

서울특별시 마포구의회  
제266회 임시회(2024. 2. 28.)

서울특별시 마포구 폐기물 감량에 관한 조례안

# 검 토 보 고 서



서울특별시 마포구의회  
복지도시위원회

# 서울특별시 마포구 폐기물 감량에 관한 조례안

## 검 토 보 고

의안 번호	24-28
----------	-------

2024. 2. 28.  
전문위원 신준호

### 1. 제출경위

- 가. 제 출 자 : 마포구청장(깨끗한마포과)
- 나. 제 출 일 : 2024. 2. 16.
- 다. 회 부 일 : 2024. 2. 20.

### 2. 제출이유

폐기물 소각량의 증가로 인해 대기오염과 기후 환경 변화 등의 급박한 위험으로부터 마포구민을 보호하고 폐기물의 즉각적이고 체계적인 감량과 재활용 촉진을 위해 제출됨.

### 3. 주요내용

- 가. 조례의 목적 및 정의(안 제1조~제2조)
- 나. 다른 조례와의 관계(안 제3조)
- 다. 구청장의 책무, 사업자의 책무 및 주민의 책무(안 제4조~제6조)
- 라. 기본계획, 재활용가능자원 및 분리·보관 배출 의무(안 제7조~제9조)
- 마. 공동주택의 생활폐기물 분리 배출(안 제10조)
- 바. 사업장생활폐기물 배출자의 의무 등(안 제11조)
- 사. 커피찌꺼기 재활용(안 제12조)
- 아. 소각제로가게 설치·운영(안 제13조)
- 자. 종량제폐기물 수수료(안 제14조)
- 차. 자금 등의 지원(안 제15조)
- 카. 폐기물감량추진협의회, 위원 제척·기피·회피 및 협의회 업무(안 제

16조~제17조)

타. 교육·홍보, 과태료 부과·징수 등 및 시행규칙(안 제18조~제20조)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령

- 1) 「순환경제사회 전환 촉진법」
- 2) 「폐기물 관리법」
- 3) 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 첨부

다. 기타

- 1) 입법예고 : 생략

※ 행정절차법 제41조 제1항 1호

신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우

- 2) 행정규제 사전심사 : 원안 동의
- 3) 부패영향 평가결과 : 개선 권고(제13조제3항)
- 4) 성별영량평가 결과 : 원안 동의

#### 5. 검토의견

가. 조례 개정 배경

- 마포구는 현재 서울시의 추가 광역자원회수시설 건립 계획에 있어서 편파적이고 불공정한 입지 선정 결과에 따라 추진되는 상황에 직면하여 정신적·물리적 피해를 받고 있고, 아울러 입지 선정 과정의 하자 및 위법사항들의 설명 없이 일방적인 마포구민의 희생만 요구받고 있음.
- 이에 추가 광역자원회수시설의 건설을 적극적으로 저지하기 위한 친환경적인 생활폐기물 처리 방안을 검토하고 적극적인 정책 추진

이 필요한 가운데 정책의 법적 근거 마련을 위해 제출되었음.

## 나. 주요 조문 검토

- 안 제1조 목적은 자원 재활용을 통한 폐기물 감량의 의지를 규정함. 목적규정은 상위법령의 위임 사항을 명확히 하여 해당 조례가 주민의 권리제한·의무부과 관련 사항을 정할 수 있는 것인지 상위법령이나 조례의 위임 범위에 위배되는지를 판단하기 위함인데, 본 조항에서 표기한 상위법령은 본 조례에 전부 또는 일부라도 위임된 사항이 없으므로 최소한의 조례의 목적과 수단이 명확하게 나타날 수 있도록 하는 것이 바람직해 보임.
- 안 제3조 다른 조례와의 관계는 본 제정조례에서 규율하는 정책에 대하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우 다른 조례를 우선 적용하고, 특별한 규정이 없는 경우에 본 조례를 적용하도록 한 사항임.
- 안 제4조~제6조 구청장·사업자·주민의 책무는 본 조례와 관련한 정책을 구현하기 위한 책임 사항을 규정한 것임.
- 안 제8조~제9조 규정은 재활용가능 품목을 중점 수거 대상 및 분리배출 의무 품목으로 정하고 구청장이 정하는 일시 및 장소에 분리·보관 배출 하도록 배출자에게 의무를 규정함.
- 안 제10조 공동주택의 생활폐기물 분리 배출은 공동주택 점유자의 분리 배출 방법 위반시 수거를 거부할 수 있는 사항과 위반시 관리주체에게 과태료 부과할 수 있는 근거와 관리책임자 지정사항을 규정하였음.
- 안 제11조 사업장폐기물배출자의 의무 등은 기존 「폐기물관리법 시행규칙」에 따른 사업장폐기물 배출자 의무 신고자의 범위를 확대하여 건물의 소유자에게도 신고하도록 의무사항을 규정하였음.

