

가축전염병 예방법 일부개정법률안 심사보고서

2025. 7. .

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 8월 21일, 박덕흠의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 8월 22일

다. 상정 및 의결일자:

제418회 국회(정기회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2024.9.25.) 상정, 제안설명, 검토
보고, 대체토론, 소위원회

제424회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위(2025.4.29.) 상정, 제안설명, 축조
심사, 의결(대안반영폐기)

제426회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2025.6.23.) 상정, 소위심사보고,
축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(박덕흠의원)

농식품부에 따르면, 지난 2003년부터 2024년 5월까지 11차례의 조류

인플루엔자 발생에 따라 약 1억 4,000만 수가 살처분됐으며 이에 따른 직접적인 피해만 약 1조 4,700억원에 달하는 것으로 확인됨.

반복되는 고병원성 조류인플루엔자에 따른 사회·경제적 피해를 줄이기 위해서 정부와 지자체뿐 아니라, 가금 축산계열화사업자도 전염병 발생을 최소화하기 위해 책임 방역을 위해 노력하는 등 행정과 산업계가 긴밀하게 협력하여 방역 대책이 이뤄질 수 있도록 하고자 함.

또한 가축 살처분 및 사체의 매몰, 오염물건의 소각 등에 소요되는 비용 등을 정부나 지자체가 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 함.

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 임재금)

가. 가금 축산계열화사업자의 방역관리계획 수립·이행

개정안은 i) 닭, 오리 등 가금을 위탁사육하는 축산계열화사업자에 대하여 2년마다 방역관리계획 수립·이행 의무를 부여하고, ii) 수립한 방역관리계획을 시·도지사 또는 특별자치시장에게 3개월 이내에 승인받도록 하며,

iii) 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 특별자치시장에 계획이행 여부를 수시로 점검하도록 하고, iv) 시·도지사 또는 특별자치시장에 가금 축산계열화사업자에게 방역관리계획에 따라 관리하도록 시정명령을 내릴 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제6조의2 신설).

축산계열화사업은 가축의 사육, 축산물의 생산·도축·가공·유통 기능의 전부 또는 일부를 통합 경영하는 사업으로 계약사육농가에게 가축·사료 등 사육자재 등을 공급하여 가축을 사육하게 하고, 사육된 가축 또는 그 가축으로부터 생산된 축산물을 받는 사업임.

현행 「축산계열화사업에 관한 법률」(이하 “「축산계열화법」”이라 한다)과 그 하위법령은 돼지, 닭, 오리 및 염소를 축산계열화사업 등록 대상동물로 지정하고 있어, 이들 축종을 대상으로 축산계열화사업이 이루어지고 있음.

이중 가금(家禽)인 닭과 오리에서 축산계열화사업이 활발하게 이루어지고 있는데, 농림축산식품부에 따르면 2022년 기준 가금 축산계열화사업자는 총 77개소로, 계열화율은 육계·토종닭이 94%, 오리가 92.8%로서 대다수의 육계·토종닭 및 오리 농가가 축산계열화사업 형태로 가축사육업을 수행하고 있음.

최근 들어 계절성(동계) 가축전염병인 고병원성 조류인플루엔자(AI)가 빈번하게 발생하고 있고, 특히 우리나라에서는 2020년부터 매년 발생하고 있어, 가금에 대한 방역관리의 필요성이 증가하고 있는데,

① 상당수의 가금 사육농가가 축산계열화사업의 계약사육농가에 해당되고, ② 최근 매년 전체 고병원성 조류인플루엔자 발생건수의 절반 가량이 축산계열화사업 내에서 발생하고 있어, 가금 축산계열화사업자의 고병원성 조류인플루엔자에 관련한 방역관리 책임이 대두되고 있음.

현행법은 축산계열화사업자에게 계약사육농가에 대한 방역교육 실시 및 방역기준 준수 점검 등의 의무를 부여하고 있으나, 계속되는 고병원성 조류인플루엔자 발생에 따라 가금 축산계열화사업자의 방역관리 책임을 보다 강화할 필요성이 제기되고 있음.

