

脫「쓰레기江山化」의 法理

金元主(慶北大 法大 教授)

- | |
|-------------------------------|
| I. 「錦繡江山」의 「쓰레기江山化」 |
| II. 「쓰레기江山化」의 原因 |
| III. 脫「쓰레기江山化」의 方案 |
| IV. 21世紀型 廢棄物處理의 法制·政策 - 結語 - |

I. 「錦繡江山」의 「쓰레기江山化」

우리나라가 日帝로부터 解放된 1945년에 南韓의 農家口는 2백6만 5천477戶, 農業人口는 1천248만8천855명이었다. 1995년에는 農家口는 1백49만9천329호, 農業人口는 4백83만8천170명으로 減少되었다. 이 數値는 우리나라의 産業의 脫農業化·都市化現象을 말해 주는 것이다.

「農者天下之大本也」라는 旗幟 아래 基幹産業의 地位를 누렸던 農業이, 工業團地를 中心으로 한 工業과 都市化에 따른 商業活性化에 밀리면서 崩壞의 길을 걷게 되었다.

農村의 衰退는 産業構造의 激變과 함께 우리나라의 自然環境과 國

民意識의 變化를 가져왔을 뿐만 아니라, 環境汚染·破壞를 가져왔다. 그것은 필연적으로 廢棄物問題를 同伴하였다. 農民의 工業團地團域으로의 移住, 大都市 서서비스業에로의 農村青年의 就業 畚 등은 農業 人力의 減少와 더불어 老年化를 가져왔다. 그것은 또한, 이른바 農業의 機械化를 不可避하게 하였고, 아울러 過去에는 미처 생각하지 못한 廢棄物의 問題를 가져왔다. 즉 廢비닐, 農藥 빈병의 投棄, 耕耘機 등 廢農業用機具의 放棄이다.

農村의 荒廢化는 많은 國民의 意識에도 變化를 가져왔다. 農業社會가 가졌던 家族共同體意識과 家父長制度에 의한 秩序意識은 무너지고, 個人主義의 利己主義와 核家族制度에 따른 團體法的 意識의 嘲笑的 對象化는 廢棄物問題를 더욱 深刻하게 하였다. 한밤중에 쓰레기를 道路나 野山에 버리고 逃走하는 事例나 NIMBY現象은 그 端的인 例이다. 올해에 들어서 政府가 「쓰레기 戰爭」을 벌인 것도 問題의 深刻性을 말해 주는 것이다. 그것은 「錦繡江山」의 「쓰레기江山化」를 말하는 것이기도 하다.

Ⅰ. 「쓰레기江山化」의 原因

1. 大量生産·大量消費 社會의 出現

1940年·50年代의 우리 產業의 基幹은 農業이었다. 보리·쌀농사로 食糧을 調達하고, 木花栽培와 木綿옷감, 大麻栽培와 길쌈, 양잠과 비단옷감 등으로 衣를 解決하였다. 대개의 경우, 家族農業으로 自給自足이 原則이었다. 그러나 小農이 많았던 탓으로 自足은 不足이 一般的이었다. 고된 배를 채우기 위해 밥알 하나의 廢棄도 罪惡視되었다. 當時의 家父長은 家族에게 “자기가 버린 밥알 하나 하나를 저승

에 가서도 주워먹게 된다”고 訓戒하였었다. 이러한 狀況에서는 飮食物찌꺼기의 廢棄物問題는 없었다.

化粧紙 대신 新聞紙나 雜誌紙를 使用하거나, 쇠고기·엿 등과 交換할 수 있었으므로 廢紙廢棄物問題도 없었다. 빈병이나 다 떨어진 고무신도 事情은 같았다. 밤에 등잔불빛 아래에서 헐어 떨어진 양말과 바지를 꿰매시는 어머니의 노력과 형이 입던 옷을 동생이 물려받아 입는 것이 당연한 것으로 여겼던 동생의 의식으로 해서 헌옷廢棄物問題도 없었다.

1960年代에 들어서면서 工業化에 따른 大量生産, 그리고 都市化에 따른 大量消費社會의 出現은 樣相을 變化시켰다. 大量生産은 大量販賣方式을 摸索하게 되었고, 그것은 誇大包裝으로 이어지면서 包裝用品廢棄物問題를 惹起시켰다. 그 단적인 예의 하나가 1960年代까지만 해도 볼 수 있었던 主婦들의 장바구니는 行方不明이 되고 비닐봉지로 代替된 것이다.

