동물보호와 산란계 철장사육 금지[1)]

I. 독일 산란계 사육의 추이와 규제

여기서 소개하는 연방헌법재판소의 두 판례는 철장을 이용한 현대적 밀집사육을 규율하는 법규명령을 대상으로 한다. 이 판례와 유럽연합의 지침이 나오기까지 유럽 전반에 걸쳐 철장사육이 산란계의 대규모 사육을 위한 방식으로 지배적이었다. 1996년 당시 독일의 1,344개 양계장에서 424만 수의 산란계를 사육하였고, 그중에 5만 수 이상의 양계장 152개를 비롯하여 3,000수 이상을 사육하는 양계장이 80%에 육박했으며, 여기서 90%가 철장사육의 방식을 택했다. 이 공장식 달걀생산설비로써 1997년 독일 인구 1인당 연간 226개의 달걀을 소비하고, 달걀의 자급도 72.8%에 이르렀다. 철장 달걀 하나당 생산비가 12.6페니히[2)]로 저렴하고, 다른 생산방식을 택한다면 생산비가 30-70% 인상된다고 한다.

연방헌법재판소는 1999년 산란계의 재래식 철장사육방식을 규정한 연방농림식품부령의 무효를 선언하였고, 다시 2010년에 이보다 개량된 철장사육방식에 관한 규정이 위헌이라 하였다. 이 결정들과 궤를 같이 하여 2012년부터 유럽연합 차원에서 철장사육방식이 금지되어 개량형 철장사육과 지면사육, 방사 및 친환경 사육만이 허용된다. 이에 더해 연방참사원은 2015년에 연방헌법재판소의 이러한 결정들에 따라 개량형 철장사육을 철폐하기로 결의하였다. 이제 기존의 철장사육시설은 2025년, 예외적인 경우에는 2028년 말까지만 유지될 것이다.

이에 따라 달걀생산구조의 변화도 두드러진다.[3)] 2008년에는 재래식 및 개

---

1) 1999년 7월 6일자 사건번호 2 BvF 3/90(BVerfGE 101, 1) 및 2010년 10월 12일자 사건번호 2 BvF 1/07(BVerfGE 127, 293)

2) 페니히(Pfennig)는 2001년 말까지 쓰였던 독일의 화폐단위로 100페니히가 1마르크(Mark)이며, 2002년 1월 1일에 유로화로 바뀌면서 대략 2마르크가 1유로(정확히는 1유로=1.95583마르크)로 교환되었다. 인플레이션을 고려하지 않는다면, 12.6페니히는 현재 약 6.4센트의 화폐가치를 갖는다.

3) http://www.bmel.de/DE/Tier/Nutztierhaltung/_texte/HaltungLegehennen-Bioeier_FAQ_Tierschutz.html;jse

량형 철장에서 생산되는 달걀이 약 60%이었지만, 재래식 철장사육이 철폐된 2013년 기준으로 철장사육방식의 달걀 생산이 약 12%에 불과하다. 소비자 구매는 지면사육의 달걀이 약 61%, 방사가 약 24%, 친환경 생산이 약 9%이며, 철장사육은 약 2%에 불과하다(수출입과 자가 생산 및 소비로 편차발생).

현재 동물보호 및 가축사육에 관한 명령에 의하면 계사 1m^{2}당 지면사육과 방사의 경우 최대한 9마리, 친환경 생산의 경우 6마리를 수용할 수 있다. 친환경 생산의 경우 이에 더하여 마리당 18cm의 횃대, 4m^{2}의 계사 외 활동공간이 주어져야 한다. 판매를 위한 이른바 난각코드는 생산방식에 따라 0(친환경 생산), 1(방사), 2(지면사육), 4(철장사육)으로 분류하고, 이에 이어 생산국 및 생산지를 표시한다.

