

서울특별시 자원순환 기본 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

가. 발 의 자 : 김제리 의원 외 21명

나. 의안번호 : 제349호

다. 발의일자 : 2019. 1. 30

라. 회부일자 : 2019. 1. 31

2. 제 안 사 유

- 「자원순환기본법」 제정·시행에 따라 자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생된 폐기물의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하여 환경을 보전하고 지속가능한 자원순환사회를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 규정하고자 함.

3. 주 요 내 용

- 가. 자원순환사회로의 전환을 위한 시장, 사업자 및 시민의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제4조~제6조)
- 나. 자원순환시행계획의 수립·시행에 관한 사항을 규정함(안 제7조)
- 다. 자원순환 성과관리 및 자치구 지원에 관한 사항을 규정함(안 제8조)

라. 폐기물처분부담금 징수교부금의 용도 및 활용에 관한 사항을 규정함
(안 제9조 ~ 제10조)

마. 자원순환촉진위원회 설치 및 구성, 기능, 회의, 수당 및 여비 지급 등에
관한 사항을 규정함(안 제11조 ~ 제14조)

바. 행정적·재정적 지원 등에 관한 사항을 규정함(안 제15조)

4. 참 고 사 항

가. 관련 법령 : 「자원순환기본법」, 같은 법 시행령

나. 예산 조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 :

5. 검토 의견

가. 개요

- 본 제정조례안은 「자원순환기본법」 제정·시행에 따라 자원을 효율적으로 이용하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물의 순환이용 및 적절한 처분을 촉진하여 환경을 보전하고 지속가능한 자원순환사회를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 규정하는 것임.

나. 제안 배경

- 현행 「폐기물관리법」 및 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 폐기물의 적절한 처리와 재활용 촉진을 위한 정책수단은 대량생산·대량소비 및 대량폐기형의 사회경제구조에 맞추어져 있고 발생한 폐기물의 사후 관리에 중점을 두고 있는 등의 한계로 인해 자원·에너지 문제와 환경문제를 극복할 수 있는 지속가능한 사회의 구현이 어려운 실정임.

이에 제품 등의 생산부터 유통·소비·폐기에 이르기까지 보다 효율적으로 자원이 이용되도록 관리하며, 폐기물의 발생량을 최소화시켜 환경부하(環境負荷)를 줄이는 한편 자원의 순환이용을 촉진함으로써 자원이 순환되는 사회의 기반을 구축하기 위해 「자원순환기본법」(이하 “법”이라 함)을 제정¹⁾한 바 있음.

다. 구성 체계

- 본 제정조례안은 총 15개(제1조~제15조) 조항과 부칙으로 구성되어 있음. 구체적으로 제3조부터 제6조까지는 시장, 사업자, 시민 등이 따라야 할

1) 제정 '16.5.29, 시행 '18.1.1

기본원칙과 책무를 규정하고 있으며, 제7조는 자원순환시행계획의 수립 및 시행에 관한 사항을 규정하고 있음.

제8조는 국가 자원순환 목표와 시의 여건을 고려한 자원순환 성과관리 및 이행실적에 따른 자치구 지원에 관한 사항을 규정하고 있음.

제9조부터 제10조까지는 폐기물처분부담금 징수교부금의 용도 및 활용에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제11조부터 제14조까지는 자원순환촉진 위원회 설치 및 구성, 기능, 회의, 수당 지급 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

제15조는 자원순환사회로의 촉진 등을 위한 자치구, 사업자, 단체 등에 필요한 행정적·재정적 지원에 관한 사항을 규정하고 있음.

