

廢棄物 減量化 및 再活用 관련 法에 대한 考察

李 相 敦*

차 례

- I. 머리말
- II. 폐기물 관련 법률의 발전
- III. ‘자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률’
- IV. 쓰레기 종량제
- V. 폐기물 감량화 및 재활용 제도의 현실적 문제점
- VI. 정책적·법적 관점에서 본 문제점
- VII. 맺는 말

* 中央大 法大 教授, 法學博士

I. 머리말

폐기물은 현대 문명이 안고 있는 큰 문제 중의 하나이다. 폐기물은 사업장에서 나오는 폐기물과 일반 가정 및 사무실 등에서 나오는 폐기물로 구분할 수 있다. 사업장에서 나오는 폐기물 중에서도 독성이 강한 유해폐기물은 특별한 관리가 요망되고 있다.

과거에는 폐기물을 위생적으로 처리하는 것이 중요한 과제이었으나 이제는 폐기물의 발생을 줄이는 것이 보다 중요한 과제가 되어 있다. 특히 기존의 생산 및 폐기 방식대로 쓰레기를 처리하는 경우 그 과정의 外部費用(externality)이 제대로 반영되지 않는 경향이 있다.¹⁾ 그런 점에서 이제는 '3R' 정책이 폐기물관리에 있어 가장 중요한 원칙으로 통용되고 있다. 폐기물의 발생 자체를 감소하고(Reduce), 발생한 폐기물을 再使用하고(Reuse), 다음에는 再活用(Recycle)하고, 그것이 안 되면 적절히 처리하자는 것(Dispose of Properly)이 '3R' 정책이다.

그중 재활용은 경제성 측면에서 많은 논의를 야기했다. 재활용 시스템을 갖추기 위해선 초기 투자비용이 많이 소요된다. 재활용을 하기 위해선 지방정부가 쓰레기를 분리수거해야 하는 부담을 지게 된다. 이렇게 어렵게 수거되어 原資材化 공정을 거쳐 만들어진 재활용 자재는 시장성이 없는 경우가 많다. 알루미늄 캔을 재활용하면 보키사이트를 제련하는 것 보다 환경적 및 경제적으로 유리한 점이 많다. 하지만 플라스틱을 재활용하는 것은 환경적 및 경제적으로 그렇지 못한 경우가 많다.²⁾ 어느 나라나 플라스틱 중 주로 페트(PET)만 재활용을 하고 다른 종류의 플라스틱은 재활용을 하지 않는 것은 그런 이유에 근거한다.

여하튼 '3R' 정책을 추진하기 위해서는 생산단계와 소비단계, 그리고 쓰레기 수거단계에 폐기물을 減量化할 경제적 동기를 부여하는 것이 중요하다. 미국의 상당수 州에서 시행하고 있는 세금 인센티브(tax incentive), 정부기관에 의한 우선구매(purchasing preference), 일정한 再活用率에 미달하는 제품에 대한 폐기물 처리비용 事前賦課(advanced disposal fee) 등을 들

1) John Rousakis and Bernard A. Weintraub, Packaging, Environmentally Protective Municipal Solid Waste Management, and the Limits to the Economic Premise, 21 Ecology L. Q. 947, 953~954 (1994).

2) Ibid., at 959~960.

수 있다.³⁾ 특정 품목이나 포장에 대해서는 법으로 아예 매립을 금지하게 되면 재활용을 할 확실한 동기가 생기지만 그것을 경제적 동기제도라고 보기는 어렵다. 또한 각종 제품에 대해 재활용품 義務使用率을 정하면 재활용을 하게 되지만 이것도 역시 경제적 동기제도라고 하기 어렵다. 豫置金(deposit/refund) 제도와 처리비용 사전부과는 생산단계에 廢棄物處理稅를 사전에 부과하거나 재활용 補助金을 주는 방법(upstream combination tax/subsidy)으로 볼 수 있다.⁴⁾ 이런 여러 제도 중 가장 費用/效果의인 제도는 豫置金제도라고 보는 데는 이의가 없는 것으로 보인다. 처리비용 사전부과는 소요되는 비용에 비해 폐기물 산출을 억제하는 효과가 적은 것으로 평가되고 있다.⁵⁾

이러한 제도 외에도 쓰레기 배출량에 비례하여 처리요금을 부과하는 방안(unit-based pricing)이 있다. 최근에는 이런 의무를 아예 제품 생산자에게 부과하는 경향이 나오고 있으니 이를 흔히 ‘Take-Back System’이라고 부른다. 독일은 이런 제도를 가장 먼저 채택해서 운영해오고 있다.⁶⁾

우리나라의 폐기물 정책도 그런 방향을 따라 왔다. 우리나라는 일반폐기물의 減量化와 再活用に 대해 매우 강력한 법률을 제정해 왔다. 세계에서도 보기 어려운 정도로 강력한 1회 用品 규제를 도입했는데 이것도 폐기물 배출을 억제하기 위함이다. 또한 전국적 규모로 쓰레기 從量制를 실시해 오고 있어 우리나라는 쓰레기 分離收去率이 매우 높다. 뿐만 아니라 일찍부터 廢棄物豫置金과 廢棄物負擔金 제도를 운영해 오고 있고, 이제는 生産者再活用責任制를 시행할 예정으로 있다. 그런 점에서 우리나라는 폐기물 관리에 관한 모든 정책을 도입운영하고 있는 환경정책의 실험장인 것이다.

