

## 충남 사·군 경계지역 축사 입지 갈등의 협력적 해결

충남연구원

장창석 전문연구원

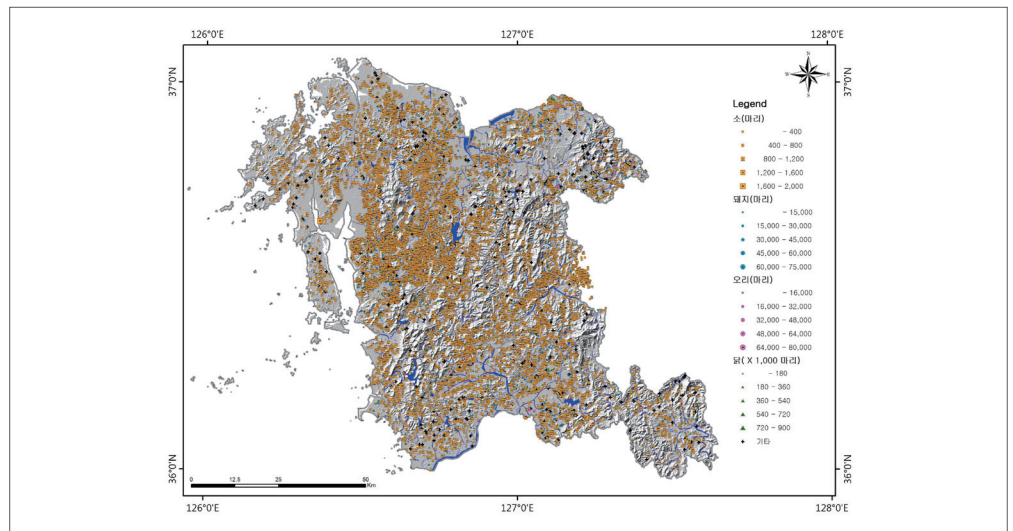
### 1. 선정 배경

- 최근 들어 환경에 대한 문제 인식과 관심이 커지면서 환경갈등은 공공갈등 유형의 하나로 증가되고 있는 추세임
  - 환경문제로 인한 갈등의 원인과 유형은 다양하지만, 원인관계를 규명하기 힘든 특성상 갈등의 장기화와 첨예한 대립이 발생하는 경우가 빈번함
  - 또한 자치단체의 자율성 증대에 따라 경계지역에서 이해관계가 상충되고, 행정구역을 넘어서는 복잡하고 다양한 갈등이 증가하고 있음
- 충남 도내에서 발생하고 있는 축사와 관련된 환경문제들은 매우 민감한 사회적 문제와 갈등으로 대두되고 있음
  - 도내에 광범위하게 입지·운영중인 축사시설은 전통적 방식의 소규모 축사에서부터 현대적 규모의 대규모 시설농가까지 다양한 형태를 보임
  - 이러한 축사 인근에 거주하는 지역주민들은 악취 등의 생활불편 호소와 주변지역의 환경오염 문제 등 지속적인 민원을 제기하고 있음
- 자치단체 내에서 발생하는 축사 입지·운영과 관련한 갈등의 경우 관련 규정과 사전예방을 통해 해결할 수 있으나, 자치단체 간 인접 지역에 위치한 축사의 경우에는 갈등 해결과 피해 예방에 더 많은 노력이 필요할 수 있음
- 충남 도내 역시 이러한 지역 간 경계지역의 축사입지로 인한 갈등이 증가하고 있어 축사 입지 현황과 현장 분석, 관련 사례 분석 등을 통해 문제 인식에 대한 공감대 확산, 제도 개선 등을 제안하고자 함

