

廢棄物 關聯法令의 基本構造

박 균 성*

<차 례>

- I. 머리말
- II. 폐기물의 개념과 재활용
- III. 폐기물관리의 기본원칙
- IV. 폐기물의 분류
- V. 폐기물관리법의 체계 및 범형식상의 문제

I. 머리말

폐기물의 적정한 관리를 위한 법적 규제는 폐기물문제의 상황과 그에 대한 폐기물관리 정책의 변경에 따라 큰 변화를 겪었다.

폐기물에 대한 법적 규제는 1961년에 제정된 오물청소법에 의해 시작되었다. 오물청소법은 쓰레기청소라는 관점에서 쓰레기와 분뇨의 처리를 주된 규율대상으로 하였다. 1963년 공해방지법이 제정되어 산업폐기물의 관리를 규율하였다. 1977년 12월 31일 공해방지법이 폐지되고 환경보전법이 제정됨에 따라 산업폐기물이 환경보전법에 의해 규율되게 되었다. 환경보전법의 제정을 통하여 환경정책이 소극적방어적 개념에서 적극적보전적 개념으로 발전되어 갔다. 그러나, 아직 폐기물은 '처분'위주로 관리되었다¹⁾.

1979년에는 농촌폐비닐이 사회적 문제로 대두되면서 폐기물중 합성수지폐기물의 수집처리 및 비용부담을 규정함으로써 폐기된 자원의 재활용과 자연환경의 보전에 기여하게 할 목적으로 합성수지폐기물처리사업법이 제정되었고, 이를 집행하기 위해 한국자원재생공사가 설립되었다. 1986년 오물청소법과 환경보전법상의 산업폐기물관리규정을 합하여 폐기물

* 경희대 법대 교수

1) 신현국, 우리나라의 폐기물관리 현황과 정책방향, 환경법연구 제19권, 1997년, 24면~25면.

전반을 다루는 폐기물관리법을 제정하였다. 폐기물관리법에는 ‘재활용’개념이 도입된 점을 특기할 수 있다. 그러나, 아직 폐기물의 처리는 재활용이나 감량보다는 처분에 중점이 두어져 있었다.

폐기물의 재활용과 감량이 폐기물정책의 전면에 나서게 된 것은 1990년대에 들어서면서이다. 1991년 3월 폐기물관리법이 전면 개정되었는데 폐기물의 재활용의 장을 별도로 신설하여 폐기물의 재활용과 감량화에 관한 사항을 강화하였다. 1992년 12월 8일에는 폐기물의 재활용을 촉진하기 위해 ‘자원의절약과재활용촉진에관한법률’(이하 ‘재활용법’이라 한다)을 제정하였다.

이와 같이 폐기물규제법의 중점은 1960년대부터 1980년대까지는 폐기물의 처분에 중점이 두어졌고, 1990년대부터는 폐기물의 감량과 재활용에 중점이 두어지고 있다.

1993년에는 폐기물처리시설에 대한 주민의 반대에 대처하기 위하여 폐기물관리법시행령을 개정하여 폐기물처리시설 주변영향지역 주민에 대한 지원규정을 두었고, 1995년 1월 5일 ‘폐기물처리시설의촉진및그주변지역지원등에관한법률’의 제정과 1995년 6월 30일 동법시행령이 제정되었고 이에 따라 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 대한 주민의 참가가 부분적으로 인정되게 되었다. 2002년 2월 4일 자원의절약과재활용촉진에관한법률의 개정에 의해 생산자책임재활용제도가 도입되었다.

이와 같은 폐기물관계법의 변천에 비추어 볼 때 우리나라의 폐기물관리정책이 폐기물의 단순처분에서 폐기물의 감량과 재활용으로 발전되고 있고, 폐기물의 처리에 주민의 협조와 참가를 인정하는 등 발전적인 방향으로 나아가고 있다. 그러나, 아직도 생산자의 책임을 강화하는 문제, 폐기물처리정보의 공개와 주민의 참가를 확대하여 폐기물처리에 대한 주민의 협조와 수용을 증대시키는 문제 등이 입법과제로 남아 있다.

그동안 폐기물관계법령은 제정의 경우를 제외하고 그 개정에 있어서는 대부분은 그때 그때의 폐기물처리문제에 대응하기 위한 대응적인 개정에 그쳤다. 특히 폐기물관리법은 1986년 제정된 이래 33번(폐기물관리법 자체의 개정은 14번)이나 개정되었다. 재활용법은 1992년 제정된 이래 12회 개정되었다. 또한, 폐기물의 관리에 관한 사항 중 구체적인 사항은 대부분 시행령, 시행규칙, 행정규칙에 규정되고 있다. 이들 하위법령은 더욱 많은 개정을 거쳤다. 또한, 폐기물관리법과 재활용법이 각자 독립적인 발전을 하는 면이 없지 않았고, 이에 따라 양법 사의 관계를 정립하는 문제도 제기되고 있다.

그리고, 최근에는 자원순환형사회의 구축이라는 관점에서 폐기물관계법령을 재검토하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

이러한 상황에서 폐기물관계법의 체계적이고 미래지향적인 발전을 위해 폐기물관리법령의 기본구조를 검토할 필요가 제기된다. 이하에서는 폐기물의 개념, 폐기물관리의 기본원칙, 폐기물관계법령의 체계 등을 중심으로 폐기물관리법령의 기본구조를 고찰하기로 한다.

II. 폐기물의 개념과 재활용

1. 폐기물의 개념

폐기물관리법은 “폐기물”을 “쓰레기·연소재·오니·폐유·폐산·폐알카리·동물의 사체등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”이라고 정의하고 있다. 폐기물관리법의 이러한 정의는 모호한 점이 없지 않다. 즉, 사람의 생활이나 사업활동에 “필요”한지의 여부가 폐기물 개념의 핵심요소가 되는데, 필요성을 객관적으로 판단할 것인지 아니면 주관적으로 판단할 것인지가 문제되며 주관적으로 판단하는 경우에 누구를 기준으로 판단할 것인가 문제된다. 폐기물관리법은 이에 관하여 입장을 표시하고 있지 않으므로 “필요성”은 해석에 맡겨져 있는데, 그 해석에 앞서 폐기물의 개념에 관한 외국의 입법례를 참고하면 다음과 같다.

유럽연합의 폐기물에 관한 1991년 지침은 폐기물을 “점유자가 제거하거나 또는 제거하고자 하거나 제거해야 할 의무를 지고 지침의 부속서 I에 규정된 유형에 속하는 모든 물질 또는 모든 물건”이라고 정의하고 있다.²⁾

프랑스의 폐기물처리및재활용에관한법률 제1조는 폐기물을 “생산가공 또는 이용과정에서 생긴 모든 잔류물과 모든 물질, 재료, 생산물 또는 보다 일반적으로 버려졌거나 그 보유자가 버리고자 하는 모든 동산”이라고 정의하고 있다.³⁾

독일의 순환경제촉진및폐기물관리법 제3조는 폐기물을 “부록1에 기재된 분류에 속하고 소유자가 처분하거나 처분하고자 하거나 또는 처분해야만 하는 모든 유동물질”이라고 정의하고 있다.⁴⁾

2) 91/156/CEE du 18 mars 1991, JOCE L 78, 26 mars 1991.

3) 한국산업폐기물처리공제조합, 외국 폐기물관련 법령집 제2권, 2001.8.