이러한 필요성에 따라 농림축산식품부는 2023년부터 가금 축산계열화사업자에게 자체적으로 방역관리계획을 수립하여 시·도 승인을 받은 후 계약사육농가의 방역을 관리하도록 하고 있는데,

농림축산식품부에 따르면, 2023-24년 동절기의 경우 총 72개 축산계열화사업자(닭 58개, 오리 14개)로 하여금 자체 방역관리계획을 수립하고 시·도 승인을 받도록 하였으며, 해당 계획에 따라 특별방역대책기간('23.10. ~ '24.2.) 내에 주기적으로 방역점검을 실시하고 개선조치 결과를 관할 시·도에 보고하도록 하였음.

그런데 농림축산식품부의 이러한 조치는 법적인 근거가 없으므로 축산계열화사업자에게 의무를 부여할 수는 없다는 한계가 존재했음. 이에 개정안은 현재 이루어지고 있는 방역관리계획 제도를 법제화하려는 것으로, 그 입법적 필요성은 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 점이 고려될 필요가 있을 것으로 생각됨.

첫째, 「축산계열화법」의 목적에서 제시하고 있는 공정한 거래와 상호협력 관계가 유지되도록 할 필요가 있음. 개정안은 가금 축산계열화사업자의 방역관리 책임 강화를 위한 것이지만, 계약사육농가 역시

해당 계획을 이행하게 되고, 이들에게 수시점검의 수검의무 또한 부여되고 있음.

그런데 계약사육농가의 방역관리계획 준수 가능성은 가금 축산계열화사업자가 수립한 방역관리계획이 무엇인지에 따라 달라질 수 있어, 양자 간의 대등한 계약관계에 영향을 미칠 우려가 있으므로, 부령으로 위임된 표준화된 기준이 공정한 거래와 상호협력 관계 유지를 저해하지 않도록 법률에서 제한조건을 부여하는 등의 보완이 필요할 것으로 보임.

둘째, 개정안이 가금 축산계열화사업자 및 계약사육농가에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음. 개정안은 가금 축산계열화사업자에게 2년마다 계획수립의무를 부여하고 그 이행여부에 대한 수시점검을 규정하고 있는바,

가금 축산계열화사업자의 방역책임이 지나치게 강화되는 것은 아닌지, 강화된 방역책임에 따른 비용 발생 등의 부담이 계약사육농가에게 전가될 가능성은 없는지 등을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

셋째, 안 제6조의2제3항의 수시점검과 관련하여 방역관리계획의 승인권자가 아닌 농림축산식품부장관에게 직접 수시점검 권한을 부여하는 것은 방역관리계획 감독의 체계와 부합하지 않는 것으로 보임. 특히 농림축산식품부장관은 안 제6조의2제4항에 따른 시정명령권자가 아니므로, 수시점검을 하더라도 직접 시정명령을 내릴 수는 없다는 점을 고려할 필요가 있을 것임.

농림축산식품부는 현재 가금 축산계열화사업자에게 방역기준 준수 여부를 점검하도록 하는 등 일부 방역의무를 부과하고 있으나 운영상 미흡한 점이 존재하므로, 구체적인 관리계획을 제도화하는 개정안에 대하여 동의한다는 입장임.

나. 축산계열화사업자의 계약사육농가 관리의무 강화

현행법은 축산계열화사업자에게 부령으로 정하는 바에 따라 계약사육농가에 대하여 방역교육 및 방역기준 준수 여부 점검 등을 하도록 의무를 부여하고 있는데,

개정안은 방역교육에 관한 위임사항을 법률에서 구체화하고, 축산계열화사업자에게 개선조치 의무를 부여함으로써 계약사육농가에 대한 관리의무를 강화하려는 것임(안 제6조의3 및 제48조).

개정안은 ① 현재 시행규칙에서 정하고 있는 방역교육의 내용 및 주기에 관하여 그 위임의 근거를 법률에 명시하고, ② 축산계열화사업자에게 계약사육농가의 방역기준 등 준수사항의 위반내용에 대해 개선조치를 하고 이를 시장·군수·구청장에게 통보하도록 의무를 부여하려는 것으로,

그 취지는 ① 위임사항을 구체적으로 명시하여 예측가능성을 높이고, ② 축산계열화사업자의 계약사육농가 관리의무를 강화하여 실질적인 방역관리가 이루어지도록 하려는 것으로 보임.

