

**KEI**

사업보고서  
2018-11

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-66-01

# 농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구(Ⅲ)

황상일·현윤정 외

## ■ 연구진

연구책임자	황상일 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원) 현윤정 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)
참여연구위원	조공장 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원) 정다운 (한국환경정책·평가연구원 연구위원) 차은지 (한국환경정책·평가연구원 연구위원) 박두호 ((사)천안공동체네트워크 함께이름 상임이사) 박지연 (한국농촌경제연구원 부연구위원) 양윤정 (가톨릭관동대학교 조교수) 이성태 (한국문화관광연구원 부연구위원) 박용하 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원) 신용승 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원) 추장민 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원) 서아람 (한국환경정책·평가연구원 연구위원) 김윤정 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)

## ■ 연구자문위원 (가나다 순)

김동영 (KDI국제정책대학원 교수)
김동현 (한국환경정책·평가연구원 부연구위원)
김종호 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
김현구 (국립환경과학원 과장)
배기철 (환경부 사무관)
성지은 (과학기술정책연구원 연구위원)
신경희 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
신동헌 (충청남도 경제통상실장)
이중혁 (농림축산식품부 주무관)

© 2018 한국환경정책·평가연구원

---

발행인	윤 제 용
발행처	한국환경정책·평가연구원 (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 과학·인프라동 전화 044-415-7777 팩스 044-415-7799 <a href="http://www.kei.re.kr">http://www.kei.re.kr</a>
인 쇄	2018년 12월 26일
발 행	2018년 12월 31일
등 록	제17-254호 (1998년 1월 30일)
ISBN	979-11-5980-288-1 93530
인쇄처	디자인크레파스 02-2267-0663

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처를 표시해 주십시오.  
황상일, 현윤정 외(2018), 「농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지  
폐해 관리 방안 연구 III」, 한국환경정책·평가연구원.

값 7,000원

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

## “농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구(Ⅲ)”

### 1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-66-01	농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구 Ⅲ	한국환경정책 ·평가연구원

### 2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국환경정책· 평가연구원	황상일 선임연구위원 (총괄책임자) 현윤정 연구위원 (공동책임자)	박용하 선임연구위원 추장민 선임연구위원 신용승 선임연구위원 조공장 선임연구위원 정다운 부연구위원 차은지 연구원 서아람 연구원 김윤정 연구원
협력 연구 기관	(사)천안공동체네트워크 함께이룸	박두호 상임이사	최경미 연구원 송예영 사무국장 이재룡 팀장 신동현 팀장
	한국농촌경제연구원	박지연 부연구위원	-
	가톨릭관동대학교	양윤정 조교수	-
	한국문화관광연구원	이성태 부연구위원	-



# 서 언

본 연구의 궁극적인 목표는 가축매몰지로 인한 피해를 최소화하는 제도 개선 방안을 마련하여 농촌지역의 환경복지를 증진시키는 것입니다. 본 연구에서는 지난 2년여 동안 가축매몰지에 대한 이해관계자들의 인식과 더불어 관련 이슈를 도출하였고, 다양하고 복잡하게 연계되어 나타나는 환경·경제·사회적 피해를 진단하여 그 원인을 점검했습니다. 이로부터 우리가 지향해야 할 제도적 방향이 지역 맞춤형으로 마련되어야 한다는 결론을 얻었습니다. 아울러 “정책화 리빙랩(livinglab)” 개념을 도입하고 적용함으로써 가축매몰지로 인한 지역 맞춤형 피해 관리 방안으로 이해당사자 간 협의체 구축과 운영이라는 대안을 도출하였습니다. 더욱이 본 연구에서 구축한 협의체의 기획과 운영은 농촌지역의 사회문제를 효과적으로 해결하고, 주민 주도적으로 정책 수립에 참여할 수 있는 장을 마련하였다는 데 큰 의의가 있습니다. 향후 이 연구의 결과가 앞으로 지역공동체 리빙랩 네트워크(협의체)를 구축하여 문제를 해결한 정책화 리빙랩의 좋은 사례가 될 것으로 예상하며, 이 외에도 다양하고 복잡한 사회문제를 해결하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대합니다.

끝으로 본 연구를 수행한 한국환경정책·평가연구원, 한국농촌경제연구원, 한국문화관광연구원, 가톨릭관동대학교, (사)천안공동체네트워크 함께이룸 협동연구진에게 감사를 표하며 바쁘신 와중에도 자문을 통해 도움을 주신 자문위원분들께도 깊은 감사를 포함합니다.

2018년 12월

한국환경정책·평가연구원

원장 **윤 제 용**



## 국문요약

본 과제는 다양하고 복합적인 환경-경제-사회적 피해를 최소화하기 위하여 적극적인 대안을 마련함으로써 농촌지역의 환경복지 증진을 도모하는 것을 최종 목표로 한다. 선행연구에서는 가축매몰지로 인한 환경-사회-경제적 피해 유형과 인식을 조사하고, 이를 바탕으로 각 부문별 피해 실태를 심층적으로 살펴본 후 그 원인을 분석하여 종합적인 피해-원인을 진단함으로써 가축매몰지 피해를 최소화하는 관리 방향을 도출하였다. 선행연구 결과에 따르면 농촌지역에서의 가축전염병 발생과 매몰지를 둘러싼 축산활동으로 인한 문제는 다양하면서도 서로 연계된 환경·경제·사회적 피해를 지속적으로 야기할 뿐 아니라 지역주민의 삶의 질을 저하시킨다. 특히 지역주민 간의 다양한 사회갈등을 수반하는 환경피해에 대한 관리뿐 아니라 잠재적이고 연계되어 나타나는 피해를 최소화하기 위하여 종합적이고 적극적인 대책이 요구된다. 그간의 국가적 노력으로 가축전염병 예방과 가축매몰지 환경관리에 대한 점진적인 정책 변화가 있었다. 가축전염병 예방을 위한 방역체계가 강화되었고, 친환경적 매몰 또는 비매몰 처리를 지향함으로써 매몰지에 대한 사전예방도 강화되었다. 그러나 이러한 정책적 변화는 다양한 피해를 최소화하고 개선하는 데 있어 현실적 대안을 제공하지 못했다. 가축매몰지로 인한 피해의 근본적인 원인을 점검하여 다양한 피해(특히 지역사회 내 갈등)를 완화하기 위해서는 이해당사자의 니즈가 반영될 수 있도록 주민 참여를 유도하고, 지역적 특성이 반영된 맞춤형 관리 방안이 필요하다는 것을 확인하였다.

따라서 본 연구에서는 크게 1) 가축매몰지로 인한 피해 관리의 제도적 한계점과 이행의 미비점을 점검하여 법·제도 개선(안)을 마련하고, 2) 제도 개선 및 정책 결정 과정에 지역 주민 참여를 유도하여 지역 맞춤형 관리 방안이 도출될 수 있도록 “정책화 리빙랩” 적용과 운영 과정 도출을 목표로 하였다.

먼저 법·제도 현황과 문제점 분석은 다양한 이해당사자(관련 공무원, 축산농가, 지역주민, 전문가)의 적극적 참여를 통해 이루어졌으며, 이를 종합하여 4가지 부문에서 법·제도 개선 방안을 도출하였다. 우선 가축매몰의 사전 대비 강화가 필요하다. 축산업허가 단계에

서부터 매몰지를 확보하고 계획을 수립할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다. 또한 가축 매몰 및 매몰지로 인한 오염피해 개념을 도입하여 보상금 지급 및 경제적 지원 대상을 확대(축산농가 → 지역주민)해야 한다. 아울러 인수공통전염병에 대한 근본 대책을 마련하고, 예방 관리를 강화할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다. 예방 관리 강화는 인수공통전염병 발생 개연성이 있는 지역주민의 건강관리와도 밀접한 관련이 있다. 현행법에서 배제되어 있는 지역주민을 건강관리 대상에 포함하여 사전예방 강화의 차원에서 장기적이고 적극적인 건강관리 모니터링이 필요하다. 마지막으로, 관련 제도가 매우 방대하고 상세하지만 이행 주체인 지자체의 주체적 역할이 강화되지 않는다면 법·제도의 실행력을 제고할 수 없다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간 정책 실현의 간극을 줄이기 위해 지자체의 주체적 역할을 강화해야 한다.

다음으로 정책화 리빙랩 적용 및 운영으로 마을 맞춤형 매몰지관리 방안을 도출하였다. 대상 마을을 선정하는 과정에서 의미가 있던 것은 현재 축산업을 둘러싼 문제가 비단 가축 매몰지로 인한 피해에 한정되지 않고 축산 전반에 분포한다는 것이다. 최종적으로 선정된 대상 마을(천안시 병천 6리)의 경우에도 매몰지보다는 축산 전반의 환경피해에 기반한 사회 갈등 해결이 시급한 문제인 것으로 드러났다. 이를 통해 마을 내 이해당사자 간의 갈등이 매우 심각한 상황이었으며, 문제 해결의 주체가 마을 내 지역주민이어야 함을 알 수 있었다. 이러한 기본 개념을 토대로 마을맞춤형 관리 방안 도출을 위한 5단계의 표준절차를 마련하였으며, 최종 단계에서는 지역주민의 참여 유도과 주도적 해결 방안 모색이 가능하도록 “협의체”를 구축 및 운영하도록 하였다. 본 대상 마을인 병천 6리 마을은 앞서 구축한 일련의 표준절차를 준용하여 수행하였으며, 그 결과 마을의 이해당사자 간 협의체 구축에 대한 동의를 이끌어냈다. 아울러 리빙랩의 일련의 과정을 종합한 표준절차와 협의체 구축을 지자체에서 적극적인 정책수단으로 활용 가능하도록 정책화 방안으로 지자체 조례(안)도 도출하였다.

지금까지 도출된 결과들을 종합하여 나타내면, 가축매몰지로 인한 피해의 지역 맞춤형 관리 방안으로 1) 해당 지역주민의 주도하에 지역 현실에 맞는 자체적인 해결 방안(대책) 마련과 2) 지방정부의 적극적 참여와 지원이 가능하도록 정책적 수단을 마련할 필요가 있다. 이를 좀 더 구체적으로 제안하면 첫 번째, 가축전염병 발생지역 주민의 건강관리 의무화를

위한 법령 개정이 필요하다. 두 번째, 지역단위(마을단위)의 협의체 구축과 지속적인 운영이 가능하도록 법령상 의무화 조항을 신설할 필요가 있다. 세 번째, 상위 법령 개정과 더불어 지자체 관련 조례 제·개정을 유도하여 지자체에 좀 더 적극적이고 주도적인 역할을 부여함으로써 상기에 언급한 지역 맞춤형 정책의 내실화를 도모해야 한다.

마지막으로, 농촌지역을 둘러싼 다양한 문제에 대응하여 적극적이고 실효성 있는 관리 정책을 마련하기 위한 정책 제언은 다음과 같다. 첫 번째, 지자체별 특성을 고려하기 위한 법·제도의 유연성 강화가 필요하다. 두 번째, 문제 해결의 주체인 지방정부의 소극적 이행을 극복하기 위해 지방정부의 자율적 관리체계 구축과 더불어 지역사회 관리 협의체 구축이 필요하다. 지역사회에서의 협의체조직의 역할은 매우 중요하다. 지역 협의체를 통해 다양하게 나타나는 문제에 공공성, 집단성을 부여하여 자체적으로 해결할 수 있도록 해야 한다. 이러한 의미에서 행정적(제도적) 기반으로 “정책화 리빙랩”을 적극 적용하고 활용해야 한다.

본 연구는 가축매몰지를 둘러싼 문제를 해결하고 관리하는 방안을 마련하기 위해 협의체를 활용하여 주민 주도적인 문제 해결 과정을 도출하고, 다양한 이해관계자의 협의의 장을 이끌어 냈다는 데 큰 의미가 있다. 향후 본 연구의 결과들이 농촌지역을 둘러싼 복잡하고 다양한 사회문제를 해결하는 데 크게 기여할 것이다.

주제어: 농촌지역, 환경복지, 가축매몰지, 지역 맞춤형, 정책화 리빙랩, 협의체



# | 차례 |

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구범위 및 방법 .....	5
제2장 법·제도 현황 및 개선 방안 .....	11
1. 국내 법·제도 현황 및 문제점 .....	12
2. 법·제도 개선 방안 .....	56
제3장 마을 맞춤형 매몰지 관리 방안: 정책화 리빙랩 적용 .....	63
1. 정책화 리빙랩 적용 배경 .....	63
2. 정책화 리빙랩 대상 지역 선정 .....	69
3. 대상 지역 문제의 식별 .....	79
4. 마을 맞춤형 관리 방안 개발 가이드라인 .....	102
5. 정책화 방안: 조례(안) 도출 .....	114
제4장 가축매몰지로 인한 피해의 지역 맞춤형 관리 방안 .....	157
1. 가축전염병 발생 지역주민의 건강관리 의무화를 위한 법령 개정(안) .....	159
2. 협의체 구축 및 운영 의무화를 위한 법령 개정(안) .....	161
3. 지자체 관련 조례 제·개정을 통한 지역 맞춤형 정책 내실화 .....	165
제5장 결론 및 정책제언 .....	166
1. 지자체별 특성을 고려하기 위한 법·제도의 유연성 강화 .....	166
2. 지방정부의 자율적 관리체계 구축 .....	167

참고문헌 ..... 169

Abstract ..... 175

## | 표차례 |

〈표 2-1〉 축산업 및 축산환경에 관한 법·제도 현황 .....	14
〈표 2-2〉 가축분뇨 정화시설의 방류수수질기준 .....	17
〈표 2-3〉 가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도 현황 .....	19
〈표 2-4〉 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 내 인수공통감염병 관련 조문 .....	20
〈표 2-5〉 감염병 관리사업 지침의 인수공통감염병 10종 현황 .....	21
〈표 2-6〉 가축전염병 예방법 내 건강관리 부문 조문 .....	24
〈표 2-7〉 살처분 매몰처리 작업자 건강관리지침 조문 일부 .....	29
〈표 2-8〉 환경보건법 일부 개정법률안 발의문 일부 .....	32
〈표 2-9〉 가축전염병 예방법 일부 개정법률안 발의문 일부 .....	33
〈표 2-10〉 가축매몰지 관련 부처별 역할 .....	34
〈표 2-11〉 가축매몰지 관리 현황 .....	35
〈표 2-12〉 가축전염병 관련 지자체 조례 현황 .....	41
〈표 2-13〉 조류인플루엔자 방역대책/추진계획 수립 및 시행 근거 .....	43
〈표 2-14〉 가축매몰지 사후관리계획 목차 .....	44
〈표 2-15〉 일본의 가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도 .....	45
〈표 2-16〉 사육 위생관리기준 본문 일부 .....	46
〈표 2-17〉 고병원성 조류인플루엔자 및 저병원성 조류인플루엔자에 대한 특정 가축전염병 방역지침의 구조 .....	48
〈표 2-18〉 구제역에 대한 특정 가축전염병 방역지침의 구조 .....	49
〈표 2-19〉 가축 방역 대책 요강의 구조 .....	50
〈표 2-20〉 가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항의 구조 ·	51
〈표 2-21〉 한국과 일본의 법·제도 비교 .....	52
〈표 2-22〉 가축매몰지로 인한 피해와 원인 대비 법·제도 현황 .....	53

〈표 2-23〉 이해당사자 면담으로 도출한 이슈에 따른 정책 제안 사항 및 관련 법·제도 현황 .....	55
〈표 2-24〉 국내 법·제도 개선(안) .....	56
〈표 3-1〉 리빙랩 사업화 유형별 분류 .....	65
〈표 3-2〉 리빙랩 대상 지역 가축사육 규모 .....	72
〈표 3-3〉 대상 지역 선정 고려인자 및 판단기준 .....	75
〈표 3-4〉 ① 광역상수도 및 지방상수도 분포 .....	75
〈표 3-5〉 ② 매물방식 .....	76
〈표 3-6〉 ③ 매물연도 .....	77
〈표 3-7〉 ④ 지하수 이용 현황 .....	77
〈표 3-8〉 ⑤ 민원 발생 지역 .....	78
〈표 3-9〉 천안시 “중점방역관리지구” 현황 .....	78
〈표 3-10〉 연구대상 후보지 가축매몰지 현황 .....	80
〈표 3-11〉 사전 인터뷰 시나리오 .....	81
〈표 3-12〉 사전 인터뷰 결과 요약 .....	82
〈표 3-13〉 대면 인터뷰 결과 요약 .....	83
〈표 3-14〉 설문조사 내용 .....	84
〈표 3-15〉 마을피해 원인에 대한 주민들의 인식 .....	93
〈표 3-16〉 축산농가와 비축산농가 간의 갈등 양상 .....	94
〈표 3-17〉 비축산농가의 민원처리 과정의 불만 양상 .....	95
〈표 3-18〉 축산농가와 비축산농가 간 갈등의 합의점 도출 양상 .....	96
〈표 3-19〉 축산농가의 입장과 자체적인 대처 방안 .....	97
〈표 3-20〉 축산농가 협의체 구축의 필요성 공감과 참여의사 .....	98
〈표 3-21〉 축산농가의 개선의지와 마을주민과의 공감대 형성을 위한 노력 .....	99
〈표 3-22〉 행정의 문제인식 및 대응 방안 .....	100
〈표 3-23〉 이해당사자 간 협의를 통한 사회갈등 문제 해결의 양상 .....	101
〈표 3-24〉 이해당사자 간 협의를 통한 해결 방안 마련과 협의체 구축 사례 .....	102
〈표 3-25〉 협의체 구축 단계 .....	111

〈표 3-26〉 가축사육제한 조례 개정안 비교 .....	115
〈표 3-27〉 가축사육제한 조례 별표 비교 .....	118
〈표 3-28〉 천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례 .....	121
〈표 3-29〉 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례 별표 비교 .....	124
〈표 3-30〉 천안시 하수도 사용 조례 .....	126
〈표 3-31〉 하수도 사용 조례 별표 비교 .....	127
〈표 3-32〉 충청남도 시·군별 축산 관련 조례 .....	129
〈표 3-33〉 축산 관련 조례별 지자체 항목 호 .....	131
〈표 3-34〉 가축사육제한 조례 조항 및 규정 비교 .....	133
〈표 3-35〉 시·군별 가축 관련 조례 중 가축농가와 마을주민 간 갈등관리 조항 포함 유무	141
〈표 3-36〉 아산시와 홍성군의 가축전염병 예방 및 지원 관련 조례 조항 비교 .....	142
〈표 3-37〉 〈천안시 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례〉 제12조(주민지원협의체의 협의사항 등)에 관한 규정 조항 .....	148
〈표 3-38〉 〈보령시 마을공동체 활성화 지원 조례〉 제6조(마을 만들기 주민협의체의 구성·운영)에 관한 규정 조항 .....	149
〈표 3-39〉 천안시 가축사육제한 조례(개정안) .....	150
〈표 3-40〉 천안시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(안) .....	152
〈표 3-41〉 수정된 '이해당사자 간 협의체 구축 및 운영 조항' 내용 .....	156
〈표 4-1〉 국내 주변지역 및 지역주민 지원 등에 관한 법·제도 .....	158
〈표 4-2〉 가축전염병 발생 지역주민의 건강관리 의무화를 위한 「가축전염병 예방법」 (개정안) .....	160
〈표 4-3〉 협의체 구축 및 운영 의무화를 위한 「축산법」(개정안) .....	162
〈표 4-4〉 협의체 구축 및 운영 의무화를 위한 「가축전염병 예방법」(개정안) .....	163
〈표 4-5〉 협의체 구축 및 운영을 통한 정책 실행력 제고를 위한 「가축전염병 예방법」 (개정안) .....	164

## | 그림차례 |

〈그림 1-1〉 2010~2018년 가축전염병 방역정책 변화 .....	2
〈그림 1-2〉 2010~2018년 가축매몰지 조성 및 관리정책 변화 .....	3
〈그림 1-3〉 연차별 연구목적 및 범위 .....	6
〈그림 1-4〉 연구수행 흐름도 .....	8
〈그림 1-5〉 연구방법 및 절차 .....	9
〈그림 1-6〉 협동연구 수행체계 .....	10
〈그림 2-1〉 법·제도 현황 및 개선(안) 도출 절차 .....	12
〈그림 2-2〉 가축전염병 및 매몰지 관련 중앙정부와 지방정부의 법·제도 구조 .....	39
〈그림 2-3〉 가축전염병 발생 이후의 프로세스 .....	40
〈그림 3-1〉 정책화 리빙랩의 개념 .....	66
〈그림 3-2〉 정책화 리빙랩 구상(안) .....	66
〈그림 3-3〉 리빙랩 설계를 위한 주요 이슈 도출 .....	68
〈그림 3-4〉 리빙랩 플랫폼 프로세스 .....	69
〈그림 3-5〉 충청남도 가축전염병 발생 현황 .....	71
〈그림 3-6〉 충청남도 및 천안시 가축매몰지 현황 .....	73
〈그림 3-7〉 1차 주민공청회 과정 .....	84
〈그림 3-8〉 주민인식조사 결과 요약 .....	87
〈그림 3-9〉 축산농가 면담 및 2차 공청회 과정 .....	92
〈그림 3-10〉 축산농가 및 주민 간 갈등해결 방안 도출을 위한 다자 간 조정 단계 .....	104
〈그림 3-11〉 협의체 구축을 위한 단계별 실무 과정 .....	105
〈그림 3-12〉 주민 주도형 협의체 구축 원리(예시) .....	110
〈그림 3-13〉 병천6리 협의체 검토 회의 .....	154

# 제1장

## 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

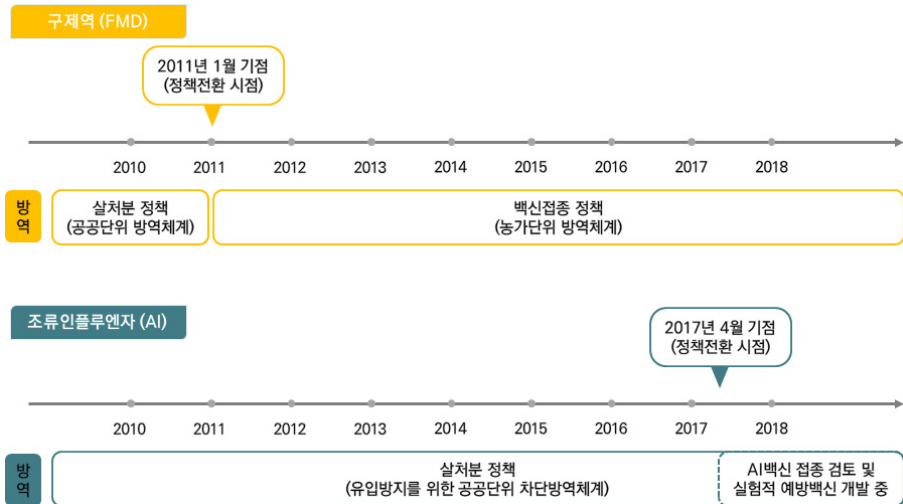
2010~2011년에 전국적인 구제역 발생으로 가축매몰지가 대규모로 조성되었다.<sup>1)</sup> 당시에는 급작스런 매몰지 조성 and 체계적이지 못한 관리로 인해 많은 환경 및 경제적 손실이 야기되었다. 2014년 이후에도 소규모이나 반복적으로 구제역과 조류인플루엔자가 발생함에<sup>2)</sup> 따라 정부와 지자체의 매몰지 추가 조성 and 관리에 대한 부담이 증가하였다. 지난 2017년에는 2010년의 구제역 발생 때와 마찬가지로 전국적인 대규모 조류인플루엔자가 발생하기도 하였다.

그간의 가축전염병(구제역 및 조류인플루엔자) 정책의 변화를 살펴보면(그림 1-1 참조), 구제역 관련 정책은 2011년 1월을 기점으로 살처분 정책(공공단위 방역체계)에서 백신접종 정책(농가단위 방역체계)으로 전환되었으며, 예방적 방역체계를 통해 구제역 발생은 줄어드는 추세이다. 반면에 조류인플루엔자의 경우 AI백신 접종 검토 및 실험적 예방백신 개발 등의 노력을 기울이고 있으나<sup>3)</sup> 정부의 백신 도입과 비축 등의 문제로 현재 살처분 정책(유입방지를 위한 공공단위 차단방역체계)을 유지하고 있다.

1) 2010~2011년 가축매몰지 조성 개소수: 4,799개소.

2) 가축전염병(구제역, 조류인플루엔자) 발생 연도: 2010~2011년, 2014년, 2015년, 2016년, 2017년.

3) 관계부처 합동 보도자료(2017.4.13).



자료: 황상일·현운정 외(2017); 관계부처 합동 보도자료(2017.4.13), “AI·구제역 방역 개선대책”을 이용하여 저자 작성.

〈그림 1-1〉 2010~2018년 가축전염병 방역정책 변화

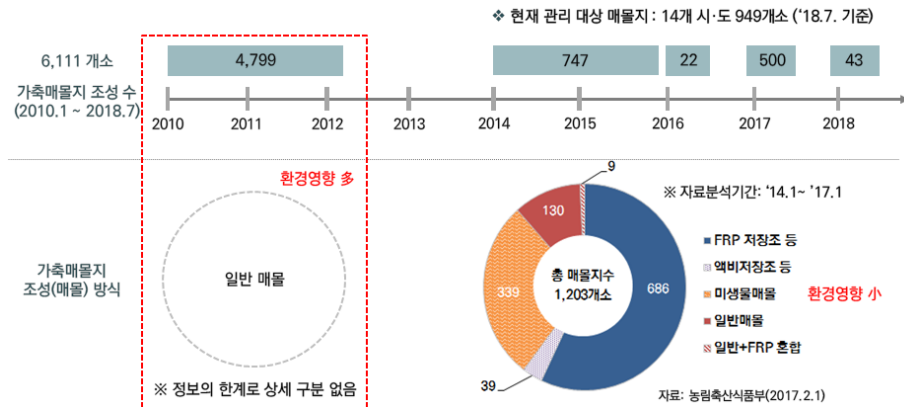
그간의 가축매몰지 정책 변화를 살펴보면(그림 1-2 참조), 2010~2012년에 조성된 4,799개소의 매몰지는 환경영향에 취약한 일반매몰이 대부분이었으나 2014년 이후에 조성된 매몰지<sup>4)</sup>는 매몰방식의 다양화(일반매몰, 미생물매몰, FRP 저장조 및 액비저장조 등)와 친환경적 매몰방식의 지향, 비매몰 처리의 확대<sup>5)</sup> 신규 조성을 최소화하고 있다. 최근 정부는 가축전염병에 대한 예방적 방역체계 및 방역 강화 정책과 더불어 가축매몰지로 인한 다양한 피해에 대해 적극적인 대책으로 전환하였다. 즉, 유출수 유출 모니터링 등 사후 환경 감시 위주의 기존 가축매몰지 관리에서 친환경적 매몰, 모니터링 강화 등 사전 환경오염 차단 등 적극적인 사전예방 정책으로 변화하였다. 특히 농림축산식품부(2018a)는 현재 관리 해제된 매몰지 중에서도 가축 사체 분해 여부를 확인하지 않은 채 관리가 해제되었거나 환경오염 우려가 있는 매몰지에 대해 연차적 발굴 및 사체잔존물 처리를 지원하는<sup>6)</sup> 등 가축

4) 2014~2018년 7월 가축매몰지 조성 개소수: 1,312개소.

5) 농림축산식품부의 비매몰 처리 지원확보 예산: 17억 4,900만 원(랜더링 시설 540만 원, 이동식 열처리장비 1,200만 원).

6) 2010년 이후 조성된 매몰지 중 가축 사체 분해 여부를 확인하지 않은 채 관리가 해제된 매몰지(3,396개소)에

매몰지의 완전한 소멸처리를 추진 중이다. 언론보도, 민원 등으로 2차 피해에 대한 국민들의 지속적인 우려 제기<sup>7)</sup> 더불어 제도적 한계로 인한 부적절한 이행과 미흡한 관리실태가 이러한 정책 변화를 이끌어 냈다고 볼 수 있다. 그러나 가축전염병 방역정책 강화로 가축전염병 발생 빈도와 규모는 줄어들었으나 백신 도입이 되지 않는 한 불가항력적인 원인(철새 등)으로 인한 조류인플루엔자 발생은 여전히 가능하다. 대규모 전염병 발생 시에는 매몰지 조성이 불가피하고 이에 따라 막대한 예산이 소요되는 등 같은 상황이 계속 되풀이될 수 있다.



자료: 농림축산식품부 보도자료(2018.7.5)를 이용하여 저자 작성.

〈그림 1-2〉 2010~2018년 가축매몰지 조성 및 관리정책 변화

본 연구의 선행연구에서는 가축매몰지로 인해 나타날 수 있는 다양한 피해의 유형과 인식을 다양한 이해관계자들을 대상으로 설문조사를 실시해 구분하였으며, 그 피해의 원인에 대해서도 살펴본 바 있다. 가축매몰지로 인한 피해는 농촌지역의 환경질 및 환경서비스 저하가 대표적이다. 특히 환경피해 중 침출수 유출로 인한 수질오염에 대한 피해 인식이 가장

대해서는 연차적으로 발굴하여 사체·잔존물 처리를 지원(2018년 예산 188억 원을 투입하여 매몰지 800개를 우선적으로 발굴·소멸 추진 중).

7) 가축매몰지에 잔존하는 전염병 바이러스로 인한 인체감염 우려, 가축매몰지에서 유래하는 환경오염물질(항생제, 병원성 미생물)에 의한 건강상 위해 등의 문제도 제기된 바 있다.

크며, 이러한 환경에 대한 불안감은 일반국민에게서 가장 높게 나타났다.<sup>8)</sup> 이 외에도 환경 보건상의 영향(정신적 스트레스 유발), 농가경제의 부정적인 영향(지가 하락, 농산물 매출 하락)과 문화관광 피해(관광객 수요 및 수입 감소, 관광지 이미지 하락 등) 등으로 나타난다.<sup>9)</sup> 특히 환경, 보건, 경제적 문제는 이해관계자 간 사회적 갈등의 요소(관계의 문제, 가치관의 문제)로 발전하는 양상이다. 더욱이 가축매몰지의 조성 및 관리가 상호간 의사소통 부족으로 인해 발생하는 관계의 문제, 각 이해관계자(축주, 지역주민, 지자체 공무원) 간 가치관의 차이에서 나타나는 가치관의 문제, 이해당사자 간 상실감이나 울분 등 상황 및 정서의 문제, 가축매몰지의 실제 피해에 대한 과학적 신뢰도에 대한 사실의 문제, 법·제도의 불완전성 등 구조의 문제가 사회적 갈등으로 나타나고 있었다.<sup>10)</sup> 이처럼 가축매몰지로 인한 환경·경제·사회적 피해는 서로 연계되어 나타날 뿐 아니라 경제·사회적 피해는 대부분 환경 피해에서 기인하며, 이러한 환경 피해의 주요 원인이 제도적 한계에 있음을 알 수 있었다. 아울러 매몰지로 인한 피해의 정도와 원인을 개량화하기 위해 평가한 대표적인 사례 지역(인접 마을 2곳)에서 그리고 유사한 환경 피해를 보임에도 불구하고 사회·경제적으로 잠재적 피해의 정도가 상이하게 나타나는 결과로부터 지역의 특성이 반영된 맞춤형 관리 방안을 도출할 필요성이 있었다.<sup>11)</sup> 여기서 주목할 점은 우리가 지향해야 할 지역 맞춤형 관리 방안이 가축매몰지로 인한 환경 피해의 근본 원인의 점검뿐 아니라 경제·사회적 피해(특히 사회갈등)를 저감할 수 있는 적극적인 대책 마련이라는 것이다. 앞으로의 가축매몰지 관리정책은 직접적인 매몰지 관리 정책과 더불어 지역사회 갈등 완화 정책과 함께 시행되어야 한다. 또한 가축매몰지는 축산농가 내에 위치하는 경우가 많아 가축매몰지 관리는 축산업의 관리와 밀접한 관련성이 있으므로 가축매몰지 관리와 축산농가 관리는 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지역주민들이 정책 과정에 참여할 수 있도록 하는 협력적 거버넌스 구축이 필요하다. 이에 본 연구에서는 서로 연계되어 나타나는 가축매몰지(가축전염병) 및 축산업 문제의 해결 방안과 더불어 지역사회의 갈등 완화를 위한 해결책을 모색하는 방법으로 “정책화 리빙랩”을 도입하였다. “정책화 리빙랩”은 어떠한 문제의 관리 방안 및 대안을

8) 황상일 외(2016).

9) 황상일 외(2016).

10) 황상일 외(2016).

11) 황상일, 현윤정 외(2017).

마련하기 위해 지역주민의 참여를 유도하여 문제 해결의 주체로 이해당사자를 모두 포함하는 협의의 장인 동시에 제도적 한계점·미비점을 보완하여 정책화에 이르게 하는 프로세스 전 과정에 해당한다.

본 연구의 궁극적인 목표는 정책화 리빙랩을 통해서 환경, 보건, 사회·경제적 문제를 모두 포괄하여 지역주민들의 니즈를 반영하고, 이해당사자 간 협의를 이끌어 내어 지역 맞춤형 관리 방안을 도출하는 것이다.

## 2. 연구범위 및 방법

### 가. 연구범위

#### 1) 내용적 범위

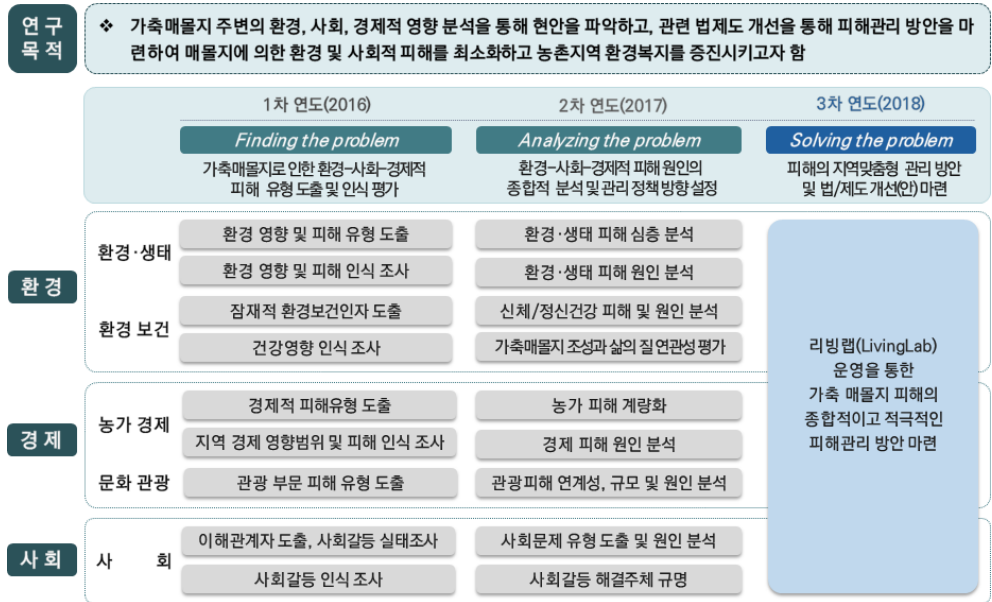
「농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구」는 가축매몰지와 관련된 환경(보건)-경제-사회적 영향 및 피해를 탐색하여 가축매몰지로 인해 하락된 농촌지역의 환경적, 경제적, 사회적 측면의 삶의 질의 격차를 해소할 수 있는 피해 관리 방안을 마련하는 것을 주요 내용으로 한다. 총 3년 동안 3단계로 추진되는 연구 사업으로서 단계별 주요 연구내용은 <그림 1-3>과 같다.

1차 연도 연구에서는 가축매몰지로 인한 환경·경제·사회적 피해 유형과 이해관계자(축주,<sup>12)</sup> 지역주민, 지자체 공무원) 및 일반국민의 피해 인식을 조사<sup>13)</sup>하였다. 가축매몰지로 인한 피해 유형은 농촌지역의 환경질 및 환경서비스 저하가 대표적이며, 이 외에도 환경보건상의 영향(정신적 스트레스 유발), 농가경제의 부정적인 영향(지가 하락, 농산물 매출 하락)과 문화관광 피해(관광객 수요 및 수입 감소, 관광지 이미지 하락 등) 등으로 나타났다. 또한 환경·보건·경제적 문제가 이해관계자 간의 갈등 등 사회적 갈등의 요소(관계의 문제, 가치관의 문제)로 발전하는 양상을 보이는 것으로 나타났다. 이해관계자 및 국민이 인식하

12) 본 보고서에서 “축주”는 「가축전염병 예방법」 제5조의 “가축의 소유자 또는 관리자(이하 “소유자 등”이라 한다)”를 말한다. 즉, “축주”는 가축의 소유자 또는 가축의 관리자를 통칭한다.

13) 설문조사 방법 및 대상: 방문 및 전화설문(축주 110명, 지역주민 200명, 중앙 및 지방 관리자 101명), App 기반 온라인 설문(일반국민 300명).

는 가축매몰지로 인한 피해는 환경피해 중 침출수 유출로 인한 수질오염이 가장 큰 것으로 나타났으며, 이러한 환경에 대한 불안감은 일반국민에게서 가장 높게 나타났고, 환경피해의 최대 피해자는 축주인 것으로 조사되었다.



자료: 저자 작성.

〈그림 1-3〉 연차별 연구목적 및 범위

2차 연도 연구에서는 1차 연도의 피해인식 조사를 통해 도출된 환경·경제·사회 부문의 피해 유형을 바탕으로 각 부문별 피해 실태를 평가하고 그 원인을 파악하였으며, 종합적인 피해-원인을 진단할 목적으로 평가도구를 마련하여 대표조사지역 2곳을 선정하고 종합적인 진단을 통해 가축매몰지 피해의 관리 방향을 도출하였다.

1, 2차년 연구를 통하여 우리는 매몰지가 조성되고 장기간 존재함으로 인해 나타나는 다양하면서도 서로 연계된 환경·경제·사회적 피해에 대해 살펴본 바 있고, 잠재적 피해(전염병 바이러스로 인한 인체감염 우려, 항생제 및 병원성 미생물 등에 의한 환경오염과 건강상의 위해)에 대해서도 거론한 바 있다. 이 과정에서 가축매몰지로 인한 문제로 단순히 환경부문의 피해에 국한되지 않고 지역경제, 환경보건, 사회 등 다양하면서도 서로 연계된 환경·경제·사회적 피해를 야기할 수 있다는 결론을 도출하였다.

본 연구는 연구기간 총 3개년 중 3차 연도에 해당되는 연구로서 각 부문별 피해 저감방안 도출과 현행 제도의 개선 및 관리 방안 마련을 목적으로 한다.

## 2) 공간적 범위

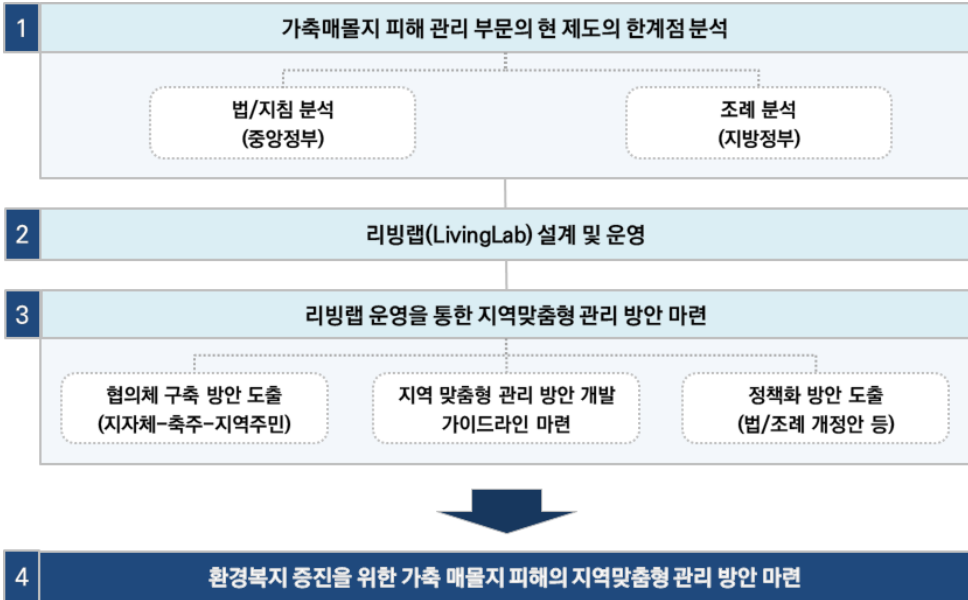
본 연구는 농촌지역에 조성된 구제역 및 조류인플루엔자 가축매몰지로 공간적 범위를 한정한다. 특히 리빙랩 적용을 위한 대상 지역으로 천안시 중에서도 과거의 가축전염병 발생으로 매몰지가 존재하거나 가축전염병이 발생할 우려가 있는 지역이면서 지역 맞춤형 매몰지 관리 방안을 마련하기 위한 정책화 리빙랩을 적용할 의지가 있는 지역으로 한정하였다.

## 3) 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 가축매몰지 조성 이전부터 조성 단계, 사후관리 단계, 관리 종료 이후를 모두 포함한다. 본 연구에서는 구제역 대규모 발생시점인 2010~2011년과 구제역 재발생시점인 2014~2015년, 조류인플루엔자 대규모 발생시점인 2016~2017년 이후 2018년 7월의 자료를 사용하였다.

### 나. 연구방법 및 수행체계

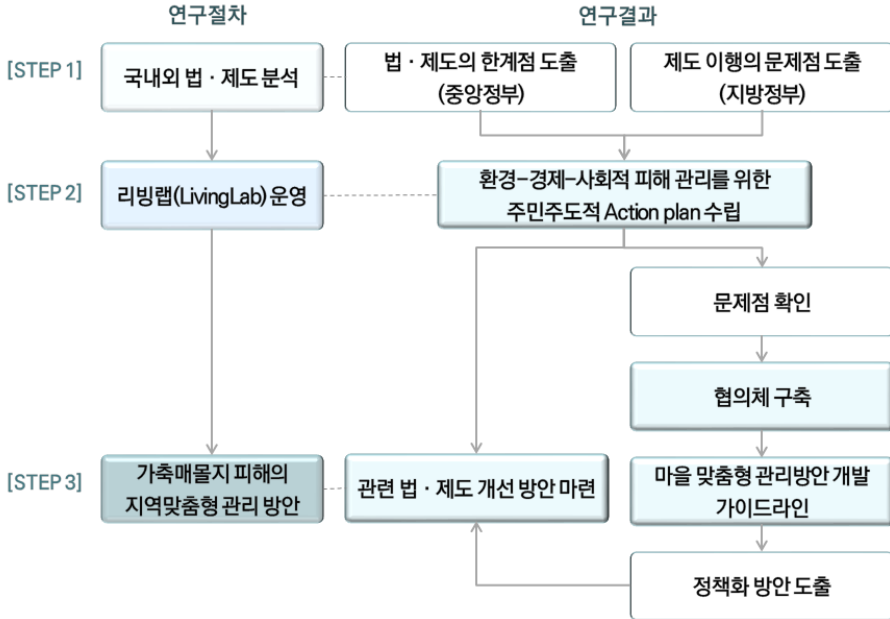
1차, 2차 연도 연구를 통해 가축매몰지 피해를 관리하기 위한 방향으로 지역 맞춤형 관리 방안이 필요함을 도출하였다. 법/지침/조례 등 국내 관련 법·제도의 심화분석을 통해 현 제도의 한계점을 분석하였으며, 지역 맞춤형 관리 방안 마련을 위해 리빙랩을 적용하였다. 최종적으로 가축매몰지 피해의 지역 맞춤형 관리 방안과 국가적 방향을 제시하고자 하였다 (그림 1-4 참조).



자료: 저자 작성.

〈그림 1-4〉 연구수행 흐름도

상세 연구방법 및 절차는 <그림 1-5>와 같다.

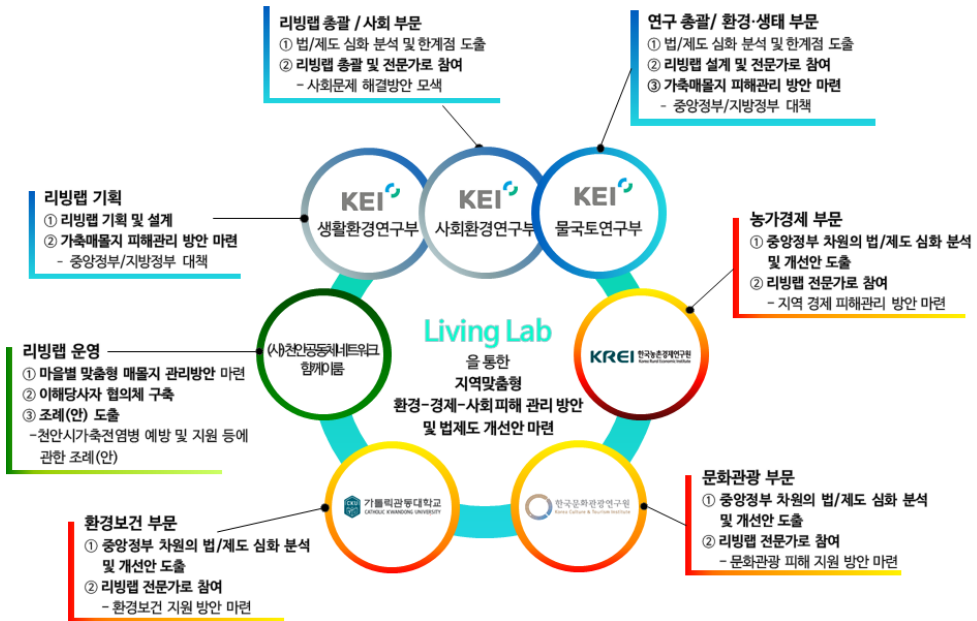


자료: 저자 작성.

<그림 1-5> 연구방법 및 절차

본 연구는 가축매몰지 피해 관리 방안을 마련하기 위한 농촌지역의 환경복지 증진 개념을 기초로, 가축매몰지로 인해 수반되는 다양한 부문의 피해(환경·생태, 환경보건, 농가경제, 문화관광, 사회적 피해)를 다룰 뿐 아니라 각 부문 간 피해-원인의 연계성을 살펴보고 인과관계를 종합적으로 평가하여 피해 관리정책을 마련하는 것을 목표로 한다.

따라서 최종 목표를 달성하기 위하여 환경, 경제, 사회 전반에 걸쳐 연구를 수행할 필요가 있으며, 연구결과와의 유기적인 연계를 위해 환경·경제·사회 분야의 연구인력 간 협력체계를 구축하여 연구를 수행하였다. 또한 정책화 리빙랩 적용을 통한 지역 맞춤형 관리 방안을 도출하기 위하여 충남 천안시의 (사)천안공동체네트워크 함께이룸과 협력체계를 구축하였다(그림 1-6 참조).



자료: 저자 작성.

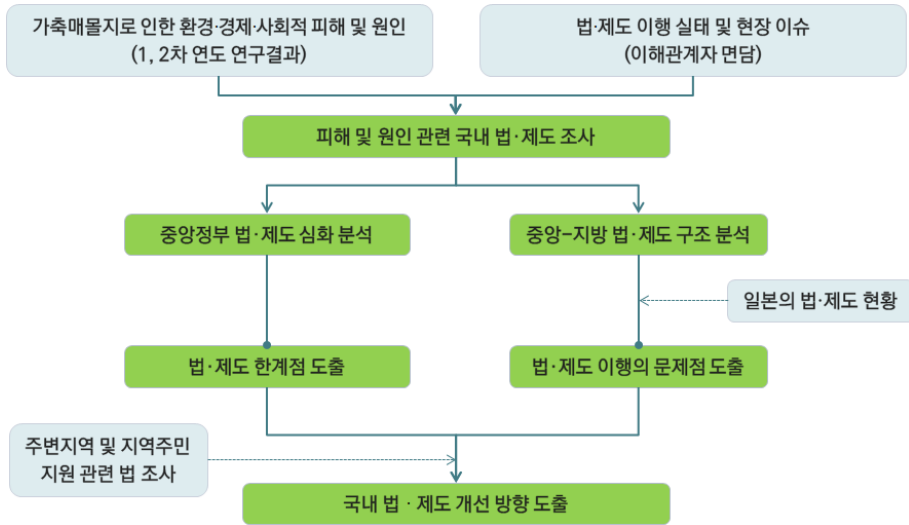
〈그림 1-6〉 협동연구 수행체계

## 제2장

# 법·제도 현황 및 개선 방안

본 장에서는 가축전염병 예방부터 발병, 가축매몰지 형성 이후 관리 단계에 이르는 법규를 환경, 환경보건, 농가경제, 사회 측면에서 구조를 분석하고,<sup>14)</sup> 관리규정 및 단계별 제도의 특성분석을 수행하였으며, 제도의 구조적 한계점을 도출하고, 법·제도의 개선 방안을 도출하였다. 아울러 이해관계자 면담 등을 통해 법·제도 이행 실태 및 현장 이슈를 도출하였으며, 이를 토대로 국내 법·제도 현황과 중앙-지방의 법·제도 구조를 분석하고 일본의 관련 법·제도(일본 지자체 조례, 매뉴얼)를 조사하여 비교함으로써 국내 관련 법·제도 이행의 문제점을 도출하였다. 국내의 주변지역 지원 관련 법·제도를 조사 및 분석하고 이를 활용하여 가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도의 개선(안)을 도출하였다(그림 2-1 참조).

14) 구조분석(structural analysis): 체계를 구성하는 각 부분의 상호관계 및 전체에 대한 관계를 명확히 하는 것.



자료: 저자 작성.

〈그림 2-1〉 법·제도 현황 및 개선(안) 도출 절차

## 1. 국내 법·제도 현황 및 문제점

### 가. 관련 법·제도 현황 및 관련 부문을 중심으로

국내 축산업에서부터 가축전염병 발생, 매몰지 관리에 이르기까지 전 단계의 관련 법·제도로는 농림축산식품부의 「축산법」, 「가축전염병 예방법」, 「수의사법」, 식품의약품안전처의 「축산물위생관리법」, 환경부의 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 보건복지부의 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이 있다. 가축, 방역 및 가축전염병 관련 행정규칙으로는 「가축사육시설 단위면적당 적정 가축사육기준」, 「가축 사체를 재활용할 수 있는 가축전염병」, 「가축 사체를 재활용할 수 있는 열처리 시설 및 발효처리 시설」, 「가축방역관 직무규정」, 「가축전염병 기동방역기구 운영 요령」, 「가축전염병 예찰실시 요령」, 「구제역 방역실시 요령」, 「조류인플루엔자 방역실시 요령」, 「돼지열병 방역실시 요령」, 「구제역 예방접종·임상검사 및 확인서 휴대에 관한 고시」, 「살처분 가축 등에 대한 보상금 지급 요령」, 「가축전염병 관리대책의 평가 및 포상지침」, 농림축산검역본부의 「조류인플루엔자 정밀진단기관

지정 및 운용지침, 「구제역 정밀진단기관 지정 및 운용지침」 등 약 50여 개가 있다. 이외에도 농림축산식품부의 「구제역 긴급행동지침」, 「조류인플루엔자 긴급행동지침」, 「가축 매몰지 사후관리 지침」과 환경부의 「가축매몰지역 환경조사지침」, 보건복지부의 「감염병 관리사업지침」, 한국산업안전보건공단의 「살처분 매몰처리 작업자 건강관리지침」 등이 있다. 이처럼 가축전염병 관련 법규의 범위는 축산업의 허가에서부터 가축의 사육방법, 전염병 예방, 진단 및 방역, 살처분, 매몰 및 매몰지 관리, 환경관리 및 작업자 건강관리에 이르기까지 매우 방대하다.

선행연구에 의하면 가축매몰지로 인한 피해는 매몰지가 조성되고 장기간 존재함으로 인해 환경·경제·사회적으로 다양하게 서로 연계되어 나타나고, 잠재적 피해(전염병 바이러스로 인한 인체감염 우려, 항생제 및 병원성 미생물 등에 의한 환경오염과 건강상의 위협)도 양산하는 것으로 나타났다(황상일, 현운정 외, 2017). 또한 다양한 피해의 원인이 가축매몰지 조성과 잔존 여부에 국한하지 않고 축산환경 전반에서 나타났으며, 특히 축산환경의 개선은 가축전염병의 재발과도 밀접한 관련이 있는 것으로 평가되었다(황상일, 현운정 외, 2017).

따라서 본 절에서는 가축매몰지 조성 이후에 국한하지 않고 평시의 축산업(축산환경)과 가축전염병 발생 전·후로 구분하여 관련 법·제도 현황을 조사하였으며 환경, 환경보건, 농가경제, 사회 측면에서 제도의 문제점 및 한계점을 도출하였다.

### 1) 축산업 및 축산환경 관련

축산업 및 축산환경 관련 법규는 농림축산식품부 및 환경부의 소관 법 및 지침으로 대표된다(표 2-1 참조).

〈표 2-1〉 축산업 및 축산환경에 관한 법·제도 현황

구분	관련 법·제도	주요 내용
축산업 (농가경제)	「축산법」 <sup>1)</sup> (농림축산식품부)	- 축산업 발전, 축산농가의 소득 증대, 축산물의 안정적 공급을 목적으로, 가축의 개량·증식, 축산업의 구조개선, 가축과 축산물의 수급조절·가격안정 및 유통개선 등에 관한 사항을 규정함
	「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」 <sup>2)</sup> (농림축산식품부)	- 방역의 효율성을 도모하고 축산물의 안전성을 확보하기 위한 목적으로 가축 및 축산물의 이력관리, 유통·판매 단계의 이력관리 등을 규정함
축산환경	「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 <sup>3)</sup> (환경부)	- 가축분뇨를 자원화하거나 적정하게 처리하여 환경오염을 방지할 목적으로 가축분뇨의 처리, 배출·처리 시설의 설치, 관리 및 퇴비·액비의 살포, 가축분뇨의 이용촉진, 공공처리, 관련 영업 등에 대해 규정함

주: 1) 국가법령정보센터, “축산법”.

2) 국가법령정보센터, “가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률”.

3) 국가법령정보센터, “가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률”.

자료: 1)~3)을 참조하여 저자 재구성.

### ○ 축산법

「축산법」은 축산업 발전, 축산농가의 소득 증대, 축산물의 안정적 공급을 목적으로, 가축의 개량·증식, 축산업의 구조개선, 가축과 축산물의 수급조절·가격안정 및 유통개선 등에 관한 사항을 규정하고 있다(「축산법」 제1조). 「축산법」 제3장에 축산업 허가에 관한 사항들이 명시되어 있는데, 제22조(축산업의 허가 등)에 따르면 축산업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설·장비 및 단위면적당 적정사육두수와 위치에 관한 사항을 갖추어 관할 시장·군수 또는 구청장에게 허가를 받도록 명시되어 있다(「축산법」 제22조).

「축산법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정한 「축산법 시행령」에는 축산업 허가에 관한 더욱 자세한 규정이 명시되어 있는데, 「축산법 시행령」 제13조에 의하면 2016년 2월 23일 이후부터는 사육시설 면적이 50m<sup>2</sup>를 초과하는 소·돼지·닭 또는 오리 사육업은 허가를 받아야 한다고 명시되어 있다(「축산법 시행령」 제1조, 제13조). 축산업 허가를 받기 위해서는 시설·장비 및 단위면적당 적정사육두수와 위치에 관한 사항을 갖추어야 한다(「축산법 시행령」 제14조 제2항).

축산업의 허가기준은 시설과 장비의 경우 크게 사육시설, 소독시설과 방역시설로 구분할

수 있다. 사육시설은 소·돼지·닭 또는 오리를 사육하기 위한 시설로 젖소 사육업의 경우는 착유실, 닭 또는 오리 사육업은 집란실이 추가적으로 요구된다. 소독시설은 전염병의 전염을 방지할 목적으로 병원균을 멸살하는 시설로 차량 출입구의 터널식 또는 고정식 소독시설과 차단장치, 사람을 소독할 수 있는 소독시설 또는 소독물품, 방역복 및 장화, 출입자 방문 기록부, 가축 사육시설 입구의 신발 소독조 등이 이에 해당한다. 방역시설은 전염병의 발생을 예방하고 만연을 방지하기 위한 것으로 출입구의 차단장치, 울타리 또는 담장, 출입통제 안내판, 농장 종사자 및 방문자가 착용할 수 있는 작업복, 신발, 장갑 등의 구비, 대인 소독과 신발 소독을 할 수 있는 방역실 등이 이에 해당한다.

