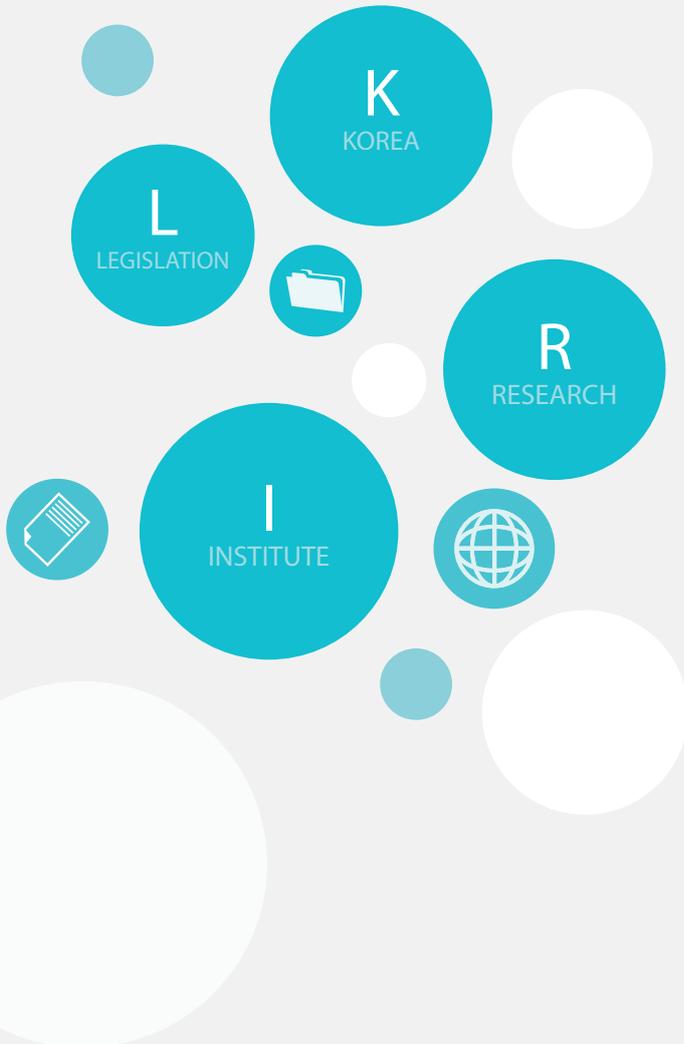


「기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가

윤계형



「기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가

연구자: 윤계형 (한국법제연구원 부연구위원)



CONTENTS

Issue Paper

I. 입법평가 개요	04
1. 입법평가의 배경	04
2. 입법평가의 대상 및 범위	05
3. 입법평가 항목 및 방법	05
II. 사후적 입법평가	06
1. 입법배경 및 필요성 분석	06
2. 입법연혁 분석	07
3. 입법체계성 분석	12
4. 실태적 문제점 분석	13
III. 입법대안 및 권고	19
참고문헌	21



I. 입법평가 개요



1. 입법평가의 배경

▶ 사후적 입법평가 연구의 필요성

- 2014년 입법평가연구사업에서는 제·개정 이후 3년이 지난 법률 중에서 대상법률을 선정하여 사후적 입법평가 연구를 시범적으로 수행함
- 「기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률(이하 ‘양잠산업법’)」은 2009년 5월 27일 제정된 이후 타법개정으로 인한 개정 이외에는 개정이 1차례도 없는 법률로써, 제정당시의 입법 목적을 달성하고 있는지, 개정필요성이 있는지에 대한 검토가 필요함

▶ 입법평가의 목적

- 양잠산업법이 시행된 지 약 4년이 경과되고 있고 동법 시행 이후 기능성 양잠산업의 지속적인 성장과 기능성 양잠농가의 안정적인 정착을 위한 입법 목적을 달성하였는지 사후적 입법평가 연구를 수행하고자 함

2. 입법평가의 대상 및 범위

▶ 법률 제정 목적의 분석

- “기능성 양잠산업의 지속적인 성장과 기능성 양잠농가의 안정적인 정착을 위하여 기능성 양잠산업 육성 종합계획의 수립, 기능성 양잠산업에 필요한 시설에 대한 지원”이라는 입법목적 을 달성하였는지 분석함

▶ 입법평가의 구체적 대상

- 기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률
- 기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률 시행령
- 기능성 양잠산업 육성 종합계획

