

# 「자원순환기본법」의 평가와 향후 과제\*

김 홍 균\*\*

## 차 례

- I. 들어가는 말
- II. 주요 내용
- III. 평가
- IV. 한계 및 개선 방안
- V. 결론

### [국문초록]

최근에 제정된 「자원순환기본법」은 바로 자원순환형 사회에 부합하는 선진적인 법체계를 구축하는 것이라고 평가할 수 있다. 그러나 동법은 기본법적 성격과 함께 집행적인 성격을 공유함으로써 다른 폐기물 관련 개별법과의 체계성과 연계성이 약하고, 순환자원을 폐기물의 하부 개념으로 설정하고 있어 자원순환이 제품의 설계, 생산, 폐기 전 단계에 걸친 기본원리로서 적용되기에는 한계가 있다. 말하자면 자원순환사회를 구현하기 위해 명실상부한 포괄적이고 기본적인 법률의 제정에는 실패하였다고 평가할 수 있다. 이러한 한계는 기본법이 개별법보다 나중에 제정됨으로써 혼란을 자초한 측면이 있다. 명실상부한 기본법이 만들어지고 여기에 맞추어 순차적으로 하위 개별법이 만들어졌다면 이러한 부작용과 왜곡현상은 쉽게 발생하지 않았을 것이다. 제정된 지 얼마 되지 않은 지금 이 시점에서 동법의 개정 없이 이러한 문제를 해결하기는 쉽지 않아 보인다.

그러나 그 부작용을 최소화하기 위해서는 법개정을 포함한 다각적인 노력이 필요하다. 우선 법체계성을 높이고 그 적용상 혼란을 최소화하기 위해서는 동법과 관련 법령 전반에 대한 정비를 검토할 필요가 있다. 이 경우 「자원순환기본법」은 명실상부한 상위법, 기본법의 성격을 유지하도록 하고, 그 하부에 위치하는 「폐기물관리법」은 폐기물처리법으로, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 재활용관리법

\* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2015년도).

\*\* 한양대학교 법학전문대학원 교수.

으로 자리매김하도록 법체계를 개선·보완하는 것이 필요해 보인다. 장기적으로는 「자원순환기본법」의 개정도 검토하여야 한다. ‘순환자원’이 자원순환형 사회에서 핵심적인 개념이 될 수밖에 없으며, 순환자원의 인정은 폐기물의 지위를 배제함으로써, 규제의 안팎을 가르는 중요한 역할을 하기 때문에 그 기준을 객관화·명확화하여 순환자원의 체계적인 이용·관리를 도모하여야 할 것이다. 한편, 동법의 적용 대상인 순환자원 개념이 폐기물을 전제로 하고 있는데, 현재의 폐기물 개념이 불명확한 개념이며, 자원순환사회에 부합하는, ‘자원’이라는 개념을 찾아 볼 수 없다는 점 등을 고려할 때, 폐기물 개념의 객관화를 포함한 개념의 확대·수정이 필요하다. 아울러 동법이 자원순환형 사회의 촉진을 위해 의욕적이고 핵심적인 수단으로 제시하고 있는 순환이용성 평가와 중복성 논란이 제기될 수 있는 기존 자원순환 성과관리제도, 지정부산물배출자제도 등과 명확한 관계를 설정한다는 차원에서 통합 또는 폐지 등을 적극 검토할 필요가 있다.

## I. 들어가는 말

세계적으로 자원순환형 사회라는 개념이 크게 화두가 되고 있다.<sup>1)</sup> 우리나라도 이 흐름에 합류하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있으며,<sup>2)</sup> 급기야 자원순환형 사회에 부합하는 법체계를 구축한다는 차원에서 2016. 5. 20. 「자원순환기본법」이 제정(2018. 1. 1. 시행) 되기에 이르렀다. 그 동안 우리나라는 폐기물 관리방식에 있어서 감량 → 재활용 → 처리(소각·매립)의 순으로 우선순위를 둔 정책을 고수하여 왔다고 할

1) 참고로 일본에서는 2000년 「循環型社會形成推進基本法」이, 독일에서는 1994년 「순환관리 및 폐기물법」(현행 2012년 개정 「순환경제의 촉진 및 폐기물의 환경친화적 관리 보장을 위한 법률 (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen)」이 제정되었다.

2) 자원순환사회기본법을 새로이 제정하고 이를 모범으로 하여 폐자원안전처리와재활용사업촉진법, 산업계폐자원관리법, 생활계폐자원관리법, 폐자원처리시설안전설치와주민합의법 등으로 구성되는 새로운 법률 체계를 만들 필요가 있다는 견해는 오용선, 자원순환형 폐기물 관리의 법적·제도적 체계 설계, 환경법연구 제28권 제1호, 2006. 5, 315 내지 325면. 그 밖에 자원순환형 폐기물 관리법제에 대한 내용은 박수혁 외 2, 한국 폐기물법과 정책의 추진방향에 관한 연구, 환경법연구 제23권 제2호, 2001. 12, 296 내지 311면; 함태성, 자원순환형사회의 확립을 위한 폐기물 관련 법제의 개선방안연구, 한국법제연구원, 2005. 11, 71면 이하; 전재경, 폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용, 환경법연구 제30권 제3호, 2008. 11, 611면 이하; 정훈, 폐기물 관련 법체계의 자원순환 기본법의 제정필요성, 환경법연구 제31권 제2호, 2009. 8, 115면 이하; 조성규, 폐기물관리법제의 법적 문제, 행정법연구 제27호, 2010, 66면 이하 참조.

수 있다. 자원순환형 사회에서는 ‘자원순환’이라는 개념이 강조되면서 효율적 생산·소비 → 물질재활용 → 에너지회수 → 처리선진화 등으로 정책 패러다임을 전환하고 있다. 종전 폐기물 정책의 핵심 개념이 ‘폐기물’이라면 새로운 정책 방향의 핵심은 ‘자원’이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 이러한 정책 방향에 부합하면서 자원순환에 초점을 맞추는 법이 바로 「자원순환기본법」이라고 할 수 있다.

2016년 5월 국회에 제안된, 「자원순환기본법」의 모태가 된, 자원순환기본법안(대안)<sup>4)</sup>은 제정 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. “현행 「폐기물관리법」 및 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 폐기물의 적정한 처리와 폐기물의 재활용을 촉진하기 위한 정책수단은 대량생산·대량소비 및 대량폐기형의 사회경제구조에 맞추어져 발생된 폐기물의 사후 관리에 중점을 두고 있기 때문에 이러한 법률들과 정책수단으로는 21세기 자원·에너지 위기와 환경문제를 극복할 수 있는 지속가능한 사회의 구현이 불가능하다. 이에 제품 등의 생산부터 유통·소비·폐기에 이르기까지 보다 효율적으로 자원이 이용되도록 관리하고, 폐기물의 발생량을 극소화시켜 환경부하(環境負荷)를 줄이는 한편, 자원의 순환이용을 촉진함으로써 자원이 순환되는 사회의 기반을 구축하기 위하여 이 법을 제정하려는 것이다.”

자원순환이 사회 전체의 기본원칙 또는 방향으로 자리 잡아야 한다는 점에 대해서는 국민적 공감대가 확산되고 있음에도 불구하고 기존 법제에서는 폐기물 발생 억제와 재활용에 집중되어 온전한 자원순환을 포섭하고 있지 않았다. 이에 「자원순환기본법」이 의욕적으로 기존 폐기물관리에 관한 법률들이 갖고 있는 한계를 넘어서서 지속가능한 자원순환사회로의 전환을 촉진하는 것을 그 목적으로 제시하고 있다는 점은 의미심장하다고 할 수 있다. 동법은 이를 달성하기 위해 순환자원 등 새로운 개념과 함께, 국가의 자원순환 목표 설정, 제품 등의 자원순환성 평가, 폐기물처분부담금 등 여러 가지 제도·시책을 규정하고 있는데, 규제의 근본 틀을 바꾸고 있다는 점에서 이전의 폐기물 관련법들에 비해 진일보한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 동법은 집행법적인 내용도 담고 있다는 점에서 기본법에 충실하지 않으며, 폐기물 개념의 하위 개념으로 순환자원을 강조하다 보니까 자원순환법으로서의 한계

3) 환경부, 환경백서, 2016, 416면.

4) 국회 의안번호 18731호(2016. 5). 이 법안은 2013년부터 2014년 사이에 국회에 발의된 4개 법안을 통합한 것이다.

를 가질 수밖에 없으며, 기존 폐기물 관련법과 중복되는 측면도 있다. 법체계적으로는 폐기물관리를 총괄하는, 기본법적 성격이 있는 기존 「폐기물관리법」 외에 또 다른 기본법이 제정됨으로써 법체계상 혼란이 야기될 수 있다. 이러한 여러 문제점들이 발생하는 데에는 개별법이 먼저 만들어지고 후에 기본법이 만들어진 파행적인 입법방식을 무시할 수 없을 것이다. 그러나 이제와서 「자원순환기본법」의 제정을 돌이킬 수는 없는 것. 지금은 그 부작용과 왜곡을 최소화하기 위한 노력이 요구되고 있다.

