

종량제봉투의 불법유통 방지를 위한 폐기물관리법과 조례의 개선방안*

송 동 수**

차 례

- I. 머리말
- II. 종량제봉투의 개요
- III. 종량제봉투의 불법유통사례 및 방지대책
- IV. 폐기물관리법의 개선방안
- V. 지방자치단체 조례의 개선방안
- VI. 결론

[국문초록]

1995년부터 쓰레기 종량제가 시행되면서 각 지방자치단체별로 쓰레기 종량제 봉투가 제작, 판매되기 시작하였는데, 종량제봉투 가격이 점점 비싸짐에 따라 종량제봉투의 불법제작·유통 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 이처럼 종량제봉투의 불법 제작과 유통이 끊이지 않는 가장 큰 이유는 누구나 마음만 먹으면 특별한 기술적 어려움 없이 종량제봉투를 쉽게 위조할 수 있고 제작비용 대비 판매가격이 10배 이상 차이가 나 그 유혹이 매우 크기 때문이다. 그 결과 각 지자체에서 종량제봉투의 불법유통을 근절하기 위해 바코드, 비표 등의 다양한 위조방지대책을 내놓고 있음에도 불구하고 여전히 불법 종량제봉투의 유통이 줄어들지 않고 있는 실정이다. 백약이 무효인 셈이다. 위조방지시스템으로 새로운 기술이 도입되면 당분

* 이 연구는 단국대학교 대학원 연구보조장학금의 지원으로 이루어진 것임.

** 단국대학교 법학과 교수

간은 효과가 있지만, 즉시 그에 대한 위조기술이 개발되고 불법봉투가 유통되는 것이다. 본 논문에서는 종량제봉투의 불법유통을 근절시킬 수 있는 법제도적 방안으로 현행 폐기물관리법과 조례의 개선방안을 제시하였으며, 그 핵심은 종량제봉투의 건전한 유통에 대한 책임을 제작자, 유통업자, 판매인, 소비자 모두에게 균등하게 배분하는 것이었다. 즉, 종량제봉투를 불법으로 제작하고 유통하는 자에게 강력한 형벌규정을 신설할 뿐만 아니라, 불법판매인에게도 책임을 물어 과태료부과를 할 수 있게 하였다. 그리고 소비자인 주민들 역시 건전한 유통질서를 확립하기 위하여 정식 종량제봉투만을 구입할 의무가 있으며 이를 위반할 경우 과태료를 부과하여 책임을 묻는 방식을 택하였다. 이러한 제도적 개선방안이 실행되기 위해서는 당연히 근거법률인 폐기물관리법이 개정되어야 하며, 이에 따라 지자체의 조례도 동시에 개정되어야 할 것이다.

I. 머리말

1995년부터 “쓰레기를 배출하는 만큼 비용을 부담한다”는 쓰레기 종량제가 시행되면서 각 지방자치단체별로 쓰레기 종량제봉투가 제작, 판매되기 시작하였다. 그러나 쓰레기 종량제봉투에 대한 판매가격이 점점 비싸짐에 따라 종량제봉투의 불법제작·유통 사례가 빈번하게 발생하였다. 이러한 쓰레기 종량제봉투의 불법 제작 및 유통 사례는 서울, 부산, 대구, 광주, 울산, 경기도 등 어느 특정 지역에 국한되어 있지 않고 전국 각지에서 발생하고 있는 실정이다. 최근의 대표적인 사례로는 2007년 4월 양산시 소주공단 내의 한 공장에서 울산 남·중구에서 사용하는 쓰레기 종량제봉투를 하루에 2-3천장씩 총 30만장을 불법 제작하여 소형 슈퍼마켓 등을 통해 대량으로 유통시킨 경우를 들 수 있다.¹⁾ 또한 2008년 11월에는 경기도 성남시에서 정품보다 30% 저렴한 불법 쓰레기 종량제봉투가 대량으로 유통되어, 정품 쓰레기 종량제봉투의 판매가 1/10이 감소하기도 하였다.²⁾ 더 나아가 2009년 2월에는 감사원이 가짜 종량제봉투를 대량으로 제작, 유통한 업자와 제작업체로부터 거액을 상납받은 경기도

1) 부산일보, 2007. 4. 4.

2) 경향신문, 2008. 11. 18.

안산시 공무원 등을 적발하여 검찰수사를 요청하기도 하였다.³⁾ 많은 지역에서 이렇듯 종량제봉투 불법제작·유통 사례가 반복적으로 적발된다는 것은 그만큼 불법 종량제봉투 제작과 유통이 근절되기 어렵다는 것을 보여주는 것이라 하겠다.

이처럼 종량제봉투의 불법 제작과 유통이 끊이지 않는 가장 큰 이유는 누구나 마음만 먹으면 특별한 기술적 어려움 없이 종량제봉투를 쉽게 위조할 수 있고 제작비용 대비 판매가격이 10배 이상 차이가 나 그 유혹이 매우 크기 때문이다. 현재 많은 지자체에서 일련번호 암호화, 비표, 바코드 등 여러 가지 위조방지시스템을 도입하고 있으나 위조방지 효과에 대해서는 여전히 의문시되고 있다.

현행 폐기물관리법에는 쓰레기 종량제봉투 처리 및 관리방법에 대한 규정이 전무하다. 그 결과 지자체의 조례에도 종량제봉투의 불법유통에 대한 처벌규정이 전혀 없다. 지방자치법 제22조에 따라 지자체는 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 수 없기 때문이다.⁴⁾ 실제로 전국의 대부분의 지자체에서는 종량제봉투의 불법유통을 적발하여도 형법상의 사기죄, 공문서위조죄에 해당하는 명백한 경우를 제외하고는 종량제봉투를 불법으로 판매한 판매소에 대해 지정취소라는 행정처분 외에는 어떠한 과태료 부과도 못하고 있는 실정이다.

본 논문에서는 지난 20여년동안 각 지자체별로 별도로 운영중인 종량제봉투의 제작·유통에 관한 전반적인 시스템을 점검하여 불법 제작·유통 방지를 위한 법제도적 개선방안으로 폐기물관리법의 개정방안을 마련해 보고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 하여 각 지자체가 조례를 통하여 활용할 수 있도록 기반을 조성하는 것을 목적으로 한다.

II. 종량제봉투의 개요

1. 종량제봉투의 의의

1995년 1월부터 시행된 쓰레기 종량제란 '쓰레기를 버린 만큼 비용을 낸다'라는 오

3) 감사원, 안산시 쓰레기봉투 불법제작 및 유통관련 비리점검, 보도자료, 2009. 2. 25.

4) 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 박영사, 2004, 131면.

염원인자 부담원칙을 적용하여 쓰레기 발생을 원천적으로 줄이고 재활용품의 분리배출을 촉진하기 위한 경제적 유인정책이다.⁵⁾ 이는 종전의 재산세나 건물면적 등을 기준으로 하는 정액부과방식의 쓰레기수수료 부과체계를 쓰레기배출량에 비례하는 부과체제로 전환한 것이다.⁶⁾ 이렇듯 쓰레기 종량제는 쓰레기 발생량에 따라 수수료를 부과하므로 국민들에게 쓰레기 배출을 줄이려고 하는 동기부여의 효과 외에도 재활용품을 최대한 분리 배출하도록 유도함으로써 발생단계에서의 쓰레기 감량화에 큰 기여를 하는 제도이다.⁷⁾

쓰레기 종량제가 적용되는 폐기물은 배출원이 가정인 생활폐기물과 사업장 일반 폐기물 중 생활폐기물과 성질과 상태가 비슷하여 생활폐기물의 기준 및 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있는 사업장 생활계폐기물에 한정된다.⁸⁾ 즉 쓰레기 종량제 적용대상은 가정쓰레기, 다량 배출자가 아닌 소규모 사업장의 일반 쓰레기만이 이에 해당되며, 연탄재나 대형폐기물, 재활용 가능한 폐기물, 일반폐기물의 다량 배출자의 폐기물은 그 적용대상에서 배제된다.