3. 입법평가 항목 및 방법

- ▶ 평가 방법은 규범적 분석방법을 활용하여 명확성, 법적정합성을 평가하고 평가 목적을 고려하여 법 시행에 따른 정책적 효과를 분석함
- ▶ 실태조사, 설문조사, 비용편익분석은 별도로 실시하지 않으나, 다만 향후 종합적인 입법 평가를 위해서는 이러한 연구 방법을 활용하는 것이 필요함
- ▶ 수범자 및 전문가 조사가 필요하지만 연구 기간의 한계로 인해 기존 자료 및 선행연구를 통해 관련 내용을 반영하기로 함

II. 사후적 입법평가



1. 입법배경 및 필요성 분석

▶ 기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률의 제정배경

- 국내 양잠산업은 1960~1970년 경제개발시대에 외화획득 수출산업으로서 크게 기여하였고, 세계 3대 잠사생산국 가운데 하나였을 정도로 번성하였으나, 급속한 경제성장에 따른 임금 상승과 노동력 부족, 농약 사용의 증가에 따른 양잠피해 속출, 중국산 저가 고치의 수입 증가에 따라 산업 비중이 계속 감소되었음¹⁾
- 기능성 양잠산업은 다른 작목이 추종할 수 없는 친환경적이면서 웰빙 농업에 상징적인 작목임에도 불구하고 기능성 양잠농가의 유치방안 등에 대한 정책적 지원이 미흡하였음
- 특히 상수원 보호지역과 같은 절대 청정지역이나 친환경농산물 생산지역 등에서의 기능성 양잠은 환경파수꾼으로서의 중요한 역할과 기능을 수행하는 등 기능성 양잠산업에 대한 국가적 관심이 요구되었음

▶ 양잠산업법의 제정목적

- 기능성 양잠산업의 지속적인 성장과 기능성 양잠농가의 안정적인 정착을 위하여 기능성 양잠산업 육성 종합계획의 수립, 기능성 양잠산업에 필요한 시설에 대한 지원 등 종합적인 양잠지원에 관한 법적·제도적 근거를 마련하기 위함

1) 김경필 외, 기능성 양잠산업 발전방안 연구, 한국농촌경제연구원/농림수산식품부, 2010, 1면.

2. 입법연혁 분석

▶ 양잠산업법의 제정 이전

- 양잠산업법이 제정되기 이전 母法라 할 수 있는 「잠업법」은 1961년 12월 27일 제정되어 시행된 바 있으며, 1999년 7월 1일부터 폐지되었음
- 잠업법의 제정이유를 보면 잠사업의 개량발전과 그 경영의 안정을 도모하여 국민경제의 발전에 이바지하기 위한 것이었으며(법 제1조), 잠사란 잠종, 잠견, 생사, 부잠사 기타 각령으로 정하는 잠사류를 말하며(법 제2조), 잠병(누에병)이라 함은 미립자병(잔아리병), 연화병(므름병), 경화병(굳은병), 농병(고름병)과 저병(쉬파리병)을 말함(법 제3조)²⁾
- 그 외 주요내용을 보면 원잠종의 제조는 당시 농림부장관이 지정하는 자가, 보통 잠종의 제조는 농림부장관이 정하는 교배형식에 의하여 제조할 수 있도록 하고 있으며, 잠종제조업은 도지사의 허가를 받도록 하고, 잠종의 제조 또는 양도등의 제한을 정함. 또한 잠종의 수출입은 농림부장관의 허가를 받도록 하며, 상전의 주변 80미터이내의 지역에서는 잠아에 대하여 유독한 작물을 재배하지 못하도록 함. 그리고 잠사업·견방업은 농림부장관의 면허 또는 허가를 받도록 함
- 1971년 1월 22일 제1차 개정이 있었던 바, 개정이유는 우량잠품종을 개발육성함으로써 농가 소득증대와 수출증대에 기여할 수 있게 하고 잠품종 제조에 관하여 필요한 사항을 보강함으로써 우량잠종의 생산·보급과 생사의 증산 및 유통질서를 확립하기 위하여 잠종제조업자 및 제사업자에 대한 감독을 강화하기 위하여 관련 규정을 정비하였음³⁾
- 1973년 1월 15일 정부조직법 개정으로 조직 관련 개정함
- 1977년 3월 22일 입법목적을 ‘잠사류의 생산과 수출증대를 기하여 잠사업의 발전을 도모함’으로 변경하면서 전부개정한 바, 개정 이유를 보면 ‘농수산물수출진흥법에 의하여 적립·운