현행법은 계약사육농가의 방역기준 등의 준수사항 위반에 대하여, 축산계열화사업자에게 그 위반내용의 통보의무만 규정하고 있어, 실질

적인 개선이 이루어지지 않고 형식적인 점검만 이루어질 우려가 있으므로 개정안의 취지는 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 축산계열화사업자의 계약사육농가 관리의무가 강화됨에 따라 축산계열화사업자와 계약사육농가 사이의 수직관계가 심화될 수 있고, 이에 따라 「축산계열화법」의 목적에서 제시되는 축산농가와 축산계열화사업자 간 공정한 거래와 상호협력 관계에 영향이 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

농림축산식품부는 효과적인 가축방역을 위해서는 축산계열화사업자가 계약사육농가의 방역기준 준수 사항을 점검하고 위반사항에 대하여 개선조치를 실시하도록 관리를 강화할 필요가 있으므로, 개정안에 대하여 찬성한다는 입장임.

한편, 개정안의 형식적 측면 및 자구 등과 관련하여 다음과 같은 점을 보완할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 조 제목을 “계약사육농가에 대한 방역교육 등”에서 “가금 축산계열화사업자의 계약사육농가에 대한 관리 등”으로 변경하고 있는데, 안 제6조의3의 적용 대상이 축산계열화사업자로서 가금 축산계열화사업자로 한정하고 있지 않다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, 안 제6조의3제1항은 「축산계열화사업에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 축산계열화사업자를 “축산계열화사업자”로 약칭하는 부분을 삭제하면서도 그 이후 조항에서 약칭을 사용하고 있는바, 약칭 삭제부

분을 복원할 필요가 있음.

셋째, 안 제6조의3제2항에 따른 개선조치 결과에 대하여 시장·군수·구청장에게 통보(통지)하는 의무가 제2항 및 제3항에서 중복하여 규정되어 있는바, 제3항에서 일괄적으로 교육실시·점검결과 및 개선조치 결과를 통지하는 내용을 규정할 수 있도록, 제2항에서 규정하고 있는 통보에 관한 사항을 삭제할 필요가 있어 보임.

다. 살처분 명령의 근거규정 분리 및 살처분 등 비용의 지원

현행법은 일반적 살처분 명령과 예방적 살처분 명령의 근거 규정을 하나의 조항에 두고 있고, 국가나 지방자치단체의 비용 지원에 관한 규정을 제50조에서 통합하여 규정하고 있는데,

개정안은 일반적 살처분 명령과 예방적 살처분 명령의 근거 조항을 내용 변화 없이 단순 분리하는 한편, 살처분과 사체·오염물건 처리에 소요되는 비용의 지원에 대한 규정을 개별 조문에 명시하려는 것임(안 제20조·제22조 및 제23조).

살처분 명령에 관한 근거 조항 분리와 관련하여, 현행법 제20조제1항은 본문의 일반적 살처분 명령과 단서의 예방적 살처분 명령의 두 가지 사항을 규정하고 있는데, 조문이 지나치게 길어 내용파악이 어렵다는 지적이 존재함.

이에 개정안은 본문과 단서로 이루어진 현행법 조항을 두 개의 항으로 분리하여 법률의 복잡성 및 해석 난이도를 완화하기 위한 취지로, 수용 가능할 것으로 생각됨.

다만, 현행법 제20조제2항의 각 호에서 “제1항에 따른 명령”이라는 표현이 등장하고 있고, 이후의 규정들에서도 “제20조제1항에 따른 살처분 명령” 등 제20조의 각 항을 인용하는 규정들이 존재하므로, 항분리에 따른 자구 수정이 필요함.

비용 지원과 관련하여, 현행법은 제50조에서 관련 사항을 일괄하여 규정하고 있는데, 개정안은 살처분과 사체·오염물건 처리를 규정하는 제20조·제22조·제23조의 개별규정에 비용 지원 사항을 직접 규정하려는 것으로서, 그 취지는 지원의 근거를 보다 명확하게 하려는 것으로 보임.

다만, 개정안은 동일한 비용지원 사항을 일괄하여 규정하고 있는 제50조를 개정하지 않는바, 같은 사항을 중복하여 규정하여 지원의 근거가 오히려 명확하지 않게 되는 문제가 발생할 수 있음.

또한 지원사항을 개별 조항에서 각각 규정하는 방식은 현행법의 일괄 규정 방식에 비하여 ① 이 법에 따른 비용지원 사항이 무엇인지 일괄적으로 알기 어렵고, ② 같은 사항을 조항마다 반복적으로 규정하여 입법경제적 측면에서 불리할 수 있으므로, 신중하게 검토할 필요가 있어 보임.