4) ibid.

일본의 폐기물의처리및청소에관한법률 제2조는 폐기물을 “쓰레기, 대형쓰레기, 조각잔재물, 오니, 분뇨, 폐유, 폐산, 폐알칼리, 동물의 사체 기타 오물 또는 불필요한 것으로서 고상 또는 액상의 것”이라고 정의하고 있다.⁵⁾

폐기물의 개념은 폐기물의 적정관리라는 관점에서 인간 및 환경에 대한 위해의 방지를 위해 규제되어야 하는 물질을 정하는 의미를 갖기 때문에 인간 및 환경에 대한 위해의 방지를 위해 규제되어야 하는 물질은 모두 포함되도록 망라하여 정의할 필요가 있다.

따라서, 폐기물관리법상의 “사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 되었다는 것”은 배출자의 의사에 의해 버린 것이거나 버리고자 하는 것뿐만 아니라 환경과 사람의 건강의 보호라는 관점에서 사회통념상 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 않게 된 것을 포함하는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

폐기물의 개념요소로 “버린다” 내지 “제거한다”라는 요소가 포함되는 것이 보통이므로 동산만이 폐기물에 해당한다고 보아야 한다. 따라서 오염된 토양은 폐기물이 아니며 폐기물관리법의 규율을 받지 않는다고 보아야 한다. 다만, 오염된 토양이 분리된 경우에는 폐기물에 해당한다고 보아야 한다.

폐기물의 예로 열거된 것 중 동물사체는 오늘날의 동물을 존중하는 관념에 비추어 폐기물에서 제외하여 별도로 규율할 필요가 있다.

2. 폐기물의 개념과 재활용

최근에 재활용⁶⁾될 수 있는 폐기물은 폐기물에서 제외하여야 한다는 견해가 제기되고 있다. 이 견해는 폐기물이 주는 나쁜 이미지 때문에 재활용산업에 좋지 않은 영향을 미치고, 폐기물에 적용되는 규제로 인하여 많은 비용이 들어가고 재활용이 저해된다는 것 등에 근거한다.

그러나, 재활용은 인간 및 환경에 대한 위해가 없는 상태에서 행해져야 하므로 재활용될 수 있는 물질도 폐기물에 포함되어야 한다. 외국의 입법례도 통상 재활용될 수 있는 것도 폐기물에 포함되는 것으로 정의하고 있다. 유럽사법재판소도 재활용 또는 재사용을

5) *ibid.*

6) 폐기물관리법 제2조 제6호는 “재활용”을 “폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 폐기물로부터 환경부령이 정하는 기준에 따라 에너지이용합리화법 제2조 제1호의 규정에 의한 에너지를 회수하는 활동”이라고 정의하고 있다.

위하여 수집된 물질 따라서 일정한 가치를 가지고 경제적인 재이용이 가능한 물질도 폐기물로 분류될 수 있다고 보고 있다⁷⁾.

따라서, 어떤 물질이 생산과정에 직접 또는 간접 투입되어도 폐기물 아닌 것으로 보아야 하는 것은 아니다. 폐기물이 가공되어 원료가 된 경우에도 폐기물의 정의에 해당하면 여전히 폐기물이다. 다만, 재활용을 촉진한다는 차원에서 정책적으로 재활용될 수 있는 폐기물에 대하여 특별한 규율을 둘 수는 있을 것이다.

부산물(제품의 제조·가공·수리·판매나 에너지의 공급 또는 토목·건축공사에서 부수적으로 생겨난 물건)(재활용법 제2조 제3호)도 그것이 즉시 원료로 사용되지 않는 한 폐기물에 포함되는 것으로 보아야 한다.

Ⅲ. 폐기물관리의 기본원칙

현행법은 폐기물관리의 기본원칙을 명문으로 규정하고 있지 않지만 폐기물관리법에 폐기물관리의 기본원칙을 명확히 규정할 필요가 있다. 그 이유는 폐기물관리정책이 원칙하에 행해질 때 국민에게 예측가능성을 확보해주고 일관성있는 폐기물정책이 추진될 수 있기 때문이다.

다만, 폐기물관리의 기본원칙을 명문으로 규정할 것인가는 신중히 검토하여야 할 문제이다. 폐기물관리방법은 경제적, 사회적 기술적 요인에 따라 유동적이다. 폐기물관리원칙이 확립되어 있지 않고 아직 유동적인 경우에는 명문화하는 것이 타당하지 않겠지만, 이미 확립된 폐기물관리원칙은 폐기물관리법에 명시하는 것이 바람직하다.

입법된 기본원칙은 원칙상 구체적인 행위에 직접적인 구속력을 갖지는 않는다. 기본원칙이 구체적으로 실현되기 위하여는 기본원칙을 실현하는 구체적인 입법규정이 있어야 한다. 기본원칙은 폐기물정책 및 정책을 실현하는 입법의 지침이 되며 폐기물관리법의 해석 운영의 지침이 된다. 폐기물관리의 기본원칙을 명확히 함으로써 폐기물정책이 일관성을 갖게 되고 폐기물관리법의 운용이 입법정신에 합당하게 행해질 수 있을 것이다. 이하 폐기물법분야에서의 폐기물관리의 기본원칙을 고찰하기로 한다.

7) Joined Cases C-206/88 and C-207/88, Vessoso and Zanrtti(1990) 1 ECR 1461 ; Case C-359/88, Zanetti & Others(1990) 1 ECR 1509.

1. 예방의 원칙

예방의 원칙이라 함은 환경에 대한 침해를 사전에 예방하는 것을 우선으로 하여야 한다는 원칙을 말한다. 환경에 대한 침해가 발생한 후에는 침해된 환경을 복구하는 것이 어렵고 복구에 많은 비용이 든다. 또한 국민의 건강에 대한 침해가 발생한 후에 사후적으로 구제하는 것보다는 미리 침해를 막는 것이 국민의 보호를 위하여 바람직하다.

폐기물관리에서 예방이라 함은 폐기물발생의 방지, 축소 또는 유해성의 감소를 말한다.

현행 폐기물관리법 및 재활용법은 폐기물발생의 방지와 축소를 정책방향으로 제시하고 있지만, 유해성의 감소라는 관념은 현행 폐기물관리법에는 명시적으로 선언되어 있지 못하다.

예방의 원칙으로부터 폐기물발생의 억제와 폐기물처리의 용이성 제고를 위한 제품의 생산 및 유통에 대한 통제, 폐기물감량화정책, 폐기물의 유해성의 저감후의 처분원칙 등이 도출될 수 있다.

2. 발생지처리 내지 근접지처리원칙

폐기물은 가능한 한 발생지에서 또는 근접지에서 처리되어야 한다. 근접지처리원칙은 다음의 두 논거에 기초한다. 첫째, 근접지처리원칙은 시민 및 각 자치단체들에게 폐기물처리에 대한 책임의식을 갖게 하는 기능을 한다. 둘째, 근접지처리원칙은 폐기물의 운송으로 인하여 야기되는 환경침해의 가능성을 축소시키는 역할을 한다⁸⁾.

