

자원순환사회 법제 연구

전 재 경



연구보고 2012-14

자원순환사회 법제 연구

전 재 경



자원순환사회 법제 연구

A Study of Legal System for Renewable Resources-orientated Society

연구자 : 전재경(선임연구위원)
Chun, Jae-Kyong

2012. 10. 30.



諮問委員 및 交信研究陣

- 권귀원 공동대표(환경사랑실천모임)
- 김광수 교수(서강대학교)
- 김광임 선임연구위원(환경정책·평가연구원)
- 김인숙 겸임교수(성균관대학교)
- 박오순 대표변호사(법무법인 창조)
- 박준우 교수(상명대학교)
- 송학선 공동대표(과천시민모임)
- 이대수 공동대표(경기의제21)
- 이승무 소장(순환경제연구소)
- 조석곤 교수(상지대학교)
- 함태성 교수(강원대학교)
- 황은주 이사(자연환경국민신탁)

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 자원순화 시스템은 에너지와 자원을 절약하고 쓰레기를 만들어 내지 않으려는 방안이다. 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 자원순화사회의 구상이 필요하다. 정부는 사회적 및 제도적 요인을 제시하고 생산자는 쓰레기 발생의 최소화과 재활용 제품의 생산하며 소비자는 제품을 재사용 내지 재활용 하여야 한다. 독일은 1994년 「순환경제 및 친환경적 폐기물처리 촉진법」, 중국은 2008년에 「순환경제촉진법」이 제정되었고 일본은 「순환형 사회형성 추진기본법」이 제정되었다.
- 폐기물이 순환자원을 낳는 것이 아니라 순환자원 다음에 폐기물이 등장한다. 이제 ‘폐기물’ 개념은 기술적·경제적으로 더 이상 순환될 수 없는 최종처리의 대상만을 지칭하는 범주에 머물러야 한다. 폐기물 개념을 원용하지 않고도 자원순환이나 재활용 또는 순환자원을 설명할 수 있어야 한다.

□ 연구의 목적

- 순환자원은 최종처분을 기다리는 물질이 아니라 생산이나 소비로 다시 순환될 수 있는 자원이다. 따라서 폐기물은 현재는 쓰이고 있지 않지만 잠재적 사용가치라는 개념으로 정의되어야 한다. 생산, 유통, 소비의 단계에서 궤도이탈자원을 순환자원으

로 보아 생산의 원료로 투입되거나 소비에 재사용하여 규제를 줄여 나가야 한다.

- 물질순환의 흐름 속에 있는 불용물을 폐기물로 간주하지 않고 순환자원으로 정립한다. 이 연구는 종래 폐기물 관리를 둘러싼 규제 체계를 순환사회의 형성이라는 관점에서 재편하는 방안을 제시한다.

II. 주요 내용

□ 현행법제의 구조

- 자원순환정책은 쓰레기종량제, 생산자 책임재활용(EPR)제도, 전자제품 환경성 보장제도 등이 있다. 환경법 시대에서 폐기물 관리는 자원순환으로 이행되고 있다. 정부는 자원순환기본계획에서 폐기물 순환이용의 활성화에 따른 국가 자원이용 효율성 평가를 위해 지표를 설정하여 산업별, 제품별 자원순환성을 평가하는 지표에 대한 개발·관리하고 있다.
- 우리 실정법 체계는 자원순환과 관련된 법률들의 관할과 기능이 순환경제 내지 순환사회를 형성·촉진하는 데 충분하지 않다. 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」, 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」은 자원순환을 저해하는 제품의 설계(표준화·규격화를 포함)와 생산 및 유통의 개선이 미흡하고 연계와 소통이 미흡하다.

□ 자원순환을 위한 협치 모형

- 자원순환 사회에서는 시장[기업]과 함께 시민사회[NGO]가 핵심 동반자[파트너]로 등장하여야 한다. 행정청과 시장[기업] 그리고

공동체[사회]를 대등한 주역으로 설정하고 상호간의 협치(governance)를 이끌어 낼 수 있어야 한다.

- 순환사회의 형성에서 자원순환산업에 종사하는 기업들이나 협회들의 역할을 향상시킬 필요가 있다. 재활용에 폐기물이라는 굴레를 벗겨주는 것도 의미가 있는 조치이지만, 규제개혁 내지 협치(governance)라는 차원에서 재활용 또는 폐기물처리 활동을 수행하는 전문 기구들에게 법률상 책임에 부합하는 재량과 지원이 필요하다.

□ 순환사회 형성을 위한 실천방안

- 「폐기물관리법」과 「자원절약재활용법」이 각각 특화되는 것만으로는 미래지향적인 자원순환사회의 형성이 불충분하다. 자원순환은 물질이나 제품의 순환에 국한하는 관념이 아니라 자원과 에너지 전반으로 확장되는 관념이기 때문이다. 자원순환은 생산과 유통 그리고 소비의 각 단계에서 사회경제적 패러다임의 변화를 요구하기 때문에 자원순환에 매진하기 위하여서는 패러다임의 변화를 뒷받침할 수 있는 「기본법」과 같은 새로운 법률을 요한다.
- 「자원절약재활용법」이 「폐기물관리법」과 대등한 위치에서 기본법의 지휘를 받는다면, 재활용과 재활용산업의 체계화를 위하여 「자원절약재활용법」과의 통합이나 체계재편을 모색하여야 할 것이다.

□ 법제정비 방안

- 기본법을 둘러싼 관계기관 간 합의를 방해하는 요인들 중에는 폐기물과 순환자원 간의 개념 구분이 초래하는 관할권의 상충 문제 이외에도 부품이나 물질의 재활용이나 ‘재제조’ 등을 둘러

싼 인·허가나 지원 등의 문제가 있다.

- 기본법이 정립된다면, 상류를 관장하는 표준화·규격화 관련 법률 그리고 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」이 정비되어야 한다. 표준 및 규격에 관한 법률들은 상하류의 자원순환과 하류에서의 재활용을 염두에 두면서 제품이나 물질 생산을 설계하여야 한다.

Ⅲ. 기대효과

지속가능한 개발 형성에 기여

- 이 연구는 폐기물 발생의 억제와 재사용 그리고 재활용하는 자원순환형 사회 형성과 더불어 지속가능한 발전을 이루는데 기여할 것이다.

제도의 개정 조치

- 여기에서 폐기물의 정의의 변화에 따라 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」을 포함하여 「산업표준화법」등과 통합적 운용을 확보하기 위한 입법적 조치가 발생한다.

▶ 주제어 : 자원순환사회, EPR, 폐기물, 순환자원, 감소, 재사용, 재활용

Abstract

I . Background and Purpose

Background of Study

- Solid wastes was deemed to discarded materials for a long time. Nowadays, many advanced countries like the Germany and the U.K. of OECD has taken steps to adapt their waste management system into the recycling-friendly society.
- It is unsatisfactory that the concept of “discarded material” or wastes which consist of the concept of “abandoned” or “disposed of” reign over the concept of “circular resources”, that is, “material capable of reuse or recycling” in the environmental legal system.

Purpose of Study

- This study has an aim to change the paradigm of solids wastes management which is managed by the Korean Government. The present paradigm addicted itself to the concept of “discarded material” or wastes instead of the renewable resources.
- This study has another purpose to introduce and analysis the experiences of the environmental NGOs during the last twenty years which represents the many groups of civil society were against the waste-management policy of local governments in the field of land-fill or incineration since 1990s.

II. Main Contents

The Present Legal Structure

- Korea had taken steps so far to change the waste management paradigm. Korean government introduced so-called the EPR into the Save of Resources and Acceleration of Recycling Act of 1992.
- The Save of Resources and Acceleration of Recycling Act of 2008 adopted the concept of “sustainable circulation of resources” and the principles to execute this concept.
- The recycling concept, however, is yet explained by way of the waste concept as following: “the circular resources in the statute has the meaning of the useful things among wastes etc.”

The Governance Model for Renewable Resources

- For the purpose of new paradigm toward sustainable society, the concept of waste and circular resources should be defined again and separately.
- The government should change the regulatory method under the command and control base at present into a new paradigm which recognizes the market or the community as partners.
- The government should allocate its regulatory matters suitable to the concept of self-regulation or governance to the market or the community in the field of wastes management.

Action Program for Capacity Building

- The Wastes Management Act and the Recycling Act could not build the renewable society. The Fundamental Act for Building the Renewable Society should be enacted as soon as possible in Korea.
- For the purpose of building the renewable society which is dependant upon the circulation of resources, the Government and the civil society should cooperate each other on the basis of trust and governance principle.

Improvement of the Concerned Legal System

- The definition of circular resources in the statutes concerned should be changed into like this: “the circular resources means materials or energy having economic values to re-product, re-distribute or re-consume among garbages, by-products or discharged materials accompanying to economic activities like production, distribution or consumption of goods or services.”
- As a result of this definition about circular resources, the definition of waste in the statutes concerned should also be changed into like this: “the waste means discarded material or energy without economic values among garbages, by-products or discharged materials accompanying to economic activities, or material or energy very difficult to recycle or reuse, even if it has some economic values.

III. Expected Effect

Assistance to Building the Sustainable Development

- This study will contribute to build the sustainable development and the recycling-friendly society by way of reducing, recycling and reuse of the renewable resources substituting for the “discarded material” or wastes.

Revision of Institution

- There are several sections of statutes including the Act to Change the Industrial Structure into the Environment-friendly and the Korean Standard Act which should be revised afterwards to harmonize each other according to such change of definition.

▶▶ Key Words: Recycling-friendly society, EPR, wastes, discarded materials, circular resources, reduce, recycle, reuse

목 차

요 약 문	5
Abstract	9
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
1. 연구의 필요성	17
2. 연구의 목적	22
제 2 절 법적 과제 및 쟁점	23
1. 현행법제의 구조	23
2. 선행연구요지	29
3. 법집행상의 과제	58
4. 법률관의 진화	63
제 2 장 기초이론 및 입법례	65
제 1 절 기초이론	65
1. 순환경제론	65
2. 폐기물의 정의	73
제 2 절 독일 순환관리법	92
1. 입법의 변화	92
2. 순환관리시스템	93
3. 폐기물의 개념	95

4. 자기책임의 원칙	96
5. 적용영역	96
6. 2012년 개정법에 새로 규정된 사항	97
제 3 절 현행 법체계	101
1. 법제의 발전	101
2. 현행 법률체계의 한계	109
제 3 장 자원순환을 위한 협치	115
제 1 절 폐기물 관리체계의 재편	115
1. 재편경로	115
2. 재편방법	117
제 2 절 정부와 공동체의 협치	120
1. 주민참여 행정의 의의	120
2. 폐기물 관리 민관협약	121
제 4 장 순환사회 형성을 위한 실천	131
제 1 절 법체계의 조정	131
1. 자원순환의 방향	131
2. 법체계의 조정	137
3. 자원순환 체계의 정립	140
제 2 절 공동체의 협력과 실천	145
1. 지방 환경행정의 실태	145
2. 감량과 재활용을 위한 시민사회의 노력	149

제 5 장 법제정비 방안	195
제 1 절 자원순환 원리의 규범화	195
1. 순환사회의 형성을 위한 정부의 노력	195
2. 자원순환기본법의 제정방향	196
제 2 절 이행방안	197
1. 법체계의 정합성 증진	197
2. 조합제도의 개선	199
제 6 장 결 론	203
참 고 문 헌	209
[부 록] 자원순환사회를 향한 주민환경자치	211

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

기후변화(climate change)에 대응하고 적응하기 위하여서는 생산과 유통 및 소비, 즉 경제활동의 각 부문에서 에너지와 자원의 절약이 필요하다. ‘자원순환’ 시스템은 에너지와 자원을 절약하고 쓰레기를 만들어 내지 않으려는 방안으로 각광받는다. 그러나 어느 한 부문이 나 과정에서의 노력만으로는 자원 ‘순환’이 일어나지 않는다. 쓰레기 발생을 최소화시키기¹⁾ 위하여서는 “자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 사회(society)”, 즉 자원순환사회로 나아가야 할 것이다. 정부는 자원의 순환을 가로막는 사회적 및 제도적 요인들을 해소시킬 필요가 있다. 생산자들은 쓰레기 발생을 최소화하고 재활용이 용이한 제품을 설계하여야 할 것이다. 쓰레기 발생은 산업공정에서도 기인하지만 생활양식에 기인하는 바가 크기 때문에 사회 전반이 자원의 순환에 적합한 형태로 변모하여야 한다. 소비자들은 제품을 소비한 후에 재사용 내지 재활용이 가능한 자원이 쓰레기로 버려지지 아니하도록 노력하여야 할 것이다.

이승무 박사에 따르면, 쓰레기 발생을 최소화시키고 불가피하게 발생된 쓰레기를 재활용하기 위하여서는 사회의 각 영역에서 자원을 쓰레기로 만들지 않고 순환시키려는 설계와 노력이 필요하다. 자원순환 경제학에서는 이러한 접근을 ‘순환경제’(Kreislaufwirtschaft)로 이해한

1) 폐기물 제로 국제연맹(the Zero Waste International Alliance)의 기획 그룹은 2004년 11월 29일 폐기물 제로(zero)에 대한 정의(Zero Waste Definition)를 채택하였다. 이는 기업과 지역사회가 폐기물 제로화를 위한 그들 나름의 목표를 정하는 데 도움을 주고자 한 것이다. 이승무, “폐기물 제로화의 정의”. <http://www.cycleconomy.org/declaration.htm> (2008.1.17)

다.2) ‘순환경제’라는 말은 독일에서 1994년 「순환경제 및 친환경적 폐기물처리 촉진법」이 제정되면서 알려졌고, 중국에서 ‘순환경제’라는 용어를 도입하여 2000년대부터 친환경적인 경제성장 계획을 모색하다가 2008년도에 「순환경제촉진법」이라는 법령이 제정되었다. 일본에서도 2000년에 「순환형사회형성추진기본법」이 제정되었다.3)

〈우리나라 환경정책의 변화〉

1980년대	1990년대~2000년대 초반	2000년대 중반~
안전처리	재활용	자원순환
폐기물관리법 (1986)	<ul style="list-style-type: none"> - 자원절약재활용촉진법('92) - 폐기물국가간이동법('94) - 폐기물처리시설설치촉진법('95) - 건설폐기물재활용촉진법('03) 	<ul style="list-style-type: none"> - 전기·전자제품 및 자동차 자원순환법('07)
	<ul style="list-style-type: none"> - 폐기물관리종합대책(1·2차) - 자원재활용기본계획(1·2·3차) 	<ul style="list-style-type: none"> - 폐기물관리종합대책(2차수정) - 자원재활용기본계획(4차) - 폐기물에너지화종합대책('08) - 폐금속자원재활용대책('09)
기초시설 설치	<ul style="list-style-type: none"> - 예치금·부담금제도, 분리배출 의무화('92) - 1회용품사용억제제도('94) - 수출입폐기물허가제('94) - 쓰레기종량제('95) - 생산자책임재활용제도('02) - 폐기물적법처리시스템('02) - 순환골재사용의무화('04) 	<ul style="list-style-type: none"> - 음식물직매립금지('05) - 순환골재품질인증제('07) - 수출입폐기물신고제('08) - 전자제품환경성보장제('08)

※ 자료: 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.28

2) 순환경제의 기본 개념과 특징은 이승무, 『순환경제로 가는 길』 (서울: 순환경제연구원, 2010), pp.11~35, 참조

3) 이승무, “순환경제란 무엇인가” <http://www.cycleconomy.org/declaration.htm> (2011.5.3)

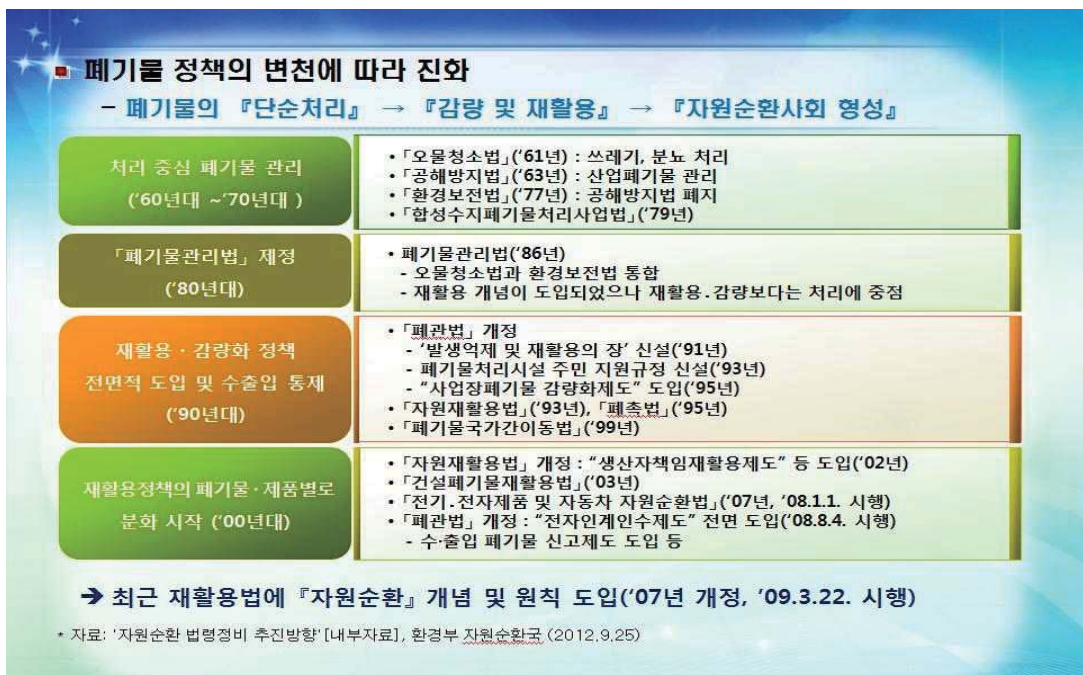
(자원)순환경제와 (자원)순환사회라는 개념이 중첩적으로 사용되고 있는 가운데 세계는 생산단계에서 원천적으로 자원을 절약하고 유통이나 소비단계에서 불가피하게 발생된 쓰레기를 최소화시키려는 노력을 경주한다. 우리나라의 폐기물 관리정책은 [표]에서 보는 바와 같이 시대적 상황 변화에 따라 안전처리(~1980년대)→재활용(1990년대~2000년초)→자원순환(2000년 중반~)으로 발전하였다.⁴⁾ 폐기물관리는 앞에서 언급한 바와 같이 「폐기물관리법」에서 일괄적으로 추진되었던 제도가 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」등 5개 법률로 분화·발전하였다. 자원순환정책에서는 변화된 새로운 여건들을 반영하여 쓰레기종량제, 생산자책임재활용(EPR)제도, 전자제품 환경성보장제 등 다양한 정책이 도입·시행 중이다.

순환경제 개념은 경제구조 내지 산업공정 차원에서 쓰레기 발생을 최소화시키고자 노력한다. 1995년에 제정된 우리나라의 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 순환경제의 개념에 기반을 둔다. 동법은 환경 친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지 및 자원을 절약하고 환경오염을 줄일 것을 목표로 한다. 1992년에 제정된 우리나라의 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」은 순환사회의 개념에 기반을 둔다. 동법은 경제 주체들의 생활 전반에 걸쳐 쓰레기 발생을 줄이고 재활용을 극대화시켜 자원순환을 실천할 것을 목표로 한다.

전통 사회에는 오히려 자원순환 개념에 기초한 생활양식이 형성되어 있었으나 산업화·도시화 과정에서 이러한 미덕은 사라졌고, 눈에 보이는 쓰레기를 보이지 않는 곳으로 치워버리는 청소의 개념이 전면부에 부각되었다. ‘청소법’ 시대는 ‘자원절약’이라는 개념을 몰랐다. 쓰레기는 ‘오염법’ 시대에 이르러 관리의 대상이 되었다. ‘환경법 시대’

4) 우리나라 폐기물 관련 법규의 변화에 관하여서는 강홍윤, 『국내의 자원순환 시스템 현황 및 개선방안』 (국가청정생산지원센터: 2004.12), p.22~28, 참조

에 이르러 “폐기물 관리”는 “자원순환”으로 이행되었고, 작금에는 “기후변화 대응” 차원으로 진전되고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 우리나라는 정책의 변화에 따라 법률들의 개폐를 도모하였고, “자원의 순환”을 우선적 목표로 설정하는 “순환사회”의 관념을 도입하였으며, 이를 형성하기 위한 정책수단의 확보와 산업구조의 전환 및 일상생활의 변화를 추진하기에 이르렀다.



우리 정부가 설정한 자원순환지표는 자원순환에 당면한 정책목표를 잘 보여준다. 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015)에 따르면, 우리 정부는 폐기물 순환이용의 활성화에 따른 국가 자원이용 효율성 평가를 위해 신규 지표를 설정하였다. 총괄지표로 자원순환율·최종매립자원량, 분야별 지표로 폐기물감량·재활용·에너지화율, 주요 품목 재활용율을 우선 관리한다. 산업별·제품별 자원순환성을 평가할 수 있는 세부 모니터지표의 개발 및 관리가 추진 중이다.

총괄 지표	<ul style="list-style-type: none"> · 자원순환율(%): ('07) 15.6 → ('15) 20.3 → ('20) 21.9 · 최종매립자원량(천톤): ('09) 15,210 → ('15) 11,237 → ('20) 9,649 · 자원생산성(백만원/톤): ('07) 1.61 → ('15) 2.25 → ('20) 2.6 · 폐기물 부문 온실가스 감축: '20년까지 '08년 대비 4.75% 감축
부문별 핵심 지표	<ul style="list-style-type: none"> · 생활폐기물 감량·재활용률(%) <ul style="list-style-type: none"> - 감량: ('15) BAU 대비 6.1, 재활용 : ('09) 61.1 → ('15) 63.5 · 사업장폐기물 감량·재활용률(%) <ul style="list-style-type: none"> - 감량: ('15) BAU 대비 6.4, 재활용 : ('09) 66.5 → ('15) 63.5 · 건설폐기물 감량·재활용률(%) <ul style="list-style-type: none"> - 감량: ('15) BAU 대비 11.3, 순환골재 재활용 : ('09) 21.9 → ('15) 42 · 폐자원 에너지화율(%): ('10) 3.7 → ('15) 28.4 · 주요품목 재활용률(%) <ul style="list-style-type: none"> - 전기 전자: ('10) 23.6 → ('15) 35 - 폐자동차: ('10) 84.5 → ('15) 95 - 폐지: ('09) 89.9 → ('15) 94 - 유리병: ('09) 73.7 → ('15) 83.1 - 페트병: ('09) 74.9 → ('15) 84 - 플라스틱(용기류): ('09) 65.3 → ('15) 84

※ 자료: 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.54

그러나 우리나라 실정법 체계는 자원순환과 관련된 법률들의 관할과 기능이 순환경제 내지 순환사회를 형성·촉진하는 데 충분하지 않다. 지식경제부 소관 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 그 명칭과 목적에 비하여 내용과 수단이 산업구조를 환경친화적으로 전환시키기에 미흡하고, 환경부 소관 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」은 자원순환을 저해하는 제품의 설계(표준화·규격화를 포함한다)와 생산 및 유통에 개선조치를 요구하기 어려운 위치에 놓여 있어 두 법제 간의 자원순환을 목적으로 하는 연계

와 소통이 미흡하다.

2. 연구의 목적

자원순환을 저해하는 요인들은 정책 내부에도 존재한다. 현행 환경 정책은 자원순환을 지향하고 또 “폐기물은 자원이다”라는 표어 아래 ‘폐기물’을 순환자원으로 인정하면서도 여전히 ‘폐기물’ 개념을 기초로 자원순환 체계를 구축하고 있다. 순환자원은 최종처분을 기다리는 물질이 아니라 생산이나 소비로 다시 순환될 수 있는 자원이다. 이에 비하여 우리 법감정(法感情) 속에 각인된 ‘폐기물’은 현재는 쓰이고 있지 않지만 잠재적 사용가치가 있는 이른바 ‘불용물’(不用物)이 아니라 “아무 데도 쓸모가 없어서 버려진” 무용지물(無用之物)이다. 폐기물은 불용물 내지 순환자원과 동의어가 되기 어렵다.

폐기물과 순환자원의 개념을 동일시할 것인가 아니면 분리할 것인가는 단순히 이론상의 논쟁에 그치지 아니한다. 생산과 유통 및 소비의 각 단계에서 유출되는 불용물을 ‘폐기물’로 볼 것인가 아니면 ‘순환자원’으로 볼 것인가는 자원순환에 적지 아니한 영향을 미친다. 폐기물에서 순환자원을 추출해 내려고 함은 “무용물(nothing)에서 유용물(something)을 이끌어 내려는” 부정의 변증법이다. 이러한 논리는 존재와 부존재의 차원을 혼동한다. 생산·유통·소비의 각 단계에서 일단 불용물로 유출되는 ‘궤도이탈자원’을 순환자원이 아닌 폐기물로 간주하면 오염을 예방하기 위한 각종 규제들이 늘어난다. 궤도이탈자원을 순환자원으로 보면 생산의 원료로 투입되거나 소비에 재사용될 수 있기 때문에 규제가 줄어든다.

이러한 관점에서 이 연구는 무용물이 아니라 물질순환의 흐름 속에 있는 불용물을 ‘폐기물’로 간주하지 않고 ‘순환자원’이라는 독립된 범주로 분리시켜야 하는 논리구조를 우선 정립하고자 한다. 폐기물은 ‘폐기물’이라는 낙인이 찍히는 순간 규제의 대상이 되지만 순환자원은

생산이나 소비에 다시 투입되기를 기다리는 원료로서 대우받는다. 나아가 이 연구에서는 순환자원의 독자성을 기초로 하여 종래 폐기물에 부과되었던 일련의 규제체계를 재편하고자 한다. 규제 체계의 재편은 특정한 규제의 양을 줄이는 작업이 아니라 규제의 틀(paradigm)을 바꾸는 작업이다. 이 연구는 종래 폐기물 관리를 둘러싼 규제 체계를 ‘순환사회의 형성’이라는 관점에서 재편하는 방안을 또 하나의 목적으로 삼는다.

제 2 절 법적 과제 및 쟁점

1. 현행법제의 구조

1) 저탄소 녹색성장 부문

우리나라엔 아직 자원순환사회나 순환경제를 본격적으로 상정한 현행 법률이 없다.⁵⁾ 「저탄소 녹색성장기본법」(2010.1.13제정)(제24조)은 자원순환의 촉진과 생산성 제고에 관한 원칙 규정을 두었다. 그러나 동법 제24조(자원순환의 촉진)는 「자원순환 산업의 육성·지원 시책」에 포함되어야 할 시책의 범주(목록)만을 선언하고 있다. 자원순환사회를 향한 프로그램은 하위 법령에 맡겨져 있다.

「저탄소 녹색성장기본법」 제24조(자원순환의 촉진)

- ① 정부는 자원을 절약하고 효율적으로 이용하며 폐기물의 발생을 줄이는 등 자원순환의 촉진과 자원생산성 제고를 위하여 자원순환 산업을 육성·지원하기 위한 다양한 시책을 마련하여야 한다.

5) 일본의 순환형사회 만들기에 관한 비판적 대안은 구마모토 가즈키 지음, 이승무 옮김, 『일본의 순환형사회 만들기 무엇이 잘못 되었는가』 (서울: 순환경제연구소, 2012), p.237 이하 “후기에 갈음하여”, 참조

② 제1항에 따른 자원순환 산업의 육성·지원 시책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자원순환 촉진 및 자원생산성 제고 목표설정
2. 자원의 수급 및 관리
3. 유해하거나 재제조·재활용이 어려운 물질의 사용억제
4. 폐기물 발생의 억제 및 재제조·재활용 등 재자원화
5. 에너지자원으로 이용되는 목재, 식물, 농산물 등 바이오매스의 수집·활용
6. 자원순환 관련 기술개발 및 산업의 육성
7. 자원생산성 향상을 위한 교육훈련·인력양성 등에 관한 사항

2) 환경정책 부문

우리 환경정책은 환경정책기본법을 정점으로 하여 자원순환 정책을 추진한다. 그러나 환경정책기본법에서는 폐기물관리와 순환자원의 재활용이 분화되어 있지 아니하다. 일부 법률들은 물론 자원순환을 염두에 둔다. 산업구조와 관련된 계열의 법률들과 폐기물관리 및 재활용과 관련된 계열의 법률들이 그것이다. 우리 환경정책기본법은 이 두 가지 계열을 모두 포함하고 있다. 즉 「환경과 경제의 통합적 고려」라는 차원에서, 정부는 환경과 경제를 통합적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 각종 정책을 수립할 때에 이를 활용하여야 한다(환경정책기본법 제9조제1항). 정부는 환경용량의 범위에서 산업 간, 지역 간, 사업 간 협의에 의하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 지원하여야 한다(동법 제9조제2항). 나아가 「자원 등의 절약 및 순환적 사용의 촉진」이라는 차원에서, 국가 및 지방자치단체는 자원과 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는데 필요한 시책을 마련하여야 한다(동법 제10조제1항). 사업자는 경제활동을 할 때 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력하여야 한다(동법 제10조제2항). 폐기물 및 재활용과 관련된 법률들은 환경정책기본법의

순환정책을 구체화시킬 임무를 지고 있지만, 폐기물 개념을 중심에 둬으로써 순환정책 아래 폐기물관리를 다루기보다 폐기물관리 아래 순환정책을 다루고 있다.

3) 산업구조 전환 부문

산업구조는 외관상 환경정책과 맥락을 같이 한다. 전자가 상류라면 후자는 하류에 해당한다. 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 “환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지와 자원을 절약하고 환경오염을 줄이는 산업활동을 적극 추진함으로써 환경보전과 국가경제의 지속가능한 발전에 이바지한다”(제1조)는 목적 아래 종합시책을 추진한다. 지식경제부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 종합시책을 수립하여야 한다(제3조제1항).

종합시책에는 산업구조의 현황과 전망, 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 목표의 설정, 생산공정 개선과 청정생산기술 개발 등 환경친화적 산업구조의 구축 방안, 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 환경설비산업, 재제조산업 및 제품서비스화 산업의 육성 방안, 녹색경영의 촉진 방안, 국제 환경규제에 대한 대응 방안, 그 밖에 환경친화적인 산업구조로의 전환촉진과 지속가능한 산업발전을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(제3조제2항). 지식경제부장관은 환경친화적 산업구조 전환목표를 설정할 때에 환경부장관과 협의하여 업종별 또는 품목별 환경 친화수준, 에너지 소비수준, 공업용수 사용수준, 자원 재활용률 등 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 기준을 제시할 수 있다(제3조제3항).

그러나 지식경제부가 추진하는 산업구조 전환정책들은 자원순환을 염두에 둔, 상류와 하류가 상호 고려하는, 거시적 접근보다는 기존 산업구조에 기반을 둔 청정생산 기술개발이나 환경설비산업 또는 녹색

경영 등이 주류를 이룬다. 환경친화적 산업구조 촉진기준도 환경경영체제 인증제도 운영요령(1999), 청정생산 기술개발 보급사업 운영요령(2008), 에너지 및 자원순환기술개발보급사업(2008), 재제조대상제품(2009) 및 환경친화적 자동차요건(2009~2012)을 포함하지만, 산업구조 전반에 걸친 기준제시가 미약하고 하류에서의 자원순환에 대한 고려가 미흡하다.

4) 표준화 부문

제품의 생산·유통 부문, 즉 순환경제의 상류에는 제품의 설계 등에 영향을 미치는 국가표준기본법, 산업표준화법 그리고 「품질경영 및 공산품 안전관리법」등이 있다. 국가표준기본법은 국가표준제도의 확립을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 과학기술의 혁신과 산업구조 고도화 및 정보화 사회의 촉진을 도모하여 국가경쟁력 강화 및 국민복지 향상에 이바지함(제1조)을 목적으로, 국가사회의 모든 분야에서 정확성, 합리성 및 국제성을 높이기 위하여 국가에서 통일적으로 준용하는 과학적·기술적 공공기준으로서 측정표준·참조표준·성문표준 등의 ‘국가표준’(제3조제1호)를 확립·운용한다.

국가표준기본법은, 품질경영체제 및 환경경영체제 인증에 관하여, 정부로 하여금 품질경영 및 환경경영 촉진을 위한 품질경영체제(ISO 9000 표준시리즈) 및 환경경영체제(ISO 14000 표준시리즈)를 인증하는 제도를 도입할 수 있도록 수권하였다(제24조제1항). 정부는 품질경영체제 및 환경경영체제 인증제도의 효율적인 관리·운영을 위하여 관련 민간기구를 활용할 수 있다(제24조제2항). 이는 정부와 민간의 협력에 의한 협치(governance)를 의미한다. 국가표준기본법은 다른 법률과의 접점을 규정한다. 품질경영체제의 인증 및 그 인증제도의 관리·운영에 관한 사항은 「품질경영 및 공산품안전관리법」에서 정하는 바에 따르며, 환경경영체제의 인증 및 그 인증제도의 관리·운영에 관한 사항은 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 및 「환경기술 및 환경산업 지원법」에서 정하는

바에 따른다(제24조제3항). 나아가 정부는 산업구조 고도화를 위하여 초정밀 측정, 시험, 검사, 교정 및 관련 기기 산업의 발전 및 육성을 위한 종합계획을 수립하여야 한다(제28조제1항). 그러나 이러한 국가 표준이나 종합계획의 운용은 기준 자체를 정하는 일에 역점을 둘뿐, 순환경제의 하류에서 자원순환이 얼마나 용이하게 이루어질 것인가에 관한 고려가 부족하다.

산업표준화법은 산업 부문에서의 표준화라는 이념 아래, 광공업품 및 산업활동 관련 서비스의 품질·생산효율·생산기술을 향상시키고 거래를 단순화·공정화(公正化)하며 소비를 합리화시킬 목적으로, 각종 산업표준(KS)을 규율한다. 여기에서 “산업표준화”란 다음 각 목의 사항을 통일하고 단순화하는 것을 말한다(제2조제2호).

- 가. 광공업품의 종류·형상·치수·구조·장비·품질·등급·성분·성능·기능·내구도·안전도
- 나. 광공업품의 생산방법·설계방법·제도방법(製圖方法)·사용방법·운용방법·원단위(原單位) 생산에 관한 작업방법·안전조건
- 다. 광공업품의 포장의 종류·형상·치수·구조·성능·등급·방법
- 라. 광공업품 또는 광공업의 기술과 관련되는 시험·분석·감정·검사·검정·통계적 기법·측정방법 및 용어·약어·기호·부호·표준수(標準數)·단위
- 마. 건축물과 그 밖의 공작물의 설계·시공방법 또는 안전조건
- 바. 기업활동과 관련되는 물품의 조달·설계·생산·운용·보수·폐기 등을 관리하는 정보체계 및 전자통신매체에 의한 상업적 거래
- 사. 산업활동과 관련된 서비스(전기통신 관련 서비스를 제외한다. 이하 “서비스”라 한다)의 제공절차·방법·체계·평가방법 등에 관한 사항

광공업품 및 그 부품 등의 통일화·단순화라는 차원에서, 지식경제부장관은 산업표준화를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 광공업품 및 그 부품·소재의

제조업자(가공업자 및 조립업자를 포함한다)에게 그 광공업품 및 부품·소재를 한국산업표준에 따라 통일화·단순화할 것을 명할 수 있다(산업표준화법 제23조제1항). 그러나 실제 다수 광공업품 및 그 부품들은 유사 제품이나 부품 간의 경쟁 또는 가격차별화 등을 이유로 통일화나 규격화가 미진하여 순환경제의 하류에서 재활용을 어렵게 만든다.

5) 소비·재활용 부문

자원순환은 제품의 설계 및 생산 즉 상류부문(up-stream)과 그 유통 및 소비 즉 하류부문(down-stream)이 서로 연계되어야 할 뿐만 아니라 소비 이후의 유희자원 내지 폐기물이 재활용되는 즉 「자원의 순환」으로 이어지는 체계가 구축되어야 한다. 현행법제는 상하류 간의 수직적 정합성 뿐만 아니라 관련 부처들의 소관 법률들 간의 수평적 정합성에서도 문제를 야기하고 있다.

■ 폐기물 관리 기본법 성격의 「폐기물관리법」과 부문별 폐기물 정책 수요를 반영한 5개 법률 등 6개 법률

법률명	특징	입법목적
폐기물관리법('86년 제정)	폐기물 관리의 일반법	폐기물 발생 억제 및 폐기물 적정 처리
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률('93년 제정)	자원순환 개념 및 재활용 관련 제도	폐기물 적정 처리 및 효율적 자원 이용
폐기물처리시설 원활한 설치 및 주변 지역 지원 등에 관한 법률('95년 제정)	기반시설 설치촉진을 위한 특별법	폐기물처리시설 원활한 설치 및 주변지역 주민 복지 증진
폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률('99년 제정)	바젤협약 이행법	유해폐기물 수출·입 및 국내경유 규제
건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률('03년 제정)	건설폐기물 처리 및 재활용 특별법	건설폐기물 적정 처리 및 재활용 촉진
전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률('07년 제정)	특정 제품 재활용촉진 특별법	납, 수은 등 유해물질 사용 억제 및 재활용이 용이한 제품 제조

* 자료: '자원순환 법령 정비 추진방향' [내부자료], 환경부 자원순환국 (2012.9.25)

순환경제의 하류에 해당하는 제품의 소비·재활용 부문을 전체적으로 보면, 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」, 「건설 폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」 및 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」이 있다. 한편, 폐기물의 직접적인 배출과 처리 부문에서는 폐기물관리법, 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 해양환경관리법 그리고 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이 있다.

그러나 현행법제는 서로 다른 부처에 속하는 법률들간의 공조가 부족한 양상을 보인다. 예컨대, 유기성 폐기물의 관리를 육상에서 마무리할 것인가 아니면 해양투기까지 연계시킬 것인가는 폐기물관리법과 해양환경관리법이 협력하여야 할 사항이며 두 법률이 서로 고려하고 있지만, 양자의 길항관계 내지 협력관계를 조율할 상위 정책수단이 존재하지 아니한다. 이러한 양상은 육상기인 해양유입 폐기물의 경우에도 되풀이된다.

2. 선행연구요지

1) 자원순환제도의 발전방향

종래 사계에서는 자원순환 산업에 정부가 왜 그리고 어느 정도 지원을 하여야 할 것인가의 여부가 논의되었다. 이승무박사의 연구(2010)에 따르면, 정부의 지원으로 급성장한 기업들은 경제활동의 사이클을 마무리하는 폐제품과 쓰레기의 처리단계에서 적절한 관리를 해야 하는데도 정부는 별로 관심을 경주하지 아니하거나 생산자책임재활용(EPR) 제도에 따라 최소한의 의무를 이행하는 데 그쳤다. 대부분 대기업과 관련된 산업생산부문과 대부분 자생적 중소기업인 동맥 산업 부문이 크게 불균형을 이루기 때문에 자원순환 업종에 대한 정부의 관심과 지원을 필요로 한다.⁶⁾

6) 이승무, “자원순환 제도개선 및 발전방향” http://webbbs.gabia.com/bbs_down.php?tbl_name=

자원순환 업종은 경제활동 전 과정의 마무리 단계로서 필수적인 단계이면서 환경오염과 보건상의 피해의 발생 가능성이 높은 단계이다. 이를 방지하는 비용을 투명하게 계산하고 지출하도록 하여야 사이클의 마감이 제대로 이루어진 것으로 볼 수 있는 것이다. 이런 관점에서 재활용 비용을 제대로 계산하고 재활용 산업체 운영의 지속성과 고용의 안정성이 보장될 수 있도록 비용부담을 하는 것이 책임 있는 기업이 담당해야 할 기본 사항이라고 할 수 있다. 그렇게 하지 않으면 재활용업종에 종사하는 모든 인원이 생계의 위협을 벗어나지 못하여 환경과 보건에 관심을 기울이지 못하게 되어 이 모든 비용이 결국 사회에 전가될 것이다.⁷⁾

국가는 환경산업의 경쟁력 향상을 중심으로 한 성장정책의 문제점을 인식해야 한다. 그것은 경제성장을 위해서 국내 환경의 보호에는 맞지 않는 정책을 추진하는 것으로 과거의 성장 이념을 벗어나지 못한 것으로 평가할 수 있다. 아울러 재활용산업의 작업환경, 근로실태, 환경보호 실태에 더 관심을 기울이고, 이 업종의 현실에 맞는 지원정책을 세우지 않으면 안 된다.⁸⁾

이승무 박사는 자원의 낭비를 최소화하는 것이 중요하다고 강조한다. 이와 같은 자원 낭비의 최소화는 윤리적으로도 중요할 뿐 아니라 지속 가능하고 건강한 경제를 위해서 포기할 수 없는 목표이다. “자원순환 분야에서도 낭비를 최소화하기 위해서는 온실가스 발생을 최소화하는 기준과 목표를 공식적으로 도입하는 것이 중요하다.”⁹⁾ 폐기물의 발생억제와 재사용, 그리고 물질적 재생이용과 에너지 회수 및 안전처리라는 우선순위는 대부분의 경우에 그러한 기준을 충족시킨다고

cycleconomy_org&bbs_name=document&seq_no=191(2010.5.19.)

7) *Ibid.*

8) *Ibid.*

9) 기후변화와 탄소순환에 관하여서는 이승무, 『순환경제로 가는 길』(서울: 순환경제연구소, 2010), pp.193~196, 참조

할 수 있다.” 유럽 연합에서는 이 우선순위를 벗어난 폐기물처리의 가이드라인을 만들기 위해서는 전과정평가(LCA)를 거치도록 하는 것을 규정하는 추세이다.¹⁰⁾

종래 자원순환의 차원이 문제되었다. 중앙집중식의 일원화된 정책을 추진할 것인가 아니면 분권화된 다원화 정책을 추진할 것인가의 여부가 다투어졌다. 이승무 박사는 “환경부가 중앙에서 전국적 규모로 자원순환의 방향을 정하고 추진하는 것은 지역의 실정에 맞지 않아 낭비를 유발하기 쉽다”는 의견을 제시한다. “전국 차원의 순환정책은 특정 기술의 경쟁력을 키워주려는 전략에서 나온 것이며, 정상적인 자원순환 시스템의 구축과는 거리가 있다.”¹¹⁾

자원순환을 정상화하기 위해서는 주민참여에 의해 ‘쓰레기 제로 마을 만들기’¹²⁾의 개념으로 지역실정에 맞는 자원순환 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 그것이 불필요한 폐기물 물류를 최소화하여 온실가스를 줄이는 방안이 된다. 기본적으로 순환형 경제사회로 가려면 지금까지와 같은 고도성장 시대의 특정 산업 집중 육성 전략 개념을 산업생태의 패러다임으로 전환하는 것이 필요하다.¹³⁾

2) 상류법제와 하류법제의 조화

온실가스의 저감과 지구온난화의 방지를 핵심으로 하는 기후변화협약(1992)(UNFCCC)은 교토의정서(1997)를 거쳐 2000년 이후부터 온실가스 감축을 강제하기에 이르렀다. 2009년 12월에 코펜하겐에서 열리는 기후변화회의는 교토의정서체제가 종료되는 2012년 이후의 대응방

10) http://webbbs.gabia.com/bbs_down.php?tbl_name=cycleconomy_org&bbs_name=document-&seq_no=191 (2010.5.19.)

11) *Ibid.*

12) 환경운동단체인 에코붓다에서는 1999년부터 독특한 캠페인을 전개하였다. 음식물 쓰레기 제로에 도전하는 것이 그것이다. 빈그릇 운동은 불교식 발우공양(鉢盂供養)을 환경운동에 접목한 것으로 주목을 받고 있다. <http://www.egreeneconomy.com> (2010.10.22)

13) 이승무, *Ibid.*

안을 논의할 예정이다. 우리나라는 기후변화협약 체결 당시 「非부속서 I 당사국」으로 인정되어 제1차 공약기간(2008~2012) 동안은 온실가스 감축의무를 지지 아니하지만 2012년 이후의 협상결과에 대비하여야 한다. 종래 각국은 기후변화에 대응하여 인간의 사회경제 시스템이나 자연시스템 즉 ‘수용체’가 받는 영향과 취약성을 최소화하는 노력보다는 온실가스의 배출 자체를 줄이는 활동에 주력하였다. 감축효과를 높이기 위하여서는 온실가스의 배출억제와 함께 이미 방출된 온실가스를 고정시키는 녹화활동을 병행하여야 한다.¹⁴⁾

국제사회의 기후변화 규범은 국내 환경법 질서의 재편을 요구한다. 전재경(2008)의 연구에 따르면, 교토의정서 체제가 지향하는 온실가스 감축목표를 이룩하기 위하여서는 산업·교통·건축·에너지·폐기물 등 기후변화와 밀접한 관련이 있는 사회경제 영역에서 설계·생산·유통·소비 등의 양식이 바뀌어야 하고 관련 법률들은 이러한 변화를 제도적으로 뒷받침하여야 할 것이다. 탄소를 흡수하는 산림 등 자연자원 관리법제, 재정지원을 돕는 금융법제 그리고 탄소배출을 원천적으로 줄일 수 있는 기술개발 관련 법제 등의 동반 정비가 추진되어야 할 것이다. 일상생활에서도 종래 폐기물 대책의 일환으로 추진되었던 재활용 체계는 이제 “순환사회의 형성”이라는 관점에서 생활양식 전반으로 확장되어야 할 것이다.¹⁵⁾

자원순환의 상류에 해당하는 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 2008년의 전문개정에 의하여 주요쟁점들이 다수 정리되었으나 여전히 법의 기능에 비하여 법의 명칭이 크고 목적이 광범위하다. “산업구조”의 범주가 구체적으로 설정되어 있지 아니하고 “환경친화적”이라는 개념을 목록(agenda)화하기 어렵다는 내재적 한계 등이

14) 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』 (한국법제연구원: 2008년), 국문요약

15) *Ibid.*

존재한다. 향후 지속가능한 산업구조에 관한 정책이 보다 구체화될 때까지 과도기적으로 법률의 명칭은 현행을 그대로 유지하고 “환경친화”라는 비전과 “산업구조 전환”이라는 목표를 실현시킬 수 있는 실효성 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다. 따라서 이러한 입법목표를 달성하기 위하여서는 먼저 산업환경실천과제(법 제4조)를 실질적으로 이행할 수 있는 종합시책(법 제3조)이 먼저 구체화되어야 할 필요성이 있다.¹⁶⁾

3) 폐기물 개념의 축소

전재경(2008)의 연구는 자원순환 법제 부문에서 정부의 정책이 이미 자원순환 사회의 형성을 촉진시키는 쪽으로 나아가고 있음을 전제로 자원순환의 객체인 순환자원의 개념을 재정립한 다음에 이를 폐기물의 개념과 구별하고자 한다. 순환자원의 독자성은 순환사회의 형성 체계를 간명하게 만들 것이다. 폐기물과 순환자원의 개념이 명료하게 정립될 경우에는 양자의 사무관할도 분명해질 것이다. 이를테면, “폐기물관리”라는 개념에 종속되지 아니하면서 “자원순환형 사회”를 정의한다면, “재화나 서비스의 생산·유통·소비 과정에서 발생하는 부산물·잔여물 또는 배출물을 최소화시키거나 이를 다시 재생산·재유통·재소비 과정에 투입할 수 있도록 경제활동을 이끌어 나가는 기업·가계·정부 또는 그 연대체”로 정의할 수 있을 것이다. 이 정의에서는 “부산물·잔여물 또는 배출물의 최소화”에 종래의 “폐기물 발생억제”(reduce)가 포함된다. “재생산·재유통·재소비 과정”에 종래의 “폐기물 재사용”(reuse) 및 “재활용”(recycle)이 포함된다.

전재경(2008)의 연구는 “자원순환형 사회”를 정의하기 위하여 “자원순환”의 개념 정의가 병행되어야 할 것을 제안한다: 순환사회론에서

16) *Ibid.*

언급하는 “자원”은 자연상태로 존재하는 자원 자체를 대상으로 하지 아니하고 생산과 유통 및 소비의 경제활동 구조 속에 편입된 물질을 대상으로 한다. “자원순환”이라 함은 “어떠한 제품·부품 또는 원료가 생산·유통 또는 소비되고 그 과정에서 발생하는 찌꺼기나 부산물 또는 기타의 물질이나 에너지 등이 환경에 부담을 최소화하면서 활용가능한 최적의 기술에 따라 재활용되거나 원료로 저장되거나 다시 생산 등에 투입되는 과정”으로 정의할 수 있을 것이다. 독일이나 일본처럼 “폐기물”에서 “순환자원”을 연역해 낸 순환사회 형설과 관련된 법이 지향하는 바와 달리 “순환사회” 이전의 패러다임이다. 개념 논리상 “순환자원”은 폐기물에 선행하여야 한다. 미국법(RCRA)은 “폐기물”만을 환경청의 규제 대상으로 보았기 때문에 규제대상이 아닌 재활용품을 폐기물과 구분하였지만, 이는 결과적으로 순환자원의 개념과 폐기물의 개념을 준별함으로써 순환사회의 환경법적 패러다임을 시사한다. 우리나라가 순환사회를 지향한다면, “폐기물” 체계에서 벗어나 “순환자원”의 개념을 선행시키고 이에 기초하여, 즉 순환자원 이후 단계의 “활용 불가능한 물질”을 “폐기물”로 정의하는 한편 “폐기물”의 개념을 축소시켜야 할 필요가 있다.¹⁷⁾

구체적으로 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」을 개정하여 “재활용 가능 자원”의 개념을 “순환자원”으로 바꾸는 한편 “순환자원”을 “재화나 서비스의 생산·유통·소비등 경제활동에 수반하여 얻어지는 찌꺼기·부산물 또는 배출물 중 재생산·재유통·재소비 과정에 다시 투입할 경제적 가치가 있는 물질 또는 에너지(‘폐기물’ 중 기술의 발달이나 경제적 가치·수요의 변화 등으로 새롭게 경제적 가치를 얻어 순환성을 회복한 것을 포함한다)”로 재정의할 필요가 있다. 아울러 폐기물관리법을 개정하여 “폐기물”을 “재화나 서비스의 생산·유

17) Ibid.

통·소비 등 경제활동에 수반하여 얻어지는 찌꺼기·부산물 또는 배출물중 순환자원으로 쓸 수 없는 물질 또는 에너지(‘순환자원’중 변형·변질되거나 경제적 가치·수요가 변하여 더 이상 순환성을 유지할 수 없게 된 것을 포함한다)”로 재정의하고, 활용가능한 최적의 기술(BAT) 수준으로 자원의 유효한 순환이 불가능한 물질만을 폐기물로 처리할 것이 요구된다.¹⁸⁾

4) 외국실태 및 업계의견¹⁹⁾

(1) 선진국의 폐기물관련 법률체계²⁰⁾

① 폐기물 정책패러다임의 전환에 관한 논의

- 독일, 일본등 선진국은 폐기물 정책을 「제품관리 모형」에서「지속적인 자원관리 모형」으로 전환시키고 있다. “자원순환 개념”을 국내 폐기물법령에 반영하는 것은 현 시점에서 시의적절하다.
- “제품의 자원순환 측면”을 반영하고, 제품의 안정성, 유해성 등에 관한 사항도 중점관리 되도록 법률을 정비하여야 한다. EU는 제품·포장재에 중금속 사용을 원칙적으로 금지하고 있으며, 일부 예외적으로 중금속 함유량을 제한한다.

② 폐기물 정책 우선순위의 명시화에 관한 논의

- 정책 우선순위, 즉 감량화 > 재사용 > 에너지회수 > 적법처리를 법률에 명시적으로 규정할 필요가 있다. 일본, EU등은 법률에 이를 명시하여 사업자 등 준수를 의무화시켰다.
- 정책 우선순위의 법률적 실효성은 폐기물 재활용에만 중심을 두는 것이 아니라, 적정처리가 확실히 이행되는 과정에서 균형적으

18) *Ibid.*

19) 환경부 「폐기물 법령정비를 위한 전문가 포럼」(2005.2.25)자료 발췌

20) 발표: 김인숙 박사(LG환경안전연구원) 2005.2.25 KEI

로 이루어져야 한다.

