

# 곤충산업의 법적 지위에 대한 연구

김윤식 · 박정규<sup>1</sup> · 김태영 · 최종우\*경상대학교 식품자원경제학과, 경상대학교 농업생명과학연구원, <sup>1</sup>경상대학교 식물의학과, 경상대학교 농업생명과학연구원

## A Study on the Legal Status of Insect Industry

Yun-Shik Kim, Chung Gyoo Park<sup>1</sup>, Taeyoung Kim and Jong Woo Choi\*

Department of Food and Resource Economics, Institute of Agriculture &amp; Life Science, Gyeosang National University, Jinju 52828, Korea

<sup>1</sup>Department of Plant Medicine, Institute of Agriculture & Life Science, Gyeosang National University, Jinju 52828, Korea

**ABSTRACT:** The insect industry in Korea has been supported by *the Act of Fostering and Supporting Insect Industry* since 2010. Based on the Act, insect breeders are entitled as farmers. However, the insect industry is not included in *the Fundamental Act of Agriculture, Rural Community and Food Industry* which defines all concepts, such as agriculture, farmers, and agricultural products. Legally and strictly speaking, there is no method to defend the insect industry when an argument is raised that insect industry is not included into agriculture, so persons who breed insects are not eligible for all agricultural supports and subsidies of the government. Thus, it is necessary to clear the legal status of insect industry by revising the related laws and regulations.

**Key words:** Insect industry, Legal status, Agriculture, Farmer, Fundamental act of agriculture, Rural community and food industry

**초 록:** 한국의 곤충 산업은 2010년부터 「곤충 산업 육성 및 지원에 관한 법률」에 의해 지원을 받았다. 이 법에 의거해 곤충을 사육하는 사람도 ‘농업인’으로 자격이 있다. 그러나 곤충 산업은 ‘농업’ 및 ‘농업인’, ‘농산물’과 같은 모든 개념을 정의하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 포함되지 않는다. 법적으로 엄격하게 말하면, 곤충 산업이 농업에 포함되지 않는다는 논쟁이 제기 될 때마다 곤충 산업을 지지할 방법이 없기 때문에 곤충을 사육하는 사람들은 모든 농업 지원과 정부의 보조금을 받을 법적 근거가 부족하다. 따라서 관련 법규를 개정하여 곤충 산업의 법적 지위를 명확히 할 필요가 있다.

**검색어:** 곤충산업, 법적 지위, 농업, 농업인, 농업·농촌 및 식품산업 기본법

곤충산업은 최근 들어 고단백질 식품의 제공 및 육류의 대체 상품 등으로 그 중요성이 나날이 더해지고 있다. 곤충산업의 유용성이 새롭게 밝혀지고 있고 산업적인 활용도도 계속 확대되고 있다(Lee et al., 2014; Ro and Yoo, 2014). 세계 각국도 곤충 산업에 새롭게 주목하기 시작했으며, 곤충 관련 기술에 대한 연구·개발에 많은 노력을 기울이고 있다(FAO, 2013; Chang, 2014; Yoo et al., 2014). 이런 추세와 때를 같이 해 우리나라도 2010년 2월 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 곤충산업의 성장 및 육성을 뒷받침한 법적 근거를 마련하였다(NLIC, 2018). 이로써 곤충산업을 농업의 한 분야로 공식 설

정하고 곤충산업을 국가 차원에서 육성할 수 있게 되었다.

그러나 곤충산업을 육성 및 지원할 수 있는 법률이 제정돼 있음에도 곤충산업의 법적 지위는 매우 취약하다. 대부분의 사람들이 곤충산업을 농업의 한 부류로 인식하고, 실제 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」의 관할 부서도 농림축산식품부로 지정돼 있다(Kim et al., 2015). 누구도 곤충 관련 산업이 농업의 한 부분이라는 사실에 대해 이견을 갖지 않는다. 그럼에도 곤충산업의 법적 지위가 매우 취약하다는 사실은 바뀌지 않는다. 가령, 농어촌희망재단에서는 농업인 자녀에게 장학금을 지원하는 제도를 가지고 있다. 그런데 해당 재단에서 의미하는 ‘농업인’이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 상에서 정의된 농업인을 뜻한다(NLIC, 2018). 농어촌희망재단뿐만 아니라, 농업·농산물·농업인을 정의할 때 거의 대부분 「농업·농촌 및

\*Corresponding author: [peacejchoi@gnu.ac.kr](mailto:peacejchoi@gnu.ac.kr)

