

폐기물 관련법제의 변화와 전망

송 동 수*

<목차>

- I. 머리말
- II. 폐기물 관련법제의 연혁과 현황
- III. 폐기물 관련법제의 주요 변화
- IV. 폐기물 관련법제의 전망과 개선방안
- V. 맺음말

I. 머리말

인간이 생활을 영위하면서 피할 수 없는 것 중의 하나가 다양한 형태의 폐기물을 배출한다는 사실이다. 과거 산업사회는 막대한 자연자원을 집약적으로 사용할 수 있는 기술을 통하여 인류를 진보시켰으나 자원의 사용 이후에 발생하는 폐기물의 문제를 해결하지 못하는 오류를 범하였다. 그러나 정보화사회를 거치면서 자원의 대량폐기를 극복할 수 있는 해법을 제시하는 이른바 자원순환형 사회(Material Recycling Society)가 새로운 목표로 다가오면서 폐기물에 대한 인식도 전환되고 있다. 즉, 과거에는 폐기물이 인간에게 불필요한 어떤 것의 형태로 인식되었으나, 자원순환형 사회를 표방하고 있는 오늘날에 있어서는 주요한 자원의 하나로 인식되고 있다.

우리나라의 폐기물관련법령은 「폐기물관리법」을 중심으로 하여 6개의 법률로 분법화되어 있으며, 다양하고 복잡한 구조로 형성되어 있다. 이러한 복잡한 법률체계로 인한 구조적인 모순점과 하위법령과의 충돌

* 단국대 법대 교수

등의 문제는 폐기물관리의 실효성을 저하시키는 주요 원인이 되고 있어 이에 대한 근본적인 개선책이 필요하다. 또한 「폐기물관리법」은 폐기물을 성상별 구분에 따라 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고 그에 따른 전통적인 관리정책을 취해오고 있는데, 전반적으로 자원순환형 폐기물 관리정책에 부합하지 못하고 있는 실정이다.

본 논문에서는 폐기물 관리정책의 실효성을 제고시키기 위한 기본 전제로서의 폐기물 관련법제의 변화와 전망을 살펴보고, 그 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 폐기물 관련법제의 연혁과 현황

1. 폐기물 관련법제의 연혁

1961년 제정된 최초의 환경법률인 「오물청소법」은 쓰레기와 분뇨의 처리를 주된 규율내용으로 하고 있었고, 1963년에 제정된 「공해방지법」은 산업폐기물 관리를 주 내용으로 하고 있었으나, 폐기물관리에 대한 근본적인 목표가 제시되어 있지는 않았다. 1977년 「환경보전법」이 제정되면서 공해방지법은 폐지되었으며, 이후 1979년 「합성수지폐기물처리사업법」이 제정되어 사회적 문제로 대두된 농촌폐비닐의 처리 등을 규정하였다.

1986년 「폐기물관리법」이 제정되었는데, 이는 환경보전법과 오물청소법으로 이원화되어 있는 폐기물(분뇨, 쓰레기, 산업폐기물)의 관리에 관한 사항을 단일법에 규정하여 폐기물의 성상 및 특성에 따른 관리를 강화하고, 환경청장 및 시·도지사로부터 하역금 폐기물처리에 관한 기본계획을 수립하도록 하여 폐기물을 적정하게 관리할 수 있도록 하려는 것이었다. 이처럼 「폐기물관리법」이 새롭게 탄생하면서, 폐기물에 대한 일반법이 비로소 존재하게 되었다. 당시 「폐기물관리법」은 폐기물을 일반폐기물과 산업폐기물로 분류하였으며, 재활용 개념이 도입되어 있

기는 하였으나 재활용·감량보다는 처리에 중점을 두고 있었다.

1990년대에 들어서면서 폐기물 관리정책은 재활용 및 감량화 정책으로 전환되기 시작하였는데, 1991년 「폐기물관리법」이 개정되어 ‘발생억제 및 재활용의 장’이 별도로 신설되었다. 또한 일반폐기물과 산업폐기물로 구분하던 폐기물의 분류체계를 국민보건에의 유해정도를 기준으로 변경하여 새로운 분류체계에 따라 국가·지방자치단체간의 책임을 명확히 하였다. 아울러 원인자부담원칙에 따른 특정제품·용기에 대한 회수·처리비용예치제도를 도입함으로써 폐기물의 적절한 처리와 재활용을 통한 폐기물의 자원화에 이바지하는 정책을 도입하였다.

한편 폐기물 재활용의 촉진을 위해 1992년 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」이 새롭게 제정되었다. 그 결과 「폐기물관리법」에서는 폐기물 재활용에 관한 규정이 삭제되었으며, 폐기물처리시설의 설치를 촉진하기 위하여 일정규모 이상의 폐기물처리시설의 설치시 그 지역주민에 대한 지원 및 주민참여 등에 관한 규정이 신설되었다. 또한 “유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약”의 시행을 위하여 폐기물의 수출·수입 및 국내경유를 규제하는 것을 그 내용으로 하는 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이 1992년 제정되었다.

「폐기물관리법」은 1995년 일부 개정되었는데 그 핵심은 “사업장폐기물 감량화제도”의 도입이었다. 기존에 폐기물을 일반폐기물과 특정폐기물로 분류하던 것을 발생원에 따라 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하여 원인자 처리책임 및 발생지 처리책임이 철저히 적용되도록 하였으며, 생활폐기물 감량정책의 효율적인 추진을 위하여 생활폐기물수수료를 배출량에 따라 차등 부담하도록 하는 종량제의 근거규정을 마련하였다. 아울러 폐기물처리시설의 설치촉진과 시설주변지역지원에 관한 사항을 별도로 규정하기 위하여 1995년 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」이 제정되었다.

2000년대에 들어서면서 재활용정책이 폐기물·제품별로 분화되기 시

작하였다. 먼저 2002년 자원재활용법에 “생산자책임재활용제도”가 도입되었고, 2003년에는 「건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률」이 제정되어 건설폐기물의 분리배출·처리, 순환골재 품질기준·인증, 재활용 기준 등을 규정하였다. 2007년에는 전기·전자제품 및 자동차의 재활용을 촉진하기 위하여 유해물질의 사용을 억제하고 재활용이 쉽도록 제조하며 그 폐기물을 적정하게 재활용하도록 하여 자원을 효율적으로 이용하는 자원순환체계를 구축하는 것을 목적으로 하는 「전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」이 제정되었다. 또한 2007년 자원재활용법이 개정되어 자원순환 개념·원칙 도입되었으며, 제품의 자원순환성 평가제도 및 개발사업의 자원순환성 등이 고려되었다.

「폐기물관리법」은 지난 2007년 최종 개정되었는데(2008년 8월 시행) 그 핵심은 “전자인계인수제도”의 전면 도입이었다. 종전에는 폐기물의 배출·운반 또는 처리시 폐기물인계서 또는 폐기물간이인계서를 작성·제출하도록 하였으나, 폐기물의 인계·인수에 관한 내용을 전자정보처리프로그램에 입력하도록 함으로써 처리증명을 투명화·간소화 하도록 한 것이다. 또한 수출입폐기물의 관리를 강화하기 위하여 폐기물을 수출입하는 경우 환경부장관에게 신고하도록 하는 내용이 추가되었다.

