

# 환경기초시설 설치·운영업무의 정부간 분담방향

1995. 12.  
정 회 성  
이 송 호

**K**orea  
**E**nvironmental  
**T**echnology  
**R**esearch  
**I**nstitute

# 서 문

금년 6월 우리나라는 지방자치단체장의 주민직선이라는 매우 중요한 정치사회적 변혁을 맞이하려 하고 있습니다. 자치단체장의 주민직선은 본격적인 지방화시대의 도래를 뜻하며 국가정책운영에 있어 많은 변화가 예상됩니다. 이러한 변화 중 중요한 것은 환경정책분야가 아닌가 싶습니다.

오염되지 않는 청정한 자연환경을 보전하고, 오염되고 파괴된 자연을 복구하는 것 모두가 막대한 자원과 노력을 필요로 합니다. 반면 그 성과는 그다지 가시적이지 못하다는 문제가 있습니다. 그런데 지방분권화는 이러한 성격의 환경보전정책에 반드시 긍정적인 영향만을 주지는 않을 것입니다. 때로는 자치단체가 환경오염을 인접한 지역에 수출함으로써 자신의 문제를 해결하려는 요구가 있을 수 있습니다. 우리는 외국의 예에서 환경오염을 타지역으로 수출하려는 데에 따른 자치단체간의 갈등을 무수하게 목도하였습니다.

그런데 환경문제가 종래의 생산오염에서 소비오염(또는 생활오염)으로 전환되려는 시점에서는 자치단체가 오염원을 감시감독 뿐만 아니라 그 자신이 막대한 경비가 투입되는 환경보전사업을 하여야 합니다. 그러나 우리나라 대부분의 자치단체는 독자적으로 환경보전사업을 수행하기에는 기술적, 행정적, 재정적 능력의 한계를 보이고 있다는 지적이 많습니다.

그러므로 환경관리에 있어 자치단체의 책임과 권한을 분명하게 하고 또 부족한 능력을 보완하는 것은 지방화시대 환경관리의 핵심적인 과제라고 하겠습니다. 이와 관련하여 특히 중요한 것은 하수종말처리장, 폐기물매립장 등 환경기초시설의 설치와 운영문제라고 사려됩니다. 환경기초시설의 설치와 운영관리에는 여러 계층의 다양한

기관이 관여할 수 밖에 없으며, 특히 중앙정부와 자치단체간의 권  
한과 책임에 대한 합리적인 분담이 전제되어야 합니다.

본 연구는 이같은 문제의식을 가지고 환경기초시설에 대한 개  
념정립에서 출발 이들 시설에 대한 중앙과 지방정부간의 업무분장실  
태를 평가 분석 그 개선방안을 모색하였습니다. 또 이같은 분업체  
계가 효과적으로 작동하기 위한 대안을 제시하여 지방화시대의 대비  
에 일조하고자 하였습니다. 아무쪼록 본 연구가 지방화시대를 맞아  
환경기초시설의 설치.운영관리에 있어 중앙과 지방간의 역할분담에  
관한 정책수립에 있어 조그마한 보탬이 되었으면 하는 바램입니다.

끝으로 본 연구를 맡아 수행하신 鄭 會聲 박사와 李 松浩 박사  
에 감사를 표합니다. 그리고 바쁘신 와중에도 본 연구의 심사를 맡  
아 주신 내무부 지방행정연수원의 李 周熙 교수와 본원의 金 光任  
박사의 노고에도 치하를 드립니다. 아울러 본 보고서의 내용은 저희  
개발원의 공식적인 입장과는 관계가 없는 연구자의 사견임을 밝혀  
드립니다.

1995년 4월

韓國環境技術開發院  
院長 金 鍾 基

# 목 차

I. 머리말 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	2
II. 환경기초시설의 개념과 특성 .....	5
1. 환경기초시설의 개념과 유형 .....	5
2. 환경기초시설의 필요성 .....	8
3. 환경기초시설의 특징 .....	10
3.1. 사회간접자본 .....	10
3.2. 지방공공재 .....	10
3.3. 지역독점성 .....	10
3.4. 혐오시설 .....	10
III. 환경기초시설의 설치와 운영실태 분석 .....	11
1. 수질관련 환경기초시설 .....	11
1.1. 수질오염물질의 발생과 처리실태 .....	11
1.2. 수질관련 환경기초시설의 설치현황 .....	11
1.3. 수질관련 환경기초시설의 운영관리 실태 .....	13
2. 폐기물관련 환경기초처리시설 .....	14
2.1. 폐기물 발생량과 처리실태 .....	14
2.2. 폐기물 처리시설의 설치현황 .....	16
2.3. 폐기물 처리시설의 운영실태 분석 .....	19
IV. 환경기초시설 설치·운영업무의 분담실태 .....	23
1. 환경기초시설별 설치·운영 업무의 내용 및 배분 실태 .....	23
1.1. 공공하수도 (하수종말처리장 포함) .....	24
1.2. 공단폐수종말처리장 및 농공단지폐수처리장 .....	26
1.3. 분뇨처리장 .....	27

1.4. 축산폐수공동처리장 .....	29
1.5. 공공폐기물 매립장 및 공공폐기물 소각장 .....	31
2. 환경기초시설 설치·운영업무 재조정의 필요성 .....	36
<b>V. 환경기초시설 설치·운영업무 분장의 정책방향 .....</b>	<b>39</b>
1. 설치·운영업무 재조정의 기본방향 .....	40
1.1. 환경부와 기초자치단체 .....	40
1.2. 환경관리청과 광역자치단체 .....	41
1.3. 환경부와 광역자치단체 .....	41
2. 설치·운영업무분담의 재조정방향 .....	42
2.1. 기본계획단계 업무 .....	42
2.2. 설치확정단계 업무 .....	43
2.3. 시공단계 .....	46
2.4. 준공단계 .....	48
2.5. 가동관리단계업무 .....	49
<b>VI. 분담업무의 효율적 구현대책 .....</b>	<b>55</b>
1. 재조정 후 관할업무 .....	55
1.1. 환경부 .....	55
1.2. 환경관리청 .....	56
1.3. 도(설치·운영주체가 시·군인 경우) .....	57
1.4. 설치운영단체(시·군·구 또는 광역자치단체) .....	57
2. 재조정 업무의 효율적 수행방안 .....	58
2.1. 설치촉진방안 .....	59
2.2. 역량구축방안 .....	61
2.3. 관리형태의 다양화 .....	65
<b>VII. 결론 .....</b>	<b>71</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>73</b>

## 표 목 차

< 표 II-1 > 환경기초시설의 유형 .....	7
< 표 III-1 > 하·폐수 및 분뇨 발생량 .....	11
< 표 III-2 > 수질관련 환경기초시설 설치 현황 .....	12
< 표 III-3 > 방류수질 기준 이행 실태 .....	14
< 표 III-4 > 일반폐기물 발생현황 .....	15
< 표 III-5 > 처리방법별 폐기물처리율 .....	16
< 표 III-6 > 국가별 폐기물 소각처리율 .....	16
< 표 III-7 > 처리주체별 폐기물처리율 .....	16
< 표 III-8 > 지방자치단체 일반폐기물 처리시설 .....	17
< 표 III-9 > 환경부 주관으로 건설 중인 폐기물 처리시설 .....	17
< 표 III-10 > 수계별 매립지 분포 .....	18
< 표 III-11 > 주요매립지 위치 .....	18
< 표 III-12 > 매립지 토지소유현황 .....	18
< 표 III-13 > 주요 소각로의 설계가와 입찰가 .....	19
< 표 III-14 > 기준 초과항목 내역 .....	19
< 표 III-15 > 처리시설 보유현황 .....	20
< 표 III-16 > 매립지의 복토 및 관리시설 설치 현황 .....	20
< 표 III-17 > 규모별 관리인력 .....	20
< 표 III-18 > 매립지 상근인력 보유 실태 .....	21
< 표 III-19 > 매립지 관리주체별 관리인력 .....	21
< 표 III-20 > 소각장 관리주체 및 관리인력의 분포 .....	22
< 표 IV-1 > 환경기초시설과 관련법 .....	23
< 표 VI-1 > 기초자치단체 재정자립도 .....	61
< 표 VI-2 > 중앙정부 지원 내역 .....	62
< 표 VI-3 > 일반폐기물 매립장 관리형태 .....	69
< 표 VI-4 > 도시쓰레기 소각장 관리형태 .....	69

# 그림 목 차

< 그림 II-1 > 환경설비의 분류 .....	6
----------------------------	---

# I. 머리말

## 1. 연구의 배경 및 목적

인구증가, 도시화, 각종 개발사업, 공업화 등으로 생활환경이 악화될 소지를 많이 안고 있다. 반면 경제성장에 따른 소득수준의 향상으로 쾌적한 환경에 대한 국민적 수요는 증가일로에 있다. 쾌적한 생활환경을 조성하여 국민의 삶의 질을 높이기 위한 환경정책의 핵심 내용은 대기, 수질, 폐기물 등 오염물질의 발생과 배출을 억제하고, 불가피하게 배출된 오염물질의 적절히 처리하여 환경오염 및 그 피해를 방지하는 것이다.

오염물질의 발생과 배출을 억제하기 위해서는 생산·소비·유통 단계에서의 각종 규제와 유인을 통해서 생산공정을 개선하고 소비형태를 바꾸어 주어야 한다. 또 불가피하게 배출되는 오염물질에 의한 환경피해를 줄이기 위한 오염도 측정 및 감시시설, 오염물질의 전처리, 중간 및 최종처리시설 등 방대한 환경시설이 건설 유지되어야 한다. 특히 오염물질의 처리는 일상생활 뿐만 아니라 경제적 측면에서 커다란 관심사가 아닐 수 없다. 매일 매일 발생하는 오염물질을 적시에 적절하게 처리하지 않으면 국민들의 쾌적한 삶을 저하시키고 경제활동에도 직접적인 악영향을 끼치게 마련이다.

국가는 국민복지에 대한 최종책임자로서 환경의 질을 개선하기 위해 오염물질처리에 관한 공공부문과 민간부문간 역할과 책임의 한계를 분명히 하여야 한다. 또 각 부문에서 오염물질처리를 위해 필요한 시설의 적정 확보와 효율적 관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 우리나라에서도 환경오염의 피해가 직접적으로 느껴지는 오늘날 정부의 환경규제강화로 환경시설의 건설 및 관리는 최근에 공공부문

에서나 민간부문에서 부쩍 증가하고 있다. 그러나 오염물질의 발생량의 증가에 비해 이같은 오염물질을 환경에 무해하게 순화시켜서 배출할 수 있는 처리시설이 크게 부족하여 심각한 정책과제가 되고 있다. 또한 많은 재원을 투자하여 건설한 기존 시설이 설계시공의 잘못이나 운영관리의 부실로 제 기능을 충분히 발휘하지 못하는 경우도 나타나고 있다. 그 결과 미처 처리되지 못하거나 충분한 처리가 이루어지지 않은 상태에서 강이나 토양으로 배출되고 있어 수질오염, 토양오염, 악취 및 병원균 등 오염피해 발생조건은 여전히 남아 있다. 따라서 환경시설의 건설은 앞으로도 투자계획에 따라 발생량에 상응한 적정시설용량에 도달할 때까지 계속되어야 하고, 설치 및 운영 관리상의 지도·감독의 내실화가 요청된다.

본 연구의 목적은 환경기초시설의 설치를 촉진하고 효율적이고 책임있는 운영을 도모하기 위한 노력의 일환으로 환경기초시설의 설치 운영에 관한 각 개별법상 중앙과 지방간의 업무분담 실태를 분석하고 합리적인 재조정 방안을 제시하고, 지방자치단체가 분담업무를 효율적으로 수행하는 데 필요한 조건을 검토하는 데 있다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 대상은 공공부문에서 설치·운영하는 폐·하수, 분뇨 및 폐기물 처리시설의 설치·운영에 관한 업무를 대상으로 한다. 연구대상시설을 구체적으로 열거하면 하수종말처리장, 분뇨처리장, 축산폐수처리장, 공단폐수처리장, 농공단지폐수처리장, 폐기물 매립장 및 소각장 등이다. 이러한 시설 중 본 연구의 대상은 공공부문에서 설치·운영해야 하는 시설에 국한하며 민간부문에서 설치·운영하는 시설은 제외한다. 공공부문의 시설의 경우 대부분 기초자치단체가 설치·운영주체이나 광역시설인 경우 광역자치단체 혹은 자치단체협의회가 설치·운영주체가 될 수 있다. 특정폐기물시설의 경우 중앙정부가 설

치·운영주체이다.

연구의 범위는 중앙정부와 지방정부간의 업무분담 뿐만 아니라 중앙부처와 특별지방행정기관간의 업무분담, 광역자치단체와 기초자치단체간의 업무분담, 광역자치단체와 일선중앙행정기관간의 업무분담도 포함된다.

연구의 방법은 문헌연구와 인터뷰에 의존한다. 중앙과 지방정부간의 환경시설 설치 및 운영관리업무의 분담실태를 파악을 위해 환경기초시설의 설치·운영을 규율하는 기존 법률, 시행령, 시행규칙을 분석한다. 또 이들 시설의 설치 및 운영실태를 파악하기 위해 환경부의 내부자료와 관련연구를 검토하였다. 업무분담의 조정에 의해 발생할 수 있는 문제점은 일반문헌연구로 파악하기 어려워 관련전문가와 공무원과의 인터뷰를 활용하였다.

#### 4 환경기초시설 설치·운영업무의 정부간 분담방향

## II. 환경기초시설의 개념과 특성

### 1. 환경기초시설의 개념과 유형

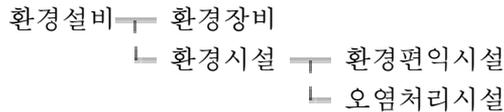
환경기초시설이 무엇이나에 관해 통일된 개념정의는 없다. 그러나 환경과 인간간의 관계에 대한 포괄적인 유형화를 통해서 환경기초시설을 정의해 볼 수는 있을 것이다. 우선 생활환경과 자연생태계를 보전하기 위해 필요한 설비를 환경설비라 한다면, 환경설비는 다시 환경장비와 환경시설로 구분할 수 있다. 환경장비는 주로 이동이 가능한 설비이고 환경시설은 이동이 불가능한 설비를 말한다. 대기, 수질, 토양 등 오염매체의 오염상태를 알려주는 측정설비는 대체로 전자에 속하는 것이 많고, 오염물질의 처리 및 오염상태의 개선 설비는 주로 후자인 경우가 많다.

여기서 고정자본으로서의 성격을 지니는 환경관련설비를 환경시설이라고 할 수 있으며 이는 다시 환경편익시설과 오염처리시설로 분류할 수 있을 것이다. 환경시설의 분류는 환경이 지니는 자원의 제공자로서의 역할, 직접적인 서비스의 제공자로서의 역할, 그리고 인간이 배출하는 폐기물의 처리자로서의 역할 등 크게 3가지의 역할에서 유추된다. 환경편익시설은 환경이 지니는 자원제공자와 서비스제공자로서의 역할을 제고하기 위한 것으로 자연생태계 본래의 쾌적성을 유지 관리하고 이를 이용하는 인간과 동식물을 보호하기 위한 시설로 파악할 수 있다. 오염처리시설은 환경이 지니는 자정능력, 즉 폐기물의 처리자로서의 기능과 관련되어 환경의 오염물질 저장소 또는 처리자로서의 기능을 보완하기 위한 시설로 파악할 수 있다.

환경편익시설은 보다 나은 환경의 질을 국민에게 제공하거나 환경생태계를 있는 그대로 보전하는데 공헌하는 선택적 시설이라 볼 수

있다. 이에는 공원 및 녹지시설, 상수도관련시설 등이 해당된다. 그런데 환경편익시설은 통상 그 공급이 확대될 경우 긍정적인 외부효과를 초래하는 시설로서 때로는 그 이용에 있어 시장성의 원리를 부분적으로 적용할 수 있다는 특성이 있다.

반면 오염처리시설은 대기, 수질, 폐기물 등 오염물질을 제거하거나 그 배출을 줄여 환경의 악화를 방지하거나 그 피해를 완화시키기 위해 갖추어야 할 시설이라 볼 수 있다. 그런데 오염처리시설은 설치되지 않거나 소홀히 관리될 경우 부정적인 외부효과를 초래하는 시설이다. 오염처리시설은 환경편익시설과는 달리 부정적인 외부효과를 감소시키기 위한 시설이며 그렇기 때문에 그 제공자에게 특별한 편익이 귀착되지 않는다는 문제가 있다.