Received November 8 2018; Revised November 26 2018

Accepted November 27 2018

식품산업 기본법」상의 정의를 기준으로 활용한다. 그런데 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에는 곤충산업이 농업의 범주에 포함돼 있지 않다. 양잠업만 농업의 한 범주로 포함돼 있을 뿐이다. 축산물의 범주에도 포함돼 있지 않다. 따라서 현재의 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 상으로는 일반적인 곤충 관련 업종들은 명확히 농업의 한 범주라고 하기 어렵다. 현재 상태로도 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」이 있기 때문에 곤충 관련 업종들이 정부로부터 지원을 받는 데는 큰 문제가 없다. 그러나 일반적인 농업·농산물·농업인의 정의를 적용하게 되면, 곤충산업은 법적으로 ‘농업’의 한 범주가 아닐 수 있으며, 곤충 사육가구들은 ‘농가’가 아닐 수 있으며, 곤충을 사육하는 사람들은 ‘농업인’이 아닐 수 있다.

곤충 사육업이 농업의 범주에 포함됨으로써 얻을 수 있는 혜택은 상당히 많다, 이것은 돌려 이야기하면, 곤충 사육업이 농업의 범주에 포함되지 않으면, 곤충 사육 가구가 받고 있는 여러 가지 혜택을 받지 못할 수도 있다는 것을 의미한다. 농업, 농가, 농산물으로써 받고 있는 혜택 몇 가지를 제시하면, 먼저 「부가가치세법」 제26조 제1항에 따른 부가가치세 면세 혜택을 들 수 있다(NLIC, 2018). 해당 조문에는 면제 기준으로 “가공되지 않은 식료품(식용(食用)으로 제공되는 농산물, 축산물, 임산물을 포함한다)”이라고 명시하고 있다. 그런데 곤충산업이 농업의 범주에 포함되지 않으면 곤충 관련 제품은 농산물의 범주에 포함되지 않기 때문에 「부가가치세법」에서 규정하고 있는 면제 대상에 포함되지 않는다. 곤충을 판매하고 얻는 수익에 대해서 부가가치세를 납부해야 할 수도 있는 것이다. 그 외에도 농업용 면세유 대상에 포함되지 않을 수도 있으며, 농사용 전기를 제공 받는 대상에서 제외될 수도 있다.

따라서 다소 불명확하게 되어 있는 곤충산업의 법적 지위를 명확히 해 곤충을 사육하거나 관련 업종에 종사하는 농업인 및 농가 등이 불필요한 불이익을 당할 수 있는 여지를 사전에 없앨 필요가 있다. 이 논문에서는 현재의 곤충산업이 갖는 법적 지위를 살펴보고, 법적 지위가 불명확할 때 나타날 수 있는 문제점을 검토하여 최종적으로 곤충산업의 법적 지위를 명확히 할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

### 곤충산업의 법적 지위에 대한 검토

현재 곤충산업의 법적 지위는 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」에 그 근거를 두고 있다. 그런데 곤충산업이 갖고 있는 법적 지위 문제는 일반적인 법률·행정·제도 등에서 농업·농업인·농산물 여부를 판단할 때는 이 법률을 근거로 하지 않고 있다는 데 있다. 먼저 농업용 면세유 공급 규정을 보자. 농업

용 면세유 지원은 「조세특례제한법」 제106조의2에 그 근거를 두고 있다. 해당 규정을 보면, “1. 대통령령으로 정하는 농민, 임업에 종사하는 자 및 어민(이하 이 조에서 “농어민등”이라 한다)이 농업·임업 또는 어업에 사용하기 위한 석유류로서 대통령령으로 정하는 것”이라고 되어 있다(NLIC, 2018). 따라서 농업용 면세유를 사용하기 위해서는 농업인이 농업에 종사하기 위해 사용하는 석유류가 되어야 한다. 이를 보다 구체화한 것이 「농업용 면세유류 공급요령」(농림축산식품부 고시 제2015-40호)이다(MAFRA, 2015). 여기에서는 작물재배업·축산업·작물재배 및 축산복합농업 또는 농산물 건조장 운영업에 종사하는 개인, 영농조합법인과 농업회사법인, 협동조합 등이 면세유류 사용 대상자가 된다고 규정하고 있다.