II. 양계령의 무효[4)]

1. 사건의 배경 및 사실관계

(1) 산란계 철장사육 현황

철장사육은 산란계 네댓 마리씩을 수용하는 철사철장으로 형성된 폐쇄된 공간에서 이루어진다. 정지상태에서 체장 47.6cm, 흉폭 14.5cm인 소형종 산란계에게 필요한 최소면적이 428cm^{2}라고 치고, 네 마리당 40x45cm(1,800cm^2)의 면적을 배정하여, 앞부분을 세 마리가 나란히 차지하고, 뒤에 한 마리가 어떻게든 끼어 있을 것으로 여긴다. 옆으로 나란히 엮인 이러한 철장이 8층까지 얹혀있는 구조이다. 달걀이 홈으로 굴러가도록 철장 바닥이 앞으로 기울어져 있기 때문에, 앞부분의 높이는 40cm, 뒷부분의 높이는 35cm이어서,

ssionid=6092A331D3C453412C2658D3B2CBAE44.1_cid296#Start (독일 연방농림식품부 홈페이지, 2017년 8월 27일 접근) 참조.

4) 1999년 7월 6일자 사건번호 2 BvF 3/90(BVerfGE 101, 1)

소형종의 평균적인 크기라도 철장 앞부분에서야 제대로 서있을 수 있다.

산란계가 보통 18주가 되면 이 철장에서 밀식사육되면서 50-60주의 산란기를 지내는데, 여기서 먹이와 물의 공급은 철망에 붙은 홈으로, 분뇨의 처리는 콘베이어벨트를 통해 기계적으로 처리된다. 철망사육을 옹호하는 측에서는 경제적인 이유 외에도 위생과 보건의 이점도 있다고 한다. 작은 무리에서 서열이 쉽게 정해지므로 동족살해가 거의 없고 기생충 감염이 거의 불가능하다고 한다. 이에 비해 지면 사육에서는 기생충 감염과 더불어 서로 쪼아 상해를 입히는 등 단점이 있다는 것이다. 하지만 철망사육은 다른 방식에 비해 현저한 단점이 있음은 물론이다. 기지개를 켜거나(Flügel-Bein-Strecken: wing-leg-stretch), 홰를 칠 수도 없고, 모래목욕이나 산란한 달걀을 품는 등 타고난 행태가 불가능하다.

(2) 법상태

1971년 기본법 제74조 제20호의 개정을 통하여 축산업 외에 동물보호가 연방과 주의 경합적 입법사항으로 추가 규정되면서, 경제적인 이유에서 집단사육방식을 유지하되 이로부터 제기되는 다양한 동물보호법적 문제에 관해 법률 또는 법률에 근거한 규정을 통해 최소기준을 마련하기 위해, 같은 해에 연방에 통일된 동물보호법이 제정되었다. 동법 제2조[5]에서 동물사육과 보호에 관한 실체적 요청을, 제2a조[6]에서 법규명령에의 수권을 규정한다.

1979년에 철장사육 산란계 보호령(Hennenhaltungsverordnung, 이하 양계령)[7]의 초안이 마련되어 논란을 거쳤으며, 유럽경제공동체 지침(Richtlinie

5) "동물을 사육 내지 보호하거나 해야 하는 자는
1. 그 본성과 욕구에 부응하여 적절히 먹이고, 돌보고, 행태에 맞는 공간을 제공하여야 한다.
2. 그 동물이 본성에 맞게 거동할 가능성을 제한하여 통증이나 기타 피할 수 있는 고통 내지 상해를 입히지 말아야 한다."

6) "연방농림식품부장관은 동물의 보호를 위해 필요한 경우 연방참사원의 동의를 얻어 법규명령으로써 제2조에 따른 동물보호의 요청을 특히 다음과 같은 사항에 대해 상세히 규정할 권한을 갖는다.
1. 거동의 가능성과 군집생활욕구
2. 동물이 지낼 공간과 철망이나 우리, 기타 시설 및 묶음장치와 사료 및 물 공급장치
3. 동물이 지낼 공간의 조명과 온습도
4. 동물의 보호와 감시. 이 경우 장관은 감시의 결과를 기록하여 보관하고 관할 행정청의 요구가 있을 시에 제시하도록 규정할 수 있다."

86/113/EWG)에 따른 1986년 상설위원회의 권고를 국내법으로 수용하여, 1988년 1월 1일부터 모든 철장 산란계에 450cm^2, 평균 2kg이 넘는 대형종의 경우 550cm^{2}의 바닥면적(제2조 제1항 제2호)과 10cm 이상의 모이통이 제공되어야 한다(동항 제7호)고 규정하였다. 1987년 연방참사원이 이에 동의 의결하였으나, 노르드라인-베스트팔렌주는 이에 반대하였다. 이 양계령은 전문에서 수권의 근거로 동물보호법의 규정만을 제시하였다.

