

하수 및 오수·분뇨 통합법률(안)에 대한 小考

김 상 검*·이진욱**

《 차 례 》

- I. 들어가는 말
- II. 하수도법 및 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 비교
- III. 하수 및 오수분뇨 통합법률(안)
- IV. 맺음말

I. 들어가는 말

환경오염은 현대사회가 직면한 가장 심각하고 풀기 어려운 문제 중의 하나이다. 그중에서도 수질오염은 20세기 중반 이후 급격한 산업화·도시화에 따른 공장폐수, 생활하수,¹⁾ 광산폐수 등으로 말미암아 인간의 손길이 닿는 대부분의 하천과 호소가 매우 심각한 오염을 보이고 있다. 반면 이러한 현실에서 국민의 맑은 물에 대한 요구와 수요는 계속 증대하고 있다. 현행 수질환경보전을 위한 법을 오염원별로 나누어 보면 생활하수의 경우 시가화지역 등 인구밀집지역에서는 하수도법이, 농어촌 등 인구산재지역에서는 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률이 각각 적용되며, 산업폐수에 대해서는 수질환경보전법이, 축산폐수에 대해서는 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률(이하 “오분법”이라 한다)이 각각 적용된다. 그리고 비점오염원²⁾의 경우에는 수질환경보전법이 일반적으로 적

* 동국대학교 법대 교수

** 동국대학교 박사과정, 환경관리공단 근무

- 1) 하수란 생활이나 사업에 기인하거나 부수되는 오수·빗물과 건물 그 밖의 시설물의 부지로부터 공공하수도에 배출되는 지하수를 말하며, 공공하수도라 함은 지방자치단체가 설치 또는 관리하는 하수도를 말한다(하수도법 제2조). 오수라 함은 액체성 또는 고체성의 더러운 물질이 섞이어 그 상태로는 사람의 생활이나 사업활동에 사용할 수 없는 물로서 사람의 일상생활과 관련하여 수세식화장실·목욕탕·주방에서 배출되는 것을 말한다(오분법 제2조).
- 2) 일반적으로 수질오염의 원천은 점오염원(point sources)과 비점오염원(non-point sources)으로 나뉜다. 점오염원이란 오염물질이 배출되는 곳이 고정되어 그 배출경로와 수량을 비교적 용이하게 추정 또는 측정할 수 있는 오염원이며, 비점오염원이란 농경지, 산림지역, 광산지역과 같이 오염

용된다. 도시하수로 인한 오염은 도시하수가 대부분 생활하수에 기인한다.

하수도³⁾는 하수배제에 의한 생활환경 개선, 오염물 처리에 의한 공공수역의 수질보전, 우수배제로 인한 침수 및 홍수방제 등 다방면으로 그 역할을 수행함으로써 국민의 쾌적하고 안전한 생활에 밀접하게 관련되어 있다. 우리나라는 1970년 이후 본격적인 하수도 정비를 시작하여 2003년말 현재 하수도 보급률이 78.7%⁴⁾에 이르는 등 하수도 정비를 착실히 진행하여 왔다. 이와 같은 꾸준한 하수도 정비 덕분에 현재 전국의 하수처리장에서의 방류수가 매일 2,073만톤에 달하는 등 많은 물이 하수도를 경유하게 되어, 하수도가 수환경에 미치는 영향도 크게 증가하였다. 특히 최근 들어 물이용과 환경에 대한 국민의 인식 제고로 하수도는 우수 및 오수의 배제와 오염물처리라는 단순한 역할에서 한 걸음 더 나아가 친수환경개선과 자원화 및 도시의 물 순환 기여라는 한층 능동적인 역할이 부가되어, 이제 우리 일상을 구성하는 기본 체계로서 그 중요성이 더욱 증가되고 있다.

하수도시설과 오수분뇨시설은 인간의 생활 활동에 의해 발생하는 오수와 분뇨를 처리하는 기본적인 시설이다. 급속한 경제성장과 도시화에 의해 화장실의 수세화율이 1997년의 84%에서 2002년에는 92%로 높아졌다. 생활하수의 처리는 하수도법과 오분법에 의해 개별적으로 취급되어 왔으나 하수도시설이 어느 정도 갖추어진 상태에서는 하수처리구역⁵⁾내에 존치되어 있는 오수처리시설⁶⁾과 하수처리서비스를 받지 못하는 비도심지역의 생활하수의 처리요율을 향상시키기 위한 방안이 제시되어야 할 필요가 있다.

현재 생활의 발달로 수거식화장실에서 수세식화장실로 단독주택에서 아파트화로 되어감에 따라 분뇨수거량이 감소하고 있고 그에 따른 분뇨 처리장 신증설이 감소하고 하수처리구역은 증감함에 따라 하수처리장 신증설은 증가하고 있어 오수분뇨 및 하수의 동시 처

물질이 전지역에 분산되어 따로 고정된 배출구가 없는 광역오염원을 말한다. 가령 도시하수, 산업폐수 및 축산폐수는 전자에, 강우시 노면배수, 농경지 배출수는 후자의 예에 해당한다.

3) 하수도란 하수(농작물의 경작으로 인한 하수는 제외한다)를 배제 또는 처리하기 위하여 설치되는 하수관거, 하수종말처리시설, 기타의 공작물과 시설의 총체를 말하며, 하수종말처리시설이라 함은 하수를 최종적으로 처리하여 하천·바다 기타 공유수면에 방류하기 위한 처리시설과 이를 보완하는 시설을 말한다(하수도법 제2조).

4) 환경부, 『환경백서』, 2004, 479면.

5) 하수처리구역이라 함은 하수를 하수종말처리시설에서 처리할 수 있는 지역으로서 하수도법 제9조의 규정에 의하여 공고된 구역을 말한다(하수도법 제2조).

6) 오수처리시설은 오수를 침전·분해 등 환경부령이 정하는 방법에 의하여 정화하는 시설을 말하며(오분법 제2조), 2002년말 현재 하수처리구역내 지역에 설치·운영중인 오수처리시설은 37,841개소이고, 하수처리구역외 지역에 설치·운영중인 오수처리시설은 98,611개소로 설치의무가 강화된 2002년부터 오수처리시설이 급격히 증가('01년말 55,076개소→'02년말 98,611개소)하였다. 환경부, 『환경백서』, 2004, 523면 참조.