지난 2009년 4월 환경부는 「폐기물관리법」 일부 개정법률안을 입법 예고 하였는데, 그 주내용은 “저탄소 녹색성장”의 정책을 법목적에 반영하고 폐기물의 개념을 친환경적 처리 및 순환적 이용 대상 모든 물질을 포함하는 것이었다. 그 후 이를 바탕으로 하여 정부의 「폐기물관리법」 일부 개정법률안이 2009년 11월 19일 국회에 제출되었지만 2010년 4월 27일 제289회 국회 제5차 전체회의에서 대안폐기되었다.

2. 폐기물 관련법제 현황

앞에서 살펴본 바와 같이 폐기물과 직접 관련되는 법률로는, 폐기물 관련법제의 모범기능을 하고 있는 「폐기물관리법」과 폐기물정책의 변동에 따라 제정된 5개의 개별법, 즉 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관

한 법률(이하 자원재활용법), 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 폐촉법)」 「건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률(이하 건설폐기물 재활용법)」, 「전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」이 있다. 그리고 폐기물 관리 및 재활용의 구체적인 사항들은 대부분 해당 법률의 시행령, 시행규칙 등에 위임되어 있다.

이처럼 폐기물 관련법률이 다원적으로 존재함으로써 분야별 특성을 살릴 수 있다는 장점도 있지만, 개별 법률간의 상충현상이 발생하고, 새로운 폐기물정책을 입법화함에 있어 다수의 법률을 개정해야 하는 번거로운 문제도 발생한다. 무엇보다도 폐기물 관련법률의 제·개정이 사전에 폐기물과 자원이용에 대한 명확한 인식아래 이루어진 것이 아니라 사회가 발달하고 변화되는 과정에서 발생하는 문제점을 대응하는 대응(對症)적인 개정형식으로 이루어졌기 때문에 전체적인 체계성이 부족하다는 비판을 받고 있다.¹⁾

법률 명	특징	입법목적	제정 시기
폐기물관리법	폐기물 관리의 일반법	폐기물 발생 억제 및 폐기물 적정 처리	'86
자원재활용법	자원순환 개념 및 각종 재활용 관련 제도	폐기물 적정 처리 및 효율적 자원 이용	'92
폐기물국가간 이동및처리법	바젤협약 이행법	유해폐기물 수출입 및 국내경유 규제	'92
폐촉법	기반시설 설치 관련 특별법	폐기물처리시설 원활한 설치 및 주변지역 주민 복지 증진	'95
건설폐기물 재활용법	건설폐기물 관련 특별법	건설폐기물 적정 처리 및 재활용 촉진	'04
전기·전자제품 및 자동차 자원순환법	특정 제품 자원순환에 관한 특별법	납, 수은 등 유해물질 사용 억제 및 재활용이 용이한 제품 제조	'07

1) 전재경, 산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구, 한국법제연구원, 2008, 13면.

III. 폐기물 관련법제의 주요 변화

1. 쓰레기 종량제

(1) 의의

쓰레기 종량제란 ‘쓰레기를 버린 만큼 비용을 낸다’라는 오염원인자 부담원칙을 적용하여 쓰레기 발생을 원천적으로 줄이고 재활용품의 분리배출을 촉진하기 위한 경제적 유인정책으로 우리나라에서는 1995년부터 시행된 제도이다.²⁾ 이는 종전의 재산세나 건물면적 등을 기준으로 하는 정액부과방식의 쓰레기수수료 부과체계를 쓰레기배출량에 비례하는 부과체제로 전환한 것이다. 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.³⁾

쓰레기 종량제가 적용되는 폐기물은 배출원이 가정인 생활폐기물과 사업장 일반폐기물 중 생활폐기물과 성질과 상태가 비슷하여 생활폐기물의 기준 및 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있는 사업장 생활계 폐기물에 한정된다.⁴⁾ 즉 쓰레기 종량제 적용대상은 가정쓰레기, 다량

2) 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.

3) 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.

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

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.⁵⁾ 결국 각 가정과 사업장은 폐기물을 버리기 위해서는 종량제봉투를 구입해야 하며, 그 봉투가격 속에는 폐기물을 수거·운반·처리하는 비용이 모두 포함되어 있는 것이다.

(2) 법적 근거

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 「폐기물관리법」개정을 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.

5) 윤영채, 우리나라 쓰레기 종량제 평가와 과제, 충남대학교 사회과학연구, 제16권(2005.12), 189면.

(3) 평가

쓰레기 종량제는 폐기물 감축정책에 있어 획지적인 제도로 평가받고 있다. 쓰레기 종량제 추진 10년간의 성과를 평가한 결과, 1인당 쓰레기 발생량은 종량제 시행전('94) 대비, '04년에는 23% 감소(1.33 → 1.03kg/일)하고, 재활용은 175% 증가하였다. 이에 따라 쓰레기 처리비용 절감 및 재활용품 가치 증가로 10년간('94-'04년) 약 8조 4백억원의 경제적 편익이 발생한 것으로 파악되었다.⁶⁾ 더 나아가 종량제 시행 결과, 재활용이 증가하고, 소각매립 대상 폐기물이 감소하여 매립지 침출수 감소 및 대기오염물질 배출 감소 등 국토환경(토양, 대기 등) 보전효과 발생하였으며, 매립지 사용기간이 연장되어 새로운 매립지 조성에 필요한 비용이 절감되고, 국토이용의 효율성이 증대한 것으로 평가되고 있다. 또한, 장바구니 가져가기 등 일상생활에서 주민들의 생활행태가 환경친화적으로 변화되고, 청소장비의 현대화 및 수거방법 개선으로 쓰레기 수거·운반 효율성이 제고되고, 청소행정 서비스가 개선되었다. 그러나, 이러한 성과에도 불구하고 일부 추진상의 문제점이 나타났는데 봉투가격이 너무 낮아 주민들의 쓰레기를 줄이기 위한 노력을 유도하는데 미흡하였다는 지적을 받고 있다.

2. 생산자책임재활용제도(EPR)

(1) 의의

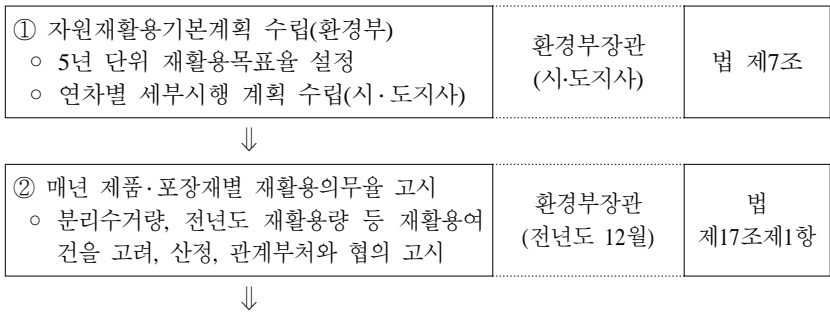
기존의 폐기물예치금제도를 폐지하고 2003년부터 시행되고 있는 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility: EPR)는 포장제와 제품을 대상으로 생산자가 재활용책임을 갖도록 하는 제도이다. 즉, 생산자에게 그 제품·포장재의 폐기물에 대하여 일정 비율의 재활용의무를 부과하고, 이를 이행하지 않을 경우 재활용에 소요되는 비용 이상

6) 환경부 보도자료, 2006.1, 쓰레기 종량제 시행 10년 성과평가 결과.