#### ■ 「조세특례제한법」

##### 제106조의2(농업·임업·어업용 및 연안여객선박용 석유류에 대한 부가가치세 등의 감면 등)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 석유류(「석유 및 석유대체연료 사업법」에 따른 석유제품을 말한다. 이하 이 조에서 “면세유”라 한다)에 대해서는 2018년 12월 31일까지 공급하는 것에 대한 부가가치세와 제조장 또는 보세구역에서 반출되는 것에 대한 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차주행에 대한 자동차세(이하 이 조에서 “자동차세”라 한다)를 대통령령으로 정하는 바에 따라 면제한다.
1. 대통령령으로 정하는 농민, 임업에 종사하는 자 및 어민(이하 이 조에서 “농어민등”이라 한다)이 농업·임업 또는 어업에 사용하기 위한 석유류로서 대통령령으로 정하는 것

#### ■ 「농업용 면세유류 공급요령」(농림축산식품부 고시 제 2015-40호)

제2조(면세유류 공급대상자) 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류상의 농업 중 작물재배업·축산업·작물재배 및 축산복합농업 또는 농산물 건조장 운영업에 종사하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “농업인등”이라 한다.)를 면세유류 공급대상자로 한다. 다만, 한국표준산업분류상 시설작물재배업 중 콩나물재배업에 종사하는 자는 제외한다.

1. 개인(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 농어업경영정보를 등록한 자만 해당되, 농산물건조장 운영업에 종사하는 자는 그러하지 아니하다.)
2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 설립된 영농조합법인과 농업회사법인
3. 「농업협동조합법」에 따른 조합, 조합공동사업법인 및 중앙회

여기에서 중요한 것이 농업인과 농업의 범위이다. 그러나 이런 규정 어디에도 곤충 사육 및 관련 업종은 포함돼 있지 않다. 따라서 법적으로 엄밀히 이야기한다면, 곤충 사육 및 관련 업종은 농업용 면세유 지원 대상에 포함되지 않는다.

농사용 전기 사용 규정도 살펴보자. 한국전력공사의 농사용 전기 공급 내용을 보면, 농사용 전기(을)의 경우, 농사용 육묘 및 전조 재배를 하거나, 농작물 재배업 및 축산업, 저온보관시설 및 건조시설 등에 제공된다고 규정하고 있다. 여기에서도 중요한 것은 농작물 혹은 축산업에 곤충산업이 포함되는지 여부이다. 포함된다면 농사용 전기(을)를 공급받는 데 법적 문제가 없지만, 포함되지 않는다면 농사용 전기(을)를 공급받을 수 없게 된다(KEPCO, 2018).

### ■ 농사용 전기

- 농사용 전력(갑) : 양곡생산을 위한 양수, 배수펌프 및 수문조작에 사용하는 전력
- 농사용 전력(을) : 다음 중 하나에 해당하는 계약전력 1,000kW 미만의 고객으로 농사용 전력(갑) 이외의 고객
  - 농사용 육묘 또는 전조재배에 사용하는 전력
  - 농작물 재배·축산·양잠·수산물양식업, 농작물 저온보관시설, 수협 또는 어촌계의 저온보관시설
  - 농수산물 생산자의 농수산물 건조 시설, 수협 또는 어촌계의 수산물 제빙·냉동시설
  - 농작물 재배·축산·양잠·수산물양식업 고객의 해충 구제(驅除) 및 유인용 전등

부가가치세 면제 규정도 살펴보자. 부가가치세를 면제받기 위해서는 기본적으로 가공되지 않은 ‘농산물’이어야 한다. 따라서 곤충산업이 부가가치세 면제 대상에 포함되기 위한 가장 중요한 기준은 ‘농산물’인지의 여부이다(NLIC, 2018).

### ■ 「부가가치세법」

#### 제26조(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세)

- ① 다음 각 호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다.
1. 가공되지 아니한 식료품[식용(食用)으로 제공되는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물을 포함한다] 및 우리나라에서 생산되어 식용으로 제공되지 아니하는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물로서 대통령령으로 정하는 것

### ■ 「부가가치세법 시행령」

#### 제34조(면세하는 미가공식료품 등의 범위)

① 법 제26조 제1항 제1호에 따른 가공되지 아니한 식료품(이하 이 조에서 “미가공식료품”이라 한다)은 다음 각 호의 것으로서 가공되지 아니하거나 탈곡·정미·정맥·제분·정육·건조·냉동·염장·포장이나 그 밖에 원생산물 본래의 성질이 변하지 아니하는 정도의 1차 가공을 거쳐 식용으로 제공하는 것으로 한다. 이 경우 다음 각 호에 따른 미가공 식료품의 범위에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

1. 곡류
  2. 서류
  3. 특용작물류
  4. 과실류
  5. 채소류
  6. 수축류
  7. 수육류
  8. 유란류(우유와 분유를 포함한다)
- ⋮