우리나라 쓰레기 종량제는 중량기준이 아닌 부피를 기준으로 수수료를 산정하는 방식을 채택하고 있으며, 부피를 측정하는 용기로는 종량제봉투를 사용하고 있다. 즉 종량제봉투는 쓰레기 배출량을 측정하기 위한 수단으로 도입된 것으로, 폐기물 처리비용의 합리적인 부과를 위하여 유상으로 판매된다.⁹⁾ 결국 각 가정과 사업장은 폐기물을 버리기 위해서는 종량제봉투를 구입해야 하며, 그 봉투가격 속에는 폐기물을 수거·운반·처리하는 비용이 모두 포함되어 있는 것이다.

5) 김금수/Kelleher, 생활계 폐기물종량제와 불법투기, 재정논집, 제18집 제2호(2004. 2), 106면; 한국산업관계연구원·환경부, 쓰레기 종량제 시행 10년 평가 및 종량제봉투가격의 현실화 방안 마련 연구, 2005. 10, 11면.

6) 최선규, 쓰레기 종량제에 관한 사례연구—익산시를 중심으로, 원광대학교 석사학위논문, 2007, 5면.

7) 최근의 연구결과에 의하면 쓰레기 종량제 실시 이후 총폐기물 발생량은 28% 감소되었고 재활용량은 50% 증가된 것으로 나타났다. 정광호/서재호/홍준형, 쓰레기 종량제 정책효과 실증분석, 한국행정학보, 제41권 제1호(2007 봄), 197면.

8) “생활폐기물”이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말하며(폐기물관리법 제2조 제2호), “사업장폐기물”이란 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동규제법」에 따라 배출 시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다(폐기물관리법 제2조 제3호).

9) 윤영재, 우리나라 쓰레기 종량제 평가와 과제, 충남대학교 사회과학연구, 제16권(2005. 12), 189면.

2. 종량제봉투의 법적 근거

(1) 폐기물관리법

쓰레기 종량제는 1991년에 개정된 폐기물관리법 제13조 제4항(현 제14조 제3항)에 근거하여 출발하였다. 동 조항은 “시장·군수·구청장은 일반폐기물을 수집·운반·처리함에 있어서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라서 수수료를 징수할 수 있다”고 규정하고 있었는데, 환경부는 이를 근거로 종량제실시를 단행하였다. 하지만 당시의 폐기물관리법 제13조 제4항은 쓰레기처리 수수료의 차등징수에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않았기 때문에 쓰레기 종량제의 법적 근거로서는 미흡한 면이 있었다. 이러한 이유로 1995년 폐기물관리법개정을 통하여 “환경부장관은 수수료를 정하고자 하는 지방자치단체에 대하여 폐기물 ‘배출량’에 따라 수수료를 차등 징수하도록 권고할 수 있다”는 조항을 추가하여 종량제를 명문화시킴으로써 종량제의 법적 근거를 보완하였다.

폐기물관리법이 쓰레기 종량제에 관한 일반적 법적 근거규정은 가지고 있으나, 종량제봉투에 관한 구체적 근거규정은 전혀 가지고 있지는 않다. 더 나아가 종량제봉투를 불법으로 제작하거나 유통시킨 자에 대한 처벌규정도 없다. 다시 말해 종량제봉투에 관한 한 폐기물관리법은 거의 백지상태의 입법불비 상태이고, 환경부 내의 시행지침에 의해 운영되고 있는 실정이다.

(2) 쓰레기 수수료 종량제 시행지침

종량제봉투에 대해 자세한 내용은 환경부의 「쓰레기 수수료 종량제 시행지침」에 규정되어 있다.¹⁰⁾ 이 시행지침은 폐기물관리법상의 구체적인 개별조항에 의해 제정된 것이 아니고 동법 제4조 제4항의 국가의 일반적 책무조항에 근거하여 제정된 것이다.¹¹⁾ 그리고 이 시행지침은 국민들에게 대외적 구속력을 미치는 법규의 성격을

10) 2008년 12월 최종개정, 발간등록번호 11-1480000-000814-01.

11) 전재경, 쓰레기 종량제, 한국법제연구원, 1995, 25면.

가지고 있는 것이 아니고 오로지 행정청 내부에서 시행에 필요한 준칙으로서의 기능을 하는 행정규칙의 성격을 띠고 있다.¹²⁾

하지만 「쓰레기 수수료 종량제 시행지침」은 쓰레기 배출방법, 수수료, 종량제봉투의 종류 및 형태, 종량제봉투의 제작 및 품질관리 그리고 종량제봉투의 공급·판매 등에 대한 세부사항을 구체적으로 규정하고 있어서, 대부분의 지자체는 이를 기준으로 자신들의 조례를 제정하고 있는 실정이다. 즉 시행지침은 원칙적으로는 법규의 성격을 띠고 있지 않지만 각 지자체가 종량제 관련 조례를 제정함에 있어 구체적인 기준을 하는 역할을 하고 있어서 사실상의 법규의 기능을 가진다고 볼 수 있다.

3. 종량제봉투의 종류

종량제봉투는 용도에 따라 일반용과 공공용으로 구분되는데 가정 등에서 사용하는 일반용 봉투에는 지역에 따라 약간씩 다르지만 3L, 5L, 10L, 20L, 30L, 50L, 75L, 100L 등 8종의 크기가 있으며, 가로청소 등에서 사용되는 공공용 봉투는 30L, 50L, 100L 등 3종이 있다. 또한 음식물쓰레기를 담을 수 있는 전용봉투는 1L, 2L, 3L 3종이 있으며 1회용 비닐봉투 전용봉투 용량으로는 3L, 5L가 있다. 물론 종량제봉투는 지방자치단체 실정에 맞게 용량 조정이 가능하며, 이외에 처리방법에 따라 매립용(불연성), 소각용(가연성) 봉투로도 구분·제작 가능하다.¹³⁾

4. 종량제봉투의 형태·재질·규격

종량제봉투의 재질은 폐기물 처리시설의 종류, 주민의 사용편리성 등을 고려하여 선정하되, 재질별 인장강도, 노치 후 인열강도, 신장율 등을 상호 비교하여 용도에 적합한 재질을 선정하여야 한다. 종량제봉투의 재질은 종량제 시행초기에는 주로 폴리에틸렌 재질이 사용되었으나, 난분해성에 따른 매립지 안정화 저해 등의 환경적 부작용에 대한 우려¹⁴⁾ 등으로 현재는 다양한 재질이 사용되고 있다.¹⁵⁾

12) 폐기물관리법 관련하여 고시, 지침 등의 행정규칙이 너무 많아 부정적인 측면이 비판되고 있다. 환경부, 폐기물관리제도 개선방안 연구, 2003. 12, 101면,

13) 환경부, 쓰레기 수수료 종량제 시행지침, (2008. 12), 자료 참고.

중량제봉투의 재질별 규격은 환경적합성을 유지할 수 있도록 단체표준규격을 기준으로 자치단체에서 결정한다. 다만 탄산칼슘 함유 중량제봉투는 소각시설이 설치된 지역에 한하여 선정·사용될 수 있으며, 생분해성 또는 생분괴성 중량제봉투는 재질특성, 경제성 등을 고려하여 지방자치단체 여건에 따라 사용을 확대할 것을 권장하고 있다.¹⁴⁾

중량제봉투의 색상은 일반용 봉투와 공공용 봉투의 색상은 반드시 구분하여 혼용을 방지할 수 있도록 하되 일반용은 흰색(반투명), 공공용은 옅은 청색을 기준으로 하여 전국적으로 통일시키고 있다. 일반용 봉투 중 10L, 20L 용량의 봉투에 대하여는 색상(옅은 녹색 등)을 넣어 불투명하게 제작하여 사생활이 보호될 수 있도록 조치 가능하다.

5. 중량제봉투의 제작 및 공급

(1) 중량제봉투의 제작

중량제봉투의 제작 및 관리 책임은 시, 군, 구청장에게 있으며, 중량제봉투 제작업체 선정은 지방자치단체가 공개입찰을 통해 제작업체를 선정(통상적으로 관할구역 내의 업체를 선정함)한다. 지방자치단체는 제조업체와 제작계약 체결시 불법유통 및 하도급 방지 등에 관한 사항을 명시하고, 제작완료 후 인쇄원판을 회수·보관하여 관리한다. 중량제봉투 제작시 인쇄문구는 자치단체명, 봉투용량·재질·용도·사용법, 홍보성 문구 등 최소한의 내용만을 작은 글씨로 간결하게 표기하되, 봉투 단면에만 인쇄(양면인쇄 금지)한다. 그리고 제작완료 후 구입시에는 검수공무원이 수량, 크기 등을 확인한 후 검체를 무작위로 추출하여 시험기관에 단체표준규격에 적합한지 여부에 대하여 분석을 의뢰하여 적합한 경우에 검수한다.

