



# 가축분뇨처리법안의 주요쟁점과 선결과제

- 한 지 대 -  
(본회 지도2팀 과장대리)

## 1. 도입

지난 6월 23일 농림부, 환경부가 공동으로 '가축분뇨관리및이용에관한법률안'을 입법예고 하였다. 법의 제정방향은 현행 오분법중 축산폐수 관리사항을 별도로 분리하고, 자원화와 퇴·액비 이용촉진을 위한 제도마련을 중심으로 개편한다는 내용이다. 법의 취지를 봤을 때 축산인의 입장에서서는 크게 반길 일이다.

그도 그럴것이 정부의 전업화, 규모화 정책으로 축산업은 외형적으로 크게 발전해 왔으며 단백질의 주요 공급원으로 공익적 기능을 수행해 왔으나, 이러한 기능을 무시한 채 환경부 등 정부부처, 환경단체 등에서는 마치 축산업이 환경오염의 주범인양 규제중심의 제도마련에 골몰해 왔던 것이 사실이다.

하지만 우리협회를 비롯한 축산생산자단체(한우, 양돈 등), 학계 등의 법률안 분석에 의하면, 가축분뇨를 폐수처리가 아닌 퇴액비화를 통해 재 활용하는 등 자원화 시각으로 바라봤다는 점에서 의미가 크지만 관련 지원사항이 미비하고 과도한 규제로 인한 부작용을 우려하고 있는 상황이다. 필자는 이 글을 통해 법안의 주요쟁점 등에 대해 분석하고, 사전대책과 협회 대응방안 등에 대해 기술코자 한다.

## 2. 법안의 주요 쟁점 및 선결과제

### 1) 지역단위 양분총량제<sup>1)</sup> 도입

법안 7조에 의하면 지역단위 양분공급현황을 고려하여 적절한 규모의 가축사육 유도를 위한 재정지원 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다는 내용을 담고 있다. 07년 도입예정인 양분총량제의 근

1) 지역단위별로 화학비료 및 가축분뇨 퇴액비를 포함한 전체 비료사용량이 작물의 수요량을 초과하는 지역은 단계적으로 공급량 감축

표1. 양분소요량과 비료공급량 비교(2003년)

(단위 : 천톤)

구분	양분소요량(A)	비료공급량(B)			소요량 대비 공급량비율(B/A)		
		계	화학비료	가축분뇨	계	화학비료	가축분뇨
질소	441	490	331	159	111	75	36
인산	215	268	128	140	125	60	65

자료 : 농림부 · 환경부 합동(2003)

표2. 양분잉여 정도 (165개 시군 자료)

(단위 : 개소수)

질소 잉여정도				인산 잉여정도				
1이하	1~1.5	1.5~2	2초과	1이하	1~1.5	1.5~2	2~3	3초과
23	99	37	6	29	66	38	26	6

주 : 양분잉여정도 측정은 지역별 비료공급량 및 가축 분뇨 양분발생량의 합과 지역내 비 및 발작물 재배에 필요한 표준시비량(퇴액비 포함)의 합을 비교 하였으며, 양분투입에 있어 지역 간 이동 및 가축 분뇨의 해양투기 및 공공처리 물량을 고려하지 않았음

자료 : 농림부 · 환경부 합동(2004)

거조항으로 장기적으로 사육두수 감축을 유도하겠다는 취지로 해석된다. 표1에 보듯이 우리나라는 질소, 인산 등 양분이 과다하나, 양분발생량의 대부분이 화학비료가 차지하고 있어 화학비료의 저감만으로도 양분소요량을 충족시킬 수 있는 것은 시사점이 크다고 할 것이다.

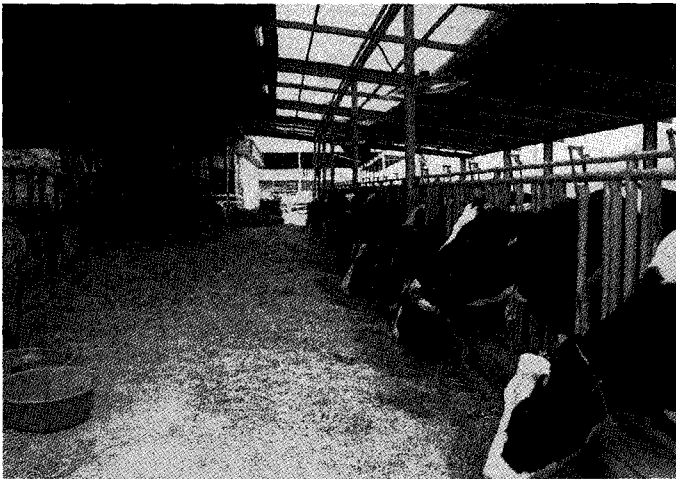
따라서 양분총량제 실시이전에 화학비료의 실질적인 저감대책과 더불어, 경종농가와 연계시스템 등 자원화 중심의 정책이 수반되어야 할 것이다. 아울러, 농지법 개정을 통해 축사부지 등을 농지로 인정함으로써 축사이전을 위한 여건을 조

성하는 등 축사와 관련된 농지법, 건축법 등 규제 완화 검토가 선행되어야 한다고 본다.