< 그림 II-1 > 환경설비의 분류

이러한 환경시설의 공급, 즉 설치와 운영은 각 국가의 관습과 전통에 따라 공공부문에서 맡을 수도 있고 민간부문에서 맡을 수도 있다. 예를 들어 상수도 시설은 우리나라는 공공부문에서 담당하지만, 영국, 미국같은 나라에서는 민간부문에서 담당하기도 한다. 오염처리 시설도 현재 대기오염 방지시설은 대부분 민간시설이고, 각종 폐수 처리시설과 폐기물 처리시설의 경우 민간시설과 공공시설이 혼재되어 있다. 그런데 대체로 사회간접자본으로서의 기초시설이라 함은 공공시설을 지칭한다. 그러므로 본 연구에서의 환경기초시설도 공공부문이 제공하는 환경시설에 국한하는 것으로 파악한다.

결국 환경기초시설을 광의로 파악하면 공공부문이 제공하는 환경시설을 지칭한다고 할 수 있으며 이에는 환경편익시설과 오염처리시설이 포함된다. 그런데 오염처리시설은 환경편익시설과는 달리 시장

성이라는 특성을 갖기가 힘들며 또 부정적인 외부효과를 극소화하기 위해 특히 공공부문의 역할이 강조된다는 점에서 환경기초시설을 협의로 파악할 때는 공공부문의 오염처리시설을 지칭한다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 환경기초시설을 협의로 파악하여 “오염물질을 제거하거나 그 배출을 줄여 지역사회내 생활환경의 악화를 방지하거나 그 피해를 완화시키기 위해 설치·운영되는 공공시설”을 말한다.

이같은 환경기초시설은 처리하는 오염물질의 성분과 상태에 따라 다양할 수 밖에 없는데, 주요시설로는 대기오염방지시설, 공장폐수처리시설, 하수처리시설, 축산폐수처리시설, 분뇨처리시설, 폐기물처리시설 등이 있다. 또한 환경처리시설은 처리단계에 따라 전처리시설, 중간처리시설, 최종처리시설로 구분된다. 소각시설은 중간처리, 매립시설은 최종처리시설에 속한다. 본 연구에서 환경기초시설의 범위는 정부에서 설치·운영하는 처리시설로서 하수종말처리장, 공단폐수종말처리장, 축산폐수공동처리장, 농공단지폐수처리장, 분뇨처리시설, 폐기물 매립장, 폐기물 소각장 등으로 한정한다.

< 표 II-1 > 환경기초시설의 유형

시설의 유형	구체적인 내용	시설의 역할
폐수관련시설	공장폐수 처리시설, 축산폐수 처리시설	생산활동의 부산물처리
폐기물관련시설	폐기물 소각장과 매립장 (일반/유해 포함), 자원재활용시설, 퇴비화공장	소비활동과 생산활동의 부산물처리
하수관련시설	하수종말처리장, 하수관거, 분뇨처리시설	소비활동의 부산물처리
상수도관련시설 (광의의 환경기초시설)	정수장, 상수취수장	직접적인 환경이용행위

## 2. 환경기초시설의 필요성

오염부하량을 줄이는 방법은 오염물질의 발생억제, 배출억제 및 배출시 저감처리 등을 통해 가능하다. 지금까지의 환경정책은 발생된 오염물질의 배출억제 및 저감처리에 중점을 두어 왔으나 최근에 연료대체, 원료대체, 공정개선 등을 통한 발생억제에 관한 관심이 부쩍 증대되고 있다. 그러나 현재 오염물질 발생의 완전한 억제는 불가능하므로 오염처리시설의 설치·운영은 불가피하다.

오염처리시설의 설치·운영은 오염자 책임의 원칙하에 오염물질의 배출자가 담당하는 것이 타당하다. 그러나 수없이 많은 크고 작은 오염원들이 생산, 유통, 소비 등 전영역에 걸쳐 있어서 오염원을 찾아내기도 쉽지 않고 찾았더라도 개별적 처리시설을 설치하도록 강제하기가 쉽지 않다. 또한 개별 배출량이 적어 개별적으로 처리시설을 갖추도록 하는 것이 경제적 측면에서 효율적이지 못한 경우가 많다. 이 경우 공동시설이 필요한 데 이들 사업이 수익성이 적고 혐오시설로 인식되어 부지확보가 어려워 민간처리업체의 참여가 어려운 실정이다. 따라서 공익상 이러한 공동시설의 설치·운영은 정부에서 떠맡는 것이 불가피하며 정부에 의해 설치·운영되는 공동시설인 환경기초시설이 필요하다.

오염원별로 좀더 자세히 보면 다음과 같다. 도시생활하수는 발생총량이 많아 수질오염에 미치는 영향이 크나 각 가정에 개별 처리시설을 설치하는 것이 부적절하여 전통적으로 공공처리시설을 설치·운영할 수 밖에 없었다. 분뇨와 정화조 오니도 도시의 각 가정에서 개별 처리가 어려워 대부분 분뇨처리시설에서 처리되고 있고, 일부만 농지에 환원되어 퇴비가 되거나 해양투기된다. 해양투기에 의한 처리는 민간처리업체에서 담당하고 있으나, 분뇨처리시설에 의한 처리는 현재 채산성이 적어 민간업체의 참여가 힘들기 때문에 대부분 공공시설로 설치·운영할 수밖에 없다. 축산폐수도 하천 및 호수의 수질오염 및 부영양화에 미치는 영향이 적지 않다. 대규모 축산폐수 배

출시설은 자체 처리시설을 설치토록 하고 있다. 그러나 소규모 축산 폐수 배출시설이 밀집되어 있는 경우 공동처리시설이 필요한 데 사업의 영세성 등으로 그 설치와 운영에 정부의 개입이 불가피하다는 문제가 있다.

공단폐수는 발생량이 생활하수에 미치지 못하나 독성이 강하여 그대로 배출되었을 경우 수질에 대한 오염부하가 매우 크다. 공단폐수는 오염자가 비교적 분명하여 오염자에 의한 1차 처리를 하고 있다. 그러나 배출업체마다 배출하는 폐수의 성상이 다른 경우가 많아 공동처리가 불가능한 부분은 개별 처리하고 나머지는 배출업체들에 의해 공동처리하고 있다. 개별 또는 공동 처리시설에서 폐수를 처리하여 방류하더라도 오염물질의 총량이 많아서 인근수역의 오염이 초래될 경우 2차적인 최종처리가 필요한 데 2차처리는 인근에 하수종말처리장이 있으면 거기서 처리하고 없으면 별도의 폐수종말처리장을 설치·운영해야 한다. 농어촌 소득증대사업의 일환으로 농공단지의 개발이 활발히 추진되어 농공단지 폐수에 의해 농어촌 소하천의 오염이 증가하고 있다. 농공단지 입주업체는 통상 폐수배출량이 소규모인 영세공장일 경우가 많아 정부주도로 설치·운영하는 경우가 많다.

가정, 상업, 그리고 공장에서 발생하는 각종 폐기물은 지하수, 지표수 등 수질오염과 토양오염을 초래하며 적절히 처리되지 않고 방치될 경우 도시미관과 보건위생에도 커다란 위협이 된다. 폐기물의 적절한 수거처리는 환경생태계의 보전과 생활환경의 청결유지를 위해서 뿐만 아니라 산업체의 생산활동을 원활히 하기 위해서도 필요하므로 이를 위한 수집·운반·처리시설이 필요하다. 수집·운반의 대부분은 민간업체에서 담당하고 있으나 소각, 매립 등 처리 분야에는 민간의 참여가 부진하다. 때로는 산업현장에서 극히 유독한 폐기물이 발생하여 이의 안전한 처리가 요구되며 님비현상의 극복, 좁은 국토의 효율적 이용, 및 적절한 사후관리를 위해 정부에 의한 폐기물 처리시설의 설치·운영이 불가피한 측면이 많다.

### 3. 환경기초시설의 특징

#### 3.1. 사회간접자본

환경기초시설은 사회간접자본으로서의 특징을 갖는다. 지역사회 주민의 일상생활 및 생산활동을 지원하는 필수불가결한 공동시설로서 토지구입비 및 시설비 등 대규모 투자비가 초기에 소요되고 투자비의 회수기간도 길다는 특징이 있다.

#### 3.2. 지방공공재

환경기초시설은 기본적으로 시장원리에만 의존해서는 충분히 공급되지 못하여 공공부분의 개입이 불가피한 공공재로서의 성격을 지닌다. 그러므로 지역주민의 일상생활과 직결되기 때문에 처리수수료의 납부를 거부한다고 하여 처리를 거부하기가 힘들다. 그러나 그 효과는 특정지역에만 국한되는 지방공공재이라는 특성이 있다.

#### 3.3. 지역독점성

환경기초시설은 초기에 대규모 시설투자비가 소요되고 규모의 경제가 작용하는 등 자연독점적 성격을 갖고 있다. 그래서 일정지역에서 경쟁은 자원낭비를 초래하여 적정규모의 시설에 의한 지역독점이 효율적인 경우가 많다.

#### 3.4. 혐오시설

환경기초시설은 혐오시설로 인식되는 경우가 많다. 건강의 위해, 지가의 하락 등 주변에 대한 부정적 영향으로 주민들이 자신들이 거주하는 지역이나 그 인근에 환경기초시설이 존재하는 것을 기피하는 경향이 있다. 그리하여 주민들의 반발이 뒤따라 건설에 어려움을 겪고 있다. 환경기초시설은 오염배출원의 위치, 주변에 미치는 환경영향 등으로 아무데나 설치할 수 없는 입지선정상 물리적 제한이 있다.

### Ⅲ. 환경기초시설의 설치와 운영실태 분석

#### 1. 수질관련 환경기초시설

##### 1.1. 수질오염물질의 발생과 처리실태

수질오염의 주범인 생활하수, 산업폐수, 축산폐수 및 분뇨의 최근 발생량을 보면 < 표 Ⅲ-1 >과 같다. 산업폐수는 배출업소에서 1차 처리한 후 2차 처리는 하수종말처리장 및 폐수종말처리장에서 처리한다. 분뇨발생량 중 일부는 해양투기 또는 재이용되고, 나머지는 분뇨처리장에서 종말처리해 왔다. 최근에는 비용절감을 위해 분뇨처리장에서 1차처리만 하고 하수종말처리장에서 최종처리하는 경우가 늘고 있다. 축산폐수는 축산농가에서 개별처리 및 재활용하거나 공공처리시설에서 처리하고 있다.

< 표 Ⅲ-1 > 하·폐수 및 분뇨 발생량

	생활하수	산업폐수	축산폐수	분뇨
1990	12,323	4,106	128	
1991	12,866	5,656	139	
1992	13,416	6,391	153	27,131
1993	13,972	6,412	170	27,878

자료: 하·폐수는 환경처, 『수환경정책자료집 (Ⅱ)』, 129면.

분뇨는 환경처, 『오수 분뇨 및 축산폐수의 처리실적과 계획』, 1993.

주 : 1. 분뇨= 수거식 변소 + 수세식 정화조 오니

2. 단위: 하·폐수는 천 톤/일, 분뇨는 입방미터/일

##### 1.2. 수질관련 환경기초시설의 설치현황

수질관련 환경기초시설의 설치 현황은 다음 < 표 Ⅲ-2 >와 같다. 1993년말 현재 가동 중인 하수종말처리장은 43개소이며, 시설용량으

로 720만톤에 달하나, 하수처리율(하수처리율 = 하수처리구역내 인구/총인구 \* 100)은 39%에 불과하다. 참고로 국가별 하수처리율을 보면 영국이 95%(1982), 미국이 73%(1986), 프랑스가 64%(1985), 그리고 일본이 47%(1993)이다. 정부는 1997년까지 하수처리율을 73%까지 높이기 위해 하수종말처리장의 대폭적인 신설 및 증설을 계획하고 있다. 분뇨처리시설은 1993년말 현재 195개소를 가동 중에 있고 처리율은 95%이다. 1996년까지 100%로 제고하기 위해 시설을 확충하고 있다.

현재 국가부담 공단폐수처리장은 6개소인 반면, 오염자부담 공단폐수처리장은 11개소가 가동 중이고, 산업폐수 종말처리율은 53.8%이다. 처리율을 높이기 위해 현재 원인자 부담으로 11개소가 설치 중에 있고, 2개소가 계획 중에 있다. 농공단지 폐수처리도 오염자 부담에 의해 설치해야 하나 대부분 영세기업인 개별기업의 부담을 덜어 주기 위해 하루에 150톤 이상 배출하는 농공단지에 국고보조로 폐수종말처리시설을 설치하고 있다. 1993년말 현재 65개가 가동 중이고, 59개가 설치 또는 계획 중에 있다. 축산폐수의 처리율은 64.8%이나, 현재 가동 중인 공공처리시설은 2개에 불과하다. 축산폐수 처리율을 높이기 위해 현재 국고지원사업으로 4개소를 공사 중에 있고, 82개소를 계획 중에 있다.

< 표 III-2 > 수질관련 환경기초시설 설치 현황  
(1993년 현재) (개소)

시설명	총계	완공·가동	설치 중	계획
하수종말처리시설	293	43	84(29)	166
공단폐수종말처리장	6	6	-( 2)	-
축산폐수공동처리장	88	2	4	82
분 노 처 리 장	262	195	49	28
농공단지폐수처리장	124	65	23	36

자료: 환경부

주: ( )안의 숫자는 증설 중을 의미함.

그러나 문제는 재정 및 정치행정적 어려움이 많아 설치계획상 차질이 크다. 우선 중앙정부 재정의 한계, 환경세 도입의 어려움, 지방정부 재정의 취약 등으로 투자재원조달에 애로가 있다. 또 혐오시설로 인식한 주민들의 반대 때문에 지방자치단체의 고유업무임에도 불구하고 정책우선순위가 낮다. 뿐만 아니라 제도적으로 환경기초시설 설치하면 부적절한 운영에 대해서는 감사 및 개선명령 등이 수반되거나 설치하지 않으면 감사나 지적을 받을 일이 없으므로 이의 설치의 무를 지는 자치단체들이 적극적으로 설치하려 하지 않는 경향도 있다.

### 1.3. 수질관련 환경기초시설의 운영관리 실태

1994년에 발표된 환경부의 자료에 의거하여 수질관련 환경기초시설의 운영실태를 시설의 적정성, 방류수 수질기준의 이행여부, 인력 및 운영비 등의 적정성 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 시설의 적정성을 살펴보면 355개 수질관련 기초처리시설 중 27%인 총 95개 시설이 문제가 있는 것으로 드러났다. 즉 37개 시설이 용량부족이고 32개 시설의 차집관거가 부실하며, 26개소가 노후화되어 있다. 특히 노후시설 26개 중 분뇨처리시설이 24개나 차지하고 있다.

둘째로, 시설별 방류수 수질기준의 이행실태를 보면 < 표 III-3 >에서 보는 바와 같이 점검대상의 19.4%에 이르는 69개 시설에서 방류수의 수질기준을 초과하고 있다. 방류수의 수질기준 초과율이 특히 높은 것은 분뇨처리시설(27%), 하수종말처리장(19%), 간이축산폐수처리시설(16%) 등이다.

셋째로, 시설에 대한 인력배치실태를 보면 355개 시설 중 20.5%인 73개 시설에서 인력부족을 호소하고 있다. 인력부족은 분뇨처리시설(20.1%)과 농공단지 폐수종말처리시설(26.1%)이 특히 심하다. 근무인원은 기초처리시설 관리기관이 책정한 필요정원의 약 90%로서, 일반

직과 기능직은 부족한 상태이나 일용직은 초과하고 있다.

끝으로 운영비의 확보실태를 보면 운영비가 부족한 것으로 알려진 곳이 10%인 35개소에 이르고 있다. 특히 분뇨처리시설은 14.3%인 27개소에서 운영비 부족을 호소하고 있다.