리 추세가 가속화 되고 있다. 또한 하수처리장 건설,⁷⁾ 관거정비,⁸⁾ 고도처리⁹⁾ 등으로 발전해 오면서 하수와 오수, 분뇨의 통합관리의 필요성이 증대되었다.

우리나라는 외국과는 달리 하수와 오수 및 분뇨를 관리하는 법체계가 다르다. 이와 같은 관리체제로 인해 오수 및 분뇨와 하수관리에 있어 일관성 결여와 중복규제 등 문제가 있었다. 이와 같은 오수 및 하수의 통합관리 부재로 유역내 오염관리를 위한 우선순위 고려미흡 등 효율적인 오염관리 측면에서도 문제들이 있었다. 따라서 오수분뇨 및 축산폐수 처리제도의 획기적인 개선으로 처리 및 관리체계의 단순화·효율화 및 선진적인 체계 구축방안 마련이 시급한 상황이다. 그 결과 하수와 오수분뇨 통합논의가 진행중이며 환경부는 하수도법 전부개정법률안을 입법예고¹⁰⁾ 하였다. 따라서 여기서는 입법예고에 나온 하수 및 오수분뇨 통합법률(안)을 중심으로 그 내용을 살펴보기로 한다.

II. 하수도법 및 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 비교

1. 하수도법

1) 연혁 및 내용

도시화의 진전에 따른 인구의 도시집중으로 생활하수를 포함한 각종 도시하수가 대량으로 배출되고 있다. 이러한 하수가 제대로 처리되지 못한 채 하천 등 공공수역으로 방류될 경우 수질오염을 발생시키거나 악화시키는 요인이 되기 때문에 예로부터 도시하수의 처리가 중요한 도시행정의 과제가 되어 왔다.¹¹⁾ 이와 같이 도시생활에서 생기는 하수(오수 및 우수)를 배제·처리하는 공공하수도의 설치 및 관리 등에 관하여 규정함으로써 공공하수도의 효율적인 정비를 도모하고 나아가서 도시의 건전한 환경을 조성하고 수자원을 보호

7) 2004년말 현재 전국에 가동중인 하수종말처리시설은 268개이며 시설용량은 21,731,745천톤/일이다(시운전 및 부분가동 포함). 환경부 자료 참조(환경부 홈페이지).

8) 2003년말 현재 하수관거 설치연장은 78,605km로 하수도정비기본계획상의 계획연장 119,521km의 65.8%이며 이중 우수와 오수를 동시에 배제하는 합류식 관거는 46,167km(58.7%), 우수와 오수를 분리하여 배제하는 분류식은 32,438km(41.3%)이다. 환경부, 환경백서, 2004, 485면 참조.

9) 2004년말 전국에 고도처리시설 운영중인 하수처리장은 111개소이다. 환경부 자료 참조(환경부 홈페이지).

10) 환경부 공고 제2005-35호 참조(환경부 홈페이지 www.me.go.kr, 법령⇒ 입법예고).

11) 홍준형, 『환경법』, 2001, 647면 이하 참조.

하기 위하여 만들어진 법이 하수도법이다.

1966년 8월 3일(법률 제1825호)에 제정된 하수도법은 제1장 총칙, 제2장 공공하수도의 설치 및 관리, 제3장 공공하수도의 사용·보전 및 공용부담, 제4장 공공하수도에 관한 비용, 제5장 감독, 제6장 손실보상, 제7장 벌칙 그리고 부칙으로 구성되어 있으며, 시·군·자치역 또는 인구밀집지역과 같이 공공하수도에 의하여 하수를 차집하여 처리하기가 용이한 지역의 공공하수도 정비에 관한 제도, 하수종말처리시설 설치 관련제도 등을 규정하고 있다.

하수도법은 제정된 이래 수차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있는데 그 주된 개정사항을 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾ 제정 하수도법은 지방자치단체는 건설교통부장관의 인가를 얻어 공공하수도사업을 집행하도록 하고, 공공하수도관리청은 공공하수도의 사용료를 징수할 수 있도록 하며, 공공하수도시설의 개축 등의 원인을 주거나 손괴한 자에 대하여는 공사비용을 부담시킬 수 있도록 하였다. 이후 하수도사용료의 징수범위를 공공하수도의 배수구역¹³⁾ 전체로 확대한 1973년 2월 8일의 개정, 시장·군수로 하여금 하수도정비기본계획을 수립하도록 하여 체계적이고 일관적인 하수도 정비를 촉진하고, 하수도의 효율적인 관리를 위하여 하수도정비기본계획을 도시기본계획과 연계시키도록 한 1982년 12월 31일의 개정 등이 있었고, 1994년 8월 3일에는 건설부와 환경부로 이원화되어 있던 하수도업무를 환경부로 일원화하는 법개정이 이루어졌다. 1997년 3월 7일에는 국가는 하수도의 설치·관리 및 관련 기술개발 등에 관한 기본정책을 수립하고 지방자치단체에 대하여 기술적·재정적 지원을 할 수 있으며, 지방자치단체의 장은 공공하수도의 설치·관리를 통하여 관할구역 안에서 발생하는 하수를 적정하게 처리할 책무를 지도록 하는 역할배분을 명시하는 내용의 법개정이 있었고, 1999년 2월 8일에는 방류수 수질기준 이내로 배출되는 농도가 낮은 폐수는 공공하수도로 유입시키지 아니할 수 있도록 함으로써 배수설비의 설치 및 하수도사용료 납부의무를 면제할 수 있도록 하여 사업자의 경제적 부담을 완화하는 동시에 오염저감기술의 자율적인 개발을 유도하고, 하수처리의 효율성을 제고하기 위하여 배수설비의 준공검사제를 실시하도록 하는 법개정이 단행되었다. 2001년 3월 28일 개정에서는 지방자치단체가 하수종말처리시설에서 처리된 물을 재이용하는 계획을 수립하여 물부족 현상에 대비한 물 수요관리정책을 적극적으로 추진하도록 하고, 하수종말처리시설뿐 아니라 하수관거에 관한 공사도 전문기관에 위탁할 수 있도록 하였으며, 2005년 3월 31일 개정에서는 하수종말처리시설의 설치인가 및 설치공사의 중지명령에 관한 환경부장관의 사무를 시·도지사에게 이양하되, 수질보전을 위한 특별대책지역의 경우는 오염부

12) 홍준형, 앞의 글, 647-648면 참조.

