

# 산업폐기물의 적정처리를 위한 법적 방안 연구

채 영 근\*

## <차 례>

- I. 서 론
- II. 폐기물처리업자 규제중심의 폐기물관리법
- III. 산업폐기물의 부적정처리사례와 원인
- IV. 산업폐기물의 적정처리를 위한 법적 제도적 방안
- V. 결 론

## I. 서 론

대규모 생산과 소비의 부산물인 폐기물은 사회와 환경에 커다란 장애물이 되고 있다. 특히 각종 유해화학물질의 사용이 수반되는 산업시설에서 나오는 산업폐기물은 환경의 오염과 인체에 미치는 잠재적 위해성이 크므로 더욱 더 심각한 문제가 아닐 수 없다. 우리나라의 산업폐기물관리정책은 지금까지 폐기물의 적절한 처리에 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 산업폐기물을 적절하게 처리하는 것도 궁극적으로 소각 또는 매립에 의할 수밖에 없는 것이고 소각장 및 매립장 등 처리시설의 설치에 대한 국민들의 반대로 산업폐기물의 적절한 처리는 앞으로 더욱 어려운 문제로 나타날 전망이다. 따라서 현재 산업폐기물의 적절한 처리에 맞춰져 있는 정책의 초점은 앞으로 산업폐기물의 감량화와 자원의 재활용으로 전환되어야 할 것이다. 정부는 자원순환형사회의 구축을 중요 정책 목표로 하고 그 구체적인 방안을 마련중에 있다.<sup>1)</sup>

\* 한국항공대학교 교수

1) 2004년 환경부의 폐기물관리 정책목표는 지속가능한 자원순환형 경제사회기반 확립으로 두고 있다. 이를 위해 그 추진방향으로 폐기물 발생 최소화를 위한 사전예방적 폐기물관리, 폐기물 자원화를 통한 자원순환형사회 구축을 우선에 두고 있다. 환경부 폐기물자원국, 2004년 폐기물관리 정책목표 및 추진방향, 폐기물처리, 2004. 2월호 통권89호, 4쪽.

폐기물관리법은 폐기물의 적정처리를 위해 각종 규제를 하고 있다. 폐기물관리법상 규제의 핵심적인 내용을 크게 살펴보면, 첫째, 규제의 대상이 되는 폐기물의 개념을 정립하여 분류하고, 둘째, 폐기물의 분류에 따라 각기 다른 폐기물처리기준을 설정하고, 셋째, 유해폐기물의 적정관리를 위해 지정폐기물처리증명제를 시행하며, 넷째, 폐기물처리업 및 처리시설을 집중 관리하고 있다. 2002년 이후 폐기물관리법은 네 차례나 개정될 만큼 잦은 변화가 있었다. 최근의 개정사항들은 대부분 산업폐기물과 유해폐기물의 적정처리를 도모하기 위한 새로운 규제수단의 도입과 그 시행상 문제점들을 보완하기 위한 사항들이었다.

현행법상 공장 등 산업시설에서 배출되는 산업폐기물은 사업장폐기물로 분류되어 규제되고 있다. 폐기물관리법은 사업장폐기물의 처리책임을 원칙적으로 사업장폐기물의 배출자에게 부과하고 있으나 폐기물처리업자에게 처리책임을 위탁할 수 있도록 하고 있어 실제 많은 경우 산업폐기물은 폐기물처리업자에 의해 처리되고 있다. 뿐만 아니라 그 밖의 폐기물관리법의 주요 내용도 폐기물처리업체의 규제에 관한 사항들이 대부분을 이루고 있다. 폐기물처리업자에 대한 규제를 중심으로 하는 현행법의 이면에는 폐기물의 적정처리책임을 폐기물의 배출자에게 지우기보다는 그 수탁자인 폐기물처리업자에게 지우려는 정책의도가 내포되어 있다.

정부의 폐기물처리업자 중심의 정책은 폐기물의 배출자와 처리업자가 자발적으로 적정처리를 도모하도록 동기를 부여하지 못하며 폐기물의 저감을 유도하지도 못한다. 정부의 규제감독을 강화해 처리업자가 적정처리하도록 한다는 하나 여기에는 한계가 있다. 현재의 산업폐기물관리정책은 앞으로 폐기물배출자처리원칙의 강화로 전환되어야 하고 폐기물의 저감과 적정처리에 배출자가 보다 많은 책임을 지도록 해야 한다.

본 글의 II에서는 산업폐기물의 적정처리를 위해 시행되고 있는 폐기물관리법상의 주요 내용을 살펴보고 현행 폐기물관리법이 폐기물처리업자에 의한 처리를 그 근간으로 삼고 있음을 밝힌다. III에서는 산업폐기물의 부적정처리의 사례를 살펴보고 그 원인을 지적한다. IV에서는 현행법에서 폐기물처리업자 중심의 처리책임을 강화하는 것은 폐기물의 적정처리와 폐기물의 저감을 위한 적절한 동기를 부여하지 못한다는 점을 지적하고 배출자의 책임을 보다 강화하고 경제적 동기를 부여하는 제도 개발이 필요함을 지적한다. V에서는 결론으로서 다시 한번 폐기물관리정책의 방향전환을 다시 한번 강조한다.

## II. 폐기물처리업자 규제중심의 폐기물관리법

### 1. 폐기물관리법의 주요 내용<sup>2)</sup> 개괄

폐기물관리법은 그 내용을 쉽게 이해하기 어렵다. 이는 입법의 대상인 폐기물 자체가 매우 복잡하고 다양하며 그 규제의 내용들이 매우 기술적인 내용을 담고 있는 탓도 있지만 폐기물관리법의 주요 내용이 시행령과 시행규칙의 수많은 별표안에 담겨 있기 때문이기도 하다.

여기서 폐기물관리법의 주요내용을 개괄하면 다음과 같은데 폐기물처리업자에 대한 규제가 그 주요부분을 이루고 있음을 볼 수 있다.

#### (1) 폐기물의 개념

1) 폐기물 및 처리의 개념(법 제2조 제1호, 제5호, 제6호)<sup>3)</sup>

2) 폐기물의 분류

- 생활폐기물(법 제2조제2호): 시장 군수 구청장이 처리책임을 진다.

- 
- 2) 폐기물관리법의 주요내용을 잘 정리해 놓은 최신자료는 한국산업폐기물처리공제조합에서 간행하는 월간 폐기물처리 2003년도 7월호부터 10월호까지에 연재된 폐기물분야 단속실무를 참조할 것을 권한다. 폐기물관리법에 관한 주요 연구논문들로는 김연태, 독일에서의 폐기물매립시설설치에 대한 계획확정, 환경법연구 제17권 36쪽 (1995); 박균성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법연구 제20권 16쪽 이하 (1998); 이기환, 쓰레기관련법연구 - 미국과의 비교연구-, 토지공법연구 제7집(1999); 박균성, 산업폐기물 처리책임체계의 재검토, 경희법학 제36권 제1호 75쪽 (2001); 정훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰-한국의 폐기물관리법과 독일의 순환관리 및 폐기물법(KrW-/AbfG)을 중심으로, 전남대 박사학위논문(2001) 등이 있다.
- 3) 현행법상 폐기물의 개념은 “쓰레기 소각재 오니 폐유 폐산 폐알칼리 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로 정하고 있다. 정부는 폐기물의 발생원별 관리의 효율성을 위해 폐기물을 크게 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고 있다. 사업장폐기물은 발생특성 및 유해성에 따라 다시 사업장일반폐기물, 건설폐기물, 지정폐기물로 세분된다. 사업장일반폐기물은 그 성상에 따라 다시 사업장생활계폐기물과 사업장배출시설계폐기물로 구분된다. 그 종류에 따라 그 수집 운반 보관 및 처리에 관한 기준 및 방법을 달리하고 행정상의 책임과 의무에서도 많은 차이를 두고 있다. 환경 및 국민보건상 위해성이 높은 지정폐기물 및 감염성폐기물의 경우 다른 폐기물에 비하여 강화된 기준을 적용하며 그 처리에 있어 많은 규제를 하고 있다. 발생된 폐기물은 환경적인 위해가 최소화되도록 처리되어야 하는데, 이와 같은 “처리”는 폐기물의 소각 중화 파쇄 고�형화 등에 의한 중간처리와 매립 해양배출등에 의한 최종처리로 구분되고, 특히 폐기물을 재사용 재생이용하거나 재사용 재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동 또는 폐기물로부터 에너지를 회수하는 활동을 재활용(법 제2조 제6호)이라 하여 중간처리의 한 유형으로 보고 있다.

- 사업장폐기물(법 제2조제3호, 시행령 제2조)4): 배출자가 원칙적으로 처리책임을 진다.
- 지정폐기물(법 제2조제4호, 시행령제3조, 별표1, 시행규칙 제2조, 별표 1, 1의2, 3)5);  
감염성폐기물(법 제2조 제4호의2, 시행령제3조의2, 별표 1의2, 시행규칙 별표2)

## (2) 폐기물처리기준의 설정

- 1) 처리의 일반기준 및 원칙(법 제12조, 시행령 제6조, 시행규칙 제6, 7, 8조, 별표4)
- 2) 생활폐기물의 처리원칙(법 제13조, 제15조, 시행령 제6조의2, 시행규칙 제9조)
- 3) 사업장폐기물의 처리원칙(법 제25조 시행규칙 제14조, 제15조, 별표5)<sup>6)</sup>
- 4) 사업장폐기물배출자의 의무(법 제24조, 시행령 제7조, 별표3, 시행규칙 제10조, 제13조)<sup>7)</sup>

## (3) 폐기물처리업 및 처리시설의 관리

### 1) 폐기물처리업의 관리

- 폐기물처리업의 분류(법 제26조 제4항)
- 업 허가절차(법 제26조 제1항내지 제3항, 제5항, 제6항 시행령 제10조, 시행규칙 제17조, 별표6 시행규칙 제18조)

