

서울특별시 미세먼지 저감 및 관리에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

가. 발 의 자 : 김태수 의원 외 10명

나. 의안번호 : 제164호

다. 발의일자 : 2018. 10. 15

라. 회부일자 : 2018. 10. 29

2. 제 안 사 유

- 미세먼지 및 미세먼지 생성물질 배출을 저감하고 효율적으로 관리함으로써 시민들의 건강에 미치는 위협을 예방하고, 대기질을 관리하여 쾌적한 생활환경을 조성하는 것을 목적으로 하며, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」 및 시행령 제정에 따라 조례에 필요한 사항을 반영함.

3. 주 요 내 용

가. 미세먼지 저감 및 관리를 위한 시장 등의 책무를 명시함(안 제3조)

나. 고농도 미세먼지시 시·도지사는 운행제한 등을 포함 미세먼지 저감에 필요

하다고 판단하는 경우 비상저감조치를 시행할 수 있도록 함(안 제5조)

다. 비상저감조치 운행제한 대상지역, 대상차량, 기간 및 절차 등을 명시함
(안 제6조 ~ 제8조)

라. 운행제한 대상 자동차의 단속 및 위반차량에 대해 과태료를 부과할 수 있도록 함(안 제9조 ~ 제10조)

마. 시장은 미세먼지 오염이 심각하다고 인정되는 지역 중 어린이·노인 등이 이용하는 시설이 집중된 지역을 미세먼지 집중관리구역으로 지정할 수 있도록 함(안 제11조)

4. 참 고 사 항

가. 관련 법령 : 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」

나. 예산 조치 : 비용추계 비대상 사유서 별첨

다. 기 타 :

5. 검 토 의 견

가. 개요

- 본 제정조례안은 미세먼지 및 미세먼지 생성물질 배출을 저감하고 효율적으로 관리함으로써 시민들의 건강에 미치는 위협을 예방하고 대기질을 관리하여 쾌적한 생활환경을 조성하는 것을 목적으로 하며, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」(이하 “특별법”이라 함) 제정에 따라 이를 준용하여 조례에 필요한 사항을 반영하고 있음.

나. 제안배경

- 미세먼지(PM10), 초미세먼지(PM2.5)은 모두 호흡기 등으로 유입되어 인체에 유해한 영향을 미칠 수 있기 때문에 효과적인 관리 및 저감 방안이 필요하며, 이러한 미세먼지, 초미세먼지로 인해 시민의 일상생활 및 경제 활동에 중대한 부작용이 발생하고 있으므로 미세먼지에 대한 효과적인 저감 방안을 수립·시행하는 것이 필요한 시점이라고 할 수 있음.



〈미세먼지, 초미세먼지 개요〉

다. 구성 체계

- 본 제정조례안은 총 11개(제1조~제11조) 조항과 부칙으로 구성되어 있음.

구체적으로 제1조 및 제2조는 제정안의 목적 및 용어정의, 제3조는 시장, 사업자, 시민 등의 책무에 대해 규정하고 있으며, 제4조는 시장은 미세먼지관리종합계획의 시행계획을 수립하도록 하고 이를 위해 공청회, 설명회 등을 개최하도록 하고 있음.

제5조에서 제10조까지는 고농도 미세먼지 비상저감조치 시행시 운행제한 대상지역, 대상차량, 기간 및 절차 등을 명시하고 자동차의 단속 및 위반 차량에 대해 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있으며, 제11조는 취약계층을 위한 미세먼지 관리 집중관리구역 지정 및 지원에 대해 규정하고 있음.

〈제정안의 구성 체계〉

구 분	조 항
목적 및 정의	제1조(목적) 제2조(정의)
시장 등의 책무 및 계획수립	제3조(시장등의 책무) 제4조(시행계획의 수립 등)
미세먼지 저감 및 관리 방안	제5조(고농도 미세먼지 비상저감조치) 제6조(비상저감조치 운행제한 대상지역) 제7조(비상저감조치 운행제한 대상차량) 제8조(비상저감조치 운행제한 기간 및 절차) 제9조(운행제한 대상 자동차의 단속) 제10조(위반차량에 대한 과태료 부과 등) 제11조(미세먼지 집중관리구역의 지정 등)
부칙	제1조(시행일) 제2조(다른 조례 개정)

라. 검토의견

1) 정의(안 제2조)

- ‘예비저감조치’는 고농도 미세먼지 비상저감조치 효과 제고를 위해 PM2.5 예보(17시 기준) 결과, 이틀 후 비상저감조치 시행의 가능성이 높을 경우 하루 전일에 공공·행정기관에 대해 사전 저감조치를 실시하는 것으로 이틀 동안 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과하여 연속으로 나쁨일 경우에도 첫째 날 아무런 조치가 없다는 문제점을 개선하고 공공·행정기관에서 선제적으로 대응한다는 의미가 있을 것임.

