

서울특별시 악취의 엄격한 배출허용기준 및 악취방지시설 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 가. 발 의 자: 정진철 의원
- 나. 의안번호: 제2438호
- 다. 발의일자: 2021. 5. 26.
- 라. 회부일자: 2021. 6. 1.

2. 제 안 사 유

- 도심권에 위치한 음식물자원화시설 등에서 발생하는 악취로 인근 대단위 공동주택단지 거주 지역주민과 주변 학교시설을 이용하는 유·초·중등 학생의 장기적이고 지속적인 고통은 인내하기 힘들 수준으로 이를 막기 위해 악취 방지시설을 개보수하는 데 드는 비용은 막대하여 개별 사업자가 즉시 자체 부담하여 신속히 개선하기에는 어려운 실정임.
- 이에 악취의 ‘엄격한 배출허용기준’을 정하고, 서울시로 하여금 지원 계획에 따라 악취방지시설 설치 및 개선 사업에 소요되는 비용을 예산의 범위에서 재정지원하고 ‘엄격한 배출허용기준’에 따라 철저히 관리하도록 하여 지역 주민이 악취로부터 벗어나 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 기여하고자 함.

3. 주 요 내 용

- 가. 조례에서 사용하는 용어를 정의함(안 제2조).
- 나. 시장의 책무를 규정함(안 제3조).
- 다. 악취의 엄격한 배출허용기준을 규정함(안 제4조).
- 라. 시장의 지원계획 수립과 지방보조금의 지원 사항을 규정함.
(안 제5조 및 제6조)
- 마. 시장의 지도·감독사항을 규정함(안 제7조).

4. 참 고 사 항

- 가. 관계법령: 「악취방지법」, 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」
- 나. 예산조치: 비용추계서 미첨부사유서 참조
- 다. 기 타: 해당사항 없음

5. 검토 의견

가. 개요

- 서울특별시(이하 “시”라 한다) 음식물류 폐기물 자원화시설 등에서 발생하는 악취에 대한 민원이 인근 대단위 아파트단지와 주변 학교시설로부터 지속적으로 제기되고 있으나,

민원발생 사업장 등에 대한 현장점검 결과에서는 현행 악취방지법의 배출허용기준을 만족하고 있는 것으로 나타나고 있어 민원 해결을 위해서는 좀 더 강화된 배출허용기준을 설정할 필요성이 제기되고 있음.

이에 본 조례안은 「악취방지법」 제7조를 준용하여 현행 악취 배출허용기준보다 엄격한 배출허용기준을 설정하고, 시설 개선이 필요한 악취방지시설에 대한 지원 방안을 마련하려는 것임.

나. 검토의견

1) 엄격한 배출허용기준 설정에 대한 상위법 검토

- 「악취방지법」 제7조제2항은 현행 배출허용기준으로 주민의 생활환경을 보전하기 어렵다고 인정하는 경우, 「악취방지법 시행령」 제1조의2로 정하는 시설에 대하여 「악취방지법 시행규칙」 제8조로 정하는 범위에서 엄격한 배출허용기준을 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있음.

「악취방지법 시행령」 제1조의2에서 정하는 시설 중 시 조례로 엄격한 배출허용기준 적용이 가능한 시설은 ‘초·중·고등학교의 부지 경계선으로부터 1킬로미터 이내에 있는 시설’이 해당됨.

<「악취방지법」 제7조>

제7조(배출허용기준) ① 악취배출시설에서 배출되는 악취의 배출허용기준은 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부령으로 정한다.

② 특별시·광역시·특별자치시·도(그 관할구역 중 인구 50만 이상의 시는 제외한다. 이하 같다)·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 또는 인구 50만 이상의 시(이하 "대도시"라 한다)는 제1항에 따른 배출허용기준으로는 주민의 생활환경을 보전하기 어렵다고 인정하는 경우에는 악취배출시설 중 대통령령으로 정하는 시설에 대하여 환경부령으로 정하는 범위에서 조례로 제1항에 따른 배출허용기준보다 엄격한 배출허용기준을 정할 수 있다.