발생지처리원칙은 넘비현상을 고려할 때에 현실적인 폐기물처리원칙이라 할 수 있다. 넘비현상은 개인뿐만 아니라 자치단체 사이에도 존재하므로 자치단체는 다른 자치단체에서 발생한 폐기물이 자신의 지역에서 처리되는 것을 반대할 것이므로 각 자치단체에서 발생한 폐기물은 당해 자치단체가 처리하도록 하는 것이 현실적인 안이다. 폐기물처리시설에 대한 주민의 수용가능성은 처리되는 폐기물의 발생지가 멀수록 낮아지며 처리되는 폐기물이 다른 자치단체에서 발생된 것인 경우에는 주민의 수용가능성이 크게 낮아진다. 이러한 이유로 폐기물의 장거리 이동은 통제되어야 한다. 폐기물의 장거리 이동이 통제되어야 하는 또 다른 이유는 폐기물의 이동에 따른 환경에 대한 침해가능성이다.

8) Dominique Dron, Rapport au ministre de l'Environnement, Déchets municipaux, La documentation Française, 1997, p.34 et p.145.

근접지처리원칙에 비추어 볼 때 일반폐기물의 처리는 원칙상 기초자치단체의 책임으로 하는 것이 타당하다. 그러나, 근접지처리원칙에도 문제점이 없지 않다. 근접지처리원칙은 폐기물처리에 있어 사실상의 독점적 상황을 가져올 수 있고 이로 인하여 처리수수료의 비합리적인 인상을 가져올 수 있다. 또한 처리시설의 규모가 작게 됨으로써 규모의 경제를 이룰 수 없고, 처리기술의 수준이 낮게 될 수가 있어 안전이나 환경보호의 관점에서 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다⁹⁾. 따라서 이와 같은 근접지처리원칙의 부작용이 나타나는 경우에는 효율적이고 적절한 폐기물의 처리를 위하여 폐기물의 광역적 처리가 요청된다. 다만, 광역적 처리는 원칙상 기초자치단체 상호간의 협력에 의해 행해지는 것이 바람직하다. 달리 말하면 기초자치단체의 의사를 존중하면서 행해져야 한다. 도는 광역적 처리를 위하여 기초자치단체의 폐기물처리를 조정하는 지위만 갖는 것으로 보는 것이 타당하다. 이를 위하여 도가 갖는 수단은 폐기물처리에 관한 계획의 수립과 기술적, 재정적 지원수단에 그치는 것이 바람직하며 도는 직접 폐기물처리시설을 설치하고 운영하는 것 보다는 기초자치단체 상호간의 협력을 조장하는데 그쳐야 한다. 이에 반하여 특별시와 광역시에서는 특별시 또는 광역시에 의한 광역적 처리가 바람직하다.

재활용이나 에너지의 회수를 위하여는 일정한 양의 폐기물이 있어야 재활용에 경제성이 있게 된다. 또한 재활용기술이 앞선 지역에서 폐기물의 재생처리를 하도록 하는 것이 타당하다. 따라서 일정한 법적 규제하에서 재활용이나 에너지의 회수를 위한 폐기물의 이동을 인정할 필요가 있다. 그러나, 폐기물의 운송에는 사고로 인한 또는 오염원의 누출로 인한 환경침해의 가능성도 있고 운송으로 인한 에너지소비와 대기오염이 있게 된다. 따라서 재활용이나 에너지의 회수를 위한 폐기물의 장거리 운송도 가능한 한 제한하여야 하며 폐기물의 효율적인 처리와 적절한 처리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 예외적으로 엄격한 법적 규제하에 인정하여야 할 것이다. 다만, 처분비용이 낮거나 환경이나 위생상 침해가능성이 큰 지역으로의 이동은 엄격히 통제되어야 한다. 왜냐하면 재활용을 명분으로 이전되지만 실제로는 처분되어 버릴 가능성이 크기 때문이다.

발생지처리원칙은 특히 국가간의 폐기물의 이동을 규제하는 중요한 원칙이 되고 있다.

9) *ibid.*, p.145.

3. 적정처리의 원칙

폐기물이 인간의 건강 및 환경에 위해가 되지 않도록 처리되어야 한다는 원칙을 말한다. 특히 유해폐기물에 대하여 특별한 관리가 행해져야 한다.

생활계유해폐기물에 대하여 특별한 규제가 마련되어 있지 못한데, 그에 대한 특별한 규제는 앞으로의 입법과제이다.

현행 폐기물관리법은 동법의 목적을 “폐기물을 적정하게 처리하여 자연환경 및 생활환경을 청결히 함으로써 환경보전과 국민생활의 질적향상에 이바지함”으로 규정하고 있다. 폐기물관리법의 목적에 환경보호와 함께 국민 건강의 보호를 직접적인 목적으로 명시하는 것이 타당하다.

4. 폐기물자원화우선원칙

폐기물의 단순처분 보다는 폐기물의 재활용을 우선시하여야 한다. 폐기물의 재활용은 폐기물의 감량효과 및 자원절약의 효과를 가져온다. 폐기물의 자원화란 폐기물의 재사용, 재생처리로 획득되는 제품 또는 재료의 사용뿐만 아니라 폐기물로부터 에너지를 생산하는 것을 포함한다.

폐기물의 자원화는 경제성이 확보되어야 하는 문제가 있어 폐기물의 자원화원칙을 일반적으로 법에 의해 구체화할 수는 없다. 국가는 폐기물의 자원화기술의 개발을 촉진하고 폐기물로부터 획득된 자원의 경제성을 높이는 정책을 시행함으로써 폐기물의 자원화가 단순처분보다 우선되도록 하여야 한다.

폐기물자원화원칙을 법적으로 보장하는 방법으로 프랑스의 1992년 개정폐기물법에서 처럼 최종폐기물 개념의 도입을 고려할 수 있다. 최종폐기물이란 당시의 기술적 경제적 조건하에서 재활용과 에너지의 획득 또는 유해성의 감소가 더 이상 어려운 폐기물을 말한다¹⁰⁾. 최종폐기물의 개념을 도입한다는 것은 최종폐기물만을 최종처분(매립 또는 단순소각)하도록 한다는 정책을 도입하는 것을 의미한다¹¹⁾.

최종폐기물의 범위는 기술의 발전과 경제적 요인에 따라 유동적이다. 최종폐기물인지

10) 1992년 개정된 1975년 7월 15일 법률 제1조 제2항.

11) Catherine Ouallet, *Les déchets*, AFNOR, 1997, pp. 38-42.

의 판단기준이 되는 기술은 “경제적으로 수용될 수 있고 사용할 수 있는 최선의 기술 (meilleure technologie disponible économiquement acceptable)”로 하는 것이 타당하다¹²⁾. 경제적 요인으로는 운송비용, 재활용재료의 가격, 최종처분비용 등이 있다.

또한 폐기물의 자원화를 위하여는 폐기물이 자원화에 적합하도록 분리 배출되고 수집되도록 하여야 한다.

5. 협동의 원칙

협동의 원칙이란 환경보전의 과제를 달성하기 위하여 국가, 지방자치단체 및 사회가 협동하여야 한다는 원칙을 말한다. 국가와 지방자치단체가 상호 협력하여야 하며 지방자치단체 상호간에도 협력하여야 하고 또한 국가, 지방자치단체와 국민, 사업자가 협력하여야 한다. 폐기물관리분야에서 특히 협동의 원칙이 중요하다.

오늘날 생활폐기물의 효과적 관리는 시민과 소비자의 협력에 비례한다는 것이 경험상 인정되고 있다¹³⁾. 폐기물처리에 있어 적절한 분리수거가 중요한데 분리수거에 있어서는 국민의 협조가 절대적으로 중요하며 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 있어 주민의 협조가 필요하다.