3) Anthony R. DePaolo, Plastic Recycling Legislation: Not Just the Same Old Garbage, 22 Boston College Environmental Affairs L. Rev. 873, 884~889 (1995).

4) Karen Palmer and Margaret Walls, Extended Product Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies, Resources for the Future, Discussion Paper 99-12, January 1999, Resources for the Future, Washington, DC.

5) Karen Palmer, Hilary Sigman, Margaret A. Walls, Ken Harrison, and Steve Puller, The Cost of Reducing Municipal Waste: Comparing Deposit-Refunds, Advance Disposal Fees, Recycling Subsidies and Recycling Rate Standards, Resources for the Future, 1995, Washington, DC.

6) Steven P. Reynolds, The German Recycling Experiment and Its Lessons for United States Policy, 6 Villanova Environmental L. J. 43 (1995); Amy Halpert, Germany's Solid Waste Disposal System - Shifting the Responsibility, 14 Georgetown Int'l Env. L. Rev. 135 (2001).

이런 제도를 동시에 시행하는 것은 경우에 따라서는 중복적이고 모순적일 수 있다. 이 같은 폐기물 감량화 및 재활용 제도를 집행하기 위해서는 강제적 수단을 동원하지 않을 수 없는데 이로 인해 規制가 남발되고 있다. 규제가 남발됨에 따라 막대한 비용이 지출되는데 비해 그 효과가 크지 않는 경우가 많이 생긴다. 이렇게 법적 규제를 통해 폐기물 減量化와 再活用을 강요하는 것이 경제적 및 법적 관점에서 적절한지에 대해서도 생각해 보아야 할 것이다.

이 논문은 폐기물 감량화와 재활용에 관한 우리 법률의 발전과정과 현황을 검토하고 이런 제도의 상호관계와 실제의 효율성, 그리고 법치주의적 관점에서 문제점을 분석하려는 것이다.

II. 폐기물 관련 법률의 발전

1. 1986년 廢棄物管理法 제정과 1991년 개정

1986년에 環境保全法이 대폭 개정되어서 환경보전법의 한 부분이던 산업폐기물 관련조항과 기존의 汚物清掃法이 폐지되고 廢棄物管理法이 새롭게 제정되었다. 오물청소법은 지방자치단체가 생활쓰레기를 수거하도록 하였고, 환경보전법은 산업폐기물을 배출자가 책임지고 처리하도록 했다. 그러나 이들 법률은 쓰레기를 한 장소에서 다른 장소로 이동시켜서 인간의 건강을 보호하지는 위생법규였다.

1986년에 새로 제정된 폐기물관리법도 위생법규의 한계를 벗어나지 못했다. 제1조는 이 법의 목적이 “폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 함으로써 국민보건의 향상과 환경보전에 기여”하는 것이라고 선언하는데 그쳤다. 1980년대 중반부터 국민소득이 급격히 증가함에 따라 내구소비재 쓰레기와 1회 용품 쓰레기가 많이 배출되는 등 폐기물의 ‘선진화 현상’이 발생했다.

폐기물관리법은 1991년 3월에 전면개정되었는데, 제1조는 “폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결히 하고, 폐기물의 재활용을 촉진함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적”으로 한다고 규정, 재활용 촉진을 정책목표로 설정했다. 개정법이 가져온 중요한 변화는 폐기물 발생억제와 재활용 촉진을 위한 廢棄物回收處理費用 豫置制이다. 제32조는 사업자가 제품의 제조·가공·수입·판매 등을 함에 있어서 이에 사용되는 재료, 용기 및 제품이 폐기물로 되는 경우 회수 및 처리가 용이하게 되도록 해야

한다고 하고, 환경처장관은 이러한 제품 및 용기가 폐기물이 되는 경우에 그 회수 처리에 소요되는 비용을 당해 제품 용기의 제조업자 또는 수입업자로 하여금 예치하게 하게 했다(제33조). 이 조항에 의거해서 우유팩, 금속캔, 윤활유, 배터리 등 많은 제품과 용기가 예치금 대상품목으로 선정되었다. 1992년 12월에 ‘資源의節約과再活用促進에관한법률’이 국회를 통과함에 따라 폐기물관리법 중 재활용관련 조항은 삭제되었다.

2. ‘資源의節約과再活用促進에관한法律’ 제정

1992년 12월에 국회를 통과한 이 법은 쓰레기 減量化와 再活용을 촉진하기 위해 폐기물 처리비용 負擔金 제도를 새로 도입했다. 이 법률은 1994년 1월과 1995년 8월에 개정되었고, 다시 1997년 12월에 대폭 개정됐는데 이때 제조업자 및 재활용사업자에 대해 재활용 촉진과 包裝廢棄物 低減을 위해 권고, 조치 등을 취할 수 있도록 했다. 이 법은 1999년 2월에 다시 소폭 개정됐는데, 특히 그해 2월 22일자로 시행규칙을 개정해서 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 강력한 1회 用品 규제를 실시했다. 2002년에 이 법은 전면 개정되었는데, 이 때 폐기물 회수처리비용 예치금 제도를 폐지하고 대신에 生産者 責任再活用 제도를 도입했다. 새 법은 2003년 1월 1일부터 시행될 예정으로 있다. 이 법의 발전과정과 현재의 모습은 아래와 같다.