③ 법률상 용어정의의 명확화에 관한 논의

○ 폐기물의 용어 정의

폐기물 용어의 정의를 명확히 하되, 재활용가능 자원도 폐기물의 범주 속에서 관리되어야 할 것이다. 지정폐기물 분류시 함량기준 등에 의한 획일적인 분류보다는 유연한 적용이 가능하도록 규정을 보완하여야 한다. 폐기물의 분류시 유해성뿐 아니라 경제성을 동시에 고려하여야 하며, 제품별로 차별적인 적용이 필요하다. 일본의 경우 제품별로 일반폐기물과 특별관리일반폐기물로 분류하여 관리한다.

○ 폐기물 재활용

재활용기준은 완화하는 쪽으로 하고, 부산물은 공정과 시점을 기준으로 다시 정의할 필요 있다.

○ 재이용

지식경제부에서는 ‘재제조’(Remanufacturing)의 개념을 도입하고 있는바 이는 재사용·재활용과 법률적 충돌의 여지가 있다. 일본(자원순환사회형성기본법)에서는 재제조를 새로 정의하지 않고 재사용의 개념으로 활용한다.

(2) 폐기물관리체계 개선을 위한 업계의 제언²¹⁾

① 폐기물 처리체계의 개선방향

○ 개념정의

폐기물 개념에 주관적 의도 및 객관적 상황을 고려하여야 할 것이다. 국제협약, 미국, EU 등에서는 주관적, 객관적 상황을 종합적으로 고려하여 폐기물 개념을 정의하고 있다.

21) 발표: 김우성 사무총장(전국환경친화기업협의회) 2005.2.25 KEI

○ 세분화

폐기물 분류체계가 현실과 맞지 않으므로 이를 세분화시킬 필요가 있다. 선진국의 경우 폐기물을 유해성 등을 포함한 업종별 분류체계(예, 업종코드 등)를 가지고 있다. OECD, EU, 일본 등의 경우 업종별 폐기물 분류하여 관리하는 추세이다.

○ 혼합보관

처리방법과 기준이 동일한 폐기물의 경우 혼합보관이 가능하도록 개정할 필요가 있다. 현행 폐기물관리법 시행령 제6조(폐기물의 처리 기준 등)에서 처리기준과 방법이 동일한 폐기물에 대하여는 혼합보관이 가능토록 규정하고 있다.

② 폐기물 재활용 촉진을 위한 개선방향

○ 신고생략

폐기물 중 폐지·고철처럼 재활용이 활성화된 폐기물에 대해서는 신고 없이 재활용할 수 있도록 하고, 폐기물발생량에서 제외시켜야 한다. 재활용에 대한 경제성이 점차 증가하고 있는 품목의 경우 폐지, 고철의 경우처럼 재활용가능품목 확대를 검토해야 한다. 현재 사업장폐기물 처리허가 대상 품목을 재활용 용도 및 방법으로 확대시켜야 한다.

○ 환경비용절약

폐기물 처리증명 등으로 동일 사업장내에서 재활용이 가능함에도 불구하고, 사업장간 이동 등의 사유로 불필요한 환경비용이 지출되고 있어 이에 대한 대책이 필요하다. 현행 폐기물 배출자신고 또는 지정 폐기물처리증명제도를 보완하여 재활용·재사용이 가능한 사업장간의 이동 허용을 검토해야 한다.

③ 폐기물 지도·점검 체계의 개선방향

○ 간소화

인허가 서류 간소화(소수의 환경관리인이 모든 업무수행), 사고 발생 사업장 위주의 지도점검 실시, 폐기물적법처리 및 폐기물감량화제도와 연계한 지도점검 면제 등이 필요하다. 폐기물관련 지도점검은 사전예방이 중요하므로 사고발생 사업장 위주의 지도점검은 어려우며, 폐기물 적법처리제도나 감량화제도와 연계하여 인센티브 부여하는 방안은 추후 검토하여야 한다.

○ 규제기준

규제의 선정기준에 기술성과 경제성을 고려하여야 하며, 지도감독에 있어서도 지엽적인 문제가 다수 발생하고 있어 보다 합리적으로 사전 조정할 수 있는 조정위원회가 마련되어야 한다. 현재의 청문절차를 활성화하기 위한 조정위원회 등 창구를 검토하여야 할 것이다.

④ 폐촉법 개정 건의사항

○ 특수성의 고려

폐기물 발생량이 미미한 산업단지에 소각·매립·음식물처리시설을 설치토록 일률적으로 규정하는 것은 불합리하다. 연간 폐기물발생량이 일정규모 미만인 경우 폐기물처리시설의 설치를 면제하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

○ 소각시설의 운영(출구온도)

폐기물처리시설의 검사시 승온 및 감온온도에 10% 예외규정이 있으나 유지·관리기준에는 예외규정이 없다. 소각시설 검사시 승온 및 감온온도에 대한 규정을 감안하여 예외규정을 신설할 필요가 있다.

5) 폐기물 법체계의 재편: 전문가안²²⁾

(1) 오용선 박사안

○ 개편 방향

자원순환법을 제정하고 아울러 관련 폐기물 법률 체계의 전면적인 개편이 필요하다.

○ 주요 특징

- 자원순환사회 이념과 정책우선순위 원칙 정립
- 폐자원을 순환적 관리를 위한 관련업무의 확대
- 폐자원의 배출원과 성상별 특성을 반영한 분류체계 구성
- 폐자원의 안전처리(수집, 운반, 처리) 규정 및 사업자 지원
- 국토·도시계획을 반영한 폐기물처리시설설치 및 주민합의

○ 법률 체계

현행 체계		개편 체계	
개 별 법	폐기물관리법	기본 법	자원순환사회경제기본법
	재활용촉진법	개 별 법	폐자원의안전처리와 재활용사업촉진법
	폐 촉 법		경제계폐자원관리법
	생활계폐자원관리법		
			폐기물처리시설 안전설치 및 주민합의에 관한 법률

22) 환경부 「폐기물 법령정비를 위한 전문가 포럼」: 2005.3.22

(2) 김광임 박사안(제1안)

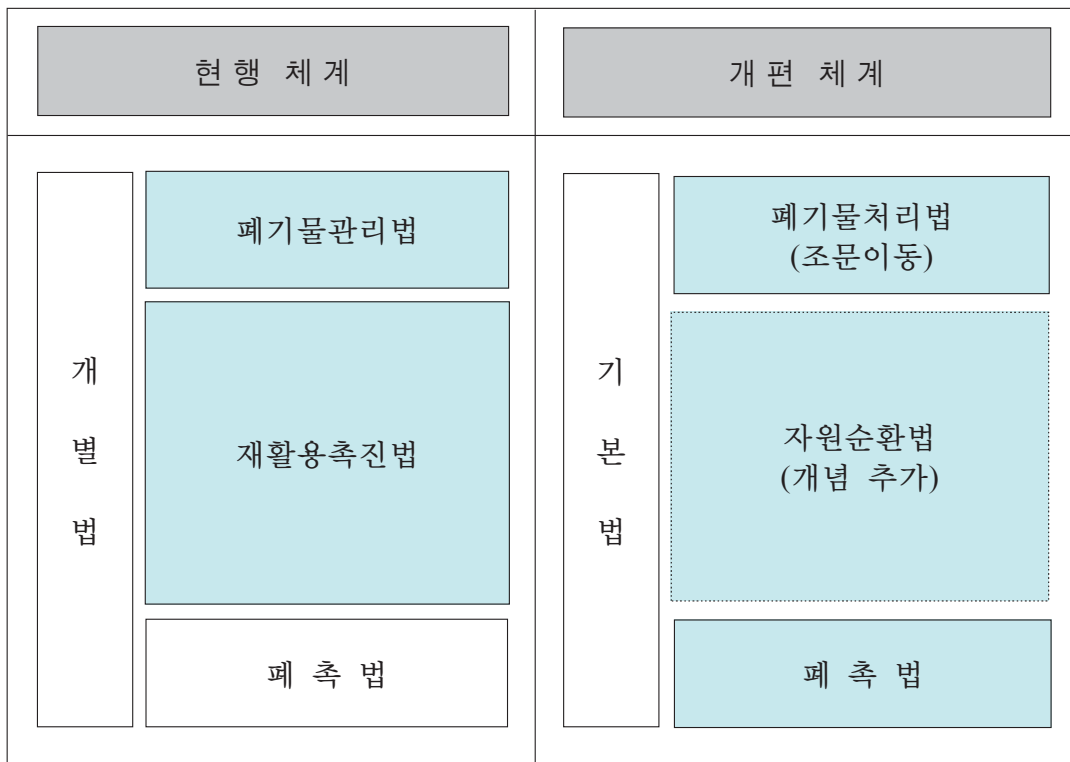
○ 개편방향

「폐기물관리법」의 감량·재활용 관련 규정을 「재활용촉진법」으로 이관하고 현행 「재활용촉진법」을 「자원순환법」으로 개칭하며, 자원순환 관련 조항을 추가한다.

○ 주요특징

전반적인 용어의 재정립 및 개념정의의 추가는 필요하나 많은 변화는 필요 없다. 폐기물관리법은 폐기물처리법으로 되어야 하며, 폐기물관리법 상의 많은 내용이 자원순환법으로 이동되어야 한다. 법률안의 구성체계를 주제별(발생억제, 재활용, 재이용 등)로 구분하는 방식과 주요 폐기물 품목별로 구성하는 방식을 검토하여야 한다.

○ 법률체계



(3) 김광임 박사안(제2안)

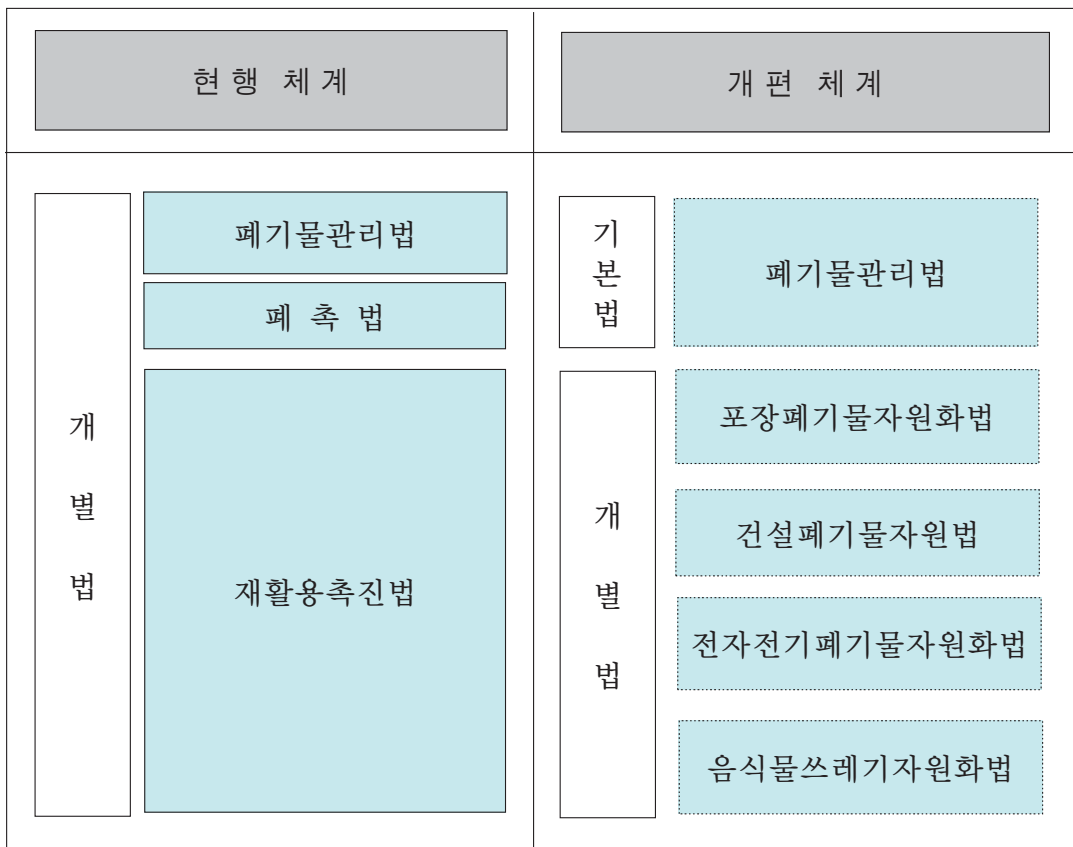
○ 개편 방향

폐기물 품목별로 감량 및 재활용에 관한 개별법을 제정·운용한다.

○ 주요 특징

- 폐기물관리 일반 및 처리사항은 폐기물관리법으로 통합
- 폐기 이후 재생이나 재활용 측면에서는 비슷한 내용 제시
- 대상폐기물로 선정되지 않는 물질은 관리대상 누락 가능
- 폐기물류가 중요하지 않게 되면 법률을 폐쇄해야 하는 난점
- 폐기물 특성 구분이 분명하지 않는 경우 대상관리 방법 혼선

○ 법률 체계



(4) 김광임 박사안(제3안)

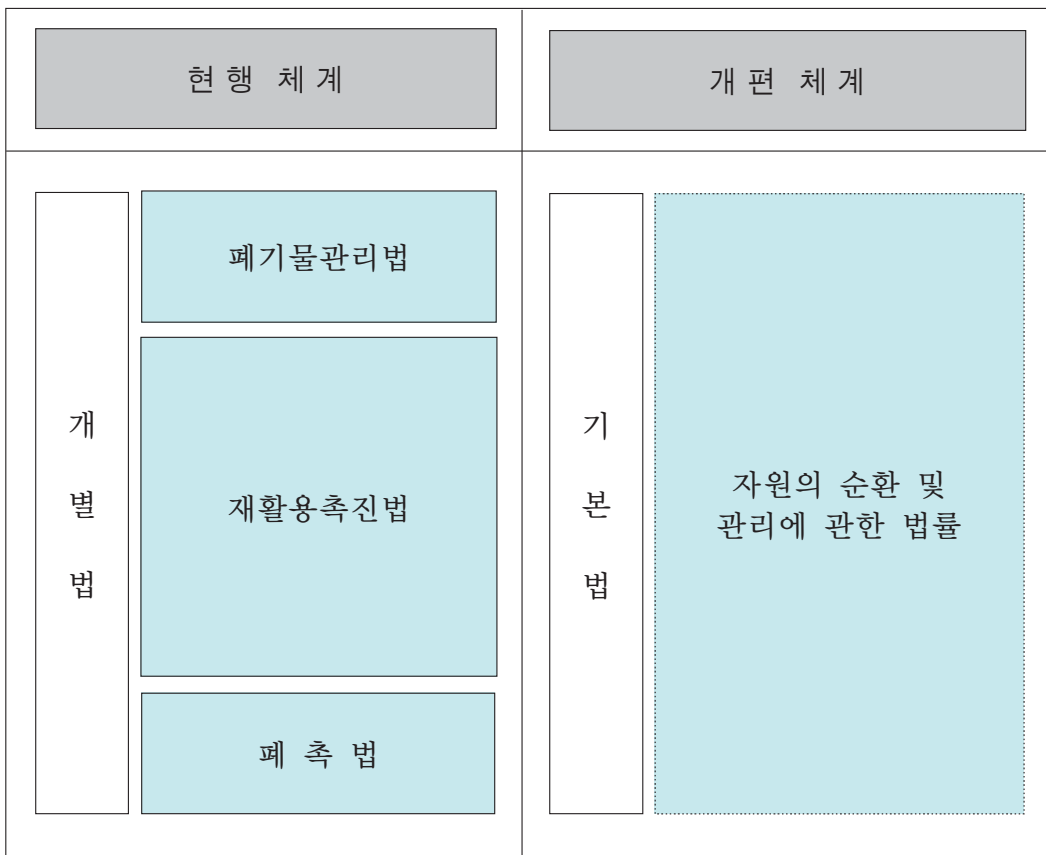
○ 개편방향

폐기물 관련 법령을 통합법으로 운영한다.

○ 주요특징

- 법률의 단일화, 용어의 개념 등이 현행체계 내에서 통일성 유지
- 법률내용의 비대화 및 폐기물관리법의 변화에 적응 부담
- 정책 주제별(발생억제, 재활용, 재이용 등)로 구성하는 방안
- 주요 폐기물류로 구성하는 방안(제2안 참조)

○ 법률체계



(4) 주요논의사항

① 폐기물 법제 개편의 필요성

대내·외적 여건의 거시적 변화 및 녹색국가의 이념이 반영된 새로운 관리체계가 확립될 필요가 있다. 시대변화가 반영된 용어, 정책우선순위 명시, 폐기물 성상별 발생특성 부합 여부, 책임소재와 역할 분담 등이 재검토되어야 한다. 생산단계에서의 사전감량, 정책수단별 차별화, 법률내 상하위 위상, 질적인 폐기물관리 등으로 관리대상 확대될 필요가 있다. 현행 폐기물 법령은 과거 성장 중심 사회이념을 반영·제정되었다.

② 자원순환기본법 제정 필요성

현행 「환경정책기본법」은 자원순환에 대한 개념이 협소하고, 그 역할에 한계가 있어 자원순환 사회형성을 위한 별도의 법률로 제정할 필요가 있다. 선진국의 경우 자원순환을 촉진하기 위한 기본법적 성격의 법률을 제정·운영한다. 지속가능한 발전이라는 자원순환형사회에 대한 각계의 요구와 추세를 반영하여 개념을 재정의 하고, 정책우선순위 등 명시할 필요가 있다. 법률수요자(국민, 지자체, 사업자 등)의 입장과 사회적 요구에 부응하기 위해서는 선진국의 자원순환 法制 도입이 필요하다.

③ 주요 품목별 법률 제정 필요성에 관한 논의

배출원별(사업장폐기물, 생활폐기물 등) 관리방식보다는 폐기물의 품목(종류)별 관리 방식이 자원순환 체계 수립에 유리할 수 있다. 전기·전자, 유기성폐기물, 용기·포장 등 주요 품목별 특성을 반영하여 처리기준, 재활용 방법 등을 차별화시켜 관리할 수 있다.

개별법 제정은 폐기물 품목의 특성 및 관리 필요성 등을 고려하여 결정하여야 한다. 처리기준·방법이 다른 폐기물과 비교하여 명확히 다른 경우가 있고, 감염성폐기물 등과 같이 배출원이 한정되어 명확한 경우가 있다.

④ 폐기물 법제의 개편 방향

현행 법률은 폐기물 처리 중심이므로, 제품 생산단계에서 폐기물의 감량을 위한 정책수단을 도입하기 위한 근거가 필요하다. 정책우선순위에 의한 폐기물관리와 현재의 양적 위주의 정책에서 유해성 감소 등 질적인 관리제도가 강화되어야 한다. 타 부처와 충돌되거나, 이해관계가 있을 경우 협의가 필요하다.

아울러 자원순환형 폐기물관리에 대한 사회 각계의 요구와 시대변화를 반영한 법률 용어 재정의, 폐기물 분류체계, 정부·사업자 등의 책무와 역할분담 등을 새롭게 규명하여야 한다. 기업은 이미 폐기물을 자원이라는 개념하에 관리하고 있으므로, 폐자원 관리 효율성 증대 및 인센티브 부여 방식의 개편이 필요하다. 일부 국내 법규는 국제 규제동향에 뒤처져 도입됨으로써 유효성이 없는 경우가 있는바 適期 개편 필요하다.

⑤ 폐기물 법제 개편방향 결정시 고려할 사항

법률체계의 선택은 법령 제·개정 절차상의 현실적 어려움을 감안하여 결정하여야 한다. 이해당사자의 이견극복, 관계부처 협의 등 복잡한 과정 및 절차를 거쳐야 하며, 개정보다는 제정이 더 어렵다. 법률정비 방향은 외국의 입법사례를 벤치마킹하고, 운영상 문제점을 세밀히 검토·분석한 결과를 토대로 결정하여야 할 것이다.

6) 현행 법체계 분석

(1) 통합적 관리

가. 행정청 중심의 법제운용

자원순환은 정부나 행정기관만의 책무가 아니다. 그럼에도 다른 부문에서와 마찬가지로 현행 법제는 자원순환 부문에서도 행정청에게만 책무를 부과한다. 기업이나 개인의 책무가 규정되지 아니한 바는 아니지만 선언 수준에 그친다. 자원순환 책무가 다른 국가기관이나 국민을 기속하지 아니하고 정부에만 집중되면 정부의 변화에 따라 변할 수 있다. 정부가 바뀌면 행정조직이 개편되고 행정조직이 개편되면 부처별 관할 법률들이 바뀌는 현상을 종종 목격한다. 물론 법적 안정성의 관점에서 보면, 법체계는 정부조직의 변화와 직접적인 관련성이 없다. 행정조직에 따라 법을 바꿈은 “법에 따라 행정이 이루어져야 한다”는 법치주의 원리와 맞지 아니한다. 산업구조나 자원순환과 관련하여서도 법치행정의 원칙이 준수되어야 할 것이다. 행정부에 속한 부처 상호간의 정책적 연계의 미흡은 이론상 대통령이나 국무총리의 통할·조정 권능을 통하여 해결될 수 있다.²³⁾ 그러나 상급 행정청의 통할·조정권이 작동되는 사례는 드물다. 자원순환 부문에서 상류를 관장하는 행정청과 하류를 관장하는 행정청의 공조가 미흡할 경우, 공동입법 내지 공동계획 등에 관한 상급 행정청의 통할·조정권이 요구된다.

산업구조와 자원순환에 관한 종래의 입법과 법집행에서는 입법과 관련하여 법치주의 원칙보다 행정청 중심주의가 종종 우선하였다. 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」, 「자원의 절약과 재활용

23) 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』 (한국법제연구원: 2008년), 제4장의1. 쟁점분석

촉진에 관한 법률」, 「산업표준화법」등의 통합적 운용을 확보하기 위한 입법적 노력들은 직역을 둘러싼 관할 행정청 상호간의 의견 불합치 등으로 인하여 소기의 성과를 거두지 못하였다. 예컨대, 제품이나 원료 또는 부품 등의 표준화·규격화는 상류에서 산업구조를 규율하는 부처의 전속관할에 맡기기보다는 하류에서 폐기물을 규율하는 부처와의 공동관할에 맡기는 편이 자원순환에 도움이 된다.²⁴⁾ 재활용품(부품을 포함한다)을 활용한 재제조 또는 재이용을 둘러싼 관계 부처간의 긴장도 같은 맥락에서 접근하여야 할 것이다.

나. 상류와 하류의 비대응

마케팅의 관점에서는 제품이나 부품의 디자인²⁵⁾이 독특하고 다양할수록 좋겠으나 자원순환의 관점에서는 디자인이나 규격의 독창성과 다양성은 역작용을 일으킨다. 예컨대, IT제품의 경우에는 표준화·규격화의 수준이 비교적 높다. 그러나 자동차나 중기의 부품이나 가전제품의 부품은 이종 제품이나 부품간의 호환이 어렵다. 건축물이나 가구류는 더욱 그렇다. 규격이 달라 종류가 같거나 기능이 유사한 제품에 재활용·재사용할 수 없는 경우가 너무 많다.²⁶⁾ 부품의 디자인이나 규격이 같아도 제품 전체의 디자인을 달리할 수 있을 것이다. 예컨대, 자동차의 외관을 결정짓는 것은 부품이라기보다 차대(골격)와 타이어 그리고 외장이다. 그렇다면 엔진이나 기계장치들의 부품은 공유할 수 있다.

그럼에도 표준화법과 재활용법은 자원순환을 목적으로 하는 통상적인 연계장치가 희소하다. 관계 부처간의 공동관할, 제품이나 부품에 대한 공동인증, 일정한 범주 내에서 표준모형의 확대 등을 통하여 상

24) *Ibid.*

25) 디자인(design)이란 의장(意匠) 또는 도안(圖案)을 말한다. 디자인은 “지시하다·표현하다·성취하다”의 뜻을 가지는 라틴어의 데시그나레(designare)에서 비롯한다.

26) 전재경(2008), *Ibid.*

류와 하류의 공조가 필요하다. 법률 차원의 연계 이전이라도 관련 시행령·시행규칙 차원에서 통합적 운용이 가능함에도 관계부처들의 배타적 관할권으로 인하여 장애를 겪고 있다.²⁷⁾ 물론 디자인이나 엔지니어링 전문가들은 기술 방식의 차이 때문에 디자인이 달라진다고 말한다. 그러나 자원순환 관점에서 디자인은 표준화·규격화와 대화가 필요하다. 제품 구상 단계에서 환경디자인 차원에서²⁸⁾ 자원순환에 관하여 디자이너와 엔지니어들의 배려가 절실하다.

다. 규제형 관리체계

환경법은 규제적 성격이 강하다. 순환형 사회에서 또는 자원순환에서 “순환”을 모두 인위적인 정부의 개입에 의하여 달성하려면 규모의 비효율로 인하여 “정부의 실패”가 나타나거나 비용의 증가를 초래하기 쉽다. 명령통제형 규제체계를 축소하거나 자율관리 또는 유인 체계로 전환시킴이 바람직스럽다. 규제형 관리체계의 축소나 전환은 특히 오염규제 영역에서 문제된다. 환경친화적 산업구조로의 전환이나 재활용·재사용 부문은 규제법의 원리에 따라 움직이는 것보다 조성 과 유인에 의하여 작동되기 때문에 탈규제를 논할 실익이 크지 아니하다.²⁹⁾ 그렇기 때문에 환경규제에서는 유인을 중심으로 하는 경제적 규제가 발달하였다. 특히 폐기물 부문에서의 부담금이나 예치금 등이 이러한 유형에 해당한다. 자원순환 체계에서도 이러한 규제체계가 여전히 작동할 수 있을 것인가의 여부가 검토되어야 한다.

명령통제에 의하여 움직이는 폐기물관리법 체계는 여전히 규제의 방법과 한계에 대한 고려가 필요하다. 폐기물 처리시설 반입수수료 제도를 도입한 1995년의 폐기물관리법 개정법(제5조의2)은 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 기관은 당해 폐기물처리시설에 반입되는 폐

27) *Ibid.*

28) 디자인은 시각디자인(visual design), 제품디자인(product design) 및 환경디자인(environment design)으로 구분할 수 있다.

29) 전재경(2008), *Ibid.*

기물의 처리를 위하여 필요한 비용[반입수수료]을 폐기물을 반입하는 자로부터 징수할 수 있다”고 규정함으로써 “경제적 도구” 원리를 확대하였다.³⁰⁾ 영국의 「폐기물 및 배출권거래법」(제2편)은 「EU 통합적 오염예방 및 통제지침」에 법적 효력을 부과할 목적으로 현행 배출권 거래체계에 정액 부담금을 포함시켰다.³¹⁾ “폐기물 (규제)에서 자원순환 (관리)로” 나아가기 위하여서는 경제적 도구에 의한 유연 규제체계가 더욱 확대되어야 할 것이다.

(2) 산업구조의 환경친화적 전환

가. 산업구조의 광범성

「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 “환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지와 자원을 절약하고 환경오염을 줄이는 산업활동을 적극 추진함으로써 환경보전과 국가경제의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).” 청정생산기술의 개발과 인증 등에 비중을 두고 있는 동법은 2008년의 전문개정에 의하여 주요 쟁점들이 다수 정리되었으나 여전히 법의 기능에 비하여 법의 명칭이 크고 목적이 광범위하다. “산업구조”의 범주가 구체적으로 설정되어 있지 아니하고 “환경친화적”이라는 개념을 목록(agenda)화하기 어렵다는 내재적 한계 등이 존재한다.³²⁾ 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 아직까지 법의 형식과 실질이 일치하지 아니한다.

물론 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 환경친화적 산업구조의 내용을 계획에 담을 수 있도록 규정한다.³³⁾ 지식경제

30) *Ibid.*

31) Explanatory Notes, Waste and Emissions Trading Act 2003, para. 7

32) 전재경(2008), *Ibid.*

33) 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」에 대한 최근 연구물로서는 『저탄소 녹색성장 실현을 위한 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 개선방안 연구』(지식경제부: 2009), 참조

부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하는 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 종합시책은 산업구조의 현황과 전망, 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 목표의 설정 그리고 생산공정 개선과 청정생산기술 개발 등 환경친화적 산업구조의 구축 방안 등을 포함한다(제3조제2항). 종합계획은 환경친화적 산업구조의 개념과 범주를 설정하고 그 구축방안을 담을 수 있다. 그러나 근거 법률에 상응하는 수권규정도 없이 종합계획이 환경친화적 산업구조의 개념과 범주를 임의로 설정하기 어렵다. 해당 법률 또는 하위법령에 환경친화적 구조조정의 대상이 되는 ‘산업구조’를 열거할 필요가 있다.

나. 농·수·축산업에의 적용

“환경친화적 산업구조”라는 개념과 범주가 특정되지 아니하였기 때문에 빚어지는 결과이지만, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 산업구조 전반에 대하여 적용되지 아니하고 제조업과 같은 공업을 “산업”으로 상정하고 있다. 그러나 자원순환은 농업이나 수산업 그리고 축산업과 같은 제1차 산업이나 그 가공산업에서도 주요한 과제이다. 농업과 축산업의 경우에는 순환자원이나 폐기물이 많이 발생한다.³⁴⁾ 수산물의 경우에도 생선과 같은 수산자원은 가공 후 찌꺼기를 많이 발생시키고 이를 해양에 투기할 때에는 국제협약의 규제를 받는다.³⁵⁾

농업·축산업·수산업은 자원순환의 원리가 적용되어야 할 영역이지만 현재 농림수산식품부의 관할에 속하기 때문에 지식경제부가 관할하는 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」이 적용되기 어렵다. 농업·수산업 또는 축산업을 동법에서 규율하는 “산업”에 포

34) *Ibid.*

35) 해양투기오염에 관한 국제적 규제는 전재경, 『폐기물 해양배출 제도개선을 위한 관련법 개정』 (한국해양연구원: 2005.12), p.23 이하, 참조

함시킬 것인가, 이에 따라 동법에 대한 관계기관들의 공동관할을 인정할 것인가, 아니면 폐기물관리법처럼 적용범위를 특정할 것인가의 여부 등이 문제된다.³⁶⁾ 행정관할의 벽 때문에 실제 「환경친화적 산업 구조로의 전환촉진에 관한 법률」이 농업·수산업 또는 축산업을 산업에 포함시켜 규율하기 곤란하다. 해당 산업을 관할하는 행정청이 해당 법률들에서 자원순환 체계를 구축할 필요가 있다.

다. 자율관리의 확대

폐기물 관리와 관련하여 2003년에 도입된 자발적 협약(VA) 제도는 타율규제를 넘어 자율규제를 지향한다. 물론 자율관리는 자발적 협약에 국한되지 아니한다. 전문조합들의 재량권의 확대도 자율관리에 해당한다. 2003년의 폐기물관리법 개정법(제43조의3)은 방치폐기물의 처리이행을 보증하기 위하여 사업장폐기물을 처리대상으로 하는 폐기물 처리업자 및 폐기물재활용신고자에게 ‘폐기물처리공제조합’을 설립하도록 허용하였다.³⁷⁾ 2007년의 폐기물관리법 개정법은 한국폐기물협회의 설립을 수권하였다.³⁸⁾ 폐기물처리시설 설치·운영자, 폐기물처리업자, 폐기물과 관련된 단체, 그 밖에 폐기물과 관련된 업무에 종사하는 자는 폐기물에 관한 조사연구·기술개발·정보보급 등 폐기물분야의 발전을 도모하기 위하여 환경부장관의 허가를 받아 ‘한국폐기물협회’를 설립할 수 있다(제58조의2제1항). 그러나 이러한 조합 또는 협회의 자율적 기능은 대단히 제한적이다. 폐기물 수거 내지 처리 사업자나 그 단체 등의 자율관리 폭이 확대됨이 바람직스럽다.

36) 전재경(2008), *Ibid.*

37) 한국폐기물재활용공제조합 정보는 http://www.kowra.or.kr/sub1/sub1_01.asp, 참조

38) 한국폐기물협회 정보는 <http://www.kwaste.or.kr/index.do>, 참조

(3) 폐기물과 순환자원의 관계

가. 종속적 관계

독일 자원순환 폐기물법(Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)(제3조 제1항)에서는 폐기물을 광의의 개념으로 설정하고 이를 “자원화 가능” 폐기물과 “활용 불가능” 폐기물로 구분한다. 독일법제는 폐기물의 개념에 순환자원의 개념을 포함시키면서 폐기물법(Abfallgesetz:1986)에서 「자원순환 폐기물법」으로 진화하였다.³⁹⁾ 2012년 6월 1일 개정된 「순환경제의 촉진과 폐기물의 환경협약상 관리의 보장을 위한 법률」[순환관리법 Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG]은 2008년의 「EU 폐기물 지침」을 받아들여 제4조에 부산물(Nebenprodukte)의 개념을 새로이 정립함으로써 생산물, 부산물과 폐기물을 구분하였다.⁴⁰⁾

우리 법제는 종래 폐기물 부문에서 일본 법제와 유사한 맥락을 보였다. 일본의 「폐기물처리 및 청소에 관한 법률」(최근개정 2000년)에서는 폐기물을 “쓰레기, 대형쓰레기, 재, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불요물로서, 고체상 또는 액상의 것(방사성물질 및 이로써 오염된 물질을 제외한다)”으로 정의한다(제2조). 순환사회형성추진기본법에서는 “폐기물”의 개념을 그대로 유지하면서 법의 적용범위를 “폐기물 등”으로 확장시키고 여기에 유용한 “순환자원”을 포함시킨다.⁴¹⁾

폐기물과 순환자원에 관한 독일과 일본의 법제를 비교요약할 필요가 있다. 전재경(2008)의 연구⁴²⁾에 따르면, 독일은 「폐기물: 순환가능

39) 박균성·함태성, 『환경법』(박영사: 2008년), pp.522~527

40) 손 현, issue paper 『폐기물 관리법상 폐기물관리 체계 분석』(한국법제연구원: 2012.10.31.), p.8 註14

41) 일본에서 ‘순환자원’이라 함은 “폐기물 등” 중 유용한 것을 말한다. 일본순환형사회형성추진기본법 제2조

42) 전재경, “폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용”, 『환경법연구』 제30권3호(2008년), p.615

+ 순환불능」 모형을 취한다(양자는 대등 개념이다). 이에 비하여 일본에서는 “폐기물”이 상위개념이고 “순환자원”이 종속개념이다. 즉 “순환불능” 폐기물을 기준으로 삼고 “순환가능” 폐기물을 “순환자원”으로 추출해 내기 위하여 좁은 의미의 폐기물을 포함하는 상위 개념이 필요하였고 이를 “폐기물 등”으로 정의하였다.

나. 대등한 관계

1976년의 미국 자원보전 및 회수법(RCRA)은 폐기물의 개념을 정의하면서 환경청(EPA)의 관할권을 확인한다. 자원보전 및 회수법은 “폐기물”(solid waste)을 “쓰레기(garbage), 찌꺼기(refuse), 오니(sludge) 또는 폐기된 물질(discarded material)로 정의한다. 폐기물은 “고상”(solid)을 기초로 범주가 정해지지만 실제 “고상 폐기물”은 “포집되지 아니한 가스” 형태의 물질을 제외한 모든 형태의 물질을 포함한다. “판례에서는 “설비들이 처리하였거나 버렸거나 방치하였기 때문에 폐기된 물질(discarded material)만이 폐기물을 구성한다”고 판시하였다. 환경청은 공정이 진행 중인(in-process) 물질에 대하여서는 규제할 권한을 가지지 아니한다. 또한 법원은 재활용이 예정된 물질도 폐기물로 보지 아니한다.⁴³⁾

전재경(2008)의 연구에 따르면, 미국의 「자원보전 및 회수법」은 폐기물에 관한 제정법적 정의 속에 “재활용 물질”(recycled materials)을 명시적으로 포함시키지 아니하였다. 이에 따라 동법(RCRA)은 재활용의 촉진을 입법의 목적으로 내포하고 있지만⁴⁴⁾ “부산물”(by-products) 등을 폐기물로 간주하지 아니함으로써 “재활용 물질”에 대한 규제법으로 기능하지 아니한다.⁴⁵⁾ 또 연방 환경청은 재활용품을 폐기물로

43) *American Mining Congress v. EPA*, 907 F.2d 1179 (D.C.Cir.1990) (AMC II)

44) J.B. Ruhl, John Copeland Nagle and James Salzman, *The Practice and Policy of Environmental Law* (Foundation Press: 2008), p.309

45) Steven Ferrey, *Environmental Law* 2nd. ed (Aspen Law & Business: 2001), p.284

보지 아니하였다.⁴⁶⁾ 이러한 관념에 따르면, 미국 법제상 “폐기물”은 독일이나 일본과 달리 “재활용이 예정되었거나 가능한 자원”을 포함하지 아니하며 최종 처리되어야 할 즉 “폐기된” 물질만을 지칭한다. 위험 폐기물(hazardous waste)로 판정된 지정 폐기물(listed waste)은 「종합적 환경대응·보상·책임법」(CERCLA)의 관할로 넘어간다.⁴⁷⁾

(4) 자원순환의 촉진

가. 폐기물법의 전문화

순환자원 개념을 정립하더라도 기술상 또는 경제상 이유로 순환이 부적절한 물질, 즉 ‘폐기물’이 여전히 존재한다. 종전의 「오물청소법」을 승계한 1986년의 폐기물관리법은 폐기물의 개념이 확장되고 폐기물의 관리체계가 자원절약 관계 법률들과 방사성폐기물관리법 등으로 분화되면서 지위와 기능이 현저하게 변모하였다. 현행 자원절약법 등이 “폐기물” 개념을 기초로 “재활용” 등의 개념을 연역하며 순환자원의 순환성이 사라지면 폐기물로 전환되기 때문에 “폐기물”의 개념은 여전히 유지되어야 할 것이다.⁴⁸⁾ 폐기물은 순환자원과 함께 공존하거나 상호대체 관계를 유지한다.

남은 문제는 폐기물 “관리”의 범주를 어떻게 설정할 것인가의 여부이다. 현행 법제의 패러다임에 따른다면, 재활용도 여전히 폐기물 “관리”에 속한다. 그러나 자원순환 내지 순환자원이 “폐기물” 개념을 전제로 하지 아니하고는 성립될 수 없다면, 즉 “순환자원”이 “폐기물”에 종속된 개념이라면 순환자원에 대하여 폐기물과 대등한 지위를 부여하기 어렵다. 자원순환 사회에서는 “순환자원” 개념이 선행하고 폐기물 개념이 그 뒤를 따라가야 할 것이다. 그렇다면, 폐기물 “관리”라는

46) *Ibid.*, p.285

47) The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (“CERCLA”), 42 U.S.C. §§ 9601~75

48) 전재경, *Ibid.*, p.619

범주를 축소시키고 따라서 폐기물“관리법”의 적용범위도 현재보다 “좁혀야 한다”는 요구가 일어난다.⁴⁹⁾ 현행 폐기물관리법상 적용범위 조항(제3조)은 적용범위라기보다 ‘다른 법률과의 관계’에 해당한다.

나. 분법화의 정합성

우리나라 자원절약 내지 재활용 관련 법제는, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」이 시사하는 바와 같이, 일본의 그것과 유사하게 분법화의 길을 걸어왔다. 이러한 경향은 시행법의 출현이라는 측면에서 또 “법의 진화”라는 관점에서 과도기적으로 불가피한 면이 있다. 개별 부문의 재활용 시행법들은 경우에 따라서는 전자제품, 자동차, 선박, 중장비 또는 항공기 등으로 확대될 가능성도 있다.⁵⁰⁾ 그러나 재활용 내지 순환자원 품목에 따라 시행법들을 늘리는 데에는 한계가 있다.

자원절약 법률들의 분법화가 지속된다면 관련 법률들의 계열화가 필요하다. 현행 자원절약법은 자원순환을 이념으로 상정하면서도 순환자원의 독자성을 정립하지 못하고 따라서 폐기물법과의 관계가 명료하지 못하여 때때로 행정관할의 분장 등에 장애가 된다. 이 점은 폐기물관리법도 마찬가지이다. (가칭)순환사회형성촉진법 또는 (가칭)자원순환기본법이 제정되면 이러한 문제들이 해소될 것이다. 기본법이 제정되기 이전에 재활용 관련 법률들이 먼저 분법화된다면 선행 폐기물관리법 및 자원절약법과의 정합성에 유념하여야 할 것이다.⁵¹⁾ 자원절약법과 폐기물관리법의 관계가 정립되지 아니한 상태에서 재활용 관련 법률들이 늘어나면 법률들 상호간의 부정합성이 증가한다.

자원관리의 상류에서도 분법화 경향을 보인다. 환경친화적 자동차의 개발 및 보급을 촉진하기 위한 종합적인계획 및 시책을 수립하여 추진하도록 함으로써 자동차산업의 지속적 발전과 국민생활환경의 향상

49) *Ibid.*, p.620

50) *Ibid.*

51) *Ibid.*

을 도모하며 국가경제에 기여함(제1조)을 목적으로 하는 2004년의 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」이 적용대상으로 하는 “환경친화적 자동차”는 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」이 규정하는 “청정생산기술”(법 제2조제1호)의 개발과 맥락을 같이 한다. 그러나 환경친화적 자동차법은 개발과 보급에만 초점이 맞추어져 있고 자원순환과의 접점이 결여되어 있다.⁵²⁾ 지식경제부의 공고와 고시는 자원순환 차원보다는 자동차 규격이 주류를 이룬다.⁵³⁾

다. 에너지 순환체계의 모색

순환사회는 재활용품 또는 폐자원의 순환뿐만 아니라 물과 에너지의 순환을 지향한다. 현행 자원절약 법체계는 폐기물로부터의 에너지 회수만을 상정한다. 그러나 자원절약은 자원회복의 상위개념이다. 자원순환은 에너지 “순환” 자체에 주목하여야 한다. 현대식 첨단 건물들이 대형 유리 외벽 등으로 온실화되면서 내부에 엄청난 열이 축적되며 이는 냉방용 전기 기타의 자원을 낭비하는 요소로 작용한다. 기후변화 대응책은 건물의 에너지 순환구조에 주목함으로써 자원순환과 만난다.⁵⁴⁾ ‘녹색’ 건축물의 개념은 에너지 절약과 함께 에너지 순환을 표방한다.

자원절약은 폐기물로부터의 열에너지 회수 또는 폐열의 재활용을 넘어 에너지 자체의 절약을 요구한다. 현행 폐기물·자원절약 관련법은 에너지 순환구조에 적절히 대응하기 어렵다. 2006년의 에너지기본법은 에너지정책의 기본원칙(제3조)에서 “산업·환경·안보·교통 및 건축 등 에너지 관련 모든 분야에 대한 통합적 고려”를 열거하고 있지만 에너지 절약과 관련된 구체적 시책이나 프로그램을 담고 있지 않다. 건축·교통 등을 관장하는 행정기관과 산업·에너지 등을

52) *Ibid.*, p.621

53) <http://www.mke.go.kr/mke/index.jsp#> (2012.11.30.) 정책 공고·고시

54) 전재경(2008), *Ibid.*

관장하는 행정기관이 건축·에너지·운송 관계 법률에서 순환사회의 형성에 이바지하는 접점을 마련하여야 할 것이다.⁵⁵⁾ 하지만, ‘영구기관’ 개념에서 알 수 있듯이, 에너지는 한번 사용하면 흩어지거나 변환되기 때문에 순환의 폭이 넓지 않다. 순환의 곤란성은 재생가능(renewable) 에너지의 경우에도 일어난다. 에너지 순환의 개념과 범주를 정립할 필요가 있다.

(5) 실효성의 증진

가. 생산자책임재활용의 실효성

우리나라에서 2003년 1월 1일부터 시행된 확대생산자책임(Extended Producer Responsibility·EPR)제도 또는 생산자책임재활용제도는 제품이나 포장재 생산자에게 일정량의 재활용의무를 부여하여 재활용하게 하고, 미이행시 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용부과금을 생산자에게 부과하는 제도이다. EPR은 제품에 대한 생산자 책임을 확대하는 것으로, 사용이 종료된 제품의 중간처리 또는 최종처분에 대하여 생산자에게 상당한 책임을 부여한다.⁵⁶⁾ 종전의 생산자들은 재활용이 쉬운 재질, 구조의 제품을 생산하여 이를 판매하는 시점까지만 책임을 지고, 사용 후 발생된 폐기물은 소비자의 책임이었으나, 이 제도가 시행되면서 생산자들은 제품의 설계·생산 단계에서부터 폐기물의 발생을 원천적으로 감량할 책무를 부담할 뿐만 아니라 제품의 소비 후에도 발생한 폐기물의 재활용을 촉진할 책무를 부담하게 되었다.

현행 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」이 규정하고 있는 생산자책임 제도는 선언적인 의미가 크지만 당사자의 책임이 의무화되지 못하는 등의 이유로 규범으로서의 명확성과 구체성이 결여되어 있

55) *Ibid.*

56) 환경정책평가연구원, 『생산자책임재활용제도 확대·발전 방안에 관한 연구』(한국자원재생공사: 2004), p.2

어 실효성이 떨어진다. 생산자책임과 관련하여 법집행 과정에서 문제될 수 있는 항목은 재활용의무율(법 제17조)과 재활용부과금의 징수(법 제19조)이다.

재활용의무생산자가 부담하는 재활용의무율은 환경부장관이 주무부장관과 협의하여 고시한다(법 제17조제1항). 재활용의무량의 산출기준은 대통령령으로 정한다(법 제17조제2항). 재활용의무가 제대로 이행되지 아닐 경우에는 재활용부과금(재활용의무량 중 재활용되지 아니한 폐기물의 재활용에 드는 비용에 그 100분의 30 이하의 금액을 더한 금액)을 재활용의무생산자나 재활용사업공제조합에 부과한다(법 제19조제1항).

생산자책임에서는 재활용의무생산자의 요건과 등록 그리고 면제대상과 면제의 요건 및 불복절차 등이 문제된다.⁵⁷⁾ 재활용 의무이행에 대한 감시와 관계자 등의 출입조사권한 및 정보청구 등이 아울러 문제될 수 있다. 재활용의무의 부과가 경쟁질서에 미치는 영향이나 비용편익(BC) 등도 고려되어야 한다. 이해관계자와의 협의와 필요 최소한의 의무수준 등이 다툼의 대상이 될 수도 있다. 현행 재활용 법제는 생산자책임의 시행과 관련하여 객관성과 투명성을 확보하기 위한 절차법적 요소들에 대한 고려가 부족하다.

나. 배출권거래제의 검토

국제사회는 기후변화와 관련하여 배출권(배출량) 거래제를 추진하고 있다. 미국 등 일부 국가들은 탄소 이외의 온실가스에 대하여 국내적으로 배출권 거래제를 실시하기도 한다. 배출권(emissions)이란 일종의 오염권(증서)에 해당하며 명령형 규제를 경제적 도구로 변형시킨 것이다. 영국의 경우에는 생분해성 폐기물의 매립량을 감소시키기 위하여 매립량을 할당하고 이를 유연하게 운영하기 위하여 지방의 폐기물 수

57) 독일의 순환경제 시스템 구축 과정에서 제조물에 대한 책임이념을 처음으로 구체화 한 법률은 1991.6에 시행된 「용기포장령」 [용기포장폐기물의 억제와 재활용에 관한 명령]이다.

거 당국들을 대상으로 폐기물배출권 거래제를 시행하고 있다.⁵⁸⁾ 여기에서 ‘배출권’은 권리를 지칭하는 것이 아니라 배출량을 표창하는 증서를 의미한다.

우리나라의 경우에는 폐기물 관리와 관련하여 반입수수료제[폐기물처리시설을 설치·운영하는 기관은 당해 폐기물처리시설에 반입되는 폐기물의 처리를 위하여 필요한 비용을 폐기물을 반입하는 자로부터 징수할 수 있다]를 채택하였다(1995년의 폐기물관리법 개정법 제5조의2). 여기에서 한 걸음 더 나아간다면, 폐기물의 반입량(cap)을 할당하고 여기에 배출권거래제(trade)를 추가하여 시행할 수 있을 것인가의 여부를 검토할 수 있을 것이다.

3. 법집행상의 과제

1) 정책적 과제

「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015)에 따르면, 2000년 대비 2009년에 음식물류 20%, 사업장배출시설계 22%, 건설 133% 등 발생량이 지속적으로 증가하고 있어 음식물·사업장·건설폐기물 등에 감량정책을 강화할 필요가 있다. 아울러 폐기물처리 시설에 대한 투자 효율화 및 선진화가 필요하다. 권역내 폐기물 처리 및 투자 효율화를 위해 처리시설을 최적화(광역화·대형화·연계처리)하고 공공·민간시설 등은 통합·연계를 유도한다. 시설현대화(수명연장), 대체원료 확보(물질재활용), 온실가스 저감 및 에너지회수 등을 위한 시설투자 등 인프라를 확대시킬 필요가 크다. 자원고갈과 에너지난 그리고 기후변화에 대한 우려가 확산되고 있는 상황에서는⁵⁹⁾ 자원순환산업을 국가 성장동력

58) 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』(한국법제연구원: 2008), 제3장의1. (6) 英國 폐기물 및 배출권거래법, 참조

59) 자원순환거버넌스포럼·(사)한국폐기물학회, 제2회 자원순환의 날 기념 심포지엄 「자원순환 경제사회와 지속가능한 지구」(송도 컨벤시아 : 2008.11.13), 참조

산업으로 육성할 필요가 있다. 폐자원을 효율적으로 이용하고 자원순환산업의 경쟁력을 높이기 위해 재활용 업체의 집적화, 자원순환정보 시스템 등 국가 폐자원순환망을 구축하여야 할 것이다.

재활용업체(약 4,350개)의 77%가 매출액 5억원 이하 영세사업장(2008년)이고 입지가 분산되어 있는 형편이다. 업체간 연계미흡 등으로 권역외 폐기물 이동에 따른 경제적 비용이 약 3조원에 달한다. 이에 정부는 개발된 국내 기술의 상용화, 최첨단 글로벌 기술력의 확보 등을 통하여 국내·외 신규시장 창출 및 수출전략산업으로 육성한다는 계획을 수립하였다.

GDP 2만달러 시대 달성	⇒	GDP 3~4만달러 시대 도약
생산요소 투입형 양적 성장		생산성 위주 실적 성장
제조업 동력 동맥산업(Artery) 중심		자원순환형 정맥산업(Vein)과 조화
녹색성장 선언(기후변화 대응)		녹색시장 주도(기후변화 대응)

※ 자료: 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.44

2) 정책과 법제간의 조화

환경법은 폐기물을 관리할 뿐만 아니라 자원순환 사회의 형성을 촉진시키는 기능을 수행한다. 폐기물의 개념이 순환자원으로 확장되는 과정에서 폐기물 또는 순환자원을 규율하는 법제도도 변화되어야 한다. 아쉽게도, 폐기물과 순환자원을 둘러싼 국민의식과 정책이 눈부시게 변화하는 가운데 법제도가 이를 따라가지 못하는 역설이 유지되고 있다. 의식과 정책은 순환자원 내지 자원순환에 다다랐는데 법제는 여전히 폐기물에 머무르고 있다. 관련 정책과 법제간의 이러한 부조화는 순환사회의 형성에 지장을 초래한다.

지식경제부 소관 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 그 명칭과 목적에 비하여 내용과 수단이 산업구조를 환경친화적으로 전환시키기에 미흡하고, 환경부 소관 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」은 자원순환을 저해하는 제품의 설계(표준화·규격화를 포함한다)와 생산 및 유통에 개선조치를 요구하기 어려운 위치에 놓여 있어 두 법제 간의 자원순환을 목적으로 하는 연계와 소통이 미흡하다. 물질자원의 흐름에서 설계 및 생산의 상류(up-stream)부문과 유통 및 소비의 하류(down-stream)부문을 동시에 고려하는 자원순환 시스템 및 지속가능한 산업구조로의 전환 촉진을 지원하는 법체계가 필요하다. 자원순환형 산업구조 구축에 필수적인 청정생산 체제를 효율적으로 도입·확산시키고 관련 법률간 역할분담이 제대로 되지 아니한 재활용과 재제조 등의 분야가 문제된다.