이에 노르드라인-베스트팔렌 주정부는, 연방헌법재판소에 1987년 연방농림식품부장관이 제정한 철장사육 산란계 보호령이 기본법에 합치되는지에 대해 추상적 규범절차를 통해 심사해 줄 것을 청구하였다. 특히 양계령 제2조 제1항 제2호 제1문(산란계 1수당 450cm^2 넓이의 바닥)과 제7호 제1문 전단(1수당 10cm 길이의 모이통)이 수권규범인 동물보호법 제2a조 제1항에 합치하는가 하는 의문에 주안점이 있다. 연방헌법재판소가 직면한 문제는, 추상적 규범통제절차를 통해 연방의 법규명령을 심사해야 하는가, 그리고 수권규범이 법규명령의 내용에 대한 근거가 되는가이다.[8]

2. 결정주문과 요지

(1) 결정주문

1987년 12월 10일 제정된 철장사육 산란계 보호에 관한 연방농림식품부령은 무효이다.

(2) 결정요지

법규명령 수권근거가 다수인 경우에는 이를 모두 인용해야 하며, 기본법

7) 이 부령전체를 공식적으로 표시하면, “Die Verordnung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zum Schutz von Legehennen bei Käfighaltung vom 10. Dezember 1987 (Bundesgesetzblatt I Seite 2622)”이다.

8) Sachs, Käfighaltung von Legehennen, JuS 2000, S. 398는 연방헌법재판소가 기본법규정을 심사척도로 하지 않은 것에 대해 법규명령이 수권에 합치하는가에 대한 판단에 기본법이 직접적인 심사척도가 되지는 않으며, 법규명령이 연방법률에 합치하는지를 먼저 판단하고 나서야, 법규명령이 기본법에 합치하는지에 대한 심사 대상의 존부가 확정될 수 있는 것이라고 한다.

제80조 제1항 제3문[9]의 인용명령을 준수하지 않은 법규명령은 무효가 된다. 이 사건 법규명령은, 이 법규명령에서 수권의 근거로 언급된 동물보호법뿐만 아니라 1978년 1월 25일자 사육동물의 보호에 대한 합의에 관한 법률 및 산란계 사육에 관한 상설위원회의 1986년 11월 21일자 권고에 바탕을 둔다. 양계령은 기본법 제80조 제1항 제3문의 인용명령을 준수하지 않아 무효이다.

양계령 제2조 제1항 및 제2항은 동물보호법 제2조 및 제2a조 제1항에 합치하지 않는다. 양계령 제2조 제1항 제2호 제1문과 제7호 제1문 전단의 두 규정은 동물보호법이 규정하는 윤리적으로 납득할 수 있는 동물보호(제1조 제1항)에 충분하지 않다. 따라서 철장의 요건을 규정한 양계령 제2조 제1항 및 경과규정인 제2항은 무효이다.

3. 이유

(1) 양계령 제2조 제1항과 제2항은 동물보호법의 수권을 벗어난다.

1) 먼저 법률의 수권에 관한 의문에 대해 판단하면, 동물보호법 제2a조에서 수권의 내용과 목적, 범위가 충분히 규정되어 기본법 제80조 제1항 제2문에서 요구하는 명확성원칙이 준수되었고, 법률제정자가 이 규정을 넘어서 본질성설에 따라 산란계의 사육에 대해 규범을 직접 제정할 의무가 있다고는 보이지 않는다.[10]

2) a) 법규명령 제정자는 동물보호법 제2a조에 따라 동물의 사육에 대한 요청을 구체화하는 경우 동법 제2조에 구속된다. 동법 제2조 제1호는 사육하는 동물의 본성과 욕구에 부응하여 적절히 먹이고, 돌보고, 행태에 맞는 공

9) "법규명령에는 그 법적 근거가 명시되어야 한다."
10) 이에 대해 Sachs, Käfighaltung von Legehennen, JuS 2000, S. 398f는 산란계의 철장사육이 사육자의 재산권과 직업의 자유에 중요한 한편 동물학대의 범죄구성요건에 접해있기 때문에, 이에 대한 규정은 원칙적으로 의회의 결정에 유보되어 있다고 한다.

