

현안분석 95-3

쓰레기종량제

1995. 9

연구자 : 全在慶(수석연구원)

한국법제연구원

目次

第1章 總說	7
第1節 쓰레기 發生現況과 處理方法	8
1. 定義	8
2. 發生現況	9
3. 處理方法	10
第2節 從量制의 基本理論	13
1. 意義	13
2. 市場誘引策의 應用	14
3. 經濟的 效果	18
第3節 導入背景	20
1. 導入妥當性	20
2. 檢討事例	21
第4節 教育 및 弘報	23
1. 地方化時代 擔當公務員의 役割	23
2. 住民弘報	23
第5節 推進體系 및 經過	24
1. 根據法規 및 行政措置	24
2. 推進機構	26

3. 全國擴大	27
4. 쓰레기料金の 影響分析	27
5. 地方自治團體의 準備	28
(1) 쓰레기봉투의 材質 · 두께 · 色相 / 29	
(2) 쓰레기봉투의 製作 · 管理 / 30	
(3) 日本 伊達市の 例 / 32	
6. 施行成果	33
(1) 쓰레기減量 및 再活用品增加 / 33	
(2) 波及效果 / 37	
(3) 綜合評價 / 39	

第2章 主要爭点 및 課題 41

第1節 適用範圍 및 對象 42

1. 適用對象 쓰레기	42
2. 人的 差等適用	43
3. 地域的 差等適用	43

第2節 排出 및 收去 45

1. 排出	45
(1) 排出基準 / 45	
(2) 非規格쓰레기 / 48	
(3) 住民들의 意識 및 行態 / 51	
2. 收去	52
(1) 排出量 測定 / 52	
(2) 봉투의 種類 · 規格 · 管理 / 53	
(3) 收去方式 및 非理 / 56	
(4) 行政 서비스의 改善 / 57	

第3節 有料化의 理論과 實際	58
1. 有料化의 沿革	58
2. 價格決定	61
(1) 原則 및 考慮事項 / 61	
(2) 料金選擇의 限界 / 62	
(3) 手數料의 減輕 / 65	
第4節 不法投棄	65
1. 不法排出	65
(1) 有料化의 不作用 / 65	
(2) 不法排出의 樣態 / 67	
2. 團束 및 指導	68
(1) 處罰法規 / 68	
(2) 指導·團束 / 69	
第5節 展望과 代案	74
1. 綜合對策의 必要性	74
2. 源泉減少 및 飲食物쓰레기	76
3. 再活用	78
(1) 下部構造의 脆弱 / 79	
(2) 再活用 增進方案 / 81	
(3) 再活用의 經濟性 / 83	
4. 地域實態와 代案	84
(1) 地域에서 본 從量制의 問題點 / 85	
(2) 地域 次元의 代案 / 85	
5. 結論	87
(1) 제2단계 從量制는 飲食物쓰레기봉투를 別途管理하여야 한다. / 87	
(2) 適當한 時期에 適切한 폭으로 봉투값을 引上하여야 한다. / 87	

- (3) 쓰레기 收去容器로 봉투와 통의 使用을 並行하여야 한다. / 88
- (4) 門前收去에서 街頭收去 내지 打鐘式收去로 되돌아가야 한다. / 89
- (5) 從量制實施를 뒷받침하는 關聯制度가 폭 넓게 整備되어야 한다. / 90
- (6) 從量制 適用範圍가 多量排出 쓰레기 등에 擴大되어야 한다. / 91
- (7) 消費行態를 改善하고 不便을 甘受한다라는 認識轉換이 要請된다. / 91
- (8) 쓰레기의 減量·再活用 達成目標를 보다 具體化시켜야 한다. / 92

[자료 1] 一般廢棄物의 排出方法 및 手數料 등의 賦課·徵收에
 관한 條例制定 基準(案) 94

[자료 2] 廢棄物關聯 過怠料 賦課·徵收業務에
 관한 條例案 99

第1章 總 說

文明 있는 곳에 쓰레기 있다. “쓰레기가 쳐들어 온다”는 표현이 시사하는 바와 같이, 인간들이 배출하는 쓰레기의 양은 문명생활의 편리함과 풍요로움에 비례하여 늘어났다. 인간은 쓰레기와 더불어 살 수 밖에 없지만 이러한 흐름이 계속된다면 인류는 머지 않아 쓰레기에 묻히게 될 것이다. 쓰레기의 質도 점차 저질화·악질화로 치닫고 있다. 21세기에는 外敵과의 싸움보다 내부의 敵들 즉 환경파괴로 이익을 보는 세력들과의 싸움이 더욱 문제될 것이다. 이러한 상황 속에서, 환경문제의 다른 영역에 있어서와 마찬가지로, 쓰레기의 영역에서 문제되는 바는 “진단만 있고 처방이 없다”는 것이다. 쓰레기 문제에 관하여 누구나 위기를 인식하고 있지만 적절한 대안의 수립이 용이하지 아니하다. 정부는 그동안 從量制를 카드로 삼아 쓰레기 문제해소에 총력전을 펼쳐 왔고 종량제는 커다란 성과를 거두면서 쓰레기 문제에 일대 혁신을 몰고 왔다.

그러나 쓰레기 대책과 추진상황을 자세히 관찰하면 구조적·총체적인 한계를 발견하게 된다 : 소비자들은 그들의 편리함을 계속 유지하려 한다. 정책입안자들은 그러한 消費有權者들의 지지상실을 꺼려 소신있는 정책수립을 주저한다. 또 일선의 정책집행자들은 모험이 따르는 창의적 실험보다는 전임자들의 노선을 답습함으로써 행정책임을 최소화하려 한다. 이러한 상태로는 밀려오는 쓰레기를 효과적으로 물리칠 수 없다. 쓰레기 문제에 관하여 거시적이고 체계적인 처방을 내리기 위하여서는 문제의 본질을 직시하고 취약점을 철저히 분석하여야 한다. 정부와 일부 전문가들은 그동안 마치 종량제가 쓰레기 문제의 해결사인 것처럼 쓰레기와 관련된 모든 문제와 대책을 종량제 속에 담았다. 그러나 종량제는 쓰레기 문제의 일부이며 또 종량제는 다른 시책들과 밀접한 관련을 지니고 있기 때문에 종량제에 너무 많은 것을 담으면 종량제조차 실패하기 쉽다. 종량제에 담은 것은 종량제에 담고 일반시책에 담은 것은 일반시책에 담아야 한다. 이하에서는 먼저 종량제의 구조와 역사를 개관하고 쓰레기 문제에서 종량제가 차지하는 위치를 재단함으로써 종량제의 본질을 밝힌다.

第1節 쓰레기 發生現況과 處理方法

1. 定義

종량제의 대상은 '쓰레기'이기 때문에 이에 관한 개념정의가 필요하다. 1991년의 폐기물관리법(제2조)은 폐기물을 일반폐기물과 특정폐기물로 구분하였다. 일반폐기물은 주로 일반가정의 생활쓰레기와 사업장의 무해성 쓰레기를 지칭하였고 특정폐기물은 사업장의 유해성 쓰레기를 지칭하였다. 따라서 다량배출자가 아닌 사업장의 무해성 쓰레기도 종량제의 적용을 받았다. 1995년 8월 4일에 공포된 개정 폐기물관리법은 쓰레기를 그 발생원에 따라 구분하는 방법을 취하였다. 같은 법(제2조)은 종래의 특정폐기물을 '指定廢棄物'로, 사업장의 무해성 쓰레기를 '事業場廢棄物'로 그리고 가정의 일반쓰레기를 '生活廢棄物'로 개칭하였다. 따라서 다량배출자에 속하지 아니한 사업장의 무해성 폐기물은 여전히 종량제의 적용을 받아야 할 것이다. 한편 '廢棄物'은 '쓰레기'의 한자어이기 때문에 양자는 같은 개념이다. 그러나 이하에서는 편의상 폐기물을 가장 광의의 개념으로 사용하고 '쓰레기'는 주로 일반가정의 생활폐기물 또는 多量排出者가 아닌 사업장의 무해성 폐기물을 통칭하는 개념으로 사용하고자 한다. 바꾸어 말하여 별도의 언급이 없는 한 종량제의 적용을 받는 폐기물을 '쓰레기'로 통칭하고자 한다.

환경부가 『쓰레기手數料從量制施行指針』(1994.9)에서 각 지방자치단체에 시달한 模範條例案 : 일반폐기물의 배출방법 및 수수료 등의 부과·징수에 관한 조례제정 기준(안)에서는 “가정쓰레기라 함은 폐기물관리법 제2조제2호의 규정에 의한 일반폐기물로서 일반주택 또는 공동주택에서 배출하는 일반폐기물중에서 연탄재, 재활용가능 폐기물, 대형폐기물을 제외한 일반폐기물을 말한다”고 정의하고(제2조제1호) “사업장쓰레기라 함은 인적·물적설비를 갖추고 영리 또는 비영리 행위를 하는 사업장에서 배출되는 일반폐기물중에서 연탄재, 재활용가능 폐기물, 대형폐기물을 제외한 일반폐기물을 말한다. 다만, 영 제6조의 규정에 의한 일반폐기물 다량배출자가 배출하는 폐기물은 제외한다”고 정의함으로써(제2조제2호), '쓰레기'라는 개념을 전면에서 부각시켰다.

생활쓰레기 내지 사업장의 무해성 쓰레기는 '위험하지 아니한 固狀 廢棄物'(solid waste)과 같은 개념으로 이해된다. 「위험하지 아니한 고상폐기물」이라는 용어는 液狀 또는 가스 상태가 아닌 不用物 또는 버려진 물질로 정의될 수 있다. 고상폐기물은 도시쓰레기 그리고 하수오물·농업쓰레기·파쇄물 및 광산잔존물과 같은 산업 쓰레기를 포함한다. 비위험 固狀廢棄物의 98.5%는 석유 및 천연가스 제품과 광산 및 산업활동에서 발생한다. 광산 폐기물은 종종 광산부지 인근에 쌓인 채 방치됨으로써 대기와 지표수 그리고 지하수를 오염시킬 가능성을 안고 있다. 광산 폐기물은 채굴 전에 제거되는 흙과 바위로 이루어진 表土(overburden)와 原石 처리과정에서 버려지는 부스러기가 대부분이다. 산업 폐기물은 금속과 편, 플라스틱, 종이, 발전소 분진 및 산업폐기물처리장의 찌꺼기 등을 내용으로 한다. 이 폐기물의 대부분은 그것이 생성된 장소에서 처리된다.¹⁾

2. 發生現況

쓰레기의 발생량을 국제적으로 정확하게 비교하기는 곤란하지만, 한국은 외국에 비하여 1인당 쓰레기 배출량이 특히 많다. 1989년을 기준으로 우리나라의 1일 쓰레기(生活廢棄物 + 事業場廢棄物) 발생량은 135,666톤이었다. 연간으로는 약 4,952만톤이었다. 이는 여의도에 있는 63빌딩 40채에 해당하는 분량이다. 같은 해 가정에서 버린 생활쓰레기는 하루 78,000톤이었는데 이는 4.5톤 트럭으로 17,300대분에 해당한다. 1989년을 기준으로 한국의 생활쓰레기량을 다른 나라의 경우와 비교하면, 한국의 1인당 하루 평균배출량은 2.2kg이다. 미국은 1.3kg, 일본은 1.1kg, 영국은 0.9kg이다. 최근 4년간(1990~1994)의 증가율도 역시 가장 높은 수치를 보이고 있다.²⁾

미국의 경우, 도시 지역의 또는 인근의 가정 및 기업들에서 발생하는 폐기물은 전국에서 생성되는 비위험 고상폐기물의 나머지 1.5%를 구성한다. 미국은 매년 거의 1억6천톤(1일 약400,000톤)의 도시 고상폐기물이 버려진다. 이것은

1) G. Tyler Miller, *Living in the Environment*, 6th ed. (Belmont, CA: Wadsworth, 1990), p.351.

2) 『오염물질 10% 줄입시다』(전국환경관리인연합회:1995.2) : 40~41쪽.

휴스톤市の 지붕 있는 야구장[Astrodome]을 1년간 매일 12번 이상 채울 수 있는 분량이다. 이러한 폐기물의 흐름은 1960년 이래 80%가 증가하였고 다음 10년 동안 또 다시 20%가 증가할 것으로 예상된다. 미국의 경우 1인당 발생하는 도시 고상폐기물의 평균치는 다른 선진국들의 경우보다 2배 내지 5배에 달한다.³⁾

미국인들은 매일 4파운드 정도의 쓰레기를 버리는데 그 주종은 종이류와 마당(yard)쓰레기이다. 종이류와 마당 쓰레기는 모든 도시 고상폐기물의 약 59%를 차지한다.⁴⁾(표9.1.,참조) 그 나머지의 대부분은 유리, 플라스틱, 알루미늄, 철, 주석(깡통) 기타 재생불능 광물질 등으로 이루어진다. 미국의 경우, 이들중 잠재적으로 재사용 가능한 물질의 약 10% 정도 만이 재활용된다. 나머지는 매년 거의 50억 달러의 돈을 들여 매립되거나 소각된다. 이들 폐자원들은 미국의 모든 상업용 비행기들을 3개월 마다 재생산할 수 있을 만큼의 알루미늄을 보유하고 있으며 미국의 모든 자동차 회사들에게 공급하기에 충분한 무쇠와 강철을 그리고 200년 동안 500만 가정에 열을 공급하기에 충분한 나무와 종이를 보유하고 있다.⁵⁾

3. 處理方法

종래 지방자치단체들은 쓰레기의 처리영역중 '收去' 측면만을 중시하여 「收去 → 埋立 또는 燒却」이라는 清掃 위주의 관념을 벗어나지 못하였다. 그러나 인구증가, 도시화·산업화 및 생활수준의 향상 등으로 쓰레기가 급격하게 늘어나고, 쓰레기의 유해성이 증가하자, 2차 환경오염문제가 대두되었으며 넘비현상의 만연으로 쓰레기매립장의 확보가 어렵게 되었다. 쓰레기 처리는 점점 커다란 사회문제로 등장하게 되었다. 넘쳐나는 쓰레기를 적정하게 처리하기 위하여서는 ①생산단계에서의 원천적 감량 ②사용후 재생 및 재이용 ③감량화[소각·파쇄]

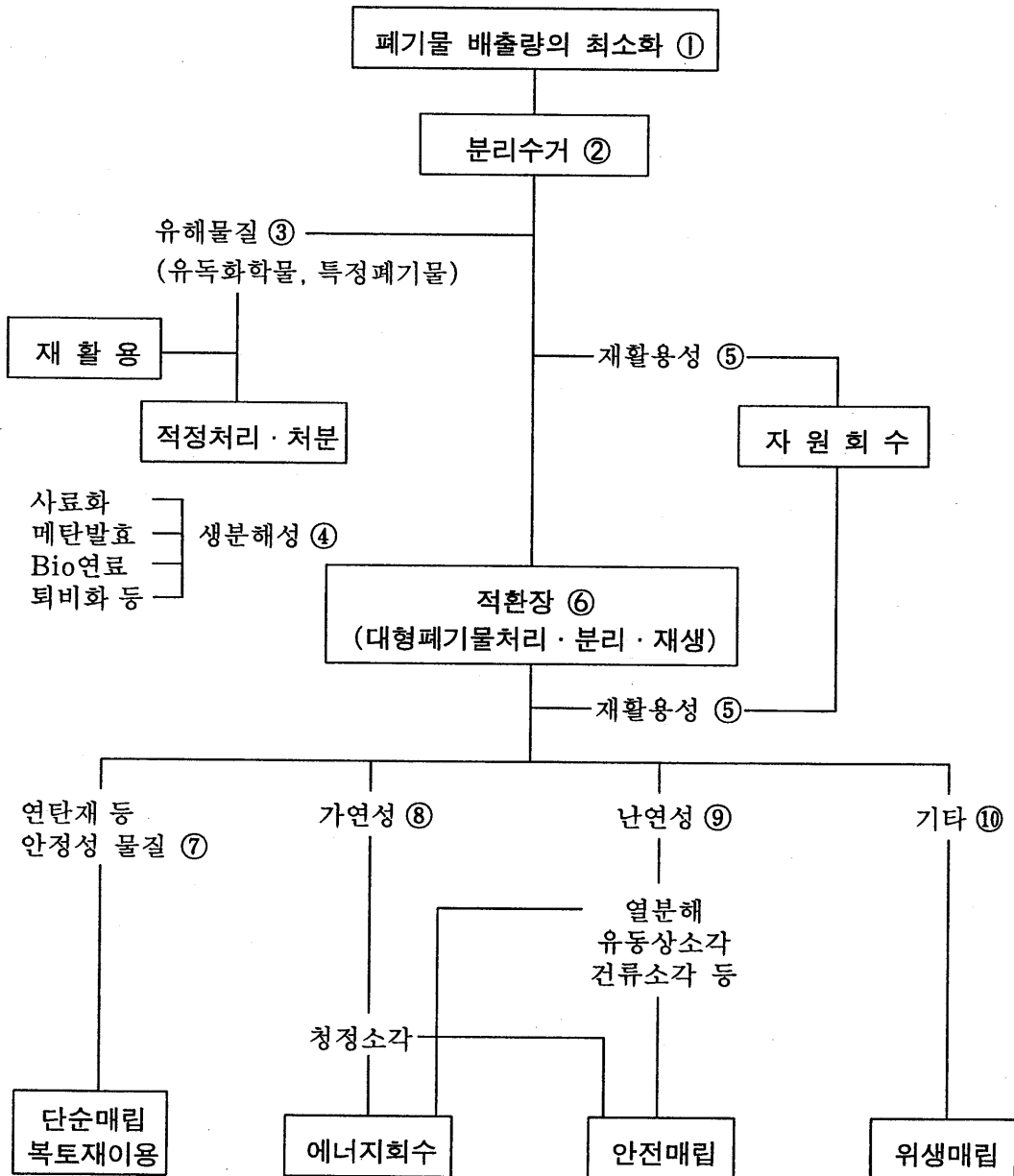
3) Environmental Protection Agency, *Environmental Progress and Challenges* : EPA's Update(Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1988), p.87.

4) *Ibid.*

5) Miller, *op. cit.*, p.351.

등이 적절히 연계되어야 한다. 이상적인 쓰레기 관리체계의 요소들을 도식화하면 다음과 같다 :

理想的인 쓰레기 管理體系의 10가지 要素



* 자료 : 『오염물질 10% 줄입시다』, 45쪽

위험 폐기물에 대한 관심들이 증대되자, 미국 연방 및 주의 정부들은 쓰레기 처리와 관련하여 엄격한 환경기준들을 통과시켰다. 고상폐기물 문제는 쓰레기들이 양산될수록 그리고 고전적 처분방법들이 배척될수록 더 많은 관심을 끌게 되었다. 이러한 발전은 보다 안전하고 저렴한 처리방법들을 요하는 새로운 환경기준들을 충족시킬 수 있는 능력을 갖춘 폐기물처리회사들의 탄생을 촉진시켰다.⁶⁾ 이 회사들은 고상 및 위험 폐기물을 안전하게 처리하기 위하여 대체적으로 다음의 4가지 방법들을 사용한다.⁷⁾

- 埋 立 : 폐기물매립장들은 침투불가 설비와 상시 관측망을 갖춘 첨단시설들이다. 먹는 물을 오염시킬 수 있는 유해 침출수를 채집하기 위하여 매립장 바닥에는 集水井(trench)을 설치하였다. 유해 액체들은 불활성이 되면 지표로 송출된다. 이러한 기준들을 충족시키지 못하는 매립장들은 국가 전역에 걸쳐 폐쇄되고 있다.
- 燒 却 : 미국에는 쓰레기를 태우는 소각로가 100개 이상 있다. 어떤 경우에는 소각로로부터 에너지를 얻기도 한다. 위험 폐기물은 특수소각로에서 초고온으로 소각된다. 이 소각로들은 소각과정에서 발생하는 유해기체들을 포집할 수 있는 기술을 갖추어야 한다. 이러한 소각로들의 일부는 몇년 동안 가동되어 왔기 때문에 현대화되어야 할 것들도 있다.
- 再活用 : 일부 위험 폐기물은 재활용되지만, 위험 폐기물의 재활용 문제는 고상폐기물의 재활용 문제보다 어렵다. 미국 환경청은 고상 및 위험 폐기물 양자의 교환을 촉진시키고 이러한 자원의 재활용을 증진시킬 수 있는 전국 단위 폐기물교환센터의 설치를 원하고 있다.
- 貯 臧 : 일부 위험 폐기물은 인구밀집지대에 인접하지 아니한 폐쇄시설에 단순히 저장되기도 한다. 지하수 공급을 위협할 소지가 있는 용기의 누출에 대비한 적절한 보호책이 강구되어야 하며 누출 기타의 잠재적 문제들에 대처하기 위하여 저장된 물질을 항상 관측하여야 한다.

6) "The Garbage Industry," p.23.

7) Rogene A. Buchholz, *Principles Of Environmental Management* (New Jersey : Prentice-Hall, 1993), p.272.

日本은 폐기물관리에 있어서 세계에서 가장 기교적인 총괄시스템을 가지고 있는 국가 중의 하나이다. 그들의 매립장 면적이 35년 전에 이미 고갈되었기 때문인 것으로 보인다. 일본인들은 폐기물 소각과 최대한의 物質再活用을 통합시킨 선구자들이었다. 일본은 미국이나 선진 산업국가에서와 마찬가지로 재활용이 가능한 물질을 '폐기물'이 아닌 '자원'으로서 인식한다. 일본인들은, 모든 종이류의 50%, 유리병의 55% 그리고 음식 및 음료 용기의 66%를 포함하여, 고상폐기물 총량의 40%를 재활용한다.⁸⁾ 일본의 많은 지방자치단체들은 재활용가능품을 여러 종류로 분류한다. 쓰레기를 32가지 종류로 선별하여 이를 집하장으로 운반하는 지방자치단체도 있다. 再活用可能品들을 선별한 후에 특별한 처리를 요하는 위험한 요소들을 따로 저장한다. 세라믹이라든가 재활용불능 유리와 같이 바로 매립시켜야 할 것들은 또 따로 분류한다. 기타 더럽혀진 가연성 물질과 같은 것들은 연소시킨다.⁹⁾ 마지막 범주에 속하는 쓰레기들은 전국 고상폐기물의 30%에 해당한다. 따라서 모든 일본 지방자치단체들은 독자적인 소각로를 가지고 있거나 이웃 단체의 소각로에 쉽게 접근할 수 있다. 일본은 소각로에서 위험한 배출물이 나오지 못하도록 하여 공기오염을 감소시키고, 인체의 건강과 환경을 보호하기 위한 실행가능한 모든 기술과 장치들을 사용할 것을 요구한다. 최적의 조건들이 갖추어질 경우 모든 측정가능한 오염물질들의 99%가 제거된다. 수은은 예외이다. 이는 91%에서 97% 정도만이 통제가 가능하다.

第2節 從量制의 基本理論

1. 意義

종량제는 쓰레기 처리의 前단계인 '收去'과정의 일부이다. 따라서 쓰레기를

8) Melinda Beck and Mary Hager, "Buried Alive", *Newsweek*, November 27, 1988, p.70.

9) Joanna Underwood, "How Japan Is Handling Its Solid Waste," *EPA Journal*, March/April 1989, p.43.

처리하는 전체과정에서 종량제가 차지하는 형식적 의의는 그렇게 크지 아니하다. 종량제의 착안점도 간단하다. 쓰레기의 배출량에 따라 수수료를 부담하게 할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 종량제가 차지하는 실질적 의의는 크다. 종량제는 쓰레기 배출의 사회적 최적화를 도모하고자 하는 제도로서 폐기물 처리시장의 구조적 왜곡을 근본적이고 효율적으로 교정할 수 있는 제도적 기반이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 한국에서의 쓰레기 종량제 도입은 폐기물 처리시장의 효율화를 도모할 수 있는 필요조건으로서 제도적 기반을 구축한다는 의미를 지닌다.

한편 종량제는 구체적인 환경의식을 정착시킨다. 현행 쓰레기 봉투가격이 비록 쓰레기 단위당 처리비용의 일부만을 반영하는 수준이라고 하더라도, 주민들은 종량제로 인하여 그들의 쓰레기 배출행위에 따르는 사회적 비용에 관한 정보를 제공받을 수 있다. 과거의 환경정책은 환경문제에 대해 행정서비스적 접근이나 캠페인 차원에서 이루어졌기 때문에 환경오염의 유발행위가 사회적으로 파생시키는 비용에 관한 정보를 주민들에게 제공하지 못하였고, 그에 따라 환경문제에 대한 주민의식이 구체적이지 못하였다. 종량제에 따르는 사회적 비용정보는 바로 이러한 단점을 보충한다.¹¹⁾

2. 市場誘引策의 應用

고상폐기물의 최종 처리는 각 공동체의 인구학 및 폐기물 동향특성과 부합하고 특정한 관리관행을 강조하는 통합관리(integrated management) 시스템에 여러가지 방법들을 결부시키는 것과 관련이 있다. 이러한 統合廢棄物管理 시스템에서는 각 요소들이 시스템 내의 다른 요소들과 경쟁하기보다는 보완관계를 유지하도록 배치된다. 이 요소들은 반드시 각 공동체에 유익한 비용효과적 방법으로 결합되어야 하고 미래의 세대들에게도 여전히 효과적일 수 있는 폐기물안전처리에 관한 욕구를 충족시켜야 한다.¹²⁾

10) 김종기, 「쓰레기종량제의 의의」, 『쓰레기從量制 100일 評價 大토론회』(한국환경기술개발원:1995.4.20):6쪽.

11) 김종기:8.

12) Kenneth Chilton, *Talking Trash : Municipal Solid Waste Mismanagement*

예컨대, 시골지역의 소규모 도시는 쓰레기를 처리하기 위하여 전적으로 매립에 의존할 수도 있다. 반면에 대규모 도시는 매립장의 부담을 덜기 위하여 재활용에 비중을 더 둘 수도 있다. 일부 도시들은 원천감소를 강조하고 재활용 프로그램을 강제하며 연소가능한 잔여 쓰레기를 소각하고 소각잔재와 소각이 적합하지 아니한 기타의 품목들을 매립하는 통합폐기물관리시스템을 활용한다. 각 공동체는 그 개별적인 수요들을 충족시키고 그 자원들을 활용하기 위한 시스템을 구축할 필요가 있을 것이다.¹³⁾

미국의 自治體 固狀廢棄物 推進團(Municipal Solid Waste Task Force)이 간행한 최종보고서는 연방과 州 및 地方自治體 간에 자치체 폐기물처리책임을 적절히 분담하는 체제를 입안하였다. 이 보고서는 연방의 규제를 증대시키는 데 반대하고 자발적인 노력을 강조하였으며 연방환경청을 주로 정보제공자로서의 역할을 수행하는 존재로 보았다. 같은 보고서에 따르면, 연방환경청은 기술적 및 교육적 지도, 데이터 수집 및 조사·개발 프로그램들을 개발하고 이러한 정보를 전국적으로 증대하는 센터로 기능할 수 있다. 추진단은 연방환경청이 소각, 매립, 재활용 및 원천감소와 관련된 기술적 분야에서의 조사 및 개발을 수행하는데 있어 주도적인 역할을 수행하는 이외에 폐기물의 형태와 물량을 추적하기 위한 범정부 차원의 협력을 상정하였다. 도시고상폐기물 문제를 해소하기 위한 국가적 대책의 일부로서 6가지의 國家的 目標들이 확립되었다:¹⁴⁾

- ①州, 地方自治體, 폐기물처리업자, 시민 및 기업에 유용한 (기술적 및 교육적) 폐기물 계획 및 관리정보를 증대시키고 조사와 개발을 목적으로 한 데이터 수집을 증대시킨다.
- ②폐기물 처리업자, 地方自治體 및 州에 의한 효과적 계획을 증대시킨다.
- ③제조업체, 정부 및 시민들에 의한 원천감소 활동들을 증대시킨다.
- ④정부에 의한 그리고 개인 및 시민집단에 의한 재활용을 증대시킨다.
- ⑤人體健康과 환경을 보호하기 위하여 도시고상폐기물 소각에서 비롯

(St. Louis, MO: Washington University Center for the Study of American Business, 1990), pp.7~8.

13) Buchholz:285.

14) *Ibid.*

하는 위협을 감소시킨다. ⑥인체건강과 환경을 보호하기 위하여 매립장에서 비롯하는 위협을 감소시킨다.¹⁵⁾

이러한 목표들을 완수하기 위하여 더욱 많은 市場誘引策(market incentive)들이 장려되었다. 아마도 고상폐기물에 관한 가장 커다란 '市場失敗'는 쓰레기 수집통 요금(flat fees)을 징수하는 지자체 시스템으로 인하여 빚어진 시장유인책의 왜곡일 것이다. 가정에서 배출되는 쓰레기의 양과 관계 없는 단일 요금 체계에 의하여 쓰레기 投棄가 조장된다. 소비자들은 그들의 구매와 투기 습관으로 인한 진정한 처리비용을 인식하지 못하게 된다. 소비자들이 만약 그들이 버리는 쓰레기의 양에 따라 무게 단위로 수수료를 부담한다면 그들의 購買選擇(purchasing choices)이 처리비용에 의하여 영향을 받는 계기가 마련될 것이다.¹⁶⁾ 예컨대 종량제의 실시로 변화된 음식점의 풍토는 쓰레기 처리비용에 의하여 소비자들의 구매선택이 영향을 받고 있음을 보여준다. 종량제 실시 초기 서울의 일부 음식점들에서 쓰레기처리비용을 절감하기 위하여 음식판매방법을 바꾼 사례들이 그렇다.¹⁷⁾

경제적 유인책들은 地域利己主義(NIMBY) 증후군을 벗어나는 방법을 제공하기도 한다. 시민들은 그들의 뒷뜰에 재활용 센터, 소각로 및 매립장이 들어서는 것을 원하지 않는다. 이것들이 그들의 재산가치를 감소시키고 주거지역내의 평온 및 교통혼잡의 감소 등과 같은 비금전적 측면들에 불리한 영향을 미치기 때문이다. 간단한 (그러나 쉽지는 아니한) 해결책은 재산소유자들의 손

15) EPA Municipal Solid Waste Task Force, *The Solid Waste Dilemma: An Agenda for Action* (Washington, DC: U.S. Environmental Protection Agency, 1989), pp.24~25.