자원순환 관련 현행법제는 소각·매립 처분되는 폐기물이 70%~80%에 달하고 재활용율이 20%~30%에 불과하였던 시대의 소산이다. 이제 우리나라 폐기물의 재활용율은 생활폐기물의 경우 약 61% 그리고 산업폐기물의 경우 약 88%에 달한다. 세계에서는 재활용자원이 폐기물로 간주되고 규제·단속되는 관행으로 인하여 재활용사업자들을 범법자로 만드는 현상에 불만을 토로한다.⁶⁰⁾ 2010년의 개정 폐기물관리법은 종래 재활용업의 인·허가를 폐기물관리법에 편입시킴으로써⁶¹⁾

60) 장준영, “자원순환형 경제사회의 비전에 걸 맞는 법체계가 되어 있는가”, (社)블루환경교육센터 주최 「자원순환 법체계 개선방안 토론회」 자료집(2012.11.6: 서울 YWCA 회의실), p.24

61) 2010.7.23 개정된 「폐기물관리법」은 종전 2007.8.3의 「폐기물관리법」 제25조(폐기물처리업) “① 폐기물의 수집·운반 또는 처리를 업(이하 “폐기물처리업”이라 한다)으로 하려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 폐기물 처리 사업계획서를 환경부장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.”를 제25조(폐기물처리업) “① 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업(이하 “폐기물처리업”이라 한다)으로 하려는 자(음식물류 폐기물을 제외한 생활폐기물을 재활용하려는 자와 폐기물처리 신고자는 제외한다)는 환경부령으로 정하는 바에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에

도·소매업[재활용품수집소]이나 제조업[재생원료 가공·제조업, 재활용상품 제조업 등]에 해당되는 업을 폐기물처리업의 개념으로 귀결시킴으로써, 자원순환의 가치관과 자원산업의 개념을 더 후퇴시켰다는 비판을 받는다.⁶²⁾ 이러한 입장에서는 재활용업을 제조업으로 본다면 폐기물처리기사 등을 고용할 필요가 없다고 보고 ‘폐기물재활용업’이라는 용어를 쓰지 말 것을 요구한다.

자원순환사회 내지 순환경제라는 가치관과 어울리지 아니하는 다른 법률상의 규정들도 문제된다. 예컨대, 건축법상에서도 재활용업이 오랫동안 ‘분뇨 및 쓰레기 처리시설’로 규정되어 있어 재활용업이 혐오시설로 인식되고 따라서 장소이전 및 입지에 대한 반대에 봉착하고, 시설 신축·증축시에 빈번한 민원발생에 부딪혀 허가지연·공사지연 등을 겪어 재활용산업의 활성화 내지 자원순환에 장애요인으로 작용한다. 또한 저탄소 녹색성장기본법(제24조)에 자원순환의 촉진에 관한 내용이 포함되었지만, 산업을 분류하는 ‘녹색산업’의 범주에 ‘재활용산업’이 제외되는 등의 한계를 보인다.⁶³⁾

3) 기대효과의 추정

자원순환과 관련하여 정부의 일부 정책들은 효율면에서 부정적인 평가를 받기도 한다. 국회예산정책처는 「폐자원에너지화사업평가」 보고서에서 동 사업의 문제점을 지적하고 제도적 개선방안을 제시한 바 있다. 이 보고서는 환경부의 폐자원에너지화사업 중 가연성폐기물 고형연료(RDF)화⁶⁴⁾ 사업을 중심으로 평가하였다.⁶⁵⁾ 평가 결과, 정부는

는 폐기물 처리 사업계획서를 환경부장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시·도지사에게 제출하여야 한다. 환경부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.”로 변경하였다.

62) 장준영, *Ibid.*, p.25

63) *Ibid.*

64) RDF(Refuse Derived Fuel)는 폐기물로부터 가연성분(종이, 목재, 비닐·플라스틱류)을 선별·분리하여 에너지를 회수할 수 있도록 제조한 연료를 말한다.

65) <http://www.nabo.go.kr> (2010.9.8.)

사업의 기대효과를 과대 추정하였고, 경제적 타당성 분석을 엄밀하게 수행하지 못하였으며, 면밀한 검토 과정 없이 사업을 확대하고 있는 것으로 나타났다.

[표] RDF사업의 기대효과(2010~2020년) 비교

(단위: 억원)

구 분	실행계획	수 정	변 동
폐기물처리비용 절감효과	10,420	2,359	△8,061
온실가스 감축효과	3,298	1,149	△2,149
화석연료 대체효과	24,581	7,407	△17,174
총 계	38,299	10,915	△27,384

* 자료: 국회예산정책처(2010.9.8.)

구체적으로 살펴보면, RDF 사업은 폐기물처리비용 절감 등 사업의 기대효과에 대하여 과대 추정하였다. 정부의 실행계획에서는 총 3조 8,299억원의 경제적 기대효과가 발생하는 것으로 예측되어 있으나, 재산정 결과 기대효과가 총 1조 915억원에 그치는 것으로 추정된다. 편익 과다 추정 및 비용 누락 등 경제적 타당성 분석에 오류가 나타났다. 예컨대, 「부산시 RDF시설 적격성조사」의 경우, 대체매립장건설편익을 약 5.4배 과다 산정하고 잔재물 및 소각재 매립비용을 누락하는 등의 오류로 인하여 경제적 타당성이 있다는 잘못된 결론을 도출하였다. 나아가 시범사업의 문제점과 지역적 여건에 대한 검토 없이 사업을 확대하였다. 예컨대, 수도권매립지와 부천시 시범사업의 경우 화재 발생 및 RDF생산을 대폭 하락 등의 문제점이 발생하였고, 지역에 따라서는 RDF시설의 타당성이 낮음에도 전국적으로 17개 RDF시설 건립 사업을 동시에 추진하였다.

4. 법률관의 진화

자원의 순환을 기반으로 형성되는 ‘자원순환사회’는 ‘순환자원’을 매개로 삼는다. 자원순환사회에서는 순환자원이 중심 개념을 이룬다. 종래 환경부가 추진하는 (가칭) 「자원순환기본법」은 순환자원을 중심 개념으로 설정하여야 할 것이다. 그럼에도 환경법 실무에서는 그동안의 행정관행으로 인하여 기본법의 입법에서 순환자원 대신에 폐기물을 중심 개념으로 삼고 여기에서 순환자원을 연역해 내고자 한다. 즉, 폐기물을 ‘순환가능’ 폐기물과 ‘순환불능’ 폐기물로 분류하려는 움직임이 그렇다.

폐기물의 개념을 분해하여 ‘폐기물’이라는 용어를 “더 이상 쓸모(用途)가 없어진” 이른바 ‘폐물’(廢物)과 “쓸모가 있음에도 버려진” 이른바 ‘기물’(棄物)의 합성어로 이해한다면, ‘순환불능’ 폐기물과 ‘순환가능’ 폐기물이라는 구분은 나름대로 설득력을 지닌다. 그러나 어법상 ‘폐기’는 “못쓰게 된 것을 버리는 행위”를 지칭한다. 이미 못쓰게 된 것이라고 낙인찍힌 물체나 물질(無用之物)로부터 다시 쓸 만한 것(有用物)을 이끌어냄은 개념논리와 어긋난다. 폐기물이 자원이라면, ‘폐기물’ 개념부터 폐기시키는 논의가 필요하다.⁶⁶⁾

자원순환기본법의 입안 과정에서 순환자원을 후퇴시키고 ‘폐기물’을 전면으로 내세우기 어려움은 일상과 법 실무에서도 되풀이된다. 폐기물은 오염통제의 대상이기 때문에 우선 사회적으로 경계와 불신의 대상이 된다. 다음에 폐기물은 환경을 오염시키는 존재로 엄격하게 규제되기 때문에 행정적으로 명령과 통제의 대상이 되고 특별관리의 대상이 된다. 폐기물 내지 순환자원에 대한 행정부처의 관할권을 떠나서,

66) 폐기물과 순환자원의 개념 정립 및 관계에 관한 논의는 전재경의 선행연구인 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』(한국법제연구원: 2008)에서도 논의된 바 있다.

자원순환사회에서 순환자원에 '폐기물'이라는 굴레를 씌우려는 관행은 지양되어야 할 것이다. 순환자원이 탄생하는 순간부터 감시와 통제 대상이 되어서는 자원순환의 원활한 흐름이 유지되기 어렵다.

순환사회의 형성은 폐기물 이전의 순환자원을 기초로 할 것이므로 “폐기물로부터 독립한” 순환자원의 개념을 요한다. 순환자원의 독자성은 순환사회의 형성 체계를 간명하게 만들 것이다. 폐기물과 순환자원의 개념이 명료하게 정립될 경우에는 양자의 사무관할도 분명해질 것이다. 2012년 현재 환경부가 운영중인 자원순환 정책포럼의 논의자료[그림]에는 아직 “폐기물에서 순환자원으로 넘어가는” 법률관의 진화가 엿보이지 않는다. 포럼 자료는 폐기물에 선행하거나 대등한 개념으로 순환자원을 이해하지 않고 종래와 마찬가지로 순환자원을 폐기물에서 연역되는 개념으로 이해하려는 경향을 보인다.



제 2 장 기초이론 및 입법례

제 1 절 기초이론

1. 순환경제론

폐기물을 ‘자원’이라는 관점에서 접근하건 아니면 순환자원을 선행 개념으로 이해하건 간에 자원순환사회는 ‘자원’을 기본요소로 한다. 순환사회를 형성하기 위하여서는 전통적인 경제학을 넘어 자원경제학 내지 순환경제이론에 관한 성찰이 필요하다. 순환경제론에 관하여서는 종래 여러 저작물이 있다. 여기에서는 이 분야에 특화된 한국순환경제연구소 이승무 박사의 최근 이론체계를 재구성하여 두 부분으로 소개한다. 이승무 박사는 폐기물을 양산하는 사회경제적 구조에 주목하고 이를 해결하기 위하여 생태경제학적 관점에서 접근한다.

1) 폐기물의 양산과 자원순환

(1) 낭비사회

자원순환보다 더 경제의 운용원리 자체에 대해 문제를 인식할 때 우리는 폐기물의 발생이 아니라 낭비의 발생에 대해 주목하게 된다. 이승무 박사의 견해에 따르면, ‘낭비’는 특정한 목적 달성의 능률을 위해 만든 기술이나 제도가 그 목적을 달성하는 정도보다 더 큰 부작용을 일으킬 때 과연 처음에 달성하려고 했던 목적이 그 정도의 희생을 감수할 의미가 있었던 것인가를 반성해 볼 경우에 사용하는 말이다 ... 자원의 낭비를 막기 위해 이론적으로 거치는 절차가 비용편익(BC)분석이다. 제도를 만드는 일이나 개발사업에서 경제학이 하는 일은 이처럼 자원이 낭비되고 있지 않는가의 여부를 체계적으로 따져보

는 일이다.⁶⁷⁾

(2) 폐기물 생성요인

경제활동을 통해 생산된 물자가 소비된 후에는 폐기물이 발생한다. 물론 생산과정 중에도 투입되는 원료 중에 폐기되는 물질들이 생겨난다. ‘폐기물’은 분리되면 유익하게 사용할 수 있는 물자들이 지저분하게 뒤섞여 있어서 쓸 수 없게 된 상태를 의미한다. 그것은 땅에 파묻혀서 이것을 쓰레기로 보지 않을 만큼 덩치가 작은 미생물들의 먹이가 되어 처분되기도 한다 … 폐기물을 선별해 내는 데는 많은 시간과 에너지가 소요된다 … 폐기물은 충분한 시간이 주어진다면 거의 100% 물질별로 분리되어 유익한 자원으로 환원될 수 있다 … 폐기물은 이러한 시간과 에너지가 부족하기 때문에 만들어지는 것이라고 할 수 있다 … 생산과정을 조정하는 인간에게 충분한 시간이 주어지지 않으면 절차를 무시하게 되고 실수를 많이 저지르게 되어 시행착오를 겪게 된다. 투입되는 물자들이 뒤섞여서 폐기물이 만들어진다.⁶⁸⁾

(3) 폐기물 배출 배경

이른바 ‘순환경제’는 시간을 충분히 주는 경제이고 그래서 물자의 오용과 낭비가 적고 쓰레기가 분리되어 유익한 물자로 환원되는 “깨끗한 경제”를 의미한다. 이는 개개인의 일상생활에도 적용되는 원리이고 산업과 국민경제 전체에도 마찬가지로 적용되는 원리로서 제시된다. 생산이 이루어지면 개인이나 경제 전체에서 생산을 정리하는 시간이 필요하며 소비를 하면 소비한 물자들을 정리하는 시간이 필요하다 … 그래야 개인과 사회의 건강이 유지될 수 있다 … 자본주의 경제에서는 ‘정리’를 천한 것으로 여긴다 … 이러한 고정관념 때문에 사

67) http://webbbs.gabia.com/bbs_down.php?tbl_name=cycleconomy_org&bbs_name=document&seq_no=191 (2010.5.19.)

68) 이승무, “순환경제의 원리” <http://www.cycleconomy.org/declaration.htm> (2008.3.4.)

회는 더욱 더 많은 폐기물을 배출하고 또 버리는 사회가 된다.⁶⁹⁾

(4) 폐기물 발생동향

「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015)에 따르면, 우리나라 사업장폐기물의 발생량은 2003년 252,293톤/일에서 2009년 316,015톤/일로 동기간 동안 연평균 3.9% 증가하였다. 사업장폐기물은 산업활동 증가, 경제활동 규모 확대, 자원 다소비형 산업·경제 구조의 변화에 직접적인 영향을 받으며, 건설폐기물은 건설공사 증가, 건설폐기물 배출신고제도의 정착, 재건축 증가 등에 따라 발생량이 증가하는 추세이다. 사업장 배출시설계 폐기물은 2001년 이후 완만한 증가세를 보이고 있으며, 가연성폐기물 및 광재류 발생량 증가에 기인한다.

폐기물 발생량 현황

(단위:톤/일)

구 분 연 도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
계	234,283	261,032	277,533	303,029	311,666	304,357	328,954	346,669	368,890	366,921
생활폐기물	46,438	48,499	49,902	50,736	50,007	48,398	48,844	50,346	52,072	50,906
음식물류	11,434	1,237	11,394	11,398	11,464	12,977	13,372	14,452	15,142	13,701
사업장	187,845	212,533	227,631	252,293	261,659	255,959	280,110	296,323	316,818	316,015
배출시 설계	101,453	95,908	99,505	98,891	105,018	112,419	101,099	114,807	130,777	123,604
건 설	78,777	108,520	120,141	145,420	148,489	134,906	168,985	172,005	176,447	183,351
지 정	7,615	8,105	7,985	7,982	8,152	8,634	10,026	9,511	9,594	9,060

※ 자료: 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.14

69) Ibid.

우리나라 전체 폐기물의 발생량은 점차 증가할 전망이다. 전체적으로 최근 5년간 (2005~2009년) 폐기물 발생추이를 근거한 2015년폐기물의 발생은 약 49만톤으로 추정된다. 폐기물 종류별 최근 5년간 연평균증가율은 생활폐기물 0.4%, 사업장폐기물 3.8%, 건설폐기물 4.9%, 지정폐기물 2.4%이다. 폐기물 종류에 따른 2015년 발생추정량은 생활 54,001톤/일, 사업장 193,400톤/일, 건설 231,313톤/일, 지정 12,412톤/일이다.

폐기물 종류별 발생량 전망(톤/일)

구 분	2009(실적)	2011	2013	2015
총 량	366,921	415,092	449,065	485,819
생 활	50,906	52,890	53,443	54,001
사업장(배출시설계)	123,604	154,652	172,944	193,400
건 설	183,351	198,157	214,094	231,313
지 정	9,060	10,714	11,532	12,412

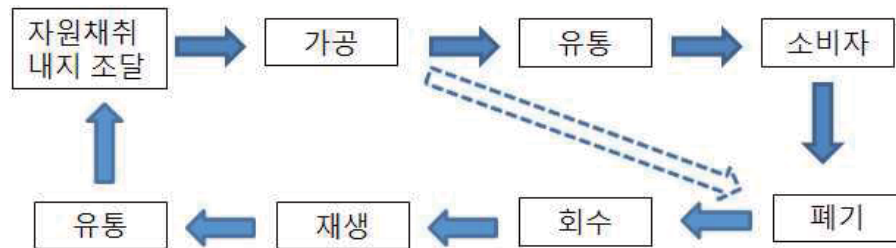
※ 자료: 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.43

(5) 자원순환의 개념

자원배분에서 낭비를 가져오는 것은 여러 원인이 있을 수 있다 ... 어떤 일을 하든지 ... 청소와 어질러져 있는 재료들을 정리하는 행위와 같이 ... 그 일의 마무리를 제대로 하는 것은 ... 다음 사람이 새로이 출발을 할 수 있는 여건을 만들어주기 때문에 ... 소홀히 해서는 아니 된다. 일의 중간단계는 화석연료를 사용하여 자동화된 기계가 담당하는 것이 가능하지만, 일의 시초인 계획 단계와 끝마무리 단계는 반드시 사람이 시간을 들여서 해야 한다. 이 마무리 단계에 관련된 제반 활동을 국가적으로는 “자원순환”이라고 부른다고 할 수 있다.⁷⁰⁾

70) http://webbbs.gabia.com/bbs_down.php?tbl_name=cycleconomy_org&bbs_name=document t&

<경제활동의 물질순환 사이클>



자원순환은 본래 정부에서 계획적으로 추진하여 이루어지는 것이 아니며, 지역을 중심으로 다종다양한 기업들이 산업생태를 이루어 이루어지는 것이다. 이러한 자생적인 형태의 자원순환은 고대사회에서 부터 잘 이루어져 왔으며, 자원순환이 문제가 된 것은 관주도의 고도 성장기에 산업폐기물이 갑자기 폭증하고 인구의 도시집중과 대량소비 문화로 견잡을 수 없을 만큼 많은 쓰레기가 쏟아져 나오면서부터이다.⁷¹⁾

2) 순환경제학

(1) 순환경제론의 등장배경

순환형 사회 또는 순환경제라는 말은 자원순환, 폐기물분야에서는 많이 알려져 있다. 시민운동가들은 ‘쓰레기 제로(zero) 도시’ 만들기과 같은 운동을 전개한다. 이는 소각장 반대운동에서 나왔다. 세계적인 소각장 폐쇄운동 단체가 GAIA이다. 소각장 건설은 도시 중심의 대량 생산과 대량소비 사회에서 쓰레기가 양산된 것, 건설자본과 부패한 정치, 관료기구에 의한 도시개발, 마찬가지로 건설자본과 지방자치의 결탁에 의한 과도한 규모의 쓰레기 처리시설 설치⁷²⁾ 등의 문제가 집

seq_no=191 (2010.5.19.)

71) *Ibid.*

72) 지방자치단체의 과도한 쓰레기 처리시설 설치에 관한 실태분석은 이 보고서 제4장 제2절의 1. 지방 환경행정의 실태 및 2. 감량과 재활용을 위한 시민사회의 노력, 참조

약된 것이다.⁷³⁾

(2) 순환경제의 형성

선진적인 경제는 인적자원을 선용하는 데서 달성되며 인적자원을 선용하려면 인간이 충분히 휴식할 수 있도록 시간을 주어야 한다. 생산은 노동집약적인 방식으로 하되 창의적인 노동이 많이 반영되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 다품종 소량생산의 방향으로 나아가야 한다. 한번 설계된 제품이 대량생산되는 방식이 아니라 수작업에 의해 약간의 복제품만 만들도록 함을 기본으로 해야 한다 ... 신(新)수공업 시대가 열리게 되면 순환경제는 자연스럽게 형성되게 된다. 하나의 물건을 만들고 나서 다른 물건에 착수하기까지 정리하는 시간과 쉬는 시간이 주어져야 한다. 중간정리 시간에 짜투리들은 다시 회수되어 쓸모 있는 데 쓰일 수 있도록 손질할 수 있다 ...⁷⁴⁾

(3) 재활용의 경제학

생활쓰레기의 수집운반, 분리선별 재활용 분야는 민간 기업이 수익을 창출하면서 할 수 있는 분야가 아니다. 이 분야에서는 생산자와 소비자가 제품을 생산하고 이용한 데 따르는 마무리 단계의 책임을 지게 함이 타당하며 이를 확대생산자책임(EPR)⁷⁵⁾ 제도라고 부른다. EPR은 생산자가 경제활동 사이클에 대한 마무리의 책임도 지고 경제성을 살려 이 단계에서의 낭비를 없애기 위한 제도이다.

이승무 박사의 견해에 따르면, EPR에서는 생산자와 소비자측이 얼마만큼을 회수, 재활용했는지를 밝히는 것으로 끝나는 것은 아니다. 위탁을 한 재활용업체들이 어떤 근로조건에서 작업을 했는지 채무상태는 어떠한지 도산한 업체들은 없었는지, 재활용 과정에서 환경보

73) 이승무, “순환경제란 무엇인가”<http://www.cycleeconomy.org/declaration.htm> (2011.5.3)

74) 이승무, “순환경제의 원리”<http://www.cycleeconomy.org/declaration.htm> (2008.3.4.)

75) 앞에서 언급한 ‘생산자책임재활용’(EPR) 제도와 같은 개념이다.

호에 대한 책임은 다했는지에 대한 사항도 사회적으로 보고할 도덕적 책임에 속한다. 그래야 경제활동의 사이클에 대한 마무리를 제대로 하는 것으로 인정할 수 있다. 이것이 잘 되지 않으면, 수거, 재활용에 대한 책임을 생산자가 이행했다고 하면서도 재활용업체들은 계속해서 불안한 여건⁷⁶⁾ 속에서 자원회수를 하게 된다.

<자원순환 개선 체계 개념>

대전제: 자원낭비의 최소화=생태 희생의 최소화



「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015)에 나타난 우리나라 폐기물처리 및 재활용 업체 현황을 살펴보면, 2009년 기준으로 민간에서 운영하는 폐기물처리업체는 수집·운반업이 4,429개소, 중간처리업이 1,310개소, 최종처리업이 30개소이다.

76) 채무에 의존하고 자금 경색이 있는 불안한 여건에서 경영을 하게 되면, 잔재물의 처리를 적법하게 하지 않고 오염방지 시설을 원칙적으로 가동하지 않으려는 유혹이 생기고, 근로자들에 대한 작업환경과 근로조건에서 미비점이 생기기 마련이다. 이 어려움을 기업주와 근로자들의 희생으로 충당하며, 환경오염으로 지역사회가 고통을 받는다. 이것은 생산자의 관점에서 사업의 전과정의 마무리가 제대로 이루어진 것으로 인정될 수 없다.

<폐기물처리업체 현황(2009)>

구 분	총계(개소)	수집 운반업	중간처리업	최종처리업
계	5,769	4,429	1,310	30
생활계폐기물	1,121	1,121	-	-
사업장폐기물	2,863	1,965	880	18
건설폐기물	1,785	1,343	430	12

※ 자료 : 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.24

생산자책임재활용(EPR) 제도 하에서 재활용업체들이 어려운 경영여건 속에서 자원회수 활동을 하도록 방관하는 것은 그 자체가 자원 낭비의 요인이 된다 ... 생산자가 사이클을 제대로 마무리하기 위해서는 근로조건과 환경기준 등을 제대로 지킨다는 조건에서 재활용업체에게 충분한 비용지원을 하여 아무런 문제없이 회수, 재활용을 하도록 해야 한다. 생산자의 입장에서는 위탁업체에 대한 세심한 선별이 필요하고 추가적인 예산도 필요하다. 지금은 거의 무조건 저가에 위탁을 받겠다는 업체들이 위탁을 받게 되므로 생산자들도 잘못하는 것이고 재활용업체도 이미지가 좋지 못하다 ... EPR 제도라는 것은 기본적으로 용어 자체가 “확대생산자책임제도”이기 때문에 생산자와 소비자가 서로 책임을 전가할 가능성이 있다.⁷⁷⁾ 교통정리 역할을 하는 정부의 입장이 필요하다.⁷⁸⁾

(4) 기후변화대응

자원의 절약이나 순환이용이 사실은 모두 낭비를 방지하는 것이라는 데 공통점이 있다 ... 산업생산 활동과 유통, 소비, 그리고 폐기물

77) OECD의 공식언어인 불어에서는 “생산자들의 확대된 책임” (Responsabilité Élargie des Producteurs)이라고 표현해 소비자들에게 책임을 떠넘길 수 없게 되어 있다.

78) 이승무, “순환경제의 원리”<http://www.cycleconomy.org/declaration.htm> (2008.3.4.)

관리에서 모두 온실가스의 발생을 최소화시킬 필요가 있다. 생산 활동에서는 공정을 합리적으로 개선하여 원료투입을 저감하고 사업장폐기물의 발생을 최소로 줄이는 것이 에너지 및 용수의 사용도 절감하는 것이 되어 온실가스의 발생을 줄이는 방법이 된다. 유통에서는 가능하다면 국내에서 원료와 중간제품을 조달하는 것, 소비자들은 국내산 제품을 사용하는 것이 중요하다. 우리나라의 음식물을 예로 든다면, 조리과정에서 불을 사용하여 발생하는 온실가스의 절반 수준에 해당하는 온실가스가 외국으로부터 식품을 수입하는 데서 발생한다고 한다 ... 탄소의 연소에 의한 이산화탄소의 발생을 줄이는 것이 자원배분에서뿐 아니라 자원순환 제도에서도 앞으로 나아가야 할 방향이다.⁷⁹⁾

2. 폐기물의 정의

현행 「폐기물관리법」은 ‘폐기물’을 크게 생활폐기물과 사업장폐기물 및 지정폐기물로 구분한다. “폐기물”이란 쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다(폐기물관리법 제2조제1호). “사업장폐기물”이란 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다(폐기물관리법 제2조제3호). “생활폐기물”이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말한다(폐기물관리법 제2조제2호). “지정폐기물”이란 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료(醫療)폐기물 등 인체에 위해(危害)를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말한다(폐기물관리법 제2조제4호). ‘건설폐기물’은 「폐기물관리법」에서 정의하지 아니하고 「건설폐

79) http://webbbs.gabia.com/bbs_down.php?tbl_name=cycleeconomy_org&bbs_name=document&seq_no=191 (2010.5.19.)

기물의 재활용촉진에 관한 법률」에서 ‘건설공사’를 기준으로 별도로 정의한다.

주요국가의 폐기물정의 및 분류체계

구분	EU	미국	일본	한국
규정법령	폐기물지침	자원보존 및 재생법	환경성 성령	폐기물관리법
폐기물 정의	주관, 객관	주관, 객관	주관, 객관	주관
분류기준	처리사유	처리사유	판단기준	-
분류순서	유해성 우선 (유해, 비유해)	유해성 우선 (유해, 비유해)	발생원 우선 (일반, 산업)	발생원 우선 (생활, 사업장)
폐기물 목록	업종, 공정, 유해특성	업종, 공정, 유해특성	유해성	유해성

- 정 의 : 주관적 (폐기의사), 객관적(공공복리)
- 분류기준 : 폐기물 배출 시 폐기물 해당여부에 대한 처리사유 또는 판단기준
- 분류순서 : 유해성, 처리기준 적용 등 폐기물 관리를 위한 우선 순위

* 자료: '자원순환 법령정비 추진방향' [내부자료], 환경부 자원순환국 (2012.9.25)

폐기물과 순환자원의 관계 및 접점은 앞에서 살펴본 바와 같이 우리 자원순환기본법(가칭)의 입안에 중요한 영향을 미친다. 일본에서도 폐기물의 개념에 관하여 논의가 많았다. 이하에서는 향후 우리나라에 의 논의에 참고하기 위하여 폐기물의 정의와 구분 및 처리업의 허가 제도에 관한 日本 전문가[小清水広如]의 개념과 논리를 개관한다.

1) 「폐기물 정의」를 둘러싼 법정책상 과제와 이후전망⁸⁰⁾

(1) 序

「폐기물의 정의」를 둘러싼 제 문제에 대해서는 지금까지도 지적이 되어 왔었으나 2000년 일련의 폐기물·재활용 관계의 新法제정과 법

80) 小清水広如 (日本 環境政策 네트워크), 日本環境法政策學會(제5회) 2001년(平成13년) 6월9일(토), 장소: 甲南大学

개정 과정에서는 결과적으로는 아무 것도 접근하지 못하고, 舊후생성이 발한 「통달[통지]」에 의해 사실상의 정의가 그대로 남았다. 한편에서, 2000년 7월에는 舊후생성에 의해 야적 廢타이어에 관한 새로운 통지가 나오고, 객관적인 판단 기준에서도 운용이 도모되었다.

순환형사회의 구축과 불법투기의 방지를 실현하여 가기 위해서는 법정책상, 이 「폐기물의 정의」를 둘러싼 제문제는 피해갈 수 없는 긴박한 정책과제이다. 환경성의 중앙환경심의회에서도 올해 전반까지는 검토를 시작하도록 되어 있고, 경단련 등의 산업계 등으로부터도 그 재검토가 요구되고 있는 상황이다.

이 글에서는 폐기물의 정의에 관한 지금까지의 흐름과 現狀을 정리하고, 새롭게 대두된 「순환자원」, 「폐기물 등」과 개정 재활용법(이하, 「자원의 유효한 이용의 촉진에 관한 법률」을 가리킨다)에서 정하는 「재생자원」 「使用済製品 등」 등과의 관련성도 근거로 하면서 과제를 유출하고 이후 어떠한 법적조치가 기대되는가에 대해서 전망하고자 한다.

(2) 「폐기물의 정의」의 現狀

종래 「폐기물의 정의」는 폐기물처리법(이하, 「廢掃法」이라고 한다) 제 2조 제1항에 따라서 「오물 또는 불요물」이라고 규정되어 있고, 구체적인 예시가 이루어지고, 일반폐기물과 산업폐기물로 구분되어 있다(또한, 산업폐기물에 대해서는 政令에서도 또한 예시가 이루어지고 있다).

그러나, 「폐기물의 정의」를 사실상 결정짓는 것은 昭和 46년 10월 25일 環整 제45호 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률의 운용에 따른 유의사항에 대해서」라고 하는 통달이다. (또한, 본 통달은 昭和 52년에 개정되었으므로, 이하 본고에서는 昭和 46년 제정 당시의 통달은 「昭和 46년 통달」이라고 하고, 昭和 52년에 개정된 통달을 「昭和 52년 개정 통달」이라고 한다. 내용은 본고의 마지막을 참조하고 싶다.) 더욱이 昭和 57년 6월 14일 環産 제21호 「폐기물의 처리 및 청소

에 관한 법률의 疑義에 대해서」라고 하는 통지 (이하, 「昭和 57년 통지」)에서, 昭和 52년 개정 通達에 있는 「스스로 이용」에 대한 의의의 보충을 하고 있다.

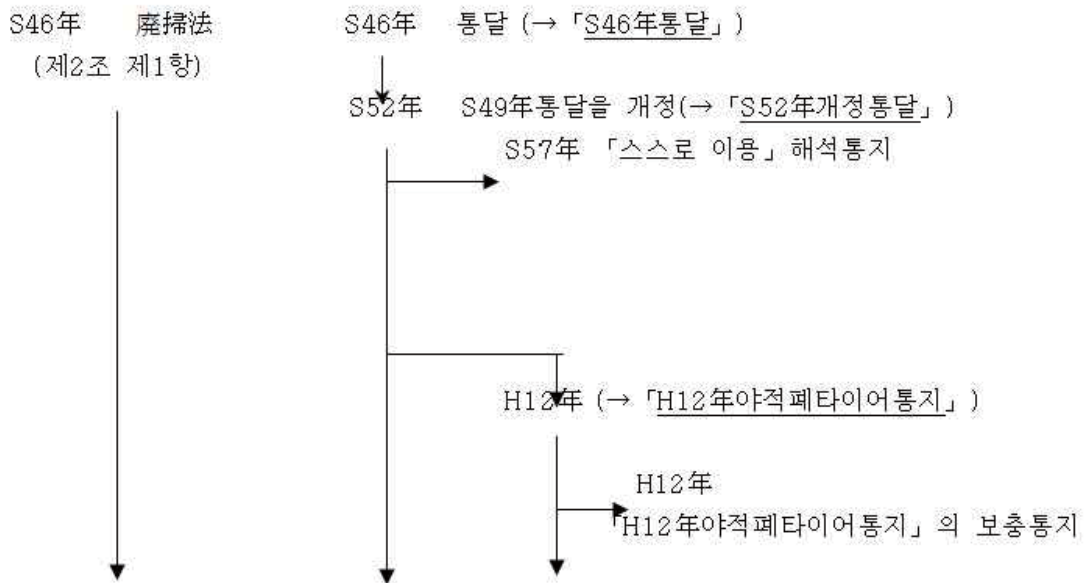
現狀에서 「폐기물의 정의」는 「통달(통지)」에 따라서, 주로 점유자가 유상으로 매각할 수 있는가 아닌가를 기준으로 점유자의 의사와 물건의 상태 등을 종합적으로 감안하여 폐기물에 해당하는가 아닌가를 판단하고 있다. 즉, 폐기물의 요건은 불요물이면서, 그 척도는 ① 금전으로 팔리는 가치가 있는가 ② 점유자에게 버릴 의사가 있는가의 두 가지 점으로 판단하고 있다고 말할 수 있다.

(3) 그간 경위와 판단기준의 변천

표에 있는 「종래 폐기물의 정의에 관한 주요한 통달(통지)의 흐름」을 살펴보면, 昭和 46년 통달제정 당시에는 폐기물에 해당하는가 아닌가는 그 性狀을 객관적으로 판단한다고 하는 이른바 「객관설」에 서고 있었으나, 개인의 의사에 상관없이 물건의 性狀을 객관적으로 판단하고 있기 때문에 새로운 물건을 대량으로 버린 경우에도 폐기물은 아니라고 고려할 수 있는 등 재활용 가능한 물건에도 과도하게 규제하는 점에 따라서 자치체에도 해석의 여지를 두기 위해 昭和 52년에 개정하고, 점유자의 의사, 그 性狀에 의해 종합적으로 판단한다고 하는, 이른바 「주관적 종합감안설」에 서게 되었다.

그러나, 그 운용에 있어서도 豊島에서의 불법투기 문제와 廢타이어의 야적 등에서 보여지는 것처럼, 객관적으로도 「불요물」이라고 보여지는 폐기물임에도 불구하고, 유가물로 재활용하는 등 점유자가 주장하는 점에서 廢掃法의 대상 외가 되고, 폐기물로서 취급되지 않는다고 하는 사태가 나타났다.

<종래 폐기물의 정의에 관한 주요한 통달[통지]의 흐름>



이러한 사태에 대처할 수 있도록 지금까지의 昭和 52년 개정 통지도 근거로 하면서 판단기준에 점유자의 의사에 대한 객관적인 요소를 가미한, 이른바 「종합감안설」에 기인해 平成 12년 7월 24일 衛環 65호 「야적된 사용 후 타이어의 적정처리에 대해서」(이하, 「平成 12년 野積 廢타이어 通知」라고 한다.)가 발해졌다(또한, 이 통지를 보충하는 통지도 동시에 발해졌다).

이 통지는 平成 11년 3월에 배출된 「비지」가 산업폐기물에 해당하는가가 다투어진 日本 최고재판소 판결(最高裁 平成 11년 3월 10일 제2 소법정 결정)의 영향도 있었다.

「不要物」이라 함은 스스로 이용하거나 또는 타인에게 유상으로 매각할 수 없기 때문에 사업자에게 있어서 필요 없게 된 물건을 말하고, 이에 해당하는가 아닌가는 그 물건의 性狀, 배출의 상황, 통상의 취급 형태, 거래가격의 유무 및 사업자의 의사 등을 종합적으로 감안하여 결정하는 것이 상당하다.

(4) 각 학설의 판단기준

3가지의 흐름을 근거로 하여 다시 한번 정리해 보면 表와 같이 된다. 「주관적종합감안설」은 종합적으로 감안하는 전제가 있지만, 점유자에 의한 폐기의 의사에 중점을 두기 때문에 「주관적」이라고 하였다 (또한, 阿部泰隆 「폐기물처리법의 개정과 남겨진 법적 과제(1)」(「自治研究」제69권 6호)에서는 주관설이라고 주장되고 있다).

平成 12년 野積廢타이어通知와 비지판결의 판단기준은 객관성도 고려한 다음에 종합적으로 감안하고 있기 때문에 「종합감안설」이라고 지칭하였다.

<판단기준의 변천 및 비교>

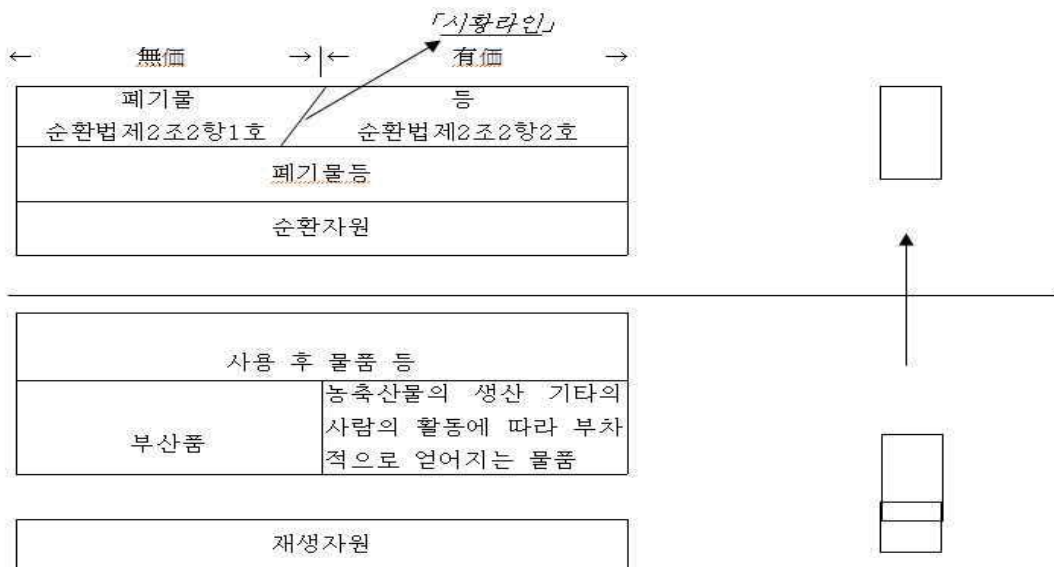
통달/통지	昭和 46년 통달 (昭和 46년 제정 당시)	昭和 52년 개정 통달 (昭和 52년 이후)	平成 12년 통지 (野積廢타이어 通知)
說	객관설	주관적 종합감안설	종합감안설
유상으로 매각할 수 있는가에 대한 판단기준	X	O	O 단, 결정적인 요소가 되지 않고, 객관적으로 분명하게 하는 등의 판단이 필요
폐기물에 해당하는가에 대한 판단기준	· 그 性狀을 객관적으로 판단	· 점유자의 의사 · 그 性狀 등을 종합적으로 감안	· 그 性狀 · 배출의 상황 · 통상의 취급형태 · 거래가격의 유무 · 점유자의 의사 (단, 객관적 요

통달/통지	昭和 46년 통달 (昭和 46년 제정 당시)	昭和 52년 개정 통달 (昭和 52년 이후)	平成 12년 통지 (野積廢타이어 通知)
			소를 가미한 다 음의 점유자의 의사) 등을 종합 적으로 감안

(5) 순환법 · 개정 재활용법과의 상관관계

순환형사회형성촉진법(이하, 순환법이라고 한다)의 제정에서 「순환 자원」과 「폐기물 등」이라고 하는 새로운 개념이 생겨난 한편, 개정 재활용법에서는 「재생자원」 등의 개념도 변화였다. 그림이 이들의 상관관계이다(이는 필자 개인의 견해이다).

<순환자원 · 폐기물등 · 재생자원등과의 상관관계도>



<註釋>

- 有價無價의 線(라인)은 물리적으로 같은 물건이라도 다르기 때문에, 폐기물 등 중 「등」의 부분의 선이 문제가 되고 있다(「시황라인」라고 본고에서는 명명한다.)
- 순환법에서 말하는 「폐기물 등」이지만, 「폐기물」과 폐기물 등 중 「등」의 부분 2개로 나뉜다.
- 폐기물 등 중 유용한 것이 「순환자원」(순환법제2조제3항)이라고 되어 있으나, 이는 경제적 제약을 도외시한다면 현재의 기술적 수전에서 「유용」하다고 하는 점을 상정한 그림이 되었다.(「재생자원」과 「사용 후 물건 등」과 「부산물」과의 관계도 같다.)
- 「사용 후 물품 등」, 「부산물」 가운데에는 유가물인 폐기물도 포함된 것도 있다.

(6) 과 제

① 有價無價의 線 긋기의 애매함(그림 참조)

유가물인가 무가물인가 라고 하는 기준에서 고려하는 입장, 시황에 의해 그림의 「시황라인」이 변하는 일이 있다. 본래, 재활용되어야 하는 물건이 시황에서의 가격에 의해 廢掃法の 규제를 받는 받지 않는 경우가 생긴다(「시황라인」의 경향이 변화). 물리적으로는 같은 폐기물이어도 유가물이 되거나, 무가물이 되거나 하는 것에 의해 현장에서 혼란이 생김과 동시에 폐기물업자와 재활용업자의 생활기반을 해할 우려가 있다. 이에 의해 기동성 있는 일관한 대응이 되지 않는다.

② 관계법령 정합성의 이해 곤란성(①과의 관련에서 그림 참조)

「순환자원」과 「재생자원」등과 같이 다양한 개념이 나왔으나, 이들 상호의 관계가 다소 알기 어렵게 되었을 뿐만 아니라 다양한 재활용 관계의 법률의 규제가 かかるかからないで、汁棲が会わなくなっている部分がある。

③ 「유용」에 대한 법적 기준의 결여

폐기물 등 중 유용한 것이 순환자원이라고 정해져 있으나, 경제적 제약을 도외시한다면 지구상에 있는 모든 것이 순환자원이라고 하는 이론이 된다. 그러나, 「유용」이라고 하는 것의 정의가 법률에 명기되어 있지 않다. 이 유용이 어떤가에 대한 판단기준도 명확하게 할 필요가 있다.

④ 종합감안설의 판단기준 이탈

가령 재판에서 다투어진 경우, 표에 있는 것 같이 다양하게 감안해야 하는 판단 기준 중의 어떤 것에 의거하는 가는 물건에 따라서, 사회적 상황에 따라서 그때마다 차이가 나타날 가능성이 있으며, 종합적으로 감안하다고 하여도 무엇을 수단으로 판단하는가 라고 하는 것에 대해서는 사전에 파악하기 어렵다.

⑤ 통달(통지)에서의 운용의 한계

「통달[통지]」를 주체로 한 사실상의 정의가 이루어져 있는 한, 폐기물과 재활용에 관계되어 있는 현장에서도 혼란을 일으키고, 적정절차(due process)의 관점에서 적당하지 않을 것이다. 통달의 내용을 보충 해석하는 통달과 자치체의 관계 부국으로부터의 조회에 대해 답한 취지의 통지 등은 많아 번잡하다.

원래 통달은 일반국민이라기 보다도 행정기관을 주로 구속하는 것이고, 간접적이라도 이러한 법규의 성질을 가질 수 있는 듯한 「폐기물의 정의」를 통달[통지]에서 규정하는 것 자체, 행정법의 기본원칙에서 적당하지 않다고 말할 수 있지는 않을까. 통달행정의 영역으로의 비중이 높아지고 있다.

(7) 이후의 전망: 법적 조치의 방향성

폐기물의 정의에 관해서는 「종합감안설」에 입각해, 개개의 사례를 하나씩 대조해 가는 착신한 운용도 있을 수 있다고 생각되지만, 아마도 법정책상에 있어서도 한계가 올 것이다.

발생을 전환하여 폐기물과 재활용 관계 법규보다 상위에 위치하는 기본이념인 「순환법」을 기축으로, 순환되는 것 혹은 순환되어야 하는 것만을 「순환자원」이라고 대괄하여 파악하고, 순환법에서 정하는 처리의 우선원칙에 기인해 가능한 한 순환하도록 하는 방향으로 시책을 수행해 하고, 그럼에도 불구하고 기술면, 비용(cost)면, 유해성 등의 문제에서 처리하지 않으면 안되는 것을 한정 열거하여 적정처리가 필요한 것을 「폐기물」로써 다시 파악하도록 해 나가는 방향이 바람직하다.

폐기물의 정의를 법률에서 「유상무상에 상관 없이 점유자가 폐기하거나, 폐기하고자 하거나, 또는 폐기하지 않으면 안되는 고체상태 또는 액체상태의 오물 혹은 불요물이다.」라고 개정하는 것에 의해, 유가무가에 관계 없이 객관적인 시점(이 경우, 「폐기하지 않으면 안된다」라고 하는 문언이 이에 해당한다)을 넣어 정의해야 한다.

나아가 폐기물의 처리 주체와의 관련성을 재고하고, 性状으로 나눈 「별표」와 같은 「리스트」를 작성하여, 적어도 이들에 대해서는 정령 혹은 성령 수준에서 명확하게 예시한다고 하는 방법도 법적으로는 가능하다고 생각된다. 또한 기술면, 가격면, 유해성의 문제 등을 정리하기(clear) 위한 기본적 판단기준도 법정책상으로 명확하게 하고, 정책적 판단에서 조금씩 예외를 해제해 간다고 하는 수단을 취하는 것도 한 가지 방법이라고 생각된다.

따라서 廃掃法의 위치부여를 순환하여도 순환되지 않았던 것의 하나, 「폐기물」을 적정하게 처리하기 위한 기본법이라고 하는 위치를

명확하게 하고, 한편으로 순환할 수 있는 것은 개개 개별의 재활용 관계법규에 의해 처리하는 법체계로 하여 가는 것이 필요하다. 본고에서는 문제 삼지 않은 「폐기물의 구분」문제와도 합쳐서, 우선은 이 「폐기물의 정의」에 관한 법적인 과제의 해결이 순환법에서 정하는 「순환형사회」 실현으로의 제1보가 되는 것은 아닐까.

[참조 통달]

「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률의 운용에 따른 유의사항에 대해서」⁸¹⁾

“점유자가 스스로 이용하거나, 혹은 타인에게 유상으로 매각할 수 없기 때문에 불요하게 된 것을 말하고, 이에 해당하는가 아닌가는 점유자의 의사(ママ), 그 性狀 등을 종합적으로 감안해야 하는 것으로 배출된 시점에서 객관적으로 폐기물로서 관념할 수 있는 것은 아니다.”⁸²⁾

[문헌정보]

山田洋, 「독일환경행정법과 유럽」(信山社 1998)

阿部泰隆, 「폐기물처리법의 개정과남겨진 법적과제(1)·(2)」(「자치연구」 제69권 6호 1993)

大塚直, 「순환형 제 입법의 전체적 평가」(「Jurist」1194호(2000.9.1호))

浅野直人, 「폐기물의 정의와 분류의 현상 및 문제점」(「산업과 환경」 27권 9호 1998)

환경법정책학회편자, 「재활용 사회를 목표로」[(사)상사법무연구회 1998]

81) 昭和 46년 10월 25일 環整 제45호 후생성 환경정비과장통달(昭和 52년에 개정)

82) 필자의 글에서 말하는 「昭和52년 개정 통달」

2) 「폐기물의 구분」과 처리업 허가제에 관한 법제도상 과제⁸³⁾

(1) 序

순환형사회형성촉진기본법(이하, 「순환기본법」이라 한다)과 다양한 재활용 관련법이 제정되어 일본의 폐기물·재활용 정책도 약 10년 사이에 진전이 보여 법제도의 정비가 도모되어 왔다.

폐기물·재활용 문제의 근간을 형성하는 「폐기물의 정의」과 「폐기물의 구분」이라고 한 테마에 대해서도 중앙환경심의회 폐기물·재활용부회 폐기물·재활용 기본문제전문위원회에서 마침내 검토가 개시되어 2002년 3월에는 중앙환경심의회 같은 부회로써의 중간 정리 안이 제출되고, 2002년 안에는 최종보고를 정리한다고 하는 일정이 정해졌다. 또한 폐기물·재활용 행정에 대한 규제완화와 구조개혁을 요구하는 희망과 제언도 연이어지고 있고 이미 폐기물처리법(이하, 「廢掃法」이라 한다)의 발본적인 개정은 미룰 수 없는 상황이 되어 있다.

이 글에서는 「폐기물의 구분」에 착안하고, 지금까지의 일반폐기물과 산업폐기물이라고 하는 구분이 타당한가를 현행의 법제도, 해외의 동향, 구체적인 사례에서 과제를 우선은 추출한다. 그리고 「폐기물의 구분」을 바꾸는 것에 따라서 처리업 등의 허가제도의 구조 자체의 변경의 여지가 없게 되는 점에서, 이에 대신하는 새로운 구조가 법제도 상 가능한 가에 대해서 독일의 폐기물처리업에 관한 「전문처리업자 인정제도」를 참고로 하면서 검증을 하고, 마지막으로 「폐기물의 구분」과 처리업의 허가제도가 어떻게 되어야 하는가에 대해서 전망하고자 한다.

(※ 또한 「폐기물의 정의」에 대해서는 본고의 주제와 많이 관련되지만, 2001년도 제5회 학술대회에서 발표한 拙文 「‘폐기물의 정의’를 둘러싼 법정책상의 과제와 이후의 전망에 대해서」를 참조. 본고에서는 폐기물의 구분과 처리업의 허가제도만을 다루기로 한다.)

83) 小清水広如(日本環境政策네트워크), 日本環境法政策學會(제6회) 2002년(平成14년) 6월 8일(토), 장소: 東京經濟大學

(2) 「폐기물의 구분」의 現狀

① 廢掃法體系

廢掃法 체계 하에서, 현행의 폐기물의 구분은 처리책임의 소재에 착안한 「일반폐기물」과 「산업폐기물」로 나누어지고, 유해특성이 있는 폐기물에 대해서는 「특별관리폐기물」(특별관리산업폐기물 및 특별관리일반폐기물) 이라는 분류가 있다. 처리업 등의 허가제도도 이들의 구분에 따른 형태로 제도설계가 이루어지고 있다.

② 海外의 動向

해외에 눈을 돌려 보면, 정치체제와 분권제도의 존재, 規制手法의 차이 등에 의해 다소의 차이는 있으나 폐기물의 구분으로써는 유해가 그 이상인가를 우선 나누는 것이 추세이다. 처리주체로서 가정계와 그 이외의 사업자가 담당하는가, 공적기관(지자체)가 담당하는가에 따라서도 각각 나누어지지만 처리업자 등에 대한 규제에 대해서는 허가 와 면허 등이라고 한 형태로 공적기관이 관여하고 있다. 단지, 그 가운데에서도 독일은 처분이 재활용할 수 있는가라고 하는 기준으로 나누고 있으며, 또한 후술하는 것과 같이 처리업자 등에 대해서는 인정 제도를 활용하고 있다.

(3) 현행제도 하에서의 다양한 특례제도

현행제도에는 몇 개의 특례제도가 존재한다. 재생이용인정제도, 광역재생이용지정제도, 산업폐기물통합처리 및 지정일반폐기물제도가 그것이다.

① 재생이용인정제도

재생이용하는 경우가 한정되어 있으나, 폐고무타이어와 폐플라스틱류 등 일반폐기물인지 산업폐기물인지를 묻지 않고, 대상이 되는 폐

기물에 대해서는 일정의 기준에 기인하고, 환경대신의 인정을 받으면 市町村長・都道府県知事に 의한 업무 및 시설설치에 대한 인가가 면제된다.

② 광역재생이용지정제도 등

광역적인 재생이용에 대해서 일정한 조건을 만족한다면 환경대신의 지정이 이루어진 것으로 市町村長・都道府県知事に 의한 업무 및 시설설치에 대한 인가가 면제된다

③ 산업폐기물 통합처리

폐소법에 기인해 市町村과 都道府県은 지자체의 시설에 산업폐기물을 받아들여 처리할 수 있다.