2) 잠업법, 법률 제883호, 1961.12.27., 제정

3) 잠업법, 법률 제2301호, 1971.1.22., 일부개정

영되어 오던 잠업진흥을 위한 기금의 적립·보상 및 관리에 관한 사항을 규정하고 종전의 규정 중 현실에 맞지 아니한 규정과 미비점을 보완하기 위함⁴⁾

- 1981년 4월 13일⁵⁾과 1993년 3월 6일⁶⁾ 타법개정으로 인한 개정
- 1994년 12월 31일 국제무역환경변화에 대응한 국가경쟁력강화를 위하여 누에씨생산업·제사업등 잠사업관련 산업에 대한 규제를 완화하여 민간의 자율성을 확대하고, 시장접근물량으로 수입되는 잠사류의 관리에 필요한 사항을 정하기 위하여, 누에씨생산업을 허가제에서 신고제로로 변경하고, 누에씨생산업의 생산시설양도·이전에 대한 승인제와 임대에 대한 신고제를 폐지하는 등 전부개정하여 1995년 7월 1일부터 시행하였음⁷⁾
- 1996년 8월 8일 정부조직법 개정으로 인한 개정⁸⁾
- 1997년 8월 22일 누에고치 및 생사의 생산이 감소하고 잠사류가 수입자유화되는 등 잠업환경이 급격히 변화됨에 따라 지금까지 생사류의 수급안정등을 기하기 위하여 정부주도로 설치·운영되어 오던 잠업진흥기금을 폐지하고, 민간이 그 잔여재산을 자율적으로 잠업관련사업에 사용하도록 함으로써 변화하는 잠업환경에 효과적으로 대응하기 위하여 개정함⁹⁾
- 주요 개정내용을 보면, 종전에는 생사류등이 잠업의 주요산물로 생산·이용되었으나, 최근에는 뽕잎·누에등이 광범위하게 사용되는 등 잠업생산물이 다양화되고 있음으로 뽕잎·누에등도 이 법의 적용대상에 포함시킴으로써 양잠농가의 소득향상효과를 얻을 수 있도록 함. 그리고 누에씨를 수출·입하는 때에는 의무적으로 국립잠사기관등의 검사를 받도록 하고 있으나 보급누에씨에 대한 수출검사는 수출업자가 희망하는 경우에만 하도록 행정규제를 완화함. 또한 잠업의 여건변화에 부응하고, 민간의 자율적인 운용을 위하여 잠업진흥기금의 설치 등 관련조항을 삭제하여 기금을 폐지하고, 폐지되는 기금은 종전의 기금관리자가 잠업사업

4) 잠업법, 법률 제2964호, 1976.12.31., 전부개정

5) 법률 제3441호, 1981.4.13., 타법개정

6) 법률 제4541호, 1993.3.6., 타법개정

7) 법률 제4844호, 1994.12.31., 전부개정

8) 법률 제5153호, 1996.8.8., 타법개정

9) 법률 제5346호, 1997.8.22., 일부개정

자금계정으로 구분계리하여 잠업관련사업에 계속 사용하도록 함.¹⁰⁾ 부칙에 따라 1997년 11월 23일부터 시행하였음

- 1997년 12월 13일 타법개정으로 인한 개정¹¹⁾
- 1999년 1월 21일 잠업법 폐지함.¹²⁾ 당시 폐지사유를 보면, 잠사류의 생산 및 유통을 원활하게 하여 잠사업의 발전을 도모할 목적으로 이 법이 제정되었으나, 1990년대에 들어서 잠사업이 급격히 쇠퇴하고, 양잠의 목적도 잠사류 생산보다는 오히려 식·의약품 생산을 위한 것으로 전환되어 이 법이 더 이상 존속할 필요성이 없어짐에 따라 폐지하였음을 확인
- 폐지 당시 국회 농림해양수산위원회 검토보고서를 보면, “누에가루나 뽕잎, 누에동충하초 등 새로운 기술개발에 의한 양잠산물의 소득증가가 예상되고 또한 북한에서는 홍수에 대비하여 야산에 봉나무밭을 식재 육성 하는 등 잠업분야의 기반구축에 지속적인 관심과 연구를 경주 하고 있는 점, 중국의 잠사업이 정체되어 있는 점, 일본의 잠사수요도 크게 줄어들고 있지 않는 점 등을 감안해 볼 때 양잠산물등의 육성을 위한 새로운 대체입법 등도 검토해 볼 필요 하다”는 언급이 있었음¹³⁾