16) Chilton, *op. cit.*, pp.19~20.

17) 서울 명동에 있는 여행사 사장 정아무개(46)씨는 1995년 1월 19일 직원 3명과 함께 회사 근처 한 식당에서 점심으로 해물탕을 시켰다. '4인분'라고 내놓은 해물탕은 양이 부족하였고 밥도 절반 밖에 담기지 않아 일행중 2명이 공기밥을 추가로 시키자 식당측은 쓰레기처리비 절감을 이유로 밀반찬과 함께 공기밥을 내놓으며 2천원을 추가로 요구하자 실랭이가 벌어졌다. 이같은 현상은 종량제 실시후 변화가 식당 곳곳에서 흔히 볼 수 있는 광경이다. 京鄉新聞 1995.1.21 제23면 "소비생활 패턴 바뀌었다:쓰레기종량제 긴급점검(上)".

실을 보상해 주는 것이다. 소방서, 공원이나 관청가 또는 도로개량 등은 간접적인 형태의 보상이다. 一括支給(lump-sum payment) 또는 주택 소유자들을 위한 재산세의 지급과 같은 손해배상은 보다 직접적이다. 폐기물 처리시설의 이익을 향유하는 사람들은 적어도 당해 시설주변지역에 가하여지는 비용의 일부를 부담하여야 한다는 것이 요점이다.¹⁸⁾

종량제는 봉투가격 책정의 적정성에 따라 사회적으로 최적 상태의 쓰레기 배출을 유도할 수 있다. 과거의 정액요금제가 쓰레기 배출원의 감량 인센티브를 전혀 제공하지 못했던 점을 감안할 때 쓰레기 배출량에 따라 경제적 불이익을 제공하였는데 비하여, 종량제는 쓰레기 발생량 자체를 감소시킴과 동시에 분리배출의 유인을 제고시켜 사회적인 쓰레기 감량화와 자원화를 유도하는 사회의 후생을 증진시키는 경제적 유인제도라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

미국의 시애틀市는 소비자들의 행태를 변화시키기 위하여 기본적으로 시장유인책들을 이용하는 성공적인 재활용 프로그램을 개시하였다. 市의 주민들이 맞이한 쓰레기 從量制(pay-as-you-throw system)가 바로 그것이다. 가구주들은 19갤런 들이 작은 통 1개에 한달에 10.70달러를 지급하고 32갤런 들이 정식 규격의 통 3개에 31.75달러를 지급한다. 플라스틱 음료용기, 유리, 강통, 신문 기타 폐지 등의 街頭再活用(curbside recycling)은 가구주들이 비용을 부담하지 않는다. 시의 5가구 중 4가구는 그들의 쓰레기를 재활용하고 가구의 90%가 매주 1개 또는 그 미만의 쓰레기통을 내놓는다. 자원봉사자들의 노력은 현저한 주목을 받았지만, 시애틀 주민들의 행태를 변화시킨 것은 분명히 쓰레기 통이 추가됨에 따라 높은 割増料(incremental cost)를 부과하는 시장유인책이다.²⁰⁾ 종량제 실시 이후 등장한 몇 가지 신품속도²¹⁾는 종량제가 시장유인책으로서 주

18) Chilton, *op. cit.*, p.20.

19) 김종기:7.

20) *Ibid.*, p.19. 또한 William D. Ruckelshaus, "The Politics of Waste Disposal," *Wall Street Journal*, September 5, 1989, p.A-16, 참조.

21) 예컨대, 경기 일산 신도시에 사는 주부 안문영(42)씨는 종량제 실시후 아예 컵라면이나 상자가 큰 과자, 자몽 등 껍질이 많이 나오는 과일은 쇼핑목록에서 제외시키고 있다. 신세계 등 시중 유명백화점들은 이같은 주부들의 변화된 소비패턴에 발맞춰 장바구니를 들고와 물건을

민들의 소비행태를 변화시킬 수 있음을 보여준다.

3. 經濟的 效果

종량제는 우선 환경분야에서의 實名制로 규정될 수 있다.²²⁾ 과거의 수수료 정액 부과방식에 의하면 배출원은 쓰레기 배출량과는 무관하게 재산세 등을 기준으로 일정액의 처리료를 부담하기만 하면 되므로 실제 개인의 쓰레기 배출에 따라 발생하는 사회적 비용을 반영할 수 없었다. 그러나 쓰레기 종량제에서는 “버리는 만큼 낸다”라는 汚染原因者負擔 원칙에 입각하여 쓰레기 배출량에 비례하는 요금을 排出源에게 부담시키게 되므로 생산 및 소비활동 투입(input)으로서의 쓰레기 자원에 대하여 ‘價格’ 개념이 도입됨을 의미하고 쓰레기의 효율적 이용을 담보할 수 있기 때문이다.

종량제 봉투가격에 해당하는 가격을 자원이용의 대가로 지급하게 하되, 재활용품처리 서비스에 대하여서는 처리요금을 받지 아니하면 「쓰레기 유발형」 제품과 「쓰레기 억제형」 제품간에는 相對價格體系가 형성된다. 상대가격체계의 변화는 환경친화적 경제활동에 대한 보상을 가능하게 할 뿐만 아니라 환경적대적 경제활동에 대해서는 불이익이 주게 되므로 경제 전체적으로는 환경친화적 산업구조조정을 유도하는 계기가 될 수도 있다. 쓰레기 배출자의 관점에서 보더라도, 종량제는 쓰레기배출과 관련된 의사결정의 초점이 「발생된 쓰레기의 단순배출」에서 생산 및 소비계획에 있어서 「요소의 최적투입·이용」이라는 차원으로 전환

사는 고객에게는 재활용지로 만든 쇼핑가방 10개를 보너스로 주고 있다. 이와 함께 비닐봉지에 담아야 하는 물기있는 식품의 경우 포장 때 아예 종량제 규격봉투에 담아 고객들이 먹고 난 후 부담 없이 그대로 버릴 수 있도록 만들었다. 배달고객이 많은 중국집들도 종래 거품수지로 된 1회용 그릇을 썼으나 종량제 후에는 일반그릇을 사용하여 일일이 걷어가는 경우가 늘었다. 종량제 실시는 또 가정의 일뜯살림풍조를 고조시켜 서울 종로구 송인동의 강량순(45)씨는 최근 재활용이 안되는 각종 광고지를 모아 작은 종이접시를 만들어 식사할 때마다 생선가시나 음식찌꺼기를 담아두었다가 생선가시 등은 버리고 다시 쓰고 있다.京鄉新聞 1995.1.21 제23면 “소비생활 패턴 바뀌었다:쓰레기종량제 긴급점검(上)”.

22) 김종기:6.

된다는 의미를 가진다.²³⁾ 그 결과 종량제는 단기적으로는 쓰레기 생산패턴의 변화없이 배출단계에서의 배출량 최소화를 유도할 수 있고, 장기적으로는 소비활동에서의 쓰레기 발생을 최적으로 조정하게 하는 효과가 있다.

그밖에도 종량제는 광범위한 파생효과를 거둘 수 있다. 쓰레기 배출량의 감소에 따라 매립비용 등 쓰레기 종말처리비용이 감소하게 되고 동시에 재활용품 분리배출의 인센티브 창출에 기인한 재활용품 분리배출이 증가할 수 있다는 점과 장기적으로 생산 및 소비형태가 보다 環境親和的인 방향으로 변화될 수 있다는 것이다. 특히 생산 및 소비형태의 변화는 포장재산업 등과 같은 쓰레기 유발형 산업, 재활용품 제조업 등 쓰레기 억제형 산업, 재생산업 등 관련산업의 산업구조에 상당한 영향을 미칠 수 있다.²⁴⁾ 이는 긍정적 효과들이다. 한편 부정적 효과도 있다. 종량제에 따른 규격봉투의 사용·재활용품 분리배출·쓰레기 감량노력 등과 관련한 배출원의 비용증가, 재활용품 분리배출 증가에 따른 비용증가, 재활용과정에서의 환경오염·소각·자가처리·불법투기·난분해성 봉투문제 등 추가적인 2차오염의 발생가능성 등이 있다.²⁵⁾

23) 김종기:7.

24) 소비자들과 직결된 가전제품 회사들은 더욱 빠르게 종량제에 적응하고 있다. 포장용 스티로폼과 포장용지 및 폐가전제품의 처리를 잘 해야 상품을 잘 팔 수 있기 때문이다. 대우·삼성·LG 등 가전사들은 연말까지 스티로폼 사용량을 현재의 60%까지 줄이고 재활용이 가능한 포장완충재 개발에 나서고 있다. 냉장고 등을 팔면서 각 대리점으로 하여금 제품배달후 구식제품은 물론 포장재인 스티로폼을 함께 수거하여 소비자들의 처리부담을 덜어주고 있다. 태평양화학 등 화장품이나 화학제품사들도 내용물을 보충하면 여러번 다시 쓸 수 있는 재사용가능 제품의 생산량을 전체 상품의 60%까지 늘릴 계획이다. 종량제실시로 업종에 따라 희비가 엇갈린다. 쓰레기처리에 비용이 많이 드는 가구나 기저귀 생산업체들은 판매감소가 예상되어 울상인 반면 종량제봉투를 만드는 플라스틱 및 골판지 포장업체들은 설비확충 등에 나서고 있다. 이와 함께 쓰레기줄이기에 효과가 큰 강통 압축기 및 선별기, 플라스틱 파쇄기, 음식물 고속퇴비기 등 재활용 설비제조업체도 호황을 맞이하고 있다. 京郷新聞 1995. 1.21 제23면 “소비생활 패턴 바뀌었다:쓰레기종량제 긴급점검(上)”.

25) 김종기:8.

第3節 導入背景

1. 導入妥當性

1994년말까지 시행된 쓰레기수거료 정액제는 환경에 배출되는 오염물질의 양과 질을 고려하지 아니하고 재산세액 등을 기준으로 책정되기 때문에 폐기물의 감량화 및 재활용에 대한 경제적 유인을 제공하지 못하였다. 다음 표에서 알 수 있듯이 지방자치단체들은 개개인이 내는 쓰레기 처리비용[收去料] 이외에 자치체의 일반재정에서 수거료의 85%~93%를 충당하였는 바, 이는 개인들이 내는 수거료의 10배 가까이 되는 재정을 투입하여 소중한 국토를 오염시키고 아까운 자원을 사장시켰음을 뜻하고 개개인으로 하여금 쓰레기의 무분별한 생산이 초래하는 해악에 둔감하도록 만드는 잘못된 과잉 서비스 행정을 펴왔음을 시사한다.

쓰레기 처리재정중 수거료의 비중 ※ 민간대행부문 제외

구 분	서울 도봉구	안 산	수 원	부 천	시 흥
수거료비중 정 수 액	15.7 %	7.4 %	8.0 %	10.5 %	3.9 %
톤 당 처 리 비	24,800원 (92년)	38,000 (93년)	63,000 (93년)	67,000 (93년)	-

(자료) 김두옥, “쓰레기서비스의 합리화 방안”, 도시공공서비스경영화세미나 (1994.2.18) 발표논문.

- * 쓰레기 수거료의 부과기준은 건물면적에 따라 부과
- * 징수된 쓰레기 수거료는 쓰레기처리사업비에 사용
- * 쓰레기처리사업비는 매립·소각시설 등의 시설설치비, 인건비, 차량운영비, 장비구입비, 위탁처리비, 시설관리운영비 등으로 구성된다.

환경부는 쓰레기 종량제를 실시하기 전에 종량제의 필요성에 관한 연구조사를 실시하고 각계의견을 수렴하였다.²⁶⁾ 1992년 9월 제도도입에 따른 조사연구를 의뢰하였고 1993년 2월과 7월에 관계전문가, 일선 청소담당자 등과의 간담회를 개최하였다. 또 같은 해 6월에는 전문가, 민간단체, 언론계 인사 등이 참여하는 공청회를 개최하고 7월과 8월에는 시·도 환경관계관회의와 폐기물분과위원회회를 개최하였다. 이후 환경부는 종량제의 기본방향 및 시범실시 등에 대한 검토를 마친 후 1993년 12월 시범실시에 대한 시행지침을 시달하였다. 이에 근거하여 1994년 4월 1일부터 12월 31일까지 종량제 시범실시가 시행되었다. 시범실시에 관하여 7개 시민단체[YMCA·YWCA·天主教한마음한몸運動本部·經濟正義實踐市民聯合·環境運動聯合·배달綠色聯合·大韓主婦教室中央會]로 구성된 민간평가단에서는 실시효과를 긍정적으로 평가하였고 전국실시의 필요성을 인정하였다.

2. 檢討事例

통합관리계획의 일환으로서 종량제를 추진하였던 미국 시애틀市の 사례는 도입타당성 검토에 참고할만하다. 1989년 시애틀市는 야심차고 광범위한 固狀廢棄物統合管理計劃(Integrated Solid Waste Management Plan)을 채택하였다. 이 계획은 1998년까지 60%의 감량/재활용을 달성할 것을 목표로 한다. 시애틀의 정책입안자들은 계획을 개발하는 한편 固狀廢棄物公社(SWU : Solid Waste Utility)의 요금체계에 상당한 관심을 기울였다. 주요쟁점은 市의 재활용 프로그램을 증진시키기 위하여 市가 부엌쓰레기(garbage) 요금제를 채택하여야 할 것인지의 여부와 그 정도이었다. 市는 이미 '從量制'(variable can rate structure)를 도입하였다. 이에 의하면 주민들은 쓰레기통이 추가될 때마다 더 많은 서비스 비용을 지급한다. 그러나 정책입안자들은 현행 제도가 충분하다고 확신하지 못한다. 그들의 기본적인 의문은 다음과 같았다:²⁷⁾ “폐기물공사

26) 정국현:16~17.

27) Nick Pealy, "Seattle's Variable Can Rate Structure", Road To Recovery (Seattle SWU: 1993), p.1.

(SWU)는 쓰레기 재활용과 감량을 촉진시키기 위하여 부엌쓰레기 서비스가 늘어나는 만큼 요금을 올려야 할 것인가? 만약 그렇다면 어느 정도 올려야 하는가?” 공사의 요금제를 재조정하는 문제를 평가하기 위하여 직원들은 다음의 관련문제들을 검토하였다.²⁸⁾

- 재활용과 감량목표를 달성하기 위하여는 어떠한 요금제가 필요한가? 폐기물공사는 쓰레기배출자들로 하여금 그들의 쓰레기 서비스 수준을 1통, 2통 또는 그 이상까지 감소시킬 수 있도록 유도하기 위하여 서비스 양이 늘어나는 데 대하여 그 요금을 얼마만큼 올려야 하는가?
- 배출자들은 전환을 어느 정도까지 수용할 것인가? 바꾸어 말하자면, 공사는 추가되는 통에 대한 요금을 얼마나 올려야 배출자들이 처벌이라고 여기지 아니할 것인가?
- 공사는 요금제의 변경을 완료하기 위하여 어떠한 형태의 재활용과 감량 서비스를 제공하여야 하는가?

한편 오스트리아의 경우, 1992년부터 티롤州의 작은 마을에서 500세대를 대상으로 컴퓨터시스템을 사용한 종량제를 시험적으로 운영하다가 올해부터 국내 16개 행정구역 1만8천세대로 확대 시행하였다. 페라우트사가 개발한 이 컴퓨터 쓰레기계량시스템은 가정의 쓰레기통 뚜껑에 집적회로(IC)칩을 설치하여 수거할 때 쓰레기통의 소유주와 쓰레기양을 컴퓨터로 측정하는 방식을 채택하였다. 컴퓨터시스템 비용이 주민에게 전가되기 때문에 수거요금이 종전보다 약 3%정도 높아졌지만 주민들은 균일요금제보다 요금부과방법이 공평하고 쓰레기도 줄었다며 대단히 만족하고 있다. 쓰레기통에 붙이는 칩은 개당 약 8천원 정도이지만 운전석 앞에 부착된 자동차라디오 크기의 퍼스컴은 대당 약 4,700만원이다. 이 시스템은 주변 국가에도 알려져 이웃 독일의 소도시 피아센에서도 6월부터 도입하기로 결정한 것을 비롯하여 그라드바하市, 에스링겐市 등 10만세대 정도의 중소도시에서 속속 시스템 수주가 잇따르고 있다.²⁹⁾

28) *Ibid.*

29) “오스트리아도 쓰레기 종량제” : 국민일보 1995.3.25일자 제6면.

第4節 教育 및 弘報

1. 地方化時代 擔當公務員의 役割

폐기물관리는 자치체의 책임이기 때문에 종량제는 향후 중앙정부가 아닌 지방정부가 이를 주도할 것이다. 지방정부는 폐기물관리 조례를 지역의 특성에 맞추어 정비하고 이 과정에 주민과 전문가, 민간단체 등의 의견을 충분히 반영하고 일률적인 봉투사용방식을 탈피하여 다양한 방식을 개발하여 지역에 맞는 최적의 방법을 찾아내는데 노력을 기울이게 될 것이다. 종량제가 성공하기 위해서는 중앙정부는 재활용기반을 확보하고 산업부문의 참여를 유도하는데 힘을 쏟아야 하고, 지역에서는 자기 지역의 특성을 고려하여 다양한 방식을 적용하고 시민들의 참여를 활성화시켜야 할 것이다. 지방자치 시대의 종량제는 철저히 주민자치와 참여에 기반하여 실시될 때 안정적으로 정착하게 될 것이다.³⁰⁾

정부는 공무원을 교육시켜 쓰레기 행정의 지방화를 선도하려는 의도를 피력하고 있다. 『從量制施行指針(1994.9:환경부)』은 종량제의 실시를 위하여 일선 공무원의 교육을 실시하고 담당공무원을 지정할 것을 규정하고 있다. 즉 종량제의 필요성 및 당위성에 관하여 그리고 종량제시범 추진상황 평가 및 전국 확대시행 지침에 관하여 공무원교육을 실시할 것을 계획하고 있다. 한편 쓰레기 불법배출을 지도단속하고 주민참여를 활성화하는 등 종량제의 조기정착을 목적으로 하는 담당공무원제는 시·군·구의 공무원을 읍·면·동 담당으로 지정하고 읍·면·동 공무원을 통·리·반 담당으로 지정할 것을 내용으로 한다.³¹⁾

2. 住民弘報

종량제의 정착을 위하여 시장·군수·구청장 및 읍·면·동장 등의 기관장들

30) 김종익:동아환경신문 1995.7.10 제8면.

31) 『쓰레기手數料종량제施行指針』(환경부:1994.9), 21쪽.

은 주민설명회와 간담회를 개최하고 지역민간단체·언론매체 등을 활용하여 다양한 프로그램을 개발할 의무를 진다. 주민들에 대한 홍보는 종량제실시의 필요성 및 주요내용, 종량제 실시로 종전과 달라지는 사항 그리고 쓰레기 배출방법 및 배출시간 등 주민협조사항 등을 내용으로 한다.³²⁾

환경달력의 보급도 주민홍보의 일환이다. 환경부는 쓰레기의 효율적 수거·처리를 홍보하기 위하여 환경달력의 제작·배포를 施行指針(1994.9)으로 규정하고 있다. 환경달력은 전반적인 쓰레기를 종량제 적용대상 폐기물, 연탄재, 대형폐기물, 재활용가능폐기물 등으로 구분하되 알기 쉽도록 색상을 이용하여 이를 기재하여야 한다. 한편 환경부지침은 골목길의 쓰레기방치를 막기 위하여 통·리·반 단위로 「골목길 청소의 날」을 지정하여 운영하도록 규정하고 있다. 이때 통장·이장·반장은 청소에 참여하는 지역주민 또는 취로작업반에게 공공용 봉투를 공급할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

第5節 推進體系 및 經過

1. 根據法規 및 行政措置

쓰레기 종량제는 개정전 폐기물관리법 제13조제4항에 근거하여 출발하였다. 같은 조항은 “시장·군수·구청장은 일반폐기물을 수집·운반·처리함에 있어서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있다”고 규정하였다. 물론 이 조항만으로도 종량제를 시행할 수 있었다. 조례에 종량제를 규정하면 가능하기 때문이다. 수수료의 차등징수에 관하여 규정하고 있지 아니하기 때문에 중앙정부가 지방자치단체들을 지도하는데 미흡한 면이 있었지만 환경부는 종전조항에 근거하여 종량제를 단행하였다. 1995년 8월 4일에 개정된 폐기물관리법은 종전의 제3항을 제4항으로 바꾸고 “시장·군수·구청장은 ‘생활폐기물’을 수집·운반·처리함에 있어서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있다”는 원칙조항의 ‘일반폐기물’이라는 용어를

32) 종량제지침:22 (「지침」 다음에 인용하는 숫자는 조문숫자가 아니라 지침의 쪽수이다).

‘생활폐기물’로 대체하고 제4항을 신설하여 “환경부장관은 제3항의 규정에 의한 수수료를 정하고자 하는 지방자치단체에 대하여 폐기물배출량에 따라 수수료를 차등 징수하도록 권고할 수 있다”는 내용을 추가하여 종량제를 명문화시킴으로써 사후보완을 단행하는 한편 중앙정부의 勸告權能을 새로이 규정하였다. 폐기물관리법이 ‘권고’라는 표현을 구사한 까닭은 제13조제1항이 생활폐기물의 처리 책임을 시장·군수·구청장에게 맡겼기 때문이다.

환경부가 종량제를 추진하였던 실질적인 근거는 1994년 9월에 공포한 「쓰레기手數料從量制施行指針」이다. 法規라기보다는 행정청 내부의 準則이라고 볼 수 있는 이 시행지침은 쓰레기배출량에 따라 수수료를 부과하는 종량제의 시행 시기·쓰레기배출방법·수수료 등에 대한 가장 바람직한 세부사항을 구체적으로 정하여 시·군·구 조례의 제정기준으로 활용하게 함으로써 국가 전체적인 입장에서 폐기물관리에 적정을 기하고 지방자치단체간 종량제 시행상의 형평을 유지할 것을 목적으로 하였다.³³⁾ 그러나 이 지침은 구체적인 법적근거에 의하여 제정되었다기보다 국가의 일반적 責務條項(폐기물관리법 제4조제4항 : 국가는 폐기물처리에 대한 기술을 연구·개발·지원하고 시·도지사 및 시장·군수·구청장에 대하여 제1항 및 제2항의 규정에 의한 책무가 충실하게 이루어지도록 필요한 기술적·재정적 지원을 하며 서울특별시·직할시·도 간의 일반폐기물 처리사업에 대한 조정을 하여야 한다)에 근거하여 제정된 것으로 이해할 수 있다.

이 지침에 의한 종량제는 1995년 1월 1일부터 전국 시·군·구에 적용되고 폐기물관리법 제12조의 규정에 의한 일반폐기물관리구역에 적용되었다. 하여튼 이 지침은 그 적용원칙에 “시·군·구는 이 지침에 의한 종량제를 구체적으로 실시하기 위하여 폐기물관리법 제13조의 규정에 의한 조례를 제정할 것”과 “이미 실시중인 시·군·구는 이 지침에 의한 조례개정 등의 조치를 취할 것”을 규정하였다. 지방자치단체들은 이 지침의 발효 이전에 이미 폐기물관리조례 등을 시행하고 있었는데 이 지침은 같은 조례 등의 개정을 통하여 종량제를 시행하기보다 새로운 조례들을 제정할 것을 예정하였다. 이 지침이 지방자치단체들에게 제정하도록 권고한 조례안(이하 ‘模範條例案’이라고 지칭한다)은 「一般廢棄物의 排

33) 종량제지침:3.

出方法 및 手數料의 賦課·徵收에 관한 條例制定基準(案)」이다.³⁴⁾ 또 환경부는 종량제와 관련된 과태료 부과업무를 원활하게 수행할 수 있도록 「廢棄物關聯 過怠料 賦課·徵收業務에 관한 條例制定案」을 지침에 수록하였다.³⁵⁾ 후자의 조례 안에는 과태료부과기준에 관한 부과항목과 부과금액이 상세히 수록되어 있다.

일선 지방자치단체에서는 대체적으로 상기의 모범조례안을 기존의 폐기물관리조례에 편입시켜 시행하였다. 예컨대, 경기도 과천시 경우 기존의 「일반폐기물 관리에 관한 조례」를 개정하여 모범조례안을 흡수하고 「폐기물관련 과태료 부과징수업무에 관한 조례」만을 새로 제정하여 종량제를 시행하고 있다. 한편 종량제를 뒷받침하기 위한 몇가지 보완대책들이 行政措置로 각 지방자치단체에 시달된 바 있다. 즉 상기의 종량제 지침은 「大型廢棄物管理對策」(폐관 67510-382, '94.4.22호)과 「飲食物쓰레기管理對策」(폐관 67510-508, '94.5.26호)를 같이 수록하고 있다. 한편 환경부는 1994년 6월 20일에 훈령(환경처 제270호)을 발하여 「登山路·遊園地 쓰레기통 設置·管理規程」을 마련하여 종량제 실시를 지원하였다.

2. 推進機構

대부분의 지방자치단체에서는 종량제의 추진을 위하여 民官合同推進協議會를 구성하고 있다.³⁶⁾ 시·군·구 별로 조직되는 민관합동추진협의회는 청소행정에 대한 주민건의사항을 적극반영하고 지역실정에 맞는 종량제시행방법을 개발하기 위하여 조직되었으나 아직까지는 형식적으로 운영된다는 평가를 받고 있다. 환경부는 이러한 협의회 또는 지역공청회 등이 활성화되도록 조치한다는 계획을 추진중이다. 한편 쓰레기의 불법배출에 대한 감시는 공무원들의 노력만으로는 부족하여 환경부는 그동안 民間自律監視班을 구성하도록 장려하였는데 감시반은 1995년 4월 현재 전국적으로 65,936개반에 310,149명이 활동하고 있다. 이들은 쓰레기불법배출의 감시와 주민홍보 등의 업무를 수행한다.

34) 이 보고서 권말'자료'에 수록.

35) 이 보고서 권말자료, 참조.

36) 정국현, 「100일평가」:29.

3. 全國擴大

환경부는 1994년 9월 8일에 시범실시과정에서 나타난 문제점을 보완한 전국 확대시행지침을 각 시·도에 시달하였다.³⁷⁾ 11월 7일에는 시·도 관계관 회의를 개최하여 지방자치단체의 추진상황에 대한 中間評價를 실시하였다. 이어 환경부는 중앙정부 차원에서 종량제추진본부 및 상황실을 설치하여 전국 260개 시·군·구와 직접 연락체계를 확립하고 지방자치단체들의 준비상황을 평가하고 유기적 업무협조체계를 구축하였다. 1994년 12월 7일에는 중간점검결과 나타난 문제점을 해소하기 위한 대책을 시달하였다. 즉 급증하게 될 재활용품에 대한 처리 대책이 미흡한 것으로 나타나 지역별 재활용품 처리기본대책을 수립·시달하였다. 또 종량제 시행직전 쓰레기다량배출이 예상됨으로 연말 쓰레기 긴급수송기간 설정 등을 통한 특별대책을 수립하도록 촉구하였다. 한편 종량제 추진 소요인력을 보강하기 위하여 내무부와 협의하여 자치단체별 부족인력을 자체 인력조정을 통하여 충원하도록 지시하였다. 1994년 12월 20일부터 23일까지 환경부는 청와대 관계관 및 내무부와 합동으로 시·도 준비실태에 대한 현지 점검을 실시하고 미진한 사항에 대하여 이행을 촉구하였다.

4. 쓰레기料金の 影響分析

종량제를 확대함에 있어서 쓰레기요금이 자치체 재정과 주민들의 행태에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 관한 미국 시애틀市の 접근 방식은 시사하는 바가 크다. 같은 市の 廢棄物公社는 요금제를 재평가하고 상기 문제들에 대한 답을 찾기 위하여 여러가지 자료들을 활용하였다.³⁸⁾

첫째, 공사는 요금부서에 막강한 경제적 배경을 가진 직원들을 고용하였다. 이 직원들은 공사의 분석과 권고에 기술적 전문성과 신빙성을 부여하였다. 둘째, 공사는 상이한 요금체계가 부엌쓰레기 처리, 재활용을 그리고 공사의 재정적 안

37) 정국현:16~18.

38) Nick Pealy:1.

정성에 미치는 영향을 사정하기 위하여 전산화된 요금 모델을 개발하였다. 이 모델은 고문의 도움을 받아 개발되었다. 프로그램은 고급 프로그램 언어인 GAUS로 작성되었다. 같은 프로그램은 상이한 요금제가 부엌쓰레기와 재활용서비스에 대한 상대적 요구들에 미치는 그리고 공사의 수입과 비용 및 재정(예컨대, 순수소득)에 미치는 영향을 사정하였다. 셋째, 공사는 상이한 요금제와 서비스들을 시험판매하는데 있어 판촉과 마케팅 경험이 풍부한 고문들을 고용하였다. 공사는 시험판매를 위한 포럼으로서 핵심배출자집단들과 고상폐기물자문위원회를 활용하였다.