〈제정안의 구성 체계〉

구 분	조 항
목적 및 정의	제1조(목적) 제2조(정의)
기본원칙 및 책무	제3조(기본원칙) 제4조(시장의 책무) 제5조(사업자의 책무) 제6조(시민의 책무)
시행계획의 수립·시행	제7조(자원순환시행계획의 수립·시행)
성과관리 및 지원	제8조(자원순환 성과관리 및 지원)
징수교부금의 용도 및 활용	제9조(폐기물처분부담금 징수교부금의 용도) 제10조(폐기물처분부담금 징수교부금의 활용)
자원순환촉진위원회 구성 및 운영 등	제11조(위원회 설치 및 구성) 제12조(위원회 기능) 제13조(회의) 제14조(수당 및 여비)
재정적 지원 등	제15조(재정적 지원 등)
부칙	시행일

라. 검토의견

1) 자원순환시행계획 수립·시행에 관한 사항(안 제7조)

- 현행 법 제12조제2항에 따라 시장은 5년마다 관할지역에 대해 자원순환 사회로의 전환 촉진을 위해 투자계획을 포함한 기본계획의 시행계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받아 시행하며, 제12조제3항에 따라 구청장은 관할지역의 여건을 고려한 시행계획의 연차별 집행계획을 수립하여 시장에 제출하고 시행해야 함.

이와 관련하여 현재 서울시는 ‘자원순환시행계획 수립 학술용역’을 발주하여 수행²⁾ 중에 있으며, 시행계획 수립 및 환경부 승인 이후 자치구에서는 이에 따른 집행계획을 제출·시행할 계획에 있음.

2) 폐기물처분부담금 징수교부금에 관한 사항(안 제9조 ~ 제10조)

- 법 제21조에서 환경부장관은 폐기물을 순환이용할 수 있음에도 불구하고 소각 또는 매립의 방법으로 처분하는 경우 구청장과 사업장 폐기물배출자³⁾에게 ‘폐기물처분부담금’을 부과·징수⁴⁾할 수 있도록 하고 있으며, 환경부는 징수액의 70%를 징수교부금으로 시에 교부(부과·징수한 다음분기 까지)할 계획에 있음.

〈폐기물처분부담금 산정방법 : 매립 또는 소각 처분량에 비례하여 납부〉

- 처분한 폐기물량(kg) × 부과요율(매립 15원/kg, 소각 10원/kg) × 산정지수(최초 적용연도 1)
- 단, 소각 부담금은 지원회수시설 에너지회수효율에 따라 차등 감면(50~75%⁵⁾)
(에너지회수효율 75% 이상(75% 감면), 60~75% 미만(60% 감면), 50~60% 미만(50% 감면))

2) 서울연구원, '18.10 ~ '19.10

3) 부과·징수기관 : 시(생활폐기물, 시·구청장이 설치·운영하는 폐기물처리시설에서 발생하는 사업장 폐기물), 한국환경공단(민간에서 처분한 사업장폐기물)

4) '19년도 자치구별 부담금 부과 예상액 60억 6천9백만원(검토보고서 p.9 참고)

이에 따라 2019년도 기후환경본부 세입예산에 ‘폐기물처분부담금 징수교부금 수입“을 42억 4천8백만원 편성하고 있으며, 징수교부금 세입은 2020년부터 자치구 폐기물처리시설 및 자원순환시설의 설치·운영 및 환경개선, 자원순환 활성화를 위한 홍보·교육 등의 용도에 활용될 계획에 있음.

〈안 제9조 폐기물처분부담금 징수교부금의 용도〉

1. 폐기물과 순환자원의 이용을 장려하기 위한 홍보·교육, 문화조성 등의 사업
2. 폐기물처리시설, 자원순환시설 및 그 주변지역의 환경 개선을 위한 사업
3. 폐기물의 발생 억제, 순환이용 및 처분을 위한 시설의 설치·운영
4. 자원순환산업 및 영세한 자원순환시설을 위한 단지의 조성·운영
5. 폐지·고철 등을 수집·운반하는 자와 영세한 자원순환시설의 수집 환경 및 시설 개선 등을 위한 사업
6. 폐기물과 순환자원의 이용 및 처분과 관련된 연구·개발 및 국제협력 사업
7. 자치구에 대한 폐기물 분리배출·수거·재활용 지원 사업
8. 순환자원을 생산·유통·사용하는 자에 대한 지원 사업
9. 재활용 제품의 사용 확대를 위한 지원 사업

특히, 금년도까지는 재활용선별시설의 환경개선⁶⁾에 있어 국비는 물론 시비 지원도 이루어지지 않아 폐기물처리시설에 대한 인식이 악화되고 민원이 발생되고 있는 바, 징수교부금 세입이 발생하는 만큼 향후 예산 편성 시에는 환경개선을 위한 시비 지원을 적극 검토해야 할 것임.

