



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주도 생활폐기물의
민간위탁 관리방안에 관한 연구

제주대학교 산업대학원

건설환경공학과

환경공학전공

김 창 업

2009 년 8 월

석사학위논문

제주도 생활폐기물의
민간위탁 관리방안에 관한 연구

제주대학교 산업대학원

건설환경공학과

환경공학전공

김 창 업

2009 년 8 월

석사학위논문

제주도 생활폐기물의
민간위탁 관리방안에 관한 연구

지도교수 허 목

제주대학교 산업대학원

건설환경공학과

환경공학전공

김 창 업

2009 년 8 월

제주도 생활폐기물의 민간위탁 관리방안에 관한 연구

지도교수 허 목

이 논문을 공학 석사학위 논문으로 제출함.

2009 년 8 월

제주대학교 산업대학원

건설환경공학과 환경공학전공

김 창 업

김창업의 공학 석사학위 논문을 인준함.

2009 년 8 월

심사위원장 허 철 구 印

위 원 감 상 규 印

위 원 허 목 印

A Study on the Contracting Out Management
Plan of Municipal Solid Waste in Jeju Province,
Korea

Chang-up Kim

*Department of Construction and Environmental Engineering
Graduate School of Industry
Cheju National University*

Supervised by Professor Mock Huh

Summary

It is suggested that the contracting out management for public service is one of the most efficient and flexible arrangement to promote the local government productivity, but the lack of appropriate tools and mechanism of the contracting out management makes the local governmental contracting out management inefficient. The objective of this study is to understand its problems through the analysis of its cases that are put in force in domestic and foreign local governments, then to give political suggestions to increase the efficiency of its business that is to be enforced in Jeju Province in near future after examining

with priority given to actual management condition of municipal solid waste of Jeju Province. From this study, it has been found that the contracting out in local governments have the problems of i) a lack of estimation criteria of its object business, ii) a lack of competition in a tender process, and iii) a lack of a contract based on an outcome. To solve these problems and to satisfy its goal, the following should be conducted: i) a provision of estimation criteria of its object business; ii) the enlargement of the role of the contracting out committee; iii) a decision of a rational business fund; iv) the conclusion of a contract based on an outcome; v) an improvement of a contract system; vi) a strengthening of observation and supervision for its object business; vii) a regular survey of degree of satisfaction and an institutionalization of external estimation system; viii) a construction of cooperation system between local government and educational institution; ix) a uplift of resident consciousness and a strengthening of public information for the enlargement of resident participation, etc.

목 차

I. 서 론	1
II. 이론적 배경	3
1. 민간위탁관리의 이론적 배경	3
2. 국내·외의 민간위탁관리 사례	19
III. 제주도 민간위탁 관리방안	59
1. 제주지역 현황	59
2. 폐기물 관리 정책 현황	62
3. 문제점 및 민간위탁의 필요성	82
4. 제주도 생활 폐기물 민간위탁 관리방안	83
IV. 결 론	89
참고문헌	90

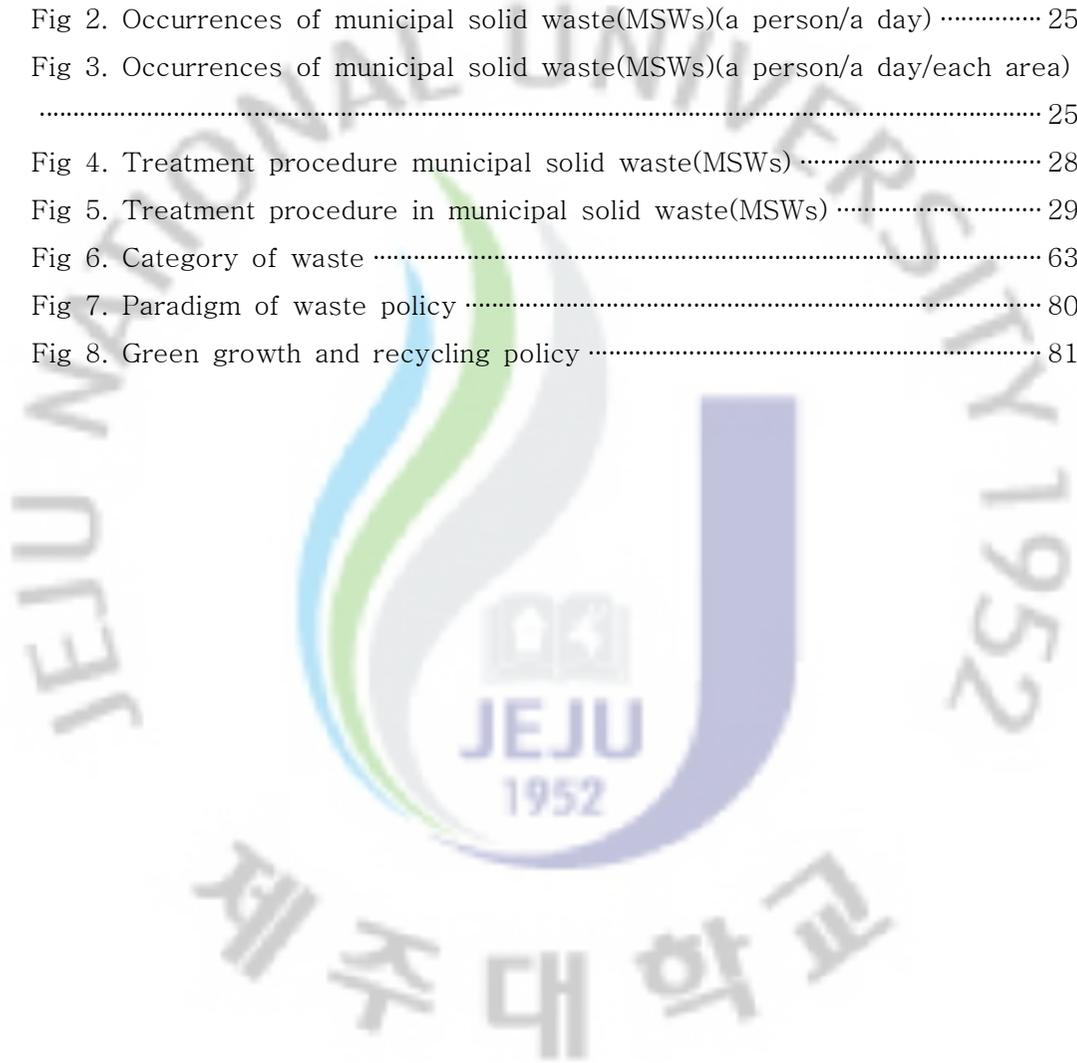
List of Tables

Table 1. Administration of contracting out	8
Table 2. Main administration of contracting out	9
Table 3. Direct management and contracting out management	10
Table 4. Issues of contracting out management	11
Table 5. Procedure of contracting out in local government	23
Table 6. Occurrences of municipal solid waste(MSWs)	23
Table 7. Sort of municipal solid waste(MSWs)	26
Table 8. Treatment procedure municipal solid waste(MSWs)	27
Table 9. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs)	28
Table 10. Procedure of municipal solid waste(MSWs)	29
Table 11. Sort of procedure in municipal solid waste(MSWs)	30
Table 12. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs)	31
Table 13. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs)	31
Table 14. Treatment company of municipal solid waste(MSWs)	33
Table 15. Management personnel and equipment of municipal solid waste(MSWs)	33
Table 16. Collection and transport of municipal solid waste(MSWs)	34
Table 17. Treatment company of municipal solid waste(MSWs)	34
Table 18. Management personnel and equipment of municipal solid waste(MSWs)	35
Table 19. Collection and transport of municipal solid waste(MSWs)	36
Table 20. Status of clean vehicles	37
Table 21. Status of cleaning staff	37
Table 22. Status of budget in municipal solid waste(MSWs)	38
Table 23. Status of budget execution in municipal solid waste(MSWs)(2007)	38
Table 24. Status of budget execution in municipal solid waste(MSWs)(2008)	39
Table 25. Status of budget execution in municipal solid waste(MSWs)(2007)	39
Table 26. Facilities and administration of contracting out in local government	

.....	40
Table 27. Number of facilities and administration of contracting out in local government(2001)	41
Table 28. Procedure of contracting out in local government	42
Table 29. Consignment organization of contracting out in local government ·	43
Table 30. Status of consignment in central government	45
Table 31. Status of consignment in Yeosu-city(2001)	46
Table 32. Status of treatment staff in municipal solid waste(MSWs)(2001) ·	47
Table 33. Status of equipment in municipal solid waste(MSWs)	47
Table 34. Status of collection in municipal solid waste(MSWs)(Yeosu-city) ·	48
Table 35. Cost of collection and transport in municipal solid waste(MSWs)(Yeosu-city)	49
Table 36. Status of contracting out in local government(Japan/1997)	50
Table 37. Example of cost reduce in contracting out	52
Table 38. The number of contract and process of contract in contracting out	53
Table 39. Free contract of contracting out in Japan	54
Table 40. Status of contracting out in central government(USA/1997)	55
Table 41. Status of contracting out in loval government(USA)	58
Table 42. Status of population in Jeju	59
Table 43. Configuration of population(m/f)	60
Table 44. Annual increase of generation	60
Table 45. Employment structure of each industry	61
Table 46. structure of each industry in Jeju	62

List of Figures

Fig 1. Occurrences of municipal solid waste(MSWs)	24
Fig 2. Occurrences of municipal solid waste(MSWs)(a person/a day)	25
Fig 3. Occurrences of municipal solid waste(MSWs)(a person/a day/each area)	25
Fig 4. Treatment procedure municipal solid waste(MSWs)	28
Fig 5. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs)	29
Fig 6. Category of waste	63
Fig 7. Paradigm of waste policy	80
Fig 8. Green growth and recycling policy	81



I. 서론

현대 사회는 광범위하고 신속한 정보 유통과 과학 기술의 발달로 인하여 경험해 보지 못한 새로운 문제가 유발되고 사회적 불확실성이 높아지게 되었다. 이러한 주변여건의 변화로 인해 기존의 관행과 업무 처리 방식을 그대로 고수할 경우 다양한 도전과 경쟁에 신속하고 효과적으로 대응할 수 없게 되었다. 따라서 이전의 것과는 다른 행정 체제를 갖추는 것이 중요한 과제로 대두되었다. 이와 같은 비판에 직면하여 정부는 공공 부문의 효율성과 유연성을 제고하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 두드러진 것으로는 공공 서비스를 경쟁의 원리에 노출시켜서 민간 부문의 역량과 활력을 이용하고 비효율과 낭비를 제거하고자 하는 민영화 추세를 들 수 있다. 특히 민간 부문과 위탁 계약에 의해 공공 서비스를 공급하는 수단이 효율적으로 이용되고 있다.

우리나라 역시 1997년의 IMF 관리 체제를 겪으면서 고비용·저효율의 공공 부문이 어려움을 겪었고, 기존의 행정 시스템으로는 수많은 사회 문제들을 능동적으로 대처하기 힘든 실정에 이르게 되었다. 이러한 상황에 덧붙여 지방자치단체는 지역 주민들의 공공 서비스에 대한 욕구 분출로 인한 수요 증가와 함께 지방 재정 수입은 감소하는 재정 압박을 경험하게 되었다. 따라서 지방자치단체는 재정적 한계를 극복하고 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 제공하기 위해서, 기존 행정 서비스의 영역 중에서 시장 경제 원리를 도입하는 것이 바람직한 부분은 과감히 민간 위탁을 시도하였다.

민간 위탁에 관해서는 다양한 관점에서 많은 연구가 이루어져 왔다. 그러나 민간 위탁에 관한 대부분의 연구는 하나의 논점으로서 정부가 계약을 왜 해야만 하는가, 언제 계약을 해야 하는가, 어떠한 서비스를 계약해야 하는가, 그리고 누구와 계약을 해야 하는가에 관한 사항들만을 다루고 있다. 반면에 대상 사업을 어떻게 선정하고, 민간 위탁을 하기로 정책 결정이 이루어지고 난 후에 위탁 관리 과정은 어떠한 방법으로 수행해야 하는가에 관한 문제는 거의 연구가 이루어지지 않고 있다.

또한 이러한 민간 위탁의 필요성에도 불구하고 행정 조직의 동요와 행정 조직 내부의 저항이나 반발이 심각한 상황에 대해서는 논리적인 대안을 제시하지 못하고 있는

상황이다. 아울러 민간 위탁 업무가 주로 청소·쓰레기 수거 업무, 사회복지시설, 체육 시설을 위탁 경영하는 등 매우 제한적인 수준에서 민간 위탁이 이루어지고 있기 때문에 그 효과성 측면에서는 미미한 실정에 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 민간 위탁은 지방자치단체의 소극적인 입장에서 벗어나 적극적으로 민간 부문의 경영 기법과 전문성을 도입하여 보다 양질의 공공 서비스를 제공하면서 비용도 절약할 수 있도록 해야 하겠다. 따라서 민간 위탁을 결정하고 난 이후의 계약 집행 과정에서 경쟁과 객관적인 평가가 최대한 확보하도록 노력하는 것이 필요하다.

공공 서비스 공급에서 민간 부문 활용 중 하나인 생활 폐기물 수거는 공공 서비스 공급의 경우 고객 만족과 효율성이라는 두 가지 전제 조건을 우선적으로 만족시킬 수 있어야 한다. 즉, 공공 서비스는 최우선적으로 서비스의 이용 주체인 주민의 요구를 만족시킴과 동시에 최소한의 비용으로 최고의 효율을 달성할 수 있어야 한다는 것이다. 생활 폐기물 수거 서비스 역시 크게는 이러한 두 가지 전제 조건을 만족시킬 수 있도록 서비스 제공 형태와 방법을 결정하는 것이 합리적이라 할 수 있는데, 이를 위해서는 공공 서비스가 지니는 기본적인 속성인 공공성, 외부 효과성, 서비스의 채산성, 안정성, 그리고 수혜자의 성격 및 범위 등을 고려하여 서비스의 공급자를 결정하여야 할 것이다.

따라서 본 연구는 지방자치단체의 고비용·저효율의 시스템을 개선하고 민간 부문의 전문성과 경영 기법을 도입하기 위한 민간 위탁 사례를 분석하여 이들 분석을 통하여 지방자치단체에서 추진하고 있는 민간 위탁의 문제점을 파악하고자 한다. 특히 제주도의 생활 폐기물 관리 실태를 중심으로 그 문제점을 검토하고, 민간위탁 도입의 필요성에 따라 앞으로 시행되어야 할 민간 위탁 사업의 효율성을 증대하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 민간 위탁 관리의 이론적 배경

1) 민간 위탁 관리의 등장 배경

21세기는 국민들의 정부에 대한 기대의 폭발적인 상승으로 인하여 정부의 행정 영역은 대대적으로 확대되었다. 그러나 국가 재정의 적자 현상 등의 사회 상황으로 말미암아 행정 기능의 팽창에 대한 반성 내지 비판이 대두되고 있다.

그리하여 감축 관리 및 정부 기능의 한계에 대한 재고를 통해 대안을 마련하고 있으며 공공 서비스의 제공 방식의 다원화에 초점을 두고 있다. 이를 뒷받침하는 이론적인 배경으로 작은 정부론과 공공 선택 이론을 들 수 있다.

우리나라에서도 1970년대의 고도 성장 정책에 따른 정부 기능의 과도한 확대와 정부 조직의 무리한 팽창에 대하여 최근 많은 문제 제기와 비판이 따르고 있으며 전자 정부, 기업형 정부, 성과주의 도입, 조직 리엔지니어링 등의 경향을 보임과 아울러 공공 서비스의 다원화 차원에서 행정 업무의 민간 위탁이 꾸준히 추진되고 있다.

우리나라 지방자치단체의 경우 지방자치법 제95조 3항의 “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”라는 규정에 근거하여 민간 위탁의 추진을 도모하고 있다. 또한 행정 자치부에서는 위의 법규정에 근거하여 「자치단체사무의 민간위탁 추진 지침」(1998.12)과 「지방행정조직 제2단계 구조조정지침」(1998.5)등을 통해 지방자치단체의 자치역량과 경쟁력 강화를 목적으로 기능 중심의 혁신을 도모하는 차원에서 각종 행정 기능을 중심으로 연차별로 민간위탁을 추진할 것을 제안하고 있다.

2) 민간 위탁 관리의 개념 및 의의

(1) 민간 위탁 관리의 개념 및 목적

민간위탁(contracting-out)이란 정부와의 계약에 따른 협의와 지시에 의해 민간기업이 공공서비스를 공급하는 것을 말한다. 이러한 방법은 한편으로는 이윤동기에 따른 서비스 공급의 전문성과 신속적인 대응성을 활용하면서, 다른 한편으로는 민간기업이 소홀히 하기 쉬운 공공성을 유지하고자 할 때 주로 이용한다.

지방공공서비스의 민간위탁은 이미 사용되어 오던 방식이나, 그 범위 및 방법 면에서 커다란 변화를 가져오하고자 하는 것이다. 민간위탁은 미국, 유럽 및 일본 등의 지방자치단체에서 매우 활발히 사용되고 있는 대안적인 공공서비스 전달방법의 하나로, 지방공공서비스 공급의 민영화 전략 가운데 가장 널리 사용되는 방법이다.

지방자치단체 행정서비스의 민간위탁은 정부부문의 비효율성과 지방재정의 압박을 해소하기 위하여 80년대 초 미국을 중심으로 확산되기 시작하였다. 중앙정부 차원에서의 민영화와는 달리 지방자치단체 차원에서의 민간위탁은 대부분 서비스 계약(contracting-out)이라는 형식으로 이루어지고 있는 것이 특징으로 기업의 아웃소싱(outsourcing)과 유사하다. 외국의 경우, 행정서비스 공급의 민간위탁 배경에는 여러 요인이 작용하고 있지만, 그 가운데 중요한 것은 공공부문의 지나친 팽창과 재정압박을 들고 있다.

공공부문의 지나친 팽창은 사회 전체적으로 비능률이 발생하여 사회 후생의 극대화를 달성치 못함으로써, 정부실패라는 부정적 인식으로 귀결되었다. 이를 해결하기 위해서는 결국 시장기능을 회복하여야 한다는 주장을 낳게 되어, 공공서비스의 공급에 있어서 생산성 향상의 노력과 더불어 서비스 공급을 민영화하는 움직임이 나타났다. 또한 1970년대 오일쇼크이후에 나타난 경기침체에 의한 재정압박으로 인하여, 공공서비스의 효율적인 공급에 있어서 많은 어려움을 겪게 되었으며, 이를 타개하기 위한 대안의 하나로 민간위탁이 제기되었다. 그러나 민간위탁의 많은 효율성에도 불구하고, 서비스 공급비용 상승, 서비스의 질적수준 저하, 정부와 민간과의 계약에서 발생하는 부패 또는 부정의 증가, 정부의 유연성이나 책임성의 저하, 그리고 민영화가 추진되는 과정에서 사회적 약자의 부당한 해고 등의 문제점이 나타나면서 이를 해결하기 위한 여러 방안중의 하나로 민간위탁관리의 필요성이 인식되었다.

정부·지방자치단체가 담당하던 공공서비스를 민간업체를 통해서 해당서비스를 제공하는 방식을 민간위탁관리라고 한다.

민간위탁 관리의 목적 내지는 기대효과로는 업무의 효율화, 인건비 절감, 행정부문

내 결여된 전문지식·기술의 탄력성 확보, 조직의 간소화 및 규모의 경제추구, 직무능률의 향상과 정확성의 확보, 주민서비스의 향상, 민간경제의 성장유도 및 민간의 행정참여확대를 거론하고 있다. 따라서 지방공공서비스 민간위탁관리의 중요한 효과는 예산절감, 서비스질의 향상, 행정업무수행의 능률성, 민간부문의 참여확대 및 활성화 등이라 할 수 있을 것이다.

민간위탁관리의 가장 기본적인 이유는 지방공공서비스 공급에 있어서 예산절감이라는 경제성의 추구이다. 지방자치단체가 복잡 다양한 행정 수요를 전부 직접 공급할 경우 공무원의 증대가 불가치하여 재정압박을 초래할 가능성이 크다. 경비증가를 억제하기 위해서는 민간위탁을 함으로써 공무원 수의 증가억제, 인건비 절감 및 기타 제 경비의 삭감이라는 경제적 효과를 최우선 목표로 한다. 민간위탁관리를 통해 서비스를 공급할 경우 비용측면에서 경제성이 크다는 연구결과는 상당히 많으며 이러한 이유로 대부분의 국가에서는 행정개혁차원에서 공공서비스 공급에 있어서 민간위탁관리 방법을 선택하여 사용하고 있다.

지방정부는 직접 서비스를 공급하는 것보다 민간부문이 공급하는 것이 주민들에게 제공되는 서비스 질을 향상시킬 수 있다면 지방정부는 민간위탁관리를 과감히 추진할 필요가 있다. 민간위탁관리 이유 가운데 하나로 주민서비스를 들고 있다. 민간위탁관리가 행정 서비스의 질을 향상시켰다는 연구결과들은 이러한 판단의 참고가 된다. 市직영보다는 민간위탁이나 민·관 공동이 서비스의 생산성을 향상시키고 업무의 효율성이 높기 때문에 민간위탁관리를 추진하고 있다.

정부의 목표는 공공복지의 확립에 있으며, 그 목표를 달성하기 위해서는 정부사업 또는 공공서비스 공급에 있어서 최선의 방법을 선택하여야 한다. 그러기 위해서는 조직운영의 합리적, 능률적인 관리가 전제된다. 조직운영상 요청되는 능률성에는 업무처리의 신속도, 간소화 혹은 행정서비스의 촉진 등이 거론된다. 단순노무, 임시적, 전문적, 비조직적 등의 성격을 갖는 사무에 관하여 행정조직에서 처리하는 것보다 단일 목적 또는 서비스를 사명으로 하는 민간기업에 위탁하는 쪽이 보다 능률적, 합리적인 서비스 공급의 가능성이 높다. 민간위탁관리의 효용은 지방자치단체의 행정업무의 과중한 부담을 경감하여 '기본적 기능의 완수를 효과적, 능률적으로 수행'하는데서 찾을 수 있다.

민간위탁관리의 또 다른 목적 및 기대효과중의 하나로 민간 참여기회의 확대와 민

간부문의 활성화를 들 수 있다. 지역 내에 입지 해 있는 경쟁력이 취약한 기업이 경제적으로 성장할 수 있도록 조장해줌과 동시에 지역기업의 성장기회와 기업적 기술을 증진시켜 공익을 최대로 증진시키고자 하는 목적에서 민간위탁관리를 추진하고 있다. 이는 궁극적으로 이들 기업의 성장이 지역의 직장창출과 조세력을 증대시켜 지역경제력에 긍정적 영향을 줄 것이라는 기대에서 출발하였다.

(2) 민간 위탁의 의의

정부기능의 민간위탁은 서비스 제공의 주체로서 공공부문과 민간부문이라는 대립되는 주체를 상정하여 기능의 성격상 정부기관이 해야 할 일들을 능률성 향상이나 민간부문 자율화 등을 이유로 민간기관이 처리하게 하는 방법을 말한다. 따라서 민간위탁에서 위탁된 사무는 수탁자의 명의로 책임 하에서 처리되며, 그 처리의 법률효과도 일단은 수탁자에게 귀속된다는 점에서 실질적으로 수탁자에게 권한이 이전된다는 특징을 가진다.

결론적으로 행정사무의 민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이양하는 것이 아니고, 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기의 명의로 책임 하에 해당 행정사무를 처리케 함으로써 정부와 민간이 행정사무의 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀히 협조하게 하는 제도이며, 주민에게 양질의 서비스를 제공하고 작지만 능률적인 정부에 대한 요구를 동시에 충족시켜 주는 서비스공급의 한 방법이라고 할 수 있다.

(3) 민간 위탁의 성격

민간 위탁은 정부 행정 업무의 광범위한 분야에 걸쳐 다양하게 나타나고 있다. 이러한 정부 기능의 민간 위탁이 어떤 목적과 기준에 따라 수행되는가에 따라 다음 세가지로 유형화시킬 수 있다.

첫째, 경제적 능률 기준형이다. 경제적 능률 기준형은 민간 위탁의 기준을 경제성이나 능률성에 둔 위탁 업무를 말한다. 따라서 민간 위탁의 주요 요인으로는 민간 위탁으로 인한 업무 효율화와 인건비 절감, 전문적 기술 확보에 의한 효율 달성, 직원의 노동 부담 경감에 의한 효율성과 안전성의 확보, 일시적 직원 확보난과 능률성의 확보 등을 들 수 있다.

둘째, 전문 지식 기준형이다. 이는 고도의 전문적 지식이나 기술의 확보를 주된 판단 기준으로 한 위탁 업무를 말한다. 따라서 민간 위탁의 주된 요인은 자치단체가 고

도의 지식이나 기술을 가진 적절한 인재 확보가 어려울 때, 기획 및 과학적 자료 조사 등의 수요가 빈번한 업무 등을 들 수 있다.

셋째, 공동 자치 기준형이다. 이는 다양한 주민 욕구에 대한 세심한 대응이나 자치 의식의 양성 효과를 주된 판단 기준으로 한 위탁 업무이다. 공동 자치 기준형의 위탁 요인은 주민의 공공심 양양과 지역 자주 의식의 정착화가 필요한 업무, 지역의 실상에 알맞은 세심한 서비스 제공과 커뮤니티 자원의 활용이 필요할 때, 자치 의식이나 시민 문화 양성 및 지역 정서 및 의사 전달 등에 의한 정책 반영이나 정보 제공 등이 필요할 때 등이다.

생활 폐기물의 민간 위탁의 경우 경제적 능률형의 전형적인 예라고 할 수 있겠다. 따라서 생활 폐기물에 대한 민간 위탁을 결정하고 평가할 때는 일차적으로 민간 위탁에 따른 경제적 능률을 달성할 수 있는가 또 이를 달성했느냐에 대한 고려가 우선되어야 할 것이다.

Table 1. Administration of contracting out.