Ⅲ. ‘資源의節約과再活用促進에관한法律’

1. 기본원칙

2002년 개정 전 이 법의 목적은 “자원의 효율적 이용과 폐기물의 발생억제, 자원절약 및 재활용 촉진을 통해 환경을 보전하고 경제를 지속적으로 발전시키는 것”이었다(제1조). 2002년 개정법은 “자원재활용을 촉진하여 폐기물을 적정하게 처리하고 자원을 효율적으로 이용하도록 함으로써 환경보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것”을 목적으로 정하고 있다(제1조). 국민은 재활용가능 자원의 분리배출, 재활용 제품의 우선구매, 1회 용품의 사용자제 등으로 자원재활용을 달성하기 위해 노력해야 한다고 규정한다(제6조).

2. 1회 용품 규제

2002년 개정법은 정부는 생산자 또는 소비자가 자원을 절약하고 폐기물 발생을 억제하도록 권고하거나 지도할 수 있으며(제8조), 대통령령으로 정하는 제품을 제조 수입 판매하는 자는 포장폐기물의 발생을 억제하고 재활용을 촉진하기 위해 포장기준 등을 지켜야 하며(제9조), 대통령령이 정하는 음식점, 목욕장, 백화점 등 사업자는 1회 용품 사용을 억제하고 무상제공하지 아니해야 하며, 백화점 등 사업자는 재활용 제품의 교환 판매장소를 설치 운영해야 한다(제10조)고 규정한다.

2002년 개정 전에 법은 단지 대통령령이 정하는 규모 이상의 음식점, 목욕장, 백화점 기타 대통령령이 정하는 업종을 경영하는 사업자는 1회 용품 사용자제 등 대통령령이 정하는 사항을 실천하여야 한다고 규정하고 있었다(제15조제4항). 대통령령이 정하는 실천사항은 포장방법 및 포장재 재질 등에 관한 기준준수, 1회 용품 사용억제, 1회 용품 무상제공 억제 등이며(시행령 제12조제3항), 세부적 실천사항 및 적용대상 1회 용품은 환경부령으로 정하도록 했다(시행령 제12조제4항). 시행규칙 별표 1의 2는 세부적 사항과 적용대상 1회 용품을 규정했는데 1999년 2월 22일 개정되어 즉시 효력을 발휘했다.

시행규칙 별표 1의 2 (주요내용)

사 업 장	실 천 사 항	적용대상 품목
1. 식품접객업소, 집단급식소	1회용품 자제	1회용 컵, 접시, 용기, 나무 젓가락, 이쑤시개, 1회용 수저, 포크, 나이프
2. 목욕장, 숙박업소	1회용품 무상제공억제	1회용 면도기, 칫솔, 치약, 샴푸, 린스
3. 대형점, 백화점, 쇼핑센터, 매장 등	1회용품 무상제공억제	1회용 봉투, 쇼핑백
4. 식품제조, 가공업, 즉석판매, 가공업	1회용품 사용자제	합성수지로 제조된 도시락 용기

※ 비 고 - 쇼핑백 유상판매 등의 경우는 무상제공억제로 본다.
 - 회수설비를 설치해서 사업장에서 사용된 1회 용품을 90%이상 회수하여 재활용하는 경우는 사용자제로 본다.

시장·군수·구청장은 사업자가 위의 규정에 의한 실천사항을 이행하지 아니하는 경우에 필요한 조치를 명할 수 있었다(제15조제5항). 이 조치명령에 위반한 자는 300만원 이하의 과태료에 처하도록 했다(제40조). 1999년 2월 개정 전에는 시장·군수·구청장이 이들 사업자에 대해 1회 용품 사용자제를 권고할 수 있었고, 단지 사업자가 이를 이행하지 않는 경우 필요한 조치를 명할 수 있었을 뿐이나 1999년 2월 개정 후에는 직접 조치명령을 발하고 이를 이행하지 않으면 과태료를 부과할 수 있게 해서 즉시 시행에 들어갔다.

따라서 2002년 개정법은 그전에는 대통령령에 위임했던 사안을 법에 직접 규정해서 위임입법의 남용이라는 논쟁을 다소 해결했다. 2002년 개정법은 1회 용품 사용억제 기준을 위반한 경우 시정명령을 내리지 않고 곧장 300만원 이하 과태료를 부과할 수 있도록 했다(제10조). 말하자면 불시에 조사해서 위반이 있으면 개선하라고 시정명령을 내림이 없이 즉시 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 한 것이다.

3. 廢棄物 豫置金

1991년 3월에 전면 개정된 폐기물관리법 제33조는 폐기물 회수처리 비용 豫置金 제도를 도입하였다. 세계에서 보기 드물게 포괄적인 폐기물 회수처리 예치금 제도(deposit/refund system)를 도입한 것인데 구조는 다음과 같았다.

환경처장관은 대통령령이 정하는 제품과 용기가 폐기물이 되는 경우 그 회수 및 처리에 소요되는 비용을 당해 제품과 용기의 제조업자 또는 수입업자로 하여금 폐기물관리기금에 매년 예치하게 했다. 제조업자 또는 수입업자가 제품, 용기의 회수 처리를 위한 조치명령의 전부 또는 일부를 이행한 경우에는 납부된 예치금 중에서 그 이행의 정도에 따라 예치금을 반환받을 수 있었다. 이에 따라 폐기물로서 방치되면 환경에 유해한 품목, 회수하면 재활용할 수 있는 용기 등이 대상품목으로 지정됐다.