○ 한편, 폐기물처분부담금 징수교부금 세입 규모는 향후 생활폐기물 재활용

5) '19년도 세입예산은 자원회수시설의 에너지회수효율을 75% 이상으로 고려하여 소각 부담금의 75%를 감면금액으로 산출함(에너지회수효율은 양천·마포 90% 내외, 노원·강남 75% 내외로 예상되고 최종 검증은 3월 중 예정(전기 생산 발전기 가동 유·무에 따라 에너지회수효율 차이 발생)

6) '19년도는 서초구 재활용선별장 용량증설에 시비 7억 7천6백만원 반영하고 있지만(국비 지원 없음), 신·증설 외의 환경개선(시설개선)에 국비, 시비를 지원하고 있지 않음.

활성화 및 자원회수시설 공동이용 확대, 자원회수시설 내 가연성 폐기물 선별장치 설치 등으로 인해 감소⁷⁾될 수 있음.

3) 행정적·재정적 지원에 관한 사항(안 제15조)

- 안 제15조제1항은 1회용품 사용억제, 자원의 재활용 촉진을 위해 시와 협약을 체결하는 사업이나 시민실천 사업을 추진하는 자치구, 사업자, 단체 등에게 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하고 있음.

현재에도 「생활쓰레기 줄이기 시민실천 확산⁸⁾」, 「재활용가능자원 분리배출 확대⁹⁾」 등의 사업을 추진 중에 있으며, 향후 폐기물처분부담금 징수교부금을 활용하여 재활용 분리배출, 1회용품 줄이기 등의 사업을 확대 추진함으로써 자원순환 촉진에 대한 시민의식 변화를 꾀할 수 있을 것임.

- 안 제15조제2항은 페비닐 등 재활용 가능자원의 수거가 중단되는 등의 상황이 발생되어 시민 불편이 예상되는 경우 정상적 처리를 위해 자치구에 비용을 지원할 수 있도록 하고 있음.

이는 지난해 상반기 중 페비닐과 폐플라스틱 수거가 제대로 이루어지지 않아 시민 불편이 가중되었고 조기 정상화를 위해 다각적인 대책 마련과 함께 자치구 처리비용을 지원¹⁰⁾한 바 있으며, 향후 시민불편이 예상되는 사례 발생시 조기 정상화를 위해 자치구 비용 지원에 관한 사항을 조례에 반영하는 것으로 이에 대해 이견은 없음.

7) 재활용 증가로 상대적으로 매립, 소각이 감소하게 되면, 자치구 폐기물처분부담금 징수액이 감소하고 이에 따라 교부되는 징수교부금도 감소되기 때문임.

8) '19년도 예산액 2억 2천7백만원

9) '19년도 예산액 3억 7천8백만원

10) 자치구 특별교부금 12억 9천3백만원('18.4)

4) 시행일에 관한 사항(부칙)

- 당초 법 제12조제2항에서는 자원순환시행계획을 매년 수립하도록 규정하였으나, 매년 반복적으로 수립하는 것은 비효율적인 측면이 있고 시장의 자원순환시행계획에 대한 환경부 승인절차 완료에도 상당한 시간이 소요된다는 점을 고려하여 자원순환시행계획의 수립주기를 매년에서 5년으로 개정('18.10.16), 2019년 4월 17일부터 시행됨에 따라 동 제정조례안의 시행일을 이에 맞추는 것으로 시행일에 대한 이견은 없음.