- 4) 사업장폐기물은 공업배치및공장설립에관한법률제2조제1호의 규정에 의한 공장으로서 대기환경보전법 수질환경보전법 또는 소음진동규제법의 규정에 의하여 배출시설을 설치 운영하는 사업장(사업장배출시설계), 지정폐기물을 배출하는 사업장(지정폐기물, 감염성폐기물), 폐기물을 1일 평균 300kg 이상 배출하는 사업장(사업장생활계폐기물)과 일련의 공사 작업 등으로 인하여 폐기물을 5톤이상 배출하는 사업장(건설폐기물)에서 발생하는 폐기물을 말한다.
- 5) 지정폐기물은 특정시설발생폐기물(폐합성고무 수지등 폐합성고분자화합물, 오니류, 폐농약), 부식성폐기물(폐산, 폐알칼리), 유해물질함유폐기물(광재, 분진, 폐주물사 및 샌드블라스티페사, 폐내화물 및 재별 구이전에 유약을 바른 도자기조각, 조각재, 안정화 또는 고형화처리물, 폐촉매, 폐흡착제 및 폐흡수제), 폐유기용제(할로겐족 및 기타 폐유기용제), 페페인트 및 페락카, 페석면, 폐유(기름성분 5%이상인 것을 포함), PCB함유폐기물(액체상태인 것은 2ppm이상, 액체상태이외의 것은 0.003ppm 이상 함유한 것에 한함), 폐유독물, 감염성폐기물(조직물류, 탈지면류, 폐합성수지류, 손상성폐기물, 혼합감염성폐기물등 의료기관, 보건소, 동물 검역기관, 동물병원 등 환경부령이 정하는 기관에서 발생하는 것에 한함), 기타 고 시하는 물질 등이다.
- 6) 사업장폐기물배출자는 그의 사업장에서 발생하는 폐기물을 스스로 처리하거나 허가를 받은 폐기물처리업자 등에게 위탁하여 처리하여야 한다. 폐기물처리업자에게 위탁처리하고자 하는 자는 환경부장관이 고시하는 폐기물처리 가격의 최저액보다 낮은 가격으로 위탁하여서는 아니된다. 그리고 사업장폐기물을 배출 운반 또는 처리하는 자는 폐기물을 배출 운반 또는 처리할 때마다 폐기물간이인계서 또는 폐기물 인계서를 작성하여야 한다.
- 7) 사업장폐기물배출자는 폐기물의 적정처리 의무와 사업장폐기물억제의무를 진다. 그리고 처리를 위탁하는 경우 수탁자의 처리능력을 확인한 후 위탁하여야 한다. 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물의 종류 발생량 등을 신고하여야 한다.

- 폐기물처리업자의 의무(법 제26조 제7항, 제8항)
- 변경허가 및 변경신고(법 제26조 제10항)
- 지정폐기물과 기타폐기물을 동일한 처리시설에서 처리하는 경우(법 제 26조 제11항)

2) 폐기물처리시설(법제2조제7호, 시행령 제4조, 별표2)의 설치 및 관리

- 폐기물처리시설의 설치 관리기준(법 제30조제1항, 시행규칙 제20조, 별표7, 20조의2)
- 폐기물처리시설의 설치승인 신고 및 면제(법 제30조 제2항, 시행규칙 제20조의3, 제20조의4, 제21조, 22조)
- 폐기물처리시설의 사용개시(법 제30조제4항, 시행규칙 제23조)
- 폐기물처리시설의 검사 및 오염물질의 측정(법 제30조의2)
- 폐기물처리시설의 관리(법 제30조의3, 시행령 제13조, 시행규칙 제24조, 별표8, 제24조의2, 제25조)
- 기술관리인(법 제39조, 시행령 제24조,25조, 시행규칙 제31조)
- 폐기물처리시설의 사후관리(법 제47조 내지 제50조, 시행령 제27조 내지 40조, 시행규칙 제50조 내지 61조, 별표14)

3) 방치폐기물의 처리(법 제43조의2): 방치폐기물처리이행보증제도

- 폐기물처리공제조합의 설립과 분담금(법 제43조의3, 제43조의4, 제43조의5)
- 방치폐기물의 처리이행보증보험(시행령 제26조의2)
- 방치폐기물의 처리이행보증금(시행령 제26조의3, 시행규칙 제44조의2)
- 폐기물재활용신고를 한 자의 방치폐기물처리 이행보증제도 가입의무(법제43조의2)

(4) 지정폐기물의 적정처리를 위한 의무부과

1) 지정폐기물처리증명제도(법제25조의2)<sup>8)</sup>

- 기본적 처리증명(법 제25조의2, 시행규칙 제16조, 제16조의2, 별표5)

8) 지정폐기물처리증명제의 처리증명대상 폐기물은 모든 지정폐기물이 해당되는 것은 아니며, 폐기물관리법시행규칙 제16조 제1항의 규정에 의한 다음 폐기물에 해당되어 폐농약 폐유 폐유기용제 등은 각각 월 평균 50kg이상이거나 그 합계가 월평균 100kg인 경우, 폐합성고분자화합물 폐석면 등은 각각 월 평균 100kg이거나 그 합계가 월평균 200kg인 경우, 오니는 월 평균 500kg이상인 경우, 그리고 PCB, 폐유독물, 감염성 폐기물은 그 발생량에 상관없이 처리증명대상폐기물이 되고 있다.

- 처리증명의 강화(법 제25조의3) 및 완화(법 제25조의6, 시행규칙 제16조의5)
  - 폐기물인계서 등의 전산처리(법 제44조)
- 2) 사후관리이행보증금(법 제48조제1항, 제47조2항), 이행보증보험, 사후관리이행보증금의 사전적립금(법 제49조)
  - 3) 발생폐기물 배출 및 처리 실적 관리대장 기록 보존(법제41조): 사업장폐기물관리대장으로 통합 기록 유지하도록 함.
  - 4) 지정폐기물배출사업자의 지정폐기물배출 및 처리실적 보고서 제출의무(법제42조의2)
  - 5) 지정폐기물의 폐기물성분분석결과서 제출에 따른 분석전문기관 지정(법 제25조의2 제1항제3호): 환경관리공단, 시도보건환경연구원 등 포함.
  - 6) 폐기물적법처리입증정보시스템(법제44조)<sup>9)</sup>

## 2. 개정된 폐기물관리법의 주요 내용 및 검토

사업장폐기물의 적정처리를 강화하기 위해 규제를 강화하는 방향으로 법률의 개정이 거듭되었다. 규제의 방향은 폐기물처리업자에 대한 규제가 주를 이루고 있다. 2003년도에 두 차례 개정된 폐기물관리법의 주요 내용도 주로 폐기물처리업자의 적정처리 의무를 강화하기 위한 내용들이다. 그 내용을 검토해 보면 다음과 같다.

### (1) 위탁처리시 수탁자의 처리능력 확인 의무

신설된 법률 제24조 제1항 제3호는 사업장폐기물의 경우 사업장폐기물배출자가 폐기물의 수집 운반 처리를 위탁하는 경우에 사업장폐기물 수탁자가 제12조의 규정에 의한 기준에 적합하게 폐기물을 수집 운반 처리할 능력이 있는지를 환경부령이 정한 바에 따라 확인한 후 위탁하여야 한다고 정하고 있다. 환경부가 마련한 폐기물관리법 시행규칙 입법에

9) 환경부에서는 폐기물처리증명제도의 행정간소화와 비용절감, 제도의 실효성확보 등을 위해 2000년 8월부터 정보통신부와 합동으로 환경분야 정보화지원사업 정책과제로 폐기물처리증명제도의 전산화시스템 개발에 착수 2001.9월 개발완료하여, 시범운영기간을 거쳐 2002년 9월부터 지정폐기물 배출자중 종합병원과 폐기물발생량억제지침 준수대상 사업자를 중심으로 1차 운영중에 있으며 점차 모든 지정폐기물과 사업장폐기물로 확대운영할 계획이다. [www.wms-net.or.kr](http://www.wms-net.or.kr) 참조.

고안 제9조의3 제2항에 따르면 폐기물처리업허가를 받은 자와 폐기물재활용하는 자는 위탁자에 대하여 폐기물처리업 허가증 또는 폐기물재활용신고필증 사본, 방치폐기물처리이행보증을 확인할 수 있는 서류 사본을 첨부하여 수탁처리능력확인서를 발급하여야 한다고 규정하고 있다.

이는 사업장폐기물의 발생자가 올바른 처리능력도 없는 자에게 넘기고 책임을 회피하는 사례를 없애기 위해 새로 도입된 제도이다. 이 제도는 고물상과 같이 사업장폐기물의 수집·운반·처리업 허가를 얻지 않은 무허가업자가 사업장폐기물을 불법 수집·처리하는 사례를 예방하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

그러나 배출자가 수탁자인 폐기물처리업체의 처리능력확인서만을 가지고 폐기물처리업체의 처리능력을 판단 또는 확인할 수 있는지 의문이다. 또한 적정한 증빙서류없이 수탁자가 일방적으로 작성한 서류와 기준에 따라 판단하는 것은 요식행위에 불과할 뿐만 아니라, 특히 수탁자가 허용보관량 초과여부 등을 객관적으로 입증할 수 있는 기준이 전혀 없다는 문제점도 대두된다.<sup>10)</sup> 폐기물의 부적정처리는 수탁자가 처리능력이 없어서 발생하기도 하지만 처리능력이 있음에도 불구하고 부적정처리하거나 방치하는 경우도 많다.

## (2) 위탁처리의 최고 최저가격제

신설된 제25조 제2항은 “사업장폐기물을 제26조의 규정에 의한 폐기물처리업자에게 위탁처리하고자 하는 사업장폐기물배출자는 제25조의7의 규정에 의하여 환경부장관이 고시하는 폐기물처리 가격의 최저액보다 낮은 가격으로 폐기물처리를 위탁하여서는 아니된다.”고 규정하고 있다. 그리고 신설된 제25조의7에서는 “환경부장관은 폐기물의 적정처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부령이 정하는 폐기물에 대하여 그 처리에 소요되는 비용 등을 고려하여 폐기물 처리가격의 최고액 또는 최저액을 정하여 고시할 수 있다.”고 규정하였다. 개정된 법률 제26조 제8항은 “폐기물처리업자는 제25조의7의 규정에 의한 폐기물처리 가격의 최고액보다 높거나 최저액보다 낮은 가격으로 수탁하거나 환경부령이 정하는 양 및 기간을 초과하여 폐기물을 보관할 수 없으며 그 밖에 환경부령이 정하는 준수사항을 지켜야 한다.” 이 조항들의 내용은 폐기물의 적정처리를 위하여 환경부령으로 정

10) 수탁자가 허위공문서를 작성하거나 문서를 위조하는 것은 흔히 발생할 수 있다. 위탁자에 대한 수탁자 처리능력확인제도의 실효성을 확보하기 위해서는 객관성과 신뢰성을 동시에 충족시킬 수 있는 관련기관의 증명서류 구비 등에 따른 보완조치가 필요하다. 예를 들면, 폐기물처리공제조합 등 이행보증기관으로부터 발급받은 방치폐기물처리이행보증을 확인할 수 있는 서류 원본 등을 첨부하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다. 산업폐기물처리공제조합건의안, 폐기물처리 2003.11월호 37쪽

하는 폐기물에 대해 처리가격의 최저액 또는 최고액을 고시하여, 위탁자 또는 수탁자가 각각 최저액보다 낮거나 최고액보다 높은 가격으로 위탁 또는 수탁하지 못하도록 한 것이다.