- 안 제12조 및 제13조는 커피찌꺼기 재활용을 위한 수거통 설치 협조사항과 「공동주택관리법」에 따른 공동주택, 「건축법」에 따른 신축 사업시행자에게 소각제로가게 설치 협조 의무와 이에 대한 예산을 지원할 수 있도록 규정함.
- 안 제14조 종량제폐기물 수수료는 「폐기물관리법」에 따라 위임된 「서울특별시 마포구 폐기물관리 조례」가 있음에도 종량제봉투 가격의 상한액에 대하여 규정하였고 이에 따른 산정방법을 별표1에 포함하였음.
- 안 제15조 자금 등의 지원은 재활용 촉진에 참여하는 재활용사업자에게 필요한 자금의 보조 근거와 개인 및 단체에게 폐기물감량 필요 물품 및 경비를 지급할 수 있도록 규정함.
- 안 제16조~제17조는 폐기물감량추진협의회 구성 운영 근거와 위원회의 제척·기피·회피 등, 협의회의 업무에 대해 규정함.
- 안 제19조는 과태료 부과·징수에 대해 규정함.

#### - 적법절차의 원칙 부적합

- 입법예고 : 「행정절차법」에 따르면 지방자치단체는 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文)을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등을 통하여 널리 공고하며, 이 때 의견접수기관, 의견제출기간, 그 밖에 필요한 사항을 함께 공고하도록 되어 있음.

조례는 주민의 일상생활에 미치는 영향이 큰 자치법규로서 실질적인 내용 변경 없이 ‘알기 쉬운 법령 정비’를 위한 개정일지라도 주민의 알권리와 법령의 이해도를 높일 수 있는 방안으로 입법예고를 실시하도록 하고 있고, 입법의 내용이 주민 일상생활과 전혀 관련이 없다고 단언하기 어렵기 때문에 그 밖의 어떠한 특별한 사유로도 입법예고의 생략 및 단축은 예외적으로 허용되지 않고 있는 것이 현실임.(법제처 의견제시)

## - 과잉금지의 원칙 부적합

- 안 제10조 공동주택 생활폐기물 분리배출 : 「폐기물관리법」에 따른 폐기물 배출자 위반 과태료 부과 원칙과 다르게 공동주택 생활폐기물 배출위반자가 아닌 관리주체에게 과태료를 부과하는 것은 법률의 위임 없는 과도한 권리제한.
- 안 제11조 사업장폐기물 배출자의 의무 : 「폐기물관리법」에 따라 사업장폐기물 배출 신고 의무자를 정하고 있음에도 건물 전체의 폐기물을 합산하여 신고 의무자로 규정한 법률의 위임 없는 과도한 의무 부과사항.
- 안 제12조 커피찌꺼기 재활용 : 커피 판매점에 수거통 설치 협조 의무 부과사항.
- 안 제13조 소각제로가게 설치·운영 : 개별법령에 따른 공동주택과 신축건물 사업시행자에게 소각제로가게 설치·운영 협조 의무 부과사항.
- 안 제8조, 제12조 등의 “협조하여야 한다”의 표현은 주로 법률에서 명시적으로 권한을 위임하지 않은 상태에서 사용되는 표현으로서 권한 위임의 부재로 인해 대상으로 하여금 법적인 의무를 발생시키기는 어렵지만, 일정한 규범을 제시하거나 시민들에게 기여를 유도하는 용도로는 제한적으로 사용될 수는 있을 것임.  
그러나 주민에게 의무를 부여하거나 행동을 강제하는 것은 법적인 근거와 권한이 필요<sup>1)</sup>하며, 이는 일반적으로 상위 법령이 규정되어야 함. 특히 법령에서 어떠한 행동이나 의무를 부여하기 위해서는 명확하고 구체적인 표현이 필요할 것으로 판단됨.  
따라서 “협조하여야 한다”와 같은 표현을 사용할 때에는 해당 내

1) 지방자치법 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

용을 어떤 법적인 근거나 권한에 따라 정의하고 있는지를 명확히 표기해야 함.

