

# 폐기물법제의 체계 및 개선방안

이 종 영\*

## 차 례

- I. 들어가는 말
- II. 폐기물관리법의 폐기물의 개념과 분류
- III. 폐기물법제의 체계
- IV. 맺는 말

## I. 들어가는 말

환경보호는 인간행위로부터 자연환경의 보호라고 간단하게 정의할 수 있다. 환경오염은 인간의 행위과정에서 발생하고, 행위주체를 보다 세분하여 보면, 개인을 포함하는 개별가정, 기업(사업장) 및 정부로 대별할 수 있다. 대기, 수질 그리고 토양을 기본요소로 하는 환경은 현대국가에서 개인을 포함하는 가정과 사업장에서 발생하고 있고, 환경매체를 오염하는 것은 인간활동에 의하여 발생하는 다양한 폐기물이라고 할 수 있다. 대기오염은 주된 요소는 인간활동에 의한 기체폐기물에 의하여, 대부분의 수질오염은 액체폐기물에 의하여, 토양오염은 액체기체폐기물을 포함하여 고체폐기물이 대부분이라고 할 수 있다. 결과적으로 환경오염의 직접적인 매체는 다양한 형태의 폐기물이라고 할 수 있다. 이러한 측면에 환경보호는 폐기물의 관리에 의하여 그 성패가 좌우된다고 할 수 있다.

---

\* 중앙대학교 법과대학 교수

현행 환경보호법제의 출발점은 1961년 오물청소법에서 비롯하였다. 오물청소법은 물론 규율의 대상이 청소개념에서 출발하여 도시주변에서 발생하는 생활쓰레기와 분뇨의 처리이었으나 다양한 형태의 환경오염의 발생으로 인하여 환경보전법의 모범으로 발전되었다. 오물청소법은 현행 「폐기물관리법」상으로는 생활폐기물의 처리를 목적으로 하였고, 사업장폐기물의 처리와는 직접적인 관련성이 없었다고 할 수 있다. 오물청소법이 제정된 당시에 환경오염의 주체는 대부분 개인을 포함하는 가정이었기 때문에 제정 당시의 현실을 반영한 법률이라고 할 수 있다.

1970년대 말부터 한국사회는 초기 산업사회로 발전함으로써 이제 기업도 많은 부분에서 환경오염의 실질적 주체가 되었다. 이로 인하여 1978년 환경보전법이 제정되었고, 현행 「폐기물관리법」상 사업장폐기물이 법률적 규제의 대상으로 되었다.<sup>1)</sup> 환경문제의 개선은 많은 점에서 기업의 환경보호행위와 많은 면에서 밀접한 관련성을 가지고 있다. 기업이 행하는 생산과 운영단계에 환경보호를 위한 투자는 생산비용과 운영비용에 속하기 때문에 이윤추구를 위하여 가능한 범위에서 환경보호에 투자하기를 즐겨하지는 않을 것이다. 즉 영리가 목적인 기업은 환경법규를 위반하지 않는 범위에서만 환경보호를 위한 투자를 하기 원하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 기업의 이익과 갈등관계를 이루고 있는 환경보호는 결국 국가의 공권력에 의한 통제 없이 기업에 의하여 자발적으로 실현되는 데에 많은 어려움이 있다.

폐기물관리정책에 대한 제도적 접근은 우선순위를 폐기물 발생예방, 재활용, 재사용, 재제조에 두어야 하고, 이러한 접근방법이 불가능하거나 적합하지 아니한 영역에서는 에너지로 활용되지 않는 소각과 같은 폐기물 처분에 두는 것이 현대적 환경국가가 선택하는 폐기물에 관한 법정정책의 방향이라고 할 수 있다.

폐기물을 규율하는 현행 실정 법률은 단일법으로 운영되지 않고, 다원적인 법률로 운용되고 있다. 폐기물을 관리하는 법률은 폐기물의 대상별로 제정된 것도 아니고, 폐기물분야에 관하여 법체계를 정립하고, 이러한 법률체계를 유지하는 범위 안에서 폐기물에 관한 새로운 입법적 수요가 있을 때에 기존의 법률을 개정

1) 김연태, “폐기물의 개념 및 분류·처리체계- 독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로-”, 「환경법연구」 제25권 제1호, 166면 참조.

하여 수용하지는 않았다. 폐기물의 발생과 관리는 사회적 변화와 밀접한 관련성을 가지고 있기 때문에 변화하는 사회현실에 대응하기 위하여 단편적인 문제가 폐기물분야에 발생하면, 새로운 법률을 제정하여 발생한 문제에 대응하는 법적책을 유지하여 왔다고 할 수 있다. 그 결과 현행 폐기물관련 법률에서 나타나고 있는 폐기물정책의 정체성을 정립하는 데에 어려움이 있고, 정책적 방향을 명확하게 예측할 수 없는 문제가 등장하게 되었다.

이하에서는 현행 운용중인 폐기물관련 법률의 체계에 관하여 분석하고, 변화하는 사회적 수용에 적합할 수 있는 폐기물관련 법률체계를 정립하는 방안에 관하여 논술하고자 한다. 폐기물관련 법체계의 정립을 위하여는 우선적으로 폐기물의 개념정립에서 출발하여야 하기 때문에 폐기물관련 법체계의 정립과 관련되는 「폐기물관리법」상 폐기물에 관한 용어의 정의에 관한 방안에 관하여 논하고자 한다.

## II. 폐기물관리법의 폐기물의 개념과 분류

### 1. 폐기물의 개념

「폐기물관리법」 제2조의 규정에 의한 정의에 의하면 폐기물은 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질이다. 한국의 법률체계에서 폐기물이라는 용어는 「폐기물관리법」의 제정으로 비로소 법률용어로 정립되었다. 1961년 오물청소법이 제정되어 운용될 당시에는 오물은 진개, 재, 오니, 분뇨 및 개·고양이·쥐 등의 사체로 정의되었다. 오물청소법에서 규정된 분뇨는 1991년 「오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」에서 규정하게 됨으로 인하여 현행 「폐기물관리법」상의 폐기물에서 제외되었다. 일반적으로 폐기물이라는 용어를 사용되거나 법률상 폐기물로 규정한 경우에도 방사성폐기물은 「원자력법」에서 특별하고 규정하고 있고, 오수분뇨·축산폐수 및 하수는 「오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한

법률<sup>2)</sup>에서 특별하게 규율하고 있으며, 가축전염병에 의하여 감염된 가축의 사체는 「가축전염병 예방법」에서 특별하게 규정하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때에 「폐기물관리법」은 폐기물에 관한 일반법으로 위상을 점하고 있고, 다른 법률에서 특별하게 규율하고 있는 폐기물의 경우에는 해당법률이 특별법으로 「폐기물관리법」에 우선하여 적용된다. 현행 「폐기물관리법」상 폐기물은 폐기물소유자의 주관적인 의사와는 관계없이 객관적으로 어느 누구의 생활이나 사업활동에 필요하지 않는 물질은 폐기물에 해당한다.