④ 지정 일반폐기물제도(適正處理困難物)

市町村의 처리설비와 기술에 비추어 보아 폐타이어와 廢스프링매트리스 등의 적정한 처리가 곤란한 점에 대해서는 사업자에게 협력을 구할 수 있다.

이상과 같이, 좋게 말하면, 탄력적인 운용과 규제완화에 의해 재활용할 수 있는 방향으로 하고 있다고 말할 수 있으나, 나쁘게 말하면 사실상 구분 없는 붕괴를 용인하고 있다고 말할 수 있다.

(4) 실무상에서의 문제점

실무상, 현재의 구분에서는 어떤 문제가 있는지 몇 개의 사례를 소개해 본다.

(사례 1)

· 메이커 공장 내에 있는 재고의 미사용의 가전 재활용법 대상제품을 메이커가 처분하고자 하면 원래 일반폐기물로 처리하는 것이 산업폐기물이 되어 버린다.

(사례 2)

· 이사 시, 책상과 서랍장 등의 가구류의 처리를 개인 주인이 처리하면, 일반폐기물(대형쓰레기)임에도 불구하고, 이사업자가 거둬 처리하면 산업폐기물이 되어 버린다.

(사례 3)

· 팔레트 등의 폐기에서 업종지정을 받은 목공업 이외의 업종에서는 일반폐기물의 목조쓰레기 처리가 되고, 市町村에 의한 소각처리가 되어 버리기 때문에 유효활용이 되지 않는다.

(사례 4)

· 건설오니 중에서는 건설공사에서 배출되는 함수비 높은 자연유래의 「무기오니」가 있음에도 불구하고, 하수처리장과 식품공장 등에서 배출되는 「유기오니」와 같이 처리되어 버리기 때문에 산업폐기물로서 처리하지 않으면 안되고, 재자원화는 잘 안이루어진다.

(사례 5)

· 썩은 재고인 우유를 제조원이 처분하는 경우에는 산업폐기물 취급이 되지만, 그 경우, 우유 팩은 「종이류」, 썩은 침전상태의 우유는 「오니」(유기성오니)가 된다.

사례 1과 사례2는 같은 물건이어도 배출자의 차이에 의하는 점에서 기인하는 문제이다. 사례 3은 업종지정이 있기 때문에 같은 물건이어도 지정되지 않은 업종에서 배출된 같은 물건과 함께 취급하지 않는다고 하는 문제이다. 사례 4와 사례 5는 현재의 산업폐기물 19종류의 분류가 타당한가에 대한 문제이다. 특히 복합물질에서 나오는 폐기물의 경우, 개념을 어떻게 정하는가에 의해 복잡화하는 경향이 나타나는 문제가 제기되고 있다.

(5) 「폐기물의 구분」에 관한 검토의 동향

이상 살펴 본 것처럼, 원래 같은 물건이었어도 배출자의 차이에 따라서 처리책임이 다르게 되고, 게다가 지자체에서 사업계 일반폐기물

에 대한 유료화 정책의 유무에 따라서는 처리비용에 관하여 불공평이 생기게 된다. 또한 업종지정이 있기 때문에 재활용의 촉진이 원활하게 되지 않아 비효율적이다.

즉, 배출자로 구별하고 있는 것과 물건으로 구별하고 있는 것이 사실상 혼재하여 운용되고 있는 점에 문제가 있다. 그 배경으로써는 시대를 경유하여 폐기물의 형태도 변화하여 온 점에 대하여 법제도 자체는 신속하게 대응하여 오지 않은 가운데에서 탄력적인 운용으로 어떻게든 대응하여 온 표시이다. 더 나아가 현행제도 하에서의 특례제도 자체가 사실상의 구분의 존재 그 자체에 의문을 던지고 있다고 말할 수 있다.

최근, 행정단계에서의 검토와 지방자치단체, 산업계, NGO, 지식인 등으로부터 「폐기물의 정의」의 존재와 함께 「폐기물의 구분」의 존재에 대해서도 수많은 제안이 이루어지고 있다. 크게 나누면 이하의 3가지의 사고방식으로 수렴된다.

① 「물건」에 착안하여 구분하는 안

「물건」의 性狀과 처리의 난이도에 착안하여 구분한다. 열거형식에서 물건과 처리방법·재활용방법 등으로도 구분한다.

② 배출자로 구분하는 안

가정, 사업자, 특수한 사업체에서의 배출과 각각의 처리책임으로 구분한다. 또한 회수시기·처리시기, 책임주체와 사업주체로 각각 나누어 구분하는 생각도 있다.

③ 유해성으로 구분하는 안

환경에 대한 부하의 중대성에 비추어, 유해한가 혹은 유해하지 아니한가로 구분한다.

(6) 처리업 허가제에 대하여: 독일「전문처리사업자인정제도」

「폐기물의 구분」을 변경하게 되면 처리업 등의 허가제도도 당연변경되는 것은 아니다. 거기에 변하는 것을 고려한 다음에 참고로 삼는 것이 독일의 「전문처리사업자인정제도」이다.

독일에서는 1970년대, 폐기물의 대량배출에 대응할 수 있도록 규제를 강화하였으나, 반대로 부적정처리와 불법투기 사건의 다발을 초래하였다. 그 반성에서 처리업계에서의 신뢰성의 회복과 향상을 도모하고, 적정한 폐기물처리를 실시할 수 있도록 하기 위해 독일 순환관리법체계 하에서 「전문처리사업자인정제도」를 실시하고 있다. (독일순환경제·폐기물법 제52조)

「전문처리사업자에 관한 정령[法規命令]」·「처리사업조합의 업무 및 공인에 관한 지침 (연방행정규칙)」에서 각각 정하고 있으나, 개요로써는 전문처리사업자는 국가(註)에 의한 직접적인 인정을 받는 것이 아니고, 민간으로 설립되어 국가(註)에 의한 직접 인정을 받은 「인정단체」에 의해 인정을 받는다. 이 제도는 강제력을 가지지 않고, 어디까지나 임의참가에서 자기책임에 기인한 것이다.

인정방법에서는 「전문처리사업자조합에 가맹하여 인정을 받는 방법」과 「전문처리사업자조합에 가맹하지 않고 인정을 받는 방법」이 있다. 전자는 전문처리사업조합 (일본에서 말하는 점에 대한 업계단체에 가깝다) 안에 있었던 제3자 기관이 법규명령·연방행정지침에 기인하여 실시한 다음에 인정을 받는다고 하는 것이고, 후자는 TUEV Rheinland 등의 기술감시회사(ISO 매니지먼트 Scheme에서 말하는 점의 인정기관)와 감사계약을 체결하여 인정을 받는다고 하는 점이다.

독일의 「전문처리사업자인정제도」는 「폐기물의 구분」의 변혁에 따른 인가제도의 대체시책으로서 유효하지 않는가라고 생각된다. 구분의 방식이 어떻든, 폐기물처리업자로서의 배출자의 차이에 연동한 허

가제도에 의하지 않고, 같은 「물건」기반에서 수집·처리와 재활용할 수 있는 이상, 국가에 의한 강제적인 규제수단을 사용하지 않고 민간 기반에서 인정 스킴을 어느 정도 구축하는 점에 따라서 정맥산업의 건전화와 신뢰성의 담보를 도모하는 의의도 있다.

(7) 정리: 향후전망

폐소법이 제정된 당시와 현재의 상황에는 상당한 괴리가 있고, 실무상 현행의 구분에 문제가 있는 점은 부인할 수 없다. 순환기본법의 제정에 의해 「폐기물」을 포함하는 「순환자원」이라고 하는 새로운 개념에 따른 형태로 법률 단계에서 「폐기물의 구분」을 개정해야만 한다.

「폐기물의 구분」에 대해서는 같은 물건이라도 배출자의 차이에서 처리책임이 다른 현행의 구분에서, 우선은 유해성의 유무에 착안한 다음에 「유해폐기물」은 엄격한 규제를 가하고 적정한 처리를 시행한다.

이 이외의 「比有害廢棄物」을 다시금 구분한다고 하면 그 착안점은 「순환자원이 되는가」이고, 「使用済製品」에 대해서는 EPR의 사고방식을 도입하고, 개별의 재활용 입법으로 대응함과 동시에 적어도 재활용의 흐름에 방향 짓도록 법률 면에서의 지원이 중요하다. 그럼에도 불구하고 기술적으로 자원순환할 수 없는 「처분폐기물」은 물건에 착안한 구분을 정령으로 그때그때 정하고 적정한 처리를 시행하지만 경우에 따라서는 기술개발이 이루어질 때까지 당분간 저장·보관하여 가는 제도도 검토해야만 한다. (즉, 「처분폐기물」은 가능한 한 적게 만드는 편이 바람직하다.)

한편, 「폐기물의 구분」의 변경에 수반하는 처리업 등에 대한 허가제도에 대해서는 지금까지의 「일반폐기물업」과 「산업폐기물업」등에 따른 개별의 허가제도가 아니라 독일의 「전문처리사업자인정제도」와 같은 ISO14001 등에 준한 인정 체계(scheme 스킴)를 만들고, 순환형 사회를 책임질 처리·재활용업자라고 하는 지위에서 새롭게 「순환자

원사업자」라고 명칭을 바꾸고, 폐기물처리 등도 재활용도 일체화한 사업이 시행될 수 있도록 법제도를 바꾸어야 한다. 업자로서는 폐기물처리 등과 재활용을 일체화하여 시행할 수 있도록 하는 점에서 같은 性狀의 「물건」에도 배출의 처리를 묻지 않고, 처리와 재활용이 가능하게 될 것이다.

나아가 적정하면서 고도한 수집, 보관, 처리 및 시설의 구조, 유지관리 기준과 재활용방법 등, 보다 높은 인정기준을 설정하여 그 기준을 충족하지 않는 경우에는 공적기관이거나 민간기업이거나 처리와 재활용을 할 수 없도록 하는 것과 동시에 불법투기에 대해서는 규제의 한층 강화와 특별입법을 시행하는 등의 초기가 아울러 필요하다.

순환기본법의 이념에 따라 자원순환을 충족하고, 폐기·처분한다고 하기보다도 재활용할 수 있는 방향으로 법제도를 개정하여 나아가는 것이 이후의 순환형사회를 구축하는데 불가결하다.

[문헌정보]

浅野直人, 「廢棄物の 定義와 分類의 現狀 및 問題點」(「산업과 환경」 27권 9호 1998)

曾根利雄總編訳, ローダ・フェアハイエン・ヨッハイム・H・シュパンゲンベルク 보고서 「환경선진국 독일 순환경제·폐기물법의 실태 보고 - 최신주요법령과 실제」((註)エヌ・テイー・エス 1999)

別 冊, NBL No.48 국제비교환경법센터편 「주요국에서의 최신폐기물 법제」 [(註)상사법무연구회 1999]

阿部泰隆, 「폐기물처리법의 개정과 남겨진 법적 문제(1)·(2)」(「자치연구」 제69권 6호 1993)

大塚直, 「순환형 諸 立法의 전체적 평가」(「Jurist」 1184호 (2000.9.1. 호))

山田洋, 「獨逸 환경행정법과 유럽」(信山社· 1998)

季 刊, 「환경연구」 제121호 「특집·순환형사회의 형성을 고찰한다」

(財團法人 日立環境財團 2001)

환경법정책학회편자, 「재활용사회를 목표로」(社團法人상사법무연구회 1998)

大阪府, 산업폐기물협회, 「순환경제·폐기물법 하에서의 독일 폐기물 처리시장 및 전문처리사업소 인정제도의 실태-일본 우량사업소 인정제도 도입에 즈음한 제언」(大阪府산업폐기물협회 2001)

제 2 절 독일 순환관리법

1. 입법의 변화

독일의 폐기물관리 시스템은 단순한 폐기·매립에서 출발하여 이제는 폐기물의 발생억제와 재활용이 우선되는 종합적인 순환형 관리 시스템으로 변모하여 왔다. 폐기물에 관한 최초의 입법은 1972년 7월 7일의 ‘폐기물 제거를 위한 법’(Gesetz über die Beseitigung von Abfällen-Abfallbeseitigungsgesetz(AbfG))⁸⁴⁾이었다. 이 법은 1986년의 ‘폐기물법’(Abfallgesetz-AbfG)⁸⁵⁾을 거쳐 1996년 10월에 실시된 ‘자원순환폐기물법’⁸⁶⁾으로 전면 대체되기에 이르렀다.⁸⁷⁾

본법은 최근 2012년 2월 24일 순환경제의 촉진과 폐기물의 환경협약상 관리의 보장을 위한 법률[순환관리법 Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG]⁸⁸⁾로 전면 개정되었고 2012년 6월 1일 발효되었다. 2012년 전

84) BGBl. 1972 I. S. 873.

85) BGBl. 1986 I. S. 1410.

86) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz(KrW-/AbfG), BGBl. 1994 I. S. 2705.

87) 獨逸 자원순환 폐기물법(改正 前) 全文은 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』(한국법제연구원: 2008년), 부록 [독일 자원순환사회의 촉진과 환경친화적인 폐기물처분을 보장하기 위한 법률], 참조

88) Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen(Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG), BGBl. 2012 I. S. 212.

면개정의 이유는 EU통합에 따라 상위법인 EU법상의 폐기물 관련 규정과의 조화를 이루기 위해서이다. 특히 EU폐기물골격지침(die europäischen Abfallrahmenrichtlinie) 75/442/EWG, 2006/12/EG와 특히 2008/98/EG의 지침을 독일 국내법에 반영하기 위한 것이 주된 개정 목적이다.⁸⁹⁾

독일 자원순환정책 개요

제품책임원칙 정착으로 “제품”을 변화시키기 위한 정책

- “자원순환경제 및 폐기물법(KrW-/AbfG)” 제정(1996)으로 자원순환사회 구축
- 제품책임원칙은 제품의 전 과정(life cycle)에서 모든 이해당사자의 행동변화 유도
- 생산자책임재활용제도를 적용하는 과정에서 각 경제주체의 정확한 역할분담

독일 자원순환정책의 주요 성과

- 높은 자원회수율: 건축부문(86%), 포장재(80%), 배터리(82%), 종이(80%)
- 온실가스 감축: 연간 약 3천만 톤(CO2 환산지수) 감축 효과
- 2020년 국가목표의 10% 감축목표를 폐기물 정책수단을 통해 달성할 수 있음
- 독일 관련 산업에서 25만 명 고용창출, 약 500억 유로 매출 차지

자원순환경제에서 물질흐름경제로의 전환 추구

- 폐기물에 대한 보다 세부적인 개념 정의와 사전처리를 통해 원료와 물질을 완벽하게 회수
- 원자재 가격상승으로 기후보호, 새로운 에너지원 지원, 자원효율성 제고
- 자원부문에서 20년의 기술혁신으로 고부가가치 기술(High-Tech) 해외 수출

copyright © ECOSIAN. 2008. All right reserved. page 3

2. 순환관리시스템

독일은 자원순환 폐기물법의 제정·시행과 더불어 ‘사용 후 폐기하는 사회’에서 ‘재료순환체계사회’로 완전히 변모하게 되었다. 독일의 자원순환 폐기물법은 독일의 폐기물정책을 결정하는 중요한 법률로, 종래의 폐기물처리에서 그 위 단계인 제품개발·생산단계부터의 정책을 중시하고, 제품의 흐름 전체를 감안하여 폐기물을 순환적으로 관

89) 獨逸 2012년 改正法 諮問 및 翻譯: 憲法裁判所 홍강훈 博士 (2012.11.9.). 본문 중 獨逸 자원순환 정책 PT자료는 김인숙 박사(에코시안) 발표자료(한국법제연구원: 2008.3.28.)에서 재인용

리하는 이념에 기초하고 있다.

1996년의 자원순환 폐기물법은 ‘생산자책임’의 개념을 도입하여 “제조자의 책임은 지금까지 제조물의 개발에서 판매까지 머물러 있었으나, 이후에는 제조물의 재활용까지 즉 제조물의 생애주기 전체에 대하여 책임을 부담한다”고 입법 당시의 환경부장관은 말하였다. 이는 개정 순환관리법에도 그대로 지켜지고 있다. 동법의 기본이 되는 것은 폐기물의 발생억제에 있으며, 제1은 억제, 제2는 재생, 제3은 처분을 원칙으로 한다. 또한, 순환형 관리시스템 도입의 배경에는 폐기물을 매설처분하기 위한 장소가 없어서 간다는 문제가 있었다.

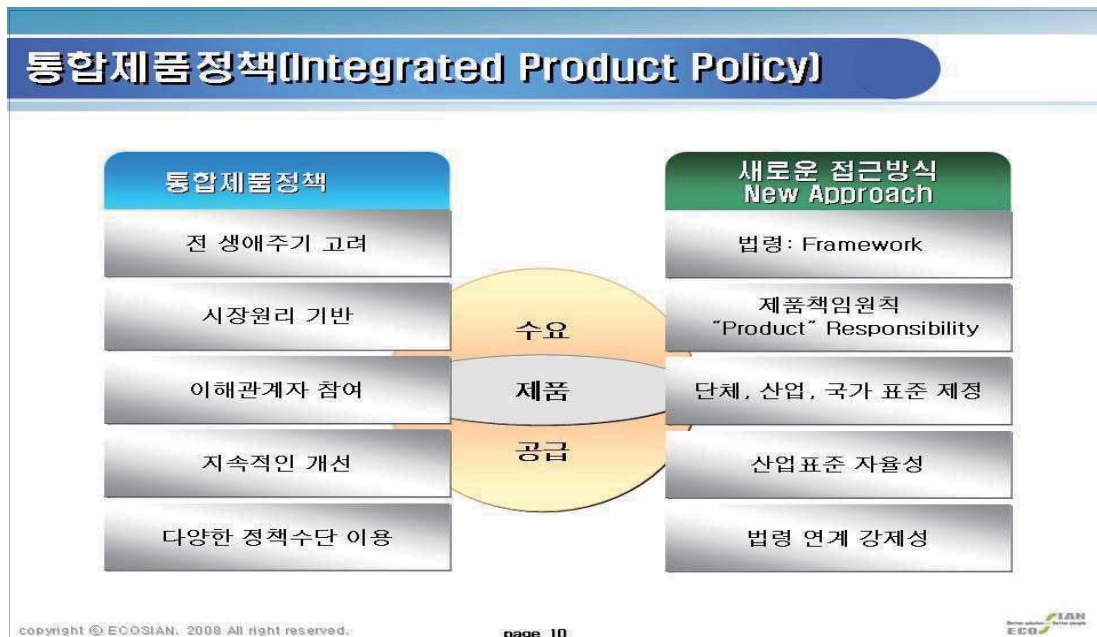
독일 자원순환정책의 특징

- EU와 세계 자원시장의 선점 및 자원정책 주도**
 - EU에서의 주체별 전략 및 일본과 공동으로 OECD 자원생산성 논의 주도
 - 엄격한 환경기준 요구 및 공정경쟁 논리로 독일 기업 국제 경쟁력 강화
 - 재활용 및 혁신 기술 수출지원(재활용 관련 국제 특허 획득 차지 비율 증가)
- 에너지와 자원 및 노동 등의 생산요소 고려한 자원순환정책 운영**
 - 폐기물 분야를 기후변화 감축 의무 달성의 핵심사안으로 판단하고 해결 방법 모색
 - 우선순위(5단계): 자원사용 감소>물질회수>에너지회수>친환경처리 우선>매립/소각
 - 자원흐름과 시장구조 및 정책변화를 연결할 수 있는 자원관리 모형 개발 필요
- 이해관계자 참여를 통한 지속 가능한 경제 및 산업 정책 추진**
 - 자원흐름의 전 과정에서 이해관계자 참여를 정책 성공의 주요 요건으로 간주함
 - 해당 산업계는 법령 초안을 만들 뿐 아니라 제도 운영의 주체로 활동함
 - 경제성장과 자원사용의 연계차단(Decoupling) 및 자원절약과 고용창출 정책 추진

copyright © ECOSIAN. 2008 All right reserved. ECO ECO

3. 폐기물의 개념

독일 법제에서도 “폐기물”의 개념이 문제된다. 특히 폐기물을 포함하여 폐기물 처리방법을 폐기물의 재활용이라고 할 것인가, 폐기물의 처분이라고 할 것인가에 관하여 해석이 갈린다. 독일에서는 폐기물처리·관리의 관할이 공공처리기관(가정으로부터 폐기물의 회수와 폐기물처분을 분담)과 폐기물의 배출자, 폐기물보유자, 재활용사업자로 분할되므로, 재활용인가, 처분인가의 구분은 경제적으로 중요한 문제가 된다. 폐기물에 관한 법제로도 폐기물의 유해성을 처분해야 하는 폐기물로 보는 기준으로 해야 하는지 여부, 재활용을 無害로 봐야 할 것인가도 중요한 문제가 된다. 더욱이 가정에서 배출되는 폐기물을 처분하여야 할 폐기물로 볼 것인지, 재생 가능한 폐기물로 볼 것인가도 중요한 문제가 된다. 이러한 쟁점에 관해서는 법원의 판결이 많다. 그러나 그 판결이 일정하지 않은 것도 사실이다. 해석으로 재활용이 우선되는 경향이 강해지고 있지만, 해석의 문제로 해결하는 것만으로는 순환관리법의 운용을 통일시키는 것은 불가능하다. 물론 폐기물별로 구체적인 규칙을 규정하는 것이 요구되어지고 있다. 때문에 폐목재와 가정 관련 혼합폐기물, 폐기물의 매립처분 등에 관하여는 실시 명령이 개별적으로 제정되었다.



4. 자기책임의 원칙

독일의 순환관리 시스템에서는 제조업자와 유통업자에게 제조물에 대한 책임이념을 추구시키는 것뿐만 아니라 폐기물배출자와 처리업자에게 리사이클과 적정처분의 의무를 부과하고 있다. 이 역할분담은 폐기물에 관계하는 자의 자기책임원칙을 명확하게 규정하는 것을 의미하며 규제수단으로써 산업계의 자주규제조치를 활용하는 토대로도 되고 있다. 자주규제에서는 폐기물의 발생억제와 리사이클이 이에 의하여 진행하지 않을 경우 법적인 강제조치를 강구하는 것이 전제되어 있다. 이 자주규제와 자기책임원칙의 실효성을 강화하는 수단으로써 리사이클과 처분의 자기증명시스템이 도입되었다.

5. 적용영역

독일 순환관리법은 폐기물의 예방, 활용, 제거 및 폐기물관리의 특별조치에 적용된다. 쓰레기하치장이 아닌 폐기물제거시설, 예를 들어

쓰레기소각장과 같은 시설의 허가는 순환관리법의 적용대상이 아니라 聯邦公害防止法(Bundes-Immissionsgesetz(BImSchG))의 적용대상이다. 또한 핵폐기물에 관해서는 원자력법(Atomgesetz-AtG)이 적용된다. 그 외에 적용배제대상으로는 동물사체 및 그 부산물, 광산폐기물, 가스탱크에 저장되지 않은 가스형태의 물질, 정수시설 혹은 하수구에 유입된 폐수속의 물질, 무기류 등이다.

6. 2012년 개정법에 새로 규정된 사항

2012년 개정법[순환관리법 Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG]에 새로 규정된 주요조항은 다음과 같다: 제4조 부산물, 제5조 폐기물 특성의 종료, 제6조 폐기물의 계층구조, 제8조 재활용조치의 서열과 고가치, 제9조 재활용과 혼합금지를 위한 폐기물의 분리, 제11조 음식물쓰레기 및 슬러지를 위한 순환관리, 제12조 음식물쓰레기 및 슬러지의 영역에서의 품질보장, 제14조 재활용과 특별한 물질적 활용의 촉진, 제33조 폐기물방지프로그램, 제48조 폐기물표시, 위험한 폐기물, 제49조 등록의무, 제50조 증명 의무, 제53조 폐기물의 수거자, 운송자, 상인과 중개인, 제54조 위험한 폐기물의 수거자, 운송자, 상인과 중개인, 제55조 차량등록번호, 제56조 폐기물제거 전문기업의 공증, 제57조 폐기물제거 전문기업, 기술적 감독단체와 폐기물제거업자조합의 요구사항 등. 그리고 기존의 부록과 달리 새로이 부록 1 폐기물제거절차, 부록 2 폐기물활용절차, 부록 3 기술수준규정을 위한 척도, 부록 4 제33조에 따른 폐기물방지조치의 예가 규정되었다. 개정 법률의 조문체계를 개관하면 다음과 같다.

**獨逸 「순환관리의 촉진과
폐기물의 환경협약상 관리의 보장을 위한 법률」⁹⁰⁾**

제정일자: 2012년 2월 24일
법령출처: BGBl I 2012, S. 212
발효일자: 2012년 6월 1일

조문목차

제 1 장 총 칙

- 제 1 조 법률의 목적
- 제 2 조 적용범위
- 제 3 조 용어정의
- 제 4 조 부산물
- 제 5 조 폐기물 특성의 종료

**제 2 장 기본원칙과 폐기물의 생산자와 소유자의 의무 및 공공의 폐기물
처리자**

제 1 절 폐기물방지와 폐기물관리의 원칙

- 제 6 조 폐기물의 계층

제 2 절 순환관리

- 제 7 조 순환관리의 기본원칙
- 제 8 조 재활용조치의 서열과 고가치
- 제 9 조 재활용과 혼합금지를 위한 폐기물의 분리
- 제 10 조 순환관리의 요구사항
- 제 11 조 음식물쓰레기 및 슬러지를 위한 순환관리
- 제 12 조 음식물쓰레기 및 슬러지의 영역에서의 품질보장
- 제 13 조 설비업자의 의무
- 제 14 조 재활용과 특별한 물질적 활용의 촉진

90) Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)

제 3 절 폐기물제거

제15조 폐기물제거의 기본의무

제16조 폐기물제거의 요구사항

제 4 절 공법상 폐기물처리와 제3자 위임

제17조 위임의무

제18조 수거를 위한 통지절차

제19조 토지의 용인의무

제20조 공법상 폐기물처리자의 의무

제21조 폐기물관리계획과 폐기물결산

제22조 제3자 위임

제 3 장 생산물책임

제23조 생산물책임

제24조 금지, 제한 및 표시의 요구사항

제25조 취소 및 반환의무의 요구사항

제26조 자발적인 취소

제27조 취소에 따른 소유자의 의무

제 4 장 계획책임

제 1 절 규칙과 폐기물제거의 실시

제28조 폐기물제거의 규칙

제29조 폐기물제거의 실시

제 2 절 폐기물관리계획과 폐기물방지프로그램

제30조 폐기물관리계획

제31조 폐기물관리계획의 수립

제32조 폐기물관리계획수립의 공공참여, 공개

제33조 폐기물방지프로그램

제 3 절 폐기물제거시설의 허가

제34조 적절한 지역조사

제35조 계획수립과 허가

제36조 허용, 담보의 제공, 부칙

제37조 사전개시의 허가

제38조 계획확정절차 및 기타 행정절차

제39조 기존의 폐기물제거시설

제40조 정 지

제41조 공해신고

제42조 정보접근

제43조 쓰레기하치장의 요구사항

제44조 폐기물의 저장비용

제 5 장 판매촉진과 폐기물상담

제45조 공공재산 관리자로서의 국가의 의무

제46조 폐기물상담의무

제 6 장 감 독

제47조 일반적 감독

제48조 폐기물표시, 위험한 폐기물

제49조 등록의무

제50조 증명 의무

제51조 개개의 경우의 감독

제52조 증명과 등록의 요구사항

제53조 폐기물의 수거자, 운송자, 상인과 중개인

제54조 위험한 폐기물의 수거자, 운송자, 상인과 중개인

제55조 차량등록번호

제 7 장 폐기물제거 전문기업

제56조 폐기물제거 전문기업의 공증

제57조 폐기물제거 전문기업, 기술적 감독단체와 폐기물제거업자조합의 요구사항

제 8 장 기업조직, 폐기물을 위한 기업의 대리인, 회계감사 완료된 기업 소재지를 위한 완화

제58조 기업조직을 위한 통보의무

제59조 폐기물을 위한 기업의 대리인의 임명

제60조 폐기물을 위한 기업의 대리인의 임무
제61조 회계감사 완료된 기업소재지를 위한 완화의 요구사항

제 9 장 종결규정

제62조 개개의 경우의 정리
제63조 비밀유지와 정보보호
제64조 전자 통신
제65조 유럽연합의 행위의 전환
제66조 연방군 영역에서의 집행
제67조 법규명령의 발령에 있어서의 연방하원의 참여
제68조 참여영역의 청문
제69조 벌금규정
제70조 압 수
제71조 충돌하는 주(Land)법의 배제
제72조 경과규정

부록 1 폐기물제거절차
부록 2 폐기물활용절차
부록 3 기술수준규정을 위한 척도
부록 4 제33조에 따른 폐기물방지조치의 예

제 3 절 현행 법체계

1. 법제의 발전

1) 폐기물관리법

가. 연 혁

- (1) 1986.12.31 폐기물관리법 제정(법률 제3904호, 1987.4.1 시행):
1977년 제정된 환경보전법에서 별도의 법으로 단행법화

- (2) 1991.3.8 전부개정(법률 제4363호, 1991.9.9 시행): 오수·분뇨 및 축산폐수 분야 삭제, 폐기물을 일반폐기물과 특정폐기물로 분류, 원인자부담원칙에 따른 특정제품·용기에 대한 회수·처리비용 예치제도를 도입
- (3) 2007.4.11: “알기 쉬운 법령 만들기”의 일환으로 전부개정(법률 제8371호, 2007.4.11일 시행)
- (4) 2007.8.3: 폐기물의 전자인계제도 전면 도입 및 수·출입폐기물의 관리 강화를 위한 일부개정(법률 제8613호, 2008.8.4일 시행)

나. 목적 및 특징

- (1) 폐기물관리법은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 적정하게 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지한다.
- (2) 현행 폐기물관리법은 우리나라 폐기물관리에 있어서 기본법의 위치에 있다. 이 법에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」, 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 등이 파생되었으며, 이외에도 폐기물관련 법률로는 「한국환경자원공사법」, 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 바젤협약을 이행하기 위한 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」 등이 있다.

2) 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률

가. 연혁

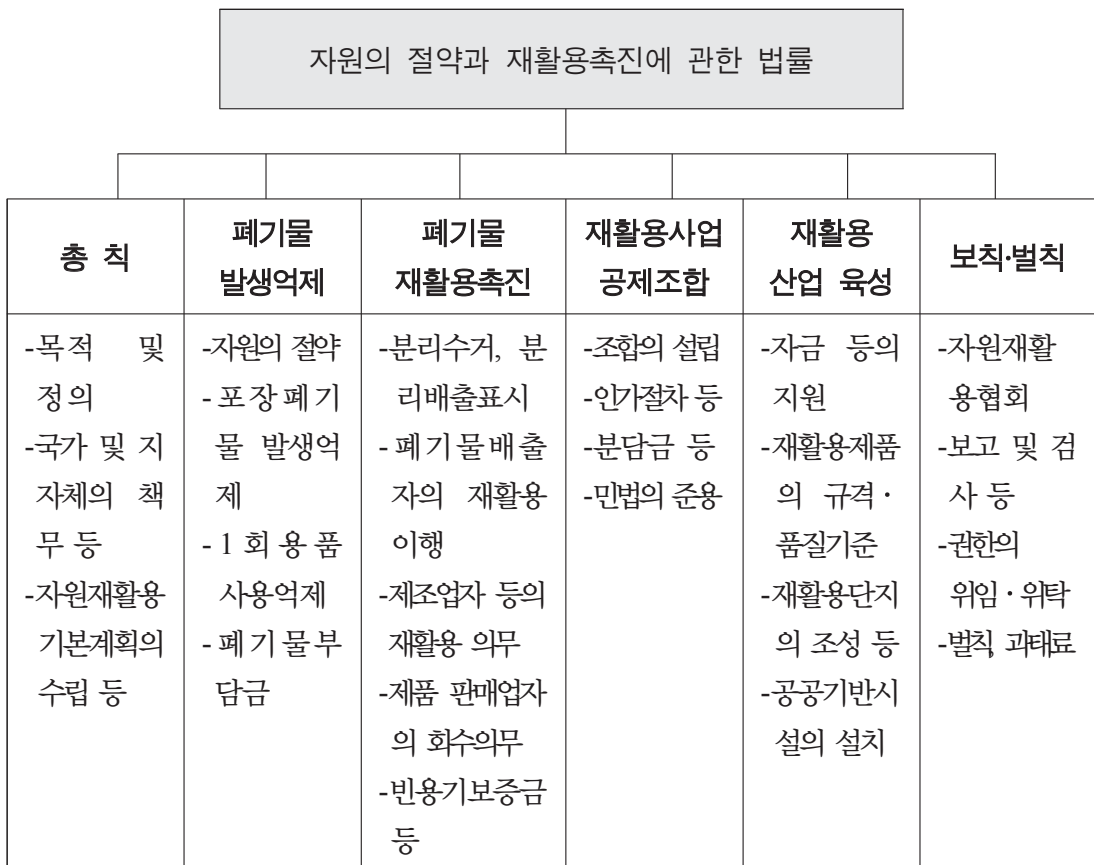
- (1) 1992.12.8 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제정 (법률 제4538호)

- (2) 2002.2.4 전문개정 (법률 제6653호): 생산자책임재활용제도, 분리 배출표시, 빈용기보증금제도 도입 등
- (3) 2007.1.3 일부개정(법률 제8212호): 생분해성수지제품 정의 신설등
 ※ “자원순환” 개념 및 자원의 순환이용에 관한 기본원칙을 도입

나. 목 적

「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」은 자원재활용을 촉진하여 폐기물을 적정하게 처리하고 자원을 효율적으로 이용하도록 함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 이 법에서는 자원재활용이 여전히 폐기물 처리의 한 방법으로 원용되고 있다.

다. 법률체계(7개장 47개조로 구성)



* 자료: 환경부(2010)

(1) 생산자책임

종래 자원순환의 핵심으로 떠올랐던 ‘생산자책임’(producer liability) 제도는 1992년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 의하여 시작되고 2002년의 동법 개정법(전문개정)에 의하여 강화되었다. 제품의 제조자·수입자 또는 판매자에 대한 포장폐기물 등의 발생억제를 위한 권고 및 조치를 최초로 규정한 1992년의 제정법 제15조 또는 제조자 등에 대한 포장폐기물의 발생억제를 강화한 2002년의 개정법 제9조는 폐기물의 “발생억제” 부문에 생산자책임 제도를 접목시켰다.

<생산자책임재활용제도 개요⁹¹⁾>

생산자가 의무적으로 재활용하여야 하는 폐기물량 결정
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 지자체는 관할구역내의 재활용가능자원 발생량 및 분리수거량을 매년 공표 ◆ 환경부장관은 제품·포장재 생산자가 재활용하여야 하는 폐기물의 의무량을 결정·고시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 제품: 가전제품, 타이어, 윤활유, 형광등, 전지류 등 ○ 포장재: 유리병, 금속캔, PET병, 종이팩 등



생산자의 재활용의무 이행방법
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 생산자는 다음과 같은 방법으로 재활용의무 이행 <ul style="list-style-type: none"> ① 재활용사업공제조합에 가입하여 재활용 의무량에 해당하는 분담금 납부 <ul style="list-style-type: none"> - 개별생산자의 재활용 의무량은 제품 출고량(수입량)·포장재 사용량 등에 따라 결정, 분담금액은 조합의 정관이 정하는 바에 의함 ② 조합에 가입하지 않을 경우 개별생산자는 직접 재활용의무이행계획서에 대해 환경부장관의 승인을 받고 이에 따라 재활용

91) 자료: 환경부(2010)



재활용의무 미이행자에 대한 제재
<p>◆ 의무 미이행자로부터 재활용부과금 징수</p> <p>① 재활용의무를 이행하지 않은 생산자 및 조합원의 재활용의무를 대행하지 않은 재활용사업공제조합</p> <p>② 재활용의무량을 달성하지 못한 생산자</p> <p>◆ 재활용부과금 = 재활용 미이행량 × 품목별 부과율</p> <p>※ 품목별 부과율은 실제 재활용 비용 및 그 30% 이하에 상당하는 금액을 기준으로 산출</p>

2002년의 자원절약법은 종래 폐기물의 회수·처리비용을 사전에 예치하는 폐기물 예치금 제도를 폐지하는 대신에 재활용이 가능한 제품·포장재의 제조업자·수입업자 및 판매업자에게 그 폐기물의 재활용의무를 부과하여 폐기물을 재활용하거나 재활용사업공제조합을 설립하여 그 의무를 이행할 수 있도록 하고, 그 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 재활용부과금을 징수하도록 규정하였다(법 제16조 내지 제19조).

(2) 자원순환의 원칙

종래의 법제는 자원순환의 개념이 규정되어 있지 아니하며, 목적조항 등에서 자원재활용을 촉진하고 자원을 효율적으로 이용하도록 하는 정도의 소극적인 재활용 정책만을 규정하였다. 2008년의 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 개정법은 “자원순환”의 개념을 최초로 명문화하였다. “자원순환”이란 환경정책상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 폐기물의 발생을 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 재활용 또는 처리(「폐기물관리법」 제2조제6호에 따른 최종처리를 말한다)하는 등 자원의 순환과정을 환경친화적으로 이용·관리하는 것을 말한다(법 제2조제1호).

2008년의 법은 자원순환을 실현하기 위한 기본원칙(제2조의2)을 정립하였다. 원재료·제품 등을 제조, 가공, 수입, 판매, 소비하거나 건설공사(「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 건설공사를 말한다)를 하는 자는 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 그 유해성을 줄여야 한다(동조제1항). 발생된 폐기물의 전부 또는 일부를 최대한 재사용하거나 재생이용하여야 한다(제2항제1호). 재사용하거나 재생이용하기 곤란한 폐기물의 전부 또는 일부는 에너지를 회수하기 위한 목적으로 사용하여야 한다(제2항제2호). 재사용·재생이용 또는 에너지회수가 불가능한 폐기물은 환경에 미치는 영향이 최소화되도록 적절하게 처리하여야 한다(제2항제3호).

(3) 3R의 확대

유럽연합·일본 등 선진 국제사회에서는 발생억제(Reduce), 재사용(Reuse) 및 재활용(Recycle)에 기초한 이른바 ‘3R’ 체계를 강화하고 있다. 우리나라의 경우에 최근 신도시건설·재건축 등 개발사업으로 인한 건설폐기물의 발생이 급격하게 증가하고 있으나 관련 법령에서 재활용에 필요한 절차·방법 등에 관한 사항을 규정하는 정도에 그치고 있어 근본적인 건설폐기물의 발생억제 및 재활용성을 높이기 위하여는 설계단계에서부터 이를 적극 고려할 수 있도록 하는 제도적 장치를 필요로 한다. 2008년의 개정법(제11조)에 의하면, 정부는 개발사업 등 대통령령이 정하는 개발사업의 시행자가 계획수립 및 설계 시 자원순환이 용이한 구조와 자재를 선택하게 하는 등 자원순환을 촉진할 수 있는 대책을 강구하여야 한다.

종래에는 폐기물의 재활용에만 정책의 초점이 맞추어져 있어 제품이 폐기물이 되는 경우 부품 등을 본래의 용도로 재사용하기 위한 정책적인 배려가 미흡하여 이를 촉진하여야 할 필요성이 대두되었다. 2008년의 개정법(제15조)은 부품 등의 재사용 촉진을 강조한다. 제조

자 등은 유통된 제품이 폐기물이 되는 경우 그 제품 또는 부품을 회수하여 새로운 제품의 제조에 사용하거나 재사용이 가능하도록 하는 등의 노력을 하도록 하고, 정부는 제조자 등이 재사용을 용이하게 할 수 있도록 하기 위한 기술지원 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

한편 최종 처리단계에서 자원을 회수할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있지 아니하여 전(前)처리시설의 설치가 미흡하였다. 2008년의 개정법(제34조의5)은 재활용 촉진을 위한 시설의 설치를 규정하였다. 국가 또는 지방자치단체는 폐기물의 최종 처리에 앞서 재활용을 촉진하기 위하여 전처리시설을 설치할 수 있고 필요시 둘 이상의 시·도 또는 시·군·구에서 이를 공동으로 설치·운영할 수 있다.

(4) 정보관리

자원순환에 관한 국민들의 지식·정보가 부족할 뿐 아니라 그 지식·정보에 대한 전달체계가 불충분하므로 자원순환을 촉진하기 위한 지식·정보의 제공 및 전달체계의 마련이 필요하다. 2008년의 개정법은 자원순환 정보관리를 강화하였다. 환경부장관은 자원순환에 관한 지식·정보 등을 생산·보급하고 이를 촉진하기 위한 자원순환정보 시스템을 구축·운영할 수 있다(법 제34조의7).

3) 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률

「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」(2003.12.31제정: 법률 제 7043호, 2005.1.1 시행)은 건설공사 등으로 인하여 발생한 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 재활용을 촉진하여 국가자원의 효율적 이용은 물론 국민경제발전과 공공복리증진에 기여함을 목적으로 한다. 동법은 「폐기물관리법」, 「자원의절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「건설기술관리법」, 「건설산업기본법」등에 산재되어 있는 건설폐기물

관련 규정을 종합화시키면서, 천연골재의 대체제로서 순환골재 재활용을 활성화하기 위한 건설폐기물 분리배출기준, 순환골재 품질기준 및 품질인증, 순환골재 사용의무 등 각종 대책의 근거를 마련하였다.

4) 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률

「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」(2007.4.27 제정: 법률 제8405호, 2008.1.1 시행)은 전기·전자제품 및 자동차의 재활용을 촉진하기 위하여 납, 수은 등 유해물질의 사용을 억제하고 재활용이 용이하게 제조하며, 폐기물을 적정하게 재활용하도록 하여 자원을 효율적으로 이용함으로써 국내 환경을 보호하고 국제환경규제에 능동적으로 대응할 것을 목적으로 종전 「자원의절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 규정하고 있던 전기·전자제품(10개 품목)의 생산자책임재활용제도를 이관하여 제정되었다.

5) 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률

「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」(1995.1.5 제정: 법률 제4907호)은 지역주민의 반대로 설치가 어려운 폐기물 처리시설의 설치를 촉진시킨다는 목적 아래 그 시설로 인하여 피해를 입는 주변지역 주민을 적극적으로 지원하고, 입지 선정시 인접 지자체와 협의하고, 주민편익시설 설치를 의무화시키며, 지자체간 협의 불가시 중앙분쟁조정위원회에 조정 신청하도록 하는 한편 입지 선정 후 고시하도록 하며, 타 지자체의 출연금을 주민지원기금조성 항목에 넣었다. 2004년의 개정법은 1998년 당시 이미 설치하였거나 설치중인 폐기물처리시설의 경우에도 주민지원이 가능토록 하도록 규정하고 주민지원협의체의 구성기준과 결격사유를 정하였다.

2. 현행 법률체계의 한계

1) 법 이념의 기반

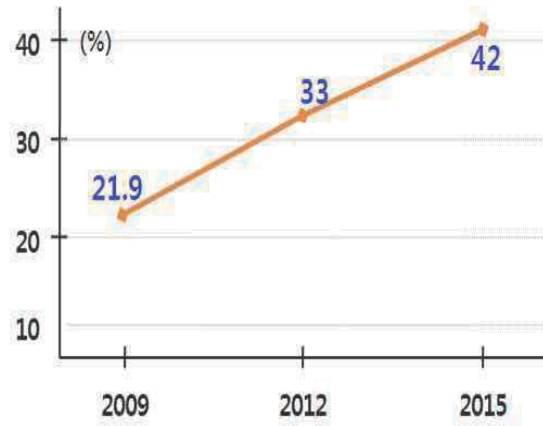
오용선박사의 연구(2005)에 따르면, 현행 폐기물 관리 법체계는 이른바 ‘개발국가’ 이념에 기반을 두고 제정된 것이기 때문에, ‘자원순환사회’라는 관점에서 본다면 여러 가지 면에서 변화하는 시대에 부합하지 못하고 있다. 개발국가적 이념의 폐기물관리 목적이란 폐기물이 사후적으로 얼마나 효율적이고 신속하게 처리하느냐를 관건으로 한다는 점이다. 여기에는 자원순환사회의 폐기물 관리의 요소라 할 수 있는 사전예방적 관리(사전감량)과 생태 및 국민 건강(질적관리)을 담보하기 어려움을 의미한다.

그러나 우리의 정책은 사전감량을 주요 과제로 표방한다. 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015)에 따르면, 우리 정부는 감량목표량을 배출전망치(BAU) 대비 11.3%로 설정하였다. 설계단계에서 해체·폐기단계까지 각 단계별로 자원사용 억제 등의 새로운 정책추진을 감안하여 감량목표율을 설정하였다. 재활용에 대한 목표는 의무사용대상 건설공사 및 의무사용량의 점진적 확대 등을 고려하여 2015년 순환골재 재활용률을 42%로 설정한다. 이러한 통계치에서 성·복토용 등 단순 재활용은 제외한 비율이며 추후 관계부처 합동으로 실태 점검한 결과에 따라 합리적으로 재조정이 가능할 것이다.

<건설폐기물 감량을 목표>



<순환골재 재활용율 목표>



※ 자료: 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.67

현행 폐기물 관리 법체계에서 폐기물관리법은 모법의 성격을 가지고 있기 때문에, 폐기물관리법의 목적을 어떻게 명시하느냐는 매우 중요한 문제이다. 폐기물관리법 제1조에 명시된 목적은 “폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지함”으로 되어 있다. 이 목적에는 자원순환사회 이념에 부합하는 사전감량과 질적 관리의 요소가 빠져 있다.⁹²⁾ 현행 폐기물관리법은 폐기물의 중간처리 내지 최종처리에 무게 중심을 두기 때문에 사전감량 등의 질적 관리에 한계를 보인다. 사전감량은 상류 부문에서의 자원순환 정책이 감당하여야 할 과제이다.

2) 시대변화의 반영

현행 법제는 개발국가 이념 속에서 제정된 법답게 관련 용어 또한 자원순환 이념을 반영하지 못하고 있다. 대상에 대한 인식이 어떠한가를 보여주는 용어 사용에 있어서는, 폐기물이라는 말을 사용함으로써

92) 오용선, “자원순환사회 폐기물 관리의 법적 제도적 체계 설계”, 환경부 자원순환포럼(제도분과) 발표자료(2005년 3월 22일)

국민들로 하여금 일단 쓸모없는 것으로 인식하도록 하고 있다. 목적을 명시하면서 사용하고 있는 ‘적정처리’와 ‘청결히’라는 개념으로는 자원의 사전감량과 질적 관리의 의미가 전혀 반영되지 못하고 있다. 폐기물관리법은 폐기물을 “쓰레기·소각재·오니·폐유·폐사·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질”(제2조)로 정의하고 있다. 폐기물이라는 용어가 주는 어감과 함께 이러한 개념 속에는 ‘자원’이라는 개념이 결여되어 있다.⁹³⁾

현행법제는 재사용을 재활용과 구별하지 않고 재활용 정의의 일부로 포함시킴으로서, 정책우선 순위원칙에 입각한 폐기물 관리에서 재사용이 차지하는 중요성을 반영하지 못한다. 폐기물 발생억제, 감량, 재활용 등이 혼재되어 있다. 종래 폐기물관리법 제24조에는 폐기물 발생억제의 방법의 하나로 재활용을 명시하고 있는 반면에, 재활용법 제2장에서는 발생억제의 내용으로 포장규제, 1회용품 사용규제 등을 담고 있어서, 제3장이 재활용과 분리되었다. 종래의 사업장폐기물감량화지침에서는 ‘감량’에 재활용을 포함시켰다. 폐기물 관리 정책의 목표에 해당하는 중요한 개념들이 혼재됨으로서 목표관리를 불분명하게 하는 원인이 되었다 ... 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」상 ‘촉진’과 ‘지원’ 등의 표현은 개발국가 이념을 구체적으로 표현하는 의미로 오해받을 소지가 있고 주민합의 정신을 결여하고 있어서 자원순환사회 이념에 부합하지 못한다.⁹⁴⁾

3) 책임소재와 역할분담

폐기물 발생 원인자를 가려내 서로 책임을 추궁함으로써 달성되는 것이 아니라, 사회 구성원이 스스로 폐기물 발생의 원인자임을 자각하고 그에 따른 책임을 관리의 주체로서 완수하여 책임이행이 사회적 역

93) *Ibid.*

94) *Ibid.*

할분담의 구조 속에서 수행될 때 폐기물 관리 목적이 효과적으로 달성된다. 오용선 박사는 이러한 관점에서 현행 폐기물 관리법체계가 폐기물 발생 원인자를 명시하지 않고 있을 뿐만 아니라, 관리주체로서 역할 분담을 체계적으로 제시하지 못하고 있다고 비판하였다.⁹⁵⁾ 이 문제는 현재 입법적으로 해결되었다. 2007년의 폐기물관리법 개정법은 폐기물의 감량화(減量化)와 자원화를 위하여 노력하여야 할 책무를 국민에게 부과하고(제7조제1항), 토지나 건물의 소유자·점유자 또는 관리자로 하여금 특별자치도지사나 시장·군수·구청장이 정하는 계획에 따라 그가 소유·점유 또는 관리하는 토지나 건물을 대청소할 것을 요구하였다(제7조제2항). 아울러 2010년의 폐기물관리법 개정법(제3조의2)은 원천감량과 사업자책임재활용(제1항), 위해예방의무(제2항) 및 오염원인의 환경책임(제3항) 등을 규정하였다.

4) 관리의 우선순위

폐기물 관리의 목표가 본래의 목적을 가장 효율적으로 달성할 수 있는 것이라고 한다면, 폐기물관리 정책의 우선순위는 사전감량 > 재사용 > 재활용 > 에너지 회수 > 폐기처리(매립, 소각)이 되어야 한다. 많은 국가에서도 명목적이든 실질적이든 이와 같은 우선순위를 원칙으로 받아들이는 것도 그러한 이유 때문이다. 우리의 경우도 정부에서 기회가 있을 때마다 폐기물정책의 우선순위를 이렇게 밝히고 있다. 현행 체계에서는 이에 대한 법적 근거가 없어서 정책우선순위 원칙은 명목에 그치고 있다.⁹⁶⁾ 오용선박사의 지적처럼 폐기물 관리의 우선순위를 법령에 명시할 수도 있다. 하지만, 정책순위의 명시는 법령이 아닌 관련 행정계획⁹⁷⁾ 등에 구체화시킬 수도 있다. 법령에 명시

95) *Ibid.*

96) *Ibid.*

97) 폐기물관리법에 따라 환경부장관이 수립하는 폐기물관리종합계획(제10조) 또는 시도지사가 수립하는 폐기물관리기본계획(제9조)을 말한다. 종합계획에서 관리우선

할 경우에도 폐기물관리법이나 재활용법이 아닌 자원순환 「기본법」에서 이를 수용하여야 한다.

5) 관련 법률간의 역할분담

법률은 사회운영의 원칙을 담아내는 그릇이다 ... 하지만 그 변화의 폭이 매우 크고 중요할 때에는 기존의 법률이라는 그릇이 그 내용을 충분히 담아내지 못하는 상황에 이르게 된다. 이런 때에는 기존의 법률체계를 바꿈으로서 그릇을 달리할 필요가 있다. 개발국가에서 자원순환사회로의 전환이라는 관점에서 본다면 이 같은 관점은 폐기물관리법 체계에도 수용될 필요가 있다. 현행 폐기물관리법은 전체 폐기물관리의 모법으로서가 아니라⁹⁸⁾, 경제활동의 결과로서 발생하는 폐기물의 효율적인 사후처리를 목적으로 제정되었으며, 그 이후의 재활용법과 폐촉법 역시 새로운 필요에 맞추어 폐기물관리법에서 담아내지 못한 영역을 관리하기 위해 제정되었다 ... 현행 폐기물관리법 체계에서는 폐기물 관리 분야의 새로운 변화를 수용할 만한 그릇의 기능을 하지 못하고 있다.⁹⁹⁾ 폐기물관리법이 폐기물관리 전반의 패러다임 변화를 수용할 수 없다면, 자원순환 부문의 「기본법」이 등장하여 그 기능을 수행하여야 할 것이다.

순위를 정하고 기본계획이 이를 수용하는 체계가 가능하다.