의 재활용 부과금을 생산자에게 부과하는 제도이다. **EPR**제도를 도입하게 된 배경은 현대의 대량생산, 대량소비 체계하에서 폐기물의 감량 및 재활용을 통한 자원순환형 사회 구축을 위해서는 소비자와 정부의 역할만으로는 한계가 있기 때문이다. 제품설계·제조단계에서 재질·구조 개선을 통해 폐기물의 원천적 감량과 재활용에 있어 가장 큰 역할을 할 수 있는 생산자의 책임을 재활용까지 확대할 필요성이 인정된 것이다. **EPR**제도의 기본원칙은 포장재 및 제품으로 인한 환경적 영향에 대한 책임을 생산자에게 두는 것이며, 재활용과정에서 배출 및 수거 운반과 관련된 책임은 지자체, 생산자, 소비자가 역할을 분담하는 것이다. 종전에는 생산자들은 재활용이 쉬운 재질, 구조의 제품을 생산하여 이를 판매하는 시점까지만 책임을 지고, 사용 후 발생된 폐기물에 대해서는 소비자가 책임을 졌으나, **EPR**의 도입으로 인하여 폐기물의 재활용까지 생산자의 책임으로 그 범위가 확대된 것이다.7)

(2) 법적 근거 및 흐름도

폐기물의 발생을 생산단계에서부터 억제하고 발생된 폐기물의 재활용을 촉진하기 위하여 도입된 **EPR**제도는 2002년에 개정된 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제16조 이하에 규정되어 있으며(2003년 1월 1일 시행) 주요 업무흐름은 다음과 같다.



7) 환경부, 폐기물 관리제도 개선방안 연구, 2003, 20면.

③ 재활용의무이행계획서의 제출 및 승인 ○ 개별의무생산자별 의무량 확정 및 이행계획 승인 - 제출 : 공제조합, 개별 의무생산자→환경부장관 - 승인 : 환경부장관→공제조합, 개별 의무생산자	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (당해년도 1월말)	법 제18조제1항
↓		
④ 재활용의무 이행 ○ 직접재활용 또는 재활용사업자에게 위탁재활용 ○ 재활용사업공제조합에 의무위탁 및 분담금 납부	개별생산자 또는 공제조합	법 제16조
↓		
⑤ 재활용의무이행 결과보고서 제출 (공제조합, 개별 의무생산자→환경부장관) ○ 보고서 결과를 토대로 의무이행량 확인 및 검증	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (다음해 4월말)	법 제18조제2항
↓		
⑥ 제품·포장재 출고실적 제출 (공제조합, 개별 의무생산자→환경부장관) ○ 보고된 실적을 토대로 실제 출고실적 확인 및 검증	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (다음해 4월15일)	시행령 제22조
↓		
⑦ 재활용부과금 부과·징수 ○ 미이행량에 대해 재활용비용의 130%이하를 부과	재활용의무생산자 ↔환경부장관 (다음해 6~7월)	법 제19조

(3) 대상품목

EPR이 적용되는 재활용 대상은 시행 첫해인 2003년에는 4대 제품군인 타이어, 윤활유, 전지류(수은전지·산화은전지·니카드전지·리튬전지), 전자제품(텔레비전, 냉장고, 세탁기, 에어컨, 개인용컴퓨터) 및 4대 포장재 [종이팩, 유리병, 금속캔, 필름류를 제외한 합성수지재질 포장재

재] 총 15개 품목이 해당되었다. 그 후 EPR 대상품목은 2005년 휴대폰, 오디오로 확대되었으며, 2006년에는 프린터, 복사기, 팩시밀리까지 확대 되었다. 또한 2008년부터는 망간·알칼리망간전지, 니켈수소전지 등이 포함되어 총 23개 품목이 재활용의무 부과대상 품목으로 지정되어 있다.

(4) 평가

생산자책임재활용제도는 2003년 시행 이후 매년 재활용율이 지속적으로 증가하여 2006년까지 총 4년간 플라스틱 포장재, 금속캔, 전자제품 등 폐기물 총 4,690천톤을 재활용하여 총 1조 7,256억원에 이르는 경제적 가치를 창출한 것으로 조사되었다. 또한 2006년 한해의 재활용 실적은 총 1,304천톤으로 재활용의무량 대비 113% 달성하였으며, 폐기물예치금제도 시행시('02년 940천톤)와 비교하여 약 39% 증가한 것으로 파악되었다.⁸⁾ 하지만 EPR제도의 도입에도 불구하고 종이팩, 합성수지, 전지, 형광등과 같은 제품은 사실상 재활용률이 크게 상승하지 않고 있으며 수거실적도 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 정부와 생산자간의 자발적 협약에 의해 결정되는 재활용의무량이 너무 낮게 책정되어 있어 재활용의 효과가 크게 개선되지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다.⁹⁾

3. 사업장폐기물 감량화제도

(1) 의의

사업장폐기물 감량화제도란 일정 규모 이상의 사업장폐기물 배출자에게 폐기물 감량화의무를 부여하는 제도이다.¹⁰⁾ 「폐기물관리법」 제17

8) 환경부 보도자료, 2007.10.11, 생산자책임재활용제도(EPR) 합리적 개선.

9) 김정훈, 자원순환사회를 향한 한국 EPR의 제도화, 한국행정학회, 2006 학술대회발표논문집. 54면.

조에 근거하여 사업장폐기물 배출자는 생산 공정(工程)에서는 폐기물 감량화시설의 설치, 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한으로 억제하여야 하며, 이를 위하여 사업장별로 폐기물의 감량화를 위한 자체계획(감량계획)을 매년 1월말까지 수립하고 실천해야 한다. 이때 자체계획의 내용에는 자체적으로 설정한 폐기물 발생억제 목표를 및 효율적인 달성방법 등이 포함되어야 한다. 또한 사업장폐기물 배출자는 감량계획 및 전년도 추진실적을 매년 2월말까지 전산처리기구에 제출하고, 전산처리기구의 장은 감량화 평가보고서를 매년 3월말까지 환경부장관에게 보고해야 한다.

사업장폐기물 감량화제도를 구체화하기 위하여 환경부고시로 「사업장폐기물 감량화지침」이 공포·시행되고 있다.¹¹⁾ 또한 폐기물 발생 억제 지침 준수 의무 대상 배출자의 업종 및 규모에 대해서는 「폐기물관리법」 시행령 제9조에 규정되어 있다. 이에 따르면 사업장폐기물 감량화의무의 대상이 되는 사업장폐기물 배출자는 「통계법」 제22조에 따른 한국표준산업분류표의 중분류업종 중 섬유제품제조업 등 14개 업종에서 연평균 배출량을 기준으로 지정폐기물을 200톤 이상 배출하거나, 지정폐기물 외의 폐기물을 1천톤 이상 배출하는 자이다.