1992년에 제정된 ‘자원의절약및재활용촉진에관한법률’은 제18조에서 폐기물 예치금을, 그리고 제19조에서 폐기물 부담금을 규정해서 부담금 제도를 새로 도입했다. 동법 제18조제1항은 “회수·재활용이 용이한 제품, 용기 중 대통령령이 정하는 제품, 용기가 폐기물이 되는 경우 그 회수 처리에 소요되는 비용을 당해 제품, 용기의 제조업자 및 수입업자로 하여금 폐기물관리기금에 예치

하게 할 수 있다”고 규정했다. 이에 따라 종이팩, 금속캔, 유리병, 페트병, 타이어, 대형가전제품 등이 폐기물 예치금 대상품목으로 지정됐다.

4. 廢棄物 負擔金

1992년 제정 당시 ‘자원의절약과재활용촉진에관한법률’ 제19조제1항은 “환경부장관은 폐기물 발생을 억제하고 자원의 낭비를 방지하기 위해 예치금 부과대상인 제품, 용기 외에 특정대기유해물질, 특정수질유해물질, 유독물을 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품, 재료, 용기 중 대통령령이 정하는 것은 제조업자 또는 수입업자로 하여금 폐기물의 처리에 소요되는 비용을 매년 부담하게 할 수 있다”고 규정했다(제19조제3항).

폐기물 부담금은 그 취지가 폐기물 발생억제와 자원낭비 방지인데, 유해물질을 함유하고 있거나 재활용이 어렵거나 또는 폐기물 관리상 문제를 초래할 가능성이 있는 제품, 재료 및 용기 등 대상품목의 폐기물 처리비용을 산정해서 제조업자나 수입업자에게 사전에 부담시키도록 한 것이다. 따라서 부담금의 목적이 폐기물 發生抑制인지 또는 처리비용을 생산자에게 轉嫁하는 것인지가 불분명했다. 쓰레기 처리비용의 事前轉嫁가 목적이라면 재활용 쓰레기 외에 모든 쓰레기에 대해 종량제를 적용하고 있는 수거제도와 이론적으로 중복된다. 특히 ‘폐기물 관리상 문제를 초래할 가능성이 있는’ 품목이란 개념은 모호한 循環論法이라는 비난을 면키 어려웠다. 여하튼 시행령 제17조에 의하여 폐기물처리 부담금 부과대상은 살충제, 유독물 용기, 화장품, 전지, 부동액, 형광등, 껌, 1회용 기저귀, 합성수지, 담배 등 9종 15개 품목이 대상품목으로 선정됐다.

5. 폐기물 예치금제도 폐지

2002년 법에 의해 폐기물 예치금제도는 폐지되었다. 그 대신 생산자가 재활용을 책임지는 생산자책임 재활용제가 도입된 것이다. 폐기물 예치금제는 그 요율이 너무 낮아서 효과적이지는 못했다. 하지만 타이어, 가전제품, 유리병, 금속캔 등을 생산하거나 사용하는 회사들은 사회적 고려에서 그들이 만든 제품이 폐기물로 되는 경우를 나 몰라라 할 수 없었기 때문에 그들의 제품이 폐기물이 된 경우에 이를 회수하기로 환경부와 약정을 맺었고, 환경부는 이런 경우 폐기물 예치금 납부의무를 면제하는 방향을 추진했던 것이다. 따라서 예치금 제도는 생

산자 책임재활용 제도로 서서히 변해가고 있었던 것이다. 그런데 2002년 법률 개정에 따라 2003년 1월 1일부터 생산자 책임재활용제도가 전면 시행되도록 되었는데 우선 예치금 대상품목부터 적용을 받을 것으로 예상되고 있다.⁷⁾

6. 폐기물 재활용 촉진

환경부장관은 재활용가능자원을 효율적으로 활용하기 위해 분리수거를 위한 분류 보관 수거 등에 관한 지침을 정할 수 있으며, 시 도지사는 관할 지방자치단체의 분리수거가 효율적으로 이루어 질 수 있도록 지원하고, 시장 군수 구청장은 재활용가능자원의 보관시설 및 용기를 설치하는 등 분리수거에 필요한 조치를 취하여야 한다(제13조). 재활용가능자원은 사용되었거나 사용되지 않고 버려진 후 수거된 물건과 부산물 중 원재료로 이용할 수 있는 것으로 회수할 수 있는 에너지 및 폐열을 포함한다(제2조제1항).

폐기물을 배출하는 토지 및 건물 소유자 등 관리자 중 대통령령이 정하는 자는 그 토지 또는 건물에서 배출되는 폐기물 중 재활용 할 수 있는 폐기물을 환경부령이 정하는 기준에 따라 재활용하거나 종류, 성상 별로 분리 보관하여 재활용 될 수 있도록 해야 한다(제15조).

대통령령으로 정하는 업종 및 규모의 사업장은 그 제품 및 포장재를 재활용하거나 재활용사업공제조합에 분담금을 납부하여야 한다(제16조제1항). 재활용 방법, 기준은 환경부령의 정하는 기준을 따르며(제16조제3항), 재활용 의무량은 환경부장관이 재활용 의무생산자의 제품 포장재의 출고량, 재활용가능자원의 분리수거량, 재활용실적, 재활용여건 등을 고려하여 연간 재활용하여야 하는 양을 주무부장관과 협의해서 정한다(제17조). 재활용 의무량은 대통령령으로 정한다(동 2항). 재활용 의무생산자는 대통령령이 정하는 바에 따라 재활용의무 이행계획서를 환경부장관에 제출하고 승인을 얻어야 한다(제18조).