이러한 제도는 폐기물처리업체가 아직까지 영세한 우리 현실을 고려해 폐기물처리업체들이 과당 경쟁을 통해 적정처리비용을 하회하는 가격에 수탁하고 폐기물을 부적정처리할 가능성을 줄이기 위해 채택되었다. 폐기물처리업자는 최저가격의 보장을 통해 가격경쟁의 부담으로부터 자유로울 수 있게 되어 적어도 저가에 의해 부적정처리를 강요당하지는 않게 되었다. 그러나 동조항은 경제적 관점에 비추어 문제가 있다. 부적정처리는 위법행위이므로 법집행을 엄격히 하고 그에 대한 처벌을 강화해야 할 사안이지 경쟁을 제한하며 정부가 가격결정에 직접 개입하는 것은 다른 부작용을 야기할 수 있다. 즉, 다양한 폐기물 종류별로 적정처리 최저가격을 설정하는 것이 현실적으로 용이하지 않으며, 최고 최저가격 제도는 처리업체의 연구개발의 의욕을 저하시키는 등 처리업체간 건전한 경쟁을 저해할 소지가 있을 수 있다.<sup>11)</sup>

또한 최저가격을 보장한다고 하여 폐기물처리업체들이 적정처리하는 것을 보장할 수는 없다. 보다 많은 이익을 올리기 위해서는 여전히 보다 많은 사업장폐기물을 유치하려 할 것이고 보다 저렴한 가격에 처리할 수 있는 방안을 고안하려 할 것이다. 가장 손쉬운 방법은 사업장폐기물을 불법적으로 생활폐기물과 함께 매립하는 것이다.

### (3) 폐기물처리시설 주변지역 영향조사 의무 신설

신설된 제30조의3 제3항, 제8항, 그리고 제9항에서는 대통령령이 정하는 폐기물처리시설을 설치 운영하는 자는 처리시설에서 배출되는 오염물질의 측정결과와 처리시설의 설치 운영으로 인하여 주변지역에 미치는 영향을 3년마다 조사하고 그 결과를 환경부장관에게 제출하도록 하고 환경부장관은 이를 공개하도록 하였다. 그리고 입법예고된 폐기물관리법 시행령안<sup>12)</sup> 제14조에서는 폐기물처리시설의 설치 운영으로 인해 주변지역에 미치는 영향을 3년마다 조사하여야 하는 처리시설의 종류를 폐기물처리업자가 운영하는 사업장폐기물 소각시설 및 매립면적 1만㎡이상의 매립시설로 정하였다. 그리고 시행령안 제41조제1항제2호 및 제2항제7호에서 폐기물처리시설의 오염물질 측정결과와 주변지역에 미치는 영향의 조사결과를 환경부장관이 공개하도록 함에 따라, 이를 위한 결과의 접수, 측정 또는 조사

11) 국회 환경노동위원회 수석전문위원 하종범의 개정법률안 심사보고서 중에서, 폐기물처리, 2004.2월호 44쪽.

12) 환경부 공고 제2004-27호.



명령 및 공개 업무를 시·도지사 및 지방환경관서의 장에게 위임하고 있다.

#### (4) 방치폐기물 처리이행 보증제도의 보완

신설된 제45조 제2항은 현행 방치폐기물처리 이행보증제도에 가입한 자가 발생시킨 방치폐기물의 양이 이행보증제도에 의해 처리할 수 있는 양을 초과하는 경우에 방치폐기물 처리업자나 폐기물재활용신고자의 사업을 인수한 자와 시설 등을 경락받은 자 등에게 방치폐기물의 처리를 명할 수 있도록 하였다.<sup>13)</sup>

방치폐기물의 경우 부도업소에 의한 경우가 상당한 비중<sup>14)</sup>을 차지하고 있어 그 처리비용의 재원을 마련하기 곤란하여 문제가 되고 있는 것을 재산권을 근저당설정하고 있는 거래은행이나 법정관리중인 채권단이 그 처리책임을 지도록 하기 위한 조항이다. 그러나 위의 행정조치와 벌칙은 폐기물의 배출이나 불법처리에 아무런 기여를 하지 아니 한 자에게 처리책임을 부과하여 오염자부담의원칙에 반하며 금융권의 잠재적 책임을 명문으로 규정함으로써 폐기물처리업체들이 금융권으로부터의 자금유통을 얻기 어렵게 만들어 영세한 환경업계를 더 위축시킬 우려도 있다.

#### (5) 방치폐기물처리이행보증제도의 재활용신고업에의 확대 적용

법률 제43조의2 조항을 개정하여 폐기물처리업자 이외에 폐기물재활용신고자도 제42조의2 제1항에 의한 폐기물처리공제조합의 설립과 분담금 납부, 방치폐기물의 처리이행보증보험 가입 및 방치폐기물의 처리이행보증금 예치의 조치의무를 부과하였다. 동개정조항은 재활용신고업자들이 재활용신고업에 대한 규제의 미비를 악용하여 재활용처리능력을 초과하여 사업장에 폐기물을 다량 야적하여 방치하는 문제를 해결하기 위해 방치폐기물 이행보증의 의무를 재활용신고업자들에게도 확대 적용한 것이다. 적절한 조치라고 생각된다.

13) “환경부장관 또는 시도지사는 제43조의2제1항 각호의 1에 해당하는 조치를 취한 자가 발생시킨 방치폐기물중 동조 제3항 각호의 1에 해당하는 조치에도 불구하고 미처리된 방치폐기물이 있는 경우에는 당해 방치폐기물이 발생된 사업장을 제32조의 규정에 따라 승계한 자, 민사집행법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가나 국세징수법 관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 폐기물처리업자나 폐기물재활용신고업자의 사업을 인수한 자에 대하여 기간을 정하여 처리를 명할 수 있다.” 그리고 개정법 제60조 제10호에서는 동조치명령을 이행하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

14) 2001년말 기준 부도로 인한 방치폐기물은 총 34만톤에 달하며 2000년 한해의 경우 부도로 인한 방치폐기물이 동년 전체방치폐기물의 38.4%를 차지하였다. 방치폐기물 발생현황 및 처리계획, 폐기물처리 2004.2월호, 59쪽.

## 6) 폐기물적법처리시스템관련 벌칙조항

개정법 제61조 제17호 및 제63조 제2항 제11호에서 동법 제44조 의한 폐기물인계서 또는 간이인계서에 갈음하여 전산처리기구에 전송하는 자료를 작성하지 않거나 허위로 작성한 자(2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)와 제 때에 작성하지 않거나 부실하게 작성한 자(1천만원 이하의 과태료)에게 벌칙을 부과하고 있다.

이는 2001년부터 폐기물적법처리시스템의 도입으로 인터넷을 통해 폐기물인계서 및 간이인계서를 작성 입력하는 경우가 늘고 있으나 이와 관련된 부정행위에 대한 처벌 규정이 미비한 점을 고려해 벌칙규정을 신설한 것이다.

## Ⅲ. 산업폐기물의 부적정처리사례와 원인

### 1. 부적정처리 사례<sup>15)</sup>

- 소각대상폐기물을 건설폐기물로 위장하여 생활폐기물매립지에 매립: 예, 건설폐기물 수집운반업 허가를 받아 집하장을 설치하고 다시 사업장폐기물 수집운반업 허가를 받아 수탁받은 소각대상 사업장폐기물을 건설폐기물과 혼합하여 매립하는 방법을 자행.
- 재활용목적으로 수거하여 생활폐기물매립지에 매립
- 민간수집상(고물상)에 의한 불법처리 : 고물상은 폐용기류(생활폐기물) 또는 폐지, 고철만을 선별한 후 재활용업체로 운반하여야 함에도 불구하고, 일부 업자들은 영업대상이 아닌 사업장폐기물 및 지정폐기물까지도 불법으로 반입받아 자기 부지에 야적 방치시키거나 매립지로 반입이 가능한 수집운반업자들과 결탁하여 불법처리를 조장하기도 함.
- 소각대상 가연성폐기물을 적정처리하지 아니하고 장기간 방치
- 폐기물배출업소, 건설폐기물 중간처리업체, 사업장폐기물 중간처리업체 등 여러 폐기물처리업체들이 자신의 처리능력을 초과하여 수탁받아 불법 야적 또는 방치
- 폐기물배출자에 의한 불법투기

15) 한국산업폐기물처리공제조합에서 간행하는 뉴스레터에 보고된 사례들임.

## 2. 부적정처리의 원인

### (1) 경제적 동기

부적정처리의 사례는 위에서 본 바와 같이 다양한 양상을 띠고 나타난다. 그러나 그 원인에 있어서는 경제적 이유가 가장 크다고 보여진다. 폐기물처리업자는 자신의 적정처리능력에 관계없이 폐기물을 접수하여 이윤을 추구하게 마련이다. 특히 폐기물수집운반업자들은 심지어 불법 무허가집하장을 설치하여 사업장폐기물을 마구 받아 생활폐기물과 혼합하여 생활폐기물매립지에 불법매립하는 사실이 드러났다. 폐기물수집운반업체들이 사업장폐기물을 적정처리시설로 넘기지 않고 생활폐기물로 위장하여 일반생활폐기물매립지로 반입처리할 경우 큰 경제적 이익을 얻게 된다. 실제 사업장폐기물 1대 분량을 매립지로 불법반입할 경우 생활폐기물 10대 이상을 정상적으로 반입하여 얻게되는 수익과 비슷하다고 한다.<sup>16)</sup>

그리고 폐기물처리사업자간의 가격경쟁이 처리업체의 채산성을 더욱 어렵게 만들어 부적정처리를 고려하게 만드는 경향이 있다. 사업장폐기물배출자는 보다 낮은 가격에 폐기물을 위탁하여 처리하게 하려는 경제적 동기가 존재한다.

### (2) 자원재활용제도 미흡

폐기물재활용사업자의 경우 재생자원의 경제적 수요가 적어 재활용 대상 폐기물의 재활용을 포기하고 불법처리하는 경향도 있다.