[참고자료]

2019년 자치구별 폐기물처분부담금 부과 예상액

구 분	소각량 (톤/년)	매립량 (톤/년)	폐기물처분 부담금(백만원)	징수교부금 (백만원)
총계	778,893	274,781	6,069	4,248
종로구	33,062	13,307	282	
중 구	54,489	13,284	335	
용산구	25,023	6,271	157	
성동구	22,735	9,030	192	
광진구	22,320	6,685	156	
동대문구	31,834	6,785	181	
종랑구	29,822	5,822	162	
성북구	30,602	5,852	164	
강북구	23,682	2,171	92	
도봉구	20,288	2,499	88	
노원구	36,065	1,816	117	
은평구	26,221	23,296	415	
서대문구	30,185	7,343	186	
마포구	39,502	8,043	219	
양천구	27,871	5,044	145	
강서구	38,812	9,265	236	
구로구	37,638	10,443	251	
금천구	0	25,243	379	
영등포구	32,288	8,036	201	
동작구	21,873	10,690	215	
관악구	21,079	23,280	402	
서초구	44,211	16,602	360	
강남구	54,272	28,968	570	
송파구	47,967	17,312	380	
강동구	27,054	7,691	183	

- 매립은 15,000원/톤, 소각은 2,500원/톤(에너지회수율 75% 이상) 기준으로 산정
- 부과금액은 '18년도 자치구별 생활폐기물 매립·소각량에 따라 변동될 수 있음

[참고법령]

「자원순환기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "자원순환"이란 환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생한 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리(「폐기물관리법」 제2조 제6호에 따른 최종처분을 말한다. 이하 같다)하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다.
2. "자원순환사회"란 사람의 생활이나 산업활동에서 사회 구성원이 함께 노력하여 폐기물의 발생을 억제하고, 발생한 폐기물은 물질적으로 또는 에너지로 최대한 이용함으로써 천연자원의 사용을 최소화하는 사회를 말한다.
3. "폐기물"이란 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물을 말한다.
4. "순환자원"이란 폐기물 중 제9조에 따라 환경부장관의 인정을 받은 폐기물이 아닌 물질 또는 물건을 말한다.
5. "순환이용"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다.
 - 가. 폐기물의 수집·분리·선별·파쇄·압축·추출 등 환경부령으로 정하는 활동
 - 나. 폐기물로부터 「에너지법」 제2조제1호에 따른 에너지를 회수하거나 회수할 수 있는 상태로 만드는 활동
6. "자원순환산업"이란 폐기물을 최대한 순환이용할 수 있도록 하거나 자원순환사회로의 전환을 위하여 필요한 기술과 제도를 연구·개발하는 산업으로서 환경부령으로 정하는 업종(業種)의 산업을 말한다.
7. "자원순환시설"이란 생산공정에서 발생하는 폐기물의 양을 줄이거나 폐기물을 활용하여 순환자원으로 인정받을 수 있는 물질 또는 물건을 생산·가공·조립·정비하는 데에 사용되는 시설·장비·설비 등으로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다.

제12조(시행계획 및 집행계획의 수립·시행) ① 관계 중앙행정기관의 장은 소관 사항에 대하여 자원순환사회로의 전환 촉진을 위한 투자계획을 포함한 기본계획의 연차별 시행계획을 수립하여 환경부장관에게 제출하고 시행하여야 한다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 5년마다 관할지역에 대하여 자원순환사회로의 전환 촉진을 위한 투자계획을 포함한 기본계획의 시행계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받아 시행하여야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. [개정 2018.10.16] [[시행일 2019.4.17]]

③ 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할지역의 여건을 고려하여 제2항에 따른 시행계획의 연차별 집행계획을 수립하여 시·도지사에게 제출하고 시행하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 시행계획 및 집행계획의 수립, 제출 및 승인·

변경승인의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(시·도의 자원순환 성과관리 및 지원) ① 시·도지사는 제14조제1항제1호 및 제2호의 사항에 대한 국가의 중장기·단계별 자원순환 목표와 관할지역의 여건 등을 고려하여 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 자원순환 목표를 설정·관리하고, 그 추진실적을 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 제출하여야 한다.

② 환경부장관은 제1항에 따른 시·도의 자원순환 목표의 설정·관리 실태를 파악하여 그 이행사항을 지도·감독하고, 그 결과를 반영하여 해당 시·도에 필요한 재정적·기술적 지원을 할 수 있다.

제21조(폐기물처분부담금) ① 환경부장관은 다음 각 호의 자가 폐기물을 순환이용할 수 있음에도 불구하고 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 경우 폐기물처분 부담금을 부과·징수할 수 있다.