(2) 평가

사업장폐기물 감량화제도는 기술개발, 공정개선, 친환경 원료사용 등 폐기물의 감량화를 위한 기업의 자발적인 노력을 유도하는 비규제 지원제도이다. 즉, 폐기물 감량실적이 우수한 사업장에게는 각종 인센티브 부여(포상·표창 수여 등)하고 부진한 사업장에 대해서는 기술진

10) 1994년의 OECD Background Paper에서는 “폐기물감량화”를 “폐기물의 발생을 억제하거나 줄이며 유해성을 완화하는 것을 포함하여 발생된 폐기물의 질을 개선하고 재이용, 재활용 및 회수를 촉진하는 것”이라고 정의하고 있다.

11) 사업장폐기물감량화 지침 고시(2001.12.12), 환경부고시 제2001-184호.

단·지도와 각종 감량기업 정보 등을 제공함으로써 사업장폐기물의 발생억제를 유도하는 제도로 지금까지 긍정적인 평가를 받고 있다.

사업장폐기물 감량화 제도는 1995년(8월)에 지정폐기물 배출사업장으로 시작하여 2005년(7월)에는 일반폐기물 발생 사업장까지 확대 적용되고 있다. 지정폐기물을 연평균 200톤 이상 배출하거나 일반폐기물을 연평균 1,000톤 이상 배출하는 사업장이 그 대상이다. 2007년 3500만톤의 폐기물이 발생하여, 2005년 대비 75만톤의 감량 효과로 약 6000억원의 비용이 절감된 것으로 평가되고 있다.¹²⁾

생각건대 사업장폐기물 감량화제도의 효율성을 좀 더 제고하고 위해서는 단기적으로는 기존의 “평가방법 개선”과 “사업장폐기물 감량 가이드”를 보완하고, 우수사업장 사례를 적극 발굴하여 보급·홍보하는 등 제도의 현실성을 높이는 것이 필요하다고 본다.

한편 현행 사업장폐기물관리는 그 중심이 처리와 감독에 치우쳐 있고 사업장폐기물의 재활용을 촉진하는 관리제도가 소홀한 상태여서 이에 대한 개선책이 필요하다. 물론 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제9조에 의한 포장폐기물의 발생억제나, 동법 제10조의 1회용품의 사용억제에 관한 관리정책 역시 폐기물의 사전예방적 정책에 속하는 것이기는 하나 생산공정, 제품의 구조나 재질변화를 유도할 수 있는 정책이 더욱 개발되어야 할 것이다.

IV. 폐기물 관련법제의 전망과 개선방안

1. 폐기물 관련법체계의 개편

현행 폐기물 관련법령은 자원순환제도 관련 여러 규정들이 개별 법령에 산재되어 있어 뚜렷한 정책목표를 제시하지 못하는 있으며, 자원

12) 환경부 보도자료, 2009.12.24, 사업장폐기물 감량화 추진.

순환의 흐름 및 구조를 체계적으로 파악할 수 없어 기업이나 일반국민이 자원순환시스템에 쉽게 협력할 수 없는 체계로 구성되어 있다. 더 나아가 「폐기물관리법」과 기타 개별법률과의 유기적인 역할분담 및 연계성이 부족한 상황이어서 어느 법이 기본법인지 불분명하고, 일반법과 특별법의 관계가 불명확하여 법체계의 혼란만 야기시키고 있다. 실제로 「폐기물관리법」이 현재 자원순환정책의 기본법 지위에 있는지 의문이 들며, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 역시 몇몇 선언 규정 및 자원순환 관련 규정만으로는 자원순환에 관한 기본법으로 볼 수 없는 상황이다.

따라서 폐기물관련 6개 법률의 기능 분석을 통해 법령별로 그 위상을 재정립할 필요가 있으며, 자원순환 법률 체계 간소화 차원에서 지나친 분화된 특별법은 일반법의 특례 조항으로 흡수·통합하여 규정할 필요가 있다고 본다.¹³⁾

(1) 전제 요건

폐기물 관련법제를 개편하기 위해서는 먼저 협의의 폐기물과 “폐자원(또는 순환자원)”의 엄격한 구분이 전제되어야 한다. 규제대상인 폐기물(광의)을 협의의 폐기물과 자원화가 가능한 폐자원으로 분류하여 규제방법 차별화를 통해 자원순환을 촉진시키도록 하여야 한다. 이 경우 폐기물은 주로 친환경적 처리를 보장하는 방향으로, 폐자원은 자원화 촉진을 통해 경제발전에 기여하는 방향으로 제도개선이 되어야 할 것이다.

(2) 기본 방향

먼저 폐기물에 관한 총체적인 기본법인 「자원순환기본법」의 제정이 필요하다.¹⁴⁾ 폐기물의 발생 前(자원투입, 생산, 소비)·後(재사용, 재생

13) 박균성·함태성, 환경법, 2008, 527면.

이용, 재활용, 에너지화) 전체 순환과정이 일목요연하게 구성된 기본법으로서의 「자원순환기본법」의 제정이 필요하며, 그 아래 「폐기물처리법」과 「폐자원재활용법」을 대별하여 개정하는 것이 바람직하다고 본다. 이때 「폐기물처리법」은 기본법 아래 폐기물의 구체적 처리방법에 관한 일반법으로서의 기능을 가지고 「폐자원재활용법」은 폐기물 처리 중 폐자원별 재활용방법을 규정한 특별법으로서의 기능을 가지도록 하여야 할 것이다. 「건설폐기물 재활용촉진법」은 존치하되, ‘처리일반’에 관한 내용은 「폐기물처리법」으로 흡수하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 폐기물관련 법형식의 정비

(1) 하위법령의 정비

(가) 현황

현행 폐기물관련 법률은 폐기물 관리 및 재활용의 구체적인 사항들은 대부분 시행령, 시행규칙 등에 위임하고 있는데, 법규명령의 포괄적 위임금지의 원칙에 반하고 있는 경우가 많다.¹⁴⁾ 예컨대 「폐기물관리법」 제13조는 폐기물 처리기준 등에 대해 대통령령에 위임하고 있는데, 이에 근거한 동법 시행령 제7조 제2항은 이를 다시금 시행규칙 제14조 별표 5에 재위임하고 있다. 또한 「폐기물관리법」 제25조 제9항의 폐기물처리업자의 준수사항과 제46조 제6항의 재활용신고자 준수사항의 경우는 국민의 권리의무에 관한 사항으로서 그 규제 내용은 법률로 정하여 국민의 예측가능성을 보장하여야 함에도 불구하고 하위법령에 백지 위임하고 있어 문제시되고 있다. 「폐기물관리법」과 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률(자원재활용법)」의 대표적인 포괄 위임규정을 살펴보면 다음과 같다.

14) 정훈, 폐기물 관련 법체계와 자원순환기본법의 제정필요성, 환경법연구, 제31권 2호(2009. 8), 116면 이하.

15) 환경부, 폐기물 관리제도 개선방안 연구, 2003, 101면.

