

농림축산식품부
연구용역 요약보고서

축산업 진입규제 현황 및 개선방안 연구

- 요약본 -

2017. 12.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 연구용역사업 『축산업 진입규제 현황 및 개선 방안 연구』 과제의 요약보고서로 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

제1절 연구의 목적과 필요성

우리나라의 축산업은 종래 농업국가로서 농가부업으로 소규모로 행해지다가 전후 산업화에 따른 국가경제의 성장으로 육류수출의 증가 및 경제발전에 따른 국민들의 육류소비가 늘어나기 시작한 1990년대부터 밀집사육을 통한 공장식 축산업에 따라 본격적으로 증가하기 시작하였다.

공장식 축산의 증가에 따라 법령상의 규제없이 우후죽순으로 시작한 축산업은 축산물 안전성, 가축분뇨 증가에 따른 자연환경피해에 따른 친환경축산의 필요 등에 따라 「축산법」에 편입되어 축산업 허가제 등이 도입되었고, 가축분뇨에 의한 수질오염과 환경오염을 막고자 「가축분뇨법」이 제정되는 등 개별법령에서 수질보전, 토지이용, 생활환경 등의 보호를 이유로 한 다양한 축산규제가 도입되었다.

이러한 다양한 축산규제법령에 따라 기존 축산농가들은 무허가 축사에 대한 폐쇄 또는 시설개선에 따른 생산비용증가를 우려하고 있으며, 가축전염병의 확산, 동물복지에 따른 사육환경의 체고 요구, 통상무역협정에 따른 외국의 축산물 대량 수입 등으로 인해 대내외적으로 축산업이 위협받고 있다.

이러한 축산업의 대내외적인 여건변화에 따른 기존 축산규제를 관련법령의 법체계적 및 법해석학적인 검토를 통하여 규제완화 및 기존 축산법과의 조화방안을 찾고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법론

이 연구에서는 축산업을 규제하는 모든 법령의 입법취지, 규제대상, 규제완화 및 개정가능성을 검토하고, 축산업계와 지역주민의 민원, 규제당국의 입장, 정부의 축산정책 등을 종합하여 현행 축산규제의 개선방안을 검토하고자 한다.

연구방법론은 기존 축산규제법령에 대한 법체계분석 및 법해석학을 사용하였고, 관련 정책과 민원 등의 검토에는 법정책학을 사용하였다.

제 2 장 축산업의 개념과 현황

제 1 절 축산업의 개념

I. 축산업의 개념

우리 「축산법」은 “축산업이란 종축업업·부화업·정액등처리업 및 가축사육업을 말한다”고 규정하여(법 제2조 제4호), 다시 축산업의 종류인 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.

일반적으로 ‘축산업’을 말할 경우에는, 통상적으로 축산업 중에서 가장 주요산업인 ‘가축사육업’을 말한다. 따라서 「축산법」상 ‘축산업’을 광의로 볼 수 있고, 가축사육업을 협의의 축산업으로 본다. 그리고 가축사육업 외에 나머지 종축업, 부화업, 정액등처리업은 축산부대영업으로 본다.

II. 축산업 허가제

근대국가 이후 영업 중에서 공공의 안녕과 질서유지를 위한 업종은 허가제를 도입하여 국가가 통제하고 있다.

따라서 축산업도 대규모 밀집사육이 시작하여 2013년부터 「축산법」 개정을 통하여 범위반시 벌칙을 강화하는 전업농, 준전업농, 소규모농가를 포함한 4단계 허가제 도입방안을 시행하기 시작하였다.

현행 축산업에는 허가제, 등록제, 자유가축사육업, 변경신고제로 법제화되어 있다. 따라서 축산업 허가나 등록을 하지 않은 경우에는 소규모를 제외하고는 무허가 축산업이라고 볼 수 있다.

제 2 절 축산업 현황

2016년 축산업 생산액은 약 19.2조원으로 전체 농림업 생산액(약 49.9조원)의 약 38.4%를 차지하고, 축산농가의 소득은 7,743만원으로 전체 농가소득(약 3,720만원)의 약 2.1배 수준이다.

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.

