

안건번호	의견20-0198	요청기관	세종특별자치시	회신일자	2020. 9. 29.
안건명	가축사육제한구역에서 기존 축사의 이전에 따른 신축 허용과 관련하여, 기존 축산농가가 이전하려는 가축사육제한구역의 세대주 총수의 70퍼센트 이상의 동의를 받는 등의 일정한 요건을 충족하는 경우에는 기존 축사의 이전에 따른 신축을 허용하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조 등 관련)				

· 질의요지

가축사육제한구역에서 기존 축사의 이전에 따른 신축 허용과 관련하여, 기존 축산농가가 이전하려는 가축사육제한구역의 세대주 총수의 70퍼센트 이상의 동의를 받는 등의 일정한 요건을 충족하는 경우에는 기존 축사의 이전에 따른 신축을 허용하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

2. 의견

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

· 의견

· 이유

조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이며 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다 할 것입니다.(각주: 헌법재판소 1995. 4. 20.자 92헌마264, 279(병합) 결정 등 참조)

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 “가축분뇨법”이라 함) 제2조제3호 및 같은 법 시행규칙 제2조에서는 배출시설을 가축의 사육으로 인하여 가축분뇨가 발생하는 시설 및 장소 등으로서 축사·운동장, 착유실, 먹이방, 분만실 및 방목지를 말한다고 정의하면서, 같은 법 제8조에서는 시장·군수·구청장(각주: 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말함)을 말함)은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다고 규정하고 있고(제1항 본문), 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지정·고시한 구역(이하 “가축사육제한구역”이라 함)에서 가축을 사육하는 자에게 축사의 이전, 그 밖에 위해 제거 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있으며(제3항), 시장·군수·구청장은 가축사육제한구역의 변경 또는 해제가 필요하다고 인정되는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 가축사육제한구역을 변경하거나 해제하고 이를 고시해야한다고 규정(제5항 본문)하여, 가축사육제한구역의 지정·해제 및 해당 구역에서의 제한에 관한 내용 등을 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있습니다.

이러한 규정 내용에 비추어 볼 때 가축분뇨법 제8조제1항에서는 지방자치단체가 지역주민의 생활환경 및 수질 보전을 위해 관할구역의 자연환경 또는 가축사육 실태 등을 고려하여 조례에서 가축사육이 제한되는 세부지역을 지정하고 일정한 한도를 설정하여 그 제한내용을 재량으로 정하도록 포괄적으로 위임하고 있는 것으로 보이므로, 이러한 위임에 따라 조례를 제정하는 경우에는 가축사육제한구역의 지정뿐만 아니라 가축사육제한구역에서 예외적으로 가축사육을 허용하는 내용 또한 조례로 정할 수 있으며, 더 나아가 가축사육이 제한되는 지역이라 하더라도 필요한 경우 기존 축사에 대한 신축 등을 허용할지 여부와 허용하는 경우의 구체적인 허용범위와 그 요건을 조례로 정하는 것인 가능할 것으로 보입니다.(각주: 법제처 2010. 8. 23. 회신 10-0200 해석례 및 법제처 2016. 9. 20. 의견제시 16-0236, 법제처 2015. 7. 24. 의견제시 15-0139 등 참조)

이와 관련하여 「세종특별자치시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례안」(이하 “세종시조례안”이라 함)에서는 가축사육제한구역에서 조례 시행일 이전부터 가축을 사육하고 있는 기존 축산농가가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업으로 인하여 기존 축사를 이전해야 하는 경우, ①이전할 축사와 기존 축

사 간의 거리가 100미터 이상일 것, ②이전할 축사가 해당 가축사육제한구역의 마을경계로부터 바깥쪽으로 250미터 이상 떨어져 있을 것 외에 ③이전하려는 가축사육제한구역의 세대주 총수의 70퍼센트 이상의 동의를 받은 경우에는 기존 가축사육제한구역과 일부 중첩되는 다른 가축사육제한구역으로의 이전을 허용하도록 하고 있는데, 이는 가축사육이 제한되는 지역이라고 하더라도 기존의 가축사육제한구역과 일부 겹치는 인근의 다른 가축사육제한구역에 한정하여 기존 축사의 이전에 따른 신축을 허용할 수 있도록 하면서, 기존 축사가 새로 이전되는 가축사육제한구역 내 주민의 생활환경보호를 위해 그 구역에 거주하는 세대주의 동의를 일정 비율 이상 받도록 하는 요건을 설정하고 있는 것으로 보입니다.

