근 민감해진 주민들의 환경의식을 반영하여 신규 가축분뇨배출시설의 설치에 대하여 주민동의를 요구하는 규정이 늘고 있다.

충남 논산시는 도시지역 외 지역에서 가축분뇨배출시설(축사)을 증축하는 경우 해당 주거밀집지역내 세대주의 70%이상의 동의를 받는 경우에 한하여 기존 축사면적의 20%내에서 가능하다는 내용을 규정하고 있다. 이에 대하여 법제처는 가축사육제한 지역이라도 기존의 축산분뇨배출시설(축사)에 대하여 증축의 허용여부에 대하여 조례로 규정할 수 있고, 규정할 경우에는 증축의 규모와 요건도 규정할 수 있다고 보며(법제처 2013. 10. 11, 의견 13-0293), 증축시 해당 지역 내 세대부의 동의를 요건으로 규정하는 경우에는 그 비율도 정할 수 있다고 규정할 수 있다고 있다(법제처 2015. 7. 24, 의견15-0139).

전라북도 김제시는 일부제한구역에서 배출시설을 설치하는 자는 주거밀집지역 세대주의 동의서를 모두 첨부하고 허가신청하여야 한다고 정하고 있다.<sup>67)</sup>

### 5. 기존축사의 특례를 두는 조례

#### 1) 증축의 특례

세종특별자치시의 경우에는 기존 가축사육시설에 대하여 가축분뇨에 따른 조치명령(법 제8조 제2항)은 이행하되, 기존 축사면적의 10% 이내의 증축과 가축분뇨 처리시설의 건축을 예외로 한다고 규정하고 있다(제4조 제3항).<sup>68)</sup>

65) 「김제시 가축사육 제한 조례」 별표.

66) 축산신문. <https://goo.gl/mHYJxm>.

67) 「김제시 가축사육 제한 조례」 별표. 비고 3.

68) 「세종특별자치시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」.

## 2) 이전의 특례

세종특별자치시는 종전의 가축사육지역에서 마을 등의 경계로부터 바깥쪽으로 250m이상 축사를 이전하고자 하는 경우에는 가축사육을 제한하지 않는다는 특례를 두고 있다. 다만 단서로 현재의 축사로부터 마을의 바깥쪽으로 100m이상 이전하여야 하며, 영향을 미치지 아니하던 다른 마을에 대하여는 현행 가축사육거리제한(제4조 제1항)에 저촉되어서는 안 된다고 규정하고 있다.<sup>69)</sup>

또한 세종특별자치시는 축사이전시 「가축분뇨법」 제8조 제4항에 따른 정당한 보상과 가축사육제한구역에서 축산업 폐업시 예산의 범위 안에서 폐업보상을 규정하고 있다(제6조).<sup>70)</sup>

## 6. 비영업용 가축사육은 허용하는 조례

세종특별자치시는 비영업용 가축사육으로 소·젓소·말·돼지·개는 5두 이하, 나. 닭·오리는 20수 이하의 경우에는 가축사육을 제한하지 않는다(제4조 제2호).<sup>71)</sup>

## 7. 지방자치단체의 구역 경계지역 설치시 협의규정을 두는 조례

지방자치단체의 효력이 미치는 지리적 영역을 ‘구역’이라고 하는데, 지방자치단체간의 경계지역에는 인접한 지방자치단체간의 분쟁 발생을 고려하여 지방자치단체 경계선에서부터 이격거리를 두어 가축사육시설을 설치하도록 하는 조례가 있다.

그런데 이러한 지방자치단체의 구역 경계선(지역)으로부터 1500m 이내에는 분쟁발생을 고려하여 축사를 설치할 수 없도록 이격거리를 두고, 이를 다시 지방자치단체간의 협의를 거쳐 지정·고시한다고 규정하는 조례가 청주시에서 개정되었다.<sup>72)</sup>

## 8. 관할 보건소장의 의견을 듣도록 하는 조례

경북 군위군은 「군위군 가축사육 제한에 관한 조례」 등을 제정하고 있는바, 가축사육금지를 규정하고(제4조), 가축사육허가를 받기 위한 허가절차로서 “가축 사육장이 인근주민의 보건위생 및 주거안정에 위해를 끼칠 우려가 있는지 여부를 조사하고 관할 보건소장의 의견을 들어야 한다”고 규정하여 관할 보건소장의 의견을 듣도록 규정하고 있다(제5조 제2항).

69) 「세종특별자치시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」.

70) 「세종특별자치시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」.

71) 「세종특별자치시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」.

72) New Daily, 2017. 9. 12.

### 9. 그 밖의 이격거리를 두는 조례

전남 영암군은 「영암군 가축사육제한지역에 관한 조례」 제3조의 가축사육 제한지역을 정하면서, “「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관 부지 경계선으로부터 직선거리 300m이내의 지역”을 규정하고 있다 (제3조 제1항 제3호).

## IV. 소 결

이 절에서 검토한 바와 같이 가축사육제한구역을 지정하는 조례는 「가축분뇨법」의 포괄적 위임에 의하여 각 개별 지방자치단체가 지방의 실정에 맞게 규정하도록 위임하고 있다. 이는 해당 사무가 전국적으로 통일적인 기준을 요하는 것이 아니라 오히려 지방자치단체의 수준에 맞게 정하도록 위임한 것으로 보아야 하고, 이에 따라 관례도 위임에 의한 조례의 제한은 적법하다고 판시하고 있다.

따라서 단순히 가축사육제한조례의 위법성을 다투는 문제는 일부 위임의 범위를 벗어난 예외적인 경우를 제외하고는 사법심사를 통하여 위법결정을 받을 가능성도 전혀 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 가축사육제한조례는 「가축분뇨법」의 적용을 배제하는 입법적인 조치가 있지 않는 한, 그 적용을 배제하거나 면제하기는 어렵다고 보아야 할 것이다.





## 제4장 축산규제의 개선방안

제1절 축산업 규제완화의 검토

제2절 무허가 축사 개선대책

제3절 특별법 제정방안

제4절 인허가의제를 통한 개선방안

제5절 축산법 개정을 통한 개선방안



## 제 4 장

# 축산규제의 개선방안

## 제 1 절 축산업 규제완화의 검토

### I. 축산규제의 법체계적 구분

현행 우리나라의 가축사육규제는 크게 1) 「축산법」에서는 축산업을 영위하기 위한 시설에 대한 시설규제를, 2) 「가축분뇨법」에서는 가축분뇨배출을 제한하고 배출시설 등의 허가를 규정하고, 3) 각 개별법령에서도 축사 등에 관한 각종 법령상 제한(규제)을 두고 있다.

그러나 축산업, 축사, 가축분뇨배출시설 등에 대한 다양한 법령상의 다양한 제한(규제)이 존재함에도 불구하고, 이들 법령간에 상호 준용 및 상호 충돌되는 경우가 많다. 예를 들면, 수질보전을 위하여 수자원 관련법에서는 가축방목조차도 금지하면서 「가축분뇨법」에서는 수질보전 특별대책구역 내에서는 일정한 규모이하의 가축사육에 대하여는 허가나 신고를 요하지 않으므로 반대해석을 하면 법상 허용되는 것으로 볼 수도 있다. 따라서 축산관련법령의 법체계를 분석하여 통일화하는 작업이 필요하다.

한편 축산규제는 개별법령을 포괄하여 법체계적으로 보면, 크게 축산업 허가제 등의 도입에 따른 시설규제(축산법), 가축분뇨 등에 따른 환경규제(가축분뇨법), 수질보호 및 자연환경보호에 따른 입지규제(수질 및 환경관련법), 국토의 효율적 이용 및 건축질서를 위한 건축규제(국토계획 및 건축법제), 가축질병, 축산식품의 청결 등을 위한 축산보건규제로 나뉠 수 있다.