### (3) 감독기관의 관리 소홀

이와 같이 폐기물의 불법처리가 자행되는 데에는 관리감독기관의 관리소홀도 지적하지 않을 수 없다. 특히 건설폐기물수집운반업체들이 운영하는 무허가집하장의 관리 감독이 부실하다. 지자체에 의한 폐기물집하장의 수시 점검 확인이 필요하다. 그러나 지자체의 지도 점검시 사무실에서 검토할 수 있는 서류는 거의 허위로 작성되어 있을 뿐만 아니라 정작 불법처리는 사무실 주소지와는 전혀 다른 곳에서 자행되고 있어 불법영업을 적발하기 어렵다. 그리고 이러한 불법집하장을 발견하였다고 해도 잠시 현장을 지켜보는 것만으로는 그 불법실태를 파악하기란 사실상 불가능하다.

16) 폐기물처리, 2004.1.88호

## IV. 산업폐기물의 적정처리를 위한 법적 제도적 방안

### 1. 산업폐기물배출자의 책임을 보다 강화하여야 한다.

#### (1) 폐기물의 적정처리에 대한 동기를 부여해야

현행법상 사업장폐기물에 대하여는 원칙적으로 사업장폐기물의 배출자가 그 처리책임을 지게 되어 있다.(법 제25조 제1항 전단) 그러나 폐기물관리법의 전반적인 내용을 보면 배출자는 폐기물을 적정처리능력을 갖춘 처리업자에게 넘기면 그 책임을 면하게 되고 사업장폐기물은 그 처리를 전문으로 하는 처리업자가 처리책임을 지게 된다.<sup>17)</sup> 정부의 입장은 사업장폐기물에 대하여 배출자는 적정하게 처리할 능력이 일반적으로 없으므로 적정처리능력을 갖춘 처리시설을 운영하는 사업자를 정부가 육성하여 그들로 하여금 적정처리케 하는 것이 낫다고 보는 듯 하다. 최근 개정된 법령의 내용을 보더라도 처리업자의 책임을 강화하고 처리업자의 체질을 강화하는 방안에 주로 초점이 맞추어져 있다.

정부의 이러한 정책에는 많은 문제점이 있다. 우선 사업장폐기물을 적정하게 처리해야 한다는 동기부여의 차원상 문제가 있다. 배출자의 처리책임을 엄격히 하지 않는 한 배출자는 폐기물의 감량을 위한 노력을 기울일 것이다. 그리고 가능한 가장 저렴한 가격을 치루고 폐기물을 떠넘기려 할 것이며 그 적정처리 여부에 관심을 기울이지 않는다. 폐기물의 보관 저장에 있어서도 적정처리를 위한 보관 저장에 관심을 기울이기 보다는 저장보관의 편리성과 효율성에만 신경을 쓰게 된다.

폐기물운반업 또는 처리업자의 경우에도 폐기물의 적정처리에 대한 충분한 동기가 존재하지 않는다. 즉, 법의 구조상 폐기물처리업자가 제공하는 서비스의 질에 대하여 수요자(소비자)가 만족도를 표시하거나 평가를 할 수 있는 방법이 원천적으로 봉쇄되어 있기 때문이다. 그들이 어떻게 폐기물을 처리하던 소비자인 배출자는 아무런 이해관계를 갖지 않는다. 그렇다고 한다면 폐기물배출자는 서비스의 가격만을 흥정할 뿐 그 서비스의 질의 문제에는 관심을 보이지 않을 것이다. 그렇다면 서비스의 질, 즉 폐기물을 적정처리하는지 여부는 뒷전에 놓이게 될 것이다. 그 처리의 질적 관리를 정부가 맡아서 한다는 것이 폐기

17) 2002년 사업장배출시설계폐기물의 경우 배출업자에 의한 자가처리비율은 19.3%에 불과하다. 환경부, 2002 전국 폐기물 발생 및 처리현황(2003). 그리고 지정폐기물의 자가처리비율은 15.5%에 불과하다. 환경부, 2002 지정폐기물발생현황(2003)

물관리법의 주요내용인데 위에서 본 바와 같이 정부에 의한 적절한 관리는 요원하다.

그러므로 폐기물의 배출자가 비싼 값을 치루더라도 양질의 서비스를 선택하겠다는 동기를 부여할 수 있어야 한다. 이러한 동기를 부여하고 사업장폐기물의 적정처리를 담보하기 위해서는 폐기물배출자의 책임을 더 강화해야 한다. 예를 들면, 폐기물처리업자(수탁자)가 적정한 처리를 하지 않고 방치하거나 불법투기한 경우에 이에 대한 처리비용 및 정화비용을 배출자(위탁자)가 일부 부담하도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 이렇게 한다면 배출자(위탁자)는 폐기물의 적정처리를 위해 최대한 노력을 기울이게 될 것이다. 폐기물의 분리배출, 분리보관, 성상에 대한 기록을 자발적으로 하게 될 것이다. 왜냐하면 이러한 활동이 적정처리의 전제가 되기 때문이다. 그리고 처리업자에게 위탁하더라도 처리업자의 적정처리능력에 큰 관심을 갖게 되고 적정처리능력과 적정처리의 오랜 경력과 명성을 가진 업체에 대해서는 보다 비싼 값도 치를 용의가 있게 될 것이다. 이와 같이 될 때에 처리업체도 보다 양질의 서비스를 제공하려는 동기가 생기게 될 것이다. 폐기물처리가격의 최적 수준은 이와 같이 그 서비스에 대하여 소비자가 평가할 수 있고 그 가치를 인정할 때 매겨질 수 있다.

지정폐기물의 적정처리를 위해 폐기물처리증명제를 도입하여 시행하려 하고 있으나 이 제도 또한 배출자의 잠재적인 처리 및 정화책임 전제로 할 때 그 효과를 발휘할 수 있다. 동 제도의 취지는 배출자가 자신의 폐기물이 어떠한 경로를 거쳐 최종처리하는지를 확인하여 정부에 보고하도록 하는데 그 초점이 맞추어져 있다. 배출자가 이 제도에 대해 진지하게 참여하도록 하기 위해서는 배출자가 잠재적인 정화책임을 물을 수 있다는 점을 인식할 때 가능할 것이다.<sup>19)</sup> 폐기물배출자의 책임을 강화하기 위해 수탁처리시설의 방치폐기물의 처리책임에 대하여 폐기물배출자에 대하여 일정부분 책임을 인정하여 그 비용에 대한 부담을 과하는 것을 생각해 볼 수 있다.

## (2) 폐기물에 관한 정보

폐기물에 관한 정보의 측면에서 보더라도 폐기물의 배출자가 그 적정처리에 최대한 관

18) 폐기물배출자의 사후책임에 관한 상세한 논의는 박균성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법연구 제20권 (1998) 39쪽 이하, 박균성, 산업폐기물처리책임체계의 재검토, 경희법학 제36권 제1호 (2001) 90쪽 이하 참조.

19) 미국의 경우 유해폐기물의 불법처리로 오염된 지역의 정화책임과 관련하여 RCRA와 CERCLA가 함께 적용된다. RCRA에서 유해폐기물에 대하여 Manifest제도가 그 주요한 내용이라고 할 것 같은데 CERCLA에서는 유해폐기물의 배출자에게 정화책임을 묻고 있어 두 제도가 함께 효과적으로 작용하게 되어 있다. Findley & Farber, Cases and Materials on Environmental Law, Ch.6 B., Ch.7 C. 참조.

여하여야 한다. 폐기물의 적정처리 즉, 폐기물의 특성상 재활용, 소각, 매립의 가능성을 극대화하기 위해서는 폐기물의 특성을 잘 알아야 한다. 폐기물의 특성은 폐기물의 종류에 따라 결정되는 것이지만 그 보관방법에 따라서도 큰 차이를 가져온다. 발생하는 폐기물의 종류와 그 보관방법은 폐기물배출자만이 알 수 있다.

동 법률 제24조 제2항에서는 사업장배출자로 하여금 폐기물의 종류, 발생량 등을 신고하도록 있는데 관리주체인 정부는 사업장을 방문하여 폐기물의 보관방법등을 실시하지 않는 한 이 정도의 피상적인 정보밖에 가질 수 없다. 수탁자인 수집운반업자나 처리업자가 얻게 되는 정보도 고작해야 폐기물인계서에 나와 있는 폐기물종류, 폐기물 분류번호, 위탁량, 폐기물성상(고상 or 액상) 정도 뿐이다. 폐기물처리업자나 관리기관인 정부는 이와 같이 미약한 정보만을 가지고는 폐기물을 적정하게 처리하거나 이를 감시하기 곤란하다.

폐기물배출자는 폐기물의 화학성분 등 폐기물의 특성에 대하여도 많은 정보를 가지고 있다. 각종 화학물질 등 제품생산의 원료를 제조과정에서 취급하는 만큼 그 부산물로 나오는 물질에 대한 적절한 취급방법에 대해서도 누구보다도 잘 알고 있을 것이다. 이러한 이유에서도 폐기물배출자가 정부나 수탁처리업체보다 적정처리할 수 있는 지위에 있다.

### (3) 위탁처리시의 배출자의 의무 강화

현행법상 사업장폐기물의 배출자에 대하여 부과하고 있는 의무를 개괄해 보면 다음과 같다.

- 기본책무(법 제24조 제1항)<sup>20)</sup>
- 신고의무(법 제24조제2항)
- 장부 기록, 유지 및 보고의무(법 제41조, 43조)<sup>21)</sup>
- 감량지침준수의무(법 제24조제4항)<sup>22)</sup>

20) 사업장폐기물배출자는 사업장안에서 발생하는 모든 폐기물을 적정하게 처리하여야 하며, 생산공정에 있어서는 기술개발 및 재활용 등의 방법으로 사업장폐기물의 발생을 최대한 억제하여야 하는 기본책무를 진다.

21) 폐기물관리법 제41조, 시행규칙 제42조 제1항 제1호 별지 제16호서식에 따르면 사업장폐기물배출자는 사업장폐기물관리대장을 기록하고 보관하여야 할 의무를 부과하고 있다. 동 대장에는 폐기물의 발생내역(년월일, 성상, 발생량, 발생량 누계), 자가처리내역(년월일, 처리량, 중간처리방법과 처리량, 최종처리방법과 처리량, 처리량 누계), 위탁처리내역(년월일, 위탁처리량, 운반자, 처리자, 처리방법, 위탁처리량누계, 보관량), 결재 등을 기록하게 되어 있다.

