

# 폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안

채 영 근\*

## 차 례

- I. 들어가는 말
- II. 폐기물관련 법체계의 연혁
- III. 폐기물관련법체계의 문제점과 정합성 개선방안
- IV. 폐기물의 개념과 분류
- V. 결론

## [국문초록]

폐기물 관련 법체계의 문제점들에 대한 개선방안으로는 우선 상호 중복규율하고 있거나 부조화한 요소들을 담고 있는 폐기물관련 법률들의 정합성을 향상시키는 노력이 필요하다. 폐기물관련법체계의 종합적이고 조화로운 법적규율을 위해 자원순환기본법의 제정이 논의되고 있다. 그러나 자원순환기본법 안에 독일과 마찬가지로 자원순환정책의 목표와 수단 뿐만 아니라 폐기물처리에 관한 사항까지 종합적으로 규율하지 않는 한 현재의 폐기물관련 법체계의 난맥상은 별로 나아질 게 없을 것이다. 그렇다면 기본법의 입법여부와 상관없이 현존하는 폐기물관련 법체계의 기본틀을 유지하면서 개선방안을 찾아볼 필요가 있다. 폐기물관리정책의 주안점이 폐기물의 적정처리에서 폐기물발생억제와 폐기물재활용으로 이동한 이상, 후자에 초점을 맞추고 있는 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률이 폐기물관련법체계의 근간이 되어야 할 것이다. 그리고 폐기물관리법은 폐기물의 적정처리를 입법목적으로 하고 여기에 초점을 맞추어 규율내용을 담아야 할 것이다. 따라서 폐기물의 발생억제 및 자원재활용에 관한 모든 규율은 자원재활용법에 통일적으로 규율되어야 한다. 폐기물관리법이 정의

\* 인하대학교 법학전문대학원 교수

하고 있는 '폐기물'의 개념은 그 정의조항의 한계를 무릅쓰고 법원과 환경부는 넓게 파악하여 왔다. 폐기물의 적정처리를 통해 환경오염을 예방한다는 입법목적에 충실한 해석이었다. 그러나 폐기물관련 정책이 폐기물의 적정처리에서 폐기물의 발생억제 및 자원의 순환이용으로 전환된 상황에서 폐기물의 개념을 종전과 같이 넓게 이해하는 것은 타당하지 않다. 폐기물과 재활용가능자원으로 나누어 폐기물에 대하여는 처리의무를 그리고 재활용가능자원에 대하여는 재활용의무를 부과하는 방향으로 정비해 나가야 할 것이다. 폐기물의 개념징표를 명확히 하여 그 범위가 자의적으로 확장되지 않도록 하여야 한다. 재활용가능자원의 경우 폐기물처리 보다는 완화된 규제를 적용하여야 하겠지만 재활용의 방법과 기준은 제시하여야 한다.

## I. 들어가는 말

현재 우리나라의 폐기물 관련 법체계는 폐기물의 처리와 재활용 등에 관한 다수의 법률들로 구성된 분법체계이다. 1962년 오물청소법을 제정하여 쓰레기의 처리 위주로 규율하기 시작한 이래, 1986년 폐기물관리법을 제정하여 생활폐기물 뿐만 아니라 산업폐기물의 적정처리를 함께 규율하면서 현대적인 폐기물관리체계를 갖추게 되었다. 1986년 제정당시 폐기물관리법은 폐기물에 관한 기본법적인 성격을 가지고 있었다. 그러나 1990년 이후 오수, 분뇨 및 축산폐수에 관한 규율, 자원재활용제도, 폐기물처리시설설치촉진 제도, 폐기물의 수출입제도 등이 폐기물관리법으로부터 분리되어 독립된 법률들이 제정됨에 따라 폐기물관리법은 폐기물의 처리에 관한 법으로 그 범위가 좁혀지게 되었다. 1993년 폐기물관리법으로부터 분법한 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(이하 “자원재활용법”)은 2000년대에 들어 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 및 「전기전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 등으로 다시 분화되게 되었다. 자원재활용법은 1990년대 중반 이후 폐기물정책의 주안점이 적정처리에서 발생억제 및 폐기물자원의 순환이용으로 전환됨에 따라 폐기물 관련 중심적인 법률로 자리하게 되었다. 2008년 동법률을 개정하면서 자원순환개념을 도입하였고 폐기물법의 중요 정책비전을 담고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘재활용’의 정의 등 중요한 법적 개념 및 중요한 관련 규율은 여전히 폐기물관리법을 준용하도록 하고 있다.

현재 분범화되어 있는 폐기물관련법체계에 대하여는 많은 문제점들이 지적되고 있다. 폐기물관리법과 그 밖의 관련 법률들이 빈번히 제정되고 개정되면서 전체의 체계와 조화를 무시한 채 대증적인 개정이 이루어져 폐기물관리의 법체계 전체가 부조화스럽고 이해하기 매우 어렵다.<sup>1)</sup> 그리고 폐기물관리법상의 '폐기물'의 정의는 폐기물의 성질에 관하여 충분히 설명하고 있지 않아 그 범위가 불명확하며<sup>2)</sup> 현대의 자원순환사회 이념에 부합하지 않는다.<sup>3)</sup> 이 글에서는 폐기물관련법체계의 연혁을 살펴보고 법체계의 문제점과 개선방향을 제시하도록 한다.

## II. 폐기물관련 법체계의 연혁<sup>4)</sup>

### 1. 오물청소법 제정 (1962)

- 1) 박근성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법연구 제20권 16, 18-19 (1998) “법개정의 구체적인 내용을 보면 폐기물관리법의 제정에서처럼 체계적인 법개정이 행해진 경우도 있지만 대부분은 그때 그때의 폐기물처리문제에 대처하기 위하여 법개정이 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 폐기물관리법이 체계성을 결여하고 폐기물관리법의 이해가 어렵다는 문제가 있다.” 18.
- 2) 김연태, 폐기물의 개념 및 분류 처리체계-독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로, 환경법연구 제25권 1호, 165, 166(2003) “폐기물의 예시가 구체적이지 않으며 또한 '필요성'만을 폐기물의 개념표지로 사용하고 있어 폐기물 개념을 정의하기에는 너무 포괄적이고 빈약하다는 문제점을 갖고 있다. 폐기물관리법상의 폐기물 개념정의와 관련하여 특히 폐기물과 원재료의 구분에 대한 명확한 규정이 없다는 문제점이 지적될 수 있다.” 동지 김광수, 독일의 폐기물법 개정이 우리나라 폐기물 정책에 주는 시사점, 환경법연구 제23권 2호 211, 231 (2001).
- 3) 전재경, 폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용, 환경법연구 제30권 3호, 611,619 (2008) “우리나라의 '폐기물' 개념은 독일[활용폐기물/불능폐기물], 일본[폐기물등>순환자원] 또는 미국[폐기물≠재활용품]의 어느 모형과도 일치하지 아니한다. 일본의 그것에 유사한 것 같지만, 일본은 '폐기물' 등 중 유용한 것을 '순환자원'이라고 정의하지만 우리나라는 문언상으로는 '폐기물'과 관계 없이 '재활용가능 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 지역[재활용/재제조]상의 다름을 낳고 규제행정과 조성행정의 차별화를 곤란하게 만든다.”
- 4) 한국산업폐기물처리공제조합, “국내외 폐기물관리법령 및 제도 비교분석”, 2001. 6. 22. 국내외 폐기물관리법령 및 제도 비교세미나, 111면. 예서는 폐기물관련 법제의 변천사를 1) 위생개념의 방어적시기(1961-1977); 2)적극적 보건개념의 시기(1978-1986); 3) 폐기물 적정처리 정착시기(1986-1992); 4) 자원화개념 도입시기(1993-현재)로 나누어 설명하고 있다.

오물청소법의 입법목적은 “오물을 위생적으로 처리하여 생활환경을 청결히 함으로써 국민보건의 향상을 기함”에 있었다. 동법률은 “오물”을 “진개, 재, 오니, 분뇨 및 견, 묘, 서등의 사체”로 정의하였다. 즉 쓰레기와 분뇨의 처리를 주로 규율한 것을 알 수 있으며 이러한 오물의 처리의무를 구, 시, 군에 맡겼다.