### II. 축산규제의 규제완화 및 개선요구

#### 1. 축산업계

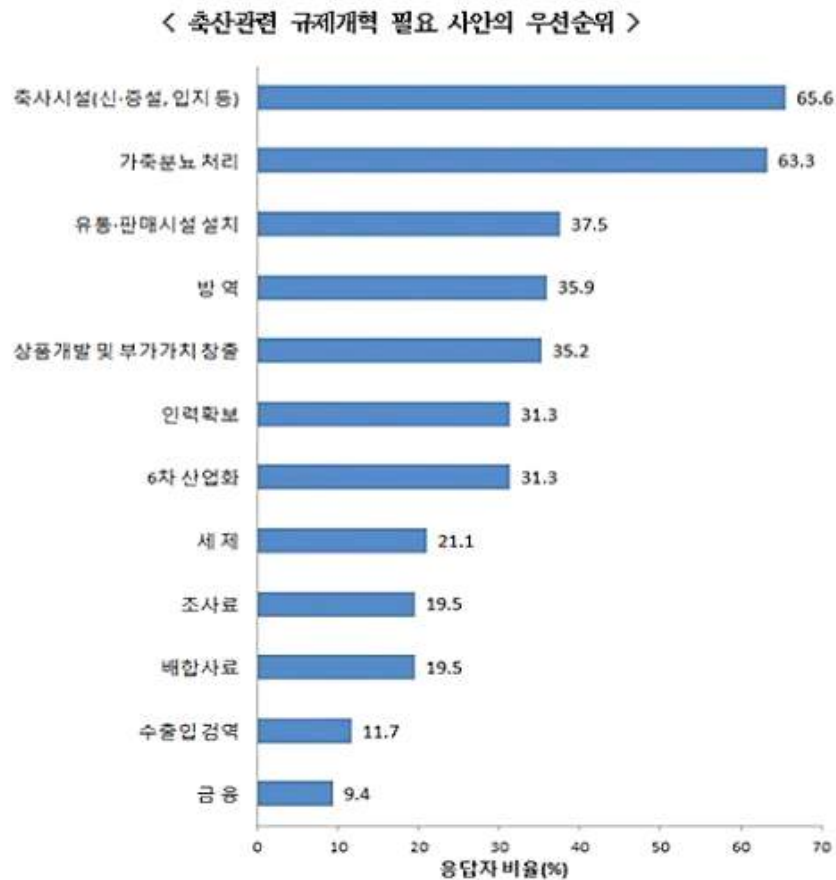
##### 1) 축산업계의 요구

축산업계는 농협중앙회<sup>73)</sup> 외에 다양한 이익단체를 조직하고 있으며, 다양한 축산관련 신문을 보유

73) 1981년에 축산업협동조합(축협)이 설치되었다가 2000년 농협중앙회로 합병되었다

하여, 다양한 의견을 개진하고 있다.

축산규제에 대하여는 축산농가를 대변하는 축산업계 등에서는 다양한 규제완화의 요구가 있다. 이에 대하여 개괄적으로 살펴보면, 농협 축산경제리서치센터가 2015년 5월 11일 발표한 축산·수산업계 138명에게 ‘소득 3만불 시대, 축산정책 방향 설문조사’에서 나타난 축산규제 개혁의 우선 순위는 아래와 같다.<sup>74)</sup>



**NEWSIS**

\* 농협 축산경제리서치센터, 설문조사(재인용 :중앙일보, 2015. 5. 11)

이 설문조사에서는 축산관련 규제개혁과제로 축사시설 신증설 및 입지, 가축분뇨처리규제를 개선해야 한다고 지적하였고, 축산업 개선을 위하여는 유통구조 개선, 가축분뇨 문제 해결이 마찬가지로 지적되었다.

74) “개혁 시급한 축산규제 1순위 '축사시설 신증설'...10명중 6명이상 꼽아”, 중앙일보 2015. 5. 11.

또한 축산업계는 「국토계획법」상 건폐율에 대하여 무허가축사의 절반이상이 문제된다고 보고, 주로 분뇨유출방지 등을 위하여 축사간 지붕연결을 한 것이 건폐율(법정기준 최대 60%)을 초과하므로 축산업계는 건폐율에 대하여 특례조항을 요구하나 부처에서는 형평성 문제가 제기되고 있다.<sup>75)</sup> 현행 「국토계획법 시행령」에 따라 당초 축사시설의 건폐율은 20~40%이나, ‘무허가축사 개선실시요령’에서는 60%까지 확대해 주겠다고 한다.<sup>76)</sup>

「건축법」상 축사가 설치된 대지 안의 공지가 문제되는데, 인접대지경계선에서 건축물(축사)까지 이격해야 할 거리가 조례상 3m인 경우에 이를 지키기 어려우므로 완화해주어야 한다는 주장도 있다.<sup>77)</sup>

「건축법」상 가설건축물과 관련하여서는 축산업계는 가설건축물의 준치기간을 2년에서 5년으로 연장하는 방안, 가설건축물의 사용가능한 재질을 비닐과 천막 외에 투명플라스틱과 갈바륨도 추가하는 방안을 주장하여 정부가 검토중이며, 젖소와 마찬가지로 한·육우도 운동장을 허용하고, 비가림시설을 가설건축물로 전환하여 주장하여 정부가 건폐율 상향조정 효과를 모색중이다.<sup>78)</sup> 한편 축산과학원에서 기존 건축가설물 형식의 축산시설에 대한 축산시설리모델링연구를 진행하고 있다.

최근 무허가축사 적법화기간의 종료에 따라 일부 축산농가는 적법화기간의 유예, 한시적 비용 경감조치 등이 포함된 특별법제정을 요구하고 있다.<sup>79)</sup> 일부에서는 “입지제한지역(그린벨트, 상수원보호구역, 수변구역, 수질보전대책지역, 군사시설보호구역, 가축사육제한구역 등) 무허가 축사 적법화를 위한 특별법 개정”을 요구하고 있다.<sup>80)</sup> 이러한 입장에 따라 적법화 기간을 유예하는 「가축분뇨법」개정안(김현권의원안)이 제안되어 있다.<sup>81)</sup>

## 2) 축산업계의 개선능력 및 준법의식

이에 대하여는 축산업계가 국민적 우려를 해소하기 위하여 관련 축산규제를 전향적으로 수용하는 방안과 정책적인 보완으로서 축사이전시 시설현대화사업을 통한 지원방안이 거론되었다.<sup>82)</sup>

축산농가는 일반농가의 수입구조의 측면에서 본다면, 축산농가가 영세하다고 보기 어렵고, 또한 축산업을 하기 위하여는 기본적으로 사육시설, 소독/방역시설과 분뇨처리, 질병관리는 의무사항이라고 보아

75) 축산신문. <https://goo.gl/mHYJxm>

76) 농림축산식품부, 무허가 축사 개선 세부실시요령, 2016. 2.

77) OhmyNews, “무허가 축사 양성화 쉽지 않다”, 2016. 7. 4.

78) 축산신문. <https://goo.gl/mHYJxm>

79) 연합뉴스, “‘무허가 축사 적법화’ 3년 연장해달라” 축산인 총궐기대회, 2017. 12. 20.

80) 축산신문, “‘입지제한지역 무허가축사도 기회 부여’ 낙육협·경기 낙농가족 4천139명, 관계부처에 특별법 제정 촉구 탄원서 전달”, 2017. 4. 7.

81) 한국농업신문, “무허가 축사 적법화 유예 3년 연장 법안 나와”, 2017. 9. 14.

82) 축산신문. <https://goo.gl/mHYJxm>

야 한다.<sup>83)</sup> 다만, 갑작스런 법제정에 따른 경과규정을 두는 것은 법적 안정성을 위하여 필요한 것으로 볼 수 있다.

그러나 이미 여러 문헌에서 나타난 것처럼, 축산업계의 준법의식 고양 및 무법행동의 청산 등도 고려해야 할 문제이다. 정부에서 축산업허가제, 무허가축사 적법화시책 등에 비교적 장기적인 경과기간을 부여하고 축산시설을 법령상 기준에 맞추도록 하고, 특히 무허가축사에 대하여도 다양한 적법화노력을 하였음에도 불구하고, 이를 정면으로 거부하거나 대항하는 행위는 법질서를 훼손하므로 법치국가에서는 용납될 수 없는 위법행위라는 점이다.

## 2. 지역주민의 요구

그동안 축사 인근 주민의 거주권, 환경권과 수질오염 문제를 국가적인 차원에서 공익적인 보호를 하고자 이를 수용하여 「가축분뇨법」이 제정되었고, 이에 따라 각 지방자치단체들이 가축사육거리제한조례를 제정하고 있다.

그럼에도 불구하고 법을 지키지 않는 축산농가 내지 축산업자들 때문에 주변 지역 주민들의 민원이 계속 발생하고 있다. 환경부/농림축산식품부의 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』(2015)에 따르면, 농림축산식품부의 2009. 11~2013. 10.까지 악취관련 민원 총 6,712건 중에서 축산악취민원이 3,061건으로 약 46%를 차지하였다.<sup>84)</sup> 특히 가축분뇨의 악취민원은 2003년 2,381건에서 2012년 9,941건으로 증가하여 악취문제해결을 위한 가축사육제한구역 지정요구가 증가되고 있다고 본다.<sup>85)</sup>

이러한 가축분뇨 등에 따른 주변지역 주민의 민원들은 환경분쟁조정위원회에 재정을 신청하여 소음방지, 악취방지 등의 시설설치는 물론 손해배상까지 결정되고 있다.<sup>86)</sup>

2017년에는 양돈장이 밀집한 제주시 한림읍 주민 300여 명이 축산악취와 축산폐수 무단배출 등의 환경오염을 유발하는 양돈농가에 대한 강력한 처벌과 대책을 요구하는 시위를 벌였다.<sup>87)</sup>

83) 이러한 면에서는 가축분뇨의 처리와 배출시설에 관한 내용도 「축산법」에서 규정하는 것이 법체계적으로는 타당하다.

84) 환경부/농림축산식품부, 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』, 2015, 연구요약 5쪽.

85) 환경부/농림축산식품부, 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』, 2015, 4쪽.

86) 환경부/농림축산식품부, 위 보고서, 2015, 27쪽.

87) 연합뉴스, “축산 악취·오염 못 살겠다” 제주 한림 주민 시위, 2017. 8. 29.