▶ 잠업법의 폐지 이후

- 제사업 및 누에씨 생산업의 신규설립은 등록이나 신고가 필요없어 상법 규정만으로 설립은 영가능하게 되었으며, 누에씨 및 누에고치 등의 검사는 「농수산물품질관리법」에 따라 이루어 짐. 동법 시행령 제29조에서는 곡류, 특작·서류, 과실·채소류, 종자류, 잠사류 등의 구분에 따라 검사원의 자격을 부여하며, 누에씨 및 누에고치 검사원의 경우에는 특별시장·광역시장 또는 도지사가 실시하는 전형시험에 합격한 자로 하도록 규정하고 있음¹⁴⁾

10) 법률 제5346호, 1997.8.22., 일부개정

11) 법률 제5453호, 1997.12.13., 타법개정

12) 법률 제5666호, 1999.1.21., 폐지, 시행 1999.7.1.

13) 국회 농림해양수산위원회 검토보고서, 6면

14) 농수산물품질관리법 제19조 및 제20조에서 농림부장관이 농산물을 검사를 실시하도록 규정하고 있으며 검사에 필요한 사항이나 검사원의 자격은 동법 시행령에서 정하도록 규정하였음(법률 제5667호, 1999.1.21., 제정, 시행 1999.7.1.).

▶ 양잠산업법의 입법 연혁

- 2009년 1월 8일 당시 이용희 의원 대표발의로 법률안이 제출되었음
- 2009년 4월 16일 소관상임위원회(농림수산식품위원회)의 심사를 거쳐 2009년 4월 29일 본회의를 통과하였음
- 2009년 5월 27일 공포되었으며 부칙에 따라 공포 후 6개월이 경과한 날(2009년 11월 28일)부터 시행되고 있음
- 2009년 11월 16일 동법률 시행령이 제정되었음
- 2013년 3월 23일 정부조직법 전부개정으로 정부조직 직제에 따른 한차례 개정이 있었으나, 실질적인 동법률의 개정은 없었음

▶ 양잠산업법의 구성 및 주요내용

- 동법률은 총11개 조문과 부칙으로 구성되어 있음
- ‘기능성 양잠산업’이란 인체에 유용한 효과를 주는 식품·소재 등에 사용하기 위하여 누에, 뽕나무, 누에고치, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산물 또는 그 각각의 부산물을 생산(가공을 포함한다)하는 산업과 누에, 뽕나무, 누에고치, 그 밖에 대통령령으로 정하는 산물 또는 그 각각의 부산물로부터 인체에 유용한 효과를 주는 식품·소재 등을 생산(가공을 포함한다)하는 산업을 말함(법 제2조제1호)
- ‘기능성 양잠농가’란 기능성 양잠산업을 하는 농가를 말함(법 제2조제2호)
- 농림축산식품부장관은 기능성 양잠농가의 지속적인 성장과 안정적인 정착을 위하여 기능성 양잠산업의 현황과 전망 등이 포함된 기능성 양잠산업 육성 종합계획을 5년마다 수립하도록 함(법 제5조)
- 농림축산식품부장관은 기능성 양잠산업 육성 종합계획을 효율적으로 수립·추진하고 기능성 양잠농가의 자립기반조성을 위하여 기능성 양잠산업의 현황 등에 대한 실태조사를 실시할 수 있도록 함(법 제6조)

- 국가와 지방자치단체는 기능성 양잠산업의 진흥을 위하여 기능성 양잠산업에 필요한 시설·기자재·양잠산물 가공시설 등에 대한 필요한 지원을 할 수 있도록 함(법 제9조)