우리나라는 2000년, 2002년, 2010~2011년에 구제역이 발생한 이후 백신접종을 체계화하여 2014년 5월 제82차 세계동물보건기구 총회에서 백신접종 구제역 청정국 지위를 인정받았다. 그러나 2개월 만에 구제역이 다시 발생하면서 청정국 지위를 상실하였고 그 이후 지속적으로 구제역이 발생하고 있다(황상일 외, 2016). 조류인플루엔자 또한 2000년대 초반부터 발병하여 현재까지도 꾸준히 발생하고 있다(황상일 외, 2016).

이처럼 대표적인 가축전염병이라고 할 수 있는 구제역과 조류인플루엔자가 현재 지속적으로 발생하고 있는 상황이지만 축산업 허가 및 등록 기준은 여전히 농가단위의 소독과 방역 수준에 머물러 있다. 따라서 가축전염병이 꾸준히 발생하고 있는 현실을 감안하여 더 높은 단계의 축산업 허가 및 등록 기준을 제시할 필요가 있다. 가축전염병 발병 시 가장 큰 문제가 되는 살처분과 관련하여 축산업 허가 및 등록을 하려는 자는 해당 지자체와 협의하여 소각방법이나 매몰지를 확보하게 하는 등의 법령 개선이 필요한 것으로 판단된다.

#### ○ 가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률

「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」에는 가축 및 축산물의 이력관리에 관한 사항이 규정되어 있다(「축산물이력법」 제1조). 해당 법은 가축 및 축산물의 이력관리와 가축 및 축산물 식별대장의 작성 및 관리, 농식품부장관이나 지자체장의 지도 및 감독에 관하여 규정하고 있다. 해당 법률은 이력관리를 통해 방역의 효율성을 도모하며, 이후 가축전염병 발생으로 인한 방역과 처리에 효율적으로 대처할 수 있도록 하는 기본법에 해당한다.

○ 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에는 가축분뇨 자원화 및 적정처리에 관한 사항이 규정되어 있다(「가축분뇨법」 제1조). 가축분뇨를 처리하기 위한 배출시설, 자원화시설, 정화시설, 처리시설, 공공처리시설 등과 퇴비, 액비에 대해 정의하고 있다. 지자체장은 관할구역의 가축분뇨 발생 현황을 파악하고 공공처리시설을 설치하는 등 가축분뇨로 인한 환경오염을 방지하고 가축분뇨를 자원화하도록 노력하여야 한다(「가축분뇨법」 제3조). 또한 지자체장은 『가축분뇨의 관리에 관한 기본계획』(이하 『가축분뇨관리기본계획』)을 10년마다 수립하여 환경부 승인을 받도록 되어 있다. 「가축분뇨법」 제2장에는 가축분뇨의 관리에 관한 사항들이 명시되어 있는데, 제7조(가축분뇨실태조사 등)에 따르면 지자체장은 가축분뇨의 관리 및 이용과 관련된 정책을 효율적으로 수립·추진하기 위하여 농경지에 포함된 비료의 함량, 비료의 공급량 및 가축분뇨 등으로 인한 환경오염의 실태 등을 조사(이하 “가축분뇨실태조사”라 한다)할 수 있도록 명시되어 있다(「가축분뇨법」 제7조). 또한 제8조(가축사육의 제한 등)에서는 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위해 상수원보호구역이나 환경기준을 초과한 지역 등에 속하며 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수도 있다. 「가축분뇨법」 제3장에서는 배출시설·처리시설의 관리 및 퇴비·액비의 살포 등에 관하여 규정하고 있다. 제13조(방류수수질기준)에 따라 정화시설의 방류수수질기준을 규정하고 있으며(표 2-2 참조) 이 외에도 가축분뇨의 이용촉진, 공공처리에 대한 사항을 규정하고 있다.

해당 법률은 가축분뇨 처리, 배출시설 등 축산환경의 전반에 관여된 법으로, 축산업으로 인한 환경오염 방지뿐 아니라 친환경적 축산업을 영위하기 위해 지속적으로 개선되어야 할 법률이다.

〈표 2-2〉 가축분뇨 정화시설의 방류수수질기준

1. 공공처리시설 및 가축분뇨처리업자가 설치한 정화시설의 방류수수질기준						
구분	항목	생물화학적 산소요구량 (mg/L)	화학적 산소요구량 (mg/L)	부유물질량 (mg/L)	대장균군 수 (mg/L)	기타 (mg/L)
	공공처리시설	30 이하	50 이하	30 이하	3,000 이하	총 질소: 60 이하 총 인: 8 이하
	가축분뇨처리업자가 설치한 처리시설	30 이하	50 이하	30 이하	3,000 이하	총 질소: 60 이하 총 인: 8 이하
2. 제1호 외의 정화시설 방류수수질기준						
지역	항목	구분	허가대상배출시설 <sup>2)</sup> 을 설치한 자가 설치한 처리시설	신고대상배출시설 <sup>3)</sup> 을 설치한 자가 설치한 처리시설		
특정 지역 <sup>1)</sup>	생물화학적 산소요구량(mg/L)		40 이하	120 이하		
	부유물질량(mg/L)		40 이하	120 이하		
	총 질소(mg/L)		120 이하	250 이하		
	총 인(mg/L)		40 이하	100 이하		
기타 지역	생물화학적 산소요구량(mg/L)		120 이하	150 이하		
	부유물질량(mg/L)		120 이하	150 이하		
	총 질소(mg/L)		250 이하	400 이하		
	총 인(mg/L)		100 이하	100 이하		

주: 1) 수도시설로부터 유하거리 4km 이내의 상류지역 및 상수원보호구역, 특별대책지역, 수변구역, 자연공원, 지하수보전구역, 그 밖에 수질 및 수생태계의 환경기준을 등급 I로 보전하여야 할 필요성이 인정되는 수역의 수질에 영향을 미치는 지역.

2) 돼지 사육시설: 면적 1,000m<sup>2</sup> 이상, 소 사육시설: 축사 면적 900m<sup>2</sup> 이상 또는 운동장 면적 450m<sup>2</sup> 이상, 닭 또는 오리 사육시설: 면적 3,000m<sup>2</sup> 이상 등.

3) 돼지 사육시설: 면적 50m<sup>2</sup> 이상 1,000m<sup>2</sup> 미만, 소 사육시설: 축사 면적 100m<sup>2</sup> 이상 900m<sup>2</sup> 미만 또는 운동장 면적 200m<sup>2</sup> 이상 450m<sup>2</sup> 미만, 닭, 오리 사육시설: 면적 200m<sup>2</sup> 이상 3,000m<sup>2</sup> 미만 등.

자료: 국가법령정보센터, “가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙”.

## 2) 가축전염병 및 매몰지 관련

가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도는 예방, 방역, 사후관리, 환경관리의 전 단계를 아우른다. 주요 법규는 농림축산식품부 및 환경부, 보건복지부 소관 법 및 지침으로 구분된다(표 2-3 참조). 가축전염병 예방과 방역 단계에서는 전염병 확산을 차단하기 위해 작업에 참여하는 사람 및 사람-동물 간 전염병원의 전파를 관리하기 위해 보건복지부와 농림축산식품부의 소관 법에 따른다. 농림축산식품부의 「가축전염병 예방법」은 가축전염병 발생 전·후 전반에 걸쳐 환경, 보건, 경제 부문을 명시하고 있다. 아울러 보건복지부의 「감염병 예방법」 및 「감염병 관리사업지침」에서는 인수공통감염병의 예방 및 관리에 관해 구체화된 내용을 다루고 있어 환경보건 부문과 밀접한 관련이 있다. 그 외에 「가축전염병 예방법」에 따른 다양한 지침은 환경 및 환경보건 부문에 관여한다.

사후관리 단계는 매몰지 관리와 살처분 매몰처리 작업자 건강관리로 크게 구분된다. 매몰지 사후관리는 농림축산식품부 소관 법 및 지침에 따라 매몰지 조성 이후부터 관리해제 및 소멸처리까지 관리 의무기간인 3년에 해당하며, 관리해제가 불가능한 경우에 2년 연장하여 최대 5년의 관리기간을 갖는다. 또한 해당 기간 동안 환경관리는 특수한(연장기간 만료 전까지 발굴·처리를 못하거나 환경 영향 우려가 있는) 매몰지의 경우 발굴·처리 시까지 지속적인 사후관리<sup>15)</sup>를 실시하도록 되어 있다. 한편, 2017년 12월 살처분 매몰처리에 참여한 작업자의 건강관리를 위한 지침이 「산업안전보건법」하에 마련되었다. 아울러 농가경제 부문과 연관되는 보상금 등의 지급은 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」에 따라 이루어지게 되었다.

15) 관측정이 있는 매몰지 중 연장 관리기간 종료 직전 반기별 연속 2회 관측정 수질측정 결과, 1회라도 침출수 관리강화 단계에 해당할 때에는 「지하수법」 제16조의2에서 정한 '지하수오염유발시설'에 준하여 조치사항을 준수하여야 함.

〈표 2-3〉 가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도 현황

구분	관련 법·제도	주요 내용
예방 ~ 방역	「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 <sup>1)</sup> (보건복지부)	- 인수공통감염병(탄저, 고병원성조류인플루엔자, 광견병, 그 밖에 대통령령으로 정하는 인수공통감염병)의 예방 및 관리
	「감염병 관리사업지침」 <sup>2)</sup> (보건복지부)	- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제2조 제11호와 지정감염병 등의 종류(보건복지부 고시)를 근거로 인수공통감염병의 발생 관리에 관한 내용
	「가축전염병 예방법」 <sup>3)</sup> (농림축산식품부)	- 국가와 지방자치단체의 책무 - 가축전염병 예방(가축전염병 예찰, 매몰후보지 선정, 가축전염병 중점방역관리지구 지정, 심의회 구성, 방역교육) - 가축 방역(신고, 병성감정, 역학조사, 가축전염병 확산 방지조치, 소독, 정보수집 및 관리, 질병관리등급 부여, 격리와 시설 폐쇄명령, 이동중지 명령, 살처분 명령, 사체 처분제한, 소각, 매몰지 의무관리기간, 매몰지 관리연장) - 수출입의 검역, 보상금, 비용 등 지원, 심리적·정신적 치료, 행정기관 간의 업무협조 등
	「수의사법」 <sup>4)</sup> (농림축산식품부)	- 수의사의 기능과 수의 업무에 관한 사항(동물의 건강증진 및 축산업의 발전과 공중위생의 향상에 기여함을 목적)
방역 ~ 사후 관리	「구제역 긴급행동지침」 <sup>5)</sup> 「조류인플루엔자 긴급행동지침」 <sup>6)</sup> (농림축산식품부)	- 발생 상황별 긴급조치사항(기관별 표준 행동요령) - 일시 이동중지, 방역요령, 살처분 및 사체 이동·처리 방법 및 절차 - 매몰방식, 매몰지 관리(관측정 설치 기준 등), 역학조사 요령, 청소·세척·소독 요령, 사료, 가축분뇨처리요령, 알 처리 요령 등 방역조치, 매몰지 관리 규정 포함
	「가축매몰지 사후관리 지침」 <sup>7)</sup> (농림축산식품부)	- 매몰지 관리 요령(침출수 확산방지, 우기대비 관리, 발굴 허용·소각·이설 절차, 관리해제(소멸처리) 절차, 3년경과 매몰지 사후관리 지침) - 매몰지 특별관리단 구성 및 운영
사후 관리	「가축매몰지역 환경조사지침」 <sup>8)</sup> (환경부)	- 가축매몰지 주변 환경실태조사(지하수, 토양, 하천수, 악취, 매몰지역 지하수 특성, 생물학적 안전여부 조사) - 가축매몰지 관측정 수질측정(관측정 모니터링 결과 해석요령) - 가축매몰지 환경관리(침출수 공공처리장 연계처리, 악취관리)
	「살처분 매몰처리 작업자 건강관리지침」 <sup>9)</sup> (안전보건공단)	- 가축전염병의 유행으로 살처분 대상 동물을 도살, 매몰 처리하는 작업자의 건강장해 예방과 관리를 위한 조치
	「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 <sup>10)</sup> (농림축산식품부)	- 살처분한 가축, 소각·매몰한 물건 등에 대한 보상금과 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축에 대한 도태 장려금을 지급하고, 살처분한 가축의 소유자에게 생계안정비용을 지원하는 기준 및 방법 등에 관한 사항

주: 1) 국가법령정보센터, “감염병의 예방 및 관리에 관한 법률”.

2) 보건복지부(2018).

3) 국가법령정보센터, “가축전염병 예방법”.

4) 국가법령정보센터, “수의사법”.

5) 농림축산식품부(2018b).

6) 농림축산식품부(2017a).

7) 농림축산식품부(2018a).

8) 환경부(2013).

9) 안전보건공단(2017).

10) 농림축산식품부(2018c).

자료: 1)~10)을 참조하여 저자 재구성.

○ 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률

보건복지부는 국민건강에 위해가 되는 감염병의 발생과 유행을 예방하고, 그 예방 및 관리를 위해 필요한 사항을 규정하고 있다. 법률에는 동물에서 사람으로 감염되거나 사람에게서 동물로 전염될 수 있는 탄저, 조류인플루엔자, 광견병과 같은 인수공통감염병의 예방·관리에 대한 내용이 포함되어 있다.

〈표 2-4〉 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 내 인수공통감염병 관련 조문

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2010.1.18, 2013.3.22, 2014.3.18, 2015.7.6, 2016.12.2.>

1. “감염병”이란 제1군감염병, 제2군감염병, 제3군감염병, 제4군감염병, 제5군감염병, 지정감염병, 세계보건기구 감시대상 감염병, 생물테러감염병, 성매개감염병, 인수(人獸)공통감염병 및 의료관련 감염병을 말한다.

11. “인수공통감염병”이란 동물과 사람 간에 서로 전파되는 병원체에 의하여 발생하는 감염병 중 보건복지부장관이 고시하는 감염병을 말한다.

**제14조(인수공통감염병의 통보)** ① 「가축전염병 예방법」 제11조 제1항 제2호에 따라 신고를 받은 특별자치도지사(특별자치도의 동지역에 한정된다)·시장(구를 두지 아니하는 시의 시장을 말하며, 도농복합형태의 시에 있어서는 가축 등의 소재지가 동지역인 경우에 한정된다)·구청장(도농복합형태의 시의 구에 있어서는 가축 등의 소재지가 동지역인 경우에 한정된다)·읍장 또는 면장은 같은 법에 따른 가축 전염병 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 감염병의 경우에는 즉시 질병관리본부장에게 통보하여야 한다.

1. 탄저
2. 고병원성조류인플루엔자
3. 광견병
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 인수공통감염병

② 제1항에 따른 통보를 받은 질병관리본부장은 감염병의 예방 및 확산 방지를 위하여 이 법에 따른 적절한 조치를 취하여야 한다. <신설 2015.7.6.>

③ 제1항에 따른 신고 또는 통보를 받은 행정기관의 장은 신고자의 요청이 있는 때에는 신고자의 신원을 외부에 공개하여서는 아니 된다. <개정 2015.7.6.>

④ 제1항에 따른 통보의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2010.1.18, 2015.7.6.>

자료: 국가법령정보센터, “감염병의 예방 및 관리에 관한 법률”.

### ○ 감염병 관리사업 지침

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 근거로 동물과 사람 간에 서로 전파되는 병원체에 의해 발생하는 인수공통감염병(10종)을 포함하여 주요 감염병의 발생 현황과 기관별 임부, 감염병 검사, 감염병 환자와 접촉자 관리, 감염병 예방, 방역 등 구체화된 내용을 제시하고 있다.

〈표 2-5〉 감염병 관리사업 지침의 인수공통감염병 10종 현황

- 
1. 장출혈성대장균감염증
  2. 일본뇌염
  3. 브루셀라증
  4. 탄저
  5. 공수병
  6. 동물인플루엔자 인체감염증
  7. 중증급성호흡기증후군(SARS)
  8. 변종크로이츠펠트-야콥병(vCJD)
  9. 큐열
  10. 결핵
- 

자료: 질병관리본부(2018), p27.

### ○ 가축전염병 예방법

농림축산식품부의 현행 「가축전염병 예방법」은 ‘가축의 전염병 질병이 발생하거나 퍼지는 것을 막음으로써 축산업의 발전과 공중위생의 향상에 이바지함’을 목적으로, 총 5개의 장 및 60개의 조문으로 구성되어 있다. 제1장에서는 법의 목적, 국가와 지방자치단체의 책무, 그 이하 기관과 이해관계자의 의무에 대하여 규정하고 있다. 이하 가축의 방역과 수출입의 검역에 대하여 준수하여야 하는 사항과 절차를 제2장, 제3장에서 제시한다. 그리고 제4장과 제5장에서 수수료, 보상금, 비용 지원, 벌칙 등의 사항을 제시한다.

「가축전염병 예방법」은 방역 단계에서 사후보상 단계까지 전반적인 가축질병 예방 및 방역, 사후관리의 내용을 포함한다. 특히 「가축전염병 예방법」 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)에 의하면 농축산식품부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 가축전염병 예방 및 관리대책을 3년마다 수립하여 시행하도

록 되어 있으며, 가축전염병 예방 및 관리대책에는 가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행, 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 따른 주변 환경의 오염방지 및 사후관리 대책과 가축의 살처분·소각·매몰에 직접 관여한 자 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함) 등이 포함되어야 한다(「가축전염병 예방법」 제3조). 또한 「가축전염병 예방법」 제24조(매몰한 토지의 발굴 금지 및 관리) 규정에 따라 “가축전염병에 걸린 가축의 사체 또는 오염의심 물건을 매몰한 토지는 3년(탄저·기종저는 20년) 이내 발굴 및 다른 용도로 사용 금지”하고 있으며, 환경기준을 초과하는 등으로 추가 조치가 필요한 경우 지자체장이 2년의 범위에서 발굴금지 및 관리기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 더불어 피해농가의 보상기준을 제시하고 생계안전비용, 심리적·정신적 치료비용 지원의 법적 근거를 명시하고 있다.

동법 시행령과 시행규칙은 구체적인 방법, 절차, 기준 등의 세부사항을 규정한다. 특히 시행령에서는 가축의 소유자에 대한 보상금, 생계안전비용, 살처분 작업자 등에 대한 심리적·정신적 치료 등에 대해 규정하고 있다. 시행규칙에서는 가축전염병 예찰부터 사전 매몰 후보지 선정, 중점방역관리지구 지정, 살처분명령, 사체 등의 소각 또는 매몰 기준에 대하여 규정하며, 특히 환경오염 방지조치와 매몰지의 표지 등 가축매몰지 조성에 관한 규정을 제시한다. 또한 별표로서 소각 또는 매몰 기준과 주변환경오염방지조치에 관한 사항을 자세히 규정한다. 별표에서 제시하는 사항은 농림축산식품부의 행정지침인 ‘조류인플루엔자 긴급행동지침’, ‘구제역 긴급행동지침’, ‘가축매몰지 사후관리지침’에서 세부적으로 명시된다.

「가축전염병 예방법」에 따르면 구제역과 조류인플루엔자가 포함된 제1종 가축전염병이 발생한 경우 가축의 소유자는 임의로 가축을 이동·해체·매몰 또는 소각할 수 없으며, 믿을 만한 역학조사·정밀조사 결과나 임상증상에 근거하여 가축방역관의 지시에 따라 소각하거나 매몰해야 한다. 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축 사체의 경우 가축 사체의 소유자나 가축방역관은 지체 없이 해당 사체를 소각하거나 매몰하여야 하는데(「가축전염병 예방법」 제22조 제1항, 제2항), 이처럼 소각 또는 매몰이 제한된 시간과 공간에서 이루어져야 하기 때문에 적절한 조치가 충분히 취해지기 어려운 상황이다. 또한 가축전염병은 전염병의 특성상 동시다발적으로 발생하기 때문에 가축전염병 발생 농가들이 모두 관련 자원을 충분히 사용하기 힘들다는 현실적인

어려움도 존재한다. 상황이 이런데도 농축산식품부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 3년마다 수립·시행하는 가축전염병 예방 및 관리대책에는 이미 발생한 가축전염병과 관련된 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 관한 내용만 포함되어 있으며, 아직 가축전염병이 발생하지 않은 축산농가에 대한 선제적인 대책은 포함되어 있지 않다. 현재와 같이 가축전염병 발생 이후 가축방역 대책이 수립된다면 긴급성과 급박성으로 인하여 충분한 조치가 이루어지기 힘들 것으로 판단된다.

「가축전염병 예방법」에서 사체의 소각·매몰 이후 이에 따른 주변 환경의 오염방지를 위한 조치 및 관리실태 보고는 시장·군수·구청장이 하는 것으로 명시되어 있다(「가축전염병 예방법」 제22조 제3항, 제5항). 하지만 사체의 소각 및 매몰로 인한 오염이나 가축매몰지에서 발생한 오염으로 인하여 피해가 발생하였을 때의 대응 주체 및 대응 방법에 대한 내용은 포함되어 있지 않다는 한계가 존재한다.

아울러 환경보건 측면에서 살펴보면 시장·군수·구청장은 제1종 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면 역학조사·정밀조사 결과나 임상증상이 있는 가축의 소유자에게 그 가축의 살처분을 명하여야 한다. 또한 우역, 우폐역, 구제역, 돼지열병, 아프리카돼지열병, 고병원성 조류인플루엔자에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀조사 결과나 임상증상이 있는 경우에는 그 가축이 있거나 있던 장소를 중심으로 그 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역에 있는 가축의 소유자에게 지체 없이 살처분을 명할 수 있다(「가축전염병 예방법」 제20조). 또한 가축 사체의 소유자는 가축방역관의 지시 없이 가축의 사체를 이동·해체·매몰 또는 소각하여서는 안 되며, 가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축 사체의 경우 가축 사체의 소유자나 가축방역관은 지체 없이 해당 사체를 소각하거나 매몰하여야 한다(「가축전염병 예방법」 제22조 제1항, 제2항).

〈표 2-6〉 가축전염병 예방법 내 건강관리 부문 조문

제49조의2(심리적·정신적 치료) ① 국가 또는 지방자치단체는 국립·공립 병원, 보건소 또는 민간의료시설을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 전담의료기관으로 지정할 수 있다.

1. 제20조 제1항(제28조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 살처분 명령을 이행한 가축의 소유자등과 그 동거 가족 및 가축의 소유자등에게 고용된 사람과 그 동거 가족
2. 제20조 제2항 본문(제28조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 가축을 살처분한 가축방역관, 가축방역사 및 관계 공무원
3. 제22조 제2항에 따라 가축 사체를 소각하거나 매몰한 가축의 소유자등과 그 동거 가족, 가축의 소유자등에게 고용된 사람과 그 동거 가족, 가축방역관, 가축방역사 및 관계 공무원
4. 그 밖에 자원봉사자 등 대통령령으로 정하는 사람

② 제1항 각 호의 사람 가운데 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료를 받으려는 사람은 시장·군수·구청장에게 신청하여야 한다. <개정 2015.6.22.>

③ 제2항에 따른 신청을 접수한 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지정된 전담의료기관에 제2항에 따른 신청자의 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료를 요청하여야 하며, 요청을 받은 전담의료기관은 치료를 하여야 한다. <개정 2015.6.22.>

④ 국가 또는 지방자치단체는 제3항에 따른 치료를 위한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

⑤ 전담의료기관의 지정, 치료 신청의 절차 및 방법, 치료 요청의 절차 및 방법, 비용 지원의 구체적인 범위·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2011.1.24.]

자료: 국가법령정보센터, “가축전염병 예방법”.

○ 구제역 방역실시요령/조류인플루엔자 방역실시요령

「구제역 방역실시요령」은 「가축전염병 예방법」에 따라 구제역 발생을 방지하기 위한 예방활동과 구제역이 발생할 경우 실시하여야 하는 검사·살처분·이동제한·예방주사·사후관리 등 방역조치 사항을 구체적으로 정하고 있다(「구제역 방역실시요령」 제1조). 또한 「구제역 방역실시요령」은 구제역방역대책의 수립·시행과 예찰 등을 포함한 예방활동, 의심축 및 의사환축 발생 시 방역요령, 정기 백신접종 실시 및 미실시 유형의 환축 발생 시 방역요령, 종식 후속대책 추진 등을 포함하고 있다.

정기 백신접종 실시 유형의 경우 구제역 발생 농장 관할 시장·군수는 「가축전염병 예방법」 제20조16)에 따라 구제역이 최초로 발생한 농장에 대하여 가축의 소유자에게 전체 우제류

16) 「가축전염병 예방법」 제20조(살처분 명령) ① 시장·군수·구청장은 농림축산식품부령으로 정하는 제1종 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 필요하다고 인정하면 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 가축 전염병에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 가축의 소유자에게 그 가축의 살처분(殺處分)을 명하여야 한다. 다만, 우역, 우폐역, 구제역, 돼지열병, 아프리카돼지열병 또는

사육가축에 대하여 살처분을 명하여야 한다(「구제역 방역실시요령」 제18조). 「구제역 방역 실시요령」 제18조 제2항에 시장·군수가 살처분을 명령한 경우 사체처리 절차가 규정되어 있다. 1. 발생 농가에 살처분 명령서를 전달하고 농가 준수사항 등을 설명하고 설득, 2. 살처분 명령 통보 이후 살처분 가축 등의 조사와 보상금 평가 실시, 3. 보상금 평가 완료 후 살처분 및 사체처리 방법·장소 등을 결정하고 실시한다(「구제역 방역실시요령」 제18조 제2항).

정기 백신접종 미실시 유형의 경우 시장·군수는 발생 농장의 소유자에게 발생 농장에서 사육 중인 우제류 가축에 대해 살처분을 명하여야 한다. 발생 농장에서 죽은 가축과 살처분한 가축은 가축방역관의 감독하에 농장 내 또는 농장 인근에서 액비 대형 저장조, 간이 FRP, 랜더링, 소각 등 친환경적으로 처리하고, 이들 방법으로 사체 처리가 곤란할 경우에는 매몰한다(「구제역 방역실시요령」 제25조).

「조류인플루엔자 방역실시요령」은 「가축전염병 예방법」에 따라 조류인플루엔자의 발생을 방지하기 위한 예방활동과 조류인플루엔자가 발생할 경우 실시하여야 하는 검사·살처분·이동제한·사후관리 등 방역조치 사항을 구체적으로 정하고 있다(「조류인플루엔자 방역실시요령」 제1조). 또한 「조류인플루엔자 방역실시요령」은 조류인플루엔자방역대책의 수립·시행, 조류인플루엔자의 유입방지를 위한 대책 추진, 예찰, 방역요령, 종식 후속대책 추진 등을 포함하고 있다.

「조류인플루엔자 방역실시요령」에 의하면 시장·군수는 「가축전염병 예방법」 제20조에

---

고병원성 조류인플루엔자에 걸렸거나 걸렸다고 믿을 만한 역학조사·정밀검사 결과나 임상증상이 있는 경우에는 그 가축이 있거나 있었던 장소를 중심으로 그 가축전염병이 퍼지거나 퍼질 것으로 우려되는 지역에 있는 가축의 소유자에게 지체 없이 살처분을 명할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

② 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 가축방역관에게 지체 없이 해당 가축을 살처분하게 하여야 한다. 다만, 병성감정이 필요한 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 기간의 범위에서 살처분을 유예하고 농림축산식품부령으로 정하는 장소에 격리하게 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

1. 가축의 소유자가 제1항에 따른 명령을 이행하지 아니하는 경우
2. 가축의 소유자를 알지 못하거나 소유자가 있는 곳을 알지 못하여 제1항에 따른 명령을 할 수 없는 경우
3. 가축전염병이 퍼지는 것을 막기 위하여 긴급히 살처분하여야 하는 경우로서 농림축산식품부령으로 정하는 경우

③ 시장·군수·구청장은 광견병 예방주사를 맞지 아니한 개, 고양이 등이 건물 밖에서 배회하는 것을 발견하였을 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 소유자의 부담으로 억류하거나 살처분 또는 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>[전문개정 2010.4.12.]

따라 가축의 소유자에게 발생농장에서 사육 중인 적용대상 동물의 살처분 및 생산물의 폐기를 명해야 한다. 발생 농장의 죽은 가축과 살처분한 가축의 처리는 가축방역관의 감독 하에 발생지 또는 발생지 인접 지역에서 매몰 또는 소각하여야 한다(「조류인플루엔자 방역실시요령」 제17조).

「구제역 방역실시요령」에는 시장·군수가 살처분을 명령한 경우 사체처리 절차가 명시되어 있다. 「구제역 방역실시요령」상의 사체처리 절차에 따르면 가축전염병이 발생한 후 농가에 살처분 명령서를 전달하고 살처분 가축 등의 조사와 보상금 평가 완료 후 살처분 및 사체처리 방법·장소 등을 결정하는 것으로 나타나 있다(「구제역 방역실시요령」 제18조제2항).

앞서 「가축전염병 예방법」에서도 언급한 바와 같이 「구제역 방역실시요령」상의 사체처리 절차에 따르면 살처분과 관련된 방법 및 장소 선정이 급박하게 결정되어야 하고, 구제역이 발생한 가축의 경우 이동 또한 제한되므로 매몰 시 매몰지 선정에도 제한이 따르게 된다. 따라서 현장 담당자에 의하면 이러한 시간적·공간적 제약하에서 가축매몰지 기준에 부합하는 장소를 선정하여 적절한 매몰 절차를 통해 살처분을 시행하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 2000년대 초반 동시다발적으로 구제역이 발생하여 살처분이 이루어졌을 때 이러한 문제로 인하여 부실한 가축매몰지가 형성되고, 이로 인하여 오염물질 및 침출수 등이 유출되는 등의 문제가 발생하였다.

#### ○ 구제역 및 조류인플루엔자 긴급행동지침

구제역 및 AI 긴급행동지침은 「가축전염병 예방법」보다 더 상세한 기관별 관리 방안을 명시하고 있다. 구제역 긴급행동지침은 관심(주변국 발생), 주의(의사환축 또는 백신접종 유형 발생), 경계(백신접종 유형 확산 우려), 심각(백신접종 유형 확산 또는 백신접종 미실시 유형 발생) 단계로 조치 사항을 나누어 행동체계를 제시하고 있다.<sup>17)</sup> AI 긴급행동지침에서도 동일하게 관심, 주의, 경계, 심각 단계로 행동체계가 제시되나 구제역 긴급행동지침과 달리 경계단계가 국내 발생, 심각 단계가 여러 지역에서 발생 및 전국 확산이 우려될 때로 구분된다.<sup>18)</sup>

17) 농림축산식품부(2017a, 2018b) 참고.

18) 황상일 외(2016).

○ 가축매몰지 사후관리 지침<sup>19)</sup>

농림축산식품부의 가축매몰지 사후관리 지침은 매몰지 조성 이후부터 관리기간 종료 시까지의 사후관리에 관한 사항을 정하여 가축매몰지로 인한 가축전염병 전파 차단과 매몰지 주변 환경오염 방지를 주요 목적으로 한다. 이에 매몰지 관리요령 및 이설 등을 위한 발굴 절차, 발굴금지 기간(3년)이 도래한 가축매몰지의 관리기간 연장기준, 관리기간 해제 절차 및 종료 후 토지 활용 절차 등에 대한 지침을 제시한다.

본 사후관리 지침이 완성된 이후 많은 제도적 발전이 이루어졌다. 환경부는 기존의 3년 뒤 연장요건을 강화하였으며 관측정 수질 결과 이외에 토양 및 가축 사체 분해 결과를 확인하기로 하였다. 이는 3년이 경과된 가축매몰지라 하더라도 사체가 미분해된 매몰지가 종종 발견되어 해당 내용의 확인이 필요한 경우가 보고되었고, 가축매몰지로 인한 토양의 오염 문제가 대두됨에 따라 개정된 사안으로 보인다. 더불어 매몰지의 재이용과 관련하여 건축 등 타 용도로 토지를 이용할 경우 토지의 소유자가 시·군·구에 사전 신고하고 담당 관리자가 사체의 완전분해 여부를 재확인하도록 규정이 구축되었다. 또한 관측정 수질이 환경조사 지침(환경부)의 기준에 미치지 못할 경우 본 가축매몰지를 ‘지하수오염유발시설’로 고시하고 수질측정 횟수를 늘리도록 하였다. 관측정이 없는 매몰지의 경우에는 사체 잔존물의 재확인 및 잔존물의 소각 등을 시행하도록 명시하고 있다.

아울러 각 매몰지마다 지자체 소속 공무원이 책임 관리자로 지정되어 국가동물방역통합 시스템(KAHIS)에 등록·관리하도록 명시되어 있다. 매몰지 책임 관리자는 3년간 매몰지를 관리하여야 하며, 매몰한 날부터 최소 15일 이상(침출수의 상부 유출기간) 주 2~3회 매몰지의 훼손·함몰, 침출수 및 악취 발생, 사체의 용기 여부를 지속적으로 관찰하여야 하며, 이후 6개월간은 월 1회, 이후 3년까지 분기별로 점검하여야 한다(농림축산식품부, 2018a).

또한 매몰지 조성 후 관리기간 종료 시까지 매몰지 특별관리단을 구성 및 운영하도록 되어 있다. 매몰지 특별관리단은 총괄상황반, 현장확인반, 시설관리반, 환경모니터링반, 민원대책반으로 구성된다(시·군·구의 사정에 따라 조정 가능함). 특히 환경모니터링반은 매몰지 주변 환경영향조사, 침출수·지하수·토양 시료 채취, 침출수·악취 검사 및 모니터링 등을

19) 황상일 외(2016).

수행하고, 민원대책반은 매몰지 민원대책 수립, 민원접수 및 처리, 다수인 민원 현지 확인 조사, 주민 불편사항 설문조사, 주민 요구사항 조사 및 해결, 매몰지 관리 실태 홍보 등을 수행한다(농림축산식품부, 2018a).

이처럼 각각의 가축매몰지의 관리 및 점검은 지자체 소속 공무원이 담당하고, 매몰지 특별관리단은 가축매몰지의 사후관리에 관한 종합기획 및 조정, 기본계획 수립에서 관련 민원 처리까지 가축매몰지와 관련된 전반적 사항을 담당하는 것으로 명시되어 있다. 하지만 매몰지 특별관리단의 구성과 임무는 시·군·구 상황에 따라 조정이 가능하고, 외부전문가인 환경자문단은 필요시에만 매몰지 특별관리단에 포함되도록 되어 있는 등 지자체의 임의에 따라 실제 매몰지 특별관리단의 운영에 많은 변동의 여지가 있는 등의 한계가 있다.

실제 현장조사 및 이해당사자 면담에 따르면 지자체에서 매몰지 특별관리단을 활발하게 운영하는 경우는 거의 없었으며, 대부분 가축매몰지 담당 지자체 공무원이 가축매몰지 사후 관리에 관련된 전반적인 업무를 담당하고 있었다. 또한 가축매몰지 관련 실태 홍보나 주민들의 피해신고 방법 홍보 등과 같은 민원대책 업무는 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정이었다. 이처럼 현장에서는 기본적인 가축매몰지 관리 실태 점검을 제외한 가축매몰지 환경오염 관련 조치들이 제대로 작동하지 못하고 있었으며, 관련된 현황 자료들에 대한 접근도 용이하지 않았다.

#### ○ 가축매몰지역 환경조사지침

환경부는 가축매몰지역 환경조사지침을 통해 환경오염방지를 위한 조사항목 및 평가기준을 제시하고 있다. 환경조사지침에서는 I. 가축매몰지 주변 환경실태조사, II. 가축매몰지 관측정 수질측정, III. 가축매몰지 환경관리에 관한 사항을 제공한다. 주변 환경 실태 조사 대상은 지하수, 토양, 하천수, 악취이며 매몰지역 지하수 특성 조사와 매몰지 생물학적 안전 여부 조사를 실시할 수 있다. 가축매몰지 내외의 생물학적 안전성에 대한 우려 때문에 안전 여부를 조사하는 규정이 마련되었다. 한편, 가축매몰지에 의무 관측정 설치와 모니터링, 모니터링 결과에 따른 단계별 해석요령을 제시하고 있는데, 이는 환경영향의 여부를 판단하는 데 이용되며, 곧 침출수 유출 및 오염을 확인하는 수단으로 작용한다. 악취, 토양오염 등 오염 관련 조사는 요청 시 수행을 원칙으로 한다. 특히 토양오염 조사는 지하수오염이

확인된 경우에 한하여 수행된다.

○ 살처분 매물처리 작업자 건강관리지침

지난 2017년 12월에 가축전염병의 유행으로 살처분이나 매물 작업에 참여하는 작업자들의 근로 요인에 의한 건강 장애의 예방 및 관리를 위한 지침이 마련되었다(한국산업안전보건공단, 2017). 지침에는 가축살처분과 매물 작업에 참여할 수 없는 조건과 발생 가능한 주요 건강 장애의 예방을 위한 내용이 포함되어 있다.

<표 2-7> 살처분 매물처리 작업자 건강관리지침 조문 일부

1. 목 적

이 지침은 산업안전보건법(이하 "법"이라 한다) 제43조, 같은 법 시행규칙 제98조 규정에 의하여 건강진단을 실시하거나, 법 제16조(보건관리자 등)제2항 및 같은 법 시행령 제17조(보건관리자의 직무 등), 법 제17조(산업보건) 제2항 및 같은 법 시행령 제22조(산업보건의 직무 등)의 규정에 의거 보건관리자 및 산업보건의가 구제역(FMD), 조류인플루엔자(AI) 등 가축전염병의 유행으로 인하여 살처분 대상 동물을 도살, 매물처리를 하는 작업자를 대상으로 근로요인에 의한 건강장애 예방 및 관리를 위해 조치하여야 할 사항을 정하는 데에 목적이 있다.

2. 적용 범위

이 지침은 살처분 매물처리 작업을 하는 근로자의 건강장애를 예방 및 관리하는 데 적용한다.

4. 살처분에 참여할 수 없는 조건

5. 발생 가능한 주요 건강장애의 이해 및 예방 방법

- 5.1. 인체 감염(조류 인플루엔자의 경우 등 인체 감염 가능한 질병들에 대하여) 예방 방법
- 5.2. 소독제에 의한 건강장애 이해 및 예방 방법
- 5.3. 살처분 가스(이산화탄소, CO<sub>2</sub>)에 의한 건강장애 및 예방 방법
- 5.4. 직무 스트레스 요인에 의한 건강장애 및 예방 방법
- 5.5. 물리적 인자에 의한 건강장애 및 예방 방법
- 5.6. 장시간 근로에 의한 건강장애 및 예방

자료: 한국산업안전보건공단(2017), pp.3-15.

○ 살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령

「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」은 「가축전염병 예방법」에 따라 살처분한 가축, 소각·매몰한 물건 등에 대한 보상금과 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축에 대한

도태 장려금을 지급하고, 살처분한 가축의 소유자에게 생계안정비용을 지원하는 기준 및 방법 등에 관한 사항을 규정하고 있다(「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 제1조). 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」은 보상금 지급대상, 지급기준, 평가, 결정, 지급신청, 지급, 도태 장려금의 지급대상, 신청 및 지급, 생계안정비용 지원 대상, 지원기준, 지급절차 등을 포함하고 있다.

보상금은 「가축전염병 예방법」에 따라 살처분한 가축, 소각·매몰한 물건 등에 대한 보상금으로 지급대상은 전염병 확산을 막기 위한 사육제한 명령에 의하여 손실을 입은 자, 검사, 주사, 주사·면역 표시, 약물목욕, 면역요법, 투약으로 인하여 죽거나 부상당한 가축(사산되거나 유산된 가축의 태아를 포함)의 소유자, 살처분 명령에 의하여 살처분한 가축의 소유자, 가축방역관의 지시에 따라 소각하거나 매몰한 물건의 소유자 등이다(「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 제2조, 「가축전염병 예방법」 제48조).

도태 장려금은 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축에 대해 지급되고 있으며, 지급대상은 도태권고를 받고 조기 도태를 목적으로 도축장으로 출하한 가축, 격리와 가축사육시설의 폐쇄명령으로 격리·역류·이동제한 또는 교통차단이 된 지역 안에서 사육된 가축 중 조기 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축 등이다(「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 제9조).

마지막으로 생계안정비용은 살처분으로 인한 경제적 손실을 경감해주기 위하여 지원되고 있으며, 지원대상은 「가축전염병 예방법」 제49조에 따라 살처분명령을 이행한 가축의 소유자(가축을 위탁 사육한 경우에는 위탁받아 실제 사육한 자)이다(「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 제12조).

「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」의 범위는 「가축전염병 예방법」에 따라 살처분한 가축, 소각·매몰한 물건 등에 대한 보상금과 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축에 대한 도태 장려금을 지급하고 살처분한 가축의 소유자에게 생계안정비용을 지원하는 것으로, 살처분 단계에서 축산농가에 발생하는 피해를 보상하는 것으로 매우 제한적이다.

선행연구에 따르면 가축전염병으로 인한 살처분 및 가축매몰지 때문에 다양한 직간접적 경제적 피해가 발생하고 있으며, 이로 인하여 축산농가뿐만 아니라 인근농가, 주민 등이 피해를 보고 있는 것으로 나타났다. 가축의 살처분으로 인한 피해를 「살처분 가축 등에 대한

보상금 등 지급요령」에서와 같이 가축의 소각 및 매몰로 인한 축산농가의 경제적 피해로 한정한다면 소각 및 매몰 단계에서 발생하는 오염으로 인한 축산농가, 인근농가 및 주민들의 피해와 가축매몰지에서 발생하는 오염으로 인한 피해 등이 제외된다.

#### ○ 기타 법률

2009년에는 매몰지 주변 지역주민들의 건강피해와 감염 우려 등을 예방하고 관리할 필요에 따라 「환경보건법」의 일부 개정안이 발의된 바 있다(표 2-8 참조). 이 개정안은 인근 주민을 직접적인 이해당사자로 포함하고, 건강관리의 대상으로 확대하려고 시도했다는 데 특별한 의미가 있다. 그러나 아직까지도 가축전염병으로 살처분된 동물이 매몰된 매몰지에 거주하는 주민들은 매몰지에서 유출되는 침출수, 악취 등의 문제에 노출되고 병원체로 인한 감염 우려가 있음에도 건강관리 대상에는 포함되지 않고 있다.

한편, 국가인권위원회(2017)에서 서울대 사회발전연구소에 의뢰하여 ‘가축매몰(살처분) 참여자 트라우마 현황 실태조사’를 한 결과 가축살처분에 참여한 작업자 4명 중 3명이 심리적 외상으로 인한 스트레스 장애를 겪는 것으로 나타났다. 현행법에서도 가축의 살처분 및 매몰 작업자들과 키우던 가축을 살처분한 축산농가 관계자들 중 심리적 안정과 정신적 회복을 위해 치료를 받으려 하는 경우 전담 의료기관에서 치료를 받을 수 있는 규정이 있다(「가축전염병 예방법」 제49조 2). 그러나 현행법에서는 작업자의 건강관리나 치료에 대한 의무성이 없고, 개연성만을 제시하고 있어 작업자의 의지가 없이는 건강관리나 치료가 이루어지지 않는 것이 현실이다. 아울러 치료비 지원을 신청하는 기간이 가축의 살처분·매몰 작업에 참여한 날부터 6개월 이내이고 치료 시작 후 6개월까지로 제한되어 있어 작업자 중에서도 적극적인 건강관리를 할 수 있는 대상이 한정적인 것이 현 실정이다. 즉, 현행법에서는 가축전염병으로 인한 건강피해의 관리 대상, 기간이 제한적이어서 제도의 실효성이 매우 낮다고 볼 수 있다.

현행법에 따르면 심리치료제도에 대한 정보 미비, 소극적인 정부지원정책 및 치료 관련 인력·시설의 부족 등으로 실질적인 심리치료 지원을 받기가 어려운 실정이다.<sup>20)</sup> 이에 최근 2018년 6월에는 가축살처분, 매몰 작업과 같은 외상성 사건을 직접 경험한 작업자들의 정

20) NSP통신(2018.6.20), “이찬열 의원, 가축전염병 예방법 발의”, 검색일: 2018.10.20.

신적인 피해의 관리와 더불어 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료 지원의 내용, 신청 절차 및 방법, 신청기간, 지정된 전담 의료기관 등에 관한 사항을 15일 이내에 알리도록 법적 근거를 마련하는 법안이 발의되기도 하였다(표 2-9 참조). 이렇듯 국회에서는 매몰 작업과 같은 외상성 사건을 직접 경험한 작업자들의 상시적인 심리치료와 적극적인 정신건강관리를 위한 법률 개정을 도모하고 있다.

〈표 2-8〉 환경보건법 일부 개정법률안 발의문 일부

환경보건법 일부 개정법률안  
(임두성의원 대표발의)

발의 연월일: 2009.5.4.

제안이유 및 주요내용

최근 조류독감 등 전염병에 걸린 가축의 사체가 매몰된 주변지역에서 침출수 등이 발생하여 지하수와 토양을 오염시켜 주민의 건강이 위협받고 있음.

이에 환경보건종합계획에 가축매몰구역의 인근 주민에 대한 특별관리대책을 포함하도록 하고, 환경유해인자가 가축매몰구역에 거주하는 주민의 건강에 미치는 영향을 조사·평가하도록 함으로써 가축매몰구역 주민의 건강을 보호하는 데 기여하려는 것임(안 제6조 제2항 제7호 및 제15조 제2항 제2호).

환경보건법 일부개정법률안

환경보건법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조에 제8호를 다음과 같이 신설한다.

8. “가축매몰구역”이란 「가축전염병 예방법」 제22조 제2항에 따른 가축의 사체를 매몰한 구역을 말한다.

제6조 제2항 제7호 중 “폐기물처리시설”을 “폐기물처리시설, 가축매몰구역”으로 한다.

제15조 제2항 제2호 중 “교통밀집지역”을 “교통밀집지역, 가축매몰구역”으로 한다.

자료: 임두성의원 발의(2009.5.4), pp.1-2. 계류 중.

## 〈표 2-9〉 가축전염병 예방법 일부 개정법률안 발의문 일부

가축전염병 예방법 일부 개정법률안  
(이찬열의원 대표발의)

발의 연월일: 2018.6.20.

제안이유 및 주요내용

현행법은 국가 또는 지방자치단체가 가축의 살처분 및 소각·매몰에 관여한 자 등에 대한 사후관리 대책의 일환으로 전담의료기관을 지정하여 심리적·정신적 안정을 위한 치료를 받을 수 있도록 하고 있음.

그런데 심리치료제도에 대한 정보 부족, 소극적인 정부 지원 정책 및 치료 관련 인력·시설의 부족 등으로 심리치료 지원을 받고 있는 대상이 매우 제한적인 상황임. 또한 최근 가축전염병이 수시로 발병하여 살처분에 참여하는 사람이 많아지고 있고 살처분 이후 발생하는 심리적 스트레스를 방지할 경우 심각한 외상 후 스트레스 장애로 이어질 가능성이 높으므로 해당 제도의 실효성을 높이기 위한 대책 마련이 시급한 실정임.

이에 국가 또는 지방자치단체의 전담의료기관 지정 및 치료비 지원규정을 현행 임의규정에서 강행규정으로 변경하고, 국가 또는 지방자치단체가 가축의 살처분 및 소각·매몰에 관여한 자 등에게 심리적·정신적 치료 지원에 대한 사항을 알리도록 하는 근거를 마련하려는 것임(안 제49조의2).

가축전염병 예방법 일부개정법률안

가축전염병 예방법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제49조의2제1항 각 호 외의 부분 중 “지정할 수 있다”를 “지정하여야 한다”로 하고, 같은 조 제2항부터 제5항까지를 각각 제3항부터 제6항까지로 하며, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제4항(종전의 제3항) 중 “제2항에”를 각각 “제3항에”로 하며, 같은 조 제5항(종전의 제4항) 중 “제3항에”를 “제4항에”로, “지원할 수 있다”를 “지원하여야 한다”로 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 가축의 살처분 및 소각·매몰을 한 날부터 15일 이내에 제1항 각 호의 사람에게 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료 지원의 내용, 신청의 절차 및 방법, 신청기간, 지정된 전담의료기관 등에 관한 사항을 알려야 한다.

자료: 이찬열의원 발의(2018.6.20), pp.1-3. 계류 중.

### 나. 가축매몰지 관리체계 및 현황을 중심으로

#### 1) 관리체계<sup>21)</sup>

가축매몰지 관리체계는 지자체, 농식품부, 정부합동 점검 등 3단계로 이루어진다. 1단계에서는 지자체가 매몰지별 책임관리자를 지정(매몰지 실명제)하여 주기적으로 점검을(최초 15일 이상 주2~3회, 6개월 간 월1회, 이후 분기별) 실시한다. 2단계에서는 농식품부에서

21) 농림축산식품부 보도자료(2018.7.5).

지자체의 매몰지 관리 실태를 점검한다. 3단계에서는 태풍·장마·해빙기 등 취약시기에 정부 합동점검반(농식품부·환경부 등)을 구성하여 안전점검을 실시한다.

### 2) 매몰지 관련 부처별 역할

앞서 언급한 관련 법·제도 구조와 같은 맥락에서 부처별 역할은 크게 3가지로 구분된다(표 2-10 참조). 농림축산식품부는 매몰지 관리를 총괄하며, 환경부는 매몰지에 의한 환경오염을 방지하기 위해 지하수수질 모니터링, 환경영향조사 등을 통해 주변 지하수/토양 오염 여부를 관리하고 있다. 행정안전부의 경우 전염병 발생 시 재난관리로서 자원을 관리 및 지원한다.

〈표 2-10〉 가축매몰지 관련 부처별 역할

구분	부처별 역할
농림축산식품부	· 매몰지 관리 총괄, 취약시기(해빙기, 장마철 등) 정부합동점검 실시 등
환경부	· 매몰지 주변 지하수수질 모니터링, 환경영향조사 등
행정안전부	· 가축 사체 매몰탱크 외 재난관리자원 관리 등

자료: 농림축산식품부 보도자료(2018.7.5).

### 3) 매몰지 관리 현황

국가 차원의 매몰지 관리는 안전점검 위주로 정부합동(농림축산식품부·국민안전처·환경부·지방자치단체)으로 선행되고 있으며, 매몰지 취약시기인 해빙기 및 장마철에 대비하여 이루어진다. 점검 대상 매몰지에 대한 점검사항은 매몰지 비가림시설, 배수로 정비 상태, 가축배출관·관측정 관리 실태 등이며, 대체로 장마철 집중호우 등으로 인한 침출수 유출, 매몰지 유실 방지 등 환경오염 사전예방 및 매몰지 안전관리 강화, 매몰지 관리제도 개선사항 발굴 등을 목적으로 한다(표 2-11 참조).

〈표 2-11〉 가축매몰지 관리 현황

구 분		관리 현황
2018년 6월 <sup>1)</sup>	6.15~ 6.29	“지자체 자체점검” - 점검대상: 관리대상 매몰지 949개소 - 점검결과: 매몰지 유실, 침출수 유출은 없었으나 비닐덮개 파손, 배수로 정비 미흡 등 매몰지 8개소 지적 → 즉시 시정조치
	6.25~ 7.12	“농식품부·환경부·지자체 정부합동점검” - 점검대상: 신규조성 매몰지, 매몰 규모가 큰 고위험 매몰지*로 165개소 - 점검결과: 지적 매몰지 6개소 · 경고표지판 파손, 환경 정리 미흡 매몰지 → 즉시 시정조치 · 저장조 기울어짐(3개소), 비가림시설 파손(1개소) 매몰지 → 발굴·소멸 처리
2017년 1월 <sup>2)</sup>	1.16~ 1.20	“정부부처 합동 고병원성 AI 매몰지 현장점검” - 점검대상: 대규모 산란계 농장 매몰지와 일반 매몰지 등 169개소 - 점검사항: 하천 등과의 적절한 이격거리(30m 이상) 준수 여부, 매몰지 주변 잔존물 처리, 관측정 설치 및 지하수 관정 수질 조사 여부, 침출수와 악취 관리, 침출수 수거 유공관 설치, 저장조 변형·파손 여부 등 24개 항목
2016년 5~6월 <sup>3)</sup>	5.30~ 6.24	“장마철 대비, 가축매몰지 정부합동 안전점검” 실시 - 점검대상: 전국 가축매몰지 886개소[구제역·AI 매몰지(748개소) 및 결핵 등으로 조성한 소규모 매몰지(138개소)] - 점검결과: 34개 매몰지에서 41건의 지적사항 존재, 경미한 미흡사항(경고표지판 보완 등) 5건은 현지시정 조치 · 경고표지판 미설치·파손(11건), 비가림 비닐하우스 파손(4건), 매몰지 사후관리 계획 미흡·미수립(13건), 가스배출관(유공관) 파손·미설치(3건), 매몰지 경사면 소실(1건), 배수로 미비(1건), 성토 필요(1건), 제조작업 필요(2건), 빗물유입방지 덮개 미비(1건), 농작물 재배(4건) 등
2015년 6~7월 <sup>4)</sup>	6.22 ~ 7.3	“장마철 대비, 가축매몰지 정부합동 안전점검 실시” - 점검대상: 전국 가축매몰지 760*개소(정부합동점검반 347개소 점검, 지자체 자체 점검 413개소) · 가축매몰지는 '10~'11년에 4,799개소(침출수 유출 우려가 있는 매몰지는 51개로 현재 관리기간을 연장), '14년 이후 709개소가 조성 · 지자체 자체 점검 413개소: 2~4월 농식품부가 기 점검한 매몰지 165개소, 환경 오염 우려가 적은 소규모 매몰지 61개소, AI 발생으로 이동제한 조치 중인 지역의 매몰지 187개소
2015년 2월 <sup>5)</sup>	2.24 ~ 2.25	“가축매몰지 중 일반매몰지 관리실태 특별점검 실시” - 점검목적: 봄철 해빙기 대비 - 점검대상: '14년 1월 이후 구제역 및 AI 발생으로 조성된 전국 매몰지 612개소 중 일반매몰 방식의 가축매몰지 27개소 - 점검사항: 침출수 유출 방지 및 수거체계, 악취 발생, 경사지 사면 관리 및 하천 인근 매몰지 유실, 경고판 및 관측공 설치 등

〈표 2-11〉의 계속

구 분		관리 현황
2013년 6월 <sup>6)</sup>	6.3 ~ 6.14	“장마철 및 태풍 대비 가축 매몰지 안전점검” - 점검목적: 장마 및 태풍 대비 - 점검부처: 농림축산식품부, 지자체 합동 특별점검 - 점검대상: 전국 가축매몰지 4,799개소 - 점검사항: 가축매몰지 이상 여부(유공관, 경고판 훼손 등) 및 장마철에 대비한 붕괴, 유실, 배수로, 방수포 훼손 여부 등 - 점검결과: 배수로 정비, 방수포 비치 미비 등 총 9개 매몰지 보완 필요
2012년 5~6월 <sup>7)</sup>	5.30 ~ 6.8	- 점검목적: 장마철 대비 - 점검부처: 국무총리실, 행정안전부, 농림수산식품부, 환경부 - 점검대상: 중점 관리 대상 가축매몰지 약 700개소* · *경사지(하천 인근 위치 매몰지 포함) 위치 매몰지 등 그간 농림축산식품부 실명 제를 통한 중점 관리 대상과 '11년 환경부 지적 침출수 유출 우려 가축매몰지 중 침출수 유출 의심 매몰지 71개소(2011.12.20) - 점검결과: 총 37건 지적 · 함몰 우려 매몰지(8건), 우수방지 조치 미흡(14건) 및 경고판 훼손 등 매몰지 관리 부실(15건)
2012년 3월	3.26 ~ 3.30 <sup>8)</sup>	- 점검목적: 해빙기 대비 - 점검부처: 국무총리실, 행정안전부, 농림수산식품부, 환경부 - 점검대상: 점검 대상 가축매몰지는 지자체 사전점검* 결과 문제가 있다고 판단 되는 가축매몰지, '11년 환경부 지적 침출수 유출 우려 가축매몰지** 및 경사지 (하천 인근 위치 매몰지 포함) 등 약 400개소 · * 전국 가축매몰지(4,799개소)를 대상으로 2012.2.23.~2012.3.16까지 지자체 별 매몰지 특별관리단을 가동하여 1차 점검 실시 중 · ** 환경부에서 자체 환경영향조사 결과 침출수 유출이 의심되는 매몰지는 71개 소라고 발표함(2011.12.20) - 점검결과: 총 37건 지적 · 함몰 우려 매몰지(8건), 우수방지 조치 미흡(14건) 및 경고판 훼손 등 매몰지 관리 부실(15건)
	3.14 <sup>9)</sup>	- 점검목적: 해빙기 대비 - 점검부처: 농림수산식품부 오전규 제2차관 - 점검대상: 경기도 이천시 소재 가축매몰지 3개소 - 점검사항: 가축매몰지 붕괴 함몰, 경사지 및 하천 인근 위치 매몰지 유실 여부 등에 대하여 사전점검

〈표 2-11〉의 계속

구 분		관리 현황
2011년 5~7월	7.20 ~ 7.29 <sup>10)</sup>	- 점검목적: 장마철 대비 - 점검부처: 행정안전부, 환경부, 농림수산식품부, 지방자치단체 - 점검대상: 전국 4,799개소 - 점검결과: 배수로 정비 미흡, 덮개 비닐 일부 파손 등 90여 개소 시정조치
	6.22 ~ 7.17 <sup>11)</sup>	- 점검목적: 장마철 대비 - 점검부처: 행정안전부, 환경부, 농림수산식품부, 지방자치단체 - 점검대상: 농식품부 현지점검: 중점관리대상 매물지 697개소 - 점검결과: 특별관리대상 매물지 50개소 지정, 매물지 이설 29개소, 대형저장탱크 이설 41개소, 소각 1개소, 랜더링 2개소 · 농식품부 실무급 중심 '중점관리대상 매물지 실명제(759개소, 377명)' 및 장관 등 간부급 중심 '특별관리대상 매물지 실명제(50개소, 50명)' 운영
2011년 5~7월	5.18 ~ 5.31	- 점검목적: 장마철 대비 - 점검부처: 국무총리실, 농림수산식품부, 환경부, 행정안전부 - 점검대상: 전국 4,700여 개소 · 지자체 자체 점검: 소규모 매물지 2,500여 개소 · 정부합동점검: 소 50두, 돼지 1,000두, 가금 5,000수 이상 매물지 2,200여 개소(보강 매물지 417개소 포함) - 점검사항: 매물지 빗물 차단, 침출수 관리, 매물지 성토 및 함몰 시 후속조치 등 매물지 안전관리 실태, 상수도 지원이 이루어진 지역은 사업실적 및 지자체의 매물지 관리실태

- 주: 1) 농림축산식품부 보도자료(2018.7.5).  
 2) AI중앙사고수습본부 보도자료(2017.1.12).  
 3) 농림축산식품부 보도자료(2016.7.17).  
 4) 농림축산식품부 보도자료(2015.6.22).  
 5) 농림축산식품부 보도자료(2015.2.23).  
 6) 농림축산식품부 보도자료(2013.6.26).  
 7) 농림수산식품부 보도자료(2012.6.18).  
 8) 농림수산식품부 보도자료(2012.3.14).  
 9) 농림수산식품부 보도자료(2012.3.13).  
 10) 농림수산식품부 보도자료(2011.8.4).  
 11) 농림수산식품부 보도자료(2011.7.19).  
 12) 농림수산식품부 보도자료(2011.5.16).