법률에 위임된 권한 범위 내에서 조례를 작성하고, 주민에 대한 의무를 명시하려면 해당 법률에서 그러한 권한을 명시적으로 부여해야 함.

#### - 체계정당성의 원칙 부적합

- 안 제14조 종량제폐기물 수수료 : 「서울특별시 마포구 폐기물관리 조례」에 수수료에 대한 사항이 법률에 따라 위임·규정되어 있음에도 특별 조례격인 본 조례에 규정하고 있어 상호 배치되거나 모순이 발생하는 등 복잡한 법체계를 이루어 주민의 법 이해를 어렵게 하고 이에 대한 신뢰성이 저하됨.

#### - 협의회 기능 중복으로 통합·운영 필요성

- 안 제16조 폐기물감량추진협의회 : 「서울특별시 마포구 쓰레기줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례」에 따른 “마포구 재활용추진협의회”와의 기능 중복 여부를 검토하여 책임의 한계가 분명하도록 협의회 통합·운영이 필요함.

#### 다. 종합의견

- 본 제정조례안은 서울시의 편파적이고 입지 선정 과정의 하자과 위법사항들로 추진된 ‘마포구 추가 광역자원회수시설 건립 계획’에 대해 전면 백지화를 적극적으로 추진하고 친환경적인 마포구 환경을 구현하여 마포구민의 삶의 질을 향상하고자 생활폐기물 감량 정책의 일환으로 마련된 것임.
- 「폐기물 관리법」 등에서는 국가와 지방자치단체의 책무로서 폐기

물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하는 등 자원을 순환적으로 이용할 수 있도록 하는 환경의 보전 의무를 다하고 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 주민과 사업자의 인식 함양과 폐기물 발생 억제를 위해 노력하도록 하고 있음.

- 마포구가 직면한 추가 광역자원회수시설 설치에 따른 대기오염 및 토양 오염에 따른 주민의 건강권 확보와 「폐기물관리법」의 개정·시행에 따른 생활폐기물 발생지 처리 원칙의 이행, 소각장과 수도권 매립지 폐기물 반입량 할당제 실시 등에 적극적으로 대응하기 위해서는 그 어느 때보다 소각량 감소를 위한 폐기물 감량 패러다임의 정책전환이 필요하다고 판단됨.
- 「지방자치법」에 따르면 지방자치단체는 해당 사무에 대하여 조례를 제정할 때 법령의 범위 안에서 제정하고 상위법령에 위반되지 않아야 하고 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 포함할 경우 법률에 위임이 있어야 하는 등 입법의 일반적 원칙을 준수하도록 하고 있으므로 ①적법절차의 원칙, ②과잉금지의 원칙, ③체계정당성의 원칙 등에 부합 여부를 심도있게 검토하여 조례제정권의 한계를 벗어난 사항이 없는지 논의해야 하겠음.

전문위원	신 준 호
주 무 관	박 철 호



# [관 계 법 령]

## 「순환경제사회 전환 촉진법」 [ 약칭: 순환경제사회법 ]

제5조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 순환경제사회로의 전환을 종합적·체계적으로 추진하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 국가의 시책에 따라 국가와의 적절한 역할 분담 및 관할구역의 경제적·자연적·사회적 여건을 고려한 순환경제사회로의 전환에 관한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제6조(사업자의 책무) ① 제품의 원료를 생산하는 사업자는 천연자원의 사용을 최소화하고 순환원료의 사용 비율을 높여야 한다.

② 제품을 생산하거나 수입하는 사업자는 자원의 투입과 에너지 사용을 효율적으로 하고 공정 및 제품의 재질·구조 등을 개선하여 사람의 생활이나 산업활동에 필요한 제품·원료·재료·용기(이하 “제품등”이라 한다)가 폐기물로 되는 것을 최대한 억제함으로써 폐기물의 발생을 줄여야 한다.

③ 제품을 유통하는 사업자는 유통과정에서 자원을 절약하고 유통포장재(수송을 목적으로 사용되는 포장재를 말한다. 이하 같다) 폐기물이 최소화되도록 하여야 한다.

