

가축전염병 관리제도의 문제점과 개선방안

이기숙 *
김민호 **

【목 차】

I. 들어가며	
II. 가축전염병 관리제도의 현황	
1. 가축전염병의 개념 및 범위	4. 개고양이 살처분 관련 규정의 내용 및 체계상의 문제
2. 가축전염병에 대한 조치 등 관리 제도 현황	5. 가축방역관 제도 및 처우 등에 관한 문제
III. 가축전염병 관리 제도의 문제점	
1. 가축의 정의 및 가축전염병의 분류 기준에 관한 문제	IV. 「가축전염병 예방법」 개정방안
2. 살처분의 문제	1. 국회 계류중인 개정법률안 현황
3. 차량등록 및 이동제한 관련 제도의 문제	2. 각 문제점에 대한 개정안 검토 및 개선방안
V. 결론	

【국 문 요 약】

우리는 2019년 이후 코로나 바이러스('COVID-19')라는 엄청난 인간 감염병을 겪으면서, 인류생활에 많은 변화를 겪고 있다. 특히 코로나 초기 치사율이나 전염력 등에 대한 정확한 정보가 없는 상태에서 사회적 예방조치로서 격리를 시행하였고, 발병환자가 확인되는 건물 전체에 이동제한을 명하는 코호트 격리라는 조치들도 목격하게 되었다.

한편, 가축전염병의 경우 대처방법에 있어 이동제한조치 등을 기준으로 전염의 원인이 될 수 있는 요소의 차단이라는 면에서 인간전염병에서 활용하는 코호트격리(Cohort Isolation) 등과 같이 유사한 방식도 있으

* 변호사, 성균관대학교 법학전문대학원 박사과정, 주저자

** 성균관대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사, 교신저자

나, 가축의 경우 살처분이라는 극단의 조치가 제도화된 것은 동물에 대한 조치이기 때문에 가능한 것일 것이다.

「가축전염병 예방법」은 제정 60년이 넘는 법률로서 2002년 전부개정 이후 현재까지 필요한 부분에 대한 개정작업으로 진행되어 왔다. 가축의 살처분에 대한 규정은 법 제정당시부터 존재하였고, 2001년 개정에서 예방적 살처분에 대한 근거가 법률에 도입되면서 현재까지 법률자체의 개정은 없이 유지되고 있다.

이 글에서는 살처분을 비롯한 현행 가축전염병의 전염병관리 제도의 문제점을 살펴보고, 현재 국회에 계류중인 「가축전염병 예방법」 개정 법률안에 대한 평가와 개선이 필요한 법 규정 및 그 개선방안에 대해 함께 검토하였다. 결론적으로 가축전염병의 관리에 있어 첫째, 살처분과 관련하여서는 가축전염병 예측을 위한 신기술개발, 백신 등의 개발 및 접종율의 향상을 통한 살처분 상황의 감소, 사전점검을 통한 인지 및 예방체계 개선정립을 제언하며, 둘째, 이동제한에 따른 손실보상규정 마련, 셋째 가축전염병의 분류체계의 합리화, 넷째 개고양이 살처분의 정합성 제고 및 가축방역관 처우개선 등의 제도적인 개선 필요사항을 제시한다.

I. 들어가며

봄철의 익숙한 재해뉴스로 산불 발생소식이 가장 많지만 가축전염병 중 하나인 아프리카 돼지열병의 발생지역 소식을 들 수 있다. 2023년에도 기후변화에 따른 온난화로 예전에 비해 아프리카 돼지열병 발생시기가 빨라졌다는 소식과 함께 가축 살처분에 대한 뉴스가 함께 나오고 있다.¹⁾

조류독감이나 돼지콜레라, 아프리카돼지열병 등의 가축전염병 소식이 들리면 그와 함께 국민들의 식자재 물가상승에 관한 관심으로 그 시선이 이어지기도 하지만, 우리의 뇌리에 가축전염병이라고 하면 떠오르는 것은 2010년 하반기부터 2011년 상반기까지 구제역이 전국적으로 창궐하게 되면서 소와 돼지를 포크레인으로 땅에 묻던 가축 살처분의 충격적인 장면일 것이다. 강한 전염력에 대해 대할 수 있는 가장 쉬운 방식이 살처분일 것인데, 이러한 신속한 대처는 심각한 환경훼손, 살처분에 참여한 사람에게 심리적 충격과 손상이라는 후유증을 남기고 있다. 또 다른 한편으로 이동제한에 대한 위반이라거나 이미 살처분 명령이 내려진 축산물에 대한 유통을 시도하는 등 축산농가의 일탈행위도 계속되고 있기도 하다.

우리는 2019년 이후 코로나²⁾라는 엄청난 인간 전염병을 겪으면서 사회생활에서의 변화까지 맞이하고 있는 중이다. 가축의 전염병에 대한 대처방법이 이동제한조치 등을 기준으로 하여 전염의 원인이 될 수 있는 요소의 차단이라는 면에서 인간 전염병에 대한 대처방식과 한편으로는

1) “봄철 아프리카돼지열병 대책 마련 비상” 강원일보(2023. 4. 3.)

<http://www.kwnews.co.kr/page/view/2023040216302747831>(2023. 4.30 확인)

2) 세계보건기구(WHO)는 2020년 2월 신종 코로나바이러스의 정식명칭을 ‘COVID-19’라고 정했다. ‘CO’는 코로나(corona), ‘VI’ 바이러스(virus), ‘D’는 질환(disease), ‘19’는 신종 코로나바이러스 발병이 처음 보고된 2019년을 의미한다고하며, 우리나라 한글 표현은 ‘코로나바이러스 감염증-19’라 하고, 줄여서 ‘코로나19’로 부르며 이 글에서 코로나, 코로나바이러스, 코로나 19는 모두 ‘COVID-19’를 의미한다.

유사성이 있기도 하지만 살처분이라는 극단의 조치를 고려하는 것은 동물에 대한 것이기 때문에 가능한 것일 것이다.

이 글에서는 현행 가축전염병 예방법에서 취하고 있는 가축전염병에 대한 조치의 현황을 확인 해보고 각 조치에 대한 평가, 특히 살처분 및 예방적 살처분에 대하여 평가하고, 2023년 현재 국회에 계류중인 법률안에 대한 검토와 함께 그 이외 법률의 개선이 필요한 법규정 및 개선방안 대해 함께 살펴보고자 한다.

II. 가축전염병 관리 제도 현황

1. 가축전염병의 개념 및 범위

가. 가축전염병의 개념

현행 가축전염병 예방법에서는 가축전염병의 개념이나, 전염병의 개념에 대한 구체적 기술없이 ‘가축’에 대하여 정의하고 있으며 단순히 소, 말, 돼지, 닭 등을 열거적으로 정하고 있다.³⁾ 다만, 법 시행령의 마지막 규정에서 ‘그 외 사육하는 동물 중 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하여 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물’이라고 하여 가축전염병 예방법 상의 가축은 전염병의 관리가 필요하다고 판단되는 인간이 기르는 동물을 법률에서 지정한 것이라고 추정해볼 수 있겠다.

또한, 가축전염병에 대한 정의도 세부적인 설명이나 판단의 기준에 대한 기술없이 ‘가축전염병’은 제1종, 제2종, 제3종 가축전염병이 있다고

3) 「가축전염병 예방법」(이하 ‘법’, ‘법률’이라 표현하는 것은 이 법률을 표현한 것이다)에서는 “가축”이란 소, 말, 당나귀, 노새, 면양·염소[유산양(乳山羊: 젖을 생산하기 위해 사육하는 염소)을 포함한다], 사슴, 돼지, 닭, 오리, 칠면조, 거위, 개, 토끼, 꿀벌 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 동물을 말한다(제2조 제1호)라고 정하고, 대통령령 또한 열거적으로 고양이, 타조, 메추리, 꿩, 기러기, 그밖에 사육하는 동물 중 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정”하여 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물이라고 하여 정하고 있다(동 시행령 제2조 가축의 범위)

정의하면서 각 전염병의 종류를 열거하면서 ‘그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병’이라고 규정하고 있다.

나. 가축전염병의 범위

가축전염병의 범위의 구분 기준에 대한 규정은 없고, 직접 제1종, 제2종, 제3종 전염병을 각 질병명으로 열거하며, 그 외에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령이 정하는 가축의 전염성 질병이라고 구분하고 있다.

<표>

구분	세부질병
제1종 전염병	우역(牛疫), 우폐역(牛肺疫), 구제역(口蹄疫), 가상우역(假性牛疫), 블루텡병, 리프트게곡열, 럼피스킨병, 양두(羊痘), 수포성구내염(水疱性口內炎), 아프리카마역(馬疫), 아프리카돼지열병, 돼지열병, 돼지수포병(水疱病), 뉴캐슬병, 고병원성 조류(鳥類)인플루엔자 및 그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병
제2종 전염병	탄저(炭疽), 기종저(氣腫疽), 브루셀라병, 결핵병(結核病), 요네병, 소해면상뇌증(海綿狀腦症), 큐열, 돼지오제스키병, 돼지일본뇌염, 돼지테센병, 스크래피(양해면상뇌증), 비저(鼻疽), 말전염성빈혈, 말바이러스성동맥염(動脈炎), 구역(ing42985437), 말전염성자궁염(傳染性子宮炎), 동부말뇌염(腦炎), 서부말뇌염, 베네수엘라말뇌염, 추백리(雛白痢 병아리흰설사병), 가금(家禽)티푸스, 가금콜레라, 광견병(狂犬病), 사슴만성소모성질병(慢性消耗性疾病) 및 그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병
제3종 전염병	소유행열, 소아카바네병, 닭마이코플라스마병, 저병원성 조류인플루엔자, 부저병(ing42985461) 및 그 밖에 이에 준하는 질병으로서 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 전염성 질병

하지만, 법정가축전염병의 등급을 결정하는 명확한 정의나 기준이 정해져 있지 않고, 열거적으로 정해진 질병들로 지정하고 있어, 시시각각으로 변화하는 질병의 발생 상황을 법정가축전염병의 관리체계에 반영하기가 어려운 문제점이 있다. 이는 특히 새로운 질병을 법정가축전염병 관리체계에 포함시킬 것인지에 대한 판단에서 명확히 드러나는 문제로, 개정법률안에 대한 판단 부분에서 좀 더 살피기로 한다.