자료: 1)~12)를 참조하여 저자 재구성.

#### 4) 특별방역대책기간<sup>22)</sup>

특별방역대책기간은 2018년 10월 1일부터 2019년 2월 28일까지 약 5개월이며, 지자체 소관으로 이루어진다.

해당 기간에는 구제역에 대한 사전예방조치 강화 정책으로 1) 전국 소·염소에 대해 연 2회 백신의 일제 접종을 추진하고, 2) 10월부터는 돼지에 O+A형 백신을 공급(기존 O형→O+A형)한다. 구제역 취약 분야 특별관리로서 1) 방역 취약농장에 대한 점검과 소독을 강화하고, 2) 매주 금요일 “도축장 일제소독의 날”로 지정하여 도축작업 완료 후 청소, 세척, 소독을 실시한다. 3) 취약시설(도축장 및 분뇨처리시설 등)의 사전검사로 질병을 예방한다.

조류인플루엔자의 경우 사전 예방조치 강화 정책으로 1) 입식 전 신고제 지속 추진, 2) CCTV 설치 지원 및 폐사·산란 기록 의무화, 3) 철새 도래지 소독 강화, 4) 계열화 농가는 소속 농가 검사·점검 강화, 5) 도축장 출하 가금 전체 임상검사 및 정밀검사(닭 간이크드 10%, 오리 정밀검사 30%)를 실시한다. 한편, AI 취약 분야 특별관리는 1) AI 방역 취약 농가에 대한 공무원 전담제 실시, 2) 전통시장, 가든형 식당 등에 유통되는 가금에 대해 출하 전 검사 및 이동승인서 발급 추진, 3) 임대농장 현황 파악, 별도 관리 이전 허가권 명의 사용 점검 강화를 통해 실시한다. AI 발생 시 신속한 초기 대응 정책으로는 1) 전국 가금농장의 가금 이동 전 검사 실시와 검사 후 이동승인서 발급, 2) 보호지역(반경 3km 내)까지 살처분 확대 실시, 3) 발생 시·군에 7일 간 이동제한을 계획하고 있다.

아울러 특별방역대책기간에는 전국 축산 관련 기관 및 단체에 방역대책 상황실을 설치, 운영하고 있다.

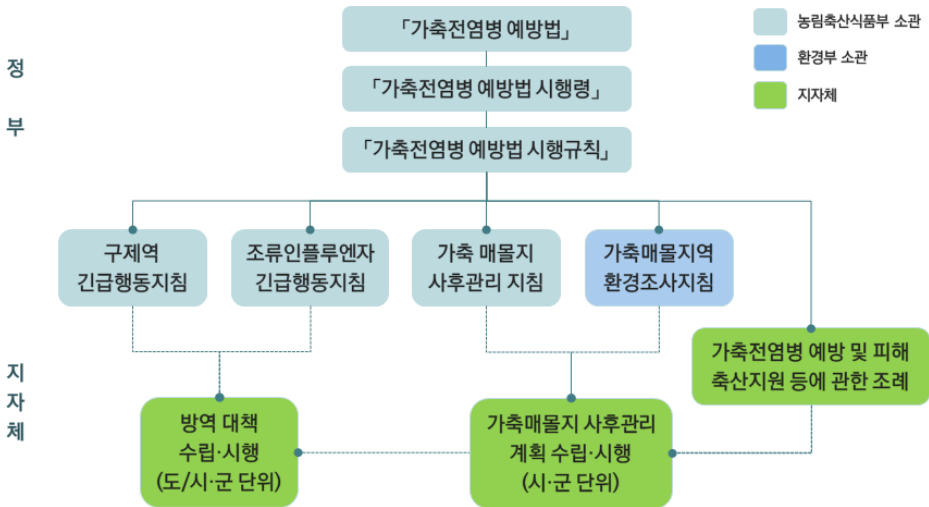
---

22) 농림축산식품부 정책자료(2018.10.10), “구제역 및 고병원성 AI특별방역기간이 시작됩니다”, 검색일: 2018.10.11.

다. 국내의 중앙-지방정부의 법·제도 구조 관계를 중심으로

1) 국내

국내 지방정부의 세부정책은 중앙정부의 법·제도를 기초로 하여 수립 및 이행하는 구조이다.

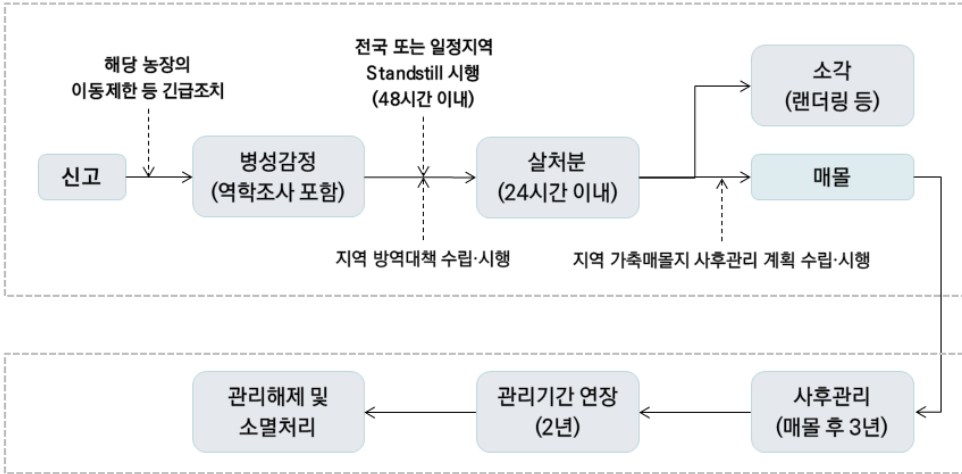


자료: 저자 작성.

〈그림 2-2〉 가축전염병 및 매물지 관련 중앙정부와 지방정부의 법·제도 구조

가축전염병 발생에 따른 긴급행동지침에 따른 주요 절차는 〈그림 2-3〉과 같다. 지자체는 가축전염병 발생 단계에서 농림축산식품부의 「가축전염병 예방법」, 「구제역 및 AI 긴급행동지침」을 준용하여 신고, 병성 감정, 살처분, 소각 및 매몰 단계를 이행한다. 이후 농림축산식품부의 「가축매물지 사후관리 지침」, 환경부의 「가축매물지역 환경조사지침」을 준용하여 사후관리 및 환경관리를 수행한다.

농림축산식품부의 「가축전염병 예방법」, 「구제역 및 AI 긴급행동지침」 준용



농림축산식품부의 「가축 매몰지 사후관리 지침」, 환경부의 「가축매몰지역 환경조사지침」 준용

자료: 저자 작성.

〈그림 2-3〉 가축전염병 발생 이후의 프로세스

가) 지자체 조례

지방자치법규 중 가축전염병 및 매몰지 관련 조례는 ‘가축전염병 예방 및 피해 축산지원 등에 관한 조례’, ‘가축방역심의회 구성 및 운영에 관한 조례’, ‘가축방역 지원에 관한 조례’ 등이며, 이 외에는 ‘가축사육제한에 관한 조례’ 등이 있다. 가축매몰지 관련 조례는 별도로 존재하지 않는다.

지방자치법규 중 ‘가축전염병’, ‘가축방역’에 관한 조례를 조사하고 이를 분석한 결과를 〈표 2-12〉에 나타내었다. 해당 조례의 주요 내용은 1) 가축전염병 예방 및 확산 방지와 피해 축산농가 등에 대한 관리(예방)대책 수립 및 시행, 2) 가축방역과 관련된 주요 정책을 심의하기 위한 시·도·군 소속의 가축방역심의회 구성 및 운영, 3) 가축방역 조직 및 인력관리와 더불어 축산농가 및 방역과 매몰 등에 참여한 공무원 및 주민에 대한 지원(보상금, 생계안정비용, 심리적·정신적 치료, 방역 및 살처분 비용 등), 4) 환경오염 피해를 최소화하기 위한 노력 또는 환경오염방지 및 사후관리 대책 수립 등이다.

특정 지역에서는 가축방역심의회에서 가축전염병 관리대책, 긴급방역대책 등을 수립하고

시행하도록 한다. 환경오염방지 및 사후관리 대책 수립은 가축전염병 관리대책 수립 시 포함되기도 하며, 별도의 조항으로 환경오염 피해를 최소화하기 위하여 조치사항으로 명시되기도 한다.

지자체 조례 현황 분석에서 알 수 있듯이 대부분의 관련 조례는 「가축전염병 예방법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 등에 따라 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하며 피해 축산농가를 지원함을 목적으로 한다. 하지만 지원 대상이 축산농가와 살처분 및 매몰에 참여한 인력에 한정되기 때문에 가축전염병 및 매몰지로 인한 지역과 지역주민이 입은 환경·경제·사회 피해 관리 대책과 주민을 위한 지원체계는 마련되어 있지 않다.

〈표 2-12〉 가축전염병 관련 지자체 조례 현황

구분	지자체	관련 조례명	주요 내용			
			관리대책 수립	가축방역 심의회	축산농가 지원	환경오염 방지
광역	강원도	- 강원도 가축전염병 예방 및 피해 축산농가 지원 등에 관한 조례(농정국 축산과)	○	○	○	×
	경기도	- 경기도 가축전염병 예방 및 피해 축산농가 지원 등에 관한 조례(축산산림국 동물방역위생과)	○	○	○	○
	충청북도	- 충청북도 가축전염병 예방 및 감염축 관리 조례(농정국 동물방역과) - 충청북도 가축방역심의회 구성 및 운영에 관한 조례(농정국 동물방역과)	○	○	○	○
	세종특별자치시	- 세종특별자치시 가축방역심의회 설치 및 운영에 관한 조례(경제산업국 농업축산과)	○	○	△	△
	충청남도	- 충청남도 가축방역심의회 구성 및 운영에 관한 조례(농정국 축산과)	○	○	×	×
	전라북도	- 전라북도 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(농축수산식품국 동물방역과)	○	○	○	○
	경상북도	- 경상북도 가축전염병 예방 및 피해 축산농가 지원 등에 관한 조례(농축산유통국 동물방역과)	○	○	○	○
	경상남도	- 경상남도 가축전염병 예방 및 피해 축산농가 지원 등에 관한 조례(농정국 축산과)	○	○	○	×
	울산광역시	- 울산광역시 가축방역심의회 구성 및 운영에 관한 조례(일자리경제국)	○	×	×	×
	제주특별자치도	- 제주특별자치도 가축방역 조례(농축산식품국 축산과)	○	×	×	×

〈표 2-12〉의 계속

구분	지자체	관련 조례명	주요 내용			
			관리대책 수립	가축방역 심의회	축산농가 지원	환경오염 방지
기초	경기 연천군	- 연천군 가축전염병 예방을 위한 방역지원에 관한 조례(농축산과)	×	×	자발적인 방역활동	×
	충북 청주시	- 청주시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(농업정책국 축산과)	○	○	○	○
	충남 홍성군	- 홍성군 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(지역개발국 축산과)	○	×	○	○
	충남 아산시	- 아산시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(농업기술센터 축수산과)	○	○	○	○
	전북 순창군	- 순창군 축·수산물전 및 가축방역 지원에 관한 조례(산림축산과)	○	×	○	×
	전남 영암군	- 영암군 동물복지형 친환경축산 및 가축전염병 예방에 관한 조례(산림축산과)	○	×	○	○

주: △는 명확하게 명시되어 있지 않으나 포함할 것이라 예상함.  
 자료: 자치법규정보시스템, “가축전염병”, “가축방역”.

나) 지자체 방역대책 수립·시행

최근 개정된 조류인플루엔자 긴급행동지침에 의거하여 평시 또는 특별방역대책기간 내에 기관 및 단체별 조치사항으로 방역대책을 수립·시달·시행하여야 한다. 또한 조치기간을 명시하여 정부부처와 지방자치단체는 다음과 같은 주기로 방역대책을 수립 및 시행하도록 하고 있다(표 2-13 참조). 중앙정부의 방역대책 수립·시달은 3년 단위, 지방정부의 방역대책 수립·시행은 매년 10월에서 익년 5월(철새 이동 및 유입 시기와 동일)로 매년 진행한다. 한편, 최근 개정된 구제역 SOP(농림축산식품부 2018b)는 AI SOP의 방역대책 수립과 달리 수립기간을 명시하고 있지 않다.

〈표 2-13〉 조류인플루엔자 방역대책/추진계획 수립 및 시행 근거

구분		개정 전(2017.7.21)	개정 후(2017.9.14)
평시 또는 특별 방역 대책 기간	방역 대책 수립	방역대책 수립·시달 (농림축산식품부장관)	방역대책 수립·시달 (농림축산식품부장관)      3년 단위
		↓	↓
		농식품부 시달 방역대책에 기초한 방역대책 수립·시행 (시·도지사)	농식품부 시달 방역대책에 기초한 방역대책 수립·시행 (시·도지사)      매년 10월~익년 5월
		↓	↓
		농식품부 및 시도 시달 방역대책에 기초한 방역대책 수립·시행 (시장·군수)	농식품부 시달 방역대책에 기초한 방역대책 수립·시행 (시장·군수)      매년 10월~익년 5월
		↓	↓
		방역대책 시행 (시·도 방역기관장)	방역대책 시행 (시·도 방역기관장)      매년 10월~익년 5월
특별 방역 대책 기간	방역 추진 계획 수립	-	관내에서 과거 발생지역, 밀집사육지역, 철새 도래지, 전통시장 등 상대적으로 발생 가능성 이 높은 지역에 대한 방역추진계획(예방계획, 발생 시 조기 근절) 수립

자료: 농림축산식품부(2017a), pp.58-81을 참조하여 저자 재구성.

#### 다) 지자체 가축매몰지 사후관리계획 수립

농림축산식품부의 「가축매몰지 사후관리 지침」에 의거하여 시·군 단위로 『가축매몰지 사후관리계획』을 수립하도록 하고 있다. 사후관리계획에는 사후관리 추진 현황과 지자체별 문제점, 사후관리계획을 수립하도록 되어 있으며 특히 매몰지의 주기적 점검과 개선, 지하수관정 등 먹는물 관리 등에 대한 지자체별 구체적인 사항을 담도록 되어 있다(표 2-14 참조). 그러나 현실적으로는 최근 개정되어 관련 공무원의 사후관리계획 수립에 대한 업무 인지가 미흡하였을 뿐 아니라 각 시·군 단위의 한정된 인력(담당 공무원 1~2인) 내에서 주요 업무인 가축전염병 예방 및 방역 외에 업무로 가중되는 등 이행의 실효성이 미비할 것으로 평가할 수 있다.

〈표 2-14〉 가축매몰지 사후관리계획 목차

대목차	소목차	주요 내용
추진 배경	-	- 사후 관리계획 수립 배경 등 - 가축매몰지 발생 현황(일자, 위치, 두수, 규모 등)
사후 관리 추진 현황	- 매몰지 점검 및 관리 현황	- 시행 중인 환경 조치 내역 (주기적 점검 및 개선 조치 내용) - 매몰방법 및 오염방지 조치 등 준수 · 2중 비닐(고강도 차수재질, 필요시 부직포·비닐커버 추가 설치), 혼합토 포설, 성토, 생석회, 가스배출관, 침출수 배출용 유공관, 관측정 설치 등
	- 주변 지하수관정 현황 및 먹는물 관리	- 매몰지 반경 150m 이내 관정 현황 · 이용용도, 수질, 상수도보급 여부 등 - 지하수 수질조사 결과 및 수질기준 초과에 따른 먹는 물 조치 내용
문제점	-	- 환경관리 추진 현황에 따른 지자체별 문제점 분석
관리 계획	- 가축매몰지 점검 등 주변 환경오염 방지 조치 방안	- 가축매몰지 현황 카드 작성·보존 - 주기적 점검 및 개선 조치 방안 등 - 침출수 모니터링, 침출수 유출 방지, 오염정화 조치 등
	- 매몰지 주변 지하수 수질실태조사 방안	- 매몰지 반경 150m 이내 이용 중인 지하수 현황 파악 및 모니터링 방안 - 지하수 수질실태조사 결과 조치 방안
	- 먹는물 조치 및 상수도 설치 대책 방안	- 먹는 물 안전조치(대체 식수원 확보 등) - 지방상수도 미보급 지역의 대책 방안 등
	- 장기적 개선 방안	- 가축전염병 예방법 및 AI·구제역 등 긴급행동지침 보완방안 등 - 지자체별 환경관리 개선, 홍보 강화 등

자료: 농림축산식품부(2018a), p.24를 참조하여 저자 재구성.

## 2) 일본

일본 법·제도의 가장 주요한 특징은 중앙정부 차원의 법·제도를 기초로 하되 지방정부에서 보다 상세한 세부정책을 수립 및 이행하는 구조라는 것이다. 일본의 가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도는 농림수산성의 「가축전염병 예방법」(1951년 법률 제166호)으로 대표된다(표 2-15 참조). 일본은 2010년 미야자키현의 구제역 발생으로 29만 두의 소와 돼지를 살처분했던 일본 가축 사상 최대 참사를 겪었으며, 끊임없는 조류 인플루엔자 발생으로 「가축전염병 예방법」을 강화하여 체질 개선을 위해 노력하였다. 「사육 위생관리기준」과 「가축 방역대책 요강」 등을 제정하여 현장 농가 단위에서 가능한 위생관리의 이해와 엄수의 중요

성을 인지시키고, 실제 전염병 발생 시 지침의 이행에 대해 관계 기관과 축산농민이 전 항목을 준수하고 있는지 체크하는 것을 의무화하여 법률을 강화하였다.

〈표 2-15〉 일본의 가축전염병 및 매몰지 관련 법·제도

관련 법·제도	주요 내용
「가축전염병 예방법」 <sup>1)</sup> (농림수산성)	- 가축의 전염성 질병의 발생을 예방하기 위한 목적으로, 특정 가축 전염병 방역 지침, 소독 방법, 가축 사육과 관련되는 위생관리기준, 소각, 출입 제한 등의 내용을 규정
「사육 위생관리기준」 <sup>2)</sup>	- 가축의 전염성 질병의 발생을 예방하기 위해 가축의 소유자가 사육에 대한 위생관리에서 최소한 지켜야 할 기준을 포함 - 축종별(소·들소·사슴·양·염소, 돼지·멧돼지, 닭, 말)로 자세히 제시되어 있음
「특정 가축전염병 방역 지침」 <sup>3)</sup>	- 가축전염병(구제역, 소 해면상 뇌증, 고병원성 조류 독감과 저병원성 조류 인플루엔자, 돼지 콜레라, 우역, 우폐역, 아프리카 돼지 콜레라)에 대해 국가, 지방 자치 단체, 관계 기관 등이 연계한 대처 및 확산 방지 등을 포함하는 지침
「가축 방역 대책 요강」 <sup>4)</sup>	- 방역 대책의 개념(추진 방향, 내용, 체계 등) - 개별 질병에 대한 방역(탄저병, 결핵, 구루병 등) - 재해 대책 지침(젓소 사육 시설, 방목지의 위생 시설, 양계 시설 등)
「가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항」 <sup>5)</sup>	- 사체의 소각(장소, 방법) - 사체의 매몰(장소, 방법, 매몰 후 관리) - 소독(평상시, 전염병 발생 시) 종류와 방법 등

주: 1) 농림수산성, “가축전염병 예방법”, 검색일: 2018.10.24.

2) 농림수산성, “사육 위생관리기준 본체”, 검색일: 2018.10.24.

3) 농림수산성, “특정 가축전염병 방역 지침에 대해”, 검색일: 2018.10.24.

4) 농림수산성, “가축 방역 대책 요강”, 검색일: 2018.10.24.

5) 농림수산성, “가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항에 대해”, 검색일: 2018.10.24.

자료: 1)~5)를 참조하여 저자 작성.

### 가) 사육 위생관리기준

「가축전염병 예방법」에서는 가축의 소유자가 사육에 대한 위생관리에서 최소한 지켜야 할 기준(사육 위생관리기준, 2011년 10월 7일 제정)을 정하여 그 준수를 의무화하고 있다. 축종별(소·들소·사슴·양·염소, 돼지·멧돼지, 닭, 말)로 기준이 나누어져 있으며 농장 또는 위생관리구역의 출입과 소독에 중점을 두고 있다. 또한 가축의 소유자는 사육하고 있는 해당 가축의

마리 수 및 위생 상황에 관해 매년 4월 15일(소, 돼지, 말, 물소, 사슴, 양, 염소, 멧돼지) 혹은 6월 15일(닭, 오리, 메추라기, 꿩, 타조, 칠면조)까지 도도부현에 보고해야 한다.

〈표 2-16〉 사육 위생관리기준 본문 일부

<p>I. 가축 방역에 관한 최신 정보 파악 등 1. 가축 방역에 관한 최신 정보 파악 등</p>	<p>1. 자신이 사육하는 가축의 전염병 발생 예방 및 확산의 방지에 관하여 가축 보건 위생소에서 제공되는 정보를 반드시 확인하고, 가축 보건 위생소 지도에 따라 가축 보건 위생소 등이 개최하는 가축 위생 관련 강습회에 참가하고, 농림수산성 홈페이지의 열람 등을 통해 가축 방역 정보를 적극적으로 파악할 수 있으며, 관계 법령을 준수함과 동시에 가축 보건 위생소가 하는 검사를 받아야 한다.</p>
<p>II. 위생관리 구역의 설정 2. 위생관리 구역의 설정</p>	<p>2. 자신의 농장을 위생관리 지역과 그 이외의 지역으로 나누어 두 지역의 경계를 구분한다.</p>
<p>III. 위생관리 지역에 병원체의 반입 방지 3. 위생관리 지역에 필요 없는 사람의 출입 제한</p>	<p>3. 위생관리 구역 출입구의 수를 최소로 할 것. 필요 없는 사람의 위생관리 구역 출입을 금하고, 위생관리 지역에 들어선 사람이 사육하는 가축과 접촉하는 기회를 최소화하도록 출입구 부근에 간판 설치 등 기타 조치를 강구할 것. 그러나 관광·목장·기타 불특정 다수의 사람의 출입이 예상되는 시설에 대해 출입구의 손과 신발 소독 등 병원체의 반입 및 반출을 방지하기 위한 규칙을 미리 만들어 가축 방역원이 적절하다고 확인한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>4. 위생관리 구역에 출입하는 차량의 소독</p>	<p>4. 위생관리 구역의 출입구 부근에 소독 시설(소독 장비를 포함한다. 이하 같다)을 설치하여 출입하는 차량에 대하여 소독 설비를 이용하여 해당 차량의 소독을 하는 것(그 사람이 해당 소독 시설과 동등 이상의 효과를 가지는 소독 장비를 휴대하고 당해 출입구 부근에서 해당 소독 설비를 이용하여 소독하는 경우를 제외한다).</p>
<p>5. 위생관리 구역 및 축사 출입구 부근에 소독 시설을 설치하는 사람의 소독</p>	<p>5. 위생관리 구역 및 축사 출입구 부근에 소독 시설을 설치하여 출입하는 자에 대하여 소독 설비를 이용하여 손 세척 또는 신발 소독을 하는 것(그 사람이 해당 소독 시설과 동등 이상의 효과를 가지는 소독 장비를 휴대하고 당해 출입구 부근에서 해당 소독 설비를 이용하여 소독하는 경우를 제외한다).</p>
<p>6. 다른 축산관계시설 등에 들어선 사람의 위생관리 구역 출입 시의 조치</p>	<p>6. 당일에 다른 축산 관계 시설 등에 들어선 사람(가축 방역원, 수의사, 가축 인공 수정사, 사료 운반업자 등 기타 축산 관계자를 제외한다) 및 지난 일주일 이내에 해외에서 입국하거나 귀국한 자를 필요가 있는 경우를 제외하고 위생관리 구역에 출입하지 않도록 한다.</p>

자료: 농림수산성, “사육 위생관리기준”, 검색일: 2018.10.24.

### 나) 특정 가축전염병 방역 지침

「가축전염병 예방법」 제3조(농림수산부 장관은 가축전염병 중 특히 종합적으로 발생하는 전염병의 예방과 확산 방지를 위한 조치를 강구할 필요가 있는 것으로 농림수산성령으로 정하는 것에 대해서는 가축전염병 발생 여부를 판정하기 위해 필요한 검사, 해당 가축전염병의 발생을 예방하거나 확산을 방지하기 위해 필요한 소독 및 가축의 이동 제한 등 기타 해당 가축전염병에 따라 필요한 조치를 종합적으로 실시하기 위한 지침을 작성하여 공표한다)에 따라 국가가 대응해야 하는 방침을 도도부현에 통지하여 국가·지자체·관계 기관 등이 연계하여 대처하도록 지침을 마련하고 있다.

도도부현 지사 및 시정촌장은 특정 가축전염병 방역 지침에 따라 법의 규정에 의한 가축전염병의 발생 예방과 확산 방지를 위한 조치를 강구해야 하며, 농림수산부 장관은 특정 가축전염병 방역 지침을 변경하거나 폐지하고자 할 때는 식량·농업·농촌 정책 심의회의 의견을 들어야 한다.

〈표 2-17〉 고병원성 조류인플루엔자 및 저병원성 조류인플루엔자에 대한 특정 가축전염병 방역 지침의 구조

제1 기본방침	3. 제한 구역 설정
제2 발생 예방 및 발생 시에 대비한 사전 준비	4. 제한 대상
1. 농림수산성의 대응	5. 제한 대상에서 제외
2. 도도부현의 대응	제9 이동 제한 지역 및 반출 제한 구역의 설정(법 제32조)
3. 시정촌(시읍면) 및 관계 단체의 활동	1. 제한 구역의 설정
제3 추계를 위한 감시	2. 제한 구역의 변경
1. 정점 모니터링	3. 제한 구역 해제
2. 강화 모니터링	4. 제한 대상
3. 모니터링 결과 보고 등	5. 제한 대상에서 제외
4. 모니터링을 실시하는 검사원의 준수사항	제10 가금 집합 시설의 설치 등의 제한(법 제33조, 제34조)
5. 들새 등에서 감염이 확인된 경우의 대응 등	1. 이동 제한 구역 내의 제한
제4 이상 가금 등의 발견 및 검사의 실시	2. 반출 제한 구역 내의 제한
1. 가금의 소유자 등으로부터 신고 등을 받았을 때의 대응	3. 오염 물품이 되는 알의 반입 제한
2. 농장에서의 검사 등	4. 제한 대상에서 제외
3. 농장에서의 조치	제11 소독 포인트의 설치(법 제28조의2 등)
4. 양성 판정 일 때를 대비한 준비	제12 바이러스의 침투 상황 확인
5. 도도부현에 속한 가축 위생 보건소에서 검사	1. 역학 조사
6. 도도부현이 실시하는 모니터링에서 발견되었을 경우의 대응	2. 제한 구역 내 주변 농장의 검사
7. 기타	3. 1(2) 또는 2의 검사에서 이상 또는 양성이 확인된 경우의 대응
제5 병성 등의 판정	4. 검사원의 준수사항
1. 병성 판정 방법	제13 백신(법 제31조)
2. 환축 및 의사 환축	제14 가축의 재도입(입식)
3. 농장 감시 프로그램 대상 가금	제15 농장 감시 프로그램
제6 병성 판정시의 조치	1. 농장 감시 프로그램의 적용
1. 관계자의 연락	2. 이동 제한
2. 대책 본부의 설계 및 정부, 도도부현 등의 연계	3. 주변 농장의 검사
3. 보도 기관에 공표 등	4. 청정성의 확인을 위한 검사
4. 방역 조치에 필요한 인원의 확보	5. 가축의 재도입
제7 발생 농장 등의 방역 조치	6. 역학 조사
1. 살처분(법 제16조)	제16 발생 원인 규명
2. 살처분 가축 사체 처리(법 제21조)	제17 기타
3. 오염물품의 처리(법 제23조)	(별지 1) 가축 위생 보건소에서 모니터링 또는 병성 검사 방법
4. 가축사 등의 소독(법 제25조)	(별기) 채취한 검체의 우송에 있어서의 주의
5. 가축의 평가	(별지 2) 가축의 평가액의 산출 방법
제8 통행 제한 또는 차단(법 제15조)	(양식 3) 이상 가금 등의 신고를 받았을 때의 보고
1. 제한 구역 설정	
2. 제한 구역 변경	

자료: 농림수산성, “고병원성 조류 독감과 저병원성 조류 인플루엔자에 관한 특정 가축전염병 방역 지침”, 검색일: 2018.10.24.

〈표 2-18〉 구제역에 대한 특정 가축전염병 방역지침의 구조

<p>제1 기본방침</p> <p>제2 발생 예방 및 발생 시에 대비한 사전 준비</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농림수산성의 대응</li> <li>2. 도도부현의 대응</li> <li>3. 시정촌(시읍면) 및 관계 단체의 활동</li> </ol> <p>제3 이상 가축의 발견 및 검사 실시</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축의 소유자 등으로부터 신고를 받은 때의 대응</li> <li>2. 도도부현에 의한 임상 검사</li> <li>3. 검체의 송부</li> <li>4. 양성 판정 시에 대비한 준비</li> <li>5. 경과 관찰</li> <li>6. 기타</li> </ol> <p>제4 질병 가능성의 판정</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 질병 가능성의 판정 방법</li> <li>2. 환축 및 의사 환축</li> </ol> <p>제5 병성 판정 시 대처 방법</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관계자에 연락</li> <li>2. 대책 본부의 설치 및 국가·도도부현 등의 연계</li> <li>3. 언론에 공표 등</li> <li>4. 방역 조치에 필요한 인력의 확보</li> </ol> <p>제6 발생 농장의 방역 조치</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 살처분(법 제16조)</li> <li>2. 살처분 가축 사체 처리(법 제21조)</li> <li>3. 오염물품의 처리(법 제23조)</li> <li>4. 가축사 등의 소독(법 제25조)</li> <li>5. 가축의 평가</li> </ol> <p>제7 통행 제한(법 제15조)</p> <p>제8 이동 제한 지역 및 반출 제한 구역의 설정(법 제32조)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제한 구역의 설정</li> <li>2. 제한 구역의 변경</li> <li>3. 제한 구역 해제</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 제한 대상</li> <li>5. 제한 대상에서 제외</li> </ol> <p>제9 가금 집합 시설의 설치 등의 제한(법 제33조, 제34조)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 이동 제한 구역 내의 제한</li> <li>2. 반출 제한 구역 내의 제한</li> <li>3. 제한 대상에서 제외</li> </ol> <p>제10 소독 포인트의 설치(법 제28조의 2)</p> <p>제11 바이러스의 침투 상황 확인</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 역학 조사</li> <li>2. 제한 구역 내 주변 농장의 검사</li> <li>3. 기타</li> </ol> <p>제12 예방적 살처분(법 제17조의 2)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 예방적 살처분 실시하는 결정</li> <li>2. 예방적 살처분 실시 절차 등</li> </ol> <p>제13 백신</p> <p>제14 가축 재도입</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도입 전 검사</li> <li>2. 도입 후 검사</li> </ol> <p>제15 발생의 원인 규명</p> <p>제16 기타</p> <p>(별기 양식1) 이상 가축의 신고를 받았을 때의 보고</p> <p>(별기 양식2) 병성 감정 의뢰서</p> <p>(별기 양식3) 이상 가축이 위치한 농장 등에 관한 역학 정보(현지 조사표)</p> <p>(별기 양식4) 보도자료 - 구제역 환축의 확인에 대해</p> <p>(별기 양식5) 도축 지침</p> <p>(별기 양식6) 영수증</p> <p>(별기 양식7) 구제역 예방약 사용 보고서</p> <p>(참고) 동물 위생 연구소가 실시하는 병성 감정에 대해</p> <p>(별지) 가축 평가액의 산정 방법</p>
--	--

자료: 농림수산성, “구제역에 대한 특정 가축전염병 방역 지침”, 검색일: 2018.10.24.

### 다) 가축 방역 대책 요강

1999년 4월 12일에 제정, 2018년 4월 2일에 농림수산소비안전국장 아래 최종 개정되었

다. 방역의 대책과 체계에 관한 내용과 각 가축전염병에 대한 예방 및 처분 내용을 포함하고 있다.

〈표 2-19〉 가축 방역 대책 요강의 구조

<p>I 방역 대책의 기본 개념</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방역을 둘러싼 정세에 대해</li> <li>2. 방역 대책의 기본 추진 방향에 대해</li> <li>3. 방역 추진 체제의 정비에 대해</li> <li>4. 방역 대책의 구체적 추진 내용</li> <li>5. 자위 방역에 대해</li> <li>6. 국경을 넘는 동물 질병 등 방역에 대해</li> </ol> <p>II 개별 질병 통제 예방</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 유행성 뇌염</li> <li>2. 탄저병</li> <li>3. 브루셀라병</li> <li>4. 결핵병</li> <li>5. 요네 질환</li> <li>6. 피로 플라즈마병 및 아나 플라즈마병</li> <li>7. 전염성 해면상 뇌병증</li> <li>8. 말 전염성 빈혈</li> <li>9. 뉴캐슬병</li> <li>10. 가금 살모넬라 감염</li> <li>11. 부패병</li> <li>12. 블루팅</li> <li>13. 아카바네병</li> <li>14. 악성 카타르열</li> <li>15. 추우잔 질환</li> <li>16. 소 바이러스성 설사·점막 질환</li> <li>17. 가축 전염성 코 기관염</li> <li>18. 소 백혈병</li> <li>19. 아이노 바이러스 감염</li> <li>20. 이바라키병</li> <li>21. 소 구상 구내염</li> <li>22. 소 열병</li> <li>23. 파상풍</li> <li>24. 부은</li> <li>25. 렘토스피라증</li> <li>26. 살모넬라병</li> <li>27. 소 캄필로박터증</li> <li>28. 네오스포라증</li> <li>29. 소별레우충증</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>30. 말 인플루엔자</li> <li>31. 말 폐렴</li> <li>32. 토끼병</li> <li>33. 말 전염성 자궁 불꽃</li> <li>34. 말 파라티푸스</li> <li>35. 전염성 농포성 피부염</li> <li>36. 독소 플라즈마병</li> <li>37. 오제스키병</li> <li>38. 전염성 위장염</li> <li>39. 돼지 생식·호흡기 증후군 바이러스</li> <li>40. 돼지 유행성 설사</li> <li>41. 위축성 비염</li> <li>42. 돼지 바이러스</li> <li>43. 돼지 이질</li> <li>44. 조류 독감</li> <li>45. 수두</li> <li>46. 마력병</li> <li>47. 전염성 기관지염</li> <li>48. 전염성 후두 기관염</li> <li>49. 전염성 구루병</li> <li>50. 백혈병</li> <li>51. 닭 결핵병</li> <li>52. 닭 마이코 플라즈마병</li> <li>53. 로이코 치트 존 질환</li> <li>54. 구루병</li> <li>55. 초크 질환</li> </ol> <p>III 기타</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재해 대책             <ul style="list-style-type: none"> <li>(별기 1) 감시 전염병 감시 대책 지침</li> <li>(별기 2) 젓소 사육 시설의 위생 대책 지침</li> <li>(별기 3) 방목지의 위생 대책 지침</li> <li>(별기 4) 양돈 시설의 위생 대책 지침</li> <li>(별기 5) 양계 시설의 위생 대책 지침</li> <li>(별기 6) 경마장 등 말의 집단 사육 시설의 위생 대책 지침</li> <li>(별기 7) 수입 가축의 착지 검사 지침</li> </ul> </li> </ol>
--	---

자료: 농림수산성, “가축 방역 대책 요강”, 검색일: 2018.10.24.

라) 가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항

「가축전염병 예방법」 시행 규칙의 일부 개정(2018.4.2)에 따라 규칙 제30조에 규정된 소각, 매몰 및 소독 기준 및 규칙 제33조의4에 규정된 소독의 방법, 기술의 발전과 현재의 축산 실태 고려 그리고 소독과 연관된 실시자의 건강과 환경에 대한 배려 등에 관한 사항이 새롭게 언급되었다. 이러한 기준에 따라 농림수산성 소비·안전 국장이 도도부현에 「가축전염병 예방법」에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항(「가축전염병 예방법」 시행 규칙 제 30조 및 제 33조의4)을 시달한다.

〈표 2-20〉 가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항의 구조

제1 사체 또는 물품의 소각

1. 소각하는 장소
2. 소각의 방법

제2 사체 또는 물품의 매몰

1. 매몰하는 장소
2. 매몰 방법
3. 매몰 후 관리

제3 소독

1. 소독의 목적
2. 소독의 종류와 방법 등
3. 소독약 사용에 있어서 고려해야 할 사항

(참고) 소독약의 종류와 대상이 되는 미생물에 대한 효과

(참고자료) 국제수역사무국(OIE) 지상과 위생 규칙 제4.13장 「소독 및 살충제에 대한 일반 권고」에서 탄저균에 대한 소독 부분 발췌(가칭)

자료: 농림수산성, “가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항에 대해”, 검색일: 2018.10.24.

### 3) 한국과 일본의 법·제도 비교

한국과 일본의 가축전염병 관련 법·제도는 내용, 범위 등에서 매우 유사하다.

국내 법·제도의 가장 주요한 특징은 국내 가축전염병 및 매몰지 관련 규정은 중앙정부 차원의 법·제도를 기초로 하여 지방정부에서 세부 정책을 수립 및 이행하는 구조라는 것이다. 반면에 일본 법·제도의 가장 주요한 특징은 중앙정부 차원의 법·제도를 기초로 하되 지방정부에서 보다 상세한 세부 정책을 수립 및 이행하는 구조라는 것이다.

즉, 국내는 중앙정부의 상세 지침을 지자체에서 준용하여 이행하도록 하는 반면, 일본은 중앙정부 차원에서 가이드라인 수준의 지침을 제공하고, 이를 활용하여 지자체에서 지역의 특성에 맞도록 상세 매뉴얼을 작성하여 운영한다.

〈표 2-21〉 한국과 일본의 법·제도 비교

구분	한국	일본
제도	「가축전염병 예방법」 - 「조류인플루엔자 긴급행동지침」(농림축산식품부) - 「구제역 긴급행동지침」(농림축산식품부) - 「매몰지 사후관리지침」(농림축산식품부) - 「가축매몰지 환경조사지침」(환경부)	「가축전염병 예방법」 - 「구제역에 관한 특정 가축전염병 방역지침」(농림수산성) - 「고병원성 조류 인플루엔자 및 저병원성 조류인플루엔자에 대한 특정 가축전염병 방역 지침」(농림수산성) - 「사양위생관리기준」: 가축질병 사전예방 강화 목적
	(예) 충청남도 홍성군 - 관련 조례: 홍성군 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례 - 관련 행정계획: 1) 방역대책, 2) 가축매몰지 사후관리계획	(예) 미야자키현 - 관련 매뉴얼 · 고병원성 조류인플루엔자 방역 설명서 (2015년 11월 25일 개정) · 구제역 방역 설명서
특징	- 중앙정부의 지침을 준용하거나 시달 받아 1) 방역대책 수립·시행이나 2) 가축매몰지 사후관리계획 등 행정계획을 수립하여 시행하는 구조임 - 매몰지 환경관리 측면에서 지자체 역할을 지자체 조례에서 부여하고 있으나 지자체 단위의 구체적인 계획이나 매뉴얼은 부재	- 농림수산성의 AI/구제역 방역지침에 따라 현 단위의 상세 방역 조치 실시 매뉴얼을 수립하여 지자체에서 자체 매뉴얼로 운영 - 매몰지 환경관리 측면에서 지자체의 구체적인 계획이나 매뉴얼은 부재

자료: 저자 작성.

#### 라. 가축매몰지로 인한 피해와 원인 중심으로

선행연구(1, 2차 연도) 결과로서 가축매몰지로 인한 피해와 원인에 따른 개선방안 마련을 위해 관련 법 및 지침을 살펴보았다. 〈표 2-22〉에서 볼 수 있듯이 환경보건, 농가경제, 문화관광, 사회갈등 분야의 피해는 대부분 가축전염병 발생 자체와 가축매몰지로 인한 환경오염과 우려로부터 발생하는 것으로 나타났다. 대부분의 환경피해가 경제 및 사회적 피해로

이어지는 양상이다. 한편 가축매몰지로 인한 피해의 원인을 기준으로 개선 방안을 모색하기 위해 관련 분야별 법·제도 현황을 살펴보면 대부분 「가축전염병 예방법」에 한하며, 축산환경 및 농가경제 분야에 있어서는 「축산법」 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」과도 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 그러나 여기서 주목할 점은 현행 법·제도가 대부분이 환경과 경제 분야만을 아우르고 있다는 점이다. 피해 발현의 가장 최상위 단계인 사회갈등/사회적 피해를 관리하거나 대비할 수 있는 법 조항이나 제도적 장치가 전무한 실정이다.

〈표 2-22〉 가축매몰지로 인한 피해와 원인 대비 법·제도 현황

구분	피해	원인	관련 법·제도	
환경	환경 생태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불완전한 매몰지 조성: 매몰지 조성기준 미준수, FRP 저장소 파손 등</li> <li>- 부적절한 매몰지 입지 선정</li> <li>- 환경위해 모니터링 미흡: 미흡한 침출수 감시체계 및 방법, 가축매몰지 주변 환경실태조사 절차의 모순 등</li> <li>- 매몰지 발굴·소멸처리 미흡</li> <li>- 비위생적인 축산환경: 가축분뇨처리와 불법 배출, 건기에 유량이 적은 하천으로 가축분뇨처리 후 방류 시 오염물질 부하 등, 밀집사육, 적정사육두수 미준수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「가축전염병 예방법」(농림축산식품부) 및 이하 행정규칙</li> <li>- 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(환경부)</li> </ul>	
	환경 보건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신체적/심리적/정신적 피해(삶의 질 저하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 살처분 및 매몰 작업에 참여: 인력 업무 부담(과로)</li> <li>- 환경오염 및 환경피해에 대한 불안감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(보건복지부) 및 이하 지침</li> </ul>
경제	농가 경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 재정 소요: 가축살처분 및 방역 비용, 생활, 경영 안정, 재입식 비용, 보상금, 구매, 소독 등 상수도 설치 비용</li> <li>- 살처분 대상 농가 축산소득 감소</li> <li>- 재입식 비용</li> <li>- 인근농가 재배업 및 축산업 소득 감소</li> <li>- 토지 이용 제한으로 인한 피해</li> <li>- 지가 하락(농지 거래가격)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가축전염병 발병</li> <li>- 언론 노출 및 가축매몰지 정보 제한</li> <li>- 환경오염 및 환경피해에 대한 불안감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「축산법」(농림축산식품부) 및 이하 행정규칙</li> </ul>
	문화 관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역문화행사 취소 등 관광객 수요 및 관광수입 감소</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 없음</li> </ul>

〈표 2-22〉의 계속

구분	피해	원인	관련 법·제도
사회 사회 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 축주의 피해: 불충분한 보상금, 축산업 허가 취소 등 축주의 부담 증가, 이동 제한, 가축전염병 재발: 역학조사 비공개 등 근본대책 마련 미비</li> <li>- 지역주민의 피해: 악취 및 해충으로 인한 축주와의 갈등, 축산폐수 방류로 인한 축주와의 갈등, 신규 축산업 허가에 대한 외부인 및 지자체와의 갈등</li> <li>- 지자체 피해: 재정 악화, 지역이미지 하락, 공무원의 업무과중으로 인한 과로 및 정신적 스트레스</li> <li>- 중앙정부의 피해: 국가 재정 소요</li> <li>- 소비자의 피해: 육류, 달걀 소비 불균형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경오염 및 환경피해에 대한 불안감</li> <li>- 정책의 비현장성: 지자체의 주체적 역할 미흡</li> <li>- 축산계열화 사업의 구조적 문제</li> <li>- 안전 불감증: 모럴헤저드, 방역 소홀</li> <li>- 가축전염병 재발</li> </ul>	- 없음

자료: 황상일, 현윤정 외(2017)를 요약하여 저자 재구성.

#### 마. 이해당사자 면담을 통해 도출한 이슈 및 대안 중심으로

현행 법·제도의 문제점과 현장 이행의 애로사항 등을 살펴보기 위해 이해당사자 면담을 진행하였다. 여기서 이해당사자는 관련 공무원<sup>23)</sup>과 축산농가<sup>24)</sup> 관계자로, 각각 2차례씩 총 4차례의 면담을 진행하였다. 면담을 통해 현행 제도권 안에서 미흡하거나 개선이 필요한 이슈를 이끌어 냈으며, 이해당사자들의 니즈 파악과 동시에 제안 사항을 도출하였다. 아울러 제안 사항의 개선(안)을 도출할 수 있는 법적 조항을 분석하여 나타내었다. 이해당사자 면담으로 도출한 이슈와 제안 사항은 현장에서 정책을 이행함에 있어 한계점이나 애로사항을 나타내고 있으므로 관련 법·제도 개선 방안을 마련함에 있어 반드시 고려되어야 할 사항이라고 판단된다. 그러나 해당 이해당사자는 특정 지역에 한정된 사항으로 표준화에는 한계가 있음에 유의해야 한다.

23) 대상: 충청남도, 천안시 담당공무원 각 1인씩 총 2인.

24) 대상: 양계협회 충남지부장, 천안지부장, 축산농가 2인 총 4인.

〈표 2-23〉 이해당사자 면담으로 도출한 이슈에 따른 정책 제안 사항 및 관련 법·제도 현황

이해 당사자	주요 이슈	제안 사항	관련 법·제도
관련 공무원	- 방역(살처분, 매몰) 예비인력 구성의 한계 · 관련 공무원, 축산농가, 농축협 관계자 등에 한정	- 군인력 활용 - 단기업무 인원 확충	- 「가축전염병예방법」 시행령 제8조의2
	- 매몰지 사전확보 부담 · 축산규모 대비 적정 매몰지 확보 부담		- 「가축전염병예방법」 제3조의2항
	- 매몰지 관리업무 부담 · 업무 담당 부서가 축산 담당 부서에 국한, 방역 업무와 병행체제, 잦은 인사이동으로 매몰지 관리대장 등 정보구축 미흡	- 매몰지 전담 관리자 필요	- 「가축매몰지 사후 관리 지침」(농림축산식품부)
축산 농가	- 매몰재료 공급지연 등으로 매몰지연 사례 발생 · 가축전염병 발생 직후 24시간 내 매몰원칙을 맞추기 어려움	- 매몰재료 수급의 안정성 확보 필요	- 「가축전염병예방법」 시행령 제8조의2
	- 가축전염병 발생에 취약한 종의 특별관리 필요 · 육계/중계/산란계 중 가축전염병 발생 대부분(100%) 육계	- 출하시기 조정하여 면역력 증가 등을 도모	- 「축산법」 제26조, 제28조
	- 오리는 모계로부터 AI 바이러스를 갖고 태어나 축산환경에 민감하고, (면역력이 낮은)노계의 경우 가축전염병 발생에 취약		- 「축산법」 제3조
	- 특정 농가(특히 오리농가)의 경우 지리적 위치 상 바람에 의한 확산 가능성이 높음	- 해당 농가의 특별 관리 및 대비 필요	- 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」
	- 오리농가에 한해 시행했던 생계안정지원(강제 휴업보상제)으로, 2017년 천안시 지역의 AI발생 없었음 · 강제휴업으로 AI바이러스 차단 및 확산 방지	- 제도의 확대 필요	- 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」
	- 지역 내 양계농가 간 경쟁으로, 수급불균형 및 가격 불안정 · 지역 내 육류소비량, 자급률 등을 고려하여 수급균형과 가격안정 조정 필요	- 축산농가당 적정사육두수(규모) 제한	- 「축산법」에 축산농가당 사육두수 제한에 관한 조항 신설 필요
	- 양계업에서 가축분뇨는 대부분 위탁처리시설에서 수거해 가는 방식으로, 수거시점까지 일정기간 무단 적치로 인해 전염병 확산 개연성이 있음	- 개별 농장 가축분뇨(개분) 적치시설 설치 의무화	- 「축산법」 제3조, 제28조 - 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」

주: 관련 공무원 면담 일정 1차(2018.6.19), 2차(2018.6.29).

축산농가 면담 일정 1차(2018.7.21), 2차(2018.7.26).

자료: 이해당사자 면담을 통해 도출한 결과를 바탕으로 저자 재구성.

## 2. 법·제도 개선 방안

제2장 1절에서 도출한 부문별(환경·경제·사회) 법·제도 현황과 문제점을 중심으로 다음의 4가지 측면에서의 개선 방안을 제시하고, 이를 종합하여 개선(안)을 <표 2-24>에 나타내었다.

<표 2-24> 국내 법·제도 개선(안)

법	관련 조항	현황	문제점	개선(안)
「가축 전염병 예방법」	- 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) - 제49조의2(심리적·정신적 치료)	<대상> - 살처분 명령을 이행한 가축의 소유자 등과 그 동거 가족 및 가축의 소유자 등에게 고용된 사람과 그 동거 가족 - 가축을 살처분한 가축방역관, 가축방역사 및 관계 공무원 - 가축 사체를 소각하거나 매몰한 가축의 소유자 등과 그 동거 가족, 가축의 소유자 등에게 고용된 사람과 그 동거 가족, 가축방역관, 가축방역사 및 관계 공무원 - 그 밖에 자원봉사자 등 대통령령으로 정하는 사람	- 심리적·정신적 치료 대상의 한정: 가축의 소유자나 가족, 살처분, 소각, 매몰 작업자 등에 한정되어 있음	- 제19조(격리와 가축사육시설의 폐쇄명령 등)에서 규정하는 격리·역류·이동이 제한된 사람(지역주민 포함)에 대해서도 심리적·정신적 치료 대상 범위를 확대할 필요가 있음
	- 제48조(보상금 등)	- 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 제2조(보상금 지급 대상)에서 규정하는 가축의 소유자, 도축장의 소유자, 소각 및 매몰한 가축의 소유자 등	- 가축전염병으로 인한 인근 농가나 주민에 직·간접적인 경제적 피해가 발생하고 있으나 축산농가의 경제적 피해에 한정	- 가축전염병 발생 농가 인근 농가 및 지역주민의 경제적 피해에 대한 보상조치를 취하도록 하거나 국가 보상금 지급대상에 포함할 필요가 있음
	- 제13조(역학조사)	- 국립가축방역기관장 또는 시·도 가축방역기관장은 가축전염병이 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정할 때에는 지체 없이 역학조사(疫學調査) 실시	- 가축전염병 발생 축산농가에 역학조사서를 공개하지 않아 전염병의 원인을 알 수 없어 농가 자체적 개선에 어려움	- 농림축산식품부 홈페이지를 통해 공개되는 역학조사 결과 외에도 구체적인 원인을 축주들에게 공개할 필요가 있음

〈표 2-24〉의 계속

법	관련 조항	현황	문제점	개선 방안
「축산법」	- 제22조(축산업의 허가 등)	- 축산업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설·장비 및 단위면적당 적정사육두수와 위치에 관한 사항을 갖추어야 함	- 축산업 허가 단계에서부터 매몰지 확보 및 계획이 수립되지 않아 가축전염병 발생 시 매몰지 확보에 대한 어려움 발생	- 신규 축산업 진입농가에 대해 살처분·매몰에 필요한 매몰지 확보를 의무화할 필요가 있음
			- 가축분뇨 위탁수거 시 축사 내 일정기간 적치가 불가피하며 적치로 인해 환경오염, 가축전염병 발생 등의 문제가 있음	- 축산업의 허가 및 등록 기준에 가축분뇨 적치 시설의 기준 신설 및 설치를 의무화할 필요가 있음
「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」	- 제12조의2(처리시설의 설치기준 등) - 제13조(방류수 수질기준) - 시행령 [별표4] 정화시설의 방류수 수질기준(11조1항 관련)	- 정화시설을 설치하는 경우 방류수 수질기준을 준수하여야 함	- 방류수가 수질기준을 만족하더라도 방류하는 하천의 수용력이 부족한 경우 하천의 환경기준을 유지하기가 어려운 사례가 많음	- 그 지역의 환경기준을 고려한 방류수 수질기준을 강화할 필요가 있음 - (※ 「가축분뇨법」 제13조 제2항에 따라 환경기준의 유지가 곤란하다고 인정될 때에는 해당 지방자치단체의 조례로 제1항에 따른 방류수 수질기준보다 엄격한 기준을 정할 수 있다.)
기타	- 문화체육관광부의 「해외여행 위기관리 표준 매뉴얼」	- 민간관광업계 협회 차원에서 “구제역 관련 해외여행 인솔자 및 가이드 교육교재” 마련	- 국민들의 여행 통제, 자제로 관광 분야의 피해 발생이나 관광객 피해에 대한 대책이 전무함	- 국내여행 위기관리에 관한 대응 체계를 마련할 필요가 있음

자료: 저자 작성.

### 가. 가축매몰의 사전 대비 강화

- 축산업 허가 단계에서부터 매몰지 확보 및 계획 수립

가축매몰지와 관련한 농축산 부문의 법규를 살펴본 결과 가축이 가축전염병에 걸린 것이 확인되면 살처분과 소각·매몰이 매우 신속하게 진행되도록 규정되어 있음을 알 수 있다.

또한 가축전염병에 걸린 가축은 짧은 시간 내에 살처분 및 소각·매몰되어야 하고 타 지역으로의 이동 또한 제한된다. 이와 같은 시간적, 공간적 제약하에서 가축소유주 및 가축방역관은 가축 사체를 소각 또는 매몰하여야 하는데, 특히 매몰의 경우 매몰지의 확보가 가축전염병 발생 이후 살처분 명령이 내려진 다음에 진행되기 때문에 가축매몰지 기준에 부합하는 부지를 구하는 것이 쉽지 않은 실정이다.