## 2. 추진 현황

### 1) 충청남도 축사 입지 현황

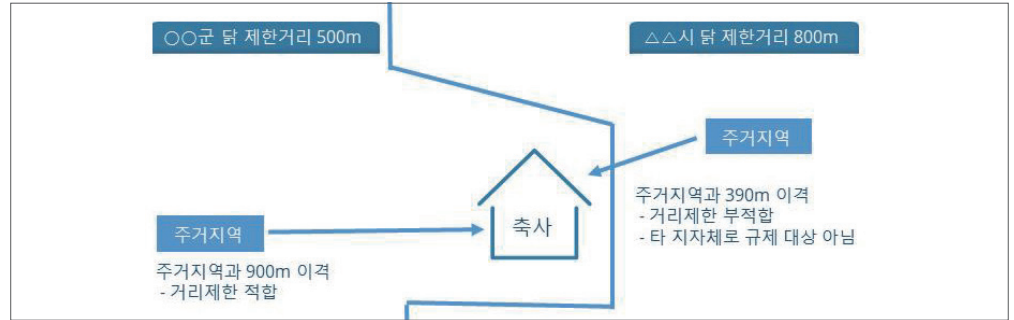
- 충청남도 내에는 상당히 많은 축사가 분포하고 있음
  - 2017년 말 기준 도내 주요 축사는 소(12,477개소), 돼지(1,446개소), 닭(1,066개소) 순으로 나타났으며, 지역별로 축사의 사육축종과 입지 밀도가 다른 것으로 나타남
  - 소규모 축사가 대부분이어서 환경질 관리가 쉽지 않은 것으로 판단됨
- 도내 축사는 대부분 산지의 완사면 또는 구릉지에 분포하고 있음
  - 도시화, 생활수준 향상 등의 영향으로 각 지자체별 가축사육 제한 규정이 강화되고 있으며, 이러한 현상은 축사가 입지할 수 있는 지역을 인접한 지자체 경계지역까지 밀어내는 상황으로 이어짐
- 자치단체별 축사의 입지 현황, 지형적 특성, 관련 규정 등 여러 요인들을 종합해보면, 자치단체 간 경계지역 축사 입지 갈등은 지속될 것으로 예상됨



[그림 1] 충청남도 지형분석 및 축사입지도

### 2) 충청남도내 경계지역 축사 입지 갈등 사례

- 충남도내에서 자치단체간 경계지역 축사 입지로 인한 문제점이 발생하고 있었으며, 2015년도 ○○군-△△시간 사례가 대표적으로 나타남
  - ○○군-△△시간 경계지역은 ○○군 행정구역 내에 다수의 비선호시설(하수종말처리장, 가축분뇨처리장 등)이 입지해 있고, 지속적인 축사의 입지로 인한 악취 등 △△시 주민들의 민원이 지속적으로 발생중인 지역임
- △△시와 인접한 ○○군 관내에 신규 축사(양계장) 입지가 예정되면서 새로운 갈등이 발생함
  - 입지 예정지역은 ○○군 조례에 의한 민가와와의 거리가 900m 이격되어 입지요건은 충족하나, 인접한 △△시 민가 지역과는 390m 이격되어 있는 지역임
- 이로 인해 ○○군에서 입지와 관련된 허가가 진행되나, 실제 악취 등으로 인한 피해는 △△시에서 나타날 수 있는 지역으로 ○○군에서는 이러한 피해를 예방하기 위하여 △△시의 의견을 들어 허가를 불허하였으나, 행정심판에서 관련규정의 미흡으로 패소하였으며 예정대로 축사가 입지함



- 자치단체간 경계지역 축사 입지 및 운영에 따른 갈등 확산
  - 본 사례에서 나타난 것처럼 행정사항은 ○○군에서 진행되나, 실제 인근 주민 거주지역인 △△시로 피해가 집중됨
  - 실제 악취 민원이 발생할 경우 △△시에서 취할 수 있는 조치는 없으며, ○○군 역시 관내 지역주민이 아닌 △△시를 위해 취할 수 있는 조치가 없어 행정력의 공백과 함께 인접한 두 자치단체간의 갈등이 제기된 바 있음