축산업의 당면현안은 도시화 및 환경의식의 고양에 따른 채래식 축산시설 및 가축분뇨 배출로 인한 자연환경 및 생활환경 피해에 대한 규제 증가, 축산전염병, 축산물 위생, 유통구조 등이다.

제 3 절 최근의 축산정책

I. 축산업 현대화 정책

정부는 「축산법」상 허가제 도입에 따른 경과기를 두고 현재의 채래식 밀식·밀집축산농가를 축산업 및 관련 법령에 맞게 제도권 내에서 운영되기 위하여 다양한 축산업 현대화 내지 축산업 선진화정책을 추진하여 지속가능한 환경친화적 축산으로 전환하고 있다.

축산업 현대화(선진화)정책의 핵심과제로 방역체계 개선, 축산업허가제 도입, 친환경 축산업, 무허가축사 개선, 축산관련 인증제 개선 등을 선정하여 축사시설 현대화사업, 가금류 밀집지역 축산개편사업 등을 시행하였다.

II. 동물복지형 축산농장제도

또한 농림축산식품부는 환경부와 공동으로 가축분뇨 대책사업을 시행하였고, 최근에는 국내외적인 동물복지의 요청으로 동물복지축산농장 인증제도를 도입하고 산지생태축산을 시도하고 있다.

제 3 장 축산업 진입규제의 현황

제 1 절 축산규제의 개념

축산규제는 ‘각종 법령에 의한 축산업에 대한 제한’으로 이해하여, 이를 미국식으로 축산규제라고 정의한다.

축산규제의 원인은 가축소음, 가축전염병, 가축분뇨에 의한 수질오염과 토양오염, 생활환경 침해, 경관침해 외에도 해당 법령의 입법목적에 따른 토지이용, 건축물의 안전, 지역보호 등이 있다.

축산업에 대한 진입규제는 크게 다음과 같이 분류할 수 있다. 1) 「가축분뇨법」은 생활환경 보전 또는 상수원의 수질보전을 목적으로 하는 환경규제이고, 2) 가축분뇨가 지역 주민의 생활환경 외에도 토양오염이나 수질오염을 야기시키므로 수자원법상의 상수원보호구역 등의 수질보전규제가 엄격하게 행해지고, 3) 축산업은 ‘축사’라는 건축물을 건축하므로 건축물의 안정 등을 규율하는 건축법상의 건축규제, 4) 축사를 설치(건축)하는 토지의 이용질서에 대한 국토계획법제에 따른 다양한 법령상의 제한인 입지규제가 있고, 4) 「축산법」상의 축산업허가 등을 받기 위한 시설, 방역 등의 기준을 충족하여야 하는 축산시설규제가 있다.

제 2 절 입지규제

I. 입지규제의 의미

축산업(축사 등)에 대한 입지제한은 주로 국토의 계획적이고 효율적인 공간관리를 규율하는 도시계획과 관련된 국토계획법제에 의하여 행해진다. 국토계획을 포함한 도시계획법의 법리상 해당 토지의 이용용도가 ‘주거’나 ‘다른 토지이용’으로 지정된 주거지역이나 다른 토지이용지역에서는 당연히 주거 등의 지정된 토지이용이 아닌 축산 내지 가축사육행위를 할 수 없다.

II. 관련법령 및 개선방안

축산업의 입지규제와 관련하여 토지의 이용 자체를 금지하는 법률은 「국토계획법」, 「개발제한구역법」이 있고, 해당 지역에서의 가축방목행위 등을 금지하는 법률은 「자연공원법」, 「산지

법, 「산림법」, 「군사기지법」이 있고, 건축물로서 축사를 제한하는 법률은 「농지법」, 「하천법」, 「건축법」이 있다.

이러한 축산업의 입지를 규제하는 공간관리법률은 주로 토지의 이용용도를 미리 규정하고 있어서 해당 지역에서의 가축사육을 원천적으로 금지하는 것이다. 따라서 국토의 이용, 개발, 보전을 통하여 공공복리를 증진시키고자 하는 국토계획법제의 입법취지에 따라서 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

축산업에서 수질보전규제는 가축분뇨의 배출에 따른 수질오염을 막고자 수질보전지역 내에서의 수질 오염원인 가축방목 또는 가축분뇨배출시설의 설치를 제한하는 것이다. 수질보호지역 내에 축사를 설치할 수 없다는 점에서 '입지규제'로 보일 수도 있으나, 근본적으로 수자원의 수질보전을 목적으로 한다는 점에서는 수질보전규제로 보아야 한다.