1973년에 개정된 오물청소법은 “오물”을 “쓰레기·재·오니·분뇨·동물의 사체 기타 폐기물”로 정의하여 오물의 범위를 더 넓혔다. 1982년에 개정된 법률은 입법목적에 “자연환경을 청결”히 하여 “환경보전에 기여함”을 추가함으로써 폐기물의 관리가 시민들의 생활환경뿐만 아니라 자연환경도 보호하는 것으로 확대하였다. “오물”의 정의조항을 다시 개정하여 “쓰레기 재 오니 분뇨 동물의 사체 기타 사람의 일상생활에 필요로 하지 아니하게 된 물질로서 환경보전법의 규정에 의한 산업폐기물이 아닌 폐기물”로 확장하였다. 동 개정은 또한 오수정화시설 및 분뇨정화조의 설치를 의무화하고 벌칙을 강화하였다.

## 2. 환경보전법(1977)과 산업폐기물의 관리

대기·수질 등 환경오염문제를 본격적으로 규율한 법률은 1963년에 제정된 공해방지법이었다. 1977년 공해방지법이 폐지되고 환경보전법이 제정되면서 대기, 수질, 소음에 더하여 산업폐기물의 관리를 시작하였다. 산업폐기물처리업 허가제도를 도입하였고 산업폐기물종말처리의 방법과 기준을 마련하였다. 동법률에 의해 규율된 산업폐기물은 1)오니; 2)수은, 3)카드뮴, 연, 6)가크롬 및 그 화합물과 이를 함유한 광재 및 연소재; 4)폐유; 5)비소, 유기인 및 시안화합물과 이를 함유한 오니, 광재 및 연소재; 6) 폐산 또는 폐알칼리; 7)폐 PCB 및 PCB 오염물질; 8)폐합성수지 등이었다.

1983년 개정된 동법률은 “산업폐기물”을 “사업활동에 수반하여 발생하는 오니·잔재물·폐유·폐산·폐알칼리·폐고무·폐합성수지등 폐기물로서 보건사회부령으로 정하는 것”으로 정의하였다. 산업폐기물의 배출 사업자는 자가처리하거나 위탁처리하여야 하며 폐기물발생을 억제하여야 하는 책무를 지는 것으로 규율하였다. 정부는 산업폐기물의 보관·운반·처리 방법과 기준을 마련하였고 제품 용기 등의 회수 및 처리 방법 등 고시하도록 하였다. 정부는 산업폐기물종말처리시설 기준을 마련하였

고 산업폐기물 수입제한요청권을 행사할 수 있도록 하였다. 1986년에 폐기물관리법이 제정되면서 산업폐기물관련 조항들이 삭제되고 폐기물관리법으로 통합되었다.

### 3. 합성수지폐기물처리사업법과 자원재활용법

1977년 제정된 합성수지폐기물처리사업법은 합성수지폐기물의 수집·처리 및 비용부담 등 규정함으로써 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여할 것을 입법목적으로 제정되었다. 주로 농촌에서 다수 발생하는 폐비닐의 수집과 처리를 위하여 제정되었다. 동법률에 기한 사업을 추진하기 위하여 한국자원재생공사를 설립하였다. 1992년 자원재활용법이 제정됨에 따라 동법률은 폐지되었고 1993 「한국자원재생공사법」을 별도로 제정하였다. 자원재활용법은 폐기물의 발생억제 및 재활용촉진사업을 수행하여 폐기물의 자원화를 촉진함을 목적으로 하였고 한국자원재생공사로 하여금 이 사업을 효율적으로 수행하게 하도록 하였다. 2004년 「한국자원재생공사법」은 폐지되고 「한국환경자원공사법」으로 대체되었다.

### 4. 폐기물관리법 제정 (1986)

오물청소법과 환경보전법상의 산업폐기물관리 조항들을 통합하여 동법률에서 규율하기 시작하였다. 폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 함으로써 국민보건의 향상과 환경보전에 기여함을 입법목적으로 하였다. 동법에서 처음으로 오물의 정의와 산업폐기물의 정의를 합쳐 폐기물의 정의규정을 마련하였는데, 다음과 같다: “쓰레기·재·오니·분뇨·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질.” 동법률에서는 폐기물을 일반폐기물과 산업폐기물로 구분하여 규율하였다. 일반폐기물은 “사람의 일상 생활에 수반하여 발생하는 쓰레기 분뇨 등 산업폐기물외의 폐기물”로 산업폐기물은 “사업활동에 수반하여 발생하는 오니·잔재물·폐유·폐알카리·폐고무·폐합성수지 등 폐기물로서 보건사회부령이 정하는 것”으로 정의하여 종래의 오물/산업폐기물의 분류기준을 유지하였다. 동법률에서는 폐기물의 처리기준을 마련하였고 폐기물처리

업에 대한 기준 및 지도 감독 등을 규율하였다. 동법률은 재활용 개념을 도입하였으나 폐기물의 재활용·감량보다는 처리에 중점을 두고 있었다. 1986년 동법률은 폐기물의 포괄적인 관리에 관한 일반법 및 통합법 시대를 열었다.

그러나 1991년 폐기물관리법이 개정되면서 재활용 및 감량화 정책이 전면적으로 도입되었다. 폐기물관리법에 '발생억제 및 재활용의 장'이 별도 신설(29조 - 38조)되었다. 원인자부담원칙에 따른 특정제품·용기에 대한 회수·처리비용예치제도를 도입하였다. 한편 오수·분뇨 및 축산폐수 분야는 삭제되어 새로 제정된 「오수분뇨및 축산폐수의처리에관한법률」에서 규율하게 되었다.(2007년 이후 오수 및 분뇨는 「하수도법」에, 축산폐수는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」로 분리하여 규율되기 시작함.) 동개정법률은 폐기물을 유해성여부에 따라 일반폐기물과 특정폐기물로 분류하였으며, 일반폐기물은 “특정폐기물외의 폐기물”로 정의하여 그 범위를 더욱 넓히고 특정폐기물은 “사업활동에 수반하여 발생하는 오니·폐유·폐산·폐알카리·폐고무·폐합성수지 등 환경 및 국민보건에 유해한 물질로서 대통령령이 정하는 물질”로 그 범위를 제한하였다. 폐기물처리시설의 사후관리를 강화하여 사후관리예치금 제도를 도입하였다.

1993년 자원재활용법을 제정하면서 폐기물관리법상의 자원재활용 관련 규정들을 삭제하였다. 그러나 동개정을 통해 폐기물처리시설주변영향지역 지원 등에 관한 장(29조 - 32조)을 신설하였고 폐기물처리시설의 사후관리이행보증금 제도도 도입하였다.

1995년 폐기물관리법 개정을 통해 폐기물을 그 발생원을 기준으로 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하기 시작하였고 이와 별도로 지정폐기물을 “사업장폐기물 중 폐유 폐산 등 주변환경을 오염시킬 수 있는 유해한 물질로서 대통령령이 정하는 폐기물”로 정의하여 별도로 규율하기 시작하였다. 사업장폐기물 감량화제도를 도입하였고 종전의 일반폐기물처리업에 대한 규율을 대거 삭제하였다. 그리고 1995년 「폐기물처리시설설치촉진에관한법률」을 제정함에 따라 폐기물처리시설주변영향지역 지원 등에 관한 장을 폐기물관리법에서 삭제하였다. 1999년 바젤협약가입에 따른 국내 대응 법으로서 「폐기물의 국가간 이동에 관한 법률」을 제정하였다. 2008년 개정을 통해 폐기물관리법에 전자인계인수제도를 전면 도입하였고 실효성이 낮은 방치폐기물 처리이행보증금제도를 폐지한 반면 수·출입 폐기물 신고제도 도입하였다.