### 3) 충남연구원 연구 및 현장 활동

- 2018년 5월 공공갈등 사전진단 지원
  - 충청남도에서는 선제적 갈등 대응 방안 마련을 위해 '갈등 사전진단제'를 추진함
  - 충남도 갈등관리 전문기구로써 주요 도정 정책(사업)에 대한 공공갈등 사전 진단을 수행
  - 2018 충청남도 주요 사업계획, 시·군별 갈등현안 등 약 4,800개 사업을 검토하고 기존 갈등 목록과 비교하여 갈등을 유발·촉진할 수 있는 사업을 도출함
- 2018년 11월 현안과제로 '가축사육 제한 관련 인접 시·군간 갈등예방 방안 연구' 수행
  - ○○군-△△시 사례를 중심으로 가축사육 관련 법·제도, 충청남도 현황, 타 지역 사례를 종합하여 문제점 도출 및 갈등예방 방안 제안
- 충남연구원 주관 공공갈등 정책 토론회 개최
  - '가축사육 제한 관련 인접 시·군간 갈등예방 방안'을 주제로 갈등현안 진단과 공감대 형성, 향후 제도마련 방안 모색
  - 충남형 규제(안) 마련 및 도, 시·군간 협력방안 마련을 위한 정책협의회 구성 제안
- 2019년 4월 충남도 '가축사육 경계지역 조정협의회' 구성 및 운영
  - 4차에 걸친 시·군 담당자 실무협의를 통해 경계지역 축사 입지 제한 규정 마련 합의
- 2020년 2월 공동협약 체결
  - 충남도내 15개 시·군 경계지역 축사 입지 환경피해 예방 협약 체결
  - 기관별 역할(충남도 행정 및 예산 지원, 시·군 조례 개정) 분담 추진
- 2020년 5월 ~ 2021년 7월 실무 추진
  - 시·군간 경계지역 축사 입지 제한 거리(안) 협의 및 확정(돼지·개·닭·오리 등 1,500m, 소·젓소·말·양·염소 등 600m)
  - 경계지역 축사 입지 제한을 위한 지형도면<sup>1)</sup> 재구축 및 고시

1) 가축 사육 제한구역 지형도면 : 가축 사육 제한구역 현황을 축종별로 나타낸 도면으로, 15개 시·군이 표준 조례에 따라 통일된 기준을 적용함

- 2021년 11월 숙의기반 주민참여 및 협력 분쟁 해결 우수사례(행안부) 협력·분쟁 해결 분야 최우수상 수상
  - 충청남도는 전국 최초 시·군 경계지역 가축사육 제한구역 기준 일원화 노력으로 가축사육 제한거리가 서로 달라 발생하는 경계지역 주민과 지자체 간의 갈등을 사전에 예방할 수 있게 하는 노력을 인정받아 최우수 지자체로 선정됨



### 3. 정책 과제

#### 1) 충남도 선도 정책의 확산을 위한 노력 추진

- 자치단체 간 환경갈등에 대하여 사전 모니터링을 통한 협력적 해결방안 제시, 도, 시·군의 적극적 참여를 통한 실행력 담보 등은 공공갈등의 사전적 예방 변화 속에서 높은 평가를 받을 수 있음
- 하지만 이는 충남도내에서 이루어진 성과이며, 충남도와 인접한 타 자치단체(경기도, 충청북도, 전라북도 등)와는 유사 사례 발생시 예방 및 해결을 위한 과점들을 향후 보완해야 할 것임
- 이에 충남도 사례의 효과성을 바탕으로 광역 시·도간 경계지역 가축사육 제한의 법·제도적 변화를 위한 역제안 등 다양한 정책이 추진되어야 함

#### 2) 비선호시설<sup>2)</sup> 경계지역 입지 예방을 위한 제도 개선 필요

- 자치단체 간 경계지역은 원인자와 피해자가 서로 다른 지역일 가능성이 있어 행정력의 공백이나 뜻하지 않는 주민 피해가 발생할 수 있음
- 최근 경계지역의 비선호시설 입지는 축사뿐만 아니라 폐기물 처리시설, 축산 분뇨 처리시설 등 다양한 유형의 시설 입지가 추진되면서 갈등이 발생할 소지가 많음
- 경계지역에 비선호시설의 입지가 밀집되지 않도록 하는 등 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 사전적 제도 개선이 필요함

2) 사회적으로 필요하지만 시설이 가지고 있는 특징과 이로 인한 부정적 인식으로 인해 자신이 거주하고 있는 지역에는 입지를 원하지 않는 시설

CNI정책현장은 충남도 및 15개 시군의 정책연구와 관련된 현장 중심의 문제 발굴 및 대응 전략을 마련하기 위해 제작하는 시의성을 중심으로 한 월간 브리핑임