간을 제공할 의무를 부과하고, 제2호에서는 통증이나 기타 피할 수 있는 고통 내지 상해를 입히지 않는 한도에서 사육하는 동물이 본성에 맞게 거동할 가능성의 제한을 허용한다. 일반적으로 누구도 합리적인 근거 없이 동물에게 통증이나 고통 내지 상해를 주지 말아야 한다(동법 제1조 제2항). 이러한 점에서, 그리고 동물보호법상 윤리적으로 납득할 수 있는 동물보호의 원칙에서 보면 동물사육의 경제성을 추구한다는 것 그 자체로 모든 경우에 동조 제2항의 합리적 근거가 되지 않는다. 따라서 법규명령 제정자는 법적으로 보호되는 동물사육의 이익과 동물보호의 요청을 조정해야 한다.

b) 양계령 제2조 제1항 제2호와 제7호 제1문 전단은 이러한 요청에 부합하지 않는다. 이 두 규정은 윤리적으로 납득할 수 있는 동물보호 요청을 고려하여 적절하게 이루어져야 하는 조정의 한계를 벗어난다.

산란계 성체의 평균적 체격(47.6cm×14.5cm×38cm)과 규정된 바닥 넓이($45cm^2$)를 비교하는 것만으로도, 현재 독일에서 통상 네댓 마리의 닭이 철장에 합사되는데, 이 상황에서 방해받지 않고 평온하게 잔다는 것은 불가능하게 보인다. 다른 닭과 포개서 자야 편하다는 종의 특성도 조사된 바 없다.

철장사육의 경우 모이통의 길이가 10cm인 점도 마찬가지이다. 흉폭이 14.5cm인데 고유의 욕구에 맞게 동시에 사료를 먹을 수 없는 것이다.

이렇게 수치를 기준으로 한 통제의 측면에서 이미 양계령의 해당 조항들은 법률의 수권에 부합하지 않는다. 닭의 거동을 제한시킴으로써 동물보호법 제2조 제2호에서 금지하는 통증이나 기타 피할 수 있는 고통 내지 상해를 가할 여지가 있다. 그밖에 부리로 쪼고, 발로 긁고, 모래목욕을 하는 고유의 욕구가 억제되는 것도 마찬가지이다.

(2) 양계령은 기본법 제80조 제1항 제3문의 인용명령을 위반하여 그 전부가 위헌 무효이다.

1) 헌법적 권력분립체계에서 인용명령의 목적은, 법률에 근거하여 규범정립권한을 행정부에 위임함을 분명히 하고, 이를 통제할 수 있도록 하려는 것이다. 이 명령은 법률의 수권근거를 명시하도록 할 뿐만 아니라, 법규명령 제정자가 법률상 수권을 사용하여 규율을 하려는 것인지 여부의 확인이 가능하게 한다. 행정부는 수권의 근거를 적시함으로써 주어진 규범정립권한을 특정하고, 이에 제한된다. 또한 인용명령은 수범자로 하여금 법규명령이 수권법률에 부합하는지 통제할 수 있게 한다. 이에 따라 법규명령에 복수의 수권근거가 있는 경우 이를 모두 인용하고, 그 수권근거가 내용상 중복되더라도 같이 적시해야 한다.

2) 양계령은 이러한 요청을 준수하지 못했다. 따라서 이는 무효이다.

양계령은 수권의 근거로 동물보호법만을 언급하고, 1978년 1월 25일자 법률과 상설위원회의 권고를 언급하지 않았다. 하지만 이 권고의 주요 내용을 실현하려한 법규명령 제정자의 의지가 법규명령안의 입법이유에서 명백히 드러나므로 이를 언급했어야 했다. 법규명령 제정자는 법규명령의 여러 수권 근거 중에 하나만 적시할 자유는 없다. 그 밖의 근거를 적시하지 않음으로써 법규명령 제정자가 자신의 규범정립권한을 완전히 증명하지 못했다. 동시에 그는 규범정립권의 한계를 준수했는지에 대한 통제를 방해 내지 곤란하게 한 것이다.

3. 결정의 효과

또한 연방헌법재판소는 결정문에 결정의 효과에 대해 다음 사항을 명시하였다.

1) 양계령은 더 이상 신규 철장시설 허가의 근거가 되지 못한다. 법규명령이 새로이 제정될 때까지 허가요건은 직접 동물보호법과 상설위원회의 권고에 따른다.