## 5. 자원재활용법의 분화

2002년 개정된 자원재활용법은 생산자책임재활용제도를 도입하였고 이와 더불어 분리배출표시 및 빈용기보증금제도 등을 도입하였다. 2003년에는 「건설폐기물 재활용법」을 제정하여 건설폐기물 분리배출·처리, 순환골재 품질기준·인증, 재활용 기준 등을 규율하였으며 2007년에는 「전기·전자제품 및 자동차 자원순환법」을 제정하여 기존 자원재활용법상의 10개 품목의 생산자책임재활용제도를 이관하였다.

2007년 자원재활용법을 개정하여 자원순환의 개념과 원칙을 도입하였다. 제품의 자원순환성 평가제도 및 개발사업의 자원순환성 고려 등을 규율하였고 에너지회수시설 및 전처리시설 설치·운영 등의 근거 규정을 마련하였다.

## III. 폐기물관련법체계의 문제점과 정합성 개선방안

### 1. 자원재활용법 중심의 기본법 구축

현재 폐기물관리정책의 주안점은 폐기물의 발생을 억제하고 불가피하게 발생한 폐기물은 적정하게 처리하며 폐기물을 포함한 자원의 재활용을 추진하여 자원의 순환이용을 촉진하는 데 있다. 정부는 폐기물도 자원의 일부로 보고 폐기물의 재활용을 적극 추진하고 있다. 이러한 경향에 따라 종래 폐기물관리법에서 규율되고 있던 수많은 폐기물관련 제도들이 자원재활용법 및 개별적 재활용법에 분리되어 규율되고 있는 실정이다. 자원재활용법은 폐기물을 포함한 자원의 절약과 재활용을 규율하고 있으므로 현재의 폐기물관리법 보다 상위의 법이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 폐기물관리정책의 기본적인 원칙과 중요용어들의 정의는 여전히 폐기물관리법에서 규정하고 있다. 폐기물관련 법을 파악하려면 개별 재활용법들뿐만 아니라 자원재활용법 그리고 폐기물관리법을 함께 살펴보아야 하는 형편이다. 따라서 관련 법률들을 체계적으로 정리하자면 자원재활용법을 ‘지속가능한 자원순환형 경제사회기반 확립’이라는 국가폐기물관리정책의 큰 틀과 방향을 제시하는 기본법으로 기능하도

특 전환시킬 필요가 있다.<sup>5)</sup> 자원재활용법과 폐기물관리법은 제1조에서 ‘폐기물의 발생억제’를 동일하게 입법목적으로 제시하고 있다. 폐기물의 발생억제는 자원재활용법이 일관하여 규율하고 폐기물관리법은 폐기물의 적정처리에 초점을 맞출 필요가 있다. 따라서 궁극적으로 폐기물관리법의 입법목적도 이에 맞게 개정되어야 한다. 그리고 폐기물관리법 제15조 3항 음식물류폐기물 감량에 관한 규정도 자원재활용법으로 이관하여야 한다. 폐기물관리법 제17조 제1항 2호의 사업장폐기물배출자의 배출억제 의무 규정도 자원재활용법으로 이관하여야 한다. 폐기물관리법 제46조 폐기물재활용 신고 관련 규정도 자원재활용법으로 이관하여 규제하도록 하고 재활용의 방법과 기준을 제시하여야 할 것이다.

## 2. 자원재활용법의 문제점과 개선방향

자원재활용법은 매우 중요한 요소들을 법률에 직접 규정하지 않고 시행령 또는 시행규칙에서 정하도록 위임하고 있다. 예를 들면, 포장폐기물의 발생억제 의무를 부과하고 있는 제9조의 경우 의무의 내용과 관련하여 충분한 설명없이 하위법령에 지나치게 위임하고 있다.(제1항-대통령령, 제2항-환경부령, 제3항-고시, 환경부령, 환경부령, 제4항-환경부령) 이러한 경향은 1회용품의 사용억제를 규율하고 있는 10조(대통령령) 및 10조의2(환경부령), 그리고 폐기물부담금부과의 근거조항인 제12조에서도 두드러지게 나타나고 있다.(제1항-대통령령, 제2항-대통령령)

자원재활용법은 전반적으로 기업활동에 대한 직접적인 규제가 너무 많다. 기업의 재활용의무에 대한 직접적 규제보다 경제적 유인방법을 고안할 필요가 있다. 기업이 재활용 노력을 자발적으로 기울일 수 있도록 경제적 유인수단을 도입하고 지원을 강화하는 것이 필요하다.

현재 자원재활용법에서는 ‘재활용가능자원’이라는 용어를 사용하며 “사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거(수거)된 물건과 부산물(부산물) 중 재사용·재

5) 동지, 함태성, 독일과 일본의 폐기물법제 비교 검토를 통한 한국의 폐기물법제의 체계재정립방안 연구, 토지공법연구 제30집 (2006. 3) 453, 474. “결론부터 말하면, 단기적으로는 재활용촉진법 확대개편 방안이 가장 현실성 있는 방안이라고 생각되며, 장기적으로는... 기본법을 제정하여 자원순환형사회의 틀을 만들어가는 것이 타당하다고 본다.”



생이용할 수 있는 것[회수할 수 있는 에너지와 폐열을 포함하되, 방사성물질과 방사성물질로 오염된 물질은 제외한다]을 말한다”고 정의하고 있다. 재활용이 가능한 물질을 ‘폐기물’이 아닌 ‘자원’으로 명명하기 시작했다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다. 그러나 제2조 제5호에서 “재활용”의 정의는 폐기물관리법상의 “폐기물의 재활용” 개념을 차용하고 있어 ‘재활용가능자원’은 다시 폐기물과 관련된 것으로 제한되고 있다.

그러나 ‘폐기물의 재활용’은 논리적으로 타당하지 않다. 폐기물은 말 그대로 폐기되어야 마땅한 물질을 말한다. 폐기되어야 마땅한 물질을 재활용하는 것은 적절하지 못하다. 재활용대상 물질은 더 이상 폐기되어야 할 물질이 아니다. 따라서 ‘폐기물재활용’이 아니라 ‘재활용가능자원의 재활용’으로 명명하여야 할 것이다. 자원재활용법은 폐기물의 발생을 억제하고 제품의 생산단계에서부터 폐기물의 발생이 최소화되고 자원의 재활용을 극대화할 수 있도록 제품설계를 유도하는 등 매우 폭넓은 규율사항을 담고 있으므로 재활용가능자원에 대비되는 폐기물의 정의규정을 마련할 필요가 있다. 자원재활용법이 기본법으로 자리잡게 되면 폐기물관리법에서는 자원재활용법이 정의하고 있는 폐기물 정의 조항을 준용하도록 하는 것이 체계합리적이다. 폐기물의 정의에 대한 문제는 후술하기로 한다.

그리고 플라스틱제품처럼 이미 재활용이 활발히 이루어지고 있는 물질에 대하여는 폐기물부담금에서 제외시킬 필요가 있다.<sup>6)</sup> 자원재활용법 제9조 2항 합성수지재질로 된 포장재의 연차별 줄이기 운동의 실효성에 의문이 제기되고 있다. 포장재로서의 수명이 종이보다 월등하고 플라스틱류에 대한 재활용이 높아진 만큼 제도 자체에 대한 전면적 재검토 필요하다는 지적이 있다.<sup>7)</sup>

자원재활용법 제2조의2 자원순환에 관한 기본원칙 제1항에서는 제조자 등의 폐기물발생 억제 의무와 유해성 저감 의무를 정하고 있다. 그러나 폐기물발생 억제 의무와 폐기물의 유해성 저감 의무는 서로 무관하다. 자원재활용법에서 유해성에 대하여 갑자기 언급하는 것은 부적절하다. 법률 전체를 보더라도 유해성저감에 관한 사항은 규

6) 홍욱희, 환경논단, 국내현실에 합당한 폐기물 정책을 수립하자(VI), 첨단환경기술 2008. 4 <http://www.envitop.co.kr>.

7) 홍욱희, 환경논단, 국내현실에 합당한 폐기물 정책을 수립하자(III), 첨단환경기술 2008. 1 <http://www.envitop.co.kr>.