< 표 III-3 > 방류수질 기준 이행 실태(1994년) (단위 : 개소)

	계	측정		미측정 미가동 연계처리
		기준이내	기준초과	
계	355	205	69(19.4)	81
하 수 종 말	43	33	8(19.0)	2
분 노	189	80	51(27.0)	58
공단폐수종말	17	11	2(12.0)	4
농공단지폐수	65	54	5( 8.0)	6
간 이 오 수	20	19	-	1
간이축산폐수	19	7	3(16.0)	9
축산폐수공동	2	1	-	1

자료 : 환경부

## 2. 폐기물관련 환경기초처리시설

### 2.1. 폐기물 발생량과 처리실태

우리나라 『廢棄物管理法』은 폐기물을 유독성을 기준으로 일반폐기물과 특정폐기물로 분류하고 있다. 이같은 분류에 따라 생활폐기물, 즉 쓰레기와 사업장에서 발생하는 무독성 폐기물을 포괄하는 일반폐기물 발생현황을 보면 < 표 III-4 >와 같이 1992년까지 급격히 증가하다가 1993년부터 줄어들기 시작했다. 총 폐기물 발생량 중 가연성

쓰레기가 차지하는 비중은 44%- 57%에 이른다.

**< 표 III-4 > 일반폐기물 발생현황 (단위 : 톤/일)**

	총계	가연성		불연성	
		발생량	비율	발생량	비율
1989	78,021	37,817	48.5	40,204	51.5
1990	83,962	44,909	53.5	30,053	46.5
1991	92,246	52,617	57.0	39,629	43.0
1992	123,154	53,957	43.8	69,197	56.2
	<48,058>	<6,746>		<41,312>	
1993	118,909	51,908	43.7	67,001	56.3
	<55,969>	<7,350>		<48,619>	

자료: 환경처, 『전국 폐기물 발생 및 처리현황』, 1994.

주: < >은 일반폐기물 중 생활폐기물을 제외한 사업장 일반폐기물

폐기물의 방법별 처리실태를 보면 < 표 III-5 >와 같다. 우리나라의 경우 국토면적이 좁음에도 불구하고 매립에 크게 의존하고 있는 반면 가연성 쓰레기 발생량이 44%에 이룸에도 불구하고 소각율이 극히 낮다. < 표 III-6 >에서 보는 바와 같이 국토면적이 넓은 미국이나 캐나다 등도 지금까지 주로 위생매립에 의해 처리해 왔으나, 이제는 매립지의 확보도 쉽지 않아 소각처리를 증대하고 있다. 국토면적이 좁은 일본이나 유럽국가들은 소각의 비중이 크다. 다만, 우리나라도 사업장 일반폐기물의 재활용에 힘입어 전반적인 재활용율이 크게 증가하고 있는 것은 바람직한 현상이다. 1995년 1월 1일부터 전국적인 쓰레기 종량제의 실시로 재활용폐기물의 분리가 촉진되면 폐기물관리에 있어 혁명적인 변화가 예상된다. 처리주체별로 보면 < 표 III-7 >와 같이 자가처리 및 민간처리업이 증가하고 있어 지방자치단체의 부담이 줄어들고 있다.

**< 표 III-5 > 처리방법별 폐기물처리율 (단위 : 톤/일)**

	총계	매립		소각		재활용		미수집	
		처리량	비율	처리량	비율	처리량	비율	처리량	비율
1989	78,021	73,294	93.9	1,478	1.9	2,275	2.9	974	1.2
1990	83,962	78,106	93.0	1,493	1.8	3,900	4.6	463	0.6
1991	92,246	82,411	89.3	1,497	1.6	6,786	7.4	1,552	1.7
1992	123,154	87,069	70.7	1,998	1.6	33,000	26.8	1,087	0.9
	(48,058)	(20,104)	41.8	(866)	1.8	(27,088)	56.4		
1993	118,909	71,800	60.4	2,525	2.1	44,584	37.5		
	(55,969)	(17,573)	31.4	(1,045)	1.9	(37,351)	66.7		

자료: 환경처, 『전국 폐기물 발생 및 처리현황』, 1994년.  
 주: ( )은 일반폐기물 중 생활폐기물을 제외한 사업장 일반폐기물

< 표 III-6 > 국가별 폐기물 소각처리율 (단위 :%)

구분	미국('90)	일본('89)	독일('90)	프랑스('89)	싱가폴('87)
비율	16	74	42	42	63

자료: 안 문수, “폐기물 소각시설 및 관리방향”, 『첨단환경기술』, 3면.

< 표 III-7 > 처리주체별 폐기물처리율 (단위: 톤/일, %)

	총계	자치단체		기타처리업소		미수집	
		처리량	비율	처리량	비율	발생량	비율
1989	78,021	34,049	43.6	42,998	55.1	974	1.2
1990	83,962	37,566	44.7	45,933	54.7	463	0.6
1991	92,246	38,898	42.2	51,796	56.1	1,552	1.7
1992	123,154	36,629	29.7	85,438	69.4	1,087	0.9
	(48,058)	(2,885)	6.0	(45,173)	94.0		
1993	118,909	35,410	29.8	83,499	70.2		
	(55,969)	(367)	0.7	(55,602)	99.4		

자료: 환경처, 『전국 폐기물 발생 및 처리현황』, 1994년.  
 주: ( )은 일반폐기물 중 생활폐기물을 제외한 사업장 일반폐기물  
 기타 처리업소는 대행업소, 자가처리업소, 재활용업소

2.2. 폐기물 처리시설의 설치현황

현재 지방자치단체가 가동 중인 폐기물 처리시설 현황은 < 표 III-8 >과 같다. 우리나라는 폐기물처리를 주로 매립에 의존하고 있는

데, 폐기물의 급격한 증가추이와 기존 매립장의 잔여용량으로 볼 때 수도권 매립지를 제외하고는 매립지의 잔여용량의 기간이 2-3년에 불과하다. 반면 매립을 대신할 소각장은 전국에 15개소에 불과하며 처리용량도 566톤/일에 그치고 있다.

**< 표 III-8 > 지방자치단체 일반폐기물 처리시설**

	가동 중	비고
매립장	590개소	자가처리업체 22개소
총용량	411,048m <sup>3</sup>	자가처리업체 10m <sup>3</sup>
잔여용량	345,152m <sup>3</sup>	
소각장	15개소	자가처리업체 83개소
시설용량	766톤/일	자가처리업체 2톤/일

자료: 환경처, 『전국 폐기물 발생 및 처리현황』, 1994.

그러므로 소각장 등 폐기물처리시설의 확충이 시급함에도 불구하고 이러한 시설을 혐오시설로 인식한 주민의 반대로 매립장 및 소각장 설치에 어려움을 겪고 있다. 현재 환경부 주관으로 추진 중인 27개 폐기물처리시설 중 9개가 주민반대로 지연되고 있다. 지방자치단체가 추진 중인 처리시설도 계획과 달리 차질을 빚고 있다.

**< 표 III-9 > 환경부 주관으로 건설 중인 폐기물 처리시설**

시설	계	정상추진	지연
광역매립지, 소각시설	27	18	9
특정폐기물 처리시설	3		3

자료 : 환경부

좁은 국토로 매립지의 절대부족에 대처하는 방안으로 중간처리의 한 방법인 소각처리 또는 소각에 의한 열회수 등의 방법이 유용하게 활용될 수 있다. 소각처리는 폐기물의 중량 및 부피가 1/4-1/5로 줄일 수 있기 때문에 매립장의 수명을 연장시키는 효과도 있다. 그러나 소각시설도 역시 주민반대로 설치상 어려움을 겪고 있다.

폐기물 처리시설은 절대규모와 수에서 부족할 뿐만 아니라 이들 시설의 설치실태에도 문제점들이 노출된다. 우선 매립지의 설치실태를 살펴보도록 하자. 환경부에서 조사한 142개 주요 매립지의 설치실태를 보면, 매립지의 수계별 분포의 경우 주요매립지 142개 중 57.7%인 82개가 전국 주요 하천 수계내에 위치해 있다. 그 중 50% 이상이 < 표 III-10 >에서 보는 바와 같이 한강과 낙동강 수계에 밀집해 있다. 매립지의 입지를 보면 < 표 III-11 >에 나타난 바와 같이 전국 142개 주요매립지 중 하천부지, 저습지 등 매립지 입지가 부적합한 곳은 20%인 28개소가 되며, 상수취수장 상류 10Km이내에 위치한 매립지가 8.5%인 12개소나 된다. 『廢棄物管理法』상 매립지의 설치 승인을 받지 않은 곳이 63%인 90개소나 된다. 그리하여 이들 시설들의 안전성 및 위생적 측면에서 신뢰할 수 있는지 의문시되고 있다. 폐기물 매립지의 48%인 68개소가 사유지 또는 사유지를 일부 포함하여 분쟁의 소지를 안고 있다.

< 표 III-10 > 수계별 매립지 분포

계	한강수계	낙동강수계	영산강수계	금강수계	섬진강수계
82	26	22	16	12	6

< 표 III-11 > 주요매립지 위치

계	농경지	임야	저습지	하천부지	공유수면	공단·기타
142	54	47	16	12	3	8

< 표 III-12 > 매립지 토지소유현황

계	국유지	시·군유지	사유지
142	23	51	68

소각장의 설치도 예외는 아니다. 소각장의 설치과정도 살펴보면 동일용량의 시설이라도 일본에 비해 건설기간이 짧고 설계가에 비해 낙찰가가 너무 낮다. 몇몇 소각로의 설계가에 대한 낙찰가의 비율을

보면 < 표 III-13 >에서 나타난 바와 같이 적게는 37%에서 크게는 57.2% 정도에 불과하다. 그 결과 부실건설을 초래하여 잦은 고장과 짧은 수명이 예상된다. 또한 기술부족으로 설계상 잘못이 사후에 발견되기도 한다.

< 표 III-13 > 주요 소각로의 설계가와 입찰가

	설계가(A)	입찰가(B)	B/A(%)
안양 평촌	215 억	123 억	57.2
고양 일산	450 억	174 억	38.2
서울 상계	1,500 억	554 억	36.9
부산 다대	219 억	99.7억	45.5
경남 창원	215.3 억	96.8억	45.0

2.3. 폐기물 처리시설의 운영실태 분석

2.3.1. 폐기물매립지

폐기물 매립지가 적절하게 운영관리되고 있느냐는 침출수 처리, 복토, 관리인력 등의 측면에서 검토해 볼 수 있다. 우선 142개 주요 매립지의 침출수 처리시설 보유실태를 보면 < 표 III-15 >에서 보는 바와 같이 침출수 처리시설을 보유하고 있는 곳은 약60%인 86개이다. 나머지 56개 매립장은 침출수 처리를 위한 간이시설조차 가지고 있지 않다. 침출수에 대한 자체처리시설을 보유하고 있는 매립지 중 26개 매립지의 처리수를 분석한 결과에 의하면 50%인 13개소가 기준치를 초과하고 있다. 심지어 위생매립지도 9개소 중 3개소가 기준치를 초과하는 것으로 나타나고 있어 매립지의 침출수관리에 큰 문제가 있음을 의미한다.

< 표 III-14 > 기준 초과항목 내역 ( 단위 : 개소 )

계	BOD, COD, SS초과	BOD, COD초과	COD초과	BOD초과
13	1	4	7	1

< 표 III-15 > 처리시설 보유현황 ( 단위 : 개소 )

계	처리시설 보유 매립지				처리시설 미보유 매립지	
	자체처리	이송처리	재살포·간이처리	계		
142	36	24	26	86	56	

둘째로, < 표 III-16 >에서 보는 바와 같이 중간복토는 모든 조사 대상 매립지에서 실시하고 있으나 주요 매립지 142개 중 55%인 78개에서 일일 복토를 이행하지 않고 있다. 가스분출공도 70.4%인 100개소, 우수배제시설은 40.1%인 57개소, 지하수검사정은 61.2%인 87개소에서 설치되어 있지 않다. 특히 지하수 검사정을 설치한 경우에도 분기별 1회 수질검사를 하도록 되어 있으나, 대부분 이행하지 않고 있다.

< 표 III-16 > 매립지의 복토 및 관리시설 설치 현황

중간복토		일일복토		가스분출공		우수배제		지하수검사정	
실시	미실시	실시	미실시	설치	미설치	실시	미실시	설치	미설치
142	0	64	78	42	100	85	57	55	87

끝으로, 매립지 관리인력의 보유상태를 보면 다음과 같다. 110개 매립지를 대상으로 규모별 관리인력을 조사한 환경부의 자료에 의하면, < 표 III-17 >에서 보는 바와 같이 매립지 당 평균 5.7명을 보유

< 표 III-17 > 규모별 관리인력 (단위 : M<sup>3</sup>, 명)

구분	계	5천 미만	5천-10천	10천-30천	30천-50천	50천-100천	100천-150천	150천 이상
개 소 수	110	18	14	40	13	9	13	93
관리인력	626	32	33	120	76	49	201	115
평균인력	5.7	1.7	2.3	3	5.8	5.4	15.5	38.3

자료 : 환경부

하고 있고, 수도권매립지를 제외한 매립지별 상근인원은 평균 5명으

로 나타난다. 10만 입방미터 미만의 경우 상대적으로 매우 적은 관리인력을 보유하고 있다.

문제는 < 표 III-18 >에서 보는 것처럼 환경부에서 조사한 142개 매립지 중 52.2%인 74개 매립장에 상근인력이 없다는 점이다. 상근인력이 있는 경우도 대부분 비전문가인 청소미화원이라는 데 그 심각성이 있다. 관리형태에 따른 직능별 관리인력의 분포를 보면, < 표 III-19 >에서 보는 것처럼 조합형태인 경우 관리직이 상대적으로 많고, 지자체 직영이나 민간대행의 경우 임시직 의존도가 높다. 매립장 관리의 효율성이나 책임성, 신뢰성 측면에서 심각한 문제가 아닐 수 없다.

< 표 III-18 > 매립지 상근인력 보유 실태 ( 단위 : 개소 )

계	상근인력보유	상근인력 미보유
142	68	74

자료: 환경부, 94년 2월 점검자료

< 표 III-19 > 매립지 관리주체별 관리인력 ( 단위 : 명 )

관리주체	관리직	기술직	기능직	임시직	총원
지자체직영(평균)	0.1	0.2	0.8	2.7	3.8
조합	12	8	10	2	32
사업소(평균)	4	5	17.3	16.3	42.7
민간대행(평균)	0.6	0.1	0.4	2.6	3.7
지방공사	2	3	5	6	16

### 2.3.2. 폐기물소각장

폐기물 소각장의 운영관리실태를 살펴보면 대기오염방지, 폐수처리, 분진처리, 악취처리 등 전반적으로 큰 문제는 없는 것으로 나타나고 있다. 그러나 소각로에 따라 잘못된 설계, 잦은 고장, 일부 장비의 작동불량 등으로 부분적인 문제점을 안고 있다. 여열도 소각로 설계상의 하자, 생산단가 및 주민협조상 문제로 여열을 회수 또는

활용하지 못한 소각장도 있다. 마찬가지로 이유, 즉 주요 소각시설 및 장비의 설계상의 오류, 장비의 고장 및 작동불량 등으로 정격용량대로 처리하지 못한 소각료가 많아 소각시설투자의 효율이 떨어지고 있다.

주요 소각장의 관리주체 및 관리인력의 분포를 보면 < 표 Ⅲ-20 >과 같다. 관리직 1명당 현장활동인력(기술, 기능, 임시직의 합계)비율을 보면 의정부 12명, 목동 5.6명, 성서 14.7명, 성남 6.4명, 평촌 9.75명이다. 즉 목동과 성남의 경우 관리직이 상대적으로 많고, 성서와 의정부의 경우 상대적으로 적은 편이다.

< 표 Ⅲ-20 > 소각장 관리주체 및 관리인력의 분포

소각장	관리주체	총인원	관리·행정	기술직	기능직	임시직
의정부	의정부환경사업소	13	1	3	7	2
서울목동	에너지관리공단	20	3	16	1	0
대구성서	환경관리공단	47	3	12	26	6
성남	성남 폐기물처리 시설건설 사업소	37	5	9	15	8
안양평촌	환경관리공단	43	4	11	25	3

## IV. 환경기초시설 설치·운영업무의 분담실태

### 1. 환경기초시설별 설치·운영 업무의 내용 및 배분 실태

환경기초시설의 설치와 운영관리에 대한 중앙과 지방정부간의 역할분담실태를 파악하기 위해서 우선 이들 시설의 설치와 운영을 규정하는 각각의 법률을 분석하였다. 환경기초시설의 설치 및 운영에 준거하고 있는 법률은 「下水道法」, 「水質環境保全法」, 「汚水, 糞尿 및 畜産廢水處理에 關한 法律」, 「廢棄物管理法」 등인데 그 내용은 < 표 IV-1 >과 같다. 이들 법률과 그 시행령, 시행규칙에서 환경기초 시설의 설치관리에 수반되는 행정업무와 역할분담에 대해 규정하고 있다.

