



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제633호 | 2013년 4월 9일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 고현옥 | www.nars.go.kr

무허가 축사 현황과 대책

유 제 범 *

1. 들어가며

정부는 지난 2월 20일 범부처 차원의 ‘무허가 축사 개선 대책’을 내놓았다.¹⁾ 이 대책은 가축을 기르는 축사에 적합한 건축 및 분뇨처리 제도개선을 통해 무허가 축사를 근본적으로 개선할 수 있는 기반을 구축한다는 것이다.

이번 무허가 축사 개선대책은 2012년 5월 7일 환경부가 입법예고한 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」에서 발단되었다.

입법예고안은 가축분뇨 배출 및 처리시설의 기준과 관련된 규제를 강화하는 것을 주요 내용으로 하고 있는데, 상당수의 축사는 이러한 입법예고안의 강화된 규제에서 자유롭지 못한 무허가 축사라는 점이 문제가 되고 있다.

축산업계에서는 환경부의 입법예고안이 시행될 경우 상당수의 축산농가가 생업중단의 위기에 내몰릴 수 있으므로 이들 무허가 축사를 양성화하는 조치 등의 근본대책을 요구하였다.²⁾

1) 농림수산물식품부 방역관리과, 환경부 유역총량과, 국토해양부 건축기획과 보도자료, 「범부처 무허가 축사 개선 대책 수립-농식품부, 환경부, 국토해양부 합동으로 건축법 및 가축분뇨법 등 관계 법령 개정 등-」, 2013.2.20.

2) 축산관련단체협의회, 「법축산업계 대선공약 요구안 <3대 축산정책 비전, 15대 핵심과제>」, 『2012축산포럼』, 국회농림어업 및 국민식생활

이에 따라 정부가 무허가 축사의 일정부분을 양성화하는 대책을 마련한 것이다.

따라서 이 글에서는 우리나라 무허가 축사의 현황 및 문제점을 살펴보고, 환경부의 입법예고안과 정부의 ‘무허가 축사 개선 대책’의 쟁점사항을 검토하여 그 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 무허가 축사의 현황

무허가 축사란 「축산법」 상 축산업의 허가를 받거나 등록 또는 신고된 축사이지만, 「건축법」 상 건축물대장에 축사로 등재되지 않은 시설로 정의할 수 있다.

2011년 12월 말 기준 5개 축종의 사육가구수는 총 183,316호³⁾이다.

이 중 무허가 축사가 차지하는 비중은 시군 행정조사 결과에서는 약 30.4%⁴⁾ 한국농촌경제연구

발전포럼, 2012.10.20, p.71.

3) 한육우(약 16만 3천 호), 젓소(약 6천 호), 돼지(약 6천 3백 호), 닭(약 3천 4백 호), 오리(약 4천 5백 호)이다(농림수산물식품부, 『2012 농림수산물통계연보』, 2012.12, pp.126~127)

4) 조사기간은 2011년 6월부터 2개월 간, 조사대상은 축종은 한육우, 젓소, 돼지, 산란계, 육계, 오리 등 6개 축종, 조사대상 농가는 전체 시군 별로 2011년 6월 현재 축산업으로 등록되어 있는 농가 중 총 17,974호의 표본 농가를 대상으로 조사한 것으로 전체 축사면적 대비 무허가 축사면적의 비중이다(정민국 등, 「축산업

원의 표본 농가를 통한 실태조사 결과에서는 약 40.6%)⁵⁾로 나타났다.

시군 행정조사 결과에 따르면 무허가 축사의 유형은 건축물대장에 등재되지 않은 무허가 축사에서 가축을 사육하는 경우(75.7%), 건축물대장에 등재되어 있는 축사를 확장하여 가축을 사육하는 경우(20.6%), 건축물대장에 타 용도(퇴비사, 창고 등)로 되어 있으나 가축을 사육하는 경우(3.7%)로 나타났다.