98) 2010년의 폐기물관리법 개정법(제1조)은 “폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지할” 것을 목적으로 규정함으로써 스스로 폐기물관리의 모법임을 시사한다.

99) 오용선, *Ibid.*

제 3 장 자원순환을 위한 협치

협치(協治)란 정부와 시장의 양자, 정부와 공동체의 양자, 또는 정부와 시장 및 공동체의 3者 사이에서 일어난다. 민간에 대한 정부의 무게는 줄어들지만 행정에 대한 민간의 요구는 증대하는 경향에 따라 협치 구조가 확대될 것으로 전망된다. 협치 체계가 지속가능하게 유지되기 위하여서는 당사자들의 권한과 책임이 서로 비례하고 공익성에 상응하는 지원 체계가 확보되어야 한다.¹⁰⁰⁾

제 1 절 폐기물 관리체계의 재편

종래의 폐기물관리는 일부 시장과 공동체의 노력이 개입되었지만 기본적으로는 명령과 통제를 주요수단으로 채택함으로써 정부에 의한 규제행정 체계에 속하였다. 그러나 폐기물의 양이 늘어나고 자원순환의 개념이 대두되면서 정부만의 노력에 의한 순환사회의 형성이 불가능함을 깨닫고 시장과 공동체에 의한 협력이 요청되었다. 정부는 공동체 영역에 속하는 공제조합을 규제의 대상으로 인식하지 말고 협력의 동반자로 대우하여야 한다. 시장과 공동체가 순환사회의 형성에 동참하려면 명령통제 중심의, 즉 규제 중심의 폐기물 관리체계가 협치(governance) 체계로 재편되어야 한다.

1. 재편경로

1) 규제의 폐지·복원

사명을 다하였거나 불필요한 규제라면 그 폐지가 가장 바람직스럽다. 규제분석 결과에 따라 완전히 없어져야 할 법령의 내용이 있다면

100) 규제 패러다임에 관한 일반론은 전재경, 『규제 패러다임의 재편』(한국법제연구원: 2009), 참조

그 내용이나 취지를 적시할 수 있다. 반대로 없어졌던 규제라도 자유의 남용 등을 이유로 복원이 필요할 때에는 이를 복원할 수 있다. 경우에 따라 실정법적 근거가 없었던 규제에 대하여서는 정당한 권원을 새로 부여할 수도 있다.¹⁰¹⁾

2) 규제사무의 이관

규제사무는 그 속성에 비추어 부적절한 영역에 편입되어 있거나 머물러 있는 경우가 있다. 시장이나 공동체의 영역에서 규제되어야 할 사무가 정부 영역에 편입되어 있거나 머물러 있는 경우가 그렇다. 예컨대, 종래 정부는 임용고사뿐만 아니라 각종 자격시험까지 주관하는 경우가 많은데 시장이나 공동체에 맡기는 것이 적절한 사무들이 존재한다. 법학전문대학원의 설립과 변호사시험 체제로의 개편과 함께 사법시험을 변호사시험으로 바꾸고 정부는 정수(定數)만 규제하되 그 사무[시험출제와 평가 및 교육·연수]의 주관을 변호사협회로 이관하는 방안이 같은 예에 속한다.¹⁰²⁾

3) 규제 모형의 도입과 쇄신

규제를 광의로 이해할 경우에 규제는 각 영역에서 모두 이루어진다. 행정규제뿐만 아니라 자율규제나 협치(거버넌스)도 역시 규제에 속한다. 규제는 시행되는 영역의 특성에 따라 양태와 정도를 달리한다. 정부는 공공복리와 질서를 목표로 시장과 공동체의 질서에 대한 감시자로서의 기능을 수행하면서 다른 한편 조직화되지 아니한 국민 개개인의 안전과 소득 및 복지를 배려한다. 시장과 공동체는 각각 책임원리와 의무원리[義理]에 따라 질서를 규율한다. 규제의 재편은 모형(model)의 개념을 몰랐던 기존 규제영역에 ‘모형’ 개념을 도입하는 방안을 포함

101) *Ibid.*, p.209

102) *Ibid.*

한다. 동일 모형내에서도 예컨대 ‘명령통제형’을 ‘유인형’으로 바꿀 수도 있다.

4) 규제 실체와 절차의 개선

규제 체계에 모형 개념을 도입하고 모형 상호간의 교차와 협력을 도모하는 등의 패러다임 재편을 시도하더라도 그 내부에서의 규제의 적정성은 여전히 확보되어야 할 과제이다. 규제의 適正化는 실체와 절차의 두 부문에서 모색될 수 있다. 종래 행정은 법치국가(法治國家) 원리에 따라 규제 실체(實體)의 적정(適正)을 사전예방·비례준수·신뢰보호·투명성확보 등의 원칙으로 구체화시켰다. 영미(英美)법제에서 발달한 ‘법의 지배’(rule of law)와 적법절차(適法節次 due process) 원리는 규제 “절차의 적정”이라는 관점에서 피규제자의 방어권 내지 항변권을 보장하기 위한 사전통지(prior notice)와 공정한 청문(fair hearing)의 원칙을 정립하였다.¹⁰³⁾

2. 재판방법

1) 비규제화와 규제의 이관

규제에 적합하지 아니한 사무는 우선 비규제화를 추구할 수 있다. 법률에 의한 규율을 문화규범[종교와 도덕]에 의한 규율로 넘길 수 있다[비규제화]. 다음에 행정규제 사무를 시장규제와 공동체규제 영역으로 이관한다[탈행정규제] … 구체적으로 특정한 규제사무를 정부관할에서 시장관할로 옮긴다. 정부관할에서 공동체관할로 옮기거나 시장관할에서 공동체관할로 옮길 수도 있다. 한편 공동체관할에서 시장관할로 옮길 수도 있다. 물론 이러한 탈행정규제에 따른 관할의 이관에

103) *Ibid.* p.210

는 몇 가지 조건과 절차들이 수반하여야 한다.¹⁰⁴⁾

폐기물의 관리와 재활용촉진에 있어 정부는 그 관할권의 상당 부분을 시장기구와 공동체기구에 이관시켜야 한다. 현행 폐기물 관련 법률들이 재활용촉진과 방치폐기물의 처리에 공제조합 및 보증보험회사를 개입시킴은 이러한 요청을 반영한 조치이다. 현행법은 그러나 여전히 폐기물관리에서 규제적인 속성을 벗어나지 못하고 있다. 폐기물관리법 또는 자원절약재활용법 등에서 정부가 방치폐기물을 최종적으로 처리하지 아니하고 공제조합에 그 처리하도록 맡기면서 그에 상응하는 권한과 재량을 공제조합에 부과하지 아니하는 법구조는 현행 법질서가 여전히 정부 중심의 통치모형에서 벗어나지 못함을 나타낸다. 이러한 경향은 정부가 규제권능을 놓으려 하지 아니하며 공동체의 역량을 믿지 못하는 데에서 비롯한다. 협치(governance) 모형에서는 책임 있는 곳에 권한도 있어야 한다. 책임만 있고 권한은 없는 관계는 지속적이지 못하다.

2) 환경행정 규제의 적정화

폐기물 관리는 전통적으로 규제사무에 속하며, 기술한 바와 같이, 순환사회로 나아가기 위하여서는 협치(governance) 차원에서 규제개혁을 요한다. 일반적으로 규제개혁의 핵심은 행정규제의 개혁이며 그 목표는 행정규제의 적정화이다. 행정규제는 통치(government) 원리에 충실한 개선을 도모하여야 한다. 이를 위하여 피규제 집단 또는 개인의 법적안정성[규제의 일관성과 불편부당]을 보장하여야 한다. 정부 교체나 공직자 인사이동에 즈음하여 규제체계의 변경을 시도할 경우에 법적안정성에 대한 요구가 증대된다. 규제의 권원의 확인과 책임의 재확정도 필요하다. 규제행위와 관련하여 당해 규제 권능이 어디에서 유래하며 그 주체는 누구인가 그리고 규제가 잘못된 것으로 판

104) *Ibid.*

명되었을 때 누가 어떻게 책임질 것인가를 규명하여야 한다. 행정행위에 수반하는 세금과 비용 그리고 수수료는 서로 다른 개념이기 때문에 규제를 부과·폐지할 경우에 이들의 관계와 요율을 재정립하여야 한다.¹⁰⁵⁾

규제완화와 맥락을 같이하는 행정참여의 확대는 각종 위원회 기구의 활성화를 수반한다. 심의도 경우에 따라 규제로 작용하기 때문에 각종 심의위원회의 구성과 운영에서 민주주의 원리를 실천하여야 할 것이다. 독립규제위원회의 경우에는 위원의 자격과 정수를 하위법령으로 위임하지 않고 법률에서 규정함이 바람직스럽다. 폐기물 관리기구들의 운영에 있어서도 공동체의 참여가 확대되어야 한다. 행정청 내부의 사업목표와 추진방법 및 추진일정 등을 담고 있는 행정계획들이 사실상 규제로 작용하는 현상이 늘어나고 있다. 각종 행정법률들은 그 안에 법정계획들을 규정하면서 관할 행정청으로 하여금 이를 수립·시행할 것을 명한다. 행정청은 민원인이 의욕하는 행정행위가 이 법정계획과 맞지 아니하면 거부처분을 내린다. 계획의 공간적·시간적 범위가 확장될수록 이러한 경향이 심해진다. 행정계획의 엄격성을 완화하는 노력이 필요하다. 폐기물관리와 재활용촉진에 관한 계획들을 모두 행정청에 의한 행정계획으로 수립·추진되는 방식도 참여형으로 바뀌어야 할 것이다.¹⁰⁶⁾

각종 행정입법에 규정된 행정처분 기준과 절차의 적정화가 요청된다. 다단계 규제를 없애기 위하여서는 근거법령의 통합 이전에 행정주체간의 협력[MOU] 등을 통하여 개별 금지와 명령들을 “통합적으로”(one-stop service) 관리하여야 할 것이다. 아울러 “규제의 명확화”라는 관점에서 인가·허가의 유효기한과 연장한도가 설정되어야 한다. 인가·허가 기준과 절차의 적정화는 행정규제가 부패 혐의로부터 벗

105) *Ibid.*

106) *Ibid.*

어나기 위한 지름길이다. 예컨대, 현행 폐기물관리 및 재활용촉진 관련 법률들이 공제조합에 방치폐기물의 최종처리를 명령하는 규제방식은 업무협정(MOU)과 같은 협치 방식으로 바뀌어야 할 것이다.

3) 사후적 규제의 활용

사후적 규제는 실효적인 ‘시장에서의 상시규제’를 말한다.¹⁰⁷⁾ 인가·허가 등의 사전적 규제의 완화·철폐는 사후적 규제의 강화에 의하여 대체될 필요성이 있다.¹⁰⁸⁾ 사전적 규제는 사업자와 소비자 간의 ‘정보의 비대칭성’ 때문에 소비자를 지키기 위하여 사업자를 미리 선별하는 것이지만 많은 사전적 규제는 ‘시장에의 참가’를 규제하는데 지나지 않는다. 신규사업자와 기존사업자를 구별하지 않고 시장경쟁의 촉진, 정보공개, 모니터링의 의무화 및 손해배상·보험의 활용등과 같은 사후적 규제로서 사전적 규제를 대체함이 효율적인 규제를 달성하는 길이다.¹⁰⁹⁾ 폐기물 관리행정에서도 사후적 규제의 활용이 가능하다. 사후적 규제는 상호 신뢰관계를 전제로 한다. 관할 행정청은 폐기물관리나 재활용촉진에 참여하는 단체나 기업 등과 자발적 협약(VA)을 체결하여 신뢰관계를 조성하여야 한다. 자발적 협약 체결 당사자들은 사전신고나 정기조사 대신에 사후보고와 승인으로 책임을 완수할 수도 있다.

제 2 절 정부와 공동체의 협치

1. 주민참여 행정의 의의

폐기물 관리에 있어 중앙정부나 지방자치체의 목표를 그대로 실천할 경우 커다란 저항에 직면할 것이다. 폐기물처리시설의 건설은 쓰

107) 八代尙宏, 「規制改革」(有斐閣: 2003), 40頁

108) 八代尙宏, 上掲書, 39頁

109) 八代尙宏, 上掲書, 40頁

레기 발생량·성상·재활용율·기술수준·고장대책 등을 면밀히 따진 후에 최종적인 결정을 주민들에게 맡겨야 한다. 소각장과 병행하여 퇴비화·사료화·연료화시설을 건설하는 방안이 추진되어야 한다. 작금의 쓰레기처리시설을 둘러싼 분쟁들은 대부분 밀실 행정의 산물이다. 이러한 시비를 줄이기 위하여서는 의사결정과정의 공개되는 것만으로 부족하다. 의사결정과정에 주민대표와 전문가들이 참여하고 그들의 의견이 실질적으로 반영되는 절차가 확립되어야 한다. 행정청은 관련 당사자들이 행정청의 결정을 수용하지 않는다고 호소하지만 “법적으로 어떠한 프로젝트가 허용된다고 하더라도 이를 수용하지 않으면 의미가 없다.” 따라서 일부 학자들은 주민에 의한 거대계획의 수용을 향상시키는 제안을 한다.¹¹⁰⁾ 이러한 입장에서는 주민 또는 이해관계자들에게 수용되지 아니하는 결정은 그것이 합법적이라고 할지라도 민주적 법치국가에서는 비상사태아래에서만 강제로 관철될 수 있을 뿐이다. 물론 국가구조의 중심으로서 법치국가원리가 중요하지만,¹¹¹⁾ “관련된 주민이나 또 앞으로 관련될 수 있는 주민들이 참여하지 않은 프로젝트의 기획은 실현되기 어렵다”는 사고가 점점 증대되고 있다. 이러한 과정은 궁극적으로 국민참여의 장점을 공공복리를 위해서와 마찬가지로 개인을 위해서도 이용하고, 또 이렇게 함으로써 불필요한 지체효과를 방지하는 데에 그 목적이 있다.

2. 폐기물 관리 민관협약

폐기물 처리시설 등 사회기초시설의 건설을 둘러싼 분쟁의 원인은 지역주민들의 의견이 배제된 상태에서의 행정기관의 일방적인 사업추진과 사회기초시설 관리에 대한 지역주민의 불신, 지역이익을 우선시

110) Zillessen/Dienel/Strubelt, aaO., S.72(85); ders., NJW 1991, S. 257(263)

111) Tettinger, NWVBl.1993, S.284 (289); Werner Fröhlich, in: Joachim Kormann (Hrsg.), Abfallrecht und Abfallwirtschaft, 1993, S.115 (122)

하는 주민들의 이기심, 지가하락 등의 경제적 손실과 보상의 미흡 등으로 팽배해 있는 행정기관과 지역주민 간의 불신과 지역주민의 경제적 손실에 대한 보상심리에 기인한다.¹¹²⁾

경기도 군포시는 2000년 3월에 군포시 당국(군포시 경제환경국장)과 주민[폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률(폐촉법)상의 주민지원협의체] 사이에 소각장 운영과 관련된 협약[군포환경관리소시험가동관련협약]을 맺어 운용하고 있었다. 그러나 2002년 그 이행과 관련하여 그리고 본가동협약의 체결에 즈음하여 당국자와 주민 사이에 마찰이 빚어져 쓰레기관리 관련 민관 협약의 법적 성격과 이행확보방안에 관한 대안모색이 필요하였다. 2002년 현재 서울시의 강남구, 노원구 및 양천구 그리고 부산의 해운대구 등지에서 폐촉법상 주민지원협의체를 구성하여 운영하고 있었기 때문에 군포시의 소각장 관련 민관 협약의 향방은 다른 지역들에 대하여서도 선례가 되었다. 이하에서는 연구책임자와 김광수교수(서강대학교) 및 이대수위원장(경기의제21) 등이 관여하였던 「군포협약서안」(2002년)을 소개하고, 동 협약의 법적 성격을 성찰하는 한편 협치를 통한 이행확보 방안을 분석한다.

1) 군포환경관리소 시험가동 관련 협약서

군포환경관리소(소각장)의 시험가동과 관련하여 군포시와 주민지원협의체간에 다음과 같이 협약을 체결한다.

§1. 단속운전 규제

연속운전을 원칙으로 한다. 쓰레기 반입량 부족으로 단속운전이 불가피할 경우 주민지원협의체 동의절차를 거친 후 가동한다.

112) 정찬교 외, 『사회기초시설 유치에 따른 주민갈등 해소방안』 (화성시: 2003.10), p.215

§2. 대기오염 배출규제치

- 가. 다이옥신 배출농도가 0.1ng/Nm³을 넘을 경우 가동을 즉각 중단하고 보완공사를 실시하여 재측정 후 위 기준치 이하일 때 가동한다.
- 나. 다이옥신 배출이 기준치 초과로 가동 중단시 군포시 쓰레기의 수도권매립지 반입에 관하여 군포시가 책임진다.
- 다. 다이옥신 측정은 연 3회 실시하되, 주민지원협의체에서 필요하다고 판단하여 요청할 경우 추가로 측정할 수 있으며 추후 자동 측정시스템이 개발·도입되면 환경관리소에 우선 설치한다. (단, 측정은 국내외 공인기관 중 주민지원협의체에서 추천한 기관에서 실시하며 시료는 주민지원협의체가 참여하여 공개적으로 투명하게 채취한다.)
- 라. 가동시 모든 오염물질이 배출허용기준치를 초과할 경우 시험가동을 중지하고 시설보완 후 재측정하여 기준치 이하일 때 가동한다.

§3. 반입중지 등

- 가. 타 시군구 쓰레기는 반입하지 않는다.
- 나. 음식물 쓰레기는 반입하지 않는 것을 원칙으로 한다.(단, 현재 음식물쓰레기가 분리 수거되지 않는 단독주택 및 상가지역의 경우 2002년 상반기까지 유보한다.)
- 다. 쓰레기 수거차량은 타 시군과 구별되도록 도색하며 군포시와 용역회사 상호를 표시한다.
- 라. 철저한 사전분리로 재활용을 극대화하며, 불연성 쓰레기, 재활용 쓰레기를 반입했을 시 적발된 쓰레기의 반입을 중지하되 시험은 전시는 예외로 한다. (반입할 수 없는 쓰레기의 성상은 별표 1로 첨부한다.)
- 마. 2001년 상반기까지 공공기관 및 대형사업장의 쓰레기배출실명제를 우선 실시하고 2001년 말까지 전지역으로 확대하여 나간다.

바. 쓰레기 반입시간은 군포시와 주민지원협의체가 협의하여 정한다.

사. 수은 및 각종 중금속이 함유된 쓰레기는 반입을 금지한다.

아. 1일 20mm이상 강우시 쓰레기는 환경미화타운(적환장)에서 압축하여 수분을 제거한 후 반입한다.

§4. 주민감시원

가. 환경관리소의 주민감시원(3명)의 수당은 군포환경관리소 운영 및 관리 조례의 규정에 의하되, 운영과 관련된 사항은 군포시와 주민지원협의체가 협의하여 정한다.

나. 감시원에 대한 건강검진은 1년마다 정기적으로 실시하고 비용은 군포시가 부담하며 안전복 등 모든 요구되는 도구 및 자재집기를 제공한다.

§5. 참 관

가동과 관련하여 주민지원협의체가 원하는 경우 언제든지 참관하여 확인할 수 있도록 한다.

§6. 주민건강조사

주민건강조사는 각 동별 표본조사가 가능하도록 하되 조사기간 범위 기준 인원 조사기관 선정 등의 구체적인 사항은 군포시와 주민지원협의체가 협의하여 정한다.

§7. 감시모니터 설치

본 가동전에 주민지원협의체 사무실에 감시모니터를 설치한다.

§8. 소각재처리

비산재 및 바닥재는 건물 외부에 적치하지 못하며 군포시가 책임지고 안전하게 처리한다(단, 부득이한 경우 소각재는 밀폐된 박스 또는

공간에 한하여 적치할 수 있다).

§9. 예산의 사용

주민지원협의체의 사무실과 일반운영비는 동일규모 타 시군 소각장에 준하여 반영(예산편성)후 지급·정산하며 주민편익시설의 설치는 시와 주민지원협의체가 협의하여 설치할 수 있도록 한다.

§10. 주민지원기금

주민지원기금의 목표액은 30억원으로 하고 폐촉법을 준용한 관련조례를 제정하여 기금의 조성과 관리를 할 수 있도록 한다. 다만 기금은 주공으로 하여금 출연하도록 군포시와 주민지원협의체가 공동으로 추진한다.

§11. 전처리시설

전처리시설은 2002년까지 설치를 추진하되 용역기관 조사를 통한 타당성 결과를 반영한다.

§12. 안전도성능검사

시험가동은 안전도성능검사 용역과 별도로 추진하여 우선 법적 성능검사를 실시하고 안전도성능검사는 4월말까지 용역업체가 선정되는 대로 실시한다.

§13. 안전도성능검사 용역 등

- 가. 군포시와 주공측은 위 용역업무가 종결될 때까지 모든 필요한 사항들은 성실하고 신속하게 협조한다.
- 나. 군포시는 위 용역시행 중 주민지원협의체의 입회와 참여를 적극 보장한다.

다. 용역시행 결과 중대한 하자나 개선·보완할 사항이 발생할 시 이를 완벽하게 보완한 후 가동한다(환경관리소를 시가 인수한 이후라도 용역결과 결함이나 하자 발생시 보완에 들어가는 비용은 주공측이 책임진다).

라. 산본동 산 166번지 및 소각장주변 피해지역 원상회복과 관련하여 주공측이 책임지도록 하고 주민지원협의체와 군포시가 공동으로 추진한다.

마. 안전도성능검사 용역은 객관적이고 합리적이고 시행하며 용역업체 선정관련사항에 대해서는 군포시와 주민지원협의체가 공동으로 책임진다.

§14. 시험가동

본 협약서가 체결된 후 시험가동 및 안전도성능검사에 들어간다.

§15. 본 가동 협약서

군포시와 주민지원협의체는 본 가동 전(대한주택공사로부터 인수 전) 본 협약서를 수정 보완한다.

§16. 시험가동지연 관련 공동책임

시험가동 지연과 관련하여 발생하는 구상권 청구에 대해서 군포시와 주민지원협의체가 공동으로 책임진다.

§17. 감시원 활동과 사무실 사용

주민감시원의 근무와 주민지원협의체 사무실 사용은 본 협약서 체결과 동시에 시작한다. 단 소요예산은 2002년 2차 추경에 반영하여 지급한다.

§18. **협약외의 사항**

본 협약에 명시되지 아니한 사항은 군포시와 주민지원협의체가 협의하여 추진한다.

§19. **신의·성실의 원칙**

본 협약의 주체인 군포시와 주민지원협의체는 본 협약을 성실히 수행하여야 한다.

<반입할 수 없는 쓰레기>

종류별	재활용품	재활용 반입금지 목록
종이류	기존재활용	코팅종이류(은박지)
금속류	"	전부 반입금지
유리병, 도자기류	"	재활용의 도자기류 및 유리류
플라스틱류	"	재활용의 플라스틱류 및 비닐류
기 타	"	기타 불연성 쓰레기, 감염성 병원배출쓰레기

2000년 3월

군포시 경제환경국장 (서명) · 군포주민지원협의체 위원장 (서명)

2) **폐기물 관리 관련협약의 법적 성격**

군포환경관리소(소각장)의 시험가동과 관련하여 체결된 군포시 쓰레기관리 관련협약은 단속운전의 규제, 대기오염 배출규제치, 반입중지, 주민감시원, 참관, 주민건강조사, 감시모니터 설치, 소각재처리, 예산의 사용, 주민지원기금, 전처리시설, 안전도성능검사, 시험가동, 본가

동협약서, 시험가동지연관련공동책임, 감시원 활동과 사무실사용, 협약외의 사항 및 신의성실의 원칙등을 규정하고 있다. 이 협약은 소각장 운영에 대하여 적용되고 시험가동을 적용시한으로 정하되 소각장 가동과 관련된 여러 가지 기술적 사항외에 (가칭)주민지원기금조례의 체결과 본가동협약서의 체결을 조건으로 삼고 있어 조건부 사전협약의 성격을 지니고 있다.

폐촉법상의 주민지원협의체는 폐촉법에 규정된 일정한 기능[전문연구기관의 선정(제17조제2항)/주민감시요원의 추천(제25조제1항)]을 수행하지만, 입지선정위원회(제9조제3항)와 달리, 이러한 작용들은 공권력의 작용이 아니라 행정의 개방과 주민참가 차원에서 행해지는 협력행위이기 때문에 행정법상의 행정주체[행정청·영조물 또는 행정사무수임자등]에 해당하지 아니하며 사인에 해당한다. 따라서 소각장 가동과 관련된 민관 사이의 협약은 행정주체와 사인간의 행정계약으로서 일종의 “환경보전협약”에 해당한다. 지방자치단체에서 운영하는 소각장의 가동은 행정청에 의한 공권력의 작용이 아니라 폐기물 관리 사업자의 지위에서 행하는 비권력적 행정작용에 속하기 때문에 소각장 가동협약은 공법상 계약이 아니라 사법상의 계약에 해당한다고 보아야 할 것이다.

3) 소각장 관련협약의 효력과 이행의 확보

주민지원협의체와 사전협약을 맺은 행정청은 당해 협약의 내용을 이행할 책임을 진다. 따라서 행정청은 주민지원기금과 관련된 조례를 제정하는 한편 소각장 본가동협약을 체결할 책무를 진다. 소각장 운영관련 협약은 행정계약이지만 공법상 계약이라기보다 “사법상 계약”에 해당하기 때문에 “공익을 이유로 하는” 일방적 파기나 해약이 인정되지 아니하고 민법상의 계약해제·해지에 관한 일반법리가 적용된

다. 따라서 협약의 당사자들은 계약의 해태나 파기 또는 불이행으로 인하여 손해가 발생하였을 경우에는 손해배상의 책임을 진다. 그러나 조례 제정의 경우에는 조례 제정의 주체가 의회이기 때문에 이행의 확보에 주의를 요한다. 조례제정의 약속은 엄밀한 의미에서 행정계약 이라기보다 “행정법상의 확약”에 해당한다고 보아야 할 것이다. 장래의 일정한 작위·부작위를 약속하는 확약은 일반 행정행위와 다르지만, 행정청은 상대방에게 그 내용에 해당하는 행위를 이행하여야 할 법적의무를 지며 불이행의 경우에 상대방은 이행청구권에 기초하여 의무이행심판 내지 부작위위법확인소송을 제기할 수 있다.

시험가동 관련 협약이 유효하게 체결된 이상 그 이행 여부와 관계 없이 협약에 포함된 소각장본가동협약의 체결은 직접적인 이행의 대상이 된다. 행정청은 주민지원협의체와 소각장 가동과 관련된 계약본안을 협의하고 그 협의의 결과를 “본가동협약”에 반영하여야 한다. 본가동협약을 체결할 경우에는 본협약의 당사자와 유효기간을 명시하여야 하고 계약의 해제, 해지 또는 갱신의 조건과 방법을 정하는 한편 불이행의 경우에 의무이행심판 내지 부작위위법확인소송과 같은 일반적 법리에 의한 이행강제수단 이외에 위약금 등 계약의 이행을 구체적으로 강제할 수 있는 방법을 예시할 수도 있다. 일반적으로 환경관련 피해나 손해는 인과관계의 입증에 어렵고 피해액의 산정이 곤란하기 때문에 사전에 위약금 내지 이행강제방법을 규정해 둘 필요가 절실하다. 아울러 소각장 관련 본가동협약은 투명성을 확보하기 위하여 위약금 등의 사용 절차 내지 방법에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다.

제 4 장 순환사회 형성을 위한 실천

제 1 절 법체계의 조정

1. 자원순환의 방향

1) 자원순환정책방향

정부의 경제성장 정책은 외국에 진출하기 위해 국내 시장을 실험대상으로 삼는 정책이어서는 곤란하며, 제조기업 자체가 기본에 충실하도록 하는 것이 우선시되어야 한다. 즉, 제품의 제작, 판매의 전체 과정을 마무리하는 폐제품 및 포장재의 처리단계에서 환경책임을 완벽하게 이행해야 한다. 그것은 단지 회수 및 재활용량의 기준을 맞추는 것만이 아니라 그 과정에서 적정한 작업환경과 환경보전 의무, 위탁 재활용업자의 경영상의 안정성을 보장해 주는 것을 포함하여야 한다.¹¹³⁾

자원순환 산업에 대한 정부의 배려의무는 반드시 필요하다. 이에 대한 본격적인 언급이 현재는 법령상으로 전혀 없다. 자원순환 산업계는 환경에 관련된 산업이면서도 생계 문제만 강조하고 사실 환경, 보건, 안전에 별로 관심을 보이지는 않는다. 이런 태도를 가지고서는 국민들에게 큰 호응을 받기가 어려울 수 있다. 이는 가장 기본적인 것으로서 재활용의 비용에 이런 것을 고려해야 하며, 의무생산자인 제조기업들도 이에 대한 책임을 져야 한다.¹¹⁴⁾

113) 이승무, “자원순환 제도개선 및 발전방향” http://webbbs.gabia.com/bbs_down.php?tbl_name=cycleconomy_org&bbs_name=document&seq_no=191 (2010.5.19.)

114) 유럽 폐기물관리 기본구조 지침(2008) 제13조에 따르면, “회원국들은 폐기물관리가 인체건강에 위해를 가하지 않고 환경에 해를 끼치지 않으면서 특히 (a) 물, 공기, 토양, 동식물에 위험을 초래하지 않을 것 (b) 소음이나 악취를 통해 공해를 유발하지 않을 것 (c) 특별히 관심사가 되는 촌락이나 지역에 부정적인 영향을 주지 않을 것과 같은 제 조건에서 수행되도록 보장하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.”

우리나라에서 자원순환 제도는 자원의 낭비를 방지한다는 일관된 개념을 적용하는 것이 타당하며, 이는 폐기물관리의 거의 모든 분야에서 화석연료에 기반한 에너지가 투입되어 비용이 초래되므로 온실가스 발생의 최소화라는 지표로 통일적으로 관리될 수 있다. 이는 사업장폐기물 감량화, 폐기물의 수집운반, 그리고 유가물의 회수를 포함한 폐기물의 처리에서도 모두 적용될 수가 있다.

특히 폐기물의 수집운반 등 물류 분야에서 처리 분야보다 더 많은 온실가스가 발생하는 것으로 보인다. 규모의 경제를 적용하여 대규모 처리시설에서 광역의 폐기물이 처리되도록 하는 것은 인건비를 절감하고 신속하고 능률적인 처리를 하게 해 줄 수 있지만, 온실가스 발생량 최소화의 관점에서 본다면 문제가 있고 낭비의 요소가 크다. 환경부를 중심으로 한 중앙정부의 주도권을 약화하는 것이 필요하며, 폐기물관리에서 지방정부의 자율성을 더욱 강화하고 지역 실정에 맞는 자급자족적인 폐기물관리 시스템을 구축하도록 하는 것이 낭비를 줄이고 주민 친화적인 재활용산업을 육성하는 길이 된다. 지역단위의 자원순환 및 처리시설의 자급자족 원칙 내지 근거리 원칙을 포함한 쓰레기 제로 도시 개념을 지자체의 자원재활용 시행계획이나 폐기물 처리에 관한 기본계획 등에 반영이 되도록 하는 것이 온실가스 저감에 중요하다. 이러한 온실가스 최소화 목표는 폐기물관리법에 명시적으로 반영될 필요가 있다.¹¹⁵⁾

자원순환을 넘어서 순환형 경제로 나아가야 하며, 이는 경제운용의 패러다임을 전환하는 노력을 필요로 한다. 즉 규모의 경제, 경쟁력, 성장동력, 블루오션과 같은 성장 이념에 따른 집중화, 특화 전략이 자원을 낭비할 뿐 아니라 사람과 자연환경에도 악영향을 끼친다는 것을 인식하고 다양한 업종이 물질순환 관계로 어울린 산업생태를 복원하는 것이 필요하다.¹¹⁶⁾

115) 이승무, *Ibid.*

116) *Ibid.*

2) 기본법의 제정

우리의 근현대사를 돌이켜 보면, 패러다임 전환이라고 할 만큼 거시적 변동이 몇 차례 일어났었다. 한 사회가 전개되는 과정에는 무수한 변화가 반영되어 있다. 크건 작건 사태를 전개시켜 나간다는 점에서 변화란 그 자체로서 같은 것이지만, 변화의 역사적인 의미를 곰곰이 따져본다면, 변화는 두 차원으로 나뉜다. 하나는 미시적 변화이고, 다른 하나는 거시적 변동이다. 미시적 변화는 한 패러다임 내에서 그 패러다임을 완성해 나가는 과정에서 발생하고, 거시적 변동은 하나의 패러다임에서 다른 패러다임으로 전환하는 과정에서 일어난다.¹¹⁷⁾

개발국가는 생존욕구를 우선적으로 충족시키기 위해 개발과 성장을 최우선하던 사회를 말한다. 과거 1960년대 이후부터 1980년대 말까지 우리 사회가 여기에 해당한다. 1987년 이후 우리 사회 변화는 개발국가 패러다임에서 개발국가 이후의 새로운 사회 패러다임으로 전환하는 과정에서 나타난 현상이다. 2005년 현재 우리 사회에 나타나고 있는 무수한 대립과 갈등은 이러한 거시적인 사회변동의 과정에서 표출되는 것이며, 대립과 갈등 속에는 미래의 화합과 질서의 씨앗이 자리하고 있다고 한 이유는 바로 여기에 있다. 아직은 당위론이 훨씬 강하지만, 그 씨앗 속에 혹시 녹색가치를 발현시키는 유전자가 있다면, 향후 우리 사회는 녹색국가로 발전할 것이다.¹¹⁸⁾

오용선 박사(2005)는 이러한 변동의 시초에 폐기물관리법이 제정되었다고 본다. 현행 폐기물관련 법제의 모법과도 같은 기능을 하고 있는 폐기물관리법이 1986년에 제정되었고, 1991년에 전문이 개정되었다. 폐기물관리법은 개발국가 이념을 충실히 구현하기 위한 법률로서,

117) 오용선, “자원순환사회 폐기물 관리의 법적 제도적 체계 설계”, 환경부 자순순환포럼(제도분과) 2005년 3월 22일

118) *Ibid.*

폐기물 사후처리의 효율성을 주요 목표로 하고 있다. 이후 폐기물관리법을 모법으로 삼아, 1992년에 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」과 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이 제정되었다. 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」은 1995년에 제정되었다.

폐기물관련 법제가 개발국가 이념을 충실히 구현함을 목표로 하면서도, 법률제정의 시기가 개발국가 후기인 이유는 환경문제가 개발국가에서 차지하는 위상과 관련된다. 개발과 성장 지상주의 사회에서, 환경보전은 사치였기에, 환경문제에 대한 사회적 대응은 맨 나중에 나타난 것이다. 뒤늦게 제정한 폐기물관련 법제는 개발국가 이념을 충실히 구현하기 위해 법률 내적으로 미시적인 변화를 계속해 나갔다. 폐기물의 효율적인 사후처리를 위하여, 규제 내용을 수차례 수정 보완해 나갔다.

폐기물관련 법제의 내적 완성도가 높아갈수록, 다른 한편에서는 기존 법률체계에 담지 못하는 폐기물 관리 상황이 속출하였다. 거시적 변동기에 들어선 우리 사회의 요구가 개발국가 이념에 충실하게 짜여진 법률의 틀을 넘어서고 있었다. 합성수지 포장용기 범람에 따른 생산자책임 강화, 음식물쓰레기 직매립 금지에 따른 자원화 방안, 녹색가게와 중고품 시장 등 재사용의 활성화, 양적관리의 효율적 처리에서 질적관리의 안전처리로 전환, 폐기물처리시설(매립장, 소각장) 설치에 따른 주민반대, 재활용 산업의 중요성 증대, 자원사용을 목적으로 폐기물의 국제무역 확대 등. 이러한 일련의 변화는 자원순환사회와 쓰레기 제로 사회 구현의 필요성을 크게 증대시키고 있다.¹¹⁹⁾

오용선 박사(2005)의 견해에 따르면, 이러한 시대적인 변화에 부응하는 폐기물 관리의 목적, 폐기물을 비롯한 새로운 용어 정의, 폐기물 분류, 성상별 관리 규정의 법적 위상, 관리와 경제주체의 책임분담 구

119) 오용선, *Ibid.*

조, 정책우선순위 원칙 설정과 투자배분, 폐기물의 원천감량화 달성, 폐기물관련 개별 법률 내 규제 내용의 법적 위상 제고, 폐기물관련 법률간 체계적인 관계 설정, 폐기물관련 법률 이외의 법률간의 관계 재설정 등이 필요하다 ... 기존 개발국가의 폐기물관련 법제를 바꾸어, 그 안에 담긴 내용과 새롭게 추가해야 할 내용을 재분류하고, 일명 ‘녹색국가’의 법제에 담아내야 한다 ... 같은 목적의 법제로서, (가칭)자원순환사회경제기본법[자원순환법]의 제정을 생각해 볼 수 있다.

오용선 박사에 따르면, 자원순환법 체계는 크게 다섯 단계를 거쳐 제정될 수 있다: 첫째, 기존 법률 체계의 문제점을 분석한다. 둘째, 자원순환법 제정의 필요성을 홍보한다. 셋째, 자원순환법 법률체계를 구성한다. 넷째, 자원순환법 제정안에 대한 여론수렴 및 보완 작업을 한다. 다섯째, 보완된 법률안을 상정한다. 자원순환법의 제정은 거시적인 사회 변동에 걸 맞는 제도를 폐기물 관리의 영역에서 완비해 나간다는 의미가 있다. 따라서 자원순환법이 제정되기 위해서는 모든 경제주체들 간의 사회적공감이 이루어지고, 특정 영역을 넘어서서 함께 동참하는 자세가 필요하다. 시민단체들은 제정 필요성 홍보·교육과 제정 운동, 국회는 입법 활동, 전문가들의 관련 내용 연구, 소관 행정부(환경부)의 행정 경험 뒷받침, 관련 업계들의 의견 수렴과 정보제공 등이 필요하다.¹²⁰⁾

개발국가 이념의 폐기물관리법체계	녹색국가 이념의 자원순환경제사회기본법 체계	
폐기물의 사후처리, 양적관리	목 적	폐자원의 사전예방적, 질적 관리
폐기물, 재활용, 폐기 등	용 어	폐자원, 재사용, 재활용, 재생, 폐기
가연성, 불연성, 재활용성	분 류	재활용성 세분, 재사용, 음식물, 유해 폐기물

120) 오용선, *Ibid.*

제 4 장 순환사회 형성을 위한 실천

개발국가 이념의 폐기물관리법체계	녹색국가 이념의 자원순환경제사회기본법 체계	
재활용법 포장재질 방법 기준	DfE	산업표준화법에 환경친화적 제품기준 반영
지방자치단체와 국민의 일반적 책무 규정	역할 분담	원인과 관리의 7주체자 구체적 명시
정책우선순위 명시안함, 명목적 원칙	우선 순위	정책우선순위 명시, 계획에 실질적 반영
모법과 하위 법률간 체계적 관계 설정 미흡	체계성	모법과 하위 법률간 체계적 관계 설정
<p><폐기물관리법></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 폐기물 용어정의,분류체계 2. 폐기물 처리의 주체에 관한 일반적, 부분적 책임 명시 3. 폐기물관리 종합계획 수립 (정책 우선순위 명시 안함) 	<p><자원순환경제사회기본법></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 폐자원 용어정의, 새로운 분류체계 2. 사전예방관리, 질적관리의 새로운 이념 3. 상품라이프사이클 고려 통합적 관점 반영 4. 원인자와 관리주체의 역할분담 구조 정립 5. 정책우선순위 명시와 폐자원관리종합계획 수립에 반영 6. 하위 법률과의 체계적 관계 설정과 갈등조정 	
<p><폐기물관리법></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 폐기물적정처리 규정(수거, 운반, 처리) 2. 폐기물처리업, 재활용업자 인허가 3. 폐기물처리업자에 대한 관리감독 	<p><폐자원안전처리및재활용사업촉진법></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 폐자원 안전처리규정(수거,운반,처리) 2. 폐자원처리업자, 재활용업자 인허가 3. 폐자원물처리업자에 대한 관리감독 4. 폐자원처리 및 재활용업자에 대한 기술·영업 지원 5. 폐자원 수출입에 관한 사항 	
<p><재활용법></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재활용 용어정의, 주체간 책무 2. 폐기물 발생억제와 사전감량화 <p>- 포장규제, 1회용규제, 폐기</p>	<p><경제계폐자원관리법></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 상업시설폐자원 (생활폐자원과 사업장폐자원) 2. 산업시설폐자원 (생활폐자원과 사업장폐자원) 3. 특수시설 폐자원 (감염성 폐자원, 유해 폐자원) 	

개발국가 이념의 폐기물관리법체계	녹색국가 이념의 자원순환경제사회기본법 체계
물부담금제 3. 재활용제도 - 생산자책임재활용제도 - 빈용기보증금 포함 4. 재활용산업 촉진 정책	<생활계폐자원관리법> 1. 부리배출기준과 쓰레기종량제 2. 포장규제와 일회용품규제제도 3. 재사용가능자원1(녹색장터/중고센터) 4. 재사용가능자원2 (빈용기보증금제) 5. 재활용곤란자원(폐기물부담금제) 6. 재활용가능자원(생산자책임재활용제) 7. 남은 음식물 관리와 자원화 8. 생활유해폐기물 관리
<폐촉법> 1. 국토, 도시계획반영, 폐기물 처리시설 설치 의무화, 2. 입지선정관련 제반 규정 3. 주민 및 주변지역 지원 내용	<폐자원처리시설안전설치와주민합의법> 1. 국토, 도시계획반영, 폐기물처리시설 설치 의무화 2. 처리시설 필요성의 주민합의 3. 시설용량주민합의 4. 2와 3의 과정에서 정책우선순위원칙의거, 재 활용과 처리방식간 사회적 경제성 분석 5. 운영의 투명화와 안전관리를 위한 주민참여

* 자료: 오용선, “자원순환사회 폐기물 관리의 법적 제도적 체계 설계”,
 환경부 자순순환포럼(제도분과) 2005.3.22

2. 법체계의 조정

1) 순환형 사회의 개념화

“자원순환형 사회”를 “재화나 서비스의 생산·유통·소비 과정에서 발생하는 부산물·잔여물 또는 배출물을 최소화시키거나 이를 다시 재생산·재유통·재소비 과정에 투입할 수 있도록 경제활동을 이끌어 나가는 기업·가계·정부 또는 그 연대체”로 정의할 수 있을 것이다.

일본의 순환사회형성추진기본법(2000)은 “순환형 사회”를 “① 제품 등이 폐기물이 되는 것이 억제되고 ② 제품 등이 순환자원이 된 경우는 적절한 순환적 이용이 촉진되고 ③ 순환적 이용이 이루어지지 않는 순환자원에 대해서는 적절한 처분이 확보되고 ④ 이로써 천연자원의 소비를 억제하여, 환경에의 부하를 가능한 한 저감시키는 사회”로 정의한다(법 제2조).¹²¹⁾

“자원순환형 사회”를 정의하기 위하여 “자원순환”의 개념 정의가 선행되어야 할 것이다. 순환사회론에서 언급하는 “자원”은 자연상태로 존재하는 자원 자체를 대상으로 하지 아니하고 생산과 유통 및 소비의 경제활동 구조 속에 편입된 물질을 대상으로 한다. “자원순환”이라 함은 “어떠한 제품·부품 또는 원료가 생산·유통 또는 소비되고 그 과정에서 발생하는 찌꺼기나 부산물 또는 기타의 물질이나 에너지 등이 환경에 부담을 최소화하면서 활용가능한 최적의 기술에 따라 재활용되거나 원료로 저장되거나 다시 생산 등에 투입되는 과정”으로 정의할 수 있을 것이다.

폐기물과 병존이 가능한 “순환자원”이라 함은, 재화나 서비스의 생산·유통·소비등 경제활동에 수반하여 얻어지는 부산물·잔여물 또는 배출물중 재생산·재유통·재소비 과정에 다시 투입할 경제적 가치가 있는 물질 또는 에너지를 말한다(폐기물중 기술의 발달이나 수요의 변화 등으로 경제적 가치를 얻게 된 것을 포함한다). 나아가 “폐기물”이라 함은 재화나 서비스의 생산·유통·소비 등 경제활동에 수반하여 얻어지는 부산물·잔여물 또는 배출물중 순환자원으로 쓸 수 없는 물질 또는 에너지를 말한다(순환자원 중 변형·변질되어 경제적 가치를 잃게 된 것을 포함한다).¹²²⁾

121) 日本 순환형사회형성추진기본법의 내용과 쟁점에 관하여서는 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』(한국법제연구원: 2008년), p.76이하, 참조

122) 전재경, *Ibid.*, p.136

2) 재활용 법률들의 계열화

재활용에 관한 법률들이 분법화되면서 종전의 「자원절약과 재활용 촉진에 관한 법률」과 새로 제정되었거나 제정될 재활용 관련 법률들 간의 체계성이 보완되어야 할 것이다. 자원순환기본법(안)이나 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 「자원분야 별 재활용의 촉진」에 관한 원칙 조항을 두고 “정부는 전기·전자제품, 자동차·선박·중기·항공기, 종이·피혁·의류, 식품·분뇨, 기계·건설자재, 가구·포장용기 등의 분야에서 재활용을 촉진시키기 위하여 관계 중앙행정기관들의 협의를 거쳐 부문별로 법률을 제정·개정하거나 관련 계획을 수립·이행할 수 있다”는 취지를 규정하여야 할 것이다. 2012년 11월 현재 진행중인 환경부 정책포럼에서는 자원재활용법에 따라 유기성폐기물 등을 관할하는 안을 검토하고 있다.



3) 재활용과 재상품화의 정의

“재활용”과 “재상품화”의 정의를 다시 내리고 재활용과 재상품화의 구분 및 연계를 가능하게 하는 조문체계를 갖추어야 할 것이다. 먼저 “재활용”을 “순환자원을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용이 가능한 상태로 만드는 활동(재상품화를 제외한다)”으로 정의하고, “재상품화”를 “순환자원 또는 폐기물로 된 기계·기기·가구·제조물·건조물 등의 부품 또는 재료를 분리하여 완제품 생산용 부품 또는 재료로 이용하거나 이용하게 하는 행위”(재사용 또는 재생이용을 제외한다)로 정의하여야 할 것이다.¹²³⁾

재활용과 재상품화를 조화시키기 위하여 “관계 중앙행정기관의 장은 순환자원의 재활용 또는 재상품화를 촉진시키기 위하여 재사용업종, 재생이용업종 및 재상품화업종을 지정·고시하고 재사용제품, 재생이용제품 및 재상품화제품의 판단기준과 표시기준을 정하여 공표한다”는 취지를 명문화하고 “법정 자원순환 시행계획을 수립·시행하는 과정에서 관계 중앙행정기관의 장은 지정·고시·공표와 관련하여 재활용과 재상품화의 관할이 중첩되거나 불분명할 때에는 상호 협의에 의하여 관할을 정한다”는 보충 규정을 두어야 할 것이다.

3. 자원순환 체계의 정립

1) “폐기물”에서 “순환자원”으로

우리나라 법제는 “폐기물”을 “쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의한다(폐기물관리법 제2조). 한편 “재활용 가능 자원”은 「사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물

123) 전재경, *Ibid.*, p.138

건과 부산물 중 재사용·재생이용할 수 있는 것(회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다)」으로 정의된다(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조). 이 정의에서는 “폐기물”과 “재활용 가능 자원”의 관계가 해석상 도출되겠지만 문언상으로는 서로가 서로를 모른다. 우리나라의 모형[「폐기물>재활용 가능 자원」은 일본의 그것[폐기물 등 > 순환자원]과 유사하지만 “순환자원”이라는 개념 대신에 “재활용 가능 자원”이라는 개념을 쓰고 양자[폐기물과 재활용 가능 자원]의 관계[대등/상위/종속관계 여부]를 직접적으로 규정하지 아니한다.¹²⁴⁾



우리나라의 “폐기물” 개념은 독일[활용폐기물/불능폐기물], 일본[폐기물등>순환자원] 또는 미국[폐기물≠재활용품]의 어느 모형과도 일치

124) 전재경, “폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용”, 『환경법연구』 제30권3호 (2008), p.617

하지 아니한다. 일본의 그것에 유사한 것 같지만, 일본은 “폐기물 등 중 유용한 것”을 “순환자원”이라고 정의하지만 우리나라는 문언상으로는 “폐기물”과 관계 없이 “재활용 가능 자원”을 정의함으로써 일본의 모형과 논리구조를 달리한다. 좌우동형이나 상하종속 또는 양자준별을 회피하고 폐기물과 순환자원을 문언상 서로 무관한 개념으로 정의함은 폐기물과 순환자원을 둘러싼 관계 행정기관의 관할이나 직역 [재활용/재제조]상의 다툼을 낳고 규제행정과 조성행정의 차별화를 곤란하게 만든다.¹²⁵⁾ 2012년 11월 현재 진행중인 환경부 정책포럼에서는 그림에서 보는 바와 같이 순환자원을 최상위 개념으로 설정하고 그 속에 폐기물과 재활용가능자원을 포함하는 방안을 검토하고 있다.

2) “순환자원” 중심의 패러다임

생각컨대, 독일이나 일본처럼 “폐기물”에서 “순환자원”을 연역해 낸 순환사회 형성과 관련된 법이 지향하는 바와 달리 “순환사회” 이전의 패러다임이다. 개념 논리상 “순환자원”은 폐기물에 선행하여야 한다. 미국법(RCRA)은 “폐기물”만을 환경청의 규제 대상으로 보았기 때문에 규제대상이 아닌 재활용품을 폐기물과 구분하였지만, 이는 결과적으로 순환자원의 개념과 폐기물의 개념을 준별함으로써 순환사회의 환경법적 패러다임을 시사한다. 우리나라가 순환사회를 지향한다면, “폐기물” 체계에서 벗어나 “순환자원”의 개념을 선행시키고 이에 기초하여, 즉 순환자원 이후 단계의 “활용 불가능한 물질”을 “폐기물”로 정의하는 한편 “폐기물”의 개념을 축소시켜야 할 것이다.¹²⁶⁾

폐기물을 중심으로 하는 폐기물관리에서 순환자원을 중심으로 하는 순환관리 체계로 넘어가자는 주장은 폐기물의 발생·처리량보다 재활용품의 발생·처리량이 더 많다는 통계에 근거한다.

125) *Ibid.*

126) *Ibid.*, p.618

지 표	2003년	2005년	2008년	2009년
폐기물 총 재활용율(%)	74.3	78.8	82.3	81.7
생활폐기물 재활용율(%)	45.2	56.3	59.8	61.1
사업장폐기물 재활용율(%)	67.5	68.4	70.8	66.5
건설폐기물 재활용율(%)	89.0	96.7	97.5	97.8

※ 자료 : 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015), p.31

그동안 생산자책임재활용(ERP)제도, 분리배출(재활용품, 음식물쓰레기) 등의 정착으로 인하여 폐기물 처리 구조가 매립에서 재활용으로 획기적 전환되었다, 결과적으로 우리나라는 전체 발생폐기물의 81.7% (생활 61.1%)를 재활용함으로써 세계적 수준의 재활용률 점유(OECD 1위, 생활폐기물 기준)율을 보인다. 2010년 현재 서울시의 폐기물 처리현황은 보면 폐기물보다 재활용품이 많음을 알 수 있다.¹²⁷⁾ 그럼에도 환경부와 지방자치단체들의 통계처리는 여전히 ‘폐기물’ 행정에 기반을 두고 운용된다. 행정실무에서는 재활용품 자체도 폐기물 처리현황으로 분류된다.