이러한 인식하에 이 글은 자원순환사회로의 전환이 바람직한 방향이라는 점을 토대로 「자원순환기본법」의 주요 내용을 살펴보고(Ⅱ), 동법의 제정 의미와 성과를 평가한 후(Ⅲ), 비판적인 시각에서 그 한계를 살펴면서 이를 극복하기 위한 구체적 개선방안을 제시하기로 한다(Ⅳ).

## Ⅱ. 주요 내용

### 1. 기본원칙

동법은 제3조에서 폐기물의 발생 억제, 순환이용 또는 처분(재사용→재생이용→에너지 회수→적정 처분)을 포괄한 일련의 과정에서 자원순환사회<sup>5)</sup>로의 전환을 촉진하기 위한 기본원칙을 제시하고 있으며, 제4조에서 “자원순환과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 부합되게 하여야 한다”고 명시함으로써 기본법적 성격을 표방하고 있다.

### 2. 순환자원의 인정

‘순환자원’이란 폐기물<sup>6)</sup> 중 제9조에 따라 환경부장관의 인정을 받은 폐기물이 아닌

5) 동법상 ‘자원순환사회’란 “사람의 생활이나 산업활동에서 사회 구성원이 함께 노력하여 폐기물의 발생을 억제하고, 발생된 폐기물은 물질적으로 또는 에너지로 최대한 이용함으로써 천연자원의 사용을 최소화하는 사회를 말한다(제2조 제2호).”

6) ‘폐기물’이란 「폐기물관리법」 제2조 제1호에 따른 폐기물을 말한다(동법 제2조 제3호).

물질 또는 물건을 말한다. 환경부장관은 폐기물 중 다음의 기준을 모두 충족하는 물질 또는 물건을 순환자원으로 인정할 수 있다: ① 사람의 건강과 환경에 유해하지 아니할 것; ② 경제성이 있어 유상(有償) 거래가 가능하고 방치될 우려가 없을 것; ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 순환자원의 기준을 충족할 것(제9조 제1항). 순환자원 인정을 받은 순환자원은 더 이상 폐기물로 보지 않는다(동조 제3항). 순환자원의 인정을 받으려는 개인 또는 법인·단체는 환경부장관에게 순환자원의 인정을 신청하여야 한다(동조 제2항). 그 결과 동일한 물질 또는 물건이라도 신청 여하에 따라 순환자원이 되거나 폐기물이 될 수 있다. 순환자원 인정은 순환자원이라는 이유로 폐기물에서 제외하고 규제대상에서 배제한다는 관념을 전제하고 있는바, 이는 거꾸로 말하면 어떠한 물질이 폐기물에 해당하는지 여하는 어떤 물질이 순환자원인지를 알아야 비로소 최종 결론에 도달할 수 있다는 것을 의미한다. 나아가 동법은 인정 신청절차·방법 및 취소(제10조) 등에 대하여 규정하고 있다.

### 3. 자원순환기본계획 등의 수립·시행

동법은 환경부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 자원의 효율적 이용, 폐기물의 발생 억제 및 순환이용의 촉진 등에 관한 중장기 정책 목표와 방향을 제시하는 자원순환기본계획을 10년마다 수립·시행하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 그 연차별 시행계획을, 시장·군수·구청장은 시행계획의 연차별 집행계획을 각각 수립·시행하도록 하고 있다(제11조, 제12조).

### 4. 국가의 자원순환 목표 설정

환경부장관은 폐기물의 발생을 억제하고 순환이용을 촉진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 국내의 자원순환 여건과 각국의 자원순환 동향 등을 고려하여 국가의 중장기·단계별 자원순환 목표를 설정하여야 한다(제14조).

### 5. 사업자의 자원순환 성과관리 등

동법은 환경부장관으로 하여금 사업장폐기물 배출자를 자원순환 성과관리대상자로 정하고, 산업통상자원부장관 및 사업자단체와의 협의를 거쳐 사업 규모, 기술 수준 및 국제경쟁력 등을 고려하여 자원순환 성과관리대상자별 자원순환 목표를 설정·관리하여야 한다(제16조 제1항, 제2항). 해당 자원순환 성과관리대상자가 자원순환 목표를 달성하지 못한 경우에는 이행명령(동조 제5항), 명단 공개 등의 조치를 할 수 있다(동조 6항).

## 6. 순환자원의 사용 촉진

순환자원의 사용을 촉진할 필요가 있는 사업자로서 대통령령으로 정하는 업종 및 규모 이상의 사업자(순환이용사업자)는 대통령령으로 정하는 순환자원을 환경부장관과 산업통상자원부장관이 공동으로 고시하는 지침에 따라 일정량 이상 사용하도록 노력하여야 한다(제17조 제1항). 환경부장관 및 산업통상자원부장관은 순환자원의 사용실적이 우수한 순환이용사업자에게 행정적·기술적·재정적 우대조치를 할 수 있다(동조 제2항)

## 7. 제품 등의 유해성 및 순환이용성 평가

환경부장관은 사람의 건강과 환경에 유해하거나 폐기물이 되는 경우 순환이용이 어렵다고 의심되는 제품 등에 대하여 유해성 및 순환이용성 평가를 실시할 수 있다(제19조 제1항). 유해성 및 순환이용성 평가는 다음의 사항에 관하여 실시한다: ① 제품등이 폐기물로 되는 경우 그 순환이용 및 적정 처분의 가능성; ② 제품등이 폐기물로 되는 경우 그 중량·부피 및 재질·성분; ③ 제품등에 포함되어 있는 유해물질의 종류 및 양; ④ 제품등의 내구성(동조 제2항). 환경부장관은 평가 결과 제품등이 사람의 건강과 환경에 유해하거나 순환이용이 어렵다고 판단되는 경우에는 해당 제품등을 생산·가공·수입·판매하는 자에게 기간을 정하여 유해성 및 순환이용성의 개선을 권고할 수 있다(동조 제3항).

## 8. 순환자원의 품질표지 인증

동법은 환경부장관으로 하여금 순환자원의 품질과 기술경쟁력을 강화하기 위하여 순환자원에 대하여 품질 및 공정 심사를 거쳐 그 품질표지의 인증을 할 수 있도록 하고 있다(제20조 제1항), 환경부장관 및 산업통상자원부장관은 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 공공기관에 품질표지의 인증을 받은 순환자원의 우선 구매를 요청할 수 있으며, 민간단체나 기업에 우선 구매를 권유할 수 있다(동조 제2항). 인증을 받지 아니하고 순환자원에 품질표지 또는 이와 유사한 표지를 사용한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제34조).

## 9. 폐기물처분부담금의 부과·징수

동법은 폐기물이 최대한 순환자원으로 이용되도록 함으로써 최종처분하여야 하는 폐기물의 양을 근본적으로 줄이기 위하여 폐기물을 배출하는 자 등에게 폐기물처분부담금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다. 즉 환경부장관은 다음의 자가 폐기물을 순환이용할 수 있음에도 불구하고 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 경우 폐기물처분부담금을 부과·징수할 수 있다: ① 「폐기물관리법」 제14조 제1항에 따른 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장; ② 「폐기물관리법」 제18조 제1항에 따른 사업장폐기물배출자(제21조 제1항). 폐기물처분부담금이 부과되는 경우는 소각 또는 매립의 경우로 국한된다. 다만 그 대상자가 ① 폐기물 매립지를 직접 조성하고 향후 재활용하기 위하여 일정기간 동안 매립하는 경우, ② 폐기물을 처분하는 과정에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조 제8호의2에 따른 폐자원 에너지를 일정 기준 이상 회수하는 경우, ③ 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제12조에 따른 폐기물부담금이 부과된 경우,<sup>7)</sup> ④ 중소기업인 경우 등에는 폐기물처분부담금을 감면할 수 있다(동조 제2항).

7) 폐기물처분부담금의 경우, 기존 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제12조에 따른 폐기물 부담금제도와 중복성이 제기될 수 있다. 즉 폐기물부담금제도에 따라 특정대기유해물질, 특정수질유해물질 또는 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 일정한 제품·재료·용기에 대하여 그 처리에 소요되는 비용을 부담케 한 후에 「자원순환기본법」에 따라 다시 매립·소각 비용을 부담토록 하는 것은 중복성 논란이 제기될 수 있는 것이다. 이러한 점을 고려하여 동법은 폐기물부담금이 부과된 경우 폐기물처분부담금을 감면할 수 있도록 하고 있다.

폐기물처분부담금은 해당 폐기물을 순환이용하는 데에 소요되는 비용을 고려하여 산정하되, 처분한 폐기물의 양에 대통령령으로 정하는 산출기준을 적용하여 산출된 금액과 대통령령으로 정한 산정지수를 곱하여 산정한다(동조 제3항). 부담금을 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 납부를 독촉하여야 하고, 이 경우 체납된 부담금의 100분의 3에 해당하는 가산금을 부과한다(동조 제4항).