美國의 經濟學者 John. K. Galbraith가 말한 生産은 消費를 創出한다는 것과 開發途上國에 있어서 현저한 模倣效果(Demonstration Effect)가 우리의 大量消費를 자극하였는가 하면, 우리 社會에 있어서의 독특한 현상인 「恨풀이의 消費」도 加勢하였다. 核家族化, 맞벌이夫婦의 增加, 하나子女家庭의 增加, 그리고 節約生活이 몸에 배어있는 老父母와의 別居家庭의 增加 등은 無節制한 消費生活에 制動을 加할 一種의 安定辯이 없음으로 해서 더욱 過消費에로 흘러갔다. 눈에 심겨져 있는 벼를 보고 쌀나무로 呼稱하는 新世代의 子女의 味覺을 充足시켜주기 위한 外食은 生存과 再生産에 必要한 糧食의 攝取가 아닌 것으로 해서, 飮食物찌꺼기廢棄物 年間 約 8兆원이라는 深刻한 問題를 가져온 것이다.

2. 廢棄物の 排出抑制·再利用·再活用體制의 不備

廢棄物을 우리들은 보통 쓰레기로 부르고 있다. 우리말辭典은 쓰레

기를 「못쓰게 되어 내버릴 물건을 통털어 이르는 말」로 풀이하고 있다. 이러한 認識이 問題인 것이다.

多様な 自由主義經濟社會에 있어서 特定人에게 不必要한 物件도 다른 사람에게는 必要한 物件이 되기도 하는 것이다. 그 좋은 例가 美國社會에서 많이 볼 수 있는 「garage sale」이다. 최근에 우리 社會에서도 볼 수 있게 된 中古品交換센터 등을 보면 廢棄物이 곧 쓰레기가 아니라는 것을 깨닫게 된다. 즉 廢棄物은 取扱如何에 따라 資源이 되는 것이다. 따라서 이러한 認識의 擴充만이 廢棄物의 排出을 抑制할 수 있는 것이다. 日常生活에서 많이 排出되는 廢棄物 中 再利用이 많이 되는 것이 빈 병이다. 그러나 再利用을 위한 洗滌過程에서의 高費用問題 등으로 그대로 放置되는 경우가 많다. 이 때문에 우유·주스 등에는 코팅된 종이팩을 많이 使用되어 또 다른 廢棄物問題를 惹起하고 있는 것이다.

國民所得 1만불 上廻라는 高所得時代에 따른 健康에의 많은 關心은 健康食品, 특히 각종 飲品類의 消費를 폭발적으로 증가시켰다. 그 結果 飲品類 빈병 역시 「泰山」을 이루게 되었다. 飲品類 빈병은 有色병이기 때문에 再活用費用이 高價이고, 用途 또한 制限的이기 때문에 再活用在 잘 되지 않는다.

韓國資源再生公社가 中心이 되어 페비닐, 飲品類 빈병의 再活用을 위해 便益·費用分析(Benefit-Cost Analysis)을 無視하고 收集·再活용을 위한 努力은 하고 있으나, 公社의 運營上 限界가 있다. 더욱이 最近에 問題가 되고 있는 것은 廢車의 路上放置이다. 이는 廢棄物의 排出抑制·再利用·再活用體制의 不備를 가장 잘 보여주는 樣相이다.

3. 利己主義的 思考와 그에 따른 行動

'97年 10月 30日 環境運動聯合, 綠色聯合, 自然保護中央協議會 등 31個 市民團體가 「쓰레기解決運動協議會」를 結成하고 「쓰레기와의 戰爭」에 나섰다. 그 創立宣言文에서 지난 數年間 쓰레기는 가장 重要

한 環境問題의 하나가 되었으며, 우리 삶의 터전을 威脅하고 있는 쓰레기問題를 보다 根本的으로 解決하기 위한 實踐的인 國民運動을 벌여야 할 때라고 밝혔다.

廢棄物은 再利用·再活用되지 않으면, 燒却·埋立 등의 方法으로 處理될 수밖에 없다. 여기에 埋立場·燒却場의 位置 選定에 있어서, 이른바 地域利己主義가 問題點으로 登場한다. NIMBY(Not In My Back Yard)現象이라고 불리는 이러한 樣相은 埋立地의 惡臭·浸出水問題와 얽혀 問題를 더욱 어렵게 하고 있다.

農村共同體意識이 都市化·商業化에 따른 拜金主義의 風潮에 밀리면서, 廢棄物處理가 金錢的 代價性과 結付되게 되었다. 그러한 例는 自己의 金錢節約만을 생각한 나머지, 돈을 주고 사야 하는 쓰레기봉투를 避하고 路上, 山川 등 아무 곳이나 버리는 것으로 나타나고 있다.