시애틀 폐기물공사 직원들은 부엌쓰레기 요금이 재활용에 미치는 영향에 관하여 標準經濟理論과 현행 데이터를 사용하여 요금제를 분석하였다. 놀라운 일은 아니지만, 이론과 경험의 양쪽 증거에 의하면, 사람들은 부엌쓰레기 요금의 인상보다 재활용을 더 선호하는 경향이 있다. 공사직원들은 또한 재활용을 촉진시키기 위한 요금조정은 그 자체만으로는 재활용을 증진시키기 못한다는 사실도 발견하였다. 재활용을 증대시키기 위하여 공사는 요금변경과 더불어 배출자들이 편리하게 이용할 수 있는 선택가능한 서비스 기회들(가두재활용, 가두마당쓰레기수거, 소량 부엌쓰레기 서비스)을 부여하여야 함을 깨달았다.³⁹⁾

공사는 그 사실판단과 권고안들에 관하여 핵심 정책입안자들과 집단들로부터 지지를 받았다. 공사는 그 사실판단을 간행물에 요약하여 시장, 시의회 및 고상폐기물자문위원회에 제출하였다. 이들의 지지를 받아 공사는 그 권고안들을 실행할 수 있었다. 권고안들은 추가통요금을 실질적으로 인상시키고(1개통을 서비스한 후 추가되는 각 통에 대하여 수수료를 받는다), '작은 통'(19갤런들이)서비스를 제공하며, 마당쓰레기를 대상으로 한 가두수거프로그램 이외에 가두재활용 프로그램을 증대시키는 것 등을 포함하였다.⁴⁰⁾

5. 地方自治團體의 準備

지방자치단체는 종량제의 실시를 위하여 여러가지 행정조치들을 취하도록 요

39) Nick Pealy:2.

40) *Ibid.*

구되었다.⁴¹⁾ 종량제지침에 의하면, 지방자치단체는 먼저 재활용품의 수집·처리 대책의 일환으로서 급증하게 될 재활용품의 효율적인 처리를 위하여 선별집하장, 인력·장비보강 등의 조치를 취하여야 하며 한국자원재생공사의 재활용사업소와 긴밀한 업무협조체계를 구축하여야 한다. 다음에 쓰레기봉투 제작·관리 등 종량제 추진에 필요한 전담요원을 확충하고 종량제실시로 급증하게 될 재활용품의 관리를 위한 종량제 업무 전담계를 신설하여야 한다. 또 종량제 시행준비에 필요한 예산은 1994년도 추경예산에 반드시 확보하여 사업추진에 차질이 없도록 조치하여야 한다. 예산소요경비는 규격봉투제작비, 환경달력제작비, 지정판매소 안내표지판 제작비, 홍보물 제작비, 청소시설 확충 및 장비구입비, 選別集荷場 설치·시범지역 견학에 소요되는 경비 등으로 구성될 수 있다. 지방자치단체는 이러한 조치들을 수행할 수 있는 법적근거 즉 조례가 필요하다. 지자체는 일반폐기물의 배출방법 및 수수료 등 부과·징수에 관한 조례 제정기준을 참조하되 입법예고기간과 지역주민 및 地方議會議員에 대한 제도의 취지 등에 관한 설명과 홍보기간을 감안하여 조례제정안을 조속히 마련하도록 요구되었다.

종량제에 사용될 봉투의 공급은 가장 시급한 과제이었다. 지자체들은 주민 1인당 월 60리터 사용을 기준으로 월 수요량을 예측하되 분기 또는 반기 등 자체 실정에 맞게 제작주기를 결정한다는 계획을 수립하였다. 공업진흥청장이 승인한 단체표준규격에 적합한 제품의 생산능력을 갖춘 민간제조업체가 선정된 후 제작 사양이 마련되고 납품계약이 체결되었다. 이어 봉투공급을 위하여 봉투판매소를 지정하고 판매소 표지판을 부착하도록 지도한 후에 주민이 시간적 여유를 가지고 구입할 수 있도록 1994년 12월 20일 이전에 충분한 물량을 공급하도록 하였다.

(1) 쓰레기봉투의 材質·두께·色相

쓰레기봉투는 폴리에틸렌 재질을 사용하여 제작되어야 한다.⁴²⁾ 색상은 쓰레기 감량 및 재활용을 촉진하기 위하여 투명하거나 옅은 색깔을 택하여야 한다. 봉투용량은 무게가 아닌 '부피' 개념이기 때문에 적정용량이 담길 수 있도록 주의

41) 종량제지침:19~20.

42) 종량제지침:9.

하여야 한다. 재질이 약하여 “잘 찢어진다”는 불만이 있다고 하여 강도를 높이기 위하여 플라스틱 함량을 높이거나 두께를 늘릴 경우 난분해성에 의한 환경문제를 야기하고 매립장에서 봉투가 쉽게 찢어지지 아니하여 내용물 분해에 장시간이 소요됨으로 인하여 매립장의 안정저하 및 지반침하 등의 문제가 발생한다. 따라서 쓰레기봉투의 재질별 크기, 두께, 강도 등은 環境適合性을 유지할 수 있도록 공업진흥청장이 승인한 단체표준규격을 참조하여 결정하여야 한다.⁴³⁾

쓰레기봉투 규격기준

봉투용량 (l)	봉투규격(가로×세로)(cm)	두께(mm)
10	33 × 40	0.020
20	41 × 49	0.025
50	56 × 67	0.030
100	71 × 85	0.040

전분 등을 함유한 분해성비닐은 봉투강도 및 비용 등을 고려하여 자치단체의 실정에 따라 사용한다. 쓰레기봉투의 색상을 결정할 때에는 일반용 봉투와 공공용봉투의 색깔을 반드시 구분하여 혼용을 방지하여야 한다. 일반용은 흰색을 그리고 공공용은 엷은 청색을 기준으로 제작하여 어느 지역에서나 일반 국민들이 쉽게 구분할 수 있도록 전국적인 통일을 유도한다.⁴⁴⁾

(2) 쓰레기봉투의 製作·管理

쓰레기봉투는 시장·군수·구청장의 책임 아래 제작·관리한다. 관급규격봉투는 자치단체의 문장을 위조하거나 불법유통이 가능하므로 이에 대한 철저한 관리가 필요하다. 봉투의 제작 및 관리와 관련하여 환경부지침은 구체적인 기준들을 규정하고 있다. 우선 제작에 있어서는 기준사양에 맞게 제작할 수 있는 기

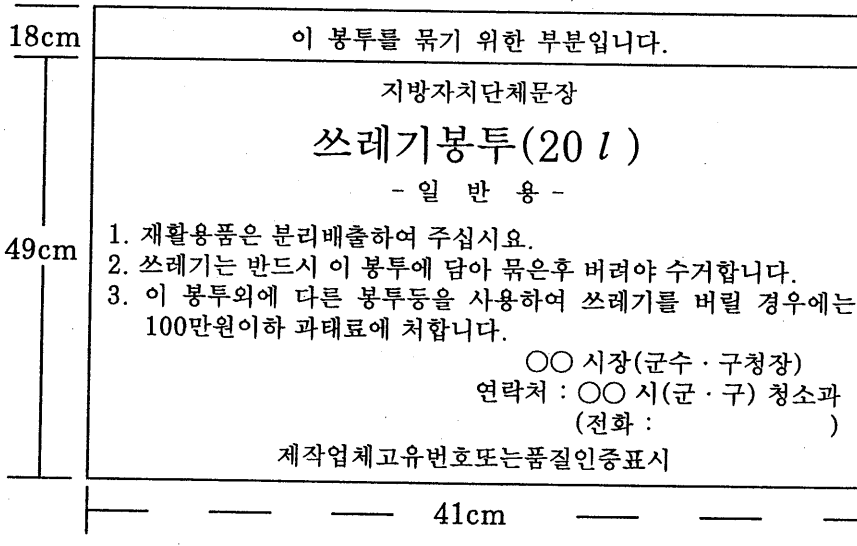
43) 종량제지침:10.

44) 上同.

술인력·시설 등의 충분한 능력을 갖춘 제조업체를 선정하여 봉투수급에 차질이 없도록 조치하여야 한다. 한편 쓰레기비닐봉투의 품질관리를 철저히 하기 위하여 납품시 團體標準規格(공업진흥청장 승인사항)에 적합한지의 여부를 철저히 검수하고 지방공업기술원, 한국화학시험연구원, 산업디자인포장개발원 등의 기관을 활용하여 두께, 인장·인열강도, 신장을 및 적합상태 등을 검사한다.⁴⁵⁾

불법 제작 및 유통을 막기 위하여 자치단체의 문장·명칭 및 제작업체고유번호를 반드시 표시하여야 하며 민간제조업체와 제작계약을 체결할 때에는 불법유통 및 하도급방지 등에 관한 사항을 명시하고 인쇄원판을 회수하여 보관하여야 한다. 모조봉투를 제작·유통하였을 때에는 형법 제225조 및 제229조에 의한 공문서 위조 및 등 행사죄에 해당하므로 10년 이하의 징역에 해당한다.⁴⁶⁾ 봉투판매에 있어서는 지역주민들이 봉투를 쉽게 구입할 수 있도록 슈퍼마켓, 담배가게, 식품가게, 아파트관리실, 연쇄화사업장(24시간 편의점), 문방구 등 다양한 판매소를 지정하고 주민들이 쉽게 알아볼 수 있도록 눈에 잘 띄는 장소에 쓰레기봉투 판매소 지정표지판(야광표시)을 부착하도록 한다. 민간판매소에 대하여는 일정한 판매이익을 보장한다. 판매이익은 복권판매와 같이 「9%」를 기준으로 적용한다.⁴⁷⁾

쓰레기봉투의 제작사양 : 모범조례안 별표(5)



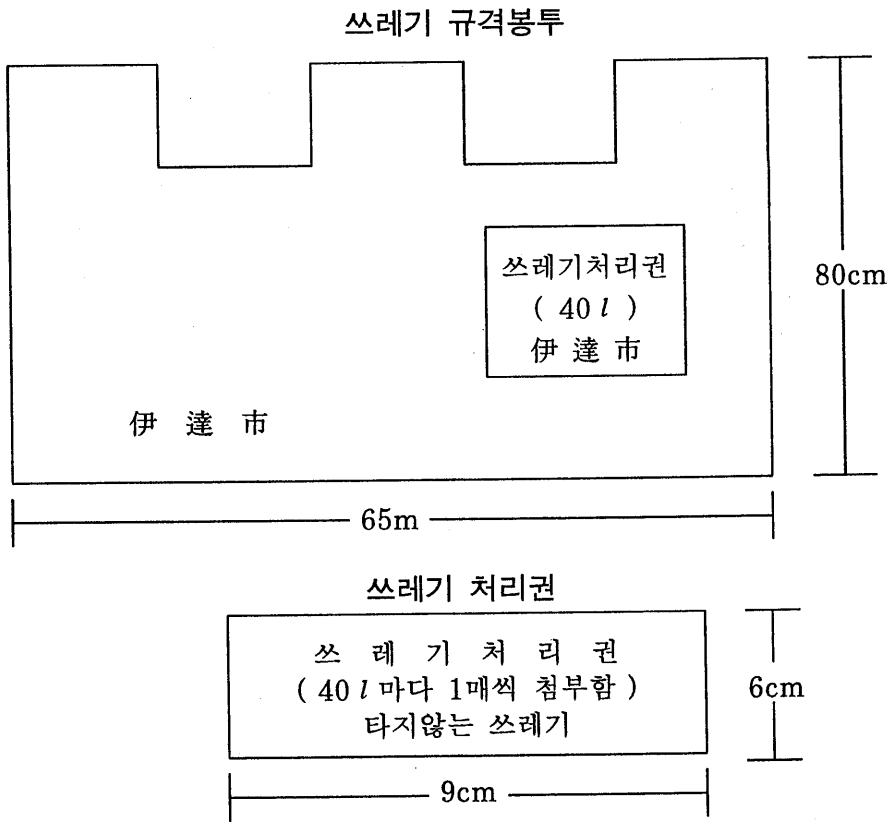
45) 종량제지침:12.

46) 종량제지침:13.

47) 上同.

(3) 日本 伊達市の例

환경부의 해외시찰결과보고서에 의하면, 일본의 伊達市는 다음의 기준들에 의하여 규격봉투를 제작·판매하고 있다.⁴⁸⁾ 우선 가연성 쓰레기는 녹색봉투를 사용하고 불연성 쓰레기는 황색봉투를 사용한다. 봉투제작에 있어서는 매년 지명경쟁 입찰을 실시한다. 제작원가는 불연성·가연성 모두 40 l 에 70엔 80전, 20 l 에 4엔 30전이다. 재질은 두께 0.03mm의 폴리에스텔을 사용한다. 다페시는 규격봉투 및 처리이용권의 판매를 위하여 70개 점포(식료잡화점등)와 위탁계약을 체결하였다. 판매소는 市를 대신하여 규격봉투와 처리이용권을 판매하고 판매액의 「8%」를 수수료로 매월 시로부터 받는다. 규격봉투와 쓰레기처리권의 사양은 다음과 같다:



48) 환경부, 『해외시찰결과보고서』(1995.5):13~14쪽.

6. 施行成果

(1) 쓰레기減量 및 再活用品增加

「100일간의 실시평가」 자료에 의하면, 쓰레기배출량은 종량제 실시전보다 전국 평균 37%정도의 안정된 감량추세를 보였다(53,546톤/일 → 33,841톤/일). 쓰레기 봉투의 사용율이 높아질 수록 감량율도 높아지는 추세를 보였다. 지역별로는 특별시·광역시 경우 평균 33% 정도, 일반시지역은 38% 정도 그리고 군지역은 47% 정도로 나타났다. 한편 재활용품은 평균 40% 정도 증가한 것으로 나타났다(8,196톤/일 → 11,452톤/일). 재활용품 분리배출량의 증가뿐만 아니라 가정에서부터 쓰레기를 줄이려는 노력이 중요한 쓰레기감량요인으로 조사되었다. 쓰레기 감량율이 35~40% 수준에서 안정되고 있고 시범실시 때의 감량율이 40%인 점을 고려할 때 주민들의 일상적인 쓰레기 줄이기 노력으로 인한 감량효과는 충분히 나타났고 앞으로도 현 수준이 지속될 것으로 전망되었다.⁴⁹⁾

한편 6개월간의 실시성과를 분석한 자료⁵⁰⁾도 「100일간의 평가」자료와 같은 흐름을 보이고 있다. 우선 다음 표에서 보듯이 쓰레기발생량이 현저히 감소하였다. 종량제 실시로 쓰레기발생량이 시행전 1일 53,537톤보다 19,135톤이 감소된 34,410톤이 발생하여 약 36%의 감량효과를 보였다.⁵¹⁾ 지역별로는 農村地域이 서울 등 대도시 지역보다 더 많이 감소된 바, 이는 봉투값이 소득에 미치는 영향과 음식물의 사료화, 기타 쓰레기를 아궁이에 소각하는 등 자체 감량과 인구의 도시이동 현상 등에 기인된 것으로 판단된다. 쓰레기 감량효과는 4월부터 약간 둔화되는 추이를 보이고 있는 데, 이는 봄철 건축폐기물의 증가 등 계절적 영향을 받은 것으로 판단된다(1993년과 1994년에도 봄철 및 여름철에는 쓰레기발생량이 증가되었다). 다만, 향후 사태의 흐름에 따라 종량제 분위기가 이완됨으로 인하여 쓰레기배출량이 증가될 가능성도 있으므로 지속적인 제도 및 단속이 필요하다고 본다.

49) 정국현:19.

50) 『쓰레기종량제 6개월 추진상황 평가』(환경부:1995.7).

51) 6개월평가:2.

(단위:톤/일)

구 분	평 균	1월	2월	3월	4월	5월	6월
시행전배출	53,537	-	-	-	-	-	-
시행후배출	34,401	34,109	33,709	33,705	34,630	34,746	35,511
감 소 량	19,135	19,428	19,828	19,832	18,907	18,791	18,026
감량율 (%)	35.7	36.3	37.0	37.0	35.3	35.1	33.7

지방자치단체의 쓰레기통계에서도 종량제의 성과가 큰 것으로 나타나고 있다. 광역 자치체인 大田市 쓰레기배출량은 6개월전보다 35%가 줄어들고 재활용품 수집량은 63%가 늘어난 것으로 나타났다. 市에 따르면 쓰레기 종량제 시행 후 6개월이 지난 현재 대전지역의 하루평균 쓰레기 배출량은 1,029t으로 작년 하루평균 1,586t보다 557t이 줄어 35%의 억제효과를 보고 있다.⁵²⁾ 기초 자치체인 과천의 경우도 성과가 큰 것으로 나타났다.

종량제 실시이후 과천의 쓰레기 감소량

월 별	평 균	1월	2월	3월	최 고	최 저	비 율
1993년	71.6	65.2	74.4	75.1	81.0	65.2	-
1994년	63.1	60.0	60.7	68.7	77.5	60.0	-
1995년	56.1	55.9	53.6	58.9	66.4*	53.6*	-
감소량(%)	11.1	6.8	11.7	14.3	-	-	-

[*]표는 추정치 / 감소량은 1994년과 1995년 비교치

民間機構들의 평가결과도 대단히 긍정적인 것으로 나타났다. 세계환경의 날(6월 5일)을 앞두고 中央日報 主婦通信員 전원이 이웃과 함께 쓰레기종량제 6개월의 허실을 점검한 결과에 의하면⁵³⁾ 종량제 이후 ①쓰레기 처리가 곤란한 물건

52) "대전 종량제 성과 커":세계환경신문 1995.7.19일자 제11면.

53) "환경정신 뿌리내렸다":중앙일보 1995.6.4일자 제18면.

을 아예 사지 않고 ②일상용품은 되도록 재사용가능한 제품을 쓰며 ③쇼핑백·비닐백도 되돌려 주는 등 소비생활 자체가 근본적으로 바뀌었다. 쓰레기의 양도 현저히 감소하는 추세를 보인 것으로 조사되었다. 대부분 절반 이상이 줄었다고 응답하였으며 「70~80%가 줄었다」는 열성파도 있었다. 쓰레기 치우는 비용 역시 줄었다는 답변이 많았다. 모두 6식구가 단독주택에 함께 사는 통신원[김경아]의 경우 『지난해 10~12월의 쓰레기수수료가 총 48,090원이었는데 올해는 1~5월까지 총20,400어치의 쓰레기봉투를 구입하다』고 밝혔다. 지난해의 월평균 16,000원에서 올해는 월 4,080원으로 무려 70% 이상이 줄어든 셈이다. 그러나 아파트 거주자의 경우는 오물수거료가 관리비에 포함되어 있었기 때문에 「막연히 줄어든 것 같다」는 응답들이 많았다.

실제 個別家庭[배출자 또는 소비자]이 쓰레기봉투를 어느 정도 사용하며 그 봉투내용물의 구성이 어떠한가는 향후의 감량 및 재활용시책을 수립하는데 있어 판단자료가 될 것이다. 과천관내 표본가구들의 실태조사를 담당하였던 환경운동가 권귀원의 조사결과에 따르면, 1995년 1월부터 1995년 7월까지 과천 8단지 표본가구들[4인가족 아파트 기준]의 봉투사용량을 조사한 결과 월평균 50l~80l를 배출한 것으로 나타났다. 봉투내용물은 ①제1군 : 음식찌꺼기·구두·운동화·가방·목재 기타 재활용품에 속하지 아니하는 쓰레기 ②제2군 : 과자봉지 또는 복합재질이기 때문에 분리가 어려운 쓰레기 및 화장실휴지 등 ③제3군 : 市에서 수거하지 아니하는 계란팩·스티로폴용기 등을 포함하고 있었다. 신문·책·종이류·플라스틱·캔류·의류·병류 등 재활용이 가능한 폐자원은 이를 별도로 배출하였다. 음식찌꺼기 또는 화초류[유기성쓰레기]를 별도로 처리한다면 일반 쓰레기는 훨씬 더 위생적인 처리가 가능할 것이며 분량도 많이 줄어들 것이다. 봉투 내용물중 30%가량은 유기성이었다. 유기성 쓰레기는 분량은 30%에 불과하였지만 무게는 다른 쓰레기보다 더 나간다.

再活用品도 종량제의 실시로 인하여 증가하는 추세를 보였다. 다음 표에서 보는 바와 같이 쓰레기종량제 실시이후 재활용품은 시행전 238,157톤/월보다 95,486톤/월이 증가된 333,643톤/월이 수거되어 약 40%가 증가하였다. 재활용품 증가율은 전국 평균 40%정도이나 고물상 및 민간부문에서 직접 수거하는 양에 대한 정확한 집계는 어려운 점을 감안하면 실제 증가율은 이보다 클 것으로 추정

된다.⁵⁴⁾

(단위 : 월/톤)

구 분	평 균	1월	2월	3월	4월	5월	6월
시행전	239,157	-	-	-	-	-	-
시행후	333,643	337,918	326,310	341,459	327,559	337,624	336,991
증가량	95,486	98,761	87,153	102,302	88,402	98,467	97,834
증가율	39.9%	41.3%	36.4%	42.7%	37.0%	41.2%	40.9%

수집된 재활용품은 대부분 고지, 고철 등 재활용수요가 많은 품목들이다. 경제성이 없어서 민간업체에서 기피하고 있는 플라스틱류는 월평균 13,961톤을 수거하여 전체 재활용품 발생량(333,643월/톤)의 4.2%를 차지하였다.

(단위 : 월/톤)

구 분	계	고지	고철	유리병	캔류	플라스틱	기타
총발생량	2,007,861	1,306,350	297,290	164,332	78,200	83,770	77,919
월 평 균	234,643	217,725	49,548	27,388	13,033	13,961	12,986
비 율(%)	100	65.1	14.8	8.2	3.9	4.2	3.9

美國 地自體의 경우도 종량제 실시성과가 양호한 것으로 나타났다. 시애틀市의 경우 市당국은 1998년까지 市의 쓰레기를 60% 재활용 및 감량한다는 목표를 수립하였다. 고상폐기물공사의 요금제 및 서비스들은 이 60% 목표 달성에 기여하는 정도에 비추어 평가하여야 합당할 것이다. 더 엄격하게 전환된 요금제, 미니통 서비스 및 마당쓰레기수거 프로그램은 모두 60% 재활용·감량 목표를 향한 市의 전진에 조력하고 있는 것으로 보인다.⁵⁵⁾

54) 6개월평가:3.

55) Nick Pealy:4.

○ 시애틀市の 단일가정 쓰레기 배출자들의 89%가 통 1개 또는 미니통 서비스를 청약한다(64%가 통1개의 고객들이고 25%가 미니통의 고객들이다). 1% 만이 2개 이상의 통 서비스를 청약한다. 이 비율들은 단일가정 배출자들의 60%가 통 1개를 청약하고 39%가 2개 이상의 통 서비스를 청약하였던 1988년과 비교된다.

○ 시애틀市の 재활용 및 마당쓰레기수거 물량은 지난 2년 반 동안 비약적으로 증대하였다. 이 증가는 미니통 요금, 마당쓰레기 수거프로그램 및 매월 9달러의 추가통요금이 채택되었던 1989년에 가장 절정을 이루었다.(시애틀市の 가두재활용프로그램에 관한 보다 상세한 정보는 “Curb/Alley Recycling Collections”, 참조)

시애틀市の 요금제 또는 서비스에 있어서의 최근의 변화는 모두 성공적이었다. 그러나 현 시점에서 특정한 변화의 이행을 명확하게 평가하기는 어렵다. 요금유인과 새로운 프로그램들이 市の 재활용율에 미치는 개별적 영향을 분석한다는 것은 어렵다고 판정되었다. 양자는 市の 재활용 노력을 성공 쪽으로 이끄는 데 기여하는 것으로 보인다. 또한 초과폐기물을 위한 스티커의 판매는 상당히 저조할 것이라고 예측되어 왔다. 이는 고객들이 스티커를 구매하여야 하는 또는 交換場所(transfer station)에 가야하는 사태를 피하기 위하여 “超過請約”(over-subscribing)을 하고 있음을 의미할 수도 있다. 공사직원들은 많은 사람들이 超過請約을 하고 있다고 느끼지만 증거가 확실하지는 아니하다.⁵⁶⁾

(2) 波及效果

장바구니 쓰기, 음식물쓰레기 줄이기, 현장에서 채소 다듬어오기, 상품구입시 포장재 제거, 일회용품 사용자제 그리고 대형가구나 가전제품 고쳐쓰기 및 어린이 장남감교환 등에서 볼 수 있는 바와 같이 日常生活過程에서 쓰레기를 줄이기 위한 분위기가 급속히 확산되었다. 또 쓰레기가 적게 나오는 상품구입을 선호함

56) *Ibid.*

으로써 제품의 생산 및 유통단계에서 쓰레기를 줄이는 연쇄파급효과가 발생하고 있다. 스티로폴 용기의 내구성 용기로의 전환, 과대포장의 감소, 재활용가능한 포장재질의 개발, 코팅용지 대체, 리필제품 확대 등이 그 예이다. 같은 맥락으로서 음식점에서 주문식단체가 다시 도입되고 있고 쓰레기 압축기의 사용이 확대되고 있다.⁵⁷⁾

종량제는 자치단체의 쓰레기행정에도 적지아니한 영향을 미친 것으로 평가된다. 광주시, 부산시 등에서는 종전의 타종식 수거방식이 점차 문전식 수거방식으로 전환되는 등 전반적인 청소서비스가 향상되고 있다. 아울러 쓰레기감량에 따른 잉여인력과 차량이 재활용품 수집·운반 분야로 이관되는 등 재활용품 수거행정이 개선되고 있으며 기존의 매립·소각 등 사후처리 위주의 쓰레기관리에서 1회용품 및 과대포장규제등 사전예방 차원의 쓰레기감량에 대한 관심이 고조되었다. 특히 일선의 청소담당공무원들은 쓰레기처리에 대한 자신감과 적극성이 고취되었다.⁵⁸⁾

쓰레기종량제가 반드시 긍정적인 성과만을 보이는 것은 아니다. 일부지역 특히 농촌지역에서는 청소문화가 크게 퇴색되고 있는 것으로 보도되었다.⁵⁹⁾ 쓰레기종량제 실시이후 새마을운동과 함께 정착돼 오던 「새벽청소」나 「내집앞청소」 조차도 제대로 안되어 농촌마을의 골목과 집주변에 버려진 공동쓰레기가 새로운 문제로 대두되고 있다. 뿐만 아니라 “내돈 없애며 집주변이나 도로변까지 청소할 필요가 없다”는 식의 지역주민들간의 利己主義가 팽배해 지고있다. 이같은 현상은 예컨대, 울산시 울주구 관내 14개 읍면 농촌지역의 대부분이 비슷한 현상으로 공동쓰레기 처리에 대한 적절한 대책마련이 요청되는 부분이다. 실제로 울주구 지역의 경우 쓰레기 종량제 실시이후 주민들이 집주변이나 도로변의 청소를 기피하고 있어 골목길의 쓰레기가 늘어나는 것으로 풀이되고 있다. 더구나 지역주민들이 집주변에 대한 청소조차 기피하면서 마을안 골목을 치우는 사람은 없고 쓰레기들이 보기 흉하게 널려 있어 마을미관을 크게 해치고 있다. 이에 대

57) 정국현:21.

58) 上同.

59) “집 주변 쓰레기 ‘난 몰라’:종량제 이후 청소문화 퇴색”:세계환경신문 1995.7.5일자 제 11면.

하여 울주구 온양면 주민 김아무개(48)씨는 “쓰레기종량제 실시 이후 내집 주변은 내가 먼저 청소한다는 미풍양속이 사라지고 지역주민들간의 이기주의만 팽배해 지고 있다”며 “마을골목안의 공동쓰레기는 공동으로 처리할 수 있는 적절한 대책이 마련되어야 할 것”이라고 지적하였다.

(3) 綜合評價

환경부는 국민들의 적극적인 협조와 관계공무원들의 헌신적인 노력으로 쓰레기종량제가 거의 정착단계에 도달된 것으로 평가하고 있다.⁶⁰⁾ 환경부의 집계에 의하면, 1991년 1월부터 6월까지의 실시기간 동안 규격봉투사용율 99.3%, 쓰레기감량을 35% 및 재활용품증가율 40%의 실적을 거두었다. 초기에 많이 행해졌던 불법투기행위도 1월을 고비로 감소추세를 보이며, 상습적인 不法排出行爲도 감소하는 추세를 보였다.

종량제의 정착을 위하여 환경부는 우선 저소득층에 대한 수수료감면을 꾸준히 확대하고 공공용봉투의 사용체계를 확립시켰다. 또 쓰레기봉투에 대한 규격등을 개선하고 봉투판매소도 2만여개를 추가로 지정하여 주민의 봉투구입에 대한 편의를 제공하였다. 쓰레기봉투에 담기 어려운 쓰레기배출을 위하여 전용 P. P포대를 제작하도록 조치하는 한편 재활용품 쓰레기의 제 때 수거를 위하여 대행업체와 자치단체간 협조체제를 강화하고 주민들이 재활용품을 용이하게 식별할 수 있도록 재활용마크 표시제를 시행하였다. 그밖에 수도권 가내공장의 일반 폐기물을 반입할 수 있도록 조치하고 건축폐기물에 대한 적법처리를 지도하고 특별단속을 실시하였다. 또 종전에 58개(22.8%) 시·군·구만이 「門前收去」방식으로 쓰레기를 수거하였으나 1995년말까지는 179개 시·군·구(86.5%)로 확대될 전망이다.⁶¹⁾

환경부는 쓰레기종량제 실시로 인하여 지방자치단체의 쓰레기처리 재정자립도가 크게 향상되었고, 많은 지역에서 쓰레기수거방법이 개선되어 대국민 행정서비스도 크게 개선된 것으로 평가하고 있다.⁶²⁾ 쓰레기수수료 증가비율은 지난

60) 6개월평가:31.

61) 6개월평가:32.

62) 上同.

해에 많은 지역에서 독립채산제가 운영되어 정확한 비교는 곤란하나 약 114%의 재정수입증가를 보였다. 수수료 증가율은 서울(34.8% 증가), 광역시(192.6%), 도(239.6%)의 순으로 나타났으며 그간 쓰레기처리 재정자립도가 낮았던 곳이 상대적으로 높아졌다.