II. 관련법령 및 개선방안

수질보전규제와 관련된 법률은 「수도법」(상수원보호구역), 「수질수생태계법」, 「한강수계법」(상수원관리지역), 「지하수법」, 「먹는물관리법」 등이 있다. 그 외에 「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 축산업이라는 특정한 영업의 이익을 위하여 규제를 완화하기는 어렵다. 다만, 「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).

II. 관련법령 및 개선방안

축산업에 대한 환경규제는 실제로 「가축분뇨법」에서 총괄하여 규정하고 있고, 심지어는 종래의 수질보전규제에 관한 조항까지 포괄하여 규정하고 있다. 가축분뇨에 따라 수질오염, 토양오염, 생활환경피해 등이 발생한다는 점에서는 ‘환경규제’로 보는 것이 타당하지만, 입지규제, 수질규제 등을 포괄하여 규정하는 것은 타당하지 않다.

특히 「가축분뇨법」이 소관부처가 ‘환경부’라는 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.

「축산법」상 축산업별 허가기준으로 시설기준 및 장비기준, 축종별 단위면적당 적정사육기준을 규정하고 있고, 축산법시행령 별표에서는 축종별 단위면적당 적정 사육기준을 규정하여 일정 시설과 이격거리를 두어 축산업허가를 제한한다.

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.

II. 조례의 위법성

각 지방자치단체의 가축사육제한조례 등은 「가축분뇨법」의 포괄적 위임을 받아 각 지방자치단체 별로 지방의 특수한 실정을 고려하여 제정하도록 헌법상 허용되므로 위헌 및 위법의 문제는 없다(대판 2015.1.15, 2013두14238).

III. 가축사육조례의 제정유형

각 가축사육제한조례는 1) 지방자치단체별로 전부제한구역을 정하거나 토지이용용도로 제한 구역을 정하거나, 2) 가축사육제한거리를 2,000m 등으로 넓게 정하거나, 3) 주민동의를 요구하거나, 4) 지방자치단체간의 경계지역 설치시 협의규정을 두거나, 5) 관할 보건소장의 의견을 듣도록 하거나, 6) 의료기관과의 이격거리를 두는 등의 다양한 요건을 규정하고 있다.

제 4 장 축산규제의 개선방안

제 1 절 축산업 규제완화의 검토

축산농가를 비롯한 축산업계는 특별법을 통한 입지규제의 면제, 무허가축사 적법화기간의 연장 등을 주장하며, 축사 인근의 지역주민은 악취에 따른 생활환경 및 주거권의 침해로 가축 사육제한구역의 지정 또는 지정확대, 손해배상 등을 주장하고 있으며, 규제당국이라고 볼 수 있는 각 지방자치단체의 축산관련 일선 공무원들은 ‘규제자’로서 가축사육제한 구역 확대의 입장을 보인다. 한편 축산농가가 고소득인 면과 축산업이라는 사적인 영업을 추구하는 점에서 축산농가의 준법의식 고양도 함께 고려되어야 한다.

제 2 절 무허가 축사 개선대책

이미 정부는 축산규제에 대한 다양한 규제완화를 시도하였고, 그 결정관으로서 「건축법」 등의 무허가축사 개선대책을 지방자치단체와 함께 시행하고 있다. 이중에서는 지방자치단체의 조례로 용적율과 건폐율을 상향시키는 것 외에도 법령의 범위를 크게 벗어나지 않는 범위에서 다양한 규제조치를 포괄하여 시행하고 있다.

제 3 절 특별법 제정방안

축산업계가 주장하는 「무허가주택의 양성화에 대한 특별조치법」과 유사한 ‘무허가축사양성화 법률’의 제정요구는 이미 규제조치가 지난 한시법을 다시 제정하는 것이어서 제정가능성이 적고, 다른 법령상의 축산규제를 일거에 면제시키거나 적용배제하는 특별법은 현행 법치국가 원리나 법질서상 허용될 수 없다.