자료: 농림축산식품부 · 한국농촌경제연구원

2017년 충남 당진시 대호호 주변에 대규모 축산단지(젓소단지 4만평)의 추진에 대하여 악취 및 수질오염에 대한 피해를 우려하는 지역 주민 800여명이 대호만 경작지 축사시설 건축허가를 반대하는 입주반대 집회를 하였다.<sup>88)</sup>

경기도 화성시에는 허가대상인 가축분뇨배출시설이 900㎡이상이 300곳, 신고대상인 50~900㎡이 1,226곳으로 총 1,526곳이 있다. 따라서 화성시는 축사인허가시 법적 요건을 충족하는 경우에는 축사를 제한할 방법이 없으나, 주민의 생활환경 보호와 수질환경보전 등의 공익적 보호차원에서 규제가 불가피하다고 보아, 주민 410명에 대한 여론조사결과 찬성 55%, 반대 19% 등으로 주거밀집지역과 학교환경위생 정화구역내 가축사육을 엄격히 제한하는 가축분뇨제한조례를 개정하였다.<sup>89)</sup>

### 3. 규제자의 입장

한편 축산규제와 관련하여 일선 현장의 공무원들이 느끼는 규제강도의 체감도도 규제개선에 중요한 고려점이 될 수 있다.

환경부/농림축산식품부의 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』(2015)에서는 각 기초지방자치단체 228개소의 공무원(환경, 축산)에 대한 설문조사의 결과에 따르면, 해당 공무원들은 가축사육제한조례의 필요성에 90%가 찬성하였으며, 제한거리를 확대하자는 주장이 72%에 달하였으며, 위 연구의 축종별 권

88) 한국농정, “대호호 대규모 축산단지 조성 반대 주민 쉼기악취와 수질오염 등 농가피해 우려 ... 농지매매 투기의혹도 일어”

89) NEWSIS, “경기 화성시, 주거밀집지역 등서 가축사육 엄격 제한”, 2017. 5. 7.



고안에 대하여 확대하자는 주장이 다수이었다. 따라서 축산규제자의 입장은 가축사육 제한거리가 현행 기준보다 강화되어야 한다는 것으로 해석하고 있다.<sup>90)</sup>

#### 4. 축산규제에서의 고려요소

축산규제에서 축산농가 및 축산업계가 주장하는 무허가축사 적법화의 기간유예나 특별법을 통한 축산규제면제요구는 정당화될 수 있을 것인가를 검토해 볼 수 있다. 우선 축산규제완화를 요구할 수 있는 축산업자의 이익은 단지 개인의 영업이익에 불과하다. 축산업자의 이익을 집단화한다 하더라도 우리나라 축산산업의 발전 내지는 국민의 식생활 보호 정도의 간접적인 공익에 기여한다고 밖에는 해석하기 어렵다.

반대로 지역주민의 수질환경보호나 주거환경보호 등은 이미 「건축법」(제11조, 건축허가)에서도 보호되고 있으며, 이는 헌법상 환경권이나 거주자의 자유, 재산권 등에 기반하고 있어서, 화성시가 이미 밝힌 것처럼 공익적인 차원에서 보호를 요구할 수 있는 권리이다.

아울러 이러한 축사에 대한 건축허가, 가축분뇨배출시설허가, 축산업허가 등을 직접 담당하고 있는 지방자치단체의 공무원들의 경우에도 가축사육제한거리를 오히려 강화하자는 쪽으로 축산규제를 엄격하게 할 것으로 요구한다는 점을 고려한다면, 축산규제의 완화는 정당성을 얻기 어렵다.

특히 축산규제의 핵심적인 대상은 가축분뇨에 따라 수질오염과 환경피해를 직접 야기함으로써 자신의 영업이익을 위하여 지역공동체의 수질오염이나 환경피해를 정당화시키기 위하여 법령상의 제한을 회피하려는 것은 법치국가원칙을 정면으로 거부하는 행위이므로 수용되기도 어렵다고 볼 수 있다.

## 제 2 절 무허가 축사 개선대책

### I. 정책 수립배경

축산규제의 개선방안을 검토하기 전에, 축산업을 본격적으로 법제도안으로 끌어 들이기 위한 「축산법」과 「축산분뇨법」의 본격적인 시행에 앞서, 우선 축산업계의 규제완화 요구에 따른 정부의 경과기적인 타협점으로 등장한 것이 소위 ‘무허가축사 적법화’이다. 이는 이미 2차에 걸쳐 2015년 11월 11일 최종적으로 시행되었다. 따라서 관련 부처인 농림축산식품부, 환경부, 국토교통부가 합동으로 정책안을 만들고, 각 지방자치단체들이 축산농민에 대한 교육과 컨설팅 등을 지원하고 있다.

90) 환경부/농림축산식품부, 위 보고서. 2015, 61쪽.

## II. 무허가축사의 개념

무허가 축사 적법화정책을 검토하기 전에, 우선 ‘무허가축사는 무엇인가’하는 무허가축사의 개념에 주의할 필요가 있다. 즉, 무허가 축사는 「축산법」상 축산업허가나 축산업등록을 받지 않은 무허가축산업<sup>91)</sup>을 말하는 것이 아니라 「건축법」을 위반한 무허가건축물에 준하여 「건축법」상 건축허가나 건축신고를 받지 않은 축사<sup>92)</sup>를 말한다. 한편 정부는 「건축법」 외에도 「가축분뇨법」을 위반한 축사도 포함하여 보기도 한다.<sup>92)</sup>

이러한 무허가축사의 현황에 대하여는 조사결과가 정부와 축산관련단체간에 엇갈리고 있다. 2011년 12월말 기준으로 5개 축종의 183,316호라고 보고, 무허가축사의 전체 축산농가에서 차지하는 비율은 시군의 행정조사에서는 약 30.4%정도, 한국농촌경제연구원의 표본농가 실태조사에서는 40.6%라고 본다.<sup>93)</sup> 「축산법」 가축사육기준을 지키지 않으려고 하는 집단 내지 축산관련기관에서는 전체 축사 대비 무허가축사의 비율을 높게 잡고 있다고 볼 수 있다.

종래 가축사육은 농가 내에서 한 두 마리 내지 두세 축종을 동시에 키우는 농가부업 형태이었으나, 경제발전예 따라 공장식 축산으로 밀집사육을 하게 되면서 농가 밖으로 나가서 별도의 축사를 설치하게 되었고, 종래 농촌에서 농가부업 정도이었으나 공장식 축산이 문제되면서 관련 법령상의 인허가를 받아야 함에도 불구하고 기존의 적은 비용으로 축산업을 영위하던 축산농가들이 계속하여 관련 법령상의 인허가를 받지 않아 무허가 축사가 생겨나게 되었다. 특히 가장 사회적으로 문제되는 환경오염에 따른 「가축분뇨법」에 따른 이격거리를 지키지 못한 무허가축사가 많다는 점이다.

이러한 점을 개선하기 위하여 정부는 범부처 차원의 『무허가 축사 개선대책』을 발표하였다.<sup>94)</sup> 이 대책의 기본원칙은 축산현실에 맞게 관계 법령 등을 개정하여 제도적 기반을 구축하고, 가축사육 제한지역내 축사는 원칙적으로 폐쇄 또는 이전해야 한다는 것이다.<sup>95)</sup>

91) 일부에서는 “무허가 축사란 「축산법」상 축산업의 허가를 받거나 등록 또는 신고된 축사이지만, 「건축법」상 건축물대장에 축사로 등재되지 않은 시설”로 정의하기도 하고(유재범, “무허가 축사 현황과 대책”, 이슈와 논점 제633호, 국회입법조사처, 2013. 4. 9, 1쪽),

92) “축산업의 규모화·전업화 과정에서 제도개선이 따르지 않아 상당수 농가가 건축법 및 가축분뇨법에 따른 무허가\* 상태”라고 본다. 농림축산식품부/환경부/국토교통부, 『무허가축사 개선 세부실시요령』, 2015. 11.

93) 정민국외, 『축산업 선진화 방안연구』, 한국농촌경제연구원, 2011. 9; 유재범, 위글, 1쪽 이하.

94) 농림수산식품부 방역관리과, 환경부 유역총량과, 국토해양부 건축기획과 보도자료, 「범부처 무허가 축사 개선 대책 수립-농식품부, 환경부, 국토해양부 합동으로 건축법 및 가축분뇨법 등 관계법령 개정 등-」, 2013. 2. 20.

95) 농식품부, 환경부, 국토해양부 합동, 범 부처 “무허가 축사 개선대책” 수립·추진, 보도자료, 2013. 2. 20.