환경부의 진단에 의하면, 쓰레기종량제를 측면 지원하기 위한 정책으로서 쓰레기의 事前減量과 事後再活用 방안이 꾸준히 추진되고 있으며, 독립채산제지역 및 공공장소에 대한 종량제 시행을 확대하기 위한 세부대책도 착실히 수행하고 있다. 즉 쓰레기의 事前減量을 위하여 생산·유통단계에서의 쓰레기감량과 일회용품사용 및 과대포장 규제를 강화하여 기업의 쓰레기배출에 대한 책임성을 제고시켰고, 재활용산업육성 및 재활용제품의 소비확대 대책을 꾸준히 추진하고 있으며, 獨立採算地域에도 종량제를 실시토록 하여 전국실시의 분위기를 조성함은 물론 공공장소에 대한 종량제를 실시함으로써 쓰레기 줄이기의 生活化를 구현하는 한편 불법배출행위를 강력하게 단속하고 있다.⁶³⁾

63) 6개월평가:33.

第2章 主要爭点 및 課題

從量制의 原理는 단순하다. 쓰레기의 量에 따라 비용을 징수하는 것이다. 따라서 양을 측정하는 것 자체에는 큰 문제가 없다. 量대로 요금을 부과하기 때문에 量을 줄이려는 노력들이 문제이며 이 노력 때문에 빚어질 수 있는 의외의 부작용들이 문제이다. 환경부는 쓰레기종량제 실시와 관련하여 커다란 문제점은 없으나, 이 제도가 정착되어 가면서 국민들의 요구수준이 높아지고 지방자치가 활성화됨에 따라 지역실정에 맞는 제도개선 욕구가 분출되기 때문에 욕구와 현실의 조화가 필요하다고 판단하고 있다. 이를 위하여 환경부는 수거방식을 門前收去式으로 전환하는 등 대국민 청소행정서비스를 개선하고 쓰레기종량제를 측면으로 지원하기 위하여 事前減量과 事後再活用 정책을 꾸준히 추진하여야 할 것으로 보고 이 과정에서 「기업 및 정부의 역할을 제고시킨다」는 방침을 세웠다. 한편 국민들의 소비의식에 환경을 중시하는 관념을 접목·확산시키기 위하여 「쓰레기줄이기 범국민 생활개혁운동」을 활성화시킨다는 계획을 세웠다.⁶⁴⁾ 그러나 가시적 성과의 이면과 실태를 자세히 살펴보면 쓰레기종량제는 단순한 것 같지만 생각보다 복잡하고 곤란한 문제들이 도사리고 있어 지속적인 조사연구가 필요한 것으로 판단된다.

「소비자문제를 연구하는 시민의 모임」은 종량제를 정착시키기 위하여 다음과 같은 課題들을 총체적으로 제시하고 있다⁶⁵⁾: ①우선 소비자들은 편리함만 찾던 지금까지의 소비생활방식을 바꿔 「쓰레기절약형」생활로 돌아서야 한다. ②다음에 재활용쓰레기에 대한 정보가 충분히 확보되어야 한다. 어떤 쓰레기가 재활용되는 것인지 소비자가 판단하기가 애매한 경우가 많다. 업체들은 상품, 포장재에 「재활용가능」표시를 알아보기 쉽게 하고 널리 알려야 한다. 현재 알루미늄 캔

64) 上同.

65) 경향신문 1995.1.9일자 제15면 “쓰레기종량제 문제점:상품 포장재에 「재활용」표시를/쓰레기봉투값 지역마다 다르고 비싸/수은 등 위험물질 처리방법마련 시급”, 참조.

에 재활용가능 마크가 들어있으나 이 표시를 아는 소비자가 많지 않다. ③그 다음에 쓰레기 처리방법의 개선이 강구되어야 한다. 수은이 들어있는 온도계를 비롯, 형광등·거울·유리제품 등은 「잘게 부쇄 버리라」고 되어있지만 실제 소비자가 이러한 방식으로 처리하기에는 위험부담이 따른다. 위험물 또는 환경오염물 등을 안전하게 버릴수 있는 방안이 마련되어야 한다. ④끝으로 「재활용가능」 상품의 생산이 필요하다. 생산단계부터 재활용되는 재료를 사용한다. 알맹이보다 큰 포장을 피한다. 이하에서는 「종량제의 성공적 수행」이라는 평가에도 불구하고 여전히 미완인 과제들과 관련된 법규, 실태 및 대안을 순차적으로 살펴본다.

第1節 適用範圍 및 對象

1. 適用對象 쓰레기

종량제가 적용되는 쓰레기의 종류는 가정쓰레기 및 다량배출자가 아닌 소규모 사업장의 일반쓰레기이다. 연탄재와 대형폐기물, 재활용품가능폐기물 및 일반폐기물 다량배출자의 폐기물은 종량제의 적용을 받지 아니한다.⁶⁶⁾ 模範條例案: 일반폐기물의 배출방법 및 수수료 등의 부과·징수에 관한 조례제정기준(안)은 폐기물관리법 제2조제2호의 규정에 의한 일반폐기물중 쓰레기봉투에 담기 어려운 폐기물로서 별표 1에서 정한 품목 또는 시장·군수·구청장이 정한 품목을 “大型廢棄物”로 정의한다. 또 같은 조례안은 일반폐기물중 쓰레기봉투에 담지 아니하고 시장·군수·구청장이 정하는 방법에 따라 분리 배출하여야 하는 폐기물로서 별표 2에서 정한 품목 또는 시장·군수·구청장이 정한 품목을 “再活用品可能廢棄物”로 정의한다.

환경부는 깨진 유리나 스티로폼 등 봉투에 담기 어려운 쓰레기 또는 이사·집수리·정원손질 등으로 일시에 다량으로 배출되는 쓰레기는 일반 쓰레기봉투에 담기 어렵기 때문에 쌀마대, 시멘트봉투 등에 담거나 묶어서 배출하도록 하고 쓰

66) 종량제지침:6.

레기봉투용량으로 환산한 수수료(예:60kg 쌀마대 1개의 용량환산시 수수료는 2,000원 수준)를 적용하도록 규정하였다. 이러한 적용배제 쓰레기의 수집·운반·처리방법을 대형폐기물의 수집·운반·처리에 관한 사항에 통합하여 조례에 반영하여야 한다.⁶⁷⁾

2. 人的 差等適用

종량제 시행초기에 관공서 등 공공건물에서 종량제규격봉투를 사용하지 아니하여 국민들의 불신을 초래하였다. 환경부는 1995년 1월 6일 관공서 등 공공건물에 대한 특별관리대책을 수립·추진하였다. 이에 따라 해당 공공건물이 多量排出者인 경우에는 신고후 자체처리하거나 위탁처리하도록 하고 다량배출자가 아닌 경우에는 종량제 규격봉투를 사용하여야 한다. 환경부는 공공건물이라 할지라도 재활용품 분리배출을 철저히 이행하지 아니하거나 기타의 위반사항이 발견될 때에는 과태료부과 등의 강력한 제재조치를 취할 것임을 선언하였다.⁶⁸⁾

생활쓰레기 多量排出者는 스스로 또는 일반폐기물처리업자에게 쓰레기를 위탁하여 수집·운반·처리하여야 한다. 그러나 다량배출자들이 폐기물에 재활용품을 혼합하여 배출하는 사례가 빈발하였다. 환경부는 1995년 2월 8일 다량배출자로 하여금 사업장에 재활용품 분리수거함 또는 수거공간을 마련하여 재활용가능품목은 분리배출하고 재생공사, 시·군·구 및 재활용업체와 협의하여 별도 처리하라는 지침을 시달하였다. 아울러 환경부는 운반·처리과정에서 폐기물처리업자가 재활용을 혼합처리하지 못하도록 담당부서가 지도·감독을 철저히 하도록 지시하였다.⁶⁹⁾

3. 地域的 差等適用

遊園地(도시계획법에 의한 도시계획시설로 결정된 유원지 및 자연발생적인

67) 종량제지침:7.

68) 정국현:25.

69) 정국현:23.

행락지를 모두 포함), 公園(도시공원법에 의한 공원, 자연공원법에 의한 공원을 모두 포함) 기타 登山路, 海水浴場 및 이에 준하는 不特定多數人이 이용하는 장소로서 시장·군수·구청장이 정하는 장소[公共場所]에서는 관리사무소, 출입구 주변에 있는 상점 등을 대상으로 일반용봉투판매소를 지정하여 이용자들이 쓰레기봉투를 구입·사용하도록 유도하는 한편 환경부가 이미 지자체에 통보한 「등산로·유원지 쓰레기통 설치·관리규정」(환경처훈령)을 적용하여 대형쓰레기통과 안내판을 설치하고 행락객에 대한 홍보 등 필요한 조치를 조속히 강구한다.⁷⁰⁾

폐기물관리법(제13조)의 규정에 의하여 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 폐기물처리업자에게 일정 지역[獨立採算地域]에 대한 청소업무를 대행시킬 수 있다. 일부 지방자치단체에서 예산부족 등의 사유로 종량제를 실시하지 아니하거나 변칙적으로 운영함으로써 주민들의 불신을 초래하였다. 춘천시는 기본봉투는 무료로 공급하되 추가봉투는 유료로 판매하는 방식을 채택하였다. 순천시, 포항시 및 이리시는 종량제 시행초기 종량제를 실시하지 아니하고 기존 수수료 체제를 유지하였다. 환경부는 다른 시·군·구의 적용사례를 참조하여 당해 지역에서도 종량제가 적용되도록 행정지도를 실시하였다. 포항시는 1995년 1월 20일부터 그리고 다른 시는 2월 1일부터 종량제를 실시하였다.⁷¹⁾ 주민과 처리업자간의 직접 계약에 의한 폐기물 처리는 폐기물관리법령에 근거가 없는 제도이므로 해당 지역 시장·군수·구청장은 이에 대하여 시정조치를 취하여야 한다.⁷²⁾ 이러한 지역은 수수료요율이 다른 지역보다 월등히 높아 종량제를 적용할 때 오히려 原因者負擔率이 낮아지는 모순이 발생할 수 있으나 종량제의 목적과 취지를 충분히 살리기 위하여서는 경우에 따라 개인별 수수료 부담이 줄어들 수도 있다.

漁村地域의 쓰레기처리 실태에 대한 관계부처의 현지조사 결과, 어촌은 해상에서 발생되어 육상으로 이송된 쓰레기와 어민들의 자율적인 바다청소에 의하여 생긴 쓰레기의 처리 및 비용부담 주체의 결정이 곤란한 문제점으로 파악되었

70) 종량제지침:15.

71) 정국현:26.

72) 종량제지침:16.

다.⁷³⁾ 어민들은 어업활동 과정에서 발생하는 폐어망들에 대하여 쓰레기처리비의 감면을 요구하였다. 환경부는 연안지역의 쓰레기종량제 적용지침을 제정하여 통보하였다(1995.3.22). 이에 의하면, 관할 지자체는 어민들의 자율적인 바다청소에 의한 쓰레기와 어로작업중 인양된 배출자 불명 쓰레기를 무상으로 처리하고 폐어망, 로프 등 폐어업장비의 처리비를 감면하는 한편 정기 무상수거기간을 설정·운영할 수 있다.

第2節 排出 및 收去

1. 排出

(1) 排出基準

종량제의 적용을 받는 쓰레기는 시장·군수·구청장이 제작·판매하는 쓰레기 봉투[官給規格封套]에 담아 배출하고 연탄재, 대형폐기물 및 재활용가능폐기물은 별도의 배출방법 등을 시·군·구 조례에 반영할 것을 원칙으로 한다.⁷⁴⁾ 이에 따라 模範條例案(제4조)은 일반폐기물의 배출방법을 다음과 같이 규정하고 있다. ①가정쓰레기 또는 사업장쓰레기를 배출하고자 하는 자는 시장·군수·구청장이 제작한 규격봉투(이하 “쓰레기봉투”라 한다)에 담아 묶은 후 지정된 장소 또는 용기에 이를 배출하여야 한다. ②연탄재 또는 대형폐기물은 시장·군수·구청장이 지정하는 장소 또는 용기에 배출하여야 한다. ③재활용가능 폐기물은 시장·군수·구청장이 정하는 분리배출 방법에 따라 분리하여 시장·군수·구청장이 지정하는 장소 또는 용기에 배출하여야 한다. ④시장·군수·구청장은 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 폐기물을 효율적으로 수집·운반·처리하기 위하여 각 종류별 수거일·배출장소·배출용기, 별표 1에서 정한 대형폐기물 수수료의 납부방법·절차 및 별표 2에서 정한 재활용가능폐기물의 품목별 배출요령 등을 정할 수 있다.

73) 정국현:23.

74) 종량제지침:7.

再活用可能廢棄物의 品目 및 排出要領 : 모범조례안 별표(2)

종 류	품 목	배 출 요 령
1. 종이류	신문지 책자, 노트, 종이쇼핑백, 달력, 포장지 종이킵, 팩 상자류(과자, 포장상자, 기타 골판지 상자 등)	물기에 젖지 않게 함 반듯하게 펴서 차곡차곡 쌓아서 묶음 비닐코팅된 광고지, 비닐류 기타 오물이 섞이지 않아야 함. 비닐코팅표지, 공책의 스프링 등은 제거함 비닐포장지는 제외 내용물을 비우고 물로 한번 행군후 압착하여 봉투에 넣거나 한데 묶음 비닐코팅 부분 제거 상자에 붙어있는 테이프, 철판을 제거후 압착하여 운반이 용이하도록 묶음
2. 캔류	철캔, 알루미늄 캔(음·식 용류) 기타 캔(부탄 탄가스, 살충 제 용기)	내용물을 비우고 물로 한번 행군후 가능하면 압착 걸 또는 속에 플라스틱 뚜껑이 있는 것은 플라스틱 제거 봉투(비닐봉투도 가능)에 넣어서 배출 구멍을 뚫어 내용물을 비운후 배출
3. 병류	음료수병, 기 타병 농약병	병뚜껑을 제거후 내용물을 비우고 물로 행구어 배출 담배꽂초 등 이물질은 넣지 말것 * 맥주, 소주병은 슈퍼에 팔수 있음 물로 행군후 음료수병 등과 섞이지 않도록 별도 배출
4. 고철류	고철(공기구, 철사, 못, 철판 등 쇠붙이) 비철금속	이물질이 섞이지 않도록 한후 봉투에 넣거나 끈으로 묶어서 배출 위와 같음

종 류	품 목	배 출 요 령
5. 플라스틱류	(양은, 스텐류, 전선, 알미늄 샷시류)	
	PET병 합성수지용 기류 일반가정용 생활용품류 * 플라스틱 재질 식별코드가 부여 된 용기에 한정	뚜껑을 제거한 후, 내용물을 비우고 물로 헹구어 배출 가능한 압착하여 부피축소 * 폐유 용기류는 제외

재활용가능 폐기물에 관한 배출기준은 상품들의 구성들이 복잡적이기 때문에 실제 시행이 곤란한 부분들이 있다. 각 가정에서는 실제 배출에 있어서 자질구레한 어려움에 직면하고 있는 것으로 조사되었다. 수많은 쓰레기의 재활용품 여부를 분류하고 씻고 말리고 하는 과정에서 「집안이 온통 쓰레기장처럼 되는 것」은 환경보호를 위하여 어쩔 수 없다손 치더라도 “어떻게 버려야 할지 모호한 쓰레기가 너무 많다”는 하소연이 많았다. 『망가진 우산은 쇠와 플라스틱과 천으로 되어 있는데 이를 어떻게 分離排出하여야 하는지 몰라 그냥 쓰레기로 버렸다』(통신원 공은숙)는 것이 그 예이다.⁷⁵⁾

재활용품은 일반 쓰레기와 분리시켜야 하기 때문에 분리수거 정도는 재활용 성과를 좌우한다. 분리수거 상태는 지역에 따라 천차만별이었다. 서울 문정동 혜미리아파트의 경우 우유팩이나 신문은 아파트 현관에 모아두었다가 매달 마지막 수요일에 기독교단체인 엠마우스에 가져다 주고, 헌옷·이불·커튼 등은 「한성 체리티」라는 전문업체에 팔고 있다. 반면 서울시 도봉구 창동 상아아파트에 사는 통신원(최종단)은 『아파트입구의 재활용품 바구니가 일목요연하게 분리되지 않는다』고 지적하였다.⁷⁶⁾

75) “환경정신 뿌리내렸다”: 중앙일보 1995.6.4일자 제18면.

76) 上同.

(2) 非規格쓰레기

환경부는 종량제봉투에 담기 어려운 비규격 쓰레기에 관하여 지자체가 별도의 시책을 마련할 것을 규정하였다.⁷⁷⁾ 이에 의하면, 연탄재는 정기수거일을 지정하고 별도로 수거하여 쓰레기埋立場 覆土 등으로 활용할 수 있도록 수집·운반·처리에 관한 사항을 조례에 반영한다. 대형폐기물은 模範條例案 별표 1에서 정한 품목별 수수료를 참조하여, 별도의 수수료체계와 수집·운반·처리대책을 마련한다. 품목별 수수료 설정 및 수집·운반·처리방법은 이미 통보한 「大型廢棄物管理對策」⁷⁸⁾을 참조하여 조례에 반영한다. 대형폐기물의 경우 1995년 1월부터 3월까지 전국 총 78,808건이 접수되어 78,307건을 처리하여 99.36%의 처리율을 보였다. 시행초기 처리절차의 복잡성 등으로 많은 민원이 제기되었으나 꾸준한 홍보로 많이 개선된 것으로 평가된다.

大型廢棄物의 品目 및 手數料基準 : 모범조례안 별표(1)

품 명	규 격	수수료(원)
냉 장 고	500 l 이상	8,000
	300 l 이상	6,000
	300 l 미만	4,000
텔레비전	42인치 이상	5,000
	12인치 이상	3,000
세 탁 기	모든 규격	4,000
에 어 콘	264m ² 형 이상	8,000
	66m ² 형 이상	5,000
	66m ² 형 미만	3,000
가스오븐렌지	높이 1m 이상	4,000
	높이 1m 미만	2,000
탈 수 기	모든 규격	2,000

77) 종량제지침:7.

78) 종량제지침:50.

품 명	규 격	수수료(원)
공기청정기	높이 1m 이상	2,000
장 농	120cm장 1쪽	15,000
	90cm장 1쪽	10,000
소 파	대형 6인용	8,000
	소형 4인용	5,000
책 상	양수, 대형	5,000
	편수, 소형	4,000
식 탁	6인용 이상	5,000
	6인용 미만	4,000
피 아 노	어프라이트	10,000
	그 랜 드	15,000

* 상기 외의 대형폐기물 및 쓰레기봉투에 담기 어려운 폐기물은 종류 및 규격을 감안하여 시장·군수·구청장이 별도로 규정한다.

再活用品의 排出方法은 現行(5종)제도를 유지하거나 지역특성에 맞게 2~3종으로 단순화하고, 정기수거일을 지정하는 등 주민이 쉽게 배출할 수 있도록 편의를 제공한다. 모범조례안 별표 2에 해당하는 품목은 배출요령에 적합하게 배출되지 않은 경우에도 전량을 수거하여 읍·면·동의 간이보관소 및 시·군·구 선별집하장에서 처리한다. 재활용가능 폐기물의 분리배출 및 수집·운반·처리방법은 별도로 조례에 반영한다. 음식물쓰레기는 이미 통보한 「음식물쓰레기 관리대책」⁷⁹⁾에 따라 별도 추진하되, 퇴비화시설에서 처리되지 않는 음식물쓰레기는 종량제를 적용한다.

깨진 유리 및 이사·집수리 등으로 인한 一時多量發生 쓰레기 등의 배출방법은 자치단체별로 크게 3가지 형태로 분류된다.⁸⁰⁾ ①대부분의 자치체는 다음의 견본 스티커에서 볼 수 있는 바와 같이 쌀마대 또는 시멘트 봉투 등에 담거나 묶어서 배출하고 동사무소 등에 신고하여 용량에 해당되는 수수료를 납부하고 처

79) 종량제지침:58.

80) 정국현:30.

리하는 형태를 취한다. ②서울시·인천시·대구시 등의 광역 자치체에서는 배출자가 절단·파쇄 등의 조치를 통하여 가급적 규격봉투에 담도록 하고 이와 같은 조치가 어려울 때는 쌀마대 또는 시멘트봉투 등에 1차 담은 후 규격봉투에 배출하는 형태를 취한다. ③부산시에서는 전용 100리터 들이 PP포대를 제작·판매하는 형태를 취한다. 환경부는 주민불편 해소차원에서 부산시의 경우와 같이 쓰레기봉투에 담기 어려운 폐기물에 대한 전용 PP포대를 다양하게 제작·판매하는 방안을 권장하고 있다.

果川市の 大型廢棄物 處理卷

이 대형폐기물은 과천시 일반 폐기물 관리에 관한 조례 제20조의 규정에 의한 수수료를 납부한 물품입니다.	
배출자 주소 :	
성명 :	
수수료부과액	원
[내용물부기]	
19	년 월 일
과 천 시 장	

(색상:노랑 / 규격:가로11cm×세로11cm)

零細 家内工場의 쓰레기 및 건축쓰레기 등은 비규격 쓰레기 처리방법으로도 대처하기 어렵다. 수도권 소재 9만여 영세 가내공장의 일부 폐기물(폐합성수지, 고무, 피혁 등 1일 470톤 발생)이 주민 반대로 수도권매립지로 반입이 되지 아니하여 당사자들은 쓰레기 처리에 많은 애로를 겪었다. 이에 따라 국무총리실이 주관한 관계기관 대책회의(1995.3.8) 및 주민대책위원회와의 협의(1995.3.31)를 거쳐 이 쓰레기를 수도권매립지에 반입한다는 결정이 내려졌다. 그 대신 전담 차량을 이용하고 생활쓰레기와 별도로 매립한다는 조건이 붙었다.⁸¹⁾ 한편 종량

81) 정국현:23.

제 시행초기 각종 건축·토목공사장에서 발생하는 建築廢棄物을 도로변·농지 등에 불법투기하는 행위가 빈발하였다. 이에 따라 환경부는 건설토목공사장 및 불법투기 예상지역에 대한 특별단속계획을 수립·시행하였다(1995.3.18).⁸²⁾

상기의 非規格쓰레기들은 쓰레기를 樣態라는 측면에서 파악한 것이다. 따라서 비규격 쓰레기는 일시적으로 과도하게 발생하는 '超過'쓰레기와 별개의 개념이다. 그러나 대부분의 비규격 쓰레기는 실제 많은 '초과' 쓰레기이기도 하다. 미국 시애틀市에서는 비규격 쓰레기를 초과 쓰레기의 개념으로 접근한다. 시애틀의 폐기물공사는 고객들이 '우연한' 초과 쓰레기를 처리할 수 있는 편리한 방법이 없다면 그들의 서비스 수준들이 축소되는 것을 꺼릴 수도 있다고 느꼈다. 이 문제를 풀기 위하여 공사는 "超過廢棄物주머니" (extra waste bags) 또는 배출자들이 초과 부역쓰레기 주머니 위에 부착할 수 있는 "잡동사니꼬리표" (trash tags)를 고려했다. 배출자들은 잡화점과 공동체서비스센터에서 이 꼬리표나 주머니를 구입할 수 있다.⁸³⁾ 시장과 시의회는 "잡동사니꼬리표"를 선호하였다. 배출자들은 현재 공사가 제공하는 스티커를 각각의 폐기물 더미에 부착하여 초과 폐기물을 처리할 수 있다. 스티커들은 고상폐기물공사 州사무소와 市의 공동체서비스센터에서 1개 5달러에 구입할 수 있다. 주민들은 초과 폐기물을 플라스틱 가방, 포장용 상자 또는 꾸러미 속에 담아 해당 부역쓰레기의 정기수거일에 가두에 놓아둘 수 있다. 초과폐기물은 스티커가 없으면 수거되지 아니한다.⁸⁴⁾

(3) 住民들의 意識 및 行態

주민[소비자 또는 배출자]측의 의식과 행태는 종량제의 實效性을 떨어뜨린다.⁸⁵⁾ 종량제 실시 초기에는 쓰레기 봉투가격에 대한 부담을 상당히 염려하며 쓰레기 배출에 신경을 많이 썼으나 점차 시간이 지나면서 월 몇천원의 비용이 별 부담이 안되는 반면 재활용을 하려면 여러가지 불편을 감수해야 하는 관계로 열심히 분리배출하는 습관이 정착되기도 전에 슬금슬금 큰 봉투에 되는대로 대충

82) 정국현:27.

83) Nick Pealy:3.

84) *Ibid.*

85) 이하, 환경운동가 권위원의 실태조사(1995.7) 기록이다.

버리는 행태로 변모하는 사람들이 늘고 있다. 의식은 분리수거·자원재활용·환경보호·쓰레기감량 등의 관념과 어느 정도 연결이 되긴 하였지만, 쓰레기분리배출과 재활용이 몸에 익지 아니하였고 또 이를 의무로 생각하지도 아니하기 때문에 불편한 재활용을 외면하고 편리한 미분리배출을 택하고 있다.

그렇지만 이러한 행태는 재활용을 열심히 하는 사람들의 의욕을 좌절시킨다. 현재의 폐자원 수집체계는 배출자의 정성과 노력을 요구하는데 반하여 일반쓰레기 배출은 폐자원이든 유해성이든 가리지 않고 봉투에 담아 버리므로 훨씬 간편하고 또 환영받는다. 이러한 사태는 의식있는 주민들로 하여금 쓰레기 정책에 회의의 품게 만든다. 그나마 쓰레기 분리배출과 재활용은 아파트와 같은 住居地域에서만 지켜지고 있는 실정이다. 街頭 쓰레기통이나 상가·관공서·회사 등의 공동시설에서는 폐자원의 분리배출과 쓰레기 감량과는 무관한 모습들이 연출됨으로써 종량제의 당위성과 시행의지를 무색하게 만든다.

2. 收去

(1) 排出量 測定

배출된 쓰레기의 양을 측정하는 방법으로는 규격봉투 방식이외에도 스티커 부착, 내구성 용기, 상차전 실측 등 다양한 방식이 있다. 규격봉투는 배출량 측정과 수수료 징수가 쉬우나 일회용 봉투가 낭비하게 된다. 스티커 부착방식은 일반 봉투를 활용하기 때문에 주민이 쉽게 참여할 수 있으나 스티커의 부착 여부를 확인하기 곤란하고 쓰레기 양에 상관 없이 스티커를 부착할 수 있기 때문에 형평성에서 문제가 나타날 수 있다. 쓰레기통과 같은 내구성용기는 1회용봉투를 사용하지 않고 예전에 쓰레기를 버리던 방식이기 때문에 편리하나 쓰레기통을 구입해야 하는 부담이 따른다. 상차전 실측은 말 그대로 차에 쓰레기를 실어 올릴 때 무게를 재기 때문에 배출량을 정확히 측정할 수 있으나 쓰레기 수거가 번거롭고 비용이 많이 소요된다.⁸⁶⁾ 각 방식마다 장단점이 있기 때문에 거주지의 특성이나 경제적 수준, 주민의식에 따라 알맞는 방식을 적용하여야 한다. 골목길이 넓어

86) 김종익: 동아환경신문 1995.7.10 제8면 "종량방법".

청소차량이 원활하게 진입할 수 있는 단독주택지역이나 쓰레기통의 주인을 쉽게 구별할 수 있는 연립주택지역의 경우는 쓰레기통을 사용할 수 있을 것이다. 규격 봉투나 스티커부착과 같은 방법은 쓰레기차량이 진입하기 어려운 골목길이 많은 지역이나 山동네에 적용해 볼 수 있다. 아파트와 같은 공동주택에서는 중소형 쓰레기 컨테이너를 사용하되 사용가구를 지정하여 주민 스스로 모니터링을 가능하도록 한다.

(2) 봉투의 種類 · 規格 · 管理

쓰레기봉투는 그 용도에 따라 一般用과 公共用으로 구분된다.⁸⁷⁾ 일반용봉투의 용량은 원칙적으로 10 l, 20 l, 50 l, 100 l로 구분되고, 공공용봉투 용량은 50 l, 100 l를 기준으로 제작하되, 자치단체의 실정에 맞게 조정할 수 있다. 종전의 종량제시범 시행지침에 의한 가정용 기본·가정용 추가 및 사업장용 봉투를 일반용 봉투로 단일화시켰다. 또 봉투의 종류별로 가격·공급방법 등을 통일하여 주민이 쉽게 적용하도록 유도하였다. 일반용봉투는 시장·군수·구청장이 지정한 판매소에서 주민이 직접 구입한다. 도로변 가로 및 골목길 쓰레기를 담은 공공용 봉투는 별도로 제작하여 시장·군수·구청장이 읍·면·동장 또는 통·리·반장, 환경미화원의 신청에 의하여 보급하거나 주기적으로 보급한다.

쓰레기봉투 제도와 관련하여 아직 잘 알려지지 아니한 문제점이 있다면 그것은 판매소의 관리방식이다. 종량제 규격봉투는 그 쓰임새가 각각 다르다. 이를 용도에 맞게 사용하려면 공급이 원활하여야 하는데 판매소의 여건상 원활한 공급이 제대로 이루어지지 않고 있다. 즉 판매소에서는 물건을 납품 받으면 15일 내에 봉투값을 지급하여야 하는데 1박스에 50만원 정도 호가하는 비용부담 때문에 판매소에서 팔 만큼만 갖다 놓다 보니 소비자들이 요구하는 종류대로 비축해 두기가 곤란하다. 그렇다고 하여 봉투판매소를 늘리려 해도 이윤이 박하다는 이유로 소매점 등에서 판매소 지정을 내심 꺼리는 경우도 있다. 그리고 자치체에 따라서는 판매소에 대하여 매일 판매실적과 납품내용을 조사하기 때문에 다른 상품의 판매관리도 힘든 판매소로서는 봉투판매량을 종류별로 파악하여 보고하

87) 종량제지침:9.