④ 사업자는 발생된 폐기물을 스스로 순환이용하거나 폐기물을 종류별·용도별로 분리하여 배출하는 등의 방법으로 자원순환산업에 종사하는 자가 쉽게 순환이용을 할 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 사업자는 폐기물의 발생을 억제하기 위한 기술개발을 위하여 노력하고, 순환경제사회로의 전환을 위한 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극 협력하여야 한다.

제7조(국민의 책무) ① 모든 국민은 자연환경과 생활환경을 청결히 유지하고, 일회용품 사용을 자제하며, 폐기물이 적게 발생하는 제품등을 우선 구매하여 내구연한(耐久年限)까지 최대한 사용하는 등 자원의 낭비를 억제하기 위하여 노력하여야 한다.

② 모든 국민은 폐기물을 최대한 쉽게 순환이용할 수 있는 상태로 분리하여 배출하고, 순환경제사회로의 전환을 위한 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극 협력하여야 한다.

## 「폐기물관리법」

제14조(생활폐기물의 처리 등)⑤특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 생활폐기물을 처리할 때에는 배출되는 생활폐기물의 종류, 양 등에 따라 수수료를 징수할 수 있다. 이 경우 수수료는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 폐기물 종량제(從量制) 봉투 또는 폐기물임을 표시하는 표지 등(이하 "종량제 봉투등"으로 한다)을 판매하는 방법으로 징수하되, 음식물류 폐기물의 경우에는 배출량에 따라 산출한 금액을 부과하는 방법으로 징수할 수 있다.

제18조(사업장폐기물의 처리) ①사업장폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생하는 폐기물을 스스로 처리하거나 제25조제3항에 따른 폐기물처리업의 허가를 받은 자, 폐기물처리 신고자, 제4조나 제5조에 따른 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제21조에 따라 건설폐기물 처리업의 허가를 받은 자 또는 「해양폐기물 및 해양오염퇴적물 관리법」 제19조제1항제1호에 따라 폐기물 해양 배출업의 등록을 한 자에게 위탁하여 처리하여야 한다.

제68조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

## 「폐기물관리법 시행규칙」

제18조(사업장폐기물배출자의 신고) ① 법 제17조제2항에서 "환경부령으로 정하는 사업장폐기물배출자"란 지정폐기물 외의 사업장폐기물[생활폐기물로 만든 중간가공 폐기물 외의 중간가공 폐기물, 폐지, 고철(비철금속을 포함한다. 이하 같다), 왕겨 및 쌀겨는 제외한다. 이하 이 조에서 같다]을 배출하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 「대기환경보전법」·「물환경보전법」 또는 「소음·진동관리법」에 따른 배출시설(이하 "배출시설"이라 한다)을 설치·운영하는 자로서 폐기물을 1일 평균 100킬로그램 이상 배출하는 자
2. 영 제2조제1호부터 제5호까지의 시설을 설치·운영하는 자로서 폐기물을 1일 평균 100킬로그램 이상 배출하는 자
3. 폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 자

## 「서울특별시 마포구 폐기물관리 조례」

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. "재활용가능품"이란 별표 2에서 정한 품목 또는 서울특별시 마포구청장(이하 "구청장"이라 한다)이 따로 정한 품목을 말한다.

제11조(생활폐기물 보관시설 등의 설치·관리) ① 생활폐기물배출자는 구청장이 정하는 분리수거계획 및 지역적 여건 등을 고려하여 생활폐기물 배출지역 대상별로 분리배출할 수 있도록 폐기물 보관시설 또는 용기를 다음 각 호와 같이 설치하여야 한다.

1. 아파트·연립주택 등 공동주택 지역에는 수거장비에 적합한 규격용기로 설치하여야 한다.
2. 사업장 및 일반지역은 수집·운반이 용이하도록 종류·성상별로 보관시설 또는 규격용기를 배출량에 따라 충분히 확보·비치하여야 한다.

② 제1항에 따른 보관시설 및 용기의 규격·재질 등은 시행규칙으로 정하고 도시미관 및 주변 환경 등을 고려하여 설치하여야 하며 보관시설 및 용기의 설치·관리자는 이를 항상 청결히 유지·관리하여야 한다.