③ 시·도 또는 대도시는 제2항에 따라 엄격한 배출허용기준을 정할 때에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 이해관계인의 의견을 들어야 한다.

④ ~ ⑤ (생략)

- 「악취방지법」에 따른 시 소재 악취배출시설은 음식물처리시설, 쓰레기처리시설, 농수산물도매시장, 하수처리장 및 폐수배출시설 등 총 2,862개소이며, 대부분의 시설이 초·중·고등학교로부터 1킬로미터 이내에 위치하고 있어 엄격한 배출허용기준의 적용을 받게 될 것으로 판단됨.

다만, 주요 시설(음식물처리시설, 쓰레기처리시설, 농수산물도매시장 및 하수처리장)들은 총 34개 시설 중 대부분인 30개소가 적용될 것으로 조사되었으나, 폐수처리시설과 대기배출시설 등에 대해서는 엄격한 배출허용기준 적용 대상 여부가 현재 파악되지 않은 상황임.

<서울시 악취배출시설 및 시설 반경 1km 이내 학교 소재 여부>

구분	계	음식물 처리시설	쓰레기 처리시설	농수산물 도매시장	하수처리장	폐수 처리시설	대기배출 시설 등
개소	2,862	4	34	5	4	1,691	1,124
1km이내 학교소재 개소		3	30	4	3	-	

- 「악취방지법」 제7조제3항에서는 엄격한 배출허용기준을 정할 때에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 이해관계인의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있음.

이에 따르면 ▲엄격한 배출허용기준, ▲이의 설정 목적, 적용대상 시설, 그 인근지역의 악취 현황, ▲열람 장소 등을 일간신문에 2회 이상 공고하고 시 인터넷 홈페이지에 게시하여야 하며, 공고한 날부터 14일 이상 일반인이 그 내용을 열람할 수 있도록 하여야 하나, 본 조례안은 이러한 절차가 누락된 채로 발의된 상황임.

<「악취방지법 시행규칙」 제8조>

제1조의2(배출허용기준) ① 법 제7조제1항에 따른 악취의 배출허용기준과 법 제7조제2항에 따른 악취의 엄격한 배출허용기준의 설정 범위는 별표3과 같다.

② 시·도지사 또는 대도시의 장은 법 제7조제3항에 따라 엄격한 배출허용기준에 대한 이해관계인의 의견을 들으려면 다음 각 호의 사항을 일간신문에 2회 이상 공고하고, 해당 시·도 또는 대도시의 인터넷 홈페이지에 게시하여야 하며, 공고한 날부터 14일 이상 일반인이 그 내용을 열람할 수 있도록 하여야 한다.

1. 엄격한 배출허용기준 설정 목적
2. 엄격한 배출허용기준 적용대상 시설 및 그 인근 지역의 악취 현황
3. 엄격한 배출허용기준
4. 열람 장소

③ 엄격한 배출허용기준에 대한 이해관계인의 의견 제출 및 검토 결과의 통보에 관하여는 제6조제2항 및 제3항을 준용한다.

- 「악취방지법 시행령」 제1조2제2항에서는 조례로 엄격한 배출허용기준을 정할 때에는, 이를 준수하는 데 필요한 준비기간을 1년의 범위에서 둘 수 있다고 규정하고 있으나, 본 조례안은 준비기간 없이 공포한 날부터 시행하도록 되어 있음.

<「악취방지법 시행령」 제1조의2>

제1조의2(엄격한 배출허용기준의 적용) ① 「악취방지법」(이하 “법”이라 한다) 제7조 제2항에서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 법 제6조제1항에 따라 악취관리지역으로 지정된 지역(이하 “악취관리지역”이라 한다)에 있는 시설

2. 악취관리지역 외의 지역에 있는 다음 각 목의 시설

가. 「학교보건법」 제2조제2호에 따른 학교의 부지 경계선으로부터 1킬로미터 이내
내에 있는 시설

나. 법 제8조의2제3항에 따른 악취방지에 필요한 조치기간이 지난 시설로서 악취와 관련된 민원이 1년 이상 지속되고 복합악취나 지정악취물질이 법 제7조제1항에 따른 배출허용기준(이하 “배출허용기준”이라 한다)을 초과하는 시설