또한, 도시화에 따른 농경지 감소면적이 연간 1만 2천ha(최근 5년간)이며, 시군별 양분 잉여비율(양분 공급량/양분 소요량)을 분석해 보면 2배를 초과하는 시군이 질소의 경우 6개, 인산의 경우 32개로서 지역별 편차가 심한 것으로 밝혀지고 있어, 일률적으로 양분총량제를 실시하기는 곤란한 실정이며, 지역사정에 맞는 분뇨발생량, 분뇨소요량, 분뇨소요작물의 계절적 소요량, 잉여가축분뇨 처리방법 등을 고려한 우리나라 여건에

표3. 특별관리지역, 오분법과 가축분뇨관리및이용에관한법률안 비교

오분법	가축분뇨관리 및 이용에 관한 법률안
1. 특별관리지역 지정 (시군조례) - 지역주민의 생활환경 보전 또는 상수원의 수질보전을 위한 지역 - (추가) - (추가)	1. 특별관리지역 지정 (시군조례) - 좌동 - 동식물 생육에 위해가 있거나 우려되는 지역 - 가축사육밀집지역 (농림부령)
2. 축사이전 조치 명령 - 특별관리지역중 환경보전에 중대한 위해가 가져온다고 인정하는 경우 축사이전 조치 (이전기간 6개월 이상)	2. 축사이전조치 명령 - 환경보전, 동식을 사육환경, 밀집사육지역 등에 중대한 위해를 가져온다고 인정되는 경우 축사이전 조치(이전기간 1년 이상)



맞는 제도마련이 요청된다.

## 2) 가축사육밀집지역 등 특별관리지역 지정 및 관리

특별관리지역의 지정은 기존 오분법에서도 규정하고 있는 조항이나, 농림부령이 정하는 가축분뇨배출시설이 밀집된 지역을 추가하고, 이 지역에 대해서는 축사 설치 및 증설을 제한하는 조치 등을 포함하고 있어 이 규정은 과도한 규제라 판단된다. 또한 특별관리지역 중 법이 정하는 위해가 인정되는 경우 축사이전 조치를 명하게 되어 있어, 우려하지 않을 수 없는 실정이다.

특별관리지역이 기존에 오분법에서도 있었다고는 하나, 가축사육밀집지역이 추가됨으로써 사실상 가축사육두수 감축으로 이어지는 중요한 수단으로 작용될 것이다. 따라서 특별관리지역의 경우 농림부장관의 사전 승인을 얻도록 해 지자체의 일방적인 조례로 가축사육을 제한하는 것을 방지해

야 하며, 가축밀집 사육지역에 대한 예외조항을 두어 적용을 유예해야 한다고 본다.

양분총량제 실시와 가축사육밀집지역 지정 등은 농림부령(시행규칙) 제정시 규정되는 사항으로 농가피해가 없도록 협회와 축산단체가 연합하여 농림부와 교섭해 나갈 예정이다.

## 3) 강화된 벌칙조항 및 유예기간 확보

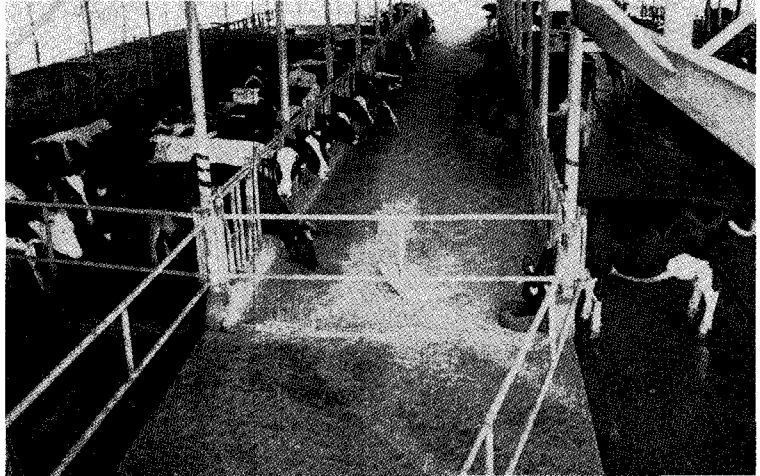
법률안에는 기존 오분법 보다 훨씬 강화되어 최고 5년 이하의 징역 또는 3000만원이하의 벌금을 부과할 수 있다는 벌칙조항을 담고 있다. 물론 5년 이하의 징역에 해당하는 사항이 축산농가에 해당하지는 않고 있으나, 벌칙 상한이 높아 전체적인 처벌수위가 높아진 것에 대해 주목할 필요가 있다. 환경부의 입장은 과거 오분법의 벌칙조항이 10년전의 법체제를 준용하고 있어, 현실과 맞지 않아 법무부의 의견에 따라 강화할 수밖에 없다고는 하나, 자원화를 강조한 법률에서 규제가 강화된 것은 왠지 앞뒤가 맞지 않은 모순점이 있는 것이다. 이는 농림부와 생산자단체와 의견이 일치하는 부분으로 일본과 같이 징역, 벌금형은 삭제하고 행정질서법만을 규정하여 농가가 자발적으로 제도에 참여할 수 있는 여건마련을 하자는 것이 축산생산자단체들의 입장이다.