오늘날 폐기물처리에 있어서 생산자의 역할이 강조되고 있다. 폐기물을 발생시키는 제품을 만드는 생산자가 폐기물의 발생을 줄이고 재활용이 용이하도록 제품을 만드는 것이 중요하며 재활용에 있어서도 제품에 관하여 전문지식이 있는 생산자의 역할이 중요하다. 또한 국민의 환경의식이 제고되어 소비자가 제품을 구입할 때 환경적 요소를 고려하면 환경친화적인 제품의 생산이 촉진될 수 있다. 이를 위하여 제품에 대한 정보가 소비자에게 공개되어야 한다.

지방자치단체간의 협력이 필요하다. 그런데, 극단적인 님비현상으로 인하여 지방자치단체간 협력이 잘 되지 않고 있다. 폐기물의 적절한 처리 및 효율적인 처리를 위하여 지방자치단체가 조합을 만들거나 협정을 맺어 폐기물을 공동으로 처리하는 것이 필요하다. 중앙 정부는 이를 정책적제도적으로 지원하여야 할 것이다.

12) Dominique Dron, op. cit. p.131.

13) ibid. p.150.

6. 오염자부담의 원칙과 발생자책임의 원칙

오염자부담의 원칙이라 함은 그의 행위로 인하여 환경오염이나 환경에 대한 위해를 발생시킨 자가 환경오염의 제거 또는 방지의무를 지며 제거 또는 방지비용 및 피해구제비용을 부담하여야 한다는 원칙을 말한다.

그런데, 오염자부담의 원칙을 넓게 보면 폐기물을 발생시킨 자가 당해 폐기물의 처리 책임을 져야 한다는 폐기물발생자책임을 포함한다. 폐기물의 발생자란 1차적으로는 소비자이지만 오늘날에는 폐기물을 발생시키는 제품을 제조한 자나 수입한 자도 폐기물발생자로 보고 있다. 제조자나 수입자가 폐기물의 처리책임을 지는 것은 이익을 받는 자가 부담도 져야한다는 이익-부담의 원칙에도 합치한다.

오염자부담의 원칙이나 발생자책임의 원칙은 다같이 환경오염을 발생시킨 자가 환경오염의 제거의무나 비용부담을 져야한다는 점에서 환경정의에 합치하며 환경비용을 내부화하여 환경오염을 방지하는 기능을 한다.

발생자책임의 원칙은 종래 소비자책임을 강조하는 데에서 생산자 및 유통업자의 책임을 강화하는 쪽으로 나아가고 있다. 왜냐하면 폐기물의 감량이나 적절한 처리를 위해 생산자와 유통업자의 역할이 중요하며 제품생산자 등은 폐기물의 직접적인 발생원인자는 아니지만 넓게 보면 폐기물의 발생원인자라고 볼 수 있기 때문이다. 제품은 소비후 언젠가는 폐기물이 되기 때문이다.

발생자책임의 원칙을 실현하는 제도로는 부담금, 생산자책임재활용제도, 폐기물처리를 위탁한 경우의 배출자의 책임인정, 쓰레기종량제 등 폐기물수거료의 징수제도 등이 있다. 공공기관이 운영하는 폐기물매립시설에 사업장폐기물을 반입하는 경우에 반입수수료를 지방자치단체의 생활폐기물 반입수수료와 동일하게 하는 것은 오염자부담의 원칙상 문제가 있다. 왜냐하면, 생활폐기물의 반입수수료에는 폐기물매립시설의 설치비용이 전부 반영되지 않는 경우가 보통이기 때문이다.

7. 폐기물정보공개 및 주민참여의 원칙

오늘날 폐기물의 처리에 있어서는 폐기물정보의 공개와 폐기물처리에 대한 주민의 참여의 원칙이 확립되어 가고 있다. 이 원칙은 기본적으로 폐기물처리정책에 대한 지역주민의

수용을 제고시키고 폐기물처리에 대한 주민의 협력을 증대시키기 위하여 요청되고 있지만 이외에도 국민의 권리의 보호와 민주주의의 요청으로부터도 요청된다. 폐기물의 처리는 인근주민의 건강이나 재산에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 인근주민의 권익의 보호를 위해서도 폐기물처리에 대하여 주민의 참여가 필요하다.

폐기물정보공개 및 주민참여의 원칙은 폐기물처리에 관한 정보의 공개, 폐기물처리시설의 설치에 대한 의견진술이나 협의, 폐기물처리시설의 감시, 폐기물처리계획의 수립에 대한 주민의 참여, 주민의 폐기물분리배출 등을 내용으로 한다. 폐기물정보의 공개 및 주민참여의 원칙은 공공기관의 정보의 공개 및 행정에 대한 참여뿐만 아니라 사업자나 제조자가 가지는 정보의 공개 및 사업자의 폐기물처리활동에 대한 참여를 포함한다.

(1) 폐기물정보의 공개

현행 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’(이하 ‘정보공개법’이라 한다)에 의해 공공기관이 보유하는 폐기물정보도 공개의 대상이 된다. 그러나, 정보공개법에 의한 폐기물정보의 공개에는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 정보공개법에 의한 정보공개는 원칙상 국민의 청구에 의해 행해지는 소극적인 공개이다. 국민이 정보공개를 청구하기 위하여는 어떠한 정보가 있는지 알아야 하는데 그것을 알기 어려운 경우가 적지 않고, 행정기관은 정보의 공개를 꺼리는 경향이 있다. 둘째, 정보공개법은 공공기관에게만 적용되며 민간부문은 이 법의 적용을 받지 않는다. 따라서 폐기물관리시설을 민간기업이 운영하는 경우(위탁운영을 포함)에는 정보공개법이 적용되지 않는다. 민간폐기물사업자에게도 일정한 범위내에서 폐기물처리정보를 공개하도록 하여야 한다.

(2) 주민참여

오늘날 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 대한 주민참여가 요청되고 있다. 주민참여의 요청은 이해관계인의 권리보호와 혐오시설로 인식되고 있는 폐기물처리시설의 수용성의 제고와 폐기물처리시설의 적정한 운영 등에 근거한다. 폐기물처리시설의 설치에 있어서의 주민참여로는 폐기물처리시설설치전의 청문절차, 설치에 대한 주민대표의 동의 및 주민협약 등이 있고, 폐기물처리시설 운영에 대한 주민참여로는 주민대표와의 협의, 주민의 감시 등이 있다. 그 동안 폐기물처리시설의 설치운영에 대한 주민참여는 주민의 참여요구를 어쩔 수 없이 소극적으로 수용하는 것에 불과하였고 충분한 검토를 거쳐 적정한 제도로 도입되지 못하였기 때문에 주민참여가 불충분하고 또한 참여제도에도 문제점이 적지 않다.