을하고 있지 않다. 제조자의 유해성저감 의무는 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」에 일반적인 규정을 마련하는 것이 체계상 어울린다. 관련 법률들로는 유해화학물질관리법이나 잔류성유해물질관리법 등이 있으며 별도로 산업생산 전반에 걸쳐 유해물질의 사용을 억제하도록 하는 규율 내용을 발전시켜 새로운 입법으로 발전시키는 것도 하나의 방법이다. 제5조 제3항의 건설공사 발주자의 책무에 관한 규정은 이미 분법화된 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」로 이관하여 통일적으로 규율할 필요가 있다. 자원재활용법 제3장 재활용사업공제조합에 관한 규율 부분은 EPR제도에 관한 제16조에 의거하여 재활용의무를 부담하는 기업들의 문제이므로 당해 관련조항들에 붙여서 규율하는 것이 타당하다. 아마도 제21조 이하에서 규율할 수 있을 것이다.

현재 폐기물의 재활용실적에 대한 신뢰도가 매우 낮다.<sup>8)</sup> 폐기물 재활용 실적 및 통계조사에 관한 규정을 마련하고 올바른 기법의 도입하여 세부적인 사항을 하위규정에 마련하여야 한다. 특히 최종적인 재활용량을 기준으로 산정하지 아니하고 재활용전문 중간처리업자 또는 재활용신고자가 수탁받은 양을 기준으로 산정하는 방식을 시정하여 재활용되지 않고 불법처리되는 폐기물까지 모두 재활용통계에 오르는 일이 없도록 하여야 한다.

### 3. 폐기물관리법의 문제점과 개선방향

현재 폐기물관리법은 잦은 개정으로 “삭제”된 조항들이 너무 많이 방치되어 있다. 예를 들면, 제20조부터 제23조까지 비어 있고 제3장은 아예 존재하지 않는다. 폐기물관리법 제6조 처리시설의 반입수수료 조항은 뒤로 조정할 필요가 있다. 국가 및 국민의 책무 관련 조항들 사이에 처리시설의 세부사항을 두는 것은 부적절하다. 제14조 지자체의 생활폐기물처리규정에 덧붙여 규율하는 것이 낫다고 보여진다. 수수료징수에 관하여 규율하고 있는 제14조 제3, 4항과 중복되지 않도록 조화롭게 규율하여야 한다. 폐기물관리법 제24조의2 제24조의3은 제24조와 아무관련이 없는 폐기물수출입신고에 관하여 신설된 규정이므로 제20조와 제21조로 옮겨 규율하는 것이 타당하다.

8) 홍옥희, 환경논단, 국내현실에 합당한 폐기물 정책을 수립하자(V), 첨단환경기술 2008. 3

폐기물관리법상 행정처분의 근거 및 기준이 혼재되어 있어 혼란스럽다. 제60조에 일반적인 행정처분의 근거 조항이 있으나 행정처분의 구체적인 내용을 제한하지 않고 포괄적으로 부령에 위임하고 있어 문제이다. 수수료 징수에 관한 규정도 혼재되어 있어 제59조에서는 별도로 폐기물처리업허가(25조3항) 및 폐기물처리시설의 검사(30조 1, 2항)에 있어서 수수료 징수를 규정하고 있다.

제9조 제1항에 의하면 시·도지사는 관할 구역의 폐기물을 적정하게 처리하기 위하여 환경부장관이 정하는 지침에 따라 10년마다 폐기물 처리에 관한 기본계획을 세워 환경부장관의 승인을 받도록 되어 있다. 이 기본계획 속에는 폐기물처리시설의 설치 현황과 향후 설치 계획도 포함되어 있다. 그러나 이러한 내용만으로는 당해 계획에 어떠한 사항이 포함되어야 하는가에 대하여 전혀 알 수 없다. 적어도 처리시설의 입지규제에 관한 내용을 포함시켜 적절한 장소에 처리시설을 설치할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

폐기물재활용의 경우 사업자가 폐기물처리업인 중간처리업(허가)과 재활용신고자(신고)로 혼재되어 있어 체계적인 재활용의 관리가 곤란하다. 폐기물 재활용사업에 대한 규제수단을 재정립할 필요가 있다. 폐기물관리법 제25조에서는 폐기물처리업을 영위하기 위해서는 정부의 허가를 받도록 되어 있다. 폐기물중간처리업 역시 허가대상이나 생활폐기물을 재활용하는 경우에는 제외하고 있다. 신고대상인 폐기물재활용업의 경우 중간폐기물을 제조하는 경우는 삭제하고 최종적으로 재활용을 완료하는 경우에 대해서만 재활용업으로 인정할 필요가 있다. 기존 재활용전문(파쇄)중간처리업체와 같이 폐기물을 1차 처리한 후 최종재활용업체에 위탁하는 경우에는 최종 재활용의 전처리 개념의 중간처분으로 간주되어야 하고 재활용이 될 수 없다. 폐기물을 중간처리한 후 생성된 물질이 폐기물인지 여부에 대한 법해석 논란이 있어 재활용 완료 전 불법처리 우려가 있다. 폐기물 중간처리 생성물에 대한 규정을 명확히 할 필요가 있다.

폐기물관리법 제46조 1항 7호 폐기물재활용신고의 경우, 최종재활용업자 뿐만 아니라 수집 운반업자도 신고만으로 사업을 할 수 있게 하고 있어 폐기물 수집운반업에 비해 규제가 미비하다. 수집운반업자에 의한 불법처리 가능성이 크다. 폐기물관리법 제46조(폐기물 재활용신고)에는 다수 법령에서 폐기물 재활용용도 및 방법을 규

정하고 있음에도 불구하고 ① KS제품, ② 부산물비료, ③ 사료를 제조하는 자에 대해서는 이러한 재활용용도 및 방법과 관계없이 모든 폐기물을 재활용할 수 있도록 규정하고 있다. 기존의 KS제품, 부산물비료, 사료를 제조하는 자에 대해서도 환경부령으로 정하는 재활용용도 및 방법에서 사용가능 폐기물과 기준을 정해야 한다.

재활용제품내 함유 중금속 등 유해물질에 대한 기준이 없어 제품에 대한 국민의 불신이 증대하고 소비자의 건강 피해가 우려된다. 재활용의 '경제적 효과' 뿐만 아니라 그로 인한 '환경상 위해나 국민건강에 대한 영향'도 함께 고려하도록 재활용정책을 개선할 필요가 있다.

현재 폐기물의 적정처리와 관련하여 나타나고 있는 문제는 폐기물중간처리업체들에 의한 보관기준 위반, 폐기물의 과다수탁으로 인한 허용보관량 초과, 폐기물 처리기한 위반 등 주로 부적정 야적 및 처리이다. 가연성폐기물은 원칙적으로 소각처리해야 하나 소각비용이 매우 비싸 불법매립하거나, 재활용업체들이 재활용하지 아니하고 불법매립하거나, 중간처리업체들이 재활용대상폐기물을 매립대상 폐기물로 위장하여 불법매립하여 처리비용을 절감하는 사례가 자주 발생하고 있다. 그리고 폐기물을 장기간 방치함으로 인하여 가연성폐기물의 재활용이 불가능하게 되는 현상도 다수 나타나고 있다. 폐기물의 불법처리현상이 근절되지 않는 현상에 대한 근본적인 원인을 분석하고 이에 대한 방안을 마련하여야 한다. 방안의 하나로서 영세한 폐기물처리업체들 뿐만 아니라 폐기물배출자의 책임을 함께 강화할 필요가 있다.

#### 4. 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률의 문제점과 개선방향

동법률은 건설폐기물의 처리와 재활용에 관한 단일 법률로서 일시에 다량 발생하는 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고, 천연골재의 대체자원으로 활용가능한 양질의 순환골재 생산을 유도하고, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 적용을 받는 발주자를 대상으로 순환골재 사용을 의무화하는 등의 내용을 담고 있다. 그러나 동법률은 발생억제의 관점이 결여되어 있다. 건설폐기물의 배출억제를 위한 방책에 관한 사항은 단지 재활용기본계획으로 정하도록 되어 있고 구체적인 조치는 규정되어 있지 않아 한계가 있다.