「가축전염병 예방법」에 의하면 가축전염병 예방 및 관리대책을 3년마다 수립하여 시행하도록 규정되어 있다. 가축전염병 예방 및 관리대책에는 가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행, 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 따른 주변 환경의 오염방지 및 사후관리 대책과 가축의 살처분 및 소각·매몰에 직접 관여한 자 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함) 등이 포함되어 있다. 하지만 가축의 살처분이 발생할 때 가장 큰 문제점 중 하나인 사체처리에 관한 방법 및 부지확보 등에 관한 구체적인 계획은 포함되어 있지 않다. 이처럼 사전적 계획이 부재한 상황에서 시간적, 공간적 제약하에서 살처분된 사체처리에 관하여 사후적으로 급박하게 결정이 이루어지고 시행됨에 따라 가축매몰지 선정기준을 충족하지 못하거나 매몰방법이 부실한 가축매몰지가 발생할 가능성이 높아진다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 가축질병 및 살처분 발생 전에 사체처리에 관한 사전적 대책을 마련할 필요가 있다. 또한 사체처리 관련 사전 대책이 원활히 수립되기 위해서는 이를 관련 법·제도에 추가로 명시해야 할 것으로 판단된다.

가축전염병과 살처분이 지속적으로 발생하고 있는 현황을 고려한다면, 축산업을 위해서는 사육하는 가축에게 가축전염병이 발생하였을 때 소각 또는 매몰에 관한 준비가 농가와 지자체 차원에서 이루어져 있어야 한다. 하지만 축산업 허가 및 등록을 위한 시설의 기준은 「축산법」에 의해 정의되어 있으며, 현행법에 언급된 것은 사육시설, 소독시설, 방역시설이 대부분이다. 따라서 본 연구에서는 「축산법」 내에 정의되어 있는 축산업의 허가 및 등록 기준을 강화하여 사육가축을 소각 또는 매몰할 수 있는 부지를 추가적으로 확보하도록 명시할 것을 제안한다. 가축매몰지는 축사 내에 형성될 수도 있으나 지자체 소유의 부지에도 형성될 수 있기 때문에 축산업을 하려는 자와 해당 지자체가 협의하여 사육가축을 소각 또는 매몰할 수 있는 부지를 개인 소유의 부지 또는 지자체 소유의 부지 내에 확보할 수 있다. 사육가축의 매몰 부지는 가축매몰지의 선정기준에 따라 1. 하천·수원지, 도로 등과

30m 이상 떨어진 곳, 2. 음용수 지하수 관정과 75m 이상 떨어진 곳, 3. 도로 및 주민이 집단적으로 거주하는 지역에 인접하지 아니한 곳으로 사람이나 가축의 접근을 제한할 수 있는 곳, 4. 유실, 붕괴 등의 우려가 없는 평탄한 곳, 5. 침수의 우려가 없는 곳이어야 한다.

또한 「가축전염병 예방법」에서 농축산식품부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 3년마다 수립·시행하도록 규정하고 있는 가축전염병 예방 및 관리대책에도 관할 지역 내 축사에서 가축질병이 발생하여 살처분이 이루어졌을 때 사체처리에 관한 방법 및 필요 부지에 관한 사전대책이 축사별 수준으로 포함되어야 한다. 사전대책이 수립된다면 실제로 가축전염병으로 인하여 살처분 및 소각, 매몰이 발생하더라도 적절하고 안전하게 수행될 수 있을 것이다.

#### 나. 가축매몰 및 매몰지로 인한 오염 피해의 개념 도입

##### ○ 보상금 지급 및 경제적 지원 대상의 확대

「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」 등에서 알 수 있듯이 현재 가축전염병 및 가축매몰과 관련한 농축산 부문의 법규에서는 가축전염병으로 인한 살처분에서 발생한 가축 손실만을 피해로 규정하고 있다. 가축전염병으로 인하여 살처분한 가축, 소각·매몰한 물건 등에 대한 보상금과 도태를 목적으로 도축장에 출하한 가축에 대한 도태 장려금, 살처분한 가축의 소유자에게 지급되는 생계안정비용은 살처분 단계에서 축산농가가 가축의 살처분으로 인해 받게 되는 직접적이고 일차원적인 피해만을 보상하므로 매우 제한적이다.

하지만 수년간 진행하고 있는 본 연구에 따르면 가축매몰은 가축 손실로 인한 축산농가의 피해뿐만 아니라 가축매몰지 조성과 관리 단계에서 발생하는 오염으로 인한 축산농가 및 인근 농가(재배업 피해)의 경제적 피해와 같은 직접적 피해와 지역 농산물 브랜드 이미지 하락이나 농지가격 하락과 같은 간접적 피해를 발생시키고 있다. 특히 침출수 유출 등으로 인한 인근 농가의 직접적 피해는 언론을 통해 보도되어 왔고,<sup>25)</sup> 황상일, 현윤정 등(2017)의 충남지역의 가축매몰지 형성이 벼 단위생산량에 미치는 영향에 관한 연구에 따르면 전년도

25) 한겨레(2011.5.24), “진천 구제역 매몰지 3곳 또 침출수 새 2차 오염 피해”, 검색일: 2016.11.12; TV리포트(2011.7.15), “구제역 매몰지 집중호우로 침출수 유출 ‘2차 오염 우려’”, 검색일: 2016.11.24.

가축매몰지 형성이 벼의 단수를 약 3% 감소시키는 것으로 나타났다. 황상일 외(2016)에 따르면 가축매몰지 형성과 부실한 관리로 인해 침출수와 같은 오염이 발생하여 인근 농작물에 피해를 준 사례가 다수 존재한다. 또한 설문조사 결과 가축매몰지로 인한 재배업의 피해가 일반적이지는 않으나(가축매몰지로 인한 농작물 피해 경험률 4.3%), 피해가 발생하면 그 규모가 크고 지속적으로 발생하는 것으로 나타났다(당해년 47.5% 감소, 1년 후 31.9% 감소, 2년 후 15% 감소).

따라서 가축살처분이 발생한 축산농가 이외에 인근 농가들이 가축살처분이나 매몰 또는 가축매몰지에서 발생한 오염으로 인해 직접적인 농작물 피해를 입은 경우, 이에 대한 보상이 이루어져야 한다. 현재 농축산 부문의 살처분 및 가축매몰로 인한 피해 보상 관련 법규는 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」이 유일한데, 여기에는 인근 농가가 입을 수 있는 피해에 대한 정의조차 포함되어 있지 않다. 따라서 이와 관련한 피해 유형의 정의, 피해 측정방법, 보상기준 등이 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」에 포함될 필요가 있다.

## 다. 인수공통전염병 예방 관리 및 지역주민 건강관리 강화

### ○ 건강관리 대상의 확대

인수공통전염병은 오랜 세월 동안 국민보건과 농·축산 분야에 심각한 경제적 손실을 야기하고 있어 철저한 대책이 요구되고 있다. 우리나라에서는 규모가 다르긴 하지만 매년 반복적으로 구제역, 조류 독감 등과 같은 국가 재난형 가축전염병의 발생으로 인해 사회, 경제적으로 천문학적인 피해를 입고 있다. 또한 항생제의 오·남용에 따른 항생제 내성 문제로 인해 기존 세균성 전염병의 제거가 매우 어려운 실정이다. 따라서 인수공통전염병의 예방관리는 질병의 특수성에 입각해 동물 질병전문가뿐만 아니라 인체 보건전문가, 관련 기관의 유대 및 공동 연구 수행이 필요하다.

대규모로 이루어진 가축의 살처분이나 매몰과 같은 외상성 사건은 직접적으로 경험한 작업자들뿐만 아니라 그들의 가족과 지역사회에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이들에 대한 지속적인 관심이 필요하지만 가축살처분과 매몰 경험으로 인한 이들의 정신건강 피해에

관한 체계적이고 지속적인 모니터링은 관심과 관리가 부족한 실정이다. 국외에서는 구제역과 같은 가축전염병 발생 후 시행된 가축의 대규모 살처분과 매몰에 관련된 축산농가, 수의사와 공무원 그리고 지역주민들을 대상으로 지속적인 정신건강 관리를 시행하고 있다. 그러나 가축살처분과 매몰지 조성 작업에 간접적으로 노출되는 비축산농가 주민이거나 가축매몰지 주변 지역에 거주하는 지역주민들은 아직까지 건강관리 대상으로 관심을 받고 있지 못한 실정이다.

가축살처분과 매몰지 조성 작업에 동원된 작업자뿐만 아니라 축산농가 주민, 지역주민들의 정신건강 문제를 정기적·체계적으로 평가하고 개입하는 서비스 전달체계 구축이 필요하다. 올해(2018년 4월) 설립된 국가트라우마센터는 재난과 관련된 정신건강에 관한 연구와 함께 개인, 지역주민들의 정신건강 문제를 예방하고 증진시키기 위한 체계적인 역할을 할 것으로 기대한다. 다만 아직까지 살처분이나 매몰 작업과 연관된 건강피해는 실태 파악조차 제대로 되어 있지 않다. 따라서 작업자들의 작업 관련 건강피해 실태와 지원 현황에 대한 파악과 함께 지역주민들을 포함하는 장기적이고 적극적인 건강관리를 위한 지속적인 모니터링이 필요하다.

## 라. 법·제도의 실행력 제고

### ○ 지자체의 주체적 역할 강화

국내 관련 중앙정부 제도와 지방정부의 정책은 지속적인 제도 개선과 노력으로 매우 자세하고 상세하게 구축되어 있지만, 제도가 너무나도 방대하고 상세한 탓에 실제 이행 주체인 지자체가 소극적으로 대응할 수밖에 없는 것으로 평가된다. 또한 가축전염병과 매몰지 관리에 있어 다양한 정부부처의 제도가 마련되어 있는 반면, 이행 주체는 지자체 내에서도 극히 일부 공무원에 한해 운영되고 있어 중앙정부의 제도가 지방정부의 정책에 일률적으로 반영되도록 요구되고 있다. 즉, 관련 체제는 중앙정부 단위의 정책으로 지방정부의 유연성이 거의 고려되지 않는다고 볼 수 있다. 지자체의 가축전염병과 매몰지 관리에 대처하는 제도적 장치 마련에도 차이가 존재하는데(천안시가 축산 및 전염병 관련 문제를 많이 가지고 있음에도 불구하고 관련 조례가 구축되어 있지 않은 점), 이러한 차이는 지자체가 소극적인

대처를 할 수밖에 없는 구조적 문제라고 볼 수 있다. 또한 관련 조례가 이미 마련되어 있다 하더라도 가축전염병 예방과 개별적인 사후 경제적 지원에만 국한되어 있을 뿐 아니라, 구체적인 환경오염 방지를 위한 도구나 장치가 없다. 일본 제도와의 비교를 통해서 알 수 있듯이 국내 중앙정부의 법/지침이 방대하고 상세하긴 하지만 지역적 특성이나 지역 여건(인력 문제) 등이 고려되지 않아 지방정부에서 일률적이고 소극적인 정책을 수립 및 이행하다 보니 중앙정부-지방정부 간 정책 실현의 간극이 발생한다. 이러한 간극을 줄이기 위해서는 지자체의 주체적 역할을 강화해야 한다.

## 제3장

# 마을 맞춤형 매몰지 관리 방안: 정책화 리빙랩 적용

본 연구의 선행연구 결과에 따르면, 가축매몰지로 인한 피해가 환경, 사회, 경제 전반에서 서로 복잡하게 연계되어 나타나 종합적인 피해 관리 방안 마련이 요구된다. 이러한 다양한 피해는 근본적으로 축산환경과도 밀접한 관련이 있고, 가축매몰지로 인한 2차 환경피해에서부터 파생된 것을 알 수 있다. 실제로 인접한 두 지역에서 유사한 환경피해를 보이더라도 사회·경제적 피해 정도가 다르게 나타나기도 한다(황상일, 현윤정 외, 2017). 이러한 특성을 종합해 봤을 때, 가축매몰지를 둘러싼 다양한 문제를 해결하기 위해서는 국가적 차원에서 해결할 수 없는 내재적 문제(잠재적 문제, 사회 갈등)들을 도출 및 발굴함으로써 지역 맞춤형 관리 방안 정책이 요구된다. 특히 제2장에서 수행한 관련 법·제도 현황에서 알 수 있듯이 환경(보건), 농가경제에 기반한 사회적 갈등을 해소하고 지원할 수 있도록 사회문제 해결을 위한 네트워크 체계가 마련되어야 한다. 즉, 지역 맞춤형 관리 방안이란 주민 주도적인 문제 해결이 가능하도록 협의체 구축 등 지역공동체 네트워크를 연결해 주는 것이라고 볼 수 있다.

따라서 본 장에서는 리빙랩(LivingLab)을 적용하여 주민 주도적인 환경·사회·경제적 피해의 지역 맞춤형 관리 방안을 마련하고자 하였다.

### 1. 정책화 리빙랩 적용 배경

#### 가. 리빙랩과 정책화 리빙랩

성지은, 한규영, 정선화(2016)에 따르면 리빙랩은 ‘일상생활 실험실(Real-life setting)’,

‘살아 있는 실험실’, ‘우리 마을 실험실’ 등 다양하게 해석되며, 사용자들이 연구혁신의 대상이 아니라 연구혁신 활동의 주체로 기능하는 ‘사용자 참여형 혁신공간’이라 볼 수 있다. 리빙랩은 다의적인 개념을 갖고 있어 다양한 형태로 사업이 진화되었고, 최근에는 거버넌스, 지속 가능성 제고를 위한 수단으로 그 의미가 확장되고 있으며 공공, 민간, 지역 등 다양한 사회 주체가 참여해 집단지성으로 사회 및 비즈니스 등의 문제를 해결하는 시스템으로도 보고 있다. 쉽게 말하면 시민들이 사회의 다양한 문제를 해결하는 과정에 직접 참여하는 것이라고 볼 수 있다.<sup>26)</sup> 즉, 현재 리빙랩은 새로운 개념이자 시행 초기 단계에 있다고 볼 수 있다. 리빙랩 개념을 폭넓게 해석하며 다양한 실험이 이루어지고 있어<sup>27)</sup> 리빙랩의 정의와 그에 따른 유형은 리빙랩 설계 및 운영자에 따라 다양한 시각에서 다소 차이를 보이기도 한다. 리빙랩은 분류기준(추진 주체, 주도 기관, 사업화 유형)에 따라 다양하다. 추진 주체에 따라 살펴보면 공공 주도형, 민간 주도형, 복합형으로 구분되고, 주도 기관에 따라 살펴보면 기업 주도형, 지자체 주도형, 연구기관 주도형, 사용자 주도형으로 구분된다(성지은 외, 2016). 한편, 사업화 유형에 따른 리빙랩은 기초·원천기술을 최종 사용자의 니즈(needs)와 연계하는 “수요 탐색형 리빙랩” 및 “문제 해결형 리빙랩” 2가지 유형의 사업화 프로젝트 리빙랩과 프로젝트형 리빙랩이 진화, 인프라로 발전하여 형성된 “리빙랩 플랫폼”으로 구분된다(성지은 외 2016; 표 3-1 참조).

이에 본 연구에서는 “사업화 프로젝트 리빙랩”에서 “사업화”가 아닌, “정책화”를 위한 리빙랩으로 변형하여(그림 3-1 참조) “문제 해결형 리빙랩”과 “리빙랩 플랫폼”을 접목한 “정책화 리빙랩”을 제안하였다. 또한 “정책화 리빙랩”을 본 연구의 주요 목적인 마을별 맞춤형 매몰지 관리 방안 마련의 방법론적인 도구로서 활용하였다. 아울러 본 연구의 “정책화 리빙랩”에서 리빙랩 활동을 이끄는 주체는 연구자(provider)이며, 가축전염병 및 매몰지의 주요 이해관계자인 정책 결정자와 정책 수요자 간의 리빙랩 플랫폼을 설계할 수 있도록 <그림 3-2>와 같이 리빙랩을 구상하였다.

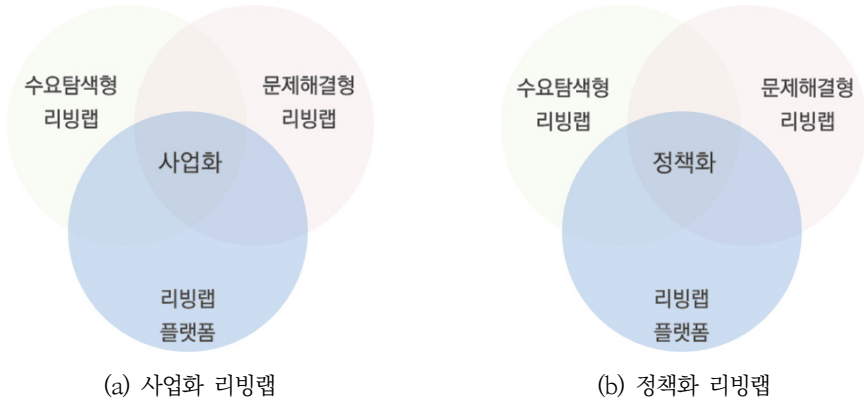
26) 대구광역시 공식블로그(2018.9.18), “도시혁신을 꿈꾸는 시민들이 직접 사회문제 해결에 참여하다! 일상생활의 실험실 ‘2018 리빙랩 시민학교’ 강의를 듣고 왔어요!”, 검색일: 2018.10.25.

27) 성지은, 한규영, 정서화(2016), pp.65-98.

〈표 3-1〉 리빙랩 사업화 유형별 분류

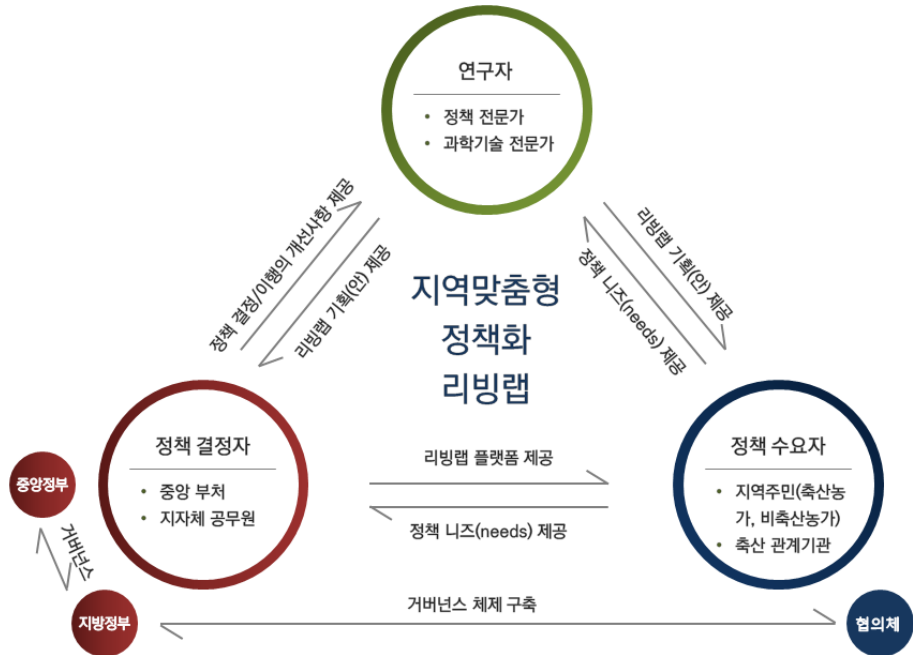
구분	수요 탐색형 리빙랩	문제 해결형 리빙랩	리빙랩 플랫폼
목적	- 소비자인 최종 사용자를 대상으로 하는 사업화(B2C 혹은 B2B2C 영역)	- 공공 사용자(지자체), 매개 사용자(사회 서비스 제공기관) 및 최종 사용자를 대상으로 한 사업화(B2G, B2 매개 사용자)	- 리빙랩 운영에 대한 전문성을 바탕으로 리빙랩 기반 사업화 서비스 제공
참여자	- 연구기관, 대학, 기술 이전 전문기관, 기업, 최종 사용자	- 연구기관, 대학, 지자체 또는 정부, 비영리조직, 사회적 경제조직, 최종 사용자	- 대학, 연구기관, 지자체, 공공기관
주요 활동	- 리빙랩을 통해 원천기술을 활용할 수 있는 수요 영역 탐색 및 비즈니스 모델 발굴 - 프로토타입 제작 및 검증 - 양산형 시제품 실증	- 문제 해결을 위한 기술탐색 및 비즈니스 모델 발굴 - 문제 해결을 위한 프로토타입 제작 및 검증 - 양산형 시제품 실증	- 사용자 패널을 구축해서 리빙랩 플랫폼을 형성하고 내·외부 조직에 리빙랩 운영 서비스 제공
사업화 과정 특성	- 기초·원천기술 기반 수요 탐색 - 최종 사용자/수요영역 특정 어려움 - 조직화된 사용자 발굴 어려움, 비즈니스 모델 개발 어려움	- 공공구매 및 신수요 형성과 같은 수요에서 출발해 기술사업화의 시장적 불확실성 감소 - 최종 사용자/수요영역 특정 기능 - 조직화된 사용자 발굴 및 비즈니스 모델 개발이 용이	- 리빙랩 기반 사업화 플랫폼으로서 사업화 과정 전반을 지원하는 역할 수행
중요한 활동	- 적합한 수송영역 탐색과 사용자 발굴, 비즈니스 모델 구성이 상대적으로 중요	- 기술 구현 및 피드백이 상대적으로 중요	- 사용자 패널 설정·관리 및 리빙랩 서비스 제공

자료: 성지은 외(2016); 정덕영(2018)에서 재인용.



자료: 저자 작성.

〈그림 3-1〉 정책화 리빙랩의 개념



자료: 저자 작성.

〈그림 3-2〉 정책화 리빙랩 구상(안)

## 나. 리빙랩 배경과 목표

본 연구에서는 사회 문제 해결형이나 정책화 리빙랩으로서 가축매몰지 피해 관리 방안을 마련하고자 하였으며, 그 배경과 목표는 다음과 같다.

### ○ 리빙랩 배경

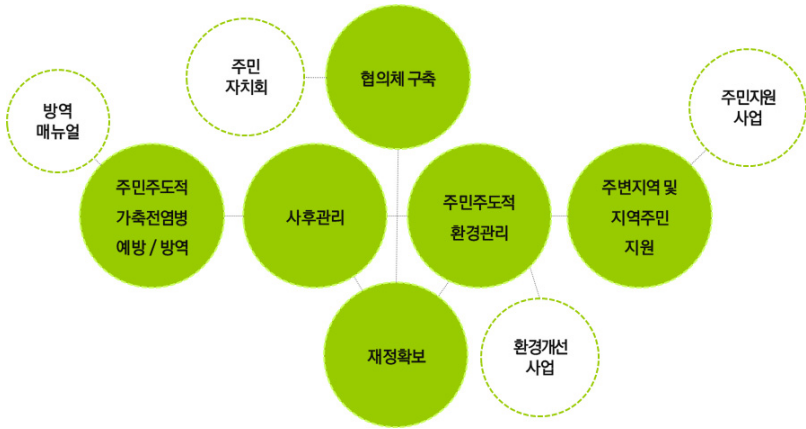
- 현행 중앙정부의 관련 정책은 주로 방역과 매몰지 주변 환경오염 방지에 초점이 맞춰져 있어 주변 지역 및 지역주민의 환경·경제·사회 피해(특히, 국가적 차원에서 해결할 수 없는 내재적 문제(잠재적 피해, 사회 갈등))를 관리하기 위한 법적 장치가 미흡함
- 또한 중앙정부의 정책에 기반한 지방정부의 정책 이행에 있어 현장 대응력에 한계가 있고(정부정책과 현실 간의 간극), 관련 기관의 역할이 불분명함(지자체의 주체적 역할이 미흡함)
- 따라서 리빙랩의 방법론을 적용해 이해관계자의 협업의 장을 이끌어 내어 “도” 또는 “시/군/구” 단위의 지역 맞춤형 가축매몰지 피해 관리 대책을 종합적으로 마련할 필요가 있음

### ○ 리빙랩 목표

- 주민 주도적인 관리와 감시체계를 도입하기 위한 협의체 구축과 대안(action plan)을 수립하고, 동시에 중앙정부의 제도적 한계점·미비점을 보완하여 정책화에 이르는 전 과정의 프로세스를 도출하는 것을 목표로 함

## 다. 리빙랩 설계를 위한 이슈 도출

리빙랩을 통한 지역 맞춤형 가축매몰지 피해 관리 방안을 마련하기 위해 <그림 3-3>과 같이 기존 법·제도 분석 결과와 전문가 세미나 결과를 종합해 주요 이슈를 도출하였다. 주요 이슈는 축산환경, 전염병 예방과 방역 단계에서의 법·제도 개선과 더불어 주민 주도적 사후 관리를 위한 협의체 구축 및 대안 수립으로 나타났다.



자료: 저자 작성.

〈그림 3-3〉 리빙랩 설계를 위한 주요 이슈 도출

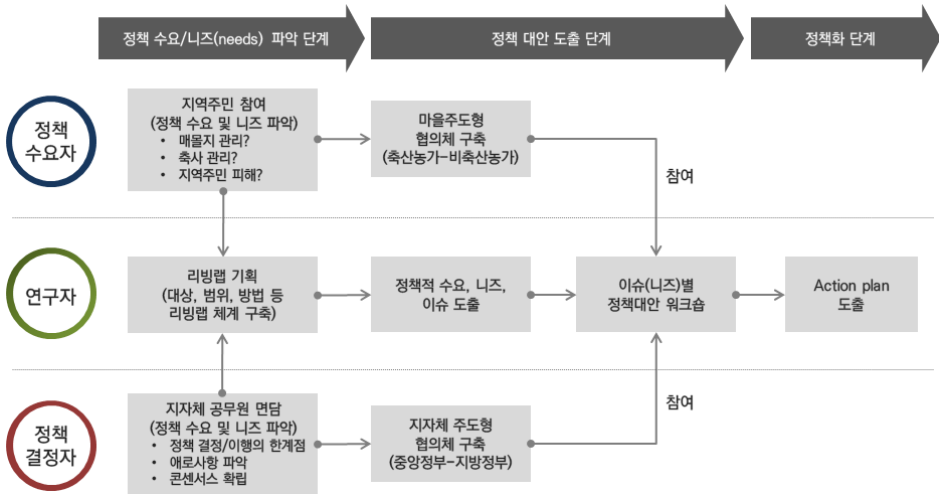
#### 라. 리빙랩 기획 및 설계 현황

리빙랩 기획 및 설계를 위하여 충청남도청 관계 공무원 면담<sup>28)</sup>을 진행하였다. 환경·경제·사회적 피해 및 원인 분석 결과에 따라 지역 맞춤형 관리 방안 마련의 필요성을 제시하고 피해 관리 정책 방향을 공유하였다. 또한 리빙랩 대상 지역으로 홍성군과 천안시를 후보로 선정하였으며, 면담을 통해 최종적으로 천안시를 리빙랩 대상 지역으로 선정하였다. 아울러 충청남도과 천안시 공무원의 면담을 통해 기존 제도의 한계점과 제도 이행의 문제점을 도출하였다. 이후에는 양계협회와 2차례 면담<sup>29)</sup>을 수행하였으며 축산관계자로부터 정책적 수요, 니즈, 이슈를 확인하였다.

아울러 천안시의 마을공동체사업을 진행하고 있는 사단법인 천안공동체네트워크 함께이룸과의 리빙랩 협력연구체계도 구축하였다. 이후 협동연구기관의 연구진회의를 통해 좀 더 구체적인 리빙랩 기획 및 설계를 진행하였으며, 〈그림 3-4〉와 같이 리빙랩 플랫폼 프로세스를 마련하였다.

28) 2018년 3월 13일, 6월 19일.

29) 2018년 7월 21일, 7월 26일.



자료: 저자 작성.

〈그림 3-4〉 리빙랩 플랫폼 프로세스

상기 프로세스에 따라 (사)천안공동체네트워크 함께이름과 한국환경정책·평가연구원 (KEDI)에서 리빙랩 활동을 이끄는 혁신 주체로 활동하였으며, 협동연구기관인 한국농촌경제연구원, 한국문화관광연구원, 가톨릭관동대학교에서는 리빙랩 활동의 전문가로 참여하였다.

## 2. 정책화 리빙랩 대상 지역 선정

정책화 리빙랩 대상 지역은 매몰지로 인한 피해 발현 가능성이 높고, 국가의 제도권 내에서 취약지역으로 분류될 수 있는 농촌지역 중에서 선정하였다. 그중에서도 전국의 가축전염병 발생과 매몰지 현황을 고려하여 가장 발생빈도가 높고 발생 가능성이 높은 충청남도 천안시를 대상으로, 이해당사자(축주-지역주민-공무원) 간 협력이 가능한 리 단위의 마을을 사전검토하고 현장여건 등을 평가하여 선정하였다.

### 가. 충청남도 축산업과 가축전염병 발생 현황

충청남도의 2016년 기준 가축 사육두수는 한·육우 36만 324마리, 젖소 6만 9,946마리,

돼지 216만 8,476마리, 닭 3,297만 3,797마리이며 전국 대비 사육두수가 한·육우 12.4%(3위), 젓소 16.7%(2위), 돼지 21.1%(1위), 닭 19.4%(2위)로 매우 높은 비중을 차지한다. 전국 대비 가축사육가구 수는 한·육우 12.7%(4위), 젓소 16.0%(2위), 돼지 18.9%(1위), 닭 19.8%(1위)로 전국 대비 사육두수 비율과 유사하게 높은 비율을 나타낸다.<sup>30)</sup>

2017년 기준 충청남도 내 한·육우, 젓소, 돼지 사육규모가 평균 두수(17만 9,728마리) 이상인 곳은 총 6개 지역이며, 홍성군 > 당진시 > 보령시 > 천안시 > 예산군 > 논산시 순이다. 한편, 닭 사육규모가 평균 두수(301만 8,931마리) 이상인 곳은 총 7개 지역이며, 당진시 > 천안시 > 논산시 > 부여군 > 아산시 > 공주시 > 홍성군 순이다(표 3-2 참조).

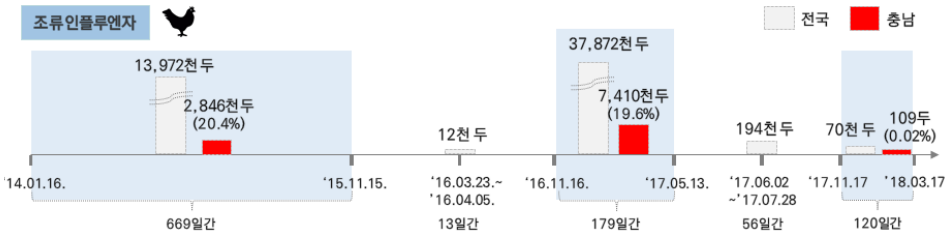
충청남도는 전국 대비 축산업이 활발한 지역에 해당하며 축산 문제를 둘러싼 지역 내 갈등이 많이 발생하고 있는 지역이다. 특히 축산 문제를 둘러싼 다양한 농업, 환경, 에너지, 교통 및 물류 등의 지역 내 갈등이 거론되어 문제 해결을 위한 넥서스 관점에서의 통합정책 방안이 제시되기도 하였다.<sup>31)</sup>

실제로 충청남도는 가축전염병 발생이 두드러지는 곳이다. 2010~2011년 구제역이 전국적으로 발생하여 피해가 커지면서 2011년을 기점으로 구제역 방역체계가 살처분 정책에서 백신접종 정책으로 전환되었고, 전반적으로는 감소 추세에 해당한다. 전국의 소·돼지 구제역 발생건수는 2011년 총 3,748건에서 2014~2016년 총 209건으로 감소하였으며, 충청남도의 소·돼지 구제역 발생건수도 2011년 366건에서 2014~2016년 89건으로 전국과 마찬가지로 감소하였다. 그러나 전국 대비 소·돼지 구제역 발생건수는 2011년 10.0%(4위)에서 2014~2016년 42.6%(1위)로 증가한 것으로 조사되었다.<sup>32)</sup> 조류인플루엔자 발생건수는 2014~2018년 전국 대비 11.8%에 해당하며, 살처분 두수는 19.7%에 달한다. 특히 조류인플루엔자는 구제역과 달리 2014년, 2015년, 2016년의 대규모 발생 이후로도 2017년, 2018년에 간헐적으로 발생하였으며, 충청남도도 발생 지역에 해당한다(그림 3-5 참조).

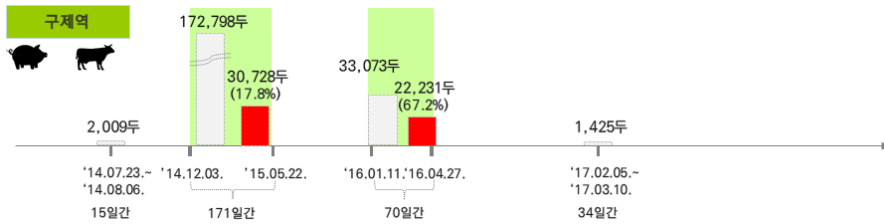
30) 전국 대비 사육두수 1위는 한·육우 22.3%(경북), 젓소 40.2%(경기), 돼지 21.1%(충남), 닭 50.0%(경기); 농림축산식품부(2017b), p.120.

31) 강마야 외(2017), p.228

32) 황상일, 현윤정 외(2017), p.194.



(a) 조류인플루엔자



(b) 구제역

자료: 충청남도 축산과(2017), p.10-11; 국가가축방역통합시스템(2018.10), “법정가축전염병 발생현황”을 이용하여 저자 작성, 검색일: 2018.10.22.

〈그림 3-5〉 충청남도 가축전염병 발생 현황

#### 나. 리빙랩 대상 지역(천안시) 선정

충청남도 중에서도 리빙랩 대상 지역으로 천안시를 선정한 이유는 충남 대비 가축사육 규모가 크고, 추가 발생 가능 지역(AI 중점방역관리지구 등), 관리 매몰지가 많기 때문이다. 충남 대비 가축 사육 규모를 보면 한·육우 4.8%(11위), 젓소 18.2%(1위), 돼지 10.4%(4위), 닭 19.4%(2위)로 젓소와 닭의 비중이 매우 높다(표 3-2 참조). 또한 1가구(농가)당 평균 가축사육 두수를 계산해보면 한·육우, 젓소, 돼지를 모두 합하면 1가구당 306마리, 닭은 5만 4,388마리/가구로 충남 대비 1위의 밀집 사육 현상을 보인다. 또한 발생 위험지역에 해당하는 야생조류 항원, 항체 검출지역 반경 10km 이내인 농가가 8개 시·군 345농가 중 농가 수 40.2%로 1위에 해당하며, 해당 농가의 사육 규모도 31.3%로 1위에 해당한다.

〈표 3-2〉 리빙랩 대상 지역 가축사육 규모

	사육두수		사육가구 수	
	천안시 <sup>1)</sup>	충청남도 <sup>2)</sup>	천안시 <sup>1)</sup>	충청남도 <sup>2)</sup>
	마리	마리	호	호
한·육우	17,207 (4.8%)	360,324	583	13,079
젖소	12,284 (18.2%)	69,946	194	1,091
돼지	235,253 (10.4%)	2,168,476	89	863
닭	5,601,970 (12.4%)	32,973,797	103	593

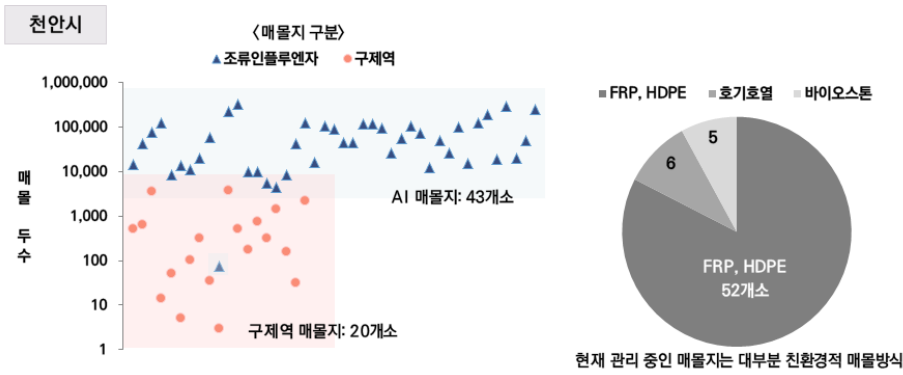
자료: 1) 충남 통계정보관(2018.2.7), “2017 제57회 충남 통계연보”, 검색일: 2018.10.11.

2) 농림축산식품부(2017b), p.118-123.

충청남도 행정자료에 의하면 2011년 3월 기준 가축매몰지는 AI 10개소, 구제역 405개소로 총 415개소였으나 가축매몰지 관리기간 중 발굴·소멸처리 등에 따라 2018년 2월 기준 가축매몰지는 총 151개소로 감소하였다. 2014년부터 2018년 2월까지 충청남도의 구제역 및 조류인플루엔자 발생 기초지자체는 총 11개 지역이다. 이 중 가축매몰지 개수는 천안시(63개소) > 홍성군(35개소) 순으로 천안시 내의 관리 매몰지가 가장 많은 것으로 나타났다(천안시 관리 대상 매몰지 개수 41.7%; 그림 3-6 참조). 천안시 내의 가축매몰지 조성 현황을 좀 더 자세히 살펴보면 AI 매몰지가 43개소, 구제역 매몰지가 20개소이며, 매몰두수 분포는 AI 매몰지가 대부분 1만 두수 이상으로 나타났다. 한편, 천안시에서 관리 중인 매몰지 63개소 중 대부분인 52개소가 친환경적 매몰방식으로 구축되어 있다.



(a) 충청남도 가축매물지 현황



(b) 천안시 가축매물지 현황

자료: 충청남도 축산과(2018.6) 자료를 이용하여 저자 작성.

〈그림 3-6〉 충청남도 및 천안시 가축매물지 현황

### 다. 리빙랩 대상 지역(천안시)의 법·제도 현황

중앙정부의 법·제도와 지침에 의거하여 시·도지사는 농림축산식품부의 시달 방역대책에 기초하여 방역대책을 수립하고 시행하도록 되어 있다. 특히 조류인플루엔자의 경우 철새 이동 및 유입시기와 동일하게 매년 10월에서 익년 5월에 방역대책을 시행하도록 되어 있어 대체로 방역대책(운영계획)은 9월에 수립한다. 천안시는 충청남도에서 수립한 여러 정책에 의거하기 때문에 우선 충청남도의 관련 정책을 살펴보면 다음과 같다.

충청남도는 동절기 바이러스 활성화 시기에 대비하여 「AI·구제역 특별방역 운영계획」을

수립하고 금년 5월까지 시행한 바 있다. 주요 내용을 보면 충청남도의 그간 주요 방역 추진 상황과 추진 과정에서 아쉬웠던 점이 기술되어 있다. 2017년 10월~2018년 5월까지 특별 방역대책 주요 추진전략이 수립되어 있으며, 추진 전략별 세부 추진 방안을 제시하였다. 세부 추진 방안은 (1) 방역대책 상황실 운영, (2) 방역 주체 책임성 강화, (3) 방역담당자 전염병 대응역량 강화, (4) 동물방역 대응조직 개편, (5) AI 재발방지를 위한 사전예찰 강화, (6) AI 유입방지를 위한 감염경로 차단, (7) 구제역 백신접종 및 취약농가관리 강화, (8) 소독관리 및 도축장 환경검사 추진, (9) 우제류 밀집사육지역 및 축산 관련 차량 집중관리, (10) 동물용 의약품 유통질서 확립, (11) 기타 특별방역활동 추진 방안 등으로 구성되었다. 주로 방역대책 상황실 운영, 방역담당자, 대응조직 등의 기관 및 단체의 역할에 따른 운영에 대한 계획과 사전예찰 계획, AI 감염경로 관리, 구제역 백신접종관리, 차량관리 등 가축전염병 예방 및 방역에 관한 사항을 포함한다.

본 연구에서 실시한 충청남도 및 천안시 공무원 면담조사<sup>33)</sup>에 따르면 방역대책 수립과 이행에 있어 가장 어려운 점은 인력확보였다. 현행 중앙정부 법·제도에 따라 살처분 투입 인력을 사전에 확보하도록 하고 있으나 예비인력의 대부분이 시·군 공무원, 농협 관계자 등으로 한정된 인력의 명단을 확보하고 있는 수준인 것으로 나타났다.

#### 라. 리빙랩 대상 지역 마을 선정을 위한 현장 여건분석

리빙랩의 진행은 현장 여건에 따라 달라질 수 있기 때문에 현장 여건분석을 수행하였다. 리빙랩 대상 지역 마을 선정을 위한 현장 여건은 2차 연도의 피해-원인 분석을 위한 대상지(충남 홍성군 덕실리)의 실태조사를 위해 마련한 <표 3-3>의 기준을 적용하여 평가하였다(표 3-4~표 3-8 참조).

33) 면담일자: 2018년 6월 19일.

〈표 3-3〉 대상 지역 선정 고려인자 및 판단기준

구분	고려인자	판단기준
①	광역 및 지방 상수도 분포	상수도가 없는 지역 (상수도가 없는 가구가 존재하는 경우)
②	매물지 매물방식	매물방식(위생매립, 호기호열, FRP 방식 등)이 다양한 지역 (매물방식이 2가지 이상인 경우)
③	매물지 관리 경과 연도	매물지 관리기간이 경과한 지역 (2011년 매물지 조성 이력이 있는 경우)
④	지하수 사용량	개발 가능량 대비 사용량이 많은 지역 (개발 가능량 대비 사용량이 35% 이상인 경우)
⑤	민원 발생 지역	가축매물지와 관련한 부정적 언론보도가 많은 지역 (부정적 언론보도가 5회 이상인 경우)

자료: 황상일, 현윤정 외(2017).

〈표 3-4〉 ① 광역상수도 및 지방상수도 분포

구분	읍면동	급수도시 내 총 인구(명)	급수인구(명)	상수도 보급률(%) (급수인구/총 인구)×100
1	성남면	4,201	1,514	36.0
2	풍세면	4,717	2,609	55.3
3	병천면	7,069	4,509	63.8
4	수신면	2,947	1,611	54.7
5	성환읍	29,778	28,279	95.0

자료: 천안시(2018).

〈표 3-5〉 ② 매몰방식

구분	읍면동	행정리(법정리)	호기호열 (개소)	바이오스톤 (개소)	FRP (개소)	HDPE (개소)
1	성남면	대흥1리(대흥리)	0	0	6	1
2	성남면	대흥2리(대흥리)	1	2	0	0
3	풍세면	보성1리(보성리)	1	0	8	5
4	풍세면	보성2리(보성리)	1	0	0	0
5	풍세면	용정2리(용정리)	0	0	6	0
6	풍세면	용정3리(용정리)	0	0	14	2
7	병천면	봉항1리(봉항리)	0	0	1	0
8	병천면	봉항2리(봉항리)	0	0	7	0
9	병천면	병천6리(병천리)	1	0	4	0
10	병천면	병천8리(병천리)	0	0	2	0
11	병천면	관성2리(관성리)	0	0	3	0
12	병천면	관성3리(관성리)	0	0	1	0
13	수신면	장산1리(장산리)	0	0	1	0
14	수신면	장산5리(장산리)	0	0	9	0
15	성환읍	도하1리(도하리)	0	0	7	1
16	성환읍	도하2리(도하리)	0	0	5	5

자료: 충청남도(2018)를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-6〉 ③ 매물연도

(단위: 개소)

구분	읍면동	행정리(법정리)	2014(개소)	2015(개소)	2016(개소)
1	성남면	대흥1리(대흥리)	0	2	1
2	성남면	대흥2리(대흥리)	1	0	2
3	풍세면	보성1리(보성리)	1	1	3
4	풍세면	보성2리(보성리)	0	1	0
5	풍세면	용정2리(용정리)	0	2	0
6	풍세면	용정3리(용정리)	0	0	2
7	병천면	봉항1리(봉항리)	0	1	0
8	병천면	봉항2리(봉항리)	0	2	1
9	병천면	병천6리(병천리)	0	2	0
10	병천면	병천8리(병천리)	0	1	0
11	병천면	관성2리(관성리)	0	2	0
12	병천면	관성3리(관성리)	0	0	1
13	수신면	장산1리(장산리)	0	1	0
14	수신면	장산5리(장산리)	2	0	0
15	성환읍	도하1리(도하리)	0	1	1
16	성환읍	도하2리(도하리)	0	0	1

자료: 충청남도(2018)를 이용하여 저자 작성.

〈표 3-7〉 ④ 지하수 이용 현황

(단위: m<sup>3</sup>/년)

읍면동	총계	생활용	공업용	농업용
성남면	1,786,025	552,122	53,503	1,180,400
풍세면	1,600,614	341,473	194,825	1,064,316
병천면	1,210,474	358,743	14,995	836,736
수신면	1,666,430	403,778	183,954	1,078,698
성환읍	3,287,351	1,224,038	85,199	1,978,114

자료: 국토교통부(2018).

〈표 3-8〉 ⑤ 민원 발생 지역

구분	읍면동	법정리	언론보도 횟수(회)
1	성남면	대흥리	28
2	풍세면	보성리	151
3	풍세면	용정리	157
4	병천면	봉항리	14
5	병천면	병천리	1
6	병천면	관성리	13
7	수신면	장산리	6
8	성환읍	도하리	21

주: 1. 검색기간(2014.1.1.~2018.10.30)을 대상으로 법정리명을 키워드로 검색함.  
 2. 가축전염병과 관련된 부정적인 언론보도를 대상으로 언론보도 횟수를 산정하였으며 중복되는 경우도 각각으로 계수함.  
 자료: NAVER 뉴스, 검색일: 2018.11.5. 바탕으로 저자 작성.

이 외에도 천안시는 「가축전염병 예방법」상 “중점방역관리지구”를 다음과 같이 선정하여 운영 중이다(표 3-9 참조).

〈표 3-9〉 천안시 “중점방역관리지구” 현황

중점방역관리지구	대상 지역
- AI 발생 위험이 높은 철새도래지 반경 10km 이내 지역	- 풍세면, 광덕면, 병천면, 수신면, 성남면, 동면, 목천읍
- 철새 분변 및 야생조류 포획 검사를 위해 지정한 지역	- 곡교천, 병천천, 풍서천, 봉강천, 용연저수지
- 제1종 가축전염병이 최근 5년 내에 2회 이상 발생한 지역	- 풍세면, 성남면
- 축산농가 수가 반경 500m 이내 10호 이상 또는 1km 이내 20호 이상인 지역	- 풍세면

자료: 충청남도 축산과(2017), pp.10-11.

### 3. 대상 지역 문제의 식별

#### 가. 대상 지역의 문제 현황

본 절은 매몰지로 인한 환경·경제·사회적 피해에 대한 지역 맞춤형 관리 방안을 마련하기 위한 리빙랩 적용 결과로서 매몰지로 인한 피해 개연성이 높다고 판단되는 천안시 마을(행정리)을 대상으로 실시하였다. 대상 지역은 마을(행정리) 단위로, 현존하는 가축매몰지가 최소 3개소 이상인 8개 후보 지역<sup>34)</sup>에 대해 ‘하천과의 거리 등 현장 여건’, ‘상수도 유무’, ‘지하수 사용량’, ‘매몰지 매몰방식’, ‘민원 발생건수’, ‘「가축전염병 예방법」상 천안시 중점방역관리지구 선정 지역’ 등의 기타 요인을 고려하여 가장 높은 피해가 예상되는 ‘성남면, 풍세면, 병천면, 수신면, 성환읍’을 1차 선정하였다.

다음으로 해당 읍면(성남면, 풍세면, 병천면, 수신면, 성환읍) 행정리 단위의 매몰두수를 살펴본 결과 성남면에서는 대흥1·2리, 풍세면에는 보성1·2리, 용정2·3리, 수신면에서는 장산1·5리, 성환읍에서는 도하1·2리에 가장 많은 매몰지와 매몰두수가 있었음을 확인하였다. 한편 병천면은 피해 입은 마을이 가장 많은 것으로 조사되었는데 봉항1·2리와 병천6·8리, 관성2·3리 등이 규모가 큰 지역으로 나타났다.

이와 같은 결과를 토대로 대상지 1차 후보지로 성남면 대흥1·2리, 풍세면 보성1·2리 및 용정2·3리, 수신면 장산1·5리, 성환읍 도하1·2리, 병천면 봉항1·2리 및 병천6·8리와 관성2·3리 등의 16개 마을을 선정하였다.

34) 3개소: 병천면 관성리, 병천면 병천리, 성환읍 도하리, 수신면 장산리, 4개소: 병천면 봉항리, 풍세면 용정리, 5개소: 성남면 대흥리, 풍세면 보성리.

〈표 3-10〉 연구대상 후보지 가축매몰지 현황

행정면	행정리	행정구역 주소	매몰축종	매몰두수
성남면	대흥1리	천안 성남면 대흥리 **_*	오리	13,435
		천안 성남면 대흥리 **_*	오리	11,278
	대흥2리	천안 성남면 대흥리 **_*	산란계	49,900
		천안 성남면 대흥리 **_*	닭	122,160
		천안 성남면 대흥리 **_*	산란계	71,900
풍세면	보성1리	천안 풍세면 보성리 **_*	오리, 닭 등	43,384
		천안 풍세면 보성리 **_*	종오리	4,349
		천안 풍세면 보성리 **_*	닭	59,957
		천안 풍세면 보성리 **_*	산란계	126,000
	보성2리	천안 풍세면 보성리 **_*	닭	218,025
	용정2리	천안 풍세면 용정리 **_*	닭	75
		천안 풍세면 용정리 **_*	닭	19,754
	용정3리	천안 풍세면 봉강천로 **_*	돼지	2,188
천안 풍세면 용정리 **_*		산란계	42,480	
병천면	봉항1리	천안 병천면 봉항리 ****	돼지	3
	봉항2리	천안 병천면 봉항리 ****_*	돼지	314
		천안 병천면 봉항리 ****_*	육용 오리	5,584
		천안 병천면 봉항리 ****_*	오리	8,610
	병천6리	천안 병천면 병천리 ****	돼지	3,823
		천안 병천면 병천리 ****_*	오리, 닭 등	330,583
	병천8리	천안 병천면 병천리 **_*	돼지	326
	관성2리	천안 병천면 관성리 ****	돼지	1,422
		천안 병천면 관성리 ****	돼지	31
	관성3리	천안 병천면 관성리 ****_*	산란계	16,351
수신면	장산1리	천안 수신면 장산리 ****_*	돼지	52
	장산5리	천안 수신면 장산리 ****_*	돼지	14
		천안 수신면 장산리 ****		3,504
성환읍	도하1리	천안 성환읍 도하리 ****_*		105,046
		천안 성환읍 도하리 ****_*		162
	도하2리	천안 성환읍 도하리 ****_*		92,556

주: \*는 행정구역 주소 지번.

자료: 천안시(2018.9).

마을의 객관적 피해 상황과 더불어 해당 피해에 대한 주민들의 인식 정도 및 개선의지가 대상지로서의 적합성에 중요한 요인이라고 판단하여, 선정된 1차 후보지(16개 행정리)의 마을대표와 사전 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰에서는 사전 인터뷰 시나리오를 활용하여 각 마을의 이장을 대상으로 본 연구의 취지와 과정을 설명한 후 마을의 피해 상황에 대한 인식 여부를 조사하였으며, 마지막으로 본 연구 과정에 참여의사를 확인하였다.

〈표 3-11〉 사전 인터뷰 시나리오

구분	내용
연구 취지 설명	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 천안공동체네트워크 ‘함께이룸’입니다.</li> <li>· 저희 법인 연구소는 국책연구기관인 한국환경정책·평가연구원과 함께 천안시 농촌의 생활환경 개선을 위해 가축전염병으로 인한 축산농가와 주민들의 피해 정도를 파악하고 정책적 개선안을 만드는 학술연구를 수행하고 있습니다.</li> </ul>
인터뷰 의사 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 그래서 ‘△△ 마을’에 축산농가나 가축전염병으로 인한 피해는 없으신지 여쭙고자 전화 드렸습니다. 통화가능하신지요? 짧게 마치겠습니다.</li> </ul>
마을 피해 현황 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 이장의 재임기간 확인 - 마을의 현황에 대한 이해 수준 파악</li> <li>· 혹시 마을에 축산농가 수나 사육가축 규모가 어느 정도 되는지 알고 계십니까?</li> <li>· 최근 발생한 가축전염병으로 인한 가축매몰지가 마을에 몇 개 있는지 알고 계십니까?</li> <li>· 주민분들 중 마을의 축산농가나 가축매몰지에 대한 불만이나 피해를 토로하시거나 이에 대한 주민회의가 열린 적이 있으십니까?</li> <li>· 마을의 가축매몰지에 대해 행정에게 피해보상 요구를 하신 적이 있으십니까?</li> </ul>
연구 참여 의사 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만약 마을의 가축매몰지에 대한 피해와 개선 사항에 대해 주민들과 함께 이야기 나눌 기회가 있다면 참여하실 의사가 있으십니까?</li> </ul>

자료: 저자 작성.

연락이 되지 않는 대흥1·2리와 비협조적인 태도를 보인 용정2·3리, 관성2리, 장산1리는 사전 인터뷰 대상에서 제외되었으며, 인터뷰 결과 실제 매몰지가 없는 지역인 봉향1리(근처 옆 마을에 매몰)와 이장의 재임기간이 짧아 마을 상황에 대한 파악과 주민 참여 독려가 어렵다고 판단되는 보성2리, 이미 매몰처리가 잘 이루어져 이에 대한 불만과 주민 요구가 없는 봉향2리와 도하1리도 2차 후보지에서 제외되었다. 따라서 최종적으로 보성1리, 병천6리, 병천8리, 관성3리, 장산5리, 도하2리 등 6개 마을이 2차 대상지로 선정되었다.

〈표 3-12〉 사전 인터뷰 결과 요약

마을명	이장 재임 기간	축산농가 가축규모 인지	가축 매몰지 인지	축산농가 및 매몰지에 대한 주민 불만	피해 보상 요구	참여 의사
보성1리	5년	○	○	· 수질 불가 판정으로 음용수를 사용할 수 없어 주민들의 불만이 큰 편이나 이를 주제로 주민 회의가 열린 적은 없음	×	○
보성2리	이장의 짧은 재임으로 인해 마을 상황 파악 및 주민 참여 독려 불가					
봉향1리	매몰지가 없음					
봉향2리	매몰처리가 잘 이루어졌고, 가축농가가 없음					
병천6리	7년	○	○	· 매몰지는 이미 잘 처리되어 문제는 없으나 마을 내 가축농가로 인한 수질오염과 악취가 심각해 이에 대한 주민회의가 진행된 바 있음	○	○
병천8리	13년	○	○	· 매몰지가 마을하고 한참 떨어져 있어 매몰지 피해에 대해 주민 인식이 거의 없는 것으로 확인됨	×	○
관성3리	3년	○	○	· 매몰지와 관련해 행정에서 지속적으로 마을을 관리하고 있어 매몰지에 대한 주민 불만이 거의 없음	×	○
장산5리	3년	○	○	· 축산농가로 인한 피해에 대해 주민들의 불만이 높아 주민회의도 열린 적 있었으나 내용적인 진전은 전혀 없었던 것으로 파악됨	×	○
도하1리	매몰처리가 잘 이루어졌고, 가축농가가 없음					
도하2리	6년	○	○	· 축산농가로 인한 피해에 대해 주민민원이 많으며 관련 주민회의도 여러 번 열린 적 있었으나 합의된 해결 방안이 도출되지 않았음	○	○

자료: 저자 작성.

이후 2차 대상지 후보 마을 중 최종적으로 대면 인터뷰에 응한 4개 마을(보성1리, 장산5리, 도하2리, 병천6리)을 대상으로 이장을 비롯한 마을주민들과의 대면 인터뷰 및 마을 현장 실사를 실시하였다. 대면 인터뷰는 사전에 준비된 각 마을의 매몰지 및 가축농가에 대한 기초 정보를 활용해 각 마을의 회관에서 약 2시간 정도 진행되었다.

대면 인터뷰 결과, 마을의 피해에 대한 주민들의 인식과 개선 요구가 높아 주민공청회 등의 연구 과정에 주민 참여가 적극적으로 이루어질 것으로 판단되는 도하2리, 병천6리가 최종 연구대상지로 선정되었다.

〈표 3-13〉 대면 인터뷰 결과 요약

마을명	매몰지 현황	가축농가 현황	매몰 및 가축농가로 인한 피해상황	주민 요구사항	연구 참여 의사
보성1리	5개 (양계장 근처)	양계장 (규모 파악 불가)	- 매몰지 및 가축농가로 인해 수질 불가 판정을 받아 음용수 사용 불가	- 민원 제기에 대한 욕구는 있으나 행정에 대한 불신으로 인해 시도하지 않음	○
병천6리	2곳 (돼지, 조류)	양계1농가 양돈1농가	- 매몰지 피해는 없으나 가축농가로 인한 수질오염과 악취가 심각함	- 악취 및 폐수처리시설 설치 요구 - 농작물 피해보상	○
장산5리	2곳	양계1농가 양돈1농가 소2농가	- 가축농가로 인한 악취가 가장 심각한 상황임 - 매몰 당시 상수도 공사를 조건으로 진행되었는데 아직도 해결되지 않았음	- 악취처리시설 설치 요구 - 현재도 민원 제기 중	○
도하2리	1곳	5농가 (비육, 양계)	- 가축농가로 인한 마을 내 악취가 심각함 - 매립지 주변의 부패	- 악취처리시설 설치 요구 - 여러 차례 공청회를 했음에도 해결되지 않음	○

자료: 저자 작성.