▶ 양잠산업법의 시행령의 구성 및 주요내용

- 동시행령은 총4개 조문과 부칙으로 구성되어 있음
- ‘기능성 양잠산물’이란 대량사육이 가능하게 순화된 천잠(참나무뿔누에), 작잠(섬누에), 상잠(뿔누에) 및 피마자(아주까리누에)와 그 고치를 말함(영 제2조)
- 기능성 양잠산업 육성 종합계획의 수립에 활용하기 위하여 5년마다 실시하는 조사를 정기조사라고 하고, 기능성 양잠산업 육성 정책의 수립 및 집행에 활용하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 실시하는 조사를 수시조사라고 함(영 제3조제1항)
- 실태조사에는 국내 기능성 양잠산업의 생산기반·유통·가공 등의 현황 및 국제 동향, 기능성 양잠과 관련된 기술 등의 연구·개발 및 보급 현황, 기능성 양잠산업 육성 지원 사업의 종류 및 규모, 기능성 양잠 기술교육 프로그램 현황 및 지원인력의 규모, 그 밖에 기능성 양잠산업 진흥을 위한 정책의 수립 및 시행에 필요한 사항을 포함하여야 함(영 제3조제2항)
- 농림축산식품부장관은 기능성 양잠산업의 현황 등에 대한 실태조사 등에 관한 권한을 농촌진흥청장에게 위임함(영 제4조)

▶ 기능성 양잠산업 육성 종합계획의 주요내용

- 오디용 뽕나무 묘목을 현재 24종에서 2015년까지 30종으로 늘려 공급하고 누에 품종도 컬러누에·동충하초용·체험학습용 등 맞춤형 품종을 확대, 현행 16종에서 21종으로 늘려 보급함
- 다목적 누에 사육시설을 2015년까지 매년 20곳씩 모두 80곳을 설치, 안전성이 확보된 고품질 원료 생산을 촉진하고 현재 소요량의 23% 수준인 인공사료 공급량을 2015년까지 46%, 30t까지 확대 공급함
- 양잠 농가의 고령화율이 84%에 이르는 점을 감안, 2012년까지 한국농수산대학 등에 양잠 관련 전공과목을 개설해 졸업생은 전문 연구인력이나 선도농가로 중점 육성함

- 원료·제품 생산자를 대상으로 기술교육을 강화하고 후계자 및 신규 참여 농가를 대상으로 ‘창업농 프로그램’도 운영한다. 1억원 이상 소득 창출을 위해 선도농가 50가구를 육성, 이들에게 시설 현대화, 가공 상품화, 인공사료 공급 등을 지원해 기능성 양잠산업의 활성화를 촉진해 나감
- 양잠산업의 연구개발을 위해 투자 예산을 2015년까지 258억원으로 늘리고 기초기술 연구를 촉진해 오디와 뽕잎 등의 가공상품화를 적극 유도함. 식·의약용, 생활 공감형 소재산업에 대한 연구를 활성화해 새로운 블루오션산업으로 성장할 수 있도록 뒷받침함
- 2015년까지 주산지에 양잠산물 시범단지 3곳을 조성하고 양잠산물 저온유통시설은 매년 10곳씩 모두 50곳을 지원, 생산·가공·유통을 일관되게 추진함. 뽕나무 묘목의 생산·공급기준과 재해 지원기준을 마련하고 양잠산물의 원산지표시를 도입하는 등 제도 개선도 추진함

3. 입법체계성 분석

▶ 특별법의 사후평가

- 앞에서 살펴본 바와 같이 최근 양잠산업은 입는 양잠산업에서 기능성 양잠산업으로 변화함에 따라 특별법 형태의 기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률을 제정하였음
- 특별법을 입법하는 경우에는 규율하려는 사안이 형식면에서 법률로 정하는데 상응하고, 또한 그것이 기대되는 기능을 거둘 수 있을 것인지 등 법적 적격성 및 법적 정당성의 면에서 충분한 검토가 필요할 뿐 아니라 특히, 일반법과의 관계 등 법정합성의 측면에서 충분한 검토가 필요함¹⁵⁾
- 또한 특별법은 법의 유연성과 사회적 적응력을 도모할 수 있다는 측면에서 법체계에 있어서 과소평가 할 수 없을 정도의 역할을 담당하고 있으며, 개별사안의 정의와 공공복리의 요청을 고려하여 실정법을 유연하게 하는 적극적 기능성에도 불구하고, 장기적으로는 법적 안정성과 규범의 수용가능성에 부정적인 영향을 미치게 함

15) 박영도, 특별법 입법체계 개선방안, 한국법제연구원, 2012 참조.

