

# 쓰레기종량제의 평가 및 개선 방안

지난 1월 1일 부터 전국적으로 실시된 쓰레기 종량제는 국민들의 적극적인 참여로 성공적으로 진행되고 있으며 빠른 속도로 정착되고 있다.

특히 종량제 실시이후 쓰레기 배출량이 급격히 감소하였고 재활용품의 분리수거 실적도 나아지고 있다. 하지만 이러한 결과에 반해 종량제의 시행에 따른 문제점들이 나타나고 있어 본지는 이 시점에서 중간 평가를 해 보고자 한다. 김영기 / 배달녹색연합

## 1. 배경

사업구조가 다양화되기 이전, 즉 70~80년대 까지만 해도 쓰레기처리 비용은 국가나 지방자치단체의 당연한 서비스로 받아들여왔다. 그러나 산업구조가 다양화되면서 급격한 산업화와 소비생활의 풍요는 대량의 쓰레기를 발생시켰고 이의 위생적인 처리를 위한 소각시설 및 매립지의 부족현상 등을 초래하였다. 특히 폐기물관련시설 설치반대, 위생처리비의 증가등으로 더이상 늦출수 없는 중요한 사회경제적 현안으로 대두되었다.

그러므로 누구의 통제도 받지않는 쓰레기의 무한정 배출문제는 더 이상 국가나 지방자치단체만의 책임이 아니라 오염원자가 스스로 책임져야하는 것은 당연한 것이다.

그래서 나온 것이 올해들어 전국적으로 행해지는 쓰레기 종량제(이하 종량제)이다.

이는 쓰레기를 배출한 배출자가

쓰레기 처리 비용을 부담해야 한다는 오염자 부담원칙(PPP: Polluter pays principle)을 적용한 제도이다.

오염자 부담원칙은 1972년 5월 국제경제협력개발기구(OECD)에서 가맹국들에게 권고한 비용부담원칙으로서, 환경이 만족스러운 상태로 보전되는 것을 보장하기 위하여 공공당국에 의하여 결정된 여러 가지 수단을 수행하는 비용을 오염자가 부담하지 않으면 안되는 것을 의미한다.

따라서 쓰레기 배출로 인한 비용을 자신의 비용으로 인식하게 함으로써 배출원 스스로 오염행위를 억제하기 위한 경제적 유인책으로서 쓰레기 종량제를 도입, 시행하게 된 것이다.

## 2. 전반평가

앞서 쓰레기 종량제가 시범적으로 실시된 지역에서는 쓰레기 배출량이 현저히 줄어들고, 과대포장이

급격히 줄어들어 소비자들의 물건 구매형태까지 변화되고 있다고 한다. 환경부가 발표한 쓰레기 종량제의 경제효과 분석에 따르면 쓰레기 종량제를 3개월간 시범실시한 전국 33개 시·군·구지역의 쓰레기 감량효과는 38%였으며, 이에 따라 연간 45만 1천톤의 쓰레기감량 효과와 4만㎡의 매립지 및 2백억원의 처리비용 절감효과가 있는 것으로 나타났다.

따라서, 종량제를 전국적으로 확대할 경우 서울과 부산시민이 1년간 버리는 873만톤의 쓰레기량이 줄어들게 되어 매립지 확보에 4천억원의 예산을 절감할 수 있고 쓰레기 처리비용의 절감 및 재활용품의 증가로 1,409억원 등 연간 5,400억원의 이득을 얻을 수 있을 것이라고 전망한 바 있다. 또한 환경부 폐기물정책과 수거실적을 보면, 쓰레기 종량제를 시행하기 전 전국적으로 24만톤이 수거되던 것이 시행 후에는 34만톤이 수거돼 41%가 증

가한 것으로 나타났다. 지역에 따라서는 부산과 제주도의 경우 16%의 낮은 증가율을 보인 곳도 있는 반면, 대전처럼 118%로 대폭 증가한 곳도 있다.

