



지방자치단체 환경규제 정책대상집단의 불응에 관한 연구: 쓰레기 종량제를 중심으로*

김홍주

연세대학교

백인립**

연세대학교

경제발전과 함께 환경오염의 문제는 중대한 사회적 문제로 나타나게 되었다. 환경오염의 심각성으로 인한 국민적 관심과 함께 정책적 노력에도 불구하고 환경오염의 문제는 좀처럼 개선되지 않고 있다. 환경오염을 해결하기 위하여 제시된 쓰레기 종량제는 경제적 유인 수단으로 나타난 규제정책이다. 최근까지 쓰레기 종량제는 많은 성과를 거두고 있으나 문제점 또한 있는 것이 사실이다. 그러한 이유로 본 연구는 환경오염의 문제를 해결의 일환으로써 제시된 쓰레기종량제도에 있어서 정책대상 집단의 불응에 그 원인이 있음을 제시한다. 이에 기존의 이론적·실증적 선행연구검토를 통해 다음과 같이 7가지 가설을 설정하였다. 가설의 검정을 위하여 먼저 요인분석을 통하여 ① 정책내용 요인, ② 정책대상 집단요인, ③ 정책환경요인, ④ 정책담당자요인의 4가지 요인을 도출하였다. 그리고 각 요인에 적합한 독립변수를 선정하여 회귀분석을 시도하였다. 분석결과 정책내용요인에 있어서 명확성, 정책대상집단요인에 있어서 개인의 심리와 이익, 그리고 정책 환경적 요인인 준거집단요인이 정책 불응의 중요한 요인으로 나타났다. 이를 토대로 하여 환경규제의 불응에 관한 정책적 함의를 도출하고 규제순응을 위한 정책적 대안을 제시하였다.

[주제어: 환경오염, 환경규제, 쓰레기 종량제, 정책불응]

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-413-B00024)

** 교신저자

I. 서론

환경오염 문제는 외부불경제를 초래하며, 시장실패의 영역으로 인식된다. 그렇기 때문에 환경문제에 있어서 정부의 적극적인 개입이 요구되고 있는 추세이다. 최근 들어 사회적 형평에 대한 국민들의 정치의식이 향상되고, 소득수준이 향상함에 따라 삶의 질에 대한 욕구 또한 증가하고 있어 환경규제와 같은 사회적 규제에 대한 강화 논의가 지속되고 있다(안형기 외, 2005). 우리나라의 경우 1960년대부터 시작된 산업화와 함께 경제발전을 목표로 이루어진 경제정책은 환경파괴 및 무분별한 개발을 이루게 하였고 환경보호의 측면에서 소홀히 하여 왔던 것은 사실이다. 특히 경제 성장과 함께 산업부문에서의 지속적인 발전에 따른 주요 생산요소 투입의 증대로 인하여 다량의 오염물질 발생은 불가피한 현실이 되었다(김홍주, 2013). 환경오염의 정도가 국민의 삶의 질에 대한 중대한 위협으로까지 대두되고 있는 실정에 이르자 우리나라에서도 환경오염의 심각성을 인식하고 환경문제를 해결하는 정책적 노력 등이 함께 이루어지고 있다. 이러한 노력의 일환으로 정부부문의 경우 환경 담당기관을 1980년에 보사부에서 환경청으로 독립시킨 이후 환경청에서 현재는 환경부로 그 위상이 계속 격상되어 왔고 환경문제해결을 위한 다양한 정책수단이 강구되고 있다. 그리고 민간부문에서 기업이나 시민들이 자발적인 환경보호운동을 전개하고 있다. 이에 따라 보다 자발적인 환경보호를 위한 규제수단의 하나인 경제적 유인책이 제기되고 있다. 이러한 경제적 유인 수단은 오염물질의 배출량에 따라 세금이나 부과금을 부과하여 오염물질 배출자가 배출량을 억제할 수 있는 것이다. 그러한 예로 논의되는 것 중의 하나가 바로 쓰레기 종량제이다. 이 제도는 깨끗한 환경을 위하여 1995년 1월 이후 쓰레기의 발생량에 따른 쓰레기 처리비용을 배출자가 부담한다는 오염자·배출자 부담원칙을 적용하여 환경오염의 원인인 쓰레기에 대한 가격개념을 도입한 경제적 유인 수단이다.¹⁾

1) 법률 제4970(폐기물관리법)의 제4차 개정 '95. 8. 4)에서 지방자치단체에서는 종량제를 통하여 폐기물의 감량 및 재활용을 적극 추진 할 수 있도록 법적 뒷받침을 마련하였다. 그 내용은 동법 제 13조 4항에서 "환경부장관은 지방자치단체에 대하여 폐기물 배출량에 따라 수수료를 차등 징수 하도록 권고할 수 있다"라고 하고 있다.

쓰레기 종량제도의 도입 후 쓰레기 처리비용의 절감뿐만 아니라 폐기물 수집과정 및 처분과정에서 발생하는 환경오염이 줄어들고 매립지의 사용기간이 늘어나게 되었다. 그리고 뿐 만 아니라 국민의 환경 인식제고와 함께 원인자 부담원칙의 적용으로 청소예산의 확보가 용이해졌으며 국민에 대한 청소서비스를 제고하는 등 경제적으로나 환경적으로 큰 효과를 나타내고 있는 것으로 평가된다. 그러나 이러한 효과에도 불구하고 경제적 유인 동기 유발 효과가 미흡하고 봉투가격을 아끼기 위하여 취약지역에 쓰레기를 무단으로 버리는 행위, 대로변이나 남의 집 앞에 쓰레기를 버리는 행위, 비규격봉투에 쓰레기를 담아 배출하는 행위, 재활용품과 생활쓰레기를 혼합하여 내어놓는 행위 등이 다양하게 나타나며 농촌지역에서는 불법소각이 습관적으로 행해지고 있는 실정이다. 정부의 환경규제정책이 보다 성공적으로 집행되기 위해서는 정책의 집행기관이나 정책대상 집단 모두 적극적인 호응이 뒷받침되어야 한다고 볼때(양숙미·전동일, 2012), 정책대상 집단의 순응정도는 정책의 성패에 중요한 영향을 미치는 자명한 것이다. 따라서 환경규제정책과 관련하여 규제의 순응을 높이기 위해서는 무엇보다 불응요인을 제거해야 할 것이다.²⁾

본 연구의 목적은 환경정책의 경제적 유인 수단으로서 제기되고 있는 쓰레기 종량제에서 나타나는 문제점을 인식하고, 쓰레기 종량제의 적용대상 중 가정에서 배출되는 생활폐기물을 기준으로 일반가정주민을 대상으로 불응요인을 알아보고자 한다.³⁾ 쓰레기 종량제 도입이후의 환경오염물질의 배출이 감소되기는 했으나 아직까지 쓰레기의 불법배출 및 소각은 사라지고 있지 않고 있다. 따라서 보다 환경오염과 함께 환경오염행위를 줄이는데 기여할 수 있는 효과적인 규제의 개선과 확충을 논의하고자 하는 것이다. 이에 본 연구는 쓰레기 종량제의 정책대상 집단인 일반가정주민의 불응에 영향을 미치는 요인이 무엇이 있는지 살펴보고자 환경규제의 수단을 쓰레기 종량제를 중심으로 하였으며, 정책대상 집단으로 일반가정의 주민을 대상으로 하

2) 규제순응이 정책집행에서 정책대상 집단이 정책목표의 달성을 위하여 결정된 정책지시에 일치하는 방향으로 행동하는 것을 의미한다면, 불응은 정책지시에 불일치하는 행동이 발생하였을 경우를 의미한다.

3) 일반적으로 쓰레기는 생활폐기물과 사업장폐기물로 이루어지는데 그중에서 생활폐기물이란 사업장폐기물외의 폐기물을 말하며, 일반적으로 가정생활에서 배출되는 쓰레기이다.

였다. 그리고 공간적 범위로서는 기초자치단체 중 원주시를 대상으로 하였다. 원주시는 쓰레기 종량제 봉투 판매금액을 기준으로 한 재정자립도 전국 평균값(29.3%)에 근사한 수치(23%)를 보여주고 있는 도시 중의 하나이다(중앙일보, 2012년 6월 17일자 참조). 실증조사 차원에서 2013년 1월 25일부터 2월 28일까지의 기간 동안 원주시민을 대상으로 무작위로 선정하여 450부의 설문을 배포하였으며 회수된 설문지는 총 227매로 50.4%의 회수율을 보였다. 그리고 결측치를 제외하고 210부의 설문지를 가지고 실증분석을 실시하였다. 환경규제정책에 대한 불응요인을 검증하기 위한 분석방법으로는 SPSS(ver.20.0K)을 활용한 다중회귀분석을 실시하였고, 이를 통해 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력 관계를 파악하고자 하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 환경규제에 있어서 규제불응을 해소하는 것이 규제의 신설 및 폐지 못지않게 중요한 사안임을 논의해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 환경규제불응 요인에 대한 이론적 검토를 통하여 규제불응에 미치는 영향요인을 도출하고, 정책대상 집단을 대상으로 이러한 영향요인을 분석하여 보다 효과적인 규제순응을 제고하는 방안을 제시하고자 하는 것이다.

II. 정책불응의 이론적 배경

1. 정책불응의 개념

정책집행에 대한 관심의 증가와 함께 최근 정책집행에 있어서 주요 과제인 불응(non-compliance)의 문제에 대한 연구가 보다 활발히 진행되어 왔으며(하상근, 2003), 불응의 개념 또한 정책에만 한정된 것이 아니라 다양한 분야의 사회 어디든 존재하기에 그 개념적 규정의 모호성을 지적하기도 한다. 따라서 정책집행에 대한 대상 집단의 불응에 대한 기준을 정하기 위한 정책불응의 개념정의를 우선적으로 선행되어야 한다.

정책불응에 대해서는 여러 학자들마다 다양한 개념적 정의를 하고 있다. 그 중에서 가장 일반적으로 인용되는 것은 Young(1979)과 Anderson(1984)의

불응에 대한 정의이다. 먼저 Young(1979)은 “불응(non-compliance)이란 특정의 행위규범” 혹은 “순응체계의 요구에 따르지 않는 행위”로 정의하고 있다. 그리고 Anderson(1984)은 “정책집행에 있어 불응은 정책의 지시·지침 상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 자의 행동규정에 대해서 정책집행자나 정책대상자가 일치하지 않는 것”으로 볼 수 있다. 즉, 불응은 정책목표 달성에 있어서 미리 설정된 정책지침 및 지시 등의 행동규정에 대하여 정책집행자 또는 정책대상자가 이와 불일치하는 방향으로 행동하게 되는 것을 의미한다. 정책 과정에 있어서 정책집행이 차지하는 그 의미는 정책의도의 실현과 함께 정책내용의 구체적인 결정, 그리고 국민의 생활과 직결되는 것으로 볼 수 있다. 그리고 정책의 목표를 정책 집행을 통하여 달성한다 하더라도 집행기관의 효율적 집행에 따른 정책대상 집단의 정책에 대한 순응이 있어야 그 효과가 나타날 수 있음을 지적한다(Coombs, 1981; 강제상·김종래, 1996). 일반적으로 사회현상에서 각각의 행위자들이 처한 상황과 의도가 결합 되었을 때 정책 불응은 이해될 수 있다고 지적하며(Farr, 1985; 박상주, 1998), 규제정책의 불응에 있어서도 피규제자가 특정의 상황 속에서 내린 의도적인 선택 결과라고 볼 수 있다. 즉, 정책집행 체계의 구성요소인 정책 내용, 집행기관의 특성, 대상집단의 특성, 그리고 기타 환경적 특성을 모두 포함하는 것으로서 이는 정책집행과정 자체에 대한 영향요인이며 또한 불응에 대한 영향요인이기도 하다(박상주, 1999; 김홍주·이은국, 2009). 따라서 정책불응을 해소하고 순응을 확보하는 성공적 정책집행을 위하여 정책결정자의 정책내용과 정책집행과정에서의 대상 집단의 행태변화 그리고 이들 사이의 인과관계에 초점을 맞추어야 한다고 보고 있으며(Mazmanian & Sabatier, 1983), 또한 정책과정상에서 나타나는 이해관련 집단들 사이의 이해갈등이 결국 정책결과에 영향을 미치게 되어 정책대상 집단의 불응은 많은 부정적 결과를 초래하게 될 수 있다(Winter, 1990).