14) 수도권매립지관리공사, 생분해성수지 함유 중량제봉투 사용이 매립지에 미치는 영향 등에 관한 조사 연구, 한국환경정책평가연구원, 2001, 19면.

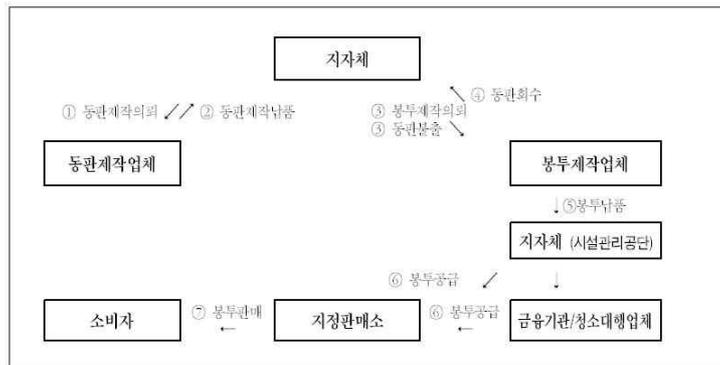
15) 1. HEPD 재질 중량제봉투, 2. LLDPE 재질 중량제봉투, 3. 탄산칼슘 함유 중량제봉투, 4. 생분괴성 재질(AP+전분/LLDPE) 중량제봉투, 5. 생분괴성 재질(AP+전분/HDPE) 중량제봉투, 6. 생분해성 중량제봉투, 7. 음식물류 폐기물 전용봉투(HDPE), 8. 재사용 중량제봉투, 9. 끈달린 중량제봉투(LLDPE), 10. 끈달린 중량제봉투(HDPE).

16) 김광임, 쓰레기 중량제 평가 및 개선방안, 한국환경정책평가연구원, 1998. 6, 107면.

(2) 종량제봉투의 공급

종량제봉투의 공급은 시·군·구(읍·면·동)직영판매, 금융기관 위탁판매, 청소대행업체판매, 민간 위탁판매 방식 등을 검토하여 지방자치단체가 결정하되 직영판매의 경우 담당공무원이 직접 현금을 취급하는 사례가 없도록 관리·감독을 강화하며, 지역주민이 봉투를 손쉽게 구입할 수 있는 종량제봉투 판매소를 지정·운영한다. 전국의 지자체의 공급방식을 조사한 결과 시·군·구 지자체 직영판매가 91개로 가장 많아 가장 보편화된 방식에 해당하였다. 그 외에 민간위탁(51개), 청소대행업체(38개), 금융기관위탁(37개) 순으로 모든 방식이 거의 서로 비슷한 수준으로 시행되고 있다. 서울의 경우는 각 자치구가 대부분 해당 지역 내에서 발생된 청소대행업체의 생활폐기물의 수집·운반·처리 대행비용을 종량제봉투 판매대금에서 해결하는 이른바 “독립채산제”의 방식을 취하고 있어, 종량제봉투도 청소업체를 통해 판매하는 방식을 대부분 택하고 있다.

(3) 흐름도



Ⅲ. 종량제봉투의 불법유통사례 및 방지대책

1. 불법유통사례 현황

(1) 지역별 현황

2004년 이후 전국에서 지금까지 적발된 종량제봉투의 불법유통사례는 총 22건이다. 이 중에서 경기도가 7건으로 가장 많고 대전 4건, 부산과 대구 각 3건, 서울, 광주, 울산, 전북, 경북이 각각 1건이다. 한편 인천, 강원, 충북, 충남, 전남, 경남, 제주 는 단 한건도 적발되지 않았다.

이렇듯 최근 5년간 전국 각지에서 발생된 불법유통사례는 특정한 지역적 특성을 띠지 않고 다발적으로 발생하였는데, 서울이 1건밖에 없었던 점과 경기도 성남이 그중 5건으로 가장 빈번하였던 점이 특이하다. 경기도에서 상대적으로 불법유통사례가 빈번하였던 이유는 이곳이 신도시를 중심으로 인구가 집중적으로 많은 지역임과 동시에 비교적 도시와 농촌으로 광범위한 지역관할을 가지고 있어 불법유통업자들이 활동하기에 유리하였기 때문이라고 판단된다. 서울의 경우 인구가 집약적으로 많아 종량제봉투의 소비량은 많으나 각 구청 단위의 지역적 범위가 협소하여 단속이 쉽게 이루어질 수 있기 때문에 상대적으로 불법유통이 어려웠다고 판단된다. 또한 서울의 경우 대부분의 자치구가 쓰레기대행업체가 직접 종량제봉투를 팔아서 판매금액 전체를 모두 가져가는 방식인 독립채산제를 운영하고 있어서 종량제봉투의 불법제작과 유통이 어려웠던 것으로 판단된다.

(2) 연도별 현황

최근 5년 사이의 불법유통된 종량제봉투의 연도별 현황을 살펴보면, 04년에 4건, 05년 1건, 06년 2건, 07년 6건, 08년 7건이다. 이렇듯 2007년 이후 불법유통이 급증한 이유는 2007년을 기점으로 종량제봉투의 가격이 급등하였기 때문이다. 쓰레기 종량제봉투가격은 1995년 종량제 시행 당시 평균 220원이었으나 그동안 주민반발 등을 이유로 대다수의 자치단체가 1~2번 인상하는데 그쳤다.¹⁷⁾ 그러나 2007년을 기점으

로 원가대비 30%선에 머물고 있는 쓰레기 종량제봉투가격이 50%정도의 가격수준으로 인상되어 불법제작 및 유통업자들의 불법행위가 급증한 것으로 판단된다.

(3) 불법유통 대상

가짜 종량제봉투의 불법유통이 종래에는 주로 지정판매소를 대상으로 하여 발생하였으나 최근에는 그 대상이 무허가업소, 대형음식점, 회사, 단체(부녀자 협의회 등), 개인 등 광범위하게 소비자 직거래 형태로 변질되고 있다. 이는 이른바 단속에 따른 풍선효과(사각지대)인 것으로 판단된다.

(4) 후속조치 현황

대부분의 종량제봉투 불법제작업자와 유통업자는 주민의 신고 또는 판매소 일체 점검을 통해 적발된다. 이 경우 소비자에게 위조 종량제봉투를 직접 판매한 판매인(슈퍼 등)은 적발된 경우에도 구속기소되는 경우가 거의 없고 대부분 증거불충분으로 무혐의 처리되는 실정이라서 형사별로 처벌되는 경우가 전무하였다. 실제로 2004년부터 지금까지 전국에서 종량제봉투 불법유통으로 적발된 총 22건의 사건에서 최종 판매인이 형사처벌된 경우는 한번도 없다.

또한 이들 최종 판매인에 대한 과태료부과 등 행정벌 역시 폐기물관리법과 그에 근거한 각 지방자치단체의 조례에 이에 대한 규정이 없기 때문에 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 대부분의 지자체는 위조봉투를 판매한 지정판매소에 대해서 지정취소라는 행정처분만을 하고 있다. 생각건대 지자체가 좀 더 효율적인 불법유통방지를 하기 위해서는 최소한 최종 판매인에 대한 과태료를 부과할 수 있는 근거규정이 폐기물관리법 개정을 통해 신설되어야 한다고 본다.

종량제봉투를 불법으로 직접 제작한 업자와 이를 판매소에 유통시킨 업자에 대해서는 대부분 구속 기소되었으며, 법원의 판결에서도 징역 등의 실형을 선고받았다. 하지만 이들은 실제로 검거하기가 쉽지 않아 최근 5년간 총 3건에 불과하다.

17) 윤영채, 우리나라 쓰레기 종량제 평가와 과제, 충남대학교 사회과학연구, 제16권(2005. 12), 204면.