농림축산식품부는 살처분 등의 조치를 보다 신속하고 원만히 할 수 있도록 비용 지원의 근거를 마련하려는 개정안의 입법 취지에는 동의한다는 입장이나,

다만, 현행법에 이미 국가 및 지방자치단체의 비용 지원 근거가 마

련되어 있어 중복하여 규정하게 되므로 법체계상 추가적인 검토가 필요한 사항으로 보인다는 입장임.

라. 과태료에 관한 사항

개정안은 안 제6조의2에 따라 가금 축산계열화사업자의 방역관리계획 수립·이행의무를 부여하고, 안 제6조의3에 따라 축산계열화사업자의 계약사육농가 관리의무를 강화하는 것과 관련하여, 실효성 확보를 위한 과태료 규정을 마련하려는 것임(안 제60조).

방역관리 강화를 위하여 개정안은 ① 안 제6조의2를 통하여 가금 축산계열화사업자에게, ② 안 제6조의3을 통하여 축산계열화사업자에게 의무를 새로이 부여하거나 강화하고 있는바, 그 입법목적의 달성을 위해서는 실효성 확보 수단이 요구되므로, 이를 마련하려는 개정안의 취지를 수용할 수 있을 것으로 보임.

과태료의 금액과 관련해서는, 「가축전염병 예방법」상의 다른 의무 위반 사항에 비해서는 높은 5천만원 이하를 규정하고 있으나, 이미 「축산계열화법」이 축산계열화사업자의 의무위반에 대하여 5천만원 이하의 과태료를 다수 부과하고 있다는 점을 고려하면 수용가능한 측면도 있어 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사안에 대한 고려가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 안 제6조의2의 방역관리계획 이행의무와 관련하여, 계약사육 농가 및 축산관계시설의 영업자는 법적으로 해당 의무를 부여받고 있

지 않다는 점을 고려할 필요가 있음.

과태료는 행정법상의 의무위반행위에 대해 부과되는 제재(행정벌)의 일종으로, 그 부과를 위해서는 기본적으로 대상자에 대한 행정법상의 의무 부과가 전제되어야 함.

그런데 개정안은 가금 축산계열화사업자에게만 방역관리계획 이행 의무를 부과하고 있고, 계약사육농가 및 축산관계시설의 영업자에게는 이행의무를 부과하고 있지 않으므로, 이들에게 과태료를 부과하려고 한다면 의무부과가 선행되도록 조문 정비가 필요할 것으로 생각됨.

다만, 이와 관련해서는 이들을 과태료 부과 대상으로 삼는 것이 적절한지에 대한 검토가 선행될 필요가 있어 보이는데, 특히 사인(私人)인 가금 축산계열화사업자가 수립한 방역관리계획을 이행하지 않은 것에 대하여 과태료를 부과할 경우, 해당 계획에 사실상의 법규성을 인정하는 결과로 이어질 수 있다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, 안 제6조의2의 방역관리계획 이행의무와 관련하여, 의무 위반에 대한 실효성 확보 수단의 중첩 문제를 고려할 필요가 있어 보임.

개정안은 i) 안 제6조의2제3항 및 제4항을 통하여 수시점검을 통해 방역관리계획의 이행 여부를 확인하고 시정명령을 내릴 수 있도록 하는 한편, 그 시정명령을 이행하지 않은 가금 축산계열화사업자에게 5천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.

그런데 ii) 방역관리계획을 이행하지 않은 가금 축산계열화사업자는 안 제60조제2항에 따라 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하

고도 있는바,

방역관리계획을 이행하지 않은 가금 축산계열화사업자에게 1천만원 이하의 과태료와 시정명령 이행 의무가 동시에 주어진 후, 해당 시정명령을 위반할 경우 다시 5천만원 이하의 과태료를 부과받을 수 있으므로, 이러한 중첩된 실효성 확보 수단이 과도하지는 않은지 고려가 필요해 보임.

셋째, 안 제6조의2의 점검 수인의무와 관련하여, 점검 수인의무자 중 계약사육농가와 축산관계시설의 영업자의 경우 과태료의 수준이 과도하지 않은지 고려가 필요해 보이는데,

특히 「축산계열화법」이 축산계열화사업자에게는 과태료를 5천만원 이하 또는 3천만원 이하로 규정하고 있으나, 계약농가에 대해서는 1천만원 이하로 규정하고 있다는 점을 고려할 수 있을 것임.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 이원택)

개정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영 폐기