2. 정책불응 요인의 선행연구 검토

정책불응은 사회의 여러 분야에서도 나타날 수 있으며, 그에 따른 불응의 형태나 결과도 역시 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 불응의 원인은 여러 가

지 요인으로 나타나기도 하며, 학자들에 따라서 불응의 요인에 대하여 다양하게 제시하고 있다. 먼저 Young(1979)은 개념적 논의를 통하여 불응 요인을 정책대상집단요인(개인적 이익, 의무감), 집행기관요인(강제적 법집행, 유인적인 요소), 환경적요인(사회적 압력, 관습과 실례)을 제시하고 있으며, Nakamura와 Smallwood(1980)는 정책요인(정책의 소망성 및 명료성, 정책의 일관성 및 유인성), 정책대상집단요인(능력 및 의욕부족, 손익계산, 동료들의 압력, 무지, 조직화, 리더십, 경험), 집행기관요인(정당성과 신뢰성, 조직구조의 자질, 태도, 자원, 정보), 환경요인(이익집단, 의회, 정당, 재야세력, 언론)으로 구분하여 논의하고 있다. Anderson(1984)은 정책요인(정책의 모호성, 정책기준의 혼란), 정책대상집단(기존의 가치 및 신념의 갈등, 개인적 욕망), 집행기관요인으로서 자원 및 능력부족, 마지막으로 환경요인으로서 준거집단의 부정적 영향을 논의하고 있다. 한편, Coombs(1981)는 정책요인(의사전달 저해, 정책자체의 결함)과 정책대상 집단의 요구로서 행동의 결여, 집행기관으로서 권위의 결여, 환경요인으로서 자원의 부족을 논의하고 있다. 또한 정책의 애매모호 및 불분명성, 정책의 요구자원 부족, 정책자체의 불신, 그리고 마지막으로 정책결정 및 집행기관의 불신을 지적하고 있다. 그리고 국내학자로 정정길(2003)은 정책과 관련된 요인(정책의 소망성, 정책의 명료성, 정책의 일관성), 정책결정과 집행기관과 관련된 요인(집행자 태도, 신뢰도, 결정기관과 집행기관의 정통성, 중간매개자 및 집행 관료의 인식), 순응주체요인(순응주체의 능력부족, 순응주체의 순응의욕부족)으로 논의하고 있다. 이러한 연구들 이후 다양한 정책사례를 통한 다양한 현실적 연구가 이루어지고 있다. 외국학자의 연구에 의하면 먼저 Johnson과 Bond(1980)는 주정부의 낙태억제 정책의 순응요인을 정책내용 및 정책수단에 따른 관계로 설명하고 있고, Giles와 Gatlin(1980)은 인종통합정책의 순응요인을 처벌의 심각도와 확률, 법규의 정당성, 법규위반에 대한 동료집단의 의식 등이 미치는 영향을 설명하고 있다. Meir와 Morgan(1982)은 자동차 속도규제 불응의 영향요인을 지방의 환경, 주민태도, 단속정도 등으로 규정하였다.

국내에서도 꾸준히 정책불응의 실증적 연구가 이루어지고 있다. 박영주(1996)는 수질오염규제에 대한 불응을 중심으로 불응에 영향을 주는 요인으로 규제능력(행정체제, 예산, 전문성, 실행력), 규제내용(사전규제, 사후규제,

행정·경제규제)을 제시하고 있다. 김주현(1998)은 기피시설의 입지에 대한 주민 불응요인으로서 정책요인(정책의 내용과 정책지원), 정책집행기관요인(조직의 구조적 특성, 정책의 집행절차, 주민불응에 대한 대응자세), 대상 집단요인(집단의 규모, 지도자의 리더십, 집단의 전략·전술), 환경적요인(정치·경제·사회·문화적 환경과 여론 형성집단)을 제시하고 있다. 박상주(1999)는 교통안전규제에 대한 불응요인을 처벌비용감수(처벌의 확률, 처벌의 크기), 여행시간 비용, 사고감수비용(사고의 확률, 손실의 크기), 도덕적비용(죄의식, 경찰신뢰, 정책내용동의), 경찰의 단속효용, 상호비협력의 보상, 타인의 불응도 등을 실증적으로 분석하였다. 그리고 하상근(2003)은 국민연금정책에 불응요인을 정책요인(정책의 소망성, 명확성, 일관성, 실효성), 정책대상집단요인(인구사회학적, 심리적, 준거집단, 능력), 정책담당기관요인(신뢰성, 정통성)으로 논의하였으며 그뒤에 하상근(2005)은 공무원의 성과급제도의 불응요인을 정책요인(정책의 동기부여성, 절차적 공정성, 분배적 공정성), 개인적요인(인구사회경제학적 요인, 심리적 요인, 집행자의 태도), 조직요인(조직구조, 조직문화)으로 구분하여 분석하고 있다. 그 뒤를 이어 박인용(2006)은 수자원개발사업의 정책 불응으로서 정책요인(정책의 명확성, 정책의 일관성, 정책의 소망성, 정책의 공정성, 정책의 위험성 등), 집행기관요인(의사결정과정, 집행조직구조, 신뢰성, 태도, 리더십 등), 대상 집단요인(대상 집단의 규모, 조직화, 리더십, 능력, 지역적 오명, 과거정책경험, 금전적 욕심), 사회·문화·정치·경제적 환경, 대중매체, 공중의지, 시민단체 등의 외부집단으로 구분하여 영향요인을 설명하고 있다. 최근에 주동근(2009)은 약관규제의 불응요인에 대하여 정책요인(정책 소망성, 명확성, 효과성), 대상집단요인(대상집단 능력, 소비자 인식, 사회경제적 특성), 환경요인(여행시장 특성, 사회·문화적 환경, 예약환경)으로 논의하고 있으며, 김홍주·이은국(2009)은 근로자의 안전지침 불응에 대하여 정책내용요인(소망성, 명확성), 정책대상집단요인(심리적요인, 능력요인), 조직문화요인으로서 준거집단요인, 정책담당자요인(신뢰성, 대응성)으로 구분하고 있다.⁴⁾

앞서 논의한 선행연구들은 일정한 사례에 대한 특정한 상황에 따른 결과

4) 그밖에 최근의 석사학위 논문으로 황해동(2011), 송민선(2011), 김지숙(2012) 등의 연구가 있다.

로서 정책불응 요인에 대한 국내외 학자들에 있어서 약간의 차이가 있으나 이들 학자들의 다양한 불응요인을 범주화하면 일반적으로 다음과 같이 정책요인, 집행기관요인, 정책대상집단요인 그리고 정책환경요인으로 구분하여 볼 수 있을 것이다. 따라서 앞서 논의한 선행연구를 토대로 학자들의 불응요인에 관한 논의를 종합해보면 일반적으로 다음 <표 1>에서 제시하는 바와 같다.

<표 1> 학자들의 불응요인 분류

정책요인	집행기관요인	대상집단요인	집행환경요인
명확성, 일관성, 소망성, 현실성	신뢰성, 정통성, 능력 및 태도, 자원, 의사소통	능력, 태도 관습, 가치, 신념, 개인이익	정치, 경제, 사회, 문화적 환경

자료: 박동석(1997);김흥주·이은국(2009) 재구성

Ⅲ. 쓰레기 종량제와 정책불응

1. 쓰레기 종량제의 정의 및 법적근거

쓰레기 종량제란 보다 쾌적하고 깨끗한 환경을 위하여 쓰레기 발생량에 따라 쓰레기 처리비용을 배출자가 부담하는 배출자 부담원칙을 적용함으로써 국민 전체를 대상으로 쓰레기에 대한 가격개념을 도입한 제도이다.⁵⁾ 또한 쓰레기의 발생량에 따라 수수료를 부과함으로써 쓰레기 배출을 줄이려는 동기부여가 이루어질 수 있으며 최대한 재활용품을 분리배출 하도록 유도함으로써 보다 환경친화적인 쓰레기 분리에 대한 생활습관을 정착시키는 등 쓰레기 발생단계에서부터 감량화 하께 끄 하는 소비형태 및 배출습관을 변

5) 1995년 1월 실시된 쓰레기 종량제는 쓰레기 배출량에 따라 그 수거·처리비를 차등적으로 부과하는 경제적 유인제도의 하나로서 사용자 부과금(user charge system)에 해당한다. 그리고 “버린 만큼 낸다”라는 오염원인자부담원칙에 입각하여 쓰레기 배출량에 비례하는 요금을 배출자에게 부담시키게 되므로 생산 및 소비활동 투입으로서의 쓰레기 자원에 대하여 “가격” 개념이 도입됨을 의미하고 쓰레기의 효율적 이용을 보장할 수 있는 제도로써 실시되었다.

화시키고자 하는데 그 의의가 있다. 현재 종량제의 시행은 기초지방자치단체장이 실시주체가 되고 있으며, 광역시장·도시자는 전항의 책무가 충실하게 이루어지도록 기술적·재정적 지원을 하고 관할구역안의 폐기물처리사업이 잘 이루어지도록 조정의 역할을 하고 있다. 그에 반하여 중앙행정부처는 재정적 지원과 함께 광역시·도간의 폐기물처리사업에 대한 조정을 하도록 하고 있으며 무엇보다도 폐기물처리에 관한 기술을 연구·개발·지원하는 일을 하고 있다. 이러한 쓰레기 종량제는 환경정책의 수단적 측면에서 살펴보면, 명령·강제방식의 규제정책적인 수단에서 환경정책의 집행으로 도달하고자 하는 목표치 가진다. 즉, 환경기준치에 따라 이를 달성하기 위한 규제기준을 설정하고 이를 피규제자가 준수하고 있는지를 감시하고 위반한 경우 처벌해 나가는 방식의 경제적 유인수단의 하나이다.

그밖에 쓰레기 종량제는 1994년에 환경부가 전국적인 종량제 실시 전에 지자체가 법적, 행정적, 재정적 준비를 갖추도록 쓰레기 수수료 종량제 지침을 배포하였고, 이 지침은 폐기물 관리법 제4조 제4항에 근거하여 제정되었다.⁶⁾ 그리고 1995년 8월 4일에 개정된 폐기물관리법은 종전의 제4항을 제3항으로 바꾸고 시장, 군수, 구청장은 관할 구역 안에서 생활 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물 처리시설을 설치·운영하도록 하였다. 이 뿐만 아니라 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하기 위하여 폐기물의 수집·운반·처리방법의 개선 및 관계인의 자질을 향상시키는 노력을 하였다.⁷⁾⁸⁾

6) 쓰레기 종량제 적용대상에 있어서 폐기물의 배출방법, 쓰레기봉투 제작 및 관리, 쓰레기봉투의 종류 및 규격, 봉투가격, 공공장소 종량제 적용 방법, 저소득층 수수료 경감, 쓰레기 불법배출에 관한 여러 가지 사항들을 포함하고 있다. 그리고 이와 함께 각 지방자치단체가 종량제 시행 전에 준비해야 할 사항으로 전담조직 신설, 소요예산 확보, 조례제정, 봉투제작, 재활용품 수집처리대책 수립, 공무원교육, 주민교육 및 홍보, 그리고 마지막으로 자율감시반 운영 등의 내용을 다루고 있다(안승호, 2012).