기능	사무의 종류
민간수행이 효율적인 단순집행 기능	주차단속, 차량견인 관리, 도로유지 보수관리, 시설물 유지보수, 공원 시설 관리, 유해 환경 감시, 식당운영, 전산프로그램 개발/자료입력
비권력적 시설관리기능으로 민간참여를 통해 전문성을 제고할 수 있는 기능	하수처리장, 쓰레기 소각장, 분뇨처리장 운영
민간이 우수한 전문 시설을 갖춘 시험연구 조사 기능	건설안전시험, 교량안전점검, 설계관리
서비스 제공 기능	방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육, 장묘 관리
단순집행적인 시설/장비관리 기능	차량/중장비관리, 청사관리, 조경관리, 방호 관리, 가로등·전기시설관리, 통신 장비관리, 관광지/유적지관리
민간운영시 활성화되는 기능	문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방 시설
비영리사회단체에 재정보조들을 통해 관리가 효율적인 기능	각종 복지회관 등 사회복지시설, 도서관, 박물관, 청소년 수련시설
민간시장을 통해 자원동원이 효율적인 기능	양묘, 화훼관리, 장종관리, 원종관리
기술/기능의 적시 습득 필요 기능	기술교육, 직능훈련 등 교육 용역사업

Table 2. Main administration of contracting out.

구분	1999년	2000년	2001년
시설관리	하수처리장 관리 공원시설 관리 쓰레기 소각로 관리 가로등 관리 휴양림 관리	체육시설 관리 문화시설 관리 시민회관 관리 장묘관리 사회복지시설 관리	청소년 수련시설관리 공영도매시장 관리 도로관리 도서관 관리
장비관리	통근버스 렌트	일반차량 관리	중장비 관리
일반사무	폐기물 수거 재활용품 선별 주차/주정차 단속	청사관리 보건방역 가족계획	민간교육 기능 시험연구기능

3) 민간 위탁 관리에 관한 접근 방법

(1) 민간 위탁 관리에 관한 논의

공공서비스의 민간위탁은 세계적인 현상으로, 민간위탁이 진행되고 있지 않은 나라를 찾기는 어렵다. 미국의 경우는 정부서비스 기능의 광범위한 민간위탁의 실시로, 유럽에서는 관청에서 서비스기업으로 변화하는 새로운 지방자치단체 운영 모델로 지방자치단체의 재정난을 해결하고 있다. Hike에 의하면 일반적으로 민간위탁관리는 경영기술의 향상, 생산적인 기기 또는 장비 사용, 기술혁신에 대한 유인제도, 성과급제, 보다 효율적인 인력배치, 임시직 노동자 활용, 비용개념 활용, 효율적인 업무 배치 등을 유도하여 결국 비용절감을 가져온다고 지적하였다.

민간위탁은 최소비용과 효율성의 논의에 바탕을 두고 있다. 이는 관료주의 경직성으로 인한 비효율을 민영화의 이행과정을 통해 상대적으로 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 공급받을 수 있다는 점이 인정되고 있기 때문이다.

우리나라의 각종 시설의 운영관리와 관련하여 직영과 위탁관리에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다.

Table 3. Direct management and contracting out management.

구분	직영관리	민간위탁관리
기술인력 확보	전문인력 확보의 어려움으로 적정운영 곤란	전문인력과 경험이 축적된 기술로 효율적인 운영관리
시설물의 유지관리	고장 및 보수에 신속대응 불가	하자나 고장에 신속한 대응가능, 시설물 수명 연장, 예산절감 가능
처리 효율	기술부족으로 방류수 기준초과, 수질오염 가중, 민원 야기	최적운전 처리효율 안정 및 수질 보증 책임
근무관리	형오시설로 인한 근무기피현상	전문운영인력을 상주하게 함으로써 근무기치 보완
예산관리	일정한 예산에 맞추어 운영함으로써 예산낭비 요인발생	처리시설의 운전 효율의 극대화를 도모하여 예산절감

이상과 같이 공공서비스의 공급에 있어서 민간위탁관리의 장점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 서비스 공급의 효율성 증가를 들 수 있다. 즉 공공서비스 분야에서 독점을 배제하고 시장을 통한 경쟁이 촉진되어 저렴한 가격으로 수준 높은 서비스 제공이 가능하다는 것이다. 민간위탁관리는 수요변화와 가용자본의 크기에 따라 신축적으로 서비스의 양을 조절할 수 있어서 불필요한 낭비요소가 감소되고, 변화하는 시민의 수요나 욕구에 신속하게 대응할 수 있다. 정부만이 서비스를 전담하여 공급하는 경우, 그 독점적 성격으로 말미암아 효율성이 저하된다는 문제인식이 누누이 지적되어 왔다. 독점이 효율성 면에서 낮은 이유는 소비자가 자신의 소비나 이용을 독점적 운영자 또는 사업자에게 전적으로 의존하고 있기 때문이다. 민간위탁관리는 과감하고 새로운 프로그램 도입이 용이하며, 민간과의 계약으로 서비스 공급처를 다양화시켜 특정 공급자에 대한 의존도를 낮출 수 있다.

둘째, 민간위탁관리는 정부의 재정부담을 덜어 주어 정부의 규모를 축소시키면서도 서비스의 생산성 및 질을 향상시키는 일석이조의 효과를 가져다 줄 수 있다. 민간기업의 자원과 기술을 활용하여 정부내의 부족한 전문가의 결점을 보완할 뿐만 아니라

민간기업의 규모의 경제를 실현할 수 있다. 민간위탁은 기업에게 새로운 사업기회를 제공하여 민간의 고용을 증대시켜서 민간 경제의 활성화를 도모할 수 있다.

1980년대 이후부터 민간위탁은 급격한 증가가 이루어지고 있으나, 그 부작용도 많이 일어나고 있다. 부작용으로서 서비스 공급비용 상승, 서비스의 질적 수준 저하, 정부와 민간과의 계약에서 발생하는 부패 또는 부정의 증가, 정부의 유연성이나 책임성의 저하, 그리고 민영화가 추진되는 과정에서 사회적 약자의 부당한 해고, 정부의 고용력 상실 등이 거론되고 있다.

Table 4. Issues of contracting out management.

사례	민간위탁관리의 피해
Milwaukee, Towing 서비스의 위탁	시정부에 33만달러를 부당하게 청구, 사업자 선정시에도 문제가 있음
Fairfax County의 스쿨버스 민간위탁	Fairfax County의 스쿨버스 민간위탁
San Diego의 Harford의 쓰레기	입찰시에 가격 담합과 입찰부정
Tennessee 주 교도소 민간위탁	수감자의 부상과 싸움 증가, 민간 운영 교도소는 깨끗하지만 수감자가 들어오면서 문제가 발생
California 주 학교 급식	민간업자의 계속적인 적자, 학교는 급식비용의 감사를 하지 않음
Florida 주의 학교청소 및 보수업무	학교와 민간과의 부정, 계약 이전에 학교청소 및 보수업무에 대한 불합리한 비용산정
뉴욕시의 맨하탄 다리의 정밀진단	과거에 문제가 있는 민간이 위탁자로 선정
Louisiana 주의 학교청소 및 보수업무	서비스의 질도 낮고, 비용절약의 결과가 없는데도 계속적인 계약

민간위탁관리의 단점은, 먼저 민간위탁관리로 위탁자에 의한 파업이나 기업체의 도산이 발생하면 공공서비스 공급위기가 발생한다는 것이다. 민간위탁은 정부 근로자 및 공무원의 해고를 수반하게 되어 사회불안 요소를 발생시킬 수 있다는 것이다. 그리고 민간기업이 이윤을 추구하고 이를 가격에 전가하여 공급비용이 하락하지 않고 오히려 높아질 가능성이 있으며, 인·허가권 및 정부와의 계약단계에서 부정의 소지,

그리고 관리감독에 대한 비용이 추가되어 사회비용이 증가한다는 점도 지적되고 있다. 이러한 단점은 민간위탁에 의한 정부서비스의 제공이 국민의 장기적인 사회 복지를 고려하지 않은 것이고, 정부의 영역을 축소시켜 경제 안정에 대한 정부지출의 기여도를 약화시키고, 사회적 약자의 고용을 위협한다는 우려를 표명하고 있다. 또한 민간위탁의 추진을 정부가 공공서비스 제공에 대한 관심과 효율적인 관리를 포기하는 것으로 이해하기도 한다. 이들은 정부서비스 공급의 효율성 증가를 가져오기보다는 더 많은 사회적 문제를 야기하고 있다.

Mcentee와 Lucy는 정부서비스 민간위탁 제공이 여러 가지 단점을 가지고 있는데, 이러한 단점으로 과비용, 정부서비스 질적 저하, 사회적 약자에 대한 역효과, 부정적 요소, 경쟁의 비보장, 새로운 정치적 부채의 산출, 정부의 전문기술 상실, 경영의 유연성과 통제력 상실, 공공의 책임성을 약화시킨다고 지적하고 있다.

이러한 문제점을 보완하고 예산절감, 행정의 능률성 증대, 서비스공급의 효율성 향상, 서비스 질의 제고를 위해서는 효율적인 관리가 필요하다. 따라서 효율적이 관리가 되기 위해서는 먼저 민간위탁 관리를 위한 조건을 살펴볼 필요가 있다.

(2) 민간위탁관리를 위한 조건

민간위탁관리의 효율성을 제고하기 위한 조건으로는 먼저 평가기준을 마련하여 이를 기초로 하여 위탁대상 사업을 평가하고, 그 결과를 중심으로 위탁 대상사업을 선정해야 한다. 그리고 선정된 대상사업의 체계적인 관리가 필요하다. 논자의 관점에 따라 다양한 의견이 제시되고 있지만, 민간위탁관리의 효율성을 제고하기 위해서는 다음의 4가지 조건이 충족되어야 한다. 즉, 서비스의 내용이 구체적이어야 하고, 다수의 잠재적 생산자가 있어야 하며, 그로 인해 경쟁분위기가 조성·유지되어야 하고, 계약서에 적절한 조건이 포함되어, 그러한 조건들이 이행될 수 있어야 한다는 것이다. 그러나 무엇보다도 대상 서비스 사업이 선정된 후에 관리를 어떻게 하는가가 민간위탁관리의 성공을 좌우한다고 할 수 있다. 이에 관하여 Dehoog는 다음의 세 가지 조건이 충족될 때 보다 효율적인 관리과정이 될 수 있다고 하였다. 즉, 서비스 환경(또는 '시장')에서의 경쟁, 비용절감과 훌륭한 서비스 성과라는 목표를 달성하고자 하는 정부의 합리적인 의사결정, 그리고 정부기관의 효과적인 감독을 들고 있다.

우선, 서비스 환경에서의 경쟁이 발생하기 위해서는 적어도 두 개 또는 그 이상의 책임성 있고 대응적인 독립적 입찰자가 있어야 한다. 단일한 계약자만 있을 경우 정

당한 비용을 제시하고 고품질의 서비스를 제공할 인센티브를 갖기 어려우며, 구매조직에서는 이를 비교할 수 있는 직접적인 방법이 없는 경우 제시된 가격과 서비스를 평가할 수 없게 된다. 또한 정부가 계약절차를 광범위한 광고, 해당서비스에서 요구되는 명확하고 완전한 명세서, 그리고 공정한 심사등 경쟁을 보장하는 방향으로 운영할 때 계약이 궁극적으로 소비자에게 이익이 되는 방향으로 움직이게 된다.

두 번째의 주요 조건은 그 이유가 이기주의나 당선 등 그 무엇이든 간에 공무원은 비용절감을 극대화하고 그와 동시에 훌륭한 서비스의 질을 보장하기 위한 확고한 공기 하에서 합리적인 의사결정을 내려야 한다는 것이다. 마지막으로 중요한 것은 정부의 효율적인 감시감독 기능이다. 그리고 계약자가 그 계약의 명세서를 충족시킬 수 있도록 보장하기 위해서 계약담당 공무원이 계약자의 서비스 성과를 지속적으로 모니터 해야 한다는 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 성공적인 위탁관리를 위해서는 평가기준을 마련해서 위탁 대상사업을 평가·결정해야 하며, 대상사업이 선정된 후 계약 과정관리로 경쟁의 확보, 비용과 편익에 근거한 합리적인 의사결정, 계약내용을 준수하도록 만들기 위한 감독, 인센티브의 제공과 모니터링, 성과평가체제의 구축 등을 들 수 있다.

4) 민간 위탁 관리 과정

위탁관리 조건을 중심으로 해서 민간위탁관리과정을 위탁 대상사업 선정, 입찰과정, 수탁자 선정에 관한 의사결정, 지도감독 및 평가로 구분해서 내용을 살펴보고 과정별로 평가항목을 선정할 수 있다.

(1) 대상사업 선정

민간위탁관리가 가능한 사업 중에서 자치단체가 해당 대상사업을 민간에게 위탁하기 위해서는 일정한 기준에 의해 평가하여 선정할 필요성이 있다. 즉, 같은 민간위탁 대상사업이라 할지라도 도시 혹은 농촌지역 등 자치단체에 따라서는 민간위탁 여건이 크게 다를 수 있다.

따라서 일정한 선정기준을 마련하여 기준에 따라 해당 자치단체의 실정에 맞게 민간위탁사업이 선정되어야 할 것이다. 해당 민간위탁대상사업이 당해 자치단체에 적합한 사업인가를 선정하기 위한 평가기준을 설정하는데 있어서는 우선 평가하고자 하는 내용을 유형화하여 평가내용을 보다 명확히 할 필요성이 있다. 즉, 유형화는 공공

성 및 공정성 측면, 경비절감 측면, 서비스 질 제고 측면, 감독 측면 등으로 유형화하여 구체적인 항목을 살펴보면 다음과 같다.

① 공공성 및 공정성 확보 측면을 들 수 있다. 이는 민간위탁을 추진하는데 있어서 해당 대상사업이 민간에 의해 수행될 경우에 공공성 및 공정성이 저해 받지 않아야 한다는 측면이다. 평가항목으로는 대체로 다음과 같은 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

- 민간위탁 시 공공성의 확보는 가능한가
- 공공성의 확보에 대한 점검을 가능한가
- 공무원의 바당 해고나 인원감축이 수반되는가
- 업무상 부패나 부정개입의 여지는 없는가

② 경비절감 측면을 들 수 있다. 이는 민간위탁관리의 하나의 목적이 비용절감에 있으므로 해당사업이 민간에 의해 수행될 경우 경비절감 효과를 가지고 있는가를 평가하는 것이다. 평가항목으로는 대체로 다음과 같이 고려될 수 있다.

- 예산은 절감되는가
- 시민의 추가적인 부담은 없는가

③ 서비스 질제고 측면을 들 수 있다. 이는 민간위탁관리의 중요한 목적이 행정서비스 질의 제고에 있으므로 해당 사업이 민간에 의해 수행될 경우 서비스의 질 향상을 기대할 수 있는가를 평가하는 것이다. 대체로 다음과 같은 평가항목이 고려될 수 있다.

- 서비스의 질적 향상을 가져올 수 있는가
- 결정된 수준의 이행여부에 대한 점검은 가능한가
- 서비스 혜택이나 이용량은 감소되지 않을 것인가
- 위탁업체는 경쟁적으로 존재하는가

④ 감독적 측면을 들 수 있다. 이는 해당 사무나 사업이 민간에 위탁되어 추진될 경우에 해당 사무나 사업이 민간에 위탁되어 추진될 경우에 해당 업무 및 수탁기관에 대해 능동적으로 감독할 수 있는 여건을 행정내부에 갖추고 있는가를 평가하는 것이다. 다음과 같은 평가항목이 고려될 수 있다.

- 감시기구 및 인력활보가 가능한가
- 위반사항에 대한 제재조치는 가능한가

- 감시감독에 소요될 예산은 충분한가
- 해당업무에 대한 민원발생 시 대응창구는 있는가

(2) 입찰과정

위탁계약을 통한 편익을 제대로 누리기 위해서는 입찰공고 단계에서부터 경쟁을 유지·촉진시키기 위한 노력이 이루어져야 한다. 이를 위한 방법으로는 정부가 계약절차를 광범위하게 광고하고 해당서비스에서 필요로 하는 명확하고 완전한 명세서를 제시하며, 공정한 심사를 보장한다는 확신을 심어주는 노력 등을 들 수 있다.

이러한 과정은 정부가 효율적이고 책임성 있게 직무를 수행하는 ‘훌륭한 정부’라는 신뢰성을 확보하는데 도움을 준다. 그러나 경쟁을 확보하기 위한 구조화된 절차는 비용과 시간이 많이 드는 귀찮은 과정일 수 있으며, 공급자가 제한되어 있거나 거의 없는 경우에는 비능률적일 수 있다. 특히 소규모 지방자치단체에서는 다수의 입찰자를 기대하기 어렵다. 그 이유로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다. 첫째, 역사적으로 지방자치단체가 제공해온 서비스는 민간부문에 별 이익이 되지 못하는 것으로 인식된 것들이라는 점이다. 이에 따라 관련 서비스를 제공할 수 있는 기반이 조성되지 못하고 적극적으로 참여도 어렵게 된다. 이러한 인식은 일부 서비스 분야에서는 변화하고 있기는 하지만, 지방에는 전통적인 도시 서비스를 공급할 자격을 갖춘 계약자가 여전히 부족하기 때문이다. 둘째, 입찰과정이 잠재적인 민간계약자에게는 비용이 많이 들기 때문이다. 서비스 판매자들은 명세서의 모든 측면을 이해해야만 계약에 임할 수 있다. 그러나 명세서를 근거로 하여 계약기간 동안의 임금, 부가 급부, 그리고 물품과 설비비용을 예측하는데는 많은 시간과 노력이 필요하다. 만일 손익계산이 잘못 되었을 경우에는 소규모의 잠재적 공급자는 심각한 타격을 받을 수 있다. 셋째, 자본이나 사회적 관계등이 좋은 유력한 경쟁자가 낙찰 받을 것이라는 예상을 하고 기권하는 경우 등을 들 수 있다.

경쟁을 유도하는데 비용과 시간의 소모가 많거나, 잠재적 공급자가 적거나, 또는 일부 민간 공급자가 독점적 상태에 있는 시장조건일 경우에는 사전에 자격 조건을 제한하거나 비공식적인 통로로 공급자를 수소문하여 수의계약을 체결하는 방법도 많이 사용된다. 여기서 공개경쟁입찰은 대개의 경우 법령으로 정해져 있으며, 수의계약(직접적인 협상을 말한다)보다는 공정한 것으로 인식되어 있다. 경제적인 관점에서 보면, 경쟁입찰은 신규 계약자의 시장진입을 가능하게 하고 경쟁을 통하여 최상의 가격으

로 계약자를 결정할 수 있는 효율적인 방법이라고 한다. 그러나 경쟁입찰은 낮은 가격으로 입찰하여 계약을 획득하고 계약 후에는 가격을 높일 가능성이 있으며 모든 입찰자가 계약공고를 접하지 못할 수도 있다. 이에 비하여 수의계약은 현재의 계약을 확대하거나 오직 하나의 잠재적이 계약자가 있을 때 유용한 방법이 된다. 즉, 경쟁이 제한되어 있어서 입찰을 통해 가격을 낮출 수 없는 경우에는 수의 계약에 의해 장기 계약을 해서 공정한 가격에 서비스공급을 받을 수 있다. 또한 신뢰에 바탕을 두기 때문에 상세한 계약서와 모니터링이 필요가 없는 장점을 가지고 있다. 이러한 경우 다음과 같은 전략이 이용될 수 있다. 또한 원치 않는 조직을 배제하거나 이미 바람직한 서비스를 제공하고 있는 기관간의 경쟁을 제한하는 데에도 사용할 수 있다.

이와 같은 단일소스 또는 ‘제한된 입찰’ 절차는 ‘내부처리’ 또는 ‘sweetheat’ 계약으로 부정적으로 보일 수 있다. 하지만 이러한 기회에 참여하는 기관이나 그 고객에게는 이 메카니즘이 서비스 전달의 지속성을 보장할 수 있는 장점이 있을 뿐만 아니라 정부와 서비스 공급자 모두의 계약입찰 비용을 줄이는 값싼 방법의 하나이다. 그러나 이렇게 하면 결국 정부기관은 자신의 이익을 위해서 행동하게 되고 정치적 압력에도 굴복하게 된다. 결과적으로 형평성이나 공정성을 저해하게 되고 일종의 진입장벽을 형성하게 된다. 즉 군소 업체는 대규모 영리·비영일 단체와 경쟁하게 되어 더욱 어렵게 된다. 다른 산업에서의 구매자와 마찬가지로, 정부도 필요로 하거나 호감을 가진 공급자를 개발하거나 지원하는 다양한 공식·비공식 메카니즘을 사용하여 서비스 시장을 안정화시키고자 추구한다.

이러한 내용을 토대로 하여 입찰과정의 평가기준을 정하면 다음과 같다.

- 입찰과정에 얼마나 경쟁이 이루어지고 있는가
- 입찰에 대하여 얼마나 홍보활동을 하고 있는가
- 입찰방식은 어떻게 이루어지고 있는가

(3) 수탁자 선정에 관한 의사결정

입찰자를 평가하고 선발해서 계약을 체결하는 과정이다. 이 과정은 시장이 다원적이고 경쟁적인 정도에 의해 영향을 받는다. 즉 보다 경쟁적일수록 구조화된 과정이 이루어지기 쉽다. 입찰자를 평가할 때에는 비용을 포함하여 제시된 명세서에 가장 부합되는 가를 기준으로 평가한다. 이처럼 명시된 평가기준을 갖추고 이에 근거하여 계약화된 점수를 할당하여 평가하면 선발절차가 공정하고 체계적인 것으로 보이게 된다.

그러나 모든 배분적 결정은 가치판단과 권력에 대한 고려가 포함되므로, 어떤 기술적인 평가체제도 거기에 내재되어 있는 정치적 의사결정을 근본적으로 바꿀 수는 없다. 따라서 이 과정은 기술적인 요인과 정치적인 요인간의 긴장이 존재한다.

이와 같은 정치적 요인의 개입정도에 따라 계약의 비용 효율성이나, 일부의 경우 서비스질의 개선이라는 장점은 손상될 것이다. 물론, 비용기준에 의해 최저가 입찰자에게 낙찰시키는 것이 가장 공정하고 문제의 소지를 없앨 수도 있다. 그러나 서비스의 성격이나 입찰자들의 수준에 따라서는 평가시 재량권을 행사하여 경력, 명성, 신뢰도, 대응성 등을 참작할 수 있다.

비록 계약관리인들의 재량권을 많이 인정하면 객관적인 선발 기준이 흔들리게 되지만, 이를 이용하여 로우볼링(:싼값을 제시한 뒤 나중에 여러 명목으로 값을 올림)을 피하고 형편없는 잠재적·현재 계약자들을 배제할 수 있다면 결국은 전체적인 비용을 낮게 할 것이다. 그러나 다른 한편으로는 재량권을 광범위하게 부과할 경우 부패할 가능성이 높아진다.

따라서 수탁자를 선정하는 평가기준을 설정할 필요성이 있다. 수탁자가 해당업무를 수행하는데 있어서 문제의 소지가 없는지의 판단이 매우 중요할 뿐만 아니라 민간위탁을 관리하는 행정기관에 있어서도 중요하다. 평가기준으로는 다음과 같은 항목이 고려될 수 있다.

- 수탁자의 해당업무에 대한 전문성이나 노하우를 가지고 있는가
- 수탁자가 해당업무를 수행하기 위한 인력, 조직, 시설을 충분히 갖추고 있는가
- 수탁자가 공공성 및 공정성을 보장할 수 있는가
- 해당업무를 지속적으로 적정수준으로 유지할 수 있는가
- 수탁업체의 파업이나 | 도산으로 인하여 해당 업무수행이 불가능한 위험은 없는가
- 계약기간 및 계약방법에 대한 조건은 적절한 수준인가
- 계약자 선정이 얼마나 객관적인가
- 수탁자 선정시 참여자나 영향력은 얼마나 되는가

(4) 지도감독 및 평가

민간위탁은 본래 행정주체에서 처리할 지방공공서비스의 일부를 민간기업에 위탁하는 것으로 민간기업은 서비스 공급을 대행하는 것만으로 그친다. 공공서비스의 민간

위탁은 서비스를 효과적으로 공급하는데 목적이 있으며, 거기에는 일반행정으로서 행정수준, 행정지도, 행정책임 등의 관리적인 책무가 내재되어 있다. 따라서 가장 중요한 점은 수탁자가 얼마나 행정기관과의 계약내용을 잘 이행하도록 하는 것이다. 계약자가 성실하게 계약을 이행하고 있는지를 모니터링 하는 것은 위탁관리에서 핵심적인 사항이다. 이 단계가 제대로 이루어지지 않는다면 아무리 최적의 계약이 이루어졌다고 해도 '계약의 장점'을 활용할 수 없게 된다. 서비스 구매계약에 대한 모니터링이란 계약서의 내용과 조건을 계약자가 충실하게 수행하고 있는지를 정기적으로 검사하고, 문서를 조사하며, 보완해야 할 활동영역을 구체화하고, 올바른 활동이 성공적으로 이루어질 수 있도록 보장하는 활동을 말한다. 여기서 정기적인 검사란 일년에 한번이상의 검사를 하는 것을 말하며, 문서조사란 객관적인 증거를 가지고 모니터링을 하고 결론이 내려질 수 있도록 보장하는 활동을 말한다.

이러한 기능을 갖는 모니터링은 기본적으로 처벌이 아닌 규제적 기능으로서 재정 또는 회계모니터링과 기술상의 모니터링으로 나눌 수 있다. 재정상의 모니터링은 계약자가 오직 계약에 의해 지시된 대로만 지출할 수 있도록 설계된 것이다. 회계사들은 부당한 지출을 못하도록 기록장부를 조사한다.

회계검사의 다음 두 가지 기능은 모니터링에 상당한 도움을 준다.