사업활동을 하면서 발생하는 폐기물이 해당 사업체에서는 불필요하지만, 다른 사업체에서는 원료로서 사용가능한 경우에도 「폐기물관리법」상 폐기물에 해당한다는 것이 대법원의 해석이다.<sup>3)</sup> 그러나 법률규정에 의한 “사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”에서 폐기물소유자의 주관적인 입장에서 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질로 해석하는 것은 무리가 있다고 하겠다. 대법원의 판례에 의하여 현행 「폐기물관리법」상 폐기물은 소유자의 주관적 요소에 의하여 당해 폐기물의 소유자에게 더 이상 사업활동에 필요하지 않게 되면, 폐기물로 볼 필요성에 대하여는 인정할 수 있으나 법률의 자구해석상으로 이를 수용하는 것은 쉽지 않다고 할 것이다. 왜냐하면 「폐기물관리법」상 폐기물의 정의에 의하면 해당 물질이 더 이상 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니할 때에 비로소 폐기물이 되는 것이고, 폐기물소유자에게 더 이상 필요하지 않으

2) 종래 「폐기물관리법」 등에서 법률로 규정하던 오수분뇨 및 축산폐수는 일반적인 폐기물과는 달리 수질오염에 직접 영향을 미칠 뿐 아니라 크고 작은 배출원이 전국적으로 다양하게 산재되어 있어 이로 인한 환경오염을 효과적으로 방지하기 위하여는 기존의 폐기물관리체계 및 폐수배출시설관리체계와는 별도의 관리체계를 구축할 필요가 있었다. 이를 위하여 「폐기물관리법」등 관련법규에서 오수분뇨 및 축산폐수에 관련되는 조항을 분리·보완하여 별도의 법률로 제정한 법률이 1991년 3월 8일에 제정된 「오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이다.

3) 판례(대법원 2003. 2. 28. 선고 2002도6081 판결)에 의하면 “「폐기물관리법」 제2조제1호는 ‘폐기물’이라 함은 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로써 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다고 규정하고 있어, 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질은 비록 그 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로는 폐기물로서의 성질을 상실하지 않는다”.

나 다른 사람에게 필요한 물질은 폐기물이라고 할 수 없기 때문이다.<sup>4)</sup> 「폐기물관리법」상 폐기물에 관한 정의에 따라서 해석할 경우에 주관적으로 폐기물이거나 객관적으로 폐기물이 아닌 경우에는 폐기물에 해당한다고 할 것이다. 그러므로 폐기물을 배출하는 당해 사업체에게는 더 이상 사업활동에 필요하지 않는 물질이지만 다른 사업체에 원료로 사용될 수 있는 물질은 폐기물이기 때문에 「폐기물관리법」에 의하여 허가를 받은 폐기물처리업체에 의하여 처리되어야 하고, 운반도 폐기물 전용차량으로 운반하도록 하고 있다. 또한 이러한 물질을 필요로 하는 사업체에는 처리나 운송비용의 증대로 해당 물질의 구입에 높은 가격을 지불하여야 하기 때문에 이러한 재활용가능 자원들이 소각/매립 되던지 아니면 법적사항 때문에 재활용자체가 불가능한 경우도 있게 된다.<sup>5)</sup>

폐기물에 대한 개념의 정립을 보다 명확하게 규정할 필요성이 있다. 현재 「폐기물관리법」의 전부개정안에서 폐기물의 정의도 현행 「폐기물관리법」의 정의와 동일하게 규정하고 있다. 폐기물의 개념규정에 대한 이러한 문제점으로 인하여 폐기물에 대한 정의를 “폐기물이란 인간의 생활이나 사업자의 생산활동 이후 사용되거나 또는 사용되지 않고 더 이상 필요로 하지 않는 버리고자 하는 물건이나 1차 생산품이 아닌 생산 활동 중에도 발생하는 모든 물질을 말”하는 것으로 주장하는 견해<sup>6)</sup>도 있다.

4) 판례(대법원 2002. 12. 26. 선고 2002도3116 판결)에 의하면 “당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질은 비록 그 물질이 재활용의 원료로 공급된다는 사정만으로는 폐기물로서의 성질을 상실하지는 않는다고 할 것이나(대법원 2001. 6. 1. 선고 2001도70 판결 참조), 그 물질을 공급받은 자가 이를 파쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 숙성의 방법으로 가공한 후 완제품을 생산하는 경우에 있어서는 그 물질을 공급받는 자의 의사, 그 물질의 성상 등에 비추어 아직 완제품에 이르지 않았다고 하더라도 위와 같은 가공과정을 거쳐 객관적으로 사람의 생활이나 사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 물질은 그 때부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품생산을 위한 원료물질로 바뀌었다고 할 것이어서 그 물질을 가리켜 사업활동에 필요하지 않게 된 폐기된 물질, 즉 폐기물에 해당한다고 볼 수는 없다고 할 것이다.”

5) 김연태, “폐기물의 개념 및 분류·처리체계 -독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로-”, 「환경법연구」 제25권 제1호, 167면.

6) 김광림, 「폐기물관리제도 개선방안 연구」, 2003. 12, 환경부, 137면.

독일의 “순환관리 및 폐기물법(Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen)”에 의하면 폐기물은 “별표 I에 규정된 폐기물 분류에 속하는 동산으로서 점유자가 처분하였거나 처분하려고 하는 것(주관적 폐기물의 개념)이거나 점유자가 처분하여야만 하는 것(객관적 폐기물 개념)을 의미한다”. 그러므로 독일의 법률에 의하면 사업활동을 하면서 발생하는 폐기물이 해당 사업체에서는 필요하지 않지만, 다른 사업체에서는 원료로서 충분히 사용가능한 물질도 폐기물에 해당한다. 그러나 현행 폐기물관리법에 의한 폐기물의 정의에서는 폐기물소유자나 점유자의 주관적인 요소에 관한 사항이 없기 때문에 폐기물이라고 하는 데에는 문제가 있다.<sup>7)</sup>

그러므로 폐기물에 대한 정의를 법률에서 할 때에도 폐기물 보유자의 주관적인 의도와 폐기물의 상태라는 객관적인 상황을 동시에 고려하여 규정할 필요성이 있고, 폐기물의 재생처리 및 재활용 기술의 향상으로 절대적인 폐기물 개념이 사라지고 있는 점 등을 고려하여 폐기물 개념을 정의할 필요가 있다.<sup>8)</sup> 폐기물에 대한 정의를 이러한 측면에서 보완을 함으로써 폐기물과 재활용원료의 구별을 명확하게 할 필요성이 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 폐기물 분류

### (1) 현행법상 분류

「폐기물 관리법」에 의한 폐기물의 분류는 발생원 별로 생활폐기물과 사업장폐기

7) 김광수, “지속가능한 사회를 위한 폐기물법제”, 「환경법연구」 제21권, 1999, 275면.

8) 이상돈, 「폐기물관리법 개정을 위한 연구」, 한국산업폐기물처리공제조합, 2002. 10, 79면 이하.

9) DECD에서 정의하는 폐기물은 1차 생산품이 아닌 모든 물질로서 생산자가 처분하려고 하는 물질이나 생산, 변형, 소비에서 더 이상 필요로 하지 않는 물질로서 중간생산품이나 최종생산품에 사용되는 원료의 추출과정에서 발생하거나 최종생산품의 소비과정이나 다른 인간활동을 통해서 발생하는 물질로서 폐기물발생지에서 직접적으로 재활용 또는 재이용되는 폐기물과 주위의 물과 공기에 직접적으로 버려지는 폐기물은 제외하고 있다(www.eionet.eu.int 참조).