7) 제 4항을 신설하여 “환경부장관은 제 3항의 규정에 의하여 수수료를 정하고자 하는 지방자치단체에 대하여 폐기물 배출량에 따라 수수료를 차등 징수할 수 있도록 권고 할 수 있다”는 내용을 추가적으로 명문화함으로써 종량제 실시 촉진 근거를 종량제 실시 후 마련하게 된다. 한편 이처럼 폐기물 관리법 개정을 통해 쓰레기 종량제의 법적 근거를 공고히 하면서, 다른 한편으로서 행정지침을 활용하여 구체적으로 종량제도를 전국적으로 설계해 나가기도 하였다(안승호, 2012).

8) 현재는 폐기물 관리법 제14조에 근거하고 있다.

2. 쓰레기 종량제 제도 및 주민 의식의 문제

최근 환경오염은 심각한 문제로서 제기되고 있으며 뿐만 아니라 시장실패로 인식되고 있다. 따라서 이러한 시장영역의 실패를 개선하기 위하여 정부의 적극적인 개입의 요구가 있다. 그러한 이유는 환경과 같은 사회적 규제에 대한 관심은 소득수준의 향상에 따른 삶의 질에 대한 욕구가 상승하고 있어 환경규제의 지속적 요구가 나타나기 때문이기도 하다. 그러나 환경오염 문제를 해결하고 환경정책의 최고 가치인 지속가능성의 입장에서 볼 때 환경규제의 지나친 강화는 사회·경제적 관점에 있어서 형평성과 효율성의 저해로 이어질 수 있음을 인지해야 한다. 환경규제의 특성상 그 대상이 일반적으로 사업주이거나 일반시민을 대상으로 하고 있으나 보통 환경규제인 수혜자는 다수의 일반인이 되기 때문에 문제는 규제수혜자로서의 일반 시민의 수혜자체가 비교적 추상적이며, 규제완화의 손쉬운 표적이 될 수도 있다.⁹⁾ 이러한 환경규제를 정책불응의 입장에서 살펴볼 때, 환경오염문제를 바라보는 사회적 시각의 다양성이 존재하지만 정책의 목표를 효과적으로 달성하는데 있어 무엇보다도 중요한 것은 정책대상자의 순응을 말한다.

쓰레기 종량제는 규제순응을 제고하기 위한 수단으로서 폐기물관리법에 근거하여 규제 대상이 일반가정과 사업체로서 이들의 폐기물 투기 및 방출을 단속하는 방식이다. 즉, 종량제 이전 생활환경에서 쓰레기 배출에 대한 환

9) 환경규제 비용은 사업주 등 동질적 집단에게 집중되나 그 편익은 대다수에 넓게 확산되어 있다. 이러한 관점에서 Wilson(1990)의 규제정치 모형에서 보면 기업가적 정치상황으로서 비용을 부담해야 할 기업들은 잘 조직되어 막강한 영향력을 발휘할 수 있으나 편익을 기대할 수 있는 집단은 잘 조직되어 있지 못하고 정치적 활동도 미약한 집단행동의 딜레마(collective action dilemma)가 발생한다(Mitnick, 1980). 특히 우리나라의 경우 기업가적 정치가로서 비판역할을 담당할 시민사회의 성장과 이를 바탕으로 하는 언론과 환경단체의 역할이 중요함을 지적한다(권해수·김창수, 2001).

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중적 정치(majoritarian politics) 예: 음란물 규제	고객 정치(client politics) 예: 자동차 수입규제
	좁게 집중	기업가적 정치(entrepreneurial politics) 예: 환경오염규제	이익집단 정치(interest-group politics) 예: 의약분업

* 자료: 최병선(2006)

경규제의 비효과성과 함께 규제순응을 높이기 위한 방안으로서 시장유인적 규제수단을 통한 부과금 및 과태료를 부과하는 방식의 규제변화인 것이다. 이러한 변화는 사회적 규제 측면에서는 규제의 질적 개선으로 논의할 수 있으며 이러한 규제개선을 통하여 피규제 대상의 환경오염행위를 방지하고 규제순응을 확보하고자 하는 것이다. 현재까지 쓰레기 종량제를 통한 환경규제의 경제적 유인 수단은 쓰레기 발생량과 처리 등 모든 면에 있어서 상당한 효과가 나타났다. 그럼에도 불구하고 쓰레기 종량제 실시 이후 여러 가지 문제점으로 인하여 불법 투기 및 소각 등의 정책불응행위가 아직까지 근절되고 있지 않은 실정이다. 이는 피규제자의 불응행위에 있어서 비합리적인 제도 및 환경의 영향과 함께 부족한 시민의식과 지역주민의 불만 등이 주요한 원인이라고 논의할 수 있다.

1) 쓰레기 종량제의 제도 및 운영상의 문제점

(1) 법적 시행근거와 경제적 유인동기의 미약

배출자 부담원칙을 적용한 쓰레기 종량제는 현재 개정된 폐기물 관리법 제14조 1항에 근거한다. 그리고 동법 14조 4항에 근거하여 지방자치단체의 장이 조례로 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있도록 하고 있으며 환경부 장관은 지방자치단체의 장에게 쓰레기의 배출량에 따라 차등적으로 징수하도록 권고하고 있다. 그러나 규제방식이 법률적으로 권고의 형식을 취하고 있기 때문에 법률적인 시행근거가 다소 미약하다는 지적이다. 그리고 그 뿐만 아니라, 2009년 기준 지방자치단체의 청소예산에 대한 쓰레기 종량제 봉투가격 판매금액으로 재정자립도를 산정해 볼 때 29.3% 정도로 매우 저조한 실정이다.¹⁰⁾ 따라서 쓰레기봉투 가격이 폐기물의 감량 및 재활용품 분리수거에 대한 동기부여를 위하여 실제 쓰레기 처리비에 근접한 수준이어야 하나 현실은 그렇지 못하다. 게다가 쓰레기 종량제 봉투가격의 상승이 불법

10) 2009년 기준 재정자립도가 가장 높은 시 도는 인천광역시로 48.9%로 나타났으며 가장 저조한 곳이 17.3%로 경상북도로 나타났다. 인천광역시가 높은 이유는 수도권 매립지가 인천광역시에 소재하여 수집 및 운반비가 적고 별도의 매립지 설치비나 운영비의 부담이 없기 때문으로 보인다.

투기나 소각이 늘어나는 등 규제불응행위를 유발할 것이라는 의견이 나타나고 있는 현실이다. 그러나 원인자 부담원칙이 제대로 정착되면 지방자치단체의 청소예산의 확보로 주민입장에서 더 나은 청소행정 서비스를 제공받게 될 것이며 1회용품 및 난분해성 포장폐기물 발생을 억제하게 된다. 또한 폐기물을 다량 발생시키는 제품의 경우 제품 제조장에게 회수 처리하도록 하는 등 폐기물 감량정책 및 회수 재활용정책과 연계한다면 규제불응행위가 근절될 수 있게 된다.

(2) 쓰레기 분리 및 수거방법의 복잡성

쓰레기 종량제의 실시 이후로 생활쓰레기의 배출에 대한 가격부여 체계가 확립되었고 시행초기에 쓰레기의 배출량이 감소하는 효과가 나타났다. 그러나 시간이 지나면서 쓰레기 배출량의 감소는 더 큰 효과를 기대할 수 없게 되었다. 따라서 종량제의 성공적인 정착을 위해서는 이를 위한 경제적 인센티브와 함께 재활용품의 분리배출 수거방식을 가능한 한 단순화하여 주민의 불편을 최소화함으로써 질 좋은 재활용품의 배출량을 증대시키는 것이 무엇보다 필요하다(김광임, 2000). 그러나 현재 시행되는 쓰레기 종량제의 분리수거 방식에 있어서 일반쓰레기와 재활용품의 분리수거 체계 그리고 재활용품을 분리 배출했음에도 수거 시 일반쓰레기와 함께 수거하는 등 분리와 쓰레기 처리상의 문제점이 지적되고 있으며,¹¹⁾ 그리고 무엇보다도 연도별로 음식물쓰레기가 상당히 높게 차지하는 점이 문제가 된다.¹²⁾ 특히, 생활쓰레기에 있어서 음식물 쓰레기가 차지하는 비중은 상당히 높게 나타나는데 이를 해결하기 위하여 자치단체별로 젖은 음식물 쓰레기를 스스로 재활용하거나 지방자치단체 또는 민간이 설치한 음식물 쓰레기 자원화시설, 퇴비 전문

11) 김정애(2006)의 연구에서 담양군 대상의 조사에 의하면 재활용품을 분리수거 하면서 느끼는 가장 큰 문제가 무엇인지를 조사한 결과, ‘봉투가격부담’이 36.2%, ‘분리배출이 귀찮아서’ 30.6%, 분리수거 및 배출방법을 몰라서’라는 응답이 23.5%로 나왔으며, 배출방법을 잘 몰라서 7%, 기타 1.9%로 나타났다. 반면에 환경부 조사의 경우 종량제 봉투 가격이 부담되기 때문이 34.2%, 분리배출이 귀찮아서 28.3%, 분리 배출방법을 잘 몰라서 24.3%, 분리배출 방법이 복잡해서 9%로, 그리고 기타가 2.6% 나타났다.

12) 현재 서울시를 기점으로 다수의 지방자치단체가 이러한 문제점으로 인하여 음식물 쓰레기 종량제를 2013년 부터 확대 실시하고 있다.

처리업체 등에 위탁처리 하는 노력이 필요하다. 또한 쓰레기 배출을 명확히 하고 대면수거 방식 보다 현실적인 분리 및 수거방식의 논의가 요구되고 있는 실정이다.

(3) 쓰레기 수거체계의 미흡

일반적으로 지방자치단체의 쓰레기 수거는 대행업체에서, 가로변의 청소는 각 시도의 환경미화원이 담당함으로써 청소체계가 이원화 되어 있다. 그리고 대행업체에서는 쓰레기봉투를 수거할 때 불법 배출된 쓰레기는 노상에 방치한 채 배출된 쓰레기를 수거하는 경우가 있다. 다시 말해서 음식물 쓰레기 등이 포함된 쓰레기는 노상에 방치되고 이를 환경미화원들이 다시 청소해야 하는 등 이중적 업무가 이루어지고 있으며 쓰레기 수거방식의 이원화와 함께 배출장소 및 시간에 대한 이해의 부족이 나타난다. 즉, 행정기관에서 쓰레기 배출장소를 공식적으로 지정한 곳이 없고 주택 및 상가지역에서는 쓰레기 배출장소를 두고 서로 자기 집 앞에 배출하지 못하도록 하는 등 갈등이 나타나기 쉽다. 그리고 이로 인하여 선량한 시민의 집 앞이나 인적이 드문 지역 및 취약한 시간대에 쓰레기가 배출되고 이를 임의 배출장소로 지정하여 사용하기도 한다.¹³⁾ 임의 배출장소에서는 시민의 감시가 어려운 점을 이용하여 쓰레기봉투를 사용하지 않은 무단 투기행동이 나타나게 된다. 이러한 이유는 정해진 시간에 쓰레기를 배출하는 배출시간의 지정제도가 엄격히 이루어지지 않거나, 종량제를 모아 배출하는 장소의 구획을 정하지 않은 경우 또는 개방된 형태의 수거함 설치 등이 미흡한 상황 등에서 찾을 수 있다.