2. 방지대책 현황

전국의 지방자치단체 중 종량제봉투의 불법 제작과 유통을 방지하기 위한 대책을 시행하고 있는 지자체는 116개로 약 50%에 해당한다. 이는 반대로 전국의 50%에 해당하는 지자체가 아무런 방지대책도 시행하지 않고 있다는 것을 의미하는데, 그 주된 이유는 열악한 지자체의 재정 때문이다. 위조방지대책으로 가장 많이 사용되고 있는 방법은 종량제봉투에 바코드를 기입하여 인쇄하는 것으로 전국의 57개 지자체가 이를 도입하여 시행하고 있다. 그 다음으로는 종량제봉투에 비밀문구나 비밀그림 등의 비표를 삽입하여 제작하는 방법과 일련번호를 기입하는 방법을 사용하고 있다. 홀로그램의 방법은 위조방지의 기능은 매우 크나 그 제작에 비용이 많이 소요되기 때문에 도입하여 시행하고 있는 지자체가 없으며, 기타 몇 곳의 지자체는 정품인증시스템¹⁸⁾, 자동계량 전산화시스템¹⁹⁾ 등 새로운 위조방지시스템을 도입하고 있다.

서울의 경우는 25개 자치구 중 13개의 자치구만이 위조방지대책을 취하고 있고 나머지 13개 자치구는 아무런 방지대책을 도입하고 있지 않았는데, 아마도 이는 많은 자치구가 독립채산제의 운영방식을 취하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉 서울의 많은 자치구가 일정 청소대행 구역별로 별도의 종량제봉투를 각각 제작사용하는 독립채산제의 방식을 취하고 있는데, 이 경우 종량제봉투를 불법으로 제작하더라도 그 수익이 크지 않기 때문에 최근 5년간 종량제봉투의 불법유통이 거의 없다. 그 결과 많은 자치구가 종량제봉투의 불법유통을 예방하는 방지대책에 소극적인 것으로 판단된다.

3. 관리체계 현황

종량제봉투는 시중에 유통될 경우 곧바로 현금과 같은 유기증권의 성질을 갖는 것

18) 정품인증시스템은 2009년 6월부터 안산시가 시행하고 있는 제도로 정품인증태그를 종량제봉투에 부착하여 소비자가 봉투에 있는 소비자인증번호를 ARS 또는 인터넷을 통하여 확인하는 시스템이다. 시민일보, 2009. 6. 24.

19) 자동계량 전산화시스템은 광주광역시 남구에서 현재 시범사업으로 운영하고 있는 제도로, 종량제봉투를 전면 폐지하고 생활쓰레기 수수료의 책정을 기존의 부피(종량제봉투)에서 무게로 전환시켜 부과하는 방식이다. 광주광역시 남구, 생생 하우스 시범운영 계획, 2009. 6.

임에도 불구하고, 그동안 관리주체인 지자체의 제작과정에서의 참관이나 인쇄 후 인쇄 용 동판의 즉각적인 회수가 제대로 이루어지지 않은 점 등 관리체계의 부실이 그 문제점으로 지적되고 있다. 최소한 동판관리 차원에서 종량제봉투 제작 중 담당직원 입회하에 동판을 사용하도록 하고 작업종료 후에는 반드시 동판봉인을 하도록 하는 등 좀 더 엄격한 납품관리가 필요하다.²⁰⁾

지자체의 지정판매소에 대한 정기점검의 횟수도 연도별로 1회 또는 반기별로 1회 시행하는 지자체가 대부분이다. 1년에 4회 분기별로 지정판매소를 점검하는 지자체는 소수에 불과하다. 이처럼 지자체의 판매소에 대한 정기점검이 빈번하게 이루어지지 못하는 가장 큰 이유는 감독인력의 부족 때문이다. 대부분의 지자체의 경우 종량제봉투 업무를 담당하는 공무원이 1-2명에 불과하기 때문에 관내에 있는 지정판매소를 모두 지속적으로 반복하여 감독하는 것은 거의 불가능한 상태이다. 이는 역설적으로 판매소의 불법행위에 대해 담당공무원의 단속노력만으로는 해결되기 어렵다는 사실을 말해준다.

이렇듯 관리·감독을 위한 공무원 인력의 절대부족으로 인하여 기존의 수동적 방법으로는 체계적인 관리를 기대할 수 없는 실정이다. 더욱이 제작기간이 40-60일이 소요되는 현실에서 담당공무원이 제작업체에 상주하여 감독한다는 것은 거의 불가능하다. 수시로 감독을 하려고 하여도 제작업체가 원거리에 위치하고 있을 경우에는 거의 실효성이 없다. 물론 제작업체의 재고량, 현금출납부 등에 대한 점검횟수를 강화하고 바코드를 일련번호순으로 판매소에 공급하는 등의 방법을 통하여 종량제봉투의 불법유통을 부분적으로 예방할 수는 있지만, 근본적 해결책은 되지 못한다.

이렇듯 종량제봉투의 관리체계의 문제점은 그 문제에 대한 인식은 모두 공감하고 있지만 현실적으로 그 대안을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 현 상황에서는 제작부터 판매까지의 관리체계의 전산화가 그나마 해결책으로 제시될 수 있다. 즉, 전산화를 통하여 매일 종량제봉투의 생산 종료시 제작업체의 자료가 지자체 담당공무원에 의해 바로 정산되도록 하는 등 효율적인 전산화 관리체계를 구축하여 감독을 강화할 수밖에 없다. 더불어 제작업체에 CCTV를 설치하여 전 제작과정을 녹화하는 것도 하나의 개선책이 될 수 있다.

20) 국민권익위원회, 생활폐기물 대행계약 및 처리비용 투명성 제고 제도개선 방안, 2008. 7. 33면.

IV. 폐기물관리법의 개선방안

1. 의의

쓰레기 종량제봉투의 불법제작 및 유통을 방지하기 위해서는 궁극적으로 폐기물관리법, 조례 등 법규의 개정을 통한 법제도적 개선이 필요하다. 그런데 이러한 법제도적 개선에 있어 법률과 조례 등의 각각의 규율사항과 그 내용을 합리적으로 확정하기 위해서는 이에 대한 기준이 먼저 정립되어 있어야 한다. 즉, 종량제봉투의 불법유통을 방지하기 위하여 새롭게 제시되는 정책들에 대한 근거규정이 법률인 폐기물관리법, 법규명령인 동법시행령과 시행규칙, 또는 관련 지방자치단체 조례 중 어디에 규율되어야 하는지에 관한 결정이 먼저 있어야 한다. 이러한 입법기준으로는 헌법재판소가 제시하고 있는 의회유보의 이론이 타당하다고 본다.²¹⁾ 즉 새롭게 제시되는 해당 정책이 기본권실현과 밀접한 관련성을 가지고 있고, 의회의 입법절차에서 결정되어야 하거나 공개적 토론 또는 이익조정이 필요한 경우에 해당하면 의회유보의 대상으로 판단하여 폐기물관리법으로 직접 규정하는 것이 타당할 것이다.²²⁾ 또한 위임이 허용되는 경우에도 명확한 위임기준을 설정함으로써 포괄적 위임의 남용을 통제하는 것이 필요하다.²³⁾ 이러한 기준을 바탕으로 종량제봉투에 관한 법적 규율에 있어서도 중요사항에 대해서는 폐기물관리법의 형식으로 규정하고, 그 외 구체적인 사항에 대해서는 조례 등을 통하여 규율하는 것이 합리적일 것이다.

특히 현행 지방자치법 제22조는 조례로써 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로, 향후 종량제봉투와 관련하여 조례에서 규정되어야 할 사항 중 이와 같은 내용의 경우에는 먼저 폐기물관리법에 근거규정을 신설하는 것이 선행되어야 할 것이다. 현행 폐기물관리법상 지방자치단체가 불법 종량제봉투의 제작, 유통 및 판매인 등에 대한

21) 헌재 1999. 5. 27. 98헌바70.

22) 송동수, 중요사항유보설과 의회유보와의 관계, 토지공법연구, 제34집(2006. 12), 99면 이하; 한수용, 본질성이론과 입법위임의 명확성원칙, 헌법논총, 제14집(2003), 600면.