- 실제로 양잠산업법 제정 당시 국회 회의록을 보면¹⁶⁾ 양잠산업에 대하여만 특별히 지원하는 부분에 대한 우려의 의견도 존재하였음
- 이 법은 과거 유사 법률이라 할 수 있는 「잠업법」이 폐지되었다가 제정된 법률이고, 다른 산업 영역과 비교하여 양잠산업을 육성하고 지원하기 위한 입법이 특별히 필요한 것인지에 대한 근거를 마련하여 향후 개정법안을 준비할 때 제시하여야 할 것임

4. 실태적 문제점 분석

▶ 기능성 양잠산업 현황¹⁷⁾

- 최근 계속 감소하다 누에 사육농가 5.0%, 뽕밭 면적 3.0%, 누에 사육량 4.0% 모두 전년대비 증가 추세로 전환
- 누에가루에 대한 혈당강하 효능을 지속적으로 홍보한 결과, 기능성 누에 제품을 찾는 소비자 들이 많아져 농가수가 증가하고 있음
- '12년 주요 양잠산물 생산액은 139억원으로 전년 대비 38.5% 증가
 - 양잠산물 : ('09) 90억원 → ('10) 69 → ('11) 100 → ('12) 139
- '12년도 주요 양잠산물 생산량은 269톤으로 전년 대비 72.2% 증가
 - 건조누에, 동충하초 등의 양잠산물 생산량은 전반적으로 증가하였으며, 그 중에서도 가장 효과가 높은 수번데기와 생누에는 급증
 - 양잠농가 소득은 1천만원 이하가 56.5%를 차지하고 있으나, 1억이상 고소득 농가는 0.5%로 미미하지만 '20년까지 100명 육성을 목표로 추진 중

16) 제282회 국회 제1차 법률안심사소위원회 회의록, 2009.4.14., 57면을 보면 여상규위원이 다음과 같이 의견을 제시하였다 : “유망한 농식품 관련 영역이 나올 때마다 이런 특별법을 제정할 것은 아닌 것 같고 좀 종합적인……앞으로 또 신기술 내지는 신제품, 여러 가지 건강 관련 물질들이 개발될 것에 대비해 가지고 전체적인 입법체계를 만들어 놓는 게 낫지 않나(중략)기준에 이미 상당한 필요성이 있는 농산품이나 이런 것들과 관련해 가지고 그런 것은 지원하는 특별법이 없다면 특별히 양잠만 새로운 가능성이 있다 해 가지고 할 경우에 형평성 문제도 제기될 수 있을 것 같고…(이하 생략)”

17) 농림축산식품부, 2012년 기능성 양잠산업현황 조사 결과, 2013.5 참조.

- 1억이상 고소득 농가가 제일 많은 지역은 전북지역(13명)으로 34.2%를 차지하고 있음. 특히, 부안군은 누에타운 특구로 지정 되어 참뽕산업을 지역특화사업으로 육성하여 고부가가치 농가소득을 올리고 있음

〈기능성 양잠산업 규모〉

항 목	금액(억원)	산출내역	비 고
누에가루	150	150톤 x 억원	kg당 100,000원
오 디	175	2,500톤 x 백만원	kg당 7,000원 *가공공장 구매가격: 4,700원
뽕잎차 등	10		
동충하초	33	22톤 x 1.5억원	- 울진, 영덕에서 많이 재배 kg당 150,000원
화장품, 차약, 비누 등	5		
기타 (오디주스, 와인 등)	50		
합 계	423		

▶ 양잠산물의 유형 및 소비형태

- 부가가치가 높은 신산업으로 급부상하고 있는 양잠산업은 자연환경과 인류의 건강을 지키는 미래의 생명산업으로 미래의 새로운 소득 작목으로서의 가능성을 보여주고 있음¹⁸⁾

18) 김경필 외, 앞의 보고서, 38면.

	생 산	가 공 / 유 통		소 비
주체	생산 농가	농가, 양잠농업협동조합, 영농조합법인, 식품가공업체, 제약회사		국내 소비자 해외 소비자
생산물	누에 오디 누에고치 잠분 뽕잎 수번데기 수나방 동충하초	일반 식품 / 건 강 기 능 식 품	누에가루 누에환 누에진액 오디생과 오디즙(음료) 오디분말(첨가제) 명주(실크) 뽕잎차 뽕잎가루(첨가제) 뽕나무(첨가제)	일반식품, 의약품, 건강기능식품, 생활소재제품 누에제품 건조누에가루, 건조누에환, 누에진액, 동충하초, 의약품/건강기능식품 누에고치제품 BF-7 기억력 개선제, 명주(실크)제품, 치료소재(인공고막), 실크비누, 치약, 화장품, 의약품/건강기능식품 오디제품 오디생과, 오디음료, 오디술, 오디첨가 캔디, 젤리, 오디비타민, 의약품/건강기능식품
		의 약 품 / 소 재	누에추출물(혈당강화) 실크추출물(실크단백질) 수번데기추출물(천연강정) 오디추출물(C3G, 루틴) 잠분추출물(아토피)	뽕잎제품 뽕잎차, 뽕잎가루, 뽕잎첨가 캔디, 젤리, 뽕잎 고등어, 배추