13) 예천군이 지난 2월부터 쾌적한 생활환경 조성과 취약시간대 불법투기 근절을 위해 쓰레기 불법투기 단속반을 편성하여 예천읍 시가지 일대를 대상으로 총 12차례 단속을 실시했다. 주요 단속대상은 종량제봉투를 사용하지 않고 검은 봉투나 종량제봉투 이외의 봉투를 이용하여 배출했거나, 대형폐기물에 스티커를 부착하지 않고 무단으로 투기하는 행위와 일반쓰레기와 병, 캔, 플라스틱 등 재활용품을 분리하지 않고 혼합 배출하는 행위 등이다. ..중략.. 아파트나 주거 밀집지역은 투기자의 신원 파악이 불가능한 배출 쓰레기가 많아 적발에 어려움이 있었고, 상가 밀집지역은 단속자의 눈을 피해 배출하는 경우가 있어 쓰레기종량제 정착을 위해 지속적인 단속과 홍보가 필요한 것으로 분석됐다. 예천군 관계자는 “쓰레기 불법투기가 근절될 때까지 상습투기지역과 취약지역에 대해 야간 특별단속을 지속적으로 추진하고 각종 회의 시 주민 홍보를 강화해 나갈 계획”이라 밝혔다(예천군, 야간쓰레기 불법투기 단속 나섰더니!. 2012년 11월 21일자, 한국 NGO 신문).

(4) 취약지역의 쓰레기 수거·관리 단속의 미흡

농촌 환경은 일반적으로 청정 환경을 유지하고 있을 것처럼 보이거나 오히려 관광자원이 뛰어나고 보다 좋은 환경의 농촌지역일수록 쓰레기의 불법 투기 및 소각 등으로 인한 문제가 심각하게 나타난다. 이러한 이유는 농촌지역을 경유하여 주행하는 차량 등이 도로변에 쓰레기를 무단으로 버리거나 인적이 드문 취약지역에 공업용 쓰레기나 건설 폐기물 등을 버리는 경우 또한 빈번히 발생하고 있기 때문이다. 그리고 역시 도시에 비하여 농촌에서의 쓰레기 수거차량의 운행이 적게 있기도 하지만 농촌지역에서는 불법투기나 소각이 일상화되어 있고 행정여건상 이를 지도 단속하는 것이 현실적으로 어려워 쓰레기 수거 및 단속의 사각지대에 놓인 농촌이 적지 않게 있다.¹⁴⁾ 이를 위하여 각 지방자치단체들은 지역 내 주택가, 골목길, 이면도로 등 쓰레기 무단투기 및 불법소각 취약지를 중심으로 연중 단속을 실시하고 있음에도 불구하고 쓰레기 종량제가 시행된 대략 18년이 지났으나 아직까지도 종량제 봉투를 사용하지 않고 불법으로 생활 쓰레기를 투기하는 사례가 계속되고 있다. 이는 단속이 어려운 취약지역 등에 있어서 보다 단속을 강하게 취하려고 하고 있으나 인력과 장비 또한 부족한 실정이라서 단속의 실효성이 거의 없기 때문이다. 또한 종전의 문제점을 뿌리 뽑고자 각 기관들은 단속 강화 등의 조치를 시행해 왔더라도, 매년 행정기관에서 불법투기 쓰레기까지 깨끗이 수거하다보니 불법투기는 근절되지 않은 이유이기도 하다. 이러한 문제를 해결하고자 쓰레기 종량제를 아예 폐지하여 자치단체의장이 융통성 있게 재량적으로 관리하고, 쓰레기 수거비용은 수도물 사용량 또는 기타 공공시설 사용량을 기준으로 수도요금이나 각종 공공요금과 함께 부과하자는 논의도 제시되고 있다(박재성, 2000).¹⁵⁾

14) 김동보(2003)의 연구에 따르면 농촌지역에서 종량제 봉투를 사용하고 있다는 응답이 19.4%에 불과하고 60% 가까이 소각에 의존하고 있는 것으로 나타났으며, 쓰레기를 소각하는 이유는 농촌지역이라 수거해 가지 않아서 라는 의견이 35.8%로 가장 많았고 쓰레기를 땀감으로 이용하기 위해서라는 응답이 32.1%였으며 종량제 봉투 값이 비싸서가 6.7%, 쓰레기 분리가 귀찮아서라는 의견이 4.5%로 나타났다.

15) 의령군이 불법쓰레기 투기 근절을 위한 강경한 정책을 일관되게 추진하면서 쓰레기 종량제가 정착단계에 접어들고 있다. 쓰레기 종량제가 시행된 지 10년이 넘었으나 아직까지 비 종량제 봉투를 사용하거나 불법으로 생활쓰레기를 투기하는 사례가 계속되고 있다. 군은 이에 따라 깨끗한 환경유지를 위해 이달 말까지 생활쓰레기 불법 배출 특별단속을 계획하고 단속에

2) 쓰레기 종량제 정책대상집단 의식의 문제점

(1) 시민의식상의 문제점

전국적으로 쓰레기 종량제는 앞서 개념에서 밝힌 바와 같이 배출량 기준 방식 중 정률 방식을 채택하고 있고, 일반가정에서 쓰레기봉투를 사용할 경우 대부분 재활용품이랑 혼합배출된 것이 많다. 일반적으로 대형 쓰레기봉투를 쓰고 있는 장소에 있어서는 더욱 분리수거도 제대로 실시하고 있지 않다. 즉 쓰레기를 배출하는데 있어서 시민들의 경우 쓰레기봉투를 구입하여 쓰레기를 배출하는데 있어 처리에 대한 것은 처리자가 하여야 한다는 사고로 인하여 환경보전 의식이 희박하여 종량제 정책의 역행이 제기되기도 한다.¹⁶⁾ 범죄심리학자 Wilson과 Kelling(1982)이 발표한 깨진 유리창의 법칙에 따르면, “건물의 깨진 유리창을 새 것으로 갈아 끼우지 않고 방치해두면 지나가는 행인들은 그 건물의 관리를 포기한 건물로 판단하고 쓰레기를 버리거나 돌을 던져 나머지 유리창까지 모조리 깨뜨리고, 나아가 그 건물에서는 절도나 강도 같은 강력범죄가 일어날 확률도 높아진다”고 논의한 바 있다. 즉, 쓰레기 무단투기, 가정용 폐기물 무단 투기 등은 시민의식의 부족으로 인하여 나타나기도 한다는 점이다.¹⁷⁾ 깨끗하고 쾌적한 주거환경에서 살고 싶은 것은 모두의 바람이듯이 내가 버린 쓰레기가 시민의 ‘깨진 유리창’이 되어 누구나 쉽게 쓰레기를 버릴 수 있는 환경이 조성되지 않도록, 행정기관의 근본적이고 실효성 있는 무단투기 방지대책도 필요하지만 무엇보다 선진화된 시민들의 의식 변화가 필요한 것이다.

나서고 있지만 무단 투기 사례는 여전히 많다(의령, 쓰레기 불법투기 단속에도 근절기미 안보여, ‘수거거부’ 강경대응...주민 스스로 치우도록 조치, 의령뉴스, 2010.08.18).

- 16) 충북 청주시의회 복지환경위원회 최충진 위원장이 생활쓰레기 감량을 위한 시민의식 강화 필요성을 역설했다. 최 위원장은 15일 열린 청주시의회 제316회 임시회 1차 본회의에서 “쓰레기배출량 감소를 목적으로 1995년부터 시행한 쓰레기종량제는 오염자 부담원칙을 적용한 환경 분야의 대표적인 경제적 유인제도이지만, 시민의식 부재로 불법투기뿐만 아니라, 재활용품 미 분리배출, 음식물 혼입 배출 등의 문제점이 많다”고 지적한 뒤 이같이 주장했다. ..중략.. 이어 “시민의식조사로 시민적 논의를 정책에 반영해 나가는 것부터 시민의 자발적·자주적 참여를 높이는 것이 기본에 충실한 행정, 시민의식을 함양하는 행정”이라며 대책을 요구했다(청주 뉴스, 2012년 10월 15일자 생활쓰레기 감량 위한 시민의식 개선 노력해야).
- 17) [천자춘추] 쓰레기 무단투기와 선진 시민의식 2012년 09월 07일자 윤건모 칼럼

(2) 쓰레기 종량제 봉투에 대한 주민 불만 및 공동체 의식저하

쓰레기봉투에 대한 불만 중 가장 중요한 사항은 제도 도입초기에는 봉투가 다양하지 않다는 의견이 있었으며 지금까지 지속적으로 제기되는 문제는 역시 재질이 약하여 잘 찢어진다는 것과 봉투 값 자체가 부담된다는 것이다. 그리고 종량제 실시이후에 봉투 값의 부담 때문에 단독주택, 상가 지역의 경우 내 집 앞과 골목길을 청소하는 이전의 미풍양속의 분위기가 사라지고 그에 따라 지역공동체 의식 역시 저하되었다는 비판이 제기되었다(송석두, 2001). 게다가 길거리에 쓰레기통이 없어지면서 담배꽂초나 휴지 등 쓰레기를 길거리 아무데나 함부로 버리는 행위가 훨씬 더 많아지게 되었고, 도시지역에서는 가정의 쓰레기를 종량제 봉투에 넣는 대신에 규격봉투외의 봉투(신문지나 쇼핑백 등)에 담아서 공공장소나 도로변휴지통에 몰래버리는 등의 행위가 빈번하게 나타나게 되었다. 특히 농촌지역 불법 소각행위의 급증 등을 통하여 볼 때, 공공질서 의식이 훼손되고 있다는 지적과 이러한 불법투기의 문제로 인하여 공동체 의식에 미치는 부정적인 영향이 매우 크게 나타날 수 있다는 것이다(최형욱, 2002).

앞서 논의한 쓰레기 종량제도를 순응하는데 있어서 제도와 의식상의 문제점은 큰 장애요인이 될 수 있다. 본 연구는 이러한 제도상·의식상의 문제점을 통하여 정책불응의 영향요인을 도출하였다. 먼저 쓰레기 법적 시행근거의 미약과 쓰레기 분리수거 및 방법의 복잡성에서 정책의 '소망성'과 '명확성'을, 쓰레기봉투에 대한 불만 및 시민의식에 있어서의 문제점을 통해 '개인의 이익 요인'과 '개인의 심리적 요인'을 추출하였다. 또한 쓰레기 수거 방식과 단속의 미흡에서 정책담당자의 '신뢰성'과 '대응성' 측면을, 그리고 공동체 의식의 저하로부터 '준거집단요인'을 도출하였다. 다음 <표 2>는 본 연구의 이러한 정책 불응요인을 전체적으로 보여주고 있다.