4. 廢棄物의 處理에 관한 法·政策의 未備

우리나라는 環境政策基本法, 環境影響評價法, 環境污染被害紛爭調整法, 環境親和의 產業構造로의 轉換促進에 관한 法律, 環境改善費用負擔法, 環境技術開發 및 支援에 관한 法律, 水質環境保全法, 大氣環境保全法, 土壤環境保全法, 自然環境保全法, 有害化學物質管理法, 汚染·糞尿 및 畜産廢水의 處理에 관한 法律, 韓國資源再生公社法, 海洋污染防止法, 廢棄物管理法, 資源의 節約과 再活用促進에 관한 法律, 廢棄物의 國家間移動 및 그 處理에 관한 法律, 廢棄物處理施設設置促進 및 周邊地域支援 등에 관한 法律 등, 좋은 法律을 갖고 있다.

그럼에도 不拘하고 「쓰레기江山化」樣相은 일어나고 있다. 그것은 法制와 政策에 未備點이 있다는 것을 말하여 주는 것이 아닌가 생각된다.

廢棄物 中 우리 日常生活과 關聯하여 많이 排出되는 것은 生活廢棄物, 즉 쓰레기이다. 따라서 이에 관한 直接的 法的 對應은 地方自治

團體의 條例이고 또한 이어야 한다. 그러나 實際에 있어서는 憲法 第 117條 第1項 所定の 「… 法令의 範圍內 …」라고 하는 이른바 法令先 占論이라는 障壁으로 해서, 地方自治團體가 適切한 對應을 하고 있지 못한다.

우리나라의 環境行政은 狹義의 環境行政, 즉 公害防止業務를 遂行하는 中樞機關으로 1967年 保社部 公害係로부터 시작되어, '70年'에 公害課, '75年에 公害管理官, '77年에 環境管理官, '80年에 保社部의 外廳인 環境廳, '90年에 環境處, 그리고 '94年에 環境部로 昇格·發展되어 왔다. '96年 1月부터는 大統領秘書室에 社會福祉首席 職이 新設되었고, 補助機關으로 1級 環境秘書官을 두어 環境政策 調整業務를 擔當하고 있다.

우리나라의 地域環境管理業務는 環境部の 地方組織과 地方自治團體가 함께 遂行하는 形態를 取하고 있다. 環境部는 環境政策樹立 및 調整機能, 環境管理機能, 自然環境保全機能, 汚染防止技術開發 및 支援機能 등을 擔當하고 있다. 地方自治團體에서는 汚染規制 및 執行機能을 擔當하고 있다. 環境管理廳과 地方自治團體는 相互水平關係를 이루고 있다. 더욱이 地方自治團體의 環境行政機能도 여러 部署에 分散되고 있음으로 해서 部署間의 摩擦을 일으켜 날로 深刻해지고 있는 環境問題에 效率的으로 對處 못하고 있다.

地方自治의 活性化는 開發優先主義, 開發과 環境保全에 대한 地域間 葛藤, 그리고 廢棄物處理施設의 設置·運營에 대한 NIMBY와 地域葛藤의 深化 등 「쓰레기江山化」의 主要原因이 되고 있다.

Ⅲ. 脫「쓰레기江山化」의 方案

1. 「쓰레기님」에로 意識의 發展的 展開

「쓰레기 같은 놈」에서 「쓰레기님」에로 國民意識의 發展的 展開가 必要하다. 그것은 바로 廢棄物이 資源이라는 것을 再確認하는 것을 意味한다. 同時에 그것은 廢棄物을 아무 곳에나 投棄하는 것을 良心을 投棄하는 것이 된다. 따라서 쓰레기를 法定外의 方法으로 投棄하는 것은 行政犯이 아닌 倫理犯으로 把握되는 것을 뜻하게 된다.

學校, 官公署의 책·걸상과 같은 耐久財의 標準規格化가 強力하게 施行되어야 한다. 自動車 등의 部品の 規格化는 交換使用으로 使用期間의 延長을 可能케 하여 廢棄物의 排出을 抑制하는 效果를 期待할 수 있을 것이다.