### 농업·농업인·농산물에 대한 법적 정의

지금까지 몇 가지 살펴본 바에 따르면, 곤충산업이 농업용 면세유 공급 대상인지의 여부, 농사용 전기 사용 대상인지의 여부, 부가가치세 면제 대상 여부 등이 모두 농업·농업인·농산물인지의 여부와 밀접하게 연관돼 있다. 그렇다면 농업계에서 일반적으로 정의되는 농업·농업인·농산물의 정의는 어떤 것일까. 이에 대한 내용을 포괄적으로 규정하며, 농업·농업인·농산물의 정의를 법적으로 규정하고 있는 것은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」이다. 이 법은 농업의 범위, 농산물의 내용, 농업인의 정의 등을 법률 및 시행령과 시행규칙 등의 체계로 규정하고 있다. 따라서 곤충산업이 ‘농업’에 포함되는지, 곤충 사육으로부터 생산되는 상품이 ‘농산물’인지, 그리고 곤충사육 가구가 ‘농가’인지의 여부도 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 판단해야 한다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 농업·농산물·농업인의 정의와 관련된 조항을 보면, 농업은 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로 정의되고, 이들 활동으로부터 생산되는 산물을 농산물로 정의된다. 따라서 곤충산업이 농업의 범주에 포함되기 위해서는 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업 중의 하나에 포함되어야 하고, 그래야만 곤충도 농산물의 범주에 포함된다.

보다 구체적인 정의는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」(대통령령)에 제시되어 있다. 이에 따르면, 농작물재배업에

는 식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업이 포함되고, 축산업에는 동물 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業)을 포함하며, 임업에는 육림업, 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업을 포함된다(NLIC, 2018). 이 시행령의 내용 중 곤충과 관련된 내용은 양잠업밖에 없다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 상에 나타난 농업의 범주를 따를 경우, 양잠업 관련 누에 외의 다른 곤충은 농업의 범주에 포함되지 않는다.

<p>■ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」</p> <p><b>제3조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “농업”이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.</li> <li>⋮</li> </ol>
<p>■ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」</p> <p><b>제2조(농업의 범위)</b> 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 농업은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농작물재배업 : 식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다)</li> <li>2. 축산업 : 동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業)</li> <li>3. 임업 : 육림업(자연휴양림·자연수목원의 조성·관리·운영업을 포함한다), 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업</li> <li>⋮</li> </ol>

물론, 여기에 포함되지 않았더라도 가축의 한 종류로 분류되어 농업으로서의 법적 지위를 가질 수도 있다. 가축의 종류는 「축산법」과 그 하위 법령에 규정되어 있는데, 「축산법」에 따르면, 소·말·면양·염소·돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·꿩 등을 가축으로 규정하고 있다. 또한, 「축산법 시행규칙」에서는 노새·당나귀·토끼·개·꿀벌을 가축에 포함시키고 있다. 여기까지만 보면, 꿀벌만 가축의 한 종류로 포함되어 있다. 농림축산식품부가 별도로 고시하는 기타 가축의 종류도 있다. 그러나 이 고시에는 곤충 중에서 지렁이만 포함된다. 따라서 「축산법」에 따른 가축의 종류에도 누에, 꿀벌, 지렁이를 제외한 곤충 사육업은 농업의 범주에서 제외되어 있다. 누에는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」에 농작물 재배업의 하나로 포

함되어 있으며, 꿀벌은 「축산법 시행규칙」, 지렁이는 「가축으로 정하는 기타 동물」에 가축으로 포함되어 있다(NLIC, 2018).

<p>■ 「축산법」</p> <p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “가축”이란 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) 등을 말한다.</li> <li>⋮</li> </ol>
<p>■ 「축산법 시행규칙」</p> <p><b>제2조(가축의 종류)</b> 「축산법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호에서 “그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물 등”이란 다음 각 호의 것을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 노새·당나귀·토끼 및 개</li> <li>2. 삭제</li> <li>3. 꿀벌</li> <li>4. 그 밖에 사육이 가능하며 농가의 소득증대에 기여할 수 있는 동물로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물</li> </ol>
<p>■ 「가축으로 정하는 기타 동물」(농림축산식품부 고시 제 2015-100호)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 짐승(1종) : 오소리</li> <li>2. 관상용 조류(15종) : 십자매, 금화조, 문조, 호금조, 금정조, 소문조, 남양청홍조, 붉은머리청홍조, 카나리아, 앵무, 비둘기, 금계, 은계, 백한, 공작</li> <li>3. 기타(1종) : 지렁이</li> </ol>

이상을 종합해보면, 곤충산업은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 양잠 관련 내용을 제외하면 농업에 포함되지 않으며, 그 범위를 가축으로 확대하더라도 꿀벌과 지렁이만 가축의 종류에 포함되고, 나머지 곤충류는 가축의 범위에서 제외되어 있다. 따라서 누에, 꿀벌, 지렁이를 제외하면, 곤충산업은 법적으로 농업이라고 할 수 없다. 농업에 포함되지 않으므로, 곤충 사육으로부터 얻어진 산물을 법적으로 ‘농산물’이라고 하기 어려우며, 이들 곤충을 사육하는 사람을 법적으로 ‘농업인’이라고 하기도 어렵다. 곤충산업의 법적 지위가 매우 취약한 것이다.