23) 김용섭, 행정입법에 대한 의회통제의 문제점 및 개선방안, 국회개원 제56주년기념 공동학술대회, 행정법이론실무학회, 2004, 15면.

구체적인 제제조치를 부과할 수 있는 근거가 없다는 것이 그 구체적 예이다.

2. 종량제봉투 일반적 근거규정 신설

1995년부터 전국적으로 시행되어 온 쓰레기 종량제봉투 제도는 그 시행에 있어서 가장 기본이 되는 법률적 근거가 뚜렷하지 않다는 근본적인 문제점을 안고 있다. 즉 현행 폐기물관리법에는 쓰레기 종량제봉투 제도를 직접적으로 언급하고 있는 규정이 없고 간접적으로만 규정하고 있을 뿐이다. 생활폐기물의 처리 등에 관한 사항을 규정한 폐기물관리법 제14조 제3항에 따르면 「특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 생활폐기물을 수집·운반·처리할 때에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있다」고 규정하고 있는데, 1995년 폐기물관리법개정시 도입된 동조항이 현재까지 쓰레기 종량제봉투 제도의 유일한 법률적 근거가 되고 있을 뿐이다. 그 결과 현재 시행중인 쓰레기 종량제봉투 제도는 실질적으로 환경부의 「쓰레기 수수료 종량제 시행지침」과 지방자치단체의 조례에 의해 운영되고 있는 실정인데, 이는 법이론적으로 바람직하지 않다.

따라서 폐기물관리법에 쓰레기 종량제봉투 제도의 법적 근거를 신설하여 이 제도에 관련된 통일된 법률적 근거를 명시하는 것이 필요하다. 즉 폐기물관리법에 「생활폐기물을 수집·운반·처리할때에 생활폐기물의 배출 및 수거, 처리에 따른 수수료 징수, 생활폐기물 배출량에 대한 측정수단(이하 “종량제봉투 또는 종량제 스티커 등”)의 제작·유통·판매에 관한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하여 운영할 수 있다」라는 명문규정을 신설하여 직접 환경부의 지침 및 조례운영의 근거로서 기능을 하게 하여야 한다. 실제로 폐기물관리법의 개정을 통해 종량제봉투의 근거규정이 새롭게 마련된다면 종량제봉투의 운영에 관한 대부분의 사항을 조례로써 규율할 수 있을 것이다.²⁴⁾

더 나아가 종량제봉투 유통질서의 확립을 위해서는 지방자치단체의 종량제봉투 제작과 유통, 판매의 위탁근거규정, 판매소 지정의 근거규정 등이 신설되어야 한다.

24) 법률과 조례의 상호 관련성에 대해서는 김춘환, 법률과 조례의 관계, 토지공법연구, 제24집(2004. 12), 254면 이하 참조.

즉 폐기물관리법에 「중량제봉투 및 스티커 등은 해당 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 제작·유통·판매하여야 한다. 다만, 해당 지방자치단체의 조례에 정하는 바에 따라 이를 위탁하여 제작·유통·판매할수 있다」라는 명문규정을 신설하여 중량제봉투의 제작, 판매, 유통에 대한 근거를 두어야 한다. 이러한 규정을 근거로 중량제봉투의 불법제작, 유통 및 판매에 대하여 처벌을 할 수도 있고, 더 나아가 지방자치단체가 불법 중량제봉투 판매소에 대하여 판매소의 지정취소나 제한을 하거나 행정벌로서 과태료를 부과할 수 있을 것이다.

3. 중량제봉투 불법유통에 대한 벌칙규정 신설

현재 불법으로 중량제봉투를 제작하거나 유통시킨 자에 대해서 폐기물관리법에 명문의 형벌규정이 없기 때문에 주범인 경우와 증거가 명백한 경우에 한하여 형법상의 사기죄나 공문서위조죄 등의 혐의로 처벌을 하고 있을 뿐이다. 하지만 형법상의 사기나 공문서위조 등의 입증은 쉽지 않기 때문에 많은 경우 증거불충분 등의 이유로 무혐의로 처리되고 있는 실정이다. 따라서 중량제봉투의 불법제작과 유통을 근절하기 위해서는 불법 중량제봉투를 제작한 경우는 물론 불법으로 유통시키는 자에 대한 형벌규정을 폐기물관리법에 명문화하여야 한다. 즉 폐기물관리법에 「불법으로 중량제봉투 및 스티커 등을 제작 및 유통시킨 자는 5년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다」라는 명문규정을 신설하여 불법유통에 대해 강력히 대응하는 것이 필요하다. 더욱이 이러한 형벌규정은 조례에 할 수 없고 오직 법률인 폐기물관리법에 직접 규율되어야 한다.²⁵⁾ 이 규정이 신설될 경우 그동안 직접적인 형벌규정이 없어 간접적으로 형법상의 공문서위조죄 등으로 우회적으로 처벌하여야 했던 문제점이 해결되어 불법 중량제봉투의 제작 및 유통업자에 대한 구체적인 제재조치로서 기능을 할 것으로 보인다.

중량제봉투의 불법유통을 근절하기 위해서는 이를 제작하고 유통하는 자에 대한 강력한 제제도 필요하지만 위조봉투를 일반 소비자에게 판매하는 판매인에 대한 처벌도 필요하다. 즉 폐기물관리법에 「불법으로 중량제봉투 및 스티커 등을 판매한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다」라는 명문규정을 신설하여 불법판매인에

25) 현재 1995. 10. 26. 93헌바62; 대판 1995. 6. 30. 93추83.

대해서도 제재하는 것이 필요하다. 종량제봉투 불법판매인에 대하여는 불법제작 및 유통업자와는 달리 형벌로 처벌하기 보다는 행정벌로서 과태료를 부과하는 것이 타당하다. 왜냐하면 판매인의 경우 고의성을 가지고 종량제봉투를 불법으로 제작하고 유통하는 자와는 달리 대부분 그 위법성을 인식하지 못하는 과실범에 해당하므로 형벌로 처벌하는 것이 타당하지 않기 때문이다. 하지만 이 경우 최소한 행정벌로서 과태료에 관한 규정을 신설함으로써 판매인들에게 주의의무에 충실하게 하는 효과를 얻을 수 있다.

4. 소비자의 정식 종량제봉투 구입의무규정 신설

종량제봉투의 불법유통을 근절하기 위해서는 단순히 제작업자, 유통업자, 판매인만의 노력만으로는 부족하고 최종 소비자인 국민의 적극적인 협조가 뒷받침되어야 한다. 즉 종량제봉투를 구입하여 일상생활에서 사용하는 국민들이 스스로 위조봉투를 구입하지 말아야 하는 것이다. 더욱이 과거에는 종량제봉투가 판매소를 중심으로 불법으로 유통되는 것이 대부분이었으나, 최근에는 판매소를 통하지 않고 직접 소비자인 주민들에게 접근하여 판매되는 경우가 빈번해지고 있으므로 국민들이 이러한 위조봉투를 구입하지 말아야 하는 것이다.

따라서 폐기물관리법에 「모든 국민은 정식 종량제봉투 및 스티커 등을 지방자치단체가 지정하는 종량제봉투 판매소에서만 구입하여야 하며 불법유통의 방지에 협조하여야 한다」라는 명문규정을 신설하여 국민들에게 정식 종량제봉투만을 구입하게 하고 불법유통 방지를 협조하도록 할 필요가 있다. 이러한 정식구입의무에 대한 위반행위에 대해서는 형벌보다는 행정벌로서 과태료를 부과하도록 하는 것이 타당할 것이며, 이에 대해서는 폐기물관리법이 직접 규율하기보다는 조례에서 규율하면 족하다고 본다.

5. 소결

기존의 폐기물관리법에는 종량제봉투에 관한 구체적 규정이 전무하여 불법으로

제작·유통·판매되어도 이를 제재할 수 있는 법적 조치가 미흡하였고, 이러한 이유로 인해 불법유통이 근절되지 않았었다. 따라서 폐기물관리법에 종량제봉투의 일반적 근거규정, 불법 제작·유통·판매에 대한 처벌근거규정, 불법 제작·유통업자에 대한 형벌규정, 불법 판매인에 대한 과태료규정, 일반 국민의 정식봉투 구입의무규정 등의 내용을 신설하여 보다 적극적으로 대처하는 것이 필요하다고 본다. 이러한 근거규정이 신설될 경우 종량제를 직접 시행하고 있는 지자체의 행정업무도 보다 적극적으로 이루어질 수 있고 방지대책도 더욱 활성화될 것으로 판단된다.