## 10. 재정적·기술적 지원 등

동법은 국가 및 지방자치단체로 하여금 자원순환사회의 발전을 위하여 순환자원을 사용하는 사업자 등에게 필요한 재정적·기술적 지원을 할 수 있도록 하고(제26조), 관련 법령에 따른 규제의 완화 등 필요한 법제상·행정상의 조치를 하도록 법적 근거를 두고 있다(제27조).

# Ⅲ. 평가

## 1. 성격

「자원순환기본법」은 그 제명을 기본법이라고 표방하고, 그 목적을 폐기물의 발생역제부터 순환이용과 최종처분까지의 자원의 순환과정을 총괄하면서 자원순환사회를 만드는 데 필요한 기본적인 사항을 정하는 데 있다고 명시하고 있다. 또한 동법은 제4조에서 “자원순환과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 부합되게 하여야 한다”고 규정하고 있는데, 이는 동법이 기본법적 성격과 역할을 지향하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 동법에서 자원순환사회를 내세우면서 그 출발이 되는 ‘자원순환사회’, ‘순환자원’ 등 개념을 정의하고(제2조), 기본원칙(제3조), 국가 및 지방자치단체·사업자·국민의 책무(제5조 내지 제7조), 자원순환기본계획의 수립·시행(제11조 내지 제12조) 등을 규정하고 있는 것은 자연스럽다고 할 수 있다.



그러나 다른 한편으로 기본법에서는 낮은 구체적이고 집행법적인 성격을 지닌 조항들이 일부 포함되어 있는데, 예컨대, 순환자원의 인정(제9조), 폐기물처분부담금(제21조)에 관한 규정들이 대표적이다. 집행법적인 내용을 두게 된 것은 기본법의 성격을 고집할 경우 선언적·프로그램적 내용을 떨 수밖에 없어 구체적 효력이 인정되지 않을 수 있으며, 가뜩이나 많은 법에 단순히 또 하나의 법을 추가한다는 비판에 직면할 수 있다는 고민과 무관하지 않을 것이다. 그러나 이는 오히려 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등과의 체계성을 흐트러뜨리는 결과를 초래하고 있다. 그 결과 자칫 폐기물과 관련해서 또 하나의 개별법이 탄생하였다는 비판을 감수하여 할 것이다.<sup>8)</sup> 특히 기존 「폐기물관리법」이 폐기물 관리 및 처리(재활용을 포함) 문제와 관련해서 기본법의 역할을 수행해 온 점에 비추어 「폐기물관리법」과의 관계를 어떻게 설정해야 할지 향후 큰 과제가 될 수 있다. 보기에 따라서는 폐기물관리 분야에 두 개의 기본법이 존재하는 상황이 되기 때문이다. 「자원순환기본법」이 폐기물에 대한 개념 정의를 「폐기물관리법」에 따르도록 하고 있고, 자원순환을 집중적으로 다루는 데 비해 「폐기물관리법」이 포괄적인 범위를 전반적으로 다루고 있다는 점에서 「폐기물관리법」이 폐기물과 관련해서 보다 기본법적 성격을 띠고 있는 측면도 있다. 예컨대, 순환이용의 과정에서 운반, 보관까지 포괄해서 해석할 수 있는지 논란의 여지가 있을 수 있으나, 「자원순환기본법」에서는 형식적으로 폐기물 처리의 내용을 이루는 운반, 보관 등에 관한 사항을 포함하지 않고 있다. 그러나 「폐기물관리법」에서는 그 목적을 폐기물의 발생 억제와 폐기물의 친환경적인 ‘처리’라고 하면서 처리를 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분 등을 포괄하는 개념으로 사용하고 있기 때문에 「폐기물관리법」의 적용범위가 「자원순환기본법」보다 넓다고 이해할 수 있는 측면이 있다.<sup>9)</sup>

이와 같이 집행법의 성격을 갖고, 기본법의 성격으로도 미흡한 상황에서는 차라리 입법적으로는 자원순환의 내용을 이미 상당 수 포함하고 있는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 가칭 「자원순환사회 전환 촉진법」으로 확대하는 방안이 보다 바람직하지 않았나 하는 생각이 든다.<sup>10)</sup> 나아가 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한

8) 2013. 9. 정부 입법으로 발의된 「자원순환사회 전환 촉진법안」에 대하여 기본법인지 개별법인지 법안의 정체성이 모호하다는 비판도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 한상운, 자원순환형사회를 위한 법체계 정비 방안 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2014. 10, 54면.

9) 한상운, 앞의 책, 55면.

10) 단기적으로는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 확대 개편하여 가칭 「자원순환형사회

법률」을 확대하는 방안을 포기하고 기본법을 만드는 마당에는 법체계적으로 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 그 하부에 두어 폐기물의 처리와 재활용을 아우르고, 「자원순환기본법」은 자원순환과 폐기물관리를 총괄하면서 기본법의 성격을 충실히 고수하는 방향으로 입법하는 것이 바람직하지 않았을까 하는 아쉬움이 있다.

## 2. 폐기물을 상위 개념으로 하는 순환자원의 강조

순환자원과 폐기물 중 어느 것을 상위 개념으로 하는 것이 바람직할까? 이는 「폐기물관리법」을 위시한 관련 법 체계 전반과 직결되는 문제이다. 우리 사회가 궁극적으로 자원순환사회로 나아가기 위해서는 자원순환의 원리가 적용되어야 하는 순환자원을 넓게 이해할 필요가 있다. 그러나 순환자원의 개념을 지나치게 확대할 경우에는 기존 폐기물로 관리되던 물질이 관리대상에서 제외될 가능성이 있으며, 그 결과 재활용 등 적절하게 처리되지 않아 자칫 환경이나 사람의 건강에 심각한 위해를 끼칠 수 있다. 순환자원이 폐기물의 재활용, 에너지회수 등과 관련된 개념을 훨씬 뛰어 넘어 그 범위 및 대상이 자원의 개발과 제품의 설계, 생산, 폐기의 전 단계에 걸쳐 적용될 경우에는 기존 환경부 소관 업무뿐만 아니라 산업통상자원부, 농림식품부, 해양수산부 등 다른 관련 부처의 업무에도 큰 영향을 미칠 수 있어, 법정정 자체가 어려워질 수 있다는 현실적인 문제도 발생할 수 있다.

이러한 점을 고려하여 「자원순환기본법」은 폐기물의 개념을 전제로, 폐기물 발생의 최소화와 함께 폐기물의 재사용, 재생이용 및 에너지회수 등을 포괄하는 규정을 두고 있다. 특히 동법은 「순환자원」을 “폐기물 중 제9조에 따라 환경부장관의 인정을 받은 폐기물이 아닌 물질 또는 물건을 말한다”고 규정함으로써 폐기물을 상위 개념으로 보는 입장을 취하고 있다. 그러나 동법이 폐기물을 순환자원의 상위 개념으로 인식하는 한 자원순환법으로서의 한계를 가질 수밖에 없다. 동법이 폐기물 분야의 자원순환에 관한 기본법으로 한계를 설정함으로써, 자원순환이 자원의 개발과 제품의 설계

---

형성촉진법」을 제정하고 폐기물법제의 기본법 역할을 하도록 하고, 장기적으로는 기본법을 제정하여 자원순환형사회형성에 관한 내용을 규율하는 것이 타당하다는 의견이 있다. 함태성 앞의 책, 87 내지 88면.

및 생산에서부터 폐기까지 전 단계에 관한 기본원리로서 적용되기에는 역부족이기 때문이다.

폐기물이라는 상위 개념에서 순환자원을 추출해 내는 것은 자칫 논리적 모순을 가질 수 있다. 순환자원은 애초에 폐기물이 될 수 없고 거꾸로 폐기물에서 추출해 낼 수 있는, 가치가 있는 순환자원이라는 것이 있을 수 없기 때문이다.<sup>11)</sup> 이러한 관점에서 순환자원을 폐기물과 다른 차원에서 이해하고 그 관계를 설정하는 것이 어땠을까 하는 아쉬움이 있다. 예컨대, 폐기물 외에 부산물 등을 ‘폐기물 등’이라는 개념에 포섭하여 순환자원을 “폐기물 등 중 유용한 것”이라고 규정하는 식으로 폐기물과 순환자원과의 관계를 설정하는 것이다.<sup>12)</sup>

### 3. 순환자원의 인정을 통한 자원순환사회 전환 촉진

「자원순환기본법」은 ‘순환자원 인정’ 제도를 통해 일정한 기준과 절차에 따라 인정을 받은 순환자원을 폐기물에서 제외하고 있다. 이는 결과적으로 폐기물 규제에서 제외된다는 점에서 폐기물 제외<sup>13)</sup> 또는 종료제도<sup>14)</sup>와 유사한 측면이 있다.<sup>15)</sup>

11) 전재경, 앞의 글, 615면

12) 일본 「循環型社會形成推進基本法」에서는 “순환자원”을 “폐기물 등 중 유용한 것”이라고 개념 정의함으로써, 순환자원을 ‘폐기물 등’ 중 일부로 관계를 설정해 순환자원을 포함시키고 있다(제2조 제3호). 동법은 ‘폐기물 등’을 “폐기물과 사용 또는 사용되지 않고 수집된 혹은 물품(현재 사용 중인 것을 제외) 또는 제품의 제조·가공·수리 또는 판매, 에너지공급, 토목건축에 관한 공사, 농축산물의 생산 기타 사람의 활용에 수반하여 부차적으로 얻어진 물품”이라고 정의하고 있다(제2조 제2호).