< 표 IV-1 > 환경기초시설과 관련법

하수종말처리장	하수도법
공단폐수종말처리장	수질환경보전법
농공단지폐수처리장	수질환경보전법
축산폐수공동처리장	오수분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률
분뇨처리장	오수분뇨 및 축산폐수처리에 관한 법률
일반폐기물 매립장	폐기물관리법
일반폐기물 소각장	폐기물관리법

이들 규정들은 계획단계, 설치확정단계, 시공단계, 준공단계 및 운영단계 등으로 단계별로 구분할 수 있는데, 각 단계별 주요 행정업무의 내용은 다음과 같다.

첫째, 계획단계업무는 폐·하수 및 폐기물처리를 위한 지역별 기본계획을 수립하고, 동 계획을 승인하거나 변경하는 것을 내용으로 한다.

둘째, 설치확정단계에서의 행정업무는 환경기초시설의 설치를 위한 인·허가, 관계기관과의 협의, 비용분담의 결정, 주변지역 지원의 범위와 내용의 결정, 설치기준의 설정 등이다.

셋째, 시공 및 준공관련 행정업무는 토지의 수용, 각종 보상의 실시, 법령과 기준위반의 단속, 설계시공업자의 관리, 완공후 사용개시 신고 등이 있다.

넷째, 완공된 환경기초시설의 운영과 관련된 행정업무로는 시설관리기준의 설정, 시설관리상태의 검사, 방류수 수질기준의 설정, 방류수의 수질검사, 시설사용료의 책정, 운영기록의 작성과 보관, 기술관리인의 관리, 주변지역 영향의 관리, 각종 위반시의 개선명령, 처리실적의 보고, 사후관리 등이 있다.

개개의 환경기초시설별로 이러한 행정업무의 구체적인 내용과 담당주체를 해당 법령에 의거하여 요약하면 다음과 같다.

1.1. 공공하수도 (하수종말처리장 포함)

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
<b>&lt;계획&gt;</b>			
하수도정비 기본계획의 수립	제5조2의 1항, 2항	광역단체장, 기초단체장	
시·군의 재정·기술적 능력 부족시 기본계획의 수립	시행령 4조2항	도지사	
기본계획의 승인·변경	제5조2의 4항, 5항	환경부장관	건설교통부장관과의 협의
<b>&lt;설치&gt;</b>			
설치에 대한 인가·고시	제6조	환경부장관	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
비관리청의 공사허가·고시	제13조 시행령 8조2 의 3,4	광역시·기초단체 장	건설장 관승인 환경장 관동의
인허가시 관계기관과 협의	제13조2,2항	환경부장관, 광역시·기초단체 장	
설치기준	제15조1항	대통령령	
설치기준 위반에 대한 개선조치	제36조2항	환경부장관	
구조에 관한 기술기준	제15조2항	총리령	
설치에 관한 사항	제18조	법령, 조례	
비용부담	제28조	관련 지자체	
비용분담	제29조	수혜 타 지자체	
비용분담 이견시 제정	제29조3항	도지사, 환경 부장관	
설치·개축·복구비용 국고보조	제35조	국가	
<b>&lt;시공&gt;</b>			
공사의 시행	제8조	광역시·기초단체장	
타인 토지출입	제23조1항	광역시·기초단체장	
공동부담 및 감독처분으로 인 한 손실보상	제39조 1항 제40조	광역시·기초단체장	
토지 등 수용	제38조2의1항	지방자치단체	
법·명령·처분에 위반한 공사 시 행에 대한 중지 또는 변경조치	제36조 1항	환경부장관	
<b>&lt;준공&gt;</b>			
사용개시 공고	제9조	광역시·기초단체장	
<b>&lt;관리&gt;</b>			
종말처리장 유지관리 의무	제17조	광역시·기초단체장	
종말처리장 유지관리지침작성	시행령 13조1	광역시·기초단체장	
동 유지관리지침의 승인	시행령 13조2	건설장관	
방류수 수질기준	제16조1항 시 행령 12조1	대통령령 부령	
방류수 수질검사		광역시·기초단체장	
운영에 관한 사항	제18조	법령, 조례	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
운영기준 위반에 대한 개선조치	제36조2항	환경부장관	
감독처분에 의한 손실보상	제40조 1항	광역시·기초단체장	
사용료 징수	제21조1항	광역시·기초단체장	
<b>&lt;관리&gt;</b>			
방류수 수질기준 위반에 대한 개선조치	제36조2항	환경부장관	
감독처분에 의한 손실보상	제40조 1항	광역시·기초단체장	
접용료, 사용료의 징수	제21조1항	광역시·기초단체장	
사용료·부담금의 강제징수	제38조	광역시·기초단체장	
각종 과태료의 부과·징수	제42조3항	광역시·기초단체장	
대장 작성과 보관	제19조1항	광역시·기초단체장	
대장 작성과 보관에 관한 사항	제19조2항	부령	
사용제한 결정과 공고	제22조	광역시·기초단체장	
하수재해시설 설치명령	제26조	광역시·기초단체장	
하수재해시설 검사	제27조	광역시·기초단체장	
하수재해시설설치승인·준공검사	시행령18조2,3	광역시·기초단체장	
하수도에 영향을 미치는 시설설치 공사의 허가	제20조	광역시·기초단체장	
각종 원인자 부담금의 부과징수	제32조	광역시·기초단체장	

1.2. 공단폐수종말처리장 및 농공단지폐수처리장

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
처리시설 기본계획의 작성	제26조1항	국가기관, 지자체, 환경부	
처리시설 기본계획의 작성	제26조1항	국가기관, 지자체, 환경부	
기본계획의 승인 또는 변경	제26조1항	국가기관, 지자체, 환경부	
동 시설에 의한 공동처리구역의 지정·고시	제26조2항	환경부	건설장관협의
처리시설의 방류수질 기준초과하지 않는 폐수배출 증명수리	시행령22조2항	환경부	

1.3. 분뇨처리장

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
<b>&lt;계획&gt;</b>			
분뇨처리 기본계획의 수립	제18조1항 2항	광역단체장 기초단체장	
분뇨처리 기본계획의 승인·변경	제18조1항	환경처장관	관련 중앙 기관 협의
<b>&lt;설치&gt;</b>			
분뇨처리시설 설치기준의 설정	제21조1항	부령	
시·도지사에 의한 동 시설의 설치의 승인·변경	제21조2항	환경부장관	
시·도지사 아닌자에 의한 동 시설의 설치의 승인·변경	시행령 26조2항1	광역단체장	
분뇨처리시설 설치기준 위반시 개선명령	제23조2항	환경부장관 광역단체장	
	시행령 제26조2항1	관 리 청 장 에 위임	
시설설치 비용 부담	제47조	지자체, 국가	
분뇨처리시설 공동사용권고	제4조1항	환경부장관 시·도지사	
공동사용시설에 대한 비설치단체의 지원권고	제4조1항	환경부장관 시·도지사	
<b>&lt;시공&gt;</b>			
조사·측량·공사를 위한 타인소유 토지의 일시사용	제6조	기초단체장	
일시사용 중 발생한 손실보상	제7조	기초단체장	
설치에 필요한 토지수용	제8조	기초단체장	
분뇨처리시설 설계시공업자 요건등록의 접수	제38조1항	환경부장관	
	시행령 26조2항5	관 리 청 장 에 위임	
등록취소·영업정지된 설계시공업자의 계속공사에 대한 감리·감독자의 지정	제41조1항	환경부장관 광역단체장	
	시행령 26조2항6	관 리 청 장 에 위임	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
설계·시공업자에 대한 처리시설의 설계, 시공에 관한 보고·자료의 요청	제46조1항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
	시행령 26조2항7	관 리 청 장 에 위임	
<b>&lt;관리&gt;</b>			
분뇨처리시설 관리기준	제23조1항	부령	
분뇨처리시설 방류수 수질기준의 설정	제5조1항	부령	
특별대책지역내 보다 엄격한 방류수 수질기준의 설정	제5조2항	환경부장관	
시설유지·관리상태의 검사	제461항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
	시행령 26조2항7	관 리 청 장 에 위임	
분뇨처리시설 관리기준 방류수 기준위반에 대한 개선명령	제23조2항	환경부장관 광역단체장	
	시행령 26조2항7	관 리 청 장 에 위임	
분뇨처리 수수료의 징수	제19조6항	기초단체장	조 례 에 의거
각종기준·명령 위반자에 대한 과태료의 부과징수	제58조2항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
	시행령 26조2항9	관 리 청 장 에 위임	
일정규모이상 시설 기술관리인 고용	제42조1항	설치·운영자	
기술관리인 신고접수	제42조2항	환경부장관 기초단체장	
	시행령 26조1항11	시 도 지 사 에 위임	
	시행규칙 65조1항	광역단체장	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
기술관리인 자격기준의 설정	제42조3항	부령	
기술관리인에 대한 교육실시	제43조	환경부장관	

1.4. 축산폐수공동처리장

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
<b>&lt;계획&gt;</b>			
축산폐수공동처리시설 설치사업 계획서의 작성 및 타당성조사	시행규칙 제51조 1항	기초단체장	
사업계획서의 검토·승인·결정	시행규칙 제51조 2항	광역단체장	
<b>&lt;설치&gt;</b>			
시·도지사에 의한 축산폐수 공 동처리시설의 설치 승인·변경	제30조2항	환경부장관	
동시설의 비시·도지사에 의한 설치 승인·변경	시행령 26조1항9	광역단체장	
시설설치비용의 부담	제47조	지자체, 국가	
축산폐수 공동처리시설 공동사 용의 권고	제4조 1항	환경부장관 시·도지사	
공동사용시설에 대한 비설치단 체의 지원 권고	제4조 1항	환경부장관 시·도지사	
축산폐수 공동처리시설의 설치 기준	제30조1항	부령	
동 처리시설 설치기준 위반시 개선명령	제23조2항	환경부장관 광역단체장	
	시행령 26조2항2	관 리 청 장 에 위임	
<b>&lt;시공&gt;</b>			
조사·측량·공사를 위한 타인소 유 토지의 일시사용	제6조	기초단체장	
일시사용 중 발생한 손실보상	제7조	기초단체장	
설치에 필요한 토지의 수용	제8조	기초단체장	
설계·시공업자 등록 수리	제38조2항	광역단체장	
설계시공업자 등록의 취소·영 업정지명령	제40조	환경부장관 기초단체장	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
설계·시공업자에 대한 처리시설의 설계시공 관한 보고·자료의 요청	제46조1항	광역단체장 환경부장관 기초단체장	
설계·시공업자에 대한 서류·시설·장비의 검사	제46조1항	광역단체장 환경부장관 기초단체장	
<b>&lt;관리&gt;</b>			
축산폐수 공동처리시설의 관리기준	제31조1항	부령	
동 처리시설 관리기준 방류수 기준위반에 대한 개선명령	제23조2항	환경부장관 광역단체장	
	시행령 26조2항2	관 리 청 장 에 위임	
축산폐수 공동처리시설 방류수 수질기준의 설정	제5조1항	부령	
특별대책지역내 보다 엄격한 방류수질기준 설정	제5조2항	환경부장관	
사업자에 대한 폐수발생 및 처리, 처리시설의 관리에 관한 보고·자료의 요청	제46조1항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
사업자에 대한 서류·시설·장비의 검사	제46조1항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
시설유지·관리상태의 검사	제46조1항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
시도지사의 처리실적보고의 접수	제48조1항	환경부장관	
광역·기초단체장에게 단속실적 보고 요청	제48조2항	환경부장관	
각종 기준·명령 위반에 대한 과태료의 부과징수	제58조2항	환경부장관 광역단체장 기초단체장	
	시행령 26조2항9	관 리 청 장 에 위임	
동 시설 유지관리비의 책정	제32조1항	조례	
동 시설 유지관리비의 징수	제32조1항	기초단체장	

단위행정업무명	근거법령	처리기관	비고
일정규모 이상 시설 기술관리인의 고용	제42조1항	설치·운영자	
기술관리인 신고의 접수	제42조2항	환경부장관 기초단체장	
	시행령 26조1항11 시행규칙	시·도지사 위임 광역단체장	

1.5. 공공폐기물 매립장 및 공공폐기물 소각장

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
<b>&lt;계획&gt;</b>			
국가폐기물처리 종합계획의 수립	제8조 3항	환경부장관	
기본계획에 포함사항의 결정	제8조 4항	부령	
관할구역내 폐기물처리 기본계획의 수립	제8조 1항	광역단체장	
동 계획의 승인 또는 변경	제8조 1항	환경부장관	협의
관할구역내 폐기물처리 기본계획의 수립	제8조 2항	기초단체장	
동 계획 접수	제8조 2항	광역단체장	
<b>&lt;설치&gt;</b>			
폐기물처리시설 설치계획의 결정고시	제9조	환경부장관, 광역단체장	
폐기물 공동사용, 설치단체에 대한 지원 권고	제51조	환경부장관, 광역단체장	
처리시설설치에 대한 국고보조	제52조	국가	
일반폐기물 처리시설 설치기준	제20조 1항	부령	
설치기준 위반시 개선명령	제20조 5,6항	환경부장관	
개선기간의 연장	시행규칙 19조 2항	환경부장관, 관리청장, 광역단체장	
개선명령의 철회	시행규칙 19조 2항	환경부장관, 관리청장, 광역단체장	
동 시설 설치의 승인 또는 변경	제20조 2항	환경부장관	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
2개이상 시도 공동설치 아닌 매립시설, 일정규모미만 시설 승인. 변경	시행령 41조 1항	광역단체장 위임	
기타시설 설치의 승인 또는 변경	시행령 41조 2항	관리청장 위임	
소규모시설 설치신고수리	제20조 2항	환경부장관	
특정폐기물처리시설 설치기준	제28조 1항	총리령	
동시설 설치기준 위반시 개선 명령	제28조 5,6항	환경부장관	
개선기간의 연장	시행규칙 41조 2항	환경부장관 지방청장	
개선명령의 철회	시행규칙 41조 4항	환경부장관 관리청장	
특정폐기물 공공처리시설 설치의 승인	제28조 2항	환경부장관	
폐기물처리시설 국고보조	제52조	국가	
폐기물처리시설 주변지역의 지원	제29조 1항	국가, 지자체	
지원대상 폐기물처리시설의 결정	제29조 1항 시행령 9조3	대통령령 광역단체조례	
주변영향지역주변 지원협의체의 구성	시행령 10조 1항	환경부장관, 지자체장	
지원내용의 결정	시행령 10조 1항	환경부장관, 지자체장	
지원계획의 수립	시행령 10조 1항	환경부장관, 지자체장	
지원지역범위의 결정	제29조 2항	환경부장관, 광역단체장	
지원에 필요한 재원의 확보	제30조 1항	국가, 지방자치단체	
재원(출연금, 수수료)중 지원규모의 산정방법	시행령 15조 2항	환경부장관, 기획원협의설치 운영 지자체조례	
재원의 운영	시행령 16조 1항	환경부장관, 지자체장	