물로 대분류 되어 있다. 생활폐기물은 사업장폐기물 외의 가정, 소규모 사업장에서 발생하는 폐기물이고, 사업장폐기물은 공장, 대형유통센터, 건설현장 등 사업장에서 배출되는 폐기물로서 환경이나 인체에 대한 유해정도에 따라서 일반폐기물, 지정폐기물로 구분하고, 건축건설공사 등과 관련하여 배출되는 건설폐기물로 분류된다.<sup>10)</sup>

사업장 일반폐기물의 경우, 가연성과 불연성으로 분류하여 총 18개 품목으로 세분되어 있다. 사업장 지정폐기물의 경우는 목록명명화된 것(2개 품목), 발생원에 따른 것(5개 품목), 특성에 의한 것(4개 품목), 용출시험에 의한 독성물질에 관한 것(9개 품목), 기타(1개 품목)로 분류하여 총 21개 품목으로 세분되어 있다. 건설폐기물은 '96년부터 별도로 분류하고 있다.

(2) 폐기물배출양에 따른 분류의 문제점

현행 「폐기물관리법」 제2조의 규정에 의하면 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐

10) <표 1> 사업장 폐기물의 종류

사업장일반폐기물		사업장지정폐기물		건설폐기물	
가연성	불연성			가연성	불연성
종이류	광재	공정오니	광재	종류	토사
나무류	연소재·분진류	분진	비할로겐족 폐유기용제	내류	콘크리트
폐합성 고분자합물	금속조각류	소각잔재물	안정화 또는 고형화잔재물	폐성수지	아스팔트
정수장오니	폐주물사 모래류	폐내화물	폐농약	기타	기타
폐수처리오니	폐석회·폐석고	폐산	폐석면		금속류
공정오니	기타	폐수처리오니	폐알카리		유리류
동·식물성 잔재물		폐유	폐주물사		기타
동·식물성 식용유		폐촉매	폐페인트 및 폐락가		
기타		폐합성고무	폐합성수지		
		폐흡착제 및 폐흡수제	할로겐족 유기용제		

기물로 분류하고 있다. 생활폐기물은 사업장폐기물이 아닌 폐기물은 모든 폐기물이다. 그런데 사업장폐기물은 사업장에서 발생하는 폐기물이 모두 사업장폐기물이 아니라 배출시설을 운영하는 사업장과 동법 시행령 제2조의 규정에 의하여 지정폐기물을 배출하는 사업장, 폐기물을 1일 평균 300킬로그램이상 배출하는 사업장, 「건설산업 기본법」 제2조제4호의 규정에 의한 건설공사로 인하여 폐기물을 5톤(공사를 착공하는 때부터 완료하는 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다)이상 배출하는 사업장, 일련의 공사(제8호의 규정에 의한 건설공사를 제외한다) 또는 작업으로 인하여 폐기물을 5톤(공사를 착공하거나 작업을 시작하는 때부터 완료하는 때까지 발생하는 폐기물의 양을 말한다)이상 배출하는 사업장에서 배출하는 폐기물로 규정하고 있다. 이러한 분류로 인하여 생활폐기물의 용어가 개인의 일상생활에서 발생하는 폐기물로 이해하는 일반적인 용어사용에 부합하지 않는 것에 대하여 비판을 받고 있다.<sup>11)</sup> 또한 생활폐기물의 처리책임은 기초자치단체의 장에게 있고, 사업장폐기물의 처리책임은 배출자가 1차적 책임을 져야 하는 것이 「폐기물관리법」의 기본방향인데, 사업장에서 배출되는 폐기물이 사업장폐기물로 분류되지 아니하는 경우에 생활폐기물로 분류되어 사업자는 처리 책임을 면제받을 수 있다는 비판도 제기되고 있다.<sup>12)</sup> 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하여 폐기물의 수집, 운반, 처리를 폐기물의 성상에 적합하게 하도록 하는 제도의 목적은 타당한 것으로 보이나 위에서 비판하는 견해도 타당성을 가진다고 할 것이다.

### (3) 폐기물의 특성에 따른 분류의 세분화 필요

사업장폐기물로 「폐기물관리법 시행령」 제2조제7호에서 규정하고 있는 바와 같이 폐기물을 1일 평균 300킬로그램이상 배출하는 사업장에서 배출하는 폐기물은 사업장폐기물로 분류되게 된다. 생활폐기물과 폐기물의 성상에서 동일한 생활폐

11) 박균성, “폐기물관리의 원칙과 체계”, 『환경법연구』, 제20권, 1998, 30면 이하.

12) 정훈, “폐기물처리에 관한 법적 고찰”, 전남대 박사학위논문, 2001, 74면 이하; 박균성, 전제논문, 30면 이하.



기물임에도 불구하고, 학교, 상가, 시장, 빌딩, 공장 등과 같이 일반 가정과는 달리 많은 사람들이 집단적으로 생활함으로써 다량의 생활폐기물이 발생하는 공간에서 배출되는 폐기물은 사업장폐기물에 해당하는 결과를 초래하게 된다. 이러한 측면에서 볼 때에 현행 폐기물의 분류체계는 폐기물관리의 적정한 처리라는 목적을 달성하는 데에 지나치게 원시적인 방법이라는 비판을 면하기 어렵다. 그러므로 배출원과 폐기물 특성별 분류체계를 명확히 하여 배출시설이 아닌 사업장에서 배출되는 폐기물도 사업장 업종에 따른 분류가 필요하다. 현행 폐기물관리법에 의한 폐기물의 분류를 세분화할 필요성이 있다. 사업장폐기물은 업종에 따라서 배출하는 폐기물의 특성이 다르기 때문에 세분화할 필요성이 있다. 농촌에서 나오는 쓰레기도 현행 폐기물관리법에 따른 분류에 의하면 생활폐기물에 해당하나 일반적인 생활폐기물과 다르게 발생하고, 수집되고, 처리되는 측면에서 생활폐기물과 구분하여 규정할 필요성이 있다. 생활폐기물은 폐기물을 발생시키는 배출원 중 상가 등 다량발생자에 대해서는 배출원별 특성별 감량이나 재활용 정책을 강화하기 위하여 폐기물사업장에 따른 분류가 필요하다.<sup>13)</sup> 다량발생자에 대해서는 재활용품, 음식물쓰레기 등 주요 폐기물류에 대한 분류가 이루어져야 폐기물 발생 예방과 관리 정책의 강화가 가능하다. 사업장폐기물은 농업, 임업, 수산업에서 배출되는 폐기물과 광업, 제조업, 서비스업에서 배출되는 폐기물은 특성상 명확하게 구별되고, 발생, 수집, 처리에서 구분될 필요성이 있다. 사업장폐기물도 유해폐기물 발생업종이나 발생량에 따라서 분류를 다원화할 필요성이 있다.<sup>14)</sup> 물론 폐기물을 폐기물의 특성별로 분류하는 목적은 그 처리의 적정성을 확보하는데에 목적이 있다. 폐기물의 특성에 따라서 발생예방, 수집, 운반, 보관 및 처리에 관한 전과정을 적합한 수단으로 제도화를 할 필요성이 있다.