13) 배수구역이라 함은 공공하수도에 의하여 하수를 배제할 수 있는 지역으로서 하수도법 제9조의 규정에 의하여 공고된 구역을 말한다(하수도법 제2조).

하량 증가로 인한 상수원의 수질악화가 초래될 위험이 있으므로 오염총량관리제 실시지역을 제외한 상수원 수질보전 특별대책지역에서 하수종말처리시설을 설치하는 때에는 환경부장관이 인가를 하도록 하였다.

2) 하수도 관리체계

하수도 사업은 원칙적으로 지방자치단체가 시설의 설치 및 관리를 책임지고 있다. 지방자치단체는 관할구역내의 하수를 유역별로 나누고 20년 단위로 하수도정비기본계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받고, 5년마다 타당성여부를 검토하고 이를 반영한다.

지방자치단체가 하수도정비기본계획에 따라 하수종말처리장(차집관거 및 펌프장 포함)을 설치하고자 할 때에는 환경부장관의, 기타 하수관거(지선관거)를 설치하고자 할 때에는 시·도지사의 인가를 받은 후 시행하고 있다.¹⁴⁾

2. 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률

1) 연혁 및 내용

오수처리시설 설치목적은 하수종말처리시설 등이 입지하기 어려워 개별 오수처리시설의 설치가 시급한 상수원 상류지역의 오염원(음식·숙박업소·목욕장업소·종교시설)에 오수처리시설의 설치를 지원하여 발생오수의 적정처리를 통한 상수원 수질개선을 도모하기 위함이다. 축산폐수는 상수원 및 호소 등의 주요 수질오염원으로 지목되고 있다. 따라서 종래 폐기물관리법등에서 법률로 규정하던 오수분뇨 및 축산폐수는 일반적인 폐기물과는 달리 수질오염에 직접 영향을 미칠 뿐 아니라 크고 작은 배출원이 전국적으로 다양하게 산재되어 있어 이로 인한 환경오염을 효과적으로 방지할 수 있는 독자적인 법적 수단이 필요했다. 이러한 배경에서 기존의 폐기물관리체계 및 폐수배출시설관리체계와는 별도의 관리체계를 구축할 필요가 있으므로, 이를 위하여 폐기물관리법 등 관련법규에서 오수분뇨 및 축산폐수에 관련되는 조항을 분리·보완하여 별도의 법률로 제정한 것이 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률이다.

1991년 3월 8일(법률 제4364호) 제정된 오분법은 제1장 총칙, 제2장 오수의 처리, 제3장 분뇨의 처리, 제4장 축산폐수의 처리, 제5장 오수분뇨 및 축산폐수처리관련영업의 허가 등, 제6장 보칙, 제7장 벌칙 그리고 부칙으로 구성되어 있으며, 오수분뇨 및 축산폐수를 적정하게 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결히 하고 수질오염을 감소시킴으로써 국민

14) 환경부, 『환경백서』, 2004, 478면.

보건의 향상과 환경보전에 이바지함을 목적으로 개별건축물의 오수처리제도, 분뇨의 수거 및 처리에 관한 제도, 축산폐수배출시설의 허가제 및 그 관리에 관한 제도 등을 규정하고 있다.

오수분뇨 및 축산에 관한 법률의 연혁을 살펴보면¹⁵⁾ 1991년 3월 8일에 제정된 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률은 시장·군수로 하여금 관할지역의 분뇨처리시설 및 축산폐수공동처리시설을 설치·운영하도록 하여 지역별 적정처리체계를 확보하고, 일정규모 이상의 건물 기타 시설물의 설치자에게 오수정화시설을 설치하도록 하여 하수종말처리장이 설치되지 아니한 지역의 생활오수를 처리하도록 하였으며, 대규모축산시설은 환경보전법에서, 소규모축산시설은 폐기물관리법에서 각각 규정하고 있던 축산시설의 관리를 일원화하여 축산폐수관리의 효율화를 도모하였다. 이후 1993년 12월 27일의 개정법은 축산폐수가 상수원 및 호소 등의 주요 수질오염원으로 떠오름에 따라 축산폐수에 대한 정화시설 설치의무 대상을 확대하여 축산폐수의 적정처리를 유도하고, 오수가 수질을 현저히 악화시키는 경우에는 관련되는 특정공산품의 판매·사용을 금지 또는 제한할 수 있도록 하였고, 상수원보호구역과 특별대책지역 등의 수질오염을 방지하기 위하여 소규모의 축산시설에 대하여는 간이축산폐수정화조를 설치하도록 하였다. 한편, 축산농가의 경제적 부담을 경감하기 위하여 신고대상 축산폐수배출시설뿐만 아니라 허가대상 축산폐수배출시설에 대하여도 자가 설계·시공할 수 있도록 하였다. 이어서 1997년 3월 7일의 개정법은 생활오수 및 축산폐수의 적정한 처리를 위하여 하수처리구역이 아닌 지역에서는 오수정화시설을 설치하지 아니하는 경우에 분뇨와 생활오수를 동시에 처리할 수 있는 합병정화조를 설치하도록 하고, 간이축산폐수정화조의 설치대상지역을 상수원보호구역 등 특정지역으로 한정하던 것을 전국으로 확대하였다. 또한 동법시행령을 개정하여 수질환경을 보전할 필요가 있는 청정지역의 수질을 개선하기 위하여 동 지역의 오수정화시설 설치대상 건축물의 기준을 연면적 1,600m²에서 800m²로 강화하고, 기존의 건물로서 오수정화시설 설치대상이 되는 경우에는 1998년 말까지 설치하도록 하였다. 1999년 2월 8일의 개정법은 하수종말처리시설의 설치가 곤란한 지역으로서 생활오수의 처리가 시급한 상수원지역 등을 오수처리대책지역으로 지정하여 그 지역 안에서는 기존 건축물도 2년 이내에 오수처리시설을 설치하도록 하고, 상수원의 수질보전을 위하여 필요한 지역에서는 가축사육을 제한하며, 일정규모 이상의 건물에는 오수정화시설을 설치하고, 그 밖의 건물에는 합병정화조를 설치하도록 하던 것을 모든 건물에 오수처리시설을 설치하도록 오수처리시설의 설치·관리제도를 일원화하였다. 또한 오수처리시설·단독정화조 및 축산폐수처리시설의 부실

15) 홍준형, 앞의 글, 624면 이하 참조.