13) 정부에서 2013. 9. 입법예고한 「자원순환사회 전환 촉진법안」에서는 폐기물 제외기준을 규정하고 있었다. 즉 동 법안 제4조 제2항에서는 폐기물 제외가 되는 물질 또는 물건이 ① 사용목적이 명확할 것, ② 추가적인 공정 없이 직접 사용할 것, ③ 일련의 생산공정 내에서 발생할 것, ④ 당해 물질 또는 물건의 사용이 환경 및 건강에 악영향을 미치지 않을 것, ⑤ 다른 법령의 요건을 만족할 것 등을 명시하고 있다.

14) EU는 2008년 기존 「폐기물 기본지침」을 개정하면서 ‘폐기물 종료(End-of-Waste)’라는 지위를 제6조에 새롭게 규정하였다. 독일은 이 지침을 받아들여 2012. 2. 개정 「순환경제의 촉진 및 폐기물의 환경친화적 관리 보장을 위한 법률」에서 폐기물 종료제도를 도입하였다. 이에 따르면 일정한 물질 또는 물건이 재자원화 절차를 거치고, ① 그 물질이나 물건이 통상적으로 특정한 목적에 사용되며, ② 그에 대한 시장이나 수요가 존재하고, ③ 특정한 목적에 해당하는 기술적인 요건과 그 생산에 관한 일체의 법적 규정 및 표준을 충족시키며, ④ 그 사용이 전체적으로 인간이나 환경에 유해한 영향을 초래하지 않도록 만들어진 경우에 그 폐기물성은 종료된다(제5조 제1항). 2013. 7. 과 같은 해 11. 국회에 의원발의 법률안으로 제출된 「자원순환사회 전환 촉진법안」,

순환자원의 인정 여하와 관련한 규정방식으로는 원칙적으로 순환자원을 폭넓게 인정하고 예외적으로 배제하는 방식과 원칙적으로 폐기물의 순환자원성을 부인하고 예외적으로 순환자원으로 인정해주는 방식이 있을 수 있다. 순환자원을 상위 개념으로 하는 경우에는 제외 규정을 두는 전자의 방식이 논리적으로 타당할 것이다. 그러나 동법은 순환자원 인정방식을 채택함으로써 후자의 규정방식을 따르고 있다. 이는 동법이 의욕적으로 자원순환사회를 추구한다고 표방하고 있지만 앞에서 본 것과 같이 폐기물을 상위개념으로 하는 상황에서 어쩔 수 없는 선택으로 보인다.

순환자원으로 인정되지 않는 경우에는 폐기물의 지위를 그대로 유지하게 되므로 순환자원의 인정은 폐기물의 범위와 직접적으로 관련이 있다. 이는 폐기물 중에서 일부만이 순환자원이 될 수 있다는 것을 의미한다.

#### 4. 폐기물처분부담금의 부과·징수를 통한 폐기물 순환이용의 촉진

동법은 폐기물이 최대한 순환자원으로 이용되도록 함으로써 최종처분하여야 하는 폐기물의 양을 근본적으로 줄이기 위하여 폐기물을 배출하는 자 등에게 폐기물처분부담금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다. 폐기물처분부담금 규정은 그 내용도 그렇지만 기본법에서 찾아보기 힘든 몇 안되는 집행법적 성격을 띠는 규정이라는 점에서 동법의 핵심 중의 핵심이라고 할 수 있다. 이와 같이 폐기물처분부담금을 부과하는 것은 폐기물을 소각 또는 매립의 방법으로 처분하는 폐기물처리무자에게 해당 폐기물이 순환이용되지 아니하고 단순 처분됨으로써 발생하는 사회적 비용을 부과·징수하는 것이라고 이해할 수 있다.

현재 우리나라는 폐기물의 재활용률이 크게 확대되고 매립률이 크게 낮아진 반면, 소각률은 점진적으로 증가하는 추세에 있어 폐기물 처리 구조가 바람직한 방향으로 변화하고 있다고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 그러나 우리나라는 자원 및 에너지 빈국임에도 불구하고

「자원순환사회촉진기본법안」과 정부에서 2013. 9. 입법예고한 「자원순환사회 전환 촉진법안」에서는 ‘폐기물 제외 기준’과 함께 ‘폐기물 종료 인정’ 제도를 도입하고 있었다.

15) 폐기물 제외는 애초부터 폐기물에서 배제되는 것이라면 폐기물 종료는 일단 폐기물에는 해당하지만 일정한 기준과 절차에 따라 폐기물에서 제외되는 것이라고 할 수 있다.

16) 2014년 현재 우리나라에서 발생하는 전체 폐기물의 처리와 관련해서 재활용이 83.9%, 매립이 9.4%, 소각이 6.1%, 해역배출이 0.4%를 차지하고 있다. 사업장폐기물은 재활용률이 87.4%에

고 자원 및 에너지 다소비국으로서 전체 사용 에너지의 96% 정도를 수입에 의존하는 형편이다. 2015년 에너지 수입에 지불한 외화는 1천억 달러 규모이다. 단위면적당 폐기물 발생량은 OECD 국가 중 4위에 이를 정도로 상대적으로 높은 편이다.<sup>17)</sup> 매립되거나 단순 소각되어 사라지는 폐기물 중에서도 에너지 회수가 가능한 물질이 56% 포함되어 있는 반면, 경제 전체의 자원 생산성은 약 1.14유로(2011년 기준)에 불과하다.<sup>18)</sup> 이러한 상황에서 자원의 선순환을 유도하는 마땅한 정책 및 수단은 존재하지 않는다고 할 수 있다. 이에 반해 벨기에, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등 유럽연합(EU) 주요국가 들은 매립세 등을 도입하여 폐기물 매립률을 상당히 낮춘 것으로 알려지고 있다.<sup>19)</sup> 이에 동법은 순환자원의 처분을 최소화하여 순환자원으로 선순환되도록 유도하기 위해 폐기물처분부담금을 신설하였다고 할 수 있다.

폐기물처분부담금제도는 폐기물의 소각·매립을 직접적으로 규제하는 명령규제 방식이 아니라 경제적 동기 부여를 통하여 간접적으로 폐기물 처분자의 행태에 영향을 주어 폐기물 처분량을 줄여나가는 것을 유도하는 방식이라고 할 수 있다. 전자의 방식이 비교적 단순하고 효과가 신속하게 나타나므로 단기적으로 폐기물 처분량 감소 효과가 나타나는 데 비해, 후자의 방식은 경제적 유인을 통해 점진적 감소 및 순환자원의 이용을 촉진하는 효과를 가져올 수 있을 것이다. 그러나 폐기물 소각·매립비용이 재활용비용보다 많은 경우, 재활용이 불가능한 경우 등에도 폐기물처분부담금제도를 고집하는 것이 타당한지에 대해서는 별도의 검토가 필요해 보인다.

## IV. 한계 및 개선 방안

### 1. 법체계의 정비

자원순환이 강조되는 시점에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 범명을

이르고 있다. 환경백서, 앞의 책, 412 내지 413면.

17) 환경백서, 앞의 책, 415면.

18) 환경백서, 앞의 책, 84면.

19) 환경백서, 앞의 책, 88면.

자원순환형 사회를 부각시키는 이름으로 바꾸고(예컨대, 가칭 ‘자원순환사회 형성과 재활용촉진에 관한 법률’) 이에 걸맞게 그 내용을 확대·개편하고, 「폐기물관리법」은 ‘처리’ 위주로 축소·개편하는 방안이 있을 것이다. 그러나 법체계의 정합성 제고와 입법의 용이성 등을 고려하여 제품의 유통·소비·폐기에 이르기까지 전체적인 순환 과정에 관하여 기본 사항을 담은 기본법을 제정하고 그 하부에 기존의 「폐기물관리법」과 재활용 관련 법률들을 ‘폐기물처리법’과 ‘자원의 재활용법’으로 재정비하는 것도 유효한 방안이 될 수 있을 것이다.<sup>20)</sup> 「자원순환기본법」의 제정은 큰 틀에서 후자의 방안이라고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 그러나 그 결과는 이도저도 아닌 형태를 띠게 되었다. 동법이 형식과 내용면에서 기본법과 집행법의 성격을 공유하기 때문이다. 그 결과 「환경정책기본법」과 중복되는 면이 있고, 기본법 밑에 또 다른 기본법을 두고 있으며, 폐기물 분야에 2개의 기본법이 존재함으로써 어느 법이 특별법인지 모호하다는 비판도 제기될 수 있다. 말하자면 「폐기물관리법», 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등과의 관계를 어떻게 정립할 것인지하는 어려운 문제를 야기하고 있는 것이다.