또한 동 조사결과에서 축종별 무허가 축사의 현황은 오리(56.1%), 젓소(42.6%), 육계(41.6%), 산란계(30.3%), 한육우(25.6%), 돼지(15.9%) 순으로 나타났다.

한국농촌경제연구원의 표본 농가를 통한 실태조사 결과에서는 사육규모가 작을수록 무허가 축사 비중이 큰 것으로 나타났으며, 무허가 축사의 발생 원인은 허가조건 미 충족(33.2%), 행정절차복잡 및 비용과다(27.2%), 법적 처벌 부재(8.5%), 허가조건 충족을 위한 비용과다(7.9%)의 순이었다.

3. 무허가 축사와 관련된 쟁점

무허가 축사는 가축분뇨 처리시설이 제대로 설치되지 않아 악취를 유발하고 수질을 오염시킬 수 있으며, 일부는 방역시설도 열악하여 가축질병의 발생과 확산의 원인이 될 수 있다.⁶⁾

최근 지방자치단체에서는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」를 제정하거나 개정하여 가축사

육제한구역의 지정기준을 강화하고 있다.

이러한 지방자치단체의 조치는 환경부가 2011년 10월 20일 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조를 근거로 각 지방자치단체에 배포한 「가축사육제한구역 지정기준 권고안」⁷⁾을 근거로 이루어지고 있다.

이러한 조치의 배경에는 축사로부터의 악취 및 수질 오염 등으로 인한 환경 민원의 증가와 구제역 등으로 축산업에 대한 지역주민들의 부정적인 인식이 작용하고 있다고 볼 수 있다.

무허가 축사는 이러한 환경적이고 위생적인 문제점이 있는 것이 사실이다. 그러나 무허가 축사가 전체 축산업에서 차지하고 있는 비중이 약 30~40%로 작지 않은 현실을 고려할 때, 환경부에서 입법예고한 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안」이 그대로 시행될 경우 상당수의 축산농가가 축사 폐쇄 또는 사용중지 등의 행정처분을 받을 가능성이 높다.

무허가 축사와 관련된 환경부의 입법예고안의 주요 쟁점 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 입법예고안은 4대강 수계의 수변구역 등을 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 가축사육제한구역으로 지정할 수 있고, 가축분뇨 배출 및 처리시설에 관한 규제를 강화하고 있다.

7) 그 주요내용은 주거밀집지역, 상수원 보호구역, 수질환경보전이 필요한 지역 등에 대하여 각 지방자치단체가 가축사육제한구역 조례를 제·개정하는 경우 다음과 같은 내용으로 하는 권고안을 참조하여 지방자치단체 실정에 맞게 설정하도록 하고 있다. 주거밀집지역의 가구최소단위는 5~10호 기준으로 하고, 가축별 거리제한은 소와 말은 100m, 젓소는 250m, 돼지, 개, 닭 및 오리는 500m로 하고 있다. 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역, 「환경정책기본법」 제22조에 따른 특별대책지역 및 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역 등에 대하여 지방자치단체의 실정에 맞게 가축사육제한구역을 설정할 수 있도록 하고 있다.

선진화 방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2011.9).

5) 한국농촌경제연구원 농업관측센터에서 무허가 축사실태를 파악하기 위하여 2011년 8월 1일부터 8월 15일까지 한우, 젓소, 돼지, 육계, 산란계, 오리 등 6대 축종 농가 1,012호의 표본 농가를 대상으로 조사한 것으로 허가유형별로 전체 축사허가(59.4%), 축사의 일부만 허가(28.4%), 전체 축사 무허가(12%)로 나타났다(정민국 등, 앞의 책, p.132).

6) 정민국 등, 앞의 책, p.133.

그러나 이러한 입법예고안을 충족하기 위해서는 축산농가가 가축분뇨 처리시설을 신·증축해야 하는데, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」의 가축사육거리제한 규정에 따라 현실적으로 신·증축이 어려울 수 있다.