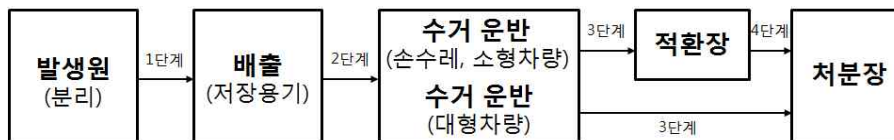
〈표 2〉 본 연구의 불응요인

정책내용요인	정책대상집단요인	정책환경요인	정책담당자요인
소망성 명확성	개인심리 개인이익	준거집단요인	신뢰성 대응성

3. 쓰레기 종량제 방식과 정책불응

생활쓰레기의 수거체계는 지역별·계절별 발생량과 그 특성을 고려하여 수거·적환·운반의 단계를 거치게 되며, 각 단계는 지역의 여건에 따라 차이가 생긴다. 지역별 생활쓰레기 수거과정은 다음의 <그림 1>에서와 같이 3~4단계로 구분할 수 있다. 그 과정은 배출원, 쓰레기통, 저장용기, 손수레 및 수거차량, 적환장, 최종처분장 등의 단계로 연결되나 최근에는 차량(대형)으로 수거된 쓰레기는 적환장을 거치지 않고 직접 처리 및 처분장으로 이송되는 경우도 많으며, 특히 차량이 압축식이거나 압착식일 경우에는 더욱 그러하다. 또한 손수레나 소형차량에 의하여 골목에서 수거된 쓰레기나 환경미화원에 의하여 수거된 도로변 쓰레기, 일부 고지대에서 발생된 쓰레기 등은 4단계로 인근의 적환장에 모아진 후 수송차량에 다시 옮겨지는데, 차량이나 손수레로 1차 수거된 생활쓰레기가 일정한 장소에 모아질 때의 적환업무는 단순한 적환과 적환장에서 압축을 병행하는 방법이 있다.

<그림 1> 국내 생활 폐기물 수거운반 체계



자료: 쓰레기 종량제 시행지침(2003), 환경부

생활폐기물의 수거운반현황을 살펴보면, IMF 외환위기 이후 각 지방자치단체들은 쓰레기 수거업무를 민간에 위탁하기 시작하면서 자치단체에서 직접 처리하는 양이 점차 줄어들고 있다. 쓰레기 수거방법의 비중을 살펴보면 생활폐기물의 경우 2009년 기준으로 문전수거방식 75.5%, 거점 수거방식 24.4%, 주민상차식 0.1%로서 문전수거방식 및 거점수거방식의 비중이 높게 나타났으며, 재활용품 센터를 설치 운영하는 기초자치단체는 전체 233개 시, 군, 구 중 126개 지역인 것으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 쓰레기 수거방법

구분	2007				2008				2009			
	계	문전 수거	주민 상차	거점 수거	계	문전 수거	주민 상차	거점 수거	계	문전 수거	주민 상차	거점 수거
가구 수	18,662	13,022	64	5,536	18,938	13,801	12	13,801	19,206	14,495	12	4,699
비율 (%)	100%	69.9%	0.4%	29.7%	100%	72.8%	0.1%	27.1%	100%	75.5%	0.1%	24.4%

자료: 쓰레기 종량제 연보(2009), 환경부

경제발전의 이면으로서 환경오염의 문제는 사회에 중대한 문제로 대두되었다. 환경오염의 심각성은 국민적 관심과 함께 정부의 정책적 노력에도 불구하고 더욱 악화되고 있는 실정이다. 그러한 환경규제의 효과적 규제수단의 하나인 쓰레기 종량제의 실시는 생활환경 쓰레기의 수거에 있어서 높은 실효성을 보여주었으나, 아직까지도 무단 불법쓰레기 투기는 지속적으로 나타나고 있다. 이러한 불법쓰레기 투기는 각 지자체별 쓰레기 무단투기에 대한 신고와 단속을 통하여 제제하고 있다. 아래 <표 4>는 이러한 신고 및 단속과 관련된 연도별 경향을 보여준다. 각 지방자치단체에서는 쓰레기 무단투기에 대한 신고포상금제도를 실시하여 조리로 운영하고 있고, 2009년도 쓰레기 투기 신고 및 단속건수는 409,191건으로 2008년의 456,937 보다 10.6% 감소하였다. 2009년 신고건수 중 쓰레기 담배꽂초 등 무단 투기가 239,668건으로 가장 많았고, 종량제 봉투 미사용이 150,963건, 불법소각 12,677건 등으로 나타났다. 과태료 부과건수는 255,484건으로 전체 적발건수의 62.4%이며, 과태료 부과금액은 139억 5천 5백만 원이었다. 쓰레기 종량제는 쓰레기 감량, 예산 절감, 민간재활용업체 활성화 등의 성과를 견인하였으나, 쓰레기 불법투기, 쓰레기봉투로 인한 비닐공해, 재활용품적체 등의 부작용도 등도 아직까지 줄어들지 않고 빈번히 나타나고 있는 실정이다.¹⁸⁾

18) 한국농촌경제연구원(1999)의 연구에서 지방자치단체 쓰레기 담당 공무원 63명에 대하여 설문조사 결과 쓰레기 불법투기가 많아졌다는 의견이 49.2%로 나타났다.

〈표 4〉 쓰레기 투기 단속 및 불법소각 단속현황

연도별	단속(적발)건수			과태료부과 건수			과태료 부과금액(백만 원)		
	계	주민 신고	공무원 단속	계	주민 신고	공무원 단속	계	주민 신고	공무원 단속
2005	144,573	50,282	94,291	82,529	39,795	42,734	6,143	2,513	3,630
2006	123,575	36,277	87,298	69,843	29,903	39,940	5,508	2,009	3,499
2007	433,089	39,691	393,398	267,274	29,594	237,680	13,914	1,918	11,996
2008	457,937	65,556	392,381	314,817	49,860	264,957	14,518	1,434	13,084
2009	409,191	30,524	378,667	255,484	16,951	238,533	13,955	1,027	12,928

자료: 쓰레기 종량제 연보(2009), 환경부

아래 <표 5>는 생활환경과 사업장에서 배출하는 쓰레기 무단투기 유형 및 그 유형별 단속현황을 구체적으로 제시하고 있다. 이를 살펴보면 ① 쓰레기 담배꽂초 등 무단 투기, ② 비규격봉투에 의한 투기 ③ 불법소각, ④ 행락지에서 쓰레기 방치, ⑤ 운전 장비로 쓰레기 투기, ⑥ 사업장 폐기물 무단 투기 형태로 나타나고 있다.

〈표 5〉 강원도 원주시 공무원에 의한 단속 건수 및 과태료 금액

유형	단속건수	과태료 부과 건수	주민계도 건수	과태료 부과 금액(백만 원)
총계	297	80	215	6,444
쓰레기·담배꽂초 등 무단투기	43	2	41	180
비규격봉투에 의한 투기	165	69	94	5,441
불법소각	84	9	75	843
행락지에서 쓰레기 방치	5	0	5	0
운전 장비로 쓰레기 투기	0	0	0	0
사업장 생활폐기물 무단투기	0	0	0	0

자료: 쓰레기 종량제 연보(2009)년 재구성, 환경부

본 연구는 기본적으로 <표 5>를 참고하여 쓰레기 종량제에 대한 정책불응과 관련된 종속변수를 도출하고자 한다. 단, 위의 표는 생활환경 쓰레기뿐만 아니라 사업장 쓰레기 또한 그 대상으로 하고 있기 때문에, 본 논문의 연구대상인 일반주민들과 관련된 경우에만 그 초점을 맞춰 다음과 같이 불법투기

행위를 재구성하고자 한다. ① 취약지역에 쓰레기를 무단 투기하는 행위, ② 대로변이나 집 앞에 쓰레기를 투기하는 행위, ③ 재활용품과 생활쓰레기를 혼합하여 투기하는 행위, ④ 음식물과 일반쓰레기를 혼합하여 투기하는 행위, ⑤ 비규격봉투에 쓰레기를 버리는 행위, ⑥ 불법으로 소각하는 행위로 구분하였다. 이러한 불법행위의 근본원인은 쓰레기 종량제 제도 자체의 미흡과 쓰레기 봉투가격을 아끼려는 경제적 동기에서 찾아볼 수 있지만, 또 한편으론 쓰레기 종량제 시행 이전에도 이러한 불법행위가 횡행했었던 사실에 비춰볼 때, 나 하나만 편하면 된다는 자기중심적 사고와 환경의식의 결핍에서도 그 원인을 파악해볼 수 있다.¹⁹⁾ 본 논의의 요지는 생활환경에서 일반 가정주민의 환경규제 수단인 쓰레기 종량제 사용에 있어서의 위반행동이 환경오염과 관련된 중요한 원인이 될 수 있음을 지적하고자 하는 것이다. 또한 종량제 방식을 선택함으로써 생활환경에 있어 쓰레기 배출의 문제를 해결하는 환경보호 차원의 정부 규제정책 또한 공공정책의 일환으로 논의 될 수 있다는 것이다.

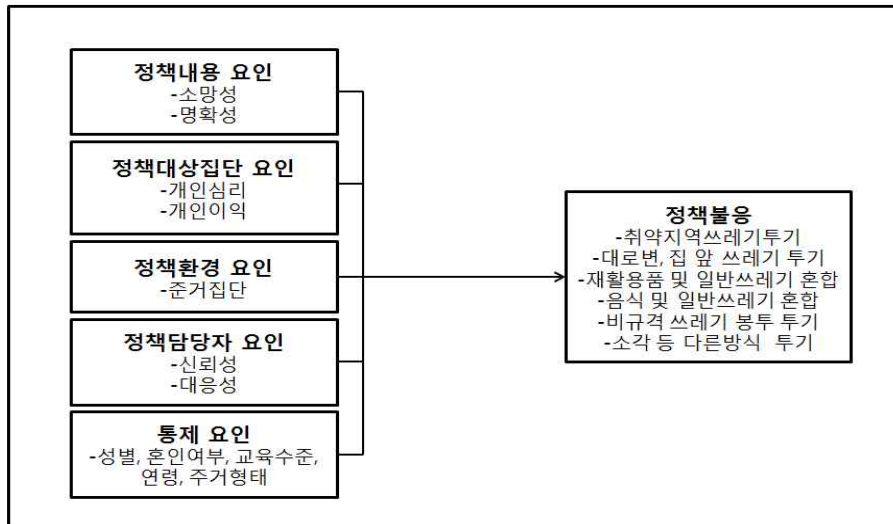
IV. 연구의 분석모형 및 가설설정

1. 연구의 분석모형

본 연구의 연구모형은 독립변수와 종속변수간의 관계의 인과적 설명을 위한 분석틀이다. 이러한 분석모형은 <그림 2>와 같이 표현될 수 있다.

19) 쓰레기 종량제의 시행이후에 쓰레기 처리비를 줄이기 위하여 무단투기 및 불법소각 등이 증가하였고 그리고 역시 골목길 등 도시 이면도로가 더욱 더러워졌다는 비판이 제기되었다. 심지어 이러한 불법 및 무단 투기 그리고 소각행위로 인한 문제점을 해결하기 위하여 쓰레기 종량제를 폐지하고 종전의 재산세에 따라 정액으로 부과하던 제도로 환원되어야 할 것이라는 의견도 제기되고 있다.