② 특별시·광역시·도(그 관할구역 중 인구 50만 이상의 시는 제외한다)·특별자치시·특별자치도 또는 인구 50만 이상의 시가 법 제7조제2항에 따라 조례로 엄격한 배출허용기준을 정하는 경우에는 이를 준수하는 데 필요한 준비기간을 고려하여 조례로 정하는 바에 따라 1년의 범위에서 그 기준을 적용하지 아니할 수 있다.

2) 엄격한 배출허용기준 설정 근거

- 본 조례안의 엄격한 배출허용기준은 복합악취와 지정악취물질로 구분되며, 배출구에서 측정되는 복합악취(희석배수)의 경우 300(기타지역)~500(공업지역), 부지경계선에서 10(기타지역)~15(공업지역)로 설정되어 있음.

이는 「악취방지법 시행규칙」에서 설정하고 있는 엄격한 배출허용기준의 범위의 최대치로 가장 엄격한 기준을 설정하여 시민들에게 쾌적한 환경을 제공하고자 하는 본 조례안의 제정취지에는 공감하나, 배출허용기준 강화와 관련한 이해당사자들의 의견과 해당 분야 전문가들의 기술적인 검토 등이 누락되어 있으므로, 좀 더 신중한 논의가 필요할 것으로 판단됨.

<「악취방지법 시행규칙」 [별표 3]>

배출허용기준 및 엄격한 배출허용기준의 설정 범위(제8조제1항 관련)

1. 복합악취

구분	배출허용기준 (희석배수)		엄격한 배출허용기준의 범위 (희석배수)	
	공업지역	기타 지역	공업지역	기타 지역
배출구	1000 이하	500 이하	500 ~ 1000	300 ~ 500
부지경계선	20 이하	15 이하	15 ~ 20	10 ~ 15

2. 지정악취물질

구분	배출허용기준 (ppm)		엄격한 배출허용 기준 의 범위(ppm)	적용시기
	공업지역	기타 지역		
암모니아	2 이하	1 이하	1 ~ 2	2005년 2월 10일 부터
메틸메르캅탄	0.004 이하	0.002 이하	0.002 ~ 0.004	
황화수소	0.06 이하	0.02 이하	0.02 ~ 0.06	
다이메틸설파이드	0.05 이하	0.01 이하	0.01 ~ 0.05	
다이메틸다이설파이드	0.03 이하	0.009 이하	0.009 ~ 0.03	
트라이메틸아민	0.02 이하	0.005 이하	0.005 ~ 0.02	
아세트알데하이드	0.1 이하	0.05 이하	0.05 ~ 0.1	
스타이렌	0.8 이하	0.4 이하	0.4 ~ 0.8	
프로피온알데하이드	0.1 이하	0.05 이하	0.05 ~ 0.1	
뷰틸알데하이드	0.1 이하	0.029 이하	0.029 ~ 0.1	
n-발레르알데하이드	0.02 이하	0.009 이하	0.009 ~ 0.02	2008년 1월 1일부 부터
i-발레르알데하이드	0.006 이하	0.003 이하	0.003 ~ 0.006	
톨루엔	30 이하	10 이하	10 ~ 30	
자일렌	2 이하	1 이하	1 ~ 2	
메틸에틸케톤	35 이하	13 이하	13 ~ 35	2010년 1월 1일부 부터
메틸아이스뷰틸케톤	3 이하	1 이하	1 ~ 3	
뷰틸아세테이트	4 이하	1 이하	1 ~ 4	2010년 1월 1일부 부터
프로피온산	0.07 이하	0.03 이하	0.03 ~ 0.07	
n-뷰틸산	0.002 이하	0.001 이하	0.001 ~ 0.002	
n-발레르산	0.002 이하	0.0009 이하	0.0009 ~ 0.002	
i-발레르산	0.004 이하	0.001 이하	0.001 ~ 0.004	
i-뷰틸알코올	4.0 이하	0.9 이하	0.9 ~ 4.0	