13) 김광림, 전계서, 76면 이하.

14) 유럽연합은 폐기물을 배출원, 생산단위(공정), 처리방법에 따라 분류하고 있다. 배출원은 광업, 농업, 제조업(세분화된 분류), 건설폐기물, 의료폐기물, 폐기물관리시설에서 나오는 폐기물, 도시폐기물로 구분하고, 제조업의 업종분류는 산업폐기물이나 유해폐기물이 발생될 수 있는 업종을 세분하고 있다. 산업체에서 발생하는 폐기물은 생산공정에 따라서 분류되고 있다.

### Ⅲ. 폐기물법제의 체계

#### 1. 폐기물규율에 관한 법률현황

##### (1) 환경부 운용법률의 현황

현행 법률에서 환경부에서 운영하고 있는 법률로는 폐기물의 재활용과 처리에 관하여 직접적으로 관련된 법률로는 「폐기물관리법」, 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」, 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」, 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이 있다. 환경부에서 운용하는 법률로 폐기물이나 재활용과 같은 폐기물과 관련된 용어를 직접 사용하지 않으나 폐기물의 재활용이나 처리와 간접적인 관련성을 가진 법률로는 「환경정책 기본법」, 「오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」, 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 「환경분쟁 조정법」, 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」, 「수도권 매립지 관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「환경분쟁 조정법」, 「한국환경자원 공사법」이 있다.

환경부에서 운용하는 법률로서 폐기물과 간접적으로 관련된 법률은 환경법의 대상이 되는 수질환경보전, 대기환경보전, 토양환경보전과도 관련되는 법률로서 실질적으로는 환경기본법(현행 실정법은 「환경정책기본법」임)에 속하는 사항이라고 할 수 있다. 환경부에는 환경정책의 기본방향을 설정하고, 설정한 환경정책의 목표달성을 위한 조직과 특정된 환경업무의 수행을 위한 전문기관으로 산하기관 및 재원에 관한 사항을 「환경정책 기본법」에서 일괄적으로 규정하지 않고, 재원으로 「환경개선 특별회계법」으로 독립적으로 제정하여 운용하고 산하기관의 설치도 역시 「한국환경자원 공사법」에 의하여 한국환경자원공사와 「환경관리공단법」에 의한 환경관리공단을 두고 있다. 「환경정책 기본법」을 포함하여 「환경정책 기본법」에서 통일적으로 규정할 수 있는 환경보호에 관한 특별재원이나 조직에 관한 법률, 분쟁조정에 관한 「환경분쟁 조정법」, 환경질서의 유지를 위한 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」 등은 광의의 환경기본법분야에 속하고, 이러한 환경기본

법분야에 속하는 사항은 환경법의 주된 대상이 되는 폐기물과 밀접한 관련성을 가지는 분야이다.

(2) 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」과 재활용가능자원

폐기물의 처리·관리 및 자원재활용·자원순환사회와 관련되는 법률은 환경부만 운영하지 않고, 다른 중앙행정기관에서도 운영하고 있다. 우선 산업자원부에서 운영하고 있는 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」(이하 “환친법”이라 한다)을 들 수 있다. 환친법은 환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지 및 자원을 절약하고 환경오염을 줄이는 산업활동을 적극 추진함으로써 환경보전과 국가경제의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다. 환친법에서 폐기물의 처리와 자원순환사회 또는 자원의 재활용과 관련된 사항은 청정생산기술, 환경경영과 ISO 14000 인증체계를 비롯하여 2006년 12월 24일부터 시행되는 재제조제품의 대상과 인증에 관한 것이다.

환친법에 의한 청정생산기술은 제품의 설계·생산공정 등 생산과정에서 환경오염을 제거하거나 감축하기 위한 기술 및 환경친화적인 제품을 생산하기 위한 기술이기 때문에 결과적으로 자원순환사회의 출발점이 될 수 있는 제품의 설계와 생산단계에서 사용, 유통을 거쳐서 폐기되는 전과정을 고려한 기술에 관한 사항에 해당한다. 또한 환친법에서 규정하고 있는 환경경영체계도 기업 등이 환경경영을 도입하여 실행함으로써 환경요인을 효율적으로 관리하기 적합하도록 구축한 체제로서 산업체에서 폐기물의 처리 및 자원순환사회의 형성에 직접적으로 관련되는 사항이라고 할 수 있다. 물론 환경경영체계의 인증<sup>15)</sup>은 사업체의 자율적인 의사에 따라서 도입여부가 결정되고, 의무적이지 않은 점에서 환경부에서 운영하고 있는 「폐기물관리법」상의 여러 제도와는 구별된다. 2005년 12월에 재제조제품의 품질향상을 목적으로 도입된 환친법에서 재제조제품의 인증제도도 폐기물의

15) 이에 관하여는 이종영, “환경경영감사제도의내용”, 「법제연구」 제19권, 1997년, 73면 이하; 이종영, “환경경영감사체계(EMAS)와 환경법상 기업의 환경친화적 경영조직”, 「환경법연구」 제20권, 1998년, 110면 이하.

처리 및 자원순환사회의 형성과 밀접한 관련성을 가지고 있다.

환친법에 의한 재제조는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 재활용가능자원을 「폐기물관리법」 제2조제6호의 규정에 의한 재사용·재생 이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 중에서 분해·세척·검사·보수조정·제조립 등 일련의 과정을 거쳐 원래의 성능을 유지할 수 있는 상태로 만드는 것을 말한다.

환친법상의 재제조와 재활용가능자원의 재사용·재이용 간의 명확한 구별은 사실상 쉽지 않다고 할 수 있다. 일반적으로 재제조는 사용후(used) 제품을 체계적으로 회수하여 분해·검사·부품교체 및 조정, 제조립 등의 과정을 거쳐 신제품과 거의 동일한 수준으로 재상품화하는 활동이다. 모든 제품이 재제조 대상이 되는 것은 아니나, 세계적으로 약 50여개의 품목이 재제조되고 있다.<sup>16)</sup> 재제조에 의한 제품은 품질은 신제품과 거의 같은 수준이나, 가격은 50~75% 수준이고, 재제조 제품의 에너지 및 원재료 사용량은 신제품의 9%~14% 소요되기 때문에 86%~91%의 에너지 및 자원이 절감된다고 보고되고 있다. 그러므로 재제조 산업이 활성화되면 이에 따른 재활용가능자원은 생산적으로 활용될 수 있다. 이러한 측면에서 환친법상 재제조와 재활용간에 보다 명확한 개념정립이 필요하다. 재제조와 재활용 간의 명확한 개념을 정립하기 위하여는 재제조와 재활용이 추구하는 수단적인 방법과 방향을 구분할 필요성이 있다.

## 2. 폐기물관련 법률의 규율대상

이 논문에서 폐기물관련 법률의 대상은 환경부에서 운용하는 법률만을 대상으로 한다. 또한 환경부에서 운용하는 폐기물관련 법률 중에서 폐기물과 간접적인 관련성을 가지는 분야의 법률도 논의의 대상에서 제외하고자 한다. 그러므로 이하에서는 환경부에서 운용하는 폐기물관련된 법률 중 「폐기물관리법」, 「건설폐기

16) 주요 재제조품목으로 자동차 부품(교류발전기, 스타트모터, 자동변속기 등), 토너/잉크카트리지, 복사기, 인쇄기, 일회용카메라 등을 들 수 있고, 미국은 탱크, 항공기 등 군수품에도 재製조를 추진하고 있다.