환경부장관은 재활용의무생산자가 재활용 의무를 이행하지 않거나 이를 대행하는 재활용사업공제조합이 재활용 의무를 이행하지 않는 경우에 재활용부담금을 징수할 수 있다(제19조). 재활용 부과금의 산출기준이 되는 기준 등은 대통령령으로 정한다(동 2항).

7) 폐기물 재활용정책 방향 - 생산자책임재활용제도 도입 -, 환경부 설명자료, 2002.

이것이 생산자책임재활용제도인데 이른바 生産者責任擴大(Extended Product Responsibility), 그 중에서도 재활용목적의 ‘Take-Back System’을 채택한 것이다.

재활용가능자원을 효율적으로 이용하기 위하여 특히 필요한 업종으로 대통령령이 정하는 업종에 종사하는 사업자는 환경부장관이 정하는 기본방침과 절차에 따라 통합하여 고시하는 지침을 지켜야 한다(제23조). 재질 구조개선 대상제품의 제조 수입 가공 수리 또는 판매를 업으로 하는 자는 환경부장관과 주무부 장관이 대통령령으로 정하는 기본방침과 절차에 따라 고시하는 지침을 지켜야 한다(제24조).

IV. 쓰레기 종량제

1. 도입과 법적 근거

쓰레기 종량제는 사용자 부담금(User Charge Unit Pricing) 제도의 하나로 쓰레기가 나오는 분량만큼 쓰레기 요금을 부과해서 쓰레기를 줄이는 경제적 동기를 부과하는 오염자 부담원칙(Polluters Pay Principle)이 반영된 제도다. 이 제도를 실시하면 쓰레기 배출을 억제하는 동기를 부여해서 환경친화적 소비패턴을 증진하게 된다.

쓰레기 종량제의 법적 근거는 폐기물관리법 제13조제4항이다. 이 조항은 환경부장관이 생활폐기물 수집 운반 수수료를 조례로 정하고자 하는 기초자치단체장에 대해 폐기물배출량에 따라 수수료를 차등 징수하도록 권고할 수 있다고 규정한다. 하지만 이 조항은 1995년 8월 4일 폐기물관리법이 개정될 때 신설되어 6개월 후인 1996년 2월에 발효한 것이다. 따라서 1995년 1월 1일에 쓰레기 종량제가 전국적으로 동시에 시행된 것은 법적 견지에서 본다면 전국의 지자체가 스스로 조례를 개정해서 종량제를 시행한 것이다.

2. 감량화 및 분리수거 효과

환경부는 쓰레기 종량제가 생활쓰레기 감량화에 기여했다고 평가했다. 환경부는 쓰레기 종량제가 실시되기 전인 1994년의 폐기물의 1일 발생량은 58,118톤이었으나, 시행 후인 1996년, 1997년 1월의 폐기물 발생량은 각각 49,925톤

과 47,895톤으로 시행 전보다 4.3%, 4.1%가 감소했다고 발표한 바 있다. 쓰레기 종량제에 따라 분리수거가 정착되는 등 부수적 효과도 있었다, 재활용 가능 쓰레기에 대해서는 수거비용을 부과하지 않게 되자 재활용품 분리수거가 증가했던 것이다. 1994년 재활용품의 1일 배출량은 8,927톤이었으나, 1996년과 1997년 재활용품의 1일 배출량은 각 12,163톤과 12,481톤으로 7.6%, 2.6%가 증가한 것이다.

V. 폐기물 감량화 및 재활용 제도의 현실적 문제점

1. 1회 용품 규제

1회 용품 사용억제는 시민들의 자발적 참여를 통해서 유도하는 것이 보통이며 중앙정부가 전국적 규제로 실시하는 것은 극히 이례적이다. 특히 백화점에서 고객에게 종이 쇼핑백을 무상제공 하는 것을 규제하는 나라는 지구상 어디에도 없다. 그것은 시민생활과 기업 활동에 대한 지나친 정부개입이다. 스티로폼 재질 도시락이 재활용 측면에서 문제가 있다 하더라도 이를 사실상 금지하는 것은 영업을 사실상 못하게 하는 것이기에 행정법상 比例의 원칙에 위반된다는 주장이 나올 수 있다.

이런 규제는 1회용 컵을 사용하는 패스트푸드店과 아이스크림店에 지나친 부담을 준다. 아이스크림 용기와 콜라 용기는 종이라서 환경에 큰 負荷를 주지도 않는다. 1회용 종이컵은 재활용하는 것이 소각하는 것보다 全週期(life-cycle) 면에서 환경에 더 나쁠 수 있다. 식당의 위생상태가 불량한 현 시점에서 1회 용품을 금지하면 간염 등 질병이 창궐할 가능성도 있다. 패스트푸드店은 음식물 쓰레기를 별로 배출하지 않음에도 이 제도로 인해 한식당에 비해 큰 부담을 안게 되었는데, 이는 외국계 기업에 대한 의도적 차별로서 통상마찰을 일으킬 수도 있다.