다만, 곤충을 사육하는 사람의 경우, 농림축산식품부 고시를 통해 ‘농업인’의 지위를 얻고 있다. 「농업인 확인서 발급규정」이 바로 그것인데, 이에 따라 일정 규모 이상의 곤충을 사육하는 사람은 ‘농업인’ 자격을 가질 수 있게 되었다(MAFRA, 2015).

■ 「농업인 확인서 발급규정」(농림축산식품부 고시 제 2016-85호)

제4조(농업인 확인 기준)이 고시에 따라 농업인 확인서를 발급받기 위해서는 농업인 확인을 신청한 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

2. 법 시행령 제3조 제1항 제2호의 농업인 기준은 다음 각 목의 어느 하나를 충족한 경우

다. 기타 다음의 요건 중 어느 하나를 충족한 사람

(6) 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제12조에 따라 곤충의 사육 또는 생산에 대해 신고확인증을 받은 자로서 별표 4의 사육 규모 이상으로 대상 곤충을 사육하는 사람

그러나 곤충을 사육하는 사람의 법적 지위는 여전히 취약하다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상의 ‘농업인’은 아닌데, 농업인 자격을 주고 있기 때문이다. 이 법률상 농업인이 되기 위해서는, 1,000 m<sup>2</sup> 이상의 농지를 경영·경작하거나 농업 경영을 통해 연간 120만원 이상의 판매액을 기록하거나 90일 이상 농업에 종사해야 한다. 1,000 m<sup>2</sup> 이상의 농지가 없는 경우, 일부 곤충을 제외하면 곤충 사육업이 농업의 범주에 포함되지 않으므로, 곤충 판매액이 120만원이 넘어도 농업인이라고 할 수 없으며, 곤충 사육에 연간 120일 이상 종사하여도 곤충 사육이 농업의 범주에 포함되지 않으므로 이 또한 농업인의 자격에 맞지 않는다.

농림축산식품부가 고시를 통해 곤충을 사육하는 사람에게 ‘농업인’ 자격을 부여한 것은 엄밀한 의미에서 법으로 주어진 권한을 벗어난 행위라고 할 수 있다. 고시는 법률이나 시행령보다 하위 법령으로, 고시에 특정 내용을 반영하기 위해서는 법률이나 시행령 등의 상위 법령에서 위임한다는 조항이 있어야 한다. 그러나 「농업인 확인서 발급규정」 고시는 상위 법령에 없는 내용을 담고 있다. 정부가 상위 법령에 없는 내용까지 고시에 포함시키는 방법을 통해 법적으로 농업인에 해당되지 않는 사람을 법률이나 시행령이 아닌 고시 형태로 농업인이라는 법적 자격을 부여해주고 있는 것이다. 이것은 곤충 관련 산업이 ‘농업’으로써의 법적 지위가 얼마나 취약한지를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

따라서 곤충산업이 가지고 있는 법적 취약성 문제를 해결하고 상위 법령과의 충돌 문제 등을 해결하기 위해서는 농업의 한 범주으로써의 곤충산업의 법적 지위를 명확히 할 필요가 있다. 이런 상태가 지속될 경우, 누군가 이익을 제기하거나 법적 소송이 일어날 경우 곤충을 사육하는 농가들이 여러 가지 불이익을 받

을 수 있다. 곤충산업의 법적 지위를 서둘러 명확히 할 필요성이 제기되는 이유이다.

■ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.  
2. “농업인”이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.

■ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」

제3조(농업인의 기준)

① 법 제3조제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람
2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조 제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조 제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

곤충산업의 법적 지위 강화를 위한 방안

곤충산업의 법적 지위를 강화하는 방안은 크게 두 가지 방향을 고려해볼 수 있다. 첫 번째 방향은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」이나 그 하위 법령 개정을 통해 곤충산업의 법적 지위를 명확히 하는 것이고, 다른 방향은 임시방편으로 「축산법」이나 그 하위 법령을 개정해 가축의 범주에 곤충을 포함시키는 방향이다. 곤충산업의 장기 발전 전략, 독립적인 산업으로서의 법적 지위, 개정의 용이성, 개정의 시급성 등의 측면에서 두 가지 방향 모두 각각의 장점과 단점을 가지고 있다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정을 통해 곤충산업을 농업의 범주에 포함시키면, 독립적인 하나의 산업으로서 곤충산업의 법적 지위를 가장 확실하게 보장받을 수 있지만 개정 과정이 쉽지 않다. 반면, 「축산법」 개정을 통해 곤충을 가축의 범주에 포함시키는 방안은 개정 과정이 상대적으로 쉽지만 곤충산업이 축산에

종속되는 결과를 초래할 수 있으며 가축에 적용되는 다양한 법적 규제를 적용받을 수 있다. 따라서 면밀한 검토 후에 적절한 방향을 채택하고 곤충산업의 법적 지위를 강화하는 방안을 추진할 필요가 있다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 농업의 범주에 곤충산업을 포함시키는 방안은 농업의 범위를 정의하고 있는 제3조(정의)의 제1호를 “‘농업’이란 농작물재배업, 축산업, 곤충산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.”로 개정하는 것이다. 이렇게 하면, 곤충산업이 농작물재배업, 축산업, 임업 등과 대등한 법적 지위를 갖게 된다. 곤충산업의 장기적인 발전을 위해서는 이 방안이 가장 적절하고 바람직하다. 그리고 세부 내용은 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」을 따르도록 하면 된다. 그러나 이 방안은 법률을 개정해야 하기 때문에 국회를 통과해야 하는 어려움이 있다. 곤충업계가 국회 정책토론회를 개최하는 등의 적극적인 활동이 필수적인 방안이다.

다음으로는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 하위 법령인 시행령을 개정하는 방안이다. 특성상 곤충산업이 작물재배업이나 축산업 및 임업에 포함되지 않는다는 점을 고려하면, 별도의 호를 추가해 독립적인 산업으로 규정할 수 있다. 예를 들면, 시행령 제2조(농업의 범위)에 하나의 호를 추가해 “4. 곤충산업”이라고 명시하는 방안이다. 이 방안도 곤충산업을 작물재배업이나 축산업의 하위 산업이 아닌 이들과 대등한 지위를 갖는 산업으로서 규정한다는 점에서 권장할 만한 방법이다. 다만, 이 방안은 국회를 통과할 필요는 없지만 대통령령으로 국무회의를 통과해야 하는 부담이 있다. 다른 부처와의 협의를 거치는 과정에서 상당한 시간이 소요될 수도 있다.

두 번째 큰 방향은 곤충산업을 축산업의 하위 산업으로, 그리고 곤충을 가축의 일종으로 규정하는 것이다. 먼저 「축산법」 제2조(정의) 제1호를 “1. ‘가축’이란 사육하는 소·말·면양·염소(유산양을 포함한다. 이하 같다)·돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·평, 곤충, 그밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물(動物) 등을 말한다.”로 수정하면, 곤충이 가축의 한 종류가 되면서 농업의 범주에 포함된다. 그러나 이 방안 또한 국회를 통과해야 하기 때문에 쉬운 방법이라고 할 수는 없다. 국회를 통과하는 방안을 고려한다면, 「축산법」보다는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정을 추진하는 것이 더 합리적이다.

「축산법 시행규칙」을 개정하거나 고시의 일종인 「가축으로 정하는 기타 동물」을 개정하는 방안을 고려해볼 수도 있다. 「축산법 시행규칙」 제2조에 호를 추가해 곤충을 포함시킬 수도 있고, 「가축으로 정하는 기타 동물」 고시를 개정해 곤충을 포함시

킬 수도 있다. 두 가지 방법 모두 국회를 통과하거나 국무회의의 의결 등을 거치지 않고 관련 부서 내에서 의견 조율만으로 개정할 수 있다는 점에서 다른 방안들에 비해 상대적으로 용이하다.

곤충을 가축의 일종에 포함시키면, 곤충산업이 ‘농업’의 범주에 들어오면서 곤충을 사육하는 사람이나 가구가 ‘농업인’과 ‘농가’로서의 법적 지위를 공식적으로 갖게 된다. 그렇게 되면 앞서 제시했던 다양한 불이익을 당할 가능성은 사라지게 된다. 그러나 곤충산업을 축산업의 하위 산업의 하나로, 그리고 곤충을 가축의 한 종류로 규정하면, 또 다른 문제를 발생시킬 수 있다.

