

## 환경 기초 시설의 민영화 방안

채영배 · 현대경제사회연구원 연구위원

현행 환경 기초 시설의 가장 큰 문제는 운영 효율성이 낮다는 것이다. 따라서 환경 기초 시설의 운영 효율성 향상과 더 나아가 투자 확충은 환경 기초 시설의 민영화 즉 시설 운영·관리의 민간 위탁과 민자 유치를 통해 해결될 수 있다. 본 고에서는 환경 기초 시설의 민영화 필요성과 정부의 민영화 촉진 방안에 관해 검토하며, 아울러 이러한 민영화 방안이 성공하기 위해서는 참여 민간 기업의 의견이 정책 입안·집행 과정에 충분히 반영되어야 한다는 점을 강조하고자 한다.

### 필요성

1995년 말 현재 우리나라는 하·폐수 처리 시설, 분뇨 처리 시설, 정수장, 폐기물 처리 시설 등 환경 기초 시설은 925 개이며, 이러한 환경 기초 시설의 운영 관리를 위해 1만 5,000 명의 지방 공무원이 근무하고 있다. 한편, 시설 운영은 대부분 지자체 직영(895 개)이고, 민간 기업이 운영하는 경우는 11 개이다. 그리고 1994년 「민자유치법」이 시행되었으나 민자 유치에 의한 환경 기초 시설의 건설 사업은 한 건도 없다.

앞으로도 정부의 환경 보전 의지와 국민의 쾌적한 환경에 대한 욕구 증대로 환경 기초 시설은 대폭 확충될 전망이다. 가령 「환경 비전 21」에서는 선진국 수준의 환경질 개선을 위한 환경 기초 시설 확충을 위해 1996~2005년간 77조 원을 투자할 계획이다. 이 가운데 비교적 규모가 크고, 정부가 운영·관리를 책임지는 하·폐수 처리장 건설에 27조 원, 폐기물 처리 시설에 6조 원 등이 투자될 계획이다. 이러한 투자 확충에 따라 하·폐수 처리 시설은 600 개, 폐기물 처리 시설은 225 개가 증가할 전망이다.

〈표 1〉 「환경 비전 21」의 환경 기초 시설 투자 소요

| 구분           | 개소                       | 금액(10억 원) |
|--------------|--------------------------|-----------|
| 계            | 825                      | 77,402    |
| 하·폐수처리 시설    | 600                      | 12,276    |
| 하수 관거        | 신설 43,786 km 보수 8,869 km | 14,675    |
| 폐기물 처리 시설    | 225                      | 6,057     |
| 기타(민간 투자 포함) | -                        | 44,394    |

한편, 이러한 환경 기초 시설에 대한 대규모 투자 소요액은 정부 예산에만 의존할 수 없는 형편이다. 교육, SOC 확충, 농업 부문 등 시급한 정부 투자를 요하는 부문이 많아 정부 예산에 대한 제약이 커지고 있기 때문이다.

또한 환경 기초 시설 확충이 계획대로 이루어진다고 해도 시설의 운영 관리가 새로운 문제로 대두될 전망이다. 환경 기초 시설의 운영 관리비는 매년 투자비의 10% 수준이 소요되므로 지자체는 운영비 조달이라는 새로운 부담을 안게 된다. 특히, 현재처럼 지자체 직영의 운영체제를 유지하는 경우, 탄력성이 부족한 공공 부문의 특성으로 경영 혁신을 통한 대폭적인 비용 절감은 기대할 수 없는 실정이다.

이상에서 보듯이, 환경 기초 시설의 민영화는 재원 확충과 함께 시설 운영의 효율성 향상이라는 점에서 제기되는 것이다. 이러한 민영화의 목표는 민자 유치와 시설 운영·관리의 민간 위탁을 통해 달성된다.

### 지자체 직영의 문제점

현행 환경 기초 시설의 가장 큰 문제는 운영 효율성이 낮다는 점이다. 폐기물 소각 시설의 실제 운영 사례를 검토한 결과, 지자체가 직접 관리하는 경우가 민간 기업에 위탁 관리하는 경우보다 운영비가 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다.