<그림 2> 본 연구의 분석모형



1) 종속변수

환경규제정책의 불응은 정책대상 집단의 외연적 행동이 정부정책에 대하여 불일치하는 것으로 규정하였다(이시원·하상근, 2002; 김홍주·이은국, 2009). 본 연구의 정책불응 실태에서 보듯이, 생활쓰레기의 불법투기와 관련된 단속이 이루어지고 있으나 여전히 우리 주변 환경에서는 다양한 형태의 쓰레기 불법투기가 나타나고 있다는 점을 중심으로 논의하고자 하는 것이다. 이러한 불법적 투기 방식은 앞서 논의한 <표 5>에서와 같이 나타날 수 있으며, 이러한 행태를 참고하되 사업장 보다는 보다 일반주민의 쓰레기 배출에 초점을 맞추어 정책불응 지표를 의미하는 종속변수를 다음과 같이 재구성하였다. ① 취약지역에 쓰레기 투기 ② 대로변이나 남의 집 앞에 쓰레기 투기 ③ 재활용쓰레기와 생활쓰레기 혼합투기 ④ 음식쓰레기와 일반쓰레기 혼합투기 ⑤ 비규격 봉투에 쓰레기 투기 ⑥ 소각 등 기타 다른 방식으로 투기하는 것으로 규정하였다. 이 6가지의 지표를 쓰레기 종량제 정책의 불응으로 구성할 수 있으며, 정책내용요인, 정책대상 집단요인, 정책환경 요인, 정책 담당자 요인 등에 의해 불응정도가 나타날 것이라는 점이 본 연구의 가정이다.

2) 독립변수

독립변수를 측정하기 위한 구체적인 측정지표는 다음과 같다. 첫째, 정책 내용 요인에는 정책의 소망성(쓰레기 종량제의 필요성, 쓰레기 종량제의 효과성)과 정책의 명확성(쓰레기 분리수거 방식의 복잡성, 쓰레기 분리수거 방식의 일관성)이 포함된다. 정책대상 집단 요인은 정책대상자의 심리적 요인(쓰레기 종량제에 대한 무관심, 쓰레기 종량제의 이해부족)과 개인이익 요인(종량제 봉투가격, 종량제 과태료 금액)으로 구성된다. 정책환경 요인으로서 준거집단요인(이웃의 부정적 행동, 개인주의 정도)을 지표로서 선정하였으며, 마지막으로 정책 담당자요인에는 작업장에서 안전지침에 대한 신뢰성(쓰레기 수거의 위법성, 쓰레기 처리 및 운영의 우수성)과 사고예방에 대한 대응성(무단쓰레기 투기에 대한 즉각적 처벌 조치, 무단쓰레기 투기에 대한 예방조치)을 측정지표로 선정하였고, 이를 다시 인구사회학적 변수로 통제하였다. 본 연구는 이렇게 규정된 7개의 독립변수가 정책불응에 어떻게 영향을 미치는지 알아보려고 한다. 따라서 본 연구에서는 대상집단의 정책불응을 의미하는 종속변수에 영향을 미치는 7개의 독립변수를 아래 <표 6>에서 보듯이 25개의 측정지수로 다시 조작화하여 설문내용을 작성하였다. 종속변수인 정책대상 집단의 정책불응을 측정하는 설문내용에는 현재의 쓰레기 종량제 방식의 위반사항에 관한 경험의 인식정도가 담겨있다. 그리고 역시 독립변수인 불응요인 역시 인식정도로서 측정하게 된다. 회귀분석을 실시하기 위하여, 통제변수를 의미하는 조사대상자의 인구·사회적 특성에 관한 질문을 제외한 모든 독립변수와 종속변수 문항에 대해서는 Likert(리커트) 5점 척도를 사용하였으며, ① 전혀 그렇지 않다 ② 약간 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 약간 그렇다 ⑤ 매우 그렇다 등의 항목으로 나누어 응답하게 하였다.

〈표 6〉 본 연구의 변수에 관한 조작적 정의

구분	요인	변수	측정지표	해당 문항	측정 방법
독립 변수	정책 내용	정책의 소망성	① 쓰레기 종량제의 필요성 ② 쓰레기 종량제의 효과성	1 2	Likert 5점척도
		정책의 명확성	① 쓰레기 분리수거 방식의 복잡성 ② 쓰레기 분리수거 방식의 일관성	3 4	
	정책 대상 집단	개인심리	① 쓰레기 종량제의 무관심 ② 쓰레기 종량제의 이해부족	1 2	Likert 5점척도
		개인이익	① 봉투가격 ② 과태료 금액	3 4	
	정책 환경	준거집단	① 이웃의 행동영향 ② 집단주의(개인주의)정도	1 2	Likert 5점척도
	정책 담당자	신뢰성	① 쓰레기 수거 업체의 위법성 ② 쓰레기 처리 체계 및 운영의 우수성	1 2	Likert 5점척도
		대응성	① 무단쓰레기 투기에 대한 즉각적 처벌 조치 ② 무단쓰레기 투기에 대한 예방조치	3 4	
	통제변수	인구·사회적 특성	① 성별 ② 결혼유무 ③ 연령 ④ 교육수준 ⑤ 주거형태	1-5	명목·서열척도
중속 변수	정책불응	① 취약지역에 쓰레기 투기 ② 대로변이나 집 앞에 쓰레기 투기 ③ 재활용품과 생활쓰레기 혼합투기 ④ 음식물쓰레기와 일반쓰레기 혼합투기 ⑤ 비규격봉투에 쓰레기 투기 ⑥ 소각 등 다른 방식의 쓰레기투기	1 2 3 4 5 6	Likert 5점척도	

2. 가설설정

환경규제정책 불응에 대한 연구모형인 <그림 2>를 토대로 하여 경험적 연구에 필요한 가설을 설정하였다. 즉 환경규제에서 일반가정 주민의 정책불응과 관련하여 본 연구의 연구모형을 토대로 다음 아래와 같이 가설을 설정하였다. 본 연구에서의 정책불응행위는 일반 생활환경에 있어서 정책내용요인(소망성, 명확성), 정책대상집단요인(심리적요인, 능력요인, 개인적 이익, 인구·사회적 특성), 정책환경요인으로서 준거집단요인, 그리고 정책담당자요인(신뢰성, 대응성)에 의하여 영향을 받을 것이라는 가설을 설정한다. 단 아래에서 제시될 가설들은 설문조사를 통해 검증할 것이기 때문에 가설을 구성하는 변수들이 인식변수임을 전제로 하고 있다.

- <가설 1> 쓰레기 종량제도의 소망성의 인식이 낮을수록(-), 정책대상 집단의 정책불응은 높아질 것이다.
- <가설 2> 쓰레기 종량제도의 명확성이 낮을수록(-), 정책대상 집단의 정책불응은 높아질 것이다.
- <가설 3> 쓰레기 종량제에 대한 이해부족 및 무관심정도가 높을수록(+), 정책대상 집단의 정책불응은 높아질 것이다.
- <가설 4> 쓰레기 종량제 규제정책을 위반했을 시 개인적 이익이 클수록(+), 정책대상 집단의 정책불응은 높아질 것이다.
- <가설 5> 이웃의 쓰레기 처리 및 투기에 대한 부정적 태도가 높아질수록(+), 정책대상 집단의 정책불응은 높아질 것이다.
- <가설 6> 정책담당자의 신뢰도가 낮을수록(-), 정책대상 집단의 정책불응은 높아질 것이다.
- <가설 7> 정책담당자의 대응성이 낮을수록(-), 정책대상 집단의 정책불응이 높아질 것이다.

3. 조사 실시

환경규제정책의 불응 요인을 조사하기 위해 설문조사는 원주시에 소재하는 정책대상 집단으로서 일반가정 주민들을 대상으로 실시하였다. 따라서 본 연구를 위하여 원주시에 거주하고 있는 일반가정 주민에게 단순무작위 표본추출을 실시하여 450개의 설문을 배포하였다. 연구의 일반화를 위하여 전국 시·군·구 별 논의가 있어야 하나 그러지 못함에 따른 일반화의 한계가 있다. 그러나 본 연구는 일반화를 논의한다기보다는 제한된 연구범위에 근거하여 이론적 논의에서 나온 가설을 검증하는 것을 주된 목적으로 한다. 더불어 서론에서 밝혔듯이 원주시는 쓰레기 종량제 봉투 판매금액을 기준으로 한 재정자립도 전국 평균값에 근사한 수치를 보여주고 있는 도시 중의 하나이기 때문에, 원주시의 시민을 대상으로 표본을 선정하는 것이 일정부분 유의미할 수 있다는 판단을 하게 되었다. 본 연구의 설문문항은 조사대상자의

설문내용에 대한 이해도를 고려하여 내용에 대한 재검토와 중복적 내용의 제거 등을 통하여 25개로 작성하였다. 설문지의 배포 및 회수 기간은 2013년 1월 25일부터 2월 24일까지였으며, 배포된 설문지 450매 중에 회수된 것은 총 227매로 50.4%의 회수율을 보였다. 그리고 결측치를 제외하고 남은 210매의 설문지를 가지고 분석을 실시하였다.

회수된 자료는 SPSS(ver.20.0K) 통계프로그램을 이용하였으며, 정책대상 집단의 불응발생요인 분석에서는 변인간의 상관의 정도를 파악하기 위하여 피어슨 상관관계 분석을 시도하였고, 가설 검정을 위해서는 다중회귀 분석 방법을 이용하였다.²⁰⁾

V. 실증적 조사결과 분석

1. 상관관계분석

본 연구의 분석모형에 따라 주요 변수들의 인과관계를 검증하기 위한 사전적 절차로서 상관관계 분석을 실시하였다. 상관관계분석은 두변수가 등간 또는 비율척도로 측정 되었을 때, 각 변수들 간의 관련성의 정도를 측정하는 방법으로서, 종속변수와 독립변수, 그리고 독립변수들 간의 선형결합의 정도와 관련성 정도를 파악하기 위해 필요한 것이다. 이러한 상관관계를 확인하기 위하여 본 연구에서는 Pearson 상관관계분석을 실시하였으며, 분석결과 독립변수와 종속변수간의 상관관계는 유의미한 것으로 나타났다. 즉 회귀분석의 가정인 독립변수간의 상호독립성이 충족되어 다중회귀 분석을 실시하는데 아무런 지장이 없음을 알 수 있었다. 상관관계분석의 구체적인 결과는 다음<표 7>와 같다.

20) 본 연구의 기술통계는 부록<1>에서 제시하고 있다.

〈표 7〉 Pearson 상관관계 분석

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
정책불응 (1)	1.00							
소망성 (2)	-.201*	1.00						
명확성 (3)	-.224*	.412**	1.00					
개인심리 (4)	.414**	-.224**	-.152*	1.00				
개인이익 (5)	.263**	-.079	-.151*	.371**	1.00			
준거집단 (6)	.146*	.178**	-.014	.179 †	.155*	1.00		
신뢰성 (7)	-.079	.104	.053	.076	.062	.172*	1.00	
대응성 (8)	-.027	.114 †	.072	.129 †	.149*	.259	.343**	1.00

† <0.1. *P<0.05. ** P<0.01

2. 쓰레기 종량제 정책불응의 영향요인 분석

정책불응에 영향을 미치는 독립변수를 분석하고 인과모형에서 설정된 가설을 검정하기 위하여, 쓰레기종량제 정책불응에 영향을 미친다고 생각하는 독립변수인 불응영향요인에 대해서 살펴보았다. 그리고 이에 기반하여 종속 변수(정책불응)로 선정된 쓰레기 불법투기 행위와 독립변수로 선정된 정책내용요인, 정책대상집단요인, 정책환경요인, 정책담당자요인간의 다중회귀 분석(Multiple Regression Analysis)을 실시하였으며 이는 요인분석을 통하여 요인점수(factor score)를 활용하였다.²¹⁾ 참고로 아래 회귀분석결과에는 제시되고 있지 않지만 각 모형에 있어서 독립변수간의 다중공선성(Multi-Collinerity) 여부를 분석한 결과에서도 모든 변수들이 공차한계 0.1이상, 분산팽창요인(VIF)은 10 이하로 나타나 변수들 간의 다중공선성은 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 본 연구의 결과 R^2 는 0.367로 나타났으며, F의 검정 통계량 값은 7.340으로 유의확률 p값이 0.000 수준에서 통계적 의미가 있는 것으로 나타났다. 결과적으로 본 연구의 모형설정에 있어서 종속변수인 정책불응은 정책내용 요인, 정책대상 집단 요인, 정책환경요인, 정책담당자요인 등의 독립변수에 의해서 잘 설명이 된다고 할 수 있다.