첫째, 회계서비스는 계약자뿐만 아니라 위임자의 직원들도 검사한다. 즉, 회계검사는 과실과 기망 모두를 드러나게 한다. 둘째, 모든 계약이 불완전하다고 볼 때, 위임자는 불균형적인 유인체계에 직면한다. 의심스러운 상태에서 계약자가 지불을 요구할 때 위임자는 기껏해야 그러한 요구를 거절할 수 있을 뿐이다. 회계기능은 이처럼 의심스러운 부분을 투명하게 하는데 필요하며, 그래서 계약자가 의심스러운 항목에 대한 지불을 요구하고자 하는 유인을 줄여준다.

한편, 기술상의 모니터링은 산출물이나 전달된 서비스가 양과 질면에서 계약명세서 대로 전달되었는지를 비교하는 것을 말한다. 이러한 모니터링은 한 조직 내에서 자체 생산하는 경우에 주로 사용되는 방법이지만, 계약내용은 제대로 이행하지 않을 가능성이 있는 계약자가 생산한 물품이나 서비스에 대해서는 특히 중요한 방법이다.

모니터링은 현재의 문제점을 해결하는 수단일 뿐만 아니라 장래의 계약에 활용될 수 있는 정보를 제공해 주는 활동이다. 따라서 서비스 구매계약을 성공적으로 관리하기 위해서는 잘 설계된 모니터링체계를 갖추는 것이 필요하다. 그러나 이러한 모니터

링 시스템을 갖추는 것이 어려울 뿐만 아니라 다양한 제약요인으로 인하여 현실적으로 가장 취약한 부분으로 지적되고 있다. 이처럼 중요한 모니터링이 제대로 이루어지지 않고 있는 이유는 여러 가지가 있겠지만 가장 중요한 요인은 모니터링 비용을 들 수 있다 만일 모니터링이 계약을 제대로 이행하게 하는데 필수적인 요소이고, 이러한 모니터링을 하는데 드는 비용이 과도하다면 위탁관리에 의한 서비스 공급은 비효율적으로 철회되어야 할 것이다. 평가측면에서 피드백은 민간위탁관리의 전반적인 성과를 측정하고 문제해결을 할 수 있도록 하는 방안이 될 수 있다.

따라서 지도감독 및 평가과정에 대한 평가기준으로는 다음과 같이 설정할 수 있다.

- 지도감독 및 평가는 적당한가
- 지도감독에 대한 수단 및 강도는 적당한가
- 피드백 정도는 어떠한가

2. 국내·외의 민간 위탁 관리 사례

1) 국내의 민간 위탁 관리 사례

(1) 관련 법제도 및 규정

우리나라 민간 위탁 관련 규정은 정부조직법, ‘행정 권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’, 지방자치법, 행정자치부의 ‘자치단체사무의 민간위탁 추진지침’, 자치단체의 관련 조례에 근거하고 있다. 여기서 중앙 정부의 근거 규정은 정부 조직법과 ‘행정 권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’이며, 지방자치단체의 경우는 지방자치법, 행정자치부의 ‘자치단체사무의 민간위탁 추진지침’ 및 개별 조례에 근거하고 있다. 따라서 제주도의 민간 위탁도 근본적으로 지방자치법과 행정자치부의 지침에 기초하고 있다.

문제는 중앙 정부의 경우에는 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’에 의하여 민간 위탁 전반에 관한 일반적·보편적 기준이 제시되고 있지만, 지방 정부의 경우에는 개별 사안에 대한 법령에서 그 내용을 각각 다르게 규정하고 있다는 점이다. 이 때문에 민간 위탁의 합리적 시행을 위한 핵심이라 할 수 있는 공개 모집이나 계약 체결의 원칙이 지방자치단체 민간 위탁에서는 여전히 무시될 수 있는 것이다.

우선 중앙 정부의 경우, 정부조직법 제6조에서 행정기관이 소관 사무의 일부를 위임 및 위탁할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 그리고 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’은 이에 근거하여 민간 위탁의 추진 주체, 대상 사업, 수탁 기관 선정, 업무 위탁 방법, 위탁 업무 서비스 규격서, 사후 관리 등에 대하여 세부 절차와 지침을 제시하고 있다. 동 규정에서는 민간 위탁을 “각종 법률에 규정된 행정 기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다.

민간 위탁 대상 기관 선정과 관련해서는 ‘공개모집’의 원칙(규정12조3항), 업무 위탁 방법과 관련하여 ‘계약 체결’의 원칙(규정 제12조의 2)을 2000년도부터 시행하고 있다. 2000년도부터는 수탁 기관 선정에 공개 경쟁 입찰을 통해야 한다는 원칙을 명시함으로써 민간 위탁의 기본 전제를 규정하고 있다. 계약의 내용에는 민간 위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁 기간, 민간 수탁 기관의 의무, 계약 위반시의 책임, 기타 사항을 명시하도록 하고 있어 대가 지급, 책임과 역할, 위험 분담 등을 명시하고 있다.

한편 지방자치단체의 경우에는 지방자치법 제95조 제3항에서 정부조직법 제6조 제3항의 기본 원칙에 따라 “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있다. 행정자치부는 동 법률에 근거하여 1998년 12 ‘자치단체사무의 민간위탁 추진지침’을 마련하였다.

행정자치부는 지방자치단체의 민간 위탁을 활성화하기 위하여 ‘자치단체사무의 민간 위탁 추진지침’을 통해 민간 위탁 중점 선정 대상을 마련하여 시달하고 있으며, 각 지방자치단체에서는 이를 근거로 민간 위탁 대상 사무와 시설을 선정하고 있다.

지침상의 민간 위탁 기준은 다음과 같다. 첫째, 공익성보다 생산성과 효율성이 요구되는 비교적 단순집행기능이다. 청소사무·도로유지·보수,차량관리, 주차장 관리, 공원 관리, 청사 영선 관리, 운동장 관리, 상하수도 검침, 현업 및 생산·제작 기능 등이다. 둘째, 민간 참여로 전문성과 서비스의 질을 높일 수 있는 기능이다. 환경기초시설 운영관리, 전산프로그램 개발, 전산 및 통신 장비 유지관리 등이다. 셋째, 전문적 지식과 기술을 요하는 시험·연구·조사기능이다. 건설 안전시험, 교량 안전점검, 설계 감리

등이다. 넷째, 비영리 단체 등에 위탁하는 것이 보다 효과적인 기능들이다. 사회복지 시설, 청소년 수련시설, 문화 시설 등을 들 수 있다. 따라서 위탁 추진의 대상이 대부분 시설관리기능이 주로 이루어지며 일반 사무의 경우는 많지가 않다.

지방자치단체에서 행해지는 민간위탁은 일반적인 준칙(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정)이 마련되어 있는 중앙 정부와는 달리, 행정자치부의 ‘민간위탁지침’에서도 민간 위탁 추진 절차를 규정하고 있을 뿐, 실제적으로는 개별 기능 수행과 관련된 지방자치단체의 조례 또는 규칙에서 정하도록 하고 있다. 예를 들어 제주도의 생활 폐기물 관리는 “폐기물관리법”과 동법 시행령, 시행규칙에 의한 “제주도 생활폐기물관리조례”에서 규정하고 있으며, 지방자치단체의 생활 폐기물 수집·운반의 민간 위탁은 각 지방자치단체의 “생활폐기물관리조례 및 제주도사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례”에서 정하고 있다.

이렇듯 지방자치단체의 민간 위탁에 일반적인 준칙이 없기 때문에 경쟁 입찰에 관한 의무적 규정이나 체계화된 계약 내용 등이 없는 경우가 태반이고, 각 자치단체의 조례별로 수탁 기관의 선정, 업무 위탁 방법을 제각각 규정하고 있어 보편적 규정의 필요성이 제기되고 있다.

제주도 생활 폐기물 수집·운반의 민간 위탁은 큰 틀로 보았을 때, 폐기물 관리법, 동법 시행령과 시행 규칙에 의한 규정을 따른다. 하지만 지방자치단체의 민간 위탁에 대한 일괄적인 법률이 존재하지 않아서 제주도의 생활 폐기물 수집·운반의 민간 위탁도 폐기물관리법에 의한 제주도의 생활폐기물관리조례와 제주도 사무의 민간 위탁 촉진 및 관리조례에 의해 규정되고 있다.

우선 폐기물 관리법과 동법 시행령, 시행규칙에 의한 큰 틀은 다음과 같다. 폐기물관리법 제14조 제1항에 따르면 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 관할 구역안에서 배출되는 생활 폐기물을 수집·운반·처리하여야 한다. 그리고 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 대통령령이 정하는 자로 하여금 제1항의 규정에 의한 수집·운반 또는 처리를 대행하게 할 수 있다. 시장·군수·구청장은 생활 폐기물을 수집·운반·처리함에 있어서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 수수료 징수할 수 있다.

폐기물 관리법상 폐기물은 수집하여 처리 장소로 운반하는 영업을 폐기물 수집·운반업이라 한다. 동법 제25조의 규정에 따르며, 폐기물의 수집·운반 또는 처리를 업으로

하고자 하는 자는 환경부령이 정하는 바에 따라 지정 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 폐기물 처리 사업 계획서를 환경부 장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 환경부 장관 또는 시·도지사는 제출된 계획서를 검토하여 그 적합 여부를 제출한 자에게 통보하고, 적합 통보를 받은 자는 환경부령이 정하는 기준에 의한 시설·장비 및 기술 능력을 갖추어 업종별로 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

폐기물 처리업 허가를 받은 자는 폐기물 처리 가격의 최고액보다 높거나 최저액보다 낮은 가격으로 수탁하거나 환경부령이 정하는 양 및 기간을 초과하여 폐기물을 보관할 수 없으며, 생활 폐기물 수거·운반업에 한하여 영업 구역을 제한 할 수 있다. 생활 폐기물 수거·운반업자에 대한 영업 구역의 제한의 경우에는 폐기물관리법시행령에 의하여 시·군·구 단위 미만으로 제한할 수는 없다. 제30조의 2에 의해 폐기물 처리업자가 설치한 폐기물 처리 시설의 경우에는 일정 기간마다 검사 기관으로부터 정기 검사를 받아야 한다.

폐기물 처리업자는 제38조의 1항에 의하여 매년 폐기물의 발생·처리 및 재활용에 관한 보고서를 다음 연도 2월말까지 당해 허가·승인·신고·확인 기관의 장에게 제출하여야 한다. 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 폐기물 관리법 시행에 요한 범위안에서 환경부령이 정하는 바에 따라 관계인에게 보고하게 하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 사무소 또는 사업장 등에 출입하여 관계 서류나 시설·장비 등을 검사하게 할 수 있다.

이러한 폐기물관리법의 규정에 따라 제주도 생활 폐기물 관리 조례에서는 더욱 세부적인 사항을 정하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 동 조례 제3조 1항에서 군수는 법 제14조 2항의 규정에 의하여 생활 폐기물 수집·운반·처리 대행을 보다 명확히 규정하였고, 5항에서는 대행 비용은 특별한 사정이 없는 한 다음 분기 개시 10일전까지 지급하고 물량 증감 및 기타 수집·운반·처리 등 여건 변동으로 소요 비용의 증감이 있을 경우에는 연말에 이를 정산할 수 있다라고 명시하여 위탁 회사의 건전한 기업 경영을 도와 청소 행정을 차질 없이 수행할 수 있도록 보완하고 있다.

Table 5. Procedure of contracting out in local government.

단계	내용
민간위탁 추진구상	위탁추진 사전기초조사, 위탁대상 사무조사, 자치단체의 자료수집
민간위탁 추진계획 수립	위탁대상사무 또는 시설확정, 위수탁 개시일 결정, 수탁자 선정방법 결정, 위탁비용(예정가) 산정, 위탁조례 제·개정
지방의회 심의결정	추진 기본계획 보고, 민간위탁심의위원회 개최, 조례 제·개정
수탁자 선정	입찰 참가자력 사전심의, 수탁 가능기관 조사, 자격 심사기준 마련, 공개입찰에 의한 수탁자 결정

(2) 생활 폐기물 발생 및 처리 현황

① 전국의 생활 폐기물 발생 및 처리 현황

가) 생활 폐기물 발생 현황

- 2007년 생활 폐기물 발생량은 50,346톤/일로서 전년도 생활 폐기물 발생량 48,844톤/일에 비해 3.1% 증가.

⇒ 2003년까지 발생량은 증가하고 있었으나, 2004년을 기점으로 전년대비 발생량 감소로 돌아선 후 2006년 이후 다시 증가함.

- 총 폐기물 중 생활 폐기물 점유율은 15.0%임.

Table 6. Occurrences of municipal solid waste(MSWs).

(단위:톤/일)

구분		2002	2003	2004	2005 ¹⁾	2006	2007
생활 폐기물 ²⁾	발생량	49,902	50,736	50,007	48,398	48,844	50,346
	전년대비 증감율 (%)	2.9	1.7	-1.4	-3.2	0.9	3.1

※ 1) 2005년 자료는 서울시 건설 폐기물 통계 정정에 의해 수정된 수치임.

생활 폐기물은 가정 생활 폐기물, 사업장 생활 폐기물, 공사장 생활 폐기물을

함께 포함한 수치임.

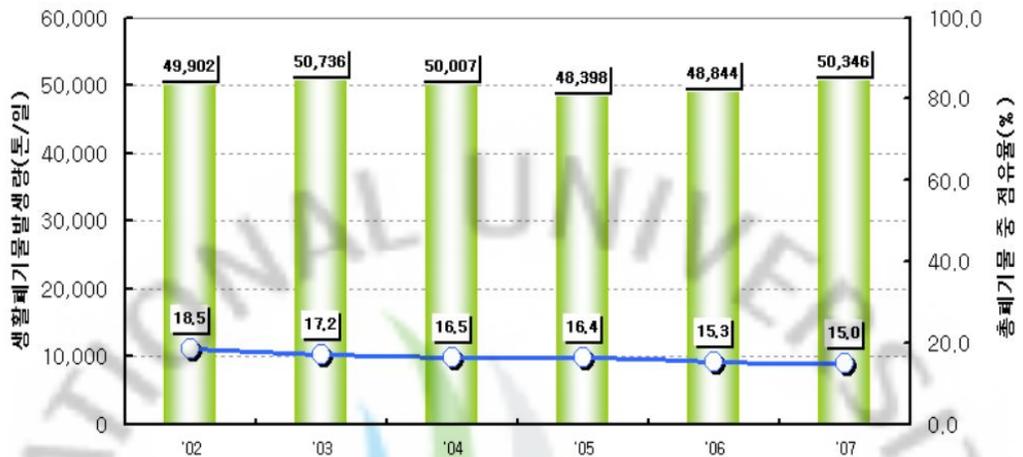


Fig. 1. Occurrences of municipal solid waste(MSWs).

- 1인당 1일 생활 폐기물 발생량 소폭 증가.

⇒ 2007년도의 1인당 1일 생활 폐기물 발생량은 1.02kg으로서 2006년도 0.99kg보다 소폭 증가.

⇒ 인천광역시는 0.85kg/인/일로 1인당 1일 생활 폐기물 발생량이 가장 낮은 반면, 강원도가 1.51kg/인/일로서 가장 높은 발생량을 보임.

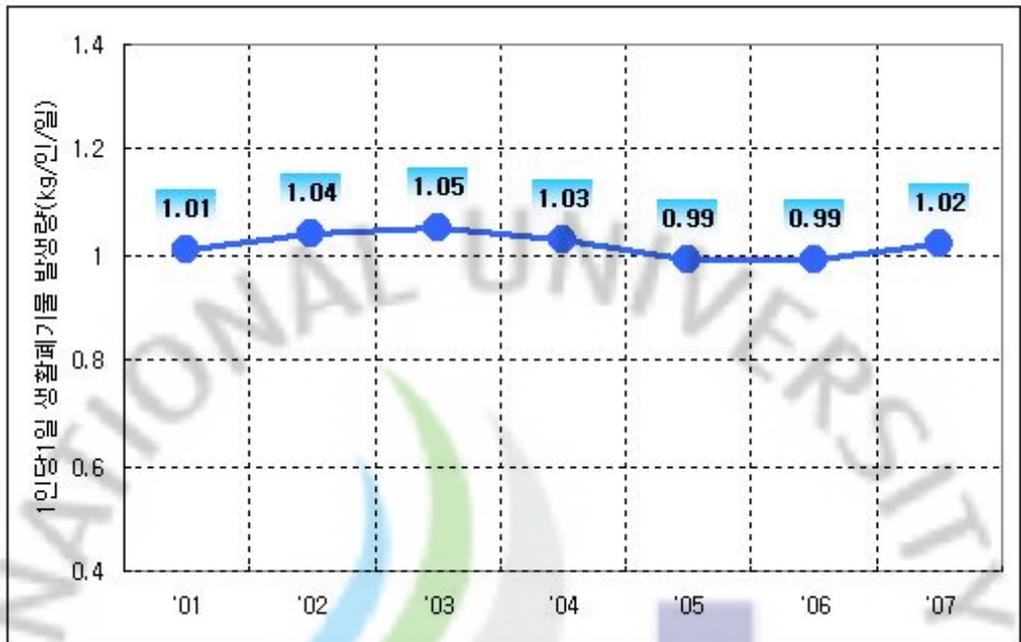


Fig. 2. Occurrences of municipal solid waste(MSWs)(a person/a day).

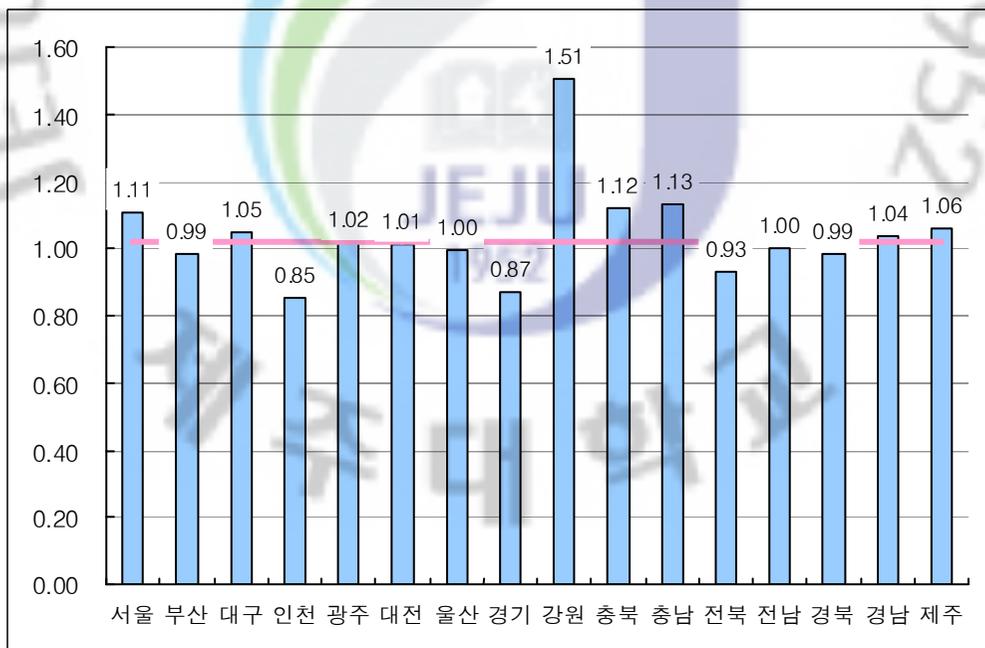


Fig. 3. Occurrences of municipal solid waste(MSWs)(a person/a day/each area).

나) 생활 폐기물 성상별 발생 현황

- 생활 폐기물(재활용을 위해 분리 배출·수거한 양 제외)은 가연성 82.8%, 불연성 17.2%
- 분리 배출·수거한 양을 포함한 생활 폐기물 중 음식물·채소류의 구성비는 28.7%
- ⇒ 2007년도 음식물·채소류의 1인당 발생량은 0.29kg/일이며, 전년도의 0.28kg/일에 비해 소폭 증가.

Table 7. Sort of municipal solid waste(MSWs).

(단위:톤/일)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007
총계		35,302	35,786	35,142	33,670	22,739	21,937
가연성	소계	30,079	30,118	29,439	29,213	18,520	18,159
	음식물·채소류 ²⁾	11,397	11,398	11,464	12,977	1,910	698
	종이류	5,641	5,624	5,735	5,473	5,166	5,586
	나무류	2,400	2,454	2,421	2,261	2,308	2,425
	기타 ¹⁾	10,641	10,642	9,819	8,502	8,911	9,450
불연성	소계	5,223	5,668	5,703	4,457	4,219	3,778
	연탄재 ⁶⁾	535	595	574	611	563	-
	유리류	-	-	-	-	-	405
	금속초차류	886	896	845	705	711	570
	기타	3,802	4,177	4,284	3,141	2,944	2,803

※ 1) 생활 폐기물 중 재활용품을 위해 분리배출·수거한 양을 제외한 수치임.

2) 2006년 이후 남은 음식물류 배출량 별도 조사

3) 종전 연탄재항목이 2007년부터 유리류로 바뀜.

다) 생활 폐기물 처리 현황

생활 폐기물의 재활용 비율은 꾸준히 증가하고 있다.

⇒ 재활용율은 57.8%로 전년대비 0.6% 포인트 증가

⇒ 소각율은 18.6%로 전년도 17.0%에 비해서 1.6% 포인트 증가

⇒ 매립율은 2007년에 23.6%로 전년대비 2.2% 포인트 감소하였으며, 매년 감소 추세를 보이고 있음

Table 8. Treatment procedure municipal solid waste(MSWs).

(단위:톤/일)

구분	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
		%		%		%		%		%		%
계	49,902	100	50,736	100	50,007	100	48,398	100	48,848	100	50,346	100
매립	20,724	41.5	20,450	40.3	18,195	36.4	13,402	27.7	12,601	25.8	11,882	23.6
소각	7,229	14.5	7,348	14.5	7,224	14.4	7,753	16.0	8,327	17.0	9,348	18.6
재활용	21,949	44.0	22,938	45.2	24,588	49.2	27,243	56.3	27,920	57.2	29,116	57.8

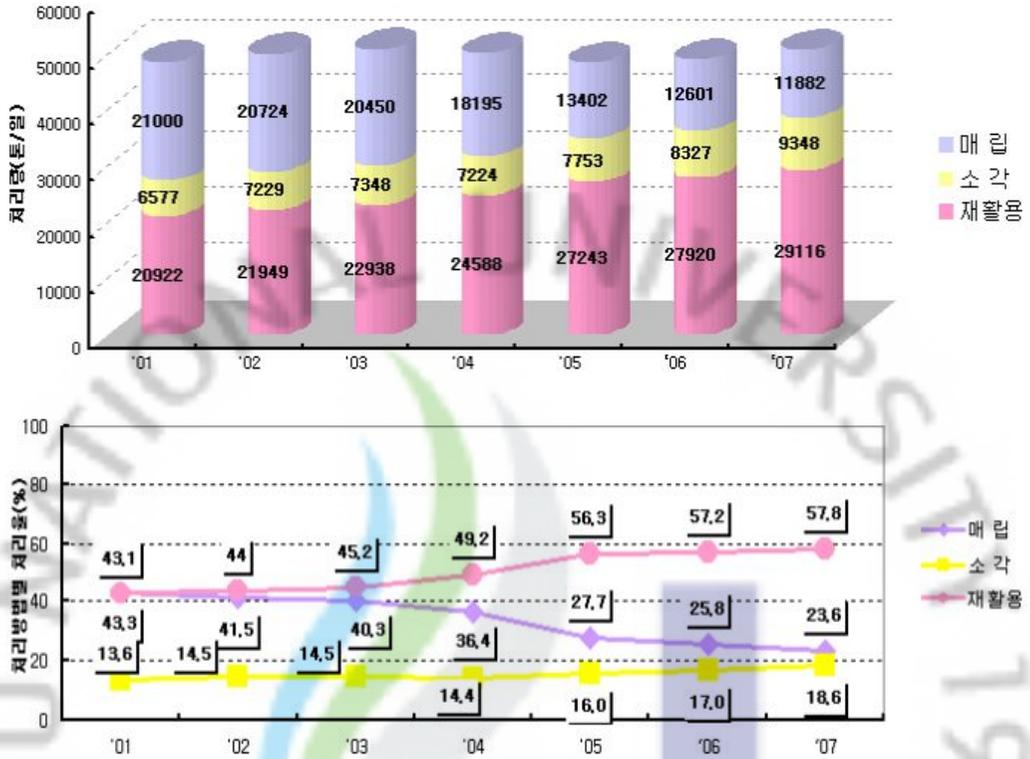


Fig. 4. Treatment procedure municipal solid waste(MSWs).

라) 생활 폐기물 처리주체별 처리 현황

생활 폐기물의 처리주체별 처리현황은 자치단체 53.2%, 처리업체 45.5%, 자가처리 1.3%

Table 9. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs).

(단위:톤/일)

구분		계	%	매립	소각	재활용	해역배출
생활 폐기물	계	50,346	100.0	11,883	9,348	29,116	-
	자치단체	26,784	53.2	8,865	6,658	11,262	-
	처리업체	22,907	45.5	2,989	2,641	17,276	-
	자가처리	655	1.3	29	49	578	-

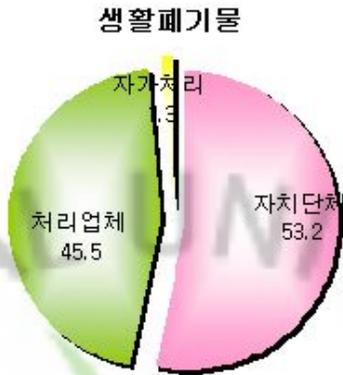


Fig. 5. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs).

② 제주도의 생활 폐기물 발생 및 처리 현황

가) 생활 폐기물 발생 현황

생활폐기물 발생량은 인구의 증가와 도시규모의 확대에도 불구하고 일정수준으로 유지되고 있다. 이는 쓰레기봉투가격의 인상, IMF이후 장기간 지속되는 경기침체와 주민의 환경의식의 변화 등 복합된 요인에 의한 것으로 보고 있다. 제주도는 관광도시로서 유동인구가 많은 관계로 2006년도 기준 주민 1인당 1일 쓰레기 배출량은 1.03kg으로서 전국평균 0.99kg 보다 높은 편이다.

Table 10. Procedure of municipal solid waste(MSWs).