「자원순환기본법」과 기존의 다른 개별법들과의 법체계성을 높이고 그 적용상 혼란이 발생하지 않도록 하기 위해서는 동법과 관련 법령 전반에 대한 정비를 검토할 필요가 있다. 즉 「자원순환기본법」이 명실상부한 기본법의 성격을 유지하고 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등과의 연계성을 제고하기 위해서는 동법의 개정을 검토하여야 할 것이다. 그러나 이는 아직 시행되지도 않은 법을 개정하지는 것이 되므로 현실적으로 어렵다고 할 수 있다. 오히려 이러한 상황에서는 「자원순환기본법」의 개정은 중장기적인 과제로 남겨두고 「폐기물관리법」은 폐기물처리법으로, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 재활용관리법으로서의 역할을 충실히 수행하도록 법제도를 개선·보완하는 작업이 중요해 보인다. 말하자면 폐기물 재활용 관련 규정은 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」로, 재활용을 제외한 그 밖의 폐기물처리 관련 규정은 「폐기물관리법」으로 이관하여 정리하는 것이 필요해 보인다. 이 때 장기적으로 「자원순환기본법」의 개정이 이루어지는 시점에 「폐기물관

20) 황계영, 폐기물 관리 법제에 관한 연구 -폐기물의 개념 및 분류를 중심으로-, 서울대 박사학위논문, 2015. 2, 327 내지 328면.

21) 이는 기존 폐기물 처리법제와 재활용법제를 유지하면서 별도의 「循環型社會形成推進基本法」을 제정한 일본의 입법방식과 유사하다고 할 수 있다.

리법」 등의 대폭적인 개정이 불가피하다는 점을 고려하여 단기적으로는 필요최소한의 소폭 이관이 바람직해 보인다.

이러한 관점에서 기존 「폐기물관리법」에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」로 이동할 필요성이 있는 규정을 살펴보면 재활용 개념정의(제2조 제7호), 폐기물의 재활용 유형에 관한 세부분류(제2조의2), 폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항(제13조의2), 폐기물의 재활용 시 환경성평가(제13조의3), 재활용환경성평가기관의 지정 등(제13조의4), 재활용 제품 또는 물질에 관한 유해성기준(제13조의5), 음식물류 폐기물의 재활용(제15조 제3항), 폐기물처리 신고(제46조), 조치명령(제48조 중 폐기물 재활용 원칙 및 준수사항 부분) 등을 들 수 있다. 단기적으로 개정을 최소화한다는 차원에서 재활용과 관련이 있는 규정이라고 하더라도 감량화시설의 설치(제2조 제9호, 제17조 제1항 제2호), 폐기물재활용업(제25조 제5항 제5호·제6호) 등 규정은 「폐기물관리법」에 일단 존치하는 것이 바람직하다고 생각한다. 재활용이 폐기물 처리의 한 방법으로서<sup>22)</sup> 재활용을 다른 처리 방법과 엄격히 구별할 수 없음에도 재활용과 관련이 있다는 이유로 당장 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 이관하는 것은 오히려 규제의 공백과 혼란을 야기할 수 있을 것이다.

이와 반대되는 경우로 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에서 「폐기물관리법」으로 이동할 필요성이 있는 규정은 폐기물부담금(제12조), 재활용가능자원의 분리수거(제13조) 등 규정을 들 수 있다.<sup>23)</sup>

장기적으로는 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」등 과의 체계성과 정합성을 제고하기 위해서는 「자원순환기본법」의 개정도 검토하여야 한다. 이 경우 「자원순환기본법」이 이들 법의 상위법, 기본법으로서의 성격에 충실할 필요가 있다. 이러한 관점에서 기존 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등에 산재한 폐기물 관리의 기본원칙(「폐기물관리법」 제3조의2), 폐기물 관리 종합계획(동법 10조), 재활용기본계획의 수립(「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제8조), 국제협력(동법 제34조의9), 재정적·기술적 지원(동법 제35조의2) 등을 「자원순환기본법」에 통일적으로 규정하는 것을 검토할 필요가 있다.

같은 맥락에서 법체계상 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」상 일부 규정에

22) 「폐기물관리법」상 ‘처리’란 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분을 말한다(제2조 제5호의3).

23) 한상운, 앞의 책, 47면 참조.

대해서는 기존 그대로를 유지하는 것이 옳은지 「자원순환기본법」에 이관해서 규정하는 것이 옳은지 검토가 필요하다. 목적(제1조, “폐기물의 발생을 억제하고” 부분), ‘자원순환’ 개념 정의(제2조 제1호), 다른 법률과의 관계(제3조), 자원의 절약과 폐기물의 발생억제 등(제8조 내지 12조의2), 분리배출 표시(제14조), 부품 등의 재사용 촉진(제15조), 빈용기보증금제도(제15조의2 내지 제15조의4), 생산자책임 재활용제도(제16조 내지 제20조) 등이 대표적인 예이다.

한편, 「자원순환기본법」에서 규정하고 있는 폐기물처분부담금제도는 「폐기물관리법」으로 이관하여 향후 「폐기물관리법」이 폐기물처리법으로서의 역할에 충실하도록 할 필요가 있다. 폐기물처분부담금은 폐기물처리 및 관리의 연속선상에서 이해할 수 있다는 점에서 기존 「폐기물관리법」에 관련 규정을 두어도 무리가 없다고 할 수 있다. 순환자원의 인정에 관한 규정도 폐기물의 범위와 직결되므로 「폐기물관리법」에서 규정하는 것을 검토할 필요가 있다.<sup>24)</sup> 이들 규정을 「폐기물관리법」으로 이관하는 것은 「자원순환기본법」의 집행법적 성격을 희석한다는 의미도 있다.

## 2. 순환자원 인정기준의 객관화 · 명확화

「자원순환기본법」에서는 폐기물 중에서 “환경부장관의 인정을 받은 폐기물이 아닌 물질 또는 물건”을 순환자원으로 보기 때문에 막상 순환자원의 개념 정의보다 중요한 것은 순환자원이 되기 위한 실체적 요건이라고 할 수 있다. 동법에서는 비유해성, 경제성 등을 제시하고 있으며 추가적인 기준은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

‘순환자원’은 자원순환형 사회에서 핵심적인 개념이 될 수밖에 없으며, 순환자원의 인정은 폐기물의 지위를 배제함으로써, 규제 여부를 가르는 중요한 역할을 한다. 폐기물을 순환자원이라는 이유로 폐기물에서 제외하고 규제대상에서 제외하는 것은 자원순환사회 추구를 위한 중요한 유인으로 작용할 수 있으나 자칫 규제를 회피하는 수단으로 악용될 소지가 있다. 아울러 해당 물질에 대한 수요 감소나 대체물질의 가격 하락 등의 여건변화에 따라 순환자원으로 이용되지 못하고 방치되면서 폐기물 문제를 발생시킬 우려도 제기된다.<sup>25)</sup> 순환자원의 개념을 과도하게 확대할 경우에는 기존

24) 황계영, 앞의 책, 316면

25) 황계영, 앞의 책, 181 내지 182면.



폐기물로 관리되던 물질이 관리대상에서 제외될 가능성이 있다. 그렇다고 순환자원 인정 기준을 엄격히 하면 그 만큼 순환자원 인정가능성이 줄어들어 입법 취지에 반할 수 있다. 자칫 순환자원이 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」상의 ‘재활용가능 자원’<sup>26)</sup>과 실제 큰 차이가 없거나 오히려 보다 좁은 의미로 전락할 가능성도 있다.

자원순환사회를 추구하기 위해서는 순환자원을 넓게 이해하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있으나 그 부작용을 막고, 순환자원의 체계적인 이용·관리를 도모하기 위해 순환자원 인정 기준을 객관화, 명확히 하는 것이 중요하다. 그 기준으로는 해당 물질이 최종 제품 또는 중간재에 상당히 기여한 경우(예컨대, 가치있는 성분으로 기여하는 경우), 최종 제품 또는 중간재가 경제적 가치가 있는 경우, 취급자가 해당 물질을 가치있는 상품으로 취급한 경우, 최종 제품 또는 중간재에 대한 시장이 존재하는 경우, 해당 물질이 천연 원료물질로부터 생산된 제품 또는 중간재에 상응하는 대체제인 경우 등을 들 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 폐기물 종료 제도에서 폐기물에서 제외될 수

26) 동법상 ‘재활용가능자원’이란 “사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거(收去)된 물건과 부산물(副産物) 중 재사용·재생이용할 수 있는 것[회수할 수 있는 에너지와 폐열(廢熱)을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다]을 말한다(제2조 제2호).”