또한 시설 용량이 클수록 시설 단위당 운영비가 줄어들어야 하나, 대부분의 경우 규모의 경제 효과가 나타나고 있지 않으며, 시설별·지자체간 운영비의 편차가 심한 편이다.

운영 관리 조직의 중복과 이에 따른 인건비 과다도 문제이다. 현재 지자체들은 행정 구역 내에서 개별 시설 단위로 환경 기초 시설의 관리 조직을 운영하고 있다. 이에 따라 행정 구역을 벗어난 시설들의 공동 관리가 제대로 이루어지지 않아 전체적으로 과도한 인력이 소요되고 있다.

인력 구성 면에서 시설 운영 인력보다 사무·관리직이 과다하다는 문제도 있다. 일반

〈표 2〉 운영 주체별 운영비 비교

| 구분          | 지자체 직영 | 환경관리공단 위탁 관리 |        | 민간 기업 위탁 관리 |
|-------------|--------|--------------|--------|-------------|
|             | 부천시    | 대구시          | 안양시    | 창원시         |
| 용량(톤/일)     | 200    | 200          | 200    | 200         |
| 관리 인원(명)    | 40     | 41           | 40     | 38          |
| 톤당 운영비(원/톤) | 43,791 | 33,648       | 42,471 | 27,848      |

적으로 환경 기초 시설의 운영 관리 업무는 특성상 관리직과 기능직의 비율이 1 : 5(소규모 시설) 내지 1 : 10(대규모 시설) 정도로 유지하는 것이 적정하다고 한다. 그러나 현재의 운영 실태는 하수 종말 처리 시설은 관리직과 기능직의 비율이 1 : 4, 공단 폐수 종말 처리 시설이나 분뇨 처리 시설은 1 : 2의 비율을 보여주고 있다. 이러한 관리직의 과다 현상은 결국 시설 운영비의 상승 및 시설 운영의 적정성 저하로 연결되고 있다.

운영 관리 요원의 전문성 부족으로 적정 관리가 곤란하다는 지적도 있다. 공무원들은 순환 보직 등 잦은 인사 이동으로 현장 근무 기간이 절대 부족하여 전문성 확보가 곤란하다. 또한 시설별 운영 관리에 필요한 기술 인력의 채용 기준 미비, 낮은 임금 수준 등으로

능력있는 전문 인력 확보가 어렵다.

끝으로, 비정상 가동에 대한 제재 수단이 미흡하여 책임 관리가 소홀하다는 것이다. 이는 지자체가 직접 관리하는 환경 기초 시설에 대한 지도·감독이 미흡하기 때문이다

### 민영화의 부진 이유

환경 기초 시설의 운영상 문제는 민간 참여를 통한 경쟁 촉진으로 해소할 수 있으나, 이를 위한 제도적 기반은 아직 정비되어 있지 않다.

첫째, 수익성 확보의 문제이다. 현재 하수도 사용료, 폐기물 수거·처리료는 실제 운영비의 30~50% 수준이어서 현행 사용료로는 수익성 확보가 곤란하다. 따라서 현재 하수도

〈표 3〉 시설별 관리직과 기능직의 구성비

| 시설별            | 구성비(관리직:기능직) |
|----------------|--------------|
| 하수 종말 처리 시설    | 1:4          |
| 공단 폐수 종말 처리 시설 | 1:2          |
| 분뇨 처리 시설       | 1:2          |
| 정수장            | 1:3          |

사용료와 실제 운영비 차이를 지자체의 일반 회계에서 보조하고 있듯이, 민간이 참여하는 경우에도 지자체의 보조가 지속되어야 할 것이다.

작년에 발표된 「물 관리 종합 대책」과 「폐기물 관리 종합 대책」에 의하면, 환경 관련 사용료는 현실화될 예정이다. 즉, 물 관리 종합 대책에서는 하수도 사용료를 1998년 2월까지 생산 단가의 90% 수준으로, 폐기물 관리 종합 대책에서는 2001년까지 쓰레기 수거료를 완전 현실화할 것이다. 이처럼 사용료만으로 운영비를 대부분 충당할 수 있게 되면, 지자체는 지금보다 훨씬 수월하게 민자 유치와 위탁 관리를 추진할 수 있을 것이다.