아울러 일상생활과정에서 장바구니 사용하기, 상품구입시 포장재 제거 등 쓰레기를 줄이기 위한 분위기가 급속히 확산되고 있으며 주민들은 쓰레기가 적게 나오는 상품구입을 선호함에 따라 과대포장감소, 재활용 가능한 포장재질의 개발, 리필제품의 확대 등 제품의 생산 및 유통과정에서 쓰레기감량을 위한 연쇄과급효과가 나타나고 있다.

지금까지는 매립·소각 등 사후 처리위주의 쓰레기관리에 치중하였으나 재활용품의 효율적 수거처리 및 일회용품과 과대포장규제 등 사전예방차원의 쓰레기감량정책에도 관심을 갖는 등 지방쓰레기관리행정의 전반적인 개선체계가 되고 있다.

### 3. 종량제 실시 이후 나타난 문제점

이러한 기대이상의 빠른 효과들은 갑작스런 종량제 시행에 대한 행정당국과 전문가들의 불안을 잠재워 주었으며, 일반 국민들에게는 쓰레기 문제가 해결될 수 있다는 희망을 안겨 주었다. 그러나 행정부서의 쓰레기 종량제의 종합 체계의 미비와 주민들의 인식부족으로 그 시행에 있어 문제점이 발생하고 있다.

#### ① 홍보 부족

일반주민들은 봉투판매소의 위치, 쓰레기 배출방법 및 재활용품의 분리 배출요령 등을 잘 몰라 종량제 실시에 대한 전반적인 불평을 한다.

#### ② 규격 봉투

쓰레기 봉투가 약하여 잘 찢어지고 손잡이가 없어 묶기 힘들다는 점과, 크기별 수급 불균형, 썩지 않는 비닐을 사용했다는 점이 지적되었다. 시행초기 당국의 수요예측 잘못으로 인해 시행초기 가정용의 경우 작은 크기의 봉투들은 모자랐던 반면 큰 봉투는 많이 남게 되었다. 정부는 서둘러 50짜리 봉투를 많이 찍겠다고 했지만, 이 일은 얼마나 사전준비가 소홀했느냐를 단적으로 보여주는 예였다. 또한, 분해가 잘되도록 분해도를 높이는 전분성분이 첨가된 비닐을 사용했다던 당초 발표와는 달리 보통 비닐을 사용했다던 것이 밝혀지면서 봉투 자체가 쓰레기가 되는 문제를 낳게 되었다. 비닐봉투의 원료는 폴리에틸렌으로 분해기간은 2백년에서 5백년이 걸린다고 한다. 환경부에서는 일반 비닐을 사용했음을 시인하면서 장기적으로는 분해성 비닐로 바꿀 계획이라고 발표했는데, 금방 바꾸지 못하는 이유는 봉투가격의 상승과 분해성비닐 기술을 학계에서 공인 받지 못했기 때문이라고 한다. 이 중에서 분해성 비닐 기술에 대한 부분은 실제 전문가들도 의견이 다른 경우가 있으므로 여기서 판단할 수는 없지만, 가격 상승에 관한 부분은 크게 걱정할 필요가 없다고 본다.

현재 나와있는 분해성 비닐 중 가장 가격이 싼 것을 사용할 경우 지금보다 10원에서 20원 정도만 비싸지기 때문이다. 또 다른 문제점은, 봉투는 위조하기가 매우 쉬운 반면 그것을 막을 방법은 전무하다는 것이다.

#### ③ 재활용품의 처리

올해 종량제 확대 실시 이후 가정에서는 쓰레기의 23%를 재활용품으로 내놓고 있다. 그러니까 종량제 이후 가정에서의 쓰레기 배출량이 크게 준 것은 사실 총량이 줄었다기 보다는 그전에는 일반쓰레기와 함께 버렸던 재활용 가능한 물건들을 따로 모아 내보내기 때문이다. 즉 예전에는 쓰레기였던 것이 이제는 이용가능한 자원의 대우를 받고 있는 것이다.