### III. 무허가 축사 개선대책의 내용

이러한 기본원칙에 따라 무허가 축사 개선대책은 「국토계획법 시행령」상의 건폐율을 50%까지 확대하여 지방자치단체 조례로 제정하여 건폐율을 상향 운영하고, 축사용 가설건축물은 건폐율의 적용을 받지 않도록 하며, 축사거리제한은 한시적으로 유예하였다.<sup>96)</sup>

#### < 무허가 축사 개선대책 비교 >

구 분	현 행	개선 방안
1. 지자체별 건폐율 운영개선	건폐율을 60%까지 확대하여 조례로 운영 할 수 있으나 일부 지자체 미제정 또는 하향설정 (20~50%)	국토해양부 및 지자체를 통해 조례 제정 또는 개정토록 협조 요청, 독려하여 건폐율 상향(건폐율 60%)설정
2. 가설건축물 적용대상 확대	건축법 시행령에 따라 가설건축물의 재질에 비닐하우스 또는 천막구조 건축물에 한하여 허용	축사용 가설건축물 벽과 지붕은 합성수지(썬라이트)를 사용할 수 있도록 제도개선
3. 축산분뇨 처리시설 면제	육계·오리의 경우 흙바닥에 사육하고 있어 축사로 인정되지 않아 가축분뇨 처리시설 설치 신고를 할 수 없는 상황	바닥에 비닐을 깔고 재입식때 분뇨를 즉시 처리한 후, 왕겨 등 일정 두께 이상 도포시 방수처리 및 처리시설 설치 면제
4. 축사거리 제한 재설정	가축분뇨법에 따라 지방자치단체에서 조례로 정하고 있으며, 환경부 권고안에 근거하여 거리제한 기준 강화	환경부·농식품부 공동 연구용역결과에 따라 가축 분뇨법 및 하위법령 또는 권고안 개정을 통해 재설정
5. 운동장 적용대상 확대	한·육우도 젖소와 같은 반추동물임에도 불구하고 젖소에 한하여 운동장을 허용	젖소 뿐만 아니라 한·육우도 운동장을 사용할 수 있는 대상축종으로 확대
6. 축사거리 제한 한시적 유예	무허가 축사를 적법화하기 위해서는 신·증축 절차를 거쳐야 하지만 축사거리 제한으로 인해 인허가 불가	가축분뇨법 개정시 축사거리제한을 한시적으로 유예함으로써 무허가 축사개선대책에 따라 적법화 가능

96) 농식품부, 환경부, 국토해양부 합동, 위 보도자료.

향후 추진계획은 다음과 같다.

- “무허가 축사 개선대책” 따라 법령 및 제도정비 : ‘13.04월 ~09월
- 개별농가에서 가설건축물 축조신고등 시행 : ‘13.10월 이후
- 무허가 축사 재발 방지를 위한 사후관리 체계구축 : ‘16년 이후

#### IV. 무허가축사 개선 세부실시요령

한편 농림축산식품부는 2015년 11월 11일자로 『무허가 축사 개선 세부 실시요령』을 각 지방자치단체에 시달하고 지속적으로 농가교육을 실시하였다.<sup>97)</sup> 또한 각 지방자치단체는 TF를 구성하고, 축산부서를 통하여 양성화를 위하여 적극지도하고 있다. 이러한 무허가 축사 적법화(양성화)방안은 한편으로는 축산업 허가제를 정착시키고, 가축분뇨에 따른 주민반감을 감소시키기 위한 것이다.<sup>98)</sup>

따라서 우선 축산규제의 개선방안에 대한 단초를 구하고 나아가 개선가능성을 타진해 본다는 점에서, 이 무허가 축사 개선 실시요령을 살펴보도록 하자.

##### < 무허가 축사 개선 내용 >

<p>① 가설건축물 적용대상 확대</p>	<p>- 연면적이 100m이상인 간이축사, 가축분뇨처리시설, 가축운동장, 가축의 비가림 시설, 비닐하우스 또는 천막구조 건축물(벽 또는 지붕이 합성수지(일명 : 썬라이트) 재질로 된 것과 지붕 면적의 2분의 1 이하가 합성간판으로 된 것 포함), 가축양육실(자동용 컨테이너)도 가설건축물에 포함.</p> <p>※ 기둥과 지붕 골조를 철재 또는 H빔과 같은 철골 구조로 하고 바닥은 콘크리트, 벽면 일부를 콘크리트(축사의 분뇨유출 방지턱) 시공 시 가설건축물 축조신고 가능.</p>
<p>② 가축분뇨 처리 시설 설치면제(육계·오리)</p>	<p>- 육계·오리의 경우 축사 바닥면부터 30cm이상 아래에 비닐(방수재)를 깔고 바닥면에 10cm 이상의 왕겨(툽밥)를 깔면서 출하시마다 발생된 분뇨를 처리시 설치 면제.</p> <p>※ 시장·군수가 생활악취, 질병 발생에 지장이 없다고 인정시 연 1회 이상 분뇨를 처리</p>

97) 농림축산식품부, 『「무허가 축사 개선 세부실시요령」 지자체 시달 및 농가 교육실시 - 농식품부·국토부·환경부 합동으로 건축법, 가축분뇨법 적극 개정』, 보도자료, 2015. 11. 11.

98) 농림축산식품부, 업무보고, 2016, 7쪽.

③ 가축운동장 적용대상 축종확대(한·육우)	- 한·육우에 운동장(1일 8시간 미만 일시적으로 머무르는 곳) 설치 허용 (소운동장 면적 : 450㎡이상(허가), 200㎡이상 400㎡미만(신고)) - 가축운동장은 가설건축물에 포함되어 건폐율에 적용되지 않음.
④ 가축사육 거리 제한 적용유예(무허가 축사 개선시)	- 가축사육 제한구역내라도 배출시설 설치 허가 또는 신고 수리 가능 ※'15. 3. 25 ~ 18. 3. 24일까지(3년간 유예)
⑤ 가축방역시설(소독시설) 건축 건폐율 산정시 제외	- 가축전염병 예방법 제17조제1항제1호에 따른 소독설비를 갖추어야 하는 가축사육시설('15.4.27일 이전)에 설치한 시설은 건축면적 및 바닥면적 건폐율에서 제외.
⑥ 무허가 축사에 처마 (비가림시설), 축사간 지붕연결 부위, 가축 분뇨처리시설에 대하여 건축면적 제외	- 축사 차양 3m까지, 축사간 연결부위 상부 폭 6m이내, 가축분뇨 처리시설('13. 2. 20일 이전)에 대해 건축면적 제외.

「건축법」에서는 우선 1) 기존의 무허가 축사를 ‘가설건축물’로 보아 그 적용대상을 확대하겠다는 것이다. 2) 또한 가축운동장도 종래 젓소에서 한·육우로 확대하고, 이를 가설건축물에 포함되어 건폐율에 적용되지 않겠다는 것이다. 3) 2015년 4월 27일 이전에 설치한 가축방역시설은 건축면적 및 바닥면적 건폐율에서 제외해 주겠다는 것이다. 4) 축사의 차양, 연결부위, 2013년 2월 20일 이전의 가축분뇨처리시설도 ‘건축면적’에서 제외해 준다는 것이다.

「가축분뇨법」에서는 1) 가축사육 제한구역 내라도 배출시설의 설치허가 및 신고를 받아 주고, 3년간 유예해 주겠다는 것과 2) 육계와 오리는 축사바닥에 30cm이상 비닐(방수재) 처리후 바닥면에 왕겨(톱밥)를 10cm이상 설치하고, 출하시마다 배출하면 배출시설로 보아주겠다는 것이다.

무허가축사 개선을 위한 행정 처리절차는 다음과 같다.

#### < 무허가 축사 개선 행정절차 >

구 분 (인허가절차)	주 요 내 용
① 불법건축물 현황 측량	- 지상구조물, 지형지물의 현황을 지적도 또는 임야도의 경계와 대비할 경우 지적현황 측량

구 분 (인허가절차)	주 요 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현지 측량후 측사면적 산출 및 측량결과도 작성하고 측량성과도 발급</li> <li>- 지적측량 신청 : 축산농가(토지소유주나 소유주의 위임을 받은 자)</li> <li>※ 한국국토정보공사(구대한지적공사) 및 측량설계사무소에 측량의뢰</li> </ul>
② 불법건축물 자진신고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불법건축물 자진신고서 작성(건축부서 협의)후 민원실에 제출</li> <li>※ 건축년도(위반행위 시점)에 따라 5년 이내인 위반건축물은 사법기관에 고발이후 이행강제금 부과(5년이상 형사고발 생략) 형사처분 결과에 관계없이 사후허가 검토 가능</li> </ul>
③ 이행강제금 부과·납부 (건축부서)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이행강제금 계고(10일이상)·부과시 납부</li> <li>※ 이행강제금 부과 및 감경기준은 건축법 제80조 및 제80조의2에 따른 건축법 시행령 개정에 따라 부과</li> </ul>
④ 가설건축물 축조 신고 (건축부서)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축법 시행령 제15조 제1항 및 제5항에 해당하는 가설건축물 요건 충족시(건축부서 협의) 민원실에 가설건축물 축조신고 (3일내 처리) ※ 간이축사용, 가축분뇨처리용, 가축운동용, 가축의 비가림용 비닐하우스 또는 천막구조(연면적 100제곱미터 이상)</li> </ul>
⑤ 건축신고 또는 허가 (건축부서)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물 동별 400㎡ 초과는 “건축허가 신청서”, 동별 400㎡ 이하는 “건축신고서” 작성 민원실제출</li> <li>※ 건축사무소를 개설한 건축사가 설계한 도면 첨부</li> </ul>
⑥ 가축분뇨처리 시설 설치 신고 또는 허가 (축산식품과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가축분뇨법 시행령 별표1 및 별표2에 따라 배출시설 규모에 따라 ‘가축분뇨배출시설 설치허가 신청서’ 또는 ‘신고대상배출시설 설치 신고서’를 작성하여 제출(접수일로부터 7일내(신고 5일))</li> <li>※ 건축관련 인허가와 동시에 신고 또는 건축서류 검토를 위한 관련 부서 협의시 별도 신청 가능</li> </ul>
⑦ 축산업 허가(등록) 변경 신고(허가) (구청)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 축사 건축 신고(허가) 등으로 가축사육시설 면적이 변경된 경우 축산업 허가 또는 등록사항 변경신고</li> <li>※ 가축전염병 예방법 제17조에 따른 소독설비는 건축면적 및 바닥 면적에서 제외(가설건축물일 경우 가설건축물로 등재, 콘크리트 구조물일 경우 일반 건축물 등재 후 건축면적 제외 조치)</li> </ul>