같은 맥락에서 (가칭)자원순환기본법 등의 상위법률을 제정하기 이전이라도 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」을 개정하여 “재활용 가능 자원”의 개념을 “순환자원”으로 바꾸는 한편 “순환자원”을 “재화나 서비스의 생산·유통·소비등 경제활동에 수반하여 얻어지는 찌꺼기·부산물 또는 배출물 중 재생산·재유통·재소비 과정에 다시 투입할 경제적 가치가 있는 물질 또는 에너지(‘폐기물’ 중 기술의 발

127) 서울시 생활폐기물 처리현황은 총10,020톤/일 중 재활용 6,592톤/일(66%), 소각 2,180톤/일(22%), 매립 1,248톤/일(12%)이다. 건설폐기물은 발생량 25,472톤/일 중 재활용 89.4%(22,776톤/일), 소각 0.4%(104톤/일), 매립 10.2%(2,952톤/일)이다. 김재창, “재활용의 실태”, (社)블루환경교육센터 주최 「자원순환 법체계 개선방안 토론회」 자료집(2012.11.6: 서울YWCA 회의실), p.16

달이나 경제적 가치·수요의 변화 등으로 새롭게 경제적 가치를 얻어 순환성을 회복한 것을 포함한다)”로 재정의하여야 할 것이다.¹²⁸⁾



아울러 폐기물관리법을 개정하여 “폐기물”을 “재화나 서비스의 생산·유통·소비등 경제활동에 수반하여 얻어지는 찌꺼기·부산물 또는 배출물중 순환자원으로 쓸 수 없는 물질 또는 에너지(‘순환자원’중 변형·변질되거나 경제적 가치·수요가 변하여 더 이상 순환성을 유지할 수 없게 된 것을 포함한다)”로 재정의하고, 활용가능한 최적의 기술(BAT) 수준으로 자원의 유효한 순환이 불가능한 물질만을 폐기물로 처리하여야 할 것이다.¹²⁹⁾ 2012년 11월 현재 진행중인 환경부 정책포럼에서는 그림에서 보는 바와 같이 폐기물을 ‘일반관리대상폐기물’과 ‘중점관리대상폐기물’로 구분하는 방안을 검토하고 있다.

128) *Ibid.*, p.619

129) *Ibid.*

제 2 절 공동체의 협력과 실천

폐기물은 ‘쓰레기’에서 ‘순환자원’으로 진화하고 있다. 폐기물에 관한 통계는 순환자원의 양이 증가함을 보여준다. 폐기물관리를 넘어 지속가능한 순환사회를 형성하기 위하여서는 폐기물 행정이 통치(government)에서 협치(governance)로 진화하여야 한다. 정책과 함께 법제가 개선되어야 한다. 참여행정이라는 관점에서 민간 역량을 정부 영역에 적극 수용하여야 할 것이다.

1. 지방 환경행정의 실태

일상생활 및 산업활동에서 발생하는 폐기물을 처리하는 폐기물처리시설은 각 지역의 필수적인 기반시설일 뿐 아니라 중요한 사회간접자본시설임에도 지역주민의 반대로 그 설치가 쉽지 않다. 이러한 장애를 합리적으로 해소하여 폐기물처리시설의 설치를 촉진시키고 그 시설로 인하여 직접적인 피해를 입는 주변지역 주민을 적극적으로 지원하기 위하여 1995년의 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지원 등에 관한 법률」[폐촉법]이 제정되었다. 그러나 이 폐촉법은 순환사회의 형성에 이바지하기보다 발생된 폐기물의 최종처리에 주력하였고, 지방자치단체의 행정목적에 위하여 종종 잘못 원용되었다. 이하에서는 법무법인 창조[대표변호사 박오순]가 수행하였던 현지[남양주시청] 소송 사례를 재구성하여 폐기물처리와 관련된 지방 환경행정의 실태를 분석한다.

1) 사실의 개요 : 주된 請求

남양주시장은 폐기물매립장 건설계획과 관련하여 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」(이하 “폐촉법”이라 한다)

및 동시행령과 폐기물관리법을 오가며 정당한 법 절차를 벗어남으로써 탈법행위를 범하였다.

1996년 남양주시장은 부지면적 393,732제곱미터(매립면적 142,690제곱미터)에 매립용량 2,075,554입방미터의 폐기물매립장 건설계획을 추진하면서 폐축법절차를 원용하였다(남양주시 문서번호 : 환경 67510-222 : 1996년 1월 31일, 참조). 1995년의 폐축법(제9조제1항)과 1995년 6월 30일의 폐축법시행령(제5조제1호)은 “조성면적 30만제곱미터 이상인 폐기물매립시설은 … 입지선정계획을 결정·공고하여야 한다”고 규정하였다.

남양주시장은 매립장건설에 관하여 폐축법 절차를 원용함으로써 입지선정(동법 제9조)과 관련된 주민들과의 협의등을 소홀히 하면서도 폐축법이 정하는 도시계획구역밖의 입지에 대한 용도지역 의제(1995년의 법 제11조), 다른 법령에 의한 인·허가의 의제(동법 제12조) 및 토지등의 수용·사용(동법 제14조)(경기도지방토지수용위원회 문서번호 : 경토지 58349-208 : 1997년 4월 30일, 참조)등의 특례를 적용받았다.

1997년 12월 31일 폐축법시행령(1998년 1월 1일 시행)이 전문개정되어 입지선정절차가 강화되자 남양주시장은 1998년 6월 9일 경기도에 폐기물처리시설변경설치승인을 구하였다(남양주시 문서번호 : 환경 67510-1224, 참조). 외관상으로는 매립장시설부지면적을 416,792제곱미터에서 339,753제곱미터로 축소시키는 것이었지만 실제 목적은 처리예정량을 연130,000톤에서 연55,533톤으로 축소시키는 것이었다.

상기 전문개정된 폐축법시행령은 입지선정계획 결정대상 폐기물처리시설의 규모를 “매립량이 1일 300톤 이상으로서 조성면적 15만 제곱미터 이상인 폐기물매립시설”로 규정하였기 때문에 처리예정량을 연 55,533톤으로 축소시키면 1일 152톤에 불과하기 때문에, 변경설치승인을 받을 경우, 남양주시장은 폐축법이 규정하는 입지선정절차를 밟을 필요가 없게 된다.

1998년 7월 3일 경기도는 상기 설치변경을 승인하였다(경기도 문서번호: 청소 67510-1108, 참조). 이 승인으로 인하여 문제의 매립장은 폐촉법상의 매립장에서 폐기물관리법상의 매립장으로 변모되었고 결과적으로 폐촉법에서 규정하는 입지선정절차를 완료하지 아니하고도 그 건설이 가능하게 되었다.

이상의 건설추진 경과와 입법변천 과정을 종합해 보면, 다음과 같은 추론에 도달하게 된다. 남양주시장은 폐기물관리법에 의하여 폐기물 매립장을 건설할 경우 따르는 번거로운 절차를 피하기 위하여 부지면적을 크게 잡아 폐촉법절차를 원용하였다. 그러나 폐촉법이 정하는 입지선정절차상 지역주민들과의 협의가 원활하지 아니하자 매립량(처리예정량)을 축소조정하여 문제의 매립장을 폐기물관리법상의 매립장으로 변모시켰다.

그러나, 이 사안의 경우처럼, 계획중인 폐기물매립장의 조건과 법적 성격이 변경되었을 경우에는 종전에 밝은 다른 법[폐촉법] 절차의 효과를 새로운 법[폐기물관리법] 절차에서 원용할 수 없다. 즉 특별법[폐촉법]은 일반법[폐기물관리법] 절차의 효과를 승계할 수는 있어도 그 반대는 성립하지 않는다. 특별법상 특례들이 인정되는 경우에는 더욱 그러하다. 폐촉법 절차를 원용하다가 폐기물관리법 절차를 원용할 경우에는 폐촉법상의 특례는 무효가 되며 따라서 사업자인 남양주시장은 폐기물관리법상의 건설절차를 처음부터 다시 밟아야 한다.

2) 豫備的 請求

폐기물매립장 건설과 관련하여 남양주시장은 법률상 용어인 “구성면적” 및 “매립량”이라는 용어를 사용하지 아니하고 “매립면적” 내지 “처리예정량”이라는 모호한 용어를 구사함으로써 처음부터 법의 취지를 일탈하였다. 남양주시 매립장 건설계획에서 설정한 매립면적 142,690제곱미터 [남양주시 문서번호: 환경 67510-1423: 1996년 6월 12일, 참조]는

폐촉법시행령 제6조제1호에서 규정한 조성면적 15만제곱미터에 미치지 못하므로 폐촉법 절차를 적용할 수 없다.

남양주시장은 폐기물관리법상의 복잡한 절차를 빠져 나가기 위하여 부지면적을 여러 차례 변경하고 부지면적을 “조성면적”이라고 규정함으로써[남양주시 문서번호: 환경 67513-3196: 1996년 11월 11일, 참조], 마치 이 사안이 폐촉법관계인 것처럼 호도하였으나 행정상 “부지면적”은 법령상 “조성면적”이 아니다.

오히려 “매립면적”이 “조성면적”에 해당한다. 종전의 폐촉법(1995년의 법)은 이 점을 명백히 규정하고 있다. 같은 법 제10조(폐기물처리시설설치계획의 결정·고시등)제1항은 제1호에 “폐기물처리시설의 종류 및 규모”를 규정하고 제2호에 “위치 및 부지의 면적”을 규정하였다. ‘조성면적’은 폐기물처리시설의 부지에 속하지 않고 처리시설의 규모에 속한다. 폐촉법시행령(1997년의 승)은 이 점을 명시하고 있다.

같은 시행령 제6조는 “입지선정계획 결정대상 폐기물처리시설의 규모”라는 제목 아래 “조성면적 150,000제곱미터 이상인 폐기물매립시설”을 규정함으로써 조성면적이 ‘부지’와 무관하고 ‘규모’에 관한 법률요건임을 명문으로 규정하고 있다.

3) 裁判經過 및 評釋

(1) 가치분 결정

- **쟁송:** 남양주시측의 토목공사를 중지시키기 위한 가치분을 수원지방법원에 신청(주임변호사 박오순)
- **결정:** 대법원은 본안소송이 완전히 종결될 때까지 공사중지명령

(2) 본안 소송

- **쟁송:** 매립지 행정절차의 무효확인을 구하는 소송을 수원지방법원에 제기(주임변호사 박오순)

- 판결: 수원지방법원은 원고측의 주장을 받아 들여 무효판결
1심선고일 : 2000년 7월 12일
- 경과: 경기도측 서울고법에 항소
항소 후 매립지 공사 진행불가(대법원결정)

(3) 평석: 환경법상 절차의 적정(procedural due process) 확립

두 개의 법률(폐기물관리법과 폐촉법)을 오가면서 권한을 남용한 관할 행정청의 탈법행위에 대하여 사법부가 적극적으로 제동을 걸었다. 환경권 또는 생태가치에 대한 “실체적”(substantive) 심사 이전에 환경법의 집행과정에 관한 “절차적” 심사를 통하여 무효를 확인하였다. 미국의 국가환경정책법(NEPA) 규정이 대부분 ‘절차’ 조항임을 감안한다면 이 판결은 우리 법원이 환경소송에 적법절차(due process) 원리를 적용한 대표적 사례이다. 이 판결은 입지선정 절차 등 “주민참가”를 소홀히 하려는 개발사업들을 억제하는 한편 주민들의 개발반대를 단순한 님비(NIMBY)로 보지 아니하고 정당한 권리 주장으로 간주하였다.

2. 감량과 재활용을 위한 시민사회의 노력

미국의 시애틀市는 1990년대에 이르러 전용 매립장이 폐쇄될 위기에 처하자 시민들의 협력을 구하였다. 시애틀시는 민관이 협력하여 쓰레기를 원천적으로 감량하고 재활용한 덕분에 쓰레기 대란을 극복하였다. 우리나라의 경우 수도권 매립지로 기능하는 김포매립지가 조만간 쓰레기 반입을 중단할 것이라는 결정을 최근에 내렸다. 매립지 반입 중단은 오늘날의 일이 아니었다. 인구 7만명의 경기도 과천시는 1990년대 초에 쓰레기 전량을 소각한다는 방침을 세우고 200톤 용량의 소각로를 설계하였다. 과천 시민단체들은 ‘환경사랑실천모임’이 직접 수행한 실험결과와 데이터 분석을 토대로 “소각로 용량을 50톤으

로 축소하라”고 과천시에 요구하였다. 과천시는 2011년까지의 인구추계와 쓰레기 발생예상치를 근거로 소각용량을 200톤에서 150톤으로 다시 80톤으로 줄이겠다고 발표하였다. 과천시민단체 소속 여성 활동가들은 소각용량을 줄이기 위하여 당시 아직 제도화되지 않았던 분리수거 방식을 통한 원천감량을 실험하였고 재활용이나 퇴비화·사료화 등을 통하여 쓰레기 감량 가능성을 보여주었다. 나아가 그들은 자원순환이 가능한 지역사회를 구축하기 위하여 조례를 통한 쓰레기 종합관리방안을 제시하였다. 20년 가까이 흐른 지금 그들의 예상대로 순환자원과 폐기물의 발생량은 역전되었다. 과천의 최종처리(소각) 대상 폐기물량은 2011년이 도래하기 전에 이미 50톤을 밑돌았다. 과천의 시민단체들이 추구하였던 실험과 대안은 자원순환사회에 즈음하여 정부(행정청)가 시민사회(공동체)와 협력하여야 하는 이유와 가능성을 시사한다. 이하에서는 당시 NGO들의 활동과 기록들을 20년 가까이 경과한 현재의 관점에서 재구성함으로써 자원순환사회를 형성하기 위한 시민사회의 노력을 실증적 근거와 함께 부각시키고자 한다.¹³⁰⁾

1) 서

과천의 시민단체¹³¹⁾들은 과천시에서 소각장 건설을 입안하고 있던 1993년 후반기부터 소각장 건설과 관련하여 다양한 방식으로 의견을 제시한 바 있다(소각장 건설을 둘러싼 시민단체의 활동일지 참조). 여러 우여곡절을 거쳐 소각량의 규모는 최초 300톤에서 80톤으로 축소되었으며, 과천시는 1995년 12월 현대정공(주)와 공사계약을 체결한

130) 이 절의 기술은 과천시민단체협의회에서 자발적으로 꾸렸던 연구 TF [권귀원· 문혜영· 송학선· 전재경· 조석곤· 황은주 위원]가 수집·작성·분석한 자료들과 동협의회가 과천시·환경부 등에 제출한 청원서 등을 토대로 재구성한 것이다. 과천의 여성활동가들을 중심으로 수행한 분리수거와 재활용 실험 및 외국자료의 수집은 주로 권귀원·황은주 위원이 맡았었다.

131) 과천시민모임, 과천을 사랑하는 시민들의 연구모임[果民研], 과천환경운동연합, 환경사랑실천모임으로 구성된 과천시민단체협의회를 말한다.

바 있다. 이에 대해 시민단체들은 80톤 용량의 소각로는 2011년까지의 쓰레기 발생량을 잘못 예측하였을 뿐만 아니라, 감량 및 재활용을 우선시하는 정부의 폐기물대책의 방향과도 상치되는 것임을 지적하고 50톤 용량의 소각로를 건설할 것을 주장한 바 있다(1996년 9월 간담회 자료 참조). 1998년에 이르러 소각 대상이 되는 일반폐기물 발생량은 39.7톤/일로, 시민단체가 주장한 바대로 50톤 용량이면 충분하였음이 입증되었다. 시민단체에서 우려한 대로 과잉추계에 기초하여 건설된 소각로를 운영하기 위해서는 타지 쓰레기의 반입이 불가피한 실정이 되었다. 이에 시민단체들은 소각장 본격가동에 앞서 과천시장에게 다음 요지의 질의서를 보내고 답변을 촉구하였다.¹³²⁾

① 발생량 예측을 잘못하여 결과적으로 막대한 시 예산을 낭비하고, 타지 쓰레기의 반입이 불가능하도록 만든 당시 담당자에게 책임을 물어야 할 것이다. 특히 당시의 추계는 환경부의 폐기물 감소정책에 근본적으로 역행한 것이었던 만큼 철저한 조사가 뒤따라야 할 것이다. ② 시민단체들은 소각장 문제는 소각만에 그쳐서는 안되고 「쓰레기종합처리장」으로서의 역할을 수행한다고 주장한 바 있다. 소각 쓰레기를 철저히 선별할 수 있는 분리수거대책은 수립되었는지, 소각후 잔재인 바닥재 및 비산재 처리대책은 수립되었는지 궁금하다. ③ 소각장 운영은 과천시민 전체에게 투명하게 공개되어야 한다. 소각장 운영계획을 공개하고 이에 관한 시민 의견수렴을 위한 공청회를 마련해야 한다. 공청회에서는 소각장 건설에 따라 수정되어야 할 「과천시폐기물관리에 관한 조례」에 관한 논의와 함께 소각장 운영에 전문가 및 시민의 참여가 제도적으로 보장되는 「소각장 운영에 관한 조례(안)」이 논의되어야 할 것이다.

※ 붙임문서: 1) 과천소각장 건설을 둘러싼 시민단체의 활동약사. 2) 1996년 9월의 간담회 자료. 3) 간담회에서 표출된 시민단체의 입장을 정리하여 과천시에 제출한 문서.

132) 문서번호: 과천시민협 990410 (1999.4.10) *제목:「과천 쓰레기 소각장 운영에 관한 질의」** 수신: 과천시장(환경위생과장) ***발신: 과천시민단체협의회 [우편번호 427-010 경기도 과천시 중앙동 67번지 10단지복합상가 112호 ; 전화 (02) 502 6922 팩스 (02) 504 5906]

2) 과천 소각장 운영에 관한 NGO의 질의안¹³³⁾

(1) 부족한 쓰레기와 과다한 소각용량을 어떻게 해소할 것인가?

[배경] 과천시민단체들은 1993년 소각장의 크기를 50톤으로 하도록 수차례 청원하였다. 그러나 과천시는 “쓰레기가 줄지 않는다”·“넉넉하게 지어야 한다”며 80톤 규모를 강행하였다. 1998년말 현재 과천의 (소각매립대상) 쓰레기는 50톤에 불과하다. 쓰레기가 소각용량의 80%(65톤)에 못 미치면 운전효율이 떨어지고 대기오염이 가중된다. 천연가스(LNG : 주성분 CH₄)를 보조연료로 하여 소각효율을 높이더라도 기후변화협약이 규정하는 탄소는 여전히 배출된다.

[쟁점] 광역처리방침에 따라 인근 의왕·군포 등의 쓰레기를 받아 소각할 것인가? 아니면 천연가스(LNG)를 보조연료로 태워 함량미달 소각을 강행할 것인가? 타지 쓰레기를 반입할 경우, 과천시민들을 어떻게 설득할 것인가? 타지 쓰레기에 대한 수수료를 차등화할 것인가? 타지 쓰레기 반입에 어떠한 조건을 덧붙일 것인가?

(2) 음식물쓰레기를 계속 혼합수거하고 소각할 것인가?

[배경] 환경부의 시책은 음식물 쓰레기를 분리·자원화(퇴비화·사료화)시키는 것이다. 과천시는 소각쓰레기가 부족하기 때문에 음식물쓰레기를 분리수거하지 아니할 것이다.

[쟁점] 과거의 잘못을 무마하기 위하여 환경부의 시책을 계속 무시할 것인가? 의왕시 등지와 협력하여 음식물쓰레기를 자원화할 수는 없는가?

133) 질의일자: 1999년 5월 13일 *수신: 과천시장(환경위생과장) **발신: 果川市民團體協議會[과천시민모임·과천민권회의·과천환경운동연합·환경사랑실천모임]

(3) 주민지원협의체 및 주민감시요원은 어떻게 구성할 것인가?

[배경] 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」에 따르면 소각장이 가동될 경우 주민지원협의체를 구성하여야 한다. 주민지원협의체는 시의원 2인 이외에 소각장이 소재하거나 그 경계와 인접한 동(洞)별 주민대표 각 2인 및 주민대표가 추천한 전문가 2인을 포함한 31인 이내의 위원들로 구성된다. 주민지원협의체는 1999년 7월 1일자 대통령령으로 정하는 주변영향지역 3년 이상 거주자들을 주민감시요원으로 추천하여야 한다.

[쟁점] 과천시에는 소각장 인근 마을 주민들만으로 주민지원협의체를 구성할 것인가 아니면 갈현동 전체 주민 중에서도 주민대표를 선정하는 한편 인근 별양동·중앙동에서도 주민대표를 선정할 것인가? 주민대표가 추천하는 전문가에 어떠한 사람을 초빙할 것인가?

(4) 소각 후 바닥재와 비산재를 비상시 어떻게 처리할 것인가?

[배경] 비산재는 지정폐기물로 지정폐기물매립장에 그리고 바닥재는 일반폐기물로 김포등지의 매립장으로 보내지지만, 바닥재에 중금속이 함유되어 있기 때문에 매립지 반입이 종종 제지된다. 수도권 지자체들에서는 바닥재와 비산재를 야외에 방치하였다가 주민들에 의하여 단체장들이 검찰에 고발당하는 사태가 빈발하고 있다. 과천 소각장의 경우에도 바닥재와 비산재에 대한 비상대책이 소홀하다.

[쟁점] 설계를 변경하여 소각장내에 바닥재·비산재용 안전 적환장을 지을 수 없는가? 만약 지을 수 없다면 비상시 바닥재·비산재를 그냥 야적할 것인가?

(5) 다이옥신 등 중금속과 악취를 저감시키는 설비가 충분한가?

[배경] 현재의 스토카식 소각 기술은 다이옥신과 같은 중금속을 포집하는데 불충분하다. 과천 소각장을 위탁관리할 현대정공은 소각장 운영경험이 일천하다. 반응탑에 활성탄을 살포하는 것으로는 다이옥신을 일부밖에 포집할 수 없으며 백필터는 다이옥신 포집과 무관하다.

[쟁점] 다이옥신등 중금속 포집을 위한 설비보완 계획은 어떠한가? 악취저감 대책은 무엇인가?

3) 과천 소각장 건설을 둘러싼 시민단체의 활동 역사¹³⁴⁾

(1) 시민환경토론회 개최: “쓰레기! 어떻게 할 것인가”

- 1993년 12월 8일: 과천시민모임 · 과천을 사랑하는 시민들의 연구모임[果民研] · 환경사랑실천모임, 과천 쓰레기문제 공동대응에 합의
- 1994년 1월 12일: 시민환경토론회 개최에 합의
- 1994년 2월 7일: 참여단체 간 협력각서 교환
- 1994년 3월 2일: 시민환경토론회 개최

(2) 공청회 개최

- 1994년 3월 7일: 주민의견서(70매)를 과천시청에 접수
- 1994년 4월 1일: 공술인 선정 및 섭외
- 1994년 4월 16일: 안양(평촌) 쓰레기소각장 방문(이 소각장은 분리되지 않은 쓰레기를 소각로에 투입하였으나, 운영상 발생하는 공해 유발유인을 최소화하려는 시도가 돋보였다)
- 1994년 4월 18일: 과천시청이 공청회 개최방안을 통보(과천시 환경 67121-452, 1994.4.18.)

134) 문서번호: 果川市民團體協議會 990410 (1999.4.10)의 ‘붙임 1’ 문서

- 1994년 4월 28일: 공술신청서 제출
- 1994년 5월 4일: 공청회 개최

(3) 질의 및 청원

- 1994년 5월 23일: 과천 쓰레기소각장 건설계획에 대한 건의(과천시, 환경처)
- 1994년 5월 29일: 시청으로부터 “건설연기 불가”라는 답신을 받음
- 1994년 6월 15일: 시민단체, 소각장 착공연기를 시의회에 청원
- 1994년 6월 22일: 시의회, 시민단체의 청원을 거부
- 1994년 6월 30일: 시민단체, 환경영향평가서에 나타난 문제점 질의
 - a. (예산) 소각장 예산 중 90억원 차액(담당직원의 실수라는 해명)
 - b. (용량) 쓰레기 발생량 50여톤 과잉 추계(해명 없음)
 - c. (대기질) 소각장 오염도 총량규제(해명 없음)
- 1994년 7월 21일: 환경처 폐기물시설과장 방문. 시와 시민단체 사이 중재 요청
- 1994년 7~11월 과천시정지기단(NGO) 서명활동; 관계기관에 청원
- 1996년 9월 13일: 과천시청에서 소각장 간담회 개최(80톤 규모의 소각로 건설에 대한 시민의 반대입장을 전달)
- 1996년 10월 19일: 「80톤 규모 소각로에 대한 과천시민단체의 반대입장」을 문서로 전달

3) 「쓰레기 어떻게 할 것인가」 간담회¹³⁵⁾

총량제가 실시되면서도 재활용율이 크게 늘지 않는 것은 ‘시민의식’의 문제가 아니라 ‘제도’의 문제이다. 쓰레기 감량 요구가 명분이 있다 하더라도, ‘불편’을 감수할 수 있는 반대급부가 제공되지 않으면

135) 문서번호: 과천시민단체협의회 990410 (1999.4.10) ‘붙임2’ 문서 (1996년 9월의 간담회 자료)

실효를 거둘 수 없다. 분리배출이 제대로 이루어지지 않는 것은 분리배출에 드는 수고가 봉투구입에 드는 비용보다 더 크기 때문이다. 문제의 핵심은 쓰레기를 줄일 수 있는 제도를 마련하는 것이다. 지역에서 나오는 쓰레기를 모두 태울 수 있는 규모의 소각로를 건설하는 것이 쓰레기문제의 해결책은 아니다. 이런 발상으로 접근한다면 더 많은 소각장, 더 큰 소각로가 필요하게 될 것이다. 또 소각잔재를 묻기 위한 더 많은 매립지가 필요하게 될 것이다. 과천시민단체협의회는 이러한 배경 속에서 “쓰레기 어떻게 할 것인가”라는 테마로 간담회의를 개최하고 다음과 같은 요지를 정리하였다.

[간담회요지]

- * 1994년 2월 현재: 과천시 쓰레기 처리비용 13억 3천만원
- * 과천시: 「쓰레기와의 전쟁」 선포
 - 쓰레기 감량 및 재활용을 정착시키기 위한 조치
 - 추진목표는 재활용율 50%
- * 환경사랑실천모임
 - 분리수거를 자발적으로 실천
 - 재활용율 급증
 - 과천평균에 비해 810동 전체는 2.5배/표본 4가구는 5.6배
- * 과천시민단체협의회: 쓰레기 종합관리 방안을 건의
 - 「쓰레기관리종합계획」을 수립한다: 원천감량→분리수거 후 재활용→소각→매립하는 정책이 필요하다. 소각장 건설문제도 쓰레기관리종합계획의 일환으로 입안되어야 한다.
 - 「시민환경위원회」를 구성하고 권한을 부여한다.
 - 시민환경위원회를 뒷받침할 수 있는 조례를 제정한다.

(1) 쟁점검토

① 추계의 비현실성¹³⁶⁾

이 환경영향평가서는 재활용율을 당시 22%보다 낮은 18%로 적용하고, 1일 쓰레기 발생량을 “2011년까지 일정하다”고 가정한 문제점을 안고 있다.

② 쓰레기 발생량 및 성상

1993년 1인당 쓰레기 배출량 1.29kg, 1일 배출량 94톤(『환경영향평가서』, p.241) ; 실측자료에 근거한 주거지역 1인당 배출량 0.46 kg(『환경영향평가서』, p.237) ; 이를 과천 인구 72,570명(『평가서』 241쪽)으로 곱하면 1일 주거지역 배출량 33.4톤 ; 쓰레기 다량배출자 월간 쓰레기 배출량 264톤(시 행정자료) 1일 약 9톤 ; 이를 합하면 42.3톤 ; 그렇다면 나머지 51.7톤은 다량배출자가 아닌 상가에서 나온 것인가?

구 분 \ 년 도	1993	1996	2001	2011
인구(인)	72,570	73,503	74,669	77,000
일인당 쓰레기 배출량 (kg/인·일)	1.29	1.29	1.29	1.29
일일발생량(ton/일)	94	94	96	99
재활용율(%)	18	18	25	30
소각량(ton/일)	77	77	72	69

③ 대기질 평가

대기질 평가대상항목에 대한 재검토가 필요하다. 소각시설은 「대기환경보전법」이 규정하고 있는 대기오염물질 배출시설이다. 이 시설은

136) 과천 소각장 건설 『환경영향평가서』, p.241에 대한 검토

3가지 항목[(a) 가스상물질¹³⁷⁾ (b) 입자상물질¹³⁸⁾ (c) 악취]의 배출허용 기준을 지켜야 한다.

(2) 소각장 건설 전에 미리 해야 할 일

① 최선책은 태우는 것이 아니라 줄이는 것이다.

바람직한 쓰레기처리란 먼저 쓰레기를 감량하고, 배출되는 쓰레기는 철저히 분리수거하여 재활용할 것을 추려내고, 그리고도 남는 ‘최후의 쓰레기’는 소각후 위생매립하는 것이다. 리우 환경선언의 합의가 그렇고, 우리나라 폐기물정책의 기본방향도 마찬가지다. 쓰레기처리방식이 「원천감량→분리 후 재활용→소각→매립」으로 이어지는 것이 바람직하다는 점에는 이의가 있을 수 없다. 소각은 최선의 방식이 아니라 매립 부피를 줄이기 위한 처리과정에 불과하다. 이런 입장에서 소각장 건설계획을 입안할 때는 소각을 쓰레기문제의 해결방식으로 보는 관점을 버리고, 폐기물처리과정의 일환으로 이해하여야 한다. 쓰레기문제를 해결하는 최선의 방식은 쓰레기를 만들지 않는 것, 줄일 수 있는 데까지 줄이는 것이라는 입장을 분명히 하여야 한다. 그리고 이를 위한 제도적 장치를 갖추는 데 전력을 기울여야 한다.

② 쓰레기 발생량 및 성상에 관한 정확한 통계를 유지해야 한다.

지역에서 발생하는 쓰레기의 양과 성상에 대한 확실한 통계자료를 가지고 있어야 한다. 소각로는 쓰레기를 태우는 시설이다. 그러면 그곳에 태울 쓰레기의 양이 얼마인지, 배출되는 쓰레기의 구성은 어떠

137) ‘가스상물질’은 암모니아·일산화탄소·염화수소·염소·황산화물·질소산화물·이황화탄소·포름알데히드·황화수소·불소화물·시안화수소·브롬화합물·벤젠화합물·페놀화합물·수은화합물·비소화합물의 16가지이다.

138) ‘입자상물질’은 먼지·카드뮴화합물·납화합물·크롬화합물·구리화합물·니켈 및그화합물·아연화합물·비산먼지·매연의 9가지이다. 따라서 『환경영향평가서』에서 7가지 항목만 평가하였음은 위법이다.

한지를 먼저 조사하여야 하는 것은 당연하다. 수백억이 투입되는 막대한 시설을 지으면서 정작 그 시설규모를 결정하는 기초자료조차 조사하지 않는 것은 큰 문제이다. 더구나 실측한 자료가 있었음에도 불구하고, 그 자료와 쓰레기 발생량 규모가 매우 큰 차이를 보이는 행정통계에 근거하여 소각규모를 추계하였다면 그 추계규모를 어떻게 신뢰할 수 있겠는가.

③ 쓰레기종합처리장의 효율적 운영방안을 마련해야 한다.

분진·소음·배출물에 대한 관리기준을 강화하여야 함은 물론이거니와, 소각로를 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 구체적으로는 소각로의 수명을 연장하고, 소각잔재를 줄일 수 있도록 소각장이 관리되어야 한다. 이를 위해서는 소각로에 투입되는 쓰레기의 질이 우수하여야 한다. 소각로 운영의 성패는 분리수거가 얼마나 잘 되느냐가 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 그런데 많은 사람들이 쓰레기를 배출하므로 가정에서 분리수거되었다 하더라도 일부 태워서 안되는 쓰레기가 포함되기 마련이다. 따라서 소각로에 투입하기 전 재선별하는 전처리과정이 필수적이다. 즉 가정에서 1차적으로 분리수거한 후 소각로 투입에 앞서 재분류시스템(기계선별+수작업)을 도입하여 2차 분류 후 소각해야 한다.

④ 소각장은 쓰레기종합처리장으로 그 명칭이 바뀌어야 한다.

과천의 쓰레기 흐름을 장악할 수 있는 시스템으로서 쓰레기종합처리장이 건설되어야 한다. 현재의 소각장이 종합처리장으로 되기 위해서는 소각장에 쓰레기 재분류시설, 즉 전(前)처리시설이 필수적이다. 소각장은 쓰레기종합처리장으로 그 명칭이 바뀌어야 한다. 분리수거된 음식물의 퇴비화시설, 대형쓰레기의 적환장, 재활용품의 처리시설, 물물교환시장 등이 소각장과 같은 장소에 건설되어 쓰레기 처리의 전

과정을 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 폐기물관리조례

조례에 담긴 내용을 구체적으로 설명하는 것은 현재로서는 어려운 일이다. 다만 꼭 필요한 몇가지를 언급하고자 한다. 먼저 조례는 감량 및 분리배출에 관한 강력한 의지를 담고 있어야 한다. 과대포장에 대한 규제, 분리배출 강제 등은 이를 위해 필요할 것이다. 또 분리배출한 쓰레기를 수거하여 재활용하는 체계가 규정되어야 한다.

재활용은 재활용사업 자체의 수익성이란 관점에서 파악되서는 안된다. 자원고갈에 대비한 자원활용의 극대화라는 관점은 그만두고라도, 적어도 쓰레기처리비용을 고려한 기회비용의 관점에서 사업의 경제성을 재평가하여야 한다. 특히 음식물쓰레기가 절반 정도 차지하는 현실에서 음식물쓰레기의 재활용방안을 모색하는 것은 꼭 필요하다. 이는 소각로의 효율적인 가동문제와도 밀접한 관계를 가진다.

소각의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 전처리시설이 필수적이며, 쓰레기 성상에 맞는 소각기술을 선택하여야 한다. 또 소각장의 건설기간중에 소각장운영주체를 확정하여 사전 교육을 실시함으로써 소각로 운영에 차질이 없도록 준비하여야 한다. 특히 소각로와 함께 여러 폐기물처리시설이 들어설 경우 그 시설의 효율적인 운영을 위해 사전에 치밀한 도상훈련이 필요할 것이다.

조례에는 쓰레기처리에 관한 지방자치단체의 의무와 지역주민의 의무가 분명히 명시되어야 한다. 또 분리배출·수거, 퇴비화, 운송시스템, 소각 후 매립문제 등을 종합적으로 규정하여야 한다. 즉 조례 자체가 쓰레기처리에 관한 ‘마스터플랜’이 되어야 한다. 필요하다면 “선의의 강제수단”까지도 동원해야 할 것이다. 그러기 위해서는 조례제정에 앞서 「쓰레기처리종합대책」이 만들어져야 한다. 과천시와 1994년 2월에 종합대책이 수립되어 한 때 강력하게 추진된 바 있으나

흐지부지되고 말았다. 이러한 사태를 막기 위해서라도 종합대책을 조례로 만드는 것은 꼭 필요하다.

「쓰레기처리종합대책」은 담당공무원 몇 사람의 머리에서 나올 수 있는 성질의 것이 아니다. 시민과 전문가·공무원이 참여하는 「시민환경위원회」를 구성하여 정책을 입안할 필요가 있다. 시민의 참여가 필수적인 것은 쓰레기문제의 해결은 시민들의 적극적인 협조가 없이는 불가능할 뿐만 아니라, 새로운 ‘강제’규정 부과에 따른 ‘불법’행위를 감시하는 역할을 시민들이 담당할 수밖에 없다는 현실적인 이유 때문이기도 하다. 이를 위해 「시민환경위원회」에 일정한 감시권한을 부여하는 것도 필요하다.

(4) 결어: 녹색도시를 향하여

감량 및 분리배출은 성공할 수 있다. 쓰레기를 줄이기 위해 소각장 건설을 유보한 시애틀의 사례가 있다. 가까이는 3년동안의 감량결과 매립쓰레기의 양을 1일 214톤에서 67톤으로 줄인 시흥시의 사례도 있다. 과천시와 경기도 고양시도 자발적으로 분리배출을 강제한 810동 120가구는 과천 평균보다 2.5배나 많은 재활용품을 분리하였다. 이들의 재활용율은 67%에 달하였다. 1994년 2월 당시 시가 설정한 50% 재활용율은 결코 꿈이 아닌 것이다.

「쓰레기처리종합대책」의 수립과, 그것에 기초한 조례안의 확정, 「과천 Agenda 21」의 한 구성부분이 될 것이다. 꼭 유엔의 권고 때문이 아니더라도 지방자치단체가 환경보호와 지속가능한 개발을 위한 대원칙을 정하는 것은 21세기를 맞이하는 통과예임은 분명하다. 그러나 「과천 Agenda 21」이 추상적인 구호만을 담고 있다면, 그것은 또 다른 쓰레기를 만들어낸 것일지도 모른다. 대기질관리, 녹지보호, 수자원관리 등 각 부문에서도 종합관리대책이 마련되어야 하며, 그 성과는 「과천 Agenda

21」의 구성부분이 되어야 할 것이다.

자연은 정복의 대상이 아니라 함께 살아갈 대상이다. 우리의 자연은 미래의 인류에게 빌려쓰고 있는 것일 뿐이다. 주인에게 빌린 물건을 고스란히 되돌려주기 위해서 시민은 환경적으로 지속가능하고 건전한 생활양식을 실천해야 한다. 행정당국은 정책입안과정에서 환경친화적인 도시건설 원칙을 우선적으로 견지하여야 한다. 그리고 시민단체는 시민활동지침을 마련하여 시민에게 홍보하고, 환경보전을 위한 감시 활동을 계속하여야 할 것이다.

4) 폐기물관리종합대책 수립에 관한 시민단체의 입장¹³⁹⁾

(1) 序

군포 쓰레기 소각장 건설을 둘러싼 군포시와 매립지 대책위의 대립, 또 신·구 시가지 주민들의 갈등 등을 지켜보면서 여러 생각을 하게 된다. 눈가리고 아웅하는 식의 ‘적법 절차’·‘환경영향평가’라는 면죄부를 받은 일-를 거친 후 인구밀집지역에 소각장을 짓겠다고 나선 일 자체가 애초부터 무리였는데, 일이 이 지경이 되다 보니 그런 문제의 본질은 흐려지고 말았다.

한바탕 흥역을 치룬 후 군포의 쓰레기는 다시 매립장으로 갈 수 있었다. 그러나 문제는 미봉인 채로 남아 있다. 군포시는 대안을 갖고 산본소각장 건설을 백지화하였까? 만일 부곡동이 대안이었다면 그것은 비난받아 마땅하다. 풀뿌리 민주주의의 기본인 주민설득과정이 사전에 이루어지지 않았기 때문이다. 정부의 폐기물 담당부서인 환경부는 문제 해결을 위해 노력하였을까? 당사자 해결주의를 빌미로 혹시 팔짱만 끼고 있었던 것은 아닐까?

139) 문서번호: 과천시민단체협의회 990410 (1999.4.10) ‘붙임 3’ 문서 [간담회에서 표출된 시민단체의 입장을 정리하여 과천시에 제출한 문서]

예상대로 군포 부곡동 주민들의 반발은 거셌으며, 군포시는 부곡동 안도 철회할 수밖에 없었다. 군포 쓰레기는 다시 묶였고 해결의 실마리는 눈에 보이지 않는 것 같다. 최근 매립지 대책위는 산업폐기물 불법투기 등의 협의로 송파 등 다른 지역 쓰레기도 반입을 거부하기도 하였다. 신문 논조는 서서히 대책위의 반입거부가 위법이 아니냐는 쪽으로 바뀌고 있다. 이 땅에서 잔뼈가 굵은 보통 사람들이라면 이제 앞으로 매립지 대책위의 권한이 지금 같지는 않을 것이라는 생각을 하게 될 것이다. 만일 사태가 그렇게 진전된다면 이는 쓰레기처리정책의 발전에 있어서는 최악의 시나리오가 되고 말 것이다.

시민단체들은 군포의 쓰레기가 반입 거부되자 일부 아파트의 주부들이 쓰레기를 조금이라도 줄이기 위해 철저히 분리하고, 악취를 줄이려고 음식쓰레기를 베란다에 말리는 ‘불편’을 감수했음을 알고 있다. 군포의 일은 불행한 사건이지만, 그러나 앞으로 쓰레기문제가 어떻게 해결될 수 있는 것인지 방향을 제시했다는 의의를 가지는 것이었다. 쓰레기문제의 해결은 소각로 건설에 있는 것이 아니라 쓰레기 감량에 있는 것이다.

지역에서 나오는 쓰레기를 모두 태울 수 있는 규모의 소각로를 건설하는 것이 쓰레기문제의 해결책은 아니다. 이런 발상으로 접근한다면 더 많은 소각장, 더 큰 소각로가 필요하게 될 것이다. 그리고 소각 잔재를 묻기 위한 더 많은 매립지가 필요할 것이다. 매립지 대책위는 1997년 6월까지 소각장 건설을 요구함으로써 사실상 현 부지에 동일한 소각장을 건설할 것을 강요하고 있다. 일부 시민들의 감량을 향한 노력이 이러한 상황 속에서 묵살되고 있다. 군포시장도 쓰레기 50% 감량을 목표로 하는 ‘쓰레기 종합대책’을 입안하여 대책위를 설득할 수 있었을 텐데, 소각장 건설에만 집착하고 있다. 모두 쓰레기문제의 해결고리를 잘못 풀고 있는 것이다.

발생한 쓰레기의 전량 소각을 목표로 입안된 소각로가 건설되면 매립지 대책위는 만족해하면서 군포쓰레기를 받을 것이다. 각종 중금속 액기스로 변한 소각잔재는 아무 두려움 없이 매립지의 땅 속에 매립될 것이다. 김포는 위생매립지이므로 침출수에 의한 지하수 오염은 걱정없다고 자위하면서, 주민들은 어떨까? 지금처럼 쓰레기를 배출해도 모두 눈에 안보이게 치워주는데 분리수거라는 ‘불편’을 감수하려 할까? 천만의 말씀이다. 우리의 지출수준에 비해 터무니없이 값싼 쓰레기봉투에 재활용품을 포함한 모든 쓰레기를 몽땅 집어넣어 버리게 될 것이다. 시에서는 분리수거를 홍보하겠지만, 충분한 소각로의 용량에 만족하면서 분리수거 독려에 나서지는 않을 것이다. 종량제의 취지는 공염불이 되고 말 것이다.

쓰레기문제의 근원은 바로 이 점에 있다. 종량제가 실시되면서도 재활용율이 크게 늘지 않는 것은 ‘시민의식’의 문제가 아니라 ‘제도’의 문제이다. 쓰레기 감량을 요구하는 것은 충분한 명분이 있는 일이지만, ‘불편’을 감수할 수 있는 반대급부가 제공되지 않으면 실효를 거둘 수 없다. 분리배출이 제대로 이루어지지 않는 것은 분리배출에 드는 수고가 봉투구입에 드는 비용보다 더 크기 때문이다. 문제의 핵심은 쓰레기를 줄일 수 있는 제도를 마련하는 것이다. 쓰레기를 획기적으로 줄일 수 있는 제도적 장치의 마련, 이것이 종량제의 취지이고 모든 쓰레기정책은 이 취지를 살릴 수 있는 방향으로 입안되어야 한다. 이런 관점에서 본다면 전량 소각을 목표로 한 소각로 건설은 그야말로 종량제의 취지를 정면으로 위반하고 있는 셈이다.

(2) 과다용량

과천시가 설계한 1일 80톤 규모의 소각로는 종량제 취지에 대한 정면 도전이며, 경제적으로 낭비이다. 소각장 건설을 둘러싸고 2년 넘게 끌어온 시민과 시당국의 줄다리기의 핵심은 소각로의 용량인 것처럼

보인다. 적어도 시당국은 그렇게 이해하고 있는 듯하다. 그러나 문제의 본질은 소각장을 쓰레기정책에서 어떤 위치에 자리매김하느냐는 입장의 차이에서 비롯된 것이다. 시는 소각로 건설로 쓰레기문제를 해결할 수 있다고 보는 것인 반면, 시민단체의 입장은 소각로는 쓰레기처리방식 중의 하나 - 값싸지만 위험한 방식 - 일 뿐이며, 쓰레기문제 해결의 시작은 감량, 분리 및 재활용이 되어야 한다는 것이다.

바람직한 쓰레기처리란 먼저 쓰레기를 감량하고, 배출되는 쓰레기는 철저히 분리수거하여 재활용할 것을 추려내고, 그리고도 남는 ‘최후의 쓰레기’는 소각후 위생매립하는 것이다. 리우 환경선언의 합의가 그렇고, 우리나라 폐기물정책의 기본방향도 마찬가지다. 쓰레기 처리방식이 원천감량→분리 후 재활용→소각→매립으로 이어지는 것이 바람직하다는 점에는 이의가 있을 수 없다.

시민단체들이 제시한 원칙은 “쓰레기처리문제는 지역의 문제이며 주민 스스로의 문제이기 때문에 시민들에 의하여 주체적으로 처리되어야 한다”는 것이다. 따라서 우리 시에서 나오는 쓰레기는 최종적으로 우리 시에서 책임을 져야 한다. 수사적으로 표현하면 “소각장을 짓지 말자가 아니라 잘 짓자”인 셈이다. 시와 시민단체의 차이점은 시민단체는 태우기 전에 확실하게 줄여야 하며, 줄일 수 있다는 것이고, 시는 얼마나 줄어들겠느냐, 헛수고 말고 넉넉하게 지어서 마음놓고 태우자고 생각하는 인식의 차이이다. 어찌보면 민과 관의 입장이 역전된 듯한 느낌마저 들 정도이다.

그러나 과천시처럼 현행 쓰레기 발생량에 근거하여 소각로를 건설하는 것은 쓰레기 처리방식의 첫단계인 감량을 포기하였다는 점에서, 그리고 재활용율을 높혀잡지 않았다는 점에서 정부의 쓰레기정책에 정면으로 대립하는 것이다.

과천시에서는 원래 150톤을 계획했던 소각로 규모를 80톤으로 줄였으니 할 만큼은 했다고 생각하는지 모르겠다. 그러나 그 규모 역시

현재 과천시 쓰레기를 모두 태우고 남은 규모이다. 소각로 규모가 클수록 좋다는 발상은 그야말로 행정편의만을 고려한 것이다. 예를 들면 소각로 용량을 30톤과 같이 낮게 잡았다고 가정하자. 시에서는 쓰레기발생량을 줄이기 위해 필사적으로 노력해야 할 것이다. 시민들의 쓰레기 봉지를 뒤지면서 분리수거 여부를 독려·감시해야 할 것이다. 시민들은 분리배출이라는 ‘불편’에 짜증을 낼 것이다.

모두가 싫은 일을 왜 하나? 앞서 말한 것처럼 군포에 소각로만 지으면 대책위든, 군포시민이든, 시직원이든 모두 만족할 텐데. 그래서 안전하게(!) 대용량의 소각로를 짓자는 것이다. 백번 지당한 말씀이다. 그러면 예를 하나 들자. 대한민국 남자는 모두 군대에 간다. 좋아서 가나? 아니다, 싫어도 간다. 왜 싫은 일을 할까? 그 이유는 우선 현 체제 아래에서 국토방위란 매우 큰 대의명분을 갖고 있는 국민의 의무이기 때문이다. 또 모든 대한민국 남자가 다 하는 일이고, 위반했을 경우 처벌이 무겁기 때문이다. 명분만 좋으면 모든 일이 저절로 되는 것은 아니다. 그 명분을 뒷받침하는 제도가 갖추어져야 한다.

그렇다면 대용량의 소각로를 짓는 것은 쓰레기감량이라는 대의명분을 포기한 셈이다. 앞으로 2년동안 분리배출을 강제하는 제도를 고안해내고, 음식물쓰레기 퇴비화 등 재활용이 가능한 쓰레기의 폭을 확대하고, 끊임없이 시민을 향해 쓰레기감량이 전지구적인 현안임을 홍보한다면 쓰레기는 대폭 줄어들 것이다. 아니 줄여야 한다. 80톤의 소각로보다 50톤의 소각로가 운영비가 덜 들 것이다. 쓰레기가 줄면 매립비도 감소한다. 경제적인 관점에서 파악한다면 소각이 경제적이 아니라 감량이 경제적이란 말이다. 특히 감량을 전제로 하지 않은 소각은 장래 쓰레기매립 공간을 축소시킴으로써 미래의 쓰레기처리비용을 급격하게 증가시킬 것이다. 소각은 절대로 경제적인 처리방식이 아니다. 그것은 쓰레기처리비용을 우리의 2세에게 떠넘기는 파렴치한 행위에 불과하다.

사실 소각은 최선의 방법이 아니라 재활용이 어려운 잡쓰레기를 처리하는 하나의 방법에 불과하다. 따라서 가급적이면 소각로에 들어가는 쓰레기의 양을 줄이는 것이 현명하다. 이런 입장에서 소각장 건설 계획을 입안할 때는 다음 사항을 반드시 고려하여야 한다.

첫째, 소각을 쓰레기문제의 해결방식으로 보는 관점을 버리고, 폐기물처리과정의 일환으로 이해하여야 한다. 쓰레기문제를 해결하는 최선의 방식은 쓰레기를 만들지 않는 것, 줄일 수 있는 데까지 줄이는 것이라는 입장을 분명히 하여야 한다.

둘째, 지역에서 발생하는 쓰레기의 양과 성상에 대한 확실한 통계자료를 가지고 있어야 한다. 소각로는 쓰레기를 태우는 시설이다. 그러면 그곳에 태울 쓰레기의 양이 얼마인지, 배출되는 쓰레기의 구성은 어떠한지를 먼저 조사하여야 하는 것은 당연하다. 수백억이 투입되는 막대한 시설을 지으면서 정작 그 시설규모를 결정하는 기초자료조차 조사하지 않는 것은 큰 문제이다. 더구나 실측한 자료가 있었음에도 불구하고, 그 자료와 쓰레기 발생량 규모가 매우 큰 차이를 보이는 행정통계에 근거하여 소각규모를 추계하였다면 그 추계규모를 어떻게 신뢰할 수 있겠는가.

셋째, 분진·소음·배출물에 대한 관리기준을 강화하여야 함은 물론 이거니와, 소각로를 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 구체적으로는 소각로의 수명을 연장하고, 소각잔재를 줄일 수 있도록 소각장이 관리되어야 한다. 이를 위해서는 소각로에 투입되는 쓰레기의 질이 우수하여야 한다. 소각로 운영의 성패는 분리수거가 얼마나 잘 되느냐 여부가 좌우한다고 해도 과언이 아니다.

쓰레기처리를 위해서는 소각장만 필요한 것이다. 감량 및 재활용을 제도적으로 뒷받침해주는 정책과, 이것을 수행할 수 있는 기구들이 함께 마련되어야 한다. 소각장은 쓰레기종합처리장으로 그 명칭이 바뀌어야 한다. 분리수거된 음식물의 퇴비화시설, 대형쓰레기의 적환장,

재활용품의 처리시설, 물물교환시장 등이 소각장과 같은 장소에 건설되어 쓰레기 처리의 전과정을 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 소각로 용량 산정에 관한 행정청의 오류

소각로는 쓰레기를 태우는 시설이다. 따라서 소각장이 건설되기 전에 어떤 쓰레기를 어떻게 태울 것인지를 정해야 한다. 그것을 알기 위해서는 과천시에서 발생하는 쓰레기는 얼마나 되는지, 배출되는 쓰레기는 주로 어떤 것인지를 조사하여야 한다. 즉 쓰레기 발생량 및 성상에 대한 통계가 있어야 한다. 그러나 현실은 어떤가? 아쉽게도 그런 통계는 없고, 조사할 생각도 없다. 여기에서는 기존의 쓰레기통계 및 추계와 몇가지 단편적인 실측사례를 기초로 과천 쓰레기의 현황을 살펴보고, 나아가 시의 소각용량 추계가 갖는 문제점을 지적하고자 한다. 이 과정에서 우리는 소각로 용량의 산정은 먼저 쓰레기처리에 관한 대원칙이 정해진 이후에 비로소 가능하며, 그런 점에서 시의 전량 소각방침은 본말이 전도된 무원칙한 정책 추진임을 주장하고자 한다.