(단위 : 톤/일)

구분		2003	2004	2005	2006	2007
생활 폐기물	소계	628	630	643	580	595
	생활(가정 등)	525	525	503	539	557
	사업장생활계	103	105	140	41	38

나) 생활 폐기물 성상별 발생 현황

Table 11. Sort of procedure in municipal solid waste(MSWs).

(단위:톤/일)

구분/총계		594.9
가연성	소계	177.8
	음식물·채소류 ²⁾	7.2
	종이류	92.1
	나무류	19.9
	고무피혁류	7.4
	플라스틱류	15.7
	기타 ¹⁾	35.5
불연성	소계	82.9
	유리류	22.8
	금속초자류	9.2
	토사류	11.2
	기타	39.7

※ 1) 생활 폐기물 중 재활용품을 위해 분리배출·수거한 양을 제외한 수치임.

2) 2006년 이후 남은 음식물류 배출량 별도 조사

3) 종전 연탄재항목이 2007년부터 유리류로 바뀜.

다) 생활 폐기물 처리 현황

생활폐기물은 행정시장의 책임하에 처리되고 있으며, 전체적인 폐기물 처리 구조를 보면 대부분 매립처리에 의존하고 있으나 재활용이 크게 확대되면서 매립율은 점진적으로 낮아지고 있는 실정이다.

즉 2003년에는 생활폐기물중 30%를 매립, 23%를 소각처리하고 47%만을 재활용하였으나 2007년에는 광역소각시설의 정상가동으로 소각비율이 29% 증가 등으로 매립

처리율이 16%로 줄어든 반면, 재활용율은 55%로 재활용이 증가 추세를 보이고 있다.

Table 12. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs).

(단위 : 톤/일, %)

구 분		2003		2004		2005		2006		2007	
		처리량	비율								
생활 쓰레기	계	628	100	526	100	504	100	539	100	557	100
	매립	191	30	99	19	73	15	75	14	86	16
	소각	144	23	150	28	152	30	167	31	163	29
	재활용	293	47	277	53	279	55	297	55	308	55

라) 생활 폐기물 처리 주체별 처리 현황

Table 13. Treatment procedure in municipal solid waste(MSWs).

(단위:톤/일)

구분		계	매립	소각	재활용	해역배출
생활 폐기물	계	594.9	96.8	168.2	329.9	-
	자치단체	482.4	96.8	168.2	217.4	-
	처리업체	112.5	-	-	112.5	-
	자가처리	-	-	-	-	-

(3) 생활 폐기물 관리 체계 및 현황

① 생활 폐기물 수거 체계

폐기물 수거를 담당 주체에 따라 구분하여 보면 공공 형태와 민간 형태, 그리고 두 가지 유형을 동시에 사용하는 혼합 형태가 있다.

공공 형태는 공공 부문에서 폐기물 수거 서비스를 제공하는 방식으로 시 직영 형태

와 다른 정부에 폐기물 수거 업무를 위탁하는 정부간 계약, 민간 업체가 시에서 폐기물 수거권을 구매하는 방식으로 분류된다.

민간 위탁 형태는 민간 기업과 계약을 통해 수거가 이루어지는 계약 형태와 민간 기업이 해당 자치단체의 조례하에서 폐기물 수거 서비스와 수수료 징수 등을 독점적으로 수행할 수 있도록 인정하는 허가 형태, 시장을 통하여 각 가정의 수거 서비스를 제공받는 자유 경쟁 시장 형태, 폐기물을 처리장까지 스스로 가져가서 처리하는 자급 자족 형태로 구분할 수 있다.

혼합 형태는 공공 형태와 민간 형태를 복합적으로 사용하는 형태라고 할 수 있다. 우리나라의 도시쓰레기 수거 방법을 보면 시 직영보다는 점차 민간 체제로 전환하는 추세에 있으며 단독 주택 지역 및 가로 청소, 수거가 용이하지 못한 지역에서의 수거 업무는 주로 시가 담당하고 있다. 한편 다량 배출자나 공동 주택 지역 그리고 상가 지역은 자체 처리 허가제 또는 위탁 대행 등 민간 부분에 위임하는 방식을 취하고 있다.

구체적인 수거 방법으로는 각 가정이나 상가의 수집 용기로부터 청소원이 리어카 또는 소형 수거 차량에 쓰레기를 옮겨 신고 적환장에서 대형 운송차로 다시 옮겨 최종 처분지로 운송하는 문전 수거 방식과 수거차가 도착을 알리면 주민들이 직접 수거차에 쓰레기를 버리는 타종 수거 방식, 그리고 차륜 수거 방식 등이 있다.

생활 폐기물 수거·운반 업무는 자치단체가 직영하는 체계, 민간 업체에 계약을 통해 대행시키는 체계와 혼합 체제로 이루어지며, 특히 민간 업체에 위탁하는 체계는 민간 업체에 일정 지역의 수거·운반 수행을 계약을 통해 운영하고 있다.

생활 폐기물의 운반은 지역별·계절별 발생 특성에 따라 매우 다양한 방법으로 운영되고 있다.

수거 방식은 단독 주택 지역은 문전 수거 방식으로 수거하며 공동 주택은 컨테이너 수거 방식이 채택되고 있다. 수거 장비는 손수레에서 덤프트럭, 압축·압착 차량, 암물트럭 등으로 구성되어 있다. 손수레나 소형 차량으로 수집된 쓰레기를 적재하는 적환 업무는 단순 적환 또는 적환장에서 압축하여 대형 차량으로 최종 처분지로 수송되는 단계를 거쳐서 처리된다.

② 전국의 생활 폐기물 관리 현황

가) 생활 폐기물 처리 업체 현황

생활 폐기물 수집·운반 업소는 총 1,071개소

Table 14. Treatment company of municipal solid waste(MSWs).

구분	총계 (개소)	수집·운반업 (개소)	중간처리업 (개소)	최종처리업 (개소)
생활폐기물	1071	1071	-	-

나) 생활 폐기물 관리 인원 및 장비 현황

Table 15. Management personnel and equipment of municipal solid waste(MSWs).

구분		계
계	인원(명)	35,777
	차량(대)	10,233
	손수레(대)	8,971
	중장비(대)	499
지방자치단체	인원(명)	20,270
	차량(대)	4,105
	손수레(대)	6,517
	중장비(대)	359
처리업체	인원(명)	15,471
	차량(대)	6,111
	손수레(대)	2,450
	중장비(대)	138
자가처리업체	인원(명)	36
	차량(대)	17
	손수레(대)	4
	중장비(대)	2

다) 생활 폐기물 수집·운반 차량 현황

Table 16. Collection and transport of municipal solid waste(MSWs).

합계	압축·압착 (대)	양롤 (대)	덤프 (대)	카고 (대)	기타 (대)
10,233	3,535	1,419	1,267	1,056	2,956

③ 제주도의 생활 폐기물 관리 현황

가) 생활 폐기물 처리 업체 현황

Table 17. Treatment company of municipal solid waste(MSWs).

구분	수집·운반업체 (개소)	중간처리업체 (개소)	최종처리업체 (개소)
생활 및 사업장폐기물	12	2	-
건설폐기물	39	5	-

나) 생활 폐기물 관리 인원 및 장비 현황

Table 18. Management personnel and equipment of municipal solid waste(MSWs).

구분		계
계	인원(명)	526
	차량(대)	117
	손수레(대)	0
	중장비(대)	3
지방자치단체	인원(명)	526
	차량(대)	117
	손수레(대)	0
	중장비(대)	3
처리업체	인원(명)	0
	차량(대)	0
	손수레(대)	0
	중장비(대)	0
자가처리업체	인원(명)	0
	차량(대)	0
	손수레(대)	0
	중장비(대)	0

다) 생활 폐기물 수집·운반 차량 현황

Table 19. Collection and transport of municipal solid waste(MSWs).

구분/계	91
밀폐식 차량(대)	0
압착·압축(대)	42
상차장치 부착차량(대)	0
수거·교반차량(대)	32
발효 차량(대)	0
탱크로리(대)	0
카고 트럭(대)	0
암롤 트럭(대)	2
컨테이너 트럭(대)	0
버킷로더(대)	0
덤프트럭(대)	13
기타(대)	2

라) 생활 폐기물 수거·운반 관리 및 현황

1994. 4. 1 쓰레기종량제 시행에 따라 생활폐기물 중 재활용품목으로 지정된 종이류, 고철류, 병류, 캔류, 플라스틱류, 스티로폼류 등은 제주특별자치도 폐기물관리조례에서 정하는 분리배출 방법에 따라 분리배출하고, 음식물쓰레기는 지정된 장소에 비치된 음식물 쓰레기 수거용기에 배출하고 기타 가연성(소각용) 또는 불연성(매립용)쓰레기는 제주특별자치도에서 제작, 공급하는 쓰레기규격 봉투를 사용하여 배출하고 있으며 분리배출된 쓰레기는 종류별로 행정시 및 읍·면·동에서 수거하여 공공 폐기물처리시설에 운반하여 처리하고 있다.

생활쓰레기 수거·운반 및 처리에 따른 청소인력은 514명이고 청소차량 132대를 비롯한 각종 처리 장비를 운영중에 있으며, 특히 도로변 먼지 등을 종합적으로 청소하는 청소 차량도 제주시 8대, 서귀포시에 1대가 운영 중이다.

Table 20. Status of clean vehicles.

(단위 : 대)

구 분	계	제 주 시	서귀포시
계	132	99	33
일 반 쓰 레 기 수거차량	53	34	19
재 활 용 품 수 거 차 량	33	26	7
음식물류폐기물 수거차량	30	25	5
도 로 청 소 차 량	9	8	1
기 타	7	6	1

Table 21. Status of cleaning staff.

(단위 : 명)

연도별	구 분	청소인력현황				비 고
		소 계	차량운전원 (기능직)	환경미화원 (일용직)	환경미화원 (계약직등)	
2005	합 계	545	69	416	60	
	제 주 시	369	43	287	39	
	서귀포시	176	26	129	21	
2006	합 계	564	68	400	96	
	제 주 시	383	42	266	75	
	서귀포시	181	26	134	21	
2007	합 계	514	45	390	79	
	제 주 시	351	35	251	65	
	서귀포시	163	10	139	14 (대행업체)	

④ 생활 폐기물 관리예산 현황

가) 전국 생활 폐기물 관리예산 현황

Table 22. Status of budget in municipal solid waste(MSWs).

(단위:백만원)

구분	예산					기타	비고 (수수료 징수액)
	계	국비	지방비	차관	지방채		
2001	1,818,876	140,369	1,650,378	1,315	26,814	26,751	307,496
2002	2,057,660	153,207	1,894,196	1,228	9,029	3,969	360,013
2003	2,205,925	158,094	2,028,940	-	1,889	1,078	445,126
2004	2,555,908	198,805	2,333,557	-	23,547	157	458,687
2005	2,665,806	187,810	2,452,258	-	25,738	16,972	484,174
2006	2,753,878	115,836	2,583,960	-	54,082	27	454,060
2007	3,511,960	116,388	2,841,739	-	67,203	-	486,931
2008	3,329,051	106,170	2,609,069	-	83,597	2,384	527,830

Table 23. Status of budget execution in municipal solid waste(MSWs)(2007).

(단위:백만원)

	구분/계	2,437,920
시설설치비	소계	360,784
	매립시설	135,770
	기타시설	225,014
수집·운반등처리비	소계	2,077,136
	인건비	780,838
	차량운영비	50,277
	장비구입비	28,585
	위탁처리비	881,259
	시설관리운영비	185,920
	기타	150,256

나) 제주도 생활 폐기물 관리예산 현황

Table 24. Status of budget in municipal solid waste(MSWs)(2008).

(단위:천원)

구분	계	국비	지방비	차관	지방채	기타	2007년 세입수수료
2008	37,007,121	3,046,044	25,633,077	0	0	0	8,328,000

Table 25. Status of budget execution in municipal solid waste(MSWs)(2007).

(단위:천원)

구분/계		24,979,000
시설설치비	소계	2,145,333
	매립시설	0
	기타시설	2,145,333
수집·운반등처리비	소계	22,833,667
	인건비	15,589,238
	차량운영비	1,954,400
	장비구입비	664,000
	위탁처리비	2,121,814
	시설관리운영비	2,286,667
	기타	217,548

(4) 민간 위탁 관리 실태

우리나라 지방자치단체에서 담당하고 있는 총 사무의 수는 11,363개로 조사된 바 있다. 이 중에서 민간 위탁이 이루어지고 있는 주요 사무는 지방자치단체가 소유하면서 관리·운영을 민간에 맡기고 있는 각종 시설과 청소업무 등의 일반 행정사무이다. 민간위탁이 이루어지고 있는 지방자치단체의 사무를 살펴보면 다음의 표와 같다.

Table 26. Facilities and administration of contracting out in local government.

분야별	시설명	단위사무명
사회 복지	종합복지관, 장애인·맹인·상이군경·노인·근로자·가장복지관, 양로원, 요양원, 보육원, 여성회관, 보훈회관, 자원봉사센터, 직업전문학교, 근로자합숙소, 장애인체육시설, 장의시설	사회복지세미나, 수화통역센터운영, 심부름센터운영, 고용촉진훈련, 보육시설 중사자교육훈련
환경 위생	재활용센터, 소각장, 음식물쓰레기자원화시설, 하수처리장, 폐수종말처리장	폐기물수집운반, 분뇨·정화조청소, 적출물처리, 규격봉투공급, 대기오염측정, 급수공사, 간이상수도관리, 하수도공사
공공 시설	대공원, 한강공원, 근리공원, 자연휴양림, 관광안내소, 지하상가주차장, 새마을회관, 구민회관, 승정기념관, 운수연수원, 반공전시관, 양묘장, 논공단지, 양수장, 비상급수시설	도로관리, 올림픽대로관리, 노점상관리, 도로굴착및복구공사감독, 공동구유지관리, 지정벽보판관리
체육 청소년	테니스장, 수영장등체육시설, 청소년회관, 청소년수련관, 청소년독서실, 유스호텔, 구민체육센터, 남도학숙	청소년유해환경감시
청사 관리	각종 청사 등 청사시설관리 일체	청사청소, 청사경비, 청사승강기관리, 주민전산망유지관리, 청사전기안전관리
경영 사업	중소기업제품전시판매장, 토산품판매장, 축산물직판장, 민속공예품전시판매장, 눈썰매장, 생약유통센터, 농수산물도매시장, 축산물판매장	중소기업육성자금관리, 택지개발사업, 수입중지판매, 지역개발공채관리, 해수욕장관리, 국민관광지관리운영
보건 의료	시립보라매공원, 정신보건센터	결핵관리사업, 에이즈예방홍보, 나병관리사업, 가족계획사업, 방역소독마약퇴치사업, 기생충예방
문화 예술	서울놀이마당, 문화원, 민속예술관, 문예회관, 농악전수회관, 향토공예관, 공공도서관	세종문화회관입장권판매, 미술대전, 문화예술강좌, 군민의날행사, 문화재
기타	소비자보호고발센터	주택자재품질검사, 택시운전자자격교부, 자동차검사, 수렵강습, 광고물교육, 기능경시대회, 공동주택상수도검침, 관광중사자교육, 주차위반차량견인, 건축사관리

위의 표에서 보는 바와 같이 이에는 다양한 사무와 시설이 포함되어 있다. 즉 9개 분야를 유형별로 분류하면 사회복지분야의 시설은 종합복지관, 보육원, 여성회관 등이며, 사무는 사회복지세미나, 보육시설종사자교육훈련 등이다. 다음으로 환경위생분야의 시설은 재활용센터, 하수처리장, 폐수종말처리장 등이며, 사무는 폐기물수집운반, 분뇨·정화조청소, 간이상수도관리 등이다. 공공시설은 각종 공원, 자연휴양림, 주차장, 각종 회관 등이며, 사무는 도로유지관리 등이다. 청소년 시설은 테니스장, 체육시설, 청소년수련관 등이며, 사무는 청소년유해환경감시 등이다. 청사관리는 각종 청사시설관리 일체와 청사청소, 청사경비, 주민전산망 유지관리 등이 있다. 각종 경영수익사업과 병원, 의료센터 및 의료사업이 민간 위탁되고 있다. 그리고 문화예술 관련 시설 및 행사들이 민간에 위탁되어 관리·운영되며, 기타 각종 검사업무나 교육업무가 민간 위탁으로 운영되고 있다.

1998년 말까지 248개 지방자치단체의 민간위탁 건수는 총 3,577건으로 시설이 2,772건, 사무 805건이었다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 시설의 경우 사회복지시설은 1,235개소가 민간 위탁되어 우리나라 민간위탁시설의 44.6%를 차지하고 있으며, 다음으로 주차장 등 공공시설 34.2%, 체육청소년 10.9%, 환경위생분야 2.8%, 경영사업 1.6%, 문화예술 1.2% 등이다. 사무의 경우는 환경위생분야가 전체 사무위탁의 30.4%를 차지하고 있고 공공시설은 10.2%, 청사관리 분야는 9.1%를 차지하고 있다.

Table 27. Number of facilities and administration of contracting out in local government(2001).

구분	계	사회 복지	공공 시설	체육 청소년	환경 위생	경영 사업	문화 예술	청사 관리	보건 의료	기타
시설 (%)	2,772 (100)	1,235 (44.6)	948 (34.2)	303 (10.9)	78 (2.8)	45 (1.6)	34 (1.2)	28 (1.0)	10 (0.4)	91 (3.3)
사무 (%)	805 (100)	35 (4.3)	82 (10.2)	32 (4.0)	245 (30.4)	39 (4.8)	18 (2.2)	73 (9.1)	40 (5.0)	241 (29.9)
계 (%)	3,577 (100)	1,270 (35.5)	1,030 (28.8)	335 (9.4)	323 (9.0)	84 (2.3)	52 (1.5)	101 (2.8)	50 (1.4)	332 (9.3)

민간 위탁은 ‘큰정부에서 작은정부’, ‘행정서비스의 공익성보다는 효율성’, ‘중앙집권에서 지방분권화’라는 시대적·사회적 요청에 의해 더욱 증대되고 있으며, 이는 IMF이후 1998년 1단계 구조 조정에 이어 1999년 2단계 정부 조직 및 직제 개편을 통한 국가 경쟁력 제고, 공공 행정에 있어 사기업식 경영원리의 도입이 촉매가 되었다고 볼 수 있다.

아래의 표는 정부의 구조 조정과 관련하여 민간 위탁을 적극 추진했던 1999년부터 2002년까지 지방자치단체의 민간위탁 추진현황을 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 1999년에는 474건, 2000년에는 315건, 2001년에는 234건, 2002년 86건으로 나타나 지방자치단체의 민간 위탁이 처음에는 활발하게 추진되었으나 해가 거듭할수록 다소 추진 실적이 감소하고 있는 것을 나타냈다.

Table 28. Procedure of contracting out in local government.

(단위:건,명)

시도별	계		1999년		2000년		2001년		2002년	
	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원
합계	1,109	5,060	474	2,295	315	1,525	234	1,177	86	63
서울	122	1,473	49	774	34	344	24	350	15	5
부산	91	265	39	255	24	5	21	5	7	0
대구	43	451	13	124	16	154	8	173	6	0
인천	50	198	12	20	18	87	14	91	6	0
광주	24	147	7	11	10	10	5	102	2	24
대전	32	245	17	63	6	120	8	55	1	7
울산	64	58	21	39	16	13	19	6	8	0
경기	219	648	99	296	65	232	41	105	14	15
강원	64	256	19	73	25	110	15	70	5	3
충북	56	137	19	44	11	33	24	60	2	0
충남	35	186	17	104	10	63	6	19	2	0
전북	51	154	19	90	10	34	8	25	14	5
전남	41	154	17	70	15	78	8	5	1	1
경북	55	331	24	115	16	113	13	101	2	2
경남	149	296	95	169	35	117	19	10	0	0
제주	13	61	7	48	4	12	1	0	1	1

또한 1998년까지 실시한 지방자치단체의 민간 위탁 사무 및 시설에 대하여 수탁기관 현황을 성격별로 살펴보면 다음의 표에서 보는 바와 같다. 즉 위탁 기능을 가장 많이 수탁한 것은 개인으로 총 3,577건 중 29.3%인 834건을 차지하고 있으며, 민간 기업 17.4% 623건, 관련 협회 13.7% 491건, 사회복지법인 9.8% 350건, 사회공공단체 6.9% 248건, 종교단체 7.8% 280건, 지방공사·공단 3.4% 123건, 의료법인 0.8% 27건으로 나타났다.

Table 29. Consignment organization of contracting out in local government.

구분	계	수탁업체별									
		민간 기업	관련 협회	개인	사회 복지 법인	사회 공공 단체	종교 단체	의료 법인	지방 공사 공단	자체 운영	기타
계 (%)	3,577 (100)	623 (17.4)	491 (13.7)	834 (29.3)	350 (9.8)	248 (6.9)	280 (7.8)	27 (0.8)	123 (3.4)	12 (0.3)	589 (16.5)
사회 복지	1,270	43	117	343	304	91	220	9	5	1	137
환경 위생	323	266	13	9	-	4	1	4	17	1	8
공공 시설	1,030	109	66	409	19	77	1	-	49	-	300
체육 청소년	335	4	130	26	18	57	55	-	5	3	37
청사 관리	101	96	1	1	-	-	-	-	-	-	3
경영 사업	84	15	6	25	3	-	-	-	21	5	9
보건 의료	50	4	23	1	-	-	3	14	1	-	4
문화 예술	52	2	28	3	-	9	-	-	-	1	9
기타	332	84	107	17	6	10	-	-	25	1	82

이와 같이 우리나라 지방자치단체 공공시설의 위탁은 순수 민간으로 볼 수 있는 민간 기업과 개인이 전체 시설의 46.7%를 수탁하고, 나머지 53.3%는 관련 협회나 정부 각 산하 기관 및 유관 단체 등에 대한 위탁이다. 이처럼 민간 기업과 개인의 비율이 낮은 이유는 공개 경쟁이 아니라 수의 계약이나 제한 경쟁에 의한 경우가 대부분이어서 위탁의 취지를 살리지 못하고 있고, 이에 따라 위탁의 비율이 그대로 효율성 제고로 이어지지 않을 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

다음으로 우리나라 중앙정부의 연도별 민간 위탁 추진 현황을 살펴보면 다음의 표에서 보는 바와 같이 민간 위탁 실적은 매우 저조함을 알 수 있다. IMF를 맞은 후 1998년과 1999년에는 그 수가 증가하였으나 그 이후는 다시 감소 상태로 돌아섰다. 즉 중앙 정부의 민간 위탁은 1991년 지방의회의 구성을 전후하여 중앙정부 권한의 많은 부분이 지방으로 이양되고, 이에 따라 민간 위탁도 1980년대에 367건, 1990년 29건, 1991년에는 44건 등 조금씩 증가하다가 1998년 101건, 1999년에는 128건으로 1990년대 초반보다는 다소 증가하였으나 2000년부터는 현저하게 감소하였다. 또한 민간 위탁의 수탁 기관은 유형별로 민간 위탁 업무의 2/3가 넘는 70% 이상이 순수 민간이나 기업보다는 사업자 단체나 조합 등에 위탁되고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과로 살펴볼 때, 우리나라 중앙정부의 민간 위탁은 70% 이상이 순수 민간 기업이나 개인보다는 협회나 단체 등에 위탁되고 있는 점과 비교하면 지방자치단체의 민간 위탁은 민간의 수탁 비율이 높은 것을 볼 수 있으나 민간 위탁의 본래 취지에 비추어 보면 여전히 문제로 지적될 수 있다.

Table 30. Status of consignment in central government.

(단위:건)

구분	계	행정기관간 위임·위탁				민간위탁
		소계	시·도	소속기관	타기관	
계	5,388	4,447	2,008	2,178	261	941
'79이전	911	823	404	370	49	88
'80년대	1,890	1,523	778	677	68	367
1990	259	230	130	87	13	29
1991	566	522	253	246	23	44
1992	200	180	88	85	7	20
1993	130	102	54	43	5	28
1994	111	97	29	33	35	14
1995	208	149	65	83	1	59
1996	231	220	47	172	1	11
1997	155	138	41	95	2	17
1998	175	74	29	36	9	101
1999	420	292	74	171	47	128
2000	95	68	6	61	1	27
2001	37	29	10	19	-	8

(5) 민간 위탁 관리 사례

① 울진군 사례

울진군은 2005년 10월 1일부터 공개 경쟁 제한 입찰 방식으로 수탁자를 선정하여 생활 폐기물 수집·운반을 2005년 10월부터 민간위탁에 의해 처리되고 있는데, 울진군을 1권역과 2권역으로 나누어 두 개의 업체에서 운영되어졌다. 민간 위탁 원가 분석 및 관리 실태를 비교해 보면, 직영시 인력은 74명이고 민간 위탁시 56.6명으로 17.4명의 인력을 축소하였고, 총괄 원가액은 3,081,238,004원이고, 민간 위탁시 용역 금액이

2,007,403,449원으로 총 연간 절감액이 1,073,834,555원으로 34.8%를 절감할 수 있었다. 이로서 울진군의 민간 위탁의 효율적인 경제 성과는 인력 축소로 인한 작은 정부 실현과 비용 절감을 통한 예산 낭비 방지에는 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다.

② 여수시 사례

여수시의 생활 폐기물 수거·운반은 위탁업체와 계약을 통해서 위탁업체가 여수시 전지역을 담당하고, 도서지역인 화정면, 삼산면, 동문동 지역은 시 자체 인원으로 수거·운송하는 혼합방식으로 운영되고 있다.

여수시의 생활폐기물을 수거·운송하는 업체로는 2001년 기준 아래의 표와 같이 4개 업체가 있다. (유)여수보건공사는 (구) 여수시 전역, (유)여천보건공사는 (구)여천시 전역, (유)진남위생공사는 여천산단사택, 진남시장, (주)그린여천환경공사는 (구)여천군(화정면, 삼산면, 동문동 제외)을 담당하고 있다.

Table 31. Status of consignment in Yeosu-city(2001).