그렇다면 세종시조례안의 내용은 주민 생활환경의 보호라는 행정목적과 공익사업으로 불가피하게 이전해야 하는 기존 축산농가의 재산권 등의 보호 간에 조화를 도모하기 위해 가축사육이 제한되는 지역에서 기존 축사에 대한 신축을 허용할 수 있는 가축사육제한구역의 범위와 구체적인 요건 등을 정하고 있는 것으로, 기존 축사의 이전 신축에 필요한 지역 주민의 동의 요건을 설정하면서 구체적인 동의 비율을 정하는 것도 가축분뇨법 제8조제1항에서 조례로 정하도록 한 위임범위 내에 있는 것으로 볼 수 있으므로, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

【관계 법령】

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 가축분뇨를 자원화하거나 적정하게 처리하여 환경오염을 방지함으로써 환경과 조화되는 지속가능한 축산업의 발전 및 국민건강의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "가축"이란 소·돼지·말·닭, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사육동물을 말한다.
2. "가축분뇨"란 가축이 배설하는 분(糞)·요(尿) 및 가축사육 과정에서 사용된 물 등이 분·요에 섞인 것을 말한다.
3. "배출시설"이란 가축의 사육으로 인하여 가축분뇨가 발생하는 시설 및 장소 등으로서 축사·운동장, 그 밖에 환경부령으로 정하는 것을 말한다.
4. ~ 10. (생략)

제8조(가축사육의 제한 등) ① 시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다. 다만, 지방자치단체 간 경계지역에서 인접 지방자치단체의 요청이 있으면 환경부령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체와 협의를 거쳐 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다.

1. 주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역
2. 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역, 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역, 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역
3. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지정·고시된 수변구역
4. 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 초과한 지역
5. 제2항에 따라 환경부장관 또는 시·도지사가 가축의 사육을 제한할 수 있는 구역으로 지정·고시하도록 요청한 지역

② 환경부장관 또는 시·도지사는 제7조제1항에 따라 가축분뇨실태조사를 한 지역과 제1항제2호부터 제4호까지의 지역 중 가축분뇨 등으로 인하여 수질 및 수생태계의 보전에 위해(害)가 발생되거나 발생될 우려가 있는 지역의 경우 해당 시장·군수·구청장에게 해당 지역을 가축의 사육을 제한할 수 있는 구역으로 지정·고시하도록 요청할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지정·고시한 구역(이하 "가축사육제한구역"이라 한다)에서 가축을 사육하는 자에게 축사의 이전, 그 밖에 위해 제거 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

④ 시장·군수·구청장은 제3항에 따라 축사의 이전을 명할 때에는 1년 이상의 유예기간을 주어야 하며, 대통령령으로 정하는 기준 및 절차에 따라 이전에 따른 재정적 지원, 부지 알선 등 정당한 보상을 하여야 한다.

⑤ 시장·군수·구청장은 가축사육제한구역의 변경 또는 해제가 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 지방자치단체

의 조례로 정하는 바에 따라 가축사육제한구역을 변경하거나 해제하고 이를 고시하여야 한다. 다만, 제1항제5호에 따른 가축사육제한구역의 경우에는 그 지정·고시를 요청한 환경부장관 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙」

제2조(배출시설) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제3호에서 "환경부령으로 정하는 것"이란 착유실, 먹이방, 분만실 및 방목지를 말한다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하는 것을 목적으로 한다.

제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도()·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방()·방풍()·방화()·방조()·방수()·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업