1993년 6월 24일 폐기물관리법 시행령의 개정에 의해 주변영향지역지원협의체(약칭 ‘지원협의체’라 한다)를 구성하는 것으로 하였다. 지원협의체는 폐기물처리시설을 설치하고자 하는 환경부장관 또는 지방자치단체의 장이 주변영향지역의 범위결정 및 주변영향지역별 지원내용에 관한 사항을 협의하기 위하여 구성·운영된 조직체였다

그런데, 1995년 1월 5일 폐촉법이 제정되면서 폐기물처리시설 주변영향지역의 결정과 주변영향지역의 지원을 폐촉법과 1995년 6월 30일 제정된 동법 시행령에서 규정하게 되었고 이 경우에 협의기관으로 주민대표 또는 주민협의체를 규정하였다(구폐촉법 제17조 제2항, 구폐촉법시행령 제23조 제1항, 제2항, 제26조 제2항). 그리하여 1996년 1월 19일 폐기물관리법 시행령이 개정되어 주변영향지역의 범위결정 및 주변영향지역별지원내용에 관한 사항과 지원협의체에 관한 규정이 삭제될 때까지 주변영향지역지원에 관한 사항이 폐기물관리법시행령과 폐촉법에 의해 중복 규율되고 있었고, 협의기관도 지원협의체와 주민협의체가 병존하였었다

그 후 폐촉법은 97년 8월 28일 개정에 의해 주민대표 또는 ‘주민협의체’를 대신하여 주민지원협의체(약칭 ‘지원협의체’라 한다)를 설치하는 것으로 하고 있다¹⁴⁾. 현행 폐촉법상 지원협의체의 설립에 관한 직접적인 근거조항은 없지만 지원협의체의 권한을 규정함으로써 간접적으로 지원협의체가 반드시 설립되어야 하는 것으로 규정하고 있다(제17조 제2항). 폐기물처리시설설치기관이 관할 시장군수구청장 및 시군구의회와 협의하여 시군구의회 의원, 주민대표, 주민대표가 추천한 전문가 2인으로 구성하되 주민대표가 과반수가 되도록 하고 있다. 전문가는 전문대학이상의 환경관련학과 조교수이상 또는 국·공립연구기관의 선임연구원이상으로 한다(폐촉법시행령 별표2). 주민지원협의체의 구성과 관련하여서는 다음과 같은 문제가 있다.

현행법상 협의체에 환경단체 대표의 참여가 없는 것으로 되어 있는데 환경단체의 참여를 인정하여야 할 것이다. 환경단체는 공익으로서의 환경의 이익을 옹호하는 역할뿐만 아니라 시민단체로서 주민의 이익을 대변하는 역할도 수행한다. 다만, 참여 환경단체의 자격은 책임성을 갖춘 공인된 환경단체에 한정하여야 할 것이다.

지역주민은 혐오시설과 환경문제에 관한 전문지식이 부족하므로 주민의 직접참여에는 일정한 한계가 있고 이 한계를 보충하기 위하여 전문가의 참여가 요청된다. 따라서 주민에게 전문가의 도움을 받을 권리를 인정하여야 한다. 전문가의 참여에 있어서 중요한 점은

14) 구폐촉법 제17조 제2항, 구폐촉법시행령 제23조 제1항, 제23조 제2항, 제26조 제2항 참조.

전문가의 전문성 및 전문가에 대한 이해관계인의 신뢰성의 확보이다. 폐촉법시행령은 주민지원협의체의 구성원이 될 수 있는 전문가를 '전문대학이상의 환경관련학과의 조교수이상 또는 국·공립연구기관의 선임연구원이상으로 한정하고 있다. 그러나, 전문가를 이렇게 제한하는 것은 타당하지 않다. 환경문제 전문가에는 환경관련학과에 소속되지 않는 환경법학자, 환경행정학자, 환경경제학자가 있을 수 있고, 국·공립연구기관의 선임연구원이외에도 민간기관이나 시민단체에 속한 전문가가 있을 수 있다.

주민협의체는 법적 근거가 없는 경우에도 이해관계가 있는 지역주민들에 의해 임의로 설립될 수 있다. 혐오시설과 지역주민 사이에 갈등이 있는 곳에서는 대부분 주민협의체가 구성되어 있다. 혐오시설 주변의 주민협의체는 주민 상호간에 의견 대립이 있는 경우에 복수로 설립될 수도 있다.

주민참여조직을 주민협의체로 할 것인가 아니면 지역협의체로 할 것인가는 일률적으로 말할 수는 없다. 일반적으로 말하면 주민협의체보다는 지역협의체가 바람직하다. 주민협의체에 있어서는 주민대표의 선출과 주민대표의 대표성에 문제가 제기되고 주민대표의 전문성이 부족한 문제점이 있고, 주민협의체는 주민의 사적 이익만을 주장하게 되고 상반된 이해관계를 갖는 폐기물시설사업자와 직접 접촉하므로 폐기물처리시설사업자와 감정적으로 대립하게 될 가능성이 크다. 이에 반하여 지방의회의원이나 환경단체 및 전문가는 직접적인 이해관계인은 아니고 어느 정도 책임의식을 가지고 있으므로 보다 이성적으로 협의나 자문에 응하게 될 것이며 주민대표보다는 높은 전문성을 갖고 있다. 이들은 주민의 이익을 대변하면서도 아울러 공익을 고려하여 주민보다는 보다 합리적으로 협의와 자문에 응할 것이다. 그러나, 지방의회의원, 환경단체 또는 전문가가 과연 기대에 부응하여 활동할 것인지에 대하여는 우리의 현실이 의문을 갖게 한다. 따라서 현재의 상황하에서는 지역협의체와 함께 주민협의체가 병존하는 체제가 현실성이 있는 방안이다.

IV. 폐기물의 분류

오늘날 폐기물은 다양한 성상을 가지고 있다. 그리하여 폐기물의 적절한 처리를 위하여는 그 전제로서 폐기물이 적절하게 분류되어 있어야 한다. 왜냐하면 폐기물의 분류는 폐기물의 분리수거, 폐기물의 종류에 따른 적절한 처리방법에 의한 처리와 적절한 사후관리의

전제조건이며 동시에 규제조건이 되기 때문이다. 즉, 폐기물이 어떻게 분류되는냐에 따라 폐기물의 관리체계 즉, 처리책임, 처리요금, 처리절차, 처리방법 등이 달라지게 된다.

1. 현행 폐기물 분류체계

1991년 폐기물관리법의 개정에서 폐기물을 폐기물의 성상 즉 유해성을 기준으로 하여 일반폐기물(가정쓰레기와 사업장 다량배출폐기물)과 특정폐기물로 분류하기까지 폐기물의 분류는 폐기물의 발생원에 따라 쓰레기(가정쓰레기와 다량쓰레기)와 산업폐기물(일반산업폐기물과 특정산업폐기물)로 분류되었었다.

현행법은 폐기물을 우선 폐기물의 발생원을 기준으로 하여 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하고 있다. 이 분류는 1995년 8월 5일의 폐기물관리법의 개정시 채택되었다.

‘생활폐기물’이란 일상생활에서 발생하는 생활쓰레기와 사업활동에 수반하여 발생하는 폐기물중 사업장폐기물로 분류되지 않는 폐기물을 말한다. 생활폐기물에는 가정에서 발생하는 생활쓰레기, 사무실, 학교, 상가 등 일상생활에서 발생하는 생활쓰레기 및 사업장에서 발생하는 소량의 사업장계폐기물이 있다.

‘사업장폐기물’이란 대기환경보전법수질환경보전법 또는 소음진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치운영하는 사업장(공업배치및공장설립에관한법률 제2조 제1호의 규정에 의한 공장으로서 배출시설을 설치운영하는 사업장) 기타 대통령령이 정하는 사업장(1. 지정폐기물을 배출하는 사업장, 2. 폐기물을 1일 평균 300Kg이상 배출하는 사업장, 3. 폐기물을 1회 1톤이상 배출하거나 일련의 공사작업등으로 인하여 폐기물을 1주에 1톤이상 배출하는 사업장)에서 발생하는 폐기물을 말한다.