2. 가축전염병에 대한 조치 등 관리제도 현황

가. 발병관련 조치: 전염병 의심 신고제도, 병성감정 및 역학조사

가축전염병 예방법에서는 병명이 분명하지 않은 질병으로 가축이 죽었다거나, 전염병에 걸렸다고 믿을만한 검사결과나 임상증상이 있는 때에는 그 소유자, 사업자 등에게 신고의무를 부여하고 있다. 그와 함께 신고자 등이 가축방역기관 등에 해당가축의 질병진단 등 병성감정⁴⁾을 의뢰할 수 있고, 그 결과 의심이 드는 때에는 가축방역기관이 상위행정기관에 보고하도록 하고 있다.

이와 별개로 방역기관은 가축의소유자 등의 신청 또는 직권으로 가축전염병의 발생 현황이나, 백신에 따른 면역 형성 등을 파악하기 위한 목적으로 가축이나 가축전염병의 매개역할을 하는 특정매개체⁵⁾에 대하여 혈청검사를 할 수 있다.

4) 병성감정에 대하여 법률에서는 아래와 같이 정하고 있다.

제2조(정의)

<제1호내지 제4호 생략>

5. “병성감정”(病性鑑定)이란 죽은 가축이나 질병이 의심되는 가축에 대하여 임상검사, 병리검사, 혈청검사 등의 방법으로 가축전염병 감염 여부를 확인하는 것을 말한다.

5) 특정매개체에 대하여 우리 법률 및 시행규칙에서는 “전염병을 전파시키거나 전파시킬 우려가 큰 매개체 중 야생조류 또는 야생멧돼지와 아프리카돼지열병을 전염시킬 우려가 있는 물렁진드기 및 농림축산식품부 고시로 정하는 것을 말한다(법제2조 제7호, 시행규칙 제2조 제3항)

혈청검사의 결과 감염우려가 확인되는 동물이나 그 축산시설에 대해서는 지속적으로 점검을 하여야 하고, 해당 질병, 검사의 양이나 시기는 농림축산식품부장관이 정할 수 있도록 위임하고 있다.

방역기관장은 가축전염병의 발생 또는 발생우려가 있다고 인정할 때에는 늦지않게 역학조사를 시행하여야 한다. 효율적인 역학조사를 위하여 방역기관에서는 미리 역학조사관을 지정하여야 하는데, 이때 역학조사관이 될 수 있는 사람은 업무 수행 소속 공무원, 의사, 그리고 의료법상의 의료인(의사 및 간호사) 등이 있다. 방역기관장은 역학조사관에 대해 정기적 교육 및 훈련을 진행하도록 하였다.

농림축산식품부장관, 시도지사, 시장군수구청장은 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위해 필요하다고 인정될 때에는 가축의 소유자 등에게

i) 검사·주사·약물목록·면역요법 또는 투약, ii) 주사·면역요법을 실시한 경우에는 그 주사·면역요법을 실시하였음을 확인할 수 있는 표시, iii) 주사·면역요법 또는 투약의 금지의 조치명령을 할 수 있도록 규정하고, 항체생성률 목표를 정하여 이를 유지할 것을 명할 수 있다.

주사 면역 확인표시나 투약금지 명령을 하고자 하는 때에는 그 목적, 대상지역, 10일전까지 고시하여야 하며, 긴급한 때에는 그 기간을 단축하거나 실시일 또는 감지일 당일에 고시할 수 있도록 하고, 조치명령 또는 항체양성률 유지명령을 지키지 않는 때에는 과태료처분을 할 수 있으며, 그 과태료 처분 이후 해당 조치의 이행상태를 확인할 수 있도록 한다. 의무위반 이후의 이행은 소유주의 비용으로 하도록 하고 있다.

농림축산식품부장관은 필요하다고 인정되는 때에는 가축 또는 가축의 알의 출입이나 거래기록을 그 소유자, 식용란의 수집판매업자, 부화장의 소유자 또는 운영자, 그 외 가축 거래상인에게 작성 및 보존하게 할 수 있으며, 국가가축방역통합정보시스템⁶⁾에 입력하도록 할 수 있다.

시도지사 등은 소속공무원이나 가축방역관에게 가축 또는 가축의 알의 출입이나 거래 기록을 열람 또는 점검하게 할 수 있으며, 가축의 소유자 등과 운송업자에게 검사증명서, 예방접종증명서 또는 이동승인을 받았음을 증명하는 서류를 지니게 하거나, 가축에 직접 예방접종표시를 하도록 할 수 있다.

또한, 50제곱미터 이상의 가축사육시설, 도축장 및 집유장, 수집판매업자, 사료제조업자, 가축시장 등에는 소독설비 및 방역시설을 갖추도록 하고 있으며, 그 외 방역 소독을 할 의무를 부과하며, 해당 시설에 출입하는 자 및 차량에 대한 출입기록을 작성, 보존 하도록 하고 있다.

이와 별개로 가축, 원유, 알 동물약품, 사료 등의 운반을 하거나, 진료 예방접종 등을 하거나, 가금 승하차, 가축사육시설의 운영 및 관리하는 차량등은 그 목적 등을 밝히고 차량을 등록해놓도록 하면서, 해당 차량에는 출입정보를 확인할 수 있는 “차량무선인식장치”를 장착하도록 하며, 철새 군집지역을 출입하는 경우 인식장치의 전원을 반드시 켜놓도록 하며, 차량 소유자와 운전자에 대하여는 가축방역에 관한 교육을 이수하도록 하고 있다.

나. 이동제한 및 폐쇄명령

시장 군수 구청장은 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위하여 i) 1종 전염병 관련 가축, 오염우려물품을 격리·억류하거나 해당 가축 사육시설 밖으로의 이동을 제한하는 조치(이동제한 조치), ii) 가축 소유자, 동거가족, 그 외 고용인 등에 대한 가축사육시설 밖으로의 이동을 제한하거나 소독을 하는 조치, iii) 발생기 기준 일정범위의 지역으로 들어오는 다른 지역의 사람, 가축 또는 차량에 대하여 교통차단, 출입통제 또는 소독을 하는 조치, iv) 역학조사 결과 가축전염병을 전파시킬 우려가

6) 농림축산검역본부 <http://home.kahis.go.kr>(2023. 4.30 확인)농림축산검역본부에서 운영 중인 시스템의 이름이다.

있다고 판단되는 사람, 차량 및 오염우려물품 등에 대하여 해당 가축전염병을 전파시킬 우려가 있는 축산관계시설로의 이동을 제한하는 조치, v) 가축전염병 특정매개체로 인하여 가축전염병이 확산될 우려가 있는 경우 가축사육시설을 가축전염병 특정매개체로부터 차단하기 위한 조치, vi) 가축전염병이 발생할 우려가 높은 시기에 농림축산식품부장관이 정하는 기간 동안 가축전염병 특정매개체가 있거나 있었던 장소를 중심으로 농림축산식품부장관이 정하는 일정한 범위의 지역에 들어오는 사람, 가축 또는 시설출입차량에 대하여 교통차단, 출입통제 또는 소독을 하는 조치를 할 수 있다.

또한, 농림축산식품부 장관 및 시도지사는 제1종 가축전염병 전파 확산을 막기 위하여, 시도 또는 시군구 밖으로 반출하지 못하도록 하는 명령을 내릴 수 있으며 일정 시기의 방목을 제한 할 수 있다.

이러한 제한명령에 대한 의무 위반시 가축사육시설의 폐쇄를 명하거나 가축사육제한을 명할 수 있도록 하고 있으며, 의무위반자에 대한 형사벌칙도 적용이 가능하며, 해당 조치 명령에 따라 손해가 발생한 자에 대하여 보상금을 지급하도록 하되, 위반자에 대하여는 전부 또는 일부의 보상금을 감액할 수 있도록 하고 있다.

또한, 격리 역류 이동제한 명령에 대한 가축 소유자 등의 위반행위에 적극적으로 협조한 가축운송업자, 도축업영업자에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있도록 하고 있다. 이 역시 명령에 따라 손해가 발생한 자에 대하여 보상금을 지급⁷⁾하

7) 도축장 사용정지, 제한명령 후 도축장 소유자에 대한 보상금 규정은 2011년에 신설되었는데, 그 적용대상을 개정법 시행 이후 최초로 명령을 받은 자부터 적용한다고 규정한 부칙에 대하여 평등원칙 위배로 헌법소원이 제기된 바 있다. 이 사안에서 헌법재판소는 가축전염병 예방법이 규정하고 있는 명령은 헌법상 수인범위에 드는 사회적 제약에 해당하는 것이고, 따라서 보상금은 “시혜적인 급부”에 해당한다고 판단하였다. 그에 따라 보상금지급에 대하여 언제 어떤 계층을 대상으로 제도를 시행할 것인지 선택은 입법자의 입법형성의 자유가 인정되는 영역이고, 법 시행 후 명령을 받은 자에게 적용한다는 판단이 자의적인 차별이라고 보기도 어렵다는 이유로 합헌결정을 한 바 있다(헌법재판소 2015. 10. 21 자 2012 헌바

도록 하되, 위반자에 대하여는 전부 또는 일부의 보상금을 감액할 수 있도록 하고 있다.

다. 일시적 이동중지 명령

구제역 등 가축전염병으로 인해 상황이 발생한 경우⁸⁾, 그 전파가능성이 있는 가축, 시설출입차량, 수의사, 가축방역사, 가축인공수정사 등 축산 관련 종사자에 대하여 일시적으로 이동중지를 명할 수 있다. 이때의 일시 이동중지는 48시간을 넘길 수 없고, 1회에 한하여 48시간까지 연장할 수 있다.

라. 살처분(殺處分) 명령

시 군 구청장은 농림축산식품부령으로 정하는 제1종 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면, 가축전염병에 걸렸거나, 걸렸다고 믿을 만한 역할조사, 정밀조사 결과나 임상증상이 있는 가축의 소유자에게 그 가축의 살처분을 명하도록 의무를 부과⁹⁾하면서, 그 명령

367 결정). 그러나 제한 명령이 공익실현을 위한 것으로서 국민의 수인범위에 있는 합헌적 제약이라 할지라도 이 제약이 국민의 재산권에 대한 중대한 제약에 해당하는 만큼 이를 완화할 수 있는 보완적 조치로서의 보상금 제도가 존재한다 할 것이고 제도 시행의 시기 적용의 범위 또한 제약없는 입법형성의 자유가 인정된다고 볼 수 없고, 최소한 법 시행당시 효력을 유지하고 있는 명령에 대하여 까지는 그 적용을 인정할 필요가 있었다.