재활용품을 잘 분리해 낼수록 가정에서는 쓰레기가 줄어 경제적인 이득이 생기기 때문에 종량제 이후 재활용품의 배출은 폭발적으로 늘어날 수밖에 없다. 여기서 전문가들이 우려했던 체증현상이 생긴 것이다. 재활용품처리 체계가 거의 갖추어져 있지 않은 상태에서의 엄청난 공급은 힘들게 분리해 낸 사람을 퇴색시킨다.

종량제를 실시하기 이전 1993년도 재활용률을 보면, 재활용률이 높았던 품목은 종이 46.3%, 유리병 43.4%, 고철이 29.6%이었고 반면에 플라스틱의 경우는 8.6%, 깡통은 11.8%, 페트병은 4.7%밖에 되지 않아 경제성이 없다고 말할 수 있다. 이런 상황에서 사전에 처리시스템을 보완, 준비하지 않고 종량제를 실시한 결과, 많은 재활용품들이 집하장의 한계로 인해 매립지에 내다 버려지고 있다. 이것은 분리하려는 국민의 노력이 헛수고가 될 뿐만 아니라 재활용품을 정부가 처리해야 하기 때문에 청소재정의 악화가 지 불려 일으키게 된다.

#### ④ 수수료

원인자 부담 원칙의 수수료 부담은 사회적 공감대는 얻고 있으나

수수료 상승에 따른 청소서비스의 개선이 뒤따라야 하는데 이에 못미치고 있다.

특히 농촌 지역의 수수료 증가폭이 51.4% 상승한 것으로 나타나 있는데, 이들 지역의 청소행정은 뒤따르지 못하며, 재활용품의 수거 관리가 안되고 있고, 일부 사업장에서 추가 봉투의 사용이 많아지므로 이를 이용하는 소비자에게 비용을 인상해 경제적 부담을 전가시키는 등 쓰레기관리의 전반적 개선이 미흡한 실정이다.

#### ⑤ 공동쓰레기 처리 방안

종량제 실시 이후 두드러진 특징 중의 하나는 거리가 특히 집앞이 더러워졌다는 것이다. 이러한 모습은 재활용품 분리통이나 콘테이너 쪽으로 갈수록 더욱 심해진다. 이것은 청소는 곧 경제적 부담이라는 인식에서 비롯된 것이다. 그래서 보기에는 지저분하지만 어느 사람 하나 선뜻 치울 생각을 하지 않는다. 이를 대비해 지방자치단체에서는 공공용 봉투를 통별로 지원, 통장에 가서 타서 쓰도록 하고 있으나, 절차가 번거롭고 홍보 부족으로 실효를 거두지 못하고 있다.

### 4. 제도개선 방안

#### ① 주민 불편요인의 지속발굴 및 제도개선 추진

주민이 종량제 실시과정에서 느끼는 불편사항, 불만요인 및 건의사항등을 적극적으로 발굴, 검토하여 주민불편해소 차원에서 꾸준히 제도를 개선 보완해나가야 할 것이다. 예를 들면 종량제 시행기관인 시·군·구별로 지역민간 사회단체, 종교단체등을 대상으로 민관합동추

진협의회를 구성하여 주기적으로 시행과정에 대한 평가회의를 개최함으로써 지역주민의 요구사항을 반영하여야 한다.

#### ② 재활용품의 처리기반

주민이 애써 분리배출한 재활용품이 적체되어 정부정책에 대한 주민불신을 초래하지 않도록 효율적인 수거체계 확립, 수거·처리장비 확충, 재활용산업의 육성·지원등 자원재활용촉진을 위한 범정부적 차원의 체계적인 기반구축이 필요하다.

규모가 영세한 재활용업체를 육성하기 위하여 금융·세제 지원을 지속적으로 확대해 나가야 하며 재활용품 매매시 부가가치세액을 경감하는 방안등을 강구하여 재활용제품의 경쟁력을 제고해야 한다.

궁극적으로 재활용시장이 활성화되기 위해서는 재활용제품에 대한 최종수요처가 확보되어야 하므로 정부 조달품목의 확대지정, 공공기관의 재활용품 우선구매제도를 활성화시켜 공공부문에서부터 수요창출을 선도함으로써 재활용품의 소비를 촉진하는 방안을 강구해야 한다.