다만, 최근 특별법안의 방법으로 제시되는 것은 관련규제를 포괄하여 인허가를 받은 것으로 보는 인허가의제 제도를 도입하는 방안이다.

그러나 이러한 인허가의제를 통하여서 의제되는 부수적인 인허가제도가 「건축법」, 「국유재산법」, 「국토계획법」 등과 같이 해당 분야의 기본법적인 지위를 가지고 있는 법률에 근거하고 있어서 모든 국민에게 동등하게 적용되는 법률이므로 위법을 적법한 것으로 보아 축산농가에 게만 특혜를 주는 입법은 허용되기 어렵다.

제 4 절 인허가의제를 통한 개선방안

따라서 축산규제 완화를 주장하는 특별법(안)도 입법실무상 현실적으로는 인허가의제를 통한 개선일 수 밖에 없다.

인허가의제를 통하여 관련 축산규제를 동시에 처리하여 절차간소화 및 신속한 행정을 시행하려면, 주된 인허가를 설정하여야 하는데, 특별법을 통한 인허가의 설정은 새로운 인허가를 만들어 또 하나의 규제를 제정하는 것이어서 합리적인 방안으로 보기 어렵다.

인허가의제를 도입하는 경우, 수질보전규제 영역은 인허가의제가 되기 어렵고, 축사와 관련하여 「건축법」상 건축허가, 가축분뇨배출시설과 관련하여 「가축분뇨법」상 가축사육제한구역 허가, 가축분뇨배출시설 설치허가나 신고, 입지규제와 관련하여 「농지법」상 농지전용허가 등이 고려될 수 있다.

제 5 절 축산법 개정을 통한 개선방안

위의 인허가의제 제도의 도입은 실무상 현행 「축산법」상의 축산업 허가 등에 연계시키는 방안과 「동물보호법」상의 동물복지축산농장 인증과 연계시키는 방안 등이 가능하다.

또한 다양한 축산관련법령이 제정되면서 복잡다단해지고 있는 축산행정의 통일성 및 통일적인 법체계 구축을 위하여 ‘진흥법’으로 시작한 「축산법」을 ‘기본법’으로 새롭게 전면개정하는 방안이다. 예를 들면, 국토교통부 등과 같은 소관법령이 많은 부처의 경우에는 수많은 특별법이 제정되므로 손실보상, 공용수용 등의 주제에 따라 소관 일반법의 지위를 가진 법령을 정기적으로 전면개정작업을 시행하여 해당 분야의 기본법의 지위를 확고히 하고 있다.

제 5 장 결 론

정부는 유예기간을 두고 「축산법」상의 허가제를 통하여 축산업을 법제도 안으로 들여왔다. 따라서 종래 법의 적용을 받지 않던 축산업은 공공의 안녕과 질서를 보호하기 위하여 법적 통제 내로 편입되어야 한다. 이 부분에서는 축산농가 및 축산업계의 준법의식이 고양되어야 한다.

축산업을 영위하는 과정에서 발생하는 축산분뇨 등이 자연환경과 생활환경에 피해가 가지 않도록 계속적으로 분뇨처리에 만전을 기하여야 할 것이다. 특히 수질규제에서는 원칙적으로 가축방목 조차 금지되므로 기존 축사들은 수질보전구역에서는 점진적으로 폐쇄되어야 할 것이다.

입지규제와 관련하여서는 비도시지역을 중심으로 「건축법」 등을 준수하여 현대식 축사로 이전하여야 하며, 기존의 건축물 규정을 완화하는 형태로 규제가 완화되어야 할 것이다.

생활환경규제와 관련하여서는 새로운 시설, 가축분뇨의 환경오염 및 생활오염 예방을 통하여 주변 지역 주민 및 지방자치단체와 협의를 통하여 상생을 모색하여야 할 것이다.

정부는 「축산법」을 축산분야의 기본법으로 법체계를 정비하고, 그에 따라 부처협의를 통하여 축산업 허가 등에 인허가의제 제도를 도입하여 축산규제를 신속한 절차와 절차간소화로서 완화하여야 할 것이다.