- 8) 1. 가축전염병의 임상검사 또는 간이진단키트검사를 실시한 결과 등에 따라 가축이 가축전염병에 걸렸다고 가축방역관이 판단하는 경우
2. 가축전염병이 발생한 경우
3. 가축전염병이 전국적으로 확산되어 국가경제에 심각한 피해가 발생할 것으로 판단되는 경우
- 9) 살처분 보상규정에 관한 위헌소원(헌법재판소 2014. 4. 24 자 2013 헌바110결정)에서 살처분의 헌법적 성격에 대하여 판단한 바 있는데, 해당 사건에 대해 헌법재판소는 ‘살처분’은 가축전염병 전파성 위해성이 매우 커서 타인의 생명, 신체나 재산에 중대한 침해를 가할 우려가 있는 경우에 취해질 조치로서 가축소유자가 수인해야하는 사회적 제약에 해당한다고 판단한 바 있다. 해당사건에서 반대의견을 냈던 이정미 재판관은 ‘살처분’이 재산권에 대한 영구적 박탈로서 그 재산권제한 제도 자체만으로는 국민의 수인가능성을 넘는 가혹한 것으로서 보상규정이 이를 완화하기 위해 규정된 것이라고 판단하였다.

을 받은 소유자들이 살처분명령 불이행을 하는 때에는 방역관을 통해 직접 살처분하도록 역시 의무화 하고 있다.

우리 법률에서는 특정 가축전염병¹⁰⁾에 대하여는 발생 또는 발생의심 장소를 기준으로 해서 그 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 우려가 있는 지역 내에 있는 가축의 소유자에게 살처분을 명할 수 있다고 하여 예방적 살처분을 정하고 있다.

이러한 살처분 명령은 가축을 사육하는 농가나 관련 산업에 종사하는 자들에게 가장 강력한 방식의 재산적 제한조치에 해당¹¹⁾하기 때문에 일정한 사항에 대해서는 농가에 대하여 보상제도¹²⁾도 가지고 있다.

살처분 규정에는 시장 군수 구청장이 광견병 예방주사를 맞지 않은 개, 고양이 등이 건물밖에서 배회하는 것을 발견하는 때에는 억류하거나

10) 우역, 우폐역, 구제역, 돼지열병, 아프리카돼지열병 또는 고병원성 조류인플루엔자

11) 유성희, 이진홍, 김동런, “조류인플루엔자(AI)발생으로 인한 보상제도의 개선방안에 관한 연구” 일감법학 제29호, 건국대학교 법학연구소 2014. 226쪽

12) 보상금의 결정 방식에 대하여 가축전염병 예방법에서는 대통령이 정하는 바에 따른다고 하여 그 지급기준을 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있는데(법 제 48조 제1항), 이러한 법률규정이 포괄위임입법금지 원칙에 위배되어 위헌이라는 위헌소원(헌법재판소 2014. 4. 24 자 2013헌바110 결정)이 진행된 바 있었다. 해당 사안은 2010년부터 2011년 사이에 사슴농장을 운영하던 신청인에 대해 전염병 발생으로 3차례 살처분 명령이 내려진 후, 보상금을 가축평가액의 5분의 3에 해당하는 금액만이 인정되자 이에 대해 민사소송으로 손실보상청구의 소를 제기하였다가, 소송 계속 중 가축전염병 예방법에 대해 위헌법률심판제청을 신청하였으나 기각되자 직접 헌법소원을 제기한 사안이었었는데, 헌법재판소에서는 보상금의 결정에 기술적 측면이 있고, 전염병의 확산 정도, 국가 및 지방자치단체의 재정상황, 당해연도의 가축 살처분 두수 등을 고려하여 탄력적으로 정해질 필요가 있어 대통령령에 위임할 필요성이 인정되며, 법률에서 보상금지급주체, 받을 자, 차등지급의 사유를 정하고 있어 누구라도 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어 포괄위임입법금지 원칙에 위배되지 않는다고 판단하였다. 해당사건에서 반대의견을 냈던 이정미 재판관은 수인한도를 넘는 가혹한 부담에 대한 완화조치인 보상규정은 통상적인 급부행정보다 위임의 구체성과 명확성이 더 요구된다고 하면서, 법률에서 최소한 보상금의 상한 및 하한 금액을 정하는 원칙과 감액여부 및 감액기준을 전부 위임해서, 가축소유자 및 일반 국민이 보상금의 대강을 예측할 수 없도록 하고 행정부에 대하여 보상금을 정하는 기본적인 지침도 제공하고 있지 못하므로 포괄위임입법금지원칙에 위배된다고 판단하였다.

살처분 기타 필요한 조치를 할 수 있다는 규정도 함께 하고 있다.

마. 도태의 권고 및 명령

시장 군수 구청장은 제1종 전염병의 발생예방을 위해서 필요시 살처분된 가축과 함께 사육된 가축 중 일부를 도태 목적을 도축장에 출할 것을 권하도록 할 수 있고, 그 중 우역, 우폐역, 구제역, 돼지열병, 아프리카돼지열병 또는 고병원성 조류인플루엔자와 관련하여서는 도태를 목적으로 한 도축장 등에서의 출하를 명령할 수도 있다.

바. 사체의 처분제한

전염병관련 가축의 사체는 방역관의 지시에 따라서 소각, 매몰 또는 화학적 처리를 하게 된다. 사체를 매몰한 토지 등에 대하여는 관리실태를 매년 농림축산식품부장관에게 보고하여야 한다. 매몰한 토지에 대하여는 3년간은 발굴하여서는 아니되며, 매몰 목적 이외의 가축사육시설 설치 등 다른 용도로 사용하여서는 아니 되며, 이 토지에 대하여는 표지판을 설치하여야 한다.

사. 주변 환경조사

2018년 법 개정¹³⁾으로 매몰지에 대하여는 시장군수 구청장은 매몰지 환경오염 피해 예방 및 사후관리 대책을 수립하기 위하여, 매몰지 주변 환경조사를 실시하도록 하고 있으며, 환경부장관이 정한 기준을 초과하는 때에는 정밀조사 및 정화조치를 하도록 하고 그 결과를 환경부장관에게 보고하도록 하고 있다.

13) 2019년 7월1일 시행된 가축전염병 예방법[법률 제16115호, 2018. 12. 31., 일부개정]에서 제24조의2(주변 환경조사 등)을 신설

III. 가축전염병 관리 제도의 문제점

1. 가축의 정의 및 가축전염병의 분류 기준에 관한 문제

가축전염병 예방법에서 ‘가축전염병’의 개념을 별도로 정의하지 않은 채, 가축을 정의하고, 가축전염병의 분류로 1종 내지 3종으로 구분만 하고 있을 뿐이다.

그런데, 이 구분조차도 판단을 할 수 있는 근거나 기준을 정한 것이 아니라 단지 열거적으로만 표현하고, 가축전염병 또한 어떤 기준으로 구분된 것인지에 대한 기준은 명시되지 않은 채¹⁴⁾, 각종 질병을 1종 내지 3종으로 분류하면서 가축의 범위 또는 전염병의 구분을 시행령 또는 농림축산부의 고시에 따르도록 하고 있다.

가축 또는 가축전염병은 가축전염병 예방법 전반의 적용범위를 정하는 것으로서 가장 중요한 개념이다. 특히 가축에 해당하고, 가축전염병의 구분에 포함되는 때에는 소유자, 유통업자 등에게 수량이나 새로 추가된 동물들에 대한 신고, 유지 차량에 대한 등록이나 일정 기기부착의 의무, 그 이외에 질병발생시의 이동제한, 살처분 등 상당한 불이익처분의 대상이 될 수 있는 것이어서 수범자들로 하여금 자신이 대상이 될 수 있을지에 대한 예측가능성을 부여해주어야 하고, 그 이외에도 해당 정의나 분류가 불합리하고 개정이 필요하다고 할 때 그에 대한 의견을 제시할 수 있는 판단 기준이 필요할 것이어서 개념의 분류에 대한 기준이 정의에 포함될 필요성이 있다.

14) 김원일, “가축전염병 방역관리 개선을 위한 제언” 피그엔포크한돈(2022. 4. 19.) <https://www.pignpork.com/news/articleView.html?idxno=3870>(2023. 4.30 확인), 가축전염병 결정에 대한 명확한 정의나 기준이 정해져 있지 않아 질병 발생의 상황을 반영하기 어려운 문제가 있다고 비판하고 있다.

2. 살처분 제도에 관한 문제

이미 병에 걸린 것이 확인되거나, 걸렸다고 믿을 만한 조사결과나 증상이 있는 가축에 대하여 살처분을 하도록 하는 제도는 가축전염병 예방법이 제정될 당시부터 존재하였고¹⁵⁾, 살처분에 관한 범위를 확장하여 특정 가축전염병 발생의심 장소를 기준으로 전염병이 퍼질 우려가 있는 지역 내의 가축에 대해 살처분을 할 수 있도록 하는 제도는 2001년 개정에서 도입되었다.¹⁶⁾

‘예방적’ 살처분이 추가되었음에도 당시의 입법자료에서 중요한 변경사항으로 검토되지 않았던 것을 보면¹⁷⁾, 예방적 취지의 살처분을 도입하는 것에 대하여 가축의 생명권이라거나 소유자의 재산적 피해 등 영향도에

-
- 15) 가축전염병 예방법은 “가축의 전염성 질병의 발생을 예방하며 그 만연을 방지하여 축산업의 발전에 기여함을 목적”으로 1961. 12. 30 제정되어, 1982. 4. 1. 전부개정이 한차례 있었다가, 2001년 구제역이 대유행하면서 가축방역체계와 제도에 대한 보완 필요성을 느끼고, 가축방역대책에 대한 수립의무를 관계부처장관 및 시도지사에 부과하고, 가축 소유자 등의 방역에 있어서의 의무를 법정화하고 그 외 가축방역체계 개선하는 등 2002. 12. 26. 전부개정을 통해 지금의 법률 체계를 갖게 되었다.
- 16) 2001.1. 26. 일부개정 가축전염병 예방법 제10조 (살처분명령) ①시·도지사는 농림부령이 정하는 제1종 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 농림부령이 정하는 바에 의하여 농림부령이 정하는 제1종 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 가축의 소유자에게 당해 가축의 살처분을 명하여야 한다. **다만, 우역·우폐역·구제역·돼지콜레라·아프리카돼지콜레라 또는 가급인플루엔자(高病原性에 한한다)에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 가축이 있는 경우에는 당해 가축이 있거나 있었던 장소를 중심으로 일정한 범위안에 있는 지역의 가축에 대하여 가축의 소유자에게 지체없이 살처분을 명할 수 있다.**
- 17) 당시의 검토보고서나 심사보고서에서 단서의 개정내용을 주요개정의 내용으로 다루지 않고 있다. 당시의 법률개정의 취지는 “가축전염병의 발생·확대를 방지하고 가축방역대책을 효율적으로 수행하기 위하여 농림부장관 및 시·도지사가 가축전염병관리대책을 수립·시행 하도록 하고, 가축의 소유자 등에게 가축방역의무를 부여하며, 역학조사대상 전염병의 범위 및 소독설비를 갖추어야 하는 자의 범위를 확대하고, 그 밖에 가축방역체계 및 가축방역조치 등에 관하여 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 문제점을 개선·보완하려는 것”이라고 밝히고 있다.