는 일을 성가시게 여긴다.⁸⁸⁾

종량제 시행초기에는 규격봉투의 부실한 재질과 형태 및 가격부담에 관하여도 적지 아니한 비판이 제기되었다 : 주부 이정아(28·서울 용산구 남영동)씨는 『조금만 주의를 기울이지 않으면 봉투가 찢어져 할 수 없이 다른 봉투와 함께 사용하고 있다』며 『손잡이가 없어 쓰레기가 가득 든 봉투를 안고 내다버리는 것도 고역』이라고 불만을 터뜨렸다. 이씨는 이 때문에 과거 청소비와 비교할 때 한달에 4천원이상 비용이 더 든다고 말했다. 봉투재질의 부실은 일반주택가에 가보면 쉽게 확인할 수 있다. 1월 24일 오후 달동네로 불리는 서울 관악구 봉천동에서 관찰된 바로는 10집 걸러 1집 꼴로 봉투의 강도가 약해 내용물을 이기지 못하고 터진 규격 봉투가 눈에 띄었고 그 틈새로 쓰레기가 튀어나와 불쌍 사나웠다.⁸⁹⁾

현행 쓰레기봉투는 주지하다시피, 2차 環境汚染을 고려하여 제작하였기 때문에, 얇고 잘 찢어진다. 그리고 내용물의 점검을 위하여 투명하게 제작하였다. 따라서 내용물이 잘 보이며 미관상으로 좋지 않은 측면이 있다. 그렇기 때문에 일부 주민의견은 폐플라스틱으로 만드는 검은 색 비닐로 바꿀 것을 제안한다. 또 가정용이나 업소용이나 똑같은데 업소에서는 가정과 달리 거친 쓰레기들이 많으니 차별하여 생산할 것을 제안한다. 크기에서도 여름철을 고려하여 작은 봉투도 만들기를 원한다. 한편 물건 구입시 담아주는 비닐봉투를 아예 못쓰게 막든지 아니면 이를 수거하여 적정량 이상을 되가져다 주면 종량제용 봉투와 교환해주는 방안을 검토할 것을 제안한다.⁹⁰⁾

쓰레기 규격봉투를 따로 제작하지 말고 폐봉투를 재활용하자는 주민의견도 있다. 같은 의견에 의하면, 쓰레기 수거용 비닐봉투를 따로 제작하지 말고 시중에 유통되고 있는 폐봉투를 재활용하자고 제안한다. 새로운 비닐봉투의 공급은 더 많은 토양의 피해와 자원의 낭비를 가져오기 때문에 모든 소비점에서는 봉투를 제작할 때 용량을 의무적으로 표시하여 이를 쓰레기 수거에 이용하도록 한다면 자원의 낭비를 막을 수 있다는 것이 의견의 근거이다.⁹¹⁾

88) 박정모, 국정여론 1995년 1월호 : 90.

89) "쓰레기종량제 긴급점검:하":경향신문 1995.1.25일자 제22면.

90) 이경민, 국정여론 95.1월호:87.

91) 전정환, 국정여론 95.1월호:85.

다른 조사에서는 현재 판매되고 있는 쓰레기봉투(5, 10, 20, 30, 50, 75, 100 l 들이 7가지)에 대하여 '가격·종류' 측면보다는 「잘 터지는 등 대체적으로 약하다」는데 불만이 나타났다. 이 때문에 조사대상 통신원 전원이 음식쓰레기를 별도의 비닐봉투에 담아 다시 종량제 봉투에 넣는 이중작업을 하고 있었다. 그러나 이 봉투들이 썩는 비닐인지 아닌지 여부에는 별 관심이 없었다.⁹²⁾ 환경부는 1회용 비닐봉투가 문제가 많다고 해서 무턱대고 분해성봉투를 도입하는 것은 잘못된 것이라는 입장을 표명하고 있다. 실제로 봉투가 분해되는지의 여부와 경제성, 강도 등을 충분히 평가한 후 도입 여부를 결정하는 것이 바람직하다.

버려지는 쓰레기의 처리방법에 따라 봉투색깔을 달리하여야 한다는 주민의견이 있다. 같은 의견은 쓰레기 종량제가 실시되고 쓰레기의 양을 줄이려는 노력은 크게 확산되고 있지만 버려지는 쓰레기의 재활용 여부에 대해서는 별반 관심이 없는 듯하다고 지적한다. 예컨대, 음식 찌꺼기, 소각할 수 있는 나무나 휴지, 코팅종이류, 그리고 그외에 재활용이 불가능한 쓰레기의 봉투색깔을 달리 한다면 세세한 부분까지 쓰레기를 완벽하게 재활용하고 처리할 수 있어 쓰레기 종량제의 참뜻을 살리는데 더욱 많은 기여를 할 수 있을 것이다.⁹³⁾

쓰레기봉투의 '크기'의 다양성은 배출자들의 편리함을 증진시키겠지만 배출행태에까지 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 봉투방식은 배출자들이 아무 때나 버릴 수 있기 때문이다. 미국 시애틀市에서는 봉투 대신에 街頭收去 方式에 의한 쓰레기 '통'을 사용하기 때문에 통의 크기는 배출자들의 행태에까지 영향을 미치는 것으로 분석된다. 즉 시애틀 폐기물공사의 직원들은 재활용을 증대시키기 위하여서는 공사가 추가서비스 선택에 따라 요금을 변경시키는 방식을 시행할 필요가 있음을 깨달았고 이를 위하여 통의 크기에 관한 보다 다양한 선택기회를 제공하는 방안을 검토하였다.

시애틀 폐기물공사는 고객들이 재활용에 의하여 돈을 절약할 수 있도록 부엌쓰레기처리 서비스선택을 제공하여야 한다고 공사직원들은 결론지었다. 부엌쓰레기가 적어짐에 따라 고객들은 그들의 청약수준을 감소시킬 수 있을 것이다. 공사가 고려한 선택사양 중에는 미니 통 서비스(標準規格인 32갤런 들이에 비하여

92) "환경정신 뿌리내렸다": 중앙일보 1995.6.4일자 제18면.

93) 최혜숙, 국정여론 95.1월호:85.

1통이 19갤런 들이)와 통의 크기를 보다 미세하게 差等化시키는 것(1/2들이 통, 1과1/2들이 통 등)이 있다.⁹⁴⁾ 시장과 시의회는 매달 10.70달러의 서비스 가격이 책정된 미니 통(19갤런 들이 용기)을 채택하기로 결정하였다. 만약 배출자들이 시의 가두 재활용 프로그램들을 효과적으로 사용한다면 그들은 미니 통으로 바꿀 수 있으며 매달 3.05달러(미니통 요금과 단일통 요금의 차액)를 절약할 수 있다. 단일 통 요금과 마찬가지로 미니 통 요금은 街頭再活用 프로그램에 관한 비용을 포함한다.⁹⁵⁾

(3) 收去方式 및 非理

공동주택과 청소차량 진입이 가능한 단독주택 등 대부분의 지역은 門前收去 방식을 취하고 있으나 교통이 나쁜 일부 지역은 아직도 打鐘式收去를 하고 있는 실정이다. 광주시의 경우 타종식 수거지역의 주민편의를 위하여 쓰레기감량으로 인한 잉여인력을 활용하여 문전수거 방식으로 전면 전환하였으며 대부분의 지역에서는 시범실시를 거쳐 점진적으로 전환할 계획이다. 환경부는 인원 및 예산부족 등으로 문전수거 방식으로 전면 전환되기 전까지는 타종식 수거에 따른 수고료지급 문제의 해결 및 쓰레기 배출시간을 맞출 수 없는 주민의 편의를 위하여 일정장소를 지정하여 주민이 편리한 시간에 쓰레기를 배출하도록 하거나 공동쓰레기배출함의 설치를 확대하여 주민불편을 최소화하는 것이 필요하다고 본다.

종량제 실시 이후에도 종전의 관행에 따라 또는 上車費 명목으로 일부 환경미화원들이 금품을 요구하는 행위가 잔존하여 주민의 민원을 야기시키고 있다.⁹⁶⁾ 인천·부천 등 일부지역에선 종량제 사전교육 미흡으로 쓰레기수거시 종전과 같이 웃돈을 요구하는 사례까지 있어 시민들의 불평을 사고있다.⁹⁷⁾ 환경부는 두 차례(1995.1.26 / 3.7)에 걸쳐 환경미화원의 교육과 계도를 통하여 수고료 징수 관행을 근절시킬 것을 지시하였고, 1995년 4월 1일에는 금품요구사례를 분석하

94) Nick Pealy:3.

95) *Ibid.*

96) 정국현:26.

97) “쓰레기종량제 긴급점검;하”:경향신문 1995.1.25일자 제22면.

고 청소체계를 개선하는 한편 주민신고체제의 활성화와 환경미화원 자체결의대회 개최 등을 통하여 각 지자체 단위로 환경미화원 수고료 근절방안을 강구하도록 지시하였다.

(4) 行政 서비스의 改善

재활용 쓰레기 수거를 담당하는 행정청 및 일반쓰레기를 수거하는 용역업체의 의식과 수거행태가 개선되지 아니하는 한 종량제를 통하여 쓰레기 발생을 줄이려는 노력은 실효를 거두기 어렵다.⁹⁸⁾ 예컨대, 종량제 실시 이전에는 재활용 마대를 원활히 공급해 주던 행정청의 담당부서들이 실시 이후에는 냉담한 태도를 취하고 있다. 즉 관계 공무원들은 “각자 쓰레기 봉투값을 줄이려고 재활용품을 내놓는 마당에 市에서 마대까지 공급해 줄 필요가 있는가?”라는 태도를 표명하곤 한다. ‘계란팩’(PET재질)을 거부하기도 하고 PET의 세밀한 분리가 안되었을 경우 수거 자체를 거부하면서 봉투를 사서 넣을 것을 요구한다. 또 지자체에서는 당초 수거하겠다고 대형스티로폴의 수거를 기피하기 때문에 주민들은 구박받는 느낌을 받으면서 할 수 없이 작게 잘라서 봉투에 담아 버린다. 더우기 수거담당자들은 수거의 편리를 위해서 ‘잡종이’는 골판지 상자에 담아 배출할 것을 요구한다. 한편 재활용쓰레기 수집업무를 맡고 있는 市 환경미화부 소속 미화원들은 재활용품 수거에 대하여 까다롭게 굴며 배출자들에게 “재활용품 배출은 귀찮고 치사한 일”이라는 인식을 심어주고 있다[排出者들은 미화원들의 푸념을 듣고 있노라면 은연중에 “내가 쓰레기봉투 값을 얼마나 절약한다고 이렇게 비굴하게 처신해야 하는가?”라는 懷疑를 품게 된다].

98) 이하, 권위원의 실태조사(1995.7) 기록이다.

第3節 有料化의 理論과 實際

1. 有料化의 沿革

종래 쓰레기의 처리요금은 일반 가정의 몫은 無料(또는 일정량까지는 무료로 함으로써 일반가정의 통상의 몫은 실질적 무료)로 하는 것이 보통이었다. 근대 대도시의 最低條件(civil minimum)이라든지, 요금징수의 번거로움 등이 그 이유이다. 정치적으로는 무료이면 모두 즐겁지만 유료로 하는 것은 인기 없는 정책이기 때문에 정치가는 잘 하고 싶어하지 않는 것이 이유이다.⁹⁹⁾ 그러나 이러한 태도로 인하여 소비자는 물건을 살 때 “포장은 불필요하다”는 의사표시를 적극적으로 하지 않게 되며 이로 인하여 일반가정의 쓰레기가 증가하기도 한다. 한편 세금을 내는 입장에서는 “쓰레기처리는 무료가 당연하다”는 등의 주장을 제시하기도 한다. 이것은 생활에 절대 필요한 물건은 무료로 하여야 한다는 말로도 새길 수 있지만 이러한 원칙은 어디에도 존재하지 않는다. 마찬가지로 배출물에 있어서도 하수도는 유료로 한다. 그밖에도 소비자는 공영버스 대금이나 상수도요금에서도 원가는 당연히 부담하여야 하며 전기요금 및 민영버스 대금 등에서는 적정이윤까지 부담하게 되어 있다.

有料化의 이치를 이해한다고 하더라도 여태까지 무료이던 것을 유료화하면 주민 서비스의 저하를 초래하고 세금을 이중으로 거두며 行政의 無用之物化를 초래하는 것이 아니냐 하는 반론이 제기되곤 하였다. 주민의 합의를 얻지 아니하고 실시할 경우 현장에서 혼란을 겪기 때문에 주민합의를 형성할 필요가 있다. 예컨대, 요금수입의 쓰임새를 주민이 납득하도록 하기 위하여 그 수입을 이룰때면 폐기물의 감량화 및 재자원화에 사용할 것인지의 여부를 결정할 필요가 있다. 실제 실시에 당면하여서는 많은 실험을 거쳐 주민의 의식을 고양시키고 한꺼번에 원가를 징수하려 하지 말고 요금인상을 순차적으로 실시할 필요가 있다.¹⁰⁰⁾

99) 阿部泰隆, 廢棄物處理法の改正と殘された法的課題 (三), 『自治研究』(1993年) 第69卷第9號:10頁.

100) 阿部泰隆:11.

日本の江戸時代(1663년)에는 쓰레기 수거는 유료이었으며 그 비용은 집집마다 가족 수에 따라 결정되었다. 세계적으로도 베를린, 로마, 비인, 시드니 등에서는 유료이며 태국 등 개발도상국에서도 쓰레기수거는 유료이다. 독일 및 덴마크에서는 쓰레기요금을 일반조세로 하여 별도로 받는다. 코펜하겐에서는 일정량까지는 세금을 부과하지 않고 이를 초과하면 종량제로 별도로 요금을 징수한다. 따라서 일반가정의 쓰레기 수거를 유료화하는 방안을 고안하여 이미 각지에서 실제로 시행되고 있다. 유료화는 구체적으로 지방자치단체가 지정하는 유료 주머니 또는 유료쓰레기처리권을 첨부한 주머니에 쓰레기를 넣어 수거하는 방법들이 행해진다.¹⁰¹⁾

1989년 7월 1일부터 종량제 실시에 따라 쓰레기처리 수수료를 징수한 日本북해도의 다떼시(伊達市)는 여러가지 곡절을 겪었다. 다떼시는 1964년에 가족수 등을 기준으로 한 정액부과방식을 채택하였다. 그 금액은 크지 않았으나 주민들은 비협조적이었다. 1975년에는 “일반쓰레기는 행정기관이 처리해주어야 한다”는 인식이 확산되어 유료화가 폐지되었다. 그러나 市の 재정은 취약하였고 매립지의 可用年限이 도래되었기 때문에 단기적으로는 매립지를 강화하고 중기적으로는 소각로를 설치하며 장기적으로는 재활용센터 설치사업을 추진한다는 목표 아래 일부 주민들의 반대를 무릅쓰고 1989년 3월 종량제조례를 제정하기에 이르렀다. 그동안 주민들은 “일반폐기물처리 사무는 지자체의 고유사무이므로 세금으로 경비를 충당하라”며 유료화에 반대하였었다.¹⁰²⁾

다떼시는 가정계 쓰레기와 사업계 쓰레기에 대하여 동일요금 체계를 시행하였다. “쓰레기 최종처분장의 잔존용량이 점점 줄어들어 쓰레기의 감량을 목적으로 소각로와 파쇄시설을 병설한 청소센타를 설립함으로써 인한 정상경비의 일부를 시민부담으로 요구한다”는 것이 수수료 징수이유이었다. 징수근거는 다떼시 폐기물의 처리 및 청소에 관한 조례(제9조)이다. 쓰레기처리 수수료는 可燃性 쓰레기와 不燃性 쓰레기에 대하여 동일하게 적용된다. 규격봉투 사용시의 수수료는 40 l 들이 60엔, 20 l 들이 30엔이다. 종이상자 등을 이용할 경우 15kg 들이 상자에 60엔의 쓰레기처리 이용권을 부착한 후 배출한다. 집하장에 자기가 반입

101) 阿部泰隆:10.

102) 해외시찰보고:12.

하는 경우 100kg까지 370엔, 100kg초과시 매 10kg당 37엔을 가산한다. 대형 생활쓰레기의 경우 1개당 處理利用券(60엔) 1매를 부착한 후 배출한다.¹⁰³⁾

최근 日本의 全國市長會는 「감량에 유력한 수단」으로서 쓰레기 유료화를 제안하였다. 정액제보다 종량제가 공평성 및 감량효과가 기대되며 이해를 얻기도 좋다고 하였다. 그리고 인근 도시와의 관계에 있어서 주민의 합의형성이 곤란한 경우에는 관련된 도시와의 상호지원체제를 이룩하여 하나의 구조를 형성할 필요가 있다고 생각되었다. 이 쓰레기 유료화의 제안은 주민의 의식개혁에도 기여할 것이다.¹⁰⁴⁾

이와 같은 유료화는 팔 수 있는 물건이 폐기물이 되는 것을 막음으로써 폐기물의 발생을 억제하고, 불용물 중에서도 재활용 가능한 것은 되도록 재활용하며, 산 쓰레기는 자택의 정원에 처리하는 등 폐기물의 감량화를 촉진시키는 풍조를 확산시킬 것이다. 실제 「재활용은 유상」이라는 관념이 일반적인 일본에서는 폐지회수 등이 진전되어 가격이 폭락하면 쓰레기로서 내버리는 편이 좋다고 하는 움직임도 있지만, 이것은 쓰레기로서의 배출이 무료이기 때문에도 그렇다. 쓰레기 수거를 유료화한다면, 만약 무료라 하더라도(나아가 逆有償으로 하더라도), 폐지 등의 자원은 “재활용하여야 하겠다”는 마음이 들 것이다.¹⁰⁵⁾

소비자 또는 배출자인 일반주민들은 종량제와 관련하여 쓰레기봉투 판매수익의 용도를 궁금하게 여기기도 한다. 주민의견에 따르면 종량제 실시로 얻어지는 이익금의 쓰임새에 관한 타당한 설명이 필요하다고 한다. 같은 의견에 의하면, 쓰레기 종량제의 실시 이후 봉투 값과 재활용품 회수에 의하여 얻어지는 돈이 어디에 어떻게 사용되는지 그리고 그로 인하여 주민들에게 돌아오는 혜택이 무엇인지에 대한 설명이 부족하다. 이러한 논리는 쓰레기 종량제에 대한 대대적인 홍보가 있었듯이 그렇게 모아진 돈의 쓰임에 대해서도 타당한 설명과 홍보가 필요하다고 요청한다.¹⁰⁶⁾

103) 해외시찰보고:13.

104) 阿部泰隆:10.

105) 阿部泰隆:11.

106) 남선년, 국정여론 95.1월호:86.

2. 價格決定

쓰레기 수거비용을 올리면 어떤 결과가 발생될 것인가는 중요한 문제이다. 종량제 수거료는 쓰레기 발생량 감소와 밀접한 상관관계가 있다. 미국의 도시들에서 조사한 결과를 보면, 쓰레기 수거료를 10% 인상하였을 때, 일리온(뉴욕州)에서는 쓰레기발생량이 2.2% 감소하였고, 시애틀에서는 1.4%, 페르카지(펜실바니아州)에서는 2.6% 감소한 것으로 나타났다(종이·알루미늄·유리 등에 대하여서는 街頭再活用 서비스가 병행되었다).

(1) 原則 및 考慮事項

기존의 건물분재산세 및 건축면적에 따른 정액수수료는 종량제의 기본취지와 상반된다. 종량제의 요금을 결정함에 있어서는 쓰레기배출량에 따라 주민 각자가 쓰레기처리비용을 부담하는 原因者負擔 원칙을 철저히 적용한다. 봉투의 가격은 이러한 원칙에 의하여 결정하되 현대적인 위생처리비용을 전제로 지방자치단체의 지역실정에 맞게 자체적으로 결정한다. 하여튼 봉투가격이 곧 쓰레기처리비용임을 분명히 인식시켜야 한다. 쓰레기봉투의 가격을 결정할 때에는 몇 가지 고려사항이 있다.

우선 쓰레기처리비용의 자기부담율을 점진적으로 상향조정하여 현실화시켜야 한다. 자치단체별로 기존 수수료, 물가에 미치는 영향 및 주민의 부담정도 등을 감안하여 지역실정에 맞게 적의조정하여야 한다. 쓰레기처리비용은 현대적 시설·장비를 사용하여 쓰레기를 수거·운반·최종처분하는데 소요되는 비용을 모두 합하여 산정한다. 수거·운반비용은 압롤카, 밀폐식 롤온박스 및 압축차량 등 현대적인 위생장비를 사용할 경우의 비용을 적용한다. 最終處分費用은 침출처리시설 및 가스포집장치 등이 설치된 위생매립지 또는 대기오염방지시설 등이 완비된 소각시설에서 처리될 경우의 비용을 적용한다.

20 l 들이 봉투가격 算定例示

처 리 비 용			제작비	판 매 이 익	총가격	판매가격 (자립도 30% 적용)
수거· 운반	최 종 처리비	계				
358	64	422	30	11	463	$422 \times 0.3 + 30 + 11 = 170$

- * 한국 폐기물학회 보고서(1993.1)의 서울시 1991년 처리비 기준, 물가상승을 미반영
- * 지역별 쓰레기 수거·운반·처리비용은 물가상승율, 위생적인 운반·처리비용을 고려하여 별도 산정
- * 판매이익은 복권판매와 같은 수준인 9%를 기준으로 적용 : 처리비용×수수료자립도×0.09로 산정
- * 최종판매가격은 (처리비용×수수료자립도)+제작비+판매이익으로 산정하되 10원 단위로 절상조정(예: 167→170원)

美國 시애틀市 쓰레기통 料金構成比

수거	매립장폐쇄	처리	요금청구·행정사무	세금·순수입	잡비	재활용
23%	16%	15%	13%	15%	10%	8%

(자료) Nick Pealy : 2

(2) 料金選擇의 限界

종량제요금을 어느 선에서 결정하는 것이 최선인가에 관하여서는 여러가지 논의가 있다. 원인자부담이라고 하여 너무 올리면 주민저항이 따르고 너무 낮아도 감량효과를 거두지 못한다. 미국의 시애틀市는 종량제 요금산정에 관하여 여러가지 분석을 실시하였다. 「쓰레기 서비스의 모든 단위에 요금을 부과하는 방안」이 더 효과적인가 아니면 「서비스 비용을 초과하는 추가 통에 대하여 요금을

부과하는 방안」이 더 효과적인가에 관한 분석이 그것이다. 시애틀 폐기물공사는 모든 서비스 통에 대한 요금징수(1981년 이래의 관행)의 계속을 고려하였다. 그러나 수거비용의 특성상, 배출자들에게 단순히 접근하는데에도 많은 비용이 든다. 따라서 모든 통에 대하여 서비스 요금을 부과하면 최초 통 요금이 추가 통 요금보다 비싸진다. 비용에 기초한 요금책정은 요금제의 전환을 불가능하게 한다.¹⁰⁷⁾

엄격하게 “비용에 기초한” 요금에 대한 대안은 서비스 비용을 초과하는 추가 단위 서비스에 대하여 요금을 부과하는 것이다. 이는 전환된 종량제(inverted variable can rate structure)로 알려져 있다. 이 제도는 현재 보다 높은 서비스 수준을 청약하는 배출자들을 “下向調整”(move down)시킬 것[통의 숫자를 줄이겠다는 청약]을 내용으로 한다. 배출자들은 그들의 폐기물을 감량하거나 재활용함으로써 같은 목적을 달성할 수 있었다. 결과적으로 전환된 요금제는 엄격한 비용에 기초한 요금제보다 더 많은 감량과 재활용을 촉진시키는 경향이 있다.¹⁰⁸⁾

1988년 시애틀의 폐기물공사, 시장 및 시의회는 전환된 종량제가 60% 감량을 목표로 하는 시의 정책과 가장 잘 부합하는 것으로 결론지었다. 시장과 시의회는 공사의 통 1개의 요금을 적당히 월 0.2달러를 (월 13.55달러에서 월 13.75달러로) 올리고 “추가통요금” [추가되는 각 통에 대하여 부과되는 요금]을 월 5달러에서 월 9달러로 올렸다. 시장과 시의회는 이러한 추가통요금의 인상이 다음의 결과를 초래할 것으로 결론지었다.¹⁰⁹⁾:

- 재활용과 폐기물감량을 실질적으로 증진시킬 것이다.
- 상대적으로 보다 많은 폐기물을 발생시키는 사람들에게 부엌쓰레기 처리는 높은 금전적 및 사회적 비용을 부담한다는 가격신호를 보낼 것이다.

추가통요금이 월 9달러로 인상되었을 때 시애틀廢棄物公社의 고객중 90% 정도가 2통 (60%는 1통) 이하의 서비스를 받았기 때문에 시장과 시의회는 가격인상이 고객들에게 실질적인 곤경을 초래할 것이라고 믿지 아니하였다. 시의 가두 재활용 비용들은 기본적인 부엌쓰레기 요금에 의하여 충당된다는 사실을 지적하

107) Nick Pealy:2.

108) *Ibid.*

109) *op. cit.*, 3.

는 것이 중요하다. 시장과 시의회의 의도는 街頭 프로그램을 위한 안정적 세입원을 확보하고 재활용을 촉진시키는 것이었다. 가두재활용의 비용을 기본요금에 포함시킴으로써 부엌쓰레기 처리는 거의 “무료”처럼 보이는 재활용보다 상대적으로 비싼 것으로 보이게 되었다. 1989년에 시작된 마당쓰레기의 가두수거는 서비스에 기초를 둔 요금제에 기여하였다.¹¹⁰⁾

다원적 통요금의 실행은 公社를 재정적 위협에 봉착하게 할 가능성을 증대시킬 수 있다. 수입과 비용은 예측가능성이 보다 떨어질 소지가 있다. 예컨대, 시애틀市는 공사의 추가통요금이 월 5달러에서 월 9달러로 올랐을 때 2통의 서비스에서 1통의 서비스로 급격하게 전환되리라고 예측하지 못하였다. 이 전환은 공사의 1990년 재정을 적자로 만드는데 주요한 역할을 하였다. 이러한 재정적 위협을 관리하기 위하여 공사의 모니터들은 매 분기마다 청약수준, 수입 및 비용을 집계한다. 만약 공사가 비용을 충당하기에 충분한 수입을 회수하지 못한다면 공사는 삭감과 조기요금인상 사이에서 어려운 선택을 하여야 한다. 다원적 통요금을 검토하는 행정청들은 다른 市들이 경험하였던 청약결과들을 고려에 넣어야 하며 신중한 모니터링을 준비하여야 할 것이다.¹¹¹⁾

미국의 타코마市는 쓰레기통의 숫자와 법정 수거지점으로부터의 거리에 따라 각각 다른 요금을 적용함으로써 배출규정을 까다롭게 적용한다. 쓰레기통 1개당 요율을 정해놓고 기준통수를 초과하면 초과 용기에 대하여 누진적으로 추가요율을 부과한다. 쓰레기통 옆에 놓인 처리봉투는 봉투당 0.75달러이며, 계단이 있으면 6계단까지 쓰레기통 수에 한 계단당 요율(1.65달러)을 곱하여 산정한다.

법정 수거지점으로 부터의 거리	기준쓰레기통의 수	월수거요율	기준통수초과 과 정 요 율
7.6m 이내	1	2.45 달러	1.15
7.6m~22.6m	1	3.90 달러	2.65
22.6m~61.0m	1	5.30 달러	4.05
61.0m 이상	1	6.65 달러	5.45

110) *Ibid.*

111) *op. cit.*, 5.

(3) 手數料의 減輕

환경부지침은 저소득층에 대한 쓰레기수수료의 경감을 규정하고 있다.¹¹²⁾ 수수료 감면은 생활보호법에 의한 보호대상자와 기타 시장·군수·구청장이 인정하는 저소득영세민을 대상으로 한다. 감면방법으로서는 1인당 매월 60l를 기준으로 일반용봉투를 무료로 공급하거나 봉투값을 경감하여 매월 생활보호비(물품)와 함께 제공한다. 한편 영세상인의 상행위로 인한 쓰레기에 대하여서도 수수료가 감경된다. 지자체의 장은 재래식시장, 시골장날 등에서 종량제 시행으로 봉투값 부담이 커질 우려가 있는 영세상인의 경우 쓰레기 봉투값이 소비자의 물품값으로 전가되는 것을 방지하기 위하여 경감조치를 취할 수 있다.

第4節 不法投棄

1. 不法排出

(1) 有料化의 不作用

일반적으로 폐기물 수거의 유료화는 불법투기를 증가시킨다고 본다. 이 점에 관하여서는 유료화를 실시하고 있는 지방자치단체의 실태를 조사할 필요가 있다. 일본 북해도 伊達市에서는 유료화를 시행하였던 1990년 7월을 경계로 전년 대비 약 24% 쓰레기가 감소(나아가 1990년도에는 37%가 감소)하였는데 불법투기는 증가하지 아니하였다고 전해지고 있지만, 가정쓰레기에서 1주머니 60엔 정도로는 불법투기가 증가하지는 않겠지만, 정면으로(원가조달방식으로) 유료화할 경우에는 어떻게 될 것인지 미지수이다. 다테시에서는 인근 지방자치단체로 쓰레기를 반입하는 자가 있다고 한다. 불법투기 현상은 주민의식의 문제도 있기 때문에 지역에 따라 상이할 것이다.¹¹³⁾

112) 종량제지침:16.

113) 阿部泰隆:11.