시공을 방지하기 위하여 준공검사 결과 설치기준 등을 위반한 경우에는 당해 시설을 시공한 자에게 시설의 개선을 명할 수 있도록 하고, 식품접객업·숙박업 등의 영업을 하는 자가 상습적으로 오수처리시설의 방류수수질기준을 위반하는 때에는 환경부장관이 당해 영업에 관한 허가 등을 한 행정기관의 장에게 영업정지 등을 요청할 수 있도록 하였다. 2002년 12월 26일 개정에서는 하수종말처리시설에 연계처리하는 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설의 처리수의 유입기준 설정근거를 마련하고, 축산업자가 축산폐수를 처리하여 공공수역에 방류하는 경우에는 축분을 분리·저장할 수 있는 시설을 설치하도록 하며, 2개로 나누어져 있는 분뇨처리시설설계·시공업과 오수처리시설 등의 설계·시공업을 오수처리시설등설계·시공업으로 통합하고, 지방자치단체에서 처리하는 것이 보다 효율적이라고 판단되는 일부 국가사무의 지방자치단체 이양 등을 명시하였다.

2) 오수 및 분뇨 관리체계

생활오수의 처리는 하수관거를 통하여 하수종말처리시설로 유입 처리되는 종말처리체계와 발생원에 오수처리시설을 설치하여 하수종말처리시설과 비슷한 수준인 BOD(생화학적 산소요구량),¹⁶⁾ SS(부유물질) 20mg/l 이하로 처리하는 개별처리체계로 구분할 수 있다. 그러나 농어촌 지역 등 오염원이 산재되어 있는 지역은 하수관거의 설치의 타당성이 떨어져 생활오수 등의 처리를 하수종말처리시설에만 전적으로 의존할 수 없는 실정이다.¹⁷⁾

분뇨는 최근 수세식화장실의 사용이 늘어나면서 대부분 오수와 함께 처리되고 있는데, 분류식 하수처리구역 내에서는 하수종말처리시설로 직유입하여 처리되고 있으며, 합류식 하수처리구역 내에서는 단독정화조¹⁸⁾를 거쳐 하수종말처리시설로 유입·처리되고, 하수처리구역외 지역에서는 단독정화조 또는 오수처리시설로 유입되어 처리되며, 이 경우 방류수수질기준을 준수하도록 하고 있다.

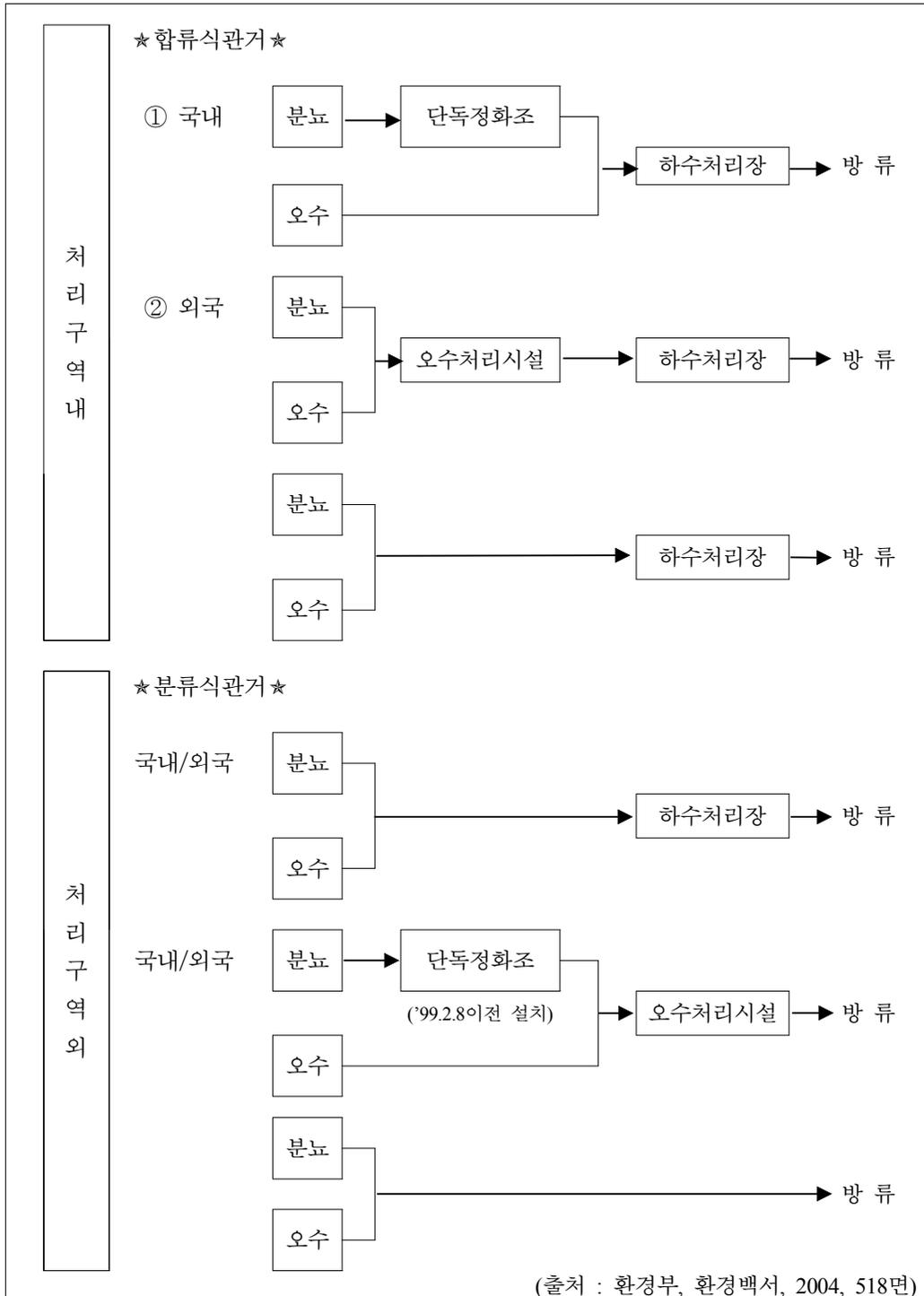
오수분뇨 처리체계는 다음과 같다.