廢棄物의 再活用に 있어서 가장 큰 隘路事項은 再活用品의 販路이다. 販路和 採算性이 保障된다면, 廢棄物의 資源化는 질로 提高된다. 調達廳의 調達品은 再活用品을 優先購買를 法制化하고 各級學校의 學用品은 再活用品 愛用을 教育을 통하여 生活化할 必要가 있다. 쓰레기 源泉減量에 관한 對策의 하나로 包括的 生産者責任(Extended Producer Responsibility)이 國內外에서 主張되고 있다. 歐美에서 主張되기 시작한 이 主張에 대하여 우리가 留意해야 할 點은 우리의 社會的 狀況이 歐美의 狀況과 다르다는 것과 生産者가 所要된 費用을 消費者에게 轉嫁시키지 못하도록 하는 安全裝置를 마련할 수 있을 것인가 하는 點이다. 廢棄物의 發生·處理의 責任은 生産者에게만 있는 것이 아니라 生産者·流通業者·消費者의 三者에게 있는 것이다.

2. 地方自治團體의 廢棄物對處 自主立法權의 擴大

憲法 第117條 第1項의 「法令의 範圍內」라는 文言에 지나치게 엄매이는 法解釋으로 해서, 地方自治團體의 狀況에 알맞는 對處를 適切히

그리고 瞬發力있게 하지 못하고 있는 것이 우리의 現實이다. 日本의 경우, 우리와 類似한 憲法條項의 文言이 「法令에 違背되지 않는 範圍」로 規定되어 있으므로, 自治立法權의 行使가 融通性을 갖게 되어 地域特性에 알맞는 對應을 하고 있는 것에 注目할 必要가 있다.

우리는 判例를 통하여 그러한 方向으로 나아가든지, 適切한 때에 「法令에 違背되지 않는 範圍」로 改正하든지 해야 할 것이다.

3. 環境部에서 環境·資源部로 擴大改編

廢棄物은 쓰레기가 아닌 再利用·再活用될 環境의 資源으로 認識되게 된다면, 그 處理는 環境保全이라는 側面을 重視하는 立場에서 행하여져야 할 것이다.

行政組織은 行政事務의 統一的이고 能率的인 遂行을 確保할 수 있는 것이어야 한다. 그러한 點에서 보면 現 環境部를 環境·資源部로 擴大改編하는 것이 바람직하다. 더욱이 環境部長官은 副總理級으로 格上함으로써 그 效果의 極大化를 期待할 수 있을 것이다.

4. 廢棄物 對處教育의 擴大·體系化

21世紀는 情報化社會의 時代라고 한다. 그 情報化時代를 象徵하는 文明의 機器의 하나가 個人用 컴퓨터, 이른바 PC이다. PC는 문자 그대로 日新又日新의 새 Model을 開發·排出하고 있다.

그 反面에 낡은 Model은 廢棄物이 되어 廢棄되고 있다. Up grade 하면 될 것을 그대로 廢棄되는 現象에서 廢棄物 對處教育의 問題點을 發見하게 된다. '廢棄物教育 따로, 컴퓨터教育 따로'라는 教育現實이 廢棄物은 쓰레기가 아닌 資源이라는 事實을 忘却케 하고 있는 것이다. 따라서 幼稚園·初等學校教育에서부터 大學教育에 이르기까지 實踐的 廢棄物對處教育을 擴大·體系化해야 한다.

IV. 21世紀型 廢棄物處理의 法制·政策 - 結語 -

機械文明의 飛躍的 發達은 그것이 人間의 統制를 벗어날 수 있다는 憂慮를 낳고 있다. 우리는 그 例를 人工衛星의 廢棄物場化되어 가고 있는 宇宙空間에서 볼 수 있다.

우리 先祖님들이 온갖 所願을 빌었던 『달님』을 廢棄物處理場所 可能地域으로 主張되는 昨今에 이르러 '人間의 危機'를 切感하지 않을 수 없다.

이러한 問題를 解決하기 위한 法的 側面에서의 努力, 즉 脫『쓰레기江山化』의 法理는 “人間中心의 法理”에서 찾지 않을 수 없다.

“人間이 人間인 것은 人間과 人間의 結合에 있다”고 한 Otto Gierke의 말처럼 人間性의 回復, 즉 倫理意識의 高揚을 통한 法制·政策에서 發見해야 한다. 그 方法의 하나가 21世紀 地方化時代에 알맞는 廢棄物處理의 法制·政策일 것이다. 우리는 『쓰레기봉투』에서 그 可能性을 보여 주었다.

어느 高速道路의 休憩所에 걸려 있는 懸垂幕의 하나는 『쓰레기를 아무 곳이나 버리는 것은 바로 당신의 良心을 버리는 것입니다』고 되어 있고, 그 밑에 붙어 있는 다른 懸垂幕은 『쓰레기를 아무 곳이나 버리면 그 자리에서 過怠料를 물게 됩니다』라고 되어 있었다. 그 두 가지 中 어느 것을 選擇하느냐 하는 것은 바로 우리들에게 달려 있는 것이다.