유료화로 인한 불법투기는 미국의 자치체에서도 문제되고 있다. 시애틀市의 경우, 보다 높은 추가통요금(추가요금)이 불법적 투기를 조장할지도 모른다는 우려가 대두되곤 하였다. 시애틀에서는 1987년과 1989년 요금인상후 수개월간 불법적 투기가 늘어났던 경험이 있다. 다원적 통요금(다원요금)이 이 문제에 기여하였다는 증거는 없다(불법적 투기는 市의 交換場所에서 받는 「보다 높은 요금」에 기인하는 것일 수도 있다). 이 문제들은 심각한 것은 아니지만 市공무원들의 우려를 높였다. 결과적으로 市는 투기를 금지하고 통제하기 위하여 不法投棄條例(Illegal Dumping Ordinance)를 통과시켰다. 공사는 불법투기(고발)를 모니터하고 조례를 집행하기 위하여 소수의 직원들을 배치하고 있으며 “깨끗한 도시” 안내 프로그램에 착수하였다.¹¹⁴⁾

일본의 동경도에서는 1991년 7월부터 조잡거대한 쓰레기 수거의 유료화를 시작하였다. 정확하게 말하여 일시수거는 종래부터 유료이었지만 종전에 시행하였던 「200kg공제」가 없어졌기 때문에 종래 무료이었던 200kg이하의 분량도 유료화되었고 품목별 요금제가 도입되었다. 그 결과 불법투기가 증가할 것인가의 여부에 관심이 모아졌다. 이 문제는 유료화 일반의 문제가 아니라 유료화의 시스템에 관련된 것이다. 동경도에서는 조잡거대한 쓰레기 수거의 신고가 들어오면 담당부서가 해당 가정으로 수거하러 가며 요금은 후불로 징수하는 것이 원칙이다. 납입통지서를 두고 가기 때문에 해당 가정에서는 뒷날 우체국이나 은행에서 납입한다. 요금은 종류와 무게에 따라 200엔에서부터 1,500엔까지이다. 1992년도에는 연간 70만건 중 징수율은 85% 정도이었다.¹¹⁵⁾

이는 불법투기보다 값이 싸며 실제 납입통지서를 방치하는 방법 등에 의하여 요금납입을 모면할 수도 있기 때문에(하여튼 강제징수는 없다) 합리적으로 생각할 때 불법투기는 증가하지 않을 것이다. 그러나 보도에 따르면, 유료화 후에 동경도 昭島市와 八王子市의 경계를 이루는 多摩川 연안의 하천부지와 그 공원의 광장에는 냉장고, 세탁기, 가구 등의 불법투기가 증가하고 있다고 한다. 1991년도에 동경도 내의 江戸川, 中川, 綾瀬川, 多摩川의 네 河川에 버려져 있었던 쓰레기는 조잡거대한 쓰레기가 176톤(전년대비 22% 증가), 가정 쓰레기가 140톤

114) Nick Pealy:6.

115) 阿部泰隆:12.

(전년대비 17% 증가), 폐차가 35대(전년대비 9% 증가)에 달하였다.¹¹⁶⁾

(2) 不法排出의 樣態

쓰레기종량제 실시 이후 울산시의 공한지를 비롯 생활주변 곳곳이 쓰레기 상습투기장으로 변모하여 극심한 몸살을 앓고 있다. 울산시에 따르면 을 1월부터 쓰레기종량제가 본격 시행되면서 쓰레기 상습투기장이 지난 해에 비해 2배 이상 증가. 1995년 6월 현재 200여 곳을 웃돌고 있는 것으로 나타났다. 울산 남구청은 이에 따라 지난 7월 1일부터 이들 지역에 대한 집중단속과 함께 상습지구 45개소를 선정하여 시민계도용 경고판을 설치하고 시민의 자율참여를 유도해 나가기로 하였다. 남구청은 이를 위하여 270만원의 예산으로 생활주변 청결운동을 범시민적으로 전개해 나갈 계획이다. 이와 함께 남구청은 쓰레기 무단투기 행위에 대한 단속을 강화하며 쓰레기 투기행위를 근절시켜 나가는 한편 쓰레기 무단 투기행위 적발시 100만원 이하의 과태료를 부과키로 하고 적발 신고자에게도 5만원의 포상금을 지급하겠다고 발표하였다.¹¹⁷⁾

또 쓰레기배출량을 줄이기 위하여 노천소각 등 불법소각행위로 인하여 주민들의 민원을 야기하는 사례도 보고되고 있다. 환경부는 주택밀집 지역을 제외한 농어촌 지역에서의 아궁이 등을 이용한 소각행위의 허용 등을 내용으로 하는 쓰레기배출자의 燒却可能範圍를 규정하였다. 이에 반하는 노천소각 등은 쓰레기불법배출이기 때문에 단속대상이 된다.¹¹⁸⁾

불법소각에 관한 일부 지방의 주민의견은 공동 쓰레기 소각장을 만들어 활용하자고 제안한다. 재활용품으로 분리가 되지 않는 라면봉지, 과자봉지, 스티로폼 등은 부피가 있어 봉투 구입비용의 부담을 주는 까닭에 일부 가정에서는 개인 소각통을 만들어 태우고 있는 실정이다. 심한 악취에도 화재위험마저 있다. 따라서 “무조건 태우지 말라” 고만 강조할 것이 아니라 지방자치단체에서 정화시설을 완

116) 上同.

117) “쓰레기 종량제 부작용 많아 : 불법투기장 2배 증가” : 세계환경신문 1995.7.12일자 제 2면.

118) 정국현:27.

비한 쓰레기 소각장을 만들어 일주일 중 어느 하루를 예컨대 포장지류, 종량제 봉투를 사용하지 않고, 버릴 수 있게 하여 소각하면 좋을 것이라고 한다.¹¹⁹⁾

한편, 환경부는 대형 음식점 또는 호텔 등에서 이용하는 주방용 오물분쇄기를 1995년 7월부터 판매는 물론 사용까지 금지하도록 고시하였다.¹²⁰⁾ 그동안 호텔, 대형 음식점등은 매일 버리는 많은 양의 음식찌꺼기들을 주방용 오물분쇄기를 이용하여 분쇄한 후 그대로 하수도로 방출해왔는데 이로 인하여 음식찌꺼기들이 하수관로에 쌓여 악취가 발생하고 하수관로가 막히는 등 부작용이 발생하였다. 더구나 쓰레기종량제가 실시된 이후 각 업소들이 쓰레기처리비용을 줄이기 위하여 주방용 오물분쇄기를 많이 사용함으로써 많은 문제점을 노출시켜 왔다. 주방용 오물분쇄기를 사용하면 하수처리과정에서 거품현상이 발생하고 음식찌꺼기들이 하수처리장으로 흘러들어 제거해야 할 오염물질량이 증가하여 하수처리비가 증가하는 등 하수처리효율을 떨어뜨리기 때문에 환경부는 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 규정에 의거하여 주방용 오물분쇄기의 판매·사용을 금지하기로 결정하였다.

2. 團束 및 指導

(1) 處罰法規

종량제 시행 이후 쓰레기봉투를 사용하지 않고 무단으로 투기하거나 지정된 쓰레기봉투외의 봉투를 사용하는 행위 또는 쓰레기의 불법소각 등이 빈발하고 있다. 지자체는 이를 막기 위하여 다음의 쓰레기 無斷投棄行爲 관련법규 및 폐기물 관련 과태료부과·징수업무에 관한 조례제정기준¹²¹⁾을 참조하여 처벌근거를 마련할 수 있다.

119) 김순래, 국정여론 95.1월호:87.

120) "음식찌꺼기 하수도 방출":세계환경신문 1995.7.19일자 제3면.

121) 종량제지침:98~105.

쓰레기 無斷投棄行爲 關聯法規

위 반 행 위	벌 칙
문화유적지, 공원, 광장, 야영장, 해수욕장, 도로, 항만, 어항, 하수도, 하천, 호소, 산림에서의 투기 자연환경보전지역안에서의 투기	폐기물관리법 제7조 및 제63조 100만원 이하의 과태료 자연환경보전법 제23조 및 제41조 200만원 이하의 과태료
공원구역 및 공원보호구역내에서 오물 등의 투기	자연공원법 제36조 및 제60조 구류 또는 과태료
공공수역에 분뇨, 동물사체, 쓰레기 등을 버리는 행위 및 자동차 세차	수질환경보전법 제29조 및 제58조, 제60조 6월 이하의 징역, 200만원 이하의 벌금 벌금 및 과태료
관광지 안에서 오물을 버리는 행위	관광진흥법 제36조 및 제59조 50만원 이하의 과태료
상수도 보호구역 안에서의 투기	수도법 제5조 및 제61조 2년 이하 징역 또는 500만원 이하의 벌금
산림 안에서의 투기	산림법 제100조의2 및 제125조 200만원 이하의 과태료
하천에 유독물 또는 동물의 사체를 버리는 행위	하천법 제37조 및 제81조 2년 이하 징역 또는 200만원 이하 벌금
휴지, 담배꽂초, 쓰레기 등을 아무 곳이나 버리는 행위	경범죄처벌법 제1조 벌칙금 25,000원

(2) 指導 · 團束

환경부는 불법배출자에 대하여 관계법령에 의한 고발 및 고액의 과태료부과 등 강력한 방법으로 대응한다는 방침을 세웠다. 봉투용량을 초과하여 쓰레기봉투를 제대로 묶지 않거나 일부 훼손하여 배출하는 등의 위반사항에 대하여서는

처벌성 「녹장수거」를 통하여 적정배출을 유도하는 한편 적정하게 배출하도록 '경고'스티커를 부착하는 등의 방법을 추진하고 있다.

警告스티커

<p>귀하가 배출하신 쓰레기는 아래 사항을 지키지 않아서 수거하지 않습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 규격봉투를 사용하지 않아서 수거하지 않습니다() · 투명비닐을 사용하지 않아서 수거하지 않습니다() · 별도 수수료를 읍사무소로 내셔야 치워드립니다() · 봉투를 묶지 않아서 수거하지 않습니다 ()
<p>영 동 읍 장</p>

정부는 불법배출에 대한 지역주민의 자율감시를 활성화시킨다는 방침 아래 각종 단체, 부녀회 및 노인회 등을 중심으로 지역별 「자율감시반」을 편성·운영하는 외에 시·군·구 및 읍·면·동에서 지역 또는 구역 담당공무원을 지정하여 주민 지도를 철저히 하고 기관장이 적극적인 자세로 지역유지와 주민 등을 현장에서 수시로 직접 독려한다는 계획을 추진하고 있다. 한편 환경부는 자율감시반을 구성하기 위하여 읍·면·동 단위로 2~3개반(1개반 3~5명)을 편성할 것과 구성원은 부녀회, 노인회 등 실제 자율감시활동에 참여가능하고 주민을 지도할 수 있는 인사를 위촉할 것을 예정하였다.¹²²⁾ 이 감시반의 기능은 쓰레기무단투기를 감시·고발하고 쓰레기봉투 사용을 계도하는 등의 홍보활동을 수행하는 것이다.

122) 종량제지침:23.

從量制 施行 6個月間 (1995년 1월~6월) 團束件數 및 過怠料 賦課內容

구 분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	평균
총단속건수	530,073	157,586	98,408	57,600	53,378	25,387	153,738
계도건수	340,852	126,460	79,749	41,992	27,408	14,900	105,226
누장수거	184,207	25,996	13,950	5,852	11,663	5,312	41,163
과태료 건수	5,014	5,130	4,709	9,756	14,307	5,175	7,348
금액(천원)	354,417	346,580	380,616	806,783	1,016,218	309,259	535,645

처벌위주의 투기단속에 대하여서는 반대하는 견해도 있다. 민간단체들은 불법배출과 소각을 방지하기 위하여 과태료를 부과하고 수거를 지연하는 조치를 사용할 수도 있으나 처벌보다는 홍보를 강화하고, 주민들에 의한 자율적 노력을 중시하여야 한다고 주장한다.¹²³⁾ 같은 주장에 의하면, 민간단체와 주민조직의 참여를 활성화시키고 언론을 통한 홍보, 각급 학교에서의 어린이·청소년을 대상으로 한 교육을 강화하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

재활용 가능한 폐기물을 무분별하게 쓰레기 봉투에 버리기보다는 별도의 재활용 프로그램에 따라 배출하는 것이 유익하고 편리하다는 인식을 심어줄 수 있도록 여러가지 誘引策을 쓸 필요가 있다. 아울러 일반 쓰레기에 재활용가능한 쓰레기를 혼합하여 배출하였을 경우 일정한 불이익을 받도록하는 방법도 시행해 볼 필요가 있다. 예컨대, 미국 버클리市에서는 일반 쓰레기만을 잘 버린 경우 환경복권을 주고 당첨자에게 상금 등의 혜택을 부여함으로써 좋은 성과를 거두었다. 일반쓰레기 봉투에 재활용가능품을 혼합하였을 경우, 경고장을 붙이고 수거를 거부하며 같은 행위가 되풀이 될 경우에는 과태료를 부과하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

123) 김종익: 동아환경신문 1995.7.10 제8면.

過怠料 賦課基準 : 모범조례안 별표(3)

부 과 항 목	부 과 금 액 (천원)		
	1차위반	2차위반	3차 (이후)
1. 폐기물투기금지지역 또는 시설에 폐기물을 투기한 자(법 제7조) “별첨자료 8 참조”			
2. 폐기물을 종류·성상별로 분리·보관하지 아니한 자(법 제15조제2항)			
가. 일반폐기물배출시 쓰레기봉투를 사용하지 아니하거나, 시장·군수·구청장이 정한 배출방법에 위반하여 배출하거나 지정된 장소 및 용기에 배출하지 아니한 경우	100	200	500
나. 쓰레기봉투를 묶지 아니하고 일반 폐기물을 담아 배출한 경우	50 (매회마다)		

- (주) 1. 위반행위가 2이상일때는 각 위반행위에 따라 각각 부과한다.
 2. 위반행위의 회수는 당해 위반행위가 있는 날 이전 최근 1년간의 한도에서 산입한다.
 3. 영업의 양도·상속 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 양도·상속 또는 합병전에 당해 영업에 행하여진 처분(이미 처분기간이 경과한 처분, 처분기간이 진행중인 처분을 말한다)의 효과는 양수인·상속인 또는 합병후 법인이 이를 승계한다.

쓰레기 종량제를 위반하는 범법자에게 “處罰과 社會奉仕活動을 병행시켜야 한다”는 의견도 제시되고 있다. 같은 의견에 의하면, 쓰레기를 몰래 버리다가 적발된 사람에게는 金錢罰과 병행하여 미화원과 함께 7일간 청소를 시키면 쓰레기 문제가 어려운 일이라는 것과 미화원들의 노고를 느껴 교육효과를 거둘 수 있을 것이다. 사소한 輕犯者들은 가능한 한 金錢罰과 함께 공공기관에서 봉사활동을 하도록 하면 생생한 교육효과를 얻을 수 있다는 것이 의견의 근거이다.¹²⁴⁾ 현재

124) 이규태, 국정여론 95.1월호:88.

쓰레기 행정은 자치체의 책임이기 때문에 조례로 규율되고 있지만 社會奉仕命令을 부과하려면 폐기물관리법 같은 상위법에서 근거규정을 마련하고 자치체의 조례에서 이를 구체화시킬 수 있을 것이다.

또 동일한 위반사항에 대한 과태료 부과액수가 달라 주민들의 불만이 야기되는 경우도 있다. 즉 過怠料賦課基準에 대한 법해석이 달라 법집행의 형평성이 상실될 우려가 있었다. 이에 환경부는 앞에서 언급한 바와 같이 규격봉투를 사용하지 아니한 채 쓰레기를 배출하는 행위 또는 공공장소에서 쓰레기를 불법적으로 투기하는 행위 등의 위반사례별로 과태료를 부과하는 기준(시·도, 시·군·구의 조례제정안 예시 : 폐기물관리법 관련 과태료 부과·징수업무에 관한 조례)을 정하여 지방자치단체에 통보함으로써(1995.2.4), 법집행의 일관성을 유지하도록 조치하였다.¹²⁵⁾

같은 條例制定案은 먼저 자치단체장에게 과태료를 부과·징수할 수 있는 권한을 부여하고(제2조), 자치단체장으로 하여금 폐기물관리법에 근거하여 부과 항목과 부과금액을 지침에서 정한 한도내에서 규정할 수 있도록 하였다(제5조). 이러한 처분에 불복이 있는 자는 이의를 제기할 수 있다(제6조). 독촉기간내에 과태료를 납부하지 아니할 때에는 지방세체납처분의 예에 의하여 징수할 수 있다(제7조). 상기 조례안에서 특기할 만한 점은 과태료처분과 관련하여 聽聞制度를 규정한 것이다. 즉 행정청이 과태료처분을 하고자 할 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 피처분자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다(제3조). 이는 憲法(제37조제2항)이 규정한 適法節次 原理를 조례에 반영한 것이다.

쓰레기 實名制와 같은 개념도 제시되고 있다. 현재 대형폐기물 또는 비규격쓰레기에 부착하는 쓰레기처리권(스티커)은 배출자의 주소와 성명을 적도록 되어 있다. 실명제 실시를 주장하는 의견은 비규격쓰레기 뿐만아니라 일반 쓰레기 수거용 비닐에도 다른 나라의 경우처럼 버리는 사람의 연락처와 이름을 붙여 그것만을 사용하게 함으로써 분리수거가 적절치 않을 경우 해당자에 대하여 경고를 행하고 재분리후에 수거를 하자고 제안한다. 같은 의견은 우리나라에서도 이와 같은 방안을 도입하여 시행하면 쓰레기 분리수거가 보다 잘 이루어지리라고 믿

125) 정국현:26.

고 있다.¹²⁶⁾ 모든 쓰레기에 실명제를 확대한다면 당장은 저항이 있을 것으로 예상되지만 실명제는 분리배출에 상당한 실효가 있을 것이다. 실명제는 배출자들이 직접 가져다 버리는 방식 또는 통을 사용하는 방식과 선택적으로 검토될 수 있을 것이며 만약 실명제가 실시된다면 현재의 봉투양식이 근본적으로 바뀌어야 할 것이다.

第5節 展望과 代案

1. 綜合對策의 必要性

우리나라의 종량제는 減量化, 再活用, 再使用을 촉진시키는 제도가 미비하다. 또 지역여건에 관한 고려가 부족하다. 종량제를 전국적으로 일률적으로 실시함은 부적절하다. 지역에 따라 교육·통제·지도의 수준이 각기 다르며 농촌지역에서는 곳곳에서 不法投棄와 無斷燒却이 행해지고 있음에도 이에 대한 대책이 미흡하다. 국가 전체적으로는 폐기물 감량, 자원재활용 계획을 세우는 한편 폐기물 예치금제, 부담금제, 포장재회수제 및 공병보증금제도 등을 적극 시행하고 가전제품과 유해폐기물(건전지·공중전화카드·가구류) 등에 대하여 逆流通 回收方式을 의무화시킬 수도 있다. 또한 지역차원에서 각 지역의 실정에 맞는 쓰레기 처리대책을 수립하여야 할 것이다.

쓰레기 종량제는 原因者負擔 원칙에 입각한 經濟的誘引 提高로서 환경 분야에서의 정책적 혁신이라고 할 수 있고 국민 전체를 대상으로 하고 있다는 점과 경제계의 상대가격 체계를 변화시킬 수 있다는 점에서 국가적으로 대단히 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 궁극적으로 쓰레기 자원의 효율적 이용은 소비 및 생산패턴의 환경친화적 조정과 경제주체간 게임의 역학관계 조정을 통해 달성될 수 있다는 점을 감안할 때, 쓰레기 종량제 도입에 따라 사회적 인센티브 구조가 보다 환경친화적인 방향으로 개선되었다고는 할 수 있다. 그러나 쓰레기 자원의 효율적 이용을 담보하는 필요조건으로서의 의미가 있을 뿐이지 충분조건이

126) 김재숙, 국정여론 95.1월호:89.

라고는 할 수 없다고 본다. 따라서 종량제의 본래 목적인 廢棄物 處理市場의 효율화 달성을 위해서는 재활용 네트워크의 구축 및 확충, 봉투가격의 적정성, 부담금제·예치금제 등 관련제도와의 연계, 종량제 관련 정보의 제공 및 홍보 등 여타의 조건들에 대한 검토와 보완이 병행되어야 한다고 본다.¹²⁷⁾

쓰레기요금 즉 봉투가격의 적정성에 관하여서는 지속적인 조사연구가 필요하다. '原價' 방식에만 의존하는 것은 오히려 가격기구의 긍정적 기능을 해칠 수도 있기 때문이다. 바꾸어 말하면, 구체적으로 어느 때 쯤 쓰레기봉투 가격을 인상하여 쓰레기 발생과 배출을 억제할 것인가에 관하여 체계적·지속적인 접근이 필요하다. 이 문제에 관하여 미국 시애틀市の 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

시애틀市는 가까운 장래에 폐기물공사의 요금제가 크게 변할 가능성은 없다고 단정한다. "초미니통"(mini-minican)(5갤런 또는 10갤런의 서비스)을 도입하는 방안에 대하여 관심이 집중하는 것으로 보인다. 또 공사는 서비스선택을 축소시키는 방편으로서 미니통의 격주수거를 고려하고 있다.¹²⁸⁾ 그러나 장래를 예측해 볼 때, 극적인 변화도 가능하다. 1990년에 폐기물공사는 '무계'를 기초로 하여 쓰레기 요금을 부과하는 방안의 가능성과 타당성을 가늠하는 시험프로그램을 마쳤다. 시험결과는 만족할 만한 것이었다. 고객들은 보다 적게 폐기물을 처리할 것이며 이러한 프로그램에 만족할 것이라는 결과를 보여주고 있다. 그러나 비용효과적이며 市 전역에 적용될 수 있는 프로그램을 제공할 수 있는 기술은 아직 활용단계가 아니다. 프로젝트의 긍정적 결과는 1996년~1997년에 실시될 새로운 수거계약을 체결하기 이전에 공사가 市전역 프로그램의 예측에 관한 추가 심층분석을 행할 수 있는 가능성을 높여준다.¹²⁹⁾

환경보호에 참여하는 일선 운동가들은 종량제를 원래의 목적에 맞게 실시하기 위하여서는 다음과 같은 조치들이 필요하다고 제안한다.¹³⁰⁾ ①쓰레기봉투가격을 인상하여 수거비용을 현실화시킨다. 예컨대, 배출물이 많을수록 수거료를

127) 김종기:9.

128) Nick Pealy:6.

129) *Ibid.*

130) 이하, 권위원의 실태조사(1995.7) 기록이다.

누진적으로 부과하여야 한다. ②일반 쓰레기의 배출을 까다롭게 규제하여야 한다. 예컨대, 수거 요일·시간·형태·내용물 등이 지정된 방식과 부합하지 않으면 수거를 거부하여야 한다. ③자원화가 가능한 재활용 폐기물이 일반쓰레기에 혼입되는 것을 금지하여야 한다. 예컨대, 일정 규모 이상의 사업장·주택 등의 장소에서는 재활용쓰레기를 일반쓰레기와 별도로 배출하도록 강제하는 의무조항을 관계조례에 규정하고 이를 지키지 않는 쓰레기의 수거를 거부하여야 한다. ④재활용가능 폐기물의 배출은 배출지역(공동주택·단독주택·업무상가지역·공공기관 등)의 특성에 따라 가장 쉽게 이루어지도록 서비스를 제공하여 배출자의 자연스러운 참여를 유도한다. ⑤수집된 재활용 폐기물의 중간처리 및 유통을 활성화시킬 수 있는 시스템을 확보하여 자원화가 가능한 물질을 적극 회수한다.

2. 源泉減少 및 飲食物쓰레기

우리나라는 생산과 소비를 계속 장려하여 생산자와 이용자에 대하여 폐기물 發生責任을 묻지 아니하면서 마지막 쓰레기 배출자에게 대하여서만 ‘쓰레기를 줄이라’는 압력을 넣고 있다. 예컨대, 슈퍼마켓에 진열되어 있는 상품의 포장재는 이를 무심코 버리면 쓰레기이지만 재질따라 잘 분류·수집하면 재활용이 가능할 뿐만 아니라 쓰레기의 최종발생량도 줄일 수 있다. 독일의 경우처럼 포장폐기물반환령을 강력히 시행할 경우, 기업에서는 제품생산과정에서부터 폐기물 감소를 염두에 두어 재활용 및 회수가 용이한 제품을 생산할 것이고 예치금이 높게 책정된 제품의 소비자는 반환청구권을 행사하고자 할 것이며 기업 역시 예치금을 찾기 위해서라도 기준에 맞는 제품을 생산하고 이를 적극적으로 회수하여 생산에 다시 이용함으로써 폐기물의 발생을 원천적으로 막을 수 있는 기업경영을 실시할 것이다.

生産工程에서 폐기물의 발생을 줄인다는 것은 공정말단에 환경오염방지 기기를 설치하는 것이 아니라 공정전반에 대한 깊은 지식과 고도의 기술적 능력을 요한다. 그 방법으로는 ①제조원료의 변경 ②제조기술과 생산설비의 변경 ③생산의 순서와 조업방법의 개선 ④공장내에서의 폐기물의 재이용 ⑤최종제품의 디자인과 구조의 변경 등을 들 수 있다. 그 중에서도 리사이클링의 역할은 중요하

며 향후는 이 분야의 기술개발의 추진이 필요하게 되었다.¹³¹⁾ 따라서 예컨대, 과자봉지 [포장] 쓰레기를 줄이기 위하여서는 새로운 설비투자를 할 때 비닐류 포장설비를 종이류 포장설비로 바꾸어야 한다.

쓰레기 중 상품의 포장지 또는 포장박스가 차지하는 비중이 상당히 크다. 상품의 포장은 상품의 미화와 운송·관리에 필수적이지만, 일부 지방의 주민들은 쓰레기의 감량을 위하여 상품의 과대포장을 반드시 규제하여야 한다고 주장한다. 깨질 염려가 없음에도 2중 3중으로 포장하는 상품 때문에 쓰레기가 많이 나와 처리하는 비용도 많이 들고 환경을 오염시킨다. 같은 주민의견에 따르면 과대포장은 환경오염 뿐만 아니라 다른 한편으로 상품의 가격을 올리고 은연중에 과시욕과 소비욕을 불러일으켜 국민들로 하여금 과소비 경향으로 흐르게 만들기 때문에 규제되어야 한다.¹³²⁾

源泉減少를 목표로 한 生産·流通 단계에서의 쓰레기감량은 종량제의 최종목적과 부합한다. 환경부는 원천감소를 증진시키기 위하여 여러가지 대책을 추진하고 있다. 주요지침들은 다음과 같다¹³³⁾: ①포장쓰레기 발생억제시책을 활성화시키기 위하여 製品包裝空間比率 및 包裝回數 준수 여부에 대하여 시도별 정기 점검을 실시하고 합성수지 포장완충재 연차별 감량화 및 식품·잡화류 등 제품별 합성수지 포장재의 사용규제에 대한 지침을 제정·고시한다. ②폐기물예치금 및 부담금 제도의 실효성을 제고시키기 위하여 예치금·부담금 품목을 회수가능성을 고려하여 조정하고, 세제류 PET병 등 사용후 폐기물이 다량으로 발생하는 품목을 대상품목으로 추가한다. 예치금·부담금 요율은 폐기물의 실제처리비용에 상응할 때까지 점진적으로 상향조정하고, 환경친화적 제품에 대하여서는 요율을 상대적으로 낮추도록 유도한다. ③폐기물 다량발생 사업장에 대하여 감량제도를 적용한다. 즉 종량제 적용대상이 아닌 多量排出事業場에 대한 감량지침 및 재활용품 분리수거체제를 확립하고, 제지업종 및 철강업종 등 폐기물이 다량으로 발생하는 산업시설에 대하여 감량목표제를 실시하여 폐기물회수 및 재사용 기술개발과 공정의 개선을 유도하고 발생폐기물을 다른 업체에서 재활용하는 경

131) 신방섭 옮김, 『資源리사이클링』(전남대 출판부:1993), 18쪽.

132) 전강수, 국정여론 95.1월호:104~105.

133) 정국현:33.

우 이를 「감량실적」으로 인정함으로써 폐기물의 자원화를 유도한다.

한편 쓰레기 중에서 처리하기에 따라서는 여러가지 성과를 거둘 수 있으면서도 실제 인식부족 및 처리기반의 취약 등으로 인하여 물량과 처리방법에 있어서 각종 문제를 야기시키는 것이 바로 飮食物 쓰레기이다. 음식물쓰레기는 퇴비화·사료화가 가능하면서도 실제로는 많은 분량이 매립되거나 소각된다. 젓은 음식물 쓰레기를 기름까지 부어가면서 소각장에서 태운다는 것은 자원의 낭비와 심각한 환경오염을 초래한다. 그렇지만 아직까지는 이미 발생한 음식물쓰레기를 효과적으로 처리할 수 있는 방법이 미흡하다. 가장 좋은 방법은 역시 원천감소이다. 이러한 관점에서 환경부는 음식물쓰레기의 감량종합대책을 수립·추진하고 있다. 減量化 對策의 주요내용은 다음과 같다¹³⁴⁾: ①감량의무화 대상사업장 및 공동처리시설 설치사업을 확대한다. ②수도권지역에 15톤/일 규모의 공동퇴비화시설을 시범적으로 설치·운영하고 시범결과에 따라 이를 시·군·구로 확대시킨다. ③발생단계의 감량화를 중점적으로 추진한다. 이를 위하여 채소쓰레기를 사전에 제거하여 운송하는 등 농산물의 유통구조를 개선하는 방안을 강구하고 좋은 식단체를 이행하는 모범음식점의 지정을 확대하고 식생활의 개선을 유도한다. ④감량화시설의 설치기준을 구체화하고 성능을 담보화하는 방안을 마련한다. ⑤음식물쓰레기의 감량화로 인한 부산물 공급체계를 구축한다. 즉 시·군·구별 감량화 부산물 중간집하장을 설치하고 농협공동퇴비장을 활용하며 비료제조 및 사료제조업체와 연계하는 방안을 강구한다.

3. 再活用

중량제를 통한 쓰레기 감량효과를 충분히 거두기 위하여서는 재활용이 활성화되어야 한다. 각국은 재활용을 활성화시키기 위하여 다양한 서비스를 제공하거나 연구하고 있다. 英國은 지방폐기물처리청이 폐기물을 분리수거하여 얻은 매립처분비용의 감소분을 수집기구 또는 민간단체에 지급함으로써 가정폐기물의 재자원화에 대한 인센티브를 제공하는 방법[Recycling Credit System]을 시행하고 있다. 스웨덴은 “제품은 원래 청정하여야 한다”는 원칙 아래 제품생산

134) 정국현:34.