물의 재활용 촉진에 관한 법률], 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률», 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」의 대상을 법체계적인 관점에서 분석하고자 한다.

#### (1) 「폐기물관리법」의 구성

현행 「폐기물관리법」은 1961년의 오물청소법에서 출발하고 있다. 1986년 12월 31일 법률 제3904호로 기존의 오물청소법이 폐지되고, 「폐기물관리법」으로 제정되었고, 1987년 4월 1일부터 시행되었다. 이 법률은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

제1장 총칙에서 목적, 정의, 적용범위, 국가 및 지방자치단체의 책무, 폐기물의 광역관리, 폐기물처리시설에의 반입수수료, 국민의 책무, 폐기물의 투기금지, 폐기물처리기본계획, 폐기물관리종합계획, 폐기물통계조사, 폐기물공정시험방법에 관하여 규정하고 있다. 제2장에서는 폐기물의 배출처리에 관하여 규정하고 있다. 구체적인 내용으로 폐기물처리의 기준을 대통령령으로 정할 수 있는 근거를 두고, 생활폐기물처리와 사업장폐기물처리를 주된 규율사항으로 하고 있다. 제2장의2에서는 지정폐기물 처리의 증명에 관하여 규정하고, 지정폐기물 배출자에 대한 기본처리 증명, 강화된 처리증명, 폐기물인계서의 검인, 감시전문기관에 의한 감시, 처리증명의 완화 및 사업장폐기물의 처리가격으로 규정하고 있다. 제3장에서는 폐기물처리업의 규제에 관하여 규정하고 있다. 제4장에서는 폐기물처리업자등에 대한 지도·감독등에 관하여 규정하고 있다. 제5장은 보칙으로 폐기물인계서등의 전산처리, 폐기물재활용신고, 폐기물의 회수조치, 폐기물처리시설의 사후관리등에 관하여 규정하고 있다.

#### (2) 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」의 구성

「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」은 「유해폐기물의 국가간 이동

및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약 및 동 협약에 의한 양자간·다자간 또는 지역적 협정의 시행을 위하여 폐기물의 수출·수입 및 국내경유를 규제함으로써 폐기물의 국가간 이동으로 인한 환경오염을 방지하고 국제협력을 증진함을 목적으로 1992년 12월 8일 공포되었다. 이 법률에서 폐기물은 「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」부속서등에 규정된 폐기물 및 협약 제11조의 규정에 의한 양자간·다자간 또는 지역적 협정에서 수출입의 규제가 필요한 것으로 정하는 물질로서 협약 부속서 1 또는 부속서 8에서 정한 폐기물로서 부속서 3에 규정한 유해한 특성을 가지는 것, 협약 부속서 2에서 정한 폐기물, 협약 제3조제 1항 내지 제3항 및 협약 제11조에 의하여 우리나라가 협약사무국에 통보하거나 통보받은 폐기물을 말한다. 그러나 이러한 폐기물에 대한 구체적인 품목은 당해 폐기물의 유해성, 다른 물질에 의하여 오염될 경우의 위험성, 재생처리의 곤란성 등에 따라 황색폐기물과 적색폐기물로 구분하여 환경부장관이 산업자원부장관과 협의하여 고시도록 하고 있다.

이 법률은 총칙에서 목적, 정의, 적용범위, 국가의 책무, 폐기물 수출입자 등의 책무에 관하여 규정하고, 제2장에서 이 법률의 주된 규율사항으로 폐기물의 통제 및 관리에 관하여 규정하고 있다. 제2장은 소위 국제환경법에서 도입한 사전통보동의절차(AIA)에 관한 사항을 규정하고 있다.

의무적인 사전통보동의절차는 1989년 『유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약(Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal)』<sup>17)</sup>에서 최초로 제도화되었다. 『바젤협약』은 유해폐기물의 국가간 이동의 규제에 관하여 카이로 지침에 기초를 둠으로써 사전통보동의의 원칙에 입각하고 있다. 즉, 이 협약은 수출국으로 하여금 수입국과 경유국에 대하여 서면상 사전통보를 하고, 동시에 수입국과 경유국의 서면동의를 받도록 요구하고 있다. 『바젤협약』 [부속서 V]는 수출국이 서면통보를 함에 있어서는 여러 가지 구체적인 정보를 기재하여야 하는 사항을 규정하

17) 이 조약은 1989년 3월 22일 채택되어 1992년 5월 5일 발효하였고, 우리나라는 1994년 2월 28일 가입서를 기탁하여 1994년 5월 29일부터 발효하였다.

고 있다. 이와 같이 이 협약은 OECD 또는 유럽연합이 채택하고 있는 원칙과는 달리 수입국 또는 경유국의 묵시적 동의를 부인하고 서면에 의한 명시적인 동의가 있는 경우에만 유해폐기물의 국가간 이동을 가능하게 하였다. 바젤협약에서 채택된 사전통보동의의 원칙은 국제환경법에 있어서 혁명적인 원칙이라고 평가되고 있으나, 비록 이 협약에서 규정하는 내용과 절차에 따라 사전통보가 이루어졌다고 하더라도 개발도상국들은 이와 같은 통보에 대하여 평가할 수 있는 능력이 없다는 데에 이 원칙의 문제가 있다.<sup>18)</sup>

많은 개발도상국들이 수출국에서 사전통보한 내용에 대하여 적절한 평가를 할 수 있는 자원, 전문가 또는 인프라를 가지고 있지 못하는 것이 현실이다. 그러므로 통보의 내용을 평가할 수 있는 기술을 개발도상국이 산업국가로부터 이전받지 못하면 사전통보동의절차는 단순한 “도달할 수 없는 희망봉”에 불과할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때에 이 법률의 실효성을 확보하고 국내에서 배출되는 유해폐기물이 해당 폐기물의 유해성을 평가할 수 있는 능력이 없는 국가로 수출되는 사항을 고려하는 제도의 개선도 필요하다.

### (3) 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」의 구성

「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」은 일시에 다량 발생하는 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 천연골재의 대체자원으로 활용가능한 양질의 순환골재 생산을 유도하여 국가 자원의 효율적 이용은 물론 나아가 국민경제발전과 공공복리 증진에 기여하도록 하려는 목적으로 2003년 12월 31일에 제정된 법률이다.

발주자는 건설공사의 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 시책을 적극적으로 이행하기 위하여 건설폐기물의 처리대책을 강구하여 시행하도록 하고, 당해 건설공사에서 발생하는 건설폐기물의 분리배출, 보관, 처리, 재활용 등에 필요한 비용을 공사금액에 계상하도록 하며, 재활용에 관하여 필요한 사항을 공사시방서 등 계

18) 이종영, “바이오안전성의정서의 성립배경과 내용”, 「법학논문집」 제25집 제1호, 2001, 143년 이하.