일반사업장폐기물중 건설폐기물에 대하여는 별도의 처리기준과 방법에 따르도록 하고 있다(폐기물관리법시행규칙 별표4).¹⁵⁾

지정폐기물이라 함은 사업장폐기물중 폐유·폐산등 주변환경을 오염시킬 수 있는 유해한 물질로서 대통령령이 정하는 물질을 말한다(폐기물관리법 제2조 4호). 지정폐기물로는 폐산, 폐알칼리, 폐유, 할로젠족유기용제, 비할로젠족유기용제, 폐합성수지, 폐합성고무, 폐페인트및페라카, 폐석면, 광재, 분진, 폐주물사, 샌드블라스트폐사, 폐내화물, 소각잔재물, 안정화물, 폐촉매, 폐흡착제, 폐농약, PCB함유폐기물, 오니등이 지정되어 있다(폐기물관리법

15) 최근 건설폐기물의재활용촉진에관한법률이 제정되어 2005년 1월 1일부터 시행되는 것으로 되었다.

시행령 별표 1).

따라서, 사업장폐기물은 유해폐기물인 지정폐기물, 유해폐기물이 아닌 일반사업장폐기물로 분류된다. 일반사업장폐기물에는 다량배출사업장폐기물, 배출시설계사업장폐기물이 있다. 일반사업장폐기물중 건설폐기물은 특별히 관리되고 있다.

지정폐기물중 감염성폐기물(지정폐기물중 인체조직등 적출물, 탈지면, 실험동물의 사체 등 의료기관이나 시험·검사기관등에서 배출되는 인체에 위해를 줄 수 있는 물질로서 대통령령이 정하는 폐기물)은 특별한 관리의 대상이 되고 있다.

폐기물관리법 제15조는 시군구의 조례가 정하는 바에 따른 생활폐기물배출자의 감량배출의무와 종류성상에 따른 분리배출의무를 부과하고 있다. 폐기물관리법시행령 제6조 제2호는 폐기물의 처리기준의 하나로서 폐기물을 재활용성가연성불연성으로 구분하여 수집운반할 것으로 하고 있다.

재활용을 위하여 포장폐기물, 지정부산물(부산물중 그 전부 또는 일부를 재활용하는 것이 그 자원을 효율적으로 이용하는데 특히 필요한 것으로서 대통령령이 정하는 부산물), 재활용가능자원(사용되었거나 사용되지 아니하고 버려진 후 수거된 물건과 부산물중 원재료로 이용할 수 있는 것(회수할 수 있는 에너지 및 폐열을 포함하되, 방사성물질 및 이에 의하여 오염된 물질을 제외한다))이 특별히 관리되고 있다(재활용법 제2조).

2. 분류체계의 개선방안

현행 폐기물의 분류는 일차적으로 배출원을 기준으로 하여 그리고 이차적으로 성상에 따라 분류되고 있다. 폐기물의 적정한 처리를 위하여는 성상에 따른 분류가 강화될 필요가 있다.

(1) 생활폐기물

현행 생활폐기물 개념의 문제는 성상이 다른 폐기물이 함께 존재함으로써 성상에 따른 폐기물의 관리가 어렵게 되어 있다는 점이다.

- ① 생활폐기물에는 폐전지 및 폐형광 등 등 유해한 폐기물이 포함되어 있는데, 이에 대한 특별한 규제가 행해지고 있지 못하다. 생활계유해폐기물의 분리수거체계 및 재활용시스템이 부재한 현재의 상황하에서 이들에 대한 구속력있는 특별규정을 둘 수는 없지만, 생활계유해폐기물의 분리수거체계 및 재활용시스템을 정비한 후 이들 폐기

물을 분리하여 특별히 규율하여야 한다.

- ② 사업장에서 배출되는 폐기물중 유해하지 않고 또한 다량이 아닌 경우에는 사업장폐기물이 아니라 생활폐기물로 분류되고 있다. 그리하여 우선 사업장에서 배출되는 폐기물인데도 ‘생활’폐기물로 불리는 점에서 내용과 명칭이 일치하지 않는 문제가 있다. 또한 사업장에서 나오는 폐기물중 사업장폐기물로 분류되지 않는 폐기물의 처리 책임이 사업자가 아니라 지방자치단체에게 지워지게 되고 현재 지방자치단체가 부과하는 쓰레기수거료가 실비에 훨씬 못미치는 상황하에서는 오염자책임의 원칙에도 반하는 문제가 있다. 따라서 생활폐기물은 일상생활에서 발생하는 생활쓰레기에 한정하고 사업장폐기물이라는 개념을 사업장에서 발생하는 모든 폐기물을 지칭하는 개념으로 사용하여야 혼동을 일으키지 않을 것이다.

(2) 사업장폐기물

사업장폐기물중 유해하지 않은 폐기물은 생활폐기물과 같이 처리될 수 있도록 할 수 있으며 이 경우에 생활폐기물에 준하여 처리되는 사업장폐기물을 일반사업장폐기물로 부르고¹⁶⁾, 생활폐기물과 함께 일반폐기물 또는 ‘생활폐기물 등’이라고 부를 수 있을 것이다. 현행법도 사업장폐기물로서 생활폐기물과 성상이 유사하여 생활폐기물의 기준과 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있는 경우에는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 생활폐기물의 기준 및 방법으로 수집·운반·보관·처리할 수 있다라고 하고 있다(폐기물관리법시행규칙 별표 제4). 명시적으로 규정하지는 않았지만, 그러한 사업장폐기물은 생활폐기물과 혼합하여 처리될 수 있는 것으로 해석된다.

실제에 있어 매립의 경우에는 일반사업장폐기물이 생활폐기물과 함께 처분되고 있지만 소각의 경우에는 일반사업장폐기물은 생활폐기물과 함께 처분되지 않고 있다. 현재 소각대상폐기물이 소각시설의 적정용량에 미치지 못하고 소각대상생활폐기물이 젖은 음식물쓰레기를 포함하고 있는 등 소각에 적합하지 않은 상태인 경우가 많아 환경적이고 효율적인 소각에 어려움이 많다. 따라서 사업장폐기물중 소각할 수 있는 일반폐기물을 소각시설에서 소각하도록 하는 방안이 검토될 수 있다. 그러나, 이 방안은 주민의 반대를 야기하여 소각시설 자체에 대한 반대를 증폭시킬 우려가 있고 일반사업장폐기물에 유해물질이 포함되어 들어올 수 있는 염려가 있다. 또한 타지역의 사업장폐기물이 포함됨으로써 현행 생활폐기

16) 보통사업장폐기물과 생활폐기물을 통틀어 ‘생활폐기물등’이라고 부를 수 있을 것이다.

물처리책임의 원칙을 위태롭게 할 우려가 있다. 따라서 사업장폐기물의 지방자치단체의 소각시설에서의 소각의 허용은 위와 같은 문제점이 해소되고 주민의 수용이 보장되는 한도 내에서만 이루어져야 할 것이다.