규정 내용	근거 조항	하위법령
폐기물 처리기준·방법	폐기물관리법 제13조	· 위임받은 시행령 제7조 제2항은 시행규칙 제14조 별표 5에 재위임
폐기물처리업자 준수사항	폐기물관리법 제25조 제9항	· 시행규칙 제32조 별표 8
재활용신고자 준수사항	폐기물관리법 제46조 제6항	· 시행규칙 제67조의2 별표 17의2
폐기물배출자의 재활용·분리보관 기준	자원재활용법 제12조의2 제1항	· 시행규칙 제10조의2 제1항 별표 3
빈용기보증금 포함제품 제조자 준수사항	자원재활용법 제15조의2 제4항	· 시행규칙 제12조의 3 별표 5
고형연료제품 제조자·사용자 준수사항	자원재활용법 제25조의3 제3항	· 시행규칙 제20조의6 별표 8

한편, 상위법령에 규정할 사항을 고시 등 행정규칙으로 정하고 있어 이를 보지 않으면 규제내용을 정확히 알 수 없는 경우도 많다. 현재 「폐기물관리법」에 근거를 두고 있는 고시는 사업장폐기물감량지침, 폐기물처리시설의 세부검사방법, 음식물류폐기물을 바로 매립 처리할 수 있는 지역 지정 고시, 에너지회수기준의 검사방법 및 절차 등에 관한 규정 등 약 30개에 이르고 있으며, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 근거하는 고시 역시 재활용사업자에 관한 고시, 제품·포장재별 재활용의무율, 합성수지재질 포장재등의 감량화 방법·이행 등에 관한 규정 등 약 19개에 이르고 있다.

(나) 의회유보의 원칙

법치행정의 기본원칙인 의회유보의 핵심은 국가의 중요하고 본질적인 행정작용은 의회가 직접 형식적인 법률로 규율해야 한다는 것이다. 즉 본질적인 행정작용은 의회법률의 유보하에 있어야 한다는 것이다. 이는 모든 행정작용이 반드시 법률로 규율되어야 하는 것은 아니지만 (즉 법규명령으로의 위임도 가능하지만), 그 중 중요하고 본질적인 행

정작용은 반드시 법률에서 직접 규율해야 하며 법규명령으로 위임하여서는 아니 된다는 의미이다.¹⁶⁾ 이러한 의회유보이론은 침해적 행정이든 수익적 행정이든 관계없이 법률이 오로지 행정권을 발동할 수 있는 근거만 마련해 놓고 세부적인 규율은 모두 법규명령에 위임해 버린다면 법률유보의 원칙은 공허하게 될 것이라는 반성에서 출발한 것이다.¹⁷⁾ 우리의 헌법재판소도 『헌법은 법치주의를 그 기본원리의 하나로 하고 있으며, 법치주의는 행정작용에 국회가 제정한 형식적 법률의 근거가 요청된다는 법률유보를 그 핵심적 내용의 하나로 하고 있다. 그런데 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다(이른바 의회유보원칙)』고 관시하면서 의회유보원칙을 명시적으로 인정하였다.¹⁸⁾

(다) 법령 정비방향

폐기물의 관리는 매우 기술적·전문적인 사항이므로 하위법령에서 구체적으로 규정하는 것도 일면 타당하지만, 법치행정의 원칙에 비추어 폐기물 관리의 기본적인 규정 및 규제에 관한 기본적 사항은 반드시 법률로 규정하여야 한다. 법률과 하위법령간 법적 위상에 걸맞지 않게 포괄적으로 위임된 복잡한 하위 규정들은 국민이나 기업들의 법 이해도를 떨어뜨려 법제정의 입법취지에 부합되지 않는다. 따라서 국

16) 박영도, 의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안, 입법과정의 현황과 개선방안, 국회법제실·한국공법학회, 2005. 11, 125면.

17) 이강혁, 의회유보의 원칙, 월간고시, 1985. 1, 60면; 송동수, 중요사항유보 설과 의회유보와의 관계, 토지공법연구, 제34집(2006.12), 100면.

18) 헌재 1999. 5. 27, 98헌바70; 이육한, 한국방송공사법 제35조등 위헌소원 판결에 관한 소고, 사법행정, 2004. 4, 17면.

민의 기본권과 관련된 핵심적이고 본질적인 내용은 법률유보의 원칙에 부합되도록 하위법령에서 법률로 상향시켜 규정하여야 할 것이며, 법률, 시행령, 시행규칙, 기타 고시 사이의 규정이 합리적으로 배분되도록 재구성되어야 할 것이다.

(2) 폐기물의 개념과 분류체계

「폐기물관리법」상 폐기물이라 함은 쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다(제2조 제1호). 이에 의하면 재활용될 수 있는 폐기물이라도 「폐기물관리법」상의 폐기물에 포함되는 한 폐기물에 해당한다.¹⁹⁾ 이처럼 우리의 경우 폐기물의 예시가 구체적이지 않으며 또한 필요성만을 폐기물의 개념표지로 사용하고 있어 폐기물 개념을 정의하기에는 너무 포괄적이고 빈약하다.²⁰⁾ 또한 폐기물은 영원히 폐기물인지, 아니면 폐기물의 속성의 상실여부에 대한 명확한 규정도 없다.²¹⁾

이처럼 제정 당시 일본법을 모방하여 규정한 현행 폐기물 개념정의는 지나치게 추상적이면서 변화된 폐기물정책에 역행하고 있다. 즉, 폐기물 발생 시점은 규정하고 있으나, 어느 시점부터 폐기물의 속성을 잃는지에 대한 규정은 없어 법해석 혼란 초래하고 있으며, 쓸모없는 것으로 인식하도록 하고 있는 폐기물 개념정의 역시 자원순환형 경제 사회 형성에 장애요인으로 작용하고 있다. 그리고 「폐기물관리법」상의 ‘폐기물’(재활용 대상 폐기물도 포함)과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」상의 ‘재활용가능자원’간의 명확한 개념상의 구분도 어려운

19) 박균성, 폐기물 관련법령의 기본구조, 환경법연구, 제26권 2호(2004.6), 165면.

20) 정훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대 박사학위논문, 2001, 70면.

21) 김연태, 폐기물의 개념 및 분류·처리체계, 환경법연구, 제25권 1호(2003.9), 167면.

실정이다. 이렇듯 관리대상인 폐기물의 불명확한 개념정의는 자원순환 시스템의 단계별(자원화, 단순처리 등) 체계적인 관리의 어려움으로 작용하고 있다.²²⁾

1995년 8월 5일의 「폐기물관리법」 개정시 채택된 현행 폐기물의 분류체계는 폐기물을 그 발생원을 기준으로 하여 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하고 있다. 사업장폐기물은 사업장일반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물로 세분된다. 여기서 ‘생활폐기물’이란 일상생활에서 발생하는 생활쓰레기와 사업활동에 수반하여 발생하는 폐기물중 사업장폐기물로 분류되지 않는 폐기물을 말한다. 그리고 ‘사업장폐기물’이란 대기환경보전법·수질환경보전법 또는 소음·진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치·운영하는 사업장 기타 대통령령이 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다. 이러한 분류체계에 따라 폐기물의 관리체계 즉, 처리책임, 처리요금, 처리절차 및 처리방법을 달리 규율하고 있다. 그러나 생활폐기물과 사업장폐기물은 엄밀하게 발생원에 따른 구분이라 할 수 없다. 즉, 지정폐기물에 해당하지 않고 일정량 이하로 배출하는 사업장에서 발생하는 폐기물은 그 성상에 따라 생활폐기물로 분류된다(사업장생활계폐기물). 이렇듯 현행 폐기물분류체계는 그 명확성에 있어 문제점이 있다.