약서류에 명시하도록 규정하고 있다. 건설업자는 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 재활용을 촉진하기 위하여 발주자가 요구하는 계약조건을 성실히 이행하여야 하며, 건설공사의 발주자 등 건설폐기물을 배출하는 자는 건설공사를 수행하는 과정에서 발생한 건설폐기물을 성상별·종류별로 분리하여 배출하도록 하였다. 환경부장관은 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 재활용을 촉진하기 위하여 건설교통부장관과의 협의를 거치고 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사의 의견을 들어 5년마다 재활용기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사는 기본계획의 연차별 시행계획을 수립·시행하도록 규정하였다.

건설폐기물 처리업을 영위하고자 하는 자는 건설폐기물 처리 사업계획서를 시도지사에게 제출하고, 시도지사는 건설폐기물 처리사업계획서를 검토하고 그 적정 여부를 그 제출자에게 통보하며, 적정 통보를 받은 자는 시설·장비, 기술능력, 자본금 등 필요한 사항을 갖추어 시도지사의 허가를 받도록 하고, 건설교통부장관은 환경부장관과 협의하여 건설폐기물의 재활용을 촉진하기 위하여 순환골재의 용도별 품질기준 및 설계·시공지침 등 필요한 기준을 정하고, 순환골재의 품질을 확보하기 위하여 인증을 부여할 수 있도록 하였다. 건설공사의 발주자는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 건설공사 중 일정한 구조·규모 및 용도의 건설공사로서 순환골재의 사용이 의무화된 건설공사를 발주함에 있어 건설업자에게 품질기준에 적합한 순환골재를 사용하도록 하였다. 건설폐기물 배출자는 당해 건설공사가 완료된 경우 건설폐기물의 처리 및 재활용 실적을 관리하여야 하며, 그 실적을 당해 건설공사의 인·허가 또는 승인권자에게 제출하도록 하고, 건설폐기물 처리업자가 시도지사로부터 시설·장비 등을 갖추어 건설폐기물 처리업의 허가를 받은 후, 그 사용을 개시하기 위한 신고를 하기 전까지 공제조합에의 분담금 납부 또는 방치폐기물<sup>19)</sup>의 처리를 보증하는 보증보험 가입 등 방치폐기물 처리이행보증<sup>20)</sup> 조치를 취하도록 규정하고 있다.<sup>21)</sup>

19) 방치폐기물은 부도·야적폐기물 일체를 포함하는 광의의 개념으로 사용되고 있으며, 폐기물처리업체 또는 재활용신고업체 외에 부도난 생산업체 또는 기타 장소에 야적되어 처리되지 않는 폐기물 일체를 말한다.

20) 방치폐기물 처리보증제도는 폐기물처리업자가 처리할 능력이 없어서 사업장 안에 방치된



#### (4) 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 구성

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 폐기물발생량의 급증과 매립지의 확보곤란으로 기존의 폐기물처리방법으로는 폐기물의 관리가 한계에 도달함에 따라 폐기물의 발생을 원천적으로 줄이고, 발생된 폐기물의 재활용을 촉진함으로써 자원의 절약과 환경의 보전을 도모할 목적으로 1992년 12월 8일 제정되었다.

주된 내용으로 국가·지방자치단체·사업자 및 국민에게 자원의 절약과 재활용을 촉진하여야 할 책무를 부여하고, 환경부장관은 관계행정기관의 장의 의견을 들어 자원재활용기본계획을 수립하도록 하고, 환경부장관과 주무부장관은 자원재활용에 관련된 업종이나 제품의 분야별로 재활용의 촉진을 위한 지침을 통합하여 고시하고, 재활용관련사업자는 그 지침을 반드시 준수하도록 하였다. 또한 폐기물의 재활용촉진 및 원천적인 발생억제를 위하여 부담금제도를 새로이 도입하고, 이를 재원으로 하는 폐기물관리기금을 설치하여 폐기물처리시설의 설치와 그에 대한 지원, 폐기물의 재활용과 감량화를 위한 연구 및 기술개발, 지방자치단체에 대한 폐기물회수 및 재활용비용의 지원등에 사용하도록 하고 있고, 국가 또는 지방자치단체는 재활용산업을 육성하기 위하여 기금지원, 연구·기술개발사업의 실시, 재활용제품의 구매촉진과 품질·규격기준의 제정등을 하도록 규정하고 있다.

### 3. 폐기물관련 법률의 체계의 개선방안

환경부에서 운용하고 있는 폐기물관련 법률은 「폐기물관리법」을 중심으로 바

---

폐기물이 처리되지 못함으로 인하여 환경에 유해한 현상이 발생하는 것을 방지하기 위하여 도입된 제도이다. 폐기물처리의 의무자가 폐기물을 방치하고 처리하지 않는 경우에 일반적으로 관할 행정기관이 대집행을 실시하고 그 비용을 처리책임자에게 징수하는 절차를 진행하나 처리책임자가 대부분 경제적 능력이 없기 때문에 대집행비용을 징수하는 것이 사실상 불가능한 경우가 대부분이다. 이러한 경우에 처리비용을 결과적으로 국민이나 주민이 부담하게 되어 환경법의 일반원칙인 원인자책임 원칙에 반하게 되는 문제가 있다. 원인자부담의 원칙상 방치폐기물의 처리책임이 있는 폐기물처리업자에게 처리에 대한 보증을 하게 할 목적으로 도입된 제도가 방치폐기물처리 이행보증제도이다.

- 21) 건설폐기물의 재활용촉진 및 방치폐기물처리에 관하여 자세한 것은 오형조, “방치폐기물 처리 이행보증제도에 관한 연구”, 중앙대학교 2005년 석사학위논문 참조.

젤협약의 이행을 목적으로 하는 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 및 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」로 체계를 구성하고 있다.

(1) 「폐기물관리법」과 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」의 관계정립

현행 폐기물관리법 관련 법률은 4개의 법률로 분리되어 운용됨으로써 개별법률간에 규율의 대상과 범위를 명확하게 하는 장점이 있는 것은 사실이다. 독일과 같이 폐기물관리와 자원순환을 동일한 법률에서 통합하여 규정함으로써 폐기물을 한편으로 자원으로 활용할 수 있는 제도를 구축할 수 있다고 할 수 있다.<sup>22)</sup> 그러나 우리의 법률체계도 법률이 단순하게 분리되어 있다는 것만으로 폐기물의 관리와 자원순환이 상호 연계되어 있지 않다고 할 수는 없다. 분리되어 있는 개별 법률을 상호 연계할 수 있는 조문을 개별 법률에서 삽입하고, 전체의 법률체계를 법률간의 연계부분과 분리부분을 명확하게 하는 경우에 법률의 집행에서 충분히 독일과 같은 폐기물의 처리와 자원순환을 통합법으로 운용하고 있는 효과를 나타낼 수 있다고 하겠다.