16) 생화학적 산소요구량(Biochemical Oxygen Demand)은 미생물이 물속의 유기물질을 분해하는 과정에서 사용하는 산소의 양으로 예를 들어 하수에서는 유기물질의 양이 많으면 많을수록 미생물의 수가 증가하고, 미생물의 수가 많아질수록 그들이 생존하기 위해 더 많은 산소가 필요하게 된다. 그 결과 어류와 같은 고등동물이 사용할 수 있는 산소의 양은 줄어든다. 그러므로 BOD는 물의 유기물질 오염정도에 대한 믿을 만한 척도가 된다. 하수나 폐수를 처리하는 주된 이유 중의 하나는 물의 BOD를 낮추기 위해서이다. 즉 하수의 산소필요량을 감소시키므로써 하수가 방류되는 강이나 하천의 산소 요구량을 감소시키고자 하는 것이다.

17) 환경부, 『환경백서』, 2004, 479면.

18) 단독정화조라 함은 수세식화장실에서 나오는 오수를 침전·분해 등 환경부령이 정하는 방법에 의하여 정화하는 시설을 말한다(오분법 제2조).

[표 1] 오수·분뇨 처리체계



3. 하수도법 및 오분법에 대한 비교

오분법의 목적은 “오수분뇨·축산폐수를 적정하게 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결히 하고 수질오염을 감소시킴으로써 국민건강의 향상과 환경보전에 이바지 한다”는 생활과정에서 발생하는 오염물질의 저감이라는 환경적 측면이 강한 반면에, 하수도법은 “하수도의 개량 및 정비를 통한 도시 및 지역사회의 건전한 발전과 이를 통한 공중위생의 향상 및 공공수역의 수질보전”, 즉 우수·지하수, 생활하수 등 포괄적인 물질에 대하여 도시계획적인 하수도 시설의 설치 및 관리를 통해 수질을 보전한다는 측면의 차이가 있다.

하수라 함은 생활이나 사업에 기인하거나 부수되는 오수·빗물, 건물 그 밖의 시설물의 부지로부터 공공하수도에 유입되는 지하수를 말하는 것으로 이를 해석하면 건축 부지에서 발생하는 오수와 빗물 및 지하수로 하수관거를 통해 유입되는 물을 말하며, 그 밖의 자연 대지상에서 발생하는 빗물과 자연 지하수는 배제하고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 하수 발생량 산정방식과 오수발생량 산정 방식을 볼 때 하수발생량은 인구수를 고려하여 산정하고 있으나 오분법상 오수는 건축물의 용도 및 상주인구, 유동인구 등 좀 더 자세한 산출근거를 제시하여 산정함으로써 많은 차이점이 있음을 알 수 있다.

하수도법의 적용 대상지역은 도시계획적인 측면과 인구의 밀집 정도 등을 감안하여 관거의 길이, 하수발생량 등 경제성 및 효과성을 염두에 두고 하수처리구역으로 설정하여 하수종말처리장을 건설하는 반면에, 오분법에서는 하수처리구역외 지역에 대한 수질오염 저감에 중점을 두고 추진하고 있다. 이는 양쪽의 법에서 생활하수의 처리를 위해 특별히 적용대상 지역을 양분한 것은 아니나 법 적용 과정에서 각 법을 양분하여 운영하게 되는 것이다. 다만 하수처리구역내 지역에서도 합류식 지역의 경우에서의 정화조 설치 의무화와 하수처리 용량이 부족한 경우의 오수처리시설 설치를 통한 건축가능 등이 오분법의 적용을 받고 있다.

하수처리구역내 시설물의 경우 원인자 부담금만 납부하면 이후 하수도료 징수만으로 주민의 책임은 다한 것으로 볼 수 있으나 하수처리구역외 지역의 경우 오수처리시설 설치비용은 물론 운영·관리비를 계속적으로 부담해야 하는데 이 비용이 하수도요금보다 크기 때문에 상대적으로 경제적인 부담을 가지게 된다. 또한 경제적 부담 이외에 유지관리 의무가 주민에게 있으므로 부실한 운영·관리에 의한 법적인 책임을 지게 되어 그 부담은 더욱 크다.

또한 법적용에 있어 하수도법의 규제사항은 벌칙 6개 행위와 과태료 8개 행위(과태료 최고금액 100만원)에 불과하나, 오분법의 경우 벌칙 43개 행위와 과태료 30개 행위(과태료

최고금액 500만원)로 하수처리구역내와 하수처리구역외 지역의 차이가 크다.

하수도법 및 오분법은 다음과 같이 비교할 수 있다.