또한 유예기간이 6월으로 현실상 너무 짧은 감이 있으며, 가축분뇨 관리 및 자원화 추진은 법률

표4. 법률안 중, 축산생산자단체 의견 반영사항

구분	당초	생산자단체 의견	수정
축사이전 조치시 유예기간	6월 이상	1년 6개월 이상	1년 이상
개선명령시 조치	해당 축사시설 개선·대체·폐쇄	폐쇄조치 삭제	반영됨
벌칙조항	5년이하의 징역 ~ 100만원이하 과태료	행정형벌 삭제	5년이하의 징역, 해당사항 축소 (축산농가 해당사항 폐지)
유예기간	6개월	3년	1년(검토중)

에 의해 시도지사가 10년간의 '가축분뇨관리기본계획'을 수립하여 농림부 장관 및 환경부 장관에 보고토록 되어 있고, 이와 관련 가축분뇨 시설 정비 등을 촉진하고 기본계획에 입각한 정비 및 지원이 추진되도록 법률 시행이전 제반사항에 대한 점검과 관련 기관 및 단체의 농가 지도가 요청된다. 따라서 계획적인 시설정비 및 농가 지도, 계도 기간을 고려하여 시행기간을 좀 더 유예할 필요가 있다. 최근 유예기간에 대해서는 생산자단체의 의견을 받아들여, 유예기간을 1년으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.



#### 4) 협회 대응방안

정부의 분뇨정책 목표는 결국 '사육두수 감축을 통한 분뇨발생량 저감'에 있다는 것을 법률안을 통해 확인하는 계기가 되었다. 전문가들은 양분총량제 실시는 결국 축종별 사육두수, 양분발생량 등의 차이로 인해, 축종별 분쟁으로 확대될 것으로 예측하고 있다. 앞에서 말했듯이 농지면적 감소, 화학비료의 높은 비중 등 우리나라의 여건상 선결되어야 할 과제가 많은 것이다. 따라서, 협회에서는 축종별 이해득실을 떠나 '축산업 발전'이라는 대명제하에 축산단체가 공동으로 올바른 대안마련을 전개해 나가는 동시에 낙농환경 대책 소위원회 논의 및 학계 등 전문가 자문을 통해 올바른 대안 마련에 나설 것이다. 실제 표4와 같이 협회와 축산생산자단체의 요구에 따라 당초안에서 일부 수정된 바 있다.

### 3. 맺음말

결국 가축분뇨에 대한 접근을 '규제로 할 것인가, 자원화로 할 것인가'라는 명제하에, 정부-생

산자, 농림부-환경부 등이 각기 다른 시각차를 보이고 있는 것이 실정이다. 하지만 중요한 명제는 축산분뇨는 농경지에 영양분을 공급하는 주요한 부존자원임을 간과해서는 안된다는 것이다. 친환경 농업이나 친환경 축산 모두 축산분뇨를 비료자원으로 활용하지 않고서는 결코 이뤄질 수 없는 것이다. 또한 가축분뇨 자원화 정책은 하루 아침에 이뤄지는 것이 아니라 체계적인 계획 수립과 단계별 이행이 가장 중요한 것이라 사료된다.

가까운 일본만 보더라도 가축분뇨 이용촉진을 위해 지난 '99년 '가축배설물 관리의 적정화 및 이용에 관한 법률'을 제정하고 5년간의 유예기간 부여 후 지난해 11월부터 본격 시행중에 있으며, 유예기간동안 철저한 준비를 통해 전체 축산농가의 약 99.4% 농가가 이 법에 따라 적절한 조치를 취하고 있는 것으로 파악되고 있다. 또한 정책의 기본방침으로 절대농지인 진흥지역내에서 축사를 짓고 축산을 영위할 수 있도록 조치하고 있어 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다. 앞으로 우리 협회는 가축분뇨 자원화 정책이 우리나라 여건에 맞게 체계적으로 수립될 수 있도록 정부, 축산관련단체 등과 머리를 맞대고 논의해 나갈 예정이다. ☺