① 소각로 용량 산정을 위한 비현실적 추계

과천시에서는 소각로의 용량을 추계함에 있어서 1995년 1월부터 3월까지의 과천시 쓰레기발생량에 기초하여 소각로의 용량으로는 80톤이 적당하다고 주장하고 있다. 시는 소각용량 산정에 있어 3가지 방식을 취하고 있는데, 제1안은 94년과 95년의 1사분기 쓰레기발생량을 단순 비교하여 그 감소비율을 연간으로 확대한 것이다. 제2안과 제3안은 1994년도의 쓰레기발생량 추세를 1995년도에도 그대로 적용한 것으로 제2안은 3월의 수치를, 제3안은 1~3월 평균을 추세의 출발점으로 적용하고 있다는 점에 차이가 있다. 그 결과 2011년 쓰레기발생량을 다음과 같이 추정하고 있다.

<표 1> 15년간 과천시 1일 쓰레기발생량 추계(果川市)>

연 도	1994.12.	1996	2001	2006	2011
계획인구 (명)	70,168	73,503	74,669	75,835	77,000
제1안	56.1	58.8	59.7	60.7	61.6
제2안	61.1	63.9	65	66	67
제3안	59.4	62.5	63.5	64.5	65.5

*자료: 과천시 환경보호과, 「쓰레기소각장 건설사업설명자료」, pp.2~3

위 표의 계산방식은 매우 간단하다. 각각의 방식에 기초하여 구한 1일 쓰레기발생량을 1994년 12월 31일 현재의 인구수로 나누어 1인당 쓰레기발생량을 구하고, 각 연도별 계획인구를 곱해 해당 연도의 쓰레기 발생량을 구한 것이다. 즉 2011년에도 1인당 쓰레기발생량은 지금과 전혀 차이가 없을 것이라고 가정하고 있다. 여기에서 구한 2011년의 쓰레기발생량에 월변동계수와 가동율계수를 10%씩 상정하여 소각용량을 구하고 있다. 그 결과 과천시에 적합한 소각로의 용량은 80톤이라고 계산하였다.

그러나 이러한 추계에 근거한 소각용량산정은 통계적으로 큰 의미가 없을 뿐만 아니라, 국가적인 쓰레기감소정책을 정면으로 부인하고 있다는 점에서 위험하기까지 하다. 언뜻 정교해 보이는 소각용량산정 방식은 여러 가지 문제점을 내포하고 있다.

이 추정치는 실제 쓰레기발생량과는 전혀 동떨어진 수치를 보이고 있다. 제2안 및 제3안에 근거한 쓰레기 발생량 추정치는 실제 발생량과 매우 큰 차이가 있다. 이러한 문제가 발생한 이유는 간단하다. 1994년과 1995년 사이에는 쓰레기수거체계에 매우 큰 차이가 있다.

그럼에도 불구하고 쓰레기종량제가 실시된 이후에도 종전의 쓰레기배출행태가 반복될 것이라고 본 것은 매우 비현실적인 가정이었기 때문이다. 결국 제2안과 제3안에 근거한 추정치는 이러한 점 때문에 추계치로서의 신뢰도가 크게 떨어진다고 할 수 있다.

이제 제1안에 근거한 쓰레기발생량을 7월까지의 쓰레기발생량으로 확대하여 계산하여 보자. 1994년 1-7월간 쓰레기 발생량은 484.8톤(월 평균 69.3톤)으로 1994년 전체 평균 70.8톤보다 조금 낮다. 반면 1995년 1-7월간 쓰레기발생량은 451.3톤(월 평균 64.5톤)이다. 이는 1-3월 쓰레기로부터 추정한 수치에 비해 무려 15%가 증가하였다. 따라서 이 수치에 근거해서 쓰레기 소각로의 용량을 정한다면 85.7톤 규모가 건설되어야 한다.

1996년 전반기의 평균 쓰레기 발생량은 시측의 자료에 의하면 61.1톤/일이다. 1996년 6월 30일 현재 인구가 70,840명이므로 제2안에서 출발점으로 선정한 61.1톤/일은 매우 선견지명이 있었던 수치로 보인다. 그러나 이러한 인구추세를 그대로 적용하면 2011년에도 쓰레기는 거의 늘지 않을 것이다. 그러나 시는 여전히 인구증가를 고려하고 있고, 그에 따라 쓰레기는 6톤/일 정도 증가하여, 다량 배출자의 쓰레기 증가분까지 합쳐서 2011년에는 73.1톤/일의 쓰레기가 발생할 것으로 추계하고 있다. 이 추계가 맞다면 시는 80톤의 소각로를 지으면 곤란하다. 계절변동계수와 가동률계수를 고려하면 약 90톤 규모의 소각로를 갖추어야 한다.

과천시의 쓰레기 통계를 살펴보면 종량제 실시 직후 감소하였던 쓰레기 발생량은 1995년 5월 이후 다시 증가하고 있거나 적어도 감소하고 있지 않음을 알 수 있다. 쓰레기 종량제 실시 초기 대대적인 홍보와 시민들의 호응으로 쓰레기 발생량은 크게 증가하였으나 어찌된 일인지 5월부터는 오히려 전년도보다 더 많이 발생하는 기현상이 나타났다. 불편한 분리수거체제, 값싼 쓰레기 처리비용이 결합되어 마구 버리

는 현상이 고개를 들고 있고, 시에서도 종량제 실시 이후 쓰레기 감량을 위한 홍보가 1994년보다 오히려 미흡한 형편이다. 시의 쓰레기 통계는 환경보호과 스스로가 직무를 유기하고 있음을 보여주는 것이다.

이처럼 7월까지 평균하였을 때 발생량이 증가한 것은 95년도 쓰레기 발생량이 4월까지의 전년에 비해 감소하였지만, 5,6월에는 오히려 증가하였기 때문이다. 쓰레기종량제 실시 초기 대대적인 홍보와 시민들의 호응으로 쓰레기발생량은 크게 증가하였으나, 어찌된 일인지 5월부터는 오히려 전년도보다 더 많이 발생하는 기현상이 나타났다. 불편한 분리수거체계, 값싼 쓰레기처리비용이 결합되어 마구 버리는 현상이 고개를 들고 있고, 시에서도 종량제 실시 이후 쓰레기 감량을 위한 홍보가 94년보다 오히려 미흡한 형편이다. 이 통계는 환경보호과 스스로가 직무를 유기하고 있음을 보여주는 것이다.

1995년 1월부터 현재에 이르는 수치는 이후 과천시쓰레기발생량을 추정하는데 도움이 되지 않는다. 다만 이 통계는 다음과 같은 사실을 시사하고 있다. “종량제 초기 시민들의 자발적인 호응으로 쓰레기는 감소하였다. 그러나 이러한 자발적인 호응은 불편한 분리수거체계라는 현실 제도 속에서 점차 희석되었고, 이를 행정당국이 조장함으로써 쓰레기가 증가하였던 것이다.” 그렇다면 문제는 행정당국의 종량제에 대한 실천의지이다. 1~4월간의 통계는 쓰레기는 아직도 감량의 여지가 매우 크다는 점을 보여주고 있다. 이러한 시민들의 자발적 협조를 제도화하여 일상적인 규범으로 만드는 일, 이것이 바로 시행정이 추구해야 할 방향인 것이다.

설령 이 추계치가 사실이라고 하더라도 이를 기준으로 2011년의 쓰레기 발생량을 추정한 방식에도 허점이 있다. 계획인구의 추정치와 재활용율에 대한 고려 그리고 1일 쓰레기 발생량이 줄어들지 않는다는 가정 등이 그것이다. 계획인구 추정치는 1993년 과천시 도시기본계획에서 인용한 것으로 1985~1989년간 과천의 인구증가 추세로부터

구한 추정치이다. 그런데 표2에서 보는 것처럼 과천의 인구는 1991년을 계기로 감소추세로 돌아섰다. 물론 이러한 감소추세가 어디까지 이어질지는 미지수지만, 2011년 계획인구 77,000명이라는 수치는 재고할 필요가 있다.

<표 2) 과천시 연도별 인구추세>

연도	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
인구	65,126	66,901	68,234	68,643	70,827	72,328	73,861	72,570	71,216	70,168

* 자료: 과천시 『통계연보』, 각년도판. 1994년도 통계는 「설명자료」, p.2

표 1은 또 재활용율이 앞으로 전혀 증가하지 않을 것으로 가정하였으며, 1인당 1일 쓰레기발생량도 2011년까지 전혀 변하지 않았다고 가정하고 있다. 재활용율은 현재 불편하기 짝이없는 분리수거체계가 개선되면 얼마든지 늘일 수 있다. 또 세계적으로 쓰레기 감량을 위한 제도개선이 이루어지고 있는 추세에 비추어볼 때 장기적으로 1인당 쓰레기 발생량은 감소할 것이 예상됨에도 이를 전혀 고려하지 않고 있다. 예를 들면 선진국에서는 스티로폼을 펄프몰드로, 페트병은 유리로, 과대포장은 소포장으로 대체하고 있다.

이제 이런 점들을 고려해서 새로 추계하면 어떨까? 현재의 재활용율은 27.8%이므로 재활용율이 더 늘 것으로 가정하고, 소비자의 감량 노력 및 생산자에 대한 부담금을 강화하여 쓰레기 발생 자체를 줄임으로써 쓰레기 감량이 가능하다고 가정하자. 그리고 인구는 7만 정도 수준을 장기적으로도 유지한다고 하자. 제1안의 쓰레기 발생량을 기준으로 몇몇 경우에 있어서 쓰레기 발생량을 추정하여 보자.

<표 3) 추가 재활용·감량이 가능하고 전량 소각할 경우 적정소각량>

※	재활용율증가분	감량 증가분	1일 발생량	소각로 용량
사례 1	10%	10%	44.9톤	54.3톤
사례 2	10%	20%	39.3	47.6
사례 3	20%	10%	39.3	47.6
사례 4	20%	20%	33.7	40.8

재활용율을 높이고 감량하여야 한다는 것은 쓰레기정책의 기본이므로 지자체의 쓰레기발생량 추정은 이를 기초로 하여야 한다. 현재 과천시에서는 뚜렷한 인구증가요인이 없기 때문에 인구도 큰 변화가 없다고 보는 것도 무리한 가정이 아니다. 그렇다면 설령 전량 소각한다고 해도 약 50톤 정도의 소각로면 충분하다는 주장도 설득력이 있다. 아니 오히려 시는 이런 방향으로 주장해야 하는 것 아닌가?

소각량 추계에 대공원 발생분이 포함되는지 여부가 분명하지 않았다. 1995년의 시자료에서 소각대상량에는 김포매립지 반입량 + 서울대공원발생량 + 소각장 소각량이 포함된다고 명시함으로써 대공원 쓰레기도 가져다 태울 것임을 분명히 하였다. 반면 1996년 지자체 자료는 소각대상 쓰레기를 농촌지역 불법처리량 + 군부대 소각 + 학교소각을 포함한 것으로 기재하여 대공원 쓰레기의 처리여부가 불분명하였다. 만일 포함되지 않았다면 대공원쓰레기의 유입에 따라 소각용량은 더 커져야 할 것이고, 포함되었다면 현재 전혀 분리배출되고 있지 않은 대공원쓰레기의 소각로 유입에 따른 문제점이 심각할 것으로 보였다.

② 감량과 분산처리의 원칙에 따른 소각용량의 재검토

과천시에서 발생한 쓰레기를 전량 소각한다는 과천시의 발상은 국가의 폐기물정책에도 반할 뿐 아니라 「자원절약과 재활용촉진법」에

위배된다. 소각하기 이전에 쓰레기발생량 자체를 원천적으로 억제할 수 있는 방안을 마련하는 것 - 이것이 폐기물관리종합대책의 대원칙이 되어야 한다. 80톤용량의 소각로는 감량 및 재활용을 향한 동기유발을 원천적으로 봉쇄함으로써 결과적으로 쓰레기문제를 악화시키는 요인으로 작용할 것이다.

표 3의 추계도 발생한 쓰레기는 모두 태운다고 하는 가정에 입각하여 있다. 그러나 제대로 분리배출되지 않은 쓰레기를 무조건 소각로에 집어넣는 것은 치명적인 위험을 자초하는 것이다. 또한 음식물 등 젖은 쓰레기가 많은 우리나라의 쓰레기는 만일 분리배출되지 않는다면 많은 에너지가 소모되기 마련이다. 따라서 쓰레기는 철저하게 분리수거해서 분산처리하는 방식을 적극적으로 검토하여야 한다.

우선 쓰레기 감량에 노력해야 한다. 쓰레기 감량이 성공하기 위해서는 쓰레기가 될 상품 - 예컨대, 일회용품, 과대포장된 상품 - 등의 소비를 억제할 필요도 있지만, 가시적인 성과를 거두기 위해서는 쓰레기 다량배출자나 대한 단속을 강화하고, 배출되는 쓰레기 중 큰 비중을 차지하는 음식물에 대한 재활용방안을 마련하여야 한다.

이러한 대원칙에는 과천시도 동의하는 입장이다. 그러나 이러한 주장은 말 뿐인가? 시정책을 살펴보면 과연 시가 감량 및 재활용에 의지가 있는지가 의심스럽다. 또 시는 다량배출자에 대한 행정지도도 게을리 하고 있다. 상가쓰레기는 물론이고 대공원이나 서울랜드의 쓰레기는 전혀 분리배출되고 있지 않다. 지방자치단체장은 다량배출업체에 대한 관리를 조례로 제정하고 지도를 강화할 의무다 있다. 또 쓰레기 문제를 언급하면서 시 자체가 목표로 하고 있는 재활용율이나 감량목표치가 전혀 제시되고 있지 않은 것은 시의 재활용 및 감량에 대한 인식이 어느 수준인지를 잘 보여주고 있다. 우리 시민단체는 시가 폐기물정책을 추진하는데 있어서 좀더 넓은 시각을 갖기를 바란다.

이런 차원에서 시민단체에서는 음식물 쓰레기를 분리수거하여 퇴비화 혹은 사료화할 수 있는 방법을 적극적으로 검토할 것을 수차례 건의하였다. 현재의 기술축적수준으로 볼 때 음식물쓰레기의 퇴비화기술은 곧 실용화할 수 있을 것이고, 따라서 소각하는 쓰레기의 규모는 이런 관점에서 재검토되어야 한다.

<(표 4) 과천시 쓰레기 성상추계(94년 2월 당시의 과천시 추계치임)>

음식물	종이류	금속류	병류	기타	계
43톤(44%)	30톤(31%)	2.5톤(3%)	4톤(4%)	17.5톤(18%)	97톤(일)

과천시 쓰레기에서 음식물쓰레기가 차지하는 비중은 얼마나 될까? 현재 국내에서 발생하는 음식물쓰레기의 양은 28.5%로 추정하고 있지만, 이는 어디까지나 추정에 불과하다. 과천시의 추계에 따르면 과천시 쓰레기 중 음식물쓰레기가 차지하는 비중은 44%에 달한다.(표 4) 1994년 겨울 810동 4가구에서 쓰레기일기를 쓰면서 측정한 자료에 따르면 음식물 쓰레기는 22.1%를 차지하고 있다.(표 5)

<(표 5) 표본 4가구의 쓰레기 성상분석(1994.1.24~2.21: 과천810동)>

음식물찌꺼기	재활용가능자원	기타쓰레기	계
44 (22.1%)	133(66.6%)	22.6(11.3)	199.6 kg

이처럼 비율이 낮게 나타난 것은 이들이 재활용품 분리수거를 매우 철저히 한 데다가 음식물의 물기를 어느 정도 말려서 배출하였기 때문이었다. 또 시의 통계는 가정 뿐 아니라 상대적으로 음식쓰레기가 많은 식당가의 쓰레기가 포함되었기 때문이었다. 다음 표 6은 『환경영향평가서』를 작성하기 위하여 시가 실측한 통계자료에서 작성한 것인데 쓰레기중 음식물이 차지하는 비중이 주거지역의 경우는 50%를

상회하고 있다.

<(표 6) 1994년 5월 환경영향평가서에 나타난 쓰레기 성상분석>

배출처	가연성									비가연성		
	음식류			종이류			기 타			하 계	추 계	동 계
	하 계	추 계	동 계	하 계	추 계	동 계	하 계	추 계	동 계			
마사회	34.6	20.0	27.9	25.2	49.3	36.4	32.4	19.4	30.0	7.8	11.3	5.7
뉴코아	75.0	78.6	79.9	3.8	9.6	13.3	21.2	9.1	4.8	0.8	2.7	2.0
종합청사	0.0	0.0	0.0	73.2	63.0	61.6	18.8	13.7	33.6	8.0	23.3	4.8
2단지APT	45.8	47.7	52.4	33.3	26.5	36.2	18.1	16.5	7.9	2.8	9.3	3.5
5단지APT	56.4	52.0	58.5	18.5	11.7	21.8	22.1	28.2	13.2	3.0	8.1	6.5
단독주택	63.2	54.2	32.8	17.5	21.9	53.9	16.1	17.2	5.5	3.2	6.7	7.8

* 가연성중 기타는 비닐·목재·고무·섬유·피혁 등으로 태울 때 유해가스가 발생할 소지가 많은 것들이다.

쓰레기 중에 음식물이 차지하는 비중을 알기 위하여 果川 810동 주부들은 1995년 9월에 새로운 실험을 수행하였다. 음식물 쓰레기를 분리배출할 경우 그것의 퇴비화가 어느정도 가능한지를 실험한 것이었는데 부수적으로 쓰레기중에서 음식물쓰레기가 차지하는 비율을 알 수도 있었다. 이 실험에는 8가구가 참여하였는데, 분리배출 이전의 봉투 사용량을 알 수 없었던 2가구를 제외하고 6가구를 대상으로 통계를 작성한 것이 표 7이다. 가구별로 쓰레기 배출량에 큰 차이가 있지만 음식물 분리배출 이전인 7·8월 두달 평균 쓰레기 발생량은 104.6ℓ

였는데, 음식물 분리수거실험 후 봉투 사용량은 평균 44.4ℓ 였다. 즉 810동 6가구 쓰레기 중에서 음식물 쓰레기가 차지한 비중은 평균 57.6%에 달하였다.

<표 7) 과천 810동 6개 가구에서 실험한 음식물 분리배출 결과>

참가세대	가족수	실험전 봉투사용량		실험 결과			음식물 쓰레기 비중 (%)
		7월 (ℓ)	8월 (ℓ)	실험기간 (일)	봉투 사용량 (ℓ)	9월평균 (추정) (ℓ)	
101	대3	80	80	9.8-24(17)	23	40.6	49.3
202	대2 자2	80	70	9.7-22(16)	25	46.9	37.5
301	대2 자1	160	115	9.10-16(7)	10	42.9	68.8
302	대2 자2	90	180	9.9-19(11)	13	35.5	73.7
501	대2 자2	90	90	9.11-22(12)	20	50	44.4
604	대2 자2	60	160	9.11-22(12)	20	50	54.5
계	대13 자9	560	695	75	111	44.4	57.6

표7의 수치는 무게 단위가 아니라 부피단위로 계산된 것이다. 일반 쓰레기의 경우 비닐이나 폐휴지 등 가벼운 종류가 많은 반면 음식물을 물기를 포함하고 있으므로 무거운 것이 보통이다. 따라서 위 표에 수치는 무게 단위로 환산하면 음식물 쓰레기의 양이 더 늘어난다고 볼 수 있다. 반면 표 7은 재활용품은 제외한 상태에서 버리는 폐쓰레기와 음식쓰레기 사이의 비율을 구한 것이므로 재활용율이 높다면 음

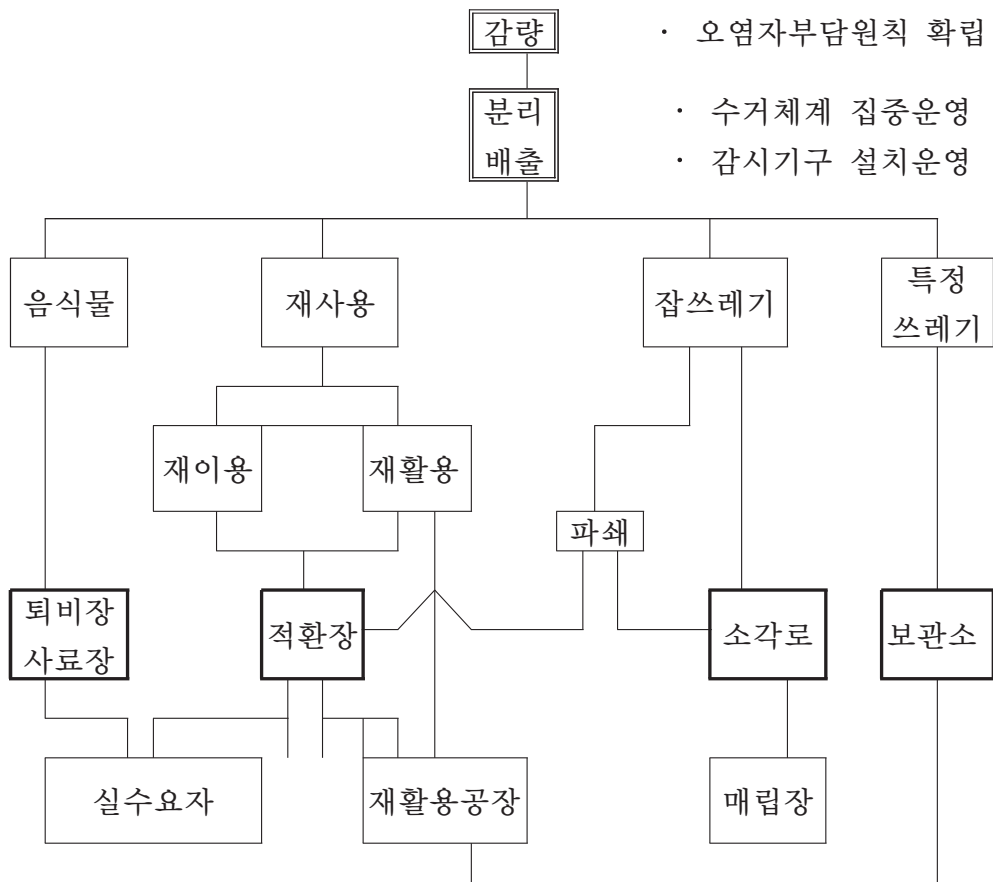
식쓰레기가 차지하는 비율은 줄어들 것이다. 어떤 쪽 효과가 더 클 것인지는 단언하기 어렵지만 음식쓰레기가 차지하는 비중이 무게단위로 적어도 50% 정도는 넘을 것이라고 추정할 수 있다.

음식물쓰레기를 분리수거할 경우 또 다른 부수효과가 있다. 음식물을 분리수거하면서 다른 일반쓰레기에 대한 분리수거도 더욱 철저하게 진행될 수 있으리라는 점이다. 음식 쓰레기 냄새 때문에 일부러 봉지에 쓰레기를 채워서 자주 버리지 않아도 되고(302호 정혜정 주부), 음식쓰레기를 분리하면서 다른 일반쓰레기에 대한 분리수거도 더 철저히 이루어지기(102호 박정순 주부) 때문이다. 음식물 분리수거를 실시하여 그것과 일반쓰레기를 분산 처리하는 제도가 정착된다면 현재의 쓰레기 발생량은 절반 수준 이하로 줄어들 것이다.

표1이나 표3은 재활용율이나 감량에 관한 고려라는 점에서 차이를 보이고 있지만, 쓰레기에 대한 집중 처리 즉 전량 소각을 전제하고 있다는 점에서 같은 잘못을 범하고 있다. 쓰레기는 줄일 수 있고 줄여야 한다는 의지를 갖고 쓰레기정책을 입안한다면, 그 정책의 기조에는 감량, 분리배출 및 재활용이 깔려 있어야 한다. 소각은 그 다음이다. 이런 기조 하에서 소각용량을 추계한다면 과천시 소각로 용량은 20여톤으로도 충분할 것이다. 그렇다면 우리는 지금 예산규모로도 다이옥신 등 유해물질 제거가 가능하다고 알려진 최신 기술인 순환열처리기술(feed-back system)을 갖춘 한국 최초의 소각로를 갖게 될지도 모른다.

(4) 대안: 폐기물관리종합대책 수립과 쓰레기종합처리장 건설

① 폐기물관리종합대책의 골격



* 굵은 네모 안의 시설은 쓰레기종합처리장에 들어설 시설이다.

* 여기에서 ‘특정쓰레기’란 건전지나 형광등과 같이 유해 중금속을 포함하고 있어서 별도 처리가 필요하므로 일정량이 수거될 때까지 임시로 보관할 필요가 있는 쓰레기를 말한다.

② 쓰레기종합처리장

위 도표에서 분명하게 드러나듯이 쓰레기종합처리장을 효율적으로 운영하여 소기의 성과를 달성하기 위해서는 분류수거가 필수적이다. 퇴비장, 소각로와 같은 시설은 사실 가정에서 배출될 때 분리수거가

얼마나 잘 이루어지느냐에 따라서 그 성패가 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 따라서 쓰레기처리시설이 본격 가동되기 앞서서 쓰레기 감량 및 분리수거를 철저히 시행할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 것이 필요하다.

감량을 위해서는 ‘오염자부담의 원칙’을 보다 확고하게 강제하여야 한다. 쓰레기종량제에서 쓰레기를 반드시 규격봉투에 넣어 버리게 한 것은 이러한 취지이다. 오염자란 소비자 뿐만 아니라 불필요한 쓰레기를 발생시킨 생산자도 포함되는 개념이다. 환경오염분담금을 부과하는 것은 이런 의미에서 정당한 것이다. 문제는 소비자가 부담하는 봉투값이나 환경오염부담금이 그 취지를 살리기에는 형편없이 낮은 수준에 머물고 있다는 사실이다. 소비자는 분리수거에 드는 ‘불편’함 보다는 차라리 봉투값이 싸다고 생각하고, 기업은 새로운 포장용기나 포장방식을 도입하느니 차라리 분담금을 물겠다고 생각한다면, 쓰레기 감량은 애당초 성공할 수 없다.

이런 점에서 1991년 독일 연방정부가 시행한 「포장폐기물방지법」은 우리에게 많은 점을 시사한다. 이 법은 물건을 생산한 기업에게 해당 상품 포장용기의 회수의무를 부과하는 것을 골자로 한다. 이 법은 주된 오염원을 생산자로 파악하고 있다는 점에서 우리의 쓰레기종량제와 발상을 달리하고 있다. 이 법안을 입법한 배경에는 독일 쓰레기의 절반 이상이 포장쓰레기라는 사실이 있다. 이 법이 시행되자 종래 소비욕구를 자극하는 포장 개념에 변화가 일어났다. 용기는 작을수록, 재사용횟수가 많을수록, 재활용이 가능할수록 좋은 포장으로 인정되었다. 포장용기가 재활용된다는 녹색점(grüne Punkt) 마크가 없는 포장용기는 소비자들에게 배척받기에 이르렀다.

우리도 이런 제도를 도입한다면 쓰레기는 많이 줄어들 것이다. 그런데 만일 우리가 독일의 사례로부터 그 형식이 아니라 내용을 배워온

다면 우리는 포장쓰레기보다 당연히 음식물쓰레기에 주목하여야 한다. 전체쓰레기의 절반을 차지하는 음식물쓰레기에 대한 종합적인 처리방안을 마련하지 않고서는 쓰레기 감량이라는 문제는 큰 성공을 거둘 수 없을 것이기 때문이다.

다음은 분리배출에 대하여 살펴보자. 쓰레기는 반드시 분리된 상태로 버려야 한다. 만일 이 조건이 충족되지 않는다면 소각장운영의 안전성이나 퇴비장 운영 메카니즘은 심각한 위협에 직면하게 된다. 따라서 시에서는 배출자의 입장에 서서 분리수거하기에 가장 편리한 수거체계를 고안하여야 한다. 일부 시민들의 불법투기나 혼합배출을 막기 위해서 철저한 감시기구를 운영하여야 한다.

수거체계의 일관성을 위하여 현재 수거업체의 수입이 되고 있는 쓰레기봉투를 시수입으로 편성하여야 한다. 수거업체와는 별도의 수거계약을 체결하고 운반비를 정하도록 한다. 이처럼 쓰레기봉투 재원을 시에서 장악해야 하는 이유는 쓰레기봉투의 가격을 인상하여 분리수거에 대한 경각심을 불러일으키고, 늘어난 수입으로 각종 재활용산업에 대해 일정하게 보조할 수 있기 때문이다. 특히 현재 재활용산업체들이 심각하게 느끼는 장애로는 기술이나 자금력이 취약하다는 점 외에도, 재활용품 수거상황이 열악하다는 점을 꼽고있다. 분리수거가 철저히 이루어지고, 그것을 효율적으로 수거할 수 있는 제도적 장치가 완비된다면 많은 양의 자원이 재활용될 수 있을 것이다.

쓰레기 종합처리장에서 갖추어야할 시설의 개요와 필요성을 간략히 정리하면 다음과 같다.

(a) 물물교환센터 및 재활용품 적환장

이는 리사이클링의 극대화를 목표로 한다. 이사시 발생하는 각종 대형 쓰레기는 적환장에서 일정기간 보관하다가 원매자에게 판매한다. 대형 가전제품은 생산업체에 수거를 요구한다.

서울시의 몇몇 구청에서는 「재활용센터」라는 이름으로 폐기물 적환장을 설치·운영하고 있다. 주민들이 사용하다가 고장이 났거나 싫증을 느낀 대형 가구나 가전제품들을 수거하여 수리·보수한 후에 원하는 소비자에게 실비로 공급하는 것이 「재활용센터」의 임무이다. 아직 과천에는 이런 공간은 없지만 현재 소각장 건설계획 중에 이러한 용도로 약 1,500여평의 공간을 사용할 계획이라니 그나마 다행이다.

적환장이 단순한 대형폐기물 야적장에 그쳐서는 곤란하다. 우선 가전제품의 경우는 손쉽게 수리가 가능한 경우는 수리후 실수요자를 기다리다가 원하는 사람이 없을 경우 생산업체로 하여금 수거해가도록 해야 한다. 현재 가전제품생산업체는 신규물품을 구입할 경우 옛날 것을 회수하기는 하지만, 그냥 버리는 경우 별도로 회수하지는 않는다. 이런 것들을 시에서는 일부 소각하기도 하는데, 만일 소각로가 건설된 후 모두 소각로에 집어넣어 태우는 잘못을 범하지 않기 위해서라도 시 차원에서 대형 가전제품 수거계약을 체결하여야 한다.

이것은 가구도 마찬가지이다. 사실 요즘 가구나 가전제품들을 못쓸 정도로 낡아서 버리는 경우는 많지 않다. 그러므로 버려진 쓸만한 대형 가구·전자제품을 원하는 소비자에게 연결시켜주는 방식을 고안할 필요가 있다. 이를 위해 과천에 무상 보급된 하이텔 통신망에 「과천 알뜰시장」을 개설할 필요가 있다. 시에서는 수집한 대형 폐기물 중에서 실비로 수리가능한 품목을 종류별로 정리하고, 적환장에 일정기간(적환장 규모에 따라서 결정되겠지만 1개월 정도) 보관하면서 수요자가 나타나기를 기다린다. 시에서 직영하기가 곤란하다면 현재 이와 유사한 일을 하고 있는 시민단체에게 업무를 대행하도록 해도 상관없겠다. 보다 장기적으로는 이러한 대형 폐기물 뿐만 아니라 의류·신발·장남감 등 소품에까지 확대할 필요가 있다.

(b) 재활용시설

재활용시설은 열악한 수거상황, 부지확보의 어려움, 지원의 미비, 재활용기술의 취약과 같은 현안을 안고 있다. 종합처리장에 재활용시설을 유치하면 기술부문을 제외한 문제는 어느 정도 해결될 것이다. 재활용시설의 수익성은 ‘기회비용’의 관점에서 재검토되어야 한다. 재활용시설의 원료는 상품이 아니라 ‘반(半)상품’이다.

(c) 소각로

소각로의 규모를 적정수준으로 유지하여야 한다. 아울러 해당 지역에서 발생하는 쓰레기의 성상에 적합한 소각기술을 채택하여야 한다. 전(前)처리 선별 시스템을 도입하는 등 소각로의 수명을 연장시키기 위한 대책이 마련되어야 한다.

(d) 퇴비화시설

과천시 주거지역 쓰레기의 수분 함유량은 50% 정도로서 태우기에 부적합하다. 과천 810동 쓰레기 중 재활용품을 제외한 2/3가 음식물쓰레기이다. 행정통계(1994년)에 따르면, 매립 63.3톤 중 음식물쓰레기가 43톤(68%)이 이른다.

음식물 쓰레기가 폐기물에서 차지하고 있는 높은 비중을 고려한다면, 또 감량 및 분리수거가 쓰레기정책의 1차 목표라는 점에 동의한다면, 음식물 쓰레기의 재활용사업에 관해 이의를 제기할 수는 없다. 쓰레기의 절반이 음식물찌꺼기이기 때문이다. 음식물쓰레기 퇴비화의 당위성에도 불구하고 이 문제가 전면에서 부각되지 않고 있는 것은 소각을 우선시하는 정책상의 문제도 있지만, 퇴비화를 소형 고속발효기를 통해 추진하려는 접근방식에도 일정부분 책임이 있는 것으로 보인다.

가정용 퇴비화기기를 이용한 YWCA의 실험 결과에 따르면 현재 시중에 유통되고 있는 소형 고속발효기나 효소 등으로는 퇴비화의 경제성과 그 효능이 의문시되고 있다. 이는 소형기기를 마치 도깨비방망이나 되는 것처럼 음식물을 집어 넣으면 며칠 후 잘 숙성된 퇴비가 나오기를 기대하는 우리의 바램과는 다른 것이다. 설령 기술적으로 그것이 가능하다고 하여도 거기에는 많은 에너지가 투입되어야 할 것이다. 이러한 소형 발효기에 대해서는 현재 많은 연구가 진행되고 신제품이 나오고 있으므로 일정한 성과를 기대할 수 있다.

많은 연구들이 지적하듯이 음식물쓰레기를 퇴비로 만들기 위해서는 일정기간 후숙처리하는 것이 필수적이다. 따라서 현재로서는 전처리과정과 후숙과정을 가지는 대형 시설이 가장 퇴비화에 적합한 것으로 보인다.

퇴비화 공정 및 활용

① 전처리과정

- 선별(분리배출이 필수)
- 분쇄(선별만 잘된다면 뒤집는 것으로도 충분)
 - 적정 탄소/질소 비율(20-30%): 우리나라의 음식물은 7-14%정도이므로 왕겨나 톱밥을 섞어서 비율 유지
 - 수분함량(50-60%): 우리나라의 경우 70-80%, 따라서 짜거나 말려서 배출할 필요
- pH 유지

② 발효과정

- 현재로서는 기계식, 호기성 퇴비화가 적정
- 적정 온도(50-60℃) 및 적정 공기 공급이 필수

③ 최종퇴비는 유기농산물 재배 등에 사용

분리배출이 잘 된 음식물쓰레기라면 그것을 퇴비화하는데 큰 기술적 어려움은 없는 것으로 보인다. 또 과천은 농촌지역이 존재하므로 유기

질비용의 판매처를 확보하는데 있어서도 유리하다. 결국 음식물 쓰레기 재활용의 성패를 좌우하는 것은 음식물쓰레기의 수거체계를 배출에 편리하게 만들어서, 최대한으로 음식물쓰레기를 분리배출하도록 만드는 것이다. 이에 음식물쓰레기의 경우 대형배출업소는 사료화를, 일반주택의 경우는 퇴비화를 전제로 한 수거체제에 대한 안을 제시한다.

A. 집단급식소(1일20Kg이상 배출업소)등을 대상으로 하는 사료화

가. 1단계

제1공정: 과천시 집단급식소 11곳 및 희망 식당을 대상으로 한다.

제2공정: 일정용기를 보급하여 매일 수거를 원칙으로 한다.

제3공정: 통째 수거하며, 대신 깨끗하게 세척한 통을 놓고 간다.

제4공정: 사료장에서는 수거한 통을 Fit에 쏟고, 적외선탐지로 불순물을 검사한다(불순물을 섞어버린 업소에는 경고한 후 과태료를 부과할 수 있다).

제5공정: 용기를 세척한다.

제6공정: 트럭에 싣고 제3공정부터 다시 반복한다

제7공정: 집단 급식소의 관리 및 책임자를 선정한다. 사료화 작업의 필요성과 과정, 사료화에 따른 이익과 효과에 대하여 홍보하고, 주의할 점 등을 자세히 주지시킨다.

나. 2단계

1단계의 성공사례를 널리 홍보하고, 그 효과를 주지시킨 후 전체 식당과 점포 등으로 수거를 확대한다.

B. 가정 배출 음식쓰레기의 퇴비화작업

가. 가정에서 보관하고 주1회 수거하는 방법¹⁴⁰⁾

㉠ 수거방법

- 가정에서의 처리 및 공장행¹⁴¹⁾
- 퇴비화공정으로 분쇄 및 고속발효
- 퇴비화공정으로 후숙 발효
- 퇴비화공정으로 완숙한 유기비료를 포장한다.
- 유기영농회 및 일반유기농가에 공급한다.

㉡ 장 점: 수거 장비 및 인원이 적다

㉢ 단 점

- 특수용기에 모았다가 중간수거통에 담을 때 어렵다. 즉 오랜 기간 모았으므로 분량이 많고 냄새가 나며, 버린 후 용기를 세척해야 하는 점이 번거롭다.
- 냄새제거를 위해 효소를 뿌려야 하므로 비용이 든다.
- 중간통을 1주일씩 비치할 경우 통 주변 관리인이 필요하고 주변 청결문제가 대두된다.
- 혹 평소에는 치웠다가 수거일에 맞추어 내놓는 방법을 취할 경우, 제때에 못내놓은 가정은 다음 수거일까지 계속해서 가정에서 보관하기 곤란하다.

140) 특정용기를 사용하여 수분을 제거하고 효소를 이용하여 악취를 없앤다.

141) 각 가정에서 수시로 나오는 음식물찌꺼기를 용기에 담아 효소를 뿌려 냄새 제거 및 1차 발효를 돕는다. 밑의 물빠짐통으로 침출수를 모아 버림으로써 1차 수분 제거가 가능하다. 가정에 비치된 특수용기에 모았다가 정해진 장소에 놓여진 중간수거통에 옮겨 넣으면 청소차가 일괄 수거하여 세척한 통을 내려놓고 퇴비공장으로 운반해 간다.

나. 1일 1회 수거하는 방법

㉠ 수거 방법

- 수거차량은 담당하는 지역을 돌며 중간수거통을 정해진 시간에 수거하고 세척한 수거통을 내려놓는다.
- 각 가정에서는 별도의 효소를 사용하지 않고 나오는대로 물기를 가능한 제거하여 중간수거통에 넣는다. 이 때 이물질이 섞이지 않도록 주의한다.
- 각 가정에서 배출되는 음식쓰레기는 각자 용기에 담아와서 직접 털어넣을 수도 있고, 종이봉투에 담거나 신문지에 싸서 중간통에 넣을 수도 있다.
- 지자체에서는 음식쓰레기용 봉투를 제작하여 저가에 판매한다.
- 관내 쇼핑센터에서 비닐봉투는 유가화하고 종이봉투를 포장봉투로 사용하도록 권고한다. 이 봉투를 음식쓰레기용 봉투로 활용할 수 있게 하는 방법도 검토할 만하다.
- 단지별로 수거통의 색을 달리하여 이물질이 빈번하게 섞이는 지역에는 경고할 수도 있다.
- 수거한 음식쓰레기는 가와 같은 방법으로 퇴비화공장에서 유기비료로 만든다.

㉡ 장 점

- 양이 적어 가정에서 다루기 쉽다.
- 수거 시에도 간편하다
- 주변 청결이나 냄새 문제가 해결된다
- 누구나 쉽게 참여할 수 있으며 지속적으로 할 수 있다
- 꼭 용기를 사용하지 않고, 종이봉투나 신문지로 싸서 수시로 버릴 수 있다.
- 매일 수거하므로 중간 수거통은 아파트의 경우 30세대당 1통이면 가능하다.

- 중간 수거통을 운반이나 세척에 적당한 크기로 만들어도 배출되는 음식쓰레기를 충분히 소화할 수 있다.

음식물쓰레기를 퇴비화할 때 미생물제재 및 기계식 소형고속발효에만 의존하고 있는 우리의 현실에 비추어볼 때, 음식물쓰레기를 이용한 발효비료 생산시 최소 15일 이상의 후숙기간을 거친다면 안전한 발효비료가 생산될 수 있다는 연구결과는 주목할 필요가 있다. 즉 일정기간 충분히 후숙 처리할 수 있는 소각장 내의 대형시설 퇴비장이 우리의 현실에 적합하다. 현재 과천시에서 시범적으로 실시하고자 하는 소형고속발효기를 이용한 퇴비화작업은 ㉠ 다수의 기계구입 ㉡ 관리자 필요 ㉢ 관리비(전기료·효소비) 등이 부담이 되므로 오히려 비경제적이며, 이와 같은 개별 처리는 지속적이지 못하다. 시는 음식물을 어떻게 해서든 재활용하겠다는 확고한 의지가 없다. 이러한 임시방편적인 방식으로는 그나마 불붙고 있는 주민의 환경의식을 오히려 둔화시키지 않을까 염려된다.

(5) 결어: 조례를 통한 순환사회의 형성

「폐기물관리법」에 따라서 쓰레기의 수집·운반·처리는 기본적으로는 지방자치단체장의 책무에 속한다. 그래서 지방자치단체마다 독자적인 폐기물관리조례를 제정·시행하고 있다. 과천시의 경우에도 「과천시폐기물관리에 관한 조례」와 그 시행규칙이 제정·시행되고 있다. 그러나 이 조례에는 감량이나 분리배출에 관한 강제규정이 포함되어 있지 않다. 분리배출이 의무화되어 있지만, 강제력이 없기 때문에 지키지 않아도 속수무책이다.

조례에는 쓰레기처리에 관한 지방자치단체의 의무와 지역주민의 의무가 분명히 명시되어야 한다. 또 분리배출·수거, 퇴비화, 운송시스템, 소각후 매립문제 등을 종합적으로 규정하여야 한다. 즉 조례 자체

가 쓰레기처리에 관한 ‘마스터 플랜’이 되어야 한다. 필요하다면 “선의의 강제수단”까지도 동원해야 할 것이다. 그러기 위해서는 조례제정에 앞서 「쓰레기처리종합대책」이 만들어져야 한다. 과천시와 같은 경우 1994년 2월에 종합대책이 수립되어 한 때 강력하게 추진된 바 있으나, 시장이 바뀌면서 흐지부지되고 말았다. 이러한 사태를 막기 위해서라도 종합대책을 조례로 만드는 것은 꼭 필요하다.

「쓰레기처리종합대책」은 담당공무원 몇 사람의 머리에서 나올 수 있는 성질의 것이 아니다. 시민과 전문가·공무원이 참여하는 「시민환경위원회」를 구성하여 정책을 입안할 필요가 있다. 시민의 참여가 필수적인 것은 쓰레기문제의 해결은 시민들의 적극적인 협조가 없이는 불가능할 뿐만 아니라, 새로운 ‘강제’규정 부과에 따른 ‘불법’행위를 감시하는 역할을 시민들이 담당할 수밖에 없다는 현실적인 이유 때문이기도 하다. 이를 위해 「시민환경위원회」에 일정한 감시권한을 부여하는 것도 필요하다.

조례에 담길 내용을 구체적으로 설명하는 것은 현재로서는 어려운 일이다. 하지만 순환사회의 형성이라는 관점에서 꼭 필요한 몇 가지를 언급하고자 한다. 먼저 조례는 감량 및 분리배출에 관한 강력한 의지를 담고 있어야 한다. 과대포장에 대한 규제, 분리배출 강제 등은 이를 위해 필요할 것이다. 또 분리배출한 쓰레기를 수거하여 재활용하는 체계가 규정되어야 한다.

재활용은 재활용사업 자체의 수익성이란 관점에서 파악되서는 안된다. 자원고갈에 대비한 자원활용의 극대화라는 관점은 그만두고라도, 적어도 쓰레기처리비용을 고려한 기회비용의 관점에서 사업의 경제성을 재평가하여야 한다. 특히 음식물쓰레기가 절반 정도 차지하는 현실에서 음식물쓰레기의 재활용방안을 모색하는 것은 꼭 필요하다. 이는 소각로의 효율적인 가동문제와도 밀접한 관계를 가진다.

소각의 경우 앞서 말한 바와 같이 전처리시설이 필수적이며, 쓰레기 성상에 맞는 소각기술을 선택하여야 한다. 또 소각장의 건설기간중에 소각장운영주체를 확정하여 사전 교육을 실시함으로써 소각로 운영에 차질이 없도록 준비하여야 한다. 특히 소각로와 함께 여러 폐기물처리시설이 들어설 경우 그 시설의 효율적인 운영을 위해 사전에 치밀한 도상훈련이 필요할 것이다.

감량 및 분리배출은 성공할 수 있다. 쓰레기를 줄이기 위해 소각장 건설을 유보한 시애틀의 사례가 있다. 가까이는 3년동안의 감량결과 매립쓰레기의 양을 1일 214톤에서 67톤으로 줄인 시흥시의 사례도 있다. 과천시의 경우 자발적으로 분리배출을 실시한 810동 APT 120가구는 과천 평균보다 2.5배나 많은 재활용품을 분리하였다. 이들의 재활용율은 67%에 달하였다. 1994년 2월 당시 시가 설정한 50% 재활용율은 결코 꿈이 아니다.

「쓰레기처리종합대책」의 수립과, 그것에 기초한 조례안의 확정은 「과천 Agenda 21」의 한 구성부분이 될 것이다. 꼭 유엔의 권고 때문이 아니더라도 지방자치단체가 환경보호와 지속가능한 개발을 위한 대원칙을 정하는 것은 21세기를 맞이하는 통과외레임은 분명하다. 그러나 「과천 Agenda 21」이 추상적인 구호만을 담고 있다면, 그것은 또 다른 쓰레기를 만들어낸 것일지도 모른다. 대기질관리, 녹지보호, 수자원관리 등 각 부문에서도 종합관리대책이 마련되어야 하며, 그 성과는 「과천 Agenda 21」의 구성부분이 되어야 할 것이다.

자연은 정복의 대상이 아니라 함께 살아갈 대상이다. 우리의 자연은 미래의 인류에게 빌려쓰고 있는 것일 뿐이다. 주인에게 빌린 물건을 고스란히 되돌려주기 위해서 시민은 환경적으로 지속가능하고 건전한 생활양식을 실천해야 한다. 행정당국은 정책입안과정에서 환경친화적인 도시건설 원칙을 우선적으로 견지하여야 한다. 그리고 시민단체는 시민활동지침을 마련하여 시민에게 홍보하고, 환경보전을 위한 감시

활동을 계속하여야 할 것이다.

(6) 실태보고: 과천 810동 음식물 분리수거 실험 참가자들의 보고

① 김문자(101호): 음식물 찌꺼기를 분리배출함으로써 일반쓰레기양이 현격히 줄어들었다. 음식쓰레기를 3일간 모았을 때에는 별로 냄새가 나지 않았고 닳새째 되는 날은 뚜껑을 열 때 약간 상한 냄새가 나고, 뚜껑을 닫으면 전혀 냄새가 나지 않았고, 효소를 뿌리지 않은 상태에서 7일째 쯤 되니까 심한 냄새가 났었다. 그러나 뚜껑만 닫으면 전혀 냄새가 없었다.

② 권귀원(202호): 실험 전에는 음식찌꺼기와 일반쓰레기를 한 봉투에 모아 버리므로 날파리와 악취가 심해 조다 자주 버려야 했고, 쓰레기 봉투 밑부분은 음식 국물들이 베어 혹시 물이 떨어질까, 옷에 묻을까 저어했다. 실험 중에는 뚜껑달린 통에 음식쓰레기를 담고 효소를 뿌려두므로 음식쓰레기로 인한 쿵쿵한 냄새가 주방 주변에서 거의 나지 않았고 날파리도 없었다. 일반쓰레기를 담은 쓰레기통은 냄새도 없고 국물도 흐르지 않는 라면·과자봉지, 화장실 휴지, 그리고 기타 잡동사니를 넣으니까 누르면 누를수록 쑥쑥 들어가고 다 찰 때까지 오래 두어도 신경쓸 일(냄새·벌레·외양)이 없었다. 다찬 쓰레기를 묶어 버리러 갈 때도 손가락에 걸고 흔들며 가도 상관없었다. 10ℓ의 경우 무게는 1kg 내외였고, 깨끗한 느낌이 들어서 버리러 가는 도중에 상쾌했다.

③ 홍윤주(301호): 음식의 양은 전혀 줄지 않고 냄새는 효소를 뿌린 후에 거의(전혀) 나지 않아 음식찌꺼기를 모으는 데 어려움이 없었다. 음식물을 따로 모아 버리므로 일반쓰레기는 절대량이 줄었다. 그러므로 앞으로 분리수거를 적극 펴서 쓰레기의 양도 줄이고 음식찌꺼기는 따로 모아 퇴비화하여 산성화되는 땅도 살리고 매립장도 살리고, 소각장도 줄여야 한다고 생각한다.

④ 정혜정(302호): 11일 동안 통에 모은 음식물은 다용도실에 보관했으나 냄새는 음식물 투입시 잠시 나고 효소를 뿌리면 금방 제거되어 별 문제가 없었다. 일반 쓰레기로는 과자봉지와 라면봉지 휴지 등 냄새가 나지 않으므로 11일 동안 10ℓ 봉지에 모아 버릴 수 있었다. 평소 같으면 2주에 10ℓ 짜리 7매를 씻으나 실험 후에는 10ℓ 짜리 1½을 씻으므로 10ℓ 5매 이상을 절약할 수 있었으므로 앞으로 모두 음식물 쓰레기를 적극 분리수거하여야 한다고 생각한다. 다만 음식물쓰레기를 모을 때 확실하게 안되는 품목을 적어서 홍보하면 좋을 것 같고 적극 협조할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이번 실험을 통해 배운 것은 「쓰레기 감량」과 문제의 음식물의 훌륭한 변신에 놀라움을 느낄 정도로 쓰레기 감량은 효과적인 것 같고, 음식물 분리도 별로 어렵지 않은 작업인 것 같고, 지난 여름 하루 반 정도만 실내에 쓰레기를 두어도 날파리와 냄새 때문에 애꿎은 쓰레기봉투를 채워 버리기에 급급했는데 같은 봉투를 11일 동안이나 별 어려움 없이 실내에 둘 수 있었다.

⑤ 강영희(501호): 11일 동안 통에 모은 음식물은 다용도실에 보관했으나 냄새는 나지 않았으며 쏟아붓는 과정에서 냄새가 많이 납니다. 일반쓰레기는 과자봉지·아이들 신발·스치로폼·팩 등을 합해서 20ℓ 정도 버렸다. 평소에는 이틀에 한번 10ℓ를 버렸는데 음식물찌꺼기를 따로 모으므로 옛새에 한번 10ℓ를 버리게 되었다.

⑥ 황은주(604호): 음식물찌꺼기는 5일 단위로 배출하였다. 냄새는 그때그때마다 효소를 뿌려서 해소할 수 있었다. 음식찌꺼기를 옮겨 부을 때 냄새가 많이 나는데 이는 용기 속에서 수분이 있기 때문에 나는 것으로 보인다. 음식찌꺼기를 분리함으로 해서 일반쓰레기는 1/2로 줄일 수 있었다. 평균 3일에 1번 버리던 것을 6-7일에 한 번 버리게 되었다.

⑦ 이윤경(201호): 실험 이전에는 하루에 10ℓ 한봉지 씩을 꼬박꼬박 버렸는데 실현기간 15일 동안 20ℓ 다섯 봉지를 버렸다. 음식찌꺼기를 분리하는 데 있어서 불편하고 귀찮은 점(사료에 쓰이는 줄 알고 딱딱한 것은 따로 분리하였음)도 없지는 않았으나, 쓰레기의 양이 줄어들고 또 환경오염 방지에 도움을 줄 수 있다는 생각에서 보람을 느꼈다.