(단위: 톤/일)

업체명	수거지역	처리량
(유)여수보건공사	(구)여수시 전역	142.6
(유)여천보건공사	(구)여천시 전역 (여천산단사택, 진남시장)	71
(유)진남위생공사	여천산단사택, 진남시장	6.8
그린여천환경공사(주)	돌산,소라,울촌,화양면	39.5

여수시의 생활폐기물 수거 및 운송 업무에 종사하는 시 직영 및 민간위탁업체의 총소인력은 아래의 표에서 나타나는 바와 같이 시직영 인원은 7명이며 4개 위탁업체 총인원은 247명이다. 위탁업체의 인원분포는 관리·사무직 인원은 12명, 운전원(기능 10등급)은 37명, 환경미화원은 198명으로 구성되어 있다.

장비현황을 살펴보면 여수시 자체 수거장비는 손수레5대를 보유하고 있으며, 위탁업

체는 수거차량으로 37대를 보유하고 있다. 위탁업체의 수거차량은 생활쓰레기 수거차량이 35대와 재활용 수거차량은 2대로 구성되어 있다.

Table 32. Status of treatment staff in municipal solid waste(MSWs)(2001).

구분	대행업체현황				여수시 현황
	계	관리직	운전원	환경미화원	환경 미화원
계	254	12	39	198	7
여수보건공사(유)		4	17	75	•
여천보건공사(유)		3	11	63	•
진남위생공사(유)		2	2	13	•
그린여천환경(유)		3	9	47	•

Table 33. Status of equipment in municipal solid waste(MSWs).

구분	위탁업체의 처리 인력 현황				계	여수시 처리인력
	계	생활쓰레기 수거차량	재활용품 수거차량	기타		손수레
계	37	35	2	-	-	5
(유)여수보건공사	15	14	1	-	-	-
(유)여천보건공사	12	12	1	-	-	-
(유)진남위생공사	2	2	-	-	-	-
그린여천환경공사(주)	8	8	-	-	-	-

여수시에서는 환경복지국 소속의 도시미화사업소에서 폐기물 관련업무를 담당하고 있다. 도시 미화사업소는 도시미화, 청소행정, 폐기물 관리계로 편성되어 있으며, 소

장을 포함하여 17명으로 구성되어 있으며, 도시미화계 와 청소행정계에서 생활폐기물 수거·운반에 관한 전반적인 업무를 담당하고 있다. 특히 , 대행사업결정, 계약체결, 대행예산편성 및 대행업체 지도·감독을 담당하고 있다.

여수시 생활 폐기물 수거 주체별로 살펴보면 1998년에 시 직영처리가 14.0톤으로 4.4%를 담당하고 위탁업체가 304.8톤으로 95.6%를 담당하고 있고, 1999년에 시 직영처리가 11.1톤으로 4%를 담당하고 위탁업체가 96% 담당하고 있다. 이러한 대행비용의 유지는 도서지역(화정면,삼산면 ,동문동)은 위탁업체를 통해서 생활폐기물을 수거·운반하기 힘들기 때문에 여수시 자체 청소 인원으로 해결하고 있기 때문이다.

Table 34. Status of collection in municipal solid waste(MSWs)(Yeosu-city).

계 (일 기준)	연도별	처리 주체별 수거현황			
		시 직영	빈도(%)	위탁업체	빈도(%)
275.0톤	1999	11.1톤	4%	263.9톤	96%
318.8톤	1998	14.0톤	4.4%	304.8톤	95.6%

여수시에서는 위탁비용을 여수시 예산(국비 95%, 시 5%)으로 책정하여 월별로 분할 지급하고 있다. 여수시 수집·운반 처리비를 보면 98년에 74억 7천만원에서 1999년에는 80억 3천113만 2천 원으로 증가하였다. 이러한 위탁비용의 증가원인으로는 공무원 봉급 인상폭이 인건비에 반영하고, 물가상승폭을 관리·운영비로 과다 책정하기 때문에 위탁비용의 증가가 지속되고 있다.

Table 35. Cost of collection and transport in municipal solid waste(MSWs)(Yeosu-city).

(단위: 천원)

	수집 · 운반 처리비			
	소계	인건비	시설관리·운영비	기타
2000	8,031,132	6,002,000	1,966,762	62,370
1999	17,759,000	5,814,000	1,899,490	45,510
1998	7,470,000	5,640,000	1,770,650	59,350

여수시의 민간 위탁 관리 실태를 살펴보면 다음과 같이 정리 할 수 있다.

첫째, 특별한 평가 기준 없이 민간 위탁 대상 사업으로 생활 폐기물 수거·운반을 선정하여 민간 위탁 업체를 통해서 위탁 관리 체제를 유지하고 있다. 생활 폐기물 수거·운반을 위탁 대상 사업으로 선정하는 이유에 대해서 환경 미화원의 관리(사고 발생시 민·형사책임)책임을 위탁 업체에 부여하기 위함이 50%정도를 차지하고 있으며, 공무원 인원 구조조정시 인원 감축을 위한 수단이 36%정도를 차지하고, 위탁 관리의 주요한 목적인 비용(예산) 절감은 14%를 차지했다.

둘째, 위탁 업체의 경쟁 체제가 확보되지 않고 있어 수의 계약의 일종인 경신 계약을 1년을 주기로 체결하고 있다.

셋째, 위탁 업체에 대한 지도 감독과 평가는 단순히 위반 사항에 대한 점검, 단순 비용 점검 차원에서 이루어지고 성과를 측정하고 있었으며, 수탁업자의 성과에 대한 보상으로 계약시 우선권을 부여하는 수단만을 마련하고 있다.

2) 일본의 민간 위탁 관리 사례

일본의 경우, 민간위탁이 활발히 이루어지고 있는데, 이를 통한 경비절감 효과가 상당히 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 민간위탁 대상을 보면 청사관련업무, 쓰레기 수거, 학교관련업무, 보육소·유치원 관리운영, 분뇨·쓰레기처리시설 관리운영,

체육관·경기장 관리운영, 시민회관 및 문화센터 관리운영, 병원 및 진료소 관리운영 등 다양한 분야에 달라고 있다.

다음의 표에서 일본의 경우는 공공서비스의 공급에 있어서 민간위탁관리가 활발히 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

Table 36. Status of contracting out in local government(Japan/1997).

(단위:%)

업무 분야	사무사업명	전면위탁	일부위탁	직영
청사 관리	청사방문접수	38.4	4.4	57.2
	청사청소	91.0	7.3	1.7
	청사경비	67.5	14.7	17.7
	청사전화교환	46.3	6.6	47.2
	특별직 전용차운전수	2.0	2.8	95.2
	청사내부에서의 인쇄	9.0	12.4	78.5
쓰레기	쓰레기수거(가연)	45.6	27.4	27.0
	쓰레기수거(불연)	53.8	23.9	22.3
	대형쓰레기 수거	51.4	12.6	36.0
교육	학교용무원	2.4	8.9	88.8
	학교정비	83.7	10.2	6.1
	아동보육	29.2	9.0	61.8
	학교급식(조리)	4.4	11.4	84.3
	보육소 관리운영	1.9	14.6	83.5
	유치원 관리운영	3.4	6.2	90.5
오수 및 분뇨 처리	분뇨처리시설의 관리운영	44.2	21.3	34.5
	쓰레기처리시설의 관리운영	31.8	33.7	34.5
	하수종말처리시설 관리운영	32.7	48.0	19.3
	공중변소의 관리운영	59.5	27.4	13.1
체육 및 문화 시설	공영풀장 관리운영	50.5	19.3	30.2
	체육관 관리운영	39.5	26.5	34.0
	육상경기장 관리운영	50.0	17.4	32.5
	야구장 관리운영	46.3	21.3	32.4
	공원의 관리운영	26.9	53.4	19.7
	시민회관 및 문화센터 관리운영	31.4	35.4	33.2
보건	병원 및 진료소 관리운영	12.3	39.2	48.5
	홀헬퍼	61.3	21.4	17.4
	입욕서비스	83.8	7.1	9.1
	특별양호노인홈 관리운영	76.7	5.9	17.4
기타	도로측량 및 현황도 작성	49.3	46.4	4.3

위의 표에서 알 수 있듯이, 민간위탁의 비율이 높게 나타나고 있으며 특히, 청사의 청소 및 경비, 쓰레기 수거, 공중변소 관리, 운동장 및 공원관리 등은 직영보다 민간위탁 하는 자치단체의 비율이 매우 높게 나타나고 있는 실정이다. 예를 들어, 청사청소의 경우 직영은 1.7%에 불과한데 비하여 98.3%가 민간에게 전부 또는 일부를 위탁하고 있다. 이외에도 청사경비 82.3%, 공중 변소 관리 86.9%, 공원관리 80.3% 등 다양한 분야에서 높은 민간위탁 관리 비율을 보이고 있다. 사무사업의 민간위탁관리에 있어서 업무 전체를 위탁하거나 또는 특정부분의 업무만을 위탁하는 등 지방자치단체의 특성 및 업무의 특성에 따라 민간위탁관리를 지향하고 있다.

또한 일본의 경우는 민간위탁관리를 통해 경비 절감의 효과가 상당히 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 표에서 알 수 있듯이, 특별양호노인 홈의 경우는 81.3%의 비용이 절감되고 있고, 학교급식이나 쓰레기수거에 있어서도 약 50%의 비용 절감 효과를 보이고 있다. 비용이 크게 절감되는 이유는 민간 기업의 경우 생산성의 향상이라든가 파트타임 인력 활용 등 인력관리의 효율화로 사업비 및 인건비의 절감이 이루어지고 있기 때문이라 할 수 있다.

Table 37. Example of cost reduce in contracting out.

(단위: 엔, %)

구분	직영 (A)	위탁 (B)	절감비율 (B/A)	절감사례 (총액)	이유
쓰레기수거 (톤당경비)	17,921	8,252	46.0	明石市 5억4,500만	민간의 1인당 쓰레기 수거량이 직영의 2배
학교급식 (고용원1인 연간경비)	408	193	47.3	포화시 8억8,105만	1일 3-5시간, 연간180일 정도로 민간은 파트타임이 가능하나 직영은 8시간 근무의 정규직원임
홈헬퍼 (1시간당)	5,040	1,769	33.1	-	시간단위로 일하며 1일 풀타임의 정규직원으로 총당되고 있음
특별양호 노인홈 (입소자1인 1개월 당)	365,548	297,243	81.3	-	직원수와 급여 차이에 의함
커뮤니티 센터 (연간경비)	206,150	50,328	24.4	-	정규직원과 촉탁 등과의 임금차
보육소 (원아1인 1개월 당시의 지출액)	1,162,748	289,507	24.9	대전구 34억7,300만	부모 등의 직원수와 급여차이, 1인당 업무량 차이

1999년도 실시한 민간위탁의 계약상황조사 결과에 의하면 위탁사무의 수탁기관 선정에 있어서 전체적으로 수의계약의 비중이 높지만 경쟁입찰이 일반경쟁과 지명경쟁 일찰을 합하여 35% 정도를 점하고 있어 수탁기관의 선정이 비교적 합리적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 조사대상 사업 1,436건수 중 수의계약이 950건의66%를 차지하고 있고, 지명경쟁 입찰이 452건의 31%를 나타내고 있다.

Table 38. The number of contract and process of contract in contracting out.

(단위: 건, %)

사업구분	건수(%)	계약방식		
		경쟁입찰	지명경쟁입찰	수의계약
청소	109(7.6)	12(11.0)	81(74.3)	16(14.7)
경비	36(2.5)	2(5.6)	10(27.8)	24(66.6)
설비기기 보수관리	318(22.1)	1(0.3)	147(46.2)	170(53.5)
기계운전	10(0.7)	-	10(100.0)	-
전화교환	2(1)	-	1(50.0)	1(50.0)
급식	21(1.5)	-	17(81.0)	4(19.0)
컴퓨터관련	130(9.1)	8(6.2)	12(9.2)	110(84.5)
임대차	274(19.1)	4(1.5)	28(10.2)	242(88.3)
기타	486(33.8)	7(1.4)	115(23.7)	364(74.9)
복합	50(3.5)	-	31(62.0)	19(38.0)
합계	1,436(100.0)	34(2.4)	452(31.5)	950(66.1)

위의 표에서 보는 바와 같이 청소업무의 경우는 지명경쟁입찰이 74%를 차지하고 있고, 일반경쟁입찰이 12건의 11%를 차지하고 있는 등 경쟁입찰이 86%의 비중을 차지하고 있어 수탁기관의 선정이 대체로 민주적이고 공개적으로 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 급식의 경우는 21건 중 17건인 81%가 지명경쟁입찰로 수탁 기관이 선정되고 있다. 따라서 수탁기관의 선정시 가능한 한 경쟁입찰을 통해 보다 민주적이고 합리적인 방법으로 수탁기관을 선정하고 있다. 한편, 수탁기관과의 업무계약기간에 있어서도 업무의 성격에 따라 기간을 달리 적용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 수의계약의 경우에 전체 조사대상사업 950건 중 523건이 5년 미만의 계약 년수로 가장 높은 55%의 비중을 차지하고 있고 10년 이상도 229건 24%를 차지하고 있다. 사업별로 보면, 청소나 경비 그리고 복합업무 등 대체로 시대적 상황에 민감하지 않고 안정적인 업무의 경우는 10년 이상의 장기계약이 이루어지고 있다.

그러나 임대차 및 컴퓨터관련 업무 등 시대적 상황변화에 민감한 사업의 경우는 5년 미만의 단기계약으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 계약기간의 설정에 있어서도 일률적으로 계약기간을 정하기보다는 민간위탁 대상사업에 따라 적절히 기간을 탄력적으로 설정하고 있는 것으로 나타나고 있다.

Table 39. Free contract of contracting out in Japan.

(단위: 건수, %)

사업구분	건수	수의계약의 계속년수(%)		
		5년미만	5년 - 9년	10년이상
청소	16(1.7)	4(25.0)	4(25.0)	8(50.0)
경비	24(2.5)	8(33.3)	4(16.7)	12(50.0)
설비기기 보수관리	170(17.9)	58(34.1)	54(31.8)	58(34.1)
기계운전	-	-	-	-
전화교환	1(0.1)	-	-	1(100.0)
급식	4(0.4)	1(25.0)	2(50.0)	1(25.0)
컴퓨터관련	110(11.6)	69(62.7)	29(26.4)	12(10.9)
임대차	242(25.5)	180(74.4)	50(20.7)	12(5.0)
기타	364(38.3)	199(54.7)	54(14.8)	111(30.5)
복합	19(2.0)	4(21.1)	1(5.3)	14(73.7)
합계	950(100.0)	523(55.1)	198(20.8)	299(24.1)

3) 미국의 민간 위탁 관리 사례

미국의 경우 공공서비스 제공에 있어 많은 부분이 민간위탁관리로 이루어지고 있다. 민간위탁관리는 민영화 형태의 하나로써 가장 오래되고 가장 일반적인 수단으로 인정되고 있다. 민간위탁은 비용효과(cost effectiveness)를 거둘 수 있고, 주민수용의

변화에 탄력성(flexibility)을 확보할 수 있으며, 대응성 및 관리(responsiveness and control)가 용이하다는 관점에서 다양하게 활용되고 있는 실정이다. 또한 미국에서의 민간위탁관리는 공공서비스분야에 경쟁을 도입하는 보편적인 방법으로 인식하고 있다.

Table 40. Status of contracting out in central government(USA/1997).

(단위: %)

구분	행정 및 일반서비스	소년원	교육	의료	정신과, 정박아	사회 복지	교통	평균
민간위탁	91.67	92.19	81.29	69.57	64.67	71.32	83.51	78.06
보조금	0.56	1.19	8.63	14.13	15.63	12.48	4.50	8.48
쿠폰발행	3.06	0.40	0.72	4.89	5.35	9.31	0.43	4.11
자발적	1.39	3.56	1.44	3.26	3.64	2.98	5.35	3.32
민관합동	1.67	2.37	5.04	5.43	3.85	2.23	2.57	2.95
민간기부	0.56	0.40	0.72	0.00	2.57	0.19	1.28	0.96
독점지정	0.28	0.00	1.44	1.09	1.71	0.37	1.5	0.91
축소/폐지	0.28	0.00	0.72	1.09	0.86	0.74	0.43	0.58
규제완화	0.00	0.00	0.00	0.54	1.50	0.37	0.21	0.46
매각	0.56	0.00	0.00	0.00	0.21	0.00	0.21	0.17
합계	100	100	100	100	100	100	100	100

위의 표는 1993년 미국 주 정부협의회(Council of State Government)에서 발표한 후 주 정부의 민간위탁관리 현황을 요약한 것이다. 이 표에 의하면, 미국 주 정부의 민간위탁 방법으로는 정부서비스의 민간계약에 의한 서비스 계약이 약 80%정도이며, 보조금이나 구매증서의 발행에 의한 서비스 제공이 약 13%에 달하고 있고, 민간의 자발적인 단체나 민·관 합동투자에 의한 방식도 6%에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다.

ICMA(International City/County Management Association)가 1992년 미국의 시와 카운티 1,504개를 대상으로 서비스 공급방식에 대하여 조사한 결과에 의거 민간위탁관리의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 미국의 ICMA가 민간위탁관리에 대하여 1982년과 1992년(1,504개의 시와 카운티를 대상)에 조사한 결과를 요약한 것인데, 대체로 다음과 같이 나타나고 있음을 알 수 있다.

첫째, 공공사업 및 교통서비스에 있어서는 최근 영리조직(민간기업)을 활용하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 특히, 상업지역 쓰레기수거, 도로 및 주차장 청소, 제설 및 모래 뿌리기, 주차장 및 차고운영, 공항운영 등이 1982년에 비해 급격히 증가되고 있음을 보여주고 있다.

둘째, 공익사업이나 시설서비스는 비영리조직보다 영리조직이 절대적 우위를 차지하고 있다. 전기사업운영 및 관리 37%, 가스사업운영 및 관리 53%등으로 이들 분야에서는 민간위탁관리의 비중이 매우 높다.

셋째, 공공안전서비스도 영리조직을 활용하는 경향이 강하며, 이 가운데에는 차량건인 및 보관의 민간위탁 관리비율이 가장 높은 83%를 나타내고 있다.

넷째, 보건 및 인적서비스는 영리조직과 비영리조직이 혼재하여 활용되고 있음을 보여주고 있다. 이 가운데 영리조직의 활용비중이 높은 것으로는 탁아시설운영(54%), 병원운영 및 관리(31%)를 들 수 있고, 비영리조직의 활용 비중이 높은 것으로는 부랑자보호소 운영(54%), 탁아시설운영(35%)등을 들 수 있다.

다섯째, 공원 및 레크리에이션 서비스는 민간위탁관리의 비중이 그다지 높지 않다. 문화 및 예술프로그램 서비스의 경우, 문화 및 예술 프로그램운영(41%), 박물관 운영(37%) 등은 민간위탁관리의 비중이 높게 나타나고 있다.

한편, 미국의 도시에는 Contract City라 하는 계약도시들이 많이 있다. 이들 도시는 해당 도시에서 제공해야 할 서비스의 상당부분을 계약을 통해 소비자에게 공급하고

있다. 물론 여기에는 민간과의 계약 뿐만 아니라 다른 정부간의 계약에 의한 것도 있다.레이크우드시(City of Lakewood)의 경우²⁰⁾, 시 전체예산의 42%가 계약서비스에 소요된다. 민간과의 계약, 다시 말하여 민간위탁으로 공급하는 서비스는 쓰레기수집, 교통신호유지관리, 가로등유지관리, 거리청소 등이다. 반면, 법률서비스, 도로유지관리, 건축감독, 토목공사서비스 등은 L.A Country와 공급계약을 맺어 추진하고 있다.

IMCA의 발표자료에 따르면 공공서비스의 민간위탁이 민간기업들간에 경쟁이 존재할 때, 그리고 서비스의 질을 측정할 수 있는 메카니즘이 있으면 아주 바람직하다고 하였다. 미국의 경우 이러한 경쟁에 기초하여 영리조직인 민간기업에 서비스 공급을 위탁하는 경향이 크다.

미국의 민간위탁관리는 영리조직인 민간기업을 활용하는 경향이 크다. IMCA의 자료에 따르면, 공공사업과 교통, 공공시설관리·운영, 공공안전, 공원 및 레크리에이션, 일반행정 기능의 경우 비영리 조직보다는 민간기업에 수탁하는 경향이 크다. 또한 보건 및 인적서비스의 경우는 비영리조직에 위탁하는 경향이 크지만, 영리조직인 민간기업에 위탁하는 비율도 상당하다, 반면, 문화 및 예술프로그램의 경우는 비영리조직에 위탁하는 경향이 상당히 크다.

위에서 언급했듯이, 1998년도 미국 지방정부의 민간위탁 현황과 수탁자의 특징을 살펴보다라도 시가지정화 및 교통서비스분야, 행정서비스 분야 및 자동차 견인 및 보관은 민간기업에 위탁하고 있다. 문화예술 프로그램 운영과 박물관 운영은 비영리 조직에 위탁하고 있다.

Table 41. Status of contracting out in local government(USA).

서비스 내용	민간위탁비율(%)	수탁자
◆시가지정화 및 교통서비스 · 상업지역 쓰레기 수거 · 주거지역 쓰레기 수거 · 가로수 정리 · 심기 · 신호등 설치 · 유지관리 · 공공버스 운영체계 관리 · 공항운영 · 가로등 관리	41 34 30 25 21 21 38	민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업
◆안전 및 공공시설 운영관리 · 자동차견인 및 보과 · 문화 · 예술 프로그램 운영 · 박물관 운영	78 38 30	민간기업 비영리단체 비영리단체
◆ 행정지원 서비스 · 법률 서비스 · 군장비 유지 · 관리 · 자료처리 · 급료처리 · 조세평가 업무	48 31 22 10 6	민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업

Ⅲ. 제주도 민간위탁 관리방안

1. 제주지역 현황

1) 인구

2007년도말 제주특별자치도의 인구는 563,388명으로 2006년도 보다 1,693명이 증가하여 0.3%의 증가율을 보이고 있어 하루 평균 4.6명이 증가하였다. 성별로는 남자가 281,576명으로 49.9%이고, 여자는 281,812명으로 50.1%를 차지하고 있다. 행정시별 인구변동 추세를 보면 전년 대비 제주시 2,545명이 증가한 반면, 서귀포시 852명이 감소한 것으로 나타났으며, 행정시별 인구현황은 아래표와 같다.

Table 42. Status of population in Jeju.

(단위 : 명)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 계		547,964	552,310	553,864	557,235	559,747	561,695	563,388
시 지 역	소 계	370,417	375,526	376,433	381,060	387,885	561,695	563,388
	제 주 시	285,097	290,664	292,908	296,990	304,510	405,819	408,364
	서귀포시	85,320	84,862	83,525	84,070	83,375	155,876	155,024
군 지 역	소 계	177,547	176,784	177,431	176,175	171,862	-	-
	북제주군	100,208	100,824	102,189	102,342	97,744	-	-
	남제주군	77,339	75,960	75,242	73,833	74,118	-	-

Table 43. Configuration of population(m/f).

(단위 : 명)

연도	구분	인 구			여자 100명에 대한 남자수
		계	남	여	
2005		559,747	279,415	280,322	99.7
2006		561,695	280,711	280,984	99.9
2007		563,388	281,576	281,812	99.9

2) 세대

제주특별자치도의 세대수는 2007년도말 기준 211,850세대로 전년대비 3,426세대가 증가하여 1.6%의 증가율을 보이고 있고, 1일 9.4세대가 늘어나는 것으로 나타나고 있으며, 세대당 평균 인구수는 2.6명이다. 연도별 세대 증가추세를 요약하면 다음의 표와 같다.

Table 44. Annual increase of generation.

(단위 : 세대)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
세대수	173,612	177,600	183,248	188,760	194,855	199,989	204,635	208,424	211,850

3) 경제 및 산업구조

2007년 지역내 총생산액은 8조696억원으로서, 제주특별자치도의 산업별 경제활동 취업인구는 2007년말 기준 295천명으로 농·림·어업 등 1차 산업에 21.2%, 광공업, 제조업 등 2차산업에 3.4%, 건설업 등 3차 산업에 75.4%가 종사하고 있다. 이와 같은 산업부문별 고용구조는 61년대에는 1차 산업이 86.5%로 농·림·수산업이 주력 산업이었으나 제주의 관광산업 발전과 이에 따른 서비스산업 확충 등으로 인하여 3차 산업 비중이 높음을 알 수가 있는데, 산업부문별 고용구조를 요약하면 다음표와 같다.

Table 45. Employment structure of each industry.

연 도	1차산업(%) (농림·어업)	2차산업(%) (광공업·제조업)	3차산업(%) (SOC 기타)	취업인구 (천명)
2000	27.0	3.7	69.3	269
2001	25.0	4.5	70.5	264
2002	23.0	5.0	72.0	271
2003	25.6	4.3	70.1	281
2004	24.5	4.3	71.2	278
2005	23.6	4.2	72.2	284
2006	22.1	3.5	74.4	289
2007	21.2	3.4	75.4	293

2006년도 산업별 주요구조는 1차산업 14.0%, 2차 산업 3.1%, 3차 산업 82.9%를 각각 차지하고 있다. 지난 61년도 부터 우리도의 산업 부분별 총생산 구성비를 보면 1차 산업과 2차 산업비중은 점차 감소추세인 반면에 관광 서비스산업을 비롯한 3차 산업 비중이 점차 높아지고 있으며, 연도별 지역 내 주요산업별 구조를 요약하면 다음의 표와 같다.

Table 46. structure of each industry in Jeju.

(단위 : %)

연 도	1차산업 (농림·어업)	2차산업 (광공업·제조업)	3차산업 (SOC 및 기타)
2000	22.3	3.8	73.9
2001	16.1	3.0	80.9
2002	16.4	3.3	80.3
2003	16.1	3.0	80.9
2004	14.6	3.3	82.1
2005	18.7	3.5	77.8
2006	14.0	3.1	82.9

2. 폐기물 관리 정책 현황

1) 폐기물의 정의 및 분류

(1) 폐기물의 정의

현행 폐기물관리법에서는 폐기물을 ‘사람의 소비활동이나 생산과정에서 필요하지 아니하게 된 물질’로서, ‘쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등’을 포함하는 것으로 정의하고 있으며(폐기물관리법 제2조), 발생원에 따라 ‘생활폐기물’과 ‘사업장폐기물’로 크게 구분하고 있다.