▶ 국제적 동향¹⁹⁾

- 세계의 누에고치 생산량은 1995년 수준으로 회복하였지만, 2008~2009년간 세계 생산량의 75% 정도를 차지하는 중국에서 감산을 기록하여 전 세계의 생산량이 줄어들게 되었음
- 해외 진출사업을 고려할 경우 현지 생산된 누에 및 누에고치의 품질 수준, 인력 및 뽕밭, 잠실 등의 생산기반, 고용노동력 활용, 사업추진 성공 가능성 등을 사전에 잘 파악해야 할 것임

19) 김경필 외, 앞의 보고서, 93-96면.

▶ 안전하고 위생적인 양잠산물 생산 및 공급 방안

- 양잠산물이 안전성이 높고 위생적인 환경에서 사육 및 상품화되고 있는 방안을 확보하여야 함. 이를 위해서는 양잠산물의 재배 환경과 가공시설에 대한 기준을 마련하고 규제할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함²⁰⁾

예시1) 누에를 키우기 위해서는 일정한 시설 안에서(최소한 비닐하우스처럼 비가림되어 있어 하우스) 바닥과 일정거리 이상(예를 들어 10 cm 이상) 격리시킨 공간 조건 위에서 생산할 것

예시2) 오디 생산의 안전성과 소비자 신뢰도를 높이기 위해서 과실 착과후 살포하면 안되는 소독약 종류 제시

▶ 기능성 양잠산업 지원과 기대효과의 분석

- 기능성 양잠산업에 대한 지원 정책의 효과에 대한 분석이 전제되어 그 효과성에 따라 지원사업의 규모와 시급성을 검토할 필요가 있음
- 다만, 본 연구의 한계상 아래에서는 선행연구에서 제시한 효과 항목을 보여줌²¹⁾

20) 김경필 외, 기능성 양잠산업 지원사업 현황과 개선과제, 한국농촌경제연구원, 2014 참조.

21) 김경필 외, 앞의 보고서, 144면.

구 분	지원 분야	기대효과
양잠 산업 기반 조성	• 우량 잠종 보급	• 우량 누에 및 양잠 산물 생산 원천
	• 치잠 (애누에) 공동사육시설	• 생산능가 노동력 절감
	• 우량 뽕나무 묘목 육종 보급	• 뽕잎 안정성, 생산성 제고
	• 뽕밭조성(오디포함) 지원	• 생산성 제고, 노동력 절감
	• 우량 잠종 생산시설 · 보급	• 누에 생산 실패율 저하, 우량 누에 생산
	• 인공사료 생산 · 보급 및 시설현대화	• 노동력 절감
	• 잠실 신축 및 누에 사육시설 현대화	• 생산성 제고, 양잠산물 안정성 제고
	• 표준잠실 시범사업	• 생산성 제고, 잠실보급 모델 제공
	• 공유지 이용 양잠 임차사업	• 귀농귀촌 지원, 진입장벽 완화
	• 오디 맞춤형 생산시설 및 자재 보급	• 생산성 제고
	• 제사 및 명주 생산시설 현대화	• 전통문화 보전
• 잠구 생산 설비	• 생산성 향상, 노동력 절감	
양잠산물 생산 · 유통	• 양잠산물 저온 냉동 저장 시설	• 품질유지, 수급조절 기능
	• 양잠산물 가공시설 구축	• 품질유지, 수급조절 기능
	• 양잠산물 상품화 지원	• 부가가치 제고, 수급조절
	• 양잠산물 수출 활동	• 경쟁력제고, 수급조절, 부가가치 제고
	• 양잠제품 홍보 · 판촉활동	• 소비촉진 인지도 제고
	• 양잠산업 자조금 조성	• 홍보 · 판촉활동, 생산자조직기능 강화