22) 한국표준산업분류표의 중분류 업종중 섬유제품제조업 등 14개 업종으로서 지정폐기물을 연간 200톤 이상 배출하는 자는 환경부장관과 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 사업장폐기물의 발생억제를

- 위탁처리시 고시지정 최저가격 지급의무 (제25조 제2항)
- 폐기물(간이)인계서 작성의무(법제25조4항)

폐기물관리법은 사업장폐기물의 배출자가 폐기물을 위탁 처리할 경우 배출자가 저야 할 의무를 거의 부과하고 있지 않다. 위에서 본 바와 같이 폐기물을 누구에게 얼마나 위탁했는지 기록하도록 하고 있는 정도이다. 위탁의 사전 사후 책임 및 의무를 전혀 규정하고 있지 않다. 폐기물을 배출자가 점유하고 있는 시점에서의 보관에 관해서는 아무런 의무를 부과하지 않은 반면 처리과정에서 지켜야 할 의무는 폐기물관리법 제12조와 시행령 제6조 이하에서 명확히 규정하여 수탁자인 폐기물처리업자만 엄격한 규제를 받고 있는 셈이다.

사업장폐기물은 대부분의 폐기물이 혼합된 상태로 배출되기 때문에 처리업체는 경제적으로 유가물이 혼합된 폐기물을 반입 받을 수 밖에 없는 실정이다.<sup>23)</sup> 따라서 배출자가 위탁처리할 경우 지켜야 할 준수사항을 법령에 신설할 필요가 있다. 즉, 위탁처리시, 사업장 폐기물배출자에게 분리 배출을 의무화하고 배출폐기물의 성상 및 발열량 등을 분석할 것과 성상이 변경될 경우 변경사항을 통보하고 확인하도록 의무화하는 것이 필요하다.

#### (4) 정부의 폐기물처리업 육성 정책의 문제점

정부는 현재 폐기물처리업체들이 소규모이고 영세하여서 부적정처리가 빈번하게 발생하는 것으로 여기고 건설한 폐기물처리업체를 육성하여 그들이 적절한 처리를 하도록 유도하는 정책을 취하고 있다.

그 구체적인 예를 보면, 첫째, 환경부는 폐기물관리법 시행규칙 제17조제1항 관련 별표6 개정입법예고안에서 지정폐기물 중간처리업허가를 받기 위해 갖추어야 하는 시설기준을 현재 시간당 처리능력 400kg 이상의 소각시설에서 시간당 처리능력 2톤 이상의 소각시설로 대폭 상향조정하였다. 폐기물처리업허가 기준을 높여 처리시설을 대규모화하도록 하여 영세한 폐기물처리업자의 난립을 원천적으로 봉쇄한다는 것이다.<sup>24)</sup> 그러나 이러한 발상은

위한 지침을 준수하여야 하며, 자율적인 발생억제 목표율 및 효율적인 달성방법 등을 포함한 자체 계획을 수립 시행하고 이의 추진실적을 정기적으로 평가하는 등의 의무를 지게 된다.

23) 각종 성상의 폐기물이 혼합된 상태로 반입되는 경우 처리업체가 처리효율을 높이기 위하여 분리 선별하는 과정에서 일부 재활용 또는 재사용이 가능한 경제적 가치가 있는 유가물이 상당수 포함되어 있다. 따라서 혼합된 폐기물을 단순하게 처리하는 것보다 재활용하는 차원과 국가 경제적인 입장에서 재활용업자에게 재위탁할 수 있는 법적 근거를 마련해 주는 것도 필요하다.

24) 동 입법예고안에 대한 폐기물처리업체들의 견해는 다음과 같다. “대형화 시책에는 공감하지만, 배출업소로부터 수탁받은 다양한 폐기물을 보다 효과적이고 원활하게 소각하기 위해서는 대형소각시설 1기 보다는 중대형소각시설을 3-4기 이상 갖출 수 밖에 없는 것이 현실이며, 기존 대부분의 소각전문 폐

경제적 원리에 반한다. 즉, 다양한 유형과 수량의 폐기물이 시기적으로 다양한 시기에 발생하는데 이러한 다양한 폐기물을 처리하는 데에는 다양한 종류와 처리능력을 가진 처리업체가 존재할 때 비용효율적으로 폐기물을 처리할 수 있을 것이다. 예를 들면 대형소각로의 경우 적정소각을 위해 소각로의 온도를 고온으로 올리는데 만도 막대한 시간과 에너지 사용이 요구된다. 모든 처리시설을 대규모화한다면 운용상의 비효율을 가져올 것이며 불황시 처리업자들의 부도의 위험과 그 사회적 파장이 더욱 크게 될 것이다.

둘째, 정부는 폐기물처리업자들의 과당경쟁으로 인하여 처리비용보다 낮은 가격으로 폐기물처리가 위탁되는 것을 막기 위해 처리가격에 대한 최저가격제를 도입하려고 하고 있다. 그러나 이 제도 또한 경제원리에 반한다. 정부가 처리비용을 최저가격을 정한다고 할 것 같으면 처리업자는 처리기술의 개발 그리고 비용절감의 노력을 덜 기울이게 될 것이다. 정부가 그 가격을 적정하게 정할 수 있다는 전제 또한 의문이다. 영세한 업체들의 체질을 강화하는 방법으로는 환경산업이 영세화될 수 밖에 없는 각종 이유를 분석하여 기업환경을 개선하는 것이 올바른 것일 것이다.<sup>25)</sup>

셋째, 폐기물처리업자에 의한 방치폐기물의 문제를 사후적으로 해결하기 위해 폐기물처리업자로 하여금 폐기물처리이행보증금을 예치하게 하거나 처리보험을 의무적으로 들게 하고 있다. 이러한 제도는 폐기물의 적정처리가 이루어지지 않고 폐기물이 방치된 경우에 사후적으로 구제할 재원을 마련하는데 그 초점이 맞추어져 있다. 이러한 제도가 처리업자로 하여금 폐기물을 적정하게 처리하도록 충분한 동기를 부여하지는 않는다. 오히려 부정적 처리에 대한 정치적 법적 부담을 경감시켜 주어 도덕적 해이를 불러올 수 있다. 또한 정부가 폐기물처리이행보증금의 적정수준을 확정할 수 있는지도 의문이다.

기물중간처리업체는 2톤 이하의 소각시설을 보유하고 있음. 한편 폐기물처리공제조합 조합원사의 경우 전체 75기의 소각시설 중 2톤 미만이 42기(56%)이며, 2톤 이상이 33기(44%)임을 보더라도 2톤 미만의 시설이 차지하는 비중이 매우 크다는 사실을 알 수 있을 것임. 따라서 2톤 이상을 폐기물처리업 허가요건의 최소규모가 아니라 개별기당으로 적용할 경우 최근에 설치한 2톤 미만의 소각시설까지 모두 폐쇄후 신설하여야 하는 재정적 부담이 너무 큼. 아울러 산업단지별로 소각시설의 증설이 곤란한 지역도 있다는 사실을 주지할 필요가 있음.” 폐기물처리, 2003.11. 42쪽.

- 25) 폐기물처리업체 등 환경산업이 영세화되는 이유로는 폐기물운반 처리 차량 등 시설의 과잉, 폐기물처리 분야에 여러 업체들의 난립, 공사발주에 따른 입찰제도에서의 지방자치단체의 부정부패, 일관성없는 정부의 환경규제 등에서 찾고 있다. “환경산업은 정부 규제에 민감한 업종인 만큼 당국의 의지에 따라 공사규모가 달라진다. 상당부분 환경산업은 정부의 환경정책에 따라 명암이 엇갈린다. 요즘 경제가 침체를 보이면서 공장의 가동률이 떨어지고, 덩달아 환경단속도 느슨해졌다. 역점을 두어야 할 분야가 많은 환경부가 환경업체를 살리는 정책을 특별히 세우는 것도 중요하지만, 국민을 위한 환경정책을 제대로 입안하고 강력히 추진하는 것이 필요하다. 국내 환경시장이 안정적으로 발전하기 위해서는 무엇보다 경기상황에 따라 변하지 않는 확고한 환경사랑 정책이 필요하다.” 김종철, 어찌하오리까, 환경산업..., 첨단산업기술 2003/09, 40쪽.



### (5) 자원순환형 폐기물관리정책에도 부합

폐기물배출자의 폐기물처리책임을 강화하는 것은 자원순환형 폐기물관리정책의 흐름에도 일치한다. 유럽 및 세계 선진국에서는 자원순환형사회를 모토로 하여, 제조자에 대하여 소비자가 상품을 사용한 후 제조자가 그 상품을 수거하여 재활용하도록 하거나 특정 유해물질은 제조과정에서 아예 사용하지 못하도록 하는 등 제조자의 책임을 매우 무겁게 하고 있는 추세이다.<sup>26)</sup> 우리나라에서도 부분적으로 자원의절약과재활용촉진에관한법률에서 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility, EPR)를 시행하고 있다. 산업폐기물배출자 즉 제조업체는 앞으로 자신이 생산한 제품에 대하여 그 폐기와 재활용을 떠맡게 된다. 이러한 자원순환형 폐기물관리정책이 성공하기 위해서는 제조업자가 폐기물에 대한 재활용능력과 처리능력을 갖출 것을 전제로 하는 것이다.

전문 폐기물처리업체가 폐기물을 수탁받아 처리하도록 하는 시스템은 원론적으로 자원순환형 폐기물관리정책과 부합되지 않는다. 자원순환형 폐기물관리정책은 모든 물건을 자원으로 생각하여 자원의 재활용에 초점을 맞추고 있으므로 폐기물의 양은 최소화하는 것을 목표로 한다. 그러나 폐기물처리업체는 폐기물의 존재를 전제로 하여 폐기물을 궁극적으로 매립하거나 소각하는 업무를 담당한다. 폐기물처리업체의 존재는 폐기물의 존재에 의존한다. 폐기물처리업체를 육성하는 것은 폐기물의 양이 증가할 때 가능하다. 우리는 지금 폐기물의 양을 줄여야 한다.

## 2. 경제적 동기를 부여하는 제도가 도입되어야 한다.

현행 폐기물관리법은 정부가 폭넓게 규정한 폐기물 및 사업장폐기물에 해당하는 물질을 배출하는 자와 폐기물의 처리를 업으로 하는 자에 대하여 각종 의무를 명하고 의무를 이행하지 않을 경우 무거운 행정제재와 형사제재를 가하는 형식으로 운용되고 있다.