가축사육거리제한 규정을 충족한다고 해도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」의 건폐율 규정에 따라 신·증축에 제한이 따른다.

동 시행령 제84조제6항 및 제7항에 따라 축사의 건폐율은 60% 이내에서 조례로 정할 수 있도록 특례를 두고 있으나, 상당수의 지방자치단체가 건폐율 규정을 마련하고 있지 않거나 건폐율 기준을 하향설정하고 있기 때문이다.⁸⁾

특히 가축사육제한구역의 확대로 축사를 이전해야 하는 경우에는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조제3항에 따라 1년 이상의 유예기간과 이전에 따른 재정적 지원 및 부지알선 등 상당한 보상을 받을 수 있으나, 가축사육거리제한 규정과 이전에 필요한 비용의 부담으로 적절한 이전 입지를 찾기 어려울 수 있다.

둘째, 입법예고안에는 가축분뇨 배출 및 처리에 관한 규정을 위반한 경우에 대해 허가취소, 폐쇄 또는 사용중지명령 등 행정처분뿐만 아니라, 다른 법률에 따라 설치가 금지된 장소에 축사를 설치한 경우에는 해당 축사의 폐쇄를 명령할 수 있도록 하고 있다.

이는 축사가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「하천법」, 「건축법」 등 축사시설의 설치와 관련된 법률을 위반한 경우에는 「가축분뇨의 관리

8) 2012년 10월 기준, 전국 162개 시·군의 건폐율 기준은 104개소(60%), 47개소(20~50%), 11개소(미비)이다(농림수산식품부 방역관리과 등 보도자료, 「범부처 무허가 축사 개선 대책 수립-농식품부, 환경부, 국토해양부 합동으로 건축법 및 가축분뇨법 등 관계 법령 개정 등」, 2013.2.20).

및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 축사를 폐쇄조치할 수 있다는 것이다.⁹⁾

4. 무허가 축사 개선 대책의 주요 내용 및 평가

정부의 '무허가 축사 개선 대책'은 이와 같은 축사시설의 설치와 관련된 「건축법」 등을 위반한 축사를 양성화하는 것으로 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체별로 상이한 건폐율을 상향 조정할 수 있도록 개선하고, 둘째, 「건축법」 시행령 상의 가설건축물의 적용대상을 확대¹⁰⁾하면서 그 존치기간을 2년마다 연장하도록 의무화하며, 셋째, 운동장 적용대상을 젖소 이외에 한육우까지 확대함으로써 가설건축물 축조를 통해 건폐율 부족을 일부 해소하며, 넷째, 현재 조례에 위임되어 있는 가축사육거리제한 규정을 관계부처의 공동 연구용역 결과에 따라 재설정하고 그 적용을 2년간 한시적으로 유예하여 해당 축사를 신·증축할 수 있게 한다는 것이다.

정부는 이번 대책으로 무허가 축사의 약 80%는 적법화가 가능할 것으로 예상하면서, 무허가 축사를 근본적으로 방지할 수 있는 기반이 구축될 수 있는 계기로 평가하고 있다.

그러나 정부의 대책에 대하여 축산업계에서는 약 20%의 축산농가가 이번 대책의 구제대상에서 제외될 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요하

9) 무허가 축사 실태조사 결과에서 축사의 허가요건 미 충족 사유가 대부분 토지용도 부적합(31.5%), 건폐율 부적합(29.7%), 분뇨처리시설 부적합(6.3%), 도로 폭 부적합(3.5%)하거나 건축물대장 등록 규정에 위배되는 경우 등이었다.

10) 「건축법」 제55조에서 건축물의 건폐율은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조의 건폐율 기준을 따르도록 하고 있는데, 「건축법」상 가설건축물은 건폐율의 적용을 받지 않기 때문에 가설건축물의 적용대상을 확대할 경우 축사시설의 건폐율 상향조정 효과가 있다.