가축의 종류는 목적에 따라 적용하는 관련 법령이 다르고 이들 법령에서 규정하는 가축의 종류도 조금씩 다르다. 가장 일반적인 의미에서의 가축을 규정하고 있는 법령은 「축산법」과 그 하위의 시행규칙과 고시 등이다. 이에 반해, 식용으로써의 축산물과 관련된 내용은 「축산물 위생관리법」을 통해 규정하고 있고, 전염병 관리 대상으로써의 가축은 「가축 전염병예방법」을 통해 규정하고 있다. 따라서 곤충이 축산업의 하위산업으로 분류되면, 이들 법령의 내용에 따라 적용에 어려움을 겪을 수도 있다. 예를 들어, 「축산물 위생관리법」은 식용으로 판매되는 가축의 고기 및 부산물을 그 대상으로 한다. 이 법을 적용할 경우, 곤충 중 식용 곤충은 「축산물 위생관리법」의 관리 대상에 포함될 수 있지만, 관상용 등의 목적으로 사육되는 비식용 곤충은 관리 대상에서 제외될 수도 있다.

또한, 곤충을 법적으로 가축의 일종으로 분류하게 되면, 또 다른 문제가 발생할 수 있다. 가령, 곤충이 가축으로 분류되면 가축사육업 등록을 해야 하는데, 등록대상에서 제외되기 위해서는 등록 제외 대상 가축을 규정하고 있는 「축산법 시행령」 제14조의3, 또는 「축산법 시행규칙」 제27조의4, 「가축으로 정하는 기타 동물」 고시 등을 개정해야 한다. 그렇게 하지 않으면 곤충 사육도 일반 가축사육업처럼 허가를 받아야 할 수도 있다. 자칫 잘못하면, 곤충을 가축의 하나에 포함시키는 규정이 곤충 사육 농가에게는 새로운 규제를 부과하는 결과를 가져올 수도 있다.

현재로써는 곤충산업의 법적 지위가 매우 취약하기 때문에 곤충산업의 법적 지위를 명확히 하는 것이 가장 선행되어야 할 일이다. 그러나 곤충산업의 법적 지위를 명확히 하는 일 외에도 곤충산업의 발전과 성장이라는 측면도 고려되어야 한다. 따라서 단순히 곤충산업을 농업의 범주에 포함시키는 것이 급선무라면 곤충을 가축의 일종으로 분류하는 「축산법」 또는 그 하위 관련 법령을 개정하는 것이 가장 용이하다. 그러나 곤충 관련 산업의 장기적인 성장과 독자적인 정부 지원체계를 마련하고자 한다면, 가축의 일종보다는 작물재배업이나 축산업과 대등한 하나의 산업으로 독립적으로 성장할 수 있도록 「농업·농촌

**Table 1.** The effect or possibility of the legislation revision

Classification		Long-term development perspective	Independence of the industry	The ease of revision
「Act on agricultural and rural areas and food industry」	Act	◎	◎	△
	Ordinance	◎	◎	○
「Livestock industry act」	Act	△	△	△
	Ordinance	△	△	○
	Notification	△	△	◎

및 식품산업 기본법」을 개정하는 것이 바람직하다.

농업의 한 범주로서의 곤충산업의 법적 지위를 명확히 하기 위한 두 가지 큰 방향인 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 「축산법」 및 그 하위 법령을 개정하는 장단점을 정리하면 Table 1과 같다. 단, ◎는 매우 긍정적인 효과 또는 높은 가능성, ○는 중간 정도의 효과 또는 가능성, △는 낮은 효과 또는 개정의 어려움을 의미한다.

## 결론 및 제언

우리나라 곤충 관련 산업은 2000년 이후 급속한 성장을 해왔다. 이를 뒷받침하기 위해 2010년 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」이 제정되기도 하였다. 그러나 그럼에도 곤충산업이 가지고 있는 법적 지위는 매우 취약하다(Jung, 2013; Choi et al., 2015). 농업·농산물·농업인의 범주를 규정하고 있는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 및 그 하위 법령에는 양잠을 제외하면 곤충산업이 농업에 포함되어 있지 않다. 꿀벌과 지렁이는 축산 관련 법령에서 가축의 일종으로 분류되어 농업의 범주에 들어와 있다. 그러나 이 세 종류를 제외한 다른 곤충들은 농업의 범주에 포함되어 있지 않다. 따라서 이들 곤충을 사육하는 업(業)을 법적으로 ‘농업’이라고 할 수 없으며, 그에 따라 곤충 관련 산물도 법적으로 ‘농산물’이라고 할 수 없다. 농림축산식품부 고시에 의해 ‘농업인’ 자격을 부여받고 있는 곤충을 사육하는 사람도 법적으로 취약하기는 동일하다. 상위 법령에 없는 내용을 하위 법령인 고시에서 규정하고 있기 때문이다.