단위 행정업무명	근거법령	처리기관	비고
주민의견의 수렴	제31조	환경부장관 광역단체장	
	시행령 41조 2항 12	지방청장	
<b>&lt;시공&gt;</b>			
일반폐기물시설의 설치에 필요한 토지의 수용	제10조 1항	환경부장관 광역단체장	
설계시공업자의 등록	제21조 3항	환경부장관	
	시행령 41조 2항4	지방청장	
설계·시공 실적보고의 수리	시행규칙 66조 1,다	지방청장	
설계시공업자의 등록취소 및 영업정지 명령	제22조 1항	환경부장관	
	시행령 41조 2항 5	지방청장	
등록취소·영업정지 받은 자의 계속공사 감리자의 지정	제23조 1항	환경부장관	
	시행령 41조 2항 6	지방청장	
<b>&lt;준공, 사용 개시&gt;</b>			
일반폐기물 처리시설 사용신고의 수리	제20조 3항	환경부장관	
2개이상 시도 공동설치 아닌 매립시설, 일정규모미만 소각시설 사용신고의 수리	시행령 41조 1항	광역단체장에 위임	
기타 시설 사용신고의 수리	시행령 41조 2항	관 리 청 장 에 위임	
특정폐기물처리시설 사용개시신고의 접수	제28조 3항	관리청장	
	시행규칙 39조	환경부장관 관리청장	
<b>&lt;관리&gt;</b>			
위해성·처리방법 판단을 위한 공정시험방법의 결정·고시	제11조	환경부장관	
일반폐기물처리시설관리기준의 설정	제20조 4항	부령	
관리기준 위반시 개선·사용정지·폐쇄명령	제20조 5,6항	환경부장관	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
2개이상 시도 공동설치 아닌 매립시설, 일정규모미만 소각 시설 개선·사용정지·폐쇄명령	시행령 41조 1항	광역단체장 위임	
기타 시설 개선·사용정지·폐쇄명령	시행령 41조 2항	관리청장	
개선기간의 연장	시행규칙 19조 2항	환경부장관, 관리청장, 광역단체장	
개선·사용중지 명령의 철회	시행규칙 19조 4항	환경부장관, 관리청장, 광역단체장	
특정폐기물처리시설의 관리기준	제28조 4항	부령	
동 시설 시설관리기준 위반시 개선·사용정지·폐쇄명령	제28조 5,6항	환경부장관	
개선기간의 연장	시행규칙 41조 2항	환경부장관, 관리청장	
개선·사용중지 명령의 철회	시행규칙 41조 4항	환경부장관, 관리청장	
특정폐기물 공공처리시설에 의한 위탁처리비 결정	제25조 3항	부령	
	시행규칙 25조	환경부장관	
특정폐기물 처리기준 및 방법 동 기준·방법 위반시 필요한 조치와 명령	제25조 4항	부령	
	제25조 5항	환경부장관	
	시행규칙 32조	관리청장	
특정폐기물 처리사항 신고의 접수	시행령 41조 2항 7	관리청장	
	제27조 1항	환경부장관	
	시행규칙 36조	관리청장	
특정폐기물 처리실적 보고의 수리	시행령 41조 2항 9	관리청장	
	시행규칙 66조 2,나	환경부장관	
환경영향의 정기적 조사·공개	제32조	환경부장관, 광역단체장	
	시행령 41조 2항 13	관리청장	
환경영향 조사항목·회수의 결정	시행규칙 43조 2항	환경부장관	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
기술관리인의 고용	제39조 1항	환경부장관, 광역단체장	
기술관리인 고용의무시설의 결정	제39조 1항	대통령령	
기술관리인 자격기준	제39조 2항	부령	
폐기물처리담당자 교육실시	제40조 1항	환경부장관	
교육대상자 결정	제40조 1항	대통령령	
교육실시에 필요한 사항결정	제40조 2항	부령	
기록 보존	제41조	설치관리자	
휴업·폐업 신고 수리	제42조	환경부장관	
	시행규칙 65조	관리청장, 광역단체장	
자료제출요구, 서류·시설·장비 검사	제43조 1항	환경부장관, 광역단체장, 기초단체장	
	시행령 41조 2항 15	관리청장	
기준위반으로 위해한 폐기물 처리에 대한 필요조치 명령	제45조 1항	환경부장관, 광역단체장	
	시행령 41조 2항 16	관리청장	
조치불이행에 대한 대집행	제46조	환경부장관, 광역단체장	
	시행령 41조 2항 17	관리청장	
광역단체별 폐기물처리실적 보 고의 수리	제54조 1항	환경부장관	
광역·기초단체장의 폐기물업무 지도·단속 실적 보고의 수리	제54조 2항	환경부장관, 광역단체장, 기초단체장	
과태료의 부과징수	제63조 2항	환경부장관, 광역단체장, 기초단체장	
	시행령 41조 2항 20	관리청장	
사용종료·폐쇄신고의 수리	제47조 2항	환경부장관	
	시행규칙 68조	환경관리청장	
	시행령 41조 2항 18	지방청장	

단위행정 업무명	근거법령	처리기관	비고
사후관리 대상시설의 결정	제47조 2항	부령	
사후관리 대행자의 지정	제47조 3항	환경부장관	
	시행령 41조 2항 18	지방청장	
사용종료·폐쇄후 주변환경에 위 해한 경우 토지이용의 제한	제50조 1항	환경부장관	
토지이용계획서의 수리	시행령 38조 2항	환경부장관	
토지이용제한 결정의 통보	시행령 38조 3항	환경부장관	
토지이용제한에 의한 손실보상	제50조 2항	환경부장관	
<b>&lt;기타&gt;</b>			
기초단체장에 대한 기술적·재정 적 지원과 조정	제4조 2항	광역단체장	
광역·기초단체장에 대한 기술적· 재정적 지원과 조정	제4조 4항	국가	
광역매립시설의 공동설치 운영	제5조 1항	지방자치단 체	
광역매립시설의 설치관리위탁	제5조 2항	지자체장	
위탁가능자 지정	제5조 2항	부령	

## 2. 환경기초시설 설치·운영업무 재조정의 필요성

환경기초시설의 설치·운영은 본질적으로 자치단체의 고유업무이다. 오염을 야기시킨 오염자, 오염저감대책의 수혜자 및 환경기초시설의 미설치로 인한 피해자가 대부분 설치지역 및 인근지역의 사업자 및 주민으로 국한되기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 환경기초시설의 건설·운영은 중앙정부와 지방정부가 그 책임을 분담하고 있다. 좀더 구체적으로 말하면 환경기초시설의 설치·운영은 실질적으로 중앙정부가 주도하고 지방정부는 피동적으로 따라왔다. 환경문제에 대한 정책대응이 개발우선정책으로 지연되어 오다가 낙동강 오염사고, 수도권 지역의 질저하 등 오염사고의 빈발 및 체감오염도의 증가 등으로 환경기초시설의 설치·운영이 국민적 관심사가 되었다. 지방자치단체의

행·재정역량의 부족으로 중앙정부 주도하에 설치·운영되어 왔기 때문이다.

환경기초시설에 대한 현행 법규상 업무분장 실태를 자세히 들여다 보면 지금까지 수차례에 걸친 행정업무의 지방이양으로 중앙과 지방간 (중앙정부와 지방정부, 중앙부처와 특별지방행정기관)의 업무분담은 비교적 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 일선행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체간의 업무분담에 합리성이 결여되어 있고, 업무분장에 있어서 업무수행능력에 대한 고려가 부족하였고, 유사한 업무의 분장내역이 환경기초시설에 따라 서로 다른 경우가 많고, 마지막으로 설치유인 및 촉진 메카니즘이 결여되어 있는 등의 문제가 있다.

지방자치의 본격적 실시에 따라 환경기초시설의 설치·운영에 관한 권한과 업무를 지방이양하는 것은 당연하다. 또 지방자치의 본격적인 실시와 중앙부처의 업무증가는 지방자치단체로의 환경기초시설 관리업무의 이양을 요구하고 있다. 지방자치의 요체는 지역문제를 주민참여에 의해 처리하는 것이므로 주민의 이해관계가 큰 환경기초시설의 설치·운영이 지방자치단체에 의해 실질적으로 주도하는 것이 바람직하기 때문이다. 또한 환경문제의 국제이슈화 및 그린 라운드 등 중앙부처가 정책형성 및 조정으로 대응해야 할 업무영역이 증대하고 있어 집행적 성격의 업무가 대부분인 환경기초시설의 설치·운영 업무는 대부분을 지방자치단체로 이관하는 것이 타당하다. 그러나 관련기관간에 권한과 업무가 적절하게 분산되어 있지 않으면 책임의 전가, 업무처리의 비효율, 다수 감독기관으로 인한 설치·운영주체인 기초자치단체의 행정력과 자원의 낭비 등을 초래할 우려가 있다.



## V. 환경기초시설 설치·운영업무 분장의 정책방향

현행 법규상 환경기초시설의 설치·운영에는 환경부, 환경관리청, 광역자치단체, 기초자치단체 등이 나뉘어 간여하고 있다. 환경기초시설의 설치·운영에 관한 1차적 권한과 책임은 대부분 기초자치단체에 있으나, 광역자치단체 또는 2개이상의 광역자치단체들로 구성된 광역자치단체 연합회에 있는 경우도 있다. 전자의 경우 감독관청으로서 광역자치단체, 환경부, 환경관리청 등이 개입하고 있고, 후자의 경우는 환경부가 감독관청의 역할을 하고 있다.

환경기초시설에 대한 정부간 역할분담의 정책방향을 제시하는데 있어서 특히 고려해야 할 것은 환경관리청의 장래 역할과 기능에 관한 것이다. 본 연구진의 생각에는 유역별 환경관리청은 수질관리에 보다 특화되어 수량과 수질을 통합한 관리기구로 재편되어야 하며 수자원관리에 있어서는 광역자치단체인 시·도를 통제할 수 있는 권한이 부여되어야 한다고 본다. 즉 특정유역의 수자원과 수질유지를 위해서는 지금의 환경관리청처럼 시·도와 동격인 체제여서는 안된다는 것이다. 수질보전과 수자원이용을 둘러싸고 발생할 자치단체간의 분쟁의 해결을 위해서는 환경관리청이 모든 환경분야에 관여하는 형식을 탈피하여야 한다고 보며 수질보전에 특화되어야 한다는 것이다.

그러나 이같은 정부조직개편이 추진될런지는 현재로서는 알수없다. 그래서 본 연구에서는 현재의 환경관리청체제가 당부간은 유지된다는 전제하에서 중앙과 지방간의 역할분담에 대해서 검토하였다. 그러므로 장차 정부가 환경관리청을 수자원보전에 특화시킨다면 본 연구가 제시하고 있는 방향을 다소 수정해야 하는 문제가 있을 수 있다.

## 1. 설치·운영업무 재조정의 기본방향

### 1.1. 환경부와 기초자치단체

환경기초시설의 설치 및 운영에 대한 1차적 책임을 지는 기초자치단체와 최종책임자인 환경부간의 업무분담은 다음과 같은 방향에서 이루어져야 한다.

첫째, 환경기초시설의 설치·운영은 사업적 성격을 가지므로 현장의 실정에 맞는 설치·운영이 될 수 있도록 지방정부에게 최대한의 재량권이 주어져야 한다. 기초자치단체는 설치·운영의 주체로서 현지실정에 맞는 세부계획의 수립과 집행에 관련된 업무전반을 담당한다. 최종책임자로서 중앙정부의 간여는 사전에 설치와 운영에 관한 기본방향과 목표만 설정해 주고, 사후적으로는 설치·운영의 책임을 묻는 차원에서 최소한에 그쳐야 한다.

둘째, 중앙정부는 부분적 최적성보다 전체적 최적성의 확보를 위해 불가피한 업무를 관장해야 한다. 중앙정부의 개입은 스스로 해결하지 못하는 지방정부간 갈등을 조정하거나 규모의 경제 등을 활용하여 자원배분의 최적성을 확보하기 위해 유사한 문제를 공동으로 해결토록 장려하는 것이다. 광역적 성격을 갖는 환경기초시설의 설치·운영에 있어서 당해 지방정부가 자신들의 입장이나 이해관계만을 고려할 경우 국가 전체적인 효율성이 떨어지기 마련이다. 때문에 이를 보완하기 위해 중앙정부의 개입이 요청된다. 이러한 측면에서 중앙정부가 개입해야 할 업무영역으로는 주로 환경개선사업에 따르는 광역단체간의 오염자 및 수혜자간의 갈등조정, 인접지역 환경기초시설의 공동개발과 활용에 관련된 분쟁과 이견의 해소를 위한 조정업무, 환경기초시설의 전국적인 적정배치 등 국가차원의 조정이 필요한 조치, 각종 환경기초시설의 설계기준의 설정 등 안전성을 확보하기 위해 전국적으로 통일을 기해야 하는 업무 등이다.

셋째, 중앙정부는 지방자치단체가 부족한 재원 및 전문성을 지원하는 것이다. 각 지방자치단체는 환경기초시설의 설치·운영의 주체임

에도 불구하고 환경기초시설에 투자해야 할 재원을 충분히 확보할 수 있을 만큼 재정규모가 크지 못하다. 또한 기능적 조직이 아닌 종합행정조직으로서 필요한 전문성을 확보하기도 어렵다는 문제도 있다.

넷째, 감독업무 중 처리실적의 확인은 최종감독기관인 중앙정부가 담당하되, 확인·시정 등 감독업무는 시도 등 광역단체나 환경관리청(또는 환경관리공단) 등 1차 감독기관이 담당토록 한다. 이는 대부분의 집행업무를 지방으로 위임하고도 최종책임자로서 중앙정부가 확인·시정 등 감독권을 남용할 경우 지방위임이 유명무실해지기 때문이다.

### 1.2. 환경관리청(또는 환경관리공단)과 광역자치단체

일단 중앙부처의 업무범위가 위와 같이 정해지면, 환경관리청, 광역자치단체 업무 분담은 다음과 같은 방향에서 이루어져야 한다.

첫째, 설치·운영 과정상 지도·지원·감독업무는 일차적으로 환경관리청이나 광역자치단체가 담당한다.

둘째, 지도·감독업무 중 유사한 성격의 업무, 상호관련된 업무 등은 동일기관에서 관장한다. 유사한 업무가 환경기초처리시설의 종류에 따라 관할기관이 다를 경우 업무처리의 효율성이 떨어질 수 있고, 복수의 기초시설을 설치·운영해야 하는 설치·운영 주체인 시·군에게 불필요한 행정력의 낭비를 안겨 주기 때문이다.

셋째, 전문적인 기술판단을 요하는 것은 환경관리청(또는 환경관리공단)이 담당한다. 지방자치단체는 일종의 종합행정기관으로서 기술적인 업무에서 전문성을 축적하기가 상대적으로 어렵기 때문이다.

### 1.3. 환경부와 광역자치단체

환경기초시설의 설치운영주체가 기초자치단체가 아니고 광역자치단체 또는 둘 이상의 광역자치단체로 구성된 경우 환경부와의 업무

분담은 다음과 같은 방향에서 조정한다.

첫째, 환경부는 설치·운영에 관한 기본방향, 목표 및 기준설정 등을 담당하고, 직접 또는 환경관리청(또는 환경관리공단)을 통해 전문적, 기술적 지원을 한다.

둘째, 환경부는 시설의 설치·운영에 대한 사전 지도·감독은 폐지하고 성과 평가 및 기준이행 등 사후책임의 확보를 위한 업무를 담당한다.

셋째, 광역자치단체 또는 그 조합은 부실설치·운영을 방지하기 위한 자체 감독을 실시하고 기술적 판단을 요하는 것은 환경관리청(또는 환경관리공단)의 지도·감독을 받는다.

## 2. 설치·운영업무분담의 재조정방향

### 2.1. 기본계획단계 업무

#### 2.1.1. 현재의 분담실태

	하수종말	분뇨	축산폐수	공단폐수	농공폐수	폐기물 처리장
기본계획 의 수립	기초 광역	기초 광역	기초	국가 지자체	국가 지자체	기초 광역
동 계획의 승인/변경	환경	환경	광역	환경	환경	환경

#### 2.1.2. 재조정 방향

기본계획의 수립은 대체로 지방자치단체나 사업주체가 하게 되어 있고, 동계획의 적절성에 대한 평가를 통해 승인하거나 변경하는 권한은 환경부가 갖고 있어서 기본적으로 별문제는 없다.

2.2. 설치확정단계 업무

2.2.1. 설치기준

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
설치기준의 설정	부령	부령	부령			부령
구조에 관한 기술기준	부령	-	-			-
설치기준 위반에 대한 개선조치	환경	광역시 관리청	광역시 관리청			환경
설치기준 위반에 대한 개선기간의 연장	-	-	-			환경, 광역, 관리청 환경(특) 관리청(특)
설치기준 위반에 대한 개선명령의 철회	-	-	-			환경, 광역, 관리청 환경(특) 관리청(특)

주: (특): 특정폐기물의 경우를 의미함.

2) 재조정 방향

처리시설의 설치기준은 대통령령이든 총리령이든 관할 중앙부처에서 설정하게 되어 있음으로 타당한 것으로 생각된다. 그러나 기준위반에 대한 개선조치 등 업무를 일부처리시설의 경우 중앙부처에서 담당하게 되어 있는 데 광역단체나 환경관리청(특정폐기물)으로 이양하는 것이 좋을 것 같다.

이들은 집행업무로서 중앙부처는 위반실태 및 단속현황을 보고만 받고, 구체적으로 위반사례의 적발 및 시정조치는 1차 감독기관인 광역자치단체나 환경관리청으로 이양하는 것이다. 따라서 『下水道法』 제36조 2항 설치기준위반에 대한 개선조치는 환경부장관에서 광역자치단체로, 『廢棄物管理法』 제20조 5, 6항 설치기준(일반폐기물) 위반시 개선명령은 환경부장관에서 광역단체로 이양한다.