비고

- 배출허용기준의 측정은 복합악취를 측정하는 것을 원칙으로 한다. 다만 사업자의 악취물질 배출 여부를 확인할 필요가 있는 경우에는 지정악취물질을 측정할 수 있다. 이 경우 어느 하나의 측정방법에 따라 측정된 결과 기준을 초과하였을 때에는 배출허용기준을 초과한 것으로 본다.
- 복합악취는 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제4항제4호에 따른 환경오염공정시험기준의 공기희석농도법(空氣稀釋濃度法)을 적용하여 측정하고, 지정악취물질은 기기분석법(機器分析法)을 적용하여 측정한다.
- 복합악취의 시료는 다음과 같이 구분하여 채취한다.
 - 가. 사업장 안에 지면으로부터 높이 5m 이상의 일정한 악취배출구와 다른 악취발생원이 섞여 있는 경우에는 부지경계선 및 배출구에서 각각 채취한다.
 - 나. 사업장 안에 지면으로부터 높이 5m 이상의 일정한 악취배출구 외에 다른 악취발생원이 없는 경우에는 일정한 배출구에서 채취한다.
 - 다. 가목 및 나목 외의 경우에는 부지경계선에서 채취한다.
- 지정악취물질의 시료는 부지경계선에서 채취한다.
- “희석배수란 채취한 시료를 냄새가 없는 공기로 단계적으로 희석시켜 냄새를 느낄 수 없을 때까지 최대 희석한 배수를 말한다.
- “배출구란 악취를 송풍기 등 기계장치 등을 통하여 강제로 배출하는 통로·자연 환기가 되는 창문·통기관 등은 제외한다를 말한다.
- “공업지역이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.
 - 가. 「산업단지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조·제8조 및 제9조에 따른 국가산업단지·일반산업단지·도시첨단산업단지 및 농공단지
 - 나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제3호가목에 따른 전용공업지역
 - 다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제3호나목에 따른 일반공업지역

3) 음식물류 폐기물 자원화시설에 대한 지원

- 안 제5조부터 제8조까지는 악취방지시설에 대한 시장의 지원계획 수립 및 지방 보조금 지원 등에 대한 내용을 규정한 것이나, 관련법¹⁾에 따라 악취배출시설의 인허가 및 지도감독 등의 제반 업무는 구청장에게 위임되어 있는 상황에서 본 조례안의 제정은 시설 관리주체가 불분명해지는 결과를 초래할 수 있음.

또한, 자치구 또는 사업자 등의 시설 운영주체들은 관련법²⁾에 따라 악취방지시설 설치를 포함한 방지계획을 수립하여 배출허용기준 이내로 시설을 운영할 의무가 있음에도 불구하고 시설 운영주체들의 자발적 개선 의지를 저해하거나 의무를 이행하는데 있어 소극적일 우려가 있음.
- 한편, 시는 2개 이상의 자치구가 공동으로 설치한 음식물류 폐기물 자원화 시설에 대해서 「서울특별시 음식물류 폐기물 자원화 촉진을 위한 지원 조례」에 따라 재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있음.

<「서울특별시 음식물류 폐기물 자원화 촉진을 위한 지원 조례」 제9조>

제9조(공동시설의 설치) ① 구청장은 다른 자치구와 함께 음식물류 폐기물을 자원화할 수 있는 공동시설을 설치할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 설치한 공동시설에 대한 재정적 지원을 할 수 있다.

1) 「악취방지법」 제24조제2항: 이 법에 따른 시·도지사의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.

「악취방지법 시행령」 제9조제3항: 시·도지사는 법 제24조제2항에 따라 다음 각 호의 권한을 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.

1. 악취배출시설의 설치신고·변경신고의 수리~13. 제4조에 따른 개선계획서의 접수

2) 「악취방지법」 제8조 등