구 분	예비저감조치 발령	예비저감조치 시행 비상저감조치 발령	비상저감조치 시행
일 정	(이틀 전)	(하루 전일)	(당일)
발령기준 (PM-2.5 예보)	(범례)	$50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과	$50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과
		매우나쁨($75\mu\text{g}/\text{m}^3$)	
		(범례)	예비저감 비상저감

2) 시행계획의 수립(안 제4조)

- 안 제4조는 시장은 미세먼지 관리를 위하여 세부 시행계획을 수립하여 환경부장관에게 보고하도록 하며, 시행계획 수립을 위해 공청회, 설명회 등을 개최하고 미세먼지 배출현황 및 저감 목표에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있음.

3) 비상저감조치, 운행제한 대상지역 및 차량 등(안 제5조~제10조)

- 안 제5조는 고농도 미세먼지 비상저감조치 발령시 시장은 공해차량 운행 제한, 사업장, 공사장의 배출시설의 조업시간 변경 등 긴급조치를 명할

수 있도록 하고 환경부 장관이 2개 이상의 시·도에 광역적으로 비상저감조치가 필요하여 시장에게 비상저감조치 시행을 요청할 경우 이에 따르도록 하며, 특히 PM2.5 예측농도가 현저히 높은 경우 차량2부제¹⁾ 등 강화된 조치를 할 수 있는 근거를 규정하고 있음.

- 안 제6조~제10조는 특별법 제18조제4항에 따른 비상저감조치 운행제한 대상지역, 대상차량, 기간 및 절차, 대상 차량의 단속, 위반차량에 대한 과태료 부과 등에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 안 제7조제1항은 비상저감조치 운행제한 대상차량을 ‘자동차 배출가스 등급이 5등급인 경유차량’으로 규정하고 있으나, 인천시와 경기도의 운행제한 대상차량과 같이 사용 연료에 상관없이 5등급²⁾ 자동차로 통일하여 수도권 시민의 혼동을 최소화할 필요성이 있을 것임.

인천시(안)	경기도(안)
제4조(운행 제한 대상차량) ① 고농도 미세먼지 비상저감 조치 시 운행제한하는 차량은 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제29조에 따라 환경부 장관이 고시한 「자동차 배출가스 등급 산정방법에 관한 규정」에 따른 자동차의 배출가스 등급이 5등급인 자동차로 한다.	제4조(운행제한 대상 차량) ① 법 제18조제4항 단서에 따른 자동차 운행제한의 대상차량은 <u>자동차 배출가스 등급이 5등급인 자동차로 한다.</u>

한편, 현행 특별법 제18조제1항제1호는 대통령령으로 정하는 영업용 등의 자동차에 대해서 운행제한 제외대상으로 규정하고 있으므로 향후 시행령

1) 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」 제18조제1항제1호(1. 대통령령으로 정하는 영업용 등 자동차를 제외한 자동차의 운행 제한)
 2) 「수도권 미세먼지 저감을 위한 합의문」 제3호 “미세먼지 고농도시 수도권 비상저감조치의 실효성을 강화하기 위해 아래 사항을 공동으로 추진한다. 자동차 배출가스 등급제를 기반으로 하는 공해 차량 운행 제한 (이하 생략)

제정·시행에 따라 이를 조례에 반영할 필요성은 있음.

현재 제정 중에 있는 시행령(안)을 보면 긴급자동차, 장애인 사용 자동차, 특수한 공용 목적 수행 자동차 등을 운행제한 제외대상으로 직접 규정하고 있는 반면 영업용³⁾ 자동차에 대해서는 시·도 조례로 정하도록 하고 있음.

이에 서울시, 경기도, 인천시 등 3개 시·도에서는 영업용 자동차를 운행제한 제외대상에 포함하지 않기로 합의함에 따라 비상저감조치의 실효성을 강화할 수 있을 것으로 판단되지만, 향후 영업용 자동차의 운행제한 여부에 따라 일부 민원발생의 소지는 있을 수 있음.

제10조(운행제한 제외대상 자동차) ① 법 제18조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 영업용 등 자동차”란 다음 각 호의 자동차를 말한다.