이후 최종 연구대상지로 선정한 도하2리, 병천6리를 대상으로 마을의 피해상황과 개선요구에 대한 주민들의 의견을 수렴하기 위한 절차로 주민공청회를 진행하였다. 공청회는 2회를 계획하였는데 1차 공청회는 ‘공청회’라는 사전적 의미와는 달리 마을주민들과 연구진들만이 참여해 마을의 피해에 대한 주민들 각각의 의견을 듣고 수렴하는 과정으로, 문제 상황에 대한 공론의 장을 통해 개개인의 문제의식이 공공의 문제이며, 공동의 의지로 해결해야 함을 인식하는 계기를 제공하는 데 목적을 두었다.

1차 공청회 주요 내용은 가축매몰지 및 가축농가로 인한 마을피해 진단과 마을주민 피해 인식 및 개선수요를 조사하는 것으로, 이를(도하2리: 9.16(일) 10:00-12:00, 병천6리: 9.17(월) 16:00-18:00)에 걸쳐 약 2시간 동안 약 30명의 주민들을 대상으로 진행되었다. 몇몇을 제외하고 평소 자신의 의견을 정확하게 표현해 본 경험이 없는 대다수 주민들의 상황을 고려하여 퍼실리테이션 기법(facilitation skill)을 활용하여 마을의 피해에 대한 자신의 의견과 개선요구를 표출하게 하였으며, 각자가 구술한 의견을 계량화하기 위해 구조화 설문지를 활용한 1:1 면접조사를 실시하였다.



(a) 도하2리 1차 주민공청회 9.16(일) 10:00-12:00



(b) 병천6리 1차 주민공청회 9.17(월) 16:00-18:00

자료: 저자 작성.

〈그림 3-7〉 1차 주민공청회 과정

〈표 3-14〉 설문조사 내용

구분	문항 수	문항	보기
응답자 일반 사항	10		성별 / 연령 / 직업
		마을 거주기간	5년 이하 ~ 30년 이상
		정착 형태	원주민 / 귀농인 / 귀촌인 / 기타
		마을 내 역할	이장 / 추진위원장 / 새마을지도자 / 부녀회장 / 주민 등
		농업인 해당	농지소재지, 농지면적, 재배작물, 지하수용도, 농업 연소득
환경 피해 인식	8	마을피해 인식 부문	가축매몰지 / 축산농가
		환경피해 인식 항목	지하수 오염 / 지표수 오염 / 토양 오염 / 주변 토지 이용 침해 / 경관미 하락 / 악취 / 먼지 / 해충
		환경피해 인식 정도	100점 만점 기준 점
		피해 범위	30m 이내 ~ 5000m 이상
		환경피해 감소를 위한 중요 사업	추가 상수관로 보급 / 지하수, 지표수 수질 관리 / 토양 오염 관리 / 악취 차단 및 저감 시설 / 비산먼지 저감 시설

〈표 3-14〉의 계속

구분	문항 수	문항	보기
보건 피해 인식	2	건강피해 인식도	매우그렇다 ~ 전혀 그렇지 않다(5점 척도)
		건강피해 인식 항목	신체적 상해(부상, 질병 등) / 생명의 위협 / 스트레스와 무기력감 / 극심한 공포 항목에 대한 피해인식도
경제적 피해 인식	11	가축매몰지 인지	알고 있다 / 모른다
		농업활동/농지가격 /농산물 가치 등에 대한 부정적 영향	매우 그렇다 ~ 전혀 그렇지 않다(5점 척도)
		농업활동 수준 변화	단위면적당 수확량 / 농작물 품질 / 생산비 / 농가소득 항목의 변화 정도(100점 기준 증감률 표시)
		민원제기 경험	있다 / 없다
		민원처리 만족도	매우 불만족 ~ 매우 만족(5점 척도)
		피해보상 여부	보상기관 / 보상수준(피해액의 %)
사회적 피해 인식	5	마을 내 갈등 여부	축산농가와 주민들 / 일반 주민들 간 갈등(있다 / 없다)
		피해보상 주체	피해 발생 축산농가 / 천안시 / 중앙정부
		피해보상 대상	피해 농가 / 주변 피해 농가를 포함한 마을 전체
		피해 개선 방안	피해 농가 및 마을에 대한 금전적 피해보상 / 해당 축산농가의 피해 저감 시설 설치 / 축산단지 조성 등을 통한 제도적 관리
		축산농가 인허가 개선 방안	인허가 과정에 대한 주민 사전 동의 / 집단주거시설 반경 2Km 이내 불허 / 환경영향평가 등을 통한 사육두수 총량 규제 / 기타
피해 개선 및 보상	1	피해 개선 및 보상 방안	자유 응답

자료: 저자 작성.

공청회 진행 결과, 마을 주변 매몰지에 대해 대부분의 주민들이 피해를 인지하지 못하고 있었으며 심지어 매몰지 존재 여부도 모르고 있는 주민들도 있었다. 오히려 매몰지보다 마을 내 축산농가로 인한 폐수, 악취, 해충 발생 등의 피해에 대해 높은 문제의식을 나타냈다. 대부분의 주민들이 축산농가로 인해 발생하는 다양한 문제 상황에 대해 매우 구체적으로

설명했으며 그 피해 정도에 대해서도 매우 심각하게 인지하고 있었다. 그러나 극소수의 주민(주거지가 축산농가 근처이거나 농업생산에 직접적 피해를 입은 개인)이 개인적으로 민원을 넣었을 뿐 주민들 모두의 의견이 반영된 해결 방안을 도출해 본 경험은 전무한 상황이었다.

설문조사 결과, 마을 피해 현황에 대한 주민들은 전술한 바와 같이 매몰지보다는 축산농가로 인한 피해(100%)에 대해 전원 공감하고 있었으며 ‘악취(60%)’로 인한 피해를 가장 높게 인식하는 것으로 확인되었다. 이러한 환경적 피해를 저감하기 위한 우선 조치 사항으로는 가장 먼저 ‘악취 차단 및 저감 시설 설치(38.2%)’를 꼽았으며 다음으로 ‘지하수, 지표수 수질 관리(20.5%)’, ‘비산먼지 저감 시설(11.7%)’, ‘토양오염관리(8.8%)’, ‘추가 상수관로 보급(2.9%)’ 순으로 나타났다.

보건적 피해에 대해 주민들의 72%가 공감하고 있었으며 피해 항목으로는 ‘두통, 피부병, 비염호흡기질환 등의 신체적 질병(50%)’, ‘병에 걸릴지도 모른다는 두려움과 공포(25%)’, ‘신체적 부상(15%)’, ‘피해로 인한 스트레스와 무기력증(10%)’을 호소하였다.

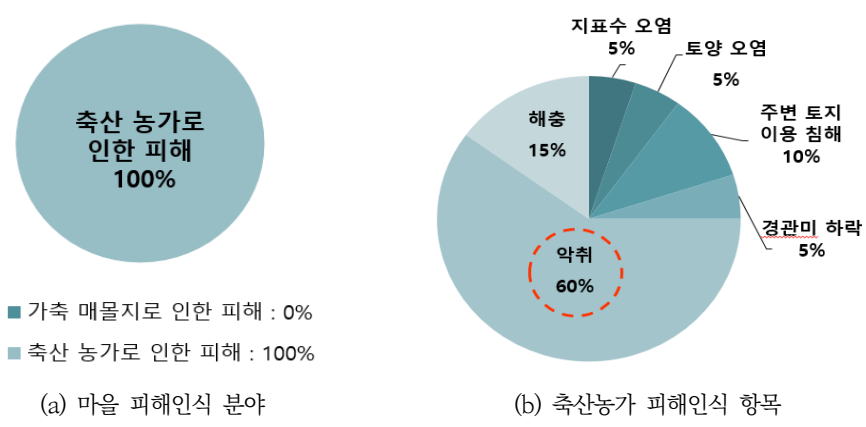
경제적 피해에 대한 주민인식을 파악하기 위해 본 조사에서는 1차적으로 주민들의 농업활동지 인근에 가축매몰지 존재인식 여부를 확인하였다. 응답자의 절반이 매몰지가 있다는 사실을 모르고 있었으며, 앞서 확인한 바와 같이 대다수가 축산농가로 인한 피해에만 집중하고 있는 양상을 보여 피해 원인으로서 ‘축산농가로 인한 오염물질 유출’에 집중하였다. 축산농가로 인해 유출되는 오염원으로 인한 항목별 피해인식은 ‘농업활동’, ‘농지가격’, ‘농산물의 가치(품질 및 가격)’로 나누어 조사하였는데, 그 결과 ‘농업활동’은 응답자의 50%, ‘농지가격’은 100%, ‘농산물의 가치(품질 및 가격)’는 42%가 부정적 영향을 미친다고 인식하였다.

이러한 축산농가로 인한 피해에 대해 행정(천안시)에 민원을 제기한 경험이 있는 응답자는 전체의 29%로 소수에 머물렀으며, 민원처리 결과에 대해 많은 수(71%)가 불만족을 나타냈다. 이는 악취나 폐수 방출 등에 대한 즉각적인 조치요구에 대해 오염원 표집방식 등의 기술적인 허점과 제도적 조치범위의 한계로 인한 처리 보류에 기인한 것으로 판단된다. 전반적으로 행정의 미온적 대처로 인해 행정에 대한 주민들의 불신과 부정적 감정이 증폭되어 있으나, 일부를 제외하고 대다수의 주민들이 축산농가나 행정으로부터 구체적인 피해보상을 원하기보다는 현재의 피해가 완화되는 방향을 희망하고 있었다.

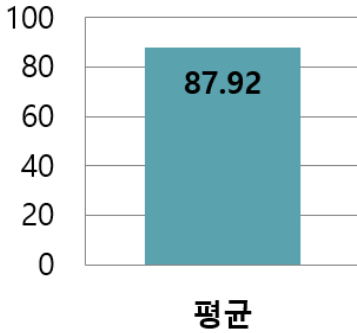
이러한 축산농가로 인한 피해보상의 주체로는 ‘오염원을 방출하는 해당 축산농가(69%)’를 우선적으로 지목했으며, 다음으로 해당 지자체(천안시)가 16%, 중앙정부가 15%를 차지하였다. 또한 피해보상 범위에 대해서는 응답자의 대다수(86%)가 주변 피해 농가를 포함한 해당 마을 전체에 보상해야 한다고 답했다.

마지막으로 축산농가 피해에 대한 개선 방안 및 대책으로 ‘축산단지 조성 등을 통한 제도적 관리(50%)’, ‘오염원 유출 축산농가의 피해 저감 시설 설치(36%)’ 등을 요구하였으며, 상대적으로 ‘피해 농가 및 마을에 대한 금전적 피해보상(7%)’은 극소수에 미쳤다. 추가적으로 향후 축산농가 신규 진입에 대한 인허가 과정에 대한 개선 방안은 ‘주민 사전 동의 절차(72%)’인 것으로 확인되었다.

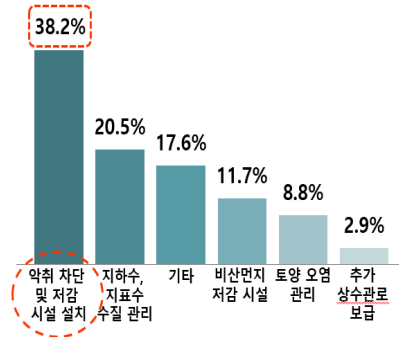
이와 같은 과정과 결과를 토대로 본 연구는 주민 주도형 피해 관리 방안 도출을 위한 리빙랩 운영에 있어 주민들이 가장 높게 인식하는 가축농가로 인한 피해와 그 관리 방안에 집중하고자 한다. 특정 상황에 대한 합의된 문제의식이 전제되어야 이를 해결하고자 하는 단합된 행위가 가능하므로 주민들이 공통적으로 문제의식을 갖고 있는 축산농가로 인한 피해에 대해 이해당사자 간 이해와 합의를 통해 주민 주도형 관리 방안을 도출하고자 한다. 이는 매몰지 피해 관리 방안을 도출하는 것과 방법론적인 면에서 크게 다르지 않다고 판단하기 때문이다.



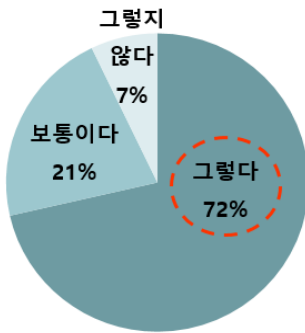
〈그림 3-8〉 주민인식조사 결과 요약



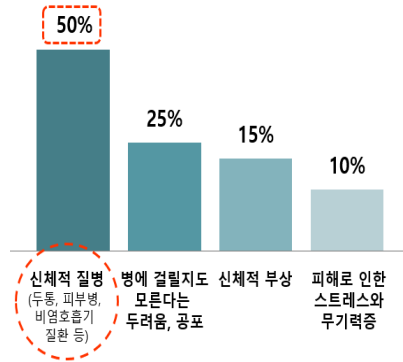
(c) 환경 피해인식 정도



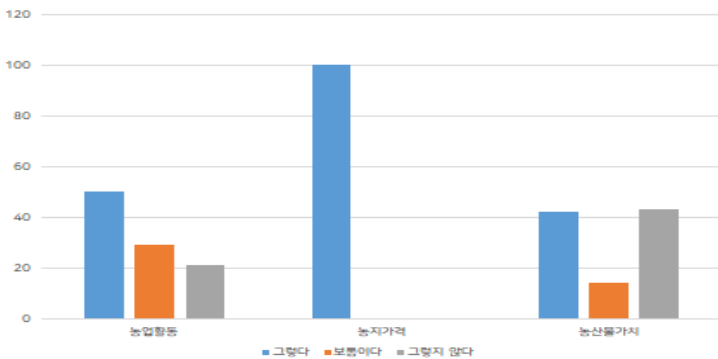
(d) 환경 피해 저감 조치



(e) 보건적 피해인식

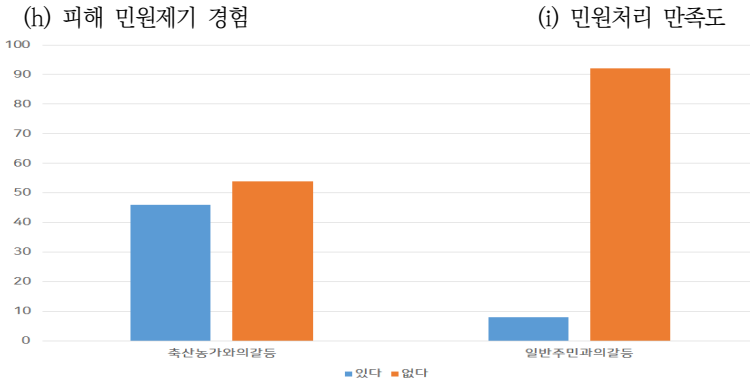
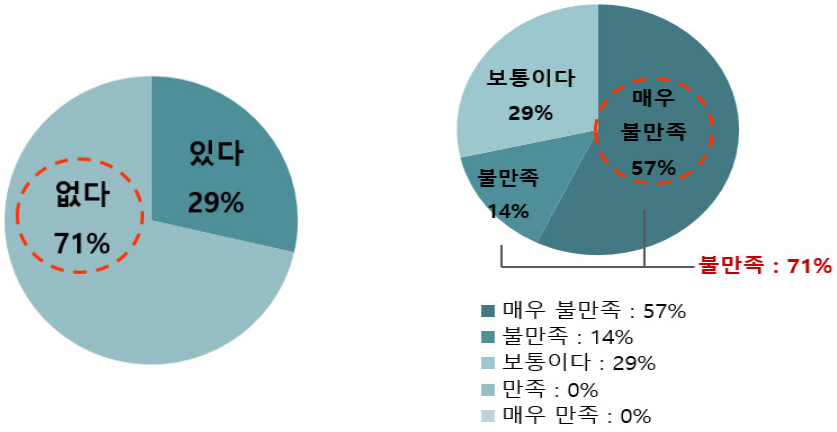


(f) 보건적 피해인식 항목

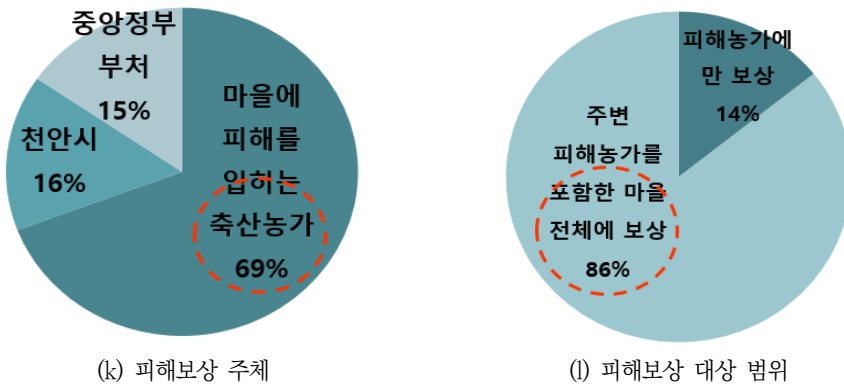


(g) 농업활동 / 농지가격 / 지역농산물 피해인식

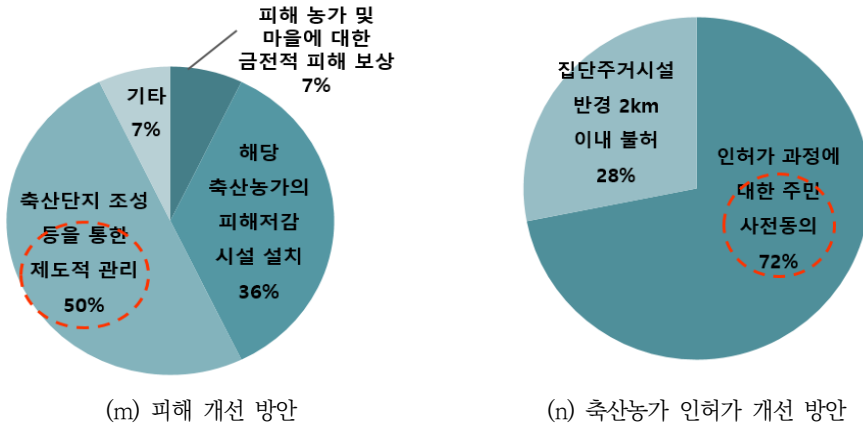
〈그림 3-8〉의 계속



(j) 축산농가로 인한 갈등이나 분쟁 경험



<그림 3-8>의 계속



자료: 저자 작성.

〈그림 3-8〉의 계속

### 나. 문제 상황에 대한 이해당사자 간 갈등 요인

갈등이란 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 불화를 일으키는 상태로, 개별 주체의 내면적 상태로 인식됨과 동시에 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단의 결합에 내재되어 있는 개념으로 볼 수 있다. 그러나 최근에는 그러한 갈등으로 야기되는 부정적 결과보다는 기능론적 관점에서 갈등이 사회구조의 유연적 이행을 위한 촉매제, 집단 간 적응성과 통합 기회 증가 등의 사회 발전의 원동력 또는 새로운 사회관계 형성을 위한 매개체로 인식되고 있다(Pinkley and Northcraft, 1994). 따라서 갈등에 대한 개념을 이해당사자 간 표출되는 견해 차이에서 발생하는 상대적인 문제로 정의하고 발생한 문제와 관련된 이해관계자의 참여, 협상 및 조정을 통해 갈등의 근본적인 관리를 최소화할 수 있는 거버넌스적 접근이 요구된다.

갈등과 관련된 선행연구는 주로 쓰레기 매립지, 소각장 등의 입지선정, 상수원 보전 문제 등 환경 갈등에 초점을 두었으며, 지방정부와 주민, 중앙정부와 지방정부 등 개별 주체 간 갈등관계에 대한 갈등관리 방안이 주류를 이루고 있다(조영석, 2003). 이들은 갈등을 개별 주체 간 이해관계 문제로 인식함으로써 주체 간 문제 해결을 위해 이해당사자 간 협의체

구축 등의 거버넌스적 해결 방안을 제시하고 있다. 따라서 본 연구는 마을 단위의 축산농가와 주민 간 갈등의 원인을 파악하고 그러한 갈등의 범위와 양을 축소시키기 위한 이해당사자 간의 논의가 이루어져야 한다는 인식하에 해당 마을주민이 인식하는 문제 상황을 파악하기 위한 1차 주민공청회 후 이해당사자 간 논의를 위한 2차 공청회를 개최하였다.

갈등관리에 대한 인식은 과거 특정 주체의 일방적인 협상, 중재라는 획일적 접근에서 관련 주체가 폭넓게 참여하는 협력적 접근으로 변화하고 있다. 따라서 마을 단위에서 발생하는 문제의 해결에 있어서도 중앙이나 지방 정부의 일방적 조정이 아닌 문제와 관련이 있는 이해당사자 간의 '참여, 협상, 조정'의 과정을 통한 거버넌스적 해결 방안을 도출할 필요가 있다. 이를 통해 마을에서 발생한 문제의 해결은 물론이고 마을의 발전과 주민 간 통합의 원동력을 제공할 수 있으리라 판단한다.

이와 같은 문제의식에 따라 본 절에서는 1차 공청회를 통해 확인한 연구 대상지 마을의 피해에 대한 주민인식을 토대로, 피해 원인자인 마을 내 축산농가와 주민들 간의 갈등 요인 도출 및 협의 가능성을 타진하기 위한 이해당사자 간 2차 공청회의 과정과 결과를 기술하였다. 2차 공청회는 1차 공청회를 마친 두 개 마을을 대상으로 진행하기로 되어 있었으나 대상지 중 도하2리는 축산농가의 비협조와 마을주민들 간의 의견 불일치로 다음 단계로의 추진이 불가능하다고 판단하여 병천6리만을 대상으로 진행하였다.

1차 공청회에서 주민들의 피해인식에 대한 내용만이 공유되었기 때문에 보다 정확한 사실 관계 파악을 위해 2차 공청회 전 축산농가(천안팍) 대표와 연구진들과의 사전 인터뷰를 추가 진행하였다. 축산농가 대표와의 인터뷰는 축산농가의 기존 대응 사례와 향후 계획에 대한 내용을 중심으로 약 2시간 정도 진행되었다. 이후 2차 공청회는 주민과 축산농가(천안팍 직원 2인, 양계농가주 1인) 외에 제도적 현황을 설명하고 개선안을 제안할 수 있는 행정(천안시 축산과 주무관)과 관련 전문가의 참석하에 병천6리 마을회관에서 약 2시간 동안 진행되었다. 주요 내용은 마을(주민)의 문제 상황 공유를 위한 1차 공청회 경과보고, 이에 대한 축산농가 및 행정의 입장 공유, 선진 사례 소개 및 전문가 의견 공유, 해결 방안 협의를 위한 이해당사자 간 종합토론 등으로 구성하였다.



자료: 저자 촬영.

〈그림 3-9〉 축산농가 면담 및 2차 공청회 과정

### 1) 주민들의 문제인식 및 요구 사항

1차 공청회를 통해 주민들이 인식하는 마을의 피해 원인이 가축매몰지가 아닌 축산농가로 인해 발행되는 오염원으로 인한 것임을 확인하였다. 또한 그러한 피해는 가축농가에서 발생하는 악취와 폐수, 해충 등의 직접적 피해 등이었으며 이로 인한 보건적, 경제적 피해가 거론되었다. 정확히 계량되지 않은 악취와 폐수로 인해 많은 주민들은 두통, 피부병, 우울증 등을 호소하였고 지가 하락 및 농작물 피해, 생산비 증가 등의 경제적 피해를 언급하였다. 그중 통계적으로 추산할 수는 없지만 많은 주민들이 공감하고 있는 2차적 피해로 외지인의 방문, 특히 타 지역에 살고 있는 가족들의 방문이 차단되고 있다는 점을 언급하였다.

### 〈표 3-15〉 마을피해 원인에 대한 주민들의 인식

사회자: 현재 축산농가 때문에 입은 환경적인 피해는 어떤 것이 있을까요?

마을주민A: 악취랑 폐수오염이 제일 심각해요.

마을주민B: 축산농가로 인해 많은 벌레가 생겼어요. 큰 파리 이런 게 아니라 아주 작은 날파리 같은 것들이 너무 많이 생겨 아주 죽을 지경이에요.

마을주민A: 도로오염은 없고 먼지는 조금 있는 편이죠.

사회자: 그렇다면 축산농가로 인한 건강적인 피해는 어떤 것이 있나요?

마을주민B: 악취로 인한 스트레스 때문에 가끔은 너무 스트레스를 받아 우울함을 느끼기도 해요.

마을주민C: 아이들 오면 그래유, 옛날에는 공기 좋고 살기 좋다고 애들이 자주 왔는데 요즘에는 냄새가 난다고 애들이 안 오려고 해요. 여하튼 타 지방에서 오는 사람들은 냄새가 난다고 아무도 안 오려고 해요.

마을주민D: 우리야 여기 계속 사니까 내성이 생겨서 큰 냄새가 안 나지만 새로 오시는 분들은 그 냄새의 정도가 매우 심각하죠. 제가 말씀드렸잖아요. 제일 냄새가 심할 때는 기압이 낮을 때, 바람의 방향이 바뀌면서 악취가 가장 심하게 나요.

마을주민E: 저 밑에 다른 동네 아파트까지 냄새가 나요(병천8리).

사회자: 경제적, 금전적인 피해를 입은 사례를 말씀해주세요.

이장님: 농작물 피해를 많이 입었고 농지가격도 많이 하락했어요. 그리고 주택가격도 많이 하락되었죠.

마을주민A: 저처럼 젊은 사람들이 농사를 지으러 들어올 생각을 안 해요. 이전에는 담배농사를 많이 지었는데 지금은 대체할 만한 작물도 없을뿐더러 땅이 있어도 축산농가 때문에 농사를 못 지어요.

이장: 작년에 상황이 많이 좋지 않았어. 모를 심었는데 다 죽어서 새로 사서 모를 심었거든. 농사를 지으면서도 화학비료와 퇴비 등 적절히 사용을 해주어야 하는데 폐수 때문에 그게 조절이 안 되었던 거지. 그래서 모가 다 죽고 새로 심었어.

마을주민A: 그것이 꼭 축산농가 때문이라는 보장은 없지만 축산농가에서는 항상 일정한 양의 물이 꾸준히 방출하는 편이에요. 이게 결국은 지하수랑 연결이 되기 때문에 안 좋은 거죠.

- 병천6리 1차 공청회 녹취록 일부 발췌 -

자료: 저자 작성.

그러나 마을주민들 모두 이와 같은 축산농가로 인한 피해에 대해 개별적인 불만을 토로한 바는 있으나 피해를 해결하기 위한 대안 도출이나 보상책 마련을 위한 단체행동 경험은 없었으며, 공론화 경험 또한 없었다. 따라서 이해당사자가 모두 참여한 공청회 자리에서 주민들은 각자의 불만과 요구사항을 토로하며 축산농가와의 극단적 갈등 양상을 보였다.

〈표 3-16〉 축산농가와 비축산농가 간의 갈등 양상

---

노인회장: 기준치를 내려 보내는데 어떻게 농사짓는 길에는 비가 죽고 이런 거죠?  
축산농가A: 그래서 아까 말씀 드렸는데 폐수하고 농업용수 숫자 기준이 달라요. 저희가 내려 보내는 물로 사실 농사를 지을 수가 없어요. 그래서 냇물이랑 섞여야 하는데 올해는 많이 가물었잖아요. 그래서 저희 물이 더 많이 내려간 것처럼 보였어요.  
노인회장: 그러니까 그 물로 올해 농사를 짓는데 그걸 어떻게 할 거여?  
축산농가A: 저희 물만 따로 내려가게 배관을 하든가 아니면 냇물만 내려가게 수로를 따로 하든가 하면 농사를 지을 때 냇가 물만 받아쓰면 되지 않겠냐는 그런 말씀을 드리는 거예요.  
노인회장: 작년 같은 경우에는 하나도 없었어. 짝 다 죽어버리고.  
축산농가A: 작년에는 저희 물만 내려갔잖아요. 냇가 물 하나도 없이.  
노인회장: 내 얘기 아직 안 끝났어. 그러면은?  
축산농가A: 그거는 국가에서 해야 하는 사항입니다.  
노인회장: 그럼 보상을 해줘야지. 우리는 지켜보라는 얘기여? 그건 말도 안 되는 얘기여.  
지금 손해를 보고 있잖아! 지금 얼마를 손해를 보고 있는데 그러면 계속 손해를 보라는 말이여? 보상도 안 해주고, 아니 무슨 대책이 있어야 할 거 아냐?

- 병천6리 2차 공청회 녹취록 일부 발췌 -

---

자료: 저자 작성.

일부 주민은 이전에 제기한 민원처리 결과를 언급하며 행정에 대한 강한 불만을 드러냈으며, 심지어 축산농가와의 유착관계를 지적할 정도로 행정에 대한 불신이 깊은 것으로 관찰되었다.

### 〈표 3-17〉 비축산농가의 민원처리 과정의 불만 양상

사회자: 축산농가와와 갈등은 없었나요?

마을주민A: 갈등이라고 해봤자 시청에 민원 넣고 조사하는 거쥬.

노인회장: 난 옛날에 먹살 잡고 싸웠어~ 벌금을 물게 해도 변함이 없어유.

마을주민B: 행정의 대응에 문제가 있다. 지난주에는 저위에 큰 농장 근처 밭에서 일하고 있는데 하천에 거품이 흘러 내려가는 걸 목격했어요. 그래서 당장 쫓아가서 동영상 찍어두고 시청 담당 공무원한테 연락했쥬. 근데 주말이라고 못 나온다고 하다가 30분쯤 있다가 담당 공무원이 출발한다고 하더군요. 그런데 그때 차타고 출발해서 몇 시에 도착하겠어요. 도착하고 나니까 거품이 한 개도 없지.

- 병천6리 1차 공청회 녹취록 일부 발췌 -

마을주민B: 나는 천안시에서 3번 정도 검사를 하였는데 믿을 수가 없다. 세 번 중에 한 번은 내가 민원을 넣어서 왔는데 내가 앞에 있는 데서 취수해라라고 말했는데 자기들끼리 와서 취수해 갔다는 데 어디서 했는지 어떻게 알 수 있나? 우리가 생각하는 농장 최종 방류수하고 천안시에서 이야기는 최종 방류수하고 다르다. 농장 끝에서 나오는 물이 아니라 농장 안에 정화조에서 기준치를 검사한다. 그럼 배관을 따로 빼놨다면 그건 모르는 일이다. 그런데 농장 근처 냇가에서 거품이 끼고 냄새가 난다. 농장 끝에서 검사를 하면 분명히 오염된 물이 나올 것이다. 냄새가 나는 곳에서 취수해 가라고 민원을 넣었더니. '네, 나갈게요.' 하고 5분 뒤에 농장에서 물이 딱 끊긴다. 이건 잘 모르지만 짐작해 봤을 때 유착관계가 있는 것 같다.

- 병천6리 2차 공청회 녹취록 일부 발췌 -

자료: 저자 작성.

그러나 이와 같은 축산농가에 대한 불만에도 불구하고 마을주민들은 축산농가의 경제적 보상을 요구하기보다는 지속적이고 점증적인 개선안을 요구하였으며, 축산농가와와 갈등을 최소화하고 상생할 수 있는 방식을 바라고 있었다. 특히 주민들만 참석한 1차 공청회 때 주장했던 극단적인 해결 방안에서 2차 공청회에는 축산농가의 상황을 고려해 피해보상 요구에 있어 유보적인 입장을 보였으며, 기술적인 차원에서의 개선을 요구하였다.

〈표 3-18〉 축산농가와 비축산농가 간 갈등의 합의점 도출 양상

---

사회자: 그렇다면 축산농가로 인해 힘든 게 많을 텐데 어떻게 해결하면 좋겠어요?  
 노인회장: 그냥 싹 없애야주~  
 마을주민A: 한 번에 다 없애기는 어려우니까 냄새가 안 나는 시설을 해주고, 축산폐수 안 나오는 시설을 해줘야죠.  
 노인회장: 아니야, 저기 멀리 한 곳에 다 몰아넣어야 돼요. 마을 밖으로.  
 - 병천6리 1차 공청회 녹취록 일부 발췌 -

마을주민B: 정책을 연구하시는 분들에게 하나 더 건의드릴 것이 있습니다. 지금 취수하는 것이 농장폐수에서만 검사를 하시는데, 그것만 해서는 안 됩니다. 농장폐수가 흐르는 냇가도 보셔야 됩니다. 실질적으로 허가를 낼 때는 농장폐수와 다른 물이 섞여서 나오는 기준치를 감안해서 ppm을 결정하였을 텐데 그 합쳐지는 부분이라든지 하류부분에서도 토양이라도 채취해서 그 부분을 검사하셔야 될 것 같습니다. 5~6월 제일 농사가 가물을 때만이라도 신경을 좀 써달라고 하였습니다. 그러니까 저쪽에서는 규모가 있어 그것은 어렵다고 하시더라고요.  
 축산농가A: 빼 갈 데가 없습니다.  
 마을주민B: 빼 갈 데가 없으면 두 군데, 세 군데를 나눠서 가져가면 되는 겁니다.  
 축산농가A: 열 군데를 따져도 천안에는 가져갈 데가 없습니다.  
 마을주민B: 장마 전까지라도 해주시면 되잖아요. 한두 달에서 세 달만 해주면 얼마나 고맙습니까.  
 - 병천6리 2차 공청회 녹취록 일부 발췌 -

---

자료: 저자 작성.

2) 축산농가의 문제인식 및 대응 방안

앞 절에서 언급한 바와 같이 연구대상지 주민들뿐 아니라 관련 이해당사자들의 정확한 입장과 의견을 균형적으로 수렴하기 위해 본 연구에서는 2차 공청회 전 축산농가 대표와 사전 인터뷰를 진행했다. 기업 형태인 축산농가A는 넉넉한 재정적 상황으로 인해 다양한 형태로 마을에 비공식적 형태의 기금을 지급해 온 상황이었으며, 그러한 과정에서 마을주민들의 지속적인 요구와 반응에 대한 부정적 감정이 축적되어 있는 것으로 보였다. 현재 마을에 발생하는 다양한 환경적 피해에 대해 공감하면서도 법적 기준에 맞게 운영하고 있는 축산농가 입장에서는 마을주민들의 지속적인 경제적 요구와 그러한 요구가 주민들 개개인 별로 이루어진다는 점에서 높은 피로도를 나타냈다.

### 〈표 3-19〉 축산농가의 입장과 자체적인 대처 방안

축산농가A 대표: 농장은 어쩔 수 없이 약자예요. 고정적으로 마을에 금전적인 부분을 지원합니다. 어떤 마을에 일이 있으면 다 지원합니다.

연구진: 그럼 마을에서 그렇게 요구하는 안건이 있는 건가요?

축산농가A 대표: 당연히 있죠. 편의 차원에서 요구하는 부분은 할 수가 있는데 대부분 심한 요구가 많아요. 예를 들면 놀러가는데 돈 내달라... 농사 못 짓는 것 물어내라... 등등 말이죠.

연구진: 그럼 실제로 농사 피해에 대한 배상을 해보신 적이 있나요?

축산농가A 대표: 네 있죠. 작년에 300만 원 드렸습니다. 올해도 물이 없는데 물을 만들어 오라고 해서 저희가 포크레인을 끌고 땅 파서 250m 정도 라인 깎아서 물 다 대드렸어요. 직원들이 앞에 업체 전기 빌려 쓰고 그 비용도 한 50만 원 들어갔어요. 모터도 다 사고 라인도 깔고 다 했습니다. 저희 천안팍 같은 경우는 해달라는 것 다 해드려요. 그런데도 끝도 없이 요구하니까.

축산농가A 대표: 이장님 한 분만 하는 게 아니에요. 그 밑에 병천8리 이장님하고도 소통을 해요. 그 개천 하나 때문에 다 해요. 8리 이장님이 횡집을 하시는데 한 달에 한 번씩 엄청 팔아드려야 돼요. 안 가면 전화 와요. 이게 말 못할 고통이죠.

- 2차 공청회 축산농가대표와의 사전 인터뷰 녹취록 일부 발췌-

자료: 저자 작성.

이와 같이 개별적으로 이뤄지는 비공식적인 보상으로 지속적인 경제적 지출을 감행하고 있는 축산농가 입장에서는 주민 모두의 의견이 수렴된 공식적인 보상이나 해결 방안 요구가 더 합리적인 선택이 될 수 있다. 따라서 축산농가의 피해 관리와 보상 마련을 위한 이해당사자 간 협의체 구축에 대한 필요성을 공감하고 있었으며 적극적인 참여의지를 보였다.

〈표 3-20〉 축산농가 협의체 구축의 필요성 공감과 참여의사

---

연구진: 이러한 이야기를 공식적인 자리에서 이장님과 나눈 적이 있으신가요?  
축산농가A 대표: 그건 아니에요. 이야기를 해도 씨가 안 먹혀요.  
연구진: 그럼 현재까지 이장님하고만 협의하시고 다른 분들과는 없으신 거잖아요?  
축산농가A 대표: 아니죠. 다른 분들하고도 협의를 했습니다. 대화 자체가 안 돼요.  
연구진: 그럼 최종적으로 이장님과 소통을 하시는 거잖아요. 만약에 이장님뿐만 아니라 주민 전체의 의견이라는 보장이 없잖아요?  
연구진: 그럼 주민들 전체와 같이 협의할 수 있는 부분을 만들면 어떠신지요?  
축산농가A 대표: 그러면 답이 없어요. 저희도 안 할라 했겠어요. 개인별 요구사항이 어마어마합니다. 오죽했으면 제가 병천면자치협의회라고 면장님도 참석하시는데 여기서도 민원을 해결하려고 노력합니다. 또 술 먹고 깡판 치는 사람도 있습니다.  
축산농가A 대표: 저의 직책은 민원 없애는 거예요. 돈이 어느 정도 들어가도 민원이 없어진다면 나갈 의향이 있습니다. 협의 테이블에 나갈 의사가 충분히 있습니다.  
- 2차 공청회 축산농가대표와의 사전 인터뷰 녹취록 일부 발췌 -

---

자료: 저자 작성.

2차 공청회에 참석한 축산농가A의 실무자는 마을의 피해에 공감하며, 현재의 제도적인 상황의 한계와 기술적 허점을 인정하였다. 또한 이러한 피해에 대한 지속적인 개선의지를 보여 마을주민들과 공감대를 형성하려는 모습을 보였다.

### 〈표 3-21〉 축산농가의 개선의지와 마을주민과의 공감대 형성을 위한 노력

축산농가A 실무자: 주민 분들이 민원을 넣으셔서 물을 뜨러 옵니다. 물을 뜨고 가면 법적 기준치 이내예요. 그러면 시정에서는 할 말이 없잖아요. 그런데 여러분들이 보실 때는 우리 물이 색깔이 있으니까 항상 더러운 게 나간다고 생각하십니다. 일단 그게 법적 모순일 수도 있어요. 기준 이내면 어떻게 할 수가 없잖아요. 그 법을 바꿔서 색깔을 잡던가 아니면 지나칠 정도로 엄격하게 수돗물처럼 만들어서 내놓아라 라고 법을 만들면 따라갈 수밖에 없습니다. 그러나 현재는 법 기준 이내로 들어가기 때문에 저희 나름대로 떼뺄할 수도 있어요. 그런데 그 것보다 두 배 배 이상 돈을 들여서 열심히 하고 있습니다. 간장색깔로 나가도 안 된다고 생각하기 때문에 더 맑게 더 맑게 더 맑게 개인회사가 아니고 그룹회사이다 보니 돈 엄청나게 많이 들여서 저희가 처리를 해요. 그러다 보니 담당자 입장에서는 어떻게 나쁘게 생각해보면 주민 여러분들에게 불만이 생길 수도 있어요. 우리는 법적으로 잘 하고 있는데, 자주 민원을 넣으시고 계속 와서 자꾸 말씀들을 하세요. 근데 저희가 기준 이내니까 마음대로 하시라고 말할 수도 없고 올 여름이나 작년 여름 같은 경우에는 저희가 폐수를 방류하는데는 법적으로 아무 문제가 없는데 농사에는 문제가 돼요. 이게 농업용수가 아니기 때문에 물 나가는 거를 2~3일씩 안 내보낸 적도 있습니다. 근데 그걸 계속 할 수는 없잖아요. 만약에 좋은 생각이 있다면 덜 오염된 물이 내려가서 좋지 않을까? 그런 건의를 하나 드리고요. 악취문제는 그렇습니다. 농장마다 냄새가 다 다르더라고요. 저희도 냄새가 나지만 저희 말고도 다른 데도 냄새가 나긴 많이 나요. 근데 해결을 해보려고 굉장히 노력을 하는데 악취에 대한 해결책은 농장 전체를 뒤집어 씌우기 전에는 방법이 없는 것 같아요. 그것은 아직까지도 연구 중에 있습니다. 그리고 새벽이나 비를 때는 산에서 바람이 내려와서 여러분에게 냄새가 더 많이 나더라고요. 그래서 그런 날은 전화를 항상 더 받는데 더 좋은 방법이 없고 비용이 천문학적으로 들어가기 때문에 아직도 연구 중입니다. 물은 눈에 보이고 할 수 있는 범위 내에서 최선을 다하고 있고 올해부터는 법이 더 강화되어 물을 더 깨끗한 상태로 내보내야 해요. 그래서 저희가 처리시설을 더 증설하고 있으니 저희의 노력을 좋게 봐주셨으면 좋겠습니다.

- 병천6리 2차 주민공청회 녹취록 일부 발췌 -

자료: 저자 작성.

### 3) 행정의 문제인식 및 대응 방안

엄격한 의미에서 본 연구에서 진행된 주민공청회는 사전적 의미의 공청회와는 다소 거리가 있어 보이나, 이해당사자 간의 의견을 듣고 협의기관 혹은 승인기관의 입장을 확인한다는 내용적 측면에서 기대되는 결과는 동일하다. 이러한 관점에서 천안시는 해당 마을의 주민과 축산농가의 상반된 입장을 듣고 그 간극을 메울 수 있는 제도적 방안과 대안을 제시해야 하는 레프리의 역할을 담당하게 된다.

그러나 현재 병천6리 같은 경우 실제 표면적으로 드러난 갈등이나 민원으로 공청회가 개최된 것이 아니기 때문에 행정은 본 공청회의 관찰자로 참여하여 현재 추진되고 있는

시의 관련 정책을 소개하는 역할만을 담당했다.

〈표 3-22〉 행정의 문제인식 및 대응 방안

---

<p>연구진: 혹시 천안시에서 축산농가와 관련된 피해를 어떻게 처리하고 계신지 간단히 소개해주시기 바랍니다.</p> <p>축산과 주무관 A: 저희가 일단 민원이 발생을 하면 점검을 해요. 약취검사도 하고 수질검사도 하는데 기준을 초과하면 그에 따른 개선명령을 하는데 천안팍 같은 경우는 올해 3일 정도 했는데 모두 기준 이내로 나왔고, 보람축산하고 천안팍 약취검사도 기준 이내로 나왔어요. 어르신들이 느끼실 때는 냄새가 심하다고 하시는데 점검을 통해서는 개선하는 데 한계가 있습니다. 기준이 높다 보니까 한계가 있어 해결이 안 되는 부분이 있어요. 또 이런 자리를 통해 어려운 점을 공유해서 개선해 나가는 게 좋은 방법인 것 같고요. 약취에 대해서는 저희가 내년에 약취측정 차량을 구입할 계획입니다. 약취가 난다고 하시면 24시간 모니터링을 하려고 해요. 제일 약취가 많이 나는 시간대를 저희가 모니터링을 통해 확인을 하고 그 시간대에 저희가 점검을 해서 점검의 효율성을 높이려고 합니다.</p> <p style="text-align: right;">- 병천6리 2차 주민공청회 녹취록 일부 발췌 -</p>
---

---

자료: 저자 작성.

#### 다. 이해당사자 간 협의를 통한 해결 방안

이론상으로는나 실제에 있어 모든 갈등의 구조는 크게 다르지 않으며, 큰 틀에서 그 관리방향 역시 다르지 않다. 당연히 다를 수밖에 없는 개개인의 이해관계를 파악하고(갈등 진단), 이를 조율할 수 있는 공론화 절차를 잘 설계하고 운용하는 것(공론화 절차), 그럼에도 불구하고 발생한 지역 내 갈등을 해결할 수 있는 대화·협의 구조를 잘 이끌어가는 것(협의의 갈등관리)이 공생(共生)과 화합(和合)의 방안일 수 있다(채중현, 2015). 이와 같은 측면에서 본 연구에서 진행한 두 차례의 공청회는 지역의 공공 갈등을 지역 내에서 풀어나가는 첫 단계로의 가능성임을 타진하였다는 데 의의가 있다.

두 번의 공청회를 통해 본 연구에서는 축산농가로 인해 발생하는 피해에 대한 주민들의 인식 수준과 요구 사항을 확인하였으며 관계 이해당사자인 축산농가의 대응 방안을 공론화하였다. 이 과정을 통해 상호간 이해의 범위를 넓히고, 협의를 통한 문제 해결 가능성을 타진하였다.

〈표 3-23〉 이해당사자 간 협의를 통한 사회갈등 문제 해결의 양상

연구진: 관로를 따로 묻어가지고 파는 것이 효과적일지.. 농장에서 나오는 폐수를 따로 관로를 해서 묻으면 그 하천에 있는 물만으로 농사가 가능한가요?

이장님: 충분하죠. 포크레인으로 파서 정리해주면 되는 겁니다.

마을주민B: 그 물이 지금 건수거든요. 지하수 표면에 겹으로 흐르는 물인데 이장님이 말씀하시는 물은 지하수 밑에 있는 물을 말하는 거예요. 위에 물이 오염된 물이 흐르면 바로 침류가 된다. 걸러지는 층이 없어서 정화가 되지 않는다. 그러니깐 농장에서 배관을 물어달라..이것이 다른 어떤 방안보다 더 효과적인 방안이다. 제일 민원이 해결될 것이다.

축산농가A: 만약 그것이 효과적이면 한번 연구를 해보겠습니다. 배관을 설치하는 것이 금액도 낮으며 설치하기 편합니다. 한 번 노력해보겠습니다. 또한 가장 좋은 방법으로 생각해보겠습니다.

축산농가B: 저는 동네 초입이라 염려가 되고 죄스러운 때가 많다. 소하천 공사를 하고 있는데 올해는 축소를 쫓 했지만 지금 밖에서 안보이도록 무창으로도 공사를 하고 있습니다. 계분도 톱밥이랑 믹스를 하고 있는데 톱밥으로 하지 않고 바로 상차를 할 수 있게끔 시행할 계획을 가지고 있습니다.

노인회장: 톱밥 직접 여기서 배합하지 말고 상차를 적극적으로 시행했으면 좋겠습니다.

축산농가B: 올 공사는 하천과 무창을 같이 공사하고 있으며 내년에는 톱밥을 바로 상차해서 가져가도록 할 계획입니다.

모두: 박수(짜짜짜)

축산농가B: 이번에 8M 도로가 농장입구에 나잡아요? 제가 천안시청 도로과에 농장 방음벽을 시에서 책임을 못 지면 저희가 방음벽을 쳐가지고 대신에 시청 축산과에서 올해 깨끗한 목장만들기 사업이 나왔어요. 무튼 도로 옆에 방음벽을 치고 농장같이 안보이게끔 저희도 시설을 하려고 노력 중입니다. 농장입구에 2M40정도에 방음벽을 설치할겁니다. 신경 많이 쓰겠습니다. 천안시청 도로과에 많이 의뢰를 했습니다. 하지만 정부에서 해줄 수 있는 부분이 한계가 있더라고요. 저희가 사비를 들여서라도 농장초입은 밖에서 바라보았을 때 농장 같지 않게 바뀔 것이고 뒤쪽도 다시 축소시켜가지고 무창으로 진행할 것이고 지금 현재 톱밥과 계분으로 믹스해서 한 달에 4회 정도 실어나가는데 그것은 바로 상차하는 것을 원칙으로 농장 내에서 작업하지 않도록 하겠습니다.

-병천6리 2차 주민공청회 녹취록 일부 발췌 -

자료: 저자 작성.

이와 같은 과정과 결과를 통해 주민들과 축산농가 그리고 행정은 지역에서 발생하는 문제를 해결하는 데 있어 주민 스스로 주체적으로 의견을 내고 이해당사자들과 협의하는 과정의 필요성을 공감하게 되었다. 그러나 자신의 의견을 논리적으로 설명하고 합리적으로 협의하는 과정에 대한 경험이 부족한 농촌 마을 고령자들의 상황을 고려하여 향후 주민 주도적인 협의체 운영을 위해 이와 관련된 기술적 지원이 요구된다.

〈표 3-24〉 이해당사자 간 협의를 통한 해결 방안 마련과 협의체 구축 사례

연구진: 제가 어르신들과 농장 분들에게 이렇게 제안을 한번 해볼게요. 다들 바쁘시니깐 서로 없는 자리에서 이야기를 하면 험담이 될 수도 있고 그럴 수가 없잖아요. 아까 제가 선진 사례 3개 마을의 경우에는 뉘를 운영하냐면... 정기적으로 마을주민들 대표 몇 분, 농장 대표 분들과 함께 모여서 농장 분들은 주민 분들이 어떤 불편함은 없는지, 주민들은 농장 분들이 농장을 운영하시기에 필요한 건 없는지, 그런 것들을 서로 회의하고 협의해서 운영하는 마을들입니다. 이장님과 농장주들에게 세 달에 한 번이라도 정기적으로 마을회관에서 회의를 하는 것에 대해 어떻게 생각하시나요?

이장님: 그렇게 하면 좋죠.

축산농가A: 저희는 적극 찬성입니다.

축산농가B: 좋습니다.

연구진: 제가 다른 두 개 농장에도 전화를 드렸어요. 그런데 안 오시겠다고 하셨습니다. 이 두 분은 이런 자리가 어려운 자리잖아요. 이렇게 와주시는 참 고마우신 분들입니다. 앞으로 두 달에 한 번 정도 만남을 갖는 게 좋을 것 같습니다.

노인회장: 자꾸 만나서 대화를 해야지... 한 달에 한 번씩 하는 게 좋겠습니다.

연구진: 우리 이장님하고 대표님들하고 따로 나중에 자리 한번 마련하시는 게 좋겠습니다.

축산농가B: 이번에 공사할 때 제가 농장을 더 깨끗하게 하려고 하니 조금 불편하시더라도 자재 문제 때문에 차량도 왔다 갔다 할 것이니 그런 부분은 양해 좀 해주시기 바라고 최소한 소음이나 피해가 없도록 공사를 진행하겠습니다. 마을주민 분들이 이해를 조금만 해주시면 더 깨끗하고 냄새도 안 나는 농장으로 바꾸도록 하겠습니다.

노인회장: 웬만하면 농가 분들이 마을에 피해를 주지 않고 같이 상생하면 얼마나 좋겠습니까.

- 병천6리 2차 주민공청회 녹취록 일부 발췌 -

자료: 저자 작성.

## 4. 마을 맞춤형 관리 방안 개발 가이드라인

### 가. 마을 맞춤형 관리 방안 도출을 위한 표준 모형

대다수의 갈등은 주로 힘에 의한 방법, 권리에 의한 방법, 대화에 의한 방법 등으로 조정되거나 해결된다(Ury, Brett, and Goldberg, 1988). 힘에 의한 방법은 물리적 힘, 정보의 힘, 지위의 힘 등을 활용해 갈등을 해결하는 방식으로 과거 권위주의 공권력을 통한 해결을 의미한다. 둘째, 권리에 의한 방법은 갈등 원인의 피해 당사자가 법을 통해 시시비비를 가리는 방법이며, 마지막으로 대화에 의한 방법은 이해당사자 간 대화를 통해 문제를 조정하고 해결해 나가는 방식으로 본 연구에 적용된 방식이다.

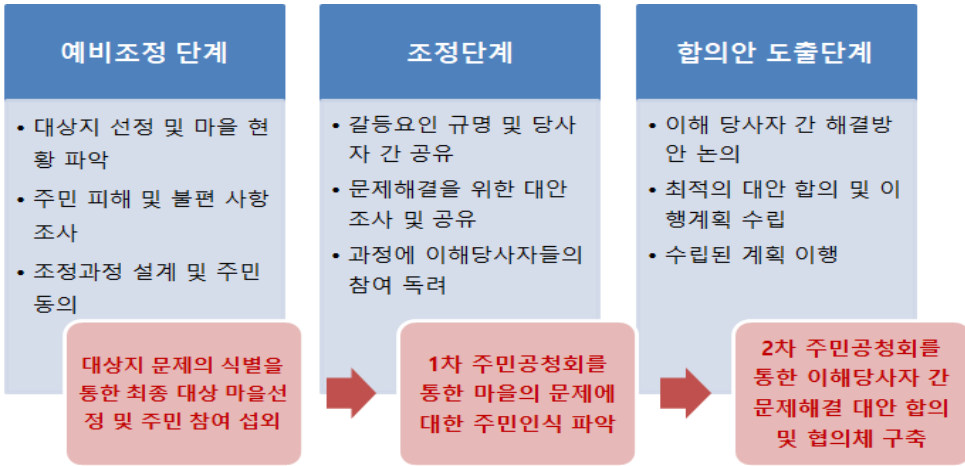
대화에 의한 방법에서 핵심이 되는 조정이란 해당 문제에 있어 중립적 입장인 조정인

또는 복수의 조정인들이 이해당사자들의 대화와 협상을 촉진하여 갈등을 해결해 나가는 방식으로서 전 과정의 설계와 진행에 개입하여 긍정적 결과를 이끌게 된다. 특히 갈등을 해결하기 위한 구체적인 방안을 적극적으로 도출하는 역할을 수행하는 경우, 이를 촉진적 조정이라 하며(Susskind, Cruikshank, 1987), 본 연구의 전 과정에서 참여 연구진들은 이러한 촉진적 조정자로서 기능하였다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 이해당사자 간의 양자 간 협상이 아닌 촉진적 조정인이 개입된 다자 간 조정을 통한 갈등관리의 해결 방안을 도출하는 과정으로 이해될 수 있다.

최근 공공갈등 해결에 있어 이러한 다자 간 조정 사례는 지속적으로 증가하여(Goldberg, 2003), 국책사업 추진 과정에서 주민과의 갈등이 발생한 경우 정부 차원에서 조정을 권장하고 있으며 학계에서도 촉진적 조정을 활용한 갈등관리 및 해결 방안에 관한 연구가 꾸준히 증가하고 있다. 이를 통해 가축농가와 주민 간의 갈등을 해결하는 데 있어 촉진적 조정인의 필요성에 주목해야 하며, 본 연구 과정에서는 참여 연구진이 그 기능을 수행하였다고 볼 수 있다.

다자 간 조정은 양자 간 조정과는 또 다른 커뮤니케이션 특징을 보이는데, 우선 다자 간 조정에 있어 각 당사자들의 이해는 양자 간보다 더 복잡하다. 따라서 모두가 만족할 수 있는 방안을 도출하는 데 있어 양자 간 조정보다 더 많은 비용과 시간이 소요될 수 있다. 또한 다자 간 조정에는 일부 집단 간 우호적 협력이나 집단 간 역할분담 등이 가능하므로 원활한 소통을 위해 조정인의 역할이 더 중요하게 부각된다(Moore, 2003).

우선 사전 준비 단계에서는 당사자들의 이해관심 정도를 파악하게 된다. 이후 조정 단계는 실제 조정회의를, 다자 간 조정 단계는 예비조정 단계, 조정 단계, 합의안 도출 단계 등으로 구분된다(Susskind, Cruikshank, 1987). 예비조정단계는 조정이 실행될 수 있는 틀을 마련하는 과정으로 조정 과정에 대해 당사자들에게 설명하고 조정 진행에 대한 동의를 진행하는 단계로, 이해당사자들이 모여 각자의 입장을 밝힘으로써 합의 가능한 대안들을 도출하는 과정이다. 마지막으로 합의안 도출 단계는 조정단계에서 도출된 대안들을 평가하여 최종합의안을 만들고 이행계획을 규정하는 과정으로 볼 수 있다.