자가 폐기물의 수거에 책임을 지고 처리비용을 부담한다. 덴마크는 예치금제도를 강력히 실시하여 99%의 회수율을 보이고 있다. 덴마크의 再資源化法에 의하면 기업은 재자원화 대상인 산업폐기물을 분리배출하고 지자체는 이를 수집할 의무를 진다. 獨逸은 ①각 가정으로부터 직접 재자원화 대상물을 수거하는 방법 ②배출자가 회수지점에 반입하는 방법 ③소매점과 같은 유통·판매업자를 경유하여 회수하는 방법 ④예치금 회수방법을 병행하고 있다.

(1) 下部構造의 脆弱

재활용은 쓰레기 감량에 있어서 대단히 주요한 기능을 담당하고 있음에 비하여 실제 여러가지 문제와 비효율을 노정시키고 있다. 예컨대, 단독주택지의 경우 재활용품 분리수거함조차 없는 곳이 많아 곳곳에서 적지 아니한 민원을 사고 있다.¹³⁵⁾ 서울 송파구 잠실본동에 사는 주부 홍양숙(36)씨는 『수거함이 없어 재활용품을 일반쓰레기 봉투에 담아 버리고 있다』며 『재활용품분류 기준도 모호해 더욱 혼란스럽다』고 지적하였다. 홍씨는 『재활용품에 양복은 포함되나 한복은 안되는 등 헛갈리는 게 한두가지가 아니다』며 명확한 기준이 필요하다고 강조하였다. 주부 이복희(54·서울 은평구 녹번동)씨도 『소비자가 재활용품여부를 쉽게 알 수 있도록 제조·유통업체가 상품 포장지 등에 「재활용품」 표시를 하였으면 좋겠다』고 말했다. 재활용품 분리수거함이 설치된 아파트도 문제가 없는 것은 아니다. 서울 영등포구 여의도동 K아파트에서는 청소업자들이 재활용품을 수거일에만 가져가는 바람에 내다버린 재활용품이 수거함 밖으로 넘쳐 굴러다녀 주변환경을 더럽게 하고 있다. 그러나 환경전문가들은 이같은 문제는 「부차적인 것」이라고 의견을 모으고 있다. 재활용품 수거체계의 미비 및 초보수준의 재활용산업 등 형편없는 從量制 下部構造가 더 큰 문제라는 지적이다.

환경부에 따르면, 지난 1993년 생활쓰레기 발생량 가운데 재활용품은 679만 t인데 이 가운데 39%인 264만t만이 회수되어 재생되었다. 종이와 알루미늄캔통 등 「인기품목」을 제외한 상당량의 재활용품이 모두 매립지에 묻힘으로써 자원이 낭비되어 버린 셈이다. 종량제 실시로 재활용품 배출량이 80~100%까지

135) “쓰레기종량제 긴급점검(下)”:경향신문 1995.1.25일자 제22면.

늘어난 것을 고려한다면 문제는 더욱 심각하다. 이러한 실정은 자원재활용을 위해 설립된 한국자원재생공사를 살펴보면 쉽게 나타난다. 설립 15년째인 재생공사가 가정에서 가장 많이 나오는 페트병 등 폐플라스틱을 파쇄·압축하는 처리 시설 하나 갖추지 못하고 있다. 재활용품 수거시설미비도 상황을 더욱 악화시키고 있다. 재활용품을 중간에서 수거하는 자치단체중 중간집하장조차 갖추지 못한 곳이 상당수다. 1994년말 현재 전체 260여 시·군·구 가운데 40여개지역에 중간집하장이 없다. 서울여대 송보경 교수는 『종량제는 재활용품의 효과적인 처리에 제도의 성패가 달려 있다』며 『정부의 민간업체에 대한 적극적인 지원과 함께 시민참여가 절실히 요구된다』고 말하였다.¹³⁶⁾

재활용 여부와 관련된 실태조사에서 나타난 바, 주민들이 가장 혼란스러워 하는 쓰레기는 스티로폴·두부용기·떠먹는 요구르트컵 등이었다. 어떤 지역은 재활용품으로, 또 어떤 지역은 일반 쓰레기로 분류하는 등 일관된 기준이 없기 때문이다. 경기도 일산에 거주하는 조사대상 통신원(김계숙)은 『지금까지는 스티로폴을 잘게 잘라 버렸는데 얼마전 부녀회로부터 조만간 재활용품으로 수거된다는 말을 듣고 반찬용기 등을 꾸준히 모아놓고 있다』고 말하였다.¹³⁷⁾ 일부 주민들은 재활용품의 체계적인 회수제도가 확충되어야 한다는 의견을 제시하고 있다.¹³⁸⁾ 특히 일반 주택단지에서는 재활용품의 회수를 뒷받침할만한 시설이 전혀 없어 주민들이 재활용가능한 쓰레기를 분류할 방법이 없다고 호소한다. 또한 재활용품 회수에 적극 나선 주민에 대해서는 상응한 보상이 뒤따라야 한다는 의견도 제시된다. 폐자원에 대한 인식을 달리하게 만들기 위하여서라도 금전적 보상이 필요하다는 것이다.¹³⁹⁾ 이들은 보다 적절한 회수금액이 재활용품 회수를 활성화시킬 수 있을 것으로 본다.

버려지는 家電製品의 처리문제도 심각하다. 사용 가능한 것도 여러가지 이유로 버려지고 있다. 문제는 버려지는 가전제품의 모든 부품들이 다 무용지물은 아니라는 것이다. 현재 이러한 가전제품은 대형폐기물로 처리되고 있지만, 일부 주

136) 上同.

137) “환경정신 뿌리내렸다”: 중앙일보 1995.6.4일자 제18면.

138) 안오모, 국정여론 95.1월호:88.

139) 박주연, 국정여론 95.1월호:92.

민의견은 가전제품 쓰레기 문제를 해결하기 위하여 가전제품 재활용센터를 운영할 것을 제안한다. 같은 의견은 현재의 재활용품 수거체계를 적극 이용하여 일정장소에서 가전제품을 일괄수거한 다음 각 가전제품 회사들의 애프터서비스팀의 협조를 받아 사용가능한 물품은 수리하여 실비에 판매하든지 양로원이나 고아원 등에 보낼 것을 건의한다.¹⁴⁰⁾

(2) 再活用 增進方案

재활용이 가능한 폐자원 수거는 다양한 형태로 실시될 수 있다. 무상수거방식에 의할 경우 배출자들은 대체적으로 수거주체로부터 무상으로 공급받은 투명봉투나 용기에 수거목록을 세분화하지 않고 폐자원을 손쉽게 담아낼 수 있다. 독일의 듀알시스템에서는 배출자들이 봉투안에 플라스틱·캔·우유팩 등을 한꺼번에 넣어 배출하면 수거기구가 이를 거두어 세분류한다. 再活用銀行(Recycling Bank)을 곳곳에 설치하고 소비자들은 종이류, 병, 플라스틱, 우유팩, 깡통, 건전지 등 폐자원을 지정장소로 가져와 유상으로 판매하는 방법도 가능하다. 대형쇼핑센터나 공공장소 등에는 재활용코너를 의무적으로 설치하도록 유도하는 것도 바람직하다.

환경부는 재활용품의 효율적 처리기반을 조성하기 위하여 ①자치단체와 자원재생공사의 재활용품 수거처리기반시설을 확충한다. ②재활용산업에 대하여서는 금융 및 부지확보 등을 지원한다. ③재활용품의 소비를 확대시킨다. ④소비확대를 위하여서는 구체적으로 건설공사용 재활용제품에 대한 한국표준산업규격(KS)의 제정을 추진하고 공공기관의 우선구매제도를 활성화하여 사무용지, 파일 등 13개 품목외에 건설공사용품도 재활용제품을 사용하도록 유도하며 지역별 재활용제품유통센터를 설치·운영한다는 등의 시책을 추진하고 있다.¹⁴¹⁾

재활용 증진을 직접 추진하고 있는 지자체들도 중앙정부에 대하여 제도개선을 요구하고 있다. 서울시는 쓰레기적환장 등 일정규모 이상의 폐기물 처리시설을 설치할 경우에도 도시계획결정을 받아야 하는 등 쓰레기종량제 실시이후 나

140) 임미령, 국정여론 95.1월호:88.

141) 정국현:32.

타난 문제점 등을 개선하는 것을 골자로 한 「從量制制度改善案」을 환경부에 건의하였다.¹⁴²⁾ 보도에 따르면, 서울시는 쓰레기적환장 등 일정규모 이하의 폐기물 처리시설에 대한 도시계획시설 결정을 생략하고 개발제한구역내 민간사업자도 재활용품 처리시설을 설치할 수 있도록 허용하여 줄 것을 요청하였다. 市는 또 재활용 제품의 구매촉진을 위하여 공공기관 및 민간기업들이 일정비율 이상의 재활용품을 의무적으로 사용하도록 할 것과 1회용품 사용업소에 대해 권고조치를 생략하고 이행명령 불이행시 즉시 과태료를 부과토록 행정조치를 강화하여 줄 것을 요청하였다. 市는 이밖에 청소대행업체가 영업정지를 당할 경우 실질적으로 청소가 이루어지지 못하는 실정을 감안하여 영업정지처분 대신 과징금 처분으로 대체해 줄 것도 건의하였다.

자원재활용 정책이 추진되어 상당한 변화가 있었지만 아직도 미진한 점이 많다는 의견들이 있다. 백화점에서는 아직도 코팅된 종이가방을 쓰고 있고, 일반가정에서 헌 신문과 우유팩을 모아도 돈이나 물품으로 교환해 주는 곳이 없다. 그렇다고 하여 지방의 경우 멀리 떨어진 면사무소까지 재활용품을 가지고 가도 재활용과 관련하여 일종의 「공급자회수」 이론을 주장한다. 즉 물품을 공급하거나 판매한 업체에서 회수하여야 한다는 것이다. 같은 주장은 예컨대, 헌 신문은 신문보급소에서 그리고 우유팩은 우유회사에서 회수하는 방안을 제시한다.¹⁴³⁾

미국의 시애틀市도 재활용 프로그램에 관하여 각종 분석과 실험을 추진한 바 있다. 시애틀 폐기물공사 직원들은 배출자들이 부엌쓰레기 처리를 위한 편리한 대안들을 가지지 못하는 한 재활용을 촉진시키기 위한 요금제가 실효를 거두지 못할 것이라고 결론지었다. 예컨대, 편리한 재활용 서비스를 이용할 수 없다면 주민들은 그들의 서비스 수준을 표준통에서 미니통으로 축소시키기 곤란할 것이다. 市의 가두(街頭)재활용프로그램은 이미 市가 고상폐기물공사의 요금제를 평가하기 시작하였던 1988년에 착수되었다. 다른 재활용프로그램 선택들이 필요하였다. 공사는 가두 마당쓰레기 재활용을 서비스 확장을 위한 가장 비용효과적인 선택이라고 보았다.(1989년 이전에 마당 쓰레기는 시민 폐기물 물량의 17%

142) "민간기업 재활용품 의무적 사용:서울시 개선안" 세계환경신문 1995.7.19일자 제2면.

143) 강대만, 국정여론 95.1월호:105.

를 차지하였다.) 또 시는 가두 재활용프로그램에 플라스틱과 기타의 물질들을 추가시키는 것을 고려하였다.¹⁴⁴⁾ 시애틀의 시장과 시의회는 많은 주민들이 그들의 마당 쓰레기를 재활용할 수 있다면 그들의 쓰레기 서비스 수준들을 축소시킬 수 있을 것이라고 결론지었다. 시장과 시의회는 서비스별수수료(fee-for-service)가 적용되는 마당쓰레기수거프로그램을 승인하였다. 공사는 1989년 1월에 가두마당쓰레기수거 서비스를 제공하기 시작하였다.[시애틀市の 마당쓰레기수거 프로그램에 관한 보다 상세한 정보는 "Seattle's Yard Waste Programs", 참조]¹⁴⁵⁾ 또 市는 시험가동을 거친 후 街頭再活用 프로그램에 PET 플라스틱 병들을 추가하였다.

(3) 再活用の 經濟性

재활용 폐기물의 수집·처리·재활용 과정이 경제적으로 타산이 안맞는다는 주장은 비환경적인 발상이다. 이는 오히려 가장 경제적인 쓰레기 처리방법중의 하나이다. 1987년도 미국 미네소타州 세인트폴의 쓰레기 처리방법별 순처리 비용과 1994년도 과천시 쓰레기 처리비용을 비교하면 매립비용은 세인트폴이 톤당 1만4천원 정도 더 들었고 재활용비용은 과천시가 6천원 정도 더 들었다.

구 분	세인트 폴	과 천 시
매 립	100달러/톤	66,000원/톤
소 각	90달러/톤	-
퇴비화	65달러/톤	-
재활용	30달러/톤	30,000원/톤

대부분의 쓰레기를 매립방법에 의존하는 과천시의 경우를 예로 들면 매립비용은, 다음 표에서 보듯이, 재활용 비용의 2배 정도를 차지한다. 물론 여기에는 매립장의 환경오염에 대한 비용과 재활용으로 인한 자원절약·자연환경보존 등의

144) Nick Pealy:4.

145) *Ibid.*

기대효과는 포함되지 않았다. 그러므로 자원재활용을 위하여 여러 경제적 유인 시책을 편다고 하더라도 쓰레기를 매립 또는 소각하는 방식보다 폐기물의 재활용을 위하여 다각적인 노력을 전개하는 것이 훨씬 경제적이며 환경친화적이다.

과천시 쓰레기발생량·처리비용(1994)	과천시 폐자원수집량·판매액(1994)
쓰레기 총발생량 : 3만5천톤(35,040t)	수집량 : 3천1백톤 (3,105,212kg)
총처리비용 : 23억원(W2,314,484,300)	판매액 : 1억6천만원(W165,510,780)
- 인건비 2,167,200,000원	운영비 : 2억5천만원(W252,500,000)
- 장비비 6,900,000원	- 인원 20명
- 운송비 4,900,000원	- 차량 4대
- 매립비 135,484,300원	
톤당 처리비용 : 6만6천원(W66,052)	톤당 재활용비용 : 3만원 (W30,000)

4. 地域實態와 代案

현행 廢棄物管理法은 쓰레기관리의 제1차 책임을 일선 시장·군수·구청장에게 지우고 있다. 따라서 쓰레기종량제의 성패도 환경부만의 노력에 의하여 좌우된다기보다 일선 행정청의 실험과 노력에 의하여 영향을 받는 면이 크다. 각 지자체의 쓰레기대책은 좋건 싫건간에 주민들의 협력을 필수적으로 구하여야 한다. 주민들의 협력에 있어서는 종래의 관변단체 등을 통한 상명하복식의 지시와 이행보다는 자생적인 지역환경운동 및 실천의 역할이 중요한 작용을 수행한다. 이는 환경운동이 지방화되어야 하는 이유이기도 하다. 지역환경운동가들도 환경부와 지자체 못지 않게 쓰레기 종량제의 추진에 있어서 남다른 관심과 노력을 기울인다. 쓰레기 문제는 지역단위 가시적 환경보호의 제1차적 과제이기 때문이다. 쓰레기종량제의 추진실태와 제도개선에 관하여서는 행정청의 공식 보고절차를 통하여 집계된 성과만으로 또 현상의 부정적 측면을 곧잘 부각시키는 언론에 보도된 문제점만으로는 부족하며 실제 각 지역의 종량제 추진실태와 문제점을 파악하고 대안을 제시할 필요가 있다.¹⁴⁶⁾

146) 이하, 권귀원의 경기도 과천지역 실태조사(1995.7) 기록, 참조.

(1) 地域에서 본 從量制의 問題點

현행 쓰레기봉투는, 장바구니 사용의 장려와 같이, 그동안 1회용 포장비닐 사용을 억제하기 위하여 기울였던 노력과 상치된다. 분해성 비닐이 아닌 투명하고 약하며 찢지 않는 비닐 봉투를 사용하기 때문에 주민들은 찢어지고 물이 새지 않도록 쓰레기를 다른 비닐로 싸서 다시 종량제봉투에 담기 때문에 더 많은 비닐 봉투를 사용하는 결과를 초래한다. 이를 매립할 경우 토양오염을 가속화시키고 소각할 경우 대기오염을 가중시킨다.

봉투의 제작방법과 수거방법이 작은 도시내에서 지역마다 다르기 때문에 다른 지역에서 쓰레기를 버릴 때 혼선이 빚어진다. 다른 단지에서 사용하는 쓰레기 봉투는 수거하지 않는 경우도 있다. 종량제 봉투는 업체별로 사용구역을 구분하는 방식을 폐지하여 어느 한 구역의 봉투를 시내 다른 구역에서도 사용할 수 있도록 구역을 단일화시키는 것이 바람직스럽다.

시골 또는 변두리 지역은 정기적인 수거가 잘 시행되지 않고 있으며 봉투의 수급·회수가 어려워 불법투기 또는 무단소각이 횡행하고 있다. 종량제를 어기는 불법투기자에 대하여서는 과태료부과를 엄격히 시행하여 쓰레기질서를 정착 시켜야 할 것이다.

종량제봉투의 판매·수거를 지역별로 다른 업체들이 맡고 있는 바 이들은 자기 업체의 봉투판매이익을 높일 목적으로 종량제 본래의 목표인 감량 및 재활용과 무관한 자세로 일한다. 수거업체와 배출자가 협의하여 봉투를 사용하지 아니하기로 계약을 맺고 수거하는 사례들이 늘고 있다.

쓰레기는 “종량제봉투에 담기만 하면 된다”는 식의 관념이 만연되고 있다. 봉투 값이 쓰레기의 생산·배출에 대한 면죄부인 것처럼 간주하고 쓰레기봉투의 사용으로 쓰레기 사태가 호전된다고 느끼거나 쓰레기 발생에 대한 죄의식이 해소되는 듯한 착각을 하기도 한다.

(2) 地域 次元의 代案

공공기관, 학교, 회사 등 일정 규모의 면적에 해당하고 유동인구가 상주하는

장소에 대하여 재활용품 분리배출을 의무화시킨다. 특히 미화원에 의한 2차 분류에서 발생자에 의한 1차분류로 전환시킨다. 불이행시 과태료를 부과하고 쓰레기 수거를 거부한다. 재활용폐기물은 이를 쉽게 분리·배출할 수 있도록 하되 일반 쓰레기통은 공동으로 한 곳을 이용하게 한다든지 하여 배출을 불편하게 하면 배출습관을 고치는데 도움이 될 것이다.

동사무소 또는 대형 슈퍼마켓 등 왕래가 빈번한 곳에 再活用銀行 (Recycling Bank)을 두어 폐자원의 매입 또는 교환(빈병보증금의 환불 또는 우유팩·신문과 휴지·비누의 교환 등)을 실시한다. 캔의 원활한 회수를 위하여 예치금요율을 높이며 수거시 비용을 환산한다. 시내 여러 곳에 재활용센터를 설치하여 수선·교환·기증·전시·판매를 실시하고 재활용품을 다시 쓰거나 돌려 쓰고 또 나누어 쓰는 분위기를 조성한다.

단독주택 지역에서는 月 契約式 용기 사용을 고려해 볼만하다. 평소 집안에 쓰레기를 보관하였다가 일정한 수거일자에 맞춰 이를 집 앞에 내놓고 수거업체가 수거해 가는 방법을 택할 수 있을 것이다. 아파트 단지에서는 음식찌꺼기의 퇴비화를 위한 공동수거함을 항상 비치하여 아무 때나 넣을 수 있도록 하고, 수거업체가 이를 정기적으로 수거하도록 한다. 그 이외 쓰레기는 종량제 봉투에 담아 정해진 요일·시간·장소에 내놓는다. 수거업체는 약속된 방식에 맞게 신속히 수거한다. 폐자원 배출은 지금보다 쉬운 방법을 강구한다.

농촌지역에서는 음식찌꺼기 이외의 쓰레기를 班 단위로 묶어 지정장소에 봉투에 담아 내놓는다. 단독주택, 상가지역, 농촌지역에서 폐자원 분리수거에 쉽게 참여할 수 있도록 유도한다.

수집체계를 면밀히 세워 적극적으로 수행한다. 市에 폐기물관리 전담기구를 구성하여 수집된 폐자원을 세분류하고 중간원료화·상품화하도록 한다. 일반쓰레기는 처리장에서 1차 선별하여 파쇄·소각·매립한다. 有機性(음식찌꺼기 또는 화초류) 쓰레기는 별도로 수집하여 퇴비화시키고 이를 市전역의 농가와 정원에서 이용하도록 한다.

5. 結論

(1) 제2단계 從量制는 飲食物쓰레기봉투를 別途管理하여야 한다.

종량제 시행前 한 때 지방자치단체에 따라 쓰레기수거함의 종류를 달리하였다. 5~6개의 수거함을 늘어놓고 쓰레기 종류별로 다른 함에 버리도록 계도하였다. 可燃性 쓰레기와 不燃性 쓰레기를 구분하여 버리도록 지도하였다. 또 수거함 분리를 위하여 헌 함을 새 것으로 교체하였다. 지금도 이 쓰레기 함들의 숫자는 그대로 유지되고 있다. 그러다가 종량제 시행을 전후하여 수거함 분리는 호지부지되어 어느 함이나 무분별하게 봉투들을 버린다. 가정에서 배출되는 봉투 자체가 음식물 쓰레기와 그밖의 쓰레기를 분리하여 담지 않기 때문에 수거함을 구분할 필요도 없다. 쓰레기봉투가 음식물쓰레기용을 별도로 구분하지 않기 때문에 각 가정에서는 음식물쓰레기를 그밖의 쓰레기와 분리시키지 않고 뒤죽박죽 배출한다. 종량제가 정착된 것으로 판단되는 제2단계 대책에서는 이러한 상황이 개선되어야 한다. 쓰레기 봉투의 종류를 더 세분화하여 적어도 가장 시급한 음식물 쓰레기 봉투를 따로 만들고 이 음식물봉투는 별도의 수거함에 버리도록 지도하여야 할 것이다. 이는 음식물 쓰레기의 物動量을 파악하는데에도 필요하다. 그러나 만약 음식물쓰레기 수거함의 내용물을 다시 그밖의 쓰레기와 섞어 처리한다면 분리의 의미가 전혀 없다. 어떠한 경우에도 음식물 쓰레기는 소각되어서는 아니 된다. 재활용 또는 堆肥化가 현실점에서 불가능하다면 차선책으로 매립이라도 하여야 한다. 수분이 많고 땅에 묻으면 유기질로 분해될 수 있는 음식물 쓰레기를 기름을 뿌려가면서 소각시킨다는 것은 2중3중의 해악이기 때문이다.

(2) 適當한 時期에 適切한 폭으로 봉투값을 引上하여야 한다.

쓰레기 종량제는 유료화를 새로이 도입한 것이 아니라 “버리는 만큼 돈을 받는다”는 방식에 입각하여 쓰레기 수수료체계를 바꾼 것에 불과하다. 그렇지만 종량제가 물고 온 여파는 매우 크다. 종래의 청소비 일괄수거 체제에서는 주민들이 쓰레기 수거가 유료임을 거의 인식하지 못하면서 쓰레기를 버렸으나 종량제

아래에서는 쓰레기 수거가 공짜가 아님을 절감하면서 쓰레기를 버린다. 그러나 이러한 인식은 그렇게 오래가지 못한다. 주민들은 종량제 가격에 조만간 익숙해져 쓰레기봉투가격을 별로 아깝게 여기지 않으면서 거의 무의식적으로 쓰레기를 배출하게 될 것이다. 이는 흡연자나 커피를 마시는 사람들이 담배값이나 찻값이 아까워 담배나 커피의 양을 줄이려고 마음먹지 않는 것과 비슷하다. 우리나라의 봉투가격은 일본의 그것(20리터 들이 1장에 30엔 : 약 250원)과 비슷하고 미국 도시들의 경우보다는 저렴한 편이다. 예컨대, 과천시와 고양시의 경우 현재 각 가정에서 많이 쓰는 20리터 들이 봉투 1장 가격은 280원[서울시 종로구의 경우는 가정용 260원/업소용 290원]이다. 재활용과 분리배출에 익숙한 가정(과천 8단지:4인 가족 아파트 기준)에서는 한달에 80리터 정도를 배출한다. 보통의 아파트에서는 200리터 내외를 배출한다. 즉 쓰레기처리에 매달 1,200원에서 2,800원 정도를 지출한다. 그러나 이 정도 가격부담으로는 주민들이 곧 무감각해진다. 따라서 적당한 시기에 봉투가격을 인상하여 배출억제효과를 증진시킬 필요가 있다. 이는 종량제 자체가 경제적 유인의 원리에 입각하고 있음을 근거로 한다. 원래 쓰레기 수거를 무료로 이해하였던 일본의 봉투가격과 보조를 맞추는 필요가 없다. 言論의 오해를 막기 위하여 충분한 사전설명이 필요하다. 自治體의 사정에 따라 단계적으로 실시하도록 지도하는 것이 바람직스럽다. 미국 시애틀의 경우에는 시민들이 우리보다 훨씬 쓰레기배출에 훨씬 불편함을 느끼면서도 월 8,000원 정도를 지출한다. 다만 가격인상의 폭¹⁴⁷⁾과 시기에 관하여서는 심층적인 조사분석을 거쳐야 할 것이다.

(3) 쓰레기 收去容器로 봉투와 통의 使用을 並行하여야 한다.

환경부는 종량제를 실시하면서 전국적으로 규격화된 쓰레기봉투를 사용하도록 통일시켰다. 쓰레기 收去容器의 이러한 획일화는 종량제 시행 초기의 능률을 위하여 불가피한 일로 판단된다. 그러나 용기의 획일화는 점진적으로 지양되어야 한다. 쓰레기 처리는 제1차적으로 시·군·구의 지방자치단체가 책임을 지는

147) 장래 어느 정도의 수준까지 수수료를 인상할 수 있는가에 관한 분석자료는, 서울시정개발연구원 『서울시 쓰레기처리 기본방향 설정』(1994.12), 87~94쪽 참조.

만큼 쓰레기봉투를 사용할 것인지 아니면 '통'을 사용할 것인지를 여부도 지자체의 자율에 맡겨야 한다. 쓰레기봉투는 행정당국이 불편한 점을 개선하기 위하여 갖가지 노력을 경주하고 있지만, 앞에서 살펴본 바와 같이, 여러가지 문제점을 지니고 있다. 현재와 같은 투명비닐의 사용은 내용물을 확인할 수 있고 따라서 분리배출을 유도할 수도 있지만 실제 「언제든지 문 앞에 버릴 수 있고[門前排出], 또 버린 쓰레기들이 수거함 속에 차곡차곡 쌓이는」 배출방식에서는 내용물 확인과 분리배출 유도가 사실상 불가능하다. 그렇다고 하여 모든 봉투에 꼬리표나 스티커를 붙이기도 곤란하다. 환경오염을 막기 위하여 포장폐기물 내지 「포장용」 비닐봉투의 사용조차 억제시켜야 할 상황에서 그 많은 쓰레기용 비닐봉투를 제작하는 한편 쓰레기가 담긴 봉투를 매립하거나 소각함은 토양오염과 대기오염을 가중시키는 모순에 직면한다. 종량제가 어느 정도 정착될 때까지는 봉투사용이 효율적이라고 판단되지만, 봉투사용 효율이 저하되는 시점에서는 쓰레기 '통'의 사용이 고려되어야 한다. 통의 사용이 불편하고 노하우가 축적되지 아니하였다고 하여 거부할 일은 아니다. 환경부로서는 다양한 수거용기의 사용이 행정지도상의 번거로움만 초래한다고 기피할 수도 있지만, 지역 여건상 쓰레기 '통'을 사용하는 것이 쓰레기배출을 억제하는데 효과가 있다고 판단된다면 그 지역부터 시범적으로 통을 사용하도록 지도하는 것이 바람직스럽다.

(4) 門前收去에서 街頭收去 내지 打鐘式收去로 되돌아가야 한다.

종량제 시행전에는 門前 收去보다 打鐘式 收去가 더 많았다. 문전수거와 타종식수거는 배출'시간'에 의하여 수거방식을 분류한 것이다. 문전수거에서는 배출자가 버리고 싶은 시간에 집 부근의 수거함에 가져다 버린다. 이에 반하여 타종식수거에서는 수거자가 오는 시간에 맞추어 배출자가 쓰레기를 수거차량에 가져다 버린다. 종량제 시행 이후 환경부는 타종식수거로 인한 주민들의 불편함을 덜어주기 위하여 門前 收去 방식의 확대를 추진하였고 현재는 문전수거 비율이 더 많다. 문전수거는 물론 배출자에게는 편리하다. 그러나 그 결과는 다분히 반환경적이다. 집안은 깨끗할지 모르겠으나 집부근은 전보다 훨씬 더 지저분해졌다. 깨끗한 아파트 단지 입구에 보기 흉한 쓰레기수거함이 버티고 있고 거기에 쓰레기봉투들이 넘쳐나는 양상을 보노라면 집 '안'만 치장하고 집 '밖'은 내팽개치는 단

견에 직면하게 된다. 문전수거는 「지저분하고 더럽더라도 편리하면 된다」는 세태에 영합하는 조치이다. 종래와 같은 타종식 수거로 되돌아 가기 어렵다면 적어도 배출시간과 횟수를 특정하여야 한다. 쓰레기 '봉투'를 사용하건 쓰레기 '통'을 사용하건 간에 정해진 날자와 시간에 일정한 장소에 내놓는 街頭收去 방식을 취하는 것이 바람직스럽다. 예컨대, 현재 재활용품을 배출하는 것과 같이, 일주일에 두번 정도 정해진 요일에 배출자는 저녁에 쓰레기를 배출하고 수거자는 새벽에 이를 수거하는 방식을 취할 수 있다. 무분별한 배출을 억제하기 위하여 쓰레기 '봉투' 또는 '통'에 각 가정의 고유 꼬리표를 붙여야 할 것이다. 물론 시행 초기에는 바쁜 세상에 언제 일일이 쓰레기 봉투나 통을 갖다 놓느냐고 불평할지도 모른다. 그러나 소비의 쾌감을 누렸다면 그 정도의 불쾌감은 감수할 수도 있을 것이다.