1. 「지방세법」 제127조 및 같은 법 시행령 제122조제1항에 따른 영업용 자동차 중 시·도 조례로 정하는 자동차
2. 「도로교통법」 제2조제22호에 따른 긴급자동차
3. 「장애인복지법」 제39조에 따라 장애인 사용 자동차 등 표지를 발급받은 자동차
4. 「지방세특례제한법」 제29조제4항에 따라 국가유공자 등이 보철용·생업활동용으로 사용하는 자동차
5. 경찰, 군용, 경호, 환경 등 국가와 지방자치단체의 특수한 공용 목적을 수행하기 위한 자동차
6. 주한 외국공관 또는 외교관이나 그 밖에 이에 준하는 대우를 받는 자가 공용 목적으로 사용하기 위한 자동차로서 외교부장관의 확인을 받은 자동차 및 주한 외국군대의 구성원이 공용 목적으로 사용하기 위한 자동차
7. 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조에 따른 환경친화적 자동차 중 전기자동차, 태양광자동차, 하이브리드자동차 및 연료전지자동차
9. 그 밖에 운행제한 대상에서 제외할 필요가 있다고 환경부장관이 정하는 자동차

다만, 동 제정안 부칙에 비상저감조치 운행제한⁴⁾을 2019년 6월 1일부터 적용하도록 했고 일반적으로 비상저감조치가 11월에서 이듬해 3월까지

3) 서울시 등록 5등급 자동차 중 영업용은 18,000대 예상(5등급 경유차 중 6.5% 차지)

4) 현재 「서울특별시 대기환경개선 촉진 및 지원 등에 관한 조례」 제15조에 따라 최초등록일 '05.12.31일 이전 자동차 및 '06.1.1일 이후 출고된 차량 중 '05.12.31일 이전 배출허용기준을 적용받아 제작된 자동차로 총중량이 2.5톤 이상 경유자동차는 저공해조치 의무대상임.

이루어지고 있다는 점을 고려한다면, 실제 유예기간은 10개월 정도로 예상되므로 이 기간 동안 영업용 자동차 등을 대상으로 홍보와 계도를 통해 배출가스 저감장치⁵⁾ 부착 등 저공해 조치를 적극 추진해야 할 것임.

- 안 제9조는 운행제한 위반사실이 확인된 경우에는 별도 서식에 따른 운행제한 위반 통지서를 작성·교부하도록 하고 있으나 이 보다는 「질서위반 행위규제법」에 따른 과태료처분을 절차를 준용하며, 단속공무원의 모자 착용이나 촬영카메라 휴대 등 단속방법 대한 구체적인 설명에 대해서는 조례보다 매뉴얼이나 지침에 반영하는 것이 더 적절할 것임.

4) 미세먼지 집중관리구역 지정 등(안 제11조)

- 안 제11조는 시장이 미세먼지 오염이 심각한 지역 중 어린이·노인 등 민감계층이 많이 이용하는 시설이 집중된 지역을 미세먼지 집중관리구역으로 지정할 수 있도록 하고 집중관리구역에 필요한 사항을 우선 지원할 수 있도록 함으로써 어린이 등 미세먼지 민감계층의 건강보호 차원에서 바람직한 것으로 판단됨.

5) 종합의견

- 본 제정조례안은 특별법 제정 및 시행⁶⁾에 맞춰 고농도 미세먼지 비상저감 조치 시행에 대한 근거를 마련함으로써 미세먼지 배출을 저감하고 효율적으로 관리함으로써 시민 건강보호에 기여할 수 있을 것임.

다만, 인천시나 경기도에서 제정 중에 있는 조례와 운행제한 대상차량의

5) DPF의 경우 자기부담 비율은 장치가격의 10~12.5%(37만원~103만원) 수준이며, 생계형 자동차의 경우 자부담금 없이 전액 지원하고 있음

6) '19년 2월 15일 시행

통일을 기하고 운행제한 위반차량에 대한 과태료 부과 절차는 「질서위반 행위규제법」을 따르도록 하며, 특별법 시행령 및 시행규칙 제정이 당초 일정 보다 지연되고 있어 상위법 근거를 특별법으로 한정하는 등 일부 조항에 대해서는 수정이 필요할 것으로 판단됨.