21) 요인 분석한 결과 각각 변수의 요인점수(factor score)는 그 최소값이 -1.695, 최대값이 2.6510으로 나타난다.

독립변수의 통계적 유의성 판단을 위해 t값의 유의확률을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 개인의 심리적 요인이 $p < 0.01$ 수준에서 유의미한 변수로 나타났다. 그리고 정책의 명확성과 개인의 이익요인이 $p < 0.05$ 수준에서 유의미하게 나타났다으며, 준거집단요인이 $p < 0.1$ 수준에서 유의미하게 나타났다. 그에 반해 정책의 소망성, 정책담당자의 신뢰성, 대응성에 대한 인식은 가설과 같이 회귀계수 값이 부(-)의 방향을 보이고 있으나 유의미하게 나타나지 않았다. 따라서 통계적 유의성 판단과 인과관계 분석을 토대로 연구가설을 검정해본 결과 <가설 2>, <가설 3>, <가설 4>, <가설 5>가 채택되고 나머지는 기각되었다.

〈표 8〉 회귀분석 결과

변수		비표준화 계수		표준화 계수	t-value	유의확률		
		회귀계수(Coef)	Std. err	베타(Beta)				
독립 변수	정책내용	소망성	-.009	.068	-.009	-.150	.884	
		명확성	-.135	.066	-.136	-.050	.041*	
	정책 대상자	개인심리	.309	.066	.311	4.700	.000**	
		개인이익	.137	.064	.138	2.140	.033*	
	정책환경	준거집단	.104	.062	.104	1.690	.093 †	
	정책 담당자	신뢰성	-.033	.063	-.033	-.520	.605	
		대응성	-.061	.063	.061	-.970	.335	
	인구 사회적 특성	성별(남=1, 여=0)		.577	.129	.273	4.470	.000**
결혼(기혼=1, 미혼=0)		-.309	.184	-.149	-1.680	.094 †		
연령		.154	.083	.169	1.850	.065 †		
학력		-.054	.063	-.058	-0.860	.393		
주거 형태		단독(준거)		-	-	-	-	-
		아파트		.121	.152	.061	.790	.430
		다가구		.592	.218	.179	2.710	.007**
		원룸		.527	.234	.169	2.250	.025*
기타		-.284	.308	-.051	-.820	.412		
상수(const)			-.360	.308		-1.170	.243	
R^2							.367	
F-Value							7.340**	
N							207	

† <math> < 0.1 </math>. *

본 연구에서 환경규제인 쓰레기 종량제 정책불응에 가장 큰 영향을 미치는 독립변수로는 개인심리($\beta=0.311$), 개인이익($\beta=0.138$), 정책의 명확성($\beta=-0.136$), 준거집단($\beta=0.104$) 순으로 나타났다. 이것은 무엇보다 생활환경에서 정책대상 집단의 쓰레기 처리에 대한 부정적 태도가 쓰레기 종량제 정책 불응에 중요한 요인이 될 수 있음을 시사한다. 통제변수로서 인구사회학 특성에 따른 결과를 보면 성별이 남자인 경우($\beta=0.273$), 연령이 높을수록($\beta=-0.169$) 불응하였으며 그에 반하여 기혼의 경우($\beta=-0.149$) 미혼에 비하여 불응하지 않았다. 마지막으로 주거환경을 살펴보면 단독주택에 비하여 다가구($\beta=0.179$), 원룸($\beta=0.169$)에서 거주하는 사람일수록 더욱 불응하는 것으로 나타났다.

V. 결론 및 정책적 함의

환경문제는 국가의 최우선적 과제이자, 전 지구적인 문제로서 대두되고 있다. 이는 사회적 형평에 따른 국민의 의식, 소득, 그리고 삶의 질에 대한 욕구가 상승하고 있기 때문이다. 특히, 환경오염 정도가 국민의 삶의 질에 중대한 영향을 미치는 상황에 이르자 우리나라 역시 환경오염에 대한 심각성과 환경문제의 해결에 대한 정책방안을 강구하기 시작하였다. 그러나 그러한 노력에도 불구하고 쓰레기 처리, 오·폐수, 대기환경오염 등의 심각성은 나날이 증가하고 있다. 따라서 환경오염의 감소를 위한 정책목표를 달성하기 위하여 결정된 정책수단과, 22) 정책에 대한 피규제자의 순응을 이끌어 내는 국

22) 규제는 다차원적인 개념과 다양한 기준으로 분리될 수 있다. 우선 정부의 개입정도와 강제력에 정도에 따라 법, 행정명령, 혹은 지시 등, 강력한 강제력이 있는 명령·지시적 규제, 경제적 유인을 동원하여 규제순응을 유도하는 시장 혹은 경제유인적 규제, 그리고 피규제기업이 스스로를 규율하기 위하여 선언한 기준, 또는 규정인 자율규제 등이 있다(Baldwin & Cave, 1999; Mitnick, 1980; 최병선, 1992). 환경분야에서도 역시 앞서 언급한 다양한 규제방안이 도입되고 있다. 우선 명령·지시적 규제로 환경영향평가제, 폐기물 관리법 등이 있으며 시장·유인적 규제로서 배출권거래제, 부과금 등의 예를 들 수 있다. 그리고 마지막으로 자율적 규제로는 탄소성적표지제도, 자율환경 관리협약 운영규정, 환경친화기업지정제도 등이 있다(안승호, 2012).

가적 방향이 제시되고 있다. 왜냐하면 정책의 순응여부에 따라 정책의 효과성이 달라지기 때문이다.

본 연구에서는 환경문제를 해결하기 위한 정책수단 중에 경제적 유인수단에 따른 쓰레기 종량제도의 불응과 그 영향요인 간의 관계를 실증적으로 살펴해보았다. 생활쓰레기의 배출을 중심으로 논의하였기에 일반주민의 종량제 정책불응 영향요인을 분석하였고, 통계적으로는 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석결과에 대한 통계적 유의성을 판단하여 가설을 검정하였으며, 설정된 가설을 검정한 결과는 다음 <표 9>과 같이 나타났다.

<표 9> 가설 검정 결과

가설번호	가설내용		유의성	검정결과	
가설 1	정책의 소망성	→	정책불응	×	기각
가설 2	정책의 명확성	→	정책불응	○	채택
가설 3	개인심리	→	정책불응	○	채택
가설 4	개인이익	→	정책불응	○	채택
가설 5	준거집단	→	정책불응	○	채택
가설 6	정책담당자의 신뢰성	→	정책불응	×	기각
가설 7	정책담당자의 대응성	→	정책불응	×	기각

위의 분석결과를 통해 확인된 것은 환경규제정책인 쓰레기 종량제도 자체의 문제점 및 주민의식 상의 문제점으로부터 정책불응이 나타난다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 우선시 되어야 하는 것은 쓰레기 종량제도 자체의 명확화와 함께 처벌의 강화 및 주민의식의 제고이다. 한마디로 생활쓰레기 배출에 있어서 경제적 유인 수단인 쓰레기 종량제 방식을 전략적 차원에서 보다 세밀히 재검토해볼 필요가 있을 것이다. 따라서 본 연구는 실증분석결과를 토대로 쓰레기 종량제 정책불응에 대한 몇 가지 정책적 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 쓰레기 분리체계 및 방식의 명료화이다.²³⁾ 생활쓰레기 배출체계는 일

23) 재활용품의 분리배출 및 수거방법 개선과 관련된 조사에 따르면 개선할 분야의 우선순위로

반적으로 음식물 쓰레기, 재활용품, 대형쓰레기, 그리고 생활쓰레기 등으로 다양하게 운영되고 있다. 특히 대형쓰레기의 경우 동사무소에 미리 연락한 후 스티커를 구입해서 배출해야 하는 복잡한 배출체계가 존재한다. 이러한 복잡한 배출체계 방식은 불법투기를 조장하는 유인이 되고 있다. 생활쓰레기의 재활용을 통한 자원화의 극대화를 위해서는 보다 세분화된 분리 배출체계의 구축과 함께 생활쓰레기의 유형별 처리방법의 명료화가 선행 되어야 한다. 따라서 분리배출의 품목이 다양해질 경우 수거회수를 늘리거나 같은 날 배출하는 등 시민의 불편을 최소화하고, 재활용품 등의 배출체계 및 품목을 단순화하는 것도 필요하다. 즉, 가연성 쓰레기와 불연성 쓰레기 배출을 위한 봉투의 구별을 보다 명확히 한다든지, 재활용 쓰레기와 일반 쓰레기 분리 등에 있어서 수거 방식 간편화 등을 검토할 필요가 있다. 그리고 이와 함께 종량제의 운영이 시종일관 행정 편의적 발상에서가 아니라 주민 편의적 발상에서 이루어질 수 있도록 해야 할 것이며, 일반시민들이 종량제에 대해 복잡성을 느끼지 않고 쉽게 동참할 수 있도록 보다 적극적으로 유도해야 할 것이다.

둘째, 주민 의식함양을 위한 홍보와 교육이 요구된다.²⁴⁾ 시민들이 종량제에 협력하는 이유는 경제적 동기도 중요하지만, 우선적으로 환경의식의 제고에서 찾을 수 있다는 지적이다(김병환, 1996). 즉 시민의 환경의식이 쓰레기 종량제의 성과에 중요한 요인이 될 수 있음을 유추해 볼 수 있는 것이다. 따라서 환경정책의 불응요인을 제거하기 위해서는 시민들의 환경의식 함양을 위한 홍보와 교육의 강화노력과 적극적인 의식변화적 차원에서의 교육과 홍보에 민관 협력이 요구되며, 무엇보다도 자발적 시민단체의 활동이 또한 중요하다. 이와 함께 시민들이 배출시간 준수, 종량제봉투의 사용, 친환경상품, 재활용이 가능한 상품, 그리고 분리배출이 필요한 폐기물의 사용에 있어

서는 배출자에게 편리한 배출지점의 선정이 23.8%, 분리 배출 품목수를 단순화해야 한다가 22.4%, 모든 재활용 가능품에 재활용 가능하다는 기호 표시를 해야한다가 23.6%, 그리고 수거 횟수를 늘린다가 18.2%인 것으로 나타났다. 즉 배출지점조정, 분리 배출품목 수의 조정, 재활용 가능품의 기호표시, 수거회수 조정 등이 모두 필요한 개선 대상의 사업임을 보여주는 것으로 조사되었다(이재용 외, 2011).

- 24) 홍보가 필요한 분야에 대해서는 재활용분리 배출 및 수거방법에 대한 홍보가 40.2%, 재활용품을 식별하는 방법에 34.2%, 일반적인 재활용의 필요성에 22.4%가 응답하여 재활용품 분리배출 및 수거방법에 대한 홍보가 가장 필요하지만 재활용품의 식별방법에 대한 홍보나 일반적인 재활용의 필요성에 대한 홍보 또한 절실히 요구되고 있는 실정이다(이재용 외, 2011).