대한 심도있는 검토를 거쳐 도입되었던 것은 아닌 것으로 보여진다.

그러나, 예방적 살처분이 도입된 이후로 그 대상 전염병이 유행을 알릴 때마다 전국에서 수백만 마리의 가축들을 살처분하게 되게 되었고, 각종 문제점 들이 발생하기 시작했다.

특히 2010년부터 1년 여간 전국적으로 지속되었던 구제역 대유행 때에는 국가 재난사태로 선포하고 당시 언론에서는 연일 지역별 구제역 확산 사실을 알리는 뉴스들이 채우고 있었고, 그 중에서도 살처분이 된 돼지나 소들을 포크레인으로 구덩이에 묻는 영상들이 함께 하는 것들이 있었다.

당시는 구체적인 살처분의 기준이나 방식에 대한 규제가 없는 상태였기 때문에, 최소의 비용으로 신속하게 처리하기 위하여 살아서 움직이는 상태의 가축들을 땅에 묻는 방법을 선택하는 경우가 다반사였던 것이다.

동물학대에 대한 논란이 사회적 이슈가 되었고, 그 결과로 2013년 동물보호법 개정을 통해 동물학대의 개념을 개정하면서, 동물의 도살이나 동물의 운송 및 도살의 기준을 강화하면서, 동물을 죽이는 도살이나 살처분의 경우에도 고통을 최소화하고, 의식이 없는 상태로 도살하거나 매몰하도록 하는 규정을 도입¹⁸⁾하였다. 그러나, 이 규정자체에 대하여는 위반에 따른 행정처분이나 형사벌 등의 벌칙 규정이 수반되어 있지 않아 2023년 현재까지도 이 법률규정이 엄격하게 지켜지고 있지는 않은 상황이다.

18) 동물보호법 제10조(동물의 도살방법) ① 모든 동물은 혐오감을 주거나 잔인한 방법으로 도살되어서는 아니 되며, 도살과정에 불필요한 고통이나 공포, 스트레스를 주어서는 아니 된다. <신설 2013. 8. 13.>

② 「축산물 위생관리법」 또는 「가축전염병 예방법」에 따라 동물을 죽이는 경우에는 가스법·전살법(電殺法) 등 농림축산식품부령으로 정하는 방법을 이용하여 고통을 최소화 하여야 하며, 반드시 의식이 없는 상태에서 다음 도살 단계로 넘어가야 한다. 매몰을 하는 경우에도 또한 같다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 8. 13.>

③ 제1항 및 제2항의 경우 외에도 동물을 불가피하게 죽여야 하는 경우에는 고통을 최소화할 수 있는 방법에 따라야 한다. <개정 2013. 8. 13.>

대규모 살처분 진행의 부작용은 그 살처분 방식에서 동물의 생명에 대한 존중이 부족한 것에서 그치지 않았다. 구제역이 창궐하여 대량의 살처분 및 생매장이 집중되었던 경기도 지역을 수원지로 두고 있던 생수의 경우 구제역 생매장에 따른 침출수로 인한 수원지 지하수까지 오염되었을 가능성이 피담처럼 퍼지면서 대규모 생수 환불 소동까지 벌어진 바가 있었다. 19)

<그림1. 구제역 및 조류독감 등 가축전염병 관련 살처분 연대기 정리>²⁰⁾

구제역·AI 등 살처분 연대기	
연도	내용
2000년	첫 구제역 발생 2216마리 살처분
2002년	구제역 1차 파동 소·돼지 등 160만마리 살처분
2003년	첫 AI 발생 528만마리 살처분
2010년	구제역 2차 파동, AI·구제역 동시 발생, 소·돼지·닭·오리 등 1000만마리 살처분, 공무원 11명 과로, 사고, 자살 등으로 숨져
2014년	AI 발생, 전국공무원노동조합 “살처분 강제동원 멈춰라” 반발, 일용직 노동자로 살처분 외주화 시작
2014, 2015년	517일간 AI 지속, 2477만마리 살처분
2016년	예방적 살처분 범위 발생 능가 반경 500m에서 3km로 확대

이러한 환경오염의 문제는 과거 구제역 대량 살처분 이후로도 지속적으로 이슈가 되는 문제인데, 2019년 가을 아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF) 감염에 따른 살처분 후 매몰 탱크 제작이 늦어지면서, 쌓아 두었던 돼지 사체가 갑작스런 큰 비를 맞아 사체에서 흘러나온 핏물이 하천으로 스며들어 하천 전체가 붉게 물들게 되는 사고가 발생하기도 하였다²¹⁾.

19) “풀무원·코스트코 '간판 생수' 환불 소동 이유는?” 머니투데이(2013. 10. 15.)
<https://n.news.naver.com/mnews/article/008/0003132515?sid=101>(2023. 4.30 확인)

20) “살처분 트라우마 리포트”② 살처분은 어떻게 외주화 했나. 한겨레신문(2019. 2. 16.)
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/882383.html (2023. 4.30 확인)

21) “핏빛으로 물든 하천'...무리한 살처분이 부른 환경 오염” 노컷 뉴스(2019. 11. 16.)
<https://www.nocutnews.co.kr/news/5242102>(2023. 4.30 확인)

환경의 문제 이외에도 살처분을 실제 집행했던 작업자들의 정신적 트라우마도 지속적인 문제로 노출되고 있었다. 대규모 살처분이 있었던 2010년부터 2011년까지의 방역작업 과정에서도 담당공무원들의 과로사나 자살 등 참여인력의 정신적 손상문제가 드러나기도 하였었는데, 2017년 국가인권위원회에서 실시한 「가축매몰(살처분) 참여자 트라우마 현황 실태조사」의 조사 결과에 따르면 살처분 작업 참여자는 2014년 이후 공무원 비율에서 점차 전문방역업체 혹은 용역업체에게 지방자치단체가 위탁을 맡기고 있고 그에 따라 이주노동자들이 용역업체의 일용직으로 참여하는 상황이 많아지고 있다고 한다.

<연간 구제역 고병원성 조류인플루엔자 살처분 동원 인력 현황>22)

발생시기	14년1월~15년 11월		16년1월~17년 6월		17년11월~18년 4월	
구분	공무원	비공무원	공무원	비공무원	공무원	비공무원
인원(명)	20,329	24,217	8,771	30,524	1,015	5,167
합계(명)	44,546		39,295		6,182	

(자료: 농림축산식품부 제출)

인권위원회에서는 2017년 용역결과를 바탕으로 농림축산식품부장관에게 살처분 참여자의 심리적 안정 및 정서적 회복을 위한 치료와 관련하여 이를 받을 수 있다는 사실을 의무적으로 안내하고, 작업 전 예방교육 매뉴얼을 개발하여 참여자들에 대한 심리지원, 건강보호대책, 처우개선 방안을 마련하도록 권고하고, 보건복지부 장관에게는 국가 트라우마센터에서 가축 살처분 및 매몰작업 참여자의 트라우마에 대한 조사, 연구를 실시하여 효과적인 심리지원체계를 마련하도록 권고 한 바 있다.

아울러 가축 등의 동물도 생명을 가진 존재라는 점을 생각해보면, 전염병에 걸렸다는 이유로 동물의 생명을 박탈하는 것에 대해, 생명을 박

22) 국가인권위원회 상임위원회 결정, 2018.11.8. “가축 살처분 매몰 작업 참여자 심리 지원 강화 등을 위한 제도개선 권고” p.7

탈하는 방법 이외에는 과연 다른 방법이 없는 것인지, 또한 아직 전염병에 걸리지도 않은 동물들의 생명을 박탈하는 예방적 살처분이 타당한 방법인지에 대하여는 우리사회의 발전 상황을 기초로 하여 제도에 대한 근본적 검토가 필요할 것이다.

우리나라의 동물보호 관련된 단체들에서도 지속적으로 살처분 방식의 방역정책에 대한 문제를 제기하고, 살처분 제도에 대한 개선 특히 살처분을 하는 경우에 생명에 대한 존엄을 보유한 상태에서 안락사될 수 있도록 조치가 필요하다는 주장을 지속하고 있다.²³⁾

특히 예방적 살처분과 관련하여서는 고병원성 조류인플루엔자와 관련하여서 청정지역으로 잘 관리되고 있는 곳이고, 조류독감의 창궐가능성에 대한 어떠한 조사도 없이 발생지역기준으로 3km 이내에 위치한다는 이유로 전체 살처분 대상이 되면서 공장식 축산의 경우와의 비교조사와 위험도 검사가 필요한 상황임을 주장하고, 실제 살처분 없는 상태로 감염없이 지나가는 결과²⁴⁾를 얻게 되면서 예방적 살처분에 대한 비판도 점차 더 커지고 있다.

더욱이 개별농장 단위로 스스로 비용을 투자하고 지자체로부터 지원을 받아 자체 방역체계를 갖춘 상황임에도 그에 대한 고려와 조사없이 발생

23) “무분별한 농장동물 '예방적 살처분' 법률로 제한할까” 애니멀 라이트(2021.12. 6.)