건설폐기물 중 혼합폐기물의 정의가 애매하여, 혼합폐기물의 선별자원화가 매우 부실하다.<sup>9)</sup> 동법률시행령 제9조 제1항에 의하면 “법 제13조의 규정에 의한 건설폐기물의 수집운반, 보관, 중간처리의 기준 및 방법은 다음과 같다: 1. 건설폐기물은 폐콘크리트 폐아스팔트콘크리트 폐목재 폐합성수지 폐금속류 등의 종류별로 재활용가능성, 소각가능성 여부 등에 따라 구분하여 수집 운반, 보관할 것. 다만, 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 가. 건설폐기물의 발생 또는 배출당시 2종류 이상의 건설폐기물이 혼입되어 발생 또는 배출되는 경우”로 규정하고 있다. 즉 2종류 이상 혼합되어서 배출되는 것은 수집 운반할 때에 재활용가능성이나 소각가능성 여부 등을 고려할 필요가 없이 해도 된다는 것으로 규정하고 있어 그 처리를 어렵게 하고 있다.

##### 5. 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률의 문제점과 개선방향

수은, 납 등 유해물질의 사용을 금지하는 이유는 해당 제품의 재활용을 촉진하기 위한 것이 아니라 해당 유해물질로 인한 인간 건강 및 환경오염을 예방하기 위함이다. 유해물질사용금지규정이 적용되어야 할 제품군과 재활용에 대한 생산자책임이 적용될 제품군을 다르게 규정할 필요가 있다. 규제의 목적, 방법, 내용 및 대상이 다름에도 불구하고 동일한 법률에서 유해물질 사용금지과 재활용의무를 규율하고 있어 문제이다. 재활용책임을 부과하는 것은 간접적으로 경제적 부담을 가함으로써 제품의 디자인단계에서부터 재활용을 용이하게 만들도록 한 것임에 비해, 유해물질사용 금지는 전형적인 명령통제방식을 따른 직접적 규제에 해당한다. 유해물질사용을 금지하는 것은 아무리 재활용을 한다고 해도 어차피 전자폐기물의 일부는 매립될 수밖에 없는 운명이므로 환경오염을 방지하기 위해 보다 강력한 금지조치를 취하고 있는 것이다.<sup>10)</sup> 유해물질사용금지는 물론 재활용과정에서 취급하는 사람들이 보다 덜

9) 오재현외3인, 건설폐기물의 리사이클링 현황과 연구동향-국내자원의 유효이용을 위한 처리 및 회수기술동향(4), J. of Korean Inst. of Resources Recycling, 17권 2호 pp. 16-29, 20 (2008)

10) Holly K. Towle, Andrew H. Dyer, Michael W. Evans, THE EUROPEAN UNION DIRECTIVE ON WASTE ELECTRICAL AND ELECTRONIC EQUIPMENT: A STUDY IN TRANS-ATLANTIC ZEALOTRY, Rutgers Computer and Technology Law Journal 49, 52 (2004)

위험하게 하기 위한 것도 이유가 된다. 전기전자제품의 재활용촉진 및 유해물질사용 금지에 관하여는 시초라 할 수 있는 EU의 경우 유해물질사용금지조치와 전기전자제품에 대한 재활용의무부과는 각기 별도의 법령에서 규율하고 있다.<sup>11)</sup>

9조1항 단서는 “다만, 제품의 특성상 유해물질의 제거가 불가능하거나 대체물질이 없다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우와 연구·개발이나 수출을 목적으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 유해물질 함유기준을 정하면서 수출을 목적으로 하는 경우 동기준을 지키지 않아도 되도록 한 것은 차별을 허용하는 것으로서 국제화에 역행한다.

동법률에서 사용하고 있는 직접적인 기업규제수단들은 재고되어야 한다. 첫째, 제품에 사용한 유해물질, 해체정보 등의 제공을 통해 기업경쟁력의 기초인 기술이 유출될 우려가 있다. 둘째, 재활용의무제도는 제조업자 등으로 하여금 재활용사업공제조합을 이용하여 재활용을 위탁할 수 있게 하는 한편, 재활용의무를 달성하지 못하는 경우 부과금을 납부함으로써 재활용의무를 대신할 수 있게 하여 재활용이 이루어지는 대신 기업의 단순한 경제적 부담만 증가시키게 될 가능성이 높다. 셋째, 제품의 재질 구조 등에 관한 통일적인 지침을 정부가 만들고 기업들로 하여금 이를 따르도록 하는 것은 기업의 자율과 창의성을 해칠 우려가 있다. 재활용율만을 제시하고 구체적인 방법은 기업들의 기술적 경제적 타당성에 입각한 선택에 맡기도록 할 필요가 있다.

전기전자제품과 자동차의 재활용은 그 방법이나 수단이 크게 다르므로 동일한 법에서 규율할 이유가 없다. 전기전자제품의 경우 제조자의 책임을 중심으로 하나, 자동차의 경우 자동차폐차업자의 재활용을 중심으로 규율하고 있어 두 대상제품에 대한 책임의 내용이 크게 다르다. 자동차의 재활용에 대하여는 「자원의 절약 및 재활용촉진에 관한 법률」에 두거나 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」<sup>12)</sup>에서 규율하는 것이 타당하다.

11) 유해물질사용금지에 관한 지침은 the Restriction on Hazardous Substances (RoHS) Directive에서 규율하며 전기전자제품의 재활용의무에 관해서는 Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)에서 별도로 규율하고 있으며 이 두 지침은 분명히 그 목적, 내용 및 대상이 다르다. Phoenix Pak, Haste Makes E-Waste: A Comparative Analysis of How the United States Should Approach the Growing E-Waste Threat, 16 *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 241, 264 (2008)

## IV. 폐기물의 개념과 분류

### 1. 폐기물의 개념

폐기물의 개념은 폐기물관리 및 자원재활용 정책에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다. 어떠한 물질이 폐기물인지 여부는 최종적인 처분(매립이나 해양배출)의 대상으로 삼을 것이냐의 문제와 직결된다. 현재 폐기물관리법에서 정의하고 있는 폐기물 개념은 너무 포괄적이고 체계적이지 못하다는 비판이 주를 이루고 있다.<sup>12)</sup>

폐기물관리법의 연혁에서 보면 입법초기 법률용어로서의 ‘오물’은 “진개, 재, 오니, 분뇨 및 건, 묘, 서등의 사체”로 정의되었고 열거방식을 채택하여 한정적으로 규율하였다. 그러나 1986년 ‘오물’은 보다 넓은 ‘폐기물’이라는 용어로 변경되었고 “쓰레기·재·오니·분뇨·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정의되어 폐기물의 유형을 열거하는 한편 폐기물의 개념표식을 사용하여 그 범위를 한정하고 있다. 폐기물관리정책의 목표가 폐기물의 적정처리를 통한 생활환경의 보호에서 자원의 절약과 순환이용으로 변경된 현재 폐기물의 정의를 재검토할 필요가 있다.

폐기물관리법은 현재 1986년도 정의와 마찬가지로 ‘폐기물’을 “쓰레기, 연소재, 오니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”(제2조 제1호)로 정의하고 있다. 여기서 ‘사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질’이 무엇인가가 문제가 된다. 폐기물의 국어사전적 의미는 “못 쓰게 되어 버리는 물건”이다.<sup>14)</sup> 이와 대조적으로 자원은 “인간 생활 및 경제 생산에 이용되는 원료로서의 광물, 산림, 수산물 따위를 통틀어 이르는 말,”<sup>15)</sup> “자연에서 얻어지는 것으로서 인간 생활 및 경제 생산에 이용되는 온갖 물질이나 노

12) 동법률에 대하여는 “환경친화적 자동차법은 개발과 보급에만 초점이 맞추어져 있고 자원순환과의 접점이 결여되어 있다”는 비판이 제기되고 있다. 전재경 상계논문 623.

13) 김연태, 상계논문 167. “폐기물의 예시가 구체적이지 않으며 또한 ‘필요성’만을 폐기물의 개념표식으로 사용하고 있어 폐기물 개념을 정의하기에는 너무 포괄적이고 빈약하다는 문제점을 갖고 있다.”