※ 임야(산지)에 설치된 퇴비사, 축사 신고 및 허가

- 임야(산지)에 설치된 퇴비사, 축사 등 무허가 건축물은 “복구의무면제” 신청을 통하여 적법화 추진
- 건축 신고(허가)·변경 신청시 “산지전용협의(변경협의)요청서” 및 “복구의무면제신청서”를 작성하여 제출

가축사육제한 구역내 축사의 이전이나 폐쇄에 대하여는 현재 무허가 축사 양성화 방안을 시행하면서 유예기간을 두고 있다. 특히 「가축분뇨법」은 2018년 3월 25일까지 무허가축사의 사용중지와 폐쇄명령, 그리고 위반시는 1억원 이하의 과징금부과규정을 신설하여 시행을 앞두고 있다.<sup>99)</sup>

## V. 무허가축사 개선대책의 평가

정부에 따르면, 1단계 적법화 대상농가 1만 8천가구중 허가를 받았거나 절차가 진행 중인 경우는 약 1만 1천 2백 농가로 전체 대상농가의 60.5%이고, 2017년 11월말 기준 완료농가는 4,555호로 24.5%라고 한다. 2024년 3월까지 적법화를 완료해야 하는 전체농가가 4만 5천가구이므로 총 48%가 적법화진행을 추진하고 있다고 보고 있다.<sup>100)</sup>

그러나 지방자치단체별로 보면, 경북도는 도내 축산농가 2만 5천가구 중 기허가자나 소규모농가를 제외한 9천279가구가 대상인데, 적법화를 완료한 농가는 13%인 1천207가구로서 2017년 11월말 현재 8천가구가 여전히 무허가이라고 한다.<sup>101)</sup> 충북도는 무허가축사는 3천401곳이고, 2017년 10월 현재 적법화를 완료한 곳은 500곳으로 14.7%라고 한다. 지방자치단체에 따라서는 적법화율이 50%에 달하는 용인시도 있지만, 8.1%에 불과한 세종시도 있는 실정이다.<sup>102)</sup>

무허가축산농가들이 무허가축사 적법화를 미루는 이유는 상당수 축사가 건폐율을 초과하였거나 무신고한 경우는 측량설계비, 건축비 등을 들여 건폐율에 맞게 기존 시설의 일부를 철거해야 하고, 국공유지인 도로나 하천이나 개발제한구역을 침범한 경우는 대안이 없다는 것이다.

물론 정부의 이러한 노력에도 불구하고, 적법화 유예기간인 2018년 3월 24일까지 운영하다가 폐업하겠다는 막무가내식의 축산농가들이 있어서 문제이다. 나아가 오히려 이러한 무허가축사를 위하여 특별법 제정을 촉구하는 이익단체도 있어서 불법의 정상화로 이를 위험조차도 있다.<sup>103)</sup>

이러한 무허가 축산농가 적법화대책을 평가한다면, 기존의 「건축법」이나 「가축분뇨법」 등에 미달하는 축산농가들에 대하여 ‘축산업 진흥’이라는 정책목표하에 국가와 지방자치단체 등이 기존의 법적용을 유예하거나 조례 등으로 완화하는 형태를 띠고 있으나, 이는 자칫하면 이익단체의 주장에 따라 기존 법질서를 흔들 수 있는 우려가 있어서 반드시 좋은 정책이라고만은 보기 어렵다.

99) OhmyNews, “무허가 축사 양성화 쉽지 않다 - 2018년까지 적법화 추진하면 대부분 철거해야”, 2016. 7. 14.

100) 연합뉴스, “농식품부 "무허가 축사 적법화, 유예기간 내 완료 노력 11월 현재 60.5% 적법화 진행 중...축산업계 "유예기간 연장" 요구”, 2017. 12. 20; 중앙일보, 2017. 12. 20.

101) 연합뉴스, 2017. 11. 28.

102) 한국일보, “세종시 무허가축사 적법화 ‘골머리’ 축산농가 절반 이상이 무허가지만 적법화 비율은 고작 8.1%”, 2017. 7. 5.

103) 축산신문, “무허가축사 개선 대책 촉구 범 축산인 ‘서명 운동’ 추진”, 2017. 6. 14.

## 제 3 절 특별법 제정방안

### I. 축산업계의 요구

축산규제에 대하여 적용면제 또는 규제완화를 요구하는 특별법 제정에 대한 주장은 축산단체 등에서 이미 여러 차례 제기되었다.

특히 축산업계는 일반건축물에 대한 「무허가 주택의 양성화에 대한 특별조치법」이 있었던 것처럼, ‘무허가 축사’에 대해서도 ‘무허가축사 정리에 관한 특별조치법’을 제정하여 행정절차 간소화로 무허가 축사 양성화를 해 달라는 주장이다.<sup>104)</sup>

그러나 이러한 주장은 이미 일반건축물에 대한 기존의 특별법에 따라 양성화할 수 있었음에도 실행하지 않았다는 점에 위 법이 일정한 기간을 정해 두고 그 기간내에 신청한 자만 제한적으로 적법화시켜 주는 한시법적인 성격상 무허가 축사소유자들은 그 시기를 놓친 것이므로 이를 일반화시켜 다시 적법화시켜달라고 주장한다는 점에서 문제가 있다. 또한 현재 정부와 지방자치단체가 시행하는 무허가 축사 적법화대책도 위의 무허가주택 양성화법률에 비견할 만한 특별조치임에도 이를 지키지 않는 것은 축산업계의 준법의식 자체의 문제가 있다고 보여진다.

또한 마찬가지로 축산업계는 현재 정부의 ‘무허가 축사 개선대책’의 적법화기간 3년 연장을 주장하며, ‘입지제한 지역 무허가 축사 특별법’을 주장하기도 한다.<sup>105)</sup> 그러나 이미 정부측에서 4년 넘게 유예기간을 두고, 2015년에는 농가교육도 실시하였음에도 불구하고 유예기간을 다시 연장해 달라는 요구는 무리가 있는 주장으로 판단된다.

### II. 특별법 제정안의 검토

우선 축산규제 완화 내지 개선을 ‘특별법’으로 해결할 수 있는 방안이 있는지를 우선적으로 검토하여야 한다.

#### 1. 다른 법령상의 규정의 적용 면제

특별법 제정에 따른 축산규제완화로서 특별법의 방식으로 다른 축산관련 법령상의 축산규제를 전면적으로 면제 내지 적용을 배제할 수 있는가의 문제를 고려하여야 한다.

104) 축산신문, “적법화 특별법 제정...형평성 맞춰야”, 2017. 6. 16.

105) 축산경제, “무허가축사 적법화 특별법이 답 입지제한 지역 내 축산농가 적법화할 수 있는 방법 없어”, 2017. 4. 17.



일반적으로 특별법률은 주로 어떤 행정목적에 신속하게 수행하기 위하여 다른 법령 등에 우선 적용을 통하여 제정되는 법률이다. 따라서 주로 촉진법이나 진흥법에 적용된다. 그러나 기존의 법령상의 규제를 일거에 해소하기 위한 법령으로 제정되기는 현행 법질서상 형평성의 문제에서 특혜시비에 휘말리므로 쉽지 않다.

법제처의 『법령입안심사기준』을 보면, 다른 법령의 적용을 배제하는 것은 법률상 ‘다른 법률과의 관계’라는 규정을 두어 해당 법률의 우선 적용을 규정하도록 하는 방식으로만 제한적으로 가능할 뿐이다. 그러나 이는 기존 법령의 적용을 완전히 배제하는 것이 아니라 기존 다른 법령과의 일반법 및 특별법의 관계를 설정하여 새로운 법률을 ‘특별법’으로 보아 다른 법령에 우선 적용하는 것에 불과할 뿐,<sup>106)</sup> 축산규제를 면제하기 위한 특별법을 제정한다고 하여 아예 다른 법령상의 적용을 면제하는 입법방식은 현행 법치국가원리상 존재하지 않는다.

또한 축산규제의 면제를 위하여 배제하여야 하는 법령은 특히 수질규제, 입지제한을 규정하는 법령은 주로 국토계획, 건축, 환경, 수자원 분야의 기본법적인 성격을 가진 법률이어서 축산농가의 특정한 영업이 익이라는 사익을 위하여 전체 국가의 법질서를 고려하는 국가법(기본법)을 제한한다는 것은 법치국가적인 사고에 맞는 것이 아니라 초법적인 발상이어서 매우 위법한 사고라고 볼 수 있다.