[참고자료]

1. 배출가스 5등급차량 현황

1. 배출가스 5등급차량 현황

전국 5등급 차량 : 2,695,079대

구 분		등록현황 ('18.10.4 기준)	5등급 현황			
			계	경유	휘발유/LPG	
총계		23,042,618	2,695,079	2,664,188	30,891	
수도권	소계	10,238,148	973,190	954,996	18,194	
	인천	1,558,567	129,480	127,851	1,629	
	서울	3,123,954	279,709	268,922	10,787	
	경기	5,555,627	564,001	558,223	5,778	
수도권외 지역		소계	12,804,470	1,721,889	1,709,192	12,697

※ 건설기계 3종(덤프트럭, 레미콘, 콘크리트펌프)은 건설기계기본법에 의한 우선 단속 대상 아님

5등급 차량 중 영업용 차량 현황

구 분	총 계	수도권	수도권 외
영업용차량	102,101	42,154	59,947
DPF부착	33,816	23,796	10,020
2.5톤 미만	1,250	603	647

※ 운행제한 제외대상 : DPF부착차량

유예대상('19.5.31까지) : 2.5톤 미만차량, 수도권 외 차량

2. 배출가스 5등급차량 현황

경형, 소형·중형자동차의 배출가스등급 산정기준(제4조 관련)

등급	배출허용 기준 수준	경형, 소형·중형 승용, 소형·중형 화물				
		사용연료	기준적용 연식	NMOG+NOX (g/km)	NOX (g/km)	PM (g/km)
1	ZEV	전기, 수소	-	0.000		-
	SULEV		2016(기준6)	0.0125		0.002
			2016(기준5)	0.019		0.002
2	ULEV	휘발유, 가스 (하이브리드 포함)	2013(기준3) 2009(기준3)	0.031	-	-
			2016(기준4)	0.044		0.002
			2016(기준2)	0.078 (0.056)		0.002
	2013(기준2) 2009(기준2) 2006	0.100	-			
	LEV (LEV II & III)	휘발유, 가스	2016(기준1)	0.100		0.002
			2013(기준1) 2009(기준1)	-		-
3	LEV (LEV I)	휘발유	2003	0.248~0.331	-	-
		가스	2003	0.331~0.534	-	-
	실도로	경유	2017.9. 이후	-	0.168~0.263	-
			2020.1. 이후	-	0.120~0.189	-
	Euro-6	경유 (하이브리드 포함)	2014	0.174~0.219		0.0045
	Tier 1	휘발유, 가스	2000	0.416~0.720		
Euro-5	경유	2009.9	0.232~0.353		0.005	
4	-	휘발유, 가스	1988 이후 (삼원촉매 부착)	0.870~1.930	-	-
	Euro-4	경유	2006	0.302~0.463		0.025~0.060
5	-	휘발유, 가스	1987 이전 (삼원촉매 미부착)	5.300		-
	Euro-3 이전	경유	2002.7.1 이전	0.560~		0.050~

비고

1. 경유사용 자동차는 경유에 다른 연료를 사용하는 자동차를 포함하며, 이 경우 탄화수소는 NMHC로 측정한다.
2. 탄화수소를 NMHC로 측정할 경우에는 NMOG값은 NMHC 값에 1.04를 곱한 값을 NMOG 측정값으로 한다.
3. 경유자동차 등급 분류 시 NMOG+NOX와 PM 각각의 기준에 따른 등급 분류가 상이한 경우에는 PM 기준을 따른다.
4. 기준을 범주로 제시한 경우는 자동차의 중량 혹은 차종 세부 분류별 기준이 상이한 경우는 기준을 범주로 제시한다.
5. ()의 기준은 2006년 경차에 적용한다.
6. 휘발유·가스차의 PM 기준은 2020년 12월 31일까지 0.004g/km로 할 수 있다.

대형·초대형자동차의 배출가스등급 산정기준(제4조 관련)

등급	배출허용 기준 수준	대형·초대형 승용, 대형·초대형 화물				
		사용연료	기준적용연식	NMHC	NOX	PM
1	ZEV	전기, 수소연료전지		0.00	0.00	-
	Euro-6 ↑	휘발유(하이브리드) 가스(하이브리드)	2016.12	0.10	0.35	0.01
2	Euro-6	휘발유, 가스	2016, 2013	0.14	0.40	-
		경유(하이브리드)	2014	0.12	0.35	0.01
3	Euro-5	휘발유, 가스	2009	0.55	2.00	-
	Euro-6	경유	2014	0.16	0.46	0.01
	Euro-4	휘발유, 가스	2006	0.55	3.50	-
	Euro-5	경유	2009.9	0.55	2.00	0.03
4	Euro-3	휘발유, 가스	2002.7	0.90	3.50	-
	Euro-4	경유	2006	0.55	3.50	0.03
5	Euro-2	휘발유, 가스	2000 이전	1.2	5.5	-
	Euro-3	경유	2002.7	0.66	5.00	0.10

비고

1. 휘발유·가스차의 배기관가스는 NMHC로 측정하고, 경유차의 배기관 가스는 THC로 측정하여 적용한다.
2. 2006년 이후 기준 경유자동차는 ETC 모드 또는 WHTC 모드 측정방법을 적용한다.