서 올바르게 분리 배출할 수 있도록 하는 홍보와 정확한 정보를 제공할 수 있는 제도적 기반 또한 마련되어야 할 것이다. 시민들의 환경의식이 높아서 종량제 정책에 순응할 의지가 있다 하더라도 정확한 지식의 부재로 인하여 실천하지 못할 가능성이 항상 존재함을 미루어 볼 때, 분류하기 애매모호한 쓰레기에 대한 처리방법은 물론 위험물이나 환경오염물 등을 보다 안전하게 버리는 방법에 대한 교육이 절실히 필요한 것이다.

셋째, 생활폐기물 관리는 지방자치단체가 관리하는 사무이기에 각 지방자치단체에서 이러한 생활쓰레기를 관리를 위한 인력확보가 절실히 요구된다. 폐기물 관리를 위한 행정인력과 체계가 갖추어져 있어야 함에도 불구하고 실제 턱없이 부족한 경우가 많다. 즉, 불법투기 등을 지도단속하고 주민홍보를 지속적으로 펼 수 있는 전담요원을 확충하도록 되어 있으나, 실제로 인력과 조직이 매우 부족한 상태인 것이다. 그리고 무엇보다도 쓰레기를 야산이나 들에 버리는 불법행위 등을 지도 단속할 수 있는 인력과 예산의 부족으로 인해 단속이 미비하게 이루어지고 있다. 요즘은 무인 단속기 등을 통한 방법을 실시하고 있으나 설치를 위한 예산 또한 만만치 않다. 따라서 불법투기자에 대하여 쓰레기의 재처리하는 물론 쓰레기를 버렸던 장소의 복구 또는 피해자에 대한 보상책임을 부여하는 방안이 요구된다. 즉 폐기물 관리 전담기구를 시, 군, 구 단위로 강화하여 종량제의 철저한 실시를 위한 행정적 역량을 강화시켜야 할 것이며, 특히 종량제 전담인력에 대한 차후 확보와 엄격한 지도 감독 체계를 구축하여 불법 행위자에 대한 철저한 감시와 처벌이 수반되어야 할 것이다.

본 연구는 환경규제의 정책적 구현인 쓰레기 종량제도에 대한 순응에 있어서 부정적 영향을 미치는 요인을 살펴보고, 쓰레기 종량제도와 관련하여 간과하기 쉬운 규제적 논의를 제기하고 규제개선 방향을 모색하였다는 데에 의의가 있을 것이다. 즉, 쓰레기 종량제의 전국적 실시 이후 나타난 중요한 문제점으로서 규제에 대한 시민들의 불응이 어디서부터 발현하는지에 대해 살펴보았으며, 이를 해결하기 위한 방안들에 대해서 논의하였다. 앞으로 이와 같은 연구는 다른 지역을 대상으로 하여서 지속적으로 확대, 수행되어야 할 것이며, 이를 통해 보다 구체적이고 유효한 환경규제의 순응 방안을 확보할 수 있게 될 것이다.

참고문헌

- 강제상·김종래, (1996). 수질규제정책에 대한 정책대상 집단의 순응에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 5(2): 90-112.
- 권해수·김창수, (2001). 환경정책집행과 환경부패: 수질분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 5(1): 282-301.
- 김광임 외, (2011). 「경제발전경험모듈화사업: 쓰레기 종량제 정책」. 한국환경정책 평가연구원.
- 김광임, (2000). 「중앙정부 차원에서 쓰레기 종량제 평가 및 개선방안」. 한국 폐기물자원순환학회 심포지움.
- 김동보, (2003). 「쓰레기 종량제의 개선방안에 관한 연구」. 중앙대학교 석사학위 논문.
- 김병완, (1996). 「쓰레기 종량제의 문제점 분석 및 제도적 개선방안 연구」. 한국정책학회 학술발표회.
- 김정애, (2006). 「쓰레기 종량제 개선에 대한 평가연구」. 조선대학교 석사학위 논문.
- 김주현, (1999). 정책실행의 불응에 관한 실증적 연구. 「중앙행정 논집」, 13(1): 19-34.
- 김지숙, (2012). 「조달행정에 있어서의 정책 불응과 개선방안에 관한 연구: 조달청 다수공급자계약제도를 중심으로」. 고려대학교 석사학위논문.
- 김홍주, (2013). 지방자치단체의 환경규제정책 결정요인에 관한 분석: 환경오염행위 신고포상금제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(1): 267-299.
- 김홍주·이은국, (2009). 산업안전규제 정책대상 집단의 불응요인에 관한 연구: 건설 산업근로자를 중심으로. 「한국행정연구」, 18(2): 197-223.
- 박동석, (1997). 지역 정책 사업 집행에서 주민불응요인에 관한 연구. 「한국지역개발학회」, 9(2): 47-58.
- 박상주, (1998). 「정책불응에 관한 합리적 선택론 적 연구」. 연세대학교 박사학위논문.

- 박영주. (1996). 「환경규제의 실패요인 분석: 수질오염을 중심으로」. 성균관대학교 박사학위논문.
- 박재성. (2000). 「쓰레기 종량제의 평가와 개선방안에 관한 연구」. 경희대학교 석사학위 논문.
- 박인용. (2006). 「수자원개발과 정책불응」. 과주: 한국학술정보.
- 송민선. (2011). 「규제정책의 순응과 불응요인들의 유형연구: 장애인 고용정책을 중심으로」. 성균관대학교 석사학위논문.
- 안승호 외. (2012). 기업의 자연환경규제 인식유형에 따른 규제순응 차이에 관한 연구. 「유통경영학회지」, 15(1): 5-22.
- 안형기 외 (2005). 환경규제정책과 규제순응: 주민지원사업을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 133-153.
- 양숙미·전동일. (2012). 장애인전용주차구역제도에 대한 정책순응 요인. 「지체중복건강장애연구」, 55(2): 99-133.
- 이시원·하상근. (2002). 정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구: 국민연금 정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 36(4): 187-205.
- 이재용 외. (2012). 「생활쓰레기 배출 및 수거체계 개선을 위한 주민의식조사 연구」. 한국환경과학회 학술발표회.
- 의령뉴스. 「쓰레기 불법투기 단속에도 근절기미 안보여, ‘수거거부’ 강경대응...주민 스스로 치우도록 조치」. 2010. 08. 18.
- 정정길. (2003). 「정책학 원론」. 서울: 대명출판사.
- 주동근. (2009). 약관 규제의 불응요인에 관한 실증분석. 「한국정책학회보」, 18(2): 271-298.
- 윤건모. (2012). 쓰레기 무단투기와 선진 시민의식. 「천자춘추」, 09. 07.
- 청주 뉴시스. (2012). 「생활쓰레기 감량 위한 시민의식 개선 노력해야」. 10. 15.
- 최병선. (2006). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 최형욱. (2002). 「쓰레기 종량제의 평가와 개선방안: 관계집단의 인식조사를 중심으로」. 성균관대학교 석사학위 논문.
- 하상근. (2005). 정책집행의 불응요인에 관한연구: 공공기관에서의 성과급제도를 중심으로. 「한국정책학회」, 14(4).

- 한국 NGO 신문. (2012). 「예천군, 야간쓰레기 불법투기 단속 나섰더니!」. 11. 21.
- 환경부. (2009). 쓰레기 종량제 연보.
- 환경부. (2003). 쓰레기 종량제 시행지침.
- 황해동. (2011). 정책대상집단의 정책불응에 관한 연구: 무등산 공유화 운동을 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.
- Anderson, James E. (1984). *Public Policy Making, 3rd ed.* New York: Holt Rinehart and Winston.
- Baldwin, R. & Cave, M. (1999). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice.* New York: Oxford University Press.
- Coombs, Fred S. (1981). The Bases of Noncompliance with a Policy. In John Grumm and Stephen Wasby (eds.). *The Analysis of Policy Impact.* Lexington: D. C. Health.
- Giles, Michel W. & Douglas S. Gatlin. (1980). Mass-Level Compliance with Public Policy: The Case of School Desegregation. *Journal of Politics*, 42(3): 722-746.
- Johnson, Charles A, & Bond, John R. (1980). Coercive and Noncoercive Abortion Deterrence Policies. In John Brigham & Don W. Brown (eds.). *Policy Implementation: Penalties or Incentive?* Beverly Hills, CA: Sage Publications. Inc.
- Mazmanian, Daniel A. & Paul, A. Sabatier. (1981). *Effective Policy Implementation.* Lexington, Mass: D. C. Health and Company.
- Meier, K. J. & Morgan, D. R. (1982). Citizen Compliance with Public Policy: The National Maximum Speed Law. *The Western Political Quarterly*, 258-273.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms.* New York: Columbia University Press.
- Nakamura, Robert. T & Smallwood, Frank. (1980). *The politics of policy implementation.* New York: St. Martin's Press.

- Sabaiter, Paul & Mazmanian, Daniel. (1983). *Can Regulation Work?*. New York: Plenum Press.
- Winter, Soren. (1990). Integrating Implementation Research. In D. J. Palumbo & D.J. Calista (eds.). *Implementation and Policy Process*. New York: Greenwood Press.
- Young, Oran R. (1979). *Compliance and public authority: A theory with international applications*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

부록<1> 기술통계량/인구통계학적 특성

구분		빈도	비율(%)	구분		빈도	비율(%)	
성별	남자	70	33.3	학력	중졸이하	13	6.3	
	여자	140	66.7		고졸	76	36.7	
결혼 유무	기혼	135	64.3		전문대졸	35	16.9	
	미혼	75	35.7		대졸	72	34.8	
연령	20-29세	54	25.7		주거 형태	대학원졸 이상	11	5.2
	30-39세	65	31.0			아파트	103	49.5
	40-49세	51	24.3			다가구 주택	21	10.0
	50-59세	34	16.2			단독 주택	53	25.2
	60세 이상	4	1.9	원룸		24	11.4	
				기타	7	3.3		



An Empirical Analysis of The Target Group's Non-compliance Factors on Environmental Regulations in Korea Local Government: A Case of Garbage Disposal System

Kim, Heung-Ju
Yonsei University, Korea

Baek, In-Rib
Yonsei University, Korea

Environmental regulations have been steadily reinforced for decades, but we are still experiencing the high degree of environmental pollution. One of main reason for that is regulatory noncompliance. Without effective regulatory compliance, environmental accidents cannot be decreased constantly.

The purpose of this paper is to investigate noncompliance factors on Garbage Disposal System. Literature review of previous studies led us to set out 7 hypotheses. Four main factors singled out to test the hypotheses are policy contents factor, policy target group factor, policy environment factor, and implementor's factor. Also, 7 independent variables are induced based on those four factors. The testing results of the hypotheses show that the policy contents factor except desirability, the policy target group factor and the policy environment factor influence the noncompliance behavior of citizens.

[Key Words: Environmental pollution, Environmental Regulations, Garbage Disposal System, Noncompliance]

논문접수일: 2013년 3월 26일, 게재확정일: 2013년 5월 7일

제1저자: 김흥주(Kim, Heung-Ju)
소속 및 직위: 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원 전문연구원
주소: 서울시 서대문구 창천동 91-6
전화번호: 010-3454-6513, 이메일: myutos78@hanmail.net

제2저자(교신저자): 백인림(Baek, In-Rib)
소속 및 직위: 연세대학교 사회과학부 교수
주소: 강원도 원주시 간설동 1770-10
전화번호: 010-2344-4643, 이메일: mach4643@yonsei.ac.kr