2.2.2. 처리시설 설치의 승인

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
설치인가, 승인의 변경	환경	광역 환경	광역			광역, 환경, 관리청, 환경(특)

2) 재조정 방향

처리시설의 설치승인은 특정폐기물을 제외하고는 광역자치단체로 일원화하는 것이 타당할 것 같다. 중앙부처는 기초자치단체에서 수립한 기본계획을 일단 검토 승인하게 되어 있고 또한 설치기준도 작성하게 되어 있음으로 더이상 간여하지 말고 처리시설의 설치 인가·승인은 광역단체의 재량으로 처리하도록 이양하도록 한다.

따라서 환경부장관이 각각 행사하게 되어 있는 하수종말처리시설, 분뇨처리시설, 일반폐기물처리시설의 설치에 관한 승인권한을 광역자치단체로 이양한다. 환경관리청의 폐기물처리시설의 설치에 대한 승인권한도 광역자치단체로 이양하도록 한다. 즉 『廢棄物管理法』 시행령 41조 2항의 기타 시설의 설치 승인·변경권한을 환경관리청장에서 광역단체장으로, 『廢棄物管理法』 제20조 2항 소규모시설 설치신고의 수리권한을 환경부장관에서 광역단체장으로 이양한다.

2.2.3. 설치비용의 부담

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
설치비용의 부담	지자체 /국가	지자체 /국가	지자체 /국가			지자체 /국가
비용분담 이견시 제정신청	관련지자체	-	-			-
비용분담 제정	환경	-	-			-

2) 재조정 방향

관련 지방자치단체간 시설의 공동설치, 공동사용, 비용분담 등과 관련된 권한들이 처리시설마다 다르다. 그런데 공동설치에 따른 규모의 경제를 활용할 수 있는 모든 환경기초시설에 대해 중앙부처 혹은 광역단체가 공동설치 또는 이용을 권고하고 비용분담에 이견이 있을 때는 이를 제정하도록 통일할 수도 있다.

2.2.4. 주변지역지원

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
처리시설 주변지역의 지원	-	-	-			국가 지자체
지원대상 처리시설의 결정	-	-	-			대통령령 광역조례
주변영향지역의 지원협의체 구성	-	-	-			지자체장 환경(특)
영향지역 지원내용의 결정	-	-	-			지자체장 환경(특)
영향지역 지원계획의 수립	-	-	-			지자체장 환경(특)
지원대상 영향지역 범위의 결정	-	-	-			광역 환경(특)
지원에 필요한 재원의 확보	-	-	-			국가 지자체
재원(출연금, 수수료) 중 지원규모의 산정방법	-	-	-			지 자 체 조례
지원재원의 운영	-	-	-			지자체 환경(특)
주민의견의 수립	-	-	-			광역, 관리청

2) 재조정 방향

환경기초시설의 설치에 따르는 주변지역주민의 경제적, 환경적 피

해에 대한 지원에 대한 규정은 폐기물처리시설에 관한 것 뿐이다. 그러나 폐기물처리시설 뿐만 아니라 여타 환경기초시설의 경우도 혐오시설로서 주변지역에 실질적인 피해를 주게 될 때 주변지역을 지원할 수 있도록 규정을 두는 것이 타당할 것이다.

그리고 환경기초시설 설치지역의 주변지역지원과 관련된 업무 중 주민들과 빈번한 접촉이 요청되는 집행관련 행정업무는 특정폐기물의 경우라도 중앙부처인 환경부에서 직접 간여하지 말고 일선행정기관으로 위임하는 것이 바람직하다. 그러므로 『廢棄物管理法』 시행령 제10조 1항 주변영향지역 지원협의체의 구성, 지원내용의 결정, 지원계획의 수립 등 업무와 『廢棄物管理法』 제29조 2항 지원대상 주변영향지역 범위의 결정 업무에서 특정폐기물에 관한 환경부의 권한을 환경관리청으로 위임한다.

### 2.3. 시공단계

#### 2.3.1. 토지수용 및 손실보상

##### 1) 현재의 분담실태

	하수종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
설치에 필요한 토지 등 수용	지자체	기초	기초			환경 광역
타인소유토지의 출입, 일시사용, 손실보상	광역 기초	기초	기초			-

##### 2) 재조정 방향

토지수용 및 손실보상은 집행업무로 대부분 설치·운영 주체인 지방자치단체 관할로 되어 있어서 별 문제가 없어 보인다. 다만 폐기물 처리시설 중 특정폐기물의 경우 처리장의 설치·시행업무를 환경관리청에 위임하고 있으므로 토지수용권도 환경관리청에서 담당토록 하는 것이 좋을 것 같다. 일반폐기물의 경우 기초자치단체장도 설치·운영자가 될 수 있으므로 토지수용권을 행사할 수 있어야 한다.

그러므로 『廢棄物管理法』 제10조 1항에서 일반폐기물 처리시설의 설치에 필요한 토지수용권을 광역단체장 뿐만 아니라 기초자치단체 장에게도 인정한다. 특정폐기물 처리시설의 경우 토지수용권 등은 환경부에서 환경관리청으로 위임한다.

2.3.2. 설계시공업자의 관리

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
설계·시공업자 요건등록의 접수	-	관리청	광역			관리청
설계시공업자의 등록	-	관리청 광역	환경 광역			관리청
등록취소, 영업정지된 설 계·시공업자의 계속 공사에 대한 감리·감독자의 지정	-	관리청 광역	-			관리청
설계·시공에 관한 보고와 자료의 요청	-	관리청 광역 기초	환경 광역 기초			관리청

2) 재조정 방향

환경기초시설 설계시공업자에 대한 관리는 설치주체인 자치단체나 환경관리청이 자질있는 시공업자 선택에 책임지도록 하고 등록제도 자체를 폐지해도 무방할 것으로 보인다. 등록제도를 존치시키는 경우에도 기술적 요건에 관한 사항들이 대부분이므로 모든 유형의 환경기초시설 설계시공업자에 대한 등록업무와 감리·감독자 지정업무는 기술 및 전문성 확보에 유리한 환경관리청에서 관할하도록 하는 것이 합당할 것이다. 다만 등록취소와 영업정지는 필요시 사업시행 자치단체장과 협의하여 환경관리청이 조치토록 하는 것이 좋을 것이다. 그리고 설계 및 시공에 관한 자료요청은 설치·운영기관과 등록기관만이 할 수 있도록 한다.

그러므로 『汚水 糞尿 및 畜産廢水處理에 關한 法律』 제38조 2항

축산폐수 처리시설 설계시공업자의 등록수리권한과 제46조 1항 축산폐수 처리시설 설계시공업자에 대한 서류·시설·장비 검사권한은 광역단체장에서 환경관리청장으로 이양한다. 제40조 축산폐수처리시설 설계시공업자 등록취소 및 영업정지 명령권도 환경부장관, 광역단체장에서 환경관리청장(필요시 설치·운영 자치단체장과 협의)으로 이관하도록 한다. 제46조 1항 축산폐수 처리시설 설계·시공에 관한 보고 및 자료요청권에 관한 환경부장관의 권한은 환경관리청장에 위임한다.

2.3.3. 위반단속

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
법·명령·처분 위반공사에 대한 시행중지, 변경조치	환경	-	-			-

2) 재조정 방향

법률, 명령, 그리고 처분을 위반한 설치시공업자 단속은 집행업무로서 설치·운영기관에서 책임지는 것이 합당하다. 따라서 『하수도법』 제36조 1항 법·명령·처분에 위반한 공사시행에 대한 중지·변경 조치권은 환경부장관에서 자치단체장으로 이양한다. 그리고 하수종말처리장외의 환경기초시설의 경우도 동일한 규정을 두어 부실시공을 막을 수 있도록 한다.

2.4. 준공단계

2.4.1. 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
시설 사용개시의 공고, 신고	광역 기초	-	-			환경, 광역, 관리청

2.4.2. 재조정 방향

설치·운영의 주체가 대부분 자치단체이거나 환경관리청(특정폐기물의 경우 환경부에서 위임)이므로 사용개시신고에 대한 접수업무는 환경부와 광역자치단체(기초단체가 설치관리자인 경우)가 담당하는 것이 합당하다. 다만 민간처리업자의 경우는 자치단체나 환경관리청에 신고하는 것이 좋을 것이다.

그러므로 『廢棄物管理法』 제20조 3항에 의해 각종 일반폐기물 처리시설 사용신고 수리권자인 환경부장관 권한이 2개 이상 시도가 공동설치하지 않은 매립시설과 일정규모 미만 소각시설의 경우 동법 시행령 제41조 1항에서 광역자치단체에게 위임되어 있다. 기타 소규모 시설의 경우 동법 시행령 제41조 2항에서 환경관리청장에게 위임되어 있는데 이 경우도 환경관리청장보다는 광역자치단체로 위임하도록 한다.

2.5. 가동관리단계업무

2.5.1. 운영기준 설정

1) 현재의 분담실태

	하수종말	분뇨	축산폐수	공단폐수	농공폐수	폐기물처리장
기초시설시설 관리기준, 지침의 설정	광역기초	부령	부령			부령
시설관리지침의 승인	환경	-	-			-
방류수 수질기준의 설정	부령	부령	부령			-
처리기준 및 방법의 결정	-	-	-			부령(특)
위해성, 처리방법 판단을 위한 공정시험방법의 결정	-	-	-			환경

2) 재조정 방향

운영·처리에 필요한 각종 기준설정은 중앙부처가 담당하고 있어서 운영상 전국적인 통일과 최소한의 신뢰성 확보는 가능하게 되어 있기 때문에 권한 배분상 큰 문제는 없다. 중앙부처는 전국적인 통일과 운영의 신뢰성을 확보할 수 있고 자치단체가 참고할 수 있도록 상세한 표준 시설관리지침을 작성 배포하도록 한다. 환경기초시설 설치의 직접적인 목적인 방류수의 수질기준 설정은 중앙부처가 직접 담당하는 것이 좋을 것이다.

그러므로 『下水道法』 시행령 13조 1, 2항에서 시설관리기준설정을 대통령령으로 통일하고 환경부승인을 폐지한다. 그러나 한편으로는 시설관리기준은 집행업무의 일부이므로 지방실정에 맞게 운영이 가능하도록 이를 강화하고 보완할 수 있도록 하는 어느 정도의 재량권을 자치단체에 주어야 한다. 방류수 수질기준에 대해서도 지방자치단체에게 중앙부처에서 설정한 기준보다 강화된 기준을 채택할 수 있는 재량권은 허용하도록 한다.

2.5.2. 비용부담결정

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
사용료, 수수료, 유지관 리비의 징수	광역 기초	기초	기초			-
위탁처리비의 결정	-	-	-			부령(특) 환 경(특)

2) 재조정 방향

사용료 또는 처리비의 결정과 징수는 원칙적으로 설치·운영 주체가 결정하는 것이 합리적이다. 현재 비용부담 결정권한의 배분에는 조정할 내용이 없다.

2.5.3. 집행관리

1) 현재의 배분실태

	하수 종말	분뇨	축산폐 수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
방류수의 수질검사	광역 기초	-	-			-
대장기록의 작성, 보관	광역 기초	-	-			광역 기초
시설유지, 관리상태 검 사 자료의 제출요구와 서류검사	-	광역 기초 관리청	광역 기초 환경			광역, 기초, 관리청
관리·운영기준 위반시 개선명령 등의 조치	환경	광역 관리청	광역 관리청			환경,광역, 관리청 환경(특)
관리기준 위반시 개선명 령의 개선기간 연장	-	-	-			환경,광역, 관리청 환경(특) 관리청(특)
개선, 사용중지 명령의 철회	-	-	-			환경,광역, 관리청 환경(특) 관리청(특)
처리기준방법 위반시 필 요한 조치와 명령, 명령 불이행시 대집행	-	-	-			환경, 광역, 관리청
각종 기준,명령 위반시 과태료의 부과징수	광역 기초	광역 기초	광역 기초 관리청			광역, 기초, 관리청
감독처분에 의한 손실보상	광역 기초	-	-			-
휴업, 폐업신고의 수리	-	-	-			광역, 관리청

2) 재조정 방향

대부분의 가동 및 운영업무는 설치·운영주체가 담당해야 한다. 분  
노시설, 축산폐수처리시설, 그리고 공장폐수시설의 경우 하수종말처  
리장이나 폐기물처리시설과 같이 설치·운영주체로 하여금 운영관리  
기록을 작성 비치토록 관련 법령을 개정하도록 한다.

방류수 수질개선은 환경기초시설의 설치운영의 직접적인 목적이 다. 방류수의 수질검사는 동시설의 운영성과를 대표하는 것이므로 설치·운영을 담당하는 지자체에 상시측정과 기록의무를 부여하고 감독자적 위치에 있는 기관에 의해 철저한 감독과 감사가 이루어져야 한다. 또한 감독과 감사업무는 집행업무이고 측정에 있어서 객관성, 일관성, 전문성의 유지가 중요하므로 이러한 요건을 갖출 수 있는 감독기관이 담당하는 것이 합리적이다. 현재 조직구조상 지자체보다는 환경관리청으로 하여금 최종 감독·책임지도록 하는 것이 좋을 것 같다.

환경기초시설의 운영기록을 작성·비치하는 것은 설치·운영주체가 담당한다. 시설의 유지관리상태에 대한 검사, 각종 기준위반시 시정조치와 관련된 업무들은 가급적 1차 감독기관이 담당토록 하는 것이 바람직하다. 그러므로 특정폐기물 처리시설을 제외한 나머지 환경기초시설의 경우 운영상 각종 검사 및 시정조치 업무는 가급적 광역자치단체로 일원화시킨다. 전문성이 필요할 경우 환경관리청의 조언을 받도록 하고, 감독기관이 환경부가 되는 경우 이를 환경관리청으로 위임하는 것이 바람직하다. 이는 감독기관의 다기화로 설치·운영주체의 행정력 낭비 및 운영상 혼선을 방지하기 위함이다. 모든 환경기초시설의 휴업·폐업에 대한 신고·수리는 1차 감독기관이 담당토록 한다.

그러므로 『下水道法』 제16조 2항의 수질검사업무에 광역 및 기초단체장의 의무와 함께 환경관리청장의 감독권과 감독의무를 부여하고, 분뇨, 축산, 공단, 농공단지 등 여타 환경기초시설의 경우에도 동조항을 신설하도록 한다. 『下水道法』 제36조 2항에서 환경관리청장으로 하여금 기초자치단체가 방류수 수질기준을 위반할 때 개선조치를 명할 수 있도록 한다. 『廢棄物管理法』 시행령 제41조 2항에서는 환경관리청장에게 위임하기 보다는 광역단체장에게 위임한다.

2.5.4. 기술관리인

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분노	축산폐 수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
일정규모이상 시설의 기술 관리인의 고용	-	설치 운영자	설치 운영자			광역 환경
기술관리인에 대한 신고의 접수	-	광역 기초	광역 기초			-
기술관리인의 자격기준	-	부령	부령			부령
기술관리인 교육의 실시 처리담당자 교육의 실시	-	환경	환경			환경
교육대상자의 결정	-	-	-			대통령령
교육실시에 필요한 사항의 결정	-	-	-			부령

2) 재조정 방향

하수처리장의 기술관리인 고용의무를 신설하고, 다른 환경기초시설과 마찬가지로 그 자격기준은 부령으로 규정하고, 교육실시자는 환경부장관으로 하는 것이 좋을 것 같다. 이들 기초시설에 대한 기술관리인의 신고는 환경관리청으로 통일하던가 아니면 신고제도 자체를 폐지해도 될 것이다.

2.5.5. 실적 및 주변영향 관리

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분노	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
처리실적에 관한 보고의 접수	-	환경	환경			환경 환경(특)
광역, 기초단체장에게 단속실 적 보고요청	-	환경	환경			환경
환경영향의 정기적 조사와 공개	-	-	-			환경
환경영향 조사항목과 횟수의 결정	-	-	-			환경

2) 재조정 방향

광역·기초단체장으로 하여금 하수종말처리장의 처리실적과 하수종말처리장 단속실적을 환경부장관에게 보고하도록 하는 조항을 신설하도록 한다. 폐기물처리장 환경영향의 정기적 조사와 공개는 환경관리청장에게 위임하도록 한다. 여타의 환경기초시설에 대해서도 환경영향을 조사하고 공개하도록 의무화하는 것을 검토하도록 한다.