사실 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」은 「폐기물관리법」에 포함되어 하나의 장으로 규정하는 것이 소위 법률의 홍수라는 비판으로 줄일 수 있는 측면이 있다. 실제 바젤협약을 국내이행한 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」은 외국에서 국내로 유입되는 폐기물로 인한 국내환경적 피해를 예방하고, 국내에서 배출되는 유해폐기물이 외국에서 반환경적으로 처리되는 것으로 목적으로 하는 법률이기 때문에 폐기물관리에 관한 사항에 속한다. 특별하게 독립된 법률로 규정하여야 할 특별한 이유는 없다고 본다. 다자간협약이나 양자간 협약을 이행하기 위하여 법률체계의 정비에는 일반적으로 국내의 기존법률을 개정하는 방안과 새로운 법률을 제정하는 방안이 있다. 환경부도 「생물다양성협약」의 국내이행을 위하여 새로운 법률을 제정하여 이행하지 않고, 「자연환경 보

22) 김연태, 전게논문, 165면 이하.

진법」을 개정하여 이행한 바 있다.

「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」을 독립법으로 계속 유지할 것인가 아니면 「폐기물관리법」에서 수용할 것인가는 앞으로 발전될 폐기물관련 법률에 달려 있다고 본다. 폐기물관리에 관한 기본적인 정책방향이 폐기물의 발생 축소와 적정한 처리를 넘어서 자원순환사회의 형성으로 결정되고, 새롭게 등장하는 폐기물의 처리와 재활용에 관하여 기존의 폐기물관리법이나 특정 폐기물의 재활용에 관한 수단으로 해결될 수 없는 경우에 지속적으로 새로운 법률의 수요가 필요하게 되면, 폐기물에 관한 법률은 증대하게 될 것이고, 이 경우에 폐기물의 수출입에 관한 사항만을 규정하고 있는 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」은 폐기물관리법에서 통합하는 것이 적합할 것이다.

#### (2) 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」과 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」의 관계정립

산업사회가 가속함으로써 제품에 대한 수요가 증대함으로 인하여 국내에서 폐기물의 양은 앞으로 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 폐기물의 관리는 폐기물의 처리나 재활용을 위한 에너지를 필요로 하고, 환경에 오염물질을 배출시킨다. 폐기물에 대한 정책방향은 이미 유럽연합국가를 필두로 산업국가에서는 폐기물의 발생예방에 출발하고, 발생한 폐기물은 재활용대상으로 접근하고 있다. 불가피하게 발생하는 폐기물은 환경에 대한 위해성이 없도록 관리하여 대부분의 폐기물이 재활용이나 재제조를 통하여 경제의 사이클 속으로 재투입되거나 퇴비화와 같은 유용한 자원으로 또는 무해한 형태로 환경으로 돌아가도록 하는 방향으로 법정책을 수립하고 있다. 최종적으로 처리되어야 하는 폐기물의 양은 가능한 최소한으로 감소시키고, 안전하게 파쇄, 분쇄하여 처분하고, 폐기물의 발생지에서 가능한 가까운 지역에서 처리되도록 함으로써 폐기물의 이동에 따른 에너지의 절약과 운송도중에 발생할 수 있는 유출을 최소화하는 방향으로 법정책을 수립할 필요성이 있다.<sup>23)</sup>

「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 재활용되거나 재제조될 수 있는 산

업제품의자원화를 위한 일반법으로서 역할을 수행하고 있다. 이에 반하여 「건설 폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」은 특별법에 해당한다. 「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」이 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」과 독립된 법률로서 제정됨으로써 앞으로 새로운 분야에 대한 자원의 절약과 재활용에 관하여는 다수의 특별법이 제정할 것이라는 것으로 예측하게 한다. 예를 들면 전자전기 폐기물에 관한 재활용에 관한 법률도 제정될 수 있고, 목제품의 재활용에 관한 법률도 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 특별법으로 제정될 수 있음을 예측할 수 있다.

자원의 절약과 재활용에 관한 법체계를 일반법과 특별법 형식으로 운용하는 것이 적합한가에 관하여는 쉽게 결정할 수 있는 문제는 아니라고 본다. 이것은 기본적으로 자원의 절약과 재활용에 관한 일반법인 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 어떠한 내용을 포함할 것인가에 따라서 결정할 필요성이 있다. 환경부는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 일부개정하여 「자원순환사회 형성과 재활용촉진에 관한 법률(안)」로 법명을 변경하고, 자원과 폐기물의 연계관계를 불가분의 관계로 정립하고, 특정분야별 자원의 순환과 재활용을 목적으로 하는 정책방향을 설정하고 있다.

### (3) 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」의 관계정립

「폐기물관리법」은 그 목적에서는 발생예방에 관하여 규정하고 있으나 주된 내용은 발생한 폐기물의 적정한 처리에 주된 목적을 두고 있다. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」은 이에 반하여 발생한 폐기물의 적정한 처리보다는 제품의 전주기적 측면에서 제품의 생산단계에서 재활용을 목적으로 생산될 수 있도록 유인할 수 있는 다양한 정책적 수단을 강구하고 있다.

폐기물의 적정한 처리와 재활용이나 재이용은 자원순환사회의 폐기물정책방향에서 볼 때에는 상호 분리될 수 없다. 폐기물의 적정한 처리에 의하여 달성하고자

23) 김광림, 전계보고서, 116면.

하는 행정목적과 폐기물의 재활용이나 재이용을 통하여 달성하고자 하는 목적은 동일한 것이다. 하나의 법률안에서 폐기물의 발생예방에서 출발하여, 유통과 최종적인 처리과정에서 발생할 수 있는 제품의 전주기적인 측면에서 재활용과 재사용의 정책을 일관성있게 법률체계를 정비할 수 있는 장점도 있다. 이러한 측면에서 볼 때에 「폐기물관리법」과 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」을 통합하는 법체계의 정립방안도 타당한 측면이 있다. 그러나 통합 폐기물관리 및 자원순환사회형성 법률은 지나치게 복잡하여 법률의 수요자인 규율대상자가 쉽게 접근할 수 없다는 문제가 발생할 수 있다.

#### (4) 소결

폐기물관리, 자원순환사회형성 및 재활용을 목적으로 하는 법률의 체계는 법률이 추구하는 목적에서 상호 밀접한 연관성을 가지고 있다. 상호간에 연관성을 가지고 있다고 하나의 법률에서 이를 모두 규정할 필요는 없다. 법률수요자의 편의적인 측면에서 볼 때에 폐기물의 처리를 관장하는 「폐기물관리법」을 현행과 같이 유지하고, 그 내용에서 자원순환사회의 형성과 재활용에 관하여 규정하고 있는 법률과 연계시키는 규정을 포함할 때에 통합된 법률로 체계를 개편하는 효과를 얻을 수 있다. 이러한 측면에서 현재 환경부에서 추진중인 「폐기물관리법」의 전부개정방향은 적합한 방안으로 평가할 수 있다.