둘째, 시설 입지에 대한 주민 반대로 민간 기업이 참여를 기피하고 있다. 대부분의 환경 기초 시설은 혐오 시설로 인식되고 있어 입지에 대한 주민의 반대가 거세고, 시설 입지에도 과도한 보상 요구가 뒤따라 부지 확보가 매우 어려운 실정이다.

셋째, 민영화에 대해 지자체는 매우 소극적이라는 점이다. 이는 지자체가 운영하는 환

경 기초 시설을 민간에 위탁 관리하는 경우, 기존 지자체 내의 운영 관리 조직 해체와 함께 기존 운영 요원의 해고나 신분 변경 등 불이익이 예상되기 때문이다.

### 민영화 촉진 방안

환경 기초 시설의 민영화는 현재 환경 기초 시설을 운영하고 있는 지자체의 기존 조직과의 마찰을 최소화하는 가운데, 시설 운영의 효율성 향상과 투자 확대를 도모하는 방향으로 추진되어야 한다. 따라서 기존 조직의 반대가 없는 신규 시설의 민영화가 기존 시설의 민영화보다 우선되어야 한다. 그리고 신규 시설에서는 지자체가 사업비를 확보한 경우 민간 위탁 관리를 우선적으로 추진하고, 이어서 지자체가 사업비를 확보하지 못한 경우 민자 유치와 민간 위탁 관리를 추진해야 할 것이다.

환경부는 민영화를 촉진하기 위해 올해부터 신규로 발주하는 환경 기초 시설은 공사 입찰시 설계, 시공, 운영 관리를 동시에 한 기업에 발주하는 일괄 입찰 방식을 적용할 방침이

〈표 4〉 환경 기초 시설의 민영화 형태

| 사업 형태 |         | 민자 유치 | 민간 위탁 관리 | 민영화 장애요인          | 추진 우선 순위 |
|-------|---------|-------|----------|-------------------|----------|
| 신규 시설 | 사업비 확보  | ×     | ○        | 수익성 확보            | ①        |
|       | 사업비 미확보 | ○     | ○        | 수익성 확보, 부지 확보     | ②        |
| 기존 시설 |         | ×     | ○        | 수익성 확보, 기존 조직의 반대 | ③        |

다. 특히, 민자 유치 시설도 지자체 투자 사업과 동일한 국고 보조를 받게 된다.

민영화 참여 기업의 적정 수익성을 보장하기 위해 자치 단체들은 해당 시설의 부대 사업을 적극 발굴·지원할 수 있게 된다. 또한 환경 기초 시설 설치시 입지 문제 해소를 위해 자치 단체에서 토지 매입 업무를 대행하거나 부지를 제공하게 된다.

환경 기초 시설에 대한 민영화 효과를 극대화하기 위해 운영 관리의 실적평가제를 도입할 계획이다. 즉, 적정 처리 기준의 준수 여부, 운영 관리의 전문성·효율성 등 운영 관리 실태를 정기적으로 평가하고, 평가 결과에 따라 해당 지자체에 대한 지원을 차등화함으로써 시설 운영 주체간 경쟁을 유도할 계획이다.

또한 환경 기초 시설의 중장기 확충 계획에서는, 이러한 환경 기초 시설의 운영을 위해 향후 10년간 매년 1,000여 명 이상의 인원이 추가로 소요될 것으로 보고 있다. 따라서 환경 관리공단에서는 환경 시설의 설계, 시공, 운영 관리 등 분야 전공자를 대상으로 매년 약 400~500명 수준의 인력을 1개월 이상의 현장 실무 교육을 통해 양성할 것이다.

한편, 환경 기초 시설의 민간 위탁을 활성화하기 위해 환경부는 하나의 가이드라인으로서 「환경 기초 시설 표준 위·수탁 계약서」를 제시하고 있다. 이에 따르면, 위탁 관리비 산정 방식이 종전 경비 개념에서 처리단가체제

로 전환된다. 처리단가제가 도입되면 민간 기업이 경영 효율성을 높인 만큼 수익성도 올라가게 된다. 시설별 소요 비용의 차이가 심한 시설의 보수·개선 비용은 처리 단가 내용에서 제외, 별도 정산이 가능하다.