자료: 저자 작성

〈그림 3-10〉 축산농가 및 주민 간 갈등해결 방안 도출을 위한 다자 간 조정 단계

본 연구에서는 축산농가로 인한 갈등해결 방안을 도출하기 위한 이해당사자 간 협의체 구축이 이루어지는 단계에 대해 특정한 모형을 적용하지 않고 사례분석에 더 초점을 맞추었다. 이는 마을이라는 범위의 특수성을 제외하고 축산농가로 인한 마을의 갈등관리 방안이 일반적인 사회적 갈등관리 방안 모델에서 크게 벗어나지 않으리라는 가정이 적용된 결과이며, 역으로 지역별, 사안별 특수성이 반영되어야 한다는 리빙랩 적용 취지를 반영한 것이다. 따라서 본 연구에서는 귀납적 방식으로 축산농가와 주민 간 갈등을 해결하기 위한 최적의 대안으로서 이해당사자 간 협의체가 구축되기까지의 전 과정을 앞서 기술하였다.

앞서 기술한 전 과정을 다자 간 조정 과정 분석 모형에 적용한 결과, 예비조정 단계에서는 매몰지 관련 피해 대상지의 조건을 기반으로 해당 대상지를 선정하여 대상지의 피해 상황 및 주민의 피해 인식도를 분석하였으며, 이후 본 연구 과정에 참여의사를 확인한 단계로 볼 수 있다. 다음으로 조정 단계에서는 공식적인 주민공청회를 통해 피해 상황을 면밀히 조사하고 그러한 피해로 인해 야기되는 축산농가와 의 갈등 상황을 파악하였으며, 그러한 갈등 상황을 해결하기 위해 취한 대안을 조사하여 그다음 단계로의 이해당사자들의 참여를 독려했다. 그리고 마지막으로 합의안 도출 단계에서는 이해당사자 간 해결 방안 논의를

위해 이해당사자가 모두 참여한 2차 주민공청회를 추진하였으며, 이를 통해 최적의 대안을 논의하고 합의하는 결과를 얻었다. 최적의 대안으로서 이해당사자 간 협의체 구축이 합의되었고, 해당 대안을 이행하기 위한 실행 계획 수립 및 실무 논의가 진행 중이다.

연구 결과, 이러한 단계에 걸쳐 기대한 결과를 도출하기 위해서는 무엇보다 이해당사자 외에 이들 간의 논의와 협의에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 촉진적 조정인의 역할이 무엇보다 중요하다는 점을 발견하였다. 특히 농촌마을의 거주 인구의 특수성(고령 및 저학력), 갈등의 지속기간 정도, 관련 당사자들의 협조도 등을 감안하면 그러한 조정인의 중요성은 더욱 부각된다. 따라서 제시한 모형의 적용에 있어 지역적 특수성, 문제의 개별성이 우선적으로 고려되어야겠으나 무엇보다 이러한 단계가 원활히 이행될 수 있도록 갈등관리 조정인의 선별 및 양성 훈련에 대한 제도적 지원이 요구된다.

#### 나. 협의체 구축을 위한 단계별 실무 과정



자료: 저자 작성.

〈그림 3-11〉 협의체 구축을 위한 단계별 실무 과정

1) 1단계: 사전 조사

가) 문헌 검토 및 자료 조사

- 인구·지리 등 기초 정보, 가축농가 현황, 매몰지 현황(매몰가축 종류, 두수 등)
- 마을 이장 연락처

나) 후보 마을 선정

- 자료를 토대로 대상지 선정을 위한 후보 마을 선정

※ 후보 마을 선정 시 고려대상: 피해 규모, 매몰 두수, 지속적인 문제 및 갈등 발생 가능성 여부, 이해당사자 간 갈등의 심각성

2) 2단계: 마을 섭외

가) 전화 인터뷰

- 인터뷰 대상: 후보 마을 이장님 혹은 마을 상황을 잘 아는 마을 리더
- 기록방법: 전화 녹취(사전 동의 후 진행)
- 인터뷰 내용: 이장님 재임기간, 가축농가 현황, 매몰지 현황, 마을주민들의 인식, 마을의 피해 상황, 농가와의 관계, 행정의 대응, 공청회 경험 여부, 이장님의 공청회 추진 및 참여의사, 주민들의 협조 가능성

나) 방문 마을 선정

- 사전 조사 내용과 전화 인터뷰의 내용을 바탕으로 방문 대상 마을을 선정
- 이장님과 면담 일정을 조율하여 마을 방문을 계획

다) 마을 방문 및 이장님 면담

- 면담 대상: 마을 이장 등 마을 리더
- 기록 방법: 메모, 녹취(사전 동의 후 진행), 사진 촬영
- 준비물: 마을 사전 조사 자료, 마을 지도

- 면담 내용: 마을 기초 현황(사전 조사 내용과의 일치 여부 및 추가 내용 기술), 가축농가 현황(가축농가 수, 규모, 가축 종류, 두수, 소유주 등), 매몰지 현황(매몰지 수, 규모, 매몰가축 종, 처리방식 등), 가축농가나 매몰지로 인한 피해 사항(수질 오염, 악취, 건강피해, 경제적 피해 등), 마을에 대한 농가의 보상(마을 기금 등), 주민인식(피해 정도에 대한 인식, 가축농가에 대한 이장님 및 마을주민들의 인식), 대응 경험 및 갈등해결 의사(이장님의 적극성 및 추진의사, 주민들의 협조)
- 마을 현황 확인: 오염 상황, 악취 정도 등 직접 둘러보며 확인
- 공청회 추진 가능성 타진: 공청회 계획 및 추진 목적 설명, 공청회 참여의사 확인(이장님이 마을회의를 통해 주민들과 논의하도록 한 후 추진 여부 확인)

라) 공청회 추진 대상 마을 선정

- 이장님의 적극성, 주민들의 협조 가능성, 피해 정도 등을 고려해 공청회 추진 대상 마을을 선정
- ※ 공청회 추진 대상 마을 선정 시 고려사항: 이장 등 마을 리더들(노인회장, 추진위원장 등)의 적극적이고 협조적인 태도가 가장 중요하며, 가축농가로 인한 마을주민의 피해 정도, 마을주민들의 인식과 주민과 가축농가의 갈등 수준 등을 고려해야 하며 농번기를 피해 공청회 일정을 잡는 것이 좋음

3) 1차 주민 공청회

가) 1차 주민 공청회 준비

- 공청회 진행 자료: 공청회 내용 PPT, 계획안, 마을주민 대상 설문지
- 다과, 현수막, 노트북, 빔프로젝터, 사무용품, 서명부, 명찰 등

나) 1차 주민 공청회 진행

- 기록 방법: 메모, 사진 촬영, 녹취

※ 1차 주민 공청회 준비 및 진행 시 고려사항:

- 마을주민들의 참석 인원을 미리 파악하는 것은 사실상 불가능하므로 참석 인원  
에 대해 연연해하지 않는 것이 좋으며, 공청회 참여 주민들에 한해 금전적인 보상을  
주는 것은 분란을 일으킬 수 있는 소지가 있으므로 지양하도록 함
- 주민들의 연령대가 높아 이해하기 쉬운 용어들을 사용해야 하며 눈이 잘 안 보이거  
나 소리가 잘 들리지 않아 연구원들이 도움을 줘야 하므로 충분한 인력이 필요함

#### 4) 2차 주민 공청회

##### 가) 2차 주민 공청회 준비

- 1차 주민 공청회 결과를 바탕으로 2차 주민 공청회 추진 방향 설정
- 공청회 진행 방식, 참여 대상 및 인원 파악
- 가축농가 섭외: 이장님으로부터 가축농가의 연락처를 받아 연락, 2차 공청회 전  
인터뷰 가능 여부 확인 및 추진, 2차 공청회 참석 여부 확인
- 행정 섭외: 담당 팀의 주무관에 협조 부탁
- 공청회 진행자료: 공청회 내용 PPT, 계획안, 마을주민 대상 설문지
- 다과, 현수막, 노트북, 빔프로젝터, 사무용품, 서명부, 명찰 등

##### 나) 2차 주민 공청회 진행

##### 다) 2차 주민 공청회 마무리 및 협의체 구축에 대한 공지

##### 라) 결과물: 2차 주민 공청회 결과 보고서, 녹취록

##### 마) 협의체 구축 방안 협의

#### ※ 2차 주민 공청회 준비 및 진행 시 고려사항:

- 가축농가는 비협조적인 태도를 보일 가능성이 높으므로 가능한 한 일찍 연락해서  
사전 인터뷰를 통해 농가주 입장을 충분히 듣는 과정이 필요하며, 이를 통해 협조를  
요청하는 것이 좋음
- 마을주민들의 불편 사항이 논의되는 불편한 자리임에도 공청회에 참석한 가축농가  
대표에는 충분한 보상을 해줄 필요가 있음

## 5) 협의체 구축

### 가) 협의체 구축을 위한 사전 미팅

- 협의체의 구축과 운영 목적에 대한 이해당사자 간 상호 공감을 위한 사전 논의
- 마을 내 축산농가와 주민대표(이장 및 추진위원장, 부녀회장 및 노인회장 등) 참여
- 공식적인 협의체 구축을 위해 논의 일정을 공식화하고 논의사항 및 결과 기록

### 나) 협의체 운영규정 및 운영위 조직

- 협의체 정관 및 운영규정 논의 및 결정
- 안정적이고 지속 가능한 협의체 운영을 위한 운영위원 조직

## 다. 이해당사자 간 협의체 구축 및 운영 방안

### 1) 이해당사자 간 협의체 구축 방안

축산업은 시·군단위 인허가 제도에 기반하여 마을 인근에 입지한다. 허가 시 인근 마을에 미치는 여러 가지 환경적 요인을 반영하여 마을로부터 500m 이내, 1km 이내 혹은 1.5km 이내 등에는 축산농가 입지가 금지되어 있다. 결국 마을주민이 밀집해서 살고 있는 마을 중심지로부터 500m 인근에 축산농가가 위치하는 경우 법적으로는 문제가 없어 행정의 허가를 받아 영업을 하지만 마을주민들은 악취와 축산폐수 등으로 불편함을 겪게 된다. 즉, 마을 인근의 축산농가에 법적으로는 아무 문제가 없지만 주민들이 정신적, 육체적으로 받는 환경피해는 충분히 외부 불경제로 작용하고 있는 것이다.

따라서 축산농가가 존재하는 거의 모든 마을에 이 같은 사회적 갈등이 존재하는 원인은 바로 이 같은 법과 현실의 괴리에서 비롯된다고 볼 수 있다. 축산농가는 법적으로 문제없음을 주장하고 주민은 피해를 보고 있음을 끊임없이 주장하는, 이러한 갈등의 평행선이 좁혀지지 못하는 것이다. 이 경우 상호간 이해 없이 갈등의 골이 점점 깊어지는 것이 일반적인 현상이다.

그러나 이제는 과거와는 달리 악취와 폐수의 저감과 관련된 다양한 기술이 개발되었고 Clean System에 의한 축산경영이 가능한 시대가 되었다. 물론 투자비에 대한 지불의사 여부가 관건이지만 갈등과 민원에 의한 축산농가의 사적비용이 시설투자비보다 높으면 축산농가로서는 충분히

투자할 가치가 있다고 본다. 다만 이 같은 과정은 축산농가와 마을주민 그리고 해당 시·군의 적극적인 이해와 협의가 전제되지 않는다면 선택할 수 있는 옵션이 아닌 것이다. 축산농가는 법 테두리 안에서 경제활동을 할 권리가 있고 마을주민은 깨끗한 환경에서 일상을 살아갈 권리가 있다. 그리고 이러한 권리는 상호 이해와 타협으로 전환 될 수 있으며 이해당사자의 문제 해결에 대한 적극적 의지로 가능해진다. 이것이 바로 이해당사자 간 협의체 구성의 당위성이다.

중앙정부에 의한 중앙집권화는 단기적으로는 사회 효율성을 이끌어 낼 수 있었을지 모르나 집권화된 관료제적 규제는 시민(citizen)의 자발성을 과도하게 억제한 면이 있다. 특정지역의 축산농가와 주민 간의 갈등은 일반적이지는 않다. 지역 내 다양한 특수성이 반영되어 있기 때문에 지역별 해결을 위한 대안 역시 다르다고 할 수 있다. 지역사회의 공동체적 기능을 회복하는 것은 사회적 비용을 절감하기 위한 첩경이 될 것이다. 마을 내 축산업과 주민의 갈등을 주민이 주도적으로 해결하는 경우 시민 혹은 주민 삶의 질을 개선할 수 있을 뿐만 아니라 사회적 소외(alienation)와 배제(exclusion)를 방지할 수 있는 공동체성 회복의 기회도 될 수 있다. 따라서 축산업에 의한 마을 내 갈등해결의 주체는 이해당사자여야 하고 이를 위한 협의체가 구성되어야 한다.



자료: 저자 작성.

〈그림 3-12〉 주민 주도형 협의체 구축 원리(예시)

논의 과정에서 일반적으로 많이 사용하는 단어로 ‘협의회’ 또는 ‘협의체’가 있다. 여기서 협의회는 ‘여러 사람이 모여 서로 의논하기 위하여 여는 모임’을 뜻하는 명사이다. 반면 협의체는 ‘협의’에 ‘일정한 체계를 가진 조직’의 뜻을 더하는 접미사 ‘-체’가 붙은 형태로, ‘여러 사람이 모여 서로 의논하기 위한 조직’ 정도의 의미로 볼 수 있다. 마을공동체와 관련된 민간협의체 구축 사례를 통해 볼 수 있듯이 협의체는 의사결정기구이다.

협의체의 구성 목적은 갈등해결이다. 따라서 협의체는 그 목적 달성에 부합해서 조직되어야 하고 다음과 같은 구성 요건을 갖춰야 한다.

첫째, 관련 이해당사자 간 대표성이 인정되어야 한다. 협의체에 참가하는 이해당사자 대표들의 대표성을 제고하기 위하여 각 이해당사자 범주로 분류된 집단들에서 자발적으로 자신들의 대표를 선출할 수 있도록 해야 한다. 주관 단체 또는 분석자의 일방적인 추천으로 인한 대표 선임은 향후 합의안 추진과 시행에 많은 문제가 있을 것으로 예상된다.

둘째, 모든 갈등 현안에 대하여 포괄적으로 의사결정을 위임받을 수 있어야 한다. 물론 협의 과정에서 도출된 최종 합의안이 권고안으로서 작용할 수 있어야 한다.

셋째, 협의체는 역할을 분담할 수 있도록 회의 운영자, 조정자 및 중재자 등으로 구성되고 민주적 절차에 의해 의사결정이 이루어져야 한다. 운영자는 협의체 운영과 효과적인 회의 진행을 담당하는 조력자로서 이해당사자와 일대일 접촉을 하지 않는다. 조정자는 회의 진행은 물론 이해당사자와 일대일 면담을 통해 갈등해소 절차에 적극적으로 개입할 수 있다. 중재자는 의견 청취 후 판사처럼 중립적으로 중재안으로 제시할 수 있다. 그러나 이 경우 법적인 구속력이 없다면 효과적일 수 없다.

〈표 3-25〉 협의체 구축 단계

1단계	2단계	3단계	4단계
협의체 운영자 선정	협의체 조정자 선정	협의체 중재자 선정	이해당사자 선정
협의체 회의 진행자로서 회의를 진행할 수 있는 마을공동체 퍼실리테이터 등을 활용함	문제를 정확히 인식하고 식별된 문제를 해결할 수 있는 대안을 제시할 수 있는 전문가(또는 전문가집단)로 구성됨	제안을 만들어 의사결정을 할 수 있는 천안시 행정 담당자의 역할이다. 긴급적 다양한 대안을 제시할 수 있는 관련 행정부서의 연대참여가 요구됨	마을주민 대표, 축산농가 대표 등 갈등의 핵심이 되는 인물을 선정함

자료: 저자 작성.

## 2) 협의체 구축 사례

### 가) 경남 양산시 원동면

발상의 전환을 통한 축산농가와 주민 간의 갈등해결 사례도 있다. 원동면의 화제마을은 돼지사육농가와 인근 분뇨처리시설에서 발생하는 악취문제로 인한 갈등으로 주민들의 축사 이전 요구와 축산농가의 재산권 주장이 팽팽하게 맞섰다. 양산시와 축산농가는 축산분뇨의 에너지화라는 발상의 전환을 통해 갈등해결을 모색하였다. 바로 2010년부터 시행해 온 정부의 공모사업 “가축분뇨를 이용한 바이오가스 열병합발전시설”을 설치하기로 한 것이다. 악취 민원이 친환경에너지사업으로 전환되는 계기가 마련되었고, 여기서 발생하는 수익금으로 지속적인 환경개선설비 투자를 한 결과 마을은 더 이상 민원을 제기할 필요가 없게 되었다. 민간이 자본을 투자하고 정부가 보조사업을 지원하며 상호 협의할 수 있는 협의체를 구축하여 운영한 결과라 할 수 있다.

### 나) 충남 당진시 신평면

당진시 신평면의 거산리라는 마을 역시 축산농가에 의한 악취문제로 마을에 갈등의 골이 깊었다. 거산리 악취문제 해결의 실마리는 다름 아닌 신평면 주민자치위원회로부터 시작되었다. 축산업자와 마을주민 간 갈등은 대개 상호 입장에 대한 이해의 부족에 기인한 것으로 신평면 주민자치위원회는 상대방의 입장을 충분히 이해할 수 있도록 중간자 역할을 수행함으로써 해결의 실마리를 찾았다. 결국 10년 이상 계속되어 오던 격한 갈등이 상대방의 입장을 이해하면서 이해와 타협으로 전환되었다. 주민자치위원회는 마을주민과 축산농가 사이를 오가며 결국 주민자치위원회, 마을주민 그리고 축산농가가 함께 참여하는 협의체를 구축하여 협의하고 있다.

### 〈사례〉 충남 당진시 신평면 주민자치위원회

#### □ 추진 개요

- 당진시 주민자치센터 설치 및 운영 조례 제25조
- 당진시 주민자치센터 설치 및 운영 조례 시행규칙 제31조

#### □ 주민자치위원회 현황

- 위원 28명, 고문 5명으로 구성 / 임기: 17.1.1~18.12.31 (2년간)
- 위치: 신평면 말목길 20(신평문화스포츠센터 내)

#### □ 주요 갈등해소를 위한 예시

##### ① 갈등해소 방안 발굴

: 축산악취의 근본적 해결방법인 노후축사 시설현대화는 인허가 및 재정부담 등 농가부담이 커 市축산과에서 추진하는 ‘양돈·육계 악취개선대책’을 대안으로 발굴 제시

##### ② 주민과 농가 간 대화의 장 마련

- 1차 협의: 자치위원회, 축산농가(12명) 대화 [5.12(금)]
  - ☞ 축산농가에서 악취저감시설 100% 설치에 동의
- 2차 협의: 자치위원회, 아파트 입주민 대표(13명) 대화 [5.19(금)]
  - ☞ 조속히 악취저감시설 설치 완료하는 것으로 합의

##### ③ 주민자치위원회-아파트주민-축산농가 상생협약 체결

- 2017. 5. 31(수) 11:00 갈등당사자 간 성실한 협조를 위한 협약 체결
  - ☞ 아파트주민-축산농가 합동으로 악취저감사례 벤치마킹 추진
  - ☞ 농가는 악취저감시설 조속 설치, 주민은 지속적 관심과 협조
  - ☞ 위원회는 상생방안 이행 마무리까지 지속적인 소통의 장 마련

#### □ 운영 계획

- 주민총회 개최: 마을계획(사업) 등 의제를 공유·숙의하여 최종 결정 목표

#### ※ 안건 구성

1. 마을계획에서 발굴 제안된 마을사업의 우선순위 결정
2. 주민자치센터 운영 관련 희망 프로그램 및 만족도 조사
3. 지역의 미래 모습이 담긴 슬로건 만들기 및 결정
  - 마을계획 실행: 주민이 선택한 사업이 직접 실행되도록 실효성 강화 목적

자료: 저자 작성.

## 5. 정책화 방안: 조례(안) 도출

### 가. 천안시 가축 관련 조례 분석

천안시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(안)를 도출하기 위해 천안시의 조례를 비교·분석하고 충청남도 내 시·군의 조례를 비교·분석할 필요가 있다. 본 절에서는 우선 천안시의 축산 관련 조례를 분석한다.

천안시 조례 중 축산업 및 가축사육과 관련한 조례는 총 3개로, <천안시 가축사육제한 조례>, <천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례>, <천안시 하수도 사용 조례>가 있다.

#### 1) 천안시 가축사육제한 조례

<천안시 가축사육제한 조례>는 1995.5.10. 조례 제0077호로 제정되었다. 천안시 환경정책과에서 책임관리를 맡고 있으며 여러 차례 개정된 후 2018년 4월 23일에 다시 일부 개정되어 당해 연도 5월 23일에 시행되었다.

2018년 개정 사유는 ① 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조(가축사육의 제한 등)의 규정에 의거 우리시 인근 시·군의 가축사육제한구역이 확대되었거나(안성시, 아산시, 청주시) 확대될 예정(평택시)이며 ② 이로 인해 해당 지역 축산농가들의 우리시 이전 및 우리시 축산농가 기업화로 인해 축사 밀집현상이 나타나고 있고 ③ 또한 지역주민들의 지가 하락, 악취, 해충 민원, 기존 축산농가들의 가축사육 과밀화에 따른 민원이 지속적으로 발생하고 있기 때문이었다. 이에 따라 개정된 조례를 비교한 것이 <표 3-26>이다.

〈표 3-26〉 가축사육제한 조례 개정안 비교

조항	변경 사항	개정 전(2017.4.10)	개정 후(2018.4.23)
제1조 (목적)	동일	이 조례는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에서 위임한 가축사육제한 지역의 지정에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 생활환경 보전 및 보건 향상에 기여함을 목적으로 한다.	
제2조 (정의)	제1~4항 동일	이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “가축”이란 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하“법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 소·돼지·말·닭·젓소·오리·양·사슴·개·염소·메추리를 말한다. <개정 2015.12.21> 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 등으로 축사·운동장·먹이방·분만실·착유실을 말한다. 4. “가축사육제한지역”이란 가축 사육을 전부 또는 일부를 제한하는 지역을 말한다.	
	제5항 신설	-	5. “후계농업경영인”이란 「농어업경영체육성 및 지원에 관한 법률」 제10조에 따라 선정된 자를 말한다. <신설 2018.4.23>
제3조 (가축 사육의 제한 등)	제 1~2항 동일	① 천안시장(이하 “시장”이라 한다)은 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제8조 제1항 규정에 따라 주민의 생활환경보전을 위하여 필요하다고 인정 되는 지역에 대하여는 가축의 사육을 제한할 수 있다. ② 제1항에 의한 가축사육제한지역은 [별표 1]과 같다. <개정 2015.12.21>	
	제3항 세부 항목 (조건) 신설	③ 가축사육제한지역에서 가축분뇨 배출시설을 신축 또는 증축할 수 없다.	③ 누구든지 가축사육제한지역에서 가축분뇨 배출 시설을 신축 또는 증축할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2018.4.23> 1. 주거 밀집지역으로부터 100m 이내에 있는 농가(법인을 포함한다. 이하 같다)로서, 「축산법」 제22조에 따른 축산업 허가를 받거나 등록된 기존 축산농가 또는 법 제11조에 따른 배출시설 설치허가를 받거나 신고한 농가가 기존의 배출 시설을 철거하고 각 허가·등록·신고 면적의 범위에서 주거 밀집지역으로부터 500m 이상 떨어진 지역에 설치하는 경우. 단, 기존 축사는 신규 축사 준공 전까지 폐업 및 철거하여야 한다. <신설 2018.4.23> 2. 천안시에서 신규 후계농업경영인으로 선정되어 주거 밀집지역으로부터 500m 이상 떨어진 지역에 [별표 3]의 기준에 따라 설치하는 경우 <신설 2018.4.23>

<표 3-26>의 계속

조항	변경 사항	개정 전(2017.4.10)	개정 후(2018.4.23)
	제4항 1,2,4,5,6,7호 동일	④ 가축사육이 제한되는 지역에서는 가축을 사육할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 반려동물 및 영리를 목적으로 하지 않는 5두 이하의 소, 젖소, 말, 돼지, 개, 양, 사슴과 20수 이하의 닭, 오리 2. 각급 학교에서 학습·실험연구를 목적으로 사용하는 가축 4. 법령의 규정에 의하여 설치된 농수산물 판매시장, 도축장, 도계장 및 부화장 등의 내부에 계류 중인 가축 5. 공공기관 및 그 부속기관에서 실험·연구 또는 관람을 목적으로 사용하는 가축 6. 의료기관 및 의약품 제조업체에서 실험연구 및 의약품의 원료로 사용하기 위하여 사육하는 가축 7. 「동물보호법」에 따라 허가 또는 신고된 동물사육(판매를 목적으로 일시적으로 계류하는 가축)	
	제4항 3호 수정	3. 가축병원 및 인공수정소에서 진료·실험연구 및 수정을 목적으로 사용하는 가축	3. 동물병원 및 인공수정소에서 진료·실험연구 및 수정을 목적으로 사용하는 가축 <개정 2018.4.23>
	제4항 8호 신설	-	8. 공공기관에서 운영하거나 지정하는 동물보호센터에서 사용하는 가축 <신설 2018.4.23>
	동일		⑤ 시장은 주민의 생활환경 보전을 위하여 필요할 경우 별표2의 환경개선과 악취저감을 위한 축사시설기준을 권장할 수 있다. <신설 2015.12.21>
	6항 신설	-	⑥ 축종별 악취등급은 [별표 4]와 같고, 가축사육제한지역 내에서는 악취가 같은 등급 또는 낮은 등급으로의 변경만 가능하다. <신설 2018.4.23>
제4조 (가축 사육의 금지 등)	동일		시장은 제3조의 규정을 위반하여 가축사육제한지역에서 가축을 사육하는 경우에 대하여 사육금지 등 필요한 조치를 명할 수 있다.
제5조 (가축 사육자의 의무)	동일		제한지역 내에서 가축을 사육하는 자는 수질환경보전과 주민보건위생에 피해가 발생하지 않도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. 1. 하천 등에 가축분뇨의 무단투기 금지 2. 악취 및 유해 해충의 발생으로 인근 주택가에 피해가 없도록 축사 내외의 청결 유지 3. 그 밖에 시장이 지정하는 사항
제6조 (시행 규칙)	동일		이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

〈표 3-26〉의 계속

조항	변경 사항	개정 전(2017.4.10)	개정 후(2018.4.23)
부칙	부칙 1~4 동일	부칙 〈조례 제1400호, 2015.1.2〉 제1조(시행일) 이 조례는 공포일로부터 30일이 경과한 날부터 시행하되, 가축사육제한지역은 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따라 지형도면을 작성하여 고시한 날부터 적용한다. 다만, 지형도면 고시 전까지는 종전의 규정을 따른다. 제2조(가축분뇨 배출시설 등에 대한 경과조치) 이 조례 시행일 당시 종전의 규정에 의하여 가축분뇨 배출시설 설치 신고를 하거나 허가를 받은 경우 및 신청한 경우 또는 「건축법」에 따라 축사 용도로 건축 신고를 하거나 허가를 받은 경우 및 신청한 경우에는 제3조의 규정을 적용하지 아니한다. 다만, 가축분뇨 배출시설 등의 신축과 증축은 할 수 없다.	부칙 〈조례 제1517호, 2015.12.21〉 이 조례는 공포일로부터 30일이 경과한 날부터 시행하되, 가축사육제한지역은 「토지이용규제기본법」 제8조에 따라 지형도면을 작성하여 고시한 날부터 적용한다. 다만, 지형도면 고시 전까지는 종전의 규정에 따른다.
	부칙 5 신설	부칙 〈조례 제1634호, 2017.4.10〉 이 조례는 공포 후 30일이 경과한 날부터 시행하되, 가축사육제한지역은 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따라 지형도면을 작성하여 고시한 날부터 적용한다. 다만, 지형도면 고시 전까지는 종전의 규정에 따른다.	부칙 〈조례 제1728호, 2018.4.23〉 제1조(시행일) 이 조례는 공포 후 30일이 경과한 날부터 시행하되, 가축사육제한지역은 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따라 지형도면을 작성하여 고시한 날부터 적용한다. 제2조(악취등급 변경에 관한 적용례) 제3조 제6항의 개정규정은 이 조례 시행 후 신청 분부터 적용한다.
별지	별표 1~2 동일	[별표] 가축사육제한지역 [별표 2] 환경개선과 악취저감을 위한 축사시설기준	
	추가	-	[별표 3] 신규 후계농업경영인 가축분뇨 배출시설 설치 허용기준(제3조제3항 관련) [별표 4] 축종별 악취등급(제3조제6항 관련)

자료: 자치법규정보시스템, “천안시 가축사육제한 조례”.

해당 조례는 〈가축사육제한지역〉, 〈환경개선과 악취저감을 위한 축사시설기준〉, 〈신규 후계농업경영인 가축분뇨 배출시설 설치 허용기준(제3조 제3항 관련)〉, 〈축종별 악취등급(제3조 제6항 관련)〉 등을 별표로 첨부하여 구체적인 기준안을 마련해 놓고 있는데 이 역시 최근에 개정된 바 있다. 별표의 내용은 〈표 3-27〉과 같다.

〈표 3-27〉 가축사육제한 조례 별표 비교

【별표 1】〈개정 2015.12.21〉 가축사육제한지역(제3조제2항 관련)		【별표 1】〈개정 2017.4.10.〉 가축사육제한지역(제3조제2항 관련)	
전부제한지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역: 주거·상업·공업지역, 녹지지역(자연, 생산, 보전)</li> <li>○ 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>○ 「학교보건법」 제5조에 따른 학교 환경위생정화구역</li> <li>○ 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> </ul>	전부제한지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역: 주거·상업·공업지역, 녹지지역(자연, 생산, 보전)</li> <li>○ 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>○ 「교육환경보호에 관한 법률」 제8조에 따른 교육환경보호구역</li> <li>○ 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> </ul>
일부제한지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 10호 이상의 주택(폐가는 제외)이 있는 주거밀집지역                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 부지 경계와 축사 부지 경계와의 직선거리로 하며,</li> <li>- 제한 거리                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소, 말, 사슴, 양 : 200m 이내 지역, 다만 읍·동지역 300m 이내, 동지역 500m 이내</li> <li>· 젓소: 300m 이내 지역, 다만 읍·동 지역 500미터 이내</li> <li>· 개, 닭, 오리, 돼지: 1,000m</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 100호 이상 공동주택의 제한거리는 10호 이상의 주택(폐가는 제외)이 있는 주거밀집지역 제한거리의 두 배로 한다.</li> <li>○ 가축사육제한지역 내 가축분뇨 배출시설 설치자가 가축사육제한지역 밖으로 이전할 경우 시설 준공 전 기존 배출시설은 폐업신고하여야 한다.</li> </ul>	일부제한지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5호 이상의 주택(폐가는 제외)이 있는 주거밀집지역으로                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 부지 경계와 축사 부지 경계와의 직선거리로 하며,</li> <li>- 제한 거리                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 돼지: 1,500m 이내 지역</li> <li>· 돼지 외 전 축종: 1,000m 이내 지역</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 100호 이상 공동주택의 제한거리는 5호 이상의 주택(폐가는 제외)이 있는 주거밀집지역 제한거리의 두 배로 한다.</li> </ul>

〈표 3-27〉의 계속

## 【별표 2】

환경개선과 악취저감을 위한 축사시설기준(제3조 제5항 관련)

축종	환경개선과 악취저감시설	
	공통 시설	개별 시설
소(말포함)	축사주변에 악취저감 수중으로 차폐수를 식재해야 한다.	- 우사는 톱밥우사이어야 한다. - 우사 내에 악취저감용 안개분무시설을 설치해야 한다.
돼지		- 돈사는 악취저감용 안개분무시설과 집진덕트시설을 설치해야 한다.
닭·오리·메추리		- 축사 내에 악취저감용 안개분무시설 또는 집진덕트시설을 설치해야 한다.
개		- 견사는 악취저감용 안개분무시설 설치 또는 악취저감제 살포용 장비를 갖추어야 한다.

## 【별표 3】 2018.04.23. 추가

신규 후계농업경영인 가축분뇨 배출시설 설치 허용기준(제3조 제3항 관련)

구 분	축종				
	한·육우	젖소	양(염소 포함)	사슴	말
축사규모	1,200m <sup>2</sup> 이하	2,000m <sup>2</sup> 이하	1,485m <sup>2</sup> 이하	1,350m <sup>2</sup> 이하	1,350m <sup>2</sup> 이하

※ 농림축산식품부 농림축산식품 사업시행 지침서 축사시설 현대화 사업 중규모 범위 내.

## 【별표 4】 2018.04.23. 추가

축종별 악취등급(제3조 제6항 관련)

악취등급	축종
1등급	돼지
2등급	닭, 오리, 메추리
3등급	개
4등급	젖소
5등급	소(말 포함), 사슴, 양, 염소

자료: 자치법규정보시스템, “천안시 가축사육제한 조례 [별표 1] 가축사육제한지역, 2017; [별표 1] 가축사육제한지역, 2018; [별표 2] 환경개선과 악취저감을 위한 축사시설기준, 2018; [별표 3] 신규 후계농업경영인 가축분뇨 배출시설 설치 허용기준(제3조 제3항 관련), 2018; [별표 4] 축종별 악취등급(제3조 제6항 관련), 2018”을 바탕으로 저자 재구성.

우선 가축사육제한지역(제3조 제2항 관련)에 해당하는 [별표 1]의 개정안을 비교해 보면 전부 제한지역 조건이 「학교보건법」이 아닌 「교육환경보호에 관한 법률」로 변경되어 보다 엄격한 환경기준이 적용됨을 알 수 있다. 또한 일부 제한지역에 대한 조건이 '10호 이상'에서 '5호 이상'의 주택이 있는 주거 밀집지역으로 변경됨으로써 가축사육제한지역의 기준이 보다 까다로워졌으며, 제한거리 역시 축종별로 최대 1,000m에서 적게는 200m까지 설정되어 있었던 것이 돼지는 1,500m, 돼지 외 전 축종은 1,000m 이내 지역으로 변경되어 축산농가에 대한 규제가 강화되었음을 알 수 있다.

제2조 제5항과 제3조 제3항 및 [별표 3]은 주거밀집지역의 기존 축사의 이전과 천안시 후계농업인의 축사 설치를 독려하기 위한 예외 조항으로서 신설된 것이다. 인구밀집지역으로부터 100m 이내에 있는 축사에 대해 500m 밖으로의 이전을 유도하여 지역주민의 생활 환경 개선을 도모했다고 볼 수 있다. 이를 통해 후계농업인으로 선정된 농가에 대해서는 일정 배출기준을 준수하는 경우에 500m 밖 축사 신축이 가능하도록 함으로써 특정 농가 보호가 가능해졌으며 이는 주민들의 삶의 질을 높이는 한편, 사육 규제 강화에 따른 특정 농가의 피해 발생을 최소화하려는 노력으로 볼 수 있다.

제3조 제6항 및 [별표 4]는 2018년도에 신설되었는데, 가축사육제한지역 내 축종별 악취 등급을 신설하고 상위 악취등급으로의 변경을 제안함으로써 악취가 적은 축종의 사육으로 변경을 유도하고 있다. 이를 통해 가축사육제한지역 내에서 악취로 인한 민원을 다량 발생시키고 있는 돼지, 가금류 등의 사육 감소를 유도하고 있다.

제2조 제4항 제3호에서는 「수의사법」 제2조에 따라 '가축병원'에서 '동물병원'으로 용어가 변경되었으며, 제8호에서는 새로이 동물보호센터에서 사육하는 가축에 대한 보호와 가축사육제한지역 내 유기견보호센터의 설치 근거를 마련했다.<sup>35)</sup>

이를 통해 전체적으로 가축농가에 대한 규제가 강화되는 방향으로 조례가 개정되고 있음을 알 수 있다.

35) 자치법규정보시스템, “천안시 가축사육제한 조례”.

## 2) 천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례

〈천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례〉는 2009.7.21. 조례 제 1034호로 제정되었으며 2014년과 2017년에 일부 개정되어 2018년 1월 29일에 시행되었다. 현재 천안시 축산과에서 책임관리를 맡고 있으며 조례 전문은 〈표 3-28〉 같다.

〈표 3-28〉 천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례

### 천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례

( 제정) 2009.07.21 조례 제1034호  
(일부 개정) 2014.10.13 조례 제1376호  
(일부 개정) 2017.12.29 조례 제1699호

**제1조(목적)** 이 조례는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」의 시행에 필요한 사항과 천안시 가축분뇨공공처리시설의 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “가축”이란 소·돼지·말·닭 그 밖에 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제2조에서 정하는 사육동물을 말한다.
2. “가축분뇨”란 가축이 배설하는 분(糞)·요(尿) 및 가축사육과정에서 사용된 물 등이 분·요에 섞인 것을 말한다.
3. “천안시 가축분뇨공공처리시설(이하“공공처리시설”이라 한다)”이란 천안시장이 설치한 시설로 가축분뇨를 자원화 또는 정화처리(이하 “처리”라 한다)하는 시설을 말한다.
4. “저장시설”이란 가축의 사육으로 인하여 배출되는 가축분뇨를 저장하는 시설을 말한다.
5. “축분분리시설”이란 가축분뇨를 분과 요로 분리할 수 있는 시설 등을 말한다.
6. “액비”란 가축분뇨를 액체상으로 발효시켜 만든 비료성분이 있는 물질로서 「가축분뇨의 자원화 및 이용 촉진에 관한 규칙」 제3조의 기준에 적합한 것을 말한다.
7. “대행업자”란 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하“법”이라 한다) 제28조의 규정에 의한 가축분뇨 관련영업허가를 받고 대행계약을 체결한 자를 말한다.
8. “생산자단체”란 축산업자를 회원으로 하는 비영리법인, 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합중앙회와 그 회원조합을 말한다.

**제3조(공공처리시설의 설치·운영 등)** ① 법 제24조 제1항에 따라 시장은 법 제11조 제1항 또는 제3항의 규정에 따른 배출시설에 해당하지 아니하는 소규모 축산농가에서 발생하는 가축분뇨를 처리하기 위하여 공공처리시설을 설치·운영할 수 있다.

- ② 시장은 공공처리시설의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 법인 또는 단체 등에게 그 관리·운영을 위탁할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 공공처리시설의 관리·운영을 위탁받은 자는 그 처리실적을 다음달 5일까지 시장에게 보고하여야 한다.
- ④ 시장은 제2항에 따라 공공처리시설의 관리·운영을 위탁할 경우 예산의 범위에서 그 운영비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다.
- ⑤ 그 밖의 공공처리시설의 위탁 및 관리에 관하여는 「천안시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용한다.

〈표 3-28〉의 계속

**제4조(가축분뇨 수집·운반)** 시장은 가축분뇨를 수집·운반함에 있어 지역 또는 농가별로 일정을 정하여 수집·운반할 수 있다. 다만, 수집·운반을 요청하는 민원이 있는 경우에는 이를 우선 처리할 수 있다.

**제5조(수집·운반 대상 및 지역)** ① 가축분뇨 수거대상 지역은 천안시 전역으로 한다.

② 공공처리시설에서 처리하는 가축분뇨는 법 제11조에 따른 배출시설이 아닌 소규모 가축농가에서 발생하는 가축분뇨를 처리함을 원칙으로 하나, 다음 어느 하나에 해당하는 경우 가축분뇨를 처리할 수 있다.

1. 배출시설의 비정상적인 운영 등으로 인하여 일정기간 동안 공공처리시설로의 유입이 불가피하다고 시장이 인정하는 경우
2. 공공처리시설의 처리용량에 여유가 있는 경우

**제6조(가축분뇨 수집·운반 대행)** ① 시장은 제4조 및 제5조의 규정에도 불구하고 가축분뇨의 능률적인 수집·운반 처리를 위하여 법 제26조 제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 그 수집·운반을 대행하게 하거나 축산업자가 스스로 수집·운반하게 할 수 있다.

1. 법 제28조에 따라 가축분뇨 수집·운반업 허가를 받은 자
2. 제9조의 규정에 따라 시장이 신청한 자

② 시장은 제1항에 따른 대행계약을 체결함에 있어 법 제28조 제3항 및 영 제19조에 따라 수거구역을 지정할 수 있다.

③ 대행기간은 3년으로 하며 특별한 사유가 없는 경우에는 재계약을 체결할 수 있다.

**제7조(대행업 신청 및 지정)** ① 제6조에 따라 대행업자로 지정받고자 하는 자는 별지 제1호 서식에 따라 시장에게 신청하여야 한다.

② 시장은 제1항의 신청서를 접수한 때에는 신청자의 자격요건·구비서류 등을 검토하여 별지 제2호 서식의 대행업자지정서를 교부하여야 한다.

**제8조(대행계약 등)** ① 제7조의 규정에 따라 대행업자로 지정된 자는 지정서를 교부 받은 날부터 10일 이내에 가축분뇨의 수집·운반에 관하여 시장과 대행계약을 체결하여야 한다. 다만, 계약의 수정·보완 등 변경이 필요한 경우에는 상호 협의하여 그 계약을 변경할 수 있다.

② 시장은 대행업자가 제1항에서 정한 기일 내에 대행계약을 체결하지 아니하는 경우에는 그 지정을 취소하고 다른 신청자 중에서 대행업자를 지정할 수 있다.

③ 시장은 대행업자가 계약조건을 이행하지 않는 등 계약을 위반한 경우에는 그 대행계약을 취소할 수 있다.

**제9조(가축분뇨 수집·운반업 대행자 유고시 처리)** 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하는 경우에는 별도의 가축분뇨 수집·운반 대행자를 선정하고, 그 대행기간을 정하여 가축분뇨를 수거하게 할 수 있다.

1. 대행업체에 대한 행정처분(허가취소, 영업정지)으로 수집·운반업무에 공백이 발생한 경우
2. 그 밖에 대행업체의 불가피한 사정으로 수집·운반 업무를 수행할 수 없는 경우

**제10조(대행업자의 의무)** ① 대행업자는 축산농가의 수거요청이 있을 때에는 즉시 가축분뇨를 수집·운반하여야 한다.

② 대행업자는 축산농가에서 수집한 가축분뇨를 공공처리시설 이외의 장소에 투기하여서는 아니 된다.

**제11조(수수료 및 처리시설 사용료)** ① 시장은 제8조의 규정에 따라 수집·운반 대행계약을 체결한 경우에는 대행업자에게 수집·운반수수료 및 공공처리시설 사용료를 징수하게 할 수 있다. 이 경우 대행업자는 별지 제3호 서식에 따라 영수증을 축산농가에 발부하고 그 월별 처리실적을 별지 제4호 서식에 따라 매월 5일까지 시장에게 제출하여야 한다.

② 가축분뇨 수집·운반 수수료 및 공공처리시설의 사용료는 별표 1과 같다.

③ 대행업자는 비용을 부담하는 자가 축산분뇨 수집량을 확인할 수 있도록 측정기를 수집·운반 장비에 부착하여야 한다.

**제12조 삭제** (2017.12.29)

**제13조(준용규정)** 가축분뇨의 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료 징수 등에 관하여 이 조례에 규정된 이외의 사항은 「질서위반행위 규제법」 및 지방세 징수의 예에 의한다.

## 〈표 3-28〉의 계속

**제14조(수집·운반 기록유지)** 시장은 가축분뇨가 공공처리시설에 반입될 때마다 대행업자로부터 수집·운반 영수증을 제출받아 수량을 확인한 후 매일 별지 제5호 서식의 가축분뇨 반입일지에 기록하고 그 기록을 5년간 보관하여야 한다.

**제15조(지도·감독)** 시장은 가축분뇨의 효율적인 수집·운반·처리를 위하여 수집·운반 대행자 및 공공처리시설 관리·운영을 위탁받은 자에 대하여 다음 각 호의 사항을 지도·감독할 수 있다.

1. 계약 관련 사항 이행 여부
2. 가축분뇨 수집·운반·처리의 적정성 여부
3. 그 밖의 가축분뇨 수집·운반·처리 업무의 전반에 관한 사항

**제16조(액비 유통협의체의 구성 및 운영)** ① 시장은 법 제22조 제1항에 따라 관할구역 안에서 생산되는 액비의 이용 및 유통을 촉진하기 위하여 천안시 액비유통협의체(이하 “유통협의체”라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

② 유통협의체는 의장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 협의체의 의장은 시장이 되고, 위원의 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉한다.

1. 퇴비·액비 생산자단체의 장
2. 축산농가
3. 경작농가
4. 법 제27조에 따라 가축분뇨 재활용의 신고를 한 자
5. 법 제28조에 따른 가축분뇨처리업자 또는 가축분뇨시설관리업자
6. 퇴비·액비의 생산·활용에 관하여 전문지식과 경험이 있는 자

④ 협의체 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

⑤ 협의체의 회의는 필요한 경우 의장이 소집한다. 이 경우 회의 시작 7일전까지 위원들에게 연락하여야 한다.

⑥ 협의체의 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦ 협의체의 회의에 출석한 시 소속 공무원이 아닌 위원에 대하여는 「천안시 각종 위원회 실비변상 조례」를 준용하여 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

⑧ 그 밖에 협의체의 운영 등에 관하여 이 조례에서 정하지 않은 사항은 협의체에서 별도로 정한다.

**제17조(유통협의체의 기능)** 유통협의체는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 가축분뇨를 이용한 양질의 액비의 생산방법에 대한 지도 및 활용에 관한 홍보
2. 작목별 적정 시비방법에 대한 교육 및 홍보
3. 액비의 사용에 따른 지역주민의 민원 상담

**제18조(저장시설 설치권장)** ① 시장은 가축분뇨를 원활히 수집·운반할 수 있도록 축산농가에 대하여 축분분리 시설 및 저장시설의 설치를 권장할 수 있다.

② 시장은 제1항의 규정에 의하여 축분분리시설 및 저장시설을 설치하는 축산농가에 설치비의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

**제19조(시행규칙)** 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

#### 부칙

제1조(시행일)이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 개정) 「천안시 하수도 사용조례」 일부를 다음과 같이 개정한다.

[별표 6] 중 제3호를 삭제한다.

부칙 <조례 제1376호, 2014.10.13>(천안시 행정서식 등 일괄정비 조례)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <조례 제1699호, 2017.12.29>

이 조례는 공포한 날부터 30일이 지난 후 시행한다.

자료: 자치법규정보시스템, “천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례”.

해당 조례는 가축분뇨 공공처리시설 및 운영에 관한 사항을 명문화함으로써 지역 내 축산 시설 및 축산업 종사자들에 분뇨처리 기준을 제시하고 이를 의무화했다. 구체적인 가축분뇨의 수집·운반수수료 및 공공처리시설 사용료를 [별표 1]로 규정해 놓고 있으며 [별표 5]로 가축분뇨 반입일지를 작성하도록 함으로써 주요 민원발생 요인이 되는 가축분뇨에 대한 관리를 체계적으로 하고 있다.

특이사항으로는 2018년 10월 1일, 천안시의회에 해당 조례에 대해 일부 개정조례안이 입법예고 되었다는 점이다. 천안시 입법예고 공고문에 따르면 가축분뇨 수집·운반 및 처리수수료는 물가수준 및 현실화율의 반영이 미흡하여 수집·운반 업체 및 처리시설의 경영악화에 따른 처리비 현실화가 요구됨에 따라 가축분뇨의 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료를 단계별로 현실화하여 수집·운반 과정의 부당한 사례를 사전에 예방하고 가축분뇨 공공처리장 운영에 따른 재정부담을 경감하고자 개정조례안이 발의되었다고 명시되어 있다.<sup>36)</sup> 이는 시설별 1ℓ당 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료를 인상함으로써 가축분뇨처리에 대한 인센티브를 높이고 이에 따라 분뇨처리가 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 유도한다는 점에서 긍정적이라 볼 수 있다.

〈표 3-29〉 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례 별표 비교

【현행】 [별표 1] 가축분뇨의 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료(제11조제 2항 관련)					【개정안(2019.1.1부터 적용)】 [별표 1] 가축분뇨의 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료(제11조제 2항 관련)					
시설별	부과 기준	계	수집 ·운반 수수료	공공처리 시설 사용료	구 분	시설별	부과 기준	계	수집 ·운반 수수료	공공처리 시설 사용료
허가 대상	1ℓ	10원	8원	2원	2019년	허가대상	1ℓ	17원	11원	6원
신고 대상	1ℓ	9원	8원	1원		신고대상	1ℓ	14원	11원	3원
규제 미만	1ℓ	8원	8원	0원		규제미만	1ℓ	12원	11원	1원
					2020년 부터	허가대상	1ℓ	20원	11원	9원
						신고대상	1ℓ	18원	11원	7원
						규제미만	1ℓ	13원	11원	2원

자료: 자치법규정보시스템, “천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례 [별표 1] 가축분뇨의 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료 2018”을 바탕으로 저자 재구성.

36) 국민참여 입법센터, 〈천안시 입법예고 공고문 제2018-1988〉, 검색일: 2018.10.11

### 3) 하수도 사용 조례

하수도 사용 조례는 가축사육제한 조례와 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례보다는 덜 밀접할 수 있으나 해당 조례 내용 중 제19조와 제20조에서 분뇨의 수집·운반 및 이에 대한 수수료 부과·징수를 다루고 있으며 [별표 6]에서 수수료의 기준을 구체적으로 명시하고 있으므로 해당 조항에 한해서 분석해 볼 필요가 있다.

하수도 사용 조례는 1995.5.10. 조례 제0206호로 제정되었으며, 수차례 개정된 후 2018년 9월 3일에 다시 일부 개정되어 당해 연도 10월 3일에 시행되었다. 조례 전문 중 가축과 관련된 조항인 제1조, 제19조, 제20조의 내용은 <표 3-30>과 같다.

제19조와 제20조의 조항을 살펴보면 분뇨의 방류는 하수도 환경에 막대한 영향을 미치므로 축산농가와 축산시설의 분뇨관리가 철저히 이루어질 필요가 있다는 전제하에 하수도 사용 조례에 분뇨 수집 및 운반 등에 관한 조항이 포함된 것이라 볼 수 있다. [별표 6]에서는 분뇨수집·운반 및 처리 수수료 산정기준을 구체적으로 명시함으로써 분뇨처리 체계를 보다 명확히 하고 있음을 알 수 있다.

해당 [별표 6]의 분뇨 수집·운반 및 처리수수료 산정기준을 살펴보면 최근 2018년 9월 3일에 부과기준과 부과요금이 변경되었다. 이는 물가 인상을분이 반영된 요인도 있겠지만 2017년부터 축산농가에 대한 규제 강화와 환경보호 기준이 엄격해지는 방향으로 천안시 조례안이 개정되어 가고 있는 추세가 반영되어 해당 수수료 산정기준도 변경된 것으로 보인다.

〈표 3-30〉 천안시 하수도 사용 조례

천안시 하수도 사용 조례

( 제정) 1996.05.10 조례 제0206호  
(중 략)  
(일부개정) 2018.09.03 조례 제1758호

**제1조(목적)** 이 조례는 천안시의 하수도 설치 및 관리에 관하여 「하수도법」과 같은 법 시행령 및 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

(중 략)

**제19조(분뇨의 수집·운반의 대행 등)** ① 시장은 법 제41조 제1항에 따라 분뇨수집·운반의 능률적인 처리와 주민편의 증진을 위하여 법 제45조 제1항 규정에 따라 분뇨수집·운반업 허가를 받은 자로 하여금 수집·운반을 대행하게 할 수 있다.

② 분뇨의 수집·운반 및 처리의 대행계약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 대행구역
2. 대행기간
3. 대행수수료에 관한 사항
4. 계약해지에 관한 사항
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ <삭제 2017.6.12.>

④ 제1항에 따른 분뇨수집·운반업자(이하 “대행업자”라 한다)는 관계 법령 및 조례의 규정과 시장이 따로 정하는 사항 및 조치명령을 준수하여야 한다.

⑤ 제1항의 분뇨수집·운반업 허가를 받은 자에게 대체사업의 주선 또는 폐업지원금 지급·용자 알선을 할 수 있다. <신설 2015.7.21>

⑥ 폐업지원금은 감정평가 전문기관에 의뢰하여 산정된 감정평가액을 기준으로 지원할 수 있고, 연차적으로 예산의 범위에서 폐업순서에 따라 지원한다. <신설 2015.7.21>

**제20조(분뇨 수집·운반 수수료 등의 부과·징수)** ① 시장은 법 제41조 제4항의 규정에 의하여 분뇨를 수집·운반함에 있어 수수료를 다음 각 호와 같이 부과·징수한다. <개정 2015.7.21>

1. 분뇨(오수처리시설·정화조의 오수 및 찌꺼기를 포함한다)의 수집·운반 수수료는 [별표 6]의 기준에 따라 산정하여 부과·징수 한다. <개정 2015.7.21>
2. 분뇨의 수집·운반을 분뇨수집·운반업자에게 대행시킨 경우에는 대행업자로 하여금 수수료를 징수하게 할 수 있다.
3. 분뇨수집·운반업자는 제2호의 규정에 따라 징수한 수수료 중 분뇨처리에 관한 수수료는 시장에게 납부하여야 한다.

② 제1항의 수수료를 부과·징수하는 경우에는 당해 건축물의 소유자에게 부과·징수한다. 다만, 소유자에게 부과·징수함이 곤란한 경우는 당해 건축물의 관리자 또는 사용자에게 부과·징수할 수 있다.

자료: 자치법규정보시스템, “천안시 하수도 사용 조례”, 검색일: 2018.10.25.

〈표 3-31〉 하수도 사용 조례 별표 비교

【별표 6】 〈개정 2010.8.11, 2015.7.21〉 분뇨 수집·운반 및 처리수수료 산정기준 (제20조 제1항)				【별표 6】 〈개정 2018.9.3〉 분뇨 수집·운반 및 처리수수료 산정기준 (제20조 제1항)			
부 과 기 준		부 과 요 금		부 과 기 준		부 과 요 금	
		요금 구분	수수료			요금 구분	수수료
기본	1,000ℓ 당	수거비	13,280원	기본	1,000ℓ 당	수거비	19,000원
		처리비	0			처리비	0
		계	13,280원			계	19,000원
초과	100ℓ 당	수거비	1,110원	초과	100ℓ 당	수거비	1,500원
		처리비	0			처리비	0
		계	1,110원			계	1,500원

자료: 자치법규정보시스템, “천안시 하수도 사용 조례 [별표 6] 분뇨수집·운반 및 처리수수료 산정기준, 2017”; “천안시 하수도 사용 조례: [별표 6] 분뇨 수집·운반 및 처리수수료 산정기준, 2018”을 바탕으로 저자 재구성.

#### 4) 조례 분석 소결 및 정책 제언

앞서 분석한 천안시 가축 관련 조례들을 요약하면 가축사육제한 조례의 경우 주택 5호 이상인 주거밀집지역과의 거리를 돼지 1,500m, 돼지 외 1,000m로 규정하여 보다 강화되었음을 알 수 있다. 주거지역 후계농업인을 대상으로 인구밀집지역과 인접한 축사에 대해 500m 밖 이전을 유도함과 동시에 일정 배출기준을 준수할 경우 신축을 가능하게 함으로써 가축농가에 대한 규제 강화를 통해 주민들의 삶의 질을 높이는 한편, 특정 가축농가에 대한 보호도 이루어지고 있었다. 또한 가축사육제한지역 내 축종별 악취등급을 신설하여 돼지, 가금류 등의 사육 감소를 유도하고 있었으며 동물보호에 대한 근거도 강화되었다.

이를 통해 천안시가 가축농가에 대한 규제를 강화하고 있으며 환경보호 및 지역주민들의 삶의 질이 향상되는 방향으로 조례를 개정하고 있음을 알 수 있다.

천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례에서는 가축분뇨 공공처리 시설 및 운영에 관한 사항을 명문화함으로써 지역 내 축산시설 및 축산업 종사자들에 분뇨 처리 기준을 제시하고 이를 의무화했다. 이와 함께 최근 입법 예고된 일부 개정조례안을 살펴보면 가축분뇨 수집·운반 수수료 및 공공처리시설 사용료 기준을 높였는데, 이를 통해

천안시가 가축분뇨에 대한 관리체계를 강화하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 하수도 사용 조례 내 분뇨 수집·운반 및 처리수수료 산정기준이 보다 엄격해지고 부과 요금도 인상된 것으로 볼 때 환경오염에 대한 가축농가의 규제를 강화해 나가고 있음을 알 수 있다.