(5) 從量制實施를 뒷받침하는 關聯制度가 폭 넓게 整備되어야 한다.

정부는 종량제에 많은 기대를 걸었다. 종량제는 쓰레기에 대한 시민들의 인식을 적극적으로 바꾸어 놓았다. 지방자치단체들은 종량제 실시로 인하여 쓰레기가 현저히 줄어들었기 때문에 종래의 폐기물 관리정책과 소각로 설치계획을 수정하여야 할 만큼 종량제는 이미 많은 성과를 거둔 것으로 파악된다. 그러나 쓰레기정책이 현재의 성과에 머무를 수 없다면 그리고 종량제로 인한 쓰레기 감량이 한계에 다다랐다면 종량제만으로 쓰레기문제를 계속 해소하려 하지말고 관련 제도들의 정비에 노력을 경주하여야 한다. 바꾸어 말해 종량제는 쓰레기의 양을 측정하는 計量方法에 불과하다. 따라서 종량제는 본질적으로 너무 많은 기대를 걸 수 없는 제도이다. 종량제 추진성과를 분석하면, 종량제를 뒷받침할 수 있는 관련제도들이 확보되어 있지 아니하기 때문에 더 이상의 감량화가 어려운 실정이다. 즉 재활용센타의 부족, 분리배출의 미흡, 제조공정상의 노력부재, 포장용 폐기물의 범람, 음식물퇴비화 기반취약 등과 같은 여건이 개선되지 아니하는 한 종량제로 인한 감량화는 제자리 걸음을 할 것이고 그간 수집된 재활용가능 폐기물도 재활용불능 쓰레기로 썩게 될 것이다. 또한 종량제를 실시하여 수거한 쓰레기의 처리방법도 문제이다. 어떠한 방식에 의하여 쓰레기를 수거하건 간에 재활용 이후에 남는 최종 쓰레기는 저장, 매립 또는 소각하게 되는데, 여기에서 문제

가 발생한다. 최종 배출단계에서 분리배출이 철저하게 이뤄지지 아니한 쓰레기가 종량제 봉투에 담겨 그대로 소각·매립하게 되는데, 이 경우에는 매립하여야 할 쓰레기를 소각하고 소각하여야 할 쓰레기를 매립하게 된다. 또 현단계의 처리 기술로서는 매립 또는 소각이 부적절하기 때문에 해당 기술이 개발될 때까지 저장하여야 할 쓰레기까지 매립하거나 소각하는 사태가 빚어지고 있다. 따라서 이러한 문제에 관한 종합대책이 병행되어야 할 것이다.

(6) 從量制 適用範圍가 多量排出 쓰레기 등에 擴大되어야 한다.

현행 폐기물관리법 및 지자체들의 廢棄物管理條例들에 의하면, 종량제는 「가정쓰레기 및 소규모 사업장의 일반쓰레기」에 대하여서만 적용된다. 따라서 대규모사업장의 일반쓰레기와 일반폐기물 다량배출자의 쓰레기는 대체적으로 폐기물처리업자에게 위탁하여 처리된다. 물론 사업장 또는 다량배출자의 생활쓰레기에 대하여 종량제가 적용되지 않더라도 일반 가정 또는 소규모사업장의 쓰레기 배출이나 지자체의 폐기물관리재정에 부정적 영향을 미치는 것은 아니다. 그러나 다량으로 배출되는 쓰레기에 대하여 종량제를 적용하지 않으면서 소량다수 배출되는 쓰레기에 대하여서만 종량제를 적용한다면 우선 범집행의 일관성을 상실한다. 이 경우 어느 한쪽이 쓰레기처리 요금에 있어서 불이익을 입게 되고 이것이 제도개선에 악영향을 미칠 소지가 있다. 한편 종량제가 적용되지 아니하는 다량배출 쓰레기는 종량제가 적용되는 쓰레기보다 분리배출이 훨씬 뒤떨어지기 때문에 그 자체 자원의 낭비를 초래하고 또 쓰레기의 성상이 서로 다르기 때문에 같은 공정으로 처리할 수도 없다. 따라서 대규모사업장 또는 다량배출자의 생활쓰레기에 대하여서도 점진적으로 종량제가 적용되어야 한다. 그렇게 되면 사업자 또는 다량배출자는 생산 또는 소비과정에 관심을 기울이게 되고 생산 또는 소비과정에 참여하는 제3자에게 쓰레기의 생성억제와 분리배출을 요구하게 될 것이다.

(7) 消費行態를 改善하고 不便을 甘受한다라는 認識轉換이 要請된다.

경제적 유인과 원인자부담 그리고 계량의 원리가 복합된 종량제는 어떻든 소

비자 내지 배출자에게 불편함을 초래한다. 그래서 주민이나 사업자들은 종량제 실시에 대하여 불평을 늘어 놓기 마련이고 정부는 이러한 불평이 종량제 실시를 가로막을까 염려하여 되도록이면 불편을 덜어주기 위하여 여러가지 수단을 강구한다. 그러나 차제에 모든 소비는 그 편익 내지 쾌락만큼이나 비용 내지 불편이 수반한다는 사실을 주민들에게 분명히 인식시켜야 한다. 따지고 보면 쓰레기란 편익과 쾌락을 얻으려는 생산이나 소비의 결과이다. 따라서 쓰레기를 감량하려면 편익과 쾌락을 축소시키든지 아니면 어느 한 부분에서는 얻은 만큼 다른 부분에서 잃어야 한다. 개인주의적 대량소비생활양식은 알뜰게도 공동소비 특히 공공부분의 투자나 서비스를 대량으로 요구한다. 예컨대, 자동차(my car)는 도로·교통안전시설·공원·주차장을, 전기화학용품은 에너지 시설이나 상수도를, 수세식 화장실이나 가정배수는 하수도를, 모든 쓰레기는 청소공장을, 그리고 그것들에 따른 서비스를 필요로 한다. 이러한 수단과 서비스는 도시화와 더불어 더욱 필요해진다.¹⁴⁸⁾ 따라서 편익과 쾌락을 감소시키지 않고 쓰레기 문제를 해소시키려 하는 태도는 자가당착이다. 종량제는 분명히 혁신적인 시책이다. 혁신의지가 주민들의 불평에 후퇴한다면 혁신의 기회는 다시 오기 어렵다. 消費行態를 개선하고 쓰레기처리의 불편을 감수하여야 한다는 당위성과 실천방안에 관한 교육과 홍보가 병행되어야 할 것이다.

(8) 쓰레기의 減量·再活用 達成目標를 보다 具體化시켜야 한다.

정부의 종량제 시책은 쓰레기 감량 및 재활용목표가 불분명하다. 1993년에 환경부가 작성한 2001년까지의 『國家廢棄物處理綜合計劃』에 의하면, 1993년 현재 84,500톤/일의 생활쓰레기를 1997년까지 68,148톤/일 감량하고 2001년까지는 65,770톤/일 감량한다는 목표를 설정하였다. 1인당 1일 쓰레기의 발생량은 1997년 1.49kg으로 감소시키고 2001년에는 1.39kg으로 감소시킬 것을 계획하였다.¹⁴⁹⁾ 상기 종합계획서에서는 과거처리실적을 분석한 결과를 토대로 장래를 예측하는 'TREND법'을 사용하여 감량목표를 설정하였다고 밝히고 있으

148) 미야모토 켄이치, 『환경경제학』(주민자치사:서울, 1994):116.

149) 『폐기물처리종합계획』(환경부:1993년), 65쪽.

나 이러한 목표는 대단히 느슨하다. 감량목표는 동향분석만을 토대로 예측하기 보다는 인위적인 수준을 정하여야 한다. 물론 정책당국은 인위적인 목표설정이 줄 위험부담을 염려하여 비교적 무난한 *TREND*법을 채택한 것으로 보인다. 그러나 소비행태를 개선하고 감량의식을 분명히 심어주기 위하여서는 현수준의 몇 퍼센트를 언제까지 감량 및 재활용시킨다고 명시하는 것이 바람직스럽다. 또 과거 특정연도의 쓰레기 발생량을 감량목표로 정하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 생활쓰레기 처리의 제1차적 책임을 지고 있는 시·군·구 自治體들이 감량·재활용 목표를 구체적으로 명시하지 아니하고 '예측' 수치만을 제시하는 책임 회피적 態度는 불식되어야 할 것이다. 일선 행정당국은 이 같은 목표설정이 달성되지 아니할 경우의 위험부담을 염려하지만 주민들의 책임의식과 자발적 협력을 증진시키기 위하여는 명확한 시책목표가 필요하다.

[자료 1]

一般廢棄物의 排出方法 및 手數料 등의
賦課·徵收에 관한 條例制定 基準(案)

* 조례제정기준의 성격 : 이 기준은 일반폐기물수수료제도의 개선(종량제 도입)에 따라 폐기물관리법에서 위임한 사항중 종량제 시행에 필요한 일반폐기물의 배출방법 및 수수료 등의 부과·징수에 관한 지방자치단체의 조례 제정에 필요한 기준을 정한 것이다. 지방자치단체에서는 이 기준을 토대로 지역특성에 적합하게 보완·발전시켜 조례를 제정할 수 있다.

제1조(目的) 이 조례는 폐기물관리법(이하 “법”이라 한다) 동법시행령(이하 “령”이라 한다) 및 동법시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(用語의 定義) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “가정쓰레기”라 함은 법 제2조제2호의 규정에 의한 일반폐기물로서 일반주택 또는 공동주택에서 배출하는 일반폐기물중에서 연탄재, 재활용가능폐기물, 대형폐기물을 제외한 일반폐기물을 말한다.
2. “사업장쓰레기”라 함은 인적·물적설비를 갖추고 영리 또는 비영리 행위를 하는 사업장에서 배출되는 일반폐기물중에서 연탄재, 재활용가능폐기물, 대형폐기물을 제외한 일반폐기물을 말한다. 다만, 영 제6조의 규정에 의한 일반폐기물 다량배출자가 배출하는 폐기물은 제외한다.
3. “대형폐기물”이라 함은 법 제2조제2호의 규정에 의한 일반폐기물(이하 “일반폐기물”이라 한다)중 제7조의 규정에 의한 쓰레기봉투에 담기 어려운 폐기물로서 별표 1에서 정한 품목 또는 시장·군수·구청장이 정한 품목을 말한다.
4. “재활용가능폐기물”이라 함은 일반폐기물중 제7조의 규정에 의한 쓰레기봉투에 담지 아니하고 시장·군수·구청장이 정하는 방법에 따라 분리배출하여야 하는 폐기물로서 별표 2에서 정한 품목 또는 시장·군수·구청장이 정한 품목을 말한다.

제3조(適用範圍) ①이 조례는 일반폐기물중 법 제14조 및 영 제6조의 규정에 의

하여 일반폐기물 다량배출자로 신고한 자가 배출하는 폐기물이 아닌 폐기물에 적용한다.

②이 조례는 법 제12조의 규정에 의한 일반폐기물관리구역에 적용한다.

제4조(一般廢棄物의 排出方法등) ①가정쓰레기 또는 사업장쓰레기를 배출하고자 하는 자는 시장·군수·구청장이 제작한 규격봉투(이하 “쓰레기봉투”라 한다)에 담아 묶은 후 지정된 장소 또는 용기에 이를 배출하여야 한다.

②연탄재 또는 대형폐기물은 시장·군수·구청장이 지정하는 장소 또는 용기에 배출하여야 한다.

③재활용가능 폐기물은 시장·군수·구청장이 정하는 분리배출 방법에 따라 분리하여 시장·군수·구청장이 지정하는 장소 또는 용기에 배출하여야 한다.

④시장·군수·구청장은 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 폐기물을 효율적으로 수집·운반·처리하기 위하여 각 종류별 수거일·배출장소·배출용기, 별표 1에서 정한 대형폐기물 수수료의 납부방법·절차 및 별표 2에서 정한 재활용가능폐기물의 품목별 배출요령 등을 정할 수 있다.

제5조(一般廢棄物의 適正排出을 위한 措置) ①시장·군수·구청장은 제4조의 규정에 의한 일반폐기물의 배출방법 등을 관할구역의 주민에게 공고하고 동내용을 기록한 환경달력을 제작·배포하는 등 일반폐기물이 적정하게 배출될 수 있도록 유도하여야 한다.

②시장·군수·구청장은 제4조의 규정에 의한 일반폐기물의 배출방법 등에 따라 배출되지 아니한 폐기물에 대하여는 수거를 지연하거나 당해 폐기물을 배출한 자에 대하여 법 제63조의 규정에 따라 별표 3으로 정한 과태료를 부과할 수 있다. 다만, 재활용가능폐기물은 배출요령에 적합하게 배출되지 아니한 경우라도 전량 수거·처리하여야 한다.

제6조(쓰레기봉투의 種類·材質 등) ①쓰레기봉투는 일반용 봉투와 공공용봉투로 구분하며, 일반용봉투에는 가정쓰레기와 사업장쓰레기를, 공공용봉투에는 도로변 가로 및 골목길 쓰레기를 각각 담아야 한다.

②쓰레기봉투의 재질은 ○○○ 폴리에틸렌으로 투명하게 제작하며, 일반용봉투의 색깔은 흰색, 공공용봉투의 색깔은 옅은 청색으로 한다.

③쓰레기봉투의 크기·용량 및 두께는 별표 4와 같다.

제7조(쓰레기봉투의 製作 등) ①쓰레기봉투는 시장·군수·구청장이 제작한다.

②시장·군수·구청장은 쓰레기봉투를 제작함에 있어 봉투전면에 ○○시·군·구단체의 문장, 봉투용량, 용도, 주의사항, 해당 ○○시·군·구명 및 연락처, 제작업체의 고유번호 등을 표시하여야 한다.

③시장·군수·구청장은 민간제조업체와 제작계약을 체결할 때에는 불법제작·유통의 방지 및 하도급 금지, 처벌규정 등에 관한 사항을 명시하고 제작완료 후 민간제조업체로부터 인쇄원판을 회수·보관하는 등 쓰레기봉투 불법제작 및 유통을 방지하기 위한 필요한 조치를 하여야 한다.

④시장·군수·구청장은 쓰레기봉투를 납품받을 때에는 공업진흥청장이 승인한 단체표준규격의 적합여부를 검수하여야 한다.

⑤제6조 및 제2항의 규정에 의한 쓰레기봉투의 제작사양은 별표 5와 같다.

제8조(쓰레기봉투의 供給 및 販賣) ①일반용봉투는 시장·군수·구청장이 지정하는 판매소에서 폐기물배출자가 직접 구입하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 봉투판매자에게 일정율의 판매이익을 부여할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 판매소에는 지역주민이 쉽게 알아 볼 수 있도록 별표 6과 같은 지정표지판을 부착하여야 한다.

③공공용봉투는 시장·군수·구청장이 정하는 방법 및 절차에 따라 환경미화원 등에게 주기적으로 공급한다.

④시장·군수·구청장은 골목길 쓰레기를 수거하기 위하여 통·리·동단위로 골목길 청소의 날을 지정·운영할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 통장·이장·동장의 신청에 의하여 공공용봉투를 지급할 수 있다.

제9조(一般廢棄物의 收集·運搬·處理手數料의 賦課·徵收) ①법 제13조제4항의 규정에 의한 일반폐기물의 수집·운반·처리에 관한 수수료(이하 “수수료”라 한다)의 부과·징수는 다음 각호에 의한다.

1. 연탄재와 재활용가능폐기물의 수수료는 부과하지 아니한다.
2. 대형폐기물의 수수료는 별표 1과 같다.
3. 제1호 및 제2호의 폐기물의 수수료는 일반용봉투의 판매가격으로 한다.

②제1항제3호의 판매가격은 별표 7의 기준에 의하여 산정한다. 이 경우 폐기물수집·운반·처리에 소요되는 비용은 위생장비에 의하여 수집·운반되고 위생처리시설에 반입·처리되는 경우의 비용으로 한다.

제10조(不特定多數人이 利用하는 場所에 관한 適用) ①시장·군수·구청장은

다음 각호에 해당하는 장소의 경우에는 관리사무소·출입구 주변의 상점 등을 대상으로 일반용 봉투판매소를 지정하고, 당해 장소의 이용자들이 개별적으로 쓰레기봉투를 구입하여 쓰레기를 배출하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 유원지(도시계획법에 의한 도시계획시설로 결정된 유원지 또는 자연발생적인 유원지를 포함한다)
2. 공원(도시공원법에 의한 공원 또는 자연공원법에 의한 공원을 포함한다)
3. 기타 해수욕장·등산로 등 불특정 다수인이 이용하는 장소로서 시장·군수·구청장이 정하는 장소

②시장·군수·구청장은 제1항 각호에 해당하는 장소로서 관리주체가 있는 경우에는 당해 관리주체에게, 관리주체가 없는 경우에는 시장·군수·구청장이 등산로·유원지 쓰레기통 설치·관리규정(환경처훈령 제270호)을 준용하여 대형쓰레기통 설치, 안내판 설치 및 행락객 홍보 등의 필요한 조치를 하도록 하거나 필요한 조치를 하여야 한다.

제11조(獨立採算地域에 관한 適用) 시장·군수·구청장은 주민과 일반폐기물 처리업자의 직접계약에 의하여 폐기물을 수집·운반·처리하고 있는 독립채산지역에 대하여는 이 조례에 따라 폐기물이 배출되도록 필요한 조치를 하여야 한다.

제12조(手數料의 減免) ①시장·군수·구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 일반용 봉투의 무료제공등 시장·군수·구청장이 정하는 바에 따라 수수료를 감면할 수 있다.

1. 생활보호법에 의한 보호대상자
2. 제1호외의 자로서 시장·군수·구청장이 정하는 자

②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의하여 일반용봉투를 무료로 공급할 때에는 1인당 매월 60 l 를 초과하여 공급하여서는 아니된다.

제13조(쓰레기봉투의 買收) ①시장·군수·구청장은 쓰레기배출자가 일반용봉투의 반환을 요청하는 경우에는 이를 판매가격으로 매수하여야 한다.

②시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 의한 매수에 관하여 쓰레기봉투판매소에 이를 주지시켜야 한다.

제14조(權限委任) 이 조례에 의한 시장·군수·구청장의 권한은 시행규칙이 정하는 바에 따라 그 일부를 읍장·면장·동장에게 위임할 수 있다.

附 則

- ①(施行日) 이 조례는 1995년 1월 1일부터 시행한다.
- ②(手數料 등 賦課·徵收에 관한 經過措置) 이 조례시행당시 종전의 조례에 의하여 부과한 수수료 등에 관하여는 종전의 조례에 따라 부과·징수하여야 한다.
- ③(봉투판매를 위한 措置) 시장·군수·구청장은 일반용봉투의 판매를 위하여 봉투판매소의 지정 및 표지판의 부착을 1994년 11월 30일까지 완료하고, 봉투판매소에 대한 봉투공급은 1994년 12월 20일까지 완료하여야 한다.
- ④(다른 條例의 改正) 폐기물수집수수료 등 징수조례 및 일반폐기물관리에 관한 조례중 이 조례로 대체할 내용과 이 조례와 형평을 유지하여야 할 내용에 대하여는 삭제 또는 개정 등의 조치를 하여야 한다.

[자료 2] 廢棄物關聯 過怠料 賦課·徵收業務에 관한 條例案

제1조(目的) 이 규정은 폐기물관리법 제63조 및 자원의절약과재활용촉진에 관한 법률 제42조의 규정에 의한 과태료(이하 “과태료”라 한다)의 부과·징수사무에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(過怠料의 賦課·徵收) 과태료는 시·도지사(시장·군수·구청장)가 부과·징수한다.

제3조(聽聞) ①과태료처분을 하고자 할 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 피처분자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.

②제1항의 규정에 의한 의견진술의 기회를 부여하고자 하는 경우에는 제4조의 규정에 의한 과태료처분통지서 또는 과태료처분 및 납부통지서에 의견진술기간 및 장소 등을 기재하여 통지할 수 있다. 이 경우 과태료처분의 효력은 의견진술기간이 종료된 다음날부터 발생하게 된다.

제4조(過怠料 處分通知 등) ①시·도지사(시장·군수·구청장)는 과태료 처분을 하고자 할 때에는 당해 위반행위를 조사확인한 후 피처분자에게 별지 제1호서식의 과태료처분통지서와 별지 제2호서식의 과태료납부통지서를 발부하여야 한다. 다만, 폐기물관리법 제7조 및 제15조의 규정에 위반한 경우에는 당해 위반행위가 있는 장소에서 별지 제3호서식의 과태료처분 및 납부통지서를 발부할 수 있다.

②과태료 납부기간은 납부통지서를 발부한 날로부터 30일이내로 한다. 이 기간내에 과태료를 납부하지 않을 때에는 납부기간이 지난 날로부터 7일이내에 10일간의 납부기간을 정한 독촉장을 별지 제4호서식에 의하여 발부하여야 한다.

③시·도지사(시장·군수·구청장)는 과태료 부과징수가 위법 또는 부당한 것임이 확인된 때에는 즉시 그 처분을 취소하거나 변경하여야 하며 별지 제5호 서식에 의하여 이를 피처분자에게 통지하여야 한다.

제5조(過怠料의 賦課基準) 시·도지사(시장·군수·구청장)는 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기와 그 결과 등을 참작하되 별표 1의

과태료 부과기준에 따라 과태료 금액을 정하여야 한다.

제6조(異議提起 및 法院에의 通報) ①시·도지사(시장·군수·구청장)의 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날로부터 30일 이내에 별지 제6호서식에 의하여 이의를 제기할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 이의가 제기된 때에는 시·도지사(시장·군수·구청장)는 이를 검토하여 과태료처분이 정당하다고 인정한 때에는 지체없이 관할 법원에 별지 제7호서식에 의하여 과태료처분에 대한 이의가 제시되었음을 통보하여야 하며, 이의를 제기한 자에게도 이의신청에 대한 검토결과와 법원에 통보한 사실을 통지하여야 한다.

제7조(強制徵收) 시·도지사(시장·군수·구청장)는 과태료처분을 받은 자가 제6조의 규정에 의한 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 제4조제2항의 규정에 의한 독촉기간내에 과태료를 납부하지 않은 때에는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

제8조(過怠料의 歸屬) 수납되는 과태료는 시·도(시·군·구)의 수입으로 한다.

제9조(過怠料受納簿 備置·管理) 시·도지사(시장·군수·구청장)는 과태료의 부과징수 및 수납에 관한 사항 등을 별지 제8호서식에 의하여 기록·관리하여야 한다.

제10조(準用規定) 과태료 부과징수에 관하여 이 규정에 규정된 것을 제외하고는 세입징수관사무처리규칙을 준용한다.

附 則

이 규정은 1994년 3월 1일부터 시행한다. 다만, 폐기물관리법 제15조의 규정에 위반한 행위에 대한 과태료처분에 관한 규정은 1994년 4월 1일부터 시행한다.

過怠料 賦課基準

다음 기준에서 「①」은 1차위반을, 「②」는 2차위반을, 그리고 「③」은 3차위반 및 그 이후의 위반을 표시한다. 「①·②·③」 다음에 표시된 숫자는 과태료부과금액을 말한다. 금액단위는 천원이다.

[廢棄物管理法이 適用되는 경우]

1. 廢棄物을 정당한 사유없이 公共地域 또는 公共施設에 버린 자(법 제7조)
 - 가. 별도기구 없이 휴대하고 있는 폐기물(담배꽂초, 휴지등)을 버리는 행위 ① 25 ②25 ③25
 - 나. 간이보관기구(비닐봉지, 천보자기 등)를 이용하여 폐기물을 버리는 행위 ①50이상 100미만 ②50이상 100미만 ③50이상 100미만
 - 다. 휴식 또는 행락중 발생된 쓰레기를 수거하지 아니하는 행위 ①100이상 200미만 ②100이상 200미만 ③100이상 200미만
 - 라. 차량, 손수레등 별도 운반장비를 이용하여 폐기물을 버리는 행위 ①200이상 500미만 ②200이상 500미만 ③200이상 500미만
 - 마. 사업활동과정에서 발생하는 폐기물(건축폐재류 등)을 버리는 행위(폐기물관리법 제14조제1항의 다량배출자 및 동법 제17조제1항의 일반폐기물처리업자는 제외)
2. 一般廢棄物을 종류·성상별로 分離·保管하지 아니한 자(법 제15조제2항)
 - 가. 일반폐기물의 배출시에 시·군·구별로 지정된 규격봉투를 사용하지 아니하거나, 정해진 분리배출방법에 따라 분리하여 배출하지 아니하거나, 지정된 장소 및 용기에 배출하지 아니한 경우 ①100 ②200 ③500
 - 나. 지정된 규격봉투에 일반폐기물을 담아 배출시에 봉투를 묶지 않고 배출한 경우 ①50 ②50 ③50
3. 일반폐기물 보관시설 또는 용기의 설치기준의 준수를 위하여 필요한 措置命을 위반한 자(법 제16조제2항) ①300 ②500 ③1,000
4. 일반폐기물처리업자중 시·도의 조례로 정하는 기준을 초과하여 料金を 받은 자(법 제17조제4항) ①500 ②700 ③1,000
5. 일반폐기물처리시설의 使用開始申告를 하지 아니한 자(법 제20조제3항) ① 1,000
6. 帳簿를 기록 또는 보존하지 아니하거나 허위로 기록한 자(법 제41조) ①300 ②500 ③1,000
 - 가. 폴리비닐클로라이드를 사용하여 첩합(라미네이션) 또는 도포(코팅)한 포

장재 사용에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①2,000 ②2,500 ③3,000

나. 완구, 인형 또는 종합제품의 포장에 발포폴리스틸렌계 포장재 사용에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①2,000 ②2,500 ③3,000

다. 가전제품의 포장용 완충재의 감량화 및 회수를 위한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①2,000 ②2,500 ③3,000

7. 1회用品의 사용자제 등을 위한 조치명령을 이행하지 아니한 자(법 제15조제5항)

가. 객석면적이 33제곱미터 이상 66제곱미터미만의 식품접객업소에서 1회용품 사용자제에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①1,000 ②2,000 ③3,000

나. 객석면적이 66제곱미터 이상의 식품접객업소 및 집단급식소에서 1회용품 사용자제에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①1,500 ②2,500 ③3,000

[資源의節約및再活用促進에관한法律이 適用되는 경우]

1. 資源再活用促進을 위한 각종 지침의 준수를 위하여 필요한 조치명령을 이행하지 아니한 자(법 제13조제2항)

가. 재활용지정사업자 및 제1종지정사업자의 경우 ①2,000 ②2,500 ③3,000

나. 제2종지정사업자 및 지정부산물 배출사업자의 경우 ①1,500 ②2,000 ③3,000

2. 製品의 包裝方法 및 材質 등의 基準에 관한 規則 위반사항에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 자(법 제15조제2항)

가. 포장공간비율위반에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우

(1)기준보다 25%미만 초과한 때 ①1,500 ②2,000 ③3,000

(2)기준보다 25%이상 50%미만 초과한 때 ①2,000 ②2,500 ③3,000

(3)기준보다 50%이상 초과한 때 ①2,500 ②3,000 ③3,000

나. 포장횟수위반에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우

(1)기준보다 1회를 더 포장한 때 ①1,000 ②1,500 ③3,000

(2)기준보다 2회를 더 포장한 때 ①1,500 ②2,000 ③3,000

(3)기준보다 3회이상 더 포장한 때 ①2,000 ②2,500 ③3,000

다. 목욕장에서 1회용품 무상제공억제를 위한 조치명령을 이행하지 아니한 경우

(1)일반목욕장업(공동탕·가족탕·한증막) ①1,000 ②2,000 ③3,000

(2)특수목욕장업(사우나탕·터키탕·복합목욕탕) ①1,500 ②2,500 ③3,000

라. 객실이 30실이상인 숙박업에서 1회용품 무상제공억제를 위한 조치명령을 이행하지 아니한 경우

(1)호텔 및 관광진흥법에 의한 콘도미니엄업 ①1,500 ②2,500 ③3,000

(2)여관업 및 여인숙업 ①1,000 ②2,500 ③3,000

마. 백화점·대형점·도매센타 및 쇼핑센타에서 1회용품 사용억제에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①1,000 ②2,500 ③3,000

바. 백화점·대형점·도매센타 및 쇼핑센타에서 화장품류 및 세제류를 판매하는 자가 포장용기의 재사용을 위한 협조사항에 대한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①2,000 ②2,500 ③3,000

사. 백화점에서 재활용제품의 교환·판매매장의 설치·운영에 관한 조치명령을 이행하지 아니한 경우 ①2,000 ②2,500 ③3,000

4. 土地 또는 建物에서 배출되는 일반폐기물의 재활용 또는 분리보관기준 준수를 위하여 필요한 조치명령을 이행하지 아니한 자(법 제16조제2항)

가. 각층 바닥면적의 합계가 1천제곱미터이상인 건물의 소유자·점유자 또는 관리자 ①300 ②500 ③1,000

나. 다량배출자로서 면적이 1천제곱미터이상인 토지의 소유자·점유자 또는 관리자 ①800 ②900 ③1,000

5. 帳簿를 기록·보존하지 아니하거나 허위로 기록한 자(법 제34조제3항)

(주) 1. 違反行爲가 2이상일 때에는 각 위반행위에 따라 각각 부과한다.

2. 위반행위의 回數는 당해 위반행위가 있는 날 이전 최근 1년간의 한도에서 산입한다.

현안분석 95-3 . 쓰레기종량제

1995년 9월 15일 印刷

1995년 9월 20일 發行

發行人 白 南 辰
發行處 **한국법제연구원**
印刷處 (株) 韓國컴퓨터産業

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103
전 화 : (722)2901~3, 0163~5
등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

값 4,000 원