V. 지방자치단체 조례의 개선방안

1. 의의

전국의 지방자치단체는 종량제봉투의 제작과 유통과 관련하여 각자 별도의 조례 및 그에 대한 시행규칙을 가지고 있으며, 그 명칭은 일정하지는 않지만 대부분 “00시 폐기물 관리에 관한 조례”라고 칭하고 있다. 이러한 조례에서는 종량제봉투에 관한 것만을 주 내용으로 하는 것은 아니며, 폐기물관리법 시행에 따른 전반적 내용을 규율하고 있다. 한편 일부 지자체 중에는 종량제봉투를 포함하여 생활폐기물 부분을 별도의 조례로 분리하여 규정하고 있는 경우도 있다. 일반적으로 “00시 생활폐기물의 배출방법 및 수수료 등의 부과·징수에 관한 조례”라는 명칭으로 종량제봉투의 종류와 재질, 제작·공급 및 판매 등에 대해 규율하고 있다.

대부분의 지자체는 종량제봉투의 불법유통에 대한 강력한 방지책을 실행하려는 의지는 가지고 있으나, 이에 대한 법적 근거의 미비로 어려움을 호소하고 있다. 따라서 종량제봉투의 불법 제작과 유통을 방지하기 위한 제도가 궁극적으로 실효를 기하기 위해서는 폐기물관리법의 개정과 더불어 당연히 지방자치단체의 조례의 개선이 뒤따라야 한다.

2. 조례제정권의 기본원칙

(1) 법률유보와의 관계

현행 지방지방자치법 제22조는 「지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다」고 규정하고 있어, 단서조항의 해석과 관련하여 위헌설과 합헌설의 대립되어 있는 상태이다.²⁶⁾ 즉 “법률의 위임이 있어야 한다”는 단서조항이 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”는 헌법 제117조와의 관계에서 문제가 되는 것이다. 위헌설의 입장에서는 지방자치법 제22조의 단서조항이 헌법상 보장된 조례제정권을 지나치게 제약하고 있다는 견해이고,²⁷⁾ 합헌설은 법률유보의 원칙의 연장선에서 당연한 규정이라는 견해이다.²⁸⁾

생각건대 헌법규정상의 표현인 “법령의 범위 내”라는 의미는 조례는 우선적으로 법령에 적극적으로 반할 수 없을 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 법령의 근거를 필요로 한다는 의미라고 본다.²⁹⁾ 따라서 종량제봉투를 포함한 폐기물처리에 관한 사무는 그 성질상 자치사무에 속하지만, 주민의 권리를 제한하거나 벌칙을 정하는 내용을 포함하고 있는 조례의 경우에는 명시적인 법령의 근거나 위임이 필요하다.

(2) 과태료와의 관계

현행 지방지방자치법 제27조는 「지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다」고 규정하고 있어, 「벌칙을 정할 때

26) 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 박영사, 2004, 134면; 김춘환, 법률과 조례의 관계, 토지공법연구, 제24집(2004. 12), 254면.

27) 박찬주, 조례제정권의 근거와 범위, 서울대학교 법학, 제50권 제1호(2009. 3), 484면 이하; 문상덕, 조례와 법률유보 재론, 행정법연구, 제19집(2007), 1면 이하.

28) 박군성, 행정법강의, 박영사, 2009, 993면; 장태주, 행정법개론, 현암사, 2008, 940면.

29) 헌법재판소는 “주민의 권리의무에 관한 사항을 규율하는 조례를 제정함에 있어서는 법률의 위임이 필요하다”고 하여 합헌설의 입장이며(헌재 1995. 4. 20, 92헌마264, 279 병합); 대법원도 같은 입장이다(대판 2006. 9. 8, 2004두947).

에는 법률의 위임이 있어야 한다」는 제22조 단서와의 관계가 해석상 문제가 된다. 즉, 조례위반행위에 대한 행정질서벌의 부과인 과태료를 법률의 위임 없이도 조례로 정할 수 있는지에 관한 것이 문제시 되고 있다.

입법연혁적으로³⁰⁾ 볼 때 지방자치법 제22조 단서의 벌칙은 형사법상의 형벌만을 의미한다. 다시 말해 법률의 위임 없이 조례로써 형벌을 규정할 수 없다는 의미이다. 대법원도 “조례위반에 형벌을 가할 수 있도록 규정한 조례안 규정은 지방자치법 제 27조와 제22조 단서에 위반된다”고 하여 이 점을 명백히 하고 있다.³¹⁾

이에 반해 행정질서벌인 과태료는 법률의 위임 없이도 조례로 정할 수 있다는 것이 헌법재판소의 견해이다.³²⁾ 조례 역시 강행성을 갖고 있고 실효성을 확보할 수 있는 수단을 정할 수 있기 때문에, 법률의 개별적 위임이 없더라도 조례로서 그 실효성을 담보하기 위한 과태료를 부과할 수 있다고 보아야 한다는 것이다.³³⁾ 즉 조례로 과태료 등을 부과하는 것은 의무를 부과하는 부담적 행정의 일부에 해당하는 것이므로 이에 대한 법률상 추상적 근거만 있으면 족하고, 별도의 개별적 위임이 있어야 하는 것은 아니다.³⁴⁾

(3) 종량제봉투 관련조례의 기본방향

생각건대 폐기물 처리사무가 지방자치단체의 자치사무인 만큼 법률인 폐기물관리법에서는 주민의 권리제한 또는 의무부과에 대한 사항에 대해서만 직접 규율하고 그 외 시행에 필요한 자세한 사항은 조례에서 규율하는 것이 바람직하다. 즉, 폐기물관리법에서는 종량제봉투의 일반적 근거규정, 불법 제작·유통·판매에 대한 처벌근거

30) 1994년 개정전의 지방자치법에는 “조례로서 3월 이하의 징역, 금고, 벌금, 구류, 과료 또는 과태료의 벌칙을 정할 수 있다”라고 규정되어 있었으나, 위헌의 소지가 있어 형벌에 관한 내용을 모두 삭제한 것이다.

31) 대판 1995. 6. 30, 93추83.

32) 헌법재판소는 과태료 부과처분 후 행정형벌을 부과하더라도 일사부재리의 원칙에 반하지 않는다고 하여 행정질서벌이 죄형법정주의의 규율대상에 포함되지 않는 점을 명확히 하고 있다. 헌재 1994. 6. 30. 92헌바38.

33) 박찬주, 조례제정권의 근거와 범위, 서울대학교 법학, 제50권 제1호(2009. 3), 502면

34) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2009, 144면.

규정, 불법 제작·유통업자에 대한 형벌규정, 불법 판매인에 대한 과태료규정, 일반 국민의 정식봉투 구입의무규정 등의 내용에 대해서만 규율하고, 그 외 나머지 종량제 봉투와 관련된 세부적인 사항은 조례에서 규율하는 것이 타당하다.

3. 주요 신설규정의 내용

아래에서는 향후 각 지자체의 종량제봉투 관련 조례에서 종량제봉투의 불법유통을 방지하기 위하여 필수적으로 신설되어야 할 내용들을 살펴보기로 한다.

(1) 종량제봉투 판매인의 영업상 의무

종량제봉투의 불법유통을 근절하기 위해서는 이를 제작하고 유통하는 자에 대한 제재도 중요하지만, 일반 소비자에게 최종적으로 이를 판매하는 판매인의 역할도 매우 중요하다. 즉, 판매인에 대한 통제수단을 두지 않은 채 오직 제작자와 유통업자에 대해서만 그 방지책을 제시할 경우 그 실효성이 보장되지 않으므로 판매인에 대한 통제수단도 함께 강구하여야 한다.