2.5.6. 사후관리단계업무

1) 현재의 분담실태

	하수 종말	분뇨	축산 폐수	공단 폐수	농공 폐수	폐기물 처리장
사용종료, 폐쇄신고의 수리	-	-	-			관리청
사용종료, 폐쇄후 사후관리 명령	-	-	-			관리청
사후관리 대상시설의 결정	-	-	-			부령
사후관리 대행자의 지정	-	-	-			관리청
종료, 폐쇄후 주변환경 위 해시 토지이용의 제한	-	-	-			환경
토지이용계획서의 수리	-	-	-			환경
토지이용 제한결정의 통보	-	-	-			환경
토지이용제한에 대한 손실 보상	-	-	-			환경

2) 재조정 방향

폐기물처리시설에 대한 사후관리는 집행업무로 환경부가 담당하지 않아도 되고, 실질적으로 환경관리청이 담당하는 것이 합당하다. 따라서 토지이용의 제한과 토지이용계획 관련업무는 환경관리청으로 위임한다.

## Ⅵ. 분담업무의 효율적 구현대책

### 1. 재조정 후 관할업무

위에서 제시한 대로 이관 및 위임을 통해 업무를 재조정한 후 실제로 환경기초시설의 설치·운영에 관련된 각 행정주체들이 담당하게 되는 주요 업무는 다음과 같다.

#### 1.1. 환경부

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
기본계획의 승인 및 변경	공통
시설설치에 대한 승인, 허가, 인가	특정폐기물
공동처리구역의 지정, 고시	공단, 농공단지 폐수
시설에 대한 공동사용권고	하수, 분뇨, 축폐, 폐기물
공동사용시설에 대한 비설치단체의 지원권고	하수, 분뇨, 축폐, 폐기물
설치비용의 부담	공통
지자체간 비용분담 이견시 제정	공통
처리시설 주변지역에 대한 지원	공통
주변지역 지원에 필요한 재원의 확보	공통
시설설치기준의 설정	공통
시설구조에 대한 기술기준	하수
처리시설 관리기준, 지침의 설정	공통
방류수 수질기준의 설정	공통
위해성, 처리방법 판단을 위한 공정시험 방법의 결정	공통
발생량, 처리실적, 처리시설관리에 관한 보고, 자료의 요청	공통
광역단체장의 처리실적 보고의 접수	공통
광역, 기초단체장에게 단속실적 보고의 요청	공통
기술관리인 고용의무시설의 결정	공통
기술관리인 자격기준의 설정	공통

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
교육대상 기술관리인의 결정	공통
기술관리인 교육실시에 필요한 사항의 결정	공통
주변지역 지원대상 처리시설의 결정	특정폐기물
주변지역 지원규모의 산정방법	특정폐기물
주변지역 지원재원의 운영	특정폐기물
처리기준과 방법	특정폐기물
공공처리시설에 의한 위탁처리비의 결정	특정폐기물
설치기준 위반에 대한 개선조치	특정폐기물
처리시설 관리기준 위반시 개선, 사용정지, 또는 폐쇄명령	특정폐기물
처리기준, 방법 위반시 필요한 조치	특정폐기물

1.2. 환경관리청

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
방류수 수질검사	공통
방류수 기준위반에 대한 개선명령	공통
환경영향의 정기적 조사·공개	공통
환경영향 조사항목과 횟수의 결정	공통
기술관리인 신고의 접수	공통
설계시공업자 요건등록의 접수	공통
설계시공업자 등록취소와 영업정지	공통
등록취소, 영업정지된 설계시공업자의 계속 공사에 대한 감리·감독자의 지정	공통
설계, 시공에 관한 보고, 자료요청	공통
법,명령,처분을 위반한 설계시공업자의 공사시행에 대한 중지, 변경 조치	특정폐기물
사용종료, 폐쇄신고의 수리	폐기물
사용종료, 폐쇄후 사후관리명령	폐기물
사후관리 대상시설의 결정	폐기물
사후관리 대행자의 지정	폐기물
사용종료,폐쇄후 주변환경위해시 토지이용의 제한	폐기물
사용종료, 폐쇄후 토지이용 계획서의 수리	폐기물
사용종료, 폐쇄후 토지이용 제한결정의 통보	폐기물

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
사용종료, 폐쇄후 토지이용제한에 대한 손실보상	폐기물
영향지역주변 지원협의체의 구성	특정폐기물
지원내용의 결정	특정폐기물
지원계획의 수립	특정폐기물
지원지역범위의 결정	특정폐기물
주변지역지원을 위한 주민의견의 수립	특정폐기물
설치에 필요한 토지 등 수용	특정폐기물
사용개시공고와 신고	특정폐기물
대장 및 기록의 작성·보관	특정폐기물

1.3. 도(설치·운영주체가 시·군인 경우)

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
시군의 재정·기술적 능력부족시 기본계획의 수립	하수
공동처리구역의 지정, 고시	공단, 농공폐수
시설 공동사용에 대한 권고	하수, 분뇨, 축폐, 폐기물
공동사용시설에 대한 비설치단체의 지원 권고	하수, 분뇨, 축폐, 폐기물
설치기준 위반에 대한 개선조치	공통(특정폐기물 제외)
설치에 대한 승인, 허가, 인가	공통(특정폐기물 제외)
사용개시 공고·신고의 접수	공통
시설유지 관리상태의 검사	공통
관리기준 위반시 개선명령 등 조치	공통(특정폐기물 제외)
기준위반으로 위해한 처리에 대한 명령불이행의 대집행	일반폐기물
휴업, 폐업신고의 수리	일반폐기물

주 : 설치·운영주체가 광역시인 경우 환경부에서 담당하지 않는  
 도지사의 업무는 광역시가 자체적으로 처리함.

1.4. 설치운영단체(시·군·구 또는 광역자치단체)

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
기본계획의 수립과 집행	공통
처리시설 주변지역에 대한 지원	공통

담 당 업 무	환 경 기 초 시 설
주변지역지원에 필요한 재원의 확보	공통
주변지역 지원대상시설의 결정	공통(특정폐기물 제외)
주변지역 지원협의체의 구성	공통(특정폐기물 제외)
주변지역 지원내용의 결정	공통(특정폐기물 제외)
주변지역 지원계획의 수립	공통(특정폐기물 제외)
지원대상지역의 범위결정	공통(특정폐기물 제외)
지원규모 산정방법의 결정	공통(특정폐기물 제외)
주변지역 지원재원의 운영	공통(특정폐기물 제외)
주변지역 지원시 주민의견의 수렴	공통(특정폐기물 제외)
설치에 필요한 토지 등 수용	공통(특정폐기물 제외)
타인소유 토지의 출입과 일시사용	하수, 분뇨, 축산폐수
타인소유 토지의 출입과 일시사용으로 인한 손실보상	하수, 분뇨, 축산폐수
설계시공에 관한 보고·자료의 요청	분뇨, 축산폐수, 일반폐기물
법·명령·처분에 위반한 설계시공업자의 공사시행에 대한 중지·변경조치	공통(특정폐기물 제외)
처리시설관리를 위한 강화된 기준과 지침의 설정	공통
방류수에 대한 강화된 수질기준의 작성	하수, 분뇨, 축산폐수
사용료, 수수료의 징수	하수, 분뇨, 축산폐수
방류수 수질검사	공통
대장과 기록의 작성·보관	공통(특정폐기물 제외)

## 2. 재조정 업무의 효율적 수행방안

지방자치단체의 환경관리능력이 동등하지 않을 수 있다고 본다면 이상의 업무분담은 지방자치단체에 따라 서로 다른 부담을 줄 수 있다. 따라서 권한과 책임을 합리적 기준에 따라 지방자치단체에 위임하더라도 설치·운영의 부실화 소지가 존재할 수 있다. 이러한 문제들은 권한과 책임의 분담만으로 모두 해결되지는 않는다. 재원, 전문성, 인력의 부족 등 자치단체능력상의 한계, 지방자치단체의 관심 부족, 지역이기주의로 인한 설치·운영상 어려움 등이 고려되어야 하기

때문이다. 그러므로 환경기초시설의 설치·운영 업무를 지방으로 이양함에 있어서 설치를 촉진하고 운영을 내실화하기 위해서는 권한과 책임의 합리적 배분과 함께 분담된 업무가 효율적으로 추진되기 위한 대책이 검토되어야 한다.

재조정으로 인해 환경부는 업무부담이 줄고, 광역자치단체는 1차적 감독업무로서 특별히 전문성이 요청되지 않는 업무임으로 업무수행에 크게 애로가 있지는 않을 것이다. 환경관리청의 경우 기술적 전문성 측면에서 지방자치단체를 감독 및 지원하는 업무가 대부분이어서 분담된 역할을 원활히 수행하기 위해서는 이 부분에 대한 애로가 없도록 적절한 조치가 요청된다. 마지막으로 기초자치단체의 경우 환경기초시설의 설치·운영에 1차적인 책임자가 된다. 때문에 정책 의지와 행정적, 재정적 능력이 수반되지 않으면 분담된 역할을 제대로 수행할 수가 없다. 이 경우 중앙정부가 기초자치단체의 환경기초처리시설 설치·관리 업무를 대신 떠맡을 수도 없고 그렇다고 방치할 수도 없다. 그러므로 지방정부가 환경기초처리시설들의 설치관리에 관한 소관 혹은 위임받은 업무를 원활히 수행할 수 있도록 하는 대책이 필요하다.

### 2.1. 설치촉진방안

환경기초시설의 건설 및 운영은 방대한 재원이 필요한 투자사업이다. 그러나 막대한 투자사업비에 비해 사업효과가 조기에 가시화되기 어렵고 경우에 따라서 인접지역으로 누출되는 등 매력적이지도 않다. 뿐만 아니라 때로는 혐오시설로서 인식되어 주민의 반대 및 각종 민원을 야기시키는 사업이다. 따라서 정책의 우선순위에서 밀린다. 또한 일단 환경기초시설이 설치하면 지방자치단체는 운영의 적정성 여부와 관련하여 개선명령, 감사지적 등을 받으나 설치하지 않을 경우 이러한 불편함이 없기 때문에 설치·운영에 소극적일 수도 있다.

이렇게 보면 당해 지방자치단체들이 환경기초시설의 설치와 운영에 소극적일 소지는 매우 크다. 그러므로 중앙정부는 적극적으로 지방자치단체로 하여금 환경기초시설을 설치·운영하도록 유도하고 강제하여야 한다. 유감스럽게도 현행 법령에는 지방자치단체로 하여금 환경기초시설을 설치하고 운영하도록 적극적으로 유도할 수 있도록 하는 메카니즘이 미흡하다. 그러므로 지방자치시대의 본격적인 대두와 함께 정치적, 행정적 이유로 환경기초시설을 적극적으로 설치·운영할 의지가 부족한 경우 설치·운영을 독려하거나 유인할 수 있는 메카니즘이 필요하다. 지방자치단체로 하여금 환경기초시설을 촉진시키기 위한 방법으로는 다음의 몇 가지 방법을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 환경기초시설의 설치와 운영에 소극적인 지방자치단체에 경제적인 불이익을 주는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이에 는 환경기초시설의 설치운영과 정부의 개발보조금과 연계시키는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이 방법은 필요한 환경기초시설의 설치를 기피하거나 운영관리를 태만히 할 때, 당해 지방자치단체에 대한 중앙정부의 국고지원을 줄이는 것이다. 이 방안은 주로 지방자치단체가 국가가 위임한 업무를 기피하거나 소홀히 할 때 활용하는 수단이나, 환경기초시설처럼 자치단체 고유업무라도 기피하거나 태만히 할 경우에도 활용할 수 있다. 같은 맥락에서 좀더 강제적인 방법으로 지방자치단체가 환경기초시설의 설치를 거부할 경우 지방자치법 제157조의 2에 의하여 이행명령을 내리거나 중앙정부가 직권에 의해 설치하고 그 비용을 지방정부에 대한 국고지원에서 상계하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

둘째로 환경기초시설의 설치를 집단화하는 것도 이의 설치운영을 용이하게 하는 방법이 될 수 있다. 이 방법은 동일지역에 하수, 분뇨, 공단폐수, 폐기물 처리시설 등을 가능한 한 통합설치하는 방법이다. 이 방법은 님비현상에 의한 주민반대에 대처하고 설치·운영상 능력을 기할 수 있는 수단이 될 수 있다. 환경기초시설의 설치에 필요

한 입지를 각각 별도의 장소에 설정한다면 매번 주민반대가 예상되거나 통합설치하면 한번으로 끝날 수 있기 때문이다. 환경기초시설을 하나만 설치할 경우에도 부지를 크게 잡아 다른 환경기초시설이 들어갈 수 있도록 해야 한다. 이 방법은 특히 도시계획단계에서부터 환경기초시설의 입지를 적절히 고려하여 시설관리의 효율화와 주민피해를 극소화하는 방법으로 활용할 수 있다.

끝으로, 환경기초시설의 주변지역에 대한 지원을 늘리는 것이다. 현재 폐기물 처리시설 주변지역에 국한되고 있는 각종 복지 및 편의시설의 설치에 대한 지원을, 폐기물 처리시설 이외의 환경기초시설에도 확대적용하는 방안이다. 기초지방자치단체의 행정기능 중 각종 서비스 제공을 통한 주민복지증진의 비중이 큼으로 환경기초시설의 설치지원과 주민복지 및 편의시설의 설치지원을 연계시킴으로써 지방자치단체의 환경기초시설의 설치를 촉진할 수 있을 것이다.

## 2.2. 역량구축방안

### 2.2.1. 기초자치단체

기초자치단체가 환경기초시설을 설치·운영하려고 하나 재정적, 행정적 역량이 부족하여 어려움을 겪을 경우 이를 보완하는 메카니즘도 필요하다. 우리나라의 시·군 중 재정자립도가 50%미만인 곳이 전체 시군의 68.6%나 되어 지방자치단체의 능력이 매우 부족하다고 아니할 수 없다.

< 표 VI-1 > 기초자치단체 재정자립도

	계	자립도30%미만	자립도30-50%	자립도50%이상
시·군수	210	94	50	66
구성비	100	44.8	23.8	31.4

기초자치단체의 재정자립도가 매우 낮아 환경기초시설에 필요한 재원의 대부분을 국고지원에 의존하고 있다. 그러나 문제는 사업의

내용에 따라 확일적으로 일정비율을 지방부담으로 규정함으로써 지방자치단체간의 재정력 격차를 적절히 배려하고 있지 않다는 점이다. 또한 지원내역도 실제 공사와 관련된 비용만 포함하고 토지구입 및 주민보상 등 낭비현상과 관련하여 급격히 증가하고 있는 비용에 대한 배려가 없다는 점이다. 이러한 상황 때문에 재정자립도가 낮은 기초자치단체들은 환경기초시설 건설을 위해 중앙정부가 국고지원을 해도 지방분담분조차 확보하기 어려운 실정이며 지방자치단체들은 한정된 자원을 세수증대를 가져올 수 있는 개발사업에 투입하려는 경향을 보이기도 한다.

< 표 VI-2 > 중앙정부 지원 내역

보조금지원	양여금지원	전액지자체조달
축산폐수(70%)	하수처리(50-70%)	단독매립지
광역매립지(50%)	분뇨처리장(70-100%)	소각로(용자30%)

주: 환경기초시설 중 특정폐기물 처리시설 및 국가공단 폐수공동처리장 등은 국가가 설치·운영의 주체임.

2) 재정능력 제고

환경기초시설의 설치·운영을 위한 기초자치단체의 재원확보를 위한 대안들을 적극적으로 개발하여야 한다. 이에는 다음의 몇 가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 새로운 세원을 발굴하는 방안이다. 지방세 중 도시계획세 및 공동시설세의 일부를 한시적 목적세의 형태로 염출하여 환경기초시설의 설치비로 활용하는 것이다.

둘째, 처리시설의 사용료를 올리는 방안이다. 현재 환경기초시설의 설치·운영 비용에 비해 사용료가 지나치게 낮게 책정되어 자기부담율(채산성)이 타 공공서비스에 비해 현저히 낮은 편이다. 예를 들어 전기요금의 채산성은 100%이나, 하수도요금은 21.5%, 쓰레기요금은 12.0% 밖에 안된다. 환경기초시설의 사용료를 적정수준으로 올려 채

산성을 맞추면 환경기초시설의 설치·운영이 촉진될 것이다.