더 나아가 폐기물의 분류체계, 폐기물관리 책무부담, 폐기물처리 등을 규정하고 있는 현행 「폐기물관리법」이 “사업장배출시설계폐기물”, “사업장생활계폐기물”과 같은 폐기물의 분류의 핵심적 내용을 법률이 아닌 시행규칙 별표에 규정하고 있는 것은 법률유보의 원칙, 나아가 의회유보의 원칙에 반한다고 할 수 있다.²³⁾

22) 채영근, 폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안, 환경법연구, 제31권 2호(2009. 8), 159면 이하.

23) 박균성/송동수/함태성, 사업장생활계폐기물 관리의 법적 문제와 개선방안, 환경법연구, 제30권 2호(2008.8), 417면.

3. 종량제봉투 불법유통방지

(1) 현황

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 발생하고 있다. 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 차이나 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 「폐기물관리법」에는 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.²⁴⁾ 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. 하지만 형법상의 사기나 공문서위조 등의 입증은 쉽지 않기 때문에 증거불충분 등의 이유로 무혐의로 처리되는 것이 대부분이다.

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

(2) 처벌조항 신설필요성

종량제봉투의 불법제작과 유통을 근절하기 위해서는 불법 종량제봉투를 제작한 경우는 물론 불법으로 유통시키는 자에 대한 형벌규정을 「폐기물관리법」에 명문화하여야 한다. 즉 「폐기물관리법」에 “불법으로 종량제봉투 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 「폐기물관리법」에 직접 규율되어야 한다.²⁵⁾ 이 규정이 신설될 경우 그동안 직접적인 형벌규정이 없어 간접적으로 형법상의 공문서위조죄 등으로 우회적으로 처벌하여야 했던 문제점이 해결되어 불법 종량제봉투의 제작 및 유통업자에 대한 구체적인 제재조치로서 기능을 할 것으로 보인다.

종량제봉투의 불법유통을 근절하기 위해서는 이를 제작하고 유통하는 자에 대한 강력한 제재도 필요하지만 위조봉투를 일반 소비자에게 판매하는 판매인에 대한 처벌도 필요하다. 따라서 「폐기물관리법」에 “불법으로 종량제봉투 및 스티커 등을 판매한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다”라는 명문규정을 신설하여 불법판매인에 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.

25) 현재 1995.10.26. 93헌바62; 대판 1995.6.30. 93추83.

4. 방치폐기물과 관리수단

(1) 방치폐기물의 개념과 현황

방치폐기물이란 폐기물배출업자나 폐기물처리업자가 조업중단, 경영부실, 도산 등의 이유로 폐기물을 정상적으로 처리하지 않고 방치한 폐기물을 말한다.²⁶⁾ 현행 「폐기물관리법」은 방치폐기물에 대해 직접적으로 명문으로 규정하고 있지 않고 간접적으로 규정하고 있다. 이에 의하면 방치폐기물은 폐기물처리업자 및 폐기물재활용신고자가 일정한 기간을 초과하여 조업을 중단한 경우(휴업 또는 영업정지처분에 의한 경우 제외) 관할 행정기관이 기간을 정하여 폐기물의 처리를 명령하였으나 이 조치명령을 이행하지 아니하고 보관하고 있는 폐기물을 의미한다(동법 제40조 제2항, 제3항).

방치폐기물은 2005년말까지 총 905개소 2,806천톤이 발생하여 그 중 약 87%인 2,446천톤이 처리되고 현재 360천톤이 잔존하고 있는 상태이다. 현재 잔여 방치폐기물 360천톤 중 건설폐기물류가 205천톤으로 60%를 차지하며 재활용이 어려우면서 고가의 처리비를 요하여 단기간 내 처리가 곤란한 폐합성수지류 및 지정폐기물류는 74천톤 정도 남아 있는 실정이다.²⁷⁾

그동안 환경부에 보고된 자료를 바탕으로 방치폐기물이 발생하는 사유를 분석해 본 결과, 가장 큰 원인은 사업자의 재정부실로 인한 부도로 드러났다. 이 경우 부도를 낸 사업자는 폐기물을 방치한 채로 행방불명되거나 재산이 전무한 상태가 보통이고, 폐기물이 방치된 토지 소유자의 모든 재산이 채권자들에게 근저당 설정되어 있는 경우가 태반이어서 행정대집행을 하여도 그 처리비용을 환수하기가 무척 어려운 실정이었다. 이 경우 사업자가 형사고발 되어도 징역 6월 정도의 처벌

26) 김홍균, 방치폐기물의 규제, 한양대학교 법학연구소, 법학논총, 제23집 제1호(2006), 91면.

27) 환경부, 환경백서, 2005, 626면.

로 종료되는 것이 보통이다.²⁸⁾

더 나아가 사업자가 타인의 토지의 불법투기한 후 행방불명이 된 상태에서 토지소유자가 수차례 변동된 경우 토지매입자에게 조치명령을 내려도 처리의무자가 불분명하여 결국 행정청이 행정대집행을 할 수 밖에 없는 경우가 대부분이다. 이처럼 사업장부도에 따른 방치행위자의 경제적 무능상태로의 전락, 타인 토지에의 폐기물 불법투기, 토지소유자와 처리업자간의 암묵적 계약에 의한 폐기물의 고의 방치, 방치사업장 매매에 다른 처리의무 승계 절연 등의 이유로 방치폐기물의 처리가 사실상 어려운 경우가 다수 발생하고 있는 실정이다.

(2) 조치명령의 개선

현행 「폐기물관리법」 제48조는 “폐기물 처리에 대한 조치명령”이라는 제목 하에 “환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 폐기물이 제13조의 기준에 맞지 아니하게 수집·운반·보관 또는 처리되면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 기간을 정하여 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리 방법의 변경, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다: ① 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리를 한 자, ② 제17조 제1항 제3호에 따른 확인을 하지 아니하고 위탁한 자, ③ 폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자”라고 규정하고 있다. 이러한 조치명령은 방치폐기물 문제를 해결하기 위한 유효한 수단으로 작용한다.

토지소유자가 조치명령의 상대방이 될 수 있는지와 관련하여 동 규정에 따르면, 적어도 토지소유자 자신이 직접 폐기물을 유기하였거나 매립한 자와 토지소유자가 자신의 토지를 타인에게 이용하도록 허락하였고 그로 말미암아 폐기물이 방치된 경우에 한하여 조치명령을 발할

28) 환경부, 2006년 방치폐기물 처리현황 및 향후대책, 산업폐기물과 내부자료.

수 있다. 반대로 토지소유자가 전혀 알지 못하고 타인이 방치한 폐기물을 소유하게 되는 경우에는 동 규정에 의하여 포섭되지 않는다. 즉 타인이 토지소유자 모르게 폐기물을 불법투기하여 방치된 경우나 타인이 토지를 임차하여 폐기물을 고의로 방치한 후 도주한 경우에는 토지소유자에게 조치명령을 발할 수 없을 것이다.