① 폐기물 : 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 소

비활동이나 생산과정에서 필요하지 아니하게 된 물질

② 생활 폐기물 : 생활 및 활동 과정에서 필요하지 않게 된 물질 중 사업장 폐기물을 제외한 폐기물

③ 사업장 폐기물 : 대기환경보전법, 수질환경보전법 또는 소음·진동규제법의 규정

에 의하여 배출 시설을 설치, 운영하는 사업장 기타 대통령령이 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물

④ 건설 폐기물 : 건설 공사로 인하여 5톤 이상 배출되는 폐기물

⑤ 지정 폐기물 : 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 인체 조직의 적출물과 실험 동물의 사체 등 의료기관이나 시험·검사기관 등에서 배출되는 인체에 위해를 줄 수 있는 폐기물

(2) 폐기물의 분류

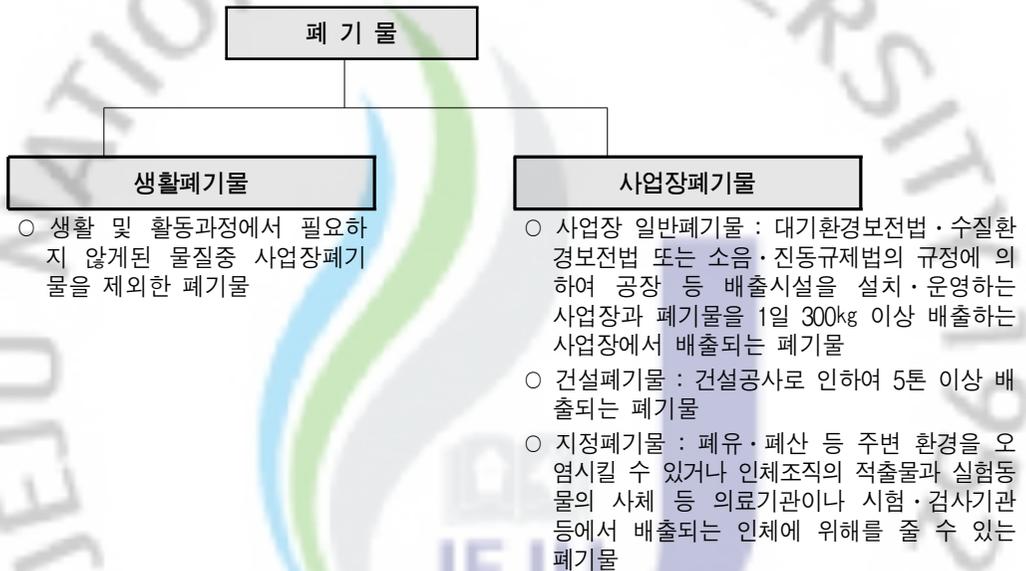


Fig. 6. Category of waste.

2) 폐기물 관리 및 정책의 변천

(1) 폐기물 문제의 발생과 대응

앞에서도 언급했지만, 폐기물관리법에서 폐기물은 “쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알카리, 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의하고 있는데, 폐기물은 자연으로부터 원료를 채취하여 제품을 생산·유통·소비하는 경제활동 등 생활의 영위과정에서 불가피하게 발생되고 있다.

산업화가 진행되기 이전인 단위면적당 인구분포가 적은 지역 즉 농경중심의 사회에서는 폐기물이 발생되어도 자연의 자정작용에 의하여 분해되어 환원이 되면서 생태계 내에 어떠한 영향도 주지 않았으나, 산업화가 진행되어 인구가 도시로 집중되고,

사회구조와 생활방식이 대량생산, 대량소비 형태로 변화하면서 그 과정에서 발생하는 폐기물도 다양화·난분해화하여 자연의 자정작용만으로는 해결될 수 없는 사회문제로 대두됨에 따라 폐기물을 분리수거하여 대단위시설에서 분해 처리하는 과정이 불가피하게 되었다.

자연 생태계 내에서 수용 불가능한 폐기물은 인위적으로 생태계를 모방한 감량, 처리 및 처분시설을 하게 되었으며, 즉 자연계가 소화할 수 없는 폐기물을 퇴비화, 혐기성소화, 소각, 등에 의하여 감량 및 재활용 시키고, 매립이라는 최종수단에 의하여 자연계로 환원시킬 수밖에 없는 상황에 놓여지게 되었다.

이러한 과정에서 폐기물이 한 지역으로 집중되어 대량으로 처리되게 되었으며, 특정한 지역이 환경오염의 위협에 놓여 NIMBY(Not In My Back Yard)현상을 유발하게 되었으며, 오염물질이 배출되지 않는 시설을 하기 위하여 많은 투자를 요구하고 있으며, 사회경제적 문제를 수반하게 되었다.

이러한 폐기물로 인한 환경문제를 해결하기 위해서는 보다 효과적이고 적극적인 정책적 관리가 필요하게 되었으며, 21세기에 당면한 자원고갈 및 에너지문제로 인하여 더욱 더 많은 관심을 가지게 되었다.

최근에 선진국에서는 이렇듯 폐기물 문제가 현대사회의 대량생산·대량소비 사회경제 체제에서 비롯되었기 때문에 이를 효과적으로 극복하기 위해서는 대량생산, 대량소비 체제를 지속가능한 자원순환형 사회경제 체계로 전환시켜 나가고 기술개발을 통하여 저렴한 비용으로 폐기물을 안전하게 처리하는 등 종합적이고 근본적인 접근이 이루어져야 한다.

(2) 폐기물 관리 정책의 변천

우리나라의 폐기물관리법은 「2원화」 → 「1원화」 → 「세분화」의 단계를 거치면서 계속적으로 범위를 확대하여 발전해 왔다. 폐기물의 문제가 그다지 심각하지 않았던 1980년대 중반이전에는 생활폐기물은 「오물청소법」, 사업장폐기물은 「환경보전법」에 의하여 이원적으로 관리되었다. 그러나 1986년에 「폐기물관리법」이 제정되면서 관리체계가 통합되어 일원화되었으며, 이후 다시 재활용의 활성화 및 폐기물처리시설의 설치촉진을 위하여 분법화함에 따라 법률체계가 세분화·전문화되어 오늘에 이르고 있다.

① 오물청소법 시대(1961~1977년)

1960~1970년대는 청소개념에 기초한 「오물청소법(1961년)」 시대로서 주로 도시지역에서 쓰레기와 분뇨를 생활주변에서 보이지 않도록 신속하게 치우므로써 도시지역 주민의 보건·위생을 지키는데 주안점이 주어졌던 시기이다. 「오물청소법」은 청소지역을 특별청소지역(도시지역)과 계절적 청소지역으로 구분하고 청소지역, 하수도, 하천 및 해역 등에 오물투기를 금지하였다.

이 법이 1973년 개정되면서 “오물”의 개념에 “폐기물”을 포함시켜 산업 활동으로 생기는 오물을 사업자 스스로 처리하도록 규정함으로써 산업폐기물이 형식적으로는 관리의 대상이 되었다.

② 환경보전법 시대(1978~1986년)

1970년대 말에 들어 환경문제가 점차 기시화되고 폐기물문제에도 종래의 방어적 입장에서 적극적으로 대응할 수 있는 법적 근거를 위하여 「환경보전법」이 제정(1978년)되었고, 1980년에는 환경청이 발족되었다.

「환경보전법」의 제정과 환경청의 발족을 통해 환경문제에 대한 종전의 “소극적 방어적 개념”이 “적극적 보전 개념”으로 전환한 것을 의미한다. 또한 농촌폐비닐이 사회적 문제로 대두되면서 「합성수지폐기물처리사업법」이 제정(1979년)되었고, 이를 집행하기 위해 한국자원재생공사가 설립되었다. 그러나 생활폐기물은 여전히 「오물청소법」에 의해 관리되고 산업폐기물은 「환경보전법」에 의해 관리되어 이원적으로 운영되는 실정이었으며 여전히 폐기물을 “처리개념” 중심으로 다루었다.

③ 폐기물관리법 시대(1986~1992년)

1986년 환경청은 일원화된 폐기물관리체계를 구축하기 위하여 오물청소법과 환경보전법상의 폐기물관련 규정을 통합하여 「폐기물관리법」을 제정하게 되었다. 이 법의 종전과 다른 특색은 “재활용”이란 개념이 도입되어 단순처리개념에서 진일보한 접근이 이루어졌다는 것이다.

1991년에는 「폐기물관리법」을 개정하여 “일반폐기물”과 “산업폐기물”로 구분하던 분류체계를 국민건강에 대한 위해성 정도를 기준으로 “일반폐기물”과 “특정폐기물”로 구분하고 특정폐기물은 국가에서, 일반폐기물은 지방자치단체에서 그 역할을 담당하는 처리책임을 부과하였다. 한편, 오수·분뇨 등이 1991년 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이 제정되면서 수질관리 측면에서 다루어지게 되었다.

④ 불법화 시대(1993 ~ 현재)

1992년 폐자원의 재활용촉진을 위해 "폐기물관리법"에서 「자원의절약과재활용촉진에 관한 법률」이 분법 되었고, 1995년에는 님비(NIMBY)현상에 효과적으로 대처하기 위하여 「폐기물처리시설 설치촉진 및 그 주변지역 지원 등에 관한 법률」. 1994년에는 우리나라가 바젤협약에 가입하면서 동 협약의 국내이행을 위해 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 1999년에는 수도권매립지의 효율적 운영을 도모하기 위하여 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」이 각각 제정되었다.

이 시기의 주요한 성과는 지속가능한 발전을 위한 폐기물 발생의 최소화 개념을 도입하여 제품으로 인한 폐기물 문제를 효과적으로 해소하기 위해 폐기물부담금 및 예치금 제도가 도입되었고, 1995년 1월부터 쓰레기종량제를 시행함으로써 폐기물관리정책이 재활용·감량 쪽으로 전환되어 가면서 생산·유통·소비의 전 과정에 걸쳐 폐기물 발생을 최소화하는 자원 순환형 사회구축을 위한 기본 틀을 마련하였다.

한편 1990년대 말 들어 폐기물의 부적정처리, 불법투기 및 폐기물처리업자의 방치폐기물로 인한 환경오염문제가 심각한 사회문제가 됨에 따라 이에 효율적으로 대처할 수 있도록 「폐기물관리법」을 개정(1999. 2. 8. 공포, 1999. 8. 9. 시행)하여 지정폐기물에 대한 처리증명제 및 폐기물처리업자의 방치폐기물처리이행보증제를 도입하고, 폐기물수집·운반업자에 의한 「운반+처리」의 일괄수탁행위의 관행을 근절할 수 있도록 벌칙규정을 강화하였으며, 재활용을 병자한 부적정 처리를 방지하기 위한 재활용신고체계의 재편과 소형소각시설로 인한 대기오염예방을 위한 소형소각시설에 대한 관리를 강화하고, 적축물에 대한 관리가 보건복지부에서 환경부로 이관됨에 따라 의료폐기물에 대한 관리기준을 정하는 외에 폐기물처리시설 설계·시공업 등록제를 폐지하는 등 사업자에 대한 규제를 합리적으로 재정비하여 경제 활성화와 폐기물 최소화 및 안전관리를 충족할 수 있도록 전면적으로 개정하였다.

(3) 폐기물 관리법의 체계 변화

폐기물관리법은 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물(사업장 일반, 건설폐기물, 지정폐기물)로 분류하여 관리하고 있으며, 각 폐기물별 관리에 대한 역할분담을 국가와 지방자치단체, 기초자치단체로 정하여 국가는 기술개발지원, 기술적·재정지원, 광역자치단체간의 폐기물사업의 조정을 담당하도록 하고 있으며, 광역자치단체는 폐기물

처리사업, 기술적 재정지원, 기초자치단체는 생활폐기물의 수거·운반·처리를 하여, 이전에 국가 및 광역자치단체가 가지고 있던 업무 대부분이 기초자치단체로 이관되어 왔다. 또한 이러한 업무의 효율성을 제고하기 위하여 5년에 1회씩 국가는 폐기물 처리종합계획, 광역 및 기초자치단체는 폐기물처리기본 계획을 수립하도록 명시하고 있다.

폐기물관리법 체계 내에서는 폐기물 배출 및 처리책임을 명시하여 생활폐기물은 시장·군수 등이 사업장폐기물에 대해서는 배출자처리 책임을 원칙으로 하고 있다. 예전에는 폐기물에 관계된 사업을 하려고 할 때에 특정지역에 특정업체만을 지정하여 허가하는 정수제로 이루어졌으나, 현재는 정수제가 폐지되어 수집운반업, 중간처리업, 최종처리업, 종합처리업으로 구분되어 수집운반, 처리가 이루어지도록 하고 있다. 또한 폐기물에 대한 사업을 하는 자가 수집한 폐기물을 처리하지 않고 방치하여 사회문제를 야기 시키는 사례가 있어 방치폐기물처리 이행보증제도를 도입하고 있으며, 폐기물처리시설에 대해서는 시설의 설치 및 관리기준을 정하고 있으며, 매립지와 같이 사업종료 이후에 사후관리가 필요한 곳은 사후관리 이행보증제도를 도입하였다.

(4) 폐기물 책무 관계의 변화

1980년대 이전까지는 폐기물을 배출한 자가 그 처리에 책임을 졌다. 그러나 1979년 입법된 합성수지폐기물처리사업법은 폐기물처리 책임을 생산자에게 부과한 최초의 법이다. 그러나 이법에 의한 농어촌 폐비닐을 제외하고는 배출자 책임원칙이 지속되었으며, 1993년 “자원의절약과재활용촉진에관한법률”에 폐기물부담금 및 예치금제도가 도입되어 제품에 기인하는 폐기물에 대해 생산자의 책임을 간접적으로 부과하게 되었다. 그러나 이 제도는 폐기물의 수거·운반·처리책임은 지자체에 있고, 생산자는 재정적인 책임만 맡고 있어 정책적 태도가 불분명하다는 비판이 있다.

따라서 최근에는 제품에서 기인하는 폐기물에 대해 생산자에게 물리적·재정적 책임을 모두 부과하는 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility)가 법제화 되어 2003년 1월 1일부터 시행되고 있는데 이는 폐기물 문제의 해결 열쇠는 생산자들에게 있으며, 이들에 의해 폐기물 감량 및 재활용이 적극 추진시킬 수 있도록 책임을 강화시킨 것이다.

3) 폐기물 관리 체계 및 정책 방향

(1) 폐기물 관리 체계

폐기물의 분류체계는 폐기물처리의 최종책임이나 처리방법을 결정하는 중요한 기준이 되는 바, 현행법은 발생원을 기준으로 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고 있다. 앞에서 언급하였듯이, 생활폐기물이란 가정, 소규모 사업장에서 발생하는 사업장폐기물 이외의 폐기물을 말하며, 사업장폐기물이란 공장 등 배출시설을 설치·운영하는 사업장, 폐기물을 1일 300kg 이상 배출하는 사업장, 일련의 공사·작업 등으로 인하여 폐기물을 5톤 이상 배출하는 사업장 그리고 지정폐기물을 배출하는 사업장에서 배출되는 폐기물을 말한다.

또한 사업장폐기물은 유해성을 기준으로 지정폐기물과 사업장일반폐기물로 나눌 수 있다. 지정폐기물이란 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 폐기물을 말한다.

이러한 폐기물의 분류체계에 의거 생활폐기물의 수거·운반 및 처리는 관할 시장·군수의 책무이며, 사업장폐기물은 폐기물배출자가 스스로 처리해야 하고, 지정폐기물은 환경부에서, 그 외의 사업장 폐기물은 지방자치단체에서 관리하고 있으며, 국가는 폐기물관리 전반에 대한 기본적 정책을 입안하고 지방자치단체에 대한 기술, 재정지원 등을 담당하며, 도지사는 관할 시·군의 폐기물처리를 지도·감독하고 필요한 기술과 재정을 지원한다.

폐기물의 관리방식은 원천적 발생억제, 재이용, 재활용, 에너지회수, 소각, 매립의 순으로 우선순위(발생억제에서 에너지회수까지를 "폐기물 최소화"라 함)를 두는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 이러한 기본원칙 하에 생산단계에서는 사업장폐기물감량화 제도, 제품의 환경성 제고를 위한 부담금제도 등을 운영하고 있으며, 유통단계에서는 과대포장규제, 리필제품 생산권고제도, 합성수지 포장재의 감량화제도를 운영하고, 소비단계에서는 쓰레기종량제, 1회용품 사용억제 시책을 추진하고 있다. 그리고 포장용기, 윤활유, 가전제품 등에 대해서는 소비 후 생산자가 회수·재활용하도록 생산자책임재활용제도(EPR)를 운영하고 있다. 또한 처분단계에서는 폐기물의 보관·운반기준, 폐기물처리시설 설치기준, 폐기물처리시설 관리 기준 등을 설정하여 관리하고 있다.

한편 폐기물을 계획적·체계적으로 관리하기 위하여 폐기물관리목표, 기본전략 및 정책 수단의 개선 등의 내용에 관한 장기종합계획인 폐기물처리기본계획(2005년~2011년)을 수립하였다.

(2) 폐기물 관리 정책 현황

초기에는 단순히 쓰레기를 청소하는 개념(Cleaning)에서 시작하여 재활용(Recycle)으로 정책 중심이 이동되었으며 최근에는 폐기물 최소화 개념으로 정책이 변화하고 있다. 폐기물 최소화는 폐기물 발생 억제, 폐기물 감량화, 재이용, 재활용, 자원화를 포괄하는 개념으로 매립이나 소각을 통해 최종 처리되는 폐기물을 최소화하는 정책이다.

① 폐기물 감량화

(가) 1회용품 사용 규제

생활수준의 향상과 지나친 편리성 추구 위주의 생활방식 등으로 보편화된 1회용품 사용은 자원낭비와 환경에 부정적 영향을 초래하고 있어, 이에 따라 1994년 3월부터 '자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률'에 따라 1회용품 사용을 억제하기 위한 각종 제도를 시행하고 있다.

1회용품 규제는 1회용 컵, 봉투·쇼핑백 등 1회용품을 주로 많이 사용하는 업종을 대상으로 규제대상 품목을 차등 규제하고 있으며, 2007년 지방자치단체에서 1회용품 사용규제 이행여부에 대한 점검을 실시한 결과 총 12,182건을 적발하여 639백만원의 과태료를 부과하였으며, 1회용품 사용규제제도의 조기정착 등을 위해 2002년부터 16개 휴게음식점과 「1회용품 사용 줄이기 자발적 협약」을 체결하여 1회용 컵 보증금제도를 시행하고 있으며, 23개 대형 유통업체는 자율실천선언을 통해 1회용 봉투·쇼핑백을 유상판매하고 있다.

(나) 포장 폐기물 발생 억제

1993년 8월부터 '자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률'에 따라 제품의 수송·보관·취급·사용 등의 과정에서 불필요하게 과대 사용되는 포장재를 줄이기 위한 각종 규제제도를 추진하고 있다.

포장폐기물 규제는 재활용이 용이한 친환경적 재질 대체를 위한 포장 재질 규제와 포장폐기물 감량화를 위해 포장방법(포장공간비율, 포장횟수)을 규제하고 있으며, 과대포장은 주로 명절 등 특정시기 선물세트 등을 중심으로 단기간에 집중적으로 출시되었다가 사라지는 특성에 감안하여 주로 명절, 입학 및 졸업시즌 등을 중심으로 집중단속을 실시하고 있다.

2007년에는 지방자치단체에서 과대 포장제품 총 88건을 적발하여 264백만원의 과태

료를 부과하였으며, 한편, 2008년에는 새로운 유형의 포장제품 출시 등 규제여건 변화에 대응하기 위해 포장관련 제도적 기준 정비(제품별 포장공간비율 및 포장횟수 등) 등 포장폐기물 발생의 근원적 예방대책을 마련할 계획이다.

(다) 폐기물 부담금

폐기물부담금제도는 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 막기 위하여 특정 대기·수질 유해물질 및 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기의 제조업자 또는 수입업자로 하여금 그 폐기물의 처리에 드는 비용을 부담하도록 하는 제도로서, 1993년 도입되어 대상품목, 부담금 산출기준 등의 변경을 통하여 2007년 기준 유독물제품 용기, 부동액, 껌, 1회용 기저귀, 담배, 플라스틱제품(포장재 포함) 등 6개 품목에 대하여 폐기물 부담금을 부과하고 있다.

폐기물부담금은 부담금 부과대상 제조업자에게 출고실적에 대하여 매년 4월 일괄 부과되며, 수입업자에게는 수입실적에 따라 수입시 수시 부과되며, 징수된 부담금은 환경개선특별회계에 귀속되며, 폐기물재활용사업과 폐기물처리시설 설치 지원, 폐기물 재활용 기술개발, 지방자치단체의 폐기물 회수·재활용 및 처리 지원 등에 사용된다.

(라) 음식물류 폐기물 줄이기

2006년도의 음식물쓰레기 발생량은 1일 13,372톤으로서 전체 생활폐기물발생량 48,844톤/일의 약 27.4%를 차지함에 따라 음식물 쓰레기가 차지하는 점유비율이 상대적으로 높은 편이다.

또한, 1996년도의 29.1%에 비교하여 그간은 점차 감소하는 추세였으나 음식물류폐기물 직매립 금지('05.1.1) 이후 분리 배출되는 음식물류 폐기물이 증가하고, 국민의 생활수준 향상 및 웰빙문화 확산으로 인한 과일·채소류의 소비가 증가하면서 2006년 음식물류 폐기물 발생량이 대폭 증가한 것으로 나타났다.

정부는 음식물쓰레기의 양을 줄이기 위하여 1995년 7월부터 8개 중앙부처가 참여하는 '음식물쓰레기 관리협의체'를 구성하고, 관리대책을 공동 추진하여 왔으며, 2002년에는 월드컵을 계기로 환경친화적 음식문화를 정착시키기 위하여 월드컵 개최도시를 중심으로 자치단체와 음식업단체, 시민단체가 자발적으로 협약을 체결하여 이행하였으며, 2003년도에는 이를 전국으로 확대하여 시행하였다.

또한 2002년부터는 민간단체와 함께 음식물쓰레기 줄이기 생활문화정착을 위한 교

육·홍보프로그램을 개발, 추진하고 있으며, 주요 사업으로 매월 첫째주 수요일을 “음식물쓰레기 없는 날(수다날)”, “환경사랑 음식점 선정”(생활환경운동여성단체연합), “빈그릇 운동”(에코붓다), “음식물류폐기물 20%감량 실천 운동”(한국소비생활연구원), “음식물쓰레기 줄이기 그린마케팅교육”(새마을운동중앙회), “음식물쓰레기 줄이기 범국민운동”(자연보호중앙회대구광역시협의회) 등을 전개하고 있다. 그리고 음식물류폐기물을 줄이기 위한 홍보·교육을 위해 TV·라디오 및 전광판 광고물을 제작·방영하였으며, 어린이를 위한 만화를 제작, 전국 초등학교에 배포하는 등 음식물쓰레기 줄이기에 대한 일반 국민들의 참여를 확산시키기 위해 노력하고 있다.

(마) 쓰레기 종량제 개선·보완

쓰레기종량제란 ‘쓰레기를 버린 만큼 비용을 낸다’라는 오염배출자부담원칙을 적용하여 쓰레기 발생을 원천적으로 줄이고 재활용품의 분리배출을 촉진하기 위한 정책으로 종전 재산세나 건물면적 등을 기준으로 하는 정액부과방식의 쓰레기수수료 부과체계를 쓰레기배출량(쓰레기종량제 봉투 사용량)에 비례하는 부과체제로 전환한 것이다.

1995년 1월부터 시행된 쓰레기종량제는 생활폐기물과 사업장 일반폐기물 중 생활폐기물과 성상이 유사하여 생활폐기물의 기준 및 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있는 폐기물에 대하여 실시하고 있으며, 시행에 필요한 세부사항은 ‘쓰레기수수료 종량제시행지침’(06.12 개정)으로 정하여 운용하고 있다.

쓰레기종량제에 따른 쓰레기 배출방법은 자치단체에서 제작·판매하는 규격봉투에 생활쓰레기를 담아 배출하고, 재활용품(종이, 고철, 병, 플라스틱 등)은 규격봉투에 담지 않고 자치단체에서 정하는 일시·장소에 분리배출하면 무료로 수거하며, 폐가구·폐가전제품 등 대형폐기물은 스티커를 구입·부착하여 배출하는 등 별도의 수수료를 부담하도록 하고 있으며, 깨진 유리와 같이 종량제 봉투에 담기 어려운 쓰레기는 전용 포대나 마대 등에 담아 배출하도록 하고 있다.

2007년 쓰레기 수수료 종량제 실시지역은 전국 3,562개 읍·면·동 중 3,554개 지역으로 전체 행정구역의 99.8%가 실시하고 있으며, 전체 18,644천 가구 중 18,541천 가구에서 종량제를 실시하고 있다.

2007년 종량제봉투 제작량은 1,010,928천매로 2006년의 983,297천매보다 27,631천개가 증가(3%)하였으며, 봉투 제작비용은 57,770백만원으로 2006년 53,222백만원보다 4,548

백만원 증가(8%)한 것으로 나타났다. 또한 종량제봉투 판매량은 895,915천매로 2006년의 886,763천매 보다 9,152천매 증가(0.9%) 하였고, 2007년 판매대금은 464,217백만원으로 2006년 445,144백만원 대비 4.2%증가하였으며, 가정용 종량제 봉투별 평균 판매가격은 10ℓ (232원/매), 20ℓ (458원/매)로 나타났다.