2) 기존 철장시설의 허가근거에 불가쟁력이 발생한 경우, 존속보장을 제한하는 특별규정이 없는 한, 그 존속이 보장된다.

III. 산란계 사육에 관한 규정의 위헌성[11)]

1. 사실관계

1999년 연방헌법재판소가 재래식 철장사육방식(konventionelle Käfigjhaltung)에 관해 규정한 1987년의 양계령의 바닥넓이 규정이 동물보호법의 요청에 부합하지 않고, 기본법 제80조 제1항 제3문의 인용명령을 위반했다 하여 무효로 선언하고 나서, 이 판결로 인한 규율의 공백을 메우고, 이 판결 직후 제정된 유럽공동체지침(Richtlinie 1999/74/EG)을 수용하기 위해 2002년 2월에 동물보호 및 가축사육에 관한 명령 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung: TierSchNutztV)에 산란계사육에 관한 규정이 보완되었다. 이로써 재래식의 철장사육방식은 철폐되었다.

2005년 유럽법원에서 돼지사육에 관한 유럽연합지침이 독일법으로 수용되지 않았다는 점이 지적되어 2006년 8월 동물보호 및 가축사육에 관한 명령이 개정되는데, 이 명령의 개정 중에 있던 동년 4월 7일 연방참사원이 산란계사육에 관한 기준을 완화하는 내용을 추가하여 이 명령에 대한 동의를 하였다. 이로써 철장사육방식이 다시 허용되었는데, 이전의 재래식 사육방식이 아니고 이른바 소규모사육(Kleingruppenhaltung)이라 하여 개량된 방식이다. 이 명령 제13b조에서 규정한 사육방식은 40-60마리를 밀식하고, 마리당 800cm^2, 대형종의 경우 900cm^2 이상의 넓이에, 모든 부분이 50cm이상이되 모이통 쪽이 60cm이상의 높이, 횃대를 높이고 짚을 깔아주도록 하는 등 유럽공동체지침(Richtlinie 1999/74/EG)의 최소기준을 상회한다. 물론 기

11) 2010년 10월 12일자 사건번호 2 BvF 1/07(BVerfGE 127, 293)

존 사육장을 위한 경과규정도 동 명령 제33조에 두고 있다.

동물보호 및 가축사육에 관한 명령의 개정 내용이 연방참사원이 동의를 받고 연이어 다시 동년 4월 28일에 유럽집행위원회(Europäische Kommission)의 인준을 받자, 동년 5월 10일에 내각이 동의하여 이를 처리하였다. 그 후에 동물보호위원회가 참여하게 되자, 라인란트-팔츠주에서 이 규정들에 대해 규범통제심판청구를 하였다. 이 규정의 제정과정에서 동물보호위원회의 청문을 무시하여 제정절차에 하자가 있으며 규정된 사육조건이 동물보호에 위반된다는 것이다.

2. 결정주문과 요지

(1) 결정주문

동물보호 및 가축사육에 관한 명령 제13b조, 제33조 제3항과 제4항은 무효이다.

(2) 결정요지

법규명령의 제정 이전에 동물보호위원회의 의견을 구할 동물보호법상의 청문의무는 기본법 제20a조[12]의 헌법적 요청의 실현에 기여하는바, 이 동물보호법의 규정에 위반하여 제정된 법규명령은 동시에 기본법 제20a조도 위반한다.

3. 이유

(1) 동물보호위원회가 동물보호법에 규정된 방식으로 의견을 개진하지 못하고 제정된 심판대상규정은, 기본법 제80조 제1항에 따라 필요한 수권의

12) 1994년 독일 기본법에 환경보호를 국가목적으로 규정하는 제20a조를 신설되고, 2002년 이 조항에 밑줄과 같이 동물보호가 추가되었다: "국가는 미래세대에 대한 책임을 지고 헌법질서의 틀에서 입법을 통해, 그리고 법률과 법에 따라 집행권과 사법을 통해 자연적 생활기반과 동물을 보호한다."

근거를 벗어난다. 법률이 법규명령 제정의 요건으로 청문(Anhörung)을 규정한 목적은, 그 청문의 결과가 법규명령 제정권자의 형량결정을 위한 정보가 되도록 하자는 것이다. 규범제정권자가 청문의 결과를 형량결정에서 고려할 가능성이 없이 단지 형식적으로만 이루어진 청문은 부당하다. 본 사안의 청문은 결정에서 고려할 가능성이 없이 이루어졌다.