구 분	지원 분야	기대효과
연구개발 (R&D)	• 잠상 유전자원 보존, 품종 선발	• 부가가치 제고
	• 뽕나무 재배·누에 사육기술 개발	• 생산성 제고
	• 고부가 식의약 소재 개발연구	• 부가가치 제고, 수요창출
	• 기능성 신소재 개발	• 부가가치 제고, 수요창출
	• 양잠산물 가공제품 개발	• 수요창출
	• 오디 가공제품 개발	• 수요창출
전문인력 기술교육	• 선도농가 및 전문인력 육성	• 전문인력 육성, 우수사례 보급
	• 신규농가 유치-임차농가 지원	• 양잠노동력 유입
	• 특성화고 설립 및 기능성 양잠과목	• 전문인력 육성
	• 양잠기술 교육	• 전문인력 육성, 생산성 제고
	• 양잠농가 기술교육용 데모팜 조성	• 전문인력 육성, 생산성 제고
	• 양잠산업 컨설팅 지원	• 전문인력 육성, 생산성 제고
클러스터 6차산업	• 양잠산물 생산·가공·유통 종합단지	• 생산의 조직화, 출하 규모화
	• 농촌체험마을, 전시·체험시설 조성·개발	• 전통기치보전, 양잠산업 인지도 제고
	• 양잠산업 관련 축제	• 인지도 제고, 양잠산물 소비촉진

III. 입법대안 및 권고



▶ 실태자료의 중요성

- 기능성양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률이 제정된 이후 농림축산식품부에서 공표한 통계 자료는 2013년 5월 “2012년 기능성 양잠산업현황 조사 결과”가 있음
- 양잠산업 현황 및 실태에 대한 통계자료가 거의 없는 상황에서 사후적 입법평가를 통한 개선 방안 제시는 한계가 존재함
- 따라서 향후 기능성 양잠산업에 대한 현황 및 실태에 대한 통계자료를 확보하여 사후적 입법 평가를 실시하여 구체적인 개선방안을 제시할 필요가 있음

▶ 입법목적 타당성 및 다른 법률과의 관계

- 기능성양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률은 전통 실크양잠산업이 시대적 수요에 따라 “입는 양잠”에서 “먹는 양잠”으로 변신해 가능 과정에서 새로이 나타난 기능성 양잠산업을 지원하기 위한 법적 지원 기반을 마련하기 위한 것이었음
- 이러한 입법목적은 기능성 양잠산업이 고부가가치 산업으로 성장하고 친환경 산업으로 발전해 나가는데 있어서 제도적 뒷받침이 될 수 있을 것으로 판단됨
- 다만, 향후 성장가능성이 크게 기대되거나 친환경 산업의 활성화를 위한 경우 정책적 판단을 하기에 앞서 충분한 비용산출 근거가 필요하다고 생각함

- 따라서 유사한 산업과의 차별성을 위한 기능성 양잠산업의 비용적 효과에 대한 근거자료를 검토하여 기능성양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률의 입법 타당성을 보다 견고화할 필요가 있음

▶ 재검토 조항의 삽입 고려

- 기능성양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률과 같은 특별법의 경우 일정기간이 경과하고 그 정책이나 규율의 적합성을 검토하여 필요한 조치를 취하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 이는 사후적 입법평가를 통하여 체크할 수 있으며, 아래와 같이 규정을 들 수 있음

정부는 이 법률의 시행후 ()월/년을 경과한 경우에 이 법률규정의 시행상황을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 이 법률의 규정에 관해 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다.

정부는 이 법률의 시행후 ()월/년을 경과한 후 적당한 시기에 이 법률에 따른 개정후의 규정의 실시상황에 관해 검토를 하여, 필요하다고 인정하는 때에는 그 결과에 상응하여 소요의 재검토를 한다.

참고문헌



김경필 외, 기능성 양장산업 발전방안 연구, 한국농촌경제연구원/농림수산식품부, 2010

박영도, 특별법 입법체계 개선방안, 한국법제연구원, 2012

김경필외, 기능성 양잠산업 지원사업 현황과 개선과제, 한국농촌경제연구원, 2014

제282회 국회 제1차 법률안심사소위원회 회의록, 2009.4.14.

법제처 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/>)

국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr>)

입법평가 Issue Paper 14-17-⑤

**「기능성 양잠산업 육성 및
지원에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가**

발행일 2014년 12월 29일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-527-9 93360