## 2. 개별 법령의 적용배제여부의 검토

### 1) 건축법

무허가 축산농가들은 대부분 「건축법」상의 건물 및 가설건축물에 대한 건축기준을 준수하지 못하여 무허가 건축물 내지 위법건축물을 점유하고 있다. 특히 ‘무허가축사 적법화대책’에 따라 기존 「건축법」상의 기준을 위반한 일부 건폐율 및 용적율을 상향시켜 주고 있음에도 불구하고, 새로운 특별법에 의하여 「건축법」상의 관련규정에서 적용예외를 주장하는 것은 원칙적으로 모든 건축물에 대한 건축안전을 위하여 적용되는 「건축법」에 대한 특례를 요구하는 것이어서 관철되기 어렵다. 왜냐하면, 이러한 특례를 인정하여 예외를 허용하면, 축사에 대한 건축상의 안전이 위협할 수 있기 때문이다.

### 2) 국유재산법

무허가 축사들이 상당 부분 국유지인 도로나 하천을 불법점유하고 있으므로 이들 「국유재산법」상의 행정재산의 사용허가를 요구하고 있다. 그러나 이러한 요구는 아무런 합리적인 기준 없이 국유재산, 그것도 개인의 사익이 아닌 행정목적에 위하여 사용하도록 제공된 행정재산을 사인의 환경훼손시설에 대하여

106) 법제처, 법령입안심사기준, <http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=44&astClsCd=>.

단지 영업이익을 위하여 사용허가를 해 준다는 것은 축산농가에 대한 별다른 공익적인 이유가 없는 특혜이므로 허용되기 어려울 것으로 보인다.

### 3) 국토계획법

「국토계획법」상의 도시·군관리계획, 토지형질 변경허가, 토석채취허가 등을 면제해달라는 주장에 대하여 이미 법제처는 이러한 인허가의제가 축산농가의 건폐율 및 용적을 완화를 위하여 도시·군관리계획을 열어 주려는 것으로 파악하고 있고, 또한 축사 대지의 토지형질변경허가 등도 이에 따른 막대한 지가상승의 문제가 있어서 다른 토지소유자들과의 형평성 문제로 무허가축사에 대한 개선방안으로 수용되기는 어렵다고 본다.

### 4) 가축분뇨법

마지막으로 특별법을 통하여 「가축분뇨법」상의 가축사육제한 구역을 변경하는 행위는 현재 관할 지방자치단체장이 조례로 정하도록 위임된 포괄적 입법권을 특별법으로 침해하게 되어 적절하다고 보기 어렵다. 특히 가축사육제한구역의 설정사무는 법형식상으로는 위임사무이나 실질적으로는 국가의 법령이 지방자치단체에게 적절한 현장성에 대응하여 입법하도록 포괄적 위임을 한 부분이어서 헌법상 보장된 지방자치의 보장과 충돌할 우려도 있다.

## III. 소 결

특별법을 통한 축산규제의 개선방안도 결국은 이러한 “이 법(특별법)의 규정이 있는 경우는 다른 법을 적용하지 않는다”는 ‘법률의 적용’에 관한 획기적인 규정을 규정하지 않는다면, 기존의 축산규제를 규정한 법령의 적용을 완전히 면제하거나 배제하기는 어렵다. 또한 이러한 영업자의 사익을 위한 국가법질서를 뒤흔드는 입법방식은 법치국가에서는 존재하지 않는다.

다만, 특별법을 통하여 허용될 수 있는 축산규제완화의 방식은 타 법률상의 적용을 완전히 면제 또는 배제를 하는 방식이 아니라 특별법을 통하여 인정한 계획이나 인허가를 받으면, 축산규제를 하는 다른 인허가를 받은 것으로 본다고 하여 인허가를 의제를 하는 것이 가능할 수 있다.

그러나 이러한 인허가의제방식의 규제완화는 반드시 특별법만으로 가능한 것은 아니다.

## 제 4 절 인허가의제를 통한 개선방안

### I. 인허가의제의 개념

인허가의제라는 것은 “법령상 규정된 주된 인허가를 받으면, 다른 법률에 규정된 관련된 인허가도 함께 받은 것으로 간주하는 법률상 특례제도”를 말한다.<sup>107)</sup>

이것은 독일에서 특정한 행정계획을 수립하는 경우에 계획행정청이 관련 행정청, 지방자치단체, 이해관계 있는 시민단체, 개별 국민 등이 함께 공청회, 의견제출 등을 통하여 충분히 협의하고 결정한 경우에 그 행정계획과 관련된 각종 인허가 등을 한 번에 받은 것으로 보는 계획확정절차상의 집중효제도를 원용하여 행정법상 주된 인허가를 받는 경우에 관련된 부수적인 인허가를 받는 것으로 보는 제도로 변용하여 도입한 제도이다.

우리나라에서 인허가의제제도가 최초이자 본격적으로 도입된 것은 1973년 12월 24일에 제정·공포된 「산업기지개발촉진법」에서 이다. 이 법에서 산업기지개발사업에 관한 실시계획승인을 얻은 때에는 11개 법률에 의한 13개 인·허가를 받은 것으로 보도록 규정하였다.

인허가의제 제도를 도입할 경우에는 주된 인허가의 소관행정청이 미리 의제되는 인허가의 관련 행정기관과 사전협의를 하여 의제되는 인허가의 요건도 심사할 수 있도록 하고, 의제되는 행위의 관련 의견청취 절차를 생략하는 형태로 하여 ‘절차간소화’ 내지 ‘윌스톱행정’을 실현하기 위한 것이다.<sup>108)</sup>

### II. 인허가의제의 실례

인허가의제 제도는 각종 행정계획이나 촉진법 등에서 자주 사용되는 입법기술이다. 따라서 법률 조문에서 제목을 ‘인허가 등의 의제’로 정하고, 본문 각호에서 ‘의제되는 인허가’를 일일이 열거하여 규정해 주어야 한다. 최근에는 법제처에서 의제되는 인허가의 소관기관과 협의, 통보, 반드시 거쳐야 하는 절차 등을 명문으로 규정하도록 유도하고 있다.<sup>109)</sup>

인허가의제제도를 적용한 입법례로 아래에서는 대표적인 「건축법」상 건축허가와 그 인허가의제를 살펴보기로 한다.

107) 길준규, 『행정법총론』, 제7판, 2015, 228쪽.

108) 길준규, 윗책, 228쪽.

109) 법제처, 법령입안실무기준.

「건축법」 제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

⑤ 제1항에 따른 건축허가를 받으면 다음 각 호의 허가 등을 받거나 신고를 한 것으로 보며, 공장 건축물의 경우에는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의2와 제14조에 따라 관련 법률의 인·허가등이나 허가등을 받은 것으로 본다.

1. 제20조제3항에 따른 공사용 가설건축물의 축조신고
2. 제83조에 따른 공작물의 축조신고
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조제5항에 따른 시행자의 지정과 같은 법 제88조제2항에 따른 실시계획의 인가
5. 「산지관리법」 제14조와 제15조에 따른 산지전용허가와 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고. 다만, 보전산지인 경우에는 도시지역만 해당된다.
6. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道)개설허가
7. 「농지법」 제34조, 제35조 및 제43조에 따른 농지전용허가·신고 및 협의
8. 「도로법」 제36조에 따른 도로관리청이 아닌 자에 대한 도로공사 시행의 허가, 같은 법 제52조 제1항에 따른 도로와 다른 시설의 연결 허가
9. 「도로법」 제61조에 따른 도로의 점용 허가
10. 「하천법」 제33조에 따른 하천점용 등의 허가
11. 「하수도법」 제27조에 따른 배수설비(配水設備)의 설치신고
12. 「하수도법」 제34조제2항에 따른 개인하수처리시설의 설치신고
13. 「수도법」 제38조에 따라 수도사업자가 지방자치단체인 경우 그 지방자치단체가 정한 조례에 따른 상수도 공급신청
14. 「전기사업법」 제62조에 따른 자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고
15. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조에 따른 수질오염물질 배출시설 설치의 허가나 신고
16. 「대기환경보전법」 제23조에 따른 대기오염물질 배출시설설치의 허가나 신고
17. 「소음·진동관리법」 제8조에 따른 소음·진동 배출시설 설치의 허가나 신고
18. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설 설치허가나 신고
19. 「자연공원법」 제23조에 따른 행위허가
20. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제24조에 따른 도시공원의 점용허가
21. 「토양환경보전법」 제12조에 따른 특정토양오염관리대상시설의 신고
22. 「수산자원관리법」 제52조제2항에 따른 행위의 허가
23. 「초지법」 제23조에 따른 초지전용의 허가 및 신고

⑥ 허가권자는 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하면 그 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 협의 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 요청을 받은 날부

터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 제8항에 따른 처리기준이 아닌 사유를 이유로 협의의 거부할 수 없고, 협의 요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.

⑧ 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 제12조제1항의 관계 법령을 관장하는 중앙행정기관의 장은 그 처리기준을 국토교통부장관에게 통보하여야 한다. 처리기준을 변경한 경우에도 또한 같다.