생각건대 방치폐기물의 처리를 위한 조치명령의 대상 순위는 원인자 책임원칙에 맞게 방치행위자, 방치폐기물처리이행보증자, 사업장 승계자 순으로 개정되어야 한다고 본다. 사업장승계인을 처리이행보증주체보다 처리책임을 우선지우는 것은 ‘원인자 책임원칙’ 및 ‘보증제도’의 취지에 맞지 않기 때문에, 사업장승계인은 처리이행보증 주체에 대한 처리명령 이후에도 처리되지 않은 폐기물에 한하여 처리명령을 부과하는 것이 타당하다고 본다.

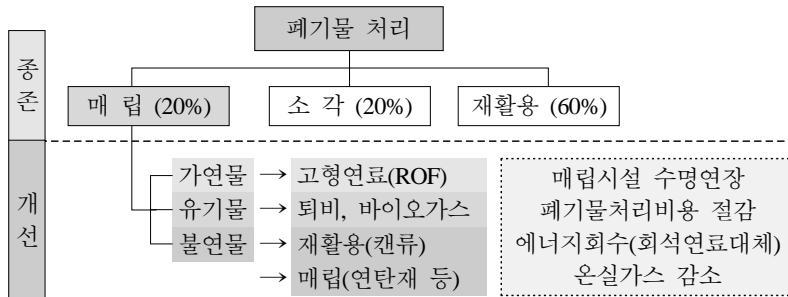
5. 폐기물 에너지화 사업

(1) 개념

녹색성장은 성장의 요소로 환경을 산업화하자는 데에서 출발하고 있다. 녹색성장과 관련하여 폐기물분야에서 고려될 수 있는 사항이 폐기물 에너지화 사업이다. 폐기물 에너지화 사업은 그동안 단순 매립 처리되던 생활폐기물을 가연물, 유기물, 무기물로 분리하여 가연물은 RDF로 연료화하고, 유기물은 퇴비 또는 바이오가스를 생산하며, 불연물만 매립 처리 하는 폐기물 자원화 방법으로, 그동안 버려지던 폐기물로부터 에너지를 회수하여 신·재생에너지²⁹⁾ 확보 및 온실가스를 저감하고 매립시설 사용기간을 연장하는 사업이다. 즉, 폐기물 에너지화 사업은 분리된 유기성물질도 단순 매립에 그치지 아니하고 매립 후 매

29) 신·재생 에너지라 함은 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나, 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로 CO₂의 발생이 없는 친환경적 자원이다.

립가스화하여 에너지화, 호기성 분해 후 퇴비화, 음식물처리시설에 유입처리 등 다양한 방법으로 에너지회수 및 온실가스 배출을 최소화하는 것이다.



(2) 현황

2006년 현재 국내 에너지 총공급량 중 신·재생에너지의 비율은 2.24%에 불과해 매우 낮은 상태이며, 이 중 폐기물을 이용한 신·재생에너지의 생산량은 전체 신·재생에너지의 76%에 해당한다.³⁰⁾ 국내 신·재생에너지 공급비율이 이렇게 낮은 원인은 에너지화에 대한 관계부처 협조시스템의 미흡 및 바이오매스 에너지화에 대한 정부의 정책적·재정적 지원이 부족하였기 때문이다. 전통적으로 환경부는 폐기물분야의 정책을 적정한 처리를 주된 과제로 인식하였고 폐기물의 에너지화에 대한 정책은 소극적이었다. 더 나아가 폐기물에너지화 기술 역시 아직은 선진국에 비해 부족한 실정이다. 가연성폐기물의 고형연료화 기술수준은 실증단계에 있으나, 유기성폐기물 에너지화 기술은 선진국에 비해 초보단계의 수준에 불과하다. 다행히 환경부가 2008년 5월 폐기물에너지화 종합대책을 발표하면서 폐기물에너지화 사업의 확대를 위한 체계적인 준비를 하고 있어 그나마 다행이라고 본다.

30) 지식경제부, 2030년 국가에너지 기본계획(2008. 8. 27).

(3) EU의 동향

EU는 이미 1999년 매립지침(Landfill Directive)을 제정하여 에너지화 가능한 폐기물의 직매립을 금지하고 있으며, 생분해성 폐기물의 연차별 감축목표를 제시하고 있다. 또한 2000년 에너지안보를 위한 유럽전략의 “Green Paper”를 발표하여 2010년까지 신·재생에너지의 보급률을 2005년 6.5%에서 12%까지 향상시키는 것을 목표로 로드맵을 제정하였다. 그리고 음식물쓰레기, 가축분뇨, 하수슬러지 등 유기성폐기물과 목재 등을 Biomass로 정의하고 이를 에너지화하는 정책을 적극 추진하고 있다.

(4) 법제 개선방향

2010년 4월부터 시행되고 있는 「저탄소 녹색성장 기본법」은 폐기물의 에너지화에 관하여 다양한 형태로 정책적 사항을 규정하고 있다. 먼저 동법 제24조는 “정부는 자원을 절약하고 효율적으로 이용하며 폐기물의 발생을 줄이는 등 자원순환의 촉진과 자원생산성 제고를 위하여 자원순환 산업을 육성·지원하기 위한 다양한 시책을 마련하여야 한다”고 규정하면서, 이러한 시책에는 “폐기물 발생의 억제 및 재제조·재활용 등 재자원화”와 “에너지자원으로 이용되는 목재, 식물, 농산물 등 바이오매스의 수집·활용”이 포함되어야 한다고 천명하고 있다. 또한 “저탄소 사회구현”과 관련하여 에너지정책의 기본원칙에 관한 규정인 제39조에서 “친환경에너지인 태양에너지, 폐기물·바이오에너지, 풍력, 지열, 조력, 연료전지, 수소에너지 등 신·재생에너지의 개발·생산·이용 및 보급을 확대하고 에너지 공급원을 다변화”에 관하여 규정하고 있다. 뿐만 아니라 제42조(기후변화대응 및 에너지의 목표관리)에서 신·재생에너지 보급 목표를 설정하여 달성하도록 하고 있다.

「저탄소 녹색성장 기본법」의 이념에 맞추어 폐기물 에너지화 사업이 좀 더 구체적으로 정착되기 위해서는 에너지화시설의 설치를 촉진

시키는 방향으로 「폐기물관리법」이 개정되어야 할 것이다.³¹⁾ 즉 지자체의 매립시설이나 소각시설에 대해서는 필요한 국고지원을 단계적으로 축소하고 폐지하여야 할 것이며, 반대로 폐기물에너지화 시설의 설치와 운영에 대해서는 국고지원이 확대되는 방향으로 개정되어야 할 것이다. 더 나아가 폐기물 매립기준의 강화, 매립부담금 부과, 단순 소각시설 설치제한 등 제도개선을 통해 폐기물의 에너지화를 유도하는 방향으로 해당 조항을 개정하여야 할 것이다. 또한 미성형 RDF의 폐기물 고형연료 인정여부 및 RDF 품질기준 재설정 등을 위해서도 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 개정이 필요하다고 본다.