다는 입장이다.¹¹⁾

또한 강화된 규정에 따라 축사를 이전하거나 신·증축하는 경우에 발생하는 비용은 축산농가에 큰 부담이 되므로 이에 대한 자금융자 등 지원 대책이 필요하고 한다.

아울러 축사 건폐율을 80%로 상향조정하고 '건축법' 등에 따른 이행강제금 부과 유예도 요구하고 있다.

5. 향후 개선방향

이번 대책으로 상당수의 축산농가가 한시적으로는 양성화될 수는 있을 것이다.

지난 1992년에도 정부에서는 '무허가 축사 처리지침'을 수립하여 축사를 관계 법령이 허용하는 범위에서 추인해 양성화한 사례²⁾가 있었다.

그럼에도 불구하고 현재 상당수의 무허가 축사가 여전히 존재한다는 것은 그러한 조치가 무허가 축사의 문제점을 근본적으로 해결하지 못했다고 볼 수 있다.

이에 무허가 축사 개선 대책과 관련하여 몇 가지 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 무허가 축사의 문제를 축산업 허가제의 정착을 통해 해결할 하는 것이 바람직하다고 본다.

지난 2월 23일부터 축사시설, 사육밀도 및 인력 등의 기준이 강화된 축산업 허가제가 시행되었고, 이에 따라 기존의 등록제 하의 축사는 허가를 받은 것으로 경과조치 되었다. 이 경우 '축산법에 따라 허가받은 축사'라도 이번 조치로 '건축법

등에 의해 무허가 축사로 분류되어 행정처분 등을 받을 수 있는 만큼 새로 도입된 축산업 허가제의 취지를 반감시킬 수 있다.

따라서 향후 '축산법'에 따른 축산업 허가 시에 다른 법률에 따른 축사시설 등의 요건을 충족하도록 허가기준을 정할 필요가 있다.

둘째, 현재의 축사 건폐율(60%)을 상향조정하는 것이다. 이는 다른 건축물과의 형평성과 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'의 목적을 고려했을 때 어려운 측면이 있다.

그러나 현재 축종(畜種)에 관계없이 일률적으로 건폐율을 정하고 있는 문제점과 한·미 FTA에 따른 주요대책인 '축사시설 현대화사업'의 원활한 추진의 중요성을 고려할 때 축사의 건폐율을 현실화하는 조치를 검토하는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 이번 대책으로 축사를 이전하거나 신·증축하는 경우에는 '축사시설 현대화사업'과 연계하여 필요한 비용을 지원하는 등 축산농가의 부담을 덜어주는 방안을 검토해야 할 것이다.

넷째, 축산분뇨를 효율적으로 처리할 수 있도록 지방자치단체별 공동자원화시설을 확충하여 퇴·액비 생산·유통시스템을 구축하는 등 축산분뇨를 자연순환농업에 효과적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로 1992년 무허가 축사 양성화에서는 관계법과 지침이 까다로워 실효를 거두지 못했다는 지적이 있었다. 이러한 점을 고려할 때, 이번 대책을 시행하기 전에 해당 축산농가에 대한 홍보 및 교육 등을 적극적으로 실시하여 참여율을 제고하고, 절차를 간소화하는 것이 바람직하다고 본다.

11) 상수원보호구역, 수질환경보전지역, 4대강 수계 등 가축사육제한구역 내 축사 또는 타인 토지 점유 등으로 인한 무허가 축사는 제외된다.

12) 당시 무허가 축사 현황(1992년 기준)은 약 5만 천호로 추정하였고, 추인에 따른 관련 조치사항으로 1) 축사설계비 경감, 2) 농지조성비 및 대체조림비등 경감, 3) 위 법사항에 대한 사법처리시 형벌은 최대한 정상 참작하도록 하였다(내무부·농림수산부 등 6개 부처 공동, 『무허가축사 처리지침』, 1992. 9).

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지이며, 이 중 일부는 국회방송(www.natv.go.kr)에서 「의정이슈와 논점」으로 방송됩니다. (매주 월요일 AM 7:00, PM 9:00)