현행법상 산업폐기물배출자는 자신의 폐기물이 지정폐기물로 지정되면 복잡한 법규상의 규제를 받게 된다. 그리고 지정폐기물에 대한 처리비용은 일반사업장폐기물보다 훨씬 비싸다. 지정폐기물배출자는 1) 많은 비용이 소요되는 적법처리를 직접 하거나 또는 위탁처리 하거나; 2) 폐기물배출을 최대한 억제하려 하거나; 3) 폐기물을 불법 투기하거나 적은비용으로 부적법하게 위탁처리함으로써 폐기물처리비용을 절감하려 하는 방식 중 하나를 선택

26) 김정인, 유해, 산업폐기물의 국제적 동향과 한국의 폐기물운동방향, 폐기물처리 2004.2월호 36쪽.

할 것이다. 지정폐기물이 아닌 사업장폐기물 배출자의 경우도 마찬가지이다.

지정폐기물 및 사업장폐기물의 수집 운반 및 처리를 영업으로 하는 자는 1) 많은 비용을 들여 적법처리하거나; 3) 폐기물을 불법투기 하거나 부적법처리하여 보다 많은 이윤을 추구하거나 중 하나를 선택할 것이다.

지정폐기물의 배출자가 3)의 방식을 선택하는 경우에는 자신의 폐기물이 지정폐기물이 아닌 일반사업장폐기물이라고 주장하거나 또는 아예 폐기물이 아닌 부산물로 주장하여 재활용업체에 넘기려 할 것이다. 또는 불법적으로 지정폐기물을 다른 폐기물과 혼합하여 생활폐기물 또는 사업장폐기물로 처리되도록 하려 할 것이다. 폐기물배출자가 위와 같이 3)의 방식을 취하는 것을 막으려면 그와 같이 순간의 이익을 쫓는 것이 궁극적으로 손해라는 것을 스스로 느끼도록 법제도가 마련되어야 한다.

정부는 산업폐기물의 배출자나 수탁처리업자로 하여금 1) 또는 2)의 방식으로 행동하도록 동기를 유발하는 정책을 입안 집행해야 한다. 즉, 자발적으로 폐기물의 발생을 최소화하기 위한 노력을 하도록 동기가 부여되어야 한다. 그리고 불가피하게 발생하는 폐기물은 법이 정한 기준에 맞춰 적정처리하고 새로운 기술의 개발을 통해 적정처리비용을 저감하려는 노력을 계속 기울이도록 해야 한다. 제조공정에서 폐기물배출을 최대한 억제하거나 폐기물의 적정처리 기술을 개발하는 것은 바람직한 동기이며 정부가 이러한 동기유발을 유도하여야 한다.

이러한 동기를 유발하기 위한 정책수단에는 직접규제(command and control) 방식과 경제적유인 방식이 있다.<sup>27)</sup> 직접규제방식은 정부가 기준을 제시하고 이를 위반하였을 때 각종 불이익을 줌으로써 적정처리를 하기 위한 동기를 부여하는 제도이다. 이와 같은 직접규

27) 정부의 환경정책의 구체적 실현방법은 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 직접개입, 첫째, 직접규제(command and control, 지시통제), 경제적유인제도이다. 직접개입은 정부가 나서서 주로 공공투자의 수단을 통해서 국민들에게 깨끗하고 쾌적한 환경을 조성해 주는 방법이다. 가정에서 나오는 쓰레기나 생활하수 및 분뇨는 정부가 직접 수거 처리하는 유형의 방법이 정부의 직접개입의 예이다. 둘째, 직접규제(지시통제) 수단은 정부가 환경오염원인자의 오염물질배출량과 배출양태에 대하여 기준 및 규정을 만들어서 이의 준수를 강제하고, 이를 어기는 환경오염원인자에게는 법적 행정적 제재를 가하는 방법이다. 바람직한 환경의 질을 환경기준으로 구체화하고, 이 환경기준을 달성하기 위해서 각 폐기물 배출자와 처리자에게 오염물질을 처리하는 기술적 방법과 환경오염방지시설을 운영하는 방법까지 구체적으로 지정하기도 한다. 그러나 환경오염원인자의 수도 매우 많고 또한 오염물질의 배출량 및 양태도 매우 다양하여 이에 대한 법적 행정적 규정 역시 매우 복잡하고 방대할 수 밖에 없다. 이를 점검하고 지도하고 단속한다는 것은 매우 복잡하고 방대한 일이어서 이를 정말 법대로 철저히 수행한다는 것은 천문학적인 예산과 방대한 행정력을 필요로 한다. 셋째, 경제적 유인책(간접개입)은 경제적 인센티브를 통해서 간접적으로 생산자나 소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 것. 가격통제방법, 환경세, 배출부과금제도, 보조금제도, 거래가능배출권제도 등 시장의 원리를 반영한 방법들이다. 이정진, 환경경제학 142쪽 (2002) 이하 참조.

제가 실효성을 발휘하려면 정부가 감시 감독체계를 철저히 하여 배출자나 처리자가 3)의 방식을 선택하는 것을 적발해 내고 그에 대하여 무거운 제재를 하는 것이다.

현재, 폐기물관리법은 대부분 직접규제 방식을 취하고 있다. 지정폐기물처리증명제는 대표적인 직접규제방식 수단이다. 이 제도는 6매로 된 전표를 지정폐기물의 배출자, 운반업자, 처리업자, 최종처리업자 등에게 폐기물을 인계할 때마다 작성하여 인계자에게 한매씩 전표를 인계하도록 하고 최종처리자는 동 전표를 각각 처리자의 감독청, 배출자의 감독청, 그리고 배출자에게 송부하도록 하는 제도이다. 이 제도는 폐기물의 배출 및 처리 당사자에게 폐기물의 배출시마다 정부에 보고하는 의무를 부과하여 지정폐기물의 발생에서부터 최종처리까지 정부가 그 이동경로를 파악할 수 있게 해 준다.

그러나 이 제도는 오직 인계여부의 확인만을 의무화할 뿐 폐기물의 적정처리를 직접적으로 담보하지는 못한다. 또한 규제의 대상자들로 하여금 폐기물을 저감해야 한다는 동기도 유발하지 못한다. 동 제도는 아무런 경제적유인도 선택의 여지도 부여하지 않기 때문에 비효율적이며 오로지 통제를 통해 얻어질 장점만 고려된 제도(benefit-based program)라는 비판이 따른다.<sup>28)</sup> 지정폐기물처리증명제의 도입으로 적정처리비용이 증가하게 되고 유희폐기물배출자는 오히려 불법투기하거나 부적정처리하려는 유혹을 더 받게 된다.<sup>29)</sup>

또한 이와 같은 폐기물처리증명제가 효과적으로 운용되려면 동제도가 정한 의무를 잘 준수하는지 감시하고 처벌하는 체계가 잘 정비되어 있어야 하는데 당사자들이 인계서를 작성하지 아니하거나 인계서를 허위로 작성하는 경우를 감독당국이 적발해내는 것은 거의 불가능하다고 보아야 할 것이다. 통제할 수 없는 규제는 차라리 없는 것이 낫다.

경제적유인을 이용하는 정책수단으로서 폐기물배출자의 경제적 책임을 강화하는 방법이 있다. 사업장폐기물 또는 지정폐기물의 배출자로 하여금 폐기물배출량에 비례하여 적정의 효율을 적용하여 부담금을 납부하도록 한다면 사업자는 폐기물의 배출을 억제하려는 동기가 발생할 것이다. 그리고 부담금의 재원은 그 오염원인자 또는 처리책임자를 찾을 수 없는 불법투기지역이나 부적정처리 방치된 폐기물을 처리하고 오염을 정화하는데 필요한 재원으로 사용하도록 할 수도 있을 것이다. 불법 투기 또는 부적정 방치된 폐기물에 대한 책임은 궁극적으로 폐기물의 배출자에게 있으므로 그들로부터 부담금을 징수하고 그 재원

28) Callan & Thomas, *Environmental Economics & Management*, 552 (1996)

29) 폐기물처리증명제도가 시행될 경우 배출업소, 운반업소, 처리업소, 행정기관간에 주고 받는 폐기물인계서의 작성 전달 회수가 190만건으로 추정되고 인계서 서식 인쇄비용 및 우편 발송요금이 연간 90여억 원이 소요될 것이라고 한다. 폐기물적법처리입증정보시스템, [www.wms-net.or.kr](http://www.wms-net.or.kr) 참조.

을 폐기물처리문제에 사용한다면 그러한 공권력 행사는 정당화 될 정도로 실제적 관련성을 갖고 있다고 볼 수 있을 것이다.<sup>30)</sup>

현행 환경법에서도 여러 종류의 부담금을 거두고 있으나 많은 경우 적절한 경제적 유인을 부여하기 위하기 보다는 재원을 마련하기 위한 목적으로 활용되고 있다.<sup>31)</sup> 그러나 폐기물의 배출을 막기 위한 부담금은 유해폐기물의 배출자가 자신이 야기하는 외부효과에 대한 부담의 성격으로 지불하도록 해야 할 것이다.<sup>32)</sup> 이러한 부담금은 충분히 높게 책정하여야 한다. 너무 낮게 책정하면 동기부여가 되지 않을 것이기 때문이다. 우리나라의 경우 각종 환경부담금이 이러한 적절한 동기부여 차원에서 부과되는 것이 아니라 재원조달 차원에서 부과되어 부담금의 비율이 너무 낮은 것이 문제이다.<sup>33)</sup> 이러한 부담금을 부과할 때 폐기물배출자에게 부과할 것인가 아니면 수탁받은 폐기물처리업자에게 부과할 것인가가 문제될 수 있다. 폐기물처리업자에게 부담지울 경우 어차피 가격상승을 통해 배출자에게 전가가 되겠지만 지정폐기물 배출자에게 직접 거둘 때에 폐기물배출억제의 동기부여가 더 크게 일어날 것이다.

지정폐기물의 토양매립을 어렵게 만듦으로서 지정폐기물의 발생을 최대한 억제하는 노력을 기울이게 할 수도 있다. 유해폐기물을 매립할 경우 다른 처리 방법(예, 소각)보다 훨씬 저렴하므로 불법적으로 매립하려는 경향을 보이게 된다. 그러나 이와 같이 매립비용이 상대적으로 저렴한 것은 매립비용의 사적비용만 계상되기 때문이다. 유해폐기물의 토양매립으로 인해 장래 발생할 수 있는 지하수 및 토양오염은 외부비용으로 나타나고 폐기물의 매립당시 매립가격의 결정에 비용으로 계상되지 않는다. 따라서 토양매립이 사회적으로 적

30) 동부담금의 현행법상 근거로서 환경개선비용부담법에 의한 환경오염방지사업비용부담금(동법 제13조)을 생각해 볼 수 있다. 이 부담금은 정부나 기타 공공기관의 환경오염방지사업에 소요되는 비용을 조달하기 위하여 해당 환경오염원인자로부터 거두어 들이는 부담금을 말한다. 여기에서 해당 환경오염원인자란 '그 방지사업의 원인이 되는 사업활동을 하거나 할 것이 확실하다고 인정되는 자'로 규정하고 있는 바, 정부로 하여금 해당 환경오염방지사업을 수행하게 만든 원인자이다. 방치폐기물을 야기한 유책배출업자 또는 처리업자 등이 당해 부담금의 대상이 될 수 있을 것이다. 그러나 동법의 적용을 위해서는 우선 정부 또는 지방자치단체가 환경오염방지사업을 시행해야 한다는 점에서 정부의 비용조달차원에서 활용되는 제도이다. 또한 폐기물을 위탁한 배출자에 대하여 부담금을 거둘 수 없다는 한계가 있다.