⑨ 국토교통부장관은 제8항에 따라 처리기준을 통보받은 때에는 이를 통합하여 고시하여야 한다.

⑩ 제1항에 따라 건축허가를 받으려는 자는 해당 대지의 소유권을 확보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 건축주가 대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우. 다만, 분양을 목적으로 하는 공동주택은 제외한다.
2. 건축주가 건축물의 노후화 또는 구조안전 문제 등 대통령령으로 정하는 사유로 건축물을 신축·개축·재축 및 리모델링을 하기 위하여 건축물 및 해당 대지의 공유자 수의 100분의 80 이상의 동의를 얻고 동意的한 공유자의 지분 합계가 전체 지분의 100분의 80 이상인 경우
3. 건축주가 제1항에 따른 건축허가를 받아 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하기 위하여 「주택법」 제21조를 준용한 대지 소유 등의 권리 관계를 증명한 경우. 다만, 「주택법」 제15조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 대통령령으로 정하는 호수 이상으로 건설·공급하는 경우에 한정한다.
4. 건축하려는 대지에 포함된 국유지 또는 공유지에 대하여 허가권자가 해당 토지의 관리청이 해당 토지를 건축주에게 매각하거나 양여할 것을 확인한 경우
5. 건축주가 집합건물의 공용부분을 변경하기 위하여 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제15조제1항에 따른 결의가 있었음을 증명한 경우

한편 앞서 지적한 것처럼, 이러한 인허가의제 제도는 반드시 ‘특별법’에 의하여서만 도입될 수 있는 것이 아니라 각종 관련 인허가를 어떤 인허가를 주된 인허가로 하여 절차를 합일시킬 것인가 하는 문제이다.

따라서 별도의 특별법으로 축산규제를 인허가의제를 하려고 할 경우에는 별도의 특별법에 의하여 주된 인허가를 설정해야 하는데, 축산규제를 완화하기 위하여 별도의 인허가를 다시 설정해야 하는 문제가 발생한다.

이러한 이유에서 특별법에 의한 인허가의제방식의 도입보다는 기존 축산관련법령에서 주된 인허가를 설정하는 것이 합리적이므로 「축산법」상 주된 인허가의 설정에 대하여는 다음 장에서 검토한다.

## 제 5 절 축산법 개정을 통한 개선방안

### I. 개 설

그동안 축산업은 소규모이어서 법 외에서 법령에 의하여 규율되지 않다가 공장식 집단사육으로 사회문제화되면서 허가제 등의 도입시에 법적 안정성을 위하여 유예기간을 두었지만 갑자기 법령(축산법)의 규율대상으로 규정되면서 축산농가들의 반발이 심하다.

또한 「축산법」은 그동안 진흥법으로서 규제를 시행하지 않았던 점도 있고, 그 외에도 특히 축산분야는 축산전염병, 축산식품, 축산분뇨 등의 다수의 관련법령이 제정되면서, 「축산법」의 지위가 모호해지는 현상이 발생하고 있다.

따라서 축산시설 등을 규정하는 「축산법」을 단순히 기존의 ‘축산진흥법’으로 해석하기 보다는 축산분야의 기본법으로 새롭게 자리매김할 필요가 있다. 이러한 측면에서 가축분뇨 등으로 문제되는 축산규제를 「축산법」의 테두리내에서 규율하거나 규제완화하는 것도 하나의 대안으로 등장할 수 있다.

### II. 축산업허가에 따른 인허가의제

#### 1. 축산법의 기본법화

축산규제의 완화는 굳이 특별법의 형식을 빌리지 않더라도 기존의 「축산법」상의 축산업허가를 받은 경우에 그에 따른 인허가의제를 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

물론 이러한 방안은 축산규제의 기본에 ‘축산시설규제’를 정점에 놓고, 「축산법」을 종래의 ‘축산진흥법’으로 한정할 것이 아니라 ‘축산업의 기본법’으로 설정한다는 전제하에 가능하다고 볼 수 있다.

#### 2. 축산법개정(안)의 검토

최근 축산규제완화와 관련하여 축산법 개정(안)들이 제정되어 있으므로 「축산법」상 인허가의제와 관련하여 검토해보기로 한다.

한편 「축산법」에서 축산업 허가금지구역을 직접 규정하는 법률개정(안)이 제안되어 있다(김성찬의원안). 이 개정(안)에서 제한하는 기준은 아래와 같다(제22조 제4항 신설안).<sup>110)</sup>

110) 축산법 일부개정법률안(김성찬의원 대표발의), 2017. 3. 21.

1. 「도로법」 제10조에 따른 도로 중 대통령령으로 정하는 도로로부터 30미터 이내의 구역
2. 「축산물 위생관리법」 제2조제11호에 따른 도축장(이하 “도축장”이라 한다), 집유장 등 대통령령으로 정하는 축산 관계시설로부터 500미터 이내의 구역
3. 「가축전염병 예방법」 제17조의3제2항에 따른 철새 군집지역으로부터 3킬로미터 이내의 구역
4. 그 밖에 축산업의 허가 제한이 필요한 구역으로서 대통령령으로 정하는 구역

위 개정(안)은 철새도래지(철새군집지역)으로부터 3km, 도로 30m, 축산관계시설로부터 500m이내의 축산업허가를 금지하는 내용을 신설하면서, 「축산법」 및 같은 법 시행령으로 축산업 허가금지구역을 설정하고자 하는 안이다. 그러나 이 개정안은 기존 「가축분뇨법」에서 가축사육제한구역을 규정하고 있음에도 불구하고, 「축산법」에서 별도의 허가금지구역을 설정하는 것은 다소 법제 내지 규제의 중복의 우려가 있다는 주장이 제기될 수 있다. 물론 두 법이 입법목적이나 규제목적이 다르다는 점에서는 입법절차를 통과하는 데에는 문제가 없을 것이다.

한편 다른 개정안(정운천의원안)을 보면, 축산업 허가 및 등록의 요건으로 다음 사항을 규정하고 있다.<sup>111)</sup>

1. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설의 허가를 받고 같은 법 제12조에 따른 처리시설을 설치할 것
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 가축전염병 발생으로 인한 살처분·소각 및 매몰 등에 필요한 매몰지를 확보할 것. 다만, 토지임대계약, 소각 등 가축처리계획을 수립하여 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 축사를 갖출 것

#### 4. 축산법에 부수되는 관련인허가

「축산법」상 축산업허가나 축산업등록을 하면, 그에 대하여 축사와 관련하여서는 「건축법」 제11조에 따른 건축허가나 제14조에 따른 건축신고, 가축분뇨의 배출과 관련하여서는 「가축분뇨법」 제8조에 가축사육제한구역에서의 가축사육허가, 제11조에 따른 배출시설의 설치허가나 신고 등을 받은 것으로 보는 의제제도를 도입하는 방안이 있을 수 있다. 이 방안은 one-stop 행정처리에 따른 무허가 축사 사전 방지 및 무허가 축사 적법화 효율성 제고 측면에서 그 효용이 클 수 있다. 또한 법체계상으로도 이 방법은 특별법 제정이 갖고 있는 문제점을 피할 수 있어서 타당하다.

111) 축산법 일부개정법률안 (정운천의원 대표발의), 2017. 6. 8.

### 5. 동물복지축산농장 인증에 따른 인허가의제

정부는 국내외적으로 거세지고 있는 동물복지의 요구를 받아 들여 동물복지 축산농장인증제를 도입·운영하고 있다. 하지만 이 경우에도 인증기준이 국제적인 동물복지 기준과 비교할 경우에 비교적 높지 않아 동물복지축산농장의 인증만으로 타 법상의 의무 면제 등은 어려울 것으로 보인다. 그러나 정부의 정책추진방향 등을 고려하여 동물복지 축산농장 인증을 받은 축산농가에 대하여 다른 법률상 행해지는 축산규제에 대한 인허가의제를 도입하는 방안도 고려될 수 있다. 그럴 경우에는 인증제도와 인허가 관련 규정을 「축산법」으로 옮겨 오는 것이 법체계상 타당하다고 본다.

### III. 축산법의 기본법화 방안

현행 각종 법령상에 산재된 축산규제조항을 특별법을 제정하지 않고, 일거에 인허가의제를 도입하여 해결하려면, 어떠한 특정한 법률상의 인허가를 주된 인허가로 설정할 필요가 있다. 이러한 점에서 「축산법」을 기본법으로 설정하여야 하고, 그럴 경우에는 현행 축산관련법령상 「축산분뇨법」 등의 내용을 「축산법」으로 끌고 들어와야 하는 문제가 발생한다.

축산법제는 1949년 「축우도살제한법」의 제정을 시작으로 여러 법령이 제정되었고, 특히 2000년대에 들어서 가축질병, 환경오염, 축산물 시장 개방 등의 축산업의 대내외적 여건 변화에 따라 다양한 법령이 제개정되었다.<sup>112)</sup>

현행 축산분야의 법령은 56개이고, 법률은 다음과 같다. 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」, 「가축 전염병 예방법」, 「공중방역수의사에 관한 법률」, 「낙농진흥법」, 「동물보호법」, 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」, 「동물위생시험소법」, 「말산업 육성법」, 「사료관리법」, 「수의사법」, 「전통 소싸움경기에 관한 법률」, 「초지법」, 「축산계열화사업에 관한 법률」, 「축산물 위생관리법」, 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「한국마사회법」, 「한국진도개 보호·육성법」 등이다.