⑧ 박정순(102호): 추석 전후에 4봉지를 버리고 이후에는 2봉지만 나왔다. 전에 비해 쓰레기 양이 많이 줄었다고 생각하는데 이유는 음식쓰레기를 별도로 모으고, 일반쓰레기의 분리수거가 전에 비해서 잘 되어가기 때문이라고 생각한다. 음식쓰레기를 모을 때 냄새가 좀 나긴 하지만 효소를 뿌리므로 냄새가 많이 나지 않았다. 일반쓰레기에는 냄새가 거의 없으므로 봉지가 찰 때까지 두어도 괜찮았으므로 봉지를 절약할 수 있었다.

제 5 장 법제정비 방안

제 1 절 자원순환 원리의 규범화

1. 순환사회의 형성을 위한 정부의 노력

순환사회의 형성을 위하여서는 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」과 같은 기존의 법률을 확대 개편하는 방안도 있으나 신규입법이 바람직스럽다. 우선 (가칭)「자원순환형 사회형성 촉진법」과 같은 신규입법이 필요하다. 그러나 기존의 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률과 차별화를 이룩하고 순환사회 형성을 촉진하기 위하여서는 (자원순환) ‘기본법’과 같은 명칭을 쓰는 방안도 가능하다. 우리 환경부는 자료에서 보는 바와 같이 종래 「자원순환(촉진)기본법」안을 구상하였고 최근 입법포럼을 열어 같은 구상을 구체화시키고 있다.

주요 조문(내용)구성

자원순환사회 이념, 자원순환사회 기본원칙 등 **개별 법률의 정책내용을 반영**할 수 있도록 구성

- 제1장(총칙)
 - 목적, 용어정의, 기본이념, 기본원칙, 책무
- 제2장(자원순환사회형성 종합계획)
 - 종합계획 수립시행, 물질흐름, 표준화, 위원회 등
- 제3장(자원순환 기본정책)
 - 경제적 조치 등 물질순환 **전과정에 대한 주요정책 수단**
- 제4장(자원순환사회 형성 기반구축)
 - 자원순환단지, 기술개발, 정보체계 구축, 재정적 **기술적지원**
- 제5장(보칙)
 - 권한의 위임 등

* 2009년도 연구용역 내용을 반영 재구성

* 자료: '자원순환 법령정비 추진방향' [내부자료], 환경부 자원순환국 (2012.9.25)

정부조직의 단편화 경향이 극복될 수 있다면, 지식경제부장관과 환경부장관의 공동 소관 입법이 추진되어야 할 것이다. 새로운 기본법은 종래의 환경정책기본법상 자원 등의 절약 및 순환적 사용촉진(제7조의4)과 연계되어야 할 것이다. 다음에 관련 법률들의 동반정비도 필요하다. 현행 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」은 이용을 넘어 자원순환으로 나아가기 위한 패러다임의 전환이 필요하다. 아울러 부문별 재활용을 특화하기 위하여 선박·중기등 재활용법(안)이 마련되어야 할 것이다. 자원절약에 대한 시민참여를 유도하기 위한 환경교육진흥법법의 정비도 필요하다.

2. 자원순환기본법의 제정방향

새로운 기본법은 법률 상호간의 대화기능이 우선적으로 부여되어야 한다. 즉 관련 법률들간의 점점 또는 연결통로가 확보되어야 할 것이다. 다음에, 이행기능이 확립되어 촉진계획의 수립 및 그 이행의 점검이 이루어져야 한다. 또 협약기능이 보강되어 기업·시민·정부간의 단체협약·자발적 협약을 유도할 수 있어야 한다. 규제기능도 필요하다. 이를 통하여 반순환적 광고·구매의 지도·억제가 시행되어야 한다. 나아가 교육기능이 부가되어야 한다. 이는 시민교육 및 소비자준칙의 홍보등에 활용될 수 있다.

환경친화적 산업구조의 촉진, 자원의 절약 및 재활용 등에 관한 법률 상호간의 대화를 촉진시키고 법정계획들의 수립과 이행 및 법 집행 과정에서 부처간의 정합성을 확보하기 위하여서는 2원화되어 있는 현행 법제와 행정을 아우를 수 있는 촉진법[예컨대, 순환형 사회 형성 촉진법] 내지 기본법[예컨대, 자원순환기본법]의 출현이 필요하다. 새로운 기본법은 경제적 효율을 해치지 않으면서 자원의 낭비를 줄이고 환경에 대한 부담을 최소화시키는 경제활동을 유도·추진함으로써 순환사회로 나아갈 수 있는 사회적 여건과 경제적 기반을 조성함을 목

적으로 하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 여기에서는 새로운 입법에 참고가 될 수 있는 구상을 제시한다. 이 법안은 현행 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」의 존치와 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 폐지(대체입법) 그리고 「폐기물관리법」의 전문 개정을 전제로 한다.¹⁴²⁾

제 2 절 이행방안

1. 법체계의 정합성 증진

1) 관련 법률들간의 접점 확보

순환형 사회의 형성과 관련된 법률들 상호간의 정합성을 확보하기 위하여 우선 「폐기물」의 개념과 범주를 조정하여야 하여야 할 것이다. 구체적으로 ① 환경정책기본법 총칙편에 “폐기물”의 개념과 범주를 규정한다 ② 폐기물관리법의 적용범위를 축소하여 이를 “폐기물처리법”으로 개정한다 ③ “관리”와 “처리”의 개념을 구분하고 상호관계를 정립한다 ④ 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」과의 관계를 정립하여 先재활용 後처리의 원칙을 구체화시킨다.¹⁴³⁾

소관 행정기관이 다른 산업표준화법과 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 및 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 연계가 아쉽다. 이러한 연계를 위하여 ① 3개 법률간 “대화의 틀”을 (가칭)「순환형 사회 형성 촉진법」 또는 (가칭)자원순환기본법에 규정하여야 할 것이다. ② 순환형 제품의 설계→청정기술에 의한 생산

142) 자원순환기본법(가칭)의 편제 및 조문구성안(全文)에 관하여서는 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』(한국법제연구원: 2008년), 제4장의 2. 결론 및 대안 부분을 참조

143) 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계 연구』(한국법제연구원: 2008), p.142

→소비후의 재활용과 같은 단계를 정립한다. ③ 제품의 규격과 재질 및 품질 등에 관한 규정을 상호 고려하여 접점을 확보한다. ④ 산업구조의 고도화 내지 전환은 거시적 관점에서 접근한다. ⑤ 재제조를 규정할 경우에는 특허권 및 생산자책임의 법률관계를 구체화시킨다.¹⁴⁴⁾

2) 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 정비

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 조정이 필요하다 : ① “자원절약”의 이념을 (가칭)「순환형 사회 형성 촉진법」 또는 (가칭)자원순환기본법으로 이관하여야 할 것이다. ② 법률의 명칭을 (가칭)“자원재활용법”으로 개칭하고 일반법으로서의 지위를 부여한다. ③ 재활용의 범주를 구체화시킨다(이는 재제조등과의 관계 정립을 포함한다). ④ 폐기물부담금(제12조)을 폐기물관리법으로 이관하거나 연계시킨다.¹⁴⁵⁾

3) 건설폐기물재활용법의 정비

「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」의 조정이 이루어져야 한다. 이 법에서 규정하는 방치폐기물의 예방조치등(제41조)을 폐기물관리법으로 이관하거나 연계시키고 방치폐기물의 처리(제43조)를 폐기물관리법으로 이관하거나 연계시켜야 할 것이다.¹⁴⁶⁾

4) 표준화 법률과의 연계

국가표준기본법과 「환경친화적 산업구조로 전환촉진에 관한 법률」의 연계가 필요하다: ① 표준기본법(제24조)의 환경경영(ISO)과 산업구조전환법(제3장)을 연계시킨다. ② 표준기본법(제28조)의 “산업구조 고도화” 부분과 산업구조전환법(제2장)을 연계시킨다. ③ 자원순환형

144) *Ibid.*, p.143

145) *Ibid.*

146) *Ibid.*

표준의 설계와 청정생산 기술의 개발을 연계·특화시킨다.¹⁴⁷⁾

5) 해양환경관리법과의 연계

재활용촉진법과 폐기물관리법 및 해양환경관리법의 연계를 도모하여야 할 것이다 : ① 환경매체간 “보충성”의 원칙을 정립하여야 한다. 이를테면, 재활용→육상처리→해양투기의 순서가 확립되어야 한다. ② 폐기물관리(처리)방식의 변경으로 인한 법집행기구간 갈등을 예방하여야 한다. ③ 관련 법률 상호간 환경비용의 부담 내지 전가를 적절히 조절하여야 한다. ④ 가능하다면, 3개 법률간 “대화의 틀”을 (가칭)자원순환형 사회형성 촉진법 또는 (가칭)자원순환기본법 등에 규정하여야 할 것이다.¹⁴⁸⁾

2. 조합제도의 개선

재활용촉진과 방치폐기물 최종처리책임을 부담하는 공제조합에 대하여 그 기능과 속성에 알맞는 지위를 부여하여야 한다. 공제조합은 행정부의 산하조직이 아니라 ‘조합’이다. 조합은 공동체의 기구이다. 공제조합을 명령통제의 대상으로 인식하여서는 아니된다. 공제조합의 방치폐기물 최종처리 책임은 보증보험회사의 단순지급 보증과 비교할 때 형평에 맞지 아니한다. 시장에 대하여 규제를 완화하면서 공동체에 대하여 규제를 유지함은 합리성이 없다. 공제조합에 대하여 공제와 조합의 법리를 벗어나는 방치폐기물 최종처리 책임을 부여하지 말아야 한다. 법적안정성 내지 행정의 일관성을 이유로 이것이 불가능할 경우에는 행정청의 명령 대신에 업무협약(MOU) 방식으로 전환하여야 할 것이다. 행정규제 개혁이라는 차원에서 공제조합의 책임에 어울리는 권능을 부여하여야 한다. 실정법이 공제조합을 지위가 모호

147) *Ibid.* p.143

148) *Ibid.*

한 ‘법인’으로 규정하고 사단법인에 관한 규정을 준용한다고 하여 ‘공동체’ 기구가 ‘정부’ 기구로 변모하거나 정부의 폐기물 처리 책임이 면제되는 것은 아니다. 폐기물 관리에 고나한 정부 사무를 대행하는 공제조합의 방치폐기물 예방과 처리 노력에 상응하는 적정수준의 보조금을 지급하여야 할 것이다. 법리의 요점과 개선방안들을 정리하면 다음과 같다.

1) 방치폐기물 처리 책임의 구체화

방치폐기물의 직접적인 처리와 관련하여 시·도지사가 조합에 대하여 내리는 조치명령, 즉 방치폐기물의 처리명령을 받은 자가 이를 이행하지 아니할 경우에 조합에 대하여 내리는 “방치폐기물의 처리명령”(법 제46조제1항제1호)은 정당성이 문제된다. 보증은 민사상 책임의 문제이지 행정법 관계상의 책임이 아니다. 방치폐기물의 처리는 관계 중앙행정기관이나 지방자치단체의 책임에 속한다. 이러한 책임을 조합에 이관하려면, 법률에 행정적 책임을 지우는 명시적 근거가 있어야 하고, 조합의 목적이나 기능 또는 사업에도 법률적 의무로 규정되어야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 조합의 사명과 기능을 보증과 공제에 맞추어 놓고 대집행 책임을 조합에 부과함은 권한의 유월에 해당한다. 대법원 판례(大法院 2006. 5. 26. 선고 2004두4574 판결)의 취지에 따르면, “조합원의 방치폐기물에 대하여 조합이 그 전량을 처리할 책임을 지도록 하는 것은 비례의 원칙에 반한다”. 방치폐기물에 대한 조합의 처리 책임을 구체적으로 재정립하는 법률 개정이 필요하다.

2) 강제등록 제도의 검토

조합의 책임과 의무[책무]가 구체적으로 규정되면, 책무에 상응하는 권한이 수반되어야 한다. 조합이 조합원들의 행동을 유도하거나 지도할 수 있는 실효적 수단이 주어져야 한다. 그렇다고 하여 특수법인에

대하여 행정청과 같은 단속 내지 처벌권한을 줄 수는 없다. 아울러 공동체는 단속과 처벌의 원리와 친하지 아니하다. 조합의 활동에 협력하지 아니하는 조합원들을 규율할 수 있는 다른 수단이 강구되어야 한다. 강제적 등록 제도를 활용하여 조합원들의 결속력을 확보하는 방안도 검토될 수 있다.¹⁴⁹⁾ 강제등록 제도를 조합에 적용한다면, 조합에 등록된 건설폐기물처리 사업자에게 관할 행정청이 영업권 즉 사업허가를 발부하는 방식이 검토될 수 있을 것이다. 다만, 이러한 강제등록 제도는 허가 갱신을 요하지 아니하는 기존 사업자들에게 적용될 수 없고 신규 진입자들이 강제등록을 규제로 인식하여 보증보험 시장으로 발길을 돌릴 가능성이 있다. 강제등록 제도가 효율성을 갖추기 위하여서는 가격경쟁력 내지 영업기회의 확충 등과 같은 혜택이 필요하다.

3) 중개제도의 활용

강제등록 제도에 대한 대안으로서 조합원(회원사)들의 영업활동의 일부가 조합을 통하여 중개되거나 조정되는 방안이 검토될 수 있다. 조합원들의 신규시장 진출 내지 입찰참가에서 조합의 추천을 거치거나 조합을 경유하도록 하는 방안이 그것이다. 2010년에 전문개정된 보험업법상의 보험협회(제175조)는 회원사 즉 보험회사들에 대한 개입과 조정 권능을 부여받는다. 보험협회는 보험시장을 바탕으로 하는 법정기구임에도 법률의 힘에 의하여 회원사 즉 보험회사들에 대한 규범력을 갖추고 있음을 알 수 있다. 조합에 대하여서도 법률의 힘으로 건설폐기물처리업자(법 제21조)들에 대한 규범력을 부여함이 바람직스럽다. 조합이 건설폐기물처리업자들의 영업 내지 수주에 개입할 수 있는 기회를 부여하는 방안도 같은 예에 속한다. 모든 건설공사에 다

149) 변호사법상의 자격등록 제도가 같은 예에 속한다. 2008년에 전문개정된 변호사법에 따르면, 변호사로서 개업을 하려면 대한변호사협회에 등록을 하여야 한다(제7조제1항).

적용하기는 어렵겠지만, 예컨대, 법 제2조제15호에 규정된 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」제4조에 따른 공공기관 등은 조합에 등록된 건설폐기물처리업자들에게 우선적으로 입찰기회를 부여할 수도 있을 것이다.

제 6 장 결 론

“폐기물” 개념은 종래 정부의 정책이나 행정의 기초를 이루었다. 그러나 자원순환사회를 향한 여정에서는 “순환자원”이 정책과 행정의 핵심을 형성한다. “폐기물에서 순환자원으로”라는 시대관의 변화를 반영하려면, 각종 정책과 법제에서 “폐기물” 개념을 축소시키고 “순환자원” 개념을 확장시켜야 할 것이다. 종래와 같이 폐기물에서 재활용품 내지 순환자원을 추론해 낸은 논리적으로 모순이다. 폐기물이 순환자원을 낳는 것이 아니라 순환자원 다음에 폐기물이 등장한다. 이제 ‘폐기물’ 개념은 기술적·경제적으로 더 이상 순환될 수 없는 최종처리의 대상만을 지칭하는 범주에 머물러야 한다. 폐기물 개념을 원용하지 않고도 자원순환이나 재활용 또는 순환자원을 설명할 수 있어야 한다.

현행 폐기물관리법(제2장)은 ‘폐기물의 배출과 처리’ 과정에서 ‘중간가공 폐기물’을 “재활용을 하기 쉬운 상태로 만든 폐기물”로 해석함으로써(제13조제1항), 여전히 폐기물을 매개로 재활용을 설명한다. 또 폐기물관리법은 폐기물의 재활용 용도 또는 방법(제13조의2)을 특정하면서 “폐기물을 재활용하려는 자”라는 논리를 구사하고 또 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준(제13조의3)에서 “폐기물을 재활용하여 만든 제품 또는 물질”이라는 경로를 원용함으로써 폐기물 중심의 자원순환 정책을 상징한다. 각종 정책목표나 조직편제 등에서 ‘자원순환’을 표방하면서도 이렇게 폐기물을 기초로 재활용을 연역하는 접근 방식을 포기하지 못함은 행정의 일관성이나 통계 처리의 편의성 때문만이 아니라 폐기물을 갈음할 수 있는 대체용어가 없었기 때문이다.

순환자원 내지 재활용을 폐기물 개념으로부터 독립시키라는 주장은 완전히 새로운 주장이 아니며 또 논리적 정확성만을 추구하자는 뜻도 아니다. ‘폐기물’ 중심의 시책은 정책집행 과정에서 모순이나 부작용을 빚는다. 폐기물에서 재활용품을 추출해 내니 그 재활용품의 안전

성은 원점에서부터 의심받는다. 그렇기 때문에 환경부장관은 폐기물을 재활용하여 만든 제품 또는 물질이 사람의 건강이나 환경에 위해를 줄 수 있다고 판단되는 경우에는 (관계 중앙행정기관의 장과 협의하여) 그 재활용 제품 또는 물질에 대한 유해성기준을 정하여 고시하여야 한다(제13조의3제1항). 이는 이른바 ‘낙인효과’ 때문이다. 생산공정에서 배출된 유해성이 없는 ‘부산물’조차 폐기물로 분류되기 십상이다. 재활용 가능 품목 또는 물질을 ‘폐기물’로 낙인을 찍지 않는다면, “폐기물을 재활용한 제품 또는 물질이 유해성기준을 준수하는지를 확인하기 위하여 시험·분석을 하거나 그 제품 또는 물질의 제조 또는 유통 실태를 조사하는 과정”(제13조의3제3항)에서 불필요한 행정절차나 행정비용이 방지될 수 있다.

낙인효과는 사계의 일선에서도 부작용을 낳는다. 폐기물은 오염되었거나 쓸모 없는 것이라는 인식 때문에 ‘재활용업’은 산업분류에서도 정당한 처우를 받지 못한다. 관련 업계에 종사하는 사람들에게도 축소지향의 인식을 심어준다. 폐기물사업과 재활용사업 나아가 자원순환사업을 내부적으로 연계된 그러나 별개의 범주로 구분하여야 한다. 사계의 전문가들은 자원순환사업에 일자리를 창출할 여지가 많다고 전망한다. 그렇다면 젊은이들이 긍지를 가지고 이 분야 사업이나 활동에 참여할 수 있도록 대중의 인식을 증진시킬 필요가 있다. 수익성이 떨어지는 좁은 의미의 ‘폐기물’ 처리업 등에 대하여서는 경제적 유인(인센티브) 제도가 도입되어야 할 것이다. “폐기물재활용”, “폐기물재활용업” 또는 “폐기물재활용협회” 등에서 ‘재활용’ 앞에 붙어 있는 ‘폐기물’이라는 수식어를 떼어내야 할 것이다.

폐기물을 ‘재활용 가능 폐기물’ 내지 ‘재활용 불능 폐기물’로 분류하는 방식도 과거지향적이다. ‘폐기물’이라는 수식어 없이도 재활용품이나 순환자원을 정립할 수 있다. 생산·유통·소비 단계에서 원료나 제품들의 일생을 살펴보면, 잔존물·부산물·방치물 등의 ‘유용물’이

존재한다. 또 소비후의 물질이나 제품 또는 부품들에도 재이용이나 재제조 또는 재생 등의 재활용이 가능한 ‘유용물’이 존재한다. 그렇기 때문에 여전히 경제적·기술적으로 유용한 ‘소비 후’ 물질이나 제품·부품 등에 대책 없이 ‘폐기물’이라는 낙인을 찍어서는 아니 될 것이다. 연구자는 순환자원이라는 개념이 보편화되기 전에 재활용품·폐기물 여부가 불분명한 물질이나 제품을 ‘쓰레기’라는 용어로 분류하자는 제안을 한 바 있다. 그러나 ‘쓰레기’라는 개념도 여전히 부정적이다. 생산·유통·소비 과정에서 한 동안 벗어나 있는 자원들은 폐기물이나 폐자원이 아닌 ‘순환자원’ 내지 ‘유휴자원’으로 분류되거나 취급을 받아야 한다. 폐기물인지 순환자원인지가 불확실한 물질이나 부품·제품 등을 ‘무용물’(無用物)이 아닌 ‘불용물’(不用物)로 지칭할 것을 차제에 제안한다. 어쩔 수 없는 ‘무용물’은 개념상 당연히 폐기물이 되겠지만, ‘불용물’은 판단 여하에 따라 폐기물로 처리될 수 있다.

순환자원 내지 유휴자원을 독자적으로 정립하더라도 폐기물 개념은 여전히 존재하고 또 필요하다. 아무리 자원순환이나 재활용을 철저히 시행하더라도 현재의 기술이나 경제성만으로는 더 이상 중간가공이나 재활용이 불가능하여 최종 처리 내지 완전한 폐기의 대상이 되는 물질이나 제품 등이 남기 때문이다. 폐기물 개념을 존치시키고 그 범주를 축소시킨다면 현행 「폐기물관리법」도 같은 맥락에서 수정되어야 한다. 재활용을 철저히 폐기물에 종속시켰던 종래의 ‘굴레’를 벗기고 폐기물관리법과 자원절약재활용법과의 접점을 확대시키고 역할분담을 분명히 하여야 한다. 즉 폐기물관리법은 폐기물의 최종처리로 특화하고 자원절약재활용법은 재활용으로 특화되어야 한다. 양측의 행정계획들도 같은 맥락에서 특화될 수 있다.

폐기물관리법과 자원절약재활용법이 각각 특화되는 것만으로는 미래지향적인 자원순환사회의 형성이 불충분하다. 자원순환은 물질이나 제품의 순환에 국한하는 관념이 아니라 자원과 에너지 전반으로 확장

되는 관념이기 때문이다. 자원순환은 생산과 유통 그리고 소비의 각 단계에서 사회경제적 패러다임의 변화를 요구하기 때문에 자원순환에 매진하기 위하여서는 패러다임의 변화를 뒷받침할 수 있는 「기본법」과 같은 새로운 법률을 요한다. 종래의 폐기물관리법이나 자원절약재활용법이 행정기관(행정청)을 주역으로 삼고 폐기물을 중심으로 전개되었다면 새로운 「기본법」은 행정청과 시장[기업] 그리고 공동체[사회]를 대등한 주역으로 설정하고 상호간의 협치(governance)를 이끌어낼 수 있는 연성법률(soft law)로 제정·운동되어야 할 것이다. 관계기관 간 협의 결과에 따라 「기본법」은 복수의 관계기관들이 참여하는 ‘공동입법’ 형식을 취할 수도 있을 것이다. 아울러 그동안 재활용 관련 법률들이 자원절약재활용법을 중심으로 일본처럼 분법화되는 경향을 보였지만, 자원절약재활용법이 폐기물관리법과 대등한 위치에서 「기본법」의 지휘를 받는다면, 재활용과 재활용산업의 체계화를 위하여 자원절약재활용법과의 통합이나 체계재편을 모색하여야 할 것이다.

자원순환 사회에서는 시장[기업]과 함께 시민사회[NGO]가 핵심 동반자[파트너]로 등장하여야 한다. 현행 법제는 다소 막연하게 ‘국민’에게 원천감량 내지 재활용 책무를 부과하였지만 NGO는 시민사회의 구성원으로서 공동체를 조직한다. NGO는 시민사회를 대리하여 국민의 자원순환 책무를 촉진시키는 매개체로 활동한다. 그럼에도 종래 일부 행정기관 특히 지방자치단체들은 폐기물 행정에서 시민사회 내지 NGO를 신뢰하지 아니하는 모습을 보였다. 폐기물매립장 설치를 강행하였던 남양주시의 사례, 소각장 운영에서 행정청의 의사를 우선시켰던 군포시의 사례 그리고 “과도한 소각장 용량을 축소하라”는 시민사회의 주장과 논거를 외면하였던 과천시의 사례는 갈등국면 이후 20년이 지난 지금에 이르러 행정청의 주장이 오류를 범하였으며 NGO들의 주장이 설득력이 있었음을 보여준다. 해당 사례분석들을 통하여 알 수 있는 바와 같이, 적어도 자원순환에 관한 한, 시민사회(NGO)는 축

적된 역량을 보유하고 있어 협치의 동반자[파트너]로 손색이 없었다.

순환사회의 형성에서 자원순환산업에 종사하는 기업들이나 협회들의 역할을 향상시킬 필요가 있다. 재활용에 폐기물이라는 굴레를 벗겨주는 것도 의미가 있는 조치이지만, 규제개혁 내지 협치(governance)라는 차원에서 재활용 또는 폐기물처리 활동을 수행하는 전문 기구들에게 법률상 책임에 부합하는 재량과 지원이 필요하다. 종래 이른바 ‘방치폐기물’ 등을 처리하는 조합 등의 법률관계를 살펴보면 법적 근거가 미약한 대행책임 등을 부담하면서 그에 상응하는 재량권을 부여받지 못하고 또 정부지원도 제대로 받지 못하는 실정이다. 조합 등의 전문기구들은 행정청의 보조기관이 아니며 민간기구일 뿐이다. 행정을 보조하는 민간기구들에 대하여서는 해당 기구들이 비록 법률에 의하여 법인격을 부여받는다 할지라도 행정기관간에서 볼 수 있는 온전한 공법관계 내지 특별권력관계를 적용하기 어렵다. 공제조합의 경우에는 시장 규범이 적용되는 보증보험회사와 동일한 활동을 수행하면서도 행정적·재정적으로 불리한 입장에 처해 있다. 형평의 관점에서 규제와 자율의 절충이 필요하다.

「기본법」의 필요성은 환경부를 중심으로 오래 전부터 제기되었음에도 구체적 입법형성이 여전히 논의 수준에 머물러 있음은 상류와 하류를 관할하는 관계 기관 간의 협의가 불충분하였기 때문이다. 기본법을 둘러싼 관계기관 간 합의를 방해하는 요인들 중에는 폐기물과 순환자원 간의 개념 구분이 초래하는 관할권의 상충문제 이외에도 부품이나 물질의 재활용이나 ‘재제조’ 등을 둘러싼 인·허가나 지원 등의 문제가 있다. 현재 “특별한 용도로 쓰이지 않고 있는 그러나 앞으로 경우에 따라 쓰임새가 있는” 이른바 ‘불용물’(不用物)의 관할을 둘러싸고 관계 기관간 견해차이가 있을 수 있다. 생산과 유통을 관장하는 기관에서는 불용물을 ‘자원’으로 관리하고자 의욕할 수 있고, 오염을 통제하는 기관에서는 불용물을 ‘폐기물’로 관리하고자 의욕할 수

있다. 예컨대, 폐차의 부품[不用物]을 재제조에 활용하고자 할 경우에 이를 ‘자원’으로 보면 생산의 상류를 관장하는 행정기관이 인허가를 관장하고 이를 ‘폐기물’로 보면 소비의 하류를 관장하는 행정기관이 인허가를 관장한다. 얼핏 보기에 양자 간의 대립에는 해결책이 없는 듯이 보인다. 그러나 이러한 관할권의 상충은 「기본법」을 통하여 입법적으로 해결될 수 있다.

「기본법」이 정립된다면, 상류를 관장하는 표준화·규격화 관련 법률 그리고 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」[환친법]이 정비되어야 한다. 표준 및 규격에 관한 법률들은 상하류의 자원순환과 하류에서의 재활용을 염두에 두면서 제품이나 물질 생산을 설계하여야 한다. 디자인만을 중시하는 표준과 규격은 자원순환을 방해한다. 한편 환친법은 “같은 값이라면” 순환사회 형성에 이바지하는 산업구조를 촉진시킬 수 있도록 구조전환 대상 산업을 ‘행정계획’이 아닌 법령으로 열거하고 구체적인 유인책을 추진하여야 할 것이다. 법률이 표방한 “환경친화적”이란 개념은 어떠한 내용을 담고 있는가, 어떠한 산업이 “환경친화적”이라는 평가를 받을 수 있는가, 기존 산업은 어떻게 구조를 조정하여야 환경친화적으로 전환될 수 있는가 등에 관하여 구체적인 기준과 경로가 제시되지 못하면, 환친법은 법의 명칭과 실질이 부합되지 아니하는 그래서 순환사회 형성과 무관하고 청정기술 개발만을 지원하는 법률에 머무르게 된다. 환친법은 상류에서 순환사회의 형성에 이바지하는 조정법으로 거듭나야 할 것이다.

참고 문헌

- 손 현, *Issue paper* 『폐기물 관리법상 폐기물관리 체계 분석』 (한국법제연구원: 2012.10.31.)
- 구마모토 가즈키, 『일본의 순환형사회 만들기 무엇이 잘못 되었는가』 이승무 옮김 (서울: 순환경제연구소, 2012)
- 박균성·함태성, 『환경법』 제4판 (박영사: 2010)
- 이승무, 『순환경제로 가는 길』 (서울: 순환경제연구소, 2010)
- 이순자, 『환경법』 개정판 (법원사: 2010)
- 환경부, 「제1차 자원순환기본계획」(2011~2015)
- 이상한·민희철·김지현, 『법질서의 경제적 함의』 (한국법제연구원: 2010)
- 전재경, “환경규제 패러다임의 재편”, 『환경법연구』 제32권1호(한국환경법학회: 2010)
- 전재경, 『규제 패러다임의 재편』 (한국법제연구원: 2009)
- 松尾秀雄, 「共同體の經濟學」 (ナカニシヤ出版: 2009)
- J.B. Ruhl, John Copeland Nagle and James Salzman, *the Practice and Policy of Environmental Law* (Foundation Press: 2008)
- 전재경, 『산업구조 전환과 자원순환 촉진 법체계의 연구』 (한국법제연구원: 2008)
- 전재경, “폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용”, 『환경법연구』 제30권제3호 (한국환경법학회: 2008)
- 자원순환거버넌스포럼·(사)한국폐기물학회, 「자원순환 경제사회와 지속 가능한 지구」 (송도 컨벤시아: 2008.11.13)

참 고 문 헌

Jeffrey L. Harrison, Law and Economics 4th.ed (Thomson/West: 2007)

Liamh Nic Shuibhne, Regulation the Internal Market, (Edward Elgar: 2006)

『폐기물 관리규제 개선방안 연구 : 업계 건의사항 및 질의사례 중심』
(환경부: 2006.9)

강홍윤, 『국내의 자원순환 시스템 현황 및 개선방안』 (국가청정생산지
원센터: 2004.12)

八代尙宏, 『規制改革』 (有斐閣: 2003)

Steven Ferrey, Environmental Law 2nd.ed (Aspen Law & Business: 2001)

이정전, “21세기 우리나라 폐기물 관리정책의 발전방향”, 『제1차 국가
폐기물관리 종합계획에 대한 평가와 대안』 (쓰레기문제해결을
위한 시민운동협의회: 2001.3)

전재경, 「환경규제 개혁의 평가와 방향」(한국법제연구원: 1999)

전재경, 『쓰레기 관리법제』 (한국법제연구원: 1995.12)

日本 資源リサイクル部門委員會編 , 『資源リサイクル』 신방섭 옮김
(전남대학교 출판부: 1993)

[부 록]

자원순환사회를 향한 주민환경자치

※ 이 글은 연구 책임자가 2000년대 초반에 쓰레기 문제를 다루는 어느 NGO에서 강연한 원고이다. 대중용으로 주석을 달지 않고 연찬한 것이어서 보고서 본문에 수록하지 않고 부록으로 소개한다. 이 글은 ‘시민참여에 의한 자원순환사회의 형성’이라는 관점에서 정부가 모든 책무를 부담하기보다 시민사회도 일정한 책무를 부담할 것을 촉구하는 인식 틀과 방법론을 담고 있다.

1. 자원순환사회의 기초

1) 철학의 규범화

환경문제를 둘러싼 종전의 갈등들은 환경정책기본법 내지 자연환경보전법 등이 기본적으로 갖추어야 할 환경철학을 등한시한 데에도 그 원인이 있다. 쓰레기 문제를 둘러싼 갈등 역시 상당 부분은 쓰레기 정책을 규정한 법제의 철학부재에 기인한다. 쓰레기 문제는 현재세대의 편익보다 미래세대들이 향유할 자연자원을 남겨 둔다는 관점에서 접근하여야 한다. 소비생활양식을 바꾸지도 않고 또 소비의 편익을 계속 추구하면서 쓰레기문제를 해결한다는 발상은 같은 방에서 냉방·난방 장치를 동시에 가동하는 것과 같은 결과를 초래한다. (가칭) 자원순환기본법안에 소비의 불편과 소비생활양식의 변화를 모색하는 원칙규범을 선언하여 입법지도 원리로 원용하는 것이 바람직스럽다.

2) 정책목표의 법제화

폐기물관리법·폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률[폐촉법]·자원절약재활용법 등 이른바 쓰레기 3법을 개정하는데 있어 가장 우선하여야 방침은 분명한 정책목표의 수립이다. 막연한 목표에 의한 쓰레기 시책은 무책임하다. 주민들에게 협력 의무를 인식시키고 책임 소재를 주민들에게 돌리기 위해서는 쓰레기 감량목표를 설정해야 한다. 감량목표도 없는 ‘쓰레기와의 전쟁’은 목적 없는 싸움이다. 전쟁의 성과를 따질 수도 없다. 지방자치단체에서는 쓰레기 발생총량을 억제하기 위한 억제목표와 기준을 분명히 설정해야 한다. 억제목표를 설정함에 있어서는 과거의 특정년도를 기준년도로 설정해 소비행태 자체의 변화를 유도해야 할 것이다. (가칭)자원순환기본법안은 기본시책 등을 통하여 쓰레기 3법의 진화를 이끌어내야 한다.

3) 명칭변경 및 원칙 및 의무의 강화

재활용법은 법의 명칭부터 예컨대, 「원천감량 및 재활용에 관한 법률」로 고치는 것이 바람직스럽다. 자원절약은 폐기물법제의 이념이므로 법률명에 나타낼 필요가 없고 재이용은 원천감량에 포함시킬 수 있기 때문이다. 재활용법이 제대로 기능하기 위하여서는 몇가지 근본적인 개혁을 실천하여야 한다. 또한 원천감량과 재이용 그리고 재활용의 개념을 명료하게 구분하고 생산과 유통 그리고 소비의 각 단계에서 이 개념들을 적용해야 한다. 원천감량·재이용·재활용에 관한 각종 훈시[努力] 규정들을 의무규정으로 바꾸어야 한다. 표준화·규격화 방법을 구체화시키고 물류구역을 설정할 수 있는 원칙규정이 필요하다. 또한 원천감량과 재이용 취지에 반하는 생산을 금지시킬 수 있는 강제력이 수반되어야 한다. 무포장(無包裝) 원칙과 포장폐기물 회수제도를 강화시켜야 한다.

4) 분산과 통합

“오염물질은 집중하면 썩는다.” 돋보기로 모아진 햇빛이 종이를 태우듯이 오염물질은 집중할수록 오염정도를 가속화시킨다. 오염원인을 분산시켜야 하듯이 오염물질 자체의 처리도 분산시켜야 한다. 예컨대, 수도권에 모든 쓰레기를 김포매립지로 수송하여 매립함은 저차원의 구식 해결방법이다. 오염물질의 처리는 지역적으로, 시기적으로 그리고 방법적으로 분산처리함이 원칙이다. 폐기물관리법에 분산처리의 원칙을 선언하고 지방자치단체들의 조례가 이를 구체화시켜야 한다. 한편 쓰레기의 처리는 분산시키되 그 관리는 광역단위로 통합되어야 한다. 특히 환경매질간의 오염물질의 전이를 통제하기 위하여 그리고 예산수립과 법집행상의 사각지대를 방지하기 위하여서는 처리시스템이 통합적으로 관리되어야 한다. 예컨대, 소각장에서 배출되는 이산화탄소등의 대기오염 물질은 이산화탄소의 배출억제 목표와 저축된다. 이러한 충돌을 막기 위하여서는 쓰레기의 원천감량·재이용·재생·소각·매립·저장 등의 방법이 상호 유기적으로 운영되어야 한다.

2. 주민환경자치의 실현

1) 공공역무

생활계폐기물의 관리는 기초지방자치단체인 시·군·구에서 대행업자와 주민들의 참여를 통하여 수행되는 만큼 제도와 계획 그리고 통계와 실천 간에 적지 아니한 격차가 있다. 우선 일선 지방자치단체들의 폐기물행정은 국가의 경제정책 기조와 조화를 이루지 못하고 있다. 국가정책은 작은 정부 개념과 더불어 자유화·민영화를 지향하는데 지자체는 여전히 생활계 폐기물의 관리를 행정의 일환으로 처리하고 있다. 이 문제는 “행정청이 여전히 폐기물처리사업자로 활동함이

적절한가?”라는 또 다른 문제를 낳는다. 한편 쓰레기관리가 여전히 공공역무(public service)인가도 문제된다. 폐기물처리시설의 설치를 둘러싼 사업자와 주민들 사이의 갈등은 여전히 초미의 과제이다. 주민들의 반발을 단순한 이기주의로 간주할 것인가? 그 극복방안은 무엇인가? 한편 이웃하는 지방자치단체 또는 마을 상호간에 폐기물관리를 둘러싸고 빚어지는 배타적인 태도를 어떻게 극복할 것인가? 지역공동체의 회복이라는 차원에서 검토되어야 할 과제이다.

2) 주민참가의 필요성

쓰레기 관리에 있어 중앙정부나 지방자치체의 목표를 그대로 실천할 경우 커다란 저항에 직면할 것이다. 예컨대, 소각장의 건설은 쓰레기 발생량·성상·재활용율·기술수준·고장대책 등을 면밀히 따진 후에 최종적인 결정을 주민들에게 맡겨야 한다. 소각장과 병행하여 퇴비화·사료화·연료화시설을 건설하는 방안이 추진되어야 한다. 현재의 소각장 분쟁은 대부분 밀실 행정의 산물이다. 소각장에 관한 시비를 줄이기 위하여서는 의사결정과정의 공개되는 것만으로 부족하다. 의사결정과정에 주민대표와 전문가들이 참여하고 그들의 의견이 실질적으로 반영되는 절차가 확립되어야 한다.

3) 주민자치행정

경우에 따라 행정청은 관련 당사자들이 행정청의 결정을 수용하지 않는다고 호소한다. 일부 학설은 결정의 수용이 현행 법질서의 해석과 무관하다고 본다. 어떠한 프로젝트가 법적으로 허용된다는 것은 법률상 이를 관철시킬 수 있음을 의미하지만 법적으로 프로젝트가 허용된다고 하더라도 이를 수용하지 않으면 의미가 없다. 따라서 학자들은 주민에 의한 거대계획의 수용을 향상시키는 제안을 하고 있다. 이 입장에서는 수용되지 않는 결정은 그것이 합법적이라고 할지라도

민주적 법치국가에서는 비상사태에서만 이를 강제로 관철시켜야 한다고 본다. 물론 국가구조의 중심으로서 법치국가원리가 중요하지만, 관련된 주민이나 관련될 수 있는 주민이 참여하지 않은 프로젝트의 기획은 실현되기 어렵다는 사고가 점점 증대되고 있다. 궁극적인 목적은 국민의 참여의 장점을 공공복리를 위해서와 마찬가지로 개인을 위해서도 이용하자는 것이고, 이렇게 함으로써 불필요한 지체효과를 방지하자는 것이다.

4) 제도적 접근

지역주민들의 환경보전운동을 제도화하기 위하여서는 중앙정부 [국가] 차원의 법률·명령·규칙을 정비하는 이외에 지방정부[지방자치단체] 차원의 조례·규칙의 정비가 필요하다. 현행 지방자치법(제9조)은 주민의 복지증진에 관한 사무중 「청소, 오물의 수거 및 처리」를 지방자치단체의 사무 속에 포함시키고, 폐기물관리법(제13조제1항)은 폐기물 처리책임을 지방자치단체장에게 맡기고 있어, 지방자치단체는 조례를 통하여 폐기물을 관리할 권한과 책무를 진다. 지방자치단체의 폐기물관리조례는 상위법령 즉 중앙정부 차원의 법률·명령·규칙에 저촉되지 아니하는 한 더 엄격한 기준을 규정할 수도 있다. 또 여러 가지 관리 프로그램을 구체화시킬 수도 있다.

5) 쓰레기관리위원회의 설치

현행 폐촉법(제25조)은 지역주민을 ‘주민감시요원’으로 위촉하여 쓰레기의 반입·처리과정등을 감시하게 할 수 있도록 규정한다. 구체적인 방안은 폐촉법시행령이 규정한다. 주민감시요원들은 개인적으로 활동할 경우 지방자치단체(공무원)의 지휘를 받게 되고 결과적으로 지역주민들의 감시권능을 제대로 발휘할 수 없다. 그렇기 때문에 일선 시·군·구 등의 기초지방자치단체는 그 조례로 ‘쓰레기관리위원회’를

만들어야 한다. 이 위원회는 쓰레기의 감량목표 설정에서부터 자원화 방안, 중간처리방법 또는 시민행동지침에 이르기까지 다양한 활동을 수행할 수 있다. 그러나 기초지방자치단체들은 폐기물관리법상 그들이 쓰레기 처리의 주체이기 때문에 주민들의 감시를 꺼려하여 쓰레기 관리위원회를 만들지 아니할 수도 있다. 이 경우에는 광역지방자치단체가 직접 쓰레기관리위원회 설치·운영조례를 제정할 수도 있다. 지역주민 또는 시민들은 필요할 경우 광역 또는 기초 지방자치단체에 쓰레기관리위원회 근거조례의 제정을 청원할 수 있다. 주민감시요원들은 쓰레기관리위원회의 구성원이 되어야 한다.

6) 계획수립 과정에 주민의사 반영

지자체의 폐기물관리계획의 수립에 지역주민들의 의사가 배제되고 있다. 그러나 이러한 현상은 환경행정의 본질에 반한다. 폐기물행정의 선진화는 주민들에 대한 경제적 지원의 정도보다 주민참여도에 비례한다. 한편 주민의견을 수렴하기 위한 공청회의 전문성과 민주성이 확보되어야 한다. 폐기물처리시설의 설치를 둘러싼 사업설명회나 공청회(환경영향평가법 제9조)는 절차의 공정성을 기하고 주민의견을 수렴한다는 측면에서 긍정적인 기능을 수행하지만 실제 사업설명서와 공청회가 혼동되는 사태가 비일비재하다. 공청회에서 사업설명을 장황하게 늘어놓아 시간을 낭비한다. 사업자 측의 직원 내지 비전문가 출신 사회자[공청회 사회자는 실제 재판장이다]의 방만한 의사진행 그리고 문외한 공술인[공청회 공술인은 실제 청문관이거나 변호인이다]들의 의사방해 내지 장광설은 문제의 쟁점을 온통 흐려놓는다. 공청회 실시는 사업승인기관이 맡아야 한다. 공청회 비용집행도 자의적이다. 주민측이 추천한 공술인에 대하여서는 보수도 지급하지 아니하는 경우도 있다.

7) 권리에서 의무로

폐기물관리는 국가사무가 아니라 자치사무로 보아야 한다. 따라서 지방자치단체와 지역주민들이 협력하여 능동적으로 추진하여야 한다. 쓰레기를 임의로 버릴 권리는 이미 존재하지 아니한다. 쓰레기수거료를 납부하는 것이 곧 폐기‘권리’의 근거로 되지는 아니한다. 오히려 시민은 누구나 공공의 이익에 적합한 방식에 따라 쓰레기를 버려야 할 의무를 진다. 분리배출이 확립되지 아니하는 한 효율적인 폐기물 처리는 불가능하다. 주민들의 분리배출의무를 법제화하고 분리배출용기의 보급을 강제하여야 한다. 특히 음식물쓰레기와 그밖의 쓰레기는 별도의 방법으로 분리배출·수거되어야 한다.

8) 예산배정

시민(주민)단체들이 추진하는 폐기물 관련 프로그램에 “예산을 배정하여야 한다”는 근거조항이 폐기물관리법에 삽입되어야 한다. 지방자치단체의 조례에도 같은 취지의 규정이 필요하다. 중앙정부의 예산으로 지방자치단체의 사무[쓰레기업무는 자치체의 고유사무이다]를 처리하는 비용을 지출함은 과도기적으로 불가피하다고 할지라도 한시적일 수밖에 없다. 지역단체들은 그 활동예산의 대부분을 관할 지방자치단체에서 지원받아야 한다. 시민(주민)단체들이 수행하는 사업들은 바로 지방자치단체의 사무[위탁사무]이기 때문이다.

3. 광역 쓰레기 관리

1) 일반이론

쓰레기 처리에 관하여 이웃하는 지방자치단체 상호간에 어떠한 법률관계를 형성할 것인가가 문제된다. 쓰레기 문제의 효율적 해결을

위하여 인근 지방자치단체 상호간의 그리고 기초 지방자치단체와 광역 지방자치단체의 협력관계를 보다 구체화시키고 광역 자치체의 기능을 증대시켜야 한다. 아울러 주민들의 자발적 협력을 이끌어낼 수 있는 제도적 장치가 보완되어야 한다. 1991년의 「폐기물관리법」 전부개정법은 광역 쓰레기 관리의 제도적 기반을 제공하였다.¹⁵⁰⁾ 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 둘 이상의 시·도 또는 시·군·구에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되면 광역 폐기물처리시설(지정폐기물 공공 처리시설을 포함한다)을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있다(제5조제1항). 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 광역 폐기물처리시설의 설치 또는 운영을 환경부령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다(제5조제2항). 제도적 기반이 마련됨에 따라 폐기물 광역처리를 실시하기 위한 구체적 접근방안이 필요하다.

2) 법집행 관행

현행 폐기물관리법은 제1차적인 폐기물관리책임을 기초지방자치단체에 맡겼기 때문에(폐기물관리법 제4조제1항), 이웃하는 지자체들은 독자적으로 폐기물을 처리하여야 하는 것으로 해석될 수 있다. 개정 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」(이하 “폐촉법”이라 한다)(1999·8·9 발효)도 기초지자체들이 폐기물처리시설을 독자적으로 설치할 것을 예정이다. 즉 인접 지방자치단체와의 경계(2km 이내)지역에 폐기물처리시설의 입지를 선정하고자 하는 경우 지방자치단체간에 협의가 이루어지지 아니하여 그 설치가 지연되

150) 1991년의 「폐기물관리법」 전부개정법 제5조(일반폐기물의 광역관리) ① 지방자치단체의 장은 2이상의 시·군·구에서 발생하는 일반폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 광역일반폐기물처리시설을 공동으로 설치·운영할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 광역일반폐기물처리시설의 설치 또는 운영을 총리령이 정하는 자에게 위탁할 수 있다.

는 때 폐기물처리시설설치기관은 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청하여야 한다(폐촉법 제9조제7항후단).

3) 광역관리의 필요성

종래 서울시와 같은 광역지방자치단체는 이른바 ‘1구1소각장’ 시책을 추진하였기 때문에 이웃하는 기초지자체 사이의 연대와 협력은 별다른 주목을 받지 못하였다. 그러나 이미 건설된 대용량 위주의 쓰레기 소각장들이 태울 쓰레기의 부족으로 고심하는 한편 쓰레기매립장 부지난 등으로 쓰레기 관리의 광역화가 관심을 끌게 되었다. 현행 폐기물관리법은 폐기물관리의 주된 책임을 시장·군수·구청장에게 지웠지만 관내에서 발생한 폐기물을 모두 관내의 폐기물처리시설에서 처리하여야 한다는 당위성이나 실체는 없다. 오히려 폐기물처리시설은 이를 도심 한 가운데 건설할 것이 아니라 수도권 외곽의 다른 지방에 건설하고 그 다른 지방에 경제적 지원을 제공하는 방법도 효과적이다. 몇 개의 지방자치단체가 조합을 결성하거나 협력계약을 체결하여 소각장과 퇴비화 또는 재활용시설을 특화하여 서로 공유하는 방식도 가능하다.

4) 광역 프로그램의 운영

광역폐기물처리시설이 필요할 경우, 시·도지사는 이를 폐기물처리 기본계획에 포함시켜 추진할 수 있다. 즉 시·도지사는 환경부장관이 정하는 지침에 따라 관할구역안의 폐기물처리에 관한 기본계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 변경하고자 할 때에도 같다(폐기물관리법 제8조제1항). 환경부장관은 시·도의 폐기물처리기본계획을 기초로 하여 국가의 폐기물처리에 관한 종합계획을 수립하여야 한다(폐기물관리법 제8조제3항). 둘 이상의 지자체가 공동으로 설치·운영하는 폐기물처리시설에 있어서는 해당 지방자치단체

간에 협의하여 수수료를 결정하여야 한다(폐기물관리법 제5조의2조제2항). 광역 쓰레기관리와 관련하여 조정적 권력의 행사도 가능하다. 폐기물매립시설등 폐기물처리시설을 공동으로 사용할 필요가 있는 때에는 환경부장관 또는 시·도지사는 이를 공동으로 사용하게 하고 당해 시설이 설치된 지역의 생활환경의 보전과 개선을 위하여 필요한 지원대책을 강구하도록 관련 지방자치단체에 요구할 수 있다(폐기물관리법 제51조).

5) 공동처리기구의 설치

현행법은 광역폐기물처리를 위탁할 것을 예정이다. 즉 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 광역폐기물처리시설의 설치 또는 운영을 환경부령이 정하는 자에게 위탁할 수 있다(폐기물관리법 제5조제2항). 그러나 광역폐기물처리시설의 합리적인 운영을 위하여서는 행정청에 의한 직영이나 외부위탁 대신에 관련 지자체들이 공동으로 지방폐기물공사와 같은 별개의 처리기구를 설치하는 방안도 적극 검토되어야 한다.

6) 지역간 쓰레기공동체의 창설·운영

사회적 합의가 도출된 다음에는 특별행정구역의 창설과 유사한 공동체[지역폐기물공동체]의 창설이 필요하다. 장기적으로는 폐기물관리법에서 이러한 공동체의 창설을 규율하는 방안이 바람직스럽지만 상위법상 근거가 없더라도 해당 지자체들이 솔선하여 시범적으로 공동체의 창설을 추진할 수도 있다. 이를 추진하기 위하여서는 (1) 공동체 창설협약에 필요한 광역지자체 조례와 기초지자체 조례들을 정비하고 (2) 이어 공동체를 창설하여 의결·집행기구를 구성한 후에 (3) 지역간 협력[품앗이]을 실천하는 방안을 구체화시킨 다음 (4) 정기적으로 공동체의 운영을 평가하고 개선하는 제도적 점검장치를 갖추어야 할 것이다.

7) 지역간·세대간 장기협약의 체결

광역 쓰레기관리를 효율적으로 수행하기 위하여서는 해당 지자체의 행정청이 직접 전면에 나서기보다 지역의 주민들이 중심이 되어 지역간 장기협력계약[合意]을 체결하는 방안이 강구되어야 한다. 광역관리와 같은 문제는 주민들의 사전협의 없이는 불가능하기 때문이다. 지역간·세대간 장기협약을 체결하기 위하여서는 (1) 추진위원회를 구성하여 합의의 주체·내용·방법을 결정하고 (2) 단체간 연대회의를 개최하여 합의초안을 심의한 후에 (3) 지역·마을단위 주민총회를 열어 합의초안의 승인을 받은 다음 (4) 지역 단체장과 의회가 이 합의서를 인준하는 절차 등을 거쳐야 할 것이다.

8) 주민대표의 선출

광역쓰레기관리위원회와 같이 감시기능을 수행하는 주민대표기구 구성원들의 대표성이 부족할 경우, 의사결정 자체의 정당성이 문제된다. 분쟁지역의 주민들은 분쟁당사자이므로 대표요건이 부족하다. 친정부 성향의 인사들은 대민 신뢰도에서 애로를 겪을 수도 있다. 따라서 지역별로 세분화된 주민투표 또는 주민추천에 의하여 일정 수의 인원을 뽑고 단체장과 지방의회 그리고 자원봉사자단이 각각 추천하는 인사들로 보강하는 형태가 바람직스럽다.