31) 이정진, 전계서 612쪽.

32) 유해폐기물배출자는 유해폐기물의 배출로 인하여 야기되는 환경에의 피해 즉 외부효과에 대하여 지불하지 않기 때문에 경제적으로 적절한 수준이상의 유해폐기물을 배출하는 경향이 있다. 어떠한 형태로든 배출자로 하여금 이러한 외부비용을 고려하고 의사결정에 반영하도록 한다면 유해폐기물을 저감하려는 노력을 하게 될 것이다. 이와 같이 외부효과를 내부화하기 위해 유용한 수단이 waste-end charge이다.

33) 이정진, 전계서 615쪽.

정한 수준 이상 이루어지게 된다. 이러한 외부비용이 매립비용으로 계상된다면 매립가격은 상승할 것이고 유해폐기물의 토양매립은 사회적으로 적정한 수준만큼 감소할 것이다.

사업장폐기물의 발생과 처리를 관리 감독하는 지자체에 대하여도 불법투기되거나 부적절하게 처리된 지역에 대한 처리책임 및 정화책임을 부분적으로 부과함으로써 자신의 의무를 성실히 수행하지 않을 경우, 그에 대한 최종적인 책임이 자신에게 돌아온다는 것을 분명히 보여주어야 한다. 폐기물관리법 제46조는 환경부 또는 지방자치단체는 방치폐기물의 처리를 대집행할 수 있고 그 비용을 처리업자 또는 그 승계인으로부터 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 토양환경보전법 제 24조는 지방자치단체장이 오염토양개선사업의 실시 및 토양오염물질의 제거등의 조치를 그 의무자에 대신하여 대집행한 후 비용을 오염원인자로부터 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 오염원인자가 무자력이거나 책임을 승계할 자가 존재하지 아니하는 경우 지방자치단체는 그 비용을 징수할 방법이 존재하지 않아 정부 또는 지방자치단체가 부담할 수도 있다. 이와 같은 지자체의 정화책임 또는 비용부담의무를 명문으로 규정하는 것도 지자체의 동기를 유발하는데 도움이 될 수 있다.

### 3. 폐기물처리에 관한 관리감독 강화

불법매립에 사용되는 매립장은 지방자치단체에서 운영하는 매립장이 주로 이용되며, 대부분의 지방자치단체는 조례로 사업장폐기물을 수탁할 수 있다고 명시하여 상위법령에 위반된다.<sup>34)</sup> 그러나 상위법령에서 반드시 소각하도록 정한 폐기물의 매립을 허용하여 반입을 허용할 수는 없으며 생활폐기물처리시설이 일부 불법행위자들의 불법창구로 악용되는 것은 근본적으로 차단되어야 한다. 소각대상 폐기물을 소각단가로 수탁받아 매립함으로써 부당이득을 취하는 사례가 발생하지 않도록 지자체 생활폐기물매립지의 반입차량에 대한 전면 조사를 실시하는 것이 필요하다.

그리고 폐기물처리시설에 대한 지도 감독에 비해 재활용신고업에 대한 규제가 미비하며 관할 지자체의 소극적인 지도 점검이 문제로 지적되고 있다. 관할 감독기관은 일부 재활용업체가 부도 등으로 방치폐기물이 발생할 경우, 폐기물처리에 대한 책임이 관할 지자체로 돌아가게 된다는 사실을 직시하여 지도 감독에 힘써야 한다.

34) 폐기물처리 2004.3. 90호 28~29쪽. “지방자치단체의 폐기물매립장 운영 및 관리 조례들을 살펴보면, 폐기물관리법령에 따라 반드시 소각으로 처리하여야 할 사업장가연성폐기물까지 단순 매립으로 처리할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있어 부적절하게 매립 처리하는 사례가 자주 문제화되고 있음.”

지방자치단체의 역량이 부족한 부분에 대해서는 정부의 관리감독이 강화되어야 한다. 소각시설과 같은 전문적이고 특수한 시설을 제대로 검증할 수 있을 정도의 기술력을 갖춘 지자체 공무원이 없으므로 국가의 전문적 기술 인력이 폐기물 소각시설에 대한 투명하고 소신있는 검사를 시행해야 한다. 환경사법경찰관의 단속활동 강화도 필요하다. 특히 건설 폐기물 수집 운반업체들이 운영하고 있는 무허가집하장의 적발이 필요하다.

현행법상 고물상의 운영은 해당 지자체의 허가요건이 아니며 세무서에서 사업자등록만 하면 영업이 가능하기 때문에 해당 지자체에서의 관리감독이 거의 불가능하다. 뿐만 아니라 이들은 폐기물처리업체 또는 재활용신고업체에 적용하는 폐기물 보관기준 등의 규정을 적용받지 않기 때문에, 이들 사업장내에 폐기물이 다량 야적되어 있다고 하더라도 영업대상이 아닌 사업장폐기물을 반입받은 사실이 입증되지 않는 한 어떠한 조치 및 처벌도 사실상 불가능하다. 이러한 법상의 미비점을 악용하여 사업장폐기물까지 불법으로 수탁받아 처리하고 있는 일부 고물상에 대한 지도 단속을 강화하여야 할 뿐만 아니라 이들에 대한 관리가 지속적으로 이루어질 수 있도록 관련제도의 보완이 필요하다.<sup>35)</sup>

#### 4. 자원순환형 폐기물관리정책과의 통합 필요성

##### (1) 법체계정비의 필요성

현행 폐기물관리법은 폐기물의 사후처리 위주로 되어 있어 폐기물의 원천감량에 중점을 두는 사전예방적 자원순환형 폐기물관리정책에 부합하지 않는다. 폐기물관리법은 폐기물 관리에 대한 기본법적인 성격을 갖지 못하고 사업장폐기물과 지정폐기물의 처리업자 및 처리시설에 대한 규제를 주된 내용으로 하고 있다. 폐기물관리법에도 폐기물의 감량화를 위한 제도가 일부 마련되어 있으나, 매년 크게 증가하고 있는 사업장폐기물을 줄일 수 있는 실효성 있는 정책이 되지는 못하다. 그리고 생활폐기물 감량정책인 1회용품과 포장재질 규제는 재활용촉진법에 포함되어 있어 재활용에 관한 사항이 폐기물관리법과 재활용촉진법에 혼재되어 있어 체계적이지 못한 문제가 있다.

그리고 현행 폐기물관리법은 생활·음식물·사업장일반·건설·지정폐기물의 처리에 관한 사항이 모두 함께 규정되어 있어 법령의 내용이 복잡하고 어려워 불필요한 민원과 선의의 불법행위자를 유발하는 문제를 야기한다. 심지어 사업자의 준수사항이 시행규칙 별표

35) 폐기물처리 2004.2 89호 21~22쪽.

에 규정되어 있어 전체적인 규제내용을 파악하기 어렵다. 특히 현행 폐기물관리법은 유해 폐기물을 별도의 장을 마련하여 규제하지 아니하고 유해폐기물인 지정폐기물을 모두 사업장폐기물 범주에 넣어 지정폐기물보다 넓은 개념의 사업장폐기물을 중심으로 규제하고 있다. 지정폐기물의 위해성을 고려하여 지정폐기물을 별도의 장에서 종합적으로 규제하는 것이 필요하다.

## (2) 폐기물의 개념에 대한 재검토

산업활동의 결과 배출되는 부산물이 폐기물이나 아니냐, 폐기물이라도 폐기물관리법상의 어떠한 종류에 해당하느냐에 따라 그 물건의 운명은 크게 달라진다. 아무런 법적인 규제를 받지 않고 다시 쓰여 질 수도 있고, 가벼운 법의 규제를 받지만 종량제 봉투에 담겨지는 과정만을 거친 채 인근 매립지에 쉽게 매립될 수 있는 반면 지정폐기물로 분류되면 복잡한 법적 절차에 따라 수많은 수고와 부담을 지우고 최종적으로 소각되거나 특별한 공간에 영구보관되기도 한다. 폐기물을 지정폐기물과 그 밖의 것으로 분류할 경우 폐기물을 지나치게 단순화한 경향을 띠게 된다. 폐기물의 종류, 성상, 양에 따라 그 위해성을 달리할 것인바 위해성의 정도에 따라 폐기물을 보다 세분화하고 규제의 방법도 보다 다양화하는 방식을 연구할 필요가 있다.

폐기물의 개념을 정립하는데 하나의 기준을 적용할 것인지 아니면 여러 개념징표를 이용하여 복수의 기준을 마련할 것인지는 입법자의 재량에 달려 있다. 즉, 폐기물 개념을 사용가치의 존재여부에 둘 것인지 아니면 폐기의사에 둘 것인지 아니면 자원가치의 존재여부에 둘 것인지에 따라 폐기물의 범위가 달라진다. 폐기물의 개념에 포함되면 ‘더러운 것’ 또는 ‘쓰레기’ 또는 ‘처리곤란한 것’과 같은 낙인 또는 오명(stigma)이 뒤따르게 된다.

실제로 자연법칙에 따르자면 폐기되는 것은 존재하지 않는다. 인간은 어느 것도 진실로 파괴할 수 없다. 모든 물질을 자원의 차원에서 바라본다면 재활용 또는 재사용되어야 하는 자원일 뿐이다. 따라서 폐기물의 개념을 어떻게 정하는가는 우리가 자원을 어떻게 활용할 것인가의 정책의 문제와 밀접하게 관련이 된다. 폐기물을 어떻게 정의하느냐에 따라 재활용의 축진은 영향을 받게 된다. 폐기물의 개념을 넓게 본다면 경제적 가치가 있음에도 불구하고 그 물건은 버려져야 하는 운명에 놓이게 된다. 그 배출자는 그 물건의 자원으로서의 가치에도 불구하고 폐기물이라는 오명 때문에 폐기물의 재활용업자에게 금전을 지불하고서 폐기물의 재활용을 위탁하게 될 것이다. 반면에 어느 부산물이 폐기물로 여겨지지 않고 경제적가치가 있다면 그 배출자는 오히려 동 부산물을 금전을 받고 재활용사업자에게

위탁하게 되는 차이가 존재한다. 어느 부산물을 상품대접을 하면 배출자는 그러한 부산물을 열심히 모으고 상품화가 용이하게 행동할 것인 반면, 폐기물로 여길 경우 그 배출자는 보편의 편리성과 부피와 양의 축소에만 신경을 쓸 뿐 재활용에는 신경을 쓰지 않을 것이다.