<http://www.animalrights.kr/news/articleView.html?idxno=1745>(2023.4.30.확인)

24) 살처분명령에 대하여는 취소소송도 이어지고 있는데, ‘최초발병 농장’으로부터 살처분 명령 범위 내에 있는 농장이라는 것만으로 농장에 있는 산란계들에 대한 살처분명령이 내려지자, 법률에서 정한 징후도 발견되지 않았고 해당지역의 축산업 형태(방목형인지 여부 등), 지역적 여건, 야생조류 서식상태 등의 위험도에 대한 감안없이 거리만을 기준으로 명령을 내린 것은 고병원성 조류인플루엔자 확산을 막기 위한 행정 목적달성에 적절하지도 못하고, 농장주의 재산권에 대한 과도한 침해에 해당하는 재량권 일탈 남용의 위법한 처분이라는 이유로 처분취소를 구하였던 사안에서 법원은 현재의 법률 내에서는 재량행위인 살처분명령에 대해 재량권 일탈남용으로 위법하다고 보기는 어렵다고 판단하였다. 아울러 실제 살처분명령 후 산란계들에게 고병원성 조류인플루엔자가 발생하지 않고 지나갔다 하더라도 처분당시의 상황으로 위법여부를 판단하여야 하는 것이므로 처분의 위법을 인정할 수는 없다고 판단하였다(전주지방법원 2018.5.31. 선고 2017구합739판결)

지역과의 거리만을 근거로 동일한 처분이 내려지는 것에 대한 비판은 일반 국민들에게도 공감을 얻고 있다.²⁵⁾

<고병원성 조류인플루엔자 발생양상의 변화와 다른 나라의 방역조치 현황>

■ 표 1. 2016-2017년 당시 발생 상황과 울거울 상황 비교

구분	시기	발생건수	방역조치(살처분건수)	보상금
'16~'17	'16. 3. 23~'17. 6. 19	421건	38,076천수	2,744억원
'20~'21	'20. 11. 26~'21. 01. 18(현재)	66건	18,830천수	1,700억원(추산)

■ 표 2. 주요국 시 방역조치

국가	살처분 범위 원칙			살처분 범위
	발생농장	역학농장	예방적 살처분	
한국	○	○	○ (~ 3km)	감염농가 반경 3km 예방적 살처분
네덜란드	○	○	○ (~ 1km)	감염농가 반경 1km 예방적 살처분 반경 3km 이내 농가 시 검사 실시
덴마크	○			감염농가의 가금
독일	○		△	기본적으로 감염 농가를 대상으로 하되 위험평가와 사육밀집도 등을 고려, 살처분 범위를 확대할 수 있음
영국	○			감염농가의 가금
이탈리아	○	○		감염된 농장, 역학 관련 농장, 위험 농장의 모든 동물
프랑스	○			감염된 농장 및 농업식품안전부 장관이 정하는 지역내 야외사육 오리류 농장에 대해 예방적 살처분 가능
미국	○	○		감염농장, 의심농장, 접촉농장
일본	○	○		환축 또는 유사환축, 역학농장

(자료 : 한국육계협회)

또한, 최근에는 가축이 산업적 동물에서 농장동물로 변화하면서 치료하고 돌보고 보존을 하여 인간을 이롭게 하는 것으로 활용할 자원인 동물자원에 대한 인식은 새롭게 정의될 필요가 있으며, 축산업 또한 양적 및 질적 성장이 함께 되어야 하며, 이것이 선순환적으로 유지되는 시스템을 확보할 필요가 있어 가축전염병 예방법에 대한 법률 해석 또한 달라질 필요가 있다는 움직임이 있다.²⁶⁾

25) “<포커스>가금 예방적 살처분, 무엇이 문제인가?” 축산뉴스 (2021. 1. 27.)
<http://www.chuksannews.co.kr/news/article.html?no=238316>(2023. 4.30 확인)

26) “돼지수의사회, 가축방역 현장에 답이 있다” 축산뉴스(2023.1.26.) <http://www.kenews.co.kr/news/article.html?no=82782> (2023. 4.30 확인). 해당 기사에서는 아프리카 돼지열병 SOP(긴급행동요령) 근본적인 문제점을 안고 시작할 수 밖에 없다는 점에서 생산자와 수의사가 소통할 수 있는 평상시 방역과 진료체계가 일원화된 시스템을 구축, 철저한 방역시설로도 전염병을 100% 막을 수는 없는데 방역시설과 서류상 미비점만을 근거로 보상금 삭감의 명분이 될 수 없다는 점, 현실적 살처분 보상비와 신속한 재입식이 선행 되어야만 농가들의 조기 신고를 가능하게 하는 것이고, 역학조사 및 예방활동에 반드시 민간 수의사 참여를

3. 차량 등록 및 이동제한 관련 제도의 문제

가축전염병 예방법에서는 시도지사 등 지자체장에게 가금류의 승하차나 가축 사육시설을 운영하는 차량을 그 목적을 밝히고 차량을 등록하도록 하고, 그 차량에는 “차량무선인식장치”를 장착하여 차량의 위치에 대한 관제가 가능하도록 하면서, 특히 고병원성 조류인플루엔자의 주요 병원체 감염원인으로 드러난 철새의 군집지역을 출입할 때에는 인식장치를 반드시 켜둔 상태로 운행하도록²⁷⁾ 하고 있는 한편, 일정 전염병 관련 물품들이나, 가축 소유자나 그 외 고용인들을 시설 밖 이동제한을 명하거나, 출입을 통제하도록 하거나, 관련 가축의 이동을 제한함으로써 전염병의 확산방지 조치를 명할 수 있도록 하고 있다.

이동제한 등의 조치는 가축소유자 등 농가에는 엄청난 재산적 손실을 가져오는 엄중한 사회 예방적인 조치이다. 그럼에도 이러한 명령을 위반하여 실제 병이든 가축의 일부를 시중에 판매하여 형사사건화²⁸⁾된 사건이라거나, 혹은 예방적 이동제한명령을 위반하여 이동제한 명령지역에 있던 가축들을 외부 지역에 판매하여 판매된 가축들을 타 지역에 점유이

보장해야 함을 주장하고 있었다. 또한 가축 방역관 및 방역지원본부의 명백한 역할 규정 및 거점동물병원(민간방역관 관리)을 통한 현장 중심의 방역실시와 농장 전담 주치수의사제도 도입이 필요성을 강조, 국가가 통제하려고 하는 방역의 목표와 수단에 대한 심도 있는 논의가 질병별로 이루어져야 하며, 생산자와 수의사간의 긴밀한 협조체제를 유지하는 것이 핵심사항이라고 강조, 아프리카 돼지열병의 상시 재난화를 인정하여 국가방역체계 개선 및 지역별 권역별 청정화 관리 개선되어야 한다고 하였다.

27) 출입차량의 차량무선인식장치를 설치하여 이동경로를 파악할 수 있도록 한 법률규정에 대하여 개인정보자기결정권을 침해하였음을 이유로 헌법소원을 제기한 사안이 있었는데, 헌법재판소에서는 이동경로를 파악하여 신속한 역학 조사를 할 수 있고, 이를 통해 전염병 확산을 방지하고, 전염병에 효과적 대응을 하고자 한 것으로 입법목적이 정당하고, 축산관계 시설 운영자에게 시설출입정보를 기록하게 하더라도 현실적으로 이를 철저히 작성할 것을 기대하기 어렵고, 출입기록만으로는 이동경로 전체를 파악하기 어려워 그 수단도 적절하다고 판단하면서, 개인정보자기결정권에 비하여 달성하고자 하는 공익이 크다고 하여 헌법소원을 기각 한 바 있다(헌법재판소 2015. 4. 30 자 2013헌마81 결정)

28) “대법, 고름생긴 돼지목살 56t 판매한 일당 실태확정” 연합뉴스 (2022. 2. 6.)

전을 한 이후 이동된 지역에서 전염병이 창궐하여, 그 지방자치단체가 이동제한 명령 위반에 가담한 자들인 가축의 원소유자, 가축 이동을 시행한 자, 타지역에서 가축을 매입한 자들을 상대로 손해배상을 청구하였던 사안²⁹⁾들이 발생하고 있다.

법률에서 정한 예방적 조치 및 행정명령을 위반하는 행위가 비난받아야 할 것임은 분명하다. 그렇지만 다른 한편으로 예방적 조치 및 행정명령을 위반하게 하는 법제도 규제 환경 자체에 문제가 없는지 살펴보아야 한다.

즉, 제도의 필요성 여부도 확인해보아야 할 것이지만, 행정처분으로 인한 재산적 제약에 대해 충분한 보상과 지원이 뒷받침되고 있는지에 대한 부분도 반드시 살펴보아야 할 것이다.

우리 법률에서는 일정한 제한명령을 한 경우에 그 명령에 따라 손해가 발생하는 경우, 보상금을 지급하도록 하고 있다. 그런데, 가축전염병이 발생하는 지역이 가축 생산이 높은 지역에 집중되는 것이고, 보상의 재정이 지방자치단체에 큰 부담³⁰⁾인데 충분한 보상을 제도화 할 것을 지방자치단체에게만 의무화 하는 것이 해결방법이 되지 않는 것이다.³¹⁾

29) “대법원, 이동제한 명령 어기고 돼지 판매 피고들 손배책임 인정한 원심 파기환송” 로이슈(2022. 10. 23.). 이 사건은 세종시에서 구제역이 발생하자, 그 인근 농장들에서 사육중인 돼지를 이동을 하지 않도록 구제역 확산을 방지를 위한 이동제한명령을 내렸음에도 이를 위반하여 강원도 철원군의 농장으로 돼지를 판매하여 이동하였고, 이 돼지들 중일부에서 구제역 증상이 발현되면서 철원군의 그 인근 돼지, 개, 닭 등을 살처분하게 되면서 철원군이 살처분 보상금, 생계안정비용, 살처분 비용을 지급하게 되면서 철원군이 세종시의 농장 주 및 돼지 이동에 관여한 자들을 상대로 손해배상청구를 하였던 사안이었다. 이 사안에서는 제1심과 2심에서는 피고들의 이동제한 명령과 철원군에 발생한 손해 사이에 인과관계가 있다고 판단하여 철원군의 청구를 인용하였으나, 대법원에서는 인과관계를 인정하지 않고 파기환송하였다(대법원 2022. 9.16 선고 2017다247589).