V. 맺음말

종래 폐기물의 발생은 산업사회의 불가피한 현상으로 인식하여, 자원의 흐름을 자원채취, 제품생산, 유통, 소비, 폐기라는 선형적 구도로 파악해 왔다. 그러나 이러한 인식구조로 폐기물 및 자원이용의 문제를 해결하기에는 근본적으로 한계가 있기 때문에 선형적 사회의 인식을 자원순환형 사회의 틀로 전환시켜야 할 것이다.³²⁾ 특히 「저탄소 녹색성장 기본법」이 시행되면서 기존의 폐기물 관련법제는 전면적인 개편이 필요한 시점이다. 폐기물의 정의, 폐기물의 발생억제 및 적정처리, 폐기물의 자원화 등을 규정하고 있고, 폐기물의 관리 및 대처에 관한 국가 등의 책무와 계획수립 등에 관한 내용을 담고 있는 폐기물의 일반법이자 기본법인 「폐기물관리법」 역시 전면적인 수정이 필요하다고 본다. 최소한 과거 소각, 매립 등의 처분 위주에서 폐기물의 순환이용 위주의 정책기조를 반영하고, “저탄소 녹색성장시대”의 이념에 부합하

31) 이종영, 저탄소 녹색성장 기본법의 제정에 따른 폐기물관련 법령의 대응 방안, 환경법연구, 제31권 2호(2009. 8), 65면.

32) 김정훈, 자원순환사회를 향한 한국 EPR의 제도화, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2006.10, 45면.

도록 범목적을 보완하고, 폐기물관리 기본원칙을 신설하는 것이 필요하다고 본다. 즉 「폐기물관리법」의 범목적은 환경보전(환경)과 자원생산성 향상을 통한 국가발전(경제)을 동시에 추구하는 방향으로 보완하여 이제는 폐기물이 경제성장의 물질자원이라는 인식을 반영하여야 할 것이다. 그리고 이를 위하여 ①발생억제, ②사전예방, ③친환경적 처리, ④원인자 책임, ⑤국내처리, ⑥물질적재활용 우선의 원칙 등의 폐기물관리의 6대 원칙을 천명하는 것이 필요하다고 본다.

투고일자 2010.05.09, 심사일자 2010.05.13, 게재확정일자 2010.05.20

참고문헌

- 김금수/Kelleher, 생활계 폐기물종량제와 불법투기, 재정논집, 제18집 제2호(2004. 2)
- 김연태, 폐기물의 개념 및 분류 · 처리체계, 환경법연구, 제25권 1호(2003. 9)
- 김정훈, 자원순환사회를 향한 한국 EPR의 제도화, 한국행정학회, 2006 학술대회발표논문집
- 김홍균, 방치폐기물의 규제, 한양대학교 법학연구소, 법학논총, 제23집 제1호(2006)
- 박균성, 폐기물 관련법령의 기본구조, 환경법연구, 제26권 2호(2004.6)
- 박균성·함태성, 환경법, (2008)
- 박균성/송동수/함태성, 사업장생활계폐기물 관리의 법적 문제와 개선방안, 환경법연구, 제30권 2호(2008. 8)
- 박영도, 의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안, 입법과정의 현황과 개선방안, 국회법제실·한국공법학회, (2005. 11)
- 송동수, 중요사항유보설과 의회유보와의 관계, 토지공법연구, 제34집(2006. 12)
- 윤영채, 우리나라 쓰레기 종량제 평가와 과제, 충남대학교 사회과학연구, 제16권(2005. 12)
- 이종영, 저탄소 녹색성장 기본법의 제정에 따른 폐기물관련 법령의 대응방안, 환경법연구, 제31권 2호(2009. 8)
- 전재경, 산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구, 한국법제연구원, (2008)
- 정광호/서재호/홍준형, 쓰레기 종량제 정책효과 실증분석, 한국행정학보, 제41권 제1호(2007 봄)
- 정훈, 폐기물 관련 법체계의 자원순환기본법의 제정필요성, 환경법연구, 제31권 2호(2009. 8)

정훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대 박사학위논문, 2001

채영근, 폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안, 환경법연구, 제 31권 2호(2009. 8)

한국산업관계연구원·환경부, 쓰레기 종량제 시행 10년 평가 및 종량제 봉투가격의 현실화 방안 마련 연구, (2005. 10)

한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 박영사, (2004)

환경부, 폐기물 관리제도 개선방안 연구, (2003)

<Zusammenfassung>

Veränderung und Aussicht des koreanischen Abfallrechts

Song, Dong-Soo*

Abfall im Sinne des koreanischen Abfallrechts sind alle Gegenstände, die beweglich sind, sofern der Besitzer des Gegenstandes sich dieses Gegenstandes entledigt. Als Hausmüll werden Abfälle definiert, die in Haushalten anfallen und mittels bestimmter Behältersysteme durch die kommunale Hausmüllabfuhr oder beauftragte Entsorgungsunternehmen erfasst und der weiteren Entsorgung zugeführt werden. Die Abfallbelastung in den koreanischen Gesellschaften nimmt immer mehr zu. Deshalb ist der Staat gefordert, den Gegensatz zwischen Ökonomie und Ökologie zu überwinden und beide Bereiche miteinander zu versöhnen. Kern des Umweltmanagements sind Handlungsprogramme zur konkreten Verbesserung der Umweltsituation. Dabei geht es um das gesamte Spektrum umweltbezogener Maßnahmen und Handlungsfelder. Pläne und Strategien in der Abfallwirtschaft umfassen in der Verwaltungspraxis zunächst die klassischen gemäß dem AbfG zu erstellenden Abfallwirtschaftspläne und -konzepte. Darüber hinaus bedarf es jedoch weiterer Strategien und Instrumente, um möglichst weitsichtig die zukünftige Entwicklung der Abfallwirtschaft zu erkennen und ggf. lenkende Maßnahmen umsetzen zu können.

Bereits mit der Entwicklung zur Kreislaufwirtschaft beschränkt sich die Abfallwirtschaft nicht mehr nur auf Fragen der ordnungsgemäßen Entsorgung.

* Professor, College of Law, Dankook University

rgung von Abfällen, sondern ist darüber hinaus eng verknüpft mit Fragen zu den Prozessen, die vor einem Abfallanfall stehen: Produktionsprozessen, Produktgestaltung und -eigenschaften sowie im Allgemeinen Materialflüssen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. In Verbindung mit diesen Prozessen wurden und werden Instrumente gesucht und entwickelt, die Möglichkeiten zur Abfallvermeidung und einer möglichst hochwertigen Verwertung von Produkten am Ende ihres Lebensweges bzw. deren möglichst langer Erhalt im Wirtschaftskreislauf erkennen lassen und fördern. Hierzu gehören neben den erprobten Instrumenten der Abfall- bzw. Produktökobilanzen weitere Instrumente wie der Produktionsintegrierte Umweltschutz.

주제어 : 폐기물, 폐기물관리법, 자원순환법, 관리수단, 환경법, 폐기물
처리

Key-word : Abfall, Abfallrecht, kreislaufwirtschaftsgesetz, Steuerungsinstrument, Umweltrecht, Entsorgung