2. 폐기물 예치금 제도

예치금은 회수가 목적이기 때문에 회수할 만한 충분한 동기가 있는가 하는 문제가 있다. 현재 음료 캔에 대한 예치금은 개당 2원에 불과해서 이를 회수할 동기가 거의 없다. 예치금을 부과하는 것은 폐기물을 회수해서 재활용하거

나 안전하게 관리하는데 목적이 있다. 따라서 애써 회수해서 매립장이나 소각장으로 보낸다면 공연한 일이다. 우유 팩 같은 경우에 그런 문제가 있다. 다른 수수료와 중복되는 경우가 많다는 점도 문제다. 대형가전제품은 소비자가 버릴 때 따로 수거비를 내야 하기 때문에 제품생산자가 예치금을 내면 사실상 동일한 제품의 폐기물 처리에 대해 2중으로 비용을 지급하는 것이다.

3. 폐기물 부담금 제도

폐기물 부담금의 적용 대상인 살충제와 유독물은 편의 목적으로 사용하는 것이 아니라 꼭 필요해서 사용하는 것이기 때문에 자원낭비를 막기 위해 살충제와 유독물 용기에 부담금을 부과하는 것은 논리에 맞지 않는다. 성질상 회수해서 처리해야 할 제품은 예치금 대상이 되어야 하는데 부담금 대상으로 된 경우도 있었다. 형광등이 대표적 경우인데, 형광등은 나중에 예치금 대상으로 변경되었다. 껌과 담배에 대해 부담금을 부과한 것도 논리에 맞지 않는다. 껌과 담배가 문제가 되는 것은 거리에 버리기 때문인데 이런 행위는 자체가 불법인 것이다. 불법적인 행위를 단속하지 않고서 청소비용이 많이 든다는 이유로 제품 전체에 대해 부담금을 부과하는 것은 적절치 않다. 1회용 기저귀에 대해 부담금을 부과하는 것도 논리적으로 문제가 있다. 환경적 측면에서 1회용 기저귀가 천기저귀 보다 환경에 더 나쁘다는 증거는 없다. 천기저귀는 세탁과 건조과정에서 물을 많이 쓰고 악성폐수를 많이 배출하고 에너지를 많이 쓰기 때문에 全週期(life-cycle) 측면에서 오히려 천기저귀가 환경에 더 나쁘다는 분석도 있다.

4. 쓰레기 종량제

쓰레기 종량제가 쓰레기 배출 감소라는 가시적인 성과를 실현했다지만 분리수거된 재활용품의 많은 양이 그대로 매립되거나 소각되고 있다. 또한 쓰레기 불법투기와 불법소각이 성행하게 되는 부작용도 발생했다. 종전에는 쓰레기 배출량을 쓰레기 수거차량의 대수를 기준으로 계산했기 때문에 쓰레기 배출량 계산은 과장된 측면이 많았는데 그런 상황에서 쓰레기 종량제가 실시되어 각 가정은 쓰레기를 압축시켜 배출하게 되어서 쓰레기 배출이 실제보다 통계상으로만 줄어든 것이 아니냐는 반론도 있다.

쓰레기 종량제로 고소득층이 혜택을 많이 보게 되었다는 점도 이 제도가 갖고 있는 부작용이다. 쓰레기 치우면 돈이 든다는 생각을 하게 되어 자기 집 앞의 쓰레기도 못 본체 하는 등 시민정신의 실종을 초래한 것도 이 제도가 가져온 해악 중의 하나다.

쓰레기 종량제는 재활용 가능한 쓰레기는 무상 수거하기 때문에 사실상 분리수거를 강제하는 결과를 초래했다. 따라서 쓰레기 종량제는 쓰레기 발생을 줄였다기 보다는 분리수거를 통해 재활용 쓰레기를 쓰레기 통계에서 빼 버린 데 불과하다. 사람들은 분리수거 대상인 용기나 포장을 사용한 제품의 구매를 억제할 아무런 동기를 갖고 있지 못하다. 분리수거한 재활용 쓰레기가 재활용 되기보다는 그대로 매립되거나 소각되는 경우가 많기 때문에 재활용 쓰레기를 많이 배출하는 고소득층이 상대적으로 혜택을 누리고 있다.

5. 각종 제도의 중복적용

종량제의 적용을 받으면서도 부담금의 대상으로 되어 있는 쓰레기가 많은데 (예: 과자류 포장, 껌, 밧데리, 플라스틱 폐기물) 이는 엄격히 말한다면 쓰레기 요금을 2중으로 받는 것이다. 종량제의 적용을 받으면서도 예치금의 적용을 받는 경우도 그런 문제가 있다. 예치금의 적용을 받는 대형가전 제품을 버릴 때는 추가로 요금을 내야하는 것은 분명히 소비자에 대한 2중부담이다.

VI. 정책적 · 법적 관점에서 본 문제점

1. 폐기물관리 정책 우선순위

우리나라도 그렇지만 많은 국가들이 폐기물 관리에 있어 폐기물 원천감소, 재사용, 재활용의 우선순위를 두고 있다. 1976년에 제정된 미국의 資源保全回復法(RCRA)은 각 州로 하여금 이런 우선순위에 따라 주정부가 폐기물 관리 계획을 수립하도록 했다. 그러나 이렇게 정책의 우선순위를 법으로 정하는 것은 마치 계획경제정책에서 보는 바와 같은 부작용을 일으켰다. 사실 어떤 정책이 자원을 절약하면서 환경을 보다 잘 보호하느냐 하는 것은 정부가 한때의 기준으로 정해 놓은 데 따라 그대로 있는 것이 아니다. 가장 걱정된 정책수단은 市場에 의한 競爭(Market-Driven Competition)에 의해 결정되기 때문이

다.⁸⁾ 따라서 모든 경우에 폐기물 감소와 재활용을 우선하도록 강요하거나 재활용 목표치를 법으로 설정하는 것은 그 자체가 비효율을 조장할 수 있다.