[표 2] 하수도법 및 오분법의 비교

| 구 분 | 하수도법 | 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 |
|--------------|---|--|
| 목 적 | 하수도 개량 및 정비를 위한 그 설치와 관리의 기준 등을 정함 | 하수분뇨 및 축산폐수의 적정처리 |
| 적 용 범 위 | 하수처리구역내, 배수구역 | 하수처리구역내외 |
| 용 어 | ▶하수 : 오수 + 빗물 + 지하수 (지하수는 공공하수도에 배출되는 것에 한함) | ▶오수 : 사람의 일상생활과 관련 사람의 생활이나 사업활동에 사용할 수 없는 상태로 배출되는 것 |
| 관 련 시 설 | 하수도 : 하수관거, 하수종말처리시설 등 | 오수처리시설, 단독정화조, 분뇨처리시설, 축산폐수배출시설 |
| 국가 및 지자체의 책무 | ▶국가 : 하수도의 설치·관리 및 기본 정책수립, 기술적·재정적 지원 ▶자치단체 : 관할구역 내 발생하수 적정 처리 | ▶국가 : 없음 ▶자치단체 : 분뇨 및 축산폐수의 적정 처리 기술적·재정적 지원(오수에 관한 책무는 없음) |
| 기 본 계 획 | ▶하수도정비기본계획 수립 : 시장·군수(환경부장관 승인) | ▶분뇨 및 축산폐수처리기본계획 : 시·도지사(환경부장관 승인) |
| 벌 칙 및 과태료 | ▶벌칙 : 2개항목 6개 행위 ▶과태료 : 2개항목 8개 행위 (최고금액 100백만원) | ▶벌칙 : 3개항목 43개 행위 ▶과태료 : 2개항목 30개 행위 (최고금액 500백만원) |

Ⅲ. 하수 및 오수·분뇨 통합법률(안)

1. 주요 내용

입법예고된 내용¹⁹⁾은 다음과 같다.

1) 하수·오수 용어 통일 및 하수도시설 분류체계 단순화

본질적으로 동일한 “하수”와 “오수”를 “하수” 용어로 통합하고, 환경부장관의 하수도 인가를 면제받는 마을하수도는 하수도 인가권이 시·도로 이양됨에 따라 그 용어를 삭제하며, 개인이 설치한 단독정화조 및 오수처리시설은 시설명칭을 구분할 실익이 없기 때문에 개인하수처리시설로 통합하며, 개인이 설치하는 중수도, 배수설비, 개인하수처리시설은 공공하수도와 구별하기 위해 개인하수도로 명칭함.

2) 분뇨 관련업종 통·폐합

영업범위를 구분할 필요성이 없는 정화조청소업(정화조 분뇨)과 분뇨수집·운반업(수거식 분뇨)을 분뇨수집·운반업으로 통합하고, 그 동안 등록업체가 전혀 없어 제도 자체가 유명 무실한 분뇨처리업을 폐지.

3) 지방자치단체의 공공하수도 관리범위 확대

오수처리대책지역은 폐지하는 대신 소규모 공공하수처리시설(50m³/일 미만)을 제도화하여 소규모지역이라도 하수처리구역으로 편입할 수 있도록 하고, 「농어촌정비법」 또는 「농어촌 주택 개량 촉진법」에 의해 설치한 50톤/일 미만인 간이하수처리시설도 공공하수도로 관리토록 책무를 부여하되, 간이하수처리시설의 시설개선기간을 감안하여 법률적용을 2010년까지 유예함.

4) 국가하수도종합계획 신설 및 하수도정비기본계획 강화

국가 하수도정책의 체계적 발전 및 하수도사업의 유역별 통합 등을 위하여 환경부장관은 국가하수도종합계획을 수립·시행하고, 지방자치단체의 기본계획의 변경사유가 발생할 경우 하수도정비기본계획을 변경하도록 명령할 수 있으며, 지방자치단체에서는 도시기본계획이 변경될 경우 의무적으로 하수도정비기본계획을 변경토록 함.

5) 하수도시설과 분뇨처리시설의 기본계획 및 인가업무 통합

하수도시설과 분뇨처리시설의 연계처리를 활성화하기 위하여 분뇨처리시설인가를 하수도인가로, 분뇨처리기본계획을 하수도정비기본계획으로 각각 통합함.

6) 지방자치단체의 공공하수도 관리책무 강화

「환경정책기본법」의 규정에 의한 수질보전특별대책지역(수질오염총량제 실시지역 제외)이 아닌 경우 환경부장관의 공공하수처리시설 인가권한을 시·도지사에게 이양하고, 공공기관과 민간과의 형평성을 고려하여 공공하수처리시설도 방류수 수질기준을 초과할 경우에는 과태료를 부과함.

7) 공공하수도 기술진단 신설

「하수도법 시행령」 및 「오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 시행규칙」에서 규정하던 기술진단을 법률로 규정하고, 진단범위는 하수처리시설 외에 분뇨처리시설 및 하수관거까지 확대함.

8) 공공하수처리시설 처리수의 재활용

신규 하수처리장은 의무적으로 처리수를 생활용수·공업용수·청소용수·조경용수 등으로 재활용토록 하되, 지방자치단체는 생활용수 등을 공급받는 자로부터 사용료를 징수할 수 있도록 개선함.

9) 배수설비 전문시공제 도입

배수설비 부실시공을 방지하기 위하여 상하수도설비공사업 등 상하수도 전문시공업체로 하여금 배수설비를 시공하게 할 수 있도록 함.

10) 하수처리구역의 개인하수처리시설 설치의무를 단계적으로 폐지

분류식 관거지역에서는 개인하수처리시설 설치의무가 없는 점을 감안, 지방자치단체장이 하수관거를 대폭 정비한 합류식 관거지역이라도 하수관거정비구역으로 공고할 경우에는 개인하수처리시설 설치의무를 면제하고, 개인하수처리시설의 부실시공을 막기 위해 건축주가 개인하수처리시설을 임의로 설치하지 못하도록 함.

11) 개인처리시설관리업 허가제를 등록제로 전환

개인하수처리시설관리업은 개인이 운영하는 개인하수처리시설 관리의무를 위탁받는 업종으로서, 지방자치단체가 영업구역 등 허가조건을 붙일 필요가 없으므로 개인하수처리시설관리업 허가제를 등록제로 전환함.

12) 소규모건물의 하수도 원인자부담금 폐지

지방자치단체가 단독정화조 면제비용을 징수하는 규정은 하수도 설치비 부과를 위해 도입된 원인자부담금 기본취지에 어긋나므로 삭제함.