30) 장교식, 유성희 “가축재해보험제도의 개선방안에 관한 고찰” 토지공법연구 제68집 2015. 274쪽

31) 농민신문 “살처분 보상금, 국비 부담비율 높여야” 2021. 2.15., 전북도민일보 “전북지자체 AI 방역인력, 장비부담에 살처분 보상금까지 죽일맛” 2014. 2. 5. 등 살처분 비용에 대한 국가부담비율을 높여야 한다는 비판이 지속되고 있다.

현행법에서 가축의 이동제한 조치, 반출 금지명령, 일시적 이동중지 명령, 고병원성 조류인플루엔자 발생 지역의 가금류 반입금지 등은 가축사육농가 등 관련 산업 종사자들에게는 엄청난 재산적 손실 및 제약이 되는 행정처분임에도, 그에 따른 국가의 지원은 이동제한이나 반출 금지명령, 일시 이동중지 등 부작위 명령에 대하여는 보상조치제도가 없는 상황이고, 소득안정자금이라는 명목으로 일부 자금만을 지원³²⁾하고 있는 것은 제고가 필요한 문제이다.

4. 개고양이 살처분 관련 규정의 내용 및 체계상의 문제

가축전염병 예방법의 살처분 조문에는 발생가축에 대한 살처분 및 예방적 살처분 이외에 제3항에서 광견병의 예방주사를 마치지 아니한 개, 고양이 등이 건물밖에서 배회하는 것을 발견한 때에는 시장 군수 구청장이 이를 억류하거나 살처분 기타 필요한 조치를 할 수 있다는 규정을 함께 하고 있다.

해당 조문은 개에 대하여서만 규정하고 있다³³⁾가 2002년 전부개정 때부터 고양이를 포함하는 것으로 개정된 것이다. 그런데, 광견병 예방주사

32) 소득안정자금은 농가의 이동제한에 따른 출하지연이나 정상적 입식지연 혹은 조기출하에 따라 소득을 상실한 농가에게 지급하는 것으로 각 상황에 따라 아래와 같은 기준으로 자금을 산정하여 지급하고 있으며, 신청시 아래의 각 가격에 대한 영수증을 첨부하여 신청하도록 하고 있다.

- 이동제한으로 인한 출하지연의 경우: [수당 일일 추가 사육비용 × 추가사육 기간 * 사육 마릿수(입식 마릿수-폐사 적용 마릿수)] + [폐사 마릿수(3~5%) × 산지 가격] + [사육 마릿수(입식 마릿수-폐사 적용 마릿수) × 산지 가격의 3%]
- 정상 입식 지연농가 : 미입식 마릿수×마리당 소득의 70%×(농가별 입식제한 기간/사육 기간)
- 조기 출하 농가 : 사료 잔량 × 구입금액

33) 2002년 전부개정 이전의 가축전염병 예방법 제10조(살처분명령) ③도지사는 광견병의 예방주사를 마치지 아니한 축견이 옥외에서 배회하는 것을 발견한 때에는 농림부령이 정하는 바에 의하여 축견의 소유자의 부담으로 억류하거나 살처분 기타 필요한 조치를 할 수 있다.

를 맞지 않았다는 상황만을 근거로 하여 살처분할 수 있도록 하는 것이 과도한 것이 아닌 지에 대하여도 심도있는 검토가 필요하며, 조문의 체계 상 ‘살처분’이라는 단어 이외에는 그 요건이나 대상 상황에 있어서 공통성이 없는 내용을 동일 조문에서 정하는 것이 법 체계상 타당한지에 대한 검토도 필요하다.

이는 동물보호법의 “동물의 구조·보호”에 관한 규정과도 그 처리상 배치되거나 중복되는 부분이 있다. 동물보호법에서는 시도지사는 유실, 유기 동물을 발견한 때에는 그 동물을 구조하여 치료·보호에 필요한 조치(이하 “보호조치”라 한다)를 하여야 한다고 규정하고 있다³⁴⁾. 따라서, 가축전염병 예방법 제3항의 개, 고양이 살처분 규정은 광견병의 전염력이 강해져서 긴급한 조치가 필요한 상황에 한정되도록 하여 조문체계를 맞추거나, 가축전염병 예방법에서 삭제하고 동물보호법상 관련 규정으로 통합하는 등의 개정이 필요하다.³⁵⁾

5. 가축방역관 제도 및 처우 등에 관한 문제

가축전염병 예방법은 국가, 지방자치단체, 농림축산검역본부, 농촌진흥청 국립축산과학원 및 시·도지사 소속 가축방역기관에 가축방역관을 두

34) 제14조(동물의 구조·보호) ① 시·도지사(특별자치시장은 제외한다. 이하 이 조, 제15조, 제17조부터 제19조까지, 제21조, 제29조, 제38조의2, 제39조부터 제41조까지, 제41조의2, 제43조, 제45조 및 제47조에서 같다)와 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 동물을 발견한 때에는 그 동물을 구조하여 제7조에 따라 치료·보호에 필요한 조치(이하 “보호조치”라 한다)를 하여야 하며, 제2호 및 제3호에 해당하는 동물은 학대 제발 방안을 위하여 학대행위자로부터 격리하여야 한다.

1. 도로·공원 등의 공공장소에서 소유자등이 없이 배회하거나 내버려진 동물(“유실·유기동물”)
2. 피학대 동물 중 소유자를 알 수 없는 동물
3. 소유자로부터 제8조제2항에 따른 학대를 받아 적정하게 치료·보호받을 수 없다고 판단되는 동물

35) 가축전염병 예방법과 동물보호법의 소관부처는 모두 ‘농림축산식품부’로 동일하고 다만, 가축전염병 예방법은 방역정책과의 소관법률이고, 동물보호법은 동물복지정책과의 소관법률로 담당과가 분리되어있다.

도록 하고 있다. 가축방역관은 수의사로 한정하고 있으며, 공무원 중 수의사 자격을 가진 자이거나, 공중방역수의사 중 임명하거나 또는 수의사 법상 동물진료업무 위촉을 받은 수의사를 위촉할 수 있도록 하고 있다.

가축방역관은 각종 역학조사, 정밀검사 그 외 임상 증상 조사를 위한 출입, 검사, 예찰 등을 하는 등 가축전염병 예방법의 예방, 감염 확산 방지 등에 있어 실질적이고 중요한 업무를 수행하고 있다.

그럼에도 불구하고, 2022년 국정감사³⁶⁾에 따르면, 2021년 기준 가축방역관은 일선에서 필요로 하였던 숫자가 2,018명으로 추산되었으나, 공중방역수의사를 포함하여 총 1,270명에 불과해, 국가가 예정하고 있는 적정 인원 대비 가축방역관의 인원이 부족하다는 이슈가 지속되고 있다.

가축방역관의 부족원인은 가축방역관에 대한 금전적 처우 문제뿐 아니라, 행정영역 내에서 수의사로서의 전문성을 발휘하여 의사결정 하거나, 판단하여 처리할 수 있는 권한이 부족하다는 등 업무 수행 환경적 요인으로 인한 것이라는 분석이 있다.

IV. 가축전염병 관련 조치의 개선방안

1. 국회 계류 중인 개정법률안 현황

2023년 현재 국회 농림축산식품해양수산위원회에 계류 중인 가축전염병 예방법 개정법률안은 아래와 같이 10개로 확인된다.

36)“[2022 국정감] 일선 가축방역관 부족 여전” 데일리벳 (2022. 10. 6.)
<https://www.dailyvet.co.kr/news/policy/173213>(2023. 4.30 확인)

<국회 계류 중인 가축전염병 예방법 현황>37)

발의일	발의의원	주요내용
2021. 3. 4.	김승남 대표발의	구제역, 고병원성 조류인플루엔자 또는 아프리카돼지열병의 발생으로 인한 살처분, 사체의 소각·매몰 비용의 100분의 50 이상 국가가 지원하도록 함
2021. 3.18.	어기구 대표발의	가축위생방역 지원본부는 전국 9개 예찰센터에서 전체 축산농가에 대해 월 1회 이상의 전화예찰을 실시하고 있으나, 법률센터의 역할 및 설치근거가 미비하여 이를 명시하고자 함
2021. 4.15.	송옥주 대표발의	예방적 살처분을 명하는 경우 병성감정뿐만 아니라 해당 가축에 대한 역학조사 및 정밀검사 결과 지속적인 음성판정이 나온 경우, 지방가축방역심의회의 심의에 따라 살처분의 유예가 필요하다고 인정되는 경우 등도 유예사유로 규정
2021. 10.5.	김승남 대표발의	가축의 이동제한 조치, 반출금지 명령, 일시 이동중지 명령 등으로 손실이 발생한 경우에도 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하도록 함으로써 가축사육농가에 대한 손실 보전을 확대
2021. 12.6.	박홍근 대표발의	감염될 “우려”가 있는 경우의 살처분 및 유예 여부 등의 기준을 두지 않고 있어, 규정을 신설 또한 중앙과 지방의 가축방역심의회의 심의사항이 공통으로 규정되어 있어 각 심의회의 지위나 역할이 혼재된 상태로 제 기능을 하지 못한다는 지적이 있어 관련 조항을 정비
2022. 4.28.	위성곤 대표발의	국가 재난형 가축전염병의 발생 위험도와 취약요인을 분석한 결과에 따르면, 방역 현장에서 실제 운영 중에 있는 가축예방접종, 가축상하차, 가축살처분처리 업무로 인하여 가축전염병 발생·확산 우려가 있으므로 이에 대한 업종을 신설하고 등록의무를 부여하는 등 제도권 내로 유입하여 관리체계를 구축함으로써 가축전염병의 발생을 최소화할 필요가 있음 또한 고병원성 조류인플루엔자, 구제역과 아프리카돼지열

37) 국회 의안정보시스템 농림축산식품해양수산위원회 소관법률

<http://likms.assembly.go.kr>(2023. 4.30 확인)