27) 순환자원 인정기준과 유사한 것으로 미국 폐기물 예외 기준(Standards and criteria for variances from classification as a solid waste)을 들 수 있다. 비폐기물 확정제도(Non-waste Determination)에 따라 미국 환경보호청(EPA)은 일정한 폐기물 예외 기준(40 C.F.R. § 260.31. § 260.34)과 절차(40 C.F.R. § 260.33)에 따라 재활용된 물질이 더 이상 폐기물이 아니라는 결정을 할 수 있다. 40 C.F.R. § 260.30. 그 기준에는 ① 계속적인 산업 공정에 회수되는 경우(유해한 2차 물질(hazardous secondary materials)의 관리가 계속적인 주된 제조 과정의 일부를 구성하는 경우, 합리적인 기간 내에 제조 과정에 이용되는 경우, 유해한 2차 물질에 있는 유해한 구성물질이 공기, 수 또는 토양에 제조 과정에서 배출되는 것보다 큰 수준으로 회수되는 경우, 유해한 2차 물질이 버려지지 않은 경우 등), ② 모든 관련 측면에서 제품 또는 중간재와 불가분인 경우(시장 참여자가 폐기물보다는 제품 또는 중간재로 취급하는 경우, 유해한 2차 물질이 상품 또는 중간재에 상응하는 경우, 시장이 유해한 2차 물질을 합리적인 기간 내에 사용하는 경우 등) 등이 포함된다. 40 C.F.R. § 260.34. 한편, 유해한 2차 물질의 부분적 회수가 ‘상품과 유사한(commodity-like) 물질’을 생산한 경우로서 ‘적법한 재활용 기준’과 다음과 같은 기준이 충족되는 경우에 당사자의 폐기물 예외 신청을 받아들일 수 있다: ① 회수의 정도가 유해폐기물을 배출한 공정 이외의 회수 공정을 사용함으로써 충분히 증명된 경우; ② 회수된 물질이 충분한 경제적 가치를 가지고 있는 경우; ③ 회수된 물질이 제품 또는 중간재에 상응하는 대체제(viable substitute)인 경우; ④ 회수된 물질에 대한 시장이 존재하는 경우; ⑤ 회수된 물질이 손실을 최소화하기 위해 취급된 경우. 40 C.F.R. § 260.31(c). ‘적법한 재활용 기준’으로는 유해한 2차 물질이 재활용 공정 또는 재활용 공정의 제품(또는 중간재)에 유용하게 기여한 경우, 재활용 공정이 가치있는 제품 또는 중간재를 생산한 경우, 발생자와 재활용자가 유해한 2차 물질을 그들의 통제하에 있을 때 가치있는 상품으로써 취급한 경우, 재활용 공정의 제품이 적법한 제품

있는 경우로 예시되고 있는 기준도 참고할 만하다. 또한 ‘순환자원’의 범위는 최소한 기존 ‘재활용가능자원’에 대한 정의 규정에 의해서 포괄되고 있는 물질 또는 물건 등을 모두 포함할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

### 3. 새로운 폐기물 개념의 정립: 폐기물 개념의 객관화와 수정·확대

동법의 적용대상인 순환자원 개념이 폐기물을 전제로 하고 있는 상황에서 여전히 폐기물 개념은 중요하다. 그러나 현재의 폐기물 개념은 순환자원의 체계적인 이용·관리를 하기에는 지극히 불명확한 개념이라고 할 수 있다. 동법은 폐기물을 「폐기물관리법」상의 폐기물 개념을 원용하고, 「폐기물관리법」에서는 ‘폐기물’을 “쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의하고 있다(제2조 제1호). 이와 같은 폐기물 정의에는 자원순환사회에 부합하는, ‘자원’이라는 개념을 찾아 볼 수 없다.

한편, 동법은 폐기물을 예시하고 추상적으로 정의하면서 그 표지로 ‘필요성’을 제시하고 있는데, 생활이나 사업활동에 필요하지 않다는 것을 누가, 어떻게 판단할 것인가 하는 어려운 문제를 제기하고 있다. 이에 폐기물에 대한 보다 명확하고 객관화한 개념 정의가 필요하다. 이러한 관점에서 폐기물의 예시보다는 폐기물의 판단기준을 제시하는 것이 보다 중요해 보인다. 여기에는 폐기물의 성상, 배출상황, 취급형태, 거래가격의 유무, 당사자의 의사 등이 포함될 수 있다. 같은 맥락에서, 세부사항은 시행령에 규정하더라도, 판례의 입장을 도입하여,<sup>28)</sup> 폐기물 해당 여부를 판단할 수 있는 근거를 법률에 두는 방식이 설득력이 있다고 할 수 있다.

폐기물 개념의 객관화 차원에서 객관적으로 국민의 건강이나 환경에 피해를 초래할 가능성이 있는 물건이나 물질에 대해서는 ‘폐기물’로 보아 해당 물건이나 물질의 소유자 또는 점유자가 해당 물질 또는 물건을 처리하지 않으려고 하는 경우에도 이를 적절하게 처리토록 하는 입법론도 검토할 필요가 있다. 나아가 일정한 경우에는 일정

또는 중간재에 상응하는 경우 등을 들 수 있다. 40 C.F.R. § 260.43.

28) 판례는 물질의 성상, 당사자의 의사 등 객관적인 요소와 주관적인 요소를 모두 고려하여 폐기물 해당 여부를 판단하여야 한다는 입장을 취하고 있다(종합판단설). 대법원 2001. 12. 24. 선고. 2001도4506 판결; 대법원 2002. 12. 26. 선고. 2002도3116 판결.

한 물질 또는 물건의 소유자나 점유자의 폐기의사를 추정할 수 있도록 하는 것도 입법적으로 고려할 필요가 있다.<sup>29)</sup>

이 때 유럽연합(EU)의 「폐기물 기본지침(Waste Framework Directive: WFD)」(2006/12/EC)<sup>30)</sup>과 이를 수용하고 있는 영국, 독일 등 유럽연합 회원국들의 국내 입법은 주목할 만하다. 특히 독일 「순환경제의 촉진 및 폐기물의 환경친화적 관리 보장을 위한 법률」 제3조에서는 폐기물을 “점유자가 처리하거나 혹은 처리하려고 하거나 또는 처리하여야 하는 모든 물질 또는 물건”으로 정의하고 있으며(제3조 제1항),<sup>31)</sup> 재활용할 수 있는 폐기물은 “재활용되는 폐기물(Abafalle zur Verwertung)”로, 재활용할 수 없는 폐기물은 “처리되는 폐기물(Abafalle zur Beseitigung)”로 구분하여 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

처리의사(Der Wille zur Entledigung)는 다음의 물질 또는 물건으로 “① 물질 또는 생산품의 에너지전환, 생산, 처리 또는 각 행위의 목적이 그 이용이 아닌 업무에 제공된 경우, 또는 ② 새로운 사용목적이 직접적으로 대체되지 않고, 그의 본래 사용목적이 없어지거나 포기된 것”을 말한다(동조 제3항). 어떤 물질이나 물건을 ‘처리하여야 하는’지를 판단하는 기준은, ① 그 물질 또는 물건이 이미 그 본래의 목적으로는 사용되지 않고, ② 그 물질 또는 물건의 구체적인 상태를 볼 때, 현재 또는 장래에 공공의 복지, 특히 환경을 위협할 우려가 있으며, ③ 그 잠재적 위험성이 동법에 따라 제정된 명령에 기초하여 적법하고 무해한 재활용 및 공공의 복지에 부합하는 처분에 의해 배제되지 않는 경우 등이다(동조 제4항).<sup>33)</sup>

같은 맥락에서, 흔히 폐기물 배출자의 부담완화 차원에서 도입이 검토되고 있는, 폐기물 제외 또는 종료제도도 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이들은 무엇보다도

29) 황계영, 앞의 책, 145면.

30) 동지침 제3조 제1호에서는 폐기물을 “점유자(holder)가 ‘버리거나(discards)’, ‘버리고자 하거나 버릴 것이 요구되는(intends or is required to discard)’ 물질(substance) 또는 물건(object)”으로 정의하고 있다.

31) “처리하여야 하는 물질 등”을 포함하고 있기 때문에 객관적 폐기물 개념을 내포하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

32) 따라서 독일은 재활용이 되는 폐기물을 광의의 폐기물에 포함하는 방식을 취하고 있다고 할 수 있다.

33) 이러한 개념 표지 및 구조는 주관적 폐기물 개념과 객관적 폐기물 개념을 함께 규정하고 있는 것으로 해석된다.

「자원순환기본법」에서 도입하고 있는 자원순환 인정제도와 충돌할 수 있다. 예컨대, 폐기물 제외 또는 폐기물 종료가 인정되는 경우 폐기물이 아닌 순환자원이 되는 것인지 논란이 제기될 수 있다. 폐기물이 순환자원의 상위 개념이 되기 때문에 폐기물에서 제외된다는 것은 논리적으로 순환자원도 될 수 없기 때문이다. 그 기준은 상당히 중복되는 부분이 있고, 이들과 순환자원 인정을 동시에 인정할 경우에는 그 판단을 위해 폐기물 배출자의 부담이 증가될 가능성이 많다. 이들 제도를 도입할 경우에는 폐기물 개념을 규정하고 있는 「폐기물관리법」에 두는 것이 타당해 보이는바, 법적 근거가 다르기 때문에 발생할 수 있는 적용상의 혼란도 초래될 수 있다.