그리고 플라스틱, 강통, 페트병 같은 것들은 기술이 발전되더라도 재활용률이 늘어나기는 힘들다. 그러므로 음료용기 등에 폐기물 예치금제도를 실시한다거나 철과 알루미늄 캔 및 신문지의 리사이클에 보상금을 제공한다든 각 가정은 리사이클을 통해 어느 정도 절약효과를 얻을 수 있게 된다. 이러한 장려금이 높아지게 되면 쓰레기 배출량을 줄이는 가정이 많아지게 된다. 또한 선진국에서는 재활용이 낮은 품목이라고 하여 현재 재활용 대상

품목을 재활용률이 높은 것만으로 줄이고, 재활용률이 현저히 낮은 것은 제조단계에서부터 생산을 규제 또는 금지하는 것을 생각해 볼 수 있다.

#### ③ 형평성에서 본 쓰레기 수수료

종량제는 경제적 유인책이므로 종량제가 쓰레기 감량을 위한 경제적 유인의 역할을 제대로 하려면 저소득층에게도 감량의 유인이 되는 수준에서 수수료 요율이 책정되어야 한다. 하지만 그럴 경우에는 저소득층에게 지나치게 부담이 가중되는 결과가 초래된다. 더구나 재활용품이 많이 나오는 경우에는 분리배출에 의해 봉투 사용량을 줄일 수 있으나 음식물쓰레기 등 종량제 대상이 되는 쓰레기가 많이 나오는 경우에는 퇴비화 정책의 부재 등으로 봉투 사용량을 줄이기가 힘들다. 그러므로 실질적으로 생활 쓰레기량을 감량시키고 소득 계층별 부담의 차별화를 없애기 위해서는 생활 쓰레기 중 가장 높은 비율을 차지하는 음식물쓰레기를 퇴비화시키려는 제도적 장치와 함께 분리수거 체계에 대한 제도적 보완이 필요하다. 실질적인 감량화와 재활용 촉진을 위한 제도적 장치가 구비되지 못한 상황에서 오염자 부담원칙을 적용하는 것은 종량제의 취지를 살리지 못할 뿐만 아니라 형평성 측면에서도 문제가 된다.

지속적인 쓰레기 감량을 위해서는 종량제의 실시 뿐만 아니라, 전체 폐기물정책이 감량과 재활용 위주의 정책으로 바뀌어야 한다. 그리고 쓰레기수거 서비스의 질을 향상하기 위한 제민시설에의 과감한 투자가 선행되어야 한다. 또한, 소비자부문에서 쓰레기수수료 종량제

를 실시하는 것과 동시에 생산·유통 부문에서도 폐기물 부담금제도, 폐기물 예치금제도의 효율을 현실화하여 소비·생산·유통 전 부문에서 쓰레기가 감량이 일어나도록 해야 한다.

## 5. 쓰레기 문화의 정착

이처럼 쓰레기종량제 실시로 우리 사회에 쓰레기에 대한 인식이 변화하고 있고, 이에 따른 실천으로 재활용 쓰레기의 분리수거가 성공적으로 정착돼가고 있음을 알 수 있으나, 분리수거된 재활용쓰레기 처리가 과연 제대로 이루어지고 있는가하는 올바른 쓰레기 문화의 정착이라는 관점에 대해서는 회의적인 대답이 기다리고 있음도 사실이다.

여기에 따른 문제점은 우리 사회 전체라고 말해도 될 만큼 도처에 도사리고 있어서 이의 해결을 위한 실마리를 어디서부터 어떻게 풀어야 할 지 모를 지경이다. 치위야 할 쓰레기는 많은 반면 그에 따라가지 못하는 점으로 시민의식, 수거체계의 불합리, 수거된 재활용품 처리시설의 태부족, 행정기관의 대처능력과 전담인력의 부족 등을 꼽을 수 있다. 환경문제의 심각성에 대한 인식의 확산으로 쓰레기 처리와 재활용의 인식도 과거와는 크게 달라진 게 사실이지만, 구체적인 실천단계에 이르러서는 이같은 문제에 어떻게 대응해야 하는가에 대한 확고한 '지침서'가 아직 우리 사회에 마련되어 있지 않다.