종량제봉투 판매인에 대한 통제수단으로는 먼저 “판매인의 영업상 의무”규정을 들 수 있다. 이는 행정법상 먼저 의무를 부과하고 이를 이행치 않을 경우 그에 대한 행정벌과 행정처분을 부과하는 방식이다.

먼저 폐기물관리법에 종량제봉투의 제작, 유통, 판매에 대한 근거규정과 불법 판매인에 대해 과태료를 부과할 수 있는 규정이 신설된다는 전제 아래, 각 지자체는 조례에 판매인의 불법 종량제봉투의 판매금지를 포함하는 영업상 의무에 대해 규율하는 것이 필요하다. 판매인의 영업상 의무규정에는 정품 종량제봉투 판매의무와 불법 종량제봉투 진열 및 판매금지의무, 불법행위 발견시 신고의무 등의 내용을 포괄적으로 규율하여 판매인으로 하여금 종량제봉투의 정상적인 유통구조에 협조하도록 하여야 한다. 현재 대부분의 지자체의 조례에는 판매인에 대하여 이러한 영업상 의무규정이 규정되어 있지 않기 때문에, 불법유통에 적극적으로 가담한 판매인에 대해 법적 조치가 미흡할 수밖에 없는 실정이다.

(2) 종량제봉투 판매소에 대한 행정처분

종량제봉투를 일반 소비자에게 최종적으로 판매하는 판매인에 대한 통제수단을 강화하기 위해서는 앞에서 언급한 판매인에 대한 영업상 의무규정과 더불어 이 영업상 의무를 위반할 경우 판매소에 대해 지정을 취소할 수 있음을 조례에 명문으로 규정하는 것이 필요하다고 본다. 물론 지금까지도 이러한 조례상의 근거규정의 유무와 관계없이 불법으로 종량제봉투를 판매한 판매소에 대해서 일정한 행정처분을 관례적으로 해왔었다.³⁵⁾ 하지만 지방자치단체가 좀 더 투명하고 합법적인 법치행정을 구현하기 위해서는 조례에 그에 대한 명문규정을 두는 것이 바람직하다.

특히 판매인의 불법 종량제봉투의 판매금지 의무는 지속적인 의무이행의 확보가 필요한 사항이므로, 행정실무의 측면에서 종량제봉투의 판매소 지정시 불법 종량제봉투를 판매하다가 적발되면 자동으로 판매인 지정을 취소한다는 부관을 함께 연계하는 것도 필요하다(이른바 취소권의 유보).³⁶⁾ 이렇게 되면 판매인의 경우도 좀 더 경각심을 갖게 되므로 불법 종량제봉투의 판매가 근절될 것으로 보인다.

한편 종량제봉투의 유통질서를 확립하기 위해서는 종량제봉투를 판매하는 판매소의 지정요건을 좀 더 엄격히 강화하는 것이 필요하겠지만, 이렇게 할 경우 실제 소비자인 주민들의 피해가 발생할 수 있기 때문에 비현실적인 방법이다. 판매소의 지정요건의 강화보다는 오히려 지정요건은 완화하고 불법판매소에 대한 제한을 강화하는 것이 더 필요하다고 본다. 따라서 불법 종량제봉투를 판매하다가 적발되어 판매소의 지정취소를 당한 판매소에 대해서는 1년이라는 기간 동안 지정을 다시 받을 수 없는 제한을 가하는 것이 필요하다. 이러한 제한이 없을 경우 불법판매소의 경우 지정취소라는 행정처분을 받고도 다시 재지정을 받아 판매업을 할 수 있기 때문이다.

(3) 소비자의 정식구입의무와 과태료

불법제작된 종량제봉투의 유통을 방지하기 위해서는 불법제작·유통 및 판매인에

35) 다수설과 판례의 입장은 법치행정의 관점에서 처분청은 위법한 행정작용을 스스로 시정할 권한을 가지는 점에서 별도의 법적 근거 없이 취소할 수 있다고 보고 있다. 대판 2002. 5. 28. 2001두9653.

36) 석종현/송동수, 일반행정법(상), 삼영사, 2009, 295면.

대한 행정처분 및 벌칙규정의 적용만으로는 미흡하며, 최종 소비자의 협조가 반드시 필요하다. 즉 종량제봉투를 구입하여 일상생활에서 사용하는 주민들이 스스로 위조 봉투를 구입하지 말아야 하는 것이다. 더욱이 과거에는 종량제봉투가 판매소를 중심으로 불법으로 유통되는 것이 대부분이었으나, 최근에는 판매소를 통하지 않고 직접 소비자인 주민들에게 접근하여 판매되는 경우가 빈번해지고 있으므로 주민들이 이러한 위조봉투를 구입하지 말아야 하는 것이다.

하지만 이러한 소비자의 정식구입의무는 종량제봉투 소비자로서 주민에게 부과하는 의무에 해당하는 것이므로 조례에서 단독으로 규정할 수는 없고 폐기물관리법에서 먼저 규정이 되어야 한다.³⁷⁾ 그리고 조례에서 이러한 소비자의 정식구입의무와 더불어 이를 위반한 자에 대한 과태료를 규정하는 것이 바람직하다. 정식구입의무를 위반한 소비자에 대하여 행정벌로서 50만원 이하의 과태료를 부과하는 규정을 둘 경우 주민들 역시 경각심과 주의의무를 가지고 종량제봉투를 구입할 것이며, 종량제봉투의 불법유통을 근절시키는 실효성 확보수단으로 큰 역할을 할 것으로 예상된다.

한편 지자체는 주민들에게 이러한 정식구입의무와 의무위반시의 과태료부과에 대해서 충분히 홍보할 의무도 가지고 있으며, 이에 대해 조례에 함께 규정되어야 할 것이다.

(4) 신고포상금제도

폐기물관리법에 불법 종량제봉투를 제작, 유통, 판매하는 자에 대한 강력한 처벌 규정이 있다 하여 자동적으로 종량제봉투의 불법유통이 근절되는 것은 아니며 주민들의 적극적인 협조가 뒤따라야 한다. 즉, 종량제봉투를 불법으로 유통시키는 자를 처벌하기 위해서는 이를 단속하여 적발하여야 하는데, 한정된 공무원의 인력으로는 현실적으로 한계가 많다. 지금까지 적발된 실제의 불법유통사례가 매우 한정적인 것도 바로 이런 이유에서이다. 따라서 불법 유통업자를 신속하게 적발하기 위해서는 주민들의 자발적인 협조를 유도하여야 하며, 그 경제적 유인책으로 신고포상금제가 필요하다.³⁸⁾

37) 강수경, 지방자치단체의 조례제정권의 한계, 한국법학회, 법학연구, 제24집(2006), 47면.

신고포상금제란 위법한 행위를 한 자에 대해 국가 또는 지방자치단체에 신고를 한 경우 신고자에게 적절한 포상금을 지급하는 제도로, 이는 행정법관계에 있어서 이해관계가 없는 제3자를 개입시켜 행정목적의 달성을 도모하는 것이다.³⁹⁾ 환경과 관련된 대표적인 신고포상금제는 환경오염행위 신고포상금제도를 들 수 있는데, 이는 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」에 근거하고 있는 제도로, 그 신고대상은 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「폐기물관리법」, 「유해 화학물질 관리법」, 「소음·진동규제법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「자연공원법」, 「토양환경보전법」 등 환경법을 위반하는 환경오염행위 또는 환경훼손행위이다.

폐기물관리법의 개정을 통해 종량제봉투의 근거규정이 마련된다면 조례운영의 근거로 기능할 수 있게 되어 종량제봉투의 운영에 관한 대부분의 사항을 조례로써 규율할 수 있으며, 불법 종량제봉투에 대한 신고포상금제도 역시 이른바 수익적 행정처분으로 법률적 근거가 필요치 않고 조례에 근거만 있으면 시행할 수 있는 제도이다. 즉 종량제봉투와 관련한 신고포상금제도를 도입하기 위해서는 조례에 근거규정만 마련하면 족하다 하겠다.

한편 신고문화의 동기부여를 위해 도입한 신고포상금이 주민부담물이나 지자체의 재정애로에 오히려 부정적인 영향을 야기할 수 있고, 신고포상금제를 악용하여 전문직업적으로 악용될 수도 있으므로, 이에 대한 통제수단도 함께 강구하여야 한다. 1인의 신고포상금제의 신고횟수를 1달에 3회 이내로 한다든지 하는 방법이 그 예가 될 수 있을 것이다.