사업장폐기물과 지정폐기물의 성상별 분류가 강화되어야 한다.¹⁷⁾ 그리고, 최종처분전 재활용 및 유해성의 감소가 의무화되어야 한다.

V. 폐기물관계법의 체계 및 범형식상의 문제

1. 법체계상의 문제

폐기물관계법으로는 폐기물관리법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 건설폐기물의재활용촉진에관한법률, 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 한국자원재생공사법 등이 있다.

폐기물관계법에서 중심이 되는 법은 폐기물관리법과 자원의절약과재활용촉진에관한법률이다. 폐기물관리법은 폐기물에 관한 기본법 내지 일반법으로서의 성격과 함께 폐기물의 적정처리에 관한 사항을 규정하고 있다. 자원의절약과재활용촉진에관한법률은 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 사항을 정하고 있다.

그런데 폐기물관리법은 1986년 제정된 이래 자원의절약과재활용촉진에관한법률은 1992년 제정된 이래 장기적인 폐기물정책하에 체계적으로 개정되지 못하고 대체로 새롭게 제기되는 문제의 해결을 위하여 개정되었다고 볼 수 있어 체계적인 폐기물규제법이 되지 못하고 있다. 또한, 자원순환형사회를 구축한다는 차원에서 폐기물관계법의 체계에 대한 근본적인 검토를 요청하는 목소리가 높다.

일본의 순환형사회형성추진기본법은 “순환형사회”를 “제품 등이 폐기물 등으로 되는 것이 억제되고 제품 등이 순환자원이 되었을 경우에는 이것을 적정하게 순환적 이용이 촉진되고 순환적 이용을 할 수 없는 순환자원에 대해서는 적정한 처분이 확보되어 천연자원의 소비를 억제하고 환경부하가 가능한 한 감소되는 사회”라고 정의하고 있다. 이 정의는 일

17) 유럽연합을 폐기물을 배출원 특성, 공정, 성상을 기준으로 자세히 분류하고 있다(김광임외, 폐기물관리제도 개선방안 연구, 2003.12, 환경부, 77면).

응 타당하지만 폐기물의 적정처리가 보다 강조될 필요가 있다. 자원순환형사회가 자칫 자원의 절약과 재활용을 지나치게 강조하고 반면에 폐기물의 적정처리를 위한 폐기물에 대한 규제를 지나치게 완화하는 것이 되어서는 안된다.

자원순환형사회를 구축하기 위한 폐기물관계법의 정비를 위하여는 폐기물관계법의 내용 및 체계에 관하여 다음과 같은 입법조치가 필요하다.

우선 입법내용에 있어 다음과 같은 입법조치가 필요하다.

- ① 자원순환형사회의 형성을 위한 기본원칙이 정립되어야 한다. 즉, 순환형사회의 형성을 위한 자원 및 폐기물관리의 기본원칙, 순환형사회를 형성하기 위해 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민이 감당해야 할 책무의 설정, 자원순환형사회구축계획의 수립이 새롭게 규정되어야 한다.
- ② 자원순환형사회의 구축이라는 정책목표에 맞도록 폐기물처리에 관한 법 및 자원의 절약과 재활용에 관한 법 등 자원과 폐기물의 관리에 관한 법의 내용이 개정되어야 한다. 현행 폐기물관리법과 자원의절약과재활용촉진에관한법률은 자원순환형사회의 핵심요소인 자원의 절약, 폐기물의 적정처리, 재활용의 촉진이라는 개념요소를 포함하고 있고, 이를 실현하기 위한 제도들을 규정하고 있다.

다만, 현행규정만으로는 자원순환형사회를 지향함에 있어 부족한 점이 있으므로 다음과 같은 사항 등이 보완되어야 한다. ㉠ 폐기물의 발생을 억제하고, 유해성을 감소하고, 발생된 폐기물의 처리 및 재활용을 용이하게 하기 위한 제품의 설계 및 재질에 대해 규제를 강화하여야 한다. ㉡ 재활용이 가능한 폐기물은 재활용을 의무화하고 재활용될 수 없는 폐기물만을 최종처분하도록 하여야 한다. 유해성을 감소시킬 수 있는 한 최대한으로 감소시킨 후에 최종처분되도록 하여야 한다. 프랑스법상 최종폐기물개념이 채택되어야 한다. ㉢ 자원의 순환에 관한 규정을 두어야 한다.

다음으로 폐기물관계법의 체계가 재정립되어야 한다. 폐기물관리법은 폐기물에 관한 기본법 내지 일반법으로서의 성격과 함께 폐기물의 적정처리에 관한 사항을 규정하고 있다. 자원의절약과재활용촉진에관한법률은 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 기본적인 사항과 구체적인 규제사항을 정하고 있다. 자원순환형사회를 형성함에 있어서는 폐기물관계법의 체계에 관하여는 다음과 같은 견해가 제기될 수 있다.

① 통합법 제정안

독일 “순환경제촉진및폐기물관리법”과 같이 폐기물의 처리, 자원의 절약과 재활용에 관한 법을 통합하는 안이다.¹⁸⁾

이 법체계의 장점은 폐기물의 처리, 자원의 절약과 재활용을 통일적체계적으로 규정하고, 완결된 폐기물법을 가질 수 있다는 장점이 있다. 반면에 통합법은 갖은 법개정이 예상되는 현재의 상황하에서 신속한 개정에 어려움이 있다는 문제점이 있다.

② 자원순환형사회기본법 제정안

일본과 같이 자원순환형사회기본법을 제정하고, 구체적인 규제사항은 폐기물의 적정처리에 관한 사항은 폐기물처리법으로, 자원의 절약과 재활용에 관한 사항은 별도의 법으로 제정하자는 안이다.¹⁹⁾

이 법체계의 장점은 폐기물의 처리, 자원의 절약과 재활용을 종합적, 체계적으로 규정하면서도 기본법과 두 개별법을 분법함으로써 법령을 간소화하고 법령개정이 용이하다는 것이다. 이에 반하여 이 법의 단점은 폐기물의 처리와 자원의 절약과 재활용이 분리되어 규정됨으로써 두 법간의 모순이 생길 수 있다. 특히, 자원의 절약과 재활용의 촉진이 강조되고 적정처리가 소홀히 될 우려가 있다.

③ 현행 법체계 유지안

현행 폐기물관리법과 자원의절약과재활용촉진에관한법률을 보완하여 폐기물관리법을 자원순환형사회를 위한 기본법으로서의 성격과 폐기물의 적정처리에 관한 사항을 구체적 사항을 규정하는 법(자원의순환을위한폐기물관리법)으로 개편하고, 자원의절약과재활용촉진에관한법률은 자원의 순환과 재활용촉진에 관한 구체적인 규제사항을 정하는 법(자원의순환및재활용촉진법)으로 하는 방안이다. 이 안에 의하면 가칭 “자원의순환을위한폐기물관리법”이 가칭 “자원의순환및재활용촉진법”에 대해 일반법의 지위를 갖게 된다.

이 안의 장점은 현행 법체계에 근본적인 변화를 가져오지 않고 자원순환형사회에 대비할 수 있고, 통합적 규율과 분법화의 장점을 조화시킬 수 있다는 것이다. 또한, 자원의 절

18) 폐기물관리법률의 통합법으로 “폐기물자원화및관리법”을 제정하는 경우의 통합법률정비방안에 관하여는 김광임외, 전계 연구보고서, 154면 이하 참조.