14) 국립국어연구원 표준국어대사전, 하, 6581쪽, (1999)

15) 국립국어연구원 표준국어대사전, 하, 5136쪽, (1999)

동력, 기술 따위,”<sup>16)</sup> 또는 “인간 생활에 도움이 되는 자연계의 일부”<sup>17)</sup> 등으로 서술되고 있다. 폐기물인지 여부를 판단함에 있어서는 기본적으로 버리는 사람의 주관적 의사를 기초로 한다. 즉 어느 물건이 생활이나 사업활동에 필요하지 않다고 판단하여 그 물건을 종량제 봉투에 넣어 버리면 그것은 폐기물이 된다. 반대로 어느 물질의 사용후 잔재물을 점유자가 필요하다고 판단하여 자신의 사업장에 야적하고 있는 경우, 객관적으로 당해 물질이 사업활동에 필요하지 아니하게 된 것으로 간주하고 점유자의 의사에 관계없이 폐기물의 성립을 긍정할 수 있을까? 현재 판례<sup>18)</sup>나 환경부<sup>19)</sup>의 입장은 폐기물의 정의를 넓게 해석하여 점유자의 주관과 상관없이 물질의 객관적 성상을 보아 폐기물인지 여부를 판단하고 있다. 법원의 확립된 판례에 의하면:

“자연환경 및 생활환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 폐기물의 배출을 엄격히 규제하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상을 도모하려는 법 취지에 비추어 위 규정들의 내용을 종합하여 보면, 사업장에서 배출되는 쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등의 물질이 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 이상은 그 물질은 구 폐기물관리법에서 말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 당해 사업장에서 폐기된 물질이 재활용 원료로 공급된다고 해서

16) 옛센스 국어사전 6판 전면개정판 1956쪽 (2006)

17) 교학 한국어사전 1708쪽 (2004)

18) 대법원 2001. 6. 1. 선고 2001도70 판결 (돈피작업장에서 하루 평균 600장의 돈피를 수거하여 가공하면서 나오는 사업장 동물성 잔재·폐기물인 돈지(폐지기름 등) 1,500kg(일일 평균)을 배출하여 이를 kg당 70원 내지 110원씩, 하루 전체 평균 발생량인 1,500kg 기준으로 105,000원 내지 165,000원씩에 돈지 및 우지수집업자에게 공급한 사건에서 대법원은 발생한 돈지를 폐기물로 간주하여 사업장폐기물 신고대상에 해당한다고 본 판례); 대법원 2003. 2. 28 선고 2002도6081 (폐기물중간처리업자가 사업장폐기물배출자들로부터 위탁받은 폐수처리오니와 일반폐기물 재활용계약에 따라 수거한 오니를 비료 및 암반녹화식생토의 원료로 사용할 것이라 하더라도 그 성상이 변경된 것으로 볼 수 없어 아직 폐기물로서의 속성을 상실하지 않았으므로 이 사건 물질은 여전히 폐기물에 해당한다고 판시); 대법원 2009. 1. 30. 선고 2008도8971 판결(액체비료가 본래 위 공장의 원료로서 보관하던 것이라 하더라도 그것이 일단 저장탱크로부터 유출되어 더 이상 위 생산 목적에 사용하기 어렵게 된 이상은 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질로서 폐기물에 해당한다.)

19) 환경부홈페이지 통합민원서비스, 물엿제조공장의 부산물인 엿밥이 폐기물인지 여부에 대한 질의에서 환경부는 물엿을 제조하는 과정에서 발생한 부산물이 사업자등록증에 등재된 제품인 경우 폐기물에 해당하지 아니하나, 당해 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질인 경우 유가성이 있어 판매하는 경우라도 폐기물로 관리되어야 한다고 회신하였다.



폐기물로서의 성질을 상실한다거나 사업장폐기물배출자의 신고의무가 없어진다고 볼 것이 아니다.”<sup>20)</sup>

이러한 관례의 경향은 폐기물의 범주를 넓게 이해하고<sup>21)</sup> 규제의 대상으로 삼아 폐기물의 부적정처리를 막겠다는 의지이다. 법원과 환경부의 이러한 취지는 정당하나 현재 우리의 ‘폐기물’ 정의가 취하고 있는 ‘물질의 불필요성’을 판단함에 있어서 ‘당해 사업장의 사업활동’에 불필요한지 여부로 국한하여 판단함으로써 폐기물을 넓게 인정하고 있는 것은 변화된 폐기물관리정책에 부합하지 않는 것이다.<sup>22)</sup>

재활용기술이 고도로 발달한 현재 과거에는 못 쓰게 되어 버리던 물건들도 ‘사람의 생활에 필요한’ 자원으로 인식되고 있다. 이에 따라 많은 재활용사업자들이 시설과 설비를 갖추고 재활용대상 물질들을 구매하고 있다. 당해 사업장에서는 필요하지 않은 물질도 널리 사람의 생활에 필요한 용도로 사용될 수 있는 가능성이 매우 커졌다. 이렇게 본다면 오늘날 ‘사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질’의 범위는 매우 좁다고 보아야 하고 현재 재활용되고 있는 물질들은 현행법상 ‘폐기물’에 해당되지 않는다고 보아야 한다. 이러한 관점에서 최근에 대법원이 내린 관례에서 재활용과정(파쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 숙성)을 거쳐 완제품은 아니나 객관적으로 사람의 생활이나 사업활동에 필요하다고 사회통념상 승인될 정도에 이르렀다면 그 때부터는 폐기물로서의 속성을 잃고 원료물질로 보아야 한다고 판시<sup>23)</sup>한 것은 올바른 방향전환이라고 볼 것이다.

20) 대법원 2001. 6. 1. 선고 2001도70 판결

21) 홍준형, 환경법 (2005) 914-915. “주관적 폐기물개념을 원칙으로 하되 객관적 폐기물개념에 의하여 보충되는 개념으로서 가장 넓은 의미의 폐기물개념이 폐기물관리법에 의하여 채용되고 있다고 할 수 있다.”

22) 동지, 김홍균, 폐기물재활용 개념-폐기물과의 구별-저스티스 통권 제84호 (2005. 4) 53, 55. “재사용되거나 재활용될 수 있는 물질에 대한 광범위한 규제는 자칫 산업군에 의한 재활용 행위를 위축시킬 가능성이 있다. 이러한 문제 해결을 위해서는 규제와 사업자의 진실한 재활용 노력 사이를 합리적으로 조정하는 명확한 지침이 요구되는바, 동법은 이에 대해 침묵하고 있다.”

23) 2008도3108(밭에서 퇴비로 사용하기 위하여 닭똥, 계분, 왕겨, 톱밥을 혼합하여 이를 발효시킨 후 임야로 옮겨 매립하고 일부는 그곳에 적치한 사건에서 매립물은 3년에 걸친 숙성의 가공과정을 거친 것으로서 폐기물로서의 속성을 잃고 퇴비의 원료로 사용될 수 있게 된 이상 이미 폐기물에 해당한다고 볼 수 없다); 2002도3116 (소각재, 연소재, 무기성 오니 등 폐기물을 반입하여 파쇄, 선별, 풍화, 혼합 및 숙성 등의 가공과정을 거친 것으로 시멘트와 혼합하여 곧바로 벽돌 등의 건축자재 생산을 위한 원료로 사용되는 것으로 인정되는 만큼, 이미 폐기물로서의 속성을 잃고 완제품생산을 위한 원료물질로 탈바꿈하였다고 판단하여 폐기물에 해당하지 않는다고 판시)