종합해 보면 천안시 축산 관련 조례 3가지는 전부 최근에 일부 개정된 바 있으며, 개정안은 축산농가로 인한 환경오염 피해를 경감시키기 위해 축산시설에 대한 보다 엄격한 기준을 마련하는 방향으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 최근 개정 빈도가 잦은 것으로 보아 가축농가와 지역주민 간 상생 및 환경오염 등에 관한 논의가 천안시에서 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

그러나 가축농가의 마을 진입 허가와 관련하여 주민들의 의견이 반영될 수 있을 만한 근거는 찾아볼 수 없으며 가축농가와 마을주민 간의 원만한 갈등해결을 위한 대응 방안(공청회 및 협의체 구성 등)에 관한 내용 역시 부재하다. 따라서 가축전염병에 관한 조례안 역시 부재하여 가축농가에서 전염병으로 인한 피해가 발생했을 때 그에 대한 대응 방안 및 피해보상 등이 명문화된 기준에 따라 이루어지지 않아 갈등 상황이 발생할 여지가 매우 크다고 할 수 있다.

이에 주민의사가 반영될 수 있는 논의구조를 구축하기 위한 방안이 담긴 가축농가와 마을주민 간의 갈등관리 관련 조례 항목을 제정할 필요가 있다.

## 나. 충청남도 시·군별 가축 관련 조례 비교분석

### 1) 충청남도 시·군별 축산 관련 조례

조례안 도출을 위해 천안시와 인접한 충청남도 15개 시·군의 축산 관련 조례 현황을 비교·분석해 볼 필요가 있다. 시·군별 축산 관련 조례 제정 현황은 다음과 같다.

〈표 3-32〉 충청남도 시·군별 축산 관련 조례

순번	시·군	축산 관련 조례	조례 수
1	천안시	- 천안시 가축사육제한 조례 - 천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례	2
2	계룡시	- 계룡시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	1
3	공주시	- 공주시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	1
4	금산군	- 금산군 가축사육제한구역 조례 - 금산군 가축분뇨 공공처리시설 관리 및 운영 등에 관한 조례	2
5	논산시	- 논산시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례 - 논산시 축산업 발전 지원에 관한 조례	2
6	당진시	- 당진시 가축사육제한지역 조례 - 당진시 가축분뇨 공공처리시설 관리 및 운영 등에 관한 조례 - 당진시 축산업 육성 및 발전에 관한 지원 조례	3
7	보령시	- 보령시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	1
8	부여군	- 부여군 가축사육제한 조례	1
9	서산시	- 서산시 가축사육제한 조례 - 서산시 친환경 축산업 육성에 관한 조례 - 서산시 동물복지형 친환경녹색축산 육성 조례	3
10	서천군	- 서천군 가축사육제한 조례	1
11	아산시	- 아산시 가축분뇨의 관리 및 처리에 관한 조례 - 아산시 축산업육성 및 조사료생산 지원에 관한 조례 - 아산시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례 - 아산시 법정전염병 피해 축산농가 재활 지원에 관한 조례	4
12	연기군	- 연기군 오수·분뇨 및 축산폐수 처리에 관한 조례	1
13	예산군	- 예산군 가축사육제한 조례 - 예산군 가축분뇨 공공처리시설 관리 운영 조례	2
14	청양군	- 청양군 가축사육제한 조례	1
15	태안군	- 태안군 가축사육제한 조례	1
16	홍성군	- 홍성군 가축사육제한구역에 관한 조례 - 홍성군 가축분뇨 공공처리시설 운영 조례 - 홍성군 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례 - 홍성군 홍성한우 보호·육성에 관한 조례	4

자료: 자치법규정보시스템을 바탕으로 저자 재구성.

지자체별 축사 관련 조례 제정 현황을 살펴보면 대부분의 시·군에서 1개 이상의 축산 및 가축에 관한 조례가 제정되어 있으며 많게는 4종류의 조례가 제정되어 있는 시·군도 있음을 알 수 있다. 홍성군, 아산시가 4개로 축산 관련 조례를 가장 많이 제정해 두고 있었으며, 서산시와 당진시가 3개, 금산군, 논산시, 예산군, 천안시가 2개씩, 그 외에 계룡시, 공주시, 보령시, 부여군, 서천군, 연기군, 청양군, 태안군이 각각 1개의 조례를 제정해 두고 있다. 이를 통해 홍성군과 아산시가 타 시·군에 비해 가축 및 축산업에 관심이 있음을 알 수 있다.

논산시, 서산시, 아산시, 홍성군은 각각 <논산시 축산업 발전 지원에 관한 조례>, <서산시 친환경 축산업 육성에 관한 조례>, <서산시 동물복지형 친환경녹색축산 육성 조례>, <아산시 축산업육성 및 조사료생산 지원에 관한 조례>, <홍성한우 보호·육성에 관한 조례>를 두어 축산농가 보호·육성에 대한 근거를 따로 마련해 두고 있다.

가축사육제한 조례나 가축분뇨 공공처리시설 관리 운영 조례는 대부분의 시·군에 마련되어 있다. 조례에 대한 상세한 분석을 위해 각 시·군별 축산 관련 조례를 비슷한 유형별로 분류하면 <표 3-33>와 같다.

〈표 3-33〉 축산 관련 조례별 지자체 항목 호

유형	시·군	축산 관련 조례	시·군 수
가축분뇨 관리 및 이용 관련	천안시	가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례	11
	공주시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	
	금산군	가축분뇨 공공처리시설 관리 및 운영 등에 관한 조례	
	논산시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	
	당진시	가축분뇨 공공처리시설 관리 및 운영 등에 관한 조례	
	보령시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	
	아산시	가축분뇨의 관리 및 처리에 관한 조례	
	연기군	오수·분뇨 및 축산폐수 처리에 관한 조례	
	예산군	가축분뇨 공공처리시설 관리 운영 조례	
	홍성군	가축분뇨 공공처리시설 운영 조례	
	계룡시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	
가축사육 제한 관련	천안시	가축사육제한 조례	10
	당진시	가축사육제한지역 조례	
	부여군	가축사육제한 조례	
	서산시	가축사육제한 조례	
	서천군	가축사육제한 조례	
	예산군	가축사육제한 조례	
	청양군	가축사육제한 조례	
	태안군	가축사육제한 조례	
	홍성군	가축사육제한구역에 관한 조례	
	금산군	가축사육제한구역 조례	
축산업 보호 및 육성 관련	당진시	축산업 육성 및 발전에 관한 지원 조례	4
	서산시	- 동물복지형 친환경 녹색축산 육성 조례 - 친환경 축산업 육성에 관한 조례	
	아산시	축산업육성 및 조사료생산 지원에 관한 조례	
	홍성군	홍성한우 보호·육성에 관한 조례	
가축전염 병 예방 및 지원 관련	아산시	- 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례 - 법정전염병 피해 축산농가 재활 지원에 관한 조례	2
	홍성군	가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례	

자료: 자치법규정보시스템을 바탕으로 저자 재구성.

각 조례별 시·군 제정 현황을 살펴보면 가축분뇨 관리와 가축사육제한에 대한 조례안은 과반수 이상의 시·군에 마련되어 있음을 알 수 있다. 충청남도 내 가축분뇨 관리 및 이용 관련 조례를 갖고 있는 시·군은 총 11곳으로 천안시, 공주시, 금산군, 논산시, 당진시, 보령시, 아산시, 연기군, 예산군, 홍성군, 계룡시가 있다. 가축사육제한 관련 조례를 갖고 있는 시·군은 총 10곳으로 천안시, 당진시, 부여군, 서산시, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군, 홍성군 그리고 금산군이 있다.

축산업 보호 및 육성 관련 조례는 당진시, 서산시, 아산시, 홍성군 이 4곳의 시·군에서 제정되어 있다. 가축전염병 예방 및 지원 관련 조례는 아산시와 홍성군만 마련되어 있어 천안시를 포함한 충청남도 내 대다수의 시·군이 조례에 기반한 가축전염병 예방 및 대응 관리 시스템을 갖추고 있지 않음을 알 수 있다.

조례 제정 유·무만으로는 시·군별 축산농가와 지역주민들 간 갈등관리 및 가축전염병 대응과 매몰지관리가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지 분석할 수 없으므로 시·군별 조례 조항을 면밀히 비교·분석해 볼 필요가 있다. 특히 가축사육제한 조례 중 <가축사육제한 조례>의 조항 및 별표 규정과 농가와 마을주민 간 갈등관리 조항은 마을별 맞춤형 매몰지 및 축산 관리 방안을 도출하는 데 있어 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

이에 다음 절에서는 시·군별 조례 조항을 보다 상세히 분석해 본다.

## 2) 시·군별 조례 조항 검토

전술한 바와 같이 천안시를 포함한 10개의 시·군에서는 가축사육제한 조례를 마련해두고 있다. 관련 조항에는 제한지역에 대한 기준이 제시되어 있는데, 시·군별로 이 세부 규정이 상이하다. 또한 가축사육제한 조례가 마련되어 있지 않은 시·군이라 하더라도 가축분뇨처리 조례에 가축사육제한지역에 대한 규정을 포함시킨 경우가 있다. 이에 따라 가축사육제한지역에 대한 규정이 없는 계룡시, 연기군을 제외한 나머지 14개 시·군의 가축 사육제한지역 조항 및 규정을 비교한 내용을 <표 3-34>에 나타내었다.

〈표 3-34〉 가축사육제한 조례 조항 및 규정 비교

순번	시군	조례	관련 조항	전부 제한지역	일부 제한지역		
					주택 수	거리 측정방식	제한거리
1	천안시	가축사육 제한 조례	제3조 제2항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역</li> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「교육환경보호에 관한 법률」 제8조에 따른 교육환경보호구역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> </ul>	5호 이상	- 주택부지 경계와 축사부지 경계의 직선거리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지: 1,500m 이내 지역</li> <li>- 돼지 외 전 축종: 1,000m 이내 지역</li> </ul>
2	부여군	가축사육 제한 조례	제3조	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조의 규정에 의한 “도시지역 중 녹지지역을 제외한 지역”	5호 이상	- 가축분뇨 배출시설 또는 처리시설(자가 처리시설에 한한다)로부터 최단거리의 주택부지 경계선까지의 직선거리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지, 닭, 오리, 메추리, 개, 젓소, 소: 1,500m 이하</li> <li>- 말, 사슴, 양(염소 등 산양 포함): 500m 이하</li> </ul>
3	공주시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	제3조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 초과한 지역</li> <li>- 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역 및 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역(특별대책지역 중 1권역은 신규입지는 허용하지 않음)</li> <li>- 「자연공원법」 제4조 및 제23조에 따른 자연공원(국립공원, 도립공원)</li> <li>- 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변지역</li> <li>- 「습지보전법」 제13조에 따른 습지보호구역 및 습지 주변관리지역</li> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역</li> </ul>	x	- 전부 제한구역의 도시지역 경계선과 주거밀집지역 경계선으로부터 가축사육시설의 대지 경계선까지의 직선거리 제한거리 이내의 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리: 1,700m 이하 지역</li> <li>- 소, 젓소: 1,000m 이하 지역</li> <li>- 양(염소, 산양 포함), 사슴, 말: 500m 이하 지역</li> </ul>

〈표 3-34〉의 계속

순번	시군	조례	관련조항	전부 제한지역	일부 제한지역		
					주택수	거리 측정방식	제한거리
4	금산군	가축사육제한구역조례	제3조 제1항 제4호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 초과한 지역</li> <li>- 「환경정책기본법」 제38조에 따른 지역 및 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역</li> <li>- (특별대책지역 중 1권역은 신규입지는 허용하지 않음)</li> <li>- 「학교보건법」 제5조에 따른 학교환경위생 정화구역</li> <li>- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조에 따른 개발제한구역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조, 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 「자연공원법」 제4조 및 제23조 자연공원(국립공원, 도립공원)</li> <li>- 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변지역</li> <li>- 「지하수법」 제12조에 따른 지하수보전구역</li> <li>- 「습지보전법」 제13조에 따른 습지보호구역, 습지구변관리지역</li> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역, 자연환경보전지역</li> </ul>	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거밀집 가구 간 거리는 지적도 대지경계선에서 반경 40m 이하</li> <li>- 빈 집은 가구로 산정하지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소(한·육우): 200m</li> <li>- 말, 사슴, 양: 300m</li> <li>- 젖소: 400m</li> <li>- 개, 닭, 오리, 메추리: 900m</li> <li>- 돼지: 1,100m</li> </ul>
5	논산시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	제7조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 내 자연취락지구</li> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 집단주거지역(80세대 이상 공동주택)부지 경계선으로부터의 직선거리 2,500m 이내 지역</li> <li>- ※ 전부 제한지역과 일부 제한지역 구분 없음</li> </ul>	×	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리: 2,000m 이내</li> <li>- 소, 젖소, 양, 염소, 사슴, 말: 500m 이내</li> </ul>

〈표 3-34〉의 계속

순 번	시 군	조례	관련 조항	전부 제한지역	일부 제한지역		
					주택 수	거리 측정방식	제한거리
6	당 진 시	가축사육 제한지역 조례	제4조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역: 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역</li> <li>- 「교육환경보호에 관한 법률」 제8조에 따른 교육환경보호구역(절대보호구역, 상대보호구역)</li> <li>- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조에 따른 개발제한구역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 「자연공원법」 제4조, 제23조에 따른 자연공원(국립, 도립, 시립공원)</li> <li>- 「지하수법」 제12조에 따른 지하수보전구역</li> <li>- 「습지보전법」 제13조에 따른 습지보호지역 및 습지 주변관리지역</li> <li>- 「하천법」 제10조에 따른 하천구역</li> <li>- 「환경정책기본법」 제12조, 제38조에 따른 환경기준 초과지역, 특별대책지역</li> <li>- 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조에 따른 담수호 및 담수호 유입하천(국가· 지방) 경계로부터 300m</li> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> </ul>	5호 이상	- 주택부지    경계선으로부터 축사부지    경계선까지 직선 거리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소, 말, 사슴, 양: 300m   이내</li> <li>- 젖소: 400m 이내</li> <li>- 돼지, 개, 닭, 오리, 메추   리: 2,000m 이내</li> </ul>

〈표 3-34〉의 계속

순번	시군	조례	관련조항	전부 제한지역	일부 제한지역		
					주택수	거리 측정방식	제한거리
7	보령시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	제3조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역</li> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> </ul>	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광지 및 관광특구지역 경계선과 주거밀집지역 내 주택대지 경계선으로부터 가까운 직선거리</li> <li>- 교량이 연결되지 않은 도서지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지, 개, 닭, 메추리: 1,000m 이하 지역</li> <li>- 젖소, 오리, 양(산양 및 염소), 사슴, 말: 400m 이하 지역</li> <li>- 소: 300m 이하 지역</li> <li>- 보령댐 수변 만수위선 기준 500m 이하 지역</li> </ul>
8	아산시	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례	제3조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역</li> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 「하천법」 제2조에 따른 국가하천 경계로부터 직선거리 100m이하 지역</li> <li>- 「교육환경 보호에 관한 법률」 제8조에 따른 교육환경보호구역</li> </ul>	5호 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전부 제한구역의 도시지역 및 관광지·관광 특구지역 경계선과 주거밀집지역 주택경계선으로부터 가축사육 시설의 대지 경계선의 가까운 직선거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리: 2,000m 이하 지역</li> <li>- 양(염소 등 산양 포함), 사슴: 200m 이하 지역</li> <li>- 젖소, 소, 말: 800m 이하 지역</li> </ul>
9	예산군	가축사육 제한 조례	제3조 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 「하천법」 제2조에 따른 국가하천 경계로부터 직선거리 100m이하 지역</li> <li>- 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조에 따른 해당저수지 경계로부터 500m 이내 지역</li> </ul>	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광지 및 관광 특구지역, 상수원 보호구역 경계선과 제2조제3호의 주거밀집지역의 주택부지 경계로부터 직선거리/제2조제3호의 주거밀집지역의 주택부지 경계로부터 직선거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소, 말, 젖소, 양, 사슴, 염소, 산양: 500m 이내 지역</li> <li>- 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리: 1,500m 이내 지역</li> </ul>

〈표 3-34〉의 계속

순번	시군	조례	관련조항	전부 제한지역	일부 제한지역		
					주택수	거리 측정방식	제한거리
10	홍성군	가축사육제한구역에 관한 조례	제3조 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역(주거, 상업, 공업, 녹지지역)</li> <li>- 「수도법」에 따른 상수원 보호구역</li> <li>- 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경보호구역</li> <li>- 「관광진흥법」에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 간월호에 유입되는 가축분뇨로 수질오염방지를 위한 서산 A지구 서부면 광리, 궁리, 갈산면 기산리, 오두리, 간척지</li> </ul>	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거밀집지역의 주택부지 경계와 농공단지, 마을회관, 경로당, 사회복지시설, 식품제조가공시설의 부지 경계로부터 직선거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소: 200m 이내~1,300m 이내</li> <li>- 말, 양, 염소, 젖소, 사슴: 1,300m 이내 지역</li> <li>- 닭, 오리, 메추리, 개, 돼지: 2,000m 이내 지역</li> </ul>
11	서산시	가축사육제한 조례	제3조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역 내 상업지역, 주거지역(준주거지역 제외)</li> <li>- 「수도법」 제7조에 따른 상수원 보호구역</li> </ul>	10호 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대지 경계선과 축사부지 경계선까지의 직선거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소: 200m 이내 지역</li> <li>- 젖소 등 그 밖의 가축: 300m 이내 지역</li> <li>- 돼지, 닭, 오리, 개: 700m 이내</li> </ul>
12	태안군	가축사육제한 조례	제3조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조의 도시지역, 주거·상업·공업지역, 녹지지역(자연, 생산, 보전) 내 주거밀집지역</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조, 관광지 지정지역 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 「학교보건법」 제5조, 학교환경위생 정화구역</li> <li>- 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조, 다중이용업소</li> <li>- 「습지보전법」 제8조, 습지보호구역 및 습지주변관리지역</li> </ul>	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거밀집지역 내 주택(건물 외벽 기준)으로부터 축종별 제한거리 이내 지역</li> <li>- 전부 제한구역으로부터 축종별 제한거리 이내 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소, 말: 130m</li> <li>- 젖소, 양(염소 등 산양 포함), 사슴: 300m</li> <li>- 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리: 1,500m</li> </ul>

〈표 3-34〉의 계속

순번	시군	조례	관련조항	전부 제한지역	일부 제한지역		
					주택수	거리 측정방식	제한거리
13	청양군	가축사육제한조례	제3조 제2항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조의 규정에 의한 “도시지역”</li> <li>- 「자연공원법」 제4조, 제23조에 따른 자연공원(국립공원, 도립공원, 군립공원)</li> <li>- 「하천법」 제2조 국가하천 경계로부터 직선거리 100m 이내 지역</li> </ul>	5호 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 축사부지 경계선까지 직선거리</li> <li>- 축종별 제한거리는 지형도면에 고시된 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지, 닭, 오리, 개, 메추리: 1,500m 이내</li> <li>- 소 등 그 외: 500m 이내</li> </ul>
14	서천군	가축사육제한조례	제3조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 “도시지역”으로 “지형도면에 고시된 지역”</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 70조 관광지 및 관광특구 지정지역</li> <li>- 「학교보건법 시행령」 제3조에 따른 학교환경위생 정화구역</li> <li>- 「습지보전법」 제13조 습지보호구역 및 습지주변관리지역</li> <li>- 「자연공원법」 제4조, 제23조에 따른 자연공원(국립공원, 도립공원, 군립공원)</li> </ul>	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전부 제한구역 외 주거밀집 지역으로 가축분뇨 배출시설의 부지 경계선으로부터 최단거리 주택의 부지 경계선까지의 직선거리</li> <li>- 「관광진흥법」 제52조 및 제70조에 따른 관광지 및 관광특구 지정지역의 경계선으로부터 500m 이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돼지·닭·개: 1,000m 이내</li> <li>- 사슴·말·오리·양: 500m 이내</li> <li>- 소·젓소: 350m 이내 (2,000㎡ 규모 이상의 축사는 500m 이내)</li> </ul>

자료: 자치법규정보시스템을 바탕으로 저자 재구성.

표의 내용을 살펴보면 대부분의 시·군에서 전부 제한지역으로 설정된 지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조, 「수도법」 제7조, 「교육환경보호에 관한 법률」 제8조 혹은 「학교보건법」 제5조, 「관광진흥법」 제52조 및 제70조, 「습지보전법」 제13조, 「환경정책진흥법」 제12조, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조 등에 의거해 지정되어 있다. 이 밖에 「자연공원법」 제4조, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법」 제12조에 따른 개발제한구역, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조 등의 법률들에 근거하여 가축사육 전부 제한지역으로 규정되어 있다.

일부 제한지역의 거리 측정방식을 살펴보면 대부분의 시·군이 주거밀집지역의 주택부지 경계와 축사부지 경계의 직선거리를 측정하여 제한지역에 해당되는지의 여부를 판단하고 있다. 다만 보령시와 아산시, 예산군 그리고 서천군의 경우 관광지 및 관광특구지역을 기준에 포함시켜 관광지에 대한 환경보호를 명문화했음을 알 수 있다. 천안시, 부여군, 당진시, 아산시, 청양군의 경우 주거밀집지역 주택부지의 주택 수 기준을 5호 이상으로 규정하고 있으며 서산시의 경우 10호 이상으로 규정하고 있다.

일부 제한지역의 제한거리를 비교해 보면 계룡시를 제외한 나머지 시·군은 가축사육제한 지역에 대해 축종별로 구체적인 제한 규정을 두고 있음을 알 수 있다. 천안시 일부 제한지역에서 가축을 사육하는 경우 돼지를 기준으로 돼지는 1,500m 이내 지역으로, 돼지 외 전 축종은 1,000m 이내 지역으로 설정되어 있다. 이는 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리에 1,700m의 제한거리를 둔 공주시나 이 가축들에 2,000m 제한거리를 둔 논산시와 당진시, 아산시 그리고 홍성군보다는 다소 약한 수준의 규제라 볼 수 있다.

돼지를 기준으로 축종별 제한거리를 규정해 둔 천안시와 달리 다른 시·군은 대체로 가축 종류를 열거하고 그에 따른 개별적인 제한을 두고 있다. 대체로 악취가 심한 돼지, 조류 그리고 소음이 심한 개 등이 제한거리가 길며 소와 양, 염소 종류의 가축이 200m~1,300m 까지로 다양하게 설정되어 있다.

계룡시와 연기군의 경우 다른 시·군들과 같이 가축사육제한지역에 대한 세부 규정이 따로 마련되어 있지는 않았으나 <연기군 오수·분뇨 및 축산폐수 처리에 관한 조례> 제3조 제1항과 <계룡시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례> 제3조에 관련한 기준을 제시해 놓았다. 연기군의 경우 전부 제한지역을 원1·2리, 상1·2리, 평리 등 지역단위로 설정했으며

일부 제한지역 역시 변암리, 신안1·2리, 신흥2·3리 등 지역 단위로 지정해 두었다. 계룡시의 경우 100가구 이상 아파트 경계(울타리)에서 300m 이내 지역과 연면적 1,000m<sup>2</sup> 이상 공공건축물 경계(울타리)에서 300m 이내 지역을 전부 제한지역으로 지정했으며 일부 제한지역은 특정 지역 몇 군데를 설정해 두었다.

가장 엄격한 기준을 갖고 있다고 볼 수 있는 시·군은 홍성군인데, 전부 제한지역뿐만 아니라 일부 제한지역에도 주택부지, 농공단지 마을회관 등의 다양한 지점을 거리 측정에 활용하고 있으며, 제한거리 역시 대체로 13,000m 이상으로 설정해두고 있다. 상대적으로 금산군과 보령시, 서산시는 제한지역과 그 설정방식을 비교해 보았을 때 축산농가에 대한 규정이 관대한 편임을 알 수 있다.

이를 통해 천안이 결코 타 시·군에 비해 엄격한 가축사육제한 규정을 갖고 있다고 보기는 힘들며 오히려 홍성군이나 아산시에 비해 규제가 느슨하다는 것을 알 수 있다. 최근 천안시가 축산 관련 규제를 강화하고 있는 추세로 볼 때, 앞으로 천안시가 보다 더 엄격한 가축사육 관련 조례를 마련할 가능성이 크다고 할 수 있다.

가축농가의 지역 내 사업 입지 및 허가는 시·군에서 관할하고 있으므로 가축농가와 의 갈등은 주민들과 행정의 갈등으로도 증폭된다. 실제로 가축농가는 사유권이므로 행정에서 통제할 수 있는 대상은 아니다. 그럼에도 불구하고 주민들은 축산농가로 인한 각종 피해 때문에 축산농가에게 허가를 내준 행정에 불만을 제기하는 경우가 많다. 나아가 축산농가로 인한 주민의 피해, 주민들과 축산농가의 마찰, 축산농가의 추가적 비용 지불, 매몰지 피해 등의 사회적 갈등은 환경오염, 각종 민원, 농가주들의 벌금 등의 사회적 비용을 발생시킨다.

그러므로 가축농가와 마을주민 간 갈등관리에 대한 명문화된 기준을 마련해 갈등을 조정하는 것이 중요하다. 사회적 갈등 대응 및 해결 방안의 기준을 제시함으로써 추가적으로 발생하는 사회적 비용을 절감할 수 있기 때문이다. 이에 시·군별로 가축 관련 조례에 농가와 마을주민 간 갈등관리 조항이 포함되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

주민과 축산농가 그리고 시·군의 갈등관리를 위해서는 주민들 및 농가들의 협의체가 구성되었는지, 당사자들 간에 충분한 논의를 거쳤는지, 즉 공청회가 개최되었는지 그리고 민원 발생 시 행정의 구체적인 대응 방안이 마련되어 있는지를 분석할 필요가 있다.

이에 ‘협의체 구성’, ‘공청회 개최’, ‘민원 발생 시 대응 방안’을 핵심 키워드로 설정하고

각 시·군별 가축 관련 조례 중 가축농가와 마을주민 간 갈등관리 조항이 포함되어 있는지 분석해 보았다. 이를 위해 민원, 주민, 공청회, 협의체, 갈등관리 등의 용어와 그에 관한 내용이 조례에 포함되어 있는지를 조사하였으며 그 결과는 <표 3-35>와 같다.

<표 3-35> 시·군별 가축 관련 조례 중 가축농가와 마을주민 간 갈등관리 조항 포함 유무

시·군	협의체 구성	공청회 개최	민원발생 대응방안	조례 분석
천안시	×	×	×	관련 내용 없음
계룡시	×	×	×	<계룡시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례> 제4조 (가축사육자의 의무) 제3항에 따르면 ‘가축으로 인한 인근 주민의 생활환경과 보건위생에 위해가 없도록 관리자의 주의·의무를 다 하여야 한다’고 명시되어 있으나 그 의무에 대한 구체적인 기준이 제시되어 있지 않음
공주시	×	×	×	관련 내용 없음
금산군	×	×	×	관련 내용 없음
논산시	×	×	×	관련 내용 없음
당진시	×	×	×	관련 내용 없음
보령시	×	×	×	관련 내용 없음
부여군	×	×	×	관련 내용 없음
서산시	×	×	×	관련 내용 없음
서천군	×	×	×	관련 내용 없음
아산시	×	×	×	관련 내용 없음
연기군	×	×	×	관련 내용 없음
예산군	×	×	×	관련 내용 없음
청양군	×	×	×	관련 내용 없음
태안군	×	×	×	관련 내용 없음
홍성군	×	×	×	관련 내용 없음

자료: 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)을 바탕으로 저자 재구성.

표에서 볼 수 있듯이 가축농가와 마을주민 간 갈등관리 방안을 다룬 조례 조항을 마련한 시·군은 단 한 곳도 없었다. 계룡시의 경우 <가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례> 제4조 (가축사육자의 의무)에서 가축으로 인한 인근 주민의 피해가 없도록 주의와 의무를 명시해 두기는 하였으나 구체적인 기준이나 피해 및 갈등 발생 시 대응 방안을 제시하고 있지 않음

므로 해당 사항이 아니다. 결국 축산농가와 마을주민 간의 갈등에 조례로서 적극적이고 체계적으로 대응하고 있는 시·군은 충청남도예 없었다.

아산시와 홍성군의 경우 <가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례>가 제정되어 있다. 아산시의 경우 <법정전염병 피해 축산농가 재활지원에 관한 조례>도 제정해 둬으로써 가축전염병으로 인해 피해를 입은 농가에 대한 구체적인 지원 및 보상 체계를 갖추고 있다. 아산시와 홍성군의 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례를 비교해 보면 <표 3-37>과 같다.

<표 3-36> 아산시와 홍성군의 가축전염병 예방 및 지원 관련 조례 조항 비교

조례	조항	조례 내용	
		아산시	홍성군
가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례	제1조 (목적)	이 조례는 「가축전염병 예방법」 등에 따라 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 가축전염병 예방 관리대책 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.	이 조례는 「가축전염병 예방법」 등에 따라 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 가축전염병 예방 관리대책 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
	제2조 (정의)	이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “가축”이란 아산시(이하 “시”라 한다) 축산농가에서 사육하는 「가축전염병 예방법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호 및 같은 법 시행령 제2조 각 호에 따른 동물을 말한다. 2. “주요가축전염병”이란 법 제2조 제2호에서 정한 제1종 가축전염병인 구제역(口蹄疫)과 고병원성 조류(鳥類)인플루엔자, 돈열병 등을 말한다. 3. “주요가축전염병 발생지역”이란 주요 가축전염병이 발생한 지방자치단체와 법 제19조에 따라 가축이동 제한명령을 받은 지역을 말한다.	이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. ① “가축”이란 홍성군(이하 “군”이라 한다) 축산농가에서 사육하는 「가축전염병 예방법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호 및 같은 법 시행령 제2조 각 호에 따른 동물을 말한다. ② “주요가축전염병”이란 법 제2조 제2호에서 정한 제1종 가축전염병인 구제역(口蹄疫)과 고병원성 조류(鳥類)인플루엔자, 돈열병 등을 말한다. ③ “주요가축전염병 발생지역”이란 주요 가축전염병이 발생한 지방자치단체와 법 제19조에 따라 가축이동 제한명령을 받은 지역을 말한다.

〈표 3-36〉의 계속

조례	조항	조례 내용	
		아산시	홍성군
가축 전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례	제3조 (책무)	<p>① 아산시장(이하 “시장”이라 한다)은 가축전염병 예방을 위하여 전문인력 양성 및 축산농가에 대한 예방교육 등에 최선을 다하여야 한다.</p> <p>② 시장은 법 제3조 제1항에 따른 가축전염병 관리대책의 효율적 추진을 위하여 그에 대한 예찰 및 신고체계 구축 등 자체 예방대책을 마련하여야 한다.</p>	<p>① 홍성군수(이하 “군수”라 한다)는 가축전염병 예방을 위하여 전문인력 양성 및 축산농가에 대한 예방교육 등에 최선을 다하여야 한다.</p> <p>② 군수는 법 제3조 제1항에 따른 가축전염병 관리대책의 효율적 추진을 위하여 그에 대한 예찰 및 신고체계 구축 등 자체 예방대책을 마련해야 한다.</p>
	제4조 (가축소유자의 의무)	<p>① 가축소유자(관리자를 포함한다. 이하 같다)는 법 제5조에 따른 의무를 이행하고, 주요 가축전염병의 사전유입 차단을 위하여 그 발생지역의 가축입식을 금지하며, 주요가축전염병 발생 국가나 지역 방문을 자제하여야 한다.</p> <p>② 가축소유자는 제1항에도 불구하고 주요 가축전염병 발생지역의 가축을 입식할 경우에는 사전에 관련 사항을 시장에게 신고한 후 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 가축소유자는 외국인 근로자를 고용한 경우 시장에게 외국인 근로자 고용신고를 하여야 하며, 상시 고용한 근로자에 대한 가축전염병 예방교육 및 소독 등 전염병의 발생을 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	<p>① 가축소유자(관리자를 포함한다. 이하 같다)는 법 제5조에 따른 의무를 이행하고, 주요가축전염병의 사전유입 차단을 위하여 그 발생지역의 가축입식을 금지하며, 주요가축전염병 발생 국가나 지역 방문을 자제해야 한다.</p> <p>② 가축소유자는 제1항에도 불구하고 주요 가축전염병 발생지역의 가축을 입식할 경우에는 사전에 관련 사항을 군수에게 신고한 후 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ 가축소유자는 외국인 근로자를 고용한 경우 군수에게 외국인 근로자 고용신고를 하여야 하며, 상시 고용한 근로자에 대한 가축전염병 예방교육 및 소독 등 전염병의 발생을 예방하기 위하여 필요한 조치를 해야 한다.</p>
	제5조 (소독 시설)	가축소유자는 법에서 정한 소독시설(출입구에 설치하거나 내부 소독조를 말한다)을 설치하여야 한다.	가축소유자는 법에서 정한 소독시설(출입구에 설치하거나 내부 소독조를 말한다)을 설치해야 한다.
	제6조 (소독 실시·기록 등)	<p>① 가축소유자는 법 등 관련 법령과 농림축산식품부의 지침 등을 준수하여 축사 내·외 소독을 실시해야 한다. 이 경우 소독기록부를 비치·기록하고 1년간 보존·관리한다.</p> <p>② 시장은 제1항에도 불구하고 관할 구역 및 인근 지역에 가축전염병이 발생할 경우 자체적으로 가축전염병 확산 방지를 위한 계획을 수립하여 행정지도를 하고 협조요청을 할 수 있다.</p>	<p>① 가축소유자는 법 등 관련 법규와 농림축산식품부의 지침 등을 준수하여 축사 내·외 소독을 실시해야 한다. 이 경우 소독기록부를 비치·기록하고 1년간 보존·관리한다.</p> <p>② 군수는 제1항에도 불구하고 관할 구역 및 인근 지역에 가축전염병이 발생할 경우 자체적으로 가축전염병 확산 방지를 위한 계획을 수립하여 행정지도를 하고 협조요청을 할 수 있다.</p>

<표 3-36>의 계속

조례	조항	조례 내용	
		아산시	홍성군
가축 전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례	제7조 (축사 출입 통제·관리)	① 가축소유자는 가축전염병의 확산 차단을 위하여 외부인이나 외부차량 등의 축사 출입을 엄격히 통제하고, 그 출입자 기록부를 비치·관리한다. ② 시장은 가축전염병이 발생할 경우 제1항의 출입통제를 위하여 축사 입구에 다음 각 호의 표지판이나 통제시설을 설치하도록 명할 수 있다. 1. 일단 정지 2. 방역 중 3. 외부인 등 출입금지	① 가축소유자는 가축전염병의 확산 차단을 위하여 외부인이나 외부차량 등의 축사 출입을 엄격히 통제하고, 그 출입자 기록부를 비치·관리해야 한다. ② 군수는 가축전염병이 발생할 경우 제1항의 출입통제를 위하여 축사 입구에 다음 각 호의 표지판이나 통제시설을 설치하도록 명할 수 있다. 1. 일단 정지 2. 방역 중 3. 외부인 등 출입금지
	제8조 (전염병 예방 백신 접종)	가축소유자는 가축전염병 예방을 위하여 관련 법령과 농림축산식품부의 지침 등을 준수하여 구제역 백신 등 전염병 예방백신접종을 성실히 이행하여야 한다.	가축소유자는 가축전염병 예방을 위하여 관련 법령과 농림축산식품부의 지침 등을 준수하여 구제역 백신 등 전염병 예방백신접종을 성실히 이행해야 한다.
	제9조 (지원 등)	① 시장은 가축전염병 피해축산농가에 대하여 보상금 및 생계안정자금 등의 관리를 관련 규정에 따라 조속히 지원하여야 한다. ② 시장은 전염병감염 및 의심축의 살처분, 매물, 방역 등에 참여한 사람에게 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다. ③ 시장은 제2항의 매물로 인한 침출수, 토지, 지하수, 주변 환경에 대한 2차 환경오염 피해를 최소화하도록 노력하여야 한다. ④ 시장은 제2항의 전염병감염 및 의심축의 살처분, 매물 작업시 필요한 경우 민간업체에 위탁하여 처리할 수 있다.	① 군수는 가축전염병 피해축산농가에 대하여 보상금 및 생계안정자금 등의 관리를 관련규정에 따라 조속히 지원해야 한다. ② 군수는 전염병감염 및 의심축의 살처분, 매물, 방역 등에 참여한 사람에게 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다. ③ 군수는 제2항의 매물로 인한 침출수, 토지, 지하수, 주변 환경에 대한 2차 환경오염 피해를 최소화하도록 노력해야 한다. ④ 군수는 제2항의 전염병감염 및 의심축의 살처분, 매물 작업시 필요한 경우 민간업체에 위탁하여 처리할 수 있다.
	제10조 (우선 지원 및 제외대상)	① 시장은 제4조의 의무를 이행하는 축산농가 등에 대하여 축산분야 정책사업에 대한 보조 및 용자 지원대상에서 우선할 수 있다. ② 시장은 가축전염병 예방을 심히 저해하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 축산농가 등의 경우에는 제1항의 우선 지원대상에서 제외할 수 있다.	① 군수는 제4조의 의무를 이행하는 축산농가 등에 대하여 축산분야 정책사업에 대한 보조 및 용자 지원대상에서 우선할 수 있다. ② 군수는 가축전염병 예방을 심히 저해하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 축산농가 등의 경우에는 제1항의 우선 지원대상에서 제외할 수 있다.

〈표 3-36〉의 계속

조례	조항	조례 내용	
		아산시	홍성군
가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례	제10조 (우선 지원 및 제외대상)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「축산법」, 「가축전염병 예방법」, 「축산물 위생관리법」, 「수의사법」, 「동물보호법」 등 축산 관계 법령을 위반한 경우</li> <li>2. 법 제25조에 따라 도축업 등 축산 관련 업체의 영업자 및 축산농가가 소독 실시 규정을 위반한 경우</li> <li>3. 제4조에 따른 가축소유자의 의무를 이행하지 않은 경우</li> <li>4. 제5조부터 제7조까지의 가축전염병 예방활동 사항을 이행하지 않은 경우</li> <li>5. 제8조의 구제역 등 가축전염병 예방백신 접종을 성실히 이행하지 않은 경우</li> </ol> <p>③ 제2항에 따른 제외대상은 「축산법」 등 축산 관련 법령에서 그 제외기한에 관하여 별도의 규정이 없는 경우 5년 이내로 할 수 있다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「축산법」, 「가축전염병 예방법」, 「축산물 위생관리법」, 「수의사법」, 「동물보호법」 등 축산 관계 법령을 위반한 경우</li> <li>2. 법 제25조에 따라 도축업 등 축산 관련 업체의 영업자 및 축산농가가 소독 실시 규정을 위반한 경우</li> <li>3. 제4조에 따른 가축소유자의 의무를 이행하지 않은 경우</li> <li>4. 제5조부터 제7조까지의 가축전염병 예방활동 사항을 이행하지 않은 경우</li> <li>5. 제8조의 구제역 등 가축전염병 예방백신 접종을 성실히 이행하지 않은 경우</li> </ol> <p>③ 제2항의 따른 제외대상은 「축산법」 등 축산 관련 법령에서 그 제외기한에 관하여 별도의 규정이 없는 경우 5년 이내로 할 수 있다.</p>
	제11조 (시행규칙)	이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.	이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

자료: 자치법규정보시스템을 바탕으로 저자 재구성.

위의 내용을 비교·분석해 보면 아산시와 홍성군의 조례안 내용은 거의 동일함을 알 수 있다. 이 조례안은 가축소유자에 대한 구체적인 의무 사항을 제시함으로써 가축농가로 인해 발생한 피해에 대해 농가주에게 일정한 책임을 부과하고 있다. 소독시설 및 소독 실시·기록, 축사 출입통제·관리, 전염병 예방백신 접종에 대한 조항은 가축전염병을 대비하기 위해, 지원 대상 및 지원 제외대상에 대한 조항은 피해 발생 후 대응하기 위해 마련되었다고 볼 수 있다. 이 조례안은 축산농가의 피해 확산을 방지하며, 농가에 대한 피해보상 체계를 갖추었다는 점에서 의의가 있다.

그러나 해당 조례는 가축농가에 대한 시·군의 예방 및 대응 방안으로서 가축전염병으로 인한 주민들의 피해 및 피해 해결 방안 등에 관한 내용은 누락되어 있다. 즉, 가축전염병으로 인한 가축농가와 마을주민들의 갈등이 충분히 발생할 수 있음에도 이에 대한 대책 마련

이 미흡한 실정이다. 가축전염병과 관련한 조례가 부재한 다른 시·군의 상황은 더욱더 열악하다.

따라서 축산농가와 마을주민 간 갈등관리를 원만하게 해결하기 위해서는 가축전염병과 관련한 조례를 각 시·군별로 제정하고 그 내용에는 마을주민들의 의사가 반영될 수 있는 논의구조가 포함될 필요가 있다.

### 3) 소결 및 정책적 제언

충청남도 시·군의 경우 가축 관련 조례를 1개에서 많게는 4개까지 마련해 두고 있는데, 가축분뇨 관리 및 처리 조례를 제정해 둔 지역은 11곳, 가축사육제한 조례를 제정해 둔 지역은 10곳으로 나타났으며 이 중 가축전염병 예방 및 지원 조례를 마련한 지역은 홍성군과 아산시 2곳뿐이었다.

가축사육제한지역 조례와 관련하여 근거 법, 주택 수, 축종별 기준 등은 각 시·군별로 상이했으며 홍성군과 아산시가 가장 엄격한 기준을 설정해 두고 있었다.

또한 각 시·군의 조례를 전수 조사한 결과 마을주민들과 가축농가의 갈등 중재 및 관리 방안이 포함된 조항을 갖고 있는 시·군은 한 곳도 없었다. 아산시와 홍성군은 가축전염병 관련 조례를 마련해 가축농가로 인해 발생한 피해에 대해 농가주에게 일정한 책임을 부과하고 있었으나 가축전염병으로 인한 주민들의 피해 및 피해해결 방안 등에 관한 내용은 누락되어 있었다.

종합해 보면 천안시는 아산시와 홍성군에 비해서는 규제가 느슨한 편이었으나 지속적으로 발생하는 축산농가에 대한 민원 및 환경오염, 사회적 갈등에 대한 대책 마련을 위해 최근 축산농가의 허가 기준 및 규제를 강화하고 있다.

또한 충청남도 내 다른 시·군의 가축 관련 조례를 분석한 결과 가축사육 제한기준은 지역별로 상이했으며, 가축농가로 인한 주민들의 피해 및 이해당사자 간 갈등 해결을 위해 논의구조를 마련하기 위한 조례를 제정해둔 지역은 한 곳도 없었다.

따라서 축산농가와 마을주민 그리고 행정 간 사회적 갈등을 원만하게 해결하고 사회적 비용을 줄이기 위해서는 무엇보다도 마을주민들의 의사가 반영될 수 있는 지역 맞춤형 갈등관리 대응 방안을 모색할 필요가 있다. 이해당사자 간 논의구조 마련은 바로 이러한 대응

방안 중 하나가 될 수 있다. 더불어 이 과정이 조례로 명문화된다면 보다 원활한 협의체 구축 및 운영이 이루어질 수 있을 것이다.

#### 다. 천안시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(안) 도출

천안시 실정에 맞는 가축농가와 주민 간 갈등관리 방안을 도출하기 위해서는 지역 내 상황이 반영될 수 있도록 주민들이 직접 참여하고 개입하여 의사를 전달할 수 있는 논의구조를 마련할 필요가 있다. 그리고 그 논의구조는 구체적이고 지속적인 활동이 가능한 형태로 보장되어야 한다. 이를 위해서는 주민협의체 구성이 이루어져야 할 뿐만 아니라 조례안에도 명시되어야 할 필요가 있다.

축산농가와 지역주민들 간의 상생을 대상으로 주민협의체 구성 및 그와 관련한 조례가 제정된 사례는 국내에 아직까지 없다. 이에 유사한 갈등관리 사례를 바탕으로 제정된 조례를 조사하여 협의체 구성 및 운영과 조례 반영방식을 참고하였다. 지역은 충청남도도 한정하였으며 지역 내 갈등 및 특정 문제에 대한 주민협의체 구성이 조항으로 마련되어 있는 조례를 대상으로 조사하였다.

대체로 지역 내에 유해시설 및 환경피해로 인한 이해당사자 간의 갈등 사례 중 협의체 구성 방안까지 포함된 조례는 폐기물처리시설, 가축분뇨 공공처리시설, 장사시설 등의 설치·관리 및 운영에 관한 사례가 대다수이다.

특히 폐기물처리시설에 대해서는 대부분의 시·군에서 조례로 제정해두어 관련한 설치 및 운영·관리와 민원 대응 방안까지 명시해 두고 있다. 충청남도 내 모든 시·군 역시 <폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 조례>를 제정해 두고 있는데, 이 중 공주시를 제외한 나머지 15개의 시·군이 협의체 구성 조항을 포함하고 있으며 법률 제14480호 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다)과 그 시행령(이하 “령”이라 한다)에 의거하고 있다.

해당 법률 제3장 제17조에는 폐기물처리시설 주변 영향지역의 지원과 관련하여 지원협의체의 구성기준 및 기능 등이 제시되어 있다. 특히 제25조(지역주민의 감시) 제1항에 따르면 폐기물처리시설 설치기관은 지원협의체가 요구하는 경우에 지원협의체에서 추천하는 지

역주민(이하 ‘주민감시요원’이라 한다)에게 폐기물의 반입·처리 과정 등을 감시하도록 할 수 있다고 명시되어 있어 지역주민들의 의견 수렴 및 협의가 용이하도록 제도적 장치를 마련해두고 있다. 이에 따라 해당 법률 및 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 시·군에서 제정된 것이 폐기물처리시설 관련 조례인 것이다.

천안시의 경우 <천안시 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례>에 따르면 위의 법률에 의거하여 ‘주민지원협의체’를 구성하고 있으며 제12조(주민지원협의체의 협의 사항 등)에 구체적인 협의 사항 내용을 규정하고 있는데 그 내용은 <표 3-37>과 같다.

**<표 3-37> <천안시 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례> 제12조(주민지원협의체의 협의사항 등)에 관한 규정 조항**

- 
- ① 영 제18조에 따라 구성된 주민지원협의체(이하“지원협의체”라 한다)와 협의하여 결정할 사항은 다음 각 호와 같다.
1. 주변영향지역 주민지원 사업계획 수립
  2. 주민편익시설의 종류 및 설치방법
  3. 주민지원기금의 지원규모 및 지원대상 사업 선정
  4. 그 밖에 폐기물처리시설로 인한 협의에 의하여 필요하다고 결정한 사항
- ② 지원협의체 구성원은 특정인의 이익을 위한 계획이나 사업선정을 할 수 없으며, 주민 전체 이익을 위하여 당해 사업을 계획하고 선정하여야 한다.
- 

자료: 자치법규정보시스템.

해당 조항에 따르면 사업계획의 수립 단계부터 주민편익시설의 설치, 기금 규모 및 사업 선정까지 폐기물처리시설 관련 모든 협의 사항이 주민협의체를 통해 논의되고 결정되어야 함을 규정하고 있다.

이처럼 협의체 구성과 관련한 법과 조항이 마련되어 있어 주민들의 의사 반영은 물론 주민과 시설 관리자 및 행정의 소통이 활발해질 수 있다. 즉, 협의체로 대변되는 논의구조를 명문화하게 되면 이해당사자 간 원만한 문제 해결 및 협의에 큰 도움이 된다고 볼 수 있다.

이 밖에 보령시에서는 <보령시 마을공동체 활성화 지원 조례> 제6조(마을 만들기 주민협의체의 구성·운영) 제1항에서 ‘마을의 주민 또는 단체는 마을 만들기 주민협의체를 구성하여 운영할 수 있다고 명시하고 제7조(마을 만들기 계획) 제2항에서는 마을 계획에 포함될

수 있는 사항을 구체적으로 명시했다. 그 내용은 <표 3-38>과 같다.

<표 3-38> <보령시 마을공동체 활성화 지원 조례> 제6조(마을 만들기 주민협의체의 구성·운영)에 관한 규정 조항

- 
1. 마을의 현황 및 자원에 관한 사항
  2. 마을의 주민 및 환경 분석에 관한 사항
  3. 마을의 전망과 전략에 관한 사항
  4. 마을의 생활환경 개선에 관한 사항
  5. 마을주민의 일자리 창출, 소득 향상을 위한 공동 경영에 관한 사항
  6. 주민의 인적·물적 자원 투입 계획에 관한 사항
  7. 그 밖에 마을 만들기에 필요한 사항
- 

자료: 자치법규정보시스템.

마을주민들이 직접 협의체에 참여하고 지역 사업 및 생활환경 등 전반에 적극적으로 의사를 표시하고 협의를 통해 공동된 의견을 도출하여 지역사회를 이롭게 한다는 측면에서 해당 조례를 주민 자치의 협의체 구성 및 운영방식에 참고할 수 있다.

폐기물 처리와 마을 만들기 관련 조례에서 다루어지는 협의체 구성 내용은 가축농가 및 매물지 피해 이해당사자 간 갈등 해결에 필요한 협의체와 성격이 다를 수 있으며 쉽게 적용하기 어려운 것이 사실이다.

다만 마을주민들의 반발이 심하거나 그 피해 규모가 상당할 때 갈등을 완화하고 더 나은 대안을 모색해 볼 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다는 점은 분명하다. 특히 행정의 주도가 아닌 마을주민 및 가축농가 등 이해당사자들의 주도하에 유관기관 및 전문가들의 도움을 받아 직접 의견을 공유하고 합의를 이끌어 내는 것은 지역주민의 민주적 의식고취 및 행정의 사회적 비용절감 등의 긍정적 효과를 낼 수 있다. 무엇보다도 이러한 과정은 해당 지역 맞춤형 갈등관리 방안 모색을 가능케 한다는 점에서 유의미하다고 볼 수 있다.

이와 같은 관점에서 이해당사자 간 논의구조를 통한 문제 해결 및 대안 마련을 위한 조항을 추가한 <천안시 가축사육제한 조례(개정안)>과 아직 천안에 마련되어 있지 않은 <천안시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(안)>의 내용을 <표 3-39> 및 <표 3-40>과 같이 제안한다.

〈표 3-39〉 천안시 가축사육제한 조례(개정안)

**제1조(목적)** 이 조례는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에서 위임한 가축사육제한지역의 지정에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 생활환경 보전 및 보건 향상에 기여함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “가축”이란 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하“법”이라 한다) 제2조 제1호에 따른 소·돼지·말·닭·젓소·오리·양·사슴·개·염소·메추리를 말한다. <개정 2015.12.21>
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 등으로 축사·운동장·먹이방·분만실·착유실을 말한다.
4. “가축사육제한지역”이란 가축 사육을 전부 또는 일부를 제한하는 지역을 말한다.
5. “후계농업경영인”이란 「농어업경영체육성 및 지원에 관한 법률」 제10조에 따라 선정된 자를 말한다. <신설 2018.4.23>

**제3조(가축사육의 제한 등)** ① 천안시장(이하 “시장”이라 한다)은 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제8조 제1항 규정에 따라 주민의 생활환경보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 가축의 사육을 제한할 수 있다.

- ② 제1항에 의한 가축사육제한지역은 [별표 1]과 같다. <개정 2015.12.21>
- ③ 누구든지 가축사육제한지역에서 가축분뇨 배출시설을 신축 또는 증축할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2018.4.23>
  1. 주거 밀집지역으로부터 100m 이내에 있는 농가(법인을 포함한다. 이하 같다)로서, 「축산법」 제22조에 따른 축산업 허가를 받거나 등록된 기존 축산농가 또는 법 제11조에 따른 배출시설 설치허가를 받거나 신고한 농가가 기존의 배출시설을 철거하고 각 허가·등록·신고 면적의 범위에서 주거 밀집지역으로부터 500m 이상 떨어진 지역에 설치하는 경우. 단, 기존 축사는 신규 축사 준공 전까지 폐업 및 철거하여야 한다. <신설 2018.4.23>
  2. 천안시에서 신규 후계농업경영인으로 선정되어 주거 밀집지역으로부터 500m 이상 떨어진 지역에 [별표 3]의 기준에 따라 설치하는 경우 <신설 2018.4.23>
- ④ 가축사육이 제한되는 지역에서는 가축을 사육할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  1. 반려동물 및 영리를 목적으로 하지 않는 5두 이하의 소, 젓소, 말, 돼지, 개, 양, 사슴과 20수 이하의 닭, 오리
  2. 각급 학교에서 학습·실험연구를 목적으로 사육하는 가축
  3. 동물병원 및 인공수정소에서 진료·실험연구 및 수정을 목적으로 사육하는 가축 <개정 2018.4.23>
  4. 법령의 규정에 의하여 설치된 농수산물 판매시장, 도축장, 도계장 및 부화장 등의 내부에 계류 중인 가축
  5. 공공기관 및 그 부속기관에서 실험·연구 또는 관람을 목적으로 사육하는 가축
  6. 의료기관 및 의약품 제조업체에서 실험연구 및 의약품의 원료로 사용하기 위하여 사육하는 가축
  7. 「동물보호법」에 따라 허가 또는 신고된 동물사육(판매를 목적으로 일시적으로 계류하는 가축)

### 〈표 3-39〉의 계속

8. 공공기관에서 운영하거나 지정하는 동물보호센터에서 사육하는 가축 <신설 2018.4.23>
- ⑤ 시장은 주민의 생활환경 보전을 위하여 필요할 경우 [별표 2]의 환경개선과 악취저감을 위한 축사시설기준을 권장할 수 있다. <신설 2015.12.21>
- ⑥ 축종별 악취등급은 [별표 4]와 같고, 가축사육제한지역 내에서는 악취가 같은 등급 또는 낮은 등급으로의 변경만 가능하다. <신설 2018.4.23>

**제4조(가축사육의 금지 등)** 시장은 제3조의 규정을 위반하여 가축사육제한지역에서 가축을 사육하는 경우에 대하여 사육금지 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

**제5조(가축사육자의 의무)** 제한지역 내에서 가축을 사육하는 자는 수질환경보전과 주민보건위생에 피해가 발생하지 않도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 하천 등에 가축분뇨의 무단투기 금지
2. 악취 및 유해 해충의 발생으로 인근 주택가에 피해가 없도록 축사 내외의 청결 유지
3. 그 밖에 시장이 지정하는 사항

**제6조(이해당사자 간 협의체 구축 및 운영 의무)** 가축사육과 관련된 지역은 지역 내 갈등 및 분쟁 해결을 위한 이해당사자 간 협의체 구축 및 운영을 다음과 같이 준수하여야 한다.

- ① (협의체의 구성 및 기준) 이해당사자 간 협의체는 소재지의 시·구의원 2인, 주민대표 2인, 축산농가 대표 2인, 주민 대표 및 축산농가 대표가 추천한 전문가 2인 등으로 구성하되 지역의 실정을 고려하여 구성원 간 협의하에 조정 가능하다.
- ② (협의체의 역할) 협의체의 역할 및 결정사항은 다음과 같으며 협의체 구성원 간 협의하에 조정 및 추가가 가능하다.
  1. 축산농가 소재 주변 지역 환경영향조사 계획 수립 및 실시
  2. 직접 피해 농가 대상 선정 및 지원 규모 설정
  3. 주변 영향 지역 지원사업 계획 수립
  4. 그 밖에 축산산농가로 인한 피해 해결을 위해 필요하다고 결정한 사항에 관한 협의
  5. 협의체 운영 과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
- ③ (협의체의 의무) 가축사육과 관련된 지역은 지속 가능한 협의체 운영을 위해 다음과 같은 사항을 준수하여야 하며 협의체 구성원 간 협의하에 조정 및 추가가 가능하다.
  1. 협의체는 특정인의 이익을 위한 계획이나 사업선정을 할 수 없으며, 주민 전체 이익을 위하여 당해 사업을 계획하고 선정하여야 한다.
  2. 협의체는 1년에 총 6회 정기적인 모임을 정례화하며, 공식적인 회의록을 기록하여야 한다.
  2. 협의체는 지속적인 운영을 위해 당사자 간 협의하에 마을발전기금을 마련한다.
  3. 협의체는 특정인의 이익을 위한 계획이나 사업선정을 할 수 없으며, 주민 전체 이익을 위하여 당해 사업을 계획하고 선정하여야 한다.

**제7조(시행규칙)** 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

자료: 저자 작성.

〈표 3-40〉 천안시 가축전염병 예방 및 지원 등에 관한 조례(안)

**제1조(목적)** 이 조례는 「가축전염병 예방법」 등에 따라 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 가축전염병 예방 관리대책 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가축”이란 천안시(이하 “시”라 한다) 축산농가에서 사용하는 「가축전염병 예방법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호 및 같은 법 시행령 제2조 각 호에 따른 동물을 말한다.
2. “주요가축전염병”이란 법 제2조 제2호에서 정한 제1종 가축전염병인 구제역(口蹄疫)과 고병원성 조류(鳥類)인플루엔자, 돈열병 등을 말한다.
3. “주요가축전염병 발생지역”이란 주요가축전염병이 발생한 지방자치단체와 법 제19조에 따라 가축 이동 제한명령을 받은 지역을 말한다.