셋째, 중앙정부의 재정지원을 확대하는 방안이다. 현재 운영비는 자치단체 자체부담으로 하고 있고 설치비의 일부를 중앙정부에서 지원을 하고 있다. 이를 다원화하여 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 경우 설치비 전액을 중앙부담(환경개선특별회계를 활용)으로 하는 방안이다. 즉 현재의 기초시설의 종류에 따른 획일적인 설치비의 보조를 지양하고 재정능력이 극히 취약한 기초자치단체는 특별배려를 한다는 것이다.

끝으로, 경상적 운영비조차 부담하기 힘든 자치단체가 있는 실정임을 감안하여 운영비의 확보를 용이하게 하도록 현재 국고로 들어가는 일부 환경관련수입, 예를 들어 환경관련 각종 부담금을 기초자치단체로 수입으로 전환하는 방법도 있을 수 있다.

## 2) 행정관리능력 제고

기초자치단체의 업무추진능력을 살펴보면 기획능력과 주민의견 수렴능력이 특히 부족하다는 점을 알 수 있다. 자치단체의 기획과 여론수렴능력의 부족으로 의사결정에 있어서 기술적, 정치적 타당성을 확보하려는 노력보다는 행정편의주의에 흐르는 경향도 있다. 그러므로 부족한 능력을 보완하기 위해 유능한 공무원을 확보하려는 노력과 함께 제도를 정비하는 노력이 필요하다. 업무추진방식 및 절차에 관한 적정모델의 개발, 업무추진시 고려해야 할 지침의 개발, 상급단체에 의한 업무추진 대행제도의 개발, 주민의견수렴의 절차와 방식의 개선, 주민보상방식의 다양화와 확대 등이 이에 대한 대안으로 고려해 볼 수 있다.

## 3) 기초시설운영관리의 효율화

환경기초시설의 운영관리면에서 보면, 환경기초시설에서의 근무는 소위 3D업무로 인식되어 서로 기피하고 있을 뿐만 아니라 운영비의

부족으로 부실관리되고 있으며, 일반직이나 기능직보다 일용직에 크게 의존하고 있다. 더군다나 근무 중인 일반직이나 기능직 직원도 환경기초시설 근무를 좌천으로 생각하기 때문에 근무의욕이 크게 저하되어 있다. 기초자치단체가 환경기초시설을 부실하게 운영·운영하는 것을 방지하고 효율적인 관리가 가능토록 하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 수반되어야 한다.

첫째, 환경기초시설 근무에 대한 유인제도를 도입한다. 환경기초시설에 일정기간이상 근무한 자들에게 특별근무수당을 지급하거나 근무성적평정시 가산점을 준다. 이러한 유인제도를 통하여 환경기초시설에서의 근무를 좌천으로 생각하는 풍토를 불식시키고 능력있고 책임감있는 직원들이 근무할 수 있도록 한다.

둘째, 시설을 보다 자동화·기계화하고 유지관리비를 충분히 확보한다. 3D성 업무임으로 기계화 및 자동화 시설을 늘리되 이들 시설의 가동이 원활하도록 기능직 직원의 비율을 늘리고 이들의 교육·훈련을 강화한다. 또한 적정 유지관리비를 확보하여 적시에 시설장비를 점검·보수토록 한다. 다시 말해 값비싼 시설과 장비가 조작능력의 부족, 잦은 고장과 조잡한 운영으로 인해 사장되는 일이 없도록 해야 한다.

셋째, 다수의 유사한 시설의 독립된 관리체제를 일원화하여 통합적 관리체제를 구축하도록 한다. 가동 중인 기초시설들의 운영업무를 분석하여 업무의 성격 및 분량상 불가피한 경우를 제외하고는, 각 시설별로 독자적인 관리체제를 가급적 줄이는 방안이다. 통합관리체제는 기초자치단체에 따라 환경기초시설 운영관리의 효율적 수단일 수 있다. 다수의 기초시설이 인접지역에 위치해 있는 기초자치단체의 경우 환경기초시설간 거리가 멀지 않고 적절한 교통·통신수단을 활용하여 기동성을 유지가 가능하기 때문에 작은 조직으로도 효율적인 운영관리를 기할 수 있을 것이다.

### 2.2.2. 환경관리청

환경기초시설에 관한 환경관리청의 분담업무는 방류수 수질검사에 대한 감사, 환경영향의 조사공개, 시공업자 및 기술관리인의 관리, 매립장에 대한 사후관리 등 업무이다. 대부분 환경부로부터 위임받은 것으로 환경부 업무에 비해 집행적이며, 1차 감독적 성격의 업무이고, 광역자치단체의 업무에 비해서는 전문적이고 기술적인 업무이다. 그러므로 분담된 업무를 원활히 수행하기 위해서는 환경관리청은 특히 전문성과 기술성을 갖추고 있어야 한다. 환경관리청의 전문성과 기술적 능력을 개선하기 위해서는 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 환경관리공단과 한국자원재생공사의 지방조직과 환경관리청의 조직간의 유기적인 연계를 강화하는 것이 필요하다고 본다.

둘째, 환경관리청에 소재한 수질검사소에 다소의 전문적인 집행기능을 두는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 시·도 소속 보건환경연구원의 환경부문을 강화하고 환경관리청과의 업무연계를 강화하는 방안도 있다.

끝으로, 환경관리청 산하에 환경기초시설의 설치관리를 전공한 지역교수나 환경전문가들로 환경기초시설 관리평가 자문그룹을 구성하여 활용하는 것이다.

## 2.3. 관리형태의 다양화

### 2.3.1. 가능한 대안

#### 1) 민자유치(또는 민영화)

늘어나는 투자비용에 대처하고 기초자치단체에 의한 비효율적 운영을 제거하기 위해 민자유치가 고려될 수 있다. 민자유치를 통해 지방자치단체는 환경기초시설의 설치와 운영에 필요한 재정적 부담과 인력관리상의 부담을 덜 수 있다. 그러나 민자유치가 되었을 때 환경기초시설은 자연독점적 성격이 강함으로 가격결정과 서비스제공

에 있어 공공성을 해할 우려가 있다. 기업가가 수익성을 위해 환경기초시설 사용료 혹은 수수료를 사회적 적정요율 이상으로 책정할 가능성이 농후하다. 또 수거처리가 어려운 일정지역에는 서비스를 제공하지 않을 가능성도 있다. 따라서 민자유치에는 신중을 기해야 한다. 민간이 자본참여를 하는 부분민영화를 하거나 민영화를 하더라도 가격결정과 서비스의 안정적 공급측면에서 최소한의 정부규제가 불가피할 것이다.

그런데 민영화는 그것이 실현되기 위해서는 환경기초시설에 대한 독립회계처리가 가능해야 되고, 또한 현재의 수익율이 크게 개선되어야 한다. 민영화의 경우 성패의 핵심은 투자수익율인데, 동종 민간사업보다 수익율이 낮으면 완전민영화든 부분민영화든 민간의 자본을 끌어들이기가 어렵기 때문이다. 채산성이 낮은 환경기초시설의 경우 민영화가 가능할 정도의 수익을 보장을 위해서는 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 사용료를 현실화하는 방안이다. 투자수익율을 높이기 위해서는 사용료를 대폭 올려야 한다. 예를 들어, 채산성에 관한 환경부의 자료에 의하면 하수도 요금 수입은 총비용의 21.5%를, 쓰레기 요금 수입은 총비용의 12.0%를 충당하고 있는 데, 민영화를 고려할 만큼 채산성을 높이기 위해서는 요금을 최소한 4내지 7배는 올려야 한다. 이는 지역주민들에게 쉽게 받아들여질 수 없고 마찰을 일으키기 쉽다. 따라서 대폭적인 수수료 인상을 수반하는 민영화는 정치적 실현 가능성이 높지 않다.

둘째, 수익성 보장을 위해 편의시설 개발권을 부여하는 방안도 제시될 수 있다. 환경기초시설을 설치·운영해야 할 모든 기초자치단체가 민간에 유인이 될 만한 편의시설에 대한 개발의 여지가 있는지가 우선 문제가 된다. 뿐만 아니라 민간운영주체가 부대 편의사업에 전념하고 환경기초시설의 운영관리를 소홀히 할 가능성이 있는 데 이를 어떻게 통제할 것인지 등이 문제가 될 것이다. 원칙적인 측면에

서 부대시설 개발권은 특혜시비와 환경유착의 비리를 야기할 우려도 있다.

## 2) 공사화

환경기초시설이 제공하는 서비스가 공공성과 기업성을 동시에 갖기 때문에 이를 확보하기 위한 전통적인 수단으로 지방공사화를 고려해 볼 수 있다. 즉 기초자치단체는 목표설정 및 사후평가이외의 간섭을 최소한으로 줄이고 독립성을 보장하여 전문경영인으로 하여금 설치운영에 필요한 의사결정과 집행을 담당하면서 경영합리화를 도모하도록 하는 것이다. 이 방안은 부분적으로 민간자본도 유치할 수 있고, 운영에 관한 제반사항을 전문경영인에게 맡기기 때문에 지방자치단체는 유지관리부담을 덜 수 있다. 또 기초자치단체의 취약한 재정능력과 행정관리능력을 보완할 수 있다.

그러나 지방공사화 방안도 환경기초시설의 채산성이 너무 낮아 사용료 인상과 보조금 지원이 수반되지 않을 수 없다. 사용료 인상의 한계로 보조금 지급이 일반화될 경우 경영자 입장에서 달성하기 어려운 경영합리화보다는 보조금을 늘리려는 정치적 노력에만 매달릴 우려도 있다. 특히 우리나라의 경우 지금까지의 공사운영성과가 경영능률의 제고에도 공공성의 확보에도 성공적이지 못하였다는 평가가 많다는 점도 제약요인이다.

이론적으로 보면 공사화 방안은 환경기초시설의 특성상 적절한 관리형태임에는 틀림이 없으나 보다 많은 제도보완에 대한 연구가 필요하다고 본다.

## 3) 위탁관리

민간경영인에 의한 위탁관리를 시도해 볼 수 있다. 환경기초시설의 위탁관리는 전제조건으로서 채산성을 반드시 올려야 하는 것이 아니기 때문에 사용료를 올리지 않아도 되고 또한 기초자치단체가

운영관리직원의 인사문제를 염려하지 않아도 된다. 다만 이 경우도 합리적인 위탁관리비를 책정하기 위한 기초로서 처리시설별 적정 유지관리비가 산출되어야 한다. 위탁관리를 통해 기초자치단체들의 관리능력상 문제점들은 보완될 수 있으나 재정적 능력은 보완되지 않는다. 위탁관리가 성공하기 위해서는 민간경영에 대해 경쟁을 자극하면서 책임성을 제고시킬 수 있는 통제프로그램의 개발이 선행되어야 한다.

#### 4) 통합사업소

통합사업소 형태의 운영을 시도해 볼 수도 있다. 기초자치단체별로 모든 환경기초시설을 단일사업소로 하여금 운영케 하는 것이다. 이 방안은 운영상 시너지효과를 기대할 수 있어서 동일 지방자치단체내에서도 각종 환경기초시설의 운영부서가 달라 야기되는 비능률을 줄일 수 있다. 그러나 지자체 공무원에 의한 운영임으로 재정상 인력관리상 어려움은 해결되지는 않을 것으로 보여진다.

#### 2.3.2. 제안

현재 폐기물 기초시설의 관리주체를 보면 < 표 VI-3 > 및 < 표 VI-4 >와 같다. 민자유치는 차치하더라도 공사화나 위탁관리 등이 미흡하고 대부분 지방자치단체가 직접 관리하고 있다. 이는 환경업무 전반에 걸쳐 지방자치단체의 역할이 강화되어야 하는 추세에 비추어 볼 때 바람직한 것 같지는 않다. 지역환경관리상 지방자치단체의 책임과 권한의 증대는 지역수준의 기획·집행·평가 등 관심을 기울여야 할 정책적이고 종합적인 행정업무의 증가를 수반하게 마련이다. 그런데 지방자치단체의 환경담당 행정인력이 충분치 않는 상태에서 사업적 성격의 환경기초시설 운영을 직접 담당할 경우 정책관리적 업무를 소홀히 할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 지방자치단체가 지역환경에 관한 종합적 관리에 전념하기

위해서는 지방자치단체들이 직접 관리에 너무 의존하는 것을 피하는 것이 좋을 것이다. 공익성과 기업성을 동시에 갖고 있는 특성으로 볼 때 운영형태로 공사화나 제한된 민영화가 적합할 것으로 보인다. 그러나 당장 공사화하거나 부분민영화하기는 불확실성과 장애요인이 너무 많기 때문에 그 전단계로 독립회계제도 도입과 함께 위탁관리나 통합사업소 형태의 운영을 우선 시도해 보고 그 결과를 보아 가면서 공사화, 더 나아가 민영화를 시도해야 할 것이다.

< 표 VI-3 > 일반폐기물 매립장 관리형태 (단위 : 개소)

계	지자체직할	민간대행	지방공사	별도사업소	조합형태
590	575	10	1	3	1

< 표 VI-4 > 도시쓰레기 소각장 관리형태 (단위 : 개소)

계	지자체직할	전문위탁	별도사업소	민간대행
31	25	3	2	1



## VII. 결론

본 연구는 환경기초시설의 설치·운영과 관련된 행정업무의 환경부, 환경관리청, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체간의 역할분담의 실태를 고찰하고 합리적인 업무분담이 될 수 있도록 재조정하며 분담된 업무의 효율적 수행조건을 밝히려는 시도였다. 이러한 연구를 위해 우선 환경기초시설의 정의와 범위, 필요성, 그리고 성격 등을 고찰하였다. 또한 우리나라 환경기초시설의 설치 및 운영실태에 대해 분석하였다. 분석결과 발견된 우리나라 환경기초시설의 설치·운영상의 문제점으로는, 첫째가 재원부족(설치비, 운영비)과 넘비현상이고, 둘째는 운영인력과 기술능력의 부족이며, 셋째, 관리체제의 부적절 등이었다.

이어서 환경기초시설의 설치와 운영을 규율하는 현행 법령을 중심으로 환경기초시설에 대한 정부간 업무분담실태를 고찰하였다. 그 결과 지금까지 수차례에 걸친 행정업무의 지방이양으로 중앙과 지방간(중앙정부와 지방정부, 중앙부처와 일선행정기관)의 업무분담은 비교적 합리적으로 되어 있다는 점을 알 수 있었다. 그러나 일선행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체간의 업무분담은 다소 합리성이 결여되어 있었고, 유사한 업무의 분장내역이 환경기초시설에 따라 서로 다른 경우가 많았고, 업무분장에 있어서 업무수행능력에 대한 고려가 부족하였고, 설치유인 및 촉진 메카니즘이 결여되어 있었다는 점이 분석되었다.

본 연구는 이러한 문제점들을 해결하기 위해 업무재조정의 기본원칙과 방향, 그리고 구체적 방안을 제시하였다. 그리고 각 관련기관들이 부여된 업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 어떠한 보완조치들이 필요한지 알아보았다. 업무재조정 방향을 제시할 때는 한편으로는 환경관리청과 광역자치단체간 재조정을 시도하였고, 다른 한편으

로는 환경기초시설간에 업무분장의 일관성이 유지되도록 하였다. 효율적 업무수행을 위한 보완조치로서 시설설치의 촉진방안, 관리능력의 배양방안, 관리형태의 다양화방안(민영화, 공사화, 위탁관리, 통합사업소) 등에 대해서도 간략하게 살펴보았다.

## 참고문헌

1. 환경처, 『오수 분뇨 및 축산폐수의 처리실적과 계획』, 1993년.
2. 환경처, 『국가폐기물 처리 종합계획』, 1993년.
3. 환경처, 『전국 폐기물 발생 및 처리 현황』, 1994년.
4. 환경처, 『수환경정책자료집 (I),(II)』, 1994년.
5. 『쓰레기매립지 종합점검결과』, 환경처 내부자료, 1994년.
6. 『환경기초시설 합동점검결과』, 환경처 내부자료, 1994년.
7. 환경처, 『환경백서』, 1994년.
8. 『하수도법』
9. 『오수 분뇨 및 축산폐수 처리에 관한 법』
10. 『수질환경보전법』
11. 『폐기물관리법』
12. 노 용희, 이 주희 저, 『국가와 지방간 환경분야기능의 적정배분에 관한 연구』, 1992년.
13. 안 문수, “폐기물 소각시설 설치 및 관리방향,” 『첨단환경기술』, 1993년 9월.
14. “94년도 환경기초시설 추진현황,” 『첨단환경기술』, 1994년 5월.