현행법상 폐기물의 개념은 “사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질”로만 규정하고 있어 재활용하기 위한 물질인 경우 신고대상인 폐기물이 아니라고 볼 수 있는 여지가 있다.

판례에 의하면 도축업자가 도축장에서 발생한 돈지(돼지기름)을 1일 평균 300kg 이상 배출하면서 돈지수집업자에게 kg당 70원 내지 110원씩 받고 유지수집업자에게 넘겼고 유지수집업자는 다시 동일한 물건을 kg당 110원 내지 140원씩을 받고 유지공업사에 넘기는 영업을 한 경우, 도축업자가 과연 사업장폐기물 배출자에 해당하여 폐기물배출신고를 해야 하는가에 대하여 대법원은 “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 폐알칼리 동물의 사체 등의 물질이 당해 사업장의 사업활동에 필요하지 아니하게 된 이상은 그 물질은 폐기물관리법에서 말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 당해 사업장에서 폐기된 물질이 재활용 원료로 공급된다고 해서 폐기물로서의 성질을 상실한다거나 사업장폐기물배출자의 신고의무가 없어진다고 볼 것이 아니다”라고 판시하였다.<sup>36)</sup>

반면, 같은 해 나온 다른 대법원판례에서는 피고인이 축산업협동조합과 부산물판매계약을 체결하여 조합에게 보증금 2억 5000만원을 예치하고 돼지지육의 중량에 따른 단가를 정하여 돼지를 도축하는 과정에서 발생한 돼지지육을 계속적으로 공급받아 돼지가죽에서 기름을 제거하고 염장처리하는 방법으로 가공한 후 가죽공장에 원자재로 납품한 사건에서 허가없이 폐기물재생처리업을 영위하였는지가 문제되었다. 대법원은 동 사건 돼지가죽은 축협에서 상업적으로 매각하고 있으므로 위 조합의 의사와 그 물건의 성상 등을 감안하면 이를 두고 사업활동에 필요하지 않게 된 폐기된 물질에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였다.<sup>37)</sup>

위 두 판례는 상반된 결론을 내리고 있지만 폐기물인가 아닌가를 구분하는 기준을 분명히 제시하지 못한다. 두 판례 모두 부산물의 경제적 효용의 크기가 얼마나 되는가를 가지고 폐기물여부를 판단하고 있는 듯 하다. 즉 부산물자체가 상품으로서의 가치를 가지고 거

36) 대법원 2001도70 (2001).

37) 대법원 2001도4506 (2001).



래의 대상이 될만한지가 기준이 된다. 두 사건모두 돼지기름이 문제가 되었으나 뒤의 판례에서는 돼지가죽이 포함되어 그 상품가치가 조금 더 있는 차이가 있었다. 그러나 그 가치가 얼마나 더 컸는지는 축협이 kg당 얼마에 돼지지육을 판매했는지 판례에서 적시하고 있지 않아서 알 수 없다. 그러나 분명한 것은 재활용가치가 있는 물건을 폐기물로 확대하여 행정규제와 형사제재를 강화한다면 그러한 부산물의 재활용을 억제할 우려가 있다는 점이다.

## V. 결 론

폐기물관리법은 1961년 오물청소법에 그 기원을 두고 있다. 청소는 더러운 것을 깨끗하게 하는 것이다. 이 청소의 기능은 현행 폐기물관리법에도 폐기물처리 개념의 핵심으로 남아 있다. 처리업자들은 궁극적으로 폐기물을 배출자들로부터 거두어다가 태우거나 매립한다. 현행법이 과거와 달라진 점이 있다면 폐기물의 종류가 다양해지고 그 성분이 복잡해졌고 그에 따라 폐기물의 처리기준도 폐기물의 종류별로 세분화 되어 있다는 점이다. 특히 산업폐기물의 경우 환경에 미치는 잠재적 위험이 크므로 그에 대하여 생활폐기물에 비하여 그 규제가 엄격하다.

처리업자들이 가장 잘 하는 것은 폐기물을 그냥 모아다가 태우거나 묻는 것이다. 산업폐기물의 처리를 폐기물처리업자들에게 전적으로 맡겨 둔다면 정부가 바라는 적절한 처리는 이루어지기 어렵다. 각종 산업폐기물들이 불법매립되거나 무작정 방치되는 사례가 끊이지 않고 나타나는 것이 바로 정책의 실패를 말해준다. 각종 처리업자가 적절한 처리를 하도록 정부가 감시하고 적발하는 데에는 한계가 있다. 환경부는 폐기물처리업자들의 적정처리를 도모하기 위하여 새로운 규제수단들을 끊임없이 도입하고 있으나 깨진 독에 물 붓는 격이다.

산업폐기물의 적절한 처리를 가능하게 하기 위해서는 폐기물을 처리하는 자가 적절한 처리를 하지 않으면 안 된다는 동기를 유발시켜야 한다. 산업폐기물배출자는 폐기물의 생성과 보관에 일차적으로 책임이 있는 만큼 폐기물의 종류, 특성, 성상에 대해 가장 잘 알기 때문에 폐기물을 적정하게 처리하는데 가장 유리하다. 따라서 산업폐기물배출자로 하여금 폐기물의 처리에 일차적 책임을 부여하고 최종적으로 적정 처리될 때까지 그 책임을 연장하는 것이 필요하다. 처리업자에게 위탁하는 것을 허용하더라도 그 수탁자가 적절하게

처리하지 않을 때에는 그에 대하여 배출자가 일정 부분 책임을 지도록 한다면 수탁자의 적정처리를 위해 배출자는 협조하고 정보를 제공하고 감시하게 될 것이다. 그럼으로써 정부의 규제부담도 줄어들 수 있다.

그리고 이제 폐기물관리법은 청소의 차원에서 벗어나 자원절약의 측면에서 다시 접근해야 한다. 폐기물의 저감과 재활용을 통해 자원의 절약을 도모하기 위해서는 다양한 경제적 유인 정책을 개발해야 한다. 이 목적을 위해서도 폐기물배출자의 책임을 강화하는 것이 유용한 방법이다. 폐기물배출자가 폐기물의 최종처리에 대한 책임을 진다면 그 책임을 덜기 위해서라도 폐기물의 발생량을 줄이고 재활용기술을 개발하려는 동기가 유발되기 때문이다. 자원의 절약을 도모하기 위해서 폐기물의 개념도 다시 연구되어야 할 필요가 있다.

주제어 : 산업폐기물, 배출자의 처리책임, 폐기물관리법, 지정폐기물, 폐기물관리정책

## 【참 고 문 헌】

- 한국산업폐기물처리공제조합, 폐기물처리, 통권 86호(2003), 88호(2003), 89호(2004), 90호(2004)
- 김연태, 독일에서의 폐기물매립시설설치에 대한 계획확정, 환경법연구 제17권 36쪽(1995);
- 김종철, 어찌하오리까, 환경산업..., 첨단산업기술 2003. 9월호(2003)
- 김정인, 유해, 산업폐기물의 국제적 동향과 한국의 폐기물운동방향, 폐기물처리 통권 89호
- 박균성, 폐기물관리의 원칙과 체계, 환경법연구 제20권 16쪽 이하(1998)
- 박균성, 산업폐기물처리책임체계의 재검토, 경희법학 제36권 제1호 75쪽(2001)
- 이기한, 쓰레기관련법연구-미국과의 비교연구-, 토지공법연구 제7집(1999)
- 이정진, 환경경제학 (2002)
- 정훈, 폐기물처리에 관한 법적 고찰-한국의 폐기물관리법과 독일의 순환관리 및 폐기물법(KrW-/AbfG)을 중심으로, 전남대 박사학위논문(2001)
- 환경부, 2002 전국 폐기물 발생 및 처리현황(2003)
- 환경부, 2002 지정폐기물발생현황(2003)
- Findley & Farber, Cases and Materials on Environmental Law(1995)
- Callan & Thomas, Environmental Economics & Management(1996)
- 환경부, 폐기물적법처리인증시스템,

【Abstract】

## A Study on the Regulation of Industrial Waste Management

Chae, Young Geun

The Waste Management Act regulates the all the kinds of wastes from the cradle to grave. The law classifies wastes as 'home wastes' and 'office wastes'(which is mostly industrial wastes). Among 'office wastes,' 'specified wastes'(an euphemism of hazardous wastes) and 'infectious wastes' are more heavily regulated.

It is the principle that 'the home wastes' are collected, transported, and disposed by the local governments and 'the office wastes' are by the generators. 'Office waste' generators are responsible for the proper treatment of them. However they can lighten their burden by entrusting their duty to the waste treatment service providers.

Many sections of the Waste Management Act focus on regulating the waste treatment service providers. The Waste Management Act does not regulate on generator's responsibility in treatment of office wastes. The Ministry of Environment gives the waste treatment service provider higher credit for the proper treatment of wastes. That is why the government gives support to the waste treatment industry to develop new technology and build higher credibility. However, the current policy which is favoring the treatment of wastes by the treatment service providers has a serious problem. It is the lack of motivation to proper management and waste reduction. Waste generators are motivated to deliver their wastes to waste treatment providers with cheap price as they can find. Once the dump has gone, they have no more headache. What they have to do is just to check whether the service provider has the legitimate documents including government permit. The treatment service providers are also motivated to find out more customers and the cheaper way to throw out the entrusted wastes. The complicated method under the regulation takes a lot of costs.

As much as they evade the strict duty under the law their profit goes up. All the burden to monitor their operation goes to the government. However the shortage of the government resources makes difficult to monitor in a proper way.

Proper treatment of industrial wastes leads to the safety of the human and environment. To make the system work better, government must impose strict responsibility on the generator of 'office wastes.' Even if they entrust their wastes to the others they should be remained responsible for the potential mistreatment of their wastes. By imposing this responsibility, we can make the generator more considerate about reduction and recycling of the wastes and cooperate with treatment providers for the proper treatment of their wastes.