한편, 동법이 자원순환사회의 형성을 제 일의 목적으로 하고 있으며, 이를 위해서는 자원순환의 원리가 적용되어야 하는 범위와 대상을 넓게 이해하는 것이 그 목적 및 취지에 잘 부합한다는 점, 폐기물이라는 상위 개념에서 순환자원을 추출해 내는 것은 자칫 논리적 모순을 가질 수 있는 점, 일본의 경우와 같이 ‘폐기물 등’이라는 개념에 포섭하여 순환자원을 “폐기물 등 중 유용한 것”이라고 규정하는 식으로 폐기물과 순환자원과의 관계를 설정하지 않고 있는 점 등에 비추어 폐기물 개념 자체의 새로운 정립이 필요해 보인다. 앞에서 본 바와 같이 폐기물 중에 처리하려는 물질 이외에 “처리하여야만 하는 물질”을 포함하는 식으로 개념을 확장하는 것이 좋은 예이다(이 경우에는 처리하여야 하는 물질을 제외하고, 처리하려는 물질 중에 일부가 순환자원으로 인정될 가능성이 많다). 이는 그동안 폐기물 개념의 객관화 노력의 일환으로 볼 수도 있다.

한편, 폐기물과 관련되는 개념들이 여러 법률에 분산되어 규정되어 있고, 어느 법률에서도 관련 개념들 간의 관계에 대해 명확하게 규정하고 있지 않은 상태에서는 법 적용에 있어서 혼란이 야기될 수 있다. 특히 「자원순환기본법」에서 순환자원 개념이 새로이 도입된 상태에서 그와 유사한 재활용가능자원과의 관계는 모호할 수 있다. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에서는 ‘재활용가능자원’을 “사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건과 부산물 중 재사용·재생이용할 수 있는 것(회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다)”이라고 규정하고 있다(제2조 제2호). 이 개념 정의를 「폐기물관리법」상의 폐기물 개념 정의와 함께 살펴보면, ‘재활용가능자원’으로 제시된 ‘사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건’과 ‘부산물’은 기본적으로는 폐기물에

포함되는 것으로서 결국 ‘재활용가능자원’은 ‘폐기물’에 해당하는 것을 전제로 한다고 해석할 수 있다. 그렇다면 「자원순환기본법」에서 ‘순환자원’에 대한 정의 규정을 두고 있는 상황에서 이와 유사한 ‘재활용가능자원’을 별도로 정의할 실익은 크지 않다고 생각된다.

#### 4. 중복성의 제거

동법에 따라 자원순환사회를 만들기 위한 핵심 수단으로 등장하고 있는 자원순환 성과관리제도, 폐기물처분부담금 등은 기존 제도와 중복성이 제거될 수 있다. 예컨대, 사업자의 자원순환 성과관리제도와 「폐기물관리법」에 따른 사업장폐기물 감량화제도, 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」에 따른 지정부산물배출자제도 등이 대표적이다. 이들 제도의 목적, 내용은 다소 다르나 배출자에게 비용을 부담시킨다는 점에서 중복성 논란이 제기될 수 있는바 관계의 명확한 설정, 통합 또는 폐지 등을 통해 그 논란을 불식시킬 필요가 있다.

사업자의 자원순환 성과관리제도는 기존 「폐기물관리법」에 따른 사업장폐기물 감량화제도와 중복되는 부분이 있다. 사업장폐기물 감량화제도에 따라 사업장폐기물배출자는 사업장에서 발생하는 모든 폐기물을 폐기물의 처리 기준과 방법 및 폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항에 적합하게 처리하여야 하며, 생산 공정에서는 폐기물감량화 시설의 설치, 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한으로 억제하여야 한다(동법 제17조 제1항). 이에 따라 대통령령으로 정하는 업종 및 규모<sup>34)</sup> 이상의 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물의 발생 억제를 위하여 환경부장관과 관계 중앙행정기관의 장이 환경부령으로 정하는 기본 방침과 절차에 따라 통합하여 고시하는 지침을 지켜야 하는데(동조 제5항), 이를 구체화하기 위하여 환경부 고시로 ‘사업장폐기물 감량화지침’(환경부고시 제2001-184호)이 공포·시행되고 있다. 이에 따르면 대상사업자는 자체적으로 폐기물 감량계획을 3년마다 수립·시행하고, 전년도

<sup>34)</sup> 폐기물 발생 억제 지침 준수 의무 대상 배출자는 「통계법」 제22조에 따른 한국표준산업분류의 중분류 업종 중 식품품 제조업, 음료 제조업, 섬유제품 제조업 등 18개 업종으로 최근 3년간의 연평균 배출량을 기준으로 지정폐기물을 100톤 이상 배출하거나 지정폐기물 외의 폐기물을 1천톤 이상 배출하는 자이다(시행령 제9조 별표 5).

감량 추진실적과 함께 매년 제출하여야 한다. 이를 준수하지 아니한 경우에는 과태료가 부과된다(제68조 제2항).<sup>35)</sup> 추진실적이 우수한 사업장에 대하여는 정부포상 시 우선 순위 적용, 폐기물감량화 기술개발 및 시설 설치에 대한 재활용산업육성자금 등 정부 관련자금 우선 지원, 「폐기물관리법」 제39조에 따른 감사의 면제, 시상(Waste Wise Award) 및 홍보 등의 인센티브가 부여된다.

사업장폐기물 감량화제도는 사업장폐기물 감량을 위해 감량 목표를 자체적으로 정함으로써 대상 업체의 자발적 노력을 유도하려는 데 비해 자원순환 성과관리제도는 대상 업체별 상황을 고려하여 환경부장관이 자원순환 목표를 설정한다는 차이가 있다. 그러나 기본적으로 두 제도는 배출자별 폐기물에 대한 관리제도로써, 그 목적이 폐기물의 발생 억제와 재활용의 확대에 유사하고, 경우에 따라 한 업체가 중복되는 폐기물 배출량 관리를 받게 된다고 할 수 있다. 이에 두 제도의 통합이 적극 검토되어야 한다.

양 제도를 통합할 경우에는 다음과 같은 이유로 자원순환 성과관리제도로의 통합이 보다 바람직해 보인다. 기존 사업장폐기물 감량화제도에서는 감량계획을 대상 업체가 자발적으로 수립하기 때문에 업체 특성상 감량이 필요·가능한 공정을 알기 어렵고 그 결과 그 목표의 타당성 검증이 어렵다는 문제가 발생할 수 있다. 우수사업장에 대한 인센티브는 기업이윤과 직결되지 않아 그 유인은 크지 않을 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려할 때 정부가 자원순환 목표를 설정·관리하는 방식이 보다 효율적이라고 할 수 있다. 「자원순환기본법」이 제정되고 얼마 안 되어서 개정을 하는 것이 쉽지 않은 점도 고려해야 할 것이다. 차선책으로는 「폐기물관리법」에 사업장폐기물 감량화제도의 법적 근거를 그대로 두되, 감량계획의 수립·시행과 관련해서 자원순환 성과관리제도 규정을 준용하거나 중복되는 업체에 대해서 그 의무를 면제하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다. 아울러 의무 이행을 확보한다는 차원에서 자원순환 성과관리제도하에서 의무 미이행에 대한 벌칙이나 과태료 부과도 적극 검토하여야 한다.

지정부산물배출자제도와 중복 가능성도 제기될 수 있다. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 따르면 지정부산물을 배출하는 사업자(지정부산물배출사업자)는 환경부장관과 주무부장관이 대통령령으로 정하는 기본방침과 절차에 따라 통합하여

<sup>35)</sup> 이는 자원순환성과관리제도하에서 이행계획과 이행실적의 제출 등 의무를 준수하지 아니한 경우에도 벌칙이나 과태료가 부과되지 않는 것과 구별된다.

고시하는 지침을 지켜야 하는데(제25조), 이를 구체화하기 위하여 고시로 ‘철강슬래그 및 석탄재 배출사업자의 재활용지침’(환경부고시 제2015-227호)이 공포·시행되고 있다. 이에 따르면 대상 사업자는 철강슬래그 또는 석탄재를 배출하는 지정부산물 배출사업자이다. 대상 사업자는 시행령 제35조에 따라 재활용 중점추진대상 사업자인 중점관리대상사업자<sup>36)</sup>와 기타 사업자로 구분된다. 중점관리대상사업자는 향후 5년간의 철강슬래그 또는 석탄재의 발생량 추이사항, 철강슬래그 또는 석탄재 이용목표를 설정, 재활용촉진을 위한 기술개발계획 및 재활용설비의 개선·확보계획 등이 포함된 재활용계획을 5년마다 수립하여야 하며, 재활용계획의 연차별 시행계획을 수립·시행하고 그 실적을 기록·보존하여야 한다.