동물보호위원회의 의견을 구하는 회의가 열리기 전인 2006년 4월에 연방참사원의 결의가 공개되고, 유럽집행위원회의 인준이 이루어졌다. 필요한 청문이 이루어지고 나서 법규명령안이 인준되고 내각에서 처리되는 것이 통상적이며, 결코 인준이나 처리를 청문 이전으로 앞당길 수 있다고 규정되어 있지 않다. 인준이나 처리 이후에 동물보호위원회의 의견을 구하는 회의가 열렸다는 것은, 그 열린 시점에 이미 법규명령의 내용이 정해졌으며, 변경가능성이 없음을 의미한다.

유럽연합의 돼지사육 지침 미수용에 대한 유럽법원의 결정으로 이 법규명령의 개정절차가 시간적 압박 하에 있었음은 물론이다. 동시에 관할 행정부처가 연방참사원의 무리한 요구에서 벗어날 수도 없었다. 그리하여 법규명령이 연방참사원이 원하는 내용으로 제정되어야 한다는 사실상의 압력 하에 절차가 이루어졌다는 것은, 청문 등의 부처 내 절차를 거쳐 유럽연합의 인준, 내각처리[13]로 진행하라는 2005년 1월 연방정부 차원의 차관회의 결의에 그 순서부터 어긋났다는 점에서만 드러나는 것이 아니다. 더불어 이 결의에서 권고하기를 연방참사원의 동의를 받아야 하는 법규명령은 인준절차 동안의 정지기간 3개월이 경과한 후에 연방참사원에 제출하도록 하였는데, 이 사건의 절차에서는 연방참사원에 제출하여 동의를 얻고 나서 연이어 승인을 받았다. 연방참사원의 결의가 있다해서 법률이 법규명령의 제정에 관해 규정한 청문요건의 효력이 상실되지 않는다. 오히려 연방참사원의 결의에서 법규명령의 내용이 변경되었다면 이에 대해 새로이 청문이 있어야 한다.

앞에서 언급한 시간적 압박이 있다 해도 절차법적 요건의 위반이 정당화

13) 부처간 의견충돌이 있는 경우에는 내각처리 이후에 인준을 받도록 하였다.

되지는 못한다. 유럽연합 지침을 수용하는 입법절차가 독일의 절차법 규정에 맞게 진행될 수 있도록 관할 규범제정기관이 조기에 필요한 조치를 해야 하는 것이다.

(2) 법규명령 제정자는 청문요건을 위반함으로써 기본법 제20a조도 위반했다. 기본법 제20a조는 국가권력에 동물보호의 의무를 부과한다. 동물보호를 기본법에 받아들임으로써 동물보호법에서 "윤리적으로 납득할 수 있는" 정도로 규정한 동물보호보다 더욱 강화된다. 이제 동물보호는 헌법적 차원의 형량결정에서 고려되어야 하는 것이므로, 기본권과 같이 헌법적 차원에 있는 다른 이익의, 동물보호를 위한 후퇴가 정당화된다. 물론 동물보호가 경합하는 헌법적 이익에 대해 필연적으로 우선하는 것은 아니다.

동물보호라는 국가목적을 적절한 규정에 반영해야 하는 규범제정기관은 넓은 형성여지를 갖는데, 다양한 동물에 각각 적합한 보호는 전문지식과 경험, 정보를 바탕으로 해야 가능하기 때문에, 동물법상의 기준설정을 하는 경우 적절한 절차를 통해 그러한 정보를 확보해야 한다. 물론 이러한 절차형성을 기본법 제20a조에서 도출할 수는 없다. 하지만 법률제정자가 이 형성여지를 채우면서 법규명령 제정자의 재량을 절차규정으로써 제한하여, 이 절차로써 실체적 동물보호에 적합한 결과가 나오고, 이로써 동물보호의 국가목적에 기여하도록 한 경우, 법률에서 규정한대로 절차가 진행되지 않았다면, 이로써 개별법만이 아니라 기본법 제20a조도 침해한 것이다. 따라서 동물보호법의 청문요건에 위반하여 제정된 법규명령은 동시에 기본법 제20a조도 위반한 것이다.