2. 기대효과 및 개선방안

하수처리구역은 하수도법 제9조에 의거 하수를 하수종말처리장으로 유입 처리할 수 있는 지역으로서 공공 하수도관리청(지방자치단체의 장)이 고시한 지역을 말하며, 법 제24조의 규정에 따라 공공하수도의 사용이 개시된 때에는 배수구역의 하수를 유입시키도록 하고 있어 실질적으로 하수처리구역내 시설물의 경우 원인자부담금(대개의 경우 오수발생량에 상응하는 오수처리시설 설치비용)만 납부하면 이후 하수도료 징수만으로 주민의 책임은 다한 것으로 볼 수 있으나 하수처리구역외 지역의 경우 오수처리시설 설치비용은 물론 운영·관리비를 계속적으로 부담함으로써 경제적인 큰 부담을 가질 수밖에 없다. 더욱이 경제적 부담뿐만 아니라 유지 관리 의무를 주민에게 부담시킴으로써 법적책임을 물을 수밖에 없으며, 현실적으로 공공 하수처리장의 경우 전문 기술인이 상주하고 운영·관리함에도 불구하고 그 수질기준을 준수하기 어려움에도, 전문성이 없는 주민에게 그 기준을 준수토록 강요하는 것은 현실을 무시한 행정적 착상으로 밖에 볼 수 없다. 또한 법 적용에 있어 하수도법의 규제사항은 벌칙 6개 행위와 과태료 8개 행위(과태료 최고금액 100만원)에 불과하나, 오분법의 경우 벌칙 43개 행위와 과태료 30개 행위(과태료 최고금액 500만원)로 하수처리구역내외 지역에 대한 형평성은 문제가 아닐 수 없다.

하수라 함은 생활이나 사업에 기인하거나 부수되는 오수빗물, 건물 그 밖의 시설물의 부지로부터 공공하수도에 유입되는 지하수를 말하는 것으로 이를 해석하면 건축 부지에서 발생하는 오수와 빗물 및 지하수로 하수관거를 통해 유입되는 물을 말하며, 그 밖의 자연 대지상에서 발생하는 빗물과 자연 지하수는 배제하고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 하수 발생량 산정방식과 오수발생량 산정 방식을 볼 때 하수발생량은 인구수를 고려하여 산정하고 있으나 오분법상 오수는 건축물의 용도 및 상주인구, 유동인구 등 좀 더 자세한 산출근거를 제시하여 산정함으로써 많은 차이점이 있음을 알 수 있다. 이는 하수종말처리장에 대한 용량산정시 시·군 전체적인 용량 산정시 큰 차이를 낼 수 있는 여지를 내포하고 있으며 그에 따른 기본계획 수립시 많은 문제점을 나타내고 있다. 또한 시·군의 전체적인 하수처리 또는 오수처리에 대한 대책 수립시 하수는 하수도법을 다루는 하수 관련부서(대개의 경우 처리시설 설치·운영부서)와 오수는 오분법을 다루는 오수 관련부서(대개의

경우 환경관련 부서)로 이원화되어 종합적인 대책수립이 어려움은 물론 업무에 대한 협조 체계 미흡으로 오수 관련부서에서는 하수처리구역이 어디까지인지 모름으로써 행정적 낭비는 물론 행정착오(하수처리구역내 지역에 대한 오수처리시설 설치승인 등)를 낳고 있다. 이 경우 오수처리시설의 경우 하수처리구역내의 경우에도 상당한 부분을 차지함으로써 하수처리구역내의 경우에도 오분법 적용을 받는 불합리를 초래하고 있으며, 이에 대한 행정인력이 중복되어 운영될 수밖에 없는 문제점이 있다.

하수도법에 의한 하수처리체계와 오수분뇨 및 축산폐수처리법에 의한 오수분뇨 및 축산폐수처리체계 중 하수, 오수, 분뇨의 정의가 중복되거나 유사한 내용이 많아 이의 적정처리를 위한 한계가 미흡하여 혼란이 가중되었던 것이 사실이다.²⁰⁾ 또한 관련 법체계의 따라 조직 및 인력의 분리운영으로 예산낭비 및 업무의 효율성 저하를 초래하기도 했다. 그러나 앞서 언급한 방안으로 개정한다면 과거 개별 법률에 따른 용어정의 및 한계를 명확하게 구분하여 혼란을 예방할 수 있을 것으로 생각된다. 앞으로는 하수와 오수정책이 일원화되어야 할 것으로 보이며, 이 경우 하수 및 오수처리 주체는 법체계 및 형평성 차원에서 정부 및 자치단체가 되어야 한다.

헌법은 제35조 1항 후단에서 “……국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 환경보전을 위하여 노력해야 할 국가와 국민의 헌법적 의무를 부과하고 있다. 여기서 특히 주목되어야 할 것은 국가의 환경보전임무이다.²¹⁾ 그동안 소규모 하수처리시설의 관리를 국민에게 전가시킨 것을 지방자치단체의 공공하수도 관리범위 확대와 공공하수도 관리책무 강화는 지역실정에 밝은 지방자치단체가 스스로 공공하수도를 설치·관리할 수 있도록 하고 국민들의 개인하수처리시설 설치·관리의무를 줄여주는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그동안 수질개선을 위한 국가전체 하수도사업의 투자우선순위를 결정하기 위한 마스터플랜을 수립하는 차원에서의 국가하수도종합계획이 전무하였으나 이번에 신설하고자 하는 것은 바람직하며 이에 큰 효과를 기대한다.

20) 예를 들어 일반국민이 “하수”와 “오수”를 구별하는 것은 그동안 거의 이루어지지 않았다. 오분법 제2조에 규정된 정의상으로 주방에서 배출되는 것은 오수임에도 국민일반은 하수라는 표현에 익숙해져 있는 것이 사실이다.

21) 여기서 ‘환경보전’이란 환경정책기본법 제3조 제4호 내지 제5호의 정의에 의하면, “환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경을 유지·조성하기 위한 행위”를 말한다.