기본적으로 지정부산물배출자제도와 자원순환 성과관리제도는 배출자별 폐기물에 대한 관리제도로서, 대상 업체가 중복되는 경우 한 업체가 중복되는 폐기물 배출량 관리를 받는다고 할 수 있다. 이에 두 제도의 통합이 검토될 필요가 있다. 지정부산물 배출자제도에서는 재활용계획을 업체가 자발적으로 수립하기 때문에 그 계획의 타당성 검증이 어렵다는 문제가 발생할 수 있다. 또한, 재활용계획 수립에 대한 유인에 대한 특별한 규정은 없다. 재활용용도·방법을 포지티브(positive) 방식으로 정하고 있는데, 이는 원칙적으로 모든 재활용 방법을 허용하되 환경적으로 위해가 우려되는 등 예외적 경우에 한하여 재활용을 제한하는 방식을 택하고 있는 현행 재활용정책<sup>37)</sup>에 배치되는 측면도 있다. 이에 재활용계획을 업체가 자발적으로 수립하도록 하는 것보다는 정부가 자원순환 목표를 설정·관리하는 방식이 보다 효율적이라고 할 수 있다. 그러나 사후관리 측면에서는 지정부산물배출자제도가 보다 나은 측면이 존재한다고 할 수 있다. 즉 자원순환 성과관리제도하에서는 의무 미이행에 대한 벌칙이나 과태료 부과와 법적 근거가 없는 반면에 지정부산물배출자가 재활용목표나 재활용용도·방법을 준수하지 않은 경우에는 환경부장관이나 주무부장관은 필요한 조치를

<sup>36)</sup> 철강슬래그의 경우 조강 또는 선철을 연간 10만톤 이상 생산하는 자와 석탄재의 경우 전력을 연간 1억킬로와트시 이상 공급하는 자가 여기에 포함된다(시행령 제35조).

<sup>37)</sup> 2015. 7. 20 개정 「폐기물관리법」은 폐기물의 재활용을 활성화하고, 그 과정에서 발생하는 환경오염을 사전에 예방하기 위하여 재활용의 원칙 및 준수사항을 새로 설정하고 이를 위반하지 아니하는 경우에는 재활용이 가능하도록 원칙적으로 모든 재활용 방법을 허용하되 환경적으로 위해가 우려되는 등 예외적 경우에 한하여 재활용을 제한하는 방식의 규제로 전환하였다(제13조의2).

명할 수 있고 이를 위반하여 필요한 조치를 이행하지 아니한 자에게 과태료가 부과될 수 있기 때문이다(제41조). 이러한 점을 고려할 때 제도 이관에는 신중한 검토가 요망된다. 완전한 통합을 할 경우에는 의무이행을 확보하기 위한 제도적 뒷받침이 마련되어야 할 것이다.

## V. 결론

폐기물 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 그 연결고리를 차단할 필요성이 있다. 이는 결국 앞으로의 사회가 낭비적인 소비사회를 추구하는 것이 아니라 폐기물의 발생을 억제하고 순환이용을 하는 사회, 즉 자원순환형 사회로 나아가야 한다는 것을 의미한다. 이 점은 우리나라의 환경정책으로서, 이미 「환경정책기본법」에서도 밝히고 있다. 즉 국가 및 지방자치단체는 자원과 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는 데 필요한 시책을 마련하여야 한다(제10조). 특히 좁은 국토에 비해 인구밀도가 높은 우리나라의 현실은 자원순환형 사회의 구축을 강력하게 요구하고 있다. 자원순환사회의 추구는 단순한 폐기물 관리에서 자원순환의 단계로 나아가자는 것이고, 그 핵심 개념을 기존 폐기물에서 자원으로 전환하는 것을 의미한다. 뒤늦은 감이 있지만 최근에 제정된 「자원순환기본법」은 바로 자원순환형 사회에 부합하는 선진적인 법체계를 구축하는 것이라고 평가할 수 있다.

그러나 동법은 기본법적 성격과 함께 집행적인 성격을 공유함으로써 다른 폐기물 관련 개별법과의 체계성과 연계성이 약하고, 순환자원을 폐기물의 하부 개념으로 설정하고 있어 자원순환이 제품의 설계, 생산, 폐기 전 단계에 걸친 기본원리로서 적용되기에는 한계가 있다. 말하자면 자원순환사회를 구현하기 위해 명실상부한 포괄적이고 기본적인 법률의 제정에는 실패하였다고 평가할 수 있다. 기본법이 개별법보다 나중에 제정됨으로써 이러한 혼란이 야기된 측면이 있다. 명실상부한 기본법이 만들어지고 여기에 맞추어져 순차적으로 하위 개별법이 만들어졌다면 이러한 부작용과 왜곡현상은 발생하지 않았을 것이다. 그러나 제정된 지 얼마 되지 않은 지금 이 시점에서 동법의 개정 없이 이러한 문제를 해결하기는 쉽지 않아 보인다.

이 시점에서 그 부작용을 최소화하기 위해서는 법개정을 포함한 다각적인 노력이



필요하다. 우선 법체계성을 높이고 그 적용상 혼란을 최소화하기 위해서는 동법을 위시한 관련 법령 전반에 대한 정비를 검토할 필요가 있다. 이 경우 「자원순환기본법」은 명실상부한 상위법, 기본법의 성격을 유지하도록 하고, 그 하부에 위치하는 「폐기물관리법」은 폐기물처리법으로, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 재활용관리법으로 자리매김하도록 법체계를 개선·보완하는 것이 필요해 보인다. 장기적으로는 「자원순환기본법」의 개정도 검토하여야 한다. ‘순환자원’이 자원순환형 사회에서 핵심적인 개념이 될 수밖에 없으며, 순환자원의 인정은 폐기물의 지위를 배제함으로써, 규제의 안팎을 가르는 중요한 역할을 하기 때문에 그 기준을 객관화·명확화하여 순환자원의 체계적인 이용·관리를 도모하여야 할 것이다. 한편, 동법의 적용대상인 순환자원 개념이 폐기물을 전제로 하고 있는데, 현재의 폐기물 개념이 불명확한 개념이며, 자원순환사회에 부합하는, ‘자원’이라는 개념을 찾아 볼 수 없다는 점 등을 고려할 때, 폐기물 개념의 객관화를 포함한 개념의 확대·수정이 필요하다. 아울러 동법이 자원순환형 사회의 촉진을 위해 의욕적이고 핵심적인 수단으로 제시하고 있는 순환이용성 평가와 중복성 논란이 제기될 수 있는 기존 자원순환 성과관리제도, 지정부산물배출자제도 등과 명확한 관계를 설정한다는 차원에서 통합 또는 폐지 등을 적극 검토할 필요가 있다.

논문투고일 : 2017. 3. 8.      심사일 : 2017. 4. 14.      게재확정일 : 2017. 4. 17.

## 참고문헌

- 박수혁 외 2, 한국 폐기물법과 정책의 추진방향에 관한 연구, 「환경법연구」 제23권 제2호, 2001. 12.
- 오용선, 자원순환형 폐기물 관리의 법적·제도적 체계 설계, 「환경법연구」 제28권 제1호, 2006. 5.
- 전재경, 폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용, 「환경법연구」 제30권 제3호, 2008. 11.
- 정훈, 폐기물 관련 법체계와 자원순환기본법의 제정필요성, 「환경법연구」 제31권 제2호, 2009. 8.
- 조성규, 폐기물관리법제의 법적 문제, 「행정법연구」 제27호, 2010.
- 한상운, 「자원순환형사회를 위한 법체계 정비 방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2014. 10.
- 함태성, 「자원순환형사회의 확립을 위한 폐기물 관련 법제의 개선방안연구」, 한국법제연구원, 2005. 11.
- 환경부, 「환경백서」, 2016.
- 황계영, 「폐기물 관리 법제에 관한 연구 -폐기물의 개념 및 분류를 중심으로-」, 서울대 박사학위논문, 2015. 2.

**[Abstract]****The Appraisal and the Tasks of the Framework Act on  
Resource Circulation**

Hongkyun Kim

(Professor, School of Law, Hanyang University)

The Framework Act on Resource Circulation is certainly a step forward to an advanced legal system in accord with resource circulation society. However, the Act has a limit in several aspects. The Act lacks systematic connection to other waste-related laws because it has both characteristics of a framework act and an execution law. There is also a limit to apply the Act as a basic principle to the entire process of design, production, and disposal of product because it merely defines circular resources as a subordinated concept under waste. In other words, the Act has failed to become a comprehensive and fundamental law to establish resource circulation society.

In order to minimize the side effects, there must be a multilateral approach. First, there is a need to improve the legal system and to re-examine the entire waste related laws so as to minimize the confusion that may arouse as the Act is applied to the real world. In such case, the Act should be the higher, basis law, while the Waste Management Act and the Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources should be placed as lower ranking laws each on waste disposal and recycling field.

In the long term, we must even consider revising the Act. The concept of circular resources is the key to a society that can circulate its resources well. Because the procedure of 'admitting circular resources' deprives of the status of waste and thus excludes from regulation, there is a need to make more objective and clear standard of it for more systematic use and management of circular resources.

Meanwhile, there is a need to clarify, expand, and modify the definition of waste itself because the current definition of it is unclear, and the meaning of waste does not encompass the concept of resource. In addition, the existing

‘resources circulation achievement management system’ and ‘designated by-product discharger system’ should either be abolished or integrated with the Assessment of Circular Utilization which is a key device to manage circular resources provided in the Act, as it overlaps with one another.

**주 제 어** 자원순환사회, 순환자원, 폐기물, 재활용, 자원순환인정, 폐기물처분부담금, 순환이용성 평가

**Key Words** resource circulation society, circular resources, wastes, recycling, Decision of Resource Circulation, Waste Disposal Charges, Assessment of Circular Utilization