1. 「폐기물관리법」 제14조제1항에 따른 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장
2. 「폐기물관리법」 제18조제1항에 따른 사업장폐기물배출자

② 제1항에도 불구하고 폐기물처분부담금의 부과·징수 대상자가 다음 각 호의 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에 해당할 때에는 폐기물처분부담금을 감면할 수 있다.

1. 폐기물 매립지를 직접 조성하고 향후 재활용하기 위하여 일정기간 동안 매립하는 경우
2. 폐기물을 처분하는 과정에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제8호의2에 따른 폐자원에너지를 일정 기준 이상 회수하는 경우
3. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제12조에 따른 폐기물부담금이 부과된 경우
4. 「중소기업기본법」에 따른 중소기업인 경우

③ 제1항에 따른 폐기물처분부담금은 소각 또는 매립한 폐기물을 순환이용하는 데에 소요되는 비용을 고려하여 산정하되, 처분한 폐기물의 양에 대통령령으로 정하는 산출 기준을 적용하여 산출된 금액과 대통령령으로 정한 산정지수를 곱하여 산정한다.

④ 폐기물처분부담금의 산정·감면 기준, 납부 시기·절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 환경부장관은 폐기물처분부담금을 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 납부를 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 폐기물처분부담금의 100분의 3에 해당하는 가산금을 부과한다.

⑥ 제5항에 따라 독촉을 받은 자가 그 기한까지 폐기물처분부담금이나 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

⑦ 폐기물처분부담금과 제5항에 따른 가산금은 「환경정책기본법」에 따른 환경개선특별회계의 세입(歲入)으로 한다.

⑧ 환경부장관은 제31조에 따라 시·도지사 또는 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단 등 전문기관에 폐기물처분부담금 또는 가산금의 징수에 관한 권한을 위임 또는

위탁한 경우에는 징수된 폐기물처분부담금 및 가산금 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 교부할 수 있다.

⑨ 환경부장관은 폐기물처분부담금을 산정하기 위하여 필요한 경우에는 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단이나 폐기물 소각시설 또는 매립시설을 설치·운영하는 자에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제22조(폐기물처분부담금의 용도) 폐기물처분부담금은 다음 각 호의 용도로 사용하여야 한다.

1. 폐기물과 순환자원의 이용을 장려하기 위한 홍보·교육, 문화조성 등의 사업
2. 폐기물처리시설, 자원순환시설 및 그 주변지역의 환경 개선을 위한 사업
3. 폐기물의 발생 억제, 순환이용 및 처분을 위한 시설의 설치·운영
4. 자원순환산업 및 영세한 자원순환시설을 위한 단지의 조성·운영
5. 폐지·고철 등을 수집·운반하는 자와 영세한 자원순환시설의 수집 환경 및 시설 개선 등을 위한 사업
6. 폐기물과 순환자원의 이용 및 처분과 관련된 연구·개발 및 국제협력 사업
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자원순환사회로의 전환을 촉진하기 위한 사업

제26조(재정적·기술적 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 자원순환사회의 발전을 위하여 다음 각 호의 사업을 하는 지방자치단체, 사업자단체 또는 사업자 등에게 필요한 재정적·기술적 지원이나 금융 관련 법률에 따른 자금 융자 등의 지원을 할 수 있다.

1. 자원순환사회의 발전에 필요한 시설의 설치·운영 사업
2. 자원순환사회에 관한 연구·기술개발 사업
3. 자원순환산업의 육성에 필요한 사업
4. 순환자원을 사용하는 사업자의 순환이용 사업
5. 폐지·고철 등을 수집·운반하는 자와 영세한 자원순환시설의 수집 환경 및 시설 개선 등을 위한 사업
6. 그 밖에 자원순환사회의 발전을 위하여 필요한 사업으로서 환경부령으로 정하는 사업

② 정부는 제1항에 따른 사업자에게 필요한 환경과 시설 개선, 설비 자금 및 연구·기술 개발 자금 등을 다음 각 호의 자금이나 기금에서 지원할 수 있다.

1. 「산업기술혁신 촉진법」에 따른 기술지원자금
2. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금

③ 환경부장관은 제2항 각 호의 자금이나 기금을 관리하는 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다.