또한 1970년대 資源保全回復法이 제정될 당시에는 사회적으로 환경위기와 자원고갈에 대한 우려가 팽배했다. 1971년에 로마클럽이 작성한 ‘成長의 限界’(The Limits to Growth)는 20세기가 끝나기 전에 대대적인 식량기근, 석유고갈 등 자원고갈 현상이 일어날 것이라 했다. 따라서 이런 위기에 대처하기 위해선 재활용을 통해 환경을 보호하고 자원을 절약해야 한다는 주장이 설득력을 얻었던 것이다. 하지만 이런 비관적 예측은 보기 좋게 빗나가고 말았다.⁹⁾ 인건비와 소득에 비해 자원의 가격은 갈수록 떨어졌고, 폐기물 처리 기술이 발전함에 따라 재활용은 가장 비싼 폐기물 처리방법이 되고 만 것이다. 그래서 재활용 우선정책을 재검토해야 할 단계에 왔다고 주장이 나오기에 이른 것이다.¹⁰⁾

2. 강제적 재활용

1980년대에 미국 환경보호처에서 폐기물 관리국장을 지낸 폐기물정책연구소(Waste Policy Center)의 윈스틴 포터는 재활용율은 30~35%를 넘을 수 없다고 본다. 따라서 모든 것을 재활용하겠다는거나 재활용율을 50% 이상으로 하겠다는 정책은 오히려 비효율을 조장하고 또한 환경오염을 더욱 유발할 수 있다는 것이다.¹¹⁾ 대체로 보아서 폐기물의 약 25%는 재활용이 불가능한 것들이고, 또한 상당한 분량의 폐기물은 시장경제에서 이미 재활용되고 있고 정부가 특별히 대책을 세울 필요가 없다. 따라서 이미 시장에 의해 자연스럽게 재활용되는 것 이상으로 재활용을 하도록 하는 것은 오히려 에너지를 낭비하고 환경오염을 더 일으킬 수도 있다는 것이다.¹²⁾

8) The Environmental Sources, pp.183~184, Competitive Enterprise Institute, 2002, Washington, DC.

9) 이에 대해선 Bjorn Lomborg, The Skeptical Environmentalist, Cambridge University Press, 2001 참조.

10) Rethinking Recycling, ABC News, April 21, 2000.

http://www.abcnews.com/onair/CloserLook/wnt000421_recycling_feature.html.

11) www.winporter.com 참조.

12) Christopher Douglas, Government's Hand in the Recycling Market: A New Decade, Center for the Study of the American Business, Policy Study No. 148 (1998).

미국 뉴욕시가 2002년 7월부터 종이를 제외한 모든 쓰레기에 대한 분리수거를 중단하기로 결정한 것도 이런 이유에서였다. 뉴욕시는 재활용율 25%를 법으로 정해 놓고 재활용을 추진해서 약 20%의 재활용율을 달성했는데 재활용을 위한 예산이 너무나 많이 소요되었다. 이에 신임 블룸버그 시장은 재활용이 시 재정에 부담만 주고 분리수거를 해도 병, 캔 등은 경제성이 없어서 결국 매립되는 경우가 많고, 또한 재활용품을 수거하는 트럭이 뉴욕시를 매주 1000회나 운행해서 교통체증과 대기오염을 악화시키고 있다고 지적하면서, 재활용품 수거를 중단하고 분리수거에 종사하던 450명의 시청직원을 해고할 것이라고 밝힌 것이다.¹³⁾

뉴욕시는 재활용을 포기함에 따라 연간 5700만 달러를 절약하게 된다. 또한 일반시민들이 분리수거에 허비한 시간과 노력을 돈으로 환산한다면 분리수거 포기로 인한 경제적 이득은 연간 수억 달러에 달한다는 계산이다. 이런 상황에 발생한 것은 많은 환경주의자들의 관측과는 달리 자원위기가 발생하기는 커녕 오히려 자원(virgin material)의 가격이 떨어져서 분리수거해서 재생한 자원(recycled material)이 도저히 경제성을 갖지 못하기 때문이다. 뉴욕시의 경우도 애써 분리수거한 재활용품의 40% 이상이 매립장으로 향하고 말았다는 것이다. 따라서 재활용이야말로 환경도 망치고 경제도 망치는 ‘바보짓’이라는 것이다.

3. 생산자 책임 재활용제도

독일이 채택하고 있는 생산자 책임제도는 공공예산이 담당하던 일반 쓰레기 처리에도 오염자부담원칙(Polluters Pay Principle)을 적용시킨 면에서 주목할 만하다. 독일이 1990년대 들어서 이 제도를 택하게 된 데는 동구권 몰락과 독일 통일 후 쓰레기를 동유럽에 매립하던 관행을 더 이상 지속할 수 없게 되었기 때문이다. 매립장이 절대로 부족한 상황에서 새로운 소각장을 건설하는 것도 입지문제로 쉽지 않은 상태에서 독일이 선택할 수 있는 정책수단의 폭은 넓지 못했다.