쓰레기 문화를 정착시키기 위한 쓰레기와의 전쟁은 싸움의 대상이 단순하지가 않다. 세계의 추세에 따

르기 위해서라도 현재 우리가 부르짖는 세계화의 의미는 자의보다 타의에 의해, 이미 선택의 여지가 없는 당위가 되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 올바른 쓰레기 문화를 정착시키기 위해

첫째, 기업으로선 현재 쓰레기처리 비용이 큰 부담이 되고 있고 소비자들의 1회용품과 과대포장 제품의 구매기피와 포장재 회수요구 등으로 새롭게 정립해야 할 문제가 많이 나타나고 있다. 이제 기업은 진정한 그린마케팅을 발전시켜야 한다. 우선 제조단계에서 재활용과 리필제품의 개발 및 포장의 축소 등 환경친화적인 제품으로 소비자의 구매를 유도해야 한다.

둘째, 유통단계에서는 매장에 재활용제품과 리필제품 등 환경상품 코너를 설치하고 소비자로부터 포장재 등을 효율적으로 회수하기 위하여 별도의 시설물을 설치해야 한다. 이러한 활동은 개별 기업뿐만 아니라 기업전체 차원에서 공동으로 이루어져야 한다.

셋째, 종량제의 전국적 실시에 따라 재활용문제가 심각해지고 있는데 기업은 포장재의 재활용가능여부와 재활용방법에 대해 미리 알려주거나 제품에 명확히 표시해야 한다. 이미 상품이 환경에 미치는 영향에 관한 광고와 표시방법에 관하여 국제표준화기구(ISO)를 중심으로 재활용, 리필, 에너지절약, 그린 등 여러가지 환경용어에 대한 엄격한 기준이 거의 확정단계에 있어 곧 시행될 전망이다. 따라서 우리나라의 기업도 이런 움직임에 적극 대응해야 할 것이다.

넷째, 소비자들도 쓰레기를 줄여나가는 소비생활의 지혜를 강구해

야 한다. 쓰레기를 줄이는데는 발생한 쓰레기를 분리하여 재활용하는 것도 중요하지만 무엇보다도 쓰레기를 원천적으로 감소시키기 위한 상품선택이 필요하다. 그러기 위해서는 장바구니를 사용한다든지 1회용품 대신 다회용 제품을 구매하고 큰 제품보다는 작고 가벼운 제품을 택하고 과대포장된 제품구매를 피해야 한다. 그리고 행정부서에서는 소비자와 기업의 쓰레기 감량 노력에 대해 경제적 유인책을 제공하는 등 정책적 배려를 아끼지 말아야겠다. 특히 재활용산업이 취약한 우리나라로서는 앞으로 수집한 재활용쓰레기의 처리사업이 활발히 추진돼야 한다. 소비자가 애써 분리한 재활용쓰레기가 제대로 활용되지 않고 또 다른 쓰레기가 된다면 큰 문제가 아닐 수 없다.

현대사회가 양산해놓은 쓰레기의 처리문제는 첨단기술이나 청정기술이 해결할 수 없는, 어쩌면 가장 인간적인 차원에서 우리가 풀어나가야 할 문제라고 할 수 있을 것이다. 인간적이라고 말하는 것은 이 문제가 공동사회의 구성원들의 유기적인 협조를 전제로 하고 있고, 이는 자원자체의 리사이클링과는 또 다른 사회조직체의 순환시스템 속에서 보다 성공적으로 뿌리내릴 수 있기 때문이다. 쓰레기를 분리해서 버리는 일, 이를 분리수거하는 일, 이를 재생시켜 다시 자원으로 사용자에게 돌려주는 일련의 순환체계는 보이지 않는 손이 되어 올바른 쓰레기 문화를 만들고 함께사는 사회를 만들어간다는 것을 누가 모르겠는가!