그리고 종량제 추진성과 평가결과 나타난 문제점 및 주민불편 사항 등을 보완하기 위해, 구체적인 산정기준이 없던 주민부담율의 구체적 산정기준을 마련하였고, 주민부담율 목표치를 달성하기 위한 봉투가격 가이드라인을 제시하여 봉투가격 현실화를 추진하였다. 또한, 대형폐기물 배출시 자치단체 홈페이지 등에서 인터넷 신청이 가능토록 대형폐기물 배출절차 등을 보완·개선하였다.

(바) 사업장 폐기물 감량화 제도

사업장 폐기물 감량화 제도는 사업장폐기물의 발생 억제를 위한 발생원 감축과 재활용 등 자발적인 폐기물 감량노력을 유도하고, 사업자의 폐기물 감량화 실적 분석·평가와 기술진단·지도 등을 통해 이를 지원하는 제도로서, 폐기물관리법 제17조(사업장폐기물배출자의 의무)의 규정에 의한 ‘사업장폐기물감량지침’으로 제도화되어 1996년 12월부터 운영되고 있다.

이 제도의 근본 목적은 제품생산 공정 등 발생원에서 폐기물감축과 재활용 등의 방법으로 단위 생산량당 폐기물 발생 및 처리량을 줄이거나 유해성을 줄이는 것이며, 2007년에 대상사업장(1,308개소)의 폐기물 발생량은 전년에 비해 16.5% 증가(4,950천톤)하였으나, 발생된 폐기물의 1.5%인 523천톤을 공정개선, 원료변경 등의 방법으로 폐기물의 발생을 사전 예방하였으며, 생산량 원단위 폐기물 발생량은 1.1%(0.6kg/톤) 감소하였고, 최종폐기물량은 전년 6,983천톤 대비 47.1%(3,289천톤) 감량되었다.

동 제도는 2001년 12월에 사업장폐기물감량지침을 개정하여 감량실적 보고 절차를 간소화하는 등 일부 미비점을 보완하였으며, 한국환경자원공사를 전산처리 전담기구로 지정하고 전산프로그램을 개발하여 대상사업장의 감량계획 및 감량실적의 전산처리를 가능하게 하는 한편, 사업자의 감량실적을 객관적으로 평가하고 폐기물감량에 대한 기술진단·지도를 실시하는 폐기물감량실적평가단을 구성·운영할 수 있도록 하였으며, 사업자가 제출한 감량계획 및 감량실적을 평가하여 우수사업장을 지정할 수 있는 바, 2007년까지 45개사업장을 우수사업장으로 지정하였다.

아울러, 2003년 5월에는 폐기물관리법을 개정하여 ‘생산공정에서 발생하는 폐기물의

양을 줄이고, 사업장내 재활용을 통하여 폐기물 배출을 최소화하는 시설'을 감량화시설로 정의하고 2004년 2월에 폐기물관리법시행령의 개정을 통해 공정개선시설, 폐기물재이용시설, 환경부령이 정하는 폐기물재활용시설과 그 밖에 환경부장관이 정하여 고시하는 시설을 폐기물감량화시설로 규정하였으며, 감량화 대상사업장 규모를 종전 지정폐기물을 연간200톤 이상 배출하는 사업장에서 최근 3년간의 연평균 배출량 기준으로 변경하고, 지정폐기물외의 폐기물을 1,000톤 이상 배출하는 사업장까지 확대하였으며, 폐기물감량실적평가단을 폐기물감량평가심의위원회로 확대 개편하고 위원회의 전문성과 효율성을 기하기 위하여 5개 유사업종 군별로 구분하여 분과위원회를 구성·운영할 수 있도록 하였다.

2005년도에는 폐기물 감량화 종합정보 홈페이지(www.allbaro.or.kr)개설을 통하여 폐기물 감량화 정책방향, 감량우수사례, 감량기법 등 정보제공 기능을 활성화 하였고, “폐기물감량성과확산대회”를 최초로 개최하여 감량우수사업장 지정현판 수여, 우수사업장 담당자 정부 포상, 감량우수사례 발표회 등을 실시하였으며, 2006년도 “찾아가는 폐기물 감량화 아카데미” 및 감량성과 확산대회, 우수사례집 제작·배포 등을 통하여 폐기물감량 정책방향 소개, 업종별 폐기물 감량화 가이드 기법 확산·전파 등을 실시하였다. 2007년도에는 감량성과 확산대회를 “자원순환 선도기업 대상 시상식”으로 시상명칭을 변경하고, 감량 우수사업장에 대한 정부 포상을 환경부장관표창에서 대통령표창까지 격상하여 실시함으로써 정부표창의 영예를 높이고, 지침준수의무 비대상사업장까지 “폐기물 감량 자발적 협약”을 체결하여 사업장 폐기물의 원천적인 발생억제 및 기업의 환경경쟁력 강화에 기여하였다.

② 폐기물 자원화

(가) 폐기물 재활용 정책 방향

폐기물 문제를 해결하기 위해서는 발생자체를 줄이고 불가피하게 발생한 폐기물은 최대한 순환이용하는 것이 중요하다. 이를 위해서 정부는 폐기물 감량화정책과 함께 자원의 순환이용을 고려하는 재활용체계를 확립하는데 주력하고 있다. 그 대표적인 정책으로 생산자로 하여금 제품의 생산단계에서 폐기물의 발생을 줄이고 재활용이 용이한 재질·구조로 개선토록 하며 사용 후 폐기된 제품과 포장재는 회수하여 최대한 재활용토록 하는 생산자책임재활용제도를 시행하고 있으며, 지역여건에 적합한 재활용 기반시설 확충, 관련기술 개발 및 재활용품 소비촉진 등을 강력히 추진하고 있

다.

또한, 전기·전자제품 및 자동차에 대하여는 제품의 설계단계에서부터 재활용의 용이성을 제고하고 유해물질의 사용을 제한하며 사용 후 폐기단계까지 제품의 전과정을 적절하게 관리함으로써 국내 환경을 보호하고 국제적으로 강화되고 있는 환경규제에 능동적으로 대응하기 위하여 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」을 제정하여 2008년 1월 1일부터 시행하고 있다.

(나) 폐기물 재활용 중점 추진 과제

i) 생산자 책임 재활용제도

쓰레기종량제, 폐기물예치금제도 시행 이후 폐기물 감량·재활용률은 점차 높아져 왔으나 폐기물 감량 및 재활용에 가장 유리한 위치에 있는 생산자에 대한 보다 적극적인 역할이 부여되지 않아 재활용률 향상에 한계를 보여 왔다. 이에 정부는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 개정, 2003년 1월 1일부터 종이팩·유리병·금속캔·합성수지포장재·전지류·타이어·윤활유·전자제품 등의 제품 및 포장재에 “생산자책임재활용제도”(EPR : Extended Producer Responsibility)를 도입하여 시행해오고 있다. ‘생산자책임재활용제도’란 제품의 생산자들로 하여금 제품의 설계, 제조, 유통·소비 및 폐기 전과정에 걸쳐 환경친화적인 경제활동을 유도함으로써 폐기물의 감량(Reduction), 재이용(Reuse), 재활용(Recycling)을 촉진하고 「자원순환형 경제·사회체제」를 도모하려는 제도로서 독일, 영국, 프랑스, 헝가리 등 유럽 15개국과 일본, 대만, 호주 등 대부분의 선진국가들이 동 제도를 도입하였다.

우리나라도 1992년부터 시행한 폐기물예치금제도의 문제점을 개선하고 생산자의 책임을 보다 확대하기 위해 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 전면 개정('02.2)하여 기존의 폐기물예치금제도를 폐지하는 대신 ‘생산자책임재활용제도’를 도입·시행('03.1)하였다.

EPR제도 도입시('03년) 최초의 대상품목은 기존의 예치금 품목을 중심으로 하면서 일부 품목을 새롭게 추가하여 결정하였다. 2004년에는 필름류 포장재, 형광등을 추가하고 2005년에는 오디오, 이동전화단말기를, 2006년에는 프린터, 복사기, 팩시밀리, 2007년에는 화장품을 추가하였으며 2008년부터는 망간전지, 알칼리망간전지, 니켈수소전지를 각각 추가하여 시행한다.

또한, 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」이 시행되는 2008년부터는

EPR 품목 중 전기·전자제품이 동 법률의 관리대상으로 전환되면서 유해물질 사용 규제 등 사전관리가 한층 더 강화될 전망이다.

플라스틱 포장재에 대해서는 2003년 1월부터 컵라면용기, 받침접시 등 용기류를 우선 생산자책임재활용제도에 포함하여 시행하고, 봉지, 봉투 등 필름류 포장재는 재활용 기반을 확충하기 위한 기간을 고려하여 2004년 1월부터 시행하였다. 플라스틱 포장재는 재생원료, 유화, 고품연료(RPF), 프로파일 등 재활용제품을 생산하는데 사용되고 있다.

그리고 2008년부터는 전지류 중 알칼리·망간전지와 니켈수소전지를 추가하고 재활용이 가능한 폐기물부담금 대상 포장재를 EPR 대상품목으로 전환하는 등 EPR 대상 품목의 장기재활용목표율을 설정하여 장기적인 관점에서 생산자가 재질·구조개선을 통하여 재활용률을 제고하도록 제도를 보완해 나갈 계획이다.

ii) 재활용품 분리배출 및 수거체계의 효율화

재활용품의 분리배출이 촉진되어야 매립·소각대상 폐기물의 감량화와 재활용자원의 확보가 가능하다. 따라서 분리배출 대상품목 및 배출요령을 주민들이 용이하게 숙지하고 실천할 수 있도록 재활용품 분리배출 체계의 보완·발전을 도모하고 분리수거 시스템 정비, 분리수거 시설 및 장비의 확충 등을 지속적으로 추진하고 있다. 재활용품의 분리배출 및 수거와 관련하여 환경부는 2002년 재활용가능자원의 분리수거 등에 관한 지침(환경부훈령)을 제정하여 지방자치단체 등에 배포하였으며, 매년 그 내용을 개정·보완해 나가고 있다.

iii) 재활용품 유통구조의 선진화

현재 우리나라의 재활용품의 수요·공급은 대체적으로 시장기능에 의존하는 형태를 가지고 있다. 재활용품의 정보체계 확충을 통한 가격안정과 안정적인 수요기반 확보를 위해 재활용품 유통관련 정보기능을 확대하여 재활용시장 모니터링 사업을 정착화하고 재활용품의 시장가격 동향을 파악하여 공개하며 재활용관련 표시제도의 효율성을 제고하기 위한 노력을 하고 있다.

iv) 재활용산업의 경쟁력 강화

재활용품이 산업의 원료로 안정적으로 사용되기 위해서는 수집·가공하는 재활용업체의 발전이 병행되어야 한다. 현재와 같은 재활용업체의 영세성으로는 경기변동 등 외부변화에 적응하기가 매우 어려운 실정이다. 재활용산업은 자원순환형 지속가능

한 사회를 위한 시장기반으로서 정부는 재활용산업의 경쟁력을 높이기 위해 세제혜택과 금융지원, 재활용업체의 창업지원 및 기술지도, 재활용품을 효율적으로 수거·선별하기 위한 기반시설 확충, 재활용업체의 입지문제 해소 등을 위한 분야별 지원대책을 수립하여 추진하려는 노력을 하고 있다.

v) 재활용제품 수요기반 및 재활용의식 확산

재활용제품이 원활히 소비되어야 분리수거, 재활용제품 제조 등 재활용 전 과정이 원활히 움직일 수 있다. 따라서 공공기관의 재활용제품 구매·사용확대, 재활용제품 판매매장 확대, 재활용제품 품질인증제도 확대, 재활용제품 조달구매 촉진 및 재활용제품에 대한 인식제고 등을 적극 추진하고 있다. 특히, 2005년 7월 1일부터 「친환경상품 구매촉진법」이 시행된 이후 조달청의 나라장터를 통한 공공기관의 친환경상품 구매실적이 2005년 7,870억원, 2006년이 8,616억원에서 2007년에는 1조 3,437억원으로 대폭 상승하는 등 공공기관의 친환경상품 구매가 확대되고 있다.

(다) 음식물류 폐기물 자원화 추진

음식물류 폐기물 관리정책의 기본방향으로 발생량을 줄이는데 정책의 최우선 순위를 두고 지속 추진하고 있으나, 매년 발생량이 증가되고 있다. 음식물류 폐기물은 유기물과 영양성분을 많이 포함하고 있어 사료와 퇴비로서의 이용가치가 충분하므로 사료용 양곡 및 원료의 수입 의존도가 95%에 이르는 우리나라 실정을 감안하여 유용한 자원으로 최대한 활용하여 자원재순환형 사회를 구축하는데 폐기물자원화의 목적이 있다.

음식물류 폐기물의 자원화를 촉진하기 위한 제도적인 노력으로 1997년 12월에는 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」 시행령을 개정하여 택지·관광단지 개발자에게 음식물류 폐기물 자원화시설 설치를 의무화하였다. 1998년 9월에는 ‘음식물류 폐기물 자원화 기본계획’을 마련하여 2002년까지 음식물류 폐기물의 총 배출량을 10% 이상 감소시키는 방안과 배출된 총량의 60% 이상을 자원화하기 위한 방안을 마련·추진하였으며, 2004년 음식물류 폐기물 종합대책 등 중장기 대책을 수립·추진한 결과 2006년 음식물류 폐기물 발생량(13,372톤/일)의 94.2%를 사료·퇴비 등으로 재활용하고 있으며, 2007년에는 해양환경 보전을 위하여 음식물류 폐기물 재활용과정에서 발생하는 폐수 중 해양배출량을 2012년까지 육상처리로 전환하기 위한 대책을 수립하여 시행하고 있다.

또한, 농림수산물식품부에서는 「사료관리법」을 개정('01.3.28)하여 유·무상 여부에 관계 없이 사료를 생산·공급하기 위해서는 사료제조업으로 등록하도록 하고, 사료의 안전성을 확보하기 위하여 가열온도와 시간 등에 관한 기준을 도입하는 한편, 음식물류 폐기물 원료로 부산물 비료를 생산하여 무상으로 유통 공급하는 경우도 개정('03.3.19)된 「비료관리법」에 따라 비료생산업 등록토록 하였다.

(라) 폐기물 에너지화 대책 추진

세계는 지금 화석연료 사용증가, 무역자유화의 진전 및 BRICs의 부상으로 인한 경제활동의 증가로 자원과 에너지소비가 확대되면서, 유가급등과 같은 자원위기와 기후변화로 대표되는 환경위기를 동시에 겪고 있다. 특히, 국제유가의 경우 2007년 하반기부터 가파른 상승을 보이기 시작하였는데, 2008년에는 배럴당 100달러를 돌파하는 등 초고유가시대를 맞이하고 있다.

우리나라는 세계 10위의 에너지 소비국이나 에너지의 97%를 수입에 의존하고 있는 실정이다. 따라서, 석유나 석탄과 같은 1차에너지를 대체할 수 있는 신·재생에너지를 확대 생산·보급함으로써 에너지의 수입 의존율을 줄어나갈 방안 마련이 절실하다. 2006년 현재 국내 총 1차에너지 대비 신·재생에너지의 비율은 2.24%에 불과하다. 현재 신·재생에너지 생산량의 76%가 폐기물에서 유래하고 있고, 생산단가 또한 태양광의 10%, 풍력의 66% 수준으로 저렴하여 폐기물 에너지화는 신·재생에너지 보급·확대를 위해 가장 효과적이고 조기에 실현할 수 있는 방안으로 떠오르고 있다. 폐기물 에너지화는 초고유가시대 대응 뿐만 아니라, 화석연료를 대체하고 메탄가스 발생을 줄임으로써 메탄가스(바이오가스)의 높은 '지구온난화지수(이산화탄소의 21배)'로 인한 기후변화에 대응할 수 있는 유력한 수단으로 등장하고 있다. 최근 국제적으로도 가연성폐기물의 고형연료화(RDF)와 유기성폐기물의 바이오가스화 등 폐기물 에너지화로 온실가스를 감축하려는 노력이 활발한데, EU의 경우는 폐기물 에너지화로 2010년까지 3억2천만톤의 CO₂를 감축한다는 목표를 설정·추진 중이다. 우리나라는 2005년 기준 국내 온실가스 배출량이 5억9천1백만톤CO₂로 '90년 이후 연평균 4.7% 증가하여 OECD 국가 중 증가율 1위를 기록하고 있어 온실가스 의무감축 국가로 편입되어야 한다는 국제사회의 압력을 받고 있다.

또한, 2006년 3월부터 발효되고 있는 “런던협약 '96의정서”에 따라 국제적으로 폐기물의 해양배출에 대한 한 층 강화된 규제가 요구되고 있다. 우리나라의 경우 음식물쓰

레기 재활용과정에서 발생하는 음폐수, 하수 및 폐수 슬러지, 가축분뇨 등 유기성폐기물의 해양배출량이 1일 약 2만톤에 달한다('06년 기준). 해양환경보전 및 수산물안전을 위해 이러한 유기성폐기물 중 하수슬러지 및 가축분뇨는 2012년 1월부터, 음폐수는 2013년 1월부터 해양배출이 금지될 예정이어서 이들의 육상처리 전환 대책이 시급한 실정이다. 그러나 이들을 매립 처리하고자 할 경우 매립지의 안전과 악취 등의 문제로, 소각처리의 경우 다이옥신 등 대기오염과 높은 처리비용 등의 문제로 어려움이 많다. 따라서 육상처리 대체수단으로 매립·소각처리 보다는 유기성폐기물 바이오가스화 등을 통한 신·재생에너지의 생산과 온실가스감축 등의 생산적 처리기회로 적극 활용할 필요가 있다.

EU는 지구온난화문제와 국가적인 에너지 안보에 관심이 고조되면서 2000년에 에너지안보를 위한 「그린페이퍼」를 발표하고, 신·재생에너지의 보급률을 2005년 6.5%에서 2010년까지 12%까지 향상시키는 것을 목표로 로드맵을 제정하였다.

또한, 음식물쓰레기, 가축분뇨, 하수슬러지 등 유기성폐기물과 목재 등을 「바이오매스」로 정의하고 이의 에너지화를 적극 추진하는 한편, '매립지침(Landfill Directive, '99)'을 통해 에너지화 가능 폐기물의 직매립을 금지하고 있다. 독일은 1980년 세계 최초의 분리·선별기술을 개발하여 현재 최고의 기술수준을 바탕으로 가연성폐기물 720만톤으로 연간 300만톤의 고품연료(RDF)를 생산하여 전용발전시설과 화력발전소 등에 활용하고 있다. 이와 함께 유기성폐기물을 이용한 개별농가형 바이오가스화시설 1,900개소를 운영하고, 집중형 11개소를 설치하여 발전시스템과 연계 전환 중이다. 일본도 2007년 「바이오매스 에너지도입 가속화전략」과 함께 「바이오매스 타운」 건설을 추진하는 한편, 1997년 이후 다이옥신 발생량이 많은 중소형 소각로를 57개의 RDF 생산시설과 5개의 전용발전소로 대체하여 폐기물에너지화를 적극 추진하고 있다. 장래 화석연료의 고갈 및 지구온난화에 대비한 대체에너지의 개발·보급이 시급함에 따라, 이제 폐기물은 새로운 자원으로 인식·활용되고 있다. 최근 국제적으로 지속가능 발전 및 자원순환형(Zero-Waste)사회 구축을 위한 폐기물관리체계 전환이 요구되고 있는 시점에서, 폐기물의 에너지화는 환경과 경제문제 그리고 지구온난화 등 현 시대가 처한 복잡한 난제들을 해결할 수 있는 유용한 정책수단으로 활용되고 있는 것이다.

2006년 우리나라 신·재생에너지 총 생산량은 523만TOE로, 이 중 폐기물 에너지는

약 400만TOE(폐가스 포함)에 달한다. 폐가스를 제외한 폐기물재생에너지 생산량(바이오가스 포함)은 244만TOE로서 1차에너지 대비 1%, 신·재생에너지의 61%를 차지하고 있다. 이는 주로 생활폐기물 소각시설에서 발생하는 여열을 회수하거나 폐기물 매립가스를 회수한 량으로서, 정부의 적극적인 폐기물에너지화 정책에 의한 실적으로 보기에 어렵다.

따라서, 보다 적극적인 폐기물 에너지화를 위하여는 선진국과 같이 가연성폐기물을 이용한 고행연료(RDF) 생산 및 전용발전, 유기성폐기물의 바이오가스화를 통한 전력 생산·정제 이용 등의 사업이 확대될 필요가 있다. 그러나, 2007년 폐기물고형연료 부문에서는 RDF생산시설 1개소(원주시)와 민간주도의 RPF 제조시설 34개소(3만7천톤/년)가 가동되고 있는 것으로 파악되고 있을 뿐이다. 음식물쓰레기·하수슬러지 및 가축노분 등을 이용한 바이오가스화도 경기도 파주시 축산폐수처리장·부산시 생곡매립지, 그리고 부산시 동래구 및 울산시 남구 등 일부 하수처리장에서 부분적으로 이루어지고 있으나 그 시설규모 및 사업성 측면에서 아직 미미한 수준이다.

이와 같이 국내에서의 폐기물 에너지화가 미흡한 것은 무엇보다 그간 정부의 물질재활용 위주의 폐기물관리정책 추진으로 에너지화에는 소극적으로 대응해 온 것에 기인한다고 볼 수 있다. 2006년 폐기물 재활용율은 83.6%로 그간의 분리수거 및 생산자책임재활용제도(EPR) 시행에 힘입어 1996년과 비교할 때 50%가 증가했고 매립율은 1/5수준으로 감소했다. 그러나, 폐기물의 재활용과 소각·매립시설 확충분야에만 국고지원이 집중되어 에너지화를 위한 예산은 거의 전무했다. 뿐만 아니라, 신·재생에너지 개발·보급을 담당하고 있는 지식경제부에서도 태양광·풍력·소수력·지열 등의 분야에만 중점 지원하고, 폐기물 분야에 대하여는 발전차액 지원 미흡(고정요금 미설정 및 변동요금의 저가 설정) 등 전반적으로 정부의 정책적·재정적 지원이 부족했다. 에너지화기술 측면에서도 가연성폐기물의 고행연료화기술은 실증단계에 있으나, 유기성폐기물의 바이오가스화기술은 Pilot플랜트 및 소규모시설 설치·운영단계로 선진국에 비해 아직 초보단계 수준으로 평가되고 있다. 이에 따라 민간시장 여건도 매우 열악한 것으로 분석되고 있다. 폐기물 고행연료(RDF, RPF) 품질에 대한 불신, 불안정한 수요처, 낮은 공급단가 등의 문제가 민간시장의 활성화를 저해하고 있다. 유기성폐기물의 바이오가스화도 초기 투자비용의 과다 및 성공의 불확실성 등으로 적극적인 투자의 기피원인이 되고 있다. 소각여열 또한 공급기준 부재 및 현격히 낮

은 공급가격 등으로 인해 회수의 활성화가 제한받고 있는 실정이다.

(3) 폐기물 정책의 패러다임 변화

폐기물로 인한 환경오염 예방중심의 기존 폐기물정책은 최근의 원자재·에너지난 및 기후변화 등에 적극 대응하기 위해 자원순환 촉진을 통한 자원생산성 제고를 목표로 정책 패러다임을 전환하였다.

패러다임 전환에 따라 정책체계 또한 기존의 감량·재활용·처리 중심에서 효율적 생산소비·물질 재활용·에너지회수·처리 선진화를 통한 녹색성장 달성으로 한 단계 발전시켰다.

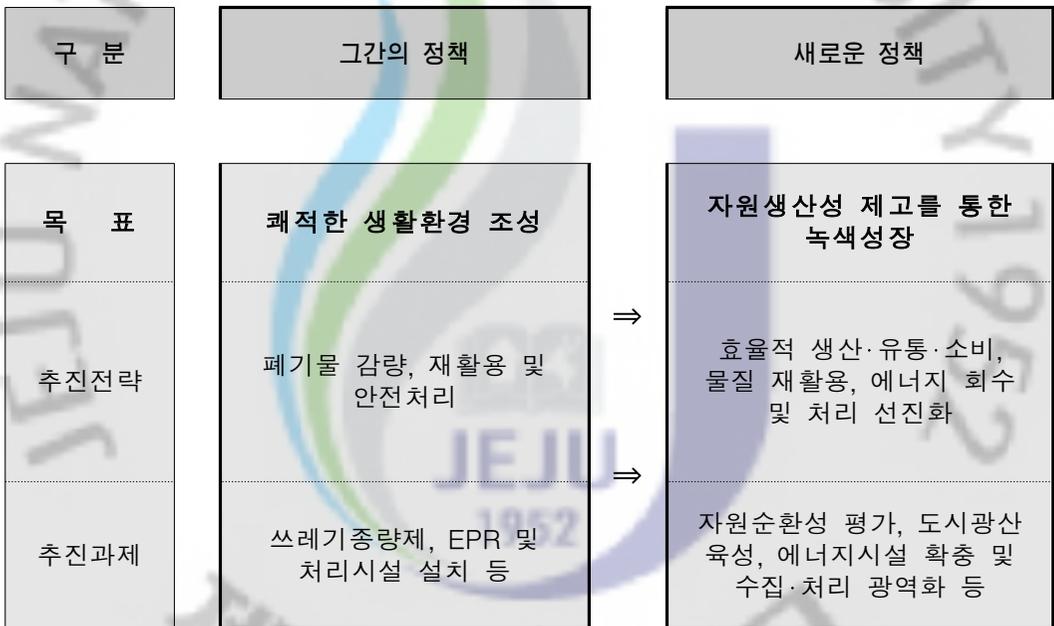


Fig. 7. Paradigm of waste policy.