정부는 “폐기물도 자원”이라는 구호아래 폐기물재활용정책을 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 법논리적으로 환경부가 폐기물로 간주하고 있는 많은 물질들은 ‘사람의 생활이나 사업활동에 필요한 물질’들로서 폐기물 자체가 아니다. 엄격한 해석상 폐기물이 아닌 것을 폐기물로 간주하고 폐기물의 재활용을 추진하고 있는 것이다. 소각장에서는 소각열을 이용하여 전기를 만들거나 열을 공급하고 매립장에서는 메탄가스를 포집하여 에너지로 사용한다. 그렇다면 최종 매립되는 폐기물도 넓은 차원에서 자원이라고 말할 수 있다. 그러나 관리상 편의를 위해 ‘폐기물’은 자원으로서의 가치가 일정수준 이하의 것으로 한정하고 소각되거나 종국적으로 매립되는 운명에 처해 지도록 하고 일정한 수준 이상의 가치를 지닌 재활용대상 물질들은 모두 ‘재활용가능 자원’으로 규율하는 것이 보다 명확하다. 법적규율의 대상으로서 재활용가능자원과 폐기물은 엄격히 구분하여 폐기물은 신속하고 적정하게 최종처리되도록 하여야 할 것이다. ‘폐기물’의 꼬리표를 떼 ‘재활용가능자원’은 이제 재활용의무의 대상이 되는 자원이다. 폐기물수거함이 아니라 ‘자원분리수거함’에서 ‘자원수거차량’에 의거 운반되고 자원재활용센터에서 선별 분리 중간처리를 거쳐 재이용되어야 한다. ‘폐기물’에 덧씌워진 ‘쓸모없음’ 또는 ‘유해함’이라는 오명을 벗음으로써 국민들은 더더욱 이러한 자원의 분리배출과 재활용을 당연한 의무이자 권리로 간주하게 될 것이다.<sup>24)</sup>

‘폐기물’이라는 꼬리표가 붙은 자원은 특히 더 두터운 법의 규율을 받는다. 또는 받아야 한다. 인간의 건강에 해로운 효과를 발생시키거나 미관상 좋지 않거나 냄새를 유발할 수 있기 때문이다. 이러한 요소를 넓은 의미의 ‘유해성’이라고 표현하자. ‘폐기물’이라는 꼬리표는 어떠한 물질이 실제 이러한 넓은 의미의 ‘유해성’을 내포하고 있음을 의미한다. 이러한 유해한 물질은 그 보관, 운반, 처리, 처분 등에 있어 적절한 방법과 기술을 채용하여 인간의 건강에 위협이 되지 않도록 할 필요가 있다. 그러나 현재 우리의 폐기물 정의에는 이러한 유해성이라는 개념적 징표가 사용되고 있지 않다. 물론 앞에서 열거한 ‘쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체 등의 물질’은 유해성을 내포하고 있기는 하다. 그러나 ‘유해성’이 있는 물질이라고 해서 모두 폐기물의 꼬리표를 붙일 필요는 없다. 폐기의 의사가 없고 언젠가 재사용하기 위해 보관하는 가치있는 2차물질 혹은 부산물이라면 이것을 폐기물로 간

24) 동지, 전재경, 상계논문 611-629.

주하여 폐기되도록 할 것이 아니라 토양환경보전법, 유해물질관리법, 산업안전보건법 등의 법률을 통해 그 유해성을 관리하면 된다.

폐기물은 법률개념이고 개인의 성향에 따라 주관적으로 폐기물인지 아닌지가 결정되어서는 곤란하다. 무엇이 폐기물인지 객관적으로 식별할 수 있는 기준이 마련되어야 한다. 그 방법으로는 폐기물에 해당하는 것들을 열거하여 명시하는 방법과 폐기물의 개념적 표식을 사용하여 정의하는 방법이 있다. 개인이 쓸모없다고 버린 물건은 모두 폐기물인가? 반대로 개인이 버리지 않은 물건도 폐기물에 해당될 수 있는가? ‘폐기물’성을 결정짓기 위한 판단요소들은 개인의 폐기의사, 물질의 성상, 쓸모 여부, 넓은 의미의 유해성 등이다. 선진국의 입법례를 참조하여 제안<sup>25)</sup>된 아래의 정의는 이러한 요소를 잘 담고 있다고 생각된다.

“폐기물이라 함은 사람의 생활이나 사업활동에 더 이상 필요하지 아니하여 버리거나 버리고자 하거나 또는 사람의 건강 및 환경보전을 위하여 적정하게 처리되어야 하는 물질 또는 물건으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.”

## 2. 폐기물의 분류와 처리

현재 폐기물관리법이 사용하는 ‘처리’의 개념은 폐기물의 소각·중화·과쇄·고형화 등의 중간처리(재활용 포함)와 매립하거나 해역으로 배출하는 등의 최종처리를 말한다.(제2조 제6호) 이미 위에서 언급한 바와 같이 자원재활용법이 대상에 따라 재활용가능자원과 폐기물로 구별하여 규율한다면 재활용은 폐기물이 처리 관념에서 제외되어야 할 것이다. 독일의 폐기물처리 개념이 우리에게 좋은 시사점을 준다. 독일의 순환관리및폐기물법은 ‘폐기물처리’를 둘로 나누어, 즉 광의의 처리는 폐기물의 재활용과 처리를 포괄하는 것으로 (협의의) 처리는 재활용할 수 없는 폐기물을 순환관리에서 영구적으로 제외시키는 것으로 개념하고 있다.<sup>26)</sup>

25) 환경부 폐기물 법령정비 포럼 및 자원순환촉진법 TF 소위원회에서 제안한 “자원순환사회촉진법(안) 제2조 제2호 (2006. 1)

26) 정훈, 자원절약과 환경친화적인 폐기물처리를 위한 폐기물법의 규율방향, 환경법연구 제24권 1호, 179, 181 (2002).

폐기물관리법은 발생원별 관리의 효율성을 기하고자 폐기물을 크게 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고, 사업장폐기물은 발생특성 및 성상에 따라 다시 사업장일 반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물(감염성폐기물)로 나누고 있다. 환경 및 국민보건 상 위해성이 높은 지정폐기물 및 감염성폐기물의 경우 다른 폐기물에 비하여 수집 운반 보관 및 처리에 있어서 강화된 기준과 방법을 적용받게 된다. 그러나 폐기물관리법 제2조 4호에서는 “지정폐기물”을 “사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물(의료폐기물) 등 인체에 위해(위해)를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물”로 규정하고 있으며 시행령에서 지정 폐기물을 열거하고 있다. 지정폐기물의 용어를 유해폐기물로 바꾸고 열거방식을 성질규정으로 바꿀 필요가 있다. 유독성, 인화성, 반응성, 폭발성 등과 같은 성질을 갖는 경우에는 유해폐기물로 편입시키되, 유해폐기물을 발생시키는 자가 더 이상 그러한 성질을 가지지 않는다는 것을 입증하는 경우에는 유해폐기물로부터 제외시킬 수 있어야 한다.<sup>27)</sup>

생활폐기물은 사업장폐기물 이외의 폐기물을 말하며(제2조 2호), 배출자에게 책임이 있는 사업장폐기물과는 달리 시장 군수 구청장이 기본적인 처리책임을 진다.(제14조) 사업장폐기물은 대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 또는 소음 진동규제법에 따라 배출시설을 설치 운영하는 사업장, 수질 및 수생태계의 보전에 관한 법률에 따라 폐수종말처리시설을 설치 운영하는 사업장, 하수도법에 따라 공공하수처리시설이나 분뇨처리시설을 설치 운영하는 사업장, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률에 따른 공공처리시설, 폐기물처리시설을 설치운영하는 사업장, 지정폐기물을 배출하는 사업장, 폐기물을 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 사업장, 건설산업기본법에 따른 건설공사로 폐기물을 5톤이상 배출하는 사업장, 일련의 공사 또는 작업으로 폐기물을 5톤 이상 배출하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다.(제2조 3호 및 시행령제2조) 사업장폐기물은 자가처리를 원칙으로 하고 자가처리가 불가할 경우는 공공폐기물처리시설을 설치 운영하는 자, 폐기물처리업자, 폐기물재활용신고자 및 폐기물해양배출업 등록자에게 위탁 처리하여야 한다.

일정한 경우 사업장에서 발생하는 폐기물이 모두 사업장폐기물이 되는 것이 아니

27) 안종오, 우리나라 유해폐기물법제의 개선방향, 검찰 통권 115호 (2004) pp. 269-312.