농업의 한 부류로써 곤충 관련 산업의 법적 지위가 취약할 경우, 곤충을 사육하는 사람들은 ‘농업인’에게 주어지는 각종 혜택을 받지 못할 수도 있다. 농업용 면세유 대상에서 제외될 수도 있으며, 농사용 전기(을) 사용에 제약을 받을 수도 있다. 또한, 곤충 및 관련 산물을 판매한 금액에 대해서는 부가가치세가 부과될 수도 있다. 따라서 농업의 한 부류로써의 곤충산업의 법적 지위를 빠른 시일 내에 확고히 할 필요가 있다.

농업으로써 갖는 곤충산업의 법적 지위를 확고히 할 수 있는

방안은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 또는 그 하위 법령에 곤충산업을 포함시키는 것이다. 이렇게 되면, 곤충산업은 엄연한 농업의 한 종류로 법적 지위를 확고히 할 수 있다. 다만, 이 방안은 국회를 통과해야 하거나 국무회의 의결을 거쳐야 한다는 점에서, 개정에 상당한 시일이 걸릴 수 있다. 그런 측면에서 가축의 한 종류에 포함시키는 방안을 대안으로 고려해 볼 수 있는데, 상대적으로 쉽게 곤충산업의 법적 지위를 강화할 수 있는 방안이다. 그러나 곤충을 가축의 한 종류로 규정하게 되면, 축산 관련 각종 법령을 따라야 한다는 점에서 곤충 사육 농가에게는 새로운 규제로 작용할 수도 있다. 따라서 이 부분은 면밀한 검토가 필요하다.

곤충 관련 산업은 최근 빠르게 성장해왔고 앞으로도 빠른 성장이 기대되는 분야이다(Park, 2001; Park and Jung, 2013). 이런 분야가 법적 지위가 취약하다는 단점으로 인해 성장이 저해된다면 우리나라 농업에 결코 바람직한 일이라고 할 수 없다. 곤충 관련 산업이 빠른 시일 내에 농업으로써의 법적 지위를 명확히 하고 지속적으로 성장할 수 있는 기틀이 마련되었으면 하는 바람을 가져본다.

## 사 사

본 논문은 농촌진흥청 연구사업(과제번호: PJ013912)의 지원에 의해 이루어진 것입니다.

## Literature Cited

- Chang, I.H., 2014. International trends of insects industry and its legislative issues in South Korea. *Studies on American Constitution* 25, 331-351.
- Choi, J.Y., Park, K.H., Nam, S.H., 2015. *Studies on standard setting and rearing of insect*. RDA Research Report.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), 2013. *Edible insects: future prospects for food and feed security*, Wageningen UR, Rome.

- 
- Jung, C.E., 2013. Prospects of insect food commercialization; a mini review. *Korean J. Soil Zool.* 17, 5-8.
- Kim, Y.J., Han, H.S., Park, Y.G., 2015. The plan for activation of insect industry. Korea Rural Economic Institute Research Report.
- KEPCO (Korean Electric Power Corporation), 2018. Electricity for agriculture. <http://cyber.kepco.co.kr/> (accessed on 7 Nov, 2018).
- Lee, S.J., Kwon, S.M., Ma, K.H., Son, S.H., Jung, C.H., 2014. Industrialization of edible insects; explore for business strategy. *Korean J. Soil Zool.* 18, 45-50.
- MAFRA (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs), 2015. <http://www.mafra.go.kr/> (accessed on 7 Nov, 2018).
- NLIC (National Law Information Center), 2018. <http://www.law.go.kr/> (accessed on 2 Nov, 2018).
- Park, H.P., Jung, C.E., 2013. Current status and prospects of animal feed insect industry. *Korean J. Soil Zool.* 17, 9-13.
- Park, H.Y., 2001. Utilization of microorganisms from insects. *Food Industry and Nutrition* 6, 34-45.
- Ro, T.H., Yoo M.N., 2014. Domestic policy for insect industry and consideration of ecological environment. Environment Form 197. Korea Environment Institute.
- Yoo, M.N., Jang, K.J., Hwang, J.H., Park, Y.H., Ro, T.H., 2014. Foreign case analysis and implications for risk assessment of industrial insects. *J. Environ. Policy* 13, 135-159.