**제3조(책무)** ① 천안시장(이하 “시장”이라 한다)은 가축전염병 예방을 위하여 전문인력 양성과 축산농가에 대한 예방교육 등에 최선을 다하여야 한다.

② 시장은 법 제3조 제1항에 따른 가축전염병 관리대책의 효율적 추진을 위하여 그에 대한 예찰 및 신고체계 구축 등 자체예방대책을 마련하여야 한다.

**제4조(가축소유자의 의무)** ① 가축소유자(관리자를 포함한다. 이하 같다)는 법 제5조에 따른 의무를 이행하고, 주YG축전염병의 사전유입 차단을 위하여 그 발생지역의 가축입식을 금지하며, 주YG축전염병 발생 국가나 지역 방문을 자제하여야 한다.

② 가축소유자는 제1항에도 불구하고 주YG축전염병 발생지역의 가축을 입식할 경우에는 사전에 관련 사항을 시장에게 신고한 후 승인을 받아야 한다.

③ 가축소유자는 외국인 근로자를 고용한 경우 시장에게 외국인 근로자 고용신고를 하여야 하며, 상기 고용한 근로자에 대한 가축전염병 예방교육 및 소독 등 전염병의 발생을 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

**제5조(소독시설)** 가축소유자는 법에서 정한 소독시설(출입구에 설치하거나 내부 소독조를 말한다)을 설치하여야 한다.

**제6조(소독실시·기록 등)** ① 가축소유자는 법 등 관련 법령과 농림축산식품부의 지침 등을 준수하여 축사 내·외 소독을 실시해야 한다. 이 경우 소독기록부를 비치·기록하고 1년간 보존·관리한다.

② 시장은 제1항에도 불구하고 관할 구역 및 인근 지역에 가축전염병이 발생할 경우 자체적으로 가축전염병 확산 방지를 위한 계획을 수립하여 행정지도를 하고 협조요청을 할 수 있다.

**제7조(축사 출입통제·관리)** ① 가축소유자는 가축전염병의 확산 차단을 위하여 외부인이나 외부차량 등의 축사 출입을 엄격히 통제하고, 그 출입자 기록부를 비치·관리한다.

② 시장은 가축전염병이 발생할 경우 제1항의 출입통제를 위하여 축사 입구에 다음 각 호의 표지판이나 통제시설을 설치하도록 명할 수 있다.

1. 일단정지
2. 방역 중
3. 외부인 등 출입금지

**제8조(전염병 예방백신 접종)** 가축소유자는 가축전염병 예방을 위하여 관련 법령과 농림축산식품부의 지침 등을 준수하여 구제역 백신 등 전염병 예방백신접종을 성실히 이행하여야 한다.

**제9조(지원 등)** ① 시장은 가축전염병 피해축산농가에 대하여 보상금 및 생계안정자금 등의 관리를 관련 규정에 따라 조속히 지원하여야 한다.

## 〈표 3-40〉의 계속

- ② 시장은 전염병감염 및 의심축의 살처분, 매몰, 방역 등에 참여한 사람에게 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.
- ③ 시장은 제2항의 매몰로 인한 침출수, 토지, 지하수, 주변 환경에 대한 2차 환경오염 피해를 최소화하도록 노력하여야 한다.
- ④ 시장은 제2항의 전염병감염 및 의심축의 살처분, 매몰 작업 시 필요한 경우 민간업체에 위탁하여 처리할 수 있다.

**제10조(우선 지원 및 제외대상)** ① 시장은 제4조의 의무를 이행하는 축산농가 등에 대하여 축산분야 정책사업에 대한 보조 및 용자 지원 대상에서 우선할 수 있다.

② 시장은 가축전염병 예방을 심히 저해하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 축산농가 등의 경우에는 제1항의 우선 지원 대상에서 제외할 수 있다.

1. 「축산법」, 「가축전염병 예방법」, 「축산물 위생관리법」, 「수의사법」, 「동물보호법」 등 축산 관계 법령을 위반한 경우
2. 법 제25조에 따라 도축업 등 축산 관련 업체의 영업자 및 축산농가가 소독실시 규정을 위반한 경우
3. 제4조에 따른 가축소유자의 의무를 이행하지 않은 경우
4. 제5조부터 제7조까지의 가축전염병 예방활동사항을 이행하지 않은 경우
5. 제8조의 구제역 등 가축전염병 예방백신접종을 성실히 이행하지 않은 경우

③ 제2항에 따른 제외 대상은 「축산법」 등 축산 관련 법령에서 그 제외 기한에 관하여 별도의 규정이 없는 경우 5년 이내로 할 수 있다.

**제11조(이해당사자 간 협의체 구축 및 운영 의무)** 가축전염병과 관련된 지역은 지역 내 갈등 및 분쟁 해결을 위한 이해당사자 간 협의체 구축 및 운영을 준수하여야 한다.

① (협의체의 구성 및 기준) 협의체는 소재지의 시·구의원 2인, 주민대표 2인, 축산농가 대표 2인, 주민 대표 및 축산농가 대표가 추천한 전문가 2인 등으로 구성하되 지역의 실정을 고려하여 구성원 간 협의하에 조정이 가능하다.

② (협의체의 역할) 협의체의 역할 및 결정사항은 다음과 같으며 협의체 구성원 간 협의하에 조정 및 추가가 가능하다.

1. 축산농가 소재 주변 지역 환경영향조사 계획 수립 및 실시
2. 가축전염병으로 인한 직접 피해 농가 대상 선정 및 지원 규모 설정
3. 가축전염병 주변 영향 지역 지원사업 계획 수립
4. 그 밖에 축산농가로 인한 피해 해결을 위해 필요하다고 결정한 사항에 관한 협의
5. 협의체 운영 과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항

③ (협의체의 의무) 가축전염병과 관련된 지역은 지속 가능한 협의체 운영을 위해 다음과 같은 사항을 준수하여야 하며 협의체 구성원 간 협의하에 조정 및 추가가 가능하다.

1. 협의체는 특정인의 이익을 위한 계획이나 사업선정을 할 수 없으며, 주민 전체 이익을 위하여 당해 사업을 계획하고 선정하여야 한다.
2. 협의체는 1년에 총 6회 정기적인 모임을 정례화하며, 공식적인 회의록을 기록하여야 한다.
2. 협의체는 지속적인 운영을 위해 당사자 간 협의하에 마을발전기금을 마련한다.
3. 협의체는 특정인의 이익을 위한 계획이나 사업선정을 할 수 없으며, 주민 전체 이익을 위하여 당해 사업을 계획하고 선정하여야 한다.

**제12조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

자료: 저자 작성.

### 라. 협의체 논의를 통한 최종 조례(안) 도출

본 연구는 주민 주도형 협의체 구축을 통한 축산농가 피해보상방안 및 해결 방안을 도출하기 위한 제도적 환경을 만들기 위해 관련 조례(안)을 도출하는 것을 최종적인 연구 성과로 제안하였다. 이를 위해 본 연구에서는 최종적인 조례(안) 도출을 위한 마지막 단계로서 문헌 검토를 통해 도출한 조례(안)에 대한 이해당사자 간 협의체 검토 결과를 반영하고자 한다. 연구대상지인 병천6리의 경우, 두 차례에 걸친 주민 공청회의 결과로서 축산농가 피해 해결 및 상생 방안 도출을 위한 이해당사자 간 협의체 구축에 합의하여 다음 단계를 위한 사전 논의가 이루어지고 있는 상황이다.

따라서 본 연구는 조례(안) 검토의 주체로서 협의체 구축 사전 논의를 위한 이해당사자들(마을 리더 및 주민, 축산농가 대표)을 선정하여 관련 토론을 진행하였다. 토론은 2018년 11월 7일 오후 1시에서 약 2시간 동안 2차 공청회 요약 및 조례(안)에 대한 설명, 조례(안)에 대한 주민들과 가축농가의 의견 수렴, 협의체 구성 방안 논의 등으로 구성되었다. 마을주민들의 농가에 대한 반감과 조례(안)에 대한 이해 부족으로 인해 원활한 논의가 쉽지 않았으나 조례 도출 과정과 내용에 대해 전반적으로 만족스러운 반응을 보였다. 한편 상대적으로 본 과정에 대해 협조적이며 관련 제도에 대한 이해가 높은 축산농가의 다양한 의견이 수렴되어 주민들과의 협의가 이루어졌다. 논의 마지막에는 이해당사자 간 실질적인 협의체 구성에 대한 합의를 이루었다.



조례(안)에 대한 협의체 검토 회의 11.7(수) 13:00-15:00

자료: 저자 촬영.

〈그림 3-25〉 병천6리 협의체 검토 회의

조례(안)에 대한 검토는 ‘이해당사자 간 협의체 구축 및 운영’ 조항에 대해 집중적으로 이루어졌다. 우선 ‘가축사육제한 조례(개정안)’ 중 제6조 ‘이해당사자 간 협의체 구축 및 운영 의무’에서 ‘의무’라는 용어를 삭제하여 강제성을 완화하는 방향에 대한 축산농가의 요청이 있어 이를 반영하였다. 제6조 제1항의 ‘협의체의 구성 및 기준’에서 축산농가 대표 2인을 마을별 소재 농가의 수가 다르므로 명시하지 않는 것으로 합의하였으며 현재의 시·구 의원 2인을 해당 마을의 시의원 1인과 축산·환경 공무원(실무자)으로 수정하였다. 주민 대표 및 축산농가 대표가 추천한 전문가 2인은 분야는 한정하지 않으나 마을과 이해관계가 없는 전문가를 초빙해야 한다는 조건을 제안하였다.

제2항의 ‘협의체의 역할’에서 현재 제시된 직접 피해 농가 대상 선정 및 지원 규모를 설정하는 것이 현실적으로 가능한지에 대한 의문을 제기하였으나 대부분의 항목에 동의하였고 마을에서 축산농가로 인한 피해 발생 시 해당 축산농가에게 개별적으로 민원을 제기하던 것을 협의체를 통해 공식적으로 민원을 접수하고 전달 및 조정할 수 있는 조항을 추가하였다. 한편 협의체 운영에 있어 1년에 총 6회를 1년에 4번 분기별로 진행하되 필요에 따라 비정기적인 모임을 가질 수 있도록 수정하였다.

이와 같은 내용을 반영한 수정된 ‘이해당사자 간 협의체 구축 및 운영’ 조항 내용은 <표 3-41>과 같다.

〈표 3-41〉 수정된 ‘이해당사자 간 협의체 구축 및 운영 조항’ 내용

제6조(이해당사자 간 협의체 구축 및 운영) 가축사육과 관련된 지역은 지역 내 갈등 및 분쟁 해결을 위한 이해당사자 간 협의체 구축 및 운영을 다음과 같이 준수한다.

- ① (협의체의 구성 및 기준) 이해당사자 간 협의체는 소재지의 시·구의원 1인 및 해당 축산·환경 공무원 1인, 주민대표 2인, 축산농가 대표(마을 소재 축산농가 수에 따라 결정), 주민 대표 및 축산농가 대표가 추천한 전문가 2인 등으로 구성하되 지역의 실정을 고려하여 구성원 간 협의하에 조정이 가능하다.
- ② (협의체의 역할) 협의체의 역할 및 결정 사항은 다음과 같으며 협의체 구성원 간 협의하에 조정 및 추가가 가능하다.
  1. 축산농가 피해에 대한 민원 접수 및 전달, 조정 등의 역할
  2. 협의축산농가 소재 주변 지역 환경영향조사 계획 수립 및 실시
  3. 직접 피해 농가 대상 선정 및 지원 규모 설정
  4. 주변 영향 지역 지원사업 계획 수립
  5. 그 밖에 축산농가로 인한 피해 해결을 위해 필요하다고 결정한 사항에 관한 협의
  6. 협의체 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
- ③ (협의체의 의무) 가축사육과 관련된 지역은 지속가능한 협의체 운영을 위해 다음과 같은 사항을 준수하며 협의체 구성원 간 협의하에 조정 및 추가가 가능하다.
  1. 협의체는 특정인의 이익을 위한 계획이나 사업선정을 할 수 없으며, 주민 전체 이익을 위하여 당해 사업을 계획하고 선정하여야 한다.
  2. 협의체는 1년에 총 4회 정기적인 모임을 정례화하며, 공식적인 회의록을 기록하여야 한다.
  3. 협의체는 지속적인 운영을 위해 당사자 간 협의하에 마을발전기금을 운영할 수 있다.

자료: 저자 작성.

## 제4장

# 가축매몰지로 인한 피해의 지역 맞춤형 관리 방안

제2장 법·제도 현황에서 알 수 있듯이 국내의 제도는 가축전염병 예방부터 가축매몰지 사후관리에 이르는 전 과정을 아우른다. 환경오염 감시 위주였던 과거의 제도와는 달리 환경, 보건, 경제 분야의 제도권이 점차적으로 확대되고 있다. 또한 제도의 현실적 한계가 많았던 과거와는 달리 현재는 실질적이고 체계적인 실행계획(action plan)에 가까울 만큼 제도가 개선되는 성과를 올렸다. 그간의 국가적 노력으로 가축전염병 예방과 가축매몰지 환경관리에 대한 점진적인 정책 변화가 있어 왔지만 지역 특성이 반영되지 못한 점, 지역 여건에 의한 한계가 있는 점 등에서 지자체의 제도 실행력이 미비하였고 좀 더 현실적인 대안을 제공하지는 못한 것은 아쉬운 점이다.

가축매몰지로 인한 다양한 피해의 관리 주체는 지자체이지만 관리의 대상은 지자체가 아닌, 지역주민(축산농가 포함)으로 볼 수 있다. 제3장에서 수행한 정책화 리빙랩 사례에서도 알 수 있듯이 관리 대상의 단위는 마을 단위여야 하며, 관리 주안점은 환경에 기반한 사회적 갈등 완화라고 볼 수 있다. 지역사회 내 갈등은 지역주민의 삶의 질과도 관련이 있기 때문에 적극적인 갈등관리는 매우 중요하다. 그간의 국가적 차원의 노력으로도 해결할 수 없었던 다양한 피해의 근본적인 원인을 점검하고, 주민 참여를 유도하여 이해당사자의 니즈를 이끌어냄으로써 지역적 특성이 반영된 맞춤형 관리 방안을 마련해야 한다.

아울러 다양하게 나타나는 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 제도의 개선과 더불어 궁극적인 해결 방안을 제시할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 사회적갈등 관리의 궁극적인 해결 방안을 제시할 수 있는 수단(주민 주도적 관리/감시체계로서 실행계획이나 협의체 등을 구축할 수 있도록 제도의 보완과 절차를 마련)이 필요하다.

이와 유사한 국가적 차원의 법·제도로서 국내는 폐기물처리시설, 댐 등의 국가 중대사업의 필요에 의해 시설 설치나 사업을 수행할 때 발생할 수 있는 사회적 문제를 해결할 장치로 주변지역이나 주민에 대한 지원이 법제화되어 있다. 국내 주변지역 및 주민지원 등에 관한 유사 법·제도를 살펴보면(표 4-1 참조) 폐기물처리시설이나 발전소, 댐 등과 같이 국가 중대사업과 관련하여 지역주민에 대한 보상이나 지원이 필요한 경우가 이에 해당하는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 국내 주변지역 및 지역주민 지원 등에 관한 법·제도

소관부처	관련 법	주요 내용
환경부 폐자원 에너지과	「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 <sup>1)</sup>	- 목적: 폐기물처리시설의 부지(敷地) 확보 촉진, 주변 지역주민에 대한 지원을 통하여 주민의 복지를 증진 등 - 주요 법조항: 주민편익시설 설치, 주민지원기금 조성, 주민지원 기금에 의한 주변영향지원의 지원, 지역주민의 감시 등
산업통상 자원부 원전산업 정책과	「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 <sup>2)</sup>	- 목적: 발전소의 주변 지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진, 전원 개발 촉진, 지역발전 기여 - 지원사업의 종류: 주변 지역 개발과 주민의 복리를 증진하기 위 하여 시행하는 지원사업, 주변 지역의 발전, 환경·안전관리와 전 원 개발의 촉진을 위하여 필요한 사업(조사, 연구 활동 포함) 등
환경부 수자원 개발과	「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 <sup>3)</sup>	- 목적: 댐의 건설·관리, 댐건설 비용의 회전활용, 댐건설에 따른 환경대책, 지역주민에 대한 지원 등을 규정하여 수자원의 합리 적 개발, 국민경제 발전 도모 - 지원사업의 종류: 수몰이주민에 대한 지원, 댐 주변지역 정비사 업, 댐 주변지역 지원사업, 댐 주변지역의 친환경공간 조성, 공 공시설 등의 우선 설치 등

자료: 1) 국가법령정보센터, “폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률”.

2) 국가법령정보센터, “발전소주변지역 지원에 관한 법률”.

3) 국가법령정보센터, “댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률”.

가축전염병 발생이 국가적인 재난상황에 해당하지만 전염병에 대한 예방과 방역의 의무가 지자체 소관이라는 점, 발생 이후의 매몰지 조성이 축사 내 조성이 원칙이므로 지속적인 축사환경 및 시설 관리가 요구된다는 점과 매몰지로 인한 사회 갈등이나 피해의 범위가 마을단위에 국한된다는 점 등으로 볼 때, 국가에서 직접적으로 지원할 수 있는 범위는 매우

작다.

따라서 가축매몰지로 인한 피해의 지역 맞춤형 관리 방안은 “해당 지역주민의 주도하에 지역 현실에 맞는 자체적인 해결 방안(대책) 마련과 지방정부의 적극적 참여 및 지원이 가능하도록 정책적 수단(거버넌스 체제 구축, 협의체 구축 등)을 마련하는 것에서부터 시작한다고 볼 수 있다. 이에 지역 맞춤형 관리 방안을 다음과 같이 법 개선(안)으로 제안한다.

## 1. 가축전염병 발생 지역주민의 건강관리 의무화를 위한 법령 개정(안)

앞서 살펴본 것처럼 가축전염병 발생지역의 주민들은 작업자와 같이 살처분에 참여하지 않더라도 방역 및 확산 방지를 위한 이동 제한, 축산업 및 매몰지 등으로부터 받는 2차적 환경피해(소음, 수질오염, 악취 등), 지역 이미지 훼손으로 인한 경제적 피해 등으로부터 다양한 심리적, 정신적 피해를 입고 있는 것으로 나타났다. 리빙랩 운영 과정에서 대부분의 지역주민들이 정신적 스트레스를 호소한 바 있고 두통, 구토 등 신체적 건강피해도 겪고 있었다. 즉, 가축전염병 발생지역에서 작업자의 건강관리 위주가 아닌, 지역주민의 건강관리도 가능하도록 치료 가능 대상 범위를 확대해야 한다. 현행법 중 「가축전염병 예방법」에서 심리적·정신적 안정을 위한 치료 가능 대상에 “가축전염병 발생 지역주민”을 포함하기 위하여 <표 4-2>와 같이 법령 개선(안)을 제안하였다.

〈표 4-2〉 가축전염병 발생 지역주민의 건강관리 의무화를 위한 「가축전염병 예방법」(개정안)

「가축전염병 예방법」 현행	개정(안)
<p>제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 농림축산식품부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 특별자치시장·시장(특별자치도의 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)은 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 다음 각 호의 사업을 포함하는 가축전염병 예방 및 관리대책(이하 "가축전염병 예방 및 관리대책"이라 한다)을 3년마다 수립하여 시행하여야 한다. &lt;개정 2011.1.24, 2011.7.25, 2013.3.23, 2015.6.22, 2016.12.2, 2017.10.31&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축전염병의 예방 및 조기 발견·신고 체계 구축</li> <li>2. 가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행</li> <li>3. 가축전염병 예방·관리에 관한 사업계획 및 추진체계</li> <li>4. 가축방역을 위한 관계 기관과의 협조대책</li> <li>5. 가축방역에 대한 교육 및 홍보</li> <li>6. 가축방역에 관한 정보의 수집·분석 및 조사·연구</li> <li>7. 가축방역 전문인력 육성</li> <li>8. 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 따른 주변환경의 오염방지 및 사후관리 대책</li> <li>9. 가축의 살처분 및 소각·매몰에 직접 관여한 자 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함한다)</li> <li>10. 그 밖에 가축방역시책에 관한 사항</li> </ol>	<p>제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 농림축산식품부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 특별자치시장·시장(특별자치도의 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)은 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 다음 각 호의 사업을 포함하는 가축전염병 예방 및 관리대책(이하 "가축전염병 예방 및 관리대책"이라 한다)을 3년마다 수립하여 시행하여야 한다. &lt;개정 2011.1.24, 2011.7.25, 2013.3.23, 2015.6.22, 2016.12.2, 2017.10.31&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축전염병의 예방 및 조기 발견·신고 체계 구축</li> <li>2. 가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행</li> <li>3. 가축전염병 예방·관리에 관한 사업계획 및 추진체계</li> <li>4. 가축방역을 위한 관계 기관과의 협조대책</li> <li>5. 가축방역에 대한 교육 및 홍보</li> <li>6. 가축방역에 관한 정보의 수집·분석 및 조사·연구</li> <li>7. 가축방역 전문인력 육성</li> <li>8. 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 따른 주변환경의 오염방지 및 사후관리 대책</li> <li>9. 가축의 살처분 및 소각·매몰에 직접 관여한 자, <b>가축전염병 발생 지역주민</b> 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함한다) &lt;개정&gt;</li> <li>11. 그 밖에 가축방역시책에 관한 사항</li> </ol>

자료: 저자 작성.

## 2. 협의체 구축 및 운영 의무화를 위한 법령 개정(안)

가축전염병 발생뿐 아니라 축산활동을 둘러싼 지역 내 갈등과 여러 분쟁을 해결하기 위해서는 지역 내 이해관계자 간 협의체 구축 및 운영을 의무화하여 지역주민의 주도적인 축산발전시책 마련에 관여할 수 있도록 해야 한다. 「축산법」에 의거하여 축산발전시책에 관한 사항을 심의하는 축산발전심의위원회를 운영하도록 하고 있다. 위원회는 관계 공무원, 생산자 및 생산자단체의 대표, 학계 및 축산 관련 업계 전문가 등으로 구성된다. 국내의 축산업 종사자는 농촌지역의 마을 구성원(지역주민)의 일부이며, 그 지역주민과의 상생하여 축산활동을 영위하는 구조이다. 지속 가능한 축산활동, 즉 축산업 발전을 위해서는 대상 지역 내 지역주민과의 지속적인 협의와 협력이 요구된다. 이를 위해서는 관련 상위법에서 협의체 구축 및 운영을 의무화하고(표 4-3, 표 4-4 참조), 이를 지자체 조례로 위임하여 지역 차원에서 마을단위의 협의체 구축 및 운영이 가능하도록 해야 한다.

아울러 단발성인 경우가 많지만 지속적으로 발생하고 있는 가축전염병 발생과 전·후에 나타나는 다양한 지역 내 갈등 및 분쟁을 해결하기 위해 지역단위의 이해관계자 간 협의체 구축 및 운영을 의무화할 필요가 있다. 협의체 구축 및 운영에 관한 사항은 상시적 협의체 운영을 위해 「축산법」 및 지자체 조례로 규정하되 「가축전염병 예방법」에 의거하여 가축방역과 관련된 주요 정책을 심의하기 위한 기능을 갖는 국가·지방가축방역심의회에서는 이해관계자간 협의체 운영으로 도출된 사항을 주요 정책으로 심의할 수 있도록 법 개정을 검토해 볼 필요가 있다(표 4-5 참조).

축산업 및 가축전염병 관련법에서 협의체 구축과 운영이 의무화가 되면 지역 맞춤형 정책 도출과 정부 정책의 실행력 제고에 도움이 될 것이다. 아울러 지역 내에서의 이해당사자 간 사회갈등을 해소하고, 나아가 정부-지자체-지역주민 간의 갈등(민원, 언론보도 등) 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대한다. 최근 농림축산식품부에서는 막대한 예산을 투입하더라도 환경영향의 최소화를 위하여 기존 가축매몰지의 적극적 발굴 및 소멸처리를 위한 정책을 진행 중이다. 그러나 정부의 적극적 정책에도 불구하고, 이를 이행하는 지자체에서는 발굴 및 소멸 대상 매몰지 선정과 매몰지 발굴 과정에서의 지역주민의 민원 발생 등의 문제가 뒤따르는 한계가 있다. 지난 가축전염병 발생과 매몰지 조성 과정에서는 이해

당사자 간의 소통기구의 부재로 이해당사자(특히 지역주민)의 참여가 배제된 채 진행되었지만 지역 내 협의체 구축과 운영이 의무화 된다면 여러 정책의 이행 과정에서 원활한 소통과 협력이 가능할 것으로 기대한다.

〈표 4-3〉 협의체 구축 및 운영 의무화를 위한 「축산법」(개정안)

「축산법」현행	개정(안)
<p>제4조(축산발전심의위원회) ① 제3조에 따른 축산발전시책에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 축산발전심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. &lt;개정 2008.2.29, 2013.3.23&gt;</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 자로 구성한다. &lt;개정 2012.2.22&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관계 공무원</li> <li>2. 생산자·생산자단체의 대표</li> <li>3. 학계 및 축산 관련 업계의 전문가 등</li> </ol> <p>③ 위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 설치·운영할 수 있다. &lt;신설 2012.2.22&gt;</p> <p>④ 그 밖에 위원회 및 분과위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. &lt;신설 2012.2.22, 2013.3.23&gt;</p>	<p>제4조(축산발전심의위원회) ① 제3조에 따른 축산발전시책에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 축산발전심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. &lt;개정 2008.2.29, 2013.3.23&gt;</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 자로 구성한다. &lt;개정 2012.2.22&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관계 공무원</li> <li>2. 생산자·생산자단체의 대표</li> <li>3. 학계 및 축산 관련 업계의 전문가 등</li> <li><b>4. 지역 주민 대표 &lt;신설&gt;</b></li> </ol> <p>③ 위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우 분과위원회를 설치·운영할 수 있다. &lt;신설 2012.2.22&gt;</p> <p><b>④ ③호의 분과위원회에는 「가축전염병 예방법」 제3조의10에서 규정하는 협의체를 포함하여야 한다. &lt;신설&gt;</b></p> <p>⑤ 그 밖에 위원회 및 분과위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. &lt;신설 2012.2.22, 2013.3.23&gt;</p>

자료: 저자 작성.

〈표 4-4〉 협의체 구축 및 운영 의무화를 위한 「가축전염병 예방법」(개정안)

「가축전염병 예방법」현행	개정(안)
<p>제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 농림축산식품부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 특별자치시장·시장(특별자치도의 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)은 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 다음 각 호의 사업을 포함하는 가축전염병 예방 및 관리대책(이하 "가축전염병 예방 및 관리대책"이라 한다)을 3년마다 수립하여 시행하여야 한다. &lt;개정 2011.1.24, 2011.7.25, 2013.3.23, 2015.6.22, 2016.12.2, 2017.10.31&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축전염병의 예방 및 조기 발견·신고 체계 구축</li> <li>2. 가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행</li> <li>3. 가축전염병 예방·관리에 관한 사업계획 및 추진체계</li> <li>4. 가축방역을 위한 관계 기관과의 협조대책</li> <li>5. 가축방역에 대한 교육 및 홍보</li> <li>6. 가축방역에 관한 정보의 수집·분석 및 조사·연구</li> <li>7. 가축방역 전문인력 육성</li> <li>8. 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 따른 주변환경의 오염방지 및 사후관리 대책</li> <li>9. 가축의 살처분 및 소각·매몰에 직접 관여한 자 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함한다)</li> <li>10. 그 밖에 가축방역시책에 관한 사항</li> </ol>	<p>제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 농림축산식품부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 특별자치시장·시장(특별자치도의 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)은 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 다음 각 호의 사업을 포함하는 가축전염병 예방 및 관리대책(이하 "가축전염병 예방 및 관리대책"이라 한다)을 3년마다 수립하여 시행하여야 한다. &lt;개정 2011.1.24, 2011.7.25, 2013.3.23, 2015.6.22, 2016.12.2, 2017.10.31&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축전염병의 예방 및 조기 발견·신고 체계 구축</li> <li>2. 가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행</li> <li>3. 가축전염병 예방·관리에 관한 사업계획 및 추진체계</li> <li>4. 가축방역을 위한 관계 기관과의 협조대책</li> <li>5. 가축방역에 대한 교육 및 홍보</li> <li>6. 가축방역에 관한 정보의 수집·분석 및 조사·연구</li> <li>7. 가축방역 전문인력 육성</li> <li>8. 살처분·소각·매몰 등 가축방역에 따른 주변환경의 오염방지 및 사후관리 대책</li> <li>9. 가축의 살처분 및 소각·매몰에 직접 관여한 자, <b>가축전염병 발생 지역주민</b> 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함한다) &lt;개정&gt;</li> <li>10. <b>이해관계자 간 협의체 구축 및 운영</b> &lt;신설&gt;</li> <li>11. 그 밖에 가축방역시책에 관한 사항</li> </ol>

자료: 저자 작성.

〈표 4-5〉 협의체 구축 및 운영을 통한 정책 실행력 제고를 위한 「가축전염병 예방법」(개정안)

「가축전염병 예방법」현행	개정(안)
<p>제4조(가축방역심의회) ① 가축방역과 관련된 주요 정책을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 중앙가축방역심의회를 두고, 시·도지사 및 특별자치시장 소속으로 지방가축방역심의회를 둔다. &lt;개정 2013.3.23, 2015.6.22&gt;</p> <p>② 중앙가축방역심의회와 지방가축방역심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축전염병 예방 및 관리대책의 수립 및 시행</li> <li>2. 가축전염병에 관한 조사 및 연구</li> <li>3. 가축전염병별 긴급방역대책의 수립 및 시행</li> <li>4. 가축방역을 위한 관계 기관과의 협조 대책</li> <li>5. 수출 또는 수입하는 동물과 그 생산물의 검역대책 수립 및 검역제도의 개선에 관한 사항</li> <li>6. 그 밖에 가축전염병의 관리 및 방역에 관하여 농림축산식품부장관 또는 위원장이 필요하다고 인정하여 심의회에 부의하는 사항</li> </ol> <p>③ 중앙가축방역심의회와 지방가축방역심의회에는 수의(獸醫)·축산·의료·환경 등 관련 분야에 전문지식을 가진 사람을 참여하게 하여야 한다.</p>	<p>제4조(가축방역심의회) ① 가축방역과 관련된 주요 정책을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 중앙가축방역심의회를 두고, 시·도지사 및 특별자치시장 소속으로 지방가축방역심의회를 둔다. &lt;개정 2013.3.23, 2015.6.22&gt;</p> <p>② 중앙가축방역심의회와 지방가축방역심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가축전염병 예방 및 관리대책의 수립 및 시행</li> <li>2. 가축전염병에 관한 조사 및 연구</li> <li>3. 가축전염병별 긴급방역대책의 수립 및 시행</li> <li>4. 가축방역을 위한 관계 기관과의 협조 대책</li> <li>5. 수출 또는 수입하는 동물과 그 생산물의 검역대책 수립 및 검역제도의 개선에 관한 사항</li> <li>6. <b>이해관계자 간 협의체 운영으로 도출된 사항 &lt;신설&gt;</b></li> <li>7. 그 밖에 가축전염병의 관리 및 방역에 관하여 농림축산식품부장관 또는 위원장이 필요하다고 인정하여 심의회에 부의하는 사항</li> </ol> <p>③ 중앙가축방역심의회와 지방가축방역심의회에는 수의(獸醫)·축산·의료·환경 등 관련 분야에 전문지식을 가진 사람을 참여하게 하여야 한다.</p>

자료: 저자 작성.

### 3. 지자체 관련 조례 제·개정을 통한 지역 맞춤형 정책 내실화

상기 법령 개정(안)과 같이 국가적 차원에서 지역주민의 주체성을 강화하고 협의체 구성 및 운영을 의무화함으로써 지자체는 좀 더 주도적이고 적극적으로 정책을 마련할 수 있다. 현행 법령에서는 필요에 의해 지자체 조례를 제·개정하여 운영하도록 하고 있다. 그러나 협의체 구성 및 운영을 국가 법령에서 의무화하면 지자체가 관련 조례의 제·개정에 능동적으로 참여하여 지자체 조례 제·개정이 이루어질 것이다.

제3장에서 도출한 지자체 관련 조례 개정(안)에서 제안하고 있듯이 협의체는 마을주민들의 직접 참여와 지역사업 및 생활환경 등 전반에 대한 의사표현을 유도함으로써 지역사회 내의 갈등관리의 주체에 지역주민을 포함시키는 것이다. 이러한 협의체가 단순히 지역주민의 참여뿐 아니라 지자체에서 이행해야 하는 정책의 내실화에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 지금까지 분산 및 산발적으로 나타났던 민원을 공식화하고 합의를 이끌어 내는 채널로서 협의체를 활용하고, 협의체 구축과 운영이 원활하게 이루어지도록 하기 위하여 예산의 집행은 지자체가 관리하도록 관련 조항을 지자체의 조례에 포함시키면 지자체의 주도적인 역할을 높이면서도 지역 맞춤형 정책 내실화가 가능할 것이다.

## 제5장

### 결론 및 정책제언

가축전염병 발생은 궁극적으로 국가적 재난에 해당하여 정부의 적극적인 대응을 필요로 하지만, 실제로 전염병 예방, 방역, 매몰지 관리 등의 이행주체는 지자체이므로, 지자체의 주체적 역할이 더 요구된다. 따라서 자치적 분권을 강화하는 측면에서의 지방분권화가 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구의 결과를 종합하여 결론 및 제언을 도출하면, 다음과 같다.

#### 1. 지자체별 특성을 고려하기 위한 법·제도의 유연성 강화

앞서 언급한 바와 같이, 현행 법·제도는 가축매몰로 인한 피해의 사전 예방을 강화하고 인수공통전염병 예방 관리 등 오염 피해에 대한 개념 도입을 통해 지역주민의 건강관리 강화가 이루어 질 수 있도록 개선되어야 한다. 그러나 중앙정부의 법·제도권 내에서는 지자체별 특성이나 여건을 모두 고려하는 데에 한계가 있고, 국가적 차원에서 해결할 수 없는 내재적 문제(잠재적 문제, 사회갈등)를 도출하거나 이에 대한 대안을 제시하기가 어렵다. 따라서 지방 정부 역시, 효율적이고 실행력 있는 제도 이행을 위한 관리방안 마련에 대한 적극적 노력이 필요하다.

현재 가축매몰지의 관리는 중앙정부의 가이드라인을 중심으로 각 지자체가 이에 맞춰서 이루어지는 상황이다. 이러한 관리제도에서는 지자체의 상황에 따른 맞춤형 가축매몰지 관리 및 예방이 이루어질 수 없다. 이에 대하여 제2장에서 분석한 일본의 가축매몰지 관리 사례는 우리나라 관리체계의 개선에 대한 많은 시사점을 제공한다. 일본의 관리체계는 간략한 중앙정부의 관리 가이드라인 뼈대 위에 각 지자체의 필요에 따라 그리고 여건 및 상황에 따라 살을 붙여서 관리를 시행하는 등 좀 더 유연한 구조 속에서 시행되고 있다.

본 연구에서는 종합적인 고찰의 결과로 제도의 유연화를 제안한다. 즉, 중앙정부의 가이드라인은 예방지원과 인력교육 등 국가 단위에서 가장 효율적인 분야에 집중하고, 각 지자체에서 그 특성에 맞는 세부적인 절차 안내서를 만들어 관리하도록 하는 것이다. 본 연구에서 시도한 “가축매몰지 리빙랩 운영을 통한 지역 맞춤형 관리 방안 도출: 천안시 사례분석을 중심으로” 사례는 이러한 유연화된 제도의 시범 사례로 활용될 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서 확인된 성과와 한계를 바탕으로 지역 맞춤형 관리 방안의 구체적인 틀과 구성요소를 마련할 수 있을 것이다.

## 2. 지방정부의 자율적 관리체계 구축

현재 우리나라의 가축전염병 대응과 매몰지 관리는 중앙정부가 세운 틀에서 지방정부가 소극적으로 이행하는 형태로 이루어지고 있다. 본 연구의 결과는 지속적인 관리체계를 위해서는 이러한 틀을 깨고 지방정부의 자율적 관리체계를 구축해야 함을 시사한다. 이를 위해서는 지방정부 관리체계의 인프라 구축이 가장 시급하다. 즉, 도-시/군-마을 단위에서 지역 맞춤형 관리의 조직체계로서 이해관계자 간의 협의체를 구축하고 인력지원, 관련 교육 등 세부 시행계획을 마련해야 할 것이다.

지방정부의 자율적 관리체계 구축의 또 다른 축은 지역사회의 관리 협의체의 구축이다. 가축매몰지 관리는 축주, 기타 지역주민, 환경단체 및 시민단체의 이익관계 및 관심사가 매우 높은 이슈이다. 따라서 지역 공무원과 축주 및 지역주민 그리고 다리 역할을 할 수 있는 시민 대표가 모두 참여하는 협의체의 구성은 지역사회의 요구를 반영하는 지역 맞춤형 관리체계를 구축하는 데 중요한 자원으로 활용될 수 있을 것이다.

지역사회에서 협의체 조직의 역할은 매우 중요하다. 협의체는 의사결정 과정에서 관여하기도 하고, 지역사회 내 구성원 간의 갈등해소를 위한 연결고리 역할을 하기도 한다. 지역사회에서 발생하는 다양한 사회갈등 문제는 대표성을 갖추지 않은 민원의 형태로 표출되는 경우가 흔하다. 그러나 이러한 갈등에 공공성, 집단성을 부여함으로써 이해관계자가 해결 방안을 적극적으로 발굴하고 합의점을 찾아가는 현상은 협의체의 긍정적 효과일 수 있다.

본 연구에서는 축산업과 가축전염병에 관련한 문제를 둘러싸고 해결책을 모색하기 위한 방법론으로 리빙랩을 기획하고 설계하였다. 본 연구에서 수행한 “정책화 리빙랩”의 일련의 과정은 단지 피해 관리 방안을 마련하여 정책화하는 것에서 좀 더 확장하여 마을 내 축산업과 주민의 갈등을 주민이 주도적으로 해결할 수 있도록 갈등해결의 주체를 이해당사자로 유도하고 협의의 장을 마련하였다는 데 큰 의의가 있다.

여전히 우리나라에는 농촌지역의 농·축산 문제를 둘러싼 다양한 갈등요소가 존재하고, 특히 제도권 내에서도 해결할 수 없는 다양한 취약요인(의사결정권자들의 부재, 대표성 부재)이 존재한다. 중앙정부나 지방정부에서 기존 제도권에서도 해결하지 못하는 지역사회 문제에 대해 해당 지역의 주민들에게 자치권을 부여하고, 자치적 분권<sup>37)</sup>이 가능하도록 행정적(제도적) 기반을 구축할 필요가 있다. 이러한 의미에서 “정책화 리빙랩”은 향후 중앙정부와 지방정부 제도 간의 간극을 줄이고, 지역사회의 문제를 해결하는 데 무엇보다도 효과적인 정책적 수단이 될 수 있으리라 기대한다.

37) 자치적 분권: 지방적으로 집행을 요하는 행정 기능과 통치 권력을 일정한 범위 내에서 자치권을 인정받고 있는 지방자치단체에 위양하여 지방 주민 또는 그 대표자의 의사·책임·권한으로 처리하도록 하는 분권 형태 (이철수, 2009).

## | 참고문헌 |

### [국내 문헌]

- 강마야 외(2017), 「충남의 축산 문제 해결을 위한 통합정책 방안 - 에너지-환경-식량 넥서스 관점」, p.228.
- 관계부처 합동 보도자료(2017.4.13), “AI·구제역 방역 개선대책”.
- 국가인권위원회(2017), 「가축매몰(살처분) 참여자 트라우마 현황 실태조사」.
- 국토교통부(2018), 「2017 지하수 조사연보」.
- 농림축산식품부(2017a), 「조류인플루엔자 긴급행동지침」.
- 농림축산식품부(2017b), 「농림축산식품통계연보」, p.118-123.
- 농림축산식품부(2017c), 「조류인플루엔자 긴급행동지침」, pp.58-81.
- 농림축산식품부(2018a), 「가축매몰지 사후관리 지침」. p.24.
- 농림축산식품부(2018b), 「구제역 긴급행동지침(SOP)」.
- 농림축산식품부(2018c), 「살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급요령」.
- 보건복지부(2018), 「감염병 관리사업지침」.
- 성지은, 한규영, 정서화(2016), “지역문제 해결을 위한 국내 리빙랩 사례 분석”, 「과학기술학연구」, 16(2), 과학기술정책연구원, pp.65-98.
- 성지은 외(2016), 「기술 사업화 및 사회적 활용·확산을 위한 리빙랩 구축 방안 연구」, 미래창조과학부.
- 이찬열의원 발의(2018.6.20), “가축전염병 예방법 일부개정법률안”, 13952, pp.1-3.
- 이철수(2009), 「사회복지학사전」.
- 임두성의원 발의(2009.5.4), “환경보건법 일부개정법률안”, 4773, pp.1-2.
- 정덕영(2018), “리빙랩 적용 및 운영사례”, 「KEI 전문가세미나」, 2018.7.11.
- 조영석(2003), “갈등 조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구: 주민기피시설의 갈등 사례를 중심으로”, 「서울시행정학회 학술대회 발표논문집」, pp.355-381.
- 질병관리본부(2018), 「감염병 관리사업 지침」, p27.

- 채종현(2015), “주민자치와 지역 거버넌스 구축을 위한 협의절차 학습과 갈등관리 방안: 주체간 이해 조정·협의시스템 구축 절실”, 「월간 주민자치」, 한국자치학회, pp-34-38, p.50.
- 천안시(2018), 「2017 통계연보」.
- 천안시(2018.9), 행정자료.
- 충청남도(2011~2016), 내부자료.
- 충청남도(2018), 내부자료.
- 충청남도 축산과(2017), 「AI 구제역 특별방역 운영계획」, p.10-11.
- 충청남도 축산과(2018.6), 내부자료.
- 한국산업안전보건공단(2017). 「살처분 매몰처리 작업자 건강관리지침」, pp.3-15.
- 환경부(2013), 「가축매몰지역 환경조사지침」.
- 황상일 외(2016), 「농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원.
- 황상일, 현윤정 외(2017), 「농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구 II」, 한국환경정책·평가연구원.

#### [국외문헌]

- Goldberg S. B.(2003), *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes*, New York: Aspen Publishers.
- Pinkley, R. L. and G. B. Northcraft(1994), *Conflict Frames of Reference: Implications for Dispute Processes and Outcomes*.
- Susskind, L. and J. Cruikshank(1987), *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York: Basic Books.
- Ury, W. L., J. M. Brett, and S. B. Goldberg(1988), “Designing and Effective Dispute Resolution System”, *Negotiation Journal*, 4(4), pp.413-431.

## [온라인 자료]

- 국가가축방역통합시스템, “법정가축전염병 발생현황”, <http://www.kahis.go.kr:7979/home/recsroom/selectLegalDissStats.do>, 검색일: 2018.10.22.
- 국가법령정보센터, “가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률”, <http://www.law.go.kr/법령/가축및축산물이력관리에관한법률>, 검색일: 2018.10.24.
- 국가법령정보센터, “가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙”, [별표4], <http://www.law.go.kr/법령/가축분뇨의관리및이용에관한법률시행규칙>, 검색일: 2018.10.24.
- 국가법령정보센터, “가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률”, <http://www.law.go.kr/법령/가축분뇨의관리및이용에관한법률>, 검색일: 2018.10.24.
- 국가법령정보센터, “가축전염병 예방법”, [http://www.law.go.kr/법령/가축전염병\\_예방법](http://www.law.go.kr/법령/가축전염병_예방법), 검색일: 2018.10.11.
- 국가법령정보센터, “가축전염병 예방법 시행규칙”, [http://www.law.go.kr/법령/가축전염병\\_예방법시행규칙](http://www.law.go.kr/법령/가축전염병_예방법시행규칙), 검색일: 2018.3.11.
- 국가법령정보센터, “가축전염병 예방법 시행령”, [http://www.law.go.kr/법령/가축전염병\\_예방법시행령](http://www.law.go.kr/법령/가축전염병_예방법시행령), 검색일: 2018.3.11.
- 국가법령정보센터, “감염병의 예방 및 관리에 관한 법률”, <http://www.law.go.kr/법령/감염병의예방및관리에관한법률>, 검색일: 2018.10.1.
- 국가법령정보센터, “댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률”, <http://www.law.go.kr/법령/댐건설및주변지역지원등에관한법률>, 검색일: 2018.10.11.
- 국가법령정보센터, “발전소주변지역 지원에 관한 법률”, <http://www.law.go.kr/법령/발전소주변지역지원에관한법률>, 검색일: 2018.10.11.
- 국가법령정보센터, “수의사법”, <http://www.law.go.kr/법령/수의사법>, 검색일: 2018.10.24.
- 국가법령정보센터, “축산법”, <http://www.law.go.kr/법령/축산법>, 검색일: 2018.10.24.
- 국가법령정보센터, “폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률”, <http://www.law.go.kr/법령/폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률>, 검색일: 2018.10.11.
- 국민참여 입법센터, “천안시 입법예고 공고문 제2018-1988”, <http://opinion.lawmaking.go.kr>, 검색일: 2018.10.11.

농림수산성, “가축 방역 대책 요강”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/index.html), 검색일: 2018.10.24.

농림수산성, “가축전염병 예방법”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/e\\_koutei/kaisei\\_kadenhou/pdf/horitu.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/e_koutei/kaisei_kadenhou/pdf/horitu.pdf), 검색일: 2018.10.24.

농림수산성, “가축전염병 예방법에 근거 소각, 매몰 및 소독 방법에 관한 유의 사항에 대해”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/index.html), 검색일: 2018.10.24.

농림수산성, “고병원성 조류 독감과 자병원성 조류 인플루엔자에 관한 특정 가축전염병 방역 지침”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/k\\_bousi/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_bousi/index.html), 검색일: 2018.10.24.

농림수산성, “구제역에 대한 특정 가축전염병 방역 지침”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/k\\_bousi/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_bousi/index.html), 검색일: 2018.10.24.

농림수산성, “사육 위생관리기준”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/k\\_shiyou/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_shiyou/index.html), 검색일: 2018.10.24.

농림수산성, “특정 가축전염병 방역 지침에 대해”, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/k\\_bousi/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_bousi/index.html), 검색일: 2018.10.24.

농림수산식품부 보도자료(2011.5.16), “장마대비 가축매몰지 정부합동 안전점검 실시”, p.2, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbwWFmcmElMkY2OCUyRjMwODMyNiUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.

농림수산식품부 보도자료(2011.7.19), “농식품부, 장마가 끝남에 따라 전국 모든 가축매몰지 일제 현장점검 하기로”, p.4, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbwWFmcmElMkY2OCUyRjMwODU4MyUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.

농림수산식품부 보도자료(2011.8.4), “장마이후 전국 모든 가축매몰지 일제 현장점검결과 양호한 것으로 밝혀져”, p.3, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbwWFmcmElMkY2OCUyRjMwODY1NSUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.

농림수산식품부 보도자료(2012.3.13), “농식품부 제2차관, 해빙기 대비 가축매몰지 현장점검”,

- p.2, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMwOTQyNCUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림수산식품부 보도자료(2012.3.14), “해빙기 대비 가축매몰지 안전점검 실시”, p.3, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMwOTQyOSUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림수산식품부 보도자료(2012.6.18), “12년 상반기 장마철 대비 가축매몰지 안전점검 결과”, p.3, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMwOTc1OCUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림축산식품부 보도자료(2013.6.26), “장마철 및 태풍 대비 가축매몰지 안전점검 결과”, p.3, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMxMDYyMSUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림축산식품부 보도자료(2015.2.23), “구제역·AI 방역대책 추진 현황과 계획”, p.13, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMxMjA4OCUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림축산식품부 보도자료(2015.6.22), “장마철 대비, 가축매몰지 정부합동 안전점검 실시”, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMxMjQwMCUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림축산식품부 보도자료(2016.7.17), “장마철 대비, 가축매몰지 정부합동 안전점검 실시”, pp.1-2, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMxMzYwMiUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>, 검색일: 2018.10.11.
- 농림축산식품부 보도자료(2018.7.5), “가축매몰지 관리 및 장마철 대비 점검 현황”, p.2, <http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMxMzYwMiUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>

[www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJG bWFmcmElMkY2OCUyRjMxNzk4NyUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D](http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJG bWFmcmElMkY2OCUyRjMxNzk4NyUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D),  
검색일: 2018.10.11.

농림축산식품부 정책자료(2018.10.10), “구제역 및 고병원성 AI특별방역기간이 시작됩니다”,  
<http://www.mafra.go.kr/bbs/mafra/72/318575/artclView>, 검색일: 2018.10.11.

대구광역시 공식블로그(2018.9.18), “도시혁신을 꿈꾸는 시민들이 직접 사회문제 해결에 참여하  
대 일상생활의 실험실 ‘2018 리빙랩 시민학교’ 강의를 듣고 왔어요”, 검색일: 2018.10.25.

자치법규정보시스템, “가축전염병”, “가축방역”, <http://www.elis.go.kr/>, 검색일: 2018.4.11.

자치법규정보시스템, “천안시 하수도 사용 조례”, <http://www.elis.go.kr/>, 검색일: 2018.10.25.

자치법규정보시스템, “천안시 가축분뇨 공공처리시설 설치 및 운영 등에 관한 조례”, <http://www.elis.go.kr/>, 검색일: 2018.10.25.

자치법규정보시스템, “천안시 가축사육제한 조례”, <http://www.elis.go.kr/>, 검색일: 2018.10.25.

충남 통계정보관(2018.2.7), “2017 제57회 충남 통계연보”, 검색일:2018.10.11.

한겨레(2011.5.24), “진천 구제역 매몰지 3곳 또 침출수 새 2차 오염 피해”, <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/479566.html>, 검색일: 2016.11.12.

AI중앙사고수습본부 보도자료(2017.1.12), “정부부처 합동 고병원성 AI 매몰지 현장점검”, pp.1-2,  
<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=746860&menuId=286>, 검색일: 2018.10.11.

Moore, J.(2003.12.14), “What’s the Difference Between a Dispute and a Conflict?”, <http://workplaceinfo.com.au/analyst/joe-moore>, 검색일: 2018.10.25.

NSP통신(2018.6.20), “이찬열 의원, 가축전염병 예방법 발의”, <http://www.nspna.com/news/?mode=view&newsid=289828>, 검색일: 2018.10.20.

TV리포트(2011.7.15), “구제역 매몰지 집중호우로 침출수 유출 ‘2차 오염 우려’”, <http://www.tvreport.co.kr/?c=news&m=newsview&idx=135165>, 검색일: 2016.11.24.

# Abstract

## **Developing Management Strategy on Carcass Disposal to Increase Environmental Welfare in Rural Area**

Sang-il Hwang, Yunjung Hyun et al.

The objective of this project is to promote environmental welfare in rural areas by providing alternatives to the current livestock management and burial system. Previously, we investigated the types of environmental, social and economic damage caused by carcass disposal. Based on the results, we assessed the status of livestock burial site management, and developed suggestions for directions for future carcass disposal site management that will minimize the damage from carcass disposal. In addition, we concluded that the problems caused by livestock epidemics and burial sites in rural areas, as well as livestock farming activities, are not only causing environmental, economic and social damages that are linked to one another, but also causing a decrease in the quality of life for local residents. Although continued national efforts led to gradual policy changes in livestock epidemic prevention and livestock environmental management, these policy changes did not provide a viable alternative to minimize and improve the various types of damage identified in previous studies. In order to identify the root cause of the damage and mitigate them (especially conflicts in the local community), it is necessary to identify the needs of the stakeholders, encourage their involvement, and develop a customized management plan that reflects local characteristics.

Therefore, in this study, we aimed to 1) improve the legal system by reviewing the limitations of the current system of livestock burial site management, and 2) to apply the "living lab for policy development" approach to develop a customized management plan for local communities.

First, various stakeholders (including civil servants, livestock farmers, local residents, and experts) participated in analyzing the status and problem of the current legal system. As a result, the following conclusions were made. (1) Preparation steps for the burial of livestock must be strengthened. Legal grounds should be established for securing burial sites and developing plans at the animal husbandry approval stage, (2) The concept of “damage due to pollution from carcass disposal” must be introduced, and compensation and economic support must be expanded from livestock farmers to local residents. (3) Legal basis should be established to counter common infectious diseases and strengthen preventive measures. Long-term and active monitoring of the health of local residents, currently excluded from health monitoring targets of communicable diseases, must be achieved. (5). In order to reduce the gap between the central government and the local government, the local governments' role in livestock epidemic and burial site management must be strengthened.

Next, we applied the “living lab for policy development” process and developed management plan customized for village livestock management. A significant outcome in the process of selecting the target villages was the recognition that the problem surrounding the livestock industry is not limited to the damage caused by carcass disposal. In the case of the selected village (Cheonan-si Byeongcheon 6 ri), we observed that the social conflict based on the environmental damage of the whole animal husbandry itself was a more urgent problem than conflicts from the burial site. We concluded that the local residents of the village must take on the leading role in solving the

problem. Based on the results, the standard procedure of five steps for the development of a customized management plan was established. The final outcome of the plan was to establish a "council" that will encourage participation of local residents to take on the leading role in finding solutions to local livestock management issues. As a result, the village of Byeongcheon 6 ri established a council on November 27th, 2018. In addition, the local government ordinance (draft) was drawn up as a legal basis for such establishment of a council, so that the standard procedure and council building process developed in this study can be utilized as an active policy tool in local government. Customized management plans and solutions to damage caused by livestock burial sites for local communities should include: (1) development of a locally customized solution through the active participation of local residents, (2) establishment of policy measures to support a more active role of local governments-specifically, amendment of laws to (i) mandate health monitoring of residents of areas where livestock epidemics occurred, (ii) support the establishment and operation of councils at the village level, and (iii) delegate a more active and leading role to local government, so that the above-mentioned policies can be enforced.

Finally, we make the following suggestions. First, it is necessary to increase the flexibility of the law and system so that characteristics of each local government can be considered. In addition, it is necessary to establish a local community council as well as an autonomous management system for the local government. Local councils should be able to solve problems as a collective process involving local residents. In this sense, it is necessary to actively apply and utilize "living lab for policy development" as an administrative (institutional) basis.

This study is significant in that it established a process for a customized solution to local livestock burial site problems that involves the active

participation of local residents. The results of this study will contribute to solving complex and diverse social problems in rural areas.

Keywords: Rural Area, Environmental Welfare, Livestock Burial Site, Customized Solution, Living Lab for Policy Development, Council

## ■ 저자약력

### 황상일(연구책임)

서울대학교 공학박사  
한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)  
sangilh@kei.re.kr

#### 주요 연구실적

- 농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구(II) (2017)
- 지중환경관리를 위한 제도개선방안 연구(II) (2016)

### 현윤정(공동책임)

미국 애리조나대학교 수문학 박사  
한국환경정책·평가연구원 연구위원(현)  
yjhyun@kei.re.kr

#### 주요 연구실적

- 농촌지역 환경복지 증진을 위한 가축매몰지 피해 관리 방안 연구(II) (2017)
- 지하수 수질 최적관리를 위한 지하수 정책 발전방향 연구 (2017)

### 조공장

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)  
kjcho@kei.re.kr

### 정다운

한국환경정책·평가연구원 부연구위원(현)  
dawoon@kei.re.kr

### 차은지

한국환경정책·평가연구원 연구원(현)  
ejcha@kei.re.kr

### 박두호

(사)천안공동채네트워크 함께이룸 상임이사(현)  
dhpark6677@gmail.com

**박지연**

한국농촌경제연구원 부연구위원(현)  
jiyunpark@krei.re.kr

**양윤정**

가톨릭관동대학교 조교수(현)  
yangyj@ish.ac.kr

**이성태**

한국문화관광연구원 부연구위원(현)  
stlee@kcti.re.kr

**박용하**

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)  
yhpark@kei.re.kr

**신용승**

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)  
shiny@kei.re.kr

**추장민**

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)  
sinoeco@kei.re.kr

**서아람**

한국환경정책·평가연구원 연구원(현)  
seoaram@kei.re.kr

**김윤정**

한국환경정책·평가연구원 연구원(현)  
kimyj@kei.re.kr