라 1일 평균 300킬로그램 이상 배출하는 경우에 한하여 사업장폐기물로 분류되고 그 미만인 경우 발생원에 관계없이 생활폐기물에 편입되고 있다. 이와 같은 분류는 처리주체를 누구로 하는 것이 적정하며, 어떠한 폐기물을 어떻게 처리하는 것이 적당하기에 대한 문제의식이 결여되어 있다.<sup>28)</sup> 음식물류폐기물 감량의무 배출자 중 생활폐기물 배출자와 사업장폐기물 배출자(300kg/일 이상)간에 형평성을 상실하고 있다. 다량 배출하는 식당 등 생활폐기물 배출자는 감량 대상(동법 제15조 제3항)이나, 동일한 사업장폐기물 배출자는 감량의무자에서 제외되고 있다.

## V. 결론

폐기물 관련 법체계의 문제점들에 대한 개선방안으로는 우선 상호 중복규율하고 있거나 부조화한 요소들을 담고 있는 폐기물관련 법률들의 정합성을 향상시키는 노력이 필요하다. 폐기물폐기물관련 법체계의 종합적이고 조화로운 법적규율을 위해 자원순환기본법의 제정이 논의되고 있다. 그러나 자원순환기본법 안에 독일과 마찬가지로 자원순환정책의 목표와 수단뿐만 아니라 폐기물처리에 관한 사항까지 종합적으로 규율하지 않는 한 현재의 폐기물관련 법체계의 난맥상은 별로 나아질 게 없을 것이다.<sup>29)</sup> 그렇다면 기본법의 입법여부와 상관없이 현존하는 폐기물관련 법체계의 기본틀을 유지하면서 개선방안을 찾아볼 필요가 있다. 폐기물관리정책의 주안점이 폐기물의 적정처리에서 폐기물발생억제와 폐기물재활용으로 이동한 이상, 후자에 초점을 맞추고 있는 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률이 폐기물관련법체계의 근간이 되어야 할 것이다. 그리고 폐기물관리법은 폐기물의 적정처리를 입법목적으로 하고 여기에 초점을 맞추어 규율내용을 담아야 할 것이다. 따라서 폐기물의 발생억제 및 자원재활용에 관한 모든 규율은 자원재활용법에 통일적으로 규율되어야 한다.

28) 김연태, 상계논문 165; 박군성, 상계논문 31쪽; 정훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대 박사학위 논문 2001 74-75쪽.

29) 함태성, 상계 논문 474. “[독일모델은] 가장 바람직해보이는 방안이나 독일과 우리나라의 법체계의 차이, 현실여건의 차이, 환경문제에 대한 가치관의 차이 등 여러 문제들을 고려할 때 가장 실현하기가 어려운 방안이라고 판단된다.”

폐기물관리법이 정의하고 있는 ‘폐기물’의 개념은 그 정의조항의 한계를 무릅쓰고 법원과 환경부는 넓게 파악하여 왔다. 폐기물의 적정처리를 통해 환경오염을 예방한다는 입법목적에 충실한 해석이었다. 그러나 폐기물관련 정책이 폐기물의 적정처리에서 폐기물의 발생억제 및 자원의 순환이용으로 전환된 상황에서 폐기물의 개념을 종전과 같이 넓게 이해하는 것은 타당하지 않다. 폐기물과 재활용가능자원으로 나누어 폐기물에 대하여는 처리의무를 그리고 재활용가능자원에 대하여는 재활용의무를 부과하는 방향으로 정비해 나가야 할 것이다. 폐기물의 개념징표를 명확히 하여 그 범위가 자의적으로 확장되지 않도록 하여야 한다. 재활용가능자원의 경우 폐기물처리 보다는 완화된 규제를 적용하여야 하겠지만 재활용의 방법과 기준은 제시하여야 한다.

폐기물관리법은 폐기물의 적정처리에 주안점을 두어야 하며, 폐기물의 적정처리를 회피하여 경제적 이득을 노리는 폐기물발생자 및 폐기물처리업자들에 대하여 보다 무거운 사후책임을 물어야 한다. 사업장의 부산물 및 2차물질의 재활용을 핑계로 폐기물처리법을 회피하려는 假裝재활용을 막기 위해 재활용대상이 되는 재활용가능자원의 기준을 정해야 하며 폐기물배출자와 마찬가지로 재활용대상물질에 의한 오염의 경우에도 그 배출자에게 무거운 사후책임을 물어야 한다.

(논문발표일: 2009. 7. 18, 수정일: 2009. 8. 14, 게재확정일: 2009. 8. 20)

## 참고문헌

- 김광수, 독일의 폐기물법 개정이 우리나라 폐기물 정책에 주는 시사점, 환경법연구 제23권 2호 211, 231 (2001)
- 김연태, 폐기물의 개념 및 분류 처리체계-독일의 순환관리 및 폐기물법을 중심으로, 환경법연구 제25권 1호 (2003. 9) pp. 165-208
- 김홍균, 폐기물재활용 개념-폐기물과의 구별-저스티스 통권 제84호 (2005. 4)
- 박균성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법연구 제20권 1998
- 안중오, 우리나라 유해폐기물법제의 개선방향, 검찰 통권 115호 (2004) pp. 269-312.
- 오재현외3인, 건설폐기물의 리사이클링 현황과 연구동향-국내자원의 유효이용을 위한 처리 및 회수기술동향(4), J. of Korean Inst. of Resources Recycling, 17 권 2호 pp. 16-29, 20 (2008)
- 전재경, 폐기물과 순환자원의 법적 개념의 변화와 적용, 환경법연구 제30권 3호 pp. 611-629 (2008).
- 정 훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대 박사학위 논문 2001
- \_\_\_\_\_, 자원절약과 환경친화적인 폐기물처리를 위한 폐기물법의 규율방향, 환경법연구 제24권 1호, (2002)
- 함태성, 독일과 일본의 폐기물법제 비교 검토를 통한 한국의 폐기물법제의 체계재정립방안 연구, 토지공법연구 제30집 (2006. 3) 453, 474.
- 홍옥희, 환경논단, 국내현실에 합당한 폐기물 정책을 수립하자(I)-(VI), 첨단환경기술 2007. 12 - 2008. 4 <http://www.envitop.co.kr>.
- 홍준형, 환경법 (2005)
- 한국산업폐기물처리공제조합, “국내외 폐기물관리법령 및 제도 비교분석”, 2001. 6. 22. 국내외 폐기물관리법령 및 제도 비교세미나, 111면.
- Phoenix Pak, Haste Makes E-Waste: A Comparative Analysis of How the United States Should Approach the Growing E-Waste Threat, 16 Cardozo J. Int'l

& Comp. L 241, 264 (2008)

Holly K. Towle, Andrew H. Dyer, Michael W. Evans, THE EUROPEAN UNION  
DIRECTIVE ON WASTE ELECTRICAL AND ELECTRONIC EQUIPMENT: A  
STUDY IN TRANS-ATLANTIC ZEALOTRY, Rutgers Computer and Technology  
Law Journal 49, 52 (2004)



**[Abstract]**

A Study concerning Legal Framework on Waste Management  
and Resource Recycling in Korea

Chae, Young-Geun

Korean government focused reuse and recycling of resources and undertook major changes on its own national waste management policy since 1990s. Despite such a change in policy, the definition of waste has not been changed since 1986. The Korean statutes on waste management and recycling are so complicated and difficult for laypeople to understand. Such a problem is due to unprincipled frequent amendments. The government's emphasis on the resource recycling has not been fully reflected through legislation. Many important definitions are still the Waste Management Act. Current disorder within this field could be improved through reorganizing the legal framework with the Resource Savings and Recycling Enhancement Act at the center. The terms such as 'waste' and 'recycling' should be relocated within the Resource Savings and Recycling Enhancement Act. The definition of waste should be cleared. Any material which was reused or recycled should not be considered as waste. Such materials should be considered as 'recyclable resources' which is less heavily regulated. At the same time the definition of 'waste' should be cleared and narrowed which is appropriately treated and ultimately buried in the sanitary landfill.

주 제 어 폐기물의 개념, 재활용가능자원, 자원재활용법, 폐기물재활용

Key Words Waste Management Act, Resource Recycling, Recyclable Material, EPR, WEEE, RoHS