		<p>병 등 고위험 가축전염병에 대한 안전관리 강화와 민관합동 연구활성화를 위해 가축병원체 분리·검사·보존·관리·이동에 대한 관리체계를 정비</p> <p>또한, 살처분 이행농가의 생계안정지원항목에 재입식 비용을 추가, 가축방역 정부의 비용지원을 의무조항으로 변경함</p>
2022. 11.25.	정희용 대표발의	<p>현재 중점방역관리지구에서 가축 사육이나 축산 관련 영업을 하는 자는 방역시설로서 방역복 착용 등을 위한 전실(前室), 울타리·담장 등을 갖추도록 하고 있음</p> <p>그런데 전실의 경우 농장 또는 축사의 입구에서 방역복을 착용하고 신발을 소독하기 위한 공간이므로, 방역시설과는 구별되는 소독설비를 갖춘 시설에 해당하는 것으로 보는 것이 보다 적절하므로 전실을 방역시설과 구분하여 규정함으로써 조문의 명확성을 제고함</p>
2023. 2.13.	위성곤 대표발의	<p>가축운반 중 가축분뇨 유출시 가축전염병의 전파 및 확산이 우려되고, 특히 도로 등 다수 이용시설에 유출될 경우 환경오염 및 악취 등으로 피해가 심각하여 가축운반업자에게 가축분뇨 관리에 대한 책임과 의무를 규정해야 한다는 지적에 따라 유출방지의무 및 유출 시 제거의무 등을 부과하고 위반 시 과태료 처분을 내림</p>
2023. 2.15.	이달곤 대표발의	<p>농림축산식품부장관, 시·도지사 및 특별자치시장이 가축전염병 발생에 대한 감시·예측 능력 향상을 위한 조사·연구, 기술의 개발 및 보급, 민관 협조체계 구축 등의 시책을 수립하여 추진하도록 하고, 가축의 소유자등이 해당 감시·예측 기술을 이용하는 경우 그 소요비용의 일부를 지원할 수 있도록 함</p>
2023. 2.28.	윤준병 대표발의	<p>작금의 꿀벌 급감 및 멸종의 위기에 보다 효과적으로 대응하기 위하여 기존 꿀벌 관련 전염병에 더하여 새롭게 ‘꿀벌응애’를 법정 가축전염병(제1종)으로 지정함</p>

2. 각 문제점에 대한 개정안 검토 및 개선방안

가. 살처분의 문제

법률개정안 중 송옥주 대표발의안 (2021.4.15.)과 박홍근 대표발의안(2021.

12.6)이 예방적 살처분(일부 법률에서는 비감염 살처분이라고 표현하고 있음)에 관한 개정규정을 두고 있는 것이 확인된다. 두 법률안 모두 예방적 살처분을 할 수 있는 기준을 구체화하고, 엄격하게 하고자 하는 취지에서는 타당한 방향이다.

관계부처인 농림축산식품부에서는 예방적 살처분을 유예하는 기준으로 정하고 있는 역학조사, 정밀검사의 결과를 확인하여 실시하는 경우, 시간이 소요되게 되면, 가축전염병의 급속한 확산의 상황에 대처가 어려워질 것이라는 우려가 있어 반대하는 입장이다.³⁸⁾

물론 시간의 소요로 인해 전염병 확산에 대응이 어려울 수도 있다는 우려는 일응 동의가 될 부분이다. 그러나, 예방적 살처분은 현행법에서 행정청의 재량행위로 규정하고 있는데, 그 기준이 재량행위 행사의 기준이 법에 전혀 규정되어 있지 않아 사실상 일정 전염병 발생시에는 기계적으로 예방적 살처분 조치를 해오고 있었다.

특히, 전염병 확산우려가 소강상태에 접어드는 때에도 ‘형평성’의 원칙에 따른다는 이유로 예방적 살처분을 명하게 되는 불합리함이 발생해왔던 점을 고려하면 예방적 살처분에 대한 유예 사유 등을 법률에 근거로 두어 효율적인 재량 행사가 가능할 수 있도록 할 필요가 있으므로 두 법률안의 개정방향은 필요하고 타당한 것이다.

다만, 이 개정안에 더하여 현행법상의 살처분 제도의 전반에 대한 재검토를 해 보아야 할 시점이 아닐까 한다. 앞서 살펴본 것처럼 가축전염병 예방법의 살처분 규정은 법률 제정시인 1961년부터 존재하던 규정으로 61년전의 우리사회에서 가축이나 동물의 생명에 대한 인식과 2023년 현재의 그것은 확연히 달라져있고, 특히 살처분으로 인하여 살처분 작업에 참여한 사람들의 정신적 트라우마나 환경오염의 문제는 발의되어있는 개정안으로 해결될 수 있는 문제들은 아닐 것이다.

38) 김태균 ‘송옥주 의원대표발의(의안번호 제2109498호)’안에 대한 검토보고서 2021.6. P.14, 정연수 ‘박홍근 의원대표발의(의안번호 제2113705호)’안에 대한 검토보고서 2022. 4. P.9

어쩌면 병든 동물의 생명을 인간이 빼앗을 수 있는 지에 관한 문제, 동물에게 독립된 생명권을 법률로 인정하지 않는 현 상황에서 기초하여 동물의 소유자의 재산권에 한정하여 본다 하더라도, 그 생명을 빼앗음으로 인하여 발생하는 부작용들은 다수의 사회구성원들에게 영향을 주는 것이어서 사회문제로서의 해결방안 접근을 시도해볼 수 있을 것이다.

살처분으로 인한 부작용을 최소화하기 위해서는 살처분 자체를 최소화할 수 있는 방안을 찾아보는 것으로 해결방안을 찾아볼 수 있을 것인데 살처분을 최소화 하는 것은 전염병의 발생시 확산 방지방안에 대한 고민보다 예방 방안으로서 백신 등의 개발 및 접종율의 향상을 위한 방안 마련, 사전점검을 통한 인지 및 예방 체계 개선정립에 대한 개선방안을 마련할 필요가 있다.

이런 측면에서 어기구 대표발의안(2021. 3.18.)에서 전염병에 대하여 매월 전화를 통해 사전 점검인 예찰을 실시하여 전염병의 발생인지를 빨리 될 수 있도록 하는 것은 필요한 일이고 타당한 것으로 예찰센터의 역할과 설치근거를 법정화하는 방식은 합리적인 개정안이다.

또한, 최근 발의된 이달곤대표 발의안(2023. 2. 15)에서 예방을 위한 체계 필요성을 전제로 하여 첨단 기술을 기초로 하여 발생 예측능력을 높이고 사전에 감시할 수 있는 시책이 필요하므로 그에 관한 조사연구, 기술 개발 및 보급 그 외 민관 협조체계구축 등의 시책을 수립 추진 할 수 있도록 규정을 신설하고, 농가 등에서 새로운기술을 도입해서 사용하는 때에는 그에 필요한 비용을 지원하는 제도를 신설하는 것 또한 그 취지의 측면에서는 충분히 타당한 법률안이다.

나. 이동제한 등의 경우 보상 등 관련 문제

보상과 관련하여서는 법률개정안 중 김승남 대표발의안 (2021.3.4.)에서 국가의 예산지원에 관하여 명시하는 내용으로 규정하고 있으며, 김승

남 대표발의안(2021.10.5.)에서 가축의 이동제한 조치, 반출금지 명령, 일시 이동중지 명령 등으로 손실이 발생한 경우에도 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하도록 함으로써 가축사육농가에 대한 손실을 보전하는 방안을 마련할 필요가 있고 타당한 개정안이다.

다만, 농가에 대한 실질적 손실발생에 대한 보전방식이라는 점에서는 진일보 된 제도 일 것이나, 가축을 기르는 농가의 현실적 손실에 대한 전면적 검토를 통해 손실보전의 실질화를 검토할 필요가 있고, 근원적인 해결은 역시 전염병의 예방에 대한 연구와 고민을 통해 가능할 것이다.

다. 정의 규정 및 가축전염병의 분류 기준에 관한 문제

법률의 정의와 가축전염병 분류기준에 관한 문제는 법률 전체 체계에 관한 것으로서 검토가 필요한 부분이다. 현재 윤준병 대표발의안(2023.2.28.)에서는 ‘꿀벌 응애’를 가축전염병 1종으로 지정할 수 있도록 하기 위한 법률개정을 정하고 있는데, 그 근거를 세계적인 추세와 현재 꿀벌 급감의 원인이 꿀벌응애에 있다는 것으로 들고 있다.

법률에서 전염병의 분류의 기준이 없는 상황이므로 1종이 필요한 것인지에 대하여 판단이 용이 하지 않게 되고, 이러한 필요성이 있는 경우에 법률로 정하게 하여 한편으로는 가축전염병의 전문가가 아닌 입법자가 종을 판단 할 수 있도록 하는 것은 적절하지 않다.

분류를 위한 기본적인 기준을 법률로 정하되 구체적인 병의 분류는 전문부처인 농림축산식품부에서 정할 수 있도록 하는 것이 타당한 방식일 것이다.

라. 개고양이 살처분 관련 규정 개정 필요성

앞서 살핀 것처럼 개고양이 살처분 관련 규정은 우선 가축전염병 예방법해당 조문의 체계에도 적절하지 않을 뿐 아니라 동물보호법도 규정상

의 모순이 발생하고 있으므로 살처분의 대상이 될 수 있는 구체적인 기준을 정한다거나, 혹은 동물보호법의 규정에 따라 필요시 구조 및 치료 등을 진행하도록 하고, 가축전염병 예방법에서는 삭제하는 방안으로 체계를 맞출 필요가 있다 하겠다.

마. 가축방역관 처우 및 제도 관련

가축방역관의 역할이 가축전염병 예방법 전반에 큰 영향을 미침에도 불구하고 처우 등의 문제로 필요한 인원을 임명 또는 위촉하지 못하고 있는 상황에 대하여 우선은 방역관의 역할에 반드시 수의사 자격을 갖춘 자로 제한하여야 할 것인지에 대하여 제도를 전면적으로 재검토 하여보고, 가축방역관의 지도감독 하에 업무를 행하는 가축 방역사 제도와의 통합 등을 통해 효율적인 제도 운영방안을 마련할 필요가 있다.

혹은 가축전염병 방역의 체계를 국가 지방자치단체의 업무 하에 한정하는 것보다 전문가 조직으로 구성되는 방역정책국(수의방역국) 등의 분리된 조직을 만들어서 운영하는 것을 고려해 볼 수도 있겠다.³⁹⁾

V. 결론

가축전염병 예방법은 제정 60년이 넘는 법률로서 2002년 전부개정 이후 2023년 현재까지 필요한 부분에 대한 개정작업으로 진행되어 왔다.