흔히 ‘Take-Back System’이라고 부르는 생산자책임제도는 사실 생산자로 하여금 문자 그대로 그들이 생산한 제품과 포장의 폐기물을 수거해서 재활

13) 상세는 이상돈, 분리수거 포기한 뉴욕시, 첨단환경기술 2002년 4월호, 2~4면 참조.

용하라고 하는 것이라기보다는 생산자들이 폐기물 문제를 고려해서 생산을 하라고 유인하는 측면이 더 큰 것이다.¹⁴⁾ 독일에서 이 제도가 시행될 수 있는 배경으로는 듀얼 시스템이라고 부르는 분리수거 체계를 들 수 있다.

하지만 이 제도도 재활용을 하는 경우만을 고려한다면 비용 면에서 과연 효율적인지는 알 수 없다. 한 연구에 의하면 기업책임을 부과해서 재활용을 하는 경우에는 재활용 비용이 입방 톤당 500달러가 드는데 비해 전체 쓰레기의 30%를 재활용하는 미국의 경우는 재활용 비용이 입방 톤당 200달러라고 한다.¹⁵⁾ 결국 어떤 형태이든 강제적 재활용은 매우 비싸다는 것이다.

4. 과도한 委任立法

‘자원의절약과재활용촉진에관한법률’은 환경부장관이 재활용촉진을 위해 필요하다면 사실상 무슨 조치이든 취할 수 있도록 하고 있다. 재활용 방법과 기준은 환경부장관이 정하는 기준을 따라야 하고(제16조제3항), 재활용 의무량도 환경부장관이 정하고(제17조), 재활용부과금도 대통령령으로 정하게 되어 있고(제19조), 특별한 업종은 환경부장관이 정해서 고시하는 지침을 지키도록(제23조, 제24조) 되어 있다. 이는 사실상 白紙委任에 의한 법치주의 포기과 다름이 없으며, 또한 시장의 자율성을 부인하는 관료주의의 남용인 것이다.

VII. 맺는 말

우리나라의 폐기물 감량화 및 재활용 촉진은 단기간 동안에 법적 장치를 통해서 강력하게 추진되어 왔다. 그러나 과연 법적 제도를 통해 추진해 온 이런 정책이 제대로 목적을 달성했는지는 알 수 없다. 분명한 것은 쓰레기 종량제를 통해 분리수거를 강요한 탓에 분리수거율이 높아 졌다는 것이다. 그러나 분리수거를 했다고 해서 그것이 과연 재활용되는가는 별개 문제이다. 많은 재활용품이 매립 또는 소각되고 있지만 이에 대한 통계는 존재하지 않는다. 조

14) Amy Halpert, Germany's Solid Waste Disposal System: Shifting the Responsibility, 14 Georgetown Int'l Env. Law. 135, 140 (2001).

15) Lynn Scarlet, Product Take-Back Systems: Mandate Reconsidered, Center for the Study of American Business, Washington University, Saint Louis, Missouri, Policy Study No. 153 (1999).

사를 할 수 있는 당국이 자신들의 정책실패를 입증할 조사를 하지 않기 때문이다. 음식물 쓰레기를 퇴비나 사료로 만들어도 쓸데가 없어 그대로 매립장에 버리는 것도 마찬가지로 사정에 기인한다.

많은 제도는 적용에 있어서 중복적이다. 쓰레기 종량제를 통해 경제적 유인책을 동원해서 소비자한테 그 부담을 전가시키더니 이제는 생산자 책임제도를 도입해서 이제 생산자에게 부담을 전가시키려 하는 것은 혼란스럽다. 너무나 많은 제도를 쉽게 도입하고 또 고치기 때문에 그런 과정에서 많은 비용(transaction costs)이 발생하고 있다. 어떤 제품은 재활용하기 쉽게 어떤 재질을 쓰라는 등 기업의 자율성과 창의성을 제약하는 규제가 너무 많다. 그것은 마치 공무원이 모든 것을 잘 알고 있다는 발상으로 그것은 전제국가에서나 있을 법한 일이다.

1회 용품 규제는 全週期 분석을 무시한 비과학적인 측면이 많다. 많은 경우에 1회 용품은 편의성 보다 오히려 위생적 관점에서 사용하는 것이다. 식당에서 일회 용품을 과도하게 규제하면 공중위생상 위험이 발생할 수 있다. 또한 이쑤시개는 어디에는 놓을 수 없고, 종이컵은 어디서는 쓸 수 없고, 백화점에 재활용품 교환장소를 설치하라는 식의 개인의 자유를 과도하게 침해하는 反市場的인 시시콜콜한 규제가 너무 많다. 이런 규제는 과도한 위임입법에 근거하고 있어 법치주의에서 볼 때도 문제가 많다. 이런 규제를 위반한 행위에 대해 벌금 등 많은 처벌을 가하고 있는데, 실로 이런 규제를 철저히 집행한다면 온 국민이 범법자가 될 지경이다.

오늘날의 규제는 費用/效果 분석(cost/benefit analysis)에 근거하고 또한 건전한 과학에 근거한 퀄리티 규제(Science-based Quality Regulation)이어야 한다.¹⁶⁾ 그런 점에서 우리나라 재활용 관련 법제는 법적인 측면은 물론이고 규제정책적 측면에서도 문제가 많다.

16) Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations, U.S. Office of Management and Budget (2002) 참조.