19) 일본은 기본법으로 순환형사회형성추진기본법을 제정하고, 자원순환형사회에서의 폐기물의 관리에 관한 법을 폐기물처리법과 자원유효이용촉진법으로 나누어 제정하고 특별법으로 용기포장리싸이클법, 가전리싸이클법, 건설자재리싸이클법, 식품리싸이클법, 자동차리싸이클법을 제정하고 있다(김광임외, 상계 연구보고서, 134면).

약과 폐기물의 재활용도 폐기물의 적정처리를 전제로 하여 행해져야 한다는 점을 분명히 할 수 있다. 이 안의 문제점은 입법체계상 불균형을 초래한다는 것이다.

우리나라와 같이 입법이 주무과를 중심으로 행해지며 법령의 개정이 잦은 경우에는 일본법과 같이 분법화하는 것이 법령의 관리 및 입법에 도움이 된다. 다만, 자원순환형사회에 대한 청사진이 구체화되지 않은 상황에서 자원순환형사회로 가는 과도기에는 세 번째안이 적합할 수 있다. 또한, 폐기물의 적정처리에 관하여도 많은 사항이 정비되어야 하는 현상황 및 분법화하는 경우 자원의 절약과 재활용이 강조되어 재활용가능한 폐기물의 적정처리가 소홀히 될 우려가 있는 점을 고려할 때에도 그러하다.²⁰⁾ 따라서, 자원순환형사회의 발전에 맞추어 제3안을 거쳐 제2안으로 그리고 제1안으로 단계적으로 법체계를 정비하는 방안(단계적 정비방안)이 현실성있는 방안이라고 생각된다.

2. 법률, 시행령, 시행규칙, 행정규칙간의 조정

법률로 폐기물관리에 관한 기본적 원칙을 정하고 시행령에 대한 위임은 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 한다. 그리고, 국민의 권리의무에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하여 법적 규제에 대한 국민의 예측가능성을 높이고 국민생활의 법적 안정성을 보장하여야 한다.

그런데, 폐기물에 관한 법률중에는 백지위임 또는 포괄적인 위임이라고 보여지는 규정이 있다. 예를 들면, 폐기물관리법 제30조 제1항은 시설기준의 일체를 시행규칙으로 위임하고 있는데 이것은 타당하지 않다. 폐기물관리법 제12조도 폐기물의 수집·운반·보관·처리의 기준과 방법을 일체 대통령령에 위임하고 있는데 이는 포괄적 위임으로 헌법 제75조에 위반되는 것으로 볼 수 있다. 기본적인 사항은 법률에서 정하여야 한다.

법률과 시행령 또는 시행규칙사이의 규정이 합리적으로 배분되어 있지 못하여 법령을 이해하는데 어려움이 많다. 특히 법률로 정하여야 할 사항을 명령으로 정하고 있어 법률의 규제내용을 시행명령을 보지 않으면 제대로 이해하기 어려운 경우가 있고²¹⁾, 시행명령에

20) 자원순환법을 도입하는 경우 단기의 입법방안으로 재활용법을 자원순환법으로 정비하는 방안을 제시하는 견해가 있다(김광임외, 상계 연구보고서, 136면, 175면 이하 참조).

21) 예를 들면, 폐기물관리법 제24조 제2항은 환경부령이 정하는 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물의 종류·발생량 등을 “시장·군수·구청장”에게 신고하여야 한다고 규정하고 있고, 폐기물관리법시행규칙 제10조 제2항은 “사업장폐기물의 발생지를 관할하는 시장·군수·구청장”에게 신고하도록 하고 있다. 법률에서 “사업장폐기물의 발생지를 관할하는 시장·군수·구청장”에게 신고하도록 규정하여야 할 것이다.

정하여야 할 사항을 별지서식에 규정하여 시행명령을 별지서식과 대조하여 보지 않으면 시행명령의 규제내용을 정확히 알 수 없게 되어 있는 경우가 있다²²⁾.

그리고, 법령에 정하여야 할 사항이 행정규칙에 정해지는 경우가 있다. 종전에 폐기물처리업허가에 관하여 폐기물처리업허가전에 행해지는 폐기물처리사업계획 적정 또는 부적정 통보제도를 행정규칙으로 정하였었는데, 1999년 2월 8일 개정에서 법률로 정하고 있다(제 26조).

폐기물관리에 관한 사항은 매우 기술적이고 전문적인 사항이므로 시행규칙이나 행정규칙에서 폐기물관리에 관한 구체적인 사항을 정하는 것이 타당한 면도 있지만, 법치행정의 원칙에 비추어 폐기물관리의 기본원칙 및 국민의 권리의무에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하여야 한다.

주제어 : 폐기물법, 폐기물, 재활용, 폐기물관리, 적정처리의 원칙, 폐기물자원화 우선원칙, 폐기물정보공개, 주민참여

22) 예를 들면 지정폐기물의 운반,처리신고절차는 최소한 시행규칙 본문에 규정하여야 하는데 별지 제4호 의3서식에 규정되어 있다.

【참 고 문 헌】

- 고영훈, 환경법, 법문사, 2000.
- 김광임외, 폐기물관리제도 개선방안 연구, 2003.12, 환경부.
- 류지태, 환경법, 고려대학교 출판부, 2000.
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2004.
- 신현국, 우리나라의 폐기물관리 현황과 정책방향, 환경법연구 제19권, 1997.
- 이상돈이창환, 환경법, 이진출판사, 2000.
- 정 훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰, 전남대학교 박사논문, 2001.8.
- 천병태·김명길, 환경법, 삼영사, 2000.
- 한국산업폐기물처리공제조합, 국내외 폐기물관리법령 및 제도 비교분석, 2001.6.22.
- 한국산업폐기물처리공제조합, 외국 폐기물관련 법령집, 2001.8.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2001.
-
- 阿部泰隆淡路剛久, 環境法, 有斐閣, 1996.
- 淡路剛久寺西俊一, 公害環境法理論の新たな展開, 日本評論社, 1997.
-
- Catherine Ouallet, Les déchets, AFNOR, 1997.
- Dominique Dron, Rapport au ministre de l'Environnement, Déchets municipaux, La documentation Française, 1997
- Travis P. Wagner, The Complete Guide To The Hazardous Waste Regulation, John Wiley&Sons Inc., 1999.

【Abstract】

Le système des lois relatives aux déchets

Park, Kyun Sung

Cette étude traite les questions fondamentales concernant le système des lois relatives aux déchets.

La définition de la notion de déchet dans “la loi de la gestion du déchet” paraît ambiguë. Celle-ci doit être définie d’une manière plus compréhensible, de sorte qu’elle comporte non seulement le matériel que le producteur veut abandonner mais aussi celui dont la gestion est exigée du point de vue de la protection de l’environnement et de la santé humaine. Le matériel recyclable doit être considéré comme déchet.

Comme les principes de la gestion du déchet, le principe de prévention, le principe de traitement proche du lieu de production du déchet, le principe de traitement pertinent, le principe de priorité à la récupération des ressources, le principe de coopération, le principe de participation devrait faire l’objet d’une étude approfondie.

La division des déchets dans la loi actuelle devrait être reconsidérée. Le caractère des déchets doit être considéré plus dans la division des déchets.

Les lois sur les déchets devraient faire l’objet d’une recodification. Celle-ci est aussi exigée afin d’atteindre une “société de circulation des ressources”.