39) “전수협, 가축방역체계 개선 및 공중방역수의사·수의장교 복무기간 감축 필요” 데일리 벵 (2017. 3. 24.) [https://www.dailyvet.co.kr/news/college/74441\(2023.4.30 확인\)](https://www.dailyvet.co.kr/news/college/74441(2023.4.30%20확인)) 전국 수의사 협회에서는 “미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 대부분의 선진국이 중앙부처 내 국 단위 이상의 방역전담 기관을 갖추어 질병 발생 시 강력한 중앙 컨트롤타워 역할을 하는 반면, 한국은 농림축산식품부내의 산업정책국내에 2개의 과가 맡고 있으며, 방역정책의 최고 관리자인 국가최고수의전문가(CVO)를 과장급이 맡고 있는 나라도 사실상 한국 뿐이다. 거기에 지휘 체계 상급자들이 방역 경험이 전무하거나 부족한 상태가 늘 반복된다”고 밝히고 있다.

가축의 살처분에 대한 규정은 법 제정당시부터 존재하였고, 2001년 개정에서 예방적 살처분에 대한 근거가 법률에 도입되면서 법률자체의 개정없이 유지되고 있다.

그러나 법률 제정 시기의 상황과는 달리 2023년 현재의 우리나라는 동물의 생명에 대한 논의, 살처분 참가자의 트라우마, 환경오염의 문제 등이 지속적으로 제기되어 오고 있으며, 법률 개정작업은 관련 이해관계자 뿐 아니라 일반 국민에 대한 이해관계가 있는 것이므로 정책결정과정에서 국민들이 참여할 수 있는 공청회, 공개 세미나 등을 거쳐 장기적으로 포괄적인 개선정책을 찾아 가야 할 것이다.

우리는 2019년 코로나라는 팬데믹을 거치며 강한 전염력을 가지고 치명적인 결과를 가져온 정체를 전염병에 대한 두려움을 갖게 되었다.

코로나 이외에도 바이러스에 의한 감염병은 지속될 것으로 예측되고 있고, 특히 인수공통의 감염되는 질병도 점차 다양해지고 있는 추세이다.

이 시점에 동물의 생명에 대한 근원적인 고민을 시작으로 해서, 인류와 동물이 긍정적으로 공존할 수 있는 사회에 대한 기반을 마련하는 방법으로 가축전염병 예방법의 전반적인 체계에 대한 개정을 검토해보기에 적절한 시기가 된 것이다.

(논문투고일: 2023.5.4., 심사개시일: 2023.6.9., 게재확정일: 2023.6.26.)



▶ 이기숙 · 김민호

가축전염병, 살처분, 가축, 가축전염병 예방법, 동물보호법

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 강현호, 「행정법의 이해」, 동방문화사(2018)
김동희, 최계영 「행정법I」, 박영사(2023)
김민호, 「행정법 제3개정판」, 박영사(2022)
김유환, 「현대행정법」, 박영사(2023)
박근성, 「행정법론」, 박영사(2023)
배병호, 「일반행정법강의」, 동방문화사(2019)
석중현·송동수, 「일반행정법총론」, 박영사(2022)
홍정선, 「행정법원론」, 박영사(2023)
박용순, 문순영, 임원선, 임종호, 「사회문제론」, 학지사(2019)

II. 논문

- 김동련, 김환목, “전염병으로 인한 가축매몰지에 대한 공법적 연구”, 토지공법연구 제55권 한국토지공법학회(2011)
김선경, 김지은, 백도명, “2010-2011년도에 발생한 구제역 살처분 원인에 대한 문화 분석” 한국환경보건학회지 제37권 제2호(2011)
박만평, “반려동물의 살처분 제도에 관한 연구”, 전북대학교 법학연구소 법학연구 통권 제70집(2022)
유성희, 이진홍, 김동련, “조류인플루엔자(AI)발생으로 인한 보상제도의 개선방안에 관한 연구” 일감법학 제29호, 건국대학교 법학연구소 (2014)
양기근, “구제역 재난관리 정책의 영역별상대적 중요도 분석” 한국행정연구 제22권 제2호(2013)
장교식, 유성희 “가축재해보험제도의 개선방안에 관한 고찰”, 토지공법연구 제68집(2015)

- 지인배 외 10명, “AI 방역체계 개선방안 연구”, 한국농촌경제연구원, (2017)
- 한명진, “가축 살처분의 보상 등 공법적 쟁점에 대한 소고” 토지공법연구 제94집 사단법인 한국토지공법학회(2021)
- 함태성, “예방적 살처분에 대한 동물법적 고찰” 공법연구 제46집 제4호 사단법인 한국공법학회(2018)
- 함태성, “우리나라 「가축전염병 예방법」상 가축살처분 제도의 문제점과 입법적 개선방안” 인하대학교 법학연구 제22권 제1호 인하대학교 법학연구소 (2019)
- 황상일 외, “농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리방안 연구” 한국환경정책·평가연구원(KEI)(2016)

III. 판례 및 그 외 문헌

- 헌법재판소 2014. 4. 24 자 2013헌바110 결정
- 헌법재판소 2015. 4. 30 자 2013헌마81 결정
- 헌법재판소 2015. 10. 21 자 2012헌바367 결정
- 대법원 2022. 9.16 선고 2017다247589 판결
- 전주지방법원 2018. 5. 31. 선고 2017구합739 판결
- 국가인권위원회, “가축매몰(살처분) 참여자 트라우마 현황 실태조사”, 2017
- 국가인권위원회 상임위원회 결정 “가축 살처분 매몰 작업 참여자 심리 지원 강화 등을 위한 제도개선 권고”, 2018.11.8.
- 김태균 ‘송옥주의원대표발의(의안번호 제2109498호)’안에 대한 검토보고서 2021.6.
- 박병섭 ‘위성근의원대표발의(의안번호 제2115444호)’안에 대한 검토보고서 2021.12.
- 심정희 ‘김승남의원대표발의(의안번호 제2112777호)’안에 대한 검토보고서 2021.12.
- 정연수 ‘박홍근의원대표발의(의안번호 제2113705호)’안에 대한 검토보고서 2022. 4.

IV. 언론기사 및 사이트

- “봄철 아프리카돼지열병 대책 마련 비상” 강원일보(2023. 4. 3.)
<http://www.kwnews.co.kr/page/view/2023040216302747831>(2023. 4.30 확인)
- “햇빛으로 물든 하천...무리한 살처분이 부른 환경 오염” 노컷 뉴스(2019. 11. 16.)
<https://www.nocutnews.co.kr/news/5242102>(2023. 4.30 확인)
- “전수협, 가축방역체계 개선 및 공중방역수의사수의장교 복무기간 감축 필요” 데일리 벳(2017. 3. 24.) <https://www.dailyvet.co.kr/news/college/74441>(2023. 4.30 확인)
- “[2022 국감] 일선 가축방역관 부족 여전” 데일리벳 (2022. 10. 6.)
<https://www.dailyvet.co.kr/news/policy/173213>(2023. 4.30 확인)
- “대법원, 이동제한 명령 어기고 돼지 판매 피고들 손배책임 인정한 원심 파기환송” 로이슈 (2022. 10. 23.)
- “플무원·코스트코 '간판 생수' 환불 소동 이유는?” 머니투데이(2013. 10. 15.) <https://news.naver.com/mnews/article/008/0003132515?sid=101>(2023. 4.30 확인)
- “대법, 고름생긴 돼지목살 56t 판매한 일당 실형확정” 연합뉴스 (2022. 2. 6.)
- “무분별한 농장동물 '예방적 살처분' 법률로 제한할까” 애니멀 라이트(2021.12. 6.) <http://www.animalrights.kr/news/articleView.html?idxno=1745>(2023. 4. 30 확인)
- 김원일, “가축전염병 방역관리 개선을 위한 제언” 피그엔포크한돈(2022. 4. 19.)
<https://www.pignpork.com/news/articleView.html?idxno=3870>(2023. 4.30 확인)
- “<포커스>가금 예방적 살처분, 무엇이 문제인가?” 축산뉴스 (2021. 1. 27.)
<http://www.chuksannews.co.kr/news/article.html?no=238316>(2023. 4. 30 확인)
- “돼지수의사회, 가축방역 현장에 답이 있다” 축산뉴스(2023.1.26.) <http://www.kenews.co.kr/news/article.html?no=82782> (2023. 4.30 확인)
- “살처분 트라우마 리포트”② 살처분은 어떻게 외주화 했다. 한겨레신문(2019. 2. 16.) https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/882383.html (2023. 4.30 확인)
- 국회 의안정보시스템 농림축산식품해양수산위원회
<http://likms.assembly.go.kr>(2023. 4.30 확인)
- 농림축산검역본부 <http://home.kahis.go.kr>(2023. 4.30 확인)

Abstract

A Study on the Improvement of the Contagious Animal Diseases Control system

Lee Ki Suk

Kim Min Ho

Since 2019, we have been experiencing a great human epidemic called, corona virus(Covid-19) and human life has undergone many changes. In particular, quarantine was implemented as a social precaution in the absence of accurate information on the fatality rate or contagiousness in the early stages of the coronavirus, measures called cohort isolation were witnessed to order movement restrictions throughout the building where the outbreak was confirmed.

Although the response to infectious diseases of livestock is similar to that of humans in that it is based on movement restriction measures, etc., and blocking the factors that may cause transmission, it may be possible because it is the measures against animals that consider extreme measures such as killing.

「The Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases」 is a law that has been in place for more than 60 years, and since its revision in 2002, it has been underway to revise the necessary. Regulations on the killing of livestock have existed since the enactment of the law, and the

basis for preventive killing was introduced into law in the 2001 amendment, and the law itself has remained unchanged to date.

In this article, we will examine the problems of the current infectious disease control system for livestock infectious diseases, including the killing of animals, and evaluate the proposed amendment to 「The Act on the Prevention of Contagious Animal Diseases」 currently pending in the National Assembly, as well as review the parts and measures of other laws that need improvement.



▶ Lee Ki Suk · Kim Min Ho

Contagious Animal Diseases, Livestock Epidemic Prevention,
Stamping Out, Slaughter, Animal Protection Act