위·수탁 기간도 지금까지는 대부분 3년으로 한정돼 운영 관리 인력 확보 등에 애로가 있었으나 앞으로 환경 기초 시설의 내구 연한(15~20년)까지 대폭 연장된다. 특히, 민간 기업이 효율적인 운영 관리로 해당 시설의 수명이 연장될 경우, 투자 절약액의 일정률을 민간 기업에 인센티브로 제공할 수 있게 된다.

## 기대 효과

상기와 같은 환경 기초 시설의 민영화 추진은 다음과 같은 긍정적 효과를 발생시킬 것으로 기대된다.

첫째, 정부의 재정 부담이 완화된다. 전문가들은 환경 기초 시설들이 민간 기업에 위탁 경영되는 경우, 운영 관리의 효율성 향상으로 현행보다 운영 관리비를 30~40% 절감할 수 있다고 본다. 또 민자 유치의 활성화로 투자비가 절감되면 국고 보조·지자체 투자비 부담도 점진적으로 절감할 수 있을 것이다.

둘째, 민간 위탁 관리에 의해 지방 공무원 증원 요인이 해소된다. 또 민간 기업과 지자체가 운영 관리 분야에서 상호 경쟁하게 되므로

지자체가 직접 운영하는 시설에서도 인력 감축 등 자발적으로 경영 효율성을 향상시키려는 노력이 배가될 것이다.

셋째, 환경 개선 효과가 예상된다. 지자체는 직접 시설을 운영하는 위치에서 지도·감독자로 전환되므로, 환경 기초 시설의 정상 운영을 위한 감시 활동과 비정상 가동에 대한 처벌을 강화할 수 있어 책임운영관리체제를 구축할 수 있게 된다. 참고로 현재 지자체 직영 하수 종말 처리 시설의 BOD(생물 화학적 산소 요구량), SS(부유 물질) 제거율이 설계 기준으로 85% 이상이나 실제 처리율은 50~90%에 불과하다.

넷째, 신기술 도입과 시설 운영의 효율성 향상을 기대할 수 있다. 환경 기초 시설의 민영화를 통해 민간 기업은 스스로 운영하는 것을 전제로 시설을 설계·시공하므로 신기술 도입이 용이해진다. 또한 민간 기업이 관리할 경우 행정 구역을 벗어나 여러 개의 시설을 공동으로 관리할 수 있어, 관련 기술의 개발 및 운영 관리비의 절감 효과는 더욱 커질 것으로 기대된다.

다섯째, 환경 산업의 경쟁력 확보 및 기술 개발이 촉진된다. 민간 기업은 환경 기초 시설의 건설·운영에 직접 참여함으로써 기술·경험 축적이 가능하고, 이를 바탕으로 우리 환경에 적합한 토착 기술을 개발하여 환경 산업의 경쟁력을 강화할 수 있다.

## 제언

환경 기초 시설 민영화 방안은 공무원 증원 억제와 환경 시설 투자 확대라는 점에서 제기되는 정책 과제이다. 따라서 이러한 민영화 방안이 성공하기 위해서는 정책의 수용자인 민간 기업이 요구하는 과제들이 정책의 입안·집행 과정에 충분히 반영되어야 할 것이다. 예컨대, 환경 기초 시설의 민영화에 있어 선결 과제인 민간 위탁 관리 사업의 경우를 보자. 이의 활성화를 위해서는 운영 관리 요원의 공급 확대를 위한 교육·훈련제도의 정비, 환경 기초 시설의 운영 관리를 전담하는 전문 위탁 업체의 육성, 민간 기업의 적극적인 참여를 유도하도록 위탁 관리자의 참여 자격과 업체의 선정 기준 등을 명시하는 관계 법령의 정비 등 기반 강화 작업이 차질없이 추진되어야 한다는 것이다.

이미 시행 중인 쓰레기종량제는 분리 수거를 통한 쓰레기 감량화 과제가 재활용 산업의 발전없이는 성공할 수 없다는 귀중한 교훈을 주고 있다. 이러한 교훈에서 알 수 있듯이, 어떠한 제도 도입이 성공하기 위해서는 이러한 제도가 빨리 뿌리내릴 수 있도록 토양(기반)을 기름지게 하는 작업이 우선적으로 추진되어야 한다는 것이다. 