더욱이 가축사육제한거리를 정하는 「가축분뇨법」은 환경부 소관법령이다.

「축산법」의 기본법화에 대한 예를 들면, 축산업허가에서 축사, 그 밖의 축산시설/장비기준, 소독/방역시설, 가축분뇨배출시설 등을 총괄하여 규정하는 것이 법체계상 타당하다. 아울러 「동물보호법」 제29조에서 규정하고 있는 동물복지 축산농장 인증제도도 역시 「축산법」상의 축산업허가 등의 특별허가의 형태로 추가적으로 규정하는 것이 법체계상 타당하다.

112) 축산법령의 제개정에 대한 개관으로는 우병준/김현중/서강철/정세미, 『국민경제를 고려한 미래 축산정책 개선방안 연구』, 농촌경제연구원, 2016. 3, 107쪽 그림 5-1.





korea  
legislation  
research  
institute

제5장  
결론



## 제 5 장

## 결론

우리나라의 축산업은 종래 농가 내에서 몇 마리의 가축을 키우는 농가부업의 형태이었고, 산업화 이전에는 본격적인 도시가 형성되지 않아서 축산 자체가 사회적으로 문제되지 않았고, 그에 따라 법적으로도 문제되지 않았다.

그러나 산업화와 국민경제의 향상에 따른 육식중심의 국민식생활의 변화 등에 따른 대량의 축산물공급을 위하여 갑자기 공장식 축산으로 사육가축의 수가 대폭 늘어났으나 시설은 종전의 재래식을 유지하는 공장식 밀집사육이 되면서 가축사육시설에서 발생하는 소음, 다량의 축산분뇨, 악취, 경관 등은 수질오염, 토양오염에 이어 다양한 생활환경을 해치게 되었고, 다른 한편으로는 농가부업에서 본격적인 축산업이라는 영업의 형태를 띄게 되어 각종 행정목적에 따른 축산규제가 시작되었고, 「축산법」에서도 축산업 허가를 도입하였다.

한편 중복적인 유통구조에 따른 저가의 대량생산 위주의 축산농가는 다량·저가의 축산물 공급에만 치우쳐서 축산시설의 현대화에 투자를 소홀히 하였고, 축산시설에서 발생한 문제해결을 위한 법령은 수질보전, 시설현대화, 생활환경보호 등을 위하여 우후죽순으로 제·개정되었다.

이러한 셀 수 없이 많은 법령에 의한 다양한 축산규제는 축산농가의 준법의식 부족과 정부에 대한 압력 및 의존성과 중복적인 규제에 의한 복잡한 행정규제 등으로 나타났고, 특히 「가축분뇨법」의 위임에 따른 각 지방자치단체의 가축사육제한조례가 제정되면서 축산시설의 신규입지와 이전 등을 제한하게 되었다.

이러한 역사적·정책적인 이유에서 우선 이 글에서는 우리나라에 존재하는 각종 법령상의 제한(축산규제)를 수집하여 분석·검토하고, 축산업 내지 축산농가를 위한 해당 법령의 개정가능성을 검토하였다. 그리고 축산규제를 둘러싼 축산농가를 비롯한 축산업계와 지역주민의 요구와 규제자로서의 규제당국인 각 지방자치단체의 입장 등을 종합하여 축산규제의 강화 또는 완화에 대한 법정정책학적인 입장을 개진하였다.

아울러 축산규제를 완화 내지 면제시키기 위한 방안으로서 제시되어온 축산특별법 제정 주장을 법적으로 검토하였고, 이러한 주장을 반영한 정부의 정책노력이라고 볼 수 있는 ‘무허가 축사 적법화대책’에 대하여도 자세하게 검토하고 평가하였다. 따라서 정부와 지방자치단체의 무허가 축산농가 구제노력에도 불구하고 적법화조치를 외면하는 축산업계의 준법의식의 고양도 필요하다는 점을 확인하였다.

특히 축산업계의 축산규제 면제는 법치국가원리상 입법적으로 불가능하므로 그 대안으로서 제시될 수 있는 인허가의제제도를 검토하였다. 특히 소관부처가 다른 「가축분뇨법」을 포함하여 무수하게 제정된 축산관련법령의 통일을 위한 중복적인 축산규제의 법체계에 맞는 체계화를 위한 ‘축산기본법’의 제정을 제안하였고, 현행 「축산법」하의 축산업 허가 등을 주된 허가로 하여 축산업 관련 부수인허가를 의제하는 방안과 동물복지축산농장 인증과 연결시키는 방안을 제시하였다.

korea  
legislation  
research  
institute

참 고 문 헌



## 참 고 문 헌

- 길준규, 『행정법총론』, 제7판, 법영사, 2015.
- 김기홍, “친환경 축산 정책 추진방향”, 한국가금학회 심포지엄, 2012. 5, 152~179쪽.
- 김두환외, 『가축 사육시설 설치제한 범위 및 조건에 관한 연구』, 농림수산식품부/대한한돈협회, 2012. 7.
- 김성원/박정일, “축산법상 가축사육 규제와 국가책임 - 사육기준 형성의 자유와 안전보호자로서의 책임과 관련하여”, 『가천법학』 제6권 제1호, 2013. 3, 177~196쪽.
- 김태곤, “덴마크 - 환경문제 대두로 축산업 규제 강화”, 『양돈』 2002. 4, 146~149쪽.
- 나인지, “국내 동물복지정책 동향”, 『세계농업』 제163호, 2014. 3, 1~13쪽.
- 농림수산식품부, 『축산업 허가제 도입방안(안)』, 2012. 5.
- 농림축산식품부, 『산지생태 축산 활성화 및 시범사업 추진계획』, 2013. 7.
- 농림축산식품부, 『국민에게 사랑받는 축산업 발전계획』, 2016.
- 농림축산식품부, 『2017년 축사시설 현대화사업지침』, 2017.
- 농림축산식품부, 『2018년 밀집지역 축사지원사업 지침』, 2017.
- 농림축산식품부/축산환경관리원, 무허가 축사 개선 세부실시요령, 2016.
- 농림축산식품부/환경부/국토교통부, 『무허가축사 개선 세부실시요령』, 2015. 11.
- 농어촌연구원, 『중산간 유희농지를 활용한 친환경 생태축산 타당성 검토연구』, 한국농어촌공사/농어촌연구원, 2015. 12.
- 농촌진흥청 『국립축산과학원, 축산연구 60년사』, 2012.



- 박종원, “농장동물복지에 관한 법제현황과 과제”, 부산국제영화제 발표논문, 2017. 10.
- 양병우, 『환경제약에 따른 한우산업 대응시스템 구축 방안』, 전북대학교/한우자조금관리위원회, 2011. 11.
- 우병준, “대기업 축산업 진입규제 폐지 관련 논의와 전망”, 농식품정책연구본부.
- 우병준/김현중/서강철/정세미, 『국민경제를 고려한 미래 축산정책 개선방안 연구』, 농촌경제연구원, 2016. 3.
- 우병준/허덕/김현중, 『동물복지형 축산의 동향과 정책 과제』, 한국농촌경제연구원, 2010. 10.
- 유성희, “「가축분뇨법」상 가축분료관리제도의 개선방안에 관한 연구”, 『입법정책』 제10권 제1호, 건국대학교, 2016, 121-152쪽.
- 유재범, “무허가 축사 현황과 대책”, 『이슈와 논점』 제633호, 국회입법조사처, 2013. 4. 9.
- 이영길, 『강원도형 산지생태축산의 모델정립과 6차산업 연계 방안』, 강원발전연구원, 2014. 6.
- 이호남, 『가축사육 제한구역 지정기준 권고안 마련을 위한 연구』, 환경부, 2011. 9.
- 전상곤/허덕/우병준/김현중, 축산업면허제에 대한 연구, 한국농촌경제연구원, 2010. 8.
- 전상곤/허덕/김현중, 『축산업 면허제에 대한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2010. 8.
- 정민국/이영기/황윤재/김윤형/김현중/이용건, 『축산업 선진화 방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2011. 9.
- 정연호, 『해외 동물복지 축산정책 현황조사』, 농림축산식품부, 2014. 11.
- 조광호, 『한국형 동물복지농장 모형설정』, 농림기술센터, 2006. 5.
- 조민건/이충배, “우리나라 축산업 국제경쟁력 제고를 위한 정책 방안 연구”, 『국제상학』 제29권 제2호, 2014. 6, 225~247쪽.

축산과학원, 『'16년 4분기 최근 축산업 현황 및 전망』, 2016. 12.

한국농어촌공사/농어촌연구원, 『중산간 유희농지를 활용한 친환경 생태축산 타당성 검토연구』,  
2015. 12.

환경부/농림축산식품부, 『가축사육 제한구역 거리 재설정 연구』, 2015. 1.

허 덕, 『축산업 선진화 방안 - 친환경축산업 현황과 전망』, 전문가 간담회 2011. 10. 25, 한국농촌  
경제연구원 농업관측센터.