VI. 결론

우리나라 속담에 “한 도둑을 열 사람이 막지 못한다”라는 표현이 있는데, 이 말은 종량제봉투의 불법유통과 관련하여 딱 맞는 표현이다. 종량제봉투의 제작비가 판매비의 10% 수준에 불과하고 그 제작이 너무나도 간편하기 때문에 불법 제작과 유통에

38) 국민권익위원회, 생활폐기물 대행계약 및 처리비용 투명성 제고 제도개선 방안, 2008. 7. 35면.

39) 최우용, 쓰레기투기 신고포상금제의 문제점과 입법정책사의 과제, 공법연구, 제29집 제4호(2001. 6), 326면.

대한 유혹이 너무나도 크다. 그 결과 각 지자체에서 종량제봉투의 불법유통을 근절하기 위해 바코드, 비표 등의 다양한 위조방지대책을 내놓고 있음에도 불구하고 여전히 불법 종량제봉투의 유통이 줄어들지 않고 있는 실정이다. 백약이 무효인 셈이다.

이렇듯 종량제봉투의 불법제작을 방지하기 위한 기술적 방지책으로서의 위조방지 시스템은 그 효과에 한계가 있음을 보여주고 있다. 지자체가 새로운 기술이 도입되어 방지책으로 제시되면 당분간은 효과가 있지만, 즉시 그에 대한 위조기술이 개발되고 불법봉투가 유통됨을 알 수 있었다. 물론 기존의 바코드나 비표 등의 전통적인 방법 외에 새로운 형태의 정품인증시스템이나, 자동계량 전산화시스템 등이 현실적으로 얼마나 큰 효과가 있을지는 더 지켜보아야 하겠지만 종량제봉투의 불법유통을 근본적으로 근절시키는 비법이라고 생각되지는 않는다.

본 논문에서는 종량제봉투의 불법유통을 근절시킬 수 있는 법제도적 방안으로 현행 폐기물관리법과 조례의 개선방안을 중점적으로 연구하였으며, 그 핵심은 종량제봉투의 건전한 유통에 대해 책임을 제작자, 유통업자, 판매인, 소비자 모두에게 균등하게 배분하는 것이었다. 즉, 종량제봉투를 불법으로 제작하고 유통하는 자에게 강력한 처벌규정을 신설할 뿐만 아니라, 불법판매인에게도 책임을 물어 행정처분을 할 수 있게 하였으며, 마지막으로 소비자인 주민들 역시 건전한 유통질서를 확립하기 위하여 정식 종량제봉투만을 구입할 의무가 있으며 이를 위반할 경우 과태료를 부과하여 책임을 묻는 방식을 택하였다. 이러한 제도적 개선방안이 실행되기 위해서는 당연히 관련법률인 폐기물관리법이 개정되어야 하며, 이에 따라 지자체의 조례도 동시에 개정되어야 할 것이다.

(논문투고일: 2009. 7. 31, 심사일: 2009. 8. 14, 게재확정일: 2009. 8. 20)

참고문헌

- 감사원, “안산시 쓰레기봉투 불법제작 및 유통관련 비리점검”, 보도자료, 2009. 2. 25
- 강수경, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 한국법학회, 법학연구, 제24집(2006)
- 국민권익위원회, “생활폐기물 대행계약 및 처리비용 투명성 제고 제도개선 방안”, 2008. 7
- 김광임, “쓰레기 종량제 평가 및 개선방안”, 한국환경정책평가연구원, 1998. 6
- 김금수/Kelleher, “생활계 폐기물종량제와 불법투기”, 재정논집, 제18집 제2호(2004. 2)
- 김용섭, “행정입법에 대한 의회통제의 문제점 및 개선방안”, 국회개원 제56주년기념 공동학술대회, 행정법이론실무학회, 2004
- 김춘환, “법률과 조례의 관계”, 토지공법연구, 제24집(2004. 12)
- 문상덕, “조례와 법률유보 재론”, 행정법연구, 제19집(2007)
- 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2009
- 박균성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2008
- 박찬주, “조례제정권의 근거와 범위”, 서울대학교 법학, 제50권 제1호(2009. 3)
- 석종현/송동수, 『행정법총론(상)』, 삼영사, 2009
- 송동수, “중요사항유보설과 의회유보와의 관계”, 토지공법연구, 제34집(2006. 12)
- 수도권매립지관리공사, “생분해성수지 함유 종량제봉투 사용이 매립지에 미치는 영향 등에 관한 조사연구”, 한국환경정책평가연구원, 2001
- 윤영채, “우리나라 쓰레기 종량제 평가와 과제”, 충남대학교 사회과학연구, 제16권 (2005. 12)
- 장태주, 『행정법개론』, 현암사, 2008
- 전재경, “쓰레기 종량제”, 한국법제연구원, 1995
- 정광호/서재호/홍준형, “쓰레기 종량제 정책효과 실증분석”, 한국행정학보, 제41권 제 1호(2007 봄)
- 최선규, “쓰레기 종량제에 관한 사례연구-익산시를 중심으로”, 원광대학교 석사학위 논문, 2007

- 최우용, “쓰레기투기 신고포상금제의 문제점과 입법정책사의 과제”, 공법연구, 제29집 제4호(2001. 6)
- 한국산업관계연구원·환경부, “쓰레기 종량제 시행 10년 평가 및 종량제봉투가격의 현실화 방안 마련 연구”, 2005. 10
- 한국생산기술연구원, “쓰레기봉투의 구조 및 모양 다양화 방안 연구”, 2007. 11
- 한국환경정책평가연구원, “생활폐기물 수집·운반·처리 대행제도 개선방안 연구”, 2008. 11
- 한수웅, “본질성이론과 입법위임의 명확성원칙”, 헌법논총, 제14집(2003)
- 환경부, “2007년도 쓰레기 종량제 연보”, 2008
- 환경부, “쓰레기수수료 종량제 시행지침”, 2008. 12
- 환경부, “폐기물관리제도 개선방안 연구”, 2003. 12
- 환경부, “환경백서”, 2008
- 환경부, “쓰레기 종량제 시행 10년 평가 및 종량제봉투가격의 현실화 방안 마련 연구”, 2005. 2
- 홍정선, 『행정법원론(상), (하)』, 박영사, 2009

[Abstract]

Desirable Measures for the Prevention of Illegal Distribution of Standard Plastic Garbage Bags with Special Reference to the Revision of the Waste Control Act and Relevant Local Ordinances

Prof. Dr. Song, Dongsoo

Every local government has started to manufacture and sell standard plastic garbage bags since the implementation of the volume-rate garbage disposal system in 1995. As the price of the garbage bag increased, many instances of illegal production and distribution of the bags have been found. The reason why this undesirable practice has been widespread is that anybody could easily manipulate these bags with no technical difficulties and the selling price can be ten times higher than the production costs. In response to this practice, each local government has taken various policy measures, including the introduction of bar codes and secret markings, but the result has nevertheless been quite negative. All measures have proven useless. This type of forgery-prevention system may be effective for the time being, but it is commonly expected that new kinds of forgery practice will develop soon and other illegal bags will be distributed.

This paper has presented desirable policy measures to solve this illegal distribution of garbage bags, with special reference to the relevant ordinances of the present Waste Control Act. The crux of the paper is that responsibility of implementation and positive distribution of standard plastic garbage bags must be borne and equally shared by all relevant actors, such as manufacturers, distributors, sellers and consumers. In other words, new provisions must be provided for the sanction of the distributors who manufacture and distribute bags illegally. Sellers of the illegal bags should also be subject to the imposition of fines. At the same time, it is obligatory for

residents to buy only the permitted standard plastic garbage bags, and they should be subject to a fine if they violate this rule. For all of this to be effective, the Waste Control Act and relevant ordinances of local governments must be revised accordingly.

주 제 어 폐기물관리법, 쓰레기 종량제, 종량제봉투, 불법유통, 위조방지, 바코드

Key Words Waste Control Act, volume-rate garbage disposal system, standard plastic garbage bag, illegal distribution, forgery prevention, bar code