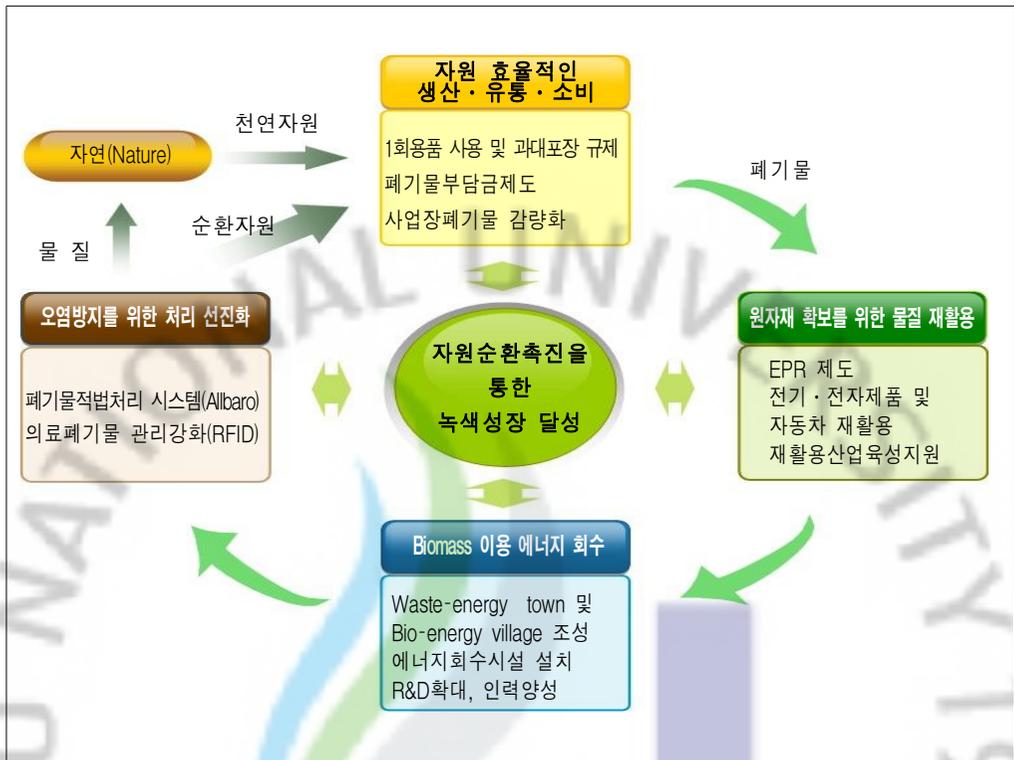


Fig. 8. Green growth and recycling policy.

(4) 폐기물 관리 방향

폐기물 정책의 궁극적인 목표는 폐기물이 환경에 주는 부하를 줄임으로써 자연환경을 보전하고 모든 국민이 쾌적한 환경 속에서 살아갈 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서는 단순히 발생된 폐기물을 처리하기보다는 지속가능한 개발이념에 기초한 자원순환형 사회로의 전환을 촉진하고, 미래세대와 공유해야 할 자원인 환경의 잠재력을 최대한 보전해 나가는 노력이 필요하다. 21세기에는 환경적 토대가 건설한 지역만이 지속적인 성장과 발전을 누릴 수 있다는 전제하에 폐기물관리는 다음과 같은 기본원칙 속에서 추진해 나갈 것이다.

첫째, 폐기물 정책의 최우선 과제를 발생억제에 최우선에 두고 이를 실천하기 위하여 반입쓰레기 감량추진, 1회용품 사용규제, 포장폐기물 감량화를 추진하고 시민들의 참여와 공감대를 형성하기 위해 공동체 구성원간에 역할과 책무를 합리적으로 설정하여 정책목표를 효율적으로 달성하도록 할 것이다.

둘째, 체계적인 수거 및 운반을 위해서 생활쓰레기배출 선진시스템을 도입하여 쓰레기 배출에 따른 주민의 불편을 해소하고, 음식물쓰레기는 별도로 분리배출 수거·운반체계를 구축하여 2005년부터 시지역 음식물류폐기물을 전부 재활용하고 있으며, 읍·면지역 음식물류폐기물도 점차적으로 분리배출 해 나갈 것이다.

셋째, 재활용 및 자원화의 극대화를 위해 재활용품 수거체계 강화 및 수거품목을 확대 추진하고, 재활용 산업의 활성화를 위하여 공공기관의 재활용제품 구매를 적극 확대하며, 음식물쓰레기는 전량 자원화를 목표로 추진해 나갈 계획이다.

넷째, 발생된 쓰레기는 효율적이고 안전한 처리를 위하여 위생매립시설, 광역소각시설, 자원화시설 등을 철저히 운영하여 환경오염을 최소화하고 있으며, 폐기물처리시설 주변지역 주민을 위하여 주민지원시설 설치 운영, 사용종료된 노형 비위생매립지는 주민 편의시설(축구장, 시민공원)로 정비하여 활용하고 있다.

다섯째, 주요 정책결정은 과학적이고 합리적인 정보에 기초하여 이루어지도록 환경정보관리체계를 개선하고, 환경정보는 일반에 공개하는 것을 원칙으로 하여 도민의 의견개진 기회를 확대해 나갈 것이다.

또한, 폐기물의 적정관리 및 운영을 위해서 폐기물관리 재원을 확충하고 담당공무원의 전문성을 높이며, 폐기물 문제의 심각성을 인식시키고 시민들의 참여와 협조를 위해서 학교·사회의 환경교육을 내실 있게 추진하며 폐기물 처리과정에서 주민참여를 확대하여 시책추진의 효율성을 도모해 나갈 계획이다.

3. 문제점 및 민간위탁의 필요성

국내 타지역에서의 생활폐기물 관리 실태를 관리 과정별로 구분하여 실태를 분석해 본 결과 다음과 같았다.

첫째, 민간위탁관리를 하기 위해서는 먼저 대상사업을 선정해야 하는데 국내 타지역

에서는 어떠한 평가기준 없이 환경미화원 과실책임 회피, 구조조정에 따른 인원감축을 위해서 민간위탁관리 대상사업으로 생활폐기물을 선정한 것으로 나타났다. 따라서 평가기준의 마련이 시급하다. 위탁대상 사업 시 평가기준은 민간위탁관리를 통해서 발생할 수 있는 장애요소를 미리 차단하며, 위탁관리의 성과를 토대로 해서 민간위탁관리의 지속여부를 판단 할 수 있도록 하는 역할을 하기 때문이다.

둘째, 입찰과정에서 경쟁이 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 이러한 현상은 대도시를 제외한 지방정부에는 공공서비스를 담당할 수 있는 시장이 형성되지 못해서 경쟁체제의 입찰이 이루어지지 못하고 있다는 문제점이 나타났다. 입찰과정에서의 경쟁이 이루어지면 보다 큰 비용절감의 효과를 가져 올 수 있기 때문이다. 따라서 경쟁입찰을 보다 확대 할 수 있는 방안의 모색이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 성과중심의 계약이 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 국내 타지역에서는 수의계약의 일종인 경신계약을 매년 체결하는 것으로 조사되었다. 이러한 경신계약은 단순히 민간위탁관리시 문제발생 여부만을 검토하여 계약을 체결하기 때문에 일반적 현황에서 살펴본 바와 같이 민간위탁관리 비용이 지속적으로 증가하고 있다. 따라서, 비용(예산)절감, 서비스 질의 향상여부, 계약이행 사항 등을 고려한 성과중심 계약이나 합리적인 사업비 선정이 필요하다.

넷째, 민간위탁관리의 평가는 단순히 비용비교 차원에서의 검토만 이루어지고 있고, 민간위탁관리의 전반적인 성과, 즉 비용절감, 서비스질의 향상, 계약서의 이행여부, 지도감독의 결과 등을 검토하여 위탁 대상사업 선정 시나, 계약체결시에 활용할 수 있도록 하고 민간위탁관리의 문제점을 해결할 수 있도록 하는 평가체제의 확보가 시급하다.

4. 제주도 생활 폐기물 민간위탁 관리방안

1) 대상사업 선정기준 설정

지방자치단체 나름대로 서비스 분석을 거쳐 서비스공급 대안을 모색해야 하며 그 대안들 중의 하나로 민간위탁을 활용해야 한다. 이를 위해 민간위탁결정모델에 의해 가능사업에 대하여 서비스 분석을 거쳐 민간위탁대상사업과 방식을 결정해야 한다.

첫째, 서비스 분석을 거쳐 가장 효과적으로 서비스를 공급할 수 있는 대안을 선택해야 하며, 그 대안 중의 하나로 민간위탁을 적극 활용해야 한다.

둘째, 민간위탁 대상사업을 합리적으로 결정하는 결정모델에 의거 대상사업과 방식을 결정하고, 민간위탁으로 결정된 사업에 대하여는 정치적 저항, 공무원에 대한 영향, 법적 제약 등을 검토하여 장애요소를 효과적으로 해소해야 한다.

위탁 추진절차를 보면, 대체로 위탁대상사무조사 등 위탁에 대한 추진계획을 수립하여 지방의회 의결을 거쳐 수탁자를 선정하여 계약을 체결하는 것으로 이루어진다. 그러나 위탁대상사업의 선정기준이나 수탁자에 대한 평가기준에 따라 비용절감 및 행정서비스의 질적 제고 측면에서 이루어지기보다는 공무원의 인원감축을 기본으로 하는 공공부문의 구조조정의 하나의 수단으로 활용되고 있음을 나타냈다. 이와 같은 위탁의 추진상황하에서는 위탁관리의 기본목적의 하나인 비용절감과 서비스질의 향상을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 부작용이 초래될 가능성이 높다. 이미 언급했지만 민간위탁관리가 가능한 사업 중에서 자치단체가 해당 대상사업을 민간을 통해서 위탁관리 하기 위해서는 일정한 기준에 의해 평가하여 선정할 필요성이 있다. 즉, 같은 민간위탁 대상사업이라 할지라도 도시 혹은 농촌지역 등 자치단체에 따라서는 민간위탁여건이 크게 다를 수 있다. 따라서 일정한 선정기준을 마련하여 기준에 따라 해당 자치단체의 실정에 맞게 민간위탁 사업이 선정되어야 할 것이다.

2) 민간위탁심의위원회 역할 확대

지방자치단체별로 민간위탁의 대상사업계획서, 위탁방법등을 심의하고 심사하는 기구로 민간위탁심의위원회를 조례를 통해 운영하고 있으며, 민간위탁심의위원회를 조례를 통해 운영하고 있으며, 민간위탁심의위원회는 지방의 위원, 민간전문가를 참여하여 사업계획서의 심사 및 현장확인과 신청인에 대하여 필요한 소명자료를 검토하는 역할을 민간위탁심의위원회에 부여함으로써 절차 및 방법적인 측면에서는 투명성과 공정성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 민간위탁심의위원회에는 위탁 대상사업 선정시 평가기준, 성과평가체계 및 감시체계가 부족하다 현재 각 지방자치단체별로 정원감축이나 이권의 부여 등의 문제가 발생하고 있다. 따라서 이러한 범을 보완하기 위해서는 민간위탁심의위원회의 역할 확대가 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 민간위탁심의위원회를 중심으로 하여 위탁대상사업의 평가기준을 마련

하고, 성과평가체제와 감시체제를 보다 확대하여 민간위탁의 타당성을 주기적으로 점검할 수 있도록 해야 한다.

3) 공동위탁의 추진

민간위탁의 기본정신을 충실히 반영하기 위해서는 경쟁입찰이 준수되어야 한다. 그러나 현재 대도시를 제외한 대다수 중소도시의 자치단체의 경우 위탁업체의 부족으로 인해 허가를 받은 업체가 바로 수탁자가 되는 민간 독점의 수의계약이 지속되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 인근자치단체와 공동으로 추진할 필요성이 있다. 이는 첫째, 자치단체에 따라서는 민간위탁을 하고 싶어도 수탁자가 형성되어 있지 않은 경우에 대응할 수 있다. 둘째, 자치단체가 공공서비스를 제공하는데 있어서 인근 자치단체와 공동으로 제공함으로써 경비절감이나 지출 효율화를 기하는 사례가 늘어나고 있다는 측면에서도 대응할 수 있다. 그리고 인근 자치단체와 공동으로 민간위탁을 추진하게 되면 수탁자의 선정범위가 전국 및 광역단위 범위로 확대되거나 수탁자가 경쟁적 일수 있어 민간위탁이 보다 활발하게 그리고 효과적으로 추진될 수 있을 것이다.

일본의 경우 일부사무조합, 광역연합, 지방개발사업단 등 각 지방자치단체의 실정에 맞게 여러 가지 형태의 사무사업 공동처리 방식이 제도화되어 있어 실제로 매우 활발히 활용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 우리나라 경우는 미흡하나마 일부 지방자치단체에서는 이루어지고 있는 실정이다. 예를 들어 경기도의 경우, 주로 도로·교량 부분·상부도 부문, 환경부문, 시설부문 등에서 사무의 공동처리가 행해지고 있다. 특히 공공시설의 경우는 적극적으로 1998년부터 시·군간 공동사용을 목적으로 하는 공공시설투자에 대하여 도비보조금을 증액 보조하여 동일생활권에서의 중복시설투자를 방지하려는 공공서비스의 광역화를 위한 재정자치를 마련하고 있다. 즉, 여성회관, 문예회관, 시·군민회관, 공설운동장, 쓰레기 소각시설, 쓰레기 매립장 등에 대해서는 기존 보조율 이외에 20%이내에서 추가로 도비보조금을 지원하고 있다. 이렇게 조성된 시설의 경우에는 시설의 관리 등의 업무에 대해서는 관련 자치단체가 공동으로 위탁 관리가 가능하게 된다.

이상과 같이 공동위탁은 자치단체간 공동처리 사무에 대응할 수 있고 한편으로 민간위탁이 효율적이라 판단되더라도 위탁업무 규모가 적거나 혹은 위탁업무 규모가

크나 수탁자가 없는 경우에 인근자치단체와 공동으로 대응할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

4) 합리적인 사업비 선정

민간위탁관리의 효과를 제고하는 측면에서 기존활동에 대한 비용 산출 및 합리적인 사업비 산정이 필요하다. 합리적인 사업비 산정이 이루어져야 공개경쟁 또는 제안경쟁 시 상호 비교 또는 벤치마킹자료로 활용할 수 있다. 이를 통해 경쟁에 따르는 가격하락에 의한 서비스의 질적 저하를 방지할 수 있으며, 수탁업체의 무리한 사업비요구에 대응할 수 있는 자료로 활용될 수 있다. 그리고 이를 통해 직영과 민간위탁시의 비용비교 자료로도 활용될 수 있다. 한편, 수탁자의 경쟁을 유도하다 보면 가격하락에 따른 서비스의 하락이 발생할 수도 있다. 이를 방지하기 위한 대책으로 사업비 지불방식을 조정할 필요가 있다. 소요사업비 및 지급방식을 결정함에 있어서 사전에 총사업비를 결정하여 지급하기보다는 수탁자의 적극적인 업무수행을 유인하기 위해 수탁사업으로 인한 수입의 배분 등 유인방법을 적용할 필요가 있다. 또한 수탁자에 대한 인센티브로 세금감면 등의 방법도 필요하다.

5) 성과중심의 계약체결

특히 대다수 지방자치단체의 민간위탁관리 계약서를 살펴보면 형식은 어느 정도 갖추어져 있지만, 그 내용이 주로 투입물이나 수행방식 중심이다. 성과평가에 대한 내용을 담고 있는 경우도 있지만, 선언적인 내용에 불과하다. 다시 말해서 무엇을 어느 정도의 수준으로 이해해야 한다는 구체적인 지침이 없고 “서비스 질을 평가할 수 있다”라고 규정하고 있다. 생활폐기물 대행사업비의 경우를 예로 든다면 투입요소인 청소부 인건비, 청소차량 구입비 및 유지비가 예산대로 집행되었는가에 관심을 가지고 있으나 성과목표인 거리환경이 얼마나 깨끗해졌는가의 청결도, 주민들의 만족도 등의 평가지표를 이용하여 계약을 체결하는 측면이 부족하다.

이러한 문제는 성과에 대한 구체적인 지침이 없다는 것이다. 따라서 성과수준에 대한 정보를 구체적으로 규정할 필요가 있다. 서비스수준(서비스의 세부사항, 특징, 기준, 주요 성과지표 등)에 대한 합의를 통해 구체화하고 계약기간 동안 여건의 변화와 필요에 따라 신속적으로 조정 할 필요가 없다. 예를 들면 하수처리시설의 관리운영에

있어서 각 시설의 유지 관리 수준이나 수질기준 등 수탁자가 수행해야 할 서비스의 수준이나 기준을 구체적으로 명시해야 한다. 그리고 성과수준이나 기준을 구체적으로 명시해야 한다. 그리고 이러한 성과수준이나 기준을 정기적으로 점검하여 지도·감독의 자료로 활용해야 할 것이다. 뿐만 아니라 이러한 성과수준을 중심으로 해서 재계약을 해야 할 것이다.

6) 계약방식의 개선

이를 위해 민간위탁 수거비용 산정을 위한 틀을 개발할 필요가 있다. 현재 수거비용의 산정은 외부용역업체의 용역보고서에 의해 결정되고 있으나 그 타당성에 대한 검증이 없고 공무원들 또한 그 결과가 객관적이고 타당한 것인지에 대한 검증을 제대로 할 수도 없다. 또한 계약에 있어서 사고 발생 시 책임의 한계를 명확히 하여 책임의 소재나 책임의 분배문제를 계약상에 명백히 하여 사고 후에 이에 대한 해석에 차이가 생기거나 민간위탁 확대실시에 장애요인이 되지 않도록 해야 할 것이다.

7) 민간위탁 대행업체에 대한 감시·감독의 강화

민간위탁은 수탁기관이 이윤추구에 급급한 나머지 공공성과 공익성을 소홀히 할 우려가 있기 때문에 위탁과정 전반에 대한 관리 및 통제가 필요하게 된다. 위탁의 초기에는 민간의 자율적 행동능력이 성숙할 때까지 후견적 규제와 지원을 해야 하며, 민간위탁에 대한 최종적인 책임이 위탁기관인 행정기관에 있으므로 사무 처리의 효율성 및 공익성을 위해서는 수탁기관에 대한 위탁기관의 부단한 지도와 감독이 필요하다.

8) 정기적인 만족도 조사 및 외부평가제도의 제도화

정기적인 만족도 조사 및 외부평가제도의 제도화하여 민간업체의 업무능력에 대한 수시 평가, 민간업체들의 업무수행에 대한 수시 점검, 주민불만에 대한 조사 등이 필요하다. 따라서 정기적인 외부 평가제도 도입이 필요하고 외부평가결과는 정책결정에 반영되어야 한다. 또한 여론에 의한 평가 및 민간의 의견을 반영 할 수 있는 환류장치를 개발하여 민간위탁에 대한 외부통제를 실시할 수 있도록 해야 한다. 그러나 그 어떤 경우도 민간의 자율성과 창의성을 해치거나 제한하는 지나친 이중적 통제는 피

하도록 해야 할 것이다.

9) 자치단체와 학계간 협조체제 구축

공무원들은 효과적인 평가기술과 관련한 전문성이 부족하고, 학계에서는 객관적인 자료접근의 한계와 더불어 의미 있는 평가 결과를 도출하기 위한 자료수집에는 비용의 한계가 있다. 따라서 행정기관은 이러한 협조체제구축을 통해 평가기술과 관련한 전문성 부족의 한계를 극복하여 민간업자 선정자료 및 공무원업무 능력 평가자료 등으로 활용하여야 할 것이다.

10) 주민참여의 확대를 위한 주민의식을 제고와 홍보의 강화

주민에 대한 새로운 동기부여와 자발적인 주민 조직의 육성 그리고 시책의 일관성 유지로 주민들에게 신뢰성을 심어주는 일 등이 필요하다. 또한 공청회 등을 통하여 재활용이나 규격봉투의 사용, 분리수거 등에 대해서 일정기간마다 주민들에게 교육·홍보하여 대행업체가 수거서비스를 용이하게 하여 비용절감을 통한 효율성 증대가 이루어질 수 있도록 할 뿐만 아니라 국·내외 우수사례를 홍보하여 참여를 높여야 할 것이다.

11) 마지막으로 지방자치단체의 재정자립도가 갈수록 낮아지는 지금 민간위탁을 포기할 수 없는 선택이므로 정책결정자의 강력한 의지가 필요하다. 단순한 민간위탁의 차원이 아니라 민간위탁의 본래적 목적이 어디에 있는지를 정확히 이해하고, 민간위탁의 유형과 성격에 따라서 민간위탁의 목적달성을 극대화하기 위한 지속적인 정책개발 및 추진이 수반되어야 할 것이다.

IV. 결론

민간위탁관리는 업무의 효율화, 인건비 절감, 행정부문 내 결여된 전문지식·기술의 탄력성 확보, 조직의 간소화 및 규모의 경제추구, 직무능률의 향상과 정확성의 확보, 주민서비스의 향상, 민간경제의 성장유도 및 민간의 행정참여확대 등의 기대효과를 가져오는 주요한 수단임에는 논란의 여지가 없다. 그러므로 공익성을 상실하지 않는 범위 내에서 민간이 정부에 비해 보다 효율적이고 질이 좋은 서비스를 주민들에게 제공해 줄 수 있다면 그러한 서비스 기능은 당연히 민간에게 맡기는 것이 타당할 것이다.

이에 따라 제주도의 생활 폐기물 관리 실태를 검토하고, 생활 폐기물 민간 위탁 시스템의 국내·외 사례를 비교·분석하였다. 그 결과 잘 수행되고 있는 부분도 많았지만 위탁대상사업 평가기준의 미비, 입찰과정에서의 경쟁의 결여, 성과중심 계약의 결여, 지도감독 등의 평가 미흡 등의 문제점을 알 수 있었다.

이러한 문제점의 해결과 더불어 공공 서비스 즉, 주민 고객의 만족도 향상과 효율성의 제고를 위해서 향후 그 도입·시행이 불가피한 생활 폐기물 민간 위탁 시스템의 합리적·논리적 도입을 위해서는 위탁대상사업 선정기준 마련, 민간위탁심의위원회 역할 확대, 공동위탁의 추진, 합리적인 사업비 선정, 성과중심의 계약체결, 계약방식의 개선, 민간위탁 대행업체에 대한 감시·감독의 강화, 정기적인 만족도 조사 및 외부평가 제도의 제도화, 자치단체와 학계간 협조체제 구축, 주민참여의 확대를 위한 주민의식의 제고와 홍보의 강화, 정책결정자의 강력한 의지 등의 개선이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 환경부, <http://www.me.go.kr>.
2. 환경부, 환경통계연감, (2008).
3. 제주특별자치도, 환경백서, (2008).
3. 송운석, 이성세, “지방정부의 성공적인 민간위탁 집행-쓰레기 수거업무 민간위탁을 중심으로”, 한국지방자치학회보, 13(3), 137~157(2001).
4. 정순관, 조선일, “지방공공서비스 민간위탁제도운영의 효율성 평가-광양시 생활폐기물수거 사례를 중심으로”, 한국행정논집, 13(4), 909~927(2001).
5. 박종화, “생활폐기물의 위탁관리에 관한 연구-여수시 사례를 중심으로”, 동국대학교 석사학위논문, (2001).
6. 김황규, “지방자치단체의 민간위탁 실태와 성공적 운영에 관한 연구-경상남도를 중심으로”, 창원대학교 석사학위논문, (2003).
7. 김남일, “생활폐기물의 효율적 관리방안에 관한 연구-천안시 지역을 중심으로”, 고려대학교 석사학위논문, (2004).
8. 김재경, “생활폐기물의 효율적 관리방안에 관한 연구-안산시를 중심으로”, 한양대학교 석사학위논문, (2007).
9. 심익섭, “생활폐기물 관리 개선방안에 관한 연구-광주광역시를 중심으로”, 조선대학교 석사학위논문, (2008).
10. 유미년, 탁현우, 박순애, “민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석:서울시 생활폐기물 수거·운반 서비스를 중심으로” 한국정책과학학회보, 12(3), 219~244(2008).
11. 금중윤, “생활폐기물 수집·운반의 민간위탁 효율성에 관한 연구”, 영남대학교 석사학위논문, (2008).

감사의 글

환경에 대한 학문을 좀 더 배우고 연구하고 싶은 일념으로 지천명의 나이에 접어들어서야 만학도의 꿈을 안고 산업대학원 석사과정을 밟겠다고 나선지 어느덧 3년반째, 이제 환경공학의 전문과정을 졸업하고 진정한 석사로써 거듭나게 되었으니 가슴 뿌듯함을 느끼며 앞으로 제주의 환경 현안 문제를 해결하고 도민들 곁에서 좀 더 피부에 와 닿는 환경 행정을 펼쳐나가는데 많은 보탬이 되리라 생각합니다. 그리고 논문이 완성되기까지 많은 도움과 격려 지도를 아끼지 않고 애정을 베푸신 허목 교수님께 진심으로 감사드리며 밤낮으로 자료수집과 컴퓨터를 도와준 이수미 선생님께 감사드립니다. 또한 부족한 논문을 검토하시고 심사를 해주신 환경공학과 허철구 교수님, 감상규 교수님, 이기호 교수님, 이용두 교수님, 조은일 교수님께 머리숙여 감사드리고, 이와 더불어 논문의 완성을 위하여 걱정하신 형님과 누나, 매형과 형수님, 그리고 아내 부미영과 딸 진선, 진솔에게 고맙고, 멀리서 늘 격려를 해준 친구들에게 감사의 뜻을 전합니다. 그리고 무엇보다 제자신, 할 수 있다라는 신념으로 낮에는 사업을 하라, 밤에는 환경공학을 하라 매우 바쁘게 살아온 제자신에게도 가슴 뿌듯한 느낌을 받으며 앞으로 더욱 열심히 살아서 지역과 나라에 빛과 소금이 되겠다는 생각을 하게 됩니다. 아울러 지난 세월 돌아켜보면 참으로 아쉽고도 보람 있었던 일들이 생각납니다. 대학원이 생긴지 10기로 들어와 10기 원우회장이라는 직책을 맡아 1기부터 11기까지 전체 원우들의 수첩 제작을 완성하여 500여명의 회원들에게 배포한 것도 또한 자랑스런 일이였기에 이 글을 통하여 9기 선배님, 10기 동기님, 11기 후배님에게 감사하다는 뜻을 전하며 10기 동기와 임원님들에게 다시 한번 감사의 뜻을 전합니다. 저를 아는 모든이에게 하느님의 영광과 축복이 있기를 기원합니다. 감사합니다.