자원순환사회형성과 재활용 촉진을 목적으로 하는 법률은 현재 기존의 「자원의 절약 및 재활용 촉진에 관한 법률」을 일부개정하여 「자원순환사회의 형성과 재활용촉진에 관한 법률」로 제명을 변경하는 법률개정을 환경부는 추진 중에 있다. 이 법률의 특별법으로 현행 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」을 유지하고, 기타 특수한 폐기물의 재활용의 촉진에 관한 법률을 지속적으로 제정하는 방안은 재원의 재활용촉진에 관한 법률체계를 혼잡하게 할 수 있는 점이 우려된다. 폐기물 관리정책의 방향이 폐기물의 안전처리에서 발생억제 및 자원화의 확대로 전환됨에 따라 자원순환사회의 기본원칙, 국가자원순환기본계획의 수립, 자원순환사회의 형성을 위한 국제협력과 재정적·기술적 지원, 전처리 시설 등 자원순환사

회 촉진을 위하여 필요한 시설의 설치 등을 규정하여 자원순환사회를 조기에 정착하기 위하여 제명을 「자원순환사회형성과 재활용촉진에 관한 법률」로 변경하고 하는 것은 적합한 것으로 보인다. 그러나 개정의 목적과는 달리 건축폐기물, 전기전자폐기물, 음식물쓰레기 또는 포장폐기물과 같은 특수한 폐기물의 재활용을 위하여 또 다른 특수분야에 관한 법률을 제정하여 운용하는 것은 경우에 따라서 「자원순환사회형성과 재활용촉진에 관한 법률」에서 추구하고자 하는 기본방향에 대한 예외적인 사례가 증대하게 하여 재활용정책의 방향에 혼란을 야기할 수 있다. 이러한 측면에서 최소한 「자원순환사회의 형성과 재활용촉진에 관한 법률」에서 순환자원에 관하여 통합적으로 규정하는 법체계가 적합할 것으로 보인다.

만일 재활용촉진에 관한 특별분야로 지속적인 분법화를 하고자 한다면, 현행 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률」에서 규정하고 있는 포장폐기물에 관한 사항을 독립된 법률로 입법화하고, 재활용촉진에 관하여는 기본법을 제정하여 재활용촉진기본법(가칭)을 중심으로 개별 특수한 분야의 폐기물재활용촉진에 관한 법률을 규정하는 방안도 적합한 법체계의 정립방향이 될 수 있을 것으로 본다.

#### IV. 맺는 말

폐기물과 자원은 밀접한 관련성을 가지고 있다. 폐기물은 인간의 활동을 위하여 필요한 자원을 사용한 결과 발생한 산물이다. 폐기물은 자원을 소모한 결과물이기 때문에 자원으로 환원되지 못하게 되면, 자원의 고갈을 가져와서 인류의 삶은 지속할 수 없을 수 있다. 이러한 측면에서 폐기물정책은 폐기물의 발생예방에서 출발하고, 발생한 폐기물은 재활용이나 재사용될 수 있도록 하고, 현대의 과학기술로서 발생한 폐기물을 더 이상 재활용할 수 없거나 재사용할 수 없다면 안전하고, 적정하게 처리하도록 하여야 한다.

폐기물발생과 재활용은 경제활동, 인구변화, 기술발전, 산업발전, 생산과 소비패턴에 의해 영향을 받는다. 폐기물과 자원재활용은 밀접한 연관성을 가지고 있

기 때문에 폐기물예방을 자원관리와 제품정책을 분리할 수 없다. 그러므로 폐기물의 발생예방을 위하여 발생하는 폐기물의 양의 감소에서 출발한다. 또한 발생한 폐기물은 환경에 영향을 미치기 때문에 폐기물의 양만이 예방정책의 결정적인 요인이 되는 것이 발생한 제품의 전주기적인 관리와 재활용에 관한 연계적인 제도의 정립이 필요하다. 폐기물관리에 관하여 통합적인 정책을 수립하기 위하여는 그 전제로서 폐기물 발생과 처리를 위한 통계적 데이터 수집이 요청된다. 불확실한 폐기물통계에 근거하여야 적절한 정책이 수립될 수 있다.<sup>24)</sup>

폐기물예방범위와 폐기물예방을 위하여는 우선 데이터의 분석을 통해 폐기물예방목표를 설정하고, 이러한 목표의 달성을 위한 폐기물예방, 자원관리 및 통합제품정책과의 상호연관성을 고려할 필요성이 있다.

폐기물예방을 달성하기 위한 수단은 양과 질적인 측면 두 가지로 나누어서 접근 가능하고 양과 질을 동시에 예방하는 것도 있다. 폐기물의 양의 축소는 제품의 생산공정에서 자원이용 방법을 변화시켜서 달성할 수 있고, 이러한 생산공정의 변화를 유인하거나 강제할 수 있는 제도에 의하여 달성할 수 있다. 폐기물감소를 제품의 생산공정과 가정에서 축소하기 위하여는 전통적인 규제적 수단으로 충분하지 않고, 경제적인 유인정책을 동시에 필요하다. 폐기물의 질적인 목표는 생산되는 폐기물의 환경에 대한 유해성을 축소시키는 것이다. 이를 위하여 인체와 환경에 유해한 화학물질에 대한 정보를 국가가 체계적으로 제공하고 이들에 대한 규제를 강화시키는 정책이 필요하다. 특히 생산자와 이용자들에게 제품 전주기의 안정성을 요구하고 가능하면 덜 유해한 물질의 사용을 권고하는 방안도 고려될 수 있다.

폐기물의 발생예방을 위하여 제품의 설계에서 제품생산의 공정과정을 거쳐서 생산된 제품의 재활용, 재이용 및 재제조를 포함하는 제품의 전주기적인 관리를 위하여는 통합된 법률체계로 폐기물관련 법률을 정립하는 방안도 가능할 수 있

24) 유럽연합은 이를 위하여 The Waste Statistics Regulation(Regulation(EEC) N°2150 /2002 of the European parliament and of the Council of 25 November 2002 on waste statistics, OJ L332, 9.12.2002, p.1)을 제정하여 운용하고 있다.

다. 그러나 연방국가와 같이 법률의 집행을 주에서 하는 국가체제와 단일국가로 된 한국에서 법체계는 동일하게 구성하는 것은 적합하지 않다고 할 것이다. 폐기물의 유형에 따라서 발생, 생산과정, 운송과 유통과정, 처리와 재활용의 방법은 서로 다르다. 또한 폐기물의 양도 폐기물정책에서 중요한 요소로 작용한다. 폐기물의 특성과 양에 따라서 자원순환사회를 형성하고, 적정한 폐기물의 처리를 위하여는 해당 폐기물의 특성에 적합한 법률체계를 수립하는 것이 적합할 것이다. 그러나 특수한 분야에 따른 폐기물이나 재활용의 촉진을 위하여 기본적인 방향을 설정하고, 공통적인 수단을 정하는 기본법을 수립한 후에 변화하는 폐기물의 처리와 재활용에 적합한 개별 법률을 제정하는 것이 적합한 법체계의 정립 방안이라 할 것이다.

환경부에서 추진하고 있는 현행 「폐기물관리법」을 유지하고, 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률」을 일부개정하여 「자원순환사회형성 및 재활용촉진에 관한 법률」으로 하는 경우에 이 법률을 분야별 폐기물의 재활용촉진에 관한 법률의 기본법으로 위상을 정립하게 할 필요성이 있다. 이 경우에 법률의 제명도 기본법으로 하는 것이 적합하다. “전기·전자제품의 재활용촉진법(가칭)”, “음식물쓰레기 재활용촉진법(가칭)”, “포장폐기물 재활용촉진법(가칭)”과 같은 특정된 폐기물의 재활용촉진을 위하여 법률을 제정하기 위하여는 이 분야를 총괄하는 기본법이 필요하다고 할 것이다.