IV. 맺음말

우리나라는 지금까지 하수처리장 등 환경기초시설의 확충을 통해 어느 정도 하수처리 시설이 설치되어 외관상으로는 상당한 수준에 도달하였다. 특히 중소도시 이상은 하수처리장이 어느 정도 완비되어 하수처리장의 관리의 시대로 접어들었다고 판단되며 효율적 관리방안 도출이 적극적으로 요구되고 있다. 이와 같은 하수, 우수, 오수, 분뇨 등의 전반적인 관리시스템을 고찰해 실질적인 오염저감능력의 향상과 더불어 한걸음 더 나아가 국민이 요구하는 하수도의 새로운 기능에 부합할 수 있도록 하수도 관리를 정비할 필요가 있다.

오수분뇨 처리는 하수처리구역내와 하수처리구역외의 문제로 크게 구분하여 볼 수 있다. 하수처리구역내의 경우는 장기적으로 하수관거를 정비하여 발생하는 오수분뇨를 하수처리장으로 직접 이송하여 처리하는 것이 바람직하므로 하수관거정비 전까지의 과도기적인 문제를 해결하는 것이 필요하다. 하수처리구역외의 오수분뇨처리는 하수처리구역내의 주민이 저렴한 하수도요금을 납부하는데 비해 과다한 처리비용을 부담하는 형평성을 해소하는 방안과 방류수역으로 직접 배출되는 오수처리시설로부터의 처리수 수질을 개선하기 위해 오수처리시설의 제작, 설치시공, 운영관리에 이르기까지의 오수분뇨 관련업의 기술과 운영관리 수준의 향상을 위한 행정, 제도, 기술적 문제점을 해결하는 방안이 필요하다.

환경부의 입법예고안을 종합적으로 검토하면 공공하수의 개념으로 공공성이 강화되고 그동안 나타났던 여러 문제점을 개선하려는 점이 두드러진다. 그러나 전문성이 없는 공공성은 모래위에 건물을 짓는 사상누각 부작용의 우려가 있다. 따라서 지방자치단체의 관리책무를 강화하기에 앞서 전문공무원의 확보와 하수처리시설의 전문성 향상을 위한 공공위탁의 활성화 및 하수처리시설 관리요원의 전문교육 등 여러 보완장치를 통하여 제도를 뒷받침 할 수 있는 실행방안이 확립되어야 할 것이다.

또한 하수 및 오수는 통합이 바람직하나 축산분뇨는 하수와 처리방법 등이 전혀 다르므로 별도의 법으로 분리하는 것이 바람직하고 장기적으로 생활하수 관리업무(하수종말처리시설 및 하수처리구역)와 산업폐수 관리업무(폐수종말처리시설 및 폐수종말처리구역) 및 “하수”와 “폐수”용어의 통합을 검토하여야 할 것이다.

따라서 앞으로의 하수 및 오수처리에 대한 법적용은 정책적으로 국토의 도시화 진행추세와 아울러 오분법상 모든 건축물에 대하여 오수처리시설을 설치하도록 규정함은 물론 오수도 크게 볼 때 생활하수의 한부분임을 감안할 때 소극적인 법적용 보다는 포괄적인

큰 틀에서 계획적으로 다루어져야 하며, 하수든 오수든 간에 전반적인 생활과정에서 발생되는 물을 처리함으로써 환경오염의 저감을 목적으로 하고 있다는 측면에서 통합의 필요성은 있으며, 환경부에서 추진하고 있는 하수 및 오수·분뇨 통합은 실효성이 있을 것이라 생각된다. 그러나 무엇보다 고려해야 할 사항은 환경에 대한 의무와 책임을 국민에게 전가하지 않는 법정외와 형평성을 우선시해야 할 것이다.

주제어 : 하수, 오수, 단독정화조, 하수처리구역, 배수구역

【참 고 문 헌】

- 김상겸, “폐기물관련법제에 관한 헌법적 고찰”, 『환경법연구』, 제26권 제3호, 2004.9.30.
고영훈, 『환경법』, 법문사, 2000.
구연창, 『환경법론』, 법문사, 1992.
권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2004.
김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2004.
박균성/함태성, 『환경법』, 박영사, 2004.
이상규, 『환경법론』, 법문사, 1998.
조은래, 『환경법』, 세종출판사, 2000.
한귀현, 『독일환경법론』, 한국법제연구원, 2002.
허 영, 『한국헌법론』, 박영사, 2004.
홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2004.
홍준형, 『환경법』, 박영사, 2001.
환경부, 『하수 및 오수분뇨 통합방안에 관한 연구』, 2004.
환경부, 『환경백서』, 2004.

<http://www.me.go.kr> (환경부)

<http://www.moleg.go.kr> (법제처)

【Abstract】

A study of the Integrated Act on sewage and the disposal of sewage, excreta

Kim, Sang Kyum / Lee Jin Uk

The Ministry of Environment was advance notice of proposed rulemaking at the Integrated Act on sewage and the disposal of sewage, excreta in February 26. 2005.

Despite the sewage and the disposal of sewage are same material, the management system is consist of the Sewerage Act and Act on the Disposal of Sewage, Excreta and Livestock Wastewater.

So, The related facilities become duplicate foundation and the connection system is dissatisfied with each other.

Therefore the Integrated Act will fundamentally reform the inefficiency and it will be exempted an individual from foundation duty of sewage disposal equipment in the sewage dealing zone. Also it will be abolished polluter pays principle in sewerage system.

In consequence, People are solved inconvenience about the individual sewerage system.

The contents of the Integrated Act on sewage and the disposal of sewage, excreta is the next.

First, A term unity of sewage and the disposal of sewage and classification system simplification of the sewerage.

Second, Unification and Abolition of a category of business related to the excreta

Third, The extension of management scope of the public sewerage system in Local Government.

The fourth, New establishment of the national sewerage system complex planning and Reinforcement on basic planning for sewerage system maintenance, etc.

But before everything else, the government don't try to transfer the blame (on)to people and must take precedence over law justice, balance.

| |
|--|
| Key